

מוסד ע. נאמן למחקר מתקדם במדע וטכנולוגיה  
הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל

# תנאים לשגשוגה של מדינת ישראל

## באין חזון יפרע עם: מטרת-על לישראל ונגזרותיה

רות גביזון<sup>1</sup>

מאי 2006

---

<sup>1</sup> תודה למוסד נאמן ולמרכז מציל"ה על תמיכה נדיבה בעבודה זו וכן לגלעד מלאך, אורן מלברגר, יאיר לוי ותמי הראל בן-שחר על עזרה במחקר. תודה גם לזאב תדמור, צבי צמרת, טוביה בלומנטל ואולין גורדון על הערות מאירות עיניים.

## פתח דבר

בסוף שנת 2004 הקים מוסד נאמן של הטכניון מפעל לחשיבה ומחקר לטווח רחוק על בעיות היסוד העומדות בפני מדינת ישראל ועל התנאים הנדרשים לשם הבטחת שגשוגה של המדינה. ראש הפרויקט היה פרופ' אביעזר רביצקי מהאוניברסיטה העברית. החוברת שלפנינו היא אחת מסדרה של חיבורים המציגים את פריו של מפעל זה. במסגרת הפרויקט הנדון התכנסה קבוצת חוקרים והוגים מן השורה הראשונה של החברה הישראלית המייצגים תחומי עניין שונים – פילוסופי, מדיני, חברתי, משפטי וטכנולוגי. כל אחד מן המשתתפים קיבל על עצמו לחבר חיבור עצמאי שיתרכז באחד מן התחומים המכוננים של ההווה הלאומית, לנתח את המציאות ולגבש הצעות והמלצות לקראת העתיד תוך הדגשת הסיכויים והסכנות העומדים בפנינו. החיבורים נועדו אפוא להתרומם מעל המאורעות התכופים והאינטרסים הדוחקים, להתבונן במציאות במבט-על רפלקטיבי ולהציע דרכים אפשריות לשם תיקונה ושיפורה. המחברים גם השתדלו ככל האפשר להתעלם מן המחלוקות הפוליטיות החולפות ולהתרכז בסוגיות תרבותיות, חברתיות ומעשיות בנות קיימא הצפויות להעסיק את החברה והמדינה בעתיד הנראה לעין.

בשלב זה כוללת הסדרה ששה חיבורים:

- עבודתה של הפרופ' רות גביזון - "באין חזון יפרע עם": מטרת על לישראל ונגזרותיה" – מציבה בפני המדינה יעדים ארוכי טווח שיאפשרו לקיים איזון ראוי לבין לכידות חברתית ושותפות במפעל הלאומי, מצד אחד, לבין מחלוקות וריבוי עמדות מצד שני.
- עבודתו של הפרופ' שלמה אבינרי – "הערות לסדרי ממשל בישראל" – מתרכזת בסוגיות שונות המשבשות את מהלך החיים הציבוריים.
- עבודתו של הפרופ' אביעזר רביצקי - "העם היהודי בזמן הזה: בין הכרחיות לחירות" – הוקדשה לשתי שאלות יסוד - התמורה המהירה שהתחוללה בזמננו במצבם של העם ומדינתו והאתגר החדש שמציבה בפנינו 'מלחמת הציוויליזציות' (האמיתית או המדומה).
- עבודתו של הפרופ' משה הלברטל – "זהויות יהודיות ומודרניות ועתידה של מדינת ישראל" – מתרכזת בריבוי הזהויות היהודיות המתייצבות זו מול זו במציאות הישראלית.
- עבודתו של הפרופ' זאב תדמור – "בלא מדע אין עתיד - בלא טכנולוגיה אין קיום" טוענת שהצטיינות במדע וטכנולוגיה היא תנאי הכרחי להישרדותה ושגשוגה של מדינת ישראל.
- עבודתו של הפרופ' יחזקאל דרור – "אריגת עתיד למדינת ישראל" מציגה עתידים חילופיים למדינת ישראל ואסטרטגיות למימושם.

אני מקווה כי מאמרים אלה יעוררו דיון ציבורי רחב ויהוו אבן מרכזית בבניית החזות העתידית של מדינת ישראל.

פרופ' נדב לירון  
מנהל מוסד ש. נאמן.

מבוא

א. מה היא ישראל: סיפור הצלחה? מפעל חיוני המתמודד עם איומים קיומיים? חלום שהכזיב? או מפעל קולוניאלי שלידתו בחטא והמשך קיומו אינו מוצדק?

ב. מטרת-על לישראל

1. חיוניותה של מטרת-על בתנאים של מחלוקת

2. מטרת-על לישראל

3. מטרת העל, כללי משחק ופעולה מדינית בתנאי אי ודאות

ג. אתגרים למרכיבי מטרת העל לישראל

1. אתגרים לישראל כמדינת הלאום של העם היהודי

2. אתגרים לדמוקרטיה של המדינה

3. אתגרים הקשורים בזכויות האדם בישראל

4. אתגרים לישראל כמדינה מודרנית, מפותחת ומשגשגת

5. אתגרים לישראל שוחרת שלום

ד. מכלול מרכיביה של מטרת העל: סיכום ביניים

1. יהודיות מול דמוקרטיה, זכויות אדם, שלום ושגשוג

2. דמוקרטיה וזכויות אדם

3. שגשוג כלכלי ואתגרים נוספים

ה. הדגמת השלכות של מטרת העל על מכלול מרכיביה בנושאי מדיניות: מדיניות הגירה

1. חוק השבות

2. התאזרחות

3. איחוד משפחות

4. איחוד משפחות לתושבי השטחים

5. "זכות" השיבה?

ו. מדינת ישראל לאן?

רשימה ביבליוגרפית

## מבוא

חיבור זה הוא חלק מעבודה גדולה יותר.<sup>2</sup> הוא מתרכז בטענה שמרכיב חיוני לחוסנה של ישראל בעתיד הוא הבהרה מחדש מה היא מטרת-העל העשויה לתת לחלקים גדולים ככל האפשר של האוכלוסייה החיה בה לכידות ותחושה של שותפות במפעל המדינה. קיומה של מטרת-על כזו הייתה מרכיב מרכזי בהצלחת המדינה בעבר, והוא חיוני לא פחות כיום. קיומה של מטרת-על כזו יסייע להשגת הסכמה על כללים לקבלת החלטות בתנאי המחלוקות העמוקות הקיימות בישראל, ותאפשר את אימוץ המדיניות הנחושה והעקבית, הנחוצה על מנת להתגבר על אתגרים מורכבים וליצור בישראל מדינה וחברה שטוב לחיות בהן. מטרת-על כזאת תאפשר להרחיק את אופק הפעולה של ישראל מן הטווח המיידי, הקצר ואף הבינוני ולגזור קווי מדיניות גם מיעדים ארוכי טווח. היא תאפשר גם בחינה מורכבת של מכלול המרכיבים של שגשוגה של ישראל ולא רק התרכזות – שגם היא הכרחית תמיד – בבעיה מסוימת ובזמן נתון. יש גם הבדלים חשובים בין המצב שבו פעלו – והצליחו – התנועה הציונית ומדינת ישראל בשנותיה הראשונות לבין המצב שעמו מתמודדת מדינת ישראל כיום ובעתיד הנראה לעין. הבדלים אלה צריכים להשפיע על זיהוי האתגרים, קביעת היעדים והתוויית הרעיונות לדרכים ולצורות שבהן ישראל יכולה וצריכה להתמודד עם אתגריה.

החיבור מציע ניסוח טנטטיבי של מטרת-על כזו ובוחן את המרכיבים של המטרה ואת היחסים בין מרכיביה. הוא עוסק בטענות כי חלק ממרכיבי המטרה הזו אינם לגיטימיים ובוודאי אינם משותפים, ומצדיק את אימוצה מבחינה נורמטיבית ופוליטית כאחד. הוא מאתר נקודות ותהליכים העלולים להכביד על מימוש מרכיבים של מטרת העל או על איזון הולם בין מרכיבים אלה. בכך הוא אמור לסייע לנו לחשוב על דרכים לקדם את יכולתה של המדינה לממש את מטרת העל שלה (או אף לבחון מרכיבים שלה מחדש). דרכים אלה כוללות מערך הולם של מגנוני קבלת הכרעות ומוסדות, שייתנו לחברה הישראלית איזון טוב בין אחריותיות, ערכיות ומשילות.

מטרת-על מוצדקת כזו עשויה להעניק מחדש עוגן ערכי לחברה הישראלית, ויעד ארוך-טווח מוסכם, היכול לכוון ולהצדיק קווי מדיניות, שיינקטו על ידי ממשלות נבחרות, תוך קבלת האילוצים של שמירה על הדמוקרטיה ועל זכויות האדם. מטרת-העל צריכה לכלול הבטחה לכבוד, לחירות ולרווחה לכל קבוצות האוכלוסייה, אף אם חלק מהן מנוכרות לחלק ממרכיביה.

אקדים את המאוחר ואומר כי החיבור טוען, כי גם במציאות הנוכחית, כפי שהיה מאז תחילתה של התנועה הציונית, מוצדק לחפש פתרון מדיני שייתן מענה לצורך של יהודים לממש בצורה בטוחה את זכותם להגדרה עצמית לאומית. ישראל היא המקום הטבעי למימוש זכות זו. אולם הפתרון המדיני המוצע צריך לתת מענה מספק גם למרכיבים אחרים של מטרת העל של ישראל: חברה דמוקרטית, פתוחה, מפותחת, מודרנית, החיה בשלום עם שכניה, ושומרת על זכויות האדם של אזרחיה ותושביה.

<sup>2</sup> חיבור זה היה אמור להיכתב במסגרת קבוצת עבודה של אנשים שהוזמנו על מנת "לחשוב מחוץ לקופסה". הרעיון היה שסיעור מוחות של אנשים כאלה יוכל להצמיח עבודות חדשניות, שעשויה להיות להן חשיבות מיוחדת ליכולת של מדינת ישראל להתמודד בהצלחה עם אתגרי המחר. כפי שמתאים למפעל כזה היו הרעיונות שעמם באתי אל החיבור הזה רעיונות "פרועים" וטנטטיביים משהו. בהעדרו של סיעור המוחות המפרה של חבריי לקבוצה קפצתי בעצמי, יחד עם עוזרי המחקר שלי, מרעיון לרעיון ומכיוון לכיוון.

אספתי במהלך הדרך הרבה חומר שהתייחס לסוגיות שונות בהתאם לאופן שבו הבנתי את הנושא באותו שלב. חלק גדול ממנו נשאר בינתיים בתיקים ובקבצים, מחכה להזדמנות להשתלב במסגרת רעיון או חיבור. במהלך העבודה השתכנעתי כי יכולה להיות בה חשיבות ולכן אני מתכוונת להמשיך לעבוד בכיוונים אלה גם בעתיד, ומקווה כי אף אחרים יפתחו וירחיבו את הדברים.

לניתוח כזה יתרון נוסף והוא ההצבעה על כך, שכפי שיעדיה של ישראל מורכבים, כך גם קווי המדיניות אינם נגזרים ברובם רק ממרכיב אחד של מטרת העל, אלא משרתים כמה מהם יחדיו. כך גם מי שחולק על מרכיב אחד של מטרת העל יכול להסכים למדיניות המשרתת גם מרכיבים אחרים שהוא מסכים להם. המחויבות צריכה להיות לשגשוג של ישראל על כל מרכיביה, ואי אפשר לרצות בקידום של חלק מן המרכיבים בלי להבין את העובדה שהם חלק ממכלול.

הפרק הראשון נותן תיאור היסטורי קצר של ההתפתחות של ישראל ושל מצבה היום, במטרה לזהות מאפיינים מרכזיים של מה שהבטיח את הצלחת המפעל הציוני והמדינה בראשית דרכה ולבחון האם דפוסים כאלה קיימים גם כיום, ואם לא - מה מפריע למדינה לקיים דפוסים הצלחה כאלה היום.

הפרק השני מציג הצעה למטרת-על למדינת ישראל ומסביר את חשיבותה של מטרה כזו. הוא מסביר גם את הקשרים המורכבים בין מטרת-על לבין קווי מדיניות.

הפרקים הבאים עוסקים בניתוח מפורט יותר של מרכיבי מטרת העל ובעובדות ובתהליכים המכבידים על מימושם או מאיימים על היכולת לממש אותם.

החיבור מסתיים בניתוח של היחסים בין מרכיבי מטרת העל והאיומים על מימושם, ובהצבעה על טיפוסים של מסקנות לגבי גישות וקווי מדיניות העשויים לעלות מן הניתוח הזה.

## א. מה היא ישראל: סיפור הצלחה? מפעל חיוני המתמודד עם איומים קיומיים? חלום שהכזיב? או מפעל קולוניאלי שלידתו בחטא והמשך קיומו אינו מוצדק?

אחת התופעות הייחודיות לישראל היא שלכל אחת מן התשובות לשאלות שבכותרת יש תומכים, בתוכה ומחוצה לה. יתרה מזו, רבים סבורים כי יש אמת בכל אחת מן ההצגות האלה של המדינה. ישראל היא המדינה האחת בעולם שלגביה יש עדיין קולות הטוענים כי אין לה זכות להתקיים (לפחות במקום שבו היא נמצאת).<sup>3</sup> כל התשובות האלה מניחות את המובן מאליו – ישראל הוקמה לא כסתם עוד מדינה עבור תושביה, אלא כ"מדינה יהודית" (לצד "מדינה ערבית"). ההערכות השונות האלה מבטאות גישות כלפי הישגיו וסיכוייו של מפעל העצמאות היהודית המתחדשת (בחלק מ)ארץ ישראל. מן התשובות האלה נגזרות גם מסקנות שונות לגבי השאלה לאן צריכה ישראל לכוון פעמיה בעתיד.

האם ניתן בכלל לספר סיפור אחד, מדעי, "אובייקטיבי", על ישראל? האם ישראל מדגימה את הטענה כי אין 'אמת' אלא רק 'סיפורים'? וכי לכן הבחירה היסודית של כל "מספר" היא נקודת המוצא שאותה הוא בוחר? זו שאלה גדולה ואינני רוצה להיכנס אליה.<sup>4</sup> אומר רק כי גם כאן לא נכון לבחור בעמדת קצה. כל סיפור על ישראל ועל האזור צריך להתמודד עם העובדות. על אף שחלק מן העובדות שנויות במחלוקת, יש מידה רבה של הסכמה לגבי חלק אחר. באזור שיש בו עדיין סכסוך מתמשך וארוך, אך טבעי הוא כי עמדות הצדדים אינן מתרכזות רק בהיבטים נורמטיביים של פעולה עכשווית וכי הן מתבטאות גם בנרטיבים היסודיים ביותר. המחלוקות אינן רק על ההווה ועל העתיד אלא גם על העבר ועל השלכותיו. וודאי כך הדבר כאשר מדובר במחלוקות שיש בהן יסודות דתיים, לאומיים ותרבותיים בנוסף ליסודות הפוליטיים.

בתנאים כאלה, חוקר צריך לנקוט בצעד כפול: להצהיר על ההטיות שלו ועל היסודות שנראים לו אקסיומטיים, ולעשות מאמץ לבחון את העובדות בצורה מפוכחת, בלי להיות מוטה יתר על המידה על ידי משאלות לב או על ידי חרדות לא מבוססות.

אני אישה יהודייה שמשפחתה חיה בארץ הזאת דורות רבים. הארץ הזו היא ביתי לא רק מפני שנולדתי וגדלתי בה, ובה מצויים קברות הוריי וסביי כמה דורות, אלא גם מפני שהיא ביתי התרבותי, ברצף של שפה והיסטוריה של אלפי שנים. הארץ הזו היא ביתי גם מפני שיש בה מדינה שיש בה רוב יהודי, והתרבות הציבורית שלה היא יהודית ועברית. בישראל אני יכולה לחיות חיים מלאים, פרטיים וציבוריים, בתוך תרבותי שלי ואיני תלויה לביטחוני הפיזי או התרבותי ברצון הטוב של תרבות הרוב או שלטונות של מדינה שתרבותה שונה משלי.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> דעות כאלה מושמעות לא רק בידי נשיא איראן או דוברים של החמאס והחיזבאללה. אלה הם קולות מתריסים. אולם במסדרונות אירופיים מכובדים נשמעת לא מעט הטענה כי אין לקולקטיב היהודי אפשרות סבירה לאורך זמן להתקיים בלב העולם הערבי, וכי מוטב להסיק את המסקנות עתה במקום להמשיך להילחם מלחמת מאסף שדינה להיכשל. הטענה על הצורך להכיר כבר עכשיו בחוסר התוחלת אינה מבוססת רק או בעיקר על חרדה לגורלם של היהודים כפרטים וכקבוצה, אלא על ראיית הסכסוך הזה כאיום מתמשך ובלתי פתיר על שלום העולם. לשאלה מה יעלה בגורלם של היהודים כפרטים וכקבוצה בתרחיש של ביטול המסגרת המדינית של ישראל לא ניתנת תשובה ברורה.

<sup>4</sup> להתמודדות מעניינת עם שאלות כאלה ראו שפיר ופלד, **להיות ישראלי** (2005).

<sup>5</sup> אני מתייחסת כאן למציאות ולא לזכויות. יהודים חיו כמיעוט בתוך קבוצות אחרות חלק גדול מאוד מן ההיסטוריה שלהם. חיים כאלה לא היו אפיוודה חולפת בחיי העם היהודי. בתנאים כאלה הם ידעו – בכל הגליות - תקופות של שגשוג ורווחה גדולים ברמה החומרית, התרבותית והלאומית, לצד תקופות של הפליה, רדיפה, גירוש, פוגרומים ואף רצח עם. כיום אנחנו אומרים כי לכל אדם זכות לחיים ולביטחון בלי קשר למוצאו הלאומי או הדתי וכי לכל קבוצת תרבות זכויות מסוימות להכרה בתרבותה הנפרדת. זכויות אלה אמורות להבטיח את שלומם של מיעוטים, וכל מדינה צריכה לקיים אותן (יחד עם הזכויות האחרות). למיעוטים יש תמיד **הזכות** שתישמר רווחתם כפרטים וכקבוצה. ההיסטוריה מלמדת כי לא תמיד נשמרת זכותם זו של מיעוטים ולכן יש המעדיפים לחיות בחברה שבה קבוצתם הלאומית היא רוב, בהנחה שבה ההגנה על זכויותיהם תהיה

אני רואה בתנאים אלה של קיומי כאן מרכיב מרכזי ברווחה שלי כאדם וכחברה בקבוצה. אני שמחה שהמשפט הבינלאומי וזכויות האדם מכירים בעומק ובחשיבות של הצורך הזה אצל פרטים ואצל קבוצות בכך שהם מכירים בזכות של עמים להגדרה עצמית. לכן אני רוצה כי תנאים אלה יישמרו. בצד זאת אני רוצה כי ישראל תהיה מדינה דמוקרטית, המכבדת את זכויותיהם – פרטיות וקבוצתיות – של כל אזרחיה ותושביה. חשוב לי כי הזכויות שאני תובעת לעצמי, ואשר להגנתן אני נאבקת על זכותי לחיות במדינה עצמאית, תוענקה במדינתי גם לקבוצות המיעוט שבתוכה.

זו נקודת המבט שממנה אני מעריכה את הישגיה של מדינת ישראל ואת סיכוייה. אני מקבלת כי חלק מן המורכבות של מצבה של ישראל היא העובדה כי רבים, מבית ומחוץ, ניגשים לסוגייה מתוך נקודת מבט שונה לחלוטין. יחד עם זאת, הלגיטימיות של נקודת המבט שממנה אני באה אינה רק ההעדפות הקיומיות שלי. המפעל של מדינת ישראל הוקם מתוך נקודת מבט דומה לזו שלי, וזכה לתמיכה בינלאומית על בסיס זה עצמו. עובדה זו אינה מבטלת את התוקף של נקודות מבט אחרות, אולם יש לה משמעות תיאורטית ומעשית כאחד.

תיאורטית, נקודת המבט שלי מאפשרת לתאר את ישראל גם מתוך עולם התפיסה והערכים של הכוחות והקבוצות שיצרו את המציאות החברתית, הכלכלית והמדינית באזור. היא עדיפה על גישות המסתפקות בתיאורה של ישראל רק מתוך נקודת הראות של אלה שמציאות זו נכפתה עליהם. מעשית, הגישה שלי מאפשרת לישראל לבחון ברצינות דרכים לשיפור סיכוייה כמדינה, הרוצה לקדם הן את הקשר עם העם היהודי והן את רווחת המדינה ואזרחיה כולם. זאת מפני שההתבוננות שלי במפעל הזה היא ביקורתית אך אוהדת. מטרת הביקורת אינה לערער על יסודות הקיום של מדינת ישראל, אלא לבחון מה היא צריכה לעשות על מנת לשפר את יכולתה להתמודד בצורה טובה עם האתגרים הניצבים בפניה.

מתוך פרספקטיבה זו אצייר בפרק הזה כמה נקודות מרכזיות בהיסטוריה ובמציאות הנוכחית של מדינת ישראל. זה סיפור ממעוף הציפור שאיננו מתיימר להיות שלם. הוא מתרכז בהיבטים מן העבר, ההווה ומה שבניהם, שסייעו לנו להעריך את מה שגרם לישראל להצליח בעבר, ומה גורם למצב שבו כיום יש המרוצים מהישגיה ולידם קיימים אלה החוששים לעתידה ואף כאלה החושבים כי גורלה נחתך כבר לשבט. רק תפיסה אחת - שישראל כולה היא מפעל קולוניאלי שהוקם בחטא, ואשר המשך קיומו כמדינת הלאום היהודי אינו מוצדק - נדחית, והיא אינה נקודת המבט שממנה מסופר הסיפור הזה. עקרון הבחירה של נקודות ההתייחסות הוא זיהויים של מאפיינים יסודיים בהצלחה של הציונות בהקמת המדינה והישגיה בתקופה הראשונה, וזיהויים של מאפיינים בהווה המבססים הן תחושת הישג והן דאגה עמוקה. מאפיינים אלה קשורים לנתוני החברה הישראלית ברמה החברתית, הכלכלית והדמוגרפית, לנתונים מבניים לגבי מנגנוני קבלת ההחלטות שבה ולעקרונותיה החוקתיים. כמו כן קשורים מאפיינים אלה לתפיסות יסוד של החברה את עצמה והיחסים בין הקבוצות המרכיבות אותה.

לרואים במדינת ישראל סיפור הצלחה מסחרר יש על מה להתבסס. המדינה נוסדה לפני פחות מ-60 שנה. עם הקמתה הייתה בה אוכלוסייה של פחות ממיליון נפש. כ-600 אלף מהם יהודים. היא הוקמה תוך מלחמת קיום נגד אויביה. בתחילת המאה ה-20 הארץ הייתה בלתי מפותחת, כמוהו האזור הרחב מסביבה. כיום יש בה אוכלוסייה של למעלה מ-7 מיליון איש. ישראל היא דמוקרטיה יציבה, שיש לה מערכת כלכלית מפותחת ותל"ג לנפש אירופי. היא עמדה בהצלחה בהתמודדות עם איומים מתמשכים על קיומה. היא המדינה היחידה בעולם שיש בה רוב יהודי ותרבות ציבורית יהודית ועברית. יש לה צבא חזק ורמה

גבוהה של תיעוש ופיתוח, בייחוד בתחום ההיי-טק, שבו ישראל מהווה מעצמה עולמית. לישראל מוסדות אקדמיים הזוכים להערכה בעולם כולו ומערכת חינוך ובריאות מקיפה. יש לה אף מספר לא מבוטל של זוכים בפרסים יוקרתיים, כולל פרסי נובל. היו שסברו כי הישראלים של המאה ה-21 נהיו מפונקים וכי כוחם לא יעמוד להם בהתמודדות מתמשכת עם קושי. תחזיות אלה הופרכו כאשר ישראל עמדה היטב במבחן של שנים של פיגועים קשים ורצחניים בלב ריכוזי האוכלוסייה האזרחית.

אחד מסממני ההצלחה של ישראל הוא העובדה שמאות אלפים התדפקו בשנים האחרונות על שעריה, מקרוב ומרחוק, וביקשו להימנות עם אוכלוסייתה הקבועה; זאת, למרות שלעתים המצב הביטחוני בה קשה. המהגרים הרי אינם חייבים לבוא דווקא לכאן. סממן אחר הוא העובדה כי הערבים החיים במדינת ישראל, לרבות בירושלים, למרות שרבים מהם מתלוננים על אפליה ועל קיפוח, מתנגדים באופן נחרץ לתוכניות שיטנו את הגבול כך שבתיהם יועברו לתחום שליטתה של הרשות הפלסטינית. למרות הסכסוך הלאומי הקשה, הם מעדיפים לחיות במדינה היהודית.<sup>6</sup> במובנים רבים, האבות המייסדים היו ודאי שמחים וגאים לראות את ישראל בפתח המאה ה-21.

על אף כל זאת, תחזיות לא מעטות לגבי מצבה של המדינה מבטאות דאגה רבה, המלווה בתחושה של אובדן דרך. דברים ברוח זו נכתבו בהקדמה של דוח ועדת דברת על מערכת החינוך<sup>7</sup> ובסקירות של כלכלנים לגבי דפוס הצמיחה והעלייה הגדולה באי השוויון וברמת הסולידריות החברתית (ראו סקירה נרחבת בפרק העוסק באיומים על השגשוג). מקור נוסף לדאגה הוא התמשכות הסכסוך האלים של ישראל עם שכניה, והחשש כי התמשכות מביאה לשלל תוצאות קשות, הכוללות ברוטליזציה של החיים במדינה, והצורך המתמשך להשקיע חלק גדול ממשאבי המדינה בצבא ובביטחון. למפעל ההתיישבות בשטחים שנכבשו בשנת 1967 יש השלכות פוליטיות, צבאיות וכלכליות מרחיקות לכת.<sup>8</sup> גם בתוך ישראל יש החוששים לאובדן הרוב היהודי ולאובדן סממני החיים היהודיים בשל ציפייה לעלייה במשקל היחסי של לא יהודים, ובעיקר המיעוט הערבי, בתוך מדינת ישראל.<sup>9</sup> בתוך החברה הישראלית פנימה מציינים גם את ההתרחבות וההעמקה של ההבדלים בין קבוצות אוכלוסייה כך שכבר לא מאפיינת אותה לכידות חברתית גדולה ושותפות דרך, וישראל הופכת ל"חברת כל שבטיה".<sup>10</sup> ישנה גם דאגה מעליית האלימות בחברה, מירידת הערכים ועליית החומרות והנהנתנות. ישראל מתדרדרת במהירות בסולמות בינלאומיים, הן בהישגים לימודיים והן בטוהר המידות בשלטון. שחיתות שלטונית הפכה כבר לבעיה אסטרטגית בישראל ולא רק לעניין של פגם מוסרי בהתנהגות חלק מן המנהיגים. בחלקה, השחיתות מעלה ספקות לגבי הענייניות של קבלת החלטות שלטוניות, והדבר מחליש עוד יותר את אמון הציבור בשלטון. גם חוקרים שאינם רואי שחורות מקצועיים, או שאינם סבורים כי "מגיע" לישראל לשקוע בגלל עוולות היסטוריות, מתריעים על הצורך להתעשת ולפעול על מנת למנוע שקיעה או היחלשות.<sup>11</sup> אלה הקולות הרואים בישראל כמדינתו של העם היהודי מפעל מוצדק וחיוני –

<sup>6</sup> הממצאים בנקודה זו עקביים למדי. ראו לאחרונה מאמרו של יובל היימן, "תגורו אתם בפלסטין. את תושבי הכפרים והשכונות קלמן גאייר לא ממש שאל" כל הזמן 23.12.05 עמ' 68 (ראיונות עם תושבי השכונות הערביות בירושלים בתגובה לפרסום דבריו של יועצו של שרון כי שרון יהיה מוכן למסור את השכונות הערביות לרשות. התושבים מעדיפים להיות בחלק הישראלי של העיר למרות הזנחה והפליה ולא לעבור לשכונות הפלסטיניות למרות שהן מתוחזקות טוב יותר). ראו גם אריאלי ואה', עוון ואיוולת (2006).

<sup>7</sup> ראו במיוחד בעמ' 43-50. הדוח במלואו מופיע באתר משרד החינוך תחת הערך: 'פרסומים'.

<sup>8</sup> לניתוח השלכות אלה ראו בשיפטן, **כורת ההפרדה** (1999). ראו גם ספר חדש המנסה לאמוד את המשמעות הכלכלית-חברתית של השהייה הממושכת בשטחים. סבירסקי, **מחיר היהודה** (2005).

<sup>9</sup> מאמר בעיתון אמריקני העלה ספקות רציניים אם ישראל תמשיך להתקיים בעוד חמישים שנה; Will Israel Live to The Atlantic Monthly May 2005 100?

<sup>10</sup> לניתוח חזק ברוח זו ראו בקימרינג, **קץ שלטון האתוסלים** (2001) ובספרו המדעי הרחב יותר: **מהגרים, מתיישבים, ילידים: המדינה והחברה בישראל: בין ריבוי תרבויות למלחמת תרבות** (2004).

<sup>11</sup> כותב עקבי ברוח זו הוא פרופסור יחזקאל דרוו. ראו **בחידוש הצינונות: לקראת המאה השנייה לצינונות** (תשנ"ז 1997) וסדרת פרסומיו מאז במסגרת המכון למדיניות העם היהודי. כמו כן, בשיבד: **הצינונות שאחרי הצינונות** (תשנ"ו 1996).



הנמצא עדיין בפני איומים קיומיים. אנשים כאלה מתריעים על שאננותם של חסידי סיפור ההצלחה, ומנסים לעורר מחדש את תחושת הכורח לעשות מעשה.

אנשי "החלום שהכזיב" באים מתחושה של כשל מוסרי או מתחושה של חוסר היתכנות. חלקם מנסים עדיין לשקם את החלום ואילו אחרים מציעים להודות בצורך לוותר עליו ולמצוא דרכים לשמר מה שנראה ראוי וניתן לשימור במציאות המתהווה.

על רקע זה ניגש לסיפור. יש לזכור כי האתגרים שעמדו בפני דור מקימי המדינה היו אדירים, והכלים שלרשותם – מוגבלים בהרבה בהשוואה לאלה שבידיה של מדינת ישראל עתה. מעניין, לכן, שדווקא כיום נשמעים בישראל קולות כה רבים של חשש לעתידן של החברה והמדינה. השוואה בין הרקע לתקופת קום המדינה והמאבק עליה לבין המצב כיום, וניתוח הגישות השונות למדינה ולעתידה, עשויים לסייע לנו הן בתיאור המציאות, הן בהבנתה והן בשרטוט המגמות הרצויות והדרכים לממשן.

\*

ישראל קמה והתפתחה מתוך תחושת מעשה היסטורי ומאבק של התנועה הציונית. דחיפותו של המעשה הציוני, טרם הקמת המדינה ובשנותיה הראשונות, נבעה מתחושה חזקה מאוד של כורח קיומי. הציבור שעשה את המעשים האלה היה ברובו ציבור מחויב ודינמי, שבא הנה על מנת לשלב את בניין הארץ עם מימוש עצמי אישי. בתנועה הציונית היו אנשי יוזמה ומרץ, שנהנו מתמיכה רעיונית, פוליטית וכספית גדולה של יהודים בעולם. רבים ממנהיגייה של התנועה באו ממקומות בעלי מסורת של השכלה, יוזמה ופיתוח; היו לחברה היהודית-ציונית מאפיינים בולטים של חברה מהפכנית.<sup>12</sup> למרות מחלוקות לא קטנות בתוך הציבור היהודי בישראל, הייתה הזדהות גדולה של רוב מוחלט של הציבור היהודי עם המפעל הציוני ועם הכורח להגן עליו ולקדם אותו. ביטויים של זרמים אלו ניכר בכל התחומים. גורמים חשובים נוספים בתקומתה של ישראל היו גלי העלייה הגדולים, התמיכה הבינלאומית הגדולה של יהודים ולא יהודים אחרים השואה, התרומות הרבות שהועברו מקהילות יהודיות בעולם וכספי השילומים מגרמניה.

הקמת המדינה הייתה אירוע מכונן חשוב מבחינת רבות. לענייננו, עד הקמת המדינה היה על הציבור היהודי להתמודד רק עם מטרותיו הוא ועם המחלוקות הפנימיות בתוכו. הוא היה מובנה במסגרת של יישוב נפרד, שפעל בצורה מאורגנת למדי. המחלוקות הפנימיות היו עמוקות ואף מרות, אולם המשותף מבחינת היעדים המדיניים והתרבותיים היה רב על המפריד. גם אז היו בציבור היהודי תת תרבויות חשובות, אולם המחויבות של היישוב היהודי כולו הייתה לקולקטיב היהודי, לצמיחתו ולהגנתו. היישוב הערבי היה אמור לדאוג לענייניו הוא ואת הפונקציות השלטוניות הכלליות שלטון המנדט הבריטי.

הקמת מדינה, שהיה בה רוב יהודי ובתוכה מיעוט ערבי גדול, יצרה תפנית משמעותית ביותר – ועד היום לא ברור כי השלכותיה הופנמו באופן מלא. מדינה איננה תנועה לאומית דינמית הלוחמת להשגת מטרותיה; היא אינה ארגון וולונטרי של בני הקהילה אשר מחלק "מסים" (ומיישב "עולים") על פי מפתח פריטטי. מדינה אמורה לשרת את כלל האוכלוסייה החיה בה ולהתייחס לכל אזרחיה בשוויון. מטרתה היא להבטיח לאנשים החיים בה שלום, ביטחון ורווחה. המדינה אמורה להיות מבנה מוסדי המשרת את כלל האוכלוסייה ולא מבנה העוסק בהנצחת יתרונו של חלק אחד באוכלוסייה על חלקים אחרים בה. יתירה מזו, תנועה מהפכנית היא בטבעה חברה מגויסת. מדינה, הערוכה לקיום ממושך והמכילה קבוצות שונות, חייבת להתמודד עם זיהוי מטרות ודרכי פעולה המתאימים לכלל הקבוצות שבה. צריכה להיות בה גם מחויבות לאפשר שימור הקיים ויצירת מסגרת המאפשרת חיים שאינם

<sup>12</sup> ניתוח המאפיינים המהפכניים של החברה הישראלית נעשה לאורך השנים בידי ש"נ אייזנשטדט. לסקירה מפורטת של התמורות בחברה הישראלית והשפעתן על יכולתה של המדינה להתמודד עם אתגרי המחר ראו אייזנשטדט, **המאבק על סמלי הזהות הקולקטיבית ועל גבולותיה בחברה הישראלית הבתר-מהפכנית** (1996).

מתמצים במהפכה מתמדת. התנועה הציונית עסקה בגיבוש אומה על בסיס אתני-תרבותי-דתי. המדינה הייתה צריכה להתמודד עם העובדה כי יש בה, בצד אומות אתניות שונות, גם אומה אזרחית משותפת.<sup>13</sup>

המתח בין האומה האזרחית המשותפת לבין הרוב היהודי והמיעוט הערבי לא היה בולט בשנים הראשונות לאחר קום המדינה. לאחר הניצחון במאבק הראשוני להקמת המדינה, נותר המיעוט הערבי בישראל קטן, מוכה וחסר מנהיגות של ממש. לא היה לו הכוח להתריס כנגד גיבוש השליטה של המדינה בתחומיה ובקרקעותיה, או להתנגד לזיהוי הברור שבין מטרת המדינה לבין העצמאות היהודית.<sup>14</sup> מצדו השני של המטבע, היה על ישראל להתמודד, למן תקומתה, עם שילובה של חברה ילידית לאומית אחרת, מסורתית וחקלאית בעיקרה, שהיתה ברובה ברמת התפתחות והשכלה נמוכות מאלה של החברה היהודית.<sup>15</sup>

בנוסף, ניצב לפתחה של ישראל אתגר גדול של קליטת עלייה יהודית. אלו מבין העולים שהגיעו מאירופה היו ברובם מאוכלוסיות דומות לחברי התנועות הציוניות, ובדרך כלל הפגינו רמות דומות של מודרניות, השכלה, מחויבות ויוזמה. העולים מארצות האסלאם היו מגוונים. חלקם היו משכילים, אבל רובם היו בני חברות מפותחות פחות, ובעלי יכולת פחותה להשתלב בחברה ובמשק הישראליים. מדיניות פיזור האוכלוסייה והקמת ערי הפיתוח יצרו הלימה מסוימת בין המזרחים לתושבי הפריפריה. קבוצות מזרחיות אחרות נקלטו בשכונות חזקות פחות בערים הגדולות. התוצאות החברתיות והמרחביות של מדיניות זו ניכרות עד היום.

**המבנה הפוליטי של מדינת ישראל בתחילתה היה דומה במידה רבה למבנה הפוליטי של היישוב היהודי הארץ-ישראלי.** מדינת ישראל אימצה את המודל הבריטי של ריבונות הפרלמנט, אולם לא אימצה את שיטת הבחירות הרובנית-אזורית, אלא את שיטת הבחירות היחסית-ארצית שהייתה נהוגה ביישוב היהודי. זו יצרה מספר גדול יחסית של מפלגות, שחלקן קטנות יחסית, וחייבה תמיד בניית קואליציות. בן גוריון סבר כי מאפיין זה של שיטת הממשל רע, ואחד מנימוקיו נגד אימוץ חוקה היה רצונו לשנות את שיטת הבחירות. שיטת הבחירות אכן גרמה לחוסר יציבות מסוים בממשלה (ולתלות של הממשלות בגורמים דתיים). יחד עם זאת, חוסר היציבות לא הפריע לגיבוש מדיניות עקבית, שכן מפלגת הציר הייתה תמיד מפא"י, ששלטה ביישוב היהודי גם בשנים שלפני קום המדינה, וחלק ניכר מן השותפות נתנו לה את הבכירות בתחומי החוץ והביטחון. מפא"י גם הקפידה תמיד להחזיק במשרד החינוך. בנוסף, בן גוריון הדגיש מאוד את ההבדלים בין המרכז לבין מה שנראה לו כקצוות פוליטיים (בלי חירות ובלי מק"). את תרומתו לחיזוק המרכז הוא הרים באתוס הממלכתיות ובנכונותו לפרק את המסגרות העצמאיות של תנועת העבודה, כגון זרם העובדים בחינוך

<sup>13</sup> קל לראות את קשיי המעבר האלה בשנות המדינה הראשונות, שיש בהן רצף של המשכיות עם חיי היישוב היהודי יחד עם שינויים הנובעים מהקמת המדינה. ראו למשל הדיון בספריהם של הורוביץ וליסק. אין ספק כי ישראל היום ערה הרבה יותר לתפקידה האזרחי, אולם יש בה עדיין קולות לא מעטים המבקשים לחזק דווקא את התפקיד הייחודי לאומי. לדיון ראו בהמשך. השניות המתמשכת באה לידי ביטוי דרמטי בהחלטה על שמה של המדינה. היו שהציעו כי המדינה תיקרא "יהודה". אחד מהשיקולים נגד השם הזה היה כי אזרחי המדינה ייקראו אז "יהודים" גם כאשר לא יהיו יהודים "ממש". (הויכוח על "מיהו יהודי" היה הופך אז הרבה יותר מסובך). אלא שגם השם שנבחר – ישראל – אינו ניטרלי. וכך כאשר מדברים על "עם ישראל" לא ברור אם הכוונה היא ליהודים ישראלים, ליהודים בכלל, או לכלל אזרחי המדינה.

<sup>14</sup> לתיאור ההיבטים המשפטיים והחברתיים ראו קרצמר, *The legal status of the Arabs in Israel* (1990). המתח האפשרי בין האפיון של המדינה כיהודית ומעמדם של אזרחי המדינה הלא יהודים ובעיקר הערבים כמעט לא נדון בשנים הראשונות באופן רשמי. זה"כ ערי ז'בוטינסקי מעלה את השאלה בזמן הדיון על החוקה, שהסתיים בהחלטת הררי בשנת 1950 והוא מושתק על ידי כל חברי הכנסת, כולל אלה ממפלגתו שלו.

<sup>15</sup> עד 1966 היו רוב הערבים בארץ תחת ממשל צבאי. הדבר הביא להגבלות חמורות על חופש התנועה שלהם. מצד שני, עד 1948 היה חלק גדול מן הציבור הערבי המוסלמי בישראל ללא השכלה פורמלית. ישראל הפעילה את חוק חינוך חובה מיד בשנת 1949. למיעוט הערבי התאפשר לקבל חינוך בבתי ספר משלו, בשפתו, עם מוריו ובמסגרת מסורתו התרבותית. גם בתחומים אלה התמונה היא מורכבת. ליחסי המדינה והמיעוט הערבי בשנים הראשונות ראו בלוסטיק, **ערבים במדינה היהודית** (1985). ראו גם בשגב, **1949: הישראליים הראשונים** (1984).

והפלמ"ח.<sup>16</sup> גם בתחום הטעון של יחסי דת ומדינה הייתה הסכמה רחבה לנהל את המחלוקת בדרך הסדרית, בעיקר באמצעות מוסד ה"סטטוס קוו".

**מלחמת ששת הימים ביוני 1967** מהווה קו פרשת מים בתולדות המדינה. הניצחון הדרמטי והמוחץ ביסס את מעמדה של ישראל ככוח הצבאי החזק באזור. כיבוש השטחים, בעיקר שטחי ארץ ישראל/פלסטין, פתח מחדש את סוגיית שלמות הארץ, גבולות המדינה והיחסים בין יהודים לפלסטינים, הן בתוך מדינת ישראל והן בשטח שבין הים לנהר כולו.<sup>17</sup> ישראל סיפחה את ירושלים (יחד עם שורה של כפרים סביבה). נוצר רצף טריטוריאלי בין המדינה לבין השטחים והייתה תנועה חופשית ביניהם. החל מהלך של התיישבות יהודית בשטחים שנכבשו, תחילה בעיקר בשטחים בעלי חשיבות ביטחונית ללא אוכלוסייה צפופה.

מלחמת 1967 הייתה מלחמת מגן, וכך אף נתפסה בעולם (שכן לא הייתה נכונות מצד הקהילה הבינלאומית להכריח את מצרים לפתוח את המיצרים או להחזיר את כוחות האו"ם לסיני), אולם לאחר זמן קצר תוצאותיה הדרמטיות הפכו את דימויה של ישראל בעולם: מדוד הנאבק על עצמאותו לגוליית דורסני, הכובש שטחים לא לו. תוצאות המלחמה שינו גם את אופיו של המאבק הפלסטיני. בעוד שעד 1967 לא נהנה המאבק נגד ישראל מתמיכה בינלאומית רבה, ולא נתפס כתנועת שחרור לאומי (הפלסטינים לא קיימו מאבק נגד ירדן שישבה בעצם על חלקה של המדינה הערבית שהייתה אמורה לקום לפי החלטת החלוקה), הרי שאחרי 1967 הפך המאבק בישראל לתנועת שחרור לאומית.<sup>18</sup> החלטה 242, גם לפי הפירוש המקובל על ישראל, מדברת על "עסקה" של גבולות בטוחים ומוכרים אבל גם על החזרת שטחים. התמיכה הבינלאומית במדינה היהודית הצטמצמה תמיד לעצמאות מדינית בחלק מארץ ישראל, יחד עם הכרה בזכות לקיום ערבי עצמאי בחלקה האחר. מלחמת 1967 פתחה תקופה שבה ישראל קיימה מציאות שהייתה מנוגדת להסכמה בינלאומית זו. אמנם, כיבוש צבאי יכול היה להיות מוצדק כל עוד לא הגיעו הצדדים להסכם, ויש מחלוקת בשאלה מי אחראי לכך שהצדדים לא הגיעו להסכם כזה. אלא שמדיניות ההתנחלות והרטוריקה של ארץ ישראל השלמה אצל חלק מן המתנחלים, שמהם התברר כי כוונתה של ישראל – לפחות לפי דעתם – לשלוט על כל ארץ ישראל בלי הגבלת זמן, יצרה שבר חמור של לגיטימיות למפעל של ישראל במדינה עצמה ובעולם כולו.

סוף שנות ה-60 מסמנים גם תחילת מפנה ביחסי דת ומדינה בישראל. כאמור, עד אותה תקופה ההסכם במערכת הפוליטית היה מבוסס על שמירה על הסטטוס קוו ועל מסגרת יחסים הסדריים, שבהם ניתנת למיעוט הדתי מעין זכות וטו על שינויים הנראים בעיניו קריטיים. המיעוט הדתי על כל חלקיו עסק בעיקר בהגנה על האינטרסים החינוכיים והתרבותיים שלו מפני הרוב, והניח את מדיניות החוץ לממשלה.<sup>19</sup> אלא שחלקים בחברה החילונית מתחילים להתמרד נגד העסקה, הכוללת מונופולין דתי על הגדרת 'יהודי' ועל ענייני מעמד אישי ותופעות של "כפייה דתית". כתוצאה מכך אנו עדים לקבלת עתירתו של בנימין שליט בעניין רישום ילדיו וילדי אשתו הלא יהודיים כ"יהודים" בלאומם ובעקבותיה שינוי חוק

<sup>16</sup> לסקירה של המבנה הפוליטי של היישוב וגם לסקירת ההתפתחויות במדינת ישראל עצמה ראו שני ספריהם של ליסק והורוביץ **מיישוב למדינה (1977)**, **מצוקות באוטופיה (1990)**.

<sup>17</sup> על המהפך של 1967 ראו בשגב, **1967: והארץ שינתה את פניה (2005)**.

<sup>18</sup> הדברים מתוארים כאן מפרספקטיבה של ראייה לאחור. גם לפני מלחמת העצמאות והקמת המדינה היו שראו את הצינונות ככוח לא מוסרי המנשל את תושבי הארץ הערבים מבתיהם ואדמותיהם, כלי בידיהם של כוחות אימפריאליים וקולוניאליים. בעיניהם, עצם הקמת המדינה היא כיבוש בלתי מוצדק. קולות אלה חוזקו כמובן אחרי מלחמת 1967 ואחרי שמצב הכיבוש בשטחים התמשך והיה נראה כאילו לפחות חלק מן הישראלים חזרו לטפח את חלום ארץ ישראל השלמה. ההתפתחות בראייה של ישראל ככובש ושל הפלסטינים כעם הלוחם לשחרור לאומי הייתה איטית, והיו לה נקודות ציון חשובות (כגון הזמנת יאסר ערפאת לנאום באו"ם). אבל כיום ברור כי קו פרשת המים היה אכן מלחמת 1967. המעניין הוא כי מצד אחד 1967 יצרה קו בסיס חדש (בפשרות ליישוב הסכסוך גבולות 1967 נתפשים כנקודת המוצא), אולם מצד שני היא היוותה רק צעד בפתחה מחדש של הסכסוך של 1947-49 (מכיוון שהמרכיב של זכות השיבה מבקש למעשה לבטל גם את תוצאותיה של מלחמת השחרור). גם הרטוריקה שבוחנת את ישראל כמפעל בלתי מוצדק מלכתחילה היא רטוריקה של התקופה שלפני הקמת המדינה.

<sup>19</sup> חלק גדול מן הוויכוחים בשנים הראשונות נוגע לסוגיות כואבות כגון גורלם של ילדי תימן או "חלוקת" ילדי העולים בין זרמי החינוך, תוך גילויים בוטים של כפייה אנטי דתית. ראו למשל בר-און וצמרת (עורכים), **שני עברי הגשר (2002)**.

השבות, ולתחילתם של מאבקים על פתיחת עסקים בשבת. החברה הדתית לאומית, לעומת זאת, מתחילה אחרי 1967 לנוע אל מרכז הבמה הפוליטית ולעסוק לא רק בענייני חינוך דתי והגנת המגזר אלא גם בהשפעה על מדיניות החוץ והביטחון ובעיקר על עתיד השטחים.

מלחמת יום הכיפורים שהתחוללה בשנת 1973 גמלה את ישראל מן הסחרור האופורי אליו נכנסה בעקבות הניצחון במלחמת 1967. המדינה שבה וגילתה את פגיעותה. המחלוקת הפנימית על גורל השטחים ועל ההתיישבות היהודית בהם החלה להתגבש. גם בעולם נתפסה מלחמה זו כיוצרת סיכוי להתחיל ליישב את הסכסוך באמצעות עסקה של "שטחים תמורת שלום", על רקע התגברות הביקורת הבינלאומית על מדיניות ישראל בשטחים.

ב-1977 נרשם ציון דרך פוליטי-משטרי חשוב: לראשונה מאז קום המדינה ואחרי שנים ארוכות בהנהגת היישוב שלפני הקמתה, איבדה מפא"י את השלטון לימין. סוף שנות ה-70 ראו את הסכם השלום עם מצרים ואת הנסיגה מסיני - מהלכים שהובילו דווקא על ידי ממשלת הימין בראשות מנחם בגין. מצד שני, עליית ממשלת בגין סימנה גם עלייה ניכרת בהתיישבות יהודית בשטחים, והפעם, גם באזורים צפופי אוכלוסייה פלסטינית.

חשוב לראות גם את הקשר בין מדיניות החוץ והטיפול בשסעים הפנימיים בישראל לבין המבנה הפוליטי הפנימי. העולם הפוליטי-מפלגתי של אחרי 1977 כבר אינו עולם של מפלגת ציר קבועה, המרכיבה קואליציה במידה מסוימת של גמישות, מתוך מפלגות של שמאל-מרכז וימין-מרכז. כעת יש לנו עולם של שתי מפלגות ציר (עם או בלי מפלגת מרכז ביניהן), ולצידן שני גושים. ממשלות ישראל נעות מאז ועד היום בין ממשלות צרות של אחד מן הגושים, שיכולת הביצוע שלהן למדיניות משמעותית מוגבלת מאוד, לבין ממשלות אחדות שיש להן כוח ביצוע רק בתחומי הקונסנסוס (כמו למשל לגבי היציאה מלבנון והמאבק באינפלציה הגבוהה בשנת 1985). מצב זה גם יצר תלות גוברת של הממשלות במפלגות החרדיות, שהפכו במקרים רבים ללשון המאזניים בכנסת. הדבר אף מגביר את המתח בין יהודים לערבים, בין שמאל לימין ובין דתיים לחילונים. אף שאין חפיפה מלאה בין הקבוצות, מפלגת העבודה וגוש השמאל נשענים על הערבים כדי ליצור רוב חוסם לממשלה צרה בראשותם, בעוד הנטייה הטבעית של הדתיים והחרדים היא ללכת עם הימין.

החברה הישראלית שאחרי 1967, ובעיקר מאז שנות ה-90 של המאה ה-20 היא חברה שונה מאוד, מכל הבחינות, מהחברה היהודית של המאבק למדינה ושל שנותיה הראשונות. חלק מן השינויים הם תוצאה של ההצלחה הכלכלית והמדינית של ישראל. השפעה גדולה נודעה גם להצטרפותם החל ב-1990 של מאות אלפי העולים, בעיקר מארצות בריה"מ לשעבר. תחושת כורח המאבק שהזינה חברה מגויסת, החייבת להצניע את ההבדלים בין חלקיה, פינתה מקום לחברה העסוקה הרבה יותר ב'שירת היחיד' ובאינטרסים קבוצתיים ייחודיים. כך התפתח שיח המדגיש את הקיטוב והפילוג הפנימי בחברה הישראלית, במקום שיח המדגיש את הלכידות האזרחית הניכרת, לפחות בקרב השדרה המרכזית של הציבור היהודי. בעוד חלק סברו כי השינוי הזה הוא סימן של הצלחה ושל עוצמה, אחרים סברו כי הוא מסמן התחלה של תהליך מדאיג של שחיקה וחולשה. ההבדלים הללו בתיאור ובהערכה של התהליכים בחברה הישראלית קשורים לא במעט לתפיסות לגבי מקומה של הציונות בזהות העצמית של ישראל. בעוד שיש הסכמה רחבה על היותם של הציונות והמוסדות הלאומיים אבני דרך חיוניים ומרכזיים בתהליכי גיבוש היישוב היהודי והקמת המדינה – יש מחלוקת לא קטנה בישראל (ומחוצה לה) על מקומה של הציונות בישראל היום. המחלוקת העכשווית לגבי הציונות מתחברת, אצל אחדים, אל הביקורת שהושמעה כלפי הציונות, מחוגים שונים, עוד מתחילת המאה ה-20. הביקורת הזאת – אז ועכשיו – היא בעצם ביקורת על הרעיון של לאומיות יהודית ועל המחשבה כי הרעיון מצדיק התארגנות על מנת להקים לעם היהודי בסיס טריטוריאלי (בחלק מ)ארץ ישראל.

יהודים נחלקים ביחסם לציונות גם באופן אנליטי וגם לאורך זמן. יש תנועות יהודיות דתיות שהתנגדו לציונות מתחילתה ובעקרון. חלק ניכר מאלה הם היום א-ציוניים או אף אנטי-

ציוניים ממש. לעומת זאת, לא מעטים מאלה שסברו כי היה נכון ואף חיוני ליהודים להיות ציוניים בסוף המאה ה-19 ותחילת המאה ה-20 סבורים כי כיום, לאחר שהוקמה המדינה, שוב אין צורך בתנועה ציונית. דווקא ההצלחה של הציונות גורמת לאנשים אלה להיות "פוסט-ציוניים", ולגרוס כי עתה שוב אין צורך בתנועה לאומית יהודית, שכן יהודים הרוצים בכך יכולים לבחור בין חיים בישראל לבין חיים בתפוצות, ומדינת ישראל צריכה לתפקד כמדינה לכל דבר ועניין, שעניינה בציבור החי בה, ולטפח את ישראל ואת הישראליות.<sup>20</sup>

אחרים מציינים את העובדה כי היחסים הדמוגרפיים בישראל עצמה – קל וחומר בשטח שבין הים לנהר – אינם יציבים, וכי לכן גם ההישגים של הגדרה עצמית לעם היהודי אינם יציבים. לכך הם מצרפים את העובדה כי הסכסוך המתמשך עם הפלסטינים, הכולל עדיין מרכיב חשוב של תביעת זכות השיבה לפליטים הפלסטינים ולצאצאיהם, הוא בעצם הזמנה לפתוח מחדש את הפתרון שקובע כביכול אחרי מלחמת 1948. במלים אחרות, יש ויכוח מתמשך בין יהודים בארץ ובעולם בשאלה אם יש עדיין צורך והצדקה במאבק לשימור הייחוד היהודי של ישראל. גם בין אלה הסבורים כי התשובה לשאלה זו חיובית יש דאגה הנובעת מן המציאות הדמוגרפית. אלה חוששים כי לא ניתן יהיה לשמור על הייחוד היהודי של ישראל לאורך זמן בשל העובדה כי סביר שיהודים יהפכו מיעוט גם בישראל עצמה, והם ממליצים על חשיבה והיערכות לקראת מציאות כזאת בצורה שתאפשר גם בה הגנה אפקטיבית על מרכיבים חשובים של הגדרה עצמית יהודית והגנה אפקטיבית על יהודים ברמה הפיזית והתרבותית.

המחזיקים בשלל הדעות האלה כלפי הציונות מאוחדים בכך שהם שוללים את הזיהוי של הציונות עם הגזענות בשיח הבינלאומי. בצדק הם רואים זיהוי זה כשלילה בלתי מוצדקת של הלגיטימיות של תנועה לאומית יהודית ככזו.<sup>21</sup>

ויכוח זה מקבל הד חשוב מתוך המדינה בשל השינויים הדרמטיים שחלו במיעוט הערבי בישראל וביחסו למדינה. התפתח בישראל "דור זקוף" של ערבים אזרחי המדינה שהצמיח מנהיגים פוליטיים, דתיים, מקצועיים וחברתיים. הללו מרגישים ביטחון גדול בקיומם במדינה ומתריסים נגד גילויי הפליה והדרה, כמו גם כנגד האופי היהודי של המדינה, הצידוק להקמתה בעבר והמשך קיומה כמדינה יהודית.<sup>22</sup> אחרי 1967 התחזקו הקשרים בין הערבים אזרחי ישראל לבין הפלסטינים בשטחים, והתחזקה גם זיקתם הרעיונית המשותפת, שנחלשה בשנות הנייתוק שבין 1948 ו-1967. לכך תרמו קשרי המשפחה שבין רבים מהערבים אזרחי ישראל ואלה החיים בשטחים. חלק ניכר מבין הערבים החיים בישראל מרגיש הזדהות עמוקה עם הפלסטינים החיים מחוץ לה ומרגיש גם כי הארץ הזו כולה, בין הים לנהר, היא מולדתם. הם אינם מקבלים את ההצדקה להקמת המדינה או את ההצדקה לניסיונות המתמשכים לשמר בה את הרוב היהודי או לקבע נתונים שיסייעו לשמור על הדומיננטיות היהודית גם בתוך מדינת ישראל. המגמה המוצהרת שלהם היא להגיע למצב של ישראל כ"מדינת כל אזרחיה"<sup>23</sup> או "מדינת כל לאומיה".<sup>24</sup>

<sup>20</sup> לדיון ביקורתי במגמות כאלה של "פוסט ציונות" על רקע תמורות בחברה הישראלית ראו למשל בשביד, "מעבר לכל – מודרניות, ציונות, יהדות" (1996).

<sup>21</sup> זיהויה של הציונות ככזו עם הגזענות אינו רק עמדה פולמוסית של מבקרי הציונות מקרב הערבים. היא "זכתה" לגיבוי בינלאומי כאשר הייתה שנים לא מעטות העמדה הרשמית של האסיפה הכללית של האומות המאוחדות. היה זה "הישג" גדול של מבקרי הציונות שהם הצליחו להכתים אותה בתיוג החמור ביותר המוכר לקהילה הבינלאומית המודרנית, ובתיוג שיהודים עצמם היו קרבנותיו. מעניין לציין כי יש ציונים ואחרים הסבורים כי חלק מהוראות **הדת היהודית** הן גזעניות, וכי תמיכה לעמדה זו ניתן למצוא בדבריהם של חלק מאנשי הימין היהודי, בעיקר הדתי. כך היה לגבי עמדותיו של הרב מאיר כהנא, שהתגאה בכך שהוא אומר את מה שאחרים אינם מעזים לומר. עמדה דומה נמצאת בדבריו גם כיום, של משה פייגלין, פוליטיקאי קיצוני בולט בימין, כי "אין ספק שהיהדות היא גזענית במובן מסוים. כשקבעו באו"ם שהציונות גזענית, לא מצאתי שיש מקום למחנות"; גדעון לוי, "**עדיף פייגלין**", "הארץ" 25.12.2005.

<sup>22</sup> ראו ברבינוביץ ואבו בקר, **הדור הזקוף** (2002).

<sup>23</sup> זה היה הניסוח הראשוני של עזמי בשארה.

<sup>24</sup> זה היה התיקון שהוכנס לשיח על ידי אחמד טיבי, שפירש מה שהיה ברור מלכתחילה – הכוונה אינה למדינה ניטרלית המפריטה את הזהויות הלאומיות והתרבותיות של אזרחיה, אלא למדינה המכירה בזהויות האלה על בסיס של שוויון.

**מלחמת לבנון** שפרצה בשנת 1982 חשפה לראשונה מחלוקת עמוקה בציבור הישראלי לגבי פעולות צבאיות של המדינה. לצד אלה שסברו כי היה זה צעד הכרחי לנוכח התוקפנות מצפון כלפי אזרחים, כגון שנים של רקטות על קרית שמונה והטבח במעלות, היו רבים אחרים שתפסו את המלחמה כמלחמת ברירה, ולכן כמלחמה בלתי מוצדקת. בצבא הופיעו לראשונה ניצנים של סירוב לשרת. ההתנגדות למלחמת לבנון הייתה חזקה במיוחד אצל אלה שסברו כי ישראל אחראית במידה רבה להתמשכות הכיבוש, וכי מטרת המדינה אינה להחזיק בשטחים כקלפי מיקוח לקראת הסדר מדיני עתידי שבו ישראל חוזרת פחות או יותר לגבולות 1967, אלא ליצור מציאות שתהפוך את האחדות המדינית של השטח בין הים לנהר לעובדה מוגמרת. רבים אף סברו כי נדיבותו של מנחם בגין בקמפ דייוויד נועדה להבטיח את יכולתה של ישראל להמשיך ולשלוט בארץ ישראל השלמה.

**המחלוקת לגבי השטחים** עברה גלגולים רבים במשך שנות הכיבוש. מיד לאחר מלחמת 1967 היו בודדים שהציעו נסיגה חד צדדית של ישראל מרוב השטחים המאוכלסים בצפיפות.<sup>25</sup> התפיסה המקובלת הייתה כי השטחים שנתפסו הם פיקדון בידינו ומנוף להשגת הסכם מדיני. דובר אז על "כיבוש נאור" ועל מדיניות של גשרים פתוחים ועל פתיחת אופק חדש במעמדה של ישראל באזור וביחסים בין המדינה לבין הפלסטינים בישראל עצמה ומחוצה לה. אלא שבמקביל הייתה גם התעוררות חזקה של אנשי "ארץ ישראל השלמה", שראו בתוצאות המלחמה הזדמנות לתקן את מה שהם ראו כ"כנייה לדורות" בתוצאה של מלחמת השחרור.<sup>26</sup> מדיניות ההתיישבות בראשיתה נגעה ברובה לשטחים שלא הייתה בהם אוכלוסיה פלסטינית גדולה ואשר נתפשו כחיוניים לביטחון ישראל גם במציאות של הסדר מדיני.<sup>27</sup>

כיום רוב הציבור בישראל אינו מכיר מציאות אחרת פרט לכיבוש (אם משום שנולד אחריו ואם משום שהיגר ארצה אחרי הכיבוש).

המחלוקת סביב עתידם של השטחים התעצמה והתחדדה עם פרוץ האינתיפאדה (ההתקוממות) הראשונה בשנת 1987.<sup>28</sup> פתאום התברר לציבור ולמנהיגיו כי המשך ההחזקה בשטחים, על האוכלוסייה שבהם, במצב ביניים של כיבוש מתמשך ללא זכויות אזרחיות ופוליטיות, אינו יציב; כי האוכלוסייה הפלסטינית אינה מקבלת את המצב הנתון ואינה מוכנה לוותר על עצמאותה; וכי ה"אופציה הירדנית" נהיית לא מציאותית ואף ירדן אינה מעוניינת בה עוד. בישראל עצמה ובקהילה הבינלאומית החל גובר הלחץ להכיר בזכותם של הפלסטינים להגדרה עצמית בשטחים שנכבשו בשנת 1967, או למצער בחלקם. תהליך זה התחזק כאשר הפלסטינים עצמם הכריזו על עצמאות והחלו לקבל על עצמם גישה פשרנית יותר; לאחר שנים של סירוב הם אימצו את החלטה 242 (אמנם לפי פירושם הם) שהתקבלה בעקבות מלחמת 1967.

המחלוקת נגעה גם לשאלה של "מחיר הכיבוש" מבחינת ישראל. לא רק מבחינת הקצאת משאבים כלכליים ואנושיים עצומים להקמה של ההתיישבות והחזקתה ביש"ע, אלא גם לתוצאות המוסריות של מצב האדנות הישראלית כלפי אוכלוסייה החיה שנים ארוכות תחת כיבוש ישראלי. נוצר מצב לפיו היישובים הישראליים בשטחים חיו במשטר מדיני ומשפטי שונה לחלוטין מזה של האוכלוסייה שחיה סביבם. במשך השנים, ובעיקר כאשר היה עימות מזוין, שבו ועלו טענות על מיעוט אכיפת חוק כלפי מתנחלים יהודים ועל התעללות והתעמרות

<sup>25</sup> עמם נמנו ישעיהו ליבוביץ ובתחילה, גם דוד בן גוריון.

<sup>26</sup> חשוב לציין כי אנשי התנועה למען ארץ ישראל השלמה לא היו רוויזיוניסטים ברובם או אנשים מן הימין הדתי, אלא דווקא אנשי תנועת העבודה ההיסטורית.

<sup>27</sup> גבולות ההתיישבות נקבעו על ידי תכנית אלון, וכללו את בקעת הירדן, נקודות ברצועת עזה, ונקודות בעלות חשיבות צבאית. חריגים בולטים היו ה"שיבה" של יהודים לרובע היהודי בירושלים, לגוש עציון ולחברון.

<sup>28</sup> על ההפתעה שיצרה האינתיפאדה הראשונה ועל השינוי העמוק שהיא חוללה בדעת הקהל ניתן לקרוא בגל, **המלחמה השביעית: השפעות האינתיפאדה על החברה בישראל** (1990) ואצל גילבר וסטר, **בעין הסכסוך: האינתיפאדה** (1992).

בתושבים על ידי חיילים. הצבא שב וגרס כי אם היו תופעות מסוג זה הן טופלו בחומרה וכי בדרך כלל רמת ההתנהגות של החיילים גבוהה. המתנחלים ותומכיהם גורסים כי השטחים הכבושים שנויים במחלוקת, וכי אין הצדקה לא לאפשר ליהודים לממש את זכותם ההיסטורית להתיישב בכל חלקי ארץ ישראל. לטענתם, אין הצדקה ואין היגיון בויתור מראש של יהודים על מולדתם כאשר הפלסטינים אינם מוותרים על זכותם לראות בפלסטין כולה את מולדתם הם.

ויכוח מתמשך זה יצר בחברה הישראלית קשת של גישות לעניין הכיבוש עצמו. בצד האחד עומדים המעטים, הסבורים כי בלי קשר לסוגיות אחרות, על ישראל לסיים את הכיבוש חד צדדי.<sup>29</sup> בצד השני עומדים אלה הסבורים כי אף אם המשפט הבינלאומי רואה בשליטת ישראל בשטחים מעבר לגבולות 1967 כיבוש, אין זה המצב בפועל שכן הריבונות בשטחים אלה שנויה במחלוקת. יש ביניהם הסבורים כי מוטב שישראל תספח את כל השטחים האלה,<sup>30</sup> בעוד אחרים סבורים כי על ישראל להמשיך להחזיק בהם ככל הנדרש עד להשגת הסכם מדיני. נראה כי רוב בציבור סבור כי על ישראל לפעול לגבי השטחים לפי האינטרס שלה – אך כי מותר לישראל לא להתפרק מאחיזתה בהם או בחלקם כל עוד לא התקבלו ערובות הולמות לביטחונה.<sup>31</sup>

שאלה שונה, שלעיתים מוצגת כחלק מאותו דיון, נוגעת להתיישבות היהודית מעבר לקו הירוק. ראשית, יש מחלוקת לגבי חוקיותה על פי המשפט הבינלאומי. בעוד שמוסכם כי חל איסור על מדינה כובשת להעביר אוכלוסייה שלה לשטח כבוש, חוזרת כאן המחלוקת לגבי השאלה האם השטח כבוש.<sup>32</sup> רוב המומחים של המשפט הבינלאומי סבורים כי התיישבות קבע של יהודים מעבר לקווי 1967 אכן אינה חוקית. אלא שיש העוברים מיידיית ממשקנה זו לתפישה כי לכן על ישראל לפרק ולפנות את כל ההתיישבויות האלה (הקריות 'התנחלויות' להבדיל מיישובים אחרים), לרבות שכונות בירושלים שמעבר לקו הירוק, בלי שום קשר ליישוב הסכסוך או להיבטים אחרים שלו. אלא ש"קפיצה" כזו אינה נתמכת במשפט הבינלאומי עצמו ובתקדימים ההיסטוריים של מדינות כובשות שיישבו את אזרחיהן בשטחים כבושים. ברוב המקרים, כיבוש אכן הסתיים בהסכם, ועל פי הסכם זה בדרך כלל ניתנה לאזרחי המדינה הכובשת הזכות להישאר במקומותיהם תחת ריבונות של המדינה שתשלוט בעתיד במה שהיה שטח כבוש. ואכן, גם בהסכמי אוסלו נקבע כי ההתנחלויות תהיינה נושא לדיון ולמשא ומתן. הדבר אינו מתיישב עם התפיסה לפיה "אין על מה לדבר", שכן המשפט הבינלאומי מחייב פירוק ופינוי כל ההתנחלויות.<sup>33</sup>

נחזור להיבט המשטרי. המחלוקת סביב עתיד השטחים יצרה שיתוק פוליטי. בשנת 1988 הוקמה ממשלת אחדות שבמרכזה הליכוד והעבודה. שמעון פרס ניסה להפיל את הממשלה ולהקים ממשלת שמאל-חרדים צרה, אולם מה שכונה "התרגיל המסריח" נכשל. בשנת 1990 מוקמת אפוא ממשלת ימין צרה בראשות יצחק שמיר. בשלהי הכנסת ה-12 נחקקים שלושה חוקי יסוד חדשים. שניים מהם עוסקים בזכויות האדם: חוק יסוד: חופש העיסוק וחוק

<sup>29</sup> לעתים טוענים אנשים אלה כי על ישראל מוטלת חובה על פי המשפט הבינלאומי לסיים את הכיבוש, כי הכיבוש אינו חוקי. זו טעות שכן המשפט הבינלאומי אינו מחייב מי שכבש שטח במלחמה (בעיקר במלחמת מגן) לסיים את הכיבוש כל עוד לא הושג הסכם שיבטיח כי לא תישנה התוקפנות שגרמה לכיבוש מלכתחילה.

<sup>30</sup> רק מעטים מביניהם מציעים כי בעקבות הסיפוח ישראל תאזרח את כל תושבי השטחים. רובם סבורים כי ניתן לספח את השטח ולמצוא פתרונות חלופיים (כגון אזרחות ירדנית) לתושבים הפלסטינים.

<sup>31</sup> תוצאות בחירות 2006 משמעותיות אך אינן ברורות לגמרי. ראש הממשלה, אהוד אולמרט, בהביר כי פניו ל"התכנסות" של ישראל בגבולות דמוגרפיים, אף אם ההתכנסות תהיה במהלך חד צדדי וללא הסכמת הפלסטינים. הקואליציה שבנה מחויבת לרעיון זה אולם יש בה מרכיבים התומכים בנסיגה רק במסגרת הסכם או לפחות במיצוי משא ומתן רחב יותר משדוגל בו אולמרט.

<sup>32</sup> ראוי לציין כי גם ממשלת ישראל ובית המשפט העליון קבעו כי מעמד השטחים על פי המשפט הבינלאומי הוא זה של שטחים "כבושים" או שטחים המצויים ב"תפישה לוחמתית". ראו גם Kretzmer (2002).

<sup>33</sup> אותו דין חל גם על סוגיית הפליטים, שנקבע כי היא נושא למשא ומתן, דבר שאינו מתיישב עם הטענה כי ישנה 'זכות' שיבה ולכן כל מה שנותר לדון בו הוא רק איך תמומש.

יסוד: כבוד האדם וחירותו. השלישי החליף את שיטת הבחירות בישראל והנהיג בחירה ישירה לראש הממשלה החל בבחירות 1996.

שלושת החוקים היו שיא של ניסיון להשלים את המהלך החוקתי במדינת ישראל ובעיקר לשנות את שיטת הבחירות בה.<sup>34</sup> מכיוון שניסיון לחוקק חוקה שלמה או אף מגילת זכויות שלמה לא צלח, הסתפקו תומכי מגילת הזכויות בחקיקת החוקים שהייתה עליהם הסכמה. רק חוק יסוד: "חופש העיסוק" זכה להגנה בדרך של שריון. חוק הבחירה הישירה היה תוצאה של תסכול גובר והולך במערכת הפוליטית מחוסר המשילות וחוסר היכולת לקבל הכרעות ולעצב מדיניות, בין השאר בגלל מה שנתפש אז כתלות גדולה מדי של הממשלות במפלגות החרדיות, שתפקידן כלשון המאזניים התחדד מאוד בעקבות "התרגיל המסריח". חוקי היסוד היו ציון דרך הן לעניין מבנה המשטר והן לעניין הגדלת הבולטות של בתי המשפט בכלל, ובג"ץ בפרט, בחיים הציבוריים בישראל.<sup>35</sup>

מלחמת עיראק הביאה בשנת 1991 לכינוסה של ועידת מדריד, שבה החל משא ומתן אזורי לקראת יישוב הסכסוך. כאשר מפלגת העבודה בראשות יצחק רבין עלתה לשלטון בשנת 1992, הבטיח העומד בראשה הסכם עם הפלסטינים בתוך פחות משנה, אבל גם התחייב שלא לשאת ולתת עם אש"ף. אלא שהסכמי אוסלו מספטמבר 1993 יצרו באזור מציאות חדשה. מצד אחד, הסכמים אלה יצרו דינמיקה של התקדמות לקראת מתווה של שתי מדינות. מצד שני, אלימות גוברת מצד מתנגדי ההסכמים בקרב הפלסטינים כלפי אזרחים ישראלים, גרמה למחלוקת פנימית גוברת בין הישראלים ולהתעצמות של ההתנגדות הפנימית של אלה שמאז ומתמיד התנגדו לחלוקת הארץ. רצח ראש הממשלה יצחק רבין בנובמבר 1995 לא עצר אמנם את תהליך ההידברות, אולם ניצחונם של בנימין נתניהו בבחירות של 1996 האט את המשך התהליך באופן ניכר. על רקע זה זכה אהוד ברק בניצחון סוחף בבחירות 1999, אולם הובס בבחירות 2001 בשל כישלון הפסגה בקמפ דייוויד, שבה לא הושגה הסכמה על הסדר קבע בין ישראל לפלסטינים. על אף תהפוכות אלה, החזון המרכזי נותר זה של שתי מדינות החיות זו לצד זו.<sup>36</sup>

חוקי היסוד של 1992 הפכו מוקד לתשומת לב ציבורית, בין השאר מפני שהוכרזו כמחולליהם של "מהפכה חוקתית". במקביל רוכזו תשומת לב רבה ודיון ציבורי רחב בהגדרת ישראל בחוקים אלה כ"מדינה יהודית ודמוקרטית". היו אלה שסברו כי אין בצירוף הזה כל בעיה, אחרים סברו כי הביטויים יוצרים התנגשות חזיתית בלתי אפשרית, המחייבת את המדינה לבחור רק באחד מן המרכיבים. קבוצה שלישית סברה כי בין הביטויים יש מתח שיש להודות בו ואשר ניתן וחשוב לאזן אותו.

חוקים אלה קשורים גם להתפתחות המשטרית בישראל. הם חיזקו את סמכויות בית המשפט והטילו מגבלה חדשה על סמכויות החקיקה של הכנסת. חוק הבחירה הישירה שיקף

<sup>34</sup> לרקע של החקיקה ולהתפתחויות בעקבותיה ראו בגביון, **המהפכה החוקתית: תיאור מציאות או נבואה המגשימה את עצמה?** (1998).

<sup>35</sup> לעניין זה ראו בגביון, קרמניצר ודוהן, **אקטיביזם שיפוטי: בעד ונגד** (2000).

<sup>36</sup> במקביל מתפתח אצל פלסטינים ויהודים חזון של מדינה אחת בין הים לנהר. אלא שרעיון זה אינו זוכה לתמיכה אצל מקבלי ההחלטות בשתי הקהילות ובקהילה הבינלאומית. אצל היהודים ראו למשל ספרו של גברון. לתיאור אוהד של האופציה הזו ראו בגאנב, מדינה דו לאומית פלסטינית-ישראלית (1999). חשוב להדגיש כי יש הבדל גדול בין חזון שתי המדינות "סתם" לבין החזון שרוב היהודים תומכים בו, של "שתי מדינות לשני עמים". רק החזון השני כולל הכרה בזכות ההגדרה העצמית של יהודים בישראל. יש מחלוקת גדולה בין יהודים אם יש פלסטינים מתונים המוכנים לחזון של שתי מדינות לשני העמים, או שהמרב שלהם הוא הסכמה (טקטית) לחזון שתי המדינות כחלק מתוכנית שלבים לחיסול המדינה היהודית. ראו למשל, דני רשף: "יאסר ערפאת מעולם לא דיבר על 'שתי מדינות לשני עמים'. הוא דיבר רק על 'שתי מדינות החיות בשלום זו לצד זו'. מעולם לא הסכים להכיר בזכותם של היהודים למדינה משלהם כאן. את כוונתו זו ביטא בשפע ראינות ונאומים גם לאחר הסכם אוסלו מ-1993. "אנחנו באש"ף נרכז את כל המאמצים להעמקת הפילוג בחברה הישראלית. תוך חמש שנים יהיו בפלסטין 5 עד 7 מיליון מאחינו. בכוונתנו ליצור תנאים שבהם חיי היהודים בפלסטין יהיו בלתי נסבלים" - אמר יאסר ערפאת בצורה גלויה ובוטה בנוכחות התקשורת לשגרירי אש"ף באירופה שהתכנסו בשטוקהולם ב-12/2/1996 (עיתון 'דאגן' (היום) הנורבגי מ-16/2/1996). וראו דיון להלן.



חוסר נחת מן המציאות הפוליטית ומן הממשלה שנתפסה כחסרת יכולת פעולה. כאמור, בשנים הראשונות של המדינה הצליחה אותה שיטה להביא לממשלה אפקטיבית מאוד בגלל מנגנונים ריכוזיים, בגלל ההיסטוריה של תקופת המאבק שלפני הקמת המדינה ובגלל שלטון ממושך של מפא"י כמפלגת ציר. אלא שחוק הבחירה הישירה מבטא את התקווה כי העמדתו של "איש חזק", שיש לו מנדט אישי וישיר מן הציבור, תחזק את האפקטיביות של השלטון. בחירות 1992, על אף שנערכו תחת החוק הקודם, כבר עמדו בסימן מנהיגות אישית. העבודה רצה תחת הסיסמה "העבודה בראשות רבין" ובחירתו של יצחק רבין ולא של מתנגדו הוותיק שמעון פרס נבעה רק מן התחושה כי פרס מצליח במפלגה אבל אינו מצליח בבחירות כלליות, בעוד לרבין היה דימוי מושך יותר. בחירות 1996 ו-1999 (כמו גם הבחירות המיוחדות של 2001) התקיימו על פי חוק הבחירה הישירה, שבטל בשנת 2001. אולם גם לאחר ביטול החוק נמשכת המגמה של הדגשת האישיות של המועמדים לראשות המפלגה.<sup>37</sup> מבחינה משטרית, הסתבר כי חוק הבחירה הישירה יצר תקלות ממשליות גדולות מאלה שבא לתקן. התלות במפלגות החרדיות לא פסקה, ויכולת המשילות של הממשלה לא השתפרה. אולם בצל השיטה החדשה התחדדו עוד יותר שינויים ביחסים שבין חלקי ציבורים יהודיים ובין יהודים וערבים. נתניהו נבחר על בסיס גוש הימין ובהתגייסות המפלגות הדתיות, שפעלו תחת הסיסמה "נתניהו טוב ליהודים". מעולם לפני כן לא הייתה הדגשה בוטה יותר של הפערים בין האומה האזרחית לבין האומה האתנית-דתית. אהוד ברק, לעומת זאת, ויתר מראש על הקול הדתי-חרדי. כאשר נכנס למצוקה פרלמנטרית עקב המהלך של קמפ דייוויד הוא התחיל לדבר על "מהפכה אזרחית" ועל שינוי מסיבי של הסטטוס קוו בענייני דת ומדינה, בלי לכבד את המבנה ההסדרי המקובל. הציבור הערבי התגייס בכל כוחו על מנת להעלות את ברק לשלטון אולם ברק רצה לבצע מהלך מדיני מסיבי מול הפלסטינים ולכן הדגיש את הישענותו על "רוב יהודי". היחסים בין ממשלת ברק לבין המיעוט הערבי בישראל הגיעו עד משבר בשל הריגתם של 13 ערבים (ויהודי אחד) באירועי אוקטובר 2000.<sup>38</sup>

האינתיפאדה השנייה, שפרצה בסוף 2000, והתגובה הישראלית שבאה בעקבותיה, הביאו לשיא את המחלוקת בציבור לגבי הלגיטימיות והתבונה של המשך ההחזקה של ישראל בשטחים שנכבשו בשנת 1967 (או רובם), ולגבי הלגיטימיות והתבונה של מפעל ההתיישבות היהודי מחוץ לקווי 1967 (ומחוץ לגושי ההתיישבות שלגביהם קיימת הסכמה). היו שראו במאבק הפלסטיני טרור בלבד, היו שראו בתגובה הצבאית מלחמה מוצדקת נגד אלימות פלסטינית שחלקה טרור, והיו כאלה שראו בה אמצעי כוחני של ישראל על מנת להנציח את שליטתה בשטחים. כך, למרות שחלק גדול מאוד בציבור היהודי היה נחוש להגן על המדינה מפני אויביה, היו שסברו כי המלחמה עצמה אינה מוצדקת או שלפחות חלק משיטות הפעולה של הצבא אינן מוצדקות. החלה להתגלות תופעה של סירוב לשרת בשטחים הכבושים.<sup>39</sup>

מוקדם עדיין להעריך את ההשפעות של ההתנתקות מרצועת עזה בקיץ 2005 ואת לקיחה מבחינת החברה הישראלית ומבחינה משטרית. נדון בהיבטים מסוימים של תוכנית זו בהמשך החיבור. כאן יש לציין כי נראה כי שהעובדה שהמהלך עבר בצורה "חלקה" יותר מן הצפוי חשפה שהוא שיקף את המשאלות של רוב גדול בציבור. רוב זה שידר בכך שאינו מקבל את חזון ארץ ישראל השלמה ואינו רואה בהיאחזות יהודית בכל חלקי ארץ ישראל ציוני עליון. להפך, נראה כי רוב בציבור בישראל, כולל רוב בציבור היהודי בישראל, נוטה לפתרון של "שתי מדינות לשני עמים", וסבור כי המשך השליטה הישראלית בכל ארץ ישראל עלול

<sup>37</sup> הדבר בלט מאוד בשתי מערכות הבחירות שבהן זכה שרון. הראשונה בבחירות מיוחדות על פי חוק הבחירה הישירה, והשנייה בבחירות כלליות. בשתייהן שרון לא הציג מדיניות, והקמפיין התבסס בעיקר על ההבטחה שרק הוא יוכל להביא שלום וביטחון. היסוד האישי בלט גם לפני בחירות 2006 בכל שלוש המפלגות הגדולות, אם כי מחלתו של שרון יצרה בלבול מסוים בין מיצובו של אולמרט כמנהיג החדש לבין היותו הולך ב'דרך שרון'.

<sup>38</sup> ראייה קטנה למידת הטעינות והמחלוקת לגבי תיאור אירועים והערכתם, גם בזמן אמת, היא בכך שחלק גדול מהערבים מדבר על "רצח מפגינים", בעוד המשטרה מדברת על "הרג מתפרעים".

<sup>39</sup> לניתוח מוסר המלחמה ומוסר הלחימה של ישראל החל מתחילת התנועה הציונית ראו הדיון הביקורתי מאוד של Primoratz: Terrorism in the Israeli-Palestinian Conflict (2006).

לסכן את היכולת לממש מטרה זו<sup>40</sup>. אמנם, המתנגדים לתוכנית כללו אנשים מכל שדרות הציבור, אך חלק הארי שלהם היו אנשים מהציבור הדתי-לאומי-ימני. התוכנית, והצורות השונות מאוד שבה נתפשה בקרב תומכיה ומתנגדיה, חידדו הן את עומק המחלוקות הפנימיות בציבור היהודי בישראל והן את עוצמתו של הרוב כאשר הוא מוצא דרך לתרגם את העדפותיו לפעולה מדינית נחושה.<sup>41</sup> הדבר חשף גם את הרבדים השונים שהדיון מתנהל בהם. לצד רובד מדיני ורובד חברתי-כלכלי ישנו גם רובד דתי. רובד זה נותן חוסן לאנשים אך גם מעורר בצורה חריפה מתחים אפשריים בין ציוויי הדת על פי פירושה אצל מורי הלכה מסוימים לבין החלטות המדינה. הוא גם מעורר שאלות עמוקות לגבי עומק המחויבות של אנשים מציבורים שונים למרכיבים של מטרת העל של ישראל ובעיקר ליסודות היהודיים שבה. נשוב לנושאים אלה בהמשך.

מכל מקום, תוכנית ההתנתקות "שברה את הכלים" והביאה לשינוי דרסטי בהרכב הממשלה. לאחר שבוצעה בקיץ 2005, ואחרי בחירת עמיר פרץ לראשות העבודה והתגברות השיתוק הפנימי בליכוד, לא יכלה הממשלה להמשיך לתפקד. פרישתו של שרון מן הליכוד והקמת "קדימה" היה ניסיון לחזור לימים שלפני 1977 – ימים של מפלגת ציר גדולה היכולה לבחור להקים ממשלה עם מפלגות ימין-מרכז ושמאל-מרכז או חלק מהן, בלי שתהיה לה תלות גדולה במפלגות קצה כגון מפלגות של מה שנתפש כשמאל או ימין קיצוניים, מפלגות של החרדים או המפלגות הערביות. בחירות 2006 לא יצרו שינוי כזה. קדימה הצליחה אמנם להפוך למפלגה הגדולה ביותר והיא נראית מרכזית, אולם הכנסת שוב מורכבת מהרבה מפלגות בינוניות וקטנות.<sup>42</sup>

גם הדיונים השונים בחוקה "איווררו" מחשבות שלא תמיד זכו לדיון ציבורי בולט. כך מתקיים היום דיון בישראל בשאלה הכללית אם ראוי שתהיה בה חוקה עכשיו, וגם בנושאים משטריים כגון שיטת הבחירות לכנסת, שיטה נשיאותית או פרלמנטרית, מבנה הממשלה, היחס בין הממשלה לבין הכנסת, והיחסים בין שני אלה לבין בית המשפט, כולל דרכי המינויים אליו והרכבו. החוקה מעוררת שוב גם את שאלת היסוד האם לכלול בחוקה אפיון של דמות המדינה, ואם להגדיר אותה כמדינה "יהודית ודמוקרטית" (או כל ניסוח אחר המשקף אותה שנית). במלים אחרות, הוויכוח הזה הוא הוויכוח היסודי בין אלה המדגישים כי ישראל היא המדינה שבה ממשש העם היהודי את זכותו להגדרה עצמית מדינתית והמחויבת גם לדמוקרטיה ולזכויות אדם, מול אלה הרוצים כי ישראל תגדיר עצמה כמדינה דמוקרטית, רב תרבותית או דו לאומית. או, למצער, לא תכלול אפיון של זהותה במסמך היסוד החוקתי שלה.

\*\*\*

על רקע הדברים הללו קל לראות כיצד ניתן לתת לישראל כיום את כל התיאורים שבכותרת. קל גם לראות כי מתיאורים שונים עשויות לצמוח מסקנות מעשיות שונות בשל תפיסות שונות של מציאות, תהליכים וערכים. אולם, חשוב להדגיש כי אין קשר פשוט בין התיאור של ישראל לבין מסקנות מעשיות כאלה.

<sup>40</sup> יש לציין בעניין זה את "מדד השלום" מיסודו של מכון שטיינמץ, שמתפרסם מדי חודש ומציג תמיכה עקבית של הציבור בנוסחה של "שטחים תמורת שלום". <http://www.tau.ac.il/peace/>

<sup>41</sup> יש בין מתנגדי ההתנתקות הסבורים כי למעשה רוב הציבור לא תמך בהתנתקות וכי חשש מביטוי העדפה זו הביא את שרון להתנגד למשאל עם. לראיה הם מביאים את העובדה כי גם ערב משאל מתפקדי הליכוד היה רוב לתוכנית שרון בעוד במפקד עצמו זכו המתנגדים לרוב ברור של יותר מ-60 אחוזים ממשלתפי המפקד. אכן, אי אפשר לומר מה הייתה תוצאת משאל עם אילו היה נערך בנושא. וגם קשה לדעת אם תוצאות משאל כזה היו משקפות את ההעדפות של הרוב. אולם נראה שאם לא היה רוב בעד ההתנתקות, תגובת הציבור למהלך הייתה שונה מזו שנצפתה בפועל. רושם זה מתחזק מאוד לאור ההתפתחויות בזירה הפוליטית לקראת בחירות 2006 ולאור תוצאותיהן.

<sup>42</sup> למעשה, בחירות 2006 יצרו מצב מפוצל יותר מאשר היה לאחר בחירות 2003, אז זכה הליכוד ב-40 מנדטים.

מי שרואה את ישראל כמדינה שקמה בחטא והמשך ייחודה כבסיס להגדרה עצמית לעם היהודי הוא בחטא, ירצה באופן טבעי להחליש, לטשטש ולצמצם את הנטייה ואת ההצדקה להמשך שימור התנאים הנדרשים להגדרה עצמית יהודית ייחודית. סביר כי ירכז מאמץ בהגנה על הזכויות והאינטרסים של הערבים בישראל ובאיזור. פחות ברור מה תהיה עמדתו לגבי צעדים האמורים לחזק את המדינה עצמה, שכן רווחתו הוא ורווחת המיעוט הערבי בתוכה תלויים גם בחוסנה ובשגשוגה של המדינה שהם חיים בה.

פרדוקסלית, נטייה לטשטש את הייחוד היהודי יכולה להיות גם חלק מן הגישה של אלה הרואים בישראל סיפור הצלחה מוצדק, שהקים כבר בסיס לאומי איתן להגדרה עצמית של העם היהודי בישראל, שמיותר כיום פעילות ציונית או זהות ציונית למדינה. בדומה, מי שרואה בישראל סיפור הצלחה לא יחשוב כי יש צורך חיוני להגיע לצורת משטר המאפשרת החלטות קשות. לדידם, מספיקה צורת משטר המאפשרת החזקת הקיים, תוך כדי איזונים ובלמים רגילים הנחוצים בכל משטר על מנת להבטיח כי בעלי הכוח לא יעשו בו שימוש לרעה. מנגנוני ההחלטות שעמדו בהצלחה ביעדי האתמול, לפי תיאור זה, יכולים בהחלט להמשיך לעמוד בהם בהצלחה גם מול אתגרי המחר.

לעומת זאת, אלה הרואים בישראל מפעל חיוני שהמשכיותו וחיזוקו מחייבים התעשתות ופעולה, ירצו בכללי משחק שיאפשרו פעולה כזאת. אולם אנשים כאלה יכולים להיות חלוקים בשאלה מה הם האיומים על הצלחת המפעל. חלק סבור כי האיום בא מחולשת הדעת והנכונות לוותר על הארץ ועל שלמותה. אחרים סבורים כי האיום הוא חוסר היכולת של ישראל להתגמש ולהגיע לפתרון פרגמטי וצודק של חלוקת הארץ. ישנם הטוענים כי האיום הוא ההתרחקות מן הדת היהודית ולעומתם יש הסבורים כי האיום הגדול ביותר על המדינה הוא משיחיות דתית המאיימת על סיכויי של המפעל. יש המעריכים כי האחריות המרכזית להתמשכות מצב הסכסוך היא על ישראל, החזקה יותר, ולכן העובדה כי הסכסוך אינו נפתר היא אחריותנו. אחרים תולים את המשך הסכסוך באינטרס ערבי להחליש את ישראל. תפיסות אחרות מאמינות שיש פה שיתוף פעולה לא קדוש בין מנהיגים שיש להם עניין לא לעשות את הדבר הנכון לרווחת עמיהם. כל תפיסה כזו של איום יכולה לבסס קווים שונים של מדיניות. בהנחה שיש בישראל מחלוקות עמוקות בדיוק בשאלות אלה – הרי שעצם העובדה שיש הסכמה רחבה כי המפעל עומד בפני סיכונים קיומיים אינה מספיקה, כשלעצמה, להבטיח יכולת התארגנות על מנת לתת לאתגרים האלה מענה מספק.

מכלול המחלוקות האלה, ויחסי הגומלין המורכבים בין גישות אפשריות, הם האחראים הראשיים לכך שקשה להגיע במדינת ישראל להסכמה על זהות, על מטרות משותפות או על כללי משחק משטריים מוסכמים. העדר ההסכמה הזו פוגע באופן מעשי ביכולת של המדינה לנסח מדיניות ולבצע אותה. המבנה המשטרי והמפלגתי עד עתה תרם גם הוא את חלקו. הממשלות היו לא יציבות והתקשו לנסח מדיניות עקבית. הדבר גרם לפגיעה נוספת ביכולת המשילות מפני שתחלופה מהירה של שרים במשרדים מרכזיים הכבידה על היכולת לפתח קווי מדיניות עקביים לאורך זמן.

הדבר בא לידי ביטוי דרמטי בדיונים בוועדת החוקה של הכנסת על חוקה לישראל.<sup>43</sup> בעוד שרוב גדול בין היהודים רוצה להדגיש כי ישראל היא מדינה יהודית, רוב מבין נציגי המיעוט הערבי דוחה הגדרה זו ואינו נותן הסכמתו לחוקה שתעניק למדינה אופי יהודי ייחודי (גם אם הדבר מלווה בהצהרות על דמוקרטיה ועל שוויון אזרחי).<sup>44</sup> בין היהודים שוררת הסכמה על הניסוח הזה בשל עמימותו. כאשר יורדים לפרטים נחשף הוויכוח הישן בין אלה הרואים

<sup>43</sup> דיונים אלה חשפו את המחלוקות בצורה טובה יותר מאשר דיוני המועצה הציבורית של חוקה בהסכמה או דיוני צוות החוקה של המכון לדמוקרטיה, שבהם הרכב הקבוצות היה ייצוגי פחות וחלק מן העמדות לא הושמעו בתוך הדיונים עצמם.  
<sup>44</sup> השוו למשל את הצעת החוקה של המכון לדמוקרטיה, המדגישה את הייחוד היהודי של המדינה בצד מחויבותה לדמוקרטיה ולשוויון אזרחי, ואת התגובות הביקורתיות במחברות עדאללה. ראו גם פרוטוקולים של הדיונים בפרק העקרונות בוועדת החוקה, חוק ומשפט בראשות מיכאל איתן, באתר הוועדה.

ביהודיות עניין של זהות לאומית תרבותית לבין אלה הרואים בה עניין של דבקות במסורת היהודית על פי פירושה ההלכתי. ההבדלים בין חלקי הציבור בישראל אינם מתמצים ברמת הערכים והמטרות, אלא נוגעים גם לתיאור המציאות ומשמעותה. המחלוקות העקרוניות האלה מדגימות את הקושי להסכים על הגדרות זהותיות. במקביל, למרות שיש הסכמה רחבה כי שיטת המשטר בישראל אינה אופטימלית, יש קושי גדול להסכים על שיטת משטר חלופית שתיתן למדינה איזון טוב יותר בין יכולת פעולה לבין בקרה אפקטיבית. קשיים אלה גרמו לכך שחוקה לא נחקקה עד היום, ויש כאלה המטילים עדיין ספק בשאלה אם חוקה טובה היא אפשרית. בהנחה שחוקה כזו אינה סבירה, לא ברור האם טוב לישראל להקדיש מאמץ כה רב לגיבושה של חוקה. עוד אחרים מוסיפים כי ייתכן שאכן חוקה אינה צריכה להיות בעדיפות ראשונה של ישראל, אולם העדר חוקה שלמה שהכרעה לגביה התקבלה בכנסת מאפשרת יצירת חוקה באמצעות בתי המשפט. הם ממליצים על חקיקת חוקה על ידי הכנסת ולו כדי לבלום בדרך זו חוקה הנחקקת על ידי בתי המשפט.<sup>45</sup>

כאמור, התוצאה של תהליכים ומחלוקות אלה היא שקשה לשחזר בישראל של היום את המחויבות והנחישות לקדם מטרות מוסכמות שהיו מנת חלקה של התנועה הציונית ושל המדינה בראשית דרכה - כמו גם את נתוני הצמיחה והפיתוח שאפיינו את המדינה בשנותיה הראשונות.

<sup>45</sup> יש משהו מוזר בטיעון שצריך לעשות חוקה שלמה, אף אם אין לה צידוק עצמאי, רק כדי לבלום מהלכים של בתי המשפט. אם זה אכן המצב, ניתן לטעון כי הכנסת שתעז לשנות את המצב המשטרי של יחסי הכוחות בין המחוקק, הממשלה ובתי המשפט באמצעות חוקה יכולה לעשות דבר זה גם בחקיקה שאינה חלק מחוקה שלמה. מצד שני, ייתכן כי בתנאים שנוצרו יהיה אכן קל יותר לעשות שינוי כזה כחלק מהליך של אימוץ חוקה ולא בחקיקה שתיראה כמנסה להחליש את כוחו של בית המשפט. מובן כי הדבר תלוי לא רק בעצם אימוץ החוקה אלא גם בתכניה. החוקה המוצעת על ידי המכון לדמוקרטיה, למשל, דווקא מקבעת במידה רבה את מעמדו וכוחו של בית המשפט ואת שיטת המינוי אליו ואף מרחיבה את סמכויותיו יחסית למצב המשפטי הקיים היום.

## ב. מטרת-על לישראל

### 1. חיוניותה של מטרת-על בתנאים של מחלוקת

היכולת לתת מענה אפקטיבי לבעיות ולאתגרים מבוססת על משתנים רבים. מחלוקות רציניות לגבי יעדים, לגיטימיות של אמצעים, יעילות של אמצעים ומנגנוני קבלת החלטות עלולות לפגוע משמעותית ביכולת הזאת. ראינו כי מחלוקות כאלה אכן קיימות בישראל ברמות רבות ועמוקות.

ראינו גם כי תחושה חזקה של שותפות גורל ושל צדקת הדרך הייתה מרכיב חשוב בהצלחתה של ישראל בעבר, וכי המחלוקות הפנימיות בתוכה בנושאים אלה כיום תורמות תרומה מכרעת לספקות ביכולתה לעמוד באתגרים הניצבים בפניה; הן מקשות גם לנקוט מדיניות אפקטיבית שתתמודד אתם.<sup>46</sup>

בכל חברה גדולה ומגוונת יש מידה של ניגודי עניינים בין פרטים לבין קבוצות. במקרים רבים, קווי מדיניות מרכזיים מיטיבים יותר עם חלק מן הציבור מאשר עם אחרים. הלכידות של חברה אזרחית ושל ציבור במדינה נובעת מן העובדה שישנה תחושה כי המדינה ומוסדותיה מספקים לציבור, על כל פרטיו וקבוצותיו, את צרכיו הבסיסיים – בין אם אינם אלא ההגנה מן "החיים הקצרים, הרעים והאכזריים" על פי תומאס הובס, ובין אם במשמעות רחבה יותר, הכוללת מענה טוב למשאלות של אנשים כמו: חירות, רווחה, וחיים בעלי משמעות. בדמוקרטיה, הצורה המקובלת להתגבר על מחלוקות ועל ניגודי אינטרסים בין פרטים לבין קבוצות היא ליצור הבחנה בין העמדות השונות לגופן לבין **מנגנוני קבלת ההחלטות במדינה**. בדמוקרטיה יש לגיטימיות לדעות השונות ולאינטרסים השונים, כמו גם לרצון של הקבוצות לקדם את האינטרסים שלהן; ואולם, ישנו צורך בהסכמה על מנגנונים של קבלת החלטות שהציבור מחויב להם ואשר יש בהם לאפשר לו לפעול בצורה מתואמת.

מנגנונים אלה נתפשים כמחייבים גם כאשר ההחלטות שמתקבלות באמצעותם פוגעות לעתים באינטרסים של קבוצה זו או אחרת. זאת מכיוון שלכולם יש אינטרס בחוסן של החברה ובלגיטימיות של מנגנוני קבלת ההחלטות שלה. על מנת להגן על זכויות של פרטים או מיעוטים אנחנו מצרפים למנגנון של הכרעת רוב מערכות של איזונים ובלמים, יחד עם אילוצים ערכיים כגון זכויות אדם. בנוסף, גם הדמוקרטיה עצמה מהווה ערך-על, הגובר על משאלות של חלקים בציבור לבטל אותה וליצור צורת משטר שאינה מבוססת על הסכמת הציבור הכפוף לה.

לפיכך, דמוקרטיה וזכויות אדם הם חלק מן הערובות המבניות, שמאפשרות למדינה להתגבר על מחלוקות בתוכה בשאלות של החיים הטובים ומשמעותם. יסודות אלה יכולים וצריכים להיות חלק מה'אני המאמין' של החברה, חלק ממטרת העל שלה. מנגנוני קבלת החלטות מוסכמים ואפקטיביים הם אכן חיוניים לפעולתה של מדינה מתוקנת. יחד עם זאת, לא ברור

<sup>46</sup> תיאור כללי זה הוא כמובן פשטני ומטעה. החברה היהודית בתקופת היישוב ובשנותיה הראשונות של המדינה אופיינה במחלוקות לא קלות. המחלוקות בין שמאל לימין ובין ההגנה לאצ"ל וללח"י היו חמורות. תופעות כמו הסזון והאלטלנה הן רק שיאים ביחסים מורכבים. בשנות המדינה הראשונות טבע בן גוריון את הסיסמה של "בלי חירות ובלוי מק"י", ששללה לגיטימיות מקבוצות חשובות ביישוב היהודי. למרות כל אלה, ההתגייסות המשותפת למטרות הציוניות והקמת המדינה הייתה חשובה יותר מאשר המחלוקות, עמוקות ככל שתהיינה. ניתן גם לציין כי מידה רבה של מחלוקת פנימית בקרב האוכלוסייה הפלסטינית הייתה מרכיב חשוב של חולשתם וחוסר היכולת שלהם להתמודד אפקטיבית, ברמה הצבאית, על מנת למנוע את הקמת המדינה.

שאלה לבדם יכולים להניב את תחושת השותפות הנדרשת על מנת לקיים חברה תוססת ופועלת, הרואה את המדינה כביתה, ומוכנה להשתתף בקבלת החלטות בה ובנטלים הנדרשים על מנת לקיים אותה ולדאוג לשגשוגה.

סוגייה זו חוזרת ועולה בדיונים של הפילוסופיה הפוליטית מאז ראשית החברה האנושית. בימינו היא מקבלת ביטוי של מחלוקות בין צורות שונות של ליברליות וקהילתיות ובדיון על היחסים בין גישה ליברלית ורפובליקנית לאזרחות. הצורה הרלוונטית ביותר לישראל היא הדיון בעתידה של מדינת הלאום ושל הלאומיות בכלל או השאלה של בניית חברה אזרחית לכידה בתנאים של רב קהילתיות. בעיות אלה מטרידות כיום חלקים גדולים בעולם המערבי אולם רק בישראל קיים הייחוד לפיו הרוב במדינה הוא קבוצה שרובה הגיע לארץ רק במאה השנים האחרונות, אך הוא חלק מעם שהשטח היה מדינתו העצמאית היחידה לפני אלפי שנים.

מה הופך קבוצות של פרטים או אזרחים לשותפים לדרך? עד כמה צריכה המדינה להיות רק מסגרת לפעולות הפרטים והקבוצות הרצוניות שבתוכה, ועד כמה היא צריכה להיות גם בית תרבותי ואזרחי לתושביה, לעסוק בבניית האומה שבתוכה? האם יכול להיות קיום יציב לחברה שהיא רק חברה אזרחית, כאשר אין לאזרחות הזו תכנים משותפים עמוקים יותר? מה קורה לחברה האזרחית כאשר היא מתקיימת לצידן של קבוצות זהות אתניות, תרבותיות, לאומיות ודתיות חזקות? מה צריכים ויכולים להיות דפוסי היחס במדינה אחת בין קבוצות זהות כאלה? האם נכון לכלול בין קבוצות הזהות האלה גם קבוצות של מגדר ומעמד? האם יכולה מדינה להתקיים כאשר היא נוקטת עמדה ניטרלית חזקה כלפי כל הזהויות האלה? האם התייחסות כזו אפשרית? רצויה?

ייתכן כי קשת התשובות האפשריות לשאלות אלה כוללת אפשרות של הפרטה מלאה של כל מרכיבי הזהות הלא אזרחיים ויצירת אומה שהיא רק אומה אזרחית, כך שהמדינה ניטרלית באופן מלא כלפי כל הזיקות הלא אזרחיות של תושביה ואזרחיה. אולם, בלי לנקוט עמדה בשאלה כללית זו, ברור שתשובה כזו אינה סבירה במציאות בישראל ובאזור כיום וכן בטווח הקצר והבינוני. תושבי ישראל, ברובם המכריע, יהודים וערבים, דתיים וחילונים במסגרת הדתות השונות, אינם רוצים לחיות במדינה המפריטה את מכלול הזיקות הלא אזרחיות.<sup>47</sup>

יותר מזה. אתגריה של מדינת ישראל אמנם כוללים גם מאפיינים כגון מידה סבירה של צדק חברתי, צמיחה וחירות, שהם אידיאלים היכולים להיות משותפים, בניסוחים מסוימים, לרוב ניכר מחלקי החברה בישראל, אבל יש ביניהם גם אתגרים המחייבים נקיטת עמדה שאיננה ניטרלית. כך לגבי ההכרעה לגבי אופיה של המדינה, לגבי הגישה אל הסכסוך המתמשך עם הפלסטינים, כך לגבי גישות של מודרנה מול דת ומסורת, וכך לגבי המחלוקת האידיאולוגית בין משטר חברתי כלכלי המבוסס על אחריות אישית וחירות לבין גישות הנותנות משקל גדול יותר לשיקולי רווחה, צדק חלוקתי ושוויון.

לכן, בישראל יכולת הפעולה מותנית בכך שניתן יהיה להגיע להסכמה רחבה בציבור הישראלי לא רק על כללי קבלת החלטות מוסכמים, אלא גם על **מטרות-על ארוכות טווח**. בחברה מגוונת ואף מקוטבת כמו החברה בישראל לא סביר ולא רצוי לשאוף להסכמה כללית על הסדרים ספציפיים. גם לא אפשרי ולא רצוי לשאוף למצב שבו כל קבוצות הציבור תראינה את המציאות ואת החיים הטובים בצורה דומה. יחד עם זה, מטרת-על המוסכמת על חלק גדול מן הציבור חיונית על מנת לאפשר לכידות חברתית שתאפשר התקדמות אפקטיבית לקראתה, אף אם מרכיב זה או אחר של המטרה זר או אף מנוגד להעדפות של מיעוט מסוים בציבור. זאת מאחר שגישה אחרת עלולה להביא את המערכת הפוליטית לשיתוק או

<sup>47</sup> לכן חזון של מדינה אחת בין הים לנהר הוא חזון של הגמוניה של אחת מן הקבוצות, או חזון של אוטונומיה קבוצתית רחבה. אוטונומיה כזו פעלה בישראל לפני 1948 תחת השלטון הבריטי. לא ברור איך היא תתפקד ללא שליט "חיצוני".

ההיסוס, העלולים למנוע התקדמות של המדינה למימוש כל מטרותיה ויעדיה, לרבות אלה החיוניים לרווחת האוכלוסייה כולה, כולל המיעוט בו מדובר. את ההגנה הנדרשת על המיעוט אנחנו מממשים באמצעות הגנה מרבית על זכויות האדם ועל עקרונות הדמוקרטיה.

חברה שיש בה מחלוקות עמוקות המאיימות לשבש את יכולתה לפעול ולתת מענה אפקטיבי לאתגרים הניצבים בפניה צריכה לכן לבחון היטב את מצבה. מוצא טוב יהיה אם נגלה כי למרות המחלוקות העמוקות ישנה הסכמה מספקת של השדרה המרכזית על סדר היום הציבורי הנחוץ ועל כללי קבלת ההחלטות הראויים, וכי אלה עומדים באילוצים של דמוקרטיה ושל זכויות האדם. במקרה כזה צריך להבטיח כי כוחות אלה יוכלו לממש מדיניות משותפת ולא יתנו לכוחות הקצה להטיל עליה וטו.<sup>48</sup> אם יתברר כי המחלוקות עמוקות מכדי לאפשר צעדים מעין אלה, ייתכן כי לא יהיה מנוס מלבחון מחדש את יכולת הקיום וההישרדות של היחידה הפוליטית עצמה. התמונה כמובן נהיית מורכבת יותר אם המחלוקות "חותכות" את הציבורים במדינה כך שיש רוב ברור לקווי מדיניות מסוימים בהרכב פוליטי אחד, אולם אותו הרכב איננו מסוגל להגיע למשל לתפיסה כלכלית מוסכמת.<sup>49</sup> מצב זה פירושו שיש קבוצות שבנושאים מסוימים הן משתייכות למרכז ואילו באחרים הן משתייכות לשוליים. מצב בעייתי נוסף הוא שיתוק הנגרם כתוצאה מקיומם של שני גושים גדולים, כך שכל אחר אינו יכול לקדם את מטרותיו, אבל יכול להצר אפקטיבית את צעדיו של הגוש היריב. כך או כך – אי אפשר לקדם באותה חברה מדיניות נחושה באף כיוון.<sup>50</sup>

**הנחת היסוד שלי בחיבור הזה היא כי במדינת ישראל ניתן למצוא מכנה משותף בדמות מטרות-על, שתאפשר פעילות המקיימת איזון נכון בין לכידות והכרה בריבוי עמדות וגישות. מטרות-על מוסכמת זו היא רחבה ומכילה דיה על מנת לפרנס המשך קיום ושגשוג של מדינה ושל חברה תוך כדי הכלה של קבוצות מיעוט, למרות שמרכיבים מסוימים של מטרות-העל מנוגדות לעמדתן. יכולת ההכלה של קבוצות המיעוט האלה מבוססת על כך שמטרות-העל בשלמותה אכן חיונית ליכולת של המדינה לספק אף להן מאפיינים של רווחה ושגשוג החשובים להן. מוצדק ונכון שישראל תשמור במטרות-העל שלה מרכיב של ייחוד יהודי. יחד עם זה, המדינה חייבת לפעול, ברמת ההצהרות והמעשה, לחיזוק הזהות האזרחית המשותפת של כל תושביה ולביסוס תחושת השייכות שלהם למפעל המדינה. המדינה תכיר בריבוי הזהויות הלא אזרחיות של תושביה, אולם חלק ניכר מהפעילות הקבוצתית הזאת יהיה ברמה של פעילות פרטית ורצונית. כך לגבי לא יהודים בישראל וכך גם לגבי ארגונים ותנועות שעיסוקם העיקרי ברווחת היהודים, היהדות והעם היהודי. הצלחת המהלך הזה תלויה לא רק בעקיבות הלוגית שלו, אלא גם**

<sup>48</sup> אצל חלק מן החילונים בישראל ישנה תחושה כי החרדים עושים שימוש "סחטני" בכוחם הפוליטי ובעובדה שהם לעתים קרובות לשון המאזניים בהרכבת ממשלה ומסכלים פעילות נחושה הן בנושאים כלכליים (כגון ביטול או צמצום מסיבי של קצבאות הילדים) והן בנושאים תרבותיים וזהותיים (כגון, למשל, הנהגת נישואין אזרחיים). לעומת זאת, חלק מן החרדים והדתיים סבורים כי החילונים הם כוחניים ודורסניים וחסרי רגישות, וכי הם מתנגדים לדברים יהודיים או דתיים מתוך שנאה עצמית ומפעילים הסדרים שכל מטרתם היא "כפייה חילונית". אלא שחילונים מציגים את החרדים ככוח קצה בעוד החרדים אינם יכולים לעשות כך בקלות. "שינוי", בגישה האנטי-חרדית לה, היוותה כר נוח יותר להתנגחות. המתח היהודי-ערבי קשה יותר מפני שיש המציגים את הערבים כולם כקבוצת קצה שמוותר לא להתחשב בדעתה. מצד שני, ההתנגדות העקבית של כל חברי הכנסת הערבים להסכים – ולו בשתיקה – להגדרת המדינה כיהודית אכן נתפשת כיוצרת מצב לא בריא ובלתי יציב שבו הם יוכלו כמיעוט למנוע מהרוב הגדרה כזאת. הדברים עלו בצורה דרמטית בדיונים על החוקה, לגבי שני המגזרים.

<sup>49</sup> דוגמה דרמטית למצב זה היה בממשלת שרון החל משנת 2003. בשלב הראשון הייתה לשרון ממשלת ימין שהסכימה לא להתקדם בנושא המדיני ולקיים מדיניות כלכלית "ימנית", שדרשה רפורמה חריפה בכיוון הניאו-ליברלי. הדבר הושג על ידי אי ההכללה של החרדים ושל מפלגת העבודה בממשלה. שיתוף שינוי והמפד"ל באותה ממשלה התאפשר כי הן הספיקו להניב הסכמה בעניין מעמד אישי) כאשר ההתנתקות הפכה חלק מרכזי מן המדיניות של שרון, פורקה הממשלה הכלכלית והוקמה ממשלה שהייתה בה הסכמה לגבי התקדמות מדינית, אולם לא יכלה להמשיך לתפקד כממשלה בשל ניגודי עניינים לגבי המדיניות הכלכלית מבפנים, בעיקר לאחר בחירתו של עמיר פרץ ליו"ר מפלגת העבודה. ממשלת ההתנתקות גם לא יכלה לספק הסכמה בענייני מעמד אישי בשל אבדן העניין בהסכמה כזו מצד הדתיים.

<sup>50</sup> זה היה המצב בישראל בתקופת ממשלות האחדות. הוא היה קיים במידה מסוימת גם בתקופות של ממשלה צרה משום שהמפלגות הגדולות לא העזו לנכר לגמרי את החרדים או את הערבים (בהתאמה) מתוך ידיעה שהם עלולים להזדקק להם בעתיד להרכבת הממשלה. בנושא זה אין סימטריה בין ערבים וחרדים, שכן הנכונות להסתמך על האחרונים בעניינים מדיניים גדולה מאשר הנכונות להסתמך לצורך כך על תמיכת המפלגות הערביות.

– ובעיקר – ברצון וביכולת של מוסדות המדינה והקבוצות האזרחיות השונות לממש בצורה סבירה את האיזון הזה.

## 2. מטרת-על לישראל

אמרנו כי מטרת-על חיונית ליכולת של ישראל להתמודד עם אתגריה, וכי היא נדרשת במיוחד בשל מצב המחלוקת. מצד שני, בתנאי מחלוקת, ברור כי כל ניסוח של מטרת-על ייתקל בהתנגדות ובטענות נגד. מבחנה של ההצעה הוא בכך שהיא אכן משקפת, בפועל, בסיס הסכמה רחב דיו בחברה, היכול להבטיח, לכל הקבוצות החשובות באוכלוסייה, חיים ורמת רווחה טובים יותר מאשר מטרות-על חלופיות או מצב של העדר מטרת-על משותפת. בסיס ההסכמה הזה צריך להפוך את מטרת העל לכוח היוצר אצל בני החברה תחושה של שותפות במפעל ותחושה כי חשוב גם להם שהמפעל הזה יצליח. אידיאלית, מטרת העל צריכה לסייע בגיבוש נכונות או נטייה אצל בני החברה להשתתף בצורה בונה בחיי החברה והמדינה שהם חיים בה. יתירה מזו, בסיס ההסכמה אינו צריך לשקף רק תמיכה של רוב גדול דיו בציבור – הוא צריך גם להיות ניתן להצדקה. זאת מאחר שבסיס כוחה של החברה, לטווח ארוך, אינו יכול להיות מבוסס רק על כוח אלא בעיקר על קבלה והסכמה של הציבור החי במדינה.<sup>51</sup> מטרת העל עשויה להיות דומה, גם מבחינת תפקידיה, לשאלת הגדרת אופייה של המדינה בחוקה. מאפייני הזהות הופכים למרכיבים של מטרת-העל מפני שהמדינה רוצה לשמר אותם ולפתח אותם. לעתים היא כלולה במסמכים מכוננים אחרים. בישראל יש אלמנטים של מטרה כזו הכלולים בהכרזה על הקמת המדינה.<sup>52</sup>

נראה לי שמטרת העל של ישראל, העשויה ליהנות מתמיכה כזו, צריכה לכלול את המרכיבים הבאים:

**מדינת ישראל היא המדינה שבה ממש העם היהודי הגדרה עצמית לאומית. ישראל היא דמוקרטיה שוחרת חופש, המגנה על זכויות האדם של כל תושביה, שואפת לקיים צדק חברתי בתוכה ולחיות בשלום עם שכניה. ישראל מכירה בזהויות הלא אזרחיות של תושביה, ושואפת לקיים רמה גבוהה של חינוך, מדע וטכנולוגיה.**<sup>53 54</sup>

<sup>51</sup> זה ודאי נכון בדמוקרטיה, הבנויה על הסכמה כמקור הלגיטימיות של השלטון. אולם זה נכון, בצורות עקיפות יותר, בכל מדינה ובכל שיטת משפט. ניתן לשלוט בציבור בעזרת כוח או טרור לתקופה מסוימת, וזו יכולה להיות ארוכה. אך בסופו של דבר אין שלטון יציב ללא בסיס של הסכמה רחבה, ובוודאי אין חברה צומחת ומשגשגת כשאינן בה מידה של חירות אישית.  
<sup>52</sup> ניסוח מפורט של מטרת-על של מדינת ישראל נוסחה על ידי קבוצת יהודים ישראלים באמנת כינרת, 18 באוקטובר 2001. כמו מסמכים רבים מסוג זה, אמנת כינרת עוסקת באידיאלים מדיניים וחברתיים אך אינה מדגישה את התשתית הכלכלית והפיזית ואת רמת החינוך והבריאות, כמו גם את השילוב במשק ואת השגשוג הכלכלי. לנוסח 'אמנת כינרת' ראו בדרומי, **שבת אחים: יחסי חילונים-דתיים: עמדות, הצעות, אמנות** (2005).

<sup>53</sup> אינני כוללת בין מרכיבי האידיאל הזה את המערביות. כמו חלק גדול מביטויי המפתח כאן, גם "מערביות" היא ביטוי עמום. מערביות היא עניין תרבותי ועומדת מול מזרחיות. מערביות היא גם אוריינטציה פוליטית. נראה לי שישיראל אינה בהכרח מערבית באף אחד ממונחים אלה. המערב הוא בעיקרו נוצרי. היסטורית, הנצרות (או התרבות היהודו-נוצרית) אכן בנתה את המדע, התיעוש וההשכלה כפי שאנחנו מכירים אותם כיום. אבל בעולם של המחר ייתכן מאוד כי נראה מדינות מפותחות ביותר שאינן מערביות באף אחד מן המונחים האלה. ישראל, הן גיאוגרפית והן דמוגרפית, היא מדינה מעורבת ואני סבורה כי יסוד זה הוא מקור עוצמה וכוח עבורה. ודאי שלא יהיה זה חכם להגדיר את מטרת העל המשותפת של ישראל כ"מערביות". לאחרונה מתרבים אלה המוסיפים לישראל הגדרת זהות תרבותית משייכת של "ים-תיכונית". ישראל היא אכן חלק מאגן הים התיכון ויש בינה ובין מדינות אלה יסוד משותף. מצד שני, לא ברור כי עבור המדינות האחרות של הים התיכון השתייכות זו היא המרכזית. נראה כי מדינות אירופה הים תיכוניות מעדיפות את ההשתייכות שלהן לאירופה על פני ההשתייכות לאגן הים התיכון. לכן לא ברור כי להשתייכות הים-תיכונית יש מספיק משמעות מדינית, מוסדית או תרבותית. יש כאלה הסבורים כי ישראל אינה יכולה להרשות לעצמה לאבד את יסוד המערביות וכי אין מחויבות של ממש למדע ולאמת בלי המסורת המערבית. אינני בטוחה בכך. ההיסטוריה מלמדת על הישגים מדעיים מופלאים של תור הזהב של האסלאם וגם בסין. אבל נראה לי כי העמדה של ישראל על מערביות אינה קבילה מפני שהגדרה זו תשאיר מחוץ למערכת הזהות האזרחית חלקים גדולים מדי של הציבור החפצים להגן



## אפרט כאן מעט, וארחיב בפרק הבא:

**מדינת ישראל היא מדינה יהודית**<sup>55</sup>: היינו מדינה שבה ממש העם היהודי את זכותו להגדרה עצמית מדינית. עם גילויי יהודיותה של המדינה נמנות העובדות שהמדינה מתנהלת בשפה העברית, שהיא מאפשרת שבות ליהודים מכל רחבי העולם ושהיא מהווה מוקד לתרבות וליצירה עברית וביטוי לאומי יהודי. יהודיותה של המדינה פירושה כי אין מתח בין חייו התרבותיים של יהודי במדינה לבין התרבות הציבורית בה.

**מדינת ישראל היא מדינה דמוקרטית וחופשית**: מקור כוחו של השלטון הוא הסכמת האזרחים, על בסיס שוויון אזרחי. המדינה מכירה בזכויות תושביה לחופש ביטוי והתארגנות. היא אינה דמוקרטיה "עממית" חד מפלגתית, ומקיימת ריבוי מפלגות וחילופי שלטון. **מדינת ישראל מגנה על זכויות האדם**: ראוי לציין עניין זה במפורש למרות שאין בו רבותא. כל מדינה חייבת בהגנה על זכויות יסוד של אזרחיה ותושביה.

מדינת ישראל היא **מדינה מפותחת**: ישראל חותרת להיות מהמדינות הבולטות בעולם המערבי מבחינה מדעית, טכנולוגית, כלכלית ותרבותית.

**מדינת ישראל שואפת לקיים צדק חברתי**: יש בה מחויבות יסודית לסולידריות אנושית, והיא מקיימת מדינת רווחה שלא משאירה את החלשים מאחור כפרטים או כקבוצות ומספקת להם רשת ביטחון לקיום בסיסי בכבוד.

**מדינה השואפת לחיות בשלום עם שכניה**: הצבת השלום כיעד אסטרטגי וערכי של מדינת ישראל.

ניתן להעלות טענות שונות כנגד אימוץ מטרת-העל בכלל או לגבי תכניה ומרכיביה. חלקן התנגדויות ישירות למרכיב אחד או יותר של מטרת-העל, הכופרות במטרת העל הכוללת אותו. כך הדבר באופן בולט לגבי חלק מן הציבור הערבי בישראל, שאינו רוצה לחיות במדינה המגדירה עצמה והפועלת כמדינת הלאום של העם היהודי. התנגדות זו טבעית ומובנת, בעיקר על רקע הסכסוך הבלתי פתור עם הפלסטינים שאינם אזרחי ישראל. ואכן יש כאלה הסבורים כי הבנה זו צריכה להביא להוצאת המרכיב הזה ממטרת-העל של המדינה. כך בוודאי בחוקה או במסמכים רשמיים של המדינה, וכך לגבי כל מדיניות המקדמת את התפיסה של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי. יש גם קבוצות המתנגדות לאידיאל של ישראל כחברה מפותחת ופתוחה והן מעדיפות גישות מסורתיות ודתיות יותר. על אף שיש הסתייגויות גם ממרכיבים אחרים במטרת העל (יש קבוצות החוששות מהמגמה להגדיר את

על מורשתם המזרחית בלי לכרוך אותה בהכרח בהתנגדות למודרנה או למדע. (כך, למשל, חלק ניכר מן החרדים אינם 'מזרחיים'. ויש בישראל אנשים ממוצא מזרחי שהם בחזית המדע והאקדמיה). אשוב לנושאים אלה בהמשך.  
<sup>54</sup> אינני כוללת במטרת העל גם את היותה של ישראל מדינה ליברלית שכן אני סבורה כי אין הסכמה כללית על מרכיב זה של האידיאל. אני עצמי רוצה שישראל תהיה גם מדינה ליברלית ושמה על כך שרבים מהסדרה עומדים בדרישה זו. אולם בתנאים הנוכחיים אני סבורה כי הכללת יסוד זה במטרת העל תהיה מנכרת מדי לגבי חלקים גדולים מדי בציבור. על היחסים בין דמוקרטיה וליברליות ראו למשל במרמור, ביקורת שיפוטית בישראל (תשנ"ז). אני מתכוונת כאן לליברליזם "מקיף" זאת אומרת לליברליזם כתורה של מוסר פוליטי ולא רק ל"ליברליזם פוליטי" במשנתו של ג'ון רולס או אחרים. אני עצמי עושה את ההבחנה ומפרשת אותה בהקדמה שלי לאמנת גביון-מדן. יש ספרות עצומה העוסקת ביחס בין ליברליזם כהשקפת עולם מדינית לבין ליברליזם פוליטי.

<sup>55</sup> מרכיב זה של מטרת העל נכון בעיניי על סמך הנתונים בהווה. הוא נגזר מהמרכזיות שאני נותנת להגדרה עצמית אפקטיבית של יהודים ב(חלק מ)ארץ ישראל. בתנאים כיום נראה לי כי אין סיכוי להגדרה עצמית כזו ללא מדינת לאום ליהודים. אם תנאים אלה ישתנו וניתן יהיה להבטיח הגדרה עצמית ליהודים באופן תת-מדינתי, או אם לא יתקיימו תנאים שיאפשרו המשך קיומה של מדינת לאום יהודית ב(חלק מ)ארץ ישראל – אבחן מחדש מרכיב זה של מטרת העל לישראל. וראו דיון בהמשך.

ישראל כמדינה מודרנית, למשל), העובדה כי התנגדות נחרצת קיימת רק למרכיב אחד תומכת בתפיסה שמטרת העל אכן עשויה לספק לחברה הישראלית גורם זהותי מלכד.

טענה שכיחה יותר גורסת כי כל המרכיבים האלה ראויים, באופן עקרוני, אך יש ביניהם סתירות פנימיות. מכיוון שכך, האידיאל המורכב הזה הוא מטעה ואינו אפשרי אף ברמה העקרונית. לכן חייבת ישראל לבחור בין יסודות שאינם מתיישבים ולהוציא ממטרת העל שלה אחד מהם; לכל הפחות עליה לקבוע מראש ובבהירות מה יקרה במקרה של התנגשות ממשית ביניהם. כך לגבי ההתנגשות בין מדינת לאום של העם היהודי למדינה המחויבת לשוויון בין כל תושביה; כך לגבי ההתנגשות בין מדינה מפותחת ומתקדמת, הבנויה על כלכלה חופשית, לבין המחויבות לסולידריות חברתית ולצדק חברתי; כך לגבי מתחים פנימיים בלתי ניתנים לגישור בין דת (או לפחות תפיסות מסוימות של דת) לבין דמוקרטיה או חברה פתוחה. ישנם הטוענים כי הקפיטליזם סותר גם את המחויבות לכבוד לכל התרבויות, למשל אלה המתנגדות למודרנה ולהשתתפות פעילה של כל הציבור בחיי הכלכלה והמשק.

טענה מסוג אחר היא כי גם אם ניתן להחזיק באידיאל המורכב הזה על כל חלקיו, ההחלטות המשמעותיות נוגעות לתרגום של האידיאל המורכב הזה למדיניות ממשית. חוסר היכולת לפעול בצורה עקיבה יכול לנבוע לא רק ממחלוקות לגבי מרכיבי האידיאל וההתיישבות ביניהם, אלא ממחלוקות לגבי האופן שבו נכון לשקלל ביניהם ולתת לכל אחד מהם מקום ראוי במכלול. מטעם זה, הרושם הנוצר כאילו מטרת-העל משפרת את יכולת התפקוד של המדינה מוטעה, שכן היא רק מטשטשת את המחלוקות שתגרומנה לשתוק כאשר תתעוררנה. לפי גישה זו, מטרת העל אינה משפרת באמת את המצב.

ניתן להדגים טענה זו לגבי כל אחד ממרכיבי מטרת העל. בשל מרכזיות הסכסוך בין ישראל לפלסטינים, קל לראות שאכן ההכרזה כי ישראל שואפת שלום אינה פועלת בצורה ממשית לחיזוק הלכידות החברתית או ליכולת הפעולה של הממשלה. ישראל הלוא מכריזה שהיא שואפת שלום משך כל שנות קיומה. אין גם ספק כי התמשכות הסכסוך עם העולם הערבי, ובעיקר עם הפלסטינים, הוא אחד מן היסודות החשובים של תחושת הדאגה לעתיד המדינה ומרכיב חשוב במחלוקות המחלישות אותה. אלא שיש הסבורים בישראל כי אי אפשר להגיע לשלום עם השכנים, שכן הם אינם מעוניינים בשלום כלל, או לפחות לא בשלום בתנאים המוצדקים הקבילים על ישראל. אחרים סבורים כי הפלסטינים מייחלים לשלום וכי רק ישראל היא הגורמת להתמשכות הסכסוך. בתווך קיימות גישות שונות לגבי ההיתכנות של שלום באזור ושל האחריות של ישראל לכך ששלום כזה לא הושג עדיין. בנוסף למחלוקת התיאורית הזאת ובקשור אליה, ישנן מחלוקות נורמטיביות על מה ראוי שישראל תעשה בנושא הסכסוך המתמשך עם הפלסטינים.<sup>56</sup> על רקע זה – האם האמירה כי ישראל שואפת לשלום משמעותית בכלל? האם היא אכן מקדמת לכידות בישראל או שהיא רק נראית כמו רצון לצרף למדינה תארים מחניפים?

טענות דומות ניתן להעלות לגבי ההשלכות של מטרת העל על הסוגיות הקשות ביותר במדינה, כגון היחס הנכון של ישראל לאזרחיה ולתושביה הערבים, ולגבי הטיפול הנכון בריבוי הגישות בציבור היהודי לדמות המדינה ומטרותיה, בעיקר לגבי היחס בין ההלכה למדינה; הדבר נכון גם לגבי היחס בין ההגדרה העצמית היהודית, המסורת היהודית לבין הדמוקרטיה של המדינה.

התוצאה המצטברת של טענות אלה היא כי יש פה רק "תרגיל". ניסוח של מטרת-על וניתוח מרכיביה לא יסייע להתגבר על תחושת חוסר הנחת או חוסר היעילות שמטרידים את אלה

<sup>56</sup> לדוגמה לקשת הגישות האפשריות ראו אצל שביט, *חלוקת הארץ* (2005) ובחיבור של הלר והוליס, *ישראל והפלסטינים: חלופות מדיניות לישראל* (2005).

הדואגים לסיכויי ישראל. יש פה יצירת רושם מטעה של לכידות ושל הסכמה, שיתפזר מיד כאשר ניגש לשאלות של מדיניות.<sup>57</sup>

אכן, מטרת העל אינה יכולה ואינה אמורה לספק, לבדה, מתכון יעיל לטיפול במחלוקות על תוכנם של קווי מדיניות ושל הסדרים פוליטיים. אלה צריכים להיפתר באמצעות מנגנונים מוסכמים לקבלת החלטות. אולם איני מקבלת שהניסוח של מטרת העל והבהרת מרכיביה אינו חשוב. **זאת מאחר שחלק חשוב מחוסר היכולת לפעול בצורה מתואמת ומוסכמת קשור לא למחלוקות הפרטניות, אלא לתחושה של בלבול לגבי ההסכמות המרכזיות ולגבי הצדקתן.** הריבוי הקיים והחשוב של מחלוקות פרטניות מחזק נטייה בציבוריות הישראלית לטשטש את העובדה כי אכן יש הסכמה רחבה על האידיאל המורכב הזה, וכי להסכמה הזו יש משמעויות מעשיות חשובות.

הבלבול קיים לגבי כל היסודות, אבל הוא בולט הן לגבי הייחוד היהודי של המדינה והן לגבי מחויבותה לדמוקרטיה ולזכויות האדם. לעתים יש הרושם שהציבור אכן אינו בטוח עוד שמוצדק שישראל תשמר את התנאים הנדרשים על מנת שתתקיים בה הגדרה עצמית אפקטיבית ליהודים, ולעתים יש רושם שאנשים סבורים כי בשם הביטחון או אינטרסים אחרים מותר למדינה לפגוע בזכויות הפרט או הקבוצה של אחרים. שתי התופעות האלה קשורות זו בזו. חולשת המחויבות לזכויות האדם והדמוקרטיה מתגלה בדרך כלל כאשר גדלה תחושת האיום על היכולת להמשיך לקיים בישראל הגדרה עצמית יהודית – ולהפך.

מטרת העל מדגישה עוד נקודה חשובה: חלק גדול מן המחלוקות על הסדרים ספציפיים אינו מחלוקות בין מרכיבי מטרת העל ומטרות אחרות, משניות יותר. חלק מן המחלוקות פנימיות למרכיבי מטרת העל עצמם. אם יש מתח בין היהודיות של המדינה לבין הדמוקרטיה, או בין הדמוקרטיה לבין זכויות האדם, אין זה מתח בין "טובים" ל"רעים" אלא בין חלקי מחויבות של ה"טובים", של כולנו. כך גם לגבי מתחים בין קבוצות לבין שגשוג.

חברות ומדינות אינן צריכות לאפשר למיעוטים, גם אם הם גדולים, לסכל את יכולתן לפעול. לבני המיעוטים יש זכויות פרט וזכויות קיבוציות שחשוב לשמור עליהן. אבל חיוני לא לתת למיעוט לטשטש את ההסכמה הרחבה על מטרת העל, שכן טשטוש כזה עלול לפגוע ביכולת של המדינה כולה לאתר יעדים ולפעול להשגתם. חולשת המדינה בדרך כלל תפגע גם במיעוטים החיים בה. לעתים, הפגיעה בהם גדולה אף יותר מן הפגיעה ברוב. אקדים את המאוחר ואומר כי אם ניקח ממדינת ישראל ומן החברה הישראלית את היסוד של הגדרה עצמית יהודית ושל הרצון ליצור כאן חברה פתוחה, מתקדמת ומשגשגת, ניטול מחלק גדול מהציבור כאן את הטעמים העיקריים לכך שהוא רואה את הארץ הזאת כביתו וכמקום שבו הוא רוצה לגדל את ילדיו. יתרה מזו: רווחת כל הקבוצות, בכללן קבוצות המיעוטים, תלויה ביציבות ובאפקטיביות של המדינה וביכולת שלה לספק שלום וקידמה לכל תושביה. יכולת זו מחייבת לעתים לשמור על לכידות ויכולת פעולה גם במחיר של דחיית חלק מההשאיפות של מיעוטים, אלה שאינן מתיישבות עם יכולת פעולה כזאת – כל עוד נשמרות זכויותיהם. המצב נהיה מורכב עוד יותר אם יחסי רוב-מיעוט עצמם אינם יציבים, ואם המיעוטים רואים את עצמם כמי שיכולים וראויים להיות רוב. במצב כזה, לא זו בלבד שהרוב אינו צריך לאפשר למיעוטים לסכל את יכולתו לפעול, אלא שטבעי ולגיטימי מצידו גם לפעול בצורה שתצמצם את הסכנה שקבוצות מיעוט אתני או לאומי או דתי של היום תהפוכנה לרוב (כל עוד הדבר אינו פוגע בזכויות יסוד של בני קבוצות המיעוט).

סכנה דומה טמונה באי-ההבחנה בין מחלוקות בציבור על דרכי המימוש והיישום של האידיאל המורכב לבין מחלוקות יסוד לגבי האידיאל עצמו. לגבי האידיאל עצמו יש צורך להכריע, על

<sup>57</sup> ואכן, זו הייתה אחת הביקורות המקובלות לגבי המפעל של אמנת כינרת. בפועל, האמנה אכן לא הניבה את הפירות המקווים. ייתכן כי הבעיה הייתה שהאמנה לא עסקה במבנה מנגנוני קבלת ההחלטות שהם הכרחיים על מנת שהסכמות כאלה אכן תצלחנה. בנוסף, ייתכן שמחברי האמנה לא היו מוכנים לעשות צעדים נוספים שיבטאו הסכמות ממשיות יותר, כפי שנעשה למשל בעניין יחסי דתיים וחילוניים באמנת גביון-מדן.

מנת למנוע את ריסוק הזהות הקיבוצית של המדינה. לגבי דרכי המימוש של האידיאל יהיה תמיד ויכוח לגיטימי. ההתקדמות של החברה בנויה על משא ומתן מתמשך בנושאים אלה. את ההכרעות לגבי דרך המימוש צריך לקבל בדרך של משא ומתן בין חלקי הציבור, ובדרך של הכרעה באמצעות כללי משחק מוסכמים, כגון בחירות ועקרונות הכרעה.

בנוסף, חיוני להתבונן במציאות המורכבת של חיי המדינה והחברה בצורה מפוכחת. משזיהינו מטרות על והכרענו כי הן חיוניות ומוצדקות, אסור לתת לתקינות פוליטית להביא אותנו שלא לבחון בצורה גלויה וברורה את התהליכים והעובדות הרלוונטיים להחלטה לגבי קווי מדיניות הנגזרים מהן. יכולת הפעולה של המדינה (כמו של כל פרט וכל גוף) תלויה ביכולת לזהות יעדים ולפעול לקראתם, כך שהחלטות מדיניות מקומיות נגזרות ומקבלות תוקף מראייה ארוכת טווח של תהליכים. חיוני כמובן לא לתת לגישה אינסטרומנטלית להביא אותנו להתעלם מערכי יסוד, המעמידים אילוצים נורמטיביים על פעולות המדינה. לכן האילוצים האלה נכללים כחלק מובנה מן האידיאל המורכב, אבל אסור שאלו יביאו אותנו "למחוק" על הסף התייחסות לתופעות חברתיות משמעותיות בשם "ניטרליות" או "עיוורון צבעים" המוכתב כביכול על ידי ערכים מסוימים.<sup>58</sup>

מטרת העל המורכבת מסייעת לנו לזכור כי האילוצים על פעולתנו פנימיים לדמותנו, אבל גם שלעיתים יש צורך לפעול לקידום מרכיבים של מטרת העל, למרות שאנחנו יודעים שחלק מהציבור אינו מקבל אותם. ידיעה זו צריכה להשפיע על האופן שבו נשקול את צעדינו ונקדם את מטרותינו. חשוב לחפש דרכים לצמצום הפגיעה באינטרסים של קבוצה אחת כתוצאה ממדיניות המקדמת אינטרסים של קבוצה אחרת. חשוב גם להבין כי אנחנו דורשים מקבוצה אחת לשלם מחיר בעניין לגיטימי החשוב לה על מנת לאפשר למדינה לקדם יעדים מסוימים. אבל אם קידום המדיניות הזו מוצדק – לא צריך לתת למחיר הזה לשתק את יכולתנו לבצע את הדבר. ההתחשבות במי שנפגע מן המדיניות היא חלק מן הבדיקה האם קידום המדיניות מוצדק. יחד עם זאת, לא כל פגיעה באינטרס של יחיד או של קבוצה מצדיקה הימנעות מן המדיניות שזו היא תוצאתה. יש לבחון גם את התוצאות של הימנעות מנקיטת המדיניות האמורה.

כאמור, מטרת העל לבדה אינה אמורה ואינה יכולה להביא לבדה הכרעה לגבי הסדרים ספציפיים. היא אמורה רק לכוון אותנו ולאפשר לנו גזירה של צעדינו ממטרת-על מפורשת, כך שפשר הצעדים שאנו נוקטים בהם נהיה ברור יותר. בכל טיפוס המחלוקת, ובעיקר באלה הנוגעים למחלוקות פנימיות בתוך מטרת-על מוסכמת, חיוני להבחין בין השאלה **מה הן התשובות הנכונות** לשאלות המתעוררות (השאלה המהותית) לבין השאלה **מי אמור (ואיך אמורים) להכריע בשאלות כאלה** (שאלת הסמכות או זהות המחליט וטיב מנגנון קבלת ההחלטה). החשש לאבדן יכולת פעולה קשור בעיקר לאי בהירות או לחולשה במנגנונים האמורים להכריע בשאלות אלה. הנחת המוצא שלנו היא כי יש מחלוקות עמוקות לגבי התשובות המהותיות – הן לגבי משקלן היחסי בתוך מטרת העל והן לגבי האמצעים וההיתכנות של דרכים שונות לקידום המטרות והמשתמע מהן. כאמור, בתנאים כאלה חיוני שתהיה הסכמה, מסדר שני, על איך ניתן לדון בשאלות אלה ולהכריע בהן, לפחות בנקודת זמן נתונה, מתוך ידיעה כי בנושאים כאלה יש צורך מתמיד לעשות הערכות מתחדשות ולהתאים לפיהן את הפעולה. שוב, דווקא בתנאים של מחלוקות עמוקות חיוני כי מנגנוני קבלת ההחלטות יהיו כאלה שיוכלו לתת הכשר להחלטות גם כאשר הן נראות כשגויות או אף מסוכנות בעיני חלק מן הציבור.

<sup>58</sup> אחד מעזורי המחקר העיר כאן כי לדעתו אין בחברה הישראלית בעיה של "תקינות פוליטית" מסוג זה. אני חולקת עליו. איש אינו מעז לבקש בחינה מחדש של חוק השבות במטרה לצמצם את הזכאים לעלות ארצה מכוחו ואת המיידיות והאוטומטיות של רכישת המעמד על פי החוק. בדומה, רבים טוענים כי כל התעניינות בגודל ובהרכב של אוכלוסיות, ובעיקר של האוכלוסייה הערבית, בישראל הוא "גזענות". בשני המקרים, יש לפנינו מקרה של תקינות פוליטית המכבידה על היכולת לאמץ מדיניות מושכלת ומוצדקת.

בצד העדר בהירות לגבי מטרת העל, יש בישראל כמה מחלוקות לא פתורות לגבי כללי המשחק הדמוקרטי ומנגנוני קבלת ההחלטות. ראשית, ישנה תחושה חזקה כי אין בישראל מנגנונים המבטיחים משילות או איכות של נבחרי הציבור העיקריים. שני אלה הם תוצאה של שיטת הבחירות בישראל כפי שהתפתחה בשנים האחרונות. השיטה היחסית בצירוף אחוז חסימה נמוך יחסית יוצרים משטר רב מפלגתי המקשה על יצירת קואליציות אפקטיביות; במקביל, שיטות הבחירות הפנימיות במפלגות מעודדות השחתה של השלטון וירידה באיכות הנבחרים.<sup>59</sup> בנוסף, יש מחלוקות לגבי חלוקת סמכות ההכרעה בין הממשלה לבין הכנסת, אך בעיקר לגבי חלוקת סמכות ההכרעה בין המוסדות הנבחרים ובית המשפט מצד אחד, לבין המוסדות הנבחרים כולם ופרשנויות של ההלכה הדתית מצד שני. בעוד שנראה לי כי יש הסכמה רחבה לכך שאין בכוחן של ההלכה הדתית ופרשנותה לגבור על ההחלטות המוסמכות של המדינה, ישנה עמימות גדולה ואף מתח רב בדיון הציבורי לגבי יחסי הכוחות הנכונים לעניין סמכות ההכרעה בין המוסדות הנבחרים לבין בית המשפט. עמימות זו גוברת בשל המצב המשפטי הבלתי ברור אחרי "המהפכה החוקתית" של 1992.<sup>60</sup>

לא אעסוק באלה ישירות בחיבור זה, אולם יש כמובן קשר הדוק בין היכולת לממש את יתרונות מטרת העל לבין ההסכמה על מנגנוני קבלת ההחלטות. חוסנם של המנגנונים אוצל גם על היכולת להגן על הדמוקרטיה ועל זכויות האדם. לכן בהמשך הדיון אטפל הן בניתוח מרכיבי מטרת העל והיחסים ביניהם והן בהיבטים מרכזיים של מנגנוני קבלת ההחלטות והסוגיות המוסדיות והמשטריות הכרוכות בהם.

### 3. מטרת העל, כללי משחק ופעולה מדינית בתנאי אי ודאות

כאמור, אידיאליים, בעיקר כאשר הם מנוסחים ברמה גבוהה של הפשטה, אינם קובעים קווי מדיניות. יחד עם זאת, אידיאליים משפיעים על קווי מדיניות; כאשר האידיאליים נהנים מתמיכה עמוקה ורחבה, הם מכשירים ומנחים את המדיניות הנגזרת מהם. במקרים רבים, קווי מדיניות פוגעים באינטרסים או ברווחה של חלק מן הציבור, לפחות בטווח הקצר. ניתן להצדיק פגיעה כזו, ואף לגבש לגביה תמיכה ציבורית רחבה, כאשר ברור לאן מכוון הוויתור ומה מנסים להשיג באמצעותו, ומקום שהיעדים הם במידה רבה מוסכמים והמדיניות אכן מקדמת אותם באופן סביר. כללי המשחק משלימים את מטרות העל כדרכים לקביעת מדיניות מוסכמת.

בפסקה זו ברצוני להתרכז בטענות אפשריות כלפי יתרון חשוב אחר שאני טוענת בזכות מטרת-העל – היכולת לתת משמעות למדיניות ולפעולות מתוך הצבתם בהקשר רחב יותר של מטרות ארוכות-טווח. על פני הדברים גזירתן של פעולות מיעדים ארוכי טווח היא אכן חשובה. אלא שכאשר יש מחלוקות עמוקות גם לגבי יעדים אלה, ובעיקר בתנאי אי

<sup>59</sup> קשה לדעת מה מידת החשיבות שמייחס הציבור למגמות מדאייגות אלה, ומה היא ההיערכות של מערכות השלטון ואכיפת החוק לטיפול בהן. מצד אחד, יש בהחלט התרעות בנושא ואף מחאות עקביות. מצד שני, תקופה של מאבק נחוש בשחיתות שלטונית על ידי מערכת אכיפת החוק הניבה שורה של זיכויים שנויים במחלוקת. זו מצידה הביאה למחלוקת במערכת אכיפת החוק עצמה לגבי הדרך הנכונה להיאבק בשחיתות השלטונית. במערכת הבחירות של 2006 כל מפלגה ניסתה להצטייר כנלחמת בשחיתות. עם זאת, בחלק לא קטן מן המפלגות מילאו תפקידים בכירים אנשים שנחקרו בגין חשדות לשחיתות, או שאמנם לא הועמדו לדין, אך נטען נגדם כי הם מושחתים וכי רק משוא פנים של מערכות אכיפת החוק "הציל" אותם ממשפט והרשעה. לא ברור באיזו מידה גרם מצב זה להסטה משמעותית של העדפות הבוחרים. יצוין כי חלק מהחשדות נוגעים לשחיתות אישית של ניצול הקופה הציבורית למטרות אישיות. חלק אחר נוגע לפעולות בלתי תקינות אגב ניהול מערכות בחירות וגיוס כספים אליהן או מינויים פוליטיים – שהם סוג שונה של שחיתות, אם כי סכנותיו אינן בהכרח פחותות מאלה של השחיתות האישית. יחד עם זאת, ייתכן כי גילויים רחבים של שחיתות מערכתית להבטחת היבחרות מחייבים מחשבה מערכתית על ניהול מפלגות ומערכות בחירות כך שכורח השחיתות יחלש. חשיבה כזו עשויה אף לתרום להעלאת הרמה של איכות הנבחרים, שהיא מטרה חשובה בפני עצמה. לדיון מקיף ומעורר מחשבה ראו Susan Rose-Ackerman, **Corruption and Government : Causes, Consequences, and Reform** (1999).

<sup>60</sup> לאי הבהירות המשפטית והמשטרית בעקבות המהפכה החוקתית ראו גביוון, **המהפכה החוקתית** (1998).

ודאות עמוקים, ייתכן כי יש שיאמרו שעדיפה דווקא הגישה של עמעום ושל הסכמה על מדיניות קצרת טווח, שעליה יכולים להסכים גם אנשים שתפיסות היסוד ומטרות העל שלהם שונות. כך, לפחות, נוכל לפעול בעוד שוויכוחים על מטרות אסטרטגיות עלולים לחשוף את עומק אי ההסכמה ולהביא בדיוק לאותו שיתוק שאנו חוששים ממנו. יכולתנו להתמודד יחד עם המציאות כעת טובה יותר מיכולתנו להחליט אילו מהערכותינו ארוכות הטווח מבוססות על תקוות שווא ואילו משקפות חרדות לא מוצדקות.

אכן, לעתים אי אפשר להסכים על יעדים אסטרטגיים אולם ניתן להסכים על צעדים טקטיים. לעתים מוצדק לפעול על פי הסכמה כזו בלי לנסות להגיע להסכמה אסטרטגית. יחד עם זאת, גם במקרה כזה חשוב להצביע על הקשר בין התוכנית למטרות על משותפות. כמו כן חשוב שיהיה קיים גם תיאור הקושר את המדיניות למטרות שנטען כי הן חלק ממטרת-על משותפת, כך שניתן יהיה לקיים – בצד הדיון הטקטי – גם דיון במטרות ארוכות הטווח עצמן. החשש שמצדיק ניתוק בין המדיניות לבין היעדים האסטרטגיים הוא בדיוק חשש כי ניתן להסכים על הראשונה ולא על האחרונה. או כי רוצים להתחייב למדיניות אבל לא ליעדיה ארוכי הטווח. בהגדרה, גזירת המדיניות ממרכיב של מטרת העל העומדת בתנאים שהצבתי תשפר את הסיכוי שלה להתקבל. הדבר יכול להתיישב עם עמימות בונה שלא תנסח באופן מפורש את כל המטרות המשניות של המהלך.

הבה ניקח את תוכנית ההתנתקות כדוגמה. חלק מן התסכול של מתנגדי ההתנתקות וחלק מן התהייה של תומכיה, נבעו מן העובדה כי המהלך לא הוצב במרכז תוכנית אסטרטגית שנגזרה מיעדי על לטווח ארוך או לפחות בינוני. הייתה הרגשה של שליפה לא מחייבת, שהגבירה את החשש כי אין פה עניין במתווה שתוצאותיו נשקלו בתשומת לב ואשר היה חלק מתוכנית ארוכת-טווח לייצוב, ניהול או יישוב של הסכסוך.<sup>61</sup> דיווחים של אנשים שהיו מקורבים לתהליכי קבלת ההחלטות איששו את החשש הזה, שהיה בולט גם בתקופה של משאל מתפקדי הליכוד. מתנגדי התוכנית הציבו טיעונים סדורים. היו אנשים בציבור שניסו להביא תשובות לטענות שהועלו. אולם דווקא מצד תומכי התוכנית בממשלה לא באו הסברים מחייבים. נאמר רק כי התוכנית תשפר את מצבה של מדינת ישראל במובנים רבים, אבל לא היה פירוט של היתרונות של המהלך ובעיקר לא הצגתו כחלק ממהלך כולל או אף מתרחישים חלופיים אפשריים.

מצד אחד, עמימות זו אפשרה תמיכה ציבורית רחבה בתוכנית גם מצד אלה שחשדו במניעה הנסתרים. כך, למשל, מי שתומך בגישה של משא ומתן מייד להסדר קבע, כגון תומכי יוזמת ג'נבה, היה מתקשה לתמוך בהתנתקות אם היה ברור שהיא מיועדת להיות מהלך בודד שרק יקל על ישראל להנציח את המשך הכיבוש בגדה המערבית תוך כדי דחיית החשש כי הדבר יביא לגלישה הכרחית למדינה דו לאומית בין הים לנהר. מצד שני, ייתכן כי אם ההתנתקות הייתה מוצגת מלכתחילה כהתחלת מהלך רחב יותר היה קשה לגבש לה תמיכה בקרב מתוני הליכוד. כמי שסברה כי ההתנתקות הייתה צעד נכון מבחינת ישראל, שיקולים כאלה הם חשובים.

מצד שני, המחלוקות שעומעמו היו על הגישה לסכסוך ולדרך ההתנהלות במסגרתו. הן לא היו על עצם היעד האסטרטגי של שלום, או על המשתמע מן הרצון להבטיח שישראל תוכל להמשיך להיות מדינה יהודית. טיעונים הגוזרים את ההתנתקות – גם כצעד חלקי – ממטרות אלה, היו לדעתי מסייעים בגיבוש הסכמה למהלך.<sup>62</sup>

<sup>61</sup> הועלתה גם טענה חמורה שלפיה מטרת המהלך הייתה בעצם להסיט את תשומת הלב הציבורית מחקירות השחיתות שבהן היו מעורבים שרון ובניו; לעניין זה ראה שלח ודרוקר, **בומרנג** (2004).

<sup>62</sup> כך, למשל, התעוררה שאלה על תרומת ההתנתקות לביטחון ישראל. היו שסברו כי התנתקות חד צדדית חייבת להתפרש אצל הפלסטינים כפרס לטרור ולמאבק המזוין, וכי מהלך חד צדדי כזה ללא תמורה "ייתן רווח גבית לטרור". אנשים אלה אכן מציינים היום כי רוב גדול בין הפלסטינים (והיהודים) רואה את ההתנתקות כתוצאת המאבק האלים של הפלסטינים וכהישג שלו, כי ירי הקסאמים מן הרצועה נמשך וכי חלקים גדולים יותר בישראל גופא, לרבות אתרים בעלי חשיבות אסטרטגית, נהיים חשופים לירי הזה (שהפך אף לירי קטיושות). לפי טיעון זה, ההתנתקות רק תביא להעברת העימות פנימה לתוך שטח

מקרה מבחן אחר לטיעון זה הוא הנושא (המאוד אקטואלי) של מדיניות הרווחה וסוגיית הצדק החלוקתי. לכאורה, יש התנגשות חזיתית בין תמונת המצב האידיאלית של בנימין נתניהו, המקצץ בקצבאות ללא רחם ומכניס אותנו לתקופה של "קפיטליזם חזירי", לבין חלומם של סוציאליסטים הרוצים 'ממשלה גדולה' ומחויבות חברתית גדולה למדינת הרווחה, לרבות הגדרה חוקתית של זכויות חברתיות וכלכליות (עם כל ההשלכות שיש לכך על העברת חלקים מסמכות ההחלטה מן המחוקק והממשלה לבתי המשפט). זה איננו ויכוח בתוך מטרת העל, אלא ויכוח על המשקל היחסי של מרכיבי מטרת העל עצמה. התמיכה הציבורית במדיניות הכלכלית נבעה מתחושה רחבה כי היה אכן צורך לעשות מעשה מבחינת גודל תשלומי ההעברה ותרבות הקצבאות. אבל התמיכה הזו הותנתה בכך שלא הייתה הבהרה מחייבת של הנחות היסוד האידיאולוגיות שלה.

אכן, הייתה תמיכה רחבה בעקרונות המדיניות הכלכלית של ממשלת שרון ונתניהו גם בקרב חוגים שביקרו אותם על הצורה הברוטלית שבה היא קודמה. נכון גם שהתמיכה באה הן מקרב ניא-שמרנים והן מקרב אלה התומכים במדינת רווחה, אך סברו שהמשק היה במצב חירום שהצדיק צעדים דרסטיים כדי להחזירו למסלול. אבל דווקא דוגמה זו ממחישה היטב את הכוח החיובי של מטרת-על ואת ההבנה כי הסדרים ספציפיים מקבלים ממנה השראה והצדקה אך אינם נגזרים ממנה לבדה.

המדיניות של נתניהו נגזרה מן המטרה של ישראל כמדינה מפותחת ומשגשגת. המחלוקת הייתה האם המדיניות הזו, על כל מרכיביה, אכן נדרשת לצורך השגת היעד הזה. והאם מחירה מבחינת זכויות האדם ותפיסה של סולידריות וצדק חברתי אינם גדולים על יתרונותיה מבחינת יכולת התחרותיות והצמיחה של המשק הישראלי שהם חיוניים להורדת האבטלה ולהעלאת רמת החיים. את הוויכוח על האמצעים צריך להמשיך לנהל. יהיו גם הבדלים ביעדי ביניים. אולם המחלוקת הבסיסית היא מחלוקת בתוך מרכיבי מטרת העל ולא מחוצה לה.

חשוב לזכור כי מדיניות כלכלית וחברתית אינה עניין של סיסמאות. היכולת של חברה לממן רשת ביטחון חברתית לחלשים שבתוכה תלויה בחוסן הכלכלי שלה. החוסן הזה הוא פונקציה של משתנים רבים, הכוללים גם את מבנה החברה, הרכבה, חלוקתה הפנימית מבחינת דפוסי השכלה ושילוב, חלוקתה הפנימית מבחינת גיל, היקף האבטלה, דפוסי ההשתתפות בכוח העבודה וחלוקת העובדים בין ענפים שונים. כל אלה משפיעים על יכולת התחרות ועל קצב הצמיחה של המשק, ועל יכולתו לשמור על שיעור הולם של השקעות ושל תשלומי העברה. יש הבדל עצום בין מדיניות המנסה לסייע לחלשים לבין מדיניות מושכלת שיש לה עניין ארוך טווח בשבירת מעגלי העוני ובהסטת חלשים לשילוב מלא בחיי החברה והמשק. יש הבדל עצום בין סיוע לחלשים כיום לבין ניסיון להתחקות אחרי שורשי חולשתם בהווה על מנת לצמצם אותה, ברמת הפרט והחברה, בעתיד. בנושא זה אנחנו רואים שוב את הבעיה של האופק הקצר של הנבחרים – ואת הצורה שבה גזירת מדיניות מיעדי-על עשויה לסייע להתגבר עליו. קיצוץ קצבאות הוא צעד מיידית פחות או יותר. גם חלק מתוצאותיו – לטוב ובעיקר לרע – הן מיידיות. לעומת זאת, התמודדות של ממש עם טעמי אי השוויון והעוני, כמו גם עם תופעות של אבטלה, תרבות עבודה ירודה, או נטייה לחוסר השתתפות בכוח העבודה, מחייבת היערכות ארוכת טווח. שר אוצר או שר חינוך עשויים להעדיף

---

ישראל שבתוך הקו הירוק, ומי שלא עמדה בו רוחו להישאר בגוש קטיף, יימצא מפנה את הנגב המערבי כולו. במהלך ההיערכות עד להתנתקות היה ניסיון "להשתיק" דברים כאלה מפי מומחים (כגון הרמטכ"ל דאז). יש מתומכי ההתנתקות שסברו כי לא כך ייראו הדברים. אחרים חשבו כי אמנם תרחיש כזה הוא אפשרי או אף סביר אבל סברו כי למרות ההסתברות הגבוהה שלו, מהלך ההתנתקות עדיף על אי ביצועו, וודאי אחרי שהתוכנית אושרה בממשלה ובכנסת ואולי אף כרעיון מדיני ליציאה מתחושה של מבוי סתום. לדעתם, השיפור במצבה האסטרטגי של ישראל בשל ההתנתקות עדיף על המחירים שהיא תשלם בשל ביצוע התוכנית. גם במערכת הביטחון עצמה ישנם הסבורים כי למרות ההתמשכות של ירי הקסאמים ההתנתקות שיפרה את מצבה הבטחוני הכללי של ישראל. בנושא זה מוקדם לפסוק היום. אבל נראה שקל להסכים שמוטב היה לו הדין הציבורי בנושא היה מתנהל בצורה סדורה יותר.

פתרונות בזק, ולפעמים פתרונות כאלה הם הכרחיים. אבל כולנו נשארים כאן גם אחרי הבחירות. נראה כי מוטב לנו לקבל מדיניות ארוכת טווח הנגזרת ממטרה מוסכמת שביכולה לשפר את המצב באופן ממשי, על פני הבטחות לשעה, שאולי נותנות מענה מידי לקושי מקומי אך אינן משנות את תנאי היסוד של קיומנו כאן. דווקא תכניות שהן באופן ברור ארוכות טווח יכולות – וצריכות – לשלב מהלכים אסטרטגיים עם הוראות מעבר זמניות, שתצמצמנה את הפגיעה הקשה במי שהוא קורבן השינוי.<sup>63</sup> שוב, מטרת העל עשויה לסייע למקבלי ההחלטות הן בשיפור ההחלטות עצמן והן בשיפור היכולת ל"שווק" את ההחלטות לציבור.<sup>64</sup>

המורכבות הזאת של המעבר מערכי יסוד לקווי מדיניות תופסת בשני הכיוונים: אנשים המחזיקים באותם ערכים יסודיים יכולים להגיע למסקנות מעשיות שונות לגמרי. אנשים המחזיקים בגישות ערכיות שונות יכולים להגיע לאותן מסקנות מעשיות בהינתן מציאות מסוימת. על אף הלימה כזו נראה כי דיון ציבורי, הגוזר מדיניות ממטרות על ומן היעדים הנגזרים מהם הוא כלי נכון יותר לקבלת החלטות במדינה דמוקרטית מאשר אוסף החלטות מדיניות שאין להן הקשר כולל כזה.

הדגמה זו רק מדגישה שוב את החשיבות לעסוק כאן בשתי הרמות כאחד: ראשית, ברמת ההבהרה של מה מתחייב (ולא מתחייב) ממטרת העל, על מנת שניתן יהיה לחזק את קווי המדיניות בהצבעה ברורה על הצורה שבה הם נקשרים לאידיאל ונגזרים ממנו. שנית, ברמת ההקפדה על מנגנונים של קבלת החלטות, שיבטיחו איכות מרבית של ההחלטה המתקבלת, תוך הערכה מלאה של התשתית העובדתית ושל ההנחות הערכיות העומדות בבסיס ההחלטה.

<sup>63</sup> אכן, ייתכן כי הקושי הגדול במדיניות של קיצוץ הקצבאות לא היה עצם הקיצוץ אלא העובדה שלא נלוו אליו מנגנוני תיקון שיבטיחו רשת ביטחון לאלה הזקוקים לה – מרכיב חיוני אחר של מטרת העל.

<sup>64</sup> תשומת לב לתוכנית ארוכת טווח היא דבר חשוב אבל אינו תנאי מספיק להצלחה של שינוי. כך, שרת החינוך לימור לבנת ניסתה לעשות מהלך מבני, המקדם מרכיב חשוב של מטרת העל של המדינה באמצעות הקמתה של ועדת דברת. היא העדיפה ניסיון לעשות בדיק בית יסודי של מערכת החינוך על פני שמירת הקיים. בשל המהלך הזה בתחילתו היא זכתה לתמיכה. אכן, דוח ועדת דברת נראה כמו התנהלות נכונה, והושקעה בו עבודה גדולה וראשונית. לימוד התהליך הזה והפקת לקחים ממנו היא חשובה. אולם יש הטוענים כי חלק מטעמי הכישלון היו שהדוח לא הבהיר איך המלצותיו מתייחסות ליעדים חשובים הכלולים במטרת העל עצמה. לדיון בדוח ועדת דברת והשלכותיו ראו בענבר, לקראת מהפכה חינוכית? (2006).



## ג. אתגרים למרכיבי מטרת העל לישראל

בפרק זה ארחיב לגבי היחסים בין מרכיבי האידיאל שהגדרתי כמטרת העל של מדינת ישראל. אבחין בין חמישה מרכיבים מרכזיים של מטרת העל, על אף שכל פישוט כזה גורם לכך שבתוך כל אחד מן המרכיבים יש, שוב, מתחים ומחלוקות. המרכיבים העיקריים יהיו אלה המתייחסים לייחוד היהודי של המדינה, אלה הקשורים לדמוקרטיה שלה, אלה הקשורים לשמירתה על זכויות האדם, לרבות מידה של צדק חלוקתי, אלה העוסקים ביחסים בין ישראל לשכנותיה, ואלה המתייחסים להיותה מדינה מפותחת המתבססת על הישגי המדע והטכנולוגיה ועל שוק הנהנה מצמיחה ומשגשוג כלכליים.

לגבי כל אחד מן המרכיבים האלה אפתח בהצגת המשמעות של המרכיב הזה, ובהצדקה לכלול אותו בחלק ממטרת העל של ישראל. בהמשך אסקור את הגורמים והתהליכים בחברה הישראלית הקשורים לקיומו של מרכיב זה במציאות בישראל. בדרך הטבע, אתרכז יותר בגורמים המאיימים על היכולת לממש את המרכיב הזה מאחר שאני מתעניינת בדרך שעל ישראל לפעול על מנת להתגבר על איומים כאלה. יחד עם זאת, ניתוח חוסן במרכיבים האלה עשוי לאפשר זיהוי של דרכים להתגבר גם על גורמים ותהליכים מדאיגים יותר. ניתוח זה יאפשר לי לבחון בצורה טובה יותר את יחסי הגומלין בין המרכיבים של מטרת העל ואת המתחייב מניסיון לממש אותם יחדיו.

לגבי כל אחד מן המרכיבים האלה אבחין בין סוגיות מהותיות לבין סוגיות של יכולת אפקטיבית לקידום יעדים, ככל שאלה ייחודיים לסוגיה שמדובר בה. מכיוון שבעיות של אפקטיביות ושל מנגנוני קבלת החלטות משותפות לכל ההתנהלות של המדינה – אלה יתפשו חלק מרכזי יותר בפרקי הסיכום.

## 1. אתגרים לישראל כמדינת הלאום של העם היהודי

כללתי את העובדה שישראל היא מדינת הלאום של העם היהודי והצבתי אותה כמרכיב ראשון במטרת העל של המדינה. שתי ההחלטות אינן טריוויאליות. יש שיטענו כי יסוד זה כלל אינו צריך להיות כלול באפיון המדינה. אחרים יקבלו את הכללתו, אך יחשבו כי המחויבות לדמוקרטיה ולזכויות האדם צריכות לבוא לפני התיאור של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי. ואכן, על קצה המזלג, עמדות אלה משקפות היטב אחד ממקורות הייחוד של ישראל כיום.

אני צופה שני טיפוסים תגובה מנוגדים להחלטתי לפתוח בהצדקה להכללתה של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי כמרכיב יסודי של מטרת העל של ישראל. ציונים מובהקים יכעסו על שאני עוסקת בשאלת ההצדקה של הכללת היסוד הזה במטרת העל של המדינה. בעיניהם, זכות ההגדרה העצמית של יהודים (בחלק מ) ארץ ישראל היא נתון אקסיומטי. ישראל הוקמה על מנת לאפשר את מימושה. לטעמם, ההתמודדות עם אלה שמתנגדים להכללת יסוד זה במטרת העל של המדינה נותנת תוקף ומשקל לא מוצדקים לטענה שאינה ראויה כלל להישמע. אין עם מצדיק את זכות קיומו.

מן הצד השני יבואו אלה שיראו את החלטתי לכלול יסוד זה במטרת העל כמצביעה על כך שכל המפעל שלי מוטעה מיסודו. דמוקרטיה אינה יכולה להגדיר את עצמה בצורה המדגישה את זיקתה לקבוצה אחת בתוכה, תוך התעלמות או יחס לא שוויוני בהגדרה כלפי קבוצות אחרות, בעיקר מיעוט יליד שהיה כאן רוב.

ואכן, בין חמשת מרכיבי מטרת העל שאעסוק בהם זה היסוד היחיד המעורר עמדות כה חזקות וכה מנוגדות. גם לגבי היסודות אחרים יש שיטענו כי לא נכון לכלול אותם במטרת העל, או כי ישראל אינה באמת מחויבת להם וכי יש בהכללתם במטרת העל צביעות או הטעיה. אף לא אחד מהם אינו מעורר התנגדות התחלתית גורפת מצד קבוצה אחת ותמיכה כה יסודית וחזקה מן הצד השני. אף לא אחד מהם אינו מעורר מחלוקת הנראית בעיני הצדדים לה כחותרת תחת עצם ההגדרה של המפעל המשותף. כך לגבי התומכים בהכללת הייחוד הזה וכך לגבי המתנגדים לו.

על רקע זה, אחלק את הדיון שלי בראש פרק זה לכמה סעיפים:

### א. המשמעות של הייחוד היהודי של ישראל

נהוג להבחין בין שלושה טיפוסים מובנים של "מדינה יהודית": הראשון הוא הניטרלי והעובדתי ביותר. המדינה היא יהודית מפני שיש בה רוב גדול של יהודים. יש המכנים מובן זה: "מדינת היהודים".<sup>65</sup> השני הוא כי המדינה היא יהודית מפני שהיא מדינת הלאום של היהודים. יש המכנים מובן זה "מדינתו של העם היהודי". במונחי שיח הזכויות נדבר על המדינה שבה ממש העם היהודי את זכותו להגדרה עצמית מדינתית. נראה כי זהו המובן שבו דובר הן בהחלטת החלוקה של האו"ם מ-29 בנובמבר 1947, והן בהכרזה על הקמת המדינה. "מדינה יהודית" כאן מנוגדת ל"מדינה ערבית" (או גם למדינה ליברלית-ניטרלית או

<sup>65</sup> יש מחלוקת בשאלה האם הרצל התכוון להקים כאן מדינת יהודים ולא מדינה שיהיה לה גם אופי תרבותי יהודי. תמיכה בפרשנות זו ניתן למצוא בעובדה שהוא חשב (לפחות בתחילת דרכו) שיהודים בארץ ישמרו את שפות המקור שלהם, וכן בכך שקרא לספרו "מדינת היהודים". נראה כי אחד העם בביקורתו תוקף את הרצל על שאינו מתייחס לאופי התרבותי של מדינת היהודים שהוא טוען לה. אלא שיש טוענים שמבחינת הרצל "מדינת היהודים" ו"מדינה יהודית" היו שווים משמעות, וכי הוא היה בהחלט ער גם לצורך שבמדינה היהודית יהיו מרכיבים תרבותיים ייחודיים. ראו למשל: חזוני, **האם הרצל רצה מדינה יהודית?** (2001)

למדינה רב תרבותית במובן החזק). מובן אחרון של "מדינה יהודית" הוא המובן הדתי, המקביל לדיבור על "מדינה נוצרית" או "מדינה מוסלמית".<sup>66</sup>

לכל אחד מן המובנים היסודיים האלה יכולות להיות גרסאות שונות. ובין שלושת המובנים האלה יש יחסים מורכבים. קיומו של רוב יהודי בשטח מסוים הוא עניין עובדתי פשוט. הוא נכון לשטח נתון ולרגע נתון. אולם שאלת הרוב נהיית סבוכה יותר כאשר בזמן מסוים חי בארץ ישראל מיעוט יהודי קטן, ויצירתו של הרוב היהודי, בחלק מן השטח, היא עצמה תוצאה של מאמצים ממושכים של תנועה לאומית ומדינית - הציונות - לאורך שנים רבות. יתירה מזו, שאלת הרוב היהודי נהיית סבוכה יותר אם נדרשים צעדים מתמשכים של מדינת ישראל להבטחתו, ואם ללא צעדים כאלה היה חשש משמעותי כי רוב כזה לא יוכל להישמר, וכי מי שהייתה קבוצת הרוב בעבר הלא רחוק, והיא עתה קבוצת המיעוט, תוכל לחזור ולהיות קבוצת הרוב בעתיד הנראה לעין.

מתי נכון לתאר מדינה כמדינת לאום של עם ומתי מוצדק לקיים אותה ככזו הן שאלות מורכבות. התיאור הוא פונקציה של תורת הלאומיות שאנחנו מאמצים. בנושא זה יש כיום מחלוקות גדולות למדי בספרות. אחת הגדולות שבהן, הקשורה ישירות לענייננו, היא בין אלה הרואים את הלאומיות הפרימורדיאלית והתרבותית כיוצרת ומצדיקה מדינות לאום,<sup>67</sup> לבין אלה הרואים את המדינה, על האחידות הלשונית והכלכלית שלה, כיוצרות תהליכים חזקים של בניין אומה.<sup>68</sup> התמונה כמובן נהיית מורכבת יותר כי בין שתי הגרסאות האלה של תורות לאומיות יש בפועל קשרים מורכבים. מדינות-לאום אתניות מתבססות על זהויות לאומיות ובתורן הן מחזקות אותן. היחס בתוכן בין מרכיבי הזהות האתניים וההיסטוריים לבין מרכיבי הזהות האזרחיים יהיה תלוי רבות בנסיבות של הקמת המדינה וקיומה המתמשך - כמו גם בהרכב אוכלוסייתה ומאפייניה המרכזיים. מדינות-לאום אזרחיות, לעומת זאת, בנויות מלכתחילה על מרכזיות רבה יותר של הזהות האזרחית המשותפת ועל נטיות להפרטה, מלאה או חלקית, של מרכיבי זהות לא אזרחיים.

במשפט הבינלאומי מקובלת ההכרה **בזכותם של עמים להגדרה עצמית**. לא תמיד ברור מי הוא 'עם' לצורך תביעת זכות כזאת אולם נראה ברור כי 'עמים' בהקשר זה צריכים לקיים קשרים תרבותיים והיסטוריים ולא רק אזרחיים. השאלה שלנו תהיה ספציפית יותר: אנחנו עוסקים בזכותם של עמים להגדרה עצמית **מדינתית**, זאת אומרת בזכותם לכך שמוסדות המדינה כולם ישרתו במובן מסוים קבוצה לאומית מסוימת. הכרה בזכות זו (להבדיל מזכות להגדרה עצמית תת-מדינית המסורה לעמים) תלויה בנתונים רבים כגון שיעור האנשים שאינם שייכים לאותה קבוצה אתנית בשטח המדינה המיועדת או הממשית, התוצאות לרווחתה של הקבוצה התובעת מדינה אם לא תהיה לה מדינה - והתוצאות של מדינת לאום לקבוצה אחת על בני קבוצות אחרות החיות בה. כפי שנראה, לא תוכל להיות ליהודים זכות להקים מדינת לאום בטריטוריה שאין להם רוב יציב בה. קיומו של רוב יהודי יציב הוא לכן תנאי מוקדם והכרחי לגיבושה של זכות להגדרה עצמית בטריטוריה נתונה. דפוסי ההתנהלות של מדינות לאום אתניות יכולים להיות מגוונים. יש לבחון לא רק את התיאור של המדינה אלא גם את מכלול הסדריה ואת תנאי הרקע שהיא פועלת בתוכם. רק בחינה כזו תניב תיאור מלא של המדינה ויכולת להעריך את המידה בה היותה מדינת לאום היא מוצדקת.

<sup>66</sup> בהכרזה על הקמת המדינה מדובר על "הקמתה של מדינה יהודית בארץ ישראל היא מדינת ישראל". בחוקים בישראל הייתה התלבטות בנושא. בשנת 1988 נחקק סעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת, והוא קובע כי לא תוכל להשתתף בבחירות רשימה השוללת את ישראל "כמדינתו של העם היהודי". ההסבר הוא כי העדיפו ביטוי זה על פני "מדינה יהודית" כי חשבו שהאחרון משמעו תיאוקרטיה יהודית. אלא שהערבים טענו כי תיאור זה של המדינה מנכר אותם כי הוא מתפרש כאילו המדינה היא של העם היהודי ולא של אזרחיה ותושביה האחרים. לכן בשנת 1992 עובר החוק הישראלי לתאר את ישראל כ"יהודית ודמוקרטית" וכך נעשה גם בחוק הבחירות כאשר תוקן בשנת 2002.

<sup>67</sup> שהיא גרסתם של הסידי הלאומיות הרומנטית ושל חוקרים כגון אנטוני סמית. ראו (1998), Smith (1986)

<sup>68</sup> ביטוי חזק לגישה זו, תוך מודעות לקשר בין אמות מודרניות לבין יסודות תרבותיים והיסטוריים, נמצא בספרו של ארנסט גלנר **לאומים ולאומיות** (1990).

גם תיאורה של מדינה כיהודית, נוצרית או מוסלמית יכול להיות בעל משמעויות מגוונות. המובן החלש ביותר הוא הקובע כי רוב תושבי המדינה ולכן התרבות הציבורית הכללית שלה מתייחסים למסורת הדתית והתרבותית של דת אחת. במובן זה רוב אירופה היא נוצרית וכך אף ארצות הברית, למרות שיש בהן מיעוטים בני דתות אחרות. במובן זה מדינות ערב הן מוסלמיות למרות שיש בהן מיעוטים ערביים נוצרים ומיעוטים דתיים אחרים. בכל המדינות האלה יש למעשה, בתקופה המודרנית, תהליכים רחבים של חילון (כמו גם תהליכים של שיבה לדת והתחזקות בה). אירופה היא נוצרית במסורת ובתרבות. אין היא יבשת שרוב תושביה הולכים לכנסייה או מאמינים בדת הנוצרית או משתייכים אליה באופן פעיל. מובן חזק יותר של השתייכות דתית של מדינה הוא כי יש בה הכרה רשמית במסד דתי. כך, למשל, באנגליה ובמדינות סקנדינביה יש דת מדינה. אלא שקיומה של דת מדינה אינו נתון המשקף בהכרח כיום עוצמה של תחושות דתיות. כך, למשל, ארצות הברית, שיש בה הפרדה חמורה בין דת למדינה, נתפשת על פי רוב כדתית יותר מאשר המדינות הנוצריות באירופה, שיש בהן מיסוד של דת. דתיות של מדינה יכולה להשתקף במעמד ובעוצמה של מוסדות דתיות ומנהיגים דתיים באותה מדינה, או בשליטה שיש לממסדים כאלה על תחומי חיים של האוכלוסייה. כך, בישראל, יש מונופולין דתי על ענייני המעמד האישי, שישראל קיבלה בירושה מן המנדט הבריטי ומהשלטון העותומני שקדם לו – שיטת המילט. בקצה הקיצון ביותר עומדות מדינות המתוארות כ"יהודית" או "מוסלמית" מפני שהן בעצם תיאוקרטיות.

גם בתיאוקרטיות ניתן לתאר ממדים ועוצמות שונות. העוצמה הגדולה ביותר היא זו שבה השלטון כולו מצוי בידי כוהני הדת, והחוק המופעל על ידיהם, בכל ההקשרים, הוא החוק הדתי, על פי הפירוש שניתן לו על ידי כוהני הדת. ככל שקטעי השליטה מצומצמים יותר וככל שהעליונות של הדין הדתי נמוכה יותר, או שפרשנותו ניתנת על ידי מוסדות שאינם עצמם דתיים – כך פוחתת העוצמה של הזיהוי בין הדת לבין המדינה.

בעולם איננו מכירים בזכות של בני קבוצה דתית להגדרה עצמית מדינתית ולו מפני שחלק גדול של הדתות המוכרות חוצות גבולות פוליטיים. דת היא חלק מתרבות, וקבוצות בעלות תרבות ייחודית שלא תוכל להישמר ולשרוד ללא מידה של אוטונומיה זכאיות להכרה באוטונומיה כזאת במסגרת "הזכות לתרבות". אבל הצורך להגן על ההישרדות או על הרווחה של קהילות דתיות, ככאלה, אינו מצדיק ייחוד של מנגנון פוליטי נפרד, על בסיס מדינתית, לצורך זה.

יש ממש בטענה של אלה הסבורים כי הגדרתה של ישראל כ"מדינה יהודית" היא בעייתית אם רוצים להסיק מהגדרה זו תוצאות נורמטיביות או משפטיות מרחיקות לכת לגבי זכויות יתר או מעמד מועדף של יהודים בכלל או של תפיסה מסוימת של יהודיות בפרט. על רקע העמימות הגדולה של כל אחד ממובני ביטוי זה, עדיף יותר להבהיר בצורה טובה למה אכן מתכוונים ולבחור בביטוי המשקף בצורה הטובה ביותר את המובן הזה. חשוב גם להבהיר מה הן ההשלכות הנטענות של הייחוד היהודי של המדינה ואיך הן מתיישבות עם מאפיינים אחרים של החברה, כגון היותה דמוקרטית ומגנה על זכויות האדם. רק כך ניתן יהיה להתגבר על החשש כי תיאורה של ישראל כ"יהודית" יתפרש כיסוד מבדל ומעורר מחלוקת ולא כיסוד שיש לגביו הסכמה רחבה. רק כך ניתן יהיה להצדיק, למרות התנגדות, הכללתו של יסוד זה במטרת העל של המדינה. גם אם למרות הבהרות כאלה תימשך ההתנגדות, ניתן יהיה להתגבר על הלגיטימיות שלה יותר בקלות מאשר במצב שבו יש אכן אי התיישבות ברורה ובלתי שנויה במחלוקת בין יסוד היהודיות ומרכיבים אחרים של מטרת העל של המדינה.

הן מבחינת המציאות והן מבחינת האידיאל, ההסכמה הרחבה בציבור היהודי לגבי יהודיותה של המדינה נשענת אמנם על העמימות בין המובנים האלה, אך ביסודה היא נשענת על המובן השני: ישראל כמקום שבו ניתנת לעם היהודי הזכות לנהל את ענייניו. מכיוון שהעם היהודי היושב בישראל מורכב מבעלי גישות שונות לדת היהודית, ומכיוון שרוב הציבור היהודי בישראל אינו שומר את כל המצוות, מדינת ישראל אינה נשלטת על פי

ההלכה. היא נשלטת על פי הנורמות שמתקבלות בבית המחוקקים שלה, שבו יש ייצוג מלא הן ללא יהודים החיים בה והן לבעלי הגישות השונות למסורת היהודית עצמה.<sup>69</sup> יחד עם זאת, הייחוד של ישראל אינו ב"ישראליותה", העשויה להתפרש כזיקה אזרחית גרידא, המשותפת לכל אזרחי המדינה, יהודים ולא יהודים כאחד. הייחוד הוא ביכולת של העם היהודי לממש בישראל מאפיינים של הגדרה עצמית מדינתית. על מהותם המפורטת של אלה יהיה ויכוח, אולם כל תומכי הרעיון יסכימו כי יהיה כאן ייחוד לאומי, תרבותי, לשוני והיסטורי. אין ספק כי חיים יהודיים כוללים גם חיים יהודיים דתיים. אולם היהודיות של המדינה אינה ייחוד של מסורת דתית. וחיים יהודיים הם גם חיים לא דתיים. כך היה מבחינה היסטורית, כאשר התנועה הציונית הייתה מורכבת בעיקרה מאנשים שלא שמרו מצוות וחלקם אף מרדו נגד הדת והמסורת ואורח החיים שהיה קשור אליה. כך גם מבחינה רעיונית, כאשר הלאומיות היהודית המודרנית הגדירה עצמה במובחן מן המסורת הדתית ומשמירת המצוות.

לכן אתרכז כאן באימים על אותה יהודיות שהיא המכנה המשותף המוסכם על חסידיה: **ישראל כמדינה שבה מממש העם היהודי את זכותו להגדרה עצמית מדינתית.** כאמור, במדינה כזו צריך להיות רוב יהודי. סביר להניח כי יהיו במדינה הזו לא מעט אנשים דתיים וכי נוכחותם תשפיע על ההסדרים במדינה ועל התרבות הציבורית שלה. חשוב יותר – העמימות היסודית בין מרכיבים של דת, לאומיות, היסטוריה ותרבות ביהדות תגרום לכך שבמדינה הזו יהיו ביטויים מורכבים של הציביליזציה היהודית על כל תקופותיה והיבטיה. במדינות-לאום רבות יש היבטים דתיים מובהקים של מורשת. אולם המדינה שאני עוסקת בה אינה תיאוקרטיה יהודית. היא המדינה שבה העם היהודי מממש את זכותו להגדרה עצמית לאומית ואשר הוקמה על ידי תנועה לאומית יהודית במטרה להגיע להישג זה – ובמטרה לשמרו.<sup>70</sup>

מדינת ישראל לא הייתה קמה לולא הקימה אותה התנועה הציונית ולולא היא יצרה את התשתית הפיזית, הדמוגרפית, התרבותית, הכלכלית והמדינית שאפשרה אותה. לכן היסוד הציוני אינו רק מרכזי אלא הוא אכן היסוד הראשון. הכול מסכימים כי כך היה כאשר הוקמה המדינה. יש הסבורים כי כיום כבר אין זה המצב. אני איני מקבלת טענות אלה. הטעמים שהצדיקו את הקמת המדינה עדיין מצדיקים את שימורה כמדינה שבה מממש העם היהודי את הגדרתו העצמית. לסוגיות אלה נעבור עתה.

## **ב. ההצדקה לראיית ההגדרה העצמית היהודית כראשון בין מרכיבי מטרת העל של המדינה:**

הטיעון התומך במדינה שבה יוכל העם היהודי ליהנות מהגדרה עצמית מדינתית (חלק מ)ארץ ישראל מבוסס על כך שפעמים רבות קיומם של פרטים אינו בטוח ואינו שלם בלי שהם יכולים לחיות גם במסגרת של קבוצתם התרבותית-לאומית התומכת.<sup>71</sup> כך הדבר לגבי קבוצות חובקות-כל באופן כללי, שעמים או לאומים הם חלק מהם. גם המשפט הבינלאומי מכיר בזכותם של עמים להגדרה עצמית.<sup>72</sup>

<sup>69</sup> למרות שטענה זו משקפת את המציאות בישראל, יש עדיין רבים, בארץ ובחו"ל, הרואים את ישראל כגרסה של תיאוקרטיה יהודית. בדרך כלל ראייה זו היא בסיס לביקורת על ישראל ואף לשלילת הלגיטימיות שלה, אולם יש כאלה המייחלים לכך שישיראל אכן תהיה תיאוקרטיה יהודית או לפחות תהיה יותר "יהודית" משהיא כיום.

<sup>70</sup> הדגשה של יסודות אלה משותפת לכל ההוגים הציוניים בני זמננו המצדיקים את הייחוד היהודי של ישראל, כגון אייזנשטדט, שביד, גורני, שפירא ודרור. איש מאלה אינו סבור כי ישראל היא תיאוקרטיה וכולם מסכימים כי לא טוב שתהיה כזאת.

<sup>71</sup> עסקתי בנושא זה בהרחבה במקומות אחרים: ראו **ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית: אתגרים וסיכונים** (1999), **המדינה היהודית** (2003). ראו גם ביעקובסון ורובינשטיין, **ישראל ומשפחת העמים** (2003).

<sup>72</sup> לדיון כללי ראו **National Self Determination** (1990) Margalit and Raz, גנו, **לאומיות והגירה** (1998) וכן ביעקובסון ורובינשטיין הנ"ל.

היהודים היו עם שחי שנים ארוכות ללא הגדרה עצמית מדינתית. ארץ ישראל היא המקום שבו קיים העם היהודי משך שנים עצמאות מדינית, והגעגועים למקום הזה הם חלק מרכזי ממורשתו התרבותית. מסוף המאה ה-19 החלה פעולה פוליטית של יהודים במטרה להקים מחדש עצמאות יהודית בארץ ישראל. התנועה זכתה להכרה בינלאומית בהכרזת בלפור בשנת 1917 ובמנדט מטעם חבר הלאומים בשנת 1922. כמו כן האסיפה הכללית של האומות המאוחדות החליטה על הקמת מדינה יהודית (לצד מדינה ערבית) בשטח המנדט הבריטי בארץ ישראל ב-29 בנובמבר 1947. החלטת החלוקה נדרשה מפני שהקהילות היהודית והערבית, לא יכלו לחיות בשלום בארץ. ההפרדה והעצמאות המדינית היו אמורות לאפשר לשתי הקהילות להתקיים בשלום זו בצד זו ללא החיכוך של חיים בצוותא במסגרת מדינה אחת. הטעמים שהצדיקו הגדרה עצמית מדינתית ליהודים (בחלק מ)ארץ ישראל לא חדלו ואף לא נחלשו. כיום חיה בישראל קהילה יהודית גדולה ותוססת, שהיא הקהילה היהודית החזקה בעולם. אין הצדקה לסכן אותה ואת הפרטים החיים בה ואין הצדקה לא לאפשר לה לשמר את זיקתה המיוחדת להגדרה העצמית של יהודים. כל זאת בכפוף למחויבות של כל מדינה, שנכללה גם בהחלטת החלוקה, לשמור ולכבד את זכויות האדם של כל אזרחי המדינה ותושביה בלי הבדל לאום או דת, ולהגן גם על הזכויות הקיבוציות והתרבותיות של כל המיעוטים החיים בה.

לכאורה, שאלה זו הוכרעה בשורה של החלטות בינלאומיות ובעובדה שארגון האומות המאוחדות הכיר במדינת ישראל, וחוזר ומקבל החלטות המכירות בזכותה להתקיים בשלום ובביטחון. אלא שהקול שדחיתי בפרק הראשון – זה הרואה בישראל מדינה שקמה בחטא ואשר המשך קיומה כמדינת הלאום היהודי אינו מוצדק – לא נעלם מעולם, וכיום הוא מושמע בתוקף, לא רק בחוגים ערביים מחוץ לישראל, אלא גם בארצות העולם האחרות ובישראל עצמה. בחיבור זה אתרכז בטענות המושמעות מתוך ישראל, שכן ענייני הוא בלכידות הפנימית של החברה בישראל עצמה. בפרק זה אתרכז בעיקר באלה הסבורים כי הבעיה אימננטית למפעל עצמו, לא באלה הרואים בישראל ובציונות חלום שהיה מוצדק ומלהיב אך הכזיב, ואשר עתה יש צורך "להציל" אותו מהשפעת פיתוחים לא הכרחיים שלו שהבאישו את ריחו.

חלק ממבקריה של ישראל סבורים כי ככל שהיא קשורה לאתוס הציוני – לצרכי כאן: לרצון להקים ולשמר מדינה שבה יוכל העם היהודי לקיים הגדרה עצמית אפקטיבית – המדינה אינה לגיטימית והיא גזענית. ככזאת, יש להוקיע אותה ולהילחם נגדה בכל דרך אפשרית. כך, למשל, מותר לחושבים כך לפנות לגופים בינלאומיים על מנת להוקיע חוקים הנראים להם גזעניים כגון חוק השבות, ולבקש סיוע בינלאומי נגד רשויות מדינתם. יתירה מזו, למיעוט הערבי הילידי אין חובת נאמנות למדינה שנכפתה עליו. אין לו גם חובה לשרת בצבאה או במסגרות שירות אזרחי או לאומי אחרות בה. אין למיעוט הזה על מה להתנצל ואין לו על מה להתפשר. מבחינתו, ההרס שעבר על החברה הפלסטינית הוא אחריותה של מדינת ישראל ועליה החובה להכיר בו, ולתקן את הטעון תיקון באמצעות החזרת הנכסים שנתפסו אז ואזרוח הפליטים הפלסטינים ובני משפחותיהם. ודאי שאין כל הצדקה שישראל תפעל בדרך שנותנת זכויות יתר כלשהן ליהודים או לתרבותם, או שתנקוט צעדים העשויים לשמר או לחזק את הרוב היהודי במדינה.<sup>73</sup>

המשמעות של עמדה זו היא כי היסוד של ישראל כמדינה שבה מממש העם היהודי הגדרה עצמית מדינתית לא רק שאינו מקובל על אנשים, וביניהם חלקים של המיעוט הערבי, וכי הם היו חפצים לשנותו, אלא שהוא אף נראה בעיניהם כבלתי לגיטימי וכהפרה של מחויבותה הבסיסית של המדינה לבני המיעוט הערבי החי בה.<sup>74</sup>

<sup>73</sup> טיעונים אלה מושמעים לא רק מפי ערבים. בנוסף לחוקרים פוסט ציוניים, טיעונים כאלה מושמעים גם על ידי חוקרים "מזוהים" פחות. ראו למשל (2005) Tilley וכן (2006) Primoratz.

<sup>74</sup> איני רוצה להיכנס לשאלה החשובה והקשה כמה ממנהיגי הציבור הערבי בישראל וכמה מבני המיעוט הזה מחזיקים בעמדה עקרונית זו. אין מחלוקת כי יש מיעוט מבני המיעוט הערבי בישראל, בעיקר מקרב הדרוזים, שכרת ברית דמים עם המדינה היהודית. אנשים אלה משרתים בצה"ל וחלקם אף חברים באגודות ציוניות. כך, למשל, חבר הכנסת ה-16 איוב קרא נמנה עם

אכן, מטרת העל של מדינה אמורה להיות מסגרת מכילה ככל האפשר של כל חלקי הציבור. אלא שלעתים הכלה מלאה של כל חלקי הציבור תשאיר רק ערכים "רזים" שאינם יכולים לפרנס את הלכידות האזרחית, שבלעדיה קשה לקיים אומה בעלת סולידריות ותחושה של שותפות גורל, היכולה לפעול יחד על מנת לקדם מטרות משותפות. מובן כי הדבר קשה שבעתיים באומה הנמצאת בסכסוך קיומי, לפעמים צבאי, עם שכניה, שהם חלק מן הקבוצה המתנגדת להגדרת המדינה כביטוי להגדרה עצמית יהודית. מחלוקת זו לגבי הלגיטימיות של הרצון לשמר את ישראל כמפעל של הגדרה עצמית יהודית (אף אם הוא מכבד את זכויות האדם של כל התושבים והאזרחים) מעוררת ספק של ממש לגבי היכולת לקיים בישראל חברה בעלת תחושה כזו של שותפות גורל. הבעיה מחריפה מפני שהמיעוט הערבי לא רק שאיננו שותף למרכיב הזה של מטרת העל, אלא שמימושה ההיסטורי הוא תחילת ה"נכבה" שלו. מלחמת העצמאות של מדינת ישראל, היום שבו מצינים את ראשית תקומתה, הוא היום המציין עבור המיעוט הערבי את חורבן החברה הפלסטינית. אין פה רק יום חג שקבוצה חשובה בציבור, שהיא קבוצה בת המקום, אינה שותפה לו. זה יום שהוא חג ניצחון ותקומה לחלק מן הציבור ותזכורת מרה לתבוסה ולמפלה ולחורבן של חלק אחר ממנה.

אלא שעובדות אלה מסבירות הן את עומק ההתנגדות הערבית והן את העובדה שהפתרון של "ניטרליות" אינו הולם את המדינה. בנקודה הזו אכן לא יכולה מדינת ישראל, שמרכיב יסודי שלה הוא ההיסטוריה שלה והקשר שלה עם התקומה של עצמאות מדינית לעם היהודי, "לוותר" בצורה שעשויה לספק את המיעוט הערבי. שכן האבידה של המיעוט הערבי היא של אותה עצמאות מדינית והגמוניה תרבותית בכל הארץ, אשר הקמת מדינת ישראל נטלה ממנו. אי אפשר "לתקן" את תחושת האבידה הזו בלי ליטול מן היהודים עצמאות מדינית בישראל. תובנה טרגית זו צריכה לכוון את ההתייחסות של ישראל לסוגייה הנוקבת.

נראה לי כי סוגייה מרכזית זו היא אחת ממקורות הבלבול והחולשה של החברה הישראלית כיום. טוב עושה ישראל שהיא מאפשרת לעמדות כאלה של חלק ממנהיגי הציבור הערבי בישראל להישמע ואף להיות מיוצגות בכנסת. אלו עמדות טבעיות של ערבים השייכים כבר ל"דור הזקוף". אני שמחה כי חלק מנציגי המיעוט הערבי בישראל אינם חוששים כי השמעה עקבית של עמדה השוללת את הלגיטימיות של היהודיות של המדינה, ואף מידה של הזדהות עם בני עמם המנהלים עם ישראל מאבק מזוין, עלולה לגרום לפגיעה חמורה בהם ובציבור שהם מייצגים. מבחינה זו ישראל בהחלט עושה מאמץ ממשי להכיל את העמדה הערבית, וטוב היא עושה בכך. המיעוט הערבי אינו אורח כאן. זה הוא ביתו ויש לו החירות המלאה להביע את דעותיו ואת תחושותיו ולפעול למען שימור ייחודו התרבותי וסיפורו ההיסטורי.

אלא שלעתים נדמה כי יש כאלה, שבעיניהם מאמץ ההכלה של העמדה הערבית ואף ההבנה של יסודותיה מתחלף בהסכמה לתוכן העמדה גופא ולהצדקתה; עד כדי כך, שהם סבורים כי אכן יש פגם עקרוני בכך שחלק מרכזי במטרת העל של מדינת ישראל הוא השימור של יכולתה להיות המדינה האחת בעולם שבה מממש העם היהודי את זכותו להגדרה עצמית מדינית. בעיניהם, ישראל צריכה לשאוף למצב שבו המדינה תוכל לוותר על המרכיב היהודי של זהותה והגדרתה העצמית, ולשאוף להיות מדינה ליברלית ניטרלית, או – טוב

---

האנף הימני של הליכוד. בדיונים על החוקה בוועדת החוקה הוא הכריז במפורש כי אין לו שום בעיה לחיות כאזרח במדינה יהודית. השאלה היא לגבי החלק הגדול של המיעוט הערבי שאינו נוקט עמדות כאלה. יש כאלה הסבורים, כמו דן שיפטן, כי זו עמדתם של הרוב הגדול של המנהיגים וכי העובדה שהציבור הערבי בוחר בהם מצביעה על כך שאף הוא מסכים, לפחות בשתיקה, עם עמדה זו. אחרים סבורים כי בעוד שיש אכן רדיקליזציה אצל מנהיגים פוליטיים ואצל אינטלקטואלים – הרוב הגדול של הציבור הערבי רוצה בהשתלבות ובשוויון מלאים במסגרת מדינת ישראל, בלי להיכנס לשאלות לגבי אופיה היהודי של המדינה. יש גם מחלוקת בשאלה עד כמה הרדיקליזציה אצל המנהיגים היא תוצאה של הקיפוח המתמשך וגילויי ההפליה כלפי בני המיעוט הערבי ועד כמה היא קיימת בלי קשר אליה, ואולי תתעצם אם מצבם הכלכלי של בני הציבור הערבי ייטב.

מזה – מדינת כל לאומיה, או מדינה רב תרבותית.<sup>75</sup> לכן הם אינם עומדים על המתח הפנימי בין רצונם של חלק מחברי הכנסת הערביים לכהן בכנסת ישראל ובין עמדותיהם לגבי זהותה של המדינה. הם אינם מבחינים בין התנגדות (טבעית ולגיטימית) של מנהיגים אלה לאופי היהודי של המדינה לעמדתם שאופי כזה אינו לגיטימי אף אם רוב האזרחים רואה בו את טעם קיומה של המדינה.

אני חוששת כי זהו אחד המקורות החשובים של תחושת השסעים העמוקים בתוך החברה היהודית בישראל, ואחד הגורמים לתחושת אובדן הדרך בציבור היהודי וגם להקצנה של חלקיו, המקבלת לעתים צורה של תמיכה בפתרונות כגון טרנספר כפוי של חלק מאזרחי המדינה הערבים למדינה הפלסטינית. אני חוששת כי חוסר הבהירות בנקודה הזו יוצר גם מעגל לא בריא של התרסה ותגובה, העלול באמת לשבש את מרקם החיים בחברה הישראלית המגוונת.

אין ספק כי הקמתה של המדינה היהודית גרמה לשבר עצום של תשתית החברה הפלסטינית בשטח המדינה. אין גם ספק כי מדינת ישראל נטלה – ונטלת – מן הערבים המתגוררים בה מרכיבים חשובים של איכות חייהם קודם להקמתה – ביניהם את תחושת השייכות התרבותית המלאה לארץ שהם חיים בה מפני שהם היו הרוב בה, ותרבותה הייתה תרבותם. בנוסף, ישראל ממשיכה להטיל על הערבים החיים בה נטל כבד של זרות יחסית במולדתם הם בשל התרבות היהודית-עברית של המדינה. ולבסוף, הניכור של הערבים מן המדינה מחרף בשל כך שבעוד הם חיים במדינה היהודית – בני עמם חיים תחת כיבוש ישראלי ובתנאים קשים, ואינם נהנים מהגדרה עצמית או מחירות מדינית.

אכן, קשה יותר להצדיק הגדרה עצמית מדינית ליהודים כל עוד לא מתקיימת הגדרה עצמית מדינית גם לערבים הפלסטינים. אשוב לנושא זה כאשר אעסוק בישראל החיה בשלום עם שכנותיה. אולם סביר כי העמדה המתוארת כאן תמשיך לראות את המדינה היהודית כבלתי לגיטימית, ותדרוש ממנה לוותר על ייחודה התרבותי והלאומי על מנת שלא לנכר את המיעוט הערבי החי בה, גם אם אכן תוקם מדינה פלסטינית לצידה של ישראל. כאמור, עיקרו של הטיעון הזה לטיעון שהצדיק בעיני הערבים את היציאה למלחמה על מנת לסכל את הקמתה של המדינה היהודית על חלק מארץ ישראל/פלשתינה, כאשר ההחלטה דיברה במפורש על שתי מדינות לשני עמים. במלים אחרות, העמדה השוללת את הלגיטימיות של מדינת לאום יהודית מטשטשת את מסגרת הקיום המשותפת בישראל עצמה.<sup>76</sup>

אני מקבלת בעקרון את הטענה של חיים גזז, כי כללית עדיף שקבוצות לאומיות או קבוצות אחרות תממשנה את זכותן להגדרה עצמית במסגרת תת-מדינית.<sup>77</sup> ודאי נכון הדבר לגבי קבוצות לאומיות קטנות החיות בטריטוריה שיש בה גם בני קבוצות לאומיות אחרות. הבחירה בהגדרה עצמית מדינית דווקא נובעת ממכלול טעמים הקשורים בכך

<sup>75</sup> ראו לאחרונה ביונה, **בזכות ההבדל** (2005).

<sup>76</sup> שוב, אינני רוצה להיכנס למחלוקות לגבי השאלה של היקף התמיכה בעמדה זו בקרב הציבור הערבי. לצד תיעוד כמו של דן שיפטן, זהותם החדשה של הח"כים הערבים (2002) קיימים מחקרים חד משמעיים פחות כמו של סמי סמוחה. אלא שגם אצל סמוחה ישנה נכונות מסוימת של הערבים בישראל להיות עם ה'יהודית' של המדינה אבל לא עם ה'ציונית' שלה. אלא שאני עוסקת כאן דווקא בהיבטים מסוימים של ה'ציוניות' של המדינה. שאלת יחסם של הערבים אזרחי ישראל למדינה היא שאלה סבוכה מאוד. מחקרים וסקרים מניבים תוצאות שונות. יש כאלה המצביעים על מידה לא מעטה של תחושת שייכות למדינה וגאווה בהישגיה בעוד אחרים מצביעים על ניכור ועל כעס. אין גם ספק כי תהליכים חברתיים ופוליטיים מזינים תחושות אלה. ויש בעניינים אלה גם השפעה של הסקרים והתהליכים על עוצמת הרגשות וחוזר חלילה. שני דברים ברורים: ראשית, דווקא רוב הערבים המשכילים, הנהנים מרמת חיים גבוהה ומשתייכים למנהיגות הפוליטית והאקטואלית של המיעוט הערבי בישראל משמיעים עמדות לאומיות יותר ונוטים פחות לקבל את הלגיטימיות של הציונות. שנית, יש מעט מאוד נכונות של הערבים בישראל להסדרים של שינוי גבולות שיספח אותם למדינה הפלסטינית. המתח בין שני היסודות האלה עושה את תמונת היחסים בין ערבים ליהודים בישראל למורכבת יותר.

<sup>77</sup> ראה ב- Gans, **The Limits of Nationalism** (2003). כמו כן בספרו החדש מריכרד וגנר **עד זכות השיבה** (2006).



שבתנאים המסוימים שאנו פועלים בהם, הגדרה עצמית תת מדינתית אינה מספקת לקבוצה אפשרות די אפקטיבית למימוש ההגדרה העצמית שלה, ושהמחיר של ההגדרה העצמית המדינתית לבני קבוצות אחרות החיים במדינה אינו גבוה מדי.

תנאים אלה התקיימו לגבי ההגדרה העצמית היהודית בארץ ישראל החל מהדוח של ועדת פיל בשנת 1937 והתחזקו בהחלטת החלוקה משנת 1947. מאז ועד עתה תנאים אלה לא נחלשו ואולי אף התעצמו. רק מיעוט קטן של יהודים ושל ערבים בישראל מאמינים באפשרות של דו קיום יהודי-ערבי שלא בצל הכוח של הרוב היהודי המקיים את הסדר הציבורי במדינה. עובדה היא שאיש אינו מוכן כיום לדבר על נסיגה ישראלית והשארת יישובים יהודיים במדינה הפלסטינית. אחרי מלחמת 1948 לא נותר יישוב יהודי אחד בשטחים שלא נשארו בשליטה ישראלית. החלטות החלוקה של ועדת פיל ושל ועדת האו"ם התבססו שתיהן על המסקנה כי יהודים וערבים יתדרדרו למלחמת אזרחים אם לא תהיה לכל אחד מהם שליטה בשטח משלו (אם כי הם הניחו סימטריה חיובית ויצאו מנקודת הנחה כי בכל אחת מן המדינות יהיו יישובים של מיעוט מבני העם האחר. ועדת פיל הניחה כי לא ניתן יהיה להגיע ליציבות בלי העברה מוסכמת של חלק מתושבי הארץ הערבים לארצות ערביות אחרות באזור. תוכנית החלוקה של האו"ם גם הניחה שיתוף פעולה כלכלי בין המדינות).

כל עוד זו המציאות הרי שעמדה השוללת את הלגיטימיות של סידור המבוסס על מדינות לאום נפרדות מהווה בעצם מתכון לחוסר יציבות.

עמדה זו אינה מוחלטת. היא מבוססת על ראייה מסוימת של התנאים כפי שהיו קיימים באזור במאה השנים האחרונות וכפי שהיו קיימים בעתיד הנראה לעין. אני מקווה כי האופק של הקיום באזור עשוי להיות שונה. יש הצופים כי כבר בדור הקרוב יושג פתרון יציב של הסכסוך האלים בין היהודים לבין הערבים. אם כך יקרה, יש הטוענים כי שוב לא תהיה הצדקה להמשך פתרון של שתי מדינות, וכי ניתן יהיה לקיים בארץ ישראל המערבית/פלסטיין מבנה של קונפדרציה או אף פדרציה יהודית-ערבית.<sup>78</sup>

בחיבור זה איני מתייחסת לאפשרות זו. אני מסכימה כי אם אכן יתייצבו התנאים באזור בצורה שתאפשר ליהודים (ולפלסטינים) לקיים הגדרה עצמית קהילתית ללא מסגרת מדינתית, סידור כזה יהיה עדיף על הגדרה עצמית מדינתית. לכן אני מקבלת כי גם ההיערכות וההתנהלות בעת הזאת אינה צריכה לפסול התפתחות כזו. אולם ההנחה צריכה להיות כי לגבי העתיד הנראה לעין, החזון המציאותי לאיזור הוא זה של חלוקת הארץ ויצירת שני מוקדים של הגדרה עצמית מדינתית, ליהודים ולפלסטינים, בתחומי ארץ ישראל המערבית/פלסטיין.<sup>79</sup>

אכן, כאשר יתייצב פתרון לא אלים באיזור לתקופה ארוכה ניתן יהיה אולי לעבור לחיות כאן במתווה של קונפדרציה, ובהמשך אולי גם פדרציה. אולם האופק ארוך הטווח הזה יוכל לבוא רק אחרי תהליך ארוך של ייצוב ושל פיוס שיאפשר אותו. בינתיים זה אינו המצב וקשה לראות מתי הוא יהיה כזה. בשלב זה, הסדרים יציבים ושלום ציבורי מחייבים מאזן הרתעה של כוח.

<sup>78</sup> יש אף המרחיקים לכת וטוענים כי מכיוון שכל פתרון של שתי מדינות אינו יציב ופירושו – בתנאים הקיימים – שלילת זכות ההגדרה העצמית של פלסטינים ומצב לא רצוי – יש לחתור מיד לפתרון של מדינה אחת לשני עמים בין הים לנהר. כך מאמרו השנוי במחלוקת של טוני ג'דט וספרה של וירג'יניה טילי. אינני שותפה לטענה כי פתרון כזה אפשרי כיום, ולכן אינני שותפה לטענה כי זהו האידיאל שאליו צריכים לשאוף מנהיגי שני העמים.

<sup>79</sup> יחד עם זאת, האופק של ייצוב ושל הגדרה עצמית תת מדינתית בתנאי שלום מחייב כי חזון שתי המדינות יהיה אף הוא חזון של שתי מדינות החיות בשלום זו לצד זו. בתנאים כאלה, לא ברור כי יש לקיים את ההנחה של חלק ניכר מ"תכניות השלום", לפיהן במדינה הפלסטינית לא יהיה כל יישוב יהודי. הגדרה עצמית אפקטיבית אינה מחייבת העדר מוחלט של מי שאינו משתייך לקבוצת הלאום של עם הרוב. ודאי כך אנו רואים את הדברים לגבי ערבים החיים במדינת ישראל כאזרחים וכתושבים.

אין ליהודים ערובה של שקט היכולה לבסס את הדרישה כי יוותרו על ריבונותם במדינת ישראל. מכיוון שכך, אין זה סביר לדרוש מהם לקבל כי המיעוט החי בתוכם יראה את היהודיות של המדינה כבלתי לגיטימית ויחתור להחלשתה באמצעים של לחץ בינלאומי או שיתוף פעולה עם אויביה מחוץ וכדומה. מנהיגים שכך נוהגים במדינה שהם חיים בה אינם יכולים לצפות כי המדינה תשלב אותם במערכיה הרגישים, מפני שאין ודאות כי בלב בני קבוצת המיעוט אין ניגודי עניינים מובנים, המכבידים על בני המיעוט לרצות בטובת מדינתם.

אסור למדינה להרשות לבני הרוב לפגוע בבני המיעוט, להדיר אותם, להפלות אותם או לערער על תחושת שייכותם המלאה לארץ ולמדינה. אסור לה להיות סלחנית לביטויים כאלה ואסור לה להעלים עין ממעשים כאלה. מסוכן להיות שווי נפש להסתה נגד בני המיעוט ולהפיכתם לאויבים או למקור של איום. מצד שני, אם מנהיגי המיעוט מחנכים את הנוער שלהם לכך שהמדינה נישלה אותם מבתיהם וכי לכן אין להם כלפיה חובה של נאמנות אזרחית - לא ברור מדוע הם מתפלאים כאשר המדינה חוששת פן יהפכו בה לרוב, או כאשר יש כאלה הרואים את בני המיעוט כאויבים פוטנציאליים. אם התנועה הלאומית של הרוב מוצגת על ידי המיעוט כגזענות - יש בכך הסתה כלפי הלגיטימיות של הרוב. נכון כי בדרך כלל הסתה מפי המיעוט אינה גורמת לתוצאות רעות מיידיות או לפגיעה מיידית, שכן הרוב שולט בביטחון הפנים במדינה. אבל זה אינו משנה את אופי ההתבטאויות האלה כהסתה, או את הסכנה שיש בהן למרקם החיים בחברה. המדינה אינה צריכה לנהוג שוויון נפש בהתבטאויות כאלה.

ישראל צריכה לתת למיעוט הערבי החי בה תחושה של שייכות אזרחית, של שוויון ושל כבוד, ושל הכרה בזכותו של המיעוט לשמר את ייחודו. בני המיעוט הערבי צריכים להיות גאים וזקופים. אבל הם צריכים גם להיות אזרחי המדינה ושותפים ביעדיה. אמת, קל יותר היה לתושבי הארץ הערבים אם המדינה שהם חיים בה לא הייתה ציונית-יהודית. אבל המסקנה מתבונה זו איננה שיש להם זכות לדרוש כי ישראל תחדל להיות המקום שבו העם היהודי מממש את הגדרתו העצמית. יש להם זכות לדרוש רק כי ישראל תשמור ותכבד את כל זכויותיהם.

לכן אין תחלופה אמיתית בין ישראל כ'מדינה יהודית' לישראל כ'מדינת כל אזרחיה', במובן שישראל מפריטה את כל הזהויות הלא אזרחיות של תושביה. ישראל היא כפי שהיא, לטוב ולרע, מפני שהיא 'המדינה היהודית'. בהמשך החיבור הזה אניח, לכן, כי היהודיות של המדינה היא אכן אחד המרכיבים המרכזיים של ייחודה. על זכויותיהם של פרטים ושל קבוצות בתוכה צריכה ישראל לשמור בקפדנות, והמחויבות לערכים אלה היא חלק שווה משקל ומרכזי לא פחות מיהודיותה של המדינה במטרת העל שלה. כאשר יש מתחים בין מרכיבים של מטרת העל - יש לבחון איך לנהוג בהם ואיך לנסות לשמר את המירב הניתן לשימור משני המרכיבים. אולם **האיזון** בין מרכיבי מטרת העל אינו **ביטול** של מרכיב הייחוד היהודי בכל פעם שהוא נמצא במתח עם מרכיב אחר. פירוש כזה ירוקן את הייחוד היהודי ממשמעות ומכוח דווקא בהקשרים שבהם הוא עשוי להיות בעל חשיבות מעשית מכריעה.

בחיבור זה, האופק שלי מבחינת הזמן הוא הטווח הקצר והבינוני. יחד עם זאת, גם תפיסות של הטווח הארוך הן בעלות השלכות אסטרטגיות על מטרת העל. מבחינת, הגדרה עצמית אפקטיבית ליהודים בארץ ישראל היא יעד מרכזי יותר מאשר המשך קיומה של מדינה יהודית. המדינה היהודית היא מבחינתי דרך, שכרגע היא הכרחית ומוצדקת, לממש הגדרה עצמית אפקטיבית ליהודים. הצפי לשינוי ביחסים המספריים בין יהודים לערבים בין הים לנהר עשוי להחליש בעתיד את היכולת ואת ההצדקה לקיום מדינת לאום יהודי גם בחלק קטן יותר משטח ארץ ישראל. ההיערכות של יהודים למצב כזה צריכה לכלול הפרדה של מוסדות המדינה ממוסדות ותנועות העוסקים בקידום ובשימור האינטרסים ארוכי הטווח של העם היהודי, יחד עם חשיבה יצירתית על המתווה המרחבי והדמוגרפי שיהיה נחוץ על מנת להבטיח הגדרה עצמית יהודית גם בתנאים שבהם לא יהיה ניתן לקיים מדינה יהודית. תנאי הכרחי ליציבות של הגנה עצמית אפקטיבית של יהודים באזור שיהיה בו רוב ערבי ומוסלמי

גדול הוא קיום מרחבים מוגדרים שבהם ימשיך להיות רוב יהודי יציב, והיערכות חוקתית שתבטיח את קיומו של הקולקטיב היהודי על בסיס מרחבי כזה גם במסגרת תת-מדינית או אזרית. אופק זה איננו חלק מרכזי מן הדיון שלי כאן, אולם הוא משפיע על קווי ההתפתחות שצריכים להיות חלק מן ההתנהלות של מוסדות המדינה – ושל מוסדות (קשורים אך נפרדים) של העם היהודי – בעת הזאת.<sup>80</sup>

## ג. איומים על התנאים הנדרשים להמשך היכולת לקיים הגדרה עצמית ליהודים בישראל

להכללת ההגדרה העצמית היהודית כחלק מרכזי וראשון במטרת העל של ישראל יש כמובן חשיבות סמלית גדולה. אולם אין זה רק עניין של סמלים. לרצון לשמור על היכולת הזו יש השלכות מעשיות לא מעטות. ואכן, חלק מן ההתנגדות של המיעוט הערבי להכללת היסוד הזה במטרת העל של המדינה הוא סמלי, אולם חלק אחר מבוסס על התנגדות לתוצאות המעשיות, חלקן בעלות משמעות סמלית אף הן, של האפיון הזה.

התנגדות זו יכולה ואף צריכה להשפיע על מקבלי ההחלטות ומעצבי המדיניות. כאשר מדובר בזכויות – יש לכבד אותן. גם כאשר מדובר בהתנגדות המבוססת על שאיפה שאינה מגעת כדי זכות ראוי לקחת אותה בחשבון. אולם חיוני גם להעמיד בצורה גלויה את התנאים להשגת היעד הזה, מפני שאם הם ייחלשו או לא יתקיימו – אי אפשר יהיה לקיים או לפחות להצדיק את המשך קיומה של הגדרה עצמית יהודית (בחלק מ)ארץ ישראל.

תנאים אלה כוללים: רוב יהודי יציב בשטח המדינה. קשור אך שונה – תמיכה של רוב יציב בציבור בצורך להמשיך לקיים במדינה מאפיינים שיבטיחו הגדרה עצמית אפקטיבית ליהודים בה. רצון של פרטים וקבוצות יהודיים להמשיך לקיים חברה שמקנה חשיבות להיבט היהודי של זהות רוב חבריה. הסדר שלום יציב או מאזן כוח המאפשר קיום יציב של יהודים כפרטים וכקהילה. תשתית כלכלית וחברתית מתאימה. תרבות ציבורית המאפשרת חיים יהודיים מלאים ללא צורך בהסתגרות או התבדלות.

בסוגייה של היכולת להבטיח ביטחון פיזי אטפל בראש הפרק המתאים. בפרק זה אטפל בסוגיית הבטחתו של רוב יהודי בשטח המדינה, האמורה להיות מדינת הלאום של העם היהודי; בתרבות הציבורית וברצון של הציבור לקיים חיים הנותנים משקל למרכיב היהודי בזהות הקולקטיבית. כל אלה קיימים היום בישראל, אולם יש בהם סימנים של שחיקה. היכולת לקיים לטווח ארוך את ישראל כמדינתו של העם היהודי מותנית בכך שמאפיינים אלה יתמידו. החשש כי הם יישחקו אל מעבר למינימום הכרחי יוצר אתגרים של ממש למילוי מתמשך של היסוד הזה של מטרת העל של ישראל.

## 11. שחיקת הרוב היהודי בישראל

כאמור, הגדרה עצמית מדינתית ליהודים בישראל תלויה בקיומו של רוב יהודי גדול ויציב במדינה (או לפחות בכך שיהיה בישראל רוב יציב התומך בהמשך היהודיות של המדינה, אף אם הוא אינו מורכב כולו מיהודים). כך הדבר הן לעניין ההצדקה של הגדרה עצמית מדינתית ליהודים וכך לגבי האפקטיביות של המדינה כמממשת את המטרות שלשמן ניתנת הגדרה עצמית כזאת לעם היהודי. הדברים כמובן קשורים אלה באלה.

<sup>80</sup> זה אחד הרעיונות המרכזיים שעומדים באתי אל המפעל הזה מלכתחילה וכאן אני נוגעת בו רק כהערת אגב. כיווני מחשבה אלה נראים לי מרכזיים בכל עבודת חשיבה ועבודת מטה ארוכת טווח לגבי התנאים להבטחת הגדרה עצמית יהודית בארץ ישראל. למרות שמדובר כאן בהיערכות לתהליכים עתידיים, ראוי לחשוב כבר עתה על מבנים חוקתיים ומוסדיים שיאפשרו ויסייעו בהבטחת התנאים להגדרה עצמית יהודית בהמשך הדרך.

חששות לגבי הרוב היהודי נובעים משני מקורות ומבוססים על שתי טענות. הראשונה, זו הבוחנת את יחסי הכוחות באוכלוסייה בין יהודים לערבים, קושרת את הצורך בקיומו של רוב יהודי יציב למאבק המתמשך על ההסדר הפוליטי בארץ, שתחילתו מראשית המאה ה-20. כאמור, קשה יותר להצדיק הגדרה עצמית מדינתית ליהודים בטריטוריה שאין להם רוב יציב בה. השנייה נוגעת לחשש אחר, והוא של פגיעה ביכולת לקיים בישראל אורח חיים יהודי לאורך זמן, בשל גידול אפשרי בנישואי תערובת, והחלשה במאפיינים התרבותיים היהודיים-עבריים של הספירה הציבורית. החשש מושמע בעיקר מפי אלה הרואים את היהודיות של המדינה כעניין דתי. מבחינתם, העובדה כי בישראל יחיו, בין יהודים, לא יהודים רבים שאין להם זיקה לדת או להיבטים אחרים של מסורת יהודית, עלולה ליצור סובלנות כלפי נישואי תערובת; שחיקת אורח החיים היהודי עלולה לגרום לכך שישראל תהפוך למדינה (מערבית) רגילה, שאין לה מאפיינים ציבוריים של תרבות יהודית. יתירה מזו, מציאות כזו תחייב מי שאינו חפץ לחשוף את ילדיו לסכנות כאלה להתבדל מכלל הציבור הישראלי ולחיות במסגרות יהודיות שבהן חשש כזה לא יהיה ממש. במלים אחרות, יהודים יצטרכו לחיות גם במדינת ישראל בתוך קהילות מופרדות, שאינן משולבות באופן מלא בציבור הכללי. היבדלות כזו נראית בעיני חלק מן הציונים הדתיים כביטול אחד הטעמים העיקריים למדינה יהודית. עמדת היהודים הלא-דתיים בסוגייה מעורבת. יש כאלה החפצים גם הם לשמור על מאפיינים תרבותיים יהודיים בישראל, תוך הקפדה על חירות הפרט. אחרים סבורים כי אין צורך בהקפדה מיוחדת על כך שכן עצם קיומו של רוב יהודי מבטיח את התרבות הציבורית. קבוצה אחרת נוטה לראות בסממני התרבות הציבורית היהודית עניין של כפייה דתית, ומבחינתם יש לעודד כניסה של מי שחפץ לקשור את גורלו בגורל המדינה ולא לנסות לאכוף הגבלות חירות המבוססות על תפיסה דתית של היהדות.

שני הוויכוחים חשובים לחוסנה של מדינת ישראל, אולם בפרק זה אתייחס בעיקר ליחסים המספריים בין יהודים לבין ערבים. זאת מאחר שמטרת העל המשותפת של המדינה אינה כוללת את היותה מדינה הנותנת העדפה – בוודאי לא מונופולין – לתפיסות דתיות או אורתודוקסיות של היהדות. להפך. הכללתו של היסוד של "יהודיות" במטרת העל של המדינה בנויה בדיוק על התפיסה האומרת כי יש רוב גדול בציבור היהודי התומך בכך. הרוב הזה בוודאי אינו שותף לחשש מפני הצטרפותם לישראל של מי שחש עצמו כיהודי וחי אורח חיים יהודי, לא דתי, אף אם אינו נתפש כיהודי על פי ההלכה. בינתיים, קבוצת האנשים החיים בישראל שאינם יהודים ואינם ערבים אינה גדולה דייה על מנת לאיים על יהודיותה של המדינה באופן משמעותי. עיקר האיום התרבותי על המדינה נובע מכך שחלק מן הרוב היהודי עצמו אינו מרגיש צורך או רצון לקיים חיי תרבות שיש בהם ייחוד יהודי (פרט לעניינים החשובים של השפה ושל לוח השנה היהודי<sup>81</sup> המהווים חלק מן התרבות הציבורית בישראל). אשוב לנושא זה בפסקה הבאה.

כאמור, יש הסבורים כי העיסוק ברוב היהודי נובע, מלכתחילה, ממטרה לא ראויה. גישה זו דחיתי כבר בראשית העבודה. אולם יש הסבורים כי אף אם נכון שהמשך קיומו של רוב יהודי יציב חשוב ליכולת לשמר הגדרה עצמית יהודית – עדיין אין זה לגיטימי לעסוק בנושא זה. עצם העובדה שיש צורך במאמץ מתמיד על מנת לשמור את הרוב היהודי מחדדת את הבעייתיות בפרויקט הציוני מראשיתו. גם כאשר יש במדינה רוב גדול ויציב של בני קבוצה אתנית או לאומית אחת אין זה ברור שמוצדק לקיים בה מדינת לאום שאינה מתייחסת בשוויון מלא לכל אזרחיה. אולם מדינה שהרוב של בני קבוצה בה אינו יציב, בעיקר כאשר זהו רוב קצר ימים המבוסס בעיקרו על הגירה, רק מוסיפה חטא על פשע כאשר היא עושה מאמצים לשמר את הרוב הזה תוך התערבות במנגנונים טבעיים של ריבוי אוכלוסייה והגירה.

<sup>81</sup> ב"לוח שנה" אני מתכוונת לעובדה ששבת היא יום המנוחה השבועי הרשמי בישראל והחגים היהודיים הם ימי מנוחה בה. בעוד שהמאבק על השפה הצליח, בניגוד לתחזיתו של הרצל, ועברית אכן הוחייתה והפכה שפת המדינה, השימוש בתאריך העברי בהתכתבות או בחיים הציבוריים מוגבל למדי.

(הוויכוח הפנים-יהודי לגבי הגירת אנשים שאינם יהודים על פי ההלכה אינו נוגע לקונפליקט היהודי-ערבי ואטפל בו בהמשך).

### הנתונים:

תוכנית החלוקה של האו"ם התבססה על המציאות הדמוגרפית. בשטח המדינה היהודית היה אמור להיות רוב יהודי לא גדול (פחות מ-60 אחוז יהודים) אולם ההנחה הייתה כי ברגע שיהודים יהיו רוב וישלטו במנגנוני ההגירה של מדינתם, הם יאפשרו עלייה חופשית וכך יבססו רוב יהודי יציב במדינה. השטח חולק כך שבמדינה היהודית היו 55% אחוז מן השטח ורק 45% במדינה הערבית, למרות שהיהודים היוו רק שלישי מן האוכלוסייה. הכוונה הייתה לאפשר קליטה רחבה של עלייה יהודית בשטח המדינה היהודית. בתום מלחמת 1948 היה שיעור הערבים באוכלוסייה בסביבות 16%, בעוד ישראל שלטה על 78% מן השטח בין הים לנהר. בעקבות גלי הגירה יהודיים גדולים ירד שיעור האוכלוסייה הערבית בישראל כך שמתחילת שנות החמישים עד אמצע שנות הששים הוא עמד על כ-12%-11%. כיום הוא מגיע לכ-20% ולפי תחזיות הלמ"ס הוא עתיד לעמוד ב-2025 על 25%.<sup>82</sup> עלייה זו בשיעורם של הערבים באוכלוסייה מתקיימת למרות גלי עלייה של יהודים לישראל. נתונים אלה מצביעים בבירור על מגמה של שחיקה של הרוב היהודי בישראל. שחיקה זו עלולה להתגבר ככל שהיקפי העלייה לישראל יירדו.

צריך לציין כי בעוד שבראשית שנות המדינה לא היו כמעט בארץ אנשים שלא השתייכו לאחת מן הקהילות הלאומיות, כיום יש בארץ יותר מ-5% מן האוכלוסייה שהם "אחרים". אם שיעור הערבים באוכלוסייה יהיה 25%, סביר כי שיעור היהודים בה יהיה קרוב ל-70% בלבד.

באזורים מסוימים במדינה שיעור הערבים באוכלוסייה גבוה הרבה יותר, ויש אזורים שבהם הערבים מהווים רוב.

שחיקת הרוב היהודי, למרות גלי העלייה, נובעת מצירוף של כמה גורמים:

### 1. הפיריון הגבוה של האוכלוסייה המוסלמית<sup>83</sup>

<sup>82</sup> הניתוחים הסטטיסטיים הרשמיים שמפרסמת המדינה אינם מאפשרים לעשות ניתוח מדויק, שנותן מענה לשתי הטענות המועלות בשם היהודיות של המדינה, כיוון שהניתוח אינו כולל זיהוי מדויק של מי שהוא ערבי ושל מי שאינו נחשב יהודי על פי ההלכה. הנתונים כוללים בשלב זה פילוח של תושבי המדינה על פי דת ועל פי לאום, שהן קטגוריות הכלולות במרשם האוכלוסין, ולכן הנתונים מסתמכים על נהלי הרישום בנקודות אלה. ואולם, מלבד הנתונים לגבי הנוצרים הלא-ערבים – שמספרם מועט יחסית – המספרים מדויקים למדי. כמו כן כוללים הנתונים את הערבים תושבי ירושלים המזרחית.  
<sup>83</sup>

### שיעור הפיריון בחברות השונות

	1960	1975	1990	2004
יהודים	3.39	3.00	2.62	2.71
מוסלמים	9.23	7.25	4.67	4.36
נוצרים	4.68	3.12	2.18	2.13
דרוזים	7.49	6.93	3.77	2.66

### שיעור ילודה לאלף – יהודים ומוסלמים

	1960	1975	1987	1998	2003	2005
יהודים	22.5	25.0	20.5	18.7	19.3	19.2
מוסלמים	51.7	46.3	34.4	38.3	34.5	30.0

שיעור הפריון של אישה מוסלמית עמד בשנות השישים על 9 ילדים לאישה לעומת קצת יותר משלושה ילדים לאישה יהודייה. בעקבות תהליכי מודרניזציה, ירד השיעור בשנות השמונים עד ל-4.7 למוסלמית, לעומת 2.7 בקרב היהודיות. בשיעור זה לא חל כל שינוי עד שנת 2001.<sup>84</sup>

יש להוסיף שלפריון הגבוה נלווית גם לידה בגיל צעיר ולפיכך גם תחלופת דור מהירה יותר ושיעור גבוה של אוכלוסייה בגיל הפוריות וחוזר חלילה. אישה יהודייה תלד בממוצע את ילדה הראשון בגיל 27.3 בעוד שאישה מוסלמית תלד לראשונה בגיל 23.1. מכלול הנתונים הללו יוצר את המצב, שבו החציון של היהודים בישראל עומד על 30.4 בעוד זה של המוסלמים עומד על 18.6 שנים. (בשנת 1981 היה זה 26.9 ליהודייה ו-15.2 למוסלמית). בארבע השנים האחרונות חזר שיעור הילודה של האוכלוסייה המוסלמית לרדת ובקצב מהיר למדי<sup>85</sup>. הגורמים לירידה זו נעוצים כנראה בשילוב של הבשלתם של שינויים שעוברת החברה הערבית בתחומים כמו השכלה ומעמד האישה ובקיצוץ הדרמטי של קצבאות הילדים כחלק מן התוכנית הכלכלית של ממשלת ישראל. למרות ירידה זו, שיעור הפריון של נשים מוסלמיות גבוה משמעותית מזה של נשים יהודיות, נוצריות או דרוזיות. מכיוון שרוב האוכלוסייה הערבית בישראל היא מוסלמית, הפערים בשיעורי הפריון מיתרגמים לקצב גידול גבוה יותר של האוכלוסייה המוסלמית יחסית לאחרות.<sup>86</sup>

## 2. סיפוח מזרח ירושלים ב-1967

בירושלים המערבית חיו עד 1967 פחות מ-2,500 ערבים. בעקבות המלחמה והסיפוח של עשרות כפרים שסובבים את ירושלים<sup>87</sup> עברו לתחום מדינת ישראל וקיבלו תושבות בישראל כ-70 אלף ערבים. כיום מספרם עומד על כ-240, אלף איש, היינו כ-17% מערביי ישראל.<sup>88</sup>

<sup>84</sup> חשוב לציין שבאוכלוסייה הדרוזית חל שינוי עצום וכיום הוא עומד על מעט פחות משיעור הילודה היהודי הינו קרוב ל 2.7 לאישה. משיעור ילודה של 7.49 לאישה בשנת 1960 ירד השיעור ב-2004 לנמוך במקצת מזה היהודי (2.66 לעומת 2.71 במגזר היהודי). אצל האוכלוסייה הנוצרית שהיא מן האוכלוסיות המשכילות בארץ חלה גם כן ירידה תלולה ושיעור הילודה שם נמוך כיום באופן ניכר משיעור הילודה היהודי. ראו הטבלאות בהערות הקדומות.

<sup>85</sup> שיעור הפריון שעמד ב-2001 על 4.74 ירד ב-2004 ל-4.36. בשיעור הלידות לאלף ניתן להבחין בירידה דרמטית יותר מ-36.8 ב-2001 ל-30.0 ב-2005. חשוב להזכיר כי מגמה זו של ירידה עדיין לא מתבטאת בנייתוח של חליחל, שנעצר בסוף שנות ה-90.

<sup>86</sup> עובדות אלה גורמות גם לכך שחלקה של האוכלוסייה המוסלמית בחברה הערבית גדל. מ-70 אחוז בשנת 1969, עלו המוסלמים ליותר מ-78 אחוז בשנת 1995. הערבים הנוצרים ירדו מ-20 אחוז לכ-12 אחוז בעוד הדרוזים שמרו על שיעור יחסי של 10 אחוז (חליחל, לוח 2, עמ' 154). סביר כי שינויים גדולים יותר נצפו מאז בשל הירידה המתמשכת בשיעור הפריון באוכלוסיות הנוצריות והדרוזיות. ראוי לציין גם כי יש הבדלים גדולים בפריון על פי אזורים. הפריון של נשים מוסלמיות בגליל הוא הנמוך ביותר. זה של נשים מוסלמיות במשולש גבוה מעט, ואילו זה של הנשים המוסלמיות בנגב עומד על שיא של קרוב ל-9 ילדים לאישה!

<sup>87</sup> בסיפוח מזרח ירושלים צירפה ישראל לעיר גם 28 כפרים שלא נחשבו מעולם חלק מירושלים. משמעות התוספת הייתה שבמפקד 1967 שבו נמנו 68,600 ערבים בירושלים (לאחר בריחה מסיבית במהלך המלחמה ולאחריה), רק 46,170 היו ירושלמים לפי ההגדרה הירדנית.

<sup>88</sup>

## אוכלוסייה בירושלים – שנים נבחרות

2004	1995	1983	1972	1961	יהודים וזכאי שבות
473,300 (65.7%)	420,175 (68.1%)	306,312 (71.5%)	230,300 (73.4%)	165,200 (98.7%)	

ללא הערבים תושבי מזרח ירושלים (שרק מעטים מהם קיבלו אזרחות ישראלית) היה שיעור הערבים בישראל עומד על פחות מ-18%. רוב תושבי מזרח ירושלים והכפרים שסופחו עמה גרים במקומותיהם, אם כי תעודת הזהות הכחולה שבידם מקנה להם זכות להתיישב בכל מקום במדינה.

ראוי לציין כי תושבי מזרח ירושלים אינם משתתפים בבחירות לכנסת, אך יש להם זכות להשתתף בבחירות לעיריית ירושלים. תחילה נהגו חלקם לעשות זאת אולם תופעה זו נפסקה לגמרי אחרי ההתקוממות הראשונה של 1987. על פי הסכמי אוסלו, תושבי מזרח ירושלים משתתפים בבחירות הנערכות לרשות הפלסטינית. כך נעשה בבחירות 1996 וכך נעשה גם עתה, בבחירות 2006, למרות השתתפות החמאס בבחירות. ייתכן כי ספירה כפולה של הערבים תושבי מזרח העיר (גם בישראל וגם ברשות הפלסטינית) גרמה לכך שבחלק מן המחקרים נראה כי מספר הפלסטינים בגדה גבוה ממספרם בפועל.

### 3. 'איחוד משפחות', בייחוד בשנות ה-90 לאחר הסכמי אוסלו

לאורך כל השנים התירה ישראל 'איחוד משפחות' בשיעור מצומצם. מאז נחתמו הסכמי אוסלו קפץ השיעור במאות אחוזים. על פי הערכות שונות נכנסו עד 2005 54,000 מתאזרחים ועם ילדיהם הם מונים בין 130,000 ל-190,000 איש. מדובר אפוא על משתנה שהשפיע על גידול של בין 10% ל-14% מגידול האוכלוסייה הערבית. נתונים אלה אינם כוללים את המשפחות שנוצרו בין ישראלים לבין שב"חים (שוהים בלתי חוקיים), שחלקם הגדול ערבים. הערכות שונות אומדות את מספרם בסביבות 100,000 שב"חים<sup>89</sup> שנמצאים שנים בארץ. חלקם נישאים למקומיים/יות, מביאים ילדים לעולם ומבקשים איחוד משפחות. ראוי לציין כי כשנתיים לאחר תחילת האינתיפאדה השנייה פחת מאוד מספר הזוכים לאיחוד משפחות בישראל מן הרשות הפלסטינית בעקבות הוראת שעה מתחדשת, שבה הקפיאה הכנסת באופן גורף הקניית מעמד בישראל או מתן רשות כניסה לישראל לתושבי השטחים הפלסטיניים. עתירות רבות נגד חוק זה הוגשו לבג"ץ. בהחלטה דרמטית שניתנה בחודש מאי 2006 דחה בית המשפט העליון על חודו של קול (שישה נגד חמישה) את העתירות. החוק הוא הוראת שעה שהוארכה בינתיים עד סוף שנת 2006, וצריך יהיה לבחון את חוק הקבע שתציע הממשלה ומתי היא תעשה זאת.<sup>90</sup> מובן כי הוראות חוק אלה, והמדיניות המבוססת עליהן, מכבידות גם על איחודי משפחות של שב"חים.

בניתוחים מסוג זה יש להבחין בין סוגי מעמד שונים של הנוכחים בישראל. למדינה יש חובות מסוימות כלפי כל מי שנמצא בשטחה (למשל – חובה לתת חינוך לכל ילד החי בה, בלי קשר למעמדו המשפטי), אף אם הוא שוהה בה באופן בלתי חוקי. אולם שוהה בלתי חוקי כפוף, עקרונית, לסכנה כי יגורש מן המדינה. אנחנו מתעניינים בעיקר באלה שיש להם מעמד של

232,000 (32.2%)	182,721 (29.6%)	108,956 (25.4%)	70,961 (22.7%)	800 (0.5%)	מוסלמים
14,800 (2.1%)	14,146 (2.3%)	13,400 (3.1%)	12,600 (4.0%)	1,400 (0.8%)	נוצרים
720,100	617,042	428,668	313,861	167,400	ס"ה

<sup>89</sup> על פי האגודה לזכויות האזרח מדובר על כמות שבין 80,000 ל-150,000 שב"חים

<http://www.acri.org.il/hebrew-acri/engine/story.asp?id=188>

<sup>90</sup> ראו דיון בחוק זה ובהשלכותיו בהמשך.

תושבות מלאה, שאליה נלוות מרבית הזכויות (והחובות) על פי חוק, ובאלה שהם אזרחים. תושבי קבע משתתפים בחיי המדינה וקובעים את אופייה ואת תרבותה. הם משתתפים גם בבחירות לרשויות המקומיות (והם גם חייבים על פי חוק לשרת בצבא). רק אזרחים זכאים להשתתף בבחירות לכנסת או להיבחר אליה. הסטטיסטיקה הקיימת עוסקת בתושבים. נתונים עדכניים לגבי אזרחי המדינה הבגירים ניתן לקבל באמצעות פנקס הבחורים לכנסת.

העובדה כי שיעור הערבים באוכלוסיית ישראל לא עלה יותר מהר משעלה בפועל (לאור ההבדלים הניכרים בפריז) מוסברת על ידי הגירה לישראל של יהודים ומשפחותיהם (על פי חוק השבות) ושל אחרים שנטמעו בציבור היהודי. הערכה מפוכחת של שחיקת הרוב היהודי צריכה לכן להתבסס הן על תחזיות לגבי דפוסי הריבוי של האוכלוסייה הערבית בישראל והן לגבי דפוסי ההגירה לישראל של יהודים ושל אחרים.

שחיקת הרוב היהודי עלולה לגרום לאי יציבות בכמה רמות.

ראשונה היא החשש לעלייה משמעותית של החלק היחסי של הערבים ברשות המחוקקת, כך שיהיה קשה יותר ויותר למצוא רוב להחלטות המבקשות לשמר היבטים של האופי היהודי של המדינה, אף אם הם מוצדקים מבחינת ההגנה המקובלת על זכויות האדם. בינתיים הייצוג של המפלגות הערביות בכנסת אינו עולה על 10% (אם כי יש ערבים גם במפלגות יהודיות וציוניות, לרבות מפלגות ימין).

אחת הסיבות לכך שייצוג הערבים בכנסת נמוך מחלקם באוכלוסייה הוא החלק הגדול של צעירים בחברה הערבית. סיבה אחרת היא שחלק מהם אינו משתתף בבחירות מטעמים אידיאולוגיים. דפוסי ההצבעה של הציבור הערבי בישראל מעניינים<sup>91</sup>: עד שנות השבעים נטו הערבים להצביע למפלגות הקשורות במפא"י ובמפלגת העבודה, אולם בשנות השמונים והתשעים הם נטו להצביע למפלגות ערביות. מחקרים וסקרים דיברו על מגמה של הצבעה מחודשת למפלגות כמו מפלגת העבודה ואפילו "קדימה". אך למרות זאת בבחירות 2006 כ-80% מהקולות הערבים (לא כולל הדרוזים) ניתנו למפלגות הערביות (כולל חד"ש), כ-9% למפלגת העבודה וכ-4.5% לקדימה. השאר התפזרו בין מר"צ, ש"ס ומפלגות אחרות<sup>92</sup>. בכל אופן, צפויה עלייה ניכרת בשיעור הערבים בין הזכאים להשתתף בבחירות לכנסת.

בהקשר זה חשוב שהמחקר יהיה מבחין יותר ולא יתייחס אל כל הציבור הערבי כמקשה אחת. חשוב לדעת הן את הגודל היחסי של הקבוצה שאינה משתתפת בבחירות, והן את המרכיבים הדרוזים והבדווים (ותת קבוצות בתוכם) של החברה הערבית בישראל. כל הקבוצות האלה משתייכות למיעוט הערבי, אולם הן מהוות מיעוטים בתוך המיעוט הזה. חלקים ניכרים מן הדרוזים, וחלקים בציבור הבדווי, משרתים בצה"ל. חלקם אף משתייך, מרצון, למפלגות ציוניות ואף ימניות. לציבור הבדווי, בעיקר בדרום, יש אורחות חיים ייחודיים גם בתוך המגזר, ומבנה משפחה ייחודי הכולל ריבוי נשים ומספר גדול מאוד של ילדים.

כבר כיום קיים חשש לחוסר יציבות הנובעת משחיקת הרוב היהודי לגבי שאלות גורליות, כאשר מופיע הדיבור על הצורך ב"רוב יהודי" על מנת שלהחלטה תהיה לגיטימיות. ככל ששיעור הערבים באוכלוסייה ובכנסת יעלה - הבעיה של השגתו של רוב יהודי עלולה לגדול. גוש ערבי גדול בכנסת גם עלול ליצור מצב שבו חלק מן המפה הפוליטית תלוי בגוש הערבי כדי שיוכל להרכיב ממשלה צרה בראשותו. זה מצב העלול לגרום חשדנות, בעיקר כל עוד הסכסוך הפעיל בין ישראל לפלסטינים לא הגיע לייצוב או לפתרון. כך, למשל, חלק מהערעור על הלגיטימציה של הסכמי אוסלו, ובעיקר אוסלו ב', היה קשור לעובדה כי הרוב להסכם זה בכנסת היה קטן וכלל את המפלגות הערביות. בעיני חלק מן הציבור, העובדה שההתנתקות

<sup>91</sup> על כך בספרו של רענן כהן: **זרים בביתם** (2006).

<sup>92</sup> מדובר אפוא בנתונים דומים לבחירות 2003. גם שם עמד שיעור ההצבעה על כ-80% למפלגות הערביות. במשולש ובגליל השיעור גבוה יותר ולעומת זאת באזורים בדווים או אזורים הרחוקים מריכוזי האוכלוסייה הערבית השיעורים נמוכים יותר.



אושרה בכנסת ובוועדותיה רק בהסתמך על הקול הערבי החלישה את הלגיטימציה הציבורית של המהלך.

רמה עקרונית יותר היא זו שמשמעותה כי לא ניתן לקיים – פוליטית או מוסרית – מדינת לאום של עם אחד כאשר יש בה מיעוט לאומי בסדר גודל של רבע עד שליש מן האוכלוסייה. הדבר מתברר כאשר מסכימים שאם שיעור הערבים באוכלוסייה בישראל יגיע ל-51%, קשה מאוד יהיה לקיים בישראל מדינת לאום יהודית (בעיקר אם היא רוצה להיות גם דמוקרטית) אף אם עקרון היהודיות של המדינה יעוגן בחוקה וידרוש רוב מיוחס לשינוי. יש מדינות שבהן קבוצה אחת, שלעתים היא אף קבוצת מיעוט, משפיעה יותר על אופי המדינה ומיוצגת יותר במוסדותיה בשל יתרונה במונחים של השכלה, ארגון או עושר. אולם מצב כזה אינו יציב. כאשר היחסים המספריים בין הקבוצות אינם בבירור יחסי רוב ומיעוט, הגמוניה או דומיננטיות תרבותית של אחת מהן נהיית קשה מאוד להצדקה ולשימור.

חוסר היציבות של הרוב היהודי משפיע על יחסי שתי הקבוצות. יהודים הם רוב שעדיין חי על חששותיו ובמידה מסוימת נוהג כמיעוט. הערבים הם מיעוט הזוכר עדיין את התקופה שהיה רוב. גם כאשר היהודים הם רוב במדינה, חלק מן הערבים אינם מקבלים את ההצדקה לייחוד של המדינה כמקום בו מממשים יהודים את זכותם להגדרה עצמית. קל לנחש כי לא יהיו מוכנים לקבל מצב כזה אם יהיו רוב או כמעט רוב בציבור. מצד שני, החשש של יהודים מאובדן הרוב היהודי כה גדול, שלא ברור כי יסתכלו בשוויון נפש בתהליכים המקרבים, לאט אבל בטוח, את אובדן הרוב היהודי במדינה.<sup>93</sup>

כפי שנראה, ההתמודדות עם חששות דמוגרפיים יכולה להביא למחשבות על מדיניות ההגירה לישראל, וגם על דרכים להשפיע על מידת הגידול הטבעי של קבוצות אוכלוסייה שונות בישראל. יש המציעים גם צמצום גבולות השליטה של ישראל על מנת להוציא משטחה ריכוזי אוכלוסייה ערביים. חשוב יהיה לראות אם יש קווי מדיניות כאלה שהם לגיטימיים ואם יש כאלה שצריכים להידחות מפני אילוצים של זכויות האדם או דרישות כלליות של הוגנות ואנושיות. אולם כאן חשוב לציין כי מודעות לדינמיקה דמוגרפית יכולה להביא גם למחשבה על פתרונות מדיניים יצירתיים, כגון איזון בין יסודות אזוריים ליסודות יחסיים ארציים במערכת הבחירות לכנסת, בין במסגרת של בית אחד ובין במסגרת של שני בתי מחוקקים (או אף בפתרונות ביניים שונים בנושא מבנה בית המחוקקים).<sup>94</sup> חשיבה כזו יכולה ליצור משחק מעניין בין יסודות מדינתיים, תת-מדינתיים ועל-מדינתיים בניהול ענייני המדינה וקהילותיה השונות. נשוב לעניין זה בסיכום.

יותר מזה, שיקולים דמוגרפיים יכולים להשפיע על שרטוט הגבולות של מדינת ישראל. ובסופו של דבר, שיקולים כאלה יכולים לכוון את ישראל למחשבה על פתרונות אזוריים ועל דרכים להבטחת היכולת של יהודים לשמור על רצף מרחבי ועל ריכוזים מספריים בתוכו, אם כחלק מהכרעה על צמצום שטח המדינה ואם על מנת להבטיח הגדרה עצמית תת-מדינתית ליהודים ב(חלק מ)ארץ ישראל.

מכל מקום, דיון זה מצביע על כך שהעיסוק בשאלת התנאים להמשך מימושה של הגדרה עצמית ליהודים בחלק מארץ ישראל אינו יכול להסתפק בבחינת מספרים של יהודים וערבים בין הים לנהר או בגבולות 1967. ההיבט המרחבי של התיישבות יהודים וערבים בארץ ישראל הוא קריטי לכל חשיבה על עתיד היחסים בין הקבוצות באזור. כך הן לגבי דפוסי ההתיישבות בתוך הקו הירוק והן לגבי דפוסי ההתיישבות מחוצה לו. מבחינה זו, יש חזרה אל הבעיות שבפניהן ניצב הקולקטיב היהודי בתקופה שקדמה להקמת המדינה. אלא שמצבה

<sup>93</sup> ראו, למשל, הניתוח אצל קימרינג, ושהערבים יעופו לנו מן העיניים... (2006).

<sup>94</sup> לדיון בהסדרים משטריים שונים ראו הדיון המקיף של אקרמן במאמרו (2000) *The New Separation of Powers*. אקרמן עצמו סבור כי השיטה היציבה ביותר היא זו של I וחצי בתי מחוקקים. (זאת אומרת בתי מחוקקים בעלי שיטת בחירה ולגיטימציה שונות, כאשר רק אחד מהם ייצוגי באופן מלא).

של מדינת ישראל טוב יותר משהיה אז מצבו של היישוב היהודי, כי אז עמדה על השולחן שאלה הקמתה של מדינה יהודית ואילו כיום השאלה היא האם מוצדק לבטל את קיומה לאחר שהוקמה והביאה להישגים הניכרים של המפעל הציוני עד עתה.

גידול משמעותי ביחס של האוכלוסייה הערבית והאוכלוסייה הכללית של ישראל (יחד עם ביטוי מרחבי מתאים לגידול זה) עלול להחליש גם את היכולת לקיים במדינת ישראל ספירה ציבורית יהודית-עברית, שאף היא תנאי למימושה של הגדרה עצמית ליהודים בישראל.<sup>95</sup> נעבור אפוא לנושא זה.

## 2.2. שחיקת המאפיינים התרבותיים

כאמור, יש החוששים כי יהודיותה של המדינה נשחקת מכיוון שהסמנים התרבותיים הייחודיים שלה נשחקים. כך בפרהסיה הציבורית, עם ההופעה של קניונים ופעילות מסחרית מלאה בשבתות; כך בהחלשת היסוד היהודי ייחודי במערכת החינוך הכללית; כך בעובדה כי חלק ניכר מן הציבור היהודי-חילוני בישראל אינו מכיר היטב את המסורת היהודית או אף את ההיסטוריה היהודית ואת הטעמים המצדיקים את קיומה של מדינה יהודית. כך בעובדה כי יש ביטוי ציבורי ללוח השנה העברי רק בשבתות ובחגים. במסגרת זו נטען כי חלק גדול ממקמי המדינה היו אמנם יהודים חילוניים, ואף יהודים שהייתה להם גישה עוינת אל הדת ואל הממסדים הדתיים, אבל הם לפחות הכירו את המסורת והעריכו את מאפייניה התרבותיים. אין זה נכון כלל לגבי דור ילדיהם ונכדיהם, שגדלו מנותקים מן המסורת וכלל אינם מכירים אותה. היה מי שאמר שגדלים בישראל "גויים דוברי עברית"<sup>96</sup>.

השחיקה כאן נובעת יותר מיחסם ואורחות חייהם של יהודים או לא יהודים החיים בתוכם. אלא שגם כאן מופיעה שוב הסוגיה של המיעוט הערבי הילידי. בדרך הטבע, קבוצת מיעוט רגישה יותר לצורך לשמר את זהותה הייחודית, שכן הלחצים לשילוב ולהיטמעות בתוך החברה הסובבת גדולים למדי. זו בוודאי בעיה הקיימת גם אצל ערבים בישראל. אלא שהרקע של הסכסוך גורם לכך שהמיעוט הערבי ברובו אינו רוצה להיטמע, והוא נאבק על זכויותיו התרבותיות.<sup>97</sup> יש לנו אפוא קבוצה שמאפייניה התרבותיים מהווים חלק ממאבק הזהות שלה, מול קבוצת רוב, המניחה את מאפייני התרבות שלה כמובנים מאליהם – אבל מתוך כך אינה משקיעה בהם ובחשיבה על שורשיהם ומהותם. על רקע זה יכולים להיווצר מצבים מוזרים. כך למשל בשנת תשס"ה דווח כי בבית הספר התיכון שליד האוניברסיטה חגגו התלמידים מסיבת חנוכה שהיו בה סופגניות ועץ אשוח. כאשר התבקשו התלמידים להסביר אמרו רק כי לא מצאו טעם טוב לסרב לבקשת חבריהם הערבים-נוצרים להביא עץ אשוח למסיבה. המסיבה הייתה מסיבה. לא היה לה תוכן תרבותי מיוחד. לא דיברו בה על חנוכה. ולמה בעצם לא להביא עץ אשוח? זה די יפה, לא כן? וזו גם הליכה לקראת החברים הערבים! לא ברור אם המשמעות של האירוע הזה היא בעצם זה שקרה, או בעובדה שהתלמידים היהודיים של בית הספר לא הבינו על מה קמה הצעקה.<sup>98</sup>

<sup>95</sup> יש לציין כי צפיפות הדיור של ערבים בישראל נמוכה בהרבה מזו של יהודים בישראל בשל העובדה כי חלק גדול מן היהודים מתגורר בערים בעלות צפיפות דיור גבוהה. זאת למרות שיהודים נהנים מרמת מגורים גבוהה יותר מזו של ערבים. לסקירה על כמה היבטים מרחביים של יחסי יהודים וערבים בישראל ראו אסנת גריידי שוורץ, *קרקעות והתיישבות*, הומר שהוגש לוועדת החוקה של הכנסת במסגרת הדיון בהליך החוקה בהסכמה רחבה, פרק העקרונות.

<sup>96</sup> האמרה מיוחסת ליעקב עמידרור בראיון לעיתון. מובן כי הכוונה אינה לכך שיהודים על פי ההלכה (מי שנוולד לאם יהודייה או התגייר) הופכים ללא יהודים רק בשל כך שאינם מפגינים יסודות תרבותיים יהודיים. ההתבטאות מציינת כי מבחינת ההתנהגות החיצונית ואורחות החיים, יהודים כאלה אינם שונים מגויים דוברי עברית.

<sup>97</sup> יש גם טענה כי שיעור הפיריון הגבוה אצל נשים ערביות בישראל, הגבוה יחסית לנשים ערביות במדינות מוסלמיות אחרות, קשור אף הוא לסכסוך עם היהודים. ראו למשל חליהל (2006), עמ' 169.

<sup>98</sup> בבית הספר התיכון שליד האוניברסיטה לומד מספר קטן של תלמידים ערבים, המשתלב היטב בחיים החברתיים בבית הספר. המקרה הזה רק מדגים עד כמה ערנותו של מיעוט לצורך החינוכי בסמלים תרבותיים גדולה יותר מזו של הרוב, הרואה את תרבותו כמובנת מאליה.

להבדיל מן המגמות הדמוגרפיות, המסתמכות על עובדות ועל נתונים מספריים ברורים ומוסכמים, שחיקת המאפיינים התרבותיים קשה יותר לתיאור הולם. גם לא לגמרי ברור מה נובע מן הממצאים. אטפל בפסקה זו במשולב בשני סוגים קשורים של אימים על היכולת להמשיך לקיים את ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי: חולשה ברצון של חלקים בציבור היהודי לטפח ולחזק את המרכיב היהודי בזהותם הם ובאורחות חייהם, ושחיקה במאפיינים התרבותיים היהודיים של הספירה הציבורית בישראל. שני אלה מזינים אלה את אלה.

במדינת ישראל חיים כיום מיליונים של יהודים, במדינה האחת בעולם שהתרבות הציבורית בה, למרות כל החששות, היא יהודית ועברית. לגבי השפה לא ניכרים סימני חולשה. העברית שומרת על מקומה ואף מטמיעה את כל גלי העלייה אליה.<sup>99</sup> תוך דור אחד או שניים מי שחי בישראל ומשולב בה רוכש את השפה העברית (בעיה קיימת רק אצל קבוצות מובדלות, שהבולטת ביניהן היא הערבים אזרחי ישראל, שרק חלקם משתלטים על השפה באופן מלא). סביר להניח כי דבר זה ימשך בטווח הנראה לעין אף אם תהיה הכרה גוברת בחשיבות של לימוד השפה הערבית בישראל.<sup>100</sup> שפה אמנם אינה תרבות שלמה, אך היא בוודאי מרכיב חשוב של תרבות ייחודית. צריך לציין כי גם בנושא השפה יש שחיקה מסוימת, אלא שבינתיים היא אינה עולה כדי איום על התרבות הציבורית ועל היותה של העברית שפת המדינה האפקטיבית. כך, למשל, יותר ויותר אנשים נותנים לילדיהם שמות הנשמעים טוב גם באנגלית. לרוב הם גם שמות עבריים נאים. כך תום, או אריאל, או אדם, או שירלי. עסקים או חנויות מקבלים שמות באנגלית ובמקרים רבים גם הכיתוב הוא אנגלי. בחלק מן היישובים הערביים בישראל אין הקפדה כלל על כיתוב עברי.

סוגייה סבוכה יותר היא היחס למסורת והשתקפותה בספירה הציבורית. אכן יש להודות שהדורות הראשונים של החילוניות נזקקו יותר למסורת, אם בשל העובדה שהיא הייתה מקור ההשראה שלהם, ואם בשל העובדה שלצורך הפרויקט של החייאת עם והבאתו לארצו היה צריך להיעזר במכנה המשותף המסורתי שעמד להם מן המוכן. ההיווצרות של 'דור חדש' שלא גדל על המסורת הדתית כדבר חי, כי אם על תרבות עברית-חילונית-ישראלית, החלישה עוד יותר את הזיקה ליהודיות. בנוסף, יש כאן יסוד של ידע. הדורות הראשונים לחילוניות, אף אם צמחו מתוך מרד בדת, הכירו אותה ואת אורחותיה ואת המקורות הקנוניים שלה. אצל חלקם אנחנו רואים כעס גדול, אצל חלקם אמביוולנטיות מורכבת. אבל הבסיס לכל אלה קיים. שונה מאוד המצב של אלה שאין להם הבסיס הזה. בחלקו, העדר הבסיס נובע מחוסר בחינוך. בחלקו הוא נובע מכעס שמנע מצעירים לקלוט את המסורת ולחבב אותה בשל חשש מ"כפייה דתית". אך אולי החלק הטורד ביותר הוא העובדה שאצל חלק מהדור הצעיר אין כלל תחושה של חסר תרבותי. זה אולי ביטוי לכך שניצחון הציונות והקמת המדינה שזו תרבותה עלולים לכלול בתוכם את זרע חורבנם התרבותי. דווקא היכולת לחיות מוקפים בתרבות יהודית ועברית בצורה שטחית מאפשרת לחלק גדול מן הציבור היהודי הלא דתי לא לשקוד על טיפוח של מאפיינים של מרכיבי זהותו היהודיים.

תמונת המצב התרבותית היום היא שאצל האדם החילוני הרכיב הישראלי דומיננטי לא פחות מאשר היהודי, וזאת בניגוד לאדם המשתייך לציבור החרדי ולחלק מן הציבורים הדתיים. כיוון שאצל החרדים המרכיב הישראלי הוא טכני במהותו, עלול הדבר להביא להחלשה של הרקמה המאחדת. שוב, לדבר יש התבטאויות באורחות החיים אבל גם

<sup>99</sup> כוחה המטמיע של העברית מתרחב גם לכל מי שהיב במגע שוטף עם ישראל, כגון פלסטינים תושבי השטחים העובדים בישראל או מקיימים עימה קשרים. כך, למשל, פלסטינים שבילו תקופה ארוכה בכלא הישראלי רוכשים בצורה זו את השפה העברית...

<sup>100</sup> אחת מנקודות הוויכוח בין יהודים לערבים בישראל נוגעת למעמד השפה הערבית. ארגונים ערבים מנהלים מאבק מתמשך להכרה במעמד המיוחד של הערבית, עד כדי מתן מעמד שווה לשתי השפות לפחות במקומות בהם יש אוכלוסייה ערבית משמעותית, כגון בערים מעורבות. ניתן להחזיק בעמדות שונות לגבי הנושא הזה, אולם בפועל – לפחות בשלב זה – יש חוסר סימטריה בין השפות שיבטיח כי ערבים ידעו עברית יותר מאשר יהודים או אחרים ידעו ערבית. שפתה של המדינה תהיה עברית אף אם יוענק לשפה הערבית מעמד שווה בחוקים. השאלה אם יש להעניק לה מעמד משפטי כזה היא שאלה נפרדת. כך, למשל, בקנדה יש מעמד שווה לאנגלית ולצרפתית אולם ברוב קנדה השפה הדומיננטית היא אנגלית בעוד בקוויבק השפה הדומיננטית היא צרפתית.

בעמדות אידיאולוגיות. לעתים, דווקא אצל אלה שיש להם היכרות טובה עם מקורות מתפתח האידיאל של ה"ישראליות" כמאפשר התרחקות מסודרת מן המורכבות של הגישה אל ה"יהודיות" כדת. כך הדבר בצורה הבולטת ביותר בכנעניות, אך גם בצורות רכות יותר כגון אלו של א.ב. יהושע או מנחם ברינקר.<sup>101</sup>

יש כאן היבט יסודי מאוד של השאלה הגדולה אודות המשמעות של "יהודיות" המדינה, הן כעניין של תיאור המציאות הנוהגת בה והן כעניין של הערכה והשקפה של איך אפשר וראוי שהדברים ייראו. התפישה הדתית, בעיקר של הציונות הדתית, היא הפשוטה והשלמה ביותר שכן בה יש משמעות דתית למדינה ומשמעות דתית לזיהוי שבין הדתיות והלאומיות ביהדות. דווקא שלמות זו היא היוצרת את מגוון העמדות של מי שאינם שומרי מצוות. גם חילונים המקבלים את הציונות ואת הצורך במדינת לאום לעם היהודי מתנגדים ל"יהודיות" של המדינה, מפני שהם רואים בה בהכרח יסוד של "דתיזציה" של זהות המדינה ושל השלכותיה על יהודים ולא יהודים כאחד וגם על התשובות לשאלות הקשות של "מיהו יהודי". יש מביניהם העומדים על כך שיש לשבור את המונופולין הדתי אורתודוקסי על יהודיות ולפתח מובנים עשירים יותר של יהודיות, שיכללו להדגיש את השותפות התרבותית בין יהודים למרות הבדלים יסודיים בפרשנותם את היהדות והמסורת. אחרים סבורים כי אי אפשר לנתק ב'יהודיות' בין הדת לבין הלאומיות והתרבות, ולכן חשוב ליצור מרחב סמנטי חדש שידגיש את ההבחנה בין היסודות האלה. בדרך כלל, הם מעדיפים לדבר על כך שישראל תהיה 'ישראלית'. אלא שגם בחירה זו בעייתית. ישראליות יכולה לבטא את היסוד החילוני, לא דתי, של יהודיות מודרנית המעוגנת בישראל עצמה, משהו מעין כנעניות. כך היא אצל רוב אלה המציעים ביטוי זה בדיון הפנים-יהודי. אולם ישראליות היא גם האזרחות המשותפת לכל אזרחי המדינה, יהודים ולא יהודים כאחד. לי נראה כי לצורך בהירות המחשבה עדיף לייחד את הביטוי 'ישראליות' לאזרחות ולתרבות המשותפת לכל תושבי ישראל, וכי לגבי היסוד הייחודי חשוב לשמור על הביטוי 'יהודיות', המדגיש גם את הקשר העמוק בין היהודים החיים בישראל, על כל גישותיהם לדת, לבין קהילות יהודיות בעולם.

את המורכבות הזאת ניתן לראות בדרכים רבות. כך, למשל, ניתן היה לשער שעליית ה'ישראליות' תקל על האוכלוסייה הערבית להשתלב ביצירה התרבותית החדשה, אך מסתבר שבישראליות – כפי שהיא מתבטאת בשפה העברית, בטלוויזיה, בשירות הצבאי, בקולנוע ובתיאטרון – הערבים עדיין מהווים בדרך כלל אורחים או צופים פסיביים בלבד. אמנם, בהחלט ניכרים סימנים של התקרבות בשוליים. אלא שהתקרבות זו באה בדרך כלל כאשר בשני הצדדים – יהודים וערבים – יש היחלשות של מרכיבי הזהות הלאומיים. פה חוזר שוב כוחה של השפה, המרכיב המטמיע החזק ביותר של הישראליות. העברית אכן מספקת את המשטח המשותף שעליו נפגשים ישראלים. דווקא עובדה זו מביאה חלק מאלה הרוצים להדגיש יותר את ה"יהודיות" לרצות שיהיו לה מאפייני תרבות נוספים על השפה העברית לבדה.

חשוב להזכיר כי בישראל חיות קהילות דתיות רבות ומגוונות, המנהלות אורח חיים דתי שלם, מסוג שקשה ביותר לקיים בארצות אחרות. גם זה מאפיין חשוב מאוד של חיים יהודיים שישראל מאפשרת ואף מעודדת. בצד קהילות חרדיות ודתיות שיש בהן פריחה גדולה של לימודי קודש וכתובת קודש, יש כיום גם כניסה גוברת והולכת של שומרי מצוות, ציונים ואף חרדים, לתחומי תרבות כגון כתיבה, שירה, תיאטרון ואף קולנוע.<sup>102</sup>

<sup>101</sup> עיין בקובץ מאמריו של יהושע בזכות הנורמליות (1980) ובספר שורש הדברים (2005), שיצא לאחריה לכבודו של יאיר צבן. יישום 'מדרשי' של תפיסה זו מופיע אצל אלון בספרו **בא אל הקודש** (2005). לתופעה זו יש גם ביטויים פוליטיים ומשפטיים. כך תלויה ועומדת עתירה לבג"ץ של קבוצת אינטלקטואלים יהודיים הרוצים להחליף את רישום ה**לאום** במרשם שלהם מ"יהודי" ל"ישראלי".

<sup>102</sup> המאבק סביב תוכנית ההתנתקות הציף את המתח הדתי-חילוני לעומת המתח של שלום מול ביטחון. כתוצאה מכך חלק ניכר מן הציבור הדתי מרגיש שאין לו 'חלק ונחלה' במדינת ישראל, וחלק נוסף הגם ששואף להיכנס לממסדים האקדמיים, הפוליטיים והתרבותיים מנסה להגיע להגמוניה ולא לאינטגרציה.

חלק מן התרבות הנוצרת בישראל על ידי מי שאינם שומרי מצוות כולל התמודדות עם יסודות תרבותיים יהודיים ולא רק עבריים. השאלות הזהותיות של יהודים שאינם רואים את היהודיות כמתמצית בדת ממלאות תפקיד גובר והולך בשיח התרבותי בישראל. תופעה בולטת בשטח זה בשנים האחרונות הינה הקמתם של בתי מדרש ומכינות קדם צבאיות חילוניות, המתמקדות בלימודי יהדות ובהזדהות היהודית של לומדיהן. כמו כן החיבור החשוב של וולצר ואחרים על פילוסופיה פוליטית יהודית וסדרות פופולריות כמו 'יהדות כאן ועכשיו' ואחרים<sup>103</sup> מהווים ראייה לחיוניות של היצירה התרבותית העוסקת ביהודיות.

מחקרי גוטמן מ-1990 ומ-2000 חזרו והצביעו על כך שבישראל יש מגוון גישות למסורת היהודית וכי רוב הציבור משמר מאפיינים מסורתיים מסוימים<sup>104</sup>. למרות שהקבוצה הגדולה ביותר מגדירה את עצמה חילונית, רוב חבריה שומרים על מסורות כלשהן בייחוד ביחס למעגל השנה. כ-85% מקבוצה זו מעוניין שמדינת ישראל תהיה בעלת צביון יהודי. רוב הנשאלים העדיפו יתר ליברליזציה בהיבטים ציבוריים של היהודיות של המדינה (שבת, נישואין, יחס לזרמים לא אורתודוקסיים), ובמקביל היו מעדיפים תוספת לימודי יהדות במערכת החינוך ויתר עיסוק בנושאים יהודיים במדינה. יחד עם זאת העלה הסקר שבמהלך השנים נוטים פחות ישראלים לשייך את עצמם לקבוצת המסורתיים - מה שמצביע על הקיטוב המתחדד בחברה הישראלית.

מכלל האינדיקציות הללו עולה תמונה מורכבת. בחברה הישראלית נחלשים היסודות המלכדים ומתחזקים היסודות המבדלים או לפחות אלה המאפשרים קיום בצוותא של מספר רב של תת קהילות תרבותיות. כך, למשל, השבת - שבולטת כאחד המאפיינים המובהקים של המדינה היהודית - מקבלת עם השנים אופי שונה בתכלית במגזרים החילוני והדתי. הבעיה קיימת הן לגבי האומה האזרחית, שבה ההבחנות של שפה ודת מרכזיות בנוסף לאלה של גישה כלפי הדת, והן לגבי הקבוצות הלאומיות והדתיות הגדולות עצמן. אלא שלקבוצות מיעוט יש יתרון בנושא זה כלפי קבוצות רוב, שכן יש להן אינטרס קיומי בליכודותן על מנת לשפר את סיכויי שרידותן. אינטרס זה עמד ליהודים בגולה ולפני קום המדינה, והוא קיים פחות אצל יהודים שאינם שומרי מצוות כיום, כאשר הם הרוב השולט בישראל. אצל האחרונים מצטרפת לעובדת היותם רוב גם העובדה שבתרבות החילונית אין הדגשים הקיימים בקהילות דתיות על פולחן ועל טקסים ואורחות חיים השמים את המשפחה והקהילה במרכז. נראה אפוא כי, פרדוקסלית, העומק של הזהות התרבותית היהודית של קבוצת הרוב בישראל נמצא באיום הגדול ביותר מבין כל הקבוצות.

חלק מן התופעות המתוארות כאן אינן ייחודיות לישראל או ליהדות. בכל העולם ישנה התמודדות מחודשת עם המתח שבין לחצים של גלובליזציה תרבותית לבין הכרה בריבוי התרבויות של הקהילות השונות. התוצאה, במדינות רבות, היא שילוב של חולשה ורידוד של מרכיבי התרבות הציבורית המשותפת לכל תושבי המדינה, ובכך החלשת לכידותם התרבותית, ובמקביל עלייה בעוצמה התרבותית של תת-קהילות בחברה המדינית. במדינות רבות, תהליכים אלה נתפשים כמאיימים הן על העוצמה התרבותית של קבוצות הרוב במדינה והן על היכולת של המדינה לפעול מתוך לכידות הנובעת לא רק משותפות אזרחית.<sup>105</sup> בישראל, תופעות כאלה קיימות לא רק בציבור היהודי, אלא גם בציבור הערבי, שיש בתוכו מגמות שונות של חילון, מודרניות ושיבה לדת. רוב היהודים החיים מחוץ לישראל חיים במדינות מערביות, ויש בקהילות היהודיות קשת רחבה של גישות ליהדות

Walzer, M & others, **The Jewish Political Tradition** (2000).<sup>103</sup> סדרות בולטות נוספות יצאו בהוצאת הקיבוץ המאוחד (ספריית הילל בן-חיים וסדרת ספרי העיון יהדות-ישראלית), במסגרת יד בן צבי, ובהוצאת המכללה העברית עלמא.<sup>104</sup> ראה **יהודים ישראלים: דיוקן**, (2001). מבחינת הנתונים: 43% רואים עצמם כלא דתיים, 35% כמסורתיים, 12% דתיים, 5% חרדים ו-5% אנטי-דתיים. ביחס למסורות החגים: 85% מן היהודים משתתפים בסדר פסח, 71% מדליקים קבוע נרות חנוכה, 68% לא אוכלים חמץ בפסח ו-67% צמים ביום כיפור. ביחס להיבטים ציבוריים של היהדות: כ-70% בעד תחבורה ציבורית ומרכזי בילוי וקניות מחוץ לערים בשבת. 50% בעד נישואין אזרחיים. 60% בעד יתר יהדות במערכת החינוך ובמדינה.

<sup>105</sup> כך, בצרפת, המחאה המתקשרת נגד מסעדות מקדונלד, החוק נגד עטיית רעלה במקומות ציבוריים והמהומות האחרונות בקיץ 2005 והתגובות עליהן כולן משקפות ביטויים למגמות כאלה.

ולהנחלתה. אלא שבישראל יש לתופעות אלה בתוך הציבור היהודי משמעות מיוחדת בשל העובדה שישראל היא המדינה ה"יהודית" היחידה בעולם. בקהילות יהודיות אחרות, הסוגיות האלה הן סוגיות תרבותיות של קהילות יהודיות על מגוון המאפיינים שלהן. אף אחת מהן אינה יכולה לגייס לטובת גישתה היא את כוחה של המדינה, ובאף מדינה אין העמדות של קהילות יהודיות חשובות לזהות המדינה או יעילות משטרה. לכן רק בישראל ישנו מאבק נגד כפייה של הדת היהודית על ידי המדינה וחוקיה. ורק בישראל יכולה משיחיות יהודית להיראות גם כאיום ממשי על המדינה ועל הציונות. שני מאפיינים ייחודיים אלה גורמים בישראל להעמקת הנתק בין יהודיות של שמירת מצוות ומסורת דתית ובין יהדות אחרת, שתוכנה ועומקה אינם ברורים.<sup>106</sup>

נראה כי כיום ברור למדי שהתחזית של בן גוריון והחזון איש כי ההתמודדות הפנים-יהודית הזו היא זמנית שכן עם עבור הזמן יישאר רק סוג אחד של יהודים – דתיים מכאן או חילונים בעלי זיקה תרבותית-לאומית מכאן – התבדתה. כך הדבר לא רק ביהדות אלא בכל הדתות הגדולות. השמועות על היעלמותה של הדת היו מוקדמות מאוד, ובכל הדתות ישנה התחדשות דתית ואף פיתוח צורות מיוחדות של טהרנות דתית. היהדות בכלל, והציבור היהודי בישראל, יצרכו להמשיך להתמודד עם המורכבות הזאת. שאלת המפתח היא אם הזרמים האלה ביהדות, בעיקר הזרמים הלא דתיים, ישכילו כולם להישאר אכן זרמים של צורות של יהודיות, או שמא צודקים שומרי המצוות כי לאורך זמן אין תוחלת לזהות יהודית שאינה מעוגנת בשמירת מצוות.

ישראל מספקת מבחינה זו מקום ייחודי, לפחות עד הזמן האחרון. בעולם המערבי דתות הן בדרך כלל מופרטות ויש חשדנות כלפי הדגשה של מרכיבי זהות לאומיים לא אזרחיים. צורות הארגון של קהילות יהודיות סבבו בדרך כלל סביב מרכיב הדת. רק בזמן האחרון ניכרת תחייה בעולם המערבי של צורות פעילות יהודיות שאינן מתמצות בדת. ישראל היא המקום היחיד בעולם שבו צורות כאלה אינן רק אפשריות וזמינות, אלא שהן במידה מסוימת צורת הקיום השכיחה.

היחלשות ניכרת של היסודות היהודיים בתרבות הציבורית בישראל עלולה להיות קשורה לאיום הראשון שעסקנו בו – האיום הדמוגרפי. לחלק מן היהודים ישראל תהפוך פחות מושכת אם היהודיות התרבותית שלה תיחלש. ישראל רוצה גם בעלייה של יהודים הרוצים לבוא לישראל על מנת לחיות בה חיים יהודיים שלמים יותר ולא מחמת מצוקה קיומית או כלכלית. ככל שהאופי היהודי של ישראל ייחלש – כך ייתכן שדווקא אנשים כאלה יחשבו כי הם יכולים לחיות חיים יהודיים מלאים לא פחות בארצות מגוריהם הנוכחיות. מצד שני, מקצב החיים, השפה, החגים והאופי השונה של השבת, מהווים עדיין מאפיין בולט למדי של החיים הציבוריים בישראל. לכן דווקא ההיחלשות הבולטת של חלק מן המאפיינים האלה צריכה להיבחן מקרוב על ידי אלה הרוצים לגבש קווי מדיניות שישמרו על הפלורליזם של צורות חיים יהודיות. מדיניות כזו תחליש את הסכנה כי המאפיינים התרבותיים היהודיים הכלליים ייחלשו עד כדי שקשה יהיה לראות בישראל מקום שבו נשמרת האפשרות של הגדרה עצמית תרבותית ליהודים.

### 3. מחלוקת פנים-יהודית לגבי צדקת המפעל הלאומי

בעיה שלישית הפוגעת בסיכויי ההישרדות של ישראל כמדינת הלאום היהודי היא **עוצמת המתחים** בין יהודים בנושאים המדיניים, המאיימת לגבור על היסודות המשותפים ולהדגיש את הנבדל ביניהם. בשני הצדדים לויכוח על השטחים בין יהודים ישנה נטייה

<sup>106</sup> אם כי חשוב להזכיר כי בישראל עדיין קיימת רק במידה קטנה מאוד התופעה של התבוללות עד כדי אבדן זיקה מלא ליהודיות על כל היבטיה – שהיא תופעה בולטת מאוד בין יהודים במערב.

לראות את העוצמה של הטיעונים שלהם ולהכחיש את אלה של הצד השני. בעבר, רמות גבוהות למדי של מחלוקת בין יהודים אמנם הניבו צעדים לא פשוטים (כגון הסזון או פרשת אלטלנה), אבל תמיד נשמרה גם המודעות לכך שבמאבק הלאומי היהודי יש אויב משותף, חיצוני. מודעות זו נחלשה מאוד לאחר הקמת המדינה, ובמידה מסוימת בצדק. יחד עם זאת, בפועל המאבק בין יהודים וערבים על ההסדרים המדיניים בארץ ישראל/פלסטין עדיין לא הוכרע. אמנת החמאס מבהירה את הדברים בצורה חדה כאשר היא מגדירה את הציונות כאויב. אלא שבזכות הפנים-יהודי על עתידו של המפעל הלאומי נחלשה תודעה זו. יש רצון גדול להגיע ל"נורמליות" ולראות ב"אחרים" רק אנשים וקבוצות שהם שונים מאתנו, לא מי שמאיים עלינו והוא 'אויב'. הגיעו דברים עד כדי כך שיש בין היהודים מ'מחנה השלום' שרואים את מי שמחזיקים בדעות מנוגדות לשלהם בתוך התנועה הציונית כאויבים ממש, אויבים יותר מאשר גורמים ערבים בישראל או פלסטיניים. כבר לא מדובר רק במחלוקת מדינית עמוקה בין שותפים למדינה ולדרך, שיש לנו כלים להכריע בה על פי הכללים המוסכמים. לעתים יש תחושה של שנאה ושל כעס עמוק ביותר, עד כדי שמחה לאידם של אלה שאנחנו דורשים מהם לוותר על בתיהם, שאנחנו סייענו להם לבנותם. אצל חלקים בציבור היהודי בישראל, הרצון לראות בפירוק ההתנחלויות איננו מעשה קשה ביותר כלפי שותפים לדרך, שאין ממנו מנוס בשל אינטרס עמוק של מדינת ישראל כמדינה יהודית, כי אם מעשה של צדק היסטורי, שהיה צריך להיעשות כבר מזמן.

ייתכן כי מידה מסוימת של כעס ושל שמחה לאיד מובנים על רקע הוויכוח האידיאולוגי העמוק והממושך, ועל רקע התסכול של מתנגדי ההתיישבות הזאת למנוע אותה עוד בראשיתה. אולם העוצמה של רגשות אלה עשויה להיות מסוכנת, שכן היא עלולה להיות מבוססת על – ובתורה להעמיק נטיות לקראת – אובדן אמון בטיעונים העקרוניים של הצדקת המפעל הציוני מלכתחילה. כמו כן היא עשויה להתכחש להיסטוריה של הסכסוך ולצורך החיוני של המדינה לא רק "לסיים את הכיבוש", אלא גם לדאוג לקיומם של תנאים שיאפשרו לה המשך יציב ככל האפשר של הגדרה עצמית ליהודים בחלק מארץ ישראל.

במובן מסוים, הוויכוח הפנים-יהודי הזה מחליש את הסיכוי שיהודים בישראל יוכלו להוסיף ולהיות לכידים סביב אידיאל ציוני ממשי. באופן טרגי, הצדדים בוויכוח משני הצדדים תורמים לתוצאה הזו, העלולה לכרות את הענף שעליו יושב עדיין רוב הציבור היהודי בישראל. הטענה של הימין כי רק ההתנחלות בכל ארץ ישראל היא ציונות ויהודיות, מביאה את השמאל למחשבה כי אכן לא ניתן לתמוך בציונות ובהיפרדות גם יחד. זאת למרות שאחד מטעמי ההיפרדות הוא בדיוק הרצון לשמור על אחד מתנאי היסוד של קיום ציוני – שמירה על הרוב היהודי. השמאל לכן אינו מחזק בעיני עצמו את היסודות של ההצדקה להמשך הגדרה עצמית בחלק מארץ ישראל. הוא גם אינו רואה את הארץ כולה כשלו ולכן תורם לתחושה כי את הוויכוח האמיתי יש לנהל על ישראל בגבולות 1967 כי ה"שטחים" הם של הפלסטינים... מצד שני, המתישבים הסבורים כי בגידה בארץ ישראל השלמה היא בגידה בציונות, אינם טורחים לדרוש כי מרכיב חשוב של ההתנתקות מחלקים בארץ ישראל, האמורים להיות בסיס להגדרה עצמית פלסטינית, יהיה הסכמה של הציבור היהודי כולו על משמעות קבילה של היהודיות של מדינת ישראל בגבולות מצומצמים. כך יוצא שחששם כי תומכי ההתנתקות למיניהן הם בעצם אדישים למאפיינים היהודיים של המדינה הופך לנבואה המגשימה במידה מסוימת את עצמה.

כאמור, תנאי להמשך הקיום של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי הוא הרצון של רוב גדול בציבור היהודי בהמשך כזה. יש רצון כזה בקרב הרוב הגדול של הציבור בישראל, אולם הוא אינו ברור. הוא נשחק בלי משים בגלל חולשת המאפיינים התרבותיים של היהדות, בשל ההיערכות של חילונים נגד כפייה דתית שמביאה לעיונות כלפי כל דבר יהודי, ובשל מיצוב של יהודים מ'מחנה השלום' מול חסידי ארץ ישראל השלמה בצורה המחלישה את זיקתם שלהם למרכיב המוצדק של הזכות של יהודים להגדרה עצמית בחלק ממולדתם ההיסטורית. כאמור, במובן מסוים איום זה הוא תוצאה של ההצלחה של הציונות והקמתה של המדינה, שחלק ניכר בציבור אינו סבור כי קיומה מוטל עוד בספק. מצב כזה לא

היה אפשרי לפני שישראל קמה או בשעה שהכול הבינו כי קיומה עדיין מוטל בסכנה. מצב זה יוצר חולשה מובנית, בייחוד מפני שהעימות החיצוני שלנו הוא עם בני עם שלא נהנה עדיין מהגדרה עצמית אף בחלק ממולדתו ההיסטורית. יש לנו כאן מקרה של "כולה שלי" מפי כל הפלסטינים מול מחלוקת בין "כולה שלי" של מיעוט דתי-לאומי ו"חלקה שלי" של הרוב היהודי, ו"כולה שלהם" של מיעוט קטן בין יהודים ורוב ניכר בין הערבים אזרחי ישראל.<sup>107</sup>

---

<sup>107</sup> ניתוח זה מעלה שאלה יסודית לגבי הגישה לטיפול במחלוקות או ניגודי עניינים. גישה אחת מדברת על שיחה, דיון, פשרה והגעה להסכמה שהיא עדיפה על מצב שבו כל צד מקבל את כל מה שהוא רוצה או יכול. גישה שנייה מדברת על הכרעה חד צדדית בהתאם למגבלות הכוח. לעתים מגבלות הכוח מביאות לתוצאה שיש בה התחשבות גם באחרים. אבל ההכרעה מתבססת על מאזן הכוח ולא על דיבור ופשרה הנראים כוויתור, חולשה או כניעה. איני יכולה להרחיב כאן בעניין זה, אבל הוא מרכזי ומשמעותי בהקשרים רבים הנדונים כאן. אמנת גביון-מדן היא הכרעה ברורה בזכות הגישה הראשונה.



## 2. אתגרים לדמוקרטיה של המדינה

בהבדל מן המרכיב הראשון של מטרת העל – ישראל כמדינה שבה ממש העם היהודי הגדרה עצמית – אין קול משמעותי בחברה הישראלית שגורס כי ישראל אינה צריכה להיות דמוקרטיה. על יסוד זה בחברה ובמבנה המדיני יש הסכמה מקיר אל קיר. אלא שהסכמה רחבה זו מרשימה פחות כאשר ניגשים לבדוק מה המשמעות שאנשים מייחסים לדמוקרטיה, מה לדעתם הם תנאיה היסודיים, ובעיקר, מה מתחייב ממנה. מתעוררות גם מחלוקות עמוקות כאשר אנשים מנסים ליישב בין הדמוקרטיה לבין מרכיבים אחרים של מטרת העל של המדינה. בפרק זה נעסוק רק במחלוקות מן הסוג הראשון. למרות זאת, גם כאן יש לדחות על הסף טענה מקדמית של אלה הטוענים כי ישראל כלל אינה דמוקרטית אף כיום, ולכן אין צורך לדבר על איומים על הדמוקרטיה שלה.<sup>108</sup> אני אניח – יחד עם מרבית החוקרים – כי ישראל נמצאת כיום בנקודה המאפשרת בהחלט לראות בה דמוקרטיה יציבה, ואבחן את האיומים על הדמוקרטיה שלה. זאת מאחר שתפיסת הדמוקרטיה שלי היא לא תפיסה של 'הכול או לא כלום' אלא תפיסה של חברות ומשטרים שהם יותר ופחות דמוקרטיים. בישראל יש מידה מרשימה של יציבות, ואף התחזקות, בכל המאפיינים הפורמליים של הדמוקרטיה ובחלק מן המאפיינים המהותיים שלה. יחד עם זאת, דווקא תפיסה הרואה במידת הדמוקרטיה עניין משתנה, תקפיד לזהות סימני מתח פנימי, חולשה או היחלשות על מנת לעמוד בפרץ.

הערה מקדמית חשובה: **אני עוסקת כאן בישראל בגבולות הקו הירוק** (וללא השטחים שעליהם הוחל המשפט הישראלי – ירושלים המזרחית ורמת הגולן - אולם חיים בהם רבים שאינם אזרחים ישראליים). כיבוש אמור להיות מצב זמני – עד שיושג הסכם בין הצדדים שיאפשר שיבה למצב "רגיל" שבו פועלות מדינות בשטחיהן בלבד. בלי קשר לשאלה איך קרה שהכיבוש של שטחים שנכבשו בשנת 1967 ואשר יש בהם אוכלוסייה פלסטינית גדולה התמשך כל כך - מדינה שיש תחת שליטתה האפקטיבית לאורך זמן מיליונים של אנשים נעדרי זכויות אזרחיות ופוליטיות יסודיות אינה דמוקרטיה חזקה, ומשטרה אינו יכול להיות יציב.<sup>109</sup>

### א. דמוקרטיה ותנאים לחוסנה

דווקא בגלל ההסכמה הרחבה על כך שדמוקרטיה היא אידיאל, ישנן מחלוקות תיאורטיות רבות לגבי השאלה מהי מהותה של הדמוקרטיה. ההיסטוריה זימנה לנו דוגמאות רבות לתהליכים שבהם משטר דמוקרטי קרס ופינה מקום לשלטון אוטוקרטי, וגם תהליכים הפוכים של דמוקרטיזציה. על בסיס אלה נעשו ניסיונות רבים מאוד להכליל ולזהות גורמים

<sup>108</sup> טענות אלה באות בעיקר מן הצד הערבי, הטוען כי ישראל היא אתנוקרטיה לערבים ויהודית ליהודים. ראו: Ghanem, *Studies* (1998). אולם יש טענות גם מכיוונים אחרים. חלק ממתנגדי ההתנתקות טענו כי הממשלה פעלה באופן לא דמוקרטי, וטענות כאלה נשמעו גם נגד ההתנהלות של ממשלת רבין לקראת החתימה על הסכמי אוסלו ב'. אחרים טוענים כי בישראל יש שלטון אליטות. אחרים טוענים כי בישראל כוח רב מדי לבית המשפט. טענות כאלה מושמעות, למשל, גם בארצות הברית.

<sup>109</sup> היו אמנם מצבים מתמשכים מסוג זה בארצות הברית בראשיתה, בנוגע לעבדים ולילידים, ובדרום אפריקה של האפרטהייד עד החוקות של תחילת שנות התשעים של המאה ה-20. ההיתכנות של המצב בארצות הברית היא עניין היסטורי. אי אפשר (וטוב שכך) לחזור עליו כיום. והמשטר הלבן בדרום אפריקה אמנם ראה את עצמו כדמוקרטיה אבל למעשה לא היה דמוקרטיה אלא "דמוקרטיה של עם אדונים". העובדה כי ישראל נראית כדמוקרטיה מבוססת אך ורק על האמונה כי הכיבוש, למרות התמשכותו, הוא מצב זמני.

ותהליכים המסייעים להיווצרות דמוקרטיה וליציבותה, ולעומתם לתנאים העלולים להביא להיחלשותה או לקריסתה השלמה. אלא שבכל הדיונים האלה אין הסכמה בין החוקרים, ויש אף מידה רבה של גישות מנוגדות בתכלית.<sup>110</sup> לכן כל עמדה תהיה במידה רבה עמדה "סטיפוליטיבית".

נהוג להבחין בין שני מובנים של דמוקרטיה – דמוקרטיה **פורמלית**, זו של "כללי משחק", המבנים את העיקרון הבסיסי שהשלטון מבוסס על הסכמה של הציבור הכפוף לו. דמוקרטיה כזו כוללת בחירות סדירות בפרקי זמן קבועים לבית מחוקקים ייצוגי, הפרדה מסוימת של רשויות, יכולת להחליף את השלטון ועצמאות שיפוטית; ודמוקרטיה **מהותית** – זו הכוללת בתוכה גם הגנה על זכויות יסוד ושיש בה הדגשה של ערכים ליברליים. למעשה, גם דמוקרטיה פורמלית חייבת לכלול הגנה אפקטיבית על הזכויות הפוליטיות וחלק ניכר מן הזכויות האזרחיות. לא תיתכן דמוקרטיה פורמלית ללא זכויות לבחור ולהיבחר, חופש ביטוי וחופש התאגדות, ושוויון במובן הבסיסי ביותר של "לכל אחד קול אחד". אולם זכויות כגון חופש דת וחופש מדת, או זכויות הליך הוגן, או זכות כללית לחוסר הפליה מטעמים פסולים – כל אלה יהיו חלק מן הדמוקרטיה המהותית אך לא חלק מן הדמוקרטיה הפורמלית.

בהתאם, התפתח ויכוח תיאורטי ומעשי בשאלה איזו הגדרה רצוי לאמץ כאשר עוסקים בבחינות תיאוריות של מצב הדמוקרטיה בחברה מסוימת או ביציבותה. בהקשר הישראלי היו שטענו כי ישראל אמנם אימצה מלכתחילה עקרונות של דמוקרטיה פורמלית, אולם חולשתה של זו נבעה מכך שהדבר לא היה כרוך גם באימוצם של עקרונות של דמוקרטיה מהותית.<sup>111</sup> אחרים טוענים כי ישראל אינה דמוקרטית מפני שאין בה מידה ראויה של הגנה על חופש מדת.

אני מעדיפה, משיקולים של בהירות מחשבה, לאמץ את המובן ה"רזה" יותר של הדמוקרטיה. בכך איני נוקטת עמדה שמצמצמת את החשיבות הנורמטיבית והפוליטית של הקפדה על זכויות האדם. הגנה זו מהווה מרכיב שווה משקל במטרת העל של המדינה. כל שאני אומרת הוא שהן בתוך האידיאל של הדמוקרטיה ה"רזה" והן בתוך האידיאל של זכויות האדם יש מתחים פנימיים לא פשוטים. אין צורך לסבך את התמונה על ידי הפיכתם של מתחים בין זכויות האדם לבין הדמוקרטיה למתחים פנימיים של הדמוקרטיה עצמה. יתירה מזו, חסידי הדמוקרטיה המהותית נוטים לזלזל בחשיבות הנורמטיבית ולא רק המעשית של הדמוקרטיה ככללי משחק. אימוץ הגדרה רזה של דמוקרטיה מחזקת את התובנה כי כללי המשחק הם מרכיב חיוני של היכולת של חברה, בייחוד חברה מקוטבת, לפעול בצורה מושכלת למרות חילוקי הדעות. כללי המשחק האלה אמורים לספק הכרעה גם כאשר המחלוקת היא לגבי היקף ההגנה הנדרש על זכויות האדם. לבסוף, הגדרה עשירה של דמוקרטיה תוציא ממשפחת הדמוקרטיות בכלל (ולא רק ממשפחת הדמוקרטיות הליברליות) לא מעט משטרים שיש בהם מידה רבה של דמוקרטיה פורמלית, ללא חלק מן התכנים הקשורים לדמוקרטיה בחברה המערבית הליברלית. לא ברור כי תוצאה זו חיובית מבחינה תיאורטית או מבחינה מעשית.<sup>112</sup> אכן, בין דמוקרטיה פורמלית למהותית יש קשרים מורכבים. סביר להניח כי בנסיבות רבות, דמוקרטיה מהותית חזקה תהיה יציבה יותר מדמוקרטיה שאין בה הגנה רחבה על זכויות האדם, כולל אלה שאינן קשורות ישירות לדמוקרטיה עצמה. יחד עם זה, מאפיינים העלולים להביא לקריסת משטר דמוקרטי אינם קשורים רק או בעיקר למידת ההגנה על זכויות האדם בחברה שבה מדובר. ראוי לכן להקדיש להם תשומת לב מיוחדת.

<sup>110</sup> כך, למשל, בעניין הרלוונטי מאוד לישראל, יש מחלוקת בשאלה אם ריבוי של מפלגות מנבא יציבות או חולשה במשטרים דמוקרטיים: ראו Diskin et al (2005) Why Democracies Collapse

<sup>111</sup> ראו כתביו של יונתן שפירא.

<sup>112</sup> דוגמה בולטת למדינה כזו היא הודו, הדמוקרטיה המאוכלסת ביותר בעולם. למרות קשיים לא מעטים, הדמוקרטיה בהודו יציבה ונראה חשוב לכלול אותה במשפחת הדמוקרטיות וללמוד מניסיונה. ואכן, הוגים שאין ספק כי יש להם מחויבות עמוקה לזכויות אדם ולצדק חברתי תומכים אף הם, משיקולים דומים, באפיון "רזה" של דמוקרטיה. ראו למשל, נ' בובין, **עתיד הדמוקרטיה** (2003).

תנאי יסודי להיווצרותה של דמוקרטיה ולקיומה היציב הוא העובדה כי היא נתפשת כצורת המשטר הטובה ביותר, או הרעה פחות, על ידי חלק גדול בין קבוצות האליטות ומוקדי הכוח במדינה. מצב כזה נוטה להתקיים כאשר ביבור הרחב ובקרב מוקדי כוח של האופוזיציה לשלטון יש מספיק עוצמה על מנת לדרוש שהשלטון יהיה אחראי בפניהם, כך שמשטר שאין בו אלמנט ממשי של קשב להעדפות הביבור לא יוכל להיות יציב. לכן אין זה מפתיע שדמוקרטיה נמצאה קשורה לחברות שיש בהן יציבות חברתית כלכלית ומעמד ביניים עצמאי רחב יחסית, עם דרגות השכלה גבוהות יחסית. דמוקרטיה היא גם משטר מועדף לחברה שיש בה קבוצות רבות, כאשר הסיכוי להחלפת השלטון נותן לכל אחת מהן תחושה חזקה יותר של שוויון ושל השתתפות אמיתית. תנאי נוסף ליציבות של דמוקרטיה הוא כי המשטר נותן מענה הולם או לפחות סביר לבעיות שהמדינה ניצבת בפניהם. כאשר אין למדינה "משילות" מספקת וכאשר אתגריה הם כאלה שהעדר המשילות מביא לקריסת מערכות חיוניות – גובר הרצון לקבל ממשל חזק יותר, שלא יהיה מוגבל באילוצים ובבלמים של המשטר הדמוקרטי.

ישנו גיוון רב מאוד במבנים החוקתיים היכולים לבסס דמוקרטיה יציבה.<sup>113</sup> המבנה המתאים לחברה נתונה הוא תוצאה של הרכב החברה והבעיות המיוחדות לה, ובדרך כלל גם של ההתפתחות ההיסטורית של מוסדותיה. חוסנה ויציבותה של דמוקרטיה במובן זה קשורות קשר הדוק לכמה מאפיינים מרכזיים:

1. מידת הייצוגיות של מוסדותיה המחוקקים
2. האפקטיביות והמשילות והיציבות של הרשות המבצעת ויכולתה לתת מענה אפקטיבי לבעיות הניצבות בפני המדינה
3. מידת העצמאות של בתי המשפט
4. הלגיטימיות של כלל המוסדות השלטוניים בחברה
5. החוסן של שדרת הביניים, מבחינה חברתית וכלכלית
6. תמיכת האליטות בשיטה הדמוקרטית
7. בחברות שסועות, דמוקרטיה נבחנת גם ביכולתה להכיל בצורה אפקטיבית את המחלוקות ולשמור על הסדר ועל המשילות.

חלק מן המורכבות של שאלת חוסנה ויציבותה של דמוקרטיה קשור בעובדה כי בין התנאים האלה עצמם יכולים להיות יחסי גומלין מורכבים. כך, ייצוגיות גבוהה בחברה לא הומוגנית עלולה להחליש את המשילות והלכידות. חולשה במשילות עלולה להביא לייאוש מן הדמוקרטיה ולהעדרה של "איש חזק" האמור להיות טוב יותר במתן מענה אפקטיבי לבעיות. ככל שהחברה שסועה יותר, כך יכול להיות שיש תמיכה מסויגת, אינסטרומנטלית, של חלק מן האליטות במוסדות השלטון ובמשטר הדמוקרטי. ככל שהשסעים קשורים למתחים ולאיומים על הסדר הביבורי – כך יכולה לרדת התמיכה בעקרון המאפשר למי שנתפש כאיום ליהנות מיתרונות השיטה הדמוקרטית על מנת לאיים מבפנים על השיטה. ככל שהבעיה של המדינה כוללת גם אי יציבות כלכלית וחוסר שקט כלכלי – עלול להישחק מעמד הביניים הכלכלי חברתי, שהוא המשען החזק ביותר ליציבות המשטר ולאופי המכיל שלו. הכלה יעילה של מחלוקות עמוקות תלויה באימוץ מנגנונים של משא ומתן ופשרה. חברה שסועה המעבירה הכרעות בנושאים אידיאולוגיים לבתי משפט עלולה להביא לפגיעה בלגיטימיות ובעצמאות שלהם, אך גם לחולשה של התמיכה בדמוקרטיה עצמה מצד אלה המרגישים כי מנגנון ההכרעה השיפוטי פועל בעקביות נגד האינטרסים שלהם.

על רקע כל אלה ישראל מדגימה דמוקרטיה שהיא מפתיעה בחוסנה, אבל שיש בה גם חולשות מרכזיות. מלכתחילה, לא היו בישראל תנאים טובים לכינונה של דמוקרטיה. מרבית מנהיגי המדינה לא באו ממדינות עם מסורת דמוקרטית. המדינה קמה במלחמה,

<sup>113</sup> לתיאור המגוון הבסיסי ראו בדאהל, *על הדמוקרטיה* (2002).

והייתה צריכה להתמודד עם אתגרים מורכבים. בכל זאת, ישראל קיימה דמוקרטיה מתפקדת מאז הקמתה. רוב החוקרים אף סבורים כי מידת הדמוקרטיה בישראל עלתה וכי כיום יש לה מאפיינים חזקים יותר של דמוקרטיה מאלה שהיו בה לפני חמישים שנה. כך, למשל, עד 1977 לא היו בישראל חילופי שלטון. מידת חופש הביטוי הייתה נמוכה יותר משהיא כיום. עד 1966 היו רוב הערבים בישראל תחת ממשל צבאי, ורק בשנת 1980 הוענקה אזרחות ישראלית לערבים לא מעטים שחיו בה עד אותו זמן כתושבים בלבד<sup>114</sup>. בשנת 1965 נפסלה מהשתתפות בבחירות רשימה לאומית ערבית עצמאית, ואילו כיום ישנן בכנסת כמה מפלגות כאלה, וכוון עולה בהתמדה.<sup>115</sup>

למרות זאת, לא מעט מציינים כי הדמוקרטיה הישראלית היא שברירית וכי יש עליה איומים שונים. בפרק זה אטפל בכמה טענות עיקריות:

1. **בעיות משטריות:** יש הטוענים כי בישראל יש עודף ייצוגיות וקשיים במשילות. אחדים טוענים כי בעיות אלה מוחמרות בשל היעדרה של חוקה שלמה הכוללת עיגון משטרי והגנה על זכויות האדם של מיעוטים. קשיים במשילות גורמים לחוסר יכולת לקיים מדיניות ולתת מענה אפקטיבי לבעיותיה הרציניות של ישראל. חוסר מענה אפקטיבי לבעיות גורם מצידו להיחלשות התמיכה של הציבור במשטר הדמוקרטי.
2. **בעיות של דת ומדינה:** יש הטוענים כי ישנם בישראל קולות, בעיקר מקרב מפלגות דתיות, המקבלים את הדמוקרטיה הישראלית על תנאי בלבד ובכך מחלישים אותה. כאן מצביעים הן על הדה-לגיטימציה של החלטות ממשלה בדבר נסיגה משטחי ארץ ישראל והן על הסירוב של המגזרים החרדיים לקבל על עצמם עול השתתפות בנטלים ובחינוך לאזרחות בבתי הספר שלהם. גישה דתית כזו מופגנת גם על ידי חלקים בתנועה האסלאמית. כך בוודאי לגבי החלקים שאינם משתתפים בבחירות וכך אף לגבי אלה המשתתפים בהן (כאן יש דמיון בין התנועה האסלאמית לבין החרדים היהודים, אלא שגודלו של מרכיב התנועה החרדית בישראל, המחרים את הבחירות, קטן יותר מזה שאצל התנועה האסלאמית, מטעמים מורכבים של צירוף יסודות דתיים ולאומיים באחרונה).
3. **בעיות של הכלת מחלוקות:** יש הטוענים כי ישראל אינה מצליחה לטפל היטב הן במחלוקות הפנים-יהודיות והן ביחסי היהודים וערבים בישראל. הטענות מגוונות ובאות מכל חלקי הספקטרום הפוליטי. יש הטוענים כי ביחסים בין יהודים הייתה נסיגה מכיוון של דמוקרטיה הסדרית - שהצליחה להכיל את המחלוקות - לדמוקרטיה של הכרעה, בעיקר בבתי המשפט, שמעמיקה את המחלוקות בתוך הציבור היהודי. לגבי המחלוקת היהודית-ערבית, יש קריאות רבות של המצב. יש הרואים מידה גוברת של השלמה ושל הכלה ולעומתם יש הרואים הקצנה והעמקה של המחלוקת. יש הסבורים כי הדמוקרטיה הישראלית מכילה את המחלוקת היטב למרות הבעיות, ועוד אחרים סבורים כי ההתנהלות מדגישה דווקא את השברירות של הדמוקרטיה הישראלית המאיימת להתנפץ. יש הסבורים כי הדמוקרטיה הישראלית אינה מגנה דייה על זכויות

<sup>114</sup> שינוי זה חל על הערבים שישבו במדינת ישראל בתוך הקו הירוק. כפי שראינו, ערבים שישבו בשטחים שסופחו לישראל אחרי מלחמת 1967 בדרך כלל לא רכשו אזרחות ישראלית.

<sup>115</sup> ע"ב 1/65 ירדור נ' יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, פ"ד יט(3) 365; ראו גם: גביוון, "עשרים שנה להלכת ירדור - הזכות להיבחר ולקחי ההיסטוריה", גבורות לשמעון אגרנט (1986) ושמיר, "תפיסות איום ופסילת רשימות ומועמדים לכנסת - מירדור ועד בחירות 2003", משפט וממשל 8 (1). בבחירות לכנסת ה-17 בשנת 2006 נבחרו לכנסת 10 נציגים של רשימות ערביות (אני כוללת את חד"ש ברשימת המפלגות הערביות, למרות שהיא מתוארת לעתים כרשימה ערבית-יהודית ואחד מנציגיה בכנסת ה-17 הוא יהודי), עלייה של שניים מן המצב בכנסת ה-16, וזאת למרות אחוז הצבעה נמוך אצל הערבים (שתואם אחוז הצבעה נמוך גם בין יהודים). בכנסת ה-17 מכהנים גם 3 ערבים ברשימות יהודיות.

המיעוטים, בעוד אחרים סבורים כי היא אינה מספקת הגנה מספקת דווקא על האינטרסים של הרוב, ובכך היא תורמת לחוסר יציבות העלול לאיים על הדמוקרטיה עצמה.

4. **לגיטימציה של השלטון הדמוקרטי בקרב אליטות והציבור.** ברמת מס השפתיים, יש בישראל תמיכה רבה מאוד בדמוקרטיה מכל המגזרים. במקרים רבים טוענים אלה המרגישים כי החלטות מתקבלות נגדם כי ההחלטות האלה סותרות לא את האינטרסים או אף את זכויותיהם, אלא דווקא את הדמוקרטיה. מצד שני, כאשר פורטים את המחויבות לדמוקרטיה לשאלות פרטניות יותר ישנה מגמה מורכבת יותר, המצביעה על חולשה של מחויבות אמת לדמוקרטיה אצל לא מעט מגזרים בציבוריות הישראלית.

אטען כי בכל הסוגיות האלה התמונה בישראל היא אכן מעורבת. יש סימנים לחוסן אך גם לשבריריות. ייתכן כי שניות זו היא חלק מעצם טיבה של דמוקרטיה כמשטר.<sup>116</sup> יש לזכור כי דמוקרטיה, בוודאי ברמה הפורמלית של כללי משחק, עוסקת בעיקר במנגנוני קבלת החלטות ולא בתכנים. יחד עם זאת נגלה כי המחויבות לדמוקרטיה נוטה להיות קטנה יותר ככל שההחלטות המתקבלות על ידי הרוב מתיישבות פחות עם האינטרסים הפוליטיים והאידיאולוגיים של אנשים ושל מגזרים. בדומה, המחויבות לדמוקרטיה קטנה יותר ככל שנראה כי המשטר מסכל קבלת החלטות חיוניות לרווחת הנשאל ויכולת ביצוע אפקטיבי שלהן. מבחינה מערכתית, הדמוקרטיה הישראלית עמדה במספר לא קטן של אתגרים לא פשוטים (רצח ראש ממשלה, מחלה פתאומית של ראש ממשלה אחר, תוכנית התנתקות כואבת, טרור מתמשך נגד אוכלוסייה אזרחית) בצורה מרשימה. מצד שני, המתחים בין עקרונות של שלטון רוב לבין תפיסות מהותיות של תנאי רקע הנדרשים לדמוקרטיה יציבה אכן קיימים ואף מתחזקים.

## ב. היבטים משטריים

אחד מהאיומים הגדולים על הדמוקרטיה בישראל הוא העובדה כי רבים אינם חשים שהיא נותנת מענה של ממש לבעיות קיומיות של המדינה, בכל הרמות. חלק מן התסכול קשור לבעיות היסוד של הסכסוך ושל רמת החיים והרווחה, אולם חלק קשור לעצם ההתנהלות הכללית של המדינה. יש המקשרים בעיות אלה להיעדרה של חוקה נוקשה בישראל. אשוב לסוגיה זו בפרק הדין באתגרים להגנה על זכויות האדם בישראל, למטה. כאן אומר רק כי הבעיות המשטריות, ברובן, אינן נוגעות לרמת ההסדרים אלא דווקא לתוכנם. במובן זה, חוקה נוקשה הייתה אולי מפריעה, שכן היא הייתה עושה שינויים והתאמות קשים עוד יותר משהם בהווה. ואכן, אחד השיקולים העיקריים של בן גוריון להתנגד לחוקה נוקשה בשנת 1950 היה תחושתו כי שיטת הבחירות לכנסת אינה מאפשרת שלטון יעיל ויציב ורצונו לשנות את השיטה ולקרב אותה לזו הנוהגת באנגליה ובארצות הברית – שיטה אזרחית רובנית.

הדגמה לתסכול שחש חלק מן הציבור בנושא זה – ולקושי לטפל בו בצורה נאותה – היא האפיזודה קצרת הימים של שינוי שיטת הבחירות לראש הממשלה. השיטה שונתה בשנת 1992 ונכנסה לתוקף בבחירות של 1996. מכוח השיטה החדשה נבחרו נתניהו, ברק ושרון לכהונתו הראשונה. יש הסבורים כי השינוי לשיטה מעין-נשיאותית חושף סכנה לדמוקרטיה בישראל, כי הוא משקף את רצון הציבור בהחלפת הדמוקרטיה בשלטון של "איש חזק". מובן כי דבר זה אינו נכון בהכרח, שכן ישנן שיטות נשיאותיות שהן דמוקרטיות יציבות. הדבר תלוי בשיטת הבלמים והאיזונים הנהוגה בשיטה ובתרבות הפוליטית שלה. אלא

<sup>116</sup> ראו, למשל באייזנשטדט, העוצמה והשבריריות של הדמוקרטיה, (2005).

שהרצון להחליף את השיטה אכן נבע מתחושה רחבה כי יש בישראל איזון לא נכון בין ייצוגיות לבין משילות, וכי מספר המפלגות הגדול ומבנה חלוקת הכוח הפוליטי מקשים במיוחד על קביעת מדיניות ארוכת טווח ועל ביצועה.

האפיזודה מלמדת גם כי שינויים חוקתיים הנעשים בחופזה ובלי לשים לב להקשר הרחב של סידורים אחרים עלולים להיכשל, ואכן הכנסת שינתה את הבחירה הישירה בשנת 2001 וחזרה לשיטה הפרלמנטרית – אם כי האפיזודה הניבה שיפור מסוים ביציבות הממשלה בדמות הדרישה להצבעת אי אמון קונסטרוקטיבית. המעניין הוא כי כל ראשי הממשלה שנבחרו בבחירה ישירה לא כיהנו כהונה שלמה וממשלותיהם לא נהנו מיציבות גדולה יותר. להפך. יש הטוענים כי ממשלות אלה לקו בכשל כפול: לא הייתה להן די רגישות לפרלמנט, אבל גם לא היה להן כוח למשול בגלל התלות של הממשלה בכנסת.

חולשת האפקטיביות של השלטון קשורה גם ליכולת שלו להכיל את המחלוקות הבסיסיות בחברה הישראלית. לכאורה, הייצוגיות החזקה של המשטר בישראל הייתה אמורה להניב במה טובה לדיונים ולפשרות בתוך הכנסת. אמנם, בכנסת נשמעים כל הקולות, אך לא לכולם הייתה יכולת להגיע להשפעה. העובדה כי הערבים מעולם לא היו שותפים מלאים בממשלה בישראל, בעוד החרדים הפכו ללשון המאזניים ורכשו כך כוח פוליטי, הגדול הרבה יותר מעוצמתם האלקטורלית, רק הגבירה את המתחים הפנימיים ואת חוסר האמון של חלקים בציבור ברשויות הפוליטיות וביכולתן לתת מענה של ממש לצרכיו.

חוסר האמון התעצם לאור ההתפשטות של נורמות של שחיתות שלטונית מסוגים שונים, כאשר הפוליטיקאים החלו להיתפס לא כמשרתי ציבור בעלי דעות שונות אלא כמשרתי אינטרסים מפלגתיים או אישיים צרים, על חשבון האינטרס הציבורי על כל פירושו.

השיתוק הממשלי שהחל בממשלות האחדות הניב גם העברת החלטות מן הענפים הפוליטיים אל בית המשפט. הדבר יצר העצמה גדולה של כוחו וחשיבותו של בית המשפט, בעיקר בשבתו כבג"ץ. כוח זה התעצם עוד יותר עם חקיקת חוקי היסוד בשנת 1992 והפסיקה לפיה הם מקנים לבית המשפט גם סמכות לבטל חוקי כנסת שאינם מתיישבים עמם.<sup>117</sup>

תהליך זה עצמו יצר תגובת נגד. בית המשפט חדל להיתפס כמוסד שיפוטי מקצועי האוכף את החוקים. חלקים גדלים בציבור החלו לראות אותו כשחקן פוליטי לכל דבר ועניין. ההתפתחויות האלה משתקפות גם בשינויים שחלו בעשור האחרון במידת התמיכה של הציבור בכנסת, בממשלה ובבית המשפט. כאמור, התחושה הכללית היא כי כללי המשחק בישראל אינם אופטימליים. הדבר מניב מחד גיסא יוזמות לשינוי שיטת המשטר, הבאות יחד עם הצעות להשלמת חוקה לישראל או בלעדיה. מאידך גיסא הוא מניב, בקרב חלקים בציבור, מידה גבוהה, היכולה להדאיג, של ירידת אמון במוסדות הדמוקרטיים הבסיסיים ביותר.

בדמוקרטיה מערביות רבות ישנה מידה מדאיגה של חוסר עניין של הציבור בהליכים דמוקרטיים. חוסר עניין זה מתבטא בחוסר מעורבות של הציבור, בשיעורי השתתפות נמוכים בבחירות, ולכן בחוסר לגיטימציה של המוסדות הנבחרים. בישראל ישנה עדיין רמה גבוהה יחסית של השתתפות בבחירות בכל המגזרים, אולם הדפוסים של ההשתתפות ושינויים בהם יכולים להיות מקור חשוב למידת החוסן של הדמוקרטיה הישראלית.

<sup>117</sup> למחלוקת המשפטית והפוליטית סביב חוקי היסוד ומשמעותם, ולגבי שאלת ה"מהפכה החוקתית" והצדקתה, ראו גביון (1998). מחלוקת זו עדיין משתקפת במחלוקת יסודית סביב ההצעה להשלים את המהלך החוקתי ולהעניק במסגרתו לבית המשפט העליון בהרכבו הנוכחי כוח לבטל חוקי כנסת. נקודה זו הייתה אחד הטעמים היסודיים להצבעה המסיבית נגד הצעת החוקה בכנסת בט"ו בשבט תשס"ו.

מכל הבחינות האלה, התהליכים שקדמו לבחירות 2006 ותוצאות הבחירות הם משמעותיים וטורדיים. בחירות 2006 באו לאחר אתגר דמוקרטי לא פשוט של תוכנית ההתנתקות. שרון ואנשי "המפץ הגדול" רצו להשיג משילות באמצעות מפלגת ציר חזקה. תחילה נראה היה כי מהלך זה אכן יניב מפלגה כזו, אולם הבחירות הניבו שוב מספר גדול יחסית של מפלגות בינוניות וקטנות. העלאת אחוז החסימה אמנם הביאה לכך שהגודל המינימלי של מפלגה הוא 3 חברי כנסת, במקום שניים קודם לכן, אולם הדבר לא מנע הן את העובדה שמספר גדול של קולות הלך לאיבוד בשל רסיסי מפלגות שלא עברו ולא היה סיכוי שיעברו את אחוז החסימה, ואף לא הקל על היכולת להקים מיידית קואליציה יציבה. בנוסף, ההצבעה כללה מרכיב חשוב של הצבעת מחאה הן בדמות שיעורי הצבעה נמוכים במיוחד בכל המגזרים, והן בדמות הצבעה שהיא "נגד", אשר הביאה אל הכנסת ייצוג גדול של הגמלאים שרצו לבחירות על עניין אחד ובלעדי שאין לו נגיעה לסוגיות המרכזיות שעל סדר היום המדיני.

המהלכים להשלמת המהלך החוקתי בישראל שונים במידת ההתייחסות שלהם לנושא המשטרי. חלק מן היוזמות שבאו מן המערכת הפוליטית ביקשו לשנות את שיטת הבחירות לכיוון של משילות טובה יותר. לא ברור כי הכנסת שהתקבלה תוכל לפרנס מהלך כזה של שינוי משטרי.<sup>118</sup>

### ג. דמוקרטיה ובעיות של דת ומדינה

מתחים אפשריים בין דת לדמוקרטיה אינם ייחודיים לישראל. יחד עם זאת, במדינות רבות יש באוכלוסייה קבוצות דתיות חזקות, והדמוקרטיה היא מרכזית ואיתנה. כך במדינות שאינן מאפשרות מפלגות דתיות, וכך גם במדינות שבהן מפלגות כאלה מיוצגות בפרלמנט. נראה לכן כי השאלה אינה היחס בין דת לדמוקרטיה אלא היחס בין דמוקרטיה לתפיסות דתיות המתריסות נגד הלגיטימיות של מנגנוני קבלת הכרעות דמוקרטיות. במובן זה המתח בין דת לדמוקרטיה בישראל עדיין ניכר, אולם הוא הרבה פחות מרכזי ממה שניתן היה לחשוב.

היו בישראל כמה דיונים סביב טענות כי מפלגות, תנועות או פרקטיקות שלטוניות מסוימות אכן שוללות את הדמוקרטיה. "כך", מפלגתו של מאיר כהנא, נפסלה מלהשתתף בבחירות בשל היותה, בין השאר, שוללת את האופי הדמוקרטי של המדינה; מצעה כלל הצעה של שלילת הזכויות הפוליטיות של הערבים אזרחי ישראל<sup>119</sup>. השופט ברק עסק בנושא בהקשר של מפלגות דתיות אחרות אגב אורחא, כאשר השאיר ב"צריך עיון" את השאלה אם מפלגה דתית-לאומית יהודית קיצונית אינה כשירה להשתתף בבחירות. ברק אישר את הרשימה כשפסק, בעקבות רשם המפלגות, שמצעה אינו ממש מחייב אותה לתיאוקרטיה, ושניתן לתת פירוש לגיטימי להצהרה במצע המתייחסת לאופי היהודי של המדינה לדעת המפלגה<sup>120</sup>. באותו עניין מציין ברק, בהסכמה, את הדוקטרינה הגרמנית של "דמוקרטיה מתגוננת"<sup>121</sup>. הבעיה לא קיבלה משמעות מעשית שכן המפלגה מעולם לא עברה את אחוז החסימה. ואכן, מאז ועד היום מפלגות שכללו יסוד דתי ואנטי דמוקרטי חזק במצען לא עברו את אחוז החסימה. (כך גם מפלגות שיש בהן יסוד חזק של שנאת אחר ללא יסוד דתי, כגון מפלגת "חירות" של קליינר וברוך מרזל). בפועל, מפלגות דתיות הזכות לייצוג בכנסת מקפידות לשמור על כללי המשחק הדמוקרטי גם כאשר הן מוחות כלפי תוצאותיו. כך לגבי חוקי כנסת וכך לגבי החלטות של בית המשפט.

<sup>118</sup> לדין שיטתי בנושא זה ראו מאמר הפתיחה על המתווה להמשך ההליך החוקתי שכתבתי עבור דוח ועדת החוקה בראשותו של מיקי איתן.

<sup>119</sup> ע"ב 1/88 ניימן נ' יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, פ"ד מב(4) 177.

<sup>120</sup> רע"א 7504/95 יאסיין נ' רשם המפלגות, פ"ד נ(2) 45, 72.

<sup>121</sup> שם, בעמ' 62.

בהקשר אחר הכריז ברק, בדעת מיעוט, כי סעיף בהסכם הקואליציוני בין העבודה לבין ש"ס, לפיו כל שינוי בסטטוס קוו יתוקן באמצעות חקיקה הינו "הסכם עוקף דמוקרטיה". ברק מסביר שם כי בדמוקרטיה עצמה יש דיאלוג יוצר בין המחוקק, הממשלה ובית המשפט בעניין הסדרים שונים וכי הסכמה גורפת, מראש, כי כל החלטה שיפוטית שתשנה את הסטטוס קוו נדונה לביטול על ידי חוק יוצרת מצב דברים שאינו תואם את עקרונות הדמוקרטיה. הדבר מעלה לשיטתו מתח מובנה בין רצון להגן על הסדרים דתיים מפני פרשנות על ידי בית המשפט ובין דמוקרטיה. ואכן, נראה כי עמדה זו מבוססת על המובן הרחב של הדמוקרטיה אותו הצעתי לדחות בהקשר זה.<sup>122</sup>

מה שהוצג כ'איומים על הדמוקרטיה' מצד קבוצות ביהדות הדתית הגיעו לבתי המשפט גם בצורות אחרות. כך, למשל, עסק בית המשפט העליון בדבריו של הרב עובדיה יוסף בגנותו של המוסד ושל חבריו<sup>123</sup>. בית המשפט עסק בקונטרס של הרב עידו אלבה שבו הוסבר כי לפי ההלכה היהודית האיסור של 'לא תרצח' אינו חל על "גויים", ובכך, על פי הנטען, מהווה הסתה לאללימות כנגד ערבים<sup>124</sup>. גם כאן, היה ויכוח בשאלה אם ההתבטאויות עברו סף מסוים של חופש הביטוי, אולם לא ברור מדוע השמעת הביטויים האלה – אף אם היא עבירה – מהווה איום על הדמוקרטיה עצמה.

אבל עיקר המתח בין פרשנות דתית של היהודיות של המדינה, או בעובדה שחלק מן הציבור היהודי בישראל מקנה עדיפות להלכה על פני חוקי המדינה, אינו מתבטא דווקא בהליכים בפני בית המשפט עצמו. הוא בולט יותר ברמה הציבורית והפוליטית, ויש לו השתקפויות גם בכללי המשפט.

יש הסבורים כי "חקיקה דתית" – חקיקה המטילה על הציבור כולו, בלי הבדל דת או לפחות בלי הבדל במידת הנכונות של האנשים עצמם לקבל על עצמם את מצוות הדת, התנהגות הנדרשת על ידי ההלכה – היא עצמה פגיעה אנושה בדמוקרטיה. אחרים טוענים כי מכיוון שהחקיקה הזו מתקבלת על ידי הכנסת, שיש בה רוב יהודי לא דתי ניכר ונציגות לא יהודית, אין כל מתח בין חקיקה כזו לבין דמוקרטיה. נשוב לעניין זה בפרק העוסק בזכויות האדם. גם בין אלה המחזיקים בדעה אחרונה זו, יש הטוענים כי המונפולין הדתי על דיני המעמד האישי אינו רק פגיעה בזכויות האדם של אלה שאינם שומרי מצוות דת כלשהי, או כאלה הרוצים לפעול באופן המוכר על ידי המדינה אך אינו מותר על פי דתם, אלא שהוא הופך את ישראל במידה רבה לתיאוקרטיה. תיאוקרטיה, בהגדרה, אינה דמוקרטיה.<sup>125</sup> אשוב גם לנושא זה בדיון בזכויות האדם. אולם כל עוד מי שמחוקק (או נמנע מלחוקק) חוקים בנושאים אלה הוא הכנסת, על מכלול נציגיה, אשר יש בה רוב יהודי חילוני, קשה לראות מדוע מצב זה פוגע בדמוקרטיה דווקא. למעשה, מקרה זה מדגים את החשיבות המעשית של בחירה בין מושגים רזים ורחבים של דמוקרטיה. לדעתי, הוא מדגים גם את היתרונות של התפיסה הרזה של דמוקרטיה, זו שאינה נפגעת בשל חקיקה מסוג זה שמתקבלת במסגרת ההליך הפוליטי הרגיל. מותר למחוקק להפריד בין דת ומדינה ולהנהיג נישואין אזרחיים. אני

<sup>122</sup> בג"ץ 5364/94 ולנר נ' יו"ר מפלגת העבודה, פ"ד מט' (1) 758, 788-789. ראוי לציין כי השופט ברק היה במיעוט באותו עניין וכי הרוב בבית המשפט סבר אמנם כי הסעיף אינו ראוי אך לא מצא לנכון לקבוע כי הוא גם בלתי חוקי ולכן פסול. השופט חשין מתייחס אף הוא למרכיבים הדמוקרטיים בהסכם הקואליציוני ומוצא כי הדינמיקה הפוליטית ממילא תגבר על ההסכם הקואליציוני וכי לכן אין מקום להתערבותו של בית המשפט (שם, עמ' 823-825). לטעמי, אף אם הסכם כזה אכן מעורר בעיות, אין הוא "עוקף דמוקרטיה" במובן הרגיל של המילה, שכן הדמוקרטיה מרשה למחוקק לקבוע כי הפירוש שנתן בית המשפט למצב המשפטי הקיים אינו נראה לו ולשנותו – בכפוף לאילוצים חוקתיים. עצם ההסכמה "להגן" על ההסדר הקיים מפני בית המשפט אינה לא דמוקרטיה.

<sup>123</sup> בג"ץ 3087/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נד' (1) 414.

<sup>124</sup> ע"פ 2831/95 אלבה נ' מדינת ישראל, פ"ד נד' (5) 221.

<sup>125</sup> ברוך קימרלינג טוען טענה המתקרבת מאוד לטענה זו. ראוי להדגיש כי אף אם הדבר נכון, הוא אינו נובע מן היהודיות של המדינה שכן שיטת המילט נותרה אצלנו כשריד מן התקופה העותומנית, שלא בוטל על ידי המנדט הבריטי בשל בקשתם של מנהיגי הערבים דווקא. יש פה יסוד של כיבוד הדת באופן הכפוי על חילונים בכל הדתות בנוגע לעניינים רגישים של מעמד אישי.



סבורה כי מתן אפשרות לאנשים בישראל להינשא גם בנישואין אזרחיים הוא אכן דבר רצוי המתחייב מהגנה על זכויות האדם.<sup>126</sup> אבל העדפה אחרת של המחוקק אינה, כשלעצמה, פגיעה בדמוקרטיה. ייתכן כי העדפה כזו היא ביטוי של דמוקרטיה, מפני שהיא משקפת את משחק הכוחות הרגיל של הכוחות הפוליטיים.

אבל הוויכוח האמיתי בין הדמוקרטיה לבין מנהיגות דתית (לא רק יהודית) הוא בשאלת מקור הסמכות. המדינה מגנה על חופש הדת ואינה ששה להתערב בשאלות פנים-דתיות. לא תמיד זה 'מצליח'. ההגדרה של "מיהו יהודי" למשל היא עוד מוקד ויכוח שלגביו נטען כי ישראל אינה דמוקרטית שכן הגדרות מכוננות של אזרחיה הן ממקור דתי. הממסדים הדתיים בדרך כלל מבינים את הצורך לקבל את מרותה של המדינה. המדינה אחרי הכול היא גם בעלת המאה.<sup>127</sup> יש מקומות בעולם שבהם מפלגות דתיות פונדמנטליסטיות זוכות לרוב בבית הנבחרים ומנסות לאמץ חוקה או חוקים שישקפו את עליונות הדת והממסד הדתי על המדינה. זה לא האיום בישראל, לפחות בשלב זה. בעיה רצינית יותר היא העובדה כי בישראל נשמעות לעתים טענות כי יש נושאים שהם מחוץ למנדט של המוסדות הדמוקרטיים המוסמכים. כך, למשל, יש האומרים כי אין רשות לשום ממשלה למסור חלקי ארץ ישראל לשלטון זר. למרות שזו עמדה המושמעת בציבור, לא מצאתי עמדה סדורה ועקבית הטוענת כי מקור ההכרעות במדינה צריך להיות ההלכה, כפי שהיא מפורשת על ידי חכמי הלכה. אנשים דתיים מכל הסוגים מגלים יצירתיות רבה ומרשימה בכל הנוגע ליישוב של עליונות הדת, ההכרחת לאדם מאמין, ושל קבלת הכללים של המשחק הדמוקרטי.

שאלה אחרת היא מעשים של הפרת חוק, פרטית או כללית, בשל טענה כי החוק (או הרשות הפוליטית המוסמכת) מצוים או מאפשרים מעשה הנוגד את הדת. דוגמה דרמטית מאוד לאיום העמוק מסוג זה של תפיסות דתיות מסוימות על הדמוקרטיה בישראל היא רצח ראש הממשלה יצחק רבין בנובמבר 1995. הרצח הוצדק בצורה מפורשת, על ידי מבצעו ועל ידי מיעוט דתי, על בסיס הלכות דתיות. למרות הגיבוי הרחב של הרצח במנהיגות היהודית בישראל, חילוניות ודתית כאחד, השאלה של תחולת הדינים האלה על המנהיגות הפוליטית של מדינת ישראל עדיין לא הוכרעה באופן פנים-דתי משכנע. המתח עלה שוב בצורה בולטת אגב תוכנית ההתנתקות ויצר שבר חמור בציונות הדתית על כל מרכיביה. אמנם עמדות המנהיגות הדתית היו הפעם ברורות בגיבוי של אלימות או רצח מנהיגים, אולם הדה לגיטימציה של חלק מן המנהיגות הדתית כלפי ההתנתקות או כל מעשה של מסירת חלקי ארץ ישראל לנוכרים יצרה חשש משמעותי. בפועל, חשש זה לא התממש וברגע המבחן פעלו כל המנהיגים באיפוק ומתוך שיקול דעת. אלא שיש כאלה הסבורים כיום כי הקלות שבה בוצעה ההתנתקות הייתה טעות העלולה – מבחינתם – לעודד ביצוע צעדים דומים גם ביהודה ושומרון. תחושה כזו עלולה לחדד מחדש מתחים עמוקים בין סמכות המדינה לסמכות דתית.<sup>128</sup>

בעקרון, ההתנגשות בין דת למדינה יכולה תמיד להיות איום על המדינה ובוודאי על מקור הסמכות של דמוקרטיה. זאת מאחר שדת תובעת תמיד עליונות ערכית מבחינת מאמיניה. במקרים רבים, דתות מסורתיות חשות ניכור עמוק כלפי חלק מהצורות הטיפוסיות של התבטאות הערכים הליברליים העומדים במרכזן של דמוקרטיות ליברליות. אולם בפועל מידת האיום אינה יכולה להיגזר רק מעצם העובדה שיש פה התנגשות פוטנציאלית בין דת לבין מדינה. חשוב לראות מה הם תכני הדת בה מדובר וכן מה הן הפרשנויות המתקבלות

<sup>126</sup> ראו ההצעות לגבי נישואין וגירושים באמנת גביון-מדן. אני מקבלת כי הסדרת נישואין אזרחיים צריכה להיות רגישה לצורך שלא לגרום לבידול בין חלקי הציבור היהודי בשל חשש של שומרי מצוות מלהינשא לאחרים וקיומם של ספרי יוחסין. יחד עם זאת, ישנם הסדרים שימנעו אפשרות כזאת תוך כדי פתיחת אפשרות לנישואין אזרחיים אם תהיה שקיפות ברישומים ואם לא תהיה אפשרות לאדם הנשוי על פי הדין הדתי להינשא שוב.

<sup>127</sup> לכן אמר ישעיהו ליבוביץ כי העדר ההפרדה בין דת ומדינה בישראל רע לשני הצדדים: **הפרדת הדת והמדינה** (1959).

<sup>128</sup> המצב החמיר אחרי הפינוי האלים והריסת הבתים בעמונה. הגיעו דברים כדי כך שבציבור הדתי נשמעות קריאות של דה לגיטימציה כלפי הממשלה והצבא והכרזות על "היפרדות" ממנה, אולם ישנה גם התייצבות מרשימה של מנהיגי הציבור הזה נגד הקריאות האלה ובעד קבלת החלטות דמוקרטיות. דוגמה בולטת היא האגרת הארוכה של הרב סדן לבוגרי מכינת עלי.

בה ליחסים עם המדינה. מבחינות אלה יש הבדל גדול בין אופי האיום שהדת מאיימת על המדינה וחומרתו בין הציונות הדתית לבין החרדים. למעשה, אי אפשר אף להכליל לגבי שתי הקבוצות האלה, שכן גם בתוכן ישנם הבדלים משמעותיים בנקודה זו ממש.

אצל החרדים, בדרך כלל, המתח בין תפישת הדת לבין הדמוקרטיה בא מטעמי התבדלות. החרדים אינם רוצים להיות חלק ממערכת המנחילה חינוך אזרחי, והיחס שלהם למדינה ולעקרונות משטרה הוא אינסטרומנטלי בעיקרו. אין להם עמדות נחושות בנושאי מדיניות חוץ וביטחון. הם מבטאים התנגדות נחרצת להחלשת האופי היהודי של הפרהסיה, וחלקם יכול לפרוש מן הממשלה מפני שמשחן הועבר בשבת, אבל הקווים האדומים האמיתיים שלהם הם האוטונומיה של חיי הקהילות שלהם ושל מערכות החינוך שלהם. אין לחרדים תפישה כי למדינה עצמה יש משמעות דתית. המתח העיקרי בינם לבין הדמוקרטיה הוא כאשר המדינה רוצה לאכוף עליהם כללי התנהגות הנראים להם אסורים, או המסכנים את היכולת שלהם לשמר את קהילותיהם ואת אורח חייהם. כאשר אורח החיים הנורמטיבי הוא לימוד תורה כעיסוק עיקרי או בלעדי לכל – יש כמובן מתח גדול עם מדינה המחייבת שירות צבאי ומצפה מאזרחיה לעבוד לפרנסתם לבין הקהילות ומנהיגיהן. החשש לדמוקרטיה נובע גם מכך שבמסגרת האוטונומיה של החינוך החרדי מתרכזים בלימודי קודש ואין מקום רב ללימודי חול, לרבות לימודי אזרחות. ישנו גם קושי טבוע במערכת החינוך הזו לחנך לערכים של שוויון לאדם באשר הוא אדם.

התמונה מורכבת יותר אצל אנשי הציונות הדתית, שעבורם יש למדינה עצמה משמעות דתית. לכאורה, הדבר היה אמור לחזק אצלם את הנטייה לשמור אותה ולהבין את הכורח לשמור על כללי המשחק הדמוקרטיים. כך אכן קרה אצל חלק ממנהיגי הציונות הדתית. אצל אחרים עליונות הדת נתפסת כמגבילה את כוחה של המדינה לנהל את המדינה בניגוד לדרישות הדת. כאן חשש ההתנגשות הוא חזיתי וקשה. מנהיגי הציונות הדתית בעבר השכילו להפריד בין הפוליטיקאים לבין המנהיגים הדתיים. הבחנה זו היטשטשה בזמן האחרון, והמתח בין הדת לבין החלטות מוסמכות של המדינה נהיה גלוי ובעייתי יותר. נראה כי חלקים בציונות הדתית יאמצו לעצמם מודל הקרוב יותר למודל החרדי, מודל של התכנסות קהילתית. יש סימנים ראשונים לכך שמגמה כזו קיימת למשל בירידה בנכונות של הנוער של הציונות הדתית להתגייס לצבא ולמלא בו תפקידים פיקודיים. חלקים אחרים מן הציונות הדתית ימשיכו להיאבק על המרכזיות של תפיסת עולמם במדינה. מאבק זה עלול להניב התנגשויות פנימיות קשות אך הוא גם צופן הבטחה שיימשך הניסיון הקשה להכיל את המחלוקות.

על רקע התחזקות התנועה האסלאמית בבחירות לכנסת ועליית החמאס לשלטון ברשות הפלסטינית, כמו גם התחזקות יסודות אסלאמיים בעולם המוסלמי בכלל ובאזור שלנו בפרט, חשוב להדגיש כי מתחים בין דת ומדינה אינם ייחודיים ליהדות. יתרה מזו, נראה כי פוטנציאל האיום של אסלאם רדיקלי על ממשלים פוליטיים עמוק יותר מאשר זה של יהדות דתית מחויבת, שכן אסלאם רדיקלי פועל בנשקים של אלימות וטרור גם נגד ממשלים ערביים בארצות מוסלמיות.<sup>129</sup> לא נראה כי בישראל חשש כזה הוא מיידי. יחד עם זאת, הקריאות החוזרות ונשנות של "אל אקצה בסכנה", כבסיס לגיוס המונים, בהעדר בסיס עובדתי לטענה כי ישראל אכן מסכנת את המסגד, מבטאות פוטנציאל משמעותי להתנגשות.<sup>130</sup>

<sup>129</sup> גם ביהדות רצחו ראש ממשלה בשם הדת (כפי שרצחו בשם הדת את אנואר סאדאת במצרים), אולם ביהדות לא קרה עדיין שיש הפיכות אלימות של כוחות דתיים נגד ממשלה נבחרת או פעולות שיטתיות נגד נציגיה, כפי שקרה וקורה בארצות מוסלמיות אחדות.

<sup>130</sup> ואכן הקטעים באמנת החמאס העוסקים בהצדקת פגיעה ביהודים (באשר הם, ללא קשר להיותם לוחמים ואויבים) על בסיס הקוראן הם חלק בעייתי במיוחד של המסמך. גם תגובת מנהיגי המיעוט הערבי-מוסלמי בישראל אחרי ניסיון הפגיעה מצד תמהונים בכנסיית הבשורה מלמדת על פוטנציאל נפיץ של המרת מתחים לאומיים ברטוריקה דתית.

## ד. הכלת המחלוקות

עסקנו קצת בנושא הכלת המחלוקות בדיון למעלה. דמוקרטיה נחשבת שיטת משטר המתאימה במיוחד לחברות לא אחידות, שכן היא מאפשרת את השניות בין מחויבות אזרחית משותפת לדמוקרטיה ולכללי המשחק ושלטון החוק שלה, יחד עם חירות להיאבק בתוך המסגרת הזאת על אינטרסים ייחודיים של קבוצות ופרטים.

לגבי הציבור היהודי הדמוקרטיה אכן תפקדה בצורה זו עד לשנים האחרונות, במסגרת הסדר ה"סטטוס קוו" בענייני דת ובמסגרת הבנות פוליטיות בעניינים כגון ההתיישבות בשטחים. המבנה הוא של דמוקרטיה הסדרית, שבה הרוב מוותר מרצון על יכולתו להכריע בחלק מן הסוגיות באמצעות הענקת זכות וטו אפקטיבית למיעוט בעניינים הנראים לו קריטיים מבחינתו. בתמורה המיעוט אינו עושה דה לגיטימציה של מדיניות הרוב בתחומים אחרים. כך פעל ההסדר המדיני בין הרוב החילוני או המסורתי למיעוט הדתי – הן המיעוט החרדי והן הציונות הדתית. הרוב ויתר על שבירת המונופולין הדתי בענייני מעמד אישי והסכים למידה ניכרת של אוטונומיה בחינוך הדתי. הוא הסכים לסממנים יהודיים (אם כי לא דתיים) בפרהסיה. הדתיים מצידם הניחו את ענייני המדינה ומדיניות החוץ בעיקרם לניהול של מפלגות חילוניות. אחרי 1967 החלה שחיקה בענייני דת ומדינה, אבל נוצר שיווי משקל חדש בנושא השטחים. יוזמות דתיות ליישובם קיבלו לפחות תמיכה שבשתיקה מחלקים ניכרים ממשלות ישראל. אנשי גוש אמונים ביצעו עבור הממשלה יעדים שלא ברור שהיה לה כוח לממש אותם בלעדיהם במקומות בעלי חשיבות ביטחונית. בתמורה הייתה עצימת עיניים מלכתחילה, וסיוע והגנה בדיעבד, גם לגבי התיישבות יהודית באזורים שנויים במחלוקת<sup>131</sup>.

בשנים האחרונות נכונות הדדית זו להסדר נשחקה משני הכיוונים, הן בתחום יחסי דת ומדינה והן בתחום הגישה לשטחים ולהתיישבות בהם. משני הצדדים התפתחה תחושה של חוסר אמון בצד השני ותפישתו ככוחני, לעומת תסכול על חוסר היכולת לקדם קווי מדיניות, שנטען שיש להם רוב. השמאל החילוני ליברלי מחה על ההימנעות המתמשכת לנקוט צעדים כגון, הנהגת נישואין אזרחיים או צמצום ולפחות הקפאה של מפעל ההתיישבות בתחומים שאין עליהם הסכמה רחבה. קבוצות ימין מחו על חולשה בהגנה על סממנים יהודיים של המדינה ועל חזון ציוני, בעיקר כאשר הדבר הגיע לעקירת התנחלויות גוש קטיף.

במישור היחסים בין יהודים וערבים מעולם לא היה מודל הסדרי. בתחילת הדרך, שיפורים ברווחת הערבים בישראל היו תוצאה של שינויי תפיסה ומדיניות של הכוחות היהודיים עצמם את האינטרס של המדינה ואת מחויבויותיה (בצירוף לחץ בינלאומי). מאז שנות השמונים של המאה העשרים מצב זה משתנה לאיטו. הגושים הפוליטיים שנוצרו נהיו תלויים בקצוות, וגוש השמאל לא יכול היה להקים ממשלה צרה ללא תמיכת המפלגות הערביות. אלא שהדבר הזה החליש את יכולתו לנהל מדיניות נחושה בנושאי השטחים והסכסוך, משני טעמים: מחד גיסא, התפתחה טענה בקרב הציבור בדבר הצורך שהחלטות תישענה על "רוב יהודי". מאידך גיסא, השמאל התקשה לאמץ ולבצע מדיניות שהייתה בה פגיעה באינטרסים חשובים של הציבור הערבי, אף אם הייתה נדרשת, בשל חשש להפסד בבחירות (בעיקר בתקופת הבחירה הישירה לראש הממשלה, שבה היה מועמד השמאל תלוי בקול הערבי באופן ישיר).

ואכן, מודלים הסדריים מחייבים שיקוף ברמה החוקתית של יחסי הכוחות הפוליטיים כך שמצד אחד מוכרים אינטרסים חשובים של המיעוט ומצד שני מקובל הצורך לאמץ ולנהל מדיניות הדורשת הסכמה רחבה. שוב, נראה כי בעיה סבוכה זו לא תיפתר רק באמצעות תכנון חוקתי, אולם ייתכן כי עיסוק אינטנסיבי בתכנון חוקתי יכול להעלות רעיונות חשובים גם

<sup>131</sup> לדיון ביקורתי בתנועת ההתיישבות מעבר לקווי 1967 ראו ספרם של אלדר וזרטל (2004). לדיון בדינמיקה המשפטית של מפעל ההתיישבות ראו בהופנונג, ישראל: ביטחון המדינה מול שלטון החוק 1948-1991 (1991).

ברמת הסדרים חקיקתיים רגילים. אכן, לא טוב לתת למיעוטים זכות וטו גורף על אימוץ קווי מדיניות הנחוצים לרווחת החברה בכללה. הדבר עלול להיות לא יעיל ולעורר תחושות של כעס כלפי המיעוטים הנהנים עצמם. האפשרות להכריע מכוח הכרעת רוב היא חיונית. את ההגבלות לצורך הגנה על פרטים ועל מיעוטים נכניס למנגנוני קבלת ההחלטות הדמוקרטיים במגוון דרכים אפשריות.<sup>132</sup>

בפסקה זו אני בוחנת בעיקר את היסוד המשטרי וההליכי של הדמוקרטיה. בנושא ההגנה על זכויות המיעוטים אטפל ישירות בפסקה הבאה. יחד עם זאת יש להדגיש כי להבדיל מזכויות של פרטים, להיבטים של יחסים בין קבוצות יכולים להיות גם השלכות משטריות ולא רק השלכות של תכני ההסדרים ואילווצים עליהם. במלים אחרות, יש היבטים רבים של יחסים בין קבוצות שלא ניתן לטפל בהם באופן ראוי רק באמצעות שיח זכויות או פעולות שיפוטיות.

### ה. לגיטימציה של הדמוקרטיה ומוסדותיה בעיני הציבור והאליטות

איום נוקב יותר על הדמוקרטיה עצמה עולה מהתבטאויות המגיעות עד כדי דה-לגיטימציה של המדינה ומוסדותיה, והזמנה מפורשת למרי נגד החלטות מוסמכות של המדינה שנתפסות על ידי המוחים כבלתי קבילות. בהקשר של שירות צבאי האיום הוא של קריאה לסרב לשרת בצבא. סרבנות יכולה להיות מכוונת כלפי שירות בפעולות מיוחדות כגון פריצה לעיר או הפצתה, סיכול ממוקד או התנתקות, או כלפי שירות באזורים כבושים, או אף כלפי כל שירות בצבא מפני שהוא צבא כיבוש או צבא גירוש ועקירה. כאן ישנם גם גילויים של דברים חריפים נגד מוסדות השלטון – ממשלות, או בית המשפט – הנתפשים כגורמים הפוגעים ללא הצדקה במתריסים נגדם.<sup>133</sup>

כאן מתעורר הוויכוח הנצחי על גבולות הציות לחוק ועל המתח בין משפט לבין מוסר. יש כאלה המוכנים לקבל כל החלטה מוסמכת כחוקית ומחייבת ולכן מסיקים כי כל קריאה לסרב או למרוד בשל החלטה מוסמכת היא איום על הדמוקרטיה. אחרים סבורים כי הדמוקרטיה עצמה כוללת מגבלות על החלטות מהותיות של המדינה. במקרים שמגבלות אלה אינן נשמרות, אדם רשאי – ובמקרים אחרים אף חייב – לא לציית לחוק.<sup>134</sup> אף אם ברור ומוסכם כי סירוב או קריאה לסירוב הן עבירות, קיימת השאלה הנוספת האם ראוי להפעיל את הכלים המשפטיים נגד אלה המתנהגים כך.<sup>135</sup>

בישראל תופעת הסירוב אינה רחבה. מבחינת היחס בין סירוב לדמוקרטיה מעניין לראות את עומק הקיטוב הפוליטי. מיעוט מקרב אנשי השמאל נוטים להצדיק סירוב משמאל ולגנות סירוב מימין כנוגד דמוקרטיה. מיעוט מבין אנשי הימין נוטים לפעול באותה צורה אך בכיוון ההפוך. רק מעטים מנתחים את התופעה באופן מנותק, ומפעילים קני מידה דומים

<sup>132</sup> הדרך המקובלת היום היא באמצעות חוקה הכוללת מגילת זכויות וביקורת שיפוטית. אולם דרך זו אינה יחידה. מדיסון חשב שניתן להגן על זכויות של פרטים וקבוצות באמצעות בלמים ואיזונים בין הרשויות ללא מגילת זכויות. דייסי המליץ על הכרה באילווצים משפטיים ופוליטיים ועל גיוס של דעת הקהל כדרכים יעילות להגנה על מיעוטים. שיטות אחרות כוללות מגילת זכויות אולם מגבילות את הסמכות של גוף חיצוני למחוקק לבטל את חוקיו.

<sup>133</sup> בעוד שבדרך כלל נהנים כוחות הביטחון מרמת תמיכה גבוהה ביותר במשאל דעת קהל, השימוש בהם במסגרת תוכנית ההתנתקות יצר שינוי משמעותי. בשינוי זה היה ניכר הבדל גדול ביחס לכוחות צה"ל וכוחות משטרה או מג"ב. הבדל זה בא לידי ביטוי ברור בפרשת הריסת המבנים הבלתי חוקיים בעמונה. חשוב לציין שבשני הצדדים יש נטייה להעלות טענות של סטנדרטים כפולים והאשמת רשויות האכיפה, אולם טענות אלה חזקות יותר מצד הימין הדתי. טענות של סטנדרטים כפולים יוצרות תחושה קשה של הפליה וקיפוח, ולכן הן בעלות פוטנציאל נפיץ במיוחד. מערכות אכיפת חוק אכן צריכות להקדיש לנושא תשומת לב מיוחדת ולהקפיד שהצדק לא רק ייעשה אלא גם יראה. מצד שני, לעתים מצבים כאלה יוצרים סימטריה שלא במקומה.

<sup>134</sup> ראו למשל סעיף 34 יג (2) סיפא לחוק העונשין, תשל"ז-1977, סעיף 125 לחוק השיפוץ הצבאי, תשט"ו-1955.

<sup>135</sup> ראו: Chaim Ganz, Right & Left: Ideological Disobedience in Israel, 36 Israel L. Rev. (2002); וכן באנוך, על פסק הדין של בית הדין הצבאי בעניין חמשת הסרבנים – בעקבות התובע הצבאי נ' מטר ואח', משפט וממשל 8 (2005), (701).

כלפי מגמות סירוב משני הקצוות של הספקטרום הפוליטי. ואכן, יש הטוענים כי הגישה לסירוב אינה עניין של סימטריה חסרת תוכן, הלוקחת בחשבון רק את הרגשות הכנים של המסרבים, אלא עניין של ניתוח מוסרי "ריאליסטי". צד אחד גורס כי מותר ואף חובה להתנגד לכיבוש כי הוא רע. אסור לסרב להתנתקות כי היא הדבר הנכון לעשות. הצד השני לעומתו רואה בגירוש ועקירה של אנשים מבתיהם מעשה שדגל שחור מתנוסס מעליו, בעוד סירוב להגן על אזרחים בשטחים או להילחם בטרור נתפס על ידם כבגידה בצורך הקיומי של המדינה להגן על חייה ועל חיי אזרחיה. הדמוקרטיה הישראלית אמורה להכיל את שתי הקבוצות ואת כל הקולות.

ראינו למעלה צורות אחרות של ביטויי דה-לגיטימציה נגד מוסדות דמוקרטיים מוסמכים. כך לגבי ממשלות וכנסת המאשרות קווי מדיניות הנראים לאלה המתנגדים להם בלתי קבילים. כך לגבי בית המשפט כאשר הוא נתפס כחורג מסמכותו. כאן יש צורך לעשות הבחנה ברורה בין ביקורת, ואף ביקורת נוקבת, כלפי מוסדות השלטון, שאינה מאיימת על הדמוקרטיה אלא היא חלק מנשמת אפה, לבין דה-לגיטימציה שלהם. במקרים מסוימים ההבחנה עלולה להיות דקה, אולם היא יורדת לשורש הנקודה שבה אנו עוסקים כאן. האיום על הדמוקרטיה טמון ב**דה לגיטימציה** של רשויות השלטון, העלולה מצידה להביא לתופעות כגון רצח פוליטי, מרד או הפיכה. השתקה של ביקורת, מצד שני, עלולה להיעשות בשם הדמוקרטיה אולם להביא דווקא להחלשה שלה. בישראל אנחנו רואים הן מידה של גלישה לדה-לגיטימציה והן מידה של השתקת ביקורת בטענה שהיא הסתה. בדרך כלל המערכת המשפטית נקטה בגישה של זהירות מרבית בשימוש בכלי המשפטי נגד **דברי ביקורת** נגד רשויות שלטוניות. בשל כך היא ספגה ביקורת מטעם אלה שסברו כי היה מקום לעשות שימוש רב יותר במשפט, בעיקר אחרי רצח רבין. מצד שני היו שטענו כי יש נטייה לעשות שימוש גדול מדי במשפט או בכוח מוגזם כנגד **מעשי** מחאה, כגון חסימת כבישים או הפגנות ללא רישיון. טענות אלה מלוות בדרך כלל בטענות של איפה ואיפה, כאשר כל צד סובר כי ישנה סלחנות מוגזמת כלפי הצד השני וקפדנות חריגה ביחס אליו. כך בין חלקי הציבור היהודי וכך בין יהודים וערבים.

נראה כי לגבי בית המשפט בולטת במיוחד הנטייה להציג דברי ביקורת על היבטים מבניים או מגמות בפסיקה כאילו הם "התקפה" או "דה לגיטימציה". טוב שאין בישראל נטייה לעשות שימוש בכוח נגד שופטים או להפר בריש גלי החלטות של בתי המשפט. יחד עם זאת, על רקע זה, לא ברור מדוע יש חשדנות כה גדולה וגורפת כלפי דברי ביקורת כלפי המוסד ודרך התנהלותו. אחרי הכול, בית המשפט הוא מוסד לא ייצוגי העושה שימוש רב בכוחו – ללא הסמכה חוקתית מפורשת – לבטל החלטות של הממשלה ואף של המחוקק עצמו. בכל הארצות יש דיון פתוח בשאלת הקושי האנטי-רובני שפעילות כזו מעוררת. לקושי זה יש תשובות רבות ומשכנעות למדי. דווקא מי שרוצה בביקורת שיפוטית על חוקי הכנסת צריך לעודד ניתוח ענייני של הסוגייה והתמודדות לגופו של עניין עם טיעוני הנגד.

בקרב הערבים בישראל, בדרך כלל הנטייה היא לתמוך בדמוקרטיה ולהצביע על הסתירה בין דמוקרטיה לבין מדינת לאום אתנית כיסוד המצדיק ביטול המרכיב היהודי באופיה של המדינה. הערבים בדרך כלל מצביעים על בעיות בשוויון אזרחי כראיה לכך שהדמוקרטיה במדינת ישראל ירודה או אף לא קיימת. ההשתמעות היא כי הם קורבנות חולשתה של הדמוקרטיה הישראלית. יחד עם זאת, יש גם מי שמציין מגמות המבטאות היחלשות במחויבותם של בני המיעוט הערבי עצמם לדמוקרטיה, לצד היחלשות של המחויבות של הרוב היהודי לשמירת מעמדם וזכויותיהם.

ואכן, שורה של מחקרים מגלה כי התעצמות הסכסוך המזוין בין ישראל לבין הפלסטינים מחזקת את הנכונות אצל חלקים בציבור היהודי לשלול מן הערבים או מחלקם זכויות אדם אזרחיות ופוליטיות. בדיונים על משאל עם כטכניקה להחלטה על נסיגה או על גבולות המדינה יש רבים הטוענים כי לא ניתן לתת לערבים קול שווה במשאל מפני שהם לוקים בניגוד עניינים מובנה בשאלות כאלה. ישנה עלייה ניכרת בנכונות של חלקים בציבור

היהודי לעודד את הגירתם של ערבים מישראל או אף לתמוך ברעיון של הזזת הגבול בין ישראל לבין המדינה הפלסטינית שתקום, כך שחלק מן הערבים אזרחי ישראל יהפכו אזרחי פלסטין. ואכן, רבים מציינים מגמות אלה כעלייה בגזענות של הציבור היהודי וכשחיקה במחויבות שלו לדמוקרטיה ולשוויון אזרחי.<sup>136</sup>

מצד שני, מנהיגי המיעוט הערבי מכנים כל חקיקה המנוגדת לאינטרסים שלהם או כל החלטה להגביל את חירותם לפעול בצורה הנראית לרוב היהודי כבלתי מתיישבת עם אזרחותם כהיבט של גזענות. יש קולות רבים במנהיגות של הציבור הערבי המתנגדים באופן נחרץ לכל השתתפות של ערבים במסגרות של שירות צבאי או שירות לאומי או אזרחי במסגרת קהילתית. יותר מזה, חלק ממנהיגי הציבור הערבי בכנסת נוקטים לא רק עמדה ביקורתית כלפי פעולות ישראל בסכסוך בינה לבין הפלסטינים, אלא גם מעודדים את "ההתנגדות" לכיבוש, ומכנים את מפקדי צה"ל 'נאצים' ו'פושעי מלחמה'.<sup>137</sup> כאשר יש החלטה להרוס בתים שנבנו ללא היתר, ההתנגדות להריסה היא פוליטית וההריסה מתוארת כגילוי של הפליה נגד הערבים כקבוצה. במלים אחרות, מנהיגי הערבים אינם מוכנים לקבל את החלטות הרוב המתקבלות בישראל, אף כאשר אלה הן החלטות של ממשלות נבחרות. עמדתם כלפי מוסדות המדינה היא לעומתית. לא ברור האם לדעתם מטילה עליהם אזרחותם חובה כלפי המדינה מעבר לחובתם לשמור את חוקיה. גם לגבי בית המשפט עמדתם מורכבת. הם משבחים את בית המשפט כאשר החלטותיו נוטות לטובתם, אולם מצביעים על אופיו ה"ציוני" כאשר אלה נוקטות עמדה שאינה נראית להם. מעניין לזכור לכן כי בפסק הדין בעניין ירדור מבסס השופט זוסמן את הסכמתו לפסילה של רשימת "אל ארד" תוך אנלוגיה ללקחי ההתמוטטות של הדמוקרטיה בווימאר.<sup>138</sup> ואכן, יש הטוענים כי העמדה הערבית השוללת את הלגיטימיות של יהודיותה של המדינה מבחינה תרבותית ואת חוק השבות, ומכנה הסדרים אלה, כשלעצמם, כביטוי של גזענות, למרות קיומו של רוב גדול התומך בהם, יוצרת היא עצמה איום מסוים על הדמוקרטיה של המדינה. עמדה זו מתריסה נגד הלגיטימיות של עמדות יסוד של המדינה ונגד ההצדקה של המאבק של ישראל בפיגועי ההתאבדות. פוטנציאלית יש בה איום על הדמוקרטיה לא פחות מאשר הסירוב משמאל.

מורכבות זו באה לידי ביטוי מעניין בתגובת הרחוב הערבי להמלצות ועדת אור אחרי אירועי אוקטובר 2000. התגובה הראשונה הייתה של כעס על שהוועדה בחרה לציין גם את תרומתם של מנהיגי הציבור הערבי לשלהוב הרוחות שגרם לאירועים ולהתמשכותם. היה גם כעס על שהוועדה לא קיבלה את עמדת מנהיגי המאבק הערבי שראתה באלה שנפגעו אנשים שנרצחו בדם קר. בינתיים השתנה הטון, והקריאה היא לממש את החלק העקרוני והכללי יותר בדוח הוועדה, הקורא להגברת הפעילות לשוויון אזרחי. אולם עדיין אין טיפול כן מצד המנהיגות הערבית בעובדה שמצד אחד ישנה ציפייה (מוצדקת) לפעולה של הממשלה להגברת השוויון האזרחי, בעוד מצד שני ישנה התעלמות מתמשכת מן העובדה שיש בין היהודים והערבים סכסוך בלתי פתור, הגובה מישראל מחיר דמים מתמשך, ומשפיע על הביטחון האישי של תושבי ישראל, וכי עמדת מנהיגי המיעוט הערבי היא של תמיכה בלתי מסויגת בצד הפלסטיני דווקא.

## 1. סיכום

ההתנתקות יכולה לשמש כמקרה מבחן של טענות על דמוקרטיה והשלכותיה במציאות שלנו. זאת מאחר שתומכי ההתנתקות ראו את ביצועה המוצלח כמתחייב מן

<sup>136</sup> ראו, למשל, החיבור של אריאלי ואח', עוון ואיוולת (2006).

<sup>137</sup> התבטאויות כאלה דומות מאוד לאלה שכוונו בשעתו כלפי יצחק רבין ונראו על ידי רבים כהסתה שהיה מקום לפעול נגדה בכלים משפטיים. אינני סבורה כי העמדה לדין היא הצורה לטפל בהתבטאויות כאלה. אבל מצד שני לא ברור כי נכון לשרר כאילו אלה התבטאויות לגיטימיות. "זכות ההתנגדות לכיבוש" היא שם הקוד הידוע לטרור נגד אזרחים. זה ההסבר הניתן כאשר מנהיגים פלסטינים מסרבים לגנות פיגועים נגד אזרחים, המוכרים כפשעי מלחמה על ידי ארגוני זכויות האדם שאינם חשודים באהדה לישראל.

<sup>138</sup> ענין ירדור, לעיל הערה 115, בעמ' 389.

הדמוקרטיה בעוד מתנגדי ההתנתקות סברו כי כל ההתנהלות של ראש הממשלה הייתה נוגדת דמוקרטיה והדגימה כי ישראל בעניין זה לא פעלה באופן דמוקרטי. נראה לי כי לטענות שני הצדדים יש בסיס מוצק. לאחר שהתקבלו החלטות ממשלה שקיבלו אף אישור בחוקי הכנסת והוכרזו חוקתיים על ידי בית המשפט<sup>139</sup> אכן אסור היה לעשות ניסיון לסכל את ההתנתקות בכוח ומוצדק היה מצד כוחות הצבא והמשטרה לפעול על מנת לבצע את ההתנתקות ביעילות ובמהירות.<sup>140</sup> יחד עם זאת, קשה לומר שלא הייתה בעיה חמורה של "גירעון דמוקרטי" בצורה שבה פעל שרון על מנת לממש תוכנית מרחיקת לכת יותר אף מזו של מתנגדו בבחירות, עמרם מצנע, בלי לוודא כי אכן יש לו מנדט מן העם לצורך זה. קשה להתפלא על כך שאלה מבחוריו שהתנגדו להתנתקות חד צדדית כזו חשו מרומים.<sup>141</sup>

במישור המאפיינים הפורמליים, נראה שישראל עומדת בינתיים היטב במבחן הדמוקרטיה. כאמור, מידת הדמוקרטיה בה היום גדולה יותר מזו שהייתה קיימת בה מיד לאחר הקמתה. רוב גדול של המבוגרים החיים בה הם אזרחי המדינה. לכל האזרחים יש זכויות שוות להשתתף בבחירות ולהיות מועמדים בבחירות. המדינה אמנם מגבילה את הזכות להיבחר, ויש מחלוקת לגבי ההצדקה של חלק מן ההגבלות האלה, אולם בפועל הרשימות היחידות שנפסלו הן מפלגות יהודיות שאימו במצעהן ובפעילותן על הזכויות האזרחיות והפוליטיות של לא יהודים. בישראל מתקיימות בחירות סדירות (לפעמים בפרקי זמן קצרים מדי) ויש בה מידה מרשימה של חופש ביטוי והתאגדות. יתרה מזו, יש בה גם מידה סבירה של חילופי שלטון מכוח הצבעת הבוחרים, וחילופים אלה נעשים בצורה מסודרת וללא איום. למרות שיש בישראל צבא חזק – מעולם לא הייתה בישראל סכנה של הפיכה צבאית, ויש קבלה רחבה של עקרון כפיפות של הצבא להחלטות הדרג המדיני. לישראל מערכת בתי משפט מקצועיים הנהנים מרמות גבוהות של עצמאות, ואשר ממלאים בצורה אפקטיבית (ויש אומרים – אפקטיבית מדי) את תפקידיהם כמבקרי השלטון. הדמוקרטיה הישראלית גם שרדה כמה תקופות לא קלות, לרבות רצח ראש ממשלה ועימות ממושך עם טרור נגד אזרחים.

יחד עם זאת, מוקדי פגיעות של הדמוקרטיה בישראל בהחלט קיימים. מדינת ישראל יכולה להיות גאה בהישגיה בנושא הדמוקרטיה, אבל ודאי אינה יכולה לנוח על זרי הדפנה. דמוקרטיה אמורה להיות אחד מהמרכיבים המרכזיים של **המסגרת המשותפת** לחברה הישראלית. כאשר קיימת נטייה בולטת לסטנדרטים כפולים, המתבטאת בכך שכל צד טוען כי צעדים הננקטים כלפיו אינם דמוקרטיים (או שהם פוגעים בזכויות האדם), אך הוא אינו מוחה עליהם כאשר הם ננקטים כלפי יריביו הפוליטיים – הניטרליות של המסגרת המשותפת נהיית כפופה למחלוקות הפוליטיות שאת עוצמתן היא אמורה להכיל. כך לגבי אידיאליים כגון שלטון החוק, הנחלשים כאשר הם מופעלים בצורה לא שוויונית, או בצורה הנתפשת כלא שוויונית, כלפי פרטים וקבוצות שונים. כך לגבי הסכנה שמוסדות האמורים להיות חלק מן המסגרת המשותפת הופכים לאויבים פוליטיים. מאבק עקבי ונחוש של כל השחקנים הפוליטיים בסטנדרטים כפולים כאלה עשוי להיות מרכיב חיוני בהגנה על חוסנה של הדמוקרטיה הישראלית.

<sup>139</sup> בג"ץ 1661/05 מועצה אזורית חוף עזה ואח' נ' כנסת ישראל ואח' (טרם פורסם).

<sup>140</sup> לאורך כל הדרך היו מחלוקות בציבור לגבי חלק מן הצעדים שנקטו על ידי השלטונות, כגון הגבלת הזכות להפגין (נושא האוטובוסים שנעצרו בצפון לא הגיע לבימ"ש מכיוון שאחרי פנייה של גורמים שונים, המשטרה התירה לאוטובוסים להמשיך בדרכם) ומעצרים ממושכים של צעירים שהשתתפו בהפגנות נגד ההתנתקות נושאים אלה הובאו לדיון משפטי והוכרעו שם (באשר לזכות להפגין: למשל: בג"ץ 3132/05 המטה למען א"י נ' מפקד מחוז ת"א (טרם פורסם); בג"ץ 2979/05 מועצת יש"ע נ' השר לביטחון פנים (טרם פורסם); ביחס למעצרים: בש"פ 9448/05 לוינשטיין נ' מדינת ישראל (טרם פורסם); בג"ץ 5934/05 מלכה נ' מדינת ישראל (טרם פורסם). אולם ההכרעה השיפוטית לא סתמה את הגולל על הדיון הציבורי, אלא אף החריפה אותו ואת תחושת הניכור של חלק מן הציבור, כמו גם את הביקורת כלפי בתי המשפט ומערכת אכיפת החוק. כל אלה מדגימים היטב שייתכן מצב שבו מבחינת כללי המשחק, כל הפעולות האלה קיבלו הכשר משפטי שהוא הכשר הסופי מבחינת שיטת המשפט, אולם הכשר זה לא סיים את הדיון הציבורי. הצטברות של מקרים בהם הציבור מרגיש כי מערכת אכיפת החוק משתיקה אותו שלא כדין יוצרת חוסר יציבות ואיום פנימי על הדמוקרטיה.

<sup>141</sup> הד לאותו "גירעון דמוקרטי" נשמע בפסק הדין של השופט אדמונד לוי בעניין מועצה אזורית חוף עזה הנ"ל.

### 3. אתגרים הקשורים בזכויות האדם בישראל

כאמור, יש הרואים את ההגנה על זכויות האדם כחלק מן המחויבות לדמוקרטיה. בחרתי להבחין את היסודות לא רק על מנת להדגיש את המובן הצר של דמוקרטיה בהיבט של כללי המשחק, אלא גם כדי להדגיש שהחיוב לשמור על זכויות האדם אינו חל רק על מדינות דמוקרטיות. זכויות האדם אמורות לחייב כל אדם וכל חברה אנושית, שכן אלה הם האילוצים על פעולתן של מדינות ושל פרטים אחרים, הנובעים מעצם האנושיות של אנשים. זכויות האדם נובעות מהומניזם בסיסי – קבלת הערך היסודי של כבוד האדם. המחויבות העקרונית לזכויות האדם אינה תלויה בסוג המשטר הקיים במדינה. גם המוסדות של הקהילה הבינלאומית אינם מבחינים בין מדינות על פי משטריהן מבחינת התחולה של החיובים העולים מהגנה על זכויות האדם.

ההכרה הרחבה בחשיבות המושג של זכויות האדם, ובעיקר הגיבוש של זכויות אלה במסמכים בינלאומיים מחייבים, היא תופעה שהחלה במחצית השנייה של המאה ה-20, אחרי מלחמת העולם השנייה. מקור המושג עצמו קדום יותר, והוא מופיע בצורה בולטת במשנות הפוליטיות של לוק ושל תומס פיין, ובמסמכים החוקתיים של ארצות הברית.<sup>142</sup>

כאמור, זכויות האדם נועדו להגביל את החירות של מדינות ופרטים לפגוע באינטרסים המרכזיים ביותר של אנשים וקבוצות. זכויות אלה, כאשר הן מוכרות במשפט הבינלאומי, מחייבות מדינות, גם אם אלה אינן נוטלות על עצמן חיובים כאלה במסגרת שיטת המשפט שלהן. יחד עם זאת, לזכויות חוקתיות או משפטיות המוכרות בשיטת המשפט יש כמובן כוח רב יותר מאשר לזכויות כאלה המוכרות רק במשפט הבינלאומי, שכוחות האכיפה האפקטיביים שלו מוגבלים מאוד.

לזכויות האדם יש גם היבט מוסדי: המוסד המחוקק משקף בדרך כלל את רצון הרוב. אמת, זכויות אדם רבות מעוגנות בארצות רבות – וגם בישראל – בחוקה ובחוקים שיצרו המחוקקים דווקא. אולם למרות זאת יש עדיפות בהגנה על זכויות למוסד שהוא עצמו אינו בנוי בצורה רובנית – בית המשפט. ההגנה על זכויות הפרט היא חלק חשוב מתפקידו הייחודי של בית המשפט. כך לגבי זכויות המוענקות על ידי חוקי המדינה, וכך – ביתר שאת – לגבי זכויות האדם עצמן.

ההגנה על זכויות האדם מפני המחוקק עצמו אפשרית רק במשטר שיש בו חוקה נוקשה וביקורת שיפוטית. אולם עיקר ההגנה נעשית מתוך פיקוח הדוק על הרשויות האחרות, בעיקר אלה השייכות לרשות המבצעת על כל אגפיה, על מנת להבטיח כי אלה לא תעשינה שימוש לרעה בכוחותיהן.

עסקנו בכמה נושאי זכויות אדם בפרק על האתגרים לדמוקרטיה, שכן יש זכויות אדם שהן חלק בלתי נפרד מדמוקרטיה פעילה, כגון הזכות לבחור ולהיבחר וכן זכויות לדיבור, התאגדות, מחאה והתאספות. כאן נעסוק בזכויות באופן כללי יותר, ונתייחס בפירוט מסוים רק לזכויות שאינן שייכות להפעלת הדמוקרטיה במובנה הצר.

<sup>142</sup> לדיון בהיסטוריה ובמעמד של זכויות האדם ראו באריאלי, תורת "זכויות האדם" מוצאה ומקומה בעיצובה של החברה המודרנית (1999).



## א. מבנה חוקתי

יש הסבורים כי מצב ההגנה על זכויות האדם בישראל אינו טוב מפני שאין לה עדיין מגילת זכויות שלמה (שהיא חלק מחוקה שלמה), שיש לה נוקשות ועליונות ביחס לחקיקה רגילה. ואכן, ברוב הדמוקרטיים יש חוקה כזאת, הכוללת מגילת זכויות, ובדרך כלל הדבר מעניק לגוף לא פוליטי סמכות של ביקורת גם על חקיקת הפרלמנט עד כדי ביטול חוק שהמוסד המבקר (בדרך כלל בית משפט רגיל או בית משפט לחוקה) קובע שהוא אינו מתיישב עם החוקה.

השאלה של הקשר בין קיומה של חוקה נוקשה כזו עם ביקורת שיפוטית לבין מצב ההגנה בפועל על זכויות האדם היא שאלה סבוכה. בהולנד ובשווייץ, למשל, יש מידה ראויה של הגנה על זכויות אדם ללא הסדרים חוקתיים כאלה. גם אנגליה הצטרפה רק לאחרונה למדינות שיש בהן מגילת זכויות<sup>143</sup>, ובה אין לבתי המשפט סמכות לבטל חוק הנוגד לדעתם את החוקה, אלא רק להכריז על אי ההתאמה, בעוד המסקנה הנלמדת מעובדה זו היא עניינו הבלעדי של המחוקק.

ישראל פעלה רוב שנותיה, עד 1992, בלי סמכות ביקורת שיפוטית על חוקי הכנסת. בשנת 1992 חוקקו שני חוקי היסוד העוסקים בזכויות האדם<sup>144</sup>, וזמן קצר לאחר מכן פסק בית המשפט כי הם אכן מעניקים לבית המשפט סמכות לבטל חוקי כנסת שאינם מתיישבים עם חוקי היסוד<sup>145</sup>. בינתיים נבדקו חוקים לא מעטים בדיקה חוקתית כזו ובארבעה מקרים לפחות אף נקבע כי החוק אינו תואם את חוקי היסוד<sup>146</sup>.

אין ספק כי השלמת החוקה והכללתה של מגילת זכויות שלמה בתוכה יכולים להיות צעד בעל משמעות מדינית, חברתית, חינוכית ומשפטית רבה לעניין היקף המחויבות של החברה בישראל להגנה על זכויות האדם. מאמצים להגיע להשלמה כזאת נעשו בתקופה האחרונה הן בכנסת ובממשלה והן במספר גופים חוץ-פרלמנטריים<sup>147</sup>. אני אתרכז בבדיקת איומים על זכויות האדם מבחינת התכנים. עד עתה, החוקים שבוטלו על ידי בית המשפט לא יצרו ברובם רגישות פוליטית חריגה, אם מפני שהסעיפים שנפסלו היו משניים ואם מפני שהפגיעה בזכויות שנטענה לא הייתה מוחשית אלא פוטנציאלית. אולם לא לעולם חוסן. במקרה היחיד שהיה ביטול כזה של חלק מסעיפי חוק פינוי פיצוי, העוצמה הפוליטית של ביטול סעיפי החוק – שאכן זכתה לביקורת מסוימת – הוסתרה בשל העובדה שבית המשפט תמך ברוב גדול בעצם התכנית. הדיון נדחף למרכז הבמה באמצעות החלטת בית המשפט בהרכב מורחב לאשר בינתיים את החוקתיות של חוק טל המאפשר לבני ישיבות לא לשרת בצבא ואף להשתלב בשוק העבודה לאחר "שנת הכרעה", וההחלטה הדרמטית על חודו של קול לאשר את החוקתיות של הוראת השעה המגבילה רכישת מעמד בישראל של פלסטינים תושבי השטחים גם בהקשרים של איחוד משפחות. ההחלטה האחרונה הניבה ביקורת קשה על בית המשפט ועל תמיכתו בחקיקה "גזענית" מחד, ויזמות להוציא חוקי הגירה במפורש מתחום הביקורת שיפוטית מאידך. סביר להניח כי אם בית המשפט היה פוסל את החוקים במקרים אלה או באחד מהם – התגובה הפוליטית הייתה נוקבת הרבה יותר.<sup>148</sup>

<sup>143</sup> Human Rights Act 1998

<sup>144</sup> חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, וחוק יסוד: חופש העיסוק.

<sup>145</sup> ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221.

<sup>146</sup> בג"ץ 1715/97 לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר, פ"ד נא(4) 367; בג"ץ 6055/95 צמח נ' שר

הביטחון, פ"ד נג(5) 241; בג"ץ 1030/99 אורון נ' יו"ר הכנסת, פ"ד נו(3) 640.

<sup>147</sup> ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת שוקדת על הכנת "חוקה בהסכמה רחבה", וראו:

[http://www.knesset.gov.il/huka/FollowUpLaw\\_1.asp?initiation\\_type\\_id\\_t=1](http://www.knesset.gov.il/huka/FollowUpLaw_1.asp?initiation_type_id_t=1); חוקה בהסכמה – הצעת המכון

הישראלי לדמוקרטיה, בהנהגת השופט (בדימוס) מאיר שמגר (2005); הוועדה הציבורית לחקיקת חוקי יסוד בראשות הפרופ' יעקב נאמן.

<sup>148</sup> יצוין כי המקרים שונים מהרבה בחינות, וביניהן מקור התגובה העוינת. הביקורת על כך שבית המשפט החליט (ברוב גדול) לא לפסול את החוק טל באה מחוגים רחבים של הציבור, בלי קשר לעמדות שמאל וימין או עמדות דתיות וחילוניות. מי שהיה מתנגד נחרצות לביטול היה המגזר החרדי – הנהגה מן החוקים. ייתכן שהייתה גם התנגדות דווקא מחוגי הממשלה כי הדבר היה

## ב. השטחים הכבושים<sup>149</sup>

כמו בסוגיות רבות שעסקנו בהן כאן, אתגרים מרכזיים לחוסנה של החברה הישראלית צומחים דווקא מן ההתמשכות של השליטה הישראלית בשטחים שאינם חלק ממנה ובאוקלוסייה שאינה נהנית מזכויות האדם המקובלות בצורה הקיימת בישראל. מצב זכויות האדם בשטחים הכבושים מעורר בעיה גם בעיות של רגיעה, שכן האוקלוסייה הפלסטינית אינה נהנית בדרך כלל מזכויות פוליטיות בסיסיות ואין לה מידה משמעותית של שלטון עצמי. המצב מחמיר יותר כאשר המצב מתדרדר לעימות אלים, כפי שקרה מאז ספטמבר 2000.<sup>150</sup>

ישנו ויכוח לא קטן בין משפטנים וחוקרים בשאלת הדינים החלים על פעולת ישראל בשטחים הכבושים ובאמות המידה שיש להפעיל לגביהם. היקף החובות המוטלות על ישראל משתנה לפי התשובה הניתנת לשאלה אם פעולתם היא אכיפת חוק, הפעלת סמכויות ממשל צבאי כובש, או פעולות מלחמה. כל אחת ממערכות הדינים האלה מטילה חובות על ישראל, הנובעות מזכויות המוקנות לאוקלוסייה הפלסטינית<sup>151</sup>.

לא אכנס כאן בהרחבה לסוגיות אלה. יצוין רק כי ישראל אפשרה כבר משנת 1967 פנייה לערכאותיה לצורך בירור של עתירות נגד פעולות כוחות הביטחון בשטחים<sup>152</sup> (אם כי בתקופה האחרונה ישנה נטייה לצמצם את אפשרות התביעה בנזיקין של תושבי השטחים<sup>153</sup>). בג"ץ מתייחס לנושא זכויות האדם בשטחים זה שנים<sup>154</sup>. בנוסף לדיונים משפטיים בישראל עצמה יש גם דיונים ונקיטת עמדות על ידי גופי משפט בינלאומיים ועל ידי ארגונים לא ממשלתיים. לאחרונה התייחס בית הדין הבינלאומי בהאג לסוגיית זכויות האדם בשטחים בחוות הדעת המייעצת שלו בעניין גדר ההפרדה<sup>155</sup>.

אין מחלוקת כי הגבלות תנועה מסיביות, הטלת עוצר, מניעת כניסה לישראל הם צעדים הפוגעים בפלסטינים ויש בהם פגיעה לכאורה בזכויותיהם. גם מקרים שכיחים של הרג אזרחים הם פגיעה חמורה בזכות של אנשים לחיים. ישראל מצידה טוענת כי צעדים אלה מוצדקים על פי המשפט הבינלאומי ולכן אינם מהווים פגיעה בלתי מוצדקת בזכויות. פתרון

מכביד על קואליציות עם הדתיים ומאיים ליצור חזית חדשה במאבקים הפנים-יהודיים. המחלוקת בעניין חוק האזרחות עמוקה הרבה יותר, ודבר זה השתקף אף ברוב הדחוק שהיה לאישור החוק בבית המשפט.

<sup>149</sup> בנושאים שבהם אנו עוסקים יש הרבה רגישות מונחית. יש שיאמרו כי העובדה שאני מכנה את השטחים שישראל תפסה במלחמת 1967 "שטחים כבושים" מצביעה על הטיה פוליטית, שכן אלה "שטחים שנויים במחלוקת" אם לא "שטחים משוחררים". אלא שכיום גם ממשלת ישראל עצמה מדברת על כיבוש, שלא לדבר על בית המשפט העליון ובית הדין הבינלאומי בהאג, וקביעה זו הינה יישום פשוט למדי של דוקטרינות יסודיות של המשפט הבינלאומי. דווקא הימנעות מן ההודאה שישראל נמצאת במעמד של "כיבוש" בשטחים מכבידה על הדיון, שכן היא פותחת פתח לטעות הנפוצה כי עצם המשכו של הכיבוש אינו חוקי על פי המשפט הבינלאומי. ולא היא.

<sup>150</sup> אחת התוצאות של הסכמי אוסלו הייתה הקמת הרשות הפלסטינית שקיבלה על עצמה מידה מסוימת של אחריות לרווחת האוקלוסייה הפלסטינית. כתוצאה מהסכמים אלה גם נתקיימו בשטחים הפלסטינים בחירות. יחד עם זאת, הן מבחינה משפטית והן מבחינה מעשית, לישראל עדיין מידה רבה מאוד של שליטה בנעשה בשטחים. אחרי ההינתקות מרצועת עזה מידת השליטה של ישראל בנעשה ברצועה נהייתה מאוד מוגבלת ואם תהיה לפלסטינים שליטה אפקטיבית במעברים לתוך רצועת עזה ייתכן כי ניתן יהיה לומר שישראל כבר אינה השולטת האפקטיבית בשטח.

<sup>151</sup> ראו למשל: רובינשטיין ומדינה, **המשפט החוקתי של מדינת ישראל** (2005).

<sup>152</sup> ראה בקימרינג, "חקיקה ושפיטה בחברת מהגרים-מתיישבים", מחקרי משפט טז (תשס"א);

David Kretzmer, **The Occupation of Justice** (2002).

<sup>153</sup> סעיפים 25 ב-ו-5 לחוק הנזיקין האזרחיים (אחריות המדינה), תשי"ב-1952, שתוקנו בשנת 2005, קובעים כי המדינה לא תהיה אחראית לנזקים שנגרמו לנתין של מדינת אויב; פעיל או חבר בארגון מחבלים, או מי שפועל מטעם אחד מאלה. כמו כן המדינה לא תהיה אחראית לנזקים שאירעו ב"אזור עימות" בשל מעשה שביצעו כוחות הביטחון. לכללים אלה חריגים מוגבלים.<sup>154</sup> כך, בשנת 2005 פסל בג"ץ נוהל של הצבא המכונה "נוהל שכן", בשל הפגיעה בזכויות האוקלוסייה הפלסטינית, ראו:

לדיון מקיף בפסיקת בג"ץ בשטחים ראו ספרו של קרצמר: Kretzmer, **The Occupation of Justice**. Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory - Advisory

Opinion, 9 July 2004. available at:

<http://www.icj-cij.org/icjwww/idocket/imwp/imwpframe.htm>

לדיון בפסיקות ביה"ד הבינלאומי ובג"ץ בעניין הגדר ומשטר זכויות האדם בשטחים ראו: Cohen, "Administering The Territories: An Inquiry into the Application of International Humanitarian Law by the IDF in the Occupied Territories", **Israel Law Review** (2005).

שיאפשר צמצום ממשי של שליטה ישראלית בשטחים המאוכלסים על ידי אנשים שאינם תושבי המדינה ואזרחיה יאפשר גם צמצום משמעותי של פגיעה בזכויות האדם מן הסוג שמתקיים כיום בשטחים הכבושים. יחד עם זאת, צורכי המאבק בפעולות מזוינות מן השטחים כמו גם הגבלות על תנועה בתוך ישראל והצורך לאסוף מודיעין עלולים לחייב פגיעה מתמשכת בזכויות גם לאחר יציאה של המתישבים והצבא הישראליים משטחים בגדה ומן הרצועה.

יחד עם זאת, חשוב להדגיש כי לא נכון ש"הכיבוש אינו חוקי" וכי על ישראל מוטלת חובה מכוח המשפט הבינלאומי לסגת מן השטחים הכבושים בהם היא מחזיקה. המשפט הבינלאומי מכיר במצב של "כיבוש" או "תפיסה לוחמתית" כתוצאה של מלחמה. הציפייה היא כי הכיבוש יגיע לסיומו כאשר יהיה הסכם בין הצדדים, שיכלול ערובות לכך שהמלחמה שגרמה לכיבוש לא תפרוץ מחדש. כידוע, הסכם כזה עדיין לא גובש.

### ג. אימים ייחודיים על זכויות האדם בישראל

לישראל יש את הבעיות ה"רגילות" של זכויות האדם הקיימות בכל החברות המפותחות. מדובר בחברי קבוצות חלשות, כגון אנשים עם מוגבלויות למיניהן או ילדים שאינם מוגנים תמיד מפני השלטונות ומפני פרטים אחרים. יש נטייה לפגוע בזכויות של אנשים לפרטיות. מערכת אכיפת החוק נוטה לעתים לפגוע ללא הצדקה בזכויות חשודים ונאשמים. על אף רטוריקה פמיניסטית יש בחברות מפותחות בעיות לא פשוטות לגבי מעמדן של נשים והשוויון שלהן. גם בישראל מתנהל מאבק של הומואים ולסביות להכרה בהם ובלגיטימיות של הקשרים ביניהם. גם בישראל ישנה תופעה רחבה של מהגרי עבודה ופליטים. חלק ממהגרי העבודה שוהים בישראל בניגוד לחוק. חלקם מקימים משפחות. גם בישראל יש ויכוח מתמשך על מדיניות הגירה בכלל ועל היחס הנאות למהגרים בלתי חוקיים השוהים בארץ זמן ממושך בפרט.

בכל הנושאים האלה יש מקום לשיפורים, אולם האימים על זכויות האדם בישראל אינם ייחודיים. בנוסף לסוגיות אלה יש בישראל הקשרים היוצרים אימים מיוחדים על זכויות האדם, ואנו נדון בעיקר באלה. האימים הייחודיים על זכויות האדם קשורים מצידם להיבטים מסוימים של מטרת העל של המדינה.

מדינת ישראל הוקמה כמדינה יהודית במרחב שדחה אותה ואת הלגיטימיות של קיומה, ועובדה זו היא המייצרת את בעיות הביטחון של ישראל. הסכסוך המתמשך בין ישראל לשכנותיה יוצר את ההקשר הביטחוני המיוחד שלה (גם בארצות השכנות יש מידה לא מעטה של דיכוי ואמצעי ביטחון בשל התמודדות עם מחאה אזרחית אלימה, וזאת למרות ששם אין בעיה של סכסוך פנימי על בסיס לאומי או דתי. אולם עיקר האלימות הייחודית לישראל נובעת מסכסוך זה). ההתמודדות עם בעיות הביטחון יוצרת לעתים קרובות איום מרכזי על זכויות האדם בישראל.<sup>156</sup> גם הבעיה של זכויות מיעוטים, ככל שהיא נוגעת למיעוט הערבי הילידי, נובעת מן ההיסטוריה של הקמת המדינה והסכסוך המלווה אותה, וממטרת העל הנוגעת ליהדותה של המדינה. יש הטוענים כי גם האימים על זכויות האדם, הנובעים מיחסי דת ומדינה בישראל קשורות לאופי היהודי של המדינה. אולם כלל לא ברור שזה אכן המצב, שכן בנושא זה, ישראל אינה גרועה ממדינות אחרות באזור, וכן כלל לא ברור שעמדת המיעוטים הלא-יהודיים במדינה, בעיקר המיעוט הערבי, ליברלית יותר בנושא זה מעמדת המדינה בישראל. הוויכוח בנקודה זו הוא יותר פנים יהודי ונערך ביחס לפרקטיקות הנוהגות בעולם המערבי הדמוקרטי.

<sup>156</sup> צריך לציין כי בשנים האחרונות ניכרת עלייה גדולה ברמת האלימות בישראל פנימה בלי קשר לסכסוך הלאומי. אלימות זו פוגעת כמוכח בזכויות לחיים ולרווחה של התושבים החשופים לה. אולם לא ברור כי זה איום ייחודי לישראל. יש הטוענים כי רמת האלימות בישראל גופא נובעת מחלחול איטי של נורמות שהן חלק מן הכיבוש וכי יש קשר בין רמת האלימות ובין רמת הברוטליזציה הכללית שאליה נחשפת החברה הישראלית בשנים האחרונות.

בסקירה קצרה זו אתייחס בקצרה לבעיות הנובעות משקלול זכויות אדם עם צרכי הביטחון, לזכויות מיעוטים ולזכויות הקשורות ביחסי דתות ומדינה. לבסוף אתייחס לתחום המשיק הן לשיח הזכויות והן למרכיב מטרת העל העוסק בשגשוג כלכלי ובצדק חברתי.

**1.1 בעיות ביטחון.** מאז הקמתה מתמודדת מדינת ישראל עם בעיות ביטחוניות לא פשוטות. ישראל הוקמה במלחמה, ומאז הקמתה ועד היום ניהלה כמה מערכות צבאיות מלאות ועמדה בכמה גלים של עימות אליים, הפחות רק ממלחמה ממש. בעיות הביטחון החריפו מאוד בשנים האחרונות מאז החלו פיגועים בלב האוכלוסייה האזרחית בארץ, שגבו מאות רבות של קורבנות. מאז 11 בספטמבר 2001 מדינות מערביות נוספות מתמודדות עם הצורך לאזן בין צרכי ביטחון לבין שמירה על זכויות האדם, אולם נראה כי לישראל יש הניסיון הארוך והמתמשך ביותר בהתמודדות עם בעיות ביטחון מסוג זה.

המצב הביטחוני המתואר אכן מחייב לעתים התנהגות שהייתה נחשבת פגיעה בלתי מוצדקת בזכויות האדם בתנאים אחרים, בשל פגיעתם בחירות וברוחה של אנשים. כך למשל באשר לבידוקים קפדניים במיוחד במקומות ציבוריים, עריכת סיווגים ביטחוניים כתנאי לקבלה למקומות עבודה בעלי רגישות, מעצרים מנהליים וכדו'. יחד עם זאת, ההיסטוריה בישראל מלמדת כי לעתים המצב הביטחוני משמש כסות לפגיעות בזכויות אדם, אף כאשר אלה אינן נדרשות על ידי צרכי ביטחון אמיתיים, או כאשר ניתן היה להשיג את התכלית הביטחונית תוך פגיעה פחותה יותר בזכויות. דווקא עובדה כי האיום הביטחוני הינו אכן ממשי מחדדת את הבעיה הזאת. אם לא היה איום כזה- קל היה לחשוף את ההטעיה בטיעון הביטחוני.

המצב הביטחוני מובא גם כהצדקה לכך כי בישראל מוכרז על קיומו של מצב חירום באופן מתמשך מאז הקמתה. עובדה זו גם תורמת משמעותית לכך שישראל אינה מדורגת גבוה בדירוגים בינלאומיים של הגנה על זכויות אדם בשל התקופה הארוכה של גיוס חובה המוטלת על כל תושביה. אלא שגם בנושאים אלה ניכרת התפתחות לאורך ציר הזמן. מידת הנכונות לקבל הגבלות חירות רציניות מטעמי ביטחון החלה להישחק. כך בשנת 1966 כבר לא היה נראה כי יש צורך להשאיר את בני המיעוט הערבי תחת ממשל צבאי. בימינו ישנן תביעות מתחדשות להימנע מחידוש אוטומטי של ההכרזה על זמן חירום בישראל. ישנה גם דרישה לבטל את שרידי חקיקת החירום שיש בישראל, חלקה עוד מן התקופה המנדטורית. לאחר תקופה ארוכה בה הוטלו הגבלות על חופש הביטוי מטעמי ביטחון, שכללו צנזורה מוקדמת רחבת היקף, הנטייה כיום היא לדרוש מבחנים מחמירים ביותר שהרחיבו בצורה ניכרת – ויש האומרים אף יתר על המידה – את ההתבטאויות הציבוריות בנושאי ביטחון.

השירות הצבאי אמנם מוטל על כל התושבים, אך בפועל משרתים כיום בצבא רק כמחצית מבני המחזור. שתי קבוצות גדולות, שרוב חבריהן אינו משרת בצבא הן הערבים (למעט דרוזים וחלק מן הברדווים) והחרדים. בנות הציונות הדתית נחלקות בין אלה שהולכות לשירות צבאי מלא לאלה שמסתפקות בשירות לאומי. בין אלה שאינם משרתים נמנים גם אנשים עם מוגבלויות, עולים, פטורי שירות למיניהם, ואנשים שהצבא עצמו פוטר אותם מטעמיו שלו. הפער הגדול בין תחולת חובת השירות הכללית לבין מספר המשרתים בפועל אינו יוצר מחסור בכוח אדם מיומן לצבא, אולם יוצר שאלות סבוכות של לכידות אזרחית.<sup>157</sup> ועדת עברי שישבה על המדוכה לאחרונה המליצה לקיים מסלולים של שירות לאומי אזרחי שיחולו על האוכלוסייה כולה. מנהיגי הציבור הערבי כבר הביעו את התנגדותם. יצוין כי מנגנון של שירות לאומי כללי עשוי לחזק את הלכידות האזרחית במובנים רבים, והפעלתו אינה אמורה לתת מענה לבעיות הביטחון דווקא.

<sup>157</sup> בתחילה לא תמך הצבא חד משמעית בגיוס צעירים חרדים שכן היה חשש כי ברובם הם אינם מתאימים לשירות צבאי. בתקופה האחרונה נותן הצבא משקל רב יותר לשאלות של לכידות אזרחית והרמטכ"ל הגיב בביקורת על החלטת בג"ץ שלא לבטל בשלב זה את "חוק טל".

עיקר הפיקוח על כוחות הביטחון הוא פוליטי. אלה כפופים לדרג המדיני ולביקורת מובנית של ועדות הכנסת. יש גם ביקורת ציבורית אפקטיבית המופעלת באמצעות העיתונות וארגונים לא ממשלתיים. צמצום דרסטי בדרישה של מקום עמידה, הגבלה של דוקטרינת "פעולת מדינה" או חוסר שפיטות, העובדה כי שירות צבאי מוטל על אנשים בעלי עמדות פוליטיות שונות, וסמיכות רבה של העיתונות ואזרחים למקום ביצוען של פעולות צבאיות, יחד עם פעילות נמרצת של ארגונים לא ממשלתיים, גורמים לכך כי בג"ץ מתערב בנושאי התנגשויות בין זכויות אדם לבעיות ביטחון במידה רבה מאוד, רחבה יותר מהנהוג ברוב בתי המשפט בעולם, בעיקר כאשר המדינה נמצאת בעימות מזוין. במקרים לא מעטים הוא מתערב ונותן צווים האוסרים פעילות אשר הצבא טוען כי היא נדרשת מטעמי ביטחון.<sup>158</sup> למרות זאת יש הסבורים כי בסופו של יום, רמת ההגנה על זכויות האדם בישראל בהקשרי ביטחון אינה מספקת. כך ברמת החקיקה<sup>159</sup> וכך אף ברמת הפסיקה<sup>160</sup>. אחרים טוענים כי יש כאן התערבות מוגזמת של בית המשפט, וכי הוא מרחיב את זכויות האדם בצורה המכבידה יתר על המידה על המדינה ועל הצבא להתמודד עם אתגרי ההגנה על האוכלוסייה בישראל מפני פגיעה.

הקשר זה מדגים היטב את המתח בין העובדה שהמחויבות העקרונית להגנה על זכויות האדם היא רחבה מאוד, אולם כאשר השאלה העקרונית מיתרגמת להכרעות ספציפיות יש לעתים קרובות מחלוקת בשאלה איך צריך לשקלל זכויות אדם מול זכויות או אינטרסים אחרים. כרגיל, כאשר יש מחלוקת כאלה-שאלת מפתח היא **מי מחליט**. יש הסבורים כי בתנאי עימות מזוין ההחלטה צריכה להיות רק בידי **הצבא**. לפי עמדה זו רק הצבא אמון על שאלות כאלה ויודע אילו אמצעים מועילים במאבק להגנת המדינה ותושביה ואילו אינם יעילים. אחרים סבורים כי גם כאשר התותחים רועמים הזכויות צריכות לדבר, וכי אין מקום לתת לצורכי הביטחון להשתלט על זכויות האדם. נראה כי עמדה אחרונה זו היא הנכונה יותר, בייחוד כאשר מצב החירום במדינת ישראל נמשך ללא הפסקה מאז קום המדינה. במצב כזה לא טוב לתת סמכות בלעדית להכריע בסוגיות כאלה בידי הצבא. יחד עם זאת, ההקשר אכן אמור להכתיב מידה מוגבלת יותר של התערבות.

אלא שהוויכוח נהיה כמובן קשה יותר כאשר מדובר בבחינה שיפוטית של פעולות צבאיות בזמן אמת. גם אם נאמר שתמיד יש לבחון אחריות ונורמות לאחר מעשה, במטרה להשפיע על התנהגות עתידית, פחות ברור כי יש הצדקה לכך שבית המשפט ישמע עתירות וידון בהן כאשר הפעילות הצבאית נמצאת בעיצומה.

הסוגיה חזרה בצורה מפורשת אגב הדיון בבית המשפט בהוראת השעה להגבלת מעמד לפלסטינים תושבי השטחים, שנומקה בשאלות ביטחון ואגב הדיון הציבורי בהחלטת ה"צמודה" בעניין ממאי 2006. בצורה דרמטית היא הועלתה בדבריו של השופט חשין (מהם חזר בו לאחר מכן במידת מה) לפיהם המחלוקת בינו ובין ברק היא בצורת השקלול בין זכויות האדם ובין הביטחון. באותו מקרה לא דובר כלל על פעולות צבאיות בזמן אמת או אף על מדיניות צבאית אלא בחוק הגירה של הכנסת. אמנם, מדובר בהוראת שעה אבל זו מדיניות מגובשת ומפורשת שזכתה לעיגון בחוק במטרה המוצהרת לצמצם או אף לבטל את הביקורת השיפוטית האפקטיבית.

לטעמי, פסק הדין אינו הכרעה לטובת הגישה כי מול שיקולי ביטחון לא בוחנים את זכויות האדם. גם שופטי הרוב, שהחליטו לאשר את החוק, בחנו את השפעת החוק על זכויות האדם. חוות הדעת של השופטים ארוכות ומגוונות, אולם נראה כי עמדת הרוב היא, בסופו

<sup>158</sup> ראו, למשל, ההחלטה השנויה במחלוקת בעניין אי החוקיות של נוהל ההתראה המוקדמת באמצעות שכן.

<sup>159</sup> ראו, למשל, החוק המגביל בצורה חמורה את זכותם של פלסטינים שנפגעו במהלך העימות האחרון להוכיח זכאותם לפיצויים אזרחיים. עתירות התוקפות את חוקתיותו של החוק תלויות ועומדות בפני בית המשפט.

<sup>160</sup> ראו, למשל, ההחלטה הראשונה שפסקה כי בג"ץ אינו יכול להתערב בהחלטות מפקדים לבצע "סיכול ממוקד" בשל חוסר שפיטות, והעובדה כי בית המשפט העליון בהרכב מורחב יושב על המדוכה הזו זמן רב. ראו גם האכזבה של אלה שתבעו לא לקדם את דן חלוץ לתפקיד סגן הרמטכ"ל ואחר כך הרמטכ"ל בשל חלקו בחיסול הממוקד של סאלח שחאדה, שבו נהרגו עוד 14 אזרחים פלסטיניים ובשל התבטאויותיו בתקשורת לאחר מעשה.

של יום, כי החוק אינו פוגע פגיעה בלתי מוצדקת בזכויות, ולא כי יש פגיעה כזאת אך שיקולי הביטחון גוברים עליה.

**2. זכויות מיעוטים.**<sup>161</sup> אין ספק כי בעיה בולטת בתחום ההגנה על זכויות האדם בישראל היא זו של זכויות מיעוטים בכלל, וזכויות המיעוט הערבי הילידי בפרט. כזכור, יש הטוענים כי עצם האפיון של מדינת ישראל כמדינה בה מממש העם היהודי את זכותו להגדרה עצמית מצביע על כך שהמדינה אינה נוהגת בלא יהודים שבה בשוויון שכן חברותם בחברה הישראלית תהיה תמיד נחותה לחברותם של אלה המשתייכים לעם היהודי. אחרים בוחנים הקשרים שבהם ניכרים הבדלים ניכרים בין הקבוצות ודנים בשאלה אם הבדלים אלה נובעים מהפליה פסולה (או אף מגזענות).

ישראל אינה מתנערת רשמית מהבטחתה בהכרזה על הקמת המדינה לתת שוויון חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה. כך, למשל, אין בישראל חוקים המעניקים ליהודים יתרונות על פני אחרים פרט לחוק השבות.<sup>162</sup> ואכן יש רבים הטוענים כי חוק זה הוא חוק מפלה, או אף גזעני, וכי יש בו פגיעה חמורה בזכויות האדם. אחרים טוענים כי חוק זה ניתן להצדקה על פי נורמות מקובלות של המשפט הבינלאומי.<sup>163</sup> אולם בפועל ישנם הקשרים רבים שבהם יש הבדלים ניכרים ברמת הרווחה החברתית-כלכלית בין קבוצות. (ראו פירוט בחלקים אחרים של החיבור הזה). הבדלים ניכרים אלה הם תוצאה של שילוב של היסטוריה, תרבות ודפוסים שיטתיים של הפליה והדרה. אלה נעשים הן ברמת השלטונות והן ברמת החברה האזרחית. לגבי המיעוט הערבי בישראל יש עושר גדול של סקירות המתעדות את ההיסטוריה של היחסים ואת הפערים הגדולים בין המגזרים. תיאור מפורט למדי כלול בדוח ועדת אור. ראו גם שנתון החברה הערבית בישראל שיצא בימים אלה מטעם מכון ון ליר בירושלים.

על מנת לתקן מצב זה, ישנה מגמה להגיע לייצוג הולם של בני המיעוט הערבי<sup>164</sup> וכן ישנו דיון ער בשאלת ההכרה בזכויות קיבוציות נוספות של קבוצות מובחנות. שוב, בולטים בעניין זה הערבים והחרדים, למשל בשל קיומן של מערכות חינוך נפרדות לילדיהם, אולם תביעות להכרה בזכות לתרבות מושמעות (ומוכרות במידה מסוימת) גם לגבי תת-קבוצות אחרות.<sup>165</sup>

ראוי להזכיר כי זכויות קבוצתיות הן אמנם זכויות בעלות חשיבות גדולה מאוד ליכולת של תרבויות לשמר את עצמן ולהגן על עצמן מפני טמיעה, וכי הן מוכרות בזמן המודרני כמרכיבים חשובים של רווחה לפרטים ולקבוצות. עם זאת, במקרים רבים הכרה בהן עלולה להנציח פגיעה בזכויות האדם של פרטים בקבוצות שהתרבויות האלה מפלות או מדירות אותן. הדבר בולט בעיקר לגבי ילדים (אם כי זה מצב זמני) ולגבי נשים.<sup>166</sup> בדומה, קבוצות המדגישות שימור מנהגים מסורתיים עלולות להקשות על החברים בהן להשתלב בחברה ובמשק של החברה המודרנית שבתוכה הם חיים מבחינת רכישת השכלה ואפשרויות קידום.

<sup>161</sup> נושא זה נדון בהרחבה בספרות מגוונת בעולם ובארץ. לסקירה בנושא ראו חומר הרקע לדיון בזכויות המיעוטים שהוגש לוועדת החוקה בדיוניה על פרק העקרונות, אפריל 2006.

<sup>162</sup> יש בחוקי ישראל הסדרים אחרים הנותנים מעמד מועדף למוסדות יהודיים, כגון החוקים הנותנים מעמד ממלכתי וסמכויות רשמיות על פי דין למוסדות הלאומיים היהודיים. אשוב להסדרים אלה למטה, והם אכן קשורים לצורה בה פורשה היהודיות של המדינה. אומר כבר כאן כי אני סבורה כי יש לבחון מחדש הסדרים אלה ולבטלם. אולם מעמד ממלכתי למוסדות לאומיים של העם היהודי אינו, ככזה, פגיעה בזכויות האדם – זכויות פרט או זכויות קבוצה – של אחרים.

<sup>163</sup> יעקובסון ורובינשטיין, **ישראל ומשפחת העמים** (תשס"ג, 2003)

<sup>164</sup> סעיף 15א לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959; סעיף 18א לחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975; בג"ץ 6924/98 **האגודה לזכויות האזרח נ' ממשלת ישראל**, פ"ד נה(5), 15

<sup>165</sup> כך ישנם הבדלים ניכרים בתוך זרמי החינוך העיקריים. בחינוך הממלכתי ישנו פיצול לבתי ספר על אזוריים שונים, שחלק ממטרתם להתחמק מדרישות של אינטגרציה בחינוך. בחינוך הממלכתי דתי ישנו פיצול פנימי המוגדר במונחים של תורניות, אולם אף הוא מושפע משיקולים של עיקוף אינטגרציה. בחינוך הערבי ישנו פיצול לבתי ספר פרטיים וממלכתיים וגם פיצול על פי הדת. בחינוך היהודי הייתה גם הפרדה בין חינוך כללי להתיישבותי. ועדת דברת המליצה להפחית את הפיצול הזה ונראה כי הוא אכן מחריף מאוד את בעיית הלכידות האזרחית בישראל.

<sup>166</sup> ראו, למשל, המאמר של סוזן אוקין, **הרהורים על פמיניזם רב תרבותיות** (1998). לגבי המצב בישראל ראו גם מאמרו הרגיש והמתוחכם של דני רבינוביץ, **המסע המפותל להצלת נשים חומות**. (1995)

יש הסבורים בישראל כי מטעמים אלה יש להגביל את מידת ההכרה בזכויות הקולקטיביות של קבוצות כאשר אלה פוגעות בפרטים החברים בהן. אחרים סבורים כי על רקע המתחים הלאומיים והאתניים בישראל, הכרה פוליטית במיעוט הערבי כבמיעוט לאומי עלולה ליצור בעיות חדשות של זהות ולהחריף את קשיי ההשתלבות של בני המיעוט הערבי בחברה הישראלית.<sup>167</sup>

**3. דתות ומדינה.** דנתי למעלה ביחסי דתות ומדינה בהקשר יציבותה של הדמוקרטיה הישראלית. לנושא יש גם היבט מרכזי של זכויות אדם – זכויות לחופש דת ולחופש מדת. על פי קני מידה בינלאומיים ומערביים, מצב הזכויות של חופש דת וחופש מדת בישראל אינו טוב. זאת מאחר שיש בישראל מונופולין דתי מוכר (ואף אורתודוקסי) בנושאים לא מעטים כגון ענייני מעמד אישי או קבורה. הדבר אוצל לגבי יהודים גם על שאלות כגון הגדרה עצמית כיהודי.<sup>168</sup> התוצאה היא כי בישראל אנשים בני דתות שונות או אנשים פסולי חיתון על פי דתם אינם יכולים להינשא. בנוסף, אלה שאינם חפצים להינשא בטקס אורתודוקסי או לנהוג בנישואיהם על פי הדת אינם רשאים לעשות כך בישראל. אנשים שאינם שייכים לעדה דתית מוכרת, שיש לה קהילה חברתית גדולה, מתקשים למצוא סידור קבורה נוח. אלה הן הגבלות קשות ומשמעותיות על זכויות האדם המוכרות. ואכן, כאשר ישראל הצטרפה לאמנה הבינלאומית לזכויות אזרחיות ופוליטיות היא הוסיפה הסתייגות לעניין הסעיף באמנה הקובע כי לכל אדם זכות להינשא לאדם אחר ללא הבדל דת, לאום, גזע או מוצא.

אמנם, נמצאו בישראל דרכים לעקוף את המגבלות האלה, כך שהקושי המעשי הוא פחות מזה הנרמז על פי המצב המשפטי. אולם יש גם קשיים מעשיים לא פשוטים (למשל, בנושא העגונות). בנוסף, גם אם קיימים פתרונות מעשיים הולמים, הגנה על זכויות האדם מחייבת גם הכרה סמלית בזכויות יסוד של אנשים להקים משפחה על פי השקפתם ואורח חייהם.

יש הטוענים כי המונופולין הדתי על מעמד אישי מתחייב בשל האופי היהודי של המדינה, וחשש כי הנהגת נישואין אזרחיים עלול להחליש עוד את הסממנים היהודיים של החיים בישראל. למעשה, מצב זה בתחום המעמד האישי חל לא רק על יהודים ומקבע את מדינת ישראל בקוטב הדתי לא רק לגבי היהדות. היסטורית, שיטת המילט העותומנית נשמרה על ידי שלטונות המנדט הבריטי דווקא בשל ההעדפה של הקהילות הערביות. נראה כי כיום יש תמימות דעים כי המצב המשפטי בישראל אינו קביל ואינו יציב וכי יש צורך לשנותו, אולם המחלוקת על טיב השינוי מעכבת בינתיים כל התקדמות. יש המנסים לגרום לשינוי בדרך של קבלת חוקה הכוללת מגילת זכויות והענקת סמכות ביטול חוקים לבתי המשפט. אחרים מנסים לשנות את המצב בדרך של חקיקת הכנסת עצמה. נראה כי המסלול השני עדיף.<sup>169</sup>

בישראל אין אמנם דת מדינה רשמית אך ברור כי יש הבדל ניכר בין מעמד הממסד הדתי היהודי אורתודוקסי לבין הממסדים הדתיים של דתות אחרות.<sup>170</sup>

<sup>167</sup> ואכן, אין תמימות דעים בעניין זה בחברה הישראלית. אף עמיר פרץ, שיש לו גישה שוויונית ואוהדת ביותר כלפי המיעוט הערבי, סובר כי הכרה בו כבמיעוט לאומי עלולה דווקא לפגוע בסיכויי השתלבותו. עמדה דומה נקטו חלק מנציגי המיעוט הערבי בדיוני ועדת החוקה של הכנסת ה-16 במהלך הדיונים בניסוח סעיף הזכויות הקיבוציות בפרק העקרונות של החוקה המתגבשת.

<sup>168</sup> כיום הבלעדיות של בית הדין הרבני האורתודוקסי בסוגיית הגיור נפגעה במידת מה בשל ההכרה שנתן בג"ץ לגיור שאינו אורתודוקסי בחו"ל, כאשר תהליך הלמידה לקראתו התקיים בארץ (מה שכונה "גיור קפיצה"). יחד עם זאת, מובן כי בית הדין אינו מחויב להכיר בגיורים אלה לצורך נישואין. ראו: בג"ץ 2597/99 רודריגז-טושביים נ' שר הפנים (טרם פורסם). בחודש מאי 2006 הודיעה הרבנות הראשית בישראל, בתגובה על ההחלטה, כי היא תצמצם את הכרתה בגיורי חו"ל על פי זהות הרבנים המבצעים את הגיור גם כאשר אלה רבנים אורתודוקסיים.

<sup>169</sup> ראו לדיון בנושאים אלה בחומר הרקע בנושא דתות ומדינה שהוגש לוועדת החוקה לקראת דיוניה בפרק העקרונות בשנת 2005.

<sup>170</sup> להשפעת המצב המשפטי הזה על עדות דתיות לא יהודיות בישראל ראו הדיון של מיכאיל קריאני בספר **Religion in the Public Sphere** (2006).

**4.2 זכויות חברתיות וכלכליות.** בכל המדינות המערביות ישנה התמודדות עם בעיות של צדק חברתי ושל רשת ביטחון וסולידריות חברתית לחלשים. יחד עם זאת, ישנה מחלוקת מתמשכת בשאלה אם ראוי לראות התמודדות זו במונחים של **זכויות חברתיות וכלכליות** או שמא זהו עניין של מדיניות. הבעיות חשובות בכל מקרה, אולם התשובה לשאלה זו תקבע אם מדיניות שאינה מקפידה על צדק חלוקתי תיראה כאיום על זכויות האדם או "רק" כאיום על לכידות חברתית ושגשוג כלכלי.<sup>171</sup> אני מצרפת נושא זה לבעיות הייחודיות של ישראל מפני שהוא אינו מהווה אצלנו רק מקרה של התנגשות בין אידיאולוגיות פוליטיות או כלכליות וחברתיות, אלא שיש לו השלכה ישירה על יחסי הקבוצות במדינה. כפי שנראה בפרק הבא, ישנה הלימה משמעותית בין הקבוצות החלשות מבחינה חברתית וכלכלית לבין קבוצות החרדים והערבים. בציבור היהודי הלא חרדי, אנשים ממוצא מזרחי ודיירי הפריפריה נמצאים במקומות נמוכים יותר בסולם החברתי-כלכלי מאשר יוצאי המערב או ילידי הארץ ודיירי המרכז. הפערים החברתיים-כלכליים הופכים לכן גם חלק מתמונת המתחים הפנימיים בין קבוצות זהות בישראל.

ישראל עברה בנושא זה מקיצוניות אחת לשנייה. בזמן הקמתה היא הייתה מדינה שהפערים החברתיים-כלכליים בה היו נמוכים, והייתה בה מידה ניכרת של סולידריות (לפחות בקרב הציבור היהודי). כיום ישראל היא המדינה שיש בה הפערים הגדולים ביותר בעולם המפותח (לפני תשלומי העברה), ובשנים האחרונות נעשה בה קיצוץ כואב בתשלומי העברה אלה. נשוב לסוגייה זו בפרק הבא.

כאן רצוני להתמקד בשאלה אם נושא זה הוא עניין של זכויות אדם או עניין של מדיניות בלבד. כאמור, לשאלה זו היבט מוסדי חשוב: בעניינים של מדיניות, הכתובת לשינוי או לטרוניה הן הרשויות הפוליטיות הקובעות את המדיניות. בעניינים של זכויות, הכתובת הטבעית במצב של פגיעה היא בית המשפט. הבעיה הודגמה בצורה דרמטית בהחלטה האחרונה של בג"ץ בעניין החוקתיות של הקיצוץ שנעשה בשנת 2003 בקצבאות הבטחת ההכנסה<sup>172</sup>. בג"ץ אמנם הביע נכונות להתייחס להתמודדות המדינה עם העוני במונחים של הזכות לכבוד, אולם קבע ברוב דעות כי במקרה הקונקרטי לא הוכחה פגיעה בזכות. פסק הדין "ספג" ביקורת מנציגי הארגונים החברתיים על שאינו מגן דיו על זכותם של אנשים לחיים בכבוד.

אם יש מסקנה אחת ברורה מבחירות 2006 בישראל, נראה כי רוב גדול של הציבור סבור כי אכן הגיע הזמן לשים את השאלות החברתיות והכלכליות בראש סדר העדיפות הלאומי, וכי ממשלות ישראל לא הקדישו תשומת לב מספקת לרשת הביטחון ולדרישות של לכידות חברתית בישראל. יחד עם זאת, ההבנה כי זוהי סוגיה שיש להניח לפתחה של הממשלה הנבחרת מחזקת את הטענה כי בנושא זה ראוי להיזהר מאוד מהעברת הסמכות והאחריות לידי גוף לא ייצוגי, שאין לו יכולת או כישורים לעשות שיפוטים הנוגעים לסדרי עדיפויות תקציביים כוללים.

<sup>171</sup> לסקירה כללית בנושא הזכויות החברתיות-כלכליות בישראל ראו ברבין ושני, **זכויות כלכליות וחברתיות בישראל** (2004) ובעיקר את מאמרי שם: 'היחסים בין זכויות אזרחיות ופוליטיות ובין זכויות כלכליות וחברתיות', עמ' 33

<sup>172</sup> בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר (טרם פורסם)



#### 4. איומים על ישראל כמדינה מפותחת ומשגשגת

אחד ההישגים הבולטים של ישראל הוא ברמת ההתפתחות החברתית-כלכלית שלה. בתחילת המאה העשרים הייתה ארץ ישראל/פלסטינה חלק אינטגרלי של המזרח התיכון ודמתה לשכנותיה מבחינת מאפייני ההתפתחות המדעית והחברתית הכלכלית שלה. אין מחלוקת כי כיום ישראל היא מעצמה כלכלית אזורית, ששיעור התל"ג שלה לנפש הוא ברמה אירופית ועולה במידה ניכרת על כל שכנותיה.

רמת הפיתוח והעשייה הכלכלית הנוכחית בישראל מציבים אותה ברמה של מדינה מערבית מתקדמת. התמ"ג שלה נכון ל-2004 עומד על כ-18,000 דולר לנפש, נתון המדרג אותה בהשוואות בינלאומיות מעל למדינות מפותחות כמו יוון, פורטוגל ודרום קוריה<sup>173</sup>. לאחר שנות המיתון של האינפיצאדה השנייה חזרה כלכלת ישראל בעת האחרונה לצמוח שוב, ובשנת 2005 עמד שיעור הצמיחה השנתי בה על 5.2%. גם השוואה על סמך מדד הפיתוח האנושי של האו"ם (HDI) מאששת את מקומה של ישראל בסיעת החברות המתקדמות: מקום 23 בעולם<sup>174</sup>. ישראל מרכזת תעשיות טכנולוגיות מהמובילות בעולם, המהוות 46% מסך היצוא שלה לארצות אחרות. היא מדורגת ראשונה בעולם בשיעור הייצור לענפי טכנולוגיות מידע ותקשורת מתוך סך התוצר העסקי, ומשקיעה את הסכומים הגבוהים בעולם במחקר ובפיתוח אזרחי כאחוז מהתוצר – 4.8%; השקעות אלו אחראיות לרוב (70%) הגידול בפריורן הכולל של המשק<sup>175</sup>. יש בישראל כמות גבוהה של פרסומים מדעיים לנפש, ועמדה מובילה בעולם במספר הפטנטים הרשומים בה. לאחר תקופות שבהן ידעה רמות אינפלציה חסרות תקדים, מפגינה ישראל בשני העשורים האחרונים יציבות מחירים, עם שיעורי אינפלציה המשתווים לאלו של "גוש היורו".

נתונים עדכניים אלה אמנם מעודדים, אלא שהם מחפים על תמונת מצב עגומה של מגמות ההתפתחות מאחורי הקלעים של הכלכלה הישראלית. זה מספר עשורים מפגינה ישראל סממנים מדאיגים בכל הנוגע לסיכויי ההתקדמות של המשק המקומי לאורך זמן, וכן לפערים החדים המתגלעים בתוכו.

שלוש בעיות יסוד מעיבות על מצבה הכלכלי-חברתי של ישראל<sup>176</sup>. **אי השוויון** מבחינת חלוקת ההכנסות במדינה הולך ומחריף וממקם את ישראל בצמרת המפוקפקת של דירוג המדינות הבלתי שוויוניות. עליית אי השוויון מלווה בהתרחבות התופעה של **עוני** בחברה הישראלית. תופעה זו מלווה ב**שיעורי צמיחה נמוכים** על פני זמן, מגמה המגדילה את הפער באיכות החיים בין המשק הישראלי לבין שאר המשקים המפותחים. עלייה נקודתית בשיעורי הצמיחה, כפי שחוותה ישראל בשנתיים האחרונות, מתבררת לאחר זמן כלא יותר מאשר חריגה מתוואי צמיחה מקרטע על פני זמן. הגידול המתמשך ב**שיעורי האבטלה** הוא מקור נוסף לדאגה.

<sup>173</sup> במונחים נומינליים, התמ"ג לנפש בישראל ב-2004 מוערך ב-\$17,780, נתון המציב אותה במקום ה-29 בעולם. במונחים המבקשים לשקף את רמת החיים במדינה באמצעות שקלול כוח הקנייה (שיטת PPP), התמ"ג לנפש בישראל ב-2004 הגיע ל-\$22,077, וממקם אותה במקום ה-32 בעולם. מקור: **International Monetary Fund, World Economic Outlook Database 2005**

<sup>174</sup> ה-HDI (Human Development Index) הוא אינדיקטור לאיכות החיים המשקלל בנוסף לרמת התוצר גם נתונים על תוחלת החיים, ידיעת קרוא וכתוב, רמת השכלה ועוד. מקור: **United Nations Development Program, Human Development Reports 2005**.

<sup>175</sup> מקור: משרד האוצר, משרד התשתיות הלאומיות.

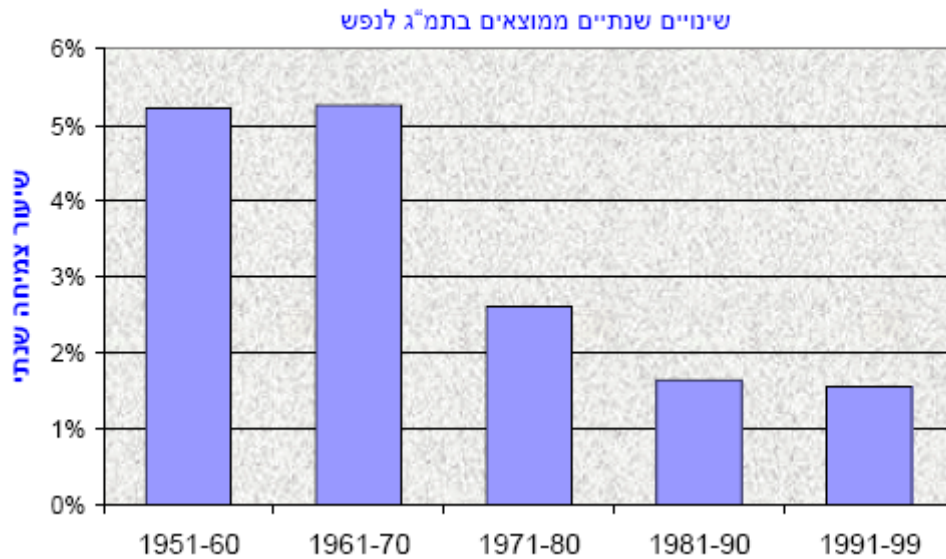
<sup>176</sup> הניתוח שלהלן מתבסס בחלקו על עבודתו של צוות כלכלנים וסוציולוגים בראשות חיים בן שחר שהכין עבור ראש הממשלה לשעבר אהוד ברק תוכנית **לסדר יום לעדיפויות לאומיות בתחום הכלכלי-חברתי** (2000), וכן על סדרת מאמרים של דן בן-דוד בנושא **אי-שוויון וצמיחה בישראל** (2003).

## א. צמיחה

בין השנים 1951-1972 היה קצב הצמיחה השנתי הממוצע של ישראל 5.5% בשנה, מהמרשימים בעולם באותה תקופה. שנת 1973 היוותה נקודת שבר במסלול הצמיחה של ישראל, שלאחריו צמחה כלכלת ישראל בקצב ממוצע של 1.4% לשנה בלבד. כלכלתן של רבות מהמדינות המתועשות התאפיינה בנקודת שבר במסלול הצמיחה בנקודת זמן כזו או אחרת במהלך המאה העשרים; ההאטה שחוותה ישראל הייתה ועודנה הדרמטית מכולן.

תרשים 1

## צמיחה כלכלית לפי עשור



מקור: בן-שחר ושות', 2000.

המגמה של צמצום הפערים ברמת החיים מהמשקים המתקדמים, שהייתה דרכה של הכלכלה הישראלית בעשורים הראשונים להקמתה, התהפכה זה מכבר; כעת היא הולכת ומגדילה בעקביות את הפערים ביניהם.

ייתכן כי קצב צמיחה מהיר מאפיין כלכלות בראשית דרכן, בשלבים שבהן גודלן היחסי אינו גדול וכל צמיחה מתבטאת בעלייה דרמטית. אולם נראה כי האטת הצמיחה בישראל אינה נגרמת רק על ידי נתונים אלה. כמה מהגורמים המבניים העיקריים לתנואי הצמיחה הבעייתיים של ישראל – שיעורי האבטלה, רמת החינוך וההכשרה המקצועית, פרויקט עבודה ומבנה כוח העבודה – יידונו להלן.

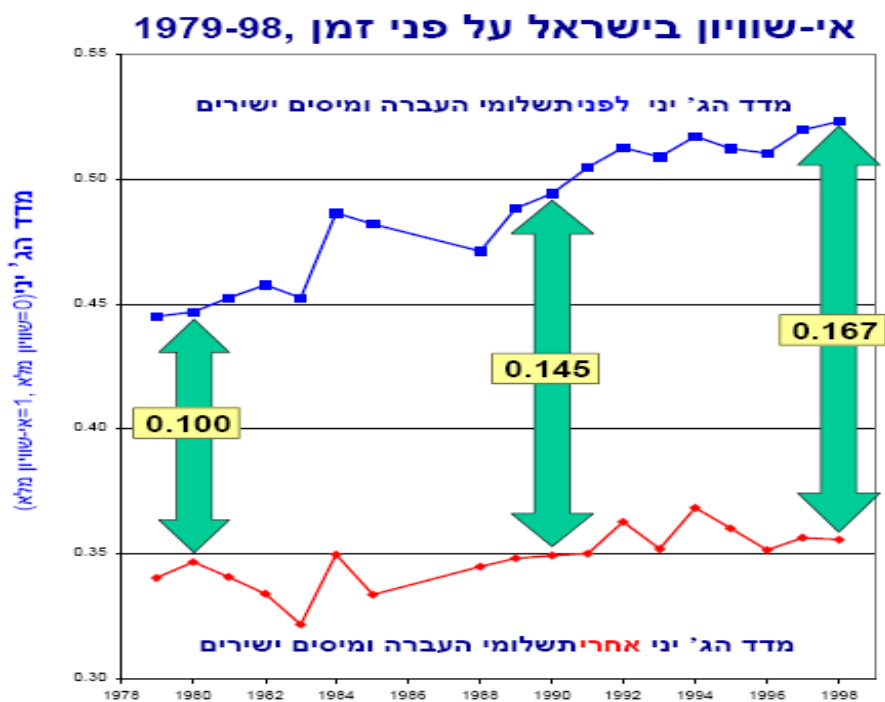
## ב. עבודה, אי-שוויון, עוני ואבטלה

רמת השוויון בהכנסות האזרחים במשק מעידה על הבסיס המוסרי של החברה, לכידותה, ויכולתה להעניק מפירות השגשוג לכלל התושבים במדינה (האמורים כולם להיות שותפים ביצירתו). ישראל עוברת בשלושת העשורים האחרונים תהליך של הידרדרות חדה מקצה אחד של הסקאלה לקצהו השני: מעמדה של שוויוניות, שרמתה היא מהגבוהות בעולם, לתחתית הדירוג. סקירת אי-השוויון בהכנסות ברוטו (לפי מדד ג'יני) מצביעה על מגמה של גידול עקבי ומעמיק בפערים, שראשיתו בשלהי שנות ה-70. כבר בשנות ה-80 מתגלה אי-שוויון ברוטו שרמתו היא מהגבוהות במערב; בין השנים 1979 ל-1997 חל בו עוד גידול של 17%. לכך נוסף שיעור עוני שמגיע כיום ליותר מ-20% מהאוכלוסייה<sup>177</sup>.

<sup>177</sup> המוסד לביטוח לאומי, דוח העוני 2004.

המדיניות הרשמית של ממשלות ישראל לטיפול בנגע העוני התמקדה באופן מסורתי בתשלומי העברה ובקצבאות. הללו אכן רשמו הצלחה בצמצום ממדי העוני בהכנסות נטו לאורך השנים: מדד הג'יני של ההכנסות נטו היה נמוך ב-1979 ב-23% מהג'יני שנמדד לפי הכנסות ברוטו. גם הגידול בפער ההכנסות נטו היה קטן משמעותית מזה של ההכנסות ברוטו – מ-1979, ועד 1997 הוא גדל ב-5% בלבד. סביב מדיניות זו להתמודדות עם נגע העוני ואי-השוויון ניטשת מחלוקת עזה. יש הנאחזים בשיפור התמונה בהכנסות לאחר תשלומי ההעברה ומצביעים על מחויבותה של המדינה לדאוג לאלו שאין בכוחם לפרנס את עצמם; מגרש משחקים תחרותי הוא מבנה הוגן רק אם לכל השחקנים יש הכושר הגופני הנדרש. מנגד, נשמעת הטענה ש"תרבות הקצבאות" מעודדת את נטישת כוח העבודה ופיתוח תלותיות ועצלנות. הקצבאות מהוות תמריצים לאי-עבודה, כך נטען, ויש להחליפן בתמריצים לעבודה, בדרך של תוכניות השמה היוצרות זיקה בין קבלת קצבאות לבין ניסיונות השתלבות בעבודה (דוגמת תוכנית מהל"ב, הידועה יותר כ"תוכנית ויסקונסין") והנהגת מס הכנסה שלילי, בין השאר. יעילותה של גישה זו תלויה כמובן ביכולתו של המשק לספק מקומות עבודה לכל הדורשים, יכולת העומדת למבחן בעיתות של מיתון כלכלי, שבהן גוברות הקריאות לקיצוץ בתשלומי ההעברה. לכך יש להוסיף גם את שיעורם הגבוה של "העניים העובדים", המוסיף ועולה מדי שנה<sup>178</sup>. אך גם מבלי להכריע בוויכוח האידיאולוגי המקופל בדיון מסוג זה, ניתן לומר בביטחון שהמדיניות הנוכחית אינה בת-קיימא. הן הפער בהכנסות ברוטו והן הפער בהכנסות נטו מתרחב והולך, כפי שראינו. יתרה מזו, הפער בהכנסות ברוטו נוסק בקצב מהיר בהרבה מזה של ההכנסות נטו; הפער בין שתי המגמות הסתכם ב-1997 ב-58%. זאת ועוד, מגמת השחיקה של הקצבאות שמונהגת באחרונה גורעת מכוחן למלא את ייעודן: ב-2004 חילצו הקצבאות ממעגל העוני רק 40% מהמשפחות העניות (לעומת 43% ב-2003)<sup>179</sup>. כלומר, על מנת להמשיך במדיניות הקיימת נדרשת ישראל להשקיע סכומים גדלים והולכים.

## תרשים 2



ד.

מקור: בן-דוד, 2003

<sup>178</sup> ב-2004 היה שיעור המשפחות עם מפרנס אחד שהכנסתן הפנויה נופלת מקו העוני 20.8%, זאת לעומת 18.6% ב-2003

ו-17.6% ב-2002. מקור: המוסד לביטוח לאומי דוח העוני 2004.

<sup>179</sup> המוסד לביטוח לאומי דוח העוני 2004.

על-פי סדר העדיפויות הלאומיות הנוכחי של המדינה, צפויות השקעות נוספות מעין אלה להגדיל את סך ההוצאה הציבורית. ההוצאה הציבורית בישראל מצויה כבר כיום ברמה גבוהה ביחס למדינות מפותחות. בישראל נעשים מאמצים בעת האחרונה לצמצם את היקף ההוצאה הציבורית, ובכל זאת היא הגיעה ב-2004 לכ-52% (כאחוז מהתוצר), בהשוואה לכ-41%, שהוא הממוצע במדינות ה-OECD.<sup>180</sup> גידול נוסף ועקבי בהוצאה הציבורית על-מנת לממן גידול בקצבאות עלול להגדיל את ממדי החוב הציבורי, להעלות את הריבית במשק ולפגוע בצמיחה.

התמונה אף מחמירה כאשר מפלגים את התמונה המצרפית למגזרים וליישובים. פילוח כזה מגלה כי בין היישובים העניים ביותר (אשכול מס' 1) תופסים מקום של "כבוד" היישובים הערביים, וכי כקבוצה יש פערים גדולים בכל הרמות ביניהם ובין יהודים (בנוסף לפערים משמעותיים בין קבוצות של יהודים).<sup>181</sup>

אחד הגורמים המשפיעים לרעה הן על התגברות העוני והאי-שוויון, והן על ההאטה בנפח הפעילות הכלכלית במשק הוא שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה הנמוכים בכוח העבודה הנהוגים בישראל. שיעור אי-ההשתתפות בכוח העבודה בישראל נע סביב 50% מאז ראשית ימיה; כיום הוא עומד על 54%, שיעור דומה לזה שנמדד ב-1955. יציבות יחסית זו היא תוצאה של שתי מגמות הפוכות המקזזות זו את זו: שיעור השתתפות הגברים בכוח העבודה יורד בהתמדה מאז שנות החמישים, ועומד כיום על 60% מהגברים במדינה (לעומת 80.1% ב-1955 ו-64% ב-1980), בעוד שיעור הנשים עולה ומגיע ל-48% מהנשים בישראל (26.5% ב-1955 ו-36% ב-1980).<sup>182</sup> אלו הם שיעורים נמוכים בהשוואה למקובל במדינות המפותחות. בניכוי אומדני של החיילים המשרתים בסדיר וקבע, מתקבל פער של 9.6% בין שיעור ההשתתפות בישראל לבין שיעור ההשתתפות הממוצע במדינות ה-OECD. פער זה פירושו אובדן תוצר של כ-5%, או כ-20 מיליארד ש"ח<sup>183</sup>. גם פרוין העבודה בישראל אינו בין הגבוהים בעולם.

מפילוח ממוקד יותר של מבנה כוח העבודה מתברר כי שתי אוכלוסיות בולטות באי-השתתפותן: גברים חרדים ונשים ערביות.<sup>184</sup> ב-2004 עמד שיעור הנשים היהודיות שלא השתתפו בכוח העבודה על 44.9%; בקרב הנשים הלא-יהודיות עומד השיעור על 82%. ניתוח של הגורמים המעכבים יציאה לעבודה מצביע על ארבעה פרמטרים: נשים שאינן משכילות עובדות פחות מנשים משכילות. נשים תושבות ערים קטנות וכפרים עובדות פחות מתושבות הערים הגדולות והערים המעורבות. נשים מוסלמיות עובדות פחות מנשים נוצריות ונשואות יוצאות לעבודה פחות מנשים רווקות או אלמנות.<sup>185</sup>

באוכלוסייה החרדית שיעורי העבודה נמוכים עד מאוד. אצל הנשים בגילים 25-54 עמד שיעור העובדות על 50.8%, בעוד שבאוכלוסייה הכללית עמד השיעור על 68.5%. שליש מהגברים היהודים אינם נוטלים חלק בכוח העבודה, השיעור המקביל אצל גברים חרדים עומד על כ-80%.<sup>186</sup> בעוד שאצל הנשים הסיבה המרכזית לאי יציאה לעבודה היא

<sup>180</sup> כולל תשלומי ריבית. מקור: משרד האוצר, *Israel's Economic Overview (2005)*

<sup>181</sup> לנתונים ראו ג'רבי ולוי, *השסע הכלכלי חברתי בישראל*, (2002), והנתונים המפורטים מאוד לגבי המגזר הערבי בפרקים הרלוונטיים בחיידר (עורך) *ספר החברה הערבית בישראל 1* (2006). לניתוח עם ממד היסטורי ראו שם מאמרו של חיידר *הכלכלה הערבית בישראל: מדיניות יוצרת תלות*, עמ' 200-171.

<sup>182</sup> מקור: *הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה*, סקרי כוח אדם. נכון ל-2002.

<sup>183</sup> החישוב המפורט מצוי בבן-דוד, *אי-שוויון וצמיחה בישראל* (2003).

<sup>184</sup> עיין בפיכטלברג, *השתתפות נשים ערביות בכוח העבודה בעשור האחרון* (2004). מופיע באתר התמ"ת. היא מציינת ששיעור הנשים העובדות במדינות ערב אף גבוה מעט יותר. במצרים ובסוריה הוא עומד על 20% ו-21% בהתאמה בעוד שבישראל הוא עומד על 18% בלבד.

<sup>185</sup> ובאחוזים: 62% מבעלות תואר אקדמי מול פחות מ-15% מאלה החסרות השכלה אקדמית. 50% מתושבות הערים

הגדולות והמעורבות לעומת 13% מתושבות היישובים הקטנים. 34% מן הנשים הנוצריות לעומת 14% מן הנשים

המוסלמיות. 30% מן הרווקות לעומת 19% מן הנשואות. הנתונים מתוך מאמרה דלעיל של פיכטלברג.

<sup>186</sup> יחד עם זאת, גם שיעור הגברים הלא-חרדים מפגר אחרי הממוצע של מדינות ה-OECD ב-16%. מקור: בן-דוד (2003).

גידול ילדים, אצל הגברים אי היציאה לעבודה קשורה בחוסר מוטיווציה לעבוד והעדר השכלה רלוונטית. התלות של אי השירות הצבאי באי-עבודה והעובדה שתלמיד הישיבה עוסק כל חייו רק בלימוד תורה מקשה עליו לצאת לעבודה החל בגיל 30<sup>187</sup>. מאחר שאלו שתי אוכלוסיות ששיעורי הילודה בהן גבוהים ביחס לשאר האוכלוסייה, סביר לצפות שללא שינוי מגמתי חד משיכו הדפוסים הנוכחיים להתקיים ואף להתעצם<sup>188</sup>.

השילוב אצל חרדים ואצל מוסלמים בין השתתפות נמוכה בכוח העבודה, העדר כישורי השתלבות טובים בשוק תחרותי, לבין משפחות גדולות מסביר את העובדה כי קבוצות אלה "מיוצגות" באופן גדול יחסית בשכבות העניות בישראל. למצב זה השלכות ההולכות מעבר לנתונים החברתיים-כלכליים עצמם. מצב של עוני יחסית לחברה הסובבת ותוחלת עוני ארוכה יוצרים תחושה של תסכול ושל קיפוח. כאשר תחושות כאלה מרוכזות בקבוצות מיעוט מבחינה תרבותית, שיש להן גם מנגנונים מורכבים של התבדלות, המצב יוצר איום על הלכידות האזרחית, שהוא מעבר לאיום הנובע מן הפערים החברתיים-כלכליים עצמם.

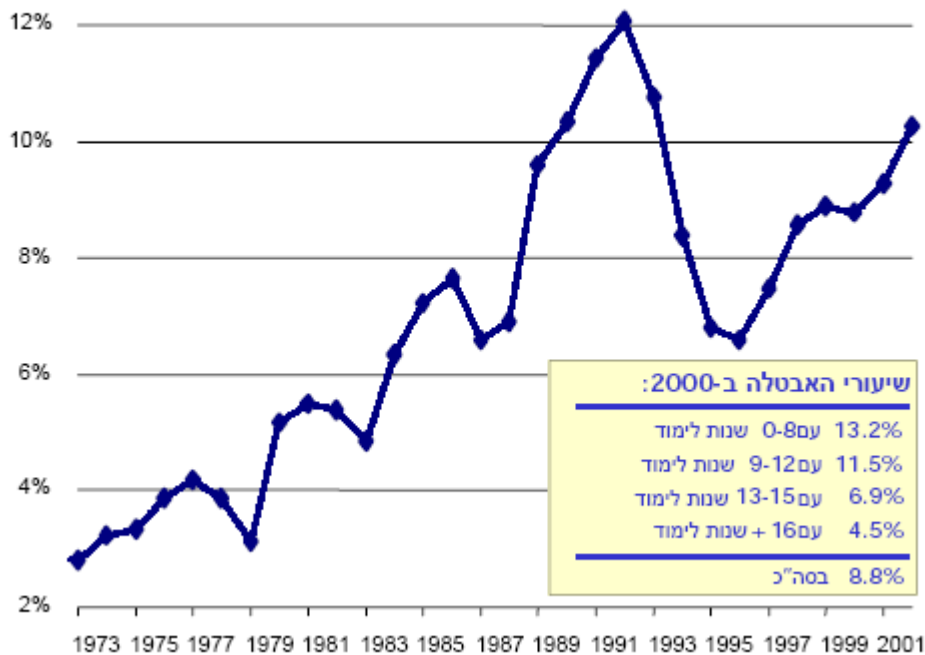
מאמץ לשנות את דפוסי אי השוויון והעוני צריך להתמודד בצורה מושכלת עם כל המרכיבים התורמים למצב שבו עוני הוא מציאות של מעגל שוטה שקשה להיחלץ ממנו.

אך גם למשתתפים בכוח העבודה לא מובטח כמובן שיועסקו. אדרבא, המגמות ארוכות הטווח בתופעת האבטלה בישראל משרטטות תמונה מדאיגה ביחס לסיכויים למצוא עבודה. במקביל לשבירת המתווה המואץ של הצמיחה בישראל, שנדון כבר, ניכר בישראל מאז 1973 גידול מתמיד בשיעורי האבטלה.

<sup>187</sup> אצל החרדים האמריקנים מדובר בסיפור שונה בתכלית. אצל החסידיים מקובל לצאת לעבודה בין הגילים 20-22 ואצל הליטאים בגילים 24-28 (מתוך עמירם גונן: **מהישיבה לעבודה: הניסיון האמריקני ולקחים לישראל** (2000)). בישראל לפני החלת חוק טל יכול היה בחור ישיבה לצאת לעבוד בגיל 31 אם יש לו 5 ילדים ובגיל 35 אם יש לו 4 ילדים. לא פלא אפוא ש-57% מעדיפים להישאר בישיבה גם לאחר ש'מותר' להם לצאת ולעבוד. חוק טל אמור לאפשר לצאת ל'שנת הכרעה' בגיל 22 ולאחר מכן לשירות צבאי או לאומי מקוצר. יישומו של החוק עודו מצומצם ביותר (ראה מאמר ב'הארץ', 27.9.05).  
<sup>188</sup> מן הנתונים מצטיירת תמונה של עלייה בשיעורי ההשתתפות בכוח העבודה בקרב ערבים צעירים, אף שהגברים הערבים הצעירים מתחילים לעבוד בגיל מאוחר יותר בגלל לימודים גבוהים. לא זו בלבד, אלא שגם נשים ערביות צעירות עובדות בשיעורים גבוהים הרבה יותר מאימותיהן. יחד עם זאת, יש בתחום זה בעיה. מאחר שנוספה בשנים ספורות שכבה רחבה יחסית של משכילות צעירות, אחוז העובדות בקרב בעלות תואר ירד דווקא בשנים האחרונות. מתוך מחקרה של פיקטלברג לעיל.

תרשים 3

## שיעורי האבטלה\* 1973-2002



\* מקור: בן-שחר ושות', 2000

שני התהליכים שלובים, כמובן, זה בזה ומשפיעים זה על זה. כאשר בוחנים את הקשר בין נתוני הצמיחה ה"מקומיים" (דהיינו, בפרק זמן מוגבל) לשיעורי האבטלה באותה תקופה, מתגלה קשר שלילי מובהק<sup>189</sup>. פירוש הדבר הוא שצמיחה מואצת מקטינה את שיעורי האבטלה, ולהפך.

למגמה מתמשכת זו קיימים הסברים מצד הביקוש לעובדים ומצד היצע העובדים. תהליך הקדמה הטכנולוגית שחווים כל המשקים מגביר את הביקוש לעובדים מיומנים על חשבון העובדים הבלתי-מיומנים<sup>190</sup>. בנוסף, בכל המדינות המפותחות ניכרת תופעה לפיה עובדים מקומיים, מיומנים ולא מיומנים, אינם מוכנים לבצע עבודות מסוימות בכלל, או במחיר המוצע עבורן. בארץ הדבר בולט בעבודות כגון בניה וחקלאות, ובעבודות שירותים מסוימות כגון סיעוד. התוצאה הינה מצב של אבטלה, שלעתים מלווה במצב של ביקוש גדול לעובדים. שוק עבודה ששיעורי האבטלה בו גדלים והולכים בהתמדה הוא שוק שביקוש העובדים בו אינו עונה תואם את ההיצע. קיים עודף ביקוש לעובדים מיומנים במקצועות הדורשים ידע וכישורים, אך גם עודף ביקוש לעובדים מיומנים בענפים שבהם אין היצע בשכר המוצע או התחרותי. ישראל מעודדת גידול בהיצע האחרון בדמות תוספת עובדים זרים, המועסקים בתנאים מועדפים למעסיקיהם. בישראל מועסקים כיום כ-270,000 פועלים זרים, שהם כ-12% מכוח העבודה בישראל<sup>191</sup>. זהו אחד השיעורים הגבוהים בעולם המערבי – גבוה בהרבה מזה של גרמניה, בלגיה, אנגליה וצרפת, למשל, המתמודדות כולן גם עם היבטים

<sup>189</sup> אחדות, לביא וסולה, **האבטלה בישראל בפרספקטיבה של העשור האחרון** (2000). הקשר נמצא בתקופות שבהן לא חלו שינויים אקסוגניים בסדרות הנתונים.

<sup>190</sup> אחדות, לביא וסולה **האבטלה בישראל בפרספקטיבה של העשור האחרון** (2000) חקרו את הסיבות למשבר האבטלה מאז 1997 ומצאו שאין קשר מובהק בינו לבין התרחבות התעשיות המתקדמות על חשבון התעשיות המסורתיות. יחד עם זאת, הם גילו מתאם שלילי גבוה בין רמת ההשכלה לבין שיעור האבטלה. ממצאים דומים מופיעים גם אצל ריבון, פלוג וקסיר,

**אבטלה והשכלה בישראל** (2000)

<sup>191</sup> מקור: כנסת ישראל, מרכז מידע ומחקר, **עובדים זרים בישראל – תמונת מצב**. (2003).

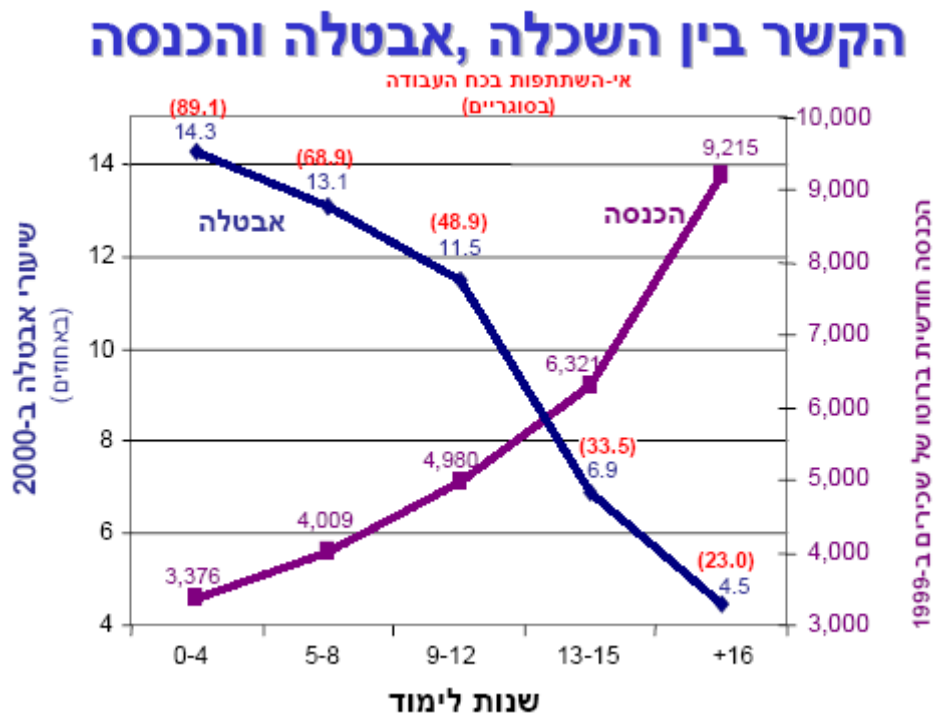
חברתיים בעייתיים של התופעה. העובדים הזרים גם מטים את השכר הנמוך בלאו הכי כלפי מטה, ובכך מקטינים עוד יותר את התמריץ לעבוד בעבודות אלה של עובדים ישראלים; בכך תורמת התופעה גם להחמרת מצבן של האוכלוסיות הללו, ששכרן הוא מהנמוכים ביותר ממילא, ומחזקת את מגמת האי-שוויון בחלוקת ההכנסות.

אחד הכלים העיקריים, לפיכך, לצמצום ממדי העוני והאי-שוויון הוא מערכת החינוך ומערך ההכשרה המקצועית, האמורים להקטין את היצע העובדים הבלתי-מיומנים במשק ולהגדיל את היצע המיומנים. יש גם לחפש דרכים לשפר את היצרניות על מנת לאפשר שכר הוגן לכל קשת התעסוקה הנדרשת.

### ג. חינוך והכשרה מקצועית

לרמת ההשכלה יש, כפי שראינו, קשר חיובי לסיכוי למצוא עבודה. אך תרומתה לצמצום האי-שוויון נמדדת גם בכך שהיא מעלה את הנטייה להשתתף בכוח העבודה ואת ההכנסה. מעט יותר ממחצית האוכלוסייה בגיל העבודה בישראל היא בעלת 12 שנות לימוד או פחות מזה; היתר הם בעלי השכלה על-תיכונית. ההכנסה החודשית הממוצעת של בעלי השכלה על תיכונית גבוהה ב-60% מזו של בעלי השכלה התיכונית ומטה (7,768 ₪ ו-4,843 ₪ בהתאמה). כלומר, הפיכתם של יותר ויותר עובדים לבעלי השכלה גבוהה תגדיל את הכנסתם ותצמצם את הפיגור מבעלי ההכנסות הגבוהות. היא גם צפויה להגדיל את שיעור ההשתתפות בכוח העבודה: מבין אלו שהשכלתם 11-12 שנות לימוד, שיעור ההשתתפות בכוח העבודה עומד על 55%; מבין בעלי 16 שנות לימוד ויותר, 77% השתתפו בכוח העבודה<sup>192</sup>. בנוסף, חיזוק השכלה והמיומנות בקרב העובדים צפויה להגדיל את התוצר ואת הפריון במשק מתקדם, משום שהיא מגבירה את יכולתו להטמיע חידושים טכנולוגיים חיצוניים ולפתח תעשיות טכנולוגיות בכוחות עצמו.

#### תרשים 4



מקור: בן-דוד, 2003

<sup>192</sup> מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח אדם.

כאמור, נתונים אלה כולם קשורים גם לגודל המשפחה.

מערכת החינוך בישראל מתקשה לממש את היעדים הללו. בחינת ההישגים של תלמידיה אל מול יתר ילדי העולם מגלה תמונה עגומה של צניחה חדה ביכולתה להקנות ידע ומיומנות הולמים. מתמטיקה ומדע הם שניים מן התחומים שבפיתוחם יש כדי לתרום לחיזוק המיומנויות במשק מתקדם; אין זה כמובן, קנה המידה היחידי לבחינת הצלחתה של מערכת חינוך, אך הוא רלוונטי ביותר לענייננו כאן. בראשית שנות ה-60 דורגו ילדי ישראל במקום הראשון בעולם בהישגיהם במתמטיקה, הרחק מעל תלמידיה של ארה"ב, אנגליה, צרפת וגרמניה. כעבור ארבעה עשורים הידרדרה ישראל בצורה ניכרת בדירוג. במבחן TIMSS (Third International Mathematics and Science Study) שנערך ב-1999 דורגו תלמידי כיתה ד' מישראל במקום ה-23 מתוך 26 מדינות שהשתתפו; ציונם היה נמוך ב-13% מהממוצע. תלמידי כיתה ח' שהשתתפו גם הם במבחן הגיעו למקום ה-39 מתוך 53 מדינות, כשהישגיהם נמוכים מאלו של כל המדינות המתועשות, ושל מדינות רבות העניות בצורה ניכרת מישראל<sup>193</sup>. גם בנוגע לשאיפה לצמצום פערים אין התוצאות מבשרות טוב. סטיית התקן בקרב תלמידי כיתה ד' שהשתתפו במבחן מציבה את ישראל במקום השביעי מבין 26 המדינות מבחינת הפערים בתוך קבוצת הנבחנים. בקרב תלמידי כיתה ח', התמונה עגומה עוד יותר: סטיית התקן בציונים של ילדי ישראל גבוהה מ-49 מדינות מתוך ה-53 שהשתתפו במבחנים.

כיצד משתקפים הישגיהם של ילדי ישראל ביחס להוצאה על החינוך שאותו הם מקבלים? ההוצאה הלאומית על חינוך (הכוללת את ההוצאה הציבורית וההוצאה הפרטית) בישראל גבוהה ב-15% מהממוצע במדינות המערב<sup>194</sup>. ואולם, הישגיהם של התלמידים ממקמים אותם במקום ה-24 מתוך 25 מדינות מערביות. כך גם לגבי הפערים בין ההישגים להוצאות בבתי ספר היסודיים. ישראל ממוקמת אחרונה בין 17 מדינות במדד ההפרש בין דירוג ההוצאה הלאומית לרמת ההישגים הלימודיים.

בעיה נוספת הקשורה במערכת החינוך נובעת מפערים מגזריים המפקיעים מאוכלוסיות שונות את היכולת להגיע להשכלה גבוהה, המאפשרת שילוב בתעסוקה הולמת.

החינוך החרדי לבנים מעניק לתלמידיו ידע בסיסי בלבד במקצועות כמו מתמטיקה, אנגלית ומדעים, כאשר במוסדות הפטור (כשליש מן המוסדות החרדיים) אפילו מעט זה נמנע מן התלמידים. בגיל התיכון שווים כל המוסדות החרדיים זה לזה בכך שאין בהם ולו שעה אחת של מקצועות החול<sup>195</sup>. מניעתם מקשה בשלבים מאוחרים יותר על אלו בהם המעוניינים להשתלב במעגל העבודה. בעקבות עתירה לבג"ץ נאסר על המדינה לתקצב את החינוך העל-יסודי החרדי החל מ-2007 (תשס"ח) כל עוד לא יעמוד בדרישות הליבה<sup>196</sup>. מדובר ב'פצצה מתקתקת' שכן מוסדות החינוך החרדיים לא מתכוננים להכנסת לימודי חול לשיבות.

בחינוך הערבי מדובר בבעיה אחרת. אמנם הקמת המדינה והפעלת חוק חינוך חובה לגבי המגזרים עשה מהפכה של ממש בחינוך המגזר הערבי, אולם במובנים רבים הפערים בין

<sup>193</sup> Mullis, Ina V.S et al, **TIMSS 1999: International Mathematics Report** (2000)

<sup>194</sup> החישוב נעשה תוך תיקון לפי תוצר לנפש במדינה. זאת מכיוון שמרכיב השכר הוא גורם מרכזי בהוצאה על חינוך, והוא משתנה בהתאם לרמת החיים. חשוב לציין שישנם חוקרים שמחשבים את ההוצאה הלאומית מבלי לתקן כאמור, ומקבלים תוצאות שונות מהמוצג כאן.

<sup>195</sup> השוואה בין הלימודים הכלליים של החרדים בארץ ובארה"ב מגלה שהחרדים הליטאיים לומדים בגיל התיכון לימודים כלליים ברמה גבוהה ואף עומדים בד"כ בבחינות הבגרות. החסידים לעומתם אינם מלמדים מקצועות חול בשיבות שלהם ובכך הם דומים יותר למצב במערכת החינוך החרדית בישראל. ראה בגונן, **מהישיבה לעבודה: הניסיון האמריקני ולקחים לישראל** (2000).

<sup>196</sup> בג"ץ 10296/02 ארגון המורים בבתי-הספר העל-יסודיים, בסמינרים ובמכללות נ' שרת החינוך, התרבות והספורט ואח'.



המגזרים אינם מצטמצמים במידה מספקת.<sup>197</sup> שיעור התלמידים הזכאים לתעודת בגרות ברוב בתי הספר הערביים נמוך במידה ניכרת מן הזכאים לתעודה בחינוך היהודי.<sup>198</sup> התופעה מחריפה כאשר אנו מתייחסים לתעודה המאפשרת לימודים באוניברסיטה.<sup>199</sup> מכיוון שלימודים באוניברסיטה הפכו לתעודת כניסה למקצועות רבים, הדבקת הפערים שנעשתה בתחום הלימודים התיכוניים שוב אינה מספיקה. מכיוון שמדובר בקבוצת אוכלוסייה מובחנת, ה'פצצה' החברתית הטמונה בבעיה כבדה עוד יותר.

לגבי שתי הקבוצות האלה – ערבים-מוסלמים וחרדים – הבעיה האישית והחברתית מחריפה בשל קצב הגידול הגבוה יחסית של הקבוצות. אם בסך הכול הארצי מדובר על כ-6% חרדים ועל כ-20% ערבים (כולל תושבי מזרח ירושלים והגולן) הרי שבקבוצות הגיל הנמוכות יותר השיעורים גבוהים בהרבה.<sup>200</sup>

גם מסגרות ההכשרה המקצועית בישראל לוקות בחסר. מרבית ההכשרה המקצועית בישראל ניתנת כיום במסגרות מקצועיות על-תיכוניות. בעבר, היוו מסגרות אלה תוכניות המשך למסלולי לימודים מקצועיים, ועד לשנות ה-80 למדו בהם כמחצית מתלמידי התיכון. ואולם, מסלולים אלה לא מילאו את תפקידם ואף הואשמו בתרומה להנצחת האי-שוויון העדתי. מאז ועד היום עברו מרבית המסלולים המקצועיים שינויים ניכרים, שעיקרם טשטוש ההבדלים התוכניים בינם לבין המסלולים העיוניים. במקביל התרחבה נגישות ההשכלה העיונית העל-תיכונית. הקמתן של מכללות רבות הביאה לגידול ניכר במספר הלומדים לתואר ראשון – כ-40% מבני הגיל 20-24 באוכלוסייה בשנת 1998; מרביתם למדו במכללות.

מסגרות ההכשרה המקצועית, רובן מיסודו של משרד העבודה, לא זכו לעדנה דומה. מספר בוגריהן (במסלולי ההנדסאים והטכנאים, למשל) נמוך, והן אינן מפעילות מערכת השמה יעילה. ניכר שהן אינן מופעלות תוך קיום קשרים הדוקים עם המעסיקים, כך שלא מתקיים תיאום הולם לדרישות שוק העבודה. בכך שאינן ממלאות את תפקידן הן מפקירות אוכלוסייה נרחבת חסרת השכלה על-תיכונית לחסדיו של שוק כשאינן הם מצוידים בכישורים ההולמים להשתלבות מוצלחת בתוכו.<sup>201</sup>

<sup>197</sup> לסקירה עדכנית מקיפה ראו פרק החינוך וההשכלה גבוהה בחיידר (עורך), **ספר החברה הערבית**, (2006), ומאמרו של ח'אלד אבו עסבא באותו ספר, עמ' 201-221.

<sup>198</sup> ב-2003 היו זכאים 51% ממסיימי י"ב במגזר הערבי לתעודת בגרות לעומת 56% במגזר היהודי. אם מתחשבים בכך שאחוז מסיימי י"ב במגזר הערבי נמוך מן המגזר היהודי בכ-10% הפער גדל. אם נצרף לכך את העובדה שבתוך החינוך הערבי בולטת הקבוצה הנוצרית ששיעורי הזכאות שלה לבגרות הינם הגבוהים ביותר במדינה – 67% - נגיע לפערים גדולים בין האוכלוסייה היהודית למוסלמית. יחד עם זאת, הנתונים האלה מטעים גם בכך שהם אינם מתמודדים עם האיות הממשית של החינוך הניתן בחלק ניכר ממוסדות החינוך הערביים. הדבר עלה בצורה בולטת אגב הוויכוחים לגבי תנאי הקבלה לאוניברסיטאות, כאשר הועלו ספקות לגבי האמינות ההשוואתית של ציוני תעודות הבגרות בכל המגזרים, ובמגזר הערבי בפרט.

<sup>199</sup> ב-2003 קיבלו תעודה שכזו 48% ממסיימי י"ב בחינוך העברי, לעומת 31% בחינוך הערבי. שיעור הערבים שקיבלו תואר ראשון באוניברסיטאות, שעמד ב-1990 על 5.4%, הגיע ב-2004 ל-7.5% - עדיין פחות ממחצית משיעור הערבים באוכלוסייה (לא כולל מזרח ירושלים). (אם כי יש לבחון את המספרים האלה בצורה דיפרנציאלית יותר בשל העובדה שהאוכלוסייה במגזר הערבי צעירה משמעותית מזו היהודית.)

<sup>200</sup> בשנת 2004 צוין בחומר רקע שהוכן לקראת כנס הרצליה כי **מחצית** מתלמידי כיתות א' לומדים בבתי ספר ערביים או חרדיים. אמנם לא כל המוסדות הערביים והחרדיים מאופיינים בחולשה בלימודי חול או ברמת לימודים נמוכה. אבל אין ספק כי הנתון מצביע על בעיה מערכתית מבחינת תנוני הפיתוח של החברה בישראל ולא רק מבחינת החשש להגדלה נוספת של ממדי אי השוויון והאבטלה.

<sup>201</sup> כל טענה כאן היא מורכבת. השאלה מה הם כישורי ההשתלבות הטובים ואיך עומדת מערכת חינוך ביעדיה הן מן השאלות המרכזיות ביותר בחייה של כל חברה. גם סביר להניח כי תשובות שהיו ניתנות לשאלות אלה בשנים עברו שונות מתשובות שתינתנה היום, הן בשל שינויים במערכות החברתיות והכלכליות בעולם והן בגלל שינויי ערכים. אי אפשר להשוות מערכת חינוך של מדינה קולטת עלייה המתמודדת עם רצון להנהיג מהפכה חברתית למערכת חינוך שחלק מיעדיה הוא השתלבות טובה ותחרותית בכלכלה גלובלית ומושתת ידע. גם במדינה כזו האחרונה יש צורך לחשוב על כך שראוי שהחברה תקיים מתוכה ובתוכה את כל קשת התעסוקות, כך שכל עבודה תכבד את בעליה. הכשרת מתכנני מערכות אינה פותרת את הבעיה של המיומנות של הרבים שאמורים למלא תפקידים מאתגרים פחות (ואולי גם מכניסים פחות). חינוך לערכי אדם וקהילה אינן בהכרח תואם את הדרישות של חינוך תחרותי להצטיינות. הנושא של חינוך מקצועי, למשל, יכול להיראות כרצון להעביר אנשים לעבודת כפיים ולא להתרכז באופן לא בריא ב"ענייני רוח", אך גם בדרך להסללה ותיוג של מי שאינם כשיר ללימודים עיוניים ויקרתיים. כך בציבור היהודי. לגבי הציבור הערבי היה פער נוסף בכך שבשנים הראשונות לא הוצע במגזר זה אף חינוך מקצועי ראוי לשמו.

בעיה נוספת הקיימת בישראל היא כי היא נמצאת באזורים שבהם עלות העבודה נמוכה מאוד יחסית לישראל. הדבר יוצר תמריץ ליצרנים ישראלים לעקור מפעלים או להעביר עבודות לארצות שכנות, בלי שיצטרכו להתמודד עם עלויות השכר הנובעות משכר המינימום וחקיקת עבודה אחרת. פעולה כזו אף נתפשת כבעלת תרומה למאמץ המדיני לייצב את האזור. פער זה בין עלויות העבודה בישראל לעלויות העבודה באזורים אחרים יוצר גם תמריץ גדול להבריה עובדים זרים ולהעסיקם כאן בתנאי עבדות. כאמור, הדבר מגדיל את האבטלה. הוא מגדיל גם את העסקתם של עובדים חלשים בתנאים הפחותים גם מאלה הקבועים כתנאי מינימום בחוק. מעסיקים גדולים מתחמקים מהוראות החוק באמצעות העסקת עובדים דרך חברות קבלן. מציאות זו יוצרת מלכוד שבו מעסיקים רבים יכולים לשלם פחות משכר המינימום ואף עושים זאת, בעוד שכר המינימום עצמו אינו מאפשר קיום בכבוד. הבעיות הנוצרות בשל כך הן חברתיות וכלכליות כאחד.

לניתוח זה יש להוסיף עוד שלושה מרכיבים: המשקל הגדול של **ההוצאה הציבורית על ביטחון**, הנובע מן המציאות של העדר שלום יציב בין ישראל לבין שכנותיה, העלאה גדולה של תוחלת החיים הגורמת **לחולשה במערכות ביטוח הבריאות והביטוח הפנסיוני** שהיו ערוכות לחישובי תוחלת חיים קצרה יותר, ומדיניות הגירה שאינה לוקחת בחשבון, בדרך כלל, מאפיינים חברתיים וכלכליים. כך לפחות לגבי זכאי עלייה על פי חוק השבות ואנשים המקבלים מעמד במסגרת איחודי משפחות. בעוד הנתון השני משותף לכל המדינות המערביות (שגם הן מתמודדות עם אבטלה גוברת ובעיות של מעגל עוני של מי שאינו יכול להשתלב בשוק העבודה), שני המאפיינים הנוספים הם בעלי משקל ייחודי בישראל, בעיקר על רקע ההיקף הקטן יחסית של המשק.

כך, למרות שישראל בולטת באזור מבחינת עוצמתה הכלכלית, נתוניה מדאיגים עד כדי כך שאין זה מן הנמנע כי מצב כלכלי גרוע עלול לפגוע, לא רק ברווחת האנשים ובתחושת הלכידות, אלא גם ביציבותה של הדמוקרטיה עצמה. הבעיה בתחום זה קשה במיוחד שכן שינוי דורש תהליכים ארוכי טווח, החל ביעילות החינוך היסודי והתיכון וכלה באיכות ההכשרה המקצועית והרגלי העבודה של הציבור. כאשר מצרפים את התמונה הזאת לדפוסים הדיפרנציאליים של גידול האוכלוסייה בישראל התמונה נהיית מדאיגה אף יותר: האוכלוסיות הגדלות מהר ביותר הן דווקא האוכלוסיות החלשות מבחינת יכולת ההשתלבות התחרותית במשק והיכולת לתרום משמעותית לצמיחה. מצד שני, אוכלוסיות אלה צורכות שירותים ברמה גבוהה בשל גודל המשפחות.

אם ישראל רוצה לשמור על יכולותיה, על רמת החיים של תושביה, על רמת הפיתוח והשגשוג שלה ועל יכולת משמעותית להעביר את פירות השגשוג הזה לכל שכבות הציבור כך שרמת החיים תהיה גורם של לכידות אזרחית ולא של פיצול חברתי – מתבקשת היערכות משמעותית וארוכת טווח במכלול הנושאים האלה. בשנים האחרונות בוצעו במשק כמה רפורמות מבניות בכיוונים הנכונים, אולם החולשה המבנית עדיין קיימת ובחלק מן הנושאים (בעיקר בתחום ההכשרה וההשתתפות בחיי המשק) הדרך עוד ארוכה.

## 5. אתגרים לישראל שוחרת שלום

העובדה כי אחרי כמעט ששים שנה מהקמתה, מדינת ישראל עדיין נמצאת בסכסוך עם חלק גדול משכניה, שבחלקו הוא סכסוך פעיל המתדרדר לאלימות, היא ללא ספק אחת האכזבות הגדולות של המפעל הציוני. על נושא זה נכתב כה הרבה שאין לי צורך לשתוח פה משנה סדורה. שלום הוא חלק מן היעד האסטרטגי של ישראל מצירוף של טעמים, פרודנטיים כמו גם מוסריים. מצב שבו אין צורך לעשות השקעות ענק בביטחון, להטיל על האוכלוסייה גיוס חובה ממושך, ולצאת מפעם לפעם לפעולות או מלחמות שזורעות מוות והרס בוודאי עדיף מכל הבחינות על מצב שבו יש לעשות זאת. בהעדר איום קיומי או צבאי מתמיד על המדינה, ניתן להשקיע יותר בהיבטים אזרחיים וחברתיים של החיים בה. העדר סכסוך משפר את מצב הביטחון האישי של פרטים ועשוי להשפיע בצורה חיובית מאוד על היחסים בין הקבוצות בישראל ובאזור כולו. די להשוות את מנגוני הניהול של מחלוקות בשוק האירופי או אף בין קוויבק לשאר מדינות קנדה לאלה הנהוגים כאן כדי לזכור כמה נוח כאשר מדינה אינה צריכה להתמודד עם איומים קיומיים מצד שכניה או מצד קבוצות בתוכה.

בהעדר אפשרות לשלום ממש, טוב יהיה להגיע למאזן יציב של הרתעה הדדית, שיאפשר לכל אחד מן הצדדים לשמר כוח הרתעה, אבל גם להקדיש את מיטב מרצו לנושאים של בנייה ופיתוח פנימה, בשל הידיעה כי יציבות המצב פירושה שגם לשכניו אין טעם טוב לצאת למלחמה או ליצור איום שביא את האזור להתלקחות מחודשת.

אלא ששלום, או מצב של סטטוס קוו יציב, הוא מצב של רגיעה או של קבלה הדדית. הדיון בשאלה איך ואם ניתן להגיע לשלום באזור הסתבך בשל חוסר הבחנה ברורה בין הערכות לגבי רצונותיהם, כוונותיהם או יכולותיהם של הצדדים, תוצאות הקושי לקבוע מה הן ההערכות והיכולות האלה, וויכוח על הצורה בה הערכות אלה אוצלות על קווי הפעולה המתבקשים של מדינת ישראל. בנוסף, בגלל ריבוי ההערכות והערכים ישנה מחלוקת עמוקה בנושא זה בישראל. מחלוקת זו מקשה אף היא להגיע לעמדות ברורות או למדיניות הזוכה בתמיכה רחבה.

להבדיל מהיעדים האחרים, שבהם יש אולי ניגודי אינטרסים בין קבוצות בתוך ישראל, אך ניתן לדבר בצורה קוהרנטית על יעדים של המדינה בכללה, כאן המחלוקת עמוקה יותר. אמנם יש הסכמה רחבה ביותר שטוב יותר לישראל להיות במצב של שלום או אי-לוחמה עם שכניה, אבל שאלת היסוד היא מה צריך להיות הבסיס הטריטוריאלי והדמוגרפי של מצב יציב זה. מחלוקת זו מקבלת ממד של עומק ושל עוצמה בשל העובדה שהיא מחלוקת ישנה, הניזונה מתפיסות עמוקות של מהות הציונות, מהות היהדות ומשמעות התחייה הלאומית של העם היהודי בארץ ישראל. היא גם תלויה במידה רבה בהערכות לגבי עמדות ויכולות של הצד השני לסכסוך. נראה כי גם בעולם הערבי בכלל, ואצל הפלסטינים בפרט, יש עושר של גישות לסכסוך, למהותו ולצורה הקבילה לנהל אותו או ליישב אותו.

נקודה משמעותית נוספת בסוגיה זו היא כי המפעל הציוני כולו לא הצטיין מתחילתו בגישה מפוכחת וזהירה. היה בו יסוד חזק של מהפכה, התרסה, נכונות לקחת סיכון למען יעד חיוני וקיומי. מוטו חשוב של התנועה היה "אם תרצו אין זו אגדה". ההדגשה הייתה על רצון והקרבה כמאפשרים תוצאות, שמנתחים זהירים היו סבורים כי אינן מציאותיות. ואכן, הציונות הצליחה במקומות שבהם אנשים זהירים היו מנבאים שתיכשל. יש כאלה הסבורים כי עדיין ישראל צריכה להיות באותו מצב. אחרים סבורים כי אחרי שיעד הקמת המדינה הושג כבר, הגישה צריכה להיות זהירה יותר. מבטא בולט של הגישה השנייה היה יהושפט הרכבי, שבשורה ארוכה של חיבורים טען כי הערבים הגיעו למסקנה שלא יוכלו להרוס את ישראל בלי לשלם מחיר גבוה מדי וכי הגיע הזמן שגם היהודים יפסיקו לחשוב במונחים של בר כוכבא ויחשבו על שמירת החלומות הגדולים כחלומות – ועל ניהול מדיניות פרגמטית

ומפוכחת. נראה כי בישראל של המאה ה-21 יש אכן נטייה ברורה בכיוון זה. יש רבים המברכים עליה ולצידם יש כאלה הסבורים כי היא מרמזת על חולשה מסוכנת.

אני מודה שאינני נמנית עם האופטימיים בעניין ה"שלום" עם הפלסטינים. מבחינה זו, הסכמי השלום עם ירדן ועם מצרים – למרות שהיה בהם הישג גדול לישראל – היו בדיעבד קצרי ראות. כלפי כל מדינות ערב, פרט לפלסטינים, מלחמת 1967 הבהירה כי אי אפשר יהיה – בלי מחיר נורא – להשיב לאחור את שנעשה במלחמת 1947-1949. במלחמת 1967 ישראל זכתה במשהו חשוב, שלא קיבלה עד אז ולא קיבלה גם מיד אחרי אותה מלחמה: נכונות של מדינות ערב השכנות, שאיבדו שטחים במלחמת 1967, להכיר בישראל על בסיס עקרונות ההסכם עם מצרים – השבה מלאה של הקרקעות, והתחייבות לטיפול בבעיה הפלסטינית. אמנם, הסכמים אלה לא כללו הכרה מפורשת בזכות של יהודים להגדרה עצמית בישראל, אולם ישראל סברה שהיא יכולה לדאוג לנושא זה בעצמה בתוך גבולותיה הריבוניים, כאשר אלה יהיו מוסכמים.

אלא שפתרון הבעיה הקרקעית עם כל מדינה בנפרד משאיר את הבעיה היהודית-פלסטינית בסד בלתי אפשרי, שכן היחידה הטריטוריאלית שבמסגרתה חושבים על הפתרון מצטמצמת לפלסטיין/ארץ ישראל המערבית. כבר בזמן ועדת פיל בשנת 1937 היה נראה כי שטח זה לבדו לא יוכל להכיל את הסכסוך. הוועדה הציעה את חלוקת הארץ על בסיס דמוגרפי תוך כדי העברה של חלק מן התושבים הערבים למדינות אחרות באזור. מצב זה רק החרף עם השנים.

כדי לחשוב בצורה מפוכחת על תנאים להגיע לשלום או לפחות לסטטוס קוו יציב צריך להציע אופק סביר של הסדר, ודרך אמינה שבה ניתן להגיע אליו. בין השניים יהיו יחסים מורכבים, שכן ככל שההסדר אכן סביר יותר כך קל יותר יהיה להגיע אליו. ככל שההתנגדות להסדר, בכל אחד מן הצדדים, רבה יותר, כך קשה יהיה יותר להגיע אליו בלי לעורר לא רק סכסוך בין הצדדים אלא גם מאבקים אלימים בתוכם. ככל שהאמון בין הצדדים קטן יותר – כך המהלך המורכב של יעד מוסכם המבוסס על פשרה, לפחות פשרה שבשתיקה ובהסכמה פסיבית, ומהלכים פוליטיים הדרגתיים להגיע אל היעד הזה, נהיה קשה ופגיע יותר.

הקושי מחרף שכן בכל אחד משני העמים יש משקעי עומק חזקים, שהתעצמו במשך שנות הסכסוך. כפי שרבים אומרים – זה סכסוך שלא ניתן להבין אותו בלי ללמוד את העבר, אבל אי אפשר יהיה לפתור אותו אם לא מתעלמים מן העבר ומאמצים מדיניות צופה פני עתיד. גם יציבות של סטטוס קוו, בלי ההצהרות של הסדר קבע, סוף התביעות ו"שלום", דורשת בשני הצדדים קבלה וויתור. לפחות קבלה ממשית לתקופה מסוימת והעדפה ברורה לעסוק בבנייה ולא להתרכז בהמשך המאבק ובהכפפת כל היעדים האחרים להשגת מטרתו הלאומית מול הקבוצה הלאומית האחרת.

האופק המקורי של התנועה הציונית כלל מדינה יהודית לא רק בכל ארץ ישראל המערבית אלא גם בחלקים מעבר הירדן. האופק הזה כלל גם שלום בין יהודים לבין ערבים. התקוות לשלום היו מבוססות על ההנחה שיהודים יצליחו להפוך לרוב ניכר בארץ ישראל כולה, וכי הקידמה שיביאו לאזור תגרום למיעוט הערבי המקומי לקבל אותם בברכה. כך היה החזון של הרצל באלטנוילנד. ז'בוטינסקי חשב כי זה אכן יהיה הסוף, אלא שהוא צפה כי הערבים יתנגדו, כפי שכל עם גאה היה מתנגד, לאבד את הריבונות במולדתו. לכן הוא צפה שלב של "קיר הברזל", שבעקבותיו תבוא ההכרה הערבית ביחסי הכוח שיווצרו, ויפתח הפתח לחיים של כבוד ושל שוויון הדדי בין רוב יהודי גדול למיעוט ערבי קטן אך גאה בארץ ישראל.

ז'בוטינסקי צדק לגבי ההתנגדות הערבית. הוא טעה לגבי היכולת להביא לארץ ישראל מיליונים של יהודים שיהפכו באחת לרוב בארץ. הוא טעה גם לגבי הרצון והיכולת של המתיישבים היהודים לנהוג בתושבים הערבים באופן הוגן ואצילי. אחרי השואה כבר לא היו המאגרים שאפשרו את חלומם של ז'בוטינסקי. החלטת החלוקה של האו"ם הקימה מדינה

יהודית בלי הרוב הגדול שהיה אולי מאפשר את חזונו. קיר הברזל הוקם כדי להגן על מדינה שהכילה מיעוט של תושבי ארץ ישראל המערבית, על בסיס שטח קטן ופגיע.

מאזן הכוח הביא לתוצאה המקווה, לפחות לגבי הטווח הבינוני, ביחסים בין ישראל למצרים אחרי התבוסה של צבאות ערב בשנת 1967, וההצלחה החלקית שלהם במלחמת 1973. מצרים העדיפה פנייה למערב ולאסטרטגיה של שיקום על פני רתימת משאביה למלחמות כושלות נגד ישראל. היא הייתה מוכנה לדחות את הפתרון של שאלת פלסטין לזמן אחר, אבל הנוכחות המתמדת של הבעיה אפשרה מציאות של שלום קר ושל עוינות גבוהה ומתמשכת בין ישראל לבין מרבית האליטות המדיניות והתרבותיות של מצרים.

אלא שמצרים קיבלה את אדמתה עד הסנטימטר האחרון. כך היה גם לגבי ירדן לאחר שזו ויתרה במידה מסוימת על חידוש שליטתה בגדה המערבית. נראה כי ניתן היה להגיע להסדר דומה עם סוריה. אולם העיקרון ששירת את האזור טוב לגבי מדינות אלה אינו מספק מענה לסכסוך המרכזי בין ישראל לבין הפלסטינים.<sup>202</sup>

הקושי אינו רק ברצון הפוליטי של הצדדים, אלא במאפיינים אובייקטיביים של המציאות. בשנים האחרונות הוצגו כמה הצעות למתווה הסדר קבע לטווח בינוני באזור. כולם מתבססים על פתרון של שתי מדינות (עם הדגשה שונה בהן על העובדה כי אלה שתי מדינות לשני עמים), על גבולות 1967 כעל קו בסיס, על ריבונות מחולקת בירושלים, תוך הבטחה אפקטיבית של גישה למקומות הקדושים, ועל הסדר של בעיית הפליטים או "זכות" השיבה שאינו כולל התיישבות משמעותית של פליטים ומשפחותיהם בשטח מדינת ישראל. ההבדלים בין המתווים השונים הם בפרטים חשובים מאוד. מציעי המתווים מניחים שהם יגובשו בהסכם בין הצדדים. בדרך כלל הם מניחים כי כאשר המתווה ייושם, היחסים בין הצדדים יהיו יחסים של אמון ושל שלום, שיאפשרו גבולות מעוקלים ומנגנוני שיתוף פעולה בכל הרמות.

נראה כי יש בשני הצדדים כיום מידה של הכרה אצל חלק מן האליטות וחלק מן הציבור כי זה אכן מתווה נכון לסטטוס קוו יציב יחסית או להסדר שלום. אלא שכאן צצים שני מלכודים, המלווים את הסכסוך הזה מתחילתו.

ראשית, חלק מן היכולת של המתווה להביא ליציבות תלוי בעובדה כי אכן יש הסכמה רחבה בשני הציבורים על כך שהמתווה הזה נכון. בגלל משקעי העבר, אין הסכמה כזו בקרב הציבורים. מתווה כזה יכול להביא ליציבות אם יהיה תוצאה של הכרעה צבאית ברורה. אלא שהדינמיקה של הסכסוך לא תאפשר עתה הכרעה צבאית מסוג זה. בישראל יש חשש כי מתווה כזה לא יהיה יציב אם לפלסטין תהיה אפשרות להצטייד בנשק על פי בחירתה ולעשות בריתות צבאיות נגד ישראל. מצד שני, פירוז משמעותי של מדינה שלמה (להבדיל מפירוז של חלקים קטנים משטח מדינה, כמו בהסדר עם מצרים ומה שסביר שיקרה עם סוריה) הוא דבר שקשה יהיה לפלסטין לקבל, בייחוד על רקע הסכסוך המתמשך עם ישראל. שנית, ולא פחות טורד, חלק ניכר מן התמיכה של הציבור בישראל במתווה כזה מבוססת על רצון להפריד כוחות ולחזור למציאות של חלוקה. גם בתנאים של שיתוף פעולה כלכלי לא ברור שהמדינה הפלסטינית היא בת קיימא. במצב של הפרדה, עצמאות פלסטינית יכולה להיות ממשית רק עם זיקה חזקה מאוד למשקים אחרים שסייעו לכלכלה הפלסטינית להיבנות. זאת בלי לטפל בסוגיית ההתנחלויות. המתווה הרגיל כולל חילופי שטחים בין ישראל ופלסטין ופינוי ההתנחלויות היהודיות שתהיינה מעבר לגבול המוסכם. יש ויכוח בשאלה כמה יישובים וכמה אנשים יהיה צורך לפנות במסגרת מתווה כזה. בהסדר ביניים ארוך טווח, תמיד יהיה

<sup>202</sup> משך שנים מתקיים ויכוח בשאלה אם הבעיה הפלסטינית היא לב הסכסוך, או שמא הבעיה הפלסטינית היא רק המוקד של סכסוך עמוק בין המדינה היהודית לבין המרחב הערבי והמוסלמי שבתוכו היא יושבת. ההצהרות העקביות של נשיא איראן בחודשים האחרונים, כמו גם המבנה המשנתה של דפוס המאבק נגד ישראל, תומכים ללא ספק בגישה השנייה. יחד עם זאת, לא ברור מה היה קורה באזור אם אכן ניתן היה להגיע להסדר יציב, במסגרת הסכם ממש או במסגרת הבנות מוצקות, בין ישראל לבין הפלסטינים.

חשש כי הוא יונצח. כך בוודאי לגבי התיישבות יהודית שכדי להגיע אליה יהיה צורך לסלול כבישים ודרכי גישה שיסכנו את הרציפות הטריטוריאלית של המדינה הפלסטינית. וזאת מבלי לטפל בסוגיה הקשה של מעבר בטוח בין רצועת עזה והגדה שלא יהיה בשליטת ישראל – אבל לא יחצה לשניים את ישראל עצמה!

במלים אחרות, בהנחה שיהיה נחוץ זמן על מנת לייצב את המצב ולהגיע לתחושות של קבלה ופיוס, תקופת הביניים צריכה לתת מענה אפקטיבי לבעיות הכלכליות והמדיניות של הרשות בלי לחייב תלות כלכלית גדולה מדי או חופש תנועה בין ישראל למדינה הפלסטינית. אלא שיש חוסר יציבות טבוע במצב שבו מדינה מפותחת מתקיימת ליד מדינה מפותחת הרבה פחות. מה גם שהעם שחי במדינה הפחות מפותחת מרגיש שייך היסטורית, תרבותית ומשפחתית לשטח של המדינה היותר מפותחת, וכאשר חלק ניכר מבני עמו חי באותה מדינה כאזרחים. ומה גם שבתקופת המעבר סביר כי לפחות חלק מהיישובים היהודיים בשטחים יישארו על כנם, תוך כדי יצירת מצב של הפרדה אפקטיבית בין יהודים לערבים גם מבחינת יכולת הכניסה החופשית לישראל.

ואכן זה אחד הנושאים שמתווי הסדרים בדרך כלל אינם עוסקים בהם – מה יהיו היחסים בין שתי המדינות, מה תהיה מידת חופש התנועה ביניהן, מה תהיה מידת התלות בין חלקי הארץ? חלק מן הקושי העמוק אינו רק הבעיה של הסכסוך והרצון ליישב אותו או לנהל אותו, אלא גם התחושה של חלק מהמתבוננים במצב כי פתרון שתי המדינות הוא אמנם, על הנייר, הפתרון הטריג הצודק ביותר למצב של מאבק בין שני עמים ששניהם אומרים כולה שלי, אלא שלא בטוח שהארץ שהם נאבקים עליה ניתנת לחלוקה.

מודעות זו אצל חלקים בעלי גישות שונות ואף מנגודות בשתי הקבוצות מזינה בתורה מידה רבה מאוד של התנגדות לקיבוע ובוודאי ללגיטימציה של פתרון שתי המדינות.

בדרך כלל נאמר כי יש חוסר סימטריה בין ישראל לפלסטינים. הפלסטינים נכבשים וישראל היא הכובשת. הפלסטינים חלשים וישראל היא חזקה. לכן עיקר נטל "מחיר השלום" הוא על ישראל. הפלסטינים מוותרים על 78% ממולדתם. המינימום שהם דורשים הם הכרה בבלעדיות שליטתם ב-22% הנותרים. יש בכך משהו וזה אכן חלק מן הבסיס להכרה כי פתרון שתי המדינות על פי המתווים המוצעים אינו אופטימלי אך הוא אולי אפשרי.

אולם מתווה כזה מאפשר את הדינמיקה שאנו רואים עתה בבירור על רקע מימוש ההתנתקות מעזה וכאשר החמאס ניצח בבחירות שנערכו ברשות הפלסטינית בראשית 2006: הפלסטינים דורשים שליטה בכל שטח שישראל תפנה. הם דורשים פינוי כל השטחים שנכבשו בשנת 1967. לא כעניין של משא ומתן אלא כעניין של זכות. כאשר ישראל מתמהמהת – הם מאיימים להפעיל את נשק 'ההתנגדות המזוינת', שמשמעותה פגיעה באוכלוסייה האזרחית של ישראל.

מוקדם להתנבא איך יתפתחו הדברים באזור. מצד אחד, נראה כי בחירת החמאס אכן מעודדת את המשך ההתקדמות במישור החד צדדי. ישראלים יתווכחו ביניהם ויכריעו לתת מנדט לאלה שיקדמו את מה שנראה בעיני ישראל האינטרס הלאומי שלה. אלא שצעדים חד צדדיים של ישראל יהיו חייבים להיות פחות מאשר התאמה למתווה הפחות או יותר מוסכם, האמור להיות בסיס להסדר ביניים ארוך זמן או להסדר קבע ממש. נראה כי צעדים כאלה יחייבו עקירות מסיביות של מתיישבים יהודיים ללא הסכם, ולא יגרמו לייצוב המצב בין הצדדים אם לא תהיה תמיכה בינלאומית ברורה וחד משמעית בכך. חיוני לדרוש שהצעדים החד צדדיים יזכו ללגיטימציה בינלאומית. לגיטימציה כזו צריכה לכלול לא רק את גבולות ההיערכות, אלא גם הכרה בישראל – לא רק כבמדינה עצמאית, אלא גם כמדינה שמטרתה להבטיח הגדרה עצמית ליהודים על כל הצעדים המתחייבים מכך – באילוצים של דמוקרטיה ושל זכויות אדם. מצד שני, ייתכן כי דווקא ממשלת חמאס תוכל להתחיל תהליך

הכרחי של הפרדה בין משאלות לב וגעגועים למולדת הנשלטת כולה על ידי האסלאם, לבין הסדרים מדיניים ארוכי טווח שיאפשרו חיים של עצמאות וכבוד לשני העמים.

אני חוששת כי גם בתרחיש האופטימי ביותר לא יהיה יישוב מלא של הסכסוך בהסדר של שלום בעתיד הנראה לעין. המרחק בין התביעות של חלקים ניכרים בשני העמים גדול מדי.<sup>203</sup> אני מקווה כי תהיה התקדמות לקראת מציאות שיהיו בה יותר עצמאות, חירות, כבוד, שגשוג וביטחון לשני העמים. מציאות מתמשכת כזה עשויה לסייע יותר מכל "הסכם שלום" לתהליכים ההכרחיים של בניית אמון, פיוס והכרה הדדית.

אולם ישראל חייבת להתאזר בסבלנות.<sup>204</sup> יותר מזה – כאן יש חשיבות גדולה לשאלה מה הוא היעד של המדינה. האם הוא מתמצה בשלום ויציבות לכל אזרחיה, בלי קשר למוצאם ולהשתייכותם הלאומית, או שמא כלולה בו גם האחריות המיוחדת של המדינה ליכולת האפקטיבית של יהודים לממש הגדרה עצמית (בחלק מ)מולדתם ההיסטורית? אם התשובה היא השנייה – ישראל צריכה לחשוב הן על ייצוב האזור והן על הבטחת ההגדרה העצמית היהודית. ייתכן כי עתה השניים הולכים יד ביד. ייתכן כי באופן רחוק יותר, האינטרסים האלה שוב לא יהיו זהים. ישראל צריכה להיערך היום כך שהמדיניות שהיא מתווה תשרת, בטווח הארוך, את שתי המטרות כאחד. מדיניות זו חייבת להיות אזרחית ולא להסתפק רק במתווה ליחסים בין פלסטינים ליהודים בין הים לנהר. בין השאר מפני שחלק מן הפליטים הפלסטינים חיים מחוץ לארץ ישראל/פלסטין, והסדר מלא ויציב חייב לכלול גם אותם.<sup>205</sup>

הקשיים שצינתי כאן הם חלק מן הנתונים המביאים אנשים כמו גברון או טילי לתמוך בחזון המדינה האחת בין הים לנהר. אלא שאני חוששת כי חזון זה הוא מעשי כיום עוד פחות מחזון שתי המדינות. מכל מקום, זה הוא חזון שיש להיערך לקראתו, שכן לפחות במתווה שלי הוא החזון שמדבר על הגדרה עצמית יהודית תת-מדינתית. מי שאינו סבור שניתן להשאיר יישוב יהודי במדינה הפלסטינית קשה לראות איך הוא מדמיין את חזון המדינה האחת.

מה שמעביר אותי לפרק הבא: יחסי הגומלין בין מרכיבי מטרת העל של המדינה.

<sup>203</sup> הסוגייה המרכזית ביותר נראית לי זו הנוגעת ל"זכות" השיבה. ייתכן כי עמדת הפלסטינים היא עמדה טקטית ובסופו של דבר הם יקבלו – גם אם ללא הסכמה – משהו מן הנוסחאות הקיימות. איני מתרשמת כך מקריאת החומרים ומדיונים ממושכים שנערכו בין הקבוצות. הבעיה היא שכאן לא מספיקה יצירת מציאות מדינית של גבולות אלא צריך לנקוט צעדים ממשיים כגון שיקום הפליטים, ביטול מעמדם כפליטים, פירוק אונר"א וכדומה. כאן לא מדובר בשינוי (או הימנעות משינוי) של סעיף באמנה. עד שתהליכים כאלה לא יתקיימו בצורה גלויה ומפורשת – לא ניתן יהיה לדבר על יישוב או ייצוב של הסכסוך. עליית החמאס מחדת גם היבט זה של הסכסוך. סעיף 2 באמנת החמאס מדבר על הזכות של הפלסטינים לשוב לבתיהם. ובכל דיון נשמעת התביעה להקמת מדינה פלסטינית בגבולות 1967 שבירתה ירושלים והכרה בזכות השיבה.<sup>204</sup> בעניין זה אני שותפה לדעתו של חתן פרס נובל ישראל אומן שמי שרודף אחרי השלום ולהוט אחריו יותר מדי – סופו שלא יקבל אותו. אינני יודעת אם עמדות אלה נובעות מתובנות מדעיות של תורת המשחקים או משכל ישר.....<sup>205</sup> צינתי כבר למעלה שאני רואה בעיה בעובדה שהמדינה הפלסטינית אמורה להיות "נקייה מיהודים". זה נראה כיוון ההתקדמות ההכרחי אם ההיערכות של ישראל וההתכנסות שלה לגבולות מוכרים נעשית חד צדדית. אלא שאף אם היה לדבר היגיון מסוים ברצועת עזה – אין לו היגיון במציאות המורכבת של הגדה המערבית. אינני סבורה כי ישראל צריכה לקיים ריבונות בחברון. אני סבורה כי צריכה להימצא דרך להשאיר בחברון (ואולי גם במקומות אחרים) יישוב יהודי תחת ריבונות פלסטינית. דווקא ראייה אסטרטגית של מתווה ההתפתחות ושל הגישה לסכסוך היא זו הצריכה להכתיב גישה כזאת גם לבעיות מדיניות מיידיות.

## ד. מכלול מרכיביה של מטרת העל: סיכום ביניים

עד עתה עסקתי בכל אחד מן המרכיבים כשלעצמו. ציינתי גם כמה מתחים פנימיים בדרך למימוש מלא של כל אחד מן המרכיבים. אבל חלק מן המורכבות של מטרת העל – וחלק מן הטענות הבסיסיות ביותר המופנות כלפי האפשרות לקיים אותה כמטרת-על עקיבה – מבוססות על הטענה כי יש סתירות פנימיות עמוקות בין המרכיבים, שיוצרות אי התיישבות שלמה – או לפחות מתחים יסודיים – המכבידים מאוד לממש מרכיב אחד בלי לפגוע אנושות במרכיבים אחרים. לעתים, טענות אלה הן תמונת ראי זו של זו. מובן כי טיעון לטובת מטרת-העל אינו יכול להיות שלם ללא התייחסות לטענות אלה. טענתי היא הפוכה: **אכן יש מתחים חשובים בין מרכיבי מטרת העל, אבל דווקא הם מחדדים את החשיבות לראות את המטרה כולה, ולא רק את חלקיה, שכן כוחה של מטרת העל הוא במכלולה ולא רק ביכולת לממש כל אחד ממרכיביה לבדו.**

חשוב לציין כאן כמה הבדלים חשובים בין מרכיבי מטרת העל. ראשית, קיים ההבדל היסודי שכבר עמדנו עליו, בין היהודיות, שהיא יסוד פרטיקולרי, לבין המרכיבים האחרים שהם, בעקרון, בעלי תחולה כללית בלי הבדל דת או לאום. גם מרכיבים אלה שנויים במחלוקת אידיאולוגית, אולם אין הלימה פשוטה בין מחלוקות אלה לבין מתחים אתניים או דתיים. שנית, קיים הבדל חשוב בין מרכיבים מהותיים העוסקים ביעדים לגבי מצב המציאות, כגון האופי היהודי של המדינה, שגשוג ומודרניות, ושלוש בין המדינה לבין שכניה, לבין מרכיבים העוסקים בשיטת המשטר ובאילוצים עליה, כגון אלה של דמוקרטיה והגנה על זכויות האדם. שכן השילוב של דמוקרטיה וזכויות אדם אמור לספק לנו את התשובה לשאלה מי מכריע ואיך, בעוד המרכיבים האחרים של מטרת העל מזהים את היעדים המהותיים שמגדירים ומכוננים את החברה שבה מדובר. לכן אין זה מפתיע שהיעדים של דמוקרטיה וזכויות אדם נהנים מתמיכה רחבה, ויש מחלוקות עמוקות יותר לגבי האחרים. יש גם היבט מעודד בכך שהמחלוקת אינה יורדת לשורש כללי המשחק והצורך במסגרת אזרחית משותפת שבה פועלים כל הפרטים וכל הקבוצות, הכוללת כללי הכרעה אבל גם אילוצים מהותיים בדמות זכויות האדם.

אפתח בדיון של יהודיות מול המרכיבים האחרים, ואעבור אחר כך למתח הפנימי בין שני מרכיבים של המסגרת המשותפת – דמוקרטיה וזכויות אדם – ולבסוף לדיון ביחס בין המטרה של שגשוג ומודרניות וצדק חברתי לעומתם.

### 1. יהודיות מול דמוקרטיה, זכויות אדם, שלום ושגשוג

אחת מן המטרות של החיבור הזה היא להתריע על הבעייתיות בדיון המתמשך, שפרץ והעצים אחרי חוקי היסוד של 1992, לגבי המתח או אי התיישבות העקרונית בין ישראל כמדינה יהודית לישראל כמדינה דמוקרטית.<sup>206</sup> אני עצמי תרמתי לא מעט לדיון הזה ואין ספק כי הוא היה ונשאר דיון חשוב. אלא שהוא נתפש לעתים כממצה את הדיון במטרת העל של ישראל. דיון זה גם נוטה למסקנות קיצוניות. חלק ממשותפיו גורס, כי אכן יש התנגשות חזיתית ובלתי נמנעת בין שני המרכיבים האלה ולכן עצם החיפוש אחר שילוב ביניהם הוא משימה בלתי אפשרית. יש המבקשים ללמוד מכך שישראל צריכה לקדם את היהודיות בלי לטרוח על הדמוקרטיה וחלק אחר מקדים את הדמוקרטיה ליהודיות ומבקש

<sup>206</sup> כעניין סוציולוגי – הוויכוח החל להתנהל במונחים אלה רק לאחר קבלת חוקי היסוד של שנת 1992, ואחרי שהתפתח ויכוח בין משפטנים על מעמדם של חוקים אלה. אחת מן התוצאות של עובדה זו היא כי בתחילה היה למשפטנים מקום מרכזי מדי בדיון הזה. חוקי היסוד משמעותיים כי הם תחילת התהליך שבו מנסה מדינת ישראל לגבש לעצמה זהות קולקטיבית מוסכמת שתעוגן במסמך חוקתי. אולם לדיון עצמו יש חשיבות גם אם לא נעגן אותו במסמך כזה. יתרה מזו, ההחלטה לא לעגן אותו כך עשויה להיות תוצאה חשובה של דיון כזה.



לבטל או להחליש דווקא את היהודיות. יותר מזה. מכיוון שיהודיות ודמוקרטיה נתפשות כיסודות מתנגשים, אנשים מוצגים בתורם ככאלה שהם בעד האחד או בעד השני. אדם או קבוצה או מפלגה כבר אינם יכולים להיות גם בעד יהודיות וגם בעד דמוקרטיה, שגשוג או זכויות האדם.<sup>207</sup>

האמת היא כי כמעט בכל אידיאל יש מתחים פנימיים. אחת מן המטרות החשובות של החיבור הזה היא להראות כיצד מדינה שיש לה מטרת-על מורכבת צריכה לחפש את דרכה בלי לשכוח אף לא אחד מן המרכיבים. כך מבחינת ההחלטות שהיא מקבלת וכך מבחינת מנגנוני קבלת ההחלטות שהיא מאמצת. כך מבחינת התכנים שהיא מקדמת וכך מבחינת המסגרת החוקתית והמבנית שהיא מקימה על מנת לעשות זאת בצורה טובה ככל האפשר.

העוצמה של מטרת-העל שאני משרטטת היא בדיוק בכך שהיא מורכבת. אבל בתוך המרכיבים יש אכן ייחוד ליהודיות של המדינה, שהיא מרכיב שרוב גדול בציבור הערבי אינו יכול לרצות בו באופן ישיר. ראינו גם כי חלק מהקושי של קבלת המרכיב הזה עבור הערבים בישראל (ובאזור) הם משקעים היסטוריים מורכבים, וכי חלק מהקושי נובע גם מכך שהסכסוך עדיין פעיל, ופולסטינים אינם נהנים מעצמאות והגדרה עצמית מדינתית בשום חלק ממולדתם. אלא שעבור היהודים, היהודיות אינה מרכיב ניתן להפרדה ולדיון, העומד מול הדמוקרטיה, זכויות האדם או שגשוג. המטרה כוללת את כל המרכיבים האלה. המדינה הוקמה על מנת לאפשר הגדרה עצמית יהודית. המדינה אכן רוצה במרכיבים האחרים של מטרת העל ומחויבת גם להם. דווקא משום כך יש למדינה, שזו מטרת-העל שלה, תביעה כלפי המיעוט הערבי לקבל לא רק את המרכיבים האלה, הנוחים לו, אלא גם את המרכיב האחר שמבחינת הרוב במדינה הוא חלק בלתי נפרד ממטרת המדינה וטעם קיומה המיוחד.

מרבית לציין מתחים בין היהודיות לבין המרכיבים האחרים של מטרת-העל. תזכורת זו חיונית מפני שקידום בלתי מבוקר של יעדים הקשורים לרצון לשמור את האופי של המדינה עלול אכן להתנגש עם ערכים אחרים, והדבר מחייב איזון ושקלול. לא די מדגישים יסודות של תמיכה וקשר בין היהודיות של המדינה לבין המרכיבים האחרים האלה. ישראל היא יהודית מפני שרוב גדול במדינת ישראל רוצה שתמשיך להיות כזאת. במובן חשוב זה היא יהודית כי היא דמוקרטית. ואם היא לא הייתה יהודית היו מתחים גדולים מאוד בינה לבין מדינה דמוקרטית, שכן רצון מרכזי ולגיטימי של רוב האוכלוסייה לא היה מקבל מענה מספק. ישראל משגשגת במידה שבה היא משגשגת לא מעט מפני שהיא יהודית ובשל הנסיבות הייחודיות של הקמתה והמשך קיומה. המסורת של צדק חברתי אינה רק דרישה של זכויות אדם אוניברסליות או תפיסת שוויון רחבה, האמורה להיות חלק מן הדמוקרטיה, אלא גם מסורת הטבועה עמוק מאוד ביהדות עצמה.<sup>208</sup> צריך גם לזכור כי עבור היהודים – החלשה של היכולת של ישראל לממש עבורם את שני ההיבטים של הזכות להגנה עצמית – ביטחון פיזי וביטחון זהותי-תרבותי המבוסס על יכולת לחיות חיים יהודיים מלאים במגוון הדרכים של יהודיות מודרנית – היא האיום הגדול ביותר על חזונם ועל עתידם. לכן יהודים לא ישובו בחיבוך ידיים לנוכח תהליכים הנראים להם כמאיימים על יכולתם זו. חשוב שהחיפוש שלהם אחר שימור ההגדרה העצמית האפקטיבית שלהם לא תידחף – באמצעות שיח אוניברסלי, של דמוקרטיה ושל זכויות אדם – דווקא למקומות שבהם כבר יראה הדבר כאילו אי אפשר להגן על זכות זו ללא אפרטהייד או חלוקה כפויה נוספת, שתהיה מלווה, בדרך הטבע, במחירים אנושיים וחברתיים נוראים.

<sup>207</sup> מצד שני עומדים אלה שאינם רואים כל מתח בין היהודיות של המדינה לבין הדמוקרטיה. אינני מונה אותם מפני שנראה לי שעמדתם היא, למעשה, כי המתח הקיים אינו מביא לאותה סתירה פנימית הכרחית הנטענת על ידי אחרים. קשה לא להסכים שמדינה המגדירה את עצמה כמשרתת את ההגדרה העצמית המדינתית של חלק מהאוכלוסייה שלה אינה יכולה להעניק לכל תושביה ואזרחיה שאינם בני העם הזה שוויון מלא, לרבות בשוויון של ההשתייכות הזהותית המלאה למדינה.  
<sup>208</sup> ולכן יש בריתות מעניינות בפוליטיקה הישראלית. מי שנחשב חלק מן ה"שמאל" בנושא השטחים הוא לעתים קרובות מי ששייך לאסכולה הליברלית בתחומי מדיניות כלכלית וחברתית, בעוד דתיים, שהם בדרך כלל נוטים לצד ה"ימין" בנושא היחס לארץ ישראל, נמצאים בדרך כלל בצד התומך בהרחבת ההשקעה בחינוך ומקפיד על מידה של צדק חברתי ודאגה לחלשים.

לכן המסקנה היא כי ישראל צריכה לקדם את ענייניה בלי לפגוע בזכויות האדם של אחרים, פרטים וקבוצות. אבל אם ישראל לא תהיה קיימת כמדינה יהודית תיחלש מאוד ההגנה הניתנת כיום לזכות של יהודים, כפרטים וכקבוצה, להגדרה עצמית. ישראל צריכה להיות ערה לשני ההיבטים. אבל האחריות הראשונה שלה היא דווקא ליכולת של יהודים, שזו מדינתם היחידה, ליהנות מהגדרה עצמית אפקטיבית (אף אם בעתיד זו תוכל להיות מוגנת ללא מדינה משלהם). אין כאן מצב של ניגוד בין היהודיות והייחוד היהודי של המדינה ושאר ערכים של אוניברסליות, הומניזם, וקידמה. היחסים בין המרכיבים מורכבים יותר. ניתן לומר כי, לפחות בטווח הנראה לעין, יציבות וזכויות ורווחה של הכלל בישראל – יהודים ולא יהודים כאחד - יהיו מוגנים טוב יותר תחת ריבונות של ישראל כמדינה שבה מממש העם היהודי את זכותו להגדרה עצמית מאשר בכל הסדר מדיני חליפי.<sup>209</sup>

נקודה זו נכונה לא רק לגבי שתי הקבוצות העיקריות של יהודים על מגוון גישותיהם לדת ושל ערבים מוסלמים. היא קיימת בצורה ברורה למדי גם לגבי מיעוטים אחרים, חלקם ערבים. כך, למשל, ערבים אמנם טוענים לקיפוח תחת שלטון ישראל אולם לא נותרו יהודים כלל תחת שלטון ערבי. עד מלחמת 1967 לא הייתה ליהודים כל גישה לכותל המערבי ולרובע היהודי בעוד שאחרי אותה מלחמה ניהול מסגדי הר הבית נשמר בידי הווקף ויש גישה סדירה של מתפללים אל המסגדים. ליהודים לא הייתה כל גישה למערכת המכפלה עד 1967, למרות התחייבויות בינלאומיות ברורות, אולם לאחר יישום הסדר יציב המחלק גישה למקום על פי חלל זמן לשתי הקהילות. ישראל מגנה על המיעוט הנוצרי הערבי ועל מקומותיו הקדושים טוב לא פחות מאשר הוא מוגן בפלסטין או במדינות ערביות כגון מצריים. ובישראל יש חופש פעולה מלא לבני עדות דתיות כגון הבהאים שסובלים במצריים מחוסר הכרה ומחוסר הגנה על חופש הדת שלהם (שלא לדבר על היכולת לקיים מרכזים תוססים כגון זה הקיים בחיפה תחת שלטון ישראל). כל מי שמציע פתרונות מדיניים לאזור חייב להתמודד בצורה אחראית ומפוכחת עם מציאות זו.

היחס בין היהודיות של המדינה לבין השלום הוא אולי המורכב שכולם. מצב המלחמה או המשך הסכסוך באזור קשור כמובן, היסטורית ועניינית, לרצון של יהודים לקיים פה עצמאות מדינית. חשוב להבחין בין שאלת ה"כיבוש" לשאלת ההצדקה של המשך קיומה של מדינה יהודית ב(חלק מ)ארץ ישראל.

יש לא מעט הגורסים כי המשך קיומה של ישראל באזור כמדינה יהודית יגרום לכך שתמיד יהיה כאן סכסוך שיאיים על שלום העולם. המסקנה מניתוח זה היא כי הייתה זו טעות להקים את מדינת ישראל וכי מכל מקום אין לישראל תוחלת להמשיך להתקיים כאן כמדינה יהודית. הניסיון לפתור את בעיית היהודים באירופה הביא ליצירת מוקד חדש של סכסוך מדמם. לא לגמרי ברור מה נובע מניתוח כזה של המציאות.

אחרים סבורים כי ההחלטה של האו"ם בשנת 1948 הייתה נכונה ומוצדקת, וכי הבעיה התחילה רק בכיבוש אחרי מלחמת 1967. הם מציינים כי חלה התקדמות גם בעולם הערבי ויש בו היום נכונות להכיר בישראל כמדינה יהודית בגבולות 1967. לפי ניתוח זה, ישראל יכולה להיות מדינה יהודית וגם רודפת שלום. למעשה, היא תישאר יהודית רק אם תרדוף שלום ותסכים לפתרון הסכסוך, תוך התייצבות בגבולות מוכרים ובני הגנה שבתוכם יש רוב יהודי יציב.

חלקם של מתנגדי פתרון שתי המדינות (העומד ביסוד החיבור הזה) סבורים כי הוא לא מעשי שכן שילוב של תהליכים דמוגרפיים ושל חוסר הנכונות של הערבים לקבל מדינה יהודית

<sup>209</sup> יהיו ודאי כאלה שיסברו כי טיעון זה לוקה בהנחת המבוקש ובסירוב לראות את הדברים נכונה מנקודת המבט של הערבים. אלא שההתנגדות הנחרצת של הרוב הגדול של הערבים בישראל להמיר את אזרחותם הישראלית באזרחות פלסטינית, במסגרת הסדר של הזנת הגבול בין המדינות, כך שבתיהם יהיו במדינה הפלסטינית, מראה כי אף הם מחשיבים את היתרונות שנותנים להם החיים דווקא במדינת ישראל. לתיאור עמדותיהם ראו אריאלי ואח', **עיון ואיוולת**, (2006). תמיכה לרעיון זה ניתן למצוא גם באמנת החמאס הקובעת כי שלום ויציבות ישררו בפלסטין רק תחת שלטון האסלאם, וכי זו עמדה הומניסטית.

יחתרו תחתיו, וחלקם סבורים כי הוא לא מוצדק. יש ביניהם חוסר סימטריה לטובת אלה הסבורים שאין תוחלת לישראל כמדינה יהודית. שכן מדינה יהודית גדולה בין הים לנהר ודאי תהיה מוקד להתנגדות בינלאומית עזה ולאלימות בלתי פוסקת. התחזית אינה ברורה לגבי מדינה יהודית קטנה יותר, בגבולות שבהם יש בינתיים ליהודים רוב יציב.

דווקא משום כך, חסידי הגדרה עצמית גם ליהודים צריכים להרחיק חשוב גם אל מעבר לחזון שתי המדינות בגבולות הנוכחיים. בטווח הקצר והבינוני אכן נראה כי פתרון שתי המדינות פחות או יותר בגבולות 1967 הוא זה שיעניק לשני העמים חירות, עצמאות וכבוד. אולם חוסר היציבות הטבוע בעובדה שהיהודים הם מיעוט קטן באזור שיש בו רוב ערבי ומוסלמי גדול חייב להביא לחשיבה יצירתית הן לגבי המבנה הפוליטי בתוך מדינת ישראל והן לגבי האפשרות להרחיב את החשיבה על הסוגיות האלה לרמה האזורית והעל-מדינתית.

מטרתו העיקרית של חיבור זה היא לעורר ולקדם מחשבה יצירתית מסוג זה. כמה רעיונות הועלו במהלך החיבור. כאן אומר רק כי, פרדוקסלית, ייתכן שחשיבה ארוכת טווח מסוג זה מחייבת דווקא היערכות שתפריד בין היבטים מסוימים של מדינת ישראל בגבולותיה ובמבנה הנוכחיים לבין מוסדות ומוקדי קבלת החלטות הנוגעות לעם היהודי כולו ולא־ינטרסים הקיומיים שלו, כולל האינטרס ביכולת של הגדרה עצמית מדינתית או אוטונומית חזקה בחלק מארץ ישראל. למדינת ישראל מחויבות הן כלפי כל אזרחיה והן כלפי ההגדרה העצמית היהודית. אולם בצידה חשוב שיהיו מוסדות – כפי שהיו לפני הקמת המדינה – שהאינטרס שלהם הוא הקיום של העם היהודי, בארץ ובעולם. לכן חיוני שהמוסדות הלאומיים – הסוכנות והקרן הקיימת – ישובו להיות מוסדות העוסקים בעניינים לאומיים יהודיים ולא מוסדות בעלי מעמד רשמי במדינת ישראל, הנתמכים על ידי פיזית וכספית.<sup>210</sup> "הפרטה" זו של המוסדות הלאומיים קריטית הן כדי לצמצם את ההקשרים שבהם מדינת ישראל מעדיפה עניינים יהודיים על פני עניינים אזרחיים, והן על מנת לאפשר לעם היהודי לרענן ולהפוך אפקטיביים את המוסדות שבדרך הטבע אין להם מחויבות אזרחית שוויונית לכלל אזרחי המדינה. המצב הקיים מעלה טענות מוצדקות כי מוסדות רשמיים של המדינה מנהלים מדיניות מפלה לטובת עניינים יהודיים בלבד. אבל הוא גם מחליש את היכולת של העם היהודי לקדם את העניינים הלגיטימיים הנוגעים לקיומו בארץ ובעולם בלי להגביל את עצמו תדיר בבחינת ההשלכות של מדיניותו על אזרחי מדינת ישראל שאינם יהודים.

המבנה החוקתי ובעיקר המבנה המרחבי-קרקעי צריכים לקחת בחשבון הן את הצרכים של פרטים ושל קהילות והן את הצורך החיוני של הקולקטיב היהודי שיהיה מרחב גיאוגרפי רציף, שבו יהיה לו רוב יהודי מוצק ויציב לאורך זמן. לגיטימי לפעול כך שהשלמות הטריטוריאלית של המדינה לא תיפגע. אבל צריך להיערך גם למצב שבו צריך יהיה להעדיף לכידות לאומית על שלמות טריטוריאלית גם בתוך גבולות המדינה הנוכחיים. שוב, הדבר אינו מחייב בהכרח פירוק המסגרת המדינית. אולם הוא מחייב היערכות כזאת שתאפשר ליצור אוטונומיות לכידות מבחינה מרחבית ולאומית, שתוכלנה לבנות את יחסיהן בצורה שתהיה מותאמת ליחסים מספריים ואחרים. ישראל כמדינה צריכה לעשות שימוש בכוחותיה על מנת לתכנן חלוקות מרחביות כאלה, שייטנו מענה הולם למכלול הצרכים האלה. דבר זה צריך לקבל ממדים מרחביים וחוקתיים-מנהליים כאחד.<sup>211</sup>

<sup>210</sup> במובן זה הדבר דומה לגבי היחסים בין דתות ומדינה. כפי שציין ישעיהו ליבוביץ, הפרדה מוסדית מסוימת בין דת ומדינה היא אינטרס של המדינה ושל הדת כאחד.

<sup>211</sup> הסוגייה של הרציפות הטריטוריאלית עולה עתה בהקשר יכולת הקיום של המדינה הפלסטינית במסגרת חזון שתי המדינות. אכן, המדינה הפלסטינית לא תוכל לשמש מוקד להגדרה עצמית פלסטינית ללא רציפות טריטוריאלית משמעותית. אלא שרציפות כזו אינה מחייבת שכל ההתיישבות היהודית תפורק ותווצו ממקומה. היא מחייבת רק כי היהודים יהיו לא רק מיעוט מספרי, אלא גם שלא ישלטו מרחבית על חלקים ניכרים במדינה הפלסטינית או על ציריה. יהיו כאלה שיטענו כי בתחומי ישראל עצמה אין לנושא זה כל חשיבות. אני חולקת עליהם גם בתנאים הקיימים היום. לדיון ראו מאמרי "ציונות בישראל: בעקבות הלכת קעדאן" (תשס"א). אבל ניתוח ארוך טווח של הגדרה עצמית יהודית באזור צריך לקחת בחשבון כי גם בתוך ישראל יש איים של שליטה מרחבית של יהודים וערבים. ישראל צריכה לטפל לא רק במספרים המוחלטים של אוכלוסיות בתוכה, אלא גם בהתפרסות המרחבית שלהם. חשוב לוודא כי לא יהיו יותר מדי שטחים בתוך מדינת ישראל שבהם ההתפרסות בין יהודים וערבים תמנע אוטונומיה קהילתית אפקטיבית בהם. מציאות זו מתקיימת בינתיים בשל צירוף של נתונים

למרות הבולטות והמרכזיות הגדולה של המתחים בין יהודים לערבים בכל ניסיון להבנות את המציאות במדינת ישראל, חשוב גם להדגיש כי לא נכון שכל הבעיות בישראל נובעות מן המתח בין היהודיות לבין מרכיבים אחרים של מטרת העל. חלק לא קטן מהם קשור גם למתחים פנימיים בין מרכיבים אחרים – מכילים יותר – של מטרת העל של המדינה. לגבי מתחים אלה, הטיעון בעד קידום מרכיב אחד "על חשבון" מרכיב אחר הוא טיעון אימננטי לכל חברה אנושית. הוא אינו מיוחד לישראל. הוא אינו מעמיד אלה מול אלה יהודים וערבים, אלא קבוצות שונות של אזרחי מדינת ישראל, שההבדלים ביניהן אינם דווקא אלה של קבוצתם הלאומית או הדתית.<sup>212</sup> גם הוא צריך להיפתר בשתי הרמות: רמת הטיעון לגופו של עניין ורמת מנגנוני ההכרעה. מנגנון ההכרעה העיקרי הוא היחסים בין דמוקרטיה לבין זכויות האדם. אעבור עתה לנושא זה.

## 2. דמוקרטיה וזכויות אדם

לדין כאן שני חלקים. על הראשון רמזתי כבר למעלה בהחלטה לתת לדמוקרטיה מובן מצומצם יחסית, שאינו כולל כחלק ממנו את ההגנה על זכויות האדם. השני נוגע למאפיינים המיוחדים של שני אלה והאיזון ביניהם בישראל ובשיטת המשפט שלה. שני הדיונים יהיו רק על קצה המזלג. יש בישראל ובעולם בשנים האחרונות ספרות עשירה מאוד בכל הנושאים האלה, וכוונתי כאן אינה לחדש ולפתח אלא רק להעמיד דברים בהקשרם.

אין הבדל נורמטיבי בין אימוץ אפיון עשיר של דמוקרטיה, הכולל את זכויות האדם, לבין אפיון רזה של דמוקרטיה, יחד עם קבלה מפורשת של מחויבות לזכויות אדם. בשניהם המחויבות לשני היסודות מלאה. אלא שבשיטה הראשונה מתחים בין מרכיבי האידיאל הם פנימיים לדמוקרטיה. מי שאינו מסכים למסקנה מסוימת הנובעת מתפיסה מסוימת של זכויות האדם אינו רק 'אויב של זכויות האדם', אלא גם מישהו שהוא נגד דמוקרטיה. בשיטה השנייה, לעומת זה, מבחינים בין מחויבות לדמוקרטיה כשיטה של כללי משחק והזכויות הנלוות אליהם, ועורכים דיון נפרד בשאלה האם צריך להגביל את יכולתם של המוסדות המוסמכים בדמוקרטיה לקבל החלטות הנראות כפוגעות בזכויות האדם.

נדגים את ההבדל באחת מן השאלות השנויות ביותר במחלוקת בישראל (ובמדינות מפותחות אחרות) – הלגיטימיות של מדיניות הגירה דווקנית, המצמצמת מאוד את היכולת של זרים שאינם יהודים או בני משפחותיהם לקבל מעמד חוקי בישראל, עם הדגשה מיוחדת בשנים האחרונות על תושבי השטחים מכוח הוראת שעה. חיבור זה נכתב קודם שנפלה ההכרעה בבג"צ לגבי חוקתיותה של ההוראה, ואני לא אתייחס כאן לפרטיה, אולם הסוגייה העקרונית טובה להדגמת ההבדל בין שתי הגישות התיאורטיות.<sup>213</sup>

היסטוריים, העדפת אנשים לחיות בתוך קהילותיהם התרבותיות והלאומיות, והגבלות מדיניות. חשוב כי החלטות בנושאים אלה תהיינה מושכלות ולא תתבססנה רק על שיה של זכויות אדם פרטיות שכן זה מרכיב מרכזי של יחסי הקבוצות. בהקשר זה יש לקרוא את דבריהם של מנהיגי הציבור הערבי בזמן ההפגנות ביום האדמה 2006, כאשר נאמר בלוד שהמאבק נגד הריסות בתים שנבנו ללא רישיון הוא מאבק על "עצם הקיום הערבי" בישראל.

<sup>212</sup> מפת ההתפלגות של הצבעות בבחירות בישראל מצביעה היטב על הבולטות ועל המורכבות של התמונה. לא תמיד קל להתחקות אחרי דפוסי ההצבעה, אולם ניתן בכל זאת להכליל. מעט מאוד יהודים, אם בכלל, מצביעים בל"ד או רע"מ אבל יש מספר ניכר של יהודים המצביעים חד"ש, שיש בה מאבק פנימי לא פשוט בין יסודות לאומיים ומעמדיים. בקלפיות "יהודיות" או "מעורבות" לא היו קולות שהעניקו לחד"ש מנדט שלם. בקלפיות "ערביות" ניתנו קולות לא מעטים למפלגות ציוניות. אולם מועמדי מפלגת העבודה הערבים נבחרו בעיקר על ידי מצביעים יהודיים. כ-80% מהקולות הערבים (לא כולל הדרוזים) ניתנו למפלגות הערביות (כולל חד"ש), כ-9% למפלגת העבודה וכ-4.5% לקדימה. השאר התפזרו בין מר"צ, ש"ס ומפלגות אחרות.

<sup>213</sup> ראו: בג"ץ 7052/03 עדאלה ואח' נ' שר הפנים ואח'. כן ראו: דוידוב, יובל, סבן ורייכמן, "מדינה או משפחה?" חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס"ג-2003, הארת דין א (תשס"ד), 61. וכן רובינשטיין ואורגד, זכויות אדם, ביטחון המדינה ורוב יהודי: המקרה של הגירה לצורכי נישואין (תשס"ו).

תחילה הייתה ההגבלה המיוחדת לגבי תושבי השטחים מבוססת על החלטת ממשלה. מיד כאשר זו התקבלה עתרו נגדה ארגוני זכויות אדם ופרטים אחדים, שהחלטה פגעה בהם. הממשלה הרגישה כי ייתכן שהחלטתה לא תעמוד בביקורת בג"ץ ולכן חוקקה הסדר דומה בחוק של הכנסת. הדיון בחוק היה סוער והועלו כלפיו טענות קשות, אולם למרות זאת הוא זכה לתמיכה של רוב המשתתפים בהצבעה.

אין ספק כי חוק זה מגביל חמורות את היכולת של אזרחי ישראל החפצים להינשא לפלסטינים תושבי השטחים ולהקים משפחה בישראל, שהיא ביתם, עם בני הזוג שבחרו. החוק גם יוצר הבדל משמעותי בינם לבין אזרחי ישראל האחרים, שכן אזרחי ישראל החפץ להינשא לזר זכאי שכן זוגו ייקלט במסגרת "ההליך המדורג", ולאחר התקיימות תנאים מסוימים ומעבר זמן יוכל להתאזרח בישראל. לעומת זאת מי שחפץ להינשא לתושב השטחים אינו יכול ליהנות מאותו מסלול. בדרך הטבע, הפגיעה קשה יותר בערבים אזרחי ישראל שהם אלה שיש סיכוי גבוה שיירצו להינשא לתושבי השטחים. מכיוון שלפי הטענה החוק פוגע בזכויותיהם של אזרחי ישראל החפצים להינשא לזרים שהם פלסטינים, תושבי השטחים, הרי שלפי הגישה הרואה זכויות אדם כחלק מן הדמוקרטיה, החוק הזה הוא גם אנטי דמוקרטי.

לפי הגישה הצרה החוק הזה הוא ביטוי של מנגנון קבלת ההחלטות הדמוקרטי. אם אכן יש בו פגיעה בלתי מוצדקת בזכויות האדם (וזכויות אלה קיבלו מעמד על חוקי בחוקי היסוד של ישראל) ייתכן שלבית המשפט יש סמכות (ואף חובה) לפסול אותו. אולם שאלת זכויות האדם תיחתך אז עצמאית מן השאלה של הדמוקרטיה. הדמוקרטיה בישראל מקנה סמכות חקיקה לכנסת, וסמכות ביקורת שיפוטית מסוימת לבית המשפט גם על חקיקת הכנסת החורגת מזכויות האדם. הפעלת הביקורת השיפוטית במקרים מתאימים היא אמנם חלק מן הדמוקרטיה אולם אינה מתחייבת על פיה.

כך או כך, שיטת משפט ושיטה חוקתית צריכות להתמודד עם שאלת היחסים בין כללי המשחק וההכרעה הרגילים של הדמוקרטיה והמגבלות התוכניות על התוצאות של כללי משחק אלה שמטילות זכויות האדם. ההתמודדות צריכה להיות הן ברמה התיאורטית-מושגית והן ברמה המשפטית-חוקתית. את המורכבות של המתחים הפנימיים האלה ניתן לראות בדיונים המתמשכים בכל הארצות בנושא ההצדקה של הביקורת השיפוטית על חקיקה של המחוקק הראשי. אין בוויכוח הזה הכרעה. אמנם רוב השיטות בוחרות לא להשאיר את המחוקק הראשי ללא כל מגבלה משפטית<sup>214</sup>, אבל גם באלה שבהן יש ביקורת שיפוטית על חקיקה ראשית יש דיונים מתמשכים על היקפה הרצוי ועל זהות המוסד המפעיל את הביקורת הזאת, הרכבו, משך כהונתו ודרך מינוי אליו.<sup>215</sup>

בישראל ויכוח זה מעולם לא נדון בצורה מסודרת בכנסת ובציבור, ועדיין לא הוכרע. ראינו כי ההתפתחות של ההליך החוקתי לא הייתה שקופה ומסודרת וכי הדבר יצר בעיות של לגיטימציה לגבי החלטת בית המשפט העליון, כי חוקי היסוד של 1992 יצרו "מהפכה חוקתית" שהקנתה לבתי המשפט בכלל, ולבית המשפט העליון בהרכבו הנוכחי בפרט, סמכות לבטל חוקי כנסת הסותרים את חוקי היסוד.

<sup>214</sup> חריגים בולטים הן שווייץ, הולנד, ובמובן מסוים אוסטרליה וניו זילנד.

<sup>215</sup> ראייה לכך שהסוגייה לא הוכרעה נמצאת בעובדה שהיקף הכתיבה העולמית בסוגייה זו הוא עצום ומתמשך עד עצם היםים האלה. הוויכוח מתנהל ברמות שונות ויש לו הקשרים היסטוריים שונים, אולם עיקרו דומה: יש מתח מובנה בין הרצון להגביל את המחוקק הראשי לבין החשש כי הגבלה כזו תעביר את הכוח להכריע את ההכרעות היסודיות לידי מוסד לא נבחר שבידו מופקדת סמכות הפירוש והאכיפה של החוקה. לדיון בפרספקטיבה פילוסופית אירופית ראו Alexy, Balancing, Constitutional review and Representation, I\*CON 3 לדיון מודרני בנושא בארצות הברית ראו כתביו של מרק טושנט ובייחוד ב **Taking the Constitution** Tremblay, The Legitimacy of Judicial Review: The Limits of Dialogue between courts and legislatures I\*CON 3 לדיון מודרני בנושא בארצות הברית ראו כתביו של מרק טושנט ובייחוד ב **Taking the Constitution** Tremblay, The Legitimacy of Judicial Review: The Limits of Dialogue between courts and legislatures I\*CON 3 (1999). לגבי המצב בישראל ראו מרמור, "ביקורת שיפוטית בישראל", **משפט וממשל** 4 (1997).

חיוני כי שאלה זו אכן תידון ותוכרע על מנת לשקם את הלגיטימציה של בית המשפט ועל מנת לקבוע הסדר שברור כי החברה עומדת מאחוריו לגבי יחסי הכוחות בין המחוקק לבין בתי המשפט. נראה כי בישראל, המודלים המתאימים אינם מודלים של הכרעה שיפוטית "עצמאית" אלא מודלים של דיאלוג בין המחוקק לבין בית המשפט לגבי המתחייב מהוראות החוקה ומן ההגנה על זכויות האדם במדינה. החוקה תצטרך לתת את הדעת על הבניית הוראות חוקתיות שייתנו למודל זה את השיקוף הנכון ביותר.

ביסוד ההבניה הנכונה של היחס בין המנגנון הדמוקרטי של הכרעת רוב בבית המחוקקים לבין הביקורת השיפוטית מכוח החוקה או זכויות האדם עומדת התפיסה כי אין פה בפשטות מצב של מחוקק שיש לנהוג כלפיו בחשדנות ובית משפט השומר עליו, אלא של מחויבות משותפת של המחוקק, בית המשפט והחברה כולה להוראות העל של החוקה ושל זכויות האדם, כאשר הוראות אלה כוללות גם שיווי משקל עדין בין החלטות של הציבור ושל בית המשפט או אוכף החוקה. כוחו העדיף של בית המשפט נכון רק לגבי זכויות האדם במובן הרזה שלהן. לגבי עניינים עמומים יותר, יש לתת משקל ניכר גם לצורה שבה תופס המחוקק את האיזון הנכון בין זכויות וביניהן לבין אינטרסים אחרים. ראייה זו אמורה להשפיע הן על הצורה שבה מנהל המחוקק את הליך החקיקה, תוך תשומת לב להשלכות שלה על זכויות האדם, והן לצורה שבה בוחן בית המשפט את החוק.

מעבר לשאלת מפתח זו, בכל השיטות וגם בישראל יש צורך לבחון את ההתאמה של מנגנוני קבלת החלטות הדמוקרטיים עצמם לבעיות המיוחדות של החברה שעוסקים בה. כך לגבי שיטת הבחירות לכנסת, כך לגבי המבנה של הרשות המבצעת ושיטת הבחירות אליה, כך לגבי היחסים בין הרשות המחוקקת למבצעת, וכך לגבי היחסים בין מוקדי כוח ארציים ומוקדי כוח מקומיים.

ראינו בסקירה הראשונית כי יש בישראל קשיים לא פשוטים בכל הנושאים האלה. חשוב כי הם יהיו על סדר יומה של הכנסת ויהיו נושא לדיון ציבורי.<sup>216</sup>

טיפול שיטתי ומסודר בכל הנושאים האלה, למרות חשיבותו, חורג הרבה מעבר למאמר זה. למרות זאת ברצוני לציין נושא אחד, שלא קיבל עדיין את תשומת הלב שהוא ראוי לה, והוא השאלה אם מבנה החברה בישראל אינו מצדיק מחשבה יצירתית בכיוון פדרלי או מעין-פדרלי. ציינתי כבר כי מחשבה כזאת יכולה להיות נכונה גם לחשיבה ארוכת טווח על מסגרות מדיניות באזור כולו.

כיום הייצוג בישראל נעשה על בסיס בחירות כלליות, ארציות ויחסיות. יש לנו בית מחוקקים אחד, ובו יש ייצוג פחות או יותר מלא לקבוצות ולזרמים בחברה הישראלית. ייתכן כי ניתן לקבל מבנה הולם יותר לבעיות בארץ על ידי מבנה פדרלי או חצי פדרלי, שיבוסס על קנטונים. בשיטה כזו נאמץ פתרון של שני בתי מחוקקים, האחד על בסיס ארצי יחסי והשני על בסיס אזורי-תרבותי. צריך יהיה להבטיח כי המיעוט הערבי ימשיך לשמור על ייצוג של כחמישית בבית ה"מקומי" וכי ייצוגו בבית היחסי ישתנה לפי יחסי הכוחות בפועל.<sup>217</sup> פתרון מסוג זה עשוי לסייע בהשגת כמה מטרות שישראל מתקשה בהן היום. היא תעלה למרכז תשומת הלב את החשיבות של יסודות מרחביים במבנה של החברה הישראלית ומוסדותיה. היא תאפשר הגדלת האוטונומיה של קהילות מובחנות, בעיקר במישור יחסי יהודים-ערבים,

<sup>216</sup> מבחינה זו לא טוב עשה המכון לדמוקרטיה שהציע חוקה כוללת בלי לבחון לעומק את סדרי הממשל בישראל (פרט להכרעה שנעשתה בהצעה לגבי היחסים בין בית המשפט לבית הכנסת. לפי הצעה זו תהיה לבית המשפט שימשיך להיבחר כפי שהוא נבחר עתה סמכות של ביקורת שיפוטית על חוקי הכנסת בחריגים של "אי שפיטות חוקתית" בעניינים מסוימים של דת ומדינה והתאזרחות. הצעה זו אינה תואמת את הכיוון שהוצע כאן על ידינו של גישת דיאלוג בונה בין הרשויות מתוך שכל אחת מהן נראית מוסמכת לתת פירוש לאיזונים הראויים בין זכויות וביניהן לבין אינטרסים). לדיון כללי במתווה ראוי של חשיבה חוקתית בישראל ראו מסמך ההקדמה שלי לחומר שהונח על שולחנה של הכנסת ה-16 מטעם ועדת החוקה בראשותו של ח"כ מיכאל איתן.

<sup>217</sup> לניתוח של מבנים אחדותיים, פדרליים וקונפדרטיביים והעלאת רעיונות לגבי ישראל והסכסוך היהודי-ערבי ראו דינשטיין, (1992).

בלי לאיים על יחסי הרוב והמיעוט במדינה. והיא תאפשר מנגנון מורכב יותר של קבלת החלטות שמצד אחד ישקף את ההרכב המשתנה לפרקים של האוכלוסייה ומצד שני יקבע יחסים שנראים מרכזיים ליציבות במדינה, לרבות היכולת של ישראל לממש את הזכות של יהודים להגדרה עצמית. זה הוא שינוי מרחיק לכת במבנים החוקתיים של ישראל וראוי שהוא יעובד מתוך דיון פתוח בין נציגי הקבוצות המרכזיות באוכלוסייה. יש כמובן חשש כי דיון כזה לא יתאפשר בשל כך שקבוצות שונות תדחינה אותו על הסף. למרות חשש כזה, מי שמכיר בכך שהבעיות הן רציניות ואינן רק תולדה של גחמות או "גזענות" או "שנאה עצמית" צריך להעדיף התמודדות ישירה ודיון מושכל על השתקה העלולה להתפרץ בצורות אלימות ובלתי נשלטות.

### 3. שגשוג כלכלי ואתגרים נוספים

ואחרון חביב: מה הם היחסים בין יעד המודרניות, השגשוג והצדק החברתי לשאר המרכיבים של מטרת העל? דיברנו כבר על היחסים בין מטרה זו לבין היהודיות של המדינה. בגדול, ההבדל המרכזי בין ישראל לבין שכנותיה הוא היהודיות שלה. נראה אפוא כי היהודיות של המדינה, במובן של הדינמיות של התנועה הציונית ומפעל הקמת המדינה, והקשרים האמיצים של החברה והאוניברסיטאות בישראל עם חזית המדע והטכנולוגיה העולמיים, תורמת תרומה מכרעת לשגשוג של ישראל. היסטורית ורעיונית, גם הרעיונות של צדק חברתי היו מרכזיים בחזון של ישראל, היהדות, ומנהיגי התנועה הציונית. השאלה של היחס בין היהודיות של המדינה והמציאות הכלכלית חברתית כיום היא מורכבת יותר. רבים טוענים כי חלק מן האליטות של המדינה מתפקדות בעניין זה על פי מודלים נוא שמרניים טהורים.<sup>218</sup> טענה שכיחה יותר היא כי סדר היום המדיני-ביטחוני מאפשר לממשלות ישראל להתעלם מבעיות העומק של הכלכלה והחברה בישראל. בפסקה זו אבחן יחסי גומלין בין השגשוג והפיתוח לבין מרכיבים אחרים של מטרת העל.

נהוג לחשוב כי **שלום** יביא להעצמה גדולה של מגמות השגשוג בישראל. אין ספק כי היכולת להקטין משמעותית את תקציב הביטחון עשויה לשפר את יכולתה של ישראל להקדיש משאבים לצרכים אחרים. שלום גם עשוי להעלות בהרבה את התיירות ואת ההשקעות באזור. למרות זאת, נראה כי בעתיד הנראה לעין היעד המציאותי אינו שלום, אלא ניהול יציב יותר של הסכסוך. ישראל תצטרך עוד זמן רב לשמור על כוח הרתעה אפקטיבי על מנת שהמצב אכן יישאר יציב ושקט. מצד שני, הכורח הביטחוני אמנם מכביד מבחינת תקציב הביטחון אך יש לו גם תרומות משמעותיות לשגשוג ולפיתוח בישראל. מכל מקום, הנושא הזה נדון בהרחבה במקומות רבים, ואיני צריכה להוסיף.

דווקא הקישורים הפנימיים בתוך מרכיב השגשוג והצדק החברתי, והקשרים בין אלה לבין מרכיבים אחרים של מטרת העל, מתחילים לזכות רק עתה לתשומת הלב הנדרשת לניהול נכון של מדיניות. חשוב מאוד בנושאים אלה ללכת אל מעבר לאמיתות החבוטות משהו כי שלום מביא שגשוג, שקט מביא לצמיחה ולהשקעה וכי מצב של אלימות או מתח צבאי מוריד אותם.

יש ויכוח לא קטן בעולם לגבי היחסים בין דמוקרטיה לבין שגשוג כלכלי. יש הסבורים כי בעיקר בכללות מפגרות, תהליכים של תיעוש ושל מודרניזציה מחייבים שלטון מרכזי יעיל. נדמה לי שההיסטוריה מוכיחה דווקא את טענתם של אנשים כהאייק: בסופו של חשבון, דווקא דמוקרטיה וכלכלה של חופש ותחרות מביאה לצמיחה בריאה ויציבה יותר, כמו

<sup>218</sup> הדיון בסוגיות אלה עצום וחורג רבות ממאמר זה. לטענה כי גם היסטורית לא הייתה במנהיגות הישראלית מחויבות אמת לסוציאליזם וכי הגישה הייתה מבוססת על לאומיות, ראו ניתוחו של ז' שטרנהל. לדיון עדכני יותר ראו הקובץ **צדק חלוקתי בישראל** (2000) בעריכתו של מ' מאוטנר.

להתפתחות של המדע והטכנולוגיה, ההכרחיים לפריצות דרך מחשבתיות המקדמות את החברה האנושית. מכל מקום, הויכוח הזה אינו מתאים לישראל שיש לה נקודת התחלה דמוקרטית ובעלת רמת התפתחות מערבית.

ויכוח אחר הוא לגבי היחס בין דמוקרטיה לבין צדק חברתי. כאן התמונה פחות ברורה. משטרים אוטוקרטיים ידועים בנטייה שלא לדאוג לרווחת הציבור, אולם גם דמוקרטיות אינן מצטיינות תמיד במידה גדולה של צדק חברתי. שוב, הויכוח גדול וממושך. אבל עקרונית מקובלת עליו גישתם של אלה התומכים בשיטה לפיה חופש ופיתוח כלכלי-חברתי ומידה של צדק חברתי ורשת ביטחון הם אידיאלים הקשורים באלה.<sup>219</sup>

רמזתי למעלה כי יש מתח אפשרי בין פיתוח ושגשוג כלכלי לבין זכויות אדם, בעיקר **זכויות חברתיות וכלכליות**. הכוונה אינה למתח בין שגשוג כלכלי לבין צדק חברתי. גם מתח כזה יכול להיות קיים, אולם ניתוחים עדכניים מלמדים כי "קפיטליזם חזירי" ממש אינו מרשם טוב לשגשוג חברתי וכלכלי. ניתוחים כלכליים מכל קצוות הקשת הפוליטית מאוחדים בדעתם כי חברה אזרחית חזקה, היכולה לבסס שוק צרכני יציב ודפוסים חזקים של השקעה, הם מאפיין חשוב של חברות יציבות מבחינה חברתית וכלכלית. חינוך שיהפוך את בני החברה לאזרחים כלכליים-חברתיים חזקים הוא נכס ממדרגה ראשונה עבור החברה שבה מדובר. התוצאות של הגידול בממדי אי השוויון בישראל כבר אינן מצטמצמות לקיומה של שכבת חלשים עם תוחלת עוני עמוקה. הן פוגעות גם בחוסנו הכלכלי חברתי של מעמד הביניים.

לגופו של עניין, דיון במדיניות כלכלית צריך שיאזן בין מאפיינים של צמיחה ושגשוג והתפתחות מדעית ותעשייתית לבין שיקולים של החוסן האנושי של בני החברה ושל הלכידות והצדק החברתי בתוכה. צדק חברתי הוא לא רק עניין של מוסר אלא גם עניין של מדיניות פיתוח נכונה לאורך טווח. אני רוצה להדגיש כאן רק את הממד ה**מוסדי** של ההבחנה בין דיון ומחויבות לצדק חברתי לבין הכרה חוקתית בזכויות כלכליות חברתיות, בצורה הנותנת לבית המשפט לבטל את חוקי התקציב ולקבוע כי מדיניות מסוימת פוגעת "במידה העולה על הנדרש" בזכויות כאלה. אמת, ביקורת שיפוטית היא כלי שאנו נוהגים להשתמש בו כאשר איננו סומכים על הממשלה ואף על הכנסת בנושאים מרכזיים הנוגעים לזכויות אדם. אלא שדווקא לגבי מדיניות חברתית-כלכלית, אשר כפי שראינו מעוררת שאלות מורכבות מאוד של תכנון ארוך-טווח, פתרונות מקומיים בדמות פסילת חוקים אינם מתאימים. לא במקרה נושא זה הוא מרכזי בכל המדינות שיש בהן מגילת זכויות וביקורת שיפוטית, ולא במקרה סמכות של ביקורת שיפוטית בתחומים אלה שנויה במחלוקת עמוקה מאוד.

אחת ממטרות החיבור הזה היא להדגיש כי מדיניות נכונה בנושאים אלה אינה רק עניין של "יעילות שוק", אלא שהיא קריטית ליכולת של המשק הישראלי להמשיך לצמוח ולספק לתושבי הארץ הזאת את רמת החיים והרווחה שהם מצפים לה. מדיניות כזו אסור שתתרכז רק בבעיית אי השוויון והרווחה המיידית של אנשים, ובעיקר החלשים. יש כאן בעיות מבניות חשובות הדורשות התייחסות. כך, למשל, המגמות שניתחנו מצביעות על קשר הדוק בין המאפיינים המדאיגים בכלכלה הישראלית ובמערכת החינוך שלה לבין הנטיות של חלקים בחברה הישראלית לא לרכוש השכלה המאפשרת "אזרחות חברתית-כלכלית". יש בחברות האלה מעין מעגל שוטה בין משפחות גדולות, שבהן האם (או גם האב) אינם משתתפים בשוק העבודה, לבין צעירים שאף הם מתקשים לרכוש חינוך וכישורים שיאפשרו להם להשתלב במשק ולפרנס בכבוד את משפחתם הם. מאפיינים אלה מצדיקים בחינה מחודשת של דרכים שבהן ניתן להשפיע על הרכב האוכלוסייה בישראל ועל טיב החינוך שמקבלים תושביה. שני המשתנים האלה קשורים באלה. אוכלוסייה שתוכל להשתלב בקלות במערכות החינוך והתעסוקה בישראל אינה מהווה אתגר מבחינת מרכיב השגשוג והקדמה

<sup>219</sup> ניסוח חזק של עמדה זו מחוגים לא שמרניים הוא ספרו של סן על פיתוח וחירות, הבוחן התפתחויות כלכליות וחברתיות בארצות רבות לאורך זמן ומגיע למסקנה כי דמוקרטיה וחירות הן המאפיינים החשובים של פיתוח ושל מניעת קטסטרופות אנושיות כגון רעב או מגיפות. Sen (1999) **Development as Freedom**.



של החברה בישראל. אוכלוסייה שיש לה מאפיינים שיכבידו עליה לעשות זאת עלולה להכביד על היכולת של ישראל להתקדם או לשמור על הישגים לרווחת כל תושביה.

אנחנו חוזרים אפוא לשאלות של דמוגרפיה, שעסקנו בהן בהרחבה בפרק על היהודיות של המדינה. אלא שבהקשר הזה האתגר אינו מוצב על ידי אוכלוסיות לא יהודיות אלא על ידי אוכלוסיות שמתקשות להשתלב במערכות החינוך והתעסוקה של מדינה מפותחת. קבוצות אלה, כידוע, קיימות הן בקרב יהודים והן בקרב לא יהודים. ושכבות בעלות השכלה וכוח תחרותי טוב מאוד קיימות אף הן בשתי הקבוצות. אוכלוסיות היעד כאן "חותכות" את הקבוצות הלאומיות-דתיות.

כאמור, כאן יש מתח חשוב, בשתי הקהילות הרלוונטיות העיקריות – יהודים חרדים וערבים מוסלמים-מסורתיים – בין זכותן לשימור תרבותן לבין הרצון של המדינה לעודד אזרחים היכולים להשתלב במשק, לפרנס את עצמם ואת משפחתם מפרי עמלם ולתרום לצמיחה. המתח נוגע הן לתכני החינוך שניתן בקהילות השונות, הן לנורמות התרבותיות לגבי השכלה, תעסוקה ומעמד הנשים, והן למבנה מדיניות הרווחה. הוויכוח התעורר בישראל הן באשר לדרישת לימודי הליבה והן בנוגע לקצבאות הילדים שעודדו משפחות גדולות. ישראל הולכת מרחק רב – ויש האומרים רב מדי – לכיוון קהילות מובחנות בכל הנוגע לאפשרות לקיים מוסדות חינוך נפרדים וכך לשמור על ייחודן. ואכן, בשתי הקבוצות נטען כי חיובן ללמד תכנים בניגוד לרצונן הוא פגיעה בזכויותיהן. המתח בין החינוך הנפרד ושאלת השגשוג הכלכלי-חברתי ברור לגבי המגזר החרדי יהודי, שבו יש התנגדות ללימודי ליבה, אזרחות ולימודי "חול", הנדרשים לצורך רכישת האזרחות החברתית-כלכלית. אין התנגדות דומה בחינוך הערבי, אולם רמת הלימודים בו בנושאים של מדע ושפות נמוכה יחסית. מטעם שתי הקבוצות נטען כי ההקטנה הדרמטית בקצבאות הילדים מהווה פגיעה ברווחתם של הילדים. עדיין מוקדם לומר עד כמה משפיע הקיצוץ בקצבאות על גודל המשפחה בשתי הקבוצות האלה, אבל לפחות במשפחות מוסלמיות ניכרת כבר ירידה בשיעורי הפריור לאישה. ירידה כזו, אם תימשך, עשויה להרים תרומה משמעותית ליכולתם של צעירים מוסלמים לרכוש חינוך איכותי ולהשתלב בצורה טובה במשק הישראלי התחרותי. דבר זה ישפר הן את ההשתלבות של המגזר ואת ממדי חלוקת העושר בחברה והן את יכולתה של המדינה כולה לממש את מטרותיה להבטיח לכל תושביה רמת חיים נאותה ושגשוג כלכלי.

העובדה כי מדיניות זו ננקטה באופן שוויוני לחלוטין על פני כל המגזרים מוכיחה כי טעם מרכזי לה אינו קשור לרצון לצמצם את שחיקת הרוב היהודי. העניין הוא הקשר בין גודל המשפחה ומעמד האישה בתת-חברות בישראל לבין יכולת ההשתלבות של הקבוצה בחיי החברה והמשק, שהם נתונים מרכזיים ביכולתה של המדינה לממש את יעד השגשוג הכלכלי שלה ולהבטיח כי פירות השגשוג יתחלקו בצורה טובה בין כל השכבות והמגזרים.<sup>220</sup>

מובן כי במגמות גוברות של מודרניזציה במגזרים הרלוונטיים לא די. חשוב להבטיח לקבוצות אלה לשמר מידה מתאימה של יכולת לא להיטמע למרות המודרניזציה. חשוב גם לעשות השקעות נדרשות ותכנון ארוך טווח על מנת לשפר את הישגי מערכות החינוך וההכשרה המקצועית בכל המגזרים, תוך הדגשה על הצרכים באותם מגזרים שבעבר לא נהנו מהשקעה מספקת בכיתות ובציוד. דבר זה רק מחזק את הקביעה שבמרכז חיבור זה – סוגיות היסוד של העוצמה והחוסן של החברה הישראלית מורכבות, ודורשות היערכות מבנית ומערכתית ארוכת טווח. באף אחד מנושאי המפתח של המדינה אי אפשר להתייחס רק

<sup>220</sup> שמירה על התאמה בין המדיניות ובין מאפיינים תרבותיים וחברתיים-כלכליים ולא של השתייכות לאומנית או דתית היא קריטית לצורך האמינות של המדיניות ועמידתה בתנאים של זכויות האדם. ואכן יש הטוענים כי במשא ומתן בעקבות בחירות 2006 נעשה שוב ניסיון לייחד תמיכה כלכלית למשפחות יהודיות-חרדיות שלא תינתן למשפחות ערביות. מדיניות כזו לא תצלח.

לאחד ממרכיבי מטרת-העל של המדינה. המכלול המורכב הוא זה שצריך להנחות את המדיניות ארוכת הטווח בכל הסוגיות.<sup>221</sup>

ניתן לומר כי עצם הרצון להפוך חברות מסורתיות, שיש בהן דגש על משפחות גדולות, לחברות מודרניות שחבריהן מסוגלים להשתלב בתנאי שוק תחרותי, אינו מתיישב עם האופי התרבותי המיוחד שלהן. זהו קושי אמיתי. ראוי שהחברה תכבד העדפות של משפחות או קהילות לשמר אורחות חיים מסורתיים (בתנאי שיש לחברי הקבוצה הרוצים בכך יכולת יציאה אפקטיבית מן הקהילה). אולם כבוד למסורת אינו מחייב את המדינה לסבסד דפוס התנהגות אשר מכבידים על יכולתה להשיג את מטרתיה או אף להיות ניטרלית לגביהן. יצוין כי בכל הדתות יש אנשים המשלבים דתיות מלאה עם הצטיינות אקדמית, מדינית או כלכלית. עולה מכך שאין ניגוד הכרחי בין דת ומסורת לבין מודרניות. מותר למדינה לעודד את קהילותיה למצוא דרכים שתשלבנה מסורת ומודרניות כך שהדבר יקל על יכולתה של המדינה לממש את יעדיה.

כאמור, תפיסה רחבה של **זכויות חברתיות וכלכליות** הנאכפות על ידי בית המשפט עלולה לגרום להגבלת היכולת של המדינה לנהל מדיניות כלכלית וחברתית אפקטיבית. בינתיים לא נראה כי תופעה זו קיימת בישראל באופן משמעותי, אך מסתמן פוטנציאל כזה בתחומים כגון סל הבריאות. יש לציין גם כי הלחץ על בית המשפט לעמוד בפרץ מתחזק ככל שישנה תחושה רחבה כי המדיניות של המוסדות הפוליטיים אינה מספקת. מדיניות מאוזנת יותר, המשדרת איזון נכון בין צרכי המשק, צמיחה וייעול, ובין רשת ביטחון, סולידריות וצדק חברתי, עשויה לסייע גם בהחלשת הציפייה כי בית המשפט יהיה זה שיגן על פרטים מפני פגיעה חמורה מדי ביכולת הקיום הכלכלית שלהם.

ולבסוף, ציינתי כבר את הקשר ההדוק בין שגשוג כלכלי ורמות גבוהות ורחבות של השכלה לבין **דמוקרטיה** יציבה. מבנים דמוקרטיים פתוחים, כלכלה יציבה ובעלת חוסן פנימי, ומערכות טובות ורחבות של השכלה מחזקים אלה את אלה. הם גם מחזקים את הכוחות הרוצים בפתרון של שלום ומוכנים לשלם את מחירו.

ניתן לסכם ולומר כי אין בין המרכיבים האלה – הגדרה עצמית יהודית, דמוקרטיה, זכויות אדם, חתירה לשלום, ושגשוג כלכלי וחברתי עם צדק חברתי – מתחים אימננטיים ההופכים את זה בלתי אפשרי או בלתי סביר שישראל תאמץ לעצמה במידה גדולה של מחויבות את מטרת העל על כל מרכיביה. להפך. אימוץ מכלול המרכיבים עשוי לשפר את היכולת של ישראל לנסח מטרות ולגייס את התמיכה הנדרשת על מנת לקדם אותן בצורה מושכלת. מבחנה של טענה זו הוא כמובן בפרטים, בהצעות מדיניות, ובגיבוש הצעות שתכלולנה הן יעדי ביניים, הן אסטרטגיות פעולה והן דרכים לגייס תמיכה בציבור כאשר היא נדרשת. מבחן של אלה יהיה בהצלחה לקבל תמיכה עבורן בקלפיות, ובהצלחה לממש אותן במציאות.

כל אלה הם כמובן הרבה מעבר למה שניתן לעשות בחיבור מעין זה. יחד עם זאת, פטור בלא כלום אי אפשר. אוסיף לכן הדגמה לגבי השלכות של הניתוח הזה לשדה המדיניות הן בנושאים מהותיים והן בעניין כללי המשחק.

<sup>221</sup> חשוב גם להדגיש כי בעניין זה ישראל כלל אינה ייחודית. הלימה עמוקה בין קבוצות שונות ברמת הנגישות להשכלה וברמת המוביליות החברתית יוצרת הן בעיות של חלוקה ושל שוויון והן בעיות של חוסן חברתי-כלכלי וצמיחה בחברות מערביות רבות. בעיות כאלה מכבידות על השגת שוויון משמעותי בין לבנים, שחורים והיספנים בארצות הברית, בין שחורים ולבנים בדרום אפריקה, בין תושבי המקום ובין מהגרים מוסלמים בארצות מערביות רבות, ובין כלל האוכלוסייה וקהילות ילידיות באוסטרליה ובניו זילנד.

## ה. הדגמת השלכות של מטרת העל על מכלול מרכיבי בנושאי מדיניות: מדיניות הגירה

בפרק מסכם זה אדגים, על קצת המזלג ובצורה סכמטית, איך ערנות למכלול מרכיבי מטרת העל של ישראל עשויה לשפר את יכולתה של המדינה להתמודד עם בעיות מרכזיות. כדי לא להפוך את החיבור הזה לספר עב כרס, אסתפק בדוגמה חשובה אחת מתחום מדיניות ההגירה לישראל. סוגייה זו טעונה מאוד ונמצאת בלב הדיון הציבורי בישראל כמו גם במדינות מפותחות אחרות. היה זה מפתיע לגלות בתחילת שנות האלפיים כי אין למדינת ישראל מדיניות הגירה עקבית ומושכלת, וכי גישתה לסוגיות אלה בנויה על אלתורים. שורה של התפתחויות, לרבות הצורך להגן בבג"ץ על הוראת השעה בעניין הקניית מעמד איחוד משפחות בין ישראלים לפלסטינים תושבי השטחים גם כאשר הם נשואים לאזרחים ישראלים, גרם להקמת ועדה מיוחדת לנושא זה בראשות פרופסור אמנון רובינשטיין. המלצות ביניים הוגשו בינואר 2006 וסביר להניח כי יהיה טיפול בנושא זה באמצעות חקיקה בחודשים הראשונים של הכנסת ה-17.<sup>222</sup>

אחד מסימני ההצלחה של ישראל הוא העובדה כי היא נמנית עם המדינות שהן יעדי הגירה מועדפים על מהגרים. בכך היא אינה שונה ממדינות אחרות בעולם המפותח. ואכן, כל המדינות המפותחות מתאימות את מדיניות ההגירה שלהן למציאות החדשה, כל מדינה על פי תנאיה המיוחדים. מדיניות הגירה נוקשה היא תמיד קשה מאוד עבור אלה המבקשים לשפר את חייהם באמצעות כניסה למדינה שמבטיחה להם סיכויי חיים טובים יותר, ובעיקר עבור אלה שכבר נכנסו והשתלבו ואינם זוכים למעמד חוקי במדינה שהם חיים בה.

מצד שני, מדינות רבות בעולם המפותח נזקקות לעובדים שיבצעו עבודות שתושבי המקום ה"רגילים" אינם מוכנים לעשותן. במדינות מסוימות באירופה הבעיה מחריפה בשל הזדקנות האוכלוסייה והעלייה בתוחלת החיים. נוצר מצב שבו האוכלוסייה העובדת מבני המקום אינה גדולה מספיק על מנת לייצר די על מנת לתמוך בהוצאות המדינה ולהבטיח רמת חיים מתקבלת על הדעת לאלה שכבר פרשו. במדינות אחרות נוצרו כיסים של קהילות מהגרים במדינות המפותחות ממושבות לשעבר של המדינה הקולטת.

האתגרים שמציבה הגירה כזו מורכבים, וההתמודדות אתם הדרגתית. כיום הבעיה אינה רק של טיפול פרטני באנשים, אלא בעיה של תהליכים בעלי משמעות דמוגרפית רצינית. ככל שאוכלוסיית המקום המקורית קטנה יותר, כך המדינה פגיעה יותר לשינויים דמוגרפיים, תרבותיים, חברתיים ומדיניים הנגרמים על ידי ההגירה, בייחוד כאשר זו מואצת מאוד על ידי גלובליזציה.

קהילות מהגרים קיימות היום במדינות רבות. בחלק מהן, קהילות אלה אינן נטמעות אלא שומרות על לכידות חברתית או דתית. במקרים לא מעטים, קהילות אלה מקיימות מרקם חיים קהילתי, הכולל חוסר טמיעה במובן של שפה, תרבות, דת או אורחות חיים. לפחות בחלק ממדינות אירופה, הגישה ההתחלתית הייתה רב תרבותית – המדינה עודדה קהילות מהגרים לשמור על ייחודן וזהותן.

אלא שכיום ישנה תחושה בחלק ממדינות אירופה (הולנד היא דוגמה מצוינת) כי הגישה הרב תרבותית, לא זו בלבד שאינה מועילה, אלא היא אף מסוכנת ליכולת של המדינה לקדם בצורה טובה את יעדיה ולקלוט בצורה בריאה את המהגרים אליה. במרכזים עירוניים רבים

<sup>222</sup> לדיון מקיף ומעמיק בכמה מסוגיות היסוד ראו מאמרם של רובינשטיין ואורגד: זכויות אדם, ביטחון המדינה ורוח יהודי: המקרה של הגירה לצורכי נישואין (2006). שר המשפטים הנכנס חיים רמון אכן הצהיר על כוונתו להגיש לכנסת חוק הגירה בחודשים הקרובים שכן הוראת השעה הוארכה עד סוף 2006 וקשה להניח כי ניתן יהיה להאריכה אל מעבר לכך. יש להזכיר כי לאור תוצאת פסק הדין רמון הכריז כי ישקול לחוקק את חוק ההגירה כחוק יסוד, על מנת לצמצם את האפשרות שביטול המשפט יבטל אותו במסגרת ביקורת שיפוטית.

בהולנד מגיע שיעור המוסלמים בבתי הספר ליותר ממחצית. היכולת לשמר את התרבות הנפרדת גרמה לכך שהמהגרים לא השתלבו בחברה ההולנדית והם מנוכרים לערכיה ולהיסטוריה שלה. קבוצות המהגרים נוטות לחיות במבני משפחה וקהילה מסורתיים, ולא לרכוש את סוג החינוך שיאפשר להם השתלבות טובה בחברה מערבית מודרנית. קהילות המהגרים יוצרות לכן איים של עוני ושל הסתגרות. אלה מצידם יוצרים מתחים ועוינות עם הסביבה ההולנדית.

האיום הוא מורכב. באזורים מסוימים של הולנד, קבוצות של מהגרים מוסלמים הם כבר רוב באוכלוסייה, לפחות בגילים הצעירים. קבוצות אלה נוטות לחיות חיים שמרניים ולהיות עובדים לא מיומנים עם דפוסים של השתתפות נמוכה במשק. מעגל העוני, יחד עם הניתוק מהחברה שבה הם חיו, יוצר אצל חלק מצעירי הקהילות האלה תחושה של ניתוק, כעס ותסכול, המתפרצים לעתים באלימות. הרוב ההולנדי מסתכל בחשש גובר על העובדה שחלקים ניכרים מתושבי הולנד ואף אזרחיה אינם שותפים לתרבות ההולנדית או לערכיה או לדפוסיה השתלבות החברתית כלכלית שלה. הרצח של תיאון גוך בשל סרט שביקר מאפיינים מסוימים בחברה המוסלמית, ועוצמת התגובה המוסלמית לפרסום הקריקטורות של מוחמד בראשית 2006 הם ראיות לחומרת הבעיה. גם האלימות בלונדון בקיץ 2005 והמהומות בפאריס ובצרפת בסתיו 2005 הן דוגמאות להשפעות המורכבות של מדיניות הגירה על החברה במדינות היעד.

ואכן, בכל מדינות אירופה וגם בארצות הברית ובאוסטרליה יש דיונים מתמשכים בסוגיות של הגירה, וכמה מדינות כגון הולנד ודנמרק עשו שינויים מרחיקי לכת בחוקי ההגירה שלהן על מנת לצמצם את החשש להגירה משמעותית של אנשים שלא ישתלבו היטב במרקם החיים של המדינה וביכולתה להתקיים כחברה מפותחת, מודרנית, משגשגת ושומרת על צביונה התרבותי המקורי. בעוד שבעבר ניתן היה להסתפק במדיניות הגירה לגבי זרים המבקשים להתאזרח, העובדה שבמדינות האלה כבר יש קהילות גדולות של מהגרים, המושכות מהגרים נוספים, מביאה לבחינה מחדש גם של המדיניות לגבי זכותו של אזרח או תושב במדינה להקנות מעמד לזרים שהוא בוחר ליצור אתם קשר נישואין. בעוד שבעבר הסתפקו בבדיקת כנות הקשר ורצינותו – יש מדינות המטילות עתה הגבלות נוספות על מנת להבטיח השתלבות כלכלית ותרבותית טובה של המהגר המתאזרח מכוח קשר עם אזרח או תושב. אלה הן מגמות חדשות, הנבחנות גם בארצות שבהן הן מתפתחות. אולם הגישה הכללית היא שכל עוד אין במדיניות הגירה הפליה או שרירות – מותר למדינה להנהיג מדיניות הגירה התואמת את צרכיה. כך, למשל, ישנה התנגדות בחלק מקהיליית זכויות האדם למדיניות ההגירה של דנמרק המכבידה מאוד על היכולת של אזרח דנמרק לאזרח בה זר שקשריו עם התרבות הדנית חלשים, אולם מדיניות זו עומדת בינתיים במבחנים בינלאומיים.

לישראל כמה מאפיינים ייחודיים בתחום זה:

1. ישראל עצמה היא מדינת מהגרים – אף אם רוב המהגרים אליה מאז הקמתה הם יהודים ובני משפחותיהם העולים מכוח חוק השבות. לגבי מהגרים אלה יש מידה רבה של הטמעה בתוך החברה היהודית-עברית המפותחת בישראל.
2. ישראל הוקמה כתוצאה ממלחמה שכתוצאה ממנה נעקרו משטחה כ-700 אלף מתושבי המקום. חלק ניכר מהם יושבים עדיין באזור ויש להם קשרים משפחתיים, נפשיים ורגשיים עם הארץ ועם תושביה הערבים. המיעוט הערבי בישראל אינו נטמע והוא בעל תודעת זהות ייחודית מפותחת. אותה מלחמה והתפתחויות אחרות גרמו לכך שמאמצות מוסלמיות נעקרו כ-750 אלף יהודים, שחלק ניכר מהם השתקע בישראל.
3. ישראל מקיימת מדיניות הגירה, שעל פיה ליהודים ולבני משפחתם יש זכות לעלות אליה ולקבל אזרחות מיידית ואוטומטית. מדיניות זו מעוררת כעס והתנגדות אצל

- המיעוט הערבי. מאז תחילת שנות התשעים של המאה העשרים, חלק ניכר מן העולים במסגרת זו אינם יהודים.
4. חוק האזרחות מעניק למדינה שיקול דעת מלא לגבי כניסה אליה והתאזרחות בה (סעיף 5 לחוק). סעיף 7 לחוק קובע הקלות בהתאזרחות לבני משפחה. בפועל, ישראל קיימה תמיד מדיניות הגירה מבוקרת לגבי מי שלא היה זכאי עלייה על פי חוק השבות. ישראל מעניקה אזרחות מלידה על פי עקרון משולב של "דם" ו"מקום" אך אינה מעניקה אזרחות או זכות לבחור אזרחות לכל מי שנולד בה. כללית, אזרח מלידה הוא בן לאזרח ישראל שנולד בישראל. מי שנולד בישראל וחי בה אך אינו בן לאזרח ישראל עלול למצוא את עצמו מגורש מן המדינה.
  5. בעבר אפשרה ישראל ליהודים החיים בה לאזרח בני זוג זרים על פי חוק השבות. מצב זה יצר הפליה בין אזרחי ישראל יהודים ללא יהודים, בעניין יכולתם להעניק מעמד בישראל לבני זוג זרים. כיום אין הפליה כזו וכל אזרח או תושב ישראלי המעוניין להעניק מעמד לבן זוג זר צריך לעבור "תהליך מדורג". תהליך זה בודק את הכנות של הקשר ויציבותו ומאפיינים אישיים של המבקש לקבל מעמד, אולם הוא אינו כולל בחינה תרבותית או השכלתית או אפשרות לשילוב כלכלי בישראל.
  6. ישראל הסתמכה בשנים הראשונות לקיומה על שילוב כוח העבודה היהודי וכוח העבודה הערבי בישראל, ומאז 1967 על כוח העבודה הפלסטיני. לא היה לה צורך גדול ביבוא עובדים זרים, והנוכחות שלהם בארץ הייתה נמוכה יחסית. מאז סוף שנות השמונים ישנה נוכחות גדולה בישראל של עובדים זרים, חוקיים ולא חוקיים, וחלקם משתלבים ומבקשים להשתקע בישראל.
  7. מאז 1967 ישנה תופעה של הגירה של פלסטינים לתוך מדינת ישראל. מאז הסכמי אוסלו הגירה זו קיבלה תאוצה גדולה במסגרת מדיניות של איחוד משפחות.
  8. ראינו בפרקים למעלה דיון בשיעורי הגידול השונים של מוסלמים ויהודים בישראל, הגורמים שחיקה הדרגתית בחלקם של יהודים ולא מוסלמים אחרים באוכלוסיית המדינה. קיים מתאם גבוה יחסית בין מוסלמים ובין חרדים לבין קבוצות שיש בהן אחוזי אבטלה ועוני גבוהים במיוחד, בין השאר בשל משפחות גדולות, חוסר השכלה רלוונטית לשילוב כלכלי חברתי, והשתתפות נמוכה בכוח העבודה. בחלקים מן הציבור הערבי יש עמדה השוללת את הלגיטימיות של ישראל כמדינה שבה ממש העם היהודי הגדרה עצמית.
  9. ישראל, כמו מדינות אחרות, בוחנת עתה פתרונות לעובדים זרים החיים כאן שנים ארוכות ואשר חיובם וחיוב ילדיהם לעזוב את הארץ יגרום להם לקושי תרבותי ניכר.
  10. הסכסוך בין ישראל למדינות ערב, ובעיקר עם הפלסטינים, לא יושב. מאז שנת 2000 הוא לבש צורה אלימה, לרבות פיגועי טרור נגד אוכלוסייה אזרחית בישראל ובשטחים.

על רקע זה, מה צריכה להיות מדיניות ההגירה של ישראל?

### 1. חוק השבות.

מוצדק בדרך כלל על ידי תומכיו כביטוי מרכזי של העובדה כי ישראל היא מדינת הלאום של העם היהודי: בניגוד למצב שבו פליטים יהודיים לא מצאו מנוח לכף רגלם ובמקרים מסוימים אף נשלחו חזרה להיות מושמדים – ישראל מעניקה לכל יהודי (ומאז 1970 – גם לבן משפחה של יהודי) החפץ בכך לקבל מיידית ואוטומטית אזרחות ישראלית. אין בחוק השבות מגבלות של גיל, או של יכולת השתלבות בתרבות, בחברה או במשק הישראליים. ואכן, במסגרת גלי ההגירה יש לעתים תופעה של ישראל מגיעים זקנים וחולים, בעוד צעירים ובריאים יותר מעדיפים לחפש את מזלם במקומות אחרים.

מי שמטיל ספק בהצדקה של הייחוד היהודי של המדינה חפץ בביטולו של חוק השבות. יש כאלה הסבורים כי החוק היה מוצדק לשעתו, לשנים הראשונות אחרי הקמת המדינה, וכי עתה אין לו כבר מקום. גם מי שסבור כי חוק השבות יכול להיות מוצדק יכול לסבור כי חלק מן המאפיינים שלו אינם מוצדקים. כך, למשל, לא ברור מדוע הזכות לעלות צריכה לכלול גם בני משפחה רחוקים של יהודי שאין להם עצמם כל זיקה ליהדות. אחרים מבקרים את העובדה כי הגדרת "יהודי" בחוק היא הלכתית ורואים בכך פגיעה בזכות אנשים להגדרה עצמית ובחופש מדת. ייתכן גם כי לא נכון להעניק לזכאי עלייה אזרחות מיידית ואוטומטית.<sup>223</sup>

שאלה שנדונה בשעתו, עולה מחדש לפרקים, ובדרך כלל מושתקת, היא האם לא נכון להוסיף לחוק השבות מבחנים של יכולת השתלבות תרבותית וכלכלית במדינה. חלק מנושא זה קשור לאפיון זכאי העלייה. הוא נוגע למי שהם זכאי עלייה על פי החוק אך אינם יכולים להשתלב היטב בתרבות המרכזית בישראל – זיקה לתרבות היהודית על מגוון צורותיה ולגורלו של העם היהודי, במדינה שהיא מודרנית ומפותחת. אבל גם מי שיכול להשתלב בצורות מסוימות של יהודיות עשוי להיות מי שיתקשה להשתלב בחברה הישראלית מבחינת המודרניות ורמת הפיתוח הכלכלי. יכול להיות שהגירה של קבוצות גדולות של אנשים, שעולמם התרבותי שונה מהותית מזה שאליו יצטרכו להסתגל הוא עניין שצריך להקדיש לו מחשבה גדולה יותר ממה שהיה נהוג לעשות עד עתה. הדבר הודגם בצורה דרמטית בקשיים שנלוו לקליטתם של עולי אתיופיה בישראל.

ייתכן כי ההיגיון העומד ביסוד המדינה היהודית הוא אכן כזה ששום מאפיין תרבותי או חברתי-כלכלי אינו צריך להתערב בקני המידה לזכאות עלייה והתאזרחות מכוח חוק השבות. אולם ההכרעה הזו צריכה להיות מושכלת. מול הרצון להשלים את קיבוץ הגלויות ולאפשר איחוד משפחות עומד גם האינטרס של המדינה לשמור על רמת הרווחה של כל תושביה, בלי הבדל גזע, לאום או דת. מדינה אחראית אינה צריכה להתנדב לקלוט בתוכה קבוצות של אנשים שסיכויי ההשתלבות שלהם נמוכים, ואשר יש סיכוי רב כי יחיו בשולי החברה מתוך כעס ותסכול. קליטה של אוכלוסיות כאלה נעשית בהכרח על חשבון הרווחה של תושבי המדינה. גם לא בטוח שהיא אכן שירות טוב למהגרים, שמאבדים את עולמם התרבותי בלי שמובטחת להם איכות חיים קבילה. ישראל היא מדינה צפופה. ייתכן שיש לבחון מחדש כמה מהנחות היסוד של חוק השבות. דיון זה מעורר גם שאלות של זהות יהודית שעסקנו בהן למעלה. לכאורה, לגבי עולים יהודים אין צורך להפעיל מבחנים כאלה מפני שמעצם יהדותם תהיה להם השתלבות טובה בחברה הישראלית. אלא שראינו כבר כי יש צורות של תרבות יהודית שאינן מסייעות להשתלבות כזאת. וודאי כך הדבר כאשר הזיקה של המהגרים בהם מדובר לדת ולתרבות היהודית היא עצמה רחוקה או שנויה במחלוקת.

מחשבות על צמצום כזה של חוק השבות יכולות לנבוע איפה ממגוון מרכיבים של מטרת העל. ראשית, מן המחויבות לשוויון אזרחי במדינה – לא להעדיף מהגרים שאין להם זיקה ממשית ליהדות על מהגרים אחרים, בעיקר כאלה שיש להם שורשים בארץ. שנית, מן הרצון לקיים בישראל חברה מפותחת, מודרנית ומשגשגת. שלישית, וזה שולי – יש בין זכאי חוק השבות כאלה הפועלים בצורה בוטה נגד האינטרסים של המדינה. הרצון לקיים פה מדינה המגנה על הסדר הציבורי ועל זכויות האדם של הכול מחייב לא לאפשר ליסודות כאלה להיכנס ארצה מכוח זכות. רביעית, וחשוב, מגמה של צמצום זכאות העלייה על פי החוק השבות יכולה להתבסס גם על הרצון לחזק את המדינה כמקום בו מממש העם היהודי את זכותו להגדרה עצמית. מסגרת הזכאות צריכה להיות כזאת שתחול על כל אלה שרוצים להגר לישראל על מנת לחיות כאן חיים יהודיים שלמים – ואשר לא תחול על אחרים. אמת, מי שרוצה לחיות חיים יהודיים מלאים אינו חייב להיות יהודי על פי הגדרת ההלכה. אבל אין מקום להעניק זכאות מכוח שבות למי שאין לו שום עניין בחיים יהודיים, והוא אף לעתים חבר מאמין ומזוהה בקהילה דתית או לאומית אחרת.

<sup>223</sup> להצדקה עקרונית של חוק השבות ולדיון ביקורתי בחלק ממרכיביו ראו פרק ראשון באמנת גביון-מדן.

## 2. התאזרחות.

מה צריכה המדינה לבחון כאשר היא באה להעניק אזרחות או תושבות למי שחפץ להתגורר או להתאזרח בה (התאזרחות על פי סעיף 5 לחוק)? העיקרון של המשפט הבינלאומי הוא כי מותר למדינה ליצור העדפות כך שמי שמהגר אליה יתרום לה ולרווחתה. אין לזר זכות להתאזרח או להתגורר במדינה שאינה מדינת אזרחותו. מותר כמובן למדינה להעניק לאנשים מעמד בה משיקולים הומניטריים או אחרים. אולם גם אז רצוי – מבחינת טובת החברה – כי המבחנים יהיו כאלה שיביאו לקליטתם של אנשים שיש בידם יכולת להשתלב היטב במדינה ובחברה שלה, ולהשתתף במפעל המדינה. השתלבות כזו היא הן עניין תרבותי והן עניין של יכולת להשתלב בחברה מודרנית ומפותחת ולא להיות לנטל על מנגנוני הרווחה של המדינה. בנושאים אלה אין מחלוקת גדולה שכן עקרונות אלה מקובלים. בעיות מיוחדות מתעוררות לגבי קבוצות של מהגרים השוהים במדינה זמן רב (באופן חוקי או לא חוקי) ונקלטו בה תרבותית. כאמור, ישראל אינה מעניקה אזרחות אוטומטית לאלה שנולדו בה.

## 3. איחוד משפחות.

מה צריך להיות המודל של מדיניות ההגירה של ישראל לגבי מצב שבו אזרחי ישראל מקיים קשר זוגיות עם זר ורוצה להעניק לו מעמד בישראל? טוב נעשה שבטלה ההבחנה בין אזרח יהודי ולא יהודי. חלק מהשוויון האזרחי הוא שוויון ביכולת לאזרח בן זוג. אבל מה הכללים שצריכים לחול על בקשות כאלה?

מדיניות כלפי איחוד משפחות נתפשת בדרך כלל כעניין אישי והומניטרי. במסגרת זו, טוב עושה המדינה שהיא מאפשרת, בדרך כלל, לאזרח המדינה להקים את משפחתו בביתו ובארצו. השאלה הקריטית כאן היא אם יש לאזרח המדינה זכות, שמולה עומדת חובת המדינה, להעניק לבן זוגו מעמד דווקא במדינתו. ברור כי ההסדר שמאמצת המדינה בעניין זה צריך להיות לא נגוע בהפליה או בשרירות. אבל יש כאלה הטוענים גם כי הזכות לחיי משפחה כוללת גם את הזכות לחייב את המדינה לאזרח או לפחות להקנות מעמד לבן זוג זר של אזרח כעניין של זכות.<sup>224</sup> כך סברו חלק משופטי המיעוט בעניין הוראת השעה. הם סברו גם כי לזכות זו מעמד חוקתי, המאפשר לבית המשפט לבטל חוקי הגירה שאינם מתיישבים עמה או פוגעים בה באופן לא מידתי. אחרים, כמו שופטי הרוב באותו עניין, סבורים כי לאזרח יש אכן אינטרס לגיטימי וחשוב להקנות מעמד לבן זוגו במדינתו, אולם כי אין לו זכות שמולה עומדת חובה שמדינתו אכן תקנה מעמד לכל בן זוג כזה.

חשוב להדגיש כי העמדה בעניין הזכות ואף המעמד החוקתי של הזכות אינה חותכת את ההחלטה בעתירה לכאן או לכאן. יכול אדם לחשוב כי יש לאזרח זכות חוקתית לחיי משפחה בארצו גם בן זוג זר אך לחשוב כי טעמי הוראת השעה מצדיקים הגבלה של הזכות וכי ההגבלה אינה בלתי מידתית. מצד שני יכול אדם לחשוב כי אין לאזרח זכות חוקתית לאזרח את בן זוגו הזר אך כי הוראת השעה בנסיבותיה מהווה פגיעה בלתי מוצדקת בזכות אחרת (כגון, למשל, שוויון).

אין ספק כי המדינה רשאית, וכך נעשה בפועל על פי סעיף 7 לחוק האזרחות מאז הלכת סטמקה ועד כתיבת חיבור זה, להעניק לאזרחיה זכות להעניק מעמד לבן זוגם הזר באמצעות ההליך המדורג, בכפוף רק לבחינה פרטנית של סיכונים מיוחדים הנובעים מתכונותיו או זיקותיו של מבקש המעמד. זו זכות משפטית המוענקת על ידי המדינה. אולם אין זו זכות

<sup>224</sup> זו עמדת הכותבים בדוידוב ואח' למעלה, וגם עמדתו של חיים גנז במאמרו על יהודיותה של המדינה (2006).

אדם שאסור למדינה ליטול אותה, או להתנות אותה בתנאים נוספים. מידת ההצדקה של התניה כזו תצטרך להיבדק על פי הנתונים המיוחדים של המדינה שמדובר בה.

על סמך הנתונים שבחנו, נראה כי מדיניות הגירה שתתנה הענקת מעמד לזר שהוא בן זוג של אזרח ביכולת טובה של השתלבות של מבקש המעמד בחברה הישראלית היא מדיניות לגיטימית ואף נבונה. אין בה בהכרח פגיעה בזכות קנויה של האזרח המקומי. נכון כי סירובה של המדינה להעניק מעמד לבן הזוג עלול לחייב את האזרח לבחור בין משפחתו לבין מולדתו. זו בחירה משמעותית. אולם המדינה אינה מכריחה את האזרח לעשות אותה. הבחירה לקשור את חיייו בחיי זר הייתה של האזרח עצמו. צריך לזכור כי בכל מקרה של יצירת משפחה בין אזרחי מדינות שונות יש מידה של עקירה. כאשר ישראל מעניקה מעמד לבן זוג היא מאפשרת לאזרח שלה להיות זה שאינו עוקר. כאשר היא מסרבת – יהיה האזרח הישראלי זה שייעקר אל המולדת של בן זוגו (או אל ארץ אחרת שתהיה מוכנה לקבל אותם על פי בחירתם). כל פירוש אחר נותן לכלל אזרח של המדינה אפשרות להכתיב למדינתו את מי לאזרח בה. המדינה כאמור **רשאית** לקבל על עצמה התחייבות כזו, אך אינה **חייבת** לעשות זאת.

כאמור, השתלבות זו צריכה להיות מבחינה תרבותית, מבחינה כלכלית-חברתית ומבחינת הסיכויים לשמור במדינה שיווי משקל יציב בין פרטים לקבוצות. מקבלי המעמד צריכים להיות כאלה שלא יטילו על המדינה נטלים נוספים לאלה שיש לה. כך מבחינת ההיזקקות למערך הרווחה של המדינה, וכך מבחינת החמרה של תופעות של מתחים פנימיים עמוקים בין חלקי הציבור במדינה.

בתקופות של מלחמה או סכסוך, מקובל כי לא מוענקים כניסה או מעמד לתושבים או אזרחים של **מדינת אויב**. המניעה אז אינה פרטנית אלא כללית. ההיגיון של האיסור הוא כי כאשר בין המדינות יש יחסי עוינות ועימות, ישנו חשש כי נתין של מדינת עימות עלול להוות סיכון ביטחוני. מדינה אינה נדרשת להתנדב להכניס אליה מי שעלול להוות עבודה סיכון שכה. אולם הסיכון אינו רק של מעשי טרור או ריגול לטובת מדינת האויב, אלא גם סכנה של הכנסתו של אדם הבא מסביבה שהיא עוינת כלפי המדינה ורווחתה. שוב, מדינה אינה צריכה להתנדב להגדיל את מספרם של תושביה או אזרחיה שחשים כלפיה או כלפי זהותה רגשות של טינה או עוינות.

ההצדקה לאימוץ מבחנים כאלה לגבי מבקשי מעמד בשל איחוד משפחות תגדל כמובן אם מבחנים דומים יאומצו גם לגבי כל מבקש אזרחות או מעמד וגם לגבי מי שהוא זכאי על פי חוק השבות.

#### 4. איחוד משפחות לתושבי השטחים

תושבי השטחים ככאלה אינם צריכים להיות קבוצה מיוחדת בתנאים רגילים. יש להפעיל כלפיהם אותם מבחנים המופעלים במדיניות ההגירה הרגילה. לא צריך להיות הבדל בין אזרח ישראל הרוצה להינשא לאדם מסקנדינביה או מהפיליפינים לבין אזרח ישראל הרוצה להינשא לאדם פלסטיני משכם או מהר חברון.

אלא שבגלל ההיסטוריה של האזור והמציאות שלו, המאפיינים של תושבי השטחים (ואולי גם תושבי מדינות אחרות באזור) עשויים להיות שונים מאלה של אחרים. כך בוודאי בתקופות של עימות מזוין, כאשר רמת העוינות והחשדנות גבוהה במיוחד. אבל כך גם במצב הרגיל.

בן הזוג מהפיליפינים יבוא הנה וישתלב בחיי החברה הישראלית המרכזית. כך יהיה אף אם לא יתגייר או אף אם לא יראה עצמו מבחינה תרבותית כיהודי. ילדי הזוג יחיו בחברה זו, ילמדו עברית, ישרתו בצבא ויהיו ישראלים. בן הזוג מן השטחים, בעיקר אם הוא נישא לערבי



ישראלי החי ביישוב ערבי ואינו משולב בעצמו בחברה הישראלית, יצטרף לקהילה שהיא עצמה אינה משולבת באופן מלא בחברה הישראלית המרכזית. היא אינה משולבת במסגרות של שירות צבאי או לאומי. לא תמיד יש בקרבה שליטה טובה בשפת המדינה, שהיא נכס הכרחי על מנת להשתלב בה היטב. קשרי הסולידריות החברתית שלה הם בחלקם עם מדינות וחברות שכנות, שבחלקן נמצאות עם המדינה ביחסי עימות אלים. בנוסף, זו קהילה שיש לה משקעים של כעס וניכור כלפי המדינה. זו גם קהילה שדפוס ההשכלה שלה הם כאלה שמגדילים את הסכנה שבן הזוג מקבל המעמד וילדיו יצטרפו למעגל אלה שנמצאים בשלבים הנמוכים ביותר של הסולם החברתי-כלכלי.

הענקת מעמד לאדם כזה, ובעיקר הענקת מעמד למספר גדול למדי של אנשים כאלה, מעוררת שאלות החורגות בהרבה מהפעלה נדיבה של טעמים הומניטריים כלפי אדם זה או אחר. לכן, למרות שאכן תהיה נטייה טבעית של פלסטינים להינשא זה לזה, ולמרות שמטבע הדברים הם יעדיפו לחיות יחד בישראל על פני חיים יחד במקום אחר, לגיטימי מצד המדינה לבחון בקשות כאלה בצורה קפדנית. לגיטימי מצידה גם לא לטפל בבקשות מסוג זה כבעניין אישי הומניטרי של האנשים עצמם, אלא לבחון גם את ההיבטים הדמוגרפיים של התופעה ואת השפעתה על השחיקה המתמשכת של הרוב היהודי בישראל ועל הגידול של קבוצת המיעוט שאינו מקבל את הלגיטימיות של המשך קיומה של ישראל כמדינה בה מתקיימת הגדרה עצמית ליהודים.

#### 5. "זכות" השיבה?

השיקולים שמניתי בדבר הייחוד של פלסטינים (או ערבים מן האזור) כמועמדים לקבלת מעמד בישראל מכוח איחוד משפחות מתחזקים אלפי מונים כאשר מדובר בתביעה של הפלסטינים כי ישראל תכיר ב"זכות" השיבה של הפליטים הפלסטינים וצאצאיהם לבתיהם בתחום ישראל. תביעה זו אינה מסתפקת באמירה שאין לישראל חירות לנהוג בפלסטינים אחרת משהיא נוהגת בכל אדם אחר הרוצה להתגורר בישראל כי קשר את גורלו עם גורל אזרחי ישראל. היא מציגה את עניין שיבתם של הפליטים כמרכיב מרכזי של כל הסדר צודק. זכות השיבה אינה מוצגת כעניין למשא ומתן או כעניין שיש להתפשר עליו כדי לקבל מציאות מדינית שבה יש לשני העמים יכולת אפקטיבית לממש את זכותם להגדרה עצמית. וחשוב לא פחות – הטיעון בעד הכרה באיחוד משפחות של פלסטינים בישראל מתבסס על כך שבעצם בן הזוג שאינו אזרחי ישראל אינו "זר" שכן הוא מצטרף בעצם לבן עמו ובן תרבותו המתגורר בתחומי מולדתו ההיסטורית. הטענה במקרים האלה חזקה יותר מאשר במקרים של "סתם" ישראלי הרוצה להעניק מעמד בישראל לבן זוגו הזר. יש פה אדם שרק החוק הישראלי השרירותי בעצמו מגדיר אותו כזר. למעשה, בן הזוג שאינו אזרחי ישראל זכאי לחיות בישראל - לפי עמדה זו – הרבה יותר מאשר יהודי או לא יהודי העולה כיום על פי חוק השבות ללא כל זיקה ממשית קודמת למקום.

שיבה מסיבית של פליטים פלסטיניים לישראל, בעיקר כאשר הם נקלטים בקהילות ערביות פלסטיניות ובאים עם משקעים של כעס וטינה ורצון להחזיר את הגלגל לאחור, תסכל את היכולת של המדינה לממש את כל יעדיה (ולא רק את היכולת של יהודים לקיים בה הגדרה עצמית). היא עשויה לפגוע ברמת הרווחה של כל תושבי ישראל, יהודים ולא יהודים, ולהכניס יסודות של מתח וקונפליקט העלולים לדרדר את המדינה למלחמת אזרחים. ואכן, כל המתוונים המקובלים להסדר באזור כוללים פשרה שאינה כוללת שיבה שכזו. מעבר לכך, חשוב לראות כי ישראל צריכה גם להתנגד לכך שעניין זה יוצג כשאלה של זכות. כאמור, לשיח הזכויות יש השלכות מוסדיות ותודעתיות חשובות. הדיון כאן צריך לכלול לא רק התייחסות לסוגיית השיבה עצמה, אלא גם התייחסות למחירים של דיון בה במונחים של שיח זכויות אדם.

אני מקווה כי הדיון הזה אכן מדגים איך ניתוח של סוגיית ההגירה לישראל דרש ערנות למכלול מרכיביה של מטרת העל והיחסים ביניהם. עדיף כי עניין כה רגיש יוסדר בחוק כנסת ואחרי דיון ציבורי ולא בהנחיות מנהליות. דבר זה יחזק את הלגיטימיות הדמוקרטית של ההחלטה. חיוני כי מדיניות ההגירה לא תהיה מפלה או שרירותית. חיוני גם שמדיניות ההגירה לא תפגע בזכויות אדם. יחד עם זאת, ראינו כי בנושא זה כמו גם באחרים, הסדרים הנראים חיוניים לרוב בחברה נתפסים על ידי אחרים כפגיעה בזכויות אדם ולכן כאסורים. את הוויכוח הזה צריך לנהל בפתיחות ובכנות. בסופו של דבר, הדיון יוכרע במסגרת כללי קבלת ההחלטות המקובלים במדינה. אלה יכללו סמכויות מינהל, ביקורת ציבורית ושיפוטית עליהם, חקיקה ואולי גם ביקורת שיפוטית על חוקים.

הגישה שאני מציעה כאן מקבלת מחויבות לכל מרכיבי מטרת העל של המדינה. יחד עם זאת, כאשר באים לקבל את ההחלטות ראוי לזכור כי לא כל טענה שמשוה פוגע בזכות אדם, או בדמוקרטיה, או ביהודיות של המדינה, או ביכולת השגשוג שלה או בצדק החברתי בה, צריכה להתקבל כמכתיבה הסדר הנמנע מן הפגיעה הזאת. לעתים, אין כלל זכות. לעתים, הצורך לקדם אינטרסים או זכויות אחרים מצדיק פגיעה בזכות הנטענת. יש לבחון את המדיניות המוצעת בהקשרה ומתוך מכלול הקשריה. לגיטימי לא להתנדב לשחוק את הרוב היהודי ולגיטימי לנסות להגדיל אותו בדרך של העדפה ליהודים. לא לגיטימי להעניק העדפות בהגירה לאחרים רק כדי ליצור בישראל מדינה שאין בה רוב ערבי. ראוי להתחשב ביכולת ההשתלבות של המהגר מבחינה תרבותית, מבחינה כלכלית, ומבחינת הנכונות של המהגר לקבל על עצמו שותפות מלאה במפעל המדינה. בינתיים, מפעל זה כולל את היסוד של הגדרה עצמית מדינתית ליהודים.

בסוגיות כאלה קל לראות גם את החשיבות הגדולה של מנגנוני קבלת החלטות, של סוגיית החוקה ושל שאלת זהות הגוף האוכף אותה. במקום שיכול להיות ויכוח גדול על מדיניות, שהוא עניין של תפיסות אידיאולוגיות ותרבותיות שונות, יש לבחון בזהירות את היחסים בין הפרלמנט הייצוגי לבין בית משפט מקצועי הפועל מכוח פרשנות של זכויות האדם.

## 1. מדינת ישראל לאן?

תחילתו של מאמר זה בסקירה היסטורית של תהליכים שעברו על החברה הישראלית מימי טרום מדינה ועד היום. מבט העל שלנו ניסה לקשור שלוש תופעות: 1. היחלשות הלכידות של החברה הישראלית והמעבר מחברה מגויסת לחברה מפוצלת. 2. הוויכוח המר על עתיד השטחים שעומד במרכז השיח הפוליטי בעשרות השנים האחרונות. 3. הדיון המתמשך על מבנה המשטר הרצוי למדינת ישראל לצורך עמידה בפני האתגרים הניצבים בפניה.

בדרך כלל מתואר כל תהליך כעומד בפני עצמו. יתרה מזו, קיימת בדרך כלל אבחנה באופן שבו מתבוננים על כל אחד מן האירועים והתהליכים הללו. אם שאלת עתיד השטחים נתפסת כשאלה האסטרטגית המרכזית של מדינת ישראל, הרי שאלת המשטר נתפסת בדרך כלל כדרך להשגת משטר פוליטי יציב. סוגיית הלכידות של החברה והמעבר לחברה אזרחית, אינדיבידואליסטית ופוסט-ציונית יותר משהייתה בעבר, נתפסת כנושא למחקרים סוציולוגיים מרתקים, אך השלכותיה האסטרטגיות מוצנעות בדרך כלל. התיאור המשולב של התופעות זו בזו נועד לקשור אותן זו לזו גם מבחינה אסטרטגית. הוויכוח על עתיד השטחים קשור בחוסנה של החברה הישראלית ובאי הלכידות שלה. כל ניסיון לשינוי המשטר בישראל בין בהקשר של כינון חוקה, בין בהקשר של משטר נשיאותי או בחירות אזוריות ובין ביחסים בין רשויות הממשל השונות אמור להיבחן לאור מאפייניה הדינמיים של החברה הישראלית. כך הוא הדבר גם בנוגע לזיהוי אתגרי היסוד של החברה הישראלית.

במובן זה מגדיר המאמר את הסוגייה הסוציולוגית לא רק כסוגייה הקשורה לשאלות האחרות כי אם כסוגייה קריטית, המחייבת הגדרה של מטרת-על מחודשת ומוסכמת למדינת ישראל.

בד בבד עם מגמות של הפרטת החברה, שנושאת בחובה גם תהליכים טבעיים וחיוביים מאוד (מעבר לחברה אזרחית ולא מגויסת, שאיפה לנורמליזציה, ביטוי אישי וקהילתי ולא רק לאומי) מתבררים גם המחירים שתהליך כזה גובה, ואותם סקרנו. חשוב לציין כי מגמות אלה חזקות בעיקר ב"מרכז" והן חלשות יותר בקבוצות הנאבקות עדיין על הכללתן במרכז, אבל גם על בידולן התרבותי או המדיני. כתוצאה מכך במידה רבה מגדיר המחנה המרכזי כיום את עצמו יותר דרך התנגדות ל"אחר" בחברה הישראלית ופחות בהגדרה פוזיטיבית חיובית של מהותו ושאפיותיו. חלק גדול מתהליכים אלה – אף אם אינם רצויים ואם הם טומנים בקרבם איומים – אינו ניתן לשליטה. חיוני לבחון את התמונה של החברה הישראלית בצורה מפוכחת ומציאותית, ולא להיכשל בחרדות לא רציונליות או בתקוות שווא בדבר היכולת ליצור כאן חברה אוטופית. יחד עם זאת, עתידה של החברה תלוי בהכרעות שהיא מקבלת. חיבור זה מאתר חולשות במערך המבסס את ההכרעות המתקבלות בחברה הישראלית.

מטרת העל לא נועדה להחזיר אותנו לימים שלפני הקמת המדינה. גם לא ניתן לעשות זאת. היא מנסה לשחזר אחד ממקורות הכוח הגדולים של הציונות באותה תקופה ולכונן אותו מחדש במציאות הקיימת. היא מזהה מרכיבים מרכזיים של הסכמה, 'ליבה', שאוצרת בתוכה גם את המכנה המשותף הבסיסי וגם את הריבוי שקיים בחברה הישראלית. הנחת היסוד בהצבת מטרת העל היא כי מדינה וחברה אינן יכולות להיות קיימות באופן יציב ולפעול יחד ללא מידה מסוימת של שותפות גורל. בייחוד נכון הדבר לאור המתח בין אומה אזרחית משותפת, שהיא חלשה, לצידן של זיקות לאומיות ודתיות שעשויות להיות חזקות יותר.

במובן זה מדובר בסוג של תנועת מטוטלת בין תקופות מוקצנות של לאומיות שנדרשה לצורך 'בניין האומה' לבין הפרטה מואצת, שהיא בין השאר התוצאה של הצלחת המפעל הזה. הצבתה והבהרתה של מטרת העל נועדה לשרת את ה'זרם המרכזי' באמצעות הצבת יעדים בסיסיים ומוגדרים שסביבם הוא יכול להתאגד, אך היא אמורה לסייע גם בלכידות של

החברה הישראלית כולה באמצעות הגדרת מסגרת שיציבותה אמורה להיות מקובלת על הכול. היעדרה של מסגרת שכזו יוצר דינמיקה של מאבק מתמיד, שבטווח ארוך כל הקבוצות המשתתפות בו יוצאות מוחלשות.

למרות הקשיים והספקות, המסר הכללי של החיבור הזה הוא אופטימי. יש בישראל הרצון והיכולת לנסח מטרת-על משותפת, למרות המחלוקות העמוקות. יש בה יכולת למצוא דרכים להעמיק את הזהות האזרחית המשותפת לכל תושביה ואזרחיה, יחד עם ההכרה בריבוי של פרטים ושל קהילות לאומיות, דתיות ותרבותיות. יש בה כוחות המאפשרים מציאות של חיים טובים לכל תושבי המדינה. יכולה וצריכה להיות בה דרך ליצור אצל תושביה ואזרחיה תחושה של שותפות במפעל המדינה.

כפי שצינתי בתחילת הדברים, עבודה זו מציגה בעיות ומתווה ולא פתרונות מפורטים. מהלך כזה הינו בסיס חיוני לכל תוכנית אב שתנסה לחזק את הסולידריות הפנימית של אזרחי ישראל. מניעות רבות ניצבות בפני מהלך כזה: חשד של כל קבוצה מפני 'טריקים' של קבוצות אחרות, התחושה שבמהלך כוחני ניתן יהיה להשיג יותר והחשש משינויים גדולים מדי. מול אלו עומדים שני עניינים שעשויים לסייע להצלחתה של תפיסה כזאת: האחד, תחושת ההכרה. כאשר ציבורים גדלים והולכים חשים חוסר נחת מן התהליכים שעוברים על החברה הישראלית, כורח השינוי חדל להיות אופציה והופך להיות מדיניות מתבקשת. השני, העוצמה הטמונה בראייה ארוכת טווח. תוכנית שמחדדת את מטרת העל של מדינת ישראל לטווח ארוך או בינוני, ומצביעה על הרצינות שבה לוקחת המדינה את כל מרכיבי מטרת העל שלה – יחד עם כללי משחק שיאפשרו התקדמות אפקטיבית לקראת מימוש של יעדים אלה – יכולה לסייע לאנשים רבים, ולקבוצות רבות, להגיע למצב של הזדהות אזרחית עם המדינה בצד הזדהות עם תת קבוצות אחרות שאליהן הם משתייכים. תעודת זהות לאומית מעודכנת יכולה להגביר את תחושת השייכות, את הנכונות להקרבה ולהשקעה ואפילו את תחושת הגאווה שהיא כה חיונית לאיכות החיים במקום שבו אנו חיים.

אינני סבורה כי מטרת העל שציירתי כאן הינה מהפכנית. יסודותיה קיימים במערכת הפוליטית והציבורית בישראל גם היום. למרות זאת אני סבורה כי הצגת הדברים כאן עשויה לחדד דברים – וגם לעורר מחשבה בכיוונים חדשים. ואם כך ייעשה, ואם יכולת ההתמודדות של ישראל עם מכלול מרכיבי מטרת העל שלה אכן תשתפר – והיה זה שכרי הטוב ביותר.

## רשימה ביבליוגרפית

- אוסצקי-לזר, ש., גאנם, א., פפה, א. (עורכים) (1999). **7 דרכים: אופציות תיאורטיות למעמד הערבים בישראל**. גבעת חביבה: המכון לחקר השלום.
- אוקין, ס. "הרהורים על פמיניזם ורב תרבותיות". **פוליטיקה**, גיליון 1, (1998), עמ': 9-26.
- אחדות, ל., לביא, ו., סולה. "האבטלה בישראל בפרספקטיבה של העשור האחרון". **רבעון לכלכלה** 47 (3), ת"א: עם עובד. (2000). עמ': 303-349.
- אייזנשטדט, ש"נ. "המאבק על סמלי הזהות הקולקטיבית ועל גבולותיה בחברה הישראלית הבתר-מהפכנית", **ציונות: פולמוס בן זמננו**. גינוסר, פ. בראלי, א. (עורכים). (1996), עמ': 1-30.
- אלדר, ע., זרטל, ע. (תשס"ה, 2004). **אדוני הארץ: המתנחלים ומדינת ישראל - 1967-2004**. אור יהודה: כנרת.
- אלון, א. (2005). **בא אל הקודש**. ת"א: משכל.
- אנור, ד. "על פסק הדין של בית הדין הצבאי בעניין חמשת הסרבנים – בעקבות התובע הצבאי נ' מטר ואח". **משפט וממשל** 8 (2). (2005). חיפה: אוניברסיטת חיפה.
- אריאלי, י. "תורת זכויות האדם" מוצאה ומקומה בעיצובה של החברה המודרנית", **משפט והיסטוריה**. גוטווין, ד. מאוטנר, מ. (עורכים). ירושלים: מרכז זלמן שזר לתולדות ישראל, (1999). עמ': 25-72.
- אריאלי, ש. שוורץ, ד. תגרי, ה. (2006). **עון ואיוולת: על ההצעה להעביר יישובים ערביים מישראל לפלסטין**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בובין, נ. (2002). **עתיד הדמוקרטיה**. ירושלים: מאגנס והמכון הישראלי לדמוקרטיה, בן דוד, ד. "אי-שוויון וצמיחה בישראל", **רבעון לכלכלה** 50 (1), ת"א: עם עובד. (2003). עמ': 27-104.
- בן שחר, ח. (יו"ר), הלפמן, א., טרכטנברג, מ., צדקה, א., צידון, ד., שביט, י., שטייר, ח. **עדיפויות לאומיות בתחום הכלכלי-חברתי**. ת"א: אוניברסיטת ת"א.
- <http://econ.tau.ac.il/research/projects/priorities/priorities.asp>
- בר-און, מ., צמרת, צ. (תשס"ב, 2002) **שני עברי הגשר: דת ומדינה בראשית דרכה של ישראל**. ירושלים: יד בן-צבי.
- גאנם, א. מדינה דו לאומית פלסטינית-ישראלית. **7 דרכים: אופציות תיאורטיות למעמד הערבים בישראל**, אוסצקי-לזר, ש., גאנם, א., פפה, א. (עורכים). גבעת חביבה: המכון לחקר השלום, (1999), עמ': 271-303.
- גביזון, ר. "עשרים שנה להלכת ירדור – הזכות להיבחר ולקחי ההיסטוריה". **גבורות לשמעון אגרנט**. ברק, א. ואחרים (עורכים). ירושלים, (1986), עמ': 145-213.
- גביזון, ר. (1998). **המהפכה החוקתית: תיאור מציאות או נבואה המגשימה את עצמה?** ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- גביזון, ר. (2000). **ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית: מתחים וסיכויים**. ירושלים: מכון ון-ליר והקיבוץ המאוחד.
- גביזון, ר., קרמניצר, מ., דותן, י. (2000). **אקטיביזם שיפוטי: בעד ונגד**. ירושלים: מגנס.
- גביזון, ר. "המדינה היהודית: הצדקה עקרונית ודמותה הרצויה". **תכלת** 13, ירושלים: מרכז שלם, עמ': 50-88.
- גביזון, ר., מדן, י. (תשס"ג, 2003). **מסד לאמנה חברתית חדשה: בין שומרי מצוות וחופשיים בישראל**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- גביזון, ר., (2004). "על היחסים בין זכויות אזרחיות-פוליטיות ובין זכויות חברתיות-כלכליות", **זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל**, רבין, י. שני, י. (עורכים), ת"א: רמות, (תשס"ה, 2004).
- גונן, ע. (2000). **מהישיבה לעבודה: הניסיון האמריקני ולקחים לישראל**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- גזית, פ., סופר, א. (2005). **מרחב התפר בין שרון לשומרון**. חיפה: קתדרת חייקין לגאואסטרטגיה, אוניברסיטת חיפה.

- גילבר, ג., ססר, א. (עורכים). (תשנ"ב 1992). **בעין הסכסוך: האינתיפאדה**. ת"א: אוניברסיטת ת"א.
- גל, ר. (עורך). (1990). **המלחמה השביעית: השפעות האינתיפאדה על החברה בישראל**. ת"א: הקיבוץ המאוחד.
- גלנר, א. (1994). **לאומים ולאומיות**. (תרגום: דן דאור), ת"א: האוניברסיטה הפתוחה.
- גנז, ח. (1998). "לאומיות והגירה", **רב תרבותיות במדינה יהודית ודמוקרטית**, מאוטנר, מ. שגיב, א. שמיר, ר. (עורכים). תל אביב: רמות, עמ' 341-360.
- גנז, ח. (2006). **מריכרד ואגנר עד זכות השיבה**. ת"א: עם עובד.
- ג'רבי, ג., לוי, ג. (בהנחיית רות גביזון). (2000). **השטע החברתי-כלכלי בישראל**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- דוידוב, ג., יובל, י., סבן, א., רייכמן, א. "מדינה או משפחה? חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה)", **הארץ דין** א(2), כ"ע מקוון: אוניברסיטת חיפה, <http://law.haifa.ac.il>, (תשס"ג, 2003), עמ': 62-94.
- דינשטיין, י. "הסדרים רב לאומיים, פדרליים וקונפדרליים". **עינוי משפט** יז(2), ת"א: אוניברסיטת ת"א. עמ': 231-285. (1992).
- דאל, ר. א. (2002). **על הדמוקרטיה**, (תרגום: שחר אליעזר פלד), ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- דרומי, א. (עורך). (2005). **שבת אחים: יחסי חילונים-דתיים: עמדות, הצעות, אמנות**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- דרור, י. (תשנ"ז). **חידוש הציונות: לקראת המאה השנייה לציונות**. ירושלים: הספרייה הציונית.
- הופנונג, מ. (1991). **ישראל: ביטחון המדינה מול שלטון החוק 1948-1991**. ירושלים: נבו.
- הורוביץ, ד., ליסק, מ. (1977). **מיישוב למדינה: יהודי ארץ ישראל בתקופת המנדט הבריטי כקהילה פוליטית**. ת"א: עם עובד.
- הורוביץ, ד., ליסק, מ. (תש"ן, 1990). **מצוקות באוטופיה: ישראל – חברה בעומס יתר**. ת"א: עם עובד.
- הלר, מ., הוליס, ר. (עורכים). (2005). **ישראל והפלסטינים: חלופות מדיניות לישראל**. ת"א: מרכז יפה ללימודים אסטרטגיים.
- היימן, י. "תגורו אתם בפלסטין". כל הזמן, 23.12.2005
- חוקה בהסכמה: הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה** (2005). ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- חזוני, י. "האם הרצל רצה מדינה יהודית?" **תכלת** 11, ירושלים: מרכז שלם, (תשס"ב, 2001), עמ': 73-105.
- חידר, ע. (עורך), (2006). **ספר החברה הערבית בישראל: אוכלוסייה, חברה, כלכלה**. ת"א: ון ליר והקיבוץ המאוחד.
- חליחל, א. (2006). "שינויים דמוגרפיים באוכלוסייה הערבית בישראל מאז שנות החמישים", **שם**, עמ' 149-170
- יהושע, א.ב. (תש"ם, 1980). **בזכות הנורמליות**. ירושלים ות"א: שוקן.
- יונה, י. (תשס"ה, 2005). **בזכות ההבדל: הפרויקט הרב-תרבותי בישראל**. ירושלים: ון ליר והקיבוץ המאוחד.
- יעקובסון, א., רובינשטיין, א. (תשס"ג, 2003). **ישראל ומשפחת העמים: מדינת לאום יהודית וזכויות האדם**. ת"א: שוקן.
- ישראל. **התוכנית הלאומית לחינוך/ כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל**. (2005). (יו"ר: שלמה דברת). ירושלים.
- כבהה, ס. (2005). **השפעת גדר הפרדה על היישובים הערביים בוואדי ערה**. גבעת חביבה: המכון לחקר השלום.
- כהן, א. הראל, י. (עורכים). (תשס"ד, 2004). **הציונות הדתית: עידן התמורות**. ירושלים: מוסד ביאליק.
- כהן, ר. (2006). **זרים בביתם**. ת"א: אוניברסיטת ת"א

- לוי, ג. "עדיף פייגלין". "הארץ", 25.12.2005.
- לוי, ש. לוינסון, ח. כ"ץ, א. **יהודים ישראלים: דיוקן : אמונות, שמירת מסורת וערכים של יהודים בישראל 2000**. ירושלים: מרכז גוטמן והמכון הישראלי לדמוקרטיה. ליבוביץ, י. 'הפרדת הדת והמדינה', **יהדות, עם יהודי ומדינת ישראל**. ירושלים ות"א: שוקן. (תשל"ט, 1979), עמ': 155.
- מרמור, א. "ביקורת שיפוטית בישראל", **משפט וממשל** ד. חיפה: אוניברסיטת חיפה. (תשנ"ז). עמ': 133-160.
- לוסטיק, א. (1985). **ערבים במדינה היהודית**. (תרגום: גרינגרד, א). חיפה: מפרש. מאוסנר, מ. (עורך) (תשס"א, 2000). **צדק חלוקתי בישראל**. ת"א: רמות.
- מינץ, מ. האומה היהודית – אמצאה ציונית? בשולי פולמוס ההיסטוריונים. **ציונות: פולמוס בן זמננו**, גינוסר, פ. בראלי, א. (עורכים). באר-שבע: אוניברסיטת בן-גוריון. (1996). עמ': 31-51.
- סבירסקי, ש. (2005). **מחיר היהרה**. ת"א: מפה.
- סיון, ע., קפלן, ק. (תשס"ד, 2003). **חרדים ישראלים: השתלבות בלא טמיעה?** ת"א: ון ליר והקיבוץ המאוחד.
- ענבר, ד. (עורך), (2006), **לקראת מהפכה חינוכית?**, ת"א: ון ליר והקיבוץ המאוחד. פיכטלברג, א. (2004). "השתתפות נשים ערביות בכח העבודה בעשור האחרון". [http://www.tamas.gov.il/cmsTamat/Rsrc/koach/tichnun\\_koach\\_adam/tichnunt\\_dapei\\_medah/dape\\_nashim/nashim-arviot.pdf](http://www.tamas.gov.il/cmsTamat/Rsrc/koach/tichnun_koach_adam/tichnunt_dapei_medah/dape_nashim/nashim-arviot.pdf)
- פלד, י., שפיר, ג. (2005). **מיהו ישראלי: הדינמיקה של אזרחות מורכבת**. (תרגום: אלפון, מ). ת"א: אוניברסיטת ת"א.
- צמרת, צ. "זלמן ארן וה'פרודוקטיביזציה' של בני עדות המזרח". **חברה וכלכלה בישראל: מבט הסטורי ועכשווי**. (תשס"ה, 2005). באר שבע: אוניברסיטת בן-גוריון.
- קימרלינג, ב. (2004). **מהגרים, מתיישבים, ילידים: המדינה והחברה בישראל: בין ריבוי תרבויות למלחמת תרבות**. ת"א: עם עובד.
- קימרלינג, ב. (2001). **קץ שלטון האחוסלים**. ירושלים: כתר.
- קימרלינג, ב. "חקיקה ושפיטה בחברת מהגרים-מתיישבים". **מחקרי משפט** טז. 17, רמת-גן: אוניברסיטת בר-אילן. (תשס"א, 2001), עמ': 21-22.
- קימרלינג ב', "ושהערבים יעופו לנו מן העיניים..." **אופקים חדשים** 29. (2006). כפר-סבא: בית ברל.
- רבין, י., שני, י. (תשס"ה, 2004). **זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל**. ת"א: רמות.
- רבינוביץ', ד., אבו-בקר, ח. (2002). **הדור הזקוף**. ירושלים: כתר.
- רבינוביץ', ד. "המסע המפותל להצלת נשים חומות", **תיאוריה וביקורת** 7, ירושלים: ון ליר. (1995). עמ': 5-19.
- רובינשטיין, א., מדינה, ב. (תשס"ה, 2005). **המשפט החוקתי של מדינת ישראל**. ירושלים: שוקן.
- רובינשטיין, א. אורגד, ל. "זכויות אדם, ביטחון המדינה ורוב יהודי: המקרה של הגירה בעקבות נישואין". **הפרקליט** מח. ת"א: לשכת עורכי הדין בישראל. (2006), עמ': 315-340.
- רוזנטל, ר. (2005). **שורש הדברים: עיון מחודש בשאלות עם וחברה**. ירושלים: כתר.
- ריבון, ס., פלוג, ק., קסיר, נ. "אבטלה והשכלה בישראל". **רבעון לכלכלה** 47 (3), ת"א: עם עובד. (2000). עמ': 374-416.
- שביד, א. (תשנ"ו, 1996). **הציונות שאחרי הציונות**. ירושלים: הספרייה הציונית.
- שביד א., "מעבר לכל – מודרניות, ציונות, יהדות", **ציונות: פולמוס בן זמננו**. גינוסר, פ. בראלי, א. (עורכים), באר-שבע: אוניברסיטת בן-גוריון. (1996). עמ': 99-115.
- שביט, א. (2005). **חלוקת הארץ: ישראלים חושבים על ההתנתקות**. ירושלים: כתר ומכון ירושלים לחקר ישראל.
- שגב, ת. (1984). **1949: הישראלים הראשונים**. ירושלים: דומינו.
- שגב, ת. (2005). **1967: והארץ שינתה את פניה**. ירושלים: כתר.

- שיפטן, ד. (תש"ס, 1999). **כורח ההפרדה**. ת"א: אוניברסיטת חיפה וזמורה ביתן.  
שיפטן, ד. "זהותם החדשה של הח"כים הערבים". **תכלת** 13. ירושלים: מרכז שלם.  
(תשס"ג, 2003). עמ': 23-49.  
שלג, י. (2000). **הדתיים החדשים: מבט עכשווי על החברה הדתית בישראל**. ירושלים:  
כתר.  
שלח, ע., דרוקר, ר. (2004). **בומרנג: כישלון המנהיגות באינתיפאדה השנייה**.  
ירושלים: כתר.  
שמיר, מ. "תפיסות איום ופסילת רשימות ומועמדים לכנסת – מירדור ועד בחירות 2003".  
**משפט וממשל** 8(1). חיפה: אוניברסיטת חיפה.

- Ackerman, B. (2000), "The New Separation of Powers", 113 *Harvard L.Rev.* 633.  
Alexy, R. (2005). "Balancing, Constitutional review and Representation",  
**I\*CON** 3, 572-581: Oxford University Press  
Ben Rafael, E. Peres, Y. (2005), **Is Israel one? Religion, Nationalism and Multiculturalism**. Confounded, Brill  
Bruger, W., Karayanni, M. (editors). (2006). **Religion in the Public Sphere: A Comparative Analysis of German, Israel, American and International Law**.  
Cohen, A. (2005). "Administering the Territories: An Inquiry into the Application of International Humanitarian Law by the IDF in the Occupied Territories". **Israel Law Review** (38). Jerusalem: Hebrew University.  
Diamond, L. (1993), "Democracy as Paradox", Sprinzak and Diamond, 21-43  
Diskin, A., Diskin, H., and Hazan, R.Y., "Why Democracies Collapse: A Study of Reasons for Democratic Failure and Success", **International Political Science Review**, Vol. 25, No. 3, July 2005, pp. 291-309  
Ghanem, A. Rouhana, N. Yiftachel, O. (1998). "Questioning Ethnic Democracy – A Response to Sammy Smootha", **Israel Studies** 3.2, 253-267.  
Gans, C. (2002). "Right & Left: Ideological Disobedience in Israel". **Israel Law Review** (36). Jerusalem: Hebrew University.  
Gans, C. (2003). **The Limits of Nationalism**, Cambridge, UK: Cambridge University Press.  
Gavron, D. (2004), **The Other Side of Despair: Jews and Arabs in the Promised Land**, New York: Rowman and Littlefield  
Judt, T. (2003), "Israel: The Alternative", **NY Review of Books** 50, #16 (23 October)  
Kretzmer, D. (1990). **The legal status of the Arabs in Israel**, Boulder: Westview Press.  
Kretzmer, D. (2002). **The occupation of Justice :the Supreme Court of Israel and the Occupied Territories**. Albany: State University of New York Press.  
Kymlicka, W. (1991), "Liberalism and the Politicization of Ethnicity", 4 **Canadian J. Law and Jurisprudence** 239  
Liebman S. C. (1993). "Religion and Democracy in Israel", in Sprinzak and Diamond, 273-292.



- Luc B. Tremblay, L. B. (2005). The Legitimacy of Judicial Review: The Limits of Dialogue between courts and legislatures. **I\*CON** 3, 617-648. Oxford University Press.
- Margalit, A. Raz, J, "National Self Determination", **Journal of Philosophy**, Vol. 87/9, (1990), pp: 439-461.
- Primoratz, I. (2006), "Terrorism in the Israeli-Palestinian Conflict : A Case Study in Applied Ethics", **Iyyun: The Jerusalem Philosophical Quarterly** 55, 27-48.
- Schwarz, B. **Will Israel live to 100?** The Atlantic Monthly, May 2005
- Smith, A. (1986). **The Ethnic Origin of Nations**, Oxford  
**Nationalism and Modernism: A Critical Survey of Recent Theories of Nations and Nationalism**, (London and NY: Routledge)
- Rose-Ackerman, S. (1999), **Corruption and Government : Causes, Consequences, and Reform**, Cambridge : Cambridge University Press
- Sen A., (1999) **Development as Freedom**, NY: Anchor books
- Sprinzak, E. Diamond, I. (editors), (1993), **Israeli Democracy Under Threat**, IDI, Lynne Rienner Pub, Boulder and London
- Tilley, V. (2005), **The One State Solution: A Breakthrough for Peace in the Israeli-Palestinian Deadlock**, Ann Arbor: Michigan University Press
- Tushnet, M. (1999). **Taking the Constitution Away From the Courts**. Princeton: Princeton University Press.
- Walzer, M., Lorberbaum, M., Zohar, N (editors). (2000). **The Jewish Political Tradition**, New Haven: Yale University Press.