

"חוקה בהסכמה": הסכמה של מי?

מאת פרופ' נדים רוחאנא*

המאמר מבקש לבחון את משמעות המונח "ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית" עבור האזרחים היהודים והערבים בישראל. דו"חות שפורסמו לאחרונה בעיתונות הישראלית, ושמבססים על סקר דעת קהל שערך **המכון הישראלי לדמוקרטיה**, טוענים כי רוב אזרחי ישראל הערבים מקבלים את הגדרת ישראל כ"יהודית ודמוקרטית". אשתמש בנתוני הסקר שהתפרסמו על-ידי המכון, לצד נתונים שלא פורסמו מתוך סקר שנערך על-ידי **מדה - אלכרמל**, המרכז הערבי למחקר חברתי יישומי, על-מנת להראות שהמונח "יהודי ודמוקרטי", פרט לכך שהוא מקפל בתוכו סתירה, הוא מעורפל ובעייתי משום שהוא בעל משמעות שונה עבור אנשים שונים. נדרשת פעולה של דה-קונסטרוקציה של המונח לפני שאנו מגיעים למסקנות חפוזות בדבר מידת המקובלות שלו על ערבים ועל יהודים. בהתבסס על נתוני הסקר, אציע מה פירוש המושג בעיני רוב האזרחים הערבים ומה פירושו בעיני רוב האזרחים היהודים.

כינונה החוקתי של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית

ישראל היא בין המדינות הבודדות המעידות על עצמן שהן דמוקרטיות שאין להן חוקה. הסיבה לזניחת המאמצים לניסוח חוקה בימיה הראשונים של ישראל מיוחסת בדרך כלל להחלטת ה"אבות המייסדים" להימנע מיצירת מתיחות מיותרת, שתגרם עקב הפרת **הסטטוס קוו** העדין שהחל להיווצר בין המגזר החילוני לדתי בישראל, וכתוצאה מכך בין המדינה לחברה בישראל. ניתוח זה נוטה להתעלם מתוכנית האבות המייסדים של המדינה היהודית, שנבעה ממטרותיהם המוצהרות: להפקיע את משאבי האזרחים הערבים ולהעבירם לידי האזרחים היהודים; להרוויח זמן על מנת לנכס את שלל המלחמה עם הפלסטינים - הרכוש העצום שהותירו הפלסטינים מאחוריהם - ולנצלו לטובת החברה היהודית והאזרחים היהודים; ולהשלים חקיקת חוקים ותקנות המעניקים עדיפות לאזרחים היהודים על פני המיעוט הערבי במדינת העם היהודי. המעשים האלה אינם עולים בקנה אחד עם חוקה דמוקרטית ומשום כך היו מאמצים חוקתיים עשויים לסכן את תוכניתם של האבות המייסדים.

רבות מהסיבות האלה אינן קיימות עוד: שלל המלחמה חולק בין יהודי ישראל; מפליטים פלסטינים נמנעה הסיבה באמצעות חוק ובאמצעות כוח; משאבי הקרקע העיקריים של האזרחים הערביים הוחרמו בחקיקה והועברו לשימושם של האזרחים היהודים; ושורה ארוכה של חוקים ותקנות, המתקבלים בתכיפות גדלה והולכת בשנים האחרונות, רוקנה מתוכן את מושג האזרחות עבור רוב האזרחים הערבים, ויצרה סטטוס של אזרחות-כביכול. באשר ליחסים שבין דתיים

* מנהל מדה - אלכרמל - המרכז הערבי למחקר חברתי יישומי ופרופסור לסוציולוגיה, אנתרופולוגיה ופסיכולוגיה באוניברסיטת תל-אביב.

לחילוניים וליחסים שבין המדינה לחברה, רבים מאמינים שניתן לתרגם את הסטטוס קוו הנוכחי לנוסחות חוקתיות.

למרות שהמרכז הישראלי לדמוקרטיה הוביל את המאמץ לנסח "חוקה בהסכמה", המוסד איננו גוף רשמי. ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת נטלה על עצמה לאחרונה לקדם את המאמץ, והפכה לגוף הרשמי המוביל אותו כיום. יש להבהיר כי "חוקה בהסכמה" בישראל פירושו "בהסכמה יהודית". אכן, ערבים הודרו לחלוטין מהדיון לגבי החוקה ומכל המאמצים החוקתיים. למותר לציין כי ההדרה האמורה מתפרשת גם לכנסת הישראלית: אחרי הכל, הכנסת כוננה את ישראל כמדינה יהודית על-פי חוק, וחוקקה מספר חוקים שמונעים ממפלגה לרוץ לכנסת אם אינה מקבלת את מדינת ישראל כמדינה יהודית (ודמוקרטיה). יש חבר ערבי בועדת חוקה, חוק ומשפט. ואולם, החבר הערבי מוצא עצמו מתמודד עם הדילמה הנצחית של חסרי הכוח: להחרים את המאמץ ולהיות מואשם בהחמצת הזדמנות להשפיע על התוצאה או להשתתף ולהעניק לגיטימציה למאמץ שתוצאתו תהיה חוקה שאושרה על-ידי הרוב בכנסת, המכריזה על ישראל כ"יהודית ודמוקרטית", וזאת כשהחבר הזה ורוב בוחריו מאמינים שישראל אינה דמוקרטית, שאינה צריכה להיות יהודית ושתיאור זה ממילא סותר את עצמו.

העדרם של ערבים, שמונח על-ידי "מאמצים בלתי-רשמיים" דוגמת זה של המכון הישראלי לדמוקרטיה, מעלה שאלות יסודיות בדבר טבעה של החוקה ומהותה של הדמוקרטיה שעליה מבקשת החוקה להגן. מאלף לראות שהמכון הישראלי לדמוקרטיה עצמו, על מבנהו, על מטרותיו, על הרכב הצוות שלו ועל הוועידות והדיונים הציבוריים שהוא מקיים לגבי החוקה, מנציח את העדרם של ערבים. כמו "אמנת כינרת", צוות חשיבה אד-הוק, יהודי באופן בלעדי, שדן בעתידה של ישראל (כולל ביחסיה עם המיעוט הערבי) ויצר מסמך המדגיש את אופייה של ישראל כ"יהודית ודמוקרטית", כך המכון הישראלי לדמוקרטיה מדגיש אופי זה ממש. עם זאת, הוא מזמין כמה משתתפים ערבים, שמוצאים עצמם יותר ויותר משמשים כעלי תאנה למאמץ שמטרתו לבסס הסכמה יהודית סביב פרויקט כינונה החוקתי של ישראל כ"יהודית ודמוקרטית".

קביעת מעמדה של ישראל כ"יהודית ודמוקרטית" בחוקה היה הפרוייקט (או פרויקט-הנגד) של מוסדות ישראליים רבים, כולל האקדמיה הישראלית, בכעשרים השנים האחרונות. האנרגיה שהוקצתה לפרוייקט-הנגד הזה וההתמדה שלו תואמים באופן ישר את העליה במודעות לפרדוקס הפנימי של ישראל כמדינה יהודית הטוענת להיותה דמוקרטית. אקדמאים ואינטלקטואלים ערבים הובילו את חשיפת הפרדוקס הזה. הצגת הרעיון הדמוקרטי היסודי של "מדינת כל אזרחיה" ליבתה שאלות לגבי הפרדוקס הזה, אך גם התניעה את פרויקט-הנגד. הסוציולוג הישראלי המוביל סמי סמוכה מאוניברסיטת חיפה המשיג את המציאות הפרדוקסלית לתוך מה שהוא כינה "דמוקרטיה אתנית", בטענה שמדינה יכולה להיות גם אתנית וגם דמוקרטית, ושמודל זה הוא וריאציה על מודלים אחרים של דמוקרטיה. רות גביון, משפטנית בולטת מהאוניברסיטה העברית, הובילה את המאמץ להבניית תיאוריה של מדינה "יהודית ודמוקרטית". בסך הכל, מלבד כמה חריגים חשובים, התלכדו מדעי החברה ולימודי המשפט הישראליים סביב פרויקט זה, ומצאו ב"דמוקרטיה האתנית" או במדינה ה"יהודית ודמוקרטית" פתרון - אם כי כוזב - לסתירה יסודית זו במבנה המדינה.

הקואליציה של האקדמיה, הכנסת וכמה מוסדות אקדמיים וסמי-אקדמיים, דוגמת המכון הישראלי לדמוקרטיה ומרכז רבין (בו נהגתה אמנת כנרת), היתה חזקה ומשפיעה. את הפרדוכס של המדינה היהודית היה צריך להסוות ולהכחיש משום שזהות המדינה וזהויות הפרטים שהיו רוצים לחשוב על עצמם כדמוקרטיים עמדו בסכנה. את היקף שיתוף הפעולה בין הפוליטי לאקדמי אפשר להדגים בצורה הטובה ביותר באמצעות החסות שסיפקה הקונסוליה הישראלית לסיוור של רות גביזון באוניברסיטאות אמריקאיות מובילות, שבמהלכו הציגה את המדינה ה"יהודית ודמוקרטית" בפקולטות למשפטים ולציבור הכללי. הפרוייקט הזה חשוב כל כך לזהותה של ישראל ולתדמיתה, עד שנתבקשה גם עזרתה של הדיפלומטיה הבינלאומית. מזכיר המדינה האמריקני היוצא, קולין פאוול, החל להשתמש במונח "יהודית ודמוקרטית" בעת שדן בפתרונות לקונפליקט הישראלי-פלסטיני. הנשיא האמריקני עצמו החל להשתמש במונח "יהודית ודמוקרטית" בהתייחסו לישראל, ועיתונים ופרשנים אמריקנים מובילים אימצו בנוחות את המונח, והשתמשו בו לעיתים קרובות על מנת לעודד את ישראל לוותר על שטחים פלסטיניים בכדי לשמר את אופייה ה"יהודי ודמוקרטי".

לנוכח ההסכמה היהודית בישראל לקביעת מעמדה של ישראל כ"יהודית ודמוקרטית" בחוקה, והתמיכה הבינלאומית לה זכתה הצגה עצמית זו של ישראל, עשויה עמדתם של האזרחים הערבים להראות חסרת חשיבות. אני טוען, עם זאת, שאישור או דחייה ערביים של הפרוייקט הזה הם המפתח לגליטימיות האמיתית שלו. הולכת ומתבהרת ההבנה כי חוקה בישראל תצריך אישור ערבי כלשהו, על מנת לזכות בלגיטימיות בינלאומית. הלגיטימיות שיכולים האזרחים הערבים לספק לחוקה היא יקרה לאין ערוך שכן אם הם - הנתינים שאת חוסר השוויון שלהם מנציח פרויקט זה - יאשרו אותו, מדוע שמישהו אחר יעלה ספקות לגביו? מסיבה זו, מחוקקים ערבים יכולים להשיג ויתורים רציניים בטקסט החוקתי (ובחלוקת משאבים) אם יעניקו להסכמה היהודית חותם כשרות.

על כל פנים, מחוקקים ערבים (חברי הכנסת) הם מייצגים רציניים של ההסכמה הערבית בישראל, שעומדת בניגוד דרמטי להסכמה היהודית בנושאים הקשורים לזהות המדינה, לגליטימיות של ישראל כמדינה יהודית, למערכת היחסים שלהם עם ישראל ולקונפליקט הישראלי-פלסטיני. יתרה מזאת, רבים מאותם נבחרים רואים כיצד "חוקה בהסכמה" שכזו לוקחת כמובן מאליו נושאים שהם תופשים כפתוחים, כולל נושא הפליטים הפלסטיניים ורכושם. מפלגה אחת - החזית הדמוקרטית לשלום ולשוויון - תומכת בדחיית התהליך כולו, לאור מאזן הכוחות הנוכחי. נציג בל"ד, ח"כ עזמי בשארה, בועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת נמנע עד כה מלהשתתף בדיוני הוועדה, אך הוא מעוניין ליזום תהליך שייצר הצעה ערבית לחוקה אלטרנטיבית. הרשימה הערבית המאוחדת נוקטת בעמדה לפיה יש לחכות ולראות האם אכן תתנסח חוקה, לפני העלאת התנגדות לה. ניתן להבין את הגישות של המחוקקים הערבים אם נשקול את הגישות של ציבור בוחריהם.

ניתוח המשמעות החוקתית של המדינה "היהודית ודמוקרטית"

לאור החשיבות של השקפות הערבים לגבי "חוקה בהסכמה", בניגוד לחשיבות של השתתפותם האקטיבית בה, הזמין המכון הישראלי לדמוקרטיה סקר דעת קהל ציבורי "לבחינת עמדות האוכלוסייה הערבית לגבי כינונה של חוקה למדינת ישראל". הסקר הטלפוני נערך בספטמבר 2004 בקרב מדגם מיצג של 504 משתתפים.

כשנשאלו מה חשוב לדעתם שייכלל בחוקה, מיקמו 100% מהמשתתפים הערבים "שוויון זכויות לערבים" במקום הראשון, השני או השלישי. הנושא שנחשב שני בחשיבותו - "מצב כלכלי" - זכה לפחות מ-30% של תשובות בכל שלושת המקומות. "מדינה יהודית ודמוקרטית" לא הוזכר על ידי אף אחד מבין 504 המשתתפים. לאחר מכן נתבקשו המשתתפים להעריך את מידת חשיבותם של שבעה סעיפים שיכללו בחוקה:

1. ישראל כמדינה המבטיחה חופש עיסוק מלא;
2. ישראל כמדינה המכירה בזכויות הקיבוציות של קבוצות שונות;
3. ישראל כמדינה המבטיחה חינוך חינם;
4. ישראל כמדינה המכירה במיעוט הערבי;
5. ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית;
6. ישראל כמדינה המבטיחה שוויון זכויות מלא לערבים;
7. ישראל כמדינה המבטיחה חופש דת מלא.

למעלה מ-95% מהמשתתפים אמרו שכל הסעיפים הללו, פרט לאחד, הם חשובים מאד או חשובים במידה בינונית. רק נושא אחד בלט: ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית - רק 35% מהמשתתפים אמרו שהסעיף חשוב מאד או חשוב במידה בינונית. כשנתבקשו המשתתפים לדרג את הסעיפים, רק 5% מהם דירגו את הסעיף של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית במקום הראשון, השני או השלישי במשולב; 85% דירגו אותו במקום האחרון. באופן לא מפתיע, דירגו 81% שוויון זכויות לערבים במקום הראשון, השני או השלישי בחשיבותו.

כהמשך לנושא ה"יהודית ודמוקרטית" נשאלו כעת המשתתפים, האם במשאל עם יתמכו ב"חוקה שמגדירה את ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית המבטיחה שוויון זכויות מלא לערבים". הממצאים מגלים כי 77.4% יתמכו או בהחלט יתמכו במשאל עם כזה. העובדה כי המכון הישראלי לדמוקרטיה ותומכיו של פרויקט המדינה ה"יהודית ודמוקרטית" מצד אחד אינם מבחינים בסתירה שבמושג "ישראל יהודית ודמוקרטית", ומצד שני אינם מבחינים בסתירה שבין מושג זה לבין הבטחת שוויון מלא לערבים, היא נושא לניתוח פוליטי כמו גם פסיכולוגי, שאין לו מקום במסגרת מאמר קצר זה. עם זאת, בהקשר של הנתונים שהמכון הישראלי לדמוקרטיה עצמו מספק, צריך להיות ברור שמה שערבים מתכוונים אליו ב"מדינה יהודית ודמוקרטית המבטיחה שוויון מלא לערבים" שונה ממה שהפרייקט של מדינה "יהודית ודמוקרטית" מבקש שישאל תהיה. עבור האזרח הערבי, כך נדמה, המסר הוא שאם שוויון מלא יובטח, יכולה ישראל לקרוא לעצמה יהודית ודמוקרטית. דרך אחת להבין את הממצא הזה היא שישאל המבטיחה שוויון מלא לערבים תהיה מדינה דמוקרטית במהותה, ויהודית בשל עובדת קיום הרוב היהודי

בה, שישלוט על אופייה. אין לבלבל מסר זה עם קבלה של ישראל כמדינה יהודית במהותה (או מדינת העם היהודי), שנהנית רק מכמה מאפיינים דמוקרטיים, כפי שהיא כיום וכפי שפרוייקט מדינה "יהודית ודמוקרטית" מבקש שתהיה, בתוספת אפשרית של כמה התאמות לטובת האזרחים הערבים. פרשנות הממצאים שהוצגה לעיל דורשת ביסוס, אליו אפנה בחלק האחרון של מאמר זה, המתבסס אף הוא על נתוני סקר.

מספר חודשים לפני סקר המכון הישראלי לדמוקרטיה, ערך מרכז **מדה- אלכרמל**, תחת פיקוח המחבר, סקר מקיף בקרב מדגם אקראי ומייצג של אזרחים ערבים. המדגם כלל כ-1,000 משתתפים ונערך בדרך של ראיונות פנים אל פנים. בעוד שהמשתתפים לא נשאלו במפורש לגבי חוקה, הם רואיינו לגבי נושאים קרובים, כולל ציונות, חוק השבות, זכות השיבה, דמוקרטיה, ישראל כמדינת כל אזרחיה ועתיד היחסים בין האזרחים הערבים וישראל.

במדינה ה"יהודית ודמוקרטית" שחזו תומכי "חוקה בהסכמה", תופסים חוק השבות וההגירה היהודית מקום מרכזי. בדומה, הזהות הציונית של ישראל חיונית לנוסחה שלהם. תוצאות הסקר שלנו מצביעות על כך ש 95% מקרב המשתתפים הערבים במדגם מאמינים כי אין למהגרים יהודים כל זכות לבוא לארץ זו. לאור האחוזה הגבוהה הזו, ניתן להסיק בביטחון כי אין הבדלים משמעותיים בין פלחים שונים בחברה הערבית - דרוזים, בדואים וערבים אחרים. יתרה מזאת, כשנשאלו המשתתפים באיזו מידה מעוררים בהם שמונה נושאים תחושה של בטחון או תחושה של חשש בסולם של חמש נקודות (אחד מצביע על רמה גבוהה של חשש וחמש על רמה גבוהה של בטחון), הנושא שעורר את המידה הרבה ביותר של תחושת חשש היה ההגירה היהודית (ממוצע של 1.5 בסולם של חמש נקודות), עם הבדלים קטנים מאד בין הקבוצות הערביות השונות. 87% מהמשתתפים מאמינים כי חוק השבות הוא גזעני ו-94% מאמינים כי הציונות היא תנועה גזענית.

אנשי "חוקה בהסכמה" רואים בישראל מדינה דמוקרטית. חיוני לשאול אם ערבים רואים בישראל מדינה דמוקרטית או לא. לכן, נשאלו המשתתפים במפורש אם הם חיים במדינה דמוקרטית. מצאנו ששני שלישים מהמרואיינים הערבים מאמינים שהם אינם חיים במדינה דמוקרטית. ניתן לטעון כי על ישראל להשתנות על-מנת להיות דמוקרטית. אולם, האם יכולה ישראל להיות גם יהודית וגם דמוקרטית? 62% מהמשתתפים חושבים שישראל לא יכולה להיות גם יהודית וגם דמוקרטית, ואולי זו הסיבה לכך ש 67% מהם טוענים שישראל אינה דמוקרטית. באשר לזכות השיבה, ברי כי המדינה ה"יהודית ודמוקרטית" מושתתת על שלילת זכות השיבה הפלסטינית, להלכה ולמעשה. מסיבה זו, נשאלו המרואיינים הערבים האם על הפלסטינים לוותר על זכות השיבה בתמורה להסדר עם ישראל שכל שאר הסוגיות בו מוסכמות ושמבטיח מדינה בגדה המערבית ובעזה. 72% מהמשתתפים השיבו שהפלסטינים לא צריכים לאמץ הסכם כזה.

בעניין ההסדר הטוב ביותר ליחסים שבין אזרחים ערבים לישראל, בערך שני שלישים (64%) בחרו במדינה עבור כל אזרחיה כפתרון המועדף עליהם להסדרת יחסיהם עם ישראל, 14% בחרו במדינה דו-לאומית בישראל ו-10% בחרו במדינה שמבטיחה את הדרגה הגבוהה ביותר האפשרית של זכויות בתוך הקונטקסט של מדינה יהודית. כשנשאלו בנפרד על כל אחד מההסדרים הללו ועל

הסדרים נוספים, ההסדר של מדינה עבור כל אזרחיה זכה באישורם של 94% מהמשתתפים, וההסדר של מדינה דו-לאומית בישראל זכה ב-70% תמיכה.

הסקר שלנו מראה, באופן לא מפתיע, כי מרבית המשתתפים הערבים לא מאמינים שערבים נהנים משוויון בשורה רחבה של נושאים (פרט לשירותי בריאות ובתי חולים). אולם, הממצא המעניין הוא שכשנשאלו המשתתפים אם בתמורה להשגת הדרגה הגבוהה ביותר של שוויון אישי צריכים אזרחים פלסטינים לוותר על הנושאים הבאים: הוראת ההיסטוריה מנקודת המבט הפלסטינית, תביעה של זכות השיבה עבור פליטים פלסטינים, תביעת זכויות קולקטיביות עבור הערבים בישראל, הדגשת הזהות הפלסטינית, תביעה להכרה של ישראל באחריותה ההיסטורית בנושא הפליטים ותביעה שישראל תשנה את זהותה היהודית, סבר רוב המשתתפים שהאזרחים הערבים לא צריכים לוותר על אף אחד מבין הנושאים הללו.

עם זאת, ראוי לציין ש-67% מסכימים למדינה שמבטיחה את הדרגה הגבוהה ביותר של זכויות, שנותרת מדינה יהודית. הנתונים הללו תואמים את הממצאים שדווחו על-ידי הסקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה, ויש לפרשם באותה דרך. עושה רושם שהממצא מהימן. תקפות פרשנותו היא הדורשת ביסוס.

הקונטקסט הרחב יותר שסיפק הסקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה, והנתונים הנוספים שסיפק **מדה -אלכרמל**, מסייעים להגיע לפירוש תקף של הממצאים: אם תבטל ישראל את חוק השבות, תפסיק את ההגירה היהודית, תקבל אחריות על בעיית הפליטים ותכיר בזכות השיבה, תספק שוויון מלא לאזרחים הערבים בשורה ארוכה של נושאים ותהפוך למדינת כל אזרחיה, אזי יהיו רבים מהם מוכנים להשלים עם הגדרת המדינה כ"יהודית ודמוקרטית".

נראה כי ניתוח המונח "יהודית ודמוקרטית" חושף תמונה ברורה, שיכולה לסייע גם בפירוש הממצאים הסותרים לכאורה של סקרי דעת הקהל. בעוד שפרוייקט "חוקה בהסכמה" היה רוצה שהאזרחים הערבים יקבלו את ישראל כמדינה יהודית במהותה, בעלת כמה מאפיינים דמוקרטיים, כפי שהיא עכשיו, אולי בתוספת כמה התאמות, יקבלו רוב האזרחים הערבים מונח זה, אם ישראל תהפוך למדינה דמוקרטית במהותה ותחדל להיות יהודית אלא מכוח מאפיינים תרבותיים של הרוב. הבהרה זו מצביעה על הפער העצום שקיים עדיין בין ערבים ליהודים לגבי מידת המקובלות של "חוקה בהסכמה". אם נחשוב על כך, הדבר לא צריך להיות מפתיע - כל עוד המטרה היא השגת הסכמה יהודית, וכל עוד אזרחים ערבים מודרים בכל רמה מהותית ופרוצדורלית, הציפייה שערבים יקבלו את הישוב הכוזב של הסתירה הגלומה במדינה "יהודית ודמוקרטית" בעוד הם קורבנותיה העיקריים, אינה אלא משאלת לב בלבד.