

האיום הפנימי: הוויכוח על זהותה של ישראל

פנינה שרביט ברוך

איומים קיומיים אינם מסתכמים בסכנות פיזיות חיצוניות לקיום המדינה, אלא עלולים להתגלם גם באיומים פנימיים על הזהות שמגדירה את דמותה, שחיונית לשימור עוגני הביטחון של קיומה ושתורמת לחוסנה בסביבה אזורית מאתגרת. בהקשר המיוחד של ישראל, המשמעות של התממשות האיום היא אובדן הזהות היהודית או הדמוקרטית של המדינה או מצב שיש בו התפרקות פנימית של החברה הישראלית עד כדי הידרדרות למלחמת אזרחים.

על אף שיש קושי להתנבא כיצד תתפתח המציאות הפנימית בישראל בשנים הבאות, ניתן לנתח את תמונת המצב הנוכחית ולזהות בה גורמים שעלולים להוביל להידרדרות לעבר מצבים של איום על הזהות. תהליכי התערעור פנימיים מתרחשים בדרך כלל בהדרגתיות, ולעיתים הפגיעה מתגלה רק בשלבים הסופיים של התהליך, ולכן אין די בזיהוי אירועים דרמטיים שיש בהם כדי לייצר איום מיידי, אלא יש לזהות גם מגמות והצטברות של מהלכים, שכל אחד מהם מוגבל בהיקפו, אך ביחד מובילים את המדינה לכיוון מסוכן. הזיהוי בשלבים המוקדמים חיוני כדי לאפשר פעולה בשעה שהיא עדיין אפשרית, בטרם יהיה מאוחר מדי.

במסגרת הפרק הזה מנותחים שלושה מתארי איום: אובדן הזהות הדמוקרטית של המדינה; אובדן הזהות היהודית של המדינה; מלחמת אזרחים בעקבות התפרקות החברה הישראלית. תחילה מוצגים בקצרה שלושת התרחישים וכן הממשקים ביניהם ואיומים מסדר שני הנובעים מהם. לאחר מכן נבחנת תמונת המצב הנוכחית בנוגע לכל תרחיש, מוצגים מחוללים אפשריים שיכולים להשפיע על התפתחות התרחישים ומנותחת השפעתם האפשרית על כל תרחיש. לבסוף מובאים סיכום והמלצות מדיניות.

תרחיש האיום

1. אובדן הזהות הדמוקרטית של המדינה

הזהות הדמוקרטית של ישראל מתבססת בראש ובראשונה על קיומו של משטר דמוקרטי שבמסגרתו נערכות בחירות חופשיות ואמינות שבהן משתתפים בעלי דעות והשקפות שונות, קיים חופש אמיתי לבחור ולהיבחר, והתוצאות נקבעות בקלפיות על פי דעת הרוב מקרב המצביעים. נוסף על קיומו של הליך דמוקרטי מושתתת דמוקרטיה על קיומן של חירויות שונות, ובראשן חופש ביטוי, הכולל חופש אקדמי, חופש תרבותי ותקשורת חופשית נטולת מורא. הזהות הדמוקרטית גם מחייבת את התממשותם של ערכים דמוקרטיים ובראשם הרעיון של כיבוד זכויות האדם במדינה, שוויון בין אזרחי המדינה והגנה על זכויות המיעוט מפני רצון הרוב. נוסף על כך, הבטחת משטר דמוקרטי מחייבת את פומביות החקיקה וכפיפות של השלטון לחוק וכן קיומה של מערכת איזונים ובלמים בין רשויות השלטון – הרשות המחוקקת, הרשות המבצעת והרשות השופטת. במיוחד נדרשת התקיימותן של מערכת אכיפת חוק ושל מערכת משפט מתפקדות ועצמאיות. תרחיש של אובדן הזהות הדמוקרטית מתממש אפוא כאשר יש פגיעה משמעותית ומתמשכת באחד או יותר מהמרכיבים האלה.

2. אובדן הזהות היהודית של המדינה

הזהות היהודית של ישראל – משמעותה קיומם של סממנים יהודיים ושל ביטויים להיותה מדינה יהודית. אלה כוללים הן סממנים סמליים שמתבטאים, למשל, בדגל, בסמל ובהמנון, והן מרכיבים מעשיים: כבר בשנים הראשונות לקיום המדינה נקבע שהשבת היא יום המנוחה, שהעברית היא השפה הרשמית, שבגופים ציבוריים כמו הצבא יש לשמור על כשרות וכדומה. הזהות הייחודית של ישראל – היותה מדינת העם היהודי – באה לידי ביטוי גם בחוק השבות הקובע שלכל יהודי יש זכות לעלות למדינה ולקבל מיד את אזרחותה.² כמו כן באה הזהות הייחודית הזאת לידי ביטוי בחובה שלקחה על עצמה ישראל להיות אחראית לכל העם היהודי, כולל יהודי התפוצות. ברמה המעשית, שימור זהותה היהודית של המדינה מתבסס על קיומו של רוב יהודי במדינה. מדובר לכל הפחות ברוב אפקטיבי שמאפשר לשלוט בה. תרחיש של אובדן הזהות היהודית יתממש כאשר המדינה תאבד את הסממנים ואת האופי היהודיים שלה או תחדל להיות מדינת הלאום של העם היהודי.

3. מלחמת אזרחים: התפרקות החברה הישראלית

קיים בישראל פילוג בין מגזרים שונים בעלי תפיסות עולם שונות. תרחיש האיום מתייחס למצב שבו הפילוג מוביל להתפרצותה של מלחמת אזרחים בתוך המדינה. קיימות הגדרות שונות למושג "מלחמת אזרחים". לצורך הדיון נתייחס להגדרה שלהלן:

קיומו של סכסוך אלים בין קבוצות מאורגנות או בין קבוצה מאורגנת לשלטון בתוך המדינה – סכסוך המוביל למספר משמעותי של הרוגים.³ מלחמת אזרחים במדינה יכולה לפרוץ בגלל שני סוגי מניעים: מניע לאומי – בין יהודים לערבים; מניע אידיאולוגי-פוליטי – בין מי שדוגלים בתפיסות עולם מנוגדות. חוץ מהמצב הקיצוני של מלחמת אזרחים יכולים להתקיים גם תרחישים קיצוניים פחות אך בעלי השלכות חמורות כמו מרי אזרחי והתקוממות אלימה שאינה מגיעה לכדי מלחמת אזרחים.

ממשקים בין תרחישי האיום ואיומים מסדר שני

כמה מהתרחישים הנידונים לעיל עלולים לחולל "אפקט דומינו" החורג ממתאר האיום הראשוני. כך, למשל, אובדן הזהות הדמוקרטית או היהודית של ישראל עלול להיות כרוך במאבקים פנימיים בקרב אזרחי המדינה ולהוביל למלחמת אזרחים; מלחמת אזרחים עלולה לגרום לשלטון לנקוט צעדים קשים המגבילים את חירויות הפרט, כמו חופש ההפגנה וחופש הביטוי, ולהוביל לאובדן הזהות הדמוקרטית; פגיעה בבתי המשפט עלולה להוביל לפגיעה בכלכלה, בצמיחה ובהשקעות בישראל.⁴

התממשות התרחישים האלה אף טומנת בחובה חשש שהם יביאו לשחיקת עוגני הביטחון של ישראל אל מול איומים קיומיים חיצוניים. כך, למשל, אובדן הזהות הדמוקרטית של המדינה עלול לפגוע ביחסים הבינלאומיים של המדינה, עד כדי בידוד בינלאומי כתוצאה מאובדן מכנה משותף עם חלק ממדינות המערב (התרחיש של איום שמקורו בפגיעה חמורה ביחסי החוץ של המדינה נבחן במזכר הזה בפרק הקודם). שינוי באופיה היהודי של המדינה וכן באופיה הדמוקרטי יכול להוביל להתרופפות הקשר עם יהדות התפוצות. לקשר הזה יש חשיבות אסטרטגית (שנידון אף הוא בפרק הקודם). נוסף על כך, שינוי אופיה של המדינה – בין אם בשל אובדן הזהות הדמוקרטית ובין אם בשל אובדן הזהות היהודית – וכן מצב של מלחמת אזרחים או של התקוממויות אזרחיות נרחבות עלולים להוביל לירידה המונית מהארץ, במיוחד של אוכלוסיות שירגישו אי-הזדהות עם ערכי המדינה או שיחושו מאוימות. תרחיש כזה עלול להוביל לבריחת מוחות ולאובדן גורמים מרכזיים בכלכלת המדינה.⁵ נזק משמעותי לכלכלת המדינה עלול להיגרם גם מפגיעה בהשקעות ובתיירות הנכנסת.

ניתוח של תמונת המצב הנוכחית

1. הזהות הדמוקרטית של המדינה

נכון ל-2019 נראה שהדמוקרטיה הישראלית חזקה ומבוססת. עם זאת ניתן לזהות תהליכים, הן במדיניות שאימץ השלטון והן בקרב הציבור הרחב, שעלולים לערער את מצב הדמוקרטיה. בכל הנוגע להליך הדמוקרטי הפורמלי, הרי מאז קום המדינה

התקיימו בה בחירות חופשיות, וישנה אופוזיציה חיה ונושמת שיכולה להציע אלטרנטיבה לשלטון.⁶ אשר לחופש הביטוי, מתקיים במדינה שיח תוסס שבמסגרתו ניתן להתבטא בחופשיות ולמתוח ביקורת על הממשלה, כולל בכלי התקשורת המרכזיים. כמו כן קיים חופש אקדמי ותרבותי.

לצד זאת ניתן לזהות ניסיונות לערער את עצמאות התקשורת.⁷ נוסף על כך, גורמים במערכת השלטון מעודדים שימוש במינוחים בוטים, ואף אלימים, נגד מבקרי שלטון – מה שעלול להשליט אווירת פחד שבה יחששו אנשים להתבטא בחופשיות. הדהוד המסרים הקיצוניים במדיה החברתית מחמיר את התופעה. כמו כן נעשים מהלכים משמעותיים כדי להגביל את הפעילות ואת המימון של גורמים הנחשבים לביקורתיים מדי כלפי השלטון, ובמיוחד כשהביקורת מתייחסת לחיילי צה"ל או לפעילות ביטחונית או מדינית של הממשלה.⁸

אשר למימוש ערכים דמוקרטיים, ניכרת מחויבות לכבד את זכויות האדם ואת עקרון השוויון שמעוגנים בחקיקה, ובמיוחד בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו⁹ ובפסיקות של בית המשפט העליון.¹⁰ בד בבד ניתן לזהות מהלכים שאותם מקדמים גורמים שלטוניים – מהלכים שמבטאים התחזקות של עמדות לאומניות על חשבון ההגנה המלאה על ערכי השוויון וכיבוד הזכויות של המיעוט. דוגמה לכך ניתנה ביולי 2018 עם אישורו של חוק-יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי (להלן: חוק הלאום), שממנו נעדרת התייחסות למרכיב הדמוקרטי של המדינה ולעקרון השוויון בין הרוב היהודי למיעוטים. החשש הוא שהחוק הזה ישמש כדי לקדם את האינטרס הלאומי היהודי במדינה – גם במחיר של פגיעה מהותית בשוויון.

ככלל, ישראל מדגישה את מחויבותה לכבד את זכויות האדם – גם של גורמים שנחשבים לעוינים – אפילו בעיתות חירום ובמלחמה.¹¹ המחויבות להתנהלות ערכית חלה על צה"ל (ומגולמת בפקודות הצבא), וגם שאר כוחות הביטחון ומערכות הממשלה כפופים לכללים שמגינים על זכויות האדם, כמו הזכות לחירות ולהליך הוגן, זכות הקניין וכדומה. עם זאת, ניכרת מגמה של כרסום במחויבויות האלה ביוזמתם של גורמים שלטוניים הגורסים שיש להעדיף באופן מוחלט את האינטרסים של אזרחי ישראל, ובמיוחד את האינטרסים הביטחוניים שלהם, על פני זכויות הפרט, ובמיוחד זכויותיהם של מי שנחשבים לאויבים (כמו תושבי ישויות הנלחמות בישראל) או לזרים (כמו המסתננים).¹²

שלטון החוק הוא ערך מרכזי בישראל. ככלל, אין מחלוקת על כך שהשלטון כפוף לחוק. מנגנוני אכיפת החוק פועלים גם נגד גורמים שלטוניים, כולל חקירות של ראשי ממשלה מכהנים. בתי המשפט מתערבים בהחלטות שלטוניות שהן בעייתיות מהבחינה החוקית או שאינן עומדות באמות המידה של המשפט המנהלי, כולל בעילה של חוסר סבירות. יש התערבות שיפוטית גם בחקיקה שאינה עומדת במבחנים חוקתיים. קיים

מנגנון חזק של פיקוח משפטי שמפעילים משרד היועץ המשפטי, אנשי פרקליטות המדינה והיועצים המשפטיים במשרדי הממשלה ובגופי השלטון, כולל גופי הביטחון, אשר כפופים מקצועית ליועץ המשפטי. בית המשפט העליון נהנה מיוקרה מקצועית, ובאופן כללי, המערכת השיפוטית מורכבת משופטים מקצועיים, אשר ברובם המכריע, ועל אף אירועים שוליים בהיקפם (אם כי לא בנראות הציבורית שלה זכו), נחשבים למינויים ראויים וענייניים.¹³

עם זאת, מתנהלת מערכה פוליטית נגד מערכת המשפט, שבמסגרתה היא מואשמת בהטיות פוליטיות. המערכה הזאת מתבססת על ביקורת לגיטימית בנוגע לפסיקות שונות ועל טענות להתערבות שיפוטית מופרזת, אולם היא כוללת לעיתים השתלחות כללית במערכת המשפט, ובמיוחד בבית המשפט העליון, אשר חורגת מביקורת עניינית. כך, למשל, נטען נגדו שוב ושוב שהוא מסייע לאויב.¹⁴ הביקורת המשתלחת פוגעת במעמדו של בית המשפט בעיני הציבור¹⁵ ומייצרת אפקט מצנן העלול להביא לריסון שיפוטי מוגבר גם במקרים שבהם יש טעם חוקי וחוקתי להתערב.

נוסף על כך יש ניסיונות לקדם מהלכים שמגמתם לבלום את ההתערבות השיפוטית במעשי השלטון – בעיקר באמצעות חקיקה של הכנסת. דוגמה לכך היא ההצעה להוסיף "פסקת התגברות" שתאפשר לחוקק מחדש כל חוק שפסל בג"ץ. על פי הצעת החוק, כדי לאשר את החקיקה מחדש די יהיה ברוב של 61 ח"כים – רוב שיש לכל קואליציה נתונה.¹⁶ ניסיונות רחבים הרבה יותר להגביל את בית המשפט העליון נעשו אחרי הבחירות של אפריל 2019 במסגרת המשא ומתן הקואליציוני לקראת הקמת הממשלה. וכך דיווח "ישראל היום" על הניסיונות האלה:

בין הסעיפים שנידונו בימים האחרונים [במסגרת המשא ומתן הקואליציוני בין הליכוד לבין איחוד מפלגות הימין], אפשר לציין... סעיף הנוגע לשינוי שיטת מינוי השופטים, שבמסגרתו יתקיים שימוע לפני מינוי השופטים, והממשלה תשמש הגוף הממנה; שינוי הרכב בית המשפט העליון, כך שמספר השופטים הנוכחי יגדל בארבעה נוספים, והגבלת כהונת השופטים ל-12 שנים; הגבלות על זכות העמידה, שיביאו לביטול העותרים הציבוריים בג"ץ, ויקבעו שרק הנפגע הספציפי יוכל לעתור ולבקש סעד מבית המשפט העליון; צמצום עילת הסבירות, שבמסגרתו הקואליציה תעביר חוק שיאסור על בג"ץ לפסול חוקים והחלטות של נבחר ציבור, ובהם הכנסת, הממשלה וראשי ערים בטענה של חוסר סבירות.¹⁷

הניסיונות לכרסם במעמד המערכת המשפטית משפיעים על מידת הכיבוד של זכויות האדם במדינה, שכן מי שדואגים בפועל לכך שהשלטון יכבד את הערכים הדמוקרטיים

המהותיים הם בית המשפט והיועצים המשפטיים בשירות המדינה. לכן פגיעה במעמד משמעותה פגיעה בהגנה על הערכים עצמם. במקביל, יש גם מהלכים להחלשת מעמדו של מבקר המדינה: לראשונה זה שנים רבות מונה מבקר מדינה שאינו שופט בדימוס, אשר אף הצהיר כי יימנע מביקורת בזמן אמת על מוסדות השלטון.¹⁸

מצבה של הדמוקרטיה הישראלית מושפע לרעה מהשליטה הישראלית המתמשכת בתושבים הפלסטינים בשטחי יהודה ושומרון (וכן ממערכת היחסים עם רצועת עזה). השליטה בפלסטינים יוצרת מכלול אתגרים לדמוקרטיה במדינה לאור ההתנגשות הבלתי נמנעת בין האינטרסים הלאומיים והביטחוניים של ישראל לבין זכויות הפלסטינים הן במישור הלאומי והן במישור האישי.¹⁹

מעבר להתנהלות השלטונית, בשנים האחרונות יש לקולות הקיצוניים והאנטי-דמוקרטיים אפשרות להשפיע על השיח הציבורי ואף להוביל אותו, במיוחד באמצעות הרשתות החברתיות. כתוצאה מכך יש הקצנה של השיח ויישור קו של הגורמים במערכת הפוליטית, ואף התקשורתית, עם הקולות הקיצוניים. הדבר מוביל לכרסום בתמיכה הציבורית באתוס הדמוקרטי עצמו.²⁰

2. הזהות היהודית של המדינה

בעת הזאת לא נראה שיש מהלכים המסכנים את זהותה היהודית של המדינה. הזהות הזאת מעוגנת בחקיקה ובמסורות השלטוניות במדינה וכן באתוס הציבורי. באחרונה אף זכתה הזהות היהודית של המדינה לחיזוק בחוק הלאום, שהוזכר לעיל, ולפיו מדינת ישראל היא מדינת הלאום של העם היהודי, ומימוש הזכות להגדרה עצמית לאומית במדינת ישראל ייחודי לעם היהודי. הציבור היהודי במדינה מייחס חשיבות רבה לאופיה היהודי, כפי שעולה מסקרים עדכניים,²¹ וזוהי גם עמדת הרוב המכריע של המפלגות בישראל. כמה מהמיעוטים במדינה, כמו הדרוזים, מקבלים, ככלל, את הזהות היהודית של המדינה, וגם בקרב חלקים לא מבוטלים של הערבים אזרחי המדינה יש השלמה עם הזהות הזאת.²² יתרה מכך, נראה כי לעת עתה קיים רוב יהודי מוצק בגבולות המדינה. אשר לקשר בין ישראל לבין הקהילות היהודיות בתפוצות, הוא עודנו חזק, אך ניכרת התרחקות, במיוחד בקרב בני הדור הצעיר.²³

3. מלחמת אזרחים

כפי שהסביר הנשיא ראובן ריבלין ב"נאום ארבעת השבטים" שלו, החברה הישראלית מפוצלת כיום לארבעה מגזרים שהם, למעשה, ארבעה שבטים: החילוני, הדתי לאומי, החרדי והערבי.²⁴ עם זאת, לדבריו, הפיצול הזה אינו אלא מציאות חיים. ואכן, חרף השסעים בחברה הישראלית, לא נראה שישראל ניצבת בפני סכנת הידרדרות לאירועים אלימים כמו מלחמת אזרחים, התקוממות אלימה או מרי אזרחי נרחב.

סיכום ביניים של תמונת המצב

מהניתוח עולה כי במצב הנוכחי האיום המרכזי הוא התרחיש הראשון – הגעה למציאות של אובדן הזהות הדמוקרטית של המדינה – ואילו האיומים האחרים קיימים, אך הסבירות להתרחשותם היא נמוכה ביותר.

מחוללי איומים וגורמי השפעה

לאור הניתוח של תמונת המצב הנוכחית, עולה השאלה מהם הגורמים שיכולים לשנותה ולהשפיע על התגבשות תרחישים שיהיו איום חמור על זהות המדינה. כדי לענות על השאלה הזאת מוצגת כאן סדרה של מחוללי איומים ושל גורמי השפעה. אין מדובר ברשימה ממצה, ומובן שיכולות להתעורר נסיבות בלתי צפויות נוספות שיובילו לתהליכים פנימיים מסוכנים מעין אלה. כמו כן, כמה מהמחוללים עלולים להשפיע בעת ובעונה אחת על ההתממשות של יותר מאשר תרחיש איום אחד.

מחולל 1: מהלכים פנימיים שפוגעים באופי הדמוקרטי, במוסדות הדמוקרטיים ובערכים הדמוקרטיים

הדמוקרטיה עלולה להיפגע ממהלכים שנוקט השלטון בישראל ואשר יש בהם כדי לפגוע באופן אקטיבי במוסדות ובערכים הדמוקרטיים. התממשות המהלכים האלה, ובמיוחד הצטברותם, עלולות לכרסם בהדרגה בדמוקרטיה הישראלית עד כדי הצבת איום על המשך היותה של ישראל מדינה דמוקרטית.

לאיום על הדמוקרטיה דרגות שונות: הפגיעה החד־משמעית והחמורה ביותר היא מהלך המגביל את האפשרות לקיים בחירות חופשיות שמאפשרות להחליף את השלטון באמצעים דמוקרטיים. הגבלת האפשרות לקיים בחירות חופשיות כוללת, בין היתר, ניסיונות לפגוע בקיומה של אופוזיציה עצמאית וביכולתה של זו להתמודד באופן הוגן על השלטון במדינה; מהלכים לפגיעה בחופש הביטוי, ובמיוחד ביכולת לבקר את הממשלה באופן חופשי בתקשורת, במסד האקדמי והתרבותי ובקרב הציבור באופן כללי.

פגיעה בזכויות הפרט, בזכויות מיעוטים, בזכות לשוויון בין אזרחי המדינה ובערכים דמוקרטיים באופן כללי מסוכנת אף היא לקיומה של דמוקרטיה מהותית. פגיעה כזאת קשה יותר לזהות. הדבר נובע מכך שלגיטימי לעיתים להגביל זכויות וערכים למען קידום אינטרסים ביטחוניים ולאומיים (ובכללם שימור האופי היהודי של המדינה). לכן אין תמיד הכרעה חד־משמעית מתי פגיעה כזאת היא מוגזמת וחורגת מאמות המידה החוקתיות שבחוקי היסוד או אף מכללי המשחק הדמוקרטי. כך, למשל, פינוי של התיישבות פלסטינית מטעמים ביטחוניים במקום מוגדר או לזמן מוגבל יכול לעורר טענות שמדובר בפגיעה מוגזמת בזכויות האדם, אך אינו בהכרח עדות לקץ

הדמוקרטיה הישראלית. לעומת זאת, גירוש המוני של אוכלוסייה פלסטינית לשם מימוש אינטרסים לאומיים של מדינת ישראל עומד בסתירה מובהקת לקיומו של משטר דמוקרטי.

נוסף על כך, הדמוקרטיה תיפגע באופן משמעותי אם לא יישמר העיקרון של שלטון החוק, שמשמעותו כפיפות של השלטון לחוק במדינה ואכיפה שוויונית ועניינית של החוק על האזרחים ועל הממשל. בהקשר הזה יש בעייתיות בחקיקה פרסונלית המעניקה חסינות לגורמים בכירים במדינה. הסכנה לדמוקרטיה תגבר עוד יותר אם יהיו כרסום בהפרדת הרשויות וריקון גורמי הביקורת, כמו מבקר המדינה, מסמכויותיהם. פגיעה בבתי המשפט ובפיקוח השיפוטי על הממשלה ועל הכנסת היא מסוכנת במיוחד, שכן כרוכה בה שחיקה בהבטחתו של שלטון החוק במדינה ובהגנה על זכויות האדם במדינה, בהיעדר גורם בלתי תלוי המסוגל להגן מפני שרירות השלטון.

פגיעה בכל אחד מהמרכיבים האלה של הדמוקרטיה יש בה כדי לערער את המשטר הדמוקרטי בישראל, אם כי פגיעה אנושה בדמוקרטיה תנבע בעיקר מהצטברותם ומחומרתם של המרכיבים השונים. שלטון שיבקש לכרסם בחלק מהמרכיבים צפוי בסופו של דבר לפגוע גם במרכיבים אחרים. כך, למשל, מהלך של פגיעה בזכויות אדם מהותיות ילווה תחילה, מן הסתם, בהחלשה של מנגנוני הפיקוח השיפוטי כדי שלא יבלמו את המהלך הזה ולאחר מכן גם בהשתקתם של מבקרי השלטון כדי שלא יפעלו להיפוך המהלך. יש להדגיש שקשה לזהות את הנקודה שבה ניתן לקבוע שהידרדרות יוצרת משבר חוקתי המאיים על הדמוקרטיה. לעיתים ניתן לזהות את נקודת האל-חזור רק אחרי שזו נחצתה, ולעיתים קריאות השבר הן מיותרות ומוגזמות. הדגש המרכזי לענייננו הוא הזיהוי של הכיוון הכללי ושל מהלכי הרחוב בכל הנוגע לאיום הזה.

סיכויי ההתממשות: קשה להעריך במדויק את סבירות הפגיעה באופי הדמוקרטי של מדינת ישראל, על מרכיביו השונים, אולם נראה שגורמים מרכזיים בפוליטיקה הישראלית מחויבים כיום פחות מאשר בעבר לשימורה של שיטת המשטר הדמוקרטית. לראיה: ניתן לזהות בלב הקונסנזוס עמדות אנטי-דמוקרטיות, אשר נמצאו בעבר רק בקרב השוליים הפוליטיים,²⁵ במקביל להיחלשותם של גורמים מאזנים וממתנים בתוך הזירה הפוליטית. הסיכוי שיינקטו מהלכים שונים שיש בהם כדי לפגוע בדמוקרטיה תלוי באופן שבו יוכרע בפועל מאזן הכוחות בין גורמים המושכים לכיוונים מנוגדים. בצד החיובי קיימים גורמים המחזקים את שימור המוסדות והערכים הדמוקרטיים במדינת ישראל, ובהם: מסורת דמוקרטית מאז קום המדינה; חופש ביטוי מורש; אקדמיה מבוססת; תקשורת עצמאית; רשות שופטת עצמאית; חיבור לערכים יהודיים, שלפחות בחלקם זהים לערכים הדמוקרטיים; חיבור משמעותי המייחס חשיבות לשימור הדמוקרטיה; מעורבות של הציבור באופן פעיל בשיח הפוליטי ובמערכות הבחירות;

תוכניות לימוד שכוללות התייחסות לאופיה הדמוקרטית של המדינה; קשרים חזקים עם מדינות דמוקרטיות שהן בעלות השפעה על ישראל.

מנגד, קיימים גורמים המחלישים את שימור המוסדות והערכים הדמוקרטיים: התחזקות כוחות לאומניים ודתיים אנטי-ליברליים; מגמות בדעת קהל להעדיף ערכים לאומיים ואינטרסים עצמיים על פני ערכים דמוקרטיים; כרסום במעמד של ארגוני החברה האזרחית ובהתייחסות לחובה לכבד את זכויות האדם; תיוג מחדש של שימור הדמוקרטיה כך שייחשב לנושא אליטיסטי, "שמאלני" ואף בוגדני שאינו מתחבר לרחשי הלב של מרבית העם; מגמות פופוליסטיות בשיח הציבורי שאותן מובילה ההנהגה הפוליטית; שתירתה של הנהגת המדינה נוכח גילויים של גזענות ושל לאומנות. לעיתים אף מביעה ההנהגה תמיכה מפורשת בגילויי הגזענות; היחלשות הדמוקרטיה הליברלית והתחזקות הגורמים הלאומניים בזירה הבינלאומית.²⁶ יש הסבורים כי חוק הלאום מניח תשתית שעל בסיסה ניתן יהיה לשלול זכויות ממי שאינו יהודי ולפיכך עצם קיומו של החוק הזה בניסוחו הנוכחי מגדיל את הסיכון שיתממשו מהלכים עתידיים שיכרסמו בדמוקרטיה.²⁷

מחולל 2: התערבות גורמים חיצוניים במערכת הבחירות ובתהליך קבלת ההחלטות בכמה מערכות בחירות והצבעות חשובות שהתקיימו בשנים האחרונות – כמו הבחירות לנשיאות בארצות הברית ומשאל העם על הברקזיט בבריטניה – התברר כי הייתה התערבות של גורמים חיצוניים, ובראשם רוסיה, שתכליתה להשפיע על תוצאות הבחירות באמצעות קמפיילים של דיסאינפורמציה ומתקפות סייבר.

קיים חשש שגם ישראל תיחשף ללוחמת המידע והתודעה בשלושה מישורים: במישור הראשון, השפעה על הליך הבחירות עצמו בעזרת מהלכים לעידוד השתתפות או הימנעות מהצבעה באמצעות יצירת ספק או אדישות בנוגע להליך הבחירות או בנוגע למועמדים ספציפיים או באמצעות קידום מועמד שמתאים לאינטרסים של גורמים חיצוניים בעלי אג'נדה זרה; במישור השני, פגיעה באמון הציבור במוסדות הדמוקרטיים, כמו בית המשפט או מערכות אכיפת החוק באמצעות הזרמת מידע כוזב; במישור השלישי, השפעה על דעת הקהל ועל עמדות הציבור בסוגיות אסטרטגיות – ודרך על מקבלי ההחלטות – באמצעות הפצת דיסאינפורמציה.

סיכויי ההתממשות: כיום קיימת בישראל מודעות רבה לסיכונים של התערבות זרה במערכת הבחירות, ומתקיימים מחקר בנושא, פיתוח ידע ויצירת מנגנונים ודרכי היערכות.²⁸ בשתי מערכות הבחירות של 2019 לא זוהתה התערבות חיצונית, כך שנראה כי ההיערכות שנעשתה הועילה. עם זאת, לאור היצירתיות של הגורמים המובילים את ההתערבות החיצונית אסור להיות שאננים.

מחולל 3: יצירת מדינה אחת לא שוויונית בין הים לירדן

בשנים האחרונות גובר הדיון בישראל בנוגע לאפשרות לספח את יהודה ושומרון וליצור מדינה אחת על כל השטח בלי להעניק זכויות אזרח שוויוניות לתושבים הפלסטינים בשטח המסופח. אפשרות כזאת עומדת בסתירה גמורה לערך הדמוקרטי הבסיסי של שוויון פורמלי ופוליטי בין כל אזרחי המדינה, ולכן יש במימושה ערעור משמעותי של הדמוקרטיה הישראלית.²⁹ נוסף על כך, אפשרות כזאת תאתגר את בית המשפט העליון: אם יתערב, יש חשש משמעותי לכך שגורמים מהימין הפוליטי ייצאו נגדו, יגבילו את סמכויותיו או יעקרו את החלטותיו מתוכן; אם לא יתערב, משמעות הדבר היא פגיעה מהותית במעמדו ובתפקידו בשימור הדמוקרטיה. בשני המקרים המשמעות היא כרסום בהפרדת הרשויות ובמעמדו של שומר סף חשוב במערכת הדמוקרטית.

כינון מדינה אחת לא שוויונית בין הים לנהר יגרור פגיעה מתמשכת בציבור הפלסטיני שיסתפח למדינה לאור העובדה שתישלל ממנו באופן סופי האפשרות לממש את מאוויי הלאומיים, וינתן לו באופן פורמלי מעמד אזרחי בלתי שוויוני. הפלסטינים שיסופחו לישראל צפויים לפתוח במאבק לאומי להגדרה עצמית או למימוש מלוא זכויותיהם. יש גם חשש שאזרחי ישראל הערבים – לפחות בחלקם – יצטרפו למאבק. גם ישראלים יהודים המתנגדים לפגיעה באופי הדמוקרטי של המדינה עשויים לתמוך במאבק. לפיכך עלול להתפתח מאבק יהודי-ערבי משותף על רקע אידיאולוגי נגד המציאות המפלה ונגד הפגיעה בדמוקרטיה בין תומכי המהלך לבין קבוצות המתנגדות לו והתומכות בפתרון של שתי מדינות ושל משטר דמוקרטי.

ביטויי המאבק יכולים לכלול מרי אזרחי הכולל, למשל, סירוב המוני של יהודים המתנגדים למהלך לשרת בצה"ל; סירוב של קבוצות גדולות, למשל ערביי ישראל, להשתתף במוסדות הדמוקרטיים; סירוב לשלם מיסים; הפגנות המוניות שלהן פוטנציאל להידרדר לאלימות ולהפרת חוק. קשה להעריך האם מאבק כזה עלול להתפתח לכדי אלימות מתמשכת שתגרום לאבדות בנפש, שתאתגר את מנגנוני הביטחון הישראליים ושתידרדר למלחמת אזרחים של ממש.

סיכויי ההתממשות: כיום הרעיון של מדינה אחת לא שוויונית אינו הפתרון המוביל בפוליטיקה ובציבור בישראל. עם זאת, יש כרסום בתמיכה הציבורית ברעיון של שתי מדינות, והמרכז הפוליטי נמנע מלהתבטא נגד רעיון המדינה האחת ואינו נוקט צעדים היכולים לבלום התקדמות זוחלת לעבר מציאות של מדינה אחת. לפיכך יש חשש שהמיעוט האידיאולוגי יצליח לכפות גלישה למציאות של מדינה אחת שתהפוך בסופו של דבר לפתרון קבוע של מדינה אחת לא שוויונית. במקרה כזה ישנה סכנה שתכורסם זהותה הדמוקרטית של המדינה, ותהיה הידרדרות למאבק אלים בין קבוצות שונות באוכלוסייה.

מחולל 4: פתרון קבוע שבו ישראל ממשיכה לשלוט בפלסטינים שמחוץ לשטח הריבוני שלה

ישנה אפשרות שישראל תאמץ מדיניות השוללת את פתרון שתי המדינות ותחליט באופן חד-צדדי על פתרון קבע שבמסגרתו תיווצר מציאות בלתי הפיכה של המשך השליטה בפלסטינים. למשל, ישראל יכולה להחליט שהיא מספחת את שטח C ביהודה ושומרון (כ-60% מכלל השטח, שבו ממוקמות ההתנחלויות ומתגוררים 100-300 אלף פלסטינים) ונותנת אוטונומיה לפלסטינים המתגוררים בשאר השטח (בעיקר בשטחי A ו-B).³⁰ במקרה כזה, ועל בסיס הניסיון של החלת החוק הישראלי על מזרח-ירושלים, סביר להניח שהתושבים הפלסטינים בשטחי C יזכו למעמד של תושבי קבע, כמו תושבי מזרח-ירושלים, מה שיאפשר להם להגיש בקשה לקבלת אזרחות ישראלית. מתן מעמד של תושבי קבע לאזרחי השטח המסופח והצבת תנאים לקבלת אזרחות פוגעים בשוויון בין אוכלוסיות שונות במדינה. עם זאת, פגיעה כזאת כשלעצמה עדיין אינה מחסלת את הזהות הדמוקרטית של המדינה, כפי שישראל לא איבדה את זהותה הדמוקרטית על אף הסטטוס המפלה שניתן לתושבים הפלסטינים במזרח-ירושלים.

אולם אם אכן בכך יסתכמו המהלכים לסיום השליטה הכוללת בפלסטינים, ושאר השטח יישאר במעמד אוטונומי מוגבל, שמשמעותו המשך השליטה בכלל התושבים הפלסטינים ללא מועד סיום ובלי להעניק להם זכויות מלאות, הרי שמדובר במציאות שתהיה דומה במהותה לזו של מדינה אחת בלתי שוויונית. זאת במיוחד אם השטח שיוותר במעמד אוטונומי יחזור להיות תחת שליטה מלאה של ישראל (למשל נוכח ביטול הממשל הפלסטיני עקב החלטה של כל אנשיו להתפטר או בעקבות קריסה). לפיכך צפוי המחולל הזה להתנגש עם מהותה הדמוקרטית של המדינה כמו מחולל 3 לעיל (מדינה אחת לא שוויונית).

סיכויי ההתממשות: כל עוד אין מהלכים משמעותיים ליישוב הסכסוך בין ישראל לפלסטינים, הרי התמשכות השליטה הישראלית בשטחים במתכונת הקיימת נראית אפשרות סבירה מאוד. ישנם גורמים משמעותיים במערכת הפוליטית הישראלית, כולל ראש הממשלה נתניהו, שהעלו רעיונות לסיפוח חלקים נרחבים מיהודה ושומרון,³¹ ולכן יש אפשרות שיקודמו. קידום המהלכים יכול להיעשות באופן מדורג עד להגעה למציאות סופית של החלת החוק הישראלי על רוב השטח והשאר אוטונומיה מוגבלת לפלסטינים בשטחי A ו-B ובשטחים בנויים הצמודים להם.

מחולל 5: יצירת מדינה שוויונית אחת בין הים לירדן
אפשרות שעולה לעיתים בשיח הציבורי בישראל היא הרעיון של מדינה אחת שוויונית, קרי של סיפוח יהודה ושומרון לישראל ומתן אזרחות וזכויות שוות לכל התושבים הפלסטינים, כולל הזכות לבחור ולהיבחר, חופש תנועה וחופש מגורים בכל השטח.³²

הענקת אזרחות ליותר מ-2.5 מיליון פלסטינים החיים בשטח המסופח³³ תביא למצב שבו – בצירוף יותר מ-300 אלף הפלסטינים במזרח-ירושלים וכמעט מיליון וחצי ערביי ישראל – עלול להיווצר רוב של אזרחים לא יהודים במדינה. אובדן הרוב היהודי במדינה, או הרוב האפקטיבי לצורך שליטה במדינה, עלול להוביל לשינוי עקרונות יסוד בשיטת המשטר הישראלית ובמיוחד לשינוי אופיה היהודי של המדינה. השינוי יכול לנבוע משינוי מפורש בסממנים היהודיים של המדינה, למשל ביטולו של חוק השבות, אך גם יכול להתרחש בתהליך של כרסום מתמיד בסממנים האלה, עד כדי היעלמותם. מעבר לכך, הגם שהרעיון הזה מגלם לכאורה מימוש של ערכים דמוקרטיים, הרי החיכוכים הצפויים בין האוכלוסיות והמאבקים על השליטה במדינה עלולים לגרום אלימות וצעדי-נגד הכרוכים בפגיעה בזכויות ובשחיקה של הדמוקרטיה. אין משמעות הדבר בהכרח אובדן הדמוקרטיה, אולם יש בתרחיש כזה אתגור שלה שעלול להוביל לקריסתה אם יתחבר למרכיבים נוספים כמו הטלת מגבלות על זכויות האדם בעקבות מצב החירום שישורר במציאות של עימות פנימי. מעבר לכך, יש גם חשש שאם הציבור היהודי יהפוך להיות מיעוט, לא יישמרו כלל זכויותיו. זאת לאור היעדר מסורת של כיבוד ערכים דמוקרטיים במדינות ערב, נוכח התנהלותה של הרשות הפלסטינית ובשל העוינות הקשה של חלקים משמעותיים באוכלוסייה הפלסטינית כלפי מדינת ישראל ואזרחיה היהודים. התוצאה המשוערת תהיה מדינה בשליטה פלסטינית שאינה מכבדת את הזכויות הבסיסיות של כלל אזרחיה, ולפיכך אינה בעלת זהות דמוקרטית. במציאות של סיפוח מלא של הגדה המערבית וכינון מדינה שוויונית שבה הרוב היהודי מאוים ישנה גם הסכנה שיפרוץ מאבק בין היהודים לבין עצמם על רקע החשש לאובדן אופיה היהודי של המדינה. נוסף על כך, ישנו חשש למאבק אלים בין קבוצות של אזרחים יהודים לקבוצות של אזרחים ערבים במדינה על רקע חוסר הסכמות בנוגע לאופי המדינה וניסיונותיו של כל צד להשית את הערכים שלו על מוסדות המדינה. מאבק אלים בין יהודים לערבים ייתכן גם על רקע סירובם של אזרחים יהודים לקבל את אזרחותם השווה של מיליוני פלסטינים מסופחים, שבעיני רבים מהאזרחים היהודים נחשבים כיום לאויבים מרים. מאבק אלים בין יהודים לערבים עלול לפרוץ גם על רקע התנגדות הפלסטינים המסופחים להחלטה לספחם למדינת ישראל ולשלול מהם את זכותם להגדרה עצמית ולזכויות קיבוציות נוספות (על אף מתן זכויות פרט שוות) ועל רקע התפיסה הרווחת בקרב רבים מהם שלפיה האזרחים היהודים הם אויבים. המצב עלול להוביל להתקוממות ולמרי אזרחי – כולל סירוב של קבוצות שונות לשרת בצה"ל ולהשתתף במוסדות דמוקרטיים במדינה – ולהפגנות אלימות, ואף עלול להידרדר למלחמת אזרחים.

סיכויי ההתממשות: התמיכה ברעיון המדינה השוויונית האחת היא נחלתם של שוליים צרים מאוד בקרב הציבור היהודי במדינה, ואין כיום שום גורם פוליטי משמעותי שמקדם פתרון כזה. לכן נראה שסיכויי ההתממשות של המחולל הזה נמוכים.

מחולל 6: החלטות על פינוי נרחב של התנחלויות או על העברת יישובי המשולש לריבונות פלסטינית (במסגרת הסכם)

כתוצאה ממהלכים מדיניים – בין אם במסגרת משא ומתן ובין אם באופן חד-צדדי בעקבות החלטה פנים-ישראלית או לחץ בינלאומי – עשויה ישראל להחליט על פינוי נרחב של התנחלויות שבהן מתגוררים עשרות אלפי תושבים. בתרחיש כזה צפויים מתנגדי הפינוי לפתוח במאבק כדי להביא לביטול המהלך. המאבק יכול להסתכם בהפגנות ובהיצמדות לבתים, כפי שקרה במהלך ביצועה של תוכנית ההתנתקות ב־2005, אך ישנה גם אפשרות שהוא יהיה אלים הרבה יותר. נוכח ההקצנה של השיח הפוליטי ובשל היכולת של הרשתות החברתיות להוציא מאות אלפי אנשים לרחובות, סביר להניח שהמאבק יכלול משתתפים רבים יותר מכפי שהיו במאבק נגד ההתנתקות ויהיה כרוך באלימות רבה יותר. מציאות כזאת עלולה – בנסיבות מסוימות – להידרדר למלחמת אזרחים, אם כי זוהי תוצאה מרחיקת לכת שסבירות התרחשותה נמוכה. מהלך מסוג אחר נוגע לשינוי במעמדם של יישובים ערביים, דהיינו העברת יישובי המשולש אל מחוץ לריבונות ישראל – לריבונות פלסטינית – במסגרת הסדר עם הפלסטינים. אם מהלך כזה ייצא אל הפועל ללא הסכמתם של תושבי היישובים האלה, הם צפויים להפגין התנגדות קשה שעלולה לגלוש לאלימות. עם זאת, לא נראה שמהלך כזה יוביל למלחמת אזרחים, במיוחד אם הוא ייעשה בהסכמת הפלסטינים, כיוון שלא יהיו גורמים נוספים שיצטרפו למאבק.

סיכויי ההתממשות: בשלב הנוכחי אין באופק הסדר מדיני הכרוך בפינוי נרחב של יישובים יהודיים. עם זאת, ייתכנו שינויים מדיניים – בתוך המדינה ובמעטפת הבינלאומית – שיובילו להחלטה כזאת בעתיד.

בדומה לכך, הרעיון של העברת יישובי המשולש לאחריות פלסטינית כלל אינו מצוי – נכון ל־2019 – על סדר היום הפוליטי. הרעיון הזה נתקל בהתנגדות עזה של תושבי היישובים האלה ושל הפלסטינים, ולכן סיכוייו להתממש נראים נמוכים מאוד. לא נראה שאפשר להוציא אל הפועל מהלך כזה ללא הסכמה פלסטינית.

מחולל 7: פגיעה חמורה במקומות הקדושים למוסלמים ולנוצרים, במיוחד בהר הבית בישראל ישנם מקומות קדושים רבים לדתות השונות, ובמיוחד ליהודים, למוסלמים ולנוצרים. המקומות הקדושים הרגישים ביותר נמצאים בירושלים. פגיעה במקום שקדוש ליהודים עלולה לגרור תגובה קשה של ישראל, אולם לא נראה שתוביל למלחמת

אזרחים, שכן יש להניח שמרבית החברה הישראלית תוקיע את המעשה. פגיעה במקום שקדוש לנוצרים צפויה לגרור תגובות קשות, אך לא נראה שתוביל למלחמת אזרחים בתוך ישראל, מאחר שהנוצרים הם מיעוט קטן במדינה. לעומת זאת, פגיעה במקומות הקדושים לאסלאם – בראש ובראשונה בהר הבית ובמיוחד אם הפגיעה תהיה חמורה – תגרור תגובות קשות של הציבור המוסלמי במדינה ומחוצה לה. כבר כיום יש גורמים מוסלמיים ויהודיים שפועלים להגברת החיכוך בהר הבית ולליבו האש סביב המתחם הקדוש. ככל שהפגיעה החמורה במסגדים תיחוס במידה רבה יותר לממשלת ישראל, כך צפויות התגובות להיות קשות יותר. יש להניח שיהיו התפרעויות נרחבות של הציבור הערבי במדינה וכן של הפלסטינים ביהודה, בשומרון וברצועת עזה, בדומה לאירועים שהתרחשו ביולי 2017.³⁴ אז האירועים נבלמו, אך במקרה של פגיעה משמעותית במקום קדוש יש סכנה שהם ייצאו מכלל שליטה ויידרדרו אפילו לכדי מלחמת אזרחים. עם זאת, התשובה לשאלה אם כך אכן יקרה תלויה במידה רבה באופן שבו תתנהל ישראל, ביכולת של מנהיגי הציבור הערבי לשלוט בלהבות וכן בהדים שיעורר אירוע כזה בעולם הערבי-אסלאמי.

סיכויי ההתממשות: מצד אחד, קיימת מודעות בקרב גורמי ביטחון הפנים בישראל ובקרב ממשלת ישראל לרגישות הנושא, ולכן יש לקוות כי ישנה היערכות מספקת לסיכול אירועים כאלה; מצד אחר, די לעיתים במטורף אחד או ביציאה משליטה של אירוע מקומי כדי להביא להתרחשותן של תוצאות בלתי מבוקרות.

מחולל 8: היחלשות ערכים דמוקרטיים בזירה הבינלאומית

מדינת ישראל מייחסת חשיבות להיותה חלק ממשפחת העמים בכלל ולהשתייכותה למשפחת העמים הנאורים והמדינות המתקדמות בפרט. מעבר לחשיבות המדינית, יש להשתייכות הזאת גם השלכות מעשיות בתחומים רבים ובהם הביטחוני, הכלכלי והתרבותי. מהדברים האלה עולה כי סיבה חשובה להקפדה על כיבוד הערכים הדמוקרטיים בישראל היא החשש מפני הפגיעה בלגיטימיות של ישראל בעולם ומפני השלכותיה של פגיעה כזאת על יחסי החוץ של ישראל. החשש מתגובת הקהילה הבינלאומית בולם לעיתים פעילות שלטונית אנטי-דמוקרטית באופן יעיל יותר מאשר רסנים פנימיים. יתר על כן, לחץ חיצוני מאפשר למקבלי ההחלטות במדינה להצדיק כלפי פנים הימנעות מנקיטת צעדים בלתי דמוקרטיים, גם אל מול לחץ פוליטי פנימי לבצעם. ככל שהמציאות העולמית תייחס פחות חשיבות לערכים הדמוקרטיים, כך יפחת הלחץ הבינלאומי על ישראל לכבד את הערכים האלה. יתרה מזאת, ישראל עלולה לשאוב לגיטימיות להתנהלות בלתי דמוקרטית מכך שגם מדינות אחרות נוהגות כך. ככל שיהיו לישראל יותר בעלי ברית שאינם מייחסים חשיבות לערכים דמוקרטיים, כך יהיה לממשלתה קל יותר לאמץ סטנדרטים דומים במדיניותה. בעקבות זאת יגבר

כוחם של השיקולים הלאומיים על פני השיקולים הדמוקרטיים, באופן שעלול להוביל לנקיטת צעדים פוגעניים ולאומניים יותר המכרסמים בדמוקרטיה הישראלית. סיכויי ההתממשות: בשנים האחרונות ניכרת מגמה עולמית של היחלשות הערכים הדמוקרטיים והליברליים. המגמה הזאת באה לידי ביטוי בהתחזקות כוחן של מפלגות ימניות ופשיסטיות הקוראות תיגר על הערכים הליברליים.³⁵ אפילו בארצות הברית, מעוז הדמוקרטיה, יש התחזקות של גורמים ימניים רדיקליים בעקבות מערכת הבחירות שהעלתה לשלטון את הנשיא דונלד טראמפ ובעקבות התגברותה של תופעת הפופוליזם. כתוצאה מכך חודרים למרכז הבמה הפוליטית קולות שהיו פעם נחלת השוליים – קולות החותרים תחת ערכי יסוד דמוקרטיים, כולל שלטון החוק, זכויות האדם ופולריזם.³⁶ מוקדם להעריך האם מדובר בתופעה חולפת או במגמה שתערער באופן מהותי את המשטרים הדמוקרטיים האלה.

נוסף על כך יש לישראל – נכון ל-2019 – יותר בעלות ברית ששליטיהן אינם מבטאים כבוד לערכים דמוקרטיים וליכויות אדם. בין אלה ניתן למנות את הממשלות של הונגריה, של פולין ושל ברזיל.³⁷ מובן שבעתיד יכולים לחול שינויים הן בממשלות עצמן והן ביחסיהן עם ישראל.

סיכום והמלצות

שלושת תרחישי האיום הנידונים בפרק הזה מציבים בפני ישראל סיכונים בדרגות שונות. התרחיש שסיכוייו להתממש הם הגבוהים ביותר הוא אובדן זהותה הדמוקרטית של המדינה. מציאות בלתי דמוקרטית יכולה להתהוות כתוצאה ממהלכים ישירים שנוקט השלטון במדינה וכוללים פגיעה במוסדות ובערכים דמוקרטיים בהתבסס על תפיסות עולם שמקדשות ערכים לאומיים, ואפילו לאומניים, ומזלזלות בערכים דמוקרטיים. העובדה שישנו כרסום מתמשך באתוס הדמוקרטי בקרב הציבור הישראלי מגבירה את החשש מפני הידרדרות למציאות של פגיעות ממשיות בזכויות יסוד אזרחיות ופוליטיות שעליהן נשענת הדמוקרטיה.

פגיעה בזהות הדמוקרטית של המדינה עלולה לנבוע גם מהפיכתה למדינה אחת בלתי שוויונית, שאין בה זכויות אזרח מלאות לתושבים הפלסטינים המסופחים אליה. עצם חוסר השוויון סותר את הזהות הדמוקרטית של המדינה, אך נוסף על כך תוביל מציאות כזאת לכרסום במעמד שומרי הסף של הדמוקרטיה כמו בתי המשפט והתקשורת החופשית, כדי שאלה לא ימנעו את מימוש המציאות הבלתי שוויונית. גם ללא פעולת סיפוח של כל שטחי יהודה ושומרון עלול להיווצר איום על המשטר הדמוקרטי – אם במסגרת של פתרון קבע חד-צדדי של הסכסוך הישראלי-פלסטיני תמשיך ישראל לשלוט במרבית השטח (למשל בכל אזור C) ותותיר ריכוזים של אוכלוסייה פלסטינית מחוץ לתחומי המדינה, בלי שזו תוכל לממש זכויות פוליטיות או אזרחיות.

אשר לזהותה היהודית של המדינה, לא נראה כי קיים בשלב הזה חשש משמעותי לפגיעה מכוונת בסמלים היהודיים או באופי היהודי של המדינה. מציאות של מדינה אחת שוויונית אכן תסכן את אופיה היהודי של המדינה, אך כרגע לא נראה כי יש היתכנות פוליטית להיווצרותה של מדינה כזאת. עם זאת, לא ניתן לשלול את האפשרות שהדבר יקרה בטווח הארוך כתוצאה מהתפתחויות שונות, למשל מצב של מדינה אחת בלתי שוויונית – מה שעלול להוביל למאבק פנימי שתוצאותיו הן השתלטות הפלסטינים על השלטון. וקיים עוד איום משמעותי על זהותה היהודית של המדינה: התרחקות מישראל של חלק מיהודי התפוצות, ובמיוחד של בני הדור הצעיר ביהדות ארצות הברית. התרחקות כזאת תפגע קשות באחד מהיבטי הזהות היהודית של ישראל: היותה מדינת העם היהודי.

הידרדרות למלחמת אזרחים במדינה אינה נראית איום מוחשי בשלב הזה, אם כי ניתן להעלות על הדעת מצבים של מרי אזרחי או של התקוממות אלימה שעלולים לגלוש למלחמת אזרחים. מצב כזה יכול להתרחש כתוצאה ממציאות של מדינה בלתי שוויונית ומכרסום בערכים הדמוקרטיים. גם מציאות של מדינה אחת שוויונית בין הים לנהר, שסיכוייה להתממש פחות סבירים, יכולה להוביל למלחמת אזרחים בשל המתח המובנה בין היהודים לפלסטינים במדינה כזאת. נוסף על כך, מלחמת אזרחים עלולה להתפרץ כתוצאה ממהלכים אחרים, כמו פינוי נרחב של יישובים יהודיים וכן בעקבות פגיעה במקומות הקדושים לאסלאם בהר הבית. מצבים כאלה צפויים להוביל לעימותים אלימים נרחבים, ואלה עלולים להידרדר עד כדי מלחמת אזרחים. עם זאת, לא ברור עד כמה משמעותי החשש שהמצב אכן יסלים עד כדי כך.

התממשות התרחישים של אובדן הזהות הדמוקרטית או היהודית של המדינה וכן מצבים של מלחמת אזרחים צפויים להוביל לפגיעה באיכות החיים במדינה ולפגיעה כלכלית עקב ירידה המונית ובריחת מוחות של ישראלים בעלי אמצעים וחלופות, אשר לא יהיו מעוניינים להמשיך להתגורר במדינה. פגיעה בזהות הדמוקרטית וכן מצבים של מלחמת אזרחים צפויים גם להביא ליציאתם של משקיעים ולקושי להביא משקיעים חדשים למדינה.

כדי לסכל את התממשות התרחישים שתוארו יש לבלום את המחוללים שלהם. ניתן להצביע על שלוש המלצות עיקריות שמטרתן להשיג בלימה כזאת:

1. מההיבט השלטוני – יש להימנע ממהלכים פנימיים הפוגעים בערכים ובמוסדות הדמוקרטיים במדינה. יתרה מזאת, הממשלה צריכה להפגין מחויבות אמיתית ובלתי מתפשרת לקיום משטר דמוקרטי, כולל מימושו של עקרון השוויון האזרחי, כיבוד זכויות המיעוט במדינה וכיבוד שלטון החוק. חשוב גם לגבש מענה מספק לאיומים בתחום התודעה ולהתערבות חיצונית שמטרתם לשבש את הדמוקרטיה במדינה.

2. מההיבט הציבורי – יש חשיבות רבה לפעולה במישור החינוכי כדי להנחיל בקרב הציבור הרחב את החשיבות של הערכים הדמוקרטיים ושל כיבודם. כן נדרש לפעול לחיזוק האמון של הציבור במוסדות השלטון באופן כללי, ובפרט יש לחזק את האמון שלו במערכות המשפט ואכיפת החוק.
3. בכל הנוגע לזירה הפלסטינית, המגמה של התקדמות לעבר מציאות של מדינה אחת היא בעייתית. מדינה לא שוויונית סותרת את הערכים הדמוקרטיים, ואילו מדינה שוויונית צפויה להתנגש עם הערכים היהודיים של המדינה בשל אובדן הרוב היהודי האפקטיבי. שתי האפשרויות צפויות לייצר חיכוך רב שעלול להוביל לאלימות ואפילו לגלוש למלחמת אזרחים. גם הותרת מציאות שבה אין מדינה אחת, אך יש שליטה מתמשכת בפלסטינים ללא כל ניסיון להביא לסיומה, סותרת את הערכים הדמוקרטיים של המדינה. לכן יש לפעול באופן אקטיבי למציאת פתרון אשר יפסיק או לפחות יפחית את השליטה הזאת ולהימנע ממהלכים שיסכלו את האפשרות להגיע בעתיד לפתרון של היפרדות כמו מהלכי סיפוח נרחבים וצעדים בלתי הפיכים בשטח. נוסף על כך, כל הסכם מדיני שעלול להיות כרוך בפינוי נרחב של יישובים יהודיים או בהעברת יישובים ערביים לריבונות אחרת צריך להיעשות באופן שיתחשב בתוצאות בשטח כדי להפחית את החשש מהסלמה לאלימות מתמשכת. כמו כן חיוני לפעול באופן מתמשך לסיכול פגיעה במקומות הקדושים לדתות השונות, ובמיוחד במתחם אל-אקצא, ויש להיערך מראש לאירועים כזה, אם בכל זאת יתרחש, כדי להרגיע את הרוחות ולמנוע התפשטות אירועים אלימים בעקבותיו.

הערות

- 1 המחברת מודה לעו"ד ליאור צור ולעו"ד בל יוסף על הסיוע בכתיבת הפרק.
- 2 חוק השבות, התש"י, 1950, <https://bit.ly/2WiS7π>
- 3 ראו דיון בנוגע להגדרות השונות בספרות למלחמת אזרחים: ירון סלמן, תנאים להצלחה ביישום של הסכמי שלום לאחר מלחמות אזרחים, חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, פברואר 2013, עמודים 18-22, <https://bit.ly/2NhSyRc>. למאמר הזה נבחרה הגדרה רחבה יחסית של המונח "מלחמת אזרחים", שאם מתקיימים כל מרכיביה, יש בכך כדי לערער באופן יסודי את מהותה ואת זהותה של המדינה.
- 4 על הקשר ההדוק בין השניים ראו למשל: אדריאן פילוט "מדוע החלשת בית המשפט מסוכנת לצמיחה ולישראל", **כלכליסט**, 14 במאי 2019, <https://bit.ly/2Nx7paC>
- 5 בהקשר הזה מעניין לבחון תהליכים המתרחשים בטורקיה ומתוארים בכתבה, Carlotta Gall, "Turks Voting with Their Feet", *The New York Times*, 5 January 2019, <https://bit.ly/2LlJYJT>
- 6 כרסום מסוים בהגנה על האופוזיציה ניתן לראות בחוק ההדחה, שנתן לחברי הכנסת כוח להדיח חבר כנסת אחר בתנאים מסוימים. מדובר בשילוב של חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מספר 44) אשר הוסיף את סעיף 42א(ג) לחוק היסוד ושל חוק הכנסת (תיקון מספר 43), התשע"ו-2016, שהוסיף את סעיף 8א לחוק. התיקונים אושרו בבג"ץ 5744/16 **בן מאיר נ' הכנסת** (פורסם באר"ש, 27.5.2018).

- 7 דוגמה לכך היא הניסיון שנעשה לקדם חוק לאיחוד הרגולטורים בתחום התקשורת, שנועד להכפיף רשויות סטטוטוריות, שפועלות מתוקף חוק באופן עצמאי, לגוף הנשלט לחלוטין על ידי משרד התקשורת. עמרי מילמן, "נתניהו משתלט על התקשורת ב-65 עמודים", **כלכליסט**, 12 במרס 2017, <https://bit.ly/2NmjCyI>
- 8 ראו למשל את הניסיון להעביר לידי שרת החינוך והתרבות את השליטה על תקצוב מוסדות תרבות על בסיס קריטריונים שאינם מקצועיים במסגרת תיקון לחוק התרבות והאמנות, התשס"ג-2002. הצעת החוק לא הבשילה לכדי חקיקה.
- 9 וכן בחקיקות נוספות כמו חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות ביזור ולמקומות ציבוריים, תשס"א-2000; חוק שיווי זכויות האישה, התשי"א-1951; חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 ועוד.
- 10 ראו, למשל, בג"ץ 6427/02 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת**, פ"ד סא(1) 619 (2006) (חוקתיות חוק טל שהקנה פטור מגיוס בחורי ישיבות); בג"ץ 1213/10 **ניר נ' יו"ר הכנסת** (פורסם בנבו, 23.2.2012) (חוקתיות חוק החנינה למתנגדי ההתנתקות); בג"ץ 8300/02 **נסר נ' ממשלת ישראל** (פורסם בנבו, 22.5.2015) (הטבות מס מפלות). בכל המקרים האלה (כמו במקרים רבים אחרים) אימץ בית המשפט את עקרון השוויון וקבע שהוא נגזר מתוך חוקי-סוד: כבוד האדם וחירותו.
- 11 דוגמה מובהקת לכך היא כיבוד הדין הבינלאומי ההומניטרי (דיני העימות המזוין) ומתן הגנה של ממש - בשלל אמצעים - לזכויות האדם של הפלסטינים, גם כשאלה מעורבים בפעילות נגד ישראל.
- 12 ניתן לציין את הדוגמאות הבאות: החוק להסדרת ההתיישבות ביהודה והשומרון, תשע"ז-2017 (חוק ההסדרה), שנועד לאפשר הסדרה בדיעבד של יישובים ישראליים ביהודה ושומרון שנבנו או הורחבו באופן לא חוקי. החוק מאפשר למעשה בנסיבות מסוימות להפקיע בפועל קרקע מהתושבים הפלסטינים, הטוענים לזכויות עליה, תמורת פיצוי; החלטת שר הביטחון למנוע קבלת טיפול רפואי מציל חיים בישראל מתושבות עזה בשל קרבה משפחתית לאנשי חמאס (שנבלמה על ידי בג"ץ. ראו: בג"ץ 5693/18 ציאם נ' ראש הממשלה, <https://bit.ly/2MzLtfK>); הבעת ביקורת על חקירת חיילים החשודים בפגיעה לא מוצדקת במחבלים או באזרחים של הצד האחר. דוגמה לכך היא דברי השר בנט שלפיהם לוחמי צה"ל מפחדים יותר מהפרקליט הצבאי מאשר מיחיא סינוואר. יואב זיתון, טובה צימוקי ושחר חי "בנט: לוחמים פוחדים מהפצ"ר יותר מאשר מסינוואר; הרמטכ"ל: הוא חלק מעוצמת צה"ל", <https://bit.ly/2KZajlC>. התפיסות האלה רווחות גם בקרב הציבור הרחב. כך, למשל, 87% מהנשאלים היהודים ב"סקר מדד השלום" שפורסם באוקטובר 2018 צידדו בהיגד כי "יש להגן בכל מחיר על חייהם של חיילי צה"ל, גם במחיר של הגדלת מספר הנפגעים האזרחים הפלסטינים". פרופ' אפרים יער ופרופ' תמר הרמן, מדד השלום לחודש אוקטובר 2018, המכון הישראלי לדמוקרטיה, <https://bit.ly/2TTA62t>
- 13 לסקירה כללית על בית המשפט העליון ראו: Gad Barzilai, *Communities and Law: Politics and Cultures of Legal Identities*, University of Michigan Press, 2005.
- 14 דוגמאות: השר יריב לוין אמר כי "הגיע הזמן ששופטי בג"ץ יבינו שתפקידם הוא להגן על אזרחי ישראל ולא על המבקשים לרצוח בנו"; השרה מירי רגב אמרה כי "בג"ץ מנטרל את אזרחי ישראל". חזקי ברוך, "רגב: בג"ץ מנטרל את אזרחי ישראל", **ערוץ 7**, 22 באוקטובר 2015, <https://bit.ly/2KQm9zs>; השר בנט אמר כי "בבחירות אנחנו רוצים לנצח את חמאס ואת בג"ץ", **כיכר השבת**, 12 במרס 2019, <https://bit.ly/2KRzPtS>
- 15 ראו את הירידה במידת האמון שרחש הציבור היהודי לבית המשפט העליון ב-2018 לעומת הממוצע בשנים שלפני כן: 55% ב-2018 לעומת ממוצע רב-שנתי של 62.6%; או בהשוואה בין שתי שנים ספציפיות: 55% ב-2018 לעומת יותר מ-73% ב-2012. ראו: מדד הדמוקרטיה הישראלית של המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018, עמוד 92, <https://bit.ly/2t1ZV3M>

- 16 נעשו כמה וכמה ניסיונות לקדם את פסקת ההתגברות – עד כה ללא הצלחה. הבולט ביותר היה של איילת שקד ב־2013 (אז היא הייתה חברת כנסת). ראו: פ/19/1944 הצעת חוק־יסוד: כבוד האדם וחירותו (תיקון – תוקפו של חוק חורג), <https://bit.ly/31WTFtx>
- 17 מתי טוכפלד, "פסקת ההתגברות היא רק ההתחלה: כך תיראה המהפכה הגדולה במערכת המשפט", **ישראל היום**, 12 במאי 2019, <https://bit.ly/2LDocJO>
- 18 טובה צימוקי ומורן אזולאי, "מבקר המדינה החדש: 'לא להתערב בהליכי קבלת החלטות'", *ynet*, 1 ביולי 2019, <https://bit.ly/30rrJxy>
- 19 להרחבה ראו: פנינה שרביט־ברוך, "האם הדמוקרטיה הישראלית בסכנה?" בתוך: ענת קורץ ושלמה ברום (עורכים), **הערכה אסטרטגית לישראל 2018–2019**, המכון למחקרי ביטחון לאומי, דצמבר 2018, <https://bit.ly/2V2cGvL>
- 20 לפי מדד הדמוקרטיה הישראלית לשנת 2017, 41% מהיהודים ו־65% מהערבים הסכימו או הסכימו מאוד עם האמירה כי הדמוקרטיה הישראלית מצויה בסכנה. המכון הישראלי לדמוקרטיה, **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2017**, עמוד 89, <https://bit.ly/2KSfZw>
- 21 ראו: המכון הישראלי לדמוקרטיה, **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2018**, עמודים 69–70, <https://bit.ly/2t1ZV3M>
- 22 אריק רודניצקי "המיעוט הערבי בישראל והשיח על 'מדינה יהודית'", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2015, עמוד 13, <https://bit.ly/2IgggKY>
- 23 ראו את הדיון בפרק הקודם.
- 24 דברי הנשיא בכנס הרצליה, יוני 2015, <https://bit.ly/30tgVPG>. ניתן לצפות גם בתקציר של הנאום: <https://bit.ly/2ZjKmGB>
- 25 המחשה לכך יש בלגיטימציה שקיבלה מפלגת עוצמה יהודית, שעמדותיה אנטי־דמוקרטיות, מראש הממשלה נתניהו ומפלגת הליכוד.
- 26 ראו בהמשך ניתוח של המרכיב הזה.
- 27 ראו: איל בנבנישתי ודורין לוסטיג, "שיקוי הלאומיות", *ICON-S-IL Blog*, 24 באוקטובר 2018, <https://bit.ly/2PSIrRi>
- 28 רון שמיר ואלי בכר "התקפות סייבר על מערכת הבחירות – איך מתמודדים?" מחקר מדיניות 136, המכון הישראלי לדמוקרטיה, פברואר 2019, <https://bit.ly/2HoxlBb>
- 29 ראו גם את הניתוח במסמך "מהלכי סיפוח ביהודה ושומרון – השלכות", מפקדים למען ביטחון ישראל, ספטמבר 2018, <https://bit.ly/2EFygyx>
- 30 לתיאור המהלך ראו: שם, עמודים 8–13.
- 31 מערכת מעריב און־ליין, "נתניהו: 'נחיל ריבונות ישראלית ביו"ש בהדרגה, לא רק על הגושים'", 6 באפריל 2019, <https://bit.ly/2Zq4VB0>; טל שלו "נתניהו: עם הקמת הממשלה – נחיל את הריבונות על בקעת הירדן" וואלה, 10 בספטמבר 2019, <https://bit.ly/2If2Pu>
- 32 ראו למשל: George Bisharat, "A One-State Solution for Israel and Palestine", *Huffington Post - The Blog*, October 4, 2012, <https://bit.ly/320Yylh>; כבר מוכן להיות ראש ממשלת המדינה האחת. ראיון חגיגי, "הארץ", 2 במרס 2017, <https://bit.ly/31XP8qE>
- 33 ראוי לציין כי יש ויכוח על המספר המדויק, אך גם לפי ההערכות הממעיטות מדובר ביותר מ־2 מיליון איש. לפי דיווח *ynet*, הלמ"ס הפלסטיני מעריך שבאיו"ש מתגוררים 2.881 מיליון פלסטינים. אליאור לוי, "הלמ"ס הפלסטיני בנתונים עדכניים: 4.7 מיליון חיים בגדה ובעזה", *ynet*, 28 במרס 2018, <https://bit.ly/2PchU5C>. לפי דיווח באתר מידה, בישיבה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת (פרוטוקול הוועדה חסוי), סבר יורם אטינגר, חבר בצוות האמריקאי־ישראלי למחקרים דמוגרפיים, כי מדובר (נכון ל־2016) ב־1.75 מיליון פלסטינים. הדמוגרף פרופ' סרג'יו דלה פרגולה סבר לעומתו כי מדובר בכ־2.4 מיליון פלסטינים. יש להדגיש כי כינוס הישיבה המיוחדת של הוועדה נבע מעצם המחלוקות המשמעותיות בנוגע לנתונים הדמוגרפיים. כמו כן יש להדגיש כי

- גם לגורמי הממשל הרשמיים אין נתונים ודאיים בנוגע לכך. ראו: מתן אשר "אז כמה פלסטינים יש באמת?" **מידה**, 7 ביוני 2016, <https://bit.ly/2U3sWfr>. הדמוגרף פרופ' ארנון סופר ביקר כבר ב-2013 בחריפות את הממצאים של הצוות הישראלי-אמריקאי לדמוגרפיה וסבר כי מדובר בכ-2.5 מיליון פלסטינים שחיים באיו"ש. ניר חסון, "בניגוד לטענות בימין: מסמך רשמי מראה כי 2.6 מיליון פלסטינים מתגוררים בגדה", **הארץ**, 30 ביוני 2013, <https://bit.ly/2L7AeaD>
- 34 אסף גבור, "מסגד אל-אקצא – קרקע פורייה להסתה נגד ישראל, **מקור ראשון**, 15 ביולי 2017, <https://bit.ly/2ZhciLK>; ג'קי חורי, ניר חסון וברק רביד, "הר הבית נפתח מחדש ליהודים; התחדשו העימותים בין המשטרה למתפללים מוסלמים", **הארץ**, 19 ביולי 2017, <https://bit.ly/2U40mqV>
- 35 ראו: "Europe and right-wing nationalism: A country-by-country guide", *BBC*, 24 May 2019, <https://bbc.in/2M8sll7>
- 36 Dalibor Rohac, Liz Kennedy and Vikram Singh, "Drivers of Authoritarian Populism in the United States", 10 May 2018, Center for American Progress, <https://ampr.gs/2KfQ0yd>
- Henry Giroux, "Trump's fascist efforts to demolish democracy", *The conversation*, November 26, 2018, <https://bit.ly/2PdS416>
- Truman Project, "Extreme Right-Wing Populist Rhetoric: A Threat to National Security", Truman National Security Project, 28 November 2018, <https://bit.ly/31X5Vu2>
- 37 Piotr Buras, "Poland, Hungary and the slipping facade of democracy", European Council on Foreign Relations, July 11, 2018, <https://bit.ly/2Lju8WZ>
- Valesca Lima, Brazil's new leaders are challenging the tradition of participatory democracy. Here's why, *the Washington Post*, June 7, 2019 <https://wapo.st/32AKgc2>
- David G. Timberman, Philippine Politics Under Duterte: A Midterm Assessment, The Carnegie Endowment for International Peace, January 10, 2019, <https://bit.ly/2DQL2rg>