

אזרחותם של מיעוטים בדמוקרטיה
 אתנית: אזרחים יהודים ברפובליקה
 הפולנית השנייה (1918–1939),
 אזרחים קתולים בצפון־אירלנד
 (1921–1972) ואזרחים פלסטינים
 בישראל

א. מבוא ורקע תאורטי. ב. מקרי מבחן: 1. צפון אירלנד (1921–1972);
 2. הרפובליקה הפולנית השנייה (1918–1939); 3. ישראל. סיכום.

א. מבוא ורקע תאורטי

פרופ' סמי סמוחה פיתח את מודל הדמוקרטיה האתנית כדי לאפיין אופן הסדרה מסוים של יחסים בין קבוצות אתניות בחברות דמוקרטיות בעלות שסעים אתניים עמוקים. המודל, שישראל מוצגת כאבטיפוס שלו, מתאפיין בהליכי בחירות רובניים, באי־שוויון בזכויות האזרחות ובשליטה של קבוצה אתנית אחת שהיא קבוצת הרוב. סמוחה הגדיר את הדמוקרטיה האתנית כסוג נחות של דמוקרטיה, בעיקר משום שהיא מעניקה לחברי קבוצות המיעוט מעמד אזרחי משני ביחס לזה של חברי הלאום האתני הדומיננטי:

אלה שאינם חברים בלאום האתני (המוגדר כ"בעליה" של המדינה) נהנים מזכויות נחותות במידה כלשהי מזכויותיהם של חברי אותו לאום וסובלים מאפליה מצדה של המדינה. שלטון החוק ואיכות הדמוקרטיה נפגעים כתוצאה מצעדים שנוקטת המדינה כדי לסכל את האיום שהיא מייחסת ללא־חברים [בלאום האתני הדומיננטי].¹

סמוחה פיתח את מודל הדמוקרטיה האתנית לאחר שהגיע למסקנה שעל אף העובדה שישראל בגבולות הקו הירוק נחשבת דמוקרטיה בעיני מרבית המומחים לנושא,² היא אינה עונה על

* פרופ' אמריטוס, החוג למדע המדינה, אוניברסיטת תל־אביב. גרסה מוקדמת ושונה של המאמר הוצגה בקבוצת המחקר "אזרחות על תנאי" במכון ון ליר בירושלים.

1 Sammy Smooha, *The Model of Ethnic Democracy: Israel as a Jewish and Democratic State*, 8 NATIONS & NATIONALISM 475, 478 (2002) (להלן: Smooha, *Israel*).

2 סמי סמוחה "המשטר של מדינת ישראל: דמוקרטיה אזרחית, אי־דמוקרטיה או דמוקרטיה אתנית?" *סוציולוגיה ישראלית* ב 565, 570–575 (2000) (להלן: סמוחה); ראו גם ARCH PUDDINGTON, *FREEDOM IN THE WORLD 2013: DEMOCRATIC BREAKTHROUGHS IN THE BALANCE* 5 (Freedom House, 2013); Arend Lijphart, *Israeli Democracy and Democratic Reform in Comparative Perspective*, in ISRAELI DEMOCRACY UNDER STRESS 107 (Ehud Sprinzak &

אף אחת מהגדרות המקובלות לדמוקרטיה. מתוקף הגדרתה העצמית כמדינה יהודית, ישראל איננה ניטרלית כלפי הזהות האתנית של אזרחיה אלא היא "מדינה מלאימה", כלומר: "מדינה הטרוגנית מבחינה אתנית שלמרות זאת רואה את עצמה כמדינת לאום ושהאליטות שלה מקדמות (במידות שונות) את הלשון, התרבות, המעמד הדמוגרפי, השגשוג הכלכלי, או ההגמוניה הפוליטית של הלאום שהמדינה מוגדרת כמדינתו".³ כפי שהזכיר לאחרונה בית המשפט העליון, הלאומיות של ישראל איננה לאומיות ישראלית כי אם לאומיות יהודית.⁴ אם כן, ישראל איננה דמוקרטיה ליברלית. חייהם של אזרחי ישראל הפלסטינים מתנהלים במידה רבה במסגרת מוסדית נפרדת – מפלגות, שלטון מקומי, מערכת חינוך, מוסדות דת ואמצעי תקשורת – אך מרבית המוסדות הללו אינם אוטונומיים אלא נמצאים בשליטת המדינה. האזרחים היהודים והפלסטינים אינם מקבלים מהמדינה יחס שווה מבחינת ייצוג פוליטי וחלוקת משאבים ולכן ישראל גם איננה דמוקרטיה הסדרית (קונסוציונלית) או רב-תרבותית. עם זאת, בתחומי הקו הירוק ישראל איננה "דמוקרטיה של עם אדונים" דוגמת דרום-אפריקה בתקופת האפרטהייד, כלומר: מדינה שבה הזכויות הפוליטיות נשמרות לקבוצה האתנית הדומיננטית בלבד. אם כן, המקרה הישראלי חייב הגדרה של סוג נוסף של דמוקרטיה – "דמוקרטיה אתנית".⁵

התרבות הפוליטית והמשפטית המכוננת את הדמוקרטיה האתנית היא שילוב בין שני עקרונות חוקתיים מנוגדים השרויים במתח מתמיד ביניהם: העיקרון הדמוקרטי-ליברלי, המכתיב התייחסות שווה אל כל אזרחי המדינה, והעיקרון האתנו-לאומי, המכתיב העדפה של קבוצת הרוב. לטענת סמוחה, סוג זה של דמוקרטיה עשוי להתפתח כשמתקיימים כמה תנאים: (1) אתנו-לאומיות – כתנועה וכאידאולוגיה – קדמה להקמת המדינה או לדמוקרטיזציה שלה; (2) הדומיננטיות של קבוצת הרוב קדמה להקמת המדינה או לדמוקרטיזציה שלה; (3) הקבוצה האתנית הדומיננטית ניצבת בפני איומים פיזיים, דמוגרפיים, כלכליים או תרבותיים על קיומה או על רווחתה מצד המיעוטים) או מצד "מדינות האם" שלהם, ועל כן חייבת לגייס את כל משאביה למאבק מתמשך; (4) עם זאת, האליטה של הקבוצה הדומיננטית מחויבת לדמוקרטיה מסיבות אידאולוגיות או פרגמטיות.⁶

לטענת סמוחה, דמוקרטיה אתנית היא עדיין דמוקרטיה אם היא מקיימת הליכי בחירות רובניים וסדירים שהשתתפות בהם פתוחה לכל האזרחים, ואם זכויות האזרחות של כלל האזרחים נשמרות – גם אם לא במידה שווה. הדמוקרטיה האתנית נופלת באיכותה מאידאל הדמוקרטיה הליברלית בעיקר בשל הפגיעה בעקרון השוויון: המדינה מוגדרת בה כשייכת לקבוצת הרוב הדומיננטית ולא לכלל אזרחיה, ומצב זה – הממוסד משפטית ומעשית –

Larry Diamond eds., 1993); ANTHONY H. BIRCH, THE CONCEPTS AND THEORIES OF MODERN DEMOCRACY 46 (1993); Philippe C. Schmitter & Terry Lynn Karl, *What Democracy Is... and Is Not*, J. DEMOCRACY, Summer 1991, at 75

ROGERS BRUBAKER, NATIONALISM REFRAINED: NATIONHOOD AND THE NATIONAL QUESTION 3 IN THE NEW EUROPE 57 (1996). ראו גם אורן יפתחאל "אתנוקרטיה", גיאוגרפיה ודמוקרטיה: הערות על הפוליטיקה של יהוד הארץ" אלפיים 19, 78 (2000).

4 ע"א 8573/08 אורנן נ' משרד הפנים (פורסם באר"ש, 2.10.2013).

5 סמוחה, לעיל ה"ש 2, בעמ' 568-579.

6 שם, בעמ' 584-585.

מתבטא, בין היתר, בסוג שונה של אזרחות המוענק לחברי הקבוצות השונות. כך, "האומה האתנית, ולא כלל האזרחים, מעצבת את הסמלים, החוקים והמדיניות של המדינה לטובת הרוב" והאידאולוגיה השלטת מבחינה באופן נחרץ בין החברים באומה האתנית לבין אלו שאינם חברים בה.⁷ עם זאת, הדמוקרטיה האתנית מאפשרת למיעוט(ים) מרחב פוליטי מסוים שבו הם יכולים לפעול כדי לשפר את תנאי חייהם במסגרת המדינה: "המבחן הקובע הוא האם תיתכן רפורמה באמצעות הליכים דמוקרטיים בלבד".⁸ דמוקרטיה אתנית יכולה להכיר בזכויות קבוצתיות מסוימות של המיעוט(ים), ומבחינה זו היא קרובה לדמוקרטיה רב-תרבותית יותר מדמוקרטיה ליברלית.

אליבא דסמוחה, המתח בין שני העקרונות המכוננים את הדמוקרטיה האתנית – העיקרון הדמוקרטי-ליברלי והעיקרון האתנו-לאומי – "יוצר אי-בהירויות, סתירות, מתחים וסכסוכים, אבל לא בהכרח אי-יציבות אתנית ופוליטית".⁹ שאלת יציבותה של הדמוקרטיה האתנית אכן הייתה אחת הנקודות הראשונות שבהן התמקדה הביקורת על המודל. אורן יפתחאל, למשל, טען שהתנגדות המיעוט למעמדו הנחות בדמוקרטיה האתנית תביא בהכרח לאלימות בין-אתנית ולהפיכת הדמוקרטיה האתנית לדמוקרטיה הסדרית או למדינה רובנית שבה הרוב שולט במיעוט שליטה לא דמוקרטית.¹⁰ בתגובה לביקורת ניסח סמוחה כמה תנאים שקיומם יכול, לדעתו, לשמר את יציבותה של הדמוקרטיה האתנית. התנאים העיקריים הם: (1) רוב משמעותי – לפחות 75% – לקבוצת הרוב; (2) תחושת איום שחש הרוב מצד המיעוט או מצד מדינת האם שלו; (3) מחויבות לדמוקרטיה מצד המנהיגות של קבוצת הרוב; (4) אי-התערבות מצד מדינת האם של המיעוט; (5) לגיטימציה בינלאומית של הדמוקרטיה האתנית; (6) עוצמתה של המדינה, המתבטאת ביכולות כלכליות ובמונופול על הפעלה לגיטימית של אלימות.¹¹

במאמר זה אבקש לבחון אם התנאים הללו אכן יכולים להבטיח את יציבותה של הדמוקרטיה האתנית. במילים אחרות, בכונתי לבחון אלו תנאים חייבים להתקיים על מנת שישמרו זכויות האזרחות הלא-שוות של חברי קבוצת המיעוט, ובאלו תנאים יישחקו זכויות אלה עד למצב שבו כבר אי-אפשר יהיה להגדיר את המדינה כדמוקרטיה מכל סוג שהוא. לטענתי, התנאים שהציב סמוחה אינם מספקים הסבר מניח את הדעת ליציבותן של דמוקרטיות

7 Smootha, *Israel*, לעיל ה"ש 1, בעמ' 477.

8 Sammy Smootha, *Minority Status in an Ethnic Democracy: The Status of the Arab Minority in Israel*, 13 *ETHNIC & RACIAL STUD.* 389, 410 (1990).

9 Sammy Smootha, *The Model of Ethnic Democracy*, in *THE FATE OF ETHNIC DEMOCRACY* 9 (להלן) IN *POST-COMMUNIST EUROPE* 5, 22 (Sammy Smootha & Priit Järve eds., 2005). (Smootha, *Model*

10 Yoav Peled & Doron Navot, *Ethnic Democracy Revisited: On the State of Democracy in the Jewish State*, *ISR. STUD. F.*, Summer 2005, at 3; Oren Yiftachel, *Debate: The Concept of 'Ethnic Democracy' and its Applicability to the Case of Israel*, 15 *ETHNIC & RACIAL STUD.* 125, 130 (1992).

11 Smootha, *Israel*, לעיל ה"ש 1, בעמ' 479; Smootha, *Model*, לעיל ה"ש 9, בעמ' 33; Sammy Smootha, *The Model of Ethnic Democracy: Response to Danel*, 28 *J. ISR. HIST.* 55, 56 (2009).

אתניות, והיעדרם של תנאים אלה אינו בהכרח מספק הסבר מניח את הדעת לאי-יציבותן. לטענתי, המשתנה שיש בו כדי להסביר את מעמדן של זכויות האזרח של המיעוטים הוא קיומו או היעדרו של עיקרון נוסף, שלישי, בתרבות הפוליטית והמשפטית של דמוקרטיות אתניות – עיקרון שיש בו כדי ליישב את המתחים בין העיקרון הדמוקרטי-ליברלי לעיקרון האתנו-לאומי. אטען כי עיקרון שלישי זה חייב להיות עיקרון של סולידריות בין חברי קבוצת הרוב שאיננה מבוססת על זהותם האתנו-לאומית בלבד, ועליו להתקיים נוסף על עקרון הסולידריות האתנו-לאומי. עקרון סולידריות-לא-אתנית זה יכול לאפשר הכלה של המיעוטים או של חלקם בקהילה הפוליטית, לפחות ברמה העקרונית, וכך ליישב בין העקרונות המכוננים את הדמוקרטיה האתנית ולתרום ליציבותה. יתר על כן: לטענתי עקרון הסולידריות-הלא-אתנית איננו יכול להתקיים ברמת התודעה בלבד; חייב להיות לו גם ביטוי חומרי. הסולידריות-הלא-אתנית שהוא מגלם צריכה להתבטא בהטבות חומריות ממשיות לקבוצת הרוב, ובמידה כלשהי גם לקבוצות המיעוט. כך, שינויים בעוצמתו של העיקרון השלישי המיישב – וכתוצאה מכך ביציבותה של הדמוקרטיה האתנית – יכולים לנבוע משינויים בתנאים הכלכליים השוררים, ומשתנים,¹² בחברה.

להלן אבקש לבסס טענה זו תוך השוואה בין זכויות האזרחים היהודים ברפובליקה הפולנית השנייה (שהתקיימה בין שתי מלחמות העולם), זכויות האזרחים הקתולים בצפון-אירלנד תחת שלטון המפלגה היוניוניסטית הפרוטסטנטית בשנים 1921–1972 וזכויות האזרחים הפלסטינים בישראל בתחומי הקו הירוק. בעוד שבצפון-אירלנד נשמרו זכויות האזרחות הלא-שוות של המיעוט הקתולי עד שלב מסוים; ובישראל זכויות האזרחות של המיעוט הפלסטיני עדיין נשמרות, אם כי הן בתהליך של שחיקה, בפולין לא נשמרו זכויות אלה במלואן, אף שהיו מעוגנות בחוקה. במילים אחרות: בעוד שצפון-אירלנד הייתה דמוקרטיה אתנית יציבה כמשך חמישים שנה עד התמוטטותה הפתאומית, וישראל היא עדיין דמוקרטיה אתנית אם כי, לטענתי, היסוד הדמוקרטי שבה הולך ונשחק, הרפובליקה הפולנית השנייה הייתה דמוקרטיה אתנית להלכה אך לא למעשה. לטענתי, ההסבר לכך הוא שבצפון-אירלנד ובישראל התקיימו עקרונות מיישבים שלישיים בתרבות הפוליטית – "פופולזם" ורפובליקניזם, בהתאמה – ובפולין לא התקיים עיקרון כזה. שחיקתה של הדמוקרטיה האתנית, באירלנד החל משנת 1968 ובישראל מאז שנת 2000, נבעה מהיחלשותו של העיקרון המיישב השלישי בשתי המדינות.

ב. מקרי מבחן

1. צפון אירלנד (1921–1972)

כמו ישראל וכמו הרפובליקה הפולנית השנייה, שבהן אדון בהמשך, צפון-אירלנד תחת שלטון המפלגה היוניוניסטית הייתה "מדינה מלאימה" על פי הגדרתו של ברויביקר שהובאה לעיל. אמנם, צפון-אירלנד מעולם לא הייתה מדינה ריבונית, אך בתקופה הנדונה היא נהנתה

12 יואב פלד "זרים באוטופיה: מעמד האזרחי של הפלסטינים בישראל" תיאוריה וביקורת 3, 2013
 Yoav Peled, *The Challenge of Ethnic Democracy: The State and Minority* (1993)
 .(Peled, *The Challenge: Groups in Israel, Poland and Northern Ireland* (2014) (להלן: Peled).

מאוטונומיה רחבה דיה במסגרת הממלכה המאוחדת כדי שאפשר יהיה להתייחס אליה כמדינה עצמאית. על פי מוסכמה חוקתית ששררה בפרלמנט הבריטי, נושאים שהיו נתונים לסמכותה של ממשלת צפון-אירלנד לא היו יכולים אפילו לעלות לדיון בווסטמינסטר.¹³ התנאים שניסח סמוחה להיווצרותה של דמוקרטיה אתנית התקיימו במלואם בצפון-אירלנד. האתנו-לאומיות האירית התגבשה במאבק נגד הכיבוש הבריטי החל מאמצע המאה התשע-עשרה וקדמה, כמובן, לייסודה של צפון-אירלנד כיחידה פוליטית נפרדת עם חלוקת האי ב-1921. הפרוטסטנטים, צאצאי המתיישבים האנגלים והסקוטים שיושבו באירלנד על ידי בריטניה מאז המאה השבע-עשרה, היוו מיעוט באירלנד כולה אך רוב של שני-שלישים בצפון-אירלנד. הדומיננטיות שלהם קדמה גם היא לייסודה של אותה יחידה פוליטית. הרוב הפרוטסטנטי בצפון-אירלנד חש מאוים – הן מאפשרות איחודה-מחדש של אירלנד, שיביא לאבדן הדומיננטיות שלו, והן מהתמיכה הפוליטית (ולפרקים גם הצבאית) של הרפובליקה של אירלנד בקתולים, שלא השלימו עם חלוקת האי עד לאמצע שנות הששים. המפלגה היוניוניסטית הפרוטסטנטית, ששלטה בצפון-אירלנד בכל תקופת האוטונומיה שלה (1921-1972), חשה שהיא חייבת לגייס את כל משאבי הפרובינציה, ובמידת האפשר גם את אלה של בריטניה כולה, למאבק על שמירת מעמדם של הפרוטסטנטים. עם זאת, כיחידה אוטונומית בתוך הממלכה המאוחדת הייתה ממשלת צפון-אירלנד מחויבת, כמובן, לקיומו של משטר דמוקרטי.¹⁴

האינטרס העליון של התעשיינים, הסוחרים ובעלי הקרקעות הפרוטסטנטים, שהיוו את הנהגת המפלגה היוניוניסטית, היה שימור החלוקה של אירלנד בין צפון לדרום ושימור שליטתם הם בצפון. כדי להשיג מטרות אלה נדרשה המפלגה היוניוניסטית להבטיח פיצול בין הפועלים הפרוטסטנטים לקתולים מחד גיסא ואת המשך תמיכתה של ממשלת בריטניה מאידך גיסא. הקיום של שני התנאים הללו לא היה מובן מאליו. פועלים קתולים ופרוטסטנטים שיתפו פעולה במחאות כלכליות-חברתיות בכמה מקרים, והמפלגה שדגלה בשיתוף פעולה כזה – מפלגת העבודה של צפון-אירלנד (Northern Ireland Labour Party) – נהנתה בתקופות מסוימות מתמיכה אלקטורלית ניכרת. בריטניה, מצדה, הייתה מחויבת לפחות ברמת ההצהרה לאיחוד מחדש של האי, והצעה קונקרטיה כזו אף הוצעה לרפובליקה של אירלנד ב-1940 בתמורה לויתור על הניטרליות שלה במלחמת העולם השנייה והצטרפותה לבעלות הברית (ההצעה נדחתה, כמובן).¹⁵

פופוליזם היה עקרון הסולידריות הלא-אתני (והבלתי-מוצהר) שאימצה המפלגה היוניוניסטית על מנת לבסס ברית פוליטית בין הבורגנות הפרוטסטנטית למעמד הפועלים הפרוטסטנטי ולמנוע שיתוף פעולה בין פועלים פרוטסטנטים לקתולים, ובה בעת להבטיח את המשך תמיכתה של ממשלת בריטניה. מאחר שכעקרון סולידריות התבסס הפופוליזם על אינטרס כלכלי משותף ולא על זהות אתנית, הוא הצליח ליישב בין הדמוקרטיה הליברלית שממשלת צפון-אירלנד הייתה מחויבת לה כחלק מהממלכה המאוחדת, לבין האתנו-לאומיות הפרוטסטנטית. האינטרס הכלכלי המשותף היה הבטחת שיעורי רווח גבוהים לתעשייה

13 Peled, The Challenge, לעיל ה"ש 12, בעמ' 63-16.

14 שם, בעמ' 31-18.

15 שם, בעמ' 32-22.

הכבדה בצפון-אירלנד (בעיקר מספנות) והבטחת ביטחון תעסוקתי ושכר גבוה יחסית לפועלים שעבדו בה, רובם ככולם גברים פרוטסטנטים. האסטרטגיה הפופוליסטית אפשרה לאליטה הפרוטסטנטית להפלות קתולים בשוק העבודה, בשלטון המקומי ובשירותי הרווחה, ועם זאת לשמר את הדמוקרטיה הפורמלית ברמה הפוליטית המדינתית. עקב האכילס של האסטרטגיה הזו היה תלותה בסובסידיות שהעבירה ממשלת בריטניה, שאפשרו את הרווחים הגבוהים ואת השכר הגבוה במספנות כמו גם את המשך קיומה של תעשיית הטקסטיל, שהעסיקה בעיקר נשים קתוליות.

עד מלחמת העולם השנייה נקטה הממשלה הבריטית מדיניות של אי-התערבות בצפון-אירלנד והותירה בידי המפלגה היוניוניסטית השלטת את האחריות לשמירת השקט באזור. בריטניה סבסדה את המשטר היוניוניסטי בשיעורים גדלים והולכים – עד כדי 90% בשלהי התקופה הנסקרת – אך לא ביקשה להתערב בענייני הפנימיים. מדיניות זו החלה להשתנות עם ניצחון הלייבור בבחירות בבריטניה ב-1951, ייסודה של מדינת הרווחה הבריטית והמיתון הכלכלי של שנות הששים. מדינת הרווחה חייבה את הממשלה הבריטית, תחת הלייבור והשמרנים כאחד, למעורבות גדלה והולכת באזורים המרכיבים את הממלכה המאוחדת, כולל צפון-אירלנד. ההגנה שהעניקה ממשלת צפון-אירלנד לתעשיות המסורתיות (מספנות וטקסטיל) על חשבון משלמי המסים הבריטיים נהפכה לשנויה במחלוקת בינה לבין ממשלת בריטניה, במיוחד משום שמדיניות ההגנה לא הביאה לירידה ניכרת באבטלה החמורה ששררה בצפון-אירלנד בשנות החמישים והששים (כ-7% בממוצע – פי שבעה מאשר בבריטניה עצמה).¹⁶

גורם נוסף שהחריף את המחלוקת היה התנועה לזכויות האזרח של צפון אירלנד (Northern Ireland Civil Rights Association), שהופיעה ב-1968 והחלה תובעת שוויון וזכויות לקתולים כאזרחים בריטים, במקום התביעה הקתולית המסורתית לאיחוד עם הרפובליקה של אירלנד. התנועה לזכויות האזרח נקטה אמצעי ביטוי שהיה שמור עד אז לפרוטסטנטים בלבד – צעדות המוניות – ואלה דוכאו באלימות על ידי המשטרה. גילויי האלימות ששודרו, כמוכן, בטלוויזיה, עוררו את דעת הקהל הליברלית בבריטניה נגד ממשלת צפון-אירלנד.¹⁷ כך נכתב באקונומיסט:

יש להבהיר ליוניוניסטים הקיצוניים [...] שדעת הקהל הבריטית לא תסבול סרבנות או אוזלת יד חמורה באלסטר [צפון אירלנד]: שאימוץ נטיות פחות דמוקרטיות במדיניות [...] יביא לכך שהמיליונים הדרושים לכבישים ולמותרות רצויות אחרות יפסיקו לזרום ממשרד אוצר אחד למשנהו.¹⁸

בד בבד עם המתח שהלך ונבנה בין ממשלות בריטניה וצפון-אירלנד החלה בשנות הששים הפשרה ביחסים בין בריטניה לבין הרפובליקה של אירלנד בדרום. הפשרה זו נבעה מהאינטרס של שתי המדינות להצטרף לשוק האירופי המשותף עקב הקשיים הכלכליים שעמדו בפניהן. התפתחויות אלה הביאו את ההנהגה היוניוניסטית למסקנה, מוטעית כנראה, שבריטניה

16 שם, בעמ' 23, 46-47.

17 שם, בעמ' 49-53.

18 PETER ROSE, HOW THE TROUBLES CAME TO NORTHERN IRELAND 113 (2000) (תורגם על ידי המחבר).

עומדת להתערב בענייניה הפנימיים של צפון-אירלנד. כדי להקדים רפואה למכה נקטה הנהגת צפון-אירלנד אסטרטגיה חדשה, שהתבססה על חיזוק היסוד הליברלי והחלשת היסוד האתנו-לאומי של הפופוליזם כדי להרגיע את הקתולים ולהצות את ממשלת בריטניה. טרנס או'ניל (Terrance O'Neill), ראש ממשלת צפון-אירלנד בין 1963 ל-1969, היה לסמלה של האסטרטגיה החדשה. או'ניל ביקש להסיט את הסובסידיות שהעבירה בריטניה מתמיכה בתעשיות המסורתיות למפעלי פיתוח חדשים כמו כבישים, שדה תעופה ואוניברסיטה חדשה. לראשונה בהיסטוריה של צפון אירלנד נקט ראש הממשלה מחוות כלפי הקתולים כמו ביקור בבית ספר קתולי ומשלוח מכתב תנחומים על מותו של האפיפיור יוחנן ה-23. או'ניל גם הכיר בקונגרס האירי של האיגודים המקצועיים, שמרכזו היה בדבלין, וב-1965 נפגש עם ראש ממשלת הרפובליקה של אירלנד שון למס (Sean Lemass) – פגישה ראשונה בהיסטוריה בין שני ראשי הממשלות. או'ניל אף הגדיל לעשות וקרא לקתולים להצטרף למפלגה היוניוניסטית השלטת.¹⁹

עבור הקתולים, שבתחילה קידמו את הרפורמות של או'ניל בברכה, הן הוכחו כסמליות וכמאוחרות מדי; עבור פרוטסטנטים רבים, בעיקר ממעמד הפועלים, הן היוו איום על מעמדם העדיף בחברה.²⁰ רבים מאלה האחרונים נענו לקריאתו של האגף הימני-קיצוני של התנועה היוניוניסטית, בראשותו של הכומר איאן פייזלי (Ian Paisley), ונקטו פעולות אלימות נגד הקתולים. בתגובה חל פילוג גם בקרב הקתולים, שהתבטא בהקמת הצבא הרפובליקני האירי הזמני (The Provos) שהגיב לאלימות הפרוטסטנטית (והבריטית) בפעולות אלימות משלו. ב-1969 איבדה ממשלת צפון-אירלנד את יכולתה להשתלט על האלימות והצבא הבריטי נשלח לעשות סדר בפרובינציה. תחילה התקבל הצבא בברכה על ידי שני הצדדים; שניהם האמינו שהצבא יבוא לעזרתם. מהר מאוד התברר שהצבא הבריטי למעשה חבר לפרוטסטנטים, והמאבק המזוין הקתולי הופנה גם לעברו. בשל מלחמת האזרחים המתעצמת ביטלה ממשלת בריטניה ב-1972 את האוטונומיה של צפון-אירלנד והדמוקרטיה האתנית שם הגיעה לקצה.²¹ במונחים של תנאי היציבות שניסח סמוחה, היחס המספרי בין רוב למיעוט בצפון-אירלנד היה שניים לאחד, ולמרות זאת התקיימה שם דמוקרטיה אתנית יציבה במשך כחצי מאה. את השינויים שהתרחשו בשנות הששים אפשר לראות כמשפיעים הן על עוצמתה של המדינה והן על תפיסת האיום של הפרוטסטנטים. עוצמתה של המדינה, מבחינת יכולתה לספק הטבות כלכליות לאוכלוסייה ובעיקר לפועלים הפרוטסטנטים, דווקא גברה עם כינונה של מדינת הרווחה הבריטית אחרי מלחמת העולם השנייה. עם זאת, יכולת זו הייתה תלויה בהחלטות שהתקבלו בלונדון, לא בכלפסט. באמצע שנות הששים יכלה המדינה הצפון-אירית להמשיך ולספק את ההטבות הללו, אולם היא חששה לשחיקה בנכונות של ממשלת בריטניה להמשיך ולסבסד את היכולת הזו, באותה רמה וללא תנאים. החשש משחיקת הסובסידיות ומהתערבות בריטית הביא למפנה שתואר לעיל במדיניות של ממשלת צפון-אירלנד.

19 PELED, THE CHALLENGE, לעיל ה"ש 12, בעמ' 48-49.

20 Graham Ellison & Greg Martin, *Policing, Collective Action and Social Movement Theory: The Case of the Northern Ireland Civil Rights Campaign*, 51 Br. J. Soc. 681, 686-88 (2000).

21 PELED, THE CHALLENGE, לעיל ה"ש 12, בעמ' 49-58.

מבחינת המונופול על השימוש הלגיטימי באלימות, עוצמתה של המדינה הצפון-אירית החלה להישחק דווקא בשל גורמים רדיקליים בקהילת הרוב עצמה. באופן פרדוקסלי – או אולי לא? – חפפה התקופה של התגברות הקיצוניות הפרוטסטנטית דווקא את הירידה בעוצמת האיום מצד הקהילה הקתולית ומצד מדינת האם שלה. כאמור, התנועה לזכויות האזרח, שהופיעה ב-1968, דרשה שוויון זכויות לקתולים כאזרחים בריטיים ולא את איחוד אירלנד; ההתקרבות בין הרפובליקה של אירלנד לבריטניה – שכאמור כללה ביקור ראשון של ראש ממשלת אירלנד בבלפסט ב-1965 – למעשה ביטאה הכרה של הרפובליקה האירית בחלוקת האי. המחוות הללו העלו את רמת החרדה של יוניוניסטים רבים במקום להוריד אותה, משום שהנוסחה הפופוליסטית שהבטיחה את זכויות-היתר שלהם נראתה כנמצאת בסיכון. האיום הישן של השתלטות הרפובליקה של אירלנד על האי כולו התחלף באיום חדש, שמקורו היה במדינת האם של הפרוטסטנטים עצמם ובהנהגה הממוסדת של מפלגתם היוניוניסטית. על כן, מבחינה תאורטית, לא ניתן להבין כפשוטה את תחושת האיום שהדגיש סמוחה כתנאי להיווצרותה של דמוקרטיה אתנית כמו גם ליציבותה, ויש לבחון אותה לעומק. בצפון-אירלנד, כמו גם בשני המקרים האחרים שיידונו להלן, תחושת האיום וקיומו הממשי נראו לעתים כנעים בשני כיוונים שונים.

2. הרפובליקה הפולנית השנייה (1918–1939)

הרפובליקה הפולנית השנייה נוסדה אחרי מלחמת העולם הראשונה עקב התפרקותן של שלוש האימפריות שחילקו ביניהן את המדינה המאוחדת של פולין וליטא בשלהי המאה השמונה-עשרה – רוסיה, אוסטריה ופרוסיה. שתי משימות חיוניות עמדו בפני המדינה החדשה: הראשונה הייתה גיבוש של אומה ומדינה מערבי-רב של קבוצות אתניות, לשונות, דתות, מטבעות, שיטות כלכליות ופוליטיות שירשה מהאימפריות המתפרקות; השנייה הייתה שיקום הכלכלה, שנוסף על ההרס שגרמה המלחמה סבלה גם מאבדן השווקים הטבעיים שלה ברוסיה ובגרמניה. הפולנים האתנים – שהוגדרו כקתולים דוברי פולנית – היוו כ-70% מאוכלוסייה של שלושים מיליון; האוקראינים היוו כ-14%; היהודים – כ-10%; מספרים קטנים יותר של גרמנים, בלרוסים וליטאים היוו את השאר.²²

התנאים להיווצרותה של דמוקרטיה אתנית על פי סמוחה התקיימו גם ברפובליקה הפולנית השנייה. התנועה הלאומית הפולנית התגבשה באמצע המאה התשע-עשרה והפולנים האתנים היו היסוד הלאומי הדומיננטי ב"פולין הקונגרסאית", אזור הליבה הפולני שנהנה מאוטונומיה מסוימת במסגרת האימפריה הצארית מאז קונגרס וינה ב-1815. פולין העצמאית חשה מאוימת מצד ברית-המועצות, שכמעט כבשה אותה ב-1920; אפשר היה לראות בברית-המועצות את "מדינת האם" של המיעוטים הסלביים – האוקראינים והבלרוסים – שהיו מרוכזים במזרח המדינה הפולנית, ונאבקו במידה מסוימת של אינטנסיביות נגד הכללתם בתחומיה. עקב כך עסקה הממשלה הפולנית בגיוס משאבי החברה נגד האיום הסובייטי, אך ברמה הפורמלית נותרה מחויבת לדמוקרטיה במשך כל תקופת קיומה של הרפובליקה השנייה.²³

22 שם, בעמ' 64–92.

23 מרקוס זילבר לאומיות שונה, אזרחות שווה! המאמץ להשגת אוטונומיה ליהודי פולין במלחמת העולם הראשונה 348 (2014), PELED, THE CHALLENGE, לעיל ה"ש 12, בעמ' 89.

מבחינה חוקתית הוגדרה הרפובליקה השנייה כדמוקרטיה אתנית. החוקה שהתקבלה ב-1921 הגדירה את פולין כמדינת העם הפולני ואת השפה הפולנית כשפה הרשמית היחידה. החוקה הבטיחה חופש דת אבל העניקה לדת הקתולית, כדת הרוב, מעמד של ראשונה בין שוות. למיעוטים האתניים הוכטח שוויון זכויות אזרחי, כולל הזכות לקיים מוסדות אוטונומיים משלהם ובהם מערכות חינוך ומפלגות פוליטיות. אולם העיגון של זכויות המיעוטים האתניים בחוקה לא נעשה ביוזמת הפולנים והיה מנוגד לרצון המפלגה הלאומית הדמוקרטית ("ה'אנדציה"), ששלטה בפולין עד הדחתה ב-1926 בהפיכה צבאית שיזם המרשל יוזף פילסודסקי, מייסד פולין המודרנית. במסגרת הסכמי ורסאי, שהעניקו את הלגיטימציה הבינלאומית להקמתה, אולצה פולין לחתום על אמנת המיעוטים. בעלות הברית עמדו על כך בעיקר בשל הפוגרומים נגד היהודים שהתרחשו במהלך המלחמה על קביעת גבולותיה המזרחיים של פולין ב-1918-1919 (ושוב במלחמת רוסיה-פולין ב-1919-1920); ארגונים יהודיים מילאו תפקיד חשוב בניסוח האמנה ובמאבק לאכיפתה על פולין (כמו גם על מדינות חדשות אחרות).

המיעוטים הסלביים נתפסו על ידי הלאומנים הפולנים כבלתי-מפותחים תרבותית ולאומית ולכן כמועמדים טבעיים להיטמעות, אך היהודים והגרמנים נתפסו כיסוד זר שלא יוכל להיטמע ולכן יש לעודד את הגירתו מהמדינה. בשונה מהיטמעותם של הגרמנים, היטמעותם של היהודים באומה הפולנית נתפסה לא רק כבלתי-אפשרית אלא גם כבלתי-רצויה: היהודים נתפסו כמיעוט המאיים ביותר. לדברי רומן דמובסקי, מנהיגה הגועז והאנטישמי של ה'אנדציה" והדובר המובהק של הלאומנות הפולנית האינטגרלית, "אפילו אם היהודים היו מלאכים מבחינה מוסרית, גאונים מבחינה שכלית, אפילו אם הם בני אדם מסוג גבוה יותר מאשר אנחנו, [עדיין] עצם עובדת הימצאם בקרבנו ושותפותם ההדוקה בחיינו היא קטלנית עבור החברה שלנו ויש להיפטר מהם".²⁴

על פניה, תפיסת היהודים כמיעוט המאיים ביותר על החברה הפולנית תמוהה: מכל המיעוטים בפולין, היהודים היו היחידים שלא שאפו לחבור למדינה אחרת או להקים מדינה עצמאית משלהם על אדמת פולין.²⁵ האיבה כלפי היהודים ברפובליקה השנייה גם לא הייתה המשך ישיר לאנטישמיות הדתית המסורתית. בתנועה הלאומית הפולנית שהתגבשה במאה התשע-עשרה היו שני זרמים רעיוניים באשר למקומם של היהודים בחברה הפולנית: זרם אנטישמי מדיר זרם מכיל, שראה ביהודים חלק מהאומה הפולנית. ב-1863 נטלו היהודים חלק משמעותי במרד הפולני (שנכשל) נגד הצאר, ומקומם בו בא לידי ביטוי בססמה "למען חירותנו וחירותכם" – חירותה הלאומית של פולין וחירותם של היהודים מההגבלות החוקיות שחלו עליהם תחת שלטון הצאר. ביוני 1863 הכריזה הנהגת המרד כי היא "איננה מכירה בהבדלים בין הדתות. מעתה ואילך לא תישאל עוד על אדמת פולין השאלה אם אדם הוא

Alexander J. Groth, *Dmowski, Pilsudski and Ethnic Conflict in Pre-1939 Poland*, 3 24
CAN. SLAVIC STUD. 69, 76 (1969)

25 יחד עם זאת, מרביתם ביקשו אוטונומיה לאומית תרבותית במסגרת המדינה הפולנית. זילבר, לעיל ה"ש 23.

'יהודי' או 'נוצרי', כי הכינוי 'פולני' יהיה מספיק".²⁶ בשנות השבעים של המאה התשע-עשרה התייחסה העיתונות היהודית בפולין אל האנטישמיות כאל בעיה גרמנית שלא תוכל להכות שורשים בפולין מכיוון שהיא מנוגדת לפטריוטיזם הפולני.

הזרם האנטישמי החל מתגבר בשנות השמונים של המאה התשע-עשרה, עם זרם הפליטים היהודים שהגיעו לפולין בעקבות הפוגרומים באזורים המזרחיים יותר של תחום המושב בשנים 1881-1884. פליטים אלה – ה"ליטבקים", שמאה אלף מהם הגיעו לוורשה לברדה – נתפסו לא רק כמתחרים כלכליים לבעלי המלאכה ולסוחרים הזעירים הפולנים, אלא גם כסוכני רוספיקציה. לאחר מלחמת העולם הראשונה נהפך הזרם האנטישמי לדומיננטי בעקבות הקשיים הכלכליים שחוותה הרפובליקה השנייה. כפי שציין נורמן דיוויס, גדול ההיסטוריונים של פולין בשפה האנגלית, "יש צורך חיוני לזהות את האינטרסים החברתיים-כלכליים שהיו בשורש ההתייחסויות המסורתיות של הקהילות השונות האחת אל השנייה".²⁷ הבעיות הכלכליות של פולין העצמאית היו נעוצות במגזר החקלאי, שממנו התפרנסו כשני שלישים מהאוכלוסייה (אך רק כ-6% מהיהודים). ב-1921 הוחזקו כמעט מחצית מאדמות פולין באחוזות ששטחן 500 דונם או יותר. אחוזות אלה היוו 1% בלבד ממספר הנחלות במדינה ו-74% מהן היו בבעלות פרטית. כמעט שני שלישים מהנחלות היו קטנות מהמינימום הדרוש לחיוניות כלכלית – חמישים דונם – וכשליש מהן היו בסדר גודל שאפשר לבעליהן להתפרנס – בין חמישים למאתיים דונם. כתוצאה מכך, כשליש מהאוכלוסייה הכפרית היה חסר אמצעי מחיה יציבים, והכלכלה העירונית גם היא לא הייתה מסוגלת לקלוט אותם. למרות ניסיונות חוזרים ונשנים לערוך רפורמה אגרארית, רק 15% מהאדמות חולקו מחדש עד 1939.

מבחינה פוליטית, סוגיית הקרקעות הייתה קשורה קשר הדוק לשאלת היחסים האתניים בפולין. חלוקה מחדש של האחוזות התבצעה בעיקר במערב פולין, שם היו האחוזות בבעלות גרמנית, ובכמה מקרים בגליציה, שם הן היו בבעלות יהודית. ברוב המקרים שבהם בעלי האחוזות היו פולנים והאיכרים היו אוקראינים או בלרוסים, לא הייתה הרפורמה יכולה להתבצע בשל עוצמתם הפוליטית של בעלי האחוזות. במקרים שבהם התבצעה חלוקה מחדש באזורים האוקראיניים ניתנו הקרקעות למתנחלים פולנים, בעיקר חיילים משוחררים ("אוסאדניקים"), ולא לאיכרים האוקראינים.²⁸

BRIAN PORTER, WHEN NATIONALISM BEGAN TO HATE 73-74, 307-308 (2000); Andrzej Walicki, *Intellectual Elites and the Vicissitudes of <Imagined Nation> in Poland*, 11 E. EUR. POL. & Soc'ys 227, 245 (1997); JOANNA BEATA MICHLIC, POLAND'S THREATENING OTHER: THE IMAGE OF THE JEW FROM 1880 TO THE PRESENT 45 (2006).
 Norman Davies, *Ethnic Diversity in Twentieth Century Poland*, 4 POLIN 143, 150 (1989) (תורגם על ידי המחבר); אלכסנדר גוטרמן קהילת ורשה בין שתי מלחמות העולם – אוטונומיה לאומית בכבלי החוק והמציאות 1917-1939 11 (1997); זילבר, לעיל ה"ש 23, בעמ' 346-347; ANTONY POLONSKY, THE JEWS IN POLAND AND RUSSIA 61 (2012) 3 (להלן: POLONSKY, JEWS).

רפאל מאהלר יהודי פולין בין שתי מלחמות עולם 11-13 (1968); אריה טרסקובר "מאבקים הכלכליים של יהודי פולין בין מלחמה למלחמה" גלעד ב 145, 148-147 (1975); ANTONY POLONSKY, POLITICS IN INDEPENDENT POLAND, 1921-1939: THE CRISIS OF CONSTITUTIONAL

במקום רפורמה אגרארית ניהלה הממשלה הפולנית מדיניות כלכלית שהיטיבה עם המגזר החקלאי על חשבון המגזר העירוני ועם האחוזות הגדולות על חשבון המשקים הקטנים. מאחר שהיהודים היוו יותר מ-60% מהעוסקים במסחר בפולין, ובכפרים היו תלויים ביכולתם הכלכלית של האיכרים, הם סבלו במיוחד ממדיניות זו. בחוגי הימין הפולני נשמעה תדיר הקריאה לסלק את היהודים ולמסור את עסקיהם לאיכרים פולנים מובטלים. למרות חוסר הרציונליות המובהק של הדרישה, היא הלכה ונעשתה יותר ויותר מקובלת על המדינה לנוכח המשבר הכלכלי הגדול והנטייה הגוברת של הפוליטיקה הפולנית ימינה.²⁹

אחד הצעדים הראשונים שנקטה המדינה הפולנית העצמאית היה פיטורי יהודים מהשירות הציבורי בטריטוריות האוסטריות לשעבר – האזור היחיד שבו הועסקו יהודים במגזר זה. כך, ב-1919 רק 1% מעובדי המדינה, כולל השלטון המקומי, היו יהודים. ב-1928 היו רק שני יהודים בקרב 4,000 עובדי מערכת החשמליות העירונית בוורשה, ש-35% מאוכלוסייתה היו יהודים. יהודים הודרו גם ממפעלים שהיו בבעלות המדינה – כעובדים, ספקים או מפיצים; רבים ממפעלים אלה עסקו בתחומים יהודיים מסורתיים כגון אלכוהול, טבק, גפרורים ומלאח. מאחר שהפועלים היהודים היו מרוכזים בעיקר בשוק העבודה המשני, רובם לא נהנו מביטוח אבטלה, שניתן רק לפועלים במפעלים שהעסיקו חמישה עובדים ומעלה.³⁰

ב-1919 נקבע יום ראשון כיום שבתון חובה בכל בתי העסק, דבר שחייב את בעלי העסקים היהודים לחלל את השבת או לשבות יומיים בשבוע. הדבר היה מנוגד לרוחה – אם לא לכתבה – של אמנת המיעוטים. עסקים קטנים, שהיו בעיקר בידי יהודים, הופלו גם על ידי מדיניות המיסוי של הממשלה ועל ידי מדיניות האשראי של הבנקים, שהיו בבעלות ממשלתית. רשויות מקומיות וארגונים מקצועיים שונים בתחומים כגון רישוי, תקנות

GOVERNMENT 12–13 (1972); Peter Brock, *Polish Nationalism, in NATIONALISM IN EASTERN EUROPE* 310, 363 (Peter F. Sugar & Ivo J. Lederer eds., 1969); GEORGE KAGAN, *AGRARIAN REGIME OF PRE-WAR POLAND* 247–48 (1943); Pawel Korzec, *Antisemitism in Poland as an Intellectual, Social, and Political Movement, in STUDIES ON POLISH JEWRY, 1919–1939*, at 12, 13–14 (Joshua A. Fishman ed., 1974)

Kenneth C. Farmer with the assistance of David Crowe & Richard Blanke, *National Minorities in Poland, 1919–1980, in STEPHAN M. HORAK ET AL., EASTERN EUROPEAN NATIONAL MINORITIES 1919–1980*, at 35, 39 (1985); BRIAN PORTER-SZUCS, *FAITH AND ,26 לעיל ה"ש*, MICHLIC; *FATHERLAND: CATHOLICISM, MODERNITY, AND POLAND* 303 (2011) בעמ' 88, 94, 106–107.

29% מהמפרנסים היהודים היו מובטלים ב-1931. בינה גארנצארסקה-קררי "התמורות במבנה הסוציאלי-מקצועי של שכבות העובדים היהודים בפולין והמדיניות הממשלתית לגבי היהודים (1918–1939)" גלעד ד-ה 111 (1978); שלמה נצר "האנטישמיות הכלכלית" בפולין בשנות ה-20 ומאבקה של הנציגות היהודית בבית הנבחרים נגדה" גלעד יד, קט (1995); JAFF SCHATZ, *THE GENERATION: THE RISE AND FALL OF THE JEWISH COMMUNISTS OF POLAND* 27 (1991); STEPHAN HORAK, *POLAND AND HER NATIONAL MINORITIES, 1919–39*, at 115, 121–24 (1961); JOSEPH MARCUS, *SOCIAL AND POLITICAL HISTORY OF THE JEWS IN POLAND, 1919–1939*, at 228, 231 (1983); EZRA MENDELSON, *THE JEWS OF EAST CENTRAL EUROPE BETWEEN THE .WORLD WARS* (1983)

תברואה ובטיחות, תכניות בניין ערים ועוד נקטו צעדים רבים נוספים שפגעו באפשרויות העסקיות של היהודים. בשנות השלושים התלוו לצעדים אלה חרם כלכלי שהכריז הימין הפולני על היהודים והתפרצויות אלימות נגד עסקים בבעלות יהודית, בעיקר נגד דוכנים בשווקים הפתוחים.³¹

עוצמת הצעדים הכלכליים שננקטו נגד היהודים לא הייתה אחידה לאורך זמן. לאחר תקופה קשה בשנים הראשונות לעצמאות פולין, חלה הקלה אחרי ההפיכה שהעלתה לשלטון את המרשל פילסודסקי. האנטישמיות במשטרו של פילסודסקי הייתה בוטה פחות, ושנותיו הראשונות של המשטר חפפו שיפור מסוים במצב הכלכלי. תקופה זו הסתיימה עם המשבר הכלכלי הגדול, ומאז התעצמו הרדיפה הכלכלית וההסתה הפוליטית נגד היהודים, בעיקר לאחר מותו של פילסודסקי ב־1935. בשנת 1936 הביע ראש הממשלה, הגנרל פליציאן סלאבובי־סקדל־קובסקי, תמיכה בחרם הכלכלי נגד יהודים, כל זמן שאין הוא מלווה באלימות.³² היבט ארסי במיוחד של הפעילות האנטישמית היה המאמץ להגביל את שיעור הסטודנטים היהודים באוניברסיטאות לשיעורם באוכלוסייה (נומרוס קלאוזוס) ולאחר מכן למנוע מהם לימודים גבוהים בכלל (נומרוס נולוס). מסע אנטישמי זה נוהל על ידי ארגונים של סטודנטים לאומנים שהשתמשו גם באלימות וררשו, כצעד ביניים, להגביל את ישיבתם (או עמידתם) של סטודנטים יהודים ל"ספסלי גטו" באולמות ההרצאות ובמעבדות. דרישות אלה לא קיבלו גיבוי מהמדינה – חוק נומרוס קלאוזוס עבר בפרלמנט הפולני בשתי קריאות ב־1923, אולם התערבות צרפתית מנעה את העלאתו לקריאה שלישית – אך בשם החופש האקדמי העניקה המדינה לאוניברסיטאות את חופש ההחלטה בנושא. רוב האוניברסיטאות נכנעו לדרישות הסטודנטים הלאומנים, בין מתוך הסכמה ובין מתוך רצון לשמור על השקט. כתוצאה מכך ירד שיעור הסטודנטים היהודים מ־24.6% בשנת הלימודים 1921/22 ל־8.2% בשנת הלימודים 1938/39. במספרים אבסולוטיים הירידה הייתה של 50% – מ־08,400 ל־4,100, עובדה המעידה על כך שסוגיית ההשכלה הגבוהה נגעה אך למספר מצומצם של יהודים.³³ בסופו של דבר, המאמצים לדחיקת היהודים אל מחוץ לכלכלה העירונית, בין באמצעות המדינה ובין באמצעות חרם עממי, לא עלו יפה. בין 1921 ל־1931, שתי השנים בהן נערך מפקד אוכלוסין ברפובליקה השנייה – ירד שיעור היהודים בקרב העוסקים במסחר מ־62.6% ל־52.7%; בתעשייה (הקלה) מ־23.5% ל־20%, ובשירות הציבורי ובמקצועות החופשיים

31 יהודים שילמו בין 35% ל־40% מהמסים הישירים בפולין. גארנצארסקה־קדרי, לעיל ה"ש 30, בעמ' 132-134; טרטקובר 1975, לעיל ה"ש 28, בעמ' 151-153; נצר, לעיל ה"ש 30, Korzec, לעיל ה"ש 28, בעמ' 55; POLONSKY, JEWS, לעיל ה"ש 27, בעמ' 51; Joseph Rothschild, *Ethnic Peripheries Versus Ethnic Cores: Jewish Political Strategies in Interwar Poland*, 96 Pol. Sci. Q. 591, 602 (1981-1982).

32 Korzec, לעיל ה"ש 28, בעמ' 69; SCHATZ, לעיל ה"ש 30, בעמ' 27; Rothschild, לעיל ה"ש 31, בעמ' 601-603; MARCUS, לעיל ה"ש 30, בעמ' 243-244.

33 יצחק גרינבוים נאומים בסיים הפולני 221 (1973); מאהלר, לעיל ה"ש 28, בעמ' 172; HORAK, לעיל ה"ש 30, בעמ' 118-119; Szymon Rudnicki, *From 'Numerus Clausus' to 'Numerus'*; 114-112, בעמ' 26; MICHLIC, *Nullus*, 2 POLIN 246 (1987) בשנת 1921 היוו היהודים 56% מהרופאים בפרקטיקה פרטית בפולין, 40% מהמורים ושליש מעורכי הדין. PELED, THE CHALLENGE, לעיל ה"ש 12, בעמ' 71.

– מ-14% ל-13.4%. בהתחשב בעובדה ששיעור היהודים באוכלוסייה חווה גם הוא ירידה קלה באותה תקופה, אחיזתם בכלכלה העירונית לא פחתה במידה ניכרת. סוחרים זעירים יהודים הצליחו לשרוד גם בתקופת המשבר הכלכלי הגדול על ידי הורדת מחירים, וזו הייתה העובדה המכרעת שביקולי הלקוחות הפולנים.³⁴

בד בבד עם המאמצים שלא עלו יפה לדחוק את היהודים מעמדותיהם הכלכליות, הלך והתגבר בשנות השלושים המאמץ לערער את מעמדם כאזרחים שווי זכויות בפולין. בשנת 1936 הוגשה הצעת חוק בסיים (הפרלמנט הפולני) שנועדה לאסור על שחיטה כשרה, בטענה שהיא גורמת סבל לבעלי החיים הנשחטים, שהיא איננה היגיינית ושהיא מאפשרת לקצבים יהודים לשלוט בשוק הבשר על ידי מכירה במחיר מוזל של חלקי הבשר שאינם כשרים. כידוע, השחיטה הכשרה נתונה גם היום במחלוקת ברבות ממדינות אירופה ובכלל זה בפולין;³⁵ אולם בהקשר של שנות השלושים בפולין, הניסיון לאסור על שחיטה כשרה נועד בבידור לפגוע בחופש הדת של היהודים ולערער את מעמדם כאזרחים שווי זכויות במדינה. הממשלה הפולנית נקלעה לדילמה בין אי-רצונה להיראות כמגנה על היהודים לבין חששה מהתגובות הבינלאומיות לאיסור על שחיטה כשרה. כתוצאה מכך הקדיש הסיים לשאלת השחיטה הכשרה כמעט מחצית מזמנו בשנים הרות הגורל 1936–1938 – יותר מכלל סוגיה אחרת שעמדה אז על הפרק. בסופו של דבר, במרץ 1939 הגישה הממשלה הצעת חוק שנועדה לאסור לחלוטין על שחיטה כשרה בתהליך הדרגתי שיימשך עד 1942. הפלישה הגרמנית בספטמבר 1939 סיכלה את הדיון בהצעת החוק.³⁶

כדמוקרטיה אתנית מבחינה חוקתית כשלה הרפובליקה הפולנית השנייה בניסיונה ליישב בין העיקרון הדמוקרטי-ליברלי שכפתה עליה הקהילה הבינלאומית בסוגיית המיעוטים לבין העיקרון האתנו-לאומי שעוצמתו גברה ככל שגברו הקשיים הכלכליים. כך ניסח זאת ההיסטוריון מרקוס זילבר:

המדינה הפולנית המתהווה הייתה לכודה בכפילות כאשר כוננה את הסובייקט היהודי כאזרח המדינה. מצד אחד הוכלו היהודים בגוף הפוליטי והדיסציפלינרי של המדינה, אבל בו בזמן הודרו מקהילת הרגשות הלאומית. מנגנוני הכלה אלה התייחסו אל האוכלוסייה היהודית כאוכלוסייה ש"בתוכנו", אך מנגנוני ההדרה התייחסו אל אותה אוכלוסייה כ"לא משלנו".³⁷

34 MARCUS, לעיל ה"ש 30, בעמ' 245; מאהלר, לעיל ה"ש 28, בעמ' 109, 137, 157.
 35 Shai Lavi, *Animal Laws and the Politics of Life: Slaughterhouse Regulation in Germany, 1870–1917*, 8 THEORETICAL INQUIRIES L. 221 (2007).
 36 משה סנה "קול האזהרה היהודי" כתבים א 185 (עמנואל מלצר עורך, 1995); עמנואל מלצר מאבק מדיני במלכודת – יהודי פולין 1939–1935 (1982) 110–97; Joseph Gitman, THE JEWS AND JEWISH PROBLEMS IN THE POLISH PARLIAMENT, 1919–1939, at 59–110, 243–50 (1962); Edward D. Wynot, Jr., "A Necessary Cruelty": The Emergence of Official Anti-Semitism in Poland, 1936–39, 76 AM. HIST. REV. 1035, 1038 (1971).
 לעיל ה"ש 30, בעמ' 357–358; Korzec, לעיל ה"ש 28, בעמ' 90–91.
 37 זילבר, לעיל ה"ש 23, בעמ' 348.

גם המיעוטים האחרים סבלו מרדיפות ומהפליה, בראש ובראשונה האוקראינים, שרבים מהם שאפו לעצמאות לאומית ובקרבם אף פעל ארגון שניהל מאבק מזוין נגד המדינה הפולנית.³⁸ מבחינת תנאי היציבות של סמוחה, התוצאה הזו לא הייתה בלתי־נמנעת: כדמוקרטיה אתנית נהנתה פולין מלגיטימציה בינלאומית רחבה; רבים מחברי הקבוצה האתנית הדומיננטית בה חשו מאוימים – מבחינה כלכלית על ידי היהודים ומבחינה פוליטית וצבאית על ידי המיעוטים האחרים; והיא חששה גם מהתערבות "מדינת האם" של חלק מהמיעוטים – ברית המועצות. עם זאת, האליטה הפוליטית הפולנית שימרה את מחויבותה הפורמלית לדמוקרטיה ולזכויות המיעוטים (כפי שאפשר לראות בגרסה האחרונה של חוקת הרפובליקה השנייה, שהתקבלה ב־1935), והמדינה הפולנית שימרה את המונופול על השימוש הלגיטימי באלימות עד קיצה של הרפובליקה השנייה ב־1939.

רק בשניים מתנאי היציבות של סמוחה לא עמדה הרפובליקה הפולנית השנייה: היחס המספרי בין רוב למיעוט, שנפל מהשיעור שסמוחה ציין כתנאי ליציבות (75%), ויכולתה של המדינה להבטיח תנאי חיים הולמים לאזרחיה מבחינה כלכלית. את היחס המספרי בין רוב למיעוט אפשר לראות כתוצאה מכישלונה של פולין כדמוקרטיה אתנית באותה מידה שאפשר לראות בו סיבה לכישלון זה: אילו היהודים – שלא הייתה להם זיקה לשום מדינה אחרת – היו מוגדרים כפולנים, שיעור הפולנים באוכלוסייה היה מגיע לשיעור היציב, אליבא דסמוחה, של 80%. הכלת היהודים כפולנים, במקום הדרתם באמצעות הגדרת השייכות לאומה הפולנית כמונחים אתנודתיים, הייתה מתאפשרת אילו היה מתקיים בתרבות הפוליטית הפולנית עיקרון סולידריות אזרחי, לא־אתני, דוגמת הפולניזם בצפון־אירלנד והרפובליקניזם בישראל. כפי שצינתי, עיקרון כזה היה קיים ואף נהנה מתמיכה רחבה בקרב האינטליגנציה הפולנית בתקופה שבין המרד הגדול ב־1863 לבין מלחמת העולם הראשונה, והיו לו מוקדי תמיכה בקרב הסוציאליסטים והליברלים הפולנים גם בין שתי מלחמות העולם. אולם היעדר בסיס כלכלי לסולידריות אזרחית בתקופת הרפובליקה השנייה, מהסיבות שתוארו לעיל, מנע את האפשרות שעיקרון זה יעמוד בסחף האתנו־לאומי.³⁹

3. ישראל

לא במפתיע, התנאים שניסח סמוחה להתגבשות דמוקרטיה אתנית התקיימו בישראל, שכן ישראל היא האב־טיפוס שלפיו נבנה המודל של דמוקרטיה אתנית. הציונות קדמה כמובן להקמת המדינה, והדומיננטיות היהודית במדינה התקבעה מיד עם הקמתה על ידי גירוש הרוב המכריע של הפלסטינים מהשטחים שכריבונותה.⁴⁰ קבוצת הרוב היהודית, המונה כ־80% מהאוכלוסייה בתחומי מדינת ישראל הריבונית, חיה בתחושה של איום מתמיד מצד המיעוט הפלסטיני ומצד מדינות ערב, ולכן המדינה הייתה מדינה מגייסת עד לאימוץ מדיניות הליברליזציה הכלכלית ב־1985. הרוב היהודי בישראל מחויב לדמוקרטיה, אם מתוך שכנוע אידאולוגי ואם מתוך צורך לשמר את הלגיטימציה הבינלאומית. בחלק זה

38 Peled, The Challenge, לעיל ה"ש 12, בעמ' 83-86, 90.

39 Porter, לעיל ה"ש 26, בעמ' 443-444.

40 בני מוריס לידתה של בעיית הפליטים הפלסטינים 1947-1949 (1991); בני מוריס תיקון טעות – יהודים וערבים בארץ־ישראל 1936-1956 (2000).

של המאמר אטען כי מאז הליברליזציה הכלכלית של 1985, הדמוקרטיה האתנית בישראל עוברת תהליך של שחיקת אופייה הדמוקרטי והתעצמות אופייה האתנו-לאומי. המוסדות הפוליטיים והתרבות הפוליטית של היישוב היהודי בתקופת המנדט עוצבו על ידי מאבק הספר⁴¹ בין המתיישבים היהודים לאוכלוסייה המקומית הפלסטינית. האסטרטגיה ההתיישבותית הציונית הייתה חייבת להביא בחשבון את חולשתה הדמוגרפית, הצבאית והכלכלית של התנועה. נוסף על הלגיטימציה הבינלאומית, שניתנה להתיישבות היהודית באמצעות הצהרת בלפור וכתב המנדט של חבר הלאומים, הצלחת המפעל הציוני חייבה למשוך לארץ ישראל מתיישבים יהודים וליצור את הבסיס הכלכלי שיאפשר להם להישאר בה. לאחר שאסטרטגיית השוק החופשי של מושבות המטעים נוסתה בתקופת העלייה הראשונה – ונכשלה בשל מחסור בהון ובשל העובדה שפועלים חקלאיים יהודים לא יכלו להתחרות בפועלים הפלסטינים – אומצה אסטרטגיה התיישבותית חדשה, שהתבססה על התיישבות שיתופית על קרקע הלאום ויצרה שוקי קרקע ועבודה נפרדים ליהודים.⁴²

בתרבות הפוליטית של היישוב, שהלמה את האסטרטגיה ההתיישבותית החדשה, שולבו שלושה עקרונות אזרחות: עיקרון אתנו-לאומי יהודי של סולידריות קמאית וזכויות היסטוריות, עיקרון אזרחי רפובליקני של ייעוד מוסרי משותף ומידה טובה אזרחית-חלוצית, ועיקרון ליברלי אינדיבידואלי שביטא את אופייה הוולונטרי – ועל כן בהכרח הדמוקרטי – של התנועה הציונית. העיקרון הרפובליקני, שלפיו זכויות אזרחות ניתנות באופן יחסי למידת התרומה של האזרח/ית לטוב החברתי המשותף, הצליח ליישב בין שני העקרונות המנוגדים האחרים – העיקרון הליברלי שלפיו זכויות ניתנות באופן שוויוני, ללא קשר לתרומה, והעיקרון האתנו-לאומי, שלפיו זכויות ניתנות או נשללות על פי השתייכות אתנית. כך הצליח העיקרון הרפובליקני להעניק ליישוב היהודי בסיס לא-אתני של סולידריות, המבוססת על תרומה לטוב החברתי המשותף של הגשמת הציונות. בזאת הניח העיקרון הרפובליקני את התשתית לדמוקרטיה האתנית העתידית במדינת ישראל. הדומיננטיות של העיקרון הרפובליקני יצרה דפוס דינמי המיישב בין הממדים המדירים של פרקטיקות ההתיישבות ובניין האומה לבין ההיבטים המכלילים של בניין המדינה הדמוקרטית.⁴³

היישוב היה קהילה דמוקרטית אתנו-רפובליקנית, פתוחה בפני יהודים בלבד ומחויבת להגשמת הציונות. חלוציות – המידה הטובה האזרחית של הקהילה – שילבה בין שני בסיסי הלגיטימציה של ההתיישבות הציונית: הזכויות ההיסטוריות של היהודים בארץ ישראל ופעולות ה"גאולה" של החלוצים – עבודה פיזית, התיישבות חקלאית והגנה צבאית. על כן, החלוץ היה בראש ובראשונה יהודי ולאחר מכן מי שביצע את אותן פעולות. כך נוצר דפוס שילוב לא-דיכוטומי, שהבחין לא רק בין יהודים לפלסטינים אלא גם בין קבוצות-משנה בתוך שתי הקבוצות הללו, על בסיס מה שנתפס כתרומתן (החיובית או השלילית) להצלחת הפרויקט הציוני. "אזרחי" היישוב, ורבים מאזרחי המדינה בשנותיה הראשונות, לא ראו

41 ספר – טריטוריה ששתי קבוצות אתניות או לאומיות נאבקות על השליטה בה.

42 GERSHON SHAFIR, LAND, LABOR AND THE ORIGINS OF THE ISRAELI-PALESTINIAN CONFLICT, 1882–1914 (updated ed. 1996)

43 פלד "זרים באוטופיה", לעיל ה"ש 12; יואב פלד וגרשון שפיר מיהו ישראלי – הדינמיקה של אזרחות מורכבת (מיכל אלפון מתרגמת, 2005).

את עצמם אך ורק כיהודים אלא כיהודים העוסקים בתהליך של גאולה לאומית ואישית. ה"אחר" החברתי בעיניהם לא היה אך ורק הלא־יהודי אלא כל אלה שלא תרמו, או לא תרמו במידה שווה, למפעל הגאולה הלאומי. על פי תפיסתם, לא כל היהודים תרמו באותה מידה להצלחת המפעל הציוני ולכן לא כל היהודים היו ראויים לאותן זכויות והטבות. בה בעת, ברגע שנקבע בראשית שנות הששים כי הפלסטינים יוכלו לתרום להצלחת המפעל הציוני על ידי השתתפות בשוק העבודה היהודי, הם נעשו זכאים לזכויות האזרחות המוגבלות שהלמו את תרומתם המוגבלת, הבלתי־רצונית, לטוב החברתי המשותף של היהודים, וכך בוטל בשנת 1966 הממשל הצבאי שהוטל עליהם עם קום המדינה.⁴⁴

כלכלת היישוב התבססה על שני אדנים: הקרן הקיימת לישראל, שרכשה אדמות מפלסטינים והפכה אותן לאדמות הלאום היהודי, וההסתדרות, שבבעלותה היו המפעלים השיתופיים ושייצגה את הפועלים היהודים אל מול מעסיקים פרטיים וממשלת המנדט.⁴⁵ על ידי חלוקה דיפרנציאלית של זכויות, חובות והטבות לקבוצות היהודיות השונות, על פי תרומתן הנתפסת להגשמת המפעל הציוני, תרמה ההסתדרות תרומה חיונית לאפשרות של הנהגת תנועת העבודה הציונית להשיג ולשמר "סמכות ללא ריבונות" על היישוב ולשימור של שיח האזרחות הרפובליקני שלה. במילים אחרות, האתנו־רפובליקניזם הישראלי לא התקיים אך ורק במישור התרבותי; הוא התגבש במשך כמה עשורים בתקופת היישוב והיה מעוגן במבנה חברתי־כלכלי מרשים שבמרכזו ההסתדרות. כך, לחברות הדיפרנציאלית בקהילה הפוליטית שהציע האתנו־רפובליקניזם היו היבטים חומריים משמעותיים בתחומי התעסוקה, הדיור, החינוך, הבריאות והנגישות לעמדות של עוצמה פוליטית.

לאחר קום המדינה, ההתפתחות הכלכלית המהירה עוררה בהדרגה לחצים לליברליזציה של הכלכלה. לחצים אלה נבעו תחילה ממנהלים של מפעלים בבעלות ההסתדרות והמדינה, שביקשו להפוך את עקרון הרווח לעקרון הניהול היחיד של מפעליהם, בלי להתחשב בשיקולים הלאומיים־התיישבותיים שמיתנו את פעולתו של עקרון הרווח בתקופת היישוב ובעשורים הראשונים אחרי 1948. הביטוי הפוליטי המוקדם ביותר של מגמה זו היה ברפ"י (רשימת פועלי ישראל), המפלגה שייסדו דוד בן־גוריון, משה דיין, שמעון פרס ואחרים לאחר פרישתו של בן־גוריון ממפא"י ב־1963, ושהשתלבה מחדש במפא"י אחרי 1967.⁴⁶ עם עלייתו לשלטון ב־1977 פתח הליכוד בתכנית של ליברליזציה כלכלית שנועדה בראש ובראשונה לחסל את מפעליה היצרניים של ההסתדרות, עמוד התווך של שלטון העבודה. ההסתדרות סירבה לשתף פעולה עם הקיצוצים בשכר ובתעסוקה במגזר הציבורי, ומדיניות הליכוד הביאה את המשק אל קצה תהום ההיפר־אינפלציה: 450% בשנה ב־1985. האינפלציה המהירה החלישה את המוסדות הסמוכים על שולחנה של המדינה מבחינה תקציבית ובהם הקיבוצים, המושבים, קופת חולים הכללית, האוניברסיטאות ותעשיית הנשק. ממשלת האחדות של 1985 הצליחה להכניע את ההסתדרות ויישמה את "תכנית החירום ליישוב המשק", שעצרה את האינפלציה והניחה את היסודות לליברליזציה מוצלחת של

44 ש.ם.

45 Shafir; Michael Shalev, Labor and the Political Economy in Israel (1992), לעיל

ה"ש 42.

46 פלד ושפיר, לעיל ה"ש 43, בעמ' 40.

המשק. היסודות המבניים ברפורמה זו היו "מתקפה חזיתית נגד המנגנונים שבעבר הגנו על אינטרסים כלל-חברתיים, במישרין או בעקיפין, על חשבון המדינה: פיחות המטבע, הגנה על התעשייה המקומית, הצמדת שכר, הלוואות ציבוריות, ופיזור של תמריצים להשקעה"⁴⁷. הקיצוץ בתמריצים להשקעות, ובכלל זה בסובסידיות לתאגידי הענק שכבועלות המדינה וההסתדרות, השפיע קשות על התשלובת הצבאית-תעשייתית שכבר סבלה קיצוץ חמור ברכש הביטחוני בעקבות הסכם השלום עם מצרים ב-1979. התהליך הגיע לשיאו בשנת 1989, כביטול של פרויקט החימוש שאפתני ביותר של ישראל – מטוס הליכא – לאחר שממשל בוש הראשון הפסיק את תמיכתו בו.⁴⁸

ההפרטה והסגירה של מפעלים הסדרותיים וממשלתיים סימנו שינוי בסיסי בתפקיד המדינה בחברה הישראלית. אף שפגעה גם בעסקים פרטיים (שלא לדבר על עובדיהם), הליברליזציה – העברת משאבים מהמדינה לשוק – הייתה נחוצה ליצירת המעמד החדש של בעלי ההון. הרפורמות של 1985 יצרו לראשונה את התנאים לקיומו של שוק הון ישראלי, משוחרר משליטת המדינה. משאביה המידלדלים של התשלובת הצבאית-תעשייתית שירתו את תעשיית ההייטק הפרטית והמכוונת-ייצוא – הקטר המניע במשק של שנות התשעים של המאה העשרים.⁴⁹

הליברליזציה הכלכלית לוותה גם ברפורמות פוליטיות. בשנות התשעים נערכו בישראל לראשונה בחירות מקדימות (פריימריז) פנים-מפלגתיות ובחירות אישיות לראשות הממשלה, שהפכו את ראש הממשלה לנשיא למחצה בנוסח אמריקני. כתוצאה מכך נחלשו המפלגות הגדולות, ובאופן פרדוקסלי נחלש גם ראש הממשלה. מי שהתחזק היו התורמים הגדולים, שיכלו לממן מסעי בחירות יקרים למועמדים.⁵⁰ שני חוקי היסוד שנחקקו ב-1992 – חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק-יסוד: חופש העיסוק – אפשרו לראשונה לבית המשפט העליון (לדעתו, לפחות) לפסול חקיקה ראשית של הכנסת, וחקיקתם העבירה עוצמה רבה מהכנסת הנבחרת אל מערכת המשפט. בה בעת הוסמך בנק ישראל לקבוע את שערי הריבית בשוק ההון החדש שנוצר ונהפך לשחקן רב-עוצמה במגרש של קביעת המדיניות הכלכלית.⁵¹ הליברליזציה הכלכלית והרפורמות הפוליטיות לא הצליחו להשיג את מטרותן העיקריות – השתלבותו הרווחית של המשק הישראלי בתהליכי הגלובליזציה של שנות התשעים. הסכסוך הישראלי-ערבי, ובעיקר החרם הערבי המשני, עיכבו השקעות זרות בישראל כמו גם את פעילותם של עסקים ישראליים בחו"ל. המותגים הגלובליים בתחומים כמו מזון

47 Michael Shalev, *Liberalization and the Transformation of the Political Economy*, in THE NEW ISRAEL: PEACEMAKING AND LIBERALIZATION 129, 133 (Gershon Shafir & Yoav Peled eds., 2000).

48 יואב פלד "מורשת שרון" המרחב הציבורי 9, 12 (2014).

49 יונתן שפירא *אחדות-העבודה ההיסטורית: עצמתו של ארגון פוליטי* (1975); דן הורוביץ ומשה ליסק *מישוב למדינה: יהודי ארץ ישראל בתקופת המנדט הבריטי כקהילה פוליטית* (1977); פלד ושפיר, לעיל ה"ש 43; Shalev, לעיל ה"ש 45.

50 כל שלושה ראשי הממשלה שנבחרו באותה שיטה – נתניהו, ברק ושרון – הסתככו בעברות על חוק מימון מפלגות.

51 פלד ושפיר, לעיל ה"ש 43; RAN HIRSCHL, *TOWARDS JURISTOCRACY: THE ORIGINS AND CONSEQUENCES OF THE NEW CONSTITUTIONALISM* 272–304 (2004).

מהיר, מכוניות יפניות, שירותים פיננסיים ורשתות שיווק נעדרו מהשוק הישראלי. במשך יותר מעשרים שנה שימשו השטחים הכבושים תחליף חלקי לשוק הבינלאומי ומוצא לעולם הערבי, תוך עקיפת החרם, אך משפרצה האנתיפאדה הראשונה בשלהי 1987 החלו עלויות הכיבוש לעלות על תועלתו הכלכלית – כוח עבודה זול ואמין ושוק שבוי. עם הירידה ברווחי הכיבוש ובכלכלת המלחמה (הוצאות הביטחון ירדו מ-30% מהתל"ג בתחילת שנות השבעים ל-8% בתחילת שנות התשעים), ועם הפיתוי לרווחים גדולים הרבה יותר בשוק העולמי מאלה שהעניקה חסות המדינה בישראל, היו למעמד העסקי החדש סיבות "דוחפות" ו"מושכות" גם יחד לחתור להסכם עם הפלסטינים. במילותיהם של שני כלכלנים נאו-קלאסיים ישראלים, "there cannot be a better companion to *aliya* in boosting long-lasting growth and economic prosperity than genuine peace in the Middle East"⁵².

בשנת 1991 החל ממשל בוש האב, עטור ניצחונו במלחמת המפרץ הראשונה, לתכנן את ועידת מדריד לשלום במזרח התיכון. ישראל ביקשה מארצות-הברית ערובות להלוואות בסך עשרה מיליארד דולר ליישוב העולים מברית-המועצות לשעבר, והממשל התנה את קבלת הכסף בעצירה מוחלטת של הבנייה הישראלית בשטחים הכבושים. סירובו של ראש הממשלה יצחק שמיר לתנאי זה נהפך לסוגיה מרכזית במסע הבחירות של 1992, שנגמר בניצחון מפלגת העבודה ובשובו של יצחק רבין לראשות הממשלה. במהלך מסע הבחירות – שלראשונה נסב ישירות על עתיד השטחים הכבושים – התייצבו אנשי עסקים רמי דרג מאחורי מועמדו של רבין. שבוע לפני הבחירות הכריז רב לאוטמן – מנכ"ל חברת הטקסטיל המובילה "תעשיות דלתא גליל", נשיא התאחדות התעשיינים בישראל לשעבר ודמות מרכזית בעולם העסקים הישראלי – כי המכשול העיקרי בפני השקעות זרות במשק הישראלי הוא חוסר היציבות האזורי. רק שילוב של מדיניות כלכלית נכונה והתקדמות בתהליך השלום, כך טען, ימשוך משקיעים זרים לישראל. בנובמבר 1992 הוסיף לאוטמן את החרם הערבי לרשימת הגורמים הפוגעים בישראל מבחינה כלכלית, ודחק בממשלה ובקהילה העסקית להציב את ביטולו בראש סדר העדיפויות. דן גילרמן, יו"ר התאחדות לשכות המסחר, הסכים עמו וטען שהחרם עלה למשק הישראלי עד אז 44 מיליארד דולר. בינואר 1993 הלך לאוטמן צעד נוסף והכריז כי רק פריצה בתהליך מדריד התקוע תוכל להצמיד קדימה את הכלכלה הישראלית. בערב ראש השנה תשס"ג, מיד לאחר שהודלף לעיתונות דבר ההסכם שהושג באוסלו, פרסמו ראשי המגזר העסקי בישראל מודעה בהארץ שבה קראו לרבין ולשר החוץ פרס "להביא שלום למען השנים הטובות"⁵³.

מנכ"ל פור בני גאון היה הדמות הבכירה בקהילה העסקית ש"שירתה בצבא השלום", כפי שניסח זאת גאון עצמו בריאיון שנתן בשנת 1995 למחבר ולגרשון שפיר. גאון ניצח על הפרטת כור, הקונצרן שריכז את מרבית החברות התעשייתיות של ההסתדרות, תוך פיטורים של ארבעים אלף עובדים, והפך אותו לחברת האחזקות הבין-לאומית הראשונה של ישראל. לאחר מכן הוא המשיך לשרת כמנכ"ל החברה במשך כמה שנים ונהפך למולטי-מיליונר. תחת הנהגת גאון הייתה כור החלוצה ביוזמות עסקיות ישראליות-ערביות, לפני ההסכם

52 Assaf Razin & Efraim Sadka, *The Economy of Modern Israel* 225 (1993); פלד "מורשת

שרון", לעיל ה"ש 48, בעמ' 14.

53 פלד ושפיר, לעיל ה"ש 43, בעמ' 296-301.

אוסלו ואחריו. בוועידת ירושלים לעסקים בשנת 1994 קרא גאון לתאגידים המובילים בישראל "לקחת סיכון ולהזמין הון זר לתכניות השקעה משותפות" שתוכלנה לנצל את השילוב המזרחי-תיכוני הייחודי: ידע ישראלי, משאבים כספיים מהמפרץ הפרסי, ועבודה זולה במדינות ערב שאינן מייצרות נפט.⁵⁴

החישובים הכלכליים של גאון ומרעיו התבררו כנכונים, אף ש"המזרח התיכון החדש" שדמיינו נושאי כליהם הפוליטיקאים, העיתונאים והאקדמאים מעולם לא התממש. אחרי הסכם אוסלו נפתחו בפני חברות ישראליות שווקים רבים שהיו סגורים בפניהן קודם לכן, במזרח התיכון ומעבר לו, והמשק הישראלי של שנות התשעים שגשג. בה במידה, ההשקעה הזרה הישירה במשק הישראלי, שהייתה כמעט אפסית לפני 1993, הגיעה למיליארד וחצי עד שני מיליארד דולר בשנה עד אמצע העשור.⁵⁵ סמל לחיבור בין מחנה השלום הישראלי והנאור-ליברליזציה הוא עמרי פדן, ממייסדי "שלום עכשיו", שבשנת 1993 זכה בזיכיון הראשון של "מקרונלד'ס" בישראל.

הליברליזציה הכלכלית הובילה לא רק לתהליך אוסלו אלא גם לליברליזציה מסוימת ביחס אל אזרחי ישראל הפלסטינים. ממשלתו השנייה של יצחק רבין, שנבחרה ב־1992, נזקקה לקולותיהם של חמישה חברי כנסת שהשתייכו למפלגות פלסטיניות כדי להחזיק בשלטון, ועל כן נקטה את המדיניות הליברלית ביותר שידעה ישראל מעודה כלפי האזרחים הפלסטינים: היא הגדילה את התקציבים שהוענקו למגזר הערבי וביקשה גם להביא לשוני ברטוריקה. ראש הממשלה רבין גינה את הגזענות בחברה הישראלית ודיבר בשבחה של אזרחות שוויונית ויחס שווה לערבים.⁵⁶ באורח פרדוקסלי, שיאה של המדיניות הליברלית הגיע אחרי רצח רבין ואחרי שמדיניותו הליברלית כלפי האזרחים הפלסטינים כבר איבדה את המומנטום: בפסק הדין בעניין קעדאן בשנת 2000.⁵⁷

בני הזוג קעדאן עתרו לכג"ץ בשנת 1995 נגד מנהל מקרקעי ישראל וחמישה גופים ממשלתיים ומעין-ממשלתיים נוספים, שסירבו להקצות למשפחה אדמה ביישוב הקהילתי קציר שהוקם על ידי הסוכנות היהודית באזור המשולש. בהכרעה פורצת דרך, לפחות באופן פוטנציאלי, קבע נשיא בית המשפט העליון אהרן ברק כי המדינה אינה רשאית להפלות בין אזרחים יהודים לערבים בהקצאת אדמות גם כשהפליה זו מתבצעת בעקיפין, על ידי "מוסדות לאומיים" שאינם ממשלתיים (במקרה זה, הסוכנות היהודית). ברק פסק כי האינטרס הציוני האתנו-לאומי של "ייהוד" אזורים במדינה אינו יכול לגבור על עקרון השוויון; יתר על כן: כדי להרוף את הטיעון שעקרון השוויון מתיישב עם הקצאת אדמות "נפרדת אך שווה" קבע ברק כי "מדיניות של 'נפרד אבל שווה' [...] הינה מעצם טבעה בלתי שווה [...] הפרדה משרדת עלבון כלפי קבוצת מיעוט המוצאת מן הכלל, מחדרת את השוני בינה לבין האחרים, ומקבעת תחושות של נחיתות חברתית".⁵⁸ ברק ביסס את קביעתו על פסק הדין של

54 שם, בעמ' 288-296, 301-302.

55 מיכאל שלו "האם הגלובליזציה והליברליזציה 'נרמלו' את הכלכלה המדינית בישראל?" שלטון ההון – החברה הישראלית בעידן הגלובלי 84 (דני פילק ואורי רם עורכים, 2004).

56 Peled & Navot, לעיל ה"ש 10; Tamir Sorek, *Public Silence and Latent Memories: Yitzhak Rabin and the Arab-Palestinian Citizens of Israel*, *ISR. STUD. REV.*, Summer 2013, 78.

57 בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נר(1) 258 (2000).

58 שם, בעמ' 279.

בית המשפט העליון של ארצות-הברית בעניין *Brown v. Board of Education*,⁵⁹ שאסר על ההפרדה הגזעית בכתי הספר וקבע כי "טיפול שונה בשל דת או לאום הוא טיפול 'חשוד' והוא לכאורה טיפול מפלה".⁶⁰

כצפוי, בית המשפט ביקש להגן על עצמו מפני הטענה שהחלטתו פגעה באופייה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי. כפי שמיהרו פרשנים רבים לציין, אם המדינה אינה יכולה להעדיף את היהודים בהקצאת אדמות – מה המשמעות המעשית של היותה "מדינה יהודית"?⁶¹ על כן חזר ברק על עמדתו, שלפיה ערכיה היהודיים של המדינה אינם סותרים את הערכים הדמוקרטיים-ליברליים שלה, והדגיש כי עקרון השוויון נטוע בשתי מערכות הערכים הללו גם יחד. הוא גם הבהיר כי החלטה תקפה לגבי העניין המסוים שעמד לפני בית המשפט וכי השלכותיה מכוונות כלפי העתיד, ואין לראותה כמערערת על מעשי העבר. יתרה מזו: בכמה מקרים, הודה, הפליה על בסיס של השתייכות לאומית יכולה להיות מוצדקת. לפיכך בית המשפט לא חייב את המדינה להחזיר למשפחת קעדאן את הנכס הנדון אלא רק לשקול מחדש את החלטתה הקודמת שלא לעשות זאת.⁶² אך למרות כל הסייגים, ברק היה מודע לעובדה כי פס"ד קעדאן היה בגדר "צעד ראשון בדרך קשה ורגישה".⁶³

באופן פרדוקסלי, תהליך השלום הביא דווקא להגברת המתחים בין המדינה לבין אזרחיה הפלסטינים, בשל הציפיות השונות שהיו לצדדים מהקמתה הצפויה של מדינה פלסטינית עצמאית בגדה המערבית וברצועת עזה. המדינה, וליתר דיוק: היסודות היותר ליברליים באליטה הפוליטית היהודית, ציפו שהקמת המדינה הפלסטינית תספק במלואה את שאיפת הפלסטינים להגדרה עצמית לאומית, ושהפלסטינים אזרחי ישראל יסתפקו בליברליזציה צנועה של מעמדם האזרחי בתוך מדינת ישראל, הסדר שאותו כינה סמוחה "דמוקרטיה אתנית משופרת".⁶⁴ האזרחים הפלסטינים, מצדם, חשו שההסדר המתגבש בין ישראל לאש"ף יותיר אותם לנפשם כאזרחים סוג ב' של ישראל ואף יביא לשחיקת זהותם כבני העם הפלסטיני. בתגובה הם העלו לראשונה את הדרישה לאוטונומיה לאומית תרבותית בתוך מדינת ישראל, דבר שהגביר את האיבה והחשדנות כלפיהם מצד הממסד היהודי. זה האחרון הגיב בהגברת עוצמתו של השיח על אודות האיום הדמוגרפי שדווקא האזרחים הפלסטינים מציבים בפני היהודים בישראל, כמו גם בהצעות להגבלת זכויותיהם הפוליטיות של האזרחים הפלסטינים ולהגבלת חופש הפעולה של נציגיהם בכנסת, ואפילו בחידוש רעיון הטרנספר של האזרחים

59 347 U.S. 483 (1954).

60 עניין קעדאן, לעיל ה"ש 57, בעמ' 276.

61 Gerald M. Steinberg, "The Poor in Your Own City Shall Have Precedence": A Critique of the Katzir-Qaadani Case and Opinion, *ISR. STUD. BULL.*, Fall 2000, at 12.

62 בשנת 2004, לאחר בג"ץ נוסף שהוגש מטעמה של האגודה לזכויות האזרח, הורשתה משפחת קעדאן בסופו של דבר לחכור חלקה ביישוב קציר ולכנות עליה את ביתה. יובל יועז "המדינה נכנעה לבג"ץ: לקעדאן יוקצה מגרש בקציר במחירי 1995" *הארץ* 10.5.2004.

63 עניין קעדאן, לעיל ה"ש 57, בעמ' 285. ראו גם Alexandre (Sandy) Kedar, "A First Step in a Difficult and Sensitive Road: Preliminary Observations on Qaadani v. Katzir, *ISR. STUD. BULL.*, Fall 2000, at 3.

64 Sammy Smooha, *The Implications of the Transition to Peace for Israeli Society*, 555 *ANNALS AM. ACAD. POL. & SOC. SCI.* 26 (1998).

הפלסטינים.⁶⁵ המתח שהלך ונבנה הוביל לבסוף להתפרצות קטלנית עם קריסת תהליך אוסלו ופרוץ האנתיפאדה השנייה. מאז הביאו צעדים רבים ושונים שנקטה המדינה לדילול תוכנה של האזרחות הפלסטינית בישראל ולשחיקה באופי המדינה כדמוקרטיה אתנית.

כאמור, ישראל הייתה לדמוקרטיה אתנית רק עם ביטול הממשל הצבאי ב-1966. או אז נפתח בפני האזרחים הפלסטינים מרחב פוליטי מסוים, שאפשר להם לפעול לשיפור מצבם במסגרת המדינה היהודית-דמוקרטית. לפתיחת המרחב הפוליטי היו שתי תוצאות בולטות: ראשית, מעבר של המצביעים הערבים מתמיכה במפא"י ובמפלגות הלוויין הערכיות שלה לתמיכה ברק"ח-חד"ש ובהמשך גם במפלגות ערביות לאומיות ואסלאמיות; שנית, תחילת המאבק נגד הפקעת הקרקעות, ששיאו ביום האדמה ב-1976. ביום האדמה נהרגו שישה מפגינים לא חמושים בהתנגשות עם כוחות הביטחון לאחר שהפרו את העוצר שהטילה הממשלה בראשותו של יצחק רבין. מאז יום האדמה חדלו הפקעות הענק של אדמות פלסטיניות למעט אדמות הברואים בנגב, אך "ייהוד" המרחב נמשך באמצעים עדינים יותר. חזרתו של רבין לראשות הממשלה בשנת 1992 סימנה את תחילתו של העידן הליברלי ביותר בהיסטוריה הישראלית. הליברליזציה הכלכלית הואצה מאוד בשל המכה הניצחת שהונחתה על ההסתדרות בשנת 1994 על ידי חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי. כמו כן, כאמור, הסכם אוסלו והמדיניות הליברלית יחסית כלפי האזרחים הפלסטינים העלו תחילה את תקוותיהם של האחרונים לשלום בין ישראל לפלסטינים ולאזרחות שוויונית יותר בתוך ישראל. למרות זאת הודרו האזרחים הפלסטינים מרוב טקסי האבל והזיכרון הלאומיים שהתקיימו לאחר רצח רבין בנובמבר 1995.⁶⁶ יורשו של רבין, שמעון פרס, החליט ערב הבחירות הכלליות של 1996 לפתוח במבצע צבאי בלבנון. במהלך מבצע "ענבי זעם" נהרגו מאה אזרחים לבנוניים שביקשו מקלט מההפגזות הישראליות במתקן של האו"ם בכפר כנא. למרות זאת, בבחירות לראשות הממשלה שהתקיימו בחודש שלאחר מכן היה שיעור ההצבעה של האזרחים הפלסטינים – 77% – הגבוה ביותר מאז שנת 1969; 95% מהם הצביעו עבור פרס, בהשוואה ל-44% בלבד מהאזרחים היהודים.⁶⁷

הפסדו של פרס לבנימין נתניהו בשנת 1996 העצים את הניכור בין הממשלה לאזרחי הפלסטינים. לא רק שתהליך השלום הוקפא, אף החלו עימותים בנושאים דוגמת הקצאות תקציביות, הפקעת קרקעות והריסת בתים. הניכור הזה התפרץ בעימותים אלימים באום-אל-פאחם בספטמבר 1998, שבמהלכם ירתה המשטרה בפעם הראשונה כדורי גומי במפגינים ישראלים, דבר שהביא לפציעתם הקשה של כמה מהם.⁶⁸ בבחירות הבאות לראשות הממשלה,

65 Yoav Peled, *Citizenship Betrayed: Israel's Emerging Immigration and Citizenship* PELED, THE; (Peled, *Citizenship* (להלן: *Regime*, 8 THEORETICAL INQUIRIES L. 603 (2007) CHALLENGE, לעיל ה"ש 12, בעמ' 119-123.

66 Majid Al-Haj, *An Illusion of Belonging: Reactions of the Arab Population to Rabin's Assassination*, in THE ASSASSINATION OF YITZHAK RABIN 163 (Yoram Peri ed., 2000)

67 שרה אוסצקי-לזר ואסעד וגאנם ההצבעה הערבית בבחירות לכנסת ה-14 (1996).

68 Smooha, *Israel*, לעיל ה"ש 1, בעמ' 493; ועדת החקירה הממלכתית לבריור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000 *דין וחשבון* כרך 3 א-85 (2003) (2003) (להלן: *דוח ועדת אור*); Oren Yiftachel, "*Ethnocracy*" and Its Discontents: Minorities, Protests, and the Israeli Polity, 26 CRITICAL INQUIRY 725 (2000)

בשנת 1999, ירד מעט שיעור ההצבעה של הפלסטינים אזרחי ישראל, ל-75%, ושוב הצביעו 95% מהם עבור מועמד מפלגת העבודה, אהוד ברק, על אף התעלמותו מהם במערכת הבחירות.⁶⁹ היחס המזלזל של ברק כלפי האזרחים הפלסטינים בא לידי ביטוי גם בחוסר הרצון שלו אפילו לשקול הכללה של נציגי הסיעות הפלסטיניות בקואליציה.

כאשר פרצה אנתיפאדת אל-אקצא לבשו הפגנות ההזדהות מצד האזרחים הפלסטינים אופי אלים יותר מבעבר והביאו לחסימה של כמה צירי תנועה ובראשם כביש ואדי ערה.⁷⁰ אף שלמשטרה ולמפגינים היו גרסאות סותרות באשר לאירועים שבאו לאחר מכן ("אירועי אוקטובר"), ברור שהמפגינים לא היו חמושים ולא סביר שנשקפה מהם סכנת חיים ממשית לפני התערבות המשטרה. למרות זאת, בכל רחבי המחוז הצפוני, שבו חיים מרבית האזרחים הפלסטינים, ירתה המשטרה כדורי גומי ותחמושת חיה כלפי המפגינים, הרגה 13 מהם (12 אזרחים פלסטינים ופלסטיני אחד שלא היה אזרחי ישראלי; אזרח יהודי אחד נהרג על ידי מפגינים פלסטינים בכביש החוף) ופצעה רבים אחרים. בכמה אזורים תקפו מפגינים יהודים אזרחים ורכוש פלסטיניים. הרוב היהודי הגיב לאירועים האלה בחרם כלכלי לא רשמי ממושך על האזרחים הפלסטינים, שהביא לירידה של 50% בהיקף העסקים הפלסטיניים בישראל.⁷¹ כאמור, "אירועי אוקטובר" היו שיאה של תקופה ארוכה שבמהלכה התעצמו העימותים הפוליטיים בין המדינה למיעוט הפלסטיני. מחיר הדמים של האירועים עצמם, שנמשכו כמעט שבועיים, היה הכבד ביותר מאז טבח כפר קאסם בשנת 1956, שבו נרצחו 49 כפריים על ידי משמר הגבול משום שהפרו עוצר שכלל לא היו מודעים אליו.⁷² רק לאחר שישה שבועות של לחץ כבד מצד ההנהגה הפוליטית הפלסטינית בישראל ומצד כמה אישי ציבור יהודיים ניאותה הממשלה למנות ועדת חקירה ממלכתית, בראשות שופט בית המשפט העליון תאודור אור, לחקר העימותים. הוועדה פרסמה את הרוח שלה שלוש שנים מאוחר יותר, בספטמבר 2003.⁷³

בלי לציין זאת בפירוט, ועדת אור ביקשה לשקם את הדמוקרטיה האתנית שנפגעה קשות באירועי אוקטובר. הוועדה תיעדה ביסודיות את ההיסטוריה של האפליה נגד האזרחים הפלסטינים, בעיקר בתחום הקרקעות, וביקרה קשות את המשטרה ואת ממשלת ישראל על השימוש בכדורי גומי ובצלפים נגד מפגינים אזרחי המדינה ועל כך שלא ננקטו צעדים מיריים להפסקת הרג המפגינים אחרי היום הראשון של ההפגנות. עם זאת ביקרה הוועדה גם את ההנהגה הפוליטית והדתית של האזרחים הפלסטינים עצמם על האופן שבו ביטאו הפלסטינים את מחאתם נגד האפליה. המלצותיה העיקריות של הוועדה היו במישור האחריות של אישים ומוסדות להרג המפגינים, והמלצותיה באשר לאופי המדינה ומדיניותה כלפי

69 שרה אוסצקי-לזר ואסעד גאנם ההצבעה הערבית בבחירות לכנסת ה-15 (1999).
 70 לניתוח של ההקשר הרחב יותר של תגובה זו ראו אחרי השבר: כיוונים חדשים למדיניות הממשלה כלפי האוכלוסייה הערבית בישראל (דני רבינוביץ, אסעד גאנם ואורן יפחתיאל עורכים, 2000); דוח ועדת אור, לעיל ה"ש 68, בעמ' 25-169.
 71 דוח ועדת אור, לעיל ה"ש 68; Peled, *Restoring Ethnic Democracy: The Or Commission*; 89 (2005) *CITIZENSHIP STUD.* (להלן: Peled, *Or*).
 72 עוזי בנוזמן ועטאללה מנצור דיירי משנה – ערביי ישראל – מעמדם והמדיניות כלפיהם (1992); כפר קאסם: אירועים ומיתוס (רוביק רוזנטל עורך, 2000).
 73 דוח ועדת אור, לעיל ה"ש 68; Peled, *Or*; לעיל ה"ש 71.

אזרחיה הפלסטינים התמצו בשני עמודים בלבד וכללו אמירות כלליות בדבר הצורך לזכור שהמדינה היא בראש ובראשונה מדינה יהודית אך גם דמוקרטית. ההמלצות לא זכו להתייחסות רצינית מצד ממשלת הליכוד, שחזרה לשלטון בשנת 2001.⁷⁴

כאמור, המתיחות בין המדינה לבין אזרחיה הפלסטינים התעצמה אחרי אירועי אוקטובר. קולניים במיוחד היו העימותים בין המדינה לבין מנהיגי המיעוט (דוגמת חה"כ עזמי בשארה) שדרשו שינויים משמעותיים באופייה של המדינה – מדמוקרטיה אתנית לדמוקרטיה ליברלית ואף לדמוקרטיה קונסוציונלית. בתגובה לדרישות הללו החלו פוליטיקאים ואקדמאים יהודים, בהם אפרים סנה ממפלגת העבודה ופרופ' ארנון סופר מאוניברסיטת חיפה, להזהיר יותר ויותר מפני עדיפותם של הפלסטינים אזרחי ישראל במרוץ הדמוגרפי, בצד דרישות להגבלת הזכויות הפוליטיות של האזרחים הפלסטינים, הגשת תביעות נגד חברי כנסת פלסטינים שביקרו בארצות ערב או הביעו תמיכה במאבקם של הפלסטינים בשטחים הכבושים, וקריאות לגירוש אזרחים פלסטינים אל מחוץ לשטח מדינת ישראל.⁷⁵

התביעה הבולטת ביותר הוגשה נגד חה"כ בשארה: באזכרה לנשיא סוריה חאפז אל-אסד, שהתקיימה בדמשק, ובעקבות נסיגת כוחות צה"ל מלבנון בשנת 2000, שיבח חה"כ בשארה את חזבאללה על כך שידעה לנצל את המרחב שסוריה השכילה לעצב בין כניעה לתכתיבים הישראליים מחד גיסא לבין מלחמה כוללת מאידך גיסא. בכתב האישום נטען כי חה"כ בשארה עבר על הפקודה למניעת טרור, 1948 בכך ששיבח את חזבאללה, ארגון טרור על פי הגדרתו בישראל. אישום נוסף באותו כתב אישום היה עברה על התקנות לשעת חירום (יציאה לחו"ל), 1948, משום שארגן לאזרחים ישראלים ביקורי קרובים בסוריה. בשנת 2006, חמש שנים לאחר הסרת חסינותו של חה"כ בשארה ופתיחת ההליכים הפליליים נגדו, הם בוטלו על ידי בג"ץ, שמצא כי פעולותיו אלה של בשארה היו מוגנות על ידי חסינותו העניינית כחבר כנסת.⁷⁶ בשנת 2002, במהלך השתלשלות הפרשה, תוקן חוק חסינות חברי הכנסת באופן שצמצם את היקף החסינות המהותית וקבע כי היא לא תחול על מעשים והתבטאויות מסוימים:

למען הסר ספק, מעשה לרבות התבטאות, שאינם אקראיים, של חבר הכנסת שיש בהם אחד מאלה, אין רואים אותם, לענין סעיף זה, כהבעת דעה או כמעשה הנעשים במילוי תפקידו או למען מילוי תפקידו כחבר הכנסת:
 (1) שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי;
 (2) שלילת אופיה הדמוקרטי של המדינה;
 (3) הסתה לגזענות בשל צבע או השתייכות לגזע או למוצא לאומי-אתני;

74 דוח ועדת אור, לעיל ה"ש 68, בעמ' 778-764, 779-780, Peled, Or; לעיל ה"ש 71; Peled & Navot, לעיל ה"ש 10.

75 ארנון סופר "ערכי ישראל ותהליך השלום – המלצות למדיניות" **השסע היהודי-ערבי בישראל: מקראה** 145 (רות גביוון ודפנה הקר עורכות, 2000); Yiftachel 2002.

76 בג"ץ 11225/03 בשארה נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד ס(4) 287 (2006). בעקבות מלחמת לבנון השנייה פורסם כי חה"כ בשארה נחשד בריגול לטובת חזבאללה וכאיי-סדרים כספיים והוא עזב את הארץ. העובדה שיציאתו מהארץ התאפשרה, למרות החשדות הנטענים נגדו, יכולה להעלות ספקות באשר לכוונה האמתית מאחורי העלאת החשדות הללו.

(4) תמיכה במאבק מזוין של מדינת אויב או כמעשי טרור נגד מדינת ישראל או נגד יהודים או ערבים בשל היותם יהודים או ערבים, בארץ או בחוץ לארץ.⁷⁷

כך, כדי לצמצם את מרחב הפעולה הפוליטי של המיעוט, הגביל הרוב את מרחב הפעולה הדמוקרטית של חברי הכנסת כולם.⁷⁸

גרסה מתוחכמת של טרנספר או גירוש של אזרחים פלסטינים, שמקורה בחוגים המקורבים למפלגת העבודה, אימצו אביגדור ליברמן ומפלגתו "ישראל ביתנו" ב-2004. במקום לגרש את האזרחים הפלסטינים עצמם, התכנית קוראת להסיט את גבולה המזרחי של ישראל באזור ה"משולש" וואדי ערה מערבה, כך שכמאתיים אלף אזרחים פלסטינים ימצאו את עצמם מחוץ לתחומי מדינת ישראל. על פניו הרעיון מוצג באורח חיובי: מאחר שישאל מבקשת לספח את "גושי ההתנחלויות" בגדה המערבית, המדינה הפלסטינית העתידית תפוצה בשטח הנמצא לאורך גבולה עם ישראל ומיושב בפלסטינים. לאמתו של דבר, ה"תכנית לחילופי שטחים ואוכלוסייה" נהגתה אחרי קריסת תהליך אוסלו ופתרון שתי המדינות, ומכל מקום ליברמן ומפלגתו הם בין המתנגדים הנחרצים ביותר להקמתה של מדינה פלסטינית. לפיכך, משמעותה האמתית של התכנית היא שלילת האזרחות הישראלית מכ-20% מאזרחיה הפלסטינים של ישראל והעברתם למעמד של תושבים חסרי אזרחות של הגדה המערבית. בין 2003 ל-2011 זכתה התכנית לתמיכה של כ-40% מהציבור היהודי בישראל.⁷⁹

המהלומה הקשה ביותר למעמדם האזרחי של אזרחי ישראל הפלסטינים ניהתה בחודש יולי 2003, עת חוקקה הכנסת את חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003, האוסר על מתן אישור שהייה בישראל או אזרחות ישראלית לפלסטינים מהשטחים הכבושים, גם אם הם נשואים לאזרחים ישראלים או שיש להם הורים או ילדים שהם אזרחים ישראלים. חוק זה אימץ את הרכיבים העיקריים של החלטת ממשלה שהייתה בתוקף מאז חודש מאי 2002 ויצרה לראשונה הבחנה ברורה בין זכויות האזרחות של האזרחים היהודים לאלה של הפלסטינים⁸⁰ (בעבר התבססו הבחנות מסוג זה בעיקר על השירות הצבאי; חוק השבות, כך נטען, מפלה בין מהגרים עתידיים יהודים ללא-יהודים, ולא בין אזרחים). החוק היה אמור להיות בתוקף במשך שנה אחת, אך הוא שוב ושוב הוא עדיין בתוקף.

77 ס' 1(א) לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951, שנוסף בחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (תיקון מס' 29), התשס"ב-2002, ס"ח 504.

78 ראו גם האגודה לזכויות האזרח בישראל ואח' פרויקט דמוקרטיה: נאבקים על כללי המשחק פרק 2, עמ' 7-10 (2010); טל דהן זכויות האדם בישראל – תמונת מצב 2014 (19 האגודה לזכויות האזרח בישראל, 2014).

79 שאול אריאלי, דובי שורץ והדס תגרי עוון ואיוולת – על ההצעות להעביר יישובים ערביים מישראל לפלסטין (2006); אילן סבן "אזרחות ומהלכים לשחיקתה: משפט, מוסר ותחשיבי תועלת בנוגע להצעות 'ישראל ביתנו' לחילופי שטחים מאוכלסים ולהתניית הזכות לבחור בשבועת אמונים" הפרקליט נא 105 (2011); ODED HAKLAI, PALESTINIAN ETHNONATIONALISM; (2011) IN ISRAEL (2011) סמי סמוחה יחסי ערבים-יהודים בישראל: ממצאי מרד 2003-2011 – דוח מחקר 18 (2012).

80 החלטה 1813 של הממשלה ה-29 (12.5.2002).

במאי 2006 דחה בג"ץ עתירה שהוגשה נגד חוקתיותו של החוק ברוב של 5:6; הנשיא ברק הצביע עם המיעוט.⁸¹ ככלל קיבלו חמישה שופטים את דעתו של ברק שהחוק אינו עומד בביקורת חוקתית ודינו להיפסל, וחמישה אחרים דחו אותה. השופט האחד-עשר, אדמונד לוי, קיבל עקרונית את עמדתו של ברק, אך מאחר שתוקפו של החוק היה אמור לפקוע תוך כמה חודשים החליט להצביע נגד פסילתו. מאחר שתוקפו של החוק הוארך ללא כל שינוי משמעותי לטובה הוגשה נגדו עתירה נוספת ב-2007. פסק הדין ניתן ב-2012 וחוקתיותו של החוק אושרה שנית ברוב של 5:6. הפעם השופט לוי היה זה שכתב את פסק הדין העיקרי של המיעוט שתמך בביטול החוק.⁸²

שלוש ההתפתחויות שנידונו לעיל – אירועי אוקטובר 2000 והתעלמות הממשלה מדוח ועדת אור, חקיקת חוק האזרחות והכניסה לישראל ואישורו על ידי בג"ץ, ותכנית ליברמן לחילופי שטחים ואוכלוסייה – הם סדר עולה של איומים על אזרחותם של האזרחים הפלסטינים ועל יציבותה של הדמוקרטיה האתנית בישראל. באוקטובר 2000 הייתה זו המשטרה שהפרה את זכותם של האזרחים הפלסטינים להפגין והשתמשה בנשק קטלני כדי למנוע מהם לממש את זכותם זו, וניסיונה של ועדת אור לתקן את המצב התקבל בהתעלמות מצד ממשלת הליכוד; חוק האזרחות החדש שלל מהאזרחים הפלסטינים את אחת מזכויות היסוד שלהם – הזכות לאיחוד משפחות; ותכניתו של ליברמן מבקשת לשלול מחלק מהאזרחים הפלסטינים את אזרחותם הישראלית.

כמו כן, מאז שנת 2000 ננקטו צעדי חקיקה נוספים המצטרפים גם הם למהלך שמטרתו צמצום מרחב האזרחות של האזרחים הפלסטינים.⁸³ בשנת 2011 חוקק "חוק הנכבה" – למעשה תיקון לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 – המסמיך את שר האוצר להפחית מתקציבו של גוף המתוקצב או נתמך על ידי המדינה סכום הגדול עד פי שלושה מהסכום שהוציא אותו גוף על פעילות שיש בה כדי -

- (1) שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית;
- (2) הסתה לגזענות, לאלימות או לטרור;
- (3) תמיכה במאבק מזוין או במעשה טרור, של מדינת אויב או של ארגון טרור, נגד מדינת ישראל;
- (4) ציון יום העצמאות או יום הקמת המדינה כיום אבל;
- (5) מעשה של השחתה או ביזוי פיזי הפוגע בכבוד דגל המדינה או סמל המדינה.⁸⁴

81 בג"ץ 7052/03 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים, פ"ד סא(2) 202 (2006); Peled, *Citizenship*, לעיל ה"ש 65.

82 בג"ץ 466/07 גלאון נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סה(2) 1 (2012); PELED, *THE CHALLENGE*, לעיל ה"ש 12, בעמ' 134-142.

83 סבן, לעיל ה"ש 79; סמי סמוחה יחסי-ערבים-יהודים בישראל: ממצאי מדד 2003-2009 – דוח מחקר (2010); Hassan Jabareen, "Political and Legal Attacks on the Palestinian-Arab Minority," in ISRAEL: HISTORICAL PROGRESSION, CURRENT THREATS AND FUTURE ACTIONS. NEEDED (2013).

84 ס' 3ב(ב) לחוק יסודות התקציב, שהוסף לחוק יסודות התקציב (תיקון מס' 40), התשע"א-2011, ס"ח 686. ההדגשה איננה במקור.

החוק שנחקק הוא נוסח מתון יותר מהצעת החוק המקורית של מפלגת ישראל ביתנו, שביקשה להטיל עונש מאסר על מי שמציין את יום העצמאות כיום הנכבה. מטרתו הברורה של החוק היא סיכול ניסיונותיהם של הפלסטינים אזרחי ישראל לשמר את הזיכרון הקולקטיבי של הנכבה – היסוד המרכזי בזהותם הלאומית – ולהעבירו מדור לדור.

בשנת 2012 דחה בג"ץ עתירה נגד חוק הנכבה בנימוק שהחוק עדיין לא יושם ולכן עדיין אין בסיס לדיון בחוקתיותו.⁸⁵ באותה שנה נחקק גם "חוק עוקף פסק-דין קעראן" – תיקון לפקודת האגודות השיתופיות, המתיר את קיומן של ועדות קבלה ביישובים קהילתיים בני עד 400 משפחות. החוק אמנם אוסר על ועדות הקבלה לסרב לקבל מועמד בשל זהותו הגזעית, הלאומית, הדתית, וכדומה, אבל הוא מתיר לסרב לקבלו בשל חוסר התאמה למרקם החברתי-תרבותי של היישוב – מה שמאפשר, כמובן, לסרב לקבל ערבים ליישוב. עתירה נגד החוק הזה נדחתה גם היא על ידי בג"ץ כ"בלתי-בשלה" להכרעה משפטית.⁸⁶ הצעת חוק נוספת שהונחה על שולחן הכנסת בשנת 2012 על ידי ח"כ דני דנון מהליכוד, ושהליכי החקיקה שלה (עדיין?) לא הסתיימו, היא הצעת חוק הצהרת נאמנות, הקובעת כי קבלת תעודה רשמית מהמדינה – תעודת זהות, דרכון ורישיון נהיגה – תותנה בהצהרה בנוסח: "הנני מצהיר נאמנות למדינת ישראל כמדינה יהודית ציונית ודמוקרטית, ומתחייב לשמור

על סמליה וערכיה ולא לפעול נגדה או נגד כל אחד ממסדותיה".⁸⁷

גולת הכותרת של מעשי החקיקה המערערים את מעמדה של ישראל כדמוקרטיה אתנית היא, באופן פרדוקסלי, הצעת חוק-יסוד: ישראל מדינת הלאום של העם היהודי, הקובעת כי ישראל היא מדינה יהודית דמוקרטית, כלומר: דמוקרטיה אתנית. השינוי שהצעה זו מבקשת לחולל בהגדרתה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית בחוקי יסוד קודמים (חוק-יסוד: הכנסת, חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, חוק-יסוד: חופש העיסוק) הוא קביעת היררכיה ברורה בין שני היסודות של הגדרתה החוקתית של המדינה. שני סעיפיו הראשונים של חוק היסוד המוצע קובעים כי ישראל היא מדינת הלאום של העם (מדוע לא הלאום?) היהודי ובה מתממשת באופן בלעדי זכותו להגדרה עצמית לאומית; רק הסעיף השלישי קובע כי מטטרה של המדינה הוא משטר דמוקרטי. בהמשך קובעת הצעת החוק כי המדינה תפעל לשימור המסורת ההיסטורית והתרבותית של העם היהודי ולטיפוחה בארץ ובתפוצות ורק "תפעל לאפשר" (?) לכל תושב ישראל לפעול לשימור מורשתו ותרבותו שלו. תהליך חקיקתו של חוק היסוד החל בכנסת ה-19 אך לא הושלם בשל פיזור; הוא ודאי יושלם בכנסת ה-20 שנבחרה בשנת 2015.⁸⁸

יש עניין בכך שההיררכיה שקובעת הצעת חוק היסוד בין שני היסודות בהגדרתה החוקתית של המדינה זהה להיררכיה שהציב המשנה לנשיא בית המשפט העליון דאז, השופט מנחם

85 בג"ץ 3429/11 בוגרי התיכון הערבי האורתודוקסי בחיפה נ' שר האוצר (פורסם באר"ש, 5.1.2012).

86 חוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות (מס' 8), התשע"א-2011, ס"ח 683; בג"ץ 2311/11 סבח נ' הכנסת (פורסם באר"ש, 17.9.2014).

87 הצעת חוק הצהרת נאמנות, התשע"ב-2012, פ/3931/18, הצעות חוק דומות הוגשו גם על ידי חברי כנסת אחרים מהימין.

88 Yousef Taiseer Jabareen, *Basic Law: Israel as the Nation State of the Jewish People*, 49 (Honaida Ghanim ed., 2014) *in* ON RECOGNITION OF THE "JEWISH STATE".

אלון, בפסק דין המיעוט בעתירה שהוגשה נגד החלטת ועדת הבחירות המרכזית שלא למנוע מהרשימה המתקדמת לשלום להתמודד בבחירות לכנסת השתיים-עשרה:

העיקרון, שמדינת ישראל היא מדינתו של העם היהודי, הוא יסודה וייעודה של מדינת ישראל, והעיקרון של שוויון זכויות וחובות לכל אזרחיה של מדינת ישראל הוא ממהותה ומאופיה של מדינת ישראל. אין העיקרון האחרון בא אלא להוסיף על העיקרון הראשון ולא לשנות הימנו: עקרון השוויון של זכויות וחובות אזרחיות אין בו כדי לשנות מהעיקרון, שמדינת ישראל הרי היא מדינת העם היהודי, והעם היהודי בלבד.⁸⁹

אפיון זה של השופט אלון את היחס בין שני העקרונות החוקתיים המבנים את ישראל כדמוקרטיה אתנית עשוי לרמוז אולי מה יהיה גורל העתירה – שללא ספק תוגש לבג"ץ – נגד חוק היסוד כשיושלם תהליך חקיקתו.

מבחינת תנאי היציבות של סמוחה, תנאים אלה אינם יכולים להסביר במלואן את יציבותה היחסית של הדמוקרטיה האתנית בישראל בין 1966 ל-2000 ואף לא את התדרדרותה מאז שנת 2000. אכן, ישראל היא מדינה חזקה שנהנית מלגיטימציה בינלאומית רחבה כדמוקרטיה אתנית (גם אם פחות ופחות ככוח כובש בשטחים הפלסטינים שמעבר לקו הירוק) ומתמיכה של פזורה יהודית גדולה וחזקה; היהודים מהווים יותר מ-80% מאוכלוסייתה; האליטה הפוליטית שלה שימרה, ככלל, את מחויבותה לזכויות האזרח הליברליות של האזרחים הפלסטינים, למרות תחושת האיום מצד המיעוט ומצד "מדינות האם" שלו. עם זאת, המדינה סבלה התערבויות צבאיות משמעותיות מצד "מדינות האם" של המיעוט הפלסטיני, והמיעוט יכול, עקרונית לפחות, לסמוך על תמיכתם של העולם הערבי והמוסלמי. יתר על כן, בהתייחס לתנאי יציבות שציין סמוחה בתחילת דרכו של המודל, אך ויתר עליו לאחר מכן, קבוצת הליבה היהודית היא קבוצה מהגרת (אם כי מאמינה, אידאולוגית, שהיא קבוצה ילידית), בעוד המיעוט הפלסטיני הוא מיעוט ילידי.

כך, מאזן היתרונות והחסרונות במונחים של תנאי היציבות של סמוחה איננו מאפשר להגיע למסקנה חד-משמעית ביחס ליציבות הדמוקרטיה האתנית בישראל בשנים 1966-2000 ואף לא ביחס להתדרדרותה מאז שנת 2000. ההתפתחויות שנסקרו בפרק זה יוצרות רושם ברור כי הפגיעה בזכויות האזרחות של האזרחים הפלסטינים איננה מחיר (מוצדק או לא מוצדק) שיש לשלם תמורת מטרות ראויות כלשהן – ביטחון, עליונות דמוגרפית יהודית וכדומה – אלא היא מטרת הצעדים שננקטו מאז אוקטובר 2000. טשטוש ההבחנה בין פלסטינים אזרחים ללא-אזרחים, החיונית לקיומה של הדמוקרטיה האתנית בישראל, באירועי אוקטובר 2000; שלילת הזכות לאיחוד משפחות מהאזרחים הפלסטינים; תכניתו של ליברמן לשלול את האזרחות הישראלית מחלק מהאזרחים הפלסטינים על ידי חילופי שטחים ואוכלוסייה, הצעת חוק-יסוד: הלאום – כולם צעדים הנראים מובילים לעבר מטרה זו, בדומה לניסיונות לאסור על שחיטה כשרה בפולין במחצית השנייה של שנות השלושים.

89 ע"ב 2/88 בן שלום נ' ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השתיים-עשרה, פ"ד מג(4) 221, 272 (1989) (ההדגשות הוספו).

סיכום

במאמר זה טענתי כי יציבותה של דמוקרטיה אתנית תלויה בקיומו של עיקרון חוקתי שלישי המסוגל ליישב בין שני העקרונות החוקתיים המכוננים את הדמוקרטיה האתנית מלכתחילה – דמוקרטיה ליברלית ואתנו־לאומיות, כי עיקרון שלישי זה חייב להיות עיקרון של סולידריות לא־אתנית של קבוצת הרוב, וכי לסולידריות זו חייב להיות גם ביטוי חומרי ממשי. יכולתו של העיקרון השלישי ליישב בין שני העקרונות המכוננים את הדמוקרטיה האתנית נעוצה בהיותו פתוח, באופן עקרוני לפחות, להכלה של המיעוטים בקהילה הפוליטית ולהענקת הטבות חומריות מסוימות גם להם. כך, ההסבר ליציבותה של הדמוקרטיה האתנית בישראל, כמו בצפון־אירלנד, נעוץ בקיומו של עיקרון חוקתי שלישי בשתי המדינות – רפובליקניזם ופופוליזם בהתאמה, בעוד שכישלונה של הרפובליקה הפולנית השנייה לממש בפועל את הגדרתה החוקתית כדמוקרטיה אתנית נבע מהיעדרו של עיקרון כזה, וליתר דיוק: מאי־היכולת של הכוחות שאחזו בו ליישם אותו בשל חולשתה הכלכלית של המדינה.

על פי הסבר זה, קריסתה המהירה של הדמוקרטיה האתנית בצפון־אירלנד, שהתרחשה בין 1968 ל־1972, נבעה מתגובתה המבוהלת של המפלגה היוניוניסטית השלטת לאפשרות של צמצום הסובסידיות שקיבלה ממשלת צפון־אירלנד מבריטניה – סובסידיות שהיוו באותה תקופה כ־90% מתקציבה ושאפשרו ליישם את הפופוליזם כעיקרון מייצב. התגובה התבטאה במהלכי מודרניזציה כלכלית מחד גיסא, ובמחוות שנועדו לרצות את המיעוט הקתולי – וכך גם את דעת הקהל הליברלית בבריטניה ואת ממשלת הלייבור שעלתה לשלטון ב־1964 – מאידך גיסא. הן המהלכים הכלכליים והן המחוות כלפי הקתולים עמדו בניגוד להסדר הפופוליסטי, שהבטיח את יציבות הדמוקרטיה האתנית עד אותה תקופה, ועוררו חרדה בקרב מעמד הפועלים הפרוטסטנטי שנהנה ממנו. הפועלים הפרוטסטנטים הגיבו באימוץ עמדה פוליטית אתנו־לאומית מיליטנטית ובהתקפות אלימות על הקתולים. התדרדרות האלימות הביאה, תחילה, להצבת הצבא הבריטי בצפון־אירלנד ולשלילת המונופול שהיה לממשלת הפרובינציה על ההפעלה הלגיטימית של אלימות בתחומיה, ובהמשך – גם לכיטול האוטונומיה שממנה הנתתה צפון אירלנד מאז הקמתה ב־1921.

על פי אותו הסבר, שחיקת הדמוקרטיה האתנית בישראל מאז שנת 2000 היא תוצאה של שחיקת העיקרון הרפובליקני עקב היחלשות הבסיס החומרי שלו, בעקבות הליברליזציה של הכלכלה הישראלית מאז 1985. הליברליזציה של המשק ושל תחומים נוספים בחיים החברתיים החלישו את העיקרון הרפובליקני ופגעו ביכולתו ליישב בין הליברליזם הדמוקרטי לבין האתנו־לאומיות היהודית. תחילה נראה היה שהליברליזציה מיטיבה עם האזרחים הפלסטינים, אבל כשאלה השתמשו במרחב הפוליטי שנפתח לפנייהם כדי לאתגר את אופייה היהודי של המדינה, הם נהדפו בגסות בשם העיקרון האתנו־לאומי היהודי. אחרי המאורעות האלימים של אוקטובר 2000 החלה ישראל מתרחקת מהמודל של דמוקרטיה אתנית.

שחיקת הדמוקרטיה האתנית בישראל לא נבעה משינוי משמעותי כלשהו בתנאי היציבות של סמוחה (הוא עצמו טוען שהדמוקרטיה האתנית בישראל אינה נשחקת).⁹⁰ אף שהשחיקה

90 סמי סמוחה "האמנם החקיקה לצמצום זכויות פוגעת קשה בחוסנה של הדמוקרטיה האתנית בישראל?" (הרצאה בכנס "גבולות וקהילות בישראל ובעולם גלובלי" במרכז האקדמי למשפט

החלה עקב שינויים יסודיים בכלכלה המדינית של ישראל, שינויים אלא לא היוו היחלשות של המדינה מבחינת יכולתה לספק שירותים חברתיים וכלכליים לאזרחיה; השינויים חלו כשהחברה הישראלית נהייתה עשירה מבעבר. מה שהשתנה היה רצונה של המדינה להמשיך ולספק את השירותים הללו על אותו בסיס ובאותו היקף כמו קודם לכן, עקב אימוץ האידאולוגיה הנאו-ליברלית. השינוי האידאולוגי שיקף מצדו את מאווייהן של קבוצות אינטרסים רבות-עוצמה שהתפתחו במהלך צמיחתה המהירה של הכלכלה הישראלית. הפיחות בערכה של הסולידריות היהודית החלוצית, כמרסנת את העיקרון הרווח בפעילות המשקית, הותיר את העיקרון הרפובליקני ללא בסיס חומרי והחליש אותו ביחס לשני העקרונות החוקתיים האחרים – דמוקרטיה ליברלית ואתנו-לאומיות יהודית. ההתנגשות החזיתית בין שני האחרונים הובילה לשחיקת הדמוקרטיה האתנית.

אם ישראל היא אכן האב-טיפוס של דמוקרטיה אתנית, הלקח התאורטי שאפשר ללמוד מניסיונה, כמו גם מניסיוןן של הרפובליקה הפולנית השנייה ושל צפון אירלנד, הוא שיציבותה של דמוקרטיה אתנית מחייבת ששני העקרונות הסותרים המכוננים אותה ייושבו על ידי עיקרון שלישי. העיקרון המיישב חייב לספק לקבוצת הליבה האתנית בסיס לא-אתני לסולידריות, והוא חייב להיסמך על תנאים כלכליים הולמים.

