

מעמד המיעוט הערבי במדינת הלאום היהודית

עורכים:

אלי רכס ושרה אוסצקי-לזר

תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי

תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי נוסדה ב-2004 על ידי קרן קונרד אדנאואר ואוניברסיטת תל-אביב וכחלק ממרכז משה דיין לחקר המזרח התיכון ואפריקה. היא מהווה המשך והרחבה של התכנית לחקר הפוליטיקה הערבית בישראל שקמה על ידי קרן אדנאואר ואוניברסיטת תל-אביב ב-1995. ייעודה של התכנית הוא להעמיק את הידע וההבנה של יחסי יהודים-ערבים בישראל באמצעות מחקר, פרסומים ותיעוד.

הערבים בישראל

מעמד המיעוט הערבי במדינת הלאום היהודית

עורכים:

אלי רכס ושרה אוסצקי-לזר



קרן קונרד אדנאואר

תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי



אוניברסיטת תל-אביב

מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה

The Arabs in Israel

The Status of the Arab Minority in the Jewish Nation State

Editors: Elie Rekhess, Sara Ozacky-Lazar

תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי
אוניברסיטת תל-אביב
רמת-אביב, תל-אביב 69978
טל: 03-6409991
פקס: 03-6406046
E-mail: arabpol@post.tau.ac.il

ISBN: 965-90773-3-5
© כל הזכויות שמורות
אוניברסיטת תל אביב, 2005
תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי

עימוד ממוחשב והבאה לדפוס: מיכל סמורקוביץ, המשרד לעיצוב גרפי
עריכה לשונית: אהרן ברגר
התצלום על העטיפה: לשכת העיתונות הממשלתית. צלם: צביקה ישראלי
עיצוב עטיפה: יעל כפיר, המשרד לעיצוב גרפי
הדפסה: קדם בע"מ

תוכן

הקדמה / 7

משה קצב

דברים בטקס השקת תוכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי / 11

אמנון רובינשטיין

מיעוט ערבי במדינה יהודית - אתגרים ואילוצים / 15

אלכסנדר יעקובסון

מיעוט לאומי במדינת לאום דמוקרטית / 19

אמל ג'מאל

זכויות קיבוציות למיעוטים מקוריים - היבטים תאורטיים ונורמטיביים / 27

סמי סמוחה

המיעוט הלאומי-הונגרי בסלובקיה / 45

אלי בר-נביא

הקונפליקט בין המדינה ומסורת הקהילה המוסלמית בצרפת / 50

חסן ג'בארין

דברי תגובה / 55

יצחק זמיר

שוויון זכויות כלפי ערבים בישראל / 59

מוחמד דחלה

דרישה לזכויות קיבוציות למיעוט הערבי בישראל / 84

מנחם מאוטנר

דברי תגובה / 91

רב-שיח

מעמד המיעוט הערבי במדינת הלאום היהודית / 95

המשתתפים בקובץ / 112

הקדמה

סוגיית מעמדם הלאומי של האזרחים הערבים-הפלסטינים בישראל זוכה לדיון ציבורי ועיון מחקרי רחבי היקף בשנים האחרונות. במשך השנים חלו שינויים מפליגים בתפיסת מעמדם של מיעוטים בארץ ובעולם, באופייה של הדמוקרטיה הישראלית ובסוג הדרישות שמעלים הערבים כלפי המדינה. הגדרתה של ישראל כ"מדינה יהודית ודמוקרטית" מציבה אתגר מורכב, שכן מדובר בקבוצה של מיעוט לאומי פלסטיני החיה במדינת לאום יהודית, מדינה המבקשת להבטיח שוויון אזרחי לכלל תושביה אך גם לשמר את מטרותיה היהודיות-ציוניות, את סמליה הפרטיקולריים, ואת קשרי הגומלין ההדוקים שלה עם בני העם היהודי כאשר הם.

בני הקהילה הערבית שנותרו על אדמתם בתחומי הקו הירוק והיו לאזרחים ישראלים לאחר 1948 מנהלים מאבק מתמשך הן לשוויון אינדיווידואלי והן למעמד קבוצתי השווה לזה של היהודים. זאת, בצלו של סכסוך קשה ואלים בין מדינת ישראל (מדינתם) לבין בני עמם הנמצאים תחת שליטה ישראלית מאז 1967. מאבקם של הערבים אזרחי ישראל מושפע גם מן ההתקדמות שחלה בהסדרת מעמדם של מיעוטים אחרים בעולם, ומן המחקר הענף בתחום זה המתפרסם מעל במות בינלאומיות ומקומיות.

בעשור האחרון מושפעים יחסי הגומלין בין ערבים ליהודים בישראל גם מתהליך השלום האזורי, מן המהפכים הפוליטיים הפנימיים בתוך ישראל ומן השינויים ברמת ההשכלה, במודעות ובדפוסי ההתארגנות בתוך החברה הערבית עצמה. נציגים מכל גוני הקשת הפוליטית הערבית מעלים שתי תביעות מרכזיות: הצעה לשינוי הגדרתה של המדינה ממדינה יהודית ל"מדינת כל אזרחיה", ודרישה להכרה במיעוט הערבי כ"מיעוט לאומי" בעל זכויות קיבוציות. הרוב המכריע של אזרחי ישראל היהודים דוחה תביעות אלה. בקרב היהודים ניכרת לעומת זאת מגמה של חיזוק האתניות היהודית כאמצעי מלכד ומחזק, במיוחד נוכח מה שנתפס כוויתורים ופשרות שהמדינה עושה בדרך להשגת הסדר עם הפלסטינים. האירועים הקשים של אוקטובר 2000 ופרסום מסקנות ועדת אור באשר לסיבות שהובילו אליהם, העמיקו את הפער בין שתי הקהילות, אך גם העצימו את הצורך בדיאלוג שיתווה דרך לפתרונות שיהיו מקובלים על שני הצדדים.

ועדת אור קבעה בנדון כי:

מדובר בנושא פנימי חשוב ורגיש ביותר, העומד על סדר היום של המדינה... הנושא הוזנח במשך שנים ארוכות, ולא טופל כהלכה... זכותם של אזרחיה הערבים של המדינה לשוויון נובעת מעצם היותה של מדינת ישראל מדינה דמוקרטית, ובהיות הזכות לשוויון זכות יסוד של כל אזרח במדינה. יחס מפלה נוגד את זכות היסוד לשוויון הגלומה, לדעת רבים, בזכות האדם לכבוד. ודאי וודאי שהדברים תופסים כשמדובר בהפליה על רקע גזע או לאום. לפיכך, מעניינה של המדינה הוא לפעול למחיקת כתם ההפליה של אזרחיה הערבים, על צורותיה וביטוייה השונים.¹

הקובץ שלפנינו מבקש לתרום לשיח זה הן ברמת הדיון התאורטי והן בליבון היבטים מעשיים הנוגעים לסוגיה. הוא כולל אסופת הרצאות שנישאו ביום עיון תחת הכותרת "מעמד המיעוט הערבי במדינת הלאום היהודית", שערכה תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי באוניברסיטת תל אביב ב-9 במרס 2004. בראש האסופה, דברי פתיחה של נשיא המדינה, מר משה קצב ושל פרופ' אמנון רובינשטיין. החלק הראשון של הקובץ עוסק בשאלת מעמד המיעוטים במישור התאורטי, ובו מובאים דבריהם של אלכסנדר יעקובסון ואמל ג'מאל. החלק השני דן במקרי החקר של המיעוט המוסלמי בצרפת והמיעוט ההונגרי בסלובקיה. בחלק זה השתתפו אלי ברנביא וסמי סמוחה, וחסן ג'בארין הגיב לדבריהם. מעמד הערבים במדינת ישראל מוצג בחלקו השלישי של הקובץ מנקודות ראות שונות של משפטנים המנתחים את המצב הקיים ואת המצב הרצוי. הרצו בו יצחק זמיר ומוחמד דחלה, ומנחם מאוטנר הגיב לדבריהם. החלק האחרון כולל רב-שיח אותו הנחה אלי רכס ובו דנו ח"כ עזמי בשארה, ח"כ (וכיום השר) יצחק הרצוג, והשר לשעבר משה ארנס.

הנשיא משה קצב מדבר על חשיבותו של דו"ח ועדת אור וממליץ להסתייע בו "כדי להביא להגלדת הפצעים". הוא מציע "לראות בו ציון דרך וקו מנחה לגישור ולדו-קיום יהודי-ערבי בישראל". לדבריו, יש לקדש את עליונות שלטון החוק, להכיר בשוויון בפני החוק ובשמירה על זכויות האזרח כערך עליון, ולהקפיד, בכל תנאי, על כבוד האדם וזכויות היסוד של האזרח שאינן מותנות בקיום חובות. הנשיא מביע את דעתו כי יחסים תקינים בין הרוב היהודי והמיעוט הערבי הם אינטרס עליון של המדינה ושל כלל אזרחיה.

לדעת פרופ' אמנון רובינשטיין, למרות שאירועי אוקטובר 2000 הותירו את רישומם הקשה גם על העוסקים במלאכת שיתוף הפעולה וקידום היחסים בין יהודים לערבים בישראל, הרי ניתן להצביע גם על מספר הישגים חשובים בתחום זה בשנים האחרונות: כמה החלטות משמעותיות של בית המשפט העליון בנושא השוויון התקציבי, חובת ייצוג הערבים כקבוצה במוסדות סטטוטוריים וכן, פסק הדין המפורסם בעתירתו של תושב באקה אלע'רביה, עאדל קעדאן, שטען

לזכותו להתגורר ביישוב קציר. לדברי רובינשטיין, אפילו הכנסת הכירה לראשונה בתולדותיה בערבים כמיעוט לאומי בעל זכויות קבוצתיות בהחלטה על העדפה מתקנת במינויים לחברות ממשלתיות ולשירות הציבורי, ובניסוח מטרות החינוך הממלכתי.

ד"ר אלכסנדר יעקובסון, מהחוג להיסטוריה באוניברסיטה העברית, בוחן את האמנות האירופיות לזכויות אדם ולהגנה על מיעוטים ומסביר את העמימות המכוונת הנהוגה בהן בהגדרת המונח "מיעוט לאומי". לדבריו, ברור שהאזרחים הערבים במדינת ישראל הם מיעוט לאומי, שכן מדינה שיש בה רוב שיש לו זהות לאומית מסוימת ומוגדרת, ומיעוט של אזרחים שיש לו זהות לאומית אחרת, הינה על פי הגדרה מדינת לאום שיש לה מיעוט לאומי. הוא מוצא מספר תחומים בהם מצבם של הערבים בישראל טוב יותר מאשר זה של מיעוטים אחרים במדינות דמוקרטיות, למשל בסוגיית השימוש בלשון הערבית ובזכות לחינוך בשפת האם.

ד"ר אמל ג'מאל, מהחוג למדע המדינה באוניברסיטת תל-אביב, דן בהיבט השוואתי בזכויות קיבוציות של מיעוטים ילידים, או "מקוריים" כלשונו, שהם עמים שחיו במולדתם עוד לפני קום מדינתם ועוד לפני כינון הקהילה הפוליטית והאזרחית בה. הוא מציע לגלות ערנות כלפי מטרות השימוש במחקר השוואתי, ולברוק האם ענייני הגדרת כיווני התפתחות או מציאת הצדקות נורמטיביות למצב מסוים. לדבריו, יש חשיבות רבה לאופן בו נוצר המיעוט. זכויותיהם של עמים ילידים אינן תלויות-זמן או נסיבות היסטוריות ואינן פוקעות משום שעבר זמן מאז ביצוע העוולות כנגדם. הזכויות הקיבוציות של עמים ילידים הן הכרח בכל תהליך התפייסות בין המדינה לאזרחיה הילידים, אומר ג'מאל.

פרופ' אלי בר-נביא, מהחוג להיסטוריה באוניברסיטת תל-אביב, מציג את המקרה של צרפת, מדינת לאום אזרחית בעלת מסורת רפובליקנית, ואת האתגר העומד בפניה כיום מול דרישותיהם של בני המיעוט המוסלמי החיים בה. משטרה של צרפת מושתת על עקרון זכות הקרקע (מי שנולד על אדמתה הוא אזרח צרפתי ומשתייך ללאום) ועל חילוניות רדיקלית שאיננה מתירה ביטויים דתיים בזירה הציבורית. בכך הפכה, לדברי בר-נביא, ל"מכונת אינטגרציה" יעילה ומשוכללת. אלא שהאתגר המוסלמי שונה מכל מה שידעה הרפובליקה הצרפתית בהתייחסותה ההיסטורית אל השאלה הדתית והדבר גורם למשבר הנוכחי. אחד מסימניו של המשבר הוא הוויכוח סביב החוק האוסר שימוש בסמלי דת חיצוניים בולטים בבתי הספר.

פרופ' סמי סמוחה, מהחוג לסוציולוגיה באוניברסיטת חיפה, משווה את המקרה של המיעוט הלאומי ההונגרי בסלובקיה למקרה הישראלי. סלובקיה היא מדינה חדשה שנוצרה רק ב-1993. המיעוט ההונגרי בה מהווה 11% מן האוכלוסייה, והוא שונה מן הרוב הסלובקי האתני. זוהי מדינה הרואה עצמה ונחשבת בעיני אחרים כדמוקרטיה מערבית ועומדת להצטרף לאיחוד האירופי. לדברי סמוחה, מה שניתן ללמוד מן ההתנהלות של השלטון הסלובקי כלפי המיעוט ההונגרי הוא שיחס שונה וחיובי יותר של המיעוטים כלפי המדינה מתפתח אם המדינה מרככת את אופייה האתני, משתפת את בני המיעוט בשלטון, ומעניקה להם זכויות ושוויון.

עו"ד חסן ג'בארין, מנכ"ל מרכז "עדאלה", הגיב להרצאותיהם של אלי בר-נביא וסמי סמוחה וחלק על דעתו של סמוחה באשר להישגי המיעוט ההונגרי בסלובקיה.

פרופ' יצחק זמיר, שופט (בדימוס) של בית המשפט העליון, טוען כי בנוסף לזכויות האישיות מוקנות לאוכלוסייה הערבית זכויות קבוצתיות מכוח חוק ומכוח פסיקה, כגון קביעת השפה הערבית כשפה רשמית, הכרה ביום מנוחה שבועי ובמועדי חג מוסלמיים ונוצריים, מערכת נפרדת של חינוך לערבים, שיפוט בענייני המעמד האישי לפי הדין המוסלמי בפני בתי דין מוסלמיים, הזכות לייצוג הולם בשירות המדינה, כמו גם הזכות להקצאה שוויונית של משאבים מאוצר המדינה. בסך הכול, אומר זמיר, הזכויות הקבוצתיות המוקנות לאוכלוסייה הערבית בישראל אינן נופלות מן הנדרש במשפט הבינלאומי. אולם איסור הפליה והענקת זכויות קבוצתיות אין בהם די כדי ליצור שוויון, ועל-מנת לצמצם את הפער הקיים נדרשת מדיניות של העדפה מתקנת.

עו"ד מוחמד דחלה, לשעבר ממרכז "עדאלה", חולק על הדעה כי הערבים בישראל נהנים מזכויות קבוצתיות ומסביר את הסיבות והנימוקים לתביעתם להכרה בהם כמיעוט לאומי פלסטיני בעל זכויות כאלה. הדבר מושפע מן ההתפתחויות במעמד מיעוטים אחרים בעולם, ומן התחושה שהם זרים במולדתם והמדינה מתייחסת אליהם כאל אוסף של קבוצות אתניות ודתיות ולא כאל קבוצה לאומית אחת. דחלה מוסיף כי הסכם אוסלו העלה את רמת הצפיות של הפלסטינים בישראל לפתרון בעיותיהם וכי קשריהם עם הרשות הפלסטינית העצימו את רגשותיהם הלאומיים. לדבריו, אחרי אוקטובר 2000 חלה נסיגה במעמדה של הדמוקרטיה הישראלית באופן כללי, וביחסם של הממסד ושל הציבור בישראל אל המיעוט הערבי ואל הלגיטימיות של השתתפותו בהליך הדמוקרטי.

פרופ' מנחם מאוטנר, מהפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל-אביב, הגיב להרצאותיהם של יצחק זמיר ומוחמד דחלה.

ברב-שיח המסכם השתתפו ח"כ עזמי בשארה ראש מפלגת בל"ד, ח"כ (וכיום שר השיכון) יצחק הרצוג ממפלגת העבודה ופרופ' משה ארנס, לשעבר ח"כ ושר הביטחון, איש הליכוד. כל אחד מהם פרש את משנתו באשר למצבם של האזרחים הערבים במדינת ישראל והדרישה למתן זכויות קולקטיביות, בנוסף לזכויות האזרח האישיות.

אנו מקווים שהקובץ אכן יוסיף נדבך חשוב לדיון בשאלות אלה, החיוניות ליציבותה החברתית והפוליטית של מדינת ישראל, יבהיר את מהות הוויכוח ואת חילוקי הדעות ויתווה דרכים להתמודדות עם הסוגיות החשובות הללו ולפתרוןן הקרוב.

העורכים

¹ ועדת החקירה הממלכתית לכידור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000,

דברים בטקס השקת תוכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי

משה קצב, נשיא המדינה

אני מבקש לברך את אוניברסיטת תל-אביב ואת קרן אדנאואר על היוזמה החשובה להקמת תכנית שיתוף הפעולה היהודי-ערבי, יוזמה ברוכה, חיונית, נחוצה ומתבקשת. ביסוד היחסים בין היהודים והערבים אזרחי ישראל ניצבות שתי בעיות מרכזיות: השאלה הלאומית והשאלה האזרחית. אף שהשתיים קשורות זו לזו בטבורן, והסוגיה הלאומית היא חלק ממעגל רחב יותר של הקונפליקט הישראלי-פלסטיני, אין לנו ברירה אלא להפריד בין שתי הסוגיות האלה. היחסים בין יהודים וערבים עברו טלטלה קשה בארבע השנים האחרונות, שבהן נחשפנו לגילויי ניכור ואף גזענות קשים. צלם של אירועי אוקטובר 2000 לא נעלם. שני הציבורים ידעו ניכור וניתוק זה מזה ולעתים נחשפנו לעוינות ולמשטמה הדדית. בלי שום ספק הכתם של האירועים ההם ילווה את מדינת ישראל עוד שנים רבות.

ועדת חקירה ממלכתית שמינה נשיא בית המשפט העליון על-פי החלטת הממשלה סקרה את הבעייתיות ביחסים המורכבים שבין יהודים וערבים אזרחי ישראל והתמקדה בבעייתיות הפוליטית-האידיאולוגית. אין ספק שצריך לבצע את המלצותיה בשלמותן, במלואן. אני רואה בהמלצות ועדת אור מסגרת לשיתוף פעולה. עלינו להסתייע ברו"ח כדי להביא להגלדת הפצעים, לראות בו ציון דרך וקו מנחה לגישור ולדו-קיום יהודי-ערבי בישראל. עלינו לפעול, בין היתר, לחיזוק המשטר הדמוקרטי בישראל. עלינו לקדש את עליונות שלטון החוק, להכיר בשוויון בפני החוק ובשמירה על זכויות האזרח כערך עליון. חובה להקפיד, בכל תנאי, על כבוד האדם וזכויות היסוד של האזרח. מילוי זכויות האזרח אינו מותנה בקיום החובות ואי-קבלת הזכויות אינו פוטר מקיום החובות. יחסים תקינים בין הרוב היהודי והמיעוט הערבי הם אינטרס עליון של המדינה ושל אזרחיה. עלינו לשלב ולשתף את האזרחים הערבים בחברה הישראלית על בסיס שוויון; עלינו לפעול לצמצום הפערים בתחום החברתי-כלכלי; עלינו לנקוט מדיניות של העדפה מתקנת כלפי האוכלוסייה הערבית.

החברה הערבית בישראל שינתה פניה מאז קום המדינה, כפי שמצביעים הנתונים הסטטיסטיים: חל שיפור באיכות החיים, בתוחלת החיים, ברמת ההשכלה, ברמת החיים. כמות הספרים היוצאים לאור בישראל בשפה הערבית, יחסית לגודל האוכלוסייה, היא מהגדולות במזרח התיכון. אך עדיין הפערים בין שתי החברות גדולים מדי, ואני מודאג באופן מיוחד נוכח הנתונים הקשים על המצוקה, על העוני והאבטלה במגזר הערבי. הכנסת אמנם חוקקה חוקים בנדון אך הם אינם מיושמים, לצערי. כל זאת, למרות שלפי מיטב שיפוטי, חלו שיפורים במדיניות הממשלה כלפי האוכלוסייה הערבית בעשור האחרון, ותכניות פיתוח רבות יצאו לדרך. אני מבקש לשבח את הממשלה על החלטתה מחודש אוגוסט 2003, אשר קבעה כללים לייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בשירות המדינה ובחברות הממשלתיות. הממשלה החליטה באוגוסט להאיץ את ביצוע תוכניות הפיתוח.

המצב הביטחוני והכלכלי בוודאי משפיע על כל המגזרים, גם על המגזר הערבי, ואף על פי כן יש צורך דחוף לטפל באופן מיוחד במכלול הבעיות שלו, לפעול לשיפור המצב הכלכלי והחברתי. בתחום הפיתוח הכלכלי והתעשייתי, השקעות בתשתית, עידוד השקעות הון, הכשרה מקצועית, חיזוק השלטון המקומי, פתרון לבעיות הכרוניות שמלוות את הרשויות המקומיות הערביות, פתרון בעיית הדיור, אישור מזורז בקצב מואץ של תוכניות מתאר במגזר הערבי – הייתי ממליץ שנושא זה יקבל עדיפות עליונה. קידום מערכת החינוך, חינוך לדו-קיום בין יהודים וערבים, הכרה בשפה הערבית כשפת לימוד חובה שנייה בכל בתי הספר ברחבי הארץ, גיוס גילאי 18 במגזר הערבי לשירות לאומי – אלו דברים שמוטל עלינו לעשותם. צעיר ערבי אשר ממילא אינו מגויס לצה"ל, יתרום, יכול לתרום, וצריך לתרום למגזר הערבי בתחומי החינוך, הרווחה והבריאות.

אני מצפה גם ממנהיגי הציבור הערבים בישראל ומחכמי הדת המוסלמים לגלות יתר נחישות ותקיפות כדי למנוע תופעות של אלימות, טרור והתבטאויות אנטי-יהודיות. אני שמח לגלות שלאחרונה פחת היקף המעורבות של ערביי ישראל בפעילות טרור, ומנהיגי ערביי ישראל ראויים לשבח על גילויי המנהיגות והאחריות בתחום החשוב הזה. עם זאת, אני פונה בקריאה אל מנהיגי הדת המוסלמית לצאת בדרישה נוקבת, אולטימטיבית, למאמינים המוסלמים, להימנע ממעשי התאבדות כמעשים העומדים בניגוד לעיקרי דת האסלאם. כמובן, שגם מעשים והתבטאויות אנטי-ערביות של יהודים ראויים לגינוי ולהסתייגות. יש צורך דחוף בתהליך הידברות שיסדיר את מערכת היחסים. אני אישית ומשכן הנשיא פתוחים ומוכנים לקיים תחת חסותנו כל פעילות שיש בה כדי לקרב ולהסיר מחיצות. אני מקיים בבית הנשיא אירועים רבים: חוג יהדות-אסלאם בראשות פרופ' משה מעוז והשיח' עבדאללה נמר דרוויש, מפגש בין ראשי המגזר הערבי לבין עורכי העיתונים, ימי עיון, דיונים, סיורים, התייעצויות.

אין לנו בררה. עלינו לקיים דיונים, ללבן את המחלוקות, גם אם הן נוקבות וכואבות. דו-שיח בין יהודים וערבים אזרחי ישראל, אין פירושו התנשאות או התבטלות, אין פירושו עליונות או נחיתות – של היהודים או של הערבים. מוטלת עלינו המשימה המשותפת לפעול להרגעה, להחזרת האמון ההדדי, למנוע הקצנה ולחדש את שיתוף הפעולה.

אני קורא לציבור היהודי-ערבי לחזור ולפתח קשרים בתחום הפוליטי, העסקי והתרבותי, לחזור ולחדש את יחסי האמון וקשרי הידידות. עלינו להכיר בכך כי אין שום תחליף לסדרי ממשל תקינים ודמוקרטיים. אנרכיה היא אסון. אסור ליצור נתק עם גורמי השלטון ויהיה אשר יהיה.

אני ממליץ בפני הציבור הערבי להפריד בין המאבקים על נושאים מדיניים ופוליטיים לבין המאבקים בנושאים החברתיים. אני פונה אל בעלי ההשפעה לא להוביל לתקיעת חיץ, טריז, ולמנוע התפתחות של עוינות ומשטמה זה כלפי זה. כמובן שלי, כנשיא המדינה וצמרת השלטון בישראל, ולדעתי לכלל החברה הישראלית, אין שום שיג ושיח עם מי שמאמין בסתר לבו שמדינת ישראל היא אפיזודה היסטורית חולפת, ועם מי שמתכוון לפגוע בביטחונה של המדינה. אני קורא לציבור הערבי לא להתפתות להסתה של מנהיגים בלתי-אחראים, שלוחי-רסן. מי שאומר שמסגד אל-אקצה נתון בסכנה, הוא מסית ועלול להבעיר תבערה גדולה, ללא שום הצדקה וללא שום שליטה. מדינת ישראל מקדשת את חופש הפולחן לכל הדתות, ואנו רואים עצמנו מחויבים בכל תנאי לשמירת המקומות המקודשים, לחופש הדת והפולחן המלא, לבני כל הדתות.

זכותם של ערביי ישראל כמובן למחות ולהפגין נגד עוולות ועיוותים, לנהל מאבקים פוליטיים. אבל אסור שזה יהיה אות לקיצונים, ליצירת קרע ופילוג. בעשור האחרון הלכה מדינת ישראל כברת דרך ארוכה, היסטורית, לקראת הפלסטינים, מאז הסכמי אוסלו ועד קבלת "מפת הדרכים". אסור לפרש את הדמוקרטיה הישראלית או את קבלת הסכמי אוסלו או את קבלתה של מפת הדרכים, כביטוי לחולשת החברה הישראלית או לחולשתה של המדינה. המחשבות הללו מובילות ללאומנות קיצונית ולמעשים בלתי-חוקיים. כאשר יש טענות, תלונות, קובלנות, הדמוקרטיה הישראלית איתנה מספיק כדי לתת מענה הולם. הכנסת, אמצעי התקשורת ומערכת המשפט, הם שלושת המבצרים בישראל, המבטיחים שמירה על זכויות האזרח למניעת כל עוול ועיוות.

אני מאמין בנאמנותו של הרוב המוחלט והגדול של ערביי ישראל לחוקי המדינה. לכבוד לנו שיש לנו אזרחים ערבים נאמנים למדינה ולחוקיה, ושותפים בבנייתה. אני הייתי גאה בכך, כאשר קראתי שערביי ישראל מתנגדים לרעיונות שהעלו פוליטיקאים אחרים, לבצע חילופי שטחים וחילופי אוכלוסייה, אם תקום מדינה פלסטינית.

אני שואף לראות את ערביי ישראל גאים בישראליות שלהם ולא מסתירים או מתביישים בהיותם אזרחי מדינת ישראל. אנו מצפים לראות את ערביי ישראל כגשר לשלום, להבנה, לסילוק החשדנות, המשטמה והאיבה בינינו לבין העולם הערבי. ידענו, היהודים והערבים אזרחי ישראל, במשך 56 שנים גם רגעים נעימים, גם תקופות יפות של פריחה ואחוזה הדדית. אני מברך על השקתה של התכנית החדשה באוניברסיטת תל-אביב, תכנית אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי. התוכנית מהווה נדבך חשוב בדרך לקידום היעדים. אני מבקש לברך את אוניברסיטת תל-אביב ואת הקרן, את ד"ר אלי רכס, העומד בראש התכנית, ומאחל לכולנו הצלחה בהגשמת המאויים והיעדים שהצבנו לעצמנו.

מיעוט ערבי במדינה יהודית – אתגרים ואילוצים

אמנון רובינשטיין

השנים האחרונות היו שנים של מתיחות והעמקת שסעים ופערם ביחסי יהודים-ערבים בישראל. אלה מאתנו שפעלו למען שוויון זכויות ושיתוף פעולה ראו כמו עיניהם כיצד כל מה שהם בנו מקבל תפנית שלילית ונסוג לאחור, וזו היא חוויה קשה – ליהודים ולערבים כאחד. למרות זאת ניתן אולי לשאוב עידוד מסוים מכך שבשנים הללו התרחשו גם כמה דברים חשובים לחיוב.

יש ביטוי באנגלית: "In every cloud there is a silver lining", ואני רוצה לדבר על ה-silver

lining.

בשלוש הרשויות של הממשל הישראלי – הכנסת, בית המשפט העליון והממשלה – קרו בשנים האחרונות דברים חיוביים משמעותיים, בעיקר במישור המשפטי והדקלרטיבי. נכון שלא נעשה די במישור המעשי, ולא כל הכוונות תורגמו לשפת המעשה, אבל יש חשיבות גם למישור ההצהרתי. מי שמכיר היסטוריה של מיעוטים לאומיים ודתיים במדינות בעולם, יודע שגם לעניין ההצהרתי וההכרה המשפטית בשוויון זכויות יש חשיבות עצומה. חלק גדול מהעוולות שראינו, בעיקר במאה העשרים הטרגית, וגם לפניה, נבע מהיעדר הכרה הצהרתית במעמד של המיעוט הלאומי או הדתי.

כמה התפתחויות חיוביות חלו בתחום היחסים בין יהודים לערבים בשנים הללו. בכנסת התקבלו שלושה חוקים שלא הכרנו בעבר – שניים מהם עוסקים בהעדפה מתקנת לגבי הציבור הערבי. בפעם הראשונה הכירה הכנסת בערבים כמיעוט לאומי בעל זכויות קבוצתיות. מדובר בשני חוקים שעברו במהירות גדולה מאוד בוועדת החוקה, חוק ומשפט, כאשר כיהנתי כיו"ר שלה, ואשר נתנו העדפה מתקנת לערבים ולדרוזים במינויים כדירקטורים בחברות ממשלתיות וכמועסקים בשירות הציבורי. אלה חוקים די נדירים, גם במקומות אחרים. אין חוקים מקבילים או דומים להם לגבי מיעוטים ברבות מהדמוקרטיות המערביות בעולם. כמו כן קיבלה הכנסת את הניסוח החדש של מטרות החינוך הממלכתי, וגם זה דבר מהפכני, שונה לגמרי מכל מה שהיה בעבר. בפעם הראשונה מוגדר הציבור הערבי כקבוצה, ולא כבודדים.

בפעם הראשונה מוטלת בחוק חובה על בתי הספר הממלכתיים ללמד את ההיסטוריה הערבית ואת זהותו ותרבותו של הציבור הערבי. הדבר אמנם מבוצע עדיין רק באופן חלקי מאוד, אבל כאמור, עצם הדקלרציה על כך בחוק של הכנסת הנה בעלת חשיבות עצומה.

החוק הזה קובע דבר נוסף. במקום המטרות הלאומיות כפי שנוסחו בחוק הקודם, הוא מתחיל במשפט האומר, שמטרת החינוך הממלכתי היא ליצור "אדם אוהב אדם, אוהב עמו, אוהב ארצו". הכוונה היא שהחינוך מכון במידה שווה ליהודים, לנוצרים, למוסלמים, לדרוזים, לבני כל הדתות, לבני כל הלאומים, לבני כל התרבויות ששוכנות בארצנו. עניין זה מאוד מאוד משמעותי, וקבלתו לא הייתה קלה וארכה זמן רב. אבל הניסוח המשותף ליהודים ולערבים, בפעם הראשונה, של מטרות החינוך הממלכתי, אף שעדיין אינו מתמלא בתוכן מלא, הוא חשוב ביותר ליחסי יהודים-ערבים בישראל.

בבית המשפט העליון קרה תהליך עוד יותר דרמטי. הוא קיבל שורת החלטות חסרות תקדים, קודם כול מבחינת זכותו של הציבור הערבי קבוצה לשוויון תקציבי, וזאת בניגוד לאפליה התקציבית החמורה שהייתה קיימת בעבר. כשנכנסתי לתפקידי כשר חינוך, נדהמתי לראות עד כמה אפליה זו גדולה וגלויה. במשך עשרות שנים שבהם כיהנו שרי חינוך בעלי מגמות שונות וממפלגות שונות, הונצח המצב הזה. בית המשפט העליון קבע שקיימת חובת שוויון תקציבי – שיש לשאוף להעניק למיעוט הערבי תקציב באופן פרופורציונלי לגודלו באוכלוסייה – דהיינו כ-20% מסך התקציב. הוא גם קבע, בשורה של פסקי-דין, שיש חובה לתת לציבור הערבי – שוב, קבוצה – ייצוג במוסדות סטטוטוריים כמו מועצת מנהל מקרקעי ישראל. לגבי מוסד זה הוא אף קבע שאין די בנציג ערבי אחד בו, מכיוון שיש לציבור הערבי אינטרס גדול מאוד בנושא הקרקעות. ולבסוף הוא קבע, בפסק דין מהפכני וגם שנוי במחלוקת, "פסק דין קעדאן – קציר", שקרקעות המדינה חייבות להיות מוקדשות למטרות משותפות של יהודים וערבים. בית המשפט אמר בכך שאין יישוב יהודי טהור, אלא אם כן יש לכך סיבה מיוחדת, כמו במקרה של יישוב דתי או יישוב צמחוני, חרדי או בדואי, בעל אורח חיים ייחודי, אך לא של דת, לא של לאום.

נשיא בית המשפט העליון, אהרן ברק, נתן את ההגדרה הטובה ביותר לאופייה של מדינת ישראל: הוא אומר שהמפתח הוא חוק השבות. נכון שהמפתח הזה נותן עדיפות לעם היהודי, אבל בתוך הבית, לאחר שפתחת את הדלת במפתח הזה, כולם שווים. זו הגדרה ציורית, דרמטית ומאוד מאוד חשובה. היא קובעת במפורש, לראשונה, שוויון מוחלט בזכויות ובחובות בתוך ישראל, בין יהודים לערבים.

הממשלה עשתה אף היא כמה דברים חשובים. למשל – משרד החינוך קיבל את המלצות הוועדה המיוחדת בראשותו של ד"ר שמשון שושני, מי ששימש מנכ"ל המשרד כשאני כיהנתי בתפקיד שר החינוך. ההמלצות הללו מעניקות יתרון גדול מאוד לחינוך במגזר הערבי; הן

מבססות את התקצוב על תלמיד ולא על כיתה. אמנם בהמלצות יש כמה קביעות לגבי יישובי פיתוח ועימות, כמו לגבי מעמד של עולה חדש, שמנציחות פער מסוים, אבל הפערים הגדולים שהצטמקו בשנות התשעים מצטמקים עוד יותר עקב קבלת דו"ח שושני. העיקר הוא, כאמור, בכך שהתקצוב של הממשלה ניתן לא לכיתה אלא לתלמיד, ולא משנה מי התלמיד – יהודי או ערבי. דבר זה מונע את הקיפוח הגדול שהיה ושהצטמצם מאוד מאוד בשנות התשעים, כפי שכבר קבעה עמותת "סיכוי". אנחנו מתקרבים אפוא לשוויון כמעט מלא בנושא התקציבי בכל הנוגע למערכת החינוך.

הנה כי כן, במהלך השנים הקשות האלה, אנחנו רואים גם התפתחויות חיוביות מאוד משמעותיות, אמנם עדיין במישור של הדקלרציה ושל המשפט, אך לדעתי חשיבותן רבה. נושא נוסף קשור לתחום הכלכלי. מאז הקמת המדינה ניכר תהליך הדרגתי מאוד של צמצום הפערים שבין יהודים לערבים – בתשומות, בתקציבים, וגם בהוצאות ובהישגים. זהו תהליך הדרגתי וקבוע, מדי שנה, שנמשך מאז שנות החמישים, כולל בשנים הקשות והאימות של הממשל הצבאי. עם זאת, השנים האחרונות, שבהן נעצר התהליך, חרגו ממגמה זו. כידוע, כאשר ישנה מצוקה כלכלית ואבטלה, הפערים גדלים – גם בתוך המגזר היהודי. לכן, הפערים בין יהודים לערבים גדלו מאוד בשנות המשבר האלה, שכן המגזר הערבי נמצא בתחתית הסולם הסוציו-כלכלי.

לבסוף, כשדנים ביחסי יהודים-ערבים מתעוררות שאלות רבות. השאלה החשובה ביותר היא: האם שוויון זכויות מלא יצמצם את הקונפליקט הלאומי וייצור חברה אזרחית שיש בה חוויות משותפות ליהודים ולערבים? אינני יודע אם אפשר לתת לזה תשובה מוחלטת, אבל אפשר לומר דבר אחד, והוא חשוב מאוד: לא נדע עד שלא ננסה את זה.

מיעוט לאומי במדינת לאום דמוקרטית

אלכסנדר יעקובסון

מדינה המגדירה את עצמה במפורש בחוקי היסוד שלה כמדינה יהודית, ראוי מאוד שתכיר במפורש בחוקי היסוד ובחוקה העתידה, בקיומו ובזהותו של המיעוט הלאומי הגדול הנמצא בה, וזאת מעבר לקביעה הכללית בדבר שוויון הזכויות של כל האזרחים, שחייבת כמובן לקבל עיגון חוקתי. יש איפוא, מקום להכרה חוקתית מפורשת במעמדו ובזכויותיו של הציבור הערבי בישראל כמיעוט לאומי.¹

מיעוט לאומי הוא קבוצה של אזרחים שזהותם הלאומית שונה מזו של הרוב. כיצד נגדיר זהות לאומית? זו שאלה מאוד מורכבת. באמנה האירופית להגנה על מיעוטים לאומיים, שנחתמה בשנת 1995, אמנם מדובר על מיעוטים לאומיים, אבל המושג אינו מוגדר. במסמך הפרשנות הרשמי לאמנה, שפורסם מטעם מועצת אירופה, נאמר במפורש שמנסחי האמנה נקטו גישה פרגמטית ולכן נמנעו מלתת הגדרה, כי לא ניתן להגדיר בצורה מוסכמת באירופה של היום מהו מיעוט לאומי.

אולם דווקא בהקשר שלנו עניין זה אינו מעורר קושי אמיתי. ישנו דבר אחד שהיהודים והערבים בארץ הסכימו עליו במאה השנים האחרונות, והוא, שהם אינם שייכים לאותו עם, שאין להם זהות לאומית אחת שמאחדת אותם. כיוון שמוסכם שזהותם הלאומית של היהודים שונה מזו של הערבים, ברור שהאזרחים הערבים במדינת ישראל הם מיעוט לאומי. מדינה שיש בה רוב שיש לו זהות לאומית מסוימת ומוגדרת ומיעוט של אזרחים שיש לו זהות לאומית אחרת, היא, על-פי הגדרה, מדינת לאום שיש לה מיעוט לאומי.

מדינת ישראל אינה מבוססת על התפיסה שקיימת במדינות דמוקרטיות מסוימות, והדוגמה המובהקת לכך היא צרפת, הרואה את כל אזרחי המדינה כבני אותו לאום. גם צרפת היא מדינת לאום ומדברת בלשון של "אומה" ו"לאומיות", אבל כידוע הלאומיות הצרפתית כוללת, על-פי התפיסה המקובלת, את כל אזרחי צרפת ורק אותם. טעות רווחת היא לחשוב שהלאומיות במדינה כזאת מוגדרת על-ידי אזרחות בלבד, ולא היא. הלאומיות הצרפתית היא לא רק אזרחות, אלא גם שפה, תרבות, זהות, הזדהות, המשותפות לכלל האזרחים. זאת לפחות ההנחה

של המדינה; כך פועלת הרפובליקה הצרפתית. יש לשיטה זו יתרונות, ויש לה גם חסרונות, אך יש בה היגיון פנימי, שמכוחו פועלת מדינה כזאת, שאינה מכירה בשום מיעוטים לאומיים. בצרפת אין מיעוטים, זו עמדתה הרשמית, ולכן היא לא חתמה על האמנה האירופית להגנה על מיעוטים לאומיים.

מדינה שאינה רואה את עצמה מבוססת על התפיסה שכל אזרחיה הם בני אותה לאום, כמו ישראל, היא מדינת לאום שיש בה מיעוט לאומי. במקרים שבהם שתי הקבוצות הלאומיות מקיימות משטר שבו המדינה נותנת ביטוי שווה לשתי הזהויות, מדובר במדינה דו־לאומית. קיימים איפוא שלושה דגמים בסיסיים של מדינה, שבתוך כל אחד מהם יש וריאציות שונות וגוונים שונים:

1. מדינה שבה כל האזרחים נחשבים לבני עם אחד, ואז כמובן המדינה נותנת ביטוי לזהות הלאומית הכוללת את כל האזרחים.
2. מדינה שיש בה רוב ומיעוט, או מיעוטים, והיא נותנת ביטוי לזהות הלאומית ולזכות ההגדרה העצמית של עם הרוב, ומי שאינו שייך לזהות הלאומית של הרוב, הוא חלק ממיעוט לאומי. ישראל היא מקרה מובהק כזה.
3. מדינה דו־לאומית, הנותנת ביטוי לאומי לשתי הזהויות של שתי הקבוצות העיקריות, אף שבדרך כלל אחת מהן היא מיעוט. במדינה דו־לאומית אין בהכרח שוויון מספרי, אך אין הבדל במעמדן של שתי הקבוצות. בבליגיה, שהיא מדינה דו־לאומית, יש רוב פלמי אבל היא איננה מדינת לאום פלמית שיש בה מיעוט ולוני, אלא מדינה דו־לאומית או דו־קהילתית.

בתנאים של מדינת ישראל, לא יכול להתקיים הדגם הצרפתי, שבו כל האזרחים הם בני אותו לאום, משום שכאמור המיעוט רואה את עצמו ובאופן טבעי, מבחינה היסטורית ותרבותית, כלאום נפרד מהרוב. לכן, בניגוד למה שנהוג לחשוב לפעמים, אין זה משנה כלל איך הרוב יגדיר את עצמו – יהודי, יהודי־ישראלי, ישראלי סתם או עברי. יש מי שיאמר שהיהודים בישראל צריכים להפסיק לדבר על "לאומיות יהודית" או "עם יהודי", ולהגדיר עצמם כישראלים. זהו ויכוח שנוגע בדקויות התרבותיות של ההיסטוריה והתרבות של העם היהודי, עם ישראל, העם העברי. מותר בהחלט, ליהודים הישראליים, אם יחליטו כך, להתנער מהתווית הלאומית היהודית ואף לנתק את הקשר עם יהודי התפוצות. אבל גם אם הרוב היהודי בישראל יגיד שהלאומיות שלו ישראלית, המיעוט הערבי בישראל לא יותר על לאומיותו שלו. הוא לא יאמץ זהות לאומית תרבותית ישראלית, אלא יאמר שהוא רואה את עצמו כציבור ערבי שלאומיותו היא ערבית, ושהוא חלק מהעם הערבי הפלסטיני. ציבור זה יהיה אפוא ישראלי באזרחותו אך לא בזהותו הלאומית.

ובכן, הדגם הבסיסי של רוב ומיעוט, הוא הדגם שהמציאות החברתית-התרבותית-ההיסטורית בישראל מחייבת. אפשר במצב כזה לומר שראוי שהמדינה תהיה מדינה דו־לאומית. אך יש לזכור שאנחנו נמצאים במסגרת קונספטואלית שהיום מקובלת על הרוב הגדול של הציבור, והיא מסגרת של חלוקת הארץ, ארץ ישראל המנדטורית, בין שני עמים הנמצאים בה. העיקרון של שתי מדינות לשני עמים מחייב שתי מדינות לאום: מדינת לאום ערבית-פלסטינית ומדינת לאום יהודית-ישראלית, שבה, כאמור, הציבור הערבי הוא מיעוט לאומי, שיש להבטיח את זכויותיו. ראוי לברוק אם כן, מהן הזכויות של מיעוט לאומי במדינות דמוקרטיות אירופיות. אמנם לא רק באירופה יש מדינות דמוקרטיות, אך בה נמצאות רוב הדמוקרטיות ואולי הדמוקרטיות המתוקנות ביותר, וגם מתקיים בה משטר של זכויות אדם, מעוגן באמנות: הן האמנה האירופית לזכויות אדם והן, כאמור, האמנה האירופית להגנה על זכויות מיעוטים לאומיים. באיחוד האירופי קיימים גם מוסדות משפטיים, כולל בית המשפט האירופי לזכויות האדם, שיכולים לאכוף את הנורמות הללו במקרה שמדינות חברות מפירות אותן. לכן הנורמות האירופיות הן הדבר הממשי ביותר שניתן לאכוף אותן במקרה של הפרה.

האמנה האירופית נחתמה בשנת 1995. רוב מדינות אירופה הצטרפו אליה. צרפת, לא זו בלבד שלא הצטרפה לאמנה להגנה על זכויות מיעוטים, אלא גם ביטלה את חתימתה על האמנה האירופית הנפרדת להגנה על לשונות מיעוטים. הממשלה הסוציאליסטית הצרפתית חתמה על האמנה הזאת והמועצה החוקתית של צרפת ביטלה את החתימה וקבעה שהיא מנוגדת לחוקה הצרפתית, משום שבצרפת יש רק עם אחד – העם הצרפתי, ורק שפה אחת במישור הציבורי – צרפתית. אין בה מיעוטים לאומיים וגם אין בה מיעוטים לשוניים. עניינו של כל אחד מה הוא מדבר במישור הפרטי, אבל התפיסה השלטת בצרפת שוללת אפשרות של הכרה ציבורית בזהות לאומית או לשונית כלשהי בתחום הרפובליקה פרט לזו הצרפתית. מבחינה זאת, הצרפתים עקביים.

האמנה האירופית קובעת שורה ארוכה של זכויות למיעוט ושורה ארוכה של דרישות מהמדינה בתחום שמירה על זהותו של המיעוט, וזאת כאמור, בלי לנסות להגדיר מהו מיעוט לאומי ובאיזו נקודה מיעוט אתני-לשוני הופך להיות מיעוט לאומי של ממש. אם נשווה את הוראות האמנה למצב הקיים בישראל, נמצא פרוקס מסוים. מטרתה העיקרית של האמנה היא להבטיח למיעוט הלאומי את היכולת לקיים את תרבותו, את לשונו ואת זהותו הנפרדת ולהגן עליו מפני התכוללות כפויה. האמנה אוסרת לנהל מדיניות של התכוללות כפויה, אך מסמך הפרשנות אומר שהדבר אינו מונע התכוללות מרצון. המדינה חייבת רק לתת למיעוט כלים שיאפשרו לו לשמור על זהותו הנפרדת.

ניתן לטעון כי המצב בישראל טוב מבחינה זו, ובחלק מהתחומים אף עולה באופן ניכר על המינימום שדורשת האמנה, כמו למשל ההכרה בערבית כשפה רשמית שנייה. הכרה כזאת

אינה נדרשת באמנה וגם אינה קיימת ברוב המדינות האירופיות לגבי לשונות של מיעוטים. כמובן שאפשר לטעון שההכרה הזאת לא מומשה באופן מלא, אולם היא מומשה בתחומים חשובים ומעניינים, שאצלנו מתקבלים כמוכנים מאליהם, אבל הם לגמרי לא מוכנים מאליהם במדינות אחרות, למשל הזכות לדבר ערבית בכנסת. חברי כנסת ערבים אמנם ממעטים להשתמש בה, אבל הם עושים זאת לפעמים באופן עקרוני ובצדק, כדי להראות שערבית אינה שפה זרה בפרלמנט הישראלי. העובדה שהשפה הערבית נכתבת על גבי כוללים ושטרות כסף היא כביכול שגרתית והתרגלנו אליה, אבל אלה דברים מאוד משמעותיים מבחינת זהותו של מיעוט לאומי. הפסיקה האחרונה של בג"ץ, שמחייבת שילוט בערבית בכל מקום שמתגוררים בו אזרחים ערבים בשיעור ניכר, היא פסיקה חשובה מאוד. זהו כבר תרגום הרבה יותר מעשי למה שהיה קיים בפועל במישור העקרוני וההצהרתי.

האמנה האירופית אינה מחייבת שלמיעוט תינתן אפשרות ללמוד בשפתו, אלא שיאפשרו לו ללמוד את שפתו או בשפתו. על-פי אמנה זו, המדינה חייבת לאפשר למיעוט סיכוי סביר, לתת לו כלים כדי שילמד את שפתו אבל היא אינה חייבת לעשות מה שקיים במדינת ישראל בצדק – להקים מערכת חינוך שכולה מתנהלת בשפה של המיעוט. זה מעל המינימום הנדרש.

אם קוראים את הטקסט של האמנה האירופית ניתן לומר כי המיעוט הערבי בישראל נהנה מזכויות קולקטיביות נרחבות למדי. אגב, האמנה אינה מזכירה את המושג "זכויות קולקטיביות" ומסמך הפרשנות גם אומר במפורש, בשלושה מקומות, שאין בה הכרה בזכויות קולקטיביות, אלא רק בזכויות של פרטים השייכים למיעוט לאומי. אבל לפי דעתי זה תרגיל סמנטי. כשמדובר בזכויות לשוניות ותרבותיות, הרי הפרטים מתפקדים כחלק מקבוצה, ולמעשה אלה זכויות קולקטיביות. אלא שיש מדינות באירופה שמאוד לא אוהבות את הביטוי הזה ולכן נזהרות שלא להשתמש בו. לדעתי, מותר לדבר על זכויות קולקטיביות כאשר מדובר על תרבות, לשון ושמירה על זהות.

ובכן, מבחינה זאת אף פעם אי-אפשר לומר שהמצב הוא אידאלי או תקין. אין בכלל דבר כזה, תמיד יש מקום לשיפורים. אבל ביחס לאמנה, ישראל נמצאת במקום טוב. היכן קיימת בעיה? דווקא באותן זכויות שהן הזכויות הקלאסיות שלשמן אין צורך באמנה, אבל האמנה מזכירה אותן. חלק מהתפיסה הכללית של זכויות האזרח היא החובה להבטיח שוויון זכויות אזרחי לבני המיעוט בכל התחומים, ולשלב אותם, כפי שקובעת האמנה, שילוב מלא בכל המערכות – הכלכליות, החברתיות והשלטוניות, כולל במוסדות השלטון המטפלים בענייניו של המיעוט.

מקובל על כולנו שהמצב בישראל בתחום זה של השילוב המעשי בכל מערכות החיים, רחוק מאוד מלהשביע רצון, גם אם בשנים האחרונות ניכרת מגמה של בית המשפט העליון,

במסגרת האקטיביזם השיפוטי וגם על סמך חוקי היסוד שהתקבלו, לעסוק יותר ויותר באותו תחום שניתן להגדיר אותו כהגנה על זכויות של ציבור, לא רק על זכויות הפרט. הדברים אמורים לא רק ביחס לתלונות של פרט שקיפחו אותו, אלא גם של ציבור או אדם המדבר בשם ציבור ומבקש לשנות מדיניות מקפחת. למשל, פסק הדין הנזכר לעיל בעניין השילוט הוא מקרה מובהק שבו אין זה אדם יחיד שטוען שזכויותיו נפגעו אלא למעשה הציבור הערבי טוען שלא נתנו, במרחב הציבורי, את המקום הראוי לשפה הערבית. גם בפסק דין שנוגע למועצת מנהל מקרקעי ישראל, נקבע במפורש העיקרון שהיות וכידוע מועצת מנהל מקרקעי ישראל עוסקת גם בענייניו של הציבור הערבי, הרי יש חובה משפטית, שניתן לאכוף אותה בעתירה לבג"ץ, לשלב נציגים של הציבור הערבי במוסד זה. בג"ץ קבע שאין להסתפק בנציג אחד אלא צריכים להיות לפחות שניים. זוהי רק התחלה, אבל באופן ברור היום בית המשפט העליון אינו מוכן לתת יד למצב שהיה קיים במשך שנים רבות, שבו הציבור הערבי אינו מיוצג במוסדות שעוסקים בענייניו. המצב הזה טוען תיקון מנקודת ראות של זכויות, שהן עקרונות בסיסיים של משטר דמוקרטי.

הקביעה הכללית שכל אזרחי המדינה יזכו לשוויון זכויות נקבעה בהכרזה על הקמת המדינה, ובפנייה ספציפית אל הציבור הערבי בישראל. מגילת העצמאות לא רק מדברת על שוויון זכויות אלא ניתן בעצם לומר שההכרה בערבים כמיעוט לאומי כבר נמצאת בתוך המגילה ויש בה פנייה אליהם (אל "בני העם הערבי תושבי מדינת ישראל", בלשון ההכרזה) והבטחה לאזרחות מלאה ושווה כבני מיעוט לאומי ערבי במדינת ישראל. אי-אפשר לפרש את המושג "בני העם הערבי" אחרת. ובכן, הדבר הזה נקבע כבר במגילת העצמאות ובשנים האחרונות הוא נקבע באופן מעשי יותר ויותר בפסיקה של בית המשפט העליון. בית המשפט העליון, למשל, מתערב בהחלטות תקציביות. היה בג"ץ בעניין שיקום השכונות, הייתה טענה שהציבור הערבי מקופח בפרויקט זה. המדינה טענה שהוא אינו מקופח, כלומר היא לא כפרה בכך שהיא חייבת לנקוט שוויון בפרויקט הזה, אלא טענה שבפועל אין קיפוח. בית המשפט העליון פשוט חישב את האחוזים – ואגב, הם לא היו מועטים – של תקציב הפרויקט הזה, שמושקעים בציבור הערבי, וקבע שבתחומים מסוימים אין קיפוח ובתחומים מסוימים יש קיפוח ואותם חייבים לתקן, מה גם שזהו ציבור במצב כלכלי קשה, לכן חייב לקבל לפחות את החלק היחסי שלו בתקציב.

כאמור יש היום גם פסיקה בנוגע לחובת ייצוג בגופים ציבוריים. במקביל לכך הייתה גם חקיקה בכנסת שמחייבת, בלשון כללית יותר, הבטחת ייצוג לנשים ולבני המיעוטים בחברות ממשלתיות ובשירות הציבורי. אלה הוראות לא-ספציפיות, אבל מה שיהפוך אותן לספציפיות יותר ויותר, לפי הערכתי, זאת פסיקת בית המשפט העליון. כך המצב משתפר מבחינה משפטית, אף שהיחסים בפועל בין הרוב למיעוט בשנים האחרונות לא השתפרו, אלא הורעו מאוד מאז תחילת העימות הנוכחי ומאז מהומות אוקטובר 2000.

בפועל, כמובן, מציאות החיים תלויה לא רק בחוקים ולא רק בפסקי דין, אלא ביחסים האמיתיים בין הרוב והמיעוט. המצב בישראל שונה ממצבם של מיעוטים לאומיים במקומות אחרים, משתי סיבות:

1. הסיבה הראשונה היא שלא מדובר סתם במצב של מיעוט ורוב, אלא במצב של קונפליקט לאומי בין המדינה לבין העם שאליו משתייך המיעוט, בשני הממדים: הפלסטיני והכלל-ערבי. הקונפליקט מקשה מאוד על שני הצדדים ומעיב על היחסים ביניהם. צריך לקוות שיימצא פתרון מדיני לסכסוך הלאומי על בסיס העיקרון של שתי מדינות לשני עמים – שבאופן עקרוני מקובל היום, כאמור, כמעט בקונסנזוס. אין זה אומר שלא צריך לנסות לשפר את מה שניתן לשפר, לפני שהפתרון יושג, כי אין ודאות שזה יקרה במהרה.
2. הסיבה השנייה – יש ממד ליחסים בין הרוב למיעוט בישראל, שהוא גם ייחודי, לא רק במצב של סכסוך והוא, שהציבור היהודי בישראל, שהוא רוב במדינה, הוא מיעוט במזרח התיכון הערבי-מוסלמי, בעוד שהמיעוט הערבי בישראל, שהוא מיעוט במדינה, הוא חלק מהרוב הערבי, בעיקרו מוסלמי, באזור. הממד הזה, האמביוולנטיות של מי כאן בעצם רוב ומיהו מיעוט ידוע לשני הצדדים ושניהם מושפעים מהתודעה הזאת.

עו"ד מוחמד דחלה אמר בראיון לארי שביט ב"הארץ" את הדברים הבאים:

אם תרצה או לא תרצה, אתה מיעוט במזרח התיכון הערבי. הדרך היחידה שלך לשרוד במרחב הערבי-מוסלמי היא לכרות ברית אתי כי אם לא תעשה זאת, מחר יהיה מאוחר מדי. כאשר תהיה מיעוט, תחפש אותי ולא תמצא. אני יודע שבעצם אנחנו לא מיעוט. הרעיון של המיעוט הוא זר לאסלאם. הוא מתאים ליהדות אבל זר לאסלאם. כשאתה מסתכל מסביב, אתה רואה שאנחנו לא באמת מיעוט. בארץ יש רוב שהוא בעצם מיעוט ומיעוט שהוא בעצם רוב.²

הממד הזה אינו מייתר את הדיון בהבטחת זכויותיו של המיעוט הערבי בישראל, כמיעוט במצב הנוכחי, שלדעתי לא רק שזכאי לשוויון זכויות כאזרחים, אלא דווקא משום שהמדינה מגדירה את עצמה באופן רשמי כמדינה יהודית, כלומר היא אינה רואה את עצמה כמבטאת את לאומיותם של כלל האזרחים אלא את לאומיותו של הרוב. מכאן שהזהות הלאומית של המיעוט ראויה להכרה מפורשת. ואגב, זה דבר שמקובל – אמנם לא בכל המדינות אבל במדינות דמוקרטיות רבות.

האמנה האירופית אינה דורשת חקיקה מפורשת המכירה בזכויות של מיעוט לאומי, אבל היא כמובן אינה מונעת זאת וכאמור, במצב הייחודי של ישראל, ראוי מאוד שהכרה כזאת תינתן בחוק. האמנה גם אינה דורשת מהמדינה שום דבר שהמדינה תתקשה לקבל מבחינת ריבונותה

וסמכותם של מוסדותיה. אין באמנה שום הכשר לכך שמיעוט לאומי ידרוש לעצמו מעמד של מעין מדינה בתוך מדינה או סמכויות שיבואו על חשבון סמכויותיהם של מוסדות המדינה, כפי שחוששים לפעמים אלה המסתייגים מהכרה בערכים כמיעוט לאומי. אם קוראים את האמנה, אין שום אישור למשל לתביעה שמושמעת לפעמים תחת הכותרת של "זכויות קולקטיביות", שהמיעוט הערבי הוא זה שיקבע את התכנים במערכת החינוך הערבית, או את התכנים של השידורים הממלכתיים בשפה הערבית. שום זכות כזאת אינה מוקנית באמנה, אם כי בפועל, מן הראוי כמובן, לפי דעתי, לשלב יותר את נציגי הציבור הערבי ממה שהם משולבים עד עכשיו בקביעת התכנים האלה, בייחוד במערכת החינוך. נדמה לי שיש בכך שיפור בשנים האחרונות, אבל ראוי למסד זאת. ואגב, זה אותו עיקרון שחל על כל המגזרים. המדינה לא צריכה לוותר, לפי דעתי, על הריבונות שלה בשום מגזר של חינוך, אבל היא בוודאי צריכה להתחשב בתכנים ייחודיים של ציבורים ייחודיים, במערכת החינוך הפלורליסטית, שבאופן עקרוני היא המבנה הנכון לתנאים הישראליים.

ובכן, אין שום דבר באמנה שנוגד את האופי היהודי של המדינה או ששולל יסוד כלשהו שעל-פי הפסיקה נחשב לעניין יסודי שהוא חלק מהותי מהאופי היהודי של המדינה, לרבות הסמלים הממלכתיים שהם בעלי אופי יהודי, חוק השבות והקשר עם יהודי התפוצות. אין באמנה שום דבר שפוגע בריבונות של המדינה או בסמכותם של מוסדות המדינה. יש, כאמור, הוראות שמבטיחות למיעוט את ייחודו, שהן בעיקרו של דבר תואמות את המדיניות הישראלית בנושא זה מאז ומעולם. יש גם הוראות הדורשות לשלב את המיעוט בתוך מערכות המדינה על בסיס של שוויון, ואלה דברים שנקבעו במגילת העצמאות והם חלק מהמשפט הישראלי ומהפסיקה של בית המשפט העליון. מבחינה משפטית, הם גם צפויים להתגשם – ממקרה למקרה ומעתירה לעתירה. לכן אין, לפי דעתי, לישראל מה לחשוש מאימוץ האמנה ומבחינת מדיניותה לאורה.

לסיכום, ברצוני לומר כמה מילים על הצד השני של המטבע, על הדגם ההפוך, הדגם הצרפתי, שבו אין מיעוטים וגם אין רוב, וכל האזרחים נחשבים לבני אותו עם. דגם זה מוצג לפעמים בישראל כהתרסה על-ידי ח"כ עזמי בשארה למשל, האומר, שהדגם של לאומיות אזרחית הוא הדגם המתוקן של דמוקרטיה אזרחית, שאינה עוסקת בשאלות אתניות אלא היא למעשה מדינת כל-אזרחיה במובן זה שהזהות הלאומית של המדינה משותפת לכל האזרחים ולאום המדינה הוא הלאום שכולל את כל האזרחים.

צרפת היא אכן מדינת כל-אזרחיה. הלאומיות הצרפתית היא לאומיות של כל האזרחים. יש לכך יתרונות. אולם צריך לזכור שמבחינה היסטורית המצב הזה לא נוצר יש מאין, אלא צמח כתוצאה ממדיניות שיטתית של מחיקת הזהויות האזוריות, הלאומיות, התרבותיות השונות, הלא-צרפתיות, שלא דיברו צרפתית. מדיניות זו התקיימה במשך מאות שנים, והרפובליקה

השלישית, במאה ה-19, עם הטלת חינוך חובה ועם החדרת האידאולוגיה הרפובליקנית החילונית, בעצם השלימה את מה שמלכי צרפת התחילו בו במאות הקודמות. מיליונים רבים בצרפת לא דיברו צרפתית. צרפתית לא הייתה שפת אמם ואת הדבר הזה מחקו בצורה ברוטלית למדי, שבמושגי זכויות האדם של היום לא הייתה מקובלת בשום פנים ואופן. אסור למחוק זכויות היום, כפי שהדבר נעשה במאה ה-19. אלא מה? מותר ליהנות היום ממה שנעשה במאה ה-19. ברור שהיום אסור לשום מדינה, כולל לצרפת, לנהל מדיניות כזאת של רדיפה והענשה של תלמידים שמדברים בריטונית בהפסקות, כפי שקרה במאה ה-19, ובוודאי שעזמי בשארה הוא האחרון שהיה מסכים למציאות כזאת כלפי המיעוט הערבי בישראל. אבל עכשיו, בעיקרו של דבר העם הצרפתי באמת ברובו הגדול מקבל את התפיסה שכל הצרפתים הם אומה אחת ולאום אחד, ויש לכך יתרונות רבים, אבל גם יש לזה מחיר. קודם כול, אותן קבוצות מיעוט, כמו הבריטונים, הקורסיקנים, או הבסקים, שלחלק מבניהן יש גם תפיסה לאומית ולא רק לשונית, והן רואות את עצמן כשייכות לזהות אחרת, בוודאי נהנות מפחות זכויות בתחום של לשון, תרבות וזהות מאשר למיעוט הערבי בישראל. אבל הבעיה העיקרית של צרפת היום היא לא בריטונים ולא בסקים, אלא כמובן שאלת מעמדם של המהגרים והקהילה המוסלמית הערבית מצפון אפריקה.

אין להשוות את המיעוט הערבי בישראל למיעוט הזה של מהגרים. זוהי קהילת מהגרים ולא מיעוט ילידי, וזאת הבחנה שמקובלת גם בהגות וגם באמנות הבינלאומיות. לקהילת מיעוט ילידית של בני הארץ יש יותר זכויות, במישור של לשון, תרבות וזהות, מאשר למהגרים שבאים ממדינה אחרת. ההנחה היא שהם באו למדינה מסוימת כדי לקבל את זהותה, הנחה שלא תמיד מתממשת. הפתרון הרדיקלי ויוצא הדופן שאימצה צרפת בימים אלה, של חקיקה נגד כיסוי הראש המוסלמי, אין בו משום התפרצות של קסנופוביה, כמו שיש מי שטוען, או של אסלאמופוביה. גם אם יש בו משהו מאלה, צריך להבין שהוא בראש ובראשונה מיצוי הגיוני של התפיסה הצרפתית, שכל אזרחי צרפת, בלי קשר למוצאם, הם בני עם אחד בעל תרבות אחת ולשון אחת. זאת באמת התפיסה הצרפתית. כולם צרפתים, יהי מוצאם אשר יהיה ולכאורה גם דתם, אם כי בפועל הדת משפיעה על תרבות. אם באמת מאמצים לחלוטין את התפיסה הצרפתית, שמדובר בעם אחד ותרבות אחת, שאליה באמת כל אחד מוזמן להצטרף אבל הוא מוזמן להצטרף למשהו שתכניו תרבותיים ולא רק משפטיים וחוקתיים, אז באמת הגיוני שהאספה הלאומית של צרפת תראה לעצמה זכות לקבוע לתלמידות מוסלמיות וגם לתלמידים יהודים עם כיפות, איך להתלבש ואיך לא להתלבש בבית ספר ציבורי. הוועדה הצרפתית שבחנה את השאלה הזאת, אומרת בדו"ח שלה, בתמימות: המסורת שלנו היא חילונית. "שלנו". לא עולה על דעת המחברים שה"שלנו" הזה הוא בעייתי, שיש כל מיני "שלנו" ברפובליקה הצרפתית ויש כל מיני מסורות, ויש קבוצות שהמסורת שלהם אינה בדיוק כזאת.

אינני רוצה להביע כאן דעה חד־משמעית בעד החקיקה הצרפתית או נגדה. הייתי נרתע מאוד מללכת בדרך כזאת. יש המדברים בזכות תפיסה של לאומיות כלל־אזרחית ומוכנים ללכת עם התפיסה הזאת עד הסוף, עם כל היתרונות שלה, עם הרגשת השיתוף המלא של כולם, שאף אחד הוא לא מעבר לזרם המרכזי. כאשר רואים שחקן שחור במשחק של נבחרת צרפת שר במלוא גרונו את המרסאיז, את המנון הרפובליקה הצרפתית, פונה אל בני המולדת, ורואה את עצמו כבן של המולדת אף על פי שהוא לא נולד במולדת הזאת, אז מבינים שלרעיון הלאומיות הכלל־אזרחית בצרפת יש עוצמה רבה ויש לו יתרונות רבים. אבל רעיון זה אינו טוב ואינו מתאים למי שרוצה לשמור על זהות משלו. ואם משווים מצב זה למצב בישראל, כולנו יודעים שכאן אנחנו עוסקים במדינה שבה יש מיעוט ניכר, שרוצה וגם זכאי ורשאי לשמור על זהות משלו. משום כך, גם הביקורת על המצב בארץ צריכה להתבסס על נתוני היסוד הקיימים כאן ולא על אימוץ סלקטיבי ומניפולטיבי של דגם הקיים במדינה אחרת.

הערות

¹ מתוך: אמנון רובינשטיין ואלכסנדר יעקובסון, ישראל ומשפחת העמים: מדינת לאום יהודית וזכויות האדם. הוצאת שוקן, 2003.

² ארי שביט, "מוחמד ואני", הארץ, 3.1.2003.

זכויות קיבוציות למיעוטים מקוריים – היבטים תאורטיים ונורמטיביים

אמל ג'מאל

מבוא

המתודה ההשוואתית הפכה למקובלת בעת עיסוק מחקרי בפוליטיקה הערבית בישראל. לכן, אפתח מסה זו בכמה אנקדוטות תאורטיות לגבי השוואתיות והמתודה ההשוואתית במחקר. כשבאים להשוות, ראוי ליצור הבחנה בין שני סוגי השוואה: (א) הסתכלות במקרים דומים כדי ליצור הכללות תאורטיות ואנליטיות שסייעו בהבנת מקרים דומים, ללמוד על כיווני התפתחות, על דפוסי התנהגות ועל אופציות עתידיות; (ב) השוואה שמטרתה העיקרית היא חיפוש הצדקות נורמטיביות למציאות קיימת, על-ידי חיפוש קווי דמיון בינה לבין תופעות אחרות בהקשרים שאינם בהכרח דומים. אף ששתי הגישות הן השוואתיות, קיים הבדל עקרוני ביניהן. הראשונה מדגישה את הממד האנליטי של ההשוואה, ואילו השנייה מדגישה את ההשלכות הנורמטיביות שלה. הראשונה לא באה בהכרח לגזור מסקנות נורמטיביות מעצם הדמיון והשוני בין תופעות. השנייה, לעומת זאת, באה בעיקר כדי לנרמל מציאות מסוימת באמצעות הפיכתה לחלק ממכלול יותר רחב של תופעות, וזאת מבלי להצהיר על כוונותיה הנורמטיביות. הגישה הראשונה מקובלת כחלק אינטגרלי מן המחקר ההשוואתי. הגישה השנייה, שהיא גם אינדוקטיבית, היא בעייתית כמתודה מחקרית משום הסלקטיביות המכוונת שלה ושאיפתה להפוך מציאות מסוימת למודל נורמטיבי. גישה זו באה לידי ביטוי בבחירת תופעות באופן מתוכנן ומפוקח, על מנת להראות קווי דמיון ביניהן וליצור את הרושם שזהו מכלול של תופעות מהמציאות המקרית שסביבנו. זוהי שיטה השוואתית שמתבוננת בסטאטוס-קוו כמצב נתון ובעיקרון באה לשמור עליו, ואם היא מציעה שינויים, הם בדרך כלל כפופים ליחסי הכוח הקיימים.

כאשר באים לעסוק במציאות הפוליטית הישראלית, ובעיקר בכל הנוגע ליחסי יהודים-ערבים, ראוי שנהיה ערים להבדל בין שתי הגישות ההשוואתיות הללו ולשימוש שעשו בהן כמה חוקרים ישראלים לצורך קידום תפיסות עולם או מטרות אסטרטגיות כלשהן. ערנות זו אינן משמעה ביטול גישות השוואתיות ככלי מתודולוגי טוב ללימוד תהליכים חברתיים ופוליטיים, מצד אחד, וגם אין משמעה שאפשר תמיד לעמוד על כלל ההיבטים הנורמטיביים של כל השוואה, מצד שני.

כמו כן, ערנות זו אין משמעה שישנן גישות השוואתיות שאין להן השלכות נורמטיביות. כל גישה השוואתית מלווה בהנחות יסוד נורמטיביות מסוימות, כפי שטוענים פילוסופים חברתיים רבים. אבל קיים הבדל בין שתי גישות: מצד אחד גישה השוואתית-נורמטיבית, שמטרתה העיקרית היא שימור הסטאטוס-קוו, גם אם משמעותו המשך קיפוח זכויות יסוד של אזרחים, כמו מודל הדמוקרטיה האתנית ונגזרותיו, או ספרם של אמנון רובינשטיין ואלכסנדר יעקובסון "ישראל במשפחת העמים", ומצד שני גישה השוואתית שבאה לבחון את המציאות באמצעות הצבת קריטריונים ערכיים, המאפשרים התקדמות למציאות טובה יותר שראוי לשאוף אליה. גישה השוואתית-אנליטית זו מבוססת על ההנחה שאם אין מנוס מהנחות יסוד נורמטיביות במחקר המדעי החברתי, כפי שטוענים פילוסופים ותאורטיקנים רבים דוגמת ויליאם קונולי (William Connolly) וירגן האברמס (Jürgen Habermas), אזי כדאי שהנחות יסוד אלה יפעלו לטובת קידום ערכי יסוד חיוביים לכלל בני האדם ללא התחשבות במידת כוחם, מעמדם או זהותם. נרמול המציאות באמצעות פיתוח מודלים תאורטיים נורמטיביים אינו יכול להשתוות לביקורת המציאות באמצעות מודלים כאלה, שמעבר למטרתם האנליטית יכולים לספק כיווני התפתחות אפשריים שמטרתם העיקרית היא קידום ערכי יסוד הומניטריים ודמוקרטיים. על בסיס גישה השוואתית זו אציג להלן מסגרת תפיסתית ואנליטית שתשמש בסיס לבחינת זכויות קיבוציות לעמים ילידים.

עמים ילידים, נסיבות היסטוריות ומבנה המדינה הלאומית

כשדנים על זכויות קיבוציות של מיעוטים, צריך להפנות תשומת לב לנסיבות ולאופן שבהם נוצרו מיעוטים אלה כחלק אינטגרלי מאופן ההתמודדות עם סוגיית הזכויות. למרכיבים אלה צריך להיות מקום מאוד נרחב בדיון על הזכויות של אותו מיעוט או על הזכויות של אותן קבוצות שחיות באותו מרחב פוליטי. הסיבה העיקרית לכך נעוצה בהנחה שלנסיבות ולאופן שבהם נוצר המיעוט יש השלכה ישירה על תפיסתו את עצמו ואת סביבתו ועל דפוסי התנהגותו ביחס לשני מרכיבים אלה. הדבר חשוב במיוחד כאשר מדובר במיעוטים שהפכו להיות כאלה במסגרת תהליך בינוי מדינה שהם אינם חלק ממנו או הודרו ממנו בשם מערכת ערכים כלשהי.

התאוריה מבחינה בין שלושה סוגים של קבוצות מיעוט:

- עמים ילידים, או מה שאני אכנה 'עמים מקוריים';
- מיעוטים לאומיים;
- מיעוטים מהגרים.

ההבחנה בין הקבוצות הללו מבוססת על נסיבות היווצרותן ומיקומן על ציר הזמן והמרחב שהן חיות בתוכו. מיעוטים מהגרים הם אלה שהיגרו למדינה שאינה נתפסת בעיניהם כשלהם

והפכו בתוכה למיעוט בעל מאפיינים השונים ממאפייני קבוצת או קבוצות הרוב במקום. מיעוטים אלה אינם מעלים תביעות טריטוריאליות ביחס למדינה ומסתפקים בדרך כלל בדרישות להכרה בזכויות יסוד אזרחיות או תרבותיות. מיעוטים לאומיים הם קבוצות לאומיות שהפסידו במאבק על תהליך כינון המדינה שהם חיים בה לטובת קבוצות לאומיות אחרות. דוגמאות למיעוטים לאומיים ניתן לראות בסקוטים בבריטניה, הבריטונים בצרפת, הפרנקופונים בקנדה או הבאסקים בספרד. תופעה זו מאוד נפוצה ובעשורים האחרונים העסיקה תאורטיקנים פוליטיים רבים. עמים מקוריים, או ילידים, הם עמים שחיו במרחבים טריטוריאליים "סוברניים" משלהם, ונכבשו בידי קבוצות מהגרים שהיגרו אליהם ממקומות אחרים והשליטו סדר מדיני וסוברניות חדשים, דבר שכפה אורחות חיים ונהלים שנישלו את הילידים מריבונותם על מולדתם, מרכושם ומתרבותם.

השימוש במושג 'מקוריים' נוסף על 'ילידים' בא לכתא מאפיין מיוחד והוא – חשיבות המיקום של קבוצות ילידות על ציר הזמן ביחס למדינה שנכפה עליהן לחיות בתוכה. עמים מקוריים הם עמים שחיו במולדתם עוד לפני קום מדינתם ועוד לפני כינון הקהילה הפוליטית והאזרחית במדינה זו. המיקום על ציר הזמן חשוב אנליטית ונורמטיבית, משום שיש בו כדי להסביר חלק מדרוסי התנהגותם של עמים ילידים וחלק מתביעותיהם ביחס למדינה. עמים מקוריים מוקמו מחוץ לתהליך כינון המדינה שבאה על חשבון ריבונותם. בניגוד לחלק מהמיעוטים הלאומיים במדינות האם הקולוניאליות, כמו הסקוטים בבריטניה או הבריטונים בצרפת, ואשר שולבו בשלב מסוים בתהליך כינון המדינה שהם חיים בה, עמים ילידים הודרו באופן מכוון מתהליך זה. הדרה מכוונת זו הייתה טבועה באופיו של התהליך הקולוניאלי, משום שכינון המדינה היה חייב לבוא על חשבון ריבונותם ומשאביהם של העמים הילידים. דוגמאות טובות לעמים מקוריים הממחישים מאפיינים אלו הם הילידים בצפון אמריקה – בקנדה ובארצות הברית – המאורים בניו־זילנד, האבוריג'ינים באוסטרליה, ואתם ניתן למנות, מבחינת סוגיית רצף הזמן, נישול המרחבים הטריטוריאליים ואובדן הריבונות, את האזרחים הפלסטינים בישראל.

הגדרות אלה כבר מצביעות על חשיבות העיסוק בנסיבות ובאופן היווצרות המיעוט כאשר דנים בזכויותיו הקיבוציות. כשמדברים על הערבים בישראל למשל, זהו מיעוט שקיים במולדתו עוד לפני קום המדינה הישראלית, ובאותה עת הוא מיעוט שהפסיד במאבק על תהליך כינון המדינה. לנסיבות ולאופן היווצרותו של מיעוט זה יש השלכות משמעותיות על העיסוק בזכויותיו. מיעוטים לאומיים יכולים להיות עמים ילידים, כפי שאלה יכולים להיות מיעוטים לאומיים בעת ובעונה אחת. שתי קטגוריות אלה אינן סותרות אחת את השנייה, כפי שדרוסי התנהגותם של הערבים בישראל מוכיחים. לכן, הדיון בזכויות מיעוטים כאלה חייב לקחת את שני ההיבטים האלה בחשבון.

נקודה עקרונית נוספת שחשוב להתייחס אליה כשמדברים על זכויות מיעוטים נוגעת לזהותה של המדינה. בהקשר זה עולה השאלה, בשם מי קמה המדינה המכילה בתוכה את המיעוט המקורי? השאלה בדבר זהות המדינה ובשם מי היא מדברת הופכת להיות שאלה מרכזית בהקשר של זכויות מיעוטים. מדינה בעלת זהות לאומית אזרחית, על אף היותה בעלת זהות תרבותית דומיננטית מוגדרת, שונה במערכת יחסיה עם מיעוטים לאומיים בתוכה מאשר מדינה בעלת אופי ומהות לאומיים אתניים. מדינות כמו המדינה הקנדית, האוסטרלית או הניו־זילנדית שונות במערכות יחסיהן עם התושבים המקוריים, על בסיס זהותן הלאומית, ממדינות בעלות אופי קהילתי־לאומי אקסקלוסיבי, כמו ישראל. שלוש המדינות הנזכרות אינן בעלות זהות לאומית או אף תרבותית אתנית אקסקלוסיבית ביחס לזהותם של המיעוטים המקוריים בתוכן. אם בעבר מדינות אלו קיפחו את התרבות המקורית ולא שילבו אותה, בעשורים האחרונים אנו עדים לשינויים מפליגים המשלבים מיעוטים אלה והופכים אותם לחלק אינטגרלי מזהותה של המדינה. תהליך זה בולט באופן מיוחד בניו־זילנד, שבה שולב המיעוט המאורי במערכות השלטון על־ידי שינוי שיטת הבחירות והבטחת ייצוג הולם לקבוצה זו במוסדותיה הנבחרים של המדינה, וגם השפה המאורית הפכה לחלק אינטגרלי של הנוף התרבותי בניו־זילנד. בקנדה, באוסטרליה ובניו־זילנד התבצעו רפורמות חוקתיות שנועדו לפייס את המיעוטים המקוריים בתוכן ולפצות על עוולות מהעבר הקולוניאלי של מדינות אלה. שינויים אלה אמנם אינם מספיקים, אך הם צעד בכיוון הנכון.

בישראל, לעומת זאת, זהותה של המדינה מתחברת לזהות האתנית של הרוב היהודי. זהות זו היא אקסקלוסיבית כלפי האזרחים הערבים, שנתפסים כנוכרים במולדתם, ואף כמסכנים את זהותה של המדינה. בשנים האחרונות אנו עדים לשינויים תחיקתיים שנועדו להצר את מרחבי התמרון הפוליטיים של המיעוט הערבי ולהכריז כלא־לגיטימי כל מי שמערער על הבלעדיות היהודית על המדינה. התפתחויות אלה, בצד השינויים האחרונים בחוק האזרחות המכוונים נגד האוכלוסייה הערבית באופן בלעדי, עומדים בניגוד גמור להתפתחויות במדינות מהגרים רבות בעולם, החל במקרים חיוביים מאוד, כמו קנדה וניו־זילנד, וכלה במדינות פחות מפותחות, כמו אקוודור, בוליביה וצ'ילה.

סוגיה נוספת שחשוב להתייחס אליה כשמדברים על זכויות מיעוטים מקוריים היא סוגיית משאבי המדינה הטריטוריאליים ודרכי היווצרותם. המדינה קמה על משאבים קרקעיים מסוימים, שמקורם הנו מרכיב חשוב במערכת היחסים בינה לבין המיעוטים המקוריים השוכנים בה. המדינה האמריקנית, הקנדית, הניו־זילנדית, האוסטרלית, הישראלית, ועוד מדינות רבות בדרום אמריקה קמו על משאבים טריטוריאליים שנחשבו לנחלתם של עמים שחיו עליהם מאות שנים. במקומות אלה חיו קהילות תרבותיות שראו בטריטוריה מולדת. תהליכי הקולוניזציה וההתיישבות של מהגרים הובילה לנישול התושבים המקומיים ממקורותיהם הקרקעיים. הקרקעות שמרכיבות את

הטריטוריה של המדינה ומבטאות את ריבונותה שימשו את גלי ההגירה שהגיעו למדינות אלה ובעידודן. ברור שאת גלגלי ההיסטוריה לא ניתן להחזיר לאחור, משום שנוצרו במקומות אלה קהילות אזרחיות ופוליטיות רחבות היקף. אבל, ולמרות זאת, כשבאים לדון בזכויות מיעוטים, לא ניתן להתעלם מתהליך הנישול ההיסטורי שיצר את הסטאטוס-קוו, ויש לקחת בחשבון כמרכיב חשוב בתהליך ההתפייסות של מדינות עם תושביהן המקוריים, כפי שקורה בקנדה, באוסטרליה ובניו-זילנד. העוול הכפול שנעשה לעמים מקוריים, הבא לידי ביטוי בנישול מצד אחד ובחלוקה מחדש ולא-צודקת של משאביהם לאזרחים מהגרים, מצד שני, מאוד רלוונטי לפתרון צודק של קונפליקטים בין מיעוטים לבין מדינתם. החלת עקרון השוויון בין אזרחי המדינה אינו יכול להסתפק בחלוקה מחדש על בסיס אישי של משאבי המדינה הקרקעיים, קל וחומר חלוקת משאבי המדינה לקבוצה מצומצמת מהאזרחים בלבד, כפי שמסתמן בכל הנוגע לחלוקת הקרקעות החקלאיות במושבים ובקיבוצים בשנים האחרונות. חלוקה כזו יש בה כדי להצדיק את עוולות העבר ולהתעלם מהמשך העוול בעתיד. מצד שני, קו חשיבה זה אינן בו כדי להתעלם באופן מלא מהעובדות ההיסטוריות והאנושיות שנוצרו במשך השנים. נראה שאיזון בין שני מרכיבים אלה הנו חלק אינטגרלי מכל דיון ענייני וצודק בזכויות מיעוטים מקוריים.

זכויות קיבוציות והצדקות שלהן

חשוב לברר את משמעויות המושג 'זכויות קיבוציות' כדי לעסוק בו בצורה הנהירה לכול. ניתן להבחין בין קטגוריות שונות של זכויות קיבוציות ולבחון אותן על-פי קריטריונים שונים כגון הרצינות שלהן, ההצדקות שלהן או אופני קבלתן. תקצר היריעה מלעסוק במכלול קריטריונים אלה כאן. להקשר שלנו חשוב במיוחד אופן רכישת הזכויות הקיבוציות. על-פי קריטריון זה מבחין התאורטיקן הפוליטי בהיקו פאריק (Bhikhu Parekh) בין שני סוגים של זכויות קיבוציות. סוג אחד הוא זכויות מצטברות, Derivative collective rights, אשר מבוססות על אוסף הזכויות של הפרטים המרכיבים את הקבוצה. סוג שני הוא הזכויות הראשוניות, Primary collective rights, המוענקות לקבוצה מעצם זהותה. דוגמה עכשווית לזכויות מצטברות היא קצבת הזקנה של הביטוח הלאומי. קצבה זו מוענקת לכל אלה שהגיעו לגיל מסוים. למרות זאת, הקצבה היא אישית משום שנשאי הזכות הם הפרטים המרכיבים את הקבוצה, ואין באפשרות קבוצה זו לקבל שום אחריות על חייהם של הפרטים המרכיבים אותה. דוגמאות לזכויות קיבוציות ראשוניות ניתן לראות באוטונומיה התרבותית שניתנה לבאסקים, לקטלונים או לאנדלוסים בספרד. הזכויות הללו הוענקו לקבוצות והן אינן נובעות מזכויות הפרטים המרכיבים את הקבוצה, הגם שפרטים אלה הינם הנהנים העיקריים מהזכות. דוגמה נוספת לזכויות כאלה היא הזכויות המוענקות לעדות השונות בישראל בכל הנוגע לענייני אישות. העדה הדתית היא נשאת הזכות ולא הפרטים המרכיבים את הקבוצה ומשתייכים לעדה.

הזכויות הקיבוציות הראשוניות נחלקות לשני סוגים: זכות קיבוצית שהשימוש בה או היישום שלה הוא אינדיווידואלי; וזכויות קיבוציות המוענקות לקולקטיב, וזכות השימוש בהן היא קבוצתית. למשל, הזכות הקיבוצית של היהודים שחיים בחו"ל להגר לישראל היא מהסוג הראשון. לכל יהודי, על-פי חוק השבות, יש זכות להגר לארץ ולקבל אזרחות ישראלית. המימוש של זכות זו הוא אינדיווידואלי, כל אחד מהגר על-פי שיקול דעתו. כך גם הזכות המוענקת למוסלמים בכריטיניה להתפלל בזמן העבודה למשל. זוהי זכות המוענקת לכל מוסלמי אם ברצונו להתפלל, אך היישום שלה הוא אינדיווידואלי – כל אחד משתמש בה על-פי רצונו. זכויות קיבוציות שהיישום שלהן הוא קולקטיבי באות לידי ביטוי בשליטה של הקבוצה נשאת הזכות על תחומים מסוימים מחייה. לדוגמה – הזכות להגדרה עצמית של עמים או הזכות לייצוג משוריין של קבוצות מסוימות במוסדות ציבוריים. האוטונומיה הטריטוריאלית והתרבותית של הפרנקופונים בקנדה, או השריון של מספר מושבים מוגדר למאורים בפרלמנט הניו-זלנדי, אף הן דוגמאות טובות בהקשר זה.

לזכויות הקיבוציות של מיעוטים מקוריים ישנן הצדקות רבות. מחמת קוצר היריעה, אמנה רק את חלקן העיקרי והרלוונטי לדיון זה. הצדקה ראשונה לזכויות קיבוציות של קבוצות מיעוט מקוריות וילידות נוגעת לעצם קיומה של הקבוצה בציר הזמן והמרחב שבהם היא חיה עוד לפני קום המדינה. עצם הרצף ההיסטורי והקיום הנפרד כקבוצה לאורך זמן מקנה לקבוצת המיעוט זכויות קיבוציות. זכויות אלה הן ראשוניות ואינן נובעות ממערכת הערכים או מהתרבות הפוליטית של המשטר שקבוצה זו חיה בו. עצם הקדימות ההיסטורית של הקבוצה למדינה מצדיקה את קיומה כנפרדת וכאחראית על נדבכים מסוימים מאורחות חייה, אם רצונה בכך. זכות זו אינה יכולה לפגוע בזכותה של הקבוצה להיות חלק בלתי-נפרד מהמדינה ומקבלת ההחלטות הקולקטיביות בה. הוגי הפוליטיקה של ההכרה מיקדו תשומת לב מיוחדת לחשיבות הזכויות הקיבוציות של מיעוטים שונים, ובעיקר של עמים ילידים במערכת הזכויות הדמוקרטיות. לזהותה של הקבוצה ולעצם היותה קולקטיב בעל מאפיינים לאומיים, תרבותיים או אתניים הנפרדים מקבוצות אחרות במדינה יש חשיבות רבה בהקניית זכויות קיבוציות. המאבק למען זכויות קיבוציות של עמים ילידים במקומות שונים בעולם, כמו גם צמיחת הספרות העוסקת בנושא זה, ממחישים את חשיבותה העקרונית של הצדקה זו.

הצדקה שנייה היא, שקיום הקבוצה חיוני לאינטרסים הבסיסיים של חבריה, המביעים רצון לשמור על קיומה. אם מימוש האינטרסים של החברים בתוך אותה קבוצה יכול להתממש אך ורק בקשר הדוק ואינהרנטי עם קיומה של הקבוצה כקבוצה, אזי היא ראויה לזכויות קיבוציות. את ההצדקה הזו הבהיר בצורה נרחבת הפילוסוף הפוליטי הקנדי ויל קמליקה (Will Kymlicka), והיא מהווה יסוד חשוב בהצדקות הליברליות לזכויות קיבוציות. הצדקה זו באה להבטיח טובת הפרט כזכות יסוד על-ידי הבטחת המשך קיומה של הקבוצה, המעניקה לו מסגרת תרבותית

ואפיסטמולוגית. הצדקה זו מבוססת על ההנחה שזכויות פרט כשלעצמן אינן מספיקות כדי להבטיח את יכולתו של הפרט לבחירת הטוב הנראה בעיניו. התפוררות קבוצתו כמסגרת שיוכית יכולה לפגוע בזכויות הפרט ובאוטונומיה שלו. אבל הענקת זכויות קיבוציות לקבוצה אינה מבוססת רק על הצורך הפסיכולוגי של הפרטים המרכיבים את הקבוצה. הזכות הזו מבוססת גם על הרצון החופשי של הפרטים המרכיבים את הקבוצה לשמר את קיומה כמסגרת השתייכות. אמנם ההבחנה בין צורך לרצון היא דקה במקרים כאלה, אך היא חשובה כדי לבסס את ההצדקה לזכויות קיבוציות לא רק על מרכיבים פסיכולוגיים, אלא גם על יסודות רציונליים ורצוניים. דוגמה לכך ניתן לראות בדרישה של אינטלקטואלים ומנהיגים ערבים לאוטונומיה חינוכית לאוכלוסייה הערבית בישראל. הדרישה לזכות קולקטיבית בתחום החינוך יכולה להיות מבוססת על בסיס שתי הטענות שמניתי קודם. טענה אחת היא הצורך בהמשך קיומה של הקבוצה כמסגרת השתייכות כדי לספק לפרטים המרכיבים אותה את התרבות החברתית המאפשרת להם לבחור את הטוב הנראה בעיניהם כנכון. טענה שנייה היא רצונם של האזרחים הערבים לשמר את קיומה של האוכלוסייה הזו כקולקטיב לאומי וכחלק מרכזי של העם הפלסטיני. לכל פרט בחברה יש זכות לחינוך. מכאן, הדרישה לאוטונומיה תרבותית-חינוכית באה לממש את זכותם של הפרטים המרכיבים את הקבוצה לחינוך. על כן, מסירת האחריות על התכנים, הערכים והמסרים של המערכת לקבוצה עצמה, כדי שהיא תבטיח את האינטרסים של חבריה בכל הנוגע לסוגיות אלה, היא ביטוי לא רק לזכות קיבוצית ראשונית, אלא ניתנת להצדקה גם על בסיס ליברלי. הבטחת רווחתם של האזרחים הערבים כפרטים מחייבת הענקת זכות קיבוצית למיעוט הערבי לשליטה על ערכי מערכת החינוך שלו.

הצדקה שלישית לזכויות קיבוציות נובעת מהזכות של הקבוצה לשמור על המשכיות קיומה ועמידותה בפני סכנת התפוררות. קבוצות מאוימות, אשר עתידן עומד בסימן שאלה, במיוחד לאור מדיניות מכוונת של המדינה, זכאיות לזכויות קיבוציות. האיום על קיומה של הקבוצה יכול לבוא לידי ביטוי במישור הפיזי ובמישורים אחרים. תחילה אמחיש את המישור הראשון ולאחר מכן אעסוק במישור השני.

האיום הפיזי על קבוצת מיעוט יכול להתבטא בטיהור אתני, בדחיקה או בג'נוסייד. ההתפתחויות בבורונדי, בבוסניה, בקוסובו בעשור האחרון הן רק רשימה קצרה של דוגמאות עכשוויות שבהן קיומם הפיזי של עמים או מיעוטים עמד בסכנה. במקרים כאלה אין מנוס מהבטחת קיומן של קבוצות מאוימות באמצעות יצירת משטרים פוליטיים או הסדרים מנהליים שיבטיחו את ביטחונה של הקבוצה המאוימת. אבל, איום פיזי אינו מסתכם בדוגמאות קיצוניות כאלה. איום על קיומן של קבוצות יכול להתבטא בקווי מדיניות יותר מורכבות הנראות פחות מאיימות, שתוצאותיהן לא פחות חמורות מבחינתו של המיעוט. מדיניות תכנון והתיישבות היא אמצעי חזק היכול לאיים על מעמדם של מיעוטים. אמצעי זה שימש מדינות רבות, שהמוכרת

שבהן היא מדיניות ברית המועצות לשעבר במדינות הבלטיות. אם נתייחס שוב לישראל, ניתן לטעון שמדיניות התכנון וההתיישבות היהודית הבאה לידי ביטוי ב"ייהוד" אזורי הארץ השונים מאיימת על הקיום הערבי בהם. אמנם בישראל הריבונות אין מדיניות טיהור אתני או גירוש, אבל יש מדיניות של דיס-לוקציה של הערבים ממרחבם בדרכים שונות. הערבים נעקרים ממרחבם הפיזי והסמלי על-ידי יצירת משטר מקרקעין יהודי. מרחבם הפיזי והסמלי של הערבים נעקר מהם לא רק על-ידי העברת המשאבים הקרקעיים מידים ערכיות לידים יהודיות, אלא גם על-ידי מדיניות שינוי המשמעות הסמלית של מקומות ואתרים באמצעות שינוי שמותיהם או שכתוב ההיסטוריה שלהם, מדיניות הנמשכת מאז 1948 ועד ימינו באופן יומיומי. תהליך ייהוד הגליל, למשל, הוא תהליך מובהק של דה-לגיטימציה לאזרחותם של הערבים באזור הזה. האזרחים האלה נתפסים כלא-שווים, וקיומם באזור זה לא רק שמחוסר כל ערך תרבותי העומד בפני עצמו, אלא שהווייתם שם מהווה איום ביטחוני. לאור תפיסה זו, יש צורך לייחד את האזורים שלהם באזרחים שווים, המזוהים עם תרבותה של המדינה. מדיניות זו לא זו בלבד שמבוססת על עמדה גזענית, אלא גם עומדת בניגוד למדיניות האצלת הסמכויות, אשר יישומה בהקשרים אחרים בעולם, כפי שהמחיש דונלד הורוביץ (Donald Horowitz), אחד החוקרים הבכירים בעולם בנושא הזה, הצליחה להביא להסתגלות (Accommodation) ולמערכות יחסים טובה יותר בין רוב למיעוט מאשר במדינות שנקטו במדיניות הפוכה. אם בוחנים את קבוצות המיעוטים בקנדה, בניו-זילנד ובאוסטרליה ואת התהליכים המתרחשים בהן, אין ספק שככל שיש האצלה של סמכויות, של מתן זכויות ושל מתן ייצוג לקבוצות המיעוט, בעיקר הילידות, מערכות היחסים בין הקבוצה הזאת לבין המדינה ובין קבוצת המיעוט לקבוצת הרוב הולכות ומשתנות לטובה.

כאמור, איום על קיומה של קבוצת מיעוט אינו חייב להיות פיזי בלבד. הוא יכול לנבוע מהיטמעותה ההדרגתית במרחב החברתי והתרבותי של קבוצת הרוב. אף שניתן להמחיש נקודה זו באמצעות דוגמאות ממקומות שונים, אמנה כאן דוגמאות מההקשר הישראלי. בישראל אין אסימילציה כפויה על המיעוט הערבי. הערבים לא הוכרחו להיטמע בחברה הישראלית באמצעות מדיניות מכוונת וכפויה. מדינת ישראל מעולם לא שאפה לפתח זהות תרבותית או אפילו פוליטית אחידה בין אזרחיה. שאיפותיה התרבותיות היו תמיד מוגבלות לגבולות הקולקטיב היהודי. בישראל שולט עד היום מודל הרפובליקניזם הסלקטיבי, שלפיו הקהילה הפוליטית המזוהה עם המדינה וערכיה היא הלאומיות האתנית היהודית. אבל, כפי שחוקרי מערכת החינוך הערבית מוכיחים, למדינת ישראל היו שאיפות לרי-סוציאליזציה של האזרחים הערבים, כדי להחליש את זהותם הלאומית-פלסטינית ולחזק את זהותם הישראלית. ישראל שאפה לשלוט באזרחיה הערבים ולהכפיף אותם לסדר העדיפויות של הרוב היהודי. מדיניות זו באה לידי ביטוי בהכפפה מבנית בתחום הפוליטי והכלכלי. עד היום, לאזרחים הערבים מוצעת

אינטגרציה חלקית וסלקטיבית במערכות החיים השונות בישראל על בסיס אינדיבידואלי בלבד. בשום מקום לא משוריין להם מספר נציגים קבוע או חלק מוגדר מראש ממשאבי המדינה על-פי מפתח קבוע. גם במקרים שבהם נכפה על המדינה לשלב ערבים במוסדותיה, הדבר לא נעשה בתום לב.

מדיניות אינטגרטיבית על בסיס אינדיבידואלי לבני המיעוט הערבי במערכות השלטון יכולה להיתפס כמדיניות ליברלית שוויונית הבאה לתת תשובה לתביעותיהם של האזרחים הערבים לזכויות שוות. אבל שילוב אינדיבידואלי של הערבים בישראל בתוך מערכות השלטון הישראליות ובתוך המערכות הכלכליות אינו נותן מענה מספק לזכויותיהם. שילובו של נציג או כמה נציגים ערבים במערכות כאלה יש לו אמנם צדדים חיוביים. אבל כניסתו של נציג ערבי אחד להנהלת מנהל מקרקעי ישראל, למשל, מתוך קבוצה של 24 אנשים שמקבלים החלטות, אין לה שום סיכוי להשפעה על מדיניות המוסד, במיוחד כאשר הרוב קובע את נציגיו של המיעוט לפי מדדים הנוחים לו ומשמשים את שאיפותיו להגמוניה מלאה. כניסתם של עובד אחד, או 10 או אפילו 20 עובדים לתוך משרדים ממשלתיים או לחברות ממשלתיות כמו חברת החשמל או מקורות, המעסיקות אלפי עובדים, יכולה להוות צעד חיובי בכיוון הנכון, אבל אין לשילוב זה שום משמעות מבחינת יכולתם להשפיע על תהליכי קבלת ההחלטות באותו הקשר. כלומר, שילוב אינדיבידואלי יכול לקדם את האינטרסים של בני קבוצת מיעוט, אך אין בו כדי להתמודד עם פגיעה בזכויותיה הקיבוציות. אינטגרציה אינדיבידואלית יכולה להוות הצדקה למדיניות המשך הכרסום בעמידותו של המיעוט הערבי כקולקטיב בעל זהות נפרדת. היות והערבים אינם מוכרים כמיעוט לאומי ואין להם שליטה על חייהם במישורים השונים, המשך התפשטות מערכות החיים השונות בישראל, שהרוב היהודי שולט בהן באופן מלא, לתחומי חיים מגוונים של האוכלוסייה הערבית, מהווה איום על עמידותם כקבוצה בעלת זהות משותפת. מדיניות ה"הפרד ומשול", הנהוגה כלפיהם רק מחזקת את תהליכי ההתפוררות, דבר המוכיח את נחיצות הזכויות הקיבוציות כחסם בפני ההתפשטות החזקה של מערכות החיים של הרוב היהודי לכלל מישורי חייהם של האזרחים הערבים.

הצדקה רביעית לזכויות קיבוציות למיעוטים מקוריים נוגעת לזכותה של הקבוצה לנהל אורח חיים ותרבות מיוחדים, השונים מאורח החיים של סביבתה, ולשמור עליהם. אמנם, זכות זו יכולה לפעמים להתנגש עם התפיסה התרבותית של קבוצת הרוב, אבל אין בכך כדי למנוע מקבוצת המיעוט לשמור על זכותה הקיבוצית לנהל היבטים מסוימים מאורחות חייה כרצונה. דוגמת האימיש בארצות הברית טובה בהקשר זה. דוגמה מן ההקשר הישראלי נוגעת לתרבות הבנייה בחברה הערבית בכלל ולאורחות חייהם של הבודדים בנגב בפרט. תרבות המחיה והמגורים הערביים שונה מזו של החברה היהודית בישראל. המדינה אינה משקיעה הון בבנייה ציבורית בחברה הערבית. לכן, מרבית השקעות הבנייה בהן פרטיות. לאור זאת, הבנייה מתבצעת

על אדמות פרטיות, דבר שמחייב מרחבי בנייה גדולים. המדינה מצדה משקיעה רבות בבנייה ציבורית עבור יהודים, ושואפת לשמר מרחבים טריטוריאליים לצורכי התיישבות יהודית עתידית. האזרחים הערבים מנצלים את עתודות הקרקע הפרטיות שלהם לצורכי בנייה, ואילו המדינה דואגת להצר את המרחבים הציבוריים באזורים הערביים ולשמרם לצרכיה. מדיניות זו פוגעת באופן חמור בזכותם של האזרחים הערבים לשמור על אורחות החיים המאפיינים את תרבותם. פגיעה זו חמורה במיוחד ביחס לתושבים הברווים בנגב. אורח החיים הברווים מתנגש עם הדרך שבה תופסת המדינה את מרחבה הגאוגרפי. פגיעת המדינה באורחות המחיה הברווים מאז 1948 ועד היום היה בו כדי לפגוע אנושות במרכיב מרכזי בתרבות הברווים ובאורח החיים של קבוצה זו. הדבר מתבטא בכך, שהמדינה כופה דפוסי בנייה ומגורים השונים ואף מנוגדים לדפוסים המשקפים את תרבות הברווים זה מאות שנים. תהליך זה הביא לא רק לפגיעה אנושה בזכותם של האזרחים הברווים לשימור זהותם התרבותית, כפי שזו באה לידי ביטוי בסגנונות מגורים, אלא גרר אחריו בעיות קשות של עוני ואבטלה. היות וזכות האזרחים הערבים בכלל והברווים בפרט לשמור על אורח חייהם יכולה לבוא לידי ביטוי במישור הקיבוצי בלבד, אימתן זכויות קיבוציות למיעוט זה יש בו כדי לפגוע בצורה חמורה בזכות יסוד של קבוצה זו כקולקטיב וכאוסף של פרטים.

דילמות בהתמודדות עם זכויות קיבוציות למיעוטים מקוריים

בדיון בזכויות קיבוציות של מיעוטי מולדת או מיעוטים מקוריים וביחסיהם עם הרוב, ישנן לפחות ארבע סוגיות מרכזיות, המצריכות התמודדות ומתן מענה הולם, במיוחד במדינות רב-לאומיות: האזרחות, מבנה המדינה, תפיסת הצדק וסוגיית הייצוג.

האזרחות

האזרחות היא סטאטוס משפטי ומסגרת השתייכות חשובה ביותר במדינה המודרנית, בצד היותה אמצעי לסוציאליזציה של הפרטים במדינה. כמו שטוען רוג'ר סמית' (Roger Smith), האזרחות היא מעין פרויקט ליצירת החברה הפוליטית, ואמצעי יעיל שהמדינה משתמשת בו לעיצוב החברה כקולקטיב שיש לו עתיד משותף. המדינה מעודדת את אזרחיה לפתח התייחסות חיובית להשתייכות לחברה הפוליטית ולראות בגופים השלטוניים גופים לגיטימיים. כמו כן, האזרחות מעודדת את האזרחים להתייחס למדינה כמדינתם, שהם שותפים לפיתוחה ולקביעת זהותה ואופייה. צ'ארלס טיילור (Charles Taylor) טוען, שהאזרחות הדמוקרטית אמורה להיות מבוססת על מידה מסוימת של אחדות, נאמנות ותמיכה של האזרחים, וזאת בעיקר במדינות המבוססות על שליטת הקהילה המסכימה על ערכי יסוד, שמאפשרים תהליך יעיל של קבלת החלטות. המדינה בעניין זה אינה גמישה; היא שואפת להתגבר על השוני האתני המאיים

על הלגיטימיות שלה, על-ידי יצירת זהות והומוגניות במישורים הפוליטיים והחוקיים בין האזרחים. הניסיון לעיצוב האזרחות הוא אקט הכרחי לפיתוח יכולת המדינה לקיים שליטה, והיא מדגישה ממדים שונים של אזרחות – פוליטיים, תרבותיים, משפטיים וחברתיים למען שמירה על חזונה.

הממד הפוליטי של האזרחות נחשב למרכזי ביותר בהגות הפוליטית המודרנית. אבל, הדגשת ההיבטים הפוליטיים והחוקיים אינה מבטלת את הממדים התרבותיים והערכיים של האזרחות, כפי שהראו הוגים כמו בראין טרנר (Bryan Turner) או מייקל מאן (Michael Mann). חשיבות הממדים הללו בולטת במיוחד במדינות המורכבות מקבוצות לאומיות או תרבותיות שונות. במדינות כאלה השליטה של קבוצה אחת על תכניה וערכיה של האזרחות יש בה כדי לפגוע באוניברסליות ובאחידות שלה. הדבר מוכר ממדינות רבות בעולם, בעיקר מדינות מהגרים, כמו ארצות הברית, אוסטרליה, קנדה, ניו־זילנד, אקוודור, צ'ילה, ישראל ועוד. האזרחות במדינות אלה עוצבה על-ידי קבוצת המהגרים־מתיישבים ונכפתה על התושבים המקוריים. היא מוצגת בדרך כלל כמשותפת ואחידה לכל האזרחים, אבל הספרות המקצועית בתחום זה מראה באופן מפורש שהאוניברסליות והאחידות אינן אלא מסווה חיצוני לתבניות ותפיסות תרבותיות הייררכיות המובנות לתוך האזרחות עצמה. יואב פלד המחיש זאת כשדיבר על סוגים שונים של שיח אזרחות, המאפיינים את השיח הפוליטי הישראלי. האזרחות הליברלית, בעיקר במדינות מהגרים, אינה לוקחת בחשבון את הייחודיות של הקבוצות השונות המרכיבות את החברה, ובכל זאת טוענת לאוניברסליות. טענה זו בולטת באזרחות ליברלית כמו באזרחות הרפובליקנית. היא חלק מרכזי של ההגמוניה הטמונה באזרחות, אשר מספקת אידאולוגיה אוניברסליסטית לקבוצה תרבותית דומיננטית ומאפשרת לה לשלוט בחברה הפוליטית בשם ערכים שכאילו משקפים את כל הרצונות הפרטיים בחברה (על-פי הגרסה הליברלית), ואת השאיפות המשותפות שלהם (על-פי הגרסה הרפובליקנית).

האזרחות קשורה בדרך כלל בזמן, במקום ובמרחב הגאוגרפי של המדינה, הפועלת לעיצובם מחדש מבלי לקחת בחשבון את משמעות המקום והזמן הנכפה על הילידים, ומבלי לשקף את התייחסותם להיסטוריה שלהם. הגבולות הגאוגרפיים של האזרחות מעצבים את המרחב באופן שונה מזה של עמים ילידים. הם הופכים למסגרת משפטית שכופה חוקים פוליטיים שלא היו ידועים או נהוגים בעבר. שכן, העמים הילידים לא עיצבו את חייהם ואת הקשר שלהם עם הזמן והמקום באופן המקובל בתפיסה של המדינה המודרנית והתייחסותה לעצמה כמסגרת גאוגרפית, חברתית ומשפטית מתוחמת וסגורה. השליטה על המרחב עברה מהעמים הילידים למדינה החדשה שנכפתה עליהם, בלי להתחשב בזכויותיהם לשמור על עצמם ועל רכושם. לכן, האזרחות הנחשבת לזירה שבה המדינה מגשרת על השונות ועל הפערים בין הקבוצות השונות החיות בתוכה, היא למעשה זירת מאבק בין המדינה לעמים ילידים. האזרחות היא סוג

של הסכם הנותן למדינה, ומכאן לקבוצה השלטת בה, כוח בהגדרת הקשר בין המדינה לאזרחים. היא נמצאת במתח בין המבנה של המדינה לבין רצונם של העמים הילידים להשתחרר מעול הקולוניאליזם הפנימי שנכפה עליהם. לכן, האזרחות כאידאולוגיה מדינתית, בעיקר בגרסתה הליברלית או הרפובליקנית, אינה יכולה להיות המקום שבו יתקיים הפיוס בין המדינה לבין העמים הילידים במדינות מהגרים.

כל דיון על אזרחותם של העמים הילידים חייב להפנות תשומת לב לכך, שאזרחות שואפת לשימור מבנה הכוח הקיים ולכן היא יוצאת מנקודת הנחה של הסטאטוס־קוו. לעומת זאת, האזרחות כמקור לפיוס חייבת לקחת בחשבון שהמצב הקיים מבוסס על עוול היסטורי מתמשך, ועל אפלייתם של העמים הילידים. אלו הם שמשלמים את מחיר המסגרת הפוליטית והמשפטית שנכפתה עליהם, למען שמירת האינטרסים של המהגרים המתישבים, שכפו נוסחה חדשה לקשר עם האדמה, המרחב והזמן. השוויוניות הטמונה באזרחות מתעלמת מההיסטוריה של כינון האזרחות עצמה ומהאופן שבו האזרחים השונים הפכו להיות חלק מהחברה הפוליטית. אזרחות מפייסת חייבת לקחת בחשבון את אופן שילובן ומיקומן של קבוצות האזרחים השונות בחברה הפוליטית במדינה, את משמעות הרחבת הגבולות ואת משמעות האזרחות וערכיה. עליה להפוך את האזרחות ממסגרת המדגישה את הממדים הפוליטיים והחוקיים של הקהילה הפוליטית, במיוחד הרב־לאומית, למסגרת המשעתקת לתוכה את מכלול המשמעויות התרבותיות והסמליות המשקפות את ההוויות הקולקטיביות השונות של כלל קבוצות האזרחים במדינה.

מבנה המדינה

מבנה המדינה הוא סוגיה מרכזית בדיון על זכויות של עמים מקוריים. שכן, המדינה המודרנית אינה רק תוצר של תהליך הבניית הזהות והחזון ההיסטורי של הקבוצה הדומיננטית בתוכה, אלא היא לוקחת על עצמה את האחריות האבסולוטית לעיצוב הזהות הקבוצתית ועיצוב היסודות הפוליטיים הלגיטימיים שמהם היא שואבת את הלגיטימיות שלה. תאורטיקנים שהתייחסו למדינה המודרנית הפנו תשומת לב מיוחדת להשלכות המדינה על תחומי חיים שונים כמו החברה, התרבות והכלכלה. המדינה המודרנית בכלל והלאומית בפרט אינה מקבלת זהויות וחזונות אחרים המאתגרים את שאיפתה לנאמנות, כפי שהמחיש ג'אנפראנקו פוג'י (Gianfranco Poggi), היא חוסמת אפשרויות אלה באמצעות תהליכי סגירה והשתקה. מבנה המדינה ומוסדותיה משקפים תפיסה אידאולוגית שלטת, שכופה הקבוצה הגדולה השולטת כלכלית, חברתית ופוליטית. הפילוסוף הצרפתי פייר בורדייה (Pierre Bourdieu) התייחס לחשיבות השליטה של המדינה על ההון הסימבולי שלה כמרכיב חיוני לקיומה, בצד המונופול שלה על אמצעי האלימות החומריים בתחומה. המדינה משרישה את חשיבות כוחה הסימבולי בקרב אזרחיה, ולכן היא אינה רק מערכת ניטרלית שמתייחסת באופן שווה לאזרחיה.

תאורטיקנים מאסכולות שונות, כמו לואיס אלטוסאר (Louis Altussar), בוב ג'ייסופ (Bob Jessop) וטידא סקוצ'פול (Theda Skocpol), הדגישו לא רק את חשיבות המדינה ואת חשיבות מנגנוניה בהבניית התהליכים הפוליטיים, החברתיים והכלכליים בחברה, אלא גם את האופן שבו המדינה משעתקת את עצמה לתודעתם של אזרחיה. גם אם המדינה טוענת לניטרליות, היא שחקן מרכזי בצבירת ההון הכלכלי והתרבותי שהמדינה משתמשת בו למען קידום האינטרסים של קבוצות חברתיות מסוימות באמצעות תהליכי חקיקה. כמו כן, המדינה היא שחקן מרכזי בעיצוב התרבות על-ידי מדיניות החינוך והתקשורת, המנציחה דעות ואידאולוגיה של קבוצות שולטות. היא משעתקת את עצמה, את מבנה הסמכות בתוכה ואת האידאולוגיה שלה על-ידי עידוד דפוסי ייצור תרבותיים מסוימים. תהליכים אלה חזקים במיוחד במדינות בעלות זהות תרבותית ולאומית דומיננטית. במקרים כאלה, מבנה המדינה מדיר קבוצות שאינן משתייכות לקבוצה ההגמונית. מכיוון שרוב הקבוצות הילידות במדינות השונות אינן שותפות בתהליך הבניית המדינה, מבנה המדינה אינו משקף את זהותן התרבותית ואת האינטרסים הפוליטיים כפי שהן מגדירות אותם.

הבטחת זכויות האזרחים במדינה, בעיקר זכויות קבוצות ילידות שלא שותפו בתהליך העיצוב וההבניה של זהותה, מחייבת שינוי מבני שהוא מעבר לשינוי נקודתי במדיניות. השינוי המבני חייב להבטיח את הייחודיות של הקבוצות התרבותיות והלאומיות השונות במדינה. לכן, שינוי מדיניות חלוקת המשאבים וההכרה בשוני בין הקבוצות בלבד אינו מספק מענה לשאיפותיהן של קבוצות ילידות. שינוי המדיניות בלבד אינו עונה על זכותם של עמים ילידים לעיצוב אותו מבנה המפלה אותם לרעה. כל הכרה בעם היליד וכל שינוי במדיניות המדינה, מבלי להנהיג שינויים מהותיים במבנה המדינה, במיוחד בכל הנוגע לזהותה התרבותית ולהשלכות עוצמתה הסימבולית, אינו אלא סוג של התעלמות מהקשיים המרכזיים במערכות היחסים של עמים ילידים ומדינותיהם. כאשר ויל קמליקה מדבר על שלושה סוגים של זכויות – ממשל עצמי, זכויות פולי-אתניות וזכויות ייצוג מיוחדות – הוא מגביל אותן למסגרת מבנה המדינה הקיים, ומכאן נובע אחד החסרונות בגישתו לסוגיית הזכויות הקיבוציות. כדי לענות על זכויותיהם של עמים ילידים יש צורך בהפיכת הזהות והתרבות של המיעוטים הלאומיים והתרבותיים, ובעיקר של הקבוצה הילידה, לחלק בלתי-נפרד מתהליך הבניית מוסדות המדינה. כל פתרון אחר, כולל פתרונות רבות-תרבותיים שמציעים לשמור על זכויות קבוצות ילידות, אינו אלא סוג של שילוב קבוצות אלה במסגרת קיימת, שהיא השתקפות של ההיסטוריה והאינטרסים של קבוצות הגמוניות שנכפו על עמים ילידים.

צדק מתקן

צדק חברתי הוא מטרה עיקרית בתאוריות פוליטיות דמוקרטיות. בהקשר של זכויות עמים ילידים ניתן להבחין בין שני סוגי צדק עיקריים: צדק חלוקתי וצדק מתקן. צדק חלוקתי, במובן הליברלי שלו, אמור להבטיח צדק מקסימלי בחלוקת המשאבים, שאותו מבטיחה האמנה החברתית בחברה מסוימת ואשר המדינה צריכה ליישם אותו עד כמה שאפשר. ג'ון רולס (John Rawls) טוען שכל חריגה ממובן הצדק החלוקתי בחלוקת המשאבים מקובלת אך ורק אם היא משרתת את האינטרסים של הקבוצות החלשות. מנקודת מבט זו תאורטיקנים ליברלים מדברים על הרעיון של אפליה מתקנת. אולם ניסיונם של תאורטיקנים של הרב-תרבותיות לאמץ רעיונות ומושגים של הליברליזם, נשאר לוקה בחסר ואינו מתגבר על הבעייתיות הקיימת במדינות רב-תרבותיות ורב-לאומיות, בעייתיות הבולטת במיוחד במקרה של קבוצות ילידות. צדק חלוקתי רואה במשאבים הקיימים בידי המדינה נקודת התחלה מובנת מאליה. תפיסה זו משמעה, שהצדק החלוקתי אינו לוקח בחשבון את האופן שבו התהוו משאבים אלה, אלא מתמקד רק בצדדים החומריים של המשאבים. הוא מתעלם משני צירים מרכזיים שונים של הצדק:

1. לאופן שבו נצברו המשאבים ולהיסטוריה שלהם יש חשיבות רבה כאשר מדברים על צדק. שכן, אם משאבים אלה התהוו על חשבונן של קבוצות תרבותיות ולאומיות חלשות, כל חלוקה מחדש שלהם משמעה הבטחת שוויון בין המפלה והמופלה לרעה, דבר שמעוות את התפיסה של השוויון ואינו מבטיח את הצדק המהותי שתובעות הקבוצות אשר סבלו במשך שנים רבות. נוסף על כך, חלוקה מחדש של המשאבים מחזקת את העמדה המוסרית של הקבוצות התרבותיות והלאומיות השולטות, ונותנת לגיטימציה לתהליכי הנישול והניצול שמהם סבלו קבוצות אחרות.
2. יש לקחת בחשבון את ההיבטים הלא-חומריים של משאבי המדינה, שקשה להעריך אותם מבחינה מוחשית, כמו תרבות, חינוך, איכות הסביבה, רמת החיים וכד'. הפקעת האדמה בידי מדינת המהגרים אינה רק נישול חומרי; יש בה גם הפקעה של צורת חיים, מנהגים, תרבות והיסטוריה, שהם חלק בלתי-נפרד מזהות קולקטיבית של קבוצות ועמים רבים. תהליכי נישול אלה, בניגוד לטיעונים של חוקרים ליברלים כמו ג'רמי וולדרון (Jeremy Waldron), אינם ניתנים לביטול ולעקיפה, אפילו אם עברו שנים רבות מאז התרחשותם וקשה להעריך אותם חומרית. הצדדים הלא-חומריים של הנישול, ובעיקר חיסול התרבות ודרך החיים של העמים הילידים, צריכים להילקח בחשבון כאשר רוצים לתקן את העוול ולהנהיג שוויון בין הקבוצות התרבותיות, החברתיות והלאומיות השונות.

המאבקים והסכסוכים שעדיין קיימים בין העמים הילידים ומדינותיהם אינם מוגבלים רק למישור האישי ולאינטרסים החומריים. סכסוכים אלה באים לידי ביטוי בהשלכות ההיסטוריות

והתרבותיות של הניסיון המשותף. זהו מצב של עוול מתמשך שכאמור אינו מצטמצם רק לממד החומרי, שכן במשך שנים רבות המדינה פעלה להגבלת זהותם של העמים הילידים ולמחיקת הקשר התרבותי שלהם עם המרחב שבו הם חיים. לכן, כאשר מדברים על פיצוי העמים הילידים, אין זה רק פיצוי חומרי. מה עוד, שהעמים הילידים לא היו שותפים בבניית המוסדות המקבלים החלטות בנוגע לפיצוי. מוסדות אלה נכפו עליהם והם מייצגים את השאיפות והאינטרסים של הקבוצות המהגרות שהשתלטו על האדמה והמולדת, מבלי לקחת בחשבון את בעליה המקוריים של מולדת זו.

כל פתרון למצבם של העמים הילידים ולסכסוך עם המדינה, אמור לקחת בחשבון את עובדת היותם ילידים ושייכותם הדואלית, לאדמה ולמרחב מלפני קום המדינה, מצד אחד, ולמדינה שהם חיים בה, מצד שני. כלומר, לעמים הילידים שייכות מיוחדת, הקודמת להקמת המדינה ולאחר קום המדינה, דבר שיש לו השלכות על מערכת הזכויות שלהם. תפיסה זו מציגה הבנה שונה לצדק, שמטרתה החייאה, ולו רק חלקית, של סגנון חיים, היסטוריה, תרבות ובעלות של העמים הילידים על מרחבם, המפצה על אובדן מרכיבים אלה בעקבות הקמת המדינה. תפיסה זו מנסה להתגבר על החסרונות של הפיצוי במובנו החומרי לפי התפיסה של הצדק החלוקתי, וזאת על-ידי תיקון חלק מן העוול ההיסטורי שכפו קבוצות המהגרים-המתיישבים בשם הנאורות והמודרניות.

אין ספק שיש בעייתיות ביישום רעיון הצדק המתקן. שכן, קשה מאד להחזיר את המצב הפוליטי, הכלכלי והתרבותי לקדמותו, גם במצבים שבהם יש הסכמה שהמדינה הוקמה בצורה לא-הוגנת. קיומה של קבוצת אזרחים, גם אם היא קבוצה שהיגרה בצורה לא-חוקית ולא-הוגנת, מחייב התחשבות מעמיקה גם כשמדובר בשאיפה לתיקון עוול היסטורי שקבוצה זו יצרה. הרעיון של הצדק המתקן אינו תאוריה פרי הדמיון. הוא רעיון שמאז שהגה אותו אריסטו מבדיל בין הממד העקרוני והמד הפרקטי בכל הקשור להבטחת זכויות, בעיקר אם מדובר בזכויות קיבוציות של עמים ילידים. כאשר מדברים על מדינות שחיים בהן עמים מהגרים ועמים ילידים, לא ניתן להתעלם מהזכויות של עמים מהגרים שנובעות מהווייתם הקיימת. אבל הבטחת זכויותיהם של העמים המהגרים אינה מבטלת את זכותם הראשונית של העמים הילידים על האדמה והמרחב, גם אם אי-אפשר להבטיח זכות זו בצורה מלאה. באופן עקרוני יש להכיר בראשוניות של העמים הילידים, בעוול ההיסטורי שנגרם להם ובצורך בעיצוב מחדש של המרחב הפוליטי. זאת, לא רק למען פיצוי של העמים הילידים, אלא גם כדי לאפשר להם, ולו באופן חלקי, הבניה מחדש של הקשר שלהם עם האדמה והמרחב באופן שיאפשר להם להתפייס עם אלה שגרמו להם את העוול.

על רקע זה מבחינים בתאוריה הפוליטית בין אפשרות הפיצוי (Compensation) לבין אפשרות החזרת הזכות (Restitution). המונח הראשון מנסה למצוא פתרונות חלופיים להפרת זכויות ראשוניות, ואילו הסוג השני רואה בעיצוב מחדש של הקשר שהיה קיים לפני התרחשות העוול פתרון אופטימלי במצבים אפשריים. שוני זה בלט במיוחד בהתמודדות עם רכושם של נפגעי המשטר הנאצי בגרמניה אחרי מלחמת העולם השנייה, או אחרי צירופה של גרמניה המזרחית לרפובליקה הפדרלית בתחילת שנות התשעים. דוגמה נוספת שהמחישה את ההבדל בין שני סוגי הפתרון היא החזרת הפליטים ממלחמת האזרחים בלבנון לכפרי מגוריהם המקוריים באזור א־שוף או החזרת פליטי מלחמת האזרחים בבוסניה לאזורי מגוריהם המקוריים. בכל המקרים האלה הייתה שאיפה בסיסית להחזרת הזכות על הרכוש המקורי כשהדבר היה אפשרי. במקרים שבהם לא התאפשרה החזרה בפועל, הוחזרה הזכות לבעליה המקוריים מבלי שתמומש בפועל, כדי לא לגרום עוול חדש בשם הצדק. בהקשר הישראלי, הבחנה זו חשובה כאשר מדברים על בעייתם של העקורים הפלסטינים (ה"נוכחים נפקדים"), שחיים מאז 1948 בקרבת בתייהם המקוריים. אמנם במקרים רבים לא ניתן להחזיר אותם לבתיהם, משום שאלה כבר לא קיימים, אבל מימוש חלק מזכותם על קרקעותיהם ניתן ליישום, כדי לתקן עוול היסטורי ולהביא להתפייסות בינם לבין מדינתם.

סוגיית הייצוג

עקרון הייצוג משקף את ערכי ההשתתפות והשיתוף כערכים מרכזיים בהגות הדמוקרטית. ייצוג אין משמעו רק הימצאות או קיום (Presence) של נציגי קבוצות שונות במערכות ייצוגיות. מכאן נבדל הייצוג הדמוקרטי מסוגי ייצוג אחרים הקיימים מקדמת דנה, כמו למשל הייצוג שהיה קיים במועצות שבטיות, שבהן השתתפו נציגי שבטים שונים בישיבות התייעצותיות. ייצוג חייב להיות אפקטיבי, כדי שתהיה לו משמעות דמוקרטית. ייצוג שאיננו שותפות והשתתפות הוא צורני וריק מתוכן מהותי אמיתי. תאורטיקנים של הייצוג הראו באופן מפורש, שהיעדר מערכת המבטיחה ייצוג פעיל ואפקטיבי של קבוצות מיעוטים במערכות מקבלות החלטות וקובעות מדיניות מביא להדרת קבוצות אלה מאחריות על עיצוב מערכות חייהם. לייצוג יש היבט תרבותי וזהותי, בצד חשיבותו הפוליטית. להיות מיוצג משמעו, לא רק שהאינטרסים שלך יבואו לידי ביטוי במערכת שיקולי המדיניות, אלא גם שהמערכת בכללותה תשקף את זהותך. תאורטיקנים ניו־מוסדיים הצביעו על חשיבות הזהות התרבותית של ארגונים ומוסדות. אם זהותם של הארגונים והמוסדות של המדינה איננה כוללת בתוכה את זהותם של העמים הילידים, כחלק אינטגרלי ולגיטימי של זהותה הכללית של הקהילה הפוליטית והמדינה, אזי עמים אלה נשארים מחוץ למסגרת שיקולי המדיניות וקבלת ההחלטות, גם אם נציגים שלהם

יושבים במוסדות הייצוגיים של המדינה. דוגמה טובה להמחשת ההבדל היא הימצאותם של חברי כנסת ערבים מהרשימות הערביות של מפא"י בכנסת במשך שנות החמישים והשישים, אשר חסמו את ביטולו של הממשל הצבאי, דבר שעמד בניגוד גמור לאינטרסים של האוכלוסייה הערבית. גם כיום הימצאותם של נציגים ערבים בכנסת היא יותר סמלית מאשר אפקטיבית. לחכי"ם ערבים אין כמעט השפעה כלשהי על תהליכי קביעת המדיניות וקבלת ההחלטות בכל הסוגיות המכריעות במדינה. לאור דברים אלה, חשוב לציין שזכויות עמים ילידים מחייבות שהם ייוצגו במוסדות המדינה בצורה אפקטיבית, שתבטיח את ייצוג זהותם והאינטרסים שלהם בצורה מלאה ותהפוך אותם לא רק למי שנמנה עם המוסדות הייצוגיים, אלא לשותפים בעיצוב סדר עדיפויותיה של המדינה ובקביעת ערכיה. זהו סוג של ייצוג המבוסס על שוויוניות המתקנת עוולות עבר ומאפשרת אזרחות פעילה ואמיתית.

סיכום

התאוריה והאמנות הבינלאומיות העוסקות בעמים ילידים טוענות במפורש, שהעובדה שעמים ילידים חיו במסגרות מדיניות שלא תאמו את ההגדרות המערביות ולא נחשבו לסוברניות, אין בה כדי להצדיק את שלילת זכויותיהם ההיסטוריות. בניגוד לדעותיהם של הוגים ליברלים, זכויותיהם של עמים ילידים אינן תלויות-זמן או נסיבות היסטוריות ואינן פוקעות משום שעבר זמן מאז ביצוע העוולות כנגד קבוצה כל שהיא. כמו כן, הן גם אינן פוקעות משום שמעשה העוול עבר תהליך נורמליזציה היסטורית. העובדה שעמים ילידים במקומות שונים בעולם מנהלים מאבק על זכויותיהם, אף-על-פי שעברו עשרות ואף מאות שנים על ביצוע העוול נגדם, מהווה המחשה חותכת לצורך להתמודד עם דרישותיהם וזכויותיהם. בעשורים האחרונים הצליחו עמים ילידים להחדיר את זכויותיהם לחוק הבינלאומי, ואף מתגבשות אמנות בינלאומיות הבאות להגן על זכויות אלה. לאור זאת, הזכויות הקיבוציות של עמים ילידים הן הכרח בכל תהליך התפיסות בין המדינה לאזרחיה הילידים. היות וזכויות אלה באות כמענה נורמטיבי לצרכים בסיסיים ולזכויות ראשוניות, הן לא נשכחו ונראה שאינן ניתנות להפקעה.

רשימה ביבליוגרפית

- Althusser, Louis, *For Marx*, translated by Ben Brewster, London, Verso, 1990.
- Bourdieu, Pierre, "Rethinking the State: Genesis and Structure of the Bureaucratic Field", in George Steinmetz (ed.), *State/Culture: State Formation after the Cultural Turn*, Ithaca, Cornell University Press, 1999, pp. 53–75.

- Connolly, William, "Theoretical Self-Consciousness", *Polity* (1973–74), pp. 5–35.
- Habermas, Jürgen, *The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1998.
- Horowitz, Donald, *The Deadly Ethnic Riot*, Berkeley, Calif., University of California Press, 2001.
- Jessop, Bob, *The Capitalist State: Marxist Theories and Methods*, Oxford, M. Robertson, 1982.
- Kymlicka, Will, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1995.
- Mann, Michael, "Ruling Class strategies and Citizenship", *Sociology*, 21 (1992), pp. 339–354.
- Parekh, Bhikhu, *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2002.
- Poggi, Gianfranco, *The State: Its Nature, Development and Prospects*, Stanford, Stanford University Press, 1990.
- Rawls, John, *A Theory of Justice*, London, Oxford University Press, 1971.
- Skocpol, Theda, "Bringing the state back in", in Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, pp. 19–43.
- Smith, Rogers, *Civic Ideals: Conflicting Visions of Citizenship in U.S. History*, New Haven, Yale University Press, 1997.
- Smith, Rogers, *Stories of Peoplehood: The Politics and Morals of Political Membership*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- Taylor, Charles, "Why Democracy Needs Patriotism", in Joshua Cohen (ed.), *For Love of Country: Debating the Limits of Patriotism*, Boston, Beacon Press, 1996, pp. 119–121.
- Turner, Bryan, "An Outline of a Theory of Citizenship", *Sociology*, 24: 2 (1990), pp. 189–217.
- Waldron, Jeremy, "Minority Cultures and the Cosmopolitan Alternative", in Will Kymlicka (ed.), *The Rights of Minority Cultures*, Oxford, Oxford University Press, 1995, pp. 93–119.

המיעוט הלאומי-הונגרי בסלובקיה

סמי סמוחה

אני חוקר את היחסים בין יהודים וערבים ואת הקשר בין דמוקרטיה וחברה שסועה. אני מאמין בגישה השוואתית, לא רק כדי לחפש דמיון בין מצבי מיעוטים בעולם אלא דווקא כדי ללמוד על השוני, ועל כן חיפשתי מקבילות בעולם למצבו של המיעוט הערבי בישראל. צרפת איננה דוגמה טובה כיוון שמכל הבחינות איננה דומה לישראל. המדינות הפוסט-קומוניסטיות במרכז-מזרח אירופה של העשור האחרון מספקות השוואות מתאימות יותר למיעוט הערבי בישראל. עם זאת אראה שגם מצב המיעוטים במדינות אלו שונה ממצב המיעוט הערבי.

מהו המצב הישראלי שיש למצוא לו מקבילות? מקרה הולם להשוואה עם ישראל הוא של מיעוט לא-קטן ולא-מתבולל החי בחברה שסועה לעומק, במדינה הרואה את עצמה כדמוקרטיה מערבית, אך הרוב רואה אותה כמדינה השייכת לו ולא לכלל אזרחיה.

מתברר כי סלובקיה היא אחת המדינות העומדות בכל הקריטריונים הללו. זוהי מדינה חדשה שהוקמה ב-1993, שסועה בין המיעוט ההונגרי, המהווה 11% מן האוכלוסייה, ובין הרוב הסלובקי האתני; מדינה שרואה את עצמה מדינה דמוקרטית וגם נחשבת בעיני אחרים לכזו ועומדת להצטרף לאיחוד האירופי. סלובקיה רואה את עצמה כמדינה מערבית. הסלובקים דוחים את האמירה שהם במזרח אירופה – לידם הם במרכז אירופה, בלב לבו של המערב. ועם זאת, הרוב הסלובקי, הסלאבי האתני, רואה את המדינה כמדינתו שלו, כפי שמראה הפתיח לחוקה הסלובקית:

אנו, האומה הסלובקית, נושאים בלבנו את המורשת התרבותית והפוליטית של אבותינו, את החוויה שחווינו במשך מאות שנים של מאבק לקיום ולעצמאות לאומית.

לפי ההכרזה הזאת, האומה הסלובקית, הסלובקים האתניים, לא האזרחים של סלובקיה, הם שמכוננים את המדינה. הם אלה שיצרו את המדינה החדשה הזאת. בהמשך מופיעים כמה אזכורים לגבי "המורשת ההיסטורית של מורביה הגדולה". כלומר, הסלובקים מייחסים את התרבות ואת ההיסטוריה שלהם למורביה הגדולה, שרובה שוכנת בצ'כיה של היום. המורבים

נלחמו במשך מאות בשנים בהונגרים, והסלובקים רואים את עצמם חלק מהמורבים ובכך מדגישים את איבתם לעם ההונגרי, שאליו משתייך המיעוט ההונגרי בסלובקיה.

לפי הפתיח של החוקה, כל אזרח סלובקי אמור לפתח את המדינה למען העם הסלובקי. לא רק הסלובקים ייבאקו למען העם הסלובקי ופיתוח מדינתו, אלא גם הלא-סלובקים. סיטואציה מקבילה בישראל תהיה, שהערבים בישראל יצטרכו לפעול למען קידום המטרות של הציונות וקידום אופייה היהודי של המדינה. סוג כזה של מדינה מתאים ומעניין לצורך השוואה עם ישראל.

כמה מילים על ההיסטוריה של העם והמדינה הסלובקים. הסלובקים סבלו מאלף שנות שעבוד בידי ההונגרים. רק מ-1860 ואילך החלה להתפתח לאומיות סלובקית, אבל התנועה הלאומית הסלובקית, שהייתה חלק מאוסטרו-הונגריה, לא דרשה מדינה עצמאית עד שנות התשעים של המאה ה-19. הסלובקים דרשו אוטונומיה במסגרת של אוסטרו-הונגריה אך במקום זאת קיבלו מדיניות כוחנית של הטמעה. בתי-הספר ואגודות התרבות שלהם נסגרו ונעשה ניסיון להטמיעם בכוח.

ב-1918 הסתיימה מלחמת העולם הראשונה, שבה לחמה אוסטרו-הונגריה לצד הגרמנים, אך נחלה תבוסה והתפרקה. במסגרת מדיניות העונשין שנקטו המדינות המנצחות נקרעו מהונגריה שני שלישים משטחה, שהיו מאוכלסים בהונגרים, וניתנו למדינות השכנות – רומניה, סלובקיה וסרביה. אחר כך הוקמה גם יוגוסלביה. בתהליך הזה איבדה הונגריה שלישי מאוכלוסייתה. כ-5 מיליון הונגרים חיים כיום כמיעוטים במדינות שכנות להונגריה. בהסכם טריאנון ב-1920 נתנו המעצמות תוקף חוקי לסיפוח השטחים האלה למדינות החדשות וכך נוצר מיעוט הונגרי בצ'כוסלובקיה, שהוקמה אז. למעשה, רוב האזור הדרומי של סלובקיה של היום מאוכלס בהונגרים, ו-80% מבני המיעוט ההונגרי במדינה זו מתגוררים באזור זה. ההונגרים, אם כן, הפכו למיעוט בגלל שינוי הגבולות שנכפה עליהם בניגוד לרצונם.

ב-1938 כבשה גרמניה הנאצית את צ'כוסלובקיה, הפרידה בין צ'כיה לבין סלובקיה, סיפחה את צ'כיה לגרמניה ואת דרום סלובקיה להונגריה והקימה את סלובקיה כמדינה נפרדת עם ממשלת בובות הכפופה לנאצים. המיעוט ההונגרי פסק להיות מיעוט בזמן מלחמת העולם השנייה. בסלובקיה קמה תנועה לאומית אנטי-נאצית, שנלחמה נגד המשטר הסלובקי הפרו-נאצי וכאבה את קריעת דרום סלובקיה וסיפוחו להונגריה. היא גם ראתה בהונגרים הסלובקים משתפי-פעולה עם הנאצים. בתום המלחמה, ב-1945, קמה צ'כוסלובקיה מחדש ונשיאה פרסם את מה שנקראו "צווי בְּנֶשׁ". הצווים הללו הטילו אשמה קולקטיבית בהונגרים שבסלובקיה. בסוף המלחמה קיבלה סלובקיה בחזרה את דרום סלובקיה, שבה ישבו ההונגרים, אבל היא לא רצתה בהם. בגין חוקי בנש נשללה מהם האזרחות הסלובקית, הם גורשו, נעשו בהם פוגרומים, והופקעו רכושם וקרקעותיהם. במשך כשנתיים שרר מצב חמור במדינה. במקביל, הסלובקים שחיו בהונגריה חזרו לארצם ובכך התבצעו למעשה חילופי אוכלוסין.

תקופת המעבר הזאת הסתיימה ב־1948, כאשר הקומוניסטים השתלטו על צ'כוסלובקיה ובהוראת ברית־המועצות הביאו לייצוב המצב ולמיתון המתחים האתניים. חלק מההונגרים הורשו לחזור לסלובקיה ולקבל את רכושם שהופקע מהם, אבל צווי בנש נותרו בתוקף מאז ועד היום. ב־1968 המצב התייצב לגמרי וההונגרים בסלובקיה קיבלו את כל זכויותיהם האזרחיות.

ב־1989 התרחשה "מהפכת הקטיפה", המהפכה האנטי־קומוניסטית, וההונגרים בסלובקיה שיתפו פעולה במהפכה זו, כלומר, גם הם התייצבו נגד הקומוניזם כמו אחיהם בהונגריה. ב־1992 התקיים משא ומתן בין סלובקיה לבין צ'כיה, במטרה להיפרד ולהקים את סלובקיה כמדינה עצמאית. המיעוט ההונגרי התנגד לכך מחשש של פגיעה באינטרסים החיוניים שלו – להיות תחת עול הסלובקים בלבד. ההונגרים התנגדו לכינונה של המדינה הסלובקית. המפלגות ההונגריות הצביעו בפרלמנט נגד החוקה החדשה של סלובקיה שהתבססה על חלוקה לשתי מדינות. הם לא רצו בכך כי הבינו שבצ'כוסלובקיה המאוחדת הם יהיו יותר מוגנים. בחמש השנים הראשונות לעצמאותה (1993–1998) התנהלה סלובקיה כמדינה תחת שלטונו של ולדימיר מצי'אר. הוא היה מנהיג מאורד סמכותי שהחליט שסלובקיה תהיה מדינה של העם הסלובקי, שמעולם לא נהנה מעצמאות מדינית. הסלובקים ראו את עצמם, לפחות במאת השנים האחרונות, כאומה שלא מימשה את זכותה להגדרה עצמית. הם היו תחת עול ההונגרים במשך מאות בשנים, ואחר כך סבלו מהדומיננטיות הצ'כית, כי הצ'כים היו יותר מפותחים ומתקדמים מהם. האומה הסלובקית נוצרה במהלך המאה העשרים, לא בתקופה המורכבת של אלף השנים, אלא במאת השנים האחרונות. נוצרה לאומיות וקמה אומה חדשה, סלובקית, הרוצה לתת ביטוי ללאומיותה באמצעות הקמת מדינה שתשקף את המאוויים הלאומיים שלה.

מה הם מאוויים אלה? בראש ובראשונה חפצים הסלובקים בעליונות אתנית, ולכן סלובקיה קמה מלכתחילה כמדינה חד־לשונית. השפה הסלובקית היא השפה הרשמית היחידה, אך בצדה מוכרות זכויות לשוניות של מיעוטים. סלובקיה קיבלה את האמנה האירופית של 1995 וגם חתמה עליה ללא ערעור, שכן כל הדרישות האירופיות באשר לזכויות מיעוטים הן דרישות מינימום ויחסית קל לקיים אותן. גם סלובקיה מקיימת אותן. לפי החוק הסלובקי כל מיעוט המונה 20% ומעלה ביישוב מסוים יכול להקים בית ספר ולהשתמש בשפתו בבתי משפט, אבל שיעור זה חייב להתקיים ברמה המקומית, אפילו לא האזורית ובוודאי לא ברמה המדינית. כדי להשתמש בשפתו על היישוב להגיש בקשה לשר הפנים שבסמכותו להחליט אם המיעוט שם אכן ראוי לכך או לא. סלובקיה היא איפוא מדינה חד־לשונית וחד־תרבותית, הרואה את עצמה כמטפחת את התרבות הסלובקית. כל סמלי המדינה הם סלובקיים בלבד ואינם ניטרליים. המרחב הציבורי מעוצב ברוח סלובקית.

חוץ מהסמלים הסלובקיים של המדינה, אין חוקים שמפלים באופן ישיר את ההונגרים. אך קיימת אפליה מוסדית עקיפה. סלובקיה איננה מדינה פדרלית, אבל יש בה כמה נדבכים

שלטוניים. מלבד השלטון המקומי, יש לה גם שלטון אזורי. התעוררה בעיה איך לחלק את המדינה למחוזות. בגלל החששות מפני אוטונומיה דה־פקטו למיעוט ההונגרי חולקה המדינה לאזורים כך שבשום אזור לא יהיה רוב הונגרי. הסלובקים חילקו את המדינה לאורך במקום לרוחב, ולא אפשרו לקיים מחוז נפרד לאורך הגבול הדרומי, שבו חיים רוב ההונגרים. ההונגרים ביקשו להעניק להם לפחות אזור אחד, שבו הם מהווים רוב, אך לא נענו.

ב־1989 קרס הקומוניזם ובוצעה הפרטה של הקרקעות והתעשייה. גם תהליך זה נעשה בצורה "קליינטליסטית", ולפיה מי שמקורב לשלטון זוכה. ההונגרים קופחו כי לא היו מקורבים לשלטון. המעמד הקפיטליסטי בסלובקיה כיום כמעט כולו זר או סלובקי, אבל לא הונגרי. הסלובקים השתמשו בכוח של המדינה למנוע מההונגרים לזכות בנתח מן העוגה.

מה מניע את הסלובקים? הם חשים שני איומים גדולים: איום אחד נוגע לשלמות הטריטוריאלית של המדינה. המיעוט ההונגרי יושב באזור הגבול, על האדמות הפוריות ביותר של המדינה. האזור הזה הפך סלובקי רק מאז 1918. להונגריה יש תביעות עליו. מפלגות רדיקליות לאומניות בהונגריה של היום עדיין רוצות לפתוח את חוזה טריאנון משנת 1920, ואינן רואות במצב הנוכחי סוף פסוק. לממשלת הונגריה יש מיניסטריון מיוחד לתפוצות. הונגריה רואה בכל התפוצות מסביב – ברומניה, בסלובקיה ובמדינות השכנות – קהילות הונגריות שצריך לטפחן. היא חוקקה את חוק הסטטוס, הנותן זכויות מיוחדות בהונגריה לכל הונגרי שחי בסלובקיה או ברומניה. היא מעניקה להונגרים יתרונות שהמדינות שבהן הם שוכנים רואות בהם התערבות בענייניהן הפנימיים והן מסוכסכות עם הונגריה בשל כך. הפחד השני של הסלובקים הוא שהמיעוט ההונגרי חותר להפוך את סלובקיה למדינה דו־לאומית. זה מיעוט בלתי־נטמע, המחפש דרכים לבטא את עצמו, הדורש ששפתו תוכר רשמית, ושיוענק לו חינוך נפרד בשליטתו אך במימון המדינה.

הקונפליקט בין הרוב הסלובקי והמיעוט ההונגרי נראה רציני ביותר, אך במציאות אין זה כך משום שהונגריה וסלובקיה עומדות להיכנס לאיחוד האירופי. לגבולות ביניהן לא תהיה למעשה משמעות בעתיד. את כל התיקונים לחוקה הם כבר עשו, אין שום תביעות לגבי שינוי הפתיח של החוקה ואין תביעות לגבי חוק הלשון. הסביבה שבה מתקיימים היחסים בין שתי הקבוצות הלאומיות בסלובקיה היא סביבה ירודתית. בישראל הסביבה אינה ירודתית, כי הקונפליקט היהודי־פלסטיני הוא הקונטקסט שבו מתרחשים יחסים בין יהודים וערבים בישראל, בעוד ששם, בסלובקיה, האיחוד האירופי יוצר מצב של שיתוף פעולה. עד לפני שנה התנגדה סלובקיה התנגדות נמרצת להקמת אוניברסיטה הונגרית, מחשש שהיא תחזק את המיעוט הונגרי שיחותר להפוך את סלובקיה למדינה דו־לאומית. בשנה שעברה קיבלו הסלובקים החלטה להקים אוניברסיטה הונגרית, ולא זו בלבד אלא שהונגריה תהיה שותפה בהקמתה, כלומר, לא רק המיעוט ההונגרי בסלובקיה אלא הונגריה עצמה. כיצד ניתן להסביר את הגישה הזאת, את

הרוח החדשה הנושבת שם מאז 1998? המהפך בגישה התרחש ב-1998, כאשר מצ'יאר הפסיד את השלטון והמפלגה ההונגרית נכנסה לקואליציה הממשלתית החדשה ודרך הקואליציה הזאת זכתה למעשה בהרכב ויתורים מצד הרוב הסלובקי.

אם כן, מדובר בסביבה שונה. עוצמת האיומים אינה אותה עוצמה כמו בישראל. המיעוט ההונגרי קטן יותר מאשר המיעוט הערבי בישראל, והוא איננו קשור עם אויב פעיל. הבעיה בישראל היא שהמיעוט בישראל רואה את עצמו חלק מהעם הפלסטיני, הנחשב לאויב של ישראל. זה אחד הדברים הכי קשים המעיבים על היחסים בין יהודים וערבים בישראל. כמו כן, המיעוט הערבי, בניגוד למיעוט ההונגרי בסלובקיה, הוא מיעוט שאינו נטמע באופן קיצוני. הסלובקים וההונגרים, לעומת זאת, חיים יחד באותם כפרים בדרום סלובקיה במשך מאות בשנים, מתחתנים אלה עם אלה ומקיימים אורח חיים דומה. בישראל, ההפרדה, השוני בתרבות, בדת, בשפה ובאורחות החיים כל כך גדולים, שמיזוג, נישואי תערובת, או קיום קבוצות ביניים שירככו את הקונפליקט הזה בין שתי הקבוצות, אינם קיימים. לכן, המצב כאן בהחלט שונה מאשר בסלובקיה, ולכן הקונפליקט בין רוב למיעוט הרבה יותר גדול כאן מאשר שם.

בישראל המערכת בנויה על קשר בין מוצא אתני, שזה קשר הדם, האתניות, הלאום והדת והמדינה, ארבעה גורמים השזורים יחד. וזו הבעיה הקשה של יחסים בין יהודים וערבים. הכול נובע מכך שאין הפרדה בין אתניות, דת, לאום ומדינה בישראל. בסלובקיה יש הפרדה. לכן סלובקיה יכולה להשתנות ל"דמוקרטיה רב-תרבותית". אתניות סלובקית מוגדרת בראש ובראשונה באמצעות שפה, ולא דם. הונגרי יכול להיטמע על-ידי קבלת השפה הסלובקית כשפת אם. הוא יכול להתחתן עם סלובקי ולהיטמע. כיוון שיש הפרדה בין דת ומדינה, סלובקיה יכולה לצאת מהמצב הזה ביתר קלות מאשר בישראל. הבעיה האתנית בסלובקיה היום, מנקודת המבט של העולם החיצוני וגם בתוך סלובקיה עצמה, היא של הצוענים ולא של ההונגרים.

אני לא חושב שתוארתי את סלובקיה בצבעים ורודים. המסקנה שלי מכל הניתוח הזה היא שמדיניות היא גורם מרכזי ביחסים אתניים. אנחנו רואים את המהפך בסלובקיה אחרי 1998, כשסולק מצ'יאר הלאומני והסמכותי. קמה ממשלת קואליציה ששילבה את המפלגה ההונגרית, שאגב, כמעט כל הונגרי מצביע עבורה. ההונגרים מהווים 10% מהאוכלוסייה וזוכים ב-10% מהמושבים בפרלמנט. הם מקבלים 100% מהתמיכה של ההונגרים, כי הם מגנים על האינטרסים של ההונגרים בקואליציה. ראינתי את השר הבכיר של ההונגרים והוא אמר "אנחנו מסתכלים מפה על המדינה בצורה אחרת משהסתכלנו עליה כמיעוט. פתאום אנחנו מקבלים אחריות". השר ההונגרי ממונה על השילוב באיחוד האירופי. אם משתפים את בני המיעוט בשלטון, נותנים להם זכויות ושוויון, המיעוט מתנהג אחרת.

הלקח מהניסיון ההונגרי הוא שריכוך האופי האתני של המדינה, מתן שוויון למיעוטים ושיתופם בשלטון יניבו יחס אחר שלהם למדינה.

הקונפליקט בין המדינה ומסורת הקהילה המוסלמית בצרפת

אלי בר־נביא

- בניסיון לפשט את הסוגיה המסובכת של הקונפליקט בין המדינה הצרפתית לבין המסורת המוסלמית בארץ זו, אבקש לדרון בקצרה בשלוש סוגיות:
1. המסורת הרפובליקנית הצרפתית כלפי הדת בכלל;
 2. היווצר מן הכלל המוסלמי, כלומר הבעיה המוסלמית הספציפית, שהיא שונה מכל מה שידעה הרפובליקה הצרפתית בהתייחסותה ההיסטורית אל הבעיה הדתית;
 3. המשבר הנוכחי והביטוי המשפטי שלו: החוק נגד סימני דת חיצוניים בולטים בבתי הספר.

המסורת הרפובליקנית הצרפתית ביחס לדת היא מסורת מאוד מיוחדת במערב. כדי להבין מה שמתרחש בתחום זה היום יש להכיר את ההיסטוריה הארוכה של מסורת זו. המיוחד בצרפת הוא, שהרפורמציה הפרוטסטנטית נכשלה שם עוד במאה ה־16, אחרי סדרה ארוכה של מלחמות דת עקובות מדם. הכישלון הזה יצר מציאות מאוד מוזרה. המדינה המונרכית אמנם נותרה קתולית, אבל הקתוליות שלה לא מנעה ממנה להתנהג למעשה כמדינה פרוטסטנטית. כלומר, צרפת הפכה לאותו עוף מוזר, קתולי בדתו ופרוטסטנטי בהתנהגותו הפוליטית. צרפת לא קיבלה את האינקוויזיציה ולא את הצווים של הקונסיל הכנסייתי של טרנט באמצע המאה ה־16. כך למשל, בשל הדרך שבה פירשה צרפת את האינטרסים שלה, היא לא היססה להתחבר אל הנסיכים הפרוטסטנטים על מנת להיאבק בבית הבסבורג הקתולי. המסורת של מדינה חזקה, הפועלת על־פי האינטרסים שלה בניגוד לאינטרסים הדתיים כפי שהוכתבו מרומא, קיימת בצרפת זה מאות שנים.

כשפרצה המהפכה הצרפתית, היא כוונה בין היתר, בשל מסורת ממלכתית זו, נגד הכנסייה הקתולית ולאחר מכן נגד הדת הנוצרית באשר היא. זאת, שלא כמו במדינות אנגלוסקסיות, שבהן הצלחתה של הרפורמציה הפכה את הדת לבעלת־כרית של מחנה המהפכה: "המהפכה

המהוללת" האנגלית, בשלהי המאה ה-17, התחוללה בסיסמה "למען הדת הפרוטסטנטית, למען פרלמנט חופשי", וגם המהפכה האמריקנית הייתה ספוגה מוטיבים דתיים. לכן, הפרדת דת ומדינה בארצות הברית, למשל, היא למעשה הפרדה בין כנסייה ומדינה, אבל לא בין דת ומדינה. המדינה נותרה דתית והנשיא נשבע על התנ"ך, דבר שלא יעלה על הדעת בצרפת. המהפכה הצרפתית הייתה אפוא רדיקלית גם מבחינה זו – היא נעשתה לא רק נגד הכנסייה אלא בעצם גם נגד הדת עצמה.

הנקודה האחרת שברצוני להדגיש בהקשר הזה, היא שהתפיסה של האומה הצרפתית הייתה מלכתחילה, כפי שהיא נולדה כרעיון שנבע מהמהפכה הצרפתית, וולונטריסטית, לגאליסטית ואוניטרית. כלומר, האומה הצרפתית נתפסה מלכתחילה – אידאלית כמובן – לא דבר אורגני שנולד מן ההיסטוריה, מן ההתחברות בין העם והארמה ומתרבות ארוכת שנים – כתפיסה הגרמנית של האומה – אלא כצירוף של בני אדם, של יחידים, המאוחדים על-ידי אידאלים משותפים והחיים תחת עולו של חוק משותף. לפי תפיסה זו, לא "חוק הדם" (*jus sanguinis*) קובע את השתייכותו של היחיד לגוף האומה, אלא "חוק הקרקע" (*jus solis*) – צרפתי הוא מי שנולד על אדמתה של צרפת. כמובן, כמו בהרבה תחומים אחרים, תפיסה זו החלה להתגבש בימי המונרכיה, אבל הייתה זו המהפכה אשר העניקה לה את תוקפה האידאולוגי המלא.

הביטוי המזוקק ביותר לתפיסה הוולונטריסטית, הלגאליסטית והאוניטרית הזאת של האומה, נמצא דווקא בהקשר היהודי. בוויכוח שהתנהל באספה המהפכנית על מתן זכויות שוות ליהודים, על האמנציפציה של היהודים, אמר אחד השחקנים הראשיים בדרמה הזאת, הרוזן דה קלרמון-טונר, את המשפט המפורסם: "יש לתת הכול ליהודים כיחידים, אין לתת כלום ליהודים כאומה". הכוונה ברורה: כיחידים שווים זכויות הם שייכים לאומה הצרפתית; כקבוצה, הם חייבים להיעלם, כמוהם כגופים והקורפורציות האחרים שחיברו בעת המשטר הישן את הפסיפס הלאומי הצרפתי. נובע מכך, שאין בצרפת מיעוטים לאומיים. קהילות, אגודות, דתות – כן; מיעוטים בעלי זכויות קיבוציות מיוחדות – לא. בספרה הפרטית, האזרח יעשה כרצונו; בזירה הציבורית, החוק אינו מכיר אלא יחיד בני חורין ושווי-זכויות. לפיכך, היהודים אינם מיעוט אלא קהילה, על כל המשתמע מהבחינה זו.

מכאן נובעת, כאמור, תפיסה רדיקלית של "זכות הקרקע", בניגוד ל"זכות הדת", וכן תפיסה רדיקלית של החילוניות, של מה שהצרפתים מכנים בשם *laïcité*. לא בכדי אין בעברית מושג הולם כדי לתרגם זאת. "חילוניות" היא מילה לא-מוצלחת מהבחינה הזאת. עצם העובדה שאין בעברית מילה כדי לבטא זאת, מעידה על הקושי הבסיסי להגות את ההפרדה של דת ומדינה בתפיסה שהיא אתנית-דתית במהותה.

ובכן, השילוב בין שני המרכיבים האלה, בין תפיסה רדיקלית של זכות הקרקע לתפיסה רדיקלית של החילוניות, הפך בצרפת למנגנון אינטגרציה יוצא מן הכלל. צרפת בלעה גלים

גלים של מהגרים והפכה אותם לצרפתים. למעשה היו רק שני מודלים גדולים של אינטגרציה מוצלחת – המודל האמריקני והמודל הצרפתי, ושניהם שונים מאוד מסיבות שבחלקן נגעתי לעיל. המודל הצרפתי הוא מאוד ברור – אם אתה רוצה להיות אחד מאתנו, ברוך הבא, אבל לשם כך אתה צריך לשכוח מה שהיית בארץ מוצאך, וככל שתשכח זאת מהר כן ייטב. כמובן שבמציאות אין זה כה פשוט. במציאות, המסורת, השפה, ההיסטוריה הם מרכיבי זהות חשובים. אבל המודל הזה פעל ביעילות רבה. הוא היווה מכונת גריסה של זהויות זרות, וגלים של מהגרים איטלקים, פולנים, ספרדים, פורטוגלים ויהודים יצאו ממנה צרפתים למהדרין. ודי לזכור שבין ששת המועמדים בעלי הסיכוי הטוב ביותר להתמודד במערכת הבחירות הבאה לנשיאות בצרפת, ארבעה הם יהודים, או שיש להם שורשים יהודיים. ואיש, בדיון הציבורי, לא יעז לשאול מאיפה בא המועמד ומה מוצאו.

המקום הייחודי והכלי היעיל ביותר לאינטגרציה מסוג זה הוא בית הספר. היו גם כלי אינטגרציה אחרים, כמו הצבא למשל, אבל בראש ובראשונה בית הספר הוא שנתפס באופן מסורתי ברפובליקה כמרחב ניטרלי ושוויוני, שבו הילדים לומדים את "מקצוע האזרח" (קלוד ניקולה). גם לכך יש היסטוריה ארוכת שנים, שהיא פרק חשוב במאבק האיתנים בין שתי המסורות, הרפובליקנית-חילונית והקתולית. באופן סמלי, כשמסתובבים בצרפת, בכפרים הנידחים ביותר, ניתן לראות שביתת-הספר הרפובליקני, שעליו מתנוססת הסיסמא המשולשת *Liberté Egalité Fraternité*, נמצא, פיזית, מול הכנסייה, משום שבמרחב הציבורי צריך להיות ברור מהו המקום שבו לומדים את האתוס הרפובליקני החדש. לא בכדי המורה העממי, ה-*instituteur*, היה מעין תחליף מודע, רצוני, לכומר, ואף כינו אותו "הכומר הרפובליקני". היה מאבק אמיתי על נפש הילד, בין הכומר לבין המורה העממי, ובמאבק האיתנים הזה המורה ניצח. יש אומרים שהניצחון היה טוב מדי, שכן הם הצליחו לשרש ממוחם של הצרפתים את המסורת הנוצרית, דבר שיוצר בעיות לא מעטות. זה הרקע הנדרש כדי להבין מה מתרחש היום.

המקרה המוסלמי יוצא דופן בתמונה שתוארה לעיל. המנגנון הזה, מכונת האינטגרציה הזאת, שהייתה יעילה מאין-כמותה בעבר, איבדה הרבה מיעילותה. משהו השתבש בו במשך השנים. הרוח היעקובינית, שהייתה בבסיס המסורת הזאת, נחלשה מאוד וכמעט נעלמה. הסתיימה התפיסה שהרפובליקה היא אוניטרית עד כדי כך ששר חינוך ברפובליקה השלישית יכול היה להביט בשעון ולומר, "כשאני מביט בשעון, אני יודע בדיוק מה עושה כל ילד ברחבי האימפריה" – הווה אומר, לא רק בצרפת גופא, אלא אף בסנגל ובמדגסקר ובהודו-סין. מעטים היום המאמינים באתוס הרפובליקני, היעקוביני והצנטרליסטי, באתוס הכמורדתי שהיה נשמת אפה של הרפובליקה. הביטוי המשפטי של היחלשות האתוס היעקוביני היה חוק הביזור של 1981, אחד החוקים הראשונים שחוקקו הסוציאליסטים שהגיעו לשלטון בהנהגת פרנסואה מיטראן, במאי באותה שנה. חוק הדה-צנטרליזציה פגע באחד היסודות המשמעותיים ביותר

של הרפובליקה היעקובינית הצרפתית. במקביל, נחלשו גם כלי אינטגרציה נוספים, ובמיוחד הצבא. זה כמה שנים אין יותר שירות חובה בצבא הצרפתי. אך בראש ובראשונה, בית הספר שוב איננו ממלא את התפקיד שיעד לו. אין יותר "כמרים רפובליקניים", עצם המושג מעלה חיוך אירוני על שפתי הצרפתים. ויחד עם ה־instituteur כמורה דרך לערכי הרפובליקה, הלך לעולמו גם בית הספר השוויוני שהבטיח חינוך מצוין לבן האיכרים כמו לבן הבורגנים. פערים גדולים נפערו ביניהם. בפרברי הערים הגדולות ישנם כיום בתי ספר הומוגניים כמעט לחלוטין, על טהרת תלמידים מוסלמים ממוצא צפון־אפריקני. ככלי מוצלח לאינטגרציה של מהגרים, בית הספר הצרפתי שייך להיסטוריה.

בצירוף מקרים טרגי, היחלשותו של המודל האינטגרטיבי הצרפתי חפפה את גלי ההגירה הצפופים של מועמדים להיקלטות השונים באורח קיצוני מקודמיהם. וקודם כול בשל מספרם הרב, ההופך אותם למסה קריטית. ככל שגל הגירה גדול יותר לעומת האוכלוסייה הקולטת, כך יותר קשה לקלוט אותו. אין לדעת את מספר המהגרים המדויק, משום שהחוק הרפובליקני הצרפתי אוסר למנות את בני האדם על־פי מוצאם הדתי או האתני. לפיכך אין בנמצא סטטיסטיקה רשמית, אלא רק אומדנים הנעים בין 5 ל־8 מיליון בני אדם, כלומר בין 9% ל־11% מכלל האוכלוסייה.

זאת ועוד, אם גלי ההגירה הקודמים היו אירופיים, עובדה שהקלה ללא ספק על גישור הפערים התרבותיים, ואם המהגרים שאפו בכל נימי נפשם להיקלט בחברה הקולטת ולהפוך לצרפתים מהר ככל האפשר, מצבם של המוסלמים מורכב בהרבה. חלק גדול מאוד, כנראה הרוב, אכן רוצה להיקלט בצורה זו או אחרת. אך מיעוט קטן, מאורגן וחזק, לא זו בלבד שאינו רוצה להפוך לצרפתי, אלא מבקש להישאר מה שהוא, או אף לעצב את הצרפתים לפי דמותו. כלומר, לא רק שהפרה הפכה לדלת חלב והיא כבר אינה מסוגלת להיניק כפי שעשתה פעם, גם העגל לא כל כך רוצה לינוק. בין שתי המסורות האלה, העימות הוא בלתי־נמנע, שכן הוא נוגע לשורשי התפיסה הצרפתית של האומה וזהו, אם תרצו, הרקע למשבר העכשווי, שהסמל שלו הוא הריב על הרעלה.

הפרשה הראשונה הקשורה לרעלה התרחשה כבר ב־1989 בפרברי פאריס, בעיר קריי (Creil). הממשלה לא ידעה איך להתמודד עם התופעה. היא היססה, הפגינה בלבול וחוסר־ביטחון ובסופו של דבר העבירה את הכדור הלא־סימפטי הזה לבתי המשפט ולמנהלי בתי הספר. הפרשה נגררה במשך שנים. החוק שנחקק עכשיו הוא תוצאה של מכוי סתום, ונועד להתאים את החקיקה למצב הסורר בבתי הספר ולשחרר את המנהלים ממצב בלתי־נסבל. זה לא רק עניין עקרוני. התעוררו בעיות מעשיות קשות של אלימות, לא רק בבתי הספר, אלא גם בזירות ציבוריות אחרות, בבתי החולים למשל. גברים מוסלמים סירבו שרופאים גברים יטפלו בנשותיהם ובאחיותיהם, והיו מקרים של אלימות קשה. החוק מנסה להסדיר את המסגרת המשפטית שבתוכה אפשר יהיה

לטפל בבעיות אלה. אבל זה גם, אולי בעיקר, עניין עקרוני. אין זה מקרה שמדובר באיסור על חבישת רעלה אך ורק בבתי ספר, שהרי אין כמובן שום כוונה לאסור על הרעלה במקומות אחרים, גם לא באוניברסיטאות, וודאי לא ברחוב או בבית. הכוונה היא להציל את מה שנותר מאותה מסגרת ניטרלית שבה אמורים להיפגש כשווה עם שווים אזרחי הרפובליקה של מחר.

החוק אינו מתייחס רק לרעלה. הוא כללי ואוסר על סימני דת בולטים, כמו צלבים גדולים וכיפות. אך כיפות אינן נראות כבתי-הספר הצרפתיים: לילדים יהודים חובשי כיפות יש בתי ספר משלהם, במימון הממשלה. ואין גם צלבים בבתי ספר צרפתיים: גם לילדים הקתוליים יש בתי ספר משלהם. כלליותו של החוק באה לכסות על בעיה ספציפית — זו של הסמלים הדתיים המוסלמיים. ולא מדובר רק בסמלים. מאחורי הרעלה מסתתרת משמעות הרבה יותר עמוקה. אכן, השאלה היא שאלה עקרונית: באיזו חברה רוצים הצרפתים לחיות? בחברה אחדותית או בחברה "קומוניטריסטית", כפי שהם מכנים זאת בזלזול מופגן? בחברה שבה כולם מאוחדים סביב אותן תפיסות של האומה וכולם שייכים לאותו אתוס לאומי, או בחברה שהיא אגד של קהילות? נדמה לי שהחוק הזה הוא מעין ציון דרך בדרך לתשובה. אינני יודע כיצד המאבק הזה ייגמר — אני ספקן לגבי יכולתה של החברה הצרפתית דהיום לחזור ולהיות מה שהייתה. אולם היא לפחות העניקה לעצמה כלי משפטי האמור לבלום את הסחף, ומעין קן ביצורים במלחמת תרבות שרק מתחילה.

דברי תגובה

חסן ג'בארין

בראשית דברי, ברצוני להעיר הערה לחברי וידידי, פרופ' סמי סמוחה: אני משתתף פעיל באופן אינטנסיבי בפורומים של ארגוני זכויות אדם באירופה, וכן בפורומים חוקתיים שיושבים בהם גם אנשי אקדמיה מפקולטות שונות למשפטים ואנשים מומחים בעבודה ציבורית שם. אם תשתתף בפורום כזה ותאמר להם שסלובקיה היא מדינה דמוקרטית, אף אחד לא יישאר באולם. גם ארגוני זכויות אדם סלובקים יכעסו עליך, לא רק ההונגרים ולא רק אנשים מאירופה כולה, כשישמעו את הצידוקים שהבאת להצדקת המבנה החוקתי של סלובקיה, אינני יודע איך יסווגו אותך. אני מציע לך לבדוק נושא זה שוב וגם להתעמק בביקורת באירופה על המצב בסלובקיה. תבדוק האם המצב בסלובקיה יכול להימשך אם תצטרף לאיחוד האירופי, או שיתקבלו פסקי דין של בית הדין האירופי לזכויות אדם, כפי שהם מתקבלים נגד תורכיה. כל יום יש פסקי דין חדש נגד תורכיה על הפרת זכויות האדם. נדמה שסלובקיה, במבנה החוקתי שלה, אינה רחוקה מהמצב הזה.

קיימים באירופה שני מודלים: מודל של Nation State, 'מדינת אומה', שהוא גם המודל של המדינה הליברלית הקלאסית, צרפת, ומצד אחר מודל של Nation Ethno-State, לא רק מדינת לאום אלא מדינת לאום אתנית. יש מדינה צרפתית שהאזרח בה הוא העיקר, הוא נושא הזכויות. האינדיווידואל, הפרט, הוא זה שמרכיב את המדינה. אין הכרה במיעוטים, אין הכרה בקבוצות אחרות, אפילו אין הכרה בקבוצות תרבותיות, כי העיקר הוא האזרח, וזה המודל הליברלי הקלאסי. לעומת זאת קיימת סלובקיה, המודל הקיצוני האחר, שבו לא האזרח עיקר אלא השייכות האתנית, האורגינלית. לא הפרט נושא הזכויות, אלא השתייכותו לקבוצה. לא במקרה התקבלה בסלובקיה חקיקה, גם לאחר המהפך התחיקתי אחרי 1994, שעסקה בתיקון חוק האזרחות שנמתחה עליו ביקורת מקיפה באירופה והוא כונה "החוק הגזעני הראשון" בסלובקיה. תיקון זה קבע שתושב סלובקיה לא יקבל אזרחות אם לא יוכיח שהשורשים שלו, הסלובקיים, חוזרים שלושה דורות אחורה. כלומר אם מישהו תושב סלובקיה או נולד להורים סלובקיים אבל הוא נמצא בחו"ל, ואינו יכול להוכיח שהשורשים שלו סלובקיים, הוא לא יקבל את האזרחות הסלובקית.

אבל מה שמעניין יותר הוא המודל הצרפתי. אם נעביר ביקורת על המודל הצרפתי, נדע עד כמה סלובקיה רחוקה מאוד מלהיות ליברלית, ואי-אפשר להביא אותה כדוגמה לאף משטר דמוקרטי או משטר ליברלי. מה הבעיה בתפיסה החוקתית הצרפתית? שאכן היא מדגישה את התאוריה והתפיסה הליברלית הקלאסית, כפי שדיבר על שורשיה פרופ' בר-נביא. אבל למעשה הקימו שם גם מנגנון אינטגרציה ואמרו לכל קבוצות ההגירה – "אתם רוצים להיות צרפתים? ברוכים הבאים. אתם חייבים לקבל את השפה העיקרית שלנו, שהיא השפה הצרפתית, אתם חייבים לקבל את כל הסמלים של המדינה, שהם סמלים צרפתיים. אתם הגעתם, אתם באתם, אתם בחרתם מרצון. אין לנו בעיה. אצלנו במדינה הזאת, הזכויות האזרחיות הפוליטיות מוגנות, הפרט מוגן. תקבלו את העיקר, תקבלו את הרעיון הצרפתי ותינו מהפרויקט של בניית האומה הצרפתית. זה הפרויקט שלנו כמדינת לאום". אבל למעשה הוכח שתפיסה כזאת, תפיסת מדינת כל אזרחיה, תפיסת המדינה האזרחית, בתפיסה החילונית הקיצונית שלה, פוגעת בזכויות של קבוצות תרבותיות וקבוצות אתניות אחרות. למעשה היא אומרת להם, גם בשם ה"Color blind", העיוורון לצבעים, בשם השוויון על בסיס אינדיווידואלי: "הזהויות שלכם לא מוכרות אצלנו, וזה השוויון שאנחנו מתייחסים אליו, אין אפליה אצלנו". אבל למעשה יש. למה יש אפליה? כי בסופו של דבר מי ששייך לשפה הצרפתית, שהיא העיקר של התרבות הצרפתית, תמיד יקבל פריבילגיות שונות – בחיים התרבותיים, בחיים הכלכליים – ואחרים חייבים לוותר על הזהויות שלהם. שיראק והשמרנים, שהם ליברלים קלאסיים, אומרים: "יפה, נכון, נכון שיש לכם הזהויות שלכם, אבל יש דבר משותף בינינו, שהוא חשוב יותר והוא הצרפתיות, הרעיון הליברלי. הוא חשוב יותר מאשר הזהויות האלה. הזהויות האלה הן חשובות לכם, אבל הן לא צריכות להיות ה"common שלנו. בואו נדבר על העיקר, תוותרו עליהן".

נכון שקשה למדינה לקבל את קבוצות ההגירה ולהכיר בשפה שלהן. אם הערכים מצפון אפריקה יגיעו לצרפת ויגידו: "אנחנו רוצים שצרפת תכיר בשפה שלנו וצרפת תתחיל לדבר בשפה שלנו", ברור שיש קושי בעניין זה, קושי ממסדי וגם קושי תקציבי, ולכן אין זה עניין של צדק. אבל הם רשאים לומר: "היו הוגנים אתנו. בואו ותנהיגו מדיניות של הגינות – לא של צדק, של הגינות – להכרה מסוימת בזכויות האלה". במודל הקנדי יש הכרה כזאת בזכויות של קבוצות ההגירה. למשל, בית המשפט העליון בקנדה הכיר בימי המנוחה של היהודים. נכון שהוא אינו מכיר ביהודים, וגם היהודים לא מבקשים הכרה כמיעוט לאומי, אבל הם לפחות מיעוט תרבותי, אם לא מיעוט אתני. גם במבנה החוקתי שלהם יש כאמור הכרה בקבוצות ההגירה השונות, וגם לקבוצות לאומיות אחרות. בארצות הברית, שגם בה יש פרויקט של בניית אומה או מדינת לאום, רואים פה ושם בפסיקה של בית המשפט העליון שם הכרה מסוימת בקבוצות תרבותיות, בזהויות שלהן, אם כי אי-אפשר לומר שהמבנה החוקתי של ארה"ב מכיר בכך. אבל המודל הקנדי היום והמודל שמכיר בתרבויות האלה, אומר: "אני לא רוצה להכיר בהם

כמיעוטים לאומיים, אבל לפחות לאפשר להם להיכנס לתהליך אינטגרציה סביר. יש אפשרות להכיר בסמלים שלהם. אז אני מכיר, בתור מדינה, בסמלים הדתיים, בצורת הלבוש, בפולקלור שלהם". ההכרה הזו יכולה גם לאפשר להם להיות חלק מהמפעל הזה, לכן קוראים לזה "Liberal Culturalism" מול "Liberal Nationalism" של שיראק.

עד כמה אנחנו רחוקים מהמצב הזה? כעת אני מגיע לסלובקיה. סלובקיה היא מדינה שהעיקר בה הוא השייכות האתנית, לא האזרח, גם לא הטריטוריה. צרפת בנויה על הטריטוריה – מי שיושב בטריטוריה, נכנס למפעל של האומה, ויש לו זכויות אזרחיות פוליטיות. נכון שהתפיסה הליברלית הקלאסית שלהם היא קיצונית, דבר שהביא למצב שהגיעו אליו המוסלמים שם וקבוצות אחרות. פרופ' ברנביא ציין בצדק שהבעיה של המהגרים האירופים לא הייתה דומה לבעיה של המוסלמים, כי לאירופים יש קרבה תרבותית לתרבות הצרפתית, להבדיל מהתרבות המוסלמית שהיא שונה. אבל הטריטוריה היא העיקר בשייכות, וההשתייכות לרעיון עצמו. לכן לא במקרה אנחנו רואים גם קבוצות מוסלמיות וערביות בצרפת שתומכים בשיראק ובתפיסה הזו. אבל תמיכתן נובעת מנקודת המוצא הבאה: "עדיף לנו להשתלב במפעל הצרפתי ולא להדגיש ולהבליט את הזהות המוסלמית, שאיננו יודעים מה לעשות בה בצרפת. המרחב של הזהות הזאת, גם אם צרפת תכיר בו, יהיה מרחב צר ולא יאפשר כניסה למפעל הכלכלי של צרפת". אבל בסלובקיה לא הטריטוריה היא העיקר. הדם, השייכות לדם, ה־origin הוא העיקר, וגם לא הרעיון המשותף. ולכן היא מודל קיצוני, רחוק מאוד, מכדי שיגיע לביקורת הליברלית. הביקורת של התאוריה הליברלית יכולה לעסוק במודל של שיראק ולבקר את המודל של שיראק, היא יכולה לבקר את המודל הליברלי הקלאסי ולהציג מודלים אחרים, אבל המודל של סלובקיה רחוק מאוד מהמודל הזה. אגב, מי שמעיין במודל זה רואה שיש דמיון רב בין המצב החוקתי כאן ובסלובקיה. על זה אני לא אתווכח, והשאלה היא אם אנחנו רוצים להיות כמו סלובקיה. כדי לחדד את הדמיון, מי שיקרא את ההיסטוריה של החלוקה למחוזות, היא דומה בדיוק לתפיסה של הדמוגרפיה כאן וגם לייחוד הגליל. איפה שיש ערבים, צריך לבנות, בצפון, כדי להפחית את שיעורם באוכלוסייה. בסלובקיה הייתה תפיסה של חלוקת המחוזות.

על חוק תיקון האזרחות בסלובקיה, שנמתחה עליו ביקורת חריפה מאוד, לא נאמר שהוא חוק לא־דמוקרטי אלא שהוא חוק גזעני. אולם ברמת התקיפות וההתקפנות שלו הוא עדיין מתון יותר מהתיקון לחוק האזרחות שעבר ביולי שעבר בכנסת ונאמר בו כך: אם אזרח מדינת ישראל מתחתן עם מישהו או מישהי מהגדה המערבית או רצועת עזה, הם לא יכולים להיות ביחד במדינת ישראל, כי לעולם לא יקבלו בת הזוג הפלסטינית או בן הזוג הפלסטיני אשרת כניסה למדינת ישראל. כלומר אם הם רוצים להיות ביחד, שיעזבו את מדינת ישראל ויצאו ממנה.

סלובקיה לא הגיעה לדרגה הזאת אבל בכל הנוגע לשפה, המצב בסלובקיה חריף יותר. בבתי הספר של ההונגרים נדרש שהשיעורים בשפה הסלובקית יינתנו בידי מורים סלובקים. אסור

שמורה הונגרי ילמד את שיעורי השפה האלה. מדוע? מה הרציונל מאחורי זה? הרציונל הוא שהמורה הזה גם ידגיש את הצד של ההיסטוריה והזיכרון הלאומי של הסלובקים, כי אי-אפשר לסמוך בעניין זה על המורה ההונגרי, על אף שהוא יודע ובקיא בשפה הסלובקית. גם מחוזות שאין בהם רוב להונגרים, שבהם הם יכולים להוות אפילו 20%, נחלקו כך, שלא תהיה אפשרות להקים בתי ספר בשפה ההונגרית. כאשר אין רוב לאף קבוצת אוכלוסייה בתוך מחוז מסוים, בית הספר שיוקם שם הוא בית ספר סלובקי ושפת ההוראה בו תהיה השפה הסלובקית.

גם בעניין היחסים בין חברי הפרלמנט שלהם הם דומים לישראל. שם ההונגרים לא ייכנסו לקואליציה. שם הם תמיד יהיו מוקצים. אגב, גם שם תמיד מוטל ספק בנאמנות שלהם משום שהם חוגגים את ימי העצמאות של הונגריה וכד'. הדבר דומה למצב במדינת ישראל ביחס אל חברי הכנסת הערבים, שמעולם לא היו בקואליציה והדבר גם לא הוצע להם, אפילו כאשר 94% מהם הצביעו עבור אהוד ברק.

הבדל אחד אני רואה – בשאיפות. שם, אחת השאיפות העיקריות של ההונגרים היא אוטונומיה טריטוריאלית. כאן, אצל הערבים בישראל אין שאיפה כזו. אין דרישה כזו. אבל יש גם דמיון בין שתי הקבוצות, שני המיעוטים, שרואים את עצמם כמיעוטים ילידים ורואים את עצמם גם בני הארץ, homeland minority. לכן ההונגרים מסרבים לקבל את המעמד, אפילו בשם, של מיעוט לאומי, כי הם אינם מתייחסים אל עצמם כמיעוט אלא כבני מולדת בעניין הזה. בסופו של דבר אני מסכים שיש דמיון רב, להבדיל כאן בעניין של היחס של היהדות לדת, שהוא שונה מהיחס של הסלובקים למה שאפשר לכנות "סלובקזם". אבל השונות הזאת לא יכולה להפריע לדמיון הרב במבנה החוקתי. ההערכה באירופה, גם ההערכה של אנשי אקדמיה במחקרים שנכתבו בנושא, היא שסלובקיה אינה יכולה להשתלב באירופה וגם להיות פעילה בשוק האירופי, אלא אם כן יחול שינוי במבנה החוקתי ויתקיימו תנאים רבים. בדומה לתנאים הרציניים שנדרשים מתורכיה כדי להצטרף לשוק האירופי. המצב יהיה חמור יותר מבחינת סלובקיה, כי היא בטריטוריה האירופית והציפייה היא שאכן יחול שינוי. אגב, 90% מההונגרים תומכים בכך שסלובקיה תהיה חלק מהשוק האירופי ומנאט"ו.

לסיום, הערה אחת לגבי צרפת. הביקורת שלי על "מדינת כל אזרחיה" הצרפתית, באה גם היא מהתפיסות הליברליות. אבל אצלנו, במדינת ישראל, מי שמבקש שהמדינה תהיה מדינת כל אזרחיה, לפי סעיף 7 א' לחוק יסוד הכנסת – לא "מבקשים", אלא דורשים ומנסים למנוע ממנו להתמודד בבחירות לכנסת. כלומר הגענו היום למצב שאפילו המודל הצרפתי הוא בעייתי מבחינה דמוקרטית, ועל כן איננו יכולים לשאוף ואסור לנו לשאוף אל המודל הבעייתי הזה.

שוויון זכויות כלפי ערבים בישראל

יצחק זמיר*

א. מבוא

השוויון הוא אחת מזכויות היסוד בכל חברה דמוקרטית. יש אומרים שהוא החשוב בין זכויות היסוד. וכל כך למה? משום שאם יובטח השוויון, ממילא תובטחנה גם זכויות יסוד אחרות. לדוגמה, שוויון בין כל אדם לבין אדם העומד בראש השלטון מבטיח בפועל את חירות הגוף ואת חופש הביטוי לכל אדם.

ברוב המדינות נקבע השוויון כזכות יסוד בלשון מפורשת בחוקת המדינה. אך במדינת ישראל, שיש לה רק חוקי-יסוד אחדים, ולא חוקה מלאה, השוויון עדיין לא נקבע (מכל מקום, לא נקבע במפורש) כזכות באחד מחוקי-היסוד. אף-על-פי כן, עקרון השוויון מקובל בישראל מאז ומתמיד. הוא נקבע בלשון מפורשת כבר במגילת העצמאות, שבה קיבלה מדינת ישראל על עצמה מחויבות להנהיג "שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין". במשך הזמן פותח עקרון השוויון על-ידי בית המשפט, תחילה כערך המנחה את כל רשויות המדינה, ולאחר מכן אף כזכות יסוד. בית המשפט נתן לעיקרון זה פירוש רחב מאד, הרואה גם בהבחנה (שאינה רלוונטית) על יסוד שיקולים כלכליים או מקצועיים משום פגיעה בשוויון. אבל ברור שהליכה של עיקרון זה היא איסור הפליה בשל השתייכות קבוצתית, כלומר, איסור הפליה בשל מין, גזע, דת, לאום וכיוצא באלה. כזה הוא עקרון השוויון הקלאסי, כפי שהוא מנוסח בדרך כלל בחוקות של רוב המדינות ובאמנות בינלאומיות. על פי עיקרון זה, כפי שהוא מקובל גם בישראל, חל איסור על המדינה ועל כל גוף ציבורי אחר להפלות אדם משום שהוא ערבי. הפליה כזאת היא בלתי-חוקית.¹

* אני מודה למערכת 'משפט וממשל' על הערות מועילות לטיוטת המאמר.

חשוב להוסיף מיד, עם זאת, כי גם אם הפליה היא בלתי־חוקית, אין פירושה הדבר שהיא לא קיימת. הפער בין המשפט לבין המציאות גדול וכולט במיוחד ככל שמדובר בתחום השוויון. בתחום זה הוא מבטא את מגבלות המשפט כאשר הוא בא להתמודד עם תופעות חברתיות רחבות ועמוקות כמו למשל התופעה של דעות קדומות נגד מיעוט דתי או מיעוט לאומי. כך בכל מקום ובכל זמן; וכך גם בישראל כיום.

אף שהמשפט בישראל מצווה על שוויון כלפי ערבים, במציאות של ישראל הערבים אינם זוכים לשוויון. ראשית, אין שוויון במישור החברתי, כלומר ביחסים שבין אדם לאדם, להבדיל מן המישור הרשמי. לדוגמה, סטודנט ערבי יתקשה להשיג לעצמו דירור בקרב אוכלוסייה יהודית. שנית, אין שוויון גם במישור הרשמי, כלומר, ביחסים שבין אזרח ערבי לשלטון. לדוגמה, לעתים קרובות ערבי יתקשה להשיג משרה, וגוף ערבי יתקשה לקבל משאבים, ממשרד ממשלתי. בדו"ח ועדת אור נאמר כך: "אזרחי המדינה הערבים חיים במציאות שבה הם מופלים לרעה כערבים. חוסר השוויון תועד במספר רב של סקרים ומחקרים מקצועיים, הוא אושר בפסקי דין ובהחלטות הממשלה וכן מצא את ביטויו בדו"חות מבקר המדינה ובמסמכים רשמיים אחרים."²

הפער בין המשפט לבין המציאות לגבי עקרון השוויון כלפי מיעוט חברתי, ערבי או אחר, במדינת ישראל כמו במדינות אחרות, נובע מגורמים חוץ־משפטיים. הפליה של מיעוט חברתי ניוונה מגורמים דתיים, חברתיים, כלכליים או אחרים, לעתים בעלי אופי כללי ולעתים בעלי אופי מקומי, המחזקים דעות קדומות ומטפחים עוינות חברתית. כך גם בישראל. בישראל, הפליה של ערבים נובעת לא רק מן המעמד של מיעוט לאומי שהוא גם מיעוט דתי, אלא גם מן הסכסוך הקשה הקיים זה זמן רב בין מדינת ישראל לבין העם הפלשתיני. סכסוך זה מעמיד את הערבים בישראל במצב קשה, בין היתר בשל הקשר בין האוכלוסייה הערבית בישראל לבין אוכלוסייה ערבית עוינת ומאיימת מחוץ לישראל. התפרצויות אלימות של הסכסוך הלאומי, לעתים בצורת מלחמה ולעתים בצורת טרור, מגבירות את החשדנות והעוינות כלפי האוכלוסייה הערבית בישראל. מכאן ועד הפליה הדרך קצרה.

המשפט אינו מסוגל להתגבר בכוחות עצמו על דעות קדומות כלפי מיעוט דתי או לאומי, או לסלק פחד ועוינות הנובעים מסכסוך לאומי, ולכן גם אינו מסוגל למנוע בכוחות עצמו הפליה של מיעוט כזה.³ כדי למנוע הפליה כזאת צריכים גם מגזרים אחרים בחברה, נוסף על המגזר המשפטי, להתמודד עם הגורמים המזינים את ההפליה. המאבק בהפליה צריך להיות מאבק של כל החברה. הניסיון מלמד כי אין די במאבק של המיעוט התובע שוויון לעצמו. בדרך כלל אין למיעוט, כשהוא לעצמו, די כוח להצליח במאבק נגד הרוב. יתרה מזאת. השוויון אינו רק אינטרס של המיעוט. לכן הרוב חייב להירתם גם הוא למאבק נגד הפליה של מיעוט. לצורך זה חובה היא להפעיל באופן שיטתי ומאורגן מערכת של חינוך והסברה נגד הפליה. חובה זאת מוטלת, קודם כל, על גופים ממשלתיים וגופים ציבוריים אחרים. אך אין לסמוך עליהם בלבד.

זוהי גם חובה אזרחית, והיא מוטלת, בין היתר, על ארגונים חברתיים. על ארגונים אלה לעקוב אחר הגופים הממשלתיים ולדרבן אותם לפעול כדי לקדם את השוויון כלפי המיעוט הערבי, כמו גם כלפי מיעוטים אחרים. זהו אינטרס של החברה כולה.⁴

ובכל זאת, ואף כי קצרה ידו של המשפט למנוע או לסלק הפליה מסוג זה, נודע למשפט תפקיד חשוב במאבק נגד הפליה. ראשית, נודע לו תפקיד חשוב כגורם מחנך. הוא קובע נורמות וסטנדרטים בעלי מעמד רשמי. רוב האנשים מבקשים לנהוג בדרך כלל בהתאם לנורמות וסטנדרטים כאלה. אכן, המשפט יכול ליצור דלגיטימציה של הפליה, לא רק משפטית אלא גם חברתית, ולשמש מכשיר יעיל בהכוונה ובהרתעה של אנשים רבים מפני התנהגות מפלה. המשפט אמור גם להכתיב לגופים ממשלתיים וגופים ציבוריים אחרים מדיניות ונוהלים המקדמים את השוויון. בפועל המשפט משפיע, לעתים הרבה ולעתים פחות, על ההתנהלות של גופים אלה. כמו כן, לא פעם ניתן לתקן באמצעות בית המשפט עוול שנגרם במקרה מסוים כתוצאה מהפליה. מכל מקום, ברור כי כללי המשפט עשויים לקדם את השוויון, וברור עוד יותר כי ללא כללי משפט האוסרים הפליה אין תקומה לשוויון. לפיכך, על אף המגבלות של המשפט בתחום השוויון, נודעת חשיבות עצומה לכללי המשפט במאבק נגד הפליה של מיעוטים.

מאמר זה עוסק בכללי המשפט (ולא במציאות החברתית) בעניין השוויון כלפי ערבים בישראל. אפשר לחלק כללים אלה לשני מישורים: מישור הזכויות האישיות (להלן פרק ב) ומישור הזכויות הקבוצתיות (להלן פרק ג). בכל אחד משני המישורים מתעוררת השאלה, מה ניתן וראוי לעשות אם בפועל הזכויות הקיימות אינן מספיקות כדי להבטיח מצב של שוויון. התשובה המקובלת היא, שבמצב של חוסר שוויון ניתן, ובנסיבות מסוימות גם ראוי, לקדם את השוויון בדרך של העדפה מתקנת (להלן פרק ד).

מה, אם כן, קובעים כללי המשפט בעניין השוויון בזכויות כלפי ערבים בישראל?⁵

ב. זכויות אישיות

זכות אישית היא זכות של יחיד, להבדיל מזכות של קבוצה. כאלה הן, בין היתר, הזכויות המוקנות בחוקי־יסוד: כבוד האדם וחירותו. כך, לדוגמה, חוק זה קובע (בסעיף 3) כי "אין פוגעים בקנינו של אדם", וכן (בסעיף 4) כי "כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו". אלה הן זכויות אדם קלאסיות, שנקראות גם 'זכויות אזרחיות' או 'זכויות מדיניות'. כיוון שמדובר בזכות אישית, כל אדם רשאי לתבוע לעצמו זכות כזאת, ורק הוא רשאי לוותר עליה, ולא אדם אחר אף לא קבוצה שאליה הוא משתייך.

בדרך כלל, החוקים המקנים זכויות אישיות, או קובעים את הדרך למימוש זכויות אישיות, מדברים בלשון כללית שאינה מבחינה בין אדם לאדם על יסוד גזע, דת, לאום, מין וכיוצא באלה.⁶ כך, לדוגמה, חוק-יסוד: הכנסת, המקנה (בסעיפים 5 ו-6) ל"כל אזרח ישראלי" (בגיל שנקבע) זכות לבחור או להיבחר לכנסת, וחוק החברות, התשנ"ט-1999, הקובע (בסעיף 3) כי "כל אדם" רשאי לייסד חברה. הלשון הכללית של החוק אומרת באופן ברור כי בכל הנוגע לזכות המוקנית בחוק אסור להפלות, בין היתר, על יסוד גזע, דת או לאום. לדוגמה, בכיצוע חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, ארץ המוצא או הדת של אדם הן בגדר שיקול זר, והתחשבות בשיקול זה יוצרת הפליה אסורה.⁷

אולם רק חלק מן הזכויות האישיות הוקנו בחוק. אחרות נובעות מן הפסיקה של בית המשפט. כך, בין היתר, חופש הביטוי. האם חובה היא לנהוג באופן שוויוני גם לגבי זכויות אלה? ברוב המדינות מוטלת חובה כללית לנהוג באופן שוויוני באמצעות הוראה מפורשת בחוקת המדינה. חובה זאת חלה על כל הזכויות המוקנות בחוק או בחוק, וכן על כל החלטה ומעשה של רשות שלטונית. אך, כאמור, בישראל אין עדיין הוראה מפורשת כזאת, לא בחוק-יסוד ואף לא בחוק רגיל.⁸ עם זאת, יש בישראל כמה חוקים האוסרים הפליה בתחומים אחדים. יש ביניהם חוקים שנודעת להם חשיבות רבה גם לעניין השוויון כלפי ערבים.

ראש וראשון להם הוא חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959. חוק זה קובע (בסעיף 42) כי "בשליחה לעבודה לא תפלה לשכת שירות התעסוקה אדם לרעה בשל גילו, מינו, גזעו, דתו, לאומיותו [...] ולא יסרב הזקוק לעובד לקבל אדם לעבודה בשל אלה, בין אם העובד נשלח לעבודה על-ידי שירות התעסוקה ובין אם לאו." החוק מוסיף הוראות שנועדו לאכוף את האיסור על הפליה.⁹

איסור הפליה בתחום התעסוקה נקבע גם בחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988. חוק זה אוסר (בסעיף 2) על כל מעביד (לא רק ציבורי אלא גם פרטי) להפלות בין עובדיו או בין דורשי עבודה הן בנוגע לקבלה לעבודה הן בנוגע לתנאי העבודה באופן כללי, וזאת בין היתר, מחמת "גזעם, דתם, לאומיותם."¹⁰

החוק אוסר הפליה גם בתחום ההשכלה הגבוהה. כללי המועצה להשכלה גבוהה (הכרה במוסדות), התשכ"ד-1964, קובעים (בסעיף 9) כי "לענין קבלת תלמידים ומינוי הסגל האקדמי לא יפלה המוסד להשכלה גבוהה בין מועמדים שונים אך בשל גזעם, מינם, דתם, לאומיותם או מעמדם החברתי."¹¹

איסור דומה מוטל בתחום המכרזים. חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, אוסר (בסעיף 2(א)) על המדינה ועל גופים ציבוריים נוספים להתקשר בחוזים מסוגים מסוימים, אלא על-פי מכרז פומבי "הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו." החוק מוסיף וקובע (בסעיף 2(ב)) כי "לא יפלה עורך המכרז בין מציעים מחמת [...] גזע, דת, לאומיות, [...]"¹²

יש חוקים נוספים האוסרים הפליה, בלי לנקוב בעילות ההפליה, אך אין ספק כי הם אוסרים גם הפליה בשל גזע, דת או לאום. כך, לדוגמה, חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. חוק זה קובע (בסעיף 3א) כי משרד ממשלתי לא יחלק תמיכות כספיות למוסדות ציבור אלא "לפי מבחנים שוויוניים", שייקבעו בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה. ברור כי מבחנים כאלה חייבים, על-פי החוק, להיות שוויוניים כלפי האוכלוסייה הערבית.¹³ אולם חוקים האוסרים במפורש או במשתמע הפליה מחמת גזע, דת או לאום אינם מכסים אלא תחומים אחדים. בתחומים רבים אין בנמצא חוק האוסר הפליה כזאת. מה הדין בתחומים אלה?

התשובה היא, שבית המשפט נכנס לחלל הקיים ומילא אותו בהלכות הנותנות תוקף לעיקרון של שוויון בזכויות במישור האישי, ובכלל זה גם לשוויון בזכויות כלפי ערבים. הוא התבסס בעיקר על מגילת העצמאות של המדינה, הדורשת "שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין", ואף קוראת לתושבים הערבים "ליטול חלקם בבנין המדינה על יסוד אזרחות מלאה ושווה ועל יסוד נציגות מתאימה בכל מוסדותיה", ועל המהות של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.¹⁴ על כסיס זה פסק בית המשפט כי המדינה וכל יתר הגופים הציבוריים חייבים לנהוג באופן שוויוני כלפי כל התושבים. כדברי בית המשפט, "דין הוא (אם כי לעת-עתה עוד בלתי-כתוב) שכל הפליה מטעמי גזע, מין, דת, אמונה, דעה פוליטית או אחרת, וכל כיוצא באלה, אסורה לכל רשות הפועלת על-פי דין."¹⁵ הפליה כזאת, הוסיף בית המשפט, היא הפרה של עקרון השוויון במובן הצר, המתייחס לעילות השוויון הקלטיות כמו דת, גזע, לאום או מין, ולכן היא נחשבת חמורה במיוחד: "כזאת היא גם הפליה של ערבי באשר הוא ערבי, ואחת היא אם ההפליה מתבססת על הדת או על הלאום."¹⁶

הכלל נגד הפליה, כפי שקבע בית המשפט, בא לידי ביטוי מעשי בשתי דרכים עיקריות. הדרך האחת מתייחסת לפרשנות החוק על-ידי בית המשפט. בית המשפט נוהג לפרש כל חוק לאור התכליות של החוק. לכל חוק יש, נוסף על תכליות מיוחדות לאותו חוק, גם תכליות כלליות, המשקפות את ערכי היסוד של המשפט והחברה בישראל. השוויון הוא אחד מערכים אלה.¹⁷ לפיכך בית המשפט מניח, לצורך פירוש החוק, שכל חוק נועד לשמור ואף לקדם, ככל שמתבקש בנסיבות העניין, גם את השוויון. בהתאם לכך, אם חוק מסוים ניתן לפירוש באופן המקדם את השוויון או באופן הפוגע בשוויון, בית המשפט יבחר בדרך כלל בפירוש המקדם את השוויון.¹⁸

הדרך השנייה מתייחסת לביצוע החוק על-ידי הרשות המינהלית. הרשות המוסמכת לבצע את החוק חייבת לבצעו בהתאם לפירוש שניתן, או עשוי להינתן, על-ידי בית המשפט. כלומר, עליה לבצע את החוק בדרך שתקדם את ערכי היסוד, ובהם השוויון. מכאן, שאם רשות מפעילה את סמכותה, כגון סמכות לתת רישיון, להרוס מבנה או לעצור אדם, כשהיא מתחשבת בהשתייכות של אדם לגזע, דת, לאום וכדומה, הרי היא מפעילה את סמכותה על יסוד שיקול זר. עצם ההתחשבות בשיקול כזה עשויה ליצור הפליה אסורה ולגרום לפסילת ההחלטה. האיסור המוטל על רשות מינהלית להתחשב בשיקול של השתייכות לדת או לאום הוא בגדר ציווי שלילי: מצוות לא-תעשה. אך הרשות המינהלית כפופה גם לציווי חיובי: מצוות עשה. הציווי החיובי דורש ממנה להתחשב בשיקול השוויון, כשהיא מפעילה את סמכותה, על מנת לקדם את השוויון. כך, לדוגמה, מקום שרשות מינהלית מוסמכת לקבוע מינויים לגוף מסוים, עליה לבדוק אם נשים מיוצגות באותו גוף באופן ראוי, שאם לא כן, עליה לבחון ברצינות את האפשרות למנות אישה ולא איש.¹⁹ התעלמות משיקול השוויון עשויה אף היא לפסול את ההחלטה המינהלית.

* * *

להלן שני פסקי דין שיש בהם כדי להדגים את האופן שבו בית המשפט מקדם את עקרון השוויון כלפי האוכלוסייה הערבית. הראשון מתייחס למלחמת המפרץ הראשונה, בשנת 1990, כאשר הצבא חילק ערכות מגן נגד גז לאוכלוסייה בישראל וגם, באופן חלקי, ביהודה ושומרון. כיוון שלא היו לצבא מספיק ערכות מגן, הוחלט לחלק אותן באזור חברון ליהודים בלבד. החלטה זאת הותקפה בפני בית המשפט העליון. בית המשפט ביטל את ההחלטה, בהיותה החלטה מפלה, וציווה על שר הביטחון לחלק ערכות מגן לכל תושבי האזור. וכך אמר:

המפקד הצבאי צריך לנהוג שוויון באזור. אסור לו להפלות בין תושבים לתושבים. משהגיע המפקד הצבאי למסקנה, כי יש לחלק ערכות מגן לתושבי היהודים של האזור, מן הראוי הוא שיחולקו ערכות מגן גם לתושבי הערבים. מצויים אנו בתקופה קשה. כאשר התותחים יורים, המוזות שותקות. אך גם כאשר התותחים יורים חייב המפקד הצבאי לשמור על החוק. כוחה של חברה לעמוד כנגד אויביה מבוסס על הכרתה, כי היא נלחמת עבור ערכים הראויים להגנה. שלטון החוק הוא אחד מערכים אלה. חובתו של המפקד הצבאי לנהוג שוויון בין כל תושבי האזור אינה פגה כשהמתח הבטחוני עולה. זו חובה נמשכת, המוטלת כל העת.²⁰

פסק הדין השני, קרוב יותר מבחינת הזמן, ידוע בשם 'משפט קעדאן'.²¹ הוא מתייחס ליישוב הקהילתי קציר, אשר הוקם בצפון הארץ על אדמות המדינה שנמסרו בחכירה לסוכנות היהודית. תנאי שקבעה הסוכנות היהודית, וכן היישוב עצמו, היה שרק יהודים יתקבלו כתושבים ביישוב

זה. בהתאם לכך, ערבי שביקש לרכוש חלקת קרקע ביישוב זה, נענה בסירוב משום שהוא ערבי. הוא פנה בעתירה לבית המשפט העליון. בתשובה לעתירה הועלתה טענה כי הסירוב, אף שיש בו הפליה מחמת לאום ודת, אינו אסור, כיוון שהוא לא נעשה על-ידי המדינה או רשות של המדינה, אלא על-ידי הסוכנות היהודית ועל-ידי ועד היישוב, שניהם גופים שאינם ממלכתיים. אך בית המשפט דחה טענה זאת. הוא ציין כי קרקעות היישוב הן קרקעות המדינה, ואף שהן נמסרו בחכירה לסוכנות היהודית, הן מנוהלות על-ידי מינהל מקרקעי ישראל, שהוא רשות של המדינה. מכאן שהפליה בהקצאת הקרקעות ביישוב זה מחמת דת או לאום היא הפליה פסולה. וכך אמר בית המשפט:

מדינת ישראל היא מדינה יהודית אשר בתוכה חיים מיעוטים, ובהם המיעוט הערבי. כל אחד מבני המיעוטים החיים בישראל נהנה משוויון זכויות גמור [...] אין אפוא כל סתירה בין ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית לבין שוויון גמור בין כל אזרחיה. נהפוך הוא: שוויון הזכויות בין כל בני-האדם בישראל, תהא דתם אשר תהא ותהא לאומיותם אשר תהא – נגזר מערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.²²

זאת העמדה העקיבה של בית המשפט. אך המאבק המשפטי נגד הפליה של ערבים מתנהל לא רק בבית המשפט. הוא מתנהל גם על-ידי ארגונים חברתיים שונים, שקבעו לעצמם מטרה להיאבק נגד הפליה, באמצעות חוות דעת משפטיות ובאמצעים נוספים. גם יועצים משפטיים במשרדי הממשלה ובגופים ציבוריים אחרים, ובראשם היועץ המשפטי לממשלה, פועלים בעת הצורך נגד הפליה של ערבים.²³

ג. זכויות קבוצתיות

התביעה לשוויון זכויות של ערבים בישראל אינה מוגבלת למישור של זכויות אישיות. היא משתרעת גם על המישור של זכויות קבוצתיות. מה נשתנתה זכות קבוצתית מזכות אישית? זכות אישית שייכת לאדם. היא מגיעה לכל אדם ואדם. זאת זכות כללית. היא אינה מיוחדת לבני אדם המשתייכים לקבוצה מסוימת. השתייכות של אדם לקבוצה אינה מוסיפה לזכות ואינה גורעת ממנה. כאלה הן זכויות האדם הקלסיות, כמו חופש הביטוי, זכות הקניין וחופש העיסוק. לעומת זאת, זכות קבוצתית שייכת לקבוצה, בין אם היא מאורגנת ובין אם לאו, כגון קבוצת לאום או קבוצת דת. אכן, כל קבוצה מורכבת מבני אדם, ולכן זכות קבוצתית ניתנת לשימוש על-ידי אדם הנמנה על הקבוצה, והוא אף יכול לתבוע את מימוש הזכות. אך במקרה כזה הוא תובע מכוח ההשתייכות לקבוצה. כזאת היא, לדוגמה, הזכות לשפה מיוחדת או למורשת מיוחדת של הקבוצה. זכות כזאת אינה כללית. היא נובעת מן הזהות המיוחדת של הקבוצה. המשמעות

המעשית של הזכות היא, שהקבוצה רשאית להשתמש ולטפח את השפה והמורשת שלה, והיא עשויה להיות כרוכה גם בתביעה כלפי השלטון, שיסייע בהגנה על הזכות ובקידומה. הזכות נועדה בראש ובראשונה להגן על אינטרס של קבוצה, בהיותה קבוצת מיעוט, אף כי בפועל היא משרתת גם אינטרס של כל אדם המשתייך לקבוצה.²⁴

ההבחנה בין זכות אישית לבין זכות קבוצתית עשויה להיות מטושטשת. אפשר שזכות מסוימת תהיה גם זכות אישית וגם זכות קבוצתית. כך, לדוגמה, הזכות לשביתה היא זכות קבוצתית, אך אפשר לראות בה גם זכות אישית. כמו כן, הזכות לחופש פולחן דתי היא, כנראה, גם זכות קבוצתית וגם זכות אישית. ואף-על-פי כן, אין בכך כדי לבטל את ההבחנה המהותית בין זכות אישית לבין זכות קבוצתית. מכל מקום, עובדה היא כי הבחנה זאת מוכרת כיום, במדינות שונות ובמישור הבינלאומי, וכי קבוצות מיעוט בישראל ובמדינות אחרות תובעות לעצמן זכויות קבוצתיות.²⁵

אכן, יש מדינות שבהן החוקה מקנה במפורש זכויות קבוצתיות למיעוט לאומי, דתי או לשוני. כך, לדוגמה, קנדה. הצ'רטר הקנדי בדבר זכויות וחירויות משנת 1982 קובע כי בני מיעוט לשוני (צרפתי או אנגלי) זכאים לקבל עבור ילדיהם הוראה בלשונם בבתי ספר יסודיים ותיכונים (סעיף 23), וכי למיעוט של התושבים המקוריים ("הילידים") מוקנות זכויות קבוצתיות מסוימות (סעיפים 25 ו-35). כך גם בהודו. חוקת הודו משנת 1950 קובעת (בסעיף 29) כי כל קבוצה זכאית לשמר את לשונה ותרבותה, וכן (סעיף 30) כי כל מיעוט דתי או לשוני זכאי לקיים מוסדות חינוך משלו.

אולם האם אפשר, בהעדר הוראות בחוקה (או בחוק) המקנות זכויות קבוצתיות למיעוטים, לתבוע זכויות כאלה בשם עקרון השוויון? אפשר לטעון כי עקרון השוויון אינו כולל זכויות קבוצתיות. אפשר אפילו לטעון כי תביעה לזכות קבוצתית סותרת את עקרון השוויון. כיצד? לכאורה, לפי עקרון השוויון, אדם המשתייך לקבוצת מיעוט רשאי לעשות שימוש בכל זכות אישית המוקנית לאדם המשתייך לקבוצת הרוב, לא פחות, אך גם לא יותר. בהתאם לכך, כל אדם, גם אם הוא משתייך לקבוצת מיעוט, זכאי להשתמש בשפת המדינה, שהיא בעצם שפת הרוב, ליהנות מן החגים שכולם חוגגים ולשלוח את ילדיו לבתי הספר הכלליים. בכל הנוגע לזכויות אישיות, ההשתייכות של אדם לקבוצת מיעוט היא שיקול זר, שאין בו כדי לשלול את זכותו לשוויון עם אחרים. והנה, בזכות קבוצתית מתחלפות היצרות. ההשתייכות לקבוצת מיעוט שוב אינה שיקול זר, אלא היא נעשית שיקול ענייני שיש בו כדי להצדיק שוני בזכויות, באופן שיקנה זכויות מיוחדות לאותה קבוצה. כך, למשל, אפשר שבני אדם המשתייכים לקבוצת מיעוט יהיו זכאים להשתמש בשפה משלהם, שונה משפת המדינה, ליהנות מחגים מיוחדים ולשלוח את ילדיהם לבתי ספר נפרדים, וזאת דווקא בשל השתייכותם לקבוצת מיעוט. מכאן השאלה אם אפשר להסתמך על עקרון השוויון כדי לתבוע זכויות שונות, שהן בעצם זכויות עודפות, לקבוצת מיעוט.

התשובה היא, לדעתי, שהזכות לשוויון אינה מוגבלת לזכויות אישיות, אלא היא כוללת גם זכויות קבוצתיות. ראשית, מבחינה עקרונית, החשיבות הרבה של השוויון כערך חברתי מצדיקה תחולה רחבה של ערך זה, באופן שהוא יכול גם שוויון קבוצתי. כפי שבת המשפט ציין, "אין לך גורם הרסני יותר לחברה מאשר תחושת בניה ובנותיה, כי נוהגים בהם איפה ואיפה. תחושת חוסר השוויון היא מהקשה שבתחושות."²⁶ תחושה זאת, שיש בה גם תחושת קיפוח וגם תחושת השפלה, קשה בהפליה קבוצתית, מחמת גזע, דת, לאום וכדומה, לא פחות מאשר בהפליה אישית. וכי יש צורך להסביר זאת לבני הלאום היהודי שסבל הפליה, קיפוח והשפלה כקבוצת מיעוט במדינות רבות במשך דורות? אמור מעתה, אין להשיג את התכלית של עקרון השוויון אלא אם מחילים עיקרון זה, לא רק במישור של זכויות אישיות, אלא גם במישור של זכויות קבוצתיות.

שנית, מבחינה מעשית, לא יכול להיות שוויון מלא במישור הזכויות האישיות ללא שוויון גם במישור הזכויות הקבוצתיות. כך הדבר משום שהזכויות הקבוצתיות משפיעות באופן ישיר וממשי גם על הזכויות האישיות בקבוצת המיעוט, ולעתים הזכות האישית כרוכה בזכות הקבוצתית עד שקשה להפריד ביניהן. לדוגמה, לא יהיה שוויון אמיתי, גם במישור האישי, אם יהודי יהיה זכאי לנוח מעבודתו ביום השבת, שהוא יום המנוחה השבועי לפי מצוות דתו, ואילו ערבי לא יהיה זכאי לנוח מעבודתו ביום המנוחה השבועי לפי מצוות דתו, אלא יהיה מחויב לנוח מעבודתו דווקא ביום השבת. שוויון במונח זה שגם יהודי וגם ערבי זכאים ליום מנוחה בשבת אינו שוויון אמיתי. זהו, לכל היותר, שוויון פורמלי. אך בית המשפט פסק לא פעם כי עקרון השוויון אינו מסתפק בשוויון פורמלי, אלא הוא דורש שוויון מהותי.²⁷ השוויון המהותי דורש, בהקשר זה, שכל אדם יהיה זכאי ליום מנוחה שנקבע לפי מצוות דתו. אם כך, כל מי שמשתייך למיעוט הערבי צריך להיות זכאי ליום מנוחה שונה מיום המנוחה של מי שמשתייך לרוב היהודי. במישור הרעיוני הזכות היא אותה זכות: הזכות ליום מנוחה לפי מצוות הדת; במישור המעשי, המימוש של הזכות שונה לפי ההשתייכות הקבוצתית.

אכן, בדרך כלל הניסוח של עקרון השוויון בחוקות ובאמנות אינו מוגבל, על-פי לשוננו, לזכויות אישיות, להבדיל מזכויות קבוצתיות. מקובל לומר בהן כי הכל שווים בפני החוק.²⁸ נראה כי לשון זאת אומרת, לפי פשוטו של מקרא, כי השוויון בפני החוק חל גם על קבוצות שונות. כדי לקיים שוויון בין הקבוצות, צריך להעניק זכויות קבוצתיות לקבוצות מיעוט. המסקנה מכל אלה היא, שעקרון השוויון מחייב להעניק לקבוצות מיעוט זכויות קבוצתיות שיובילו לשוויון מהותי בין קבוצת הרוב לבין קבוצת מיעוט.²⁹

בישראל, הדיון המשפטי, הן בספרות המשפטית הן בפסקי דין, היה ממוקד עד לאחרונה, כמעט באופן מלא, בזכויות אישיות.³⁰ אולם לאחרונה החל הדיון המשפטי לעסוק יותר ויותר,

גם במסגרת בית המשפט, בזכויות קבוצתיות, ובכלל זה בזכויות של האוכלוסייה הערבית בישראל.³¹

האוכלוסייה הערבית בישראל מהווה קבוצת מיעוט שיש לה זהות מיוחדת משלה: לשון, דת, מורשת ותרבות שונות מאלה של הרוב היהודי. האם היא מהווה קבוצת לאום? מדינת ישראל מכירה בכך, הלכה למעשה, שהאוכלוסייה הערבית היא קבוצת לאום, שונה ונפרדת מן הלאום היהודי.³² השמירה על הזהות המיוחדת של הלאום, וסיפוק הצרכים הנובעים מזהות זאת, הם אינטרס של האוכלוסייה הערבית, אם לא אינטרס של החברה כולה. האוכלוסייה הזאת נאבקה לממש אינטרס זה בדרכים שונות, ובהן גם דרך המשפט. מכאן השאלה אם אינטרס זה של האוכלוסייה הערבית מוכר כזכות משפטית.

התשובה היא שהמשפט בישראל מקנה זכויות קבוצתיות שונות לאוכלוסייה הערבית. יש זכויות קבוצתיות שהוקנו לאוכלוסייה הערבית מכוח החוק החרות. קודם כל, מדינת ישראל ירשה מן החוק המנדטורי את ההכרה במעמד של הלשון הערבית כשפה רשמית. המעמד של ערבית כשפה רשמית (שנייה לעברית) מעוגן בדבר המלך במועצה משנת 1922.³³ מעמד זה נותר על כנו עד היום. הוא מתבטא, בתחום המשפט, בדרכים שונות.³⁴ לאחרונה התעוררה בפני בית המשפט השאלה אם חובה היא להוסיף כיתוב בערבית, נוסף על כיתוב בעברית, בשלטי דרכים. תחילה הוגשה לבית המשפט עתירה שתבעה הוספת כיתוב בערבית לשלטים בדרכים בינעירוניות. העתירה נמחקה לאחר שהמשלה הודיעה לבית המשפט כי היא מקבלת על עצמה להוסיף כיתוב כזה.³⁵ לאחר מכן הוגשה לבית המשפט העליון עתירה, ובה נתבעו עיריות אחדות, שבעריהן יש אוכלוסייה מעורבת, להוסיף כיתוב בערבית לכל השלטים העירוניים בכל הרחובות, כפי שכבר קיים בערים אחדות. העותרים לא היו מוכנים להסתפק בהצעה להוסיף כיתוב כזה ברחובות המרכזיים, בשכונות הערביות והמעורבות ובמוסדות עירוניים. בית המשפט ציין בפסק הדין, כי דבר המלך במועצה משנת 1922 אינו מטיל חובה להשתמש בשפה הערבית אלא על המשלה, וכי פקודת העיריות, המסמיכה כל עירייה להציב שלטי הכוונה, אינה אומרת דבר באשר לשפת השלטים. עם זאת, ציין בית המשפט, שפתו של אדם היא חלק מאישיותו, יש לה חשיבות מיוחדת כשמדובר בשפה של קבוצת מיעוט, והיא חשובה גם כביטוי לפלורליזם חברתי. בשל כך, וכן בשל דרישת השוויון כלפי האוכלוסייה הערבית, ובהתחשב במעמד של הערבית כשפה רשמית, פסק בית המשפט כי חובה היא על העיריות להוסיף בהדרגה כיתוב בערבית לשילוט העירוני בכל רחובות העיר.³⁶

זכות קבוצתית נוספת המוקנית לאוכלוסייה הערבית מאז הקמת המדינה היא הזכות (שאף היא הייתה מוקנית בתקופת המנדט) לשיפוט דתי בענייני נישואין וגירושין. עניינים כאלה של ערבים נדונים בפני בתי דין דתיים לפי הדין הדתי בהתאם לדת של המתדיינים בכל מקרה: בתי דין מוסלמיים, בתי דין דרוזיים ובתי דין נוצריים.³⁷ בתי דין אלה, כמו בתי הדין הרבניים

המשרתים את האוכלוסייה היהודית, הם חלק מן השירותים הדתיים הניתנים על-ידי המדינה במימון אוצר המדינה.

גם הזכות הקבוצתית לחינוך נבדל עומדת לאוכלוסייה הערבית מאז הקמת המדינה. בתי ספר ממלכתיים ביישובים ערביים או בשכונות ערביות פועלים על-פי תכנית לימודים מיוחדת, ומלמדים רק או בעיקר בשפה הערבית, בפיקוח של מחלקה מיוחדת לבתי ספר ערביים במשרד החינוך.³⁸

כמו כן, לאוכלוסייה הערבית מוקנית גם מכוח חוק זכות נפרדת ומיוחדת לימי מנוחה. החוק קובע כי שבת ומועדי ישראל הם ימי המנוחה הקבועים בישראל, אולם "לשאינם יהודים הזכות לקיים ימי מנוחה בשבתם וחגיהם."³⁹

* * *

האם אפשר שנוסף על הזכויות הקבוצתיות שהחוק מקנה לאוכלוסייה הערבית, גם בית המשפט יקנה זכויות כאלה לאוכלוסייה זאת? השאלה נדונה בפסק הדין שבית המשפט העליון נתן בפרשת השילוט בערבית.⁴⁰ האם קיימת זכות לכיתוב בערבית על גבי שלטי רחובות בערים מעורבות? השופט חשין, בדעת מיעוט, אמר כי הזכות לשילוט בערבית היא זכות קבוצתית (בלשונו – קיבוצית) של האוכלוסייה הערבית, שתכליתה "לחזק את קווי המיתאר היחודיים של קבוצת המיעוט", להבדיל מזכות אישית של אזרח ערבי. אולם, לדעתו, המשפט מכיר בדרך כלל רק בזכויות שנושאן הוא אדם כיחיד ולא כחלק מקבוצה. כאן, הוא מציין, העותרות מבקשות שבית המשפט יקנה לאוכלוסייה הערבית זכות קבוצתית "יש מאין". אך השאלה אם ראוי להקנות זכות כזאת היא במהותה שאלה פוליטית מובהקת. המסקנה היא, לדבריו, זאת: "הרשויות שבסמכותן לגבש הכרעה מעין-זו הן הרשויות הפוליטיות – ובראשן הכנסת – ולא בית-המשפט אל-לו ליצור כך זכויות בטרם יאמר המחוקק דברו, ובטרם ייערך דיון ציבורי מעמיק באשר לדרכה של המדינה."⁴¹ השופטים האחרים במשפט זה (הנשיא ברק והשופטת דורנר), שחייבו את העירייה להוסיף כיתוב בערבית לשלטי הרחובות, לא ראו צורך לדון במפורש בשאלה אם בית המשפט מוסמך וראוי להקנות זכויות קבוצתיות לאוכלוסייה הערבית. ייתכן שהם סברו כי הזכות לשילוט בערבית היא גם זכות אישית, וייתכן שהם סברו כי בית המשפט מוסמך לקבוע ולפתח גם זכויות קבוצתיות.

לדעתי, מבחינה עקרונית, בית המשפט מוסמך וגם ראוי לקבוע ולפתח זכויות קבוצתיות, ובכלל זה זכויות קבוצתיות לאוכלוסייה הערבית. שהרי בית המשפט הוא שקבע ופיתח את הזכות לשוויון, בהעדר הוראה בחוק הקובעת זכות זאת באופן כללי, והזכות לשוויון כוללת, כאמור, זכות לשוויון קבוצתי, וממנה נובעות הזכויות הקבוצתיות. מכל מקום, אין טעם טוב להבחין, לעניין הסמכות של בית המשפט, בין זכויות אישיות לבין זכויות קבוצתיות. כידוע,

בית המשפט הוא שקבע, בהעדר הוראה בחוק, זכויות אישיות, כמו חופש הביטוי וחופש העיסוק, על יסוד עקרונות הדמוקרטיה ועקרונות כלליים אחרים. באותה דרך הוא מוסמך לקבוע גם זכויות קבוצתיות.

אכן, הלכה למעשה, בית המשפט הולך בדרך זאת כדי לקבוע ולפתח זכויות קבוצתיות לאוכלוסייה הערבית. לדוגמה, הזכות לשפה. הזכות לכיתוב בערבית על גבי שלטי רחובות היא, לדעתי, זכות קבוצתית מובהקת.⁴² זכות זאת הוענקה לאוכלוסייה הערבית על-ידי בית המשפט כשהוא מסתמך על הכרזת העצמאות, על המעמד הרשמי של השפה הערבית, על עקרון השוויון, על תכלית החוק המסמך עירייה להציב שלטי רחובות ועל תכלית כללית של שיטת המשפט, היא התכלית של הגנה על הזכות לשפה.⁴³

בית המשפט קבע כי לאוכלוסייה הערבית מוקנות זכויות קבוצתיות נוספות. הוא קבע כי לאוכלוסייה הערבית, להבדיל מתושב ערבי זה או אחר, נתונה זכות לחלוקה שוויונית של משאבי המדינה. זכות זאת חלה על השימוש במקרקעי המדינה.⁴⁴ היא חלה גם על הקצאת כספים מאוצר המדינה. לפני שנים אחדות דן בית המשפט העליון בטענה שהאוכלוסייה הערבית אינה מקבלת מן המשרד לענייני דתות תמיכה כספית לצורך החזקת בתי עלמין ביישובים ערביים על בסיס של שוויון עם יישובים יהודיים.⁴⁵ בית המשפט בדק את הטענה לאור ספר התקציב ומצא, כעניין שבעובדה, שהיא נכונה. הוא קבע כי חובת השוויון בהקצאת כספים מתקציב המדינה אינה מוגבלת למתן תמיכות למוסדות ציבור, שזו חובה המעוגנת במפורש בסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, אלא היא חלה, אף ללא חוק הקובע זאת במפורש, גם על הקצאת כספים מתקציב המדינה באופן אחר ולצרכים אחרים, לרבות הקצאת כספים על-ידי המשרד לענייני דתות לצורכי דת של רשויות מקומיות. האיום העיקרי על חובת השוויון, הוסיף בית המשפט, נובע מביצוע החוקים, והוא חמור במיוחד בהקצאת משאבים תוך ביצוע חוק התקציב. הפליה בהקצאת משאבים מצד רשויות המדינה מחמת דת או לאום פוגעת גם "במרקם החברתי ובתחושת השותפות שהיא תנאי לחיים ראויים בצוותא", והיא "פסולה מיסודה, מבחינה מוסרית ומבחינה משפטית גם יחד."⁴⁶ בהתאם לכך, בית המשפט ציווה על המשרד לענייני דתות להקצות כסף לצורכי בתי עלמין של האוכלוסייה הערבית באופן מידי על בסיס של שוויון עם האוכלוסייה היהודית.

הזכות של האוכלוסייה הערבית לשוויון מהותי עם האוכלוסייה היהודית בהקצאה של משאבי המדינה, בין משאבים כספיים ובין משאבים אחרים, היא זכות קבוצתית בעלת חשיבות מעשית רבה. שכן הפער הקיים ברמת התשתיות בין יישובים ערביים לבין יישובים יהודיים נובע, בין היתר, מקיפוח היישובים הערביים בהקצאה של משאבי המדינה. פסק הדין שקבע את הזכות של יישובים ערביים לקבל מן המשרד לענייני דתות הקצאת כספים לצורך החזקת בתי עלמין על בסיס של שוויון עם היישובים היהודיים, מצביע על הדרך שבה יכולה האוכלוסייה

הערבית ללכת (באמצעות ארגונים חברתיים) כדי לממש את הזכות לשוויון בהקצאה של משאבי המדינה גם בהקשרים אחרים.

אכן, פסק דין זה שימש מנוף לעתירות נוספות שבהן נתבקש בית המשפט לצוות על הקצאה שוויונית של משאבי המדינה בהקשרים אחרים. כך, לדוגמה, לגבי הזכות של האוכלוסייה הערבית לשוויון ביישום תכניות לרווחה חינוכית שמבצע משרד החינוך;⁴⁷ כך לגבי פרויקט שיקום שכונות שמבצע משרד הבינוי והשיכון;⁴⁸ וכך גם לגבי תכנית ממשלתית לטיפול נקודתי ביישובים הנתונים למצוקה חברתית וכלכלית: כדברי בית המשפט, "הוצאת יישובים ערביים מתוכניות חברתיות כלכליות נקודתיות, שיעודן מוגדר ושונה, מהווה אפליה פסולה, המונעת אף את השגת מטרתה של התוכנית המתקנת – צמצום הפער בין יישובים ערביים לבין יישובים יהודיים."⁴⁹ ואין בכך כדי למצות: בית המשפט העליון הכיר בזכויות קבוצתיות של האוכלוסייה הערבית בעניינים נוספים.⁵⁰

הנה כי כן, אין ספק שלאוכלוסייה הערבית מוקנות זכויות קבוצתיות חשובות.⁵¹ ובכל זאת, עדיין שאלה היא, אם די בזכויות המוקנות כיום לאוכלוסייה זו, או שמא ראוי להקנות לה זכויות קבוצתיות נוספות. לדעתי, יש מקום לשקול אפשרות להקניית זכויות קבוצתיות נוספות לאוכלוסייה הערבית. עם זאת, ברור כי יש גבול לזכויות כאלה, בישראל לא פחות מאשר במדינות אחרות. מה הגבול? השאלה שנויה במחלוקת. התשובה תלויה, כמובן, גם בזהות, בהשקפה ובאינטרס של המשיב. לצורך תשובה ניתן אולי להבחין בין זכויות המאפשרות למיעוט לשמור על זהותו ולקדם אינטרסים מיוחדים שלו, במיוחד אינטרסים תרבותיים ודתיים, בלי שיהיה בכך משום פגיעה מהותית באינטרסים לגיטימיים של הרוב, לבין זכויות (שאוכלי אפשר לקרוא להן בשם זכויות לאומיות) המסכנות את הזהות הלאומית או את האינטרסים הלגיטימיים של הרוב.⁵²

תהיה התשובה אשר תהיה, שאלה נפרדת היא, אם היקף הזכויות הקבוצתיות המוקנות כיום לאוכלוסייה הערבית בישראל תואם את הסטנדרטים המקובלים במדינות אחרות. התשובה לשאלה זאת היא, שהזכויות הקבוצתיות המוקנות כיום לאוכלוסייה הערבית עומדות, ככל הנראה, בדרישות של סעיף 27 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות משנת 1966,⁵³ וכן גם בדרישות של האמנה האירופית להגנה על מיעוטים לאומיים משנת 1995.⁵⁴ יתרה מזאת. בתחומים חשובים, ובהם מעמד השפה, מערכת החינוך הממלכתי והשיפוט בענייני המעמד האישי, הזכויות הקבוצתיות המוקנות לאוכלוסייה הערבית בישראל עולות על הנדרש לפי אמנה זאת. נראה כי הן גם עולות על הזכויות המוקנות בפועל למיעוטים לאומיים במדינות שונות באירופה, כגון צרפת וגרמניה. כך, לדוגמה, לפי האמנה האירופית יש לאפשר לבני מיעוט לאומי שימוש חופשי בשפתם, אך אין חובה להקנות לשפה זו מעמד של שפה רשמית, ואף אין חובה על המדינה לממן מוסדות חינוך בשפת המיעוט.⁵⁵

ד. העדפה מתקנת

עקרון השוויון במובן הבסיסי שלו, האוסר הפליה מחמת גזע, דת או לאום, במישור האישי או במישור הקבוצתי, אין בו כשהוא לעצמו כדי להבטיח שוויון בין יהודים לערבים. הוא יכול, לכל היותר, לתת הזדמנות שווה ליהודים ולערבים. אך במקרים רבים נקודת ההתחלה ליהודים אינה שווה לנקודת ההתחלה לערבים. המצב של האוכלוסייה הערבית גרוע יותר מן המצב של האוכלוסייה היהודית בתחום התשתיות הפיזיות ביישובים, בתחום מערכת החינוך הממלכתי, בתחום התעסוקה בשירות הציבורי ובתחומים נוספים. במשך שנים רבות קופחה האוכלוסייה הערבית בידי השלטון, באופן בולט בתקופת הממשל הצבאי, שבוטל רק באמצע שנות השישים, אך גם לאחר מכן. תהיינה הסיבות לכך אשר תהיינה, וגם אם בזמנים מסוימים ובעניינים מסוימים היו לכך סיבות טובות, עובדה היא שבמשך השנים נוצר והתפתח אי-שוויון ניכר בתחומים שונים בין האוכלוסייה הערבית לבין האוכלוסייה היהודית.⁵⁶ לפיכך, האיסור על הפליה יכול, במקרה הטוב, למנוע את התרחבות הפער בין שתי האוכלוסיות. אולם ברור שאין בו כדי לסגור את הפער. כדי לצמצם פער זה, ובסופו של תהליך גם לסגור אותו, אין די בהזדמנות שווה, שהיא תכלית האיסור על הפליה, אלא נדרש לפצות את האוכלוסייה הערבית על הפיגור שנוצר במשך השנים, ולקדם אותה לנקודת התחלה שווה. לצורך זה נדרשים, נוסף על איסור על הפליה, צעדים שיש בהם כדי לצמצם את הפער הקיים.

לצעדים כאלה מקובל לקרוא בשם 'העדפה מתקנת'.⁵⁷ העדפה כזאת ניתנת לבני קבוצות חלשות בתחומים שונים, כגון תעסוקה ולימודים, כדי לתקן מצב של חוסר שוויון.⁵⁸ לכאורה, יש בה משום הפליה על בסיס של השתייכות קבוצתית, ואם כך, הרי זו סתירה לעקרון השוויון. אך לאמיתו של דבר, אין היא אלא ביטוי מעשי לעקרון השוויון, שכן היא נובעת מהפרה קודמת של עיקרון זה כלפי קבוצות מסוימות, והיא מכוונת להשגת שוויון לקבוצות אלה. על-פי מהותה היא בגדר מדיניות זמנית, מעין תקופת מעבר, עד להשגת השוויון.

מדינת ישראל נתנה גושפנקא להעדפה מתקנת כדרך למימוש השוויון כלפי קבוצות שקופחו במשך שנים, כגון אוכלוסיית הנשים, אוכלוסיית המוגבלים והאוכלוסייה הערבית. בית המשפט אמר: "העדפה מתקנת של ציבור מסוים או קבוצה מסוימת, שלכאורה היא מפרה את השוויון, למעשה היא מקדמת את השוויון [...] היא מותרת, ואפשר שתהיה ראויה, כאשר היא מכוונת לפצות ציבור חלש או קבוצה חלשה הסובלים ממצב של תת-שוויון, ובמיוחד אם מצב זה נובע מקיפוח ממושך, מודע או בלתי מודע, מכוון או בלתי מכוון".⁵⁹

מדיניות של העדפה מתקנת יכולה להתבצע על-ידי כל אחת משלוש הרשויות המרכזיות: הרשות המחוקקת, הרשות המבצעת והרשות השופטת. הכנסת, כרשות מחוקקת, נתנה תוקף של

חוק להעדפה מתקנת כלפי האוכלוסייה הערבית (נוסף על אוכלוסיות אחרות) בתחום התעסוקה. אמנם האיסור על הפליה בתחום התעסוקה מחמת גזע, דת או לאום קיים ועומד מכוח חוק כבר שנים רבות.⁶⁰ אולם למרות זאת, בפועל הייצוג של האוכלוסייה הערבית בקרב העובדים בשירות הציבורי הנו דל מאוד באופן יחסי לחלקה בכלל האוכלוסייה.⁶¹ הכנסת החליטה לפעול כדי לתקן מצב זה. צעד ראשון עשתה בשנת 2000 בדרך של תיקון חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. תיקון זה הוסיף לחוק את סעיף 18א, הקובע כי "בהרכב דירקטוריון של חברה ממשלתית יינתן ביטוי הולם לייצוגה של האוכלוסייה הערבית", הכוללת לעניין זה את האוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית, וכי "עד להשגת ביטוי הולם לייצוג כאמור, ימנו השרים, ככל שניתן בנסיבות הענין, דירקטורים מקרב האוכלוסייה הערבית." הוראה זאת חלה גם על "מינויים לכהונה בתאגידים שהוקמו בחוק ובגופים אחרים שהוקמו בחיקוק", למשל רשות השידור והמוסד לביטוח לאומי, בשינויים המחויבים לפי העניין.⁶²

צעד נוסף באותו כיוון, אף הוא בשנת 2000, עשתה הכנסת בדרך של תיקון סעיף 15א לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959. סעיף זה, בנוסח המתוקן, קובע כי "בקרב העובדים בשירות המדינה, בכלל הדרגות והמקצועות, בכל משרד ובכל יחידת סמך, יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של בני שני המינים, של אנשים עם מוגבלות, ושל בני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית." הסעיף מוסיף וקובע הוראות מפורטות באשר לדרך המימוש של חובת הייצוג ההולם, כגון, ייעוד משרות מיוחדות לצורך זה, מתן הוראות על-ידי הממשלה בדבר מתן עדיפות במינוי למשרות מסוימות, דיווח על-ידי משרדי הממשלה לנציב שירות המדינה, ועוד.⁶³

הוראות חוק אלה קבעו מדיניות של העדפה מתקנת בתחום המינוי למשרות בשירות הציבורי, שהרי ללא הוראות אלה חובה הייתה לנהוג כלפי בני האוכלוסיות המועדפות, ובכלל זה בני האוכלוסייה הערבית, בשוויון. אך השוויון לא היה בו כדי לחלץ את בני האוכלוסייה הערבית מן המצב של תתייצוג בשירות הציבורי, כלומר, מן המצב של אי-שוויון. לפיכך, עקרון השוויון מצדיק, בהקשר זה, העדפה מתקנת.⁶⁴

תכניות שונות להעדפה מתקנת יכולות להתבצע גם ללא צורך בחקיקה. לדוגמה, הממשלה יכולה להחליט, מכוח הסמכות הכללית שלה, על תכנית חומש לפיתוח המגזר הברדואי או המגזר הדרוזי, ועל יסוד תכנית כזאת להשקיע משאבים מיוחדים לשיפור תשתיות ירודות ביישובים ברדואיים או דרוזיים. אכן, תכניות אחדות מסוג זה (בסך הכול מעטות וצנועות) אושרו בממשלה.⁶⁵

בית המשפט לא מצא בכך פגם. במקרה אחד החליטה הממשלה להקים בנגב יישוב קבע על אדמות המדינה עבור ברדואים נוודים. לצורך זה היא הודיעה כי תקצה ביישוב זה חלקות קרקע במחיר נמוך לברדואים נוודים שייבקשו להתיישב בו. יהודי, שביקש לרכוש לעצמו חלקת קרקע

ביישוב זה, סורב משום שאינו בדואי. הוא עתר לבית המשפט העליון וטען כי הסירוב מתבסס על הפליה מחמת דת או לאום, ולכן הוא פסול. אולם בית המשפט דחה את הטענה. הוא פסק כי במקרה זה יש הצדקה להעדפה מתקנת. וכך אמר: "עקרון השוויון בא לשרת מטרה של השגת תוצאה צודקת. לא השוויון 'הטכני' או 'הפורמלי' הוא הראוי להגנה, אלא השוויון המהותי, דהיינו השוויון בין שווים. בני האדם, או קבוצות בני-אדם, שונים לא אחת זה מזה או זו מזו בתנאיהם, בתכונותיהם ובצורכיהם, ולעתים יש צורך להפלות בין מי שאינם שווים כדי להגן על החלש או הנזקק, לעודדו ולקדמו. שוויון בין מי שאינם שווים אינו, לעתים, אלא לעג לרש." כך, ציין בית המשפט, במקרה זה. הבדואים הם "קבוצה ייחודית". בני קבוצה זאת "במשך שנים רבות חיו חיי נוודות, ונסיונות שלהם להשתקעות במקום קבע לא עלו יפה והיו כרוכים בהפרות חוק, עד שנוצר אינטרס למדינה לסייע להם, ובכך גם להשיג מטרות ציבוריות חשובות." משום כך, ולא משום שהם ערבים, הם זכאים ל"התייחסות מיוחדת, מפלה לטובה."⁶⁶

על-פי רוב, תכניות של העדפה מתקנת כלפי קבוצת מיעוט מחייבות השקעה מיוחדת של משאבים כספיים או התארגנות מיוחדת בתחום המינהל הציבורי. משום כך תכניות כאלה צריכות בדרך כלל חוק של הכנסת או החלטה של הממשלה. אך בנסיבות מיוחדות אפשר שבית המשפט הוא שידרוש העדפה מתקנת בעניין מסוים. כך קבע בית המשפט לגבי העדפה מתקנת של נשים במינוי למשרות ציבוריות.⁶⁷ כך הוא קבע גם לגבי העדפה מתקנת של ערבים במינוי למועצת מקרקעי ישראל מכוח חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960. חוק זה קובע שהממשלה תמנה את מועצת מקרקעי ישראל, שתקבע את המדיניות הקרקעית ותפקח על הפעולות של מינהל מקרקעי ישראל, והוא מוסיף וקובע את ההרכב של המועצה, שמחצית מחבריה מכהנים מטעם הממשלה והמחצית השנייה מטעם הקרן הקיימת לישראל. בפועל, מאז הוקמה המועצה, לא מונה ערבי לכהן כחבר המועצה. האגודה לזכויות האזרח עתרה לבית המשפט העליון בטענה שחובה היא למנות ערבים למועצה באופן שיהיה בה ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית. לאחר הגשת העתירה מינתה הממשלה ערבי לכהן כחבר המועצה. אך האגודה לזכויות האזרח טענה שעדיין אין בכך כדי לצאת ידי חובת הייצוג ההולם של האוכלוסייה הערבית. בית המשפט בירר ומצא כי הוראות החוק המחייבות ייצוג הולם של האוכלוסייה הערבית בשירות הציבורי אינן חלות על מועצת מקרקעי ישראל. אף-על-פי כן קבע בית המשפט שקיימת חובה להעניק ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית גם בהרכב של מועצת מקרקעי ישראל. חובה זאת נלמדת מתוך שילוב של עקרון השוויון (ובכלל זה מגילת העצמאות הקוראת לערבים ליטול חלקם בכניין המדינה, בין היתר, "על יסוד נציגות מתאימה בכל מוסדותיה") והוראות החוק בדבר העדפה מתקנת של האוכלוסייה הערבית במינוי למשרות בשירות הציבורי. לכן, קבע בית המשפט, חובה על הממשלה לברר אם "אין אפשרות מעשית למצוא מועמד ערבי ראוי בין בעלי התפקידים הבכירים במשרדי הממשלה הנוגעים לעניין כדי לקדם את הייצוג ההולם של האוכלוסייה הערבית."⁶⁸

השאלה באילו נסיבות יהיה בית המשפט מוכן, הוא עצמו, להטיל על המדינה או על גוף ציבורי חובה לנקוט צעדים של העדפה מתקנת בתחום מסוים, היא שאלה פתוחה. הדעת נותנת שבית המשפט לא יהיה מוכן להטיל חובה כזאת אלא במקרים מיוחדים, שבהם יש בכך הכרח כדי לממש את עקרון השוויון באותו תחום, בהתאם למדיניות כללית שכבר נקבעה על-ידי הכנסת או על-ידי הממשלה, או כדי לסתום פרצה בעקרון השוויון שנשארה פתוחה מתוך היסח הדעת. עם זאת, חשוב לדעת שבאופן עקרוני בית המשפט מוכן ללכת גם בדרך זאת לצורך קידום השוויון.

ה. סיכום

במישור הזכויות האישיות קיימים חוקים אחדים האוסרים הפליה מחמת גזע, דת או לאום. כך הדבר, לדוגמה, בתחום התעסוקה ובתחום החינוך. נוסף על כך, גם בתחום שבו אין חוק האוסר הפליה, בית המשפט קבע הלכה האוסרת הפליה, בין היתר, כלפי ערבים. הלכה זאת מחייבת את כל עובדי הציבור ואת כל הגופים הציבוריים.

נוסף על הזכויות האישיות מוקנות לאוכלוסייה הערבית זכויות קבוצתיות. זכויות אלה מוקנות מכוח חוק ומכוח פסיקה. הזכויות מכוח חוק כוללות את קביעת השפה הערבית כשפה רשמית, הכרה ביום מנוחה שבועי ובמועדי חג מוסלמיים ונוצריים, מערכת נפרדת של חינוך לערבים, שיפוט בענייני המעמד האישי לפי הדין המוסלמי בפני בתי דין מוסלמיים, וכן זכות לייצוג הולם של האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה, בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות ובהנהלות של תאגידים שהוקמו על-פי דין. הפסיקה הוסיפה גם היא זכויות קבוצתיות. היא הכירה בזכות לייצוג הולם של האוכלוסייה הערבית בשירות הציבורי גם מעבר לדרישת החוק, וכן גם בזכות להקצאה שוויונית של משאבים מאוצר המדינה בהספקת שירותים לקהילות ערביות. בסך הכול, נראה כי הזכויות הקבוצתיות המוקנות לאוכלוסייה הערבית על-פי המשפט בישראל אינן נופלות מן הנדרש במשפט הבינלאומי או מן המקובל בדמוקרטיה אחרות.

אולם איסור הפליה של ערבים, כפי שנקבע בחוק ובפסיקה, והענקת זכויות קבוצתיות לאוכלוסייה הערבית, אין בהם די כדי ליצור שוויון בין ערבים לבין יהודים. האוכלוסייה הערבית הופלתה במשך שנים רבות, ולכן עקרון השוויון, במובן הבסיסי האוסר הפליה, יכול אולי למונע הרחבת הפער שנוצר בין האוכלוסייה הערבית לבין האוכלוסייה היהודית, אך לא לצמצם פער זה. כדי לצמצם את הפער הקיים נדרשת מדיניות של העדפה מתקנת לאוכלוסייה הערבית, עד למועד שבו יושג שוויון בין האוכלוסיות. העדפה מתקנת כלפי האוכלוסייה הערבית מוכרת וקיימת בישראל, אם כי רק בתחומים אחדים, ולא באופן גורף. ראשית, החוק דורש העדפה מתקנת בנוגע למינוי ערבים למשרות בשירות המדינה, בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות ובהנהלות של תאגידים שהוקמו על-פי דין. כמו כן, הממשלה יכולה לאמץ תכניות להעדפה

מתקנת של ערבים בתחומים נוספים, כגון תכנית חומש לפיתוח יישובים ערביים או תכנית למכירת מקרקעין במחיר מוזל לצורך יישוב בדואים ביישובי קבע. בית המשפט, באשרו תכנית כזאת, קבע כי מדיניות של העדפה מתקנת אינה סותרת את עקרון השוויון, אלא להיפך, היא ביטוי חוקי של עיקרון זה, שכן היא מכוונת להשגת שוויון. כמו כן, בנסיבות מיוחדות עשוי בית המשפט, הוא עצמו, להטיל חובה על המדינה או על גוף ציבורי לנקוט צעדים של העדפה מתקנת בתחום מסוים.

עם זאת, יש לשוב ולהדגיש כי אין די בכללי משפט כדי למנוע הפליה וליצור שוויון. הוכחה לכך נמצאת לא רק במצב של האוכלוסייה הערבית בישראל, למרות כללי המשפט המקנים לה שוויון, אלא היא בולטת גם במצב של מיעוטים גזעיים, דתיים ולאומיים במדינות אחרות, באירופה ובאמריקה, שבהן המערכת המשפטית אוסרת זה שנים רבות הפליה של מיעוטים כאלה. כדי ליצור שוויון נדרשת פעילות מסועפת וממושכת מעבר לתחום המשפט, ובמיוחד פעילות ממשלתית בתחום החינוך וההסברה בקרב האוכלוסייה היהודית, הקצאת משאבים ממלכתיים נוספים לקהילות ערביות בדרך של העדפה מתקנת והקמת מנגנוני פיקוח למניעת הפליה. בהקשר זה ראוי לסיים בדברים שאמרה ועדת אור על הטיפול הממשלתי במגזר הערבי:

מדובר בנושא פנימי חשוב ורגיש ביותר, העומד על סדר היום של המדינה. בתור שכזה הוא מחייב מעורבות, טיפול והובלה אישית מצד ראש הממשלה. הנושא הוזנח במשך שנים ארוכות, ולא טופל כהלכה. הוא דורש טיפול הן בטווח הזמן המיידי, הן בטווח הזמן הבינוני והן בטווח הזמן הארוך. יעד עיקרי של פעילות המדינה חייב להיות השגת שוויון אמיתי לאזרחי המדינה הערבים. זכותם של אזרחי הערבים של המדינה לשוויון נובעת מעצם היותה של מדינת ישראל מדינה דמוקרטית, ובהיות הזכות לשוויון זכות של כל אזרח במדינה. יחס מפלה נוגד את זכות היסוד לשוויון הגלומה, לדעת רבים, בזכות האדם לכבוד. ודאי וודאי שהדברים תופסים כשמדובר בהפליה על רקע גזע או לאום. לפיכך, מעניינה של המדינה הוא לפעול למחיקת כתם ההפליה של אזרחי הערבים, על צורותיה וביטוייה השונים.

למעשה, אין מחלוקת על הצורך החיוני בהשגת יעד זה. גם גורמי הביטחון, ובהם שירות הביטחון הכללי, עומדים השכם והערב על חשיבותו הרבה. בהקשר זה, על המדינה ליזום, לפתח ולהפעיל תכניות לסגירת הפערים, תוך שימת דגש על תחומי התקציב, בכל הנוגע לחינוך, לשיכון, לפיתוח תעשייתי, לתעסוקה ולשירותים. תשומת לב מיוחדת יש להפנות לתנאי חייהם ומצוקתם של הבדווים. אין עוד מקום להתעלמות מנושא זה או לדחיקתו לשוליים. על המדינה, באמצעות דרגיה הבכירים ביותר, לפעול לסגירת הפערים בהקדם באופן נחרץ וברור, תוך קביעת יעדים ברורים ומוחשיים, ולוחות זמנים מוגדרים.

נזכיר, כי תפקידה של המדינה בעניין זה אינו מצמצם לעניינים חומריים בלבד. על רשויות השלטון למצוא את הדרכים שיאפשרו לאזרחים הערבים לבטא בחיים הציבוריים את תרבותם וזהותם באופן נאות ומכובד.⁶⁹

הערות

¹ על השוויון בדרך כלל ראו אמנון רובינשטיין, המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל (מהדורה חמישית, עם ברק מדינה), הוצאת שוקן, 1996, פרק שמונה: עקרון השוויון, עמ' 271-330; יצחק זמיר ומשה סובל, "השוויון בפני החוק", משפט וממשל, ה (תש"ס – 1999), עמ' 165.

² ועדת החקירה הממלכתית לכידור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000, (הוועדה ידועה בשם 'ועדת אור'), דין וחשבון (הוגש לממשלה בספטמבר 2003), עמ' 33. ראו עוד שם, עמ' 54, 766. עם זאת, המדיניות הרשמית של הממשלה היא, שיש לפעול לקידום המגזר הערבי באמצעות תכניות שונות, לרבות תכניות של העדפה מתקנת, ולצורך זה יש להשקיע משאבים לצמצום הפערים הקיימים, עד להשגת שוויון לאוכלוסייה הערבית. אכן, בפועל, בתקופה האחרונה הפערים הקיימים בין יישובים ערביים לבין יישובים יהודיים צומצמו במידה מסוימת, אם כי לא בקצב וברמה שנקבעו בתכניות השונות. על הפער הקיים בין יישובים ערביים לבין יישובים יהודיים ראו, לדוגמה, מבקר המדינה דוח שנתי 52ב (לשנת 2002), עמ' 5-133. (תשתיות פיזיות במגזר המיעוטים). ראו גם בג"ץ 1113/99 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' השר לענייני דתות, פ"ד נד(2), עמ' 164. על מצב האוכלוסייה הערבית באופן כללי ראו עוד David Kretzmer, *The Legal Status of the Arabs in Israel*, Boulder, 1990; אמנון רובינשטיין, המשפט הקונסטיטוציוני (לעיל הערה 1), עמ' 306-312; עוזי בניזמן ועטאללה מנצור, דיירי משנה – ערביי ישראל – מעמדם והמדיניות כלפיהם, הוצאת כתר, 1992; אלכסנדר יעקובסון ואמנון רובינשטיין, ישראל ומשפחת העמים – מדינת לאום יהודית וזכויות האדם, הוצאת שוקן, 2003, עמ' 165-187; אליקים רובינשטיין, "על השוויון לערבים בישראל", בתוך הנ"ל, נתיבי ממשל ומשפט – סוגיות במשפט הציבורי בישראל, משרד הביטחון – ההוצאה לאור, 2003, עמ' 278; זכויות האדם והאזרח בישראל – מקראה (הוצאת האגודה לזכויות האזרח בישראל, 1992), כרך ג, רשימות בפרק יח ("שוויון על בסיס לאום"), עמ' 172 ואילך; מרוואן דלאל, "חברה, כלכלה ומשפט: הרהורים ביקורתיים", בתוך יורם רבין ויובל שני (עורכים), זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל, הוצאת רמות, 2004, עמ' 941.

³ זהו לקח העולה מניסיון אוניברסלי ממושך. הנה, לדוגמה, ארצות הברית. אף כי השוויון נקבע כהוראה בחוקת ארצות הברית, ומערכת המשפט אוסרת הפליה מחמת גזע, עדיין לא הושג שם שוויון מלא לשחורים. ולא צריך להרחיק עדותנו. זהו גם לקח של קהילות יהודיות במדינות שונות. בישראל עצמה נקבע כבר בחוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951, כי "דין אחד יהיה לאשה ולאיש לכל פעולה משפטית; וכל הוראת חוק המפלה לרעה את האשה, באשר היא אשה, לכל פעולה משפטית – אין נוהגים לפיה", ואף-על-פי כן, בפועל לא הושג עדיין שוויון מלא לנשים בישראל.

⁴ בבג"ץ 6924/98 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נה(5), עמ' 15, 28, אמר השופט זמיר: "במישור המעשי במדינת ישראל נודעת משמעות מיוחדת לשאלת השוויון כלפי ערבים. שאלה זאת כרוכה במערכת יחסים מורכבת שהתפתחה בין יהודים לבין ערבים בארץ זאת במשך תקופה ארוכה. אף-על-פי

כן, ואולי דווקא בשל כך, יש צורך בשוויון. השוויון חיוני לחיים משותפים. טובת החברה, ובחשבון אמיתי טובתו של כל אחד בחברה, מחייבות לטפח את עקרון השוויון בין יהודים לבין ערבים".

5 השיח המשפטי בשאלת השוויון כלפי מיעוטים עוסק על פירוב בשוויון מצד הזכויות ולא בשוויון מצד החובות. זאת, משום שמבחינה מעשית יש בדרך כלל חשש להפליה הפוגעת בזכויות המיעוט, ואין חשש להבחנה הפוטרת את המיעוט מחובות. זאת ועוד. שוויון של מיעוט בזכויות אינו מחייב בהכרח גם שוויון של אותו מיעוט בחובות, שכן ייתכן כי המצב המיוחד של מיעוט מצדיק הברל בחובות מסוימות, או אף פטור מחובות, המוטלות על הרוב. כך, לדוגמה, לגבי נשים. החוק בישראל מחייב שוויון זכויות מלא לנשים. ראו חוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951. עם זאת, יש חוקים המבדילים בין אישה לאיש מבחינת החובות. כך, לדוגמה, לעניין תנאי עבודה. ראו חוק עבודת נשים, התשי"ד-1954. כך גם לעניין משך השירות בצבא או תנאי הפטור משירות בצבא. ראו חוק שירות ביטחון (נוסח משולב), התשמ"ו-1986, סעיף 39. שאלת השוויון בחובות מתעוררת גם כלפי המיעוט הערבי בישראל. בשיח הציבורי היא מודגשת במיוחד לעניין חובת השירות בצבא. אולם, כאמור, שאלת השוויון בזכויות כלפי המיעוט הערבי, כמו שאלת השוויון בזכויות כלפי נשים, היא שאלה נפרדת משאלת השוויון בחובות. אכן, יש קשר בין שתי השאלות, אך האחת אינה מותנית בשנייה, ונדרש דיון נפרד בשאלת השוויון בחובות. מכל מקום, מאמר זה מתמקד בשאלת השוויון בזכויות, ואינו עוסק בשאלת השוויון בחובות, כלפי המיעוט הערבי בישראל.

6 יש חריגים. החריג הבולט ביותר הוא חוק השבות, התשי"ז-1950, המקנה זכות לעלות לישראל (וכפועל יוצא גם לקבל אזרחות של ישראל) רק ליהודי. חוק בעייתי מבחינה זאת הוא חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003. חוק זה קובע (כפוף לסייגים) כי שר הפנים לא יעניק אזרחות ולא ייתן רשיון ישיבה לתושב האזור, כלומר, תושב יהודה והשומרון או חבל עזה. אף כי החוק אינו עושה הבחנה מפורשת בין יהודי לערבי, בפועל הוא פוגע רק בערבים תושבי ישראל שבאו (או מבקשים לבוא) בקשר נישואין עם פלשתינאים תושבי האזור. החוק הוא בגדר הוראת שעה, ועדיין לא הוחלט אם להאריך את תוקפו. עתירה שהוגשה לבית המשפט העליון טוענת כי החוק אינו חוקתי, בשל פגיעה בעקרון השוויון, וכי לכן יש לבטלו. העתירה עדיין תלויה ועומדת בפני בית המשפט.

7 בג"ץ 392/72 ברג נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, פ"ד כז(2) 764.

8 יש דעה שכבוד האדם, אשר נקבע כזכות יסוד בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, כולל גם את הזכות לשוויון. דעה זו קיבלה ביטוי ואף תמיכה גם בפסקי דין של בית המשפט העליון. ראו, לדוגמה, בג"ץ 453/93 שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מח(5), עמ' 501, 526; בג"ץ 721/94 אל-על נתיבי אויר לישראל בע"מ נ' דנילוכין, פ"ד מח(5), עמ' 749, 760. חשוב לציין, בהקשר לשאלת השוויון כלפי ערבים, את הדעה כי הזכות לשוויון היא זכות חוקתית, כחלק מכבוד האדם, רק כאשר מדובר בפגיעה בשוויון על רקע השתייכות קבוצתית, כגון בהפליה מחמת מין, גזע או דת, הגורמת להשפלה של חברי הקבוצה המופלית. ראו בג"ץ 4541/94 מילר נ' שר הביטחון, פ"ד מט(4), עמ' 94, 132-133. עם זאת, הדעה הגורסת שהזכות לשוויון נכללת בכבוד האדם, ולפיכך היא זכות חוקתית, עדיין לא נתגבשה כדי הלכה מחייבת. ראו בג"ץ 240/98 עדאלה — המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' השר לענייני דתות, פ"ד נב(5), עמ' 167, 177. מכאן שעדיין שאלה היא אם בית המשפט העליון מוסמך לפסול הוראת חוק הסותרת את עקרון השוויון.

9 חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959, סעיף 42 א ("איסור פרסום מפלה") וסעיף 43 (אפשרות לערור בפני ועדת ערר במקרה של הפליה).

- 10 חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988, כולל גם הוראות שונות שנועדו למנוע הפליה ולתת סעד במקרה של הפליה.
- 11 כללים אלה הותקנו מכוח חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958.
- 12 תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, דורשות (בתקנה 15) כי מודעה בדבר מכרז פומבי תפורסם בעתונות, לא רק בשפה העברית, אלא גם בשפה הערבית.
- 13 רשימה זו של חוקים המחייבים שוויון או אוסרים הפליה בתחום מסוים אינה מלאה. ראו, לדוגמה, חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, התשס"א-2000.
- 14 בבג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד(1), עמ' 258, הועלתה טענה שהמהות של מדינת ישראל כמדינה יהודית מצדיקה הקצאה של מקרקעי המדינה לצורך הקמת יישוב שאינו מקבל כתושבים אלא יהודים בלבד. בית המשפט דחה את הטענה. הנשיא ברק אמר (בעמ' 281): "לא רק שערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית אינם דורשים הפליה על בסיס דת ולאום במדינה, אלא שערכים אלה עצמם אוסרים הפליה ומחייבים שוויון בין הדתות והלאומים." ואשר למתחייב מהיותה של מדינת ישראל מדינה דמוקרטית, אמרתי בבג"ץ 6924/98 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נה(5), עמ' 15, 27: "עקרון השוויון במובן זה והשולל הפליה על בסיס דת או לאום הוא נשמת הדמוקרטיה. הדמוקרטיה דורשת לא רק קול אחד לכל אחד בעת הבחירות, אלא גם שוויון לכל אחד בכל עת. המבחן האמיתי לעקרון השוויון נעוץ ביחס כלפי מיעוט: דתי, לאומי או אחר. אם אין שוויון למיעוט, גם אין דמוקרטיה לרוב."
- 15 בבג"ץ 421/71 יפ"אורה בע"מ נ' רשות שידור, פ"ד כה(2), עמ' 741, 743, השופט ח' כהן. במשפט ברגר (לעיל הערה 7), אמר השופט ברנזון (בעמ' 771): "בהתחדש עצמאותנו במדינת ישראל עלינו להיזהר ולהישמר מכל צל של הפליה ומנהג של איפה ואיפה כלפי כל אדם לא-יהודי שומר חוק הנמצא אתנו ורוצה לחיות עמנו בדרכו שלו, לפי דתו ואמונתו. שנאת זרים קללה כפולה בה: היא משחיתה את צלם אלוהים של השונא וממיטה רעה על השנוא על לא אווין בכפו. עלינו לגלות יחס אנושי וסובלני כלפי כל מי שנברא בצלם ולקיים את הכלל הגדול של שוויון בין כל בני-אדם בזכויות ובחובות."
- 16 במשפט האגודה לזכויות האזרח בישראל (לעיל הערה 14), בעמ' 27, השופט זמיר.
- 17 כדברי השופט מ' חשין, השוויון הוא "עיקרון מן הראשונים במלכות — משכמו ומעלה גבוה מכל שאר עקרונות": בבג"ץ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד נב(3), עמ' 630, 650.
- 18 ראו, לדוגמה, משפט קעדאן (לעיל הערה 14).
- 19 ראו בבג"ץ 953/87 פורז נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד מב(2), עמ' 309.
- 20 בבג"ץ 168/91 מורכוס נ' שר הביטחון, פ"ד מה(1), עמ' 467, 470-471, השופט ברק.
- 21 לעיל הערה 14. על פסק דין זה ראו מאמרים אחדים שפורסמו בכתב העת משפט וממשל, ו (תשס"א), עמ' 25 ואילך.
- 22 שם, בעמ' 282, השופט ברק. הפער בין המשפט לבין המציאות בא לידי ביטוי חריף בפרשה זאת, שכן למרות ההחלטה של בית המשפט העליון, בפועל עדיין לא מומשה הזכות של משפחת קעדאן להתקבל כתושבים ביישוב קציר. רק בחודש מאי 2004, כארבע שנים לאחר שניתן פסק הדין במשפט קעדאן, נתקבלה במינהל מקרקעי ישראל החלטה רשמית להקצות למשפחת קעדאן חלקת קרקע ביישוב קציר. עכשיו, צריך להניח, יזכה קעדאן להתקבל כתושב ביישוב זה.
- 23 כך, לדוגמה, במקרה אחד החליט היועץ המשפטי לממשלה (בשנת 1985) כי הסכם קואליציוני שנערך במועצה המקומית קריית ארבע, ולפיו יפוטרו כל העובדים הערבים שמעסיקה המועצה, ורק עובדים יהודים

יועסקו להבא במתן שירותים למועצה, הנו בלתי־חוקי ובטל בשל היותו נגוע בהפליה גזעית. ראו הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיה מס' 1.1914 מיום 1.8.1985 (מס' קודם 21.480) ("הפליה גזעית בהסכם קואליציוני"). במקרה אחר החליט היועץ המשפטי לממשלה כי תכנית ממשלתית של "בנה ביתך" בעיר מעורבת, שקבעה כי שירות צבאי הוא תנאי להשתתפות בתכנית, הנה בלתי־חוקית, משום שתנאי זה מפלה ערבים, שברוך כלל אינם משרתים בצבא.

24 על ההבדל בין זכות אישית לבין זכות קבוצתית ראו בג"ץ 4112/99 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' עיריית תל־אביב־יפו, פ"ד נו(5), עמ' 393, 453-454, השופט חשין. לדבריו (בעמ' 454), "זכות שהעותרות טוענות לה [כלומר, תביעה שהעירייה תשתמש בשילוט רחובות גם בלשון הערבית] זכות היא הנגזרת מהשתייכותו של אדם לקבוצת אוכלוסיה מסוימת: היותו של אדם חבר בקבוצת מיעוט לאומית ותרבותית. תכליתה של הזכות היא לסייע לבני קבוצת המיעוט לשמר את זהותם כקבוצה עצמאית ולפתחה". ראוי להוסיף כי התכלית של זכות קבוצתית היא לא רק שמירה על הזהות המיוחדת של הקבוצה, אלא גם סיפוק צרכים מיוחדים של הקבוצה. כאלה הן בדרך כלל הזכויות הקבוצתיות, לדוגמה, של נשים או מוגבלים, כגון נכי גוף. גם חלק מן הזכויות הקבוצתיות של האוכלוסייה הערבית נועדו לספק צרכים מיוחדים של קבוצה זאת.

25 יש הקוראים לזכות כזאת בשם 'זכות קיבוצית' (Collective Right). ראו, לדוגמה, שם, עמ' 453. אני מעדיף לקרוא לה בשם 'זכות קבוצתית' (Group Right). ההבדל בין שני השמות אינו חד וברור. אך נראה, בכל זאת, שיש הבדל. ההבדל הוא, לדעתי, שזכות קיבוצית, לפי המשמעות הלשונית, היא זכות של כל אדם המשתייך לקיבוץ מסוים, ואילו זכות קבוצתית היא זכות של הקבוצה כגוף, שאמנם כל אדם השייך לקבוצה יכול לתבוע אותה ולהשתמש בה, אך אין היא זכות שלו. למשל, הזכות של האוכלוסייה הערבית להקצאה שוויונית של תמיכות מאוצר המדינה או לייצוג הולם בשירות המדינה היא זכות קבוצתית של האוכלוסייה הערבית, ולא של אדם מסוים המשתייך לאוכלוסייה זאת, שאינו זכאי לתבוע דבר לעצמו, ולכן אין היא, לדעתי, זכות קיבוצית.

26 בג"ץ 953/87 (לעיל הערה 19) פ"ד מב(2), עמ' 309, 332, השופט ברק.

27 ראו, לדוגמה, בג"ץ 528/88 אביטן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד מג(4), עמ' 297, 299; בג"ץ 5631/01 אקים ישראל – אגודה לאומית לקימום מפגרים בישראל נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד נח(1), עמ' 936, 944.

28 בטיוטת ההצעה לחוקה בהסכמה, שהוכנה לאחרונה על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה, נכללה בשער השני ("זכויות היסוד של האדם") הוראת שוויון בלשון זאת: "הכל שווים בפני החוק; אין מפלים בין אדם לאדם מטעמי גזע, דת, לאום, מין, עדה, ארץ מוצא או מכל טעם אחר, והכל כשהטעם אינו ממין העניין."

29 עם זאת, אם הדין קובע במפורש שקבוצות מיעוט יקבלו זכויות קבוצתיות, השאלה אם עקרון השוויון כולל גם זכויות כאלה הופכת להיות שאלה סמנטית שחשיבותה המעשית מוגבלת.

30 ראו בג"ץ 4112/99 (לעיל הערה 24), עמ' 453-456. חוקי־היסוד עוסקים רק בזכויות אישיות: ראו חוקי־יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוקי־יסוד: חופש העיסוק. ראו גם רובינשטיין (לעיל הערה 1), שער שביעי: זכויות האדם, עמ' 907 ואילך.

31 על התפקיד של בית המשפט בהגנה על זכויות קבוצתיות של מיעוטים בדרך כלל, ראו איל בנבנישתי, "ההגנה על קהילות מיעוטים בבתי־המשפט", עלי משפט, ג (תשס"ד-2003), עמ' 463. לדיון מפורט וביקורתי על הזכויות הקבוצתיות של האוכלוסייה הערבית בישראל ראו איל סבן, "הזכויות הקיבוציות של המיעוט הערבי־פלסטיני: היש, האין ותחום הטאבו", עיוני משפט, כו (2002), עמ' 241.

- 32 מגילת העצמאות קוראת לבני העם הערבי תושבי מדינת ישראל "לשמור על השלום וליטול חלקם בבנין המדינה על יסוד אזרחות מלאה ושווה ועל יסוד נציגות מתאימה בכל מוסדותיה, הזמניים והקבועים." חוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965, קובע (בסעיף 2) כי במרשם האוכלוסין יירשם, בין היתר, הלאום. אכן, בפועל, במרשם עצמו ובמסמכים נוספים על-פי חוק זה נרשם גם הלאום, ובין היתר הלאום הערבי.
- 33 סימן 82 לדבר המלך במועצה על ארץ-ישראל, 1922. על המעמד של ערבית כשפה רשמית ראו, באופן כללי, רובינשטיין (לעיל הערה 1), עמ' 97-105.
- 34 בין היתר, יש חוקים הקובעים כי בעניינים מסוימים חובה היא לפרסם מסמכים רשמיים גם בערבית. ראו, לדוגמה, חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, סעיף א1; תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, תק' 15(ב).
- 35 בג"ץ 4438/97 עדאלה נ' מע"צ (לא פורסם). ראו גם אליקים רובינשטיין (לעיל הערה 2), עמ' 281.
- 36 בג"ץ 4112/99 (לעיל הערה 24), פ"ד נו(5), עמ' 393. השופט חשין, בדעת מיעוט, היה סבור כי המשפט בישראל אינו מכיר בזכות קולקטיבית לטיפוח הזהות והתרבות של קבוצת אוכלוסייה מסוימת, וכי ההחלטה אם לפעול לשימור הלשון והתרבות של קבוצת אוכלוסייה מסורה בידי הרשויות הפוליטיות, כלומר בידי הכנסת או הממשלה, ואין זה עניין לבית המשפט ליצור זכויות קולקטיביות לאוכלוסייה הערבית כקבוצת מיעוט. על פסק דין זה ראו אילן סבן, "קול (דו-לשוני) באפילה?"; עיוני משפט, כז (תשס"ג), עמ' 109. ראו גם רע"א 12/99 מרעי נ' סאבק, פ"ד נג(2), עמ' 128.
- 37 ראו סימנים 51 ו-52 לדבר המלך במועצה על ארץ-ישראל, 1922; חוק הקאדים, התשכ"א-1961; חוק בתי הדין הדרוזיים, התשכ"ג-1962. ראו גם אמנון רובינשטיין (לעיל הערה 1), עמ' 149-153.
- 38 חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, קובע (בסעיף 4) כי "במוסדות-חינוך לאי-יהודיים תותאם תכנית הלימודים לתנאיהם המיוחדים", והוא מוסיף וקובע (בסעיף 34(4)) כי שר החינוך יתקין תקנות בדבר "התאמת הוראות חוק זה, כולן או מקצתן, לצורכי חינוך-חובה של תלמידים שאינם יהודים והקמת מועצות לחינוך זה". ראו גם תקנות חינוך ממלכתי (מועצה מייצעת לחינוך הערבי), התשנ"ו-1996. בתקנות אלה נקבע (תקנה 5) כי המועצה המייצעת לחינוך ערבי תגבש מדיניות "שתבטיח את מעמדם השווה של אזרחי ישראל הערבים תוך התחשבות בייחורם הלשוני והתרבותי ובמורשתם", ותמליץ על מדיניות "לפיתוח תכניות לימודים שיבטאו את צרכיו ואת תרבותו של הציבור הערבי." אין בכך, כמובן, כדי לגרוע מן הזכות של הורים ערבים לשלוח את ילדיהם לבתי ספר ממלכתיים שבהם שפת ההוראה היא עברית.
- 39 פקורת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948, סעיף א18. סעיף זה מוסיף כי הוראות חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951, יחולו "לגבי מי שאינו יהודי — על מועדי ישראל או על חגי עדתו, הכל לפי המקובל עליו." ראו גם חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951, סעיף 7 וסעיף 9א.
- 40 בג"ץ 4112/99 (לעיל הערה 24), פ"ד נו(5), עמ' 393.
- 41 שם, עמ' 453-461.
- 42 ראו סבן, "קול (דו-לשוני) באפילה?"; (לעיל הערה 36), עמ' 109, 120 ואילך.
- 43 בג"ץ 4112/99 (לעיל הערה 24), עמ' 411 ואילך.
- 44 ראו משפט קעדאן (לעיל הערה 14) ודברים צמודים להערה 21. האם האיסור להפלות ערבים בהקצאה של מקרקעי המדינה הוא בגדר זכות אישית או בגדר זכות קבוצתית של ערבים? נראה שהוא גם זה וגם זה.
- 45 בבג"ץ 240/98 (לעיל הערה 8), עמ' 167, 178, אמר השופט חשין: "העדות הערביות מהוות כ-20 אחוז מאוכלוסיית המדינה, אך משרד הדתות אינו מקציב לצורכי הדת שלהן אלא כ-2 אחוזים מתקציבו בלבד."

- 46 בג"ץ 1113/99 (לעיל הערה 2), פ"ד נד(2), עמ' 164, 170-171.
- 47 בג"ץ 2814/97 ועדת המעקב העליונה לענייני החינוך הערבי בישראל נ' משרד החינוך, התרבות והספורט, פ"ד נד(3), עמ' 233. על פסק דין זה ראו יורם רבין ומיכל לוצקי-ארד, "האפליה התקציבית המתמשכת של המגזר הערבי", המשפט (כתב עת של המכללה למינהל), ז (תשס"ב), עמ' 505.
- 48 בג"ץ 727/00 ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד נו(2), עמ' 79.
- 49 בג"ץ 6488/02 הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל נ' ועדת המנכ"לים לטיפול נקודתי ביישובים (טרם פורסם), השופטת דורנר.
- 50 ראו להלן, ליד הערה 68, בנוגע לזכותה של האוכלוסייה הערבית לייצוג הולם בהרכב של רשויות ממלכתיות. קיימים עוד אינטרסים מיוחדים לאוכלוסייה הערבית, שהמדינה מכירה בהם, אך שאלה היא אם ניתן לראות בהם זכויות קבוצתיות. כך, לדוגמה, הפטור משירות צבאי שמעניק משרד הביטחון לבני האוכלוסייה הערבית. כמו כן, קיימים מוסדות שונים הפועלים כדי להגן ולקדם אינטרסים קבוצתיים של האוכלוסייה הערבית, כמו מפלגות ערביות, אמצעי תקשורת בערבית ומוסדות תרבות ערביים, מהם הזוכים למימון מקופת המדינה.
- 51 אולם, גם בהקשר של זכויות קבוצתיות, חשוב לציין את הפער בין המצב המשפטי לבין המצב בשטח. כך, לדוגמה, אף כי מבחינה משפטית האוכלוסייה הערבית זכאית לשוויון בהקצאת משאבים של המדינה, כגון משאבי קרקע להקמת יישובים ערביים חדשים ומשאבי כסף לתשתיות ביישובים ערביים קיימים, בפועל עדיין האוכלוסייה הערבית מקופחת בהקצאת המשאבים. כך, לדוגמה, במשפט קעדאן (לעיל הערה 14), ציין בית המשפט (בעמ' 279) כי "בפועל אין מדינת ישראל מקצה מקרקעין אלא ליישובים הקהילתיים היהודיים". ראו עוד, לגבי חובת הייצוג ההולם של האוכלוסייה הערבית בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות, בג"ץ 10026/01 עדאלה, המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד נו(3), עמ' 31. ראו גם לעיל הערה 2.
- 52 כך, לדוגמה, על-פי הדין הקיים בישראל, האוכלוסייה הערבית אינה רשאית לתבוע לעצמה זכויות קבוצתיות שיש בהן משום שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. חוק-יסוד: הכנסת קובע (בסעיף 7א) כי רשימת מועמדים לא תשתתף בבחירות לכנסת אם יש במטרותיה או במעשיה, בין היתר, שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית; וחוק המפלגות, התשנ"ב-1992, קובע (בסעיף 5) כי מפלגה שיש במטרותיה או במעשיה משום שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית לא תירשם כמפלגה. על השאלה מה הם הגבולות הראויים של הזכויות הקבוצתיות של האוכלוסייה הערבית בישראל, ראו גם סבן (לעיל הערה 31).
- 53 וזה נוסח הסעיף:
- "In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess their own religion, or to use their own language."
- 54 על אמנה זאת ראו יעקובסון ורובינשטיין (לעיל הערה 2), עמ' 188-195.
- 55 ראו יעקובסון ורובינשטיין (לעיל הערה 2), עמ' 188-195; קרצמר (לעיל הערה 2), עמ' 163-173.
- 56 ראו לעיל הערה 2.
- 57 הביטוי המקביל באנגלית הוא affirmative action או positive discrimination.
- 58 מדיניות של העדפה מתקנת פועלת בדרך כלל במישור של זכויות קבוצתיות, כגון בדרך של מתן העדפה בתחום התעסוקה או בתחום החינוך לבני קבוצה מסוימת. עם זאת, כל אחד מבני הקבוצה יכול לתבוע את

מימוש הזכות גם באופן אישי.

59 בג"ץ 1113/99 (לעיל הערה 2), פ"ד נד(2), עמ' 164, 182, השופט זמיר. לאחרונה אמר הנשיא ברק בבג"ץ 10026/01 (לעיל הערה 51), פ"ד נז(3), עמ' 31, 39, 40, כך: "לידתו של מושג ההעדפה המתקנת הינה בהכרה כי בשוויון הפורמאלי לברו אין כדי להבטיח את הגשמת ערך השוויון הלכה למעשה [...] רעיון ההעדפה המתקנת קיבל גושפנקא במשפט הבינלאומי ובשיטות משפט שונות [...] מדיניות של העדפה מתקנת מתיישבת היטב גם עם עקרונות הרמוקרטיה [...] אכן, במכשיר ההעדפה המתקנת יש כדי להגשים את עקרון השוויון. לא זו אף זו – תיתכנה אף נסיבות שלא יהיה ניתן להגשים בהן את עקרון השוויון בלא לעשות שימוש במכשיר זה." ראו גם ב' להב, "עיון בזכות לייצוג הולם במלאת יובל לקול העם ועשור לעיקרון ההעדפה המתקנת", קרית המשפט, ד (2004/5), עמ' 3.

ראו לעיל הערה 9 והערה 10.

61 בדברי ההסבר להצעת חוק שירות המדינה (מינויים) (תיקון מס' 11) (ייצוג הולם), התש"ס-2000 (ה"ח התש"ס, 2901, עמ' 496) נאמר, בין היתר, כך: "האוכלוסיה הערבית, לרבות האוכלוסיה הדרוזית והאוכלוסיה הצ'רקסית במדינה, אף שהיא מהווה כמעט חמישית מאוכלוסיית המדינה, מיוצגת בשירות המדינה רק בשיעור של כ-5% מכלל עובדי המדינה, ומבין בעלי התפקידים הבכירים בשירות המדינה, בשיעור נמוך עוד יותר." 62 חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, סעיף 60א. ראו גם הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בדבר ביצוע הוראות חוק אלה, אליקים רובינשטיין (לעיל הערה 2), עמ' 289. על הביצוע של סעיף 1א18 לחוק החברות הממשלתיות ראו גם בג"ץ 10026/01 (לעיל הערה 51).

63 על הזכות לייצוג הולם כביטוי לעיקרון של העדפה מתקנת ראו להב (לעיל הערה 59).

64 בפועל, מאז נחקקו הוראות החוק בדבר ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בשירות המדינה, בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות ובהנהלות של תאגידים שהוקמו בחוק, חל שיפור בייצוג של אוכלוסייה זו בגופים אלה. עם זאת, נראה כי רמת הייצוג עדיין רחוקה מביטוי הולם לחלקה של האוכלוסייה הערבית בכלל האוכלוסייה. יש בכך משום הוכחה נוספת לפער הקיים כרגיל בין המשפט לבין המציאות, במיוחד בתחום השוויון, וגם כדי להוכיח שוב כי השגת שוויון לקבוצות מיעוט היא בדרך כלל תהליך מורכב וממושך. בבג"ץ 6924/98 (לעיל הערה 4), עמ' 41, אמר בית המשפט: "תיקון המעוות הוא תהליך, וכדרכם של תהליכים כאלה הוא דורש זמן [...] בית המשפט אינו רשאי לעשות, או לצוות על הממשלה לעשות, קפיצת הדרך בניגוד להוראות החוק. עם זאת על-פי החוק, הממשלה חייבת לעשות את הדרך במהירות הראויה." מהי המהירות הראויה? התשובה היא, כדברי בית המשפט, שיש לפעול בקצב סביר לפי הנסיבות של כל מקרה. ראו בג"ץ 10026/01 (לעיל הערה 51), עמ' 42-41. ובכל זאת, נראה כי ניתן היה לשפר את הייצוג הנדרש על-פי החוק בגישה נחרצת יותר מצד הממשלה.

65 לדוגמה, בבג"ץ 1113/99 (לעיל הערה 59), עמ' 183, בית המשפט מאזכר תכנית חומש שאימץ המשרד לענייני דתות לקידום העדה הדרוזית, אשר במסגרתה הקצה המשרד סכום כסף גבוה באופן יחסי לבתי עלמין דרוזיים. ראו גם, לגבי תכניות רווחה חינוכית, בג"ץ 2814/97 (לעיל הערה 47), עמ' 235-236, ולגבי תכניות חומש לפיתוח תשתיות פיזיות ביישובי המיעוטים, בג"ץ 727/00 (לעיל הערה 48), עמ' 87.

66 בג"ץ 528/88 אביטן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד מג(4), עמ' 297, 299, 304, השופט אור.

67 בג"ץ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד נב(3), עמ' 630.

68 בג"ץ 6924/98 (לעיל הערה 4), פ"ד נה(5), עמ' 15, 40, השופט זמיר.

69 דו"ח ועדת אור (לעיל הערה 2), עמ' 766-767.

הדרישה לזכויות קיבוציות למיעוט הערבי בישראל

מוחמד דחלה

אני חולק על המסקנה של כבוד השופט יצחק זמיר, שהערבים בישראל נהנים מזכויות קבוצתיות הרבה יותר מאשר מיעוטים אחרים בעולם, או הרבה יותר מאשר מבטיח להם המשפט הבינלאומי. הטענה שלי היא, שאכן ב-10-15 השנים האחרונות החלו הערבים בישראל לתבוע זכויות קבוצתיות ולא רק זכויות אינדיבידואליות, כלומר תביעה לשוויון אינדיבידואלי, אותו שוויון במובן הקלאסי, הפסיקה להיות התביעה הבלעדית וישנה תביעה חדר-משמעית, חזקה מאוד, מורגשת, לזכויות קבוצתיות, שאפשר לכנות אותה גם כתביעה לזכויות לאומיות. זה הקו שמובילה האליטה של הערבים בישראל – האליטה הפוליטית והאליטה האקדמית, אם כי האליטה הפוליטית אולי מעורבת בכך במידה פחותה, בשל ההגבלה החוקית שמטיל עליה סעיף 7 א' של חוק יסוד: הכנסת.

להלן אסקור את הסיבות לשינוי הזה, ואבהיר מדוע ערבים בישראל אינם מסתפקים עוד באותה תביעה פשטנית לזכויות אינדיבידואליות. אתייחס גם לשורת שאלות הקשורות למאבק זה: על אלו זכויות קיבוציות מדובר? באלו שיטות מאבק מנסים להשיג את הזכויות הקיבוציות ולאן פנינו מועדות? האם נוכל להשיג זכויות אלה בתוך המדינה, והאם השגתן תהיה קלה, או שמא הדרך היא דרך ייסורים קשה?

בכל העולם חל תהליך אבולוציוני בכל הקשור לנושא הזכויות הקבוצתיות. כידוע, במשך שנים רבות שלטה בעולם גישה, שמספיק להגן על הזכויות האינדיבידואליות של אזרחים במשטר דמוקרטי, להעניק להם את הזכויות המוכרות, וגם את זכות השוויון, ובכך לספק את כל בניו או בנותיו של המיעוט, ללא צורך לעגן את הזכויות הקולקטיביות של המיעוט בתור שכזה, או להגן עליהם. גישה זו שלטה אחרי מלחמת העולם השנייה. בהצהרה אוניברסלית בדבר זכויות האדם, כמעט לא נכלל ולו משפט אחד על מיעוטים ועל זכויות מיעוטים. במשך שנים ארוכות לא הייתה אפילו הגדרה מהו מיעוט בכלל, ומהו מיעוט לאומי בפרט. ההתפתחות החלה באמנות משנת 1966, שדובר בהן על "זכויות לאנשים שמשתייכים למיעוטים אתניים, דתיים ולשוניים". גם שם לא דובר עדיין על זכויות מוקנות לקבוצות מיעוטים, אלא לאנשים המשתייכים למיעוטים אלה. זוהי גישה יותר מינורית ומצומצמת, וגם הזכויות שהובטחו היו

זכויות מינימליות. אם לכך מתכוון כבוד השופט זמיר כשהוא אומר שמדינת ישראל מבטיחה רמה מסוימת של זכויות קבוצתיות, אם הכוונה היא לאותו סימן 27 באמנה בדבר זכויות אזרחיות או פוליטיות, אז אולי זה נכון. אבל כאמור, הסעיף הזה כבר ישן, מינימליסטי, ומשקף גישה שאמרה שאין צורך בזכויות קבוצתיות, אלא יש להעניק אך ורק זכויות אינדיבידואליות. אך העולם השתנה, המשפט הבינלאומי השתנה, הפוליטיקה של העולם השתנתה, ברית המועצות קרסה, ובעשור האחרון החלו קבוצות אתניות ולאומיות רבות לתבוע זכויות קבוצתיות וזכויות לאומיות. הדבר הביא להתפתחות במישור המשפט הבינלאומי וגם באמנות בינלאומיות, בעיקר בהכרזה האוניברסאלית (משנת 1992) בדבר זכויותיהם של אנשים המשתייכים למיעוטים לאומיים, אתניים ורתיים. ישנה גם אמנת המסגרת שנתקבלה באיחוד האירופי ב־1995, בדבר הגנה על מיעוטים לאומיים בלבד, שאיננה מזכירה מיעוטים אחרים. אם מתייחסים למסמכים האלה, אינני בטוח שמדינת ישראל עומדת בקריטריונים שנקבעו להגנה על זכויות קבוצתיות של מיעוטים.

אם כך, הסיבה הראשונה לכך שהערבים בישראל החלו לתבוע זכויות קיבוציות ולא רק זכויות אינדיבידואליות, היא התמורה שחלה בעניין זה בכל העולם בעשור האחרון. דברים אלו נשמעו היטב בקרב הציבור הערבי בישראל, שיש לו מנהיגות צעירה, אמיצה ומשכילה, הקשובה גם למה שקורה באשר למיעוטים אחרים בעולם. מנהיגות זו נפגשת עם בני מיעוטים אחרים ועם נציגיהם בפורומים בינלאומיים, ואפילו משתתפת בניסוחן של אמנות או של מסמכים חדשים הנוגעים לזכויותיהם של מיעוטים לאומיים בפרט ומיעוטים בכלל בפורומים אלה. יש השתתפות פעילה, אנחנו ערים למה שקורה וזה משפיע גם על צורת המאבק וגם על הזכויות שהמיעוט הערבי בישראל מעוניין להשיג לעצמו.

הסיבה השנייה, החשובה ביותר, היא העובדה שמדינת ישראל מגדירה את עצמה כמדינתו של העם היהודי ומדינה יהודית, מה שאומר לערבים בישראל – אתם תישארו לעולם זרים במולדתכם. זה מעורר בערבים תחושות של ניכור, של קיפוח, תחושות של אפליה, של חוסר השתייכות בתוך מולדתם. הקולקטיב היהודי מסתכל על עצמו כעל לאום ואומר – המדינה הזו היא מדינתי ובה אני מממש את זכויותיי הלאומיות. הערבים בישראל אומרים – אנחנו לא יכולים להישאר כפרטים, כאינדיבידואלים שמסתובבים באותו חלל יהודי שנקרא "המדינה היהודית" ותו לא; אנחנו חייבים גם להתארגן בתור קבוצה, וכדי לממש את זכויותינו האינדיבידואליות, אנחנו חייבים לתבוע גם את הזכויות הקולקטיביות.

סיבה נוספת קשורה למה שהוזכר קודם: העובדה שמדינת ישראל מתייחסת אל המיעוט הערבי בה כאל אוסף של קבוצות אתניות או דתיות או כאל מיעוטים דתיים ולא כאל מיעוט לאומי. כשמתייחסים לערבים בישראל, משתמשים במילים כמו "האוכלוסייה הערבית", "הציבור הערבי", או "מיעוטים" או "בני מיעוטים", וההתייחסות היא בדרך כלל לכמה מיעוטים: "מוסלמים, נוצרים, דרוזים וברואים"; אפילו את הברואים עשו לקבוצה נפרדת. הגדילו לעשות

והפכו גם את הדרוזים לקבוצה לאומית נפרדת, ובתעודת הזהות שלהם הם מופיעים כ"בני הלאום הדרוזי", דבר שלא נעשה בשום מקום בעולם. גם המונח השגור "ערביי ישראל" או "ערבים ישראלים", הוא מוטעה ומטעה. ראשית, הוא אומר שהקבוצה הזאת איננה פלסטינית, ושנית הוא רומז שקיימת אומה ישראלית או שקיים לאום ישראלי, דבר שבוודאי לא קיים דה-יורה. יש הטוענים שדה-פקטו קיים לאום ישראלי, או אומה ישראלית, שהתהוו בתוך מדינת ישראל, אבל דבר זה אינו מוכר בחוק. ניסיונות להכיר בלאום ישראלי, שאולי ערבים בישראל יכולים להשתייך אליו, נדחו על-ידי בית המשפט ועל-ידי בג"צ, שאמר שאי-אפשר ליצור לאום בהבל פיו של מישהו או משום שמישהו חושב שהלאום הזה אכן התהווה.

יש ויכוח גם בתוך הערבים בישראל בשאלה אם אנחנו צריכים לקרוא לעצמנו "מיעוט". אנחנו במרכז "עדאלה" התווכחנו על הנושא הזה רבות. אני חושב שזה קשור לטראומה שהערבים בישראל עברו ב-1948, אם עד היום, אחרי 56 שנה, הם לא התרגלו לכך שהם הפכו למיעוט במולדתם. כשהמנהיגים הערבים מדברים אל ועל הציבור הערבי בישראל בערבית, הם אומרים אל-ג'מאהיר אל-ערביה, כלומר "הציבוריות הערבית" או "הציבורים הערבים", ואינם אוהבים להשתמש במילה "מיעוט". יש פה מצב אנומלי: קבוצה שהיא מיעוט חושבת שהיא הייתה רוב או היא עדיין חלק מרוב אזורי, וקבוצה שהיא רוב עדיין חושבת בתור קיבוץ של מיעוטים שחיו בעולם על-פני היסטוריה של מאות בשנים.

סיבות נוספות לכך שהמיעוט הערבי בישראל החל לתבוע זכויות לאומיות קשורות במה שקרה בשנות התשעים בעקבות תהליך אוסלו ומשמעותו לגבי הערבים בישראל. תהליך אוסלו הביא, במידה מסוימת, לניגודים. מחד גיסא הוא נתן תחושה לערבים בישראל שהנה הסכסוך הישראלי-פלסטיני עומד להיפתר, והעם הפלסטיני יממש את זכותו להגדרה עצמית באמצעות הקמת מדינתו בצדה של מדינת ישראל. הדבר נתן לערבים בישראל תחושה של נחת, תחושה שהמאבק הלאומי אכן נפתר ולכן צריך לרכז את כל המשאבים פנימה, למאבק של המיעוט הערבי בתוך מדינת ישראל. מאידך גיסא, היה ברור שהפתרון המוצע הוא חלוקת הארץ, כ-22% מהשטח מיועדים לעם הפלסטיני להקמת מדינה, והשאר למדינת ישראל שהם חיים בה כמיעוט. לכן, הם החלו לתבוע זכויות לאומיות כחלק מן ההסדר. התברר, שלא ימצא להם פתרון במסגרת הפתרון המוצע לסכסוך הישראלי-פלסטיני. במהלך שנים רבות נאמר להם, שבעיית מעמדם בתוך המדינה היהודית או מדינת הלאום היהודית תיפתר עם פתרון הבעיה הפלסטינית, ולא היא. זה לא נפתר, ולכן הם הפנו את המשאבים פנימה, בתהליך שאלי רכס כינה אותו יותר מאוחר "לוקליזציה של המאבק הלאומי".

נוסף על כך, הנהגת התנועה הלאומית הפלסטינית, שחזרה לגדה המערבית ולרצועת עזה, הייתה קרובה מאוד, בפעם הראשונה בהיסטוריה, לערבים בישראל, והדבר אפשר להם לשחרר הרבה רגשות לאומיים, שבעבר לא העזו להביע. פעם, מי שכינה את עצמו "פלסטיני" נחשב

לגיבור או לקיצוני, תלוי בעיני מי. עם תחילת תהליך ההכרה והפיוס בין שני העמים הציבור בישראל היה מוכן יותר לקבל זאת, והדבר חיזק את תחושת המיעוט הערבי שהוא יכול, צריך וחיוב גם לתבוע לעצמו זכויות קבוצתיות או זכויות לאומיות בתוך מדינת ישראל.

מתן זכויות כמהות לאומית פירושו ראשית הכרה במיעוט כמיעוט לאומי. הכרה בכך שישנם כאן מאות אלפי אזרחים שחיים בתוך מדינת ישראל, שלא היגרו משום מקום, אלא הם בני קבוצת מיעוט לאומי מקורי – לא רק "ילידי", אלא "מקורי". הם היו כאן כל הזמן והמדינה באה אליהם. המדינה נבנתה במולדת שבה הם חיו ולכן הם חלק מהמקום, שייכים למקום, ויש להם לא רק זכויות כמיעוט לאומי, אלא גם זכויות כ־indigenous population, דהיינו קבוצה מקורית עם קבוצה ילידית. הדבר הראשון, אם כן, שהערבים תובעים מהמדינה הוא להכיר בהם כמיעוט לאומי. לאחר מכן יש להתחיל לדבר אתם, כמיעוט לאומי, על הזכויות הלאומיות והקבוצתיות שמגיעות להם ככזה.

יש האומרים שהתביעות האלה לזכויות לאומיות באות כתגובה לכך שמדינת ישראל מגדירה את עצמה כמדינתו של העם היהודי, ויש הטוענים שזוהי בעצם עסקה מבורכת, דהיינו הערבים בישראל יודו שהמדינה היא יהודית ויפסיקו את המאבק הפרלמנטרי והחוץ־פרלמנטרי לשינוי אופייה היהודי, והמדינה תכיר בתמורה בכך שקיים בתוכה מיעוט לאומי שמגיעות לו זכויות לאומיות, ולא רק בזכות השוויון האינדיבידואלי.

הערבים בישראל אינם מסתפקים במה שמסתפק בו מיעוט מהגר בדרך כלל. יש תחושה שהם לא זרים למקום, הם חלק ממנו ובמידה רבה אף הם אדוני המקום המקוריים. לכן זכויות קלאסיות שמעניק המשפט הליברלי למהגרים, כמו בארצות הברית למשל, אינן מספקות אותם, מה עוד שגם הם הדבר כבר אינו מספק את כל המיעוטים, וגם שם, במדינה שהיא בחזקת כור היתוך המנסה להטמיע מהגרים ולקיים אומה אמריקאית אחת, יש מיעוטים שתובעים זכויות.

למה אנו מתכוונים באומרנו "זכויות קבוצתיות או לאומיות"?

ראשית יש לזכור שהזכויות הקיימות בישראל, למשל בתחום הלשון או הדת, הן בעצם ירושה שמדינת ישראל ירשה מהמשפט המנדטורי הבריטי ולא חידשה בהן הרבה. המדינה לא העניקה זכויות קולקטיביות למיעוט הערבי לאחר הקמתה, אלא זה היה המצב הקיים ערב הקמתה והיא שימרה אותו במידה מסוימת. משטר ה"מילה" (מילת), דהיינו המשטר הנותן מעין אוטונומיה פרסונלית בתחום המעמד האישי, היה קיים אפילו בתקופה העותומנית ונמשך בתקופה המנדטורית ואחר כך אחרי 1948. כך שלמעשה מדינת ישראל מתפארת בכך שהיא שימרה שריד עותומני, שאגב היה מובטח גם ליהודים עוד טרם הקמתה. בכל הנוגע ללשון, השפה הערבית והשפה העברית היו השפות הרשמיות בתקופה המנדטורית. השפה העברית הייתה שפה רשמית אך ורק באזורים שבהם התגורר רוב יהודי. הדבר הזה שונה אחרי 1948,

עם הקמת המדינה. בוטל מעמדה של השפה האנגלית כשפה רשמית, נשארה השפה הערבית כשפה רשמית וכן הוספה כמובן השפה העברית להיות שפה רשמית של מדינת ישראל. היו ניסיונות רבים, במהלך השנים, לבטל את מעמדה של השפה הערבית כשפה רשמית – ניסיונות פרלמנטריים, הצעות חוק בתוך הכנסת – אולם הם לא צלחו.

נכון שהמשפט הבינלאומי ואותן אמנות בינלאומיות שהוזכרו אינם מדברים על הכרה בשפתו של המיעוט כשפה רשמית ואינם מחייבים זאת, אבל כאמור הגאווה כאן היא על שימורו של שריד היסטורי מהתקופה המנדטורית ולא על חידוש של מדינת ישראל. היום, על-פי המשפט הבינלאומי ועל-פי הקיים במדינות אחרות, הדרישה איננה רק שהמדינה תניח למיעוט להשתמש בשפתו, אלא שהיא צריכה לנקוט אקט פוזיטיבי, לא רק להיות פסיבית, כדי לפעול לכך שהמיעוט יוכל לשמר את שפתו ולפתח את תרבותו, ובה מדינת ישראל חוטאת. כך הדבר, למשל, בעניין הקמתה של אוניברסיטה ערבית בישראל. אמנם עכשיו מדברים על הקמת מכללה בגליל, שאולי תקבל הכרה ותפתח לאוניברסיטה, אך במשך כל השנים מדינת ישראל לא זו בלבד שלא נקטה מעשים פוזיטיביים כדי שהדבר הזה אכן יתממש, אלא להפך – כל ניסיון בכיוון זה בעבר נכשל, וזו דוגמה אחת מני רבות. אפשר למשל לחשוב על הקמת אקדמיה ללשון הערבית, בדומה לאקדמיה ללשון העברית. זה מחייב תקציבים ומשאבים מהמדינה מסך כל הסל הציבורי שגם הערבים תורמים לו על-ידי תשלום מסים. זה מחייב שהמדינה תנקוט מעשה פוזיטיבי כדי שהמיעוט יוכל לשמור על זהותו המובחנת, וזה לא נעשה.

זכויות קבוצתיות נעות על ציר שהחל בזכות לשוויון קבוצתי, עובר דרך זכויות קבוצתיות המוכרות על-פי סעיף 27 לאמנה בדבר זכויות אזרחיות, דהיינו הזכות לשמר את התרבות ואת השפה, וזכות להחזיק באמונה דתית ולקיים פולחן דתי. שלוש הזכויות – תרבות, שפה ודת – שהוזכרו באותו סעיף מייצגות את הגישה המינימליסטית שהייתה מקובלת בעניין של הזכויות האינדיבידואליות, ולא בעידן של זכויות קולקטיביות, שבו אנחנו חיים עכשיו. התחנה השלישית היא אוטונומיה על סוגיה השונים והתחנה הרביעית בציר זה היא דרישה של המיעוט לשוויון כקבוצה לאומית, דהיינו שיתוף ושותפות במשטר בכללותו. באופן מעשי הכוונה לעיגון של מספר מסוים של מקומות, למשל בכנסת, בית המשפט העליון ובמוסדות המדינה, דבר שהכרזת העצמאות קוראת לו במידה מסוימת אך לא בוצע עד היום במידה הדרושה.

התחנה הנוספת שעליה מדובר באמנות בינלאומיות מן העשור האחרון אינה מתייחסת דווקא לקבוצה של מיעוט לאומי אלא לקבוצות בכלל, ומציגה אפשרויות שהן בעצם זכות להגדרה עצמית לאותה קבוצה לאומית. ויש המבינים את זכות ההגדרה העצמית כמובן הצר שלה – הגדרת המיעוט בתוך המסגרת המדינית של המדינה שבה הוא חי. ואילו זכות להגדרה עצמית כמובן הרחב היא בעצם זכות להקמתה של ישות נפרדת, שבה תחיה אותה קבוצה. דבר נוסף שאפשר לחשוב עליו כשמדברים על זכויות קולקטיביות או זכויות לאומיות הוא מסגרת של מדינה דו-לאומית ולא מסגרת של מדינה שבה חי מיעוט לאומי.

היכן נמצא המיעוט הפלסטיני בישראל על הרצף הזה? על מה הוא מדבר? ובכן, בנושא של הזכות לשוויון קבוצתי, זו זכות שאנחנו תובעים כבר הרבה זמן – למשל, התביעה לקבלת תקציבים שמשקפים את החלק היחסי של המיעוט הערבי באוכלוסייה. זה דבר שהערכים כבר תובעים עשרות שנים. לאחרונה, בזכות ארגונים כמו "עדאלה" ואחרים, הוא נעשה יותר בר-מימוש באמצעות הגשת תביעות משפטיות ויש הצלחות מסוימות. לפעמים אנחנו תובעים 20% ולפעמים אפילו יותר, כי מדובר בקריטריונים שאינם מבוססים רק על השיעור הכללי בקרב האוכלוסייה, אלא למשל על מספר תלמידים. שיעור התלמידים הערבים הוא יותר מ-20% באוכלוסייה כי האוכלוסייה הערבית הרבה יותר צעירה, ולכן התביעה היא לשקף בתקציב החינוך את שיעורם בקרב אוכלוסיית התלמידים במדינת ישראל.

גם בכל הנוגע לתביעה לשימור הדת, השפה והתרבות, אנחנו נמצאים, לדעתי, בתחנה זו, ועושים זאת בצורות שונות. הדוגמה שהובאה לעניין שימור מעמדה של השפה הערבית וביסוס מעמדה היא דוגמה מובהקת לכך. הדבר נעשה, בין השאר, על-ידי הגשת עתירות לבג"צ כדוגמת זו שביקשה לחייב את עיריית תל-אביב-יפו להציב כיתוב בשפה הערבית בכל השלטים ברחבי העיר, ולא רק באותן שכונות שבהן גרים ערבים. בהערת אגב אוסיף, ששמות הרחובות באותם אזורים אינם משקפים את הזהות של האנשים שחיים בהם, אלא הם שמות שבמידה מסוימת שייכים למקום שבו מוצבים השלטים האלה. וכאן היה דיון מעניין בפני בית המשפט העליון בשאלה, אם התביעה הזאת לביסוס מעמדה של השפה הערבית כשפה רשמית ולהוספת כיתוב הנה במסגרת תביעה לזכויות קולקטיביות. השופט חשין אמר שזוהי בעצם תביעה לזכויות קולקטיביות או לזכויות לאומיות, בעיקר זכויות קולקטיביות, ובית המשפט איננו המקום לתבוע זכויות מעין אלה. שני השופטים האחרים, הנשיא ברק והשופט דורנר, לא התייחסו לנקודה זאת ולא התעמתו עם השופט חשין, אלא פשוט קבעו שאכן צריך להציב או להוסיף כיתוב בשפה הערבית, על השלטים בתל אביב-יפו. השופט חשין שלח את העותרים לפורומים אחרים, כמו הכנסת והממשלה, כי לדעתו מדובר בדיון יותר כללי.

הביקורת על פסק דין זה של השופט חשין היא שבית המשפט כבר הכיר מימים ימימה בזכויות אלה. הוא יצר כמעט יש מאין את כל הזכויות הקיימות במשטר דמוקרטי, בוודאי במדינת ישראל שאין בה חוקה. הדבר נגזר מהאופי הדמוקרטי של המדינה, ממגילת העצמאות וכן הלאה. אולם כשהגיע העניין לזכויות שהן על גבול הזכויות הקולקטיביות של המיעוט הערבי בישראל, השופט חשין אמר – עד כאן, אנחנו עוצרים, זה לא משהו שבית המשפט צריך לעסוק בו, ושלח את הערבים בישראל חזרה לממשלה ולכנסת. והרי ברור שבממשלה אין לנו סיכוי, כי שם אנחנו היינו כמעט תמיד, וחוששני שאולי כך יהיה גם בעתיד, באופוזיציה. אנחנו אף פעם לא נהיה בממשלה ולא ניתן יהיה לדבר על עסקאות כלשהן שבהן יוכרו זכויות קבוצתיות של המיעוט הערבי בישראל. הוא שולח אותנו חזרה לכנסת, אבל גם בכנסת אנחנו

מיעוט, ובכנסת בוודאי שאין לנו סיכוי לחוקק חוקים שיבטיחו זכויות קבוצתיות למיעוט הערבי בישראל. בעבר נעשו ניסיונות כאלה: אחד מהם הוא של חבר הכנסת עזמי בשארה, שהגיש הצעת חוק יסוד שנקראה "הצעת חוק יסוד: מעמד האוכלוסייה הערבית" או "זכויות המיעוט הערבי בישראל", שהייתה מבוססת במידה רבה על אמנות בינלאומיות. אין זה מפתיע שההצעה הזאת נדחתה. גם הצעה נוספת שבאה לעגן את אותה אמנת מסגרת אירופית בדבר זכויות מיעוטים לאומיים, שהציע ח"כ אמנון רובינשטיין, נדחתה.

בצד המאבק מול מוסדות המדינה, מנסים הערבים לקיים את המאבק לזכויות קבוצתיות בתוך המיעוט עצמו, על-ידי בניית מוסדות שהם במידה רבה מוסדות "לאומיים" או "ייצוגיים". "ועדת המעקב" הייתה תחילתו של הדבר הזה. ישנם אנשים שמדברים על שכלול ועדת המעקב ועל שיפור מעמדה. יש כאלה שמדברים על הצורך לבחור גוף ייצוגי לערבים בישראל, לא רק ועדת מעקב שמקבצת בתוכה ראשי מועצות וחברי כנסת, אלא על בחירות ממש, כמו פרלמנט לערבים בתוך מדינת ישראל. אגב, אנחנו עדיין מדברים על תסריט אחד, תסריט שבו המיעוט הערבי בישראל חי בתוך מדינת ישראל ואנחנו פועלים על בסיס של פתרון לסכסוך הישראלי-פלסטיני, שהוא פתרון של שתי מדינות לשני עמים.

לצערנו, אחרי מספר שנות אינתיפאדה הפתרון של שתי מדינות לשני עמים דומה שהולך ומתרחק. אני סבור, שבעוד כמה שנים לא ניתן יהיה לחלק שום דבר, בגלל ההתנחלויות והגדרות שנבנות. במידה מסוימת, מה שקורה עכשיו מערבב את הקלפים מחדש ומעמיד את הערבים בישראל שוב בפני דילמה שהיו בה קודם, ואולי מחזיר אותם לנקודת המוצא, לאותו מקום שבו היו מלכתחילה, עוד לפני שהתחילו לתבוע את הזכויות הלאומיות שלהם. כאן שוב נפתחות מחדש כל האפשרויות: יש המדברים, גם בין היהודים, על כך שהערבים בישראל יסתפחו – כולם או חלקם – למדינה פלסטינית שתקום, אם תקום. יש כאלה המדברים על חלוקה מחדש של הארץ, אחרים מציעים שהערבים בישראל יפסיקו להיות אזרחים ויהפכו לתושבים ולאזרחים של מדינה פלסטינית, אם תקום. אבל יש גם כאלה בקרב המיעוט הערבי בישראל וגם בקרב הפלסטינים בגדה המערבית ובעזה הקוראים לבחינת האופציה שנזנחה, והיא הקמתה של מדינה דו-לאומית, שבה יוכלו שני העמים לממש את זכויותיהם להגדרה עצמית.

קורה תהליך מאוד מסוכן, לצערי, בתוך מדינת ישראל: הציפיות של המיעוט הערבי בישראל הולכות ונעשות גבוהות עם השנים, הן ברמה של תביעת השוויון האינדיבידואלי, והן ברמה של תביעת הזכויות הקיבוציות או הקבוצתיות. מול זה, אחרי אירועי אוקטובר ישנה נסיגה בדמוקרטיה הישראלית באופן כללי, ובוודאי ביחסם של הממסד ושל הציבור הישראלי אל המיעוט הערבי ואל הלגיטימיות של השתתפותו בהליך הדמוקרטי. שתי תופעות אלה מובילות לתוצאה שהכתובת שלה כבר כתובה, לצערי, על הקיר, וכולנו נישא באחריות לתוצאה הטרגית, אם לא נדע למנוע אותה.

דברי תגובה

מנחם מאוטנר

הערבים בישראל מהווים 19% מאוכלוסיית המדינה, ולפי אחת התחזיות הם יהיו בשנת 2020 25% מהאוכלוסייה. אינני רוצה להרחיק עד שנת 2050, שעל-פי התחזית לגביה, יגיע שיעורם של הערבים ל-35%. נסתפק במצב הנוכחי של 19% וברור הקרוב כנראה אפילו 25%. הנתון הזה כשלעצמו, מעבר לכל הדברים האחרים, מעורר בעיות לא-פשוטות באשר להגדרת הזהות של מדינת ישראל. זהו מצב רב-תרבותי, אולם כשחושבים על בעיות רב-תרבותיות בעולם, בדרך כלל מדובר בבעיות אחרות לגמרי. אלו הן בעיות של מרכז ליברלי מול פריפריה שמבקשת מהמרכז לשמר את הפרקטיקות התרבותיות שלה, גם אם הפרקטיקות האלה, במידה זו או אחרת, אינן מקובלות על המרכז. לפיכך, השאלה היא בדרך כלל, עד כמה המרכז יסבול פרקטיקות תרבותיות ווקליות של קבוצות פריפריאליות.

בישראל הבעיות שונות לחלוטין. הן נובעות מעצם הגדרת המרכז, ומבחינה זאת אני חושב שאנחנו במצב הקשה ביותר בעולם, ככל שאני מכיר, מבחינת הבעייתיות של מצב הרב-תרבותיות בישראל. קיימת כמובן הבעיה שבין יהודים חילונים ליהודים דתיים, סביב השאלה אם האוריינטציה של המדינה תהיה הלכתית או ליברלית פרו-מערבית. וקיימת הבעיה בין היהודים לבין הערבים אזרחי המדינה בשאלת הגדרת זהותה של המדינה – האם היא תהיה מדינה יהודית ודמוקרטית, או, כפי שהערבים מציעים, מדינת כל אזרחיה, מדינה דו-לאומית, מדינה עם אוטונומיה תרבותית, מדינה של זכויות קבוצתיות. אגב סוגיית הדו-לאומיות, ברוך קימרינג כותב בספר שראה אור לאחרונה שישראל היא מדינה דו-לאומית דה-פקטו, בנתונים הדמוגרפיים שלה. השאלה היא אם הדבר גם יעוגן בזהות העצמית של המדינה. הבעיות הללו מתעוררות בתנאים קשים ביותר, שאי-אפשר להפריז בחומרתם, בין השאר משום שבחלוף השנים מאז קום המדינה התגבשה הזהות של מדינת ישראל יותר ויותר כמדינה יהודית. זה לא עוד פרויקט של עבריות או ישראליות. השיא הסמלי של תהליך זה הוא בקבלת שני חוקי היסוד משנת 1992, שמגדירים את ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. כך, מצד אחד נוצר תהליך של ייצוב וחיזוק זהותה של מדינת ישראל כמדינה יהודית, ומצד שני התגבשות מקבילה של

זהות לאומית פלסטינית של ערביי ישראל, שהם חלק מהתנועה הלאומית הפלסטינית, וחיזוק מגמות כמו אסלאמיזציה, פאן-ערביות וכד'.

בין שתי הבעיות האלה – הבעיה בין היהודים לבין עצמם, והבעיה של היהודים מול הערבים – הבעיה השנייה, להערכתי, היא קשה לאין-ערוך מהראשונה. הבעיות שבין היהודים לבין עצמם, באשר להגדרת הזהות של המדינה, הן לא-פשוטות. הן די קשות, אבל הן נראות לי קלות יחסית לעומת הבעיה הקשה והחמורה מאוד של היהודים מול הערבים. היהודים הם רוב במדינה, אבל מיעוט באזור, והערבים הם מיעוט במדינה אבל רוב באזור. זהו מאבק אלים בין שתי תנועות לאומיות. מצד אחד יש אמנם מיעוט ילידי מקורי אבל לא הוזכר כאן שהאסלאם הגיע לארץ ישראל רק במאה השביעית, והיהודים היו כאן לפחות 1,500 שנה, אם לא 2,000 שנה ויותר, קודם לכן. לפיכך, היהודים כמובן לא הגיעו לארץ ישראל מסיבות של קולוניאליזם, בגלל עושרה ומכמניה, אלא באו פשוט בגלל רגש לאומי ומורשת למקום שלפי הבנתם אבותיהם היו בו. כלומר, הערבים הם מיעוט לאומי ומיעוט ילידי מקורי, אבל היהודים היו כאן אף הם, לפנייהם. הרכיבים של הבעיה, לכן, קשים מאוד וייחודיים. השאלה היא איך ניתן לנסות להפוך את הבעיה לקצת פחות קשה ואולי גם לקצת פחות נפיצה, משום שלא מן הנמנע שלאורך הדרך, בשנים של הדור הבא, הבעיה עלולה גם להתגלגל לאלמות. אלימות במידה זו או אחרת הייתה כאן לא מזמן וגם פעמים רבות במאה העשרים.

השיח שעולה יותר ויותר הוא שיח הזכויות. מדברים בשפה של זכויות. אני, כמשפטן, אהיה האחראי שיימנע מלהשתמש בשיח הזה; זהו כלי העבודה כמעט מספר אחד שלנו כמשפטנים. אבל צריך להבין מה פירוש 'שיח של זכויות'. זהו שיח מונולוגי של "מגיע לי ממך" ו"אתה כפוף לי", ובעצם "אני עומד מולך ואין בינינו שותפות, שום שותפות, אלא יחסי עליונות ויחסי כפיפות". זה סוג של יחסים שבמידה מסוימת, פרדוקסאלית, אולי יישמע כוחני. זה אינו סוג של יחסי שותפות, אלא סוג של יחסי עימות. אני לא מזלזל, כמובן, בחשיבותן של זכויות ביחסים בין בני אדם, אבל הדימוי הנכון הוא שזכויות הן כמו שלד של בניין. איש אינו רוצה לגור בבניין שיש בו רק שלד. אנשים רוצים לגור בבניין שיש בו רהיטים, שטיחים, תמונות על הקירות וכן הלאה. גרנט גילמור (Grant Gilmore), מלומד אמריקני גדול, אמר שהגיהנום הוא המקום שבו יש זכויות לאנשים. שם אנשים חיים רק לפי זכויות. והוא כמובן צודק. אני לא מזלזל בזכויות. למשל, ביחסים שבין בעל ואישה חייב להיות שלד של זכויות של אישה כלפי בעלה ושל בעל כלפי אשתו וגם של הורים כלפי ילדיהם וילדים כלפי הוריהם, אבל אף אחד אינו רוצה להיות בעולם שבו בעל ואישה מנהלים את ענייניהם בצורה זו של עימות, של "מגיע לי ממך" ו"זאת זכות שלי" – כלומר חובה של זה כלפי זה. אינני מזלזל בחשיבות השלד הזה ביחסים בין בני אדם ובוודאי שחייב תמיד להיות שלד. אבל מוכרחים להבין שצריך לעבות יותר את היחסים האלה ולדבר בין הקבוצות האלה לא רק בשפת הזכויות. צריך להבין מה המשמעות של שיח זה, שהוא שיח עימותי ואסור להסתפק רק בו.

אז איך הופכים את היחסים האלה לקצת יותר נורמאליים ולפחות נפוצים? "עדאלה" וארגונים אחרים מגישים עתירות בשנים האחרונות וכמובן שאיני מזלזל בהישגיהם – פסק דין קעדאן, שיפור התקציבים, הייצוג בשירות הציבורי. בוודאי שאיני מזלזל בעתירה של ילדים בדואים שבגינה ציווה בית המשפט העליון על הרשות הממשלתית המתאימה לבנות גשר מעל תעלת שופכיני כדי שהם לא יצטרכו ללכת שעה וחצי לכל כיוון לבית הספר שלהם. זה יקר לי וחשוב בעיני ביותר, אבל צריך להבין, שבית משפט אינו יכול להתרחק יותר מדי מהקונסנזוס. הוא הרחיק לכת ככל שהיה יכול בפסק דין קעדאן, בנסיבות היסטוריות מאוד מיוחדות שלפני האינתיפאדה האחרונה, והוא לא יכול, אם כך, לשפר באופן משמעותי את הבעיות אלא בהקשר נקודתי. בארצות הברית התקבל ב-1954 "פסק דין בראון", שאסר על הפרדה גזעית בבתי הספר בין שחורים ללבנים, אבל מה שבאמת שינה את המצב זה ה־civil rights act של 1964. ייתכן שה־civil rights act לא היה יכול לבוא לעולם בלי "פסק דין בראון", שהתקבל עשור אחד קודם לכן, אבל המשמעות המעשית היא שהחקיקה היא שעשתה את ההבדל ולא כל כך הפסיקה. נדרש, לכן, כאמור, להבין שחזות הכול אינה מה שיעשה בית המשפט העליון, אם כי כרגיל פה, כמו בהרבה הקשרים אחרים, תרומתו היא חשובה מאין כמותה.

צריך כמובן, ועל כך דיבר השופט זמיר ודיברה ועדת אור, לשנות את התקציבים ואת ההקצאות ואת איוש התפקידים. בדו"ח ועדת אור יש פרק שמונה שורה של דו"חות שדיברו על העניין הזה – להגדיל מאוד את התקציבים ולתקן את חוסר הצדק בהקשר הזה. אני סבור שמי שקורא את הפרק הזה יודע, למרבה הצער, שגם הדו"ח הזה והפרק הזה יתויקו כמו עשרות הדו"חות הקודמים בעניינים האלה. אבל מוכרחים לדבר על כך ולעשות זאת וגם לאייש את משרדי הממשלה ככל הניתן בערבים. מדובר במשרד המשפטים – לא רק שופטים – המוסד לביטוח לאומי, האוצר, אגף התקציבים, בנק ישראל, כל המקומות האלה שלמיטב ידיעתי ריקים מנוכחות ערבית. זה חשוב כדי לעשות צדק אינדיווידואלי עם אנשים שמתאימים לתפקיד. זה חשוב כדי לשמוע את קולה של קבוצה מסוימת, את זווית הראייה הפרספקטיבה שלה. זה חשוב כדי ליצור אינטראקציה בין יהודים וערבים ונוכחות משותפת, כדי שאנשים יתרגלו לחיות ביחד, יהודים וערבים. זה חשוב כדי לתת לערבים בישראל את התחושה שהם חיים בבית. הזכיר את זה סמי סמוחה, והספרות אומרת את זה בלי סוף: אם יש מיעוט שאתה מדיר אותו ממרכזי קבלת החלטות והוא גם עני, זה מצב נפיץ מאין כמותו, ובישראל הערבים גם מודרים וגם אוכלוסייתם היא הענייה ביותר. המשוואה, לפחות בספרות, לאור הניסיון, היא של נפיצות קשה. לכן, מכל הסיבות האלה צריך להגביר את הייצוג של הערבים במדינה. זה דורש החלטה ממשלתית ומדיניות מעשית ואפקטיבית.

נדרש, ועל כך לא דובר, שינוי במערכת החינוך. מערכת החינוך של ישראל לוקה בליקויים רבים. אחד מהם הוא בדיוק בכך, שהיא אינה מטפלת נכון ביחסים בין הקבוצות. היא אינה מטפלת נכון ביחסים בין יהודים חילונים ויהודים דתיים, ואינה מטפלת נכון ביחסים בין יהודים

וערבים. אני תומך בכך שהורים יחנכו את ילדיהם בבתי הספר לפי הבנתם. זאת נראית לי זכות יסוד של הורים, לרצות שילדיהם יהיו כמוהם, ולכן באמת נדרשים בתי ספר נפרדים לקבוצות התרבותיות השונות. אבל יש צורך ביותר בתי ספר מעורבים למי שרוצה ומעוניין בזה. וגם, אם בתי הספר נפרדים, צריך לקיים מפגשים בין הילדים, דבר שבכלל אינו קיים. ילד יהודי מתחנך 12 שנים מבלי שיראה מעולם ילד ערבי, וכן להפך. נדרש הרבה יותר לימוד זה על זה. הערבים, מבחינה זאת, יודעים יותר עלינו מאשר אנחנו יודעים עליהם. נדרש להרחיב בהרבה את לימוד השפה הערבית והשימוש בה, כי הילדים האלה עומדים להיות יחד אזרחי המדינה, ואם אנחנו רוצים לאפשר להם לחיות יחד כאזרחים במצב כלשהו של נורמאליות ולא חלילה במצב של אלימות, מוכרחים להכשיר אותם לכך ביחד. שתי החברות, הערבית והיהודית, הן במידה רבה שתי חברות שונות ושני שווקים כלכליים שונים. הניסיון מלמד שכשאנשים מתערבבים אלו עם אלו ברמה של החברה האזרחית, נולדים בדרך כלל יחסים של הדדיות, לבביות, חברות. זהו ניסיון שיש לכל אלה שעברו באוניברסיטאות בחו"ל ועוברים את זה כאן בישראל במוסדות שונים. לכן צריך לחתור הרבה יותר גם לדברים האלה – לערבוב של שתי האוכלוסיות ברמת החברה האזרחית וליתר בולטות של הערבים במוסדות של החברה האזרחית – בעיתונות, בטלוויזיה, בתיאטרון, במוזיאונים וכן הלאה. כלומר גם לערבב את האנשים ביניהם וגם לייצג יותר את האוכלוסיות. צריך מפגשים בין אינטלקטואלים, והעיתונות העברית צריכה להעסיק יותר כתבים ערבים.

מבלי לזלזל בכוחם של פוליטיקאים, חשוב מאוד שיהיה מפגש גם בין אינטלקטואלים במסגרת כנסים וכד'. אפשר להגיע בהם למקומות שאי-אפשר להגיע אליהם בין פוליטיקאים. לפוליטיקה יש גבולות משלה, ושיח אינטלקטואלי יכול להרחיק לכת מעבר לגבולות האלה. צריך גם לטפח את האידיאולוגיה של הרב-תרבותיות, שהיא כבר אינה בחזקת אופנה אלא נוכחת בצורה ברורה וחזקה כבר 40 שנה בעשרות רבות של מדינות. מבינים שהעולם אינו מונוליטי, ואין מדינת לאום אחת בעולם. אולי איסלנד, אבל שם יש רק 280 אלף תושבים. אין מדינות לאום. כל המדינות הן רב-תרבותיות, ולכן טוב להגיע לכך מוקדם מאשר מאוחר. מדינות מטפחות אידיאולוגיה של רב-תרבותיות, ורב-תרבותיות זו אידיאולוגיה של סובלנות, של כבוד והבנה שמהן צומחת העשרה הדדית, אם כי מבינים גם את הסכנות של מתחים ואלימות. כל הדברים האלה מחייבים שינוי זהותי, שינוי תפיסתי, שינוי מערכתי מקיף ביותר. הוא נדרש למען הילדים שלנו, אחרת אחריתם של כל הילדים שלנו, ערבים ויהודים במדינת ישראל, מי ישורנה. לצערי הרב, כשאני מסתכל מסביבי, ברמה הפוליטית לפחות, לא נראה לי שאפשר לאתר את המנהיגות וההבנה האינטלקטואלית שהדברים האלה דורשים, אבל אפשר לפחות לומר שהם נדרשים.

מעמד המיעוט הערבי במדינת הלאום היהודית — רב-שיח

ד"ר אלי רכס, יו"ר: הכנס עסק במעמד המיעוט הערבי במדינת הלאום היהודית והיה מחולק לשני חלקים: כוונת החלק הראשון הייתה לפתוח את הצוהר, לצאת מן הבועה הקטנה והמזומצמת של יהודים וערבים בתוך מדינת ישראל, ולהציץ אל מעבר לכתף ומעבר לגבול. פתחנו בשתי הרצאות ברמה התאורטית, של אלכס יעקובסון ואמל ג'מאל, שהאירו את עינינו בשתי נקודות ראייה שונות, ואחר כך, במושב השני של החלק הראשון, דנו במקרים קונקרטיים: המקרה של צרפת והמקרה של סלובקיה.

החלק השני עסק במקרה הישראלי. כמעט כל הדוברים היו משפטנים — אף על פי שאין זה כנס משפטנים — ולא במקרה, משום שכאשר מדברים על מעמד המיעוט הערבי, אחת השאלות המיידיות שעולה היא השאלה המשפטית. ניתן היה לשים לב בהתכנסות עד כה להתגבשות שתי תזות מרכזיות, שדי מנוגדות זו לזו, לגבי התפיסה והמשמעות של מעמד המיעוט הלאומי הערבי במדינת הלאום היהודית. תזה אחת מזוהה לכאורה עם הצד של הדוברים הערבים ותזה אחרת מזוהה באופן חלקי עם הדוברים היהודים. תחושתנו היא שאיננו יוצאים מפה עם תפיסת עולם ברורה ומגובשת שקיים לגביה קונסנסוס, אלא להפך — נראה שאנחנו יוצאים יותר מבלבלים, יותר נבוכים — וזאת לנוכח זוויות הראייה השונות, ואולי המנוגדות, האלה.

הרב-שיח המסיים את הכנס הוא מאופי ומסוג שונה, כי מן הראוי להשקיף על הדברים גם מזווית הראייה הפוליטית ולשמוע את דעתם של אנשים שעוסקים בפוליטיקה.

שלושת חברי הפאנל, הם: פרופ' משה ארנס, מהנרס אווירונאוטי, לשעבר חבר כנסת, שר ביטחון בממשלות ישראל, אדם שהנושא הערבי, במיוחד בעיית הבדווים, קרוב ללבו, והוא כותב על כך בעיתון "הארץ" ובבמות אחרות. הדובר השני, הוא ח"כ ד"ר עזמי בשארה מבל"ד, בעל תואר שלישי בתחום הפילוסופיה, ודמות בכירה ובולטת בכל מה שקשור לפוליטיקה הערבית בישראל. ולבסוף, ח"כ יצחק הרצוג, איש מפלגת העבודה, שגם הוא מרבה לעסוק בנושא, והיה פעיל בכינונה של ועדת אור. כיום הוא מרכז האופוזיציה בוועדת הכספים של הכנסת, ועדה שיש לה נגיעה רבה לנושא הערבי.

שאלה משותפת אחידה לשלושת הדוברים קשורה בליבת הדיון על זכויות קיבוציות וזכויות לאומיות: מהי עמדתכם בשאלת הקניית זכויות קיבוציות או זכויות לאומיות למיעוט הערבי בישראל? ושאלת משנה שנגזרת ממנה: מהן אותן זכויות קבוצתיות? מה משמעותן? מה נגזר מהן?

פרופ' משה ארנס: לא נמצא על פני כדור הארץ מודל שדומה לבעיות הקיימות במדינת ישראל בין הרוב ובין המיעוט, וזאת לא רק מכיוון שהמדינה הוקמה כמשימה של העם היהודי כדי להבטיח את קיומו, כך שנוכל לומר בהחלטיות – לעולם לא עוד, ויהודי, אם יהיה נרדף, ימצא את מקומו במדינה הזאת. זו משימה מיוחדת, ייחודית לאוכלוסייה היהודית במדינת ישראל, ואינני יודע באיזו מידה המיעוט הערבי יכול להרגיש עצמו שותף למשימה הזאת. נוסף על כך, המיעוט הערבי אינו מורכב ממהגרים שאנחנו מנסים לקלוט אותם במדינה, אלא מדובר בצאצאי אוכלוסייה שחיה באזור הזה, לפחות רובה, מאות בשנים. ואולי יותר מכל דבר אחר שמייחד את הבעיה שעומדת בפנינו היא שמדינת ישראל היא מדינה שנמצאת למעשה במלחמה מאז הקמתה. היא קמה תוך מלחמת חורמה בין יהודים וערבים, אבל המשיכה לחיות – מול אתגרים, מול איומים, תוך התפרצויות של מלחמות כל כמה שנים, ובשלוש וחצי השנים האחרונות, תוך מלחמה נגד הטרור, שאף הוא מלחמה על קיומה של מדינת ישראל.

לכן השאלה מה צריכה להיות ההתייחסות של המדינה לאוכלוסיית המיעוטים, היא שאלה מאוד קשה שלא נמצא לה תשובה במודלים במקומות אחרים. עם זאת, אנחנו בכל זאת מנסים לאתר איזו שהן נורמות, לחשוב איך להתייחס לסוגיה הקשה הזאת, ולעשות זאת באהדה, תוך אמפתיה למיעוט, בהבנה, בידידות, ובוודאי תוך ידיעה שההתייחסות לבעיה הזאת היא התייחסות לבעיה שהיא כלל־ישראלית, ואינה רק בעיה של המיעוט הערבי. כלומר השילוב של האוכלוסייה הערבית בחברה הישראלית, הבאתם להרגשה של הזדהות, של נאמנות, של סיפוק, של החיים במדינה הזאת, זה אתגר ישראלי, לא רק בעיה שעומדת בפני שתי האוכלוסיות – הערבית והיהודית.

עלינו לקבוע או לאתר נורמות שמתאימות למדינת ישראל, למדינה מערבית ודמוקרטית. מהם אפוא קווי היסוד של הנורמות האלה? מהן הנורמות האלמנטאריות? הראשונה, ואני מניח שיש לכך הסכמה כללית, היא שוויון זכויות, דהיינו שלכל אזרחי המדינה, יהודים או ערבים, תהיינה אותן הזכויות. השופט בדימוס יצחק זמיר אמר שיש לאוכלוסייה הערבית שוויון זכויות. אני מניח שזה במידה רבה נכון, ושלגבי שוויון הזכויות אנו די נוהגים כשורה. ייתכן שאפשר למצוא פה ושם מקום לשיפורים, אבל לדעתי לא זה עיקר הבעיה. הנורמה השנייה היא שוויון הזדמנויות, כלומר שלכל אזרחי המדינה, במקרה הנדון לאזרחים הערבים של המדינה, תהיינה אותן הזדמנויות להתקדם בחיים כמו לאזרחים היהודים; כך שאם נעבור על רשימת

בעלי התפקידים בממשלה, בחיי המסחר, באקדמיה, בבתי החולים וכדומה, נמצא שחלקם בתפקידים אלה הוא פחות או יותר מקביל לשיעור שלהם באוכלוסייה. אני חושב שכל אחד מאתנו יודה מיד שאין אצלנו שוויון הזדמנויות; שכל הבחינה, ואפילו השטחית ביותר, תראה שבאופן כללי, מחוץ לחריגים ויוצאים מן הכלל, אין לאוכלוסייה הערבית אותן הזדמנויות כמו לזו היהודית.

המרכיב השלישי של הנורמות הוא שוויון חובות. גם זו נורמה שקיימת בכל המדינות הדמוקרטיות. אינני מכיר מדינה דמוקרטית שבה קיים אי־שוויון בחובות, מצב שבו חלק מהמגזר של האוכלוסייה אינו צריך למלא את החובות המוטלות על יתר האזרחים. אין אצלנו שוויון חובות. רוב האוכלוסייה הערבית, להוציא את הערבים הדרוזים, אינה נושאת באותן החובות שהאוכלוסייה היהודית והדרוזית נושאות בהן. קיים קשר ישיר בין היעדר שוויון חובות לבין היעדר שוויון הזדמנויות במדינה. אנחנו מדינה במלחמה. חלק ניכר מהמשק שלנו, בצורה ישירה או בלתי־ישירה, קשור לביטחון. לכן זה טבעי שאנשים – מוכשרים ככל שיהיו – אם לא שירתו בצבא, לא יועסקו בתעשייה האווירית, שהיא המפעל הגדול במדינה, ברפא"ל וגם בהרבה מקומות אחרים, כולל משרדי ממשלה, שקשורים בצורה זו או אחרת לביטחון. ולכן יש פה אנומליה, אם נבסס את עצמנו על הנורמות האלה של זכויות, הזדמנויות וחובות. יש כאן אנומליה שמתבלטת בכך שרוב אוכלוסיית המיעוטים אינה נושאת באותן החובות כמו יתר האוכלוסייה.

אלי רכס: שוויון זכויות – גם שוויון זכויות לאומיות?

משה ארנס: צריך להגדיר בברור מהו המושג 'שוויון זכויות לאומיות'. איזה שוויון זה? זו אולי המצאה ישראלית. איזה שוויון זכויות לאומיות יש למיעוטים בארצות הברית או בקנדה או בצרפת? אני חושב שזה פטנט ישראלי. זה לא קיים בכלל.

אלי רכס: ח"כ בשארה, האם מקובל עליך השימוש במונח 'מיעוטים' לגבי הערבים בישראל? שאלה נוספת – מהן הזכויות הלאומיות להן זכאי לדעתך המיעוט הערבי?

ח"כ ד"ר עזמי בשארה: אין זה חשוב אם אני מסכים או לא מסכים עם המושג 'מיעוטים'. הוא מושג קיים, ולא משתמשים במושגים במקרה. תהליך ההמשגה היה מקביל לתהליך של קביעת מדיניות כלפי האוכלוסייה הערבית. כאשר דיברו על מיעוטים, התכוונו לחלק את האוכלוסייה הערבית לקבוצות במקום להתייחס אליהם כאל קבוצה אחת. נכון שהיו תמיד קבוצות אבל בכל זאת, כאשר קובעים זאת כחלק מהמדיניות, הכוונה היא לא להתייחס

לאוכלוסייה הערבית כאל חברה ערבית אחת, אלא כאל קבוצת חברות, כאשר המפריד ביניהן הוא יותר מאשר המשותף. זוהי צורת חשיבה קולוניאלית גם לגבי היחס אל החברות המקומיות במזרח התיכון, צורת החשיבה של יצירת בריתות עם המיעוטים בתוך החברה המקומית, זו אינה המצאה ישראלית; גם הצרפתים וגם האנגלים חשבו כך. החברה הערבית תמיד השתמשה בלאומיות כאנטי־קולוניאליות כגורם יותר מאחד מאשר מפריד. השימוש שלי במושג 'מיעוט לאומי ערבי', להבדיל מהשימוש הישראלי הרשמי 'מיעוטים', משקף שתי עמדות שונות, ואינו בגדר הבחנה מדעית. ישראל הרחיקה לכת וניסתה ליצור לאומים, בזמן שהיא הכחישה את הקיום של מיעוט לאומי ערבי או של לאומיות ערבית. ניתן לומר 'לאומיות יהודית', מבלי להיות לאומן, ומי שאומר 'לאומיות ערבית' הוא כבר לאומן. הניסיון להכחיש את קיומה של הערביות לווה גם בניסיון ליצור לאומיות אחרת, כל מיני לאומים, על־פי רצונה של ישראל. למשל הדרוזים הם לאום. אין זה חשוב מהם הדרוזים, מה ההיסטוריה שלהם, מה הדרוזים בלבנון חושבים, מה הדרוזים בסוריה חושבים. ישראל יצרה לה, באמצעות גישות מזרחניות מסוגים שונים, לאומים. לא רק שהכחישה את קיומם של לאומים קיימים, אלא ניסתה ליצור חדשים. זו אינה צורת חשיבה ישראלית; היא אב־טיפוס, כמעט פרדיגמה קולוניאלית, בדרך שבה מתייחסים לאנשים מקומיים.

אשר לזכויות קיבוציות, קולקטיביות, זו שאלה מאוד ישרה וברורה ואין זה חשוב איך אני מגדיר זאת. אין לכל אחד מאתנו תורה אישית בדמוקרטיה, ואנחנו לא ממציאים את הדמוקרטיה. אנחנו בסך הכול באים לדמוקרטיה אחרי תהליך אדיר של ניסיון היסטורי מצטבר בדמוקרטיה ובדמוקרטיה ליברלית. ואם היית שואל ליברל במאה ה־19: האם אתה מכיר בזכויות קולקטיביות? הוא היה שולף אקדה. אין דבר כזה, 'זכויות קולקטיביות'. זכויות יש רק אינדיווידואליות. ליברל מצוי מהמאה ה־19, לא יבין על מה אתה מדבר כשאתה מדבר על זכויות קולקטיביות. אגב, לא רק ליברל, גם רפובליקאי לא יבין. ההבדל בין רפובליקאי לליברל הוא שלרפובליקאי יש מערכת ערכים מאוד קשוחה, אשר משותפת לכלל האזרחים ושהחברות בקולקטיב מחייבת לציית להם. במקרה של הרפובליקה הצרפתית, הגיע הדבר עד כדי ניסיון לכפות על הזר את צורת הלבוש. לליברל בריטי לא אכפת איך מתלבשים. כלומר יש הבדלים. ניתן למצוא שלליברל אפילו קל יותר לסבול תרבות בתוככי החברה הליברלית, כאשר אחת מזכויות היחיד היא גם לקבוע את זהותו התרבותית. הוא רואה בזה זהות אינדיווידואלית, לא זהות קולקטיבית. הוא רואה שאחת מהזכויות האינדיווידואליות של הפרט היא לקבוע לאיזו מסגרת תרבות הוא רוצה להתייחס. רפובליקאי צרפתי אפילו את זה אין הוא מכיר. לדידו חייב הפרט לציית למערכת ערכים משותפת לכלל הרפובליקה.

המאבק על זכויות קולקטיביות היה קיים בשתי המסגרות. אנחנו רואים מאבק זה כאשר הוא מתבסס ומקים מסגרות במדינה כמו קנדה, שאפשר להגיד עליה שהיא מדינה דמוקרטית

ליברלית מערבית, אבל בתוכה יש זכויות קולקטיביות לקוויבק. זכויות אלה אינן זכויות קולקטיביות אינדיווידואליות בלבד אלא אפילו טריטוריאליות, ויש בהן אלמנטים של יחסי חוץ. בממשלת קוויבק מכהנת שרה לענייני חוץ, שאינה שרת חוץ אבל נעה בעולם ומנסה לקיים קשרי חוץ וכד'. יש להם למשל קשר מיוחד עם צרפת. זו קנדה, מדינה דמוקרטית ליברלית, ואזרחיה כולם קנדים, אבל למיעוט בתוך קנדה יש לא רק זכויות אינדיווידואליות, כאזרחים קנדים שיש להם גישה לשלטון המרכזי, אלא גם זכויות קולקטיביות.

או למשל בלגיה, שהיא מדינה בלגית קודם כל. בתוכה יש, לא שני מיעוטים אלא שני לאומים. זוהי מדינה דו-לאומית ודו-לשונית, גם בפרלמנט. ישנן שתי מערכות של זכויות קולקטיביות מוכרות בחוקה ושימוט מאוד. לפיכך, דמוקרטיה ליברלית סובלת לא רק זכויות אזרח שוות אלא בנוסף על כך, גם זכויות לאומיות.

במקרה של ישראל, אני סבור שלא יהיה מנוס, בסופו של דבר, ממתן זכויות קולקטיביות. אפשר להתכחש לכך ואפשר שהדרך לכך תהיה ארוכה, אך אני רוצה להזהיר ליברלים ישראלים שלא יעמידו אלה מול אלה, זכויות אזרח שוות או זכויות קולקטיביות אלא יכירו בשתייהן כאחת. קלוד קליין התייחס בחוברת שלו על האוטונומיה, לפני עשרים שנה, הרבה לפני שעלה נושא האוטונומיה, לאמירה שצריך להעניק אוטונומיה כתחליף לשוויון. הוא שאל: "למה תחליף לשוויון?" ואני לא מכיר מקרה אחד בעולם שזה תחליף, שדמוקרטים חושבים שזכויות קולקטיביות צריכות להיות תחליף לשוויון. צריך להיות שוויון זכויות אזרחי וצריך לתת זכויות למיעוט הלאומי. השאלה היא: כמה?

אנחנו מדברים פה לא על עיר ולא על עירייה אלא אנחנו מדברים על קהילה לאומית. אני חושב שהדבר צריך להיות כחלק מזכויות האזרח השוות. למשל, אני מביא עכשיו לפרלמנט "חוק חינוך ממלכתי ערבי". בסך הכול העתקתי את חוק החינוך הממלכתי הדתי ורשמתי במקום "דתי", "ערבי". החוק לא יזכה להסכמה ויפול, ואינני יודע כיצד הדבר ינומק. השתמשתי בביטוי "ממלכתי", כדי לציין שהחוק הוא מתחת למטרות החינוך הממלכתי הישראלי. כלומר אני שם את הזכויות האזרחיות ואת השייכות לכיבוד החוק וזכויות אדם וכד' במקום ראשון, ואני אומר שבמסגרת זאת, במסגרת הישראליות, צריך לתת לאוכלוסייה הערבית זכויות קולקטיביות. זה בנושא חינוך.

אשר לנושאים הנוגעים לתכנון ולבנייה, רוב העימותים בין האוכלוסייה הערבית לבין מדינת ישראל ורשויותיה מאז 1948 היו בנושאי אדמה ותכנון ובנייה. האוכלוסייה הערבית לא הייתה שותפה לתכנון, כי התכנון היה מילה אחרת ל"יהוד", והאוכלוסייה הערבית נראתה כמכשול שצריך להסיר אותו, לעקוף אותו, להגביל אותו, להצר את צעדיו או לסבול אותו. אי-אפשר לקבוע מישהו כשותף בלי שיוכר קודם כול כקטגוריה. הוא קיים כאוכלוסייה ערבית. אגב, בכנסת שעברה ולפניה קודם כול הכנסנו את המילה "ערבי" לחוק. היא לא הייתה קיימת. וזה

בתקופה שאני הצעתי את החוקים, בתקופת ברק, החוקים אשר מדברים על מתן "ייצוג הולם לערבים". בפעם הראשונה נכנסה המילה "ערבים" לחוק, ואמנון רובינשטיין קרא לזה "מהפכה חוקתית". הוא אמר – יש פה מהפכה, סוף סוף יש קטגוריה כזאת בחוק, ומכירים שיש ערבים ושהם מופלים, וצריך לתת להם העדפה מתקנת. אז קודם כול צריך להכיר בהם כקבוצה. צריך להכיר בנו כקבוצה.

בנושא התכנון אנו צריכים להיות שותפים בקביעת החלוקה לאזורים, כלומר איך מחלקים את האדמה בארץ הזאת – לתעשייה, לייצור, לשטח ירוק, איפה בונים אוניברסיטה. אני בסך הכול פריפריה, פרבר של הייחוד, אני תופעת לוואי של הייחוד. האוכלוסייה הערבית כאן צריכה להיות מוכרת כקבוצה שותפה בתהליכים האלה, והיא הרי לא שותפה ליעדים הלאומיים הציוניים של קליטת העלייה, שזה הייעוד העיקרי של המדינה, והערבי אינו חלק ממנו. הרי הוא אינו יכול להיות ציוני, אינו חלק מהייעוד הזה, שבשבילו קמה המדינה. הזכויות הקולקטיביות של הערבים צריכות להיות מופרדות וברורות ומזוהות לגמרי.

אלי רכס: ח"כ הרצוג, האם אתה, גם כמשפטן, מסכים עם התביעה להענקת "זכויות קולקטיביות למיעוט הערבי"? האם יש בכך סתירה לאופייה היהודי של מדינת הלאום היהודי?

ח"כ יצחק הרצוג: בכל פעם שאני שומע את עזמי בשארה, אני אומר שאנשים לא מבינים עד כמה חשוב שקולו יישמע משום שהוא מציב מולנו אתגר מאוד רציני לחשיבה מקורית יותר מזו שחשבנו עד היום. בהנחה שאנחנו משקפים את הממסד, הרי עזמי בא ודורש משהו אחר. הוא רוצה לפתוח את העורקים ולחשוב חשיבה קצת אחרת. הוא כמובן מציב אתגר בעל משמעות אידיאולוגית עמוקה מאוד, שנובע גם מהאידיאולוגיה של מפלגתו, אבל במבט כללי הוא גם תורם בצורה מכרעת לחשיבה המוקרטית הרבה יותר נכונה בבעיה שהיא אולי הבעיה בה"א הידיעה של המדינה הזאת.

יתרה מכך; מי שקורא את הפרק הרלוונטי בדו"ח ועדת אור, קורא שם מסקנות מאוד ברורות לגבי האזרחים הערבים. מדובר בקולקטיב שהוא היום מסה קריטית, שיש לו תביעות ודרישות ששונות מאלו של הדורות הקודמים לו. מדובר ב"הדור הזקוף, הגאה", ואי־אפשר יותר לחשוב שבאמצעות פשרות מפא"ניקיות ניתן למצוא פתרונות לסוגיות מאוד מאד עמוקות בנושא הזה.

אתן דוגמה לתחושה שלי. הזכרת שאני מרכז האופוזיציה בוועדת הכספים; אני גם מרכז האופוזיציה בוועדת הפנים של הכנסת, שיש בה ייצוג לחברי הכנסת מהמפלגות הערביות. עולים בה באמת הרבה מאוד נושאים חשובים שנוגעים לציבור הערבי, ועמיתו של עזמי

בשאררה, ח"כ ג'מאל זחאלקה, וגם חברי כנסת אחרים מעלים הרבה מאוד נושאים מהותיים. בוועדת הכספים, לעומת זאת, אין ייצוג לחברי הסיעות הערביות והאזכור של דרישות המגזר הערבי בכל הקשור לדינוני התקציב, אינו פרופורציונאלי לחלקו של המגזר הזה באוכלוסייה. אני הערתי על כך לא אחת, גם לשר האוצר וגם לשרים אחרים, כששאלתי: "נו, עכשיו, מה יש לכם גם לומר לגבי המגזר הערבי ודרישותיו?" ישנם גופים, כמו "עדאלה", שמעלים את הנושאים האלה על סדר היום.

אבל כתשתית לכל דיון חייבים גם להפנים את העובדה שאפילו אנחנו לא הגענו לשלב של חשיבה על הצרכים והכאבים של המגזר הערבי, כשם שלא בטוח שבמגזר הערבי מבינים תמיד את הכאב והפחדים של הרוב היהודי. אבל בחיי היומיום, לפני שאנחנו מגיעים להבין ולנתח ולהפנים את הצרכים, קשה לבוא ולהגיד – בואו נקפוץ שלב ונדון כבר בזכויות קולקטיביות. זו קפיצה נחשונית, שאני חושב שבפסיכולוגיה של הפוליטיקה הישראלית קשה לעשותה, אבל אני כן רוצה לענות לאתגר שהעלית. אני חושב שכתשתית לדיון בנושא של זכויות קולקטיביות, יש קודם כול להשלים את נושא החוקה. אחרת, כל הנושא של הגדרת זכויות הוא נושא פרוץ, והחשש שלי הוא שהדבר יתחיל כמובן בזכויות קולקטיביות לאומיות ויהפוך להיות זכויות של לאום, על כל המשתמע מכך כלפי המדינה שלי כמדינת העם היהודי. ולכן, לדעתי, היה נכון שהתשתית תהיה חוקה בהסכמה, שמכירה בעובדה שזאת מדינה יהודית בעלת מיעוט ערבי. ברגע שיש חוקה שמחייבת את כולם, וכללי המשחק ברורים ומוצקים, אפשר מכאן והלאה גם ליצור את התשתית לאותה הגדרה שנקראת 'זכויות קולקטיביות' או 'לאומיות'.

אלי רכס: לדעתך זה בר-ביצוע או בר-השגה?

יצחק הרצוג: זה בוודאי בר-ביצוע. אני שותף לחלק מהדיונים על ניסוח חוקה לישראל ואני מאוד מתרשם מההתקדמות המשמעותית בנושא זה. ח"כ בשארה הזכיר את נושא הרשויות המקומיות. אפילו שם יש פרק מסודר, שמגדיר בדיוק מהי רשות מקומית ומהם גבולות הגזרה בינה לבין השלטון המרכזי. קל וחומר שהייתי רוצה שזה יהיה כך, אם מפתחים הגדרה חוקתית אמיתית של זכויות קולקטיביות לאומיות. בינתיים, הייתי מאמץ מודל ביניים שגם מופיע בכתבים של פרופ' מני מאוטנר. הוא מדבר על מודל של ביזור, כלומר על שורה של עקרונות, על צורך באמנה שבה הרוב והמיעוט מכירים זה בצרכיו של זה, בעובדה שיש כלל ברזל שאין פוגעים ברגשות. כלומר, גבולות חופש הביטוי וההתנהגות הם אי-פגיעה ברגשות הצד השני וגם ביזור, עד כמה שאפשר, של נושאים, מבלי להפוך אותם כרגע לרעידת אדמה פוליטית. לדוגמה, אני בפירוש מסכים עם עזמי בשארה שיש נושאים כמו מערכת החינוך או התרבות, ואפילו בנושאים של תכנון ובנייה בתחומים מסוימים, שאפשר לשקול מהלך של ביזור או

שיתוף או דיון או מתן זכות קבועה למיעוט הערבי, מכיוון שיש לו קול ייחודי ורדישות, שהן לגיטימיות לחלוטין. ואפשר, כמודל פשרה או מודל ביניים, לאמץ את רעיון 'ביזור הסמכויות'. מעבר לכך, ישנן גם זכויות רבות, שמשותפות לרוב ולמיעוט, ואסור ליצור מצב שבגלל יצירת זכויות מיעוט קולקטיביות נחסל בעצם את המרקם האמיתי שצריך להיות בתוך המדינה הזאת. כלומר, ישנם מרחבי זהויות משותפים לחלוטין, שאינם נוגעים לנושאים הפוליטיים, למשל מאבק משותף של נשים מכל המגזרים או מאבק משותף בתחום איכות הסביבה או מאבק משותף כנגד נגד הסמים. הייתה לי זכות לעבוד עם התנועה האסלאמית כנגד נגד הסמים. מדוע? כי זה מרחב זהות משותף להם ולי. לא הייתי רוצה ליצור מצב נוקשה מדי של זכויות מיעוט, שימנע ממני יכולת לשתף פעולה בין המיעוט לרוב.

אלי רכס: בכל זאת שאלה אחת, שאפנה אותה גם למר ארנס. במצע של בל"ד, אם אינני טועה, מדברים על הרפוס של 'מדינת כל אזרחיה', אם כי אתם לא הייתם הראשונים שהשתמשו בו. כולם דיברו על זה. האם הדגם הזה של 'מדינת כל אזרחיה' נראה לך, מקובל עליך?

יצחק הרצוג: לא. כאן פעורה התהום בינינו או המחלוקת הפוליטית. הלב, והייתי אומר ה־raison d'être, זה כמובן מדינת היהודים וההבנה שיש משהו, דבר מה נוסף במאפיינים של המדינה הזו, שהם מאפיינים של מדינה יהודית. עם זאת, עד כמה שניתן ועד כמה שאפשר, לא הייתי רוצה להשתמש ב'מדינת כל אזרחיה' אבל הייתי רוצה לנפץ חומות זכוכית או חומות בלתי־נראות בכמה מהדברים שכבר מזמן הגיע הזמן לשקול אותם מחדש, ועד כמה שאפשר לתת תחושה של שוויון ומוביליות, מוביליות במעלה החברה. לפני שנה או שנה וחצי, לפני שנכנסתי לכנסת, ייצגתי קבוצה של יזמים מהמגזר הערבי, צעירים, במכרז לרדיו בשפה הערבית. זכתה קבוצה אחרת, אבל מה שעניין אותי מאוד, זו העובדה שישנו דור צעיר שרוצה להשתלב ורוצה להרוויח, רוצה להתפרנס ולא רוצה שיתייגו אותו כל העת במין תחושה כזאת שעל אף שזו מדינה עם שוויון זכויות, הוא כלל לא מרגיש את השוויון הזה באמת; הוא מרגיש תקרות זכוכית מכל עבר. זה הדבר העיקרי שלדעתי הרוב עוד לא הפנים. הוא עוד לא הפנים שהבעיה האמיתית היא שהוא לא מוכן לקלוט את המיעוט. אתן לך עוד דוגמה. מי שמבקר בסיטי של תל־אביב, לא יראה בכל משרדי עורכי הדין הגדולים ורואי החשבון הגדולים והתעשיות הגדולות מספיק אזרחים ערבים שנקלטים שם. כלומר יש דברים הרבה יותר מעשיים וחשובים לעסוק בהם, עוד לפני שמגיעים לנוסחאות המשפטיות.

אלי רכס: אבל אתה נשאר בתוך גבולות השוויון ברמה האזרחית; אתה לא חורג מכך.

יצחק הרצוג: נכון. אני לא רוצה שייווצר לאום־משנה בתוך המדינה.

משה ארנס: בעניין 'מדינת כל אזרחיה'. אולי אפתיע חלק מהקהל, אבל אני ממש מופתע כאשר אני שומע שהניסוח הזה, 'מדינת כל אזרחיה', הופך לנושא ויכוח שעליו יש לכאורה דעות שונות, כאשר נראה לי שהדבר הוא מובן מאליו. ודאי שזו המדינה של כל האזרחים שגרים בה. זה כל מה שהמושג 'מדינת כל אזרחיה' אומר. ואנחנו גם רוצים שאזרחי המדינה כולם, יהודים כערבים, יגידו: "זו המדינה שלנו". כאשר הדבר הזה הופך לוויכוח, זה אומר שלכאורה בין הרוב היהודי, יש אולי כאלה שחושבים שזו לא המדינה שלכם, הערבים. זו המדינה שלנו. ואולי גם אצל חלק מהאוכלוסייה הערבית ישנם כאלה שחושבים: "זו לא המדינה שלנו. אנחנו אמנם חיים בה ומצביעים בה אבל זו לא המדינה שלנו", וזאת כאשר היעד שאני חושב שכולנו היינו רוצים להגיע אליו, הוא שילוב האוכלוסייה הערבית בחברה הישראלית. אני חושב שסימן ההיכר העיקרי של השילוב הזה הוא שהילד הערבי יגיד: "זו המדינה שלנו, זו המדינה שלי". כשהוא רואה מטוס של חיל האוויר בשמים, הוא יגיד: "זה מטוס שלי, מטוס שלנו, בדרכו למלא את המשימות שלנו. זה חיל האוויר שלנו, טייסים שלנו". אשר לזכויות הקיבוציות, אני חושב שהניסיון להעלות עכשיו את הסוגיה של זכויות קיבוציות, יהיו אשר יהיו, רק ירחיק אותנו מהיעד של שילוב. הוא רק יעורר אצל הרוב היהודי, או אצל חלק ממנו, את ההרגשה שהולך ונפער פער בין האזרחים היהודים והאזרחים הערבים. זה לא יקרב אותנו כלל אל אותו יעד שאנחנו רוצים להגיע אליו, הרגשת שילוב של כולם במדינה הזאת.

אלי רכס: אחת הנימות שעלו היום, ואין בכך חדש, היא שכל מי שעוקב אחר מה שמתרחש בקרב הציבור הערבי בישראל ער לכך ויודע שניכרת בו התחזקות של הרגש הלאומי. אני רוצה לשאול אותך, מר ארנס, מה התשובה שלך לצעיר ערבי בן 18 או צעיר יותר, שמלא מאוויים לאומיים, נוכח מה שמתרחש ברשות הפלסטינית, בהתעוררות הפלסטינית הכללית, ומחפש אפיק להגשים את מאווייו הלאומיים? הוא צריך לדכא אותם, לנתב אותם לאפיקים אחרים? אלה חומרים שאני עוסק בהם וער להם, ואני לא יכול להגיד שהם לא קיימים. ומה התשובה שאנחנו מעניקים?

משה ארנס: אני אומר לו מה שאני מקווה שגם נאמר לו בבית הספר שבו הוא לומד: שהוא אזרח ישראלי, שהוא חייב נאמנות למדינת ישראל, שכאשר מדינת ישראל מותקפת הוא צריך לעמוד לצדה של המדינה שלו, שהוא צריך לשאת על כתפיו את אותן חובות של הגנת המדינה כמו האזרח היהודי וכמו הערבי הדרוזי.

יצחק הרצוג: קודם כל הייתי אומר לו: הצטרף באמת לכל מעגל פוליטי שנראה לך. יש במה אמיתית להעלאת דעות וויכוחים, עם כל הקשיים והניסיונות לדה־לגיטימציה.

אלי רכס: מעגל פוליטי יהודי או ערבי?

יצחק הרצוג: זה יכול להיות כל מעגל. הוא יכול להצטרף למפלגה של עזמי בשארה או לכל מפלגה אחרת. זה בכלל לא בעיה. אני רק אומר שעם כל הניסיונות לדה־לגיטימציה של הקול הפוליטי הערבי לסוגיו, שראינו, לצערנו, בשנים האחרונות, עדיין האפיק הנכון לצעיר הזה הוא האפיק הפוליטי הפנים־ישראלי במסגרת הוויכוח. אינני חושב שהאפיק הזה מונע ממנו לממש את יכולת הביטוי, ולבטא את מאווייו הלאומיים. אבל בסוף ישנה מציאות, והמציאות מחייבת לפעול בתוך המדינה כפי שהיא כעובדה קיימת וכפי שהיא בחזון שלה.

אלי רכס: עזמי בשארה אולי תגדיר לנו מה זו 'מדינת כל אזרחיה'. האם אין הכוונה למדינת כל־לאומית?

יצחק הרצוג: האם זה ביטול חוק השבות, לדוגמה?

עזמי בשארה: כשאני אומר 'מדינת כל אזרחיה', או אני מעדיף אפילו להגיד 'מדינת האזרחים', ודאי שהכוונה אינה למדינה דו־לאומית. אם היינו רוצים, היינו אומרים 'מדינה דו־לאומית', שאגב, היא לא המצאה ערבית, היא המצאה יהודית. המציאה את זה תנועת "השומר הצעיר" ואחריה "ברית שלום". הערבים לא הסכימו לכך. יש כאן פשוט הוצאת דברים מהקשרם ההיסטורי, מפני שעד שהערבים קיבלו בכלל את העובדה שזה מקום דו־לאומי, זה תהליך היסטורי. יש לי אפילו פוסטר אחד של "השומר הצעיר" שמדבר על מדינה דו־לאומית, אגב בשתי גדות לירדן. אנשים חשבו ש'שתי גדות לירדן' היה מושג רק של אצ"ל. הייתה תקופה קצרה ש"השומר הצעיר" חשב כך ואחר כך "ברית שלום". אם היינו רוצים לומר 'מדינה דו־לאומית', היינו אומרים זאת. אני לא אומר 'מדינה דו־לאומית', כי אין שני לאומים שווי משקל מבחינת יחסם לזכות ההגדרה העצמית, כביטוי לזכות הגדרה עצמית. אנחנו אומרים שזה רוב וזה מיעוט — מיעוט לאומי.

כשמדברים על 'מדינת כל אזרחיה', תמיד שואלים על אופייה של המדינה. האם שמעתם אותי פעם מעלה את הנושא של האופי, למרות שזה מפתה? כל הרטוריקה של ביטול הדגל אינה שלי. אני לא הצעתי שום חוק בכיוון של סמלים, וזה לא במקרה. חברי כנסת שניסו להתחרות עם הרטוריקה שלי, ניסו להעלות הצעות לחוקים בכיוון הזה. אף פעם לא עשיתי זאת. אני, אגב, לא חשבתי שבכנסת יבטלו את חוק השבות. האם אני עושה סתם תרגילים בכנסת?

אידאולוגית, אומר לכם למה אני מתכוון. אני חושב שהמדינה הזאת היא יהודית משום שיש בה רוב יהודי. אינני חושב שהיא מדינתם של כל היהודים בעולם. זו דעה נחרצת אצלי. ואני כל הזמן מביע אותה. אני אומר – יש בה רוב יהודי, והיא מבטאת זכות הגדרה עצמית של הרוב היהודי. כתבתי את זה כבר לפני 15 שנה במאמרים תיאורטיים. אגב, לאנשים יש דיס-אינפורמציה. כותבים בעיתון עלי בלי לדבר אתי בכלל. אני אומר ש'מדינת כל אזרחיה' היא מדינת האזרחים שבה. היא מבטאת את זכות ההגדרה העצמית של הרוב היהודי שבה. לדעתי, חוק השבות הוא נושא שדוחף, כל הזמן, בכיוון איחוד בין דת ומדינה. אנשי אקדמיה מנסים להביא דוגמאות ממדינות אחרות, כמו יוון והקשר עם הגולה שלה, או הונגריה וההכרה של האיחוד האירופי, סוף סוף, ב-1999, בזיקתה של הונגריה למיעוטים הונגריים ברומניה ובסלובקיה. ישנו איזה מין "פסטיבל" בחלק מהאקדמיה הישראלית ובכל פעם שישנה התקדמות כזאת בעולם אומרים: "הנה, אנחנו נורמלים, אנחנו בחברה טובה עם הונגריה ועם אחרים". לא נכון. אין מקרה כזה. אין מקרה שהעברה ללאומיות היא המרה, קבלת אזרחות באמצעות המרת דת. אין דבר כזה. אי-אפשר בחו"ל להפוך לאזרח על-ידי המרת דת. הדבר קיים רק פה. זו חפיפה טוטלית בין דת ללאומיות, וגם בשיא חילוניותה לא הצליחה הציונות להיפטר מהחפיפה הזאת. כך, למשל, בפסק דין אוסבורן של בג"ץ, שקבע שיציאה מהיהדות מביאה לאיבוד זכות השבות. "אני מרגיש יהודי", הוא אמר להם, "אני ציוני, אני בן העם היהודי, רק שיניתי את הדת שלי". אמרו לו: "הפסדת את זכות השיבה שלך". ואילו מי שלא היה אף פעם יהודי והמיר את דתו ונהיה יהודי, מקבל זכויות אזרח ועוד פריבילגיות. אני חושב שפה זו אנומליה. תגידו – זה מקרה מיוחד. גם כמקרה מיוחד זה לא מקובל עלי. אין לכך אח ורע, אפילו לא בארמניה, שם יש חפיפה כזאת. לא מקבלים פתאום זכות אזרחות על-ידי המרת דת ולא צריך להצביע בפרלמנט איך מתגיירים. למה אני צריך להתעסק בדרכי הגיור? ועוד מה? אנשים שאינם יהודים מצביעים איך מתגיירים. פשוט לא ייאמן כי יסופר. ואני צריך לקבל פניות של הרפורמים מארצות הברית לשכנע אותי אם צריך להתגייר כך או אחרת. מה אכפת לי איך מתגיירים? זה צריך להעסיק פרלמנט דמוקרטי? זו מדינת היהודים.

אני חושב שבמדינת ישראל התגבשה לאומיות יהודית. זה המבצע הגדול של בן-גוריון. עזמי בשארה אמר ב"הארץ" שאין לאומיות יהודית ואילו מדינת ישראל גיבשה אותה. בן-גוריון אמר את זה בעשרים נאומים. "אנחנו לא עם. אנחנו צריכים להיות עם, אבל אנחנו לא עם". אני יכול להצביע על עשרה נאומים שבהם הוא אומר שצה"ל הוא שיכנה את העם, הוא שיעשה עם. "אין אנו אומה", הוא אומר. "אין אנו עם, אנחנו צריכים להפוך לעם". והכלי העיקרי הוא השירות בצבא והיוניפורמיזציה. על כל פנים, אני טוען שנוצרה לאומיות יהודית במדינת ישראל, שהמכשיר העיקרי בקיומה, זו מדינת ישראל, ויש לה זכות הגדרה עצמית. זו מדינת הרוב, מהבחינה הזאת. אם תהיה מדינה דו-לאומית, היא תהיה עם השטחים, לא עם הערבים

בישראל, כי הערבים בישראל הם מיעוט לאומי. מדינת אזרחיה היא מדינה של כל האזרחים שחיים בה, ורק האזרחים שחיים בה, כאשר יש פה יחסי רוב ומיעוט.

אלי רכס: אתה אמרת משפט מפתח: "מבטאת את זכות ההגדרה העצמית של הרוב היהודי". מהי זכות ההגדרה העצמית של המיעוט הערבי?

עזמי בשארה: זכות ההגדרה העצמית של המיעוט הערבי צריכה להתבטא בזכויות קולקטיביות של לאומיות ערבית.

משה ארנס: אין לי שום הסתייגות ממה שבשארה אמר. אני מקווה שגם אין לו הסתייגות ממה שאני אמרתי. אבל אני מתפלא שאף אחד לא התייחס כאן לאנומליה הגדולה ביותר שקיימת ב'מדינת כל אזרחיה', וזה היעדר שוויון חובות של האוכלוסייה הערבית במדינת ישראל. ועד שלא נפתור את האנומליה הזאת, אנחנו לא נתקדם בצורה משמעותית.

עזמי בשארה: ההגדרה של ארנס למדינת כל אזרחיה זו בדיוק השותפות הזאת לפטריוטיות משותפת, שאני לא מסכים לה בכלל.

משה ארנס: מה זה נקרא להיות אזרח המדינה ולא להיות פטריוט שלה? איפה קיימת הגדרה כזו? יכול להיות דבר כזה?

אלי רכס: מאחר שאתה עוסק באינטנסיביות בנושא גיוס ערבים לצבא, האם אתה חושב שזה ישים היום? כלומר לו זה היה בדיך, האם היית משנה את התקנה מ־1948, והאם אתה חושב שזה נכון? החוק קיים אבל הערבים פטורים.

משה ארנס: אני קודם כול רוצה להזכיר לכל הנוכחים שישנו מגזר של האוכלוסייה הערבית, הערבים הדרוזים, שעליהם חלה חובת הגיוס. הם מתגייסים לצה"ל כמו צעירים יהודים, יש היום קצינים בכירים בצה"ל שהם ערבים דרוזים, יש היום אלוף בצה"ל שהוא ערבי דרוזי, ויש עכשיו בחור ערבי שסיים את קורס הטיס. אז הדבר הוא בהחלט אפשרי אבל מעבר לכך, כאשר רואים שדווקא המגזר הזה באוכלוסייה הערבית הגיע להתקדמות הגדולה ביותר בשילוב בחברה הישראלית — מבחינת הזדהות עם המדינה, נאמנות למדינה והרגשת אחווה בין יהודים וערבים, מבינים שזהו הפתח וזהו המסלול שאם לא נעלה עליו, גם לא נתקדם.

יצחק הרצוג: לגבי ההגדרה של זכויות קולקטיביות של המיעוט הערבי. יש צורך ללבן גם את הנושא הזה, היות שמדובר בקהילה בדואית גדולה שמר ארנס כותב עליה לא מעט וכותב גם על המצב הכמעט בלתי־אפשרי ובלתי־נסבל שהיא נמצאת בו. ולכן אי־אפשר לבוא ולומר שכולם ערבים מוסלמים מהגליל או נוצרים מהגליל או מהמשולש וכד'. צריך גם את הפסיפס הזה לנתח לפני שמרכיבים את הסיסמא 'זכויות קולקטיביות של המיעוטים'.

יש דוגמאות נוספות שהתפתחו בשנים האחרונות. ראשית, בעקבות האירועים הקשים ביותר שהיו בבלקנים, יש בקוסובו, שהיא היום בתהליך עצמאות עד שנת 2005, חוקה מעניינת שגם היא מכירה בזכויות. למשל היא מכירה במודל של הבטחת ייצוג מינימלי למיעוטים. צריך לחשוב על דברים בצורה הגיונית, אבל בתוך המבנה הקיים. מה שמפחיד אותי בנוסחה של זכויות קולקטיביות הוא שיום אחד זה יגיע לדרישה לפרלמנט עצמאי וחרם על הבחירות כדי שיקום בית מחוקקים עצמאי. כלומר, כל דבר שעלול לגלוש לעבר סוג של סמי־עצמאות או אוטונומיה מפחיד אותי ביותר ואני איאבק בו בכל דרך. נראה לי כנכון כל דבר, שבתוך המוסדות הקיימים והתשתית הדמוקרטית הקיימת יכול לגרום לכך שתהיה השתלבות וקולם וייצוגם של המיעוטים יהיה שווה ויהיה להם מעמד והוא לא יישחק, והם לא ייענשו בגלל דעות שהן יכולות להיות קשות אבל לגיטימיות בחברה דמוקרטית. לכן דיברתי על ביזור. לכן אני מזכיר שבקוסובו למשל דיברו אפילו על נושא של הבטחת ייצוג מינימלי. בהודו, לדוגמה, זו תופעה מרתקת. יש שם מעל 100 מיליון מוסלמים, 150 מיליון מוסלמים בחברה ההינדית; הרמטכ"ל ההודי הוא מוסלמי, וראש תוכנית הגרעין ההודית הוא מוסלמי. כלומר יש מודלים שבהם ההשתלבות היא באמת מוחלטת, כמעט בלי מגבלה. עוד לא הגענו בכלל לשלב הזה בגלל החששות, בגלל החשדות, הקירות הסמויים שהיה צריך להפיל אותם, והתהליכים שעברנו, לצערנו, בשנים האחרונות, שהיו יותר צנטריפוגליים מאשר משלבים.

אלי רכס: יש התוהים מה חדש ביום עיון זה לעומת ימי עיון דומים קודמים. מה שברור שהתחדש זו הדינאמיקה של השינוי הפנימי, בתוך החברה הערבית. הציבור היהודי, יודע מעט מאוד על מה שמתרחש. כמה יהודים קוראים עיתון ערבי כזה או אחר? כמה יהודים מנהלים שיח פתוח עם ערבים, על מנת לדעת? אני חושב שמעט מאוד.

עם זאת, כשאני חושב על כל מה שהתרחש בכנס זה אני רואה שאנחנו מסתובבים במעגלים ולא מסוגלים להגיע לקונסנסוס. אני הייתי שותף ליוזמה של המכון הישראלי לדמוקרטיה, שהחלה, נדמה לי, לפני ארבע שנים. היא נקראה "קבוצת השסע היהודי־ערבי", שנועדה להביא לאיזושהו קונסנסוס, לאיזושהו מכנה משותף או אמנה. היא כשלה, משום שברגע שהגענו לנקודות הקשות, כמו שליטה על קרקע למשל, התברר שהשסע הוא כל כך עמוק שאינו ב־רגישור. אז יכול להיות, שאולי אנחנו צריכים לעקוף את השאלות הקשות, להניח אותן בצד.

עזמי בשארה: האמת היא שהגענו לדעתי לנקודת המחלוקת העיקרית, ואין מה לעקוף אותה. זה כמו הסכם אוסלו: עקף את כל הדברים העיקריים והצליח מאוד. אי־אפשר לנהוג כך. צריך לפחות לדבר כדי שנהיה מודעים על מה אנחנו לא מסכימים. הרי אנחנו ממשיכים להיות ביחד, הרי אנחנו לא נשלוף עכשיו אקדחים. נמשיך לדבר, מה הבעיה? אפילו אם לא נסכים. אני אומר כך: הערכים בישראל לא היגרו למדינת ישראל ומבקשים להשתלב בה. בארצות הברית אין "מיעוטים", יש אמריקנים.

אלי רכס: יש שחורים.

עזמי בשארה: כן, אבל הם לא מיעוטים לאומיים. לא מדובר על זה בכלל, לא במושגים האלה. השחורים דווקא נאבקו בשביל להתקבל לצבא, ליחידות המוכחות, ונבחרו לדרגות הקצונה העיקריות והגנו את מינוי הרמטכ"ל השחור הראשון, והם גם חוגגים את הארבעה ביולי. אנחנו חוגגים את יום העצמאות? סיפור אחר לגמרי. אתה רוצה להצטרף לאומה הזאת. גם הצרפתים טוענים כלפי האלג'יראי: "אף אחד לא הכריח אותך, אתה באת לצרפת. תקבל את תנאיה". זה הטיעון הרפובליקאי הצרפתי.

פה זה סיפור אחר. פה יש שבר היסטורי, ואני חושב שעניין זה חסר בשיח. פתאום השיח נהיה פורמליסטי כאשר הקונטקסט ההיסטורי נעלם. פה יש שבר היסטורי, כאשר קבוצת אזרחים שהאזרחות, כשלעצמה, היא עבורם סטטוס מוקנה במקום המולדת שהפסידו. לכן הם לא הפכו לצינונים, ומדינת ישראל לא הפכה להיות בשבילם המולדת. המולדת היא אבודה. אני רואה זאת כפשרה היסטורית, כאשר זה שבר בהיסטוריה הפלסטינית, במודעות. אי־אפשר להתעלם מכך שהמדינה הזאת, עם הצבא שקם מה"הגנה" ומהממלכתיות הישראלית, קמה על חורבות העם וההיסטוריה הפלסטינית ולאזרחיה הערבים יש קרובי משפחה במחנות הפליטים ובגדה.

זו אותה מדינה שמחזקת יהודים שהתחתנו עם יהודים מחו"ל והביאו אותם, ומונעת מערבים להתחתן עם ערבים מהגדה. איך אפשר לדבר על פטריוטיות? היא מתנהגת כמדינתם של כל היהודים בעולם. היא קוראת לערבי "בעיה דמוגרפית". זה לא נעים בבוקר לקום ולהרגיש כמו בעיה. יש שיר כזה, "פתאום קם אדם בבוקר ומרגיש שהוא עם ומתחיל ללכת", אדם קם בבוקר ומרגיש כמו בעיה דמוגרפית ומתחיל ללכת. אז זה שני שירים שונים שאנחנו שרים. זה השיר הפטריוטי הישראלי וזה השיר של המיעוט הערבי. זו בעיה דמוגרפית בסך הכול. מדברים על "חיל האוויר שלנו"? ברגע שמישהו מתמקד בזיכרון ההיסטורי שלו, בלאומיות שלו, בהיסטוריה שלו ובכל הקונטקסט ההיסטורי של הדרך שבה קמה מדינת ישראל ועל חורבות של מה, והוא מתקבל לצבא, המדינה פתאום הופכת למדינת המשרתים בצבא או למדינתם של היהודים. היא מדינתם של כל היהודים, אלה שמשרתים בצבא ואלה שלא משרתים בצבא. העובדה שדרווי

משרת בצבא הופכת פתאום את המדינה למדינתם של היהודים והדרוזים? לא. היא ממשיכה להיות גם מדינתו של היהודי שלא שירת בצבא. אנחנו מנסים לרמות את עצמנו פה? אי-אפשר לקבוע את החובות כמבחן. זה לא יהיה קריטריון לזכויות במדינת ישראל. הוא לא קריטריון לזכויות בין היהודים, הוא לא אמור להיות קריטריון לזכויות בין הערבים והיהודים, הוא לא קריטריון לזכויות. אין דבר כזה "שוויון חובות" בליברליזם, כי תמיד חובות הן יחסיות, זכויות הן אבסולוטיות. אסור שזה יהיה הקריטריון למושג הזה – 'מדינת כל אזרחיה'. הקריטריון המשותף ב'מדינת כל אזרחיה' הוא דבר שאנחנו עוד צריכים להצמיח, לכן היא לא תקום מחר. זה דבר שאנחנו צריכים להצמיח, שאני קורא לו shared civility, 'אזרחות משותפת'. זה נושא שצריך לעבוד עליו בקפידה, וייקח הרבה זמן. המדינה לא תהפוך מחר למדינת כל אזרחיה, והקריטריון לא יהיה הקריטריון הזה, אלא אם כן נוכל לפתח את הדבר הזה שנקרא "אזרחות משותפת". ואגב, דבר זה לא יכול להתפתח בתנאים של מתח ביטחוני, כי הוא מבקש מאנשים להתאבד. זה צריך לקחת זמן ויתקדם במקביל לשלום, אבל הוא לא יתפתח כך.

משה ארנס: קודם כול אני רוצה לתקן משהו. לא אמרתי שנשיאת חובות בצורה שווה צריך להיות קריטריון או תנאי להשוואת זכויות. זו עובדה שיש אצלנו שוויון זכויות מבלי שיש שוויון חובות. אני טוען שכל עוד שהאנומליה הזאת תימשך, לא יהיה שילוב, שהוא תהליך דו-צדדי בין יהודים וערבים, לא יהיה שילוב של רוב האוכלוסייה הערבית בחברה הישראלית. יש אולי גם כאלה שאינם מעוניינים בשילוב הזה, ורוצים דווקא להשאיר את האוכלוסייה הערבית בצד. ח"כ בשארה מנסה פה להגדיר הגדרה חדשה ליחסים בין אזרחיה של המדינה, או מגזר מסוים של אזרחי המדינה, למדינה. כלומר יכולים להיות פה אזרחי המדינה, לפי דבריו, שהם לא פטריוטים, לא משולבים בחברה של המדינה ולא רוצים להיות משולבים, והם למעשה לא נאמנים למדינה. אז מה היחס בינם לבין המדינה? לא קיימת מדינה כזאת בכל רחבי העולם. אין דבר כזה. אתה אזרח המדינה? אתה מקבל זכויות, אתה נושא בכל החובות, אתה נאמן למדינה, אתה מגן על המדינה. כל הגדרה אחרת, אם היא תתקבל, תמוטט את המדינה. למדינה שלנו יש המאפיינים של המדינות בעולם. יש לה ממשלה, יש לה פרלמנט, יש בה דמוקרטיה, יש בה הצבעות, יש בה צבא, יש בה חובות שחלים על האזרחים, יש בה זכויות. כל זה קיים. אתה רוצה למוטט את זה? לא תהיה מדינה. שלא תהיינה לנו אשליה, לא תהיה מדינה.

ומדוע אני מדגיש את החובה של השירות הביטחוני. זו מדינה שיש בה מה שקוראים באנגלית universal military service, שירות צבאי אוניברסלי, השירות בצבא, החובה להגן על המדינה. אם מישהו פה חושב שאני דוגל בכך שצעירים חרדים לא צריכים לשרת בצבא, אז הוא פשוט טועה וכנראה שמעולם לא שמע אותי. בדיוק ההפך. החובה להגן על המדינה, זו

החובה העליונה של אזרח המדינה – בכל מדינות העולם. ישראל יכולה להיות שונה בכל מובן שהוא, אבל לא במובן הזה. אני שירתי בצבא האמריקני במלחמת העולם השנייה ואיש לא חשב לרגע לשחרר מהשירות הצבאי אנשים ממוצא גרמני. לפני שארצות הברית נכנסה למלחמה, היה ה־German-American Bund, וחבריו הלכו במצעדים עם צלב הקרס וקראו "הייל היטלר". כשבא השירות הצבאי, הלכו כולם – ממוצא גרמני, ממוצא איטלקי, בסוף גם ממוצא יפני – משום שהשירות חייב להיות שירות אוניברסלי, ומי שאינו מוכן לשאת בחובה הזאת, מעורר סימן שאלה לגבי שילובו בחברה של המדינה הזאת ונאמנותו למדינה.

עזמי בשארה: האמת היא שאני מתפתה להיכנס לוויכוח הזה. לדעתי זה ויכוח רציני ביותר ואני יודע שח"כ ארנס רציני בנושא הזה ושמעתי אותו מדבר על כך כמה פעמים. אני מתפתה להיכנס לוויכוח הזה כי מעניין לקרוא את הספרים האחרונים על יחסי חברה־צבא במדינת ישראל ובאיזה כיוון הם מתפתחים. לא רק עופר שלח, גם לפניו הצביעו על כך, שיותר מ־50% מכל מחזור אינם משרתים – ולא רק חרדים, ושהצבא הולך בכיוון אחר. בעצם היה לצבא תפקיד של כור היתוך אידאולוגי וזהו כור היתוך לא בשביל ליצור אומה ישראלית אלא בשביל ליצור יהודי חדש. לא נעשה פה ניסיון שהצבא, כמו הצבא האמריקני או הצרפתי, ייצור כור היתוך ללאומיות צרפתית או אמריקנית. אף אחד לא מנסה פה ליצור לאומיות ישראלית. הצבא הוא מקום בשביל ליצור בו יהודי חדש, שהוא השלייה של היהודי של הגולה. ככה נראה הדבר בציונות, ככה זה כל ההיגיון שלו. מה צריך לעשות שם הערבי, לקלף תפוחי אדמה מכאן ואולי להגיע להיות טייס? אבל גם כטייס, הוא יהיה מקלף תפוחי אדמה? זה לא בשבילו, זה לא נועד בשבילו, זה לא תפקידו האידאולוגי. אל תעשו מזה עכשו מכשיר של זכויות. וכל זאת גם ללא העניין הביטחוני, ואני מודע לזה. אתה מלביש על הצבא את הנושא של כור היתוך לעשות אומה ישראלית. מדינת ישראל היא המדינה היחידה בעולם שאינה מכירה בקיומה של אומה ישראלית, רק בנמלי תעופה אנחנו צריכים לרשום: Nationality: Israeli. אבל בישראל אין לאום "ישראלי", יש לאום "יהודי" או "ערבי". והצבא לא נועד ליצור אותה כפי שה־universal military service, יצר אומה אמריקנית והוא יוצר אומה צרפתית. על כל פנים, אפילו שם, במדינה הראשונה שיצרה את שירות החובה, זה היה מאבק לזכויות נגד פריוילגיות של האריסטוקרטיה.

יצחק הרצוג: לסיכום – נוהל כאן דיון רציני. לא כל יום מגיעים לבמה שבה ניתן לדבר על נושאים כאלה. אנחנו נוגעים בעצבים מאוד חשופים. אלה הנושאים שהם בלב לבה של ההגדרה שלנו והגדרת המיעוט בישראל. אני רק אסיים בשתי הערות. סוגיית השירות החרדי או כלל הקהילות שקיימות במדינה הזאת, צריכה להביא אותנו להבנה שאנחנו חיים בחברה רב־תרבותית. צריך להכיר בכך שבעידן של המאה ה־21 יש סימני

שאלה על מהי מדינה בכלל. אם מסתכלים בשוק האירופי ובדילמות אדירות ב-NAFTA (North American Free Trade Agreement) או בכל מקום אחר, רואים שגם המדינה כבר מאבדת לעתים את הסטטוס המוחלט והעצמאי שלה. הסכיבה שבה אנחנו חיים, היא סכיבה רבת-תרבותית וצריך להכיר במציאות הזאת כדי להתמודד עם המשמעויות שלה. זו מציאות של מוזאיקה, היא לא מוחלטת, היא לא מה שחשבנו לפני 20 או 30 שנה. יש פה סוגים שונים של חברות ואנחנו צריכים ליצור בסיס שיאפשר לכולם לחיות ביחד בשוויון.

דבר אחרון, אי-אפשר להתנתק מהסכיבה הגיאוגרפית שבה אנחנו חיים. זה מאפיל על הכול. בעצם הסכסוך מאפיל על הרבה מאוד דברים וגם על היכולת שלנו לפתח דיאלוג עמוק ואולי באמת זהויות משותפות או 'אזרחות משותפת', שהיא דבר מאוד נכון, ואולי הפתרון הכי נכון לדמוקרטיה מהסוג שלנו.

אלי רכס: חנכנו היום תכנית מחקר חדשה באוניברסיטת תל-אביב, "תכנית אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי", ויום עיון זה הוא המפעל הראשון שעשינו. אחת המסקנות שלי, כמי שעומד בראש התכנית, היא שמה שעשינו היום, ובהמשך לרוח הדברים שאמרו כאן, הוא רק צעד ראשון. אנחנו חוזרים בשאלה, משום שעלו פה הרבה שאלות במשך היום שאין עליהן מענה, ובהחלט ייתכן שזהו השלב שבו אנחנו נמצאים כרגע, השלב של חוסר המענה. אבל אין פירוש הדבר שאנחנו לא צריכים להמשיך לתהות ולדבר ולנהל שיח מן הסוג הזה במסגרות שונות, אולי לאו דווקא במסגרת של יום עיון מן הסוג הזה, אולי בפורומים קטנים יותר, משום שהדבר בנפשנו. כיוון ההתפתחות הוא כזה, שאם לא נדבר ואם לא נעסוק בדברים בצורה תרבותית ולא בהתכתשויות ובעימותים, נלך במסלול שיהפוך את שאלת היחסים בין יהודים וערבים במדינת ישראל למסלול מאוד מאוד מסוכן – הן למיעוט והן לרוב. אבל אני בכל זאת אופטימי. אני מעודד מהפתיחות שגילינו היום, מעצם הנחת הדברים על השולחן.

רשימת המשתתפים בקובץ

פרופ' אמנון רובינשטיין – דיקן בית הספר למשפטים, המרכז הבינתחומי, הרצליה

ד"ר אלכסנדר יעקובסון – החוג להיסטוריה, האוניברסיטה העברית, ירושלים

ד"ר אמל ג'מאל – החוג למדע המדינה, אוניברסיטת תל-אביב

פרופ' אלי בר-נביא – הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב

פרופ' סמי סמוחה – החוג לסוציולוגיה, אוניברסיטת חיפה

עו"ד חסן ג'בארין – מנכ"ל מרכז "עדאלה", המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל

פרופ' יצחק זמיר – שופט (בדימוס) של בית המשפט העליון

עו"ד מוחמד דחלה – לשעבר עובד במרכז "עדאלה"

פרופ' מנחם מאוטנר – הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב