

פוליטיקה של הרחקה או פוליטיקה של הסדרה? ישראל ואזרחיה הערבים

מאת: אליעזר דון יחיא

במסגרת פרויקט השטע-היהודי-ערבי קיים המכון הישראלי לדמוקרטיה סדרה בת 17 מפגשים בין אישים יהודים וערבים מהאקדמיה ומהפוליטיקה. המפגשים השישי, השביעי והשמיני של הפרויקט הוקדשו לנושא השותפות והייצוג של ערביי ישראל.

נייר עמדה זה שימש כבסיס לדיון בנושא.

מטרת בנייר עבודה זה היא לבחון את מידת היעילות של יישום עקרונות הסדריים, ובמיוחד עקרונות האוטונומיה וההקצאה היחסית, ואת תרומתו לתחום היחסים שבין מדינת ישראל לבין אזרחיה הערבים. לשם הבהרת מושג 'ההסדרה' אשתמש במחקריו של מדען המדינה **ארנד לייפהרט**, אשר נכתבו במסגרת ניסיונו לעמוד על התנאים והדרכים לקיום יחדיו בשלום של קבוצות אוכלוסייה הנבדלות בערכיהן ובאורחות חייהן. לדעת לייפהרט, **חברה שסועה ומפולגת על רקע אתני, תרבותי או דתי עשויה לשמור על אחדות וכושר פעולה במישור הפוליטי, בזכות הנכונות של מנהיגי הקבוצות היריבות לשתף פעולה במאמץ לגבור על חילוקי הדעות ולשמור על יציבות המשטר ועל אופיו הדמוקרטי. מנהיגים אלו מגלים נכונות הדדית להידברות ולפשרה במגמה להגיע להסדרים מוסכמים שיאפשרו ליישב את הסכסוכים בדרכי שלום.**

מושג 'ההסדרה' מבטא את 'הסדרתם של בעיות וקונפליקטים פלגניים, במקום שיש מידה מינימלית בלבד של הסכמים'. ההסדרה נעשית על ידי ויתור על הכרעות רוב חד-צדדיות, שיתופם בהקצאת המשאבים הציבוריים והכרה בזכותן של הקבוצות לנהל את חייהן על פי השקפת עולמן. **ייחודה של הדמוקרטיה ההסדרית הוא בהיות ההסכמים הפוליטיים המאפיינים אותה לא מבוססים בעיקרם על עמדות קרובות ועל שותפות אינטרסים, אלא על ניגודים שנציגי הקבוצות מנסים להתגבר עליהם על ידי הידברות ופשרות וחתימה להסדרים מוסכמים.**

ישראל אינה דמוקרטיה הסדרית במלוא מובנו של המושג. דפוסי הפוליטיקה של ההסדרה המאפיינים משטר כזה אינם באים לידי ביטוי בחלק ניכר מתחומי המחלוקת ומישורי היחסים הפוליטיים בישראל, ויש קבוצות חברתיות שאינן נכללות בתחומי של המודל ההסדרי, או שהמודל מוחל עליהן באופן חלקי בלבד. עם זאת, בישראל יש התפתחויות ותמורות בהיקף הפעלתם של דפוסי הסדריים ובצורתן בתחומי מחלוקת ובמישורי היחסים בין קבוצות. המודל ההסדרי מיושם בישראל ברציפות ובעקיבות בעיקר בתחום הדתי. לעומת זאת הוא מיושם בצורה חלקית ומקוטעת בלבד בתחומי מחלוקת או במישורי יחסים אחרים.

פוליטיקה של הרחקה וערביי ישראל

פוליטיקה של הסדרה מבוססת בעיקרה על ההכרה בצורך בשמירת היציבות הפוליטית, ולא דווקא על ההכרה העקרונית בזכותן של כלל הקבוצות בחברה לשיתוף, ייצוג ושוויון מעמד. לפיכך ככל שמשקלה החברתי והפוליטי של קבוצה באוכלוסייה גדל, כך גוברת הנכונות להתחשב בעמדותיה ובאינטרסים שלה ולשתפה במוסדות לקביעת המדיניות ובתהליכי הפוליטיקה של ההסדרה. מצד אחר הדבר עשוי להביא לאי-שיתוף של קבוצות שהשפעתן מועטה ושיכולתן לפגוע

ביציבות הפוליטית מוגבלת. מעמד ההשפעה של קבוצות חברתיות אינו נקבע רק, או בעיקר, על פי הישגיהן בבחירות וכישר המיקוח הקואליציוני שלהן, אלא יש משקל רב לגורמים אחרים, ובהם ההכרה בלגיטימיות של הערכים והאינטרסים שהקבוצה מייצגת וקבלתה כחלק מן ההסכם החברתי והתרבותי החברתי והתרבותית.

קבוצה הנתפסת כחורגת בבירור מן ההסכם החברתי עלולה להיחשף לדפוס של יחס פוליטי המהווה את הקוטב המנוגד לפוליטיקה ההסדרית. דפוס זה, שאפשר לכנותו 'פוליטיקה של הרחקה', מתבטא במדיניות של הרחקת הקבוצה ונציגיה מכל עמדה של השפעה בתחום החברתי והפוליטי. במידה רבה הפוליטיקה של ההרחקה היא מודל חלופי לפוליטיקה של ההסדרה, שכן אף היא מכוונת לנטרל את יכולתה של הקבוצה לפגוע ביציבות הפוליטית, אלא שהדרך לנטרול שונה: לא באמצעות שיתופה במוסדות הכוח המדיני, אלא על ידי הרחקתה מהם.

בתקופת היישוב ועד לשנת 1967 הופעלה פוליטיקה של הרחקה כלפי הרוויזיוניסטים וממשיכיהם מחירות, כמו גם כלפי מפלגות שייצגו את הציבור הערבי בישראל. ואולם בניגוד למפלגות שנשענו בעיקר על תמיכת האוכלוסייה הערבית, הרחקת הרוויזיוניסטים וחירות ממוסדות הכוח המדיני ומהתהליכים לקביעת המדיניות נבעה בעיקר משיקולים של טקטיקה פוליטית והייתה מכוונת לנטרל את האיום שלהם על מעמד ההגמוניה של מפא"י ותנועת העבודה. התפנית בעניין זה חלה ב-1967, עם צירופם של נציגי חירות לממשלת החירום הלאומית שהוקמה בראשות לוי אשכול סמוך לפני מלחמת ששת הימים.

לעומת זאת בישראל מוסיפה לשרור מדיניות עקיבה של הרחקת מפלגות וסיעות אלקטורליות כחד"ש או מד"ע ומפלגות אחרות המייצגות עמדות ואינטרסים של הציבור הערבי מחברות בקואליציות ממשלתיות. אמנם בשנים האחרונות חלה עלייה ניכרת במעורבות ובהשפעה הפוליטית של ערביי ישראל, ולכך ניתן ביטוי בשיתופן של חד"ש ומד"ע בקואליציה לא פורמלית של 'הגוש החוסם' שאפשר את הקמתה של ממשלת העבודה-מר"צ ב-1992. התמורה במעמד הפוליטי של ערביי ישראל באה לידי ביטוי גם בחיזור אחר קולותיו של הציבור הערבי בבחירות לראשות הממשלה ב-1996 וב-1999, בעיקר מצדם של מועמדי מפלגת העבודה. ואולם למרות ההזדקקות הגוברת לקול הערבי, הנובעת בעיקר ממצב התיקו בין המחנות הפוליטיים ומשיטת הבחירות הישירה לראשות הממשלה, הנכונות לשתף את הציבור הערבי עדיין מוגבלת ומסויגת אף מצדו של מחנה השמאל הציוני. ביטוי ברור לכך ניתן בסירובו של אהוד ברק לנהל משא-ומתן עם המפלגות הערביות על צירופן לקואליציה שבראשותו לאחר בחירות 1999, למרות תמיכתן החד-משמעית של מפלגות אלו ותומכיהן בברק בבחירות.

הפעלת פוליטיקה של הרחקה כלפי מפלגות שנחשבו למייצגות האוכלוסייה הערבית קשורה במידה רבה בעצם הגדרתה היהודית של מדינת ישראל. הגדרה זו וביטוייה בחוקי המדינה, בסמליה ובטקסיה מסמנים את אי-שיתופם המלא של האזרחים הלא יהודים בחברה הלאומית-מדינית. חוסר שיתוף זה וכן חוסר ההזדהות של המדינה עם אחת ממגוון הקבוצות האתניות-תרבותיות בה אינם עולים בקנה אחד עם טבעה של דמוקרטיה הסדרית, המותנית בשיתוף מלא של כל הקבוצות בחיי המדינה. הגדרת ישראל 'מדינה יהודית' מקשה על השגת הסכם מינימלי, שהיא תנאי

להפעלה מוצלחת של פוליטיקה הסדרית ביחסים שבין יהודים ללא יהודים במדינה. השאלה המתבקשת היא: כיצד בכל זאת עלה בידי המערכת הפוליטית לשמור על מידה ניכרת של יציבות ולהימנע בדרך כלל מאלימות חמורה ביחסים עם ערביי ישראל, למרות עומקו של השסע היהודי-ערבי ואי-הפעלתם של אמצעי הפוליטיקה ההסדרית בתחום זה?

אינן לוסטיק ביקש לענות על קושיה זו בדפוס של פוליטיקה שהוא הגדיר 'מודל של שליטה ופיקוח'. מודל זה, שהשימוש בו כווח בעיקר בשני העשורים הראשונים לקיום המדינה, כלל שיטות מניפולטיביות שהיו מכוונות למנוע מן הציבור הערבי בישראל להתארגן באופן עצמאי ולהגיע לידי ביטוי פוליטי יעיל. באמצעות שיטות אלו של בידול, תלות וקואופטציה עלה בידי הממסד הפוליטי היהודי לנטרל את פוטנציאל התסיסה והמרי שבאוכלוסייה הערבית בישראל. לא כאן המקום להיכנס לדין בנושא. עם זאת, חשוב לציין כאן שחלה ירידה גדולה ביעילותה של שיטת הפיקוח ובהיקף השימוש בה, והעניין קשור בהתעצמות כוחם הפוליטי של ערביי ישראל. למרות זאת, אין סימנים ברורים להגברת השימוש במודל החלופי, הפוליטיקה ההסדרית, לשם טיפול בבעיות הקשורות בשסע היהודי-ערבי.

יישומן של שיטות הסדריות בנוגע ליחסיה של מדינת ישראל עם אזרחיה הערבים

השאלה שיש לשאול היא באיזו מידה ישנה אפשרות מעשית ליישם עקרונות הסדריים בתחום היחסים שבין מדינת ישראל לאזרחיה הערבים, וכיצד הדבר עשוי להשפיע על יחסים אלו. שאלות ספציפיות יותר נוגעות להיקף יישומן של השיטות ההסדריות, לדרכי הפעלתן, למידת היעילות שלהן ולטיבם של התנאים והגורמים העשויים לסייע בעניין זה. לשם תשובה על השאלה יש לעמוד ביתר הרחבה על טבען של השיטות המשמשות לטיפול בקונפליקט במסגרתה של פוליטיקה הסדרית.

לייפפרט מציג ארבע שיטות עיקריות לטיפול בקונפליקטים בין-קבוצתיים במסגרתה של דמוקרטיה הסדרית:

1. **שותפות קואליציונית**
2. **השיטה היחסית**
3. **עקרון האוטונומיה**
4. **פתרון הווטו ההדדי או הסטטוס-קוו**

1. שותפות קואליציונית

אחד מביטוייה המובהקים של הפוליטיקה ההסדרית הוא שיתוף נציגים מקבוצות וממגזרי אוכלוסייה שונים במסגרת קואליציות ממשלתיות. לייפפרט טען כי 'עקרון הגודל' של רייקר, המתבטא בנטייה לכונן קואליציות המבוססות על רוב מינימלי, מתאים רק לתרבויות פוליטיות הומוגניות. לעומת זאת ניסיון ליישם עיקרון זה בחברה שיש בה פילוג עמוק עלול לפגוע פגיעה קשה באחדותו של המשטר הדמוקרטי וביציבותו, שכן קואליציה מינימלית פירושה שליטה בלעדית של הרוב, בלא מתן ייצוג לתרבויות-משנה של מיעוטים ומבלי להתחשב בערכים ובאינטרסים חיוניים שלהן. לפיכך **דמוקרטיה**

הסדרית מאופיינת במאמץ מכוון לכינון קואליציות גדולות לשם שמירה על היציבות הדמוקרטית בחברה מפולגת.

קואליציה גדולה, הכוללת את נציגי כל המפלגות או רובן המכריע, אינה תופעה שכיחה בישראל. אולם המודל ההסדרי עשוי לסייע בהסבר השותפות הקואליציונית היציבה שבין מפלגת העבודה לבין המפד"ל. נורדלינגר טען כי הקואליציה היציבה שבין נציגי מחנות מנוגדים באוכלוסייה היא אחת השיטות המובהקות להסדרת קונפליקטים ב'חברות המפולגות פילוג עמוק'. דפוס הסדרי זה של קואליציה יציבה בא לידי ביטוי מובהק במסגרתה של השותפות ההיסטורית שבין מפא"י-העבודה לבין המפד"ל. עדות לכך משמשת העובדה שמפא"י-העבודה הייתה יכולה לכוון קואליציות נוחות בראשותה גם בלא תמיכת המפד"ל. ואילו **השתתפות המפד"ל בקואליציות הממשלה שיקפה בעיקרו של דבר את הכרתם של מנהיגי המפלגות החילוניות בחשיבות שבשיתוף ובייצוג של מפלגות דתיות בממשלה, כדי למנוע מלחמת תרבות, שכן מלחמת תרבות עלולה לפגוע פגיעה קשה באחדות הלאומית וביציבות הפוליטית של מדינת ישראל.**

בניגוד גמור למפלגות הדתיות, מעולם לא שותפה מפלגה ערבית בקואליציה ממשלתית, ואף לא נוהל משא-ומתן עם מפלגה ערבית כדי לבחון באיזו מידה יש בסיס לצרפה לקואליציה. יתר על כן, גם מפלגות השותפות בקואליציה לא מצאו לנכון למנות אחד מחבריהן הערבים לשר בממשלה. יש להצביע על הקשיים המיוחדים שבניסיון להביא לשינוי של ממש בתחום זה.

ישנן שתי דרכים עיקריות להבטיח או להמריץ את שיתופן של קבוצות מיעוט במוסדות לקביעת המדיניות, ובמיוחד בממשלה. הדרך האחת היא **קביעת הסדרים המשריינים מכוח החוק מכסות מוגדרות של ייצוג בממשלה ובפרלמנט לקבוצות דתיות ואתניות.** מכסות אלו נקבעות בדרך כלל על פי משקלן היחסי של הקבוצות באוכלוסייה ואינן תלויות בתוצאות הבחירות לפרלמנט. דוגמה מובהקת להסדר מסוג זה היא ההסכם שהתקבל בלבנון בדבר חלוקת הייצוג בפרלמנט ובמשרות הממשל הבכירות בין העדות הדתיות על פי מפתח מוגדר וקבוע מראש.

הדרך האחרת לשיתופן של קבוצות מיעוט בממשלה היא הקמת **קואליציות רחבות שמשתתפות בהן מפלגות המייצגות את קבוצות האוכלוסייה השונות במדינה.** בשיטה זו לא משוריינות לקבוצה החברתית מכסות מוגדרות מראש לייצוגה, אלא היא זוכה לייצוג במוסדות אלו בהתאם למשקלה האלקטורלי של המפלגה המייצגת אותה, כפי שנקבע בבחירות לפרלמנט. בניגוד לשיטה הראשונה, בדרך זו אין לעגן בחוק הבטחת ייצוג לקבוצות על פי חלקן באוכלוסייה. למרות זאת, יש מדינות שהתגבשה בהן מסורת של קואליציות גדולות ובהן שותפות המפלגות המייצגות את קבוצות האוכלוסייה. דוגמה מובהקת לכך היא שווייץ, שבה מסורת הקואליציה הגדולה מאפשרת ייצוג בממשלה לכל הקבוצות הדתיות והלינגוויסטיות שבמדינה.

שתי השיטות גם יחד אינן מעשיות ביותר בישראל. הצעה להחלת 'הסדר הלבנוני' בישראל עשויה להתפרש כניסיון להפוך את ישראל ממדינה יהודית למדינה דו-לאומית, ולכך הרוב המכריע של היהודים בישראל מתנגד. השיטה השנייה מתאימה יותר למערכת הפוליטית בישראל, שבה ייצוגן של קבוצות אוכלוסייה נעשה בעיקר במפלגות פוליטיות. לא זו אף זו, צירופם של ערבים לממשלות ישראל על ידי שיתוף מפלגות בקואליציה עשוי להתפרש פחות כוויתור על הגדרתה של ישראל

'מדינה יהודית'. עם זאת, אין אפשרות לחייב מכוח החוק את ראש הממשלה או את מפלגות הקואליציה לשתף בממשלה מפלגות ערביות או שרים ערבים.

המכשול העיקרי ביישום שתי השיטות גם יחד הוא שהסדרים מסוג זה מחייבים מידה של הסכמה בסיסית בין הקבוצות והמפלגות על עקרונות בסיסיים של אידאולוגיה ומדיניות מעשית. גם במישור של המדיניות המעשית אי-אפשר היום להגיע להסכמה בין מפלגות הימין לבין מפלגות משמאל למפלגת העבודה, ובכללן רק"ח והמפלגות הערביות. לפיכך שיתופן של מפלגות ערביות בקואליציות שבהנהגת הימין אינו אפשרי ואינו מעשי. תנאים נוחים יותר לשיתוף המפלגות משמאל מצויים לכאורה בקואליציות שבהנהגת מפלגת העבודה. אולם גם בקואליציות מסוג זה ישנם מכשולים, הנעוצים בעובדה שהמפלגות הערביות אינן שותפות להסכם בסיסי בעניין זהותה היהודית של המדינה. עובדה זו עשויה להציב מכשולים בדרך למציאת בסיס מוסכם גם במסגרת קואליציות המונהגות בידי השמאל בין מפלגת העבודה ובין מפלגות אלו בדבר קביעת היעדים המרכזיים של המדיניות הישראלית בשאלות עקרוניות של מדיניות חוץ ופנים.

אמנם חילוקי דעות בשאלות אלו מתגלעים גם ביחסים שבין המפלגות היהודיות לבין עצמן, אולם ההסכם הבסיסי על זהותה היהודית של המדינה מסייעת לריסונם של חילוקי הדעות ומקלה על האפשרות להגיע להסדרים מוסכמים בשאלות השנויות במחלוקת. בכך יש כדי לאפשר ולעודד את כינונה של שותפות קואליציונית ואת קיומה בין מפלגות החלוקות בעמדותיהן בנושאים חברתיים או דתיים. עוד גורם שיש להביא בחשבון בעניין זה הוא תחושת האחוה היהודית, המסייעת לשיתוף פוליטי בתוך החברה היהודית, אך מקשה על הנכונות לשתף גורמים המייצגים בעיקר את החברה הערבית.

הגורם המכריע שמנע ממפלגות ערביות להשתתף במוסדות הממשל היה יחסי האיבה ששררו בין ישראל לבין מדינות ערב, ובמיוחד הסכסוך עם הפלסטינים. על כן יש לצפות ששיפור היחסים עם המדינות הערביות ובמיוחד השגת הסכם שלום מלא עם הפלסטינים יגבירו את הנכונות של ממשלות ישראל לצרף אליהן את נציגי האוכלוסייה הערבית. עם זאת, גם היום אפשר להתגבר במידה רבה על המכשולים על ידי מינוי של שרים ערבים מתוך מפלגות השותפות לקואליציה הממשלתית.

כפי שליפהרט מצוין, שותפות קואליציונית, במיוחד בין מפלגות המייצגות קבוצות אוכלוסייה שונות ונבדלות, היא סימן היכר מובהק של פוליטיקה הסדרית, אך אין היא מאפיין בלעדי או הכרחי שלה. יש עוד אמצעים המאפשרים להקנות ביטוי ייצוגי ותחושת שותפות לקבוצות חברתיות, גם כשהללו אינן שותפות בקואליציה ובממשלה. אמצעים אלו אפשר לכלול בשיטה היחסית.

2. השיטה היחסית או שיטת החלוקה

השיטה היחסית עניינה הוא הענקת ייצוג קבוצות (בממשלה) באופן שיבטא את משקלן באוכלוסייה, והיא מתבטאת גם בהקצאת כספים ומשאבים אחרים לקבוצות בחברה. בדמוקרטיה הסדרית הדפוסים לקביעת המדיניות ולהקצאת המשאבים מחליפים את העקרונות של שליטת הרוב ו'הזוכה נוטל הכול'. השיטה היחסית ידועה בישראל בשם 'שיטת המפתח המפלגתי'. בתקופת

היישוב יושמה שיטה זו להקצאת משרות ומקומות עבודה ולחלוקה של כספי מגביות מחוץ לארץ ומשאבים אחרים, ובהם קרקעות להתיישבות ורישיונות עלייה (סרטיפיקטים), בין התנועות הפוליטיות, מוסדותיהן ותומכיהן, על פי יחסי הכוחות ביניהן. שיטת המפתח הוסיפה לפעול גם לאחר קום המדינה, ובשנות העלייה הגדולה היא יושמה אף לחלוקת העולים בין מסגרות הקליטה של התנועות.

לאמתו של דבר, המונח 'יחסיות' אינו מדויק, שכן פעמים רבות חלוקת הייצוג והמשאבים אינה נעשית בהתאמה מלאה ליחסי הכוחות שבין הצדדים. חוסר התאמה זה קשור לעובדה שיחסי הכוחות אינם תמיד ידועים בביטוי, והם גם נתונים לשינויים, ואילו בחלוקת הייצוג והמשאבים הנטייה היא לייצב

ככל האפשר את ההסדרים. גם כשישנן חריגות בולטות מן היחסיות, אפשר לדבר על הפעלת שיטה הסדרית, כל עוד נשמר עצם העיקרון של החלוקה, שמשמעו הוא שהזוכה אינו נוטל הכול. לפיכך **במסגרת שיטת החלוקה אפשר להבחין בין הקצאת משאבים בהתאם ליחסי הכוחות שבפועל לבין הקצאתם על פי מכסות מוגדרות וקבועות שאינן משקפות במדויק את משקלם היחסי של השותפים להסדר.**

לפעמים שיטת המכסות נוטה להקנות משקל-יתר דווקא לקבוצות חלשות, העלולות להיפגע בתנאים של תחרות פתוחה. דוגמה מובהקת לענייננו היא ההסדרים שנקבעו בלבנון לחלוקת הייצוג במוסדות הממשל בין העדות הדתיות. הסדרים אלו התבססו על מכסות מוגדרות וקבועות, ולפיהם זכתה העדה הנוצרית בייצוג רב בפרלמנט ובממשלה, הרבה יותר ממשקלה באוכלוסייה. בחברה היהודית בארץ הונהגה שיטת המכסות בפעם הראשונה בתחום העדתי-דתי. למן ראשיתה של תקופת המנדט נקבע הייצוג העדתי במוסדות ההנהגה הדתיים של היישוב על פי עקרון ה'פאריטי' אף על פי שבאותה תקופה היו הספרדים מיעוט בלבד מכלל האוכלוסייה היהודית.

שיטת המפתח הופעלה בישראל במכלול של תחומי מחלוקת, אולם היא ממלאת תפקיד מרכזי במיוחד בהסדרת קונפליקטים בין דתיים לחילונים. במידה רבה אפשר להסביר זאת בהצלחתו של המחנה הדתי לטפח את זהותו וייחודו, לשמור אמונים לערכיו ולאורחות חייו ולקיים את מערכת מוסדותיו. לעומת זאת לא עלה בידי המחנות החילוניים בישראל לשמור על מעמדם בהיותם תרבויות-משנה מאורגנות ומובחנות. לפיכך **הדוגמות הבולטות היום ליישומה של שיטת המפתח בישראל הן ההסדרים להקצאת משאבים למוסדות ולשירותים דתיים בישראל, ובייחוד למערכת החינוך הדתית.**

בדיון על שאלת יישומה של השיטה היחסית, או עקרונות הקצאה אחרים, והחלטה על המגזר הערבי בישראל יש להבחין בין נושא ייצוגם של ערבים במוסדות ציבוריים לבין השאלה של הקצאת משאבים למוסדות ושירותים המכוונים בעיקר למגזר הערבי. הגורמים המקשים על שיתופם של ערבים בממשלות ישראל אינם רלוונטיים בחלקם הגדול למינוי ערבים למשרות במנהל הציבורי או במערכת המשפט. אמנם מצד אחר ניסיון להחיל בתחומים אלו את עקרון הייצוג היחסי עשוי להיתקל בקושי מיוחד, בשל הניגוד שבין עיקרון זה, המבוסס על קריטריונים שיוכיים, לבין עקרונות של כושר והתמחות, המבוססים על קריטריונים הישגיים.

הבעיה חמורה במיוחד במערכת המשפט. כידוע, מעולם לא התמנה ערבי לשופט מן המניין בבית המשפט העליון. גם ייצוגם של ערביי ישראל בערכאות השיפוט הנמוכות יותר רחוק מלשקף את משקלם היחסי באוכלוסייה. תשובתו של הממוסד המשפטי לקובלים על כך היא שמינוי שופטים נעשה על פי שיקולים של הכשרה אישית לתפקיד ולא על בסיס השתייכות קבוצתית. ואולם למעשה ידוע שבמינויים לתפקידי שיפוט, במיוחד בבית המשפט העליון, אכן מובאים בחשבון שיקולים הקשורים במוצא עדתי, במגדר ובאורח חיים דתי – ישנם 'כיסאות שמורים' בבית המשפט העליון למזרחים, לנשים ולדתיים; וגם בניסיון לייצג קבוצות אלו, אין הן זכות לייצוג מלא בהתאם למשקלן באוכלוסייה.

לאמתו של דבר, תביעה להחלה מלאה של עקרון הייצוג היחסי במערכת המשפט או במערכת המנהל אינה ראלית ואפשר שאף אינה רצויה – הן בנוגע לערביי ישראל הן בנוגע לקבוצות אוכלוסייה אחרות, כגון נשים, מזרחים ודתיים. עם זאת, **יש להגביר את שיתופם של ערביי ישראל במוסדות השיפוט והמנהל הציבורי.** בעניין זה אפשר להסתמך על פסיקת בג"ץ המחייבת להקפיד על מתן ייצוג נאות לנשים בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות. אין סיבה שעיקרון זה לא יוחל גם על הערבים.

גורמים שיש בהם כדי להקשות על יישום השיטה היחסית בתחום המינויים למשרות ציבוריות אינם צריכים להוות מכשול כשמדובר ביישומה של שיטה זו בתחום של הקצאת משאבים ציבוריים למוסדות ולשירותים של המגזר הערבי. למרות זאת, **חלקו של מגזר זה בהקצאת המשאבים הציבוריים קטן בהרבה מכפי המגיע לו על פי משקלו היחסי באוכלוסייה.** אמנם בשנים האחרונות גוברת ההכרה בצורך להפנות חלק גדול יותר מהקצאת המשאבים לאוכלוסייה הערבית, אך הפער עודנו גדול, ויש להשקיע מאמצים רבים כדי להביא לצמצומו ככל האפשר.

המכשול העיקרי בעניין זה הוא הקושי הניצב בפני כל תכנית – הקושי בשינויים ניכרים בסדרים להקצאת המשאבים. מכיוון שמדובר במשאבים שבמחסור (שלא כמו תיקי ממסלה למשל, לאחר התיקון בחוק יסוד הממשלה), העברת משאבים רבים למגזר הערבי במגמה לתקן קיפוחים ועיוותים היסטוריים תגרע כמובן מכמות המשאבים הניתנים למגזר היהודי, ועל כן היא תיתקל בהתנגדות מצדם של הנפגעים מההעברה. מכשול זה אינו קיים בשיטה הסדרית אחרת – עקרון האוטונומיה.

3. עקרון האוטונומיה

עקרון האוטונומיה מכיר בזכותן של הקבוצות או תרבויות-המשנה בחברה לנהוג על פי ערכיהן ואורחות חייהן, ולפיו **לקבוצות אלו ניתנת יד חופשית בניהול מוסדותיהן ומפעליהן, במיוחד בתחום החינוך, התרבות והדת.** חשיבותו המיוחדת של עקרון האוטונומיה בתחום החינוך נובעת מן הערך המרכזי שחוגים דתיים ואידאולוגיים מייחסים לשילוב של בני הנוער במסורת התרבותית ובמערכת הערכים של הקהילה הדתית, הקבוצה האתנית והתנועה האידאולוגית. פעמים רבות עקרון האוטונומיה בחינוך משולב עם השיטה היחסית: מתן ייצוג לקבוצות במוסדות-הגג המשותפים למערכת החינוך בכללה והקצאת משאבים למערכות-המשנה החינוכיות בהתאם למשקלן היחסי בכלל אוכלוסיית התלמידים.

בתקופת היישוב הוענקה אוטונומיה רחבה למערכות החינוך של הציבור הדתי וגם של תנועת העבודה. הדבר נעשה במסגרת של שיטת הזרמים, שאפשרה למערכות החינוך הדתיות

והאידיאולוגיות מידה רבה של ניהול עצמי ושל חופש פעולה בקביעת תכניות הלימודים שלהן ובמינויים ופיטורים של מורים ומנהלים במוסדותיהן. הזרמים קיבלו מימון מכספי המוסדות הלאומיים בהתאם לחלקם היחסי באוכלוסיית התלמידים, וניתן להם ייצוג במוסדות-העל המשותפים שהיו ממונים על מערכת החינוך הציונית. מאז ביטולה של שיטת הזרמים ב-1953 **הזכות לניהול עצמי שמורה בעיקר למערכות החינוך הדתי – החינוך הממלכתי-דתי והחינוך העצמאי.**

עקרון האוטונומיה בישראל מצטרף אפוא לשיטה היחסית, ושניהם משמשים בסיס להסדרת היחסים בין דתיים לחילונים בתחום החינוך. בכך יש צד שווה בין ישראל לבין דמוקרטיה הסדרתית במערב אירופה, לדוגמה בלגיה והולנד. אחד מהישגיה הבולטים של הפוליטיקה ההסדרתית במדינות אלו היה יישובה של בעיית בתי הספר, שהייתה סלע מחלוקת עיקרי ביחסים שבין המחנה הדתי למחנה החילוני. הפתרון התקבל על ידי הענקת מעמד אוטונומי למוסדות החינוך הדתיים והענקת מימון ממשלתי למוסדות אלו בהתאם לחלקם במערכת החינוך הכוללת. כבמרבות מדינות אירופה המערבית, מוסדות ההנהגה וכוהני הדת של הקבוצות הדתיות זוכים גם הם למידה רבה של ניהול עצמי, בצד הכרה ומימון מטעם מוסדות המדינה. בדומה לדמוקרטיה ההסדרתית במערב אירופה, האוטונומיה המוענקת בישראל לקבוצות הדתיות בתחומי החינוך אינה על בסיס גאוגרפי; ואולם האוטונומיה הרחבה הניתנת לקבוצות אתניות-תרבותיות במדינות אחרות, ובהן בלגיה וקנדה, היא במידה רבה, אף כי לא באופן בלעדי, על בסיס גאוגרפי.

בניגוד לקבוצות הדתיות בציבור היהודי בישראל, **הערבים אינם זוכים לאוטונומיה או לניהול עצמי בתחום החינוך והתרבות, וגם בתחום הדת זכותם לניהול עצמי מוגבלת במידה רבה.** אמנם ניכרת נסיגה מן הניסיון לכפות על מוסדות החינוך הערביים תכנים חינוכיים 'יהודיים', כהוראת תנ"ך, היסטוריה יהודית וספרות עברית, וניתן יותר מקום ללימודים המבוססים על התרבות הערבית והמוסלמית. ואולם למרות ההפרדה המוחלטת שבין מערכות החינוך היהודית והערבית, אין הכרה בזכותם של הערבים לניהול עצמי של מערכת החינוך שלהם. לא נציגים של הציבור הערבי, אלא אנשי משרד החינוך הם המקבלים את ההחלטות העקרוניות בכל הנוגע לתכניות לימודים, לשיטות החינוך בבתי הספר הערביים ולמינויים ופיטורים של מורים, מנהלים ומפקחים במוסדות אלו. אמנם יש ייצוג לאנשי הוראה ערבים במחלקות של משרד החינוך ובוועדות מקצועיות העוסקות בהכנת תכניות לימודים ובהוראת המקצועות, אך הם בדרך כלל מיעוט קטן בוועדות, ומשקלם אינו ניכר גם כשעולות על הפרק שאלות הקשורות בחינוך הערבי.

גם בתחום הדתי זכותם של הערבים לניהול עצמי מוגבלת ביותר. דברים אלו אמורים בעיקר בעניין הערבים המוסלמים. הדוגמה הבולטת לכך היא שרשויות המדינה הן שמנהלות את נכסי הווקף המוסלמי. אמנם רשויות אלו נוהגות למנות נאמנים מוסלמים לנכסים אלו, אך הן משאירות לעצמן את השליטה המעשית עליהם ועל דרכי חלוקת ההכנסות המתקבלות מהם. גם מינויים של כוהני הדת המוסלמים נעשה בידי השלטונות, והשלטונות הם שמשלמים את משכורתם. התחום העיקרי שנשמרת בו אוטונומיה ממשית למוסלמים הוא תחום השיפוט הדתי.

בניגוד למוסלמים, העדות הנוצריות שומרות על מידה רבה של חופש פעולה בניהול מוסדות החינוך והדת שלהן, אך מלבד בתי הדין שלהן, המוסדות הדתיים והחינוכיים של הנוצרים אינם בעלי מעמד מוכר מטעם המדינה ואינם מקבלים ממנה מימון, ועל כן האוטונומיה שלהם אינה מעוגנת בחוק.

היום אין סיבה של ממש להמשיך למנוע מן הערבים, מוסלמים ונוצרים גם יחד, את הזכות לניהול עצמי בתחומי החינוך, התרבות והדת. זכות זו לאוטונומיה יש לשלב עם הכרה במוסדות ובשירותי החינוך והדת של הציבור הערבי, עם הענקת מימון ממלכתי ועם שיתוף נציגי ציבור זה ברשויות המדינה המפקחות על ניהולם של תחומים אלו. בכך יש כדי לאפשר לאזרחי ישראל הערבים לבטא את זהותם התרבותית והדתית המיוחדת ולחזק את תחושת הערך העצמי שלהם, וגם לטפח בקרבם תחושות של אחריות ומחויבות ציבורית. הדבר עשוי גם להביא למיתון ולריכוך של רגשי המרירות והקיפוח שרבים בציבור הערבי חשים כלפי מוסדות המדינה.

אוטונומיה אין פירושה עצמאות ושחרור מפיקוח. **הדגם הרצוי לניהול עצמי של החינוך הערבי הוא על פי דפוסי הניהול של החינוך הממלכתי-דתי.** למערכת חינוך זו אוטונומיה רחבה בכל הנוגע לאישור תכניות לימודים ולעיצוב התכנים החינוכיים בבתי הספר שלה, ובידה גם הסמכות לאשר מינויים למשרות הוראה וניהול בחינוך הדתי ולפטר עובדי הוראה על רקע דתי. עם זאת, החינוך הממלכתי-דתי הוא חלק מן המערכת הכוללת של החינוך הממלכתי והוא נתון לפיקוח של משרד החינוך.

על כן יש להציע ארגון מחודש של החינוך הערבי. **במסגרת זו יוקם מנהל חינוך ערבי שמעמדו וסמכויותיו יהיו זהים לאלה של מנהל החינוך הדתי.** הרפורמה המוצעת לא תשחרר את החינוך הערבי מפיקוחו של משרד החינוך, והממונים על חינוך זה יוסיפו לשאת באחריות למילוי חובות המוטלות על מערכת החינוך הממלכתי בכללה, ובהן הצורך לשלב בתכניות הלימודים גרעין לימודי משותף בהיקף של לפחות רבע מכלל התכנית. גם במסגרת החדשה יהיה מקום לפיתוחן של תכניות לימודים משותפות בחלק מן הנושאים, באישור והסכמה של נציגי החינוך הערבי, בדומה למצב הקיים בחינוך הדתי.

בתחום המוסדות והשירותים הדתיים **יש לשחרר את נכסי הווקף ולמסור את הפיקוח עליהם לנציגים מוסלמים של העדה המוסלמית.** בהקשר זה מן הראוי לשקול הקמת מועצות דתיות מוסלמיות, שאחד מתפקידיהן יהיה ניהולם של נכסי ההקדש, אך תימסר לידיהן גם האחריות על מערכת השירותים הדתיים במקומות היישוב המוסלמיים. המועצות הללו, בשיתוף גורמים ציבוריים אחרים, גם יהיו אחראיות על מינויים של כוהני דת מוסלמים. המוסדות והשירותים הדתיים של המוסלמים יקבלו מימון מכספי המדינה, והוא ישלים את הכנסותיהם מנכסי הווקף ויהיה נתון לפיקוחם של מבקר המדינה והרשויות המקומיות ביישובי המוסלמים.

הערות סיכום

הצעות אלו הן בעלות אופי ראשוני וכוללני, ומטרתן **להתוות כיוון לגיבוש המלצות מוגדרות יותר שיוכלו לשמש בסיס להסדרים שיתקבלו בהידברות ובהסכמה עם נציגים מוסלמים של הציבור הערבי בישראל.** כפי העולה מן הנאמר לעיל, אין אפשרות מעשית ליישם את עקרונות הדמוקרטיה

ההסדרית בתחום היחסים שבין מדינת ישראל לאזרחיה הערבים במלואם, ואף לא בחלקם הגדול. הקושי העיקרי בעניין זה נעוץ בעצם הגדרתה של ישראל מדינה יהודית – הגדרה שהערבים מתקשים להשלים אתה, ואילו היהודים אינם נכונים לוותר עליה. עם זאת, יש לסגת מדפוסי הפוליטיקה של ההרחקה, ששימשו מודל חלופי בתחום היחסים של המדינה עם ערביי ישראל. נוסף על כך, במגבלות שצוינו לעיל, בתחום זה ניתן וצריך ליישם כמה מן היסודות ההסדריים.

אחת מארבע השיטות הנזכרות לעיל המשמשות ליישוב סכסוכים בחברה מפולגת אינה יכולה לשמש בסיס להסדרת היחסים שבין מדינת ישראל לאזרחיה הערבים, והיא עקרון הסטטוס-קוו, המשמש אחד מסימני ההיכר המובהקים של פוליטיקה הסדרית. הסטטוס-קוו הוא השיטה המקובלת ביותר לפתרון קונפליקטים ביחסים שבין דתיים לחילונים בישראל. עם זאת עקרון הסטטוס-קוו עשוי לשמש בסיס למניעתם של סכסוכים בין קבוצות באוכלוסייה או לריסונם, במידה שקבוצות אלו נכונות להשלים עם המצב הקיים, שהוא עצמו מבוסס פעמים רבות על הסדרים מוסכמים שהתקבלו בתהליך של הידברות בין נציגיהן. הסטטוס-קוו **תורם לשימורם של הסדרים מוסכמים או נהגים מקובלים**, ובדרך זו הוא עשוי למנוע התגלעות מחדש של חילוקי הדעות, או לשמש בסיס להסדרם. ואכן, בשאלות הקשורות בסוגיית הדת והמדינה וביחסים שבין דתיים לחילונים בישראל, פתרון הסטטוס-קוו שימש לרוב שיטה יעילה למדי לפתרון הבעיות.

בניגוד לכך, **בכל הנוגע לערביי ישראל, שמירה על המצב הקיים והימנעות מניסיון להביא לשינויים על בסיס מוסכם בתחום זה עלולה אך להחריף את הקשיים ולחדד את הניגודים**. שינויים במצבם של הערבים בישראל ובמעמדם ברוח ההצעות שהועלו לעיל או על בסיס של הצעות חלופיות שעשויות להתקבל על דעתם של שני הצדדים נחוצים ביותר. זאת לא רק בשל עצם המחויבות לפעול למען תיקונם של עיוותים וקיפוחים ולהשתית את היחסים בין כל חלקי האוכלוסייה על עקרונות של מוסר והגינות המקובלים במשטרים דמוקרטיים והנובעים גם ממקורות היהדות, אלא גם כדי להפחית במידת האפשר את תחושת הקיפוח והתסכול של האוכלוסייה הערבית. תחושות אלו הן קרקע נוחה לצמיחתם של רגשי עוינות כלפי המדינה והציבור היהודי, ואלו עלולים להיות מקור לאלימות ולמרי. טיפול דחוף בשאלות הקשורות במצבם של הערבים אזרחי ישראל ובמעמדם במגמה להביא לשינויים מבניים על בסיס מוסכם בתחום זה חשוב אפוא גם לשם שמירת השלום הפנימי והיציבות הפוליטית של מדינת ישראל.