**תקציר**

חיבור זה דן בשלושת "מסמכי החזון" שגובשו ופורסמו בין השנים 2006-2007 ביוזמתם של מספר ארגונים פלסטינים-ישראלים, העוסקים בעתידה ומעמדה של האוכלוסייה הערבית-פלסטינית בישראל. ההצעות שהועלו במסמכים, והדרישה לשינוי המשטר ואופיה היהודי של המדינה בפרט, עוררו סערה בקרב האליטות היהודיות בישראל, כזו שחצתה קוי תיחום פוליטיים מסורתיים בין ימין ושמאל.

עד כה, הביקורת על המסמכים כללה בדרך כלל התייחסות לנרטיב הפלסטיני החד-צדדי העולה מהם, כמו גם לרטוריקה ה"מאיימת" שלהם. החיבור שלהלן, אף שלא יזניח את העיסוק בנושאים אלה, יבקש להאיר קוי ביקורת חדשים, הנשענים על דיון מעמיק יותר בשני מושגי מפתח הניצבים במרכז המסמכים: "דמוקרטיה הסדרית" ו"אזרחות". דיון זה יעשה בכלים של פוליטיקה השוואתית וכן של תיאוריה פוליטית [קונטקסטואלית] בת זמננו.

ניתוח מסוג זה עשוי לאתגר את ההשערה כי התמתנות של הסכסוך הישראלי-פלסטיני ביו"ש ובעזה תביא בהכרח גם לפתרון הבעיה של הפלסטינים אזרחי ישראל; זאת, מאחר והחזון האזרחי שמתווים המסמכים, וההגות הפוליטית שלהם – ללא כל קשר לשאלת השליטה בשטחים הכבושים – קוראים תיגר של ממש אף על ההגדרה הליברלית ביותר של ישראל כמדינה יהודית וציונית.

העבודה תכלול אפוא שני חלקים עיקריים. החלק הראשון יוקדש לבחינה מעמיקה של הרעיונות המרכזיים שהופיעו בשלושת המסמכים ולתיאור הביקורות שספגו עד כה מנקודת מבט יהודית-ציונית. החלק השני יכלול שני פרקים: האחד דן באפשרות החלתו של מודל ה"דמוקרטיה הסדרית" בישראל, והאחר עוסק בחזון האזרחי של המסמכים תוך התייחסות למחלוקות בנות זמננו אודות מושג האזרחות. בשני המקרים, אבקש להראות כי הפרשנות שנתנו המסמכים לרעיונות מוכרים אלה לוקה בבלבול מושגי ובסתירות פנימיות, המחייבות הבהרות ועיון מחודש, תיאורטי ואמפירי כאחד.

**3. התביעה לדמוקרטיה הסדרית: דיון וביקורת**

פרק זה יציג ביקורת תיאורטית ואמפירית על הצעתם של מסמכי החזון לכונן בישראל "דמוקרטיה הסדרית". סעיף 3.1. יציג את ההצעה כלשונה, כפי שהופיעה ב"חזון העתידי" וב"חוקה הדמוקרטית"; סעיף 3.2. ידון במודל התיאורטי המקורי של "דמוקרטיה הסדרית" כפי שעוצב ע"י חוקר מדע המדינה ארנד לייפהארט; סעיף 3.3. יבקש לעמת את המודל התיאורטי עם הצעותיהם הקונקרטיות של המסמכים, ויראה כי מחבריהם בחרו בפרשנות סלקטיבית וחלקית בלבד של הנושאים הרלוונטיים, באופן היוצר סתירות פנימיות ובלבלול מושגי המחייבים הבהרות ועיון מחודש. בשל רוחב היריעה, יושתת הדיון בפרק זה (כמו גם בפרק הבא) על מספר מצומצם של מאמרי מפתח. מרכזיותם של המאמרים שנבחרו, מבחינת זהות המחברים ועוצמת טיעוניהם, תוכל להצדיק את הבחירה בהם כמסד לניתוח במסגרת מצומצמת זו.

**3.1. התביעה לדמוקרטיה הסדרית במסמכי החזון**

מבחינות רבות, גולת הכותרת של מסמכי החזון הינה ביסודה קריאה לשינוי יסודי של משטר מדינת ישראל. על המשטר הקיים – האתנוקרטי – להיות מוחלף בדגם אחר של דמוקרטיה, אשר יביא לידי ביטוי את ההכרה בייחודם של הפלסטינים כמיעוט מולדת, יאפשר להם לנהל את חייהם באופן עצמאי בתחומים שצוינו לעיל, וישמור על שוויון קולקטיבי ואינדיבידואלי בין אזרחי המדינה היהודים והערבים. יש לציין כי מסמך הצהרת חיפה נמנע מלהציג באופן סדור ופורמאלי את המשטר אותו הוא רואה לנגד עיניו, וזאת בניגוד לחזון העתידי ולחוקה הדמוקרטית, שהציגו כל אחד משנה סדורה ביחס לשאלה זו. בין שני המודלים הללו קיימים הבדלים מסוימים, אך גם קווי דמיון רבים, בעיקר מבחינת התוצאה אליה הם שואפים (רייטר, 2008: 144).

מסמכי החזון העתידי דורשים "בניה מחדש של המוסדות הפוליטיים, החברתיים והכלכליים במדינה" (שם: 14), ובאופן מעשי כינון משטר של דמוקרטיה הסדרית (Consociational Democracy)[[1]](#footnote-1) שיאפשר "שותפות אמיתית בקבלת החלטות ובשלטון כדי להבטיח את זכויותינו הלאומיות" (שם: 5). לדידם, זוהי המשמעות של האוטונומיה אותה הם תובעים בתחומי החינוך, התרבות והדת: זהו משטר "המחזק את קיומן של שתי קבוצות לאום במדינה [...] והמבטיח שותפות אמת בשלטון, במשאבים ובתהליכי קבלת ההחלטות לשתי קבוצות הלאום" (שם: 10). עקרונות הדמוקרטיה ההסדרית אותם מזכירים מחברי המסמך הינם: קואליציה רחבה בין האליטות של שתי הקבוצות; ייצוג יחסי הולם; זכות וטו הדדית; וניהול עצמי לעניינים ייחודיים (שם:11).

החוקה הדמוקרטית מכתירה את המשטר המוצע כ"מדינה דמוקרטית דו-לשונית ורב תרבותית", כמפורט בסעיפים 17 ו-18 של ההצעה. מעבר לכך, קובעת החוקה חובת שותפות בקבלת ההחלטות בכנסת, בכפוף לסעיף 20 של ההצעה. הסעיף מציע שני מודלים, ואיננו בורר ביניהם. לפי ההצעה הראשונה, תוקם בכנסת "ועדה פרלמנטארית לענייני דו לשוניות ורב תרבותיות", שמחצית מחבריה יהיו ממפלגות ערביות ו/או ערביות-יהודיות. כל חוק בתחום יסודות השלטון והמשטר של המדינה יהיה חייב באישור מראש של הועדה, אלא אם כן הוא זכה לתמיכתם של שני שליש מחברי הכנסת (80 חברי כנסת). לפי ההצעה השנייה, "לא תאושר הצעת חוק [...] אם הצביעו נגדה 75% מחברי הכנסת השייכים למפלגות [...] ערביות ו/או מפלגות ערביות-יהודיות" בשל פגיעה בזכויותיו של המיעוט הערבי (שם: 8). ברי כי ההצעה השניה מגבילה באופן משמעותי יותר את יכולת המשילות של הרוב, בהעניקה לנציגי המיעוט הערבי בפרלמנט זכות וטו אפקטיבית בניהול ענייני המדינה (שיפטן, 2011: 218).

**3.2. מודל הדמוקרטיה ההסדרית של Lijphart**

בחינת המודל המוצע עבור מדינת ישראל מחייבת התחקות אחר מקורותיו התיאורטיים. מבחינה זו ראוי להזכיר כי תיאוריית הדמוקרטיה ההסדרית הינה בראש ובראשונה תוצר של טיפולוגיה של דמוקרטיות, או ליתר דיוק, נסיונו של חוקר מדע המדינה הנודע ארנד לייפהארט ללטש טיפולוגיה אחרת, זו של החוקר גבריאל אלמונד (Lijphart, 1969: 207). במובן זה, ראוי לציין כבר בשלב זה כי המודל **איננו** מעצב מציאות אם כי **מתאר** אותה; הוא אינדוקטיבי יותר מאשר דדוקטיבי.

אלמונד חילק את הדמוקרטיות לשלוש קבוצות בהתבסס על שני משתנים יסודיים: התרבות הפוליטית (הומוגנית או משוסעת) והמבנה החברתי התפקודי (אוטונומיה תת-מערכתית גבוהה או נמוכה). הקבוצה הראשונה, שזכתה לכינוי "הדגם האנגלו-אמריקאי", מאופיינת בתרבות פוליטית חילונית הומוגנית ובאוטונומיה תת-מערכתית גבוהה ומובדלת. אלה הן לדידו הערובות ליציבותן של דמוקרטיות כאלה, המודגמות בצורה הטובה ביותר ע"י בריטניה וארה"ב. הדגם השני, הבא לידי ביטוי במדינות כמו צרפת, איטליה וגרמניה הוימארית, מכונה הדגם "האירופאי-יבשתי" (European Continental). זה מאופיין בתרבות פוליטית משוסעת ורמה נמוכה של אוטונומיה תת-מערכתית – למשל, בין המפלגות הפוליטיות, קבוצות האינטרס והתקשורת. הדמוקרטיות בדגם זה יציבות פחות מאשר בדגם הראשון באופן משמעותי. הדם השלישי, המורכב ממדינות סקנדינביה והשפלה (הולנד ובלגיה), כולל מאפיינים של שתי הקבוצות הקודמות שהוזכרו, ועומד, אליבא דאלמונד, "איפה-שהוא ביניהן" (ibid).

המכניזם המסביר את הקשר החיובי בין תרבות פוליטית הומוגנית ואוטונומיה תת-מערכתית גבוהה לבין יציבות דמוקרטית מתמצה באופן כוללני בתיאוריית השסעים החופפים, או הזהויות הצולבות (ibid: 208). נושא זה יידון בהרחבה בהמשך הניתוח כיוון שהוא קריטי להבנת המודל. בשלב זה אבקש להתמקד בשאלה מאיזו בחינה נמצאת הקבוצה השלישית, קבוצת מדינות השפלה וסקנדינביה "בין הדגם האנגלו-אמריקאי והדמוקרטיות האירופאיות היבשתיות" (ibid: 210).

לייפהארט טוען כי קבוצה זו הופכת את החלוקה של אלמונד לבלתי-תקיפה, כיוון שהשונות בתוכה גדולה מדי: מדינות סקנדינביה מאופיינות, כמו בדגם האנגלו-אמריקאי, ברמה גבוהה למדי הן של הומוגניות בתרבותן הפוליטית והן של אוטונומיה בתת-המערכות שלהן. לעומת זאת, המדינות הנמוכות, כמו בלגיה, לוקסמבורג, הולנד, שוויץ ואוסטריה – הינן בעלות תכונות דומות לאלה של הדמוקרטיות האירופאיות היבשתיות: הן שסועות מבחינת תרבותן הפוליטית ותת-המערכות שלהן מאופיינות בחדירה-הדדית בלתי מבוטלת (ibid: 210-211). אין אפוא ההצדקה למנות את שתי הקבוצות יחד בתוך אותה קבוצה שלישית עמומה. מסיבה זו, לייפהארט סבור כי החלוקה צריכה להיות, לפחות מבחינה תיאורטית, לשתי קבוצות בלבד (ולא לשלוש): בקבוצה הראשונה נמצא את בריטניה, ארה"ב, מדינות חבר העמים הבריטי וסקנדינביה; ואילו בשניה נמצא דמוקרטיות אירופאיות כגון צרפת, איטליה, גרמניה של וימאר, מדינות השפלה, אוסטריה ושוויץ (ibid).

אלא שכאן מתעוררת בעיה: על סמך המשתנים שהוצגו לעיל, ניתן לצפות כי **כל** המדינות בקבוצה השנייה יסבלו באופן גורף מחוסר יציבות פוליטית; אך למעשה, לפחות חלק מן המדינות בקבוצה הזו, **בזמן נתון** של שנות השישים, היו יציבות למדי, על אף היותן משוסעות פוליטית, למשל שוויץ והולנד. בתוך הקבוצה השנייה קיימת אפוא סטייה מן המודל הכללי שצייר אלמונד: מסתבר שישנן דמוקרטיות שסועות שיכולות בכל-זאת להיות יציבות (ibid).

תובנה זו עומדת ביסוד התיאוריה של דמוקרטיה הסדרית, כיוון שהיא חושפת את מרכזיותו של משתנה מנבא נוסף ליציבותן של דמוקרטיות: מלבד התרבות הפוליטית והאוטונומיה של תת-מערכות, יש להתחשב גם בהתנהגותן של האליטות הפוליטיות (ibid). יציבות המערכת תלויה במידה רבה בשאלה אם מנהיגי תת-התרבויות יחליטו להתחרות בסוג של משחק-סכום-אפס או לשתף פעולה. לייפהארט מראה כי במקרים אלה, החלטת האליטות לשתף פעולה הינה בדרך כלל תולדה של משבר קודם כגון מלחמה או מהפכה (ibid: 211-212). מכל מקום, ברור כי תנאי יסוד לדמוקרטיה הסדרית, לרבות זו שרואים מחברי החזון העתידי בעיני רוחם, הינה רצונן ויכולתן של האליטות הפוליטיות לשתף פעולה ביניהן.

לשיתוף פעולה מסוג זה עשויים להיות מספר ביטויים מעשיים. קואליציה רחבה בין האליטות היא הבולטת אך לא היחידה שבהם (ibid: 213). שיטות אחרות עשויות להיות הקמת ועדה או מועצה חוקתית עליונה כלשהי עם יצוג לכלל המגזרים הרלוונטים. בלבנון, לדוגמה, ההסכם של 1943 קבע כי הנשיא יהיה נוצרי-מארוני וראש הממשלה יהיה סוני; בקולומביה, ב-1958, הסכימו שתי המפלגות הגדולות להחליף ביניהן את הנשיאות בקביעות כל ארבע שנים. זוהי דוגמה ל"הסדריות קיצונית" שבה האליטות מחליטות להחיל את העקרונות ההסדריים גם על התחרות האלקטורלית, ובלבד שהמתחים שעשויים לנבוע מתחרות כזו ימותנו (ibid: 214).

זוהי אילוסטרציה רבת-עוצמה לדרך שבה דמוקרטיה הסדרית מפרה את עקרון שלטון הרוב לטובת יציבותה הכללית של המערכת. מאפיין זה עולה בקנה אחד עם תביעתם של מסמכי החזון להביא לשותפות מלאה של המיעוט הערבי בקבלת ההחלטות ולביטול דה-פקטו של אופיה היהודי של המדינה כביטוי לתרבותו ולרצונו של הרוב. החוקה הדמוקרטית, כאמור, מצביעה על המנגנון הפוליטי הייחודי שיהיה אמון על ייצוב המערכת: זוהי הועדה הפרלמנטרית לענייני דו-לשוניות ורב-תרבותיות, אשר כל חוק בתחום יסודות השלטון והמשטר יהיה חייב באישורה. מסמכי החזון העתידי, לעומת זאת, אינם מציגים מודל משטרי קונקרטי במסגרת הקריאה לדמוקרטיה הסדרית.

בשלב זה אניח לטענה כי הרוב היהודי יידחה את ההצעה המנוסחת בסעיף 20 של החוקה הדמוקרטית כיוון שאין היא מענייננו. ברצוני לבחון את התנאים הדרושים מבחינה תיאורטית לקיומה המוצלח של דמוקרטיה הסדרית, לעמתם עם המצב בישראל, ולעמוד באופן כללי עד טיבה של ההשוואה למדינות אירופה בהן (בעיקר) יושם המודל בהצלחה (גם אם בזמן נתון ומוגבל).

הטענה הראשונה שיש להציג בהקשר זה הינה תכליתה היסודית של צורת משטר המכונה "דמוקרטיה הסדרית". לעיל הוזכרו מספר מנגנונים מעשיים לקיומה. אחד מהם – ועדה חוקתית – אומץ ע"י הצעת החוקה הדמוקרטית, וקיימים כאמור מנגונים אחרים. אלא שהמאפיין היסודי של דמוקרטיה הסדרית, אליבא דלייפהארט, איננה פתרון מוסדי כזה או אחר, **"כמו המאמץ המשותף המכוון לייצוב המערכת"** (ibid: 213).

אם ניקח את דבריו של לייפהראט לפי הפשט, הרי שלתנאי יסוד זה מספר רכיבים: ראשית, דרוש מאמץ; שנית, דרוש שיתוף-פעולה; שלישית, דרושה כוונה [כנה] לייצוב המערכת. בחינת נפקותם של רכיבים אלה במסמכי החזון עלולה לחשוף בעייתיות מסוימת: ראשית, ראינו כי המסמכים הינם חד-צדדיים באופן קיצוני: הצד היהודי הינו במובהק הצד היחיד הנתבע לויתורים כלשהם, בעוד הצד הערבי אינו נדרש למעשה לכל מאמץ (וראו להלן פרק 4). שנית, המסמכים מבטאים מגמה ניכרת של בדלנות וחוסר מוכנות לשיתוף פעולה עם המדינה, אף לא לטובת החברה הערבית עצמה. אמנם, במספר הזדמנויות קראו שלושת המסמכים לשיתוף פעולה יהודי-ערבי, אך אף לא בהזמנות אחת יצקו תוכן ממשי לשותפות זו (גם בהקשר זה, ראו פרק 4 להלן). לבסוף, נותרת בעינה השאלה האם ההצעה לכונן בישראל משטר הסדרי, הינה בראש ובראשונה לטובת "ייצוב המערכת". נראה כי עניינם של הכותבים, כפי שעלה מן הניתוח עד כה, הינו בראש ובראשונה טובת חברתם שלהם. תכונה זו משתקפת היטב בדברי המבוא של החזון העתידי: "שאיפתה של עבודה זו הינה להשיב על השאלה הרת הגורל: מי אנחנו ובמה אנו חפצים **לטובת החברה שלנו**" (החזון העתידי: 5).

המערכת – או המדינה – אינה מצטיירת כבבת עיניהם של כותבי שלושת המסמכים בשום שלב שלהם. אדרבא, המדינה, "המערכת" בלשונו של לייפהארט – היא במידה רבה היריב, שיש להכריעו – באמצעים דמוקרטיים וחוקתיים, לעת עתה. יטען הטוען, כי דברים אלה כוחם יפה רק ביחס לישראל של היום: בכדי שהערבים יוכלו לפתח רגשות אחריות כלפי "המערכת" – עליה להשתנות מן היסוד – שינוי שיוכל להתרחש באמצעות כינונו של משטר הסדרי. אולם גם אם משטר שכזה יִכּוֹן – ניתן להניח בסבירות גבוהה כי לא יוכל לשנות את התפיסה השונה בתכלית של מהותה של המדינה – המערכת – בעיני כל אחת מן הקבוצות. כינונה "מלמעלה" של דמוקרטיה הסדרית בישראל לא תוכל לשנות את "נקודת הפתיחה" של הציבור היהודי, כי ישראל נועדה להיות מדינה שהיא בית לאומי לעם היהודי, עמדה שהמסמכים שוללים נמרצות. מנקודת מבט אמפירית ותיאורטית כאחד, לא ברור אפוא כיצד האליטות של שתי הקבוצות אמורות לעבוד יחד "כדי לייצב את המערכת" שהן לא מסכימות כלל על יעדיה ומהותה. אכן, במצבים של אי הסכמה בסיסית המותירה מעט מאוד מרחב להסכמה ושיתוף פעולה, המודל של לייפהארט גורס כי הצדדים יחתרו לעימות, ולא לקואליציה רחבה (Lijphart, 1969: 215). כנושאי המחלוקת הם עקרוניים **– ולא ניתנים לחלוקה –** החשש מתסריט זה מתגבר.

**3.3. מסמכי החזון במבחן הקונסוציונליזם הישראלי**

לייפהארט מפרט ארבעה תנאים יסודיים התומכים בקיומה המוצלח של דמוקרטיה הסדרית. בשלב זה אבקש לבחון את מידת התאמתם של התנאים התיאורטיים הללו למקרה הישראלי האמפירי. אמנם, קל יותר להעריך את סיכויי השרידות של דמוקרטיה הסדרית מתפקדת מאשר לנבא את סיכויי ההצלחה של דמוקרטיה הסדרית עתידית (ibid: 216); אך למרבה המזל, "החוקה הדמוקרטית" ציידה אותנו בתוכנית פעולה קונקרטית שעשויה להקל עלינו את המלאכה.

מכיוון שדמוקרטיה הסדרית נשענת על שיתוף פעולה בין אליטות, התנהגותן ויכולותיהן משחקות תפקיד מכריע בהצלחת השיטה. במערכת משוסעת, אליבא דלייפהארט, ישנם שלושה תנאים התומכים בשיתוף פעולה בין **האליטות**. הראשון בחשיבותו הוא איום חיצוני: "בכל הדמוקרטיות ההסדריות, קרטל האליטות נוצר או חוּזק משמעותית בתקופה של משבר בין-לאומי, בייחוד בזמן מלחמת העולם הראשונה והשנייה": כך בהולנד, בלבנון, בשוויץ ובאוסטריה. זאת ועוד, לייפהארט סבור כי מלחמה עשויה לחזק את שיתוף הפעולה בין הקבוצות גם ברמת ההמון, ולא רק ברמת ההנהגה (ibid: 217).

אין להכביר במילים על התאמתו (או אי-התאמתו) של תנאי-מקדים זה למציאות הישראלית בסביבה של סכסוך יהודי-ערבי מתמשך ועקוב מדם. ההנהגה הפוליטית הנוכחית של ערביי ישראל, זו שאמורה לשתף פעולה עם האליטות היהודיות לכשתִיכּוֹן הדמוקרטיה ההסדרית, מזדהה עם מאבקם של אויבי ישראל במדינה היהודית, בשגרה ובחירום כאחד (רייטר, 2008: 147; שיפטן, 2011: 271-273). ביטויי הזדהות כאלה בלטו באופן ניכר בזמן מלחמת לבנון השניה בקיץ 2006. מקרה זה ייחודי מפני שלא נגע ישירות לאוכלוסיה הפלסטינית בשטחים הכבושים, אלא למאבק המתמשך בין ישראל וארגון חזבאללה הלבנוני, השולל את קיומה בגבולות **כלשהם**. האשמה על מותם של אזרחים ערבים מירי הרקטות של חזבאללה – כמעט מחצית מסך האבידות בנפש בקרב אזרחים – הוטלה על ישראל, הן מפיהם של חברי כנסת ערבים, הן על ידי ארגוני המגזר השלישי דוגמת עדאלה, והן על ידי אזרחים מן השורה (שם: 204-205). מבחינה זו, סביר להניח שאיום חיצוני, לא זו בלבד שלא יוביל לשיתוף פעולה בין האליטות, אלא אף יחדד את הקרע ואי-ההסכמה ביניהן.

התנאי השני התומך בשיתוף פעולה בין האליטות לפי לייפהארט הוא איזון מסוים מבחינת כוחן היחסי של הקבוצות. כשקבוצה אחת היא הרוב המוחלט, מנהיגיה ינסו לשלוט במיעוט במקום לשתף עמו פעולה. לחלופין, כששתי הקבוצות, או תת-התרבויות הינן שוות לחלוטין, הפיתוי של הנהגותיהן לזכות ברוב מוחלט (גם אם דחוק) גבוה יותר (Lijphart, 1969: 217-218). מצב זה התממש במובנים מסוימים בשלושת העשורים הראשונים לקיומה של המדינה, אם כי ביחס לשסע החילוני-דתי בתוך החברה היהודית עצמה (קאופמן, 2008: 42; זיסר וכהן, 1999). ביחס למיעוט הערבי, לעומת זאת, תנאי הגודל של לייפהארט איננו תקף, שכן שיעור האזרחים הלא-יהודים המאמצים כלשונה את שלילת היותה של המדינה מדינה יהודית הינו פחות מ-20% (רייטר, 2008: 145). התביעה לשוויון תרבותי-לשוני מלא למיעוט בסדר גודל שכזה "איננה סבירה ואיננה נהוגה בשום מדינה דמוקרטית בה קיימים יחסי רוב-מיעוט אתנו-לאומיים**",** ומעקרת מיסודה את יכולתה של המדינה לעצב את תרבותה הציבורית כביטוי לתרבותו של הרוב (שם: 148). תביעת מסמכי החזון העתידי לשוויון מלא בקבלת ההחלטות בעיצוב המרחב הציבורי למיעוט המונה פחות מ-20% מאוכלוסיית המדינה "רחוקה מאוד" מהמודל שתיאר לייפהארט (שם: 147). רייטר אף סבור כי זהו מודל שאין לו אח ורע בעולם, ושלא יוכל לזכות להגנה בפורומים משפטיים (שם: 144). אמנון רובינשטיין מחזיק בעמדה דומה בטענו כי "המסמך תובע למיעוט הפלסטיני זכויות "שאין להן שום בסיס במשפט הבינלאומי" (בתוך: רכס ורודינצקי, 2007: 17).

התנאי השלישי לשיתוף פעולה פורה בין האליטות תובע כי העומס הכולל על מערכת קבלת ההחלטות יהיה נמוך יחסית (Lijphart, 1969: 218). רמה נמוכה זו נדרשת דווקא מכיוון שמדינות מפוצלות ושסועות נוטות להיות חשופות לעומס רב יותר על המערכת, האופייני, אליבא דלייפהארט, בעיקר למדינות גדולות. סיכויי ההצלחה של דמוקרטיה הסדרית גדלים אפוא ככל שהמדינה תהיה קטנה יותר (ibid: 219).

טענה זו, לכל הפחות בהקשר הישראלי, דינה להידחות: שהרי ישראל, על אף – ואולי דווקא בשל - קוטנה היחסי, הינה חברה ב"עומס יתר": זוהי חברה צעירה, קולטת עלייה, הנמצאת בסכסוך מתמשך, והמתמודדת עם מספר רב של מתחים ושסעים חברתיים פרט לשסע הלאומי: שסע דתי, עדתי, אידיאולוגי, ומעמדי-כלכלי, שאינו ייחודי כמובן לישראל (הורוביץ וליסק, 1990: 17-27). מכל הבחינות האלה, נראה שישראל אינה יכולה למלא תנאי שלישי זה של לייפהארט.

\*\*\*

תנאים להצלחת המודל של דמוקרטיה הסדרית קיימים גם ברמת **ההמון**. בניגוד לתנאי הסף ברמת האליטות, דרישות המודל בהקשר זה מתיישבות היטב עם המקרה הישראלי, שכן הן תובעות קווי תיחום ברורים של השסע: תיאורטית, מכיוון שהשסע בין שתי הקבוצות הוא כה משמעותי, רצוי שהקשר הפיזי ביניהן יישמר ברמת המינימום, בכדי להימנע ממתחים לא-רצויים (Lijphart, 1969: 219-220).

טיעון זה, לכאורה, שולל את תיאוריית השסעים הצולבים, שהיוותה הבסיס לטיפולוגיה של אלמונד מלכתחילה, ולייפהארט נחלץ להסבר: ראשית, במקרה הקונסוציונאלי, תיאוריית השסעים הצולבים מאבדת מכוחה כיוון שהאליטות נמצאות שם בכדי לכפר על המתח העצום שבין קבוצות השסעים המצטברים. שנית, תיאוריית השסעים הצולבים נראית רלוונטית רק עבור חברות הומוגניות למדי, שהשסעים בהן אינם כה-משמעותיים. בחברות לא הומוגניות מבחינה יסודית – בהן השסעים עמוקים מאוד – רצוי לשמור על מרחק והפרדה בין תת-התרבויות: מידת האינטנסיביות של המגע החברתי אינה יכולה להיות גבוהה יותר מהעוצמה היחסית של ההומוגניות הכוללת בחברה (ibid).

מסמכי החזון מבטאים שאיפה דומה למדי, שעולה בקנה אחד עם המציאות הקיימת בישראל ממילא. שאיפה זו מתבטאת במגמה הבדלנית הכללית של המסמכים וניתן למתוח עליה ביקורת מנקודת מבט נורמטיבית, כפי שעשו כותבים אחדים (ראו פרק 4 להלן). מכל מקום, נדמה שתנאי אחרון זה מציב אותנו בפני מתח כשלהו: שהרי מצד אחד, על שתי הקבוצות להימנע מאינטראקציה רבה מידי בכדי להוריד את סף המתח הגבוה ממילא ביניהן – תנאי המתקיים בישראל; מצד שני, האליטות אמורות לכפר על המתח הזה בחתירה לשיתוף פעולה ברמת הממשל – כפי שמציעים מסמכי החזון העתידי והחוקה הדמוקרטית; אולם מצד שלישי, האליטות צריכות למצוא תחומים מסויימים של הסכמה ביניהן בנושאים **מהותיים**. תנאי זה איננו מתקיים במקרה הישראלי, כיוון שהאליטות הערביות והיהודיות – לפחות כפי שהדבר מתבטא במסמכי החזון - אינן יכולות להסכים על עצם מהותה ויעדיה של המדינה – המערכת – שהן שותפות להנהגתה. אדרבא, במודל של לייפהארט שמור לאליטות תפקיד של **מיתון** המתחים הקיימים ברמת ההמון. יש הטוענים כי בישראל, האליטות של המיעוט הערבי מציגות לא אחת עמדה שהיא **רדיקלית יותר** משל רוב האזרחים אותם הן מייצגות[[2]](#footnote-2). סמוחה (2008) טוען "מספר סקרים מייצגים של האוכלוסייה הערבית הבוגרת בשנים האחרונות מראים בבירור כי בניגוד לעמדת המנהיגות שלו, הציבור הערבי רואה בישראל מדינה דמוקרטית גם לערבים, מוכן להכיר בזכות קיומה כמדינה יהודית ודמוקרטית, אך שולל אותה כמדינה ציונית" (שם: 132). מבחינה זו, גם אם מבחינה טכנית מתקיים תנאי-הסף של לייפהארט ברמת ההמון, אין במקרה הישראלי נפקות למכניזם שאמור לכפר עליו ברמת האליטות.

התנאי האחרון עליו מצביע לייפהארט נוגע ליחסים בין האליטה וההמון בתוך תת-התרבות עצמה. הוא גורס כי תנאי יסוד להצלחתה של דמוקרטיה הסדרית הוא יכולתן של האליטות לשתף פעולה אחת עם השנייה מבלי לאבד את אמונן של קבוצות האם שלהן. המנהיגים אמורים להיות לא רק מתונים יותר משולחיהם – תנאי גבולי, כאמור, מבחינת הציבור וההנהגה הערבית בישראל – אלא גם בעלי יכולת לסחוף אחריהם את צאן מרעיתם. כדי שזה יקרה, מפלגות פוליטיות אגרגטיביות צריכות לבטא היטב, אול לכל הפחות ברמה מספקת, את האינטרסים של תת התרבויות הרלוונטיות (ibid: 221).

זוהי דרישה בעייתית מבחינת המערכת הישראלית, שהיא שסועה ביותר גם **בתוך** שתי הקבוצות הלאומיות הגדולות: בקרב בערבים קיימים לפחות שלושה זרמים פוליטיים עיקריים: האסלאמי, הקומוניסטי והלאומי, שעל אף הדמיון ביניהם מבחינת שלילת זהות היהודית של ישראל, עדיין חלוקים זה על זה במגוון נושאים. בקרב היהודים הפיצול הפנימי גדול עוד יותר, אידיאולוגית, דתית, ועדתית. בנוסף, אין כל בטחון שהמנהיגות היהודית או הערבית תצליח לסחוף אחריה את ההמונים במסגרת המשטר השיתופי המוצע: שינוי כה משמעותי לא יוכל להיכפות "מלמעלה", ולמעשה עשוי להביא להחרפה של שסעים תוך-יהודיים אחרים (רייטר, 2008: 147).

\*\*\*

במאמר קודם שלו שירטט לייפהארט ארבעת טיפוסים יסודיים של דמוקרטיות, המוכתבים על ידי שני משתני יסוד: התרבות הפוליטית (הומוגנית או שסועה) והתנהגות האליטות (הסדרית או תחרותית). מבחינה לוגית, קיימות אפוא ארבע אופציות: תרבות פוליטית שסועה והתנהגות אליטות תחרותית מולידות דגם בלתי יציב המכונה "דמוקרטיה צנטריפוגלית", כלומר, השואפת אל הקצוות. התנהגות תחרותית במסגרת תרבות פוליטית הומוגנית תוליד, לחלופין, "דמוקרטיה צנטריפטלית", כלומר, השואפת אל המרכז. תרבות פוליטית הומוגנית עם התנהגות אליטות הסדרית תוביל לדמוקרטיה שהיא "א-פוליטית" (depoliticized), ואילו התנהגות כזו בחברה שסועה מטרתה ליצור דמוקרטיה הסדרית (Lijphart, 1968: 35-39).

במאמרו מ-1969 מבהיר לייפהארט כי למעשה יש לראות בארבעת הטיפוסים נקודות ציון על פני רצף תיאורטי, ולא ארבע קטגוריות מופרדות ועצמאיות. זאת, מאחר ובסוגים שונים של דמוקרטיות, מופיעות רמות שונות של צירופי הומוגניות והתנהגות אליטות. כך למשל, ברפובליקה הרביעית של צרפת שררו מספר תנאים נוחים להיוצרה של דמוקרטיה הסדרית יציבה: בתקופה שלאחר המלחמה, הן בקרב האליטות של מפלגות המרכז והן ברמת ההמון הלכה האידיאולוגיה ושיחקה תפקיד שולי יותר; יחד עם זאת, הפוליטיקאים לא היו אמיצים דיים לקחת את ההחלטות הנדרשות, בין השאר מכיון שלא הייתה להם תמיכה בקרב קבוצות האם שלהם עצמם (Lijphart, 1969: 223-224).

השאלה הרלוונטית לענייננו הינה היכן יש למקם את ישראל על פני רצף זה, על שני מימדיו. בהקשר של השסע הלאומי, ישראל נמצאת קרוב מאוד לקוטב הצנטריפוגלי – כיוון שהעמדה הרשמית של האליטות של המיעוט הערבי שוללות את נתון הפתיחה של הרוב היהודי בדבר היותה של המדינה יהודית ודמוקרטית. כאמור, הטענה כי עמדה זו מיליטנטית יותר מזו של האזרח הערבי הממוצע אינה רלוונטית במסגרת הנחות היסוד של התיאוריה: שכן המודל נשען בראש ובראשונה, **קודם לכל תנאי סף אחר**, על התנהגות האליטות ועמדותיהן.

חולשות המודל בהקשר הישראלי פותחות פתח לדיון בביקורות כלליות יותר שהושמעו אודותיו מבחינה תיאורטית. אכן, על אף תרומתו האנליטית החשובה להבנת תהליכים של דה-פוליטיזציה וייצוב בדמוקרטיות מערביות שסועות, המודל גם ספג ביקורות רבות. אחת מהן היא כי מבחינה אמפירית, ובניגוד לאופטימיות ששררה לגביו בסוף שנות השישים, המודל כשל במקומות רבים בו נוסה, בעוד במקומות אחרים הוא מלווה באי-יציבות מתמדת וחשש להתפצלות המדינה (סמוחה, 2008: 130-131; 138).

קו ביקורת אחר גורס כי המודל טומן בחובו כשל אינהרנטי: יצירת הֶסדר שוויוני בין הקבוצות היריבות הראשיות עשוי ללבות תחושות אי-שוויון בקרב השכבות החלשות בכל קבוצה, שיערערו את יציבותו. מבחינה זו, מנהיגי הקבוצות צריכים להיות פשרנים אל מול עמיתיהם, אך ניציים דיים בכדי לזכות באמון ואהדת צאן מרעיתם. ניתן להניח כי לא כל המנהיגים הפוליטיים, ודאי לא בישראל, התברכו בתכונות ייחודיות אלה, דבר המעיב על פוטנציאל המימוש המוצלח של ההסדר (קאופמן, 2008: 41). ניתן להרחיב את גבולותיו של הטיעון אף הלאה, שכן מרשמו של לייפהארט תובע שורה ארוכה נוספת של תנאים גם ברמת החברה. באופן כוללני ניתן לומר כי הסיכויים לשכפולה של שורת תנאים זו במקרים רבים נוספים (גם אם ברמות שונות) – הינם "קלושים למדי" (שם: 42).

בעיה אחרת עם המודל הינה בעלת אופי נורמטיבי יותר. כיוון שהדמוקרטיה ההסדרית תובעת קווי תיחום ברורים בין הקבוצות היריבות הגדולות, יש הטוענים כי המודל מנציח מתחים אתניים ולאומיים במקום לפעול למיתונם. הגבולות הקשיחים בין הקבוצות השונות מצמצמים את הסיכוי ליצירת סולידריות חברתית אמיתית, שהיא הערובה האמיתית ליציבותן של דמוקרטיות: הלא הסדרים חוקתיים, מעשה ידי האדם, לעולם יהיו חלשים יותר מן האנשים שהגו אותם. האם השקעה בהורדת המתחים המהותיים אינה עדיפה מבחינה זו על טקטיקה של התחמקות באמצעים חוקתיים אינסטרומנטליים? (שם: 41).

ביקורת אחרונה זו הינה ככל הנראה החשובה ביותר לענייננו, כיוון שהיא נוגעת לאופיו של השסע אותו אמורה הדמוקרטיה ההסדרית לעקוף. יש הטוענים כי שסעים אידיאולוגיים, פוליטיים ומעמדיים הם מטבעם פשוטים יותר בהשוואה למתחים אתניים ולאומיים, ולכן קל יותר לפתרם באמצעים חוקתיים קונסוציונאליים (שם). נראה כי לייפהארט עצמו היה מודע אף הוא לחולשה זו של המודל: הוא מציין בפירוש כי שסע עמוק מידי והיעדר תחומים אפשריים לשיתוף פעולה בין האליטות הוא מכשול לכינונו של הסדר קונסוציונאלי (Lijphart, 1969: 220).

מבחינה זו, ישנו קושי יסודי להעתיק את המודלים האירופאים בהם עושה שימוש לייפהארט אל מדינות אחרות המאופיינות בשסע אתנו-לאומי כה חריף, כגון זה המאפיין את ישראל. אף לא אחת מן הדוגמאות שמציג לייפהארט מאירופה הקונטיננטלית יכולות להתאים להשוואה עם המקרה הישראלי, בשל שלושת המאפיינים הבאים: ראשית, היותו של השסע הלאומי שלוחה של סכסוך אלים ופעיל בין ישראל, הפלסטינים והעולם הערבי בכלל; שנית, היותם של הפלסטינים בישראל חלק ממרחב ערבי רחב יותר הכולל עשרים ושתיים מדינות ערביות העוינות את ישראל; ולבסוף – חשוב מכל: המיעוט הערבי, או לכל הפחות האליטות שלו, רואה בישראל מדינה **לא לגיטימית**, שהוקמה בחטא ועל חשבונו. עמדה זו, שהתבטאה היטב במסמכי החזון, היא הסיבה העיקרית לחוסר התוחלת של המודל ההסדרי בין יהודים וערבים בישראל: שכן חלוקת כוח בהסכמה רחבה "אין לה סיכוי אם מלכתחילה היא שוללת את הלגיטימיות של השקפת הרוב וחותרת למהפך של 180 מעלות במעמדו הקיים ובחזונו" (רייטר, 2008: 147-148). כפי שציינתי לעיל, מסמכי החזון מבשרים כי עמדה זו איננה תלויה בפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני על ידי הסדר קבע כלשהו ואף לא בהענקת שוויון אזרחי מלא לאזרחים הערבים על בסיס אישי או קולקטיבי (שם: 152). משתי בחינות חשובות אלה, נדמה כי יש לחפש דרכים אחרות להקלה בשסע היהודי-ערבי. פתח לדיון בנושא זה יוצג בפרק המסכם של העבודה.

1. המסמך המקורי נוקט בטעות בביטוי "Consensual Democracy" (השווה: החזון העתידי: 10). [↑](#footnote-ref-1)
2. בעניין זה, ראה דיון בסיפא של דברי הסיכום שלי. [↑](#footnote-ref-2)