

תוכן העניינים

4.....	חברי צוות המחקר
5.....	הקדמה
23.....	1 סמי סמוחה אופציית הסטטוס קוו: ישראל כדמוקרטיה אתנית: מדינה יהודית-דמוקרטית
79.....	2 אילן סבן אופציית גבול הפרדיגמה הציונית
123.....	3 מוחמד אמארה האופציה של "סטטוס קוו מוקשה" הרעה משמעותית במעמד המיעוט הערבי בישראל: נסיגה מממדים דמוקרטיים וחתקרבנות לשברון אלים
155.....	4 ראסם חמאסי אופציית ההיפרדות אירידנטה או טרנספר לערביי ישראל ומשמעויותיהם
201.....	5 אילנה קופמן אופציית המדינה הישראלית
243.....	6 נדום רוחאנה אופציית המדינה הדו-לאומית
271.....	7 אסעד גאנם מדינה דו-לאומית, פלסטינית-ישראלית על כל שטח א"י/פלסטין ומקומם של הערבים אזרחי ישראל במערכת זו

7 דרכים

אופציות תיאורטיות למעמד הערבים בישראל

עורכים:

שרה אוסצקי-לזר

אסעד גאנם

אילן פפה



המכון לחקר השלום, גבעת חביבה

1999

חברי צוות המחקר

מרכזים:

ד"ר אסעד גאנם, אוניברסיטת חיפה והמכון לחקר השלום
ד"ר שרה אוסצקי-לזר, המכון לחקר השלום

יועצים:

יוסי אלפר, הוועד היהודי-אמריקני, ירושלים
פרופ' רות גביון, האוניברסיטה העברית ירושלים
פרופ' גיורא גולדברג, אוניברסיטת בר-אילן
פרופ' קייס פירו, אוניברסיטת חיפה
ד"ר אילן פפה, אוניברסיטת חיפה

כותבים:

ד"ר מוחמד אמארה, אוניברסיטת בר-אילן
ד"ר אסעד גאנם, אוניברסיטת חיפה והמכון לחקר השלום
ד"ר ראסם חמאסי, אוניברסיטת חיפה
אילן סבן, אוניברסיטת חיפה
פרופ' סמי סמוחה, אוניברסיטת חיפה
ד"ר אילנה קופמן, האוניברסיטה הפתוחה
פרופ' נדים רוחאנה, אוניברסיטת חרווארד, ארה"ב

המחקר התאפשר תודות למענק של 'קרן פורד', ארה"ב

הקדמה

קובץ מאמרים זה מבקש להציג בפני הקוראים מגוון של אופציות בהקשר למעמדם של האזרחים הפלסטינים במדינת ישראל, כאשר כל אחת מהן נדונה על פי שני קריטריונים מרכזיים: האחד, אפשרות יישומה והשני מידת נחיצותה כתנאי לדו-קיום בתוך מדינת ישראל. כל האופציות הללו נבחנות על פי אותם הקשרים היסטוריים ומרחביים, כגון ההיסטוריה של הסכסוך, הבעיות הכלכליות והחברתיות של מדינת ישראל, מערכת היחסים בתוך החברה היהודית, ומערכת היחסים עם עם העולם הערבי, עם העולם היהודי ועם הקהילה הבינלאומית בכללותה.

בחקשרים אלה נבחנים התנאים שבהם יש סיכוי לכל אחת מהאופציות הנדונות להתפתח, בהשוואה לסטטוס קוו הקיים במדינת ישראל כיום, ביחסים שבין הרוב היהודי לבין המיעוט הפלסטיני.

כותבי המאמרים עוסקים בתחומי מחקר שונים, והם בעלי אוריינטציות אידיאולוגיות שונות, והמאמרים נכתבו כחלק מפרייקט כולל שבו נסיון לאבחן את האופציה הסבירה ביותר, ולתהוות על האופציה הרצויה ביותר. האופציות הרלבנטיות נידונות בהרחבה, אחת לאחת. ובקובץ נפרד, המסופח לפרסום זה, הן מסוכמות כמסמך אחד המנסה להסיק מסקנות מאחדות העולות מהדיונים הנפרדים.

ההקדמה כוללת שלושה חלקים: מבוא היסטורי העוסק במערכת היחסים בין הרוב היהודי למיעוט הפלסטיני מאז הקמת מדינת ישראל ב-1948; החלק השני כולל סקירה תיאורטית של האופציות הקיימות בספרות המחקר לגבי ההסדרים ומערכות היחסים בין רוב ומיעוט במדינות רב-קבוצתיות; בחלק השלישי, יוצגו בקצרה שבע האופציות הנדונות.

2

אופציית גבול הפרדתמה הציונית

אילן סבן

האמת היא, שיש כאן משחק סמוי של "אני יודע שאתה יודע שאני יודע", כי זוהי תכנית השלבים: תקום מדינה פלסטינית בצד ישראל "נקייה מציונות". המיעוט הערבי בגליל יזכה תחילה באוטונומיה תרבותית, אחר כך באוטונומיה מנהלית ובסוף תסתפח האוטונומיה למדינה הפלסטינית, אליה היא שייכת, בלב ובנפש.

יוסף לפיד, מעריב 13.12.96, "השלב הבא אחרי השלב הבא".

"אתה בודאי יודע", אמרתי לו, "שברעיון האוטונומיה שלך, אתה נכנס ישר לתוך הסייט הישראלי, מעיר את החולם כדי לומר לו: 'זה לא חלום'".
"שמע, הסייט של הישראלים לא מעניין אותי, אם זה על חשבונות!"
"למה שאותי יעניינו השאיפות שלך, אם הן על חשבונות?"

"אני רוצה שתרגיש שיש לך בעיה אתי. והבעיה הזו תתפוצץ באיזשהו זמן בעתיד. אני לא אמשך להיות הנתין הצייתן שלך. יש דור חדש אצל הערבים בישראל. פוטנציאל חדש. שאיפות פתוחות לעולם. אני לא מקבל שהמדינה תתנהג אתי כמו שהתנהגה עם אבא שלי." סעיד זיידאני ודוד גרוסמן, על הצעתו של זיידאני לאוטונומיה טריטוריאלית לערבים בישראל, שתהא מבוא אפשרי למדינה דו-לאומית פדרלית בכל השטח שממערב לירדן.

דוד גרוסמן, נפקדים נוכחים, 1992, הספרייה החדשה: 144.

תמצית מהותה של אופציית גבול הפרדיגמה הציונית הוא כלהלן: ראשית, המיעוט הערבי רוכש בה כוח עצמי ממשי, בדמות אוטונומיה קבוצתית (אך לא-טריטוריאלית) כקהילת מיעוט לאומית. שנית, הוא זוכה בה ליתר שוויון והגנה גם במישור הכלל-חברתי, וזאת בעיקר בנתיבים הבאים: קבלתה של מגילת זכויות יסוד חוקתית שתכיל הגנה ברורה על עיקרון השוויון, התחזקות של מוסדות 'ניטראליים' יחסית של החברה האזרחית ושל המדינה (דוגמת בתי המשפט), והשתתפות חלקית של בני קבוצת המיעוט ברשויות השלטוניות של כלל החברה. שלישית, באופציה הזו אובדות רוב רובן של זכויות-היתר שמהן נהנו קהילת הרוב היהודית וחבריה.

עם זאת, בין אופציית גבול הפרדיגמה הציונית והאופציה הדו-לאומית נותרים הבדלים ממשיים. באופציה הנבחנת המדינה תמשיך לקיים זיקה ברורה לקהילת הלאום היהודי. היא תיוותר הביטוי הקיבוצי החשוב ביותר של הלאום היהודי בעת החדשה. השוויון, שהאופציה רואה אותו מתממש ברוב ממדיו, יעצר במיוחד ברמה הסימבולית, והוא יעצר גם על סיפוי של חוק השבות.

א. אופציית גבול הפרדיגמה הציונית: תיחום תאורטי

סוגים שונים של מדינות שסועות

מדינות שיש בהן שסע לאומי, קרי מדינות שהמציאות שלהן היא רב-לאומית, מתפצלות על בסיס תגובתן לשסע הלאומי. ההבחנה הראשונה היא בין "מדינות רב-לאומיות" לבין "מדינות לאום". ההבחנה השנייה היא בין שני סוגים של "מדינות לאום".

"מדינות רב-לאומיות" מכירות בהמשכיות הצפויה של השוני הלאומי בין קהילותיהן, והן בוחרות להפגין זיקה שוות-ערך (ניטראליות) כלפי הלאומים המרכיבים אותן. שוויץ, בלגיה, ומשנות השישים, גם קנדה, הן דוגמאות מובהקות למדינות אלו.

"מדינות לאום", מנגד, הן בעלות זיקה מובהקת ללאום אחד. הן מתפצלות לשני סוגים: אלו, שבדומה למדינות הרב-לאומיות, משמרות את הגיון הלאומי בתוכן, אך, בניגוד להן, מקנות דומיננטיות מפורשת לאחת מבין הקבוצות הלאומיות. זו קבוצת המדינות שניתן לכנותן, סוציולוגית, מדינות לאום 'אתניות'. הסוג השני של מדינות הלאום פונה בכיוון שונה: המדינות השסועות מבקשות כאן להקהות מאד את הגיון הלאומי, האתני, או האחר המפלג אותן, וזאת

פתח דבר

חלומות וסיוטים הם נקודת מוצא טובה למדי לדיון באפשרות התרחשותו של שינוי במעמדו הסוציופוליטי של המיעוט הערבי בישראל. אך לו התמקדנו בהם לבדם היינו מטשטשים תווי-קבע של המציאות האנושית: היינו מבליעים את הפערים שבין שאיפת-לב לבין נכונות לפעולה, בין נכונות לפעולה לבין יכולת לנוקטה, בין פעולה ננקטת לבין השפעתה הממשית במציאות; והיינו מטשטשים את הפער בין כל אלה, כשהם מנותחים במישור אדם יחיד, לבין התגבשותם בפעולה חברתית.

האם החלום של זיידאני על מדינה דו-לאומית בכל השטח שממערב לירדן והסיוט של לפיד (וכן החלום של לפיד והסיוט של זיידאני) הם החלומות והסיוטים שלנו? אולי כן, של חלקנו; אך האם הם מצע הפעולה שלנו, של רובנו? ומעבר לכך, בין חלומי של זיידאני והתממשות סיוטו של לפיד ניצב עולם שלם של פעולה, תגובה ונסיבות, עולם שצריך להיות נוח להתממשות החלום/סיוט. האם הנחת קיומו של עולם כזה היא מפוכחת?

אל נא נמהר להשיב. ראשית, לשאלת הפיכחון יש חשיבות מוגבלת בסוגיות של שינוי וקיבעון חברתי. קהילה דומיננטית רואה לעיתים קרובות בסיוטיה (ובכוחה) טעם מספיק לפעולה או אי-פעולה שלה כלפי המיעוט, זאת ללא שקילה מעמיקה של סכנת התממשות סיוטיה. שנית, אל נמהר להשיב בשלילה לגוף שאלת היתכנות חלומי של זיידאני: הרי חלום של לפיד ואחרים (תוך שעבר שינויים מסוימים, ואולי משום שבני עמם של החולמים היו קורבנות להתרחשויות טראגיות במיוחד) התממש לכדי הסיוט של זיידאני ואחרים; זהו החלום הציוני. מדוע שהחלום של זיידאני ושל אחרים לא יתממש אף הוא, מתישהו?

התחזית שלי שוללת את סיכויי היתכנותה של האופציה למדינה דו-לאומית בכל השטח ממערב לירדן (או בתחומי הקו הירוק). ואולם תחזית זו מתגבשת דווקא מתוך ניתוח אלטרנטיבה אחרת למצב הדברים; זוהי האופציה של שיפור משמעותי, אך חלקי עדיין, במעמדו של המיעוט הערבי במדינת ישראל; שיפור שנוצר מרחק מסוים לפני שברון הפרדיגמה הציונית כאיפיון יסוד של המדינה. ניתן לכנות אופציה זו 'גבול הפרדיגמה הציונית'.

העבודה שבפניכם בוחנת את האופציה בשני מישורים: מישור מהותה של האופציה ומישור היתכנותה. דיון בערכה המוסרי של האופציה לא נערך, ואתיחס אליה רק בפסקאות הסיום.

באמצעות התלכדות הקהילות השונות ללאום אחד - לאום שבו האזרחות המשותפת תהיה לזהות-העל של בני החברה. יש השומרים רק למדינות אלו את המינוח "מדינות לאום". דומני כי עדיף לכנותן מדינות לאום 'אזרחיות'. בבסיס הפיצול בין שני סוגי מדינות הלאום מצוי שוני בלאומיות הנאחזת על ידי הקבוצה הדומיננטית. הסוג 'האתני' של מדינת הלאום מאופיין על ידי לאומיות 'מוציאה' - כזו הבנויה על יסודות זהות עמוקים וסגורים, של מוצא אתני, תרבות ושותפות היסטורית. הלאומיות 'האזרחית', מנגד, בנויה על יסוד הסכמי בעיקרו, שאינו מאד מתקשה 'להכניס' אל תוכו; יסוד המכיל מרכיבים של תושבות משותפת, שאיפה לפעול יחדיו להשגת תכליות אינסטרומנטליות בעזרת המדינה וגרעין משותף (Smith 1986; Breton 1988).

דוגמאות מובהקות למדינת הלאום 'האזרחית' הן מדינות המהגרים הגדולות, דוגמת ארצות הברית, אוסטרליה וקנדה, וכן מדינות המהגרים הוותיקות של אירופה, כגון צרפת ובריטניה.

ישראל היא מדינת לאום מהסוג האתני. היא מצויה כאן בחברת לא מעט דוגמאות: גרמניה, המעדיפה הגירה והתאזרחות בה של מיעוטים ממוצא גרמני, ושיש לה 'חוק השבות' שלה המבטא זאת (Klein 1987: 4-5); מאלזיה - מעמד של המיעוטים הסיני וההודי (Mauzy 1993); צפון אירלנד, לפחות עד שנות השבעים, ביחסה למיעוט הקתולי-אירי (O'Leary and McGarry 1993); סרי-לנקה והמיעוט הטאמילי בקרבה (Hannum, 1996: 280-307). כמו כן, חלק משמעותי מהמדינות החדשות שנולדו בעקבות נפילת הקומוניזם, פירוק ברית המועצות ופירוק יוגוסלביה פונות בכיוון זה. אלו הם פני הדברים ברומניה ובסלובקיה ביחס למיעוט ההונגרי בתוכן), המדינות הבאלטיות ואוקראינה ביחס למיעוט הרוסי, ובמדינות שהתפרקו מהפדרציה היוגוסלבית, למעט אולי בוסניה (Geroe and Gump 1995; Country Reports 1996: 1080-1, 1121). מדינות חדשות, שנושאות בעיני עצמן משימה היסטורית של תחייה לאומית לאחר אסון, צפויות במיוחד לפנות לתבנית זו: ארמניה, כורדיסטן (אם תקום אי-פעם) ופלסטין (שקרוב לוודאי תקום).

היפוך מהותה הלאומית של ישראל, קרי שינוי רדיקלי מאד במעמדו של המיעוט הערבי, פירושו, לפיכך, תזוזה ממדינת לאום 'אתנית' אל אחד משני הסוגים האחרים של מדינות שסועות: המדינה 'הרב-לאומית' או מדינת הלאום 'האזרחית'; ותזוזה זו היא הגבול שאותו לא חוצה אף וריאציה של אופציית גבול הפרדיגמה הציונית.

מתכונת "הדמוקרטיה האתנית" והאפשרויות המרכזיות לשיפורה. הבחנה נוספת החוצה מדינות שסועות עוברת בין אלו המקיימות לפחות סף דמוקרטי לבין אלו שאינן.

ישראל של תקופת ההווה אובחנה כ"דמוקרטיה אתנית".¹ מדובר בדפוס יחסים בין-קהילתיים המקיים דמוקרטיה, אך מאיכות נמוכה: כזו שעומדת אמנם ברמת סף דמוקרטיית כלפי המיעוט הערבי בישראל, אך מקיימת במקביל דומיננטיות ממוסדת לקהילת הרוב היהודית. דומיננטיות זו מלווה במנגנוני מניפולציה מסועפים, שתפקידם למתן את המתחים שהיא מייצרת במישור היציבות הפוליטית. הדומיננטיות מתבטאת בעיקר באפליית המיעוט בהקצאת משאבי עוצמה חברתית, ובזיהוי ההדוק בין המדינה לבין קבוצת הרוב. האפיון כ"דמוקרטיה" (אתנית) נובע משמירת רמת סף של זכויות אזרח, שפותחת פתח לשיפור מצבו של המיעוט בכלים דמוקרטיים.

הבנת הדמוקרטיה האתנית מאפשרת לבחון את כיווני השינוי האפשריים ממנה. היא מאפשרת גם לשאול, אלו מאותם שינויים המשפרים את מעמדו של המיעוט אינם כרוכים בשבירת מהות המדינה כמדינת הלאום של קהילת הרוב. כיווני השינוי האפשריים אינם עשויים מעור אחד, והם אינם 'עוד מאותו דבר'. מדובר בקשת של וריאציות העוברות במרחב שבין דפוס היחסים הקיים (הדמוקרטיה האתנית במתכונתה הנוכחית) לבין המדינה הרב-לאומית או מדינת הלאום האזרחית (דפוס היחסים שמעבר לגבול הפרדיגמה הציונית). להלן חמש וריאציות, או אופציות-משנה עיקריות, שההבדלים ביניהן משמעותיים דיים. לאחר שיוצגו אוכל להצביע על הווריאציה שבה אתמקד.

אפשרות א': הגברת השוויון האזרחי על בסיס הגנה משמעותית יותר לזכויות הפרט. זהו שינוי שמנסים להשיגו באמצעות הרחבה ושריון של זכויות אזרח אינדוידואליות; אלו יזכו כרגיל למעמד חוקתי (מגילת זכויות יסוד); הן ייכנסו גם לתחומים של השוק הפרטי (אפליה בתעסוקה); הן ינחו את המדיניות השלטונית גם בתחום ההקצאה (שירותים ציבוריים, תקציבים, מינויים בשירות הציבורי, וכדומה) ולא רק במישור הגבלת החירויות; ואכיפת כל אלה תישמר על-ידי מוסדות בקרה 'ניטרליים' כלל-חברתיים שכוחם יתחזק (בתי משפט, ועדות לזכויות אדם, וכדומה). במילים אחרות, מדובר בהתעצמות משמעותית של הזכויות האזרחיות והפוליטיות של כל בני החברה, כולל המיעוט, אך ללא הקנייה של עוצמה למיעוט כקבוצה.

מהווה בו רוב. תחומי הניהול העצמי מתפרסים בכיוונים מגוונים יותר מאלה שמצויים בתחומה של האוטונומיה הפרסונלית: הם כוללים סמכות לחקיקת-משנה על בסיס אזורי, סמכויות שיטור, פיתוח ותכנון מרחבי, וכדומה. נקודה מרכזית: תחומי הסמכות של האוטונומיה הטריטוריאלית פירושם בהכרח מתן כוח למיעוט להסדיר סוגיות גם בחייהם של בני קבוצת הרוב המתגוררים באזור האוטונומי.

אפשרות ה': אוטונומיה פרסונלית-תרבותית ואוטונומיה טריטוריאלית אינן סותרות. אפשרית "אוטונומיה מעורבת": קיום בו-זמני של דפוסים שונים של אוטונומיה (טריטוריאלית ופרסונלית) החלים על אותה קהילת מיעוט, אך מתפצלים בין סקטורים שונים שלה לפי המשתנה של מיקום גאוגרפי.² חמש הווריאציות הללו עונות כולן לאפיון התחום את האופציה: שיפור משמעותי, אך לא מהפכני, במעמדו של המיעוט. הן חורגות מעלה מהדמוקרטיה האתנית העכשווית, אך אינן פורצות את גבול מהותה של המדינה כמדינת לאום של קהילת הרוב. משום שהשוני ביניהן אינו קל-ערך, נשאלת השאלה, באיזו מהן להתמקד?

בעיני אופציית-המשנה הראויה ביותר להתמקדות, היא וריאציה ג', זו שמכילה את היסודות המצטברים הבאים: הגברה משמעותית של השוויון האזרחי, אוטונומיה תרבותית, והכרה והתדיינות של המדינה עם מוסדות פוליטיים מייצגים של המיעוט.

אופציית משנה זו איננה מרחיקת-הלכת שבווריאציות גבול הפרדיגמה הציונית - תואר זה שמור לווריאציות ד' ו-ה' המכילות את האוטונומיה הטריטוריאלית בין מרכיביהן - אבל בכך אולי יתרונה כמוקד למחקר. הטעמים לכך מקדימים מעט את המאוחר, הם נוגעים לסוגיית ההיתכנות של הווריאציה הנבחרת להתמקדות. מידת התמיכה וההיתכנות של האוטונומיה הטריטוריאלית כאופציית הסדר בהקשר הפנים-ישראלי פחותה בהרבה מהווריאציות שפונות ליסוד של האוטונומיה הפרסונלית.³ דברים דומים ניתן לומר ביחס לווריאציה של 'אוטונומיה מעורבת' (שאוילי מבלי משים, אפילו לא זההה עדיין כאופציה למעמד הערבים בישראל).

בשיחתם גלוית-הלב שואל גרוסמן את זיידאני: "מדוע, אם כן, לא תסתפק בדרישת אוטונומיה תרבותית בלבד?" זיידאני משיב על כך תשובה מעניינת שלא אפרט כאן. מרכיב אחד שלה, הוא פקפוק עמוק בתוקפה של האוטונומיה

אפשרות ב': נקיטה בחלקים משמעותיים ממהלך א' (הגברת השוויון האזרחי), תוך תוספת נורמות או פרקטיקות חדשות, שעניינן מתן אוטונומיה תרבותית למיעוט. במידה ומדובר בנורמות ולא רק בפרקטיקות, אזי מדובר בכניסת מה שנהוג לכנות זכויות קבוציות, או כפי שקימליקה מכנה אותן, זכויות הנובעות מהשוונות הקבוצתית (group differentiated rights). מצויים כמה סוגים של זכויות שכאלה (Kymlicka 1995: 26-33), אחת הקטגוריות החשובות היא הזכויות לניהול עצמי. באפשרות זו, תחומים מסוימים יוצאים מתחום ההסדרה של החברה הרחבה, ועוברים לתחום סמכותה של קהילת המיעוט. לא מדובר רק בהפרדת הניהול של תחום מסוים (מערכת החינוך, למשל), אלא בהעברת ניהול התחום הנפרד לידי המיעוט: משמע, העברת הסמכות להסדרה נורמטיבית ותכניתית של אותו תחום, והענקת הסמכות ביחס להיבטיו המוסדיים (מינויים, עדיפויות הקצאה מתוך תקציב נתון, וכדומה). מדובר בהעברת הכוח לקהילת מיעוט בתחומי עניין הנוגעים בעיקרם לחייה הפנימיים: חינוך, דת, תרבות, שפה, תקשורת, ענייני מעמד אישי, וכדומה.

אפשרות ג': נקיטה במהלך א' (חיזוק ההגנה על זכויות הפרט), ובמהלך ב' (האוטונומיה התרבותית), כאשר המהלך האחרון מתרחש אל מול מיעוט שעובר מיסוד פוליטי מקיף, ומוסדותיו/נציגיו משתתפים בהכרעות הכלל-חברתיות. ביתר הרחבה: האוטונומיה התרבותית שהוצגה לעיל, היא אחת משתי וריאציות עיקריות של האוטונומיה הפרסונלית (מתן סמכות לקהילה לנהל ממדים בחייהם של אלו המשתייכים אליה פרסונלית).

בנוסף לכך, באפשרות זו נוצר גורם ממוסד, מייצג וכללי של המיעוט, המוכר על ידי קהילת הרוב, והוא בעל תפקיד כפול: הוא מפעיל את סמכויות הניהול-העצמי הפנימי, והוא מנהל משא ומתן עם המדינה/קהילת הרוב גם במכלול של סוגיות כלל-חברתיות. במילים אחרות, מתממשים כאן שני סוגי זכויות קיבוציות: זכויות ניהול עצמי וזכויות שעניינן השתתפות המיעוט בהכרעות הכלל-חברתיות. יש לשים לב, עם זאת, לכך שווריאציה זו אינה כרוכה בייצוג הכרחי במכלול המוסדות הכלל-חברתיים (ובעיקר בממשלה), ואינה מתחייבת למפתח קבוע ומקיף, דוגמת הענקת כוח וטו או ייצוג פרופורציונלי למיעוט.

אפשרות ד': אוטונומיה טריטוריאלית למיעוט (בתוספת מהלכים א' ו-ג'). וריאציה זו פירושה העברת תחומי ניהול עצמי על בסיס טריטוריאלי ולא רק פרסונלי: העברת סמכויות ניהול עצמי לתושבי אזור במדינה, שקבוצת המיעוט

התרבותית כאופציה ממשית: "מה זאת אוטונומיה תרבותית? איפה זה עבד בעולם?...?" (גרוסמן 1992: 143).

אינני שותף לעמדתו השוללת של זיידאני, ואסתפק בשלב זה בהערות ספורות. ראשית, אפנה לשאלה "מה זאת אוטונומיה תרבותית?". ממדיה של האוטונומיה התרבותית בהקשר הישראלי זכו לפירוט מה בספרות שתיסקר בהמשך, והמודל התאורטי של האוטונומיה הפרסונלית-תרבותית דווקא זכה לפיתוח בספרות. הפיתוח המודרני התחיל עם אוטו באואר וקרל רנר, שסמוך לתום המאה התשע-עשרה הציעו מודל להתמודדות עם בעיית הלאומים באימפריה האוסטרו-הונגרית ובחברות שסועות אחרות (לפידות 1992, 6-54; Klein 1987: 21-3; שיעסקו בפדרליזם ובדמוקרטיה שותפותית (קונסוציונליזם), וביניהם פרידריך, לייפהרט ואלעזר (Lapidoth 1996: 37-40). מודל זה שימש בסיס לפיתוח נוסף אצל תיאורטיקנים לייפהרט ואלעזר (Lijphart 1984: 43; Lijphart 1977: 43; Freidrich 1968, 124; Elazar 1987: 7-8).

באשר לשאלתו השנייה של זיידאני "איפה זה עבד?", יש להודות, אכן, כי היצע הדוגמאות של דמוקרטיה המקיימת אוטונומיה פרסונלית-תרבותית למיעוט הוא קטן. מאידך, נדמה כי תופעה זו מתרחבת במידת מה. להלן דוגמאות אחדות: האוטונומיה הפרסונלית מופיעה בהקשרן של קבוצות מסוימות במדינות רב-לאומיות: ראו המקרים שהוזכרו לעיל, של הקנדים הצרפתים מחוץ לקוויבק, וההסדר של אזור הבירה בריסל בבלגיה (Hogg 1992: 952-3, 1219-1226; Heisler).

(1991).

אסטוניה העניקה בין מלחמות העולם זכות מיעוט לאוטונומיה תרבותית. בין המלחמות מימשו זאת המיעוט היהודי והמיעוט הגרמני (Lapidoth 1996: 38-9).

הונגריה פועלת בשנים האחרונות להקניית זכויות לאוטונומיה תרבותית ומוסדית מסוימת למיעוטים בתוכה. העובדה שהיא עושה זאת במידה רבה לצורך עמדת מיקוח טובה יותר במגעים עם שכנותיה להגנת המיעוטים ההונגרים בקרבן, אינה צריכה לגרוע מחשיבות סעיפי החוקה ההונגרית המעניקים במפורש זכויות קיבוציות להשתתפות פוליטית ולאוטונומיה תרבותית למיעוטים הלאומיים בהונגריה (ר' במיוחד סע' 68 לחוקה החדשה). היא אינה צריכה לגרוע גם מחשיבות פעולות ממשיות בהקשר זה, כגון הבחירות ב-1994 למוסדות ניהול-עצמי לקהילות המיעוט, והקמת מוסד האומבודסמן להגנת המיעוטים שבראשו נציג של אחת מקהילות המיעוט (Geroe and Gump 1995; Country Reports 1995: 891-2). המיעוטים הגדולים בהונגריה הם המיעוט הצועני (כ-4%) והמיעוט הגרמני (כ-2%), אך מצויות גם קהילות

קטנות יותר, כגון סלובקים ורומנים, גם הם במעמד של מיעוטים מוכרים הזוכים להסדרים.

מערכת ה"מילט" (העדה הדתית) באימפריה העות'מאנית הייתה מערכת מקיפה למדי של אוטונומיה תרבותית (לפידות 1992: 54; Hannum 1996: 50-1). מערכת זו נותרה במידה רבה המסד לדין-האישי וסמכויות השיפוט של העדות הדתיות השונות בישראל. כמו כן, אוטונומיה פרסונלית הייתה המבנה הפוליטי של שתי הקהילות הלאומיות בארץ בתקופת המנדט (נויברגר 1991: 11-16), והיא מרכיב מרכזי בדפוס היחסים המתקיים כלפי המיעוט היהודי-דתי בישראל (סמוחה 1984; דון-יחיא 1997; נויברגר 1997).

הדוגמאות המוכרות אינן מאפשרות לי לגבש 'הנחות חזקות' ביחס לתנאים המטיבים (favorable conditions) של האופציה הנבחנת. להלן כמה השערות בכל זאת: ראשית, אופציה זו, המשלבת אוטונומיה פרסונלית עם התעצמות המרכיבים הדמוקרטיים של החיים הציבוריים, נוחה יותר להיווצרות במדינות בעלות מחויבות דמוקרטית גבוהה, כאשר הן פוגשות מיעוט בלתי מתבולל, שהוא בלתי מאיים מבחינתן. יסוד מקיף שני הנוח להיווצרות האופציה, הוא קיומה של תחושת חרטה, או הכרה בעוול שגרם הרוב למיעוט.⁵ יסוד 'נוח' (ולא מפתיע) שלישי, הוא כי פנייה בכיוון האוטונומיה הפרסונלית, והעדפתה על פני הטריטוריאלית, צפויה ביתר סבירות בעת שתפרוסת האוכלוסייה אינה מגבשת אזור, שבו המיעוט מתגורר כמעט לבדו. ישראל, לפחות בהווה, לא ניחנה בתנאים מטיבים אלו, למעט השלישי.

ב. ממדיה המפורטים של האופציה בהקשרו של המיעוט הערבי בישראל

הדיון התיאורטי מיקד אותנו באופציה המותירה את המדינה כמדינת לאום של קהילת הרוב, אך מכילה שינוי במתכונת הדמוקרטיה האתנית הנוכחית בתחומים המצטברים הבאים: הגברה משמעותית של השוויון האזרחי, ייצוג למיעוט במוסדות כלל-הברתיים, אוטונומיה תרבותית, והכרה והתדיינות של המדינה עם מוסדות פוליטיים מייצגים של המיעוט.

תזוזה מהמופשט אל ישראל הקונקרטית מציבה לדיון שני סוגי שאלות: ראשית,

אלו מקובלנות/תביעות המיעוט הערבי בישראל חסומות כבר במישור העקרוני של האופציה הנבחנת (שאלת מהות האופציה)? ושנית, אלו מהקובלנות שאינן חסומות במישור העקרוני, הן גם בעלות כוח התממשות (שאלת היתכנות האופציה)?

הצבת "קובלנות המיעוט" כמישור התייחסות מצריכה הבהרה קצרה. תביעות וקובלנות של מיעוט הן בעלות אופי 'אופורטוניסטי', הן פתוחות מאד לשינוי. דוגמא לכך הוא המיעוט הקתולי-אירי בצפון אירלנד, שתביעותיו עברו שינוי רדיקלי בעת השיברון האלים של השלטון שם בין השנים 1968-1972. מתביעות שעיקרן שוויון אזרחי וזכויות אזרח אחרות, נעשתה תפנית (או, ליתר דיוק, שיבה) לתביעה הלאומית המקורית לאירלנד מאוחדת (Palley 1972: 443-4). ואולם, על אף 'האלסטיות' של תביעות המיעוט, הן מועילות להבהרת מהות האופציה הנבחנת. אינני מכיר, על כל פנים, דרך טובה יותר להצביע קונקרטי על נקודות השינוי ונקודות אי-השינוי שטמונות באופציה נבחנת.

הפער בין קובלנות המיעוט הערבי והפרדיגמה הציונית במיטבה

תביעותיו הקיבוציות של המיעוט הערבי נדונו בהרחבה בספרות. מישור תביעות אחד הוא בעל ממד חיצוני, עניינו גורלו של העם הערבי-פלסטיני כולו: הפסקת הכיבוש, מדינה פלסטינית בצד ישראל, שבירתה מזרח ירושלים, זכות השיבה לפליטים, לפחות לשטחי הרשות הפלסטינית, פיצוי לפליטים, ושלוש מקיף עם העולם הערבי. מישור תביעות אחר מתמקד במעמדם הפנימי של הערבים בישראל. אלו הן בעיקר הדרישות הבאות: ביטול האופי האתני של המדינה, לגיטימציה ללאומיותו הפלסטינית של המיעוט, מתן שוויון זכויות אזרחי, זכויות לאומיות קיבוציות, והשתתפות פעילה בפוליטיקה (סמוחה 1996).

בחינה מקרוב של הקובלנות 'הפנימיות' מגלה שחלקן הגדול והדוחק עוסק בביטול הקיפוח ארוך-השנים של האזרחים הערבים במישור הפרט ובמישור הקבוצה. ואולם, מצויות גם תביעות שמקורן בלידתה של ישראל. באופן קונקרטי מדובר, בין השאר, בעקורים הפנימיים, בקרקעות המופקעות, באי-איחוד המשפחות, ובאי-היכולת של המיעוט לתת ביטוי בחיים הציבוריים ובמערכת החינוך לתפיסתו שלו את המאבק הלאומי שליווה את הקמת המדינה ואת שנותיה הראשונות. יש כאן, בין היתר, תביעה למדינה שתתרשה לאזרחיה הערבים "להציב מצבות ליד הכפרים הפלסטינים שנחרבו ב-1948, להכניס את זהותם

ואת זיכרונם הקולקטיבי אל תוך החלל הציבורי" (בשארה 1993: 221).

האם שני סוגי הקובלנות, עוולות העבר ועוולות ההווה, זוכים למזור באופציית

גבול הפרדיגמה הציונית? הדיון הנוכחי מנסה לשמור על ההפרדה בין מהות האופציה לבין היתכנותה. שאלה דוגמת זו שנשאלה זה עתה נבחנת, על כן, פעמיים: בשלב הבירור העקרוני ובשלב ניתוח ההיתכנות המאוחר יותר. במישור העקרוני השאלה נבחנת אל מול קווי היסוד של האופציה, ובמיוחד אל מול השאלה, האם יש בתיקון קובלנה מסוימת משום שברון מהותה של המדינה כמדינת העם היהודי? ניתן להציב את תהליך הבדיקה העקרונית גם כך: מהן האפשרויות לשיפור מעמד המיעוט הפתוחות בפרדיגמה הציונית במיטבה?

נקודת מוצא ראויה לתשובה, היא ההכרזה על הקמת מדינת ישראל - ודאי אחת החשובות שבמסמכים הקאנוניים של הציונות.⁴ מעמדה של הכרזת העצמאות בא לה משום המעשה, שהיא האקט הדקלרטיבי (ומשפטית - גם הקונסטיטוטיובי) שלו: הקמת מדינה יהודית בארץ ישראל. ואולם כוחה טמון גם בתכניה ובאופן ניסוחם. במישור העקרוני תכני ההכרזה משרטטים את קווי היסוד של הפרדיגמה הציונית במיטבה.

מצויה הפסקה המוכרת, שאסור להתעייף מלאזכרה, לפיה "מדינת ישראל תהא פתוחה לעלייה יהודית ולקינוץ גלויות; תשקוד על פיתוח הארץ לטובת כל תושביה; תהא מושתתת על יסודות החירות הצדק והשלוש לאור חזונם של נביאי ישראל; תקיים שיוון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין; תבטיח חופש דת, מצפון, לשון, חינוך ותרבות; תשמור על המקומות הקדושים של כל הדתות; ותהיה נאמנה לעקרונותיה של מגילת האומות המאוחדות". ומצוייה בהכרזה גם פסקה נוספת, מוכרת פחות, הפונה ישירות למיעוט הערבי בישראל, ומוסיפה את הדברים הבאים: "אנו קוראים - גם בתוך התקפת הדמים הנערכת עלינו זה חודשים - לבני העם הערבי תושבי מדינת ישראל לשמור על השלוש וליטול חלקם בבניין המדינה על יסוד אזרחות מלאה ושווה ועל יסוד נציגות מתאימה בכל מוסדותיה, הזמניים והקבועים". הדיבור על נציגות מתאימה ב"כל מוסדותיה, הזמניים והקבועים" של המדינה, הוא מרחיק לכת, שכן נדמה שהוא מורה עקרונית על שיתוף של המיעוט גם בממשלה.⁷

גם אם יש בהכרזת העצמאות עירוב יסודות שהם 'ייהרג ובל יעבור' - תמצית מהותה של השקפת העולם הציונית - עם יסודות שהם בבחינת 'הקביל' בלבד, החשוב הוא, שמשורטט בהכרזה גבול 'האפשר' והמותר מוסרית מנקודת הראות הציונית. קו גבול זה פוסע משמעותית מעבר למעמדו ומציאות חייו של המיעוט הערבי בהווה.

ממדיה המפורטים של אופציית גבול הפרדיגמה הציונית

ניתן לזהות עתה טוב יותר את קווי המתאר של האופציה הנבחנת. אציגם להלן, כשהם מסודרים מהפחות נוחים למיעוט לנוחים יותר, ומתחומי אי-השינוי אל נקודות השינוי.

א. אין באופציית גבול הפרדיגמה הציונית טרנספורמציה מקיפה במהות המדינה. ישראל לא תהפוך, מבנית, מהותית או סימבולית, למדינה דו-לאומית. השינוי שיתרחש גם אינו כרוך בשינוי הזהויות הקיבוציות של הקהילות הלאומיות המרכיבות את המדינה – עבור רוב בני החברה, הקדימות תיוותר לזהותם הלאומית המקורית: היהודית או הפלסטינית-ערבית. 'אומה ישראלית' אחת איננה נתיב הדברים. מאידך, הדיכוטומיות החדה שבין הזהויות הלאומיות הנפרדות צפויה להתרכך עם התמתנות המתח הבין-קהילתי. בנסיבות של פיחות ממשי בחשדנות ובמרירות הבין-קהילתית יתחזק בכל זאת מרכיב הזהות הקשור באזרחות המשותפת, הישראלית.

ב. זיקת המדינה לעם היהודי תמשיך לקבל ביטוי ברבדים רבים: הסמלים הממלכתיים, כולל השפה הדומיננטית, יישארו ברובם המכריע סמלי הלאום היהודי; יעודה של המדינה כבית לאומי לעם היהודי, מקלט לעת צרה, ומגן מפני השפעותיה של ההתבוללות בגולה, יימשך ללא שינוי מהותי, חוק השבות וחוק האזרחות לא ישתנו; תימשך ההגנה על יהדות התפוצות באמצעות השירותים הדיפלומטיים והביטחוניים של המדינה, ותימשך תשומת-הלב לעמדותיה. תימשך גם הזיקה בין המדינה ל"מוסדות הלאומיים" (הסוכנות היהודית, ההסתדרות הציונית, והקרן הקיימת), אך היא תעבור שינוי. תפחת משמעותם החברתית-פוליטית של המוסדות הללו, ובמיוחד יפחת השימוש בהם כאפיקים להקצאה סלקטיבית של משאבים לקהילה היהודית בישראל.⁶ עיקר חשיבותם של המוסדות הלאומיים תמוקד למשמעות סימבולית (היותם ביטוי לקשר בין חלקי השונים של העם היהודי), ולמשמעות מעשית קטנה בתחום העלייה לארץ ובתחום החינוך היהודי-ציוני בגולה.

ג. הזיקה ההדוקה בין המדינה והעם היהודי תמשיך להתפרס מעבר לרוב הסימבולי, אל המישור הפוליטי והתרבותי. תישמר הדומיננטיות (גם אם עוצמתה תתמתן) של קהילת הרוב היהודית, וזו תמשיך לפעול לשמירת הרוב הדמוגרפי שלה. ישראל תמשיך להיות מעשית חד-לשונית עברית. במישור העקרוני אין גם כל מניעה מפני תיקון חלק מעוולות העבר: עקורים פנימיים, קרקע, איחוד משפחות. גם ביחס לאיחוד משפחות אפשרי שינוי

- כל עוד אין מדובר בהיקפים הפוגעים בהתמדתו של רוב דמוגרפי יהודי בישראל. זאת ועוד, היוותרות המדינה מדינת לאום יהודית, לא עומדת בסתירה עקרונית לחלק מאפשרויות השינוי במישור הסימבולי-תרבותי: "לעשות ריאוריינטציה של ישראל לעולם הערבי ולתרבותו, להפיץ את ידיעת השפה הערבית ולשלב דמויות וסמלים ערביים בבולי דואר, שמות רחובות ומוסדות וכיו"ב" (סמוחה 1965-1993); ונתנית ביטוי לתולדותיו של האחר ולזיקתו לנחלת הארץ הזו (בבנשתי 1997: 28-29).

ד. השינוי המקיף שטמון באופציה ממוקד בעיקר בשינויים מהותיים מאד בעוצמתו של המיעוט, בהגנה עליו ובמידת השוויון לה הוא זוכה: ראשית, האופציה תסיר את מרבית מנגנוני הפיקוח שפועלים עדיין על המיעוט הערבי, במיוחד במישורי התלות של בני המיעוט בקהילת הרוב והקואופטציה של האליטות שלו (לוסטיק 1985; Smoocha 1980). מדובר בעיקר בצמצום חופש הפעולה השלטוני לנהוג באופן מניפולטיבי בתחומים המסועפים של תקציבים, שירותים, רישוי, סמכות מינוי וקידום בשירות המדינה, וכדומה.

הסרת רוב מנגנוני הפיקוח תסייע לבני קהילת המיעוט לתת תוכן ממשי ועצמאי לממדים של אוטונומיה. ממדים אלו יתגבשו בעת שתועבר לידי המיעוט השליטה על מערכות החינוך (ובתוך כך, האפשרות להקים אוניברסיטה ערבית), מוסדות הדת (כולל נכסי הווקף), מימון גורמי התרבות (כתבי-עת, מוזיאונים, תיאטראות, תמיכה בקולנוע ובספרות), וכן השליטה בתקשורת האלקטרונית הממלכתית בערבית ובערוץ/ערוצים מסחריים בערבית. מדובר בהעברת שליטה בתחומי ההכרעה, הניהול, המינוי וקביעת התכנים באותם תחומים אוטונומיים. באשר לתכנים: האם יהיה המיעוט נתון למגבלות מהותיות, דוגמת איסור ללמד את ילדיו נארטיבים הסותרים את נארטיב הרוב? האופציה, ברמה העקרונית, רואה את המיעוט כמשוחרר ממגבלות מעין אלו. המגבלה שבכל זאת קרוב לוודאי תעיב על עצמאות המיעוט בתחומי הניהול העצמי תופיע במרכיב החיוני של התקצוב. אם, כצפוי, תחומי ניהול-עצמי אלה לא יתבססו משמעותית על מיסוי עצמי, הרי שתקצובם ייוותר עדיין פרי של הכרעה כלל-חברתית, הכפופה למנגנוני הכרעה ששלטים בעיקרם על ידי קהילת הרוב.

התפתחות מרכזית שנייה: האופציה מניחה היווצרות נורמות חדשות, שיחייבו ייצוג למיעוט בגופי הכרעה שלטוניים, דוגמת השירות הציבורי, גופי תכנון, והחברות הממשלתיות. המיעוט יזכה עקב כך למשקל משמעותי יותר

בהכרעות הכלל-חברתיות, ובתוך כך בשאלות ההקצאה התקציבית (התפתחות זו עשויה למתן את הבעייתיות שהוזכרה בפסקה הקודמת ביחס לגיבוי התקציבי של סמכויות הניהול העצמי). מדובר בנורמות הדומות לאלו שהתגבשו לאחרונה ביחס לנשים בישראל; נורמות שמכילות יסוד של "הבחנה מתקנת", ושיחייבו ייצוג פרופורציונלי או בדרגת-סף למיעוט הערבי בשירות הציבורי ובהברות הממשלתיות.⁹ שינוי זה, כשהוא לבדו, הינו מוגבל למדי; יש ספק רב אם בכוחו להניע שינוי חברתי מקיף (והאנלוגיה לנשים מורה כך). ההשוואה למיעוט היהודי-דתי בישראל מלמדת אותנו מדוע: קשה לראות את המיעוט הערבי שותף קבוע ב"קואליציה גדולה" - שותף בעל מנוף כוח ברשות המבצעת, שאוכף מעשית שינויים המשרתים את האינטרסים שלו. (מאידך, ייעלם הטאבו על השתתפות המיעוט הערבי בממשלה, והוא יהיה מרכיב מזדמן שלה).

התפתחות מרכזית שלישית: מאחר שלמיעוט הערבי לא תעמוד ההגנה הפוליטית הנתונה למי שמהווה כמעט בקביעות לשון מאזניים, ניתן לחזות לחץ לשריון מעמדו במבנה החוקתי של ישראל, והגנה עליו באמצעות מגילת זכויות אדם חוקתית מקיפה. חשוב לציין, כי מגילת זכויות חוקתית מסוימת כבר נוצרה בישראל בעקבות התפתחויות משפטיות חשובות שהתרחשו בתחילת שנות התשעים, ואולם קשה עדיין לזהות מערך הגנה חוקתי מקיף על המיעוט הערבי.¹⁰ מגילת הזכויות המקיפה יותר, שהיא יסוד של האופציה הנבחנת כאן, צפויה להוליד חיזוק ניכר בסמכויות ובלגיטימציה של בתי המשפט לפעול באורח חד ואסרטיבי יותר לטובת המיעוט. חיזוק מעין זה התרחש במקרים השוואתיים רבים. (Cappelletti 1988) מדובר, אם כן, בהתפתחות מקבילה: כינון נורמות מקיפות יותר המשריינות חוקתית את תביעות השוויון וזכויות האזרח האחרות של המיעוט הערבי, וגיבוי מבני שלהן באמצעות מוסדות בקרה ואכיפה אפקטיביים ואסרטיביים יותר. שילוב זה צפוי להוביל, בדרכים שונות, לצמצום ממשי בממדים של אפליה אישית וקבוצתית (השווה Kretzmer 1990: 11, 127-9; סבן 1996).

התפתחות רביעית: קיפוחם של בני המיעוט הערבי עובר גם דרך החברה האזרחית. תחום מפתח הוא שוק התעסוקה. האופציה הנבחנת צופה, כאמור לעיל, פיחות בחשדנות ובמרירות הבין-קהילתית שיוליד גם שינוי בשוק התעסוקה. ואולם האופציה חוזה גם את התבססותן, ויותר מכך, את אכיפתן הנמרצת, של נורמות האוסרות על אפליה בשוק העבודה הפרטי. נורמות

מעין אלו אמנם נכנסו לאחרונה למשפט הישראלי, אך ללא השינויים הנזכרים, והן לא צפויות להוביל לכל שינוי חברתי של ממש.¹² נקודה חמישית: השתתפות המיעוט בהכרעות הכלל-חברתיות המשפיעות על גורלו, תיעשה לא רק בדרכים שהוזכרו זה עתה, אלא גם באמצעות התגבשות חובה (או לפחות נוהג) להיוועצות מוקדמת עם המוסדות המייצגים של המיעוט, ומשא ומתן עם המנהיגות הלאומית שלו. מרכיב זה של האופציה מחייב דיון נרחב יותר בממדים מוסדיים של אוטונומיה פרסונלית למיעוט הערבי בישראל.

היווצרותו של 'גוף נבחרים' למיעוט

תמונת הגורמים המייצגים את המיעוט בהתפתחויות בכיוונה של אוטונומיה פרסונלית, ובמיוחד אופן כינונם ופעולתם, לא לובנו בספרות. אפשרות אחת, שהועלתה לראשונה על ידי קליין, ומושמעת גם על ידי בשארה, היא כינונו של גוף מיוחד: 'גוף נבחרים' הפועל למען המיעוט ונבחר על ידו (Klein 1987: 25; בשארה 1993: 9-217). קליין משרטט 'גוף נבחרים' שאחראי לניהול תחומי האוטונומיה המסוריים למיעוט: תרבות, לשון, ובמבנה מסוים, גם דת. בתחומי אחריות אלה מסורה לו גם סמכות לחקיקת משנה.

האופציה המשורטטת בעבודה הנוכחית רואה לגוף מייצג זה תפקיד רחב יותר. לא רק אחריות בתחומים המסוריים ישירות לסמכותו של גוף זה (תחומי הניהול העצמי של המיעוט), אלא תפקיד גם במישור הפוליטי הכלל-חברתי: זהו גוף שתהיה חובה או נוהג להיוועץ בו, בטרם תקבל הכרעה בשורה של סוגיות בעלות השלכה על המיעוט.

אלטרנטיבה ל'גוף הנבחרים', שהיא פחות מרחיקת לכת מנקודת ראותו של הרוב היהודי, היא להעניק את התפקידים הנזכרים לגופים קיימים בקרב המיעוט הערבי, דוגמת ועדת המעקב העליונה (להצעות בכיוון זה, ראה סקירתם של אוסצקי-לור וגאנס 1990: 14-15). ועדת המעקב כוללת את חברי הכנסת הערבים, את ראשי הרשויות המקומיות הערביות, ולאחרונה גם נבחרי ציבור ערביים מהערבים המעורבות. ואולם, כדי שגוף קיים מעין זה ירכוש סמכויות הסדרה וחקיקת-משנה בתחומי הסמכות האוטונומיות, ובכדי שיובטח לו מעמד של גורם מייצג, חייב לבוא שינוי במשפט הישראלי בדרך של חקיקה מסדירה. השינוי התחיקתי יצטרך להתמודד עם בעיות סבוכות למדי: למשל, מה יהיו מנגנוני ההכרעה בתוך גוף מייצג שכזה - האם רוב פשוט? מה יהיה מפתח הכוח הפנימי בין חבריו של הגוף המייצג? בני קהילת המיעוט ודאי יוטרדו גם

זאת, כי הקשיים הללו אינם מכשול בלתי עביר; אין כאן תואנה נוחה לקבוצת הרוב לדחות על הסף מוסדות ניהול עצמי של המיעוט. קשיים מסוג זה מתעוררים כמעט בכל סיטואציה של הכרעה קולקטיבית בתוך קבוצה הטרוגנית.

ג. אופציית גבול הפרדיגמה הציונית – היתכנות

לאחר שהוצגו פרטי האופציה, ניתן לעבור לחלק האחרון והמסיים של הניתוח, זה שאולי מעורר את ענייננו יותר מכל: אלו מהשינויים הגלומים באופציה צפויים להתממש, אם בכלל.

כללות הכל מדובר בשינויים, שגם אם אינם משנים את מהותה של ישראל, הם בהחלט משמעותיים: שוויון אזרחי כמעט מלא, ייצוג למיעוט במוסדות כלל-חברתיים, אוטונומיה תרבותית, והכרה והתדיינות של המדינה עם מוסדות פוליטיים מייצגים של המיעוט. שיעור השינויים מחדד את שאלת היתכנותם. מהם הכוחות וההתליכים שאמורים להניע שינוי בסדר גדול שכזה?

השאלה מתחדדת עוד, משום שהמציאות הישראלית לא מגלה סימנים לסערה מתקרבת בהקשרו של המיעוט הערבי (בשאר 1996: 315): "הערבים בישראל הוכיחו, למעשה, כי הם מן המיעוטים הלאומיים השקטים ביותר במאה העשרים". השאלה מתחדדת גם משום שהערבים בישראל הם אכן במידה רבה "נוכחים נפקדים" בעיני רוב קהילת הרוב (גרוסמן 1992) - מצבם אינו סוגייה המוצבת בקדמת סדר היום החברתי.

אמנם נכון שבשוליות התודעתית הזו יש מידה לא מועטה של הדחקה פסיכולוגית: ניסיון של הרוב להתגונן דווקא מפני מה שהוא טורד ומפחיד. ואפשר גם ש'השקט' הוא שקט שלפני הסערה. לא די ברשימה של סימני שאלה וספקולציה אודותם, יש הכרח לתור אחר הגורמים שעשויים להניע שינוי חברתי מהסוג הגלום באופציה הנבחנת.

שינוי חברתי ולגיטימציה

בניסוח מעט פשטני ניתן להצביע על שני נתיבים עיקריים לשינוי בדפוס היחסים בין רוב ומיעוט: שינוי בפערי העוצמה בין הקהילות, ושינוי שיתרחש באופן השימוש בפערי העוצמה על ידי הקהילה הדומיננטית, בשל אובדן לגיטימציה לשימוש בעוצמתה.

על ידי השאלה, האם ניתן לשפר את 'ציונותו' של גוף קיים כמו ועדת המעקב, יכולתו לשקף באופן הולם את האינטרסים, העמדות, ותת-הקבוצות השונות בתוך המיעוט (כפרים בלתי מוכרים בנגב ובצפון, עקורים, נשים, וכדומה). שאלה זו מתחדדת לאור האופי החמולתי של מערכות הבחירות המקומיות. מעבר לקשיים הללו, כל מיסוד פוליטי של מיעוט לאומי - בין בווריאציה של 'גוף נבחרים' ובין בזו של הכרה ומתן סמכויות לוועדת המעקב - מעורר שורה נוספת של שאלות:

- א. מהם גבולות הקהילה המיוצגת והכפופה (שאלת 'מיהו ערבי')? מי יקבע את גבולותיה? האם הדרוזים, למשל, נכללים בה? האם יחידים דרוזים הבוחרים בכך זכאים להיכלל? מתי תוכר פרישה מהקהילה?
- ב. מהן ההגנות על ההסדר האוטונומי עצמו? האם יזכה לשריון חוקתי, ומה תהא עוצמת השריון - האם שינוי יצריך הסכמה של המיעוט?
- ג. מה תקבע חוקת המדינה או חקיקתה ביחס לגבולות הנורמטיביים של תחומי הניהול העצמי; למשל, ביחס ל"הגבלות הפנימיות" שתוכל קבוצת מיעוט להטיל על תת-קבוצה בקרבה נשים, חילוניים וכד' (Kymlicka 1995, ch.8).

מתחים בהקשר זה, של "ההגבלות הפנימיות" שהמיעוט מפעיל על מיעוט בקרבו, צפים כבר בהווה בשני התחומים היחידים שבהם נתונה אוטונומיה חלקית למיעוט הערבי - תחום הדין האישי והרשויות המקומיות. בתחום הדין האישי (דיני משפחה: נישואין, גירושין, החזקת ילדים) התעוררו קשיים בעיקר במישור שוויון של נשים בבתי הדין הדתיים של העדות הדתיות השונות (לתחילת דיון ראה: Hajjar 1997).

ברשויות המקומיות הערביות מופיעים בתכיפות מתחים, על רקע חמולתי ואחר, בהקשרם של מינויים, ניהול מערכת החינוך ועוד (אלחאג' 1996: 183). מחלוקות פנימיות קשות התעוררו גם בעת שעמדו על הפרק הליכי מינוי או בחירה במסגרת האוטונומיה הדתית המסורה לחלק מהעדות הדתיות המוכרות בישראל. שתי דוגמאות מהעת האחרונה להן המחלוקות שהתגלעו בעדה הדרוזית ובעדה היוונית-קתולית.¹¹

המתחים הפנימיים בתוך המיעוט צפויים להתעצם כאשר יתווספו לשליטת המיעוט עוד תחומים של ניהול עצמי, ובמיוחד לכשיתווספו ממדים של הכרעות ערכיות, תקצוב ומינויים. לתחושת, שסע 'הדתיות' (דתיים/חילוניים) בתוך קהילת המיעוט צפוי לעורר מתחים מיוחדים לכשיועברו שאלות תרבותיות וערכיות מהמדרגה הראשונה להכרעה של ניהול עצמי.¹¹ ראוי להדגיש, עם

קהילת רוב בעלת אתוס דמוקרטי תפעל, בדרך כלל כך, שלא תיקלע למשבר לגיטימציה; בכך היא תבקש להימנע, הן משיברון אלים של היחסים עם קהילת המיעוט, הן מקרע אפשרי קשה בסולידריות הפנים-קבוצתית אצלה, והן מעימות עם צד שלישי; היא תפעל כך גם מטעמים ערכיים הקשורים בתפיסתה העצמית. פערי העוצמה הבין-קהילתיים בישראל הם עמוקים מאד. קשה לחזות, ולו בטווח הנראה לעין, היחלשות עמוקה של קהילת הרוב או התחזקות גדולה של המיעוט (Yuchtman-Yaar 1997: 65). בנתונים מעין אלו מועיל יותר להתחקות אחר היתכנותו של נתיב השינוי השני: מהלכים שידחקו בקבוצת הרוב לשנות את אופן הפעלת העוצמה שבידיה. אנו מופנים, לפיכך, בעיקר לסוגיית הלגיטימציה, ולסוגייה הסמוכה של היציבות הפוליטית.

אפשרות אחת לשינוי בהקשר זה, אפשרות שהמיעוט עומד במרכזה, היא פרוץ אלימות פוליטית (דומה אולי לזאת של הפלסטינים בשטחים בתקופת האינתיפדה). אלימות עשויה לשנות את 'תחשיב המחיר' שצריכה קהילת הרוב לשלם, אם תתעקש להותיר את הסטאטוס-קוו בעינו. בעיניי אפשרות זו אינה צפויה במיוחד, ואסתפק בהערות הבהרה ספורות: אלימות בקנה מידה קטן התרחשה, ומתרחשת מדי פעם, בתוך ישראל, אך זאת על רקע של "לקיחה" (נישול מחודש של ערבים), להבדיל מרקע של "אי-נתינה" (קרי, אפליה). משמע, מאבק לשמירת הקיים - קרקע, בתים, יישובים - ולא מאבק לשינוי כללי של המצב.

הבסיס העיקרי לתחושת כי האלימות אינה הנתיב המסתבר בהקשר הפנים-ישראלי, הוא שבניגוד לשטחים, הזכויות הפוליטיות שהמיעוט נהנה מהן בישראל, מספקות עדיין אמונה, כי יש נתיבים אלטרנטיביים לאלימות. תקופת רבין-פרס והשינויים שחלו בה (למשל, בתחום התקציבי) לא התפוגגו כליל בזיכרון הקולקטיבי. כמו כן, השמאל הציוני ובתי המשפט נתפסים כגורמים, שלא ימחקו את האפליה, אך יסייעו לה לקטון בהדרגה. כל אלה מהווים עדיין אלטרנטיבה טובה למדי לאלימות, שמחירה, כידוע, כבד לשני הצדדים.¹⁵ אפשרות השינוי השנייה בנתיב זה נעוצה בשינוי גיאוגרפי-פוליטי מקיף שייפתס כשינוי עמוק לטובה מנקודת ראותה של קהילת הרוב. כוונתי בעיקר לשיפור בנסיבות הביטחוניות והאחרות שאל תוכן מיישם הרוב את עמדותיו הבסיסיות. שינוי זה צפוי להשמיט את הקרקע מתחת לצידוקים ולתירוצים המגוננים על המדיניות הקיימת. הבה נבדוק את הצידוקים והתירוצים הללו.

קהילת הרוב: תפיסת 'העצמי', תפיסת 'האחר', ותפיסת הלגיטימציה מרכיב מובהק הנוכח במדיניות הרוב כלפי המיעוט הערבי בישראל, הוא השוליות התודעתית של המיעוט. אם זה משום אותה הדחקה פסיכולוגית שהוזכרה לעיל, של 'הזר-המאיים' (פלד 1993; Shamir 1996) או משום שחברי המיעוט לא נוקטים פעולות הכופות תשומת-לב, כמו אלימות, או משום 'סדר היום העמוס' שלנו כחברה (הורוביץ וליסק 1990) ואולי קהות החושים מקורה בכך שהתמונה הערכית שהתגבשה בקרבנו פשוט אינה מוכתמת בתחושת עוול? בכל הטעמים הללו יש יסוד של אמת. אתמקד באחרון - היעדר תחושת העוול - שכן הוא מפנה לסוגייה שכבר רמזתי על כך שהיא בעיני המפתח לשינוי במציאות הישראלית: סוגיית הלגיטימציה.

מהן הסיבות העיקריות לכך, שרוב קהילת-הרוב היהודית אינו טרוד בהווה בתחושת עוול כלפי מעמדו של המיעוט?

במישור הראשוני: הפרוייקט הציוני נתפס על ידי קהילת הרוב כמצוי בחוף מבטחים מוסרי. זוהי האמונה בממשותם ובצדקתם של אותם יסודות שבשמים מדברת הכרזת העצמאות: קיומה של זכות טבעית (למדינה לעם היהודי), זכות היסטורית (לכך שהמדינה תהיה בארץ ישראל), והכורח הקיומי במימושן של זכויות אלו (לאור השואה ובשל תופעת האנטישמיות בכללה). אין לצפות, כי יחול שינוי ממשי בראיית הלאומיות האתנית היהודית כ"טבעית", או כי תבוא חרטה על מה שנתפס כהתגייסות למשימה הדוחקת של בניית מקלט במולדת היסטורית וקיומם עם מחורבנו. חלק מהתרחשויות העבר שהשלכותיהן נמשכות להווה - הפליטים, העקורים הפנימיים, הקרקעות המופקעות - נתפסות כמצערות, אולי, אך לא כעוולות. הן נתפסות כתולדה כמעט הכרחית של אותה התרחשות בסיסית, מוצדקת, של הקמת המדינה וקליטת העם היהודי בה. על פי הנארטיב הרווח בקרב הרוב, קיימת גם אשמה ברורה של הפלסטינים לגורל שנפל בחלקם. בנארטיב זה עשויים אמנם לחול שינויים חלקיים, אך קשה לראות מהלך עמוק של 'פתיחת העבר'. החשש מתקדימים מרחיקי-לכת (למשל, הקשר בין העקורים הפנימיים לבעיית הפליטים), הרצון שלא לרפא בעיה על ידי מה שייפתס כגרימת עוול לבני הקהילה המקורבת (הישובים היהודיים היושבים על אדמות עקורים ועל אדמות מופקעות), כל אלה יעכבו מהלכי תיקון רדיקלי של עוולות עבר.

יואב פלד הבהיר היטב חוליית-המשך: כיצד ראיית הלאומיות האתנית כ"טבעית" מתורגמת ל"עיקרון הרפובליקני" (פלד 1993). עיקרון זה נוגע להכרעות הנוגעות

'לטוב החברתי המשותף' - קרי, ההכרעות הכלל-חברתיות - והוא קובע, כי זכות ההשתתפות בהכרעות הללו נגזרת ממידת התרומה לטוב החברתי עצמו. והנה בישראל, משום ראיית הלאומיות כ"טבעית", הרי ש'הטוב החברתי המשותף' הוגדר במונחיה של קהילת הרוב לברדה: הוא תחייב העם היהודי בארצו, "ולכן מטבע הדברים היהודים הם אלה שתורמים יותר, ולכן זכויות היתר שלהם יכולות להיות מוצדקות, ולקבל לגיטימציה" (פלד 1996: 26). העמדה הקוראת ל'רוב יהודי' בהכרעות מרכזיות, היא דוגמא מוקצנת להלך רוח שכזה.

ואולם, בניגוד לתמיכה הבסיסית בצדקת הציונות, 'העיקרון הרפובליקאי' בגרסתו הקיימת פתוח יותר לשינוי. זאת בעיקר משום שההדרה (exclusion) של המיעוט הערבי מהכרעה ביחס ל'טוב החברתי המשותף' יכולה לעקוף דיסוננס מוסרי עמוק, רק בהתקיים שניים: כאשר היא איננה פורמלית-משפטית, ורק כשיש ניגוד חד, דיכוטומי, בין תפיסת הטוב של המיעוט ותפיסת הטוב של הרוב. אפשרות לסתירה חדה שכזו בין תפיסות הטוב (שהיא בת-קיום בתקופת מלחמה או עימות קשה) כמעט נעלמת כאשר עולים על נתיב של פשרה. התועלת ההדדית הטמונה ברוב הפשרות, באה במקום הדיכוטומיות, 'משחק סכום האפס' של המלחמה. דוגמא לתחילתו של שינוי פסיכולוגי בכיוון זה, ולביטוי מעשי שלו בתחום הקצאות המדינה, היא תקופת ממשלת רבין-פרס (1992-1996).

נחטא, עם זאת, מנגד, באופטימיות יתר, אם נעריך כי הסולידריות וההטיה הפנים-קהילתית תאבד כליל את משקלה בעידן של שלום. היא תמשיך להשפיע, גם אם פחות מבעבר, על מסגרות של מגע בין-קהילתי, בעיקר בלתי פורמליות, ובעיקר בתחום הפרטי (קשרים חברתיים, מגורים, שוק התעסוקה, ועוד). היא עלולה להותיר משקע גם ברובד הציבורי. כך למשל, הסולידריות הפנים-קהילתית צפויה להתבטא בהתנגדות אינטואיטיבית למהלכים מקיפים של "הבחנה מתקנת" כלפי המיעוט הערבי, אם יינקטו, ואם לא יופיעו במסגרת כלל-חברתית (כגון סיוע לכלל העניים).

מעבר לתפיסת העולם 'הרפובליקאית', מונח ביסוד גישת הרוב גם טיעון הנוגע לאי-השוויון בחובות האזרחיות: אי-השירות של הערבים בצבא או בשירות לאומי. ביחס לערבים, בניגוד לחרדים, טיעון זה חובק פחות תחושת כעס על 'נצלנות וטפילות'. הוא פועל יותר כסוג של הצדקה 'קומנסנסית': "מי שנותן יותר ראוי לקבל יותר" (Bar-On 1994: 14). כמו כן, לשירות הצבאי יש תפקיד החורג במובהק ממישור התגמול ליחיד המשרת בצבא; יש לו תפקיד ביחס לסיווג הקהילה אליה שייכים החיילים. הקהילה היהודית רואה בשירות של בני

קבוצה (או תת-קבוצה) של מיעוט סוג של נטילת צד קולקטיבית. זהו בסיס להבחנה בין מיעוטים שונים. קווי היסוד של ממשלת נתניהו נותנים לכך ביטוי מפורש: "הממשלה תפעל לשילובם המלא של בני המיעוטים בישראל בכל תחומי החיים. ייעשו מאמצים מיוחדים לקידום של בני מיעוטים שקשרו את גורלם עם העם היהודי ומדינת ישראל ושירתו בכוחות הביטחון של ישראל" (נספח לדו"ח סיכוי 1996).

לעתים מזומנות, חלקים בקהילת הרוב מוצאים להתרחשויות שונות צידוק במישור הביטחוני. זוהי נקודת מפתח במבנה הנפשי של רוב היהודים בישראל. מבנה זה התפתח על רקע של תודעה היסטורית מסוימת, שרכיביה מוכרים. השואה, שנים ארוכות של עימות לאומי עקוב מדם, וחיים בצל שכנות עוינת לעולם מוסלמי-ערבי גדול שהתפתחויות מדאיגות מתחוללות בו בתחום האסלאם הפוליטי - כל אלה משמרים מידה תמידית של פחד. זוהי אותה תופעה הידועה לנו ממקומות אחרים, של קהילת-רוב שחשה איום וחולשה ביחסיה עם מיעוט שהוא חלק מרוב אזורי (Smoocha 1980; Crighton and MacIver 1991; Yiftachel 1992).

מעבר לכך, הזיקה ההדוקה, הלאומית, בין המיעוט לבין העם הפלסטיני בשטחים ובתפוצות, מהווה בסיס לחשש החורג אל מעבר לעימות העכשווי בין ישראל והעם הפלסטיני. זהו החשש מכך שהמיעוט יפתח שאיפות ומהלכי אירידנטה (איחוד טריטוריאלי עם עמו); חשש מפני "מדרון חלקלק", שבו רכישת מרכיבים של אוטונומיה תוליד לחצים לממדי הגנה/עוצמה נוספים, שבהמשכם היתקנות בדלנית.

התפיסה העצמית היהודית כוללת שני יסודות נוספים הפועלים לטשטוש מציאות של קיפוח, והם הדמוקרטיה של ישראל והתפתחותה הכלכלית. על פי תפיסה זו, ההמקובלת על הרוב וגם על חלק מהמיעוט, הרי שהמיעוט הערבי זוכה בישראל למעמד סוציופוליטי מקביל, או טוב מזה, של רוב המיעוטים בעולם. הוא נהנה מכל החירויות הפוליטיות המובהקות, ומצבו הכלכלי השתפר לאין ערוך. שמיר (Shamir 1996) מנתח יפה גם כיצד פרספקטיבה מודרניסטית ותפיסה עצמית של קהילת הרוב 'כנושאת בשורת המודרניות' סייעה לה להצדיק מהלכים שננקטו כלפי הבדואים.

חריג 'המקלקל את השורה' בתחום הדמוקרטיזציה והחירויות הפוליטיות, הוא החקיקה המגבילה התאגדויות, ובמיוחד מפלגות פוליטיות, החותרות לשליטת קיומה של מדינת ישראל כמדינת העם היהודי. אולם מידת התגר שחקיקה זו קוראת על מצפוננו של הרוב היהודי אינה גדולה. היא 'מאוזנת' על ידי כמה

גורמים: ראשית, על ידי אותה תפיסה-עצמית נזכרת, המעניקה לצינונות לגיטימיות עמוקה; שנית, על ידי העובדה שמפלגות ערביות לא מעטות קיימות; שלישית, משום שהחקיקה נוצלה בכדי לפסול ארגונים יהודים ומפלגות ימין קיצוני המאיימים על המיעוט הערבי.¹⁶

סוד העוצמה של טיעוני שיח קהילת הרוב (מלבד עצם הצטברותם), הוא שיש בהם גרעין חלקי של אמת וצדק תומך. הלגיטימציה המוענקת למצב הדברים יונקת את חיותה מאותו גרעין 'אוהד' ומעמימות המרווח שבינו לבין האמת המקיפה יותר. האמת החלקית היא עוגן למנגנוני העיוורון הסלקטיבי; שילובם הופך רבים לצדיקים בעיני עצמם.

היכרות קצרה זו עם מרכיבי 'היסוד הנפשי' שבבסיס המדיניות הקיימת כלפי המיעוט הערבי, מאפשרת להצביע על יתרונה של אופציית גבול הפרדיגמה הצינונית במישור ההיתכנות בהשוואה ליתר האופציות (למעט אופציית המשך הסטטוס-קוו). יתרונה הוא בכך, שהשינויים הכלולים בה אינם פורצים את כל טיעוני הצידוק הנזכרים. כפי שלימדנו Hunt (בעקבות גראמשי), סיכוינו להחליף עמדה שזוכה להגמוניה תרבותית ופוליטית על ידי עמדה אחרת תלויים, כמעט תמיד, בכך שנרחיב את השיח הקיים במקום לנסות לבטלו; כאשר נטען מתוך יסודותיו ויומרותיו, וכאשר נפתח את השתיקות שבו, וזאת במקום לתקוף ישירות את 'קירותיו האקסיומטיים' (Hunt 1993: ch.10).

אופציית גבול הפרדיגמה הצינונית אינה מניחה כתנאי להתממשותה חרטה מקיפה או זניחה של תפיסת העולם הצינונית. אין בה שינוי מהפכני במהות המדינה, שכן במובן הפסיכולוגי והסימבולי היא נותרת בעיקרה מדינת העם היהודי. אין בה שינוי מקיף בזהות הקולקטיבית של הרוב היהודי, על ידי יצירת זהות אזרחית משותפת בעלת קדימות. ואין בה היפוך חלקי ביחסי רוב-מיעוט הנוצר באוטונומיה טריטוריאלית.

עם זאת, האופציה כרוכה בהתמתנות ההיבטים האתנוצנטריים והרפובליקאים של קהילת הלאום היהודית: ויתור על מרבית זכויות-היתר בתחום הכלכלי, וויתור על החד-צדדיות העמוקה של אופי היחסים הנוכחי עם המיעוט. 'ויתורים' אלה כרוכים במיתון עמוק של עמדות שמזינות את המדיניות הנוכחית: החששות הביטחוניים, החשש מפני 'מדרון חלקלק', הטיעון המתבסס על היעדר השוויון בחובות, והאחיזה המקיפה 'בעיקרון הרפובליקאי'. האם ניתן לצפות בסבירות שינויי עמדות מעין אלה?¹⁷

האירוע היחיד שבכוחו להניע שינוי מקיף - שלום עם העם הפלסטיני נדמה כי התהליכים שישראל עוברת, ואלה שבכוחנו לחזות כי תעבור, כולם למעט אחד, אינם יכולים להניע אלא שינויים קלים והדרגתיים בעמדות קהילת הרוב היהודית. האירוע שבו טמון פוטנציאל להוביל לשינוי משמעותי בעמדות הרוב, ובנגזר מכך גם שינוי משמעותי במעמדו של המיעוט הערבי, הוא שלום עם העם הפלסטיני. השאלות הקשות נוגעות לעצם היתכנותו של השלום; לסוג השלום שיהיה, אם יהיה; ולתהליכים שיתרחשו בדרך אליו.

בשנים האחרונות אירעו שינויים גיאו-פוליטיים מרחיקי-לכת בזירה הישראלית: תום המלחמה הקרה, האינתיפדה, תחילת המשא ומתן לשלום עם הפלסטינים והשלום עם ירדן. מעיני היהודים לא נעלמה ההגבלה שגזר המיעוט הערבי על עצמו - לפעול בדרכי פעולה ומחאה הקבילות בדמוקרטיה - גם בעת המבחן הקשה של האינתיפדה. במקביל לאירועים הנזכרים, התעצם השסע האידאולוגי הפנים-יהודי במידה חסרת תקדים, והאפשרות לאלומות פוליטיות מקיפה בתוך קהילת הרוב אינה דימיונית עוד. שסע "הדתיות", החוצה את הקהילה היהודית לחילונים ודתיים, מתחדד אף הוא עד מאד (Etzioni-Halevy 1997). שסעים אחרים - הערתי והמעמדי - שומרים היטב על חיותם (סמוחה 1993). במקביל לכל אלה, התרחשו שינויים דמוגרפיים של ממש, בדמות העלייה הגדולה מברית המועצות לשעבר. כמו כן, ישראל עוברת במקביל, תהליך מתמשך של התעצמות החברה האזרחית וגידול בחשיבות ובמיסוד של זכויות האזרח ושל בקרה שלטונית. ביטוי מובהק לכך, היא העלייה בכוחם של כלי התקשורת ושל מנגנוני בקרה שלטוניים כמו בית המשפט העליון, רשויות החקירה והתביעה, היועץ המשפטי לממשלה ומבקר המדינה. עם זאת, התהליך המתמשך הזה, ובמיוחד ביטויו בדרך של הפרטה ועליית התרבות הצרכנית, נושא גם כשלים פנימיים. דמוקרטיזציה מקיפה של החברה הישראלית אינה מובטחת בו (ראה; Ezrahi 1997). יתר על כן, הרחבה נוספת בתחום העיגון החוקתי של זכויות יסוד ועליית הביקורת השיפוטית תעוכב בשל עוצמת השסע בין חילונים ודתיים. מדובר, אם כן, בשורה של תהליכים חשובים, לא זהים במגמתם, כולם בעלי משמעות מבחינת המיעוט הערבי, אך כל אחד מהם, לבדו או בצירוף האחרים, הוא חסר פוטנציאל להשיג שינוי מקיף במעמדו של המיעוט הערבי.

מנגד, שלום, אם יתרחש, הוא בעל פוטנציאל שונה. פירושו הראשוני, הוא השלמה הדדית בין שני העמים, מסגרת לסיום הבעיות העמוקות הפתוחות ביניהם, ומסגרת ליחסי שכנות עתידיים. שלום מניח בהכרח את סיום הכיבוש,

ושתי מדינות החיות זו לצד זו, ומקיימות יחסי שכנות המאופיינים לפחות באי-אלימות ביניהן. המשמעות הפסיכולוגיות והאחרות של התרחשות מעין זו הן עמוקות מאד. אציג בעיקר את אלו המשליכות ישירות על המיעוט הערבי: השלום נותן סיפוק למרכיב מרכזי (המרכיב 'החיצוני') בקבולנות המיעוט הערבי בישראל כנגד קבוצת הרוב. במקביל, מצויה כאן השלמה, גם אם לא נלהבת, של רוב העם הפלסטיני למהותה של המדינה כמדינה יהודית ולגבולותיה. בלי השלמה שכזו לא סביר כי ייכון שלום, שכן, קבוצת הרוב תפנה לויתור, רק אם תאמין שאין הוא מבוא לערעור מחודש על הלגיטימיות שלה.

מרכיב שימתן, במידת מה, את הקושי הפלסטיני בהשלמה מעין זו, הוא הסימטריה-לכאורה שבהיווצרות מדינת לאום פלסטינית בצד מדינת הלאום היהודי. הלגיטימיות של ערעור על מהותה של ישראל תיחלש, לכשתיווצר התבנית המאוזנת לכאורה של שתי מדינות הלאום. זהותם הלאומית של הפלסטינים בישראל לא תיוותר נכה כפי שהיא בהווה, היא תזכה לביטוי, חלקי אמנם, במדינת הלאום הפלסטינית שתקום. יחסי השלום צפויים לאפשר לפלסטינים בישראל מידה לא מבוטלת של השתתפות בעיצובה של אותה יצירה קולקטיבית של עמם.

להפסקת המלחמה ולסיום הכיבוש של עם אחר יהיו השפעות מובהקות גם על התרבות הפוליטית ועל המוסדות השלטוניים בישראל (Neuberger 1997). יתר על כן, במישור היחסים הבין-קהילתיים, שלום עם העם הפלסטיני פירושו הרגעה רבה של החששות במישור הביטחוני, ובתוך כך החששות שהתמקדו במיעוט. זהו במידה רבה "תום עידן התירוצים" לאי-שיתופו של המיעוט הערבי בהכרעות הכלל-חברתיות (Schnell 1997: 118). ומאידך, זה גם תום מועד תקפותם של הצידוקים הטובים שהיו למיעוט לאי-שירות צבאי או אזרחי. ההסכמה להיכלל בהסדר של שירות אזרחי, אם תבוא, תהיה מנוף רב-עוצמה למימוש הממדים המקיפים של האופציה הנבחנת כאן (השווה סמוחה 1995; אבוריא 1995).

ניתן להתעמק עוד בפרטי התרחישים בעקבות השלום, אלא שמהלך מעין זה, ואפילו הניתוח הראשוני שעשיתי זה עתה, טומן בחובו עיוות. זהו העיוות שנוצר כשעוסקים בהיתכנויות של תרחישים המשתלשלים מאירוע מסוים, מבלי שעומדים תחילה על היתכנותו של אותו אירוע עצמו, ויותר מכך, מבלי שמנסים לאמוד את ההתרחשויות הצפויות בדרך אליו. ברמה פחות מופשטת, אני מבקש להצביע על הנקודות הבאות:

קשיי ניבוי במציאות הישראלית - היתכנות השלום והיתכנות אופציית גבול הפרדיגמה הציונית:

ראוי להכיר, מלכתחילה, במגבלות כושר הניבוי שלנו הן ביחס להיתכנות השלום ועיתויו, והן ביחס להיתכנותן של אופציות יחסים שאינן מוציאות/סותרות האחת את רעותה (כמו הדמוקרטיה האתנית במתכונתה הנוכחית ואופציית גבול הפרדיגמה הציונית). יכולת הניבוי היא שברירית בנתוני המציאות הישראלית, שבה הפיצול בין ימין ושמאל הוא שוויוני במישור המספרי; שבה תנודה של עמדות בקרב כמה אלפי אנשים, שיעור הצבעה אחר, אי-הצבעה בפתקים לבנים, וכדומה, חורצת את השאלה אם ממשלת ימין או שמאל ישלטו בארץ למשך מספר שנים. שאלת הממשלה חשובה לענייננו, שכן היחס למיעוט הערבי איננו זהה לממשלת ימין וממשלת שמאל, ודאי לא במישור הפרקטי; ויותר מכך, סוגיית השלום עם הפלסטינים שהיא כה קריטית ביחס לשינוי מהותי במעמדו של המיעוט הערבי מוכרעת אחרת על ידי שני סוגי הממשלות. היתכנותו של השלום מוטלת בספק גם בשל שבריריותם של הסכמי אוסלו בקרב העם הפלסטיני. האופוזיציה להם מתעצמת והולכת, בין היתר, על רקע ההתרחשויות בתקופת ממשלת נתניהו.

טיבו של השלום שיושג:

קושי נוסף במישור של אומדני היתכנות, נובע מסימני השאלה ביחס לטיבו של השלום שיושג, גם אם נניח כי יושג. המדאיג הוא קיומה של שורת נושאים בעייתיים שיחברו את שתי המדינות בטבורן: ירושלים; זכות השיבה לשטחים; הפירוז; אלימות כוחות האופוזיציה הפנימית (בשני הצדדים); סוגיית המים; המעבר היבשתי החופשי בין הגדה ועזה; יהודים אזרחי ישראל בשטח המדינה הפלסטינית; היחסים הכלכליים (סבירסקי 1993) ועוד. בנתונים אלה, היחסים בין המדינות עלולים להתמצות בהשלמה עוינת. זוהי אמנם מערכת יחסים לא מאד אלימה, אך היא רחוקה מהמוכן העמוק של פיוס והשלמה בין עמים.¹⁸ היעדר פיוס בין שני העמים פירושו היוותרות מתח לאומי וחשש בטחוני, וקושי של הפלסטינים אזרחי ישראל להשתחרר מדילמת הלחצים הנוגדים של עמם ואזרחותם. אם אלה יהיו נתוני המציאות, לא קל לדמין שירות בצבא של רובם המכריע של הערבים, לפחות בטווח שני העשורים הקרובים. מאידך, הסדר הקבע בין ישראל לפלסטין אולי יפתח בכל זאת את נתיב השירות האזרחי.

השלבים שבדרך – העמקת הקרע הפנימי בקהילה היהודית כהתרחשות בלתי נמנעת בשנים הקרובות:

נקודה חשובה במיוחד, שתהווה מעצור ממשי לשיפור מקיף של מתכונת היחסים בין היהודים והערבים בתוך ישראל, היא הקרע העמוק בתוך הקהילה היהודית. קרע אידאולוגי זה צפוי להעמיק עוד ועוד בשנים הקרובות; והוא צפוי בין שתהליך השלום יתקדם ויושלם ובין שייבלם. התגובות הנסערות לתהליך אוסלו, האירועים שקדמו לרצח רבין והאירועים שלאחריו, מעידים כי תהליך השלום הוא במידה רבה מאבק על עצם הזהות הקולקטיבית היהודית – ערכיה, סמליה וחלוקת העוצמה בתוכה – ואינו מתמצה רק בעתיד השטחים (פרי 1997: 55; קימורלינג 1993: 342-343). במילים אחרות: תהליך השלום והנסיגה מהשטחים יהיו כרוכים בהתפוררות חריפה מאד של הסולידריות הפנים-קהילתית של קבוצת הרוב היהודית. תופעות קשות מאד ליוו תהליכי זה-קולוניזציה במקומות אחרים, דוגמת יציאת צרפת מאלג'יר ועזיבת בריטניה את מרבית חלקיה של אירלנד – מדוע שתפסחנה עלינו?

גם אם משברים אלה לא יובילו למלחמת אזרחים, אלא להשלמה כפויה וכואבת של המחנה הלאומי-דתי, יתקיים בעקבותיהם רצון עז להפוגה. חיפוש אחר תחילתו של פיוס פנים-יהודי. הלחץ יהיה שלא לגדוש את סאת הכאב, ולא לנתק כליל את הרצועות המתפוררות הקושרות בדוחק בין שברי הקבוצה הלאומית. צפוי על כן אי-רצון בולט להחמיר את הקרע הפנים-יהודי על ידי מהלכים שייתפסו כ'פוסט-ציוניים'. אי-רצון זה יחושק גם על ידי הרציונל שבו עושה השמאל שימוש לאורך כל המאבק הפוליטי: "הרצון לשמור על מדינה יהודית, במקום להוליכה באורח בלתי הפיך להיווצרות ישות דו-לאומית".¹⁹

מהן השלכות התהליכים הצפויים הללו על היתכנותה של אופציית גבול הפרדיגמה הציונית?

השינויים הכלולים באופציה הנבחנת, כפי שהובהר לעיל, אינם 'פוסט-ציוניים', הם אינם חוצים את גבול הפרדיגמה הציונית, גם אם הם מייצגים את מיטבה מנקודת ראותו של המיעוט. אולם, עדיין נראה כי חלק ממרכיבי האופציה יחצו את גבול הסיבולת בתקופת הרגישות המוגברת הצפויה בעקבות טראומת ההכרעה והנסיגה מהשטחים. מדובר בעיקר באותם מרכיבי האופציה שעניינם בחירה במנהיגות לאומית פלסטינית-ישראלית, שתזכה לסמכויות ולהכרה שלטונית. מרכיבים אלה, ייתפסו כמחזקים פוטנציאל לאירידנטה, והם יידחו מתוך חשש עמוק מפני היפרדות נוספת מנכסים טריטוריאליים, או מפני

התפרקות פנימית כוללת.

בנסיבות הרגישות של הסדרי הקבע עם הפלסטינים, גם האוטונומיה התרבותית לבדה עלולה להוליד חשש דומה, גם אם לא באותה עוצמה. האם ייתכנו, בכל זאת, תגובות שונות לאוטונומיה למיעוט במישור מערכת החינוך, להבדיל, למשל, ממישור הדת? האם תתאפשר אוטונומיה חלקית במערכת החינוך, תוך הגבלה של "אל תעשה" בתחום התכנים? אינני אופטימי ביחס לכך, לפחות בטווח הזמן הקצר שלאחר הסכם הקבע.

באשר למישור הסימבולי: האופציה הנבחנת אינה מניחה שינויים במישור זה בכיוונה של הרב-לאומיות (הפיכת הסמלים הממלכתיים למשותפים, שוויון מהותי במעמד התרבותי, דו-לשוניות מקיפה, וכדומה). ואולם, גם שינויים מתונים יותר – ייתפסו קשה באקלים הפסיכולוגי המתואר. הצעות דוגמת אלו של סמוחה (1993: 195-196) "לעשות ריאוריינטציה של ישראל לעולם הערבי ולתרבותו, להפיץ את ידיעת השפה הערבית ולשלב דמויות וסמלים ערביים בבולי דואר, שמות רחובות ומוסדות וכיו"ב", צפויות ברובן להידחות. שהרי מדוע תכורסם ההגמוניה התרבותית היהודית החזקה והאוריינטציה למערב? קל וחומר, מדוע שתופעה כזו תתרחש בתקופת רגישות מוגברת של קהילת הרוב היהודי? מרבית קהילת בני הרוב עלולים לחוש, לפחות באותה עת, כי בנכונותם להקמת מדינה פלסטינית פרעו כבר את מלוא חובם ללאומיות הפלסטינית.

השינוי שנראה רגיש פחות, ולפיכך צפוי יותר, היא הפסיעה בכיוון יתר שוויון אזרחי. כאן צפוי שינוי של הפרקטיקה, ואולי גם של הנורמות, בתחום הקצאת הטובין החברתיים, וזאת בכיוון שוויוני יותר. צפוי יתר שוויון בהקצאת תקציבים ושירותים, הן במישור היחיד, והן במישור של פעולות קולקטיביות של המיעוט בתחום התרבותי (חינוך, דת, אירועי תרבות, ארגונים וולונטריים, תנועות נוער וכדומה).²⁰ כמו כן, תיתכן נקיטת אמצעים מקיפים יותר למאבק באפליה במישור הפרטי (שוק התעסוקה, וכן, צפוי שינוי בפרקטיקות, ואולי אף בנורמות, הנוגעות להשתלבות אזרחים ערבים במערכות השלטוניות. זאת דואי במערכות הנוגעות למיעוט, כגון דרגי הניהול הבכירים במערכת החינוך, אך גם במישור הכלל-חברתי (השירות הציבורי, החברות הממשלתיות וכדומה). הבעתי כבר, עם זאת, מידה של פסימיות ביחס לאפשרות שהשינויים האמורים יזכו לשריון חוקתי, וילוו בהתעצמות נוספת של בית המשפט העליון – זאת משום המשך, ואולי העמקת, שסע "הדתיות" החוצה את קהילת הרוב היהודית.

בתמצית: הענקת מעמד מקיף של מיעוט לאומי לפלסטינים אזרחי ישראל מותנית 'בנורמליזציה' של ישראל; למגינת הלב, נורמליזציה כזו לא מסתמנת בטווח הקרוב, גם בהנחה שנוכח להגיע להסדרי קבע עם המדינה והעם הפלסטינים. בטווח הקרוב צפוי, עם זאת, שיפור מתון במעמד אזרחי ישראל הפלסטינים, והוא יופיע בעיקר במישור השוויון האזרחי.

תחזית זו אינה מוחקת עבורי את תחושת הפוטנציאל העמוק הטמון בשלום עם העם הפלסטיני, אך היא שוללת אופטימיות ביחס להתממשות קרובה של השלכותיו המקיפות על מעמד המיעוט הערבי בישראל. להשיהי זו עלולות להיות השלכות משל עצמה, עליהן אעמוד להלן.

הכוחות התומכים והמתנגדים לאופציה

בסוגיית היתכנות אופציית גבול הפרדיגמה הציונית התמקדתי עד עתה בקהילת הרוב היהודית ותת-קבוצות בתוכה, ונגעתי (בקצרה בלבד) בעמדות המיעוט הערבי. דיון מקיף מחייב התייחסות למכלול הכוחות החברתיים הרלוונטיים לתזוזה, או בלימה, של מצב הדברים העתידי הנבחן. מדובר בהתבוננות בשורה של צדדים: בתת-קבוצות בתוך קהילת המיעוט הערבי; במדינה הפלסטינית לצד ישראל; ב"פזורה" של כל אחת מהקהילות הלאומיות; ובמישור היחסים הבין-לאומי - מדינות ערב השונות, ארצות הברית, והאיחוד האירופי.

מכיוון שהשאלה המדויקת הינה, אילו כוחות צפויים להתגייס אקטיבית, לפעול למימוש התנגדותם או תמיכתם באופציה, ניתן לסכם את הדברים בקצרה: הגורמים הדומיננטיים בקרב כל הצדדים הנזכרים צפויים לתמוך באופציית גבול הפרדיגמה הציונית. עיקר ההתנגדות צפוי מצד תת-קבוצות יהודיות במישור הפנים-ישראלי, ומצד תת-קבוצות אופוזיציוניות בפלסטין ובפזורה הפלסטינית. את ההתנגדות הפנים-יהודית ניתחתי בסעיף הקודם. אוסיף רק כי החלוקה הפוליטית בין שמאל וימין חופפת במידה רבה את החלוקה הסוציו-אקונומית המופיעה בקהילת הרוב. מתאם זה הוא משמעותי מטעמים רבים. בין היתר פירושו, שמי שלכאורה עלול לשלם יותר על אובדן זכויות היתר של היהודים (קרי, הקבוצות החלשות כלכלית בקרב היהודים) מצוי מלכתחילה בצד הנוטה פחות לפשרה. האם אובדן זכויות-היתר יאוזן על ידי צמיחה כלכלית וצמצום הוצאות הביטחון, שייטיבו עם כולם?

לא קל לחזות את ההשלכות הכלכליות של תהליך השלום: מי, למשל, יממן את פינוי ופיצוי מקצת או מרבית המתנחלים, את ההשקעות הגדולות הנדרשות במדינה הפלסטינית, את יישוב הפליטים בפלסטין, את הפיצוי לפליטים, וכדומה?

השלום פותח אומנם פתח רחב לצמיחה כלכלית ולאפשרויות תעסוקה מגוונות, אך ההשלכות בטווח הקצר על שתי הקהילות עדיין מעורפלות מאד.

ההתנגדות במחנה הפלסטיני צפויה, כאמור, בעיקר מצד קבוצות אופוזיציוניות במדינה הפלסטינית ובפזורה. היא לא נובעת מרתיעה דווקא מהאופציה הנבחנת, אלא מהתנגדות כללית להסדר שלום המבוסס על חלוקת הארץ לשתי מדינות. זוהי התנגדות הנובעת מחלוקת המולדת, אובדן זכות השיבה לישראל, קדושת האדמה, המשך הזיקה בין מדינת ישראל והעם היהודי, המשך הדומיננטיות של התרבות הישראלית-יהודית הנתפסת כמתחרה ומתנשאת, תחושת העוול הנותנת, ורצון הנקם שלא בא על סיפוקו.

על רקע הנקודות הנזכרות צפויה אופוזיציה לאופציית גבול הפרדיגמה הציונית גם בקרב המיעוט הערבי בישראל. האופוזיציה לא צפויה להקיף את רוב חברי המיעוט וגם לא את רוב האליטות הפוליטיות שלו, אך היא אפשרית בהחלט בקרב חלק מאליטות החילוניות והדתיות (סמוחה 1996; בשארה 1998).²¹

כוח המשיכה של האופוזיציה, של 'חזית הסירוב' הפנימית, יושפע במידה רבה מהשאלה, מהם ממדי השיפור במעמד המיעוט שיקרמו עור וגידים. או, במילים אחרות: אלו מממדיה של אופציית גבול הפרדיגמה הציונית יתרחשו, אלו מהם ישתהו, ואלו ייחסמו? דווקא משום שהשלום או הסדרי הקבע ייתפסו על ידי המיעוט הערבי כנקודת תפנית טעונת ציפיות לשינוי, עלול להתרחש תסכול ציפיות, ובעקבותיו תגובות תסכול. מצויות כאן סוגיות מעורפלות רבות, למשל: מה תהיה מידת הסבלנות של המיעוט, מידת נכונותו להשהות חלק מלחציו לאור התרחשויות פנימיות קשות בתוך קהילת הרוב? כיצד תיפתר בשלב זה סוגיית השירות האזרחי? באם ייווצר תסכול עמוק, האם יתורגם לאלימות, ואם כן, כיצד זו תשפיע?

אנו צפויים לפגוש כאן שוב את מעגל הקסמים המוכר לנו עד זרא: עוצמת 'חזית הסירוב' בקרב המיעוט תושפע מאד מההישגים הממשיים של אופציית גבול הפרדיגמה הציונית, ומנגד, סיכוייה של אופציית גבול הפרדיגמה הציונית להתממש בהיקפה הרחב, תלוי בתפיסת הרוב את עוצמת כוחות הסירוב בקרב המיעוט הערבי. זוהי הנוכחות הקבועה של צל "תכנית השלבים" בתודעת קהילת הרוב, טיעון "המדרון החלקלק" עליו עמדנו לעיל. ללא תחושה בקרב קהילת הרוב לפיה ננטשה תכנית המדינה הדו-לאומית, קטנים מאד סיכויי המימוש של חלקים חשובים מאופציית גבול הפרדיגמה הציונית.²²

המתח הפנימי בין מרכיביה השונים של האופציה

לבד מהקשיים למימושה המקיף של אופציית גבול הפרדיגמה הציונית הנובעים מהשלכות התהליכים שצפויים להתרחש בדרך לשלום, אופציה זו נושאת עמה גם קשיים פנימיים.

מצוי הקושי המוכר, הנוגע למתח שבין מחויבויות דמוקרטיות לבין שמירת תווים אתניים, ואולם מתח זה מתקחה באופציה הנבחנת, שכן היא מרחיבה את ההיענות למחויבויות הדמוקרטיות ומצמצמת את האופי האתני. ברצוני להדגיש, על כן, סוג אחר של מתח פנימי המתחדד כאן. אופציית גבול הפרדיגמה הציונית מכילה, כזכור, את השילוב הבא: יסודות מוגברים של שוויון אזרחי, זכויות לייצוג למיעוט במוסדות הכלל-חברתיים, וזכויות לניהול עצמי. תרכובת זו מכילה מתח מובנה.

מקור מתח אחד נוגע לכך שהמיעוט, שזכה לאוטונומיה בתחומים שונים, משתתף דרך המוסדות הכלל-חברתיים בהכרעות הנוגעות לכאורה לקהילת הרוב לבדה (השווה 1995: 142-3 Kymlicka). מקור מתח נוסף, קשה ואולי אף מוחשי יותר בהקשרה של ישראל, הוא המתח בין הזכות לאוטונומיה לבין התביעה לשוויון אזרחי, ובמיוחד הדרשה להקצאה שוויונית. אוטונומיה, בהקשרה של קבוצה אתנית או לאומית, היא הדגשה והבנייה פוליטית של הזהויות הנפרדות. יש בה לפיכך, במהלך הדברים הרגיל, מחסום בפני סולידריות רחבה (Kymlicka 1995: 173-186). והנה, לפחות במישור הפסיכולוגי, נכונות החזק 'לתת' לחלש בנויה בדרך כלל על קיומה של סולידריות בסיסית (Bar-On 1994: 13-14). היעדר סולידריות או חולשתה יוצרת מתח כאשר מתקיים מה שנתפס בעיני קהילה אחת כהעברת משאבים ממנה אל הקהילה האחרת. ראו, למשל, חלק מהקשיים הנוכחיים בבלגיה. האם מהלך של אוטונומיה לא יפגע לפיכך באפשרות להתקדמות ממשית במישור השוויון האזרחי? (השווה רייטר 1995: 55).

אני נוטה להשיב לכך, כי המתח בין תביעות השוויון האזרחי ותביעות הניהול העצמי מתחדד מאד רק כאשר האחרונות הן רדיקליות מאד במהותן, משמע, כאשר הן מכוונות להחליש את הקשרים עם הקהילה הפוליטית הרחבה, להעמיד בספק את מהותה ואת הלגיטימיות שלה (הראבן 1995: 29-30). באוטונומיה תרבותית לבדה אין משום איום שכזה. יתרה מזאת, הענקת אוטונומיה תרבותית, ולא תחת לחץ של אלימות מצד המיעוט, עשויה דווקא להוות טעם משמעותי לסולידריות מוגברת מצד המיעוט הערבי כלפי החברה הרחבה. האם הוספת ממדים של "מיסוד פוליטי" לאוטונומיה התרבותית פוגעת מאד בסולידריות אפשרית? אמנם מיסוד פוליטי מקיף למדי של המיעוט נוכח כבר

בהווה - מפלגות ערביות, ועדת המעקב העליונה, הוועד הארצי של ראשי הרשויות הערביות, וקשת רחבה של ארגונים חוץ-פרלמנטריים. ואולם, מהלך של הקמת 'גוף נבחרים' למיעוט, בעל סמכויות חקיקה וניהול בתחומים האוטונומיים, ובעל זכות למעורבות בהכרעות הכלל-חברתיות, רחוק מלהיות מהלך צורני בלבד. הוא המאיים ביותר על קהילת הרוב מבין המרכיבים השונים של האופציה.

הקשיים המצטברים הללו מקטינים את הסתברותו של מרכיב המיסוד הפוליטי באופציית גבול הפרדיגמה הציונית. משמע, הם מורים על אפשרות סבירה יותר בטווח הקצר והבינוני, של אוטונומיה תרבותית לבדה (בתוספת יתר שוויון אזרחי וייצוג במוסדות כלל חברתיים), וזאת להבדיל מאוטונומיה תרבותית שנלווה לה מיסוד פוליטי מקיף.

בנפרד משאלת החיוב או השלילה שבצמצום היקפה של האופציה, האם כיוון זה בכלל אפשרי: האם הדיבור על אוטונומיה תרבותית אינו מניח, בהגדרה, מיסוד פוליטי מקיף של המיעוט? התשובה, דומני, היא שאוטונומיה תרבותית מניחה הכרעות על ידי בני קהילת המיעוט, אך היא אינה מניחה בהכרח היווצרות מנהיגות לאומית ממוסדת, נבחרת, וכלל-קהילתית. בני קהילת המיעוט יכולים להיבחר, למשל, לתפקידי ההכרעה במערכת החינוך שלהם, על בסיס מקצועי, בסיס מפלגתי, או בסיס מעורב. (כך נעשים הדברים היום בזרמי החינוך הדתי בישראל - הממלכתית-דתי, העצמאי-חרדי, ואל-המעין). המפלגות הערביות, הרשויות המקומיות, המוסדות המשותפים, והארגונים הוולונטריים הערבים, הם שלד אפשרי למערכת שתישא על עצמה הכרעות ותפקידים כבדי משקל בתחומים שיימסרו לסמכות הניהול העצמי של המיעוט.²³

אחרית דבר

צירוף הדברים מוביל אותי לתחזית הבאה: היתכנותם של מרכיבים של אופציית גבול הפרדיגמה הציונית היא סבירה, אם ישראל תגיע להסדרי קבע יציבים עם העם הפלסטיני.

מדובר בהעמקת השוויון האזרחי, ייצוג מוגבר, אך חלקי עדיין, במוסדות כלל-חברתיים, ואוטונומיה תרבותית. עם זאת, שיפור מקיף בשוויון האזרחי יתחולל רק באופן הדרגתי, ומועד התממשותה של האוטונומיה התרבותית צפוי להגיע

רק בחלוף תקופת זמן למן האירועים הטראומטיים הצפויים בתוך הקהילה היהודית בעת ההכרעה והנסיגה מהשטחים. באשר למרכיב האופציה שעוסק בהיווצרותה של הנהגה נבחרת למיעוט הערבי - כזו שתהווה את הרשות המסדירה והמחוקקת בתחומי האוטונומיה התרבותית הנתונה למיעוט, ותהווה גוף פוליטי ממוסד וכללי שיש לו תפקיד בהכרעות הכלל-חברתיות - כאן ההיתכנות מפוקפקת מאד. סיכוייה בטווח הקצר והבינוני נמוכים מאד לתחושתי. תיתכן, עם זאת, היווצרות של נתיב מתגבר, בלתי פורמלי, של היוועצות ושימוש בגופים שונים של המיעוט הערבי.

אני מתקשה לסיים את הדיון באופציית גבול הפרדיגמה הציונית ללא התייחסות קצרה לערכה המוסרי. בין היתר, משום שהיתכנות האופציה תלויה בערך המוסרי שמייחסות לה הקבוצות החברתיות השונות. כאן אני מביע כמובן את עמדתי שלי.

אפנה לכך מתוך התבוננות קצרה בקנדה. החל משנות ה-60 פסעה קנדה נמרצות בכיוון הקונסוציונלי, הדו-לאומי. השינויים נגעו למעמד דוברי-הצרפתית, מיעוט המהווה כרבע מאוכלוסיית קנדה. הם התרחשו במישור התרבותי, הלשוני, הסימבולי, התעסוקתי, והשלטוני (McRoberts 1993). מטעמים שונים, מצב הדברים הקיים לא מספק חלקים גדולים מהמיעוט הפרנקופוני, וקנדה נתונה במשבר חוקתי ולאומי לא-אליים מאז שנות ה-70; משבר, שסבירים סיכוייו להביא לפירוקה הקרוב. ואולם עצם העובדה, כי פירוקה של קנדה אפשרי ואולי קרוב, אינו הופך את הדו-לאומיות שם, או במקום אחר, לשלילית. במיוחד כיוון שלא מדובר בהתפרקות אלימה. נקודת הראות המוסרית ממוקדת "בטובתם של הפרטים ולא באינטרסיהן של מדינות" (Kymlicka 1995: 185). ואין חולק, כי המיעוט הקנדי צרפתי זוכה למעמד, הגנה והישגים שפוסעים משמעותית מעבר למה שיוקנה למיעוט הערבי-פלסטיני בישראל באופציה הנבחרת.

השאלה שמוצבת בפנינו, על כן, בעקבות הדוגמא הקנדית ובעקבות מדינות רב-לאומיות אחרות כמו שוויץ ובלגיה, היא בעיניי מוקד הוויכוח על "הפוסט ציונות": שאלת ההכרח המוסרי בהכרעה חדה והחלטית בעד האופציה הדו-לאומית ודחיית כל מה שהוא פחות ממנה, גם אם הוא סמוך למדי אליה. אינני יודע אם העמדה החדה הזו מוטעית. אני מהרהר בה שנים רבות. הנקודות המסכמות את שלילתי אותה, בשלב זה, הן אלו:

ראשית, אני אכן שותף לתחושת הצדק הבסיסי שהתקיים במהלך הציוני במקור, בשנותיו הראשונות - זוהי בעיקר "צדקת הטובע הנאחז בקרש היחיד שבו

יכול היה להיאחז ולהינצל" (עוז 1979: 76). שנית, לא דומה השאלה כיצד נבנה חברה חדשה, לשאלה כיצד נשנה חברה קיימת: העיון המוסרי שלנו בהווה הישראלי נוגע להצעה הפוסט-ציונית לשנות באורח מהפכני את הקיים; לוותר על הלאומיות היהודית, או במקרה התובעני פחות, לוותר על ביטויה הקולקטיבי של הלאומיות הזו, ההיסטוריה שלה והעתיד שלה, באמצעות מדינת ישראל. שלישית, לא דומה העוול הנגרם למיעוט הלאומי הפלסטיני בישראל, כאשר הוא נותר גם ללא מדינת לאום וגם נכפים עליו חיים במדינת לאום המזוהה והמעדיפה באורח בוטה לאום אחר, לעוול הנגרם לו בעת שהוא זוכה לפחות לכך שמדינת הלאום שלו תקום, גם אם לא בטריטוריה שלו. רביעית, האופציה הנבחרת תובעת אוטונומיה, ייצוג ושוויון כמעט מלא למיעוט.

נקודה אחרונה, שבעיניי היא החשובה במיוחד, מצויה במישור שאיננו זהה: אופציות לא נבחרות ערכית רק במישור העקרוני. הן נבחרות גם על פי השלכות מימושן, וגם מתוך השוואה יחסית לאלטרנטיבות להן. בישראל, כמו בסכסוכים בין-קהילתיים רבים, סוגיית ההשלכות כרוכה בתחזיות ותחשיבים של סבל ואלימות. אופציית גבול הפרדיגמה הציונית היא במובהק הפחותה בחומריתה לשני הצדדים ליחסים הבין-קהילתיים בישראל.

שתי החלופות המתחרות עם האופציה במישור הערכי הן המדינה הדו-לאומית בארץ ישראל/פלסטין המנדטורית או המדינה הדו-לאומית בישראל של הקו הירוק. שתיהן מבטיחות, לתחושתי, את המשך המעגל המוכר לנו כל כך, של מוות, תגמול וצדקנות. לא ארחיב בכך כאן; אסתפק בהצבעה תמציתית על הלקח שהתבוננות השוואתית מספקת. התבוננות זו מגלה, כי הדוגמאות המוצלחות יחסית של דו-לאומיות, שוויץ, בלגיה וקנדה - פנו אליה בנסיבות נוחות: משמע, לא מתוך מציאות של מלחמה, אלא מתוך מאבק פוליטי מתון יחסית; לעומת זאת, במקום שבו המציאות ההיסטורית הקרובה הייתה של עוינות עמוקה, והמסגרת של משטר שותפותי-ניטראלי נכפתה על קהילה חזקה (קל וחומר, בנסיבות של אי-יציבות דמוגרפית), הרי שמסגרת זו התנפצה תוך זמן לא רב אל תוך זוועה גדולה. קפריסין, לבנון ומאליה, הן רק חלק מן הדוגמאות, וגם האירועים שליוו את התפרקות יוגוסלביה חושפים לקח דומה. אם קצנו במעגליות העצובה הזו, אל לנו לאפשר לפחדים או לחלומות שלנו להכריע את כיוון השינוי. אופציית גבול הפרדיגמה הציונית, בהיקפה המלא, ובת-לווייתה ההכרחית - מדינה פלסטינית ממשית ואיתנה - הן מושא לא מושלם, אך ראוי מאוד להגשמה.

הערות

הבעת תודה

אני מבקש להודות למשתתפי הפרוייקט. הערותיהם לטייטא קודמת של הניתוח המופיע כאן, וכן דברים שכתבו ודברים שאמרו במהלך פגישותינו, הועילו לי מאוד בחשיבה על הדברים. תודות גם למשתתפי הסמינר המחלקתי של הפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה ולאחרים שקראו והעירו, ובמיוחד ליוסף ג'בארין, מראו דלאל, יונתן יובל, אורן יפתחאל, רפי כהן-אלמגור, דן סיימון וסמיר קירד.

1. (Smootha 1990). במודל זה, כמודל תיאורטי וכמודל ניתוח לישראל, נעשה שימוש גם על ידי אחרים, אף אם השימוש לוה בהסתייגויות שונות. (Yiftachel 1992a; Peled 1992; Rouhana and Ghanem 1993; בשארה 1996). יפתחאל הגביר בתקופה האחרונה את הסתייגותו ממודל הדמוקרטיה האתנית, והוא מנסה לפתח מודל חלופי, שאותו הוא מכנה "אתנוקרטיה" (Yiftachel 1997). חלק מההסתייגויות שהושמעו כלפי המודל נובעות מהרצון שלא לכבד את מצב הדברים בחו"ר "דמוקרטיה" (אתנית). אינני שותף לחלק זה של ההסתייגויות, שכן לתחושתו כל אפיון של דפוס היחסים הבין-קהילתי בישראל חייב להכיל את אותה אמביוולנטיות המודגשת באפיון "דמוקרטיה אתנית". ממדי הסף הדמוקרטיים הנשמרים בהקשרו של המיעוט הערבי הם גם יסוד מרכזי במהותו של דפוס היחסים כלפיהם, וגם הסבר חשוב ליציבותו היחסית. מאידך, אני רואה בעיה בנקודת עמידות שסמוחה מותר במודל שלו. המודל אינו מאבחן די בין אפיונה של המדינה לבין אפיונה של מתכונת יחסים מסוימת שמקיימת המדינה. במילים אחרות, את אפיון מתכונת היחסים כלפי הערבים אזרחי ישראל הוא הופך מיידית לאפיונה של המדינה. אלא שמדינה עשויה להכיל יותר משסע אחד, ולקיים דפוס יחסים שונה בהקשר לכל אחד מן השסעים. כיצד מבנה כזה ישפיע על אפיונה הכולל של המדינה? כיצד, למשל, יש לאפיין את ישראל לאור המתכונת הלא-דמוקרטית שהיא קיימה ומקיימת בשטחים שבשליטתה כלפי הפלסטינאים שאינם אזרחיה?
2. "אוטונומיה מעורבת" היא זו המתקיימת בעניינם של הקדמים הצרפתיים (אלה החיים כקובץ, ונהנים מאוטונומיה טריטוריאלית, לעומת אלה המתגוררים בפריפריה האחרות); היא זו שחלה בבליה לאור ההסדרים המיוחדים הא-טריטוריאליים בבריסל; והיא הועלתה כהצעה גם ביחס לסאמי (הלאפים) במדינות סקנדינביה (ראה Klein 1987: 25; Lapidoth 1995: 39).
3. גם האופציות של תיקוני גבול ואידינטיה (פרישת המיעוט והסתפחותו הטריטוריאלית למדינת הלאום שלו) אינן חוצות ברמה העקרונית את גבול הפרדיגמה הציונית. הן לא נזכרו, משום שהן פגועות בכיוון שונה מהותית מזה המטופל כאן – הן פגועות להיפרדות טריטוריאלית של הקהילות. להבדיל מהסדר יחסיהן בתוך הטריטוריה הקיימת של המדינה. לטיפול באופציות הללו, ראו את ניתוחו של חמאייס בהמשך.
4. לספרות ועמדות הדוחות את אופצית האוטונומיה הטריטוריאלית (ראה Klein 1987); אוסקי-לור וגאנס 1990; בשארה 1993). עמדתו של זיידאני, שהוזכרה בפתח הדברים, מהווה, לעת עתה, קול בודד למדי (גרסומן 1992: 137-145, 155-158); אך ראה גם את נטייתו של דינשטיין לפסוע בכיוון זה. (דינשטיין 1992: 283)
5. מרכיב החרטה עומד ביסוד מדיניותן של רוב מדינות המערב בדור האחרון כלפי הקהילות הילידות בקירובן. זהו המקרה בקנדה (האינדיאנים והאינו/האסקימואים), אוסטרליה (האבורגינים), ארה"ב

(האינדיאנים), ניו-זילנד (המאורי), מדינות סקנדינביה (הסאמי/הלאפים), ועוד (ראה, בין היתר, Webber 1995).

6. המעמד הקאנוני של הכרזת העצמאות הוא מוצק למן השמעתה, ואינו תלוי במעמדה הפורמלי. עם זאת, מעמדה זכה לפורמליזציה בכנסת הקודמת; היא זכתה לכוח סימבולי, ויותר מכך, למעמד משפטי רב-עוצמה. ב-1994 תוקנו שני חוקי היסוד החדשים, חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק יסוד: חופש העיסוק, והוסף להם סעיף פותח אחד, שזו לשונו: "זכויות היסוד של האדם בישראל מושגות על ההכרה בערך האדם, בקדושת חייו ובהיותו בן-חורין, והן יבוצדו ברזח העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל."
7. ב-1996 התווסף תיקון (שיזם חבר הכנסת בני בגין) לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994, הקובע כי ישיבת הפתיחה של הכנסת תכלול גם את התכנים הבאים: "משהצהיר זקן חברי הכנסת את הצהרת האמונים, יקראו בפני המליאה מזמור קל"ב בתהילים וקטעים מתוך ההכרזה על הקמת מדינת ישראל, המופיעים בתוספת הראשונה."
8. הפרשנות המלמדת על זכות עקרונית, ועל כל פנים על חובת מאמץ, לשתף את נציגי המיעוט הערבי בממשלה מקבלת חיזוק בפקודת סדרי שלטון ומשפט, התש"ח-1948, שבאה להלביש את הכרזת העצמאות בעור וגידים. סעי' 2 לפקודה קובע, כי "נציגיהם של ערבים תושבי המדינה המכירים במדינת ישראל ישותפו בממשלה הזמנית". עם זאת, סייפת הסעיף קובעת, כי "אי-השתתפותם בממשלה הזמנית לא תגרע מסמכותה". זוהי תבנית רווחת במשפט הישראלי – הצהרה רטורית לטובת המיעוט אך נטולת 'שיניים' כופות.
9. לשימוש במוסדות הלאומיים להקצאה סלקטיבית ומפלה בהווה, ראה: Kretzmer 1990: 81, 97, 119-120.
10. לגורמות החדשות שנקבעו ביחס לשוויון נשים בישראל, והמורות על מדיניות מסוימת של הבחנה מתקנת, ראו במיוחד: סעי' 18א לחוק החברות הממשלתיות (מינויים) [תיקון התשנ"ג]; וכן סעי' 15א לחוק שירות המדינה (מינויים) [תיקון התשנ"ה]. וראו גם, בג"צ 453/94 שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מח (5) 501, וכן בג"צ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה (טרם פורסם).
11. מגילת זכויות משוריינת, ולו חלקית, הוכרה באופן חד במשפט הישראלי בעקבות פסק הדין שהוא מהחשובים ביותר במשפט הישראלי: ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221 (פסק הדין בעניין "חוק גל"). בית המשפט העליון קבע שם, בעקבות חוקי היסוד משנת 1992 (חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, וחוק יסוד: חופש העיסוק) את קיומה של "הגנה חוקתית על-חוקית" על זכויות האדם. במילים אחרות, "ריבונות הכנסת" (קר, השליטה הפשוטה של "עקרון הרוב" באמצעות חקיקה) כפופה עתה להגבלות חוקתיות, ובית המשפט מוסמך עתה לבחון את תוקפם של חוקי הכנסת לאור הוראות החוקה. ואולם התפתחות חשובה זו טרם גיבשה הגנה חוקתית מקיפה על המיעוט הערבי בישראל. זאת מהטעמים הבאים:
- א. היקף זכויות האדם המוגנות מכוח חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו אינו ברור עדיין. חוק היסוד לא מונה, למשל, במפורש את השוויון בתחום הגנתו. קיימות, עם זאת, אמרות-אגב לא מעטות בפסיקה, לפיהן ההגנה על "כבוד האדם" כורכת בהכרח הגנה על השוויון, קל וחומר כשהאפליה היא על רקע השתייכות לקבוצה, ואולם טרם נתקבלה הכרעה שיפוטית בסוגייה ישירה זו (רובינשטיין 1996).

- ב. גם אם יוגן השוויון, תעלה השאלה אם הפגיעה בשוויון, שאת חוקיותה בותנים, איננה מוצדקת במדינה "יהודית דמוקרטית" (וזאת מכוח פסקת ההגבלה המצויה בחוק היסוד, המאפשרת להגביל זכויות מוגנות בהתקיים תנאים מסויימים, וזיניהם היותה של ההגבלה תואמת את עקרונות היסוד של המדינה כמדינה יהודית דמוקרטית).
- ג. חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו פוטו מביקורת שיפוטית את החקיקה שנתקבלה טרם כינונו, ובכך פוחתה מאליה משמעותו המעשית של חוק היסוד בהגנה על המיעוט.
- ד. חולשה נוספת של המערך החוקתי הקיים, היא שחוקי היסוד בישראל קלים לשינוי ותיקון. מבלי להרחיב אומר, שאם תיקון חוקתי בארצות הברית הוא מסע ארוך מאד ונדיר מאד, הרי שבישראל מצב הדברים שונה. פרוצדורת התיקון החוקתי בישראל היא פשוטה למדי (ברוב המקרים, תיקון חוק היסוד על ידי חוק יסוד אחר שיתקבל בכנסת בכל רוב שהוא); מכאן שלא נוצרת למיעוט 'נקודת וטר' ממשית ביחס לפגיעה בהגנה החוקתית לה זכה. אסור, עם זאת, שההבטחה הללו יעלימו את החשיבות הרבה של ההתפתחויות החוקתיות של שנות התשעים. טמון בהן, בכל זאת, פוטנציאל לסייע להתממשותה של האופציה הנבחנת בעבודה זו.
11. בשלב הדיון שיתמקד בהיתכנות האופציה, יש לבחון עד כמה השסע הדתי/חילוני בישראל לא צפוי לעכב, ואולי לחסום, התפתחויות נוספות בתחום השריון החוקתי של זכויות האזרח וחיווק הביקורת השיפוטית.
12. לשינויים משפטיים בתחום האפליה בתעסוקה, ראו תיקון החש"ה (מס' 2) לחוק שוויון התודמניות בעבודה, התשמ"ח-1988. התיקון החדיד איסור על אפליה שבסיסה אתני-לאומי. סעי' 2 לחוק קובע עתה, כי "לא יפלה מעביד בין עובדיו או בין דורשי עבודה מחמת מינם, נטייתם המינית, מעמדם האישי, היותם הורים, גילם, גזעם, דתם, לאומיותם, ארץ מוצאם, השקפתם או מפלגתם".
13. ראה בג"צ 7351/95 נבואני נ' השר לענייני דתות, פ"ד נ (4) 89 (שעסק הן באוטונומיה של עדה דתית מוכרת בענייניה הפנימיים, והן במחלוקת הפנימית הקשה ביחס לאופן הרכבת המועצה הדתית הדרוזית). ראו, כמו כן, את הארץ, 9.8.98, יוסף אלגזי "בכנסיה זועמים על התערבות רה"מ במיני בישוף הגלילי" (אזכור המחלוקת הפנימית בתוך העדה היוונית-קתולית).
14. האם כיוון הפתרון לשסע הדתי/חילוני בתוך המיעוט הערבי יהיה דוגמת זה הקיים בקהילה היהודית? התפצלות החינוך למערכות נפרדות - זרם חינוך דתי זרם לא-דתי, וזאת לצד בתי הספר הפרטיים, בעלי הזיקה הכנסייתית?
15. אלימות של המיעוט הערבי עלולה לפרוץ לא רק על רקע 'הקובלנות הפנימיות', אלא גם על רקע שברון מוחלט ואלים של המשא ומתן עם הרשות הפלסטינית. אינני רוצה לעסוק כאן בסוגיית היתכנותה של אלימות שכזו, שכן האירוע שביסוד סוג זה של אלימות - השברון המוחלט והאלים של תהליך השלום - הוא אירוע שמשנה באופן עמוק את כל תבנית הניתוח של סוגיית ההיתכנות של האופציה הנדונה כאן. כפי שאבהיר בהמשך, אני רואה בשלום, או לפחות בהסדר קבע עם הפלסטינים, תנאי הכרחי (אם כי לא מספיק) לשינוי הנבחן בגדר אופציית גבול הפרדיגמה הציונית.
16. לחקיקה המגבילה בתחום המפלגות, ראו סעי' 7א לחוק יסוד: הכנסת (התיקון מ-1985, בסמון למועד כניסתו של כהנא לחיים הפרלמנטריים), וסעי' 5 לחוק המפלגות, התשנ"ב-1992. (ראה ביתו הרחבה, Kretzmer 1990: 22-31) פסילה יחידה של מפלגה ערבית בעבר, היא של "רשימת הסוציאליסטים" (אל-ארד) באמצע שנות השישים. ניסיונות של גורמים בניצור היהודי להביא לפסילתן מלרוץ לבחירות (או לרישומן כמפלגות), של הרשימה המתקדמת, התנועה הערבית לשינוי, ארעון הפעולה

- הדמוקרטי - דע"ם, ובל"ד נכשלו. ראו, בהתאמה, ע"ב 2/88 בן שלום נ' ועדת הבחירות המרכזית, פ"ד מג (4) 221; רע"א 2316/96 איזקסון נ' רשם המפלגות, פ"ד נ (2) 45; החלטת רשם המפלגות בענין ההתנגדות שהגישה עו"ד ציפי לבני לרישומה של דע"ם בפנקס המפלגות; והחלטתו בענין בל"ד.
17. האפשרויות הבסיסיות לשינוי עמדות הן שלוש: א. שינוי קדימויות בתוך תערובת העקרונות והאינטרסים המנחים את הקבוצה ו/או האליטות שלה (למשל, תהליכי דמוקרטיזציה שמוליכים להענקת יתר משקל לשיקולים ערכיים); ב. שינוי הנסיבות שבתוכן משתקלל מערך השיקולים המדריכים הללו ומתורגם לעמדות והכרעות קונקרטיות (למשל, שינוי בנסיבות הביטחוניות); ג. שינוי בתפיסת הנסיבות (גם ללא שינוי הכרחי בנסיבות עצמן). בהקשר הישראלי אפשרות ב', של שינוי בנסיבות, נראה כנתיב המבטיח מכלום, ובו אתמקד.
18. דפוס היחסים ישראל/פלסטין עלול להיות לא מאד שונה מזה המאפיין את יחסי ישראל והרשות הפלסטינית בהווה. מצב דברים דומה אפיין גם את יחסי בריטניה ואירלנד במשך יובל שנים לאחר חתימת ההסכם ביניהם ב-1921 (O'Leary and McGarry 1993).
19. גם למפלגות החרדיות יש קושי ביחס לאפשרות הנורמליזציה של ישראל בהקשר לסכסוך הישראלי-פלסטיני. נורמליזציה כזו תפעל כנגד הנסיבות המעניקות כוח למפלגות החרדיות - קרי, תפעל כנגד הפיצול הפוליטי שמאפשר להן להיות 'לשון מאזניים'. יתר על כן, הסכסוך הלאומי, בשל קדימותו, דוחק או משהה את ההכרעה בעימות הדתי/חילוני. העיתוי הנוכחי - בו טרם השתנה המצב הדמוגרפי ביתר חדות לטובת הדתיים - אינו שעת הכרעה נוחה עבורם.
20. המגמה ליתר שוויון בהקצאה לא צפויה להופיע כמגמה אחידה וכללית. כך, למשל, בתחום הקרקעי לא צפוי שינוי ממש, האת גם משום שפינוי רוב או חלק מהמתנחלים בשטחים (ואולי גם מתיישבי הגולן) ייצור לחצים קשים על עתודות הקרקע בישראל.
21. כפוזרה היהודית, למשל, לא צפויה התנגדות לאופציה, למעט בשוליים הימניים שלה. חלק משמעותי מן היהודים אף ירכשו לה אהדה גדולה, שכן היא מחזקת את הדמוקרטיה הישראלית, ומקרבת אותה למודל המוכר להן, של הדמוקרטיה המערביות, מבלי לבטל את זיקתה המיוחדת של המדינה לעם היהודי.
22. בשארה, 1998 הוא ראיון מקיף של חבר הכנסת עזמי בשארה עם ארי שביט בהארץ. עולות ממנו עמדות של בשארה שדומני שלא קל ליישבו עם עמדות שאותן כתב לאחרונה (בשארה 1993 ובשארה 1996). באותם מאמרים בשארה הסתפק פוליטית בשינויים שאותן מציעה אופציית גבול הפרדיגמה הציונית. ייתכן שאחד מטעמי השינוי בעמדותיו נעוץ במה שנתפס אצל בשארה ואחרים כשברונם המלא של תהליך אוסלו ואופציית ההיפרדות לשתי מדינות.
23. נקודה המאששת את התחזית הזו, היא שהשינוי החשוב שאיפשר את הסכם אוסלו, היה התחושה הישראלית-יהודית, כי התגבשה נכונות פלסטינית לוותר על תבנית השלבים וחלום המדינה החילונית-דמוקרטית.
24. האם לא ניתן מאידך לשלול את התחזית האמורה על סמך הדוגמא של הסכם השלום בצפון אירלנד? (אפריל, 1998) דוגמא זו מעידה לכאורה שוויתור על החלום (שהוא הסיט של האחר) איננו תנאי הכרחי להסכם על שינוי, שהרי המפלגות הקתוליות המרכזיות לא ויתרו על רעיון איחודה של אירלנד. אני אכן מסכים, כי אין למהר לדבר במנחים של "תנאי הכרחי". ואלם עיון במקרה הצפון-אירלנדי מגלה פרטים שעושים אותו לפחות אנלוגי לזירה הפנימית בישראל: ראשית, היחסים הדמוגרפיים בצפון אירלנד הם 55% פרוטסטנטים אל מול 45% קתולים; שנית, עבור רוב הציבור

הראבן, א. 1995. "לקראת שנת 2025: התיתכן חברה אזרחית משותפת ליהודים ולערבים בישראל?". י. לנדאו ואח' (עורכים). **הערבים אזרחי ישראל לקראת המאה העשרים ואחת**, מאגנס, ירושלים: 23-35.

לוסיק, א. 1985. **ערבים במדינה היהודית**. מפרש, חיפה.

לפידות, ר. 1992. "אוטונומיה". **משפט וממשל**, כרך א(1): 37-80.

נויברגר, ב. 1991. "מיישוב למדינה". **ממשל ופוליטיקה במדינת ישראל** יחידה 1, האוניברסיטה הפתוחה, תל-אביב.

נויברגר, ב. 1997. **דת ודמוקרטיה בישראל**. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

סבן, א. 1996. "השפעת בית המשפט העליון על מעמד הערבים בישראל". **משפט וממשל (תשנ"ו)** ג: 541-569.

סיכוי. 1996. **שוויון ושילוב: מבט לאחור ומבט קדימה**. סיכוי, ירושלים.

סמוחה, ס. 1993. "שסעים מעמדיים, עדתיים, ולאומיים ודמוקרטיה בישראל". רם, אורי (עורך). **החברה הישראלית: היבטים ביקורתיים**, ברירות: 172-202.

סמוחה, ס. 1995. "יחסי ערבים-יהודים בישראל בעידן השלום". לנדאו י. ואח' (עורכים). **הערבים אזרחי ישראל לקראת המאה העשרים ואחת**, מאגנס, ירושלים: 64-78.

סמוחה, ס. 1996א. "דמוקרטיה אתנית: ישראל כאב-טיפוס". **הציונות: פולמוס בן-זמננו - גישות מחקריות ואידאולוגיות**, המרכז למורשת בן-גוריון, שדה בוקר: 277-311.

סמוחה, ס. 1996 ב. "מודל הדמוקרטיה האתנית". **סיכום סדנת חוקרים בנושא: יחסי יהודים-ערבים במדינת ישראל** זכרון יעקב, (16-17 במאי) 1996, המכון לחקר השלום, גבעת חביבה: 21-25.

עוז, ע. 1979. **באור התכלת העזה**. ספרית פועלים, תל-אביב.

פלד, י. 1993. "זרים באוטופיה: מעמדם האזרחי של הפלסטינים בישראל". תיאוריה וביקורת 3: 38-21. פלד, י. 1996. **הערות, סיכום סדנת חוקרים בנושא: יחסי יהודים-ערבים במדינת ישראל**, זכרון יעקב, (16-17 במאי) 1996, המכון לחקר השלום, גבעת חביבה: 25-27.

פרי, י. 1997. "מיתוס רבין והתקשורת: הרקונסטרוקציה של הזהות הקולקטיבית הישראלית". **דברים אחדים** 1: 51-65.

הבריטי (שצפון אירלנד היא חלק ממנו) אין כלל סיוט מאפשרות איחודה של אירלנד; שלישית, ההסדר מגיע לאחר אלימות פנימית שגבתה יותר מ-3000 הרוגים; ורביעית, ההסכם הותנה בכל זאת, בכך שאירלנד תכניס שינויים בחוקתה, המבהירים כי איחוד אירלנד מותנה בהסכמת רוב התושבים בצפון אירלנד.

25. כך למשל, בצפון אירלנד הכנסיה הקתולית נושאת היטב בעול של מערכת חינוך נפרדת למיעוט הקתולי במשך יותר משבעים שנה; ובשנים האחרונות, המערכת הוולונטרית והמפלגתית שם נושאת תפקידים מקיפים בתחום הפוליטי, התברתי והכלכלי (Morison and Livingstone 1995: 138-147, 161). אוסיף, עם זאת, כי דוגמא זו מעידה אמנם על האפשרות להפעיל אוטונומיה תרבותית ללא הבנייה מוסדית פוליטית מקיפה, אך זו רחוקה מלהיות האפשרות המומלצת כאן.

ביבליוגרפיה

- אבוריא, ע. 1995. "שירות אזרחי לערבים בישראל - בין תיאוריה למעשה". י. לנדאו ואח' (עורכים) **הערבים אזרחי ישראל לקראת המאה העשרים ואחת**, מאגנס, ירושלים: 224-236.
- אוסקני-לזר, ש. וגאנס, א. 1990. **אוטונומיה לערבים בישראל - דיון בראשיתו** המכון ללימודים ערביים, גבעת חביבה.
- אלחאג', מ. 1996. **חינוך בקרב הערבים בישראל: שליטה ושינוי חברתי**. מאגנס, ירושלים.
- בנבנשתי, מ. 1997. "המפה העברית". **תיאוריה וביקורת** 11: 7-29.
- בשארה, ע. 1993. "על שאלת המיעוט הפלסטיני בישראל". רם, אורי (עורך) **החברה הישראלית: היבטים ביקורתיים**, ברירות: 203-221.
- בשארה, ע. 1996. "הערבי הישראלי: עיונים בשיח פוליטי שסוע". **הציונות: פולמוס בן-זמננו - גישות מחקריות ואידאולוגיות**, המרכז למורשת בן-גוריון, שדה בוקר: 312-336.
- בשארה, ע. 1998. "האזרח עזמי". **הארץ** (29 למאי 1998, ראיון עם ארי שביט).
- גרוסמן, ד. 1992. **נוכחים נפקדים**. הספריה החדשה, תל-אביב.
- דון-יחיא, א. 1997. **הפוליטיקה של ההסדרה: יישוב סכסוכים בנושאי דת בישראל** מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- דינשטיין, י. 1992. "הסדרים רב-לאומיים, פדרליים וקונפדרליים". **עיוני משפט**, יז: 231-285.

- ence, The Tami Steinmetz Center for Peace Research, Tel Aviv University: 15-22.
- Freidrich, C.J. 1968. **Trends of Federalism in Theory and Practice**. Prager, New York.
- Geroe, M.R. and Gump, T.K. 1995. "Hungary and the New Paradigm for the Protection of Ethnic Minorities in Central and Eastern Europe". **Columbia J. of Transnational Law** 32: 675-709.
- Gurr, T. 1993. **Minorities at Risk**. USA Center for Peace Studies, Washington, D.C.
- Hajjar, L. 1997. **Liberal Feminism, Arab Women and the Israeli State**. (unpublished essay).
- Hannum, H. 1996. **Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination: the Accommodation of Conflicting rights**. University of Pennsylvania Press, Philadelphia (Rev. ed.).
- Heisler, M. 1991. "Hyphenating Belgium: Changing State and Regime". in J.V. Montville (ed.) **Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies**, Lexington Books, N.Y: 177-196.
- Hogg, P.W. 1992. **Constitutional Law of Canada** 3rd, (ed.), Carswell, Ontario.
- Horowitz, D.L. 1985. **Ethnic Groups in Conflict**. University of California Press, Berk.
- Horowitz, D.L. 1991. "Ethnic Conflict Management for Policymakers". in J.V. Montville (ed.), **Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies**, Lexington Books, New York.
- Hunt, A. 1993. **Explorations in Law and Society**. Routledge, New York.
- Klein, C. 1987. **Israel as a Nation-State and the Problem of the Arab Minority: In Search of a Status**. International Center for Peace in the Middle East, Tel Aviv.
- Kretzmer D. 1990. **The Legal Status of the Arabs in Israel**. Westview Press, Boulder.

- קימרלינג, ב. 1993. "יחסי מדינה וחברה בישראל". רס, אורי (עורך). **החברה הישראלית: הבטים ביקורתיים, ברירות**.
- רובינשטיין, א. ומדינה, ב. 1996. **המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל**. (מהדורה חמישית), שוקן, תל-אביב.
- רייטר, י. 1995. "בין 'מדינה יהודית' ל'מדינה של תושביה': מעמד הערבים בישראל בעידן השלום". י. לנדאו ואח' (עורכים). **הערבים אזרחי ישראל לקראת המאה העשירי** ואחת, מאגנס, ירושלים: 60-45.
- Bar-On, A. 1994. "Citizenship, Social Rights and the Ethnic State: the Case of Structural Discrimination against Arab Children in Israel". **J. of Social Policy** 23: 1-20.
- Cappelletti, M. 1988. "The Expanding Role of Judicial Review in Modern Societies. in S.Shetreet (ed.), **The Role of Courts in Society**: 79-94.
- Crighton, E. and MacIver, M. 1991. "The Evolution of Protracted Ethnic Conflict: Group Domination and Political Underdevelopment in Northern Ireland and Lebanon". **Comparative Politics** 23:127-142.
- Country Reports on Human Rights Practices for 1995**. U.S. Department of State, Feb. 1997.
- Country Reports on Human Rights Practices for 1996**. U.S. Department of State, Feb. 1997.
- Elazar, D.J. 1987. **Exploring Federalism**. University of Alabama Press, Tuscaloosa.
- Esman, M. 1985. "Two Dimensions of Ethnic Politics: Defence of Homeland and Immigrant". **Rights, Ethnic and Racial Studies** 8: 438-41.
- Etzioni-Halevy, H. 1997. "Possible influences of the Transition to Coexistence on the Israeli Colective Identity". in **Israeli Society and the Challenge of Transition to Co-existence**, The Tami Steinmetz Center for Peace Research, Tel Aviv University:23-29.
- Ezrahi, Y. 1997. "The Clash between Civil Culture and Consumer Culture in Israel". in **Israeli Society and the Challenge of Transition to Co-exist-**

- istence**, The Tami Steinmetz Center for Peace Research, Tel Aviv University: 113-121.
- Shamir, R. 1996. "Suspended in Space: Bedouins under the Law of Israel. *Law & Society Rev.* 30: 231-258.
- Smooha, S. 1980. "Control of Minorities in Israel and Northern Ireland". *Comparative Studies in Society and History* 22: 256-280.
- Smooha, S. 1990. "Minority Status in an Ethnic Democracy: the Status of the Arab Minority in Israel". *Ethnic and Racial Studies* 13: 389-412.
- Webber, J. 1995. "The Jurisprudence of Regret: The Search for Standards of Justice in Mabo". *Sydney Law Rev.* 17: 5.
- Yiftachel, O. 1992a. "The Ethnic Democracy Model and Its Applicability to the Case of Israel". *Ethnic and Racial Studies* 15: 125-137.
- Yiftachel, O. 1992b. "The State, Ethnic Relations and Democratic Stability: Lebanon, Cyprus and Israel". *Geo Journal* 28: 319-332.
- Yiftachel, O. 1997. "Israeli Society and Jewish-Palestinian Reconciliation: 'Ethnocracy' and Its Territorial Contradictions". *Middle East Journal* 51: 505-519.
- Yuchtman-Yaar, E. 1997. "Jews, Arabs, and the Peace Process: Rapprochement or Estrangement?" in *Israeli Society and the Challenge of Transition to Co-existence*, The Tami Steinmetz Center for Peace Research, Tel Aviv University: 63-72

- Kymlicka, W. 1995. *Multicultural Citizenship*, Oxford University Press.
- Lapidot, R. 1996. *Autonomy*. United States Institute of Peace Press, Washington D.C.
- Lijphart, A. 1977. *Democracies in Plural Societies: A Comparative Exploration*. Yale University Press, New Haven.
- Lijphart, A. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. Yale University Press, New Haven.
- Mauzy, D. 1993. Malaysia: "Malay Political Hegemony and 'Coercive Consociationalism'". in J. McGarry and B. O'Leary (eds.), *The Politics of Ethnic Conflict Regulation*, Routledge: 106-127.
- McRoberts, K. 1993. *Quebec: Social Change and Political Crisis*, 3rd ed. McClelland & Stewart, Toronto.
- Morison, J. and Livingstone, S. 1995. *Reshaping Public Power: Northern Ireland and the British Constitutional Crisis*. Sweet & Maxwell, London.
- O'Leary, B. and McGarry, J. 1993. *The Politics of Antagonism*. The Athlone Press, London.
- Palley, C. 1972. "The Evolution, Disintegration and Possible Reconstruction of the Northern Ireland Constitution". *Anglo-American L.R.* 1:368-476.
- Peled, Y. 1992. "Ethnic Democracy and the Legal Construction of Citizenship: Arab Citizens of the Jewish State". *The American Political Science Review*. 86: 432-443.
- Rouhana, N., and Ghanem A., 1993. "The Democratization of a Traditional Minority in an Ethnic Democracy: The Palestinians in Israel", in Kaufman, E. et al, *Democracy, Peace, and the Israeli-Palestinian Conflict*, Lynne Rienner, Boulder.
- Schnell, Y. 1997. Changes in the Territorial Organization of Israel Geographical Space". in *Israeli Society and the Challenge of Transition to Co-ex-*