

אזרחות, זכויות וחובות: על הדיונים בנושא השירות האזרחי בישראל

מאת
ראיף זריק*

תקציר

הדיון העכשווי על שירות אזרחי לוקה לא רק בהעדר בהירות, אלא גם בחוסר בשלות ממשי. כאשר מדברים על שירות אזרחי, השיחה מניחה את קיומה של קטגוריית האזרחות. קטגוריית האזרחות מהווה תנאי להתנהלות השיחה. האזרחים הערבים-הפלסטינים כבר הניחו את קיומה של קטגוריה זו כמובן מאליו כאשר דרשו את הפיכתה של המדינה למדינת כל אזרחיה. כיום גם חלקים נרחבים בציבוריות היהודית מניחים כי יש קטגוריה של אזרחות. אם כן, מאחר ששני הצדדים משתמשים במושג "אזרחות" כאבן-הפינה בדיון, מצאתי לנכון לפתוח את המאמר במבט כללי על שאלת האזרחות הישראלית בכלל ועל שאלת מעמדם האזרחי של הערבים-הפלסטינים בישראל בפרט. כמובן זה אני מנצל את ההזדמנות לדון בשאלת השירות האזרחי כדי לפתוח בדיון מקיף והיסטורי בשאלת האזרחות הישראלית. סוגיית השירות האזרחי מתפרשת על-פני שלושה צירים מרכזיים. ההיבט ההיסטורי-התאינורי נועד לנתח את תולדותיה של השיחה הזו, ולהציג את המשתתפים בה ואת תנאי-הרקע להתפתחותה. באופן יחסי זהו דיון נטול מטענים ערכיים, ומטרתו לשאול שאלות כגון: מדוע השיחה מתפתחת ומקבלת תנופה עכשיו? אילו שינויים קרו בחברה הישראלית בכלל ובחברה הערבית-הפלסטינית בפרט שגורמים לנושא להתפתח וליהפך למרכזי בשיח הפוליטי והמשפטי בישראל של היום? לשיחה יש גם היבט נודמטיבי, הכולל את השאלות הבאות: האם מוצדק לדרוש שירות אזרחי מהאזרחים הערבים-הפלסטינים? האם מוצדק שהאזרחים הערבים-הפלסטינים יסרכו לשירות כזה? האם סירוב כזה עולה בקנה אחד עם תרבות אזרחית? האם מדובר במקרה של "רוכב חופשי" שנהנה מן המערכת מבלי להיות מוכן לתרום את חלקו להצלחתה? מעבר לכך, הדיון יכול לקבל מימד פרגמטי-פוליטי: ללא קשר לשאלת מוסריותה של הדרישה ואפשרות הצדקתה, ניתן לתהות אם שירות אזרחי יכול להביא לידי הפיכתה של החברה הישראלית לחברה אזרחית יותר ושוויונית יותר.

* מרצה במרכז האקדמי כרמל ומנהל אקדמי שותף במרכז מינרבה למדעי הרוח באוניברסיטת תל-אביב.

ברצוני להודות ליהודה גור, עורך כתב-העת עיוני משפט, ולחברי המערכת מתן ברזילי, דורון פאר והלינה לוי. תודתי נתונה גם לדנה ברנע, אשר עבדה איתי בשקידה רבה על שלביו הראשונים של המאמר. תודה מיוחדת ומקרב-לב לעוזרת-המחקר שלי מוריה בן ברק, אשר סייעה לי במרוץ ובנחישות, ואשר ללא תרומתה למאמר זה קשה להניח שהוא היה רואה אור.

הקדמה

א. היהודים והפלסטינים בישראל: לידתה של האזרחות והתפתחות השיח

האזרחי

1. הכלת-יתר והדרה במדינה היהודית
 2. ממשחק "סכום אפס" לקווים מקבילים
 3. מקווים מקבילים לקווים מצטלבים: התהוותה של האזרחות
 4. שנות התשעים ו"מדינת כל אזרחיה"
- ב. שירות אזרחי בישראל: סקירה היסטורית

1. חרדים
2. נשים דתיות
3. דוח ועדת בן-שלום והמלצות המועצה לביטחון לאומי
4. דוח ועדת עברי
5. מנהלת השירות האזרחי-לאומי
6. הצעות החוק השונות
7. הצעת חוק שירות אזרחי, התשע"ב-2012
8. ועדת פלסנר
9. שירות אזרחי בשיח המחקרי

ג. בעד שירות אזרחי: טיעונים והצדקות

1. האזרחות כקטגוריה עצמאית
2. זכאות, זכויות ספציפיות וזכויות כלליות
3. הטיעון הפרגמטי: למי אכפת מכוונות?
4. ההתנגדות לשירות אזרחי: נימוקים והסברים

1. התגובות בפועל
2. חובת המשחק ההוגן
3. הפוליטיקה של שירות אזרחי: חשיבותה של הכוונה
4. שירות אזרחי כאופציה: שני מסלולי אזרחות
5. בן-גוריון לא שירת בצבא

סיכום

הקדמה

במרחב הפוליטי והציבורי מתקיימת שיחה על "שירות אזרחי" כתחליף לשירות צבאי לאזרחים הערבים ולחרדים. הצעות חוק, עתירות וממצאי ועדות בהקשר זה מתפרסמים מזמן לזמן. הרעיונות השונים מרחפים בחלל וממשיכים להזין את השיחה, אף שלעיתים קרובות הם מוצגים מבלי שעברו בחינה מושגית בהירה. מאמר זה הוא ניסיון לסדר ולארגן את נושא השירות האזרחי בישראל באופן כללי, אם כי מרכז-הכובד שלו מצוי בהצעות השירות השונות לאזרחים הערבים-הפלסטינים.

לא אחת הדיון מתנהל מבלי שמוכנה כלל מהו סוג החובה שמציעים להטיל על האזרחים הערבים-הפלסטינים, ומן הצד האחר – איזו הבטחה או איזו הטבה הם אמורים לקבל בתמורה, וכיצד ישתנה כתוצאה מכך מעמדם האזרחי. יתר על כן, נראה שקיימת מידת-מה של עמימות בעמדתו של הציבור הערבי-הפלסטיני בשעה שהוא אומר "לא" לשירות האזרחי: למה הערבים מתכוונים כאשר הם מביעים את התנגדותם – האם הם שוללים את המדינה כשלעצמה? האם הם אומרים "לא" לשירות ככל תנאי וככל מצב או שמא הם פוסלים את השירות כפי שהוא מוצע בתוכניות קונקרטיות? האם הם יהיו מוכנים לשקול אפשרות של שירות כזה בתנאים אחרים, שבמסגרתם תשנה המדינה את מהותה? שאלות אלה ניצבו לנגד עיני בשעת כתיבתו של המאמר, ואף שאין בכוונתי לנסח בעבורן תשובות מלאות במסגרת הנוכחית, אני מקווה שהדברים שלהלן יאפשרו לקיים דיון שיוביל לכך בעתיד.

הדיון העכשווי על שירות אזרחי לוקה לא רק בהעדר בהירות, אלא גם בחוסר בשלות ממשי. כאשר מדברים על שירות אזרחי, השיחה מניחה את קיומה של קטגוריית האזרחות. קטגוריית האזרחות מהווה תנאי להתנהלות השיחה. האזרחים הערבים-הפלסטינים כבר הניחו את קיומה של קטגוריה זו כמובן מאליו כאשר דרשו את הפיכתה של המדינה למדינת כל אזרחיה. כיום גם חלקים נרחבים בציבוריות היהודית מניחים כי יש קטגוריה של אזרחות. אם כן, מאחר ששני הצדדים משתמשים במושג "אזרחות" כאבן-הפינה בדיון, מצאתי לנכון לפתוח את המאמר במבט כללי על שאלת האזרחות הישראלית בכלל ועל שאלת מעמדם האזרחי של הערבים-הפלסטינים בישראל בפרט. במובן זה אני מנצל את ההזדמנות לדון בשאלת השירות האזרחי כדי לפתוח בדיון מקיף והיסטורי בשאלת האזרחות הישראלית.

סוגיית השירות האזרחי מתפרשת על-פני שלושה צירים מרכזיים. ההיבט ההיסטורי-התיאורי נועד לנתח את תולדותיה של השיחה הזו, ולהציג את המשתתפים בה ואת תנאי-הרקע להתפתחותה. באופן יחסי זהו דיון נטול מטענים ערכיים, ומטרתו לשאול שאלות כגון: מדוע השיחה מתפתחת ומקבלת תנופה עכשיו? אילו שינויים קרו בחברה הישראלית בכלל ובחברה הערבית-הפלסטינית בפרט שגורמים לנושא להתפתח וליהפך למרכזי בשיחה הפוליטי והמשפטי בישראל של היום? לשיחה יש גם היבט נורמטיבי, הכולל את השאלות הבאות: האם מוצדק לדרוש שירות אזרחי מהאזרחים הערבים-הפלסטינים? האם מוצדק שהאזרחים הערבים-הפלסטינים יסרכו לשירות כזה? האם סירוב כזה עולה בקנה אחד עם תרבות אזרחית? האם מדובר במקרה של "רוכב חופשי" שנהנה מן המערכת מבלי להיות מוכן לתרום את חלקו להצלחתה? מעבר לכך, הדיון יכול לקבל מימד פרגמטי-פוליטי: ללא קשר לשאלת מוסריותה של הדרישה ואפשרות הצדקתה, ניתן לתהות אם שירות אזרחי יכול להביא לידי הפיכתה של החברה הישראלית לחברה אזרחית יותר ושוויונית יותר.

המאמר ייגע רק בחלק מהשאלות הללו. כאמור, אפתח בניתוח לידתה והתפתחותה של האזרחות הישראלית באופן כללי, ואטען כי האזרחות הישראלית נולדה עם "מומים גנטיים" קשים. בפרק השני אעבור לבחון את ההיסטוריה של השירות האזרחי הן ביחס לחרדים והן ביחס לאזרחים הערבים-הפלסטינים, אם כי מוקד הדיון שלי יהיה באלה האחרונים. פרק זה יכלול גם סקירה של ההתפתחויות האחרונות בנושא, לרבות פירוט עיקרי ההוראות של הצעות החוק השונות ושל דוח ועדת פלסנר.

בפרק השלישי אעלה את שלל הטענות שהמדינה מעלה בפועל – וכן את אלה שהיא עשויה להעלות – על-מנת להצדיק את הטלת השירות האזרחי על האזרחים הערבים-הפלסטינים.

בפרק הרביעי והאחרון אציג את הטיעונים שהאזרחים הערבים-הפלסטינים מעלים – או יכולים להעלות – נגד השירות האזרחי. בהקשר זה אתמודד עם טענה מרכזית אחת שעשויה להצדיק את הטלת השירות האזרחי, ואשר מבוססת על עקרון המשחק ההוגן מבית-מדרשם של רולס והרט. למרות הקסם הראשוני המצוי בגישה זו, אצביע על כמה בעיות שעומדות בדרך ליישומה בהקשר הישראלי. עם זאת, הטענה המרכזית שלי אינה פילוסופית, כי אם פוליטית, במובן זה שהיא מסרבת לנתק את סוגיית השירות האזרחי באופן מובחן ומובהק מנסיבות העלאתה בדיון הציבורי ומן ההקשר החברתי והפוליטי שבו היא מתעוררת ונידונה.

א. היהודים והפלסטינים בישראל: לידתה של האזרחות והתפתחות השיח האזרחי

בראשית היה האתנוס. הוא זה שהכריז על הקמת המדינה.¹ מושג האזרחות הישראלי נולד נכה וחלול, ובמידה רבה אף חסר משמעות. זאת, לא מפני שהקמת מדינת-ישראל לא הייתה מאורע חשוב לעם היהודי, אלא מאחר שמשמעותה של האזרחות הישראלית הייתה מוגבלת למי שהחזיק בה; השיוך האתנו-לאומי הוא שקבע את איכות חייו של הפרט, את חלקו בטוב המשותף ובמערך הכוחות החברתי-הכלכלי.² מה שהיה חשוב באמת באותן שנים לא היה אם אתה אזרח ישראלי או לא, אלא אם אתה יהודי או פלסטיני.³

-
- 1 ראו הכרזה על הקמת מדינת ישראל, ע"ר התש"ח 1, פס' 11: "לפיכך נתכנסנו, אנו חברי מועצת העם, נציגי הישוב העברי והתנועה הציונית, ביום סיום המנדט הבריטי על ארץ-ישראל, ובתוקף זכותנו הטבעית וההיסטורית ועל יסוד החלטת עצרת האומות המאוחדות אנו מכריזים בזאת על הקמת מדינה יהודית בארץ-ישראל, היא מדינת ישראל" (ההדגשה הוספה).
 - 2 בהקשר זה אני משתדל להימנע מרטוריקה משפטית ומשימוש במינוח של זכויות ואף של הפליה על-מנת לתאר את ההבדל בין שתי הקבוצות. יש אומנם מספר לא-זניח של מקרים שבהם יש ליהודים זכויות שאינן מוענקות לערבים, אולם אין זה לבי-ליבו של העניין, שכן מדובר במקרים ספורים שניתן להצביע עליהם בנקל ולכן ניתן אף לכאורה לבחון אותם כחריג שקיומו מצביע דווקא על הכלל. בשל כך אני מעדיף להתייחס אל כל אותם יתרונות, הטבות, הטיות ופרקטיקות – בין אם הם מעוגנים בחוק ובין אם לאו – אשר הופכים את חייו של היהודי לטובים ולנעימים יותר.
 - 3 הערת-הסתייגות נוספת דרושה כאן. מהטענה שהאזרחות הייתה אז חסרת משמעות אין להסיק שכינונה של מדינת-ישראל לא היה משמעותי בעבור היהודים ניצולי השואה או פליטי המלחמה, או שהחזקת דרכון ישראלי הייתה קטגוריה ריקה בעבורם. לא זו טענתי. הטיעון שאציג גורס, במקום זאת, כי אפילו אם אותם יהודים לא היו (עדיין) אזרחים רשמיים, מדינת-ישראל הייתה משמעותית בעבורם, ודאגה לשלומם ולעתידם, ולו רק בשל העובדה שהם היו יהודים. הודות לחוק השבות, הם יכלו תמיד להפוך את מעמדם מאזרחים בכוח לאזרחים בפועל. השילוב של חוק השבות הישראלי עם חוק האזרחות הישראלי הופך בכך את האזרחות לקטגוריה מיותרת בהשוואה לקטגוריה של "יהודי". ראו חוק השבות, התש"ו-1950. ראו גם חוק האזרחות, התשי"ב-1952.

1. הכלת יתור והדרה במדינה היהודית

לטבעה המכליל של המדינה החדשה, כמדינה של יהודי כל העולם, היו השלכות שהותירו את קטגוריית האזרחות ריקה כמעט מתוכן. לפי חוק השבות,⁴ כל יהודי יכול להגר למדינת ישראל, ועם הגעתו אליה הוא יכול, מכוח חוק האזרחות,⁵ לבקש אזרחות באופן מיידי. משמעות הדבר היא שכל יהודי, בכל העולם, הוא אזרח בכוח של מדינת ישראל, ויוכל להוציא את אזרחותו מן הכוח אל הפועל בכל עת שיחפוץ. כלומר, האזרחות הישראלית נמצאת תמיד במצב דינמי: הרעיון המדינתי כפוף לרעיון הציוני, ההיגיון האזרחי כפוף לרעיון האתנו-לאומי, ומספרם של האזרחים היהודים בכוח עולה על מספרם של האזרחים היהודים בפועל.

מאחר שהמדינה היהודית התכוונה לפתור את בעיותיהם של היהודים מכל העולם, ומאחר שהמדינה שייכת לכולם, אותם יהודים שנמצאו בישראל כאשר הוקמה המדינה, ואשר קיבלו אזרחות מכוח הנסיבות, קיבלו למעשה את נכסי המדינה ואת אדמותיה בנאמנות בלבד. הבעלים האמיתיים הוא העם היהודי, היכן שלא יהיה.⁶

הכלת יתור של היהודים הושלמה על-ידי הדרתם של האזרחים הערבים-הפלסטינים בישראל. מדינת ישראל התכוננה על-ידי הפלסטינים. יש מספר רב של ראיות לביסוס הטענה כי הקמתה של מדינת ישראל הייתה כרוכה בהפיכת מאות אלפי פלסטינים לפליטים (ללא קשר בשלב זה לשאלת האחריות ליצירת בעיית הפליטים)⁷ ובהפקעת כמות ניכרת

4 ס' 1 לחוק השבות, התשי"א-1950.

5 ס' 2 לחוק האזרחות, התשי"ב-1952.

6 יש מספר רב ביותר של ראיות לגישה זו. מלבד האמור במגילת העצמאות ובאמירות אין-ספור של מקימי המדינה, ההכרה במעמד הרשמי של גופים דוגמת הסוכנות היהודית והקרן הקיימת לישראל, שיש להם תפקיד מכריע בבעלות על המקרקעין ובפרויקטים של פיתוח הארץ ויישובה, רק מחזקת את ההבנה הבסיסית שהיהודים בארץ הם מעין נאמנים, ושהבעלות האמיתית היא של כלל העם היהודי: "מדינת ישראל מכירה בהסדרות הציונית העולמית ובסוכנות היהודית לארץ ישראל כסוכנויות המוסמכות שיוסיפו לפעול במדינת ישראל לפיתוח הארץ ויישובה, לקליטת עולים מהתפוצות ולתיאום פעולותיהם בישראל של מוסדות ואיגודים יהודיים הפועלים בתחומים אלה" (ס' 4 לחוק מעמדן של ההסדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ ישראל, התשי"ג-1952); "ייעוד קיבוץ הגלילות [עומד] במרכז משימותיהן של מדינת ישראל ושל התנועה הציונית בימינו" (שם, ס' 5). בחוק קרן קיימת לישראל, התשי"ד-1953, ובחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, אין שום אזכור מפורש של היהודים או הציונות, אבל בתזכיר ההתאגדות של קרן קיימת לישראל (להלן: קק"ל) כתוב כי הקרן "מוסמכת לקנות, לרכוש בחכירה או בחליפין, לקבל בחכירה או באופן אחר קרקעות, יערות, זכויות חזקה ושיעבודי-הנאה וכל זכויות כיוצא באלו, וכן נכסיה-לא-ניידי מכל סוג אחר, בתחום שנקבע (והוא כולל, לפי מובנו בתזכיר זה, את מדינת ישראל בכל שטח הנתון לשיפוט של ממשלת ישראל) או בחלק ממנו, לשם יישוב יהודים על הקרקעות והנכסים האמורים" (ס' 3(א) לתזכיר), וכן שכספי קק"ל מיועדים "להביא תועלת, במישרין או בעקיפין, לבני דת, גזע או מוצא יהודי" (ס' 3(ג) לתזכיר).

7 להצגה ולניתוח מעמיקים של סוגיית הפליטים ראו בני מוריס לידתה של בעיית הפליטים הפלסטינים 1947-1949 (ארנון מגן מתרגם, 1991); Ilan Pappé, *The Ethnic Cleansing of*

מהקרקעות שנותרו בתוך גבולותיה של המדינה מידיים פלסטיניות לידיה של המדינה.⁸ מהפרויקט הציוני השתמעה מידה מסוימת של ביטול ביחס לפרויקט הלאומי הפלסטיני, משמע, לפרויקט של סיום המנדט הבריטי, הקמת מדינה עצמאית, מימוש זכות ההגדרה העצמית של הפלסטינים, ובניית חברה, תעשייה, ערים ותרבות משלהם. הפלסטינים שנשארו בגבולותיה של מדינת ישראל אחרי 1948 לא ראו את המדינה כשלהם. הם חוו אותה כנטל. המדינה, מצידה, מעולם לא התייחסה אליהם כאל אזרחים מלאים.⁹ במובן זה, האזרחות הישראלית שהוענקה לפלסטינים שנשארו בתוך גבולות המדינה הינה אזרחות שנכפתה על שני הצדדים – על המדינה ועל הפלסטינים כאחד.

למשימה הציונית של איסוף היהודים במדינה החדשה תוך שלילת הגלות – שלילה השוכנת בלב הציונות,¹⁰ אשר מבקשת, באופן בלתי־נמנע, לשמר רוב יהודי בישראל – היה אם כן צד אפל: שלילתה של האומה הפלסטינית. מאחר שהמשימה של קליטת היהודים היא מאמץ מתמשך, שלילת האומה הפלסטינית גם היא אינה אירוע חולף; עליה להתחדש באופן יומיומי. עובדה זו בולטת ביותר בכל הנוגע בסוגיות של אדמה והתיישבות. גם לאחר הקמת המדינה התאמצו מוסדות השלטון להעביר בעלות על רכוש מידיים פלסטיניות לידיים

PALESTINE (2007). בין פפה ומוריס שוררת הסכמה על כך שבעיית הפליטים הינה תוצאה ישירה של הקמת מדינת ישראל. בעוד מוריס טוען כי מהלכים של גירוש היו אירועים שנעשו במסגרת הוויית המלחמה, טיעונו של פפה מרחיק־לכת יותר, בקובעו כי לבעיית הפליטים היה היבט ידוע ומתוכנן מראש.

8 בעניין הפקעת הקרקעות ראו סנדי קדר "זמן של רוב, זמן של מיעוט: קרקע, לאום, ודיני ההתיישנות הרוכשת בישראל" **עיוני משפט** כא 665, 684 (1998); Alexander (Sandy) Kedar, *The Israeli Law and the Redemption of Arab Land, 1948–1969* (unpublished Ph.D. dissertation, Harvard University). במאמרו מתאר קדר את ההשתלטות הישראלית על קרקעות של ערבים פלסטינים בדרך של הפקעה בלתי־ישירה, באמצעות הפרשנות שהעניקו בתי־המשפט בישראל לדיני ההתיישנות. פרשנות זו לא אפשרה כמעט לאזרחים הערבים הפלסטינים להעלות טענת התיישנות, שהייתה אפשרית לפי הדין העות'מאני. כתוצאה מהמציאות המשפטית החדשה הופקעו אדמות שהוחזקו במשך שנים רבות בידי אזרחים ערבים פלסטינים. בעבודת הדוקטורט שלו מציג קדר גם הפקעות ישירות של קרקעות פלסטיניות שביצעה מדינת ישראל.

9 ברור לחלוטין שזוהי הכללה גורפת. הפלסטינים שנהפכו לאזרחים זכו בכל מיני זכויות אזרח פורמליות, אף שהם המשיכו לחיות כעשרים שנה תחת שלטון צבאי. מה שברור בכל־זאת הוא שהמדינה לא קמה בשבילם ולא על־מנת לשרתם.

10 אמנון רז קרקוצקין תיאר את העיקרון של שלילת הגלות כיסוד המכונן של התודעה הציונית, וטען כי התבססות על עיקרון זה לצורך הגדרת קולקטיב יהודי בישראל יוצר מנגנון של הרחקה והכחשה של העבר הגלותי היהודי וכן של העבר והקיום הפלסטיניים בפלסטין־ארץ־ישראל. ראו אמנון רז־קרקוצקין "גלות בתוך ריבונות: לביקורת 'שלילת הגלות' בתרבות הישראלית – חלק ראשון" **תיאוריה וביקורת** 4, 23, 27–23, 29–36 (1993); אמנון רז־קרקוצקין "גלות בתוך ריבונות: לביקורת 'שלילת הגלות' בתרבות הישראלית – חלק שני", **תיאוריה וביקורת** 5, 113, 122–113 (1994); אליעזר דון־יחיא מתאר גישות שונות של שלילת הגלות בקרב הוגים מרכזיים מהציונות הדתית: Eliezer Don-Yehiya, *The Negation of Galut in Religious Zionism*, 12 MOD. JUDAISM 129 (1992).

יהודיות,¹¹ ובמהלך הדברים היה עליהם להפקיע אדמות רבות מבעליהן הפלסטינים.¹² במוכן זה, הישארותם של הפלסטינים בגבולות המדינה לא ביטלה את ההרגשה – ואת העובדה – שזוהי ארץ מריבה. כך, תהליך ההשתלטות על פלסטינה לא הסתיים עם ההכרזה על הקמת מדינת-ישראל.¹³ הרוב היהודי שהקים את המדינה לא הסתפק בריבונות שהשיג ב-1948, והתעקש גם להעביר את הבעלות בקרקעות לידיים יהודיות.¹⁴

2. ממשחק "סכום אפס" לקווים מקבילים

היחסים בין הפלסטינים אזרחי ישראל לבין המדינה בשני העשורים הראשונים שלאחר הקמת מדינת-ישראל נהפכו בהדרגה מעימות מוחלט ב-1948 ליחסים של סובלנות שלילית. אף שהמדינה לא חשקה בקיומם של הפלסטינים אזרחי ישראל, הם לא היוו איום עליה, ולא נתפסו כאתגר אמיתי הניצב בפני זהותה. הפלסטינים שנשארו בישראל לא נדחו, אך גם לא נטמעו לגמרי במדינה ובחברה; הם נדחקו לשוליהן.

כמה גורמים תרמו להפרדה הזו. הראשון היה המשטר הצבאי שנכפה על הערבים-הפלסטינים עד לשנת 1966. משמעותו של המשטר הצבאי הייתה כי אף שהפלסטינים קיבלו אזרחות ישראלית, הם היו כפופים לחוקים נפרדים. במהלך השנים האלה תפקדו בישראל שני משטרים שונים: אחד לישראלים היהודים, והאחר לישראלים הערבים.¹⁵ פרט להבחנות שנערכו במסגרת המדיניות הרשמית, היוותה מדינת-ישראל המשך של היישוב היהודי במובנים רבים נוספים. היישוב התבסס על שיוך יהודי בלבד, והיה אחראי לכל ההיבטים של החיים האזרחיים, כגון כלכלה, בריאות, בנקאות, איגודים מקצועיים,

-
- 11 ראו לעיל ה"ש 8.
- 12 טענתי היא כי הפקעת הקרקעות הייתה פועל יוצא מעצם הקמתה של המדינה, ולא עניין של מדיניות ישירה. ראו: Raef Zreik, *Notes on the Value of Theory: Readings in the Law of* (2008) 343, 351–355. *Return – A Polemic*, 2 LAW & ETHICS HUM. RTS. 343, 351–355 (2008).
- 13 דוגמה אחת למהפכה המתמשכת ולמלאכה המתמשכת של כיבוש הארץ היא תהליך ההתיישבותי-הבלתי-פוסק בתוך גבולות המדינה. המדינה בהקשר זה המשיכה את מפעל ההתיישבות כדי לקבוע עובדות בשטח ולמנוע, בין היתר, את חזרת הפליטים הפלסטינים. לדיון בטענה בדבר ייחודה של ישראל כמדינה ששלב הקמתה מעולם לא הושלם ראו: Raef Zreik, *The Persistence of the Exception – Some Remarks on Israeli Constitutionalism*, in THINKING PALESTINE (Ronit Lentin ed., 2008) 121.
- 14 קיימים מספר רב של חוקים שבאמצעותם נעשתה פעולת ההעברה הזו. החשוב מביניהם הוא חוק נכסי נפקדים, התש"י-1950, שחוקק במיוחד על-מנת להשתלט על נכסי הפליטים הפלסטינים, אולם יש חוקים אחדים, בחלקם מנדטוריים, המעניקים למדינה סמכות להפקיע קרקעות, דוגמת פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943, וכן חוק רכישת מקרקעים (אישור פעולות ופיצויים), התשי"ג-1953.
- 15 על שנות הממשל הצבאי ראו יוסי אמיתי "המיעוט הערבי בישראל: שנות הממשל הצבאי, 1948–1966" *עצמאות – 50 השנים הראשונות* 129–149 (אניטה שפירא עורכת, 1998); SABRI JIRYIS, *THE ARABS IN ISRAEL* 9–35, 36–55, 56–74, 102–136 (Inea Bushnaq trans., 1976).

ביטוח, חברות בניין ומזון.¹⁶ מדינת-ישראל ירשה את המבנה האתני הזה – טיפוס של "מדינה בתוך מדינה" – מתקופת המנדט הבריטי. לאזרחים הערבים-הפלסטינים לא היה מקום בסדר-יומה של המדינה החדשה, שהייתה עסוקה בקליטתם של מאות אלפי מהגרים יהודים, בייצוב המשבר הכלכלי, בהגדרת יחסיה עם גרמניה ובסוגיות של גבולות וביטחון.¹⁷ שתי הקבוצות היוו ישויות נפרדות ומוכחנות עד כדי כך שקשה למצוא את המשותף להן. היהודים הקימו מדינה ומולדת, בעוד שהפלסטינים איבדו את מולדתם; היהודים התאספו והתאחדו, ואילו הפלסטינים התפזרו ונהפכו לפליטים; היהודים סיימו את תקופת הגלות שלהם, ואילו הפלסטינים נפלטו לגלות; היהודים היו ברובם אירופים עירוניים, ואילו הפלסטינים שנותרו כאן היו ברובם איכרים; היהודים היו מנצחים, ואילו הפלסטינים – מפסידים. בנסיבות כאלה כיצד ניתן לכונן – או אפילו לדמיין – שוויון בין הקבוצות? האיזון שוויון מניח מכנה משותף כלשהו, שיכול לאפשר לפחות השוואה בין הקבוצות? כיצד ניתן להשוות בין שתי קבוצות כה שונות זו מזו?

בשלב זה לא הייתה המדינה צריכה "להפלות" במפורש נגד האזרחים הערבים-הפלסטינים, שכן מלכתחילה הם לא נתפסו כחלק מהגוף הפוליטי החדש. הם היו שקופים ובלתי-משתייכים עד כדי כך ש"הוצאתם" מהקולקטיב לא הייתה דרושה. באותן שנים נחקקו מספר רב של חוקים אשר על פני השטח קשה להבחין בהם בהפליה כלשהי, מאחר שהם עוסקים ומטפלים מלכתחילה בצורכיהן של קבוצות-משנה בציבור הישראלי היהודי. באופן זה הטקסט המשפטי עצמו נותר נקי מהפליה, אשר נמצאת רק לפניו, ואחריו. כאלה הם, למשל, חוקים שהעניקו הטבות למהגרים היהודים החדשים, לחיילים שהשתתפו במלחמה ב-1948, לניצולי שואה או לתושבים יהודים שעברו לגור ביישובי-עימות. כדי להראות הפליה, יש להצביע ראשית על מכנה משותף ועל מידה מסוימת של שותפות שעל רקעם ההפליה מתקיימת. אולם עם קום המדינה לא היה מכנה משותף שמאפשר לדבר על הפליה; שתי הקבוצות היו כה מוכחנות ועם צרכים שונים עד כדי כך ששיח השוויון נהפך לחסר תוחלת לחלוטין, ואת היחס השונה ניתן להצדיק כהבחנה מוצדקת, ולא כהפליה פסולה.¹⁸ דומה שזה מה שקרה במהלך העשורים הבאים.

- 16 על המעבר מה"יישוב" אל ה"ממלכתיות" ראו: DAN HOROWITZ & MOSHE LISSAK, ORIGINS OF THE ISRAELI POLITY 16–37 (Charles Hoffman trans., 1978).
- 17 על הבעיות והקשיים שבפניהם ניצבה המדינה החדשה ראו: SHMUEL N. EISENSTADT, ISRAELI SOCIETY (1967). חלקו השני והעיקרי של הספר עוסק במבנה החברתי שהתכונן בשנותיה הראשונות של המדינה, ודן בבעיות של כלכלה, חברה ותרבות. במסגרת חלק זה מוצגת "הבעיה הערבית" בשוליים, בפרק שאינו מרכזי ומכונן בדיון ("Non-Jewish Minority Groups in Israel"). ראו שם, בעמ' 391–407.
- 18 בעשור הראשון שלאחר הקמת מדינת-ישראל ניתן להצביע על ארבעה סוגים של חוקים: הקבוצה הראשונה כוללת חוקים שהעדרה לקבוצה היהודית בהם היא מפורשת וגלויה בטקסט. כאלה הם חוק העלאת עצמותיו של הרצל, התש"ט–1949 (הבאת הרצל לקבורה בירושלים); חוק דבר מניעתו וענישתו של הפשע השמדת עם, התש"י–1950 (גור-דין מוות למי שאשם בהשמדת-עם); חוק נכסי גרמנים, התש"י–1950 (כינוס ומימוש של נכסים המצויים בישראל ושייכים לאזרחי גרמניה); חוק לעשיית דין בנאצים ובעוזריהם, התש"י–1950 (עונש מוות לפושע נגד העם היהודי או נגד האנושות בתקופת השלטון הנאצי ולפושעי מלחמה במלחמת-העולם

3. מקווים מקבילים לקווים מצטלבים: התהוותה של האזרחות

פרשנים אחדים טוענים כי בגלל המבנה האתנו-לאומי והעמדה הסוציאליסטית כביכול

השנייה); חוק האזרחות, התשי"ב-1952 (כל עולה לפי חוק השבות יהיה לאזרחי ישראל); חוק זכרון השואה והגבורה – יד ושם, התשי"ג-1953 (הקמת "יד ושם" לזכר השואה); חוק המוסד העליון ללשון העברית, התשי"ג-1953 (הקמת האקדמיה ללשון העברית על-מנת לכוון את התפתחותה); חוק קרן קיימת לישראל, התשי"ד-1953 (הקמת חברה בע"מ להמשך פעילותה של קק"ל, שנוסדה בגולה); חוק-יסוד: מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 (מקרקעי ישראל הם המקרקעין של המדינה, והבעלות בהם לא תועבר).

הקבוצה השנייה כוללת חוקים שאינם מפלים לכאורה אך מעניקים הטבה לקבוצה מסוימת שהינה מעצם הגדרתה תת-קבוצה של האוכלוסייה היהודית: חוק החיילים המשוחררים (החזרה לעבודה), התש"ט-1949 (חוק שמחייב בעלי מפעלים לקבל בחזרה לעבודה חיילים משוחררים); חוק הגנת החייל (דירה), התש"ט-1949 (חייל שהשכיר את דירתו לתקופת שירותו בצבא זכאי לקבלה בחזרה לאחר שחרורו); חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 (מענק לחיילים משוחררים שלקו בנכות בתקופת שירותם); חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התשי"ו-1950 (מתן תגמול למשפחות שכולות); חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום) (תיקון), התשי"ב-1952 (הרחבת התגמולים גם למשפחות של חיילים שאינם מסוגלים להשתכר למחיתם); חוק הרשויות המקומיות (פטור חיילים, נפגעי מלחמה ושוטרים מארנונה), התשי"ג-1953 (פטור מלא או חלקי מתשלום ארנונה לחיילים בעת שירותם וכן לנכים ולפצועים ממלחמת העצמאות וממלחמת העולם השנייה); חוק נכי המלחמה בנאצים, התשי"ד-1954 (תגמולים לנכים ששירתו כחיילים במלחמת העולם השנייה); חוק תשלום פיצויים מאיטליה, התשט"ו-1955 (פיצויים לתושבי ישראל שמיטלטליהם עוקלו במלחמת העולם השנייה כאשר עברו בשטח איטליה); חוק הגימלאות לנפגעי ספר, התשי"ז-1956 (דמי ריפוי, החלמה ושיקום למי שמתגורר באזור ספר ונפגע בפעולות איבה); חוק המילוה לשיכון עולים, התשי"ז-1957 (מימון הקמת שיכונים לעולים).

בקבוצה השלישית נכללים חוקים ניטרליים על-פי לשונם, אשר מעניקים סמכויות שאפשר להפעילן בעיקרון כלפי כל האזרחים, אך שהופעלו והותאמו למעשה נגד ערכים-פולטיניים: חוק נכסי נפקדים, התשי"ו-1950 (מינוי אפוטרופוס לנכסים של תושבי ישראל שלא שהו בהם ב-1948); חוק רשות פיתוח (העברת נכסים), התשי"ו-1950 (הסמכת הרשות לפיתוח הארץ לרכוש נכסים ולהקים כבישים, שדות-תעופה, בתי-חרושה ומפעלים); חוק להגנת הצומח (נוקי עזים), התשי"ו-1950 (איסור החזקת עזים ומרעה מחוץ לתחומי הקרקע הפרטית); חוק רכישת מקרקעים (אישור פעולות ופיצויים), התשי"ג-1953 (מתן פיצוי לבעלי נכסים שנרכשו על-ידי רשות הפיתוח); חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954 (מאסר וקנס למסתננים שהם אזרחי מדינות ערב, תושבי מדינות אלה או אזרחים ארצישראלים ותושבים ארצישראלים חסרי אזרחות או נתינות); חוק לתיקון דיני הקרקעות (המרת "מתרוכה"), התש"ך-1960 (שר המשפטים רשאי להמיר מקרקעין מסוג מתרוכה למקרקעין מסוג אחר).

לבסוף, בקבוצה הרביעית נכללים חוקים שניסוחם אומנם כללי אך שמטרתם להקנות עדיפות לפרויקטים שמיועדים לחזק את מעמדה של קבוצה כלשהי בציבור היהודי: חוק המילוה על יבול ההדרים (ערבות), התש"ט-1949 (ערבות של האוצר להלוואות לפרדסנים); חוק המילוה לפרדסנים, התש"ט-1949 (הענקת מלוות לבעלי פרדסים); חוק מילוה לפרדסנים (אשראי אמריקאי), התשי"ו-1950 (סמכות להלוות כספי אשראי מארצות-הברית לפרדסנים).

של מייסדי המדינה, רק בקושי היה אפשר להבחין בין המדינה לבין החברה האזרחית, שכן הם היו כרוכים יחדיו ללא הפרד. רבים טוענים כי גם הפרויקט המשפטי היה כפוף באופן ישיר ומיידי לפרויקט הלאומי-המדינתי.¹⁹ אני מבקש להתקדם צעד נוסף מעבר לטענות אלה, ולטעון כי המדינה והחברה היהודית היו כרוכות לבלי הפרד. ההבחנה שהלכה ונרקמה עם הזמן בין החברה היהודית לבין המדינה אפשרה למדינה להופיע – גם אם באיטיות ובמתינות – כישות מופשטת שמרחפת מעל החברה היהודית והחברה הפלסטינית, והמופשטות היחסית הזו של המדינה כשלעצמה אפשרה לשיח האזרחות להופיע ולקטגוריית האזרחות להתחיל להתמלא בתוכן. להלן כמה גורמים שתרמו להתפתחות הקטגוריה הזו.

המלחמה ב-1967 הובילה לכך שישראל כבשה אדמות פלסטיניות שלא היו כלולות בשטחה קודם לכן: הגדה המערבית ורצועת עזה. מלחמת 1967 הרחיבה את הגבולות הצבאיים של ישראל, שיוסדו לאחר הפסקת האש ב-1948, ובה-בעת העניקו משמעות פוליטית לגבולות אלה (ראו החלטת האו"ם 242).²⁰ במצב העניינים החדש הזה, נצרת (1948) ואל-חליל (חברון) (1967) נהפכו לחלק מאותו שלם פוליטי, מאחר ששתייהן הוכפפו לשליטה ישראלית. השלם הזה הוא שאפשר את הופעת ההבדל בין "כאן" ל"שם": בין אזרחותם של הפלסטינים בישראל (אף שלא הייתה מושלמת) לבין העדרה של אזרחות כזו לפלסטינים בשטחים הכבושים. נקודת המפנה המשמעותית הנוספת בשיח האזרחות הייתה הבחירות לכנסת ב-1977 ונצחונה של מפלגת הליכוד, אשר שם קץ למונופול שהיה נחלתה של מפלגת העבודה החל בתקופת היישוב. המעבר החלק של כוח ממפלגה אחת לרעותה סימן שמדינת-ישראל חדלה להיות המשך ישיר של היישוב, ונהייתה פרקטיקת ממשל נפרדת ממפלגת העבודה ומהאינרציה

19 לדיון ביחסי-הגומלין שבין המדינה והחברה בישראל ראו ברוך קימרלינג "יחסי מדינה וחברה" *החברה הישראלית: היבטים ביקורתיים* 328 (אורי רם עורך, 1993). ראו גם: BARUCH KIMMERLING, *The Invention and Decline of Israeliness* (2001). רונן שמיר טוען כי לנוכח היחסים בין המדינה והחברה בשנותיה המוקדמות של המדינה, לא יכלו הישראלים להרשות לעצמם את ה"מותרות" של זכויות פרט אלא רק לאחר כמה עשורים של המתנה. רונן שמיר "חברה, יהדות ופנדרנטליזם דמוקרטי: על מקורותיה החברתיים של הפרשנות השיפוטית" *עיוני משפט יט* 699, 703 (1995). מניתוחה של פנינה להב עולה כי הרשות המבצעת דחתה את העקרונות הליברליים כאשר היא גילתה כי הם מפריעים ליישום המדיניות הרצויה לשלטון. Pnina Lahav, *Foundations of Rights: Jurisprudence in Israel*, 24 *ISR. L. REV.* 211, 223–231 (1990). לקריאה נוספת ראו פנינה להב *ישראל במשפט: שמעון אגרנט והמאה הציונית* 127–129 (1999); מנחם מאוטנר "ירידת הפורמליזם ועליית הערכים במשפט הישראלי" *עיוני משפט יז* 503 (1993).

20 S.C. Res. 242, U.N. Doc. S/RES/242 (Nov. 22, 1967), available at www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Guide+to+the+Peace+Process/UN+Security+Council+Resoluti S.C Res. 338, U.N. Doc. S/RES/338 (Oct. 22, 1973), available at www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Guide+to+the+Peace+Process/UN+Security+Council+Resolution+338.htm.

ההתחלתית שהקימה אותה. ישראל נהפכה למדינה כמלוא מוכן המילה: ישות עצמאית, מופשטת ומשוחררת מהכוחות, מהרעיונות ומהגופים ההיסטוריים שהובילו להולדתה.²¹ לשינוי המשטר התלוותה ליברליזציה של הכלכלה, אשר באה לידי ביטוי בהפרטה של חברות ממשלתיות רבות שהיוו חלק משמעותי מהכלכלה ומהתעשייה הלאומית. כל הגורמים האלה הובילו יחדיו לצמיחה משמעותית במגזר הפרטי, והפקיעו מהמדינה ומסוכניה את מעמדם כמעסיק הגדול ביותר וכשחקן העיקרי בשוק.²² ברמה המשפטית, שנות השבעים והשמונים היו ערות לשינויים משמעותיים, שהובילו למהפכה החוקתית בשנות התשעים. כאן נתמקד בשתי התפתחויות עיקריות, שהותירו חותם על החברה ועל הפוליטיקה בישראל.²³ הראשונה היא הביטול האיטי אך העיקש של דרישת העמידה בכג"ץ.²⁴ כתוצאה מכך נעשה בית-המשפט נגיש לכל אזרח, ואפשר לכל אחד לפעול להגנת הצדק.²⁵ נוסף על הסרת המגבלות לגבי זהות העותר, נקט בית-המשפט

- 21 לסקירה מקיפה על בחירות 1977, על עלייתה של מפלגת חרות ועל הופעתם של יהודים מזרחים בפוליטיקה הישראלית, ראו: YONATHAN SHAPIRO, THE ROAD TO POWER: HERUT PARTY IN ISRAEL 151–168 (1991).
- 22 לסקירה על ההשפעות האיותיות והכמותיות של הליברליזציה הכלכלית בישראל, וכן על המשאבים הכלכליים הדרושים על-מנת ליישם את התהליך בטווח הקצר, ראו: Oren Sussman, *Financial Liberalization: The Israeli Experience*, 44 OXFORD ECON. PAPERS 387 (1992). לניתוח המבחין בין תהליכי הליברליזציה הכלכלית לבין הדמוקרטיזציה של החברה הישראלית ראו: Lev Greenberg, *The Mapai Party between Democratic and Liberal Change: On the Truth of Contradicted Duality of State/Civil Society*, STUD. ISR. SOC'Y 97 (1995) [in Arabic]; Lev Luis Grinberg & Gershon Shafir, *Economic Liberalization and the Breakup of the Histadrut's Domain*, in THE NEW ISRAEL: PEACEMAKING AND LIBERALIZATION 103 (Yoav Peled & Gershon Shafir eds., 2000); Michael Shalev, *Liberalization and the Transformation of the Political Economy*, in THE NEW ISRAEL: PEACEMAKING AND LIBERALIZATION 129 (Yoav Peled & Gershon Shafir eds., 2000); Uri Ram, *The Promised Land of Business Opportunities: Liberal Post-Zionism in the Global Age*, in THE NEW ISRAEL: PEACEMAKING AND LIBERALIZATION 217 (Yoav Peled & Gershon Shafir eds., 2000).
- 23 בנייתו זה שלי המשפט אינו מופיע כצל סביל של עולם הפוליטיקה או כמבנה-על שרק משקף את יחסי הכוח הפוליטיים, אלא כגורם שיש לו עצמאות יחסית בעיצוב פני החברה. לכן במובנים רבים גישה זו דוחה את הדטרמיניזם המרקסיסטי שלפיו המשפט הוא אך ורק מבנה-על שמשקף את יחסי הכוח בעולם הייצור הכלכלי. ראו: Duncan Kennedy, *The Stakes of the Law, or Hale and Foucault!*, in SEXY DRESSING ETC. 87 (1993).
- 24 דרישת העמידה מחייבת כל אחד המעוניין להגיש עתירה לבג"ץ להראות כי יש לו עניין במקרה. הרעיון העומד מאחורי דרישה זו הוא שבית-המשפט לא יתבקש להכריע בשאלות תיאורטיות, אלא יעסוק רק בעתירות המוגשות על-ידי מי שעלול להיפגע באופן אישי מהחלטה שקיבלה רשות מנהלית. לסקירה כללית של מושג העמידה ראו אמנון רובינשטיין וברק מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל 174–180 (2005).
- 25 הנה רשימת מקרים שבהם בוטלה הדרישה: בג"ץ 217/80 סגל נ' שר הפנים, פ"ד לד(4) 429 (1980); בג"ץ 1/81 שירן נ' רשות השידור, פ"ד לה(3) 365 (1981); בג"ץ 243/82 זכרוני נ' הוועד המנהל של רשות השידור, פ"ד לז(1) 757 (1983); בג"ץ 428/86 ברזילי נ' ממשלת

גישה אקטיביסטית בכיקורת המנהל בכל הנוגע בשיקול-דעת בלתי-סביר.²⁶ משמעותם של שינויים אלה היא שהמשפט בכלל, ובית-המשפט בפרט, נהפכו לזירה העיקרית שבה נפתרו סכסוכים. כתוצאה מכך עברה התרבות הפוליטית כולה תהליך של משפוט. הגישה החדשה לשיח המשפטי הייתה גורם נוסף שהוביל לעלייתו של שיח האזרחות. בתי-המשפט והחוקים מדברים בשפה של זכויות, שהיא שפת האזרחות: האזרח מוגדר, בראש ובראשונה, כנושא זכויות המופשט משייכים דתיים ואתניים.

אך ככלל, לאורך השנים נאלצה המדינה לכונן מוסדות שיהיו אחראים לכל האזרחים. הכנסת, שהחליפה את מועצת העם הזמנית, נהפכה מגוף אתני גרידא לכוזה שמייצג את כל האזרחים – יהודים ולא-יהודים כאחד. נוסף על כך יש לציין את פתיחת ההסתדרות לפני העובדים הערבים אזרחי ישראל כרגע שסימן מעבר שלה מארגון של עובדים יהודים לארגון של כלל העובדים בישראל, יהודים כערבים.²⁷

מערכת בתי-המשפט, הפרקליטות, הבנק המרכזי וגופים נוספים התבססו על היגיון מדינתי, שהתחרה בהיגיון האתני שניצב בבסיס המדינה. כדי שהמהפכה הציונית תצליח, היה עליה למות, דהיינו – להתמסד. כך נוצרו אט-אט תנאי-רקע משותפים ליהודים ולערבים, שיצקו תוכן – גם אם מעט ובאיטיות – לשיח האזרחות.

ההתפתחות הזאת היא שמסבירה לטענתי את עליית שיח המדינה היהודית והדמוקרטית החל בשנות השמונים ואילך. הצורך בהדגשת אופייה היהודי של המדינה עלה אל פני השטח רק לאחר שיהדותה של המדינה הפסיקה להיות דבר מובן מאליו, תופעת טבע או עובדה אפריורית. הצורך בהדגשת אופייה היהודי עולה אל פני השטח יותר ויותר ככל שהמדינה נעשית מדינה, קרי, פרויקט אזרחי, ולא סתם המשך של היישוב היהודי שקדם לקום המדינה. כאשר המדינה החלה ליהפך למדינה אזרחית, דהיינו לאו דווקא יהודית, נוצר הצורך להגדיר את אופייה – אותו אופי שלא היה צורך לעסוק בו עד לאותו רגע.

4. שנות התשעים ו"מדינת כל אזרחיה"

ההתפתחויות שתוארו לעיל הכינו את הקרקע לצמיחתו של שיח האזרחות בשנות התשעים, בעיקר לאחר "המהפכה החוקתית" וחתימת הסכמי אוסלו. שיח האזרחות קודם לנקודת השיא שלו על-ידי מי שהיו בשולי החברה: המפלגה הפלסטינית בל"ד אימצה את הסיסמה "מדינת כל אזרחיה" למצע הבחירות שלה ב-1996, והותירה חותם על השיח הישראלי בשנים שלאחר-מכן.²⁸

ישראל, פ"ד מ(3) 505 (1986); בג"ץ 852/86 אלוני נ' שר המשפטים, פ"ד מא(2) 1 (1987); בג"ץ 910/86 רסלר נ' שר הביטחון, פ"ד מב(2) 441 (1988); בג"ץ 2148/94 גלברט נ' נשיא בית המשפט העליון, פ"ד מח(3) 573 (1994).

26 ראו את שתי הפסיקות המובילות בנושא זה שניתנו על-ידי השופט ברק: בג"ץ 840/79 מרכז הקבלנים והבונים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד לד(3) 729 (1980); בג"ץ 389/80 דפי זהב נ' רשות השידור, פ"ד לה(1) 421 (1980).

27 אורי שטרנל ערביי ישראל: בין פטיש לסדן 196 (1992).

28 אין להסיק מכך שהשיח האזרחי היה המצאה של הפלסטינים בישראל. למעשה, נראה כי מי שעיגנה את השיח האזרחי והציבה את האזרחים במרכז מצעה הפוליטי הייתה התנועה הפוליטית ר"ץ, בראשות חברת-הכנסת שולמית אלוני. עם זאת, רק בשנות התשעים קיבל שיח זה תנופה,

את הרטוריקה שהציעה להגדיר את ישראל מחדש כמדינת כל אזרחיה ניתן להבין בכמה דרכים. אפשר לפרשה כסיסמה שמטרתה להפסיק את הכלת-היתר המאפיינת את ישראל כמדינה יהודית שנועדה לשרת את יהודי כל העולם, אשר יוצרת מצב שבו המדינה אינה רק של אזרחיה, אלא גם של כל אותם יהודים שהם אזרחיה בכוח בלבד. מטרה כזו ניתנת למימוש על-ידי ביטול (או ריכוך) של חוק השבות, אשר מעדיף יהודים על קבוצות אתנו-לאומיות אחרות בכל הנוגע בהגירה ובאזרחות. מצד אחר, הסיסמה נועדה לסיים את הדרתם של האזרחים הערבים-הפלסטינים בישראל, באמצעות ביטול ההפליה התרבותית והממסדית נגדם והפיכתם לאזרחים ולשותפים מלאים ושווים בדמוקרטיה הישראלית.²⁹ הסיסמה דרשה אם כן שישאל תשנה את יחסיה הן עם יהודי התפוצות והן עם אזרחיה הערבים-הפלסטינים. בקצרה, היא הציבה את שיח האזרחות במרכז. כדי שיעד זה ימומש, על המדינה להפשיט את עצמה מקשריה הקודמים ולהפריט את השיוכים הדתיים והלאומיים. במצב ההיפותטי הזה תכיר המדינה באזרחים הערבים-הפלסטינים בישראל ככאזרחיה, ותנרמל את יחסיה עימם, במקום להתייחס אליהם כאל אויבים בכוח.³⁰

מבחינה אנליטית אפשר להבין את הרטוריקה של "מדינת כל אזרחיה" גם בצורה אחרת: כדרישה שמתייחסת גם לרטוריקה הפלסטינית ביחס לזהות הלאומית הפלסטינית. לפיכך ניתן להשתמש ברטוריקה הזו כדי להגביל לא רק את המדינה, אלא גם את הפלסטינים עצמם ואת השיח הזהותי והזיכרון הלאומי שלהם. בכך מבוטאת תמיכה לא רק בהענקת זכויות מלאות לפלסטינים, אלא גם בהטלת חובות אזרחיות עליהם וכדרישה שהם ינרמלו את יחסיהם עם המדינה, יתפייסו עימה ויכירו בה כמדינתם.

ברצוני לטעון כי זו בדיוק האסטרטגיה הרטורית שנקטה המדינה בתגובה על דרישת הפלסטינים לשוויון. המדינה ניכסה לעצמה את השיח האזרחי, וגילתה את הכוח הטמון בו ובאפשרות גיוסו כגורם שמרסן, מחנך ואף מגביל את הרטוריקה הלאומית הזהותית של הפלסטינים אזרחי ישראל. זהו, לדעתי, גם ההיגיון העומד מאחורי הקמפיין הנוכחי שלה בדבר שירות אזרחי. אך ראשית, הבה נביט מקרוב בסוגיית השירות האזרחי ובהיסטוריה שלה.

מסיבות רבות, שחלקן הוזכרו לעיל. ניתן להוסיף עליהן את הטענה כי השיח צבר כוח בעקבות השימוש בו – או הבנייתו מחדש – על-ידי מפלגה פלסטינית. על בל"ד והשיח על "מדינת כל אזרחיה" ראו: Raef Zreik, *The Palestinian Question: Themes of Justice and Power – Part II: The Palestinians in Israel*, 33 J. PALESTINE STUD. 42, 49–51 (2003).

29 על הפליה מובנית נגד פלסטינים ראו: DAVID KRETZMER, THE LEGAL STATUS OF THE ARABS IN ISRAEL (1990) Adalah, *Additional Information to the UN CERD Committee* גם: ראו גם: [www.adalah.org/eng/intl07/in Response to the List of Issues Presented to Israel \(2007\) www.adalah.org/eng/intl07/adalah-cerd-feb07.pdf](http://www.adalah.org/eng/intl07/in Response to the List of Issues Presented to Israel (2007) www.adalah.org/eng/intl07/adalah-cerd-feb07.pdf).

30 למעשה, ברמה הסמלית ניתן להבחין בכמה צעדים שננקטו בכיוון זה במהלך שנות התשעים, אף שהם לא שינו את המציאות בצורה ניכרת. בין ההישגים ניתן למנות את בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרעי ישראל, פ"ד נד(1) 258 (2000).

ב. שירות אזרחי בישראל: סקירה היסטורית

ההיסטוריה של השירות האזרחי קשורה באופן הדוק לזו של השירות הצבאי. עם קום המדינה שימש השירות הצבאי כגורם המרכזי של החברה היהודית. הצבא נחשב "צבא העם" – עמוד התווך בפרויקט בניין האומה – ותפקידו חרגו הרבה מעבר להגנה על גבולות המדינה ולטיפול בסוגיות בטחוניות אחרות. הצבא מילא תפקיד חברתי וחינוכי מרכזי בחברה הישראלית.³¹ בצבא כל ההבדלים החברתיים היו אמורים להיות מושהים: עשירים ועניים, אשכנזים ומזרחים, מהגרים חדשים וותיקים. כמו־כך, הפרדיגמה הצבאית יצרה ניגוד מוחלט בין הישראלי החדש לבין היהודי הגלתי. במדינה ובחברה החדשות – אשר נולדו מתוך מלחמה ומתקיימות תוך מלחמה במשך עשורים כה רבים – אתוס הגבורה, רטוריקת ההקרבה ודימוי החייל היו גורמים מכוננים בצמיחת דמותו של האזרח החדש.³² השירות הצבאי גם פתח את הדרך לאינטגרציה בחברה בכלל, בהנגישו הזדמנויות עסקיות, מנהליות ופוליטיות.

אבל אפילו בימיה הראשונים של המדינה שררה מידה של אי־התאמה בין האזרח היהודי לחייל היהודי (ולעת עתה אני משהה את שאלת הפלסטינים), והיה ברור כי יש צורך בדבר – מה נוסף בדרך לקראת אזרחות מלאה לאותם יהודים שלא שירתו בצבא מסיבות שונות. הדימוי של האזרח־החייל לא היה יכול להיות העיקרון המארגן היחיד האחראי להסדרה, להסברה ולשימור של האזרחות הישראלית, אפילו מבחינת היהודים עצמם.

מלכתחילה היו שני מגזרים מרכזיים בקהילה היהודית שקיבלו פטור מחובת השירות הצבאי: חרדים ונשים דתיות. ב־1949 עבר בכנסת חוק שירות ביטחון, אשר הסמיך את שר הביטחון לזמן כל אזרח ישראלי לשירות ביטחון.³³ החוק כלל סעיף שפטר נשים דתיות מחובת השירות.³⁴ פלסטינים, לעומת זאת, לא קיבלו פטור בחוק. עם זאת, הם לא זומנו לשרת בצבא כעניין של מדיניות (למעט הדרוזים, שגויסו), מכוח הסעיף שהעניק לשר הביטחון שיקול־דעת באשר לגיוס.³⁵ בכל הנוגע באוכלוסייה החרדית היה ההסדר שונה:

31 להרחבה על תפקידו המרכזי של צה"ל בחברה הישראלית ראו: Gal Levy & Orna Sasson-Levy, *Militarized Socialization, Military Service, and Class Reproduction: The Experiences of Israeli Soldiers*, 51 Soc. PERSP. 349, 354–365 (2008).

32 על הכמיהה לכוח ולגבורה ולאישיות יהודית "אחרת" בראשית ימיה של הציונות ראו דן ביתן "און שגיא פורח: מיתוסים של גבורה לוחמת בראשית הציונות (1880–1903)" *מיתוס וזיכרון: גלגוליה של התודעה הישראלית* 169, 185–186 (דוד אוחנה ורוברט ס' ויסטריך עורכים, 1996). על אידיאולוגיית ההקרבה בעשורים הראשונים להקמת המדינה ראו יעל זורבל "קרב, הקרבה, קורבן: תמורות באידיאולוגיית ההקרבה הפטריוטית בישראל" *פטריוטיזם: אוהבים אותך מולדת* 61, 63–69 (אבנר בן־עמוס ודניאל בר־טל עורכים, 2004). על פעולות חינוכיות ואידיאולוגיות של הצבא בימי הפלמ"ח, אשר מוסדו בהמשך במסגרות ארגוניות של צה"ל, ראו מיכה פופר "צה"ל כמחנך לפטריוטיזם" *פטריוטיזם: אוהבים אותך מולדת* 195, 200–207 (אבנר בן־עמוס ודניאל בר־טל עורכים, 2004).

33 ס' 6 לחוק שירות ביטחון, התש"ט–1949.

34 שם, ס' 11(ד).

35 שם, ס' 12.

השירות שלהם נדחה בשנה, והרחייה חודשה באופן אוטומטי כמעט בכל שנה, עד הגיעם לגיל הפטור (כך שמשמעה של הרחייה בפועל היה פטור משירות צבאי).

בסעיפים הבאים (11-9) אשרטט תחילה בקצרה את הרקע ההיסטורי ביחס לחרדים ולנשים הדתיות, ולאחר-מכן אמנה את התחנות המרכזיות בהתפתחות הדיון בתחום השירות האזרחי-לאומי: דוח ועדת בן-שלום והמלצות המועצה לכיטחון לאומי, דוח ועדת עברי, הקמת מנהלת השירות האזרחי-לאומי, הצעות החוק שהוגשו בנושא בשנים האחרונות ודוח ועדת פלסנר. אחתום את הפרק השני בסקירת עמדתם של מלומדים שונים בנושא זה.

1. חרדים³⁶

ב-1948, במהלך המלחמה, הגיעו ראש הממשלה דוד בן-גוריון וראשי הישיבות להסדר שאפשר להם לדחות את גיוסם של תלמידי הישיבות לצבא. בהסדר נקבע כי אלה שייחנה מהדחייה יחויבו להצהיר על מחויבותם ללימוד תורה, ויאסר עליהם לעבוד במקצוע אחר, אם בתשלום ואם בהתנדבות; לימוד תורה יהיה חייב להיות מקצועם היחיד. באותה עת עמד מספרם של תלמידי הישיבות שנהנו מהדחייה הזו על 400 תלמידים, מכל הגילאים; ב-2006 כבר היה מספרם 37.44,854 טיעונים רבים גויסו לתמיכה בהסדר זה. לדוגמה, הרב הראשי לישראל דאז, במכתב ששלח לבן-גוריון ב-1949, הצדיק את הבקשה לדחייה בציינו כי בשואה מתו תלמידי ישיבות רבים, והותירו את הקהילה האינטלקטואלית כולה בסיכון חמור של הכחדה. הוא המשיך וטען כי הישיבות מילאו תפקיד חשוב בשימור העם היהודי לאורך מאות שנים, ולפיכך התלמידים צריכים לקבל הכרה כמי שתורמים למאמץ הלאומי באמצעות לימוד תורה. טיעון נוסף להצדקת הרחייה היה שהחרדים מנהלים אורח חיים נבדל וייחודי, שיעמוד בסיכון אם הם יתערבבו עם יהודים חילוניים, אשר אורח חייהם יאיים על קיומה של הקבוצה.³⁸

ההסדר לא גובה בחקיקה מפורשת. למעשה, חוק שירות ביטחון שנוסח ב-1949 וכן חוק שירות ביטחון (נוסח משולב) מ-1959, שהוחלפו בחוק מ-1986, כללו שניהם סעיף שהעניק לשר הביטחון סמכות להעניק פטורים או דחיות.³⁹

בסוף שנות השישים ובתחילת שנות השבעים צצו ועלו חרטות לגבי הפטור דה-פקטו שניתן לתלמידי ישיבות. על שולחנו של בג"ץ הונחה עתירה שהטילה ספק בחוקיותו של ההסדר, אך בג"ץ דחה אותה מבלי לדון בה כלל.⁴⁰ במהלך שנות השמונים הוגשו עתירות נוספות לבג"ץ נגד חוקיות ההסדר. ברוב המקרים דחה בג"ץ את העתירות כלאחר-יד,

36 לסקירה כללית על הרקע ההיסטורי של הלימוד בישיבות וכן על הסדר "תורתו אומנתו" על גלגוליו והיבטיו השונים, החל בתקופת הקמתה של מדינת-ישראל ועד שנת 2000, ראו הועדה לגבוש ההסדר הראוי בנושא גיוס בני הישיבות דו"ח פרק ב (2000) www.knesset.gov.il/docs/heb/ta1.htm (להלן: **דוח ועדת טל**).

37 נעמי מיי-עמי "גיוס תלמידי ישיבות לצה"ל וחוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם ('חוק טל')" 3 (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 2007) www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01759.pdf.

38 לרשימת הטענות ראו פרק ב בדוח ועדת טל, לעיל ה"ש 36.

39 ס' 36 לחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986.

40 בג"ץ 40/70 בקר נ' שר הביטחון, פ"ד כד (1) 238 (1970).

כמקודם.⁴¹ עם זאת, בית-המשפט החל לפתח סובלנות כלפי העותרים, ותפנית משמעותית נרשמה בתגובתו על עתירה שהוגשה בסוף שנות התשעים.⁴² העותרים במקרה זה טענו כי ההסדר נוגד את עקרון השוויון, מאחר שהוא מפלה לרעה דה-פקטו את אלה שמשרתים בצבא. הפעם קיבל בית-המשפט את טענת העותרים ופסק כי הסדר כזה אינו יכול להיות נתון לשיקול-דעתו של שר הביטחון, אלא יש לעגנו בחקיקה ראשית.

בעקבות פסיקה זו הוקמה ועדת טל, כדי להעריך את הנושא על כל היבטיו. הוועדה, בראשותו של השופט צבי טל, הגישה את מסקנותיה ב-23 במרס 2000. על-פי מסקנות הרוח, אין צורך צבאי דחוף בגיוס תלמידי ישיבות, אולם להסדר יש השלכות הרסניות על האחדות במדינת-ישראל ובחברה הישראלית, ועל הנכונות וההנציה (המוטיווציה) של אוכלוסיות אחרות לשרת בצבא.⁴³ עם זאת, בסופו של דבר לא קראו המלצות הוועדה לשינוי מהפכני שיבטל את הסטטוס-קוו, כי אם לרפורמה עדינה בלבד, בדמות נתיבי שירות חלופיים ומסגרות חדשות שישלבו לימודי דת עם שירות צבאי. הכנסת אישרה את מסקנות הוועדה, וב-2002 העבירה חוק המכונה "חוק טל", אשר אישר את הפרקטיקה של מתן פטור משירות צבאי לתלמידי ישיבות.⁴⁴

החוק החדש גרר סדרה חדשה של עתירות, שבכולן נטען כי חוק טל מנוגד לעקרון השוויון.⁴⁵ בית-המשפט, שדן בארבע העתירות במאוחד, קיבל את הטענות הבסיסיות של העותרים, אך היה ער לסיכון הפוליטי הגבוה הכרוך בהתערבות בסוגיה. בסופו של דבר נמנע בית-המשפט מהכרזה על אי-חוקתיותו של החוק, והחליט לתת לו הזדמנות. שאלת המידתיות, קבעו השופטים, תוכרע בהתאם ליישום החוק בפועל. בשנת 2007 הוארך החוק לחמש שנים נוספות, וחמש עתירות נגד חוקתיותו הוגשו פעם נוספת.⁴⁶ הפעם התלוותה לטענה העקרונית בדבר חוסר השוויון והגברת ההפליה גם הטענה כי החוק נכשל במבחן התוצאה ולא הגשים את מטרותיו העיקריות, ובראשן שילוב החרדים בחברה הישראלית.

בפברואר 2012 קבע בג"ץ, שדן בחמש העתירות במאוחד, כי החוק אינו עומד במבחן המידתיות (הקבוע בפסקת ההגבלה שבחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו) ולפיכך אינו חוקתי.⁴⁷ לנוכח זאת קבעו השופטים כי הכנסת לא תוכל להאריכו במתכונתו הנוכחית לתקופה שלישית. בית-המשפט קבע כי יישומו של החוק נכשל בפועל, כפי שמעידים הנתונים המספריים של גיוס חרדים במהלך שנות הפעלתו.⁴⁸ יתרה מזו, נקבע כי הכישלון ביישום החוק אינו רק ביצועי, אלא נובע גם מחסמים אינהרנטיים המצויים בו.⁴⁹

-
- 41 בג"ץ 448/81 רסלר נ' שר הביטחון, פ"ד לו(1) 81 (1981); ד"נ 2/82 רסלר נ' שר הביטחון, פ"ד לו(1) 708 (1982); בג"ץ 179/82 רסלר נ' שר הביטחון, פ"ד לו(4) 421 (1982); בג"ץ 910/86 רסלר נ' שר הביטחון, פ"ד מב(2) 441 (1988).
- 42 בג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון, פ"ד נב(5) 481 (2000).
- 43 דוח ועדת טל, לעיל ה"ש 36, בעמ' 34.
- 44 חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002.
- 45 בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' כנסת ישראל, פ"ד סא(1) 619 (2006).
- 46 בג"ץ 6298/07 רסלר נ' כנסת ישראל (פורסם בנבו, 21.2.2012).
- 47 שם.
- 48 שם, פס' 2 ו-37 לפסק-דינה של הנשיאה ביניש.
- 49 שם, פס' 2 לפסק-דינה של הנשיאה ביניש.

השופטים קבעו כי "החוק לא הביא לתמורה של ממש" במצב הדברים בחברה החרדית, על-אף הנתונים שלפיהם למן חקיקתו חלה עלייה מתמדת במספר החרדים המתגייסים לצבא או לשירות אזרחי, שכן בפועל חל גידול בחלקם היחסי של מקבלי הפטור משירות צבאי או אזרחי (מכלל מחזור הגיוס).⁵⁰ העובדה שחלה עלייה במספר המתנדבים לשירות האזרחי והצבאי אינה מצביעה על תמורה משמעותית או על גידול ניכר במידת השתלבותם של בני החברה החרדית במסלולי השירות השונים,⁵¹ וזאת לנוכח המספרים המוחלטים הנמוכים.⁵² בסוגיית השירות האזרחי קבע בית-המשפט כי בעיות בפיקוח על איכות השירות, בקביעת יעדים ובאיוש התקנים שנקבעו למתנדבים אינן מאפשרות את ראיית השירות האזרחי כמשמעותי מספיק, ועל-כן מונעות את היהפכותו לחלופה אמיתית לשירות הצבאי. בית-המשפט אף קרא להאריך את תקופת השירות האזרחי ליותר משנה אחת.⁵³

שני החסמים האינהרנטיים בחוק טל שעליהם הצביע בית-המשפט, הפוגעים באפשרות להגשימו,⁵⁴ הם הגיל הגבוה שבו המתנדבים מצטרפים לשירות⁵⁵ והעדר מרכיב של חובת שירות (על בסיס גיל, כשירות, תחליף של שירות אזרחי או השתלבות בעבודה), כלומר, עובדת היותו וולונטרי⁵⁶ ונעדר תמריצים המעודדים הצטרפות לשירות צבאי או אזרחי.⁵⁷ מעבר לכך, חוק טל אינו כולל אמות-מידה למתן פטור משירות צבאי, ואין בו יעדים בדבר שיעור החרדים שיתגייסו לצבא או יצטרפו לשירות אזרחי.⁵⁸ חסמים אלה הם בבחינת "פגמים גנטיים" הטבועים בחוק, אשר תיקונם הוא תנאי להגשמתו העתידית.⁵⁹

2. נשים דתיות

מאחר שנשים דתיות קיבלו מלכתחילה פטור חוקי משירות צבאי, נחקק ב-1953 חוק שהייב אותן בשירות לאומי של שנתיים.⁶⁰ החוק מעולם לא נאכף, ולא תוקנו כל תקנות ליישומו. עם זאת, במהלך שנות השישים והשבעים התפתחה פרקטיקה של התנדבות לשירות לאומי. ב-1977 קיבלה פרקטיקה זו הכרה חוקית בדמותו של תיקון לחוק הביטוח הלאומי (1968). התיקון העניק לנשים המתנדבות אותן הטבות שניתנו לחיילים ששירתו בצבא, וכך השווה את מעמדן החוקי של המתנדבות לזה של החיילים.⁶¹ באמצעות התיקון

-
- 50 שם, פס' 67 לפסק-דינה של הנשיאה ביניש.
 51 שם, פס' 31 לפסק-דינה של הנשיאה ביניש.
 52 שם, פס' 23 ו-50 לפסק-דינה של הנשיאה ביניש.
 53 שם, פס' 46 לפסק-דינה של הנשיאה ביניש.
 54 שם, פס' 56 לפסק-דינה של הנשיאה ביניש.
 55 שם, פס' 58 לפסק-דינה של הנשיאה ביניש.
 56 שם, פס' 64 לפסק-דינה של הנשיאה ביניש.
 57 שם, פס' 59 לפסק-דינה של הנשיאה ביניש.
 58 שם, פס' 60 לפסק-דינה של הנשיאה ביניש.
 59 שם, פס' 65 לפסק-דינה של הנשיאה ביניש.
 60 חוק שירות לאומי, התשי"ג-1953. המונח "שירות אזרחי" הוצע כתחליף למונח "שירות לאומי" רק בשנת 2001, במסגרת המלצותיו של צוות המטה לביטחון לאומי. ראו בתת-פרק הבא.
 61 חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשכ"ח-1968. התיקון נכנס לתוקף בפברואר 1977.

הזה קשרה המדינה בין שירות צבאי/לאומי לבין הטבות מסוימות, וקשר זה הוביל, בתורו, לכמה תיקונים נוספים שאישרו את הנוסחה הזו.⁶²

3. דוח ועדת בן-שלום והמלצות המועצה לביטחון לאומי

ב-1997 חלה לפתע עלייה ניכרת בדרישה להרחיב את הקבוצות שזכאיות לשרת שירות לאומי. שתי נשים פלסטיניות וגבר יהודי (שקיבל פטור משירות צבאי מסיבות אישיות) עתרו לבג"ץ בדרישה שהמדינה תאפשר להם לשרת שירות לאומי, וכך ליהנות מאותו מעמד שהמשרתים בצבא נהנים ממנו.⁶³ המדינה התחייבה לשקול את העניין מחדש, והעתירה נדחתה. למטרה זו הוקמה ועדה נוספת – ועדת בן-שלום – שמטרתה הייתה לבחון את ההיבטים השונים של שירות אזרחי כחלופה לשירות צבאי.⁶⁴ המלצות הוועדה כללו את הרחבת השירות הלאומי ופתיחת שעריו לפני כל מי שאינו משרת בצבא מכל סיבה שהיא.⁶⁵ בעקבות המלצות הוועדה, החליטה הממשלה על הפעלת תוכנית ניסוי לשירות אזרחי של 250 גברים, שתהיה חלק מתוכנית כוללת לבחינת הנושא.⁶⁶

בשנת 2000, בעקבות הכרזתו של ראש הממשלה ברק על "המהפכה האזרחית", הוטל על המועצה לביטחון לאומי לערוך עבודת מטה מקיפה בנושא שירות לאומי לבני מיעוטים. בין המלצותיו של צוות המטה ניתן למצוא הצבעה על היתרון הטמון בשימוש במונח "שירות אזרחי" במקום "שירות לאומי", בעיקר כלפי האוכלוסייה הערבית. שינוי כזה לא רק ימנע את הרגישויות בנוגע להגדרות הלאום בקרב המיעוטים הלא-יהודיים, אלא גם ידגיש את זיקתה של התוכנית המוצעת לתפיסת "החברה האזרחית" ההולכת ומתחזקת בחברה הישראלית בשנים האחרונות.⁶⁷

4. דוח ועדת עברי

בעקבות הדוח של ועדת בן-שלום הוחלט להקים ועדה חדשה במטרה ליישב את סוגיית השירות האזרחי אחת ולתמיד. אכן, ב-1997 הוקמה ועדת עברי, בראשותו של דוד עברי,⁶⁸ אשר הגישה את המלצותיה בנושא ב-2005.⁶⁹

62 ראו, למשל, חוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994; חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995.

63 בג"ץ 9173/96 דניאל נ' מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי (לא פורסם).

64 בראש ועדת בן-שלום עמד יגאל בן-שלום, שהיה אז מנכ"ל משרד העבודה והרווחה. הוועדה הוקמה על-ידי הממשלה ב-1997, ופרסמה את מסקנותיה באותה שנה.

65 רחל ורצברגר "מסמך רקע בנושא: שירות לאומי לבני מיעוטים" (הכנסת – מרכז מחקר ומידע, 2003) www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m00519.pdf.

66 ראובן גל "תפיסת נושא הזכויות והחובות של אזרחי ישראל הערבים באספקלריית רעיון השרות האזרחי" 13 (נייר-עמדה, בית-הספר לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטוך, אוניברסיטת תל-אביב, 2008) socsoci.tau.ac.il/government/images/PDFs/Reuven_Gal_BL.pdf.

67 שם, בעמ' 13-14.

68 דוד עברי היה סגן הרמטכ"ל ומפקד חיל האוויר. כמו-כן שימש שגריר ישראל בארצות-הברית וכיהן כראש המועצה לביטחון לאומי.

69 מדינת ישראל, הועדה לכינון שירות לאומי-אזרחי המלצות ביניים (2005).

אחת ההמלצות העיקריות של הוועדה הייתה הרחבת השירות הלאומי והאזרחי כך שיכלול כל אזרח ישראלי שאינו משרת בצבא.⁷⁰ הוועדה הציעה להביא בחשבון את הצרכים הייחודיים של האוכלוסיות השונות בחברה הישראלית.⁷¹ עם זאת, הוועדה הבחינה בין שירות לאומי לשירות אזרחי,⁷² והדגישה כי שירות אזרחי צריך להיות על בסיס התנדבותי בלבד, ולהיות מכוון בראש ובראשונה לשתי אוכלוסיות: החרדים והפלסטינים. שירות לאומי לעומת זאת, יהיה שירות-חובה בעיקרו, וייעד למגוון קבוצות, בעיקר כאלה שהיו אמורות לשרת בצבא אך קיבלו פטור מסיבות מסוימות. יתר על כן, הוועדה הדגישה את הראשוניות והעליונות של השירות הצבאי כמסלול העיקרי שבו האזרחים משרתים את המדינה.⁷³ כך יצרה הוועדה שיטת שירות משולשת: שירות צבאי בראש, מתחתיו שירות לאומי, ובתחתית הסולם שירות אזרחי. בעוד השניים הראשונים הם מנדטוריים ככלל, השלישי הוא וולונטרי. הוועדה הוסיפה את הדברים הבאים ביחס לפלסטינים:

"הוועדה מאמינה כי צעד זה יהווה פשרה בין עקרון השוויון והחובות האזרחיות הנלוות אליו, ובין הבעיה הלאומית האובייקטיבית המונעת את גיוס בני ובנות המגזר לצה"ל. למהלך חזויות השלכות חברתיות חיוביות על מעמדם של ערביי ישראל ועל מערכת היחסים בין יהודים לערבים בישראל. באופן זה מקווה הוועדה כי תיסלל דרכו של המגזר להשתלב טוב יותר במרקם הפוליטי-חברתי הישראלי."⁷⁴

הממשלה אימצה את דוח ועדת עברי בפברואר 2007, ובכך הפכה אותו לחלק ממדיניותה הרשמית.

5. מנהלת השירות האזרחי-לאומי

ב-19 באוגוסט 2007 קיבלה הממשלה את החלטה 2295, המאשרת את הקמת המנהלה לשירות אזרחי-לאומי.⁷⁵ על-פי ההחלטה, הנחות-היסוד של השירות האזרחי הן כדלקמן: מטרת-העל של השירות היא חיזוק הקשר וההזדהות בין האזרח למדינה; הבכורה בידי הצבא; השירות הוא התנדבותי; השירות יקדם את השוויון; השירות ייעשה על-פי עקרונות ממלכתיים; השירות יתקיים כגוף עצמאי, ללא זיקה לשירות הצבאי; השירות יופעל על בסיס נחיצות, תועלתיות וכדאיות כלכלית, וישאף לשמר את הקיים ולשפרו; יתקיים פיקוח ממשלתי וציבורי.⁷⁶ בינואר 2008 הוקמה במשרד ראש הממשלה מנהלת השירות האזרחי-לאומי, בראשות ד"ר ראובן גל. עד להקמתה היה הנושא באחריותו של משרד הרווחה. לאחר הבחירות של שנת 2009, ובעקבות ההסכם הקואליציוני, הועברה מנהלת השירות האזרחי

70 שם, ס' 1.

71 שם, ס' 2.

72 שם, ס' 23 ואילך.

73 שם, ס' 2.

74 שם, ס' 25.

75 החלטה 2295 של הממשלה ה-31 "הקמת מינהלה לשירות אזרחי-לאומי בישראל" (19.8.2007), www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2007/Pages/des2295.aspx

76 שם.

לפעול תחת משרד המדע והטכנולוגיה. בעקבות זאת עזב ד"ר גל את תפקידו, ורק בחודש יוני 2010 מונה מנהל קבוע למנהלת במקומו.

על-פי חוברת המידע למתנדב שהפיקה מנהלת השירות, מדובר בשירות התנדבותי לתועלת הציבור, אשר פתוח לכל מי שקיבל פטור משירות צבאי או שמשתייך למגזר הערבי ולא נקרא לשרת בצבא. השירות מתקיים, בין היתר, בתחומים הבאים: חינוך, רווחה חברתית, בריאות, תחבורה, קליטת עלייה, בטחון פנים, תרבות, והתיישבות ופיתוח חקלאי.⁷⁷ בחוברת המידע מפורטים תנאי השירות, הכוללים דמי כלכלה, נסיעות ודיוור; הטבות בבדיקות ראייה וברכישת משקפיים; וכניסה בהנחה לאתרי בילוי ופנאי, לגנים לאומיים ולשמורות טבע.⁷⁸ כמו-כן, מתנדבים שהשלימו שנים-עשר חודש שירות זוכים בהטבות מ"הקרן והיחידה להכוונת חיילים משוחררים", אשר זהות לאלה הניתנות לחיילים משוחררים:⁷⁹ מענק שחרור,⁸⁰ פיקדון אישי,⁸¹ סיוע כספי בשכר-לימוד למכינה קדם-אקדמית או למסלול של הנדסאים או טכנאים,⁸² ושירותי ייעוץ והכוונה בנושאי לימודים, הכשרה מקצועית ותעסוקה.⁸³ הטבות נוספות כוללות זיכוי מיוחד במס הכנסה במשך 36 החודשים הראשונים שלאחר השחרור מהשירות;⁸⁴ מענק עבודה נדרשת למי שעבדו במשך שישה חודשים מלאים בתחנות-דלק, באתרי בנייה, בבתי-מלון, באתרי גידול חקלאיים, בבתי-אריזה, במפעלי תעשייה, בבתי-מלאכה או בסיוע לאנשים עם מוגבלות;⁸⁵ דמי אבטלה למי שעבד לפחות שישה חודשים מלאים בשנה הראשונה שלאחר תום השירות;⁸⁶ והשתתפות בשכר-לימוד לומדים במוסדות הנמצאים באזורי עדיפות לאומית.⁸⁷

6. הצעות החוק השונות

אם כן, כיצד התומכים בכינונו של השירות האזרחי מנמקים את תמיכתם בו? הצעות חוק בנושא מונחות על שולחן הכנסת חדשות לבקרים, ומדברי ההסבר שלהן ניתן ללמוד

- 77 מנהלת השירות האזרחי-לאומי "שירות אזרחי-לאומי – חוברת מידע למתנדבים" 6 (יולי 2012) most.gov.il/ncs/Documents/new_choveret_general.pdf (להלן: חוברת המידע).
- 78 שם, בעמ' 26-28.
- 79 על-פי חוק קליטת חיילים משוחררים, כמצוין בחוברת המידע, לעיל ה"ש 77, בעמ' 29.
- 80 שם, בעמ' 29, לפי ס' 9 לחוק קליטת חיילים משוחררים.
- 81 שם, בעמ' 29.
- 82 סיוע כספי זה מותנה בעמידה באמות-מידה חברתיות-כלכליות ואחרות שנקבעו על-ידי הנהלת הקרן לקליטת חיילים משוחררים. שם, בעמ' 30.
- 83 שם, בעמ' 30.
- 84 שם, בעמ' 31, לפי ס' 39א לפקודת מס הכנסה.
- 85 שם, בעמ' 31-32, לפי ס' 160(ה) לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995 (ראו www.btl.gov.il/Laws1/00_0001_000007.pdf).
- 86 שם, בעמ' 32.
- 87 שם, בעמ' 33, לפי החלטה 2271 של הממשלה ה-32 "קביעת אזורי סיוע לצורך מימוש הוראות סעיף 7א(ב)(1) לחוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994" (12.9.2010).

דברמה על ההנמקות. חלק מן ההצעות מתייחסות לשירות האזרחי כאל חובה,⁸⁸ וחלקן כאל התנדבות;⁸⁹ חלקן מדברות על שירות של שנה או שנתיים, חלקן מרחיקות-לכת ומציעות להשוותו לשירות הצבאי (כלומר, שלוש שנים לגברים ושנתיים לנשים),⁹⁰ והצעה אחת אף מציעה לכוונן שירות מילואים אזרחי;⁹¹ חלק מן ההצעות גובשו והוגשו על-ידי חברי-כנסת מצידה הימני של המפה הפוליטית,⁹² וחלקן הוכנו תוך שיתוף-פעולה בין חברי-כנסת ממפלגות שונות.⁹³ חלק מן ההצעות מדגישות את עדיפות השירות הצבאי על השירות האזרחי.⁹⁴ ההצעות המפורשות שניתן למצוא בדברי ההסבר להצעות החוק השונות – אשר רובם קצרים ולקוניים – נעות החל ברצון "לאפשר לכל אזרחיה של מדינת-ישראל לתרום את חלקם לתועלת הקהילה והחברה"⁹⁵ ואף "להתערות בחברה הישראלית",⁹⁶ ולהביא למיצוי את תרומת אזרחי המדינה ותושביה לקיומה, חוסנה ורווחתה של המדינה בדרך של שירות אישי;⁹⁷ דרך השאיפה "לתקן באופן חלקי את העיוות הנגרם בכך שאזרחים ישראלים בגיל גיוס אינם משרתים לא בצה"ל ולא בשירות אזרחי אחר, למרות שאין שום הצדקה לפטור כפול כזה";⁹⁸ ועד הצורך ב"היערכות חירום ליצירת נורמת שירות המבוססת על התנדבות אזרחים אשר אינם משרתים בצבא הגנה לישראל".⁹⁹

- 88 ראו, למשל, הצעת חוק השירות האזרחי, התשס"ט-2009, פ/113/18; הצעת חוק שירות ביטחון (תיקון – חובת שירות לאומי או אזרחי למי שלא משרת שירות סדיר), התש"ע-2010, פ/2007/18; הצעת חוק השירות האזרחי, התש"ע-2010, פ/2052/18.
- 89 ראו, למשל, הצעת חוק השירות האזרחי, התשס"ד-2004, פ/1865; הצעת חוק שירות אזרחי בהתנדבות, התשס"ו-2006, פ/1276/17; הצעת חוק שירות אזרחי-לאומי-קהילתי, התש"ע-2010, פ/2554/18; הצעת חוק השירות האזרחי, התשע"א-2011, פ/3149/18.
- 90 ראו הצעת חוק השירות האזרחי, התש"ע-2010, פ/2052/18; הצעת חוק השירות האזרחי, התשס"ט-2009, פ/113/18; הצעת חוק השירות האזרחי, התש"ע-2010, פ/2052/18.
- 91 הצעת חוק השירות האזרחי, התש"ע-2010, פ/2052/18.
- 92 הצעת חוק שירות ביטחון (תיקון – חובת שירות לאומי או אזרחי למי שלא משרת שירות סדיר), התש"ע-2010, פ/2007/18, הועלתה על-ידי משה (מוץ) מטלון, רوبرט אילטוב, חמד עמאר, אלכס מילר, דוד רותם ופניה קירשנבאום ממפלגת ישראל ביתנו וכן אורי אריאל ממפלגת האיחוד הלאומי; הצעת חוק השירות האזרחי, התש"ע-2010, פ/2052/18, הועלתה על-ידי חברת-הכנסת מירי רגב ממפלגת הליכוד; הצעת חוק שירות אזרחי, התש"ע-2010, פ/2177/18, הועלתה על-ידי חברת-הכנסת ציפי חוטובלי ממפלגת הליכוד; הצעת חוק שירות מדינת ישראל, התשע"ב-2012, פ/4299/18, הועלתה על-ידי חברת-הכנסת אריה אלדר ממפלגת האיחוד הלאומי; והצעת חוק השירות הצבאי, הלאומי או האזרחי, התשע"ב-2012, פ/4238/18, הועלתה על-ידי חברי-כנסת ממפלגת ישראל ביתנו.
- 93 הצעת חוק השירות האזרחי, התשס"ד-2004, פ/1865, הועלתה על-ידי חברי-הכנסת נעמי בלומנטל ממפלגת הליכוד וחברת-הכנסת עמרם מצנע ממפלגת העבודה.
- 94 הצעת חוק השירות האזרחי, התשס"ט-2009, פ/113/18.
- 95 ס' 1 להצעת חוק השירות האזרחי, התשס"ד-2004, פ/1865.
- 96 דברי ההסבר להצעת חוק שירות אזרחי, התש"ע-2010, פ/2177/18.
- 97 ס' 1 להצעת חוק השירות האזרחי, התשס"ט-2009, פ/1045/18.
- 98 דברי ההסבר להצעת חוק השירות האזרחי, התשס"ט-2009, פ/113/18.
- 99 דברי ההסבר להצעת חוק שירות אזרחי בהתנדבות, התשס"ו-2006, פ/1276/17.

הנימוקים להנהגת השירות האזרחי נעים מהצבעה על "רצון ציבורי עז לשירות אזרחי תחת השירות הצבאי, במקרים של אוכלוסיות מסוימות, הנמנעות או מנועות משירות-ביטחון", תוך ציון העובדה כי "מאידך גיסא, על פי רוב, אוכלוסיות מסוימות אלו מאופיינות בצרכים הייחודיים להן"¹⁰⁰ ועד הטענה כי "מימוש החוק יאפשר שיפור איכות ההוראה והחינוך לתלמידים, שיפור השירותים הרפואיים, שירותי הרווחה והקהילה, יסייע להיערכות בשעת חירום ויצמצם באופן ניכר את הצורך בעובדים זרים בתחומי הרווחה והקהילה, ההתיישבות והחקלאות"¹⁰¹.

הצעות שונות מזכירות את קידום השוויון, את עקרון הנשיאה בנטל,¹⁰² את חשיבות התרומה ומניעת ההפליה,¹⁰³ ואת תחושת הערבות ההדדית.¹⁰⁴ אחת ההצעות אף מנמקת את הצורך בשינוי באמצעות הצבעה על הסכנה הטמונה במצב הקיים: "אין זה ראוי כי רק חלק מאזרחי המדינה ישא בנטל הקיום של המדינה והחברה. ההשתמטות פשטה בכל חלקה טובה... מכיוון שרק מחצית האוכלוסיה נושאת בנטל עולה חשש כבד שכתוצאה מאי השוויון בנשיאה בנטל תתערער עוד יותר המוטיבציה של הנושאים בנטל להמשיך ולמלא חובתם הלאומית."¹⁰⁵

7. הצעת חוק שירות אזרחי, התשע"ב-2012

הצעת החוק האחרונה והרצינית ביותר היא הצעת חוק ממשלתית שעובדה על-ידי מנהלת השירות האזרחי.¹⁰⁶ החוק המוצע מונה 95 סעיפים, ואורכה של הצעת החוק 64 עמודים. במהלך חודש מרס 2012 הוחלט בכנסת, ברוב של 18 מול 12 מתנגדים, להעביר את הצעת החוק לוועדה שתקבע ועדת הכנסת.¹⁰⁷ כעת אבחן את הסעיפים המרכזיים בהצעת החוק ואת דברי ההסבר להם.

מטרת החוק היא להסדיר בחקיקה ראשית את סוגיית השירות האזרחי. סעיף 1 לחוק יהיה סעיף המטרה – "להסדיר, לגבי מי שלפי דין אינו משרת בשירות סדיר, את המסגרת והתנאים לביצוע שירות התנדבותי מטעם המדינה, שתהיה בו תועלת ציבורית לקהילה, לחברה ולמדינה"¹⁰⁸. הצעת החוק מאפשרת למתנדבים לבחור את שם השירות שאותו ימלאו – לאומי או חברתי – לפי נטיית-ליבם: "מתכונת זו, בה האפיון של השירות כ'לאומי' או כ'חברתי' נתון לבחירת המתנדב, מאפשרת למתנדבים החפצים בכך להתרחק מהכינוי המסורתי של

100 דברי ההסבר להצעת חוק השירות האזרחי, התשס"ד-2004, פ/1865.

101 דברי ההסבר להצעת חוק שירות אזרחי-לאומי-קהילתי, התש"ע-2010, פ/18/2554.

102 דברי ההסבר להצעת חוק שירות ביטחון (תיקון) – חובת שירות לאומי או אזרחי למי שלא משרת שירות סדיר), התש"ע-2010, פ/18/2007; דברי ההסבר להצעת חוק השירות האזרחי, התש"ע-2010, פ/18/2052.

103 דברי ההסבר להצעת חוק שירות מדינת ישראל, התשע"ב-2012, פ/18/4299.

104 דברי ההסבר להצעת חוק חובת השירות, התשע"ב-2012, פ/18/4313.

105 דברי ההסבר להצעת חוק שירות אזרחי בהתנדבות, התשס"ו-2006, פ/17/1276.

106 הצעת חוק שירות אזרחי, התשע"ב-2012, ה"ח 539 (להלן: הצעת חוק שירות אזרחי).

107 www.knesset.gov.il/vote/heb/Vote_Res_Map.asp?vote_id_t=17567

108 ס' 1 להצעת חוק שירות אזרחי.

השירות 'הלאומי' ומהקשר של הלאומיות שהוא מעורר, ובכך להקל על אותם מתנדבים, ובכלל זה מתנדבים שאינם בני הלאום היהודי, להשתלב במסגרת השירות החברתי.¹⁰⁹ סעיף 3 קובע את אוכלוסיות-היעד הזכאיות להתנדב לשירות לאומי או לשירות אזרחי-חברתי: "כל מי שפטור מחובת שירות סדיר בצה"ל או כל מי שלא נקרא לשירות סדיר לפי חוק שירות ביטחון".¹¹⁰ הסייג היחיד כאן הוא גילאי המתנדבים – שמונה-עשרה עד עשרים וארבע.¹¹¹ על-פי דברי ההסבר לסעיף 3, הסיבות לפטור משירות ביטחון כוללות, בין היתר, פטור מסיבות רפואיות ופטור מטעמי הכרה דתית. נוסף על כך יש אוכלוסיות שאינן נקראות להתייצב לשירות ביטחון מטעמי מדיניות (מוזכרים בני המגזר הערבי ועולים חדשים מבוגרים).¹¹²

הסעיף שאחריו קובע כי המתנדבים "יסייעו לעובדי הגוף המפעיל, אך לא ימלאו את מקומם או את תפקידם".¹¹³ על המתנדבים לא יחולו יחסי עובד-מעביד. עם זאת, מוצע לקבוע תוספת לחוק שבה יפורטו זכויות מעולם העבודה שיחולו על המתנדבים אף שהם אינם נחשבים עובדים (ימי חופשה, ימי מחלה, הפסקות, בטיחות בעבודה).¹¹⁴ באשר לתחום הגיאוגרפי שבו ייעשה השירות, מוצע כי הוא יוכל להיעשות "בישראל או באזור". כמו-כן, בהתקיים תנאים מסוימים יהיה אפשר לשרת גם בחוץ-לארץ.¹¹⁵ בתחומי השירות האזרחי ייכללו "ביטחון הפנים, חינוך, תרבות, קליטת עלייה, בריאות, רווחה חברתית, הגנת הסביבה, הסברה ממשלתית בעניין זכויות, בטיחות בדרכים וביטחון, למעט שירות בצבא הגנה לישראל".¹¹⁶

על-פי החוק המוצע, ייאסר על המתנדבים לעבוד או ללמוד בתקופת השירות, למעט במקרים חריגים שיקבע השר. זאת, בניגוד לשירות של בני ישיבות, אשר רשאים – על-פי התקנות שהותקנו מכוחו של חוק טל – לעבוד או ללמוד בתקופת השירות, בשל גילם המבוגר יחסית ומצבם המשפחתי (היותם נשואים בדרך-כלל).¹¹⁷ כמו-כן תיקבע הוראה המחייבת מתן ייצוג הולם לאנשים עם מוגבלות בקרב המתנדבים לשירות לאומי או לשירות אזרחי-חברתי.¹¹⁸

הצעת החוק מציעה עוד להקים מועצה ציבורית מייעצת לשירות אזרחי, שתמנה שמונה-עשר חברים – מחציתם נציגים של משרדי ממשלה שונים הנוגעים בעניין, ומחציתם נציגי ציבור שמייצגים הן את האוכלוסיות השונות המשרתות בשירות אזרחי והן גורמים מקצועיים,

109 שם, בעמ' 536.

110 שם, בעמ' 541, דברי ההסבר לס' 3(1).

111 שם, ס' 13.

112 שם, בעמ' 541, דברי ההסבר לס' 3(1).

113 שם, ס' 4.

114 שם, ס' 7 וכן בפרק התוספת להצעת החוק.

115 שם, ס' 5 ודברי ההסבר לס' 5.

116 שם, ס' 12(א).

117 שם, ס' 16.

118 שם, ס' 17.

דוגמת אנשי סגל אקדמי.¹¹⁹ סעיפים רבים מתייחסים למועצה זו, להרכבה ולעבודתה.¹²⁰ כמורכב תוקם בחוק הרשות לשירות אזרחי.¹²¹ לפי הצעת החוק, יש לקבוע הסדרים להפעלת מתנדבים בעת מצב מיוחד בעורף או בעת אסון המוני. מוצע כי ככל שיוכרו במדינה, או בחלקה, על מצב מיוחד בעורף או על אירוע אסון המוני, יהא השר רשאי להכריז על הפעלת מתנדבי שירות אזרחי, אם ראה כי הסיוע לתושבי המדינה מצריך זאת. הכרזה מעין זו תאפשר לרשות גמישות בנושא כללים מסוימים החלים על מתנדבי השירות האזרחי. כך, לדוגמה, יהיה אפשר להפעיל מתנדבים בתחומים שלא אושרו לשירות האזרחי, במקרים מסוימים יהיה אפשר שהמתנדבים ימלאו את מקומם של עובדי הגוף המפעיל, יהיה אפשר לגרוע מזכויות המתנדבים ועוד.¹²² הצעת החוק קובעת תנאים להכרה של השר בגופים מוכרים שבהם ניתן להתנדב, והראשון שביניהם הוא כי "אין במטרותיו או במעשיו של מבקש ההכרה אחד מאלה: (א) שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית; (ב) תמיכה במאבק מזוין... נגד מדינת ישראל; (ג) הסתה לגזענות, לאלימות או לטרור."¹²³ תנאי זה נקבע גם לגבי גופי ההשמה המפעילים את המתנדבים.¹²⁴ החלטותיו של הגוף המוכר ביחס למתנדבים יהיו כפופות לאיסור הפליה, מאחר שמדובר בגוף מעין-שלטוני.¹²⁵

8. ועדת פלסנר

בחודש מאי 2012 הקים ראש הממשלה נתניהו ועדה קואליציונית לבחינת השוויון בנטל ולמציאת חלופה לחוק טל, אשר נפסל כאמור על-ידי בית-המשפט. חברי-הכנסת יוחנן פלסנר (ממפלגת קדימה) מונה לראשות הוועדה, ועם חבריה נמנו נציגי ציבור וכן נציגים ממפלגות הקואליציה השונות. בעקבות פרישתם של הנציגים ממפלגות ישראל ביתנו והבית היהודי, פורקה הוועדה בתוך פחות מחודשיים מיום הקמתה. לאחר פיזור פרסם חברי-הכנסת פלסנר דוח מטעמו, המבוסס על טיוטה שהתקבלה במהלך דיוני הוועדה. המסקנות בדוח פלסנר מוקדשות ברובן לאוכלוסייה החרדית. הדוח מציע להפוך את השירות הצבאי או האזרחי לחובה בעבור אברכים חרדים. היעד, עד שנת 2016, הוא שירות של כ-80% מכל שנתון של חרדים.¹²⁶ בחורי הישיבה יוכלו לדחות את השירות במשך ארבע שנים לכל-היותר (עד גיל עשרים ושלוש), שלאחריהן הם יצטרכו להצטרף לשירות צבאי או אזרחי.¹²⁷ מכלל זה תוחרג קבוצה מצומצמת של 1,500 אברכים מדי שנה, שיוכלו להמשיך

119 שם, ס' 34.

120 שם, ס' 35-48.

121 שם, ס' 22-33.

122 שם, ס' 21.

123 שם, ס' 49(א)(1).

124 שם, ס' 61(ב)(1).

125 שם, ס' 57.

126 דין וחשבון של ח"כ יוחנן פלסנר, יו"ר הוועדה לקידום השילוב בשירות והשוויון בנטל 4

(2012) www.nrg.co.il/images/news1/plesner.pdf

127 שם, בעמ' 61.

בלימוד תורה תוך קבלת תמיכה כספית מהמדינה עד גיל עשרים ושמונה.¹²⁸ משך השירות יעמוד, לפי הרוח, על סף מינימלי של שנתיים, ובהדרגה יקוצר גם זמן השירות הצבאי של שאר האוכלוסייה.¹²⁹ על מי שיסרב להתייצב לשירות יוטלו סנקציות בדמות קנסות כבדים, ענישה פלילית ושלילת הטבות בתחומי ארנונה ודירור,¹³⁰ ובמקביל יופעל תמריץ כלכלי חיובי כלפי המוסדות ללימוד תורה, על-מנת להניעם לעמוד ביעדי הגיוס.¹³¹ הרוח ממליץ גם על הקמת גודר חרדי נוסף ("נצח ישראל"), שיצטרף לגדוד הקרבי ("נצח יהודה") ולמסלול השירות במקצועות הטכניים (מסלול שח"ר).¹³²

בפרק המוקדש לאוכלוסייה הערבית מצוין כי בעקבות הקמתה של מנהלת השירות האזרחי-לאומי חלה עלייה במספר הצעירים (רובם נשים) המתנדבים לשירות אזרחי, כך שהיעד הממשלתי לשנים 2011-2012 כבר הושג עם כתיבת הרוח¹³³ ועמד על 2,400 מתנדבים.¹³⁴ הרוח מציע לעגן בחקיקה את חובת השירות של הערבים, וליישם אותו באופן הדרגתי. בחמש השנים הראשונות הוא ממליץ לשאוף להגדלת מספר המשרתים מן המגזר הערבי ב-600 מדי שנה, עד שמספרם יגיע ל-6,000 צעירים. מעבר לכך הרוח אינו מציע מסקנות מעשיות, למעט הקמת צוות מקצועי שיבחן את הנושא בתיאום עם ראשי המגזר הערבי. הצוות ידרש לתת את דעתו לשלושה נושאים: ראשית, האופן שבו יוחל השירות האזרחי על האוכלוסייה הערבית; שנית, התמריצים החיוביים שיינתנו לצעירים שיבחרו במסלולי השירות; ולבסוף, הסנקציות שיופעלו על ראשי רשויות שיפעלו נגד מתנדבי השירות האזרחי ביישוביהם.¹³⁵

גם לאחר פרסום דוח פלסנר המשיך נושא השירות האזרחי להעסיק את הציבור, את הממשלה ואת הכנסת. מעבר להצעת החוק משנת 2012, המצויה כאמור בטיפולה של ועדת הכנסת, הונחה לאחרונה על שולחן הכנסת הצעת חוק נוספת – הצעת חוק שירות אזרחי לתלמידי ישיבות (הוראת שעה), התשע"ג-2013 – ובחודש יולי 2013 הוחלט, ברוב של 66 מול 29, להעביר אותה לדיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט.¹³⁶

9. שירות אזרחי בשיח המחקרי

על-אף ההתפתחויות המשמעותיות שחלו בסוגיית השירות האזרחי, לא זכה הנושא בדיונים נרחבים ומקיפים בשיח האקדמי. עם זאת נרשמו כמה התייחסויות של מלומדים ואנשי אקדמיה לסוגיה. מטרתו של תת-פרק זה היא לסקור את ההתייחסויות הללו, אך לא

128 שם, בעמ' 61.

129 שם, בעמ' 59.

130 שם, בעמ' 63.

131 שם, בעמ' 62.

132 שם, בעמ' 57.

133 שם, בעמ' 83-84.

134 שם, בעמ' 85.

135 שם, בעמ' 85.

136 knesset.gov.il/vote/heb/Vote_Res_Map.asp?vote_id_t=19249

למצות את הטענות בעד השירות הלאומי, אשר יוצגו בפרק ג להלן. עם חלק מהטענות הללו אתמורדר בחלקו הרביעי של המאמר.

בדוח מחקר שפורסם ב־2008 מתייחס ד"ר ראובן גל לסוגיית הזכויות והחובות בהקשר של השירות האזרחי כאל "רטוריקה דמגוגית", וטוען כי רטוריקה זו "כמעט ונעלמה לגמרי". המחסום הבעייתי בעיני הציבור הערבי, קובע גל, הוא "סוגיית ההזדהות עם המדינה ובעיקר ראיית המדינה כ'יהודית', גם אם 'דמוקרטית'". לדבריו:

"סוגיית הזכויות והחובות איננה בהכרח זו שמהווה את המכשול העיקרי, או מעוררת את הקושי העיקרי, בעמדת הציבור הערבי, או מנהיגיו, בנושא השרות האזרחי: הטענה שהושמעה בהתחלה – 'איננו צריכים למלא חובות נוספות כדי לקבל את הזכויות המגיעות לנו כאזרחי המדינה הזו' – איבדה הרבה מכוחה. הסיבה לכך נעוצה, כנראה, בחולשת הטיעון בשני צדי המשוואה: גם בצד החובות (העובדה שהשרות האזרחי הינו באופן ברור התנדבותי מרוקנת את הטענה מתכנה); וגם בצד הזכויות (מסתבר שהשרות האזרחי מעניק, אכן, הטבות ותגמולים, אך לא זכויות אזרחיות ממשיות)".¹³⁷

בדוח מ־2009 כתבה יעל כהן־רימר כי השירות האזרחי הוא זכות, וצריך להיות גם חובה. הוא זכות – אשר נמנעת כיום מאזרחי המדינה – מפני שהשירות האזרחי "מאפשר לפרט 'להחזיר' מעט ממה שקיבל ללא תמורה במהלך 18 שנים ויוצר קהילות תומכות, אכפתיות... לראות מעט "ישראל אחרת"... ולהיות בכך חלק מהקהילה הישראלית המורחבת על כל רבדיה... להרגיש שהוא חלק מהמדינה שלו, מהקהילה הגדולה והמורחבת שהיא ישראל; תחושת סולידריות הנעוצה בתרומה משותפת, תחושה שכולנו יחד בונים מדינה ואיננו מונעים מחלקים באוכלוסייה להשתתף באמצעות בניהם... יש מקום לאפשר לצעירים בני כל המגזרים בישראל נגישות לרקמה האנושית הישראלית". עם זאת, השירות הוא חובה, גם בעבור מי שאינו רואה בו זכות, מפני ש"מי שמקבל שירותים מהמדינה צריך לגמול לה".¹³⁸ בנייר־העמדה "מגמות דמוגרפיות בישראל", משנת 2008, טוענים עוזי רבהון וגלעד מלאך כי "חלק ממרקם החיים במדינה מושתת על תחושת שייכות של כל תושבי המדינה ואזרחיה כלפי המדינה. בישראל... השירות הצבאי הוא מנגנון מלכד בעל חשיבות עצומה".¹³⁹ עוד הם קובעים כי הניסיון המוגבל שהצטבר מיישום תוכניות השירות האזרחי מראה כי "כולם יוצאים נשכרים מהן. הצעירים המשתתפים חווים חוויה של פעילות בונה במסגרת קהילתם ורוכשים ניסיון תעסוקתי ועצמאות חברתית וכלכלית. התוכניות שבמסגרותיהן פועלים מתנדבי השירות האזרחי נהנות מנוכחות של כוח עבודה צעיר ומחויב. הסיכוי כי צעירים אלו ימשיכו להשתלב בכוח העבודה במשק גָּדֵל משמעותית".¹⁴⁰

137 גל, לעיל ה"ש 66, בעמ' 38 (ההדגשות במקור).

138 יעל כהן־רימר "שירות אזרחי – הזכות להשתייך או החובה לשרת?" המכון הישראלי לדמוקרטיה www.idi.org.il/breakingnews/pages/breaking_the_news_108.aspx 18.4.2009

139 עוזי רבהון וגלעד מלאך "מגמות דמוגרפיות בישראל" 50 (מרכז מציל"ה, 2008) www.metzilah.org.il/webfiles/fck/file/Demo%20Book%20final.pdf

140 שם, בעמ' 51.

במאמר שפורסם לאחרונה טוען דני סטמן גם הוא כי אין בידי האזרחים הערבים הפלסטינים נימוק מוסרי מדוע להתנגד לשירות אזרחי. יתרה מזו, סטמן מציין שלושה נימוקים מדוע על האזרחים הערבים הפלסטינים לשרת. הנימוק הראשון מבוסס על עקרון ההגינות, שלפיו הערבים נהנים מכמה הטבות ושירותים (הגם שהם מופלים ברבים אחרים), ולכן יהיה זה הוגן שהם יתרמו את חלקם בייצורם של אותם שירותים. שנית, הערכים אינם הקבוצה היחידה שמופליה לרעה ואשר יש לה טענות נגד המדינה, ולא יעלה על הדעת שכל קבוצה בציבור תתנה את קיום חובותיה בכך שהיא תסכים לקבל את מדיניות הממשלה ותזדהה איתה, שכן אי-אפשר לנהל מדינה בצורה כזו. הנימוק האחרון הוא ששירות כזה, שכס אל שכס, יש בו כדי לעודד תחושת אזרחות משותפת.¹⁴¹

ג. בעד שירות אזרחי: טיעונים והצדקות

ניתן לטעון כי קיימים כמה נימוקים שיש בהם כדי לתמוך בהצעת החוק הקיימת הן ברמה העקרונית-המוסרית והן ברמה הפרגמטית-הפוליטית. ברמה העקרונית-המוסרית הטענה היא כי אין בידי האזרחים הערבים הפלסטינים טיעונים טובים ומשכנעים מדוע להתנגד ליוזמה. בגרסה החזקה יותר של טיעון זה ניתן לטעון כי גישתה של המדינה בנושא זה, כפי שמשקפת מהצעת החוק, היא גישה ראויה ומוצדקת. ברמה הפרגמטית-הפוליטית כוונתי לטיעונים הגורסים כי באימוץ השירות האזרחי ובהרחבתו טמון פוטנציאל גדול, או לפחות סיכוי סביר, שהדבר יביא לידי שינוי משמעותי במעמדם של האזרחים הערבים הפלסטינים, ואף לידי שינוי משמעותי באופייה של המדינה על-דרך הפיכתה למדינה דמוקרטית יותר, אזרחית יותר ושוויונית יותר. אתחיל בטיעון הערכי, ולאחר-מכן אדון בטיעונים הפרגמטיים. אציג תחילה את הטיעונים היכולים לתמוך בעמדת המדינה,¹⁴² כפי שזו באה לידי ביטוי בהצעת החוק, ולאחריהם אציג את הטיעונים האפשריים לטובת האזרחים הערבים הפלסטינים.

1. האזרחות כקטגוריה עצמאית

הטיעון נפרש באופן הבא: ניתן וצריך להבחין בין זכויות שמגיעות לכל אדם בהיותו אדם לבין זכויות שמגיעות לאדם מתוקף היותו אזרח במדינה ספציפית וחבר בקהילה פוליטית פרטיקולרית. כדי שהאזרחות תהיה קטגוריה עצמאית ונפרדת שקיימת בזכות עצמה, ולא סתם טפילה על הקטגוריה של האנושות ככלל, יש להבדיל בין אזרח לבין אדם סתם, שאינו אזרח, דהיינו, בין זכויות אזרח לבין זכויות אדם. כאשר מדובר בזכויות אזרח, מה שעומד בבסיסן ומצדיק את הענקתן לפלוני ולא אלמוני הוא החברות בקהילה הפוליטית הספציפית. חברות זו, כשלעצמה, תספק הנמקה והצדקה מספיקות לקיומן של הזכויות ולהענקתן. אילו

Daniel Statman, Note: *Reciprocity of Rights and Duties, Benefits and Burdens: National Service for Israeli Arabs*, 6 LAW & ETHICS HUM. RTS. 247 (2012)

142 ברור שיש לנקוט משנה זהירות כאשר מדברים על "המדינה", מפני שהמדינה אינה אדם אחד ויחיד שיש לו כוונה הניתנת לזיהוי, אלא מדובר באוסף של גישות שונות שאינן מתיישבות בהכרח זו עם זו, ואשר לא תמיד ניתנות לזיהוי באופן חד וברור. רצון המדינה כאן מובן דרך מה שבא לידי ביטוי בהצעות החוק שנסקרו לעיל ובדוח ועדת עברי.

הוענקו הזכויות הודות להשתייכותו של הפרט לקהילה האנושית בכללותה, הייתה האזרחות נעשית קטגוריה מיותרת וחסרת משמעות, שאינה מצליחה לייצר בכוחות עצמה חבילה של זכויות מעבר לזו המיוצרת על-ידי הקטגוריה של האנושות.¹⁴³ הקטגוריה של אזרחות – חברות בקהילה פוליטית מסוימת – היא קטגוריה פרטיקולרית בהשוואה לאנושות כקטגוריה, אבל היא קטגוריה אוניוורסלית ביחס לקטגוריות שבטיות בתוך המדינה עצמה, כגון אתניות, דת או גזע. אך כדי שהחברות בקהילה הפוליטית תהיה קטגוריה משמעותית, שיכולה להעניק ולהנביע זכויות בכוחות עצמה ללא קשר לשיוך דתי, עדתי או אתני, עליה להיות קטגוריה ממשית, ולפיכך יש לצקת תוכן כלשהו במשמעותה של החברות בקהילה הפוליטית.

במובן זה, האזרחות כקטגוריה מאחדת בין שונים, מחייבת יחס דומה כלפיהם ויוצרת ביניהם שוויון פורמלי (יחס דומה לשחורים וללבנים אזרחי ארצות-הברית, יחס שוויוני לאזרח האנגלי המוסלמי ממוצא פקיסטני ולאזרח האנגלי האנגלו-סקסי), ומצד אחר היא מפרידה בין דומים ומחייבת יחס שונה כלפיהם (הורדים אזרחי קנדה שונים במעמדם ובזכויותיהם מהורדים אזרחי אנגליה, ומעמדו של מוסלמי ממוצא ערבי אזרח צרפת שונה מזה של מוסלמי ערבי באלג'יר). ככזו, אזרחות היא קטגוריה "אלימה" כמו כל קטגוריה אחרת: מצד אחד, היא מייצרת סוג מסוים של "אנחנו", שמפשיט אותנו מהשייכותם השבטיים שלנו – העדתיים והאתניים; ומצד אחר, היא מייצרת סוג מסוים של גבול חדש, אשר הופך את ה"אנחנו" הזה למשהו סינגולרי ופרטיקולרי באופן שמבדיל אותנו מאחרים. להיות אזרח משמע להיות אזרח של מדינה קונקרטיה ספציפית, עם גבולות מסוימים ומוגדרים ועם קהילה פוליטית ספציפית. על-כן האזרחות מצליחה בהכרח למחוק גבולות פנימיים – בין דתות, מינים וגזעים שונים – ולייצר גבולות חיצוניים ביחס לבעלי אזרחות אחרת.

מהיכן האזרחות שואבת את הכוח והלגיטימציה למחוק שייכותם וגבולות ולהציב אחרים במקומם? כיצד ניתן להצדיק ולהבין את קיומו של אותו קו מבדיל בין אלה שבפנים לבין אלה שבחוץ? הייתכן קיומו של "אנחנו" בלא מינימום של סולידריות, כזו שמטילה חובות מסוימות כלפי החברים באותה קהילה פוליטית (דהיינו, שאר אזרחי המדינה), אשר אינן קיימות כלפי מי שאינם אזרחים?¹⁴⁴

143 במילותיו של סטטמן (Statman, לעיל ה"ש 141, בעמ' 257): "When Israeli-Arabs demand civil rights and benefits, they do so not *qua* human beings, nor *qua* Arabs, but *qua* Israeli citizens. Therefore, they cannot at the same time exclude themselves from the only group to whom the draft is directed, i.e., Israeli citizens"

144 צ'רלס טיילור מתייחס לתנאי הכרחי זה במסגרת דיונו במושג "פטריוטיזם": "[P]atriotism is based on an identification with others in a particular common enterprise. I am not dedicated to defending the liberty of just anyone, but I feel the bond of solidarity with my compatriots in our common enterprise, the common expression of our respective dignity. Patriotism is somewhere between friendship, or family feeling, on one side, and altruistic dedication on the other. The latter has no concern for the particular: I am inclined to act for the good of anyone anywhere... But particularity enters in because my bond to these people passes through our participation in a common political entity. Functioning republics are like families in this crucial respect..." Charles Taylor, *Cross-*

אבל מהי אותה ממשות ומהו אותו תוכן משותף? קיימות דעות שונות באשר לאותו תוכן: גישות ליברליות, ועוד יותר מכך ליברטריאניות, לא ידרשו לכאורה הרבה מן המשותף, ויתמקדו בשיח זכויות;¹⁴⁵ לעומתן, גישות קהילתניות יעמדו על משותף שיש לו מאפיין תרבותי-לאומי;¹⁴⁶ ואילו רפובליקאים יעמדו על הצורך במכנה משותף אזרחי, הבנוי דווקא על השתתפות פעילה ותרומה של האזרח לטוב הקולקטיבי.¹⁴⁷ למעשה, גם גישות ליברליות יעמדו על הצורך ברמה מסוימת של סולידריות, וכן על הצורך לעמוד על קיום חובות מינימליות כלשהן של האזרח, ויעידו על כך כתביהם של ליברלים שונים, החל בכתיבתו פורצת-הדרך של מרשל (Marshall) על האזרחות, שבה הוא עומד על כך שאזרחות אינה אך ורק עניין של זכויות, אלא גם עניין של חובות,¹⁴⁸ ועד לכתיבתו המאוחרת של ויל קימליקה, אשר מזהה גם הוא את הצורך לפתח שיח אזרחי שיתייחס לחובותיו של האזרח.¹⁴⁹

Purposes: The Liberal-Communitarian Debate, in DEBATES IN CONTEMPORARY POLITICAL PHILOSOPHY: AN ANTHOLOGY 195, 198–199 (Derek Matravers & Jon Pike eds., 2003)

להרחבה ראו גם: Jacques Derrida, *Avowing – The Impossible: 'Returns,' Repentance, and Reconciliation, in LIVING TOGETHER: JACQUES DERRIDA'S COMMUNITIES OF VIOLENCE AND PEACE* 18, 38 (Elisabeth Weber ed., 2012)

145 ראו את ניתוחו של נוזיק בספרו: ROBERT NOZICK, *ANARCHY, STATE AND UTOPIA* 88–119 (1974). לקריאה נוספת ראו: A. JOHN SIMMONS, *JUSTIFICATION AND LEGITIMACY: ESSAYS ON RIGHTS AND OBLIGATIONS* (להלן: SIMMONS, *JUSTIFICATION AND LEGITIMACY*) 1–65 (2001); SIMMONS, *MORAL PRINCIPLES AND POLITICAL OBLIGATIONS* (1979) (להלן: SIMMONS, *MORAL PRINCIPLES*).

146 טיילור (Taylor), לעיל ה"ש 144, בעמ' 205 מבטא זאת באופן קולע בקובעו: "Pure enlightened self-interest will never move enough people strongly... Nor will there, alas, be enough people who are moved by universal principle..."

147 סקינר טוען כי החברה הרפובליקאית היא תנאי הכרחי להבטחת חירות הפרט: "This conclusion – that personal liberty can only be fully assured within a self-governing form of republican community – represents the heart and nerve of all classical republican theories of citizenship... [T]he preservation of negative liberty actually requires the maintenance of one particular type of regime." Quentin Skinner, *The Idea of Negative Liberty: Philosophical and Historical Perspectives, in PHILOSOPHY IN HISTORY* 193, 207–208 (Richard Rorty, J.B. Schneewind & Quentin Skinner eds., 1984). על הקשר ההדוק בין שאלת החירות והמרחב הפוליטי ראו גם: Hannah Arendt, *Freedom and Politics, in THE LIBERTY READER* 58 (David Miller ed., 2006).

148 מרשל אינו דן בחובות באופן מפורש, אולם עיון בטקסט המכונן שלו מגלה כי החובות מופיעות בו כעניין מובן מאליהו כמעט. ראו במיוחד: T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class, in INEQUALITY AND SOCIETY* 148, 149–153 (Jeff Manza & Michael Sauder eds., 2009).

149 Will Kymlicka & Wayne Norman, *Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory, 104 ETHICS* 352, 354–369 (1994).

אך מעבר לכך, במקרים רבים כותבים ליברלים מתמקדים בעימות עם המדינה, ודואגים להגן על מרחב אוטונומי של הפרט כנגד כוחה המאיים.¹⁵⁰ נקודת המוצא במקרה זה היא שהקהילה הפוליטית היא עובדה קיימת, וכל שיש לדאוג לו הוא מניעת עריצותה של המדינה. במובן זה, ליברלים אינם מתמקדים ברגע המכונן עצמו, וברוב המקרים הם מניחים את דבר קיומו. ברור כי הרגע המכונן עצמו מחייב מידה גדולה יותר של סולידריות. במובן זה, הסולידריות הקבוצתית שמייצרת את ה"אנחנו" הקבוצתי הינה תנאי מקדמי לייצור ה"אני": זכות ההגדרה העצמית של הקולקטיב היא תנאי לאפשרות התממשותה של ההגדרה העצמית של היחיד, דהיינו, אוטונומיה קבוצתית היא תנאי לאוטונומיה פרטית.

במקרה הישראלי דברים אלה מקבלים משנה תוקף. האזרחות הישראלית, כאזרחות שמופשטת משיוך דתי ואתני, אינה מובנת מאליה (לנוכח הקשר ההדוק של המדינה עם העם היהודי), ולכן יש מקום לצקת תוכן ומשמעות לאזרחות הישראלית כשלעצמה – תוכן ומשמעות שהם מעבר לשיוך הדתי והאתני. אם הרוב הערבי-הפלסטיני דוחה את האפיון היהודי של המדינה, עליו לצקת תוכן במשמעותה של האזרחות הישראלית שאינה מבוססת על שיוך אתני. אם האזרחים הערבים-הפלסטינים רוצים להציג חלופה אזרחית, הם הראשונים שצריכים להוביל שיח אזרחי רפובליקאי, והם הראשונים שחייבים לצקת תוכן למושג האזרחות על-ידי גיבושן של חובות אזרחיות למיניהן, שיהיו מבוססות על שיח אזרחי. שיח אזרחי אינו מתמצה בהתגברות על "האופי היהודי" של המדינה. זוהי מחצית הדרך בלבד, שכן צריך לדעת לאן אנו "נכנסים" לאחר ש"יצאנו" מהמדינה היהודית. אזרחות אין משמעה התגברות על שבטיות יהודית בלבד, כי אם יצירת סוג חדש של "אנחנו" אשר משעה (ולא מבטל) את הזהות היהודית וגם את זו הערבית-הפלסטינית, ואשר מבוסס לא רק על זכויות שוות, אלא גם על חובות. היהודים אינם יכולים לייצר לבדם את ה"אנחנו" הישראלי החדש ולהזמין אליו את האזרחים הערבים-הפלסטינים. כדי שה"אנחנו" הזה יהיה באמת "אנחנו", על הערבים להיות שותפים למלאכת הכינון עצמה של קטגוריה אזרחית חדשה שתחליף את הקטגוריה האתנו-לאומית. כדי להחליף אתוס אתני-לאומי-דתי באתוס אזרחי-רפובליקאי, צריך אנרגיות וכוחות ממשיים, וגם תכנים בעלי משמעות לחברי הקבוצה האזרחית החדשה שמבקשים לכוון.

2. זכאות, זכויות ספציפיות וזכויות כלליות

בחלק זה אבקש לשלב בדיוננו את ההבחנה בין זכויות ספציפיות (specific rights) לבין זכויות כלליות (general rights), אשר הוצעה לראשונה על-ידי הל"א הרט. זכות כללית היא זכות הנתונה לכל אדם, מבלי שיהיה חייב להראות כי עשה מעשה שמזכה אותו בזכות.¹⁵¹ הזכות לא לעבור עינויים, הזכות להיות מיוצג על-ידי עורך-דין וכן הזכות לחופש ביטוי הן זכויות מסוג זה. איננו צריכים לדעת הרבה על ההיסטוריה האישית של האדם העומד לפנינו כדי להעניק לו את הזכות. בעל הזכות אינו צריך "להזיע" כדי לקבלה. המצב שונה כאשר מדובר בזכות לקבל משכורת מהאוניברסיטה שבה אנו עובדים. צריך לעבוד כדי לקבל

150 ג'ון לוק המסכת השניה על הממשל המדיני (יוסף אור תרגם, 1959); ג'ון סטיוארט מיל על החירות (אריה סימון תרגם, 1946).

151 ראו: H.L.A. Hart, *Are There Any Natural Rights?*, 64 PHIL. REV. 175, 183–188 (1955).

משכורת זו, וככלל צריך להראות פרט כלשהו בהיסטוריה של אותו אדם העומד לפנינו כדי לדעת אם הוא ראוי לקבל את הזכות. כך, למשל, ג'ון לוק מבסס את זכות הקניין במצב הטבע על בסיס עבודה: האדם מעבד את הטבע ומשביח את המשאב, ולכן הוא זכאי לו.¹⁵² רטוריקה כזו מבססת את הזכות על סוג מסוים של זכאות, ולא על עצם קיומו של צורך מסוים. על-פי גישה זו, הצורך כשלעצמו, שהוא אוניוורסלי, אין בו כדי לבסס את קיומה של הזכות. לעומת זאת, יש כאלה שיבססו את זכות הקניין דווקא על צורך, ובהתאם לכך יגרסו כי לכל אחד ואחת מגיע שיהיה קניין – לא בכוח, אלא בפועל.¹⁵³

כיצד הבחנה זו יכולה להיות רלוונטית לדיון שלנו? ניתן להיעזר בה על-מנת לפתח טיעון בדבר האפשרות להבחין, בתוך סל הזכויות המוענק לאזרח, בין זכויות כלליות – דהיינו, אותן זכויות בעלות אופי אוניוורסלי שאינן תלויות בהקשר או בהיסטוריה – לבין זכויות ספציפיות, שהן בסיסיות פחות ויכולות לשאת (כלומר, מאפשרות) סוג מסוים של התניה לשם הענקתן. התניה זו יכולה להיות ברמות הכפפתה של הזכות להתקיימותו של אירוע מסוים בהיסטוריה האישית של מי שטוען לקיומה של הזכות או ברמות התגבשותם של תנאים מסוימים. הבחנה זו יש בה מן הרמיון להבחנה בין זכויות אדם לבין זכויות אזרח, אם כי אין חפיפה מוחלטת בין ההבחנות. היחס בין השתיים הוא יחס של הומולוגיה. כך, ניתן בהחלט לטעון כי בתוך הקטגוריה של זכויות אזרח ניתן לערוך הבחנה בין זכויות כלליות לבין זכויות ספציפיות. הזכות לבחור ולהיבחר היא זכות אזרח כללית באופייה, אך ניתן להתווכח אם הזכות לקבל דיוור מוזל מהמדינה היא בגדר זכות כללית באותה מידה. ניתן לטעון כי לזו האחרונה יש אופי קונטינגנטי, כך שניתן להתנות את דבר קיומה בהתרחשות אירוע מסוים. כלומר, העובדה שאותו אדם הוא אזרח המדינה אין בה כשלעצמה כדי להנביע זכות כזו, ויש צורך בקיומם של תנאים נוספים על-מנת להצמיח את הזכות. דהיינו, עצם החברות בקהילה הפוליטית (אזרחות גרידא) אין בה כדי להעניק את הזכות, אלא יש לעשות מעשה בתוך מרחב האזרחות כדי לזכות בה – למשל, לשרת בשירות אזרחי.

על-כן טענת המדינה בהקשר זה יכולה להיות כי אין היא מתנה את קיומן של הזכויות הכלליות של האזרחים בשירות אזרחי; זכויות אלה מובטחות לכל אזרח ואזרח. אולם מכיוון שהמדינה מעוניינת לעודד מעורבות-יתר של אזרחיה בכל מה שקורה בתוכה, ומעוניינת שהם יתרמו לטוב הקולקטיבי, היא מוכנה להעניק בעבור תרומה כזאת הטבה מסוימת, ובכך אין כל פסול. אין מדובר כאן בזכות הדומה לזכותו של נאשם להיות מיוצג על-ידי עורך-דין, שכן במקרה כזה ברור שזכות זו מגיעה לכל אדם, וגם אין מדובר בזכות לבחור, שכן זכות זו מוענקת לכל אזרח, אלא מדובר כאן בסוג של הטבה שספק אם ניתן לכנותה "זכות". הטבה זו דומה לזכותו של עובד שעובד שעות נוספות לקבל תוספת שכר; מובן שאין לטעון כי מי שאינו מקבל תוספת כזו (מפני שלא עבד שעות נוספות), אלא שכר בסיסי בלבד, הוא מקופח.

אך מעבר לכך, ניתן לטעון כי המדינה זכאית אף לחייב את כל מי שאינו משרת בצבא "לעבוד שעות נוספות" ולשרת בשירות אזרחי, וכי ניתן להצדיק חיוב כזה. ההצדקות הבאות בחשבון דומות במהותן להצדקות בדבר חובת הציות לחוק, למרות ההבדל בין שני המקרים.

152 לוק, לעיל ה"ש 150, בעמ' 21–39.

153 לדיון בנושא זה ראו: JEREMY WALDRON, THE RIGHT TO PRIVATE PROPERTY 284–323 (1990).

אומנם, אין כאן מקרה שבו האזרחים הערבים־הפלסטינים מסרבים לשרת למרות קיומו של חוק אשר מחייב אותם לשרת, ולכן השאלה שעולה אינה שאלת ההצדקות לציאות לחוק. עם זאת, אני סבור כי ניתן להיעזר באותן הצדקות לציאות לחוק גם במקרה שלפנינו, בשינויים המתחייבים. במקרה שלנו השאלה העומדת לדיון היא אם יש מלכתחילה הצדקה לכפות את השירות (בהקשר זה איני דן בסוג השירות – צבאי, אזרחי או לאומי), ולא שאלת ההצדקה לחובת הציאות לחוק. לטעמי, בבסיס שני המקרים עומדות טענות דומות, שכן בשניהם עולה השאלה ברבר ההצדקה של הטלת חובות דומות על כלל האזרחים.

הביסוסים העקרוניים לחובת הציאות לחוק מופיעים כבר אצל אפלטון, מפי סוקרטס, בקריטון.¹⁵⁴ בהסבירו מדוע אין הוא מוכן להתפתות ולברוח מהכלא, סוקרטס מסביר למעשה גם את הצידוקים לציאות לחוק. שלושת הצידוקים הם הסכמה, אסירות־תודה והסכנה שבהפרת החוק.¹⁵⁵ בשנים האחרונות התפתח בשיח האקדמי טיעון מתוחכם יותר בדבר חובת הציאות, המבוסס על תיאוריה או טיעון של משחק הוגן. טיעון מתוחכם זה מחייב התייחסות מיוחדת, אך בטרם אערוך דיון מפורט בו, אתאר תחילה בקצרה את שלושת הצידוקים שלעיל, ואנמק מדוע לא נראה לי כי ביכולתם – כשהם עומדים לבדם, כל אחד בנפרד – לבסס חובה כזו. החובה הראשונה, ואולי המפורסמת ביותר, היא זו המבוססת על הסכמה. למעשה, קשה למצוא הסכמה מפורשת וברורה של כל אזרח ואזרח, אם כי אין לשלול את דבר קיומם של מקרים כאלה. על־כן רבים מדברים על הסכמה משתמעת או על הסכמה בשתיקה. אחד הניסוחים המפורסמים יותר של רעיון ההסכמה מופיע אצל ג'ון לוק במסכת השנייה על הממשל המדיני. "כל מי שברשותו נמצא או ניתן לשימוש, חלק כלשהו מנחלותיו של איזה ממשל, נותן בזה את הסכמתו בשתיקה וכל זמן שייהנה משימוש זה חייב הוא במשמעת לחוקיו של אותו ממשל... אכן עצם ישיבתו של אדם בתוך חבל־הארץ של אותו ממשל דיה לחייבו בכך."¹⁵⁶

במקרה שלנו ניתן לבסס את תוקפו של טיעון זה על הסכמה משתמעת של רוב האזרחים הערבים־הפלסטינים, אשר בפועל, על־ידי השתתפותם הממושכת זה שישה עשורים בחיים הפוליטיים – בבחירות לכנסת, בפניות לבית־המשפט ואף בישיבה בממשלה (בהתבסס על העובדה ששר אחד, ראלב מג'אדלה, כיהן בממשלת אולמרט) – גילו את דעתם, מכוח התנהגות, כי הם מעוניינים להיות חלק מהמשחק הזה, ולכן ניתן לבסס את חובותיהם על הסכמתם המשתמעת במשך השנים. בטרם אענה על טיעון זה בהקשר הישראלי, יש מקום לציין כי גישת ההסכמה עוררה ביקורות רבות במשך השנים. דייוויד יום מתח בזמנו ביקורת על כל מסורת האמנה החברתית,¹⁵⁷ ופילוסופים כסימונס יצאו במתקפה חריפה על גישת ההסכמה כבסיס להטלת חובות.¹⁵⁸

בהקשר של הערבים־הפלסטינים בישראל גישת ההסכמה נראית חלשה, וקשה לבסס עליה לבדה טיעון חזק. ראשית, קשה ביותר לזהות הסכמה ברגע המכונן של הקמת המדינה.

154 אפלטון כתבי אפלטון 239–354 (1961).

155 על כך למדתי רבות ממאמרו של חיים גנז "ביסוס חובת הציאות לחוק" משפטים יז 353 (1988).

156 לוק, לעיל ה"ש 150, בעמ' 90.

157 .DAVID HUME, ESSAYS, MORAL, POLITICAL, AND LITERARY 443–460 II.XII (1903)

158 SIMMONS, MORAL PRINCIPLES, לעיל ה"ש 145.

ככלות הכל, המדינה קמה במהלך מלחמה נגד התושבים הפלסטינים, אשר לפחות חלקם נלחמו נגד עצם הקמתה. כאשר לטיעון בדבר הסכמה מכוח תושבות, גם הוא נראה טיעון חלש כאשר הוא עומד לבדו. אנשים נשארים במקום מגוריהם לאו דווקא כי הם מסכימים להסדרים המדיניים השוררים. קיימות סיבות אינן-ספור מדוע אנשים אינם עוזבים את מקום מגוריהם – נוף ילדותם, חברים, קרובי־משפחה, מנהגים ואינטימיות חברתית, אשר אין ביטחון שיהיה אפשר למצוא אותה במקומות אחרים. על־כן טיעון ההסכמה אינו נראה משכנע מספיק.

הטיעון השני הוא הטיעון בדבר אסירות־תודה, כפי שמכנה אותו גנו.¹⁵⁹ הטיעון מבוסס על כך שהאזרחים במדינה נתונה מפיקים טובות־הנאה שונות מעצם העובדה שקיימים חוקים באותה מדינה, שכן בזכות אותם חוקים מתאפשר קיומם של טובין ציבוריים ושל שלל שירותים והטבות. ציות לחוקים הוא סוג של גילוי אסירות־תודה לנוכח התועלת שצומחת לנו כאזרחים. בנסיבות המקרה שלנו אין מדובר בחוקים שחובה על האזרחים הערבים־הפלסטינים לכבדם ולציית להם, שכן אין בנמצא חוקים כאלה שמחייבים אותם בשירות כלשהו. הטיעון בענייננו הוא על־כן פחות טיעון של ציות לחוק, ויותר טיעון בעד חקיקת חוק שיטיל באופן שווה את הנטל על כלל האזרחים, שכן הטוב הכללי שנוצר בעקבות החוק בדבר שירות ביטחון – רמה גבוהה של ביטחון אישי וקבוצתי – הינו טוב שגם האזרחים הערבים־הפלסטינים נהנים ממנו.

גם טיעון זה, כשהוא עומד לבדו, אין ביכולתו לספק הצדקה משכנעת. לא כל אימת שאנו נהנים מפעולתם של אחרים אנו חייבים להם תודה וחייבים לגמול להם. גנו מציב תנאי שרק בהתקיימו טיעון אסירות־התודה יכול לעמוד על רגליו: "כדי שנאמר על מי שזוכה בטובים (אכנהו 'מוטב') כי הוא חב אסירות־תודה למי שגורם לכך שיזכה בטובים אלה (אכנהו 'מיטיב'), צריך בראש־ובראשונה כי הפעולה המזכה בטוב תיעשה מתוך כוונה להיטיב עם המוטב".¹⁶⁰ הטבה שהמוטב מקבלה מהמיטיב על־דרך מקרה או לא ככוונה לא תוכל להצמיח אסירות־תודה. כלומר, צריך שיתקיים יסוד אלטרואיסטי אצל המיטיב, ואם המיטיב עשה את אשר עשה מתוך אינטרס עצמי גרידא, אזי אין אסירות־תודה. האם במקרה הישראלי ניתן לזהות כוונה אלטרואיסטית כזאת? סביר לטעון כי השירות הצבאי שהאזרחים היהודים מבצעים נעשה ללא קשר לקיומם של האזרחים הערבים־הפלסטינים וללא קשר לאינטרסים שלהם. כתוצאת־לוואי הם נהנים אומנם מעצם קיומו, אבל בכך אין כדי להקים חובה כלשהי.

מעבר לכך, מדוע אסירות־התודה – בהנחה שקיימת כזו – צריכה לבוא לידי ביטוי בשירות צבאי או אזרחי דווקא?¹⁶¹ מדוע אסירות־התודה לא תבוא לידי ביטוי, למשל, בתשלום כספי כלשהו מהאזרחים הערבים־הפלסטינים לקופת המדינה או להפך – תשלום מקופת המדינה לאלה שמשרתים? קיים אומנם הבדל בין מצב שבו האזרח משלם למדינה

159 גנו, לעיל ה"ש 155, בעמ' 355.

160 שם, בעמ' 355.

161 גנו טוען טיעון זה בקשר לעצם הציות לחוק, ושואל מדוע אסירות־התודה אמורה למצוא את ביטוייה בציות לחוק, ולא בדרך אחרת (שם, בעמ' 358). הטיעון שלי מבוסס על זה של גנו, עם השינויים המחויבים למקרה שלפנינו.

בגין העובדה שהוא אינו משרת לבין מצב שבו המדינה משלמת למי שמשרת, אבל קיים עם זאת גם צד שווה בשני המקרים: אלה שתי דרכים אפשריות לייצר סימטרייה בין האזרחים מקום שהיא הופרה לכאורה, וזאת מבלי להטיל חובת שירות על קבוצה שאינה מעוניינת בכך. נותר לפיכך הטיעון השלישי של אפלטון, והוא הטיעון התוצאתני שלפיו אם כולם לא יצייתו לחוק, הדבר עלול לגרום להתמוטטותה של מערכת החוק בכללותה. טיעון זה אינו רלוונטי לענייננו כלל וכלל, שכן אין אנו עוסקים במצב שבו האזרחים הערבים-הפלסטינים אינם מציינים לחוק, שהרי לפי שעה אין חוק כזה.

הטיעונים לעיל נגד קיום החובה אינם ממצים, כמובן, שכן בכוונתי לדון בהם בהמשך, בשעה שאדון בטיעון המורכב יותר, הוא הטיעון בדבר משחק הוגן, אשר ניתן לראותו כשילוב של שני הטיעונים הללו, בעניין הסכמה ובעניין אסירות-תודה, בהתבסס על העובדה שאנשים מפיקים טובת-הנאה מהיותם חלק ממערך של מדינה וחברה.

כפי שצוין לעיל, המדינה נקטה מהלך דרסטי פחות, ולא חייבה כל אזרח ערבי לשרת בצבא, כי אם הפכה זאת לאופציה: מי שירצה ישרת, ויהיה זכאי לאותה חבילת הטבות – לאותו שכר בגין "שעות נוספות". לכן, לכאורה לפחות, עמדת המדינה מיטיבה עם אזרחיה הערבים. מדוע בכל-זאת הם מתנגדים? והאם ההתנגדות מוצדקת?

3. הטיעון הפרגמטי: למי אכפת מכוונות?

אחת הטענות שמועלות נגד השירות האזרחי מצביעה על הכוונות חסרות תום-הלב של המדינה בבואה להציע את הצעת השירות לאזרחים הערבים. התייחסות מפורטת לחששות אלה תובא להלן בפרק הרביעי, הדין בטיעונים נגד השירות האזרחי. בשלב זה אבקש להציג את הטיעון שלפיו בכל מקרה, וללא קשר לכוונות (שטיבן מצוי במחלוקת), טוב יעשו האזרחים הערבים-הפלסטינים ומנהיגיהם אם ישרתו שירות אזרחי. לפי טיעון זה, שירות כזה יאותת לציבור היהודי שהאזרחים הערבים-הפלסטינים הם חלק מהפרויקט האזרחי הישראלי ושאכפת להם ממנו. אין הדבר מחייב אותם להסכמה כלשהי עם מדיניות הממשלה, אבל עצם השירות יכול לאותת לרוב היהודי שהאזרחים הערבים-הפלסטינים שותפים לשיחה ושאכפת להם מעתידו של המקום. גילוי האכפתיות הזוה הוא חיוני ביותר לקיומה של שיחה ולהגברת כושר ההקשבה של הרוב היהודי. במובן זה, השירות האזרחי יכול להוות, ולו בתיאוריה, אתגר מסוים לרעיון המדינה היהודית, מפני שהוא מסוגל, בטווח הארוך ובתנאים מסוימים, להוות בסיס לרפובליקניזם אזרחי שאינו מתעניין בשיוך הדתי, הערתי או האתני של אזרח זה או אחר, אלא מתמקד בשאלת הזכויות והחובות של האזרח כאזרח.¹⁶² מנימוקים אלה עולה כי אילו לא הציעה המדינה שירות כזה, היה זה האינטרס של האזרחים הערבים-הפלסטינים להוביל בעצמם דרישה כזו.

162 יש הטוענים, בהסתמך על מחקרים היסטוריים, כי קיים קשר כלשהו בין שירות צבאי לבין קידום מעמדן האזרחי של קבוצות שונות באוכלוסייה. כך, ג'ודית שקלר מתייחסת לאפשרות של קידום המעמד הפוליטי בעקבות שירות צבאי: JUDITH N. SHKLAR, AMERICAN CITIZENSHIP: THE QUEST FOR INCLUSION 1-3, 7-9 (1991). לואי סלייר חושפת את ההשפעה של שני רעיונות של השתתפות – פטריוטיות צבאי וילידיות גזעית – ששלטו בהגדרות החוקיות והחברתיות של מושג האזרחות בשנות העשרים של המאה העשרים: Lucy E. Salyer, *Baptism by Fire*:

השיקול הפרגמטי מסרב להתחקות אחר הכוונות. כשם שכוונות טובות יכולות להוביל לגיהינום, כוונות רעות – בהנחה שאכן מדובר בכוונות רעות, כטענתם של נציגי הציבור הערבי – יכולות להוביל לתוצאות טובות, בניגוד לכוונותיו של מי שתכנן את המהלך. לכן תהיה זו טעות מצידם של האזרחים הערבים הפלסטינים אם הם יתמקדו בשאלת "הכוונות הנסותרות" של מי שיזם את המהלך, וזאת משתי סיבות: האחת, שלעולם לא תימצא כוונה אחת בלבד אצל מי שיזם את המהלך; והאחרת, שלעיתים יש להתייחס למוצר הסופי (השירות האזרחי עצמו) ללא קשר לכוונות שמאחוריו. לרטוריקה האזרחית יש דינמיקה משלה. לפעמים אנשים יוצרים רטוריקה כמסכה כדי לכסות ולהסתיר את פניהם האמיתיים והמכוערים, אבל קורה לא אחת שבמרוצת הזמן המסכה נהפכת לפנים עצמם, ואי אפשר עוד להסירה. הרטוריקה של השירות האזרחי היא במהותה רטוריקה ששמה בצד שיוך אתני, דתי ולאומי, וככזו טמון בה פוטנציאל חתרני אזרחי רפובליקאי, ללא קשר לכוונות. על-כן, מאחר שהציבור הערבי הציג דרישה ל"מדינת כל אזרחיה" המבוססת כל-כולה על שיח זכויות אזרחי, הם צריכים להיות הראשונים שיעוטו ויקבלו בברכה כל מהלך שידגיש שיח אזרחי, בין שמדובר בשיח זכויות או בשיח חובות. מה שחשוב הוא שיהיה שיח אזרחי, שכן העיקר הוא מעבר משיח אתנו-לאומי לשיח אזרחי. אם מעבר זה מתחולל, אזי אין נפקות רבה אם הוא מתחיל בשיח זכויות אזרחי ונהפך לשיח חובות או אם הוא מתחיל בשיח חובות אזרחי ונהפך לשיח זכויות. קו פרשת-המים הוא בין שיח אתנו-לאומי לבין שיח אזרחי, ולא בין שיח זכויות לבין שיח חובות.

ד. ההתנגדות לשירות אזרחי: נימוקים והסברים

1. התגובות בפועל

כעניין שבעובדה, המנהיגות הערבית מתנגדת לשירות האזרחי. המפלגות הערביות המיוצגות בכנסת מביעות במצען התנגדות מפורשת ל"כפיית שירות לאומי במסווה של 'התנדבות', כמו גם לניסיון להיאחז בהתנגדות לכפייה כזאת כהצדקה לאפליה"¹⁶³, וכן ל"תעמולה המעודדת גיוס בחברה הערבית ובכתי הספר הערבים"¹⁶⁴. כמו-כן, בשנים האחרונות

Race, Military Service, and U.S. Citizenship Policy, 1918–1935, 91 J. Am. Hist. 847 (2004). מוריס ינוביץ' טוען כי למוסדות צבאיים היה תפקיד מרכזי בעיצוב מדינות הלאום שעלו במערב אירופה ובאמריקה, ובוחר את השינויים הסוציו-פוליטיים הקשורים לעלייתה ולדעיכתה של הפופולריות של הצבא מסוף המאה התשע-עשרה ועד היום: Morris Janowitz, *Military Institutions and Citizenship in Western Societies*, 2 ARMED FORCES & Soc'y (1976) 185. ג'יימס בורק בוחר את הקשר בין מעמד אזרחי ושירות צבאי בקרב אפריקנים-אמריקנים, נשים ומתנגדי-מצפון בארצות-הברית, ובין היתר מנסה לאתר תימוכין לטענה שיש קשר הדוק בין הנכונות לשרת בצבא לבין ההתקבלות כאזרח: James Burk, *Citizenship Status and Military Service: The Quest for Inclusion by Minorities and Conscious Objectors*, 21 ARMED FORCES & Soc'y 503 (1995).

163 מפלגת חד"ש "מצע המפלגה לבחירות לכנסת ה-19" (2013) בפרק לשוויון המיעוט הערבי הלאומי בישראל hadash.org.il/matzahadash/#10.

164 מפלגת בל"ד "מצע המפלגה לבחירות לכנסת ה-15" ס' 11(א) (1999).

פועלת "הוועדה להתנגדות לשירות הלאומי ולכל סוגי הגיוס", המורכבת מנציגים של רוב המפלגות הערביות. הוועדה מתמקדת בהסברה ובגיוס התנגדות לשירות אזרחי.¹⁶⁵ עם זאת, יש הטוענים כי ההתנגדות בקרב ההנהגה הערבית חזקה בהרבה מההתנגדות בקרב כלל הציבור.¹⁶⁶

התנגדותם של מנהיגי הציבור הערבי לשירות האזרחי מושתתת על נימוקים הן מהמישור העקרוני והן מהמישור הפרגמטי. ברמה העקרונית הועלו כמה טענות. בראש ובראשונה, הטענה הכללית היא כי אין לקשור בין זכויות לחובות. הזכויות הן לעולם מוחלטות, בעוד חובות הן יחסיות.¹⁶⁷ כך, למשל, כותבת חברת-הכנסת חנין זועבי: "במישור האזרחי, המדינה מעמידה את הזכות לשוויון מוחלט, שהיא זכות טבעית ובלתי מעורערת, על תנאי. בכך מבקשת המדינה להעניק לגיטימציה אבסורדית לדיכויים והדרתם המתמשכים של האזרחים הערבים."¹⁶⁸

נימוק נוסף מתמודד עם טענתם של תומכי השירות האזרחי הדורשים שוויון בחובות: "אם אנו מעוניינים לדבר על מהות השוויון האמיתי בין הערבים והיהודים, יתבהר עד מהרה כי השוויון קשור לשאלת השייכות, ולא רק לשאלת הזכויות והחובות. אי אפשר לדבר על שוויון בחובות בלי לדבר על שוויון בשייכות. השוויון בשייכות, ולא השוויון בזכויות, הוא התנאי לשוויון בחובות", טוענת זועבי. "אנו דוחים את השירות הלאומי/האזרחי לא בגלל ההיבט האזרחי, אלא מכיוון שהיענות לו פירושה הנחה בדבר קיומם של יחסי אזרחות נורמליים. והרי אין כאן יחסי אזרחות נורמליים; אנחנו אזרחים במדינה המגדירה את עצמה מדינתו של עם אחר. גורם השייכות, שמגדיר את החובות וקובע את היחסים הנורמליים, נעדר מיחסינו עם ישראל. השייכות אינה מושגת באמצעות השוויון האזרחי ואפילו לא דרך השוויון הלאומי. השייכות, במקרה שלנו, נקבעת בעיקר על-ידי אופי הקמתה של המדינה ומהותה."¹⁶⁹

165 בראש הוועדה עומד מזכ"ל חר"ש, איימן עודה. במאמרים שנכתבו בערבית מנמק עודה את התנגדות הציבור הערבי לשירות אזרחי. ראו www.aljabha.org/index.asp?i=60716; www.aljabha.org/index.asp?i=45324.

166 ראו גל, לעיל ה"ש 66, בעמ' 39-41.

167 בבסיסה של טענה זו מצויה ההנחה כי הזכויות אמורות להגן על האזרח מפני כוחה הכופה של המדינה. נקודת המוצא היא שהמדינה מחזיקה בכוח, ואילו האזרח, הפרט, האדם היחיד, הינו פגיע, וחולשותיו כאדם דומות לאלה של כל אדם אחר. מכיוון שהאיום הנשקף לכל אדם מצד המדינה הוא שווה, ההגנה על המרחב האוטונומי של כל פרט ופרט ושל כל אזרח ואזרח אמורה להיות מוחלטת, כלומר, בלתי-תלויה בהקשר, במעמד, בצבע או בהישגים. חובות, לעומת זאת, הן דרישות של המדינה מהאזרח, וכאן יש מקום להתחשב ביכולותיו של כל אזרח ואזרח על-פי מידותיו. כך, למשל, הזכות להצביע היא מוחלטת, ואילו המיסים הנגבים מהאזרחים השונים הם דיפרנציאליים, בהתחשב בהכנסותיו של כל אזרח ואזרח.

168 חנין זועבי "שירות אזרחי לערבים – כניעה לליברמן" וואלה – חדשות 31.12.2009 news.walla.co.il/?w=/1627087

169 חנין זועבי "מדוע דוחים הערבים את השירות הלאומי?" וואלה – חדשות 11.7.2012 news.walla.co.il/?w=/2952/2548839

טיעון נוסף גורס כי האזרחים הערבים־הפלסטינים צריכים להתנגד לשירות בצבא, בהיותו צבא דיכוי וכיבוש. אומנם שירות אזרחי אינו שירות צבאי, אך מאחר שמנהלת השירות האזרחי והפרויקט בכללותו, באופיו ובמהותו, תוכננו ונוהלו בראשית דרכם על־ידי משרד הביטחון (אם כי כיום, כפי שראינו לעיל, הטיפול בשירות זה אינו נמצא בידיו של משרד זה), יש לראות בשירות האזרחי חלק מהמאמץ הבטחוני הכללי, שמטרתו הסופית היא דיכוי של העם הפלסטיני. לכן האזרחים הערבים־הפלסטינים אינם מוכנים להיות שותפים במהלך כזה. כך, למשל, טוען חבר־הכנסת ג'מאל זחאלקה: "בשביל מה צריך שירות חובה בישראל? בגלל מדיניות הממשלה... מדיניות כזו צריכה שירות חובה וצריכה הרבה מטוסים, מדיניות של כיבוש, של תוקפנות, של נשק גרעיני, של נישול, של התנחלות, של פגיעה באחר – ברור שאתה צריך כוח צבאי אדיר לשמור על התוקפנות הזאת, לשמור על הכיבוש."¹⁷⁰

ברמה הפרגמטית הטיעון נשען על נסיון העבר. כך, העדה הדרוזית משרתת לא רק שירות אזרחי, אלא אף שירות צבאי, ולמרות זאת קשה להתרשם שמצבם של הכפרים הדרוזיים שונה מזה של שאר הכפרים הערביים. יתרה מזו, מבחינה חברתית־כלכלית ומבחינת הישגים אקדמיים, מצבה של העדה הדרוזית אינו טוב יותר – אם לא גרוע יותר – ממצבם של שאר חלקי האוכלוסייה הערבית.¹⁷¹ מעבר לכך, לא ברור כלל מדוע הטענה כי יישום התוכנית לשירות אזרחי ישפר את מצבו של המשק הישראלי נכונה. "במקום שהמשק ירוויח מהנדסת מדופלמת, תורמת למשק תרומה איכותית, הוא ירוויח משהו בשוליים, עבודה שהתרומה שלה היא שולית. זה נזק גם לכלכלה, זה נזק לאזרחית, זה נזק לחברה, זה נזק לכולם", טוען חבר־הכנסת זחאלקה.¹⁷²

2. חובת המשחק ההוגן

כעת אנסה להתמודד עם הטיעונים שהובאו בפרק הקודם. כאמור, הטיעון כי המדינה זכאית לחייב את כל מי שאינו משרת שירות צבאי לשרת שירות אזרחי מתבסס על עקרון ההסכמה, על אסירות־תודה ועל עקרון המשחק ההוגן. כפי שהוסבר בהרחבה בפרק הקודם, הן עקרון ההסכמה והן הטיעון בדבר אסירות־התודה אין בהם, כל אחד לעצמו, כדי לבסס הצדקה לחיוב כאמור. אולם לרוב שאלה ההסכמה ושאלת אסירות־התודה על התועלת הצומחת לאזרחים מעצם קיומו של הפרויקט המדינתי מתמוגגת יחדיו, והצטרפותן זו לזו מייצרת כוח מוגבר לטיעון. סוג כזה של תמיכה הדדית של שני הטיעונים מוצא את ביטויו באופן מובלע בטיעון בעניין המשחק ההוגן, שכעת אעבור לדון בו בהרחבה.

170 פרוטוקול ישיבה מס' 368 של הכנסת ה־18 (9.7.2012) www.knesset.gov.il/plenum/.data/03415212.doc

171 רונת הריס־אולשק ומירב גרינשטיין אוכלוסיית הדרוזים בישראל, 2006 – מאפייני כוח עבודה, תעסוקה ואבטלה 19, 23–24 (מנהל מחקר וכלכלה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, 2008) www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/4D3D42E3-AEED-4DC6-B05D-AAE50E3B31B8/0/X8745.pdf

172 פרוטוקול ישיבה מס' 368 של הכנסת ה־18, לעיל ה"ש 170.

אני סבור כי הטיעון המוצק והמתאים ביותר לנסיבות העניין מתבסס על עקרון המשחק ההוגן מבית-מדרשם של ג'ון רולס והל"א הרט.¹⁷³ עיקרון זה מכיל בתוכו מרכיב מסוים של הסכמה, אולם הוא אינו מתמצה בשאלת ההסכמה. ניתן כמובן להתווכח פילוסופית ולערער עליו, כפי שעשו רבים לפניי – בראש ובראשונה נוזיק, סימונס וגם וולף.¹⁷⁴ אולם אין בכוונתי לאמץ את ההתנגדויות הללו, וזאת לא רק משום שנודף מהן ניחוח ליברטריאני שאיני שותף לו, אלא בעיקר מאחר שיהיה בכך משום חוסר כנות אינטלקטואלית מצדי, שכן אני רוחש אהדה בסיסית לעיקרון זה, כפי שניסח אותו רולס, על-אף הבעייתיות שאכן גלומה בו. לפיכך המהלך שלי יכלול ערעור לא על העיקרון ברמה הפילוסופית היסודית, אלא רק על ישימותו בנסיבות העניין, כלומר, בהקשר הקונקרטי של האזרחים הערבים-הפלסטינים במדינת-ישראל.

את הנימוקים שאביא להלן יש לקרוא בצמוד לטיעון שיגיע אחריהם, אשר מבוסס על החשד ביחס לכוונותיה של המדינה.

כדי להתמודד עם עקרון המשחק ההוגן ולהצביע על הקשיים המהותיים ביישומו, אביא תחילה את דבריו של רולס במלואם:

“This principle holds that a person is required to do his part as defined by the rules of an institution when two conditions are met: first, the institution is just (or fair), that is, it satisfies the two principles of justice; and second, one has voluntarily accepted the benefits of the arrangement or taken advantage of the opportunities it offers to further one's interests. The main idea is that when a number of persons engage in a mutually advantageous cooperative venture according to rules, and thus restrict their liberty in ways necessary to yield advantages for all, those who have submitted to these restrictions have a right to a similar acquiescence on the part of those who have benefited from their submission. We are not to gain from the cooperative labors of others without doing our fair share.”¹⁷⁵

עיון יסודי בהגדרה של רולס מעלה ארבעה תנאים שצריכים להתקיים על-מנת שעקרון המשחק ההוגן יחול במצב נתון. התנאי הראשון הוא שמדובר במוסד שמקיים את שני תנאי ההגינות והצדק המופיעים בתיאוריית הצדק של רולס.¹⁷⁶ משמע שהחובה שלנו לתמוך

173 ראו Hart, לעיל ה"ש 151; Rawls, A THEORY OF JUSTICE 111–112 (22nd reprint 1997); (1971).

174 Nozick, לעיל ה"ש 145, בעמ' 90–95; Simmons, JUSTIFICATION AND LEGITIMACY, לעיל ה"ש 145, בעמ' 90–95; Robert Paul Wolff, IN DEFENSE OF ANARCHISM 13–15 (1970);

175 Rawls, A THEORY OF JUSTICE, לעיל ה"ש 173, בעמ' 111–112. ניסוח זה מחליף למעשה את הניסוח הקודם של רולס, שאותו הציג בחיבורו: John Rawls, *Legal Obligation and the Duty of Fair Play*, in LAW & PHILOSOPHY 3 (Sydney Hood ed., 1964). רולס אף מציין כי הוא חייב את ההשראה לעיקרון המתוקן של המשחק ההוגן לניסוחו של הרט במאמרו הנושא את הכותרת *Are There Any Natural Rights?* (ראו Hart, לעיל ה"ש 151).

176 Rawls, A THEORY OF JUSTICE, לעיל ה"ש 173, בעמ' 111–112.

בהמשך קיומם של מוסדות מותנה בכך שמדובר במוסדות הוגנים ככלל אשר מקיימים חלוקה הוגנת של הטוב הקולקטיבי. מכך משתמע שעל-פי רולס אין זה מספיק להראות כי אותו פרט מקבל טובת-הנאה כלשהי מהמוסד או מהמערכת, אלא יש להראות שהוא מקבל חלק הוגן מכלל העוגה או את מה שמגיע לו, ולא סתם חלק כלשהו. על-כן, אליבא דרולס, עבר שחי בחברה שמכירה במוסד העבדות אינו מחויב למלא אחר החובות הפוליטיות שהמטטר מטיל, אף-על-פי שבמוכנים רבים יש לו טובת-הנאה מהמערכת שמפרנסת אותו ודואגת שהוא לא יגוע ברעב. מובן שאין מטרתי לטעון או אפילו לרמוז מרחוק כי הערכים הינם עבדים – בוודאי לא כך הדבר – אולם דוגמה זו מדגישה כי הטיעון בדבר הפקת טובת-הנאה מהמערכת אינו טיעון מספיק כשלעצמו, וטוב עשה רולס שהפנה את תשומת-ליבנו לכך במפורש.

שנית, על-מנת שאדם יהיה כפוף לחובה, עליו לא רק ליהנות מפירות המאמץ המשותף באופן סביל, אלא לקבל את ההטבה באופן חופשי ופעיל (voluntarily accepted). משמע, נדרש שההטבה לא תיפול על אותו אדם משמים ללא קשר לרצונו האישי, אלא שהוא יפעל להשגתה או לכל-הפחות לא יפעל כדי לא לקבלה, דהיינו, יהיה מודע לעובדה שהוא מקבל את ההטבה וימשיך לקבלה מרצון ומתוך מודעות.¹⁷⁷

תנאי שלישי, שרולס אינו מאזכרו במפורש אבל ניתן לקרוא אותו במשתמע, הוא שאותו אזרח יחיד יהיה חלק ממערך שיתוף-הפעולה, ולא סתם מישוהו חיצוני למערכת שנהנה מפירותיה. העניין, אם כן, אינו רק קבלה פעילה של טובת-הנאה על-ידי אדם, אלא היות אותו אדם נהנה כחלק מהמערכת וכחבר בה.¹⁷⁸ מערכות רבות מאוד יכולות לייצר אגב פעולתן טובות-הנאה לאנשים רבים המצויים מחוץ להן, ואין משמעות הדבר שאנשים אלה מחויבים לתמוך באותן מערכות ולקבל את כללי המשחק שלהן. אנו נהנים מהפיתוחים הטכנולוגיים שפותחו במקומות רחוקים ולצרכים שונים, לרבות צרכים צבאיים לא אחת, ואין הדבר מחייב אותנו לתמוך באותם גורמים מפתחים ולקבל על עצמנו את תכתיביהם. כך, למשל, חלק ניכר מהטכנולוגיה שאפשרה את מהפכת התקשורת האלקטרונית בעשורים האחרונים פותחה בסוכנות החלל נאס"א, במסגרת פרויקט "מלחמת הכוכבים" והתחרות לכיבוש החלל החיצון, אבל הדבר אינו אמור לייצר חובה של כלל תושבי כדור-הארץ – או אפילו רק של אלה הנהנים משירותי המרשתת, למשל – לקבל את כללי המשחק של נאס"א. אותו היגיון מתקיים במצב שבו שכן שלי מחליט לפתח את המקרקעין שלו, משקיע כספים

177 אכן, ניתן לטעון כי במשך השנים לא נשארו האזרחים הערכים סבילים ביחס למדינה, כלומר, לא ישבו בחיבוק-ידיים והמתינו להטבות שייפלו עליהם משמים. זה שני עשורים לפחות האזרחים הערכים פונים באופן מאורגן לבית-המשפט העליון ומתדפקים על דלתותיהם של משרדי הממשלה, תוך שהם מבססים את תביעותיהם על מושג האזרחות, ובעובדה זו ניתן לראות מעין הבעת עמדה שלפיה האזרחות הינה קטגוריה חשובה ומרכזית בעבורם. טיעון זה אינו חסר בסיס. קשה אומנם לקבוע למה בדיוק האזרחים הערכים מסכימים בשעה שהם דורשים את זכויותיהם, אולם טיעון אי-ההסכמה עלול להיות בעייתי לאזרחים הערכים אם הם ילכו איתו עד הסוף, שכן יש בו כדי להטיל צל מסוים על כנות השיח האזרחי שבשמו הם נאבקים.

178 בהקשר זה למדתי מהטיעון של סימונס. ראו, במיוחד, SIMMONS, JUSTIFICATION AND LEGITIMACY, לעיל ה"ש 145, בעמ' 13-14.

רבים כדי להתחבר לתשתיות חשמל, טלפון ומים, ובסופו של דבר מקים אתר תיירות במקום, ואף ומפרסם אותו בכלי התקשורת, מה שמעלה את ערך הנכס שלי. קשה להניח כי במצב כזה יקבע רולס כי אני מחויב במשהו לשכני, בין היתר מאחר שאני והשכן איננו מהווים חלק מאותה מערכת ממוסדת המציעה אפשרות לשיתוף-פעולה, כך שאין לי שום שליטה בהתנהלותו. דומה כי יסוד זה של "שליטה" הוא חיוני כדי לטעון לקיומה של חובה. אין מדובר כמובן בשליטה במובן של יכולת להכתיב מה ייעשה, אלא במובן של שותפות בהליך קבלת ההחלטות ומעורבות בדרך ההתנהלות של כלל המערכת. רכיב החברות באותה קהילה הוא שמעניק לפרט תפקיד בהליך קבלת ההחלטות באותה מערכת. קיום החובה דורש אם כן את היות האדם חלק מהמערכת, חבר ושותף ביצירת כלליה והתנהלותה, ואין די בעצם הנאתו מפירותיה של המערכת.

בנסיבות המקרה שלנו אני סבור כי יש מקום לפקפק בכך שתנאי זה מתקיים במלוא מובן המילה. הערבים הם אומנם אזרחים בעלי זכות הצבעה לכנסת ולשאר מוסדות המדינה, ואין להפחית מחשיבותו של נתון זה, אך אין גם להפריז בו ולראותו כחזות הכל. יש מגבלות משפטיות מסוימות שהוטלו על חופש הפעולה הפוליטית שלהם.¹⁷⁹ נוסף על כך, הציבור הערבי מודר באופן מבני מכל הצמתים ומוקדי קבלת ההחלטות בנוגע לפיתוח הארץ וליישובה, כולל משאבי קרקע, תכנון תשתיות, צבא¹⁸⁰ ותנועת ההון. חלק ממשאבים אלה מנוהלים

179 לדוגמה, ס' 7א לחוק-יסוד: הכנסת (שניסוחו העדכני נקבע בחוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 35), התשס"ב-2002) קובע כי שלילת מדינת-ישראל כמדינתו של העם היהודי או תמיכה במאבק מזוין של מדינת אויב או של ארגון טרור נגד מדינת-ישראל מהוות עילה לפסילת הרשימה בבחירות הכלליות. חוק המפלגות, התשנ"ב-1992, קובע סייגים לרישום מפלגה האוסרים קיומן של מפלגות שיש במטרה ממטרותיהן או במעשיהן, במפורש או במשתמע, אחד משני הסעיפים המתוארים לעיל (שלילת מדינת-ישראל כמדינה יהודית ותמיכה במאבק מזוין נגד מדינת-ישראל). סייג נוסף המופיע בחוק המפלגות הוא קיומו של "יסוד סביר למסקנה כי המפלגה תשמש מסווה לפעולות בלתי חוקיות" (ס' 3)5 לחוק המפלגות). ניתן לטעון כי לכאורה אין מדובר בהגבלה חוקית על הפעילות הפוליטית של ציבור האזרחים הערבים-הפלסטינים, שכן הן לכאורה הגבלות ניטרליות לכאורה (למעט עניין יהדות המדינה). אולם המצב בפועל אינו כך: הואיל ובידי רשויות המדינה מצוי המונופול לקבוע באופן בלעדי מהי פעולת טרור ומהו ארגון טרור (כפי שאש"ף אכן הוגדר במשך עשרות שנים), כל אזרח ערבי-פלסטיני ובפרט חבר-כנסת יכול למצוא את עצמו, בעקבות מפגש פוליטי עם פלסטיני אחר, מואשם בעברה בעלת אופי בטחוני בגין תמיכה בארגון טרור. העובדה שיש עמימות מסוימת מייצרת מצב של צנזורה עצמית אצל הציבור בכללותו. לקריאה נוספת ראו ברק מדינה ואילן סבן "להרחיב את המרווח? על היקף זכותו של חבר כנסת לתמוך בהתנגדות לכיבוש – בעקבות בג"צ 11225/03 בשארה נ' היועץ המשפטי לממשלה" משפטים לז 219, 227-234, 245-251 (2007); אילן סבן "השפעת בית-המשפט העליון על מעמד הערבים בישראל" משפט וממשל ג 541, 554-567 (1996).

180 בצייני את הצבא ברשימה זו, ככוונתי להדגיש כי הפרקטיקה שבמסגרתה הם אינם משרתים בצבא כרוכה בהדרה ממוקדי הכוח וקבלת ההחלטות במדינה. איני טוען כי האזרחים הערבים-הפלסטינים מעוניינים בשירות, אלא שהם מעוניינים לחיות במדינה שבה השירות הצבאי אינו מוקד מרכזי לקידום כלכלי וחברתי.

בכלל על-ידי גופים חוץ-מדינתיים, דוגמת הסוכנות היהודית והקרן הקיימת לישראל.¹⁸¹ אבל מעל לכל, במבחן התוצאה, זה יותר משישה עשורים אין כמעט ביכולתם של האזרחים הערבים-הפלסטינים לגרום לשינויים מבניים ומרחיקי-לכת במעמדם. לכן נחיתותם אינה אמורה להתפס ככשל במערכת שניתן לתקנו, אלא להפך – היא תוצר של המערכת, ולכן אינה נתון קונטינגנטי. בהקשר זה ניתן לטעון כי אין זה מספיק להעניק זכות השתתפות ברמה הפורמלית גרידא, שכן ברור כי הקונסטלציה המבנית אינה מאפשרת בפועל שום שינוי מבני ממשי בחלוקת הכוח והמשאבים. אי-לכך יש לברוק לא רק מה מעניקות הזכויות הפורמליות, אלא גם את מצב הענייניים בפועל לפי מבחן התוצאה.

את התנאי הרביעי והאחרון אני שואב מביקורתו של נוזיק.¹⁸² נוזיק, כאמור, דוחה את עקרון המשחק ההוגן, אולם טוען עם זאת כי על-מנת לאמץ את העיקרון, יש לכל-הפחות לקרוא לתוכו תנאי נוסף שמובלע בו בהכרח, והוא שההטבות שאותו משחק מציע למשתתף עולות על העלויות שהוא מחויב לשאת מעצם מילוי חובותיו כלפי המערכת. דומני שזהו טיעון מעניין, ולהלן אנסה לפתחו באופן שחורג ככל הנראה מהדיון שנוזיק מעוניין בו.

נתאר לעצמנו כי יש קהילה מסוימת הפועלת על-פי כלל א, המחייב כל אחד מחברי הקבוצה לתרום את המאמץ ב כדי לקבל את ההטבה ג. נניח כעת כי מתהווה קהילה חדשה, שכוללת את חברי הקהילה המקורית ועוד חברים חדשים, וקהילה חדשה זו קובעת כלל חדש ז, שלפיו כל אחד בקבוצה צריך לתרום מאמץ ח על-מנת לקבל הטבה ט. במצב דברים זה ניתן להעלות את השאלה: בהנחה שהמאמץ ב קטן מהמאמץ ח וההטבה ג עולה על הטבה ט, האם חבר בקהילה החדשה שהיה חבר גם בקהילה הישנה חייב לתרום את חלקו כדי לקיים את המערכת המוסרית החדשה ולקבל על עצמו את המטלות הנובעות מכלל ז?

איני מתכוון לספק כעת תשובה לשאלה זו, שכן הדבר תלוי במספר רב מאוד של סוגיות נוספות, הנוגעות באופי המעבר מהחברה הישנה לחדשה, בזמן שחלף מרגע כינונה של הקהילה החדשה ובמערכת היחסים בין שתי הקהילות במצב הנתון. עם זאת, מה שחשוב

181 מתוקף הגדרת המטרות של קק"ל (ראו ה"ש 6) אין במועצה שלה נציגים שאינם יהודים. הסוכנות היהודית פועלת, מעצם הגדרתה, למען העם היהודי ועם ישראל (סעיף 1 ו-2 לחוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ-ישראל). במועצת מנהל מקרקעי ישראל לא היה ייצוג לאוכלוסייה הערבית עד פסיקת בג"ץ ב-2001, המחייבת ייצוג הולם לערבים בשירות הציבורי אף ללא הוראת חוק מפורשת (בג"ץ 6924/98 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נה(5) 15 (2001)). בעקבות הפסיקה מונו שני חברים ערבים לנציגי ציבור במועצת מקרקעי ישראל, אולם בשנת 2009 החליטה הממשלה למנות חברים למועצה לפי סעיף 4א(א) לחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, ובעקבות זאת כללה שוב מועצת מקרקעי ישראל רק חברים יהודים – נציגים יהודים של משרדי הממשלה ושני נציגי קק"ל, שאף הם כמובן יהודים. כיום אין חברים ערבים קבועים במועצת מקרקעי ישראל, אלא רק ממלאי-מקום.

182 ברור שהטענה שלי כאן אינה זהה לזו של נוזיק. הנה הציטוט המדויק מדבריו (Nozick, לעיל ה"ש 145, בעמ' 94): "At the very least one wants to build into the principle of fairness the condition that the benefits to a person from the actions of the others are greater than the costs to him of doing his share"

לעת עתה הוא לבחון אם אין מקום להביא בחשבון את העובדה שבמעבר ממצב א למצב ז הורע מצבה של הקהילה הישנה.

התשובה אינה קלה. מצד אחד, ניתן לטעון כי "מה שהיה היה", והעובדה היא שכיום כולם חברים באותה קהילה, ועל כולם חלים אותם כללים על-פי העיקרון של משחק הוגן. לפי גישה זו, הדרך שבה נוצר המשחק ונקבעו השחקנים אינה משנה דבר. מאחר שהבריקה היא פנים-מערכתית ועוסקת בקוהרנטיות של השיטה עצמה – דהיינו, ההשוואה נעשית בתוך המערכת, בין השחקנים השונים בתוכה, ולא ביחס לשחקנים במערכת דמיונית חלופית – ממילא אין מקום ואין הצדקה להשוות את המשחק של היום למשחקי עבר או למשחקים חלופיים אפשריים.

אולם גישה כזו, המתעלמת מאופן כינונם של חוקי המשחק ומדרך הקביעה של משתתפיו, היא בעייתית ביותר. נניח שיש להקת ג'ז מפוארת הזקוקה לנגן פסנתר על-מנת להשלים את ההרכב. ידוע לה כי אי-שם, על אי נידח, חי לו פסנתרן ג'ז צעיר יחד עם אחיו ואחיותיו. חברי הלהקה חוטפים את הנגן כדי שיתחיל לנגן איתם. בלית בררה הוא עושה כן. הלהקה גם מודיעה לו כי מאחר שהוא מקבל כסף תמורת השתתפותו, כמו שאר חברי הקבוצה, הוא צריך גם לפעול לפי התקנון הפנימי שלה, שמחייב כל נגן לנקות את חצר הבית שבו מתגוררים חברי הלהקה, שכן הדבר משפיע על מצב-רוחה של הקבוצה. השאלה היא עד כמה יישמע הדבר מופרך אם הנגן יאמר להם בתגובה: "לא רוצה לנגן ולא רוצה לנקות, שכן היה לי טוב באי שחייתי בו".

איני סבור שתגובה כזו של הפסנתרן תהא מופרכת בנסיבות העניין, אם כי היא אינה מובנת מאליה כלל וכלל, מפני שלא ברור אם הנגן יכול בכלל לחזור לאותו אי, אם הוא באמת מתכוון לחזור אליו, אם יש לו לאן לחזור בכלל, או שמא הוא טוען זאת בחוסר תום-לב רק כדי להיפטר מחובותיו. יתרה מזו, הרי ילדיו וילדי ילדיו של אותו נגן נולדו במקום החדש, ואין להם אפשרות ממשית לחזור אל האי, ולכן סביר להניח שככל שיחלוף זמן רב יותר כן יישמעו הטעונונים שלו ושל צאצאיו משכנעים פחות. עם זאת, ייתכנו נסיבות שבהן התשובה הזאת מתקבלת על הדעת ואמורה להוות שיקול בכואנו לשאול אם חובה על הנגן לנקות את החצר.

כיצד משל זה אמור להיות רלוונטי ולהשליך על הדיון הקונקרטי? באמצעות הדוגמה לעיל כוונתי לטעון כי למרות טובת-ההנאה שצומחת לאזרחים הערבים מהיותם חלק מכלל אזרחי המדינה, ואף שהם מתעקשים ודורשים את זכויותיהם באמצעי החוקיים העומדים לרשותם, אין בכך די. גם גנו, בדומה לנוזיק, עומד על כך בשעה שהוא כותב כי "צריך גם שהמוטב יעדיף לפחות באיזושהי מידה את מצבו בצירוף הטוב שבו הוא זוכה והחסר שייגרם לו כתוצאה מהפעולה המועמדת לבטא את אסירות-התודה, על-פני מצבו בלא שניהם"¹⁸³. במילים אחרות, האזרח הערבי הפלסטיני יכול לומר: אני מוכן לוותר על המדינה היהודית שנכפתה עלי ועל ההטבות שבאו איתה – קחו את ההטבות ותחזירו לי את המולדת או את הסטטוס-קוו.

איני בטוח שדיון פילוסופי יכול ליישב את הקשיים שהצגתי לעיל ולהכריע את הכף באופן מובהק לכאן או לכאן. עם זאת, אני סבור שהצלחתי לכל-הפחות לעורר ספקות

183 גנו, לעיל ה"ש 155, בעמ' 357.

ניכרים בנוגע ליכולתו של עקרון המשחק ההוגן להצדיק את הטלת החובה. כעת, על-מנת להשלים את הדיון בסוגיית השירות האזרחי, ברצוני להציג את מלוא ההקשר הפוליטי הרחב שדרכו יש לבחון אותה.

הפוליטיקה של שירות אזרחי: חשיבותה של הכוונה

לפני שמתחילים לדון בכנות כוונותיה של מדינת-ישראל, ניתן להקשות מדוע הכוונות רלוונטיות בכלל. אכן, במקרים רבים הכוונות אינן רלוונטיות כלל וכלל. אם שמעון מוכר ללוי חלקת אדמה בחצי ממחירה, אין זה מעניינו של לוי לתהות על כוונותיו של שמעון – ייתכן ששמעון עושה זאת כי הוא באמת אוהב את לוי, ייתכן שהסיבה לכך היא ששמעון נקלע לקשיים כספיים וחייב למכור, וייתכן ששמעון רוצה דווקא לפגוע בלוי, שכן הוא מתכוון למכור לו את החלקה בסוברו כי היא מיועדת להפקעה (ולכן מחירה אמור להיות מחצית מהמחיר שהוא דורש מלוי) אף שלאמיתו של דבר היא אינה מיועדת להפקעה. בכל המקרים הללו המניע אינו רלוונטי, ותהא זו טיפשות מוחלטת מצידו של לוי אם הוא לא ירכוש את החלקה רק כי הוא חושד בכוונותיו של שמעון.

אכן, בעסקות חד-פעמיות, בשעה שהתמורות מוגדרות וברורות ומוחלפות באופן מידי, יש יסוד לטענה כי כוונות אינן רלוונטיות. אבל לא כך המצב בעסקות או התקשרויות ארוכות-טווח או בכניסה לשותפות או לחיי נישואים, למשל. בשותפויות ארוכות-טווח, מטבע הדברים, אחד הצדדים עשוי להשקיע בשלב הראשון בתקווה שהצד האחר ישקיע בשלב מאוחר יותר, ולכן רמות הסיכון גבוהות הרבה יותר. יתרה מזו, במהלכים ארוכי-טווח כאלה קשת האירועים והנסיבות היא אינסופית, ואין אפשרות לקבוע מראש באופן ברור את חיוביו של כל צד מהצדדים. לכן אין מנוס מלנסות לברר את כוונותיו של הצד שכנגד. דברים אלה נכונים במיוחד בשעה שמאזן הכוחות בין הצדדים נוטה לצד אחד באופן מובהק, בצורה שמאפשרת לו לפרש את החוזה כראות עיניו ולהכתיב את רצונו. עמימותו של ההסדר, העובדה שמדובר במהלך ארוך-שנים והעובדה שמדובר במאזני כוח שנוטים בבירור לטובת המדינה – כל אלה הופכים את שאלת כוונותיה של המדינה לשאלה מרכזית.

ניתן לטעון כי לאזרחים הערבים יש סיבות טובות מאוד לפקפק בכוונותיה של המדינה כלפיהם. כפי שהצגתי לעיל, מושג האזרחות בישראל אכן התפתח במידת-מה במשך השנים באופן טלאולוגי, ונע מקוטב אתני לכיוון אזרחי יותר. אולם התפתחות זו אינה ממצה את כל הסיפור, אלא מהווה אך ורק חלק ממנו, שכן בד בבד עם התגברות השיח האזרחי בקרב הציבור היהודי הלך והתחזק גם השיח האתנו-דתי-לאומי. שיח זה, אשר רצה ראש הממשלה יצחק רבין ב-1995 היה אחד הגילויים הבולטים של התחזקותו, מניח כי הליך הקמתה של המדינה – דהיינו, המהפכה – טרם הסתיים. השיח האתנו-דתי-לאומי מעניק קדימות ועדיפות לאתנוס – לאתנוס היהודי – על הדמוס, למהפכה על המדינה ולעם-ישראל על מדינת-ישראל. מדינת-ישראל נתפסת בעיניו בראש ובראשונה כפרויקט אתנו-קולוניאלי השואף להתרחבות מתמדת, במטרה לשמר דומיננטיות אתנית על האזרחים הערבים-הפליסטינים. גישה זו רואה בעימות האתנו-הלאומי עניין מתמשך, ומבחינתה הליך ההשתלטות על המרחב ויהודו לא הושלם.

השיח האתנו-דתי-לאומי רואה את ההתיישבות בתוך ישראל ובשטחים שמעבר לקו הירוק כרצף או כהמשכיות. בהתאם לכך, הדמיון בין אזרחי ישראל הפלסטינים לבין הפלסטינים אזרחי השטחים עולה על השוני, שכן שניהם כפופים למשטר אתנו-התיישבותי אשר מנציח את יתרונה ועליונותה של קבוצה אחת על הקבוצה האחרת. הכלים אומנם שונים, אך המטרה היא אחת. אומנם בתוך ישראל חלות על המדינה מספר רב של מגבלות שאינן קיימות ביחס לפעילותה בשטחים, אולם ההבדל הוא כמותי, ולא מהותי, שכן הגיון הפעולה בשני המקרים הוא אתנו-התיישבותי. שיח זה מטיל את צילו על השיח האזרחי ועל שיח הזכויות בכללותו, והופך אותם לשבריריים ולתלויים על בלימה.

אורן יפתחאל טבע את המושג "אתנוקרטיה" על-מנת לתאר את המשטרים בישראל, באסטוניה, בסרי-לנקה וכן בכמה מדינות נוספות שבהן המערכת מקדמת את האינטרסים של קבוצה יחידה, שאוחזת בכוח בלעדי כמעט על המשאבים וזרימת ההון במדינה. סוג זה של משטר אינו דמוקרטי, מחד גיסא, ואינו אוטוריטרי, מאידך גיסא: ברמת פני השטח הוא משלב כמה מאפיינים תסמיניים של דמוקרטיה, כגון זכויות-יסוד ובחירות חופשיות, אולם ברמה עמוקה יותר קיים מבנה של יחסי כוח שנועד לקדם את הטוב הקולקטיבי של קבוצה אחת בלבד. ההיבטים הדמוקרטיים אינם מצליחים לכוון שינוי מבני, ואף לא להציב מגבלות מהותיות לכוחה של הקבוצה האתנית הדומיננטית, אשר שולטת באופן בלעדי בהחלטות הגורליות ביותר, ומובילה לכך שהגוף הדמוקרטי-האזרחי כמכלול נדחק לשוליים.¹⁸⁴ מובן זה, השילוב של "יהודית" ו"דמוקרטי" אינו שילוב של שני מושגים בעלי אותו מעמד נורמטיבי; ההיבט היהודי של ההגדרה מקבל קדימות מובהקת.

התפתחות השיח האזרחי בישראל אינה אם כן בגדר התרחשות ליניארית של עליית זהות אזרחית על-חשבון זהויות האחרות. התפתחות זו קרתה בד בבד עם עלייתן של זהויות אחרות, ובפרט – אם כי לא רק – זהות היהודית-הלאומית וזהות היהודית-הדתית. כיבוש השטחים ב-1967 והמפגש עם המקומות הקדושים ליהודים בחברון ובמקומות אחרים השפיעו לא במעט על השיח הישראלי, ויצקו לתוכו היבטים משיחיים-תיאולוגיים, שבמסגרתם הרטוריקה הדתית-הלאומית תופסת מקום נכבד ומרכזי.¹⁸⁵

לפי הגישה שהצגתי עד כה, ישראל של שנות השבעים והשמונים היא מדינה לאומית יותר ודתית יותר בהשוואה לעשורים הקודמים, והשיח האזרחי של שנות התשעים מעולם לא הצליח לחולל השפעה מבנית עמוקה, ונותר ברמת פני השטח בלבד. אם במהלך שנות התשעים היה אפשר עוד לדבר על תחרות בין שתי הגישות הללו ביחס לשאלה מי תשלוט בכיפת השיח הציבורי והפוליטי, בעשור האחרון, למן פרוץ האינתיפאדה השנייה ב-2000 ובשנים האחרונות בפרט, חל מערך של התפתחויות שבמסגרתן שיח האזרחות מצוי באופן

184 ראו: OREN YIFTACHEL, ETHNOCRACY: LAND AND IDENTITY POLITICS IN ISRAEL/PALESTINE (2006). להגדרה תמציתית של ששת עקרונות-המפתח המאפיינים משטר אתנוקרטי ראו: Yiftachel, 'Ethnocracy': *The Politics of Judaizing Israel/Palestine*, 6 CONSTELLATIONS 364–369 (1999).

185 אחרי 1967, צורת החשיבה השלטת בציבור הישראלי התייחסה לשאלה הפוליטית בנוגע לעתיד השטחים ולאפשרות הנסיגה מהם כאל סוגיה תיאולוגית-דתית: Menachem Friedman, *The State of Israel as a Theological Dilemma*, in THE ISRAELI STATE AND SOCIETY: BOUNDARIES AND FRONTIERS 165 (Baruch Kimmerling ed., 1989).

ברור בנסיגה מתמדת. הרגרסיה לשיח דמוגרפי ולפוליטיקה של משחק "סכום אפס", הדיבורים הבלתי-פוסקים על חילופי אוכלוסין וסדרת החוקים והצעות החוק, המכוונים באופן מובהק נגד ציבור האזרחים הערבים-הפלסטינים בישראל ומעמידים את אזרחותם בסימן שאלה – כל אלה יש בהם כדי לעורר חשד בלב רוב האזרחים הערבים-הפלסטינים כי לא רווחתם וגם לא הענקת זכויות שוות לאזרחים הערבים הן שעומדות בראש מעיינייה של המדינה בכלל ושל הממשלה הנוכחית בפרט.¹⁸⁶

בנסיבות אלה הפרשנות המתקבלת על הדעת גורסת כי נמשכת כאן מעין מלחמה לאומית המנסה ללבוש תחפושת של מדים אזרחיים: נעשים נסיונות לדחוק את האזרחים הערבים-הפלסטינים אל מחוץ למסגרת האזרחות, על-ידי שרטוט מחדש של גבולות האזרחות הישראלית. היו אלה האזרחים הערבים-הפלסטינים שהעלו את הרעיון של "מדינת כל אזרחיה" כדי "להביך" את המדינה ולהעמידה במתח בין האופי האוניוורסלי המתחייב ממוסד האזרחות לבין האופי הפרטיקולרי שנובע מהיותה מזוהה עם העם היהודי.¹⁸⁷ היישום של "מדינת כל אזרחיה" מחייב שינוי כללי ויסודי ביחסה של המדינה לאזרחים הערבים – שינוי

186 מדגם מייצג של חקיקה והצעות חוק אנטי-דמוקרטיות ניתן למצוא בדוחות מעקב של האגודה לזכויות האזרח בישראל וארגון עדאלה אחר חוקים והצעות חוק שמפרים זכויות אדם ואזרח. הנה, למשל, חוקים שעברו והצעות חוק שהוגשו בכנסת ה-18 (למן בחירות 2009) אשר פוגעים בזכויות האדם של המיעוט הערבי בישראל: חוק האזרחות (תיקון מס' 10) התשע"א-2011 (המאפשר שלילת אזרחות מאדם שהורשע בריגול או כמעשה טרור); הצעת חוק יום העצמאות (תיקון – איסור ציון יום העצמאות או הקמת מדינת ישראל כיום אבל), התשס"ט-2009 (המכונה "חוק הנכבה" – יוטל מאסר על מי שיציין את יום העצמאות הישראלי כיום אבל); חוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות (תיקון מס' 8 – ועדת קבלה ביישובים קהילתיים בגליל ובנגב), התשע"א-2011 (ועדות קבלה ליישובים רשאיות לדחות מועמדים שאינם מתאימים ל"השקפת היסוד" או ל"מרקם החברתי"); חוק סדר הדין הפלילי (עצור החשוד בעבירת ביטחון) (הוראת שעה) (תיקון מס' 2), התשע"א-2010 (המאפשר מעצר חשודים בעבירות ביטחון לתקופות ארוכות יותר ללא ביקורת שיפוטית וכן הארכת מעצר לא בנוכחותם); חוק המועצות האזוריות (מועד בחירות כלליות) (תיקון מס' 6), התש"ע-2009 (המכונה "חוק אבו בסמה" – שר הפנים רשאי לדחות בחירות ראשונות במועצה אזורית חדשה לתקופה בלתי-מוגבלת). כן מפורטות בדוחות הצעות חוק שזכו בתמיכת הממשלה: הצעת חוק שירות המדינה (מינויים) (תיקון – אפליה מתקנת), התש"ע-2009 (מתן העדפה בקבלה לעבודה בשירות המדינה למי ששירתו שירות צבאי או לאומי); הצעת חוק מרשם אוכלוסין (תיקון – הצהרת נאמנות למדינה, לדגל ולהמנון), התשס"ט-2009 (כל מתאזרח יהא חייב להצהיר נאמנות לישראל כמדינה יהודית, דמוקרטית וציונית, ולשרת שירות צבאי או לאומי); הצעת חוק העונשין (תיקון – איסור פרסום הסתה לשלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית), התשס"ט-2009 (תיקון עברת ההסתה, כך שתאפשר הטלת מאסר על מי שיפרסם קריאה השוללת את קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית). לקריאה מלאה ראו האגודה לזכויות האזרח בישראל "חקיקה אנטי-דמוקרטית" (1.8.2012) www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2012/08/Anti-Dem-Bills010812.pdf; עדאלה "הצעות חוק וחוקים מפלים בישראל" (אוקטובר 2012) adalah.org/Public/files/Hebrew/Publications/New Discriminatory Laws Hebrew October 2012.pdf.

187 על הדינמיקה הכרוכה בסיסמה "מדינת כל אזרחיה" ראו Zreik, לעיל ה"ש 28, בעמ' 49-51.

הכולל את נרמול היחסים, את סיום היחסי העיון מצד המדינה וכן מידה מסוימת של הפרטת הזהות הלאומית-היהודית כך שהאזרחות תהפך לאבן-הפינה בשיח הפוליטי והמשפטי. אך כאמור, גם המדינה גילתה את הפוטנציאל הטמון בשיח אזרחי זה, ובמיוחד את האפשרות להשתמש בו לא רק לשם מתן זכויות, אלא גם כבסיס להטלת חובות. כשם שהציבור הערבי יכול לדרוש שהמדינה תנרמל את יחסה אליו, כך המדינה יכולה לדרוש שהערבים ינרמלו את יחסם למדינה. אבל העובדה ששיחה זו עטתה על עצמה מדים אזרחיים אין בה כדי להסוות את אופייה הלוחמני, ועל כך יעידו שלל החוקים והפרקטיקות שעליהם הצבעתי לעיל. למדינת-ישראל אין פנטזיה או פרויקט של רפובליקניזם שהשירות האזרחי הוא חלק ממנו. בקצרה, פרויקט של אומה אזרחית ישראלית אינו עומד כלל על הפרק. אומנם, נכון שלפעמים יש לדברים דינמיקה משלהם, ואין ביטחון כי הדברים יתרחשו בכיוונים המתוכננים, שכן אין מדובר במשוואה מתמטית, אלא בתהליך היסטורי פתוח, במהלך שלא ברור לאן יוביל בסופו של דבר. אולם דווקא בשל כך סוגיית הכוונות מקבלת יתר חשיבות ותוקף. בכל מצב של חוסר בהירות או צורך בפרשנות, הצד שימלא את החלל יהיה הצד החזק, וסביר להניח שכוונותיו הן שיכריעו. מכיוון שיחסי הכוח מוטים באופן ברור לטובת המדינה, המדינה תוכל להכתיב את הכיוונים שאליהם יתפתח השירות האזרחי. בהקשר זה אין זה נכון לטעון שציבור האזרחים הערבים-הפלסטינים צריך לתת הזדמנות למהלך של שירות אזרחי מאחר שאין לו מה להפסיד. אדרבה, לציבור הערבי יש לכידות וכוח מיקוח קולקטיבי. כל עוד אין פשרה היסטורית בין שתי הקבוצות,¹⁸⁸ סביר להניח שהמדינה תנסה לנקוט מדיניות שתפרור את הסולידריות בין חברי הקבוצה ותהפוך את בעיית מעמדו של כל אזרח ערבי לעניין אישי ופרטי, במנותק מההקשר ההיסטורי והלאומי. כך, במקום שהאזרח הערבי יפגוש את המדינה בהיותו חלק מקולקטיב, הוא יפגוש אותה באופן אישי ופרטני. המדינה, באמצעות פרויקט השירות האזרחי כפי שהוא מוצע, תכניס את האזרחים הערבים-הפלסטינים למנהרה שאין לדעת מה יש בסופה, בלי הבטחה ברורה כיצד יוצאים ממנה ובלי אפשרות לחזור אחורה.

188 בביטוי "פשרה היסטורית" אני מתכוון לסוג של פתרון הסכסוך באופן כזה ששני הצדדים ירגישו כי נעשה איתם צדק עד לרמה שהם מקבלים את האחר ומוכנים לפתוח דף חדש ולשים את הסכסוך מאחוריהם, דהיינו, לשים סוף לתביעות ההדריות. בהקשר זה פשרה היסטורית שונה מהפסקת-אש סתמית או מהסדר פוליטי אשר משקף סוג של מאזן אימה ותו לא. בהקשר זה פשרה היסטורית אינה חלה אך ורק על מסגרת היחסים בין ישראל לבין העם הפלסטיני המצוי מחוץ לגבולות המדינה, אלא כוללת פשרה מסוימת בין הרוב היהודי במדינת-ישראל לבין האזרחים הערבים-הפלסטינים שנמצאים בתוכה, ומשמעותה היא סוג של קבלה הדרת והשלמה: האזרחים הערבים-הפלסטינים מקבלים את היהודים במולדתם כשווים, והציבור היהודי מקבל את הפלסטינים כשווים במדינה. פשרה היסטורית זו קשורה לפשרה היסטורית כללית בין שני העמים, אם כי אין מדובר בזהות מלאה, כך שיתכנו השפעות הדריות ביניהן. במקרה של האזרחים הערבים-הפלסטינים, האזרחות עצמה והמרחב האזרחי בכללותו יכולים, בתנאים מסוימים, לתרום להשגת פשרה היסטורית, כשם שניתן להניח כי פשרה היסטורית תיצור את המרחב האזרחי. דהיינו, ההשפעה יכולה להיות משני הכיוונים.

4. שירות אזרחי כאופציה: שני מסלולי אזרחות

הצעות החוק האחרונות בעניין השירות האזרחי נדמות כהולכות לקראת האזרחים הערבים-הפלסטינים, שכן הן אינן כופות שירות, אלא רק מציעות אופציה למי שירצה לעבוד "שעות נוספות" – למי שירצה להיות שותף מלא בזכויות ובחובות. מי שלא ירצה לעשות זאת, לא יילקחו ממנו זכויותיו; הוא פשוט לא יקבל את זכויות-היתר הנוספות. גישה כזו היא בעייתית בטווח הארוך. ראשית, היא יוצרת שתי קטגוריות של אזרחים, והמדינה פורקת מעצמה את העול המוסרי של יחס שונה לכל אחת מהקבוצות ומגלגלת אותו לפתחו של כל אזרח ואזרח: אתה בחרת להיות היכן שאתה נמצא, ולכן אין למדינה אחריות כלפיך. בהקשר זה המדינה אינה נוקטת הפליה, אלא הופכת את האזרחות למעין סחורה: כל אזרח יכול לבחור בעצמו אם להיות אזרח סוג א או אזרח סוג ב. זהו מהלך שנועד לכאורה לפתור את בעיית ההפליה, שזכתה בהכרה על-ידי רוב ממשלות ישראל בשנים האחרונות,¹⁸⁹ אולם בפועל הוא מעניק לגיטימציה להפליה ממוסדת. בפני המדינה עמדו כמה אפשרויות. אפשרות אחת היא לשדרג את מעמדם של האזרחים הערבים-הפלסטינים ברצינות ובעקביות עד שיושווה למעמדו של הרוב היהודי, ובכך לשמור על סוג אחד בלבד של אזרחים, אך מכל מיני סיבות נראה שאין מדובר באפשרות ממשית. אפשרות אחרת, שתוליך גם היא לשמירה על סוג אחד של אזרחות, היא להיפטר מאזרחותם של הערבים בישראל, אך ברור כי גם זו אינה אפשרות מציאותית. מאחר שאין יכולת או רצון לעשות שינויים מרחיקי-לכת, מה שנותר למדינה הוא הסטטוס-קוו כפי שהוא, והמשימה היא למצוא את הדרך להציגו באור היפה ביותר. במקום לשנות את המציאות, מגלגלים את האחריות מכתפי המדינה אל כתפיו של האזרח הערבי, וכך "נעלמת" בעיית ההפליה שכולם מודים בה. המציאות עצמה אינה משתנה, אך מוצאים דרך חדשה להצדיק את המשך קיומה, ובכך "פותרים" את הבעיה על-ידי הכחשתה.

באופן פרדוקסלי, חוסר הרצינות של המדינה בא לידי ביטוי דווקא היכן שהיא מגלה לכאורה את שיא הנדיבות וההתחשבות. אילו היו פניה מועדים לעבר פרויקט אזרחי רפובליקאי, היה אפשר להניח שהמדינה הייתה הופכת את השירות האזרחי לחובה ומחילה אותו על כלל האזרחים שאינם משרתים בצבא, מתוך רצון לייצר קולקטיב ישראלי המבוסס על מערך של זכויות וחובות, בנוסח המודל הצרפתי, לדוגמה. אולם ברור כי עמדה כזו מחייבת ומאתגרת את המדינה עצמה, שכן זוהי גישה שמתייחסת לכלל האזרחים כאל מקשה אחת, וגם לציבור הערבי כאל מקשה אחת. גישה כזו, שמשמעותה סוג מסוים של רפובליקניזם אזרחי, הייתה עומדת במתח עם אפיון המדינה כמדינה יהודית, ובמקום לפתור את בעיית ההפליה, היא הייתה מחדדת ומבליטה אותה עוד יותר. חוסר היכולת של המדינה ללכת עד הסוף עם שני ערכיה הבסיסיים הוא שהוביל אותה לפשרה הזו – מצד אחד, אין אפשרות ואין רצון להיפטר מהאזרחים הערבים-הפלסטינים, ולכן אין נכונות ללכת עם האופי היהודי עד תום, ומצד אחר, אין נכונות לרפובליקניזם אזרחי בדמות "מדינת כל אזרחיה", ולכן מתעורר הצורך במבנה אזרחות מדרגי בתוך המדינה.

189 ראו, למשל, ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000 דוח הוועדה שער ראשון, פרק א (2003), זמין בכתובת elyon1.court.gov.il/heb/veadot/or/inside_index.htm

מה רע במבנה כזה? ככלות הכל, רוב זכויות-הבסיס מוענקות לכלל האזרחים, ומדובר רק במספר קטן ביותר של הטבות שהן מעין זכויות-יתר למי שעובר "שעות נוספות" בלבד. הבעיה הבסיסית כאן היא שאין שום דרך להבחין בין זכויות בסיסיות לבין זכויות-יתר. קיים משהו מידבק בהיגיון של ההתניה הזו, ויש לו אופי ופוטנציאל אימפריאליסטיים, שכן הוא ירצה לחלוש על כל מרחב הזכויות בכללותו. כבר כיום אנו שומעים כי יש להתנות בחירה לכנסת בכל מיני התניות,¹⁹⁰ ומחר יידרש כל מי שירצה ללמוד באוניברסיטה לחתום על הצהרה כלשהי או אולי יוצב כתנאי מקדמי לכך שירות בצבא.¹⁹¹ מבחינה זו, ככל שהמדינה תעביר יותר ויותר הטבות מהספֶרה של זכויות לספֶרה של זכויות-יתר, הקטגוריה של האזרחות תלך ותתרוקן מתוכן לטובת קטגוריות אחרות שיעמדו בבסיס ההטבות. משמעותו של מהלך כזה תהיה חתירה תחת מוסד המדינה עצמו, שכן אין מדינה בלי אזרחות.

יתרה מזו, גם אם נקבל את ההיגיון – הבעייתי כשלעצמו – הקושר את עולם הזכויות עם עולם החובות, וננסה ליישם את ההבחנה בין זכויות ספציפיות לבין זכויות כלליות ולטעון כי סל הזכויות של אזרח צריך להיות תלוי, בחלקו לפחות, בתרומתו של אותו אזרח למדינה, גם אז תעמוד השאלה כיצד נכמת תרומה כזאת. מדוע תרומה מתמצה במאמץ בטחוני או דמוי-בטחוני? ניתן להתגבר על הבעיה על-ידי תשלום כספי מכובד לכל המשרתים בצבא שיינתן במהלך השירות, וכך השירות הצבאי לא יגרור הטבות שמוענקות לכל החיים. אחת הבעיות הנובעות מיחס מועדף למשרתים בצבא היא העובדה שעצם השירות נהפך למקור של הטבות בלתי-מוגדרות, שיכולות לצמוח כל יום מחדש, באופן שהופך אותן להטבות למשרת, ולא דווקא בגין השירות. הרעיון של תשלום כספי למשרתים בצבא מטרתו לפצות את המשרת אחת ולתמיד ולהציב אותו כלכלית באותו מצב שבו היה אילו לא שירת.

190 ב-2008 שקל חברה-הכנסת איתן כבל (ממפלגת העבודה), בתיאום עם משרד הביטחון וצה"ל, הצעת חוק המתנה את זכות ההצבעה בשירות צבאי או לאומי. יובל אולאי "יוזמה בכנסת: מי שלא מתגייס לא יוכל להצביע"; נשקלת גם מניעת רשיון נהיגה ממשתמטים "TheMarker 11.1.2008 www.themarker.com/law/1.503277". הצעת החוק האחרונה של חברה-הכנסת כבל בנושא – הצעת חוק הביטחון (תיקון – חובת שירות אזרחי או שירות לאומי למי שלא משרת שירות סדיר), התשע"ב-2011 – אומנם אינה כוללת התניה כזו, אולם הצעת חוק אחרת כורכת בין הצהרת נאמנות לבין הנפקת תעודת-זהות, דרכון ורשיון נהיגה (הצעת חוק הצהרת נאמנות, התשע"ב-2012), וכבר נשמעה בשיח הציבורי הצעה להתנות את זכות ההצבעה בהיכרות פוליטית מינימלית עם המציאות הישראלית. דן כספי "זכות הצבעה רק לבעלי ידע בסיסי" ynet – דעות 26.9.2010 www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3960230,00.html

191 הנה רשימה חלקית של הצעות חוק שנושבת מהן רוח דומה: הצעת חוק שירות המדינה (מינויים) (תיקון – אפליה מתקנת), התשע"ע-2009 (מתן העדפה בקבלה לעבודה בשירות המדינה למי ששירתו שירות צבאי או לאומי); הצעת חוק מרשם אוכלוסין (תיקון – הצהרת נאמנות למדינה, לדגל ולהמנון), התשס"ט-2009 (כל מתאזרח יהא חייב להצהיר נאמנות לישראל כמדינה יהודית, דמוקרטית וציונית, ולשרת שירות צבאי או לאומי); וכן הצעת חוק שלא זכתה בתמיכת הממשלה – הצעת חוק הצהרת נאמנות, התשע"ב-2012 (הצהרת נאמנות למדינה כתנאי למתן תעודה רשמית בסיסית של המדינה לאזרחיה, דוגמת תעודת-זהות). לרשימה מלאה ראו האגודה לזכויות האזרח בישראל, לעיל ה"ש 186; עדאלה, לעיל ה"ש 186.

יתרה מזו, מדוע האובדן האישי והקולקטיבי של האזרחים הערבים־הפלסטינים – ריסוקה של המולדת, הפיכת חלק מהעם לעם פליט, אובדן מארג החיים החברתי, הכלכלי והתרבותי, אובדן העיר הערבית, אובדן הפרויקט המודרני הלאומי, אובדן מיליוני הדונמים שעליהם למעשה הוקמה המדינה, עצם המעבר מרוב למיעוט – מדוע כל אלה לא יובאו בחשבון בשעה שבודקים מה תרם כל צד לצורך הקמתה של מדינת־ישראל? העובדה ש"תרומה" זו נעשתה על אפם ועל חמתם של האזרחים הערבים־הפלסטינים אינה צריכה לשנות כהוא זה; מה שחשוב הוא שהמדינה לא הייתה יכולה לקום ולשגשג ללא ההפסד והאובדן הללו. איני מדבר כאן על האובדן האישי של אלה שאיבדו את יקיריהם במלחמה, אלא על אובדן קולקטיבי שיש לו השפעה על חייו הפרטיים של כל אזרח ערבי במדינת־ישראל. אומנם קשה מאוד לכמת את האובדן הזה, לא כל שכן לדעת ולציין עד מתי צריך להתחשב בו, וברור שעניינים אלה מקומם בכל דיון שמטרתו פשרה היסטורית בין שני העמים. אבל דומני כי אין אנו ניצבים בפני הדילמה עד כמה ניתן לגמול לציבור הערבי ועד מתי, שכן פעולת ההכרה בעוול טרם נעשתה ופעולת הגמול טרם החלה. מובן שברגע שהיא תתחיל יהיה מקום לשאלת הזמן ולשאלת המינון.

5. בן־גוריון לא שירת בצבא

בן־גוריון לא שירת בצבא, אולם קשה לטעון כי בשל כך היה מצבו ומעמדו כשל אזרח ערבי. בכך אני מתכוון להפנות את תשומת־הלב לכך שנחיתותם של האזרחים הערבים־הפלסטינים, חוסר סיפוקם והבעיות שמכבידות את חייהם (אני מתנסח כך מבלי להידרש לשימוש במושג "הפליה") – כל אלה אינם נובעים ואינם מתמצים בכך שהם אינם מקבלים אותן הטבות שעמיתיהם היהודים זוכים בהן הודות לכך שהם משרתים שירות אזרחי או שירות צבאי. לכן גם אם הזכויות שיינתנו ללא־משרתים בתנאי שישרתו (קרי, לאזרחים הערבים) יושוו לאלה הניתנות כיום למשרתים בצבא, לא יהיה בכך כדי לשנות באופן מהותי את מעמדם של הראשונים. כאן ברצוני לחדד כמה נקודות.

ראשית, יש להימנע מהיצמדות־יתר לשיח הזכויות. יש מגוון רחב של פרקטיקות, מהלכים, הסדרים, דפוסי התנהגות וקידומי אינטרסים שאי־אפשר כלל לתפוס, לנסח או להביע בשפת הזכויות, ולכן גם קשה להצביע על הפליה בהקשרים אלה. טלו, למשל, את כל הפרקטיקה ההתיישבותית. תשתיות ליישובים חדשים מוקמות בהתאם לנהלים ולפרקטיקות שאינם מוגדרים מראש באופן מדויק ואשר אין בהם שקיפות מספקת. אין חוק ספציפי שקובע את האופן שבו יוקמו יישובים וכיצד הם יחוברו לתשתיות השונות, ולא יימצא מסמך שמצהיר באופן פוזיטיבי כי אסור לערבים להקים יישובים או להשתמש באדמות מדינה (אם כי ניתן, כאמור, להצביע על חוק־יסוד: מקרקעי ישראל ועל תזכיר ההתאגדות של הקרן הקיימת לישראל). בעניינים אלה המדינה מקיימת עם הציבור היהודי יחס אבהי ואימהי. יחסים אלה של הורות מבוססים, בין היתר, על יחסי אהבה (במובן המוסרי־הפילוסופי, ולא האישי־האירוטי). לכן במקרים רבים ה"זכות" המוצקה והיציבה כביכול של האזרח הערבי על אדמתו, המבוססת על נוסח רשום, הינה בפועל יציבה פחות מסתם הרשאה שיש למתיישב יהודי שעולה על הקרקע. ביחסים משפחתיים, אף אם אין לך זכות, קיימת דאגה לאינטרס שלך ויש רמה של ודאות שהאינטרס אכן יישמר ביציבות. לעומת זאת, כאשר מדובר ביחסים

עם "זרים" ממשפחות אחרות, גם קיומה של זכות אינו מהווה ערובה למימוש.¹⁹² כאשר המדינה מתנהלת בקוד משפחתי, שיח הזכויות נראה עלוב וריק מתוכן. הנקודה השנייה הראויה להבהרה נוגעת בתנאי-הרקע, קרי, בהקשר הכללי שבתוכו מתנהלים חייהם הפיזיים של האזרחים הערבים-הפלסטינים. תנאי-הרקע של השיחה כוללים גם את הדקדוק שבמסגרתו היא מתנהלת. דקדוק זה אחראי לקבוע, בין היתר, מהו טיעון לגיטימי ומה אינו טיעון לגיטימי, וכן איזו עובדה רלוונטית לשיח המשפטי ומה אינו רלוונטי.¹⁹³ אני משתמש כאן בכוונה במונח "תנאי-רקע", ולא בזכויות קיבוציות. השיחה על הפליה מחייבת את קיומו של הקשר מסוים שבו מתקיים יחס שונה, ואם יחס זה אינו מוצדק – אנו רואים בו הפליה פסולה. אם שני עובדים באותו מפעל – אחד ערבי ואחד יהודי – מקבלים 80 ש"ח לשעה ו-100 ש"ח לשעה בהתאמה, והכל על רקע לאומי, אזי ברור שיש כאן הפליה פסולה. אולם הנקודה היא שזיהויה של ההפליה מתאפשר רק הודות לקיומו של הקשר מוגדר שבלעדיו אי-אפשר לערוך השוואה.

תנאי-הרקע שבהם מתנהלים חייהם של האזרחים הערבים-הפלסטינים כוללים בראש ובראשונה את העובדה שהמדינה לא קמה כדי לשרתם אלא רק כאשר היא ממש חייבת לעשות כן, כך שעצם קיומם נתפס כחריקה צורמת ומרעושה. מלבד זאת כלולים בהם גם מקומם הגיאוגרפי, העדרן של תוכניות מתאר, צפיפות הדיור, העדרם של מרחבים ציבוריים פתוחים, העדרם של מוסדות להשכלה גבוהה ומרכזי מחקר בקרבם ובשפתם, תנועת האוטובוסים והרכבות שפוסחת עליהם, עובדת היותם מחוץ למעגלי ההון המרכזיים ועוד ועוד. כל אלה הם עניינים שקשה עד בלתי-אפשרי לנסחם בשפה משפטית – בוודאי ובוודאי לא זכויות אישיות פרטניות, ולטענתי גם לא כעניין של זכויות קבוצתיות. שיח זכויות זקוק להקשר כתנאי להתאפשרותו ולניסוחו, בעוד כאן נדרשת למעשה ה"זכות" להקשר עצמו. יתרוננו הממשי והמוחשי של האזרח היהודי נובע בעיקר מהיותו חלק ממארג כוחות, מכך שהוא פועל בהקשר היסטורי-כלכלי-חברתי ממסדי מגן, שמעניק לו רשת ביטחון ותמיכה שאינה ניתנת לניסוח בשפת הזכויות. האזרח היהודי ממוקם בתוך שפה שהופכת את הפרטים בסיפור חייו לרלוונטיים בבואו להתדיין בפורום משפטי או בכל דיון ציבורי. לכן היתרון שלו אינו נקודתי כלל וכלל, אלא מדובר בהווי שלם, בעניין של סביבה ואקלים. על-כן גם אם יבוטלו כל ההטבות האפשריות שנלוות לשירות הצבאי או האזרחי, ואשר מוענקות ליהודים ואינן מוענקות לערבים, ברור שבכך לא ייתם עידן ההפליה בין האזרחים הערבים-הפלסטינים לבין האזרחים היהודים. הדברים נכונים גם אם יוחלט להעניק את כל אותן זכויות גם לאזרחים הערבים. במילים אחרות, ההפליה הממוסדת – אם זו המילה הנכונה – נגד האזרחים הערבים-הפלסטינים אינה מתחילה ואינה מסתיימת ברשימה של מענקים, זכויות או הטבות. דרוש דקדוק חדש, פיזי ורעיוני, שיענה על הצורך לייצר תנאי-רקע לחיים טובים יותר.

192 Kedar, לעיל ה"ש 8; קדר, לעיל ה"ש 8.

193 על מה שאפשר לטעון ומה שאי-אפשר לטעון ועל גבולות השיח המשפטי ראו: Raef Zreik, *When Winners Lose: On Legal Language*, 17 INT'L REV. VICTIMOL. 49 (2010).

סיכום

מאמר זה התיימר להשיג כמה מטרות. מעבר להצגת תולדות התפתחותו של מוסד השירות האזרחי, השאיפה הייתה להצליח להרהר במושג האזרחות הישראלי העומד בבסיס השיחה. ניסיתי להראות כי בד בבד עם התחזקות השיח האזרחי הלך וגבר גם שיח אתנו-לאומי. לנוכח זאת טענתי כי קיים ספק מסוים בנוגע לכוונותיהם הנסתרות של תומכי השירות האזרחי, וגרסתי כי סוגיית הכוונות רלוונטית בהחלט לשיחה המתקיימת בנושא. במהלך הניתוח העליתי טענות מוסריות לטובת השירות האזרחי ועימתי אותן עם טענות נגד אפשריות. הדיון בנקודה זו הצביע על קושי רב להגיע להכרעה פילוסופית-אנליטית. בשלב זה סברתי כי השיחה תישאר חסרה תמיד אם נמשיך להתעלם משאלת ההקשר ההיסטורי וההקשר הפוליטי שבו מועלות ההצעות לשירות אזרחי. האזרחות הישראלית, למרות פגמיה הרבים ביותר, יכולה לרשום בכל-זאת הישג אחד קטן, אך אין להמעיט בחשיבותו. השיחה המתקיימת כיום, משמאל ומימין, על-ידי ערבים ועל-ידי יהודים, נזקקת בחלקה למינוח אזרחי. אולי זה מס-שפתיים בלבד, אולי זה לא יחזיק מעמד, ואולי זה לא הרבה. כל זה נכון. אבל אולי זה בכל-זאת משהו.