פיוס בין קהילות:

גישה של זכויות אדם

ד"ר גד ברזילי

פיוס בין צדדים לקונפליקט נחקר בתחומי מדע המדינה בקונטקסט של מלחמות ומשברים בינלאומיים אחרים. לכך יש כמובן הגיון רב, שכן מלחמות בין מדינתיות ומשברי בטחון בין מדינתיים הן סכנה של ממש לקיום האנושות. אך אחד המאפיינים המרכזיים של עידן מדינות הלאום מזה למעלה מארבע מאות שנים, הם המשברים הבין קהילתיים, שגבו ועדיין גובים מחיר אנושי כבד. משברים אלה זכו יחסית- למלחמות בין מדינתיות- לבולטות מעטה משום שהם מתרחשים בתוך מדינות הלאום, במסגרת הריבונות הלאומית, המשמשת מסך עשן מפני פיקוח בינלאומי, והם נתפסים בטעות כשוליים ביחס למלחמות בינלאומיות. המאה העשרים התאפיינה במדינות רבות במאבקים פנימיים בין קהילות. די עם נזכיר בהקשר זה מדינות כארה"ב, בריטניה, ספרד, צרפת, וקנדה. בחלק מן המדינות היו המאבקים הבין קהילתיים לא רק אלימים מאוד אלא בהם אתגרו קהילות מיעוטים את המדינה ודרשו שינוי של ממש לא רק באופני חלוקת המשאבים אלא גם במבנה הכוח הפוליטי. מאבקים ביו קהילות -רוב לבין קהילות- מיעוטים הם בעלי ממד אנכי (מדינה- קהילה) וממד מאוזן (קהילה- קהילה) כאחד, ולכן רב הפוטנציאל שלהם לאלימות של ממש. חשובים במיוחד הם המאבקים בהם קהילות מיעוטים קוראות תגר של ממש על ההגיון הרפובליקני של המדינה, על ההגיון של המדינה וקבוצות הכוח הפוליטיות שבה.

מטרתו של מאמר זה היא לתרום פרספקטיבה תיאורטית לניסיונות להשיג פיוס בקונפליקטים קשים בין רוב למיעוט בדמוקרטיות. זאת יעשה באמצעות שלושה מהלכים: ראשית, ניתוח הבעייתיות של הליברליזם כתיאוריה של זכויות אדם היכולה להביא לפיוס במדינות השסועות במשברים בין קהילתיים. שנית, ניסיון לאשש מסגרת קומיוניטריסטית (communitarianism) (להלן- קהילתנית),

הבעייתיות של התיאוריה הליברלית כמקור לפתרון קונפליקטים באמצעות פיוס

תפיסות שונות במסגרת התיאוריה הליברלית של זכויות אדם הדגישו החל מן המאה השמונה עשר, שלוש הנחות יסוד, בעייתיות לכשעצמן. למרות הדגשים שונים ואסכולות ליברליות שונות המתאפיינות באטיולוגיה ייחודית להן, ניתן לקבוע את שלוש ההנחות כדלהלן. הראשונה, זכויות פרט חשובות יותר מכל 'טוב ציבורי' מוגדר, שכן האינדיווידואל יכול להתקיים במנותק מתרבות קהילתית מסוימת. זרמים מסוימים בחשיבה ליברלית הדגישו כי אמנם יש להכיר בזיקות תרבותיות בין פרט לבין קהילה ולתת לכך תוקף משפטי אך בכל מקרה רק פרטים ולא קהילות נושאים בדרך כלל, להוציא חריגים, בזכויות וחובות.

להנחת יסוד זו שני קשיים מרכזיים הבולטים במיוחד אם רצוננו להשתמש בתיאוריה של זכויות אדם כאמצעי להשגת פיוס. הנחת היסוד הזאת מונעת מקהילות של מיעוטים להתקיים בחברה רב תרבותית והיא מניחה כי פרטים השייכים לאותן קהילות מיעוט יוכלו להגיע לשוויון ללא היעזרות בזכויות קיבוציות. משמעות הדברים היא כי קהילת מיעוט המצויה בקונפליקט עם קהילה הגמוניית עקב אפליה לא תזכה במסגרת הליברלית להכרה בקיומה של תרבות קולקטיבית מתחרה המצדיקה הגשמת האינטרסים הפוליטיים של המיעוט. יישום טענה זו על החברה הישראלית ידגים מיידית את הבעייתיות עליה הצבעתי. האם התעלמות מתרבותם השונה של ערבים- פלסטינים בישראל מאלה של יהודים יכולה באמת להבטיח פיוס או דווקא להרחיק אותו? כפי שאראה בהמשך, במחקר אתו ערכתי בקרב המיעוט בישראל מצאתי כי בנות ובני המיעוט מצפים להכרה בצורכיהם כקהילת מיעוט השונה מן הרוב. תפיסה של זכויות פרט בלבד אינה יכולה לענות על אתגר פוליטי חשוב זה.[1]

קושי אחר בהנחה של האינדיווידואליות הליברלית נובע מן העובדה כי ליברליזם מבטא תרבות מסוימת ותפיסה אחת בלבד של זכויות אדם בעוד שקיימות תרבויות ומסורות אחרות שאינן ליברליות אך הן בהחלט יכולות להיות דמוקרטיות. כדי להגיע לפיוס בין רוב לבין מיעוט אין די בשוויון אלא יש להכיר בלגיטימיות של תרבויות מתחרות לתרבות ההגמונית המצדיקות דפוסי חיים המתחרים בדרכי חייו של הרוב. ללא הכרה כאמור בתשתית רב תרבותית, המייצרת והמקבלת פלורליזציה של תרבויות נגד, לא ירצה הרוב להביא לחלוקת משאבים היוצרת תשתית עליה ניתן לבסס הליכי פיוס. הנחת יסוד שלפיה זכויות פרט קודמות לכל טוב ציבורי אחר מביאה לפרטיקולאריזציה של הקולקטיב באופן בו הקולקטיב אינו מוכר כישות מרכזית אלא כאוסף של פרטים בלבד. יוצא מכך כי תיאוריה ליברלית עלולה להדיר אפשרויות של פיוס קולקטיבי ולהמיר קונפליקט חברתי ציבורי וקולקטיבי לשפה פורמאלית למדי של שיח זכויות פרט, שמגלה עיוורון לאופי הקולקטיבי של זהויות הפרטים. אני מבקש בנקודה זו להבהיר כי קיים פער בין התיאוריה הליברלית לבין הפרכסיס הליברלי. איני סבור כי כל התפיסות הליברליות מנתקות בינארית בין פרט לבין קהילה. איני סבור כי כל תפיסה ליברלית ראויה לפסילה מיידית באמצעות ביקורת מרכסית- הנכונה בעיקרון- על דלותו המהותנית של שיח זכויות פרט. אולם הפרכסיס הליברלי בהחלט מוביל למצב בו את מקום הדרישה לשיח קולקטיבי ולפיוס בין קהילות תתפוס אשליה כאילו די ברטוריקה ומוביליזציה של זכויות פרט כדי להביא לפיוס בין קהילתי. במילים אחרות- ללא הכרה בצורך בשוויון בין קולקטיבים לא תוכל להתקיים פייסנות בין קהילות הגמוניות לקהילות מקופחות.

הנחה שנייה של ליברליזם כתפיסת יסוד של זכויות אדם טוענת כי המדינה היא נייטרלית וכי היא יכולה לשמש כבורר 'אובייקטיבי' בתחרות ומאבק בין אינטרסים פוליטיים וזכויות מנוגדות. במסגרת זו עיקר הדגש של הליברליזם הוא על בתי משפט כחוד החנית של 'שלטון החוק' ושמירת זכויות אדם. תורת מדע המדינה מצביעה על חוסר הממשות של טענה כזו בדבר 'נייטרליות' כביכול של מדינה. מדינות אינן נייטרליות. יש להן זהויות אתניות, דתיות, לשוניות, מיניות, ואחרות. ברור למשל כי אליטת הכוח

ההנחה השלישית של הליברליזם בעייתית מאוד אף היא. הכוונה להנחת היסוד בדבר קדושתה החילונית, הלאומית, של הריבונות המדינתית וכאילו ריבונות זו היא אחידה. הנחה זו קובעת כי זכויות קיבוציות יביאו בסופו של דבר להרס הריבונות שכן קהילות שונות תדרושנה עצמאות לאומית. החשש מזכויות קיבוציות ועלול להביא להחרפת קונפליקטים במקום לפיוס. במשטרים דמוקרטיים רבים קהילות מיעוט דורשות ופעמים מקבלות זכויות קיבוציות. זכויות קיבוציות ניתנות לקהילה כדי להעצימה במסגרת המדינה ולא מחוצה לה. פוליטית ניתן לקבוע כי דווקא ההפך- מן החשש להרס הריבונות הלאומית- הוא הנכון. מתן זכויות לקהילה כמיעוט יפחית את אכזבתה מן המדינה ויכול להגביר את נאמנותו לה ולכן הוא מהווה חלק חשוב בהליך של פיוס. במדע המדינה ידועה ההבחנה בין Exit לבין voice . מניעת יכולת ביטוי ממיעוטים דווקא יכולה להביא לאלימות מצדם בעוד מתן זכות ביטוי למיעוט כקהילה יכול להביא להגברת נאמנותו של המיעוט למדינה.

<u>גישה קהילתנית- מרומנטיקה עצמית והכחשת ה'אחר' לפיוס</u>

הגישה הקהילתנית מזוהה פעמים עם נטייה היידיגרית לרומנטיסיזם שעניינו טיפוח מיתוס של החברה האנושית כחברה של קהילות החיות בהרמוניה בתוכן וזו עם זו. גישתי לקהילתנות היא ביקורתית ולא רומנטית, פוליטית ולא נייטרלית. קהילות מהוות לכשעצמן מנגנוני כוח שיכולים גם לדכא קבוצות חלשות או מיעוטים בתוכן. עם זאת, יש לגישה קהילתנית תרומה של ממש- לדעתי- לגישות של פיוס.

ראשית, העצמה (empowerment). הגישה הקהילתנית מדגישה את הקשר ההדוק בין זהויות לבין קהילות. הדבר חשוב במיוחד לקהילות של מיעוטים שאינן עוברות אינטגרציה עם הרוב. לכן, בנות או בני הקהילות האלה נגזרים לחיים של שוליות אלא אם הקהילה נותנות להם גיבוי תרבותי וארגוני ומסייעת להם להיאבק לשוויון. מבלי להתעלם מן העובדה כי גם קהילות הן ארגוני כוח, קשה לדמיין את המשתייכים לקהילות מיעוט אתניות או לאומיות מצליחים לשמר את זהויותיהם ואת תרבויותיהם ללא הקהילה המגבה אותם. לכן חשוב גם כי מאבקים חברתיים לשוויון בתוך הקהילה ייעשו בתוכה עד כמה שאפשר רחוק מהתערבות המדינה ומעינה הפקוחה. אלמלא העצמה זו הסיכוי לפיוס בין קהילות שונות ובין קהילת מיעוט למדינה יתרחק מאוד. מצד אחד, קהילת המיעוט תמנע מן המדינה או תקשה עליה לבצע אסטרטגיה שלטונית של הדרת המיעוט או חיסולו כקולקטיב. מצד שני, קיומה של קהילה המעניקה לחבריה זהויות יעודד את חבריה להגיע לפתרון של פיוס עם מדינה המכירה בקיום הקהילתי והנוהגת בו שוויון.

שנית, צדק יחסי (whose justice? which rationality?). אחת הבעיות הנפוצות בקונפליקטים בין קהילתיים חריפים היא תפיסה של צדק מוחלט, או הסברה של כל צד לקונפליקט כאילו מבחינתו המשחק הפוליטי הוא משחק סך אפס, שכן הוא הצד הצודק באופן מוחלט. צדק יחסי הוא תולדה של תהליכי סוציאליזציה שאינם טבעיים לקונפליקטים, קל וחומר קונפליקטים ממושכים. לכן, קיימת חשיבות לתפיסה שונה של צדק וזכויות המעמידה כל תרבות וכל מערך מושגים כנכון באופן יחסי לתרבות ומערך מושגים אחר.

התיאוריה הקהילתנית כפי שאני מנסה להבנות פוסלת דירוג או הררכייה של תרבויות חשובות יותר או חשובות פחות. ההנחה היא כי לכל תרבות משפטית ותרבות בכלל יש אטיולוגיה שונה של נכון ואסור המוסבר בקונטקסטים היסטוריים שונים וכי לכן מתחייבת נורמטיבית ופרקטית פלוראליזציה של תרבויות ותפיסות צדק. לתפיסה יחסית של צדק תהיינה משמעויות הרבה על קידום של הליכי פיוס. צדק יחסי מחייב פתיחות להבנת ההיסטוריה של הצד האחר כפי שהוא מבין אותה. מכאן המעבר המתחייב מהנחת יסוד של צדק יחסי לתיאורמה של הבנת היסטוריות ולא היסטוריה אחת בלבד. מכאן גם המעבר מניתוח אטיולוגי של מקורות הסכסוך באופן חד סתרי המלמד על צד אחד צודק והאחר כטועה, לניתוח היסטורי שפתוח גם הודאה בטעויות היסטוריות, כבסיס לצדק יחסי. כפי שהוסבר לעלי תפיסה ליברלית של זכויות אדם לא יכולה לשמש בסיס אפיסטימולוגי להליך פיוס, כאמור.

שלישית, פוליטיקה של זהויות (politics of identities). מפאת קוצר היריעה לא אפתח כאן את הטיעון המקשר בין פוליטיקה של זהויות לבין פוליטיקה של קהילתנות. הקהילה מהווה כור היתוך של זהויות לא רק מתוך הכרתה בזהויות יחיד כמעוגנות בקהילה, אלא גם עקב רגישות הקהילתנות בהבניה אותה אני מצעי לפרקטיקות בהן מעוצבות זהויות, מקודמות, מתפרקות ומכוננות. הזהות אינה הבנייה מוחלטת מצד אחד, אינה בהכרח תוצר של רציונליות מצד שני, ואינה רק תכונה אינדיווידואלית מצד שלישי. הזהות היא תוצר של תהליכים קהילתיים המושפעים מן ההגמוניה המדינתית אך גם מתהליכים מקומיים של ידע ופרקטיקות מקומיות.

מדינות רגישות לפוליטיקה של זהויות. הן תהיינה נוטות להכליל זהויות אחדות, ולהדיר אחרות. מדינות תהיינה נוטות לדכא אותן זהויות שייתכן כי מסכנות את שליטתן ואת הגמוניית הכוח הפוליטי שלהן. הכרה במגוון הזהויות שאותן מבטאת קהילה תהיה הכרחית לצורך קידום הליכי פיוס בין המדינה לבין קהילת המיעוט שבה. מחקרים רבים למדי מורים כי דיכוי זהויות של מיעוטים יוביל בסופו של דבר לטקטיקות פוליטיות של אלימות.

רביעית, זכויות קיבוציות. בתהליכים פוליטיים יבואו זכויות קיבוציות לעולם כתוצאה של פיוס מסוים או לפחות כתולדה של מוביליזציה משפטית המגבשת טכסט משפטי אלטרנטיבי לטכסט בלעדי של זכויות פרט. זכויות משפטיות אינן אוטונומיות למאבקים חברתיים ולמאבקים פוליטיים. זכויות משפטיות תבואנה לעולם כתוצאה של הכרעות פוליטיות ופרקטיקות חברתיות מורכבות. הדגש של תיאוריה קהילתנית על שימור תרבותי והנכונות לקרוא תגר על שליטת הריבונות הלאומית בהגדרות של צדק מביא לדגש מתחייב על הצורך לפתח תפיסה של זכויות קיבוציות במסגרת דמוקרטית. מנקודת המבט של מיעוטים תהיינה זכויות כאלה הכרחיות כדי לשמר זיכרונות קולקטיביים, תרבות קיבוצית, קניין קולקטיבי ואינטרסים קיבוציים. במספר גדול של דמוקרטיות, כגון אוסטרליה, בריטניה קנדה או ספרד, ההכרה בזכויות אלה היא הכרחית בתהליך של פיוס.

למעשה מגוון של משטרים פוליטיים פדרליים כגון זה בשוויץ מעגן תפיסה של זכויות קיבוציות כתנאי לדו קיום בין קהילות שונות. מדינת הלאום תהיה נוטה להיות עוינת לזכויות אלה העלולות לסכן את ריבונותן הלאומית. אך בתהליך פיוס יקום למדינה גם אינטרס- זכות קיבוצית תאפשר למדינה האצלת אחריות תוך שמירה מסוימת של פיקוח, ומניעת אלימות אפשרית או בכל מקרה קונפליקטים קשים בטווחי זמן ארוכים. אינני מתעלם מן הקושי הפוטנציאלי בהענקת זכויות קיבוציות. מקרים היסטוריים כמו לבנון או יוגוסלוויה חייבים להילקח בחשבון. עם זאת, החתירה לזכויות קיבוציות אינה צריכה לבוא במקום אלא בצד קיומו של קוד ערכי מוסרי מנמלי המתהווה בדו שיח או רב שיח בין הקהילות השונות כחלק מתהליך הפיוס. אך ללא שלוש הטענות העקרוניות של הגישה הקהילתנית בדבר העצמה של מיעוטים, צדק יחסי, והכללת פוליטיקה של זהויות לא תתאפשרנה זכויות קיבוציות או שהגדרתן תיוותר עניין פורמאלי בלבד.

<u>הרוב היהודי והמיעוט הפלסטיני בישראל- גישה קהילתנית לפיוס</u>

בחודש מרס 2000 פסק בית המשפט העליון בפרשת קעדאן וקיבל באופן חלקי את עתירתה של משפחה ערבית-פלסטינית, שביקשה לרכוש בית ביישוב הקהילתי היהודי קציר (בג"ץ 6698/95

הסוגיה העיקרית בפסק דין קעדאן הייתה היכולת לממש בפועל שוויון בין הרוב למיעוט. בית המשפט טען, כי ניתן ליישב את יהדות המדינה עם שוויון וליברליזם. על פי תוצאות המחקר שערכתי המובא כאן, אני מטיל בכך ספק רב. כפי שנטען לעיל, הליברליזם כתיאוריה, שעניינה עדיפות ברורה לזכויות היחיד על פני טוב קהילתי והדגשת הנייטרליות של המדינה, היא תורה בעייתית בעלת סתירות תפיסתיות פנימיות. הליברליזם הסיט את תשומת לבנו ממצוקות הקהילה ויצר מסך אשליות כאילו ניתן לגאול את היחיד בלי שום קשר להשתייכותו הקהילתית. על רקע החברה הישראלית הרב תרבותית, המפולגת, הסקטוריאלית והמקוטבת, אשליות ליברליות כאלה מזיקות ליכולתנו להכיר במצוקות האחר ולפתוח בתהליך של פיוס.

בישראל העדיף החוק להדיר את המיעוט על ידי הגדרתו וניכוסו כאוכלוסייה דתית הזכאית אך ורק לזכויות דתיות ספציפיות במדינה, והצבתו מחוץ למעגל ההקצאות של נכסי הציבור. משפט המדינה מעניק לקהילת המיעוט זכויות מוגדרות, אך נמנע מלהכיר באספקטים אחרים, חשובים, שיש בה. חוק המדינה מפלה לרעה את המיעוט הערבי פלסטיני, מגדיר אותם כמגזר נפרד, ועם זאת מצהיר על שוויוניות ופלורליזם. על כן יש לפקפק מאוד באפשרות שמקרה קעדאן יניב שינוי חברתי פרוגרסיבי מקיף.

אחד החוקים הראשונים בישראל, פקודת רכוש נטוש1948-, הסמיכה את הממשלה לכפות חוקים על כל שטח שנכבש במלחמת 1948, תוך שמירה על "זכויות הדת והפולחן" כל עוד הללו "אינן פוגעות בביטחון ובסדר הציבורי". מאז זכו- בין השאר- בתי הדין השרעיים, הנוצריים והדרוזיים להכרת

המדינה ירשה את ההכרה הקולוניאלית המנדטורית בקהילות דתיות או שבטיות, וכיבדה אותן באופן רשמי כדי שלא יוטל ספק בלגיטימיות שלה בזירה הפנימית או הבינלאומית. אולם בנותנה הכרה רשמית ומשפטית לפן הדתי של המיעוט, דחקה המדינה את זהויותיו האחרות לשוליים ועלה בידה לשלוט בהן. ענייני הדת הפנימיים של המיעוט תוקצבו באמצעות משרד הדתות. במקרים שבהם טענו עורכי-דין ערבים-פלסטינים בפני בית המשפט העליון כי קהילתם סובלת מקיפוח ותבעו חלוקת תקציבים הוגנת, השיב הממסד כי טענות אלה חסרות שחר ובית המשפט פטר אותן ככוללניות מדי. הממסד לא גילה נכונות להכיר באפליה, ובית המשפט בחר לא לקבל את העתירות; במסגרת הניסוח היבש של משפט המדינה לא הוצג בפני בית המשפט נזק מוחשי (ראה בג"ץ 240/98 עדאלה נגד משרד הדתות, דינים 55, 162).

עם זאת, על אף שבשנות התשעים היה המיעוט 19% אחוז מהאוכלוסייה, היה חלקו בתקציב משרד הדתות 2%-1% לערך. מכאן שאפילו יכולתו של המיעוט ליישם את האוטונומיה הדתית שלו הוגבלה בצורה חמורה. בית המשפט העליון נקט רטוריקה של שוויון, ודיבר על הערבים כמגזר נפרד באוכלוסייה, אך לא העניק את הסעד לשוויון כבקשת העותרים. בעתירה מאוחרת יותר (בג"ץ 1113/99 עדאלה נ. שר הדתות), הכיר בית המשפט העליון באפליה בתקצוב של בתי קברות מוסלמיים לעומת בתי קברות יהודיים, וזאת לאחר שהוכח בפניו נזק מוחשי, אך מבלי להכיר בזכויות קהילתיות כלשהן למיעוט. לכן, בתי המשפט של המדינה לא סייעו בקיום התנאים ההכרחיים לתהליך של פיוס.

כפי שהבהרתי לעיל קשה יהיה לקיים הליך של פיוס ללא הכרה ברגשות של 'האחר' הקהילתי. חוק המדינה (חוק השמירה על המקומות הקדושים1967-) הגן על כל המקומות הקדושים בישראל בלי

המגבלות שנכפו על המיעוט לא כוונו נגד הדת בלבד, אלא גם נגד הזיכרונות ההיסטוריים, החינוך והשפה. המדינה לא הסכימה לתרום לשימור זיכרון העבר הערבי הפלסטיני. יש תחושה, כי במדינה יהודית העבר המשמעותי צריך להיות יהודי, כי על ה"היסטוריה" להעניק לגיטימציה לציונות בלבד. זוהי מדיניות המונעת למעשה פיוס בין קהילתי. דוגמה לכך היא בג"ץ 75/71 פסטיבל המוסיקה באבו-גוש נגד משרד החינוך פ"ד כה (2) 821. בית המשפט הצדיק את עמדת המשרד לא לתמוך כספית בפסטיבל של מוסיקה נוצרית דתית, בטענה שחופש הפולחן אינו כולל את מחויבות המדינה לתמוך בהפצת הדת. אולם בית המשפט התעלם מן העובדה שמוסדות דתיים יהודיים מקבלים תמיכה מסיבית מהמדינה. מעניין לציין, שפסיקה זו נכתבה בידי שופט יהודי דתי אורתודוקסי, השופט קיסטר. זוהי דוגמא מובהקת למצב בן המדינה מדמיינת עצמה כ "בורר" בעוד היא בעצם מהווה צד ברור לסכסוך, אך המדיניות הרשמית קובעת כי הטוב הרפובליקני המדינתי הוא "הטוב הכללי" וזאת בהצלם מן המיעוט כקהילת מיעוט הקוראת תגר על הגדרת הטוב הרפובליקני המדינתי.

אמשיך עתה בעוד מספר דוגמאות המבהירות את החסמים שמשפט המדינה מציב בפני תהליך של פיוס. כל העתיקות נמצאות על פי חוק בשליטת המדינה, לא בשליטת קהילות. ברצותה תכריז המדינה על מקום מסוים כעל גן לאומי או שמורה, ותפקיע אותו. גורמים ליברליים בישראל לא שינו מצב זה. הליברליזם התעניין פחות בזיכרונות וברגשות קיבוציים, ויותר בזכויות היחיד; לפיכך לא רצה הליברליזם לכלול את עברם הקולקטיבי של המיעוטים בתוך שפת האינדיבידואליזם המשפטית והוא תרם וקידם את הדרתם. הזדהות המיעוט עם העבר באמצעות חגיגת פסטיבלים הוגבלה גם היא. חוק

בעיני המיעוט, השפה הערבית נושאת עמה זיכרונות קולקטיביים; היא נמנית עם מאפייני האוכלוסייה הערבית הפלסטינית, על מגוון הסיפורים ההיסטוריים שבה. החוק המנדטורי קבע כי אנגלית, ערבית ועברית יהיו השפות הרשמיות; חוק המדינה לא שינה קביעה זו מאותן סיבות שבגללן לא ביטל את הקהילות הדתיות. אולם אף על פי שהמדינה התחייבה פורמלית לשמור על הערבית כלשון רשמית, הרי במונחים מעשיים אירעה אפליה. על שלטי דרכים רבים בישראל מופיע כיתוב באנגלית ובעברית, אך לא בערבית. בעקבות עתירה לבג"ץ הסכימה המדינה לשנות מצב זה תוך חמש שנים. אילו ניסחה המדינה בחוק את סירובה להכיר במצב, שבו מיעוט המונה 19 אחוז מהאוכלוסייה קורא ערבית כשפה ראשונה, הייתה המדינה מעוררת חשד בדבר מחויבותה הרטורית לשוויון. אולם למעשה אין הערבית מוכרת כשפה שווה לעברית, ומי שבוחרים או נאלצים להשתמש בה סובלים מאפליה. קיפוחה של השפה הערבית מעצב את התרבות ההגמונית, ומאפשר שליטה בזיכרון הקולקטיבי.

הערבית לא הוכרה כשפה רשמית במבחני לשכת עורכי הדין בישראל, או בארגונים מקצועיים ציבוריים רבים אחרים. אף גוף רשמי במדינה, ובית המשפט העליון בכלל זה, לא נקט כמדיניות פרסום חומר גם בערבית. מסמכי המדינה מתפרסמים בעברית ותכופות מתורגמים לאנגלית. בניגוד לחוק הרשמי, המדינה לא רק הדירה את המיעוט מהשתתפות בעיצוב נכסי הציבור, היא גם לא הסכימה להתחייב לתת דין וחשבון בפני אזרחיה הערבים הפלסטינים ולנקוט שקיפות כלפיהם. קשה לדמיין מצב בו תנאים כאלה יהיו תנאי פתיחה טובים להליך של פיוס בין קהילתי.

חשיבות הערכים הליברליים בתורת המשפט הייתה צריכה להעניק לערבים הפלסטינים מרחב גדול יותר להבעה עצמית תרבותית בלשון הערבית. במידה שהדבר קרה, היה הדבר כרוך במחיר יקר.

בספטמבר 1993 פרסם בית המשפט העליון פסיקה בסכסוך בין עיריית נצרת עילית לבין "ראם", חברה להנדסה שבנתה בתים באזור המאוכלס בעיקר ערבים פלסטינים. מטעמים מסחריים מובנים רצתה החברה לפרסם בערבית את הפרויקטים לדיור שהיא בונה. אולם כבר בשנת 1964 קבעה העירייה בחוק עזר שכל הפרסומות בתחום שיפוטה חייבות להיות בעברית או בעיקר בעברית, ורק שליש לכל היותר מהפרסומת מותר לו להיות בערבית. בשנת 1992 ערערה "ראם" בבית המשפט העליון נגד פסק דינו של בית המשפט המחוזי, שאישר את התקנה משנת 1964 ואסר על החברה לפרסם בערבית. בהחלטה פה אחד קיבל בית המשפט העליון את הערעור והכריז על תקנת 1964 כבטלה ומבוטלת. שלושת השופטים קיבלו את הטענה העיקרית של החברה, והורו לעירייה לא למנוע פרסומות בערבית.

פסיקה כזו נראית על פניה, בהתחשב בתהליך השלום ובחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו משנת 1992, כהישג פרוגרסיבי, צעד משמעותי במסע הארוך לשוויון, על אף שהשוויון אינו מוזכר בפסק הדין. אולם עיון קפדני יותר יניב הערכה ביקורתית יותר. מבחינה פורמלית יכול היה בית המשפט העליון לנמק את פסיקתו בעצם העובדה שהערבית מוכרת בחוק הרשמי כשפה רשמית בישראל. אולם בית המשפט ביסס את פסיקתו על ערך חופש הביטוי. במילים אחרות, למערערת הייתה זכות לפרסם בערבית, אם לדעתה הלשון הערבית מיטיבה להביע את האינטרסים שלה או את צרכיה. הערעור לא התקבל על סמך מעמדה של השפה הערבית בהיותה שפתו הקולקטיבית של המיעוט, אלא על סמך זכותו של כל יחיד להשתמש בלשון שבה הוא בוחר להשתמש. מכאן שבמקרה "ראם" נשלל מהשפה הערבית מעמדה הרשמי.

בית המשפט העליון נתן ביטוי לחירויות באופן כזה, שפירק את המיעוט לפרטיו והסתיר מהעין את ייחודו הקיבוצי כקהילה. למעשה, אזרחיה הערבים של ישראל קיבלו בפרשת 'ראם' מעמד זהה למעמדם של תיירים, הרשאים ליהנות מחירות הביטוי ולהשתמש בכל לשון שיבחרו. באמצעות השיח הליברלי נעשתה הלשון הערבית שווה לכל שאר לשונות תבל פרט לעברית. זו האחרונה הוכרה כשפת המדינה, והשימוש בשפות אחרות מותנה במידת הסכנה או אי הסכנה הנשקף לשפה העברית. השופטים (כולם יהודים ציונים) היו נאמנים לעליונותה הסמלית של העברית באידיאולוגיה הציונית של המדינה.

השימוש בשפה ובתרבות מבוקר בדרך כלל באמצעות מנגנוני הפיקוח של המדינה על בתי הספר, כפי שנקבעו בחוק חינוך חובה1953- ובתקנות הנספחות אליו. בתי הספר הערביים נכללו במערכת היהודית כחלק בלתי נפרד ממנה. החוק משמיע הצהרה שוויונית, כאילו המדינה מספקת חינוך 'נייטרלי' לַכולם. הוא מגדיר את "החינוך הציבורי" כחינוך שהמדינה מספקת "בלי קשר לגוף מפלגתי, עדתי, או ארגון כלשהו מחוץ לממשלה". אף על פי כן, חוקי החינוך הכירו באוטונומיה של החינוך הציוני יהודי ושל החינוך החרדי. אולם הערבים הפלסטינים לא זכו להכרה דומה. החוק התעלם מקיומם כקהילה וכמיעוט. בסעיף 4 לחוק חינוך חובה1953- נאמר רק ש"במוסדות חינוך לא יהודיים תותאם תוכנית הלימודים לנסיבות המיוחדות". החוק לא הכיר באפשרות שתהיה תוכנית לימודים ערבית או ערבית פלסטינית; הוא מזכיר רק את התוכנית הממלכתית והממלכתית-דתית. למעשה שימש החוק לפיקוח מערכתי על המיעוט ולאפליה נגדו (אלהאג, 1996). על רקע הביטויים הליברליים במשפט הישראלי בשנות התשעים אירעו שינויים מסוימים. הסדרת חוק חינוך חובה (הוועדה המייעצת לענייני החינוך הערבי1996-) הביאה להקמת גוף שהיה אמור לשפר את החינוך הערבי במסגרת החינוך הממלכתי. לראשונה הכיר חוק רשמי בצורך לנסח תוכנית לימודים שתתחשב בתרבות ובהיסטוריה המיוחדות לפלסטינים הישראלים. אבל בפועל התכנסה הוועדה המייעצת לעתים רחוקות בלבד, ועד עתה הייתה השפעתה החקיקתית מוגבלת מאוד (אבן-אסבה, 1997). יתר על כן, התקנות הנזכרות הדגישו את פיקוח המדינה על מוסדות החינוך הערבי בישראל, ופסלו

נבהיר, אם כן, את הדברים בסיכום ביניים. משפט המדינה קידם אינטרסים פוליטיים שמנעו העצמות המיעוט, וסיכלו אפשרות של הכרה בצדק יחסי במסגרת הליך של פיוס. באותה מידה סיכלה המדינה באמצעות המשפט הכרה ברב הזהויות של קהילת המיעוט.

{{מחקרים על מעמדם המשפטי של הערבים הפלסטינים ועל יחסם למסגרות שיפוטיות יצאו מהנחה שקיימת בקרבם זהות קבועה למדי. מחקרי מאמת כמה מהממצאים העיקריים במחקרים אלה. ראשית, ערבים פלסטינים ישראלים בוטחים ברשות השופטת פחות מיהודים ישראלים. שנית, המיעוטים אינם נהנים מאווירת לגיטימציה במערכת השיפוטית באותה רמה כמו הרוב היהודי. שלישית, המיעוט מרגיש שהוא מקופח (זורייק ועמיתיו 1993; ראטנר 1994). כמו כן אני מסכים עם הממצא (זורייק ועמיתיו, 1993) האומר, שאם המדינה היהודית לא תשנה את מדיניות האפליה כלפי המיעוט, קיימת אפשרות אמיתית לאי ציות מתמשך ולמרי קולקטיבי מצדם, חמור עוד הרבה יותר מן האירועים האחרונים להם היינו עדים בשבועות האחרונים.}}

זהותה של קהילה איננה קבועה ועומדת, אף לא חד-ממדית. בקהילה אחת קיימים סוגי זהות שונים בקונפיגורציות משפטיות וסוציו-פוליטיות מגוונות, והם מבטאים יחסי גומלין רבי-פנים בין משפט המדינה לבין הקהילה. יתר על כן, אם בוחנים את העניין מנקודת המבט של הקהילה, ברור שאי אפשר לצמצם את זהויות הקהילה לכדי דת או מנהגים גרידא, וכמו כן ברור, שבין שאר הדברים המדינה עצמה, על מערכת המשפט שלה, תורמת להבניית הקהילה.

התצפיות והניתוח שאציג עתה נובעים מסקר בערבית שערכתי ביולי 1998 בקרב מדגם מייצג מהמיעוט הערבי פלסטיני הישראלי. השאלון התבסס על סיפורים בערבית שסופרו לנבדקים, לגבי

קודם כל, ערבים פלסטינים בישראל נטו להרגיש כי הם סובלים מקיפוח קולקטיבי בהשוואה ליהודים בישראל. כפי שנראה בהמשך, תחושה כללית זו נוגעת לאספקטים מסוימים במיוחד. כשנשאלו על שוויון או אפליה קולקטיביים, באופן כללי מאוד, השיבו 49% שאין שוויון בין אזרחי ישראל הערבים לאזרחיה היהודים; 16.6% אמרו שקיימת אפליה, אבל רק בתחומים מסוימים. אולם שיעור גבוה יחסית, 34.4%, ענו שיש שוויון כזה. אותה תמונה מצטיירת כאשר שואלים את בני ובנות המיעוט לגבי שוויון או אפליה קולקטיביים בבתי משפט השלום, בבתי משפט המחוזיים ובבית המשפט העליון. יש תחושה חזקה של אפליה קולקטיבית: 42.8% [שלום], 41.8% [מחוזי] , ו40.4%- [עליון]. אולם בשיעורים גבוהים יותר אמרו הנשאלים שבני ובנות המיעוט נהנים משוויון בבתי המשפט: 45.8%, 46.4% ו47.8%- בהתאמה. על אף שנתונים מקבילים בציבור היהודי הראו רמה גבוהה יותר של אמון בבית המשפט העליון (ברזילי, יוכטמן-יער וסגל, 1994), אין המיעוט הערבי פלסטיני חי בתחושת ניכור מהמערכת השיפוטית היהודית/ישראלית והוא בהחלט נותן בה אמון מסוים. נראה, לכן, שמשפט המדינה נעשה חלק מהתרבות המשפטית של הקהילה, ושיש תחושה מסוימת שקיים שוויון בבתי המשפט, אם כי לא בכל תחומי החיים.

תחושת האפליה בתחומי חיים חברתיים גבוהה הרבה יותר. כפי שראינו, כאשר נשאלו חברי הקהילה על אמונתם הכללית בשוויון או ביכולתם, מבחינת ההליך, להוציא את צדקתם אל האור בבית המשפט, הייתה תחושת האפליה הקולקטיבית ברורה, אם כי רבים בקרב המיעוט דיווחו על תחושת שוויון. בדומה לכך, כאשר נשאלו לגבי פן חשוב ב 'צדק הפרוצדורלי', חופש הביטוי, הייתה תחושה כללית של קיפוח – 56.4%, אם כי 39.4% הרגישו שהם זוכים ליחס שוויוני. חופש הביטוי הפוליטי כרוך, כמובן,

כשנשאלו בני ובנות המיעוט הערבי פלסטיני לגבי זכויות הקניין וזכויות חברתיות, נעשתה התמונה קודרת יותר במידה משמעותית. כשנשאלו לגבי שוויון בהענקת רשיונות בנייה, הריסת "בנייה לא חוקית", הזדמנויות לעבודה והפקעת אדמות, הייתה תחושה מודגשת של אפליה קולקטיבית: 81.4%, 78.6% ו83.4%- בהתאמה. כאן, בתחומי זכויות הקניין והזכויות החברתיות, יש למיעוט תחושה קולקטיבית חזקה של אפליה, ורק שיעור קטן אינו רואה כך את המצב – 12.4%, 20.6% ו11.8%- , בהתאמה.

כללית, ולסיכום הממצאים האמורים לעיל, אחת הזהויות בקהילה מעוגנת בתחושת האפליה הקולקטיבית. מנטליות קהילתית זו נובעת ממצב קיפוח מתמשך. זוהי זהות שהמדינה בנתה, כשהקהילה נותנת לה ביטוי בתגובה למדיניות האפליה הקיימת מצד המדינה. תנאי לפיוס הוא כי הקהילה תזכה לתחושת העצמה (empowerment), כתוצאה משינוי במדיניותה הציבורית.

חשוב לא פחות כתנאי לפיוס הוא הצורך בתחושת צדק יחסי. העדרה של תחושה כזו בולט בקונפליקט על הקרקע. המיעוט הערבי פלסטיני קשור ברגשות חזקים לאדמה. על אף שהמדינה היהודית נטתה לשלוט בקרקעות ולהדיר ערבים פלסטינים מיישובה (שמיר, 1996; קדר, 1998), רואה המיעוט בבעלות על קרקעות וברשיונות בנייה רכיב מהותי בחיי הציבור ובחיי הפרט שלו. לא זו בלבד שערבים פלסטינים חשים מקופחים בתחום זה, רבים מהם חפצים גם לפעול נגד הפקעת אדמות, שתכופות ניתן לה גיבוי חוקי על ידי פסיקות בתי המשפט.

הנבדקים התבקשו להגיב על שרשרת האירועים הבאה: "המדינה החרימה קרקעות. כתוצאה מכך ביקש אחד מראשי הישובים הערביים לארגן הפגנה, אבל המשטרה סירבה להעניק לה רשיון. פניית

משפט המדינה התעלם מזכויות המיעוט כקהילה אגראריתודיכא אותן בהגדירו את המיעוט כקהילה דתית. הדת היא, אכן, מרכיב חשוב נוסף בחיי הקהילה הערבית פלסטינית בישראל. במקרים של סתירה ישירה בין מנהג או חוק דתי לבין חוק המדינה, שיעור גבוה, 40.8%, הצהירו על נכונות להפר ישירות את חוקי המדינה, 8.8% סירבו להשיב, ו50.4%- אמרו שיצייתו לחוקי המדינה. הנבדקים נשאלו לגבי מקרה שבו בית המשפט העליון התערב בפסק דין של בית דין שרעי (מוסלמי), בהתבסס על הנימוק שפסק הדין עומד בסתירה לקריטריונים של "חוק מודרני, חוק מדינה". הממצאים מלמדים כי 37.2% הצהירו שעל בית הדין השרעי לנהוג אי ציות כלפי פסיקת בית המשפט העליון, ואילו 43.8% סברו שבית הדין השרעי חייב לציית לחוק המדינה ולקבל את פסיקת בית המשפט העליון. 19% נוספים סירבו להשיב או לא ידעו מה להשיב.

בהתחשב בכך שהמיעוט חושש לגלות עמדות או צורות התנהגות שעלולות להיות מתויגות כחוסר נאמנות, נמצאה בסקר נטייה חזקה לא לציית לחוקי המדינה אם הם סותרים או מפרים את האוטונומיה הדתית של הקהילה. המתאם הסטטיסטי עם תחושת השוויון או האפליה בתחום חופש הביטוי הפוליטי ובתי המשפט היה חזק. בכל המקרים, ככל שהנבדק חי בתחושה של קיפוח קולקטיבי, כך גברה נכונותו/ה למרוד בחוקי המדינה.

שלב חשוב בפיוס בין הרוב לבין המיעוט הוא בנכונות הרוב להכיר בקיומן של זהויות לאומיות לא מדינתיות בקהילת המיעוט. הזהות הלאומית הפלסטינית אכן חשובה, ובהקשר של המיעוט ניתן לה ביטוי כסוג נוסף של חיי קהילה. רק כשלושה אחוז בקרב המיעוט הגדירו את עצמם כישראלים, בעוד אחרים הגדיר את עצמם כערבים, ערבים ישראלים, ובסביבות 20% מבני ובנות המיעוט הערבי הגדירו את עצמם בבירור כפלסטינים בישראל. הדבר השפיע על הנטייה להפר את חוקי המדינה אם הללו סותרים את האינטרסים והאמונות הבסיסיים של המיעוט הערבי פלסטיני בישראל. במחקרי הייתה הלאומיות הפלסטינית קשורה באופן הדוק מאוד בנכונות לצאת נגד חוקי המדינה בהקשר של כמה פנים בחיי המיעוט; אדגים זאת בקשר לפן אחד כזה.

בהקשר של הפקעת אדמות, רוב בשיעור 53% מהפלסטינים הישראלים הצהירו שאינטרסים פוליטיים חשובים להם יותר מציות לחוקי המדינה. לשם השוואה, בקרב אלה שהגדירו את עצמם כערבים ישראלים רק 37.8% האמינו שאינטרסים פוליטיים מצדיקים חוסר ציות. הקשר הסטטיסטי בין לאומיות בקרב המיעוט לבין אי ציות בתחום הפקעת האדמות היה מובהק. שילוב של לאומיות עם אמונה דתית הגביר את הפוטנציאל להתנגדות למשפט המדינה. כאשר נשאלו פלסטינים ישראלים דתיים על נכונותם לציית לחוקי המדינה בענייני הפקעת אדמות, העדיפו 61.1% שלא לציית לחוקי המדינה.

עם זאת, ההגמוניה של המדינה ניצחה ניצחון חלקי. על אף שיש תמיכה בקרב המיעוט להתנגדות קולקטיבית לחוקי המדינה בתנאים מסוימים, רוב המיעוט הערבי פלסטיני רואה במערכת המשפטית

*

כאשר נשאלו מה הן הדרכים היעילות ביותר להגשמת מטרותיהם הפוליטיות, נטו רבים בקרב המיעוט לתמוך במאבק פרלמנטרי (62%), בעתירות לבג"ץ (61%) ובהפגנות חוקיות (59%). המיעוט הערבי פלסטיני נוטה לראות בכללים הבסיסיים של המשחק הפוליטי הדמוקרטי כלים מועילים למטרותיו הקיבוציות. אולם, כפי שראינו, יש גם נכונות למרי קיבוצי. בחנתי לעיל את הפוטנציאל לאי ציות בתנאי קונפליקט מסוימים. ברור, שכאשר אין מתעורר קונפליקט ישיר, הנטייה לאי ציות מוגבלת יותר.

אולם על פי מחקרי, כ12%- תומכים בהפגנות בלתי חוקיות בכל מקרה, ו16%- הביעו תמיכה מלאה בפגיעה ברכוש יהודי או בפוליטיקאים יהודים. בהתחשב בעובדה שאלימות יכולה לגרום לנזק רציני גם בלי התגייסות מסיבית, יש לשים לב היטב לפוטנציאל המחאה האלימה המותנית במידה רבה בהצלחת או כישלון המדינה, ברצונה או בסירובה להיענות לציפיות של הקהילה הערבית פלסטינית לשוויון במשפט, בכלכלה, בחברה, ובפוליטיקה.

*

שטחי לומר שקיימת קהילה ערבית פלסטינית אחת בישראל, כאילו יש לה זהות יחידה ותרבות משפטית עקיבה. ממצאי הניתוח במחקר זה מעלים מגוון זהויות בתוך אותה קהילה, כשכל זהות מעצבת את האופן שבו תופסת הקהילה את המשפט. כללית, התנגדות הקהילה למשפט המדינה

למדינה לא הייתה נטייה להכיר במספר זהויות של הקהילה, המפריעות ללגיטימיות של הציונות בהציען סוגים חלופיים של משטר פוליטי. הגשמתן של זהויות אגראריות, פלסטיניות והיענות לציפיות להביא לשינוי הכוח הפוליטי כדי לאפשר שוויון היו אכן דורשת משטר פוליטי שונה, משטר שהיה משיב על כנן את זכויות הקניין והזכויות הפוליטיות שהתקיימו בתקופה שלפני הקמת מדינת ישראל. היענות המדינה לצרכים אלה הייתה מטפחת הסדרים חוקתיים שונים לחלוטין, שאינם כלולים כיום בחוקי המדינה. שימו לב, שבמקרה קעדאן הדגיש בית המשפט את יהדות המדינה כתנאי מוקדם לכל הקצאת זכויות לערבים, אזרחי ישראל, כיחידים, והתעלם מהאופי הקהילתי של הציבור הערבי הפלסטיני.

משפט המדינה העמיד מסגרת סוציו-פוליטית שונה, שדמיינה את הציונות כחזון הפוליטי המודרני והלגיטימי היחיד, ודיכאה זיכרונות, רגשות וזכויות קולקטיביים חלופיים. ההתנגשות בין תפיסות ונוהגים סותרים אלה של הפוליטיקה והחוק בלתי נמנעת, אלא אם כן יתרחש שינוי בלתי סביר בתפיסות הבסיסיות.

קהילות יוצרות יחסי גומלין עם חוק המדינה ביותר מדרך אחת. החוק אינו מוגבל להגדרה שנותנים לו המדינה ומוסדותיה. החוק הוא תהליך דינמי ומעגלי של קשרי גומלין בין זהויות, נטיות, פעולות ומוסדות. חוק המדינה משפיע בצורה מהותית על אורח חיינו, אבל כוחו מוגבל. חוק הקהילה, בין אם המדינה מכירה בו בין אם לאו, הוא חלק מחוק החיים. התעלמות מהדרכים המורכבות שבהן קהילות מתייחסות למגבלות השונות שכופה המדינה כמוה כהכחשת אי היכולת שלנו לנסח תפיסת חוק בנוסחה קבועה וכוללנית.

מקרה הערבים הפלסטינים הישראלים מדגים כי גם מאמץ ממשלתי ישיר לכפות מערכת משפט אחת (חוקי המדינה) על זהות קהילתית קבועה שבנתה המדינה (קהילה דתית) מועד לכישלון. עם זאת, כפי שהראיתי כאן, היחסים בין המדינה לקהילות אינם בהכרח יחסי עימות. קהילות שאינן

[1] לפירוט נוסף של ממצאי המחקר בקרב המיעוט הפלסטיני בישראל, לרבות נתונים רבים של מחקר שדה על תרבות משפטית של המיעוט, ראה בקצרה: גד ברזילי, "ערבים? רק בלשון יחיד" **משפט נוסף** 1 (פברואר, 2001) : 55 – 63 . למאפיינים נוספים של ישראל כחברה רב תרבותית, ראה: מנחם מאוטנר, אבי שגיא, רונן שמיר (עורכים) **רב תרבותיות במדינה דמוקרטית ויהודית- ספר הזיכרון לאריאל רוזן- צבי** (ת"א: רמות, 1998).