

האם תיתכן "דמוקרטיה אתנית"? יהודים, ערבים והמשטר הישראלי

אורן יפתחאל, אסעד גאנם, נדים רוחאנה

מחברי מאמר זה מותחים ביקורת על מודל "הדמוקרטיה האתנית" שפיתח הסוציולוג הפוליטי סמי סמוחה לסיווג המשטר הקיים בישראל, ולהסבר היחסים השוררים בה בין יהודים לערבים. ברובד הרחב יותר המאמר קורא תיגר על הדרך שבה רוב החוקרים במדעי החברה קיבלו ומקבלים ללא ערעור את סיווגה של ישראל כדמוקרטיה. מחברי המאמר חושפים סדרת בעיות אנליטיות במודל "הדמוקרטיה האתנית" המעידות על כך שהמודל – אשר אומץ על ידי חוקרים לא מעטים של החברה הישראלית – לוקה במה שמכונה "מתיחה מושגית" (conceptual stretching). בין השאר מצביעים המחברים על כך שהמשטר הישראלי מיישם מגוון רחב של חוקים, פרקטיקות ונהלים מדיניים המפריים את עקרונות הדמוקרטיה הבסיסיים: הבדלה חוקית בין אזרחים על בסיס לאומיותם האתנית; חשיפת המיעוט לעריצות הרוב; שמירה על גבולות פוליטיים וטריטוריאליים מטושטשים המערערים את מושג ה"דמוס"; והפליה רחבה של אזרחי ישראל הערבים-פלסטינים. יתרה מזאת, לטענת המחברים מתעלם סמוחה, כמו רוב החוקרים בתחומו, מתהליך הייחוד המובנה לתוך המשטר האתנוקרטי הישראלי. תהליך זה מטה ללא הרף את היחסים הדמוגרפיים, הגיאוגרפיים והפוליטיים בישראל/פלסטין לטובת היהודים. מסקנת המאמר היא שיש להטיל ספק בתקפותו התיאורטית והאמפירית של מודל "הדמוקרטיה האתנית", ושסיווגה הלא-מדויק של ישראל כדמוקרטיה פועל להענקת לגי-טמיצה למבנה משטרי אתנוקרטי, מפלה וריבודי.

ברצוננו להודות להערות המועילות ולעזרה שקיבלנו מלב גרינברג, אורי רם, אחמד סעדי, פאוד מוגרבי, תגי רם, בתייה רויד ואמנון רוזנקרופצקין. הנוסח הסופי הינו כמובן על אחריותנו. נוסח מוקדם וקצר בהרבה של המאמר הופיע באנגלית: Ghanem, Rouhana and Yiftachel: 1998. תודתנו נתונה גם להוצאת כתב העת *Israel Studies* על הרשות לתרגום.

מבוא

למאמר זה שתי מטרות עיקריות: האחת כללית, לדון באופן שבו משתקף מבנה המשטר הישראלי ביחסים בין ערבים-פלסטינים לבין יהודים;¹ האחרת פרטנית יותר, להעלות ביקורת על מודל "הדמוקרטיה האתנית", שנוסח בעבודותיו של הסוציולוג הפוליטי סמי סמוחה, והפך במהרה למסגרת אנליטית מובילה בקרב מדעני החברה הישראלים. מודל "הדמוקרטיה האתנית" מנתח את המבנה המשטרי שבו מעוצבים היחסים הפוליטיים בין אזרחים יהודים וערבים, ומשלב תובנות תיאורטיות בנוגע לטיבן של מדינות דמוקרטיות הנשלטות על ידי רוב אתני, עם ניתוח אמפירי של עמדות הציבור. ניתוח משולב זה הוביל את סמוחה לתפיסה מושגית חדשה, המגדירה את המשטר הישראלי כ"דמוקרטיה אתנית". ברמה התיאורטית טוען סמוחה שדמוקרטיות אתניות משלבות מתן זכויות פוליטיות ואזרחיות שוות לפרטים וזכויות קיבוציות מסוימות למיעוטים מצד אחד, עם מיסוד העיקרון כי אחת מן הקבוצות האתניות היא השלטת במדינה, מצד שני. דמוקרטיזציה של מדינות אתניות, לפי סמוחה, פירושה בדרך כלל מעבר לשיטה ליברלית או קונסוסיונלית,² אם כי יש אפשרות שאחדות מהמדינות הללו ייהפכו ל"דמוקרטיות אתניות", דהיינו שהמיעוטים בהן יהיו מקופחים אך יוכלו לנצל את האמצעים הדמוקרטיים העומדים לרשותם כדי להיאבק למען תנאי דו קיום טובים יותר (סמוחה 1996).

בהתייחסו לישראל, ממזג סמוחה בחינה ביקורתית של היחסים האתניים הקיימים בה עם פירוק יסודי של הגישה המחקרית הרווחת במדעי החברה בארץ בנוגע למבנה הפוליטי של המדינה. סמוחה מפרך את הגישות השכיחות הרואות בישראל דמוקרטיה ליברלית או קונסוסיונלית, ודוחה את הגדרת המדינה כמערכת קולוניאלית לא דמוקרטית. מסקנתו היא שישראל מהווה "אבטיפוס" של "דמוקרטיה אתנית". במלותיו הוא, המאפיינים הדמוקרטיים והיהודיים של המדינה מתקיימים יחד, וכן:

מדינת ישראל עומדת במידה רבה באמות המידה של דמוקרטיה פוליטית. יש בה זכויות אזרח והצבעה לכל [...]. חרף הדאגות הרבות שמא הדמוקרטיה בישראל הולכת ונשחקת תחת עומס יתר [...] היא מתפקדת לפי שעה לא רע [...]. בה בעת ישראל היא מקרה מיוחד של

- 1 המונחים "ערבים בישראל" ו"פלסטינים בישראל" הם חופפים. אנו משתמשים לעיתים ב"ערבים" כדי להפריד אנליטית את הפלסטינים אזרחי ישראל מהציבור הפלסטיני בשטחים ובגלות, וכדי לכלול ללא סייג את הדרוזים ואת הבדווים בתוך הקהילה הפוליטית שאותה אנו מנתחים.
- 2 המונח דמוקרטיה קונסוסיונלית (consociational democracy) לקוח מעבודותיו של מדען המדינה אנדרה לייפהארט (Lijphart 1984). הוא תורגם לעברית בעבר כ"דמוקרטיה תאגידית" או "דמוקרטיה הסכמית".

מדינה אתנית. על פי הגדרתה העצמית ישראל היא מדינת היהודים ומדינה למען היהודים [...]. המדינה מסייעת באמצעים רבים ושונים ליהודים המבקשים לשמר את יחודה היהודי והציוני ודואגת להבטיח עדיפות למאמציהם (שם: 282–283).

לאחר פירסומו אומץ מודל "הדמוקרטיה האתנית" על ידי חוקרים לא מעטים, וביניהם מהבולטים בניתוח המבנה הפוליטי של ישראל, כגון רות גביון, יואב פלד, גרשון שפיר ואלן דאוטי (Dowty),³ עם זאת הוא מעורר עדיין מספר בעיות תיאורטיות ואמפיריות משמעותיות. בניתוח שלהלן ברצוננו לסכם בקצרה טיעונים ביקורתיים שנדונו כבר במאמרים קודמים שלנו, ולדון בהיבטים בעייתיים נוספים הנוגעים לעקביות וליציבות של המודל. אנו כמובן מכירים בכך שמספר סממנים דמוקרטיים חשובים מתקיימים בישראל, אך כפי שיובהר בהמשך, אנו מבחינים בין סממנים אלה לבין מבנה המדינה הדמוקרטית, הלוקה בחסר במשטר הישראלי הנוכחי. בעבודותינו הקודמות הצענו מסגרות אחרות להבנת המשטר הישראלי, כגון "אתנוקרטיה" ו"מדינה אתנית", המשקפות לדעתנו בצורה מהימנה ואמינה יותר את מערך הכוחות הפוליטיים הקיים במרחב הישראלי-פלסטיני.⁴

ביקורתנו המפורטת בהמשך מתמקדת בעיקרה בחוסר האפשרות לכונן משטר של "דמוקרטיה אתנית" במציאות דו-אתנית או דו-לאומית. ראשית, אנו מתעמתים עם קביעתו של סמוחה שאי שוויון אתני-מבני, מוסדי וארוך טווח, הנתמך על ידי המדינה, יכול לדור בכפיפה אחת עם משטר דמוקרטי. בעוד סמוחה מבחין בין זכויות קולקטיביות לבין זכויות הפרט, בפועל אי אפשר על פי רוב להפריד ביניהן, מאחר שהגבלת זכויות קולקטיביות פוגעת גם בזכויות הפרט. כך מופר עקרון יסוד דמוקרטי של שוויון אזרחי.

בנוסף, אנו תוהים לגבי אמינותה התיאורטית של הכללת שני עקרונות מנוגדים של הארגון הפוליטי – ה"אתנוס" (על פי "דם") וה"דמוס" (על פי אזרחות) – במושג אחד: "דמוקרטיה אתנית". המושג כשלעצמו הוא אפוא הכלאה בלתי אפשרית המטשטשת את הריבוד האתני המובנה של המערכת. דהיינו, הוא מעלה את האפשרות לסווג כדמוקרטי משטר הכופה אי שוויון אזרחי ומוסדי על בסיס אתני, אך אפשרות זו אינה עומדת במבחן התיאוריה הדמוקרטית.

אנו גם טוענים שאין לנתח את ישראל כאבטיפוס של יחסים בין רוב למיעוט דמוקרטיים, כפי שנטען בעבודתו של סמוחה (שם: 277), בשעה שמתקיים בארץ תהליך ייחוד מתמשך. במילים אחרות, לא ניתן לבדוד את ניתוח היחסים בין יהודים

3 ראו: גביון 1999; Peled 1992; Shafir and Peled 1998; Dowty 1998; Gavison 1999.

4 יפתחאל 2000; Yiftachel 1992; Rouhana 1998; Ghanem 1998: 428–447.

לערבים בישראל מן הדינמיקה ההיסטורית-גיאופוליטית שבה איבדו הערבים הפלסטינים את רוב אדמתם והפכו לפליטים באזור ולמיעוט במדינה, מההגירה היהודית המתמשכת לישראל, ומחוקי ומדיניות האזרחות, המקרקעין והדת במדינה, הממשיכים להעמיק את השליטה היהודית. כפי שיוצג בהמשך, תהליך הייחוד מסתייע ב"עריצות רוב" חוקתית המונעת מן הערבים באופן מובנה השתתפות מהותית בתוך המערכת הפוליטית, ומדירה אותם מעמדות מפתח וממשאבי המדינה. מצב כזה אינו יכול להיחשב, ואף אסור לו שייחשב, כאבטיפוס של משטר דמוקרטי כלשהו.

כמו כן אנו טוענים שעבודתו של סמוחה מתעלמת מבעיות הגבולות הגיאוגרפיים והאנליטיים של המשטר הישראלי. סמוחה (כמו רבים אחרים) מתייחס ל"ישראל הקטנה" (בגבולות הקו הירוק) כאל יחידת ניתוח, אך יחידה זו אינה קיימת כיישות פוליטית או טריטוריאלית, בעיקר בעקבות פריצתם של גבולות המדינה לאחר הכיבוש וההתיישבות היהודית מאז 1967, ובעקבות מעורבותן של התפוצות היהודיות במשטר הריבוני הישראלי. אין זה ליקוי משני, אלא מצב מבני המונע מישראל כינון "דמוס" משמעותי וקהילה של אזרחים שווים בטריטוריה נתונה, ומכאן את מיסודה של מערכת דמוקרטית מלאה.

"הדמוקרטיה האתנית", כמו כלים תיאורטיים אחרים שפותחו עבור ניתוח יחסי רוב-מיעוט במצבים יציבים יחסית, נכשלת כאשר מתקיים תהליך מבני וקולוניאלי של התפשטות אתנית, והמדינה היא חסרת גבולות, כבמקרה של ישראל. ליקויים ומתחים אלו מובנים במודל, והם שהובילו אותנו לתיקון עמדותינו הקודמות ולבחינה מחודשת של סיווגה המקובל של ישראל כדמוקרטיה.

יוצא אפוא שביקורתנו אינה מכוונת לעבודתו של סמוחה בלבד, אלא גם כלפי הקבלה הרחבה והלא מסויגת בדרך כלל של ישראל כדמוקרטיה על ידי רוב החוקרים בתחום. אנו מסכימים עם ביקורתנו הנוקבת של סמוחה כלפי חוקרים הרואים בישראל משטר ליברלי-דמוקרטי, אך אנו טוענים שניסיונו שלו להמשיך לתאר את ישראל כדמוקרטיה (אם כי "אתנית") הוא בעייתי לא פחות.

עקב קוצר היריעה, מאמרנו הנוכחי מובא בזה ללא פירוט אמפירי נרחב וללא הפניות לספרות הענפה בתחום, פרט למספר עבודות המהוות לדעתנו ציוני דרך רלוונטיים.⁵

5 לקוראים המעוניינים בפירוט המחקרים האמפיריים והסקירות הספרותיות בתחום, ראו למשל: Rouhana and Ghanem 1998; Yiftachel 1997.

דמוקרטיה והמשטר הישראלי

מהיותה צורת משטר המכוננת "למען ועל ידי העם (ה'דמוס')", יש לדמוקרטיה שתי מטרות עיקריות: הבטחת חירות האזרחים והבטחת שוויונם הפוליטי. הדמוקרטיה המודרנית התפתחה באירופה לאחר דורות של מאבקים פוליטיים שהביאו להרחבת ההשתתפות הפוליטית של מגזרים שבעבר לא נכללו במעגלי האזרחות, כגון נשים, עבדים, זרים ועניים.

אין הגדרה אחת של משטר דמוקרטי, אך רוב הוגי הדעות הפוליטיים מסכימים שמספר עקרונות בסיסיים מהווים את שלד המשטר הדמוקרטי:⁶ אורחות שוויונית לכל תושביה הקבועים של המדינה; בחירות חופשיות ותקופתיות; הגנה על אזרחים ומיעוטים בפני "עריצות הרוב"; מערכת זכויות אורח בסיסיות, ובמיוחד חופש ההתארגנות, הביטוי, התנועה והדת (והחופש מדת). עיקרון נוסף הוא ניהול זכויות אלה על ידי מערכת שלטונית מייצגת, שבתוכה קיימת הפרדה משמעותית בין שלוש זרועות השלטון: המחוקקת, המבצעת והשופטת. בספרות המקצועית מתנהל ויכוח ארוך שנים האם הדמוקרטיה היא מערכת עקרונות המוגבלת לתהליך הפוליטי ולרמת הפרט, או שמא היא כוללת גם עקרונות של שוויון בין קהילות. אנו נוקטים כאן את הגישה השנייה, המפרשת את הדמוקרטיה כמשטר המשלב תהליך פוליטי מכליל ופתוח עם מערכת זכויות מהותיות לפרט ולמיעוטים כקולקטיב.⁷

הדמוקרטיה היא מודל שלטוני צרוף. אין בעולמנו מדינה המגשימה את כל עקרונותיו במלואם, ולכן גם אין בנמצא דמוקרטיה מושלמת. כמו כן מוסכם כי המשטר הדמוקרטי מבוסס על שינויים תמידיים ביחסי הכוח. תיאורטיקנים מובילים בתחום ההגות המדינית, כמו ג'ובאני סארטורי, דייוויד קוליאיר וסטיב לוויצקי (Collier and Levitski 1997; Sartori 1987) מזהירים לאחרונה מפני פרשנות מטעה למתח הנוצר בין ייצוג מערכת שלטונית דמוקרטית ובין קיומן של פרקטיקות שלטוניות הסותרות את עקרונות הדמוקרטיה. מתח זה גרם לחוקרים לא מעטים להציע מה שהם מכנים מודלים של "דמוקרטיה עם שמות תואר" (Collier and Levitski 1997 and). מודלים אלה גורמים לדעת הוגי הדעות הנזכרים ל"מתיחה מושגית" (conceptual stretching) המעוותת את כוחו המתאר והנורמטיבי של המודל הדמוקרטי. החוקר פאריד זכריה (Zakaria), עורכו של כתב העת *Foreign Affairs*, הוסיף גם הוא לאחרונה ביקורת נוקבת על משטרים המעוותים את מושג הדמוקרטיה. זכריה טוען שהיות והמושג "דמוקרטיה" משדר תדמית חיובית, ייצוגם של משטרים כדמוקרטיים מעניק להם למעשה לגיטימציה פנימית ובינלאומית גם

6 לדיון מפורט בתיאוריות של הוגי הדעות השונים, ראו: Held 1990.

7 לדיון בנושאים של זכויות פרט וקולקטיב, ראו: Kymlicka 1995.

כאשר הם ממשיכים ליישם פרקטיקות וחוקים שלטוניים דכאניים, במיוחד כלפי מיעוטים ופשוטי העם (Zakaria 1997).

בין המודלים של "דמוקרטיה עם שמות תואר" נכללו לאחרונה קטגוריות כגון "דמוקרטיה ביורוקרטית", "דמוקרטיה צבאית" ו"דמוקרטיה לא אלקטורלית", ובעבר גם "דמוקרטיה עממית". נראה שגם מודל הדמוקרטיה האתנית, כמו גם המשגותיהם של גביוון, פלד, שפיר ודאוטי, הנגזרות מאותו מודל – שנחזור אליהן בסוף המאמר – נופלים באותה מלכודת שמתארים סארטורי, קולאר, לוויצקי וזכריה.

במקום להמציא מודלים דמוקרטיים חדשים, עדיף בעינינו לנתח את "המצב הדמוקרטי" על גבי רצף אחד המשתרע בין קטבים תיאורטיים של דמוקרטיה צרופה לבין שלטון עריצי. כך הדמוקרטיה לא תוצג כמצב של "כן / לא" או "שחור / לבן", ויכולות להיות לה רמות קיום שונות בזירות משטר המעצבות פרקטיקות מדינתיות בצירים שונים, כגון: יחסי גברים-נשים, מיליטריזם-אזרחנות, רוב-מיעוטים, דתיים-חילוניים, מרכז-ביוור ושקיפות-סגירות. כאשר המערכות השלטוניות המרכזיות אינן הולמות את עקרונות הדמוקרטיה, יש לדעתנו לאפיין אותן כפי שהן (כלומר על פי מאפייניהן המרכזיים), ולא על פי העקרונות שמהן הן סוטות.

למרות גישתנו לדמוקרטיה כמורכבת מ"רצפים" אנליטיים, ניתן לקבוע שרוב מדינות המערב מקיימות משטר שאנו יכולים לסווגו כדמוקרטי. אף על פי שללא ספק יש גם במדינות אלה חריגה מהמשטר הדמוקרטי בתחומים מסוימים, הן עיגנו את העקרונות הדמוקרטיים בצורה רשמית וגלויה, במערכות החוקתית והערכית כפרקטיקות הפוליטיות. עקב פגיעה מבנית כמעט בכל העקרונות שצוינו לעיל, המצב בישראל בעייתי הרבה יותר. לכן, ועל אף שאין לראות במצב הדמוקרטי בבחינת "שחור / לבן", עולה ספק בנוגע לסיווגה המקובל של ישראל כמדינה דמוקרטית, כמו גם בנוגע לאמינותו של מודל "הדמוקרטיה האתנית". עקב כך סיווגנו בעבודתנו את ישראל כ"אתנוקרטיה" או כ"מדינה אתנית", מושגים המשקפים בצורה מהימנה יותר את ההיגיון המשטרי במרחב הישראלי-פלסטיני.

חשוב גם לציין, ובכך אנו מסכימים עם סמוחה, שהישגיו הדמוקרטיים (החלקיים) של המשטר הישראלי אינם מבוטלים. ישראל מגדירה את עצמה במספר חוקי יסוד כמדינה יהודית ודמוקרטית, הגדרה שעל אף היותה רוויית ניגודים, מחייבת גם רמה מסוימת של ריסון העיקרון האתני. כמו כן מתקיימות במדינה בחירות חופשיות, פתוחות ותקופתיות (אם כי כל עוד נמשך הכיבוש אין הן אוניברסליות), שהובילו כבר לארבעה חילופי שלטון; קיים חופש ניכר (אם כי לא מלא) של התארגנות פוליטית ושל חופש הביטוי, גם בתקשורת; חירויות אורח רבות מעוגנות בחוקי יסוד והמדינה מבטיחה הגנה בסיסית לאזרחיה, כמו גם תמיכה כלכלית לאוכלוסיות נזקקות. כדי לעמוד על הבעיות המבניות שבהן לוקה המשטר הדמוקרטי בישראל, ננתח את

התחומים העיקריים שבהם אנו מוצאים ליקויים במסגרת שמציע סמוחה, ליקויים המטילים ספק באמינותו התיאורטית והאמפירית של מודל "הדמוקרטיה האתנית": תהליך הייחוד של הארץ, אי שוויון אורחי, הדרה אתנית והגדרת הגבולות הגיאוגרפיים והפוליטיים.

המחסום המרכזי לדמוקרטיה: תהליך הייחוד

המחסום המרכזי ליישום עקרונות המשטר הדמוקרטי בישראל במלואם ושממנו למעשה מתעלם סמוחה, הוא תהליך הייחוד, שעל בסיסו כוננה ומכוננת למעשה המדינה הישראלית. תהליך זה מונע על ידי תפיסה שהמרחב הישראלי/פלסטיני "שייך" לקהילות היהודיות בעולם, ושייעודה של המדינה הוא ריכוזן של קהילות אלה בטריטוריה הנוכחת. הרקע לתפיסה זו טמון בסדר העולמי הקיים מאז אמצע המאה ה-19, המושתת על מדינות לאום אתניות.⁸ באופן "מקומי" ובעייתי, תפיסה זו כרוכה בניסיון התנועה הציונית ליישם את העיקרון האתני-לאומי עבור יהודי העולם בטריטוריה שבה לפני 1948 היה רוב ערבי פלסטיני, מצב שניתן היה לשנותו רק באמצעות הקמת פרוייקט קולוניאלי לאומי המבוסס על העברת יהודים ממדינות רבות אל הטריטוריה השנויה במחלוקת.⁹ לתהליך הייחוד יש גם השפעות מרחיקות לכת על זירות אחרות בחברה הישראלית, כגון יחסי אשכנזים-מזרחים וגברים-נשים, אך במאמר זה נתייחס אל הממד היהודי-ערבי המכונן בלבד.¹⁰

הגדרת המדינה כ"יהודית" – ולא כמתבקש מעקרונות ההגדרה העצמית המקובלים כ"ישראלית" – נתנה לגיטימציה למדיניות ייחוד נרחבת שאינה דמוקרטית בעליל עקב ערעורם של שני עקרונות מרכזיים בדמוקרטיה המודרנית: אזרחות שוויונית והגנה על מיעוטים. באמצעות חקיקה ומערך ממסדי עיגנה מדיניות הייחוד את הפלייתם ה"חוקית" של אזרחיה הערבים של המדינה. יסודותיה המרכזיים של מדיניות זו יצרו את תשתית המשטר הישראלי: הגירה ואזרחות הפתוחים ליהודים בלבד או לבני משפחותיהם; הפיכת קרקעות ערביות לישראליות-יהודיות; התיישבות יהודית בלעדית; פיתוח וזרימת הון המופנים כמעט רק למגזר היהודי; מערכת צבאית יהודית למעשה; מערכת תחקיקתית שעיגנה את יהדותה של המדינה בסדרת חקיקות יסוד. מרכזיותו של פרוייקט הייחוד, שממנו מתעלם סמוחה כמו גם רוב החוקרים האחרים

8 לדין מעמיק בקשר בין אתניות ולאומיות, ראו: Smith 1986.

9 תהליך הייחוד לבדו אינו כמובן כל הבעיה. ייתכן גם מצב שבו יופסק הייחוד אך תימשך האפליה האתנית המובנית. עם זאת, נראה שפרוייקט הייחוד מציב תשתית מבנית להמשך האפליה נגד הערבים בישראל.

10 לדין בהשלכות של פרוייקט הייחוד לזירות אחרות בחברה הישראלית, ראו: יפתחאל 2000.

של החברה הישראלית, והשפעתו על אושיות המשטר הישראלי הובילו לפגמים מבניים נוספים בדמוקרטיה בישראל, שאליהם נפנה כעת.

"דמוקרטיה אתנית" ושוויון אזרחי

שוויון חוקי ופוליטי בין אזרחים הוא "נשמת אפה" של הדמוקרטיה. על פי רוב שוויון מסוג זה מוביל להסכמה רחבה (popular consent) עם אושיות המשטר וללגיטימיות של תהליך קבלת ההחלטות הציבוריות (אם כי לא בהכרח הסכמה עם תוכן ההחלטות). על פי הפילוסוף הפוליטי הידוע ג'ון רולס (Rawls 1995), קונצנזוס בסיסי לגבי ערכי היסוד של המשטר, המכיר גם בשונות של קבוצות מיעוט, סביר שיוביל ליציבות פוליטית. רוב הוגי הדעות רואים בשוויון ובהסכמה תנאי מוקדם לדמוקרטיה, אלא ששני המרכיבים האלה נעדרים ממערכת המדינה הישראלית. ישראל מעולם לא מצאה לנכון ליצור אזרחות שווה בין ערבים-פלסטינים ליהודים, ולא פעלה למען קבלת הסכמתם של אזרחיה הערבים למשטר, לתרבות, ולמוסדות היהודיים שנכפו עליהם (Kretzmer 1990).

כמדינה אתנית הופכת ישראל את השוויון בין יהודים לערבים לבלתי אפשרי, אם במעשה ואם בתיאוריה, שכן הקריטריון העיקרי לקביעת שייכות למדינת ישראל אינו אזרחות, כמקובל, אלא הימנות עם בני העם היהודי (המוגדרת בצורה ביולוגית או דתית). מערכת המדינה מבוססת אפוא על סדר מכונן הנוגד מעצם הגדרתו את התנאי של אזרחות שווה, ומכאן, של דמוקרטיה. עיקר הניגוד נובע מעצם תכלית קיומה של ישראל. כפי שנטען בפירוט על ידי נדיר רוחאנה (Rouhana 1998), ישראל היא למעשה מדינה בבעלות יהודית אקסקלוסיבית – בתיאוריה, באידיאולוגיה ובמעשה – ולפיכך היא נוטה בגלוי ובמובנה לטובת אחת משתי הקבוצות האתניות העיקריות שלה.

בהתאם לכך יצרה ישראל תשתית חוקית של "מדינה אתנית" שבה מעוגנות זכויות בלעדיות לקבוצה האתנית השלטת. מצב זה בולט בחשוכים שבחוקי היסוד כמו חוק השבות, חוק האזרחות וחוק יסוד הכנסת (פסקה 7 א'), המתייחסים אל ישראל כאל מדינת העם היהודי. לפי חוקים אלה, ישראל הוגדרה כ"מדינה אתנית על פי המבנה החוקי הבסיסי שלה", שבה הסדר המכונן מדין את אזרחיה הערבים ממטרותיה הלאומיות, מזהותה ומשליחותה.

יתרה מזאת, כפי שיפורט בהמשך, מספר חוקים הרנים בנושאים חשובים ביותר כבעלות על קרקעות, חינוך וחלוקת משאבים, מעניקים בגלוי יחס מועדף ליהודים. יש גם נהלים שלטוניים רבים אשר אמנם אינם מוכירים בגלוי יהודים או ערבים, אך יוצרים מצב שבו אזרחים יהודים מקבלים יחס מועדף. כך מעגנת ישראל פגיעה בשוויון

האזרחי בתוך המערכת השלטונית. לעומת זאת, באמצעות הרישום בתעודת זהות, כופה המדינה את ההשתייכות האזרחית של קבוצותיה האתניות ומבטיחה את בלעדיות היחס המועדף לקבוצה הדומיננטית. מדינה אתנית יהודית (בצורה שבה נוסדה בישראל), חסרה אפוא את התנאי המוקדם לקיומה של אזרחות שוויונית, ומכאן, לקיומה של דמוקרטיה.

הפגיעה באזרחות השוויונית לא זו בלבד שהיא מעוגנת בחוק ובמערכת החוקית עצמה, היא גם נתמכת על ידי רבים בציבור הרחב ובאליטות היהודיות. האזרחות האתנית הנחותה שכופות המערכת חוקית ועמדות הציבור בישראל על הערבים, מונעת מהם את הבנייתה של זהות קולקטיבית נורמטיבית הנובעת מאזרחותם. בתוך מבנה אתני קיים המעדיף בגלוי את היהודי על פני הערבי, והמתייחס פעמים אל הערבי כאל אויב פוטנציאלי או פנימי, ההזדהות עם המדינה היא מעל לכול קבלתה של נחיתות חוקתית וקיום לא שוויוני.

אחד מטיעוניו היסודיים של סמוחה (1996: 289), הוא שהערבים עברו תהליך עמוק של ישראליוזיה המלווה בהסכמה (consent) בקשר לאופייה היהודי של המדינה. מסקנה זו מבוססת על מלכודת מושגית ומתודולוגית,¹¹ שכן קבלת ישראל כמדינת העם היהודי, ומכאן קבלת מעמדם העדיף של יהודים וקבלת הנחיתות הערבית המתלווה אליה, יוצרות זהות אשלייתית במקרה הטוב וזהות מעוותת במקרה הגרוע. דחייתה של אזרחות שוויונית – אפילו באופן תיאורטי – משמעותה שהזהות היחידה שישראל יכולה לספק היא בעיקרה זו הכופה אי שוויון והדרה.¹²

נושא ההסכמה מתייחס גם הוא ישירות לאי שוויון מכונן המבוסס על אתניות. קבלת תנאים לא שוויוניים פוגעת לא רק בהגינות האנושית, בשוויוניות ובגנישות למשאבים מופשטים (כגון כוח, זהות והשתייכות) או חומריים (כגון יתרונות כלכליים-חברתיים או תעסוקתיים), אלא גם מאיימת על תחושת הערך העצמי של הקולקטיב ושל הפרט. אם מערכת המדינה רוצה בהסכמת הקבוצה האתנית המודרת בפיתוח שייכותה וזיקתה למדינה ובמניעת עימות אתני, השגת שוויון היא צורך חיוני עבורה, שכן אין זו רק זכות בסיסית של הקבוצה האתנית, אלא גם צורך אנושי בסיסי שאי אפשר לוותר עליו. כפי שניסח ג'ון ברטון (Burton 1990) ב"תיאוריית צורכי אנוש", שוויון וזהות הם צרכים בסיסיים של קבוצות אתניות לאומיות שלא ניתן להתמקח עליהם, להתעלם מהם או לדכאם. רבים טוענים שאם צרכים אלו אינם מתמלאים, יש לשאול באילו נסיבות פוליטיות יפרוץ המשבר, ולא האם יפרוץ. ואמנם, אי שוויון אתני גלוי ומעוגן בחוק, כפי שהוא קיים בישראל, מהווה מקור עיקרי למתחים ולעימותים.

11 ראו ביקורתו של רוחאנה על הישראליוזיה בפרק הרביעי של ספרו: Rouhana 1997.

12 יפתחאל טוען עם זאת שישראליוזיה שוויונית עדיין אפשרית, אך מצריכה שינוי עמוק במערכת השלטונית, ובמיוחד את הפסקתו של פרייקט היהודי. ראו: Yiftachel 1999.

כפי שעולה מספרות רחבה בנושא, אין כל היגיון תיאורטי, הצדקה מוסרית או חזון פוליטי, בהנחה שקבוצת מיעוט תשלים עם מעמד מופלה במולדתה, בעיקר כאשר הוא מבוסס על נישול קולקטיבי שאירע בעבר הקרוב. בפועל, אי שוויון הופך לנושא מרכזי בהתגייסות ובמודעות הפוליטית של הקבוצה הנחותה, כפי שאכן קורה בישראל. מצב הנחיתות המעוות יכול אפוא להתקיים רק אם הקבוצה הדומיננטית משליטה בכפייה את רצונותיה, אך אז היא פוגעת כמובן באחד המרכיבים המהותיים של הממשל הדמוקרטי. כתשובה לאפליה המבנית הזו מציע סמוחה לשפר בהדרגה את מצבו של המיעוט (סמוחה 1996: 305), אך שיפור שכזה בתוך המבנה של "הדמוקרטיה האתנית" – שכאמור אינו מאפשר שוויון מלא – יכול רק לדחות את פריצתו של העימות, ולא לשרש את מקורותיו. יתרה מזו, תנאים כלכליים משופרים עשויים להגביר את המודעות הפוליטית לאפליה ולשמש כחומר בעירה לעימות מתמשך.

נתונים רבים שנאספו אודות עמדותיו הבסיסיות של המיעוט הערבי בישראל מראים בבירור כי הוא משלים עם עצם קיומה של מדינת ישראל. עמדה זו נובעת ממספר גורמים: שליטה ופיקוח של השלטונות, פחד מהשלטון ומשינוי, השלמה בסיסית עם קיומה של המדינה, אך רצון לשנותה למערכת לגיטימית שניתן לחיות בה. כמו כן, בקרב הערבים מתגבש הרצון שלא להפריע לפתרון בעייתם הקרדינלית של הפלסטינים – הכיבוש בגדה וברצועה והפליטים.¹³

אך מנתונים אלה עולה גם שהערבים אזרחי המדינה מערערים על מבנה המשטר הישראלי, מאחר שהוא מכיל את היסוד האתני, היהודי-ציוני, כעמוד תווך בסיסי הקובע את אופיו ויעדיו. ערעור זה מתבטא בשאיפה לשנות את מעמדם של הערבים באופן מהפכני. מכאן עולה התנגדות ערבית בסיסית למצב הקיים במדינה, ובמיוחד לעמדת הרוב והשלטונות בנוגע למעמד הראוי לערבים.¹⁴

מהמחקרים שנערכו בנושא האוריינטציה הפוליטית של הערבים, עולה תמונה של מחלוקת פנימית עזה בכל הנוגע לשאיפה המהותית לשנות מהיסוד את המצב הקיים בתחומים כגון הציונות, אופיה היהודי-ציוני של המדינה ומעמדם הנוכחי של הערבים. מניתוח הנתונים עולים מספר קווים כלליים שלפיהם ניתן לשרטט את עמדותיהם של הערבים:

1. רובם המכריע של הערבים בישראל מתנגדים לאופיה היהודי-ציוני של המדינה, כולל מרכיביו הבסיסיים של אופי זה.
2. רוב הערבים בישראל אינם רואים בסמלי המדינה השאובים מהמורשת, מהמסורת ומההיסטוריה היהודית, סמלים שלהם.

13 ראו למשל: אוסצקי, גאנם ופפה 1999; Ghanem 1998; Rouhana 1997.

14 הסקר שהעלה מגמות אלה נדון בהרחבה אצל: Ghanem 2000: 85-90.

3. רוב הערבים בישראל מתנגדים לצעדים פוליטיים המיישמים בפועל את האופי היהודי-ציוני, כגון הגירה יהודית לארץ, אפליה שיטתית בחלוקת קרקעות ומשאבים אחרים, הקניית מעמד ייחודי למוסדות יהודיים לא ישראלים והוצאת הערבים מצומתי קבלת ההחלטות.
4. הערבים בישראל אינם מסכימים לקבל את מעמדם הנוכחי במדינה ושואפים לשנותו מן היסוד באמצעות השגת אוטונומיה מוסדית והפיכת המערכת בארץ לדו-לאומית. השאיפה לדו-לאומיות מערערת על אופיה ויעדיה של המדינה, ובעצם מערערת על יסודותיה של המערכת הפוליטית הישראלית כפי שהיא פועלת כיום.

לסיכום חלק זה, נראה שהמיעוט הערבי בישראל מערער באופן בסיסי על חלק מהותי מיסודותיו של המשטר הישראלי. דבר זה מקבל ביטוי בדחיית הסדר הקיים ובשאיפה לשנותו. לדעתנו, אין להסביר את שתיקתו היחסית של המיעוט הערבי כביטוי של הסכמה למשטר הישראלי וליסודותיו, גם לא כביטוי למשבר פנימי ו/או כהמתנה ליישוב היחסים במזרח התיכון, אלא כשלב בתהליך של הבניה פנימית שיביא בהמשכו לערעור גלוי ומתמשך על הסדר הקיים ולמאבק מגוון ומתמשך לשינוי היחסים בין מדינה, רוב ומיעוט בישראל.

"דמוקרטיה אתנית": הדרת המיעוט ועריצות הרוב

במודל "הדמוקרטיה האתנית" מנסה סמוחה לשרטט מצב של איוון בין העקרונות הדמוקרטיים האוניברסליים המוענקים לכל אורח ישראלי, לבין הזכויות האתניות המעניקות עדיפות לאופיה היהודי-ציוני של המדינה. איוון זה, המספק את הבסיס התיאורטי והאמפירי למודל, פותח, על פי סמוחה, נתיבים למוביליזציה ולאינטגרציה של המיעוט. בעיקר בזכות הפוליטיזציה והמודרניזציה שבהן מתנסה המיעוט הערבי במסגרת המערכת הפוליטית הישראלית (סמוחה 1996: 300). אלא שבפועל, אנו מוצאים כי בנושאי מפתח חברתיים, אידיאולוגיים, סמליים, מבניים ופוליטיים – ישראל מונעת את המוביליזציה של המיעוט הערבי באמצעות הדרתו השיטתית מזירות המפתח של החברה הישראלית.

מבנה פוליטי זה מפר לטענתנו את עקרון ההגנה על המיעוט שהוא עקרון יסוד של שלטון דמוקרטי. רוב ההוגים הפוליטיים, מדה-טוקוויל המוקדם עד קימליקה העכשווי, הזהירו מפני הסכנה שבעריצותו ה"חוקית" של הרוב.¹⁵ כדי למנוע סכנה זו, ברוב הדמוקרטיות מוגבל שלטון הרוב באמצעות מנגנונים המגינים על האזרחים

15 לסקירת הספרות בתחום זה והצעת פתרון רב-תרבותי, ראו: Kymlicka 1995.

כפרטים ועל קבוצות מיעוט. עם מגגנונים אלה נמנים: חוקה, גיליון זכויות, פרלמנט בן שני בתים, פשרות אתניות ממוסדות כגון חלוקת כוח, קואליציות גדולות, אוטונומיה אזרחית-תרבותית וזכויות וטו למיעוט.¹⁶ כמעט כל השיטות והמגגנונים האלה חסרים במשטר הישראלי. יתרה מזו, ישראל, כמדינה וכמערכת פוליטית, משמרת את עליונות היהודים ואת נחיתות הערבים במספר רמות: האידאולוגית, הסמלית, המבנית, המדינית והחוקתית (Ghanem 1998). ברמה האידאולוגית והסמלית, כפי שצוין, נסמכו מטרותיה של ישראל, סמליה ומדיניותה על העובדה שזוהי מדינתו של העם היהודי מבלי שהמדינה תכיר בקיומם של האזרחים הערבים כמיעוט לאומי. כתוצאה מכך, אותם סמלים, ערכים ומוסדות ציוניים אקסקלוסיביים שהיהודים רואים בהם חלק ממורשתם ומקור להזדהות, מעוררים באזרחים הפלסטינים רק ניכור.

ברמה המבנית הערבים מודרים בעל כורחם ממוסדות מפתח ישראליים אשר לעתים קרובות תוכננו לשרת יעדים אתניים, ובעיקר את פרויקט ייחוד המדינה. עקב כך הם נדחקים לשוליים בזירות הכוח הפוליטי וקבלת ההחלטות. אי גיוסם של הערבים לצבא, אי העסקתם בתעסוקות בעלות "רגישות ביטחונית" או בעמדות בכירות במינהל הציבורי, והקמת מוסדות או אגפים מיוחדים לענייני ערבים – כל אלה מעצימים עוד את הדרתם השיטתית מהמוסדות השולטים בבעלות על הקרקעות ובשימוש בהן.

אפליית הערבים והדרתם ברמת המדיניות הציבורית באות לביטוי הן בפרקטיקות לא פורמליות והן בזירות פורמליות של חקיקה, אכיפה והשתתפות מוסדית. התוצאות של חסך מובנה זה בולטות לעין: מעולם לא היה שר ערבי או שופט עליון קבוע בהיסטוריה של מדינת ישראל; אף מפלגה ערבית לא היתה שותפה מעולם בקואליציה; שיעור הקצאת קרקעות המדינה למגזר הערבי הוא אפסי אל מול ההקצאות ליהודים; קיים הבדל משמעותי ועקבי בין גודלם של התקציבים הממלכתיים הניתנים לרשויות המקומיות הערביות והיהודיות, למרות החלטות ממשלה שונות על הגברת השוויון בין המגזרים.

ברמת החקיקה העמיקו סעיפי חקיקה חשובים, בנוסף לחוק השבות, האזרחות וחוק יסוד הכנסת שהוזכרו כבר, את מצבם הנחות של הערבים: למשל חוקי המקרקעין המאפשרים את התהליך המתמשך של ייחוד הקרקע, כפי שיורחב בהמשך; חוקי חירום מנדטוריים שרירים וקיימים ומשמשים כמעט אך ורק כנגד אוכלוסייה ערבית במדינה; שני חוקי יסוד שנחקקו ב-1992 מגדירים את ישראל כ"יהודית ודמוקרטית", וכך

16 בתחום ההסדרים הפוליטיים של דמוקרטיה רב-שסעית בולטות עבודותיו של אנדרה לייפהארט על מודל "הדמוקרטיה הקונסוסיונאלית" (הפשרה והשיתוף); ראו למשל: Lijphart 1984.

מעגנים את אופיה האתני בחוקת המדינה הנבנית בהדרגה (באותה שנה תוקן גם חוק המפלגות המחוקק אותה מגמה באמצעות איסור על התמודדות לכנסת למפלגות שאינן מכירות בישראל כמדינה יהודית וכמדינת העם היהודי). בנוסף, חסרה בישראל הגנה ישירה על זכויות יסוד כחופש הדת, הביטוי וזכות השוויון; חוקי הממסד הדתי, ובראשם חוק הרבנות הראשית, מפלים בצורה בולטת את הנצרות והאסלאם לעומת היהדות; חוקי החינוך הלאומי ורשות השידור מעגנים גם הם את המאפיינים הציוניים של מוסדות ציבור חשובים אילו. כעשרים חוקים ישראלים ממשיכים עד היום להפלות אזרחים ערבים, ופרשנות החוק הישראלי, אכיפתו והפסיקות המשפטיות, משתקפות בהתמדה אי שוויון מבני בין יהודים לערבים (Adalah 1998).

מהמתואר לעיל עולה כי במערכת המשטר הישראלית קיימים מנגנונים מבניים העוצרים את התקדמות המיעוט, ועובדה זו מטילה ספק ברור בהנחתו של סמוחה בעניין פוטנציאל השיפור של הערבים תחת משטר זה. התהליך המעוות העובר על רוב הערבים והכולל מודרניזציה חלקית וגטואיזציה בכפרים ובנישיות כלכליות נחותות, מוביל למסקנה שהמגמות בקרב המיעוט הערבי בארץ תואמות את "תהליך המשבר ההתפתחותי" (Rouhana and Ghanem 1998). על פי תפיסה זו, כתוצאה מהדרתה ממערכות המשאבים והזכויות נמנעת התפתחותה ה"נורמלית" של הקהילה הערבית בישראל, והיא נתונה תדיר במשברים, במישור האישי והקולקטיבי. במצב כזה, שבו עקרונות המפתח הדמוקרטיים של הגנת המיעוט מפני עריצות הרוב והבטחת מימוש פוטנציאל הפיתוח והניעות שלו מופרים תדיר, מתעצמים הספקות בקשר להנחות "הדמוקרטיות" העומדות בבסיס מודל "הדמוקרטיה האתנית".

גבולות, "אתנוס" ו"דמוס"

מהם גבולותיה של הישות הפוליטית הישראלית? שאלה חיונית זו בולטת בחסרונה בניתוחו של סמוחה. כרוב החוקרים בישראל, אפילו הביקורתיים שבהם, סמוחה מקבל כמובן מאליו את קיומם של גבולות 1967, הידועים כ"ישראל הקטנה". אך ישות כזו אינה קיימת, מאחר שקשה להגדיר את "ישראל" כיחידה מרחבית וקשה גם להגדירה כקהילה פוליטית (body-politic) מובחנת, וזאת משתי סיבות עיקריות: פריצת גבולות 1967 על ידי התיישבות יהודית בשטחים הכבושים והעצמתה הפוליטית המתמשכת של הפזורה היהודית.

הבנייתה של "ישראל הקטנה" כיחידה פוליטית לא בעייתית (מוסכמת) נובעת בחלקה מראיית תהליך ההתיישבות היהודית בשטחים הכבושים כ"זמני". אך זמניות זו נמשכת כבר למעלה משלושים שנה ואין סיומה נראה באופק. במשך תקופה זו התנחלו כ-350,000 יהודים בטריטוריה זו הנזכרת (כולל מזרח ירושלים). לא זו בלבד,

אלא שהמתנחלים, אזרחי ישראל מלאים בעלי זכות הצבעה, "לוקחים אתם" את מערכת החוקים הישראלית לכל מקומות יישוביהם, בעוד שכניהם הפלסטינים, הכפופים למערכת ממשל צבאית, הם חסרי זכות הצבעה ולכן גם נעדרים כל השפעה על המדיניות הישראלית השולטת באזורים. מצב זה אינו מהווה רק סטייה מעקרונות הדמוקרטיה, אלא גורם מובנה החותר תחת אושיות העיקרון הבסיסי של זכויות אורח אוניברסליות. אמנם לאחר הענקת אוטונומיה לאוכלוסייה הפלסטינית בשטחים חשופים בעקבות הסכמי אוסלו, השתנה מעט מצב זה, אך רוב התושבים הפלסטינים ואדמותיהם בשטחים נמצאים עדיין תחת שליטה ריבונית ישראלית, ישרה או עקיפה, כך שמצב השליטה האתנית עדיין רחוק מלהיפתר.¹⁷

השלכותיו של מצב זה בלטו בבחירות של 1996: בתחומי הקו הירוק גבר שמעון פרס על בנימין נתניהו בלמעלה מ-5%! אך כידוע הפסיד בתוצאה הסופית. גם בבחירות קודמות, כגון 1981, 1984 ו-1988, הכריעו למעשה המתנחלים את בחירת ראש הממשלה, למרות שמגוריהם נמצאים מחוץ לגבולות הריבוניים של המדינה. דבר זה מעיד על כך שזיהויה של ישראל בגבולות הקו הירוק כדמוקרטיה הוא מוטעה ומטעה מבחינה אנליטית. זאת ועוד, מעורבותם של המתנחלים בפוליטיקה הישראלית רחוקה מלבוא לביטוי רק בתוצאות הבחירות. הם גם מיוצגים על ידי שמונה עשר חברי כנסת (מתוך מאה ועשרים) ומספר שרים, ומחזיקים בעמדות מפתח בצבא, בפוליטיקה ובאקדמיה.

התפוצות היהודית – הגורם השני לקושי הנעוץ בהגדרת גבולותיה של ישראל כישות פוליטית – מיוצגת על ידי גופים כמו הקרן הקיימת והסוכנות היהודית. גופים אלה – המחזיקים בכוח פוליטי ביצועי בישראל, המבוסס על אִמְנֻת עם הממשלה הישראלית – משרתים בצורה "חוקית" רק את ענייניהם של היהודים. בנוסף, יהדות העולם תורמת כספים למפלגות יהודיות ולפוליטיקאים, וכך היא גם משפיעה לעתים קרובות על סדר היום הפוליטי של המדינה. כלומר, גורמים יהודיים חוץ-טריטוריאליים צברו כוח פוליטי במשטר הישראלי במידה שאינה הולמת קבוצות חיצוניות בכל מדינה דמוקרטית שהיא.

מהאמור עולה, שישאל מתפקדת זה שלושה עשורים כישות פוליטית ללא גבולות ברורים. מצב זה חותר תחת אחת הדרישות הבסיסיות של הדמוקרטיה: קיומו של "דמוס". כפי שהוגדר ביוון הקדומה, ה"דמוס" מציין גוף מכליל של אזרחים בטריטוריה נתונה שיש להם הזכות להשתתף באורח שוויוני בחיים הפוליטיים, וזאת בניגוד לעקרון ה"אתנוס", שהתברר בו נקבעת על ידי מוצא ו"דם" משותפים. המונח

17 בנוסף לשאלת הגבולות החיצוניים קיימים בישראל גם אזורים ערביים הנתפסים כ"ספר פנימי", שאלהם שואף הרוב היהודי להתפשט, על פי רוב תוך כדי יישום מדיניות אתנוצנטרית לא דמוקרטית. ראו: Yiftachel 1996.

"דמוקרטיה" פירושו אפוא שלטון ה"דמוס", והשלכתו המודרנית היא חפיפה בין תושבות במדינה לבין זכויות פוליטיות שוויוניות כתנאי דמוקרטי הכרחי. חפיפה כזו היא הדרך האחת והיחידה לאפשר את קיומה של מערכת חוק טריטוריאלית (the law of the land) הנאכפת על כל התושבים באופן שווה. ומערכת כזו אפשרית רק לאחר התמסדותם של גבולות ברורים וקבועים. במלים אחרות, המדינה חייבת להשתייך לכל אזרחיה-תושביה, ולהם בלבד.

סמוחה ואותם חוקרים ישראלים המניחים את קיומה של "ישראל" בגבולות הקו הירוק, יוצרים הפרדה בעייתית בין המרכיבים הפוליטיים והגיאוגרפיים של המשטר. עיוות זה מערער את אחת מהנחות היסוד של המדינה המודרנית, שלפיה יש קשר בין המערכת הפוליטית-חוקית לבין הטריטוריה שבה מתקיים משטרה ובה נאכפים חוקיה (בדמוקרטיות, בצורה שוויונית). לטענתנו, הפרדה גיאוגרפית-פוליטית כזו מאפשרת לרוב החוקרים הישראלים במדעי החברה להמשיך ולהניח שבגבולות הקו הירוק אכן מתקיים משטר דמוקרטי, ולהתעלם מהמשמעויות התיאורטיות והקונקרטיות החמורות של התמוטטות אותו קו גבול.

תפיסת הדמוקרטיה האתנית יוצרת אם כך גוף פוליטי בעייתי המערב שני עקרונות מנוגדים – "אתנוס" ו"דמוס" – ליצירת מושג השולל את עצמו (אוקסימורון). מצב זה מעלה תהיות לגבי מוצקותו הנורמטיבית, התיאורטית והאמפירית של המודל. לאור סתירות אלו, הציע יפתחאל ש"אתנוקרטיה" הוא מונח אנליטי הולם יותר להגדרת מבנה המערכת הפוליטית הישראלית, אשר אינה דמוקרטיה אך גם אינה רודנות. אתנוקרטיה קיימת בארצות שבהן קיימת פתיחות פוליטית, אך בו זמנית קבוצה אתנית אחת מנכסת לעצמה את המדינה ופועלת להבטחת התפשטותה ושליטתה בטריטוריה שנויה במחלוקת. המשטר האתנוקרטי דוחק קבוצות אחרות למעמד של אזרחים או תושבים סוג ב' (Yiftachel 1999a).

חיסרון נוסף בהסתמכותו של סמוחה על ישראל בגבולות 1967 הוא ההנחה המשתמעת שיחסי יהודים-ערבים בישראל הם יציבים יחסית, וכי מתקיים ביניהם משא ומתן טיפוסי של רוב-מיעוט על עקרונות הדו קיום. אך כפי שכבר צוין, הנחה זו – המקובלת אף היא על רוב החוקרים הישראלים – מעלימה עין מן התהליכים המתמשכים של ייחוד ודה-ערביזציה המתנהלים במרחב הישראלי/פלסטיני, הכוללים, כאמור, את ייחוד הקרקע, ההגירה היהודית הבלעדית למדינה, מניעת שיבתם של הפליטים הפלסטינים והתיישבות יהודית באזורים ערביים-פלסטיניים משני צדי הקו הירוק.

דה-ערביזציה של הקרקע וההתיישבות היהודית אמנם הואטו במשך שני העשורים האחרונים, אך לא פסקו כליל. חוקיה ומדיניותה הציבורית של ישראל ממשיכים לסייע בהעברת השליטה על קרקעות מערבים ליהודים, ובו בזמן להדיר את הערבים מרכישת

קרקעות או מחכירה ברוב היישובים היהודיים הלא עירוניים אשר תחום שיפוטם מכסה כ-80% מן המדינה. דהיינו, מהאזרחים הערבים נשללת הנגישות לקניין קרקעי בחלקים נרחבים של מדינתם הם – זכות דמוקרטית בסיסית.¹⁸

יתרה מזאת, הלאמת קרקעות בישראל אינה דומה להלאמת קרקעות במדינות אחרות (כגון הגוש הקומוניסטי לשעבר) בכך שהקרקעות הציבוריות בישראל נרכשות ומנוהלות על ידי המדינה ועל ידי ארגונים יהודיים בינלאומיים גם יחד. ומכאן שהקרקעות שהערבים נושלו מהן הפכו לא רק לקרקע של המדינה, אלא גם לקרקעות יהודיות – כלומר כאלה שאין למוכרן לעולם. במצב זה מצטייר משטר הקרקעות הישראלי כמעין "חור שחור" השואב לתוכו קרקע ערבית ללא השב. עירוב מִפְּלֶה ומתמשך זה של הסדרים חוקיים ופרקטיקות מדיניות ייחשב ללא ספק ללא חוקי במרבית הדמוקרטיות המתוקנות, אך כאמור סמוחה ורוב מדעני החברה הישראלים מתעלמים מכך.

אפילו את הצעדים שבוצעו בעקבות הסכם אוסלו אפשר לראות במידה מסוימת כהמשכו של תהליך הייחוד, אם כי במתכונת שונה ומורכבת יותר. בעוד ישראל נסוגה ממובלעות פלסטיניות מסוימות שבהן קיים רוב פלסטיני גדול – שלאחר יישום "הסכם וואי" יגיע שטחן לכ-10% משטחה של ישראל-פלסטין – היא ממשיכה ברוזמנית, ובחסות ההתקדמות במה שנקרא "תהליך השלום", לייחד את 90% הנותרים, בהם אזורים המצויים במחלוקת אתנית כגון בחבלי יהודה, שומרון ועזה, בנגב, במשולש ובגליל.¹⁹

בנוסף, מודל "הדמוקרטיה האתנית" מתעלם מההיבט האנליטי: היכן עלינו להתחיל ולסיים את ניתוחו של המשטר הישראלי? כאן נרתע סמוחה מלבחון מספר מכשולים נוספים לדמוקרטיה בישראל, כגון מיליטריזם נרחב, אפליית נשים, רמות נמוכות של אחריותיות שלטונית (accountability), ובעיקר, סדר היום הפוליטי של חלק מהגורמים הדתיים והחרדיים. מבחינה היסטורית, על אף השוני המהותי ביניהם, יש ליהודים חילוניים ודתיים, אינטרס מתמשך משותף – ייחוד הארץ. הוויתורים שוויתרו מפלגות חילוניות למפלגות הדתיות הבטיחו כמובן את המשך שיתוף הפעולה בקידום ההתיישבות הציונית, בעיקר על חשבונם של הערבים-פלסטינים. האיום על

18 לאחרונה נסדקת השליטה היהודית הבלעדית עקב פסיקת בג"ץ בעתירתה של משפחת קעדאן מול הישוב קציר, שהכריזה על הפליה בהקצאת קרקעות על רקע לאומי, כבלתי חוקית. לא כאן המקום לדון בפסיקה חשובה זו מעבר לאבחנה, שלמרות משמעותה הסמלית החשובה, אין לצפות שניידות המגורים של הערבים ונגישותם לקרקע ציבורית, ישתפרו בצורה משמעותית.

19 בהקשר הנוכחי של התקדמות אפשרית בתהליך הפיוס הציוני-פלסטיני, אנו מסכימים כמובן שבמידה ויושג הסכם שיעביר את רוב רובם של השטחים המוחזקים לריבונות פלסטינית מלאה, יסייע הדבר לדמוקרטיזציה של המשטר הישראלי, אם כי רבים מן הפגמים והסתירות עליהם הצבענו יהיו עדיין תקפים.

הדמוקרטיה מצד היהדות הדתית והחרדית נובע בעיקרו מכך שאת התפיסה בדבר ריבונות העם ואת שוויון הזכויות האזרחי החליפו סמכות רבנית וטקסטים מקודשים. בשנים האחרונות איום זה מקבל ביטויים שונים: החל בהתקפות על מערכת המשפט, עבור דרך הגדלת המעורבות הרבנית בהחלטות פוליטיות, וכלה בהמשך ההתכחשות לחופש הדת ובאכיפת סטנדרטים דתיים-יהודיים על חוקי מפתח בנושאי אישות, מועדים ומרחבים ציבוריים. הדגשת דרישותיהן של קבוצות אורתודוקסיות-יהודיות מעכבת גם בעקיפין את גיבושה של זהות קולקטיבית ישראלית מכלילה במדינה – במקום זו היהודית – אשר היתה עשויה לקדם אינטגרציה ושוויון אמיתי לערבים, וכך לאפשר להם להיות ישראלים.

אפשר לסכם את פעולתם המתמשכת של החוגים האורתודוקסיים ושל המפלגות החרדיות בישראל נגד הדמוקרטיזציה של יחסי יהודים-ערבים בארבעה מישורים עיקריים: ראשית, כמעט כל המפלגות הדתיות תומכות בהרחבת החקיקה הדתית בישראל ובכינונה של מדינת הלכה. סדר יום לא דמוקרטי זה אינו זקוק להסבר נוסף; שנית, מאז שנות השבעים יש מפלגות דתיות ופוליטיקאים התומכים בהתמדה בכיבוש היהודי ובקולוניזציה של השטחים המוחזקים, תוך הסתמכות בעיקר על ההצדקה הדתית ליישוב כל חלקי "ארץ ישראל" התנ"כית. כפי שצוין לעיל, התיישבות כזאת חותרת תחת המורות תחת האפשרות של ייסוד "דמוס" ישראלי ומשטר דמוקרטי; שלישית, קבוצות דתיות נמנות עם המיליטנטיות ביותר בקמפיין (האלים לעיתים) נגד שלום ישראלי-פלסטיני, וכך מחזקות את העימות היהודי-פלסטיני ופוגעות בשוויון הערבי-יהודי בישראל; ורביעית, סקרים רבים הראו שהקבוצות החרדיות וקבוצות דתיות אחרות רבות בישראל רואות בדמוקרטיה ערך נחות לעומת שמירת צביונה היהודי של המדינה, במיוחד בכל הנוגע להענקת שוויון זכויות לאזרחים הערבים.

מסקנות: "דמוקרטיה אתנית" במדינה דו-אתנית אינה אפשרית

לנוכח הליקויים התיאורטיים והאמפיריים שמנינו לעיל במודל "הדמוקרטיה האתנית", עולות בבירור התהיות הבאות: באיזו מידה אפשר לסווג משטר הסובל מליקויים אלה כדמוקרטיה; ויתרה מכך, האם מדינה המעודדת תהליכי קולוניזציה ושלטיה אתנוקרטיים יכולה להיחשב כאבטיפוס של דמוקרטיה מסוג כל שהוא, או כמודל לניהול עימותים אתניים במדינות אחרות, כפי שהציע סמוחה?

כפי שהוזכר, אנו מערערים על אמינותה של תפיסה הכלולת במושג אחד, דהיינו "דמוקרטיה אתנית", שני עקרונות מנוגדים של הארגון הפוליטי: ה"אתנוס" (על פי מוצא ו"דם") וה"דמוס" (על פי תושבות או אזרחות). הכלאה מלאכותית כזו מביאה

לטשטוש הריבוד האתני המובנה של המערכת ועלולה להוביל להמשגה שגויה של משטר הכופה אי שוויון אזורי ומוסדי על בסיס אתני כ"דמוקרטי".

כאן חשוב לבחון בקצרה את ההשפעה שהיתה למודל של סמוחה על חוקרים בישראל ובעולם, ובמיוחד על פורצי דרך כגון יואב פלד, גרשון שפיר ורות גביוון. אלה אימצו, לדעתנו בלא ביקורתיות מספקת, את ההנחות הבעייתיות של מודל "הדמוקרטיה האתנית" ועל בסיסן פיתחו כיוונים תיאורטיים ואמפיריים חדשים ומרתקים בניתוח המשטר הישראלי. אלא שבניתוחיהם נותרו מרכיבים בעייתיים ואף מעוותים. פלד ושפיר, על בסיס עבודותיו המוקדמות של פלד, רואים את המשכיותה ואת יציבותה היחסית של "הדמוקרטיה האתנית" כנובעת ממיסוד של אזרחות מרובדת על יסוד שלושה סוגי שיח עיקריים: ליברלי, התקף לכל אזורי המדינה; אתנו-לאומי, התקף ליהודים בלבד, ורפובליקני, המפריד בין האליטות היהודיות (האשכנזיות בעיקר) לבין קבוצות השוליים, ובעיקר המזרחיים (Shafir and Peled 1998). לשיטתם, יצרו שלושת סוגי השיח האלה "דמוקרטיה אתנו-רפובליקאית" שבה נוצרת היררכיה אשר בראשה עומדים האשכנזים, אחריהם המזרחים ובתחתיתה הערבים.

אנו מסכימים עם פלד ושפיר בדבר היווצרותה של אזרחות מרובדת, אך טוענים שהמונחים שהם אימצו מעוותים ומעניקים (בעקיפין) לגיטימציה למשטר הישראלי ולאפיונו כדמוקרטיה, כאמור ללא בחינה ביקורתית של תקפותם. כפי שהראינו לעיל, לדעתנו לא קיימת בישראל תשתית חוקית או תרבותית ליברלית או רפובליקאית השואפות, כל אחת בדרכה שלה, ליצור אזרחות שוויונית. בניגוד לניסוח של שפיר ופלד, נראה לנו שהתרבות הפוליטית הישראלית מאופיינת בראש ובראשונה בסוגי שיח אתניים ואתנו-מעמדיים שונים (בעיקר במישורים הערבי-יהודי והמזרחי-אשכנזי, אך גם החרדי-חילוני), וכך הם גם צריכים להיקרא.

גביוון (1999) עושה מהלך שונה, אך בעל אפקט דומה. היא מגדירה את מהות הדמוקרטיה בצורה עמומה משהו, כשיטה הנהגית מהסכמה של הקבוצות העיקריות באוכלוסייה, ושבה יש לכל האזרחים זכות להשתתף (בצורה עקיפה בדרך כלל) בקבלת ההחלטות הפוליטיות. אולם בעשותה כך היא מערפלת את נושא האזרחות השוויונית, גבולות המדינה וה"דמוס", וההגנה על המיעוטים, המהווים בסיס מרכזי של המשטר הדמוקרטי.

דיון מעמיק בעבודותיהם החשובות של החוקרים שהזכרנו ייאלץ להמתין למאמר אחר. כאן בכוונתנו רק להצביע על השפעותיו הבעייתיות של מודל "הדמוקרטיה האתנית" ולהראות שעבודות מחקר המתבססות עליו לוקות ב"מתיחה מושגית" מהסוג שעליו הצביעו והתריעו סאטורי, קוליאיר וזכריה.

נציין גם שלצד החוקרים שהזכרו למעלה יש גל חדש של מחקרים ביקורתיים, שעל פניהם אינם מאמצים את הנחות היסוד אודות הדמוקרטיה הישראלית, בהם ברוך

קימרילינג, מאג'ד אל-חאג', לב גרינברג, אורי בן-אליעזר, אורי רם, איל גרוס ויוסי יונה.²⁰ גם ניתוח של עבודות חשובות אלה אינו אפשרי כאן מעבר להזכרתן כחלק מהשיח הביקורתי המתהווה.

אין אנו מעוניינים כמובן לעשות רומנטיזציה של המשטר הדמוקרטי. אנו מודעים לכך שברוב מדינות העולם הוא מיושם באורח חלקי בלבד, כמו גם לכך שכל משטר דמוקרטי מבוסס על קונפליקטים ועל יחסי כוח. אולם יש להדגיש כי מודל "הדמוקרטיה האתנית" אינו מאפשר אפילו נתיב תיאורטי לשוויון אזרחי. לפיכך, כל עוד מדינת ישראל מקיימת מנגנונים חד-אתניים של הגירה, ניכוס קרקעות, התיישבות וצבא במסגרת דו-אתנית, "דמוקרטיה אתנית" אינה מתאפשרת, הן מבחינה תיאורטית והן מבחינה אמפירית. לנוכח פגמים אלה, סיווגה של ישראל כ"דמוקרטיה אתנית" יכול לשמש רק כמכשיר להכשרת הסטטוס קוו הפוליטי והחוקי, ולא כניתוח מלומד ומדויק מבחינה אמפירית או מושגית.

מאחר שבישראל מתקיימות כמובן גם פרקטיקות דמוקרטיות לא מעטות המשפיעות על אופיו של המשטר, אנו מציעים להבחין אנליטית בין סממני המשטר לבין מבנה המשטר. סממני המשטר הדמוקרטי בישראל, כגון בחירות קבועות (אם כי לא אוניברסליות), רשות שופטת עצמאית, עיתונות חופשית וחופש תנועה, אינם יכולים להאפיל על המבנה האתנוקרטי של המדינה, אשר מניע את פרוייקט הייחוד. מבנה זה מתבסס על היררכיה אתנית, על העדר אזרחות טריטוריאלית מכלילה ושוויונית ועל העצמה פוליטית של מוסדות הדת ויהדות התפוצות.

המצב אמנם אינו סטטי, ומצבם של האזרחים הערבים בישראל השתפר בתקופה האחרונה עם היחלשות השליטה הממשלתית בחברה ובעקבות תהליכי הליברליזציה והדמוקרטיזציה במדינה. אך שיפורים אילו, חשובים ככל שיהיו, לא ערערו עדיין את תשתית המשטר האתנוקרטי בישראל, ולא קידמו בצורה משמעותית את השוויון היהודי-ערבי ברמה המבנית ו/או הקולקטיבית.

מכיוון שלא ניתן עוד ליישב את הסתירות בין מודל "הדמוקרטיה האתנית" לבין המציאות האתנוקרטית הבולטת הבאה לביטוי ביחסים בין יהודים לבין ערבים-פלסטינים תחת המשטר הישראלי, אנו רואים חשיבות לעודד חוקרים בישראל המציבים סימני שאלה הן על סיווגה "המובן מאליו" של ישראל כדמוקרטיה, והן על תיאורה הספציפי כ"דמוקרטיה אתנית".

20 ראו: קימרילינג 1995; יונה 1998; גרינברג 2000; גרוס (עתיד להפרסם); Ben-Eliezer 1993; Al-Haj 1994; Ram 1998.

- אוסצקי, שרה, גאנס, אסעד ופפה, אילן, 1999. שבע דרכים: אופציות תיאורטיות למעמד הערבים בישראל, גבעת-חביבה.
- גביון רות, 1999. מדינה יהודית ודמוקרטית: מתחים וסיכויים, ירושלים.
- גרוס, איל, (עתיד להתפרסם). "דמוקרטיה, אתניות וחוקתיות בישראל: בין 'המדינה היהודית' ו'המדינה הדמוקרטית'", סוציולוגיה ישראלית 4.
- גרינברג, לב, 2000. "דמוקרטיה מדומיינת בישראל: רקע תיאורטי ופרספקטיבה היסטורית", סוציולוגיה ישראלית 3: 209-240.
- יונה, יוסי, 1998. "מדינת כל-אזרחיה, מדינת לאום או דמוקרטיה רב-תרבותית? ישראל וגבולות הדמוקרטיה הליברלית", אלפיים 16: 238-264.
- יפתחאל, אורן, 2000. "אתגורקטיה, גיאוגרפיה, ודמוקרטיה", אלפיים 19: 78-105.
- סמוחה, סמי, 1996. "דמוקרטיה אתנית: ישראל כאב-טיפוס", ציונות: פולמוס בן זמננו 6: 277-312.
- קימרילינג, ברוך, 1995. "דת, לאומיות ודמוקרטיה בישראל", אלפיים 12: 116-131.

- Adalah (Legal Center for Arab Minority Rights in Israel), 1998. *Legal Violation of Arab Minority Rights in Israel*, Shfa-Amer.
- Ben-Eliezer, Uri, 1993. "The Meaning of Political Participation in a Non-liberal Democracy: The Israeli Experience", *Comparative Politics* (July): 397-412.
- Burton, John, 1990. *Human Needs Theory*, New York.
- Collier, David and Levitski, Steven, 1997. "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research", *World Politics* 49 (April): 430-451.
- Dowty, Allan, 1998. *The Jewish State: A Hundred Years Later*, Berkeley.
- Gavison, Ruth, 1999. "Jewish and Democratic? A Rejoinder to the 'Ethnic Democracy' Debate", *Israel Studies* 4, 1: 44-72.
- Ghanem, Asa'd, 1998. "State and Minority in Israel: the Case of Ethnic State and the Predicament of its Minority", *Ethnic and Racial Studies* 21, 3: 428-447.
- Ghanem, Asa'd, 2000. "The Palestinian Minority in Israel: The Challenge of the Jewish State and its Implications", *Third World Quarterly* 21, 1: 84-104.
- Ghanem, Asa'd, Rouhana, Nadim and Yiftachel, Oren, 1998. "Questioning Ethnic Democracy", *Israel Studies* 3, 2: 253-268.
- Al-Haj, Majid, 1994. *Education, Empowerment and Control: The Case of the Arabs in Israel*, Albany.
- Held, David, 1990. *Models of Democracy*, Stanford.
- Kretzmer, David, 1990. *The Legal Status of the Arabs in Israel*, Boulder.

- Kymlicka, Will, 1995. *Multicultural Citizenship*, Oxford.
- Lijphart, Andre, 1984. *Democracies*, New Haven.
- Peled, Yoav, 1992. "Ethnic Democracy and the Legal Construction of Citizenship: Arab Citizens of the Jewish State", *The American Political Science Review* 86, 2: 432-443.
- Ram, Uri, 1998. "Citizens, Consumers and Believers: The Israeli Public Sphere Between Capitalism and Fundamentalism", *Israel Studies* 3, 1: 24-44.
- Rawls, John, 1995. *Political Liberalism*, New York.
- Rouhana. Nadim, 1997. *Palestinian Citizens in an Ethnic Jewish State: Identities and Conflict*, New Haven.
- Rouhana, Nadim, 1998. "Israel and its Arab Citizens: Predicaments in the Relationship Between Ethnic States and Ethnonational Minorities", *Third World Quarterly* 19, 2: 277-296.
- Rouhana, Nadim and Ghanem, Asa'd, 1998. "The Crisis of Minorities in Ethnic States: The Case of Palestinian Citizens in Israel", *International Journal of Middle East Studies* 30: 321-346.
- Sartori, Giovanni, 1987. *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham.
- Shafir, Gershon, and Peled, Yoav, 1998. "Citizenship and Stratification in an Ethnic Democracy", *Ethnic and Racial Studies* 21, 3: 408-427.
- Smith, Anthony, 1986. *The Ethnic Origins of Nations*, London.
- Yiftachel, Oren, 1992. "The Arab Minority in Israel and its Relations With the Jewish Majority", *Studies in Comparative International Development* 27, 2 (Summer): 57-83.
- Yiftachel, Oren, 1996. "The Internal Frontier: The Territorial Control of Ethnic Minorities", *Regional Studies* 30, 5: 493-508.
- Yiftachel, Oren, 1997. "Israeli Society and Jewish-Palestinian Reconciliation: Ethnocracy and its Territorial Contradictions", *Middle East Journal* 51: 505-519.
- Yiftachel, Oren, 1999. "Memo to Barak", *Tikkun* 14, 5: 10.
- Yiftachel, Oren, 1999a. "Ethnocracy: The Politics of Judaizing Israel/Palestine", *Constellations* 6: 364-390.
- Zakaria, Farid, 1997. "The Rise of Illiberal Democracy", *Foreign Affairs* 76, 6: 22-43.