

ישראל ומדינות הלאום החדשות

אמנון רובינשטיין

האם הציונות היא סוג חריג של לאומיות? במשך שנים למדנו להאמין בכך כעניין כמעט מובן מאליה. ואכן, אין ספק שיש בציונות דבר מה יוצא דופן. כשהרצל הכריז שהיהודים הם עם, ושלעם הזה מגיעה מדינה, רבים ראו בו חולם בהקיץ. דומה שאפילו הוא עצמו התבייש לבטא את כל מחשבותיו בעניין. ביומנו כתב: "בבזל הקמתי את מדינת היהודים", אבל הוסיף שאין הוא מעז לומר זאת בקול מחשש שיצחקו לו. חששותיו לא היו משוללי יסוד: כששב מן הקונגרס הציוני הראשון למערכת העיתון הווינאי נז'ה פראַיה פּרָסָה שבו עבד, לעגו לו עמיתיו וחבריו וזיכוהו בכינוי "ראש המדינה לעתיד".¹ ובאמת, חזונו של הרצל, אמונתו כי היהודים המפוזרים בין כל העמים, ללא מכנה תרבותי או לשוני משותף, יהיו ללאום שמגיעה לו מדינה, הרעיון הזה אכן נראה מהפכני.

עם זאת, למרות חריגותה, ואולי דווקא בגללה, חרתה הציונות על דגלה גם את השאיפה לנורמליות. התכלית הזאת, לעשות את היהודים לעם ככל העמים, עמדה לנגד עיניהם של מנהיגים והוגי דעות ציוניים מכל גווני הקשת הפוליטית, והיא מהדהדת בכתביהם של הרצל, ז'בוטינסקי, בן-גוריון ורבים אחרים. מן הבחינה הזאת אפילו הופעתו של הגנב היהודי הראשון בתל אביב

הייתה סימן מעודד. לאמיתו של דבר יש מעין פרדוקס סמוי בחשיבה הציונית: התהליך הייחודי, ה"א־נורמלי", הפיכת היהודים ללאום מלוכד, נועד בעצם להשיג את ה"נורמליות", את ביטולה של החריגות.

היום, לאחר יותר ממאה שנות ציונות, אפשר לקבוע כי המאמץ הזה הוכתר בהצלחה. ובכל זאת, עוד לא השתחררנו מן התפישה הרואה במדינת ישראל וברעיון שעליו היא מושתתת אנומליה פוליטית, משפטית ומוסרית. המוסכמה הזאת, שהשתרשה בארץ ומחוצה לה, פוגעת בדימויה של ישראל ומציגה אותה כילד הבעייתי במשפחת העמים הנאורים. במאמר זה אבקש אפוא לדון בכמה היבטים ייחודיים-לכאורה של הלאומיות היהודית ולהראות שבעצם אין בהם סטייה של ממש מן הנורמות המקובלות כיום בקרב המדינות המתקדמות ביותר בעולם.

ואמנם, במערב, בעיקר באירופה, רווחות כעת גישות חיוביות למדי כלפי היבטים שונים של תופעת הלאומיות, שעד לפני זמן לא רב עוררו הסתייגות וחדשנות. כך, למשל, הולכת וגוברת ההכרה בלגיטימיות של הקשרים שמקיימות מדינות מסוימות עם פזורות אתניות מחוץ לגבולותיהן. בין קשרים אלה ובין מדיניותה של ישראל כלפי התפוצה היהודית קיים דמיון ברור, וההשוואה ביניהם לא רק מתבקשת אלא גם הכרחית ומועילה; היא מוכיחה שישראל יכולה להשתלב בקהילה הבינלאומית כחברה ראויה, הניצבת בשורה אחת עם מדינות דמוקרטיות אחרות, ללא תחושות מדומות של גדלות וללא גשי נחיתות מיותרים.

ב

עד לפני שנים אחדות הצטיירה הלאומיות בעיני רבים כרכבת מיושנת שהציונות עלתה עליה באיחור־מה. בעולם המערבי החדש כבר הפכה לכאורה מדינת הלאום לתופעה לא רלוונטית. עולם זה מאוכלס במדינות על־לאומיות ורב־לאומיות, מדינות מהגרים, שיש בהן תרבות דומיננטית, צביון נוצרי, שפה רשמית – אבל אין בהן לאום שליט. ארצות־הברית למשל איננה מדינת לאום; אזוריה הם בני לאומים שונים, והם נהנים משוויון חוקתי מלא. אירופה עוברת אף היא תהליך בעל משמעויות היסטוריות מרחיקות לכת: מדינות שתמיד הדגישו את היותן מדינות לאום עצמאיות הולכות ומתאחדות,

והגבולות המפרידים ביניהן הולכים ומיטשטשים. צרפת, שמעולם לא הכירה את המושג "חוק לא־חוקתי", והפרלמנט האנגלי, שמעולם לא הסכים להעמיד את חוקיו לשיפוט חוקתי – נדרשים פתאום לתת דין וחשבון לפני בית הדין האירופי לזכויות אדם בשטרסבורג. אלו הן בלי ספק תמורות דרמטיות, שבתחילת המאה העשרים קשה היה אפילו להעלותן על הדעת.

ואולם, שתי התפתחויות של העת האחרונה חוללו שינוי קוטבי במצב עניינים זה. ראשית, במערב אירופה צצו והופיעו הוויות לאומיות חדשות. טשטוש הגבול בין ספרד לצרפת, למשל, חיזק מאוד את הרגשות הלאומיים של הבסקים, שיש להם עתה לא רק שפה ותרבות משלהם, אלא גם אזור משותף. וכשם שהבסקים רואים את עצמם כלאום נפרד – כך גם הקטלונים, הקורסיקנים, ולאחרונה גם הסקוטים. שבטיות לאומית זו עולה ופורחת באירופה, והיא מעוררת מחלוקות ישנות. בבלגיה למשל, שבה שרר שקט יחסי במשך תקופה ארוכה, נוצר קרע מדאיג בין דוברי הצרפתית לדוברי הפלמית. נראה אפוא שמחיקת הגבולות בין הישויות המדיניות הישנות לא זו בלבד שלא הביאה לדעיכתה של הלאומיות, אלא להפך – היא העניקה לה עדנה חדשה.

ההתפתחות השנייה התרחשה בעקבות קריסתו של הגוש הקומוניסטי. במקומן של המעצמה הסובייטית ובעלות בריתה נוצרו כשלושים מדינות חדשות, שאימצו לעצמן, לפחות כלפי חוץ, מאפיינים דמוקרטיים. מדינות אלו, ובראשן הפדרציה הרוסית האדירה, הן מדינות לאום לכל דבר. יתרה מזו: רובן חברות במועצת אירופה, וחלקן אף מבקשות להצטרף לאיחוד האירופי. להתפתחות זו חשיבות עצומה, מפני שאירופה כבר האמינה שעלה בידיה להיפטר מן הלאומיות. עתה עליה לקבל אל תוכה קהל גדול של חברות חדשות, שהן לא רק דמוקרטיות אלא גם מדינות לאום, ומציאות חדשה זו דורשת ממנה לשנות את יחסה לתופעה.

אחד הסימנים הבולטים לשינוי הזה הוא ההכרה הגוברת בקיומם של מיעוטים לאומיים. קודם שהצטרפו המדינות המזרח אירופיות למועצת אירופה כמעט לא התקיים דיון של ממש בנושא, למרות שגם במערב אירופה קיימים מיעוטים לאומיים – הבסקים, הקטלונים והקורסיקנים, כאמור. והנה בשנות התשעים חוקקה מועצת אירופה שתי אמנות: האחת, אמנת המסגרת להגנה על מיעוטים לאומיים, שנכנסה לתוקף ב־1 בפברואר 1998, העניקה לראשונה זכויות קבוצתיות למיעוטים הללו; האחרת היא הצ'רטר להגנה על שפות אזוריות ושפות מיעוט, שנכנסה לתוקף ב־1 במרס 1998. אמנם צרפת, שחרתה

על דגלה את אידיאל הלאומיות ה"אזרחית", דחתה את אמנת המסגרת להגנה על מיעוטים, אך היא הייתה חריגה בעניין זה.² המדינות האירופיות האחרות ובהן אפילו אנגליה, שיש לה מסורת השוללת זכויות קבוצתיות – חתמו על שתי האמנות האלה ובכך הכירו למעשה בעקרונות העומדים בבסיסן. הרוחות החדשות הנושבות באירופה ניכרות גם בנכונותה להעריך מחדש את המושג פזורה או "דיאספורה". לנו כישראלים וכיהודים יש עניין מיוחד בתהליך הזה, שכן המילה "דיאספורה" מופיעה בדרך כלל בהקשר היהודי. די בקריאת המהדורות האחרונות של המילונים הגדולים כדי להיווכח בכך. מילון בעל שם מציע שלוש הגדרות לדיאספורה. הראשונה שבהן היא: "פיזורם של היהודים מחוץ לפלשתינה מאז המאה השישית לספירה". בסוף המאה התשע-עשרה, בעת שהתנועה הציונית הייתה עדיין בחיתוליה, זוהה המושג "דיאספורה" כמעט תמיד עם התפוצה היהודית. מובן שיש גם פזורות אחרות. האירים הם דוגמה מובהקת לכך: בעולם חיים היום כשבעים מיליון בני אדם ממוצא אירי, וכשהפכה אירלנד למדינה עצמאית בשנת 1937 עמד בראשה אמון דה'וולרה, אזרח אמריקני שנולד בניו יורק.

ואמנם, הקשר בין פזורה למרכז זכה זה כבר לתשומת לב מיוחדת. בעת האחרונה נידונה התופעה במסגרת עבודתו של המלומד האנגלי אנתוני סמית, המציין שלוש דוגמאות ללאומיות של תפוצות: הישראלים, הארמנים והיוונים.³ נכון, יש לחזור ולהדגיש כי רק אצל היהודים לא היה בסיס טריטוריאלי ללאומיות החדשה; רוב היוונים הוסיפו לחיות ביוון והארמנים בארמניה. אבל התפקיד שמילאו הפזורות הללו בלידתן של התנועה הלאומית היוונית והתנועה הלאומית הארמנית חשוב לאין ערוך מזה של האוכלוסייה הילידה. בהקשר זה ראוי להזכיר גם שהיו אלה הפזורות של העמים הבלטיים – הליטאים, הלטבים והאסטונים – שהוסיפו לקיים שגרירויות "וירטואליות" בשמן של ארצות המולדת כשאלה נאנקו עדיין תחת עולו של הדיכוי הסובייטי. במשך כל אותו הזמן הפעילו הפזורות האלה לחץ פוליטי ודיפלומטי מסיבי על ברית-המועצות, ותבעו ממנה שוב ושוב שתשחרר את הארצות הבלטיות ותעניק להן עצמאות. ברי אפוא שהתנועה הציונית איננה הדוגמה היחידה ללאומיות הצומחת בפזורה ולמאבק לאומי המתנהל מחוץ לגבולות המולדת. המקרים האחרים שהזכרנו ממחישים היטב את הצורך להכיר בחשיבות מקומן של התפוצות האתניות בהתפתחותה של הלאומיות המודרנית.

ואמנם, היחסים המיוחדים בין מדינות הלאום לבני־הלאום שלהן, שאינם אזרחיהן, מעסיקים יותר ויותר את הקהילה האירופית ואת החברות החדשות בה. מיעוטים לאומיים זוכים בדרך כלל להגנה במסגרת אמנות בינלאומיות או הסכמים בילטרליים בין מדינות;⁴ ועם זאת, מעמדם של המיעוטים נידון לאחרונה גם כעניין משפטי פנימי במדינות המוצא שלהם. תשע מדינות אירופיות – אוסטריה, הונגריה, בולגריה, יוון, איטליה, סלובקיה, סלובניה, רוסיה ורומניה – חוקקו חוקים אשר נותנים תוקף משפטי ליחסים בין ובין בני־הלאום שלהן החיים מחוץ לגבולותיהן. סעיף 108 לחוקה היוונית למשל קובע שהמדינה "תדאג ליוונים החיים בחוץ לארץ ותטפח את קשריהם עם המולדת". ברוח זו מנסה כעת יוון לקדם יזמה למתן אזרחות כפולה לאלבנים ממוצא יווני – קבוצה אתנית המונה כשלוש מאות אלף איש – והיא מנהלת מגעים בעניין עם הממשלה האלבנית ועם גורמים אחרים בקהילה האירופית. המצב מורכב מעט יותר ברוסיה, שהיא אמנם מדינת לאום, אבל זהותה הלאומית מעט מעורפלת. רוסיה מכנה את בני־עמה – ובעצם את כל מי ששייך לחוג התרבות הרוסית – "קומפטריוטים". אין זו הגדרה של ממש, אבל יש לה השלכה משפטית ממשית: חוק שחוקקה הפדרציה הרוסית בחודש מרס 1999 קובע שכל קומפטריוט שמגיע לפדרציה הופך מיד לאזרח רוסי לכל דבר, על כל הזכויות והחובות הכרוכות במעמד זה.⁵

התופעה החדשה הזאת זכתה כבר לשם: "מדינת־קרבה". בצרפתית השתמשו תחילה במושג "מדינת־אם" או "מדינת הורה", אך בגלל הנימה הפטרנליסטית שהשתמעה ממנו אימצו תחתיו את הכינוי "אָטאט דֶּה־סוּש" – חלקו התחתון של העץ, נקודת החיבור של הגזע עם האדמה.

בשנה שעברה נאלצה הקהילה האירופית לנסח עמדה רשמית בנוגע לתופעת מדינות־הקרבה בעקבות מחלוקת שהתפתחה סביב הנושא במזרח אירופה. הגורם למשבר היה "החוק המגיארי" שהועבר בפרלמנט ההונגרי ביוני 2001, ואשר ביקש להעניק זכויות מסוימות להונגרים החיים במדינות אחרות. יש לזכור שלאחר מלחמת העולם הראשונה, במסגרת חוזה טריאנון משנת 1920, נאלצה הונגריה לוותר על חלקים ניכרים משטחה ועימם על אוכלוסייה גדולה. כיום חיים כמעט שלושה מיליון וחצי הונגרים כמיעוטים במדינות סמוכות – בסלובקיה, ברומניה, בסרביה, בסלובניה, בקרואטיה ובאוקראינה. החוק המגיארי העניק לבני המיעוטים הללו את האפשרות לקבל תעודת זהות הונגרית ופריבילגיות נלוות במדינת האם, כמו הזכות לעבוד באופן זמני, ללמוד

במערכת החינוך, ליהנות מתעריפים מוזלים בתחבורה הציבורית ולקבל ביטוח רפואי. ברם, הונגריה לא הסתפקה במתן זכויות אלה אלא אף קיבלה על עצמה לממן את חינוכם של ילדי ההונגרים החיים במדינות השכנות, בתנאי שילמדו בבתי ספר שבהם מדוברת השפה ההונגרית. הצעד המשפטי הזה קומם את רומניה, והיא יצאה נגד החוק המגיירי בטענה שהוא יוצר בשטחה אפליה בין רומנים ממוצא הונגרי לרומנים ממוצא אחר – מצב עניינים בלתי נסבל מבחינתה. בנימה דומה טענה גם סלובקיה שיש בחוק המגיירי משום התערבות בענייניה הפנימיים ואיום על ריבונותה.

בסופו של דבר הגיעה המחלוקת למועצת אירופה, והטיפול בנושא הועבר לוועדה של משפטים מטעמה. בתום הדיונים, באוקטובר 2001, פרסם גוף זה, המכונה "ועדת ונציה", דין וחשבון בעניין "העדפת מיעוטים לאומיים על ידי מדינות־הקרבה שלהם", שבו נקבע במפורש כי היחס מן הסוג האמור אינו נוגד את המשפט הבינלאומי אם אין בו משום הפרה של עקרון הריבונות הטריטוריאלית של המדינות המעורבות. בהתאם לכך קבעה הוועדה כמה כללים מנחים למדיניותן של מדינות־הקרבה כלפי אזרחים החיים מחוץ לגבולותיהן, ובהם הדרישה כי מדיניות זו לא תגרום לאפליה בין אזרח לאזרח, לא תפר זכויות אדם בסיסיות, תכבד הסכמים בילטרליים קיימים ותתמקד בעיקר בשימור קשרים של זהות ותרבות. אך חשוב יותר לענייננו: ועדת ונציה הבהירה שאין בתנאים אלו כדי לפסול חוקי אזרחות והגירה המקנים עדיפות מסוימת לבני־הלאום השבים למולדתם, ובכך הכירה למעשה בלגיטימיות של מדיניות שבות או רה־פטריאציה.⁶ מסקנות הוועדה אומצו לבסוף על ידי מועצת אירופה, שיצאה בשנת 2003 בהחלטה 1335, ובה היא "מקדמת בברכה באופן עקרוני את הסיוע שניתן על ידי מדינות־קרבה למיעוטים־הקרבה שלהן במדינות אחרות, במטרה לעזור להם לשמור על זהותם התרבותית, הלשונית והאתנית", אף שהאחריות להגנה על המיעוט מוטלת בעיקר על המדינה שבתחומה הוא שוכן.⁷

אין לזלזל בחשיבותן של ההתפתחויות הללו. יש להן השלכות עמוקות על דמותה העתידית של אירופה ועל היחסים שבין המדינות ובין הקבוצות האתניות המחפשות בה את מקומן. אנו עדים למעשה לניסיון – או לפחות למאמץ רב־צדדי – להגדיר מחדש את הלגיטימיות של התופעה הלאומית במסגרת המשפט הבינלאומי. לתהליך זה משמעויות מרחיקות לכת העשויות להקרין על הזירה העולמית בכללותה, ובתוכה גם על ישראל.

השינוי בגישתה של אירופה ללאומיות צריך לעניין מאוד את ישראל, המגדירה את עצמה כמדינת לאום דמוקרטית או כמדינה "יהודית ודמוקרטית". בתוך החברה הישראלית נטושות מחלוקות קשות סביב פרשנותה של הגדרה זו. ואכן, מאז היווסדה מנסה מדינת ישראל למצוא את הנוסחה החוקתית המתאימה, את האיזון הנכון בין שני מרכיבים אלו בזהותה. גם חברות החדשות בקהילה האירופית מתמודדות עם בעיות דומות. כמו ישראל מבקשות גם מדינות אלו לתת ביטוי לזהותן הלאומית בלי לוותר בכך על ציונות הדמוקרטית. מדובר אפוא בלאומיות מסוג חדש – לא בכזו המטפחת שבטיות קנאית, מסתגרת ומתנשאת, אלא באידיאה המכירה גם בזכויות האדם, גם בזכויות האזרח וגם בזכויות המיעוט.

ישראל יכולה ללמוד – וגם להתעודד – מניסיוןן של מדינות הלאום האירופיות לתת ביטוי הולם לקשריהן עם מיעוטי־הקרבה שלהן בפזורה. מבחינתה של ישראל עצם העלאת הסוגיה כנושא לדיון היא התפתחות מבורכת. פעמים רבות הצביעו מתנגדי הציונות על בעיית "הנאמנות הכפולה" של היהודים החיים מחוץ לישראל. יהודי ארצות־הברית, למשל, נדרשים עדיין להתמודד עם האשמות מן הסוג הזה. אבל ההערכה המחודשת של מושג הפזורה כיום שומטת את הקרקע מתחת לטענת הנאמנות הכפולה. המדינה הדמוקרטית המודרנית היא לא רק רב־תרבותית, היא גם רבת־נאמנויות לאומיות: אתה יכול להיות אמריקני אפריקני, אמריקני איטלקי, אמריקני אירי, ממש כשם שאתה יכול להיות יהודי אמריקני, בריטי, צרפתי – וגם ציוני.

אבל זו אינה הנקודה העיקרית. ההתפתחות המשמעותית באמת מבחינתה של ישראל היא ההכרה של המשפט האירופי ביחסי הקרבה בין מדינות ובין בני הלאום שלהן שאינם אזרחיהן ואינם חיים בתחומן. בעבר הוצגה ישראל כ"דמוקרטיה אתנית" או כ"אתנוקרטיה" גם בשל זיקתה המיוחדת לעם היהודי בעולם כולו ומחויבותה לרווחתו ולטובתו.⁸ והנה, ועדת ונציה לא רק מקבלת את זכותן של מדינות לקיים קשרים עם תפוצות מחוץ לגבולותיהן, אלא גם מאשרת את הלגיטימיות של עקרון הרה־פטריאציה.⁹ בקביעתה של הוועדה

כי לרוב האתני במדינה עומדת הזכות להגן על הדומיננטיות שלו באמצעות הסדרת ענייני אזרחות והגירה, יש בעצם הצדקה עקרונית של חוק השבות הישראלי ושל חוקים נוספים המבטאים אותו עיקרון, כמו חוק מעמד ההסתדרות הציונית.

להכרה זו יש חשיבות עצומה מבחינתה של ישראל, משום שעצם קיומה כמדינה יהודית ודמוקרטית מותנה ביכולתה לשמור על רוב יהודי בתחומה. כשהופיע ז'בוטינסקי לפני ועדת החקירה האנגלית בשנת 1936 הוא נשאל "מה זו מדינה יהודית?" ותשובתו הייתה שזו מדינה שיש בה רוב יהודי. ואמנם, מדינת ישראל ללא רוב יהודי יכולה להיות או יהודית או דמוקרטית, אך לא שניהם גם יחד.

ברם, דווקא משום שישראל היא מדינת הלאום היהודי עליה להכיר בערבים כמיעוט לאומי על בסיס של שוויון זכויות קיבוצי, ולא רק אינדיבידואלי – עם כל הבעייתיות שבדבר. לאחר קום המדינה הכירה ישראל בזכויות הקיבוציות של הערבים רק בתחום אחד – בחינוך. לערביי ישראל עומדת הזכות לחנך את ילדיהם במסגרת מערכת נפרדת, על ברכי תרבותם ושפתם. זהו הישג חשוב, ללא ספק – מיעוטים לאומיים כמו הכורדים והמקדונים נלחמים עליו בחירוף נפש – אבל אין בו די. יש לברך אפוא על כך שהרשות המחוקקת והרשות השופטת נקטו לאחרונה צעדים משמעותיים לקראת תיקון המצב. הכנסת קיבלה שלושה חוקים, המכירים בערבים כקבוצה בעלת זכויות קיבוציות: תיקון לחוק החינוך הממלכתי משנת 1953, הקובע מחדש את מטרות חוק החינוך הממלכתי ומגדיר בפעם הראשונה ציבור ערבי; תיקון לחוק החברות הממשלתיות, הקובע כי "בהרכב דירקטוריון של חברה ממשלתית יינתן ביטוי הולם לייצוגה של האוכלוסייה הערבית"; ותיקון לחוק שירות המדינה, הקובע את עקרון ההעדפה המתקנת לטובת הערבים בשירות המדינה. בית המשפט העליון הוציא אף הוא כמה פסקי דין חשובים שיש בהם התקדמות ניכרת בכיוון של הכרה בזכויות הקיבוציות של המיעוט הערבי. בג"ץ קבע למשל שיש להנהיג שוויון תקציבי בין הרשויות היהודיות לערביות;¹⁰ שבמועצת מינהל מקרקעי ישראל צריך להיות ייצוג ראוי לציבור הערבי;¹¹ ושבערים מעורבות יש מקום לשילוט ציבורי בערבית.¹²

המהלכים המשפטיים האלה מקרבים את ישראל לסטנדרטים שקבעה אירופה באמנת המסגרת להגנה על מיעוטים לאומיים. ובכל זאת, בנקודה אחת נשארנו מאחור. האמנה האירופית מכירה הן בזכויות הקיבוציות של המיעוט הן בזכויות האינדיבידואליות של בניו: לקבוצה הלאומית עומדת

הזכות להתחנך בשפתה ולשמור על תרבותה, אבל בן המיעוט יכול לבחור גם שלא להשתייך אליו. יש לו דרך מילוט ממצבו. לא כן בישראל, שעוד לא הכירה בזכותם האינדיבידואלית של ערבים ללמוד, אם ירצו בכך, במערכת החינוך היהודית או לשרת בצבא. המחיצות האטומות הללו יוצרות הפרדה מיותרת בין הרוב למיעוט, ומקשות מאוד על יכולתם של פרטים לחיות בהתאם להעדפותיהם האישיות, כנהוג בכל מדינה דמוקרטית מתוקנת.

אכן, עדיין יש מקום לשיפורים בפרופיל הדמוקרטי והליברלי של ישראל. ועם זאת, כמדינת לאום מודרנית אין היא בגדר חריג של ממש בהשוואה למדינות אחרות בקהילה הבינלאומית ככלל ובאירופה בפרט. היא נמצאת, למעשה, "בחברה טובה". המציאות שנוצרה באירופה לאחר קריסת הגוש הקומוניסטי הביאה להערכה מחודשת – חיובית יותר – של הלאומיות, וסיפקה לגיטימציה פוליטית ומשפטית רחבה יותר למדיניות המבטאת יחסים מיוחדים בין מדינה לפזורה אתנית. עדיין קשה לדעת אם ישראל תוכל להפיק רווח מעשי מן ההתפתחויות הללו, אבל אין ספק שהן משרתות את מטרתה ומחזקות את ידיה בפעילותה המתמשכת למען העם היהודי ברחבי העולם.

אמנון רובינשטיין הוא דיקן בית ספר רדזינר למשפטים במרכז הבינתחומי הרצליה. ספרו האחרון, 'ישראל ומשפחת העמים', שנכתב יחד עם אלכסנדר יעקובסון, ראה אור בשנת 2003 בהוצאת שוקן. המאמר מבוסס על ההרצאה במחשבה מדינית יהודית על שם זלמן חיים ברנסטין שנערכה על ידי מרכז שלם בירושלים, ביום 24 במרץ 2003.

הערות

1. ארנסט פאוול, הרצל במבוכ הגלות: ביוגרפיה, תרגמה ברוריה בן ברוך (תל אביב: מחברות לספרות, 1997), עמ' 251.

2. חוץ מצרפת, רק תורכיה ואנדורה סירבו עד כה לחתום על האמנה, ואילו בלגיה חתמה בהסתייגות.

3. Anthony D. Smith, *Myths and Memories of the Nation* (New York: Oxford, 1999), pp. 212-215.

4. בהקשר זה אפשר לציין כמה דוגמאות: ההסכם בין איטליה לאוסטריה משנת 1969, המבטיח את זכויות המיעוט דובר הגרמנית בדרום טירול; ההסדר בין גרמניה לדנמרק, שהושג בהצהרות בון וקופנהגן בשנת 1955, אשר עסק בהבטחת זכויותיהם הלשוניות והתרבותיות של הדנים בצפון גרמניה ושל הגרמנים בדרום דנמרק; וההסכם בין הונגריה לסלובקיה משנת 1995, המבטיח את זכויות המיעוט ההונגרי בסלובקיה ואת זכויות המיעוט הסלובקי בהונגריה.

5. החוקים שהעבירו המדינות שאותן הזכרנו בנוגע לבני הלאום שלהן שאינם אזרחיהן נוקטים ככלל עמימות מסוימת בכל הקשור להגדרת אותה זהות לאומית. בולגריה היא יוצאת מן הכלל; חוק שקיבלה בשנת 2001 מציין שלושה תנאים שבהם צריך לעמוד אדם המבקש לקבל את הזכויות המיוחדות המגיעות לבולגרי שאינו אזרח המדינה: ראשית, לפחות אחד מהוריו צריך להיות בולגרי; שנית, הוא עצמו אינו תושב בולגריה, ושלישית, עליו להרגיש בולגרי.

6. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Preferential Treatment of National Minorities by Their Kin-State, Strassbourg, October 16, 2001.

7. Council of Europe Parliamentary Assembly, Resolution 1335 (2003): Preferential Treatment of National Minorities by Their Kin-State: The Case of the Hungarian Law on Hungarians Living in Neighbouring Countries ("Magyars") of June 19, 2001.

8. את הכינוי "דמוקרטיה אתנית" העניק לישראל הסוציולוג סמי סמוחה בסדרת מאמרים שפרסם בשנות התשעים. ראה למשל במאמרו "המשטר של מדינת ישראל: דמוקרטיה אזרחית, אי-דמוקרטיה או דמוקרטיה אתנית?", סוציולוגיה ישראלית 2: (2000), עמ' 565-630.

9. כמה מדינות אימצו ממילא עיקרון זה והשתיתו עליו את מדיניות ההגירה וההתאזרחות שלהן. גרמניה למשל קיבלה לתחומה מיליוני פליטים גרמנים שמצאו את עצמם מן העבר האחר של מסך הברזל לאחר מלחמת העולם השנייה. דוגמה אחרת היא פינלנד, שבשנת 1996 חוקקה חוק המאפשר לה לקלוט מחדש את צאצאי הפינים הקריליים, שסופחו לברית המועצות תחת שלטונו של סטאלין. סעיף 52 של חוקת פולין קובע כי "כל מי שמוצאו הפולני נקבע בדרך הקבועה בחוק רשאי להתיישב דרך קבע בפולין", ואילו סעיף 16 של חוק האזרחות האירי מסמין את שר הפנים לפטור אדם המבקש להתאזרח מן התנאים הרגילים להתאזרחות, אם הוא ממוצא אירי.

10. ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל נ' שר הבינוי והשיכון (בג"ץ 727/00), בתוך פסקי-דין של בית-המשפט העליון בישראל, כרך נו, חלק שני, עמ' 79-96.

11. האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ממשלת ישראל (בג"ץ 6924/98), בתוך פסקי-דין, כרך נה, חלק חמישי, עמ' 15-42.

12. עדאלה נ' עיריית תל אביב-יפו (בג"ץ 4112/99), בתוך פסקי-דין, כרך נו, חלק חמישי, עמ' 393-480.