

תת-ייצוג והשתתפות פוליטית לא אפקטיבית של האזרחים הערבים בישראל

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

מבוא:

קיומה של תשתית רעיונית וארגונית לייצוג, להתבטאות ולמחאה הוא יתרון הבולט של חברות סובלניות ודמוקרטיות על חברות סמכותניות. עקרון הייצוג משקף את ערכי ההשתתפות והשיתוף כערכים מרכזיים בהגות הדמוקרטית.¹ ייצוג אין משמעו רק הימצאות או קיום (Presence) של נציגים של קבוצות שונות במערכות ייצוגיות. עקרון הייצוג טומן בחובו עקרון נוסף והוא ההתדיינות שלפיו נציגי הקבוצות השונות בחברה אמורים לנהל ביניהם דיונים בנושאים המייצגים את האינטרסים, הרצונות והשאיפות שלהן.² מרכזיות ההתדיינות בהליך הדמוקרטי מחייבת שהייצוג הפוליטי יהיה אפקטיבי ובעל יכולת השפעה, בכדי שישקף את עקרונות ההשתתפות והשותפות הדמוקרטים. ייצוג סמלי בלבד, שאיננו שותפות והשתתפות פעילה ולגיטימית בהתדיינות הציבוריות ובהכרעות הדמוקרטיות הוא צורני וריק מתוכן מהותי אמיתי. תיאורטיקנים פוליטיים המחישו זה מכבר שהיעדר מערכת המבטיחה ייצוג פעיל ואפקטיבי של קבוצות מיעוטים במערכות מקבלות החלטות וקובעות מדיניות, מביא להדרת קבוצות אלה מאחריות על עיצוב מערכות חייהם וכתוצאה מכך לניכורם ממערכת השלטון.³

כמו כן, לייצוג ישנו אספקט תרבותי וזהותי, לצד חשיבותו הפוליטית. להיות מיוצג משמעו, לא רק שהאינטרסים של המיוצגים יבואו לידי ביטוי במערכת שיקולי המדיניות, אלא גם שהמערכת בכללותה תשקף את זהותם.⁴ תיאורטיקנים ניו-מוסדיים הצביעו על חשיבות הזהות התרבותית ומערכות הערכים הדומיננטים של ארגונים ומוסדות פוליטיים.⁵ לכך יש להוסיף שישנה חשיבות לאופן שבו זהותן התרבותית ומערכות ערכיהם של מוסדות פוליטיים, כמו המדינה, התהוו. אם זהותם של הארגונים והמוסדות של המדינה איננה כוללת בתוכה את זהותם של מרכיבי האוכלוסיה השונים בה, כחלק

¹ John Stuart Mill, *Utilitarianism, Liberty, Representative Government* (London : Dent, 1910).

² Juergen Habermas, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1996); Jon Elster, *Deliberative Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998); Jorge M. Valadez, *Deliberative Democracy, Political Legitimacy, and Self-Determination in Multicultural Societies* (Boulder, Colo.: Westview Press, 2001).

³ Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems* (Cambridge: Cambridge University Press, 1976).

⁴ Gas Barzilai, *Communities and Law: Politics and Culture of Legal Identities* (Ann Arbor: Michigan University Press, 2003).

⁵ James March and Johan Olson, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review* vol. 78, no. 3 (September 1984), pp. 734-749.

אינטגרציה ולגיטימיות של זהותה הכללית של הקהילה הפוליטית והמדינה, אזי קבוצות מודרות נשאות מחוץ למסגרת שיקולי המדיניות וקבלת ההחלטות, גם אם נציגים שלהם יושבים במוסדות הייצוגיים של המדינה. מוסדות פוליטיים מקבלים החלטות וקובעים מדיניות ע"פ עולם המושגים התרבותי ומערכות הערכים הדומיננטים בתוכם.⁶

תהליך מיסודם של במות הייצוג ושל חופש הביטוי כחלק מרכזי מהדמוקרטיה המודרנית, טומנת בחובה תפישת מוסר שנועדה לאפשר לבני-האדם לתת משמעות לחייהם.⁷ משמעות זו משתקפת במכלול ההכרעות שבני-אדם המרכיבים חברה מקבלים באופן יומיומי. על רקע זה חשוב לציין, שכללי המשחק המסדירים את יכולת ההתבטאות והחשיבה אינם יכולים להיות בני-ערובה לתוכני ההתבטאות. החשיבה החופשית ומיסודה במסגרות המשקפות את כוחה להשפיע על המציאות ולשנותה הם ערך העומד בפני עצמו, במנותק מעצם התכנים המבוטאים במסגרתו. הכפפתו של מיסוד החשיבה וההתבטאות החופשיים לתכנים ולאינטרסים פרטיקולריים של קבוצות אוכלוסייה אחת פוגעת בזכותם של בני-האדם להשתתף בניהול אורחות-חיים ולהעניק לחייהם משמעות. אם כללי המשחק שבמות הייצוג וההתבטאות מתנהלות על-פיהם הם כלי להגבלת מרחב החשיבה וההתבטאות של קבוצות אוכלוסייה מסוימות, אמינותן ועצם קיומן של במות אלה כמייצגות את תפישת האדם החופשי מאבדות את משמעותן.

הדבר נכון במיוחד בחברות לא-הומוגניות. בחברות מהסוג הזה קבוצת אוכלוסייה דומיננטית אחת יכולה להתנות את ייצוגן של קבוצות אוכלוסייה אחרות מעל במות הייצוג הדמוקרטי ואת השתתפותן בהן בקבלת ערכי-העל הפרטיקולריים שלהן. קבוצות דומיננטיות יכולות לנכס לעצמן את מוסדות הייצוג והביטוי וליצור דימוי של ייצוג אמיתי. ייצוג כזה נעשה צורני בלבד ונעדר כל אפקטיביות. הדבר חמור במיוחד, אם במות הייצוג והביטוי הן כלי ליצירת דימוי של חופש והשתתפות כלפי חוץ, ללא שום משמעות אמיתית ומכרעת כלפי פנים. קיומן של במות ייצוג מרוקנות מתוכן ומיכולת השפעה הופך לחזון תעתועים המשמש כלי דיכוי. האי-שוויון המובנה לתוך מסגרות הייצוג, אשר אמורות להביא לידי ביטוי את השתתפותם של בני-האדם בעיצוב אורחות-חיים, הוא זן מיוחד של שליטה. קבוצות אוכלוסייה המיוצגות במסגרות אלה, אך אינן שותפות אמיתיות להכרעות חשובות או שוליות כאחת, כלואות בתוך "מטוטלת הדמוקרטיה" המרוקנת את השתתפותן בתהליך עיצוב המשמעויות ובקבלת ההחלטות מכל תוכן. הדבר חמור במיוחד, אם האי-שוויון בייצוג ובהשתתפות פועל לטובת ביסוסו של עולם המשמעויות ונותן גושפנקה לתפישת מוסר צרה, המגשלת את עקרון הייצוג עצמו מכל תוכן אמיתי. התת-ייצוג במובן של חוסר אפקטיביות הופך לכלי ליצירתו העצמית של אי-שוויון על בסיס לאומי או אתני. עיגונו של האי-שוויון בעולם משמעויות אידיאולוגי משלים את התמונה ומשקף גזענות מוסווית, המובנית באמצעות תהליכי מיסוד והתמסדות אשר משמרים את קיומם בכלים שהם עצמם מייצרים, בשם עקרונות הייצוג וההשתתפות.

⁶ James March and Johan Olson, *Democratic Governance* (New York: Free Press, 1995).

⁷ Charles Taylor, *Philosophical Arguments* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1995).

ההשתתפות הפוליטית הלא-אפקטיבית של האזרחים הערבים:

הקדמה זו מעלה את הדילמות שנתקלת בהן סוגיית ההשתתפות הפוליטית הערבית במסגרת מדינת ישראל. לאור השינויים הפוליטיים, החברתיים ובעיקר החקיקתיים בשנים האחרונות, הציבור הערבי בישראל מוצא את עצמו לכוד במסגרות ייצוג לא-שוויוניות המנשלות את השתתפותו מכל משמעות ומרוקנות מתוכן את קיומו כקבוצה חברתית בעלת רצון משל עצמה ובעלת זכות לעמוד על זכויותיה כחלק אינטגרלי של החברה בישראל.

האזרחים הערבים משתתפים בבחירות לכנסת באופן סדיר כמעט מאז 1949.⁸ מאז ביטולו של הממשל הצבאי בשנת 1966 הם נהנים מזכויות פוליטיות שהביאה למגמת עליה בתהליכי המיסוד הפוליטיים בקרבם. מפלגות ערביות נכנסו לזירה הפוליטית הישראלית בכדי לייצג את האינטרסים של האזרחים הערבים אל מול המדינה והרוב היהודי. יתר על כן, מאז אמצע שנות השבעים אנחנו עדים לעליה משמעותית במספר הארגונים האזרחים הערביים, הפועלים למען קידום האינטרסים ומילוי הצרכים של האוכלוסייה הערבית. תהליך מיסוד זה של החיים הפוליטיים והאזרחיים הערביים בישראל היווה מאפיין בולט של הניסיונות של האזרחים הערבים להיאבק באופן חוקי ובמסגרת המשחק הדמוקרטי הישראלי למען השגת שוויון אזרחי במדינת ישראל. האזרחות הישראלית נתפשה ע"י מרבית הציבור הערבי בישראל כאמצעי חוקי ואף ערכי לקידום האינטרסים שלהם ולמאבק נגד כפיפותם המבנית והערכית למאווייו הפוליטיים של הרוב היהודי. על אף שהם לא שותפו בתהליכי מיסוד המדינה ומוסדותיה, וזהותם לא נלקחה בחשבון בתהליכים אלה, מרבית הציבור הערבי שאף לפעול במסגרות רשמיות בכדי לשפר את מעמדם האזרחי.⁹

אבל, האזרחים הערבים גילו חיש מהר ש"אופייה וזהותה הציוניים-יהודיים של המדינה גרמו לכך שמעמדם של הארגונים והמפלגות הערביים בפוליטיקה הישראלית נחות יחסית לאלה המייצגים את המגזר היהודי. גופים ערביים, פרלמנטריים וחוז-פרלמנטריים, אינם זוכים להכרה ולשיתוף הפעולה לה זוכים גופים יהודים מצד גופים ממשלתיים. חלקים גדולים מקרב הציבור היהודי רואים בארגונים המייצגים את האזרחים הערבים גופים לא-לגיטימיים.¹⁰ הכפיפות המבנית והערכית של המיעוט הערבי במבנה המדינה והחברה בישראל רוקנו את הפוליטיקה הערבית מתוכנה הדמוקרטית. דברים אלה באים לידי ביטוי, בין היתר, בעובדה שמאז קום המדינה ועד יום זה, להוציא תקופה של שלושה חודשים, לא התמנה בממשלת ישראל שום שר ערבי. המפלגות הערביות מעולם לא היו שותפות מלאות בקואליציה ממשלתית במדינת ישראל. האזרחים הערבים אינם שותפים לתהליכי קבלת ההחלטות שמעצבים את אורחות חייהם. מוסדות המדינה נשלטים באופן מלא ע"י הרוב היהודי. יותר חמור מכך הוא שניסיונות שיתופם של מנהיגים ומפלגות ערביים בתהליכי קבלת ההחלטות במדינה, אפילו אם שיתוף זה נעשה בצורה עקיפה, נתפס ע"י הרוב היהודי כצעד בלתי לגיטימי וחציית גבול אדום.

⁸ אמל ג'מאל, " הימנעות כהשתתפות: על תעוועי הפוליטיקה הערבית בישראל", בתוך: אשר אריאן ומיכל שמיר (עורכים) הבחירות בישראל - 2001 (ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002), עמ' 57-100.

⁹ דוח ועדת אור (ירושלים: משרד ראש הממשלה, 2003).

¹⁰ רות גביוון ועסאם אבו-ריא, השסע היהודי-ערבי בישראל: מאפיינים ואתגרים, (ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1999), עמ' 21.

לאורך שנים רבות, רבים בציבור הערבי קיבלו את הטענה הרווחת בקרב חוגים אקדמיים ישראלים שאי-השוויון נובע מעיוותים זמניים במדיניות.¹¹ אך במרוצת הזמן התברר שאי-השוויון בין יהודים וערבים איננו תוצאה של עיוות זמני במערכות הצדק בישראל או תוצר של הכרעות ביורקרטיות לא מאוזנות. אי-הצדק כלפי הערבים בישראל נובע מהנחות היסוד הערכיות של מנהיגות המדינה והרוב היהודי בתוכה והבנתם למשמעות הגדרת מדינת ישראל כמדינה יהודית.¹² לא רק ההגדרה הצרה של אופייה של המדינה כיהודית, אלא גם המשמעות הציונית של הגדרה זו, הם מקור בסיסי לאי-שוויון בישראל. זיהוי עקרון זכות העם היהודי להגדרה עצמית ועקרון שלטון הרוב במדינת ישראל עם הגמוניה יהודית בכל מוסדות השלטון והדרה מלאה של המיעוט הערבי ממוקדי ההכרעה וקבלת ההחלטות בכל מישורי החיים הציבוריים, הם עיוות ערכי ופוליטי של עקרונות אלה. המשמעות הפוליטית של תהליך הפיכת תובנת זכות ההגדרה העצמית של העם היהודי להגמוניה ציונית אבסולוטית על מוסדות המדינה, ערכיה וסדר העדיפויות שלה מהווה מרכיב חשוב מאוד להסברת דינמיקות אי-הצדק בישראל. תפיסה זו מהווה חסם פוליטי מרכזי בפני שוויון בין יהודים לערבים במדינת ישראל.

מיסוד אופייה של מדינת ישראל כמדינת העם היהודי הושגה במגילת העצמאות משנת 1948. תהליכי החקיקה שבאו לחזק אופי לאומי זה, כמו חוק השבות-1950 וחוק האזרחות-1952 היוו אבני יסוד חשובים בביסוס אופייה של מדינת ישראל כמדינה יהודית-ציונית. גם החוקים המסדירים את מעמדם של הארגונים הלאומיים, בעיקר חוק מעמד ההסתדרות הציונית העולמית - הסוכנות היהודית לארץ ישראל, תשי"ג-1952 והקרן הקיימת לישראל, היוו צעדים חשובים בביסוס התשתית הנורמטיבית והחוקית של מדינת ישראל כמדינתם לא רק של היהודים היושבים בה, אלא כמדינתו של העם היהודי כולו.¹³ תהליכים אלה הביאו לביסוס היררכיה ערכית ברורה לטובת האופי לא רק היהודי, אלא בעיקר הציוני של המדינה במערכת החוק, במשפט הישראלי ובמרחב הציבורי.

מאז אמצע שנות השמונים התפתח תהליך שבאמצעותו הרוב היהודי הוסיף עקרונות יסוד מקדימים, במישור החוקתי והפוליטי-משפטי בכדי לשריין את אופיה של המדינה כיהודית ובכך לרוקן את ההשתתפות הפוליטית הערבית מכל ממד סובסטנטיבי. בשנת 1985 הכנסת קיבלה תיקון לחוק יסוד-הכנסת. בסעיף 7א חישקה המדינה את עצמה וקיבעה את זהותה היהודית והדמוקרטית כערך יסוד בעל מעמד חוקתי שכפופים אליו ערכים דמוקרטיים אחרים. הכנסת קבעה: "רשימת מועמדים לא תשתתף בבחירות לכנסת אם יש במטרותיה או במעשיה, במפורש או במשמע, אחד מאלה:

1 – שלילת קיומה של ישראל כמדינתו של העם היהודי,

2 – שלילת האופי הדמוקרטי של המדינה,

3 – הסתה לגזענות.¹⁴

¹¹ בינימין נויברגר, *המיעוט הערבי: ניכור והשתלבות* (תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה, 1998).

¹² אמל ג'מאל, "זכויות קיבוציות למיעוטים מקוריים – היבטים תיאורטיים ונורמטיביים", בתוך: אלי רכס ושרה אוסצקי-לזר (עורכים)

¹³ עזמי בשארה, "על שאלת המיעוט הפלסטיני בישראל", *תיאוריה וביקורת*, מס' 3 (1993), עמ' 7-21.

¹⁴ *דברי הכנסת*, כרך 42, חוברת ל', עמ' 3951.

קביעה זו הפכה לעקרון על חוקתי, כפי שטען נשיא בית המשפט העליון, אהרון ברק באומרו ש"חוקי היסוד של מדינת ישראל מהווים את חוקתה. חוקים אלה נמצאים ברמה הנורמטיבית, מעל לחקיקה הרגילה."¹⁵ החשוב בתהליך זה הוא שבעוד האופי הדמוקרטי של המדינה נוגע למשטרה הפוליטי, האופי היהודי מקבע מערכת נורמטיבית לאומית כעקרון על בכל מוסדותיה. העיקרון הדמוקרטי הוא אינקלוסיבי אמנם, אבל הוא נוגע לרמה של הסדר הפרוצדוראלי בלבד. סדר זה כפוף באופן מהותי לאופי היהודי. היטיבה לנסח כפיפות זו רות גביון באומרה ש"דווקא משום שישראל מגדירה את עצמה כמדינה דמוקרטית, עליה להיות מדינה יהודית."¹⁶

בכך הרוב היהודי הוציא את יהדותה של המדינה ממגרש המשחקים הפוליטי וקיבע את ההגמוניה שלו כעקרון על-חוקתי. כמו כן, הרוב היהודי הגביל את ההשתתפות הפוליטית הערבית למישור הנוהלי ולא המהותי-עקרוני. קביעה זו קיבלה חיזוק בחקיקת **חוקי היסוד-כבוד האדם וחירותו וחוק יסוד-חופש העיסוק** אשר קבעו בפסקת המטרה שלהם:

"חוק יסוד זה מטרתו להגן על כבוד האדם וחירותו (או על חופש העיסוק), כדי לעגן בחוק יסוד את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית."

עקרונות אלה נתנו עדיפות נורמטיבית מובהקת למהות היהודית של המדינה על האופי הדמוקרטי. הם הקדימו את תפיסת הטוב של הרוב היהודי לתפיסת הזכות של מכלול האזרחים¹⁷. בכך הרוב היהודי הגדיר את מה שכינה אילן סבן "טריטוריות הטאבו" שאסור לאזרחים הערבים לדרוך בהם.¹⁸ תיקון חוק יסוד-הכנסת בסעיף 7א הייתה הדרה של המיעוט הפלסטיני מהמשחק הפוליטי הדמוקרטי וקיבוע מעמדו הנחות במסגרת הסדר הנורמטיבי של המדינה.¹⁹ הדבר נובע בעיקר מכך שמשמעותו המעשית של האופי היהודי של המדינה הוא המשך מדיניות הייחוד הציונית והעדפת הציבור היהודי על הערבי בסדר העדיפויות ובחלוקת המשאבים של המדינה. קביעה זו רוקנה את המשחק הדמוקרטי ממשמעותו מבחינת המיעוט הערבי משום שתיקון החוק קבע שלמיעוט אין את האפשרות התיאורטית לערער, אף בהליך דמוקרטי, על הקשר הגורדי שהרוב היהודי יצר בין זכות ההגדרה העצמית של העם היהודי לבין היותה של מדינת ישראל "מדינת העם היהודי, והעם היהודי בלבד", כפי שטען המשנה לשעבר לנשיא בית המשפט העליון, מנחם אלון.

בשנת 2002 הרוב היהודי אף החמיר בשם הדמוקרטיה המתגוננת את משמעויות המגבלות החוקיות המוטלות על השחקנים הפוליטיים בדמוקרטיה הישראלית והרחיב את משמעויות "טריטוריות הטאבו". במהלך שנת 2002, הכנסת העבירה תיקונים לחוק הבחירות בישראל בכדי להגדיר מחדש את תחומי המותר והאסור בפעילות הפוליטית במישור המפלגתי-פרלמנטרי וגבולות חופש הביטוי של נבחרי הציבור הערבים. היות והתחום הפרלמנטרי היווה עד היום תחום המאבק העיקרי של האוכלוסייה הערבית למען השגת שוויון זכויות בישראל, תיקוני החוק נועדו לנטרל את יכולתו המעשית והפוטנציאלית לערער

¹⁵ אהרון ברק, "תפקידו של בית המשפט העליון בחברה דמוקרטית", בתוך: רפאל כהן-אלמגור (עורך), סוגיות יסוד בדמוקרטיה הישראלית, (תל אביב: ספריית פועלים, 1999), עמ' 129-141.

¹⁶ גביון, (2002), עמ' 69.

¹⁷ דן אבנון, "הציבור הנאור: יהוד ודמוקרטי או ליברלי ודמוקרטי?" משפט וממשל, ג (2), עמ' 417-451.

¹⁸ אילן סבן, (2002), עמ' 245.

¹⁹ יואב פלד, "זרים באוטופיה: מעמד החברתי של הפלסטינים בישראל", תיאוריה וביקורת, 3, (חורף 1993), עמ' 21-35.

באמצעים דמוקרטיים על אופייה של המדינה כמה שפוגע בזכויות היסוד שלהם כאזרחים.²⁰ סעיף 7א בגרסה החדשה של חוק יסוד: הכנסת נאמר:

"(א) רשימת מועמדים לא תשתתף בבחירות לכנסת ולא יהיה אדם מועמד בבחירות לכנסת, אם יש במטרותיה

או במעשיה של הרשימה או במעשיו של האדם, לפי העניין, במפורש או במשתמע, אחד מאלה:

(1) שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית;

(2) הסתה לגזענות;

(3) תמיכה במאבק מזוין, של מדינת אויב או של ארגון טרור, נגד מדינת ישראל."

גם סעיף 5 לחוק המפלגות, תשנ"ב-1992 תוקן למען השגת אותה מטרה. סעיף 5 לחוק החדש קובע:

"לא תירשם מפלגה אם יש במטרה ממטרותיה או במעשיה, במפורש או במשתמע, אחת מאלה:

(1) שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית;

(2) הסתה לגזענות;

(2א) תמיכה במאבק מזוין, של מדינת אויב או של ארגון טרור, נגד מדינת ישראל;

(3) יסוד סביר למסקנה כי המפלגה תשמש מסווה לפעולות בלתי חוקיות."

סעיף 57 לחוק הבחירות תוקן בצורה שמחמירה את משמעות התיקונים בחוקים הקודמים. תיקון 46 קובע:

(1ט) בכתב ההסכמה כאמור בסעיף קטן (ט) יצהיר המועמד הצהרה זו: "אני מתחייב לשמור אמונים למדינת

ישראל ולהימנע מלפעול בניגוד לעקרונות סעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת."

הכנסת לא הסתפקה בחסימת דרכם של שחקנים פוליטיים המערערים על תפיסת העולם של הרוב היהודי ביחס לאופייה של המדינה מלהגיע לכנסת. היא הגבילה גם את מרחב תמרונם של חברי הכנסת אחרי שהצליחו לחצות את מכשלות החוקים הקודמים באמצעות תיקון חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951. תיקון מס' 29 לחוק קובע:

1. (א) חבר הכנסת לא ישא באחריות פלילית או אזרחית, ויהיה חסין בפני כל פעולה משפטית, בשל הצבעה, או בשל

הבעת דעה בעל פה או בכתב, או בשל מעשה שעשה – בכנסת או מחוצה לה – אם היו ההצבעה, הבעת הדעה או

המעשה במילוי תפקידו, או למען מילוי תפקידו, כחבר כנסת.

(1א) למען הסר ספק, מעשה לרבות התבטאות, שאינן אקראיים, של חבר הכנסת שיש בהם אחד מאלה, אין רואים

אותם, לעניין סעיף זה, כהבעת דעה או כמעשה הנעשים במילוי תפקידו או למען מילוי תפקידו כחבר כנסת:

(1) שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי;

(2) שלילת אופייה הדמוקרטי של המדינה;

(3) הסתה לגזענות בשל צבע או השתייכות לגזע או למוצא לאומי – אתני;

(4) תמיכה במאבק מזוין של מדינת אויב או במעשי טרור נגד מדינת ישראל או נגד יהודים או ערבים בשל

היותם יהודים או ערבים, בארץ או בחוץ לארץ."

תיקונים אלה בחוק באו באופן מפורש, בכדי לחסום את האפשרות בפני בני המיעוט הפלסטיני להיאבק, בדרכים דמוקרטיות, למען הפיכתה של מדינת ישראל ממדינה לאומית, המוגדרת במושגים אתנו-תרבותיים צרים למדינה שמשקפת את רצונות כל אזרחיה. לפני תיקונים אלה בחוק קדמה מתקפה של חוגים פוליטיים, משפטיים ואקדמיים על רעיון "מדינת כל אזרחיה" המגלמים שאיפה רחבת היקף

²⁰ נימר סולטאני, *אזרחים ללא אזרחות* (חיפה: מדה, 2003).

בקרוב חלק ניכר מהמיעוט הפלסטיני בישראל.²¹ חסרון מרכזי של שינויים חקיקתיים אלה טמון בכך שהוראות החוקים החדשים חוסמים את האפשרות של המיעוט להשתמש בכלים דמוקרטיים למען קידום האינטרסים, תפיסת העולם או הערכים שלו. כל צעד כזה מצדם של מפלגות או נבחרי ציבור מוגדר כבלתי חוקי. חסרון נוסף של הוראות החוקים החדשים הוא בכך שאינם מסתפקים באיסור החתירה לשינוי אופייה של מדינת ישראל, אלא דורשים גם מאלה שאינם מזדהים עם אופי זה ואף נפגעים ממנו להצהיר אמונים לאופייה היהודי של המדינה. ההצהרה הנדרשת מחברי הכנסת "אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולהימנע מלפעול בניגוד לעקרונות סעיף 7 לחוק יסוד: הכנסת" כפי שהיא מופיעה בתיקון 46 לחוק הבחירות דורשת מחברי הכנסת שמירת אמונים לעקרונות סעיף 7 לחוק יסוד הכנסת שמגדיר את מדינת ישראל כמדינה יהודית. אם כן, הוראות החוקים החדשים אינם משחררים את נבחרי הציבור הערבי מחובת הנאמנות ליהדותה של המדינה, דבר שיש בו לא רק הגבלה של מאבקם כנגד עקרון זה, אלא גם כפיה ערכית המתנגשת עם הוראות חוק אחרות כמו **חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו**. לשון החוקים החדשים יש בו כדי לכפות תפיסה מוסרית-ערכית על נציגים פרלמנטריים נבחרים בניגוד למצפונם החופשי ובניגוד למנדט שבשמו נשלחו למוסדות המייצגים.

מה משמעותו של הייצוג בהקשר כזה ועד כמה יכולה הנציגות הערבית בכנסת להביא לתוצאות משמעותיות בשיקוף מאווייהם של האזרחים הערבים נשאת שאלה ללא מענה המתיישב עם עקרונות דמוקרטיים בסיסיים. הדבר נכון במיוחד לאור העובדה שרוב האוכלוסייה הערבית רואה בתרגום זהותה של המדינה כיהודית וציונית למדיניות נישול וריקון המרחבים הציבוריים, פסיים והתדיינותיים, מערבים כמקור אפלייתו לרעה בכל תחומי החיים. תפיסה זו מוכחת פעם נוספת בהוראת השעה שהוכנסה לחוק האזרחות בקיץ 2003 ואשר עברה בכנסת ברוב של 53 חכ"ם כולל חברי מפלגת שינוי, המתפארת בליברליות שלה. הוראת שעה זו, שתוקפה הוארך מאז, נועדה להגביל באופן גורף איחוד משפחות ונישואים של אזרחים ערבים עם ערבים אחרים תושבי האזור באמצעות מניעתם מלהשתקע בישראל. בעוד כל אזרח ישראלי יכול להתחתן עם בחיר/ת ליבו ללא מגבלה, אזרחים הבוחרים להתחתן עם ערבים מהאזור, שמתבעם של הדברים הם אזרחים ערבים, אינם יכולים להתגורר עם בני/בנות זוגם בישראל. חוק גזעני זה עבר בכנסת והתקבל בציבוריות הישראלית ללא ביקורת רצינית. החמור יותר הוא שבג"ץ החליט לא להתערב בחוק, בתואנה שהמשלה מבקשת להכניס בחוק שינויים.²²

את משמעותם המעשית של הדברים ביטא זה מכבר הסוציולוג סמי סמוחה באומרו "היות שהיהודים לא יכולים לקיים מדינה יהודית טהורה, הם משלימים עם נוכחותו של מיעוט ערבי הנהנה גם מזכויות דמוקרטיות כל עוד שאיננו פוגע בשליטה היהודית על הארץ."²³ רות גביזון חידדה והכלילה אמירה זו לאחרונה במאמר שבא להציע הצדקה עקרונית לשמירה על זהותה של המדינה כיהודית:

תמונת הראי של היתרונות שמעניקה המדינה היהודית ליהודים היא המחיר שהיא דורשת מאזרחיה הערבים. במקום שקיימת בו מדינה יהודית, ניטלת מן הערבים האפשרות לשלוט

²¹ דן שפטן, "זהותם החדשה של הח"כים הערבים", תכלת, מס. 13, (סתיו 2002), עמ' 49-23.

²² הארץ, "המלצה ביטחונית, חקיקה גזענית", מאמר מערכת, 18 בינואר 2005. עמ' ב1.

²³ סמי סמוחה, "המשטר של מדינת ישראל: דמוקרטיה אזרחית, אי-דמוקרטיה או דמוקרטיה אתנית?", סוציולוגיה ישראלית, כרך ב, מס. 2 (תש"ס 2000), עמ' 630-565.

במרחב הציבורי-תרבותי שלהם. שפת המדינה וסמליה זרים להם. הם מהווים מיעוט במדינה שיש לה זיקה חזקה לשאיפות ולמטרות של עם אחר. אין להם שליטה על ההגירה אליה ולכן אין להם שליטה על חלקם היחסי באוכלוסיה. הביטחון האישי והתרבותי שלהם תלוי ברצון הטוב וביעילות של שלטון שמבחינתם הוא שלטון זר – וכל אלה נכפים עליהם אף שהם ממשיכים לשבת על אדמתם. המדינה מנהלת מפעל שבו אין הם שותפים מלאים, וחוקיה פוגעים באינטרסים שלהם כדי לשרת אינטרסים של אחרים, ובכללם אפילו כאלה שעדיין אינם אזרחי המדינה בפועל.²⁴

תת-ייצוג פוליטי ודילמות ההשתתפות:

מצבים של תת-ייצוג וחוסר אפקטיביות פוליטית הם בעייתיים וקשים במיוחד. מנקודת מבטו של הציבור שאינו מיוצג אפקטיבי, ההשתתפות היא ביטוי להסכמה ולקבלתם של כללי המשחק הדומיננטיים במערכת הייצוג עצמה. עצם ההשתתפות היא מעין משת"פיות מוסווה או עקיפה, שמבטאה מעין הסכמה שבשתיקה לכללי המשחק הקיימים ומתן לגיטימציה לתת-ייצוג ולחוסר האפקטיביות שלו. השתתפותם של נציגי קבוצות המיעוט במערכת הייצוג מאפשרת לקבוצות הדומיננטיות להשתמש בהם כדי לשווק את עצמן כסובלניות וליברליות. אף שקבוצות הסובלות מתת-ייצוג אינן אפקטיביות, המערכת הייצוגית שומרת על דימוי של מערכת המאפשרת לכולם חופש ביטוי וייצוג הולם, כחלק מהמשחק הדמוקרטי שבו עקרון שלטון הרוב הוא המכריע. קבוצות הסובלות מתת-ייצוג ומשתתפות במערכת הייצוג אינן יכולות לערער על עקרונות היסוד שלה, משום שבכך הן מערערות על עצם ההיגיון שבהשתתפותן. מפלגות המשתתפות בבחירות לכנסת בישראל או פקידי ממשל במוסדות השירות הציבורי השונים אינם יכולים להרשות לעצמם לקעקע את יסודותיה של מערכת הייצוג. משמעו של צעד כזה הוא לא רק הסתכנות בתגובה של המערכת עצמה, העשויה לדחוק אותם החוצה, אלא גם יוצרת דיסוננס קוגניטיבי המערער על עצם ההצדקה להשתתפותם במערכת שאינה לגיטימית בעיניהם.

יחד עם זאת, אי-השתתפותן של קבוצות הסובלות מתת-ייצוג ומחוסר אפקטיביות במערכות הייצוג משמעה ויתור מראש על במות ייצוג חשובות ועל כל ניסיון לשינוי המצב. העדר השתתפות יכול להפוך לקונכייה נוחה לאדישות ולחוסר אכפתיות, דבר העלול לפורר את החברה ולעשות אותה לטרף קל בידי קבוצות דומיננטיות. כמו כן, הימנעות מהשתתפות יכולה לשמש בידי הקבוצות הדומיננטיות ככלי לניגוחן של קבוצות חלשות על חוסר יוזמה ואפאתיות. במקרים כאלה אי-ההשתתפות הופכת לגורם המסביר את מצבן של קבוצות מדוכאות, במקום שתהא גורם המצריך הסבר כשלעצמו.

יש להבהיר בהקשר זה, שהשתתפות לא תמיד מתורגמת לשותפות. כשמעיינים בגנאולוגיה של הרעיונות, עקרון ההשתתפות האזרחית, כמו גם עקרון הייצוג, הנם במקורם רעיונות דמוקרטיים האמורים להביא לידי ביטוי את השותפות בין האזרחים בניגוד למערכות חייבה. השתתפותם של האזרחים במתן משמעות מעשית לחייהם, באופן ישיר או על-ידי נציגיהם, מקבלת משמעות אך ורק אם היא משקפת שותפות. אם אדם מסוים או קבוצה משתתפים במוסדות חברתיים כלשהם בלי שיהיו שותפים לא

²⁴ רות גביוון, "המדינה היהודית: הצדקה עקרונית ודמותה הרצויה", תכלת, מס. 13, (סתיו 2002), עמ' 50-88.

רק להחלטות הפרוצדוראליות, אלא גם להכרעות המהותיות, תחושת השותפות נפגמת. זהו מצב שבו ההשתתפות מרוקנת מתוכנה האמיתי והופכת לקישוט או למניפולציה לשליטה, או לשניהם יחד. אין פירוש הדבר שהשותפות חייבת להיות מלאה ובכל המישורים, כדי שתהיה אמיתית; אך על ההשתתפות במובנה השיתופי להיות מבוססת על אפקטיביות. להשתתף במערכת שלטונית או ייצוגית משמעו להיות בעל יכולת השפעה אמיתית על המערכת ברמת ניהולה והתנהלותה.

העליונות הערכית של האופי היהודי של המדינה הביא לרדוקציה של האוכלוסיה הערבית לאזרחים בודדים או לקבוצות דתיות, בעוד הרוב היהודי נתפס כקולקטיב לאומי. רדוקציה זו נועדה לפגוע באפקטיביות של האוכלוסיה הערבית במישורי החיים הפוליטיים, התרבותיים והכלכליים. תהליך זה לא היווה מוקד וויכוח בציובריות הישראלית-יהודית. מרבית הציבור היהודי מסכים להגדרת המדינה כיהודית ומזהה את יהדותה בעצם מדיניותה הציונית והאנטי-ערבית. הממסד הפוליטי והמשפטי דאג לעגן הגדרה זו בחוקי המדינה, במסמכי הרשמיים ופרשנות המשפטית. האזרחים הערבים שולבו במרחב הפוליטי הישראלי כאינדבידואלים בעלי זכויות ליברליות בלבד.²⁵ ההתחשבות בקיומם ובצרכים שלהם מבוססת על היותם אוסף של אזרחים ולא כמיעוט לאומי יליד המקנה להם זכויות כקולקטיב. פסק הדין בפרשת קעדאן שנחשב למהפכני בביקורתו על מדיניות המדינה בחלוקת הקרקע עיגן את זכותם של אזרחים ערבים לזכות בקרקע מדינה גם כשמדובר באדמות הנמצאות ביישוב יהודי על עקרון איסור האפליה ולא על הזכות הפוזיטיבית של האזרחים הערבים על משאבי המדינה כמו שקיימת זכות לאזרחים היהודים כבני הלאום האתני ההגמוני.²⁶ בסיס זכויותיהם של הערבים היא אזרחותם ולא זהותם הלאומית. לעומת זאת, החוק והמשפט בישראל מבסס את זכויותיהם של האזרחים היהודים כאינדבידואלים וכקולקטיב לאומי על בסיס זכויות היסטוריות ולאומיות.

החיבור בין אופייה היהודי של המדינה עם הגמוניה אבסולוטית של הרוב היהודי על מוסדות המדינה הייצוגיים לא רק מתעלמים מזכותם הפוזיטיבית של האזרחים הפלסטינים לזכויות קולקטיביות כמיעוט לאומי, אלא גם מרוקנים את ההשתתפות הפוליטית הערבית בדמוקרטיה הישראלית מכל תוכן אמיתי. שלטון הרוב היהודי לא פורש במובנים של משאל עם יומי ובהכרעת רוב אגרגטיבי המעורבים בו כל מרכיבי החברה. הרוב היהודי שאף להפוך את שליטתו במדינה משליטה המבוססת על הכרעת רוב לשלטון רוב אבסלוטי. את ההבדל בין שני המושגים היטיבה לבטא אינטלקטואלית יהודיה דווקא, חנה ארנדט.²⁷ ארנדט טענה שהכרעת רוב היא מכשיר טכני להכרעה בנושאים שבמחלוקת. שלטון רוב, לעומת זאת, הוא צורת שלטון המשמידה פיסית או פוליטית את המיעוט המתנגד. חריפותה של הגדרה זו מטיבה להבהיר את הפער העקרוני בין עקרון הכרעת הרוב כפתרון מוצא למצבי מבוך ומחלוקת פוליטיים לבין הפיכתו של פתרון זה לכלי שרת בידי קבוצת רוב שבאמצעותו היא משליטה את ערכיה על כל חלקי החברה בלי יכולת של המיעוט לערער על שליטה זו.

²⁵ Gershon Shafir & Yoav Peled, *Being Israeli: The Dynamics of Multiple Citizenship* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002).

²⁶ חסן ג'בארין, "ישראליות 'הצופה פני עתיד' של הערבים לפי זמן יהודי-ציוני, במרחב בלי זמן פלסטיני", משפט וממשל, כרך 1, חוברת 1, (יולי 2001), עמ' 53-86.

²⁷ Hannah Arendt, *On Revolution*, (London: Penguin Books, 1965), pp. 163-164.

החתימה של האזרחים הערבים למען הכרה בהם כמיעוט לאומי הזכאים לאוטונומיה תרבותית ולמען השתתפות מלאה בניהול השלטון בישראל נחשבת ע"י הרוב היהודי כחתימה תחת אושיותיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית.²⁸ אזרוח המדינה נתפס ע"פ חוק כיום כפגיעה בעקרון זכות ההגדרה העצמית של העם היהודי וערעור על זכות קיומה של מדינת ישראל. אין אבחנה בין זכות ההגדרה העצמית של העם היהודי ומשמעותה לבין הגמוניה יהודית מוחלטת על כל המרחבים הציבוריים ואיסור גמור לערער באופן דמוקרטי על הגמוניה זו. ראייה זאת, כפי שהיא באה לידי ביטוי לקראת הבחירות לכנסת בינואר 2003 בניסיונות לפסול רשימות מועמדים ומפלגות ערביות, ממחישה את הפגיעה החמורה של תיקוני החוק החדשים בזכויות היסוד, בעיקר זכות ההשתתפות בהליך הפוליטי, של האזרחים הערבים. פגיעה זו נובעת מכך שאין אבחנה בחוק בין היותה של עמדת המיעוט הערבי לגבי אופייה של מדינת ישראל לא מקובלת על הרוב היהודי לבין הפיכתה של עמדה זו לאסורה ע"פ חוק. הרוב היהודי איננו מסתפק בסימון אי-הפופולריות של הגדרת אופייה של מדינת ישראל כמדינה יהודית כעמדה מוטעית או "רעה".²⁹ רוב זה הגדיר עמדה זו כאסורה ע"פ חוק ואף דורש מבני המיעוט נאמנות לעמדתו העקרונית, למרות ידיעתו המובהקת שהיא לא מקובלת על המיעוט הערבי ועומדת בניגוד לחופש מצפונו ולזכותו להגדרה עצמית כקולקטיב לאומי. ברור לרבים בקרב הרוב היהודי שבעיני הציבור הערבי הגדרת המדינה כיהודית לא רק פוסחת על עצם קיומם כקבוצת מיעוט מולדת שהמציאות הישראלית בעצם נכפתה עליו, אלא גם מתכחשת לאזרחותם הישראלית ומרוקנת אותה מכל תוכן ערכי ורגשי.³⁰

כמו כן, השינויים החוקיים שהצבעתי עליהם מהווים פגיעה חמורה במשמעותו של ההליך הדמוקרטי ההוגן האמור לחול על כל המשתתפים במערכת דמוקרטית. כדבריו של חוקר הדמוקרטיה האיטלקי הנודע ג'ובאני סרטורי אם ברצונה של הדמוקרטיה לשגשג, על האליטות הפוליטיות בתוכה לנהל את המאבקים וליישב סכסוכים ביניהן כעניין של התמקחות ולא כעניין של מלחמה.³¹ במילים אחרות, דמוקרטיה איננה משחק של הכרעות ותבוסות, אלא תפיסה פוליטית של פשרות ואיזונים בין אינטרסים לגטימיים. במקרה הנדון שלנו ברור שהרוב היהודי חיפש להכניע את המיעוט הערבי ולהביס אותו בצורה שאיננה מתירה לו מרחב מחאה קיומי. הרוב היהודי מאלץ את הנציגים הערביים בכנסת לקבל את השוליות שלהם כערך נורמטיבי לגטימי, למרות שיש בכך לא רק סיבה לגיחוך, אלא גם עשיית עוול לכל ערכי הדמוקרטיה גם המתגוננת. ראוי לציין שהחלטת בית המשפט העליון להתיר למועמדים ולמפלגות ערביות שאתגרו את זהות היהודית של המדינה להשתתף בבחירות לכנסת ה-16 איננה מספקת מענה ראוי לבעייתיות זו למרות שהיא הופכת את בית המשפט העליון לסכר האחרון בפני הניסיונות של חלקים גדולים ברוב היהודי להפוך את שלטונו משלטון רוב דמוקרטי לדיספוטיות נבחר. בית המשפט קיבל על עצמו את העליונות הערכית של זהות היהודית-ציונית של המדינה והתיר מרחב מאוד מצומצם

²⁸ אלכסנדר יעקבסון ואמנון רובינשטיין, ישראל במשפחת העמים: מדינת לאום יהודית וזכויות אדם (ירושלים: שוקן, 2003).

²⁹ סבן, (2002).

³⁰ רייטר, יצחק, 1995. "בין 'מדינה יהודית' ל'מדינה של תושביה': מעמד הערבים בישראל בעידן השלום. המזרח החדש, 37: 45 - 60.

³¹ Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems* (Cambridge: Cambridge University Press, 1976), pp. 224-6.

להתבטאות נגד עקרון זה, דבר שעשוי להיות מתורגם לפסילת רשימות פוליטיות או אנשים פוליטיים בבחירות הבאות.

שוליות פוליטית ומחאה אזרחית:

האזרחים הערבים נתפסים ע"י הרוב היהודי כנטע זר ומוזר בחברה הישראלית. בחשיבה האסטרטגית הם תמיד היו חלק מהעם הפלסטיני, ולכן רואים בהם איום שמן הראוי להדבירו לפני שיתפרץ החוזה. על רקע זה ניתן להסביר את מדיניות הפקעת הקרקעות הערביות, את התלות הכלכלית של הערבים במשק היהודי ואת האפליה במישורי החיים השונים. הדוגמאות הטובות ביותר להמחשת אורח חשיבה זה הן תגובתם האלימה של כוחות הביטחון ותגובותיהם הנלעגות של מוסדות השלטון האזרחי, כפי שבאו לידי ביטוי בטבח בכפר קאסם בשנת 1956, הריגתם של שישה מפגינים צעירים ביום האדמה הראשון ב-1976 ורציחתם של 13 מפגינים ערבים באירועי אוקטובר 2000. כנגד יחס זה, בשיח האזרחי הישראלי הרשמי הערבים מוצגים תמיד כאזרחים ישראלים שווים, ואף שימשו מדד למידת הדמוקרטיה של ישראל. הם "שולבו" במערכות השלטון, זכו לייצוג רשמי בכנסת וקיבלו מקומות עבודה במשק. העלייה ברמת ההשכלה וברמת החיים של האוכלוסייה הערבית נחשבת למקור גאוה ישראלי ולמדד למידת השוויוניות שהאזרחים הערבים נהנים ממנה.

על רקע זה התחזקות טבעת החנק סביב צווארה של האוכלוסייה הערבית מסתמן בשיח הפוליטי הערבי מעבר מתביעה לשוויון במובנו השלילי, כלומר כהעדר אפליה, לתביעה לשוויון במובנו החיובי, במובן של תביעה להשתתפות מלאה בהכרעות המדיניות, הכלכליות והחברתיות. בבסיסה של תביעה זו מונחת התפישה ששילובם של האזרחים הערבים בחברה הישראלית על בסיס אישי לא רק שאינה אפשרית, אלא אף אינה מספקת פתרון נאות לבעיה הערבית.³² פתרונות אינטגרטיביים נתפשים יותר ויותר כמשמרים את המבנה הפוליטי והכלכלי הקיים, המפלה ביסודו. קבלתם של פתרונות אינטגרטיביים משמעה חיזוק הבסיס העקרוני להדרת הערבים כקבוצה מהמרחב הפוליטי, והסכמה להגדרת המדינה כיהודית במובנה הציוני. כמו כן, פתרונות אינטגרטיביים מחייבים את בני הקבוצה המקופחת לשלם את המחיר העיקרי, בהיותם מחויבים להתאים את עצמם למבנה התרבותי והפוליטי הקיים. בהתבסס על המודעות למחיר, האזרחים הערבים נוטים לתבוע שליטה עצמית יותר גדולה בחייהם באמצעות כינון מוסדות ייצוג לאומיים אוטונומיים שיזכו להכרתה של המדינה ויהיו לחלק אינטגרלי לעיצובה מחדש. האזרחים הערבים תובעים פתרונות טרנספורמטיביים, הכוללים את הפיכתה של מדינת ישראל ממדינה יהודית למדינת כל אזרחיה ומתן אוטונומיה תרבותית. תביעות מן הסוג הזה משלבות שינויים מבניים ותרבותיים, הנדרשים מהמדינה כדי לספק את הזכויות הבסיסיות של כלל האזרחים. בהקשר זה יש צורך בהבחנה ברורה בין זכות ההגדרה העצמית של העם היהודי לבין ההגנה על ריבונות הרוב היהודי בישראל. כמו כן, יש צורך בהבחנה בין זכות ההגדרה העצמית של הרוב היהודי לבין ההגמוניה האבסולוטית של רוב זה על כל מוסדות המדינה, משאביה והמרחבים הציבוריים בתוכה. כיבוד אבחנות

³² ג'מאל (2005).

אלה יש בהם כדי ליצור בסיס חדש להשתתפות ושותפות פוליטית אפקטיבית של האזרחים הערבים במדינת ישראל. על אף שאין באבחנות אלה כדי לבטל את שלטון הרוב היהודי ושימור תרבותו כתרבות הדומיננטית במדינה, יש בכך פתח לשילוב שוויוני של האזרחים הערבים כפרטים וכקולקטיב בקביעת סדרי העדיפויות של המדינה ובחלוקת משאביה החומריים והסמליים. כמו כן, יש בכך כדי לאפשר הכרה בזהות הערבית כמרכיב אינטגרלי של התרבות האזרחית במדינת ישראל. ביצירת אבחנות אלה יש גם פתח לעשיית צדק עם האזרחים הערבים ולביסוס השוויון המהותי ולא רק הפרוצדוראלי כעקרונות על הכפופים להם כל אזרחי המדינה ללא יוצא מן הכלל.