

אתגרים לדמוקרטיה וללכידות החברתית

סיכום טריאלוג מדיני ישראלי-גרמני-אמריקאי

ירושלים, אפריל 2016

בישראל ישנם כיום הלכי רוח וניסיונות חקיקה ששוחקים את הדמוקרטיה. לאור זאת, התקיים בירושלים, ב 20-21 באפריל 2016, הסבב השני של הטריאלוג המדיני הישראלי-גרמני-אמריקאי של **מיתווים – המכון הישראלי למדיניות חוץ אזורית, קרן פרידריך אברט, וה-Middle East Institute**.¹ השתתפו בו דיפלומטים, פוליטיקאים, חוקרים, ונציגים בכירים של מכוני מחקר ומדיניות. בטריאלוג התקיימו הרצאות מטעם המכון הישראלי לדמוקרטיה, ארגון שתי"ל, ויוזמות קרן אברהם. בין הדוברים נמנו ח"כ יוסי יונה, ח"כ נחמן שי, ח"כ עפר שלח, ח"כ לשעבר רונן הופמן, והקונסול הכללי של ישראל בניו-יורק דני דיין. סבב השיחות התמקד באתגרים הניצבים בפני הדמוקרטיה והלכידות החברתית בישראל, גרמניה וארצות הברית. נידונו אתגרים במרחב הפוליטי, במרחב החקיקתי ובמרחב הציבורי, תוך בחינתם על רקע מגמות של חוסר יציבות גלובלית, הגירה בהיקף נרחב וגבולות משתנים. בטריאלוג גובשו גם המלצות להתמודדות עם מגמות אנטי-דמוקרטיות ולקידום שותפויות בין גורמים פרוגרסיביים בשלוש המדינות. מסמך זה מסכם את עיקרי ההרצאות והדיונים שהתקיימו במהלך סבב השיחות, ואת עיקרי ההמלצות שגובשו בו. הוא איננו משקף בהכרח הסכמה בין כלל המשתתפים והארגונים.

א. היסודות הדמוקרטיים של ישראל והקשיים הניצבים בפניהם

1. הדמוקרטיה הישראלית כיום

מגילת העצמאות של ישראל כוללת התחייבות לקיים "שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה". הכרזה זו נתמכת על ידי שורת פסיקות של בית המשפט העליון לצד חוקי יסוד, ואלה מהווים יחד חוקה בלתי פורמלית המבוססת על עקרונות דמוקרטיים.

ישראל מתמודדת כעת עם מגמות אנטי-דמוקרטיות, ובהן פעילות פוליטית שחורגת מהיסודות הדמוקרטיים של המדינה. על פי המכון הישראלי לדמוקרטיה, הצעות חוק אנטי-דמוקרטיות שמות להן למטרה לפגוע בשלושה עקרונות יסודיים: שוויון, חופש הדיבור והמחאה, ומעמדו של בית המשפט העליון. מאמצי חקיקה, ובהם "חוק הנכבה" ו"חוק העמותות", חותרים להגביל את הקולות המתנגדים למדיניות הממשלה במרחב הציבורי. הניסיונות לרסן את עצמאות בית המשפט העליון כללו הצעה להכפיף מינויים במערכת המשפטית לפיקוח בעל אופי פוליטי ו"פסקת התגברות", שתאפשר לרוב של 61 חברי כנסת לבטל החלטה של בית המשפט העליון הנוגעת ל"חוק יסוד כבוד האדם וחירותו". אף שמאמצים אלה לרוב לא נשאו פרי, הם השפיעו באופן משמעותי על עיצוב השיח הישראלי בנושא זהות לאומית.

¹ הסבב הראשון של הטריאלוג המדיני התקיים בווינגטון די. סי. ב-20 בנובמבר 2015, ועסק ב"כיוונים אסטרטגיים לישראל אל מול מזרח תיכון מתפורר". לקריאת הסיכום, ראו: <http://mitvim.org.il/images/Hebrew - Israeli strategic outlook in a disintegrating region - Mitvim-FES-MEI summary.pdf>

קיים מתח בין הערכים היהודיים והערכים הדמוקרטיים במדינת ישראל, שניכר בחוסר ההסכמה על מקור הסמכות בחיים הפוליטיים במדינה. בעוד שיש כאלה הסבורים שמקור הסמכות הוא היסודות הדמוקרטיים של המדינה, אחרים טוענים שההלכה היהודית והמשכיות העם היהודי הם המקור האולטימטיבי לסמכות פוליטית. יתר על כן, ישראלים רבים רואים בדמוקרטיה מנגנון לקבלת החלטות הרוב ולא מערכת ערכים שמגינה על זכויות המיעוטים.

2. דעת הקהל ודה-לגיטימציה של ביקורת

"מדד הדמוקרטיה הישראלית 2015" של המכון הישראלי לדמוקרטיה² מצביע על ירידה בתחושת הסולידריות כלפי החברה הישראלית בקרב קבוצות פריפריה. תחושת הסולידריות החברתית נמוכה ביותר בקרב המשיבים הערבים, המשיבים המזדהים עם עמדות שמאל בנושאי ביטחון ומדיניות חוץ, ובקרב מי שמגדירים עצמם כעניים. למרות ממצאים אלה, מרבית האזרחים רוצים להישאר בישראל ולא היו מעדיפים להפוך לאזרחי ארצות הברית או מדינות אחרות במערב. מהמדד עולה כי הפער בין יהודים לערבים נותר מקור הקיטוב המרכזי בישראל, אך כי בשנתיים האחרונות חלה התגברות גם בקיטוב בין הימין הפוליטי לשמאל הפוליטי. ראוי לציין שאף כי תפיסת מידת הפילוג בין שמאל לימין העמיקה, הרי שהעמדות הממשיות של הציבור כלפי סוגיות מדיניות קונקרטיות השתנו באופן מתון יותר.

תפיסת המאבק בין ימין לשמאל היא תוצאה של הצטמצמות המרחב הציבורי כפועל יוצא של דה-לגיטימציה לביקורת ולמחלוקת. בשש השנים האחרונות, קולות משולי הימין חדרו למוקדי הכוח, עיצבו מחדש את השיח הציבורי ויצרו אווירה של דה-לגיטימציה לביקורת על מדיניות הממשלה. המדד חושף נתון מטריד: 46 אחוזים מהישראלים סבורים שיש לאסור על ביקורת ציבורית חריפה. קמפיין מתוזמר היטב הציג לאחרונה עמותות שמאל ועמותות ערביות בישראל ואת אנשיהן כ"שתולים" או "בוגדים", ותקף אותן על קבלת מימון ממקורות בחו"ל. כתוצאה מכך, רבים מארגוני החברה האזרחית הליברליים נתונים במגננה. בה בעת, אזרחי ישראל בוחנים את המתרחש סביבם קודם כול דרך נקודת המבט הביטחונית, גם אם הדבר בא לעיתים על חשבון הערכים הדמוקרטיים.

3. קידום שוויון – זכויות האזרחים הערבים בישראל

כדי להגביר את השוויון בין אזרחים יהודים לערבים בישראל, יש צורך בצמצום הפערים הסוציו-אקונומיים בין המגזרים ולהתייבב נגד הגזענות והחקיקה האנטי-דמוקרטית שפוגעות בחברה הערבית בישראל. עדות לחלחול האפליה נגד ערבים לשיח הפוליטי אפשר למצוא בהתבטאות מעוררת מחלוקת שנשמעה באפריל 2016 מצד יושב ראש האופוזיציה ח"כ יצחק הרצוג, שקרא לפוליטיקאים ממפלגת העבודה להפסיק לתת את התחושה שהם "תמיד אוהבי ערבים". הצהרה כזו, המגיעה מפוליטיקאי מהמרכז-שמאל, משקפת עד כמה השיח הציבורי בישראל נע ימינה.

ישנן כיום שתי מגמות בולטות בקרב החברה הערבית בישראל. מצד אחד, החודשים האחרונים אותנו על חדירת האלימות הלא-מאורגנת מהגדה המערבית לישראל ועוררו אצל כמה מומחים חשש מפני "בלקניזציה" של הסכסוך. מצד שני, השיח האזרחי במרחב הערבי מתעצם והפוליטיקה הערבית הופכת פחות קיצונית, ויותר מעורבת ויוזמת. התרחבות השיח האזרחי באה על חשבון השיח הדתי. אף שהקצאה מפלה ובלתי שוויונית של משאבים ממשיכה לפגוע בקהילות הערביות, ניתן למנות שלוש תכניות חשובות וחיוניות: תכנית פיתוח כלכלית ביוזמה ממשלתית לחיזוק החברה הערבית; תכנית הקצאת קרקעות בשילוב המועצות המקומיות הערביות שנועדה להרחיב יותר מ-20 יישובים ערבים על ידי מתן היתרי בנייה; ותכנית להגברת

² המכון הישראלי לדמוקרטיה, "מדד הדמוקרטיה הישראלית 2015", http://www.idi.org.il/media/4254068/democracy_index_2015.pdf

השתתפות הערבים בכוחות המשטרה ובנוכחות המשטרתית בשכונות וביישובים ערבים. במרחב הפוליטי, הסבירות להקמת מפלגה יהודית-ערבית משותפת נמוכה מאוד, אך יש מקום להרחבת שיתוף הפעולה בין הרשימה הערבית המאוחדת למפלגות שמאל-מרכז.

ב. המגמות הנוכחיות בגרמניה ובארצות הברית

1. גרמניה: משבר הפליטים, ביטחון ואתגרים פנימיים לדמוקרטיה

גם גרמניה מתמודדת עם האתגר שבמציאת איזון בין דמוקרטיה לצרכי ביטחון. מושב אחד של המפגש עסק באופן בלעדי באתגרים הפנימיים של גרמניה, במדיניות שהיא נוקטת ביחס לאתגרים אלו, ובשיתוף הפעולה שלה עם האיחוד האירופי. בהמשך לכך, בחנו המשתתפים את הגישה והמדיניות הגרמנית כלפי ישראל ותהליך השלום.

גרמניה ניצבת בפני אתגרים הקשורים להגירה וביטחון, שדורשים שיתוף פעולה מוגבר בתוך האיחוד האירופי. יש צורך בחוקי הגירה והשתלבות אירופים מתואמים כדי לנהל את תהליכי הקליטה והיישוב מחדש של הפליטים. בנוגע לביטחון, מתקפות הטרור האחרונות במדינות אירופה מעידות על כך שלאיחוד האירופי יש צורך במערכת מגובשת לשיתוף מידע ובמדיניות חדשה לשיתוף פעולה נגד איומי ביטחון משותפים. גרמניה ערוכה למלא תפקיד מרכזי בתהליך זה, בעוד אירופה מתמודדת עם האתגרים הנובעים מהצורך בנקיטת אמצעים מוגברים ללחימה בטרור לצד הקפדה על זכויות אזרח ושימור הגבולות הפתוחים.

אתגר נוסף אתו מתמודדת גרמניה הוא עלייתן של תנועות לאומניות אנטי-דמוקרטיות שמתמקדות בפוליטיקה של זהויות ופונות נגד האסלאם ו/או נגד האיחוד האירופי. משבר הפליטים היווה זרז לצמיחת תנועות אלו, אך הסיבות לצמיחתן כללו גם חוסר שביעות רצון לגבי סוגיות רווחה וחלוקה מחודשת של משאבים. הפערים החברתיים המתרחבים בגרמניה הביאו לעלייה בפופולריות של תנועות הימין, כפי שבא לידי ביטוי בהצלחת מפלגת "אלטרנטיבה לגרמניה" (AfD) בבחירות שנערכו ב-2016 בשלוש מדינות מחוז בגרמניה ובירידה בנתוני התמיכה בקנצלרית אנגלה מרקל. בנוסף, ישנה בגרמניה עליה במספר אירועי התקיפה נגד פליטים, מקלטים לפליטים, ופוליטיקאים מקומיים. נוצר בגרמניה פער הולך ומתרחב בין העם לממשלה בשורה של סוגיות, והמנהיגים הגרמנים צריכים למצוא דרך יעילה יותר לתקשר את המדיניות שלהם לציבור, כדי למנוע את המשך העמקת הפילוג.

2. ארצות הברית: בחירות ומוסדות

ארצות הברית ניצבת בפני אתגרים פנימיים משלה לדמוקרטיה. ברקע הדיון בסוגיה זו עמדו ההתפתחויות במערכת הבחירות הנוכחית לנשיאות בארצות הברית, ותשומת לב מיוחדת הוקדשה לפופולריות של דונלד טראמפ ולשובה של "פוליטיקת הפחד" ששיחקה תפקיד מרכזי במערכות הבחירות בארצות הברית בראשית שנות ה-2000. פוליטיקה זו מתמקדת כעת באיום שמציבים "ארגון המדינה האסלאמית" (דאעש) וארגוני טרור חוצי-גבולות נוספים, ובסוגיית ההגירה. המשתתפים ניתחו את השימוש המניפולטיבי שנעשה במהלך מערכת הבחירות בפחד ובכעס על ההצטמצמות לכאורה של ההשפעה האמריקאית בעולם, ובחנו את ההשפעה האפשרית של מגמה זו על המדיניות האמריקאית.

למרות החזרה אל פוליטיקה של פחד מפני מתקפות טרור ושל הדגשת הייחודיות של ארצות הברית בזירה העולמית, מדיניות החוץ האמריקאית עברה בשנים האחרונות שינוי מרחיק לכת. בניגוד למגמה זו, המחנה הפרוגרסיבי הצליח למצב עצמו כמוביל בתחומים הנוגעים לביטחון הלאומי ולקביעת מדיניות. הדבר התאפשר הודות למאמץ מרוכז ומתואם לגיבוש וקידום תפיסת מדיניות חוץ פרוגרסיבית סדורה, אותו הובילו ראשי מכוני מחקר ומדיניות ובכירי ממשל

לשעבר. נסיגת הרפובליקאים מתפיסת מדיניות חוץ שמקדמת מעורבות בזירה הבינלאומית, סייעה גם היא לדמוקרטים להפוך לגורם ההשפעה המרכזי בסוגיות של ביטחון לאומי.

אתגר נוסף עמו מתמודדת ארצות הברית הוא תפקידם של גופי מדיניות ותאגידים במרחב הפוליטי. המשבר הכלכלי והמלחמה בעיראק העידו על כישלון מערכת מצד גופי מדיניות שנחשבו עד אז למהימנים, ושאיבדו בעקבות זאת את אמון הציבור. בנוסף, פסיקות בית המשפט העליון האמריקאי ביחס למימון בחירות (ובפרט פסק הדין *Citizens United vs. the Federal Election Commission*) העניקו לתאגידים כוח פוליטי גדול יותר מאשר בעבר, אשר נתפס בעיני רבים כאתגר לדמוקרטיה.

ג. המשולש ארצות הברית-גרמניה-ישראל

1. הגישות כלפי ישראל

ארצות הברית וגרמניה היו ונתרו בנות הברית היציבות ביותר של ישראל. סקר מכון גאלופ מ-2016 מצביע על כך ש-71 אחוזים מהאמריקאים מחזיקים בדימוי חיובי על ישראל, בעוד שרק ל-19 אחוז יש דימוי חיובי של הרשות הפלסטינית. עם זאת, ארצות הברית אינה בוחנת את הדמוקרטיה הישראלית רק בתחומי הקו הירוק, ובעיני ציבורים אמריקאים רבים הימשכות הכיבוש אינה נתפסת כעולה בקנה אחד עם חברה דמוקרטית. המתחים הגוברים והולכים בין הממשל האמריקאי והממשלה בישראל נובעים במידה רבה מהתסכול בבית הלבן ובציבור האמריקאי, בפרט בקרב צעירים, מהעדר ההתקדמות של ממשלת נתניהו לעבר פתרון שתי המדינות. מקבלי החלטות בארצות הברית אף רואים בכיבוש מקור לפגיעה באמינות הישראלית והאמריקאית בקהילה הבינלאומית. בקרב הדור האמריקני הצעיר, הולכת וגוברת ההתנגדות לכיבוש מטעמים מוסריים. הטיעון הישראלי הביטחוני בו נעשה שימוש באופן מסורתי להצדקת המשך הכיבוש, הולך ומאבד תמיכה בארצות הברית.

היחס לישראל בגרמניה אף הוא הולך והופך מורכב יותר. מקבלי החלטות ממשיכים לתמוך בעקביות בישראל ויחסי שתי המדינות הם יציבים וחזקים. לצד זה, קיים פער בין המדיניות הרשמית של ממשלת גרמניה לבין דעת הקהל שם. הציבור הגרמני הופך ביקורתי יותר כלפי מדיניות ישראל, שנתפסת כמי שאינה תורמת לשלום. ואולם, המנהיגים הגרמנים מקדישים כיום את עיקר מרצם לסוגיות פנים-אירופאיות ואינם רואים בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני סוגיה דחופה. יחד עם זאת, גרמניה שינתה את סדר העדיפויות שלה ביחס למזרח התיכון. התקוות לשינוי יסודי באזור בעקבות האביב הערבי התחלפו בשאיפה לשמור ככל הניתן על יציבות אזורית. אם לא תימצא דרך להכיל את הסכסוך הישראלי-פלסטיני, ייתכן שהכיבוש יוביל יותר ויותר גרמנים לראות בישראל גורם התורם לחוסר היציבות באזור.

ישנו פער מסוכם, הגובר והולך, בין התפיסה העצמית של ישראל לבין האופן בו היא נתפסת בקהילה הבינלאומית ובפרט בעולם המערבי. הציפייה בקרב פוליטיקאים ישראלים שעליית דאעש תגרום לעולם המערבי לגלות הבנה כלפי המדיניות הישראלית הוכחה על פי רוב כנכזבת, ואם לא יחול שינוי משמעותי בשנים הקרובות, מדיניות החוץ הנוכחית של ישראל ביחס לסכסוך עם הפלסטינים צפויה להוביל לשחיקה בתמיכת השותפים במערב. כפי שזה נראה כעת, ישנה התרחקות גוברת בין ישראל למערב גם בסוגיית הנורמות הדמוקרטיות.

2. עתיד פתרון שתי המדינות

המדיניות הגרמנית והאמריקאית ביחס לסכסוך הישראלי-פלסטיני מכוונת למודל של פתרון שתי המדינות. לא סביר שיחול שינוי בעמדות יסוד אלה, שכן למרות הקיפאון הנוכחי בתהליך השלום, הפרמטרים הבסיסיים שביסוד פתרון שתי המדינות נתפסים שם עדיין כרלוונטיים

ותקפים. אמנם יש בישראל שיח גובר על קונפדרציה או פתרונות חלופיים אחרים לפתרון שתי המדינות, אך הצעות אלו טרם זוכות לרמות גבוהות של פופולריות ומהימנות בזירות הלאומיות או הבינלאומיות.

הממשל האמריקאי דוחק בישראל לנקוט בצעדים לשימור ישימותו של פתרון שתי המדינות וליצירת התנאים שיאפשרו לשני הצדדים לחדש את המשא ומתן הישיר לקראתו. עם זאת, בהעדר משא ומתן שכזה, רבים מהשותפים הבינלאומיים רואים צורך לקבוע את הפרמטרים להסדר קבע, כדי למנוע מהמציאות הלא-דמוקרטית הנוכחית לקבל אחיזת קבע. האמריקאים רואים יותר ויותר את העדר ההתקדמות לעבר שלום כמכשול המאפשר לשחקנים כמו איראן מרחב תמרון הולך וגדל במזרח התיכון.

משתתפי הטריאלוג דנו כיצד לקדם את יישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני ובצורך לפתח חזון של שלום שיתאים למסגרת האזורית הרחבה יותר. מהצד האמריקאי, הדרכים שהועלו כדי לשמר את פתרון שתי המדינות כוללות את הידוק שיתוף הפעולה עם הישראלים והפלסטינים גם יחד, הגברת ההשקעה בחברה הפלסטינית על ידי חיזוק היסודות הכלכליים והדמוקרטיים שלה, וקביעת פרמטרים לפתרון שתי המדינות. המשתתפים דנו גם בצעדים הדרגתיים שבהם ניתן לנקוט בהעדר התקדמות ישראלית-פלסטינית, ובאופן בו יכולים ארגונים פרוגרסיביים למקד מחדש את אסטרטגיות הפעולה והתקשורת שלהם כדי להגביר את השפעתם על השיח הציבורי ביחס לסכסוך.

3. תפקידן של שותפויות פרוגרסיביות

יש צורך דחוף לחזק את השותפויות בין גורמים פרוגרסיביים בישראל ומחוצה לה, ולהעצים את קולות המחנה. ארגונים אמריקאים וגרמנים מבקשים ללמוד מארגונים שותפים בישראל כיצד ביכולתם לתמוך באופן הטוב ביותר בקידום יוזמות פרוגרסיביות ביחס לישראל ולתהליך השלום. באופן כללי יותר, קשרי הידידות בין שלוש המדינות הם חזקים ויש פוטנציאל משמעותי להגברת שיתוף הפעולה בחברה האזרחית. כדי למצות את הפוטנציאל הזה, נדרש שיח מתמשך סביב הסוגיות הבאות: בחינת מורשת השואה והתפקיד שהיא ממלאת בחשיבה הפוליטית העכשווית בגרמניה כלפי ישראל ובחוסר הנכונות הגרמנית לבקר את מדיניות ממשלת ישראל; שינוי התפיסה בישראל לפיה שותפות עם ארגונים בינלאומיים בסוגיות פנים-ישראליות איננה לגיטימית; מתן ביטוי לגורמים פרוגרסיביים מישראל במסגרת פרסומים וכנסים של שותפים מארצות הברית ומגרמניה, על מנת להציג את דבר קיומה של חלופה פוליטית מגובשת למדיניות ממשלת הימין הישראלית, שקולה הוא זה שנשמע על פי רוב בזירה הבינלאומית.