

הדמוקרטיה הישראלית ומעמדו האזרחי של המיעוט הערבי בישראל

תקציר עדות בפני ועדת החקירה הממלכתית לחקירת אירועי אוקטובר 2000 במגזר הערבי (ועדת אור)

שם העד: פרופ' יואב פלד
מקום עבודה: אוניברסיטת תל אביב, החוג למדע המדינה

אני הח"מ נתבקשתי ע"י ארגון עדאלה להעיד בפני ועדת החקירה הממלכתית לבדיקת אירועי אוקטובר 2000 במגזר הערבי ("ועדת אור") בנושאי האזהרות שהוצאו על ידי הוועדה נגד ח"כ ד"ר עזמי בשארה, ח"כ עבד אלמאלכ דהאמשה ושייח' ראיד סלאח. עדותי תעסוק במעמדם האזרחי ובמאבקם הפוליטי של הערבים בישראל בהקשר של התיאוריה הליברלית-הדמוקרטית, תיאוריות של יחסי רוב ומיעוט לאומיים, וההיסטוריה של המיעוט הערבי בישראל.

פרטי השכלתי:

ב.א. מדע המדינה ויחסים בינלאומיים – האוניברסיטה העברית, ירושלים (1972)
מ.א. מדע המדינה – אוניברסיטת קליפורניה, לוס אנג'לס (1975)
ד"ר מדע המדינה – אוניברסיטת קליפורניה, לוס אנג'לס (1982)

פוסט-דוקטוראט, מדע המדינה – האוניברסיטה העברית, ירושלים

פרטי ניסיוני המקצועי:

מ-1983 ועד היום לימדתי וחקרתי באוניברסיטה העברית בירושלים, באוניברסיטת בן-גוריון בנגב ובאוניברסיטת תל אביב. כמו כן הייתי מרצה וחוקר אורח במספר אוניברסיטאות בארה"ב. כיום אני פרופסור חבר בחוג למדע המדינה באוניברסיטת תל אביב. מחקרי עוסקים בעיקר באזרחות ובפוליטיקה של היחסים בין הקבוצות החברתיות השונות בחברה הישראלית.

בנספח מצורפת רשימת הפרסומים המדעיים שלי הרלבנטיים לעניין זה.

קראתי את עדויותיהם של שלושת המוזהרים הנ"ל שניתנו בפני הוועדה בתאריכים 3.12.2001 (ח"כ בשארה), 2.1.2002 (ח"כ דהאמשה), ו-28.1.2002 (שייח' ראיד סלאח) וכן בפני אוספי החומר של הוועדה בתאריכים 18.10.2001, 19.10.2001, ו-1.11.2001 (ח"כ בשארה), 23.10.2001, 28.10.2001, 1.11.2001, ו-8.11.2001 (ח"כ דהאמשה), ו-6.1.2002, ו-14.1.2002 (שייח' ראיד סלאח). כמו כן קראתי את האזהרות שהוציאה הוועדה נגד אותם אישים. נראה לי כי את הדברים שבעטיים הוזהרו אישים אלה על ידי הוועדה מן הראוי לבחון בהקשר רחב, הכולל את הנושאים הבאים:

- תפישת האזרחות בדמוקרטיה הליברלית
- שלטון הרוב וזכויות המיעוט בדמוקרטיה ליברלית
- רב-תרבותיות בדמוקרטיה ליברלית
- שלטון החוק וגבול הציות בדמוקרטיה ליברלית
- המדינה היהודית-הדמוקרטית כדמוקרטיה אתנית
- איסטרטגיות מאבק של מיעוטים לאומיים ומנהיגיהם הפוליטיים

בחינת דבריהם של המוזהרים בהקשר רחב זה מעלה, לדעתי, כי הם אינם חורגים מגדר הביטוי שביחס אליו מן הראוי שמדינה דמוקרטית ליברלית תגלה סובלנות, בעיקר כאשר הדברים נאמרים על ידי מנהיגים פוליטיים של מיעוט לאומי הסובל מאפלייה מבנית חמורה ומתמשכת בכל התחומים.

תפיסת האזרחות בדמוקרטיה ליברלית

במסורת הפוליטית הליברלית נתפשת האזרחות כמערכת של זכויות, שמטרתה להגן על האינטרסים של הפרט מפני פגיעה בידי פרטים אחרים, ובעיקר מפני פגיעה בידי המדינה. זכויות האזרח, על פי התפישה הליברלית הקלאסית, הן מעצם מהותן אינדיבידואליות, אוניברסליות ושוות. הגדרה זו של זכויות נובעת מהנחת יסוד, לפיה החברה אינה אלא מיקבץ של פרטים בודדים, שמטבעם הם אוטונומיים, רציונליים ושווים, שהתאגדו יחד על בסיס חוזי אך ורק כדי לקדם את עניניהם הפרטיים. למותר לציין כי על פי התפישה הליברלית היותר של המדינה מדינתם של כל אזרחיה, ורק של אזרחיה, מהווה תנאי הכרחי ויסודי לגיטימיות שלה.

לאזרחות הליברלית שלוש תכונות בסיסיות: (1) היא מתעלמת מקשרים שיוכיים הקיימים בין האזרחים, כדוגמת קשרי משפחה, קשרים אתניים, דתיים, וכו'. (2) היא מייחסת לכל האזרחים מעמד שווה מבחינת זכויות וחובות. (3) עקרון השוויון האזרחי מהווה עבורה נורמה עליונה, מחייבת ובת-אכיפה ביחסים ההדדיים בין האזרחים לבין עצמם ובינם לבין המדינה. בחברה ליברלית נהנות זכויותיהם של האזרחים מעדיפות מוסרית על פני תפישה כלשהי של הטוב החברתי המשותף, לא כל שכן על פני אינטרס של קבוצה חלקית כלשהי בחברה, אפילו היא קבוצת הרוב (ר' בג"צ קעדאן). על פי התפישה הליברלית החברה מתקיימת, ביסודו של דבר, על פי חוזה ("אמנה חברתית") שלפיו הפרטים מוותרים במידה מסויימת על חירותם תמורת ההגנה להם זוכים מהחברה. על פי תפישה זו, המדינה מחוייבת לנהוג באזרחיה בצורה שתקדם את האינטרסים שלהם, ולא תפגע בהם מעבר למידה ההכרחית לשם קיום תפקידיה ההגנתיים. במידה שהמדינה איננה ממלאת את חלקה בחוזה, בין על ידי התרשלות בהגנה על האינטרסים של אזרחיה ובין על ידי פגיעה באינטרסים אלה שאיננה מחוייבת המציאות, בה במידה נחלשת מחוייבותם של האזרחים להשמע לחוקי המדינה.

שלטון הרוב וזכויות המיעוט בדמוקרטיה ליברלית

עקרון השוויון הוא העקרון המרכזי של הדמוקרטיה הליברלית. משמעות עקרון השוויון מבחינת תהליכי קבלת החלטות הוא שלטון הרוב, מחד, ושמירה קפדנית על זכויות הפרט ועל זכויות המיעוט, מאידך. בכדי להגן על זכויות הפרט ועל זכויות המיעוט מפני האפשרות של פגיעה בידי החוק (רצון הרוב), מעוגנות זכויות אלה בנורמות-על הנתפשות כנובעות מחוק הטבע והמקבלות ביטוי, לעיתים, בחוקה כתובה ולעיתים במסורת פוליטית בלתי כתובה. על כן, בדמוקרטיה ליברלית החוק איננו רשאי לפגוע בזכויות היסוד של האזרח (או של האדם שאיננו אזרח), כמו, למשל, זכות הקניין הפרטי או חופש הביטוי, אלא בתנאים המחמירים ביותר. החוק חייב גם להיות נתון לבחינה מתמדת לאור נורמות-העל האלה, המחייבות אותו להיות שוויוני, סביר, ענייני, מידתי, וכו'. הביקורת השיפוטית מהווה מכשיר בחינה עיקרי לצורך זה בהרבה דמוקרטיות ליברליות.

שלטון החוק וגבול הציות בדמוקרטיה ליברלית

המתח המתמיד בין החוק לבין הנורמות המוסריות שהחוק חייב לעמוד בהן יוצר תחום התנהגות שניתן להגדיר אותה כבלתי חוקית אך לגיטימית. בתחום זה נכללת, כפי שטוענים המוזהרים, גם התנגדות פסיבית להפקעת קרקעות ולהריסת בתים, כאשר פעולות שלטוניות אלה אינן עומדות בקני המידה המוכתבים על ידי נורמות-העל הליברליות. הלגיטימיות של התנהגות כזאת יכולה להיות מעוגנת בזכויות הפרט – סירוב לשרת בצבא מטעמי דת או מצפון – או בזכויות המיעוט – סירובה של רוזה פרקס לוותר על מושבה בחלקו הקדמי של האוטובוס במונטגומרי, אלבמה, ב-1955, שהניע את התנועה לזכויות האזרח בארה"ב. במקרים רבים הביאו עבירות על החוק מסוג זה לשינוי החוק ולהתאמה טובה יותר בינו לבין הנורמות המוסריות של הדמוקרטיה הליברלית.

רב-תרבותיות בדמוקרטיה ליברלית

בשנים האחרונות התפתחה במסגרת המחשבה הליברלית תפישה הגורסת, כי על הליברליזם כתיאוריה, ועל הדמוקרטיה הליברלית כצורת משטר, להכיר גם בזכויות קולקטיביות של מיעוטים אתניים ולאומיים, כפי שתובעים שלושת המזוהרים, בצורות שונות, עבור המיעוט הערבי בישראל. הסיבה לכך היא ההבנה ההולכת ומתפתחת כי אחת הזכויות החשובות ביותר ליכולתו של הפרט לחיות חיים מלאים ומשמעותיים היא הזכות לחיים בסביבה תרבותית תומכת. זכות זו נתפסת כבעלת תוקף מוסרי מיוחד כאשר מדובר ב"מיעוטי מולדת" – קבוצות אתניות או לאומיות שהפכו למיעוט במולדתן בשל תהליכים שלא הן בחרו בהם -- בניגוד למיעוטים של מהגרים. מימושה של זכות זו מחייב את קיומם של מוסדות תרבותיים אוטונומיים של המיעוט, וכמו כן ייצוג הולם למיעוט, על בסיס קבוצתי, במוסדותיה המרכזיים של המדינה. החלטת בג"צ בעניין עדאלה נגד עיריית תל אביב, בנושא השילוט בשפה הערבית בערים המערבות, מהווה צעד ראשון בהתקדמות מהכרה בזכויות הפרט להכרה בזכויות קבוצתיות בישראל.

המדינה היהודית-הדמוקרטית כדמוקרטיה אתנית

מדינת ישראל איננה דמוקרטיה ליברלית, מכיון שבהגדרתה החוקתית מופיע לצד היסוד הדמוקרטי, שפירושו בהקשר זה דמוקרטי-ליברלי, גם היסוד האתנו-לאומי היהודי. את השילוב הזה כינה פרופ' סמי סמוחה בשם "דמוקרטיה אתנית", צורת משטר המקיימת מספר יסודות דמוקרטיים לצד דומיננטיות מבנית של קבוצה אתנית אחת. סמוחה תיאר את הדמוקרטיה האתנית כ"דמוקרטיה סוג ג'". חוקרים אחרים, כדוגמת פרופ' אורן יפתחאל, מכנים את המשטר הפוליטי בישראל "אתנוקרטיה", כלומר, לא שלטון העם אלא שלטון של קבוצה אתנית.

ה"מהפכה החוקתית" של עשר השנים האחרונות, ובעיקר פסיקות בג"צ במספר מקרים, מבטאות מגמה של חיזוק היסוד הדמוקרטי-ליברלי במשטר הפוליטי הישראלי. מגמה זו הגיעה לשיאה, עד עתה, בפסיקת בג"צ בעניין קעדאן. על פי פסק דין זה מדיניות הקצאת הקרקעות של מדינת ישראל, באמצעות מנהל מקרקעי ישראל ובאמצעות "המוסדות הלאומיים" היהודיים, פוגעת בעקרון השוויון הליברלי ועל כן איננה מדיניות ראויה במדינה דמוקרטית. מקביעה זו ניתן להסיק מסקנות מרחיקות לכת גם לגבי מדיניות הפקעת הקרקעות המנוהלת על ידי המדינה מאז 1948, ולגבי תחומים רבים אחרים של יחסי המדינה והרוב היהודי עם המיעוט הערבי, כמו מניעת היתרי בנייה, הריסת בתים, אפלייה בתקציבים ובשרותים חברתיים, וכו'.

אסטרטגיות מאבק של מיעוטים לאומיים ומנהיגיהם הפוליטיים

העובדה כי המיעוט הערבי בישראל סובל מאפלייה מבנית חמורה מאז קום המדינה ועד היום איננה נתונה במחלוקת בין חוקרי החברה הישראלית. בפני מיעוטים אתניים או לאומיים הסובלים מאפליה, ובפני מנהיגיהם הפוליטיים של מיעוטים כאלה, עומדות מספר אסטרטגיות אפשריות של מאבק קולקטיבי לשיפור מצבם, במסגרת החוק והנורמות הדמוקרטיות-ליברליות: מאבק לשוויון זכויות אינדיבידואלי והשתלבות בחברה על בסיס אישי ("אמנציפציה"); מאבק להכרה קבוצתית ואוטונומיה; התבדלות; פרישה בהסכמה מהמדינה. בישראל מנהל המיעוט הערבי רק מאבקים משני הסוגים הראשונים, לשוויון אזרחי ולאוטונומיה תרבותית. התביעה לשינוי הגדרתה של המדינה ממדינת העם היהודי למדינת כל אזרחיה היא תביעה לשוויון זכויות ולהשתלבות על בסיס אישי בחברה. התביעה לאוטונומיה תרבותית נועדה להבטיח, בנוסף לכך, את התנאים לשימור תרבותו של המיעוט, במסגרת התפישה הדמוקרטית הליברלית הרב-תרבותית.

הטקטיקות בהן נקטו ונוקטים מיעוטים לאומיים בכדי להיאבק נגד אפלייתם משתרעות על פני כל רוחב הטווח שבין פעילות פרלמנטרית למאבק מזוין. במבט השוואתי בולט המיעוט הערבי בישראל בכך שהוא מנהל את מאבקו אך ורק במסגרת החוק והלגיטימיות הדמוקרטית-ליברלית. למיטב ידיעתי, אין, ולא היה מעולם, גוף פוליטי משמעותי בקרב הערבים אזרחי ישראל שקרא לשימוש באלימות או במאבק מזוין. קביעה זו חלה גם על שלושת המזוהרים הנ"ל. קריאות להפגנות ללא אישור המשטרה (עצם הדרישה לקבלת רשיון להפגנה מהווה, לדעתי, פגיעה בחופש הביטוי וההתארגנות), או להתנגדות פסיבית להריסת בתים או להפקעת קרקעות, וכן הבעת תמיכה בפעולות כאלה בדיעבד, נופלות בהחלט

בתחום הפעילות הדמוקרטית הלגיטימית. כמוהן גם הבעת תמיכה במאבקי שחרור של עמים הנמצאים תחת כיבוש, גם כאשר מביעי התמיכה הם אזרחי המדינה הכובשת. גם את הרטוריקה בה משתמשים מנהיגים פוליטיים בהביעם את הדעות הללו יש, לדעתי, לבחון בהקשר הכולל של מצבם ושל מצבו של המיעוט אותו הם מבקשים להנהיג. כאשר נציגיו הפוליטיים של המיעוט מודרים מכל עמדות ההחלטה וההשפעה הפוליטיות, וכאשר עוצמת ההדרה הולכת ומתגברת, כפי שהתרחש ומתרחש בישראל מאז רצח רוח"מ יצחק רבין, המשאב היחיד העומד לרשות נציגי המיעוט הוא סמכותם המוסרית. סמכות זו תלויה בכך שהציבור יאמין שהמנהיגות קשובה לצרכיו ומבטאת את רחשי ליבו. לכן ניתן להבין כי במצבי מצוקה קשים המנהיגים יחריפו את הרטוריקה שלהם בכדי לזכות בתשומת לב ובאמון הציבור. עקרון חופש הביטוי מחייב את המדינה לגלות סובלנות מירבית להתבטאויות כאלה.

מנהיגות דמוקרטית אחראית חייבת להיענות לרחשי לב הציבור, בעיקר בעיתות משבר, ויחד עם זאת לנסות לתעל את זעמו ותסכולו לאפיקים של מחאה לגיטימית. אם בוחנים את האופן בו ניוונה ועדת המעקב העליונה, ושלושת המוזהרים כחלק ממנה, את המחאה בתקופת "אירועי אוקטובר", ובתקופה שקדמה להם, אין מנוס מן המסקנה כי הם עמדו בכבוד במבחן המנהיגות הדמוקרטית האחראית. ב-30 בספטמבר קראה הוועדה לשביתה כללית ותהלוכות ב-1 באוקטובר, ליום אחד בלבד, כמחאה על הריגת פלסטינים על ידי המשטרה בהר הבית. לאחר שבאותו יום נהרגו שני אזרחים ערבים, ורבים אחרים נפצעו, החליטה הוועדה על המשכת השביתה הכללית ביום אחד נוסף. ב-2 באוקטובר החליטה הוועדה להפסיק את השביתה והמחאה, למרות שבאותו יום עלה מספר ההרוגים לכ-10, ולהפגש עם ראש הממשלה ברק. החלטה זאת התקבלה בחוסר שביעות רצון ברור בקרב הציבור הערבי בישראל, אך היא נשמרה באופן כללי. ב-8 באוקטובר, לאחר שנהרגו שני אזרחים נוספים, נמנעה הוועדה מלחדש את הקריאה למחאה מאורגנת.

בעיקרו של דבר, גם אם לדברים מסויימים שנאמרו על ידי מי מן המוזהרים בהזדמנויות שונות היתה תרומה כלשהי להתלהטות הרוחות בסוף ספטמבר-תחילת אוקטובר 2000, הרי תרומה זאת בטלה בששים לעומת תרומתם של האפליה, הדיכוי, העושה והקיפוח מהם סובלים אזרחי המדינה הערבים מאז קום המדינה; תרומתו של הכיבוש המתמשך בגדה המערבית וברצועת עזה מאז 1967; ובעיקר תרומתם של האירועים שהתרחשו באותם ימים עצמם בשטחים הכבושים.

יישום

לאור האמור לעיל אני מבקש להתייחס בעדותי בפני הוועדה לנקודות הבאות:

- א. טענת המוזהרים כי התנגדות פסיבית להריסת בתים ולהפקעת קרקעות, בה תמכו ואותה עודדו בתקופה שקדמה לאירועי אוקטובר 2000 (אל-רוחה, אום-סחאלי, וכו') היא התנגדות לגיטימית במדינה דמוקרטית, גם אם איננה חוקית.
- ב. עמדתם, הפרדוקסלית לכאורה, של המוזהרים כלפי משטרת ישראל, כתוקפנית יתר על המידה באירועים פוליטיים וכפסיבית יתר על המידה במישור אכיפת החוק הפלילי במגזר הערבי.
- ג. הרטוריקה הפוליטית של המוזהרים והשפעתה על התנהגות המפגינים באירועי אוקטובר, לאור עקרון חופש הדיבור.
- ד. התנהגות המוזהרים כמנהיגים פוליטיים בתקופה 29.9.2000 – 8.10.2000, האם היתה התנהגות הולמת למנהיגות דמוקרטית אחראית.