

החברה הערבית-הפלסטינית במדינת ישראל:

עת לשינוי אסטרטגי
בתהליכי השילוב והשוויון

אפרים לביא

בהשתתפות

מאיר אלרון, נאדיה חילו ז"ל, ערן ישיב,
דורון מצא, קרן אבירם, חפני גרטנר



מרכז תמי שטיינמץ למחקרי שלום
אוניברסיטת תל אביב



ISBN 978-965-7425-91-6



9 789657 425916

החברה הערבית־הפלסטינית במדינת ישראל:

עת לשינוי אסטרטגי בתהליכי השילוב והשוויון

אפרים לביא

בהשתתפות

מאיר אלרן, נאדיה חילו ז"ל, ערן ישיב

דורון מצא, קרן אבירם, חפני גרטנר

**ספר זה מוקדש לזכרה של חברת הכנסת לשעבר וחוקרת אורחת
במכון למחקרי ביטחון לאומי, הגב' נאדיה חילו, אשר הייתה שותפה פעילה
בצוות המחקר מתחילת הפרויקט ועד סמוך לסיומו.
יהי זכרה ברוך.**

INSS המכון למחקרי ביטחון לאומי (חל"צ)

המכון למחקרי ביטחון לאומי, המשלב בתוכו את מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, הוקם בשנת 2006. למכון שתי מטרות מוצהרות: הראשונה, היא לערוך מחקרים בסיסיים בנושאי הביטחון הלאומי של ישראל, המזרח התיכון והמערכת הבינלאומית, וזאת על פי אמות המידה האקדמיות הגבוהות ביותר. המטרה השנייה, היא לתרום לדיון הציבורי ולעבודת הממשל בנושאים שנמצאים, או ראוי שיימצאו, בראש סדר היום הביטחוני של ישראל. קהל המטרה של המכון הוא דרג מקבלי ההחלטות, מערכת הביטחון, מעצבי דעת הקהל בישראל, הקהילה האקדמית העוסקת בתחומי הביטחון בישראל ובעולם, והציבור המתעניין באשר הוא.

המכון מפרסם מחקרים שהוא מצא כראויים לתשומת הלב הציבורית, תוך שמירה על מדיניות נוקשה של אי משוא פנים. הדעות המובעות בפרסומים הן של המחברים בלבד ואינן משקפות בהכרח את עמדות המכון, נאמניו או האישים והגופים התומכים בו.

מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום



מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום הוא מסגרת רבת-תחומית, משותפת לפקולטות למדעי החברה, למדעי הרוח ולמשפטים, באוניברסיטת תל-אביב. המרכז, שהוקם בשנת 1992, נועד לקדם את המחקר ואת החשיבה השיטתית בנושאים הנוגעים לתהליכי עשיית שלום ופתרון סכסוכים.

בנושאים אלה המרכז מקיים את הפעילויות כלהלן:

- ביצוע הפרויקט "בניית שלום יהודי-ערבי – קשרים אופקיים".
- קיום ועידות וסדנאות ועידוד הוראה ומחקר בנושאים הקשורים ביישוב סכסוכים, מבית ומחוץ, ותמיכה בסטודנטים הכותבים עבודות בנושאים אלה.
- טיפוח קשרי גומלין ושותוף פעולה עם מכוני מחקר דומים בישראל ומחוצה לה.

החברה הערבית-הפלסטינית במדינת ישראל: עת לשינוי אסטרטגי בתהליכי השילוב והשוויון

אפרים לביא

בהשתתפות

מאיר אלרן, נאדיה חילו ז"ל, ערן ישיב
דורון מצא, קרן אבירם, חפני גרטנר



מרכז תמי שטיינמץ למחקרי שלום
אוניברסיטת תל אביב



Integrating the Arab-Palestinian Minority in Israeli Society: Time for a Strategic Change

Ephraim Lavie

Contributors:

Meir Elran

Nadia Hilu

Eran Yashiv

Doron Maza

Keren Aviram

Hofni Gertner

ספר זה, שנכתב במסגרת תכנית המחקר 'הערבים בישראל',
רואה אור תודות לתרומתם הנדיבה של
ג'וזף וג'נט ניובאור, פילדלפיה, ארצות הברית

המכון למחקרי ביטחון לאומי (חברה לתועלת הציבור - חל"ץ)

חיים לבנון 40, ת.ד. 39950, רמת-אביב, תל-אביב 6997556
טל. 03-6400400, פקס. 03-7447590, דוא"ל: info@inss.org.il
אתר המכון: <http://www.inss.org.il>

ISBN: 978-965-7425-91-6

כל הזכויות שמורות © יוני 2016

הביא לדפוס: משה גרונדמן

עיצוב גרפי: מיכל סמוֹקובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל-אביב
עיצוב העטיפה: יעל כפיר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל-אביב

דפוס: אלינור, פתח תקווה

תוכן העניינים

9	פתח דבר / שמעון שמיר
13	פתח דבר / אשר ססר
19	הקדמה
21	תמצית המחקר
23	מבוא
	חלק ראשון: מציאות החיים של הערבים במדינת ישראל
35	פרק 1: המציאות המשפטית
35	הבעייתיות של מעמד הערבים בישראל לפי דוח "ועדת אור"
38	זכויות אישיות ואיסור אפליה
42	זכויות קיבוציות
47	העדפה מתקנת/ייצוג הולם למיעוט הערבי
51	המתח בין זכויות קיבוציות לבין שוויון וליברליזם
52	אי־שוויון בתקציבים ובמשאבים
57	הגדרת המדינה ואופייה היהודי
63	התחום המשפטי כמרחב לפעולה
65	פרק 2: המציאות הכלכלית
65	מבוא
68	הערבים בשוק העבודה בישראל
75	הפיתוח התעשייתי במגזר הערבי
85	הרשות הממשלתית לקידום מגזרי המיעוטים
94	המלצות לצעדי מדיניות לשינוי המצב הכלכלי
101	פרק 3: מצב מערכת החינוך הערבית
102	בינוי בתי ספר וגני ילדים
103	הקצאת תקציבי משרד החינוך לבתי הספר הערביים
106	זכאות לתעודת בגרות וסיכויי הקבלה ללימודים אקדמיים
107	"שבוע לימוד האחר" ו"יום הסובלנות"
112	המלצות לשינוי המצב במערכת החינוך הערבית

113 **פרק 4: פיתוח היישובים והרשויות המקומיות**

113 תוכנית אב ותוכניות מתאר ליישובים הערביים

120 סוגיית הקרקעות

129 סגירת פערים בשירותים המוניציפליים

133 **פרק 5: המציאות הפוליטית**

133 מדחיקה פוליטית להקצנה

135 התחזקות הזרמים שאינם דוגלים בהשתלבות

137 היחלשות הזרם הערבי-ישראלי הדוגל בהשתלבות

138 צוהר לשיתוף פעולה בנושאי חברה וכלכלה

חלק שני: החרפה ביחסי יהודים-ערבים בצד מגמות השתלבות

143 **פרק 1: החזרה לשורשי הסכסוך והמשך המאבק לשוויון**

143 עומדים לגורלם – לא חלק מפתרון הסכסוך

144 תביעה להכרה כמיעוט לאומי-ילידי

147 החשש מבדלנות כמניע למדיניות הממשלה

149 **פרק 2: יוזמות חקיקה חדשות מצד המדינה**

149 "חוק הנכבה"

152 "חוק ועדות הקבלה"

155 "חוק אחוז החסימה"

159 "חוק האזרחות"

163 הצעת חוק זכויות התורמים למדינה

166 הצעת חוק: זכויות התורמים למדינה, התשע"ג-2013

168 הצעת "חוק הלאום"

173 **פרק 3: ביטויי שנאה וגזענות**

173 "העשור האבוד"

175 ביטויי שנאה וגזענות כלפי ערבים

176 "מוות לערבים"

178 אירועי "תג מחיר"

178 שיח גזעני ברשתות חברתיות

180 התמודדות עם תופעות השנאה והגזענות

185	פרק 4: "אין לי ארץ אחרת" – מגמות הסתגלות והשתלבות
185	הסתגלות ותהליכי השתלבות
188	שילוב הערבים בשירות לאומי-אזרחי
190	סקרי דעת קהל
192	בין זהות להזדהות

חלק שלישי: סיכום והמלצות

198	היעדר תפיסת-על לשילוב החברה הערבית
199	מאמצים לשילוב כלכלי בצל חסמים תקציביים ובירוקרטיים
201	חסמים חברתיים ופוליטיים
203	המלצות לקובעי מדיניות ולמקבלי החלטות
210	סיכום – עת לשינוי תפיסתי ברמה הלאומית

נספחים

217	נספח א' – עקרונות הנשיא ראובן (רובי) ריבלין והמלצות "ועדת אור"
225	נספח ב' – גישות להסדרת מעמד הערבים במדינה
233	נספח ג' – "מצע הרשימה המשותפת"
	נספח ד' – החלטות ממשלה עיקריות בעניין פיתוח יישובים ערביים
237	שהתקבלו בעשור האחרון

239	הערות
-----	--------------

פתח דבר

שמעון שמיר

קיומו של מיעוט ערבי גדול בתוך מדינת ישראל העמיד בפני הנהגתה ובפני החברה היהודית כולה אתגר שיש לו השלכות על עיצוב מהותה וישותה ההיסטורית של המדינה. משעה שזו הוגדרה כיהודית וכדמוקרטית היא נטלה על עצמה להעמיד נוכח המיעוט הערבי שני עקרונות: לשמר את תוכנה של המדינה כמגשימת החזון הלאומי היהודי וליישם את העיקרון הדמוקרטי של שוויון מלא לכל האזרחים. במציאות לא התגבש איזון ראוי בין שני העקרונות, ויישומו של העיקרון השני ביחסי יהודים-ערבים בישראל נמצא לקוי.

ועדת אור, שהוקמה כדי לברר את העובדות על ההתנגשויות באוקטובר 2000, תפשה את משימתה באופן נרחב ובין השאר נכנסה לעומקה של סוגיה זו. הדו"ח של הוועדה קיבע את יסודות מעמדה של החברה הערבית בישראל, תיעד את חוסר השוויון המופעל כלפיה, והגדיר את הפלייתה כעבירה על החוק. המלצות הוועדה קראו בנחרצות לפעול לסגירת הפערים בין האזרחים היהודים לערבים באמצעות תקצוב שוויוני ופעולות לקידום מצב החברה הערבית בנושאים כמו חינוך, תעסוקה, פיתוח תעשייתי, קרקעות לבנייה ופזורת הבדווים. הוועדה גם קראה לאפשר לאזרחים הערבים לבטא בחיים הציבוריים באופן נאות את זהותם, תרבותם ושפתם, וליזום פעולות שיעודדו את תחושת השתייכותם למדינה ואת השתלבותם בה.

כיום כבר ידוע כי רוב המלצות הוועדה בשטח זה לא בוצעו. אמנם בנושאים מספר הושגה התקדמות מסוימת, אך בעיקרו של דבר בעיות היסוד נשארו בלתי פתורות. האם ניתן להסיק מכך שוועדת אור נכשלה בכך שלא הושגו המטרות שהציבה? אולי לא לגמרי. למצער, הניבה הוועדה מסמך ממלכתי הקובע את הנדרש ביחסי יהודים וערבים ויוצר מסגרת התייחסות להתדיינות בסוגיה זו. הספר שלפנינו מספק דוגמה משכנעת לכך. דיוניו בהיבטים השונים של מצב החברה הערבית נפתחים באופן שיטתי בציטוטים מדברי ועדת אור, ועל רקע זה הם מתארים ומנתחים את הממצאים ומפיקים מהם את הלקחים המתבקשים. בדרך דומה הלכו מחבריהם של ספרים ומאמרים רבים. הספר מציב למשנתנו מסגרת התייחסות נוספת – את דבריו של נשיא המדינה ראובן ריבלין אודות הפיצול הקיים באוכלוסייה של מדינת ישראל. אף שדברים

אלה מובאים רק בסיפא, הם סוככים כמטרייה על ההיגדים של הספר כולו. ואכן דבריו של הנשיא מרעיפים השראה. הוא קורא ליהודים להכיר בכך שהערבים הם בשר מבשרה של הארץ הזאת, ולשני הצדדים – להשלים עם העובדה שכל התביעות והציפיות שהצד האחר יוותר על עברו וזהותו לא תצלחנה. הוא מצביע על תחושות האיום והפחד העומדים ביסוד הראייה ההדדית, ורואה בהתגברות עליהן ובביסוס יחסי אמון את המשימה הגדולה של ימינו. במישור המעשה דורש הנשיא התמודדות אמיצה עם הפערים הבלתי נסבלים בתקציבים, בתשתיות ובקרקעות. הוא גם קורא לטפח חינוך לשותפות, שיכלול בין השאר את לימוד שפתו של האחר.

בדבריו של הנשיא הנוכחי ראובן ריבלין מהדהדת הגותו של הנשיא הראשון חיים וייצמן, אשר כבר למחרת הכרזת האו"ם על הקמת מדינת היהודים הציע להיות מודעים לכך שיהיה בה "מיעוט ערבי גדול מאד", קרא להנהגת צדק שוויוני, הזהיר כי "אסור שתהיה חוקה אחת ליהודי וחוקה אחרת לערבי", וצפה שהמדינה תישפט "לפי מה שתנהג עם הערבים" (**מסה ומעש**, עמ' 447).

העמדות השוררות בחברה הערבית כלפי המדינה אינן סטטיות; הן מגיבות על תמורות העיתים בישראל ובאזור, וב-13 השנים שחלפו מאז פרסום דו"ח ועדת אור הן שיקפו מגמות מנוגדות – הן הקצנה והן התקרבות. בכך עוסק החלק השני של הספר.

נקודת אור המצטיירת כיום בתמונת המציאות היא הנטייה הגוברת בין אזרחים ערבים להשתלב בחיי המדינה – מגמה המכונה לעיתים "ישראלזציה". מבלי לוותר על זהותם המיוחדת ועל תביעותיהם לשוויון אזרחי, הולכים ומתרבים בנוף הישראלי ערבים התופשים עמדות בולטות בחיי התרבות, בספורט, ברפואה ובעסקים. אזרחים אלה, הדוברים לרוב עברית רהוטה, רואים במדינת ישראל את המסגרת היציבה לפעילותם, ואת החברה היהודית כהקשר הרלבנטי. מגמה זו ניזונה לא רק מן הדינמיקה הפנימית של החיים בישראל אלא גם ממוראות ההרג וההרס בארצות הערביות השכנות, מן האכזבות מההנהגה הפלסטינית ומן ההתקדמות היחסית ברמת החיים. היא מוצאת ביטוי גם בסקרי דעת הקהל.

כמה אירוני הוא שדווקא בשלב הזה, בו מסתמן הפוטנציאל הנרחב של השתלבות הערבים במדינת ישראל, מתגברות בחברה הישראלית ובהנהגתה מגמות של הדרה. בשיח של אישים שונים בצמרת השלטונית על החברה הערבית נשמעות נימות של התנכרות, האשמות קולקטיביות ואזהרות מטילות מורא. תוך הסתמכות על התנהלותם הקיצונית והפרובוקטיבית של אישי ציבור ערבים מן הזרמים הלאומני והאסלאמיסטי, הם מקדמים, או מבקשים לקדם, חקיקה שתחסום יישובים קהילתיים בפני ערבים, תמנע מהם זכויות המוקנות ליהודים (בהגדרתם כ"יוצאי צבא"), תגביל את האפשרות לציין את הנכבה, תשלול מן השפה הערבית מעמד של שפה רשמית ועוד.

ההתפתחות החמורה ביותר בשנים האחרונות היא התגברותה של הגזענות בחברה היהודית. הקריאות "מוות לערבים" התנחלו במציאות הישראלית וניסיונות לבערן נעשות רק בשפה רפה. אירועים של אלימות כלפי ערבים בקניונים ובפארקים מתרחשים מפעם לפעם. פעילים לאומניים, ובהם גם רבנים, קוראים למנוע השכרת דירות לסטודנטים ערבים, ויש גם מוסדות ובתי עסק שהם סגורים בפני פונים ערבים. סקרי דעת קהל והתבטאויות ברשתות החברתיות משקפים את תפוצתן הרווחת של עמדות גזעניות פרועות. חמורים מכולם הלכי הרוח בקרב תלמידי בתי הספר אצלם נמצא במשאלים שונים כי קיים רוב לאלו המבקשים לשלול את זכויותיהם האזרחיות של הערבים ואפילו לתומכים בטרנספר של האוכלוסייה הערבית. דווקא במקום בו יש למוסדות החינוך כלים למלחמה בגזענות היא משגשגת בנוחות רבה.

נוכחותה של גזענות בחברה היהודית היא דוגמה מובהקת לתופעות ביחסי יהודים-ערבים שמשמעותן חורגת מעבר למעגל היחסים הבין-מגזריים. היא מטילה צל כבד על עצם דמותה של המדינה, מחלישה את לכידותה ויכולת עמידותה, ומציבה סימני שאלה על המאבק בתופעות של בריונות אנטישמיות בארצות אחרות.

בקרב הנלחמים נגד הגל העכור הזה בולט חלקה של החברה האזרחית. עמותות מתנדבים ומכוני מחקר אוספים נתונים בשטח, מתעדים תופעות, חוקרים תהליכים, יוזמים דיונים ציבוריים ומוציאים לאור פרסומים. יבולם האחרון של מאמצים אלה הוא המחקר המעולה שלפנינו, אשר ניזום ופורסם על ידי המכון למחקרי ביטחון לאומי בניווט תת-אלוף (מיל.) מאיר אלרן, חובר בידי אל"מ (מיל.) ד"ר אפרים לביא ממרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום ומרכז דיין ללימודי המזה"ת ואפריקה באוניברסיטת תל אביב, והשתתף בו צוות מומחים ממוסדות שונים.

יעמדו כולם על הברכה.

פרופ' שמעון שמיר

מאי 2016

פתח דבר

אשר ססר

הספר שלפנינו חשוב במיוחד בכך שהוא מבקש בשורה של מחקרים מלומדים להעלות לראש סדר היום בישראל את נושא המיעוט הערבי-הפלסטיני ואת מקומו במדינה. מאז קום המדינה מבקשת ישראל להתקיים כמדינת הלאום של העם היהודי וגם כחברה לגיטימית במשפחת העמים. כמדינה יהודית ודמוקרטית היא תיבחן בסופו של דבר, גם בעיני עצמה וגם בעיני משפחת העמים, ביחסה אל אזרחיה הערביים. אחרי אירועי אוקטובר 2000 בהם הפגינו אלפים רבים מאזרחי ישראל הערבים בהזדהות עם אחיהם הפלסטינים בשטחים, במהלך האינתיפאדה השנייה, הקימה ממשלת ישראל ועדת חקירה ממלכתית, ועדת אור. בממצאיה קבעה הוועדה שהמדינה נכשלה בהבטחת השוויון המלא לאזרחיה הערביים הסובלים מסוגי אפליה וקיפוח ממסדיים וחברתיים במגוון רחב של תחומי חיים.

הוועדה המליצה על שורה של צעדים שיינקטו לתקן את המצב ולסגור את הפערים בין יהודים וערבים במדינה. המטרה הייתה להשיג "שוויון אמיתי" ולפעול למען "מחיקת כתם האפליה של אזרחיה הערבים, על צורותיה וביטוייה השונים." התקבלו מספר החלטות ממשלה חשובות, אך לא נתגבשה כל תפיסה אסטרטגית כוללת, ורק חלק ממה שהוחלט אכן בוצע בפועל. המתחים בין יהודים וערבים בארץ לא שכנו וחייב לבוא שינוי ביחס אל המיעוט הערבי-פלסטיני במדינה למען יציבותה ושגשוגה של מדינת ישראל לאורך ימים. לשם כך, חיוני שיחסי יהודים-ערבים יעמדו בראש סדר העדיפויות הלאומי.

מובן מאליו שבמצב של סכסוך מתמשך בין ישראל לפלסטינים, ובמשך תקופה ארוכה גם עם מדינות ערב, נערמו ומוסיפים להיערם מכשולים על הדרך לחיים של שוויון ודו-קיום בשלום. מערכת היחסים בין יהודים וערבים מושפעת משלושה הקשרים היסטוריים-פוליטיים: מן ההקשר הערבי-ישראלי שמתמקד במערכת יחסי הגומלין בין ישראל ושכנותיה הערביות, מן ההקשר הצר והמידי יותר של היחסים בין ישראל לעם הפלסטיני בשטחים ומחוצה להם, ומן ההקשר הפנימי היום-יומי של יחסי יהודים וערבים בתוך ישראל. אין להקל ראש בקשיים הנובעים ממצאות זו.

חלק מבעיות היסוד בין יהודים וערבים הוא תולדה של המלחמה ב-1948 ומהמשך הסכסוך עם מדינות ערב לאחר מכן. למשל, הסוגיות הכואבות של פליטי הפנים (אלה שנאלצו לנטוש את בתיהם המקוריים במלחמה ומצאו מקלט במקומות אחרים בתוך ישראל) ובעיית הקרקעות (הנובעת מן ההפקעות רחבות ההיקף שנעשו בראשית ימי המדינה) היו תוצאה ישירה של המלחמה ב-1948, כמו גם הממשל הצבאי שהוטל על הערבים עד 1966. הממשלה ראתה צורך חיוני לבסס את שליטתה המוחלטת על כל שטחי המדינה, לנוכח החשש מן ה"סיבוב שני" שהבטיחו מדינות ערב לישראל, בעוד היא ראתה באזרחי המדינה הערבים גורם לא אמין, שזה עתה הסתיימה מלחמה נגדו. קרוב לשבעים שנה עברו מאז. הנסיבות השתנו ללא הכר, אך אי אפשר לתקן את המעוות על ידי החזרת המצב לקדמותו. חזרה כזו במנהרת הזמן תגרום אי צדק משווע לאזרחים ישראלים יהודים, שהתיישבו מזה שלושה-ארבעה דורות במקומות מהם נושלו הערבים בנסיבות ההן.

אך טבעי הוא, שהערבים בישראל רואים את עצמם כחלק בלתי נפרד של העולם הערבי-מוסלמי הסובב והם מושפעים מאד מן התהליכים הפוליטיים והתרבותיים המתהווים בארצות השכנות. בה בעת הם אזרחים של מדינת ישראל, ובצדק תובעים בה שוויון מלא. מדובר בצירוף גורמים מסובך ובעייתי. בעיני רוב היהודים נראה לעתים שהערבים במדינה מזדהים עם אויביהם בנפש. יחד עם זאת, בכל שנות המדינה היה הרוב המכריע של אזרחי המדינה הערבים נאמן ושומר חוק, ואלה שעשו מעשה והרימו יד נגדה היו מתי מעט.

בשנות החמישים והשישים של המאה הקודמת דרך כוכבו של נשיא מצרים עבד אל-נאצר. אלה היו ימי הזוהר של הערביות הנאצרית ברחבי העולם הערבי וגם בקרב המנהיגות הפוליטית והאינטלקטואלית של הערבים בישראל. אלה הימים בהם קמה תנועת אל-ארד, שניזונה מן הרוח הלאומית הפאן-ערבית ושהוצאה אל מחוץ לחוק. אלה גם הימים בהם כתב מחמוד דרוויש את שירו הקאנוני "תעודת זהות", עם משפט המחץ החוזר ונשנה אל פקיד הרישום הישראלי: "תרשום! אני ערבי."

התבוסה הערבית המשפילה ב-1967 בישרה על קריסתה של התנועה הפאן-ערבית, שהתגלתה ככלי ריק. על חורבותיה קמו שניים, האסלאם הרדיקלי, מצד אחד, והלאומיות הטריטוריאלית, מצד שני. ברחבי המזרח התיכון התמודדו משטרים, שטיפחו לאומיות טריטוריאלית וחתרו להבטיח את האינטרס המדינתי הצר מעל לכל, כנגד תנועות אסלאמיות רדיקאליות, שביקשו לקעקע את הסדר הקיים. כך היה במדינות ערב השונות וכך היה, באיחור מסוים, גם בפלסטין, במאבק האיתנים שהתפתח בין אש"ף לבין חמאס. סימניו של המאבק הפלסטיני החיצוני ניכרו חיש מהר בתוך החברה הערבית בישראל. אחרי 1967 נפתחו גבולות הקו הירוק ולראשונה מאז 1948 יכלו הערבים בישראל להתערות בקרב אחיהם בגדה המערבית ועזה. חל תהליך מהיר של

הכרת הערבים בישראל את עצמם כחלק בלתי נפרד מן העם הפלסטיני המתהווה. בקרב הערבים בישראל, כמו במדינות ערב השכנות, התפתחה תחרות פוליטית בין הלאומיים, מצד אחד, ונציגי האסלאם הפוליטי, מצד שני.

אם בלאומיות מדובר, הרי תהום פעורה בין הנרטיבים הלאומיים של הערבים והיהודים בישראל. עבור היהודים הקמת מדינת ישראל הייתה הגשמה של צדק היסטורי שאין למעלה ממנו, מעשה הרואי של הגנה עצמית של היהודים מפני גורלם ההיסטורי, כנגד אלפיים שנות גלות ורדיפה. במעבר חד "משואה לתקומה" זכו היהודים, המדוכאים עלי אדמות, בשחרור לאומי, ריבונות ועצמאות במולדתם ההיסטורית. עבור הערבים מדובר בסיפור אחר לחלוטין. לא בצדק היסטורי ולא בהגנה עצמית עסקינן אלא בעוול משווע, לפיו מולדתם ההיסטורית של בני הארץ המקוריים נגזלה מהם בכוח הזרוע, על ידי תנועה קולוניאלית תוקפנית. אם עבור היהודים 1948 הוא ניצחון היסטורי של שחרור לאומי, אזי בשביל הערבים הוא ההיפך הגמור: תבוסה, פליטות ואובדן המולדת – אסון או "נכבה".

כפי שאומרים הערבים בישראל: "יום אסתקלאלכם יום נכבתנא", דהיינו "יום עצמאותכם הוא יום אסוננו". חוט השדרה של הזהות הלאומית הפלסטינית מעוגן בחוויה הטראומטית המעצבת של 1948. הפלסטינים אזרחי ישראל מטבע הגדרתם הלאומית אינם יכולים להזדהות עם המפעל הציוני שהקים את המדינה שהם אזרחיה. מכאן באה הקריאה להפוך את ישראל ל"מדינת כל אזרחיה" שהיא בעצם לשון נקייה לביטולה של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי.

ב"מסמכי החזון", שחוברו בסוף 2006 וראשית 2007 על ידי המנהיגות הפוליטית והאינטלקטואלית של הערבים בישראל, פירטו המחברים את תפיסתם באשר למקומם של הערבים במדינת ישראל ואת חזונם ביחס לעתידם בה. ישראל, על פיהם, היא תולדה של "תהליך קולוניאליסטי" שכפה את המדינה ואת אזרחותה על האוכלוסייה הילידית. על מנת שיוכלו להשיג בה שוויון מלא, ישראל, לדידם, איננה יכולה עוד להגדיר את עצמה כמדינת הלאום של העם היהודי. יתר על כן, ישראל חייבת לקבל אחריות לעוול ההיסטורי שהיא גרמה לפלסטינים ולפצות אותם על כך. היא צריכה להכיר במיעוט הערבי כמיעוט לאומי. עליה גם להכיר בזיקתו הטבעית של המיעוט הערבי לעם הפלסטיני וכן לאומה הערבית והאסלאמית, שעמם הוא רשאי לקיים יחסים מיוחדים בחופשיות וללא כל סייג. על פי "מסמכי החזון" לערבים בישראל יהיו רק זכויות, בלי חובות. כך טבעו המנהיגים הערבים השתלבות ושוויון במדינה, שבפועל כפרו בלגיטימיות שלה. אפילו השמאל הליבראלי היהודי התקשה לעכל את "מסמכי החזון" והיה ברור כי הרוב היהודי לא יוכל לשאת ולתת עם המיעוט הערבי על הבסיס הזה.

קיים קושי מובנה בניסיון למצוא נוסחת פשרה בין שני הנרטיבים הלאומיים המנוגדים כל כך. הקושי הזה עומד ביסוד מעגל קסמים של חשדנות, איבה ואי אמון בין יהודים וערבים במדינה. מגמות הניכור שהוצגו ב"מסמכי החזון" העמיקו בעשור האחרון. התחזקו הזרמים הפוליטיים שאינם דוגלים בהשתלבות במדינה ונחלשו אלה שתומכים בכך. הזרם האסלאמי, כמו בעולם הערבי המוסלמי הרחב, וכמו בשטחי הגדה המערבית ועזה, התחזק מאד בתוך החברה הערבית בישראל. התחזק גם הזרם הלאומי הפלסטיני הרואה בחזונו מדינה פלסטינית לאומית אחת בכל שטחה של פלסטין. עם זאת, רצוי להדגיש כי גם הזרם האסלאמי והזרם הלאומי מכירים בישראל כמציאות נתונה, שיש להשלים עמה בשלב הזה.

כוחו של הזרם הערבי-ישראלי שמקבל את ישראל כפי שהיא, ורק תובע בה שילוב ושוויון מלאים, הלך ונשחק עם הזמן, והוא נעלם כמעט לחלוטין מן המפה הפוליטית הערבית. מי שדווקא שמר על כוחו היה הזרם הערבי-יהודי הקומוניסטי. הוא מייחס ערך רב לפעילות יהודית-ערבית משותפת, והוא גם דוגל בהשתלבות של הערבים בחברה ובמדינה. אך הוא איננו מקבל את הגדרתה של ישראל כמדינה יהודית שיש בה, לפי תפיסתו, ממד מפלה מעצם ההגדרה.

בין השאר, לנוכח המגמות האלה באו יוזמות החקיקה כמו "חוק הלאום", החל מ־2011, שמטרתן הייתה להדגיש מחדש את מאפייניה "היהודיים" של ישראל. מהלכי חקיקה אלה לא הושלמו. אך הם כללו סעיפים שבעיני המבקרים פגעו במעמדם של הערבים כאזרחים שווים זכויות. החוקים שנדונו בגרסאות שונות, טרם עברו ואולי גם לא יעברו בעתיד. אך הם הספיקו להעכיר את האווירה ולהעלות שוב את מפלס המתח בין יהודים וערבים במדינה. המחשבה שאפשר בכלל לחוקק פתרונות לבעיות חברתיות פוליטיות מורכבות ממין זה, וכי אפשר לחוקק עבור ציבורים שלמים תפיסות באשר לזהותם קולקטיבית, היא מוטעית מיסודה.

אם אין בנמצא נוסחת פשרה גואלת שתגשר על פני המחלוקת הבסיסית, המסקנה הנובעת מכך איננה שיש לוותר על פשרה של שילוב ושוויון. הפשרה לא תימצא בנוסחאות או בהצהרות היסטוריות או בחוקים שאין בהם הכרח או תועלת. הפשרה גם לא תימצא בניסיונות שכתוב של נרטיבים היסטוריים או בהתבטלות מוסרית ופוליטית של צד אחד בפני זולתו. הפשרה תימצא בויתור הדדי בחיי המעשה.

ל"מסמכי החזון" לא היה הד נרחב בחברה הערבית עצמה והם נעלמו במהירות מן השיח הציבורי. בתוך החברה הערבית פועלים ב־זמנית תהליכים סותרים. מחד גיסא, תהליכי ניכור גובר במישור הפוליטי-רעיוני כלפי המדינה, ומאידך גיסא, גוברים גם תהליכי ההשתלבות המעשית, במגוון רחב של תחומי חיים. יהודים וערבים עובדים יחדיו בחיי היום-יום יותר מאשר אי פעם בעבר. בבתי החולים בכל רמות הסגל הרפואי, באוניברסיטאות, ביצירה בתיאטרון ובקולנוע, בבתי המשפט, בקניונים,

בבתי המרקחת, במוסכים ובאתרי הבנייה, שלא לדבר על הליגות לכדורגל בהן בולטת במיוחד ההשתתפות הגוברת של שחקנים ערבים יחידים וקבוצות בכל הרמות כולל בנבחרת הלאומית. לא הכול נמדד במישור הנרטיבים הלאומיים. לצורכי היום-יום המעשיים יש משקל רב, אם לא מכריע.

עברו כמעט שבעים שנה מאז קום המדינה. רק חלק זעיר מאזרחי ישראל הערבים בכלל זוכר את המצב בו לא היו חלק מישראל. החברה הערבית הסתגלה עם הזמן לחברה היהודית שבתוכה היא חיה. היא דוברת עברית ומשתלבת בה במידה רבה, למרות המתח והניכור, שהם אמיתיים לא פחות. רוב הערבים בישראל, עם כל הטענות, לא היו מוכנים לוותר על אזרחותם בעבור שום חלופה. הם חושבים שישראל מקום טוב לחיות בו, בעוד שהחלופות שמציעים האסלאמיים, הלאומיים, או הלאומניים נראות כיעדים לא מעשיים. יתרה מזאת, התווה ובוהו בעולם הערבי של השנים האחרונות של "האביב הערבי" בוודאי מעורר דאגה רבה בציבור הערבי, ומעודד אותו להוסיף ללכת בכיוון של יותר, ולא פחות, השתלבות בישראל. המדיניות הפרגמטית של הרשימה המשותפת הערבית, בהנהגת אימן עודה, הדוגלת גם בקו לאומי ערבי-פלסטיני וגם בהשתלבות בחברה ובכלכלה, עשויה להוות בסיס איתן להידברות על יותר שילוב ושוויון.

הגישה הבסיסית לסוגיית המיעוט הערבי חייבת להיות גישה מכילה ולא מדירה, תוך הכרה הדדית בפועל, ולא דווקא במוצהר, בקיום הקולקטיבי של האחר. השיח חייב להיות שוויוני, סימטרי והדדי. הסימטריה הפוליטית מחייבת כי הבטחת קיומה של ישראל כמדינת היהודים תהיה כרוכה בהקמת מדינה פלסטינית לצדה ובהכרה במיעוט הערבי בישראל כמיעוט לאומי. בסופו של דבר חייב להיות ברור, לא בהכרח בהצהרות או בחקיקה, אלא מתוך השיח הציבורי ומן ההתנהגות המעשית בשני הצדדים, שהיהודים מכירים במיעוט הערבי-הפלסטיני כמיעוט לאומי עם הזכויות קבוציות הנגזרות מכך, והמיעוט הערבי מכיר בזכויות הלאומיות של הרוב היהודי ובזכותו להגדיר את מדינתו כרצונו.

ההדדיות מחייבת כי הצד היהודי לא יישא וייתן על "הענקת" זכויות למיעוט הערבי-הפלסטיני מעמדה של פטרונות אדנותית, או יתנה שוויון מלא, שהוא זכות יסוד, בהצהרות נאמנות או בתמורות פוליטיות כאלו או אחרות. הצד היהודי חייב להבין ולקבל כי קבוצת ההתייחסות של הערבים בארץ היא הרוב היהודי במדינה ולא הערבים במדינות השכנות. אי אפשר לפטור את הערבים בהסבר המתנשא והבלתי רלבנטי שמצבם בישראל טוב מזה של אחיהם בארצות ערב.

בה במידה לא ייתכן שישראל תדון בזכויות הלגיטימיות של מיעוט לאומי לערבים-הפלסטינים החיים בקרבה בעוד היא מוצגת על ידי הצד הערבי כישות קולוניאלית מתנחלת בלתי לגיטימית מעצם טבעה. לא תיתכן הבנה הדדית בלי מידה של הפנמה

ערבית מעשית, שוב בלי צורך בהצהרות נשגבות, שהציונות היא תנועת השחרור של העם היהודי, ושבעיני היהודים גם להם זיקה היסטורית ילידית לארץ. בוודאי לא תיתכן פשרה הוגנת על יסוד שלילה מוצהרת של כל היקר לציבור היהודי, או לחילופין, של הציבור הערבי.

בדצמבר 2015 קיבלה ממשלת ישראל החלטה היסטורית על תוכנית החומש (2016-2020) שעל פיה 15 מיליארד ש"ח יוקצבו לתוכניות פיתוח ביישובים הערביים. זו הייתה החלטה ללא תקדים למען סגירת הפערים בין יהודים לערבים. אך בטרם יבש הדיו על ההחלטה התעוררו בממשלה מחשבות שניות והחלו מהלכי נסיגה. לאחר פיגוע הרצח בדיזנגוף, בראשית ינואר 2016, פרסם ראש הממשלה הודעה בה האשים את כלל הציבור הערבי בישראל בקיום מעין מדינה מקבילה "שבה החוק אינו שולט". בכך הזכיר התבטאות קודמת שלו עם ניחוח דומה, כאשר ביקש לגייס את תומכיו ביום הבחירות במארכ 2015 באזהרה ש"המצביעים הערבים נעים בכמויות אדירות אל הקלפי".

אחרי הפיגוע מינה ראש הממשלה צוות מיוחד ובו שני השרים היותר מסויגים ביחס לתוכנית החומש, זאב אלקין ויריב לוין, כדי לפקח על ביצועה. לוין הודיע כי יותנו תנאים שונים בתחומים כמו חינוך, שיטור ובנייה רוויה, כדי שהתוכנית תתממש בפועל – פרסומת – בשניות, בתמרונים פוליטיים קצרי טווח וביחס של אזרחות על תנאי, לא יושג דבר. כמו בנושאים קיומיים אחרים, גם בנושא הזה של שילוב ושוויון של המיעוט הערבי-הפלסטיני בישראל, הגיעה השעה להחלטות היסטוריות, תוך כדי גיבוש תפיסה אסטרטגית כוללת למימושן בפועל. פחות מזה לא יספיק בעת הזו. כפי שנקבע בסיכום הספר, הגיעה העת לשינוי תפיסתי ברמה הלאומית.

פרופ' אשר ססר

מאי 2016

הקדמה

המחקר נערך במסגרת התוכנית לחקר ערביי ישראל במכון למחקרי ביטחון לאומי, שמטרתה להעמיק את הידע וההבנה אודות תהליכי העומק המתרחשים בחברה הערבית בישראל, ועל מסכת יחסיה עם המדינה ועם חברת הרוב היהודית. לשם הכנת המחקר חבר צוות מקצועי של חוקרים מומחים בתחומים שונים, אשר בחן את מציאות החיים של החברה הערבית, את התפתחות יחסיה עם המדינה ועם החברה היהודית ואת תהליכי הסתגלותה והשתלבותה בחברה ובכלכלה.

פרק הזמן שחלף מאז פרסום דוח "ועדת אור" מאפשר התבוננות במדיניות השלטונית והערכת התהליכים החברתיים, הכלכליים והפוליטיים שהתחוללו בחברה הערבית בישראל. צוות המחקר הציב לעצמו שלוש מטרות עיקריות, ובהתאם לכך בנה את המסמך: חלק א' – תיאור וניתוח מציאות החיים של החברה הערבית בישראל מן ההיבט המשפטי, החברתי, הכלכלי והפוליטי, כעבור למעלה מעשור מאז המלצות "ועדת אור". חלק ב' – ניתוח ההחרפה ביחסי הגומלין בין המדינה והרוב היהודי לבין החברה הערבית, על רקע המשך תחושת האפליה והקיפוח, המאבק לשינוי מעמד הערבים במדינה והתביעה להכרה בהם כמיעוט לאומי־ילידי, מצד אחד, ומגמות ההסתגלות וההשתלבות בחברה ובכלכלה, מצד שני.

חלק ג' – הסקת מסקנות וניסוח המלצות לשיפור מצבם של הערבים במדינה בתחומי חיים מרכזיים, לחיזוק תחושת השתייכותם למדינה כאזרחים שווי זכויות ולהעמקת תהליכי השתלבותם בחברה ובכלכלה.

מחברי המסמך ניגשו למלאכה מתוך ראייה כי הנושא הנדון הוא מן הסבוכים והבעייתיים שמדינת ישראל מתמודדת עימם. הם סבורים כי למרות הקשיים הפוליטיים המכבידים על התמודדות נאותה עם הנושא, הרי האינטרס ההדדי המובהק של היהודים והערבים במדינה מחייב לפעול ללא שהות כדי לגשר על הפערים ביניהם, ולגבש אסטרטגיה משותפת שתסלול את הדרך להשתלבות מלאה של הערבים בחיי החברה והכלכלה, על בסיס שוויון זכויות וחובות מלא.

מבחינת מחברי המסמך, בצד הצגת מצבה הייחודי של החברה הערבית בישראל בשנים האחרונות, המטרה העיקרית היא שהמסמך ישמש בסיס ובמה לדיון ציבורי, וכלי עזר למקבלי החלטות ולקובעי מדיניות. זאת, על מנת להביא לשיפור מצבה של החברה הערבית בישראל ולקדם את שילובה בחברה ובכלכלה.

בעבודה מוגדרים הערבים בישראל בשם: "החברה הערבית-הפלסטינית" או "המיעוט הערבי-פלסטיני", אך מטעמי נוחות בלבד יופיעו בשם: "החברה הערבית" או "המיעוט הערבי".

עבודה זו הוכנה על-ידי צוות מחקר בנושא הערבים בישראל של המכון למחקרי ביטחון לאומי, שבראשו מר מאיר אלרן.

מחברי הפרקים בעבודה:

ד"ר אפרים לביא – הפרקים הפוליטיים והחברתיים

עו"ד קרן אבירם – הפרקים המשפטיים

פרופ' ערן ישיב ומר חפני גרטנר – הפרק הכלכלי

ד"ר דורון מצא – הפרק בנושא פיתוח הישובים והרשויות המקומיות

תודתנו לעו"ד פנינה ברוך-שרביט, מיה קורנברג, מנאל חריב ועידן חיים על תרומתם החשובה למחקר זה ומעורבותם בהכנתו.

מנחה הצוות והעורך האקדמי של הפרויקט: ד"ר אפרים לביא – מנהל מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום, אוניברסיטת תל-אביב

אפרים לביא

תמצית המחקר

בעבודה זו מבקשים המחברים להציג ארבע טענות עיקריות:

הראשונה – מדינת ישראל והחברה היהודית לא שינו את תפיסתן הבסיסית כלפי החברה הערבית בעקבות המלצות "ועדת אור", ועדת החקירה הממלכתית שהוקמה כדי לחקור את הסיבות למהומות אוקטובר 2000. זכויותיה של החברה הערבית בישראל כמיעוט אתני נותרו מוגבלות, ולמעשה היא אינה מוכרת כמיעוט בעל זכויות קולקטיביות, והפער בינה לבין החברה היהודית מתרחב והולך, גם אם חל שיפור במצבה הכלכלי-חברתי ביחס לעבר. המדיניות שננקטה כלפיה המשיכה להיות מוכתבת משיקולים פוליטיים קצרי-טווח, ומונעת משיקולים חברתיים וביטחוניים כמו חשש לבדלנות. כך, למרות תוכניות שגובשו ויושמו ומשאבים שהושקעו בעשור החולף, החברה הערבית בישראל, על אף היותה שווה בפני החוק ובעלת זכויות אזרחיות שוות כאוכלוסיית הרוב היהודית, עדיין מהווה מבחינות שונות קבוצה חברתית מודרת ומופלית, ללא שוויון אזרחי מלא. היא סובלת מאפליה ממוסדת הבאה לידי ביטוי בחלוקה לא-שוויונית של משאבים ותקציבים, בשיעור העסקת ערבים בשירות הציבורי ובהתיישבות. החברה הערבית סובלת גם מאפליה לא ממוסדת – אפליה חברתית הבאה לידי ביטוי בתופעות בחיי היומיום כמו היתקלות בסירובים בתהליך חיפוש עבודה, התנגדות למגורים ביישובים יהודיים, איסור כניסה למקומות בילוי ובידור ושימוש בביטויים גזעניים כלפיה.

השנייה – מציאות זו מציבה את החברה הערבית בפני דילמה באשר לעתידה ולמעמדה במדינה: מצד אחד, היא פיתחה הסתגלות לקבוצת הרוב היהודית שבתוכה היא חיה, לאחר שעברה כברת דרך ארוכה של התנסות חברתית ותרבותית עימה, והיא מגלה רצון להשתלב בחיי החברה והכלכלה במדינה; מצד שני, היא רוצה להבטיח כי ההשתלבות לא תהיה כרוכה באובדן זהותה התרבותית, האתנית והלאומית. בה בעת, כאמור, החברה הערבית מתמודדת עם אפליה ממוסדת ואפליה חברתית, ועם אי-שוויון אזרחי מלא. רבים בקרבה רואים את שורש הבעיה בכך שישראל מגדירה את עצמה כמדינה יהודית. התביעה מהמדינה להסדיר את מעמדה ועתידה של החברה הערבית תוך התחשבות בדעתה, נתקלה בחשדנות ובהתנגדות מצד המדינה והציבור היהודי. הדבר מתבטא בשורה של יוזמות חקיקה שנועדו לבצר את אופייה היהודי

של ישראל, וכן בהקצנה גוברת מצד חלקים בחברה היהודית כלפי הערבים, כולל גילויי שנאה וגזענות.

השלישית – החלטה על שינוי אסטרטגי-לאומי במדיניות כלפי הערבים, שתכליתו להביא להשתלבותם החברתית, הכלכלית והפוליטית, עשויה לחזק את תחושת השתייכותם למדינה כאזרחים שווי זכויות וחובות, לרבות שמירה על כללי הדמוקרטיה וההסכמה החברתית, ולהעמיק את תהליכי התערותם בחברה ובכלכלה. מדיניות כזו צריכה להישען, מחד גיסא, על הכרה כי שוויון אזרחי מהותי ומלא הוא אינטרס הדדי של המדינה והחברה הערבית, ועל הבנה, מאידך גיסא, כי יישמרו הזהות הלאומית והאינטרסים הלגיטימיים של הרוב היהודי. המדיניות תתאפיין בראייה חזונית כוללת, לכידה וארוכת-טווח, אשר תטיל על המדינה "חובות עֲשֵׂה" בתחום הזכויות החברתיות (כמו החינוך ושירותי הבריאות), תאפשר לגבור על חסמים ותבטיח חלוקה שוויונית של המשאבים הציבוריים.

הרביעית – אף על פי שהחברה הערבית-פלסטינית בישראל הולכת ומתגבשת כקהילה (אזרחית) נפרדת מחלקי העם הפלסטיני שמחוץ למדינה, מרכיבי הזהות העיקריים שלה מעוגנים עדיין בזהות הלאומית הפלסטינית, ובזיקות חברתיות ומשפחתיות עם הפלסטינים בגדה המערבית וברצועת עזה. על כן, מובן שיחסה של החברה הערבית כלפי מדינת ישראל יושפע ממצב היחסים בין המדינה לבין העם הפלסטיני בכללותו. מכאן שעיצוב מדיניות חדשה ביחס לחברה הערבית עשוי לענות על צרכים ראשוניים בלבד, אשר יאפשרו מוביליות חברתית. בצד זאת, קיים צורך בפתרון מדיני כדי להסיר את הסכסוך הלאומי (על מרכיביו בתוך המדינה, כמו הפליטים הפנימיים וסוגיית הקרקעות) כגורם משפיע מרכזי ביחסים בין החברה הערבית לבין המדינה והרוב היהודי.

מבוא

מדינת ישראל חווה מתח בסיסי מובנה בין נרטיבים שונים להקמתה: מבחינת הרוב היהודי, ישראל הוקמה כמימוש זכותו של העם היהודי להגדרה עצמית במולדתו, ואילו מבחינת המיעוט הערבי-פלסטיני, הדבר היה כרוך בעוול היסטורי של הגליה וגזל אדמה, ובתחושות של הדרה וניכור מזהות המדינה היהודית.

עם כינונה הצהירה המדינה כי "תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין. תבטיח חופש דת, מצפון, לשון, חינוך ותרבות. תשמור על המקומות הקדושים של כל הדתות, ותהיה נאמנה לעקרונותיה של מגילת האומות המאוחדות...".¹ היא קראה לבני העם הערבי שנתרו בתחומה בעקבות המלחמה ב-1948 "לשמור על השלום וליטול חלקם בבניין המדינה על יסוד אזרחות מלאה ושווה ועל יסוד נציגות מתאימה בכל מוסדותיה, הזמניים והקבועים". יחד עם זאת, בהכרזת העצמאות לא הייתה הכרה בערבים כמיעוט לאומי בעל זכויות לאומיות-קיבוציות. מדינת ישראל ובית המשפט העליון לא הכירו בהם במפורש כקבוצת מיעוט לאומית הזכאית לזכויות קולקטיביות.² יתר על כן, נקודת המוצא בהתייחסות המדינה והחברה היהודית אל הערבים בישראל, בראשית כינון המדינה, הייתה כאל גורם עוין.³ התייחסות זו קובעה במהלך שני העשורים הראשונים של המדינה שבהם חיו הערבים תחת ממשל צבאי, והיא נמשכה גם לאחר ביטולו. בנסיבות העתים, שהיו כרוכות בתהליכים של בניין מדינה וחברה, ובתנאים של סכסוך צבאי מתמשך עם שכנותיה, לא קיימה המדינה במהלך השנים יחס שוויוני כלפי האזרחים הערבים כקבוצת מיעוט הזכאית לזכויות אישיות וקיבוציות.

המדיניות שננקטה לאורך השנים על ידי ממשלות ישראל, גם אם לא נוסחה במסמך מדיניות רשמי, נועדה להבטיח את שלטון הרוב היהודי כמימוש זכות ההגדרה העצמית של היהודים במדינה, ולסכל ניסיון מצד גורמים בחברה הערבית לערער עליו. ברי כי הבטחת שלטון הרוב אינה סותרת הענקת שוויון זכויות לכל האזרחים במדינה, וממשלות ישראל אף הצהירו על הצורך לקיים "שוויון אזרחי" ולצמצם את הפערים, ונקטו פעולות שונות לשם כך. ברם, צורך זה עלה בעיקר משיקולים חברתיים וביטחוניים, כמו חשש לבדלנות.

החברה הערבית בישראל, בהיותה מיעוט אתני-לאומי, נעה בין הרצון להשתלב בחיי החברה והכלכלה בישראל לבין החשש שהדבר יהיה כרוך באובדן זהותה התרבותית,

האתנית והלאומית. היא נמנעה לאורך השנים מאלימות פוליטית והביעה את מחאתה, לרוב, בדרכים בלתי־אלימות. למעשה, החברה הערבית פיתחה עם הזמן הסתגלות לקבוצת הרוב היהודית שבתוכה היא חיה, וטווחה קשרים הדוקים בתחומי חיים רבים עם המדינה ועם החברה היהודית, מבלי להיטמע בהן. תהליכי השתלבות אלה בחברה בישראל נעשו המרכיב המכריע המשפיע על יחסם של הערבים למדינה, ומבחינתם ההשתלבות לא עמדה בסתירה לזהותם הלאומית.

באוקטובר 2000 עמדו היחסים בין החברה הערבית לרוב היהודי במדינה למבחן, כאשר הפגנות הזדהות של ערביי ישראל עם ערביי הגדה המערבית ורצועת עזה, על רקע האינתיפאדה השנייה, הובילו לפרץ אלימות ולהתנגשות בין המפגינים לכוחות הביטחון. ההתנגשויות האלימות גרמו למותם של שנים־עשר ערבים אזרחי ישראל, למותו של ערבי תושב השטחים ולמותו של יהודי ישראלי מיידוי אבנים. אירועים אלה היו נקודת שפל ביחסי ערבים־יהודים במדינה והציפו את השאלה – באיזו מידה ערבי ישראלי נחשב לאזרח המדינה – בשעה שהמאורעות, הדיווח עליהם והתנהגות גורמי המדינה, מצד אחד, וההנהגה הערבית, מצד שני, טשטשו את הקו בין הערבים אזרחי המדינה לבין ערביי השטחים.

אירועי אוקטובר 2000 היוו אבן דרך ביחסי הערבים והמדינה. ועדת החקירה הממלכתית בראשות השופט תיאודור אור ("ועדת אור"), שחקרה את גורמי העומק שהובילו לפרוץ אירועי אוקטובר 2000, הצביעה על כישלון המדיניות של ממשלות ישראל כלפי האזרחים הערבים. היא קראה להכיר בזהותם של האזרחים הערבים ובמצוקותיהם, ולפעול לתיקון יסודי של המצב. לראשונה, מסמך רשמי של מדינת ישראל קבע באופן מפורש כי אכן קיימת אפליה, והציב מספר עובדות יסוד ביחס לחברה הערבית בישראל:

- א. האוכלוסייה הערבית בישראל איננה מיעוט של מהגרים אלא מיעוט ילידי (מיעוט מולדת), והם צאצאים של אוכלוסייה שהייתה רוב בארץ הזו.
 - ב. הערבים בישראל נושאים עימם את משקעי ה'נכבה' של 1948. חלקם הגדול מזדהה עם האומה הפלסטינית, ובהיקף רחב יותר עם האומה הערבית.
 - ג. להוציא כמה זכויות חלקיות בענייני שפה, חינוך, משפט ודת, אין לערבים בישראל זכויות קיבוציות.
 - ד. המיעוט הערבי במדינת ישראל הוא מיעוט מופלה בתעסוקה, בקרקעות ובהקצבת כספים, ונמצא בתחתית המדרג החברתי־כלכלי.
 - ה. האפליה והקיפוח אינם קבילים, משום שהם נוגדים כללים שמדינת ישראל ומוסדותיה מחויבים בהם מבחינה משפטית.
- "ועדת אור" קבעה כי הממשלה אחראית לכך שייסגר הפער בין שתי החברות, היהודית והערבית, וכי המדינה ומוסדותיה חייבים להפנים את עקרון השוויון הקבוע

במערכת החוק של המדינה, וליישמו הלכה למעשה. הוועדה המליצה, בין היתר, להקצות תקציב שיהלום את שיעור הערבים באוכלוסייה, ואף לנקוט העדפה מתקנת בנושאים המתאימים. כמו כן, צוינו כיווני פעולה אחדים שעדיפותם גבוהה, ביניהם הקצאת קרקעות למגורים ולאזורי תעשייה, ייצוג הולם במוסדות הממשלה ובמגזר הציבורי, סגירת הפערים בחינוך וטיפול בבעיות של הבדואים, אשר העוני בקרבם הוא החמור ביותר בישראל.

הוועדה ניסחה את המלצותיה בעניין הטיפול הממשלתי בחברה הערבית באופן הבא:

מדובר בנושא פנימי חשוב ורגיש ביותר, העומד על סדר היום של המדינה. בתור שכזה הוא מחייב מעורבות, טיפול והובלה אישית מצד ראש הממשלה. הנושא הוזנח במשך שנים ארוכות, ולא טופל כהלכה. הוא דורש טיפול הן בטווח הזמן המיידי, הן בטווח הזמן הבינוני והן בטווח הזמן הארוך. יעד עיקרי של פעילות המדינה חייב להיות השגת שוויון אמיתי לאזרחי המדינה הערבים. זכותם של אזרחי הערבים של המדינה לשוויון נובעת מעצם היותה של מדינת ישראל מדינה דמוקרטית, ובהיות הזכות לשוויון זכות יסוד של כל אזרח במדינה. יחס מפלה נוגד את זכות היסוד לשוויון הגלומה, לדעת רבים, בזכות האדם לכבוד. ודאי וודאי שהדברים תופסים כשמדובר באפליה על רקע גזע או לאום. לפיכך, מעניינה של המדינה הוא לפעול למחיקת כתם האפליה של אזרחיה הערבים, על צורותיה וביטוייה השונים.

למעשה, אין מחלוקת על הצורך החיוני בהשגת יעד זה. גם גורמי הביטחון, ובהם שירות הביטחון הכללי, עומדים השכם והערב על חשיבותו הרבה. בהקשר זה, על המדינה ליזום, לפתח ולהפעיל תכניות לסגירת הפערים, תוך שימת דגש על תחומי התקציב, בכל הנוגע לחינוך, לשיכון, לפיתוח תעשייתי, לתעסוקה ולשירותים. תשומת לב מיוחדת יש להפנות לתנאי חייהם ומצוקתם של הבדואים. אין עוד מקום להתעלמות מנושא זה או לדחיקתו לשוליים. על המדינה, באמצעות דרגיה הבכירים ביותר, לפעול לסגירת הפערים בהקדם באופן נחרץ וברור, תוך קביעת יעדים ברורים ומוחשיים, ולוחות זמנים מוגדרים.

נזכיר, כי תפקידה של המדינה בעניין זה אינו מצטמצם לעניינים חומריים בלבד. על רשויות השלטון למצוא את הדרכים שיאפשרו באופן נאות ומכובד לאזרחים הערבים לבטא בחיים הציבוריים את תרבותם וזהותם.

המלצות "ועדת אור" בנושא סגירת הפערים בחינוך, סוגיית הייצוג ההולס ובנושא הבדואים, אומצו על ידי הוועדה לטיפול במגזר הלא-יהודי שפעלה אז ובראשה עמד ראש הממשלה, והפכו להחלטות ממשלה. במקביל, הממשלה הקימה ועדת שרים ("ועדת לפיד") שעסקה במסקנות "ועדת אור" אשר לגביהן לא ניתן מענה בהחלטות ממשלה, והמליצה כיצד ליישם את מסקנותיה. בפתח דבריה ציינה "ועדת לפיד" כי ממשלת ישראל רואה באירועי אוקטובר 2000 תמרור אזהרה בכל הקשור ליחסים עם הערבים במדינה. הוועדה קבעה כי ממשלת ישראל מחויבת לשינוי נורמטיבי במערכת היחסים ההדדית בין יהודים וערבים, תוך הכרה בזכותו של כל מגזר להיות שונה מרעהו, ובכלל זה להבטיח לאזרחים הערבים לבטא את תרבותם וזהותם. היא הבהירה כי מדיניות הממשלה היא להגיע לשוויון אמיתי בזכויות ובחובות בין אזרחי המדינה, יהודים וערבים כאחד, בהקדם האפשרי. "ועדת לפיד" הכירה בכך שהציבור הערבי ברובו הגדול שומר חוק וסדר, מקבל את כללי המשחק הדמוקרטי ושואף להשתלב בחברה הישראלית. היא הדגישה כי הממשלה מכירה במצוקותיו, כפי שהן עולות מדוח "ועדת אור", והיא תקבל החלטות בנושא מתוך ראיית הצורך להעמיד את הטיפול במגזר הערבי בסדר עדיפות גבוה.³

דוח המלצות ועדת השרים, אשר הוגש לממשלה ב-1 ביוני 2004 ואושר בהחלטה מספר 2015 של הממשלה (בכ"ד בסיון תשס"ד, 3 ביוני 2004), מנה מספר המלצות שהפכו להחלטת ממשלה:

א. הקמת רשות ממשלתית לקידום מגזרי המיעוטים – שמטרתה קידום וטיפול בבעיות הייחודיות של המגזרים הלא-יהודיים בישראל (במקום הוועדה הזמנית). תפקיד הרשות לוודא את ביצוען של החלטות ממשלה בנושא, לקיים מגעים שוטפים עם משרדי הממשלה השונים בקשר לטיפול במגזרי המיעוטים ולדווח על כך לראש הממשלה ולוועדת השרים.

ב. שילוב המגזר הערבי במסגרות השירות האזרחי-לאומי – הרחבת מסגרות השירות ההתנדבותי הקיים כדי לכלול ולקלוט צעירים וצעירות בני שבע-עשרה ומעלה ממגזרי המיעוטים בישראל. מטרת השירות היא להקנות ערכים של התנדבות, ערבות הדדית ואזרחות פעילה, ופיתוח אישי של המתנדבים הלוקחים חלק בתוכנית. השירות בפועל מהווה דרך אלטרנטיבית לשילוב מעשי של בני המגזר הערבי במסגרות ממלכתיות ובחברה האזרחית.

ג. הכנת תוכניות מתאר ותוכניות אב ליישובים ערביים – כדי לשווק את הקרקעות בהתאם לצורכי היישובים, לסתום את הגולל על תופעת הבנייה הבלתי-חוקית ולייעד חלק מתוספות הקרקע לצורך בניית אזורי תעשייה משותפים לרשויות יהודיות וערביות.

ד. יצירת "שבוע לימוד האחר" – שיוקדש לחינוך הנוער וללימוד המאפיינים של המגזרים והעדות השונים בחברה הישראלית, תוך הדגשת השוני במנהגים, בתרבות, בשפה וכדומה, אך גם הדגשת השוויון והאזרחות כישראלים.

הדוח כלל גם רשימה של החלטות ממשלה, בין שהוחלו ובין שטרם הוחלו בעת מתן הדוח, בנושאי השירותים המוניציפליים והפיתוח התעשייתי, הזהות והאזרחות, סוגיית הקרקעות, סגירת הפערים בתעסוקה ובחינוך, סוגיית הייצוג ההולם ונושא אזרחי ישראל הבדואים, אשר יש בהן מענה למסקנות דוח "ועדת אור". כמו כן, הדוח ניסח המלצות לנציגי הציבור הערבי, אשר סירבו לשתף פעולה עם הוועדה בטענה שהייתה בלתי-מאוזנת.

הנה כי כן, אירועי אוקטובר 2000 ומסקנות ועדת החקירה הממלכתית חוללו, לכאורה, תמורה בהבנה של מקבלי ההחלטות בישראל, שלפיה מעמד המיעוט הערבי הוא נושא בעל חשיבות לאומית אסטרטגית למדינה. ישראל הכירה במוצהר במדיניות המפלה שננקטה כלפי הערבים מאז הקמתה, והודתה כי מתן שוויון מלא כחוק לאוכלוסייה זו, כפרטים וכקבוצה, הוא אינטרס לאומי לשם הבטחת יציבות חברתית ושגשוג כלכלי. נדמה היה שמקבלי ההחלטות הבינו כי מדיניות שתביא להעמקת תהליכי ההשתלבות של הערבים בחברה ובכלכלה, תשרת את האינטרס הלאומי של ישראל. לכך הוסיפו אף התבטאויותיהם של נציגי ציבור לאורך השנים, אשר הראו מחויבות ברוח מסקנות "ועדת אור". כך למשל, ראש הממשלה אהוד אולמרט השמיע מסרים של פיוס כלפי האוכלוסייה הערבית, בהצהירו כי "ערביי ישראל אינם איום אסטרטגי ואיני מסתכל עליהם כאיום אסטרטגי". הוא הודה כי בישראל יש אפליה נגד הציבור הערבי, שחלקה לא מכוונת אך משפיעה, וקבע שצריך לחנך את אזרחי ישראל שהערבים הם אזרחים שווים זכויות. אולמרט גם הדגיש כי האחריות לשיפור מצבו של הציבור הערבי מוטלת בראש ובראשונה על ממשלת ישראל ועל מוסדות המדינה.⁴

נשיא המדינה, ראובן ריבלין, הגיע באוקטובר 2014 לטקס האזכרה לציון הטבח בכפר קאסם, וביקש מתושביו סליחה בשם המדינה. הוא הצהיר כי "מדינת ישראל לעולם תהיה גם מולדתה וביתה של אוכלוסייה ערבית רחבה... האוכלוסייה הערבית במדינת ישראל איננה קבוצה שולית בחברה הישראלית. מדובר באוכלוסייה שהיא בשר מבשרה של הארץ הזו, אוכלוסייה מגובשת בזהות לאומית ותרבותית משותפת, שתמיד תהיה מרכיב יסודי בחברה הישראלית". הנשיא הודה כי הציבור הערבי בישראל סובל במשך שנים מאפליה בתקציבים, בחינוך, בתשתיות, באזורי תעשייה ומסחר, והוסיף, כי "עוני ותחושת קיפוח הם קרקע פורייה לקיצונות דתית ולאומית, ובמו ידינו אנחנו מדשנים את הקרקע הזאת כאשר איננו מתעקשים די על עקרון השוויון בין אזרחיה של מדינת ישראל".⁵

בשנים שחלפו מאז אימוץ דוח "ועדת אור" נקטו ממשלות ישראל פעולות שונות לקידום מצבה של החברה הערבית בישראל. בין היתר, גובשו תוכניות פיתוח רב-שנתיות עבור היישובים הערביים, הכוללות מסגרת תקציבית ויעדי ביצוע מפורטים, במטרה להשוות את רמת הפיתוח בהם לרמה הכלל-ארצית; בוצעו עבודות לפיתוח תשתיות פנים-יישוביות של מערכות ביוב, מבני ציבור, סלילת דרכים ופיתוח דרכי הגישה ליישובים; ב-2007 הוקמה במשרד ראש הממשלה "הרשות לפיתוח כלכלי במגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי", במטרה להעמיק את שילוב האוכלוסייה הערבית בכלכלת המדינה; המנהלת לשירות אזרחי-לאומי פתחה ב-2007 את שעריה לקליטת נערים ונערות ערבים, ונעשה ניסיון להסדיר את מעמדה של ההתיישבות הבדואית בנגב. אולם, מדינת ישראל לא גיבשה מעולם תפיסת-על ברורה לגבי עתידה ומעמדה של החברה הערבית. הפעולות שנקטו הממשלות בעקבות המלצות "ועדת אור" לא נגזרו מתוך הכרעה לאומית אסטרטגית. "ועדת לפיד" פרטה את המלצות "ועדת אור" לא לפעולות מיידיות בעלות נראות גבוהה, אך שרי הממשלה לא עמדו על ביצוען הלכה למעשה.⁶ לדעת פרופ' רות גביון, מטרת הממשלה בהקמת "ועדת אור" הייתה לנתב למסלול אחר את הביקורת והמחאה שהופנו אליה נוכח תפקודה הכושל, ולאפשר לה לצלוח בשלום את הבחירות.⁷ נראה, אפוא, כי "ועדת לפיד", שחלק מהשרים החברים בה התנגדו לקבלת המלצות "ועדת אור", נועדה במידה רבה לרוקן את המלצותיה מתוכן מעשי.

כך או כך, גם הממשלות האחרות שכיהנו בעשור החולף נעדרו כל חזון וראייה כוללת בנושא. פעולות שנעשו ברוח המלצות "ועדת אור" לא היו במסגרת תוכנית לאומית אסטרטגית לסגירת הפערים בין החברה הערבית לחברה היהודית, מתוך מטרה להביא להשתלבות חברתית וכלכלית מלאה של הערבים במדינה, כנגזר מהיותם אזרחים שווי-זכויות. עובדה היא כי המדיניות שננקטה בעשור האחרון, להביא ל"שילוב כלכלי" של הערבים, הייתה מעוגנת לרוב בשיקולים ביטחוניים וכלכליים. יתר על כן, מדיניות זו לוותה לעתים בהמשך דחיקתם הפוליטית והתרבותית, וביוזמות חקיקה שנועדו להבטיח את הקיום היהודי של המדינה.

בתוך כך הלכו והתחדדו היחסים בין הרוב היהודי למיעוט הערבי במדינה בעשור החולף. ההחרפה ביחסים ניזונה משלושה מקורות עיקריים: הראשון – המשך תחושות הקיפוח והאפליה של הערבים, ותביעתם לקבל הכרה וזכויות כמיעוט לאומי ילידי. בהקשר זה פורסמו מסמכי "החזון העתידי" (2006–2007), שהתפרשו על ידי רוב הציבור היהודי כמבטאים כוונה להביא לביטול אופייה היהודי של ישראל.

השני – השנאה והגזענות מצד חלקים בחברה היהודית כלפי הערבים, מצד אחד, ותהליכי הדתה והקצנה פוליטית בחברה הערבית, מצד שני.

השלישי – המשך הסכסוך הישראלי-ערבי/פלסטיני על ביטויי האלימים (מלחמת לבנון השנייה בקיץ 2006, והמבצעים הצבאיים של ישראל ברצועת עזה בדצמבר 2008, בנובמבר 2012 וביוני-אוגוסט 2014), אשר העצים את המתח המובנה הקיים בין הנרטיבים הלאומיים, היהודי והערבי-פלסטיני, הקשורים לכינונה של מדינת ישראל. בחלקים בקרב הציבור היהודי התקבעה הדעה שישראל מתמודדת, למעשה, עם בעיית "אירידנטה"⁸, שכן, כביכול, המיעוט הערבי ברובו אינו יכול להזדהות עם המדינה, מצד אחד, ואינו יכול שלא להזדהות עם "האויב", שהוא העם הפלסטיני, מצד אחר. בהתאם לדעה זו, ה"אירידנטה" היא אשר מייצרת מתח קבוע ביחסים בין יהודים לערבים, ואחד מגילוייה הוא הצטברות הפרות סדר ופעולות מחאה שהמנהיגות הערבית מובילה לאורך זמן נגד המדינה. הערבים נדמים כ'גיס חמישי', בבחינת "ונוספו גם הם על שונאינו ועלו מן ארצנו". מנהיגים בכירים בממשלה (כמו חבר הכנסת אביגדור ליברמן) ותנועות ימין שונות בחברה רואים בכך גורם ישיר ועיקרי לחוסר האמון בקרב היהודים כלפי הערבים.

כתמונת מראה לכך, בקרב הציבור הערבי קיים פחד אמיתי מפני טרנספר. פחד זה ניזון מהשיח הרווח בציבור היהודי בשנים האחרונות, בעידודם של אנשי אקדמיה ופוליטיקאים, בנושא "האיום הדמוגרפי" הערבי. הללו מתריעים מפני הסכנה של אובדן הזהות היהודית של המדינה והפיכתה לדו־לאומית כתוצאה מכך. התוכנית (של מפלגת "ישראל ביתנו") לחילופי שטחים מאוכלסים, שבמסגרתה אמורים היישובים הערביים בוואדי ערה ובמשולש לעבור מישראל לריבונותה של הרשות הפלסטינית, העצימה ואף קיבעה את הפחד מפני נישול המוני. החשש הוא מכך שהלגיטימציה של השיח בנושא תיתן, בסופו של דבר, לגיטימציה למעשים.

בחברה הערבית קיימת דאגה מתמשכת גם מכך שידה של משטרת ישראל ממשיכה להיות "קלה על ההדק" כלפי בניה. העובדה שהמחלקה לחקירת שוטרים, שנדרשה על ידי ו"עדת אור" לחקור את כל מקרי ההרג שאירעו באוקטובר 2000, הגיעה למסקנה שאין להגיש כתבי אישום כלפי אף שוטר, וריבוי המקרים מאז שבהם הרגו אנשי משטרה אזרחים ערבים מבלי לתת את הדין על כך – מעמיקים את דאגתם. לכך נוספת המרירות בשל הפערים הנמשכים במענה המשטרתי הניתן לחברה הערבית, בהשוואה לזה הניתן לחברה היהודית. בדוחות מבקר המדינה מהשנים האחרונות (2012, 2013) נכתב כי רק חלק מהמלצות "ועדת אור" בעניין חיזוק הקשר של משטרת ישראל עם הקהילה הערבית, והגדלת מעורבותה בכל הנוגע למניעת פשיעה ואלימות, יושמו הלכה למעשה.⁹ בדוח משנת 2013 צוין כי לא הושלמה תוכנית דו־שלבית שעליה החליט השר לביטחון פנים במארס 2010, ואשר לפיה יוקמו בשלב הראשון יחידות סיור מיוחדות (יס"מ) וכן 14 יחידות משטרתיות אורגניות (אורגן) בתחנות, שייתנו בהדרגה מענה לכל היישובים במגזר המיעוטים. השר לביטחון פנים קבע שעד תחילת נובמבר 2011

יוקמו שלושה אורגנים, אך שניים לאחר החלטת הממשלה לא הוקמו כלל יס"מים, והקמת שלושת האורגנים טרם הושלמה. עוד נכתב בדוח כי פרויקט הדגל של שיטור מבוסס קהילה ("עיר ללא אלימות") כמעט אינו קיים במגזר הערבי.¹⁰ הערבים, שלאזרחותם הישראלית משקל מכריע בזהותם, מתנגדים, אפוא, לתוכנית לחילופי שטחים מאוכלסים, ומתקוממים על מקרי הרג נשנים של צעירים ערבים על ידי שוטרים, ועל ההזנחה והקיפוח במענה המשטרתי הניתן לחברה הערבית. הם רואים בתופעות אלו פגיעה במעמדם האזרחי במדינה. מבחינתם, ישראל היא מרכז ההווה הפוליטית, הכלכלית והחברתית שלהם בעשרות השנים מאז כינון המדינה, והם רואים בה את עתידם. מנקודת ראותם, הם הוכיחו נאמנות למדינה בכל שנות קיומה, בכך שנמנעו מהשתתפות פעילה במאבק הלאומי הערבי/פלסטיני, והדבר מעיד על זיקתם ועל תחושת השייכות שלהם כאזרחי המדינה. לדידם, גם דפוסי המחאה הבלתי-אלימים שנקטו בעת עימותים צבאיים בסכסוך הישראלי-ערבי/פלסטיני בשנים האחרונות או על רקע חברתי-כלכלי – מוכיחים זאת. עובדה היא, שגם קריאת התיגר על אופייה היהודי של המדינה והתביעה לקבל הכרה וזכויות כמיעוט לאומי ילידי (שהופיעו ב"מסמכי החזון") נעשו בדרכי שלום.

ראשי מערכת הביטחון (משטרת ישראל ושירות הביטחון הכללי) מבטאים את עמדתם הברורה, שלפיה הערבים בישראל אינם מהווים איום על ביטחון המדינה, ומבינים אל-נכון כי מאבקם לשוויון זכויות הוא המקור לקובלנותיהם ולמחאותיהם. מנהיגים פוליטיים ואישי ציבור יהודים במדינה שבים ומצהירים כי האוכלוסייה הערבית מהווה מרכיב יסודי בחברה הישראלית, וכי קידומה והשתלבותה בחיי החברה והכלכלה במדינה, על בסיס אזרחות מלאה ושווה, הוא אינטרס בעל חשיבות לאומית עליונה לחוסנה החברתי, הכלכלי והמוסרי של ישראל. ברם, הצהרות ועמדות אלו של ראשי המערכת הביטחונית והמדינית אינן מחוללות את השינוי הנדרש מצד המדינה והציבור היהודי ביחס כלפי החברה הערבית, לרבות בדרגי הפקידות הבירוקרטית במוסדות השלטון. במציאות, הפחדים ההדדיים מהווים גורם המזין ומלבה את השסע בין יהודים לערבים.

בשיח הציבורי נדונות ונבחנות דרכים לצמצום השסע. בחברה היהודית נבחנות לעומקן משמעויות הדרישה להכיר בערבים כמיעוט לאומי ילידי הזכאי לזכויות קיבוציות. קיימת מחלוקת לגבי השימוש במונח "ילידי", מפני שהוא גורר עמו משמעות של עליונות מוסרית לעומת הרוב היהודי, המוגדר על ידי הצד הערבי כ"מתנחל" או "מהגר". הכוונה במונח "ילידי" היא, כך נראה, לבטל את ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי, ולהפוך אותה למדינת כל אזרחיה. לעומת זאת, יש הסבורים כי מונח זה הוא לגיטימי ואף נכון מבחינה עובדתית, ויש להתנגד דווקא לשימוש במונח "מהגר" ביחס לצד היהודי. גם שאלת הזכויות הקיבוציות נמצאת במחלוקת בשיח בחברה

היהודית, בשל השלכות פוליטיות ומשפטיות היכולות לנבוע ממנה. הדבר מעלה במלוא חריפותה את שאלת הזכות על הארץ, ומשקף את המתח הבסיסי המובנה שאותו חווה מדינת ישראל בין הנרטיבים השונים של הקמתה: מבחינת הרוב היהודי, ישראל הוקמה כמימוש זכותו של העם היהודי להגדרה עצמית במולדתו ההיסטורית, ואילו מבחינת המיעוט הערבי-פלסטיני, הדבר היה כרוך בעוול היסטורי של הגליה וגזל אדמה, ובתחושות של הדרה וניכור מזהות המדינה היהודית.

"ועדת אור" נדרשה לבעיות ביחסי הרוב והמיעוט במדינה באומרה כי "יחסי מיעוט ורוב הם בעייתיים בכל מקום, ובמיוחד במדינה המגדירה את עצמה על פי לאומיותו של הרוב. לדילמות המתעוררות במדינה כזו אין למעשה פתרונות מושלמים, ויש גם הטוענים כי קיים ניגוד מהותי בין עקרונות מדינת לאום-רובנית לבין עקרונותיה של דמוקרטיה ליברלית". "ועדת אור" ביקשה לטפל ביחסי רוב ומיעוט, והמלצותיה לשינוי מעמדם ולשיפור מצבם של הערבים כמיעוט במדינה היו בהתאם לכך.

נשיא המדינה, מר ראובן (רובי) ריבלין, מציע מבט אחר על הבעיה ופתרונה. הנשיא מאמין כי המציאות החברתית שהתהוותה בישראל, הכוללת כיום ארבעה "שבטים" מרכזיים – ציונים, דתיים, חרדים וערבים – מחייבת מעבר מהתפיסה המקובלת של רוב ומיעוט לתפיסה חדשה של שותפות בין המגזרים. במסגרת זו עולה קריאתו לגיבוש חזון יהודי-ערבי לשותפות אזרחית, שעניינו בעיצוב שפה אזרחית, בניית משק משותף וגיבוש "ישראליות משותפת".

כך או כך, נראה כי המגמה המסתמנת בקרב רוב הציבור היהודי והערבי היא של הכרה הדדית והשתלבות. החברה הערבית פיתחה הסתגלות לקבוצת הרוב היהודית שבתוכה היא חייה, לאחר שעברה כברת דרך ארוכה של התנסות חברתית ותרבותית עימה, ובחברה היהודית רווחת יותר ויותר הדעה כי השתלבות הערבים בכלכלה ובחברה מהווה נכס חשוב. המנהיגות הפוליטית הערבית (הרשימה המשותפת בכנסת ה-20) מצהירה כיום בקול ברור על כוונתה להתמקד בשיפור מצבה ומעמדה של החברה הערבית, ולהעמיק את ההשתלבות בחברה ובכלכלה במדינה.

הנה כי כן, הכרה מצד המדינה במרכזיותם ובחשיבותם של תהליכי הסתגלות והשתלבות שעברה החברה הערבית מאז קום המדינה בחיים עם קבוצת הרוב היהודית, ועיצוב מדיניות ארוכת-טווח כלפיה בהתאם לכך – עשויים לתרום לתחושת השתייכותם של הערבים למדינה בלי לפגוע בזהותם התרבותית והקהילתית. מדיניות כזו, אשר תגובש בשיתוף עם נציגי הציבור הערבי על בסיס של שוויון, תשרת את האינטרס הלאומי של ישראל, ותבטיח את הלגיטימציה שלה מצד הקהילה הבינלאומית.

חלק ראשון:

מציאות החיים של הערבים במדינת ישראל

פרק 1: המציאות המשפטית

- א. הבעייתיות של מעמד הערבים בישראל לפי דוח "ועדת אור"
- ב. זכויות אישיות ואיסור אפליה
- ג. זכויות קיבוציות
- ד. העדפה מתקנת/יצוג הולם למיעוט הערבי
- ה. המתח בין זכויות קיבוציות לבין שוויון וליברליזם
- ו. אי־שוויון בהקצאת תקציבים ומשאבים
- ז. הגדרת המדינה ואופייה היהודי
- ח. התחום המשפטי במרחב לפעולה

הבעייתיות של מעמד הערבים בישראל לפי דוח "ועדת אור"

את הבעייתיות הבסיסית של מעמד המיעוט הערבי במדינת ישראל היטיבה להבהיר "ועדת אור" כבר בתחילת הדוח שפרסמה בעקבות אירועי אוקטובר 2000,¹¹ באומרה כי:

יחסי מיעוט ורוב הם בעייתיים בכל מקום, ובמיוחד במדינה המגדירה את עצמה על פי לאומיותו של הרוב. לדילמות המתעוררות במדינה כזו אין למעשה פתרונות מושלמים, ויש גם הטוענים כי קיים ניגוד מהותי בין עקרונות מדינת־לאום רובנית לבין עקרונותיה של דמוקרטיה ליברלית. בכל מקרה, כינון הרמוניה סבירה ביחסי רוב ומיעוט היא משימה קשה המוטלת על כל מגזרי החברה. משימה זו מחייבת מאמץ מיוחד מצד מוסדות המדינה המבטאים את ההגמוניה של הרוב, וזאת על מנת לאזן את היפגעותו של המיעוט כתוצאה מנחיתותו המובנית – מספרית והשפעתית. הימנעות ממאמץ כזה, או עשייתו באופן בלתי מספק, יוצרת בקרב המיעוט תחושות של קיפוח ומציאות של קיפוח, אשר עלולות להחמיר במרוצת הזמן. מאפיינים אלה תופסים גם לגבי מצבו של המיעוט הערבי במדינת ישראל, אשר מבחינות רבות מופלה לרעה.¹²

בהמשך הדברים מונה "ועדת אור" מספר גורמים ייחודיים, המחריפים עוד יותר את הבעייתיות של מעמדו הסוציו־פוליטי של המיעוט הערבי בישראל. כך מציינת הוועדה כי:

ראשית, אוכלוסיית המיעוט הערבי היא אוכלוסייה "ילידה", אשר רואה עצמה נתונה תחת הגמוניה של רוב שבעיקרו אינו כזה. התפיסה העצמית של המיעוט הערבי כמיעוט ילידי מעצימה את מודעותו העצמית ואת תוקף תביעותיו, בעיקר בהיאחזות בנחלת האבות, לנוכח הקשיים שמערים הרוב היהודי, שאותו הוא תופס, בניגוד לו, כרוב "מהגר". במשוואה זו של מיעוט "ילידי" מול רוב "מהגר" – קיים פוטנציאל של מתח גובר.¹³

שנית, המיעוט הערבי הוא גלגול של אוכלוסיית רוב, שהפכה למיעוט רק בימינו. הפיכתו של המגזר הערבי למיעוט של פחות מ-20% מתוך אוכלוסיית המדינה, לא הייתה קלה להפנמה עבור האוכלוסייה הערבית, והגבירה את סירובה לתיוגה כ"בני מיעוטים" על ידי מוסדות המדינה. גם מודעותה של האוכלוסייה הערבית להיותה חלק מרוב גדול יותר במזרח התיכון העצימה את סירובה להגדרתה כמיעוט.¹⁴

שלישית, הקמת המדינה נצרבה בזיכרון ובתודעה של המיעוט הערבי כטראומה הקולקטיבית הקשה ביותר בתולדותיו – ה'נכבה', ובתחושה כי המדינה קמה על חורבותיה של הקהילה הפלסטינית. מצב זה מקשה על המיעוט הערבי להזדהות עם סמלי המדינה ועם תכניה, המעלים על נס את ניצחון היהודים בסכסוך.¹⁵

רביעית, עם ניצחונה של התנועה הציונית במאבק על הקמת המדינה, היו האידאלים הציוניים של התיישבות וקיבוץ גלויות לערכים ועקרונות יסוד של המדינה היהודית. המיעוט הערבי מצא עצמו נתון בשל כך להפקעת קרקעות עבור המוני העולים היהודים שהגיעו, ובמציאות של "נפקדים-נוכחים", וכן מושפע לרעה מתוכניות שנתפסו לגייסויות בעיני המדינה לייחוד אזורים כמו "ייהוד הגליל", ומהגבלות בנייה. בנוסף, המיעוט הערבי מתקשה מאוד לקבל את הגדרת המדינה כמדינת העם היהודי, המקנה זכויות לעולים ולמתאזרחים יהודים, שהוא עצמו כמיעוט אינו נהנה מהן. לכן, גוברת בקרב המיעוט הערבי התחושה שהדמוקרטיה הישראלית אינה דמוקרטיה כלפיו באותה מידה שהיא דמוקרטית כלפי הרוב היהודי (המכונה בשיח מלומדים מסויימים "דמוקרטיה אתנית" או "אתנוקרטיה").¹⁶

חמישית, מבחינה לאומית משתייך המיעוט הערבי לעם הפלסטיני ולאומה הערבית הרחבה, אשר לישראל יש סכסוך מתמשך עימם. ההזדהות

הלאומית, ולעיתים אף החברתית והמשפחתית של המיעוט הערבי לאורך השנים עם מדינות ערב, ועם השאיפה להקמת מדינה פלסטינית – הביאו לתחושה בקרב הרוב היהודי כי מדובר באוכלוסייה המהווה איום פוטנציאלי, ולפיכך יש להפעיל כלפיה מערכת פיקוח הדוקה. בשנותיה הראשונות של המדינה התבטאה מדיניות זו בממשל צבאי, ועם ביטולו ב-1966 נמשך הפיקוח בדרכים שונות על ידי גורמי הביטחון. גישה "ביטחוניסטית" זו, שלדעת המיעוט הערבי אינה מתיישבת עם זכויות אזרח, הגבירה את תחושות הניכור כלפי המדינה.¹⁷

לאחר סקירת הממדים הסוציו-פוליטיים, פנתה הוועדה לממד המשפטי וציינה:

ולאחרונה, מאפיינת ומחלישה את מעמדו של המיעוט הערבי בישראל העובדה שהוא חסר זכויות קיבוציות ממשיות. מדינת ישראל קבעה בבירור זכויות אזרח מלאות לכל בני המיעוט הערבי, אך זאת כפרטים בלבד. בניגוד למדינות אשר סדריהן החוקתיים קובעים זכויות קולקטיביות למיעוטים המצויים בקרבן, ישראל מעולם לא העניקה זכויות כאלה למיעוט הערבי. אמנם בפועל נהנה המגזר הערבי ממספר זכויות בעלות אופי קיבוצי: בולטות במיוחד ההכרה בשפה הערבית כשפה רשמית וההפעלה של תכניות חינוך מיוחדות לערבים; כמו כן קיימות זכויות קיבוציות המוקנות למיעוט הערבי על פי השתייכויותו העדתיות, כגון מערכת משפט דתית לענייני מעמד אישי ואפשרות לימי מנוחה על פי הדת. אולם סידורים אלה נקבעו בעיקרו של דבר על פי שיקולים מעשיים, לגופו של כל מקרה, והם לא עוגנו בהכרה עקרונית בזכויותם של הערבים לזכויות קיבוציות כבני עם שונה. המדינה הכירה בקיום הנפרד של המגזר הערבי, כציבור שאינו אמור להיטמע בחברת הרוב, אך לא השתיתה את הקיום הנפרד על מסד משפטי מחייב. התייחסות זו לאזרחים הערבים הולידה בקרבם את הקובלנה כי המדינה רואה בהם קבוצה "דמוגרפית" בלבד ולא מיעוט לאומי. הדבר הגביר אצלם את תחושות הפגיעות והקיפוח. תחושות אלה ניזונו גם מקיומן הבולט של זכויות קיבוציות לרוב היהודי. זכויות אלה מצאו ביטוי בחוק השבות ובחוקי האזרחות, בהגדרות הנורמטיביות למערכות חינוך, תקשורת ומשפט, במוסדות ייחודיים לחברה היהודית, כמו הקרן הקיימת והסוכנות היהודית. הדבר התבטא גם בעצם הגדרתה החוקית של המדינה כמדינה יהודית, באופן המאפשר לרוב לאכוף בחקיקה על המיעוט את השלכותיה של הגדרה זו. על היעדרן של זכויות קיבוציות למגזר הערבי נאמר, כי

"עקרון השוויון, המחייב דין שווה ליהודים ולא יהודים, חל במישור הזכויות האישיות. נראה שאין הוא חל במישור הזכויות הקיבוציות".¹⁸

כפי שניכר מדברי "ועדת אור", למעמדו של המיעוט הערבי בישראל יש ממד משפטי חשוב. אולם, יש לציין כבר עתה כי קיים פער גדול בין המשפט לבין המציאות. במשפט הישראלי, הן בתחיקה והן בפסיקה, אפליה בשל השתייכות קבוצתית היא בלתי־חוקית. יחד עם זאת, אין זה אומר שהיא לא קיימת במציאות הפוליטית־חברתית בישראל. פער זה נובע בחלקו מגורמים חוץ־משפטיים כגון גורמים דתיים, כלכליים, חברתיים, ביטחוניים ואחרים. למשל, דעות קדומות השוררות בחברה כלפי המיעוט הערבי, או תחושות עוינות, איום ופחד בשל הסכסוך הלאומי האלים בין מדינת ישראל לבין הפלסטינים, שהמיעוט הערבי רואה עצמו חלק בלתי־נפרד מהם. מכאן, שהמשפט והמערכת המשפטית הם אמנם חלק חשוב מהפתרון לבעיית האפליה, ואכן נעשתה כזאת דרך משמעותית לצמצום התופעה, אך הם אינם יכולים לספק את הפתרון השלם. המשפט כשלעצמו הוא אמצעי מוגבל למדי לביצוע שינויים חברתיים רחבים ועמוקים, כפי שנדרש בחברה משוסעת כמו החברה הישראלית. לכן, לצורך מיגור האפליה כלפי המיעוט הערבי נדרשים גם מאמצים במישורים נוספים מעבר למישור המשפטי, וזאת לטובת החברה כולה.

את סוגיית חוסר השוויון והאפליה כלפי המיעוט הערבי (וכלפי מיעוטים בכלל) מקובל לבחון מנקודת מבט משפטית, באמצעות ההבחנה בין שני סוגים של זכויות: זכויות אישיות וזכויות קיבוציות (או קבוצתיות).

זכויות אישיות ואיסור אפליה

זכות אישית היא זכות של יחיד – זכות כללית המגיעה לכל אדם ואדם. היא אינה מיוחדת לבני אדם המשתייכים לקבוצה מסוימת, והשתייכותם לקבוצה אינה מעלה או גורעת ממנה. אלו הן זכויות האדם הקלאסיות, המכונות גם זכויות אזרחיות או מדיניות. עם זכויות אלה ניתן למנות את הזכות לחופש ביטוי, זכות הקניין, הזכות לחירות, חופש העיסוק ועוד. זכויות אלה מנוסחות בדרך כלל בלשון כללית, שאינה מבחינה בין בני אדם על יסוד של גזע, דת, לאום, מין וכדומה. את הזכות האישית רשאי כל אדם לתבוע לעצמו, ורק הוא רשאי לוותר עליה. במדינת ישראל, חלק מן הזכויות האישיות הוכרו בחקיקה וחלקן בפסיקה. כך למשל, 'חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו' קובע בסעיף 2 כי "אין פוגעים בחייו, בגופו, בכבודו של אדם באשר הוא אדם". בסעיף 4 קובע חוק היסוד כי "אין פוגעים בקניינו של אדם", ובסעיף 7(א) כי "כל אדם זכאי לפרטיות ולצנעת חייו". גם 'חוק יסוד: חופש העיסוק' מכיל זכויות אישיות, וקובע בסעיף 3 כי "כל אזרח או תושב של המדינה זכאי לעסוק בכל עיסוק, מקצוע או משלח יד". בפסיקה הוכרה, למשל, הזכות לחופש ביטוי כזכות יסוד.

נדמה כי אין מחלוקת עקרונית, אף לא בקרב ההנהגה המדינית בישראל, על כך שבמישור הזכויות האישיות זכאי המיעוט הערבי לשוויון בפני החוק. כך גם הובטח לו כבר במגילת העצמאות שנחתמה במאי 1948, ובה נקבע כי "מדינת ישראל... תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין". כמו כן קראה מגילת העצמאות "לבני העם הערבי תושבי מדינת ישראל לשמור על השלום וליטול חלק בבניין המדינה על יסוד אזרחות מלאה ושווה ועל נציגות מתאימה בכל מוסדותיה, הזמניים והקבועים". עקרון השוויון הוא אחד העקרונות החשובים והמרכזיים במשפט החוקתי של ישראל. השוויון, יותר מכל ערך אחר, הוא המכנה המשותף ואף הבסיס לכל זכויות היסוד של האדם, ולכל שאר הערכים שביסוד הדמוקרטיה.¹⁹

הזכות לשוויון כעיקרון כללי טרם נקבעה באופן מפורש כזכות חוקתית על-חוקית בחוקי היסוד של מדינת ישראל.²⁰ יש הסבורים כי "כבוד האדם" ב'חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו' כולל בתוכו גם את הזכות הכללית לשוויון. יש הנוקטים עמדה פחות מרחיבה, וסבורים כי השוויון נכלל ב"כבוד האדם" רק כאשר מדובר בפגיעה בשוויון על רקע השתייכות קבוצתית כגון גזע, מין, דת, לאום וכדומה. כמו כן קיימת מחלוקת, האם מוסמך בית המשפט העליון לבטל חקיקה הסותרת את הזכות לשוויון בשל כך.²¹ עם זאת, עקרון השוויון הוכר ופותח עם השנים בפסיקת בית המשפט העליון כערך פרשני – ועל פיו חזקה היא, לצורך פרשנות החוק, כי המחוקק התכוון לקיים ואף לקדם את השוויון; כערך ביצועי – המנחה את כל רשויות השלטון ואף כזכות יסוד.²² ליבת השוויון היא האיסור על אפליה בשל השתייכות קבוצתית מחמת גזע, מין, דת, לאום וכדומה (אלו הן עילות השוויון הקלאסיות-גנריות). איסור זה חל על המדינה ועל כל גוף ציבורי אחר.²³ על פי עקרון השוויון, אסור לרשות ציבורית במדינת ישראל להפלות, דהיינו, אסור לה לנקוט יחס שונה לשווים, בלא שיש לכך הצדקה עניינית. איסור זה חל על כל פעולה שלטונית, בין בחלוקת תקציבים, בין בהקצאת משאבים אחרים, בין במינויים לתפקידים ובין בכל פעולה אחרת. הרשות הציבורית נתפסת כנאמן של כלל הציבור ואסור לה להעדיף, בלא סיבה מוצדקת, מגזר אחד של הציבור על פני מגזר אחר.²⁴ אפליה גנרית מעין זו המבוססת על השתייכות קבוצתית היא אפליה "הפוצעת אנושות בכבוד האדם".²⁵

בישראל קיימת תחיקה ענפה האוסרת על אפליה בתחומים מסוימים. בין היתר:

א. סעיף 42 לחוק שירות התעסוקה, תשי"ט-1952, לפיו "בשליחה לעבודה לא תפלה לשכת שירות התעסוקה אדם לרעה מחמת מינו, נטייתו המינית, מעמדו האישי... גילו, גזעו, דתו, לאומיותו... ולא יסרב הזקוק לעובד לקבל אדם לעבודה בשל אלה, בין אם העובד נשלח לעבודה על ידי שירות התעסוקה ובין אם לאו".

ב. סעיף 2 (א) לחוק שוויון הזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988 אוסר על מעביד (בין אם ציבורי ובין אם פרטי) להפלות בין עובדיו או בין דורשי עבודה "מחמת גילם,

נטייתם המינית, מעמדם האישי... גזעם, דתם, לאומיותם..." בקבלה לעבודה, בתנאי העבודה ובקידום בעבודה.

ג. סעיף 3א לחוק איסור אפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות ציבוריים, התשס"א-2000, לפיו "מי שעיסוקו בהספקת מוצר או שירות ציבורי או בהפעלת מקום ציבורי, לא יפלה בהספקת המוצר או השירות הציבורי, במתן הכניסה למקום הציבורי או במתן שירות במקום הציבורי, מחמת גזע, דת או קבוצה דתית, לאום, ארץ מוצא, מין, נטייה מינית..."

ד. סעיף 2 (ב) לחוק חובת מכרזים, התשנ"ב-1992, קובע כי "לא יפלה עורך המכרז בין מציעים מחמת מוגבלות, מין, נטייה מינית, מעמד אישי, גיל, הורות, גזע, דת, לאומיות..."

ה. סעיף 3 א (ה) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, לפיו "הממונה על סעיף התקציב יקבע, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, מבחנים שוויוניים לחלוקת הסכום שנקבע באותו סעיף תקציב לצורך תמיכה במוסדות ציבור..."

ו. סעיף 9 לכללי המועצה להשכלה גבוהה (הכרה במוסדות), תשכ"ד-1964, לפיו "לעניין קבלת תלמידים ומינוי הסגל האקדמי, לא יפלה המוסד להשכלה גבוהה בין מועמדים שונים אך בשל גזעם, מינם, דתם, לאומיותם או מעמדם החברתי..."

ז. סעיף 4 (א) לחוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996, קובע כי "מטפל או מוסד רפואי לא יפלו בין מטופל למטופל מטעמי דת, גזע, מין, לאום, ארץ מוצא, נטייה מינית, גיל או מטעם אחר כיוצא באלה..."

ההוראות שנקבעו בתחיקה, האוסרות על אפליה, מסדירות רק חלק קטן משלל תחומי המשפט. לפיכך, בהיעדר הוראת חוק כללית המעגנת את עקרון השוויון, ניסה בית המשפט העליון עם השנים למלא את החלל שנוצר, והחיל את עקרון השוויון באמצעים פרשניים במישור הזכויות האישיות, אף בתחומים שבהם לא קיים חוק ספציפי האוסר אפליה. זאת, בהסתמך על מגילת העצמאות, על עקרונות יסוד של שיטת המשפט הישראלית ועל ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. דוגמה לכך הוא פסק הדין המפורסם בעניין קעדאן (בג"ץ 6698/95).²⁶ בני הזוג קעדאן היו ערבים ישראלים שביקשו לקבוע את מקום מגוריהם ביישוב קציר, שהוגדר כאגודה שיתופית. השטח שעליו הוקם היישוב היה אדמת מדינה שהוקצתה על ידי המדינה (מינהל מקרקעי ישראל) לסוכנות היהודית במסגרת "הסכם הרשאה" לפיתוח. בני הזוג פנו לאגודה על מנת לרכוש לעצמם בית או מגרש ביישוב, אולם נענו בשלילה בשל היותם ערבים, בטענה שאדמות היישוב קציר מיועדות ליהודים בלבד. בית המשפט העליון קיבל את עתירתם של בני הזוג, וקבע כי המדינה (מינהל מקרקעי ישראל) אינה יכולה להקצות מקרקעין, בין באופן ישיר ובין בעקיפין (באמצעות הסוכנות היהודית), להקמת היישוב על בסיס אפליה בין יהודים ללא-יהודים.²⁷ הקצאה מעין

זו פוגעת בזכות לשוויון של בני הזוג, שכן יש בה טיפול שונה על בסיס לאום. טיפול נפרד זה אינו חוקי.²⁸

בהתייחסו לטענה על סתירה לכאורה בין ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית לבין חובתה לנהוג בשוויון, ציין נשיא בית המשפט העליון דאז, אהרן ברק, כי:

... מערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית לא מתבקש כלל כי המדינה תנהג באפליה בין אזרחיה. יהודים ולא־יהודים הם אזרחים שווי זכויות וחובות במדינת ישראל... מדינת ישראל היא מדינה יהודית אשר בתוכה חיים מיעוטים, ובהם המיעוט הערבי. כל אחד מבני המיעוטים החיים בישראל נהנה משוויון זכויות גמור. אמת, מפתח מיוחד לכניסה לבית ניתן לבני העם היהודי (ראו חוק השבות, התש"י-1950), אך משמצי אדם בבית כאזרח כדין, הוא נהנה מזכויות שוות כמו כל בני הבית האחרים. ביטוי לכך ניתן בהכרזת העצמאות, אשר קראה "לבני העם הערבי, תושבי מדינת ישראל, לשמור על השלום וליטול חלק בבניין המדינה על יסוד אזרחות מלאה ושווה". אין, אפוא, כל סתירה בין ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית לבין שוויון גמור בין כל אזרחיה. נהפוך הוא: שוויון הזכויות בין כל בני האדם בישראל, תהא דתם אשר תהא ותהא לאומיותם אשר תהא – נגזר מערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.²⁹

בהקשר זה, יש לציין התפתחות משמעותית נוספת אשר עוררה דיון ער בכנסת, באמצעי התקשורת ובציבור הרחב. ביום 22 במארכ 2011 התקבל תיקון לפקודת האגודות השיתופיות (מס' 8), התשע"א-2011 (המכונה גם "חוק ועדות הקבלה"). תיקון זה מאפשר ליישוב קהילתי בנגב או בגליל, הממוקם על קרקע של המדינה, להתנות את הקצאת המקרקעין למועמדים המבקשים להתגורר בו באישור של ועדת קבלה. ועדת הקבלה מוסמכת לסרב לקבל מועמד ליישוב, בין היתר, כי "המועמד אינו מתאים לחיי החברה בקהילה", ומפאת "חוסר התאמה של המועמד למרקם החברתי-תרבותי של היישוב הקהילתי, שיש בו יסוד להניח כי יהיה בו כדי לפגוע במרקם זה". עוד קובע התיקון מנגנוני בקרה מפני החשש לאפליה: סעיף איסור אפליה, שלפיו אסור לוועדת הקבלה לסרב לקבל מועמד מטעמי גזע, דת, מין, לאום, מוגבלות, מעמד אישי, גיל, הורות, נטייה מינית, ארץ מוצא, השקפה או השתייכות מפלגתית-פוליטית, וכן הליך של השגה בפני ועדת השגות. יום לאחר קבלת החוק בקריאה שנייה ושלישית הוגשה עתירה לבית המשפט העליון נגד חוקתיותו של החוק, כאשר הטענה המרכזית הייתה כי החוק מכיל קריטריונים עמומים אשר ישמשו כסות לאפליה בהקצאת המקרקעין, ולהדרה של ערבים וקבוצות אחרות בחברה. חוק זה יוצג ביתר פירוט בהמשך, אולם

כבר עתה יש לציין כי בית המשפט העליון דחה ביום 17 בספטמבר 2014 את העתירה (בג"ץ 2311/11 אורי סבח ואח' נ' הכנסת ואח'), ואישר את חוקתיות החוק בשל עילת הסף של "חוסר בשלות", שכן על פי עמדת הרוב, העתירות אינן בשלות להכרעה בשלב זה של ההתדיינות החוקתית, בעיקר בגלל חוסר בקיומה של תשתית ראייתית רחבה ועותרים קונקרטיים, ולכן הוחלט כי לא ניתן לקבוע בשלב זה אם החוק פוגע או לא פוגע בזכויות חוקתיות. עם זאת, חשובה לענייננו דעת המיעוט שאותה הוביל השופט ג'ובראן, אשר אליו הצטרפו השופטים ארבל ודנציגר. בניגוד לעמדת הנשיא גרוניס, סבר השופט ג'ובראן כי העתירות בשלות בשלב זה לניתוח חוקתי, וכי יש מקום להכריז על בטלותם של חלק מן הסעיפים שאומצו בתיקון לחוק. לגישתו של השופט ג'ובראן, קריטריון "ההתאמה לחיי הקהילה" וקריטריון "חוסר ההתאמה החברתית" אינם כפופים לאמות מידה מוגדרות, אלא יוצרים "חקיקה עמומה". שיקול הדעת שניתן במסגרתם לוועדות הקבלה הוא רחב ואף מופרז, ופותח פתח להדרה לא מוצדקת וסמויה, בכסות של שיקולים רלוונטיים. השקיפות בהפעלת שיקול הדעת היא מצומצמת ביותר, וכך גם הפיקוח השיפוטי כלפי הפעלת שיקול הדעת. לפיכך קבע השופט ג'ובראן כי על אף סעיף איסור האפליה שנקבע בחוק וחרף מנגנוני הפיקוח השונים, מנגנון המיון שנוצר מכוח התיקון לחוק, מעגן, למעשה, מציאות מפלה. מציאות זו נגלית, בין היתר, לאור פרקטיקה רוויית-ניסיון (לרבות עתירות קודמות, תצהירים שהוגשו, דיוני ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת והליכי החקיקה השונים). לגישת השופט ג'ובראן, הפגיעה בזכות החוקתית לשוויון, כפי שעולה מהסעיפים שנקבעו בתיקון לחוק, אינה עומדת בתנאיה של פסקת ההגבלה, ולכן יש להורות על בטלותם של הקריטריונים המפלים האמורים.

זכויות קיבוציות

בניגוד לזכות אישית השייכת לפרט היחיד, זכות קיבוצית היא זכות השייכת לקבוצה. היא אינה זכות כללית לכל אדם כמו הזכות האישית, אלא נובעת מהזהות המיוחדת של הקבוצה. הזכות הקיבוצית נועדה במהותה להגן על קבוצת מיעוט מול עריצות הרוב, ולספק צרכים מיוחדים של הקבוצה כמו שימור שפתה או תרבותה. הפרטים הנמנים בקבוצה יכולים אמנם, כיחידים, לתבוע את מימושה, אך בעשותם זאת הם תובעים מכוח השתייכותם לקבוצה. יש לציין כי הכרה משפטית בזכויות קיבוציות לקבוצה מסוימת יכולה להכיל בתוכה גם דרישה מהשלטון להקצות משאבים להגנת הזכויות הקיבוציות ולקידומן, בתחומים רבים כגון שפה, תרבות, דת, חינוך, תקשורת, ולביטויין גם במישור הציבורי, דוגמת הקצאת טובין סמליים (שותפות בהמנון, דגל, סמלי המדינה ועוד).

נדמה כי אין חולק על כך שהמיעוט הערבי בישראל מהווה קבוצת מיעוט בעלת סממנים ייחודיים מבחינת שפה, תרבות, מורשת, דת ולאום. בעשורים האחרונים, תביעתו של המיעוט הערבי בישראל לשוויון זכויות אינה מוגבלת למישור הזכויות האישיות בלבד, אלא מתרחבת גם למישור הזכויות הקיבוציות.³⁰ כך נשמעות דרישותיו של המיעוט הערבי להכרה עקרונית בו מטעם המדינה כמיעוט לאומי ילידי,³¹ ותביעה מהשלטון להעניק לו אוטונומיה ושלטון עצמי בהיבטים רבים של החיים הערביים בישראל. אולם, המחוקק הישראלי ומערכת המשפט בישראל טרם הכירו באופן עקרוני ובאופן מוצהר ומחייב מבחינה משפטית במיעוט הערבי כמיעוט לאומי, הזכאי לזכויות קיבוציות. יחד עם זאת, מבחינה מעשית קיימות בפועל זכויות קיבוציות מסוימות בתחומים ספציפיים, שניתנו למיעוט הערבי הן מכוח התחיקה והן מכוח הפסיקה. מכוח התחיקה ניתן למנות, למשל, את ייחודה של השפה הערבית כשפה רשמית במדינה. מעמדה של השפה הערבית כשפה רשמית מעוגן בחקיקה מנדטורית – סימן 82 לדבר המלך במועצה של פלשתינה משנת 1922. הוראה זו שכותרתה "שפות רשמיות", קובעת כי:

כל הפקודות, המודעות הרשמיות והטפסים הרשמיים של הממשלה, וכל המודעות הרשמיות של רשויות מקומיות ועיריות באזורים שייקבעו על פי צו מאת הנציב העליון יפורסמו באנגלית, בערבית ובעברית. בהתחשב עם כל תקנות שיתקין הנציב העליון, אפשר להשתמש בשלוש השפות במשרדי הממשלה ובבתי המשפט. אם תהא כל סתירה בין הנוסח האנגלי של כל פקודה או מודעה רשמית או טופס רשמי ובין הנוסח הערבי או העברי שלהם, הולכים אחר הנוסח האנגלי.

בכל הנוגע לחובת השימוש בשפה האנגלית, בוטלה הוראה זו בסעיף 15(ב) לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948.³² כמו כן, שונתה ההוראה הקובעת כי במקרה של סתירה יחייב הנוסח האנגלי.³³ כך נותרו השפה העברית והשפה הערבית כשפות רשמיות בישראל. על ייחודה של השפה הערבית בישראל עמד הנשיא ברק בבג"ץ 4112/99 (בו נקבע כי בערים מעורבות יש להוסיף כיתוב בשפה הערבית בשילוט העירוני) באומרו:

מה מייחד את השפה הערבית, ומדוע דינה שונה מדין של שפות אחרות – בנוסף לעברית – אשר הישראלים דוברים אותה? האם לא נובע מגישתנו, כי עתה יוכלו לבוא תושבים של ערים שונות ובהם קבוצות מיעוט של דוברי שפות שונות, בדרישה כי השילוט בערים יהיה גם בשפתם זו? תשובתי היא בשלילה, שכן לא הרי כל אותן שפות, כהרי השפה הערבית. הייחוד של השפה הערבית הוא כפול: ראשית, הערבית היא שפתו של המיעוט הגדול ביותר בישראל, החי בישראל מימים

ימימה. זוהי שפה הקשורה למאפיינים תרבותיים היסטוריים ודתיים של קבוצת המיעוט הערבית בישראל. זוהי שפתם של אזרחים, אשר חרף הסכסוך הערבי-ישראלי מבקשים לחיות בישראל כאזרחים נאמנים ושווי זכויות, תוך כיבוד לשונם ותרבותם. הרצון להבטיח דו-קיום בכבוד של צאצאיו של אברהם אבינו, תוך סובלנות הדדית ושוויון, מצדיק הכרה בשפה הערבית בשילוט העירוני – באותן ערים בהן ישנו מיעוט ערבי ניכר (בין 6% ל-19% מהאוכלוסייה) – בצד אחותה הבכירה, העברית... שנית, הערבית הינה שפה רשמית בישראל... רבות הן השפות אותן מדברים הישראלים, אך רק ערבית – בצד העברית – היא שפה רשמית בישראל. לערבית ניתן אפוא מעמד מיוחד בישראל. למעמד זה אין תחולה ישירה בענייננו, אך יש לו תחולה עקיפה. ל"רשמיותה" של השפה הערבית "יש ערך עודף וייחודי".³⁴

בישראל קיים ביטוי לשפה הערבית במרחב הציבורי, לרבות כיתוב בערבית על בולים, מטבעות ושטרות כסף, תעודות זהות, לוחות רישוי, כרזות ושילוט דרכים ופרסום חוקים ותקנות. ישנן תוכניות טלוויזיה בשפה הערבית ומערכת חינוך המלמדת בשפה הערבית. עם זאת, מעמדה של השפה הערבית אינו שווה באופן מלא לשפה העברית. למשל, הגם שמותר להשתמש בשפה הערבית בכנסת, בבתי משפט ובמשרדי הממשלה, הרי באופן מעשי נתקלת פרוצדורה זו בקשיים. בבתי משפט מתנהלים ההליכים רק בשפה העברית (בכפוף לחובה להעמיד מתורגמן למי שזקוק לכך), ובחלק ממשרדי הממשלה לא מעניקים שירותים בערבית. חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965 מחייב, למשל, לפרסם תוכניות בנייה בשפה הערבית רק במרחב תכנון מקומי שבו האוכלוסייה הדוברת ערבית מהווה לפחות עשרה אחוזים מכלל האוכלוסייה (תניה דומה אינה קיימת לגבי פרסום בשפה העברית). השפה הערבית גם אינה זוכה למנגנוני קידום וטיפוח כמו השפה העברית, דוגמת חוק המוסד העליון ללשון העברית, תשי"ג-1953 (שמכוחו הוקמה לבסוף האקדמיה ללשון העברית); חוק השימוש בתאריך העברי, תשנ"ח-1998; חוק יד יצחק בן צבי, תשכ"ט-1969 (המקים מוסד ממלכתי לחקר תולדות היישוב היהודי בארץ); חוק האזרחות, תשי"ב-1952, אשר מחייב בסעיף 5(א)(4) "ידיעת־מה את השפה העברית" כתנאי להתאזרחות, ועוד. למרות שהשפה הערבית מוגדרת כשפה רשמית בישראל, דחה בית המשפט העליון את התביעה שהשפה הערבית תוכר כחלק מהכרה בזכויות הקיבוציות של המיעוט הערבי בישראל כמיעוט לאומי. גם הסעדים שנתקבלו על ידי בית המשפט העליון להרחבת השימוש בשפה הערבית, נתקבלו על בסיס זכותו של הפרט האינדיבידואלי לשוויון, ולא על בסיס הכרה עקרונית בזכות קיבוצית לשפה.³⁵ כך למשל, בבג"ץ השילוט בערבית חויבו העיריות להוסיף כיתוב

בערבית בשילוט העירוני רק בערים מעורבות שבהן קיים מיעוט ערבי משמעותי, ולא בכלל ערי ישראל, כחלק מזכות קיבוצית של המיעוט הערבי לשפה. בבג"ץ זה ציין השופט חשין את הדברים הבאים:

העותרות מבקשות מאתנו, אפוא, כי נכיר באזרחי ישראל הערבים כקבוצת מיעוט לאומית ותרבותית, קבוצה הזכאית – באמצעות השפה הערבית – לשימור ולטיפוח זהותה הלאומית והתרבותית הנבדלת. ועוד משאלה בפי העותרות, והיא, כי נטיל על רשויות הציבור חובה לממש זכותו זו של הציבור הערבי על דרך של הוספת כיתוב ערבי על שילוט הרחוב... דא עקא: לא נמצא לנו כי עלה בידיהן להצביע על מקור זכות פוזיטיבי במשפט ישראל, לא בדין החרות ולא בהלכה. ואין פלא בדבר. על דרך הכלל, הזכויות המוכרות במשפטנו הן זכויות שנושאן הוא היחיד, האדם באשר אדם הוא. הזכויות, ככלל – ובכפוף לחריגים – אינן ניתנות אלא ליחיד... משפט ישראל אינו מכיר בזכות קולקטיבית – זכות שכנגדה עומדת חובת-עשה – לטיפוח זהותה ותרבותה הייחודית של קבוצת אוכלוסייה מסוימת, ולא שמענו עד-כה על זכותו של מיעוט לשמר ולקדם את לשונו תוך הטלת חובה על רשויות הציבור לסייע לו... בטענתן לזכותו המשפטית של המיעוט הערבי – ובמקביל, לחובתו של השלטון – לשימורה ולקידומה של לשונו, מבקשות העותרות מאתנו כי ניצור יש מאין... הכרה בזכות קולקטיבית לטיפוח זהותם הלאומית והתרבותית של בני המיעוט הערבי – כבקשת העותרות – מהווה הלכה ולמעשה מעשה פוליטי, והסמכות לעשייתו של מעשה זה לרשויות הפוליטיות ניתנה – להן, ולא לבית-המשפט.³⁶

הזכות הקיבוצית לשפה ניתנה, אם כן, למיעוט הערבי באופן חלקי ומסויג, ולא באופן כולל ומלא.

תחום נוסף שבו ניתנו זכויות קיבוציות למיעוט הערבי הוא תחום חופש הדת, השיפוט הדתי ומוסדות הדת. על מנת להבטיח את חופש הדת וחופש הפולחן של כלל אזרחי ישראל, קבעה מגילת העצמאות כי "מדינת ישראל... תבטיח חופש דת, מצפון, לשון, חינוך ותרבות. תשמור על המקומות הקדושים של כל הדתות, ותהיה נאמנה לעקרונותיה של מגילת האומות המאוחדות...". בתחום המעמד האישי ניתנה אוטונומיה מסוימת למיעוט הערבי. המחוקק הישראלי התיר על כנה את שיטת המילט העות'מאנית, שלפיה אדם כפוף בתחום דיני המשפחה לדין הדתי של עדתו הדתית, ולעתים לסמכות שיפוטה הבלעדית. כך, על המוסלמים בישראל חל חוק בתי הדין השרעיים-1953, המעניק סמכויות שיפוט רחבות ובלעדיות לבתי הדין הדתיים. כמו כן, פקודת סדרי

השלטון והמשפט, תש"ח-1948 וחוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א-1951 מסדירים את זכותם של מי שאינם יהודים לקיים ימי מנוחה ביום השבתון שלהם ובחגיהם. בתחום מוסדות הדת קיימת חקיקה השומרת על המקומות הקדושים. סעיף 1 לחוק השמירה על המקומות הקדושים, תשכ"ז-1967, קובע כי "המקומות הקדושים יהיו שמורים מפני חילול וכל פגיעה אחרת, ומפני כל דבר העלול לפגוע בחופש הגישה של בני הדתות אל המקומות המקודשים להם, או ברגשותיהם כלפי אותם המקומות". ישראל גם מממנת חלק משירותי הדת, מקצה תקציבים לבנייה ולהחזקה של מוסדות דת ובתי תפילה ומשלמת משכורות לכהני הדת ולבעלי התפקידים השונים. עם זאת, ישנה תביעה מצד המיעוט הערבי לאוטונומיה תרבותית-דתית מלאה. כך למשל, אין מוסד בעל הכרה ממלכתית למיעוט הערבי בדומה לרבנות הראשית; לא קיימות מועצות דתיות המשרתות את המיעוט הערבי, בדומה למועצות הדתיות המספקות שירות דת ליהודים, ואשר מקבלות מימון מן השלטון המקומי ומן המדינה; ישראל גם לא הכירה במתן סמכויות ניהול ואוטונומיה בעניין נכסי הווקף למוסדות דת מוסלמים, והשליטה על מרבית הנכסים הללו נותרה בידי המדינה. כך התרקמה עם השנים מציאות של הזנחת בתי תפילה ובתי עלמין מוסלמיים, ואף נמנע מהם תקצוב שוויוני על ידי משרד הדתות.³⁷

בתחום החינוך קיימת בישראל מערכת חינוך ממלכתית נפרדת למגזר הערבי, במימון ציבורי על ידי המדינה, לרבות גני ילדים ובתי ספר יסודיים ותיכונים, אשר שפת הלימוד בהם היא ערבית ותוכני הלימוד שלהם מיוחדים לתלמידים ערבים. סעיף 4 לחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953 קובע כי "במוסדות חינוך לא יהודיים תותאם תוכנית הלימודים לתנאיהם המיוחדים". תקנות החינוך הממלכתי (מועצה מייעצת לחינוך הערבי), התשנ"ו-1996, קובעות בסעיף 5 כי המועצה תמליץ בפני השר על "גיבושה של מדיניות חינוכית פדגוגית לשלבי הגיל השונים במוסדות החינוך, שתבטיח את מעמדם השווה של אזרחי ישראל הערבים, תוך התחשבות בייחודם הלשוני והתרבותי ובמורשתם". תיקון חשוב בחוק חינוך ממלכתי נעשה בשנת 2000, כאשר הוכנסה למטרות החינוך הממלכתי גם המטרה בסעיף 2 (11) "להכיר את השפה, התרבות, ההיסטוריה, המורשת והמסורת הייחודית של האוכלוסייה הערבית ושל קבוצות אוכלוסייה אחרות במדינת ישראל, ולהכיר בזכויות השוות של כל אזרחי ישראל". עם זאת, ישנן בעיות של שוויון בתקצוב מערכת החינוך הערבית מול המגזר היהודי, וכן פיקוח ביטחוני על עובדי הוראה ופסילת מורים שפעילותם הפוליטית נתפסת כעוינת לישראל. בנוסף, יש טענות על כך שתוכני הלימוד במערכת החינוך הערבית אינם מבטאים במלואם את ערכי החברה הערבית, לא קיים ביטוי ראוי לייחוד הערבי ולתרבות הערבית (משוררים, סופרים, היסטוריה), וכן אין סימטריה

בין חשיפתם הרבה של התלמידים הערבים לתכנים ציוניים ולתרבות היהודית, לבין החשיפה המועטה מאוד של תלמידים יהודים לתרבות הערבית ולאסלאם.³⁸ במסגרת הזכויות הקיבוציות הניתנות למיעוט הערבי, ייתכן שניתן למנות כזכות קיבוצית גם את הסדר אי-גיוסם של ערביי ישראל לשירות ביטחון. יש לציין כי בניגוד לדעה הרווחת, ערביי ישראל אינם מקבלים "פטור" משירות בצה"ל מכוח חוק שירות ביטחון, או כל חוק אחר. שר הביטחון אינו מנפיק להם תעודות פטור רשמיות ומבחינה חוקית הם מחויבים לשרת בצבא, אולם כעניין של מדיניות ממשלתית וביטחונית, הם אינם נקראים לשירות סדיר.³⁹ בשל כך, מתעוררים במישור זה קשיים מסוימים. תחולת חוק שירות ביטחון היא אישית ואינה מכירה בזכות שחרור קיבוצית של קבוצת המיעוט הערבי משירות ביטחון. בנוסף, הסדר אי-הגיוס נכפה למעשה על קבוצת המיעוט הערבי (גם אם מרביתה מסכימה ומקבלת את ההסדר). לכך ישנן השלכות בעיני חלקים בציבור על תפיסת מוסד האזרחות כלפי ערביי ישראל, עד כדי ערעור תוקפו המלא, מאחר שהשירות הצבאי בישראל מהווה מרכיב מרכזי ודומיננטי בלכידות האזרחית, ונתפס כחלק מן החובות הנדרשות מאזרחי המדינה. בשל התפיסה הרווחת, אשר אינה נקיה מספקות ומקשיים ויוצרת משוואה בין מילוי חובות על ידי אזרחי המדינה לבין שוויון זכויות, עשויות בתוך כך להישלל מקבוצת המיעוט הערבי הטבות מסוימות הנלוות למי שמבצע שירות צבאי.⁴⁰ יש לציין בהקשר זה כי צה"ל מקיים מדיניות גיוס שונה כלפי קבוצות המיעוטים בין לבין עצמן, דוגמת החלת חובת גיוס על בני העדה הדרוזית והצ'רקסית, אבל לא על נוצרים או ערבים מוסלמים. יש גם תת-קבוצה בקרב המיעוט המוסלמי בישראל – הבדואים – אשר פתוחה לפנייה האפשרות להתנדב לצה"ל, ואכן, רבים מבני העדה הבדואית מממשים אפשרות זו ומתנדבים לשירות. למרות האמור, מתקיימים בשנים האחרונות ניסיונות לשלב את המיעוט הערבי במסגרות של שירות לאומי-אזרחי, תוך הענקת תמריצים שונים לשם כך, כגון זכויות והטבות זהות למשרתים בצבא. אולם קיימת עדיין התנגדות מקרב נציגי הציבור הערבי לגיוס הצעירים הערביים לצבא, או לשירות לאומי/אזרחי.

העדפה מתקנת/ייצוג הולם למיעוט הערבי

מאחר שקיים פער גדול בישראל בין קבוצת הרוב היהודית לבין קבוצת המיעוט הערבית במישורים רבים, הנובעים בחלקם מקיפוח ומאפליה מתמשכת של קבוצת המיעוט מצד מוסדות השלטון, השגת שוויון מהותי אינה יכולה להתבסס רק על הקפדה על שוויון פורמלי פסיבי בין שתי הקבוצות, אלא נדרשת גם פעולה אקטיבית על מנת להגיע לשוויון מהותי. זהו הבסיס לרעיון של נקיטת צעדי "העדפה מתקנת" על מנת לקדם את קבוצת המיעוט הערבית החלשה לנקודת התחלה טובה יותר. אמנם, בהעדפה מתקנת יש לכאורה פגיעה בשוויון הפורמלי, אולם העמדה המקובלת היא שהעדפה

מתקנת אינה חריג לעקרון השוויון, אלא מהווה ביטוי ממשי ואמצעי להגשמתו, מאחר שהיא מכוונת להשיג תוצאה שוויונית מהותית, תוך תיקון הפרה קודמת של השוויון. כך למשל, בשם העדפה מתקנת, נחלץ בית המשפט העליון להגנתה של תוכנית ממשלתית להקמת יישובי קבע בנגב למגזר הבדואי בלבד (בג"ץ 528/88 אביטן).⁴¹ בפסק דין זה עתר אליעזר אביטן, אזרח יהודי ישראלי, לבית המשפט העליון נגד ממשלת ישראל ונגד מינהל מקרקעי ישראל, בטענה לאפליה מטעמים לאומיים ולהפרת עקרון השוויון, לאחר שהמינהל סרב להחכיר לו מגרש ביישוב שגב־שולם שיועד לבדואים בלבד, וזאת על בסיס החלטות ממשלה בנושא. המדיניות הממשלתית בבסיס ההחלטה להחכיר מגרשים ביישוב לבדואים בלבד נבעה מכך שהבדואים במדינת ישראל מהווים מיעוט אתני בעל צביון וייחוד. בית המשפט העליון קיבל את עמדת המדינה בדבר קיומו של אינטרס ציבורי לסייע לבדואים להתיישב התיישבות קבע ביישובים עירוניים, הן משיקולים הקשורים במתן שירותים ציבוריים מתוקנים (חינוך, בריאות, תברואה וכדומה), והן משיקולים ציבוריים אחרים הקשורים בפינוי אדמות מדינה שנתפסו על ידי הבדואים והריסת מבנים שנבנו ללא רישיון. כך ציין השופט אור כי "אינטרס זה, כשהוא משולב בצורך בשינוי ערכים, מנהגים והליכות של המגזר הבדואי מזה דורות רבים, מצדיק את העדפתם של הבדואים במתן מגרשים בתנאים מסובסדים ביישוב שנועד ליישוב יישוב קבע. העדפתם על פני העותר ושכמותו מעוגנת בשיקולים ענייניים וסבירים, ועתירתו של העותר שיוחכר לו מגרש באותם תנאים בהם מוחכרים המגרשים לבדואים – דינה להידחות".⁴²

אחד הביטויים למדיניות של העדפה מתקנת הוא הבטחת ייצוג הולם בשירות הציבורי. צורך זה נובע מעקרון השוויון, החיוני לניהול שירות מדינה צודק, ואשר נותן ייצוג לכל רובדי החברה במדינה. בישראל ישנם ביטויים בחקיקה ובפסיקה לייצוג הולם של המיעוט הערבי, במיוחד במינויים למשרות בשירות הציבורי ובגופים ציבוריים. למרות שקיימת חקיקה האוסרת על אפליה בתעסוקה, שיעור העובדים הערבים בשירות המדינה היה מאז ומתמיד נמוך מאוד ביחס לחלקם בכלל האוכלוסייה.⁴³ לפיכך התקבלו בשנת 2000 שני תיקוני חקיקה משמעותיים, שעסקו בהעדפה מתקנת לציבור הערבי בחברות ממשלתיות ובשירות הציבורי.⁴⁴ שניהם עברו במהירות רבה מאוד בוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת, בעת שפרופ' אמנון רובינשטיין כיהן כיו"ר הוועדה.⁴⁵ לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 התווסף סעיף 1א18, הקובע בסעיף קטן (א) כי "בהרכב דירקטוריון של חברה ממשלתית יינתן ביטוי הולם לייצוגה של האוכלוסייה הערבית". עוד נקבע בסעיף קטן (ב) כי "עד להשגת ביטוי הולם לייצוג כאמור, ימנו השרים, ככל שניתן בנסיבות העניין, דירקטורים מקרב האוכלוסייה הערבית". הוראות סעיף זה, החלות על דירקטוריון של חברה ממשלתית, מוחלות מכוח סעיף 60א לחוק החברות הממשלתיות גם לעניין מינויים לכהונה בתאגידים

שהוקמו בחוק, ובגופים אחרים שהוקמו בחיקוק. על תיקון החקיקה האמור ציין היועץ המשפטי לממשלה כי הוא בא על רקע של מיעוט מינויים מקרב האוכלוסייה הערבית לתפקידים מסוג זה, והדגיש כי "הוראה זו באה, אפוא, להשיג תוצאה שהיה ראוי לחתור אליה, בגופים הללו ובאחרים, מכוח כללי היסוד של שוויון והוגנות, גם אלמלא עוגן כאן הדבר בחקיקה של הכנסת..."⁴⁶.

בנוסף, תוקן סעיף 15 לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959, ולפיו, בקרב העובדים בשירות המדינה "ינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם... של בני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית". לדידו של פרופ' רובינשטיין אלה חוקים נדירים למדי, גם במקומות אחרים. אין חוקים מקבילים או דומים להם לגבי מיעוטים ברבות מהדמוקרטיות המערביות בעולם.⁴⁷

מדוח של נציבות שירות המדינה מחודש נובמבר 2014⁴⁸ עולה כי נכון לשנת 2014 מועסקים 73,543 עובדי מדינה, מתוכם 6,609 עובדים מבני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית, המהווים 8.9% מכלל עובדי המדינה. בין השנים 2007-2012 חלה אמנם עלייה של כ-112% במספר העובדים החדשים בני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית שגויסו לשירות המדינה, אך עם זאת, קיימת עדיין מגמה מעורבת ושיעור כללי נמוך של בני מיעוטים המגישים את מועמדותם למכרזים בשירות המדינה. עוד עולה מנתוני הדוח כי לאורך חמש השנים האחרונות חל שינוי עקבי ומתון של כ-18.4% בשיעור העובדים הערבים, הדרוזים והצ'רקסים מתוך כלל העובדים בשירות המדינה, ומגמה זו מצביעה על כיוון חיובי בכל הקשור לייצוג הולם של בני המיעוטים במגזר הציבורי. חשוב לציין כי עד שנת 2015 הוגדר יעד של 10% לייצוג הולם לאוכלוסייה זו בשירות הציבורי.⁴⁹ בנוסף, תוכנית "נבחרת הדירקטורים של החברות הממשלתיות", שיזמו שר האוצר דאז, יאיר לפיד, ומנהל רשות החברות הממשלתיות, מר אורי יוגב, מעמידה שריון של 10% לדירקטורים בני המיעוטים השונים.⁵⁰

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מתייחסות גם הן לאופן שבו יש ליישם את הוראות החקיקה והפסיקה בנוגע לייצוג הולם למגזר הערבי. כך מנחה היועץ המשפטי את רשויות השלטון וקובע כי: "... על השר הממנה או המציע מועמד, לבחון אם בהרכב הגוף שעם חבריו עתיד להימנות אותו מועמד ניתן ביטוי הולם לייצוגה של האוכלוסייה הערבית. אם לא כן, עליו לבדוק אפשרות למינויו של מועמד מקרב האוכלוסייה הערבית לתפקיד, תוך נקיטה באמצעים סבירים לאיתורו של מועמד מתאים, שמתקיימות בו דרישות החוק. מקום שהמינוי נעשה בידי הממשלה או שהוא טעון אישורה, על הממשלה לוודא – עובר למינוי או לאישור, לפי העניין – שבדיקה כאמור אכן נערכה".⁵¹ עוד מציינת הנחיית היועץ כי "יש לראות הוראת חוק זו כחלק ממאמץ נמשך להגברת השוויון לציבור הערבי בתחומי החיים השונים במדינה".⁵²

פסיקת בית המשפט העליון הרחיבה את החובה הסטטוטורית להעניק ייצוג הולם למיעוט הערבי בחברות ממשלתיות ובשירות המדינה, והחילה אותה גם על מועצת מקרקעי ישראל.⁵³ כך, למרות שהוראות החוק האמורות, המחייבות ייצוג הולם למיעוט הערבי, אינן חלות על מועצת מקרקעי ישראל, פסק בית המשפט העליון בבג"ץ 6924/98 כי בדומה לדוקטרינה שהתגבשה בדבר ייצוג הולם לנשים בשירות הציבורי,⁵⁴ נוצרה גם דוקטרינה דומה ביחס לייצוג הולם למיעוט הערבי.⁵⁵ ועל כן חייב את הממשלה לשקול מינוי נציגים ערבים נוספים במועצת מקרקעי ישראל. בהקשר זה יש לציין כי ביום 14 בנובמבר 2010 הוגשה עתירה נוספת (בג"ץ 8318/10)⁵⁶ לבית המשפט העליון מטעם "האגודה לזכויות האזרח בישראל" ו"איתך – משפטניות למען צדק חברתי", בדרישה למנות למועצת מקרקעי ישראל חברים קבועים, ערבים ונשים, בשיעור שיבטיח ייצוג הולם לאוכלוסיות אלה. בדיון שנערך ביום 26 בפברואר 2014 אמר הנשיא גרוניס כי היעדר ייצוג לערבים ותת-ייצוג לנשים במועצה אינו מקובל, וכי יש לכאורה בסיס לטענות בדבר תת-ייצוג לאוכלוסיות האמורות.⁵⁷ בתום הדיון נקבע בהחלטה כי "ראוי שהעניין יובא בהקדם בפני היועץ המשפטי לממשלה על מנת שיפעל להסדרתו של הייצוג ההולם במקרה של מועצת מקרקעי ישראל".⁵⁸ בהחלטה מיום 13 בינואר 2015 ובעקבות הבחירות הצפויות לכנסת ה-20, נקבע כי הממשלה תגיש הודעה מעדכנת בתוך 45 יום מעת הקמתה של ממשלה חדשה.⁵⁹

גם בקבלה לאוניברסיטאות בארץ קיימים מסלולים להרחבת השתתפותה של האוכלוסייה הערבית בהשכלה הגבוהה, במסגרת תוכניות שונות להעדפה מתקנת, לרבות ליווי ותמיכה אקדמית וחברתית, הכשרות בתחומים שונים והענקת מלגות. כך למשל, נרתמה הוועדה לתכנון ותקצוב (ות"ת) של המועצה להשכלה גבוהה להוביל מהלך יסודי בהקשר זה, והציבה לראשונה יעד מפורש להנגשת ההשכלה הגבוהה למיעוטים ולחרדים במסגרת התוכנית הרב-שנתית לשנים תשע"א-תשע"ו. כמו כן, בהסכם עם משרד האוצר הקציבה הות"ת לשם כך תקציב כולל של קרוב ל-500 מיליון ₪ על פני שש שנים, המיועד למטרה זו.⁶⁰ למרות מגמת העלייה הנמשכת במספר הסטודנטים והמרצים מקרב האוכלוסייה הערבית במערכת ההשכלה הגבוהה בארץ, היא עדיין רחוקה מאוד מסגירת הפערים בינה לבין האוכלוסייה היהודית.⁶¹

במישור הייצוג הפוליטי, ערבים אזרחי ישראל משתתפים בבחירות לכנסת באופן חופשי, הן כמצביעים והן כמועמדים פוטנציאליים במפלגות ערביות או אחרות. עם זאת, יש מגבלה על כניסתן לכנסת של מפלגות השואפות לשנות את הגדרת המדינה כיהודית ודמוקרטית ולשלול את אופייה היהודי, בהתאם לסעיף 7א ל'חוק יסוד: הכנסת'.⁶² לעומת הייצוג הקיים למגזר הערבי ברשות המחוקקת, בממשלות ישראל יש בדרך כלל השתתפות מוגבלת של המפלגות הערביות. אי-שילובן נובע הן מהרתיעה מהצטרפותן לממשלה מצד מפלגות השלטון, והן מעמדתן העקרונית של המפלגות

הערביות – שעל פיה הן לא יהיו שותפות קואליציוניות בממשלות ישראל. במערכת המשפט הישראלית יש בדרך כלל ייצוג של שופט ערבי אחד בבית המשפט העליון, כאשר בערכאות הנמוכות יותר – מספרם של שופטים מהמגזר הערבי רב יותר.⁶³

המתח בין זכויות קיבוציות לבין שוויון וליברליזם

זכויות קיבוציות למיעוט הערבי בישראל לא הוכרו באופן עקרוני וכולל, כאמור, לא על ידי המערכת הפוליטית ולא על ידי המערכת המשפטית. עם זאת, כפי שנסקר לעיל, קיימים תחומים מסוימים שבפועל ניתנה בהם אוטונומיה מסוימת למיעוט הערבי, אם כי לא באופן מלא. כך למשל בתחום החינוך, הדת, והשפה. ככלל, המשפט הישראלי נזהר מהתערבות ישירה באורח החיים של המיעוט הערבי בתחומים שבהם ניתנו לו בפועל זכויות קיבוציות מסוימות. בהקשר זה עולה השאלה בדבר המתח בין זכויות קיבוציות, קרי, התחשבות במאפייניה הייחודיים של קבוצת המיעוט ואי-התערבות "בענייניה הפנימיים" בתחומים מסוימים, לבין שוויון ליברלי המחייב הגנה על זכויות הפרט של החברים בקבוצה, כולל הזכות לשוויון, לכבוד וחופש מדת.⁶⁴ עד כמה סובלנית יכולה מדינה דמוקרטית-ליברלית להיות כלפי דפוסי התנהגות לא ליברליים או לא סובלניים הפוגעים בחברי קבוצת המיעוט, בעיקר נשים וילדים, והיכן עובר קו הגבול? הבעיה של הגנת "המיעוט בתוך המיעוט" אינה ייחודית לישראל, והיא קיימת גם במדינות דמוקרטיות אחרות בעלות קבוצות מיעוט משמעותיות החיות בתוכה. בישראל, מתח זה בא לידי ביטוי בעיקר בתחום הדת. בעוד לגבי קבוצת הרוב היהודי נעשתה הכפפה של חלק מתחום יחסי הדת לכללי המשפט הציבורי, לדתות ולעדות אחרות בישראל (מוסלמים, נוצרים דרוזיים) ניתנה אוטונומיה מסוימת בתחום זה במסגרת "זכויות קיבוציות", כחלק מגישה רב-תרבותית ופלורליסטית. ביחס לקבוצת המיעוט הערבי, גישה זו אומצה למן הקמת המדינה ועד ימינו, הן מצד הממסד השלטוני, שלא רצה להטמיע את המיעוט הערבי בקרב הרוב היהודי, והן מצד ההנהגה הפוליטית והדתית של המגזר הערבי, שלא רצתה להיטמע וביקשה לשמור על ייחודה התרבותי והדתי. בשל הסדרים אלה, קשה מאוד להצדיק התערבות ב"ענייני הפנימיים" של המגזר הערבי, ולפיכך גובר המתח במיוחד כאשר עולות התנגשויות בין הערכים והמנהגים הדתיים של המגזר הערבי – הנתפסים כפוגעים ומפלים (לרבות האפשרות של בתי הדין הדתיים השונים להטיל מגבלות פנימיות רבות על חברי הקבוצה) – לבין ערכים חילוניים-ליברליים, המבקשים להגן על זכויותיו של הפרט בקבוצה (בעיקר נשים וילדים). הסדרים אלה כובלים, למעשה, את חברי הקבוצה לבלעדיות של הנורמות הדתיות של העדה שאליה הם משתייכים. קיים, אם כן, מתח בין הרצון להכיר בייחוד הדתי של קבוצות המיעוט, לבין הרצון לשמור על זכויותיו ועל רווחתו האישית של הפרט בקבוצות אלה.

במדינת ישראל יש התחשבות מסוימת במאפיינים דתיים של קבוצות המיעוט. כך למשל, נשים מוסלמיות ודרוזיות פטורות מהגשת תצלום לעניין מרשם התושבים ותעודות זהות. עם זאת, המשפט הישראלי התערב במספר תחומים ב"עניינים הפנימיים" של העדות הדתיות השונות – כך בקביעת גיל מינימלי לנישואים בחוק גיל הנישואין, התש"י-1950; בקביעת איסור פלילי על ביגמיה (גם אם הנוהג מוכר לפי הדין הדתי של עדות מסוימות) בחוק שיווי זכויות האישה, התשי"א-1951; בקביעת הוראות אזרחיות בתחום הירושה; בביטול הנדוניה; התרה לנשים מוסלמיות ונוצרות להגיש תביעת מזונות בערכאה אזרחית במקום בבית דין דתי, כפי שנקבע בתיקון (מס' 5) לחוק בתי המשפט לענייני משפחה, התשס"ב-2001 ועוד. הצורך בהגנה על "המיעוט בתוך המיעוט" בישראל מתחדד גם לאור הכפיפות של חלק מתחום יחסי הדת של קבוצת הרוב היהודי לכללי המשפט הציבורי, שאינם חלים בצורה דומה על יחסי הדת של קבוצות המיעוטים.

אי־שוויון בתקציבים ובמשאבים

אי־השוויון כלפי האוכלוסייה הערבית, בין אם נגדיר זאת במישור הזכויות האישיות ובין אם במישור הזכויות הקיבוציות, מתבטא יותר מכול באפליה בהקצאת משאבים ותקציבים.⁶⁵ "ועדת אור" התייחסה לנושא זה בציינה כי :

אזרחי המדינה הערבים חיים במציאות שבה הם מופלים לרעה כערבים. חוסר השוויון תועד במספר רב של סקרים ומחקרים מקצועיים, הוא אושר בפסקי דין ובהחלטות הממשלה וכן מצא את ביטויו בדו"חות מבקר המדינה ובמסמכים רשמיים אחרים. אף שרמת המודעות לאפליה זו בקרב הרוב היהודי היא לעתים קרובות נמוכה למדי, בתחושותיהם ובעמדותיהם של האזרחים הערבים היא תופשת מקום מרכזי. היא מהווה, לדעת רבים, הן במגזר הערבי והן מחוצה לו, כולל בקרב גורמי הערכה רשמיים, גורם מתסיס מרכזי. כך גם לגבי מישורים שונים, בהם לא נעשה די כדי להתמודד עם מצוקותיו וקשייו המיוחדים של המגזר הערבי.⁶⁶

בפסק דינו של בית המשפט העליון (בג"ץ 240/98 עדאלה),⁶⁷ העוסק בעתירה שהוגשה נגד השר לענייני דתות בנוגע לאפליית המגזר הערבי בהקצאת משאבים לצורכי דת בחוק התקציב, ציין השופט חשין:

.. וגם זאת נוכל לומר למצער על דרך הכלל – כי אין היום שוויון בהקצאתם של משאבים כספי בידי משרד הדתות לעדות השונות בישראל. מסקנה זו מתבקשת, לכאורה, בראותנו את הפער הגדול בין שיעור

המשאבים הכספיים המוקצים בידי המשרד לאוכלוסייה הלא-יהודית, לבין שיעור המשאבים המוקצים לאוכלוסייה היהודית; והכל בהשוואה לשיעור חלקה של האוכלוסייה הלא-יהודית בכלל האוכלוסייה בארץ. הנה-כ"כ, העדות הערביות מהוות כ-20 אחוז מאוכלוסיית המדינה, אך משרד הדתות אינו מקציב לצורכי הדת שלהן אלא כ-2 אחוז מתקציבו בלבד. על פער זה ייאמר כי הדבר מדבר בעדו.⁶⁸

עם זאת, מכיוון שלדעת השופטים העתירה הייתה כוללת מדי וללא תשתית משפטית ספציפית וקונקרטית, דחה בית המשפט העליון את העתירה.⁶⁹ בשנת התקציב העוקבת הוגשה עתירה נוספת נגד השר לענייני דתות (בג"ץ 1113/99),⁷⁰ והפעם בנוגע להיבט קונקרטי של חלוקת התקציב – הקצאת כספים לצורך החזקת בתי עלמין. בפסק דין זה קבע השופט זמיר כי המשרד לענייני דתות לא קיים את חובת השוויון בהקצאת כספים להחזקת בתי עלמין של האוכלוסייה הערבית, והורה לו בצו להקצות את הכסף שנקבע בתקציב המשרד לצורך החזקת בתי עלמין של בני הדתות השונות, באופן שוויוני. בפסק דינו הדגיש השופט זמיר את חשיבותו של עקרון השוויון וציין כי:

עקרון השוויון מחייב כל גוף ציבורי במדינה. הוא מחייב, קודם כל, את המדינה עצמה. עקרון השוויון חל על כל התחומים בהם פועלת המדינה. הוא חל, בראש ובראשונה, על הקצאת משאבים של המדינה. המשאבים של המדינה, אם קרקע ואם כסף, וכן משאבים אחרים, שייכים לכל האזרחים, וכל האזרחים זכאים ליהנות מהם על פי עקרון השוויון, ללא אפליה מחמת דת, גזע, מין או שיקול פסול אחר... האיום העיקרי על עיקרון זה נובע מביצוע החוקים. האיום חמור במיוחד בביצוע חוק התקציב. מבחינה מעשית, בביצוע חוק התקציב קיימת אפשרות קלה באופן יחסי, לעיתים עד כדי פיתוי, להפלות בהקצאת משאבים על-ידי רשויות המדינה, בין היתר מחמת דת, או לאום. אפליה כזאת, במיוחד אם היא שיטתית, עלולה לפגוע באופן קשה ביותר, לא רק באדם מסוים או בגוף מסוים, אלא גם במרקם החברתי ובתחושת השותפות שהיא תנאי לחיים ראויים בצוותא. מכל מקום, אפליה כזאת היא אפליה פסולה מיסודה, מבחינה מוסרית ומבחינה משפטית גם יחד.⁷¹

במהלך השנים הוגשו עתירות נוספות בתחומים שונים לבית המשפט העליון בשל אפליה בתקציבים לאוכלוסייה הערבית. כך למשל בתחום החינוך. ועדת המעקב העליונה לענייני החינוך הערבי בישראל הגישה עתירה לבית המשפט העליון, בטענה כי משרד החינוך אינו מפעיל את כל תוכניות האגף לשירותי חינוך ורווחה (אגף שח"ר) במוסדות החינוך הערביים. בפסק דין זה (בג"ץ 2814/97)⁷² ציינה השופטת בייניש כי:

"אכן, הרקע להגשת העתירה, כפי שהוא מצטייר מהחומר המצוי בפנינו, חושף תמונה קשה של קיפוח המגזר הערבי בתחום החינוך",⁷³ וכי "במסגרת העתירה לא הייתה מחלוקת כי החינוך במגזר הערבי קופח במשך שנים רבות ואף לא הייתה מחלוקת כי יש לעשות לתיקון המצב".⁷⁴ עם זאת, העתירה נדחתה, לאחר שבית המשפט שוכנע מתשובות המדינה כי ננקטו צעדים משמעותיים להקצאת אמצעים תקציביים למגזר הערבי, כדי להשיג את היעד של שוויון באמצעים בתחום החינוך בהתאם לחלקה היחסי של האוכלוסייה הערבית בישראל. עוד ציין בית המשפט כי מאז העתירה הוחלו, בין היתר, תוכניות אגף השח"ר במגזר הערבי בשיעור הקרוב ל-20%, ובנוסף הוחלט במשרד החינוך על מדיניות של "העדפה מתקנת" לחינוך במגזר הערבי, והוקצו לכך משאבים. עתירה נוספת בתחום החינוך הוגשה לבית המשפט העליון (בג"ץ 6671/03)⁷⁵ בנוגע לחלוקת תקנים על ידי משרד החינוך למשרות קציני ביקור סדיר (קב"סים) במוסדות חינוך ביישובים הערביים-בדואיים בדרום-הארץ. השופטת פרוקצ'ה קיבלה את טענת העותרים לאפליה בהקצאת התקנים, וצינה כי הנתונים מדגימים חוסר שוויון בולט בהקצאת תקני קב"סים ליישובים הערביים-בדואיים בדרום, הן ביחס לכלל היישובים בארץ והן בהשוואה ליישובי היהודים בדרום.⁷⁶ על עקרון השוויון והצורך בהעדפה מתקנת למגזר הערבי-בדואי בדרום אמרה השופטת כי "החלה כאמור של ערך השוויון עשויה להצריך שונות בהקצאה כדי לתת חיזוק-יתר לנזקק, ותמיכה פחותה לבעל היכולת, כדי שבסופו של יום יוצבו בנקודת פתיחה דומה, וייתנו לאלה ולא לה שוויון הזדמנות וסיכויים".⁷⁷ מהנתונים שהוצגו בפני בית המשפט עלה כי על אף הצורך הבולט בהסדר "מתקן" ליישובי הבדואים, בפועל הוקצה להם תקן נמוך באופן משמעותי מזה של המגזר היהודי, כך ש"היקף ההקצאה למגזר הערבי-בדואי עומד ביחס הפוך לקיומה של שונות רלבנטית בין המגזרים, המצדיקה העדפה מתקנת בהקצאה למגזר הערבי, שלא מומשה עד כה. עקב כך, לא מתקיים ערך השוויון המהותי בין המגזרים השונים בתהליך ההקצאה".⁷⁸ יחד עם זאת, בית המשפט העליון דחה את העתירה ונמנע מהתערבות במדיניות משרד החינוך, בעיקר בשל העובדה שהשינוי במדיניות (לרבות בהקצאת תקני הקב"סים) כבר החל, וכי הוא נועד להיות רחב, מורכב והדרגתי, המצריך זמן סביר לתיקון אי-השוויון. מדיניות זו, לדברי בית המשפט, אינה ניתנת להשגה כבמטה קסם, בן-לילה, ויש לשקוד על החלתה בעקביות וברציפות כדי להביא ליעד המיוחל.⁷⁹

העתירה המרכזית והמשמעותית שהתקבלה בתחום החינוך נוגעת לקביעת אזורי עדיפות לאומית (בג"ץ 11163/03).⁸⁰ בסיומו של הליך משפטי שנמשך כשמונה שנים, ביטל בית המשפט העליון בשנת 2006 את החלטת הממשלה שסיווגה אזורי עדיפות לאומית והעניקה, בין היתר, הטבות משמעותיות לתושבים באזורים אלה בתחומים רבים, ובכללם בתחום החינוך. בית המשפט העליון קיבל את טענת העותרים, כי אין

זה בסמכותה של הממשלה לקבוע הסדר כה רחב, שהוא על פי טיבו הסדר ראשוני המחייב חוק של הכנסת, וכי בכל הנוגע לקביעת האזורים המסווגים בעדיפות לאומית בתחום החינוך, השיקול הגיאוגרפי בבסיס החלטת הממשלה הביא לתוצאה מפלה כלפי בני המגזר הערבי במימוש זכותם לחינוך (ב-500 יישובים שקיבלו מעמד של אזורי עדיפות לאומי נכללו רק ארבעה יישובים ערביים קטנים). לפיכך, נקבע כי החלטת הממשלה מפרה את עקרון השוויון ואינה עומדת בתנאיה של פסקת ההגבלה, ולכן גוררת אי־חוקיות.⁸¹ פסק דין זה משמעותי גם מבחינת המבחן שאומץ על מנת לבסס טענת אפליה. בית המשפט אימץ בפסק הדין את מבחן התוצאה שלפיו, על מנת לבסס טענת אפליה די להראות כי המעשה המנהלי מביא לתוצאה מפלה, ואין צורך להוכיח שמאחורי המעשה עומדת גם כוונה או מניע להפלות. באופן זה, מרגע שהוכרה טענת אפליה בשל התוצאה המפלה, עובר הנטל אל הרשות הציבורית להוכיח כי הפגיעה בעקרון השוויון עומדת בתנאיה של פסקת ההגבלה.

בפסק הדין קבע בית המשפט העליון כי נפלו פגמים בהחלטת הממשלה, וככל שהיא נוגעת לתחום החינוך – דינה להתבטל תוך 12 חודשים מיום מתן פסק הדין. גם לאחר מתן פסק הדין, החלטת הממשלה המפלה והבלתי־חוקית נשארה על כנה במשך שנים רבות לאחר מכן.⁸² התנהלות הממשלה במהלך השנים גררה אחריה גם ביקורת חריפה מצד בית המשפט העליון, שציין כי לא נעשה כל שניתן מצד הממשלה ליישם את פסק הדין לשם צמצום הפערים תוך זמן סביר,⁸³ וכי העניין הוא ביטוי חמור לחירות שנטלו לעצמם המשיבים בעתירה שלא לקיים את פסק דינו של בית המשפט, ונהגו בו כהמלצה אשר תכובד לפי סדרי העדיפויות שלהם ובמועד שייקבע על ידיהם.⁸⁴ לבית המשפט העליון הוגשה גם עתירה בנוגע לתקצוב פרויקט שיקום שכונות במגזר הערבי (בג"ץ 727/00).⁸⁵ עתירה זו נסבה סביב טענת האפליה בקביעת קריטריונים חברתיים־כלכליים שוויוניים להפעלת הפרויקט, והכללתם של יישובים ערביים במסגרתו. בית המשפט העליון קיבל באופן חלקי את העתירה, וקבע כי הקצאת תקציבי המדינה צריכה להיעשות על בסיס שוויוני ועל פי קריטריונים ברורים, במיוחד כאשר מדובר בהקצאת תקציבי המדינה לצורך מימוש זכויות בסיסיות כמו חינוך, דיור ובריאות. בפסק דינה קבעה השופטת בייניש כי למרות שקיים שיפור בהקצאת תקציבים ליישובי המגזר הערבי, הנובע בחלקו מצירופם של יישובים ערביים במהלך השנים לפרויקט שיקום שכונות, בכל זאת "שיעור התקציבים הניתן במסגרת פרויקט שיקום השכונות בתחום החברתי עדיין נמוך מן השיעור היחסי הראוי בהתאם לגודלה של האוכלוסייה ובהתאם לצרכיה, בשונה מהקצאת התקציבים בתחום הפיסי הנכלל בשיקום השכונות. מצב זה אינו ראוי. על המדינה מוטלת החובה להעניק חינוך לכלל האוכלוסייה על פי עקרונות שוויוניים, תוך מתן הזדמנות שווה. משבחר לקבוע

תכניות לקידום החינוך בשכבות מצוקה באמצעות פרויקט שיקום שכונות, עליה לקיים תכניות אלה באופן שוויוני...".⁸⁶

כך הדבר גם לעניין תוכנית ממשלתית ("אופק") לטיפול נקודתי ביישובים הנתונים במצוקה כלכלית וחברתית מתמשכת. בתוכנית "אופק" נכללו 11 יישובים ובתוכם רק יישוב ערבי אחד. בעתירה לבית המשפט העליון (בג"ץ 6488/02)⁸⁷ הועלתה הטענה כי ההחלטה על הכללת היישובים האמורים לוקה באפליה, וכי היא התקבלה על פי קריטריונים לא-שוויוניים. בפסק דינה דחתה השופטת דורנר את טענת המדינה כי ליישובים הערביים הוכנה תוכנית רב-שנתית נפרדת לפיתוח התשתיות והשירותים במגזר הערבי, וציינה כי "הוצאת יישובים ערביים מתוכניות חברתיות כלכליות נקודתיות, שייעודן מוגדר ושונה, מהווה אפליה פסולה, המונעת אף את השגת מטרתה של התוכנית המתקנת – צמצום הפער בין יישובים ערביים לבין יישובים יהודים".⁸⁸ לכן, קיבלה השופטת דורנר את העתירה "במובן זה, שיוצאה, כי יישובים ערביים זכאים להיכלל לעתיד לבוא בתוכניות חברתיות-כלכליות למיניהן על-יסוד קריטריונים שוויוניים...".⁸⁹ יש לציין כי למרות הביקורת השיפוטית שמפעיל בית המשפט העליון על התנהלות מפלה של רשויות המדינה, וקבלת חלק מן העתירות בגין הקצאה לא-שוויונית של המשאבים והתקציבים, נמתחה גם ביקורת לא פשוטה על פסקי דין אלה בשל הטענה לתפיסה צרה של בית המשפט העליון את עקרון השוויון, באופן שאינו מעניק לזכויות המיעוט הערבי בישראל את ההגנה הראויה באופן יחסי לממדי הקיפוח שממנו סובל המיעוט הערבי בישראל. באופן זה נטען, למשל, על ידי יוסף ג'בארין, כי אימוץ גישה צרה של שוויון פורמלי-אינדיווידואלי ינציח את מעמד המקופח של ערביי ישראל, ולכן יש לאמץ תפיסה חדשה של עקרון השוויון, קרי – תפיסה קבוצתית-טרנספורמטיבית, שתשאף לקדם באופן מהותי את מעמדו ואת זכויותיו של המיעוט הערבי-פלסטיני, ואשר עשויה לחולל שינוי אמיתי בתנאי חייהם של האזרחים הערבים בישראל. לגישתו, "בחברה שבה המוסדות הפוליטיים מדירים את קבוצת המיעוט הלאומי-ילידי, זוהי חובתו של בית המשפט למלא תפקיד יצירתי ומוביל בהגנה על זכויותיה של אותה קבוצה".⁹⁰

כפי שניכר בפסקי הדין הנזכרים ובאחרים מהווה בית המשפט העליון כלי לצורך יישום עקרון השוויון כלפי המיעוט הערבי, במיוחד בכל הנוגע להקצאה שוויונית של תקציבים ומשאבים. קיימת מחלוקת אם הזכות להקצאה שוויונית של משאבי המדינה היא זכות אישית או קבוצתית. עמדת השופט חשין היא שעקרון השוויון בחלוקת התקציבים לאזרחי מדינת ישראל הערבים נובע מהערך הבסיסי של איסור אפליה בין אזרח לאזרח, ואין מדובר בהכרה בזכות קבוצתית, אשר היא מעניינה של הרשות המחוקקת.⁹¹ לעומת זאת, לגישתו של השופט זמיר, הזכות להקצאה שוויונית של משאבי המדינה אינה מוגבלת לזכויות אישיות אלא, היא גם זכות קבוצתית.⁹²

יתר על כן, השופט זמיר מציין כי "מבחינה עקרונית, בית המשפט מוסמך וגם ראוי לקבוע ולפתח זכויות קבוצתיות, ובכלל זה זכויות קבוצתיות לאוכלוסייה הערבית".⁹³ לפיכך מציע השופט זמיר גם להפעיל יותר את בית המשפט העליון לצורך מימוש הזכות להקצאה שוויונית של משאבי המדינה לאוכלוסייה הערבית בתחומים נוספים:

הזכות של האוכלוסייה הערבית לשוויון מהותי עם האוכלוסייה היהודית בהקצאה של משאבי המדינה, בין משאבים כספיים ובין משאבים אחרים, היא זכות קבוצתית מובהקת בעלת חשיבות מעשית רבה, שכן הפער הקיים ברמת התשתיות בין יישובים ערביים לבין יישובים יהודיים נובע, בין היתר, מקיפוח היישובים הערביים בהקצאה של משאבי המדינה. פסק הדין שקבע את הזכות של יישובים ערביים לקבל מן המשרד לענייני דתות הקצאת כספים לצורך החזקת בתי עלמין על בסיס של שוויון עם היישובים היהודיים, מצביע על הדרך בה יכולה האוכלוסייה הערבית ללכת (באמצעות ארגונים חברתיים) כדי לממש את הזכות לשוויון בהקצאה של משאבי המדינה גם בהקשרים אחרים.⁹⁴

הגדרת המדינה ואופייה היהודי

תחושת הקיפוח והאפליה השוררת בקרב המיעוט הערבי בשל היעדר הכרה עקרונית בזכויותיו הקיבוציות, כפי שפורט לעיל, מתגברת לאור קיומן של זכויות קיבוציות משמעותיות ודומיננטיות לרוב היהודי. זכויות אלה באות לידי ביטוי בהגדרתה החוקתית של מדינת ישראל כמדינה יהודית ובעיגון הערכים הנובעים מהגדרה זו בחקיקה הנפרשת על כל תחומי החיים במדינה, לרבות בתחומי האזרחות, החינוך, ההשתתפות הפוליטית ועיצוב המרחב הציבורי כמו סמלים, שפה ותרבות. כל אלה מנציחים את היותה של מדינת ישראל מדינת הלאום של העם היהודי בלבד.

כבר במגילת העצמאות הכריזו חברי מועצת העם על "הקמת מדינה יהודית בארץ-ישראל", שתהא פתוחה "לעליה יהודית ולקיבוץ גלויות" ותהא "מושגתה על יסודות החירות, הצדק והשלום לאור חזונו של נביאי ישראל".

מורשת ישראל משמשת גם היא השראה לצורך מילוי לקונות בפרשנות משפטית, כפי שנקבע בחוק יסודות המשפט, תש"ס-1980, ולפיו "ראה בית המשפט שאלה משפטית הטעונה הכרעה, ולא מצא לה תשובה בדבר חקיקה, בהלכה פסוקה או בדרך של היקש, יכריע בה לאור עקרונות החירות, הצדק, היושר והשלום של מורשת ישראל". שני חוקי היסוד משנת 1992 קובעים בצורה זהה כי "זכויות היסוד של האדם מושגות על ההכרה בערך האדם, בקדושת חייו ובהיותו בן חורין, והן יכולו ברוח העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל". עוד מגדירים חוקי היסוד את מטרתם,

שהיא להגן על כבוד האדם וחירותו ועל חופש העיסוק "כדי לעגן בחוק יסוד את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית".

סעיף 2 לחוק חינוך ממלכתי תשי"ג-1953 מגדיר את מטרות החינוך הממלכתי, וביניהן "להנחיל את העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל ואת ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית...".

על פי סעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת, מוגבלת ההשתתפות הפוליטית של אישים ושל מפלגות אם יש במטרותיה של הרשימה או במעשיו של אדם, במפורש או במשתמע, בין היתר, "שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית". כך גם קובע סעיף 5 לחוק המפלגות, המגביל רישום מפלגה מאותה סיבה.

סמלי המדינה והמרחב הציבורי מעוצבים גם הם מבחינה לאומית, תרבותית וגם משפטית, באופן בלעדי לטובת הרוב היהודי. העדפה זו באה לידי ביטוי, בין היתר, בחוק הדגל, הסמל והמנון המדינה, תש"ט-1949 ובחוק חותם המדינה, תשי"א-1949. ימי המנוחה והחגים הלאומיים בישראל שייכים גם הם לתרבות ולמסורת של העם היהודי. כך, סעיף 18א (א) לפקודת סדרי השלטון והמשפט תש"ח-1948 קובע כי "שבת ומועדי ישראל – שני ימי ראש שנה, יום הכיפורים, ראשון ושמני עצרת של סוכות, ראשון ושביעי של פסח וחג השבועות – הם ימי המנוחה הקבועים במדינת ישראל". הדומיננטיות של השפה העברית במרחב הציבורי וטיפוחה על ידי מוסדות המדינה באים לידי ביטוי, בין היתר, מעצם הגדרתה של השפה העברית כשפה רשמית במדינה מכוח סימן 82 לדבר המלך במועצתו 1922, וכן מהוראות חוק האזרחות, תשי"ב-1952; חוק המוסד העליון ללשון עברית, תשי"ג-1953; חוק יד יצחק בן צבי, תשכ"ט-1969; וחוק השימוש בתאריך העברי, תשנ"ח-1998.

ההווי היהודי הדומיננטי במישור הציבורי בישראל מקרין גם על תחומים מעשיים אחרים, שבהם מוענקות הטבות חשובות רק לנמנים עם קבוצת הרוב היהודי, ולכן נתפסים כמפלים וגזעניים בעיני המיעוט הערבי. כך בתחום האזרחות וההגירה, לרבות הוראות חוק השבות, תשי"א-1950; חוק האזרחות, תשי"ב-1952 וחוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952. חוקים אלה מעניקים אזרחות ישראלית באופן אוטומטי כמעט ליהודים ולבני משפחותיהם מכוח עקרון השבות, ובד בבד מונעים את כניסתם של פלסטינים לישראל, למשל, מכוח החוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954, וחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס"ג-2003 (פירוט בהמשך הפרק). בתחום זה ניכרת שליטה בלעדית לקבוצת הרוב היהודי על הליכי ההתאזרחות וההגירה, במטרה לשמר רוב יהודי במדינת ישראל, וכן באמצעות הענקת זכויות אשר המיעוט הערבי, הרואה עצמו כתושב המדינה המקורי-לידי, אינו נהנה מהן. תחום נוסף הוא הקרקעות והדיור, שבעיני המיעוט הערבי אינו מיושם באופן שוויוני לטובת האוכלוסייה הערבית כשם שהוא מיושם לטובת זו היהודית, בהקצאת

קרקעות להקמת יישובים חדשים. כך, בתחום זה נתפסים חוקים רבים בעיני המיעוט הערבי כנישול מאדמותיהם מצד השלטון והשתלטות על רכוש הפליטים והעקורים, כמו למשל חוק נכסי נפקדים תש"י-1950, אשר בהכללה יצר מנגנון להעברת נכסיהם של מי שעזבו את המדינה לשטחיהן של מדינות עוינות במהלך מלחמת העצמאות לידי רשות של המדינה – "האפוטרופוס על נכסי נפקדים". גם הקמתם בחוק של מוסדות לאומיים מיוחדים, כגון חוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, תשי"ג-1952, וחוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך-1960 נתפסים כמפלים לרעה את הציבור הערבי, כל שכן כאשר לא קיימים מוסדות לאומיים מעין אלה המעניקים שירות דומה למיעוט הערבי. לכך מתווספים מקרים של הדרה על רקע לאומי-דתי (כמו בג"ץ קעדאן שהוזכר לעיל) והאווירה הציבורית שליוותה את "חוק ועדות הקבלה".⁹⁵

עצם הגדרתה של ישראל כמדינה יהודית והאופי הדומיננטי של "יהודיות" המדינה במרחב הציבורי היו נושא לדיון גם בעתירות בפני בית המשפט העליון. כך, במסגרת הדיון בעתירות נגד החלטת ועדת הבחירות המרכזית למנוע את השתתפותם של ח"כ עזמי בשארה, רשימת בל"ד וח"כ אחמד טיבי בבחירות לכנסת, והחלטתה שלא למנוע את השתתפותו של ברוך מרזל בבחירות (בג"ץ 11280/02), ציין נשיא בית המשפט העליון, אהרן ברק, כי מאפייניה "הגרעיניים" של מדינת ישראל כמדינה יהודית הם:

בעלי היבט ציוני ומורשתי גם יחד... במרכזם עומדת זכותו של כל יהודי לעלות למדינת ישראל, בה יהוו היהודים רוב; עברית היא שפתה הרשמית המרכזית של המדינה ועיקר חגיה וסמליה משקפים את תקומתו הלאומית של העם היהודי; מורשת ישראל היא מרכיב מרכזי במורשתה הדתית והתרבותית. רשימת מועמדים או מועמד לא ישתתפו בבחירות אם ביטולם או שלילתם של מאפיינים אלה היא מרכזית ודומיננטית בשאיפותיהם ופעולותיהם; והם פועלים נמרצות להגשמת שאיפות אלה...⁹⁶

יחד עם זאת, הנשיא ברק שלל את הטענה כי רשימת מועמדים שבין מטרותיה הדומיננטיות מצויה זו הרואה במדינת ישראל "מדינת כל אזרחיה" שוללת את קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, ועל כן מנועה מהשתתפות בבחירות לכנסת. בעניין זה ציין הנשיא ברק, כי יש להבין את הביטוי "מדינת כל אזרחיה". לדבריו:

אם כל שנדרש על פי מטרה זו הוא שוויון בין כל אזרחי ישראל, כי אז אין במטרה זו כל פגיעה במדינת ישראל כמדינה יהודית... מכאן, שאם המטרה של היות ישראל "מדינת כל אזרחיה" מכוונת אך להבטחת השוויון בין האזרחים בתוך הבית פנימה, תוך הכרה בזכויותיו של המיעוט החי בתוכנו, אין בכך כדי לשלול את קיומה של מדינת ישראל כמדינה

יהודית. אם, לעומת זאת, המטרה של היות ישראל "מדינת כל אזרחיה" מכוונת ליותר מכך, והיא מבקשת לפגוע ברציונל המונח ביסוד הקמת המדינה ובכך לשלול את אופייה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי, כי אז יש בכך כדי לפגוע במאפיינים הגרעיניים והמינימליים המאפיינים את מדינת ישראל כמדינה יהודית.⁹⁷

גם "ועדת אור" התייחסה לאופייה היהודי של מדינת ישראל, בצינה כי: "על האזרחים הערבים לזכור, כי ישראל מהווה את התגשמות כיסופיו של העם היהודי למדינה משלו, מדינה יחידה שבה היהודים הם רוב, מדינה שקיבוץ הגלויות הוא אחד מעיקריה – וכי זו תמצית הווייתה של המדינה בעבור אזרחיה היהודים. יהדותה של המדינה היא נתון קונסטטוציוני הבא לכלל ביטוי, בין השאר, גם במרכזיותה של מורשת ישראל ושל הלשון העברית בחייה הציבוריים".⁹⁸

אופייה היהודי הדומיננטי של המדינה משליך באופן ישיר גם על תחושותיהם של אזרחיה הערביים.⁹⁹ תמונת הראי של היתרונות שמעניקה המדינה היהודית לקבוצת הרוב היהודי היא, במובן מסוים, החסר מקבוצת המיעוט הערבי. כך, הגדרת המדינה כמדינה יהודית משמעה כי אין לערבים אפשרות לשלוט במרחב הציבורי-תרבותי; שפת המדינה, המנונה וסמליה זרים להם ונכפים עליהם; אין להם שליטה על מנגנוני ההתאזרחות וההגירה למדינה, ובתוך כך על גודלם באוכלוסייה. תחושות אלה מועצמות בקרב המיעוט הערבי, במיוחד כאשר מנגד אין כל התייחסות חוקתית למעמדו כמיעוט לאומי שווה-זכויות.¹⁰⁰

בהקשר זה עולות גם טענות המערערות על הלגיטימיות של מימוש ההגדרה העצמית המדינתית של היהודים בארץ-ישראל. על פיהן, קיימת סתירה מהותית ומבנית בין הגדרת המדינה ואופייה היהודי לבין מחויבותה לערכי הדמוקרטיה וזכויות האדם, וכי שני ערכים אלה (יהודית ודמוקרטית) אינם מתיישבים זה עם זה. כך על פי הטענה, מדינה המגדירה עצמה כמדינה יהודית מדירה את אזרחיה הערבים, ואינה יכולה להיות דמוקרטית ולהעניק זכויות אדם שוות לכל האזרחים. מנגד עולה הטענה המיוצגת על ידי רות גביון, שלפיה השמירה על עקרונות הדמוקרטיה, על זכויות האדם ועל עקרון אי-האפליה אינה מחייבת שלילה של אופייה היהודי הפרטיקולרי של המדינה, וכי ניתן להצדיק את הלגיטימיות של המדינה היהודית ואת אופייה על בסיס הזכות להגדרה עצמית של היהודים. לתפיסתה, המדינה אמנם אינה יכולה להפלות בין אזרחיה בשל מוצאם הלאומי, אולם יהדותה של המדינה עשויה להצדיק נקיטת מדיניות מעדיפה כלפי האינטרסים של קבוצת הרוב, כאשר מדיניות זו נדרשת על מנת להגן על אינטרסים חיוניים של קבוצת הלאום – אותם אינטרסים שהצדיקו מלכתחילה הכרה בזכות להגדרה עצמית.¹⁰¹

בהקשר של עיגון חוקתי של הגדרת המדינה ואופייה, מציעה רות גביון להשאיר את סוגית "זהותה" של המדינה באופן עמום ומצומצם, כדי שלא להגדיל את פוטנציאל המחלוקת ביחס לפרשנותם ומשמעותם של מושגים עמומים כמו "יהדות", "דמוקרטיה" ו"זכויות אדם". לכן, לתפיסתה, על מנת ליצור לכידות אזרחית רחבה ולאפשר שותפות משמעותית של כלל האזרחים במדינה, בלי הבדל דת, גזע או לאום, וכן על מנת שלא לחבל באפשרות של הגעה להסדרים מעשיים, רצוי להשאיר את סוגיית הזהות להתדיינות פוליטית וציבורית, ולא להכריעה על פי אמות מידה משפטיות.¹⁰²

מעמדו המשפטי של המיעוט הערבי בישראל – החל מההתייחסות אליו מצד השלטון כאל אוסף של קבוצות אתניות או מיעוטים דתיים (בהם נכללים גם הדרוזים, הנוצרים, הצ'רקסים והבדואים), ולא כאל מיעוט לאומי ילידי, דרך היעדר הכרה עקרונית בזכויותו לזכויות קיבוציות וכלה בהגדרתה של מדינת ישראל כמדינה "יהודית" ועיצוב המרחב הציבורי בגווניו יהודיים דומיננטיים – עורר בקרב המיעוט הערבי תחושות של תסכול ואכזבה. תחושות אלה הביאו נציגים של החברה האזרחית הערבית ואנשי אקדמיה להעלות על הכתב את חזונום לעתיד היחסים בין המגזר הערבי לבין המדינה, ואת דרישותיהם להכרה בהם כמיעוט לאומי והענקת זכויות קיבוציות מלאות ("מסמכי החזון").¹⁰³ הקו המאחד בין כל המסמכים הוא השאיפה לביטול אופייה היהודי של המדינה, והפיכתה למדינתם של שני לאומים שווי מעמד וזכויות. כך למשל פרסם ארגון 'עדאלה' את "החוקה הדמוקרטית"¹⁰⁴ כהצעת חוקה למדינת ישראל, שבבסיסה מדינה דמוקרטית דו־לשונית ורב־תרבותית. "הצהרת חיפה"¹⁰⁵ מקדמת גם היא את הרעיון של כינון מדינה דמוקרטית חדשה, המבוססת על שוויון בין שתי הקבוצות הלאומיות במדינה. כך, לדברי מנסחי ההצהרה:

הדבר מחייב שינוי במבנה החוקתי של ישראל, שינוי בהגדרתה – ממדינה יהודית למדינה דמוקרטית המבוססת על שוויון לאומי ואזרחי בין שתי הקבוצות הלאומיות ועיגון עקרונות הצדק והשוויון בין כל אזרחיה ותושביה. הפירוש המעשי של זה, הוא ביטול כל החוקים המפלים באופן ישיר או עקיף על בסיס לאומי, אתני או דתי, ובראשם חוקי ההגירה והאזרחות; חקיקת חוקים המתבססים על עקרונות השוויון ואיסור האפליה; יישום השוויון בין השפה העברית לשפה הערבית כשתי שפות רשמיות בעלות מעמד שווה במדינה; הבטחת עקרון הרב תרבותיות לכל הקבוצות; שותפות אפקטיבית של המיעוט הפלסטיני בשלטון ובקבלת ההחלטות; מתן זכות וטו בכל העניינים הנוגעים למעמדם ולזכויותיהם של האזרחים הפלסטינים בישראל והבטחת זכותם לאוטונומיה תרבותית – שתאפשר את מימוש זכותם לקבוע מדיניות בענייני התרבות והחינוך

שלהם, ניהולם וניסוח תכניהם – וחלוקת המשאבים לפי עקרונות הצדק החלוקתי והצדק המתקן.¹⁰⁶

מסמך "החזון העתידי לערבים הפלסטינים בישראל"¹⁰⁷ מתייחס למעמד המשפטי של הערבים בישראל, ומציג את הראייה הקולקטיבית-טרנספורמטיבית של עקרון השוויון. עקרון היסוד שמציג המסמך לשוויון הלאומי-קולקטיבי של הערבים הפלסטינים הוא השותפות המלאה, האמיתית והשוויונית, כיחידים וכקבוצה, בכל המשאבים הציבוריים במדינה (הפוליטיים, החומריים והסימבוליים). כך מציג המסמך את הדרישות במישור הזכויות הלאומיות-קולקטיביות:

א. הכרה רשמית בקיומם הקולקטיבי של האזרחים הערבים הפלסטינים במדינה, בייחודם הלאומי, הדתי, התרבותי, הלשוני ובהיותם ילידי הארץ המקוריים;
ב. הכרה בזכותם של הערבים הפלסטינים לשוויון מהותי מלא במדינה על בסיס לאומי קולקטיבי, בצד השוויון האזרחי;

ג. הבטחת דו-לשוניות מהותית בארץ, על בסיס השוויון בין הערבית לעברית;
ד. הבטחת ייצוג ושיתוף הולמים ומשפיעים על בסיס לאומי לערבים הפלסטינים במוקדי קבלת ההחלטות במדינה ובמוסדות הציבור, באופן שיבטיח לערבים הפלסטינים להפעיל את זכות הווטו בסוגיות הנוגעות בהם;

ה. הבטחת ניהול עצמי לערבים הפלסטינים בתחומי החינוך, הדת, התרבות והתקשורת, וההכרה בזכותם להגדרה עצמית בכל הנוגע לעניינים שיש בהם ייחוד קולקטיבי, באופן שישלים את שותפותם במרחב הציבורי במדינה;

ו. הקצאה מיוחדת על בסיס קולקטיבי בחלוקת המשאבים החומריים הציבוריים במדינה, לרבות תקציבים, אדמות ודיר, בהסתמך על עקרונות הצדק החלוקתי והצדק המתקן;

ז. הבטחת ייצוג הולם, על בסיס קולקטיבי, במערכת הסימבולית של המדינה;
ח. הבטחת זכותם של הערבים הפלסטינים לקיים ולהדק יחסים מיוחדים, בחופשיות, עם שאר חלקי העם הערבי הפלסטיני, ועם העמים הערביים;

ט. הבטחת זכויות הערבים הפלסטינים בסוגיות ספציפיות שבהן נעשה עוול היסטורי, כגון סוגיית הפליטים במולדתם ("הנוכחים נפקדים") ושובם לעריהם ולכפריהם המקוריים; סוגיית נכסי הווקף המוסלמי והעברת סמכויות ניהולם לבני העדה המוסלמית; סוגיית ההכרה בכפרים הערביים שרשויות המדינה אינן מכירות בקיומם, וסוגיית האדמות הערביות שנושלו מבעליהן שלא בצדק;

י. לבסוף, הכרה רשמית בעוול ההיסטורי שנעשה לערבים הפלסטינים בארץ ולעם הפלסטיני בכלל, והבטחת קיצו של עוול זה וטיפול בהשלכותיו הנמשכות עד עצם היום הזה.

מסמכי החזון ממחישים, אם כן, את המתח הקיים בין הניסיונות לעגן זכויות קיבוציות מלאות למיעוט הערבי כמיעוט לאומי, לבין הזכויות הקיבוציות של הרוב היהודי להגדרה עצמית, ועיצוב אופייה של המדינה כמדינת לאום יהודית. ניסיון לתת מענה למתח זה ניתן למצוא בהצעתה של "ועדת אור", שציננה כי: "אולי הגיעה השעה לתת ביטוי בחיים הציבוריים גם למכנה המשותף לכלל האוכלוסייה, על ידי הוספת אירועים וסמלים ממלכתיים שכל האזרחים יוכלו להזדהות עימם".¹⁰⁸ אולם, גם הוועדה הגיעה למסקנה כי פתרונו של מתח זה אינו פשוט, וכי הדיון בסוגיות אלה נושא אופי פוליטי מובהק, אשר מן הראוי שישתלב בדוֹרשיה בפורומים המתאימים.¹⁰⁹ גם השופט זמיר התייחס לאיזון העדין הנדרש בסוגיה זו, וציין כי: "ניתן אולי להבחין בין זכויות המאפשרות למיעוט לשמור על זהותו ולקדם אינטרסים מיוחדים שלו, במיוחד אינטרסים תרבותיים ודתיים, בלי שיהיה בכך משום פגיעה מהותית באינטרסים לגיטימיים של הרוב, לבין זכויות (שאולי אפשר לקרוא להן בשם זכויות לאומיות) המסכנות את הזהות הלאומית או האינטרסים הלגיטימיים של הרוב".¹¹⁰

התחום המשפטי כמרחב לפעולה

ניתוח מציאות החיים של המיעוט הערבי מן ההיבט המשפטי מעלה כי הבעיה העיקרית נעוצה באי־מימושן של זכויות המעוגנות בחוק. ניתן להשיג פתרון מסוים לבעיות האפליה ואי־השוויון שעדיין נמשכות, בעיקר במישור הזכויות האישיות, באמצעות התחום המשפטי. הן בתחיקה והן בפסיקה מצויות הוראות המעגנות את עקרון השוויון האינדיווידואלי, ואוסרות על אפליה בין אזרחי המדינה בשל השתייכות קבוצתית כגון דת, מין ולאום. כן מצויות הוראות המעניקות העדפה מתקנת למיעוט הערבי, לרבות תיקוני חקיקה בדבר ייצוג הולם והרחבתם בפסיקת בית המשפט העליון. על מנת להביא לידי ביטוי את השוויון האזרחי הפורמלי של אזרחי ישראל הערבים, על מוסדות המדינה לממש הוראות אלו, שאינן מקוימות במלואן. כן נדרשות פעולות גם באמצעות פעילות אזרחית ערה ונחושה.

עם זאת, סוגיית מעמדם הקיבוצי של הערבים במדינת ישראל, המגדירה עצמה כמדינה "יהודית ודמוקרטית", היא טעונה ורגישה. יש הטוענים כי הכרעה בסוגיה צריכה להינתן במסגרת המערכת המדינית־פוליטית המוסמכת לכך, שכן מדובר בסוגיה בעלת אופי פוליטי מובהק. לעומתם יש הקוראים לפעולה אקטיבית יותר מצד בית המשפט העליון בפיתוח והכרה בזכויות קיבוציות למיעוט הערבי. ישנה גם אפשרות שבמציאות הפוליטית והמשפטית בישראל הפתרון המעשי יצריך שילוב מסוים של השניים.

פרק 2: המציאות הכלכלית

א. מבוא

ב. הערבים בשוק העבודה בישראל

ג. הפיתוח התעשייתי במגזר הערבי

ד. הרשות הממשלתית לקידום מגזרי המיעוטים

ה. המלצות לצעדי מדיניות לשינוי המצב הכלכלי

מבוא

פרק זה אינו דן בכל ההיבטים הקשורים למצבם הכלכלי של הערבים בישראל, אלא מתמקד בשלוש סוגיות: שוק העבודה של הערבים בישראל, הפיתוח התעשייתי במגזר הערבי וסקירה של פעולותיה של הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי במשרד ראש הממשלה. בפרק נסקרים המאפיינים העיקריים ומפורטות הבעיות המרכזיות, והדיון במסגרתו מתקשר לנושאים הנדונים בפרקים אחרים במסמך, בפרט בנושאי חינוך ומשפט.¹¹¹

האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בישראל¹¹² מהווה כ-21% מתושבי המדינה.¹¹³ למרות היותה שוות-זכויות בפני מוסדות המדינה, קיימים פערים בינה לבין אוכלוסיית הרוב היהודית כמעט בכל תחומי החיים. איימן סייף, העומד בראש הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי במשרד ראש הממשלה, מסביר כי במדינת ישראל מתקיימות שתי כלכלות נפרדות, שהקשר ביניהן הוא שטחי. לדבריו, הסיבות לפער רבות ונובעות, בין היתר, מקיומם של חסמים כמו היעדר הזדמנויות שוות, מחסור בתשתיות ראויות, חסמי כניסה להון, וכן חסמים הקשורים בחברה הערבית עצמה כמו מיעוט יציאת נשים לעבודה מחוץ לאזורי המגורים, ורמת השכלה נמוכה של כוח העבודה.¹¹⁴

כך, חסמים אלה ואחרים ממשיכים לעמוד בפני ניסיונות המדינה לקדם תוכניות פיתוח, במטרה לשנות את המציאות הכלכלית של האוכלוסייה הערבית. מציאות זו מתאפיינת בחמשת הרכיבים הבאים:

1. שיעור השתתפות נמוך בכוח העבודה – שיעור המועסקים בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל נמוך בקרב הגברים הערבים בהשוואה לאוכלוסייה היהודית, אך בעיקר באוכלוסיית הנשים הערביות (27% בקרב הנשים הערביות לעומת 76%

בקרב היהודיות, ו-73% לעומת 80% בקרב הגברים הערבים בשנת 2010). גם בקרב האוכלוסייה הערבית המשתתפת בשוק העבודה קיימים פערים לעומת שאר החברה הישראלית, הנובעים משוני בתחומי העיסוק העיקריים בקרב האוכלוסיות. החברה הערבית מתאפיינת בעיקר במשלחי יד מסורתיים, פיזיים בעיקרם, הנמצאים בחלקו התחתון של סולם השכר. הדבר גורר אחריו פער משמעותי בשכר השעתי (כ-43% בקרב גברים ו-21% בקרב הנשים), ותורם ליכולת ההשתכרות הנמוכה יחסית של המגזר. משלחי יד מתקדמים, כגון תעשיית ההיי-טק ועבודות המצריכות רמה גבוהה יחסית של השכלה נפוצים פחות בחברה הערבית, הן עקב רמת השכלה נמוכה יחסית בקרב הערבים בישראל, בהשוואה לאוכלוסייה היהודית, והן עקב קשיים בכניסה לשוק העבודה. כמו כן, בני המיעוטים מתקשים למצוא את דרכם לשירות הציבורי, ושיעורם מכלל העובדים בשירות המדינה נמוך ביחס לחלקם באוכלוסייה (8.8% מעובדי השירות הציבורי בשנת 2013).

2. מגזר עסקי בלתי-מפותח – המגזר העסקי הערבי מורכב מעסקים וחברות קטנות, הוא עוסק בעיקר במסחר ובבינוי ומתאפיין במיעוט שטחי מסחר ותעסוקה ביחס לאוכלוסייה היהודית. בשנת 2012 היו במגזר כ-800 בתי עסק בינוניים וגדולים (20 מועסקים ויותר), כ-3,700 בתי עסק קטנים (6-19 מועסקים) וכ-15,500 בתי עסק זעירים (1-5 מועסקים). יותר משלושה רבעים מהעסקים הערביים ממוקמים באזור הצפון, ורובם מרוכזים בענפי הבינוי והמסחר. על פי נתוני 'המכון הישראלי ליצוא ושיתוף פעולה בין-לאומי', עד סוף 2009 פעלו בתחום היצוא בחברה הערבית כ-25 חברות בלבד, כאשר בשנים 2010-2011 היה שיעור יצוא הסחורות שיוצרו על ידי חברות מן המגזר פחות מכ-0.3% מכלל יצוא הסחורות מישראל.

3. רמת חינוך נמוכה – רמת החינוך בקרב החברה הערבית בישראל נמוכה בהשוואה לאוכלוסייה היהודית, הן במספר שנות החינוך (11 שנות לימוד בממוצע בשנת 2010 לעומת 14 שנות לימוד בממוצע בקרב היהודים), והן במספר האקדמאים ביחס לאוכלוסייה (בשנת 2011 היו 33% מהנשים ו-30% מהגברים בני 25 ומעלה בציבור היהודי בעלי השכלה אקדמית, לעומת 12% מהנשים ו-15% מהגברים בקרב הערבים). בנוסף, בני החברה הערבית מרבים ללמוד במספר מצומצם של תחומים אקדמיים, כמו רוקחות וחינוך.

4. תשתיות בלתי-מפותחות ועוני מתרחב – האוכלוסייה הערבית, אשר מרביתה (94%) מתגוררת ביישובים עירוניים המאופיינים בתשתיות כלכליות ופיזיות לא מפותחות, מתאפיינת במצב חברתי-כלכלי נמוך ובתחושת עוני הפושה בקרבה. מספרן של המשפחות הערביות העניות מתוך כלל המשפחות העניות בישראל גדול פי 2.5 ויותר ממשקלן היחסי באוכלוסייה. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והמוסד לביטוח לאומי, בשנת 2006 עמדה תחולת העוני של משפחות ערביות על

54.0%;¹¹⁵ בשנת 2007 הגיע שיעורן ל-51.4% מסך המשפחות הערביות בארץ;¹¹⁶ על פי הנתונים הרשמיים לשנת 2013, 29% מקרב הערבים במדינה הרגישו עניים (לעומת 12% מהיהודים). בנוסף, כ-42% מהערבים בני 20 ומעלה הרגישו כי מצבם הכלכלי הורע בחמש השנים שקדמו ל-2013, לעומת כ-24% מבין היהודים.¹¹⁷

5. רשויות מקומיות חלשות הנסמכות על תקציב הממשלה – לפי נתוני משרד הפנים מ-2009,¹¹⁸ כ-15 רשויות מקומיות (13 ערביות, אחת דרוזית ואחת בדואית) מנוהלות על ידי ועדה ממונה (ועדה שממנה שר הפנים כדי למלא את תפקידם של ראש העירייה ומועצת העירייה, או את תפקידה של המועצה בלבד, בהתקיים נסיבות שונות המנויות בפקודת העיריות, המעידות על תפקוד לקוי של העירייה), ו-58 רשויות מקומיות (42 ערביות, 12 דרוזיות ו-4 בדואיות) מקבלות את שירותי של חשב מלווה (פקודת העיריות המעניק סמכות לשר הפנים למנות לרשות חשב מלווה כדי להבטיח בקרה על התנהלות הכלכלית, אם היא מתנהלת באופן לא תקין). בנוסף, במדד הסוציו-אקונומי – מתוך 83 רשויות מקומיות של מיעוטים הנמצאות באשכול 6 ומטה, 66 רשויות נמצאות באשכול 3 ומטה.

הנה כי כן, השתלבותם הכלכלית של הערבים במשק הישראלי סובלת מבעיות ניכרות ורבות-שנים. במדדים רבים, האינדיקטורים הכלכליים במגזר הערבי נמוכים במידה רבה בהשוואה לאלה במגזר היהודי. כך למשל, הערבים עובדים פחות, משתכרים פחות, ניצבים בפני ביקוש נמוך יותר ואפשרויות תעסוקה מוגבלות יותר, והם עניים יותר. נושאים כלכליים אלה מתקשרים לנושאים רבים אחרים כמו חינוך, יחסים חברתיים, דפוסים תרבותיים, דמוגרפיה, גיאוגרפיה ועוד.

אחד הנושאים המורכבים בהקשר זה הוא אפליה כסיבה לחלק לא מבוטל של בעיות הערבים בישראל בכלל, ובתחום הכלכלה בפרט. נושא זה הוא טעון, קשה להוכחה ואף קשה לטיפול. עם זאת, המציאות של מרחב מצומצם שבו חיים הערבים בישראל מבחינה גיאוגרפית, תעסוקתית, חברתית ומבחינות נוספות – מעמידה את הנושא כחשוב ומרכזי. כאשר נדרשים לסוגיה זו ברור שהבעיות אינן רק כלכליות טהורות, וגם הפתרונות האפשריים אינם כלכליים בלבד, או אפילו אינם כלכליים בעיקר. פתרונות בתחום הפוליטיקה, החינוך, החברה והמשפט נראים רלוונטיים לא פחות.

אפשר לגשת לאותם הנושאים מנקודת מבט אחרת – של מדיניות הממשלה ביחס לאוכלוסיות חלשות בישראל בכלל, ולערבים בפרט. בהיבט זה ניכר שאין קו מנחה ברור ועקבי לאורך זמן. כך למשל, בשנת 2000 הוכנה תוכנית למגזר הערבי בהיקף של 4 מיליארד ש"ח בהובלתו של יוסי קוצ'יק, שהיה מנכ"ל משרד ראש הממשלה (אז – אהוד ברק), אך זו לא בוצעה; בשנים 2003–2004 הוביל שר האוצר דאז, בנימין נתניהו, קו של קיצוץ משמעותי בתמיכות לאוכלוסיות חלשות; בשנת 2007 הוקמה במשרד ראש הממשלה הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי,

שמה הביאה להקצאת משאבים משמעותיים למגזר הערבי; ב־2008 הוחל בתשלום מס הכנסה שלילי (שהפך ל"מענק הכנסה") לבעלי שכר נמוך; בשנים 2008–2010 תוכננה אג'נדה חברתית-כלכלית על ידי משרד האוצר והמועצה הלאומית לכלכלה לטיפול באוכלוסיות חלשות, ובהקשר קרוב הוגש ב־2010 דוח של הוועדה לבחינת מדיניות תעסוקה לשר התמ"ת, כאשר חלק מהמלצות התוכניות הללו בוצעו. מתאר זה מראה שקיימת מודעות לבעיות, אך אין התמדה ועקביות ביישום. בהיבט זה נראה כי דיון בשאלת השתלבות הערבים בישראל במשק מתקשר גם לסוגיות נוספות כמו ההשפעות של העובדים הזרים על השוק, אכיפת חוקי עבודה, ניתוח שיטות ייצור ועוד.

הערבים בשוק העבודה בישראל¹¹⁹

"על המדינה ליזום, לפתח ולהפעיל תכניות לסגירת הפערים, תוך שימת דגש על תחומי התקציב, בכל הנוגע.... לתעסוקה" (דוח "ועדת אור", עמ' 767).

"ועדת לפיד"

בהחלטה הבאה יש משום מענה לנאמר במסקנות ועדת אור: בסעיף 1 של החלטת ממשלה שמספרה 740 (ערב 12), מיום 19.08.03, נקבע: "להטיל על הגורמים הבאים להגיש לוועדת השרים לענייני המגזר הלא יהודי, באמצעות המועצה לביטחון לאומי, תוך שישנה חודשים, תכניות, לרבות פירוט גורמים המופקדים על ביצוע, מנגנון ביצוע, תקציב ולו"ז, לטיפול בבעיות המרכזיות של המגזר הערבי בישראל". בסעיף 1 (ג) נאמר כי: "ייבחנו, בין היתר, הגורמים המביאים לקשיים מיוחדים בתחום התעסוקה במגזר הערבי ובהשתלבות בני המגזר בענפי תעסוקה מתקדמים... ייבחנו החסמים המונעים יישום מלא של תכניות ופתרונות קיימים לקידום התעסוקה של בני המגזר ותוגשנה המלצות לדרכים לפתרון הקשיים והסרת החסמים". "שר התעשייה, המסחר והתעסוקה יגיש המלצותיו בעניין התגברות על קשיי התעסוקה המיוחדים במגזר הערבי, ובכלל זה חסמים המעיבים על התקדמות תכניות קיימות בנושא ודרכי פתרון.

כאמור, הערבים בישראל מהווים כ־21% מאוכלוסיית המדינה. דפוסי התעסוקה שלהם בשוק העבודה שונים מאלה של האוכלוסייה בכללותה, וניתן לאפיין בעיות רבות בהקשר זה. להלן ייבחנו המאפיינים והבעיות הללו, ובהמשך יפורטו הצעדים האפשריים למדיניות ממשלתית בתחום.

נתונים עיקריים על הערבים בישראל בשוק העבודה

לוח 1: מאפיינים עיקריים של שוק העבודה – יהודים וערבים

שיעור הערבים מתוך סה"כ	ערבים	יהודים	סה"כ	
20.7%	1,683	6,105	8,135	אוכלוסייה (באלפים)
18.3%	1,057	4,550	5,775	אוכלוסייה בגיל 15+ (באלפים)
13.1%	483	3,062	3,678	מספר המשתתפים בכוח העבודה (באלפים)
	45.7%	67.3%	63.7%	שיעור השתתפות
12.7%	438	2,884	3,450	מספר המועסקים (באלפים)
19.8%	45	177	228	מספר המובטלים (באלפים)
	9.4%	5.8%	6.2%	שיעור אבטלה
	54.6%	36.2%	36.8%	שיעור הנשים המועסקות בחינוך ובבריאות
	41.2%	23.3%	26.6%	שיעור הגברים המועסקים בבינוי, בחקלאות ובתעשייה
	31.6	58.2	53.0	שכר ממוצע למשרת שכיר לשעה – גברים, בש"ח
	44.1	44.5	44.5	ממוצע מספר שעות עבודה שבועיות למשרת שכיר – גברים
	33.5	45.3	44.0	שכר ממוצע למשרת שכיר לשעה – נשים, בש"ח
	32.9	36.1	35.9	ממוצע מספר שעות עבודה שבועיות למשרת שכיר – נשים

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. נתונים בסגול לשנת 2013, ובירוק לשנת 2011.

מלוח 1 עולים שלושה מאפיינים בולטים:

הראשון – על אף שיעור גבוה מ-18% בקרב האוכלוסייה הרלוונטית (בני 15 ומעלה), מספר המשתתפים הערבים בשוק העבודה ומספר המועסקים הערבים הוא כ-13% מסך כול המשתתפים ומסך כול המועסקים. זהו שיעור נמוך יותר ממשקלם באוכלוסייה, והוא נובע משיעור השתתפות נמוך יותר בהשוואה ליהודים – 46% לעומת כ-67%, ומשיעור אבטלה גבוה יותר ביחס ליהודים – 9.5% לעומת 5.84%.

השני – יש ריכוז תעסוקתי גבוה הן אצל הגברים הערבים והן אצל הנשים הערביות. בקרב הגברים מועסקים 61% בענפים בינוי, חקלאות ותעשייה. בקרב הנשים מועסקות כמעט 55% בחינוך ובבריאות.

השלישי – השכר של הערבים נמוך בצורה משמעותית מזה של היהודים: במונחי שכר לשעה, הגברים הערבים משתכרים כ-54% מהשכר של היהודים, והנשים – כ-74% מהשכר של היהודיות.

נתונים אלה מצביעים על בעיות: היקף השתתפות ותעסוקה נמוכים יחסית, שכר נמוך יחסית וריכוז תעסוקתי לא שגרתי, כאשר במקרה של הגברים מדובר בענפים "נמוכים" מבחינת שכר ומיומנויות.

בהתייחס לנתונים, יצוין כי בשנת 2012 החלה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לערוך את סקר כוח האדם שלה במתכונת חדשה, שכללה שינויים במסגרת הדגימה ומעבר מסקר רבעוני לסקר חודשי. הדבר הביא לכמה שינויים משמעותיים ביותר בנתונים. בקרב יהודים, גברים ונשים כאחד, לא חל שינוי משמעותי בשיעור האבטלה בין הסקר הישן לסקר החדש. בקרב הערבים, לעומת זאת, הייתה קפיצה דרמטית בשיעור האבטלה: בערך פי שניים אצל הגברים ובערך פי שלושה אצל הנשים. עקב כך עלה גם שיעור האבטלה הכללי במשק, הכולל את הנתונים של שתי האוכלוסיות יחד. שיעור ההשתתפות בשוק העבודה בקרב כל האוכלוסיות שנבדקו – גברים ונשים יהודים וערבים – גבוה יותר ממה שדווח בסקר הישן. במחצית הראשונה של 2011 נע שיעור ההשתתפות של גברים יהודים בין 63 ל-65 אחוזים, וב-2012 הוא נע בין 66 ל-69 אחוזים. ב-2011 נע שיעור ההשתתפות של גברים ערבים בין 60 ל-61 אחוזים, ובשנת 2012 הוא נע בין 59 ל-65 אחוזים. בקרב הנשים היה שיעור ההשתתפות בכוח העבודה של יהודיות בסביבות 59-60 אחוזים לפי הסקר הישן, והוא עלה ל-63-64 אחוזים. אצל הנשים הערביות היה השיעור 21-23 אחוזים, ולפי הסקר החדש הוא עומד על 28-29 אחוזים. לפיכך, יש לנהוג זהירות בהשוואה בין הנתונים עד שנת 2011, ומשנת 2012 ואילך.

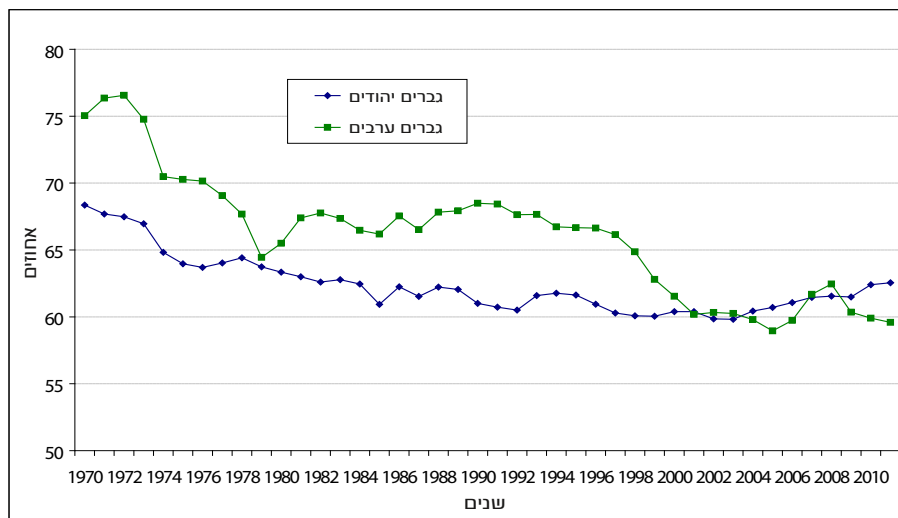
ממצאים מספרות המחקר

כדי להעמיק בהבנת הנתונים הללו, נפנה לסקירת נתונים וניתוחם במספר מאמרים שהופיעו בשנים האחרונות.

מהמאמרים של ישיב וקסיר עולים מספר מאפיינים.¹²⁰ שיעור ההשתתפות של הגברים הערבים בשוק העבודה על פני זמן הלך וירד. שיעורי ההשתתפות ירדו גם בקרב הגברים היהודים בישראל, אולם הירידה אצל הגברים הערבים הייתה חריפה יותר: לאחר שב-1990 היה שיעור השתתפותם של הגברים הערבים גבוה בכ-5 נקודות אחוז מזה של הגברים היהודים, התהפכה התמונה בשנים האחרונות, ושיעור השתתפותם של הערבים נמוך יותר. הסבר אפשרי לירידה החריפה של שיעורי ההשתתפות בקרב הגברים הערבים הוא הצטמצמות הביקוש היחסי לעובדים לא-משכילים – תוצאת שינויים טכנולוגיים, חשיפת המשק ליבוא מתחרה ותהליך הגלובליזציה. ירידה חריפה

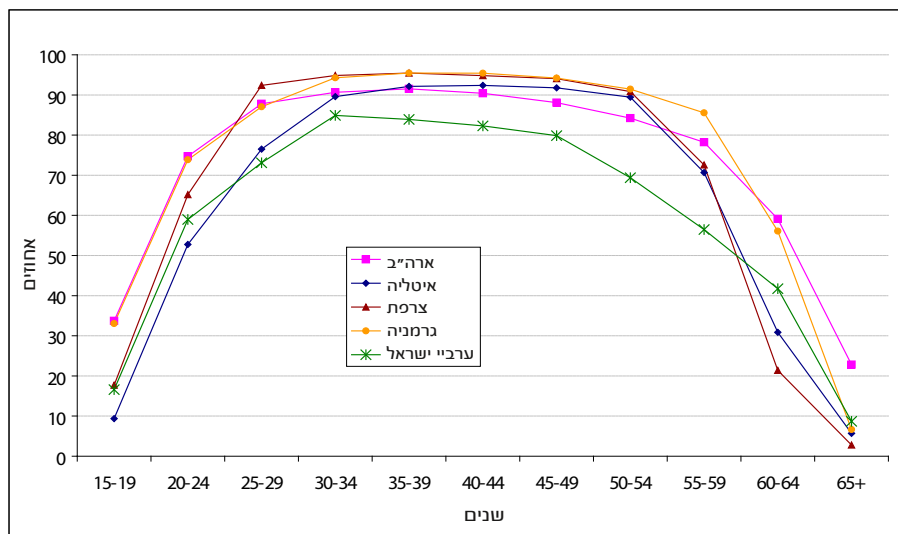
במיוחד ניכרה בשנות השבעים – אולי בשל תחלופה עם עובדים פלסטינים. הירידה
החדה בשיעורי ההשתתפות של הגברים הערבים מתחילת שנות התשעים הושפעה גם
מכניסתם של העובדים הזרים לארץ.

איור 1: שיעור ההשתתפות בשוק העבודה על פני זמן 1970–2011, גברים



המקור: סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המחברים.

איור 2א: שיעור ההשתתפות של גברים ערבים ושל גברים במדינות המערב, 2010

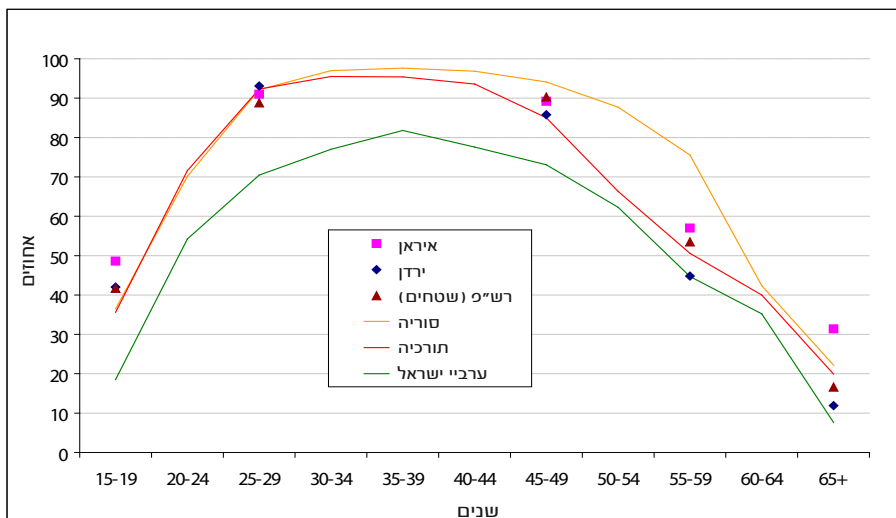


המקור: OECD, סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המחברים.

שיעור ההשתתפות של גברים ערבים ישראלים בשוק העבודה נמוך מהשיעורים הקיימים בקרב גברים יהודים בארץ, גברים במדינות המערב ואף גברים במדינות ערביות ובמדינות מוסלמיות אחרות. בקרב גברים ערבים ישראלים שיא שיעורי ההשתתפות הוא רק בשיעור של כ-80%, לעומת 90% ויותר במדינות אלו. פרט להבדל האנכי בין פרופיל ההשתתפות של היהודים והערבים על פני החיים, יש הבדלים בין שיפועי הפרופיל בין כל שתי קבוצות גיל. השיפוע יורד בתלילות רבה יותר בקרב הגברים הערבים החל בקבוצת הגיל 40-44.

בכל המשקים האחרים רואים את פרופיל ההשתתפות הקלאסי ה"גבנוני" (hump shaped) של עלייה, התייצבות וירידה – על פני החיים. הירידה באירופה מתחילה אחרי הגילים 50-54, ובארצות-הברית מתחילה ירידה הדרגתית יותר אחרי הגילים 55-59. אצל הערבים בישראל ה"גבנון" קצר וחד יותר, וזאת גם ביחס לגברים פלסטינים בשטחים ובמדינות ערביות ומוסלמיות אחרות. מהתבוננות בפרופיל ההשתתפות לפי גיל ברמות השכלה שונות עולה כי תופעה זו של פרישה מוקדמת מתקיימת בכל קבוצות ההשכלה. עם זאת, כצפוי, הגיל שבו נרשמת ירידה בשיעור ההשתתפות בשוק העבודה בקרב גברים – יהודים וערבים – עולה ככל שרמת ההשכלה גבוהה יותר.

איור 2ב': שיעור ההשתתפות של גברים ערבים ישראלים ושל גברים במדינות ערביות ומוסלמיות, 2010

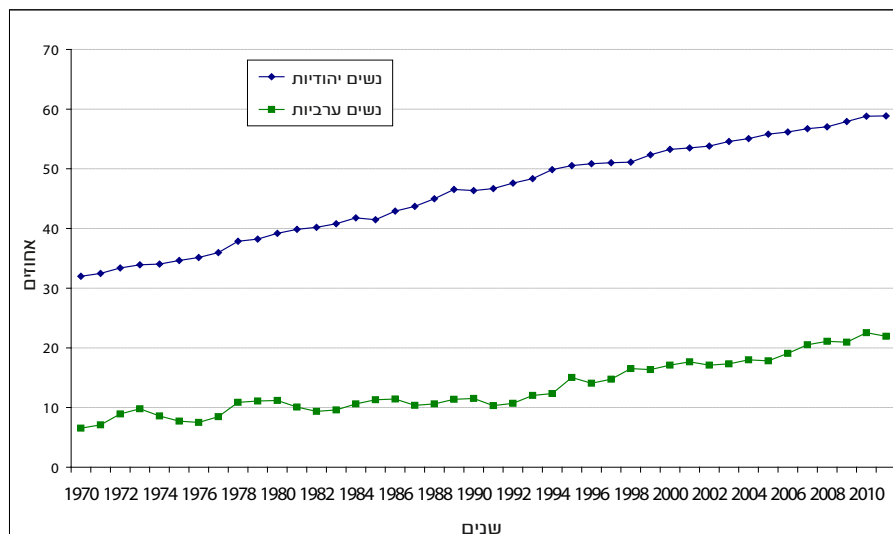


הערה: עקומות לא רציפות מייצגות נתונים בחתכי גיל רחבים יותר.

המקור: OECD, ILO, סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הפלסטינית, סוריה – <http://www.cbssyr.sy/index-EN.htm> סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המחברים.

המחברים מסבירים ממצאים אלה בכך שהגברים הערבים מועסקים בהיקף נרחב במשלחי יד ובענפים המצריכים כושר פיזי, למשל בבניין ובחקלאות. לפיכך, סביר לצפות שעם הירידה ביכולת הפיזית כבר במהלך שנות הארבעים לחייהם, פוחתת ההשתתפות בתעסוקה מסוג זה. השיעור הגבוה של העובדים הזרים בארץ מאפשר למעסיקים למצוא תחליף לאותם מועסקים שכושרם הפיזי ירד. מהסקר החברתי של הלמ"ס לשנת 2005 עולה כי בקרב העובדים שפרשו מעבודה בעשר השנים האחרונות, 54 אחוזים מהערבים ציינו מגבלה גופנית, נכות או מחלה כסיבה לעזיבת מקום עבודתם האחרון, לעומת כ-21 אחוזים מן היהודים; בדומה לכך, בקרב מחפשי העבודה, כ-21 אחוזים מהערבים ציינו מגבלה גופנית, נכות או מחלה כסיבה העיקרית לאי-מציאת עבודה, לעומת 6 אחוזים בלבד מן היהודים. כמו כן, בקרב אנשים שצינו כי יש להם בעיית בריאות או בעיה פיזית, כ-88% מהערבים דיווחו שהיא מפריעה או מפריעה מאוד בפעולות יום-יומיות, לעומת כ-66% בקרב היהודים. נראה שהנימוק הפיזי-בריאותי הוא הסבר מרכזי לפרישתם המוקדמת של גברים ערבים. הסבר נוסף הוא היכולת לקבל הכנסה מתמיכות ממשלתיות שונות, המאפשרת לגברים לפרוש עם הירידה ביכולות הפיזיות. ייתכן שהמבנה המשפחתי של משפחות ערביות והסביבה התרבותית מאפשרים קבלת תמיכות בין-דוריות (מהילדים). מהסקר החברתי הנדון עולה כי שיעור הערבים הצעירים התומכים בהוריהם גבוה בהרבה מזה שבקרב האוכלוסייה היהודית.

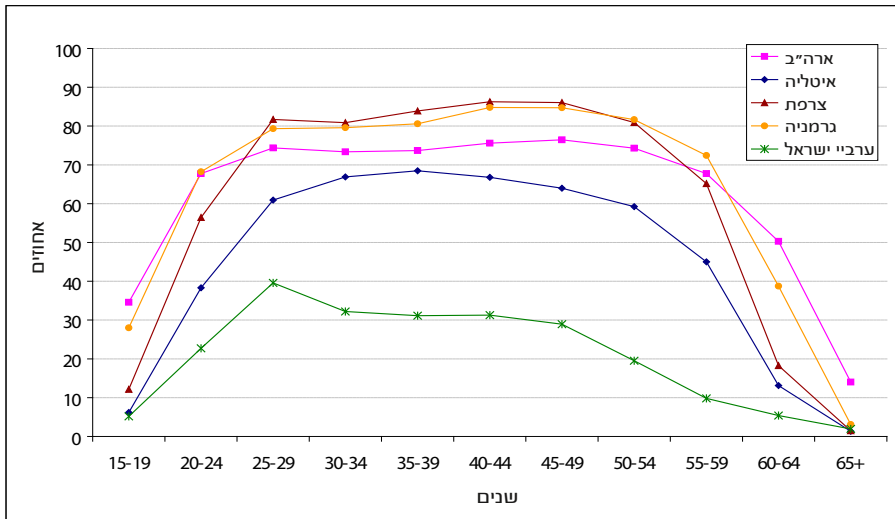
איור 3א': שיעור השתתפות על פני זמן, 1970–2011, נשים



המקור: סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המחברים.

שיעור ההשתתפות על פני זמן של הנשים הערביות בשוק העבודה הלך ועלה – בדומה לשינויים שהתחוללו במדינות מערביות רבות. שיעורי ההשתתפות של הנשים הערביות הוכפלו מ-1970 עד היום – מכ-10 אחוזים למעל 20 אחוזים – אך הם עדיין נמוכים במיוחד. קצב העלייה של שיעור ההשתתפות בקרבן היה נמוך מזה של הנשים היהודיות, ולכן הפער התרחב.

איור 3ב: שיעור ההשתתפות של נשים ערביות ישראליות ושל נשים במדינות המערב, 2010



המקור: OECD, סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המחברים.

פרופיל ההשתתפות בעבודה לפי גיל אצל נשים ערביות נמוך בהרבה מזה של היהודיות. שיעור ההשתתפות של הנשים הערביות בישראל נמוך גם בהשוואה לרמות השוררות במדינות מערביות. עם זאת, דפוס ההשתתפות של הנשים הערביות אינו שונה בצורה מהותית מן הדפוס הרווח במדינות ערביות ובמדינות מוסלמיות שונות. על פני השנים ניכרת מגמה של עליית הפרופיל אצל נשים, בעיקר בין הגילים 20-60. הנתונים על ענפים ומשלחי יד מראים כי יש ריכוז גבוה של נשים ערביות העוסקות בחינוך ובבריאות. המחברים מציינים כי דעה רווחת היא שמחסומים תרבותיים מונעים השתתפות. מנגד, יש הטוענים שהמפתח להשתתפות הנמוכה של נשים הוא ההיצע המצומצם של מקומות עבודה עבור הנשים הערביות, והשכר הנמוך המוצע. יש לציין כי הנתונים מראים עלייה משמעותית בהשכלה בקרב קבוצות נשים מסוימות. מכאן ניתן לחשוב על ההשערה הבאה, שניתן לבדוק אותה בכלים אקונומטריים: נשים ערביות עשויות להיות "מודרניות" או "מסורתיות". הנשים "המודרניות" יתאפיינו כמו נשים מערביות בנות־זמננו, ובכלל זה השכלה גבוהה והשתתפות גבוהה בשוק

העבודה. שני היבטים ל"מודרניות": האחד מתייחס לתרבות ולמנטליות והשני – לשימוש בטכנולוגיות מתקדמות ("ידע מודרני"). מובן שיש קשר בין שניהם. אפשר לבחון עד כמה משתני ה"מודרניות" משפיעים על ההשתתפות במובחן ממשותנים נוספים, ובהם השכר. המחברים מוצאים אישור לטענה זו ברגרסיות השתתפות עם נתוני הסקר החברתי לשנת 2005.

מוחמד אסאלי בחן את קיומה של אפליית שכר במגזר הערבי ביחס ליהודים. במחקרו הוא תיעד את הפערים הקיימים בין השכר של גברים יהודים לבין השכר של גברים ערבים בשנים 1990–2003, ואמד רגרסיית שכר על מנת לבחון את הגורמים לפער השכר הקיים. פערי השכר הנצפים מחולקים לשלושה מרכיבים: פערים הנובעים מהבדלים בהון האנושי, פערים הנובעים מאפליה בעיסוק ופערים הנובעים מאפליה בשכר. ממצאי המחקר מעידים על קיומה של אפליית שכר ועל התגברותה במהלך תקופת המדגם: בעוד בשנים 1991–1992 יוחסו רק 10%–5% מפער השכר לאפליה בשכר, בשנים 1999–2003 עמד מספר זה על 20%–30%¹²¹. גם כהן והברפלד, שחקרו את השפעת הגידול באי-השוויון בהכנסות בשוק העבודה הישראלי בשנים 1975–2001 על פערי ההכנסות, מצאו כי האפליה לגבי עובדים מהמגזר הערבי מ-1992 ואילך לא פחתה, ואולי אף גברה.¹²²

בלס ואדלר מדווחים על פערים ניכרים בין מערכות החינוך במגזר היהודי ובמגזר הערבי. הם מציינים במיוחד את הפער בשעות ההוראה לתלמיד, פער גדול של כמעט פי שלושה בשיעור בעלי השכלה של 13 שנות לימוד ומעלה, ירידה בהשכלה הממוצעת בקרב הציבור הערבי במהלך העשור האחרון, נשירה גבוהה יותר ממערכת החינוך, הישגים נמוכים בהרבה במבחני המשוב הארצי בחינוך היסודי ובמבחני המיצ"ב, ואחוז נמוך של סטודנטים (יחסית לחלקם באוכלוסייה) במוסדות להשכלה גבוהה.¹²³

הפיתוח התעשייתי במגזר הערבי¹²⁴

"על המדינה ליזום, לפתח ולהפעיל תכניות לסגירת הפערים, תוך שימת דגש על תחומי התקציב, בכל הנוגע לפיתוח תעשייתי" (דוח "ועדת אור", עמ' 767).

"ועדת לפיד"

בהחלטה הבאה יש משום מענה לנאמר במסקנות ועדת אור: בהחלטת ממשלה שמספרה 737 (ערב/9), מיום 19.08.2003 נקבע, כי משרד התעשייה, מסחר ותעסוקה יגיש בתוך 30 יום הצעה לצירוף רשויות ערביות למנהלות משותפות של אזורי תעשייה הסמוכים להן (כפי שכבר נעשה בעבר עם אזור התעשייה אזור צח"ר והישוב טובא-זנע'ריה ואזור התעשייה קדמת גליל והישוב טורעאן). במסגרת זו תיבחן האפשרות להתנות מתן

הטבות המגיעות על פי החוק לעידוד השקעות הון בביצוע צירוף זה...
משרד התעשייה, המסחר ותעסוקה, המועצה לביטחון לאומי והאגף
לתאום ובקרה במשרד ראש-הממשלה, מגבשים במשותף דרכי פעולה.

אזורי תעשייה בישראל מהווים קטר צמיחה משמעותי ליישובים שהם ממוקמים בהם, וכן ליישובים הסמוכים להם. הטבות כלכליות גלומות בכך לרשות המוניציפלית שבה ממוקם אזור התעשייה, בצורת תשלומי ארנונה, ולתושבי האזור – בצורת מקומות תעסוקה. קיים פער בין רמת הפיתוח התעשייתי בקרב הערבים בישראל לזו של שאר האוכלוסייה.

מינהל אזורי פיתוח (להלן – מאז"פ) השייך למשרד הכלכלה הוא גוף שתפקידו להקים, לפתח ולשווק אזורי תעשייה באזורי עדיפות לאומית. מאז הקמתו¹²⁵ בשנת 1992 ועד 2011 השקיע מאז"פ בפיתוח ובהקמה של 136 אזורי תעשייה באזורי עדיפות לאומית, בשטח כולל של 135.2 אלף דונם ברוטו (שטחים ציבוריים ושטחים המיועדים לשיווק ליזמים), מרביתם באזורי הפריפריה. 26 מתוך 136 אזורי התעשייה הללו הם אזורי תעשייה ייעודיים לערבים (19%).

לאורך השנים היה שיעור ההשקעה באזורי תעשייה במגזר הערבי נמוך מזה הקיים בקרב הרוב היהודי, ולהטיה שלילית זו הייתה השפעה על הכנסות הרשויות הערביות מארנונה, וכן על הזדמנויות התעסוקה של תושבי רשויות אלו. הסיבות להשקעה המועטה הן שילוב של אפליה תקציבית כלפי הערבים, וכן חוסר מוכנות ויכולת של היישובים הללו לקלוט ולפתח בקרבם אזורי תעשייה, עקב רמת תשתיות עירוניות נמוכות ובעיות מנהליות וניהוליות בקרב המועצות האזוריות הערביות.

כמוזכר לעיל, בדוח "ועדת אור" הובהר כי יש צורך שהממשלה תקבל על עצמה אחריות לנושא סגירת הפערים הקשורים לתקצוב הפיתוח התעשייתי של מגזרי הערבים.¹²⁶ "ועדת לפיד" שבה וחזקה את המלצת "ועדת אור" בנושא, בצינה בהחלטת ממשלה (מס' 737 מיום 19 באוגוסט 2003) כי על משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (כיום משרד הכלכלה) להגיש הצעה לצירוף רשויות ערביות למנהלות משותפות של אזורי תעשייה הסמוכים להן, ולבחון את האפשרות להתניית מתן הטבות על פי החוק לעידוד השקעות בביצוע צירוף זה.

להלן יונתח תהליך היווצרות הפער באזורי התעשייה בין המיעוט הערבי לשאר תושבי ישראל והסיבות לו, וייבחנו החלטות ופעולות שנקטה הממשלה לצמצום הפער לאחר "ועדת אור", ושיעור הצלחתן של פעולות אלה.

רקע: אזורי תעשייה בישראל ואזורי עדיפות לאומית

החוק לעידוד השקעות הון בתעשייה, אשר נחקק בשנת 1959 ועבר תיקון מקיף ביותר בשנת 2011,¹²⁷ הסמיך את ממשלת ישראל להגדיר אזורי עדיפות לאומית שיקנו ליזמים

המעוניינים להשקיע בהם הטבות מס, סבסוד עלויות החכרת קרקע וסבסוד שכר עבודה ומענקים, במטרה לעודד השקעות תעשייתיות שיגבירו את התעסוקה באזורי הפריפריה. בהתאם לחוק, חולקה הארץ לשלושה אזורי עדיפות לאומית: א, ב ו-ג, על פי מודל ששקלל מספר גורמים כמו מרחק גיאוגרפי ממרכז-הארץ, מצב סוציו-אקונומי, מצב תעסוקתי, קרבה לגבול, מצב ביטחוני, שיוך מגזרי, גורמים משפטיים, גורמים פוליטיים, גורמים רגולטוריים וגורמים נוספים. כל זאת, על מנת למשוך יזמים לנקודות שבהן מעוניינת הממשלה. על פי חלוקה זו, יזמים המשקיעים באזור עדיפות א' נהנים מההטבות הרבות ביותר, ויזמים המשקיעים באזור ג' נהנים מההטבות המועטות ביותר. במהלך השנים הוקמו באזורי הפריפריה והעדיפות הלאומית אזורי תעשייה רבים,¹²⁸ אשר סיפקו תעסוקה לתושבי האזור וסייעו בשיפור המצב הכלכלי והחברתי ביישובים אלה.

עד כה, הערבים בישראל לא נהנו מן החוק לעידוד השקעות הון באופן יחסי לחלקם באוכלוסייה. דוגמה לכך ניתן למצוא בהחלטת הממשלה משנת 1998 – לסווג את כלל יישובי ישראל לאזורי עדיפות א' ו-ב' – אך עם זאת, מתוך 492 יישובים שסווגו ברמת עדיפות לאומית א', רק ארבעה היו יישובים ערביים. בעקבות קביעה זו של הממשלה, אשר לא הייתה מגובה בקריטריונים ברורים, עתר מרכז עדאלה (המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל)¹²⁹ לבג"ץ בדרישה להוסיף יישובים ערביים לאזורי העדיפות הלאומית. פנייה זו לבג"ץ תרמה לכך שממשלת ישראל עדכנה את אזורי העדיפות הלאומית בשנת 2012 וכן ב-2013.¹³⁰ בעדכונים אלה נוספו יישובים ערביים רבים אל מפת אזורי העדיפות הלאומית ברמות עדיפות גבוהות, כך שכיום זכאים יישובים רבים במגזר להטבות הכלולות בחוק לעידוד השקעות, ובהטבות הנוספות הנגזרות מהיותם אזורי עדיפות לאומית.

למרות העובדה שישנם יישובים ערביים רבים הנמנים כיום עם אזורי העדיפות הלאומית, אשר משקיעים בהם זכאים להטבות המפורטות בחוק, רבים מן המשקיעים נמנעים מהשקעה ביישובים אלה, ומעדיפים לקבוע את מיקום אזורי התעשייה שאותם הם בוחרים להקים ולפתח דווקא ביישובים יהודיים. בין הגורמים להעדפה זו ניתן למנות חששות עסקיים הנובעים מתשתיות רעועות, כוח עבודה לא מיומן ביישובים הערביים ומנהל ציבורי לא תקין, מחסור בתחבורה ציבורית וכדומה. עם זאת, ייתכן כי העדפה זו נובעת בחלקה גם מאפליה.

הצורך הכלכלי של המגזר הערבי בפיתוח אזורי תעשייה

בסוף שנת 2013 מנתה האוכלוסייה הערבית 20.9% מאוכלוסיית ישראל, כאשר 62.6% מאוכלוסיית המדינה חיה ביישובים יהודיים, 15.4% ביישובים ערביים ו-22% בערים מעורבות. ביישובי הערבים שיעורי העוני גבוהים יותר מאשר בשאר חלקי הארץ, שיעור

ההשתתפות בכוח העבודה נמוך יותר ושיעור בוגרי בתי הספר הזכאים לתעודת בגרות או עומדים בתנאי הסף של האוניברסיטאות נמוך יותר.¹³¹

לפי מחקר של מרכז אינג'אז ועמותת סיכוי,¹³² אחת הסיבות להכנסות הנמוכות מארנונה במגזר הערבי היא המחסור בשטחים המניבים ארנונה עסקית. המחקר מפרך באופן חד-משמעי את הטענה כי הגבייה הנמוכה של ארנונה ממגורים ברשויות הערביות היא הגורם למצבן הכלכלי הירוד. אמנם, נכון שרשויות אלה מרוויחות פחות מארנונה למגורים, אבל גבייה תקינה לא הייתה משפרת את מצבן במידה ניכרת. הסיבות לשיעור הגבייה הנמוך נדונו במספר מחקרים. עדי ברנדר מעלה במחקרו מ-2004 השערה כי לאפליה ולחוסר האמון של המגזר הערבי יש חלק בשיעור הגבייה הנמוך,¹³³ וכי התנהלות זו של המגזר הערבי ושל השלטון המקומי תואמת את הציפיות השליליות הקיימות בספרות העוסקת בהתנהגותם של מיעוטים החשים קיפוח. עם זאת, שיעורי הגבייה מהתושבים הערבים ביישובים מעורבים אינם נמוכים משל מקביליהם היהודים – דבר הנוגד תיאוריות אלו.¹³⁴

במחקר של מרכז אינג'אז ועמותת סיכוי נערכה השוואה בין רשויות ערביות ויהודיות, המתאפיינות במצב סוציו-אקונומי דומה ושוכנות באותו אזור גיאוגרפי. באמצעות השוואה זו הצליחו החוקרים לבדוד את המרכיב הלאומי. התברר כי אילו היו שיעורי הגבייה אצל הערבים בדיוק כמו אצל היהודים, הפער בהכנסות מארנונה היה מצטמצם ב-10% בלבד. אך אם בסיס המס היה שווה, כלומר, הייתה חלוקה שוויונית בנכסים מניבי ארנונה, הפער בהכנסות מארנונה היה מצטמצם ב-65%. אולם סוגיית השטחים המניבים ארנונה אינה ההסבר היחידי למצבן הכלכלי הקשה של הרשויות המקומיות הערביות: גם רמת הניהול שלהן אינה גבוהה במיוחד. הדבר נובע משחיתות ומניהול לא תקין, אך גם מכך שבמשך השנים הצטבר חוסר אמון רב מצד ראשי הרשויות האלה כלפי הממסד היהודי.

המחקר מצא עוד כי הפערים במקורות התקציביים בין רשויות ערביות ליהודיות ניכרים בעיקר במקורות העצמיים ולא בתקצוב ממשלתי, ונובעים ממספר בעיות, שהעיקרית בהן היא בסיס מס נמוך. כלומר, מצאי דל מאוד של נכסים מניבי ארנונה בכל אחד ואחד מסיווגי הארנונה – מגורים, תעשייה, מסחר, תיירות, בנקים, מתקני תשתית וכדומה. כך למשל, במחוז הצפון, ההכנסה לנפש מארנונה לעסקים עמדה על 132 ₪ לנפש ברשויות הערביות, לעומת 390 ₪ לנפש ברשויות היהודיות בדירוג חברתי-כלכלי ובסדר גודל אוכלוסייה דומים, ובאזור גיאוגרפי זהה. במחוז הדרום מצא המחקר פער עצום בין 47 ₪ לנפש לעומת 355 ₪ לנפש, בהתאמה.¹³⁵

ברשויות ערביות מהווה ההכנסה מארנונה למגורים 78% מסך כול ההכנסה, ואילו ארנונה שלא למגורים מהווה 22% בלבד מסך ההכנסה. ביחס ליתר הרשויות המקומיות,

זהו השיעור הנמוך ביותר של ההכנסה מארנונה שלא למגורים, כאשר במרבית הרשויות המקומיות, ארנונה שלא ממגורים מהווה יותר ממחצית סך ההכנסה.

כיום, גם הממשלה מסכימה שאפליה היא זו העומדת בבסיס מצבן הקשה של הרשויות הערביות. היטיב לבטא זאת אמיר לוי, ראש אגף התקציבים באוצר, שאמר בביקורו בסכנין כי "שיטות ההקצאה כלפי ערביי ישראל אינן שוות... יש פערים גדולים במשאבים המוקצים בתחבורה ציבורית, בחלוקת הכנסות מארנונה עסקית, באזורי תעשייה משותפים ליישובים ערביים ויהודיים ובחינוך". לפי המחקר, רק 2%-3% מאזורי התעסוקה בישראל שייכים לרשויות מקומיות ערביות, אף שחלקם של תושביהן באוכלוסייה הוא יותר מכ-15% (לא כולל ערים מעורבות). שיעור השטחים המניבים ארנונה מעסקים ביחס למספר התושבים נמוך ב-50% מזה של היישובים היהודיים, והשטחים המניבים ארנונה מתעשייה לנפש קטנים ב-91%. ההכנסה הממוצעת לתושב ברשות ערבית היא 67% מההכנסה הממוצעת לתושב ביתר הרשויות. בנוסף, הממשלה מעבירה מדי שנה 800-900 מיליון ש"ח לרשויות שונות כארנונה בגין מבנים השייכים לממשלה. באחרונה בוחן משרד האוצר אפשרות לחלק את הכספים האלה כך שגם רשויות חלשות, שרובן ערביות, ייהנו מהם, ומצב שבו משרדי ממשלה, בסיסי צבא ומתקני תשתית גדולים נמצאים בכמה ערים מסוימות יפסיק להיות יתרון עבור ערים יהודיות.¹³⁶

במצב זה שבו רמת הגבייה ברשויות הערביות נמוכה מן הממוצע, שיעור ההכנסה מארנונה למגורים גבוה בהשוואה ארצית ושיעור ההכנסה מארנונה לעסקים נמוך, הן כתוצאה מבעיות גבייה והן כתוצאה מרישום לא מלא של עסקים בעירויות הערביות וביישובים הערביים, נוצר מצב שמרבית הכנסתן של הרשויות הערביות נשענת על תקצוב ממשלתי. אי לכך, נראה כי הקמתם של אזורי תעשייה במגזר הערבי או אזורי תעשייה משותפים למגזר הערבי הייתה מעלה, מחד גיסא, את תשלומי הארנונה ומסייעת לרשויות הערביות להשקיע בחינוך ופיתוח תשתיות על מנת לצמצם פערים, ומאידך גיסא, תורמת להגברת התעסוקה.

¹³⁷ **התפתחות אזורי התעשייה במגזר הערבי**

התפתחות התעשייה במגזר הערבי מתאפיינת מבחינה כרונולוגית בשלושה שלבים עיקריים: התפתחות תעשייה זעירה בתוך היישובים (1973-1997), בניית אזורי תעשייה ייעודיים למגזר (בעיקר בשנים 1997-2001) ומעבר, החל משנת 2001, למודל של אזורי תעשייה מרחביים משותפים ליהודים ולערבים.

במעבר בין שלב התפתחות התעשייה זעירה בתוך היישובים (1973-1997) לשלב בניית אזורי תעשייה ייעודיים למגזר (בעיקר בשנים 1997-2001) התגלו וצפו מספר חסמים עיקריים, ביניהם:

- א. תהליך התיעוש גרם מטרדים סביבתיים ותברואתיים ביישובים, פגע באיכות החיים של תושביהם ולא עודד יזמים להשקיע בהם.
 - ב. רמת תחזוקה ירודה של תשתיות ביישובי הערבים הקשתה קיום תעשייה בהיקפים גדולים ביישובים הללו, ולא עודדה יזמים להשקיע בהם.
 - ג. צמצום היקף הקרקעות לתעשייה בתוך היישובים, וכן מבנה הבעלות המסובך על קרקעות פרטיות במגזר הערבי, יצרו קשיים בהקצאת קרקע לשימוש תעשייתי במגזר זה.
 - ד. היבטים ניהוליים ומנהליים הקשורים למועצות ביישובי הערבים – יישובים ערביים רבים מתאפיינים ברמת ניהול נמוכה ובבעיות מנהליות, הנובעות בעיקר מהמבנה החברתי במגזר זה ומהיחסים בין החמולות השונות. נוסף לכך, ברבים מיישובי הערבים אין מנהל ייעודי שמנהל את התעשייה ביישוב. ניהול התעשייה מופקד פעמים רבות בידי פקיד מועצה המטפל בענייני התעשייה ביישוב, בנוסף ליתר תפקידיו במועצה. הבעיות הניהוליות והמנהליות הללו גרמו לרמת גבייה נמוכה של מיסי ארנונה הדרושים לפיתוח התעשייה ביישובי הערבים, וכן לרמת תכנון, פיקוח ופיתוח נמוכים של התעשייה ביישובים הללו. כל זה לא עודד יזמים להשקיע ביישובים הללו.
 - ה. היבטים פוליטיים ומשקעי עבר בין המגזר היהודי למגזר הערבי השפיעו גם הם על המוטיבציה של יזמים יהודים להשקיע ביישובי הערבים.
- בעקבות חסמים אלה אימץ משרד הכלכלה (התמ"ת בזמנו) מודל חדש לפיתוח התעשייה במגזר, אשר עיקרו הקמת אזורי תעשייה ייעודיים למגזר מחוץ ליישובים. בבסיס המודל החדש הייתה אמונה שאזורי תעשייה ייעודיים יגבירו את תהליכי המודרניזציה וישפרו את הסטנדרטים המינהליים והניהוליים בתעשייה במגזר הערבי, ועל ידי כך יימשכו יזמים להשקיע בהם. חשוב לציין כי המוטיבציה הראשונית לבניית אזורי תעשייה ייעודיים למגזר הייתה בעיקר של המדינה, אשר בשנת 1997 החלה בהליכי התכנון של אזור התעשייה הראשון שיועד לערבים בכפר מראר על קרקעות מינהל מקרקעי ישראל, אך עקב קשיים בירוקרטיים ומנהליים, חלפו כעשר שנים מההחלטה להקים את אזור התעשייה ועד הפעלתו, זאת בעיקר עקב בעיות בבחירת הגוף המממן של תשתיות הביוב.¹³⁸
- מתוך כלל אזורי התעשייה הייעודיים לערבים שהוקמו על ידי מאז"פ עד שנת 2011, הוקמו 26 במסגרת מדיניות ממשלתית כלל-ארצית לפיתוח אזורי תעשייה בפרפריה שנקראה "קרקע מחכה לזים", אשר במסגרתה הוקמו בין השנים 1992–2001 אזורי תעשייה בכל רחבי הארץ, במטרה לשווקם בעתיד ליזמים. בתהליך הקמת אזורי התעשייה התגלו מספר חסמים שהשפיעו על פיתוחם, כאשר העיקריים שביניהם היו:

- א. היעדר פוטנציאל קרקע ייעודית לתעשייה בתחום השיפוט של רשויות ערביות – הפוטנציאל הנמוך נבע גם מהסרבול ומהבירוקרטיה של תהליכי התכנון והפיתוח של קרקעות שיועדו לתעשייה בכלל, ובפרט במגזר הערבי.
- ב. תשתיות בלתי־מפותחות ורמת תחזוקה וניקיון נמוכים – רמתן הירודה של התשתיות ואופן תחזוקתן באזורי התעשייה של הרשויות הערביות אינם מעודדים יזמים, ובעיקר יזמים יהודים, להשקיע באזורים הללו. לדוגמה, חלק מהקרקעות באזורי התעשייה משמשים מזבלות הגורמות מפגע תברואתי קשה. כמו כן, מועצות רבות במגזר הערבי סובלות מבעיות תקציביות שחלקן נובע מניהול כושל ומקשיים בגביית ארנונה – דבר המגביר את הזנחת התשתיות ואינו מעודד יזמים להשקיע.
- ג. בעיות מנהליות וניהוליות במועצות הערביות – המגזר הערבי מתאפיין במבנה של חמולות, שיש ביניהן לעתים ניגודי עניינים. ראשי מועצות ערביות השתמשו לעתים בסמכותם המנהלית באזור התעשייה לקידום אינטרסים אישיים ופוליטיים שלהם ושל מקורביהם, כמו למשל אי־נקיטת הליכים מנהליים נגד מקורבים, שניצלו את הקרקע התעשייתית שהוקצתה להם שלא למטרות תעשייה. באזורי תעשייה רבים במגזר הערבי ניתן לראות מבנים שהקומה הראשונה שלהם משמשת למסחר והקומה השנייה למגורים. כמו כן, במקרים רבים ראשי מועצות אינם נוקטים הליכים משפטיים ומנהליים נגד מקורבים שיש להם עסק או מפעל באזור התעשייה, ואשר אינם משלמים ארנונה. מגמות אלו לא עודדו יזמים להשקיע באזורי התעשייה הייעודיים לערבים, והקשו את שיווק הקרקעות באזורים הללו. יתרה מכך, משיחות עם מנהלי מנהלות של אזורי תעשייה עלה כי יזמים רבים מקרב הערבים מעדיפים להקים את העסק שלהם באזורי תעשייה יהודיים.
- ד. ראשי מועצות לא אמביציוזיים – אלה אינם מתדפקים על דלתות השלטון ומשרדי הממשלה, ובעקבות כך מקבלים פחות תקציבים, אישורים וסיוע להקמת אזורי תעשייה ייעודיים, בהשוואה לעיריות יהודיות.
- ה. מחסור בכוח אדם מקצועי – כוח העבודה בחברה הערבית מתאפיין בעיקר בעובדים לא מקצועיים ומתמקד בענפים המסורתיים. מאחר שרוב העובדים הפוטנציאלים באזורי התעשייה של הערבים באים מקרבם, יזמים רבים הרוצים להקים מפעלים המבוססים על תעשייה מתקדמת יעדיפו להקים באזורי תעשייה של המגזר היהודי, או באזורי תעשייה משותפים.
- ו. תעסוקת נשים ערביות – נשים ערביות רבות העדיפו לעבוד בקרבת מקום מגוריהן. עובדה זו הפחיתה את מוטיבציית היזמים להקים מפעלים באזורי תעשייה מרוחקים, בעיקר בענפים המבוססים על תעסוקת נשים. עם זאת, במשך השנים מסתמן שינוי במגמה זו, וניתן לראות יותר נשים ערביות היוצאות לעבוד מחוץ ליישוביהן.

ז. מיתוג נמוך של אזורי התעשייה הייעודיים לערבים – המיתוג הנמוך של אזורי התעשייה הייעודיים למגזר הערבי אינו מעודד יזמים להשקיע בהם.

ח. ביצוע ספקולציות על קרקע תעשייתית – נראה כי במקרים רבים היה שימוש ספקולטיבי בקרקעות שהוקצו ליזמים באזורי התעשייה השייכים לערבים. לדוגמה, יזמים ביקשו שתוקצה להם קרקע באזורים אלה, תוך ידיעה מראש שהם לא מתכננים לבנות עליה מפעל. לאחר שהקרקע הוקצתה להם, הם ניסו למכור את זכויותיהם לגורמים אחרים.

בעקבות קשיים אלה, וכנראה גם בעקבות אוזלת-ידה של הממשלה לפעול לטובת שיפור מצבם הכלכלי של הערבים, נוצר מצב שבו עמד שיעור ההשקעה של מדינת ישראל באזורי תעשייה ייעודיים לערבים על כ-11% מסך ההשקעה באזורי תעשייה באזורי עדיפות, כלומר, נמוך מחלקם באוכלוסייה. כך יצא שבשנים 1995-2008 השקיעה מדינת ישראל כ-340 מיליון ש"ח (במחירי 2009) באזורי תעשייה השייכים לערבים והמתאפיינים בשטח נטו קטן לתעשייה (בממוצע 100 דונם), ובמאפייני תעסוקה מסורתית מקומית.

לוח 2: משקל ההשקעה בפיתוח אזורי תעשייה לפי מגזר בשנים 1995-2008¹³⁹

מגזר	משקל ההשקעה באחוזים	סה"כ השקעה במיליארדי ש"ח במחירי 2009
יהודים	89%	3.03
דרוזים	3%	0.1
מוסלמים	8%	0.27
סה"כ	100%	3.4

אזורי תעשייה משותפים

הפתרון שניתן לבעיות אלה ולנטייה של המגזר העסקי לבחור בהקמת אזורי תעשייה דווקא ביישובים יהודיים על פני ערביים היה התוכנית להקמת אזורי תעשייה משותפים בשנת 1989, במטרה לבנות אזורי תעשייה משותפים מבחינה מנהלית ליהודים ולערבים, ולהמשיך את קו המחשבה המוביל את החוק לעידוד השקעות הון, תוך שימת דגש חזק יותר על שילוב וסגירת פערים באוכלוסייה הערבית בישראל. בשנות התשעים החלו לצמוח במדינת ישראל יוזמות להקמת אזורי תעשייה משותפים, בעיקר באזורי פריפריה בצפון, במרכז ובנגב, שבהם מרוכזת רוב האוכלוסייה הערבית. אזורי תעשייה אלה נועדו למלא יעד כפול של הגדלת הצמיחה והתעסוקה, בפריפריה בכלל ובמגזר הערבי בפרט, ויצירת נקודות השקה בין אוכלוסייה ערבית ואוכלוסייה יהודית בישראל.

החל מסוף שנת 2001 החלה ממשלת ישראל במעבר למדיניות פיתוח חדשה, שבמסגרתה פיתוח הקרקעות באזורי התעשייה באזורי עדיפות לאומית לא נעשה מראש, אלא בהתאם להקצאה מקדמית של קרקע ליזם ולאחר ביצועה. כמו כן, במסגרת מדיניות זו נתנה מדינת ישראל עדיפות לשיווק מלאי הקרקעות הקיים באזורי תעשייה על פני הרחבתם או הקמתם של אזורי תעשייה חדשים. אחת ההשלכות של המדיניות החדשה הייתה ירידה משמעותית בתקציב הקמתם והרחבתם של אזורי התעשייה ברמה הארצית, וכפועל יוצא מכך, ירד גם תקציב ההקמה והפיתוח של אזורי התעשייה הייעודיים לערבים. בתוך כך, החל משנת 2001 אנו עדים למעבר של ממשלת ישראל למדיניות המעודדת פיתוח והרחבה של אזורי תעשייה מרחביים, המשותפים מבחינה מנהלית ליהודים ולערבים. עם זאת, על פי דיווח של מנהלי מנהלות של אזורי התעשייה המשותפים צ.ח.ר. וקדמת גליל וגורמים במאז"פ, עולה כי תהליך המעבר לאזורי תעשייה משותפים נתקל בחסמים רבים הקשורים למשקעי עבר, לתחושות קיפוח בקרב הערבים ולחוסר אמון הדדי בין שני המגזרים. מן הראוי לציין כי גם לאחר שנת 2001 הוקמו והורחבו אזורי תעשייה ייעודיים לערבים, אולם בשטחים ובהיקפים תקציביים פחותים ביחס לשנים 1992-2001 הסיבה לכך הייתה שעדיין היה צורך בפיתוח שטחים ייעודיים עבור עסקים שנותנים שירותים יום-יומיים שוטפים (כגון: מוסכים, תיקון תקרים [פנצ'רים]) בקרבת היישובים.

עדות למדיניות זו ניתן למצוא בהחלטת ממשלה מ-2003, הקובעת שיש לקדם ולעודד אזורי תעסוקה משותפים לרשויות מקומיות יהודיות וערביות. במודל זה הקרקע נמצאת בדרך כלל בשטח שיפוט של רשות יהודית (ובדרך כלל של מועצה אזורית), ויוקם בה אזור תעסוקה חדש או יורחב אזור שכבר קיים. הרשויות המקומיות הערביות יתחלקו בניהול ובתגמולי הארנונה של אזור התעסוקה החדש, אף על פי שהוא מוקם בשטחה של רשות מקומית יהודית.

מודל זה מתאפיין בניהול משותף לכאורה, המכוון להגדלה משמעותית של הכנסות הארנונה לרשויות הערביות, אשר ישפיע בתורו באורח מהותי על מסגרת התקציב של הרשויות המקומיות הללו. החלטת הממשלה ניסתה להגביל הקמת אזורי תעסוקה שאינם כוללים יישובים ערביים שכנים, אך היישום שלה היה חלקי מאוד. כך או כך, העובדה שהממשלה מעודדת הקמת אזורי תעסוקה משותפים, ובמקרים מסוימים אף מתנה את הכנסתם של יישובים ערביים כתנאי להרחבתם של אלה הקיימים, היא גורם שצריך לדרבן כל שותפות מוניציפלית לעסוק בכך.

לפי שעה קיימים חמישה אזורי תעסוקה משותפים: צ.ח.ר. – כולל את היישובים טובא זוגריה, צפת וראש-פינה; קדמת גליל – כולל את טורעאן, טבריה וגליל תחתון; דלתון – כולל את גוש חלב, חורפיש ופסוטה, מרום הגליל, צפת ועוד; להבים – כולל

את רהט, בני שמעון ולהבים; מבוא כרמל – כולל את היישובים דליית אל-כרמל, עוספיה, מגידו. אזורי תעסוקה משותפים נוספים נמצאים בשלבי תכנון.

מידת תרומתם של אזורי תעשייה משותפים מבחינה מנהלית ליהודים ולערבים לתעסוקת ערבים מוטלת בספק, שכן במקרים רבים העובדים הערבים היו מגיעים לעבוד באזורים אלה (טרם הפכו לאזורי תעשייה משותפים) בכל מקרה. גם התרומה להקמת עסקים בבעלות ערבים אינה מובהקת. עם זאת, התרומה המיידית ליישובים הערביים מהסכמים אלה מתבטאת בתקבולי הארנונה, שכן בגין חלקם זכו הרשויות הערביות לתוספות ניכרות מבחינה תקציבית, בזכות קבלת הכנסות גם משטח תעסוקתי קיים ולא רק מתהווה. נוסף לכך, לאזורי התעשייה המשותפים עשויה להיות תרומה מסוימת להאצת תהליכי מודרניזציה, פיתוח תעשייתי וחלחול נורמות ניהוליות למגזר הערבי. עם זאת, מספר גורמים מונעים את כניסתם של יישובים ערביים לאזורי תעשייה המשותפים ואת הקמתם, ביניהם:

א. ראשי מועצות יהודים חוששים שהשותפות המנהלית באזור התעשייה תעודד מניפולציות וספסרות בקרקעות אזור התעשייה, תפגע בנורמות הניהול של אזור התעשייה ותביא לירידת ערך ולמיתוג נמוך של אזור התעשייה. הם אינם מעוניינים לחלוק את ההכנסות מארנונה עבור אזורי התעסוקה הקיימים, ומוכנים לחלוק את ההכנסות מארנונה רק עבור חלק מההרחבות.

ב. ראשי מועצות ערבים חוששים שמא פיתוח אזורי התעסוקה המשותפים ימנע מהם בהמשך להקים אזורי תעשייה ייעודיים לערבים ביישובם. כמו כן, הם חוששים שחתימה על הסכם כגון זה יהווה בעצם ויתור דה פקטו על טענת חלק מן היישובים הערביים לאדמות שעליהן ממוקמים אותם אזורי תעשייה.

ג. השסע האתני והקיטוב החברתי והפוליטי בין המגזרים.

ד. חסמים מצד השלטון המרכזי. נראה כי יש פקידים בכירים אשר עקב עמדות אישיות מנסים למנוע הקצאת קרקעות ליישובים הערביים.

ה. משרד הכלכלה אינו מוכן לממן ולקדם תכנון אזורי תעשייה על קרקע פרטית (ההעדפה היא הקמה על קרקע של רשות מקרקעי ישראל), אך חלק גדול מן הקרקע הרלוונטית להקמת אזורי התעשייה נמצאת בתחומי היישוב הערבי, ובמרבית המקרים היא קרקע פרטית.

ו. מינהל התכנון, אשר אמון על קידום מדיניות הממשלה בסוגיה זו, אינו פועל במידה מספקת על מנת לממשה.

לסיכום, שינויים ברמת התעסוקה, בתחושת השייכות ובשיתוף הפעולה של עסקים ממגזרים שונים הם תהליכים מורכבים וארוכי-טווח באופיים. תהליכים אלה מושפעים מהיבטים חברתיים, תעסוקתיים וכלכליים, וכן מהמדיניות החברתית והכלכלית של הממשלות השונות ומהיבטים משפטיים, רגולטוריים ופוליטיים. לכן, בנקודת הזמן

הנוכחית קשה להגיע למסקנה חד־משמעית באשר לתרומתם התעסוקתית של אזורי התעשייה המשותפים לתעסוקת התושבים הערבים, ולהגברת תחושת השייכות שלהם למדינה.

הרשות הממשלתית לקידום מגזרי המיעוטים¹⁴⁰

"ועדת אור"

הטיפול במגזר הערבי – מדובר בנושא פנימי חשוב ורגיש ביותר, העומד על סדר יומה של המדינה. בתור שכזה – הוא מחייב מעורבות, טיפול והובלה אישית מצד ראש הממשלה. הנושא הוזנח במשך שנים ארוכות, ולא טופל כהלכה. הוא דורש טיפול הן בטווח הזמן המיידי, הן בטווח הזמן הבינוני והן בטווח הזמן הארוך (דוח "ועדת אור", עמ' 766–767).

"ועדת לפיד"

הצעת החלטה – ועדת השרים לטיפול במגזר הלא יהודי בראשות ראש הממשלה תהיה ועדה קבועה. תוקם רשות ממשלתית שתהא כפופה לראש הממשלה: "הרשות לקידום מגזרי המיעוטים". מטרתה: קידום וטיפול בבעיות המגזר הערבי, בין השאר בענייני תכנון ובנייה, תקציבים, מניעת אפליה וייצוג הולם בשירות המדינה, קידום החינוך, ושילוב בחברה ובכלכלה הישראלית. תפקידה של הרשות יהיה לוודא את ביצוען של החלטות ועדת השרים הנ"ל, לעקוב אחר ביצוען, לקיים מגעים שוטפים עם משרדי הממשלה השונים בקשר לטיפול במגזרי המיעוטים ולדווח על כך לראש הממשלה ולוועדת השרים.

דברי הסבר – מוצע שהרשות לקידום מגזרי המיעוטים תפעל באופן אוטונומי ורציף, ולרשותה יעמוד מנגנון סיוע נלווה. קיומה של רשות כמוצעת לעיל, יבטיח יציבות, רציפות טיפול מובנה ומעקב על הנושאים שבתחום טיפולה. תקצובה של הרשות יתואם בין משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר.

אף כי "ועדת אור" ו"ועדת לפיד" המליצו על הקמת רשות ממשלתית לקידום החברה הערבית, רק ב־2007 הוקמה במשרד ראש הממשלה הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי. ייעודה הרשמי של הרשות, כפי שהוגדר בהחלטת ממשלה, הוא להביא למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית במדינה, ולשילובה בכלכלה הלאומית. בנוסף תשמש הרשות גוף תיאום, אינטגרציה,

חשיבה ומעקב אחר הפעילות הממשלתית לקידום כלכלי של אוכלוסיות אלו. הרשות אמורה להכין תוכניות עבודה רב-שנתיות ושנתיות, לקבוע יעדים, לוחות-זמנים ומדדי תפוקה, לפעול להסרת חסמים ועוד.¹⁴¹

הרשות פועלת מאז הקמתה במסגרת הארגונית של משרד ראש הממשלה, ומתוקצבת בבסיס התקציב של המשרד. ברשות כ-14 עובדים ומנהלה הוא מר איימן סייף. תקציב הרשות בשנים האחרונות הוא כדלקמן: 2010 – 20 מיליון ש"ח, 2011 – 16 מיליון ש"ח, 2012 – 14 מיליון ש"ח ו-2013 – 18 מיליון ש"ח (סכומים אלה מתייחסים לתקציבי הפרויקטים שהרשות שותפה בהם, מתוך תקציב הרשות השוטף במסגרת פעילותה במשרד ראש הממשלה, שאינו משקף את התוכניות הממשלתיות שבאחריות הרשות, הנאמדות במאות מיליוני ₪ בשנה).

הקמת הרשות ומטרותיה

הממשלה השקיעה בשנים האחרונות משאבים בפיתוח תשתיות ביישובי הערבים, הדרוזים והצ'רקסים, כל אלו לא הביאו למיצוי מלוא הפוטנציאל הטמון באוכלוסייה זו. על כן, יש צורך בקידום תוכניות ובהשקעה בפיתוח כלים כלכליים שיסייעו להגברת הפעילות הכלכלית בתוך יישובי המיעוטים. במקביל יש לפעול בקרב משרדי הממשלה והרשויות המקומיות על מנת לשים את האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית על סדר היום הלאומי, ולשתף גורמים מובילים בקרב אוכלוסיות אלה בפיתוח הכלכלי של היישובים. למטרה זו, הוקמה הרשות לפיתוח כלכלי למגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי במשרד ראש הממשלה... אני מאמין כי הרשות תוכל להוות גוף ממשלתי חוקר, מתאם, יוזם, יוצר ומקדם תוכניות, פרויקטים וכלים כלכליים שמטרתם לתרום להגברת הפעילות הכלכלית בתוך היישובים הערבים, הדרוזים והצ'רקסים ולתרום להגברת השילוב של האוכלוסייה בכלכלה הלאומית ובכך לצמצם את הפערים בין המגזרים ולהביא ליצירת כלכלה אחת ומדינה אחת (איימן סייף, מנהל הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, אתר הרשות).

לרשות לפיתוח כלכלי שתי מטרות מרכזיות: האחת, פיתוח וחיזוק הבסיס הכלכלי הקיים באוכלוסייה הערבית. השנייה, שילובה של אוכלוסייה זו בכלכלת המדינה. מימושן של שתי מטרות אלה עשוי להחזיר למשק הישראלי את פוטנציאל הצמיחה האבוד שטמון בחברה הערבית, ובכך להביא לגידול משמעותי בתוצר המקומי הגולמי של המדינה.¹⁴²

הממשלה מיישמת מספר תוכניות רב-שנתיות לפיתוח כלכלי-חברתי של אוכלוסיית המיעוטים, בהיקף של כ-5 מיליארד ש"ח בשנים 2010–2016 וכ-15 מיליארד ש"ח

בשנים 2016–2020¹⁴³. בשנת 2013 המשיכה הרשות לפיתוח כלכלי ליישם שלוש תוכניות מרכזיות שעוגנו בהחלטות ממשלה: האחת, תוכנית חומש לפיתוח היישובים; השנייה, תוכנית הדיור למגזרי המיעוטים; השלישית, תוכנית התעסוקה – כל אלה בהיקף תקציבי כולל של 1.8 מיליארד ש"ח.

במרצת שנת 2013 המשיכה הרשות להוביל ולקדם תוכנית אסטרטגית ארגונית לחיזוקה ולשילובה של החברה הערבית בכלכלה הלאומית, הן בטווח הקצר – חמש שנים, והן בטווח הבינוני – עשר שנים.

תהליך הבניית האסטרטגיה כולל ארבעה שלבים:¹⁴³

- א. בניית תמונת מצב כלכלית וחברתית עדכנית של החברה הערבית, לשם גיבוש תוכנית אסטרטגית רב-שנתית, אשר תתורגם לתוכניות עבודה רב-שנתיות.
- ב. עריכת מחקר השוואתי לשילוב מיעוטים בעולם: לבחינת הנעשה בחמש מדינות בעלות מאפיינים דומים לישראל וללימוד על הגישות, הארגונים, המנגנונים והתקציבים התורמים לשילוב מוצלח של אוכלוסיות מיעוטים בתוכן, תוך התמקדות בגופים המובילים את התהליכים, לצורך עיצוב המדיניות הארגונית של הרשות.
- ג. עיצוב מדיניות ארגונית: קיום מספר פורומים מקצועיים בפורמט "שולחן עגול", שבהם נקבעים חזון הרשות, כיווני הפעולה למימוש החזון וגיבוש התפיסה והמבנה הארגוני של הרשות.

ד. תהליכי תכנון, מדידה ובקרה: במסגרת זו יוטמעו תוכניות העבודה הרב-שנתיות במערכות התכנון הממשלתיות, לצורך מדידה ובקרה של התוכניות ושל הפרויקטים השונים, שנועדו לשלב את המיעוטים בחיי היום-יום בישראל.

במסגרת התוכנית האסטרטגית לחיזוקה ולשילובה של אוכלוסיית המיעוטים בכלכלה הלאומית, ממשיכה הרשות בפיתוח מדד הערכה ומעקב אחר שיעורי ההצלחה של תוכניות ופרויקטים, שנועדו לשלב את החברה הערבית במערכות הכלכלה והחברה בישראל. המודל כולל מספר מדדים ותת-מדדים, אשר יהוו יחדיו את מדד השילוב. הרשות רואה בפיתוח מדד השילוב כלי מרכזי וחשוב בעבודתה, וזאת לצורך קבלת החלטות, תעדוף ותכנון עתידי להקצאת משאבים יעילה של ממשלת ישראל, והפיכתה של המדינה לאחת המובילות בעולם בתחום שילובם של מיעוטים במערכות הכלכלה והחברה באופן מלא ואמיתי.¹⁴⁴

בנוסף, על מנת לבחון באופן מקיף דעות ורעיונות בנושאים המקדמים את הפיתוח הכלכלי-חברתי של אוכלוסיית המיעוטים בארץ, מקיימת הרשות לפיתוח כלכלי כינוס במסגרת "שולחן עגול" אחת לרבעון, מאז קיץ 2012.

תפקידי הרשות לפיתוח כלכלי וסמכויותיה¹⁴⁵

תפקידה העיקרי של הרשות בתחום הפיתוח הכלכלי של מגזר המיעוטים הוא קידום הנושאים הבאים:

א. פיתוח כלים פיננסיים לעידוד יזמות והשקעות במגזר המיעוטים, לרבות בדרך של עידוד יצירת קרנות השקעה פרטיות במגזר העסקי בקרב המיעוטים, בין היתר באמצעות השקעה ישירה.

ב. קידום שילובם של עסקים ממגזר המיעוטים בפעילות הכלכלית הרחבה.

ג. קידום שילובן של רשויות מקומיות באזורי תעשייה אזוריים.

ד. עידוד מפעלים ממגזר המיעוטים להיות ספקי שירותים וטובין לממשלה.

ה. עידוד וקידום השקעות במגזרי המיעוטים.

ו. הנגשת כלי סיוע ממשלתיים.

ז. עידוד פעילות עסקית משותפת ערבים-יהודים.

ח. עידוד יזמות על ידי הרשויות המקומיות, בין היתר באמצעות הכנת תוכניות מפורטות בתחום הפיתוח הכלכלי, עידוד משקיעים וכדומה.

תפקידה העיקרי של הרשות בתחום הפעילות הממשלתית לקידום כלכלי של מגזר המיעוטים הם:

א. הכנת חוות דעת, בשיתוף עם המועצה הלאומית לכלכלה ועם משרדי הממשלה הרלוונטיים, ביחס להצעת תקציב המדינה לפני הגשתה לממשלה והצעת חלופות, במידת הצורך, בנושאים כלכליים-חברתיים הנוגעים למגזר המיעוטים.

ב. הכנת חוות דעת מקצועיות, בשיתוף עם המשרדים הרלוונטיים, ביחס להצעות להחלטה העומדות על סדר היום של הממשלה וועדותיה בתחומי הכלכלה והחברה, בנוגע להשפעתן האפשרית על המגזר.

ג. ריכוז עבודת צוות בין משרדי הכולל את נציגי משרדי האוצר, התעשייה, המסחר והתעסוקה, התיירות ונציגי הרשות, לגיבוש ולקידום יוזמות לפיתוח כלכלי; הצוות יהווה ועדת משנה מקצועית אשר תייעץ לרשות בנושאים של קידום יוזמות כלכליות.

ד. הגשת דין-וחשבון שנתי לממשלה בנושא הפערים הכלכליים-חברתיים בראייה מגזרית, ופעולות הממשלה לצמצומם.

ה. הכנת דוח פעילות ממשלתית ותוכנית עבודה במגזר המיעוטים,¹⁴⁶ המפרט את היקף התוכניות והתקציבים המיועדים לאוכלוסייה הערבית, ואת אופן היערכות המשרדים למימוש ולניצול יעיל של תקציבים אלה.

מעגל פעילותה של הרשות מתמקד בשישה צירים (הארבעה הראשונים עיקריים והאחרונים משניים):

1. שדרוג ופיתוח המגזר העסקי – המגזר העסקי הערבי מהווה פוטנציאל כלכלי חשוב לשילוב אוכלוסיית המיעוטים בכלכלה הלאומית. הוא בעל מאפיינים ייחודיים

ודפּוסי התנהלות שונים מאלה הקיימים במגזר היהודי, וההבדלים ניכרים במבנה העסקים ובגודלם, בחלוקה לענפים כלכליים ובמיקום הגיאוגרפי. עידוד יזמות בקרב אוכלוסיית המיעוטים מהווה הזדמנות לשילובם הכלכלי. הרשות לפיתוח כלכלי רואה בעידוד עסקים ויזמות במגזר הערבי אמצעי לשילוב אוכלוסיית המיעוטים במשק הישראלי. בשיתוף מינהל המחקר והכלכלה במשרד התמ"ת, יזמה הרשות מיזם המפתח כלים למדידה ולהערכה של המאפיינים והחסמים של העסקים בבעלות ערבית. בין הממצאים:

א. עסקים קטנים מתמודדים בשיעור גבוה יותר עם חסמים הקשורים בהגברת התחרותיות בענפים שהם פועלים בהם. קשיים נוספים נובעים ממיקום גיאוגרפי מרוחק וממחסור בשטחי תעשייה ומסחר.

ב. עסקים בינוניים מתמודדים בשיעור גבוה יותר עם קשיים בהשגת אשראי בנקאי.

ג. עסקים גדולים מתמודדים במידה רבה יותר מעסקים אחרים עם קשיים בנגישות למגזר היהודי, ועם קשיים בגיוס עובדים ומחסור בצידוד ובחומרי גלם.

לנוכח ממצאים אלה פתחה הרשות ב־2009 קרן השקעות משותפת לממשלה (כשותף מוגבל) ולמגזר הפרטי בשם "אל־בואדר", שמטרתה לבצע השקעות בעסקים במגזר המיעוטים. הסכום העומד לרשות הקרן עולה על 160 מיליון ₪ (חציו בהשקעת ממשלת ישראל וחציו בהשקעת המגזר הפרטי). הקרן מסייעת להשבחת עסקים קיימים במגזר המיעוטים ולהקמת עסקים חדשים, וכן מעניקה סיוע לעסקים אלה (ברמת הניהול השוטף, תכנון אסטרטגי והעמדת מקורות מימון). עד כה השקיעה הקרן כ־50 מיליון ש"ח בשבע חברות. כמו כן עומדות לרשות בעלי העסקים קרנות מימון והשקעות בתמיכה ממשלתית, כגון: הקרן לעסקים קטנים ובינוניים בערבות המדינה, קרן מיקרו־פיננס לנשים ממגזר המיעוטים והקרן לעידוד השיווק לחו"ל. ביוני 2010 החלה הרשות בשיתוף מכון היצוא ומינהל הסחר במשרד התמ"ת ליישם את "תוכנית תבל – עסקים במגזר הערבי מתחילים לייצא", והיא מעניקה סיוע וליווי מקצועי ממושך בתהליכי הייצוא והשיווק לחברות ממגזר המיעוטים שיש להן פוטנציאל בתחום הייצוא (עד עתה השתתפו בתוכנית תבל 31 חברות מן המגזר).¹⁴⁷ על מנת לסייע למגזר העסקי הערבי, בוצעו על ידי הרשות פעולות נוספות כמו פרסום תוכנית "להנגשת הרכש הממשלתי, הציבורי והפרטי לעסקים במגזר המיעוטים" בשיתוף עמותת "מרכז טיפוח יזמות נצרת והיישובים הערביים בגליל", הרחבת אזורי תעשייה קיימים ושדרוגם לצד בנייתם של חדשים, שדרוג רמתם המקצועית של העובדים וסגל הניהול הבכיר.

2. שדרוג ההון האנושי והנגשה להשכלה גבוהה – השכלה מהווה אחד המפתחות החשובים להצלחה בחיים ומכשירה את הקרקע למוביליות חברתית כלכלית,

במיוחד לאור העובדה שרכיב ההון האנושי הוא אחד היתרונות היחסיים שעליו נשענת הכלכלה הישראלית. ניתוח המאפיינים הכלכליים של אוכלוסיית המיעוטים בישראל מלמד שגורם ההשכלה משפיע במידה רבה מאוד על יכולת ההשתלבות של האוכלוסייה בכלכלה לטווח הארוך. מחקרים מצביעים על כך שככל שעולה רמת ההשכלה בקרב אוכלוסיית המיעוטים – עולים שיעור ההשתתפות של נשים בכוח העבודה ורמת ההכנסה, ותחולת העוני ורמת העוני יורדות. הפערים ברמת ההשכלה מהווים גורם משמעותי המסביר חלק ניכר מפערי ההכנסה והעוני בין אוכלוסיית המיעוטים לאוכלוסיית הרוב. הרשות לפיתוח כלכלי רואה בשדרוג ההון האנושי ובהנגשה להשכלה גבוהה נדבך מהותי בפעילותה לשילוב אוכלוסיית המיעוטים בכלכלה, וסבורה כי הדרך למוביליות חברתית-כלכלית עוברת במוסדות החינוך וההשכלה הגבוהה, והרווח הוא גם לאזרח וגם למדינה. בין הפעולות שמבצעת הרשות לקידום הנושא ניתן למנות: החל משנת הלימודים תשע"ג פועלת תוכנית רב-שנתית להנגשת ההשכלה הגבוהה למיעוטים בשיתוף המועצה להשכלה גבוהה (מל"ג) והוועדה לתכנון ולתקצוב (ות"ת), בהיקף של 305 מיליון ש"ח. התוכנית תכלול כ-1,800 מלגאים שיקבלו סיוע כלכלי ללימודי התואר הראשון, תוכנית מצטיינים לתארים מתקדמים והכוונה להשתלבות בשוק העבודה. פעולות נוספות של הרשות הן השקת קרן מלגות ייחודית לבני המיעוטים הנקראת "ארתיקא" בשיתוף המל"ג, משרד החינוך וגורמים פילנתרופיים בהיקף כולל של 15 מיליון ₪. הפעלת תוכנית מצטיינות המיועדת לכ-500 בנות מצטיינות מאוכלוסיית המיעוטים, ומסייעת להם בהכוונה לבחירת מקצוע לימודים אקדמי ובליויי מקצועי לקראת הלימודים ובמהלכם, וכן בהכנה לקראת הכניסה לשוק העבודה.

3. העצמה כלכלית של רשויות מקומיות – הרשויות המקומיות במגזר המיעוטים סובלות מבסיס מס צר ומהכנסות עצמיות מצומצמות, המונעת מהן להגיע לעצמאות כלכלית. הפערים החברתיים-כלכליים הקיימים בין יישובי אוכלוסיית המיעוטים לכלל היישובים בישראל הובילו ליצירת תוכנית ממשלתית חמש-שנתית (2010-2014) הממוקדת בפיתוח כלכלי ביישובי אוכלוסיית המיעוטים. התוכנית גובשה על ידי הרשות לפיתוח כלכלי בשיתוף משרדי ממשלה, ואושרה (החלטת ממשלה מס' 1539) ביום 31 במארס 2010 בהיקף של כ-800 מיליון ₪ (כאשר עד סוף 2013 אושרו כ-577 מיליון ₪ מתקציב התוכנית). בבסיס התוכנית עומדת הנחת יסוד שלפיה יש להתמקד במספר מצומצם של תחומים כדי להביא לשינוי מהותי, ביניהם: פיתוח כלכלי תעסוקתי, נגישות תחבורתית ומגורים ונדל"ן. לפיכך, התוכנית מתמקדת בארבעה תחומים המוכוונים ליצירת מנועי צמיחה ולהנעת תהליכים כלכליים, ומושתתת על שיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות, תוך יצירת מנגנונים מקצועיים ברשויות שיבטיחו את מימוש התוכנית והמשכיות התהליכים. התוכנית מתמקדת

ב-13 יישובים הכוללים אוכלוסייה מוסלמית, נוצרית, דרוזית ובדואית, המהווה כ-25% מאוכלוסיית המיעוטים. המטרה – יצירת שינויים משמעותיים ביישובים אלה. היישובים נבחרו על פי קריטריונים ברורים, שעיקרם: גודל אוכלוסייה, יציבות שלטונית וניהול כספי תקין של הרשות המקומית. היישובים בתוכנית הם: אום אל-פחם, דליית אל-כרמל, טירה, טמרה, כפר קאסם, מראר, נצרת, סכנין, עוספיה, עראבה, קלנסואה, רהט ושפרעם. יישום וניהול התוכנית נתונים באחריות הרשות לפיתוח כלכלי. במאס 2012, בעקבות ועדת טרכטנברג, קיבלה הממשלה החלטה להרחיב את פרק המגורים והנדל"ן בתוכנית החומש ל-58 יישובים ערבים נוספים בעלות של רבע מיליארד ₪ בין השנים 2012–2016, ולהטיל את ביצועו על הרשות.¹⁴⁸ בנוסף, בהחלטת ממשלה מ-9 בפברואר 2014 הוכרזה העיר טייבה כיישוב בעל עדיפות לאומית, שתופעל בו תוכנית ממשלתית ייחודית בין השנים 2014–2017 אשר עיקרה: (א) העצמת תושבי העיר וחוסנם האישי והקהילתי (ב) העלאת חוסנה הכלכלי-חברתי של העיר וחיזוק עצמאותה הכלכלית (ג) יצירת תשתית תכנונית לפיתוח העיר והתמודדות עם תופעת הבנייה הבלתי-חוקית.

4. שילוב בשוק העבודה – שילוב אוכלוסיית המיעוטים בשוק העבודה הוא יעד בעל השלכות חשובות ברמה המקומית וברמה הלאומית, ובעל השפעה ישירה על שיעורי הצמיחה והפחתת היקפי תחולת העוני במדינה. הרשות לפיתוח כלכלי ממקדת מאמצים בהסרת חסמים ומפעילה, בשיתוף משרדי ממשלה וארגונים, תוכניות למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של מגזר המיעוטים להרחבת מעגל התעסוקה, לשילובם הראוי בשוק העבודה ולשיפור כושר השתכרותם. פוטנציאל כוח העבודה המרבי של אוכלוסיית המיעוטים נתון בשלוש קבוצות אוכלוסייה: נשים, אקדמאים וצעירים. בהתאם להמלצות ועדת טרכטנברג לצמצום פערים חברתיים באמצעות העלאת שיעור התעסוקה בקרב אוכלוסיית המיעוטים, מפעילה הרשות תוכנית חמש-שנתית (2012–2016) בנושא בתקציב של כ-730 מיליון ₪, שבמסגרתה ננקטו צעדים להגברת התעסוקה בקרב המיעוטים. הרשות פועלת גם במסגרות נוספות ובשיתופי פעולה עם עמותות וארגונים לקידום הנושא. בין הפעולות המבוצעות על ידי הרשות בעניין זה ניתן לציין:¹⁴⁹ הקמת מרכזי הכוון תעסוקתי (כיום קיימים חמישה מרכזי הכוון תעסוקתי מתוך שישה מתוכננים, המשרתים כ-600 אלף איש במרכזים עצמם וב-16 השלוחות השייכות להם); הפעלת תוכנית הכשרה להשכלה גבוהה; הפעלת קבוצות להעצמה ולהכוון תעסוקתי לנשים ערביות; הטבות נוספות בסבסוד מעונות יום לנשים עובדות; הפעלת תוכנית להשלמת השכלת יסוד לחסרי תעודת בגרות; פיתוח אזורי תעשייה קיימים ביישובים הערביים; הגברת הנגישות לאשראי לעסקים קטנים ובינוניים בבעלות ערבית; הפעלת תוכנית לעידוד העסקת אקדמאים ערבים בתעשיות עתירות הידע (בשיתוף עמותת "קו-משווה"); קידום

קמפיין תקשורתי (בשיתוף נציבות שירות המדינה) במהלך 2013, הקורא לאקדמאים בני מיעוטים להשתלב בשירות המדינה; האצת השימוש במענקי "מסלול תעסוקה" של משרד הכלכלה, המספק מענקים לעסקים (בסך 10-30 אחוזים מערך השכר, בהתאם עמידה בקריטריונים מסוימים) המעסיקים עובדים ממגזרים שבהם שיעור התעסוקה נמוך, ועוד.

5. פרויקטים כלכליים-חברתיים – בנוסף למישורים שפורטו לעיל, מפעילה הרשות מספר פרויקטים בעלי נופך חברתי מובהק. בין הפרויקטים ניתן למצוא את מיזם 'ואדי-עתיר' – קואופרטיב חקלאי המיועד לפזורה הבדואית שמטרתו להקים חווה מדברית אקולוגית המתבססת על הידע המסורתי של הקהילה הבדואית, תוך שמירה על עקרונות ירוקים; מיזם הקמת קריה שתכלול מעונות יום, מרכז ספורט ומרכז אומנויות לשיקום ילדים עם צרכים מיוחדים במגזר הבדואי, עקב מספרם הרב של ילדים בדואים הסובלים מלקויות התפתחותיות קשות וזקוקים למסגרת חינוך מיוחד ולטיפולים פרא-רפואיים, במטרה לאפשר את שילובם המוצלח של הבוגרים בקהילה; הפעלת פרויקט 'מחשב לכל ילד' וחלוקת ערכות, תמיכה טכנית והדרכה ב-37 רשויות ומועצות מיישובי המיעוטים בשנת 2011.

6. תמיכה בתיירות המקומית – עקב היותו של מגזר התיירות מנוע צמיחה בקרב אוכלוסיית המיעוטים, פועלת הרשות לפיתוח כלכלי בנושא במספר פרויקטים, ביניהם יזום משותף עם המשרד לפיתוח הנגב והגליל ובסיוע משרד התיירות של פסטיבל "קסם המדבר" לתיירות בדואית ביישוב לקייה, שהתקיים בחודש אוקטובר 2014. בנוסף משתתפת הרשות יחד עם משרד ראש הממשלה, משרד התיירות, משרד החקלאות ומועצת הצמחים בפסטיבל "ימי ענף הזית", המתקיים זו השנה העשרים בכפרי הגליל, ומספק הזדמנות להכרת התרבויות והמסורות של המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי בגליל. נוסף לכך, פיתוח תשתית תיירותית בשפרעם ("שביל הדתות") וקיום פסטיבלי תיירות בנצרת, בדליית אל-כרמל ובעוספיה.

ביקורת משרד מבקר המדינה

בשנת 2012 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות הרשות, בכל הנוגע לעמידתה ביעדים שנקבעו לה על ידי הממשלה מאז הקמתה. בביקורתו נמצאו כמה ליקויים עיקריים:¹⁵⁰

א. הרשות לא ביצעה תוכנית רב-שנתית ולא תכננה את התקציב הנדרש לטווח הארוך. בנוסף, תוכנית העבודה השנתית של הרשות לא הוגשה לאישור ועדת השרים לענייני המגזר הלא-יהודי, כנדרש.

ב. למרות החלטת ממשלה לא קמה לרשות ועדת היגוי, אשר תפקידה לשמש גוף עליון לליווי ופיקוח על עבודת הרשות.

ג. הרשות טרם החלה לבצע פעולות מעשיות משמעותיות לעידוד מפעלים ממגזר המיעוטים לספק שירותים וטובין לממשלה.

ד. נמצאו ליקויים בתיעוד הפעולות לקידום השקעות כספיות במגזר המיעוטים.
ה. הרשות, בשיתוף המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה ומשרדי הממשלה הרלוונטיים, נדרשת להכין בכל שנה חוות דעת הנוגעת לתקציב טרם הגשתו לממשלה, ולהציע בה לפי הצורך חלופות בנושאים כלכליים-חברתיים הנוגעים למגזר המיעוטים, אשר אותו טרם ביצעה.

ו. הרשות נדרשת להכין, בשיתוף משרדי הממשלה הרלוונטיים, חוות דעת מקצועיות בנוגע להצעות בתחומי הכלכלה והחברה העומדות על סדר היום של הממשלה וועדותיה, ואשר יש בהן כדי להשפיע על מגזר המיעוטים. נמצא כי הרשת הגישה חוות דעת בנוגע לחלק מהן בלבד.

ז. בתוכנית החומש נקבע כי משרד הבינוי והשיכון ישתתף בעלויות פיתוח קרקע שבבעלות המדינה והכשרתה לבנייה רוויה של עד 4,240 יחידות דיור, בסכום של עד 40,000 ש"ח ליחידת דיור. עד מועד סיום הביקורת חלפה כמחצית התקופה שנקבעה לביצוע התוכנית, אולם רק כ-700 יחידות דיור (16.5%) על קרקע שבבעלות המדינה הגיעו לשלב המאפשר קבלת הסבסוד, וספק אם עד תום פרק הזמן שנקבע לתוכנית החומש, שנת 2014, ניתן יהיה לעמוד ביעדים שנקבעו בעניין זה בתוכנית.
ח. לתוכנית 'תבל' לקידום היצוא על ידי חברות מן המגזר הצלחה מועטה בלבד, בהשוואה לגודל ההשקעה התקציבית בה.

ט. ביקורת על מעמד הרשות: רשות בהגדרתה אמורה להיות רשות סטטוטורית בעלת סמכויות שונות, אך בפועל נמצאת הרשות לפיתוח כלכלי במשרד ראש הממשלה, ואין לה מעמד של רשות אלא מעמד של אגף בתוך משרד ראש הממשלה. בנוסף, היא צריכה לתכלל את כלל מגזרי המיעוטים – הערבי, הדרוזי והצ'רקסי – למרות שבחלק מהפעילויות עוסקים גם גופים אחרים במשרד ראש הממשלה.¹⁵¹

המלצות לשיפור

המלצות מטעם משרד מבקר המדינה בביקורתו לשנת 2012, שנועדו לביצוע על ידי הרשות וועדת ההיגוי שלה:

א. הכנת תוכנית עבודה רב-שנתית ותוכניות עבודה שנתיות מפורטות לשנים הבאות, הכוללות לוחות זמנים לביצוע המשימות שהוטלו על הרשות, וקביעת מדדי תפוקה שיאפשרו לרשות למדוד ולהעריך את תוצאות פעילותה לקידום הפעילות הכלכלית במגזר המיעוטים.

ב. דיווח לממשלה מדי שנה בשנה על כלל פעולות הממשלה לפיתוחו הכלכלי של מגזר המיעוטים, והכנת חוות דעת הנוגעות לנושא זה, על מנת שלממשלה תהיה תמונת

מצב כוללת בעת קבלת החלטותיה הנוגעות לתקציב הנדרש, ולפעולות האחרות שיש לעשות בתחום זה.

ג. וידוא כי התקציבים המושקעים ביישום תוכנית החומש מנוצלים ומשיגים את היעדים המצופים.

ד. ריכוז כלל תחומי האחריות הקשורים לפעילות העוסקת בפיתוח הכלכלי לבני המיעוטים, והנמצאים כעת באגפים שונים במשרד ראש הממשלה – בידי הרשות.

סיכום והערכה

הקמת הרשות הממשלתית לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי ב־2007 הייתה צעד חיוני לשינוי המציאות הכלכלית של החברה הערבית. הרשות פועלת בתחומים רבים, וכפי שתואר לעיל היא מתקדמת בהשגת יעדיה לצמצום פערים, גם אם בצורה איטית והדרגתית. נראה כי קובעי המדיניות רואים בחיוב את פעילותה ומעוניינים בהמשכה. ראייה לכך ניתן למצוא בתוכנית הפיתוח הרב־שנתית בהיקף של 570–690 מיליון ₪, אשר אושרה על ידי הממשלה בדצמבר 2014, והחליפה את תוכנית הפיתוח הרב־שנתית (שאוזכרה לעיל והסתיימה בסוף 2014), שהתמקדה ב־13 יישובים בלבד. התוכנית החדשה תתמקד בפיתוח תשתיות תחבורה ציבורית, דיוור, מתקני ספורט ופעילות תיירות, וכן בסיוע בהקמת אזורי תעסוקה בכלל היישובים הערביים בארץ.

הביקורת של משרד מבקר המדינה כלפי הרשות הממשלתית לפיתוח כלכלי של מגזרי המיעוטים נגעה בעיקר להליכים בירוקרטיים. האתגר המשמעותי הוא של הממשלה – להבטיח את המשך קיומה ואת הרחבת פעילותה של הרשות לפיתוח למען צמצום הפערים בין האוכלוסיות (בין אם סיבותיהן תרבותיות או ממסדיות), מתוך ראייה כי שילוב הערבים בכלכלה הוא אינטרס משותף, הן של הרוב והן של המיעוט.

המלצות לצעדי מדיניות לשינוי המצב הכלכלי¹⁵²

הבעיה העיקרית בשוק העבודה של הגברים הערבים בישראל היא ריכוז תעסוקת גבוה בענפים ובמשלחי יד הנמצאים בחלקו התחתון של סולם המיומנויות. לעובדה זו מספר משמעותיות כמו פרישה מוקדמת מעבודה עקב תעסוקה במשלחי יד המחייבים כושר פיזי, פרישה שהיא חריגה גם בהשוואה לדפוסי ההשתתפות בכוח עבודה של הפלסטינים, ואף בהשוואה לדפוסים במדינות מוסלמיות וערביות; רמת פריון ורמת שכר נמוכות בממוצע; תת־תעסוקה במשלחי יד מתקדמים, למשל בתעשיית ההיי־טק; תמריץ שלילי לרכישת השכלה ומיומנויות על ידי הדור הצעיר ותרומה לכך שהערבים הם מהקבוצות העניות בישראל ולכודים ב"מלכודת עוני".

בקרב הנשים, העובדה הבולטת היא שיעור השתתפות נמוך בכוח העבודה. המשמעות הן שהנשים אינן נוטלות חלק משמעותי בצד היצרני של המשק; הן אינן מסייעות

(במידה משמעותית) למשפחותיהן לצאת ממעגל העוני ואין מספיק תמריץ לנשים צעירות לרכוש השכלה ולפתח מיומנויות, כולל חברתיות, הדרושות להשתתפות בשוק העבודה. בעיות אלו הן תולדה של גורמים רבים, ביניהם רמת חינוך נמוכה יחסית, פריסה גיאוגרפית מוגבלת, הקצאת משאבים מצומצמת מדי מצד המגזר הציבורי והבדלים תרבותיים. בעיות אלו מתעצמות על ידי אפליה בתעסוקה ובשכר, כאשר יש מכשולים בדרכם של ערבים רבים לתעסוקה הולמת, וכן בשל עלות גבוהה של הגעה לעבודה עקב היעדר תחבורה או היעדר מערך תמיכה מתאים (למשל, מעונות יום לילדים). חלק מבעיות אלו קשורות בפזורה הגיאוגרפית של הערבים בישראל ובתשתיות גרועות של תחבורה, וחלקן מבטא היעדר תמיכה בעבודת נשים בכלל.

הבעיות הללו יוצרות מעגלי קסמים: כאשר האוכלוסייה ענייה והשתתפותה בשוק העבודה חלקית (נשים) ונתונה לחסמים (גברים), יש קושי להשקיע בחינוך ובהשכלה ולפתח מקומות עבודה. לפיכך, ההישגים בשוק העבודה ממשיכים להיות נמוכים. הריחוק הפיזי והתרבותי מעבודה ומגורים עם יהודים מגביר תחושות של ניכור, ואינו מאפשר ניסיון משותף שעשוי להפחית תופעות של אפליה. הצטברות הבעיות הללו לאורך שנים יוצרת השפעות שליליות על התמריצים ועל הנכונות לשנות את המצב. לרשות הממשלה עומדים אמצעים רבים לטיפול בבעיות אלו, להלן פירוט עשרת העיקריים שבהם:

1. עידוד הביקוש לעבודה – בנושא זה קיימים אמצעים "קלאסיים" שעיקרם:
 - א. הקמת תשתיות למפעלים באזורים גיאוגרפיים רלוונטיים; למשל הקמת אזורי תעשייה (כולל תעשייה מתקדמת) בסמוך ליישובים ערביים שבהם יש היצע עבודה רלוונטי.
 - ב. פיתוח מיוחד וייעודי של היישובים הלא-מוכרים בנגב בתחום התעסוקתי, בפרט על ידי הגדרת שטחים להקמת אזורי מסחר וייצור. כיום אין כמעט תשתיות לכך.
 - ג. הדרכה והכוונה בתחומים של ניהול ויזמות. למשל הדרכה בהקמת עסק, בגיוס ובניהול עובדים, בניהול הכספים, בעריכת תחזיות של מכירות וקניות ועוד.
 - ד. סבסוד הקמת חברות חדשות, במיוחד עסקים קטנים ובינוניים.
 - ה. עזרה בקבלת אשראי מבנקים ומקרנות, למשל דרך קרנות ממשלתיות למתן ערבויות.
 - ו. דרישה מחברות המקבלות סיוע ממשלתי להעסיק ערבים בשיעורים ההולמים, מצד אחד, את חלקם באוכלוסייה, ומצד שני את צורכי החברות מול מיומנויות העובדים הפוטנציאליים.

- ז. פעולה נמרצת יותר לשילוב עובדים ערבים במגזר הציבורי, בהתאם להחלטות ממשלה קיימות. היעדרם של מוסדות מדינה ביישובים הערביים והריחוק הגיאוגרפי של תושבים רבים ממוסדות אלה מחייבים תמיכה מתאימה.
2. תוכנית מרווחה לתעסוקה – בישראל פעלה בשנים האחרונות תוכנית שנועדה לסייע במעבר עובדים מרווחה לתעסוקה – תוכנית "מהל"ב" שהוחלפה בתוכנית "אורות לתעסוקה" – אולם היא בוטלה בסוף אפריל 2010. זוהי תוכנית מקובלת לעידוד מעבר לעבודה בעולם המערבי. הניסיון בישראל עם תוכניות אלו היה קצר בזמן ומוגבל בהיקף. מחקר המעקב של מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי מיולי 2009 הצביע על הישגים בתוכנית "אורות לתעסוקה". במגזר הערבי, בפרט, נרשמה הצלחה בהשמת גברים יחידים. גופים שונים ביקרו את התוכנית בטענות של יישום לא יעיל, עיוות התמריצים העומדים בפני המפעילים הפרטיים, השמה פיקטיבית, אי-התמדה של העובדים ועוד. במעבר לתוכנית "אורות לתעסוקה" תוקנו חלק מהעיוותים.
3. מס הכנסה שלילי/מענק הכנסה – ההפעלה של מס הכנסה שלילי החלה בשנת 2008, והיא נעשית באזורים שבהם הופעלה תוכנית "אורות לתעסוקה", תוך כוונה להרחיבה בפריסה ארצית. אמצעי זה יכול לעודד השתתפות בכוח העבודה, אם יופעל בעוצמה מספקת.
4. סבסוד החינוך וההשכלה הגבוהה – מפתח מרכזי לשיפור מצבם הכלכלי של הערבים בישראל טמון במערכת החינוך. החינוך וההשכלה הם גורמים יסודיים ומשמעותיים ביותר בכל הנוגע לביצועים בשוק העבודה: בקביעת השתתפות, רמת משלח היד, פריון העבודה וכדומה, ועל כן, הגדלת ההשקעה במערכת החינוך במגזר הערבי היא צעד חשוב. הנתונים מצביעים על השקעה נמוכה עד כה, שהביאה לתשתית ירודה, למערכת בעלת הישגים נמוכים ולתופעות נרחבות של אי-השתתפות ונשירה. רמת ההשכלה ה"אפקטיבית" נמוכה, כנראה, מהרמה הפורמלית. העלאת הרמה האפקטיבית תאפשר העלאה ברמת המיומנויות והפריון, והדבר יעלה את התוצר ואת השכר של העובדים הערבים. במקביל, הדבר יסייע להגדלת הפיזור של תעסוקת גברים על פני ענפים ומשלחי יד. יש מקום לצעדי מדיניות רבים בתחום זה. ניתן לפעול להגדלת המשאבים הכספיים בכל רמות החינוך, בדגש על השקעה רבה כבר בגיל הרך ובבית הספר היסודי. לצד הגדלת המשאבים במגזר הערבי, אפשר להגביר את האינטגרציה עם האוכלוסייה היהודית, שתסייע בעתיד להשתלבות מוצלחת יותר של המגזר הערבי בשוק העבודה. הדבר יכול להיעשות על ידי מפגשים של תלמידים ושל מורים ובאמצעות שילוב מורים יהודים במערכת הערבית, ומורים ערבים במערכת היהודית. צעדים מסוג זה עשויים לפעול לצמצום החסמים התרבותיים והדעות הקדומות הקיימות בשני המגזרים.

5. הכשרה מקצועית והכוון תעסוקתי – ניתן לנקוט צעדים להשגת פיזור תעסוקתי רחב יותר של הגברים הערבים, כדי למנוע את ריכוזו היתר שלהם במשלחי יד פיזיים שהפרישה מהם מוקדמת. עם צעדים אלה ניתן למנות הגדלה של המשאבים לחינוך היסודי והעל-יסודי ולהשכלה גבוהה, כפי שצוין לעיל; סיוע בהסבה מקצועית ממוקדת לקראת הפרישה ממשלחי יד פיזיים; הכשרות מקצועיות המיועדות להביא להתאמה טובה יותר של כישורי העובדים המיומנים בקרב הערבים, לצורכי המעסיקים. יש לציין כי סביר לחשוב שהצעירים הערבים אינם רוצים לעסוק באותן עבודות של אבותיהם, במיוחד בענף הבניין והחקלאות ובסוגים מסוימים של תעשייה. ידוע כי תוכניות להכשרה והסבה מקצועית אינן אפקטיביות ואינן כדאיות, אם אינן ממוקדות הן מבחינת האוכלוסייה העוברת הכשרה והן מבחינת תוכן ההכשרה. למרות שזהו אמצעי מתבקש, להלכה, אין זה פשוט, למעשה, לצקת בו תוכן, בהיעדר מערכי הכשרה מקצועית אפקטיביים בישראל. מן הראוי להתייחס גם לשאלת הצורך של עובדים מיומנים בקרב הערבים בסיוע בתהליכי חיפוש עבודה ומציאתה. יש עדויות על קשיים בכתיבת קורות חיים, מעבר ראיונות וכדומה. גם כאן ניתן לחשוב על מרכזים ייעודיים, כולל ברמת המיקרו, למשל, ברוח הנעשה במרכזי "אורות לתעסוקה".

6. עידוד תעסוקת ערבים ישראלים במקום עובדים זרים – עובדים זרים ועובדים פלסטינים מהווים כוח אדם תחליפי, במיוחד לגברים ערבים בענפי הבניין והחקלאות, ובענפי תעשייה מסוימים. בענף הבניין הוכחה תחלופה זו הלכה למעשה בשני הכיוונים – בדחיקה החוצה של הערבים בישראל במהלך שנות התשעים, ובחזרתם החלקית כאשר ירד מספר הזרים והפלסטינים בעשור האחרון. הדרכים לעודד את התחלופה הזו הן:

א. יישום החלטות הממשלה לגבי עובדים זרים, בפרט בתחום מיסוי תעסוקת זרים.

ב. הגברת האכיפה על העסקת עובדים זרים לא חוקיים.

ג. סבסוד עבודת ערבים ישראלים במשלחי יד או בענפים מסוימים.

שתי ועדות בראשות המשנה לנגיד בנק ישראל, פרופ' צבי אקשטיין, פרסמו המלצות בנושא עובדים זרים – בספטמבר 2007 ובינואר 2010. באוגוסט 2008 אימצה הממשלה את המלצות הוועדה הראשונה. עיקר ההמלצות הנוגע לענייננו הוא הורדת מספר העובדים הזרים בבניין לאפס, והגבלת מספרם של עובדים עונתיים בחקלאות ל-18,900 עד שנת 2015. בימים אלה פועלת ועדה שלישית בראשות פרופ' אקשטיין בנושא העובדים הפלסטינים. ההמלצות כללו גם הצעות לשינויים טכנולוגיים בענפים אלה, כך שעתירות העבודה בהם תרד והפריון יעלה. המבחן של החלטות הממשלה בנושא זה הוא ביישום. בעת כתיבת דברים אלה מסתמנות

שתי בעיות עיקריות: נראה שיש מספר לא מבוטל של עובדים זרים לא חוקיים ועובדים פלסטינים בענף הבניין, וכמו כן, היישום של ההמלצות בתחום החקלאות הוא איטי. אם אכן יתחולל שינוי טכנולוגי בענפים אלה, הוא צפוי להשפיע גם על העסקת ערבים ישראלים. שינוי כזה מחזק את הצורך בשיפור החינוך וההשכלה הגבוהה, כדי שרמת המיומנויות של העובדים הערבים תתאים למציאות המשתנה.

7. עידוד תעסוקת נשים – כאמור, ההשתתפות בשוק העבודה וכן התעסוקה של נשים ערביות הן בהיקפים נמוכים. ישנם אמצעים שונים לעידוד, כל אחד רלוונטי לטווח זמן שונה:

א. מדיניות "מיקרו" של הקמת מרכזי תעסוקה. מרכזים כאלה קיימים כבר היום ביישובים מסוימים, ומופעלים על ידי עמותות שונות. מרכזים אלה יכולים לספק מידע, לחבר בין מעסיקים לעובדות ולספק שרותי הסעה לעבודה. בכך יכול מרכז כזה לסייע בצליחת שני מכשולים משמעותיים: חסם תרבותי וחסם תחבורתי. לעתים קרובות, חסמים אלה כרוכים זה בזה.

ב. הפעלת אמצעי מדיניות "קלאסיים" של הקטנת עלויות היציאה לעבודה – סבסוד מעונות יום, צהרונים, מטפלות וכדומה.

ג. הגדלת התמריץ לעבוד – סבסוד שכר, למשל על ידי פריסה ארצית של מס הכנסה שלילי, לצד הגדלת המס השלילי.

ד. יצירת תוכניות לימוד בבתי הספר התיכוניים שיגבירו את המודעות לנושא השתתפות בשוק העבודה ולזכויות נשים, הן בקרב הנשים והן בקרב הגברים. שילוב המנהיגות המקומית בתוכנית יגביר את סיכויי הצלחתה.

8. עידוד הנגישות הפיזית של מקומות עבודה – בעיה מרכזית של הערבים בישראל קשורה בריכוז גיאוגרפי ובקשיים תחבורתיים. התשתיות ביישובים ערביים רבים אינן מפותחות, בעיקר בתחום התחבורה הציבורית. כאשר יש קושי בהגעה למקומות עבודה, אין פלא שההשתתפות והתעסוקה הן ברמות נמוכות, בעיקר בקרב הנשים. מדובר על קושי בנסיעה בין-עירונית ובנסיעה בתוך היישובים. בעיות אלו קשורות הן בתשתית כבישים לקויה והן בתשתית חסרה מאוד של אמצעי תחבורה. לפיכך, מתבקש עידוד נגישות פיזית על ידי השקעה בתשתית תחבורתית מתאימה ובאמצעי הסעה לעבודה. בתחום זה, בטווח הקצר עשוי להועיל סבסוד ממשלתי – הן לעובדים הפוטנציאליים, הן למפעלים והן לחברות תחבורה. בטווח הארוך יותר חייב לחול שיפור משמעותי בתשתיות האמורות, כדי להקטין את העלות הגבוהה של יציאה לעבודה. ראוי לציין כי באחרונה גובשו תוכניות לשיפור הנגישות התחבורתית לעבודה. אלה תוכניות ברמה פרטנית יישובית, והן כוללות השקעה בתשתית תחבורתית בתוך היישובים ובין יישובים, לצד העמקת סבסוד הוצאות הנסיעה.

בהתאם לתוכניות, התחבורה הציבורית אמורה להגיע לכל יישובי המגזר הערבי תוך שנתיים-שלוש.¹⁵³

הריכוז הגיאוגרפי, ובעקבותיו הקושי בהגעה למקומות עבודה, יכול להיפתר בכמה דרכים:

- א. עידוד תחבורה למקומות עבודה קיימים, כפי שתואר לעיל.
 - ב. השקעה בהבאת מקומות עבודה לריכוזים הקיימים. עידוד חברות להתמקם באזורים הנגישים לערבים עשוי במידה רבה לעודד תעסוקה. ככל שיהיו אלה חברות בתחומים מתקדמים יותר, כן ייטב. עם זאת, בשל מאפייני האוכלוסייה הערבית יש חשיבות גם למפעלים שאינם עתירי ידע. החסמים כאן הם לא פעם היעדר קרקע ותשתית פיזית שמתאימה להקמת מפעלים.
 - ג. עידוד פיזור אוכלוסייה גדול יותר. כאן כבר מדובר בפרויקט ארוך-טווח שיחייב הגדלת מספר היישובים הערביים, או הרחבת האפשרות לגור בערים "מעורבות". זוהי מדיניות מורכבת לטווח ארוך.
9. חקיקה נגד אפליה והגברת האכיפה – במדינות המפותחות נהוגים הן חוקים נגד אפליה והן אסטרטגיות להעלאת מודעות הציבור בכל הנוגע לאפליה, לחוקים נגדה ולזכויות הפרט שהוא קורבן של אפליה. בעקבות הניסיון הזה ניתן להרחיב את החקיקה בנושא אפליה תעסוקתית של ערבים, ולהגביר את אכיפת החוקים נגד אפליה. בין היתר, ניתן לנקוט את הצעדים הבאים:
- א. חקיקה נגד אפליה: עיגון בחוק של אמצעי ענישה נגד מעסיקים מפלים. אמצעים אלה כוללים קנסות כספיים, שלילת רישיונות ומאסר; קביעת מדרג של אמצעי ענישה, כולל התחשבות בחומרת האפליה ובעברו של המעסיק בנושא זה; הקמת מסגרות אכיפה או מתן תמריצים למסגרות כאלה, בכלל זה פקחים, רשויות התביעה ורשויות הגבייה, כדי לאכוף את החקיקה הקיימת או החדשה; קביעת תקנות לאפליה מתקנת, בפרט בכל הנוגע לנשים ערביות.
 - ב. צעדים להעלאת המודעות לאפליה ולחקיקה נגדה: פרסום נתונים על אפליה. לדוגמה, ניתן לפרסם נתוני תעסוקה ושכר המשווים בין ערבים ויהודים; אפשר לעודד מחקר אקדמי בנושא ולהשתמש בממצאיו; מסעות פרסום ומידע המכוונים למעסיקים: לדוגמה, ניתן לפרסם בתקשורת את החוקים התקנות בנושא זה, כולל הענישה הכרוכה בהפרתם; פרסום קודים למעסיקים; לדוגמה, אפשר לפרסם שורה של צעדים בתחום המיון והניהול הנוגעים לתעסוקת ערבים; הגברת המודעות של העובדים לזכויותיהם. פרסום בתקשורת של זכויות העובדים: ניתן, למשל, לערוך מסע פרסום ביישובים ערביים ובתקשורת הערבית, ולהדגיש את הזכויות הרלוונטיות.

ג. צעדים לתמרוץ עובדים להתנגד אפליה: מתן סיוע משפטי חינם לעובדים המבקשים להתלונן על אפליה. סיוע כזה יכול לכלול הדרכה משפטית, חקירה וייצוג משפטי; קיצור הליכי הגשת תלונה נגד אפליה; קביעת חוקים לפיצויים מוגדלים במקרים של אפליה שתיקבע בהליך משפטי.

10. תעסוקת אקדמאים – כפי שנסקר לעיל, יש היקף רחב של אי-תעסוקת אקדמאים במקצוע הלימודים שלהם. מדיניות שתעודד התאמה טובה בין השכלת העובדים למשלח ידם תסייע הן בהגדלת הפריזון במשק, והן בהגברת שביעות הרצון של העובדים ממצב התעסוקה שלהם. לכך עשויות להיות גם השפעות חיוביות נוספות, כגון השפעה על הילדים של אותם עובדים לרכוש השכלה גבוהה, השפעות סביבתיות חיוביות של עובדים במקצועות אקדמיים בשכר גבוה יחסית, ועוד.

השפעתם של פערים בחינוך ובהשכלה

מן המחקר הכלכלי של שוק העבודה עולה כי לחינוך ולהשכלה יש השפעה משמעותית ביותר בכל הממדים: השתתפות בשוק העבודה, תעסוקה, שכר, פריזון וכדומה. על רקע זה יש עניין רב, בהקשר הנוכחי, בנושא ההשקעה בחינוך ובהשכלה אצל הערבים. בפרט, יש עניין במידע לגבי התקציבים הממשלתיים המופנים לכך. לאחרונה פורסמו ממצאים מדאיגים ביותר בנושא זה,¹⁵⁴ המצביעים על פערים חמורים בהקצאת משאבי משרד החינוך לבתי הספר הערביים – התיכוניים והיסודיים. משמעות הפערים הללו היא צמצום הסיכוי לשינוי מהותי במצבם של ערביי ישראל בשוק העבודה. הערבים מתחילים את פרק שוק העבודה בחייהם לאחר השקעה נמוכה יחסית, ולפיכך נמצאים בנחיתות יחסית ליהודים. העובדה שנתונים אלה מתייחסים לתקציבים קיימים מלמדת על כך שגם אם חל שיפור כלשהו בהקצאת משאבים לחינוך במגזר הערבי, עדיין לא ניתן להגדירם כהולמים.

לסיכום, מצבם של הערבים בשוק העבודה בישראל מאופיין בבעייתיות רבה. בכל הממדים המקובלים – היקף תעסוקה, אבטלה, השתתפות, שכר, התפלגות ענפית ומשלחי יד – המאפיינים הללו נחותים מאלה של היהודים. כפי שהודגם לעיל, קיימים צעדי מדיניות שניתן לטפל באמצעותם בבעיות אלו.

פרק 3: מצב מערכת החינוך הערבית

- א. בינוי בתי ספר וגני ילדים
- ב. הקצאת תקציבי משרד החינוך לבתי הספר הערביים
- ג. זכויות לתעודות בגרות וסיכויי קבלה ללימודים אקדמיים
- ד. "שבוע לימוד האחר" ו"יום הסובלנות"
- ה. המלצות לשינוי המצב במערכת החינוך הערבית

"ועדת אור" עמדה על חיוניותו של תחום החינוך וקבעה כי "על המדינה ליזום, לפתח ולהפעיל תוכניות לסגירת פערים תוך שימת דגש על תחומי התקציב, בכל הנוגע לחינוך" (דוח "ועדת אור", עמ' 767). "ועדת לפיד" החליטה כי משרד החינוך, התרבות והספורט, יכין תוכנית להעצמת החינוך הממלכתי לגיל הרך במגזר הערבי, לשם חיזוק מערכת החינוך ולהחלפת מוסדות החינוך הפרטיים, המנוהלים בידי גופים לא-ממלכתיים, במוסדות החינוך של מדינת ישראל. לצורך כך, קבעה הוועדה, יפעל משרד החינוך, התרבות והספורט להסרת החסמים התקציביים שנוצרו בנדון, בתיאום עם משרד האוצר. הוועדה ציינה כי בשלוש ההחלטות הבאות יש מענה לנאמר במסקנות "ועדת אור":

הראשונה – החלטה 2467 של הממשלה מיום 22 באוקטובר 2000 ("תוכנית רב-שנתית לפיתוח יישובי המגזר הערבי"), המתייחסת לשנים 2001–2003 וקובעת, בין השאר, כי משרד החינוך, התרבות והספורט, יבנה כיתות לימוד בבתי ספר היסודיים והתיכוניים, ובבתי הספר "טרום-חובה" (העלות: 700 מליון ₪); יפתח תוכניות פדגוגיות שונות במגזר הערבי (העלות: 280 מליון ₪); יפתח מסלולי חינוך טכנולוגיים בתיכונים ובמסגרות על-תיכוניות (העלות: 66 מליון ₪).

השנייה – החלטת ממשלה שמספרה 2485 מיום 5 בנובמבר 2000 (תוכנית "אופק" פיתוח כלכלי חברתי של יישובי הטיפול הנקודתי). ההחלטה מתייחסת לשנים 2001–2003, וקובעת הפעלת תוכנית לפיתוח כלכלי חברתי ביישובי "הטיפול הנקודתי", אשר עימם נמנים היישוב הבדואי תל-שבע והערים המעורבות לוד, רמלה ועכו.

השלישית – החלטת הממשלה שמספרה 740 (ערב/12) מיום 19 באוגוסט 2003 שבה נקבע, בין השאר, כי "שרת החינוך, התרבות והספורט תגיש תוך שישה חדשים

תוכנית כוללת לקידום החינוך, במגזר הערבי ולהעמקת ערכי הדו קיום בחברה הישראלית" ("ועדת לפיד").

למרות פעולות שננקטו בעשור האחרון בתחום זה, נותרו פערים ניכרים בין החינוך הממלכתי-ערבי לחינוך הממלכתי והממלכתי-יהודי.

בינוי בתי ספר וגני ילדים¹⁵⁵

בבתי הספר בחברה הערבית יותר מחצי מיליון תלמידים, המהווים יותר מרבע מכלל התלמידים בישראל (26%). מרביתם באים מרקע חברתי-כלכלי נמוך. בשני העשורים האחרונים גדלה מערכת החינוך הערבית הרבה מעבר לקצב הריבוי הטבעי, הודות לצמצום הנשירה בכיתות הגבוהות והודות להרחבת חוק חינוך חובה גם לגילאי 3-4. אולם, לא נעשתה התאמה בתקציבי הבינוי. חסך תקציבי, מחד גיסא, וחסמים תכנוניים, מאידך גיסא, הבאים לידי ביטוי בעיקר במחסור בקרקע זמינה לפיתוח בתחומי הרשויות הערביות, הנציחו מצב של מחסור כרוני בכיתות לימוד, שלא בא על פתרונם במהלך העשור האחרון, ואף החריף עם החלת חוק חינוך חובה מגיל 3.

מערכת החינוך הערבית זכתה לבינוי בפועל של כיתות בהתאם לחלקה, או מעט מעבר לחלקה מסך כול התלמידים. אך הקצאה זו סיפקה מענה מצומצם לצרכים, משום שלא היה בכך מענה לפערים מן העבר, והיא לא סיפקה פתרון לשימוש במבנים לא תקינים (יבילים) שכורים ובמרחבים שלא נועדו לשמש כיתות לימוד, שמספרם רק גדל והלך. במחצית הראשונה של העשור הקודם אף הייתה מדיניות כללית להמעט בתקצוב גני ילדים, מתוך מחשבה שניתן למצוא להם, בקלות יחסית, פתרון באמצעות שכירות.

במאוס 2007, על פי החלטות הממשלה ובמסגרת "תוכנית החומש לבניית כיתות לימוד בשנים 2007-2011", נקבע כי בתקופה זו תמומן בנייתן של 8,000 כיתות לימוד עבור כל מערכת החינוך, בעלות כוללת של כ-4.6 מיליארד ₪.¹⁵⁶ מתוכן הוגדרו 39% כצורך של החינוך הערבי, דהיינו 3,120 כיתות. כשנה לאחר מכן, במאוס 2008, הגישה ועדה בראשות ד"ר שי כנעני, שמונתה על ידי שרת החינוך, פרופ' יולי תמיר, את "דוח הוועדה לבחינת המחסור בכיתות לימוד במגזר הערבי בשנים 2008-2012". על פי הדוח שהגישה הוועדה, הוגדר צורך לבניית 9,236 כיתות בפרק הזמן שבין השנים 2008 ל-2012.

בפועל, במסגרת תוכנית החומש לשנים 2007-2011 נבנו 2,608 כיתות.¹⁵⁷ הנתונים עבור שנת 2012 הראו כי מתוך 24,475 תלמידים שלמדו בכיתות שכורות, 20,323 היו תלמידים ערבים ו-4,152 יהודים (יחס של 83% לעומת 17%). בסוף שנת 2011 פעלו 15,573 כיתות בחינוך הערבי, מתוכן 4,502 היו חסרות בבתי הספר הקיימים ונשכרו מחוץ להם.¹⁵⁸ כלומר, כשליש מהכיתות בחינוך הערבי הן כיתות שכורות. בגני

הילדים המצב דומה – בשנת הלימודים תשע"ב (2011-2012) היה מחסור של 2,026 כיתות לגני ילדים בחינוך הערבי, המהווה 61% מסך כול כיתות הגן בחינוך הערבי. חוק חינוך חנים לבני 3-4 נכנס לתוקף בשנת 2012 כך שהמחסור התקיים ערב יישום החוק, משמע שבשנים האחרונות המחסור גדול אף יותר, שכן חלה עלייה במספר הילדים בגילים אלה הלומדים בגן.¹⁵⁹

המחסור בכיתות בחינוך הערבי נובע מכך שמצד אחד, מספר התלמידים הערבים גדל בשנים האחרונות, הודות לצמצום הנשירה בכיתות הגבוהות ובזכות הרחבת חוק חינוך חנים לבני 3-4. אך מצד שני, חסך תקציבי ומחסור בקרקעות פנויות לבניית מוסדות חינוך נוספים אינם מאפשרים בנייה של בתי ספר וגני ילדים שיאכלסו את כל התלמידים.

הנה כי כן, המשאבים שהושקעו בתשתית הפיזית של מערכת החינוך הערבית לא ענו על הצרכים שנוצרו במהלך עשורים של אפליה והזנחה. המשמעות של המחסור בכיתות לימוד היא גידול בצפיפות בכיתות, ולימוד בכיתות במבנים שכורים מחוץ למתחם בית הספר. אלה אינם מקנים תנאים סבירים ללמידה, ופוגעים באיכות הלמידה ובהישגי התלמידים.

הקצאת תקציבי משרד החינוך לבתי הספר הערביים

לאחרונה פורסמו ממצאים המצביעים על פערים ניכרים בהקצאת תקציבי משרד החינוך לבתי הספר הערביים – התיכונים והיסודיים:¹⁶⁰

בתי ספר תיכונים

בבדיקה מדגמית שביצע העיתון "דה מרקר" בנתוני התקציב של משרד החינוך ב־210 בתי ספר תיכונים, התגלו עיוותים בהקצאת משאבי המשרד. זאת, למרות שהתקצוב נעשה על פי נוסחה אחידה לכל התיכונים. הבדיקה מתייחסת לתקציב המרכזי שמעביר משרד החינוך לבתי הספר התיכונים, המשקף את העלות לתלמיד במגמה עיונית וריאלית בכיתה באוקטובר 2014, והיא גילתה פערים של עשרות אחוזים בתקציב המשרד לתלמידים ברחבי המדינה, שהגיעו בחלק מהמקרים ליותר מ־100% להלן הממצאים:

א. כל עשרת בתי הספר שקיבלו את תקציב הבסיס הנמוך ביותר לתלמיד ממשרד החינוך היו בתי ספר ערביים או בדואיים. בית הספר עם התקציב הנמוך ביותר לתלמיד היה בית ספר אלהודא ברמלה, שבו התקציב לתלמיד נע בין 524 ל־622 ש"ח לחודש. בתחתית הרשימה בלטו גם בתי הספר של האוכלוסייה הבדואית בדרום, בתי ספר בלוד ובתי ספר במזרח־ירושלים.

ב. בין 25 בתי הספר עם התקציב הנמוך ביותר לתלמיד במגמות עיוניות, 23 היו בתי ספר ערביים או בדואיים, והשניים הנותרים היו אולפנה ביד בנימין (לדתיים) ובית הספר הפרטי היוקרתי הבינלאומי באבן-יהודה. בתי הספר הערביים אינם מופיעים כלל בראש הדירוג, ובית הספר הערבי הראשון ברשימה מתברג במקום 69 (תיכון כרמל בחיפה). בערים רבות שנבדקו הופיעו בתי הספר הערביים שבהן בתחתית הרשימה מבחינת התקציב לשעות לימוד שמועבר ממושרד החינוך.

ג. על פי נוסחת התקצוב של משרד החינוך, הפער נובע, בין היתר, מכך ששיטת התקצוב מעניקה תקציבים נמוכים יותר לבתי ספר שבהם שיעור ההגשה של תלמידים לבגרות נמוך יותר, או שאינם מגישים לבגרות (כמו בתי הספר הערביים במזרח-ירושלים). ייתכן שהתקציב הנמוך מונע מבית הספר לגייס מורים ותיקים ומקצועיים יותר, שהיו משפרים את רמת הלימודים ומביאים לכך שיותר תלמידים מבית הספר ייגשו למבחני הבגרות.

ד. 66% מבתי הספר בעלי התקצוב הנמוך ביותר היו בתי ספר ערביים או בדואיים (יותר מפי שלושה משיעור הייצוג שלהם במדגם – 20%), 10% מהם היו בתי ספר חרדיים ו-22% מהם היו בתי ספר ממלכתיים (שהיו כ-52% מהמדגם). בתי ספר ממלכתיים-דתיים לא הופיעו כלל בין 50 בתי הספר בעלי התקצוב הנמוך ביותר לתלמיד, למרות ששיעור הייצוג שלהם במדגם הוא 22%.

ה. כדוגמאות שמעלות שאלות נוספות לגבי נוסחת התקצוב ניתן להזכיר את הנתונים הבאים: תיכון אזורי רמלה לוד זכה לתקציב של עד 1,187 ₪ לתלמיד לחודש, אבל תיכון הנדסה ומדעים ערבי בלוד, שנחשב לאיכותי ופורץ דרך, קיבל כמחצית מכך – 680 ₪ לתלמיד לחודש. תיכון טומשין לוד, שמיועד גם הוא לתלמידים ערבים, זכה לתקציב של 626 ₪ לתלמיד, וגם בתי הספר התיכוניים אלעולה וסנט ג'ורג' שבלוד נמצאים בתחתית הדירוג. בתי הספר התיכוניים בליך ואוהל ושם ברמת-גן, שנחשבים מוצלחים והאוכלוסייה שלומדת בהם מבוססת, תוקצבו עד 980 ₪ לתלמיד, בעוד גימנסיה מודיעים ברמת-גן, שנחשבת יוקרתית פחות, זכתה לתקציב נמוך יותר של 856 ₪ לתלמיד. תלמיד יהודי באורט נצרת-עלית קיבל תקציב של 937 ₪, בעוד תלמיד ערבי באורט נצרת קיבל תקציב של 875 ₪. תיכון ליד האוניברסיטה (ליד"ה) בירושלים מקבל עד 1,115 ₪ לתלמיד, בעוד תלמידים בתיכוניים גבעת גונן, אור סטון ובוניאר קיבלו תקציב של 970-1,000 ₪ לתלמיד, ותלמיד תיכון בשועפט קיבל תקציב נמוך בכ-200 ₪. גם את הפערים בתקציב בין התיכוניים הממלכתיים האיכותיים בעיר – כמו גימנסיה עברית, בוניאר וליד"ה – קשה להסביר.

ו. לפי נתוני המשרד, תלמיד תיכון ערבי שמצבו הכלכלי חלש מקבל תקציב נמוך ב-42% מתלמיד יהודי במצב כלכלי דומה. בממוצע, תלמיד תיכון ערבי קיבל

ב-2012 תקציב של 17.7 אלף ש"ח (שנתי), לעומת תקציב של 23.4 אלף ש"ח שהעביר המשרד לתלמיד יהודי, ואילו תלמיד ערבי מרקע כלכלי חלש מקבל תקציב נמוך בכ-22% מתלמיד יהודי מרקע כלכלי דומה.

בתי ספר יסודיים

א. מהנתונים עולה כי ב-2012 משרד החינוך תיקצב תלמיד בבית ספר יסודי בזרם החינוך הממלכתי-דתי ב-15.3 אלף ש"ח בשנה. תלמיד חרדי קיבל תקציב של 14 אלף ש"ח בממוצע לשנה. בשנים הקרובות צפויים תקציבי בתי הספר הדתיים אף לגדול, בעקבות החלטתו של שר החינוך לשעבר, שי פירון, לתקצב הפרדת בנים ובנות בבתי הספר היסודיים.

ב. לעומתם, תלמיד במגזר הערבי זכה לתקציב של 13.8 אלף ש"ח, ותלמיד בחינוך הממלכתי – שהוא המרכזי והגדול בישראל – קיבל את התקציב הנמוך ביותר, 13.1 אלף ש"ח בממוצע לשנה. עם זאת, לפי נתוני משרד החינוך, תלמידים יהודים בבתי ספר יסודיים ביישובים המוחלשים ביותר זוכים לתקציבים גבוהים בהרבה מאשר תלמידים ערבים במצב כלכלי דומה.

ג. תלמידי הערים הערביות הגדולות קיבלו תקציבים נמוכים באופן יחסי. בממוצע, תלמיד בטייבה קיבל תקציב של כ-13.5 אלף ש"ח, ותלמיד בטירה זכה לתקציב ממוצע של כ-14 אלף ש"ח בשנת 2012. תלמידים ביישובים פורדיים, באקה אל-גרבייה, כפר כנא, שפרעם, ערעה, אל קסום, קלנסווה ורהט זכו לתקציבים נמוכים יותר, שנעו בין 13 ל-14.5 אלף ש"ח לתלמיד.

ד. עם זאת, בחלק מהמקרים קיבלו תלמידים ביישובים ערביים תקציבים דומים לאלה שקיבלו תלמידים ביישובי מעמד הביניים וביישובי המרכז. כך למשל, תלמיד מאום אל-פחם קיבל בממוצע תקציב דומה לתלמיד בתל-אביב ובראש-העין – כ-15.4 אלף ש"ח ב-2012. תלמידי באר-שבע זכו לתקציב גבוה מעט יותר של כ-17 אלף ש"ח לתלמיד, ותלמידי חיפה הסתפקו בתקציב נמוך יותר של 14.8 אלף ש"ח לתלמיד – בדומה לתלמידי בתי הספר היסודיים בחולון, בכפר סבא ובאשדוד.

נכון להזכיר בהקשר זה של הקצאת תקציבי ממשלה בתחום החינוך את עתירת לבג"ץ של ועדת המעקב העליונה וועדת המעקב לענייני חינוך, בדרישה לבטל החלטת ממשלה מפברואר 1998 הנוגעת לקביעת אזורי עדיפות לאומית (בג"ץ 11163/03).¹⁶¹ הנימוק בעתירה היה כי ההחלטה מבוססת על שיקולים פסולים, שמקורם בכוונה להפלות לרעה את האוכלוסייה הערבית. בסיומו של הליך משפטי שנמשך כשמונה שנים, ביטל בית המשפט העליון בשנת 2006 את החלטת הממשלה שסיווגה אזורי עדיפות לאומית והעניקה, בין היתר, הטבות משמעותיות לתושבים באזורים אלה בתחומים רבים, ובכללם בתחום החינוך. בית המשפט העליון קיבל את טענת העותרים,

כי אין זה בסמכותה של הממשלה לקבוע הסדר כה רחב, שהוא על פי טיבו הסדר ראשוני המחייב חוק של הכנסת, וכי בכל הנוגע לקביעת האזורים המסווגים בעדיפות לאומית בתחום החינוך, השיקול הגיאוגרפי בבסיס החלטת הממשלה הביא לתוצאה מפלה כלפי בני המגזר הערבי במימוש זכותם לחינוך (ב־500 יישובים שקיבלו מעמד של אזורי עדיפות לאומי נכללו רק ארבעה יישובים ערביים דלי אוכלוסייה). לפיכך, נקבע כי החלטת הממשלה מפרה את עקרון השוויון ואינה עומדת בתנאיה של פסקת ההגבלה, ולכן גוררת אי־חוקיות.

בפסק הדין קבע בית המשפט העליון כי נפלו פגמים בהחלטת הממשלה, וככל שהיא נוגעת לתחום החינוך – דינה להתבטל תוך 12 חודשים מיום מתן פסק הדין. גם לאחר מתן פסק הדין, החלטת הממשלה המפלה והבלתי־חוקית נשארה על כנה בתוקף במשך שנים רבות לאחר מכן. התנהלות הממשלה במהלך השנים גררה אחריה גם ביקורת חריפה מצד בית המשפט העליון, שציין כי לא נעשה כל שניתן מצד הממשלה ליישם את פסק הדין לשם צמצום הפערים תוך זמן סביר, וכי העניין הוא ביטוי חמור לחירות שנטלו לעצמם המשיבים בעתירה שלא לקיים את פסק־דינו של בית המשפט, ונהגו בו כהמלצה אשר תכובד לפי סדרי העדיפויות שלהם, ובמועד שייקבע על ידיהם.¹⁶²

זכאות לתעודת בגרות וסיכויי הקבלה ללימודים אקדמיים

פערים אלה בתשתית הפיזית ובהקצאת תקציבים תורמים לאחוזי נשירה גבוהים של תלמידים ערבים ממערכת החינוך, והם משתקפים בביצועי התלמידים ערבים לעומת בני גילם היהודים. בשיעור הזכאים לבגרות, לדוגמה, ניתן לראות עלייה מתמדת במערכת החינוך גם בקרב תלמידים יהודים וגם בקרב תלמידים ערבים. אך בעוד שתי האוכלוסיות מראות שיפור, הפער ביניהן לא נסגר. שיעור הזכאים לבגרות בקרב תלמידים ערבים עלה מ־35.5% בשנת הלימודים תשנ"ז (2006–2007) ל־45.7% בשנת תשע"ג (2012–2013). שיפור זה, גם אם הוא משמעותי, עדיין אינו מביא את נתוני החברה הערבית לשוויון אף עם נתוני התלמידים היהודים בשנת תשנ"ז (1996–1997), אשר עמדו על 59.1% זכאות לבגרות. בהשוואה עם נתוני שנת הלימודים תשע"ג הפערים אף גדלים, עם שיעור הזכאים לבגרות בקרב תלמידים יהודים העומד על 72.2%, ובממוצע כלל־ארצי – 53.4%.¹⁶³ שיעור נשירת תלמידים ממערכת החינוך במגזר הערבי גבוה: 21.3% נשירה בכיתות ט'–י"ב, לעומת 13.5% בקרב תלמידים יהודים.¹⁶⁴ בעשור האחרון עלה מספר האקדמאים במגזר הערבי מ־8% ו־10% בקרב נשים וגברים ערבים (בהתאמה) ל־11.2% בקרב נשים וגברים ערבים כיום. הפער בהשכלה הגבוהה בין גברים ונשים במגזר הערבי נסגר, אך נתון זה מהווה פחות ממחצית משיעור האקדמאים היהודים, העומד על 27.1%. דוח שפרסמה המועצה להשכלה גבוהה ב־2012, הסוקר את מצב החינוך בחברה הערבית, מראה כי בעוד קרוב למחצית

מהיהודים בשנתון נתון, 44%, עומדים בדרישות הסף של קבלה לאוניברסיטאות, שיעור הערבים העומדים בהן מסתכם ב־22%. יתר על כן, מתוך אלה הנרשמים ללימודים, כ־32% אינם מצליחים להתקבל אליהם, לעומת 19% בלבד באוכלוסייה היהודית. כך יוצא ששיעור היהודים המתחילים ללמוד באקדמיה מתוך שנתון ממוצע עומד על 52%, ואילו בקרב הערבים שיעורם הוא 21% בלבד.¹⁶⁵ שיעור האקדמאים הערבים בעלי התארים המתקדמים נמוך באופן משמעותי משיעור היהודים בעלי תארים אלה: 82% מהאקדמאים הערבים הם בעלי תואר ראשון, רק 16% בעלי תואר שני ופחות מ־2% בעלי תואר שלישי. בהשוואה לכך, באוכלוסייה היהודית החלוקה היא: 62.5%, 34%, 3.5% בהתאמה.¹⁶⁶

לדעת החוקרת מיכל בליקוף (מעמותת סיכוי), בהיעדר מדיניות ברורה של משרד החינוך ובהיעדר מקורות תקציביים, לא ניתן יהיה לסגור את הפערים הקיימים במערכת החינוך הערבית. על משרד החינוך מוטלת האחריות למפות את הפערים בתשתיות הפיזיות בין מערכת החינוך הערבית ליהודית, לגבש תוכנית פעולה ולתקצב אותה כדי לתת מענה לצרכים הדוחקים של מערכת החינוך הערבית וליישם אותה במסגרת תוכנית חומש חדשה. להערכתה של בליקוף, ללא מחויבות וקבלת אחריות מלאה מצד משרד החינוך והממשלה כולה ימשיכו פערים אלה להתקיים, וקיים אף חשש שיתרחבו, ומערכת החינוך הערבית תישאר מאחור. בכך, קובעת בליקוף, לא ימלא משרד החינוך את תפקידו הבסיסיים, ובראשם מימוש הזכות לחינוך בתנאים סבירים וללא אפליה עבור כל התלמידים במדינה.

"שבוע לימוד האחר" ו"יום הסובלנות"

"ועדת אור" עמדה על ההכרח להכיר את האחר, לכבד את זכויותיו הבסיסיות ולתת ביטוי בחיים הציבוריים למכנה משותף לכלל האוכלוסייה, באמצעות הוספת אירועים וסמלים ממלכתיים שכל האזרחים יוכלו להזדהות עימם. "ועדת לפיד" ניסחה המלצות להנהגת "שבוע לימוד האחר" ו"יום הסובלנות".

"ועדת אור" קבעה כי "יש לחתור ולפעול כדי להבטיח חיים ביחד בשלום של יהודים וערבים בארץ הזאת... חיי השכנות של יהודים וערבים מהווים עובדה קיומית, המותירה לצדדים רק אפשרות מעשית אחת, והיא קיום יחדיו מתוך כבוד הדדי... קיום יחדיו אינו מושג בנקל. הוא מציג תביעות שאינן קלות לשני הצדדים. הוא מחייב להקשיב לזולת, להבין את רגישויותיו ולכבד את זכויותיו הבסיסיות".¹⁶⁷

"ועדת לפיד" כתבה בהקשר זה כי "הממשלה רואה בחיוב מאמץ חינוכי משותף לכל אזרחי ישראל להכרת האחר". "שבוע לימוד האחר", כך נאמר, יהיה שבוע המוקדש "לחינוך הנוער ללימוד המאפיינים של המגזרים והעדויות השונים בחברה הישראלית, תוך הדגשת השוני במנהגים, תרבות, שפה וכדומה, ומאידך הדגשת השוויון והאזרחות

כישראלים... משרד החינוך, התרבות והספורט, והמשרד לקליטת העלייה – בכל הנוגע לעדות, יכינו תוכנית לעריכת "שבוע לימוד האחר" שתביע את רעיון הקיום המשותף מתוך כבוד הדדי". הוועדה הסבירה כי "לשבוע המוצע יהיו ארבעה מישורים: א. לימוד עיוני: בכל מערכות החינוך יוקדש יום שלם ללימוד על תרבות המגזרים השונים; ב. מפגשים: יום אחד באותו שבוע יוקדש למפגשים בין בתי ספר ממגזרים שונים; ג. מאמץ פרסומי כדי להבטיח הד תקשורתי לרעיון "לימוד האחר", בעברית ובערבית; ד. אירועי חוצות, ובהם הצגת התרבות ומנהגי העדות השונות. הוועדה הדגישה כי הכוונה היא להצגת פסיפס עדתי, דתי, לאומי ותרבותי, המדגים את הייחוד של כל מגזר תחת קורת הגג של ישראל הפלורליסטית, תוך הדגשת הסובלנות ההדדית".

"ועדת לפיד" הוסיפה כי "עריכת השבוע על ארבעת מישוריו תאפשר לאזרחים רבים, יהודים וערבים (וכמו כן בדוויים, דרוזים וצ'רקסים), ללמוד אודות "האחר" מזוויות רבות, לא רק באופן עיוני, בבית הספר, אלא גם באופן ישיר ובלתי אמצעי". לדבריה, "המפתח להשגת קיום יחדיו מתוך כבוד הדדי נמצא בעיקר בתחום החינוך. ברבות מן התופעות השליליות אשר נבקש לעקור ניתן לטפל בראש ובראשונה באמצעות מוסדות החינוך. אולם חינוך כשלעצמו – אין בו די. השילוב של המפגש הבלתי אמצעי, המלווה ושזור בלימוד האחר ואורחותיו – הוא האמצעי ההולם להשגת מטרה זו".¹⁶⁸

"ועדת אור" כתבה בהמלצותיה כי "אולי הגיעה השעה לתת ביטוי בחיים הציבוריים גם למכנה משותף לכלל האוכלוסייה על ידי הוספת אירועים וסמלים ממלכתיים שכל האזרחים ויכלו להזדהות עמם. מן הראוי למצוא דרכים לחיזוק תחושת ההשתייכות של האזרחים הערבים למדינה, בלי לפגוע בהשתייכותם לתרבותם ולקהילתם".¹⁶⁹

הוועדה הוסיפה: "בשנותיה הראשונות והמעצבות של מדינת ישראל התקבל העיקרון שהמדינה לא תשאף לבולל את המיעוט הערבי בתוך חברת הרוב היהודית, אלא תאפשר לו לקיים מערכות נפרדות של תרבות, חינוך ודת. הבחירה הזאת... הייתה נוחה לשני הצדדים. היהודים ראו בטיפוח הזהות היהודית והבלעדית את עצם תכליתה של המדינה, והערבים מצדם ראו בשימור זהותם הנפרדת משימה לאומית עליונה. אלה לא רצו להטמיע והללו לא רצו להיטמע. עם השנים עלו טענות שונות מצד הציבור הערבי ומנהיגיו ביחס למעמד התרבות הערבית והסמלים הערביים במדינה".

כך, לדוגמה, טענו מנהיגי הציבור הערבי כי "החגים הממלכתיים שנקבעו היו קשורים כולם בתכנים יהודיים-ציוניים ואף לא אחד ביטא תכנים משותפים לשני המגזרים".¹⁷⁰

"ועדת לפיד" כתבה בהתייחס לדברים אלה כי "הממשלה רואה בחיוב ציון של יום בשנה (באורח קבוע) בו יובאו לידי ביטוי סממנים של שותפות אזרחית, ביטוי לרב-תרבותיות של כל מרכיבי החברה הישראלית, הגברת הסובלנות והסולידריות בין כל המגזרים במדינת ישראל. כדי לקדם רעיון זה, תמנה ועדת השרים לענייני סמלים וטקסים ועדה ציבורית שתפקידה יהיה להציע את המועד בלוח השנה האזרחי,

את התכנים וקביעת הסממנים הטקסיים שיצינו יום זה. משרד החינוך, התרבות והספורט יציין יום זה במסגרת שיעורי האזרחות או בכל מסגרת ראויה. המלצות הוועדה הציבורית תובאנה לדיון ולאישור ועדת השרים לענייני סמלים וטקסים וזו תביאם לאישור הממשלה". הוועדה הסבירה כי "מוצע להקים ועדה ציבורית שתפקידה יהא לצקת תוכן ממשי ליום מיוחד, בעל אופי ממלכתי, משותף ומאחד, שיקדיש [כך במקור] את הסולידריות והסובלנות בין המגזרים, שלמרות השוני ביניהם מחויבים לחיים משותפים בהרמוניה, באחוה ובשלום". הוועדה הוסיפה: "מטרתו של יום זה, 'יום הסובלנות', להגביר את המודעות הציבורית לנושא הרב־תרבותיות בין בני העדות, הדתות והלאומים בישראל. יום זה יצוין בטקסים ממלכתיים, במעמד ראשי המדינה, אשר ידגישו את מחויבותה של החברה בישראל לדו־קיום, לדילוג ולשיח הבין מגזרי. מוצע, כי יו"ר הכנסת יקדיש ישיבה מיוחדת ביום זה לנושא הסולידריות והסובלנות הבין־מגזרית". עוד ציינה הוועדה כי יום כזה נהוג במספר מדינות בעולם (באוסטרליה חוגגים ב־21 במאָרס את ה־Harmony Day כחלק מהיוזמה של חיים בהרמוניה; בסינגפור נחוג ב־21 ביולי ה־Racial Harmony Day, שנועד להדגיש את המחויבות של החברה לשלל התרבויות המרכיבות את האומה. החג נחוג לזכר המהומות שפרצו במדינה ביום זה בשנת 1964 על רקע גזעי).

מה נעשה בפועל בתחומים אלה? החלטת ממשלה ב־2005 קבעה כי "שבוע לימוד האחר: הפסיפס הישראלי", יהיה שבוע המוקדש לחינוך הנוער ללימוד המאפיינים של העדות והמגזרים השונים בחברה הישראלית, תוך הדגשת השוני במנהגים, בתרבות, בשפה וכדומה, מחד גיסא, והשוויון כאזרחי ישראל, מאידך גיסא. על משרד החינוך הוטל להכין תוכנית לעריכת "שבוע לימוד האחר" שתביע את רעיון הקיום המשותף מתוך כבוד הדדי, והמשרד קבע כי השבוע ייערך בין התאריכים 16–22 במאָרס 2005 ועדת היגוי שבראשה עמד פרופ' יעקב כץ, יושב ראש המזכירות הפדגוגית, והחברים בה היו נציגים מהאגף לחינוך הערבי, מהאגף לחינוך הדרוזי, ממטה שנהר וקרמניצר (המטה לחינוך אזרחי וחיים משותפים), מהמינהל הפדגוגי, ממינהל החברה והנוער, ממינהל החינוך הדתי וכן המפמ"רים לאזרחות, הפיקה מארז חומרי למידה בעברית ובערבית שכללו חומרים לכל חטיבות הגיל. לחומרי הלימוד ביחידות הלימוד השונות צורפו תקליטור, כרזות פרסום, הוצאה מיוחדת של הדו־ירחון "פנים לכאן ולכאן", ומינהל החברה והנוער קיים פגישות עם תלמידים בבתי ספר שונים לאורך השבוע.¹⁷¹ בתום שנה אחת נזנחה התוכנית.

באוגוסט 2008 מינתה שרת החינוך, פרופ' יולי תמיר, ועדה ציבורית, שעליה הוטל להציע מדיניות חינוכית כוללת עבור מערכת החינוך בישראל בנושא של חינוך לחיים משותפים בין יהודים לערבים אזרחי מדינת ישראל. הוועדה החלה בעבודתה בספטמבר 2008, והגישה את מסקנותיה והצעותיה לשרה בינואר 2009.¹⁷² מחברי הדוח

פרשו בפני משרד החינוך חזון חינוכי, הציבו מטרות ספציפיות, ניסחו מתווה מדיניות ופירטו המלצות למימושה. בין השאר, הם קראו למשרד החינוך להעמיד את החינוך לחיים משותפים במרכז העשייה החינוכית שלו מגן חובה ועד כיתה י"ב, להפוך את החינוך לחיים משותפים לחלק בלתי־נפרד מכל תוכניות הלימודים בכל המקצועות הרלוונטיים (כולל היסטוריה, גיאוגרפיה, אזרחות, ספרות וסוציולוגיה), ולהקצות עשרה מיליון שקלים בשנה למימונו. שרת החינוך תמיר, שקיבלה את הדוח בימים האחרונים לכהונתה, אימצה את המלצותיו, אולם מחליפה, גדעון סער, החליט זמן קצר לאחר כניסתו לתפקיד להקפיא את יישומן.¹⁷³

בשנת 2013 גיבשו משרדי המשפטים והחינוך מערך שיעור משותף חדש בנושא, שנקרא: "מניעת גזענות, אלימות והסתה". התוכנית ציינה את שבוע הסובלנות הבינלאומי והציבה לעצמה מטרה "להטמיע שיח המבוסס על ערכים של אהבת האדם, קבלת האחר, סובלנות וערכות הדדיות".¹⁷⁴ בכך איחד, למעשה, משרד החינוך בין "שבוע קבלת האחר" ו"יום הסובלנות", והפעולות הנעשות בתחומים אלה מתקיימות סביב יום הסובלנות הבינלאומי, החל ב־16 בנובמבר בכל שנה.¹⁷⁵

משרד החינוך קיים את התוכנית גם ב־2014, במסגרת מערך שיעור הנושא את השם: "מסובלנות למניעת גזענות וחיים משותפים". כמו ב־2013, התוכנית הופעלה בקרב כל המגזרים ושכבות הגיל במערכת החינוך בישראל, והצוות החינוכי העובד עימם. התקיימה הלימה בין הנחת היסוד של התוכנית לבין רוח מסקנות "ועדת לפיד", כי "יש לחנך באופן שיטתי ומעמיק לערכים של סובלנות ולכבוד ושמירה על זכויות האדם כבסיס ליצירת חיים משותפים ומניעת גזענות בחברה הישראלית".¹⁷⁶ התוכנית הציבה את החינוך לסובלנות, למניעת גזענות ולחיים המשותפים כיעד מרכזי בפעילותה של מערכת החינוך; יצרה שילוב והפעלה שיטתית ומתואמת של כלל התוכניות הקיימות בנושא זה במערכת החינוך, תוך יצירת סינרגיה ביניהן; יצרה תהליכים מובנים של מפגשים בין בעלי התפקידים מכלל הסגל הפדגוגי מהמגזרים השונים, ודחפה למעורבות ופעילות חברתית בנושא.

עם זאת, יישומה בפועל של התוכנית שונה במעט מכוונת מסקנות "ועדת אור" והמלצות "ועדת לפיד". מטרות התוכנית על פי הנחיות משרד החינוך הן:

- א. עיסוק בשאלות של זהות אישית וקבוצתית, וטיפול הזהות הישראלית האזרחית המשותפת.

- ב. פיתוח מחויבות לחיים משותפים ומניעת גזענות בקרב התלמידים מכל המגזרים.
- ג. הגברת המודעות ופיתוח התנגדות ורצון לפעול נגד תופעות של הסתה וגזענות.
- ד. חיזוק ערכים הומניסטיים ויהודיים של אכפתיות, אמפתיה וכבוד האדם, ומחויבות לערכים הדמוקרטיים של סובלנות וחופש הביטוי.

- ה. פיתוח יכולת שיח ודיאלוג מכבד בין אנשי חינוך ותלמידים ממגזרים שונים.

הגדרות אלו מרחיבות את תחומי העיסוק של התוכנית לתופעות של הסתה וגזענות במובן הרחב של המילה, לאו דווקא לגישור על הפער בין החברה הערבית לחברה היהודית בישראל. מתוך מטרת אלו גוזר כל בית ספר את הנגזרות שלו, ומדגיש את הנושאים שהוא מייחס להם חשיבות. מתוך כך, בית ספר הרואה חשיבות בגישור על הפער ובהעמקת הקשר בין החברה הערבית ליהודית בארץ יכול ליזום פעילויות ברוח התוכנית, ולקבל את תמיכתו של משרד החינוך בכך, ואילו בית ספר שאינו מוצא דחיפות רבה לעסוק בנושא יכול לגזור מן ההגדרות פעילויות העוסקות ב"זהות אישית וקבוצתית וטיפוח הזהות הישראלית האזרחית" וב"חיזוק ערכים הומניסטיים ויהודיים", ולהיתפס גם הוא כאחד שמילא את דרישות המשרד וקידם את מטרות התוכנית השנתית.

מוקדם אמנם לבצע הערכה של תוצאות תוכנית "האחר הוא אני", שכן הפעלתה החלה ב-2013, אך ניתן לומר כי פעולות משרד החינוך עד כה בתחום קבלת האחר והנחלת ערכי סובלנות בקרב האוכלוסייה הצעירה במדינת ישראל אינן משקפות את רוח המלצות "ועדת אור" ו"ועדת לפיד". מהתוכנית שהונהגה נעדרה ההתמודדות עם השסע הערבי-יהודי בנושא בעל חשיבות לאומית, ואילו מערכי השיעור בתוכנית כוללים אמנם תכנים בנושא "מורשת בדואית" או "סובלנות באסלאם", אך הם מיועדים ללימוד במוסדות החינוך של האוכלוסייה הערבית, ולא בבתי הספר היהודיים. פרופ' מרדכי קרמינצר וד"ר עמיר פוקס קובעים במאמרם "חינוך לערכים דמוקרטיים ומאבק בגזענות באמצעות חינוך" כי קיימת שחיקה מתמשכת בתפיסה האוניברסלית של שוויון ערך האדם באשר הוא אדם, ובתפיסתם של אזרחי המדינה הערבים כאזרחים שווי זכויות. לדבריהם, נדרש מאמץ מיוחד לתיקון הדבר לנוכח מכלול תכניה של מערכת החינוך, שבכל שנות הלימוד מדגישה הן בתכנים הנלמדים והן בטקסים ובציון חגים וימי מועד את אופייה היהודי של המדינה. אופי זה עשוי ללבוש פנים – לפי המחנכים והחומר הנלמד – של פרטיקולריזם קיצוני, לאומנות, התנשאות ואיבה לאחר.¹⁷⁷

קרמינצר ופוקס מוסיפים כי ככל שמדגישים יותר את הפרטיקולרי ואת הייחודי, כך חייבים להדגיש במקביל את הכללי ואת המשותף, וזאת כדי למנוע קלקול חמור בתחום האזרחי והדמוקרטי. לדבריהם, יש להכיר בכך שהיותה של ישראל מדינת לאום אינה סותרת את היותה, במקביל ובזמנית, מדינה של כלל אזרחיה. שכן, אם היא אינה מדינת כל אזרחיה – היא אינה דמוקרטית. בלי העמדת אופייה הדמוקרטי של המדינה כערך יסודי וקיומי, מהותי וחיוני, לא ניתן יהיה להבטיח את הדמוקרטיה הישראלית, התלויה בהכרח במידת מחויבותם של אזרחיה לתפיסה הדמוקרטית.¹⁷⁸ לדעת קרמינצר ופוקס, מערכת החינוך חייבת להביא לכך שיופנם מעמדם המיוחד של הערבים כאזרחים שווי זכויות במדינה, כמי שתורמים לבניין הארץ ולפיתוחה וכמי שלפי מיטב הנתונים וההערכות של גורמי הביטחון – אינם מסכנים את ביטחון

המדינה. כדי למנוע דמוניזציה של הערבים, שמסכלת כל מאמץ חינוכי דמוקרטי, אין מנוס מהצגה הוגנת של הנרטיב הערבי הפלסטיני מתוך התמודדות ביקורתית עימו.¹⁷⁹

המלצות לשינוי המצב במערכת החינוך הערבית¹⁸⁰

נדרש לקיים שוויון מלא, תוך הנהגת העדפה מתקנת, בהקצאת משאבים לסגירת פערים בבינוי, בתשתיות, בתקציבים ובכוח אדם לצרכים פדגוגיים, כגון פיתוח תוכניות לימוד וספרי לימוד בשפה הערבית.

יש לאפשר למערכת החינוך הערבית להתאים את תוכני החינוך בספרי הלימוד ובתוכניות הלימודים השונות כך שישקפו את זהותה הלאומית-תרבותית, ההיסטוריה והמורשת של החברה הערבית-פלסטינית.

מן הראוי לעגן בחוק החינוך הממלכתי את יעדי החינוך הערבי, בדומה ליעדי החינוך העברי, ולאפשר שותפות מלאה של אנשי מקצוע ונציגי ציבור ערבים בהתוויית המדיניות הפדגוגית ובניהול ענייני החינוך הערבי.

מוצע לשקול הקמת מינהל חינוך ערבי שבמסגרתו תפעל מזכירות פדגוגית לחינוך הערבי, אשר תעבוד בתיאום ובשיתוף פעולה עם המזכירות הפדגוגית הכללית של משרד החינוך.¹⁸¹

נדרש שיפור איכות ההוראה והלמידה במערכת החינוך הערבית, במטרה להעלות את הישגי הבוגרים של בתי הספר בכל שכבות הגיל, לקדם את סיכוייהם של בוגרי התיכון להתקבל למוסדות להשכלה הגבוהה ולהצליח בהם, וכן במטרה לסייע לתלמידים שלא ימשיכו ללימודים גבוהים להשתלב בשוק העבודה.

פרק 4: פיתוח היישובים והרשויות המקומיות

- א. תוכנית אב ותוכניות מתאר ליישובים הערביים
- ב. סוגיית הקרקעות
- ג. סגירת פערים בשירותים המוניציפליים

תוכנית אב ותוכניות מתאר ליישובים הערביים

"ועדת אור"

מכשול עיקרי בפני הבנייה למגורים בתוך שטחי היישובים הערביים היה חסרונן של תוכניות מתאר ותוכניות אב... במקרים רבים לא הוקמו ביישובים ערביים ועדות מקומיות, ותחת זאת שויכו היישובים לוועדות מרחביות המנוהלות בידי יהודים. התוצאה הייתה, כי ההחלטות בדבר התפתחותם של היישובים הערביים לא גילו רגישות מספקת לצרכיה של האוכלוסייה הערבית (דו"ח "ועדת אור", עמ' 41). כיום עדיין נותרו כמחצית היישובים הערביים ללא תוכניות אב מאושרות המאפשרות את הרחבת השטח הבנוי בהם, ולרבים מהם אין תוכנית מתאר מאושרת. כתוצאה מכך, במקרים רבים לא מתאפשר לבעלי אדמות פרטיות לבנות באופן חוקי. על כן, התפתחה תופעה נרחבת של בנייה ללא היתר, וזלזול בעקרונות שלטון החוק.... בחמישים השנים הראשונות למדינה גדלה האוכלוסייה הערבית פי שבעה לערך. במקביל, נשאר השטח המאפשר בנייה למגורים במגזר הערבי בעיקרו כמעט ללא שינוי... (דו"ח "ועדת אור", עמ' 23).

"ועדת לפיד"

להטיל על שר הפנים ועל מינהל מקרקעי ישראל, בשיתוף הרשויות המקומיות הערביות, להכין בהקדם תוכניות מתאר ליישובים ערביים שטרם הוכנו להם תוכניות מתאר, ולהשלים את עריכתן של תוכניות מתאר ליישובים שכבר הוחל בטיפול בהם, תוך שימוש עקבי בעיקרון הבנייה הרוויה, ולשווק את הקרקעות בהתאם לצרכים, ובהתאם לעקרונות

תכנון ראויים. ליעד חלק מתוספות הקרקע לפיתוח, לצורך הקמת אזורי תעסוקה מקומיים ואזוריים, לרבות יצירת אזורי תעשייה (פארקים תעשייתיים) משותפים ליהודים ולערבים. לגנות את התופעה של בניה בלתי חוקית במגזר הערבי, כמו בכל מגזר אחר, ולפעול בנחרצות בכל האמצעים הקיימים בדיון כנגד תופעה זו. דברי הסבר – המחסור בקרקע מחמיר בגלל המינהג השגור במגזר הערבי של בניה צמודת קרקע ובגלל סירובן של חמולות למכור או להעביר או לעשות עסקאות בקרקע הרשומה על שמן. מוצע כי הממשלה תפעל לאישור תוכניות אב ותוכניות מתאר לכלל היישובים הערביים, לפי עיקרון ניצול מירב השטח על-ידי בנייה רוויה. יש לבחון שיווק קרקעות נוספות בהתאם לקריטריונים שיכללו, בין השאר, את גודל היישוב, הביקוש לקרקע לפיתוח ומצוקת הדיוור הקיימת. הרחבת תחומי הבנייה והפיתוח החוקיים בהיקף המוצע תביא לפתרון משמעותי לבעיית הבניה הלא-מסודרת ביישובים הערביים המוכרים. חלק מתוספות קרקע אלו יש ליעד לצורכי תעסוקה ותעשייה, לרבות אזורי תעשייה משותפים. הקמת אזורים כאלו תתרום לשיפור המצב החברתי-כלכלי ביישובים, תקטין את האבטלה, תחולל דינמיקה של פעילות כלכלית, ותרחיב את בסיס המס של הרשויות המקומיות הסובלות מבעיות תקציביות חמורות. לאור חשיבותו המכרעת של הנושא יש לעשות מאמץ מירבי לסיים את תוכניות האב ותוכניות המתאר במגזר הערבי בהקדם. על משרד הפנים, המופקד על הנושא, להפעיל את מירב מאמציו על מנת לסיים את ביצוע התוכנית עוד לפני סוף שנת 2005 (המועד שנקבע בתוכנית "אשכולות").

בישראל 1,187 יישובים, מתוכם 134 הם יישובים ערביים ששטח השיפוט שלהם משתרע רק על 2.5% משטחה של המדינה. מאז קום המדינה הוקמו 700 יישובים יהודיים, אך לא הוקם ולו יישוב ערבי אחד. מבין כלל היישובים הערבים – 112 מאוגדים ב-77 רשויות מקומיות, 25 יישובים נמצאים בשטח השיפוט של מועצות אזוריות יהודיות, כאשר שני יישובים נמצאים ברשויות מקומיות יהודיות (מדובר ביישוב בתרשיחא הנמצאת בשטח השיפוט של רשות מעלות-תרשיחא, וביישוב עכברה הנמצא בשטח השיפוט של עיריית צפת).¹⁸²

מאז קום המדינה עברו היישובים הערביים תהליכים של שינוי ומעבר מאופי כפרי למרקם חיים אורבני. שינויים אלה לא נעשו בתהליכי תכנון מתאימים, לעומת תהליכים מקבילים של פיתוח שעברו היישובים היהודיים. הדבר הביא לידי כך שבמרבית היישובים חסרו תשתיות שבכוחן לענות על צורכי הציבור בתחומים מגוונים

כמו תעסוקה, פנאי וכמובן, צורכי הדיור. מציאות זו הייתה תוצר של גורמים אחדים, חלקם מקומיים, שנגעו לקשיי התפקוד של המועצות המקומיות הערביות ולמבנה הבעלות על הקרקע, המצויה במגזר הערבי בעיקר בידיים פרטיות, אך חלקן היו תוצר מדיניות ממשלתית של הזנחה.

"ועדת אור" זיהתה את נושא בעיות התכנון. היא הצביעה במיוחד על היעדרן של תוכניות מתאר ביישובים הערביים כאחד הגורמים המרכזיים אשר הביא לפרוץ האירועים האלימים שהתחוללו באוקטובר 2000. הוועדה עמדה על כך שמדובר במרכיב של בעיית האפליה והקיפוח הרחבה יותר כלפי האוכלוסייה הערבית, אשר העמיק עוד יותר את מצוקותיו האזרחיות של המגזר הערבי. בהקשר הזה, קשה להתעלם מהנתון שהביאה "ועדת אור" על חוסר ההלימה הקיים בין היקף הגידול של האוכלוסייה הערבית, ששיעורה גדל מאז קום המדינה פי 50, לבין היקף השטחים שיועדו למגורים, אשר נותר ללא כל שינוי.¹⁸³

"ועדת אור" הצביעה עוד על תוכניות המתאר כגורם משמעותי שתורם למצוקות האוכלוסייה, ומכאן שגם לרגשות ההתמרמרות והכעס כלפי רשויות ושלטונות המדינה. הדוח טען, למשל, שקיים עיכוב בלתי־סביר בגיבוש תוכניות אלה ובעדכון, אך גם לגבי פערים בולטים בתהליכי התכנון הנוגעים למגזר הערבי. בין השאר הצביע הדוח על הנוכחות הדלה של המגזר הערבי במערך הבירוקרטי הנוגע לוועדות התכנון למיניהן, אשר גרם עיכובים בלתי־סבירים בהכנת תוכניות, ובסופו של דבר נוצר מצב שלרבות מן הרשויות הערביות המקומיות לא היו כלל תוכניות מתאר.¹⁸⁴

חשוב להבין בהקשר זה כי הדגש שניתן ב"ועדת אור" לסוגיית תוכניות המתאר אינו מקרי. תוכנית המתאר שיש לה מעמד סטטוטורי קובעת, למעשה, את מדיניות התכנון של היישוב באמצעות הגדרת ייעודי הקרקע, והצבעה על השימושים שיעשה בהם. התוכנית נועדה בעיקר להבטיח תכנון קרקעי ברשות המקומית לטובת צורכי האוכלוסייה בכל מה שנוגע להקצאת אזורי מגורים, מסחר, מבני ציבור, שטחים פתוחים ועוד. בהיעדר תוכניות מתאר מתפתח מצב של מחסור בקרקע למגורים, ולא ניתן לפתח את תשתיות הרשות המקומית – דבר הגורר מאליו ירידה באיכות חיי התושבים, אך גם תופעות של בנייה לא־חוקית.

המאמץ לקידום תוכניות המתאר ביישובים הערביים החל עוד לפני אירועי אוקטובר ומסקנות "ועדת אור", שפורסמו במארכ 2003, וטרם עיבודן לכלל החלטות מעשיות על ידי "ועדת לפיד" בשלב מאוחר יותר (יוני 2004). כבר בתחילת שנת 2000 החל מינהל התכנון במשרד הפנים במיזם נרחב לקידום התכנון המתארי במגזר הלא־יהודי. מדובר במהלך שתאם שורה של החלטות ממשלה שהתקבלו בנושא קידום התכנון ביישובים הערביים, בתקופה שבין נובמבר 1998 לבין מארכ 2000. אלה קיבלו תוקף נוסף גם מכוח החלטת ועדת השרים לענייני המגזר הערבי מינואר 2000.

משרד הפנים הוביל את המיזם בשיתוף עם מספר גופים, ביניהם מינהל מקרקעי ישראל, משרד הבינוי והשיכון, משרד ראש הממשלה וכמובן, ראשי רשויות רלוונטיות. מטרתו הוגדרה כך: "שיפור איכות החיים ביישובים במגזר הלא יהודי לרבות תוספת ניכרת של שטחים למגורים, מבני ציבור, אזורי תעסוקה, שטחים פתוחים ותשתיות ברמה נאותה כמענה לצורכי היישובים לטווח הארוך".¹⁸⁵ בתוכנית נכללו כ-30 יישובים ערביים במרכז המדינה ובצפונה. בהמשך הורחבה התוכנית כך שכללה 66 יישובים. בנוסף, נערכו תוכניות אב בלבד עבור 13 יישובים בודדים, ותוכנית אב אזורית באזור ואדי ערה שכללה 11 יישובים נוספים, לרבות המרחב הפתוח שביניהם.

מסקנות "ועדת אור" במארכ 2003 נתנו תוקף נוסף למאמץ הממשלתי לקידום נושא תוכניות המתאר במגזר הערבי. "ועדת לפיד", שפרסמה את המלצותיה כעבור שנה, ביקשה לזרז באופן ניכר את לוחות הזמנים לגיבוש תוכניות מתאר ליישובים הערביים עד שנת 2005, ונתנה בכך גם היא מעין רוח גבית למאמץ הממשלתי בנושא. 15 שנים מתחילת המיזם (שאמור היה להסתיים תוך שנים ספורות) מלמדות על התקדמות מסוימת שנרשמה בקידום נושא גיבוש תוכניות המתאר ליישובים הערביים. כך, עד שנת 2012 אושרו 28 תוכניות מתאר עבור 36 יישובים ערביים (57 אחוזים), 15 תוכניות נוספות עבור 18 יישובים אחרים נמצאות בשלב של הפקדה ודיון בהתנגדויות. שאר התוכניות נמצאות בשלב של תכנון מקדים. שלא במסגרת המיזם של משרד הפנים, קודמו תשע תוכניות מתאר מקומיות לתשעה יישובים ערביים נוספים, מתוכן שמונה אושרו ופורסמו.¹⁸⁶

אולם, ההתקדמות שהושגה בגיבוש תוכניות המתאר לא עלתה בקנה אחד עם המלצות "ועדת לפיד", ובמיוחד עם ציפיות הוועדה לזירוז בלוחות הזמנים. יתרה מזו, ביותר מ-40 יישובים לא קודמו כלל תוכניות מתאר, והדבר מלמד על התקדמות חלקית במימוש המיזם עצמו, ולא רק בלוחות הזמנים שנקבעו לו. בהקשר זה, לוחות הזמנים לגיבוש תוכניות המתאר של היישובים הערביים לא התקצרו ועמדו על 70 חודשים, שהם למעשה כשש שנים, לעומת 26 חודשים שהם כשנתיים, לפי הוראת החוק.

גם אם כך, מדובר במהלך הממסדי המשמעותי ביותר שנעשה בהיקפים כאלה מאז קום המדינה.¹⁸⁷ מוסדות המדינה ורשויותיה לא קידמו מעולם, בו-זמנית, מספר רב כל כך של תוכניות מתאר שמתוכן אושרו, כאמור, מעל שלושים. לא זו בלבד, אלא גם שיח התכנון העירוני ומושג התכנון קנו להם אחיזה ומקום מרכזי בדיון הציבורי הערבי, ומספר לא מבוטל של אנשי מקצוע ערבים, בהם אדריכלים ומהנדסים, השתלבו בדיוני התכנון.

בחינה מעמיקה יותר של העבודה שנעשתה מלמדת בעיקר על התקדמות שניתנת למדידה מספרית וכמותית, ופחות מכך על תוצאה איכותית המקדמת בפועל את הטיפול במצוקות המגזר הערבי, הנובעות מבעיית היעדר תכנון. כך, למשל, תוכניות

המתאר שאושרו כלל לא הסדירו את מעמדן של אלפי יחידות דיור שנבנו ללא היתר ביישובים הערביים; הן נמנעו מטיפול ומהתייחסות לנושא אזורי התעסוקה, שהם המפתח לפיתוח כלכלי של היישובים הערביים, הן ברמת הפרט והן מבחינת יכולתה של הרשות המקומית להגדיל את הכנסותיה באמצעות גביית ארנונה; נושא הרחבת תחום השיפוט של המועצות המקומיות והיישובים הערביים לא טופל אף הוא, ומדובר במפתח חשוב להגדלת עתודות הקרקע של היישובים, המאפשר בנייה למגורים ופיתוח אזורי; יתר על כן, השינויים הדמוגרפיים הצפויים שאינם על בסיס ריבוי טבעי כמו הגירה מקומית לא הובאו בחשבון, ועל כן המענה שניתן בתוכניות המתאר לצורכי התושבים כוון לטווח הזמן הקצר, אך לא לטווח הזמן הבינוני והארוך.¹⁸⁸

בהיבט זה, דומה כי המאמץ הממשלתי אמנם השיג התקדמות פורמלית, אך פחות מכך התקדמות איכותית, ובעיקר נמנע מהתמודדות עם שורת חסמים משמעותיים העומדים בפני פיתוח היישובים הערביים, שתוכניות המתאר לא הביאו אותם בחשבון. בחלקם מדובר בחסמים פנימיים הנוגעים למגזר הערבי עצמו, ובחלקם מדובר בחסמים חיצוניים הנוגעים לרשויות המדינה ולמדיניות התכנון הממשלתית. להלן נפרט ונדון בשורת החסמים הפנימיים והחיצוניים.

חסמים פנימיים

מחסור במשאבים לטובת מימוש תוכניות המתאר – תוכניות המתאר הן אמנם המפתח לפיתוח היישובים הערביים, אך אין די בתוכנית מתאר המעמידה בקווים כלליים את שלד הפיתוח המקומי, ואינה יורדת לפרטים תכנוניים. האתגר המרכזי אינו כרוך, אם כן, רק בגיבוש תוכנית המתאר, אלא גם בתרגומה לשפת המעשה, שכן התוכניות אינן כוללות הוראות מפורטות הנדרשות כדי לספק אישורי בנייה, ואלה תלויות בשני גורמים: התושבים עצמם, שחלק ניכר מהקרקעות הן בבעלותם הפרטית ואין להם עניין לקדם בנייה על קרקעותיהם (ראו להלן בנושא זה), אך גם בתקציבי הרשות המקומית לטובת מימוש התוכניות ומיזמי פיתוח מוניציפליים, כאשר במגזר הערבי מדובר ברשויות שהכנסותיהן נמוכות – דבר המגביל את תקציבי הפיתוח ואת יכולתן לממן את תוכניות המתאר לטובת פיתוח הרשות המקומית.

היעדרם של גורמי תכנון מקצועיים ביישובים הערביים – במרבית היישובים הערביים ליוו את מיזם הכנת תוכניות המתאר מהנדס הרשות המקומית ו/או ראש המועצה המקומית עצמו. מדובר בהובלה אישית של המיזם, הנובעת מהיעדרם של מחלקות תכנון או אגפי תכנון ברשויות המקומיות. עניין זה חושף את תהליכי התכנון לאינטרסים פוליטיים התופסים את מרכז שיקול הדעת של הגורם המלווה את הפרויקט, תוך דחיקתם לשוליים של אינטרסים רחבים יותר, הנוגעים לטובתו של הציבור כולו ולאיכות חיי התושבים כולם בשטחה של הרשות המקומית.¹⁸⁹ על כך

יש להוסיף את עובדת הייצוג החסר של הערבים במוסדות התכנון.¹⁹⁰ מבין הרשויות הערביות, רק לחמש יש ועדה מקומית לתכנון ולבנייה (נצרת, טייבה, טירה, רהט, אבו בסמה), והיעדר ייצוג של הרשויות הערביות בוועדות המחוזיות מנטרל את יכולת ההשפעה שלהן בכל הקשור לקידום התכנון והבנייה. מתוך שש הוועדות המחוזיות לתכנון המונות 108 נציגים, יש רק חמישה נציגים ערביים. המועצה הארצית לתכנון ולבנייה מונה רק שני נציגים ערביים מבין 32 נציגיה.

הבעלות הפרטית על הקרקע ביישובים הערביים – מרבית הקרקעות ביישובים הערביים נמצאות בבעלות פרטית. הקרקע נתפסת כבעל ערך משפחתי מן המעלה הראשונה שאין לסחור בו, אלא יש להעבירו מדור לדור כחלק מהמחויבות הבין-דורית. יתרה מזו, פריסת החלקות משקפת את יחסי הכוחות בין המשפחות/חמולות. המשמעות היא שנוצר מתח ברור מאוד בין סוגיית אופן הבעלות על הקרקע המתחשבת בשיקולים פנים-קהילתיים, חברתיים ומשפחתיים, לבין סוגיית התכנון הציבורי המודרני, המביא בחשבון בראש ובראשונה את צורכי הפרט. בפועל, הבעלות הפרטית על הקרקע לא רק מעכבת הקצאה של קרקעות לטובת צורכי הציבור בשל התנגדות בעלי הקרקע, הרואים בה בראש ובראשונה משאב קהילתי-משפחתי, אלא גם מקשה על גורמי התכנון לגבש תוכניות מפורטות שבכוחן לתרגם את תוכניות המתאר השלדיות לפרקטיקה של בנייה והוספת יחידות דיור. למעשה, הדבר מנטרל את יכולת המועצה המקומית לענות על הצרכים ההולכים וגדלים של הציבור לדיור, בייחוד זה שאינו מחזיק בבעלות על קרקע משלו.¹⁹¹

חסמים חיצוניים

שטחי השיפוט של הרשויות הערביות – שטחי השיפוט של המועצות המקומיות לא השתנו כמעט מאז קום המדינה בשנת 1948. שטחי השיפוט שלהן עומדים על 2.5 אחוזים משטח המדינה, למרות גידול האוכלוסייה הערבית פי שבעה ויותר. אמנם, חלק מהרשויות הגישו בקשה במהלך השנים להגדלת שטח השיפוט, אך מדובר בתהליך שמבחינה טכנית הוא ארוך ומסובך, וברמה המהותית ההתייחסות לצרכים המעשיים של הרשויות המקומיות ולטובת הציבור הערבי כרוכה בשיקולים רחבים יותר, הנוגעים לשאלה הלאומית של הבעלות על הקרקע במדינת ישראל. בקרב הערבים יש הטוענים כי מדובר במדיניות מכוונת של רשויות המדינה ומינהל מקרקעי ישראל למניעת התפתחותו של המגזר הערבי, גם באמצעות הטלת מגבלות מבניות על יכולתם של היישובים הערביים להרחיב את שטח שיפוטם וכמובן, על יכולתה של האוכלוסייה הערבית להקים יישובים חדשים. יתרה מזו, חלק לא מבוטל מהקרקעות במדינה שבבעלות ערבית נמצאות בשטחי שיפוט של מועצות אזוריות סמוכות כמו למשל עמק יזרעאל, כך שיש פגיעה רציפות הטריטוריאלית וביכולת לפתח קרקעות

אלה לטובת הציבור הערבי. במסגרת תוכניות המתאר שאושרו זכו רק 12 יישובים להרחבת שטח השיפוט שלהם. הדבר מהווה בלם עיקרי בפני יכולתה של המועצה המקומית להקצות קרקעות לטובת צורכי הדור, ומעמיד אותה מחדש בפני הצורך להתמודד עם הבעיה הסבוכה של הבעלות הפרטית על הקרקע, המהווה בעצמה חסם בפני קידום פיתוחם של היישובים הערביים.¹⁹²

חוסר מענה לסוגיית הבנייה הבלתי־חוקית – תוכניות המתאר החדשות לא סיפקו תשובות ברורות לגבי מבנים שהוקמו ביישובים הערביים ללא היתרי בנייה. 170 מבנים קיימים שאינם מאושרים נותרו ביותר מ־30 יישובים. עוד 400 יחידות דיור נותרו מחוץ למסגרות תוכניות המתאר שעודכנו והוגשו למוסדות התכנון, אך טרם הופקדו. בעשרים התוכניות הללו נותרו כ־2,000 יחידות דיור שהוקמו ללא היתר בתוך גבולות השיפוט של המועצות, מבלי שקיבלו מעמד חוקי. ב־32 יישובים ערביים יש 2,570 יחידות דיור שהוקמו ללא היתר. בחלק מהיישובים דוגמת קלנסווה, מדובר בכ־10 אחוזים ממספרן הכולל של יחידות הדיור בתוך היישוב. עניין זה מעמיד את הרשות המקומית בפני קושי רב לא רק בהתמודדות הפנימית עם סוגיית הבנייה הבלתי־חוקית, אלא גם עם רשויות המדינה המציבות בפני היישובים הערביים דרישות בנושא הטיפול בבנייה הבלתי־חוקית.¹⁹³

חוסר מענה לפיתוח מערכתי בתוך היישובים הערביים – רק בחמישה יישובים מתוך יותר משלושים שעבורם אושרה תוכנית מתאר ניתן מענה לנושאים כמו פיתוח תעסוקתי, תחבורתי, תיירותי ועוד.¹⁹⁴ במילים אחרות, תוכניות המתאר נתנו אמנם מענה שניתן להגדירו כתכנוני־משפטי למציאות הקיימת של היעדר תוכניות מתאר, אך לא התבוננו באופן מערכתי על המיזם לאישור תוכניות המתאר, ולא הביאו בחשבון כי מהלך זה צריך להיות חלק בלתי־נפרד מצעדים משלימים, שצריכים לכלול אינטרסים ציבוריים נוספים של המגזר הערבי. אינטרסים אלה קשורים, למשל, לתחומי פיתוח תשתיות תחבורה ותעסוקה שיוכלו להביא לשיפור באיכות חיי התושבים, והם בבחינת חלק משלים ובלתי־נפרד מרעיון התכנון המוניציפלי, שאינו מסתכם אך ורק בהגדרות יבשות של ייעודי קרקע.

לסיכום, מהתמונה המצטיירת עולה כי חלה התקדמות ביישום מסקנות "ועדת אור" והמלצות "ועדת לפיד" בתחומי תוכניות המתאר. עם זאת, ההתקדמות שחלה היא בעיקר במישור הפורמלי של גיבוש תוכניות מתאר למגזר הערבי, חרף העובדה כי גם בתחום זה, המיזם של משרד הפנים מתחילת שנות האלפיים רחוק מיישום מלא, כפי שקבע דוח מבקר המדינה בנושא משבר הדיור הארצי, שפורסם בפברואר 2015:

[...] למרות השיפור במצב, ישנן רשויות רבות שאין חלה בהן תוכנית

מתאר מעודכנת תקפה, ותהליך הכנת התוכניות ואישורן נמשך במקרים

רבים שנים ארוכות, לעתים יותר מ־15 שנה [...] ¹⁹⁵ על מינהל התכנון ועל הוועדה המחוזית צפון לפעול ללא כל דיחוי לקידום תכניות המתאר ביישובים שאין חלות עליהם תכניות מאושרות ולקדם תכניות חדשות ביישובים שחלות עליהם תכניות ישנות. היעדרן של תכניות מתאר מקומיות פוגע בזכויותיהם של תושבי היישובים; הדבר עלול לעודד בעקיפין בנייה בלתי חוקית, לצמצם את השטחים הציבוריים ולהשפיע על התפתחות היישובים שלא על פי מדיניות התכנון המקומית והאזורית. כמו כן, היעדר זה עלול להקשות על תהליכי האישור של תכניות מפורטות שאישורן הוא תנאי להוצאת היתרי בנייה ולהחמיר בכך את מצוקת הדיור במגזר הערבי. ¹⁹⁶

עם זאת, החסך המשמעותי בכל הנוגע לקידום תוכניות המתאר אינו נוגע רק למכניזם הפורמלי, שבו עסק דוח המבקר, של עצם גיבוש התוכניות ואישורן, אלא בתכנים של התוכניות עצמן. אלה מלמדים על חסמים משמעותיים הקיימים עדיין, למשל בתחום הקצאת קרקעות והגדלת שטח השיפוט של היישובים הערביים. חסמים אלה מעכבים את תרגום תוכניות המתאר ואת ההתקדמות הפורמלית שנעשתה בתחום זה לכלל עשייה שתצליח לשרת את האינטרס הציבורי של האוכלוסייה הערבית בתחומי חיים מרכזיים הנוגעים לדיור, שייכון, תעסוקה, פנאי וכדומה. מבחינה זו, דומה כי עדיין ניכר פער רב בין רוח ההמלצות של "ועדת אור" ו"ועדת לפיד" לבין המציאות הנוהגת בשטח.

סוגיית הקרקעות

"ועדת אור"

למגזר הערבי צרכים לגיטימיים, הנובעים, בין היתר, מגידול טבעי. המדינה חייבת להקצות לו קרקע על פי דפוסים ועקרונות שוויוניים, כמו למגזרים אחרים. יש מקום לקביעת הסדרים תכנוניים מתאימים, בכל ההקדם, על מנת למנוע אותו חלק של הבנייה הבלתי חוקית, אשר אחד הגורמים לו הוא היעדר תכניות תקפות המאפשרות קבלת היתר לבנות (דוח "ועדת אור", עמ' 767).

"ועדת לפיד"

בהחלטה הבאה יש משום מענה לנאמר במסקנות "ועדת אור": בסעיף (1) להחלטת ממשלה שמספרה 740 (ערב/12), מיום 19.8.03, נקבע: "להטיל על הגורמים הבאים להגיש לוועדת השרים לענייני המגזר הלא יהודי, באמצעות המועצה לביטחון לאומי, תוך שישה חודשים, תכניות,

לרבות פירוט גורמים המופקדים על ביצוע, מנגנון ביצוע, תקציב ולו"ז, לטיפול בבעיות המרכזיות של המגזר הערבי בישראל".

בסעיף 1 (ד) נאמר כי: "ייבחנו, בין היתר, הבעיות בנושא הבנייה הדיור והתכנון במגזר הערבי, לרבות חסמים המונעים מימוש מלא של תוכניות קיימות לפתרון, ותוגשנה המלצות לדרכים לפתרון הבעיות והסרת החסמים". שר הפנים יגיש המלצות לפתרון בעיות בתחום התכנון, הבניה והדיור.

סטטוס הביצוע של ההחלטה דלעיל: כל 73 היישובים הערביים נכנסו לתוכנית "אשכולות" – תוכנית גג להתוויית תכנון אב ותכנון מתאר, זאת על מנת לאפשר הקמת ועדת גבולות, שתתווה גבולות לכל יישוב ויישוב ותגיש המלצותיה לשר הפנים. מועד הסיום המשוער: דצמבר 2005. (ראו החלטה בסעיף 3 לעיל בעניין תוכנית אב למגזר הערבי ותוכניות מתאר לישובים הערביים)

הסוגיה של מצוקת הקרקעות במגזר הערבי אינה בגדר חידוש, ודווקא משום כך היא רגישה ונוגעת באחד מהעצבים החשובים של המאבק הפלסטיני-ישראלי, שאחד ממגדירי היסוד שלו נוגע לסוגיית השליטה במרחב הגיאוגרפי, ומכאן שהוא משליך באופן ישיר על היחסים הטעונים ממילא בין הציבור הערבי לבין מוסדות המדינה. ראשית המאבק בשלהי שנות הארבעים, עם העברת השליטה על אדמות הפליטים הפלסטינים ("נפקדים" בלשון חוק נכסי נפקדים משנת 1950) לידי המדינה, ובהפקעות המסיביות של אדמות על ידי המדינה לאורך שנות החמישים, השישים והשבעים, שבעקבותיהן הוקמו יישובים יהודיים חדשים כמו נצרת-עילית וכרמיאל במסגרת "התוכנית לפיתוח הגליל" משנת 1975, אשר בשיח הערבי הוגדרה כתוכנית "לייחוד הגליל".

האירועים האלימים של "יום האדמה" – שפרצו ב־30 במאָרס 1976 סביב כוונות המדינה להפקיע קרקעות במה שהוגדר אז כאזור 'שטח אש 9' – היוו נקודת מפנה במדיניות הממשלתית בנושא האדמות.¹⁹⁷ מאז האירועים הופסקה מדיניות ההפקעה אגרסיבית של קרקעות בבעלות פרטית ערבית, כאשר רשויות המדינה מגלות הבנה רבה יותר למשמעותה הנפיצה של שאלת הקרקעות בכל הנוגע ליחסים עם האוכלוסייה הערבית. אולם, בכך לא תם המאבק על השליטה במרחב הפיזי. ראשית, נמשכו מהלכי הפקעה גם אם בהיקפים מצומצמים יותר, בעיקר לטובת שטחי אימונים או להקמת מתקנים צבאיים, ואף לבניית תשתיות לאומיות כמו סלילת כביש 6, שלטובתו הופקעו מהערבים כ־1,800 דונמים של אדמות פרטיות. כפי שניתן היה לצפות, הפקעות אלה עוררו תרעומת בקרב האוכלוסייה הערבית, כפי שאירע למשל בסוף ספטמבר 1998, כאשר פרצו מחאות אלימות רחבות-היקף שנמשכו שלושה ימים, ובמהלכן נסגר לתנועה

ציר התנועה המרכזי העובר בוואדי ערה. הסיבה לכך הייתה החלטת רשויות המדינה על צירוף 500 דונמים של קרקע הסמוכים לאום אל-פחם לשטח אש 107 והגבלת כניסתם של בעלי האדמות לשטח.

רג'א חורי, מנהל "המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי", מגדיר את המדיניות הממשלתית מאז אירועי "יום האדמה" כמדיניות הפקעה מתוחכמת יותר, שבניגוד לקודמתה מתבססת על מהלכים עקיפים כמו, למשל, הגבלת שטחי השיפוט של המועצות המקומיות הערביות כך ששטחם קטן בהרבה משטחי הקרקעות שבבעלות תושביהם. הוא מציין עוד כי המדינה מגבילה את השימושים הפוטנציאליים של הציבור הערבי בקרקע באמצעות הכרזה על יערות, על אזורי ביטחון, וכפי שצוין גם לעיל, על הקמת תשתיות לאומיות. כל אלה נועדו, לשיטתו, להגביל את שליטת הערבים במרחב הקרקעי, ולמעשה הם גורמים לכיתור היישובים הערביים הקיימים ומגבילים את יכולת ההתרחבות הקרקעית שלהם.¹⁹⁸

מבחינות רבות, תיאור זה אינו מופרך. תפיסת המדיניות הקרקעית של המדינה מאז הקמתה מבוססת על ראיית הקרקע כמשאב המנוצל לטובת הרחבת ההתיישבות היהודית, בעיקר באזורי ספר ובשטחים שבהם ניכר רוב ערבי דמוגרפי כמו הגליל והנגב, באמצעות שורה של מוסדות כמו הסוכנות היהודית, מינהל מקרקעי ישראל וקרן קיימת. מדיניות זו הוגדרה על ידי הצד הערבי כמאמץ "לייחוד" המרחב ולנישול הערבים ממנו. לפי הנתונים היבשים, 96.6% מהקרקעות במדינה נמצאות כיום בבעלות יהודית, לעומת פחות מ-4% ערב קום המדינה בשנת 1948. בבעלות הערבים כיום 700,000 דונמים שהם 3.4% משטחה של המדינה, ואלה מהווים רק 12%-17% מהיקף האדמות שהיו בבעלות ערבית (בכללם הערבים שהפכו פליטים) ערב הקמת המדינה.¹⁹⁹ יתר על כן, מאז נוסדה המדינה לא הוקם ולו יישוב ערבי חדש אחד, למרות הגידול בשיעורה של האוכלוסייה הערבית, למעט 14 יישובים בדואיים שהוכרו על ידי המדינה בצפון-הארץ, שבע עיירות בדואיות בנגב ותשעה יישובים נוספים שהוכרו במסגרת המועצה האזורית הדרומית אבו בסמה. מנגד, כאמור, הוקמו מאז הקמת המדינה 700 יישובים יהודיים חדשים.

ברם, סוגיית הקרקעות אינה נוגעת רק לממד הלאומי של מאבקי השליטה על המרחב הגיאוגרפי, ויש לה גם ממדים כלכליים וסוציולוגיים.²⁰⁰ הממדים הכלכליים נוגעים למקומה של הקרקע כמשאב המשפיע לא רק על מעמדה של המשפחה הערבית, אלא גם על עצמאות האוכלוסייה הערבית ועל תלותה ברוב היהודי, ואילו הממדים הסוציולוגיים נוגעים לאיכות חיי התושבים הערביים, לסוגיית התכנון המוניציפלי ולדיר.

לכך, למעשה, כיוונה "ועדת אור" בהמלצותיה. הוועדה שהתייחסה באריכות יחסית לנושא הקרקעות ציינה בדוח המסכם שלה כי "למגזר הערבי צרכים לגיטימיים הנובעים,

בין היתר, מגידול טבעי. המדינה חייבת להקצות לו קרקע על פי דפוסים ועקרונות שוויוניים כמו למגורים אחרים.²⁰¹ ברם, הוועדה לא הסתפקה בכך. היא ציינה את הקשר העמוק הקיים בין סוגיית מצוקת הקרקעות, קרי, הבעלות על האדמות, לבין היכולת להסדיר את מצוקות המגור הערבי בתחומים האזרחיים החברתיים, בראש ובראשונה את מצוקת הדיור. הוועדה קבעה את הצורך ב"תכנונים מתאימים, בכל ההקדם, כדי למנוע אותו חלק של הבנייה הבלתי חוקית, אשר אחד הגורמים לו הוא היעדר תכניות מקיפות המאפשרות קבלת היתר לבנות".²⁰²

במילים אחרות, סוגיית המחסור בקרקעות, המתבטאת בגודלם היחסי של שטחי השיפוט של המועצות המקומיות הערביות (רק 3.4% משטחי המדינה המשמשים ציבור שמשקלו ביחס לגודלה של האוכלוסייה הכוללת בישראל הוא כ-18%), הוגדרה על ידי "ועדת אור" כמפתח להסדרת מצוקת הדיור החריפה במגזר הערבי. זו גם הוכרה על ידי גורמי הרשות המשפטית בישראל, למשל, בפסיקה של בית המשפט העליון בראשות אהרן ברק בעניין קעדאן משנת 1995. לפי נתוני המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי משנת 2011, מצוקת הדיור בקרב האוכלוסייה הערבית באה לידי ביטוי בנתוני הצפיפות ביישובים הערביים שהם מן הגבוהים בעולם, קל וחומר בהשוואה לנעשה במגזר היהודי. לפי נתוני המרכז, ברשויות הערביות המקומיות הצפיפות הכללית היא 654 מ"ר לנפש, לעומת 3,855 מ"ר לנפש ברשויות היהודיות. נתון זה מצטרף לעובדה כי בשנים 2001-2011 רק 8.5% מהקרקעות שמינהל מקרקעי ישראל שיווק לצורכי מגורים הוקצו לצרכיה של האוכלוסייה הערבית במדינה.

עם זאת, קשה שלא להבחין בנטייה של חברי "ועדת אור" להסדיר את נושא הקרקעות באמצעות סוגיית תוכניות המתאר שנדונה בתת-הפרק הקודם, מבלי להידרש להמלצה ישירה לרשויות המדינה ולגופים הפועלים מטעמה – לשחרר את צוואר הבקבוק הנוגע לסוגיית האדמות. הפרדוקס בעניין, כפי שהוצג לעיל, הוא שגם המהלכים המשמעותיים שנעשו בשנים האחרונות להמרצת הטיפול בגיבוש תוכניות מתאר ליישובים הערביים, לא התמודדו ישירות עם הסוגיה שנמצאת בלב של הסכסוך הפלסטיני-ישראלי – סוגיית הקרקעות. למעשה יצר הדבר חסם מבני המקשה לתרגם את תוכניות המתאר למהלך משמעותי הכולל הגדלת שטחי השיפוט של המועצות המקומיות הערביות, באמצעות הקצאת קרקעות מדינה לציבור הערבי.

המעקף הזה בא לידי ביטוי מפורש יותר בהמלצות דוח "ועדת לפיד" משנת 2004. במסגרת השער הראשון של הדוח, שעניינו בהמלצות הוועדה בעניין המגזר הערבי, ניתנה התייחסות לסוגיית הקרקעות במסגרת מה שהוגדר "מסקנות 'ועדת אור' להן מענה בהחלטות הממשלה שטרם הוחל בביצוען". הוועדה קבעה בעניין זה כי בהחלטת הממשלה 740 (ערב/12) מיום 19 באוגוסט 2003 יש משום מענה למסקנות "ועדת אור". החלטת הממשלה הטילה על הגורמים הממשלתיים, לרבות המועצה לביטחון

לאומי, להגיש תוך חצי שנה תוכנית מפורטת לטיפול בבעיות המגזר הערבי, ולבחון בין השאר את סוגיות התכנון, הדיור והבנייה, לרבות החסמים המונעים מימוש מלא של תוכניות קיימות.²⁰³

עוד ציינה "ועדת לפיד" כי תוכנית "אשכולות" – תוכנית גג לתכנון ולגיבוש תוכניות מתאר שבמסגרתה הוכנסו 73 יישובים ערביים – מהווה סוג של התקדמות בנושא מימוש החלטת הממשלה, ומכאן גם מימוש המלצות "ועדת אור". עם זאת, "ועדת לפיד" נמנעה מהתייחסות קונקרטית לסוגיית הקצאת קרקעות למגזר הערבי, ובאותה נשימה נמנעה מהתייחסות להתמודדות עם "החסמים", כפי שהוגדרו בהחלטת הממשלה שמספרה 740, המעכבים את מימוש תוכניות הפיתוח ביישובים הערביים, כלומר, סוגיית הקצאת קרקעות למגזר הערבי.

ואכן, בפועל לא חלה התקדמות משמעותית מאז פרסמו ועדות לפיד ואור את מסקנותיהן בתחום הספציפי הנוגע להקצאת הקרקעות למגזר הערבי. לטענת "המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי", בשנים 2001–2011 רק 8.5% מהקרקעות ששיווק מינהל מקרקעי ישראל לצורכי מגורים הוקצו לאוכלוסייה הערבית בישראל. עמותת "סיכוי", המבקשת לקדם את נושאי השוויון האזרחיים בין ערבים ויהודים, גורסת באותו עניין כי בשנים 2003–2010 פורסם כי במגזר הערבי קרקעות ישווקו בעלות פוטנציאל של 12,555 יחידות דיור, אך בפועל שווקה קרקע ל-2,180 יחידות דיור בלבד. יתרה מזו, באותן שנים ובכלל מאז קום המדינה, לא הורחב שטח השיפוט של הרשויות הערביות (למרות שהיקף השטח הבנוי בתוכו גדל פי 16, וצפיפות האוכלוסין גדלה פי 11). נתון עדכני שפרסמה "ועדת המעקב העליונה" של ערביי ישראל מלמד כי בשנת 2014 פרסמה רשות מקרקעי ישראל כ-1,800 מכרזים לבניית יחידות דיור ביישובים ערביים, בהשוואה לכ-38,000 מכרזים שהוקצו ליישובים יהודיים. במילים אחרות, מדובר בהקצאה של פתרונות דיור בשיעור הנמוך מ-5% מכלל האוכלוסייה במדינת ישראל.²⁰⁴

נתונים אלה ונוספים מלמדים על היעדר עשייה ממשית בתחום הנוגע להקצאת קרקעות למגזר הערבי. המאמץ הממסדי הבולט בתחום זה נעשה בשנים האחרונות לגבי האוכלוסייה הבדואית בדרום-המדינה, במסגרת מאמצי המדינה להסדרת נושא "הכפרים הבלתי-מוכרים". ככלל, אוכלוסיית הבדואים בנגב מונה כ-206,000 תושבים. על פי נתוני הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, כ-63% מהאוכלוסייה (סדר גודל של כ-120,000 נפשות) מתגוררים ביישובי קבע מוסדרים. קבוצה של תושבי פזורה חיה מחוץ ליישובים מוסדרים ב-35 כפרים בלתי-מוכרים במרחב דימונה-באר שבע-ערד-רהט, ומונה כ-70,000 איש שהם כשליש מן האוכלוסייה הבדואית הכוללת.²⁰⁵ המחלוקת בין המדינה לבין הבדואים נסבה, בין השאר, על הזכויות במקרקעין, כאשר לרוב הבדואים אין שטרי בעלות על הקרקע, והם מתבססים בתביעתם על "בעלות מסורתית" שעברה מדור לדור. שטח האדמה רחב-הידיים של רובם היה,

בחלקו הגדול, שטח מרעה ולא שטח מעובד או מיושב. תושבי "הכפרים/היישובים הבלתי-מוכרים" הם העומדים במרכז סוגיית הקרקעות בנגב: הם תובעים להכיר בבעלותם על האדמות שהם יושבים עליהן, בשטח כולל של 180,000 דונם בקירוב.²⁰⁶ חוסר תכנון מקומי בשטח זה אילץ בכל שנה מאות צעירים לבנות את בתיהם ללא היתרי בנייה, לשלם על כך קנסות גבוהים או להסתכן בצווי הריסה ובהריסת הבתים. מספר המבנים הבלתי-חוקיים בכפרים הבלתי-מוכרים עומד על 50,000. לפי נתוני "האגודה לזכויות האזרח" מנובמבר 2007, הרסה המדינה בין החודשים ינואר-נובמבר 2007 למעלה מ-200 מבנים ביישובים הבלתי-מוכרים. לפי נתוני דוח מרכז המחקר של הכנסת, כ-1,500 מבנים ללא היתר נבנים בכל שנה בכפרים הבלתי-מוכרים ובשנים, 2004-2006 הוצאו כ-1,000 צווי הריסה מנהליים ושיפוטיים נגד מבנים שנבנו ללא היתר בכפרים הבלתי-מוכרים.

מדיניות הממשלה מאז שנות השבעים הציעה לבדואים פשרה הכוללת השארת חלק קטן מהקרקעות בידיהם, תוך מאמץ ליישוב הבדואים במספר לא גדול של יישובים, על מנת לתפוס קרקעות רבות ככל האפשר הנמצאות בפועל בחזקתם, ולרושמן סופית על שם המדינה. משלא עלה בידי הממשלה לקדם את הפשרה עם הבדואים על פי הצעתה החד-צדדית, היא חזרה לבתי המשפט והגישה תביעות נוגדות לבעלות. בין השנים 2005-2009 הוגשו כ-400 תביעות. 190 מהן הגיעו לבירור בבתי המשפט, ובכולן זכתה המדינה. שלב נוסף במאבק הקרקעות הגיע בשנת 2007, כשהממשלה הקימה את הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב בראשות השופט בדימוס אליעזר גולדברג, שהגיש את חוות הדעת שלו בשנת 2008, וזו אומצה על ידי הממשלה. השופט גולדברג הציע "פשרה הוגנת" שבמסגרתה יינתנו לבדואים פיצויים נדיבים בקרקע ובכסף, רוב הכפרים הבלתי-מוכרים יוכרו וייקבע שהמבנים הבלתי-חוקיים אשר "בתחום תוכנית תקפה שאינם פוגעים ביישום התוכנית" יוגדרו כמבנים "אפורים" שאינם מיועדים להריסה – הגדרה שתאפשר את הכשרתם. כמו כן הציע הדוח לשלם פיצוי גבוה יותר עבור הקרקע. בעקבות הדוח הוטל על אהוד פראוור, ראש האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה, להכין מתווה ליישום ההמלצות שעודכן בהמשך על ידי היועץ לביטחון לאומי לשעבר, יעקב עמידרור. תוכנית זו אושרה בממשלה בספטמבר 2011 לקול מחאות קשות מצד הבדואים, שטענו אף לרגרסיה שנעשתה ביחס למתווה הקודם שהוצע על ידי פראוור.

השלב הבא בגיבוש מתווה ההסדרה לנושא ההתיישבות הבדואית בנגב בא לידי ביטוי במאמץ שהוביל השר בני בגין לבחינה מחדש של המתווה, על בסיס דיאלוג ושיחות אינטנסיביות שניהל עם נציגי האוכלוסייה והכפרים הבלתי-מוכרים. מאמץ זה הוביל למתווה משופר לכאורה של מתווה פראוור-עמידרור שהוגש לממשלה בינואר 2013, ואושר ברוב דחוק ביותר בכנסת ב-23 יוני 2013. במהלך הדיון קרעו חברי הכנסת

הערבים בהפגנות את נוסח הצעת החוק ויצאו מאולם המליאה. אישור החוק נתן את האות למאבק ציבורי נרחב נגד תוכנית ההסדרה, ששיאו היה הפגנות רחבות היקף שהתנהלו בסוף נובמבר 2013 בנגב (צומת חורה), בירושלים ובחיפה, ובמהלכן נפצעו גם מפגינים וגם שוטרים במסגרת מה שהוגדר על ידי יוזמי המחאה כ"יום זעם".

ככלל, מתווה בגין-פראוור ניסה לגלות נדיבות רבה יותר בהמלצותיו, ביחס לתוכניות הקודמות. הוא הציע להעניק לתובעי הבעלות על הקרקע פיצוי כספי או פיצוי במקרקעין (עד מחצית מהיקף השטח), ואף קבע שיש לפצות בשיעור של עד רבע מהיקף תביעת הבעלות גם את מי שלא מחזיקים כרגע בקרקע, מאחר שאלה פונו מאדמותיהם בעבר על ידי המדינה. לגבי הסדרת היישובים קבע המתווה המשופר של בגין-פראוור כי יש לאפשר ככל הניתן הכרה ביישובים הבלתי-מוכרים, אבל רק במסגרת השטחים שיועדו לכך בתוכנית המתאר המחוזית, וכן על פי כללים תכנוניים המונעים פריסת יישוב על שטח נרחב באופן שאינו מאפשר הקמת תשתיות יעילות.

כך או אחרת, גם המתווה המשופר, שכאמור גובש בעקבות ניסיון לנהל הידברות רצינית יותר עם נציגי הבדואים, לא הצליח לטשטש את חתירת המדינה לפינוי של 40,000 בדואים תושבי היישובים הבלתי-מוכרים, ולסתום את הגולל על תביעות הבדואים לקרקע בהיקף של 600,000 דונמים. מתווה בגין-פראוור הוסיף לעורר התנגדות מצד ארגוני זכויות אדם וגורמי הקהילה הבדואית, שטענו כי ההסדר החדש לא יאפשר הכרה בכל הכפרים הבלתי-מוכרים, ויביא לפינוי של עשרות אלפי בדואים מבתיים. עוד הועלתה הטענה כי ההסדר יעניק רק פיצוי חלקי ולא מספק לבעלי הקרקעות, וכי הוא מהווה אפליה לעומת הסדרי פיצויים דומים שנעשו מול אזרחים יהודים. אל מול הטענות הללו טענו יוזמי התוכנית כי רק חלק קטן מהאוכלוסייה הבדואית יעתיק את מקומו, וגם אז מדובר בהעתקה שהיא למרחק גיאוגרפי לא רב ביחס לנקודת המגורים הנוכחית של המועברים, וכי בכל מקרה, ההסדר יביא לשיפור רב באיכות חיה של האוכלוסייה הבדואית ובתשתיות האזרחיות.

אולם, התנגדות למתווה התעוררה לא רק מצד גורמי האוכלוסייה המקומית בנגב, שקיבלו את גיבוי "ועדת המעקב העליונה" של ערביי ישראל, אלא גם מצד חוגי הימין בישראל. אלה ראו במהלך משום מתן תוקף חוקי להשתלטות הבדואים על אדמות הנגב. הם טענו כי אין בסיס חוקי לסוג של הכרה בתביעות הבעלות של האוכלוסייה הבדואית על האדמות. גורמי מינהל מקרקעי ישראל גרסו עוד, בהיבט היישומי, כי אין די קרקע פנויה שבאמצעותה ניתן לפצות את הבדויים ברוח מתווה התוכנית, שכן חלק מהאדמות מיועדות למעשה לפיתוח תשתיות, וחלק נמצאות במקומות שאינם מאפשרים או אינם מתאימים לפיתוח חקלאות, ולכן סביר כי האוכלוסייה הבדואית תדחה על הסף פיצוי שינתן בדמות אותן קרקעות.

בעקבות ההתנגדויות הודיע השר בגין בדצמבר 2013 על גניזת התוכנית להסדרת מעמד הפזורה הבדואית בנגב. בשנה וחצי שחלפה מאז גניזת התוכנית נמשך המאמץ של גורמי האכיפה להתמודד עם תופעת הבנייה הבלתי־חוקית בפזורה הבדואית, לצד ניסיונות של גורמי הממסד להגיע להבנות ולהסדרות מקומיות עם תושבים על הסדרי פינוי־פיצוי. בינואר 2015 פרסם משרד החקלאות בראשות השר יאיר שמיר מתווה של תוכנית חדשה, המבוססת על גיבוש תוכניות מתאר כוללות ליישובים בנגב, ועל גיבוש מקביל של תוכנית חברתית־כלכלית לפיתוח היישובים, וזאת כמענה לחלל שנוצר בעקבות גניזת מתווה בגין־פראוור.²⁰⁷ לפי שעה, מוקדם עדיין להעריך את גורלה של תוכנית זו, שיש הרואים בה הדהוד למתווה ההסדרה שנגזז לפני פחות משנתיים, ולא בשורה של ממש שתביא לשיפור מצוקת היישובים הבלתי־מוכרים.

בד בבד עם גניזת התוכנית להסדרת מעמד הפזורה הבדואית, ממשיכה המדינה במאמציה להתמודד עם נושא הבנייה הבלתי־חוקית גם ביישובים המוכרים במרכז־הארץ ובצפונה. לתופעת הבנייה הבלתי־חוקית השלכה ברורה על הדימוי השלילי של החברה הערבית בעיני הציבור היהודי, הנוטה לראות בה חברה הנגועה באי־ציות לחוק. לא פחות מכך, היא מעיבה על היחסים בין הציבור הערבי לבין הממסד, שרשויות האכיפה שלו מנסות לצמצם את התופעה גם באמצעות צעדים אגרסיביים של הריסת בתים שנבנו ללא היתר. כך, למשל, באמצע חודש אפריל 2015 הרסו רשויות המדינה בית בכפר כנא שבגליל, ובמקביל הוציא משרד הפנים צווי הריסה למבנים בכפרים הבלתי־מוכרים סעוא בנגב ודהמש הסמוך ללוד.

במקביל למאמצי האכיפה החליטה ממשלת ישראל בדצמבר 2014 להקים את "צוות 120 הימים", לבחינת ההתמודדות הממשלתית עם מצוקת הדיור ביישובים הערביים. עם הצוות נמנו הממונה על התקציבים באוצר, שעמד בראשו, מנהל רשות מקרקעי ישראל ומנהלים כלליים של משרדי ממשלה, בהם משרד השיכון, התחבורה והגנת הסביבה, לצד נציגי היועץ המשפטי לממשלה, רשות המיסים ומנהל הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי במשרד ראש הממשלה. הממשלה הטילה על הצוות לגבש תוכנית פעולה בנושא מצוקת הדיור ביישובים הערביים ולהתמודד, אגב כך, עם ממדי הבנייה הבלתי־חוקית ביישובים הערביים.

הצוות קיים מספר מפגשים ופרסם ביוני 2015 את מסקנותיו והמלצותיו.²⁰⁸ בדוח ניתח הצוות את מאפייני מצוקת הדיור במגזר הערבי, ואת הכשלים העומדים בבסיס מצוקה זו. בין השאר הצביע הצוות על: כפיפות המועצות המקומיות הערביות לוועדות התכנון המרחביות; מצבן החברתי־כלכלי של הרשויות המקומיות; המחסור בתוכניות מתאר; מחסור בקרקעות מדינה המוקצות לרשויות הערביות; תהליכי שיווק ופיתוח בעייתיים; קושי בהשגת מימון של תושבים לטובת רכישת דיור; הבנייה הבלתי־חוקית; מצב התשתיות הלקוי ביישובים הערביים; קושי בביצוע תוכניות חלוקה ואיחוד של

קרקעות; ההתמודדות עם הסבת קרקעות בבעלות פרטית לבנייה ציבורית או לבנייה למגורים.

על בסיס ניתוח החסמים פירט הצוות שורת המלצות, לרבות המלצה משמעותית להרחיב את הקרקעות במגזר הערבי בהיקף של 400–800 דונם, שישמשו להגדלת שטחי הבנייה למגורים, התעסוקה והתשתיות הציבוריות. הצוות המליץ להעצים את כוחן של הוועדות המקומיות; להקים ועדות שיאפשרו הגדלת משמעותית של היישובים הערביים; להקים ועדות משנה בוועדות המחוזיות בצפון ובחיפה, שיתמכו בתוכניות איחוד וחלוקה; לתקן את תמ"א 35 כך שיהיה אפשר לחרוג ב-2% מגבולות המרקמים הבנויים של היישובים הערביים; להפחית את מספר יחידות הדיור המינימלי שנדרש לצורך הגשת תוכנית ותמ"לית (ועדה לקידום מתחמים מועדפים) מ-500 יחידות דיור ל-200 יחידות דיור ביישובים ערביים; לקדם תוכנית אב לביוב שתסדיר את החיבור של היישובים למערכת הביוב, שכן היעדר פתרונות קצה בתחום הביוב מגביל את היכולת להגדיל את הבנייה.

בתחום הפיתוח והשיווק המליצה הוועדה להעמיד מימון מקדמי עבור פיתוח עוד לפני שיווק המגרשים, כדי להגביר את האמון בביצוע הפרויקט; לממן ולמתג מתחמי בנייה חדשים, כדי להגביר את הביקושים ואת הסיכוי לשיווק מגרשים; לממן הקמת מוסדות ציבור; להתאים ולתרגם את המכרזים לערבית; לחלק את השיווק למנות קטנות של יחידות דיור, כדי להקל על קבלנים קטנים לגשת למכרז; לשווק באמצעות הרשמה של בני המקום ולקדם פרויקטים של השכרה ארוכת-טווח. בתחום הבנייה הבלתי-חוקית המליץ הצוות להכשיר בנייה קיימת באמצעות הליכי תכנון ורישוי רשמיים, במקומות שבהם הדבר אפשרי. הסדרת המעמד התכנוני של הבינוי הקיים תחל בביצוע סקר של המבנים הבלתי-חוקיים, ולאחר מכן קידום של תוכניות איחוד וחלוקה; הסדרת הבינוי הקיים ככל שניתן; הקלות במסים, שהם תנאי לרישום הנכס בטאבו וקידום תוכנית עבודה להסדרת הקרקעות הלא-מוסדרות באמצעות הקצאת משאבים וכוח אדם.

מחברי הדוח עמדו על כך שסל הפתרונות שהוצע נוגע לתחומים מוגדרים כמו התכנון, השיווק, המימון והבנייה הבלתי-חוקית, אך באופן כללי מדובר בסוגיה מורכבת שההתמודדות עימה היא ארוכת-טווח. אחת ממגבלות התוכנית נוגעת לכך שהצוות לא טיפל בהיבט התקציבי הנדרש לטובת יישום ההמלצות. אולם, מתוך מודעות לחשיבות העניין המליץ הצוות כי ההמלצות ייכללו בתוכנית הכלכלית לשנים 2015–2016, שתובא לאישור הממשלה.

סוגיית הריסת הבתים ומצוקת הדיור והקרקעות תופסת, כך נראה, מקום בולט בסדר היום של 'הרשימה ערבית המשותפת', שזכתה לייצוג בולט בבחירות האחרון לכנסת בתחילת 2015. היוזמה הפוליטית הראשונה של מנהיגה, איימן עודה, הייתה

בצעדת מחאה שיצאה מהנגב והסתיימה בבית הנשיא ריבלין בירושלים, במטרה לעורר את דעת הקהל למצוקת הדיור במגזר הערבי. במקביל ניסו ראשי הרשימה המשותפת להעלות את הסוגיה לדיון בכנסת, אולם הם לא הצליחו לגייס די חתימות של חברי כנסת כדי לכנס את מליאת הכנסת. בד בבד ביקשה "ועדת המעקב העליונה" של הערבים ליזום פעילות מחאה על צעדי האכיפה של המדינה, וקיימה ב־28 אפריל 2015 שביתה והפגנת מחאה בכיכר רבין בתל־אביב. בסמוך להפגנה פרסמו מארגניה הודעה המפרטת את נתוני מצוקת הדיור של הציבור הערבי. בין היתר, נמסר בה כי בשנת 2014 פרסמה רשות מקרקעי ישראל כ־1,800 מכרזים לבניית יחידות דיור ביישובים ערביים, בהשוואה ליותר מ־38,000 מכרזים שהוקצו ליישובים יהודיים. במילים אחרות, האזרחים הערבים, המהווים כ־20% מאוכלוסיית המדינה, זכו בשנה שעברה להקצאה של פתרונות דיור בשיעור הנמוך מ־5% מכלל האוכלוסייה.

סגירת פערים בשירותים המוניציפליים

סוגיית הפערים וחוסר השוויון במתן שירותים מקומיים נדונה ב"ועדת אור", שקבעה כי "על המדינה ליזום, לפתח ולהפעיל תכניות לסגירת הפערים, תוך שימת דגש על תחומי התקציב, בכל הנוגע.... לשירותים"²⁰⁹. (לעניין זה, "שירותים" – אופן הניהול של הרשויות המקומיות הערביות). "ועדת לפיד" ציינה כי בסעיף 1 של החלטת ממשלה שמשפרת 740 (ערב/12), מיום 19 באוגוסט 2003 יש מענה לנאמר במסקנות "ועדת אור". בהחלטה נקבע שיש "להטיל על הגורמים הבאים להגיש לוועדת השרים לענייני המגזר הלא יהודי, באמצעות המועצה לביטחון לאומי, תוך שישה חודשים, תכניות, לרבות פירוט גורמים המופקדים על ביצוע, מנגנון ביצוע, תקציב ולו"ז, לטיפול בבעיות המרכזיות של המגזר הערבי בישראל".

בסעיף 1 (ה) של ההחלטה נאמר כי מטרת התוכנית היא להביא לחיזוק הרשויות המקומיות הערביות, לרבות רשויות מעורבות, ולבחון, בין היתר, בעיות כרוניות המקשות את תפקוד הרשויות המקומיות במגזר הערבי, וכן את החסמים המונעים מימוש מלא של הפתרונות שגובשו, ולהגיש המלצות לגבי אופן ההתמודדות עימן. לפי נוסח ההחלטה, שר הפנים אמור להגיש המלצות לחיזוק הרשויות המקומיות הערביות והמעורבות, כולל המלצות להתמודדות עם הבעיות הכרוניות המקשות עליהן לתפקד, ועם הבעיות הייחודיות לרשויות המעורבות.

תמונת המצב הבסיסית על מצב הרשויות הערביות מלמדת כי 80% מכלל האוכלוסייה הערבית בישראל, המונה כיום מיליון וארבע מאות אלף נפש (לא כולל תושבי מזרח־ירושלים) מתגוררים בגבולותיהם המוניציפליים של היישובים הערביים. נתון זה מקנה למועצות הערביות משמעות רבה בכל הנוגע לדאגה לרווחת הציבור. יישובים אלה נכללים בתחומיהן של למעלה מ־60 מועצות מקומיות, 11 עיריות וארבע

מועצות אזוריות. שטח השיפוט של הרשויות המקומיות הערביות מכסה כ-2.5% משטח המדינה.

ככלל, היישובים הערביים מתאפיינים במצב סוציו-אקונומי נמוך, ותושביהם סובלים משיעורי עוני ואבטלה גבוהים, המגבילים את יכולתן של הרשויות המקומיות להרחיב את גביית המסים המוניציפליים, ולהגדיל את תקציביהן באמצעות הכנסות עצמיות. לפי דוח מבקר המדינה לשנת 2012, רק 2.4% מאזורי התעשייה בישראל נמצאים בשטחן של הרשויות המקומיות הערביות, דבר היוצר מצוקה קשה ביישובים הערביים, היות שאזורי תעשייה חיוניים להתפתחות הכלכלית והתעסוקתית של כל יישוב.²¹⁰

נוסף על כך, הרשויות המקומיות הערביות נמצאות במשבר תקציבי, החמור בהרבה מהמשברים התקציביים העוברים במקביל על הרשויות היהודיות. המצב המתואר לעיל של מחסור חריף באזורי תעשייה ואף מסחר פוגע קשות בפוטנציאל גביית המסים של הרשויות המקומיות הערביות, וכפועל יוצא נגרמת פגיעה בהיקף ובאיכות השירותים שהן מספקות. המשבר התקציבי הביא לכך שכיום מכהנת ועדה קרואה מטעם משרד הפנים באחת מכל חמש רשויות מקומיות ערביות, בהשוואה לאחת מכל 25 רשויות מקומיות יהודיות.²¹¹

מיסי הארנונה הנגבים על ידי הרשויות המקומיות מתחלקים לשלוש קטגוריות גבייה עיקריות: משקי בית, תעשייה ומסחר, וארנונה שאותה משלמת הממשלה לרשויות המקומיות תמורת השימוש במבנים הנמצאים בשטחיהן. בשנת 2009, רק 1.6% מהסכום הכולל של הארנונה השנתית במדינת ישראל נגבה על ידי הרשויות המקומיות הערביות.²¹² במשך שנים הרבו להצביע על הגבייה הנמוכה ממשקי בית כבעיה כרונית של הרשויות המקומיות במגזר הערבי, ותלו אותה בעיקר בחסמים פנימיים כמו חוסר היענות של הציבור הערבי לתשלום מסים מוניציפליים, וחוזקו של המרכיב החמולתי-משפחתי בפוליטיקה המקומיות הערבית, לצד חולשתן ואוזלת-ידן של הרשויות, הנובעות גם מסיבות אלו עצמן.

כך, למשל, שיעור הגבייה המצטבר בעיריות הערביות בשנת 2008 היה 27.3% לעומת 63.1% בעיריות היהודיות, ובמועצות המקומיות הערביות – 31.5% לעומת 76.9% במועצות היהודיות.²¹³ אולם עיון בנתונים מגלה כי הרשויות המקומיות הערביות זוכות רק לאחוז אחד מכלל גביית הארנונה על שטחי תעשייה ומסחר במדינה, המהווה למעלה ממחצית מהארנונה הכללית.²¹⁴ מבחינת הארנונה הממשלתית נראה כי המצב אף קשה יותר, וזו למעשה אינה קיימת כמעט במגזר הערבי. חלקן של הרשויות המקומיות הערביות בארנונה הממשלתית הוא 0.2% בלבד.²¹⁵

מאז פורסמו המלצות "ועדת אור" ו"ועדת לפיד", נרשמה התקדמות מסוימת בעשייה הממשלתית לחיזוק הרשויות הערביות המקומיות. מדובר בשורה של צעדים שנועדו להרחיב את רמת הפיתוח הכלכלית והפיזית של הרשויות. בהקשר זה, רק

בשנים 2010-2012 התקבלו שש החלטות ממשלה הכוללות תוכניות פיתוח ליישובים הערביים בהיקף כולל של 3.8 מיליארד ש"ח.²¹⁶ תוכניות אלה כוללות בעיקר תקציבים לטובת תכנון, פיתוח תשתיות ביו, הקמת מבני ציבור, פיתוח תשתית תחבורתית וכן שדרוג ופיתוח אזורי תעשייה ותוכניות תעסוקה. במסגרת התוכנית לפיתוח היישובים הבדואיים בדרום (החלטה 3708) ותוכנית הפיתוח ליישובים הדרוזיים והצ'רקסיים (החלטה 2861), הוקצו גם משאבים לטובת קידום מיזמים בתחום החינוך והרווחה – דבר שנעדר מן התוכניות ליתר האוכלוסייה הערבית שבהן הושם, כאמור, דגש על הפיתוח הכלכלי והפיזי.

הסיבה לכך נעוצה, כנראה, בגישה הכוללת של המדיניות הממשלתית כלפי האוכלוסייה הערבית שביקשה לפעול, לפחות מאז שנת 2007, בדגש על צמצום הפערים בין האוכלוסייה היהודית והערבית בתחום הכלכלי-אזרחי, ובשילוב המגזר הערבי בכלכלת המדינה.²¹⁷ לטובת העניין אף הוקמה בהחלטת ממשלה 1204 מיום 15 בפברואר 2007 הרשות לפיתוח כלכלי למגזר המיעוטים שבראשה עומד אימן סיף, אשר מרכז פעילות ענפה למדי בתחומים של עידוד הכשרת תעסוקה, הסבת אקדמאים, עידוד ההשקעות הפרטיות ופעילות ארגוני החברה האזרחית.²¹⁸ במסגרת תפיסה זו מבקשת המדינה להדגיש הטמעה של תפיסת הפיתוח הכלכלית הכוללת בקרב הרשויות הערביות המקומיות, על מנת להפוך אותן לגורם פעיל המסייע בקידום יזמות כלכלית מקומית ובשדרוג והתאמה של תשתיות כלכליות מוניציפליות, לרבות אזורי תעשייה. לעומת ההתקדמות בהקצאת משאבים המיועדים לטובת תוכניות פיתוח כלכלי של היישובים הערביים, מוצלח פחות היה הניסיון הממשלתי להקים קרן לחלוקת הכנסות על בסיס כלל-אזרחי מהכנסות ארנונה על נכסי ממשלה וחברות ממשלתיות. בשנת 2008 הוחלט על כינון קרן כזו, שסכום הכספים בה נאמד בכ-1.1 מיליארד ש"ח. נכון לשנת 2009, חלקן של הרשויות הערביות מסך כלל הארנונה הממשלתית עמד על 0.2% ומרביתו נגבה בנצרת. גם הניסיון לעודד הקמת אזורי תעסוקה משותפים כדי להגדיל את פוטנציאל המרחב התעסוקתי ברשויות הערביות התברר כמוגבל במידת הצלחתו. מאז 1999 נחתמו רק שבעה הסכמי שותפות, ותרומתם להכנסות הרשויות הערביות הוא מזער, משום שחלקן של הרשויות הללו בחלוקת הכספים על פי ההסכמים הוא זניח.²¹⁹

אמצעי נוסף המופעל על ידי הרשויות לטובת פיתוח הרשויות המקומיות נוגע להפעלה של כלי פיקוח וליווי של משרד הפנים.²²⁰ ברקע לכך עמדו לא רק ההמלצות של ועדות אור ולפיד, אלא גם המשבר הכלכלי שפקד חלק גדול מהרשויות המקומיות בישראל – דבר שהביא את משרד הפנים החל בשנת 2004, על בסיס תיקונים בחקיקה, לפקח על מגבלת תקציב הרשויות המקומיות באמצעות הפעלת חשב מלווה, כאשר נכון ליולי 2013 פועלים חשבים כאלה ב-57 רשויות ערביות וב-18 רשויות יהודיות;

קידום תוכניות הבראה הכוללות צעדי התייעלות וצעדים להגדלת ההכנסות, שבמסגרתן מאושרים מענקים לרשויות לכיסוי חלק מגרעון; מינוי ועדות קרואות כצעד חריף ביותר, שבמסגרתו פעלו ערב הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2013 ועדות כאלה ב־16 רשויות ערביות.

מבחינה זו, מסקנות "ועדת אור" והמלצות "ועדת לפיד" עדיין רחוקות מיישום. רמת ההכנסה של הרשויות הערביות היא עדיין מהנמוכות בארץ, והדבר משליך על יכולת ההוצאה הכספית שלהן לצורך מתן שירותים לרווחת האוכלוסייה. המחסור התקציבי אינו נוגע רק לשיעורי הגבייה הנמוכים, אלא גם לכך שבתחום הרשויות הערביות נמצא מיעוט של נכסים בעלי פוטנציאל חיוב ארנונה גדול כמו אזורי תעשייה, מסחר ותעסוקה, מתקני תשתית, מבנים ממשלתיים ושטחי מגורים גדולים ביחס למספר התושבים.²²¹ גם ההכרה הממשלתית בצורך בפיתוח האוכלוסייה הערבית כבסיס לחיזוק כלכלת ישראל, דבר שבא לידי ביטוי בחלקים ממדיניות הפיתוח הממשלתית כלפי המגזר הערבי, עדיין אינה גולשת לתחום חיזוק הרשויות המקומיות, שכן עיקר המאמץ הממשלתי מנותב לעידוד יזמות כלכלית ערבית ולהרחבת פוטנציאל ההשתתפות הערבית במעגל התעסוקה בישראל – שתי מטרות שנועדו במידה פחותה להעצים את הפריפריה הערבית באמצעות פיתוח היישובים הערביים, ולמעשה נועדו במידה רבה יותר להעצים ולהבטיח את האחיזה היהודית בפריפריה.

פרק 5: המציאות הפוליטית

- א. מדחיקה פוליטית להקצנה
- ב. התחזקות הזרמים שאינם דוגלים בהשתלבות
- ג. היחלשות הזרם הערבי-ישראלי הדוגל בהשתלבות
- ד. צוהר לשיתוף פעולה בנושאי חברה וכלכלה

מדחיקה פוליטית להקצנה

בחמש-עשרה השנים שקדמו לבחירות לכנסת ה-20, חלה נסיגה של הערבים מהמערכת הפוליטית בישראל. הדבר מצא ביטוי בעיקר בירידה ניכרת בשיעור ההצבעה של הערבים בבחירות הכלליות לכנסת.²²² הירידה הוסברה בתחושות שקיננו בקרב רבים בחברה הערבית, שלפיהן השתתפותם במערכת הפוליטית בישראל אינה אפקטיבית. הם אמנם רשאים להצביע בבחירות ולבחור את נציגיהם לכנסת, אך בפועל, אלה לא השתלבו מעולם בקואליציה ממשלתית ובכך נותרו מודרים, למעשה, מתהליכי קבלת ההחלטות במדינה.²²³ במקרה אחד ויחיד, בתקופת ממשלת יצחק רבין השנייה, היוו חברי הכנסת הערבים "גוש חוסס" והעניקו לשלטון רוב פרלמנטרי כדי לאפשר לו לקבל החלטות מדיניות מכריעות. החברה הערבית חשה אז שיש לקולה ולסדר היום שלה השפעה במערכת הפוליטית הישראלית, כולל השתתפות בהחלטות בנושאים של שלום וביטחון.

מקרה זה היה חריג במציאות הפוליטית של הערבים בישראל. החברה הערבית הפנימה את המציאות שבה השתתפותה בבחירות אין משמעה שותפות בקביעת הגורל המשותף של החברה במדינה, ואין משמעה קביעת הערכים המשותפים.²²⁴ עובדה היא שגם משורות האופוזיציה התקשו חברי הכנסת הערבים להשפיע על תהליכי קבלת ההחלטות, ולקדם אינטרסים חיוניים של החברה הערבית בתחומי החיים השונים, משום שכמיעוט נותרו יכולותיהם מצומצמות, ולא נמצאו ח"כים יהודים שיהיו שותפים ליוזמות חקיקה ייחודיות לחברה הערבית. במציאות זו גברו הקולות בחברה הערבית שטענו כי יש לחדול להיות "עלה התאנה" של השלטון הישראלי, המציג עצמו כדמוקרטי.²²⁵

מציאות זו לא השתנתה מעיקרה גם כאשר לקראת הבחירות לכנסת ה-20 (מארכ 2015) הוקמה לראשונה רשימה ערבית משותפת, בעקבות העלאת אחוז החסימה.²²⁶

הרשימה זכתה ב־13 מנדטים והייתה למפלגה השלישית בגודלה בכנסת, אך היא נותרה באופוזיציה, מחוץ לתהליכי קבלת ההחלטות המרכזיים. ראשי הרשימה הודיעו עוד לפני הבחירות כי לא יהיו מוכנים להשתתף בממשלה גם בראשותו של "המחנה הציוני". יהודה בן מאיר ראה בסירובה של הרשימה המשותפת לחתום על הסכם עודפים עם מר"צ (שהיה עשוי להוסיף לה עוד מנדט), ובהימנעותה מהמלצה לנשיא להטיל את הרכבת הממשלה על יצחק הרצוג, מנהיג "המחנה הציוני" – ביטויים לקושי לשותף פעולה במסגרת קואליציה עם מפלגות יהודיות ציוניות, אשר נעוץ בקונפליקט הישראלי-ערבי/פלסטיני.²²⁷

התקווה לייצוג פוליטי אפקטיבי של הערבים אמנם נכזבה עד כה, אך הגידול בשיעור ההשתתפות בהצבעה של אזרחי ישראל הערבים (63.5%, לעומת 56.5% בשנת 2013) ובייצוג הערבי בכנסת בבחירות 2015 מצביע על אפשרות שהדבר יתרחש בעתיד. לדעת יהודה בן מאיר, אם שיעור ההצבעה של הערבים ימשיך לעלות וישתווה לזה של היהודים, הרשימה הערבית עשויה להגיע גם ל־18 מנדטים, ואם תתלווה לזה נכונות רבה יותר להשתלב באופן מלא במערכת הפוליטית בישראל, עשויה להיות לכך השפעה דרמטית על דמות הממשלות העתידיות ועל הנוף הפוליטי כולו.²²⁸

בקרב החברה הערבית, שראתה בקוצר־ידה של מנהיגותה הפוליטית לקדם חזון משותף עם המדינה והחברה היהודית וחשה כי נדחקה מהמערכת הפוליטית, התפתחו בעשור החולף שתי מגמות: האחת, השתלבות פעילה ואפקטיבית בעמותות ובארגוני חברה אזרחית, הפועלים לקדם את ענייני החברה הערבית בתחומי החיים השונים במסגרת המדינה; השנייה, התכנסות פנימה סביב נושאים לאומיים ודתיים, הבאה לידי ביטוי בהתחזקות התנועה האסלאמית, ובמיוחד הפלג הצפוני הקורא להחרמת הבחירות, והתחזקות הזרם הלאומי הערבי־פלסטיני (מפלגת בל"ד), הדוגל באחדות פלסטינית במסגרת פוליטית אחת וחותר, בשלב ראשון, להסדר דו־לאומי בתוך המדינה. תרמו להתפתחויות אלו שקיעת העולם הערבי כגורם כוח שעליו ניתן להישען מבחינה מדינית, המשך הסכסוך הישראלי-ערבי/פלסטיני והאירועים האלימים שנלוו אליו (מלחמת לבנון השנייה והמבצעים הצבאיים ברצועת עזה: "עופרת יצוקה", "עמוד ענן" ו"צוק איתן"), וכן שקיעת אש"ף וההנהגה הלאומית הפלסטינית בשטחים.

תמורות אלו העמיקו בקרב החברה הערבית בישראל את מידת חוסר הוודאות לגבי העתיד. הן גרמו, כתוצאה מכך, להחלשת הזרם הערבי־ישראלי הדוגל בהשתלבות הערבים בחברה ובמדינה, וחזיקו את הזרם האסלאמי והזרם הלאומי, שאינם תולים תקווה בכך. לעומת זאת, הזרם הערבי־יהודי הקומוניסטי, הדוגל בפעילות אזרחית ערבית־יהודית משותפת, שמר על כוחו בציבור.

מוקדם להעריך את ההשפעות שיהיו לרשימה המשותפת ולהישגה הפוליטי בבחירות לכנסת ה־20 על מאזני הכוח הפוליטיים בחברה הערבית. הדבר מותנה, בין היתר,

באופן שבו תנוצל האחדות הפוליטית ההיסטורית ויתורגם הייצוג הנכבד של הערבים בכנסת: האם להגדלת מספר חברי הכנסת הערבים בוועדות הכנסת, במטרה להפוך את המשכן לזירה יעילה לקידום ענייני החברה הערבית ברוחה של חד"ש, הדוגלת בפעילות פרלמנטרית משותפת של הערבים ויהודים, או שהאחדות הפוליטית תנוצל לקידום אינטרסים מחוץ לכותלי הכנסת, כמו הפיכת ועדת המעקב העליונה לגוף הנהגה של החברה הערבית. גישה אחרונה זו משקפת את גישתן של התנועה האסלאמית ובל"ד, שעבורן הפוליטיקה הפרלמנטרית היא אמצעי לקידום מטרותיהן האידאולוגיות הנפרדות.²²⁹

בהתאם לכך, הסקירה להלן משקפת את מאזני הכוח הפוליטיים בעשור החולף (עד הבחירות לכנסת ה-20).

התחזקות הזרמים שאינם דוגלים בהשתלבות

הזרם האסלאמי

מרכיבי הדת והמסורת מהווים ייצוגים עיקריים בזהותה של החברה הערבית-פלסטינית בישראל. התנועה האסלאמית בישראל, שנוסדה ב-1972 כחלק מתהליך השיבה לאסלאם שאפיין את המזרח התיכון, העמיקה את הזהות הדתית-אסלאמית של החברה הערבית במדינה, שהתמודדה עם שאלת זהותה כמיעוט מוסלמי במדינה היהודית מאז 1948.²³⁰ במהלך השנים עלה בידי התנועה להחיות את המורשת האסלאמית-דתית של פלסטין שלפני 1948, ולטפח מחדש סמלי הזהות אסלאמיים הנקשרים לזיכרון הקיבוצי הפלסטיני. התנועה האסלאמית אינה מקבלת, באופן עקרוני, ריבונות יהודית על פלסטין, בהיותה אדמת וקף. יחד עם זאת, אנשי התנועה אינם שוללים מרכיבי זהות נוספים כמו זהות לאומית פלסטינית, זהות לאומית כלל-ערבית ואף זהות אזרחית ישראלית. הם דוחים את צביונה הציוני של המדינה, אולם מכירים כעובדה מוגמרת בקיומה של ישראל כמדינה בעלת רוב יהודי, שהתרבות הדומיננטית בה היא התרבות העברית. מתוך הבנות אלו קוראים אנשי התנועה לארגן את המיעוט הערבי על בסיס דתי-אסלאמי, תוך התחשבות במציאות הפוליטית הקיימת במדינה.

תהליך האסלאמיזציה שחוותה החברה הערבית בישראל בעשורים האחרונים נמשך, גם אם עוצמתו הפוליטית של הזרם האסלאמי לא מצאה ביטוי מלא בייצוג בכנסת, בשל הפילוג בתוכו.²³¹ חוסר הוודאות לגבי מעמדם הקולקטיבי של הערבים במדינה, ובמיוחד על רקע הדגשת הגדרתה כיהודית, תרם גם הוא לתהליך זה. בעיני רוב הציבור הערבי, העובדה שישראל לא נקטה צעדים ממשיים בתחום השוויון האזרחי לערבים מראשית קיומה, והיא התמהמהה אף ביישום המלצות ועדת חקירה ממלכתית בנושא, מלמדת שהבעיה איננה חומרית בעיקרה, אלא קשורה לעצם הגדרת ישראל כמדינה

יהודית. הפנייה וההצטרפות לדת כמסגרת זהות מהווה חלופה לגיטימית שיש בה כדי לפצות על חוסר הוודאות.

על מנת לזכות ביתר לגיטימציה בציבור, צירפה התנועה האסלאמית לזהותה הדתית גם את המרכיב הלאומי.²³² כיום, בניגוד לזיקה הרופפת בין הזרם הלאומי הערבי בישראל לבין מקבילו ברשות הפלסטינית, הולכת ומתחזקת הזיקה בין התנועה האסלאמית בישראל לבין הזרם האסלאמי בשטחים, בהנהגת חמאס. באופן זה, האידאולוגיה האסלאמית מתחרה עם המצעים של המפלגות הערביות ועם הרעיונות של האליטה האינטלקטואלית הלא-דתית, כפי שהם מופיעים במסמכי החזון.

הזרם הלאומי

הזרם הלאומי מיוצג בכנסת במפלגת בל"ד, שהשתתפה לראשונה בבחירות לכנסת בשנת 1996 (חלק אחר מיוצג בתנועת "בני הכפר", המחרימה את הבחירות לכנסת). הנחת היסוד שלהם היא כי הערבים בישראל הם פלסטינים, ועל כן הם עתידים להתאחד עם בני-עמם במסגרת פוליטית אחת. הנחה זו נשענת על עקרונות התנועה הלאומית הערבית שהונהגה בשנות החמישים והשישים על ידי נשיא מצרים, גמאל עבד אל-נאצר. התנועה דגלה בכינון מדינה דמוקרטית בכל שטח פלסטין המנדטורית (כעמדתם של ארגוני האופוזיציה באש"ף, החזית העממית והחזית הדמוקרטית). לדידם של אנשי הזרם הלאומי, בשלב הנוכחי מתבטא האיחוד עם בני-עמם רק בשאיפות הלאומיות והפוליטיות, ומכאן שיש נכונות להכיר בישראל כמציאות נתונה, ואף לקיים שיתוף פעולה ערבי-יהודי ברמה הטקטית. בה בעת, הם דורשים להעניק אוטונומיה תרבותית לערבים, כצעד ראשון לקראת הסדר דו-לאומי בתוך המדינה. אף על פי שאנשי זרם זה מתארגנים לפעילות פוליטית על בסיס לאומי-ערבי, הם אינם פוסלים שיתוף פעולה ערבי-יהודי ברמה הטקטית.²³³

בעשור האחרון הצליח הזרם הלאומי לבסס את עצמו במערכת הפוליטית הערבית. הוא זוכה לתמיכה יציבה מצד ציבור הבוחרים הערבי ולייצוג קבוע בכנסת. השפעתו על השיח הערבי הפוליטי והציבורי בישראל רבה יותר מכוחו הפוליטי: אנשיו החדירו לשיח הערבי והיהודי בישראל מושגי מפתח כגון "מדינת כל אזרחיה", "אוטונומיה תרבותית" ו"מיעוט ילידי". רעיונות אלה זוכים לתמיכה מוצקה בקרב הציבור הערבי הרחב, כפי שהדבר משתקף בסקרי דעת קהל שנערכו בשנים האחרונות. פעילי זרם זה היו שותפים בולטים (יחד עם אנשי הזרם הערבי-יהודי הקומוניסטי) בגיבוש מסמכי "החזון העתידי", שהציגו לראשונה עמדה קולקטיבית מטעם החברה הערבית ביחס לאופייה של המדינה ולמעמדה הרצוי בה.

היחלשות הזרם הערבי-ישראלי הדוגל בהשתלבות

זרם זה קיים מראשית המדינה, ואנשיו מייצגים את "המחנה המתון" בחברה הערבית: הם בעד שוויון אזרחי ופתרון של שתי מדינות, ונציגיהם משולבים במפלגות יהודיות-ציוניות, הן בשמאל והן בימין. אנשי הזרם לא פיתחו אידאולוגיה עצמאית, אלא התאימו עצמם לקו הפוליטי והאידאולוגי שהכתיבו מפלגות האם הציוניות שאליהן חברו. הם השלימו עם מעמדה של החברה הערבית כמיעוט בתוך המדינה, ואינם מערערים על הגדרתה כ"מדינה יהודית" ולא על הסדר הפוליטי הקיים.

הם אמנם רואים בערבים מיעוט לאומי, אולם אינם מעלים תביעה חד-משמעית לקבל הכרה כזו. מאבקם מתמקד בהשגת שוויון אזרחי לערבים ומתבטא בדרישה להקצאה שוויונית של משאבים כלכליים, להענקת שוויון הזדמנויות בתעסוקה וכדומה. במישור המדיני הם מצדדים בפתרון של שתי מדינות בסכסוך הישראלי-פלסטיני. הם מאמינים כי התקדמות בתהליך המדיני הפלסטיני ובמאבק למען שוויון בתוך מדינת ישראל יביאו לשיפור מעמדם של האזרחים הערבים במדינה. יחד עם זאת, הם שוללים מאבק באמצעים בלתי-חוקיים או שימוש באלימות לשם השגת יעדים פוליטיים.

בשני העשורים האחרונים חלה שחיקה מתמדת בכוחו הפוליטי של הזרם הערבי-ישראלי, ושיעור התמיכה בו בקרב הציבור הערבי הולך ומתמעט. כיום הוא שואב את כוחו בעיקר מהיישובים הדרוזיים, המזוהים עמו באופן מסורתי.²³⁴ לעומת זאת, זרם זה נעלם כמעט מן המפה הפוליטית ביישובים הערביים הגדולים בגליל, במשולש ובנגב.

הזרם הערבי-יהודי הקומוניסטי

לעומת שלושת הזרמים שהוזכרו לעיל, שמר הזרם הערבי-יהודי הקומוניסטי על כוחו בעשור החולף. הוא מן הזרמים האידאולוגיים הפעילים והוותיקים בחברה הערבית, מראשית כינון המדינה. אנשי זרם זה דגלו באופן מסורתי בהשתתפות של האזרחים הערבים בפוליטיקה הישראלית, והם מיוצגים כיום במפלגת חד"ש. הם מתנגדים, משיקולים אידאולוגיים, להתארגנות פוליטית על בסיס ערבי-לאומי נבדל, ומייחסים ערך רב לפעילות ערבית-יהודית משותפת. הם מאמינים כי הדבר יתרום לקידום ענייני החברה הערבית במדינה.

אנשי הזרם הקומוניסטי מקבלים את יחסי הכוחות הקיימים בין רוב יהודי ומיעוט ערבי בתוך המדינה, אך סבורים כי אפליית המיעוט הערבי נעוצה בהגדרת המדינה כיהודית, המובילה להעדפת האזרחים היהודים על פני האחרים. לכן קראו לביטול אופייה היהודי-ציוני של ישראל כתנאי הכרחי להפיכתה למדינה דמוקרטית, ובצד זאת דרשו להכיר במיעוט הערבי כמיעוט לאומי. במישור המדיני תומכים אנשי הזרם הערבי-יהודי בהקמת מדינה פלסטינית בגבולות 1967, בצד מדינת ישראל. הם קושרים

בין התקדמות בתהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים לבין המאבק למען שוויון זכויות של האזרחים הערבים במדינה, ומאמינים כי המרכיב הלאומי-הפלסטיני והמרכיב האזרחי-ישראלי בזהותם של הערבים במדינה הם מרכיבים משלימים ולא סותרים. בראש הרשימה המשותפת לכנסת ה-20 הוצב יו"ר מפלגת חד"ש, איימן עודה, המכתיב לרשימה קו פרגמטי של השתלבות הערבים בחברה ובמדינה. מינויו עשוי לרמז על הכוח של חד"ש בעיני השותפים האחרים לרשימה – מפלגת בל"ד, אחמד טיבי והתנועה האסלאמית.²³⁵

צוהר לשיתוף פעולה בנושאי חברה וכלכלה

החברה הערבית בישראל נוטה להתמקד בשנים האחרונות במעמדה כמיעוט לאומי ואזרחי במדינה, ובצורך לפתרון מצוקותיה בתחומי הבריאות, החינוך, האלימות ומעמד אישה. נטייה זו קיבלה אישוש ערב הבחירות לכנסת ה-20, בסקר שבו דרגו הנשאלים את הבעיות הפנימיות בחברה הערבית ואת מדיניות הממשלה כלפיה כשתי בעיות דחופות ביותר, שעל חברי הכנסת הערבים לטפל בהן לאחר הבחירות. המשא-ומתן בין ישראל לפלסטינים דורג רק שלישי בסדר החשיבות.²³⁶ נראה כי המנהיגות הפוליטית הערבית נענתה למגמה זו, וכן לכמיהה הציבורית לאחדות השורה. בראש הרשימה המשותפת לכנסת ה-20 הוצב יו"ר מפלגת חד"ש, איימן עודה, המכתיב לרשימה קו פרגמטי של השתלבות הערבים בחברה ובמדינה.²³⁷

עודה מוביל אמנם קו לאומי ערבי-פלסטיני, כפי שהדבר בא לביטוי בצעידה מהנגב לירושלים במאמץ לקדם את הטיפול בנושא מצוקות הדיור של האוכלוסייה הבדואית בנגב. בה בעת, הוא מבקש להרחיב את המבט וההתייחסות גם לציבור היהודי ולצרכיו הלאומיים, וליצור עמו שיח משותף בנושאים חברתיים-כלכליים. החוקר דורון מצא מסביר כי איימן עודה מייצג, למעשה, את ה"דרך השלישית" בפוליטיקה הערבית.²³⁸ דרך זו שונה מהדרכים של התנועה האסלאמית והזרם הלאומי הערבי-פלסטיני, שהכתיבו קו לעומתי מול המדינה והציבור היהודי, במטרה לחולל תמורה בסטטוס קוו המאפיין את היחסים האסימטריים בין המיעוט לרוב. מצא טוען כי תחילתו של תהליך שינוי זה בפוליטיקה הערבית בגל המהפכני ששטף את העולם הערבי ב-2011, ובאפקט הישראלי שלו בקיץ אותה שנה בדמות 'מחאת רוטשילד'. בעיני הציבור הערבי בישראל, שני אירועים אלה הציבו את השיח החברתי כחלופה רעיונית-פוליטית לגיטימית, בצד התפיסה הדתית-אסלאמית והתפיסה הלאומית-ערבית. השיח החברתי התקבל מבלי ששלל את הלגיטימיות של התפיסה הדתית והלאומית וטמון בו, כך נראה, פוטנציאל לחיבור בין החברה הערבית לבין החברה היהודית, על בסיס העיסוק במצוקות חברתיות כמו הדיור ויוקר המחיה.

לדעת מצא, הרשימה המשותפת יכולה לאמץ שפה מושגית המשותפת למעמד הביניים היהודי, לקהילה החרדית ולאוכלוסייה הערבית, באופן שיאפשר לחברה הערבית להצטרף למעגל השיח החברתי שהתפתח בחברה הישראלית, ולהיות שותפה בעיצוב סדר היום במדינה.²³⁹ צפויה לתרום לכך העובדה שעליה עומדת החוקרת אורנה כהן, שלפיה כמחצית מחברי הרשימה המשותפת הם בעלי ניסיון עשיר בעקבות פעילותם במסגרות אזרחיות שונות לקידום מעמדה של האוכלוסייה הערבית.²⁴⁰ נראה, אפוא, כי חברי הרשימה המשותפת, על פי ניסיונם, מצעם,²⁴¹ הצהרותיהם ומעשיהם, מבקשים לקדם מאבק למען זכויותיהם של כלל האזרחים ולקידום אינטרסים של מעמדות מקופחים. הם מצהירים כי ידיהם מושטות לכלל האוכלוסיות המוחלשות במדינה, בין אם הם תומכי הרשימה ובין אם לאו. אחת הדוגמאות הממחישות זאת היא הטיפול בסוגיית מעמד האישה. חברת הכנסת עאידה תומא פועלת, כיושבת ראש הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, לקידום מהלכים בנושא הדרת נשים מהמרחב הציבורי, אפלייתן על רקע מוצא וגילויי אלימות נגדן – שישרתו נשים ערביות ויהודיות, חילוניות ודתיות גם יחד.²⁴²

לסיכום, המדיניות הפרגמטית המוצהרת של הרשימה המשותפת בכנסת ה-20, הדוגלת בהשתלבות הערבים בחברה ובכלכלה – עשויה לשמש בסיס הולם לשיתוף פעולה בין המנהיגות הערבית לבין רשויות המדינה לצורך קידום השתלבותם של הערבים בתחומי החיים השונים, ולצמצום ממדי אי-השוויון האזרחי. נראה כי הזדמנה שעת כושר היסטורית להפוך את המתח המובנה הקיים בין המפלגות הערביות לבין המפלגות היהודיות בכנסת ישראל לכר של שיתוף פעולה, שעשוי להניב הישגים לקידום ענייני חברה וכלכלה. ניתן להניח כי צעידה בנתיב זה, אשר תתרחק מאפליה ומהדרה על רקע אתני ותגובה בבלימת יוזמות חקיקה הנתפסות בעיני החברה הערבית כמדירות, תתרום באופן משמעותי לשיפור ביחסים בין הערבים לבין המדינה והציבור היהודי.

חלק שני:

החרפה ביחסי יהודים-ערבים בצד מגמות השתלבות

פרק 1: החזרה לשורשי הסכסוך והמשך המאבק לשוויון

- א. עומדים לגורלם – לא חלק מפתרון הסכסוך
- ב. תביעה להכרה כמיעוט לאומי-ילידי
- ג. החשש מבדלנות כמניע למדיניות הממשלה

עומדים לגורלם – לא חלק מפתרון הסכסוך

התהליך המדיני בין ישראל ואש"ף, שהחל בראשית שנות התשעים, הבהיר לציבור הערבי בישראל כי פתרון הסכסוך על יסוד חלוקה לשתי מדינות יותיר אותם מחוץ לתמונת הפתרון, בכל הנוגע להגדרת זהותם ומעמדם בישראל. הם נוכחו לדעת כי אש"ף אינו מייצגם, ובעת השגת הסדר מדיני הם עלולים למצוא עצמם מודרים מצד מדינת ישראל ומצד המדינה הפלסטינית, מבלי שגורם כלשהו ידאג לאינטרסים חיוניים שלהם כמו פתרון בעיית הפליטים הפנימיים והפיצוי על הפקעות הקרקעות מהם.²⁴³ התחוויר להם כי המשא-ומתן בין הצדדים נועד לטפל בסוגיות של "תיקי 1967" ולא של "תיקי 1948", וכי הוא אינו נוגע להם, פרט לדרישת ישראל מאש"ף להכיר ביהודיותה של המדינה. ואמנם, סוגיה זו היא הדבר היחיד שנותר כמקשר בין המאמץ ליישב את הסכסוך הישראלי-פלסטיני לבין הניסיון להגדיר מחדש את יחסי הרוב והמיעוט בישראל. זהות המדינה כיהודית ודמוקרטית היא בעלת חשיבות משנית לגבי אש"ף, אך היא מחמירה את הקושי של הערבים בישראל להזדהות עם המדינה ולהשתלב בה כאזרחים שווים. הגדרת ישראל כמדינה יהודית נתפסת בעיניהם ככזו שנועדה להדירם מהרוב היהודי ולאכוף עליהם חקיקה מפלה, ומקשה עליהם להרגיש שייכות למדינה.²⁴⁴

אינטלקטואלים ואנשי ציבור ערבים ראו באירועי אוקטובר 2000 ביטוי לתהליכי עומק שהתפתחו בתודעה הפוליטית של האוכלוסייה הערבית-פלסטינית, הקשורים לא רק במציאות חייה החברתיים והפוליטיים בהווה, אלא גם בתודעה פוליטית הנובעת מן הטראומה של ה'נכבה' ומאובדן הבית האישי והלאומי. להבנתם, חלחלה בחברה ההכרה כי הטראומה והאובדן אינם נחלת העבר, אלא הם באים לידי ביטוי מתמשך במדיניותן של ממשלות ישראל, הנגזרת מהגדרתה של המדינה כיהודית, ועל כן חוסמת את האופק הפוליטי העתידי של החברה הערבית, וגוזרת עליה להישאר בשוליים.²⁴⁵

בעקבות אירועי אוקטובר 2000 וקריסת התהליך המדיני בין ישראל לאש"ף (2000-2001), ולאור הניסיון המתמשך של השתתפות פוליטית בלתי-אפקטיבית של הערבים כקבוצה חברתית בעלת מאוויים וזכויות בישראל,²⁴⁶ החל מאז תהליך שמהותו העמקת החיפוש אחר פתרון למעמדם של הערבים במדינה. אינטלקטואלים ערבים מתחומי מדע שונים שהתחנכו בישראל ובמערב החלו לנתח את מהות מעמדה ומצבה של החברה הערבית בישראל, ולהעלות זוויות מבט חדשות וכיווני פעולה שונים. במקביל, הם הקימו ארגוני חברה אזרחית ומרכזים כמו עדאלה (המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל), מוסאוא (המרכז לזכויות האזרחים הערביים בישראל), מכוני מחקר כמו מדא אל-כרמל (המזוהה עם בל"ד), וכן עמותות סגור ופיתוח חברתי. במסגרת גופים אלה נכתבו מחקרים, נערכו כנסים והתפרסמה ספרות ענפה בנושא. למעשה, השיח הפוליטי של הערבים בישראל החל להיות מושפע מזרמים אינטלקטואליים, ופחות מכך מהמפלגות הפוליטיות הערביות.

השיח הפוליטי בחברה הערבית עבר טלטלה עמוקה. מאמצים וניסיונות שונים שנעשו, חלקם בהשתתפות יהודים וערבים, במטרה לגבש רעיונות מעשיים ליצירת דו-קיום במדינת ישראל על בסיס שוויון אזרחי, העלו חרס.²⁴⁷ רעיון "האזרחות השוויונית" כמסגרת פוליטית חוקתית, המאפשרת לגשר בין הגדרתה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית לבין השאיפות הפוליטיות הלאומיות של אזרחיה הערבים – קועקע. לצד הזרם בחברה הערבית, הדוגל בשיפור מעמדם של הערבים בישראל וביצירת שתי מדינות החיות בשלום זו לצד זו, והזרם האסלאמי-דתי, הרואה בישראל גוף זר שיחלוף מן העולם – קם זרם חדש שדרש לשנות את המבנה הפוליטי של המדינה מבפנים.

תביעה להכרה כמיעוט לאומי-ילידי

הזרם החדש שקם בחברה הערבית, המיוצג על ידי אינטלקטואלים ערבים שלמדו בישראל ובמערב, ביקש ליצור חיבור בין תפיסת המולדת ותפיסת המדינה באמצעות אזרח המדינה מצד אחד, וקיבוע מעמד הפלסטינים בה כקבוצה ילידית (indigenous people), מצד שני. מדובר בשאיפה להפוך את ישראל למדינת כל אזרחיה או למדינה דו-לאומית. חברי זרם זה השתמשו במושגים שבהם משתמש גם הממסד כמו שוויון, דמוקרטיה וזכויות אזרח, כדי לבסס שיח חלופי.²⁴⁸

השינוי המשמעותי שהתרחש בשיח הפוליטי הערבי היה, אפוא, המעבר מדרישה לשוויון אזרחי (דמוקרטיה ליברלית, "מדינת כל אזרחיה") לדרישה לזכויות קיבוציות ולהכרה בערבים כמיעוט לאומי (דמוקרטיה הסדרית [קונסוציונלית], "אוטונומיה"), כעיקרון המרכזי המגדיר את הפוליטיקה הערבית בישראל. במקביל, העמיקה ההכרה בחשיבות הילידות כמרכיב זהותי ופוליטי בהווייתם של הערבים, והחלה מגמה של התחברות עם העבר שקדם לנכבה. הדבר התבטא בהשתתפות גוברת ב'יום הנכבה'

ובהתפתחות מסורת של ביקורים ותהלוכות לכפרים ההרוסים. התפתחות זו הפכה את הנכבה מהתרחשות היסטורית בעבר לאירוע שהוא בעל רלוונטיות פוליטית ואסטרטגית להווה, ואת הילידות כגורם המעניק לגיטימיות לשאיפות ולמטרות הפוליטיות של האוכלוסייה הערבית. במילים אחרות, הלכה התגבשה תפיסה שאין מנוס משיבה לשורשי הסכסוך הישראלי-ערבי, כדי שניתן יהיה לפתור את שאלת מעמד הערבים במדינה באופן שיביא להסרת האיום המתמיד על זהותם הפוליטית והתרבותית. הטרימינולוגיה החדשה כללה את שפת זכויות האדם והאזרח, המוכרת ומקובלת בקהילה הבינלאומית, שניתן להפיצה ולהשמיעה בעולם.

ההנהגה האינטלקטואלית, הפוליטית והאזרחית של החברה הערבית חתרה למסד את המאבק לשוויון, ופעלה בשני מישורים עיקריים: הרחבת הפעילות של ארגוני החברה האזרחית והעמותות, והחייאה ושימור התרבות והמורשת הערבית הלאומית-פלסטינית. אלה כוללים, בין היתר, תיעוד ושימור זיכרונות של בני הדור שחווה את אירועי הנכבה, קיום תהלוכות של פליטים פנימיים אל שרידי כפריהם שנהרסו במהלך המלחמה ב-1948, מאמצים לשימור אתרים ערביים ואסלאמיים כדי למנוע הכחשה של קיום מורשת ערבית ואסלאמית עשירה וממושכת בארץ; ובמקביל, העמדת הילידות כקודמת לאזרחות וכמקור לזכויות המתבסס על נורמות בינלאומיות, כפי שהשתקף בארבעת מסמכי החזון שהתפרסמו בין דצמבר 2006 למאי 2007.²⁴⁹ האכזבה מהתעלמות המדינה מהמלצות ועדת החקירה הממלכתית ("ועדת אור") בכל התחומים כמעט, ובמיוחד מאי-העמדתם לדין של שוטרים שהיו מעורבים בהריגת האזרחים באירועי אוקטובר 2000 – אך דרבנה את פעילות ההנהגה בכיוונים אלה.

בארבעת מסמכי החזון הובעה אמנם תמיכה בפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני באמצעות שתי מדינות, אבל הם עסקו בעיקר בדרישה לחולל שינוי חוקתי במשטר הקיים בישראל. הם הציעו מבנה מדינתי דו-לאומי או דו-לשוני ותרבותי המבטל, מצד אחד, את החוקים המעניקים עדיפות ליהודים (כמו חוק השבות, חוק קרן קיימת לישראל וחוק הסוכנות היהודית), ומכיר, מצד שני, במעמדם של הערבים כקבוצה בעלת ייחוד לאומי, דתי ותרבותי. ככאלה יהיו הערבים בעלי זכויות של עמים ילידים בתחום המשאבים והקרקע ובעלי סמכות לניהול אוטונומי של מערכות החינוך והתרבות, ויהיו שותפים בקבלת החלטות הממשלה הנוגעות לחלוקת המשאבים במדינה. שינוי זה נבע מהרצון שההתייחסות לערבים תהיה כאל מיעוט ילידי, שזכויותיו על הקרקע ועל המולדת קיימות עוד מהתקופה שקדמה להקמת המדינה, ולא רק כמיעוט בתוך הרוב היהודי.

המסמכים הדגישו אמנם את הזהות הלאומית-פלסטינית של הערבים בישראל, אך בכולם בלטה ההתייחסות של הכותבים אל מדינת ישראל כמסגרת הפוליטית והמדינתית שבה הם רוצים לחיות. הם לא קשרו בדרך כלשהי את עתידם במדינה

להתקדמות במשאומתן בין ישראל לפלסטינים, וגם לא לאופי היחסים בין מדינה פלסטינית עתידית לבין הערבים בישראל. המסמכים היוו מעין הצגת תביעה קולקטיבית מצד האליטה האינטלקטואלית הערבית מהמדינה ומהציבור היהודי, להתחשבות בדעתו של הציבור הערבי בקביעת עתידו ומעמדו במדינה, והציעו מעין 'הסדר קבע' של האזרחים הערבים עם המדינה, שאינו קשור ליישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני. פעילות ההנהגה האינטלקטואלית הערבית הורחבה למישור הבינלאומי. זו כללה בעיקר פעילות סגור בפני מוסדות האו"ם והאיחוד האירופי, ארגון אירועים ציבוריים ופרסום גילויי דעת ומאמרים המכוונים לדעת הקהל בעולם, ומתמקדים במחדליה של הממשלה בכל הקשור למדיניותה המפלה כלפי אזרחי המדינה הערבים. בתחום זה בלטו בפעילותם ארגונים כמו איתיג'אה – איחוד עמותות ערביות, האגודה הערבית לזכויות האדם, אגודת הארבעים, וכן מרכז עדאלה ומרכז מוסאוא. כך למשל, נדים רוחאנה, שהיה ממנסחי אחד ממסמכי החזון ("הצהרת חיפה"), פרסם מאמר שהיה מיועד לציבור האמריקאי ובו תקף את הממשל האמריקאי על כך שהוא מכיר בישראל כמדינה יהודית, וקובע כי מבחינה מוסרית על ארצות-הברית לשנות את מדיניותה, מאחר שהדבר מצדיק את המשך הפגיעה בזכויות הערבים בישראל.²⁵⁰

פעילות נרחבת זו העידה על כך שהתהליך המדיני וההתפתחויות בו עודדו את האליטה הפוליטית הישראלית וגם הפלסטיני. חברי האליטה השתמשו בכלי המשחק הפוליטיים והדמוקרטיים, לרבות ארגוני החברה האזרחית, כדי להוות סוכני שינוי לקידום שתי מטרות עיקריות: ראשית, להביא לשינוי המבנה השלטוני וההגדרה של ישראל כמדינה יהודית-דמוקרטית, במטרה לשנות מהיסוד את מצבה ומעמדה של החברה הערבית;²⁵¹ שנית, להעביר מסר להנהגת אש"ף, לאמור: אל לארגון להכיר בישראל כמדינה יהודית, ופתרון בעיית הפליטים אינו בסמכותו של אש"ף בלבד, שכן הוא אינו מייצג את הפליטים הפנימיים.²⁵²

בהתאם להבחנה בין תפיסת הנכבה כ"טראומה של אובדן" לבין תפיסתה כ"טראומה של הַעֲדָר", אנשי הזרם החדש דוגלים בתפיסה האחרונה, הנוטעת אמונה שאת הנעשה אפשר וצריך להשיב, ולפיכך דוחה הסדר מדיני של חלוקת הארץ וחותרת למדינה אחת, בין אם דו-לאומית ובין אם מדינת כל אזרחיה.²⁵³ על כן, אין תמה בכך שמסמכי החזון נולדו מספר שנים לאחר יוזמת השלום הערבית, שכן היוזמה הוציאה מכלל דיון את הערבים אזרחי ישראל. אולם בה בעת, העובדה שהתהליך המדיני קרס והסכסוך נמשך דרבנה את האינטלקטואלים, מנסחי מסמכי החזון, לחזור לראשית הסכסוך ולהדגיש את המרכזיות של "בעיית 1948". כך, הצבת הנכבה במרכז נועדה להחזיר

²⁵⁴ את הפלסטינים בישראל למרכז.

החשש מבדלנות כמניע למדיניות הממשלה

בראית הציבור היהודי בכלל ומערכת הביטחון בישראל בפרט, פעילות זו נתפסה כחתרנית, העלולה להוות סכנה להמשך קיומה של ישראל כמדינה יהודית. ממשלת ישראל לא הגיבה באופן רשמי על מסמכי החזון. אנשי אקדמיה בכירים מקרב היהודים נטו לחשוב כי המסמכים הם קיצוניים מאוד, חסרי איזון ובלתי־מציאותיים, ואינם מהווים בסיס לדיאלוג אמיתי בין הערבים לבין הגורמים הממלכתיים. ההשערה שרווחה הייתה כי המסמכים מופנים לאוכלוסייה הערבית ולקהילה הבינלאומית, ואולי נועדו להביע התרסה כלפי ישראל בגין שנים של קיפוח. תמימות דעים שררה סביב הדעה כי קיימת חשיבות רבה להכרה הרשמית בערבים כמיעוט לאומי, על כל ההשלכות הנובעות מכך, וכי יש מקום לקיים דיאלוג מתמשך עם נציגי החברה הערבית ברמה האקדמית, ובהשתתפות ארגוני החברה האזרחית.

עם פרסום מסמכי החזון הציג שירות הביטחון הכללי את הערכתו לפני הדרג המדיני, שלפיה המסמכים משקפים מגמות בדלניות וחתרניות נגד אופייה היהודי והדמוקרטי של מדינת ישראל, שעלולות לסחוף אחריהן את ההמונים.²⁵⁵ לטענת השב"כ, הוא נדרש לסכל פעילות מסוג כזה גם אם היא מתבצעת באמצעות כלים דמוקרטיים, בשם עקרון הדמוקרטיה המתגוננת ומכוח סעיף 7 (א) לחוק שירות הביטחון הכללי התשס"ב 2002, המפקיד בידי השב"כ, בין היתר, את שמירת ביטחון המדינה וסדרי המשטר הדמוקרטי ומוסדותיו מפני איומי חתרנות.²⁵⁶ הסכנות הביטחוניות מצד הערבים בישראל התעצמו באותה עת, בעיני שירות הביטחון הכללי, ומהיבטים נוספים, ביניהם עלייה בהזדהות עם הפלסטינים ועם גורמי טרור, וכן עלייה בהזדהות עם איראן, עם חזבאללה ועם גורמים השוללים את עצם הלגיטימיות של קיומה של ישראל כמדינה יהודית. יחד עם זאת, מתוך הכרה כי רוב הערבים נאמנים למדינה, המליץ שירות הביטחון הכללי לדרג המדיני להתמודד עם הסכנות הביטחוניות שעליהן הצביע, באמצעות שילוב הערבים בכלכלה ובחברה. בחשיפה של מסמכי ויקיליקס ממחצית 2008 נלמד כי שירות הביטחון עודד באותה עת את ממשלת ישראל לפעול ביתר שאת לחיבור הערבים בישראל למדינה, למשל באמצעות יצירת מקומות עבודה בתחום ההיי־טק, והקמת מכללות ומרכזי הכשרה לערבים.²⁵⁷

ראש הממשלה דאז, אהוד אולמרט, קיבל את ההערכות וההמלצות של שירות הביטחון הכללי. בוועידת ראש הממשלה למגזר הערבי שנערכה במחצית 2008 הוא אמר את הדברים הבאים: "ערביי ישראל אינם איום אסטרטגי... למרות 60 שנות המדינה, לא הגענו עימם למערכת יחסים ראויה לא רק בגלל המדיניות המפלה של הממשלה, אך כעת התנאים בשלו לשינוי המצב... לשם כך יש לפעול בראש ובראשונה במישור הכלכלי לשילוב ושוויון במקום שוויון ושילוב... למדינה אחת צריכה להיות כלכלה אחת, ולכן יש לשלב בין הכלכלות של המגזר היהודי והערבי... רק לאחר שילוב הכלכלה

הישראלית עם "תת-הכלכלה" במגזר הערבי – ייווצרו תנאים מתאימים לשוויון.. עם זאת, שינוי חברתי אינו יכול להיות רק על כתפיו של השלטון... על הציבור הערבי בישראל לקחת אחריות שתוביל לשינוי כשותפים מלאים וכאזרחים במדינה, ולא כמותחי ביקורת העומדים מהצד... צריך לחנך את אזרחי ישראל שהערבים בישראל הם אזרחים שווי זכויות".²⁵⁸

פרק 2: יוזמות חקיקה חדשות מצד המדינה

- א. חוק יסודות התקציב (תיקון מס' 40), התשע"א-2011 ("חוק הנכבה")
- ב. חוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות (מס' 8), התשע"א-2011 ("חוק ועדות הקבלה")
- ג. חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 62), התשע"ד-2014 ("חוק אחוז החסימה")
- ד. חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003 ("איחוד משפחות")
- ה. הצעת חוק זכויות התורמים למדינה (הטבות בגין שירות צבאי)
- ו. הצעת חוק זכויות התורמים למדינה, התשע"ג-2013
- ז. הצעת חוק יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי ("חוק הלאום")

שיח הפיתוח והשילוב הכלכלי של המיעוט הערבי נעשה אופנתי, ובפועל אכן ננקטו צעדים משמעותיים כמו הקמת הרשות לפיתוח כלכלי.²⁵⁹ אולם מהלכים אלה עמדו בפני עצמם, כשהם מנותקים מצעדים לקידום שוויון אזרחי מהותי וכולל. יתר על כן, במקביל למדיניות לשילוב כלכלי, הלכו והתרבו הקולות בקרב חלקים מהציבור היהודי שדרשו להחליש את מעמדם של הערבים ולצמצם בזכויות האזרחיות שלהם. פרק זה סוקר את החקיקה העיקרית, אשר ניסתה להסדיר מקצת מן הסוגיות הנפיצות ביותר במארג היחסים העדין בין הרוב היהודי למיעוט הערבי בחברה הישראלית. יש שהביעו את הנחיצות הרבה בחקיקתם על מנת להגן על עקרונות יסוד של המדינה, על ביטחונה ועל דמותה ואופייה היהודי, ויש הסבורים כי מדובר למעשה במגמת חקיקה אנטי-דמוקרטית²⁶⁰ המבקשת לפגוע בערכי הדמוקרטיה, ובפרט בזכויות המיעוט הערבי בישראל. הפרק סוקר ארבעה חוקים אשר חוקתיותם אושרה בבית המשפט העליון, בין אם מטעמי בשלות, מתוך רציונל כי טרם הגיעה העת לבחון את השפעתם והשלכותיהם בטרם יושמו, וזאת מבלי לדון בחוקיות ההוראות וההסדרים הספציפיים המעוגנים בהם,²⁶¹ ובין אם אושרה חוקתיותם מטעמים אחרים, למרות שלוו בביקורת קשה ובמחלוקת רבה בין שופטי בית המשפט העליון. כמו כן, הפרק סוקר שתי הצעות חוק מרכזיות שטרם נסתיים הליך חקיקתן, ואשר ככל הנראה יהיו חלק מן הפעילות הפרלמנטרית בכנסת ה-20, ומציג את הביקורת הנטענת כנגדן.

חוק יסודות התקציב (תיקון מס' 40), התשע"א-2011 / "חוק הנכבה"

גרסתו המקורית של חוק יסודות התקציב (תיקון מס' 40), התשע"א-2011, המכונה גם "חוק הנכבה", הייתה הצעת חוק פרטית של חברי הכנסת מטעם מפלגת "ישראל ביתנו", אשר הונחה על שולחן הכנסת ביום 1 באפריל 2009. הצעת חוק יום העצמאות (תיקון – איסור ציון יום העצמאות או הקמת מדינת ישראל כיום אבל), התשס"ט-2009²⁶² קבעה כי מי שיערוך פעולה או אירוע שיש בהם משום ציון יום העצמאות או התייחסות לעצם הקמת מדינת ישראל כאל יום אבל או יום צער, דינו שלוש שנות מאסר.²⁶³ הצעת חוק זו, שביקשה לקבוע ענישה פלילית נזנחה בסופו של דבר, ולאחר כשלושה חודשים הונחה במקומה על שולחן הכנסת ביום 6 ביולי 2009 הצעת חוק יסודות התקציב (תיקון – הוצאה אסורה), התשס"ט-2009, שהחליפה את הסנקציה הפלילית, בסנקציה כלכלית. ההצעה עברה בוועדת השרים לענייני חקיקה, ולאחר שינויים שנעשו בה – עברה גם בקריאה ראשונה. לאחר שינויים נוספים בהצעת החוק לקראת הקריאה השנייה והשלישית, התקבל בכנסת ביום 23 במרץ 2011 חוק יסודות התקציב (תיקון ס' 40), התשע"א-2011²⁶⁴ (להלן: "החוק"). החוק מעניק לשר האוצר את הסמכות להפחית מתקציבו של גוף מתוקצב או נתמך על ידי המדינה עד פי שלושה מסך ההוצאה שאינה נתמכת, זאת בהסכמת השר הממונה על סעיף התקציב שלפיו מתוקצב אותו גוף, ולאחר ששמע את הגוף, אם ההוצאה היא במהותה אחת מאלה: "(1) שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית; ... (4) ציון יום העצמאות או יום הקמת המדינה כיום אבל". החוק קובע מנגנון לקבלת החלטה כאמור, שלפיו נדרשת חוות דעת של היועץ המשפטי למשרד האוצר בדבר התקיימות אחד הסעיפים, וכן המלצת "צוות מקצועי" לגבי היקף ההוצאה שאינה נתמכת, השלכות ההפחתה על הגוף או על גורמים אחרים הקשורים בו וסכום ההפחתה הראוי, בהתחשב בנסיבות. הצוות המקצועי שנקבע בחוק הוא צוות הממונה על ידי שר האוצר ובו חברים עובד משרד המשפטים, עובד משרד האוצר ועובד המשרד שהשר שלו ממונה על סעיף התקציב שלפיו מתוקצב או נתמך הגוף.

ביום 4 במאי 2011 הוגשה עתירה לבג"ץ נגד שר האוצר ונגד הכנסת לביטול החוק. העתירה הוגשה על ידי עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל, האגודה לזכויות האזרח בישראל, עמותת בוגרי התיכון הערבי האורתודוקסי בחיפה, הורים לתלמידים בבית הספר היהודי-ערבי גליל שבמשגב ופרופ' אורן יפתחאל.²⁶⁵ לטענתם, החוק פוגע בזיכרון ההיסטורי של המיעוט הערבי, תוך שימוש בכוחו של הרוב על מנת להשכיח ולדכא את הנרטיב של המיעוט הערבי לגבי אירועים, עובדות, רגשות ואידאולוגיות. עוד נטען כי החוק מבקש בעקיפין להרתיע מפני ניהולו והתפתחותו של שיח תרבותי על אודות המושג 'אל-נכבה' והגדרתה החוקתית של המדינה. בנוסף פוגע החוק בשורה של זכויות ובהן חופש הביטוי הפוליטי, האמנותי והאקדמי; בזכות

לשוויון, שכן הוא מפלה על רקע לאום ועל רקע של השקפה חברתית או פוליטית; בזכות לחינוך, במובן זה שימנע מילדים לקבל חינוך על פי הנרטיב הלאומי הפלסטיני, ויגביר את הדיכוי במערכת החינוך בבתי הספר הערביים; בחופש העיסוק של כל מי שבמסגרת עיסוקו בוחן בביקורתיות את אופייה של ישראל כמדינה יהודית; וכן בזכות לכבוד קיבוצי של האזרחים הערבים. בנוסף, נטען כי החוק אינו עומד בתנאי פסקת ההגבלה, וכי לחוק יש "אפקט מצנן" ואף מרתיע מפני ביצוע פעילויות, מתוך חשש שהן ייכללו במסגרתו של החוק ויוטלו סנקציות תקציביות בגינן.

מנגד טענו שר האוצר והכנסת כי החוק אינו מצדיק התערבות של בית המשפט, הן מטעמים דיוניים ("דוקטרינת הבשלות" וקיומו של סעד חלופי) והן מטעמים מהותיים, שכן למדינה נתונה הסמכות לכוון את הקצאת תקציבה, ולא לממן פעולות שמטרתן לקעקע את בסיס הווייתו.

ביום 5 בינואר 2012 ניתן פסק הדין (בג"ץ 3429/11) על ידי השופט מרים נאור. בהחלטתה הגיעה השופטת למסקנה כי בשלב זה, דין העתירה להידחות בלא הכרעה בשאלות החוקתיות העולות בה. את הכרעתה ביססה השופטת נאור על "דוקטרינת הבשלות", שלפיה עניינה של העתירה אינו בשל במועד זה להכרעה שיפוטית, שכן סעיפי החוק טרם הופעלו על ידי שר האוצר, ואין לדעת אם, מתי ובאילו נסיבות יעשה השר שימוש בסמכות שהוענקה לו בחוק. בנוסף ציינה השופטת כי בהתאם לחוק, לפני קבלת ההחלטה המטילה סנקציה כספית אמור העניין להיבחן במספר שלבים, ובתיאום עם גורמים שונים. לפיכך, יש לעבור דרך ארוכה בהתאם למנגנון הקבוע בחוק, עד שתיכנס לתוקפה הסנקציה הכספית. בשלב זה, ציינה השופטת נאור, שבו טרם הופעל החוק וטרם הופעל המנגנון הקבוע בו, אין לעסוק בהשערות ובספקולציות לגבי פרשנותו של החוק ואופן יישומו. השופטת הדגישה כי השימוש בדוקטרינת הבשלות אין משמעו כי שערי של בית המשפט ננעלים בפני העותרים, אלא אם וכאשר ייעשה בעתיד שימוש בחוק, יוכלו הנפגעים, העותרים או אחרים לפנות לערכאות המוסמכות, וזאת על בסיס תשתית עובדתית וקונקרטית. יתר על כן, השופטת נאור ציינה כי יש לדחות את העתירה גם בשל קיומו של סעד חלופי – עתירה לבית המשפט לעניינים מנהליים, שבה יוכלו העותרים הנפגעים גם להעלות את טענותיהם החוקתיות בדרך של "תקיפה עקיפה". הנשיאה בייניש, שהצטרפה לחוות דעתה של השופטת נאור, ציינה כי השאלות בעתירה עלולות, בנסיבות מסוימות, לרדת לשורש הבעיות המפלגות את החברה בישראל, אולם מדובר בעתירה שאינה בשלה לדיון שיפוטי. לגישתה, ההכרעה בדבר הנסיבות וההיקף שבהן ייושם החוק ובדבר הפרשנות שתניתן לו עוברת, בראש ובראשונה, דרך ההליך והגבולות שתציב לו הרשות המבצעת. טרם ניתן לקבוע, לדעתה, אם התרחישים השונים של אפשרויות היפותטיות שציירו העותרים אכן יתממשו, על מי יחולו, אם הם אכן נוגעים לעותרים

ומה יהיה האירוע שיצדיק את הפעלת החוק. לחוות דעתה של השופטת נאור הצטרף גם השופט השלישי, המשנה לנשיאה אליעזר ריבלין.

בתגובתם לפסק הדין טענו האגודה לזכויות האזרח וארגון עדאלה כי: "בית המשפט בפסיקתו מתעלם מכך שהפגיעה הן בחופש הביטוי והן בזכויות האזרחים הערבים כבר מתקיימת בפועל, עוד לפני שהחוק החל להיות מיושם. היות שניסוח החוק כה רחב ועמום, גופים רבים עלולים לנהוג בצנזורה עצמית כדי שלא לעמוד בסיכון הזה. בג"ץ החמיץ היום את ההזדמנות להבהיר למחוקקים שיש גבול להשתלחות בזכויות האדם בכלל ובאוכלוסייה הערבית בפרט". וכן כי: "מצער שלמרות שבג"ץ קבע, שחוק הנכבה מעורר שאלות מורכבות בעלות חשיבות ציבורית, היורדות לשורש הבעיות המפלגות את החברה הישראלית, הוא בחר להימנע מלדון בהן עד שיתעורר מקרה קונקרטי. בג"ץ התעלם לחלוטין מהטענות על האופי המצנן של החוק, ושלח גופים הנתמכים על ידי המדינה להסתכן בהחלטה לגבי הפחתה משמעותית של תקציבים לפני שהחוק יגיע לבחינה שיפוטית".²⁶⁷

חוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות (מס' 8), התשע"א-2011 / "חוק ועדות הקבלה"

החוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות (מס' 8), התשע"א-2011, המכונה גם "חוק ועדות הקבלה", החל את דרכו כשתי הצעות חוק פרטיות, אשר אוחדו להצעה אחת שעברה בקריאה טרומית ביום 9 בדצמבר 2009. לאחר דיונים רבים ושינויים בנוסח הצעת החוק, אשר עורר שיח ציבורי ער,²⁶⁸ התקבל ביום 22 במארס 2011 החוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות (מס' 8), התשע"א-2011²⁶⁹ (להלן: "החוק"). החוק מאפשר ליישוב קהילתי קטן (המונה עד 400 משפחות) בנגב או בגליל, הממוקם על קרקע של המדינה והמבקש לצרף לשורותיו תושבים חדשים, להתנות את הקצאת המקרקעין למועמדים המבקשים להתגורר בו באישורה של ועדת קבלה. ועדת הקבלה מוסמכת לסרב לקבל מועמד ליישוב, בין היתר, כי "המועמד אינו מתאים לחיי החברה בקהילה", וכן בשל "חוסר התאמה של המועמד למרקם החברתי-תרבותי של היישוב הקהילתי, שיש בו יסוד להניח כי יהיה בו כדי לפגוע במרקם זה". אם סירבה ועדת הקבלה לקבל מועמד ליישוב הקהילתי, עליה להמציא לו החלטה מנומקת בכתב בדבר סירובה. בנוסף קובע החוק מנגנוני בקרה מפני החשש לאפליה ובהם סעיף איסור אפליה, שלפיו "ועדת הקבלה לא תסרב לקבל מועמד מטעמי גזע, דת, מין, לאום, מוגבלות, מעמד אישי, גיל, הורות, נטייה מינית, ארץ מוצא, השקפה או השתייכות מפלגתית-פוליטית", וכן הליך של השגה בפני ועדת השגות, שעל החלטתה ניתן לעתור לבית המשפט לעניינים מנהליים.

יום לאחר קבלת החוק בקריאה שנייה ושלישית הוגשה עתירה לבית המשפט העליון נגד חוקתיות החוק (בג"ץ 2311/11),²⁷⁰ וכעבור שבוע הוגשה עתירה נוספת (בג"ץ 2504/11).²⁷¹ בית המשפט העליון דן במאוחד בשתי העתירות. הטענה המרכזית של העותרים הייתה כי למרות סעיף איסור האפליה, החוק מכיל קריטריונים עמומים אשר ישמשו הלכה למעשה כסות בידי ועדות הקבלה של היישובים הקהילתיים להפלות בהקצאת המקרקעין, ולהדיר ערבים וקבוצות אחרות בחברה. נטען כי ליישובים הקהילתיים אין שום מאפיין ייחודי, והמשותף להם הוא רק רצונם של תושביהם לחיות בסביבה כפרית, ליטול חלק בפעילות קהילתית וליהנות מרמה גבוהה של שירותי בריאות וחינוך. לכן, החוק פוגע בזכויות יסוד של מועמדים המבקשים להצטרף ליישובים הקהילתיים, ובהן הזכות לכבוד האדם כתוצאה מקיומו של הליך הקבלה; בזכות לשוויון, כתוצאה מאפליה של מועמדים על רקע זהותם או מאפייניהם האישיים; בזכות לפרטיות, בשל החשיפה של ועדות הקבלה לפרטיהם האישיים של המועמדים; בזכות לאוטונומיה אישית ובזכות הקניין. עוד נטען כי תכלית החוק, לשמור על לכידות חברתית ועל רצונם של תושבים לחיות ביחד, אינה תכלית ראויה כאשר לא מדובר באוכלוסייה ייעודית או ייחודית. לפיכך, נטען כי תכליתו האמיתית של החוק היא גזענית ומטרתה להדיר ערבים מיישובים יהודיים.

הכנסת והמשיבים הנוספים לעתירות טענו בתגובה כי יש לדחות את העתירות בשל "דוקטרינת הבשלות", הואיל וטרם התקבלה החלטה של ועדת קבלה כלשהי על פי החוק, ולכן אין בנמצא עותרים קונקרטיים. עוד טענו המשיבים כי החוק אינו פוגע בזכויות חוקתיות. כך, לגבי הזכות לשוויון נטען כי העילות לדחיית מועמדים מבוססות על שונות רלוונטית בין הקבוצות, וכי בחוק קיים מנגנון לאיזון ראוי בין מניעת אפליה לבין הרצון להבטיח את המשך פיתוחם של היישובים הקהילתיים. איזון זה בא לידי ביטוי ברכיבים שונים המצויים בחוק, בין היתר, תחולתו המצומצמת של החוק; רשימה סגורה של שיקולים שלפיהם רשאית ועדת הקבלה לסרב לקבל מועמד; הצורך בקבלת חוות דעת מקצועית כדי לבסס דחייה ובקיומה של ועדת השגות. בנוסף, תכלית החוק – להגן על לכידותן של קהילות קטנות בפריפריה ולאפשר לאזרחים לממש את זכותם לחיי קהילה ביישובים קהילתיים – היא תכלית ראויה.

ביום 17 בספטמבר 2014 דחה בית המשפט העליון את העתירות ואישר את חוקתיות החוק.²⁷² דעת הרוב בהובלתו של נשיא בית המשפט העליון, אשר גרוניס, ביססה את הכרעתה על "דוקטרינת הבשלות". נקבע כי למרות שהעתירות מעלות שאלות חוקתיות וטענות לפגיעה בזכויות יסוד, לא ניתן להכריע בשאלות אלה בשלב הנוכחי, בשל היעדרה של תשתית עובדתית מספקת ועותרים קונקרטיים. לגישת הרוב, הפגיעה של החוק בזכויות יסוד וכן חוקתיותה של הפגיעה, עוד בטרם יושם החוק ולפני שהתקבלו החלטות מכוחו, היא בגדר אפשרות בלבד, שאין לדעת אם אמנם

תתממש. הצורך בקיומה של תשתית עובדתית קונקרטית מתחדד בעיקר נוכח העובדה שהטיעון המרכזי בעתירות הוא שהסעיפים הכלליים בחוק יהיו כסות לאפליה בפועל. אולם, לדעת הרוב, לשון החוק אינה תומכת במסקנה זו, במיוחד לאור הסעיף בחוק האוסר במפורש אפליה בקבלה ליישובים. לפיכך, כשם שלא ניתן לקבוע כי החוק פוגע בזכויות חוקתיות, וכן שהפגיעה עומדת או לא עומדת בתנאי פסקת ההגבלה, כך גם לא ניתן לשלול את האפשרות שהחוק יוביל לאפליה מוסווית בפועל. הוכחה של מנגנון אפליה מוסווה מעין זה אפשרית רק לאחר שהחוק ייושם, ולא בשלב הנוכחי. עוד נקבע כי לא קיים אינטרס שיצדיק את בירור העתירה בשלב הנוכחי, חרף היעדרה של תשתית ראייתית מספקת. כך, אין בדחיית העתירה כדי לשלול סעד מעותר קונקרטי; לא ניתן להצביע על "אפקט מצנן" או על חשש מפני סנקציה או שינוי מצב לרעה; כמו כן קיימים מנגנוני בקרה שונים על החלטת ועדת הקבלה. לאור האמור קבעה דעת רוב כי יש לדחות את העתירות, תוך שבעלי הדין שומרים על טענותיהם ויוכלו להעלותן שוב בעתיד. הליך עתידי נגד חוקתיות החוק יכול שיהיה באמצעות "תקיפה עקיפה" במסגרת עתירה על החלטת ועדת ההשגות לבית המשפט לעניינים מנהליים, או בדרך של "תקיפה ישירה" באמצעות הגשת עתירה לבג"ץ, זאת על יסוד תשתית עובדתית קונקרטית.

דעת המיעוט, שאותה הוביל השופט ג'ובראן, סברה כי העתירות בשלות בשלב זה לניתוח חוקתי, וכי יש מקום להכריז על בטלותם של חלק מן הסעיפים שאומצו בתיקון לחוק. לגישתו, קריטריון "ההתאמה לחיי הקהילה" וקריטריון "חוסר ההתאמה החברתית" אינם כפופים לאמות מידה מוגדרות, אלא יוצרים "חקיקה עמומה". שיקול הדעת שניתן במסגרתם לוועדות הקבלה הוא רחב ואף מופרז, ופותח פתח להדרה לא מוצדקת ולאפליה סמויה בכסות של שיקולים רלוונטיים. השקיפות שבהפעלת שיקול הדעת של ועדות הקבלה מצומצמת ביותר, וכן הפיקוח השיפוטי כלפי הפעלת שיקול הדעת. לפיכך, קבע השופט ג'ובראן, כי על אף סעיף איסור האפליה שנקבע בחוק וחרף מנגנוני הפיקוח השונים, מנגנון המיון בכללותו שנוצר מכוח התיקון לחוק מעגן בפועל מציאות מפלה. כדי להוכיח אפליה, ציין השופט ג'ובראן, אין הכרח להוכיח דווקא כוונה להפלות, ואין בדבריו כדי להעמיד את הכנסת בחזקה זו, אלא די בכך שההסדר החשוד כמפלה יוצר מציאות מפלה. מציאות זו נגלית, לדעת השופט ג'ובראן, בין היתר, לאור פרקטיקה רוויית ניסיון (לרבות הסדרים קודמים שעיגנו בשטח פרקטיקה מתמשכת של הדרה משיקולים שחלקם לא רלוונטיים, עתירות קודמות, תצהירים שהוגשו, דברים שנאמרו בדיוני ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת והליכי החקיקה השונים). לפיכך קבע השופט ג'ובראן כי המנגנון הקבוע בתיקון לחוק הוא מנגנון מפלה. לגישתו, הפגיעה בזכות החוקתית לשוויון, כפי שעולה מהסעיפים שנקבעו

בתיקון לחוק, אינה עומדת בתנאיה של פסקת ההגבלה, ולכן יש להורות על בטלותם של הקריטריונים המפלים בחוק.

ברוב דחוק של חמישה (הנשיא גרוניס, המשנה לנשיאה נאור והשופטים רובינשטיין, חיות ומלצר) מול ארבעה (השופטים ג'ובראן, ארבל, דנציגר והנדל), הוחלט לדחות את העתירות.

בארגון "יוזמות קרן אברהם" הביעו אכזבה עמוקה מפסיקת בית המשפט העליון. נאמר כי "הצעד נותן הכשר חוקי, תקדימי ומסוכן לאפליה נגד ערבים, בכך שהוא מאפשר את הקמתן והפעלתן של ועדות קבלה ביישובים קהילתיים אשר יוכלו שלא לקבל מועמדים ערבים ליישובים. בצד אפשרויות הדיור המוגבלות ממילא של ערבים בישראל, ומצוקת הדיור הקשה ביישובים הערביים, יש כאן צעד סמלי קשה כלפי האוכלוסייה הערבית".²⁷³

חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 62), התשע"ד-2014 / העלאת אחוז החסימה
חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 62), התשע"ד-2014, שעניינו העלאת אחוז החסימה בבחירות לכנסת, החל דרכו בשתי הצעות חוק פרטיות שביקשו, בין היתר, להעלות את אחוז החסימה מ-2% ל-4%. הצעות החוק אושרו בקריאה טרומית והועברו לוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת, אשר החליטה למזגן להצעה מאוחדת. בהמשך פוצלה שוב ההצעה המאוחדת לשתי הצעות: האחת, הצעת חוק יסוד: הממשלה (תיקון) (הגברת המשילות), אשר ביקשה לבצע שינויים בחוק היסוד; והשנייה, הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 61) (העלאת אחוז החסימה והגברת המשילות), התשע"ג-2013, אשר כללה שינויים בחקיקה רגילה, וביקשה להעלות את אחוז החסימה ל-4% (לימים, הצעת תיקון מס' 62).²⁷⁴ ביום 3 במארס 2014 אישרה הוועדה את הצעת החוק, תוך הקטנת שיעורו של אחוז החסימה החדש מ-4% ל-3.25% (אחוז חסימה המשקף ארבעה מנדטים).²⁷⁵ ביום 11 במארס 2014 אישרה מליאת הכנסת את חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 62), התשע"ד-2014²⁷⁶ (להלן: "החוק").

נגד חוקתיות החוק הוגשו שתי עתירות לבית המשפט העליון (בג"ץ 3166/14 ובג"ץ 4857/14).²⁷⁷ טענתם המרכזית של העותרים הייתה כי העלאת אחוז החסימה מ-2% ל-3.25% תוביל להדרה של קבוצות מיעוט באוכלוסייה, בדגש על המיעוט הערבי, וזאת בהתבסס על נתונים ממערכות בחירות בעבר, שלפיהם שתיים מתוך שלוש המפלגות הערביות המיוצגות בכנסת עלולות שלא לעבור את אחוז החסימה החדש, ואילו המפלגה השלישית עשויה לעבור אותו אך במעט. העלאת אחוז החסימה, לטענת העותרים, פוגעת בהוראות סעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת, המעגן את עקרונות שיטת הבחירות בישראל (בעיקר בעקרון השוויון ובעקרון הייצוג – הנגזר מעקרון היחסיות). עוד טענו העותרים כי העלאת אחוז החסימה פוגעת גם בזכות לכבוד

המעוגנת ב'חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו', ואף פוגעת בערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. הפגיעות הנגרמות כתוצאה מהחוק אינן עומדות, לטענת העותרים, במבחניה של פסקת ההגבלה, המגבילה את כוחו של המחוקק לפגוע בזכויות יסוד, מכיוון שלא נעשו לתכלית ראויה ואינן מידתיות. תכלית החוק, לטענת העותרים, אינה הגברת המשילות, כפי שמוצהר בחוק, אלא הדרה של המגזר הערבי ומפלגות חדשות מהכנסת, וכי קיימים אמצעים אחרים להשגת התכלית של הגברת המשילות אשר פגיעתם במיעוט פחותה, כך שזקו של החוק עולה על תועלתו. עוד נטען כי אין לכפות על המפלגות הערביות להתאחד לנוכח ההבדלים האידאולוגיים ביניהן, כשם אין לכפות איחוד מעין זה על מפלגות אחרות.

המשיבים, הכנסת והיועץ המשפטי לממשלה, טענו כי יש לדחות את העתירות, בין היתר, מפני שלא הוכח כי העלאת אחוז החסימה פוגעת בעקרונות השוויון והיחסיות המעוגנים בסעיף 4 ל'חוק יסוד: הכנסת'. לגישתם, העותרים מעלים טענות ספקולטיביות ואינם מביאים בחשבון את השפעת השינוי באחוז החסימה על היערכות השחקנים במערכת הפוליטית לפני הבחירות, ולכן אין זה מובן מאליו שהעלאת אחוז החסימה תפגע במיעוט הערבי או תדיר אותו מהכנסת. עוד נטען כי גם בהנחה שאכן נפגעו עקרונות השוויון והיחסיות, הרי הפגיעה עומדת בתנאיה של פסקת ההגבלה,²⁷⁸ וכי קביעת שיעורו של אחוז החסימה נופלת במתחם התמרון הרחב של המחוקק, בעיקר בכל הנוגע לעניינים משפטיים. עוד נטען כי תכלית החוק – חיזוק המשילות והגברת יציבות הקואליציה – היא תכלית ראויה ולגיטימית, וטענות העותרים כי החוק מיועד להדיר את המגזר הערבי מהמשחק הפוליטי הן חסרות בסיס. טענה נוספת הייתה שהעלאת אחוז החסימה היא מידתית, ואף נמוכה בהשוואה למקובל בשיטות יחסיות בעולם. בית המשפט העליון, בהרכב מורחב של תשעה שופטים, דן במאוחד בשתי העתירות, והחליט ביום 13 בינואר 2015, ברוב דעות של שמונה שופטים מול דעתו החולקת של השופט ג'ובראן, לדחות את העתירות.²⁷⁹ פסק הדין ניתן ללא נימוקים, בשל קרבת מועד הבחירות לכנסת ה-20 (17 במארכ 2015) ודוחק הזמן להגשת רשימות המועמדים לכנסת לוועדת הבחירות המרכזית, לקראת סוף חודש ינואר. יחד עם זאת, בית המשפט הדגיש כי אין בדחיית העתירות כדי לסגור את הדלת בפני תקיפה נוספת של החוק, לאחר שתבררנה תוצאות הבחירות לכנסת ה-20.

נימוקי פסק הדין פורסמו ב־12 במארכ 2015, ימים ספורים לפני מועד הבחירות. דעת הרוב, בהובלתו של נשיא בית המשפט העליון (דאז) אשר גרוניס, דחתה, כאמור, את העתירות. את הכרעתה ביססה דעת הרוב על "דוקטרינת הבשלות".²⁸⁰ על פי גישתו של הנשיא גרוניס, בעת מתן פסק הדין לא התגבשה התשתית העובדתית הדרושה כדי להוכיח כי העלאת אחוז החסימה לשיעור של 3.25% פוגעת בעקרונות המעוגנים בסעיף 4 ל'חוק יסוד: הכנסת'. סעיף זה קובע כי "הכנסת תיבחר בבחירות כלליות,

ארציות, ישירות, שוות, חשאיות, ויחסיות, לפי חוק הבחירות לכנסת; אין לשנות סעיף זה אלא ברוב של חברי הכנסת". לדעת הנשיא גרוניס, עקרון השוויון בחוק זה מעגן את העיקרון של "קול אחד לכל אחד" ואת "שוויון הסיכויים" המהותי של הרשימות המשתתפות בבחירות. בצד עקרון השוויון מעוגן בחוק גם עקרון היחסיות, אשר ממנו נובע עקרון הייצוג. לגישת הנשיא גרוניס, הממד המהותי של עקרון הייצוג הוא השאיפה כי בבית המחוקקים יינתן ביטוי לקבוצות השונות המרכיבות את החברה, לרבות קבוצות המיעוט. לדידו, מעקרון הייצוג נגזרת חובה עקרונית לקיים שיטת בחירות שתאפשר ייצוג של מיעוטים בכנסת, שכן חשיבותם בבית הנבחרים נטועה בצורך ביצירת חסמים מפני עריצות הרוב הנמצא בשלטון. עם זאת, בצד השני של המתרס עומדים אינטרסים ציבוריים מתחרים, המצדיקים את הגבלת האפשרות להיבחר לבית הנבחרים. האינטרס המרכזי הוא יעילות עבודת הממשל או "הגברת המשילות" באמצעות הקטנת מספר הרשימות שיזכו לייצוג בכנסת. לפיכך, בשיטות יחסיות ומעורבות רבות מתבטאת נקודת האיזון בין ייצוגיות למשילות, בין היתר, בקביעת אחוז חסימה. לפי גישתו של הנשיא גרוניס, על מנת להוכיח כי אחוז החסימה החדש פוגע בעקרונות השוויון והייצוגיות, יש להוכיח כי בהעלאת אחוז החסימה יש משום "הפרה ממשית" של עקרונות אלה, או "סטייה מהותית וניכרת" מהם. לדעתו, ההכרעה בשאלת חוקתיות העלאת אחוז החסימה החדש דורשת תשתית עובדתית, שעשויה להתגבש רק לאחר היודע תוצאות הבחירות לכנסת ה-20, זאת, בין היתר, בשל הקושי לצפות ולהעריך מראש את מלוא ההשלכות של שינוי כללי הבחירות על התנהגותם של הבוחרים, הנבחרים והמפלגות. כך למשל, ציין הנשיא גרוניס כי ייתכן שהכלל החדש יוביל להתארגנות שונה של הרשימות המשתתפות בבחירות, ויעודד חבירה של רשימות למערך משותף כדרך להתגבר על אחוז החסימה (כפי שאכן קרה עם שלוש הרשימות הערביות), ואף יוביל לשינוי באחוזי ההצבעה של הבוחרים ובעצם הבחירה. בנוסף לכך, "על פניו", ציין הנשיא גרוניס, אחוז החסימה אינו חריג ביחס לאחוזי חסימה שנקבעו במדינות אחרות שבהן קיימת שיטת בחירות יחסית או מעורבת. עם זאת הדגיש הנשיא גרוניס כי דבריו מכוונים לאחוז החסימה של 3.25% כפי שנקבע בחוק, ואשר קרוב לאחוז החסימה הקודם, וכי אילו היה מדובר בהעלאה של אחוז החסימה לשיעור גבוה מאוד, ייתכן בהחלט שהיה מקום לבחון את העניין לגופו, אף בטרם יושם החוק במערכת הבחירות. בנוסף, לא קיים, לגישתו של הנשיא גרוניס, טעם מיוחד להכריע בסוגיה על אף היעדרה של תשתית עובדתית. כך, למשל, אין לדעתו פסול חוקתי בעצם העובדה שאחוז החסימה החדש יוצר תמריץ לריצה משותפת של רשימות מטעמן של מפלגות קטנות, שכן אין בריצה המשותפת כדי למחוק את ההבדלים האידאולוגיים ביניהן, ולאחר הבחירות הרשימות יכולות להתפלג בהתאם לדיני ההתפלגויות. עוד קבע הנשיא גרוניס כי הוא אינו שולל לחלוטין כי תוצאות

הבחירות לכנסת ה-20 ימחישו שנפגעו עקרונות השוויון והייצוגיות. לפיכך הותרה דעת הרוב את הדלת פתוחה לתקיפה חוזרת של אחוז החסימה החדש לקראת הבחירות לכנסת ה-21, "בבחינת רשת ביטחון, וזאת נוכח חשיבותה של הסוגיה לשמירה על ערכיה הדמוקרטיים של מדינת ישראל".

השופט ג'ובראן, היחידי שהיה בדעת מיעוט, סבר כי יש לקבל את העתירות ולהורות על ביטול החוק. בשלב הראשון קבע השופט ג'ובראן כי העתירה בשלה להכרעה חוקתית, וזאת בשל "הפוטנציאל הממשי להדרה של קבוצות המיעוט". לדידו, ניתן להסתפק בפוטנציאל ממשי לפגיעה בזכות, על מנת לדון בעתירה עוד בטרם התקיימה הפגיעה החוקתית עצמה בזכות. השופט ג'ובראן הראה כי בהתאם לנתונים בבחירות בשלוש הכנסות הקודמות, אחוז החסימה של 2% אפשר ייצוג הולם של קבוצות המיעוט הערבי, אך כאשר הועלה לשיעור של 3.25% הוא, לגישתו, בעל פוטנציאל ממשי להדרה של המפלגות הערביות (שתים מתוך שלוש המפלגות הערביות עלולות להיוותר מחוץ לכנסת בעקבות אחוז החסימה החדש). לפיכך קבע השופט ג'ובראן כי אין מדובר בשינוי מספרי טכני בלבד, אלא בקפיצת מדרגה מהותית. בשלב השני התייחס השופט ג'ובראן לחוקתיותה של העלאת אחוז החסימה בהתאם למבחניה של "פסקת ההגבלה השיפוטית", והגיע למסקנה כי קיימת בעייתיות בכל מבחני המשנה, ובעיקר במבחן המשנה השלישי של מידתיות. לדעתו, הצפי לפגיעה בעקרון הייצוג ההולם גדול מהצפי לקידום התכלית המוצהרת של הגברת המשימות, ולפיכך החוק אינו מידתי ודינו להתבטל. בהתייחסו לטענה כי איחוד הסיעות הערביות לכדי "רשימה משותפת" אחת עשויה לייתר את החשש מפני פגיעה בעקרון הייצוג, ציין השופט ג'ובראן כי אין כל הבטחה שהמהלך אכן יקרה, וכי אין זה ראוי לאחד בין סיעות בעלות אידאולוגיות שונות משום שיש בכך בעיניו "כפייה אידאולוגית".

השופט רובינשטיין, שהיה בדעת הרוב, התייחס באריכות לחשיבותו של ייצוג המיעוט הערבי בכנסת כחלק מן המרקם הדמוקרטי והיהודי של מדינת ישראל. השופט רובינשטיין ציין כי ההגנה המהותית של המיעוטים בכנסת חשובה מאוד, ולכן הגישה הבסיסית להעלאת אחוז החסימה באופן שעלול להיפגע ייצוג המיעוטים, בהשוואה לבחירות קודמות, "רושמת סימני שאלה". עוד ציין השופט רובינשטיין כי תחושתו המקורית הייתה אל עבר פסילת התיקון לחוק מתוך חשש כי לפחות במידה מסוימת, הוא נבע מטעמים לא כשרים של הדרת הרשימות הערביות, וזו אכן יכולה להתרחש, לדעתו, גם בלא כוונות כאלה. אולם, הוא החליט בסופו של דבר להצטרף לחוות דעתו של הנשיא גרוניס, שכן גם לדעתו, טרם בשלה העת לבחון את חוקתיות החוק. את המחלוקת בין הנשיא גרוניס לשופט ג'ובראן בסוגיית אחוז החסימה השווה השופט רובינשטיין למחלוקת קודמת ביניהם בעניין ועדות הקבלה, אשר גם שם עלתה שאלת החשד בדבר כוונה נסתרת להדרתו של המיעוט הערבי. גם אז דובר בחוק אשר לשונו

על פניה אינה מפלה, והשאלה הייתה מה עומד מאחוריה. בשינויים המחויבים גם לעניין אחוז החסימה, יש, לגישתו, להמתין ולראות כיצד יתפתחו הדברים בהתאם לאחוז החסימה החדש, ובשלב זה, ציין רובינשטיין, הדלת נותרה פתוחה לתקיפה חוקתית חוזרת.

יצוין כי לקראת הבחירות לכנסת ה-20 התאחדו המפלגות הערביות שהיו מיוצגות בכנסת ה-19 לכדי רשימה משותפת אחת, שזכתה בסופו של דבר ל-13 מושבים בכנסת ה-20²⁸¹ – עלייה של שני מנדטים לעומת מספרם בכנסת ה-19.²⁸²

חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003 ("איחוד משפחות")

חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003 (להלן: "החוק") נחקק על רקע המציאות הביטחונית הקשה עם פרוץ האינתיפאדה השנייה בספטמבר 2000, וכחלק משורה של צעדים שנקטה ממשלת ישראל, אשר נועדו להתמודד עם האתגר הביטחוני של מתקפות הטרור ופיגועי ההתאבדות שאפיינו תקופה זו. במסגרת פעולות אלה הוחלט להגביל את כניסתם של תושבי יהודה, שומרון וחבל עזה (להלן: "האזור") לתוך שטחי מדינת ישראל, זאת לנוכח הערכתם של גורמי הביטחון שכניסתם של תושבים אלה לתוך תחומי מדינת ישראל ותנועתם החופשית בה מסכנות בצורה משמעותית את ביטחונם של אזרחי ישראל (הנתונים הראו כי מתוך 130,000 תושבי האזור שקיבלו מעמד כזה או אחר בישראל מכוח "איחוד משפחות" משנת 1994, 26 מביניהם היו מעורבים בפעילות חבלנית, חלקם אף בביצוע הפיגועים עצמם). החוק המקורי פורסם ב-6 באוגוסט 2003 ולמעט סייגים מסוימים, קבע איסור גורף על כניסתם של תושבי האזור לתוך תחומי מדינת ישראל.²⁸³ החוק לא חל על ישראלים המתגוררים באזור. מכוח חוק זה נשללה האפשרות של ישראלי להביא את בן זוגו תושב האזור לישראל, לחיות עמו יחדיו ולקיים חיי משפחה בישראל. תיקון לחוק שפורסם באוגוסט 2005 צמצם את האיסור הגורף ביחס לבני זוג, וקבע היתר לאשר את בקשתם של תושבי האזור למתן היתר שהייה בישראל, כאשר בן הזוג מהאזור הוא מעל גיל 35, וכן כאשר בת הזוג מהאזור היא מעל גיל 25, לשם מניעת הפרדתם מבני זוגם השוהים כדין בישראל. כמו כן נקבעו סייגים נוספים ביחס לקטינים.²⁸⁴

סוגיית חוקיותו של חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003 (להלן: "החוק") הייתה נושא למחלוקת ציבורית ומשפטית רבה, והיא נדונה בשני פסקי דין משמעותיים שניתנו בבית המשפט העליון בהרכב מורחב של אחד-עשר שופטים. פסק הדין הראשון של בית המשפט העליון ניתן בשנת 2006²⁸⁵ וקבע ברוב דעות של שישה מול חמישה שופטים, כי החוק בהסדריו הגורפים אינו מידתי ולפיכך אינו חוקתי, אך נמנע מהוראה על ביטולו, על מנת לאפשר לכנסת לתקנו.

יש לציין כי כנגד הצהרת המדינה בפני בית המשפט על כך שתכליתו הבלעדית של החוק היא ביטחונות, העלו העותרים בפסק הדין הראשון טענות שונות בדבר תכלית דמוגרפית מוסווית, שהיא התכלית העיקרית העומדת מאחורי חקיקתו של החוק. באופן זה נטען כי החוק נועד לבלום את הגידול באוכלוסייה הערבית בישראל בדרך של נישואין לתושבי האזור וכניסתם לישראל, ובכך, לכאורה, למנוע את התופעה של "איחוד משפחות" כמנגנון המיועד למימושה של זכות השיבה. עוד נטען כי ניתן למצוא למטרה זו גיבוי בדיוני הכנסת במהלך הליכי החקיקה של החוק. הגם שכל השופטים סירבו להכיר בתקפות המלאה של טענות אלו והן נדחו על ידי בית המשפט, מקצת השופטים הטילו ספק בטענת המדינה כי השיקולים היחידים בבסיס החוק הם השיקולים הביטחוניים.²⁸⁶

בעקבות פסק הדין הראשון פורסם במארכס 2007 תיקון שני לחוק²⁸⁷ שכלל שלושה חידושים עיקריים: תחולת החוק הורחבה מעבר לתושבי האזור, גם למדינות אויב (איראן, לבנון, סוריה ועיראק); הוקמה ועדה לבחינתם של מקרים הומניטריים מיוחדים (בהתאם להמלצתם של שופטים רבים בפסק הדין הראשון), אך עם זאת, נקבע כי קשר הזוגיות או ההורות אינו מקים כשלעצמו טעם הומניטרי מיוחד; וכן נוספה כלפי תושבי האזור הנכללים בחריגים בחוק, ושהוכפפו לבדיקה פרטנית-אינדיווידואלית של סיכון ביטחוני, גם "חזקת מסוכנות", שלפיה תושב האזור עלול להוות סיכון ביטחוני למדינת ישראל אם "במדינת מושבו או באזור מגוריו מתבצעת פעילות העלולה לסכן את ביטחון המדינה או אזרחיה".

פסק הדין השני ניתן בשנת 2012²⁸⁸ והפך, למעשה, את דעת הרוב המהותית בפסק הדין הראשון. הוא קבע ברוב דחוק של שישה מול חמישה שופטים כי החוק עומד בתנאי המידתיות, ולכן חוקתי.

השאלה המרכזית שעמדה בפני בית המשפט העליון הייתה – האם ההסדר הגורף בחוק פוגע שלא כדין בזכויות החוקתיות של בן הזוג הישראלי לשוויון ולחיי משפחה בישראל, מכוח הזכות החוקתית לכבוד המעוגנת ב'חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו'; ואם כן, האם הפגיעה בזכויות מוצדקת ועומדת בתנאיה של פסקת ההגבלה, ולפיכך היא חוקתית.

בפסק הדין הראשון²⁸⁹ נחלקו השופטים בשאלה – האם הזכות לחיי משפחה של בן הזוג הישראלי כוללת בתוכה גם את זכותו להביא עמו את בן זוגו הזר לישראל ולקיים חיי משפחה בישראל. רוב גדול של השופטים קבע כי הזכות לחיי משפחה של אזרח ישראלי כוללת בתוכה גם את זכותו להביא עמו את בן זוגו הזר על מנת לממש עמו את חיי המשפחה בישראל, והיא נכללת בגדר הזכות לכבוד האדם. חמישה שופטים בהובלתו של הנשיא ברק (והשופטים בייניש, ג'ובראן, חיות ופרוקצ'יה) קבעו, כי החוק פוגע בזכות החוקתית לחיי משפחה של אזרחי ישראל, בכך שנמנעת מהם האפשרות לקיים

את התא המשפחתי בישראל. כמו כן נקבע כי החוק פוגע בזכות החוקתית לשוויון של אזרחי ישראל, שכן הרוב המוחלט של הישראלים הנישאים לבני זוג פלסטינים מהאזור הם אזרחי ישראל הערבים. באופן זה, פגיעתו של החוק ממוקדת בערביי ישראל ושוללת מהם, ומהם בלבד, את זכותם לממש את חיי המשפחה בישראל עם בני זוגם מהאזור. נקבע כי זוהי תוצאה מפלה שאינה נשענת על הבחנה רלוונטית, ולפיכך מהווה פגיעה בזכותם החוקתית לשוויון. בשאלה – האם הפגיעה בזכויות החוקתיות של אזרחי ישראל הערבים עומדת במבחניה של פסקת ההגבלה – קבעו חמשת השופטים כי על אף שהחוק נועד לתכלית ראויה (שהיא תכלית ביטחונית) הוא אינו עומד בתנאי המידתיות, ובעיקר במבחן המידתיות "במובן הצר". השופטים, אשר דגלו בהערכת סיכון אינדיווידואלית המבוססת על הסתברויות, קבעו כי ההשוואה הראויה אינה בין חיים לבין איכות חיים, "אלא השאלה הינה מהי ההסתברות כי ייפגעו חיי אדם אם נתמיד בבדיקה אינדיווידואלית לעומת ההסתברות כי ייפגעו חיי אדם אם נעבור לאיסור גורף, והאם תוספת הסתברותית זו שקולה כנגד הוודאות שבהגדלה הנגרמת על-ידי כך לפגיעה בזכויותיהם של בני זוג אזרחי המדינה".²⁹⁰ לגישת השופטים, תוספת הביטחון שמעניק האיסור הגורף, בהשוואה לחלופה אחרת של בדיקה אינדיווידואלית ופרטנית, אינה שקולה כנגד עוצמת הפגיעה בזכויות החוקתיות של אזרחי ישראל הערבים. לפיכך קבעו חמשת השופטים כי החוק אינו חוקתי, ויש להורות על בטלותו. חמישה שופטים אחרים בהובלתו של המשנה לנשיא (דאז) מישאל חשין (והשופטים גרוניס, נאור, עדיאל וריבלין) קבעו כי החוק הוא חוקתי, וכי יש לדחות את העתירה. חלק מן השופטים שללו את היקף התחולה הרחב של הזכות לחיי משפחה כחלק מכבוד האדם, ככוללת בתוכה גם את זכותו של בן זוג ישראלי להביא עמו את בן זוגו הזר לישראל. יחד עם זאת, חמשת השופטים הגיעו למסקנה כי גם בהנחה שמתקיימת פגיעה בזכויות חוקתיות של אזרחי ישראל הערבים, היא עומדת בתנאיה של פסקת ההגבלה, ובמיוחד בתנאי המידתיות, ולכן היא חוקתית. השופטים שדגלו בהערכת סיכון קבוצתית קבעו כי חיוב המדינה בבדיקה אינדיווידואלית של תושבי האזור לא תבטיח באופן ראוי את ביטחון הציבור. השופטים ציינו כי השאלה איננה שאלה של הסתברויות אלא של תוצאות ודאיות, כפי שציין זאת השופט גרוניס: "הנתונים שהובאו בפנינו מלמדים כי עשרים ושישה בני-זוג פלסטינאים שנכנסו ארצה כדין בהליך של איחוד משפחות היו מעורבים בפיגועי טרור. באותם פיגועים נהרגו עשרות בני אדם ורבים אחרים נפצעו. יוער, כי אותם עשרים ושישה קיבלו היתר להיכנס לישראל חרף הבדיקה הביטחונית שעברו. משמע, יש בפנינו הוכחה, כי הבדיקה האינדיווידואלית אינה מבטיחה שניתן יהיה להפריד באופן מלא בין אלה המהווים סיכון לאחרים שכניסתם ארצה לא תהווה סיכון. על יסוד נתונים אלה יש לדעתי לומר, כי קיימת ודאות שכניסה של אלפי בני זוג נוספים תביא בעקבותיה פגיעות בחיי אדם, וזאת

אף אם תיערך בדיקה ביטחונית ביחס לכל אחד ואחד... המשוואה אינה מורכבת, אפוא, מיסוד הסתברותי בצידה האחד ומיסוד של ודאות בצידה האחר, אלא משני מרכיבים ודאיים: פגיעה בחיי אדם לעומת פגיעה בחיי משפחה".²⁹¹

באופן דומה ציין המשנה לנשיא חשין כי במלאכת האיזון בין צמצום ההרג והבטחת החיים של כלל אזרחי ישראל לבין הנזק שנגרם לחלק מאזרחי ישראל הערבים המבקשים להתגורר עם בני משפחתם הזרים בישראל – גוברת התועלת על הנזק. השופט חשין אף העלה את דוקטרינת "נתיני אויב" כלפי פלסטינים תושבי השטחים, וקבע כי לעת מלחמה רשאית כל מדינה למנוע את כניסתם של נתיני אויב למדינה (גם ללא קשר למסוכנותם), גם אם נישאו לאזרחי המדינה. לגישתו, "תושבי האזור הפלסטינים הם בבחינת נתיני אויב, ובתורת שכאלה מהווים קבוצת סיכון לאזרחיה ולתושביה של ישראל". דוקטרינת נתיני אויב לא התקבלה על ידי מרבית השופטים ופסק הדין לא התבסס עליה, אלא על בסיס מסוכנותם של הפלסטינים תושבי השטחים.

השופט לוי, אשר הכריע את הכף לטובת דחיית העתירות על מנת לאפשר לכנסת להציג הסדר משופר, קבע עם זאת מבחינה מהותית כי בשל הפגיעה הנגרמת על ידי החוק בזכויות חוקתיות של אזרחי ישראל הערבים, לא יהיה מנוס מהמרתו של האיסור הגורף בחוק בהסדר שבבסיסו תעמוד בדיקה פרטנית. השופט לוי אף הדגיש כי בהיעדר שינויים נדרשים בחוק, ספק בעיניו אם החוק יוכל להתמיד ולצלוח את הביקורת השיפוטית גם בעתיד.

לפיכך הוחלט בפסק הדין הראשון ברוב דעות של שישה מול חמישה שופטים לדחות את העתירות.

תוצאת פסק הדין וסוגיית "איחוד המשפחות" עוררה דיון סוער הן בציבוריות הישראלית והן בכתביה האקדמית.²⁹²

כאמור, בעקבות מתן פסק הדין הוכנס תיקון לחוק במאסר 2007.²⁹³ לאחר התיקון הוגשה עתירה נוספת, ובית המשפט העליון נדרש לדון שנית בחוקתיות החוק, כחמש שנים לאחר מתן פסק הדין הראשון. בפסק הדין השני,²⁹⁴ אשר ארבעה משופטיו שהיו חלק מההרכב בפעם הקודמת התחלפו בשופטים אחרים, נהפכה דעת הרוב המהותית בפסק הדין הראשון שקבעה, כאמור, כי החוק אינו חוקתי, ונקבע ברוב דחוק של שישה שופטים (המשנה לנשיאה אליעזר ריבלין והשופטים גרוניס, רובינשטיין, מלצר, נאור והנדל) מול חמישה שופטים (הנשיאה דורית ביניש, והשופטים לוי, ארבל, ג'ובראן וחיות), כי על אף הפגיעה בזכויות החוקתיות של חלק מאזרחי ישראל הערבים, החוק עומד בתנאי פסקת ההגבלה, ולפיכך הוא חוקתי.

הגם ששניים משופטי הרוב קיבלו את הטענה כי החוק פוגע בזכויות חוקתיות, נקבע עם זאת על ידי כל ששת שופטי הרוב כי בזירת המחלוקת העיקרית של מידתיות החוק, ובעיקר מבחן ה"מידתיות במובן הצר" – גובר האינטרס הביטחוני, שכן

בבדיקה הפרטנית (הבעייתית כשלעצמה) אין כדי להסיר באופן משמעותי את הסיכון לביטחונם של אזרחי ישראל, וכי תועלת החוק, עם האיסור הגורף שבו, עולה על הנזק שנגרם לחלק מאזרחי ישראל. בהקשר זה הודגש כי אין מדובר בשלילה מוחלטת של הזכויות ובהיעדר אפשרות טוטאלית של בן הזוג הישראלי להביא את בן זוגו הזר לישראל ולממש את חיי המשפחה בישראל, אלא רק ב"עיכוב זמני", קצוב וידוע, עד להתקיימות דרישות הגיל הקבועות בחוק. לפיכך, נקבע ברוב דעות של שישה מול חמישה שופטים כי החוק הוא חוקתי.

את הבעייתיות במקרים קשים מעין אלה, שבהם נדרש לאזן נכונה בין זכויות אדם לביטחון לאומי, היטיבה לסכם הנשיאה דורית בייניש בסיום חוות דעתה, באומרה כי: "המחלוקת בין שופטי המיעוט לשופטי הרוב סובבת סביב אחת השאלות הקשות בחייו כמדינה הנאבקת בטרור, המתמודדת כל שנות קיומה עם בעיות ביטחון, ובה בעת עומדת על שמירת אופייה הדמוקרטי. השאלה שעמדה בפנינו היא, אפוא, מהם שולי הסיכון, שיש בידינו ליטול על עצמנו ומהם האמצעים שעלינו לנקוט כדי להגן על ביטחוננו תוך צמצום הפגיעה בזכויות אדם עד כדי המידה החיונית להגנה על המדינה ועל חיי תושביה. על אף חילוקי הדעות, כולנו שותפים להכרה בחשיבותם של ערכים אלה וחיפושנו אחר נקודת האיזון, הביאו כל אחד מאתנו למסקנותיו".²⁹⁵

הצעת חוק: הטבות בגין שירות צבאי והצעת חוק זכויות התורמים למדינה

סוגיית השירות הצבאי היא אחת הסוגיות המורכבות ביותר בחברה הישראלית, הן ביחס למיעוט החרדי והן ביחס למיעוט הערבי. כפי שצוין לעיל,²⁹⁶ השירות הצבאי בישראל מהווה נדבך מרכזי בתפיסת מוסד האזרחות השווה והלכידות האזרחית בין כל תושבי המדינה, הזדהות עם המדינה ותחושת שותפות הגורל, החיוניות לביסוסה של דמוקרטיה חזקה ויציבה. הימנעות משירות צבאי עלולה להוביל לערעור מוסד האזרחות כלפי אלה אשר אינם משרתים, ובתוך כך להשפיע על שיח הזכויות והחובות של האזרחים במדינה. אחת ההשלכות הנובעות מכך היא שאלת חוקיות הענקת הטבות כלכליות ואחרות למשרתים בשירות צבאי/לאומי.

מרבית ההסדרים המעניקים הטבות למשרתים עוגנו בחוק חיילים משוחררים, התשמ"ד-1984.²⁹⁷ חוק זה כלל הטבות רבות לחיילים משוחררים, וביניהן גם הטבות בנגישות למשאבים ציבוריים דוגמת עדיפות בקבלה לעבודה ועדיפות בקבלה למוסדות להשכלה גבוהה. החוק הוחלף בשנת 1994 בחוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994.²⁹⁸ החוק החדש ביטל את ההטבות המפלגות האמורות²⁹⁹ ואימץ הסדרה של הטבות כספיות באמצעות הקמת קרן לקליטת החייל המשוחרר, פתיחת חשבונות פיקדון והענקת הטבות לחיילים משוחררים מכספי הפיקדון.

במרוצת השנים החלה הממשלה להשתמש בקריטריון של שירות צבאי לצורך הענקת הטבות נוספות לחיילים משוחררים, מעבר להסדרים הקבועים בחוק. נגד השימוש בקריטריון השירות הצבאי הוגשו עתירות לבית המשפט העליון בטענה לאפליה. עתירות אלו עוררו, בין היתר, את השאלה האם ההסדר המצוי בחוק הוא הסדר שאין בלתו, כך שהממשלה אינה רשאית להעניק הטבות לחיילים משוחררים מעבר לקבוע בחוק. בבג"ץ גרוס³⁰⁰ נדונה חוקיותה של תוכנית לימודים המאפשרת מימון ממשלתי מלא ללימודי הכנה לבגרות לאוכלוסייה מקרב חיילים משוחררים המוגדרת "ראויה לקידום", שלא לפי חוק חיילים משוחררים אלא מכוח חוק התקציב ותקנות התקציב, ובהתאם לחוזר המנהל הכללי של משרד החינוך. בפסק דין זה קבע השופט יעקב מלץ כי החוק אינו יוצר "הסדר שלילי" שמונע הענקת הטבות מעבר לקבוע בחוק, וציין כי: "נראה לי, כי החוק קובע הסדרי מינימום לחיילים משוחררים, אך אין בו כדי למנוע מן הממשלה לתת יותר לאוכלוסייה חלקית מקרב החיילים המשוחררים, הראויה לקידום מאשר אוכלוסייה אחרת. הכנסת רשאית להקציב כספים נוספים למטרה זו של הענקת השכלה תיכונית לחיילים משוחררים, מעבר למה שהעניקה בחוק חיילים משוחררים... לכן, אין לומר בענייננו, כי חוק חיילים משוחררים יצר הסדר שאין בלתו".³⁰¹ עמדה זו התקבלה גם על ידי נשיא בית המשפט העליון (דאז) אהרן ברק בבג"ץ בשארה,³⁰² אשר בו נדונה שאלת סמכותה של הממשלה להעניק הטבות נוספות ליוצאי צבא מכוח חוק ההלוואות לדור. הנשיא ברק ציטט את עמדתו של השופט מלץ בבג"ץ גרוס, הנזכר לעיל, וציין כי: "גישה זו מקובלת עלי. עמדתם של העותרים היא מרחיקת לכת. מבקשים הם כי נקבע כי חוק קליטת חיילים משוחררים ביקש למעשה ליצור 'הסדר שלילי' ולשלול את סמכותה של הרשות המבצעת להוסיף ולקבוע הטבות לחיילים משוחררים במסגרתם של חוקים אחרים. אלא שלא ניתן למצוא עיגון לעמדה זו לא בלשון החוק ולא בתכליתו, כפי שהיא נלמדת מהסדריו ומהליכי חקיקתו... מסקנתי היא, אם כן, כי אין מניעה עקרונית ליתן הטבות נוספות ליוצאי צבא במסגרתם של חוקים אחרים, ובלבד שהשימוש בקריטריון השירות הצבאי הינו מוצדק בנסיבות העניין".³⁰³

שאלה נוספת הנוגעת לעניין הסמכות היא – האם קיימת חובה לעיגון ההטבות הכלכליות והאחרות לחיילים משוחררים בחוק של הכנסת, או שמא יכולה הממשלה להעניקן מכוח סמכויותיה הכלליות. בבג"ץ ועדת מעקב העליונה³⁰⁴ ביטל בית המשפט העליון את החלטת הממשלה, אשר קבעה "אזורי עדיפות לאומית" והעניקה הטבות כספיות ואחרות, רחבות-היקף, לתושבי אותם אזורים. המשנה לנשיא מישאל חשין קבע כי הממשלה לא הייתה מוסמכת מכוח סמכותה השיוויונית (המצויה בסעיף 32 לחוק יסוד: הממשלה) להחליט את אשר החליטה, שכן מדיניות רחבת-היקף מעין זו של הענקת הטבות היא מן הדרג של "הסדרים ראשוניים" המחייבים חוק של הכנסת,

כל שכן, כאשר יש בהחלטה כדי לפגוע בזכויות אדם (דובר בזכות לשוויון, שכן מתוך מאות יישובים נכללו ברשימה רק מספר מועט ביותר של יישובים ערביים קטנים). בבג"ץ בשארה שהוזכר לעיל העלה הנשיא ברק באמירת אגב את השאלה – האם הרשות המבצעת מוסמכת לקבוע הטבות נוספות לחיילים משוחררים מכוח סמכויות הממשל הכלליות, ושלא במסגרת הסמכה הקבועה בחקיקה ראשית. אולם, מכיוון ששאלה זו מעוררת שאלות סבוכות, ציין בית המשפט כי אין לו צורך להידרש אליהן במסגרת הדיון, שכן ההטבות במקרה שנדון בפסק הדין נקבעו בחקיקה ראשית (חוק הלוואות לדיוור). יחד עם זאת, הפנה הנשיא ברק לעניין זה לחוות דעתו של המשנה לנשיא חשין בבג"ץ ועדת המעקב העליונה.

מעבר לשתי שאלות המעטפת שנסקרו, השאלה המרכזית שנמצאת בבסיס חוקיות ההטבות ליוצאי צבא היא – האם עצם השימוש בקריטריון של שירות צבאי לצורך הענקת ההטבות רלוונטי, או שמא מדובר בשיקול מפלה. בפסק דין נעאמנה³⁰⁵ של בית המשפט המחוזי בחיפה נדונה החלטתה של אוניברסיטת חיפה לכלול, בין יתר הקריטריונים להקצאת מעונות באוניברסיטה, גם את הקריטריון של שירות צבאי. השופט המחוזי רון סוקול קיבל את העתירה בטענה לאפליה, והורה לאוניברסיטה שלא לכלול בין הקריטריונים את השירות הצבאי או הלאומי של הסטודנט. השופט קיבל את עמדת האוניברסיטה כי בבסיס הכללת הקריטריון עמד השיקול הכלכלי, שנועד לסייע לסטודנטים שלא השתכרו במהלך שירותם הצבאי. עם זאת הדגיש השופט סוקול, כי יש לבחון אם השירות הצבאי כשלעצמו מעיד על מצב כלכלי המצדיק עדיפות בחלוקה למעונות. לגישתו, אין לקבל הנחה גורפת מעין זו "ודומה ששירות צבאי או לאומי כשלעצמו אינו שיקול רלוונטי לעניין מצבו הכלכלי של הפונה, ויש לבחון את מצבו של כל פונה ופונה בנפרד".³⁰⁶ במצב דברים זה, קבע השופט, התוצאה בפועל של הוספת הקריטריון של שירות צבאי היא אפלייתם של ערביי ישראל (נשאינם נקראים לשירות צבאי), וכי האפקט של הקריטריון הוא אפקט מפלה. כארבעה חודשים לאחר פסק דין זה ניתן בבג"ץ בשארה, שהוזכר לעיל, בעניין ההטבות מכוח חוק ההלוואות לדיוור, ובמובנים מסוימים הפך את ההחלטה המהותית שנקבעה במחוזי. גם בעתירה זו עלתה טענת האפליה בעצם קיומו של קריטריון השירות הצבאי במסגרת כללי הזכאות להלוואות למחוסרי דיוור. הנשיא אהרן ברק קבע כי הקריטריון כשלעצמו אינו פסול, וכי השימוש שנעשה בו הוא כדן. לדבריו, "אין לראות בקריטריון של השירות הצבאי או הלאומי קריטריון מפלה בנסיבות המקרה שבפנינו".³⁰⁷ לגישתו, קריטריון השירות הצבאי רלוונטי לתכליתו הסוציאלית של חוק הלוואות לדיוור, שכן חוסר היכולת של המשרתים בצבא ובשירות לאומי לעבוד ולהשתכר למחייתם בתקופת שירותם משפיע על מצבם הכלכלי של המבקשים הלוואות. לפיכך, בית המשפט לא ראה לנכון להתערב בכללי הזכאות כפי שנקבעו בחוק.

לאור פסקי הדין, הוכנס בשנת 2008 תיקון לחוק קליטת חיילים משוחררים,³⁰⁸ שבו נקבע בפירוש כי מוסדות להשכלה גבוהה רשאים לקבוע שבקביעת הזכויות לדיוור במעונות יינתן משקל, בין היתר, להיותו של המבקש חייל משוחרר. לסיכום הסקירה הקצרה בסוגיה, ניתן לומר כי פסיקת בית המשפט העליון התירה להעניק הטבות כלכליות נוספות ליוצאי צבא מחוץ להסדר שנקבע בחוק קליטת חיילים משוחררים. כאשר מדובר בהטבות רחבות-היקף, עליהן להיות מעוגנות בחוק של הכנסת, ועל השימוש בקריטריון השירות הצבאי להיות רלוונטי וסביר בנסיבות העניין. על רקע התפתחויות אלה נעשו ניסיונות לחוקק חוק להסדרת ההטבות המוענקות ליוצאי צבא.

הצעת חוק: זכויות התורמים למדינה, התשע"ג-2013

הצעת חוק זכויות התורמים למדינה, התשע"ג-2013 של חבר הכנסת יריב לוין מבקשת לעגן בחוק את מעמדו המיוחד של "התורם למדינה" – קרי, מי ששירת בשירות צבאי, אזרחי או לאומי, ולהעניק לו הטבות במשאבים ציבוריים כגון קבלה לעבודה (לרבות במגזר הפרטי); קבלת שירות במקום ציבורי; קבלת דיוור במעונות סטודנטים ומכרזים להקצאת מקרקעין של המדינה למטרת מגורים. בדברי ההסבר להצעה נאמר כי מטרת החוק "להבטיח כי מי שתורם למדינה – יקבל את הזכויות המגיעות לו".

הנוסח הראשון של הצעת החוק (פ/19/275) הונח על שולחן הכנסת ביום 13 במארס 2013.³⁰⁹ גרסה ראשונית זו הייתה רחבה ופוגענית יותר מגרסתה הנוכחית. בין היתר, לשון ההצעה דיברה במפורש על מתן עדיפות לתורם למדינה בהענקת המשאבים הציבוריים האמורים, וסעיף מפורש המגדיר כי העדפה זו לא תיחשב אפליה פסולה. לפי הסעיף שכותרתו "העדפה מותרת" נקבע כי "על אף האמור בכל דין, מתן העדפה לאדם בשל היותו תורם למדינה, לרבות העדפה בקבלה לעבודה, בתנאי שכר, במתן שירות ובהזמנת שירות, לא תיחשב כאפליה אסורה". בנוסף הגדירה ההצעה את אוכלוסיית התורמים למדינה כ"אוכלוסייה ייעודית" לצורך הקצאת קרקעות למגורים, וכן כללה ההצעה סעיף מפורש בדבר מתן עדיפות ראשונה לתורם למדינה במינויים בשירות המדינה.

הצעת החוק זכתה לתמיכתה של ועדת השרים לענייני חקיקה (ביום 17 ביוני 2013). בדיון זה עלתה התנגדותו של היועץ המשפטי לממשלה, אשר עמד על הקשיים החוקתיים שבהצעת החוק,³¹⁰ וסבר כי ההצעה פוגעת בזכות לשוויון מכוח 'חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו', וכי פגיעה זו אינה עומדת בתנאי פסקת ההגבלה. לדעתו, נודעת חשיבות רבה לשירות הצבאי, הלאומי והאזרחי, והמשרתים אכן זכאים להכרה ולהוקרה מיוחדת ממדינת ישראל, שיכולה להתבטא בהענקת תגמול כספי למשרתים, בכפוף לעקרונות של רלוונטיות ומידתיות. עם זאת, ניכרים קשיים חוקתיים כבדי-משקל

בהעדפת התורמים למדינה ביחס לנגישות למשאבים מוגבלים (כגון קרקעות, דיור במעונות וכדומה), שכן הקצאתם של משאבים אלה לאחד באה בהכרח על חשבון האחר, ומכאן עולה החשיבות לחלוקתם בין כלל אזרחי ישראל באורח שוויוני וענייני. מעבר לכך, לדעת היועץ המשפטי לממשלה, הפגיעה בשוויון מופנית בחוק כלפי קבוצות באוכלוסייה שממילא סובלות מאפליה עמוקה, והפגיעה בשוויון מסוג זה מלווה בתחושת עלבון והשפלה, עד כדי פגיעה בכבוד האדם.

הצעת החוק זכתה לביקורות חריפות,³¹¹ בין היתר, בשל הטענה כי היא מבקשת להדיר ולשלול את זכותם לשוויון של מי שלא שירתו בצבא, וממוקדת בפרט באזרחי ישראל הערבים – קבוצה אשר המדינה בחרה מרצונה להעניק לה פטור משירות. עוד נטען כי ההצעה מבקשת ליצור אפליה ממוסדת בקבלה לעבודה, לרבות במגזר הפרטי, בחלוקת קרקעות ובמתן שירות במקומות ציבוריים, ובכך הופכת את השירות בצבא למפתח מרכזי לחלוקת זכויות ומשאבים ציבוריים. בנוסף לכך, נטען כי ההצעה קובעת מנגנון של העדפה מתקנת במינויים בשירות המדינה למי ששירתו בצבא, כאשר מנגנון זה נועד למטרה אחרת – לתקן את אי-השוויון כלפי קבוצות מוחלשות ומופלות בחברה, ולהביא לייצוג הולם של קבוצות אלה. הקבוצה הדומיננטית של המשרתים בצבא אינה מקופחת או סובלת מאפליה, ואין לה חסר בייצוג בשירות המדינה, ולפיכך אין הצדקה להחיל עליה מנגנון של העדפה מתקנת.

בעקבות התנגדות משרד המשפטים להצעת החוק המקורית ובהתאם להידברות עם היועץ המשפטי לכנסת, הוחלט לערוך שורה של תיקונים בהצעה לצמצום היקף ההסדרים הפוגעניים.³¹² בין היתר, צומצמה הגדרתו של "התורם למדינה" כך שלא תחול על כל קבוצת המשרתים בכל עת, אלא הוגבלה למשתחררים שטרם חלפו שבע שנים ממועד שחרורם, או מי ששירתו בשירות מילואים לא פחות מ-14 ימים במהלך השנה הקודמת, או מי שטרם חלפו שבע שנים מהמועד שבו נדחתה בקשתו לשירות לאומי או אזרחי. בנוסף, שונתה העדיפות האוטומטית לתורמים למדינה, כפי שנוסחה בהצעה המקורית, ובמקומה ניתן היתר לשקול במסגרת השיקולים הנוגעים לעניין את היותו של אדם תורם למדינה (למשל, בקבלה לעבודה ובמתן דיור במעונות). נעשו שינויים בהטבה המוענקת לתורם למדינה במכרזים ציבוריים להקצאת מקרקעין למגורים, והושמטו מספר סוגיות בעייתיות כגון הסעיף שהעניק העדפה מתקנת לתורמים למדינה במינויים לשירות המדינה, והסעיף שהגדיר את קבוצת התורמים למדינה כ"אוכלוסייה ייעודית" לצורך עדיפות בהקצאת מקרקעין.

הנוסח המתוקן של הצעת חוק זכויות התורמים למדינה, התשע"ג-2013 (פ/19/1596) הונח על שולחן הכנסת ביום 29 ביולי 2013.³¹³ גם ההצעה המתוקנת זכתה לביקורת,³¹⁴ ובדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה הביע היועץ המשפטי לממשלה בפעם השנייה את התנגדותו לחוק.³¹⁵ לדבריו, חלקים מן ההצעה פוגעים באופן לא מידתי בזכות

החוקתית לשוויון ולכבוד האדם, ומצריכים איזונים והתאמות. לגישתו, יישומה של הבחנה בין אוכלוסייה משרתת בצבא לאוכלוסייה שאינה משרתת, במציאות הקיימת, עלול להביא לאפליה תוצאתית על בסיס דת, גזע ולאום באותם הקשרים שבהם עוסקת ההצעה. לדעתו, הגם שלהגדרת "תורם למדינה" נוספה קטגוריה של מבקשים לשרת שבקשתם נדחתה, בפועל מדובר בקבוצה ריקה, זאת בהיעדר גורם מרכזי שיוכל לנפק למבקשים שסורבו אישור מהימן כלשהו על בקשתם שנדחתה. לדעת היועץ המשפטי לממשלה, למרות שאין ספק כי אוכלוסיית המשרתים זכאית להכרה ולהוקרה מצד מדינת ישראל, ואף לפיצוי על חסרון הכיס שנגרם בתקופת השירות הצבאי, הרי ההטבות המצויות בהצעת החוק אינן הטבות כספיות שמעניקה המדינה למשרתים כדי להתגבר על חסרון הכיס שנגרם להם, אלא מדובר בהטבות של הגברת נגישות למשאבים מוגבלים, ציבוריים ופרטיים, אשר אמורים להיות מחולקים בין כלל האזרחים באופן שוויוני וענייני. לדעתו, הקשר בין ההטבות בהצעת החוק לבין מאפייני המיוחדים של קבוצת המשרתים מוטל בספק רב, ואין בו כדי להצדיק את ההבחנה ביניהם לבין יתר האוכלוסייה.

למרות התנגדותה של שרת המשפטים דאז, ציפי לבני, והסתגויותיו של היועץ המשפטי לממשלה, אושרה הצעת החוק המתוקנת של ח"כ יריב לוין בוועדת השרים לענייני חקיקה.³¹⁶ הצעת החוק עברה גם בקריאה טרומית בכנסת ביום 30 באוקטובר 2013.³¹⁷

הצעת חוק יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי / "חוק הלאום"
סוגיית חוק הלאום מלווה את הכנסת ואת הציבוריות הישראלית זה מספר שנים, והייתה אף אחת הסיבות שהביאו להתפרקותה של הממשלה ולפיזור הכנסת ה-19. הנוסח הראשוני של הצעת חוק הלאום (או בשמו המלא – הצעת 'חוק יסוד: ישראל-מדינת הלאום של העם היהודי') הונח על שולחנה של הכנסת ה-18 ביום 3 באוגוסט 2011 על ידי ח"כ אבי דיכטר (קדימה) וח"כים רבים מסיעות שונות.³¹⁸ הצעת חוק זו היוותה את הבסיס שעליו נוסחו הצעות חוק מאוחרות יותר של חוק הלאום. הסעיף הראשון בהצעה התייחס ל"מדינה יהודית", וקבע כי מדינת ישראל היא הבית הלאומי של העם היהודי, שבה הוא מממש את שאיפתו להגדרה עצמית. כמו כן הגדיר הסעיף את הזכות למימוש ההגדרה העצמית הלאומית במדינת ישראל כייחודית לעם היהודי. הסעיף השני בהצעה התייחס ל"מדינה דמוקרטית", וקבע כי מדינת ישראל היא "בעלת משטר דמוקרטי". סעיפים אחרים (שרובם מעוגנים בדברי חקיקה אחרים) התייחסו להיבטים שונים של אופייה היהודי של המדינה: סמלי המדינה (המנון, דגל וסמל המדינה), יום העצמאות וימי הזיכרון הרשמיים, ימי השבתון, המשפט העברי כמקור השראה למחוקק וכמקור להשלמת לקונות במשפט, עיגון העיקרון של חוק

השבות וקביעת השפה העברית כשפה הרשמית במדינה, כאשר לשפה הערבית הוגדר "מעמד מיוחד". עוד התייחסה הצעת החוק לחובת המדינה לפעול (באופן אקטיבי) לקיבוץ גלויות ולהתיישבות יהודית; וכן לחובת המדינה לפעול (באופן אקטיבי) לשימור המורשת התרבותית וההיסטורית של העם היהודי ולטיפוחה בארץ ובתפוצות (זכות חיובית), ואילו לגבי תרבויות אחרות נקבעה חובה אקטיבית של המדינה לא להפריע (זכות שלילית) לכל תושב ישראל לפעול לשימור תרבותו, מורשתו, שפתו וזהותו. בנוסף התייחסה הצעת החוק גם לסוגיה של הפרדת יישובים קהילתיים, וקבעה כי המדינה רשאית לאפשר לקהילה, לרבות בני דת אחת או בני לאום אחד, לקיים התיישבות קהילתית נפרדת. להצעת החוק נקבעה הוראה נוקשה, שלפיה אין לשנות את חוק היסוד אלא בחוק יסוד שהתקבל ברוב חברי הכנסת.

הטעם הדומיננטי, על פי תומכי הצעת החוק, ברצון לעיגון חוקתי של אופייה היהודי של המדינה היה התחושה המתמשכת של הטיית האיזון ושחיקת התמיכה החברתית, החינוכית, האקדמית והמשפטית באופייה היהודי של המדינה ובהצדקות לקיומה כמדינת לאום, לטובת חיזוק אופייה הדמוקרטי-ליברלי, האזרחי והניטרלי של המדינה והרחבת ההגנה על זכויות האדם. לטענתם, חוק הלאום יחזק את ההכרה ואת התמיכה הציבורית באופייה היהודי של המדינה, ויסייע להדוף ניסיונות של דה-לגיטימציה לדמותה ולאופייה מבית ומחוץ. בדברי ההסבר להצעה נאמר כי: "על אף ההסכמה הרחבה בציבור הישראלי על הגדרתה של מדינת ישראל כמדינה יהודית, מאפייניה של מדינת ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי מעולם לא עוגנו בחוקי היסוד של המדינה", וכי "נחיצותו של חוק יסוד: ישראל מדינת הלאום של העם היהודי, מקבלת משנה תוקף במיוחד בזמנים בהם יש המבקשים לבטל את זכותו של העם היהודי לבית לאומי בארצו, ואת ההכרה במדינת ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי". על אף התמיכה הרחבה בכנסת שהצעה זכתה לה בתחילה, החלו להישמע ביקורות רבות כלפי הנחיצות בחקיקת חוק היסוד, וביתר שאת כלפי ההסדרים הספציפיים המופיעים בו, לעומת היעדר מכוון של עיגולם של הסדרים מקבילים אחרים.³¹⁹ כך, כוונת החיצים אל עבר ההסדר שנטען כי הוא פוגע בשילוב דמותה של ישראל "כמדינה יהודית ודמוקרטית", ומעניק קדימות ועליונות לאופייה היהודי על חשבון אופייה הדמוקרטי, שאותו צמצם החוק להגדרת "משטר המדינה" בלבד, ללא התייחסות או עיגון ערכים דמוקרטיים, ובראשם עקרון השוויון. עוד נטען כי בהגבלת הזכות להגדרה עצמית במדינת ישראל לעם היהודי בלבד יש אפליה ואף גזענות כלפי המיעוט הערבי. טענות נוספות בגין פגיעה בזכויות המיעוטים בישראל, ובמיוחד במיעוט הערבי, ושליטת זכויותיהם הקיבוציות הופנו גם כלפי ההסדר, שנטען כי הוא מבטל את מעמדה של השפה הערבית כשפה רשמית, ומעניק לה סטטוס נמוך יותר של "מעמד מיוחד".³²⁰ באופן דומה נטען גם לאפליה בהקצאת משאבי המדינה לשימור המורשת היהודית וטיפוחה

בארץ ובתפוצות, כאשר חובה מקבילה אינה קיימת ביחס לתרבויות של אוכלוסיות לא-יהודיות (ויש אף הטוענים כי גם לתרבויות יהודיות של זרמים שונים ביהדות),³²¹ שלגביהם ניתנה הרשאה לפרט לפעול בעצמו לשימור מורשתו ותרבותו. כן הופנתה ביקורת גם כלפי ההסדר שנטען כי הוא מעגן אפליה בקבלה ליישובים קהילתיים, ומבטא למעשה מדיניות של הפרדת אוכלוסיות והדרה של קבוצות מיעוט. בבחינה של מכלול הוראות הצעת החוק נטען כי הוא אינו יעיל או נחוץ, וכי טמונה בו סכנה משמעותית להגברת הניכור של קבוצות שונות באוכלוסייה כלפי המדינה היהודית. בעקבות הביקורת נגד הצעת החוק, פחתה התמיכה בה. היא לא הועלתה לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה ונגנזה בלחץ יושבת ראש מפלגת קדימה, ציפי לבני. בכנסת ה-19 הועלו שוב לדיון גרסאות דומות של הצעת חוק הלאום של הח"כים איילת שקד (הבית היהודי), יריב לוין (הליכוד) ורוברט אילטוב (ישראל ביתנו);³²² של זאב אלקין (הליכוד);³²³ של מירי רגב (הליכוד);³²⁴ וכן הצעה של מפלגת קדימה (שהייתה מצומצמת יותר: בצד עיגון העיקרון של חוק השבות וסמלי המדינה, הגדירה הצעת החוק את ישראל כמדינה "יהודית ודמוקרטית", וביקשה לעגן בחוק היסוד את מגילת העצמאות, בדגש על עקרון השוויון).³²⁵ על רקע המחלוקת סביב חקיקת חוק הלאום מינתה באוגוסט 2013 שרת המשפטים, ציפי לבני, את פרופ' רות גביון על מנת לבחון את האופן הראוי "...לנסח הסדר חוקתי העוסק באופייה של מדינת ישראל ככזו ומעגן את מרכיבי זהותה באופן המאזן ומשלב ערכים אלה, הן היהודי והן הדמוקרטי".³²⁶ ביום 19 בנובמבר 2014 נמסרו המלצותיה של פרופ' גביון לשרת המשפטים לבני.³²⁷ במסמך שחיברה הסבירה פרופ' גביון מדוע היא מתנגדת לעיגון חוקתי נפרד של החזון בכלל, ושל חוק הלאום (המורכב מעיגון של מרכיב אחד של החזון – היהודיות של המדינה) בפרט, בצורתו הנוכחית. לגישתה של פרופ' גביון, ישראל היא מדינת לאום שבחזונה שלושה מרכיבים: יהודיות, דמוקרטיה וזכויות אדם. כוחו של החזון בעמידותו ובהיותו מצומצם, אך יחד עם זאת הוא מציע מתווה יסודי שיכול לשמש מצפן עבור החברה הישראלית. לדעתה, על מרכיבים אלה (גרעין החזון) ישנה הסכמה רחבה בציבור (למעט מרכיב היהודיות, שהוא קשה לבני מיעוט הערבי),³²⁸ ורוב המחלוקות הרבות סביבו נוגעות לא לעצם מהותו של החזון, אלא לפרשנויות שלו ולהשלכותיו על חיי המעשה. מאחר שבישראל אין חוקה שלמה, הרי הצעות החוק השונות מבקשות, הלכה למעשה, לעגן בנפרד את גרעין החזון או חלקים ממנו. לדידה של פרופ' גביון, גרעין החזון נכלל בדרך כלל כפרק מבוא לחוקה, ומובחן מן ההסדרים החוקתיים הנותנים לו משמעות. באופן זה, שאלות של חזון, זהות, משמעות ותפיסת עולם אינן שאלות משפטיות, ואינן צריכות להיות מוכרעות במשפט או בבתי משפט בשיח של זכויות, אלא בשיח חברתי וציבורי. לדעתה, ניסיון לעגן בנפרד את החזון יעביר את זירת המחלוקת מהמרחב הציבורי והפוליטי אל בתי המשפט, יגביר את חוסר הוודאות

ויעמיד את החזון עצמו (שהוא כשלעצמו מוסכם) במוקד המחלוקת. כך, חוק הלאום עלול להפר את האיזון החיוני לשמירת כלל החזון. נוסף לכך, חוק הלאום מבקש לעגן ברמת חוק יסוד הסדרים שאינם חלק מגרעין החזון. בכך עלול חוק הלאום לצמצם את ההסכמה הרחבה ביחס למרכיב היהודיות בגרעין החזון. בהתייחס לעיגונה של מגילת העצמאות בחוק יסוד, סבורה פרופ' גביון כי הכרזת העצמאות משקפת את מכלול החזון בעיני האבות המייסדים, שבכוונת מכון לא נחקקה ולא ניתן לה תוקף משפטי מחייב, והיא נהנית מהסכמה ציבורית רחבה. לדידה, עדיף להשאירה כפי שהיא ולא לחשוף אותה למחלוקות שתתעוררנה בהכרח, אגב תהליך השואף להפוך אותה לחוק יסוד, בתנאים פוליטיים וחברתיים שונים לגמרי מאלה שהתקיימו בעת שאומצה. לאור האמור, ממליצה פרופ' גביון בשלב זה להימנע ממהלכים לעיגון חוקתי של גרעין החזון, כולו או חלקו. אולם, במידה שיוחלט על מהלך של עיגון חוקתי, אזי חיוני, לדעתה, כי החוק יהיה "חוק חזון" ולא "חוק לאום", וכי החוק ותהליך חקיקתו ישקפו את גודל המשימה ואת חשיבותה. לגישתה, יש להגיע לתוצאה שתעורר לכידות ולא מחלוקות, כך ש"חזון" המדינה יצא מחוזק ולא מוחלש מהליך החקיקה, יחזק את הלכידות האזרחית, ישמר את הלכידות היהודית בארץ ובעולם ויבטא גישה הוגנת, נדיבה ומכילה לבני המיעוט הערבי.

עם כישלון המשא-ומתן עם הפלסטינים במאי 2014 (כאשר אחד התנאים שהציב ראש הממשלה נתניהו היה ההכרה במדינת ישראל כמדינה יהודית), הייתה נכונות מוגברת מצד ראש הממשלה לקדם את חקיקת חוק הלאום. ב־16 בנובמבר 2014 הוצגה הצעת החוק של ח"כ זאב אלקין בוועדת השרים לענייני חקיקה. מכיוון שהיה לה רוב בוועדה, החליטה שרת המשפטים לדחות את הדיון בהצעת החוק ללא הצבעה. בתגובה הביא ראש הממשלה נתניהו בשבוע שלאחר מכן (23 בנובמבר 2014) את הצעות החוק של זאב אלקין ושל איילת שקד ויריב לוין לצורך אישורן במליאת הממשלה ותמיכה בהן בקריאה טרומית, תוך הסכמה כי בהמשך תוצמדנה הצעות החוק להצעת חוק ממשלתית שתוגש על ידי ראש הממשלה בהתאם למתווה העקרונות שניסח, ואשר תוכן בתיאום עם היועץ המשפטי לממשלה.³²⁹ בעקבות המשבר החריף בקואליציה פיטר ראש הממשלה נתניהו ב־2 בדצמבר 2014 את שרת המשפטים לבני ואת שר האוצר לפיד – מהלך שהתגלגל בסופו של דבר גם להקדמת הבחירות ולפיזור הכנסת ה־19. סוגיית חקיקתו וחוקתיותו של חוק הלאום תתעורר, קרוב לוודאי, גם במהלך כהונתה של הכנסת ה־20.

פרק 3: ביטויי שנאה וגזענות

- א. "העשור האבוד"
- ב. ביטויי שנאה וגזענות כלפי ערבים
- ג. "מוות לערבים"
- ד. אירועי "תג מחיר"
- ה. שיח גזעני ברשתות חברתיות
- ו. התמודדות עם תופעות השנאה והגזענות

"ועדת אור"

אין אנו סבורים כי האירועים סימנו נקודת אל-חזור ביחסיהם של שני המגזרים. מעבר לדברים הקשים הנשמעים משני הצדדים לא אחת, קיימים בכל צד אינטרסים מוצקים וברורים לקיים יציבות ושיתוף פעולה. בסופו של חשבון, אירועי אוקטובר דווקא הוכיחו את התלות ההדדית בין שתי החברות והמחישו את הסכנות האורבות לפיתחם של קיטובים ועימותים... יש לחתור ולפעול כדי להבטיח חיים ביחד בשלום של יהודים וערבים בארץ הזאת, ובכך גם להבטיח שאירועים דומים לאירועי אוקטובר לא יחזרו עוד. חיי השכנות של יהודים וערבים מהווים עובדה קיומית, המותירה לצדדים רק אפשרות מעשית אחת, והיא קיום יחדיו מתוך כבוד הדדי.³³⁰

"העשור האבוד"

פרופ' סמי סמוחה קבע, על פי מעקב אחר תוצאות המדדים שהוא עורך מדי שנה בנושא יחסי ערבים-יהודים בישראל, כי השנים שחלפו מאז אירועי הדמים באוקטובר 2000 היו "עשור אבוד" בכל הנוגע ליחסי ערבים ויהודים. הוא מנה התפתחויות שונות שהביאו להעמקת הניכור ולהקצנת העמדות בציבור הערבי, ביניהן: דיכוי האינתיפאדה השנייה, הענישה של צעירים ערבים שהתפרעו באירועי אוקטובר 2000 יחד עם אי-העמדה לדן של השוטרים שירו למוות במפגינים הערבים, מלחמת לבנון השנייה וסבל האוכלוסייה הערבית ממנה, המבצעים הצבאיים נגד עזה והטלת המצור עליה.

פרופ' סמוחה הוסיף על כך את הקמפיין של מפלגת "ישראל ביתנו": "בלי נאמנות אין אזרחות", החקיקה האנטי-ערבית בכנסת, קידום ההסדר הכפוי על הפזורה הבדואית בנגב, גידול בפשיעה ובאלימות הערבית והחמרת המצוקות הכלכליות בחברה הערבית. פרופ' סמוחה מצא כי שיעור הערבים השוללים את זכות הקיום של ישראל כמדינה, שעמד ב-1976 על 20.5%, ב-1995 על 6.8% (בעת ממשלת רבין השנייה), וב-2003 על 11.2%, הגיע ב-2012 לשיעור של 24.5%. בשנת 2012 האשימו 82.2% מהערבים את היהודים בנכבה (עלייה מ-65.3% ב-2003), ו-47.9% השתתפו אי פעם באירועים לציונה (עלייה מ-12.9% ב-2003). מספרם של בעלי העמדות הפשרניות והסתגלניות באוכלוסייה הערבית הלך וקטן בעשור החולף, והציבור הערבי ציין כי הוא מרגיש מנוכר ומאויים בישראל. בשנת 2012 אמרו 55% מהערבים בישראל כי בתור אזרחים ישראלים הם מרגישים זרים ודחויים בישראל (לעומת 54.3% ב-2003). 62.4% הרגישו שאינם יכולים לתת אמון ברוב היהודים (55.6% ב-2003), 77.8% חששו מפגיעה חמורה בזכויות היסוד שלהם (71.1% ב-2003) ו-68.0% פחדו מטרנספר (55.4% ב-2003).³³¹

פרופ' סמוחה קובע כי בניגוד להקצנה בעמדות הערבים, לא נמצאה במרוצת השנים תמורה דומה בעמדות היהודים. לדבריו, הרוב היהודי בישראל נותר אמנם נחוש לשמור על אופייה היהודי-ציוני של המדינה, אך לא ביטא רצון לניכור מן הציבור הערבי והכיר בזכותם של הערבים לחיות בארץ כמיעוט, למרות חששותיו מהסכנות הכרוכות בכך. 75% מהיהודים הסכימו ב-2012 שלערבים יש זכות לחיות במדינה כמיעוט בעל זכויות אזרח מלאות (72.6% ב-2003), ורובם מכירים בכך שלערבים מגיעות זכויות קולקטיביות, לרבות סמכויות לניהול עצמי של מוסדות הדת, החינוך והתרבות שלהם. חלק ניכר מהיהודים גם מוכנים לקבל את האזרחים הערבים כשכנים (45.7% ב-2012 לעומת 34.5% ב-2003), כתלמידים בבתי ספר עבריים (54.8% ב-2012 ו-51.5% ב-2003) וכמפלגות ערביות בקואליציות ממשלתיות (52.8% ב-2012 ו-47.4% ב-2003). יחד עם זאת, הממצאים מראים כי ב-2012 רוב בקרב היהודים (64.9%) הביע חשש שהערבים מסכנים את המדינה בגלל מאבקם לשינוי אופייה היהודי, יותר מרבע (27.9%) תמכו בשלילת זכותם של הערבים להצביע לכנסת, ורוב מכריע (78.2%) תמך באמירה שלהחלטות על אופי המדינה וגבולותיה צריך להיות רוב יהודי. זאת ועוד: רוב (69.4%) האמין שאזרח ערבי שמגדיר את עצמו "ערבי פלסטיני בישראל" לא יוכל להיות נאמן למדינה ולחוקיה.

ממצאיו של פרופ' סמוחה מראים עוד כי קיימת נכונות בקרב היהודים לנקוט צעדים משמעותיים, שיאפשרו לערבים להרגיש כי ישראל היא מדינתם ושהם אזרחים שווים זכויות בה, בתנאי שצעדים אלה לא יפגעו בביטחון המדינה, לא יטשטשו את צביונה היהודי ולא ידרשו העדפה מתקנת לערבים. כך, למשל, בשנת 2012 הסכימו 51.9% מהיהודים שהמדינה תכיר ביישובים הערביים הלא-מוכרים, 54.9% הסכימו

שהמדינה תקבע בחוק שהאזרחים הערבים יקבלו ייצוג מתאים בכל מוסדות המדינה ובגופים ציבוריים אחרים, ו-55.9% הסכימו שהמדינה תקבע בחוק שהאזרחים הערבים יקבלו את חלקם היחסי בתקציב המדינה.

יחד עם זאת, בשנים האחרונות נצפו תופעות של גזענות ושנאה כלפי הערבים, וכן פעולות המכוונות "תג מחיר" לפגיעה בערבים.

ביטויי שנאה וגזענות כלפי ערבים

המטה למאבק בגזענות בישראל ממפה מאז 2008 את ביטויי האפליה החברתית והגזענות כלפי ערבים. דוחות המטה מאפשרים לכמת את התופעה. הנתונים אינם משקפים את כל אירועי הגזענות בארץ, אלא מתעדים את המקרים המגיעים בעיקר לתקשורת. אחוז המקרים המדווחים העוסקים באפליה כלפי ערבים (מעל 70% בדוח שהתפרסם ב־2014) מראה כי שורשיה העמוקים ביותר של האפליה בארץ אכן נמצאים בשסע היהודי־ערבי ובסכסוך הישראלי־פלסטיני. מנתוני הדוח עולה כי האפליה כלפי הציבור הערבי בישראל נתונה לתנודות, כאשר כמות המקרים המדווחים עולה ויורדת לאורך השנים. עם זאת, אם נבחר לצייר קו רגרסיה לאורך העשור האחרון, נמצא כי המצב מחמיר עם עלייה בביטויי הגזענות כלפי ערבים במוסדות המדינה ובבתי עסק, בגזענות בין אזרחים ובגילויי גזענות נגד ערבים מצד כוחות הביטחון.

לוח 3: גילויי גזענות נגד ערבים 2008–2013 (מספר פרסומים בתקשורת)

2013	2012	2011	2010	2009	2008	גילויי גזענות (מספר פרסומים בתקשורת)
45	27	97	26	29	27	גזענות והסתה של נבחרי ציבור ומובילי דעת קהל נגד ערבים
125	64					גזענות של מוסדות מדינה, בתי עסק וארגונים פרטיים וציבוריים נגד ערבים
63	23	68	91	70	16	גזענות בין אזרחים נגד ערבים
17	18	28	15	17	6	גזענות של כוחות הביטחון נגד ערבים

מתוך דוח הגזענות של המטה למאבק בגזענות בישראל, 2014

בנוסף לכמות המקרים, חל שינוי גם באופיים. ארגון להב"ה משתמש בגבולות הפרוצים של חופש הביטוי כדי להפיץ מסרים של הסתה, שוביניזם וגזענות, המעודדים צעירים לביצוע פשעי אלימות וטרור על רקע לאומני. בין היוזמות של להב"ה ניתן למנות את מכתב הרבניות מ־2010, שעליו היו חתומות 27 נשות רבנים אשר קראו לבנות ישראל "לא לצאת עם גויים, לא לעבוד איתם ולא לעשות שירות לאומי לצדם"; מכתב הרבנים, שקרא לבעלי דירות לא להשכיר דירות לערבים ואף הפעיל קו חם

(המלשינון) לדיווח על מוכרי דירות לערבים; יחידת ה"קומנדו" של הארגון שמטרתה לסייר בשכונות מעורבות ולסכל כל ניסיון מגע בין ערבי ליהודייה;³³² הסעות פעילי ימין לחתונות מעורבות כדי "להציל בנות מעם ישראל שהתפתו לקשור קשר עם גוי" ולסכלן;³³³ מיפוי חנויות המעסיקות ערבים והענקת תעודות "כשרות" לעסקים המסרבים להעסיק ערבים.³³⁴

"מוות לערבים"

הקריאה "מוות לערבים" נשמעת כלפי ערבים במדינה בעת אירועים בעלי אופי לאומי, או בהפגנות והפרות סדר המוניות, ולעתים היא מלווה במעשי אלימות ובכתיבת כתובות גרפיטי. הקריאה נפוצה במיוחד במגרשי הכדורגל ומופנית כלפי קבוצות מן המגזר הערבי, או לעבר שחקנים ערבים בקבוצות יהודיות. הקריאה מהווה הסתה לגזענות ולכן היא אסורה על פי החוק.

כאשר קריאות אחדות של "מוות לערבים" נשמעו מפי אוהדי קבוצת מכבי תל-אביב בעת משחק עם הפועל טייבה בספטמבר 1996, שבו היו גם טענות של הקבוצה הערבית על אפליה מצד השופט היהודי, טענו מנהלי הפועל טייבה כי "השופט הזה הורס דו-קיום של 40 שנה". כעשור לאחר מכן כבר התפשטה ורווחה הקריאה "מוות לערבים" במגרשי הספורט.³³⁵ השופט אדמונד לוי פסק באפריל 2006: "הקריאה 'מוות לערבים', שלמגינת הלב הפכה חזיון נפרץ במקומותינו, ובכלל זה במשחקי כדורגל בהם דומה, לעתים, כי הותר כל רסן מצדם של מי שמתיימרים להיות חובבי ספורט, היא ביטוי לרוח גזענית רעה ומסוכנת, אשר יש לגנותה בכל פה ולעוקרה מן השורש. יש להצר על כי צעדים ממשיים למניעתה של תופעה פסולה זו טרם ננקטו במידה המאפשרת את מיגורה".³³⁶

בסוף מארס 2002, במהלך מבצע "חומת מגן", המטירו אוהדי בית"ר ירושלים קללות, יריקות ונאצות על השחקן הערבי עבד רבאח, ששיחק בקבוצת הפועל פתח תקווה והבקיע שער ניצחון במגרש הביתי של בית"ר (אצטדיון טדי). במקרה אחר שהתרחש באותם ימים הסביר עיתונאי הספורט של "ידיעות אחרונות" כי נפילתו של אחד האוהדים ב"חומת מגן" ליבתה את שנאת הערבים מצד חבריו, שחיברו מחרוזת של שירים אנטי-ערביים.³³⁷

קבוצת בית"ר ירושלים דוחה לחלוטין את שילובם של הערבים בכדורגל הישראלי, והיא הקבוצה שבה נרשם המספר הרב ביותר של גילויי גזענות ואלימות כלפי ערבים ומוסלמים לאורך השנים. התארגנות "לה-פמיליה" של אוהדי בית"ר הביאה לגלישה של האלימות ותופעות הגזענות הרווחות במועדון הכדורגל אל מחוץ למגרשי הספורט, ומה שהחל ב-2005 כתא אוהדים שלא מסתיר את שנאתו המוצהרת לערבים ומוסלמים,

הפך לארגון ימני פעיל בהפגנות נגד האזרחים הערבים, הנושא מספר האשמות בגין אלימות.³³⁸

בשנים 2005 ו-2008 נכנע ארקדי גאידמק, שהיה הבעלים של קבוצת בית"ר ירושלים, ללחץ של מחנה האוהדים הקיצוני של הקבוצה, "לה־פמיליה", שהתנגדו לרכוש עבור הקבוצה את הקשר הערבי המוכשר עבאס סואן.³³⁹ בתגובה לכך החרים מחנה האוהדים "לה־פמיליה" את בית"ר ירושלים. במשחקיה נשמעו קריאות גזעניות ונתלו שלטים שבהם נכתב "הקרב על בית"ר", "70 שנה של עקרונות" ו"בית"ר טהורה לעד". חודש לאחר מכן הציגו שני צעירים יהודים את ביתן המועדון במתחם האימונים של הקבוצה. בדוח הגזענות מטעם "המטה למאבק בגזענות בישראל" משנת 2009, עסקו שלוש מתוך ארבע תקריות בספורט בבית"ר ירושלים. כך, למשל, במהלך טקס הזכייה בגביע המדינה לעונת 2008/09, במאי 2009, קרא חלוץ בית"ר ירושלים יחד עם אוהדי הקבוצה "אני שונא את כל הערבים!"³⁴⁰ גילויי השנאה במשחקים של בית"ר ירושלים כלפי ערבים חזרו ונשנו כאשר הביא הבעלים שלה, ארקדי גאידמק, בינואר 2013 שני שחקנים מוסלמים צ'צ'נים, זאור סדאייב וג'בראיל קדאייב.³⁴¹

במהלך מבצע "צוק איתן" (יולי-אוגוסט 2014) ובחודשים לאחריו נמשכו קריאות גזעניות כלפי שחקנים ערבים. כך, למשל, אוהדי בית"ר ירושלים קראו "מוות לערבים" במהלך משחק עם בני סכנין;³⁴² אוהדי מכבי תל-אביב קיללו את שחקן קבוצתם, מהרן ראדי, על רקע מוצאו הערבי, וקראו לעברו קריאות גזעניות;³⁴³ ואוהדי מכבי חיפה התעמתו עם שחקן קבוצתם הערבי, טאלב טוואטחה, שבתגובה הגיב באלימות כלפיהם.³⁴⁴

נשיא המדינה, ראובן (רובי) ריבלין, התגייס להוקיע את תופעות השנאה והגזענות במגרשי הכדורגל. בכנס מנהלת הליגות לכדורגל לטיפול באלימות וגזענות "יחד" שנערך בדצמבר 2014, הוא אמר:

יש להתמודד עם האלימות, הלאומנות והגזענות, שמזהמות היום את המותג של הכדורגל הישראלי. אמנם זהו צורך כלכלי, אבל ההתמודדות עם המוגלה הזאת, שפורצת למגרשים, היא לא רק צורך כלכלי, אלא היא גם צורך חברתי וערכי ראשון במעלה. עבורי, לא פחות משהכדורגל הוא אהבה גדולה, הוא גם כלי חינוכי ראשון במעלה ליצירת מפגש בריא, חיובי ואופטימי, בין כל חלקי החברה הישראלית. הוא סמל שמאפשר לנו, לכולנו, להתאחד סביבו, להתרגש ממנו, יחד. המגרש הוא המקום שבו אנחנו פוגשים את עצמנו, הוא בין המקומות היחידים שבהם אנחנו מצליחים להסכים על כללי משחק משותפים, על ערכים משותפים, שבו אנחנו שותפים לתקוות ולאכזבות... אם נצליח לעצב את כר הדשא

כמקום שבו כל אחד יכול להגשים חלום, משמעות הדבר היא יצירת מותג, שהוא בשורה וחזון לכל החברה הישראלית.³⁴⁵

אירועי "תג מחיר"

פעולות "תג מחיר" החלו להתבצע על ידי פעילי ימין ב־2008 כפעולות נקם, בתגובה להריסת מאחזים על ידי משטרת ישראל או צה"ל. הן הופנו בתחילה כלפי תושבי הכפרים הפלסטינים בגדה המערבית, וכללו שריפת שדות, כריתת עצים ומטעים, פגיעה במסגדים ויידוי אבנים. בהמשך הופנו פעולות אלו גם נגד משטרת ישראל וצה"ל, וכללו הצתות של כלי רכב וניקוב צמיגים. בשנים האחרונות גלשה תופעת "תג מחיר" מעבר לתחומי 'הקו הירוק' והופנתה גם כלפי ערבים אזרחי ישראל, כשהיא משמשת שם קוד כללי לפעולות בעלות אופי גזעני.³⁴⁶

כך, למשל, באפריל 2013 הוצתו ארבע מכוניות של בני משפחה מהכפר עכברה שליד צפת, ועל קיר סמוך נכתב "תג מחיר"; במאי 2013 צעירים שרפו כלי רכב השייכים למשפחה בכפר נין על רקע גזעני, ועל הבית נכתב "תג מחיר"; בפברואר 2014 רוססה הכתובת "תג מחיר" ו"קונים רק מיהודים" על משתלה ליד כפר קאסם שהושחתה. סקר של מינה צמח שהתפרסם במארס 2013 בתוכנית "שוברים את הכלים" הראה כי 30% מהיהודים אינם מרגישים בוושה כלפי תקיפה גזענית על ערבים. 35% מאמינים שהמשטרה מטפלת ביד קלה מדי באלימות נגד ערבים; 39% אומרים שבתי המשפט נוהגים ביד רכה מדי באלימות גזענית; אך מנגד יש מיעוט של 15% המאמינים שמוצדק להחמיר פחות עם יהודים.³⁴⁷

שיח גזעני ברשתות חברתיות

בעשור האחרון, האינטרנט תפס תאוצה כאפיק התקשורת המרכזי בחברה בישראל. ההתקדמות הטכנולוגית אפשרה לחברה להיות מקוונת יותר, וכתוצאה מכך גם השיח החברתי עבר לרשתות החברתיות. בחינת שיח זה מעלה כי קיים חיבור בשיח בין מאורעות בעלי אופי פוליטי לבין שיח גזעני כלפי הערבים בישראל. כך, למשל, עם הגשתה של הצעת חוק פראוור-בגין להסדרת ההתיישבות בנגב לקריאה בכנסת סערה העיתונות הערבית ברשת, וב־13 בנובמבר 2013 יצא הציבור הערבי להפגין במקומות שונים ברחבי הארץ. עם כניסת הנושא למודעות התקשורת בעברית, החל לעלות ברשת שיח המערב בין הבעת דעה פוליטית לשיח גזעני. כך, אמירתו של איש הטלוויזיה אברי גלעד ברשת פייסבוק כי "חייבים שלכל אזרח במדינה יהיה חוק אחד – ליהודי שסוגר מרפסת ולבדואי שמגדר 5 דונם בגדר שגנב מעומר",³⁴⁸ או משפט שכתבה עובדת יהודייה במועדון ספורט בחיפה, כי הערבים הם "פגם גנטי" ואין לפרנס עסקים ערביים.³⁴⁹ התבטאויות מסוג זה עוררו סערה ברשתות החברתיות

וגררו בתורם ביטויי גזענות. דוח של חברת באזילה על אופי השיח ברשת במבצע "צוק איתן" בקיץ 2014 (בתאריכים 11-14 ביולי 2014) הראה כי שיחות הכוללות קריאות גזעניות וקריאות מסיתות היוו כ-44% מכלל השיח בנושא המצב ברשתות. גילויי גזענות היוו כ-40% משיח זה, וכללו התבטאויות נגד ערבים ושמחה על מותם, כאשר השיח כורך בין ערבים ושמאלנים ואינו מפריד בין קריאות פוליטיות לקריאות גזעניות, או בין הערבים תושבי עזה לבין הערבים תושבי ישראל.³⁵⁰

הרשתות החברתיות תרמו לעלייה ולהתארגנות מהירה של קבוצות בעלות מניעים לאומניים-גזעניים. במהלך "צוק איתן" קמו מספר קבוצות פייסבוק במטרה לאתר אנשים שהתבטאו נגד המלחמה, ולפגוע בהם בדרכים שונות. בין העמודים היו "לא בבית ספרנו", "מחרימים את שונאי ישראל", ו"ריכוז עוכרי ישראל". הם ריכוז מידע על אנשים שיצאו נגד המבצע וקראו לפיטוריהם. כל אחד מהדפים צבר יותר מ-20 אלף "לייקים". דוגמה נוספת היא התארגנויות דוגמת ארגון להב"ה ("למניעת התבוללות בארץ הקודש") ו"האריות של הצל", אשר ריכוז אנשים להפגנות ברחבי הארץ במהלך מבצע "צוק איתן", והשפיעו על אופי השיח ברשת. במהלך המבצע הסירה פייסבוק מספר פעמים את דף ארגון להב"ה בעקבות תלונות גולשים על כך שהדף שימש להסתה, ומספר כתבי אישום הוגשו נגד מפעיליו.³⁵¹ "האריות של הצל", המונהגים על ידי זמר הראפ יואב אליאסי (המוכר בכינוי "הצל"), טשטשו את הקו בין מחאה וגזענות, כאשר מטרתם המוצהרת הייתה: "לעמוד ככוח מול האויב האמיתי שמסתובב בינינו, השמאל הרדיקלי". זו הפכה להתארגנות אלימה נגד פעילי שמאל וערבים ישראלים, אשר הביעו הזדהות עם תושבי רצועת עזה.³⁵² גם כאן נדמה כי הגבול בין מחאה פוליטית וגזענות טושטש.

לסיכום, נראה כי בעשור החולף העמיק השסע היהודי-ערבי בישראל, גם אם בצורה מתונה. בשנים האחרונות הוחרפה הגזענות כתופעה חברתית הקיימת בקרב חוגים שונים ובקבוצות צעירים ובני נוער, בעיקר מקרב הימין הקיצוני, שהולכים ומתרחבים. אלה מתבטאים ופועלים נגד הערבים כשיש להם תחושה ש"הממשלה אתנו". הם עושים שימוש ברשתות החברתיות להפצת דעותיהם הקיצוניות נגד הערבים, ואלה מחלחלים אט אט אל מרכז השיח הציבורי בארץ. לעתים קרובות, שיח זה אינו מפריד בין הערבים תושבי הרשות הפלסטינית לבין ערבים אזרחי ישראל, או ביניהם לבין אנשי שמאל יהודים. פעילי קבוצות אלו אינם מבחינים בין פעולות על בסיס פוליטי, חברתי-תרבותי וגזעני. בראייתם, האויב הוא אחד והחזית אחת. באופן זה פעולות "תג מחיר", שמטרתן המקורית הייתה לגרום לממשלה לשקול מחדש את נושא פינוי המאחזים בגדה המערבית, יכולות לשמש גם למטרת השמירה על צביונה היהודי של המדינה או כדרך להשתקת התנגדות פוליטית, לפי שיטת מבצעה. אותם פעילים

העוסקים בהסתה פוליטית במקרה אחד, מבצעים פעולות גזעניות כלפי הערבים בישראל במקרה אחר.³⁵³

אף כי מדובר בתהליכי יסוד קשים ומדאיגים בחברה, הם לא זכו עד כה להתייחסות מתאימה בשיח הציבורי ולטיפול הולם מצד המדינה. התעלמות הממשלות ורשויות אכיפת החוק מתופעות ההסתה והגזענות ומשיכת ידיהן מעיסוק בנושא בצורה יסודית ומקיפה – אפשרו את התרחבותן.

התמודדות עם תופעות השנאה והגזענות

בחוקי מדינת ישראל נכללים חוקים שמטרתם מניעת גזענות. סימן א'1 לחוק העונשין, שנוסף לחוק באוגוסט 1986 עוסק בגזענות, המוגדרת בסעיף 144א: "רדיפה, השפלה, ביזוי, גילוי איבה, עוינות או אלימות, או גרימת מדנים כלפי ציבור או חלקים של האוכלוסייה, והכל בשל צבע או השתייכות לגזע או למוצא לאומי-אתני".³⁵⁴ סעיף 144ב קובע: "המפרסם דבר מתוך מטרה להסית לגזענות, דינו – מאסר חמש שנים".³⁵⁵ בדברי ההסבר להצעת החוק נומק הצורך בסימן זה: "בעת הבחירות לכנסת האחת-עשרה ובעקבותיהן, הלכו ורבו תופעות של התבטאויות פומביות, בכתב ובעל-פה, של דברים הקוראים לרדיפה, השפלה, ביזוי, איבה ומעשי עוינות ואלימות כלפי ציבור מתושבי המדינה, או הגורמים מדנים בין חלקים של האוכלוסייה, בשל השתייכות לגזע, ללאום או לדת". בנובמבר 2004 נוסף לחוק סעיף 144ו הקובע: "העובר עבירה מתוך מניע של גזענות ... דינו – כפל העונש הקבוע לאותה עבירה או מאסר עשר שנים, הכל לפי העונש הקל יותר".³⁵⁶ החוק מגדיר כהתאגדות אסורה גם "חבר בני אדם, מואגד או לא מואגד, שבאופן מאורגן, בחוקתו או בתעמולתו או בדרך אחרת הוא מטיף, מסית או מעודד לגזענות", ומטיל עונשי מאסר על פעילות הכרוכה בהתאגדות אסורה.

בעשור האחרון גברה בישראל הנכונות להיאבק בגילויי גזענות ובהדרה של "האחר". באפריל 2003 יזמה "הקרן החדשה לישראל" תוכנית בשם "בועטים את הגזענות והאלימות מהמגרשים", שמטרתה "לחשוף ולעקור מן השורש גילויי גזענות והסתה במגרשי הכדורגל במחזורי הליגה הלאומית וליגת-העל".³⁵⁷ פעילות זו החישה את צירופה של ישראל ב-2006 לארגון האירופי "כדורגל נגד גזענות" (Football Against Racism in Europe, FARE). מגמת הגינוי של גילויי הגזענות והאלימות קיבלה תוקף חוקי ב-30 ביולי 2008, כאשר הכנסת חוקקה את "חוק איסור אלימות בספורט התשס"ח-2008". החוק קבע כי העונש על אמירה גזענית במגרשי הספורט יהיה עד שנתיים מאסר בפועל.³⁵⁸ ב-2013 הכריזו משטרת ישראל וההתאחדות לכדורגל מלחמת חורמה נגד כל התבטאות גזענית במגרשי הכדורגל, בעקבות לחץ תקשורתי ופוליטי ולחץ בינלאומי. במסגרת זו נעצרו עשרות אוהדים ונחקרו במשטרה, חלקם הורחקו

מהמגרשים, ונגד אחדים מקבוצות שונות (בית"ר ירושלים, מכבי אום אל-פחם, ועוד) הוגשו כתבי אישום בגין גזענות בספורט והסתה לגזענות במגרשי הכדורגל.³⁵⁹

בשנת 2013 גיבשו משרדי המשפטים והחינוך מערך שיעור משותף בשם "מניעת גזענות, אלימות והסתה". התוכנית ציינה את שבוע הסובלנות הבינלאומי, והציבה לעצמה מטרה "להטמיע שיח המבוסס על ערכים של אהבת האדם, קבלת האחר, סובלנות וערבות הדדית".³⁶⁰ משרד החינוך קיים את התוכנית בשנים 2013–2014 במסגרת מערך שיעור הנושא את השם "מסובלנות למניעת גזענות וחיים משותפים". התוכנית הופעלה בקרב כל המגזרים ושכבות הגיל במערכת החינוך בישראל, והצוות החינוכי העובד עימם. אולם, מהתוכנית שהונהגה נעדרה ההתמודדות עם השסע הערבי-יהודי כנושא בעל חשיבות לאומית. מערכי השיעור בתוכנית כללו אמנם תכנים בנושא "מורשת בדואית" או "סובלנות באסלאם", אך הם נועדו ללימוד במוסדות החינוך של האוכלוסייה הערבית, ולא בבתי הספר היהודיים.

פרופ' מרדכי קרמיצר וד"ר עמיר פוקס קבעו במאמרם "חינוך לערכים דמוקרטיים ומאבק בגזענות באמצעות חינוך", כי קיימת שחיקה מתמשכת בתפיסה האוניברסלית של שוויון ערך האדם באשר הוא אדם, ובתפיסתם של אזרחי המדינה הערבים כאזרחים שווי זכויות. לדבריהם, נדרש מאמץ מיוחד לתיקון הדבר לנוכח מכלול תכניה של מערכת החינוך, שבכל שנות הלימוד מדגישה הן בתכנים הנלמדים והן בטקסים ובציון חגים יומי מועד את אופייה היהודי של המדינה. אופי זה עשוי לבלוט פנים, לפי המחנכים והחומר הנלמד, של פרטיקולריזם קיצוני, לאומנות, התנשאות ואיבה לאחר.³⁶¹

נראה כי הוקעת תופעות השנאה והגזענות על ידי מנהיגים ואישי ציבור, יהודים וערבים, נשמעה עד כה בקול רפה מדי, ומערכת אכיפת החוק ומערכת החינוך לא השכילו להביא לצמצום משמעותי של תופעות השנאה, האלימות והגזענות בחברה בכלל, וכלפי הערבים בפרט. אדר כהן, המפקח על לימודי האזרחות לשעבר במשרד החינוך, כתב במאמרו "מה עוד עלינו לעשות כדי להיאבק בעמדות קיצוניות וגזעניות במערכת החינוך?" כי האירועים הקשים ביחסים בין יהודים לערבים הם ביטוי לתופעה רחבה יותר של שנאת "האחר באשר הוא אחר" (חרדים, עולים מאתיופיה, הומוסקסואלים, פליטים, מהגרי עבודה) וחשש ממנו. אלה באים לביטוי במעשי אלימות, בהתגרות, באמירות בוטות ובהשחתת רכוש, שכולם משויכים למניעים גזעניים. אירועים מסוג זה מכונים לעתים גם "פשעי שנאה" (Hate crimes). גם בקרב בני נוער ואף בבתי ספר היו אירועים של אלימות קשה שסיבותיהם "שנאת האחר", ואחד האירועים החמורים והמזעזעים בהקשר זה היה הרצח של הנער מוחמד אבו חדיר ממזרח-ירושלים בשנת 2014.³⁶²

כהן העיד כי מורים לאזרחות ומחנכים ברחבי הארץ הביעו תסכול וחוסר אונים אל מול העוצמות של גילויי השנאה והגזענות בכיתות, ורבים סיפרו כי חדלו כמעט לדון

בכיתה בנושאים שנויים במחלוקת, בייחוד בנושא היהודי-ערבי, בשל חוסר יכולתם להתמודד עם הקיצוניות ועם הגזענות בדברי אחדים מהתלמידים, ועם הסערה הרגשית שהנושא מעורר. לדבריו, הפעילות הנעשית בתחום של חינוך אזרחי אינה נותנת מענה אמיתי ונכון לאחת הבעיות העיקריות המאיימות על החברה ועל מערכת החינוך. כהן הזכיר כי בשנת הלימודים 2013-2014 הוכנס לתוכנית הלימודים נושא "האחר הוא אני", שלכאורה עוסק במאבק בגזענות, אבל אינו מתמקד בו.³⁶³

כהן הציע פתרונות אפשריים ברמת מערכת החינוך להתמודדות עם בעיית הקיצוניות והגזענות:

- א. הכנסת נושא הגזענות לתוכניות העבודה השנתיות של משרד החינוך, כדי שיופיע בתוכניות העבודה של היחידות הרלוונטיות. כך למשל, יש להכלילו בבירור בתוכנית הרב-שנתית "האחר הוא אני" כנושא נגזר ומובחן מהכותרת הכללית (הן בממד התוכניות החינוכיות והן בממד התקציבי).
- ב. הטלת גיבושה של תוכנית מערכתית להתמודדות עם הגזענות בבתי הספר על "כוח משימה" משותף שיכלול אנשי אקדמיה וארגונים, מומחים בתחומי הדעת (המזכירות הפדגוגית), אנשי החינוך החברתי (מינהל חברה ונוער) ואנשי הפסיכולוגיה (שפ"י), ובכלל זה הקצאת משאבים מתאימים ליישום התוכנית.
- ג. שילוב הגזענות כנושא מרכזי בעיסוקו של משרד החינוך בחינוך ערכי, וכן הוספתו לקריטריונים לתקצוב דיפרנציאלי של בתי ספר או מוסדות להכשרת מורים.
- ד. הכללת מדדים של תפיסות עולם ערכיות כלפי "האחר" במדדי האקלים הבית-ספרי במיצ"ב. כיום נבדק נושא האלימות ונושא יחסי מורים-תלמידים, אך אין כל שיקוף של תפיסות העולם הערכיות של התלמידים כלפי ה"אחר". מדד כזה ישקף בבירור באילו מוקדים ונושאים יש לטפל, על אף החשש שיציב לפנינו מראה לא נעימה.
- ה. פיתוח מודל בית-ספרי מערכתי כולל, שיכלול את כלל אנשי החינוך הרלוונטיים בבית הספר (מחנכים, מורים מקצועיים, רכזי שכבה ויועצות), במאמץ משותף להתמודד עם התופעה (בדומה, למשל, לפעילות המערכתית בכל בית ספר להתמודדות עם נשירה/ביקור סדיר, אלימות או שיפור הישגים).
- ו. שילוב הנושא והדיון החינוכי והפדגוגי בו באופן מובנה בהכשרות מנהלים ("אבני ראשה"). התפיסה של "אבני ראשה" כי המנהלים הם מנהיגים פדגוגיים של בתי הספר חייבת להתבטא גם באופן המערכתי שהמנהלים מטפלים בנושאים כמו קיצוניות או גזענות.
- ז. הטמעת ההתמודדות עם הנושא בהכשרות המורים במכללות. כיום הנושא מטופל אמנם בקורסים בכמה מכללות, אך אינו בגדר חובה; זאת ועוד, לעתים הוא נבלע בנושאים רחבים יותר כגון סובלנות או "האחר", ועל כן ליבת האתגר החינוכי אינה מטופלת.

ח. הכללת השתלמות חובה בנושא זה לכל המורים בשנת ההכשרה (סטאז'). מורים חדשים וצעירים מתמודדים כמעט מיומם הראשון בכיתה עם אתגר העמדות הקיצוניות של אחדים מהתלמידים, ושנת ההכשרה היא הזמן המתאים ביותר לצייד אותם בכלים פדגוגיים להתמודדות עם הסוגיה.

ט. העצמה וחיזוק של פעולות חינוכיות קיימות במערכת שהוכיחו את תרומתן להשגת מטרות אלו.

י. חיזוק התחום של חינוך לחיים משותפים במטה המשרד ובמערכת בכלל, בדגש על חיבור וקישור בין שלושה רכיבים עיקריים: הפן הלימודי, הפן החווייתי/מעשי והפן הרגשי.

יא. המשך האמירות הברורות של ראשי המערכת למורים ולמנהלים בנושאים אלה באפיקים המוכרים: חוזר מנכ"ל, כנסים, נאומים וכן הלאה. אמירות אלה צריכות לשקף את התובנה שמניעת גזענות אינה קשורה כלל ועיקר לעמדות פוליטיות ומפלגתיות. להפך. זהו תנאי מקדים ומשותף לכל מי שרוצים להבטיח שיח פוליטי לגיטימי וראוי בין ימין לשמאל, בין דתיים לחילוניים וכדומה.

פרק 4: "אין לי ארץ אחרת" – מגמות הסתגלות והשתלבות

- א. הסתגלות ותהליכי השתלבות
- ב. שילוב הערבים בשירות לאומי-אזרחי
- ג. סקרי דעת קהל
- ד. בין זהות להזדהות

הסתגלות ותהליכי השתלבות

החברה הערבית פיתחה הסתגלות לקבוצת הרוב היהודית שבתוכה היא חיה, לאחר שעברה כברת דרך ארוכה של התנסות חברתית ותרבותית עימה. לדעת פרופ' סמי סמוחה "הערבים חוו ישראליות (ללא טמיעה) הקושרת אותם בקשר הדוק למדינה וליהודים בתחומי חיים רבים. הם נעשו דו-לשוניים ודו-תרבותיים, הם עברו מודרניזציה חלקית באורח חייהם ובדרך חשיבתם, הם מורגלים לסטנדרטים הישראליים, והחברה היהודית היא בשבילים קבוצת התייחסות".³⁶⁴ כך, על אף ההחרפה שחלה בעשור החולף ביחסי המדינה והציבור היהודי עם החברה הערבית, משקלם של תהליכי ההשתלבות של הערבים בחברה בישראל נותר המרכיב המכריע שמשפיע על יחסם למדינה. בצד ההקצנה הפוליטית בחברה הערבית והמשך המאבק לשוויון, שהיה כרוך במוביליזציה לאומית, ובצד יוזמות חקיקה חדשות וביטויי השנאה והגזענות בחברה היהודית, נמשכו תהליכי ההשתלבות של הערבים בתחומי החיים השונים במדינה.

אחת התוצאות של תהליכים אלה היא העובדה שאין כיום תמימות דעים בקרב הערבים לגבי אופן הגדרת מעמדם במדינת ישראל, או החלופה שבה היו בוחרים לקביעת מעמדם העתידי. לעומת זאת, קיימת הסכמה רחבה בקרבם ביחס להעדפתו של הרוב, שלא לוותר על האזרחות הישראלית בעבור שום חלופה. אזרחות זו, כך נראה, מעניקה להם תקווה ואפשרויות שהן עדיפות על פני מודלים אחרים המוצעים על ידי הזרמים הקיצוניים. הרעיון של הזרם הלאומי לכינון מדינת כל אזרחיה והרעיון של הזרם האסלאמיסטי להקמת מדינה אסלאמית נדמים כחלומות רחוקים, ולא כיעדים מעשיים שנכון להתגייס ולפעול למען הגשמתם. עובדה היא כי מסמכי החזון התקבלו באדישות בחברה הערבית, וזמן קצר לאחר הדיון הראשוני שהם עוררו עם פרסומם פגה ההתעניינות בהם, ומאז אין עיסוק ממשי בתוכם.

בחינה היסטורית מעלה כי היחסים של החברה הערבית עם המדינה והרוב היהודי בתוכה הם דינמיים ומושפעים, בין היתר, ממדיניות המביאה לשיפור או לנסיגה ברווחתה ובמצבה הכלכלי, וכן ממידת שילובה בחברה ומתן זכויות אזרחיות. לאורך השנים חלה עלייה ברמת החיים של הערבים בישראל, גם אם בקצב איטי, וכן התקדמות בתחומים כמו החינוך, ההשכלה הגבוהה והתעסוקה; אף כי רוב הערבים בישראל (65%) עדיין מועסקים במקצועות פיזיים כמו בניין, חקלאות ועבודה בלתי-מקצועית,³⁶⁵ אזרחים ערבים משולבים בשוק העבודה הישראלי בתחומי עשייה שונים בכלכלה, בחינוך ובשירותי הבריאות; ואף כי מספרם במגזר הציבורי עודנו נמוך, יותר ויותר ערבים מועסקים במשרדי הממשלה, ובמגזר העסקי במדינה מתפתח בהדרגה האמון בכדאיות ההשקעה בחברה הערבית.³⁶⁶

נשים וגברים ערבים מעורבים בחיי התרבות, בתיאטרון, בקולנוע, בטלוויזיה, בספורט, ולעתים הם מייצגים בתחומים אלה ואחרים את מדינת ישראל בזירה הבינלאומית. במשך חמש-עשרה שנים – מאז האינתיפאדה השנייה ואירועי אוקטובר 2000, פרסום מסמכי החזון (2006–2007), מלחמת לבנון השנייה והמבצעים הצבאיים בעזה – הועלו למעלה מ-25 הפקות תיאטרון דו-לאומיות משותפות ערביות-יהודיות. עניינן של הפקות אלו הוא בתחום "בניית שלום" (peace building) וקיום דיאלוג בין-תרבותי (intercultural-dialogue). הדיאלוג הבין-תרבותי נעשה באמצעות האומנויות (intercultural dialogue through the arts), ומתייחס לכל סוגי היצירה המשותפת בין קבוצות תרבותיות שונות בתיאטרון ובתחומי אומנות השונים: האומנות הפלסטית, קולנוע, מוסיקה ומחול ועוד.³⁶⁷ הן משמשות כלי לשינוי חברתי ופוליטי, מסייעות בקידום פיוס, דיאלוג ודו-קיום בין ערבים ויהודים, לרבות פיתוח היכולת לדמיין עתיד של שלום.³⁶⁸

תהליכי היצירה המשותפים בהפקות התיאטרון הדו-לאומיות מאפשרים תנאים שוויוניים בין היהודים והערבים, ויוצרים מרחב בטוח עבורם. ההפקות מעניקות ליוצרים ולשחקנים לגיטימציה ציבורית להכיל ולבטא גישות שונות וקולות שנויים במחלוקת, לרבות נרטיבים וסמלים ערביים שאינם שגורים בשיח הפוליטי והחברתי בישראל. הן אפשרו לערבים להתמודד עם הדילמה הנוגעת להשתלבותם בחברה הישראלית ולקשירת גורלם עימה. בהתאם לתפיסתו של פרופ' דן אוריין כי התיאטרון הוא "במה ציבורית המייצגת את המציאות ונוטלת חלק בעיצובה", הפקות אלו תורמות להיווצרותה של חברה רב-גזעית.³⁶⁹

בתחום הספורט בולט מספרם ההולך וגדל של השחקנים הערבים בקבוצות הכדורגל בישראל, וכן מספרן של קבוצות הכדורגל הערביות. ב-1995 שיחקו רק תשעה שחקנים ערבים בליגה הלאומית, ואילו בשנת 2011 מנה מספרם 56 בליגה הראשונה (ליגת העל). לפי התאחדות הכדורגל הישראלית, בשנת 2004 היוו קבוצות ערביות כ-40

אחוזים מכלל קבוצות הכדורגל בישראל, שעה שהערבים מהווים רק כ-20 אחוזים מהאוכלוסייה בישראל. בקבוצות אלו משחקים גם כדורגלנים יהודים, וחלקן מעסיקות מאמנים יהודים. כיום משחקות שלוש קבוצות ערביות בליגה הראשונה בישראל: הפועל טייבה, מכבי אח"י נצרת ואיחוד בני סכנין. הנהלת הקבוצה האחרונה חרתה על דגלה דו־קיום בין יהודים לערבים, והיא מהווה סמל לאינטגרציה וללגיטימציה של הערבים בספורט בישראל. שחקנים ערבים משולבים בנבחרת ישראל בכדורגל ומייצגים את המדינה.³⁷⁰

אמצעי התקשורת בישראל מסקרים בהרחבה את קבוצות הכדורגל הערביות ואת השחקנים הערבים כתוצאה ממשקלם היחסי הגדל והצלחתם המקצועית, והם נוטים להתייחס לשילוב הערבים בספורט בישראל באופן חיובי, תוך הדגשת היתרונות הגלומים בכך והפגנת התנגדות לגזענות. ניכר כי התקשורת הישראלית מכירה בכך שהאלימות והפוליטיקה הלאומנית מהוות איום על תרבות הספורט המקדמת דו־קיום.³⁷¹

בחברה הישראלית מתקיימת מציאות של קרבה ומגע על בסיס יום־יומי בין יהודים לערבים, אשר ממלאת תפקיד מכריע בהבניית היחסים החברתיים בין הקבוצות, אף מעבר לכוחם של מנגנוני המדינה. כך, באזורי מפגש ציבוריים כמו קניונים ומרכזי קניות גדולים, פארקים וחופים, מתקיימים סוגים שונים של שיתופי פעולה בין יהודים לערבים. למקומות אלה יש, לעתים, מאפיינים המנטרלים את הזהויות הלאומיות, והמפגשים בהם יוצרים שגרה של יחסי עבודה ומסחר, ודינמיקה חברתית המובילה להומניזציה של האחר.³⁷² הניסיון מראה שבעת אירועים חריגים (כמו מלחמה) חלה אמנם האטה בפעילויות אלו באזורי המפגש, אך לא מתרחש מצב שבר והשיקולים הכלכליים (עבודה, פרנסה, צריכה) גוברים, וקיימת חזרה לשגרה בחלוף האירוע החריג. השתלבותם של ערבים בתחומי עבודה לצד יהודים יצרה, במקרים רבים, מציאות שבה ערכים מקצועיים הפכו לנורמת ההתנהגות המכתיבה את היחסים ביניהם. יחסי אמון נבנים בין יהודים וערבים העובדים בצוותא, כשהם משתפים פעולה ומסייעים זה לזה ללא הבדל דת ולאום בביצוע תפקידיהם. תופעה זו מוכרת בעיקר בבתי־החולים בישראל, שם המציאות היום־יומית מהווה מודל לחברה שבה פועלים גם מנגנונים מלכדים ומאחדים, לצד הפיצול והמתחים הלאומיים והדתיים.

כך, בצד הסכסוך הלאומי הנמשך, על מטעניו האידאולוגיים ומשקעי האיבה הכרוכים בו, מקיימות שתי החברות, היהודית והערבית, קשרי גומלין בתחומים רבים ומנהלות שגרת חיים במרחב קיומי משותף. קשרים אלה מושתתים על אינטרסים הדדיים ויש להם היבטים כלכליים, חברתיים, פוליטיים, תרבותיים ופסיכולוגיים, ואלה בתורם משפיעים על תודעתן של החברות, ותורמים להכרה הדדית ולייצוב היחסים. תופעה זו מוצאת ביטוי גם בסקרי דעת קהל לאורך השנים.

שילוב הערבים בשירות לאומי-אזרחי

"ועדת אור"

יחסי מיעוט ורוב הם בעייתיים בכל מקום, ובמיוחד במדינה המגדירה את עצמה על-פי לאומיותו של הרוב. לדילמות המתעוררות במדינה כזו אין למעשה פתרונות מושלמים". יחד עם זאת, "יעד עיקרי של פעילות המדינה חייב להיות השגת שוויון אמיתי לאזרחי המדינה הערבים. זכותם של אזרחיה הערבים של המדינה לשוויון נובעת מעצם היותה של מדינת ישראל מדינה דמוקרטית, ובהיות הזכות לשוויון זכות יסוד של כל אזרח במדינה. יחס מפלה נוגד את זכות היסוד לשוויון הגלומה, לדעת רבים, בזכות האדם לכבוד. ודאי וודאי שהדברים תופסים כשמדובר באפליה על רקע גזע או לאום. לפיכך, מעניינה המדינה הוא לפעול למחיקת כתם האפליה של אזרחיה הערבים, על צורותיה וביטוייה השונים (דוח "ועדת אור". עמ' 26).

"ועדת לפיד"

1. הממשלה תקדם את רעיון כינונו של שירות לאומי ממלכתי אזרחי, אותו ימלאו אזרחי ישראל שאינם נקראים לשירות צבאי. שירות זה אפשר שיעשה בהתנדבות ובמסגרת קהילתם כשלב מוקדם.
2. הממשלה תעודד האפשרויות להרחיב את מעגל המתנדבים מקרב בני המגזר הערבי לצבא, למשטרת ישראל ולמסגרות נוספות, ותבחן את הדרכים לקידום פעולות התנדבות אלה.
3. להטיל על שר הרווחה לגבש את תוכנית השילוב האמור, בשיתוף נציגי שרי הביטחון, האוצר והמשפטים וזאת במגמה ליצור אינטגרציה בין תוכנית זו לבין התוכניות הקיימות לבנות ולבנים, לרבות קידום תיקוני החקיקה הנדרשים.

דברי הסבר – מוצע לחפש דרכים אלטרנטיביות לשילוב מעשי של בני המגזר הערבי במסגרות ממלכתיות ובחברה האזרחית. מסגרות אשר יתנו בידם את הכלים "ליטול חלקם בבניין המדינה על יסוד אזרחות מלאה ושווה". ומצד המדינה יגבירו את התמריץ להבטיח כי "תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין, תבטיח חופש דת ומצפון, לשון, חינוך ותרבות". (מתוך מגילת העצמאות).

הוועדה רשמה לפנייה, כי המשלחת של נציגי הציבור הערבי, בראשות שוקי חאטיב, יו"ר ועד הרשויות הערביות, שהופיעה בפני יו"ר הוועדה, יוסף (טומי) לפיד, דחתה מכל וכל את רעיון גיוסם של צעירים וצעירות ערביים לשירות אזרחי, אפילו בהתנדבות, "כל עוד לא יוגשם שוויון מלא בין המגזרים (דוח "ועדת לפיד").

בתחום שילובם של בני ובנות החברה הערבית בשירות הלאומי-אזרחי נרשמה התקדמות בעשור החולף. הוועדה לכינון שירות לאומי-אזרחי ("ועדת עברי") הגישה בתחילת 2005 דוח ביניים לראש הממשלה, לשר הביטחון ולשר הרווחה, שבו הצטרפה, למעשה,³⁷³ להמלצות "ועדת לפיד". הוועדה המליצה לממשלת ישראל לאפשר שירות לאומי ואזרחי לכל אזרחי ותושבי ישראל שאינם נקראים לשירות ביטחון או שפטורים ממנו, קרי, להרחיב את מסגרות השירות כך שיוכלו לכלול צעירים מקבוצות אוכלוסייה שאינן משרתות, ביניהן האוכלוסייה הערבית.

הממשלה החלה לקדם את הנושא בפברואר 2007, כאשר קיבלה החלטה עקרונית להקים רשות ממשלתית לשירות האזרחי, שבמסגרתה יוכלו צעירים ערבים להתנדב בהיקפים גדולים יותר מאשר אלה שהיו קיימים עד אז (בסביבות 300 מתנדבים, רובם בנות). באוגוסט 2007 אישרה הממשלה את הקמתה של מנהלת השירות האזרחי-לאומי במשרד הרווחה, והחלה הפנייתו של נוער מן המגזר הערבי (בני 17 ומעלה) לעבודה התנדבותית קהילתית במסגרת המנהלת (בהמשך עברה מנהלת השירות לפעול במשרד ראש הממשלה, ולאחר מכן במשרד המדע והטכנולוגיה). כיום מבוצע השירות הלאומי-אזרחי באמצעות שבע עמותות, המהוות את הגוף המקשר בין המתנדב למקום התנדבותו בפועל. העמותות הפעילות הן "האגודה להתנדבות", "בת עמי", "שלומית", "עמינדב", "היחידה לשירות הלאומי בעירית ירושלים", "שירות לאומי" ו"העמותה לשוויון חברתי ושרות לאומי" – העמותה היחידה בניחול ערבי.³⁷⁴

על פי רשומות השירות האזרחי-לאומי בישראל משנת 2013, חלה עלייה מתמדת במספר המתנדבים לשירות מקרב האוכלוסייה הערבית מאז ייסוד המנהלת: מ-240 מתנדבים בשנים 2005-2006 ו-289 מתנדבים בשנים 2006-2007, ל-628 בשנים 2007-2008, ועד שנתון 2012-2013 הגיע מספר המתנדבים הערבים לכ-3,600. כיום ישנם כ-10,000 צעירים ערבים בוגרי התוכנית. על פי דיווח המנהלת, הרוב המוחלט של המתנדבים הן בנות (כ-90%). מרביתם (כ-75%) מתנדבים ביישובים ובכפרים הערביים קרוב למקום מגוריהם, והשאר פועלים מחוץ ליישובים. מרבית פעילות ההתנדבות (השמה של שלושה רבעים מכלל המתנדבים) מתקיימת באזור הצפון, והשאר במרכז ובדרום (בערך בשיעור דומה). 10% מן המתנדבים בוחרים להמשיך

לשנת התנדבות שנייה.³⁷⁵

בשנת 2012 התפרסם דוח ועדת פלסנר (בעקבות פקיעתו של חוק טל), שקבע את יעדי התוכנית לשנים הקרובות. לפי החלטת הוועדה יבוצע שילוב הדרגתי בשירות אזרחי, כאשר יעד הגיוס לשנת 2017 הוא 6,000 מתנדבים. במקביל המליצה הוועדה לממשלה להטיל על ועדה ייעודית לבצע עבודת מטה מקיפה, ולבחון את מכלול הסוגיות הכרוכות בהחלת עקרון ה"שירות לכל" לאורך זמן.³⁷⁶ פעולות הוועדה משכו ביקורת מימין המפה הפוליטית, כאשר מפלגת "ישראל ביתנו" טענה כי "החלטת הוועדה להפלות לטובה את ציבור הערבים בישראל ולא לחייבו בשירות [צבאי] למדינה פוגעת בחשיבות השוויון בנשיאה בנטל השירות". מצידה השמאלי של המפה טענו המפלגות הערביות כי "אי אפשר לדבר על שוויון בנטל כשהאזרחים הערבים עדיין לא נהנים משוויון".³⁷⁷

ההנהגה הערבית הביעה התנגדות לתוכנית לשילוב הנוער הערבי בשירות לאומי-אזרחי. בפועל אמנם נרשמת צמיחה מתמדת במספר בני הנוער הערבים המשתלבים בתוכנית, אך המנהיגות הציבורית והפוליטית הערבית מגלה התנגדות לתוכנית עקב הזיקה הביטחונית של המיזם, והעובדה שמדובר בתוכנית שגובשה (בגלולה הראשוני) במשרד הביטחון. יש מקרב האוכלוסייה הערבית כאלה המאמינים כי מטרת התוכנית היא לסלול את הדרך לגיוס האוכלוסייה הערבית לשירות צבאי, ולגרום לחיזוק הזיקה למדינה בקרב הצעירים המתנדבים, על חשבון זהותם הערבית-לאומית.

נייר עמדה שפורסם במאי 2012 מטעם 'יוזמות קרן אברהם' מציין כי התנגדות הציבור הערבי לנושא השירות האזרחי נובעת מאי-שיתופה של ההנהגה הערבית בתהליך קבלת ההחלטות, ומגישת ה"כפייה" של ההסדרים בנושא השירות האזרחי על האוכלוסייה הערבית. ההתנגדות מבוססת על התרסה כנגד הגישה שלפיה שירות המדינה לאזרחיה כפופים להתחייבויות מצידם. על פי גישתם, כל הסדר שלא יעגן קשר ישיר בין התנגדות הצעירים הערבים והצורך בצמצום הפערים בחברה הערבית – סופו להיכשל.³⁷⁸

סקרי דעת קהל

מדד יחסי ערבים-יהודים בישראל בניהולו של פרופ' סמי סמוחה מאוניברסיטת חיפה חושף אמנם מגמת החרפה מאז 2003 בעמדות החברה הערבית כלפי המדינה, שהתבטאה בעיקר בחידוד הביקורת כלפי אופייה של המדינה כ"יהודית ודמוקרטית", ובהמשך הסכסוך הישראלי-פלסטיני. אולם, בדיקה לאחר מאז 1976 מעידה על אי-החרפה ועל יציבות בעמדות החברה הערבית. פרופ' סמוחה קובע כי נתוני המדד מצביעים על קיומה של תשתית מוצקה לדו-קיום ערבי-יהודי בישראל. בהתאם לכך, רוב הערבים מאמינים בחיים משותפים, מקבלים את המדינה בתחום 'הקו הירוק' בתור המסגרת שבה יתקיימו היחסים ביניהם, חשים שישראל היא מקום טוב לחיות

בו, אינם מוכנים לעזוב את הארץ, מחויבים לדמוקרטיה כמנגנון להסדרת היחסים ביניהם ומסכימים ששוויון אזרחי הוא הבסיס לדו־קיום ויעד ממלכתי חשוב. לדעת פרופ' סמוחה, מציאות זו מפריכה את הדעה הרווחת בציבור היהודי ובקרב קובעי מדיניות וחוקרים באקדמיה, שלפיה האזרחים הערבים עוברים תהליך הקצנה ונמצאים על מסלול התנגשות עם היהודים והמדינה.³⁷⁹

פרופ' סמוחה מראה עוד בסקריו כי עמדות הציבור הערבי מתונות יותר מעמדות מנהיגיו בשאלות אידאולוגיות מרכזיות. בעוד המנהיגות שוללת את ההערכה שישראל היא דמוקרטיה גם לערבים, מתנגדת להגדרתה של המדינה כיהודית ודוחה את הפתרונות הספציפיים לסכסוך הישראלי-פלסטיני הרווחים בקרב היהודים, הרי בשאלות אלו נוקט הציבור הערבי עמדות מתונות יותר: לפי נתוני מדד יחסי ערבים-יהודים ב-2008, 57.3% מהערבים סבורים שישראל היא דמוקרטיה גם לערבים, 41.4% מקבלים את זכותה של ישראל להתקיים כמדינה יהודית ודמוקרטית,³⁸⁰ 58.8% מסכימים שזכות השיבה של הפליטים הפלסטינים תתממש בפלסטין בלבד.³⁸¹ לפי נתוני המדד ב-2012 נמצא כי 55.9% מהאזרחים הערבים משלימים עם ישראל כמדינה בעלת רוב יהודי, 60.6% – כמדינה שהשפה השלטת בה היא העברית, 53.2% – כמדינה שתרבותה ישראלית עברית, ו-60.2% – כמדינה שיום המנוחה שלה הוא שבת. כמו כן, 54.7% מהערבים מעדיפים לחיות בישראל על פני כל מדינה אחרת בעולם. לפי אותו מדד, הערבים מגלים מחויבות רבה וברורה להמשך הדו־קיום המבוסס על קבלת ישראל שבתחום 'הקו הירוק', ניהול יחסים בהתאם לנהלים דמוקרטיים וקיום יחסים מתוך בחירה ומעבר להכרחי. כך למשל, 80.5% מהערבים הסכימו ש"בין האזרחים הערבים ליהודים צריכים להתקיים גם קשרים שאנשים בוחרים בהם מרצונם, כמו חברות אישית ופעילות בארגונים משותפים".³⁸²

תוצאות המדד של 2013 הראו מגמות דומות. לאחר עשור (2003-2012) של החרפה בעמדות הערבים בישראל כלפי המדינה והרוב היהודי, מדד 2013 מלמד על שינוי מגמה. כך למשל, נמצא כי 52.8% מהערבים מכירים בזכותה של ישראל להתקיים כמדינה יהודית ודמוקרטית (לעומת 47.4% ב-2012), ו-43.1% מכירים בזכותה של המדינה להתקיים כמדינה השומרת על רוב יהודי (לעומת 29.6% ב-2012). אם יתקיים משאל עם על כינונה של חוקה המגדירה את ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, המבטיחה זכויות אזרח מלאות לערבים, למעלה ממחצית מהערבים בישראל יתמכו בכך – 53.2% (לעומת 48.2% ב-2012). 63.5% מהערבים בישראל חשבו שישראל של שנת 2013 היא מקום טוב לחיות בו (לעומת 58.5% ב-2012).³⁸³ לדעת פרופ' סמוחה, אי־ההחרפה מעידה על כך שהערבים עוברים תהליך של הסתגלות למדינה ולרוב היהודי, שיש להם מחויבות למאבק דמוקרטי וכי הם חותרים להשגת מעמד שווה עם היהודים. מגמה זו נצפתה גם בסקר שנערך בפברואר 2010 בקרב בני נוער ערבים בישראל.³⁸⁴

לפי הממצאים, כמחצית מבני הנוער הערבים ראו עצמם כישראלים והמחצית האחרת – כפלסטינים; 72% מהם הרגישו שהם חלק מהמדינה; 45% רצו להשתלב בחברה הישראלית; 75% קיבלו את זכותה של ישראל להתקיים כמדינה יהודית ודמוקרטית; 64% סברו כי ישראל היא מדינה דמוקרטית; 55% נתנו אמון בבתי המשפט; 74% סברו שמערכת החינוך מאפשרת להם לבטא את התרבות שלהם; 86% היו מוכנים שיהיה להם חבר או ידיד יהודי מאותו מין ובאותו גיל. לגבי בני נוער יהודים, הסקר העלה הבדל בין הסכמתם להעניק לערבים זכויות קולקטיביות לבין היחס אליהם ברמה האישית: 49.5% מהם סברו שלא צריך להעניק לערבים-ישראלים זכויות זהות לאלו של אזרחים יהודים במדינת ישראל,³⁸⁵ ו-56% האמינו שלא צריך לאפשר להם להיבחר לכנסת.³⁸⁶ לעומת זאת ציינו 66% מבני הנוער כי הם מוכנים שיהיה להם ידיד או חבר ערבי, ו-78% השיבו כי הסיסמה "מוות לערבים" היא ביטוי גזעני ולא לגיטימי. סקרים אחרים, שנערכו בעשור האחרון (2003, 2006, 2009) על ידי מוסד שמואל נאמן שליד הטכניון מצביעים על כך שרמת האמון של הערבים בישראל במוסדות המדינה, לרבות הכנסת, בית המשפט העליון והאוניברסיטאות, נמצאת במגמת עלייה.³⁸⁷

בין זהות להזדהות

הערבים בישראל מתקשים אמנם להזדהות עם המדינה ועם סמליה היהודיים (חגים, המנון, דגל, מגן דוד) מטעמים מובנים, אך בה בעת, רובם שבעי רצון מהיותם אזרחי המדינה ומתנאי החיים בה באופן כללי. את מאבקהם החברתיים והפוליטיים לשיפור מעמדם ולקידום זכויותיהם הם מנהלים כאזרחי המדינה, ובכלים דמוקרטיים. זהו המניע הראשוני לפעילותם, ואילו סוגיית הסכסוך הלאומי, הישראלי-פלסטיני, מהווה מניע משני המסתכם לרוב בהבעת הזדהות עם אחיהם. עניין זה נתמך בסקר הניכור לשנת 2015, שהראה כי חלה עלייה משמעותית בשיעור הערבים בישראל שמזדהים עם דגל מדינת ישראל (55% לעומת 37% בשנת 2014), וירידה בשיעורם של אלה המזדהים עם דגל פלסטין, גם בקרב ערבים מוסלמים. אחוז המוסלמים שצינו כי הם מזדהים עם דגל פלסטין ירד מ-34% בשנת 2014 ל-8% בלבד.³⁸⁸

העובדות הן שהערבים בישראל נמנעו מהשתתפות פעילה במאבק הלאומי הפלסטיני: הם אמנם גילו אהדה והשתתפו בהסברה ותעמולה, אך לא מילאו תפקיד אקטיבי-אלי באיניפאדה הראשונה ולא בשנייה (איניפאדת אל-אקצה), ולכך הייתה משמעות בלתי-מבוטלת בהערכת הזיקה ובתחושת השייכות שלהם כאזרחי המדינה. גם דפוסי המחאה הבלתי-אלימים של החברה הערבית, בעת עימותים אלימים בסכסוך הישראלי-פלסטיני בשנים האחרונות או על רקע חברתי-כלכלי, מעידים על כך.

בחברה הערבית קיים פוטנציאל למחאה עממית רחבה. התופעה הבולטת בשנים האחרונות היא שהצעירים הערבים מפנים עורף למפלגות הפוליטיות הוותיקות,

וגם לגופים הוותיקים כמו ועדת המעקב. הצעירים אינם מעוניינים לפעול במסגרות נוקשות, או מתוך השתייכות ארגונית ומחויבות לאידאולוגיה פוליטית צרה ומוגדרת. הם מעדיפים גמישות בהתארגנות ומציגים מודל מבוזר יותר של קיום מחאה, שמאפשר לקבוצות שונות ממגוון זרמים ומקומות לשתף פעולה ביניהן בפעולת המחאה. לצורך זה הם מנצלים את האינטרנט ואת הרשתות החברתיות, המאפשרים להם לגשר על פני מרחקים ולאחד קבוצות אוכלוסייה שונות סביב נושא או מטרה מוגדרים. באופן דומה פועלים גם ארגוני החברה האזרחית הערביים באמצעות האינטרנט. במהלך "צוק איתן", למשל, הם ניסחו עצומות להחתמה המונית, וכן גילווי דעת שכללו קריאות לעצור את המלחמה בעזה, גינוי הרג האזרחים ופנייה לאו"ם. מתיאור זה מתגלה שיש כוח רצון קולקטיבי ופוטנציאל למחאה רחבה.

דפוסי מחאה אלה חותרים תחת הסמכות של המפלגות הערביות, ומאתגרים גופים ומוסדות מסורתיים כמו ועדת המעקב וראשי הרשויות המקומיות, הנוטים להתנגד למחאות מחשש לשיבוש בחיי היום-יום ולפגיעה באינטרסים כלכליים. הדבר עדיין אינו מבטל או ממעיט מכוחם של הגופים המסורתיים, אך מעיד על כך שהדור הצעיר לא נמצא עוד "בכיסם". השימוש במדיה החדשה חותר גם הוא תחת כלי התקשורת של ההנהגה הממוסדת, ומאפשר לגייס דעת קהל ולהנהיג ציבור בצורה הנראית, לכאורה לפחות, דמוקרטית ושוויונית יותר. מודל מחאה זה נצפה באופן ברור גם במחאה שאורגנה נגד "תוכנית פראוור" בסוף 2013. קבוצות צעירים לקחו לידיהן את המושכות וקידמו מחאות שעקפו את המסגרות הפוליטיות המפלגתיות (כמו "תנועת הצעירים בנגב", אל-חיראק אל-שבאבי פי אל-נקב – الحراك الشبابي في النقب). אלה הם צעירים חסרי זהות מפלגתית, שפעלו כדי לקדם מחאה רחבת-היקף וגייסו צעירים מכל הארץ, מבלי להזדקק לגופים לארגון הלוגיסטיקה ולניהול ענייני המחאה.

האפשרות המעשית לגיוס רחב למחאה עממית קיימת, אפוא, אם מתוך התנגדות לכיבוש והזדהות עם האוכלוסייה בשטחים, או מתוך תחושת אפליה וקיפוח מצד המדינה. יחד עם זאת, בהשוואה לאירועי אוקטובר 2000, אירועי המחאה השונים בשנים האחרונות התקיימו בשליטה – ברוב המקרים המשטרה הפגינה איפוק, והמוחים הפגינו ריסון. ההערכה היא שביטויי המחאה בחברה הערבית מבטאים הקצנה מצבית. לדעת פרופ' אמל ג'מאל, דפוסי המחאה של הערבים בישראל מושפעים מ"האביב הערבי", השואבים השראה מהמוביליזציה העממית ומכוחה כפי שבאה לידי ביטוי בעולם הערבי. אולם, מסביר פרופ' ג'מאל, השראתם מתאזנת על ידי חשש מאובדן המשאבים ורמת החיים שהם הצליחו להשיג בכוחם, למרות מדיניות הקיפוח של המדינה כלפיהם. לדבריו, המאמץ ההישרדותי שהם השקיעו בעשורים האחרונים היה גדול, ולכן נכונותם לסכן את הישגיהם באמצעות חריגה מנורמות של מחאה

פרופורציונלית – בעבור עתיד ואופק פוליטי לא ברורים ובתנאים של קריסה בסביבה הערבית – נעשית בעלת סיכויים נמוכים במיוחד.³⁸⁹

ברי כי פתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני יסיר מעל הערבים בישראל חטוטר, שכן הטענות המושמעות כלפיהם בעניין אהדה ותמיכה באש"ף ובהנהגה הפלסטינית פוגעות באפשרויות קידום כאזרחי ישראל, משום שהם נחשבים כגורם המזוהה עם היריב. גם ההזדהות שהם מגלים עם בני עמם בשטחי הרשות הפלסטינית, הכרוכה לעתים בקיום הפגנות ומחאות ובהשמעת עמדות אנטי-ישראליות בשאלת הסכסוך, פוגעת ביכולתם לשאת ולתת עם הממסד ועם החברה היהודית, ולקדם את מעמדם.

חלק שלישי:

סיכום והמלצות

סיכום והמלצות

- א. היעדר תפיסת־על לשילוב החברה הערבית
- ב. מאמצים לשילוב כלכלי בצל חסמים תקציביים ובירוקרטיים
- ג. חסמים חברתיים ופוליטיים
- ד. המלצות לקובעי מדיניות ולמקבלי החלטות
- ה. סכום – עת לשינוי תפיסתי ברמה הלאומית

ניתוח פעולות הממשלה לקידום מעמדם של הערבים במדינה המוצג בעבודה זו מראה כי אמנם הושגה התקדמות ביישום המלצות "ועדת אור" ו"ועדת לפיד", כמעט בכל התחומים שנבחנו. ברם, התקדמות זו הייתה איטית מאוד, כמותית בעיקרה, ופחות מכך איכותית.

עולה מכך השאלה – מדוע כעבור חמש־עשרה שנים מאז מהומות אוקטובר 2000, ומאז שנכתבו ואומצו מסקנות "ועדת אור" והמלצות "ועדת לפיד", ההתקדמות לשינוי מעמדה ולשיפור איכות חייה של החברה הערבית אינה מספקת? מהם החסמים המונעים התקדמות זו, שוועדת חקירה ממלכתית הצביעה על דחיפותה ועל חשיבותה הלאומית העליונה?

ניתן להצביע על מספר הסברים, שחלקם רווח גם במחקר האקדמי. לפי אחד מהם, למדינת ישראל אין אינטרס ממשי לסגור את הפערים האזרחיים, שכן קיומם מהווה מנגנון המבטיח מעורבות של המדינה בנעשה בענייני החברה הערבית (למשל, ברשויות הערביות המקומיות), ומכרסם בעצמאותה היחסית של החברה.³⁹⁰ הסבר אחר מתייחס לממד הלאומי של הקונפליקט היהודי־ערבי כגורם עיקרי המונע את צמצום אי־השוויון ואת חוסר ההתקדמות בתחומים האזרחיים, כמו למשל, בסוגיית הקצאת הקרקעות לערבים.

לצד הסברים אלה (שלא נחקרו לעומקם במסגרת עבודה זו), קיימים הסברים נוספים שעניינם היעדר תפיסת־על לשילוב החברה הערבית, חסמים תקציביים ובירוקרטיים, וכן חסמים חברתיים ופוליטיים.

היעדר תפיסת-על לשילוב החברה הערבית

במשפט הישראלי, הן בתחיקה והן בפסיקה, מצויות הוראות המעגנות את עקרון השוויון האינדיבידואלי, ואוסרות על אפליה בין אזרחי המדינה בשל השתייכות קבוצתית כגון דת, מין, לאום וכדומה. כן קיימות הוראות המעניקות העדפה מתקנת לקבוצת המיעוט הערבי, לרבות תיקוני חקיקה בדבר ייצוג הולם והרחבתם בפסיקת בית המשפט העליון. אולם, במציאות הפוליטית-חברתית בישראל ממשיכות להתקיים תופעות של אפליה והדרה כלפי החברה הערבית. הרקע לכך הוא, לרוב, דעות קדומות השוררות בקרב הרוב היהודי כלפי המיעוט הערבי, או תחושות עוינות, איום ופחד בשל הסכסוך הלאומי האלים הנמשך בין מדינת ישראל לבין העם הפלסטיני, שהמיעוט הערבי רואה עצמו חלק בלתי-נפרד ממנו. למשפט ולמערכת המשפטית יש אמנם תפקיד חשוב בהתמודדות עם בעיית האפליה וההדרה, ואכן נעשתה כבדת דרך משמעותית לצמצום התופעה, אך אין ביכולתם לספק את הפתרון השלם לכך. יתר על כן, ברור כי סוגיית מעמדם הקיבוצי של הערבים במדינת ישראל, המגדירה עצמה כ"יהודית ודמוקרטית", מעוררת מתח בלתי-נמנע, וההכרעה בה צריכה להינתן במערכת המדינית-פוליטית, ולא במישור המשפטי.

אירועי אוקטובר 2000 ומסקנות ועדת החקירה הממלכתית שהוקמה בעקבותיהם ("ועדת אור") חוללו תמורה בהבנה של מקבלי ההחלטות בישראל, שלפיה מעמד המיעוט הערבי הוא נושא בעל חשיבות לאומית אסטרטגית. "ועדת אור" עמדה על הצורך שהנושא, אשר הוזנח במשך שנים ארוכות, יטופל הן בטווח הזמן המיידי, הן בטווח הזמן הבינוני והן בטווח הזמן הארוך.³⁹¹ ישראל הכירה במוצהר במדיניות המפלה שנקטה כלפי הערבים מאז הקמתה, והודתה כי מתן שוויון מלא כחוק לאוכלוסייה זו, כפרטים וכקבוצה, הוא אינטרס לאומי לצורך הבטחת יציבות חברתית ושגשוג כלכלי. דוח "ועדת אור" (ספטמבר 2003) שימש, לפחות עבור חלק מהממשלות, מעין "מפת דרכים" המנחה כיצד לקדם את השוויון האזרחי של הערבים במדינה, ולהתמודד עם הפערים ועם תחושות הקיפוח בקרבם. במהלך השנים שחלפו מאז התקבלו החלטות ממשלה שנועדו לשרת מטרות אלו, כמו הקמת הרשות לפיתוח כלכלי של קבוצות המיעוטים, אישור תוכניות סיוע ממשלתיות רב-שנתיות ליישובים ערביים, בחלק ממשרדי הממשלה ננקטת מדיניות של העדפה מתקנת³⁹² והושגה התקדמות בתחומים כמו רווחה, חינוך, פנים, כלכלה ותשתיות. הממשלות הצהירו ופעלו לפיתוח היכולות של החברה הערבית בתחומי הכלכלה וההשכלה, מתוך הכרה שבכך טמון פוטנציאל הצמיחה של ישראל.³⁹³

אולם, מדינת ישראל לא גיבשה תפיסת-על לשילובם של הערבים במדינה ובחברה, והפעולות שנקטו הממשלות בעקבות המלצות "ועדת אור" לא נגזרו מתוך הכרעה לאומית אסטרטגית לשינוי המציאות הקיימת. פרופ' רות גביון העריכה כי מטרת

הממשלה בעצם הקמת "ועדת אור" הייתה לנתב למסלול אחר את הביקורת והמחאה שהופנו אליה נוכח תפקודה הכושל, ולאפשר לה לצלוח בשלום את מערכת הבחירות.³⁹⁴ בהמשך הקימה הממשלה את "ועדת לפיד" שפרטה את המלצות "ועדת אור" לפעולות מיידיות בעלות נראות גבוהה, אך שרי הממשלה לא עמדו על ביצוען הלכה למעשה.³⁹⁵ בעשור החולף פעלו מקבלי החלטות, לרוב, מתוך שיקולים פוליטיים קצרי-טווח, או משיקולים חברתיים וביטחוניים כמו חשש לבדלנות, או מתוך אינטרסים כלכליים כמו הצורך בהגדלת הפריזון וצמצום העוני (בין היתר, כחלק מהתנאים להצטרפות ישראל לארגון המדינות המפותחות, ה-OECD).³⁹⁶ לממשלות שכיהנו בעשור החולף לא היו חזון וראייה כוללת ביחס לסגירת הפערים בין החברה הערבית לחברה היהודית ולהשגת השתלבות חברתית וכלכלית מלאה של הערבים במדינה, כאזרחים שווי זכויות.

מאמצים לשילוב כלכלי בצל חסמים תקציביים ובירוקרטיים

מתוך הבנה כי כל תוכנית לסגירת פערים ולקידום ממשי של החברה הערבית תהא כרוכה בעלות גבוהה מתקציב המדינה, הבהירה "ועדת אור" בהמלצותיה כי "השיקול התקציבי נסוג שעה שמדובר בתביעה למימוש זכויות יסוד". אולם, המציאות הפוליטית מנעה אפשרות לגבש תוכניות פיתוח הכרוכות בתקציבים גבוהים. מפלגות הקואליציה, המחויבות לצרכים ולאינטרסים של בוחריהם היהודים, מנעו הקצאת נתחים מתוך עוגת התקציב הכללית, הנדרשים לקידום החברה הערבית (שנבחרה לא היו מיוצגים בקואליציות הממשלתיות). זאת ועוד, השחיקה במדיניות הרווחה של ישראל והקיצוצים התקציביים החוזרים ונשנים בעקבות הפעלת מדיניות כלכלית ניאוליברלית (מאז 2003) השפיעו באורח ניכר על תהליכים ארוכי-טווח, דוגמת אלה שנטו ב"ועדת אור". תשלומי העברה ממשלתיים ותשלומים במגזר הציבורי קוצצו לטובת תוכנית הבראה מדינתית, והתוכנית לשילוב הערבים בישראל נדחקה מטה ברשימת מטלות הממשלה לטובת יעדים מידיים.³⁹⁷

ניסיון העשור החולף מלמד כי גם תקציבים שהוקצו עבור קידום החברה הערבית עברו תהליכי כרסום, היו נמוכים מן ההקצבה המקורית וגררו פיגור בקצב יישום תוכניות הפיתוח לעומת התכנון המקורי. בתקופת כהונתו של אהוד ברק כראש הממשלה (1999–2001) התקבלה תוכנית ארבע-שנתית שהוקצו לה ארבעה מיליארד ₪. סכום זה כורסם בצורה משמעותית לאורך תהליך הביצוע. במהלך השנים 1995–2005 התקבלו שבע החלטות ממשלה בנוגע לתוכניות פיתוח כוללניות עבור החברה הערבית, הכוללות פרויקטים מתוקצבים לביצוע עד שנת 2008. בין השנים 1999–2005 קיבלו ארבע תוכניות פיתוח רב-שנתיות תוקף במסגרת החלטות ממשלה. התוכניות יצרו מסגרת תקציבית והתוו יעדים ביצועיים למדיניות פיתוח ליישובים הערביים. בסך הכול הייתה אמורה התוכנית הרב-שנתית להכפיל את תקציב הפיתוח ליישובים הערביים

ולהגדילו משני מיליארד ₪ לארבעה מיליארד ₪ – עם תוספת של מיליארד ₪ ממשד האוצר ומיליארד ₪ מהסטות פנים־משרדיות. אך התקציב המוצהר קוצץ, ובפועל עמדה התוספת התקציבית על סך של 738.3 מיליון ₪, כ־37% בלבד מהתוספת המיועדת.³⁹⁸ בתקציב המדינה לשנת 2012, רק מיליארד אחד מתוך 17 מיליארד ₪ (6%) בתקציב הפיתוח של הממשלה יועד למימון תוכניות פיתוח שאישרה הממשלה בשנים 2010–2012 עבור האוכלוסייה הערבית.³⁹⁹

בעקבות פרסום מסמכי החזון (2006–2007), האיץ שירות הביטחון הכללי בדרג המדיני לקדם פעולות לשילוב הערבים בכלכלה, כדי לנטרל באופן זה מגמות בדלניות לחתירה נגד אופייה היהודי והדמוקרטי של ישראל, שעלולות לסחוף אחריהן את ההמונים. הדרג המדיני נענה, ובמהלך שנת 2007 התקבלו על רקע זה שורה של החלטות, ביניהן:

א. הוקמה "הרשות לפיתוח כלכלי במגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי" במשרד ראש הממשלה, במטרה להעמיק את שילוב האוכלוסייה הערבית בכלכלת המדינה.
ב. הוקמה מנהלת ממלכתית לשירות אזרחי־לאומי שהחלה בקליטת נערות ונערים ערבים.

ג. הוחל בהגדלת מספר העובדים הערבים שגויסו לשירות המדינה.
ד. המשנה לנגיד בנק ישראל פרסם המלצות לצמצום מספרם של העובדים זרים, שהיו צפויות להשפיע על העסקת ערבים ישראלים.
ה. הוקמה ועדה מקצועית לבחינת צרכיה של מערכת החינוך הערבי, ובכלל זה המחסור בכיתות לימוד.

גם החלטות אלו נתקלו בחסמים בירוקרטיים, חברתיים ופוליטיים שהיקשו את ביצוען הלכה למעשה, ובכך מנעו שינוי ממשי במצבם של הערבים. "ועדת אור" עמדה במסקנותיה גם על החסמים הבירוקרטיים: "גם כאשר הייתה נכונות מצד הרשויות ליזום פעולות לצמצום ההפליה, והופעלו גופי התכנון להכנת תכניות רב־שנתיות לפיתוח המגזר הערבי [...] היה הביצוע המעשי של התכניות וההמלצות, במקרים רבים, מזערי בלבד. הרבה כוונות טובות נשחקו בתהליכי טיפול בירוקרטיים נוקשים".⁴⁰⁰ קיימות עדויות לכך שגם בעשור החולף נשחקו בדרגי הביצוע המנהליים החלטות ממשלה שנועדו לקדם את החברה הערבית וליישם מדיניות שוויונית כלפיה, אם מסיבות של אטימות בירוקרטית ואם בשל יחס עוין לערבים. לעתים, כאשר מתקבלות בדרג הממשלה החלטות בנושא הערבים, הן מחלחלות אך בחלקן אל דרג הפקידות הזוטר, וביצוען נעצר ומתמוסס בדרג זה. רענן כהן העריך כי הממשלה רצתה אמנם לחולל שינוי חיובי ולגבש תוכניות למען האוכלוסייה הערבית, אולם חלק ניכר מההחלטות לא בוצע משום שגורמים בדרג הפקידות הממשלתי, שהוא הדרג המבצע, נטו לחשוב שהממשלה אינה מעוניינת לממש את החלטותיה, וכי מדובר

בהחלטות במישור ההצהרתי בלבד. עקב חוסר עניין, ידע, יכולת או נכונות ליישם מדיניות שוויונית שהממשלה החליטה עליה, הפקידות הבירוקרטית הפכה לחסם בפני ביצוען של פעולות הממשלה.⁴⁰¹

יכולת תיאום נמוכה בין משרדי הממשלה השונים הקשתה גם היא אפשרות לקידום פרויקטים לאומיים רב-מערכתיים, כמו שילוב האוכלוסייה הערבית בכלכלה ובחברה. כך קרה שגם לאחר העברת התקציבים הנדרשים לפיתוח אזורי תעשייה ברשויות הערביות, התקדמות הפרויקט במשרד התמ"ת (כיום – הכלכלה) נבלמה עקב אי-הקצאה מתאימה של שטחי מסחר ליישום הפרויקט. בהמשך, חוסר תיאום בין-משרדי של התמ"ת גרם לכך שהקמת אזורי מסחר שאכן הוקצתה להם קרקע לא יכלה לצאת לפועל עקב חוסר הקצאה זהה להקמת תשתית מים, חשמל ופינוי פסולת ממשרד התשתיות, וחיבור אזור התעשייה לעורקי תחבורה ראשיים במחלפים על ידי משרד התחבורה.⁴⁰²

חסמים חברתיים ופוליטיים

בצד אלה קיימים גם גורמים חברתיים ופוליטיים המעכבים את התפתחות החברה הערבית. הערבים בישראל מתמודדים עם התפיסה הרווחת בציבור היהודי, שלפיה השסע הערבי-יהודי הוא חלק מהסכסוך הישראלי-פלסטיני, ומכאן שקיימת התנגשות בין אזרחותם הישראלית ללאומיותם הפלסטינית. תורמת לכך העובדה שחלק מהמנהיגים הפוליטיים ומאנשי הציבור הערבים כורכים בין המאבק הלאומי למאבק האזרחי, ובכך הם מרחיבים את השסע הערבי-יהודי. כתוצאה מכך, התנגדות או הימנעות מפעולה לצמצום הפערים בחברה הערבית נעוצה לעתים בסכסוך הישראלי-פלסטיני. "ועדת אור" נתנה דעתה על תופעה זו וציינה כי "מסרים שהועברו לפני אירועי אוקטובר ובמהלכם טשטשו, ולעתים מחקו, את המבחין בין אזרחיה הערבים של המדינה, ומאבקים הלגיטימי לזכויות בתוכה, לבין המאבק המזוין מול המדינה, אותו מנהלים ארגונים ואנשים בשטחי יהודה ושומרון ורצועת עזה. לא אחת, הוצגו שני המאבקים על ידי מנהיגים במגזר הערבי כמאבק אחד, מול יריב, ולעתים אויב, אחד. מושג האזרחות, במובנו המהותי, אינו מתיישב עם הצגת המדינה כאויב".⁴⁰³

מאבק מסוג זה מתקיים גם כיום סביב סוגיית השירות הלאומי-האזרחי לצעירים ערבים. ועדת המעקב העליונה של הציבור הערבי מתנגדת לשירות זה, והמנהיגות הציבורית והפוליטית אינה מוכנה לנהל דיון ציבורי בנושא בחברה הערבית. הטענה המושמעת היא כי השירות הוא מעין "דלת אחורית" לגיוס הנוער הערבי לשירות הצבא.⁴⁰⁴ בלימת התוכנית פוגעת בעיקר בציבור הערבי, שרבים ממנו תומכים בשירות, ומהווה חסם בפני השתלבותו במרקם החברתי הישראלי.

חוסר ההתקדמות בשינוי מציאות החיים של הערבים בישראל נעוץ גם במצבן הכלכלי הרעוע של הרשויות המקומיות הערביות, המקשה עליהן את הנגישות לתקציבים המותנים בהשתתפות עצמית של כל רשות מקומית ושל תושביה (שיטת ה-matching). הרשויות המקומיות הערביות מתאפיינות בניהול לקוי של ענייניהן, הנובע במידה רבה מתרבות ארגונית לקויה, ממאבקי כוח פנימיים בתוך היישוב,⁴⁰⁵ מניהול פיננסי לקוי ומבניית תקציב לא מאוזן. לכך נוספים מעורבות של החמולות בניהול השלטון, המתבטאת במינויים לא מתאימים ובחלוקת משאבים וטובות הנאה למקורבים, היעדר מסורת של שירות ציבורי ואחריות מועטה לקידום אינטרסים ציבוריים ולמנהל תקין. המבנה החמולתי המונע אפשרות לסחר בקרקעות מוסיף חסמים בפני התקדמות החברה הערבית.⁴⁰⁶ הבעלות הפרטית על הקרקע, מנהגי ההורשה שלה ותפיסת הבעלות עליה כערך מכבידים על האפשרות להתמודד עם המחסור בקרקעות לפיתוח ולהקמת יישובים חדשים לאוכלוסייה הערבית. סירוב משפחה למכור קרקע שבבעלותה בנקודה גיאוגרפית מסוימת עלול לבלום את הקמתו של אזור תעשייה, ואילו מיקום אזור תעשייה בצדו האחד של יישוב עשוי לעורר את התנגדותה של החמולה בצדו השני.⁴⁰⁷ תפיסת הנשים בחברה הערבית מוסיפה גם היא לחסמים. הדרה של נשים מכוח העבודה, הגבלת המקצועות שהן עוסקות בהם מטעמי מסורת ותופעות בלתי־חוקיות כמו פוליגמיה – מעמיסות את נטל הפרנסה במשפחה על מפרנס יחיד ובולמות את התפתחות החברה.⁴⁰⁸

כל אלה הקשו את ביצוע המדיניות המוצהרת ואת יישום המלצות דוח "ועדת אור" הלכה למעשה, ומנעו שינוי ממשי במציאות החיים של הערבים במדינה.⁴⁰⁹ השיח בנושא הפיתוח והשילוב הכלכלי של הערבים, שהואץ מאז 2007 בעקבות המלצות שירות הביטחון הכללי, הביא אמנם לנקיטת צעדים משמעותיים מצד המדינה להשגת השתלבות כלכלית, אך עד היום חלה התקדמות מוגבלת בהשגת שוויון אזרחי לחברה הערבית, המהווה עדיין, מבחינות שונות, קבוצה חברתית מודרת ומופלת. היא סובלת מאפליה ממוסדת בחלוקת משאבים ותקציבים לא שוויונית, בשיעור העסקת ערבים בשירות הציבורי ובהתיישבות, וכן מאפליה לא ממוסדת, חברתית. זו האחרונה נובעת מהעיוות בין שתי החברות ובאה לביטוי בתחושות של אפליה בחיי היום־יום כמו היתקלות בסירובים בתהליך חיפוש עבודה,⁴¹⁰ התנגדות למגורים של ערבים בערים יהודיות, איסור כניסה של ערבים למקומות בילוי ובידור ושימוש בביטויים גזעניים כלפי האזרחים הערבים. זכויותיהם של הערבים בישראל כמיעוט אתני־לאומי נותרו מוגבלות, בהיעדר הכרה רשמית בהם כמיעוט לאומי בעל זכויות קולקטיביות, והפער ביניהם לבין החברה היהודית הלך והתרחב, גם אם חל שיפור במצבם הכלכלי־חברתי ביחס לעבר.⁴¹¹

הנה כי כן, הצעדים שננקטו מאז 2007 להשגת השתלבות כלכלית עמדו בפני עצמם, כשהם מנותקים מצעדים לקידום שוויון אזרחי מהותי וכולל. יתר על כן, במקביל למדיניות לשילוב כלכלי ועל רקע המשך המאבק לשוויון ופרסום מסמכי החזון, התרבו היוזמות להדרה תרבותית ופוליטית של הערבים בישראל. בציבור היהודי גברו הקולות שדרשו להחליש את מעמדם של הערבים במדינה ולצמצם בזכויות האזרחיות שהם צברו. הדבר מצא את ביטוי, בין היתר, באמצעות חקיקה חדשה וביטויי שנאה וגזענות מתרבים כלפי הערבים.

המלצות לקובעי מדיניות ולמקבלי החלטות

כפי שנותח ותואר במסמך זה, על אף ההחרפה שחלה בעשור החולף ביחסי המדינה והציבור היהודי עם החברה הערבית, משקלם של תהליכי ההשתלבות של הערבים בחברה בישראל נותר המרכיב המכריע המשפיע על יחסם למדינה. תהליכים אלה העמיקו בשנים האחרונות בתחומי החיים השונים (כלכליים, חברתיים, תרבותיים), והעובדה היא ששתי החברות, היהודית והערבית, מקיימות קשרי גומלין בתחומים רבים ומנהלות שגרת חיים המושתתת על אינטרסים הדדיים.

הכרחי כי קובעי המדיניות ומקבלי ההחלטות יכירו במרכזיותם ובחשיבותם של תהליכי ההסתגלות וההשתלבות שעברה החברה הערבית בחיים עם החברה היהודית. מדיניות ארוכת-טווח שתעוצב בהתאם לכך עשויה לחזק את תחושת השתייכותם של הערבים למדינה בלי לפגוע בזהותם התרבותית והקהילתית, ולשרת את האינטרס הלאומי של ישראל, בין אם יושג הסדר מדיני עם אש"ף ובין אם לאו.

המדיניות הפרגמטית של "הרשימה המשותפת" בכנסת ה-20 – המובילה קו לאומי ערבי-פלסטיני ודוגלת בהשתלבות הערבים בחברה ובכלכלה – מהווה בסיס לשיתוף פעולה בין המנהיגות הערבית לבין מוסדות המדינה לצמצום ממדי אי-השוויון האזרחי, ולקידום השתלבות הערבים בתחומי החיים השונים. ניתן להעריך כי צעידה בנתיב זה, אשר תתרחק מאפליה ומהדרה על רקע אתני ותהיה מגובה בבלימת יוזמות חקיקה המכוונות להדרתה, תתרום באופן משמעותי לשיפור ביחסים בין הערבים לבין המדינה והציבור היהודי.

המלצות בתחום המשפטי

ניתוח מציאות החיים של הערבים מן ההיבט המשפטי מעלה כי הבעיה העיקרית נעוצה באי-מימושן של זכויות המעוגנות בחוק. לנוכח זאת, מומלץ לפעול למימוש בפועל של זכויות אלו, שהערבים במדינה נותרו מקופחים מהן.

ניתן להשיג פתרון מסוים לבעיות האפליה ואי-השוויון שעדיין נמשכות, בעיקר במישור הזכויות האישיות, באמצעות התחום המשפטי. הן בתחיקה והן בפסיקה

מצויות הוראות המעגנות למעשה את עקרון השוויון האינדיווידואלי, ואוסרות על אפליה בין אזרחי המדינה בשל השתייכות קבוצתית כגון דת, מין ולאום. כן מצויות הוראות המעניקות העדפה מתקנת לערבים, לרבות תיקוני חקיקה בדבר ייצוג הולם והרחבתם בפסיקת בית המשפט העליון. על מנת להביא לידי ביטוי את השוויון האזרחי הפורמלי של אזרחי ישראל הערבים, על מוסדות המדינה לממש הוראות אלו שאינן מקוימות במלואן. כן נדרשות פעולות גם באמצעות פעילות אזרחית ערה ונחושה.

סוגיית מעמדם הקיבוצי של הערבים במדינה המגדירה עצמה כ"יהודית ודמוקרטית" מעוררת מתח בלתי־נמנע. כמו "ועדת אור", גם שופט בית המשפט העליון בדימוס, מישאל חשין, מחזיק בדעה כי הכרה בזכויות קולקטיביות לערבים בישראל היא מעשה פוליטי, והסמכות לכך נתונה לרשויות הפוליטיות. יחד עם זאת, שופט בית המשפט העליון בדימוס, פרופ' יצחק זמיר, מאמין כי הזכות להקצאה שוויונית של משאבי המדינה אינה מוגבלת לזכויות אישיות, אלא היא גם זכות קבוצתית מובהקת ובעלת חשיבות מעשית רבה. לדעתו, מבחינה עקרונית, בית המשפט מוסמך וגם ראוי לקבוע ולפתח זכויות קבוצתיות, ובכלל זה זכויות קבוצתיות לאוכלוסייה הערבית. בהתאם לכך, הוא מציע להפעיל במידה רבה יותר את בית המשפט העליון לצורך מימוש הזכות להקצאה שוויונית של משאבי המדינה לאוכלוסייה הערבית, בין משאבים כספיים ובין משאבים אחרים. פרופ' זמיר אף מצביע על האפשרות העומדת בפני האוכלוסייה הערבית לפעול באמצעות ארגונים חברתיים, כדי לממש את הזכות לשוויון בהקצאה של משאבי המדינה.

ניתן לקבל את המלצתו של פרופ' זמיר להבחין בין זכויות המאפשרות לחברה הערבית לשמור על זהותה ולקדם את האינטרסים התרבותיים והדתיים שלה, בלי שיהיה בכך משום פגיעה מהותית באינטרסים לגיטימיים של הרוב, לבין זכויות לאומיות המסכנות את הזהות הלאומית או את האינטרסים הלגיטימיים של הרוב.

המלצות לשינוי המצב בתחום הכלכלי

מצבם של הערבים בשוק העבודה בישראל מאופיין בבעייתיות רבה. בכל הממדים המקובלים – היקף התעסוקה, אבטלה, השתתפות, שכר, התפלגות ענפית ומשלחי יד – המאפיינים הללו נחותים מאלה של היהודים. לרשות הממשלה עומדים אמצעים רבים לטיפול בבעיות אלו, כדי להביא לשינוי המצב הכלכלי של הערבים במדינה. מומלץ לנקוט את צעדי המדיניות העיקריים הבאים:

1. עידוד הביקוש לעבודה – ניתן להגשים זאת באמצעות הקמת אזורי תעשייה (כולל תעשייה מתקדמת) בסמוך ליישובים ערביים שבהם יש היצע עבודה רלוונטי, ו/או אזורי תעשייה משותפים לערבים וליהודים; פיתוח מיוחד וייעודי של היישובים הבלתי־מוכרים בנגב בתחום התעסוקתי, בפרט באמצעות הגדרת שטחים להקמת

אזורי מסחר וייצור; הדרכה והכוונה בתחומים של ניהול ויזמות, למשל הדרכה בהקמת עסק, בגיוס וניהול עובדים, בניהול הכספים, בעריכת תחזיות של מכירות וקניות; סבסוד הקמת חברות חדשות, במיוחד עסקים קטנים ובינוניים; עזרה בקבלת אשראי מבנקים ומקרנות, למשל דרך קרנות ממשלתיות למתן ערבויות; דרישה מחברות המקבלות סיוע ממשלתי להעסיק ערבים בשיעורים ההולמים, מצד אחד, את חלקם באוכלוסייה, ומצד שני – את צורכי החברות מול מיומנויות העובדים הפוטנציאליים; נקיטת פעילות נמרצת יותר לשילוב עובדים ערבים במגזר הציבורי, בהתאם להחלטות ממשלה קיימות.

2. תוכנית מרווחה לתעסוקה – בישראל פעלה בשנים האחרונות תוכנית שנועדה לסייע במעבר עובדים מרווחה לתעסוקה, תחילה תוכנית "מהל"ב" ובהמשך תוכנית "אורות לתעסוקה". התוכנית בוטלה בסוף אפריל 2010. זוהי תוכנית מקובלת לעידוד מעבר לעבודה בעולם המערבי. הניסיון בישראל עם תוכניות אלו היה קצר בזמן ומוגבל בהיקף. מחקר המעקב של מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי (מיוני 2009) הצביע על הישגים בתוכנית "אורות לתעסוקה". במגזר הערבי, בפרט, נרשמה הצלחה בהשמת גברים ערבים יחידים. גופים שונים ביקרו את התוכנית בטענות של יישום לא יעיל, עיוות התמריצים למפעילים הפרטיים, השמה פיקטיבית ואי-התמדה של העובדים. במעבר לתוכנית "אורות לתעסוקה" תוקנו חלק מהעיוותים.

3. מס הכנסה שלילי/מענק הכנסה – ההפעלה של מס הכנסה שלילי החלה בשנת 2008, והיא נעשית באזורים שבהם הופעלה תוכנית "אורות לתעסוקה", תוך כוונה להרחיב לפריסה ארצית. אם יופעל אמצעי זה בעוצמה מספקת, הוא יוכל לעודד השתתפות בשוק העבודה.

4. סבסוד החינוך וההשכלה הגבוהה – נדרש להגדיל את ההשקעה במערכת החינוך בכל הרמות, ולהביא להעלאה ברמת המיומנויות והפריון של העובדים הערבים, שבתורו יעלה את התוצר והשכר שלהם. במקביל, הדבר יסייע להגדלת הפיזור של תעסוקת גברים על פני ענפים ומשלחי יד. לצד הגדלת המשאבים בחינוך, מומלץ להגביר את האינטגרציה עם האוכלוסייה היהודית, שתסייע בעתיד להשתלבות מוצלחת יותר של המגזר הערבי בשוק העבודה. הדבר יכול להיעשות באמצעות מפגשים של תלמידים ומורים, ועל ידי שילוב מורים יהודים במערכת החינוך הערבית ומורים ערבים במערכת החינוך היהודית.

5. הכשרה מקצועית והכוון תעסוקתי – ניתן לנקוט צעדים להשגת פיזור תעסוקתי רחב יותר של הגברים הערבים, כדי למנוע את ריכוזו היתר שלהם במשלחי יד פיזיים שהפרישה מהם מוקדמת. עם צעדים אלה ניתן למנות הגדלה של המשאבים לחינוך היסודי והעל-יסודי ולהשכלה גבוהה; סיוע בהסבה מקצועית ממוקדת לקראת

הפרישה ממשלחי יד פיזיים; הכשרות מקצועיות המיועדות להביא להתאמה טובה יותר של כישורי העובדים המיומנים בקרב הערבים עם צורכי המעסיקים. כמו כן, ראוי לסייע לעובדים מיומנים בקרב הערבים בתהליכי חיפוש ומציאת עבודה. מומלץ לשקול הקמת מרכזים ייעודיים, למשל ברוח הנעשה במרכזי "אורות לתעסוקה".

6. עידוד תעסוקת ערבים ישראלים במקום עובדים זרים – עובדים זרים ועובדים פלסטינים מהווים כוח אדם תחליפי לגברים ערבים בענפי הבניין והחקלאות, ובענפי תעשייה מסוימים. הדרכים לעודד תעסוקת ערבים במקומם הן באמצעות יישום החלטות הממשלה לגבי עובדים זרים, בפרט בתחום מיסוי תעסוקת זרים (עיקר ההמלצות הוא הורדת מספר העובדים הזרים בבניין לאפס, והגבלת מספרם של עובדים עונתיים בחקלאות ל-18,900 עד שנת 2015); הגברת האכיפה על העסקת עובדים זרים לא חוקיים; סבסוד עבודת ערבים ישראלים במשלחי יד או בענפים מסוימים.

7. עידוד תעסוקת נשים – מומלץ לעודד השתתפות ותעסוקה של נשים ערביות באמצעות: הקמת מרכזי תעסוקה שיוכלו לספק מידע, לחבר בין מעסיקים לעובדות ולספק שירותי הסעה לעבודה; הקטנת עלויות היציאה לעבודה – סבסוד מעונות יום, צהרונים, מטפלות וכדומה; הגדלת התמריץ לעבוד – סבסוד שכר, למשל על ידי פריסה ארצית של מס הכנסה שלילי, לצד הגדלת המס השלילי; יצירת תוכניות לימוד בבתי הספר התיכוניים להגברת המודעות לנושא השתתפות בשוק העבודה ולזכויות נשים, הן בקרב הנשים והן בקרב הגברים.

8. עידוד הנגישות הפיזית של מקומות עבודה – מומלץ לעודד נגישות פיזית באמצעות השקעה בתשתית תחבורתית מתאימה ובאמצעי הסעה לעבודה. בטווח הקצר, נדרש סבסוד ממשלתי הן לעובדים הפוטנציאליים, הן למפעלים והן לחברות תחבורה. בטווח הארוך יותר נדרש שיפור משמעותי בתשתיות האמורות, כדי לצמצם את העלות הגבוהה של יציאה לעבודה. יוזכר כי באחרונה גובשו תוכניות להגברת הנגישות התחבורתית לעבודה, הכוללות השקעה בתשתית תחבורתית בתוך היישובים ובין יישובים, לצד העמקת הסבסוד של הוצאות הנסיעה. בהתאם לתוכניות, התחבורה הציבורית אמורה להגיע לכל יישובי המגזר הערבי תוך שנתיים-שלוש.

9. חקיקה נגד אפליה והגברת האכיפה – מומלץ להרחיב את החקיקה בנושא אפליה תעסוקתית של ערבים, ולהגביר את האכיפה של החוקים נגד אפליה. בין היתר, ניתן לקבוע בחוק אמצעי ענישה נגד מעסיקים מפלים הכוללים קנסות כספיים, שלילת רישיונות ומאסר; הפעלת אמצעי אכיפה, בכלל זה פקחים, רשויות התביעה ורשויות הגבייה, כדי לאכוף את החקיקה הקיימת או החדשה; קביעת תקנות לאפליה מתקנת, בפרט בכל הנוגע לנשים ערביות.

10. תעסוקת אקדמאים – יש לנקוט מדיניות שתעודד התאמה מוצלחת בין השכלת העובדים למשלח ידם, אשר תסייע הן בהגדלת הפיריון במשק והן בהגברת שביעות הרצון של העובדים ממצב התעסוקה שלהם. לכך עשויות להיות גם השפעות חיוביות נוספות, כגון השפעה על הילדים של אותם עובדים לרכוש השכלה גבוהה.

11. הרשות הממשלתית לקידום מגזרי המיעוטים – הבטחת המשך קיומה והרחבת פעילותה של הרשות באמצעות תקציבים מתאימים ותוכניות עבודה רב-שנתיות מפורטות, הכוללות לוחות זמנים לביצוע ובחינת ההתקדמות להשגת היעדים באמצעות מדדי תפוקה ברורים.

המלצות לשינוי המצב במערכת החינוך הערבית

ניתוח מצבה של מערכת החינוך הערבית מעלה את הצרכים העיקריים הבאים:

1. נדרש לקיים שוויון מלא, תוך הנהגת העדפה מתקנת, בהקצאת משאבים לסגירת פערים בבינוי, בתשתיות, בתקציבים ובכוח אדם לצרכים פדגוגיים, כמו פיתוח תוכניות לימוד וספרי לימוד בשפה הערבית.
2. יש לאפשר למערכת החינוך הערבית להתאים את תוכני החינוך בספרי הלימוד ובתוכניות הלימודים השונות, כך שישקפו את זהותה הלאומית-תרבותית, את ההיסטוריה ואת המורשת של החברה הערבית-פלסטינית.
3. ראוי לעגן בחוק החינוך הממלכתי את יעדי החינוך הערבי בדומה ליעדי החינוך העברי, ולאפשר שותפות מלאה של אנשי מקצוע ונציגי ציבור ערבים בהתוויית המדיניות הפדגוגית ובניהול ענייני החינוך הערבי.
4. הקמת מינהל חינוך ערבי שבמסגרתו תפעל מזכירות פדגוגית לחינוך הערבי, אשר תעבוד בתיאום ובשיתוף פעולה עם המזכירות הפדגוגית הכללית של משרד החינוך.
5. נדרש שיפור איכות ההוראה והלמידה במערכת החינוך הערבית, במטרה להעלות את הישגי הבוגרים של בתי הספר בכל שכבות הגיל, לקדם את סיכוייהם של בוגרי התיכון להתקבל למוסדות להשכלה הגבוהה ולהצליח בהם, וכן במטרה לסייע לאותם תלמידים שלא ימשיכו ללימודים גבוהים להשתלב בשוק העבודה.

המלצות בתחום פיתוח היישובים הערביים והרשויות המקומיות

בשנים האחרונות ניכרה עשייה לא מעטה של ממשלות ישראל בתחום פיתוח היישובים והרשויות המקומיות. גולת הכותרת של העשייה הממסדית הייתה המאמץ לטפל במחסור המתמשך בתוכניות מתאר במגזר הערבי כמפתח להנעת תהליכי רפורמה, בכל הנוגע להסדרת מצוקות הדיור של האוכלוסייה הערבית. המהלך הממשלתי האחרון, שבא לידי ביטוי בהמלצות "צוות 120 הימים", מבטא התקדמות נוספת בהתמודדות עם מצוקת הדיור של הציבור הערבי.

על אף זאת, המלצות הצוות חשפו את הפער בין המלצות "ועדת אור" ו"ועדת לפיד" לבין ההתקדמות בפועל שנעשתה מאז בתחום פיתוחם של היישובים הערביים, ובעיקר הציפו מחדש את החסמים המרכזיים שטרם הוסרו, כדי לאפשר התקדמות משמעותית בתחומים שעליהם הצביעו שתי הוועדות. אחד מהם, אולי המרכזי, נוגע לסוגיית הקצאת הקרקעות במגזר הערבי לטובת הכשרת שטחי בנייה למגורים ופיתוח אזורי תעסוקה.

בהקשר זה, קשה להשתחרר מן הרושם כי במסגרת המאמץ הממסדי לטפל במצוקת הרשויות הושם דגש על התקדמות בתחום הפורמלי, למשל של הכנת תוכניות מתאר, מבלי להתמודד עם החסמים המהותיים, הפנימיים והחיצוניים. הקושי להתמודד עם החסמים נובע, כנראה, גם מכך שחלקם, לפחות, נוגעים במהות בעימות הלאומי בין יהודים וערבים, וההתמודדות עימם כרוכה בשינוי עמוק של תפיסות יסוד ומגדירי המדיניות הממשלתית.

מבלי להיכנס לדיון הטעון הזה, נפרט שורת המלצות ענייניות שעשויות, לדעתנו, לקדם את המלצות "ועדת אור" ו"ועדת לפיד":

1. הקצאת קרקעות – תנאי מפתח לקידום הפיתוח המקומי הוא הרחבת שטחי השיפוט של המועצות הערביות המקומיות. לצורך כך נדרשת המדינה להסדיר את נושא הפשרת הקרקעות והקצאתן לרשויות, על מנת לאפשר תהליכי בינויי ופיתוח מוניציפליים. יש לציין בהקשר זה כי בישראל 1,187 יישובים. מתוכם 134 הם יישובים ערביים ששטח השיפוט שלהם משתרע רק על 2.5% משטחה של המדינה. אי-הגדלת שטחי השיפוט של הרשויות הערביות מהווה חסם משמעותי לא רק בפני קידום תוכניות מתאר חדשות, אלא גם בפני היכולת להציע במסגרתן פתרונות למצוקות הדיור, הקמת אזורי תעשייה, שטחי ציבור ועוד. במובן זה, המדינה נדרשת להתמודד עם החסם המשמעותי של הקצאת קרקעות חדשות לרשויות הערביות.
2. הקמת עיר ערבית חדשה – מאז קום המדינה הוקמו 700 יישובים יהודיים, אך לא הוקם ולו יישוב ערבי אחד. האפשרות להקמת עיר ערבית חדשה עולה מדי פעם בשיח הישראלי, אך עד היום מעולם לא קרמה עור וגידים מטעמים שונים. ברם, מדובר בחלופה תכנונית משמעותית המספקת מענה לחלק מהמצוקות של האוכלוסייה הערבית. הקמתה של עיר חדשה ומתוכננת תהווה לא רק מסר ממשלתי מן המעלה הראשונה הנוגע לקשב שהיא מבקשת להעניק למגזר הערבי, אלא גם תאפשר התמודדות עם חלק ממצוקות הציבור, בראש ובראשונה עם מצוקת הדיור, יכולת ההגירה הפנימית של האוכלוסייה הערבית ופיתוח אזורי תעסוקה ומסחר.
3. פיתוח מערכתי – מימוש המלצות "ועדת אור" במה שנוגע לרשויות המקומיות מצריך טיפול בריזמי במגוון סוגיות ותחומים הכרוכים זה בזה. הפעילות הממשלתית עד כה התאפיינה בניסיון לטפל במקטעים ספציפיים של בעיות ונושאים הנוגעים

- לשלטון המקומי, למשל בתחום תוכניות המתאר, מבלי להביא בחשבון כי הטיפול במצוקות הדיור של האוכלוסייה הערבית צריך להתנהל סביב מכלול של נושאים, ביניהם התעסוקה, הבנייה הבלתי־חוקית, תקצוב הרשויות ועוד, הכרוכים זה בזה, ורק העיסוק בכולם עשוי להביא לתוצאה כוללת משופרת. במובן הזה שומה על הממשלה והגורמים הממסדיים השונים לייצר פתרונות מערכתיים המביאים בחשבון את מכלול החסמים והסוגיות, על מנת להגדיל את אפקטיביות התוצאה.
4. הסדרת הבנייה הבלתי־חוקית – תוכניות המתאר החדשות לא סיפקו תשובות ברורות לגבי בתים שהוקמו ביישובים הערביים ללא היתרי בנייה. 170 מבנים קיימים שאינם מאושרים נותרו ביותר מ־30 יישובים. עוד 400 יחידות דיור נותרו מחוץ למסגרות תוכניות המתאר שעודכנו והוגשו למוסדות התכנון, אך טרם הופקדו. בעשרים התוכניות הללו נותרו כ־2,000 יחידות דיור שהוקמו ללא היתר בתוך גבולות השיפוט של המועצות, מבלי שקיבלו מעמד חוקי. ב־32 יישובים ערביים יש 2,570 יחידות דיור שהוקמו ללא היתר. עניין זה מעמיד את הרשות המקומית בפני קושי רב לא רק בהתמודדות הפנימית עם סוגיית הבנייה הבלתי־חוקית, אלא גם עם רשויות המדינה, המציבות בפני היישובים הערביים דרישות בנושא הטיפול בבנייה הבלתי־חוקית. משום כך, ההמלצה לממשלה היא להסדיר את הטיפול בנושא זה באמצעות מהלך להכשרה ולהלבנה של הבנייה הבלתי־חוקית, המייצרת מתח לא פשוט ביחסים בין הממסד ורשויותיו לבין האוכלוסייה הערבית.
5. קידום נושא הכפרים הבלתי־מוכרים בנגב – המאמץ להסדרת נושא ההתיישבות הבדואית בנגב עלה על שרטון. בראייתנו, נדרש לחדש את העיסוק בסוגיה נוכח המשמעויות ארוכות־הטווח שעלולות להיות להמשך הסטטוס קוו בנגב. גם אם לא מתקיימת בשלות בעת הזו להגיע להסדרה כוללת, שומה על הממשלה לחדש את ההידברות השוטפת עם הנציגות המקומית של האוכלוסייה הערבית בדרום־הארץ, לא רק כדי לסלול בעתיד את התנאים למהלך של הסדרה כוללת, אלא גם כדי להגיע לפתרון של סוגיות קונקרטיות יותר המעסיקות את האוכלוסייה הבדואית. להבנתנו, היעדרו של שיח עם נציגי הבדואים במציאות של התהליך הכולל המתקיים בנגב, עם מעברם של חלק מבסיסי צה"ל למקום, עלול בסופו של דבר להגדיל לא רק את הפערים האזרחיים בין יהודים וערבים ולהציב את האחרונים כפריפריה של ההתפתחות הכלכלית של הנגב, אלא גם להרחיב את המתחים בין הממסד לבין האוכלוסייה הבדואית.

פעולות לצמצום תופעות השנאה והגזענות

הוקעת תופעות השנאה והגזענות על ידי מנהיגים ואישי ציבור, יהודים וערבים, נשמעה עד כה בקול רפה מדי, ומערכת אכיפת החוק ומערכת החינוך לא השכילו להביא לצמצום

משמעותי של תופעות השנאה, האלימות והגזענות בחברה בכלל, וכלפי הערבים בפרט. נדרש להתמודד עם תופעות השנאה והגזענות במשורים שונים, במקביל:

1. במישור המשפטי – בחוקי מדינת ישראל נכללים חוקים שמטרתם מניעת גזענות.⁴¹² נדרש מרשויות החוק והאכיפה להעמיק את אכיפת החוקים הלכה למעשה, לרבות בגין אמירות גזעניות וגילויי אלימות במגרשי הספורט. אכיפה נדרשת מצד רשויות המדינה גם כלפי גופים הנוקטים מדיניות של אפליה על רקע גזעני. הצעד התקדימי שנקטה נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה במשרד הכלכלה – לחקור את קבוצת בית"ר ירושלים על מדיניות אפליה בהימנעות מהעסקת כדורגלנים ערביים – מהווה דוגמה נכונה לטיפול בתופעה.⁴¹³
2. במישור החינוכי⁴¹⁴ – נדרש להכניס את נושא הגזענות לתוכניות העבודה השנתיות של משרד החינוך ולהכלילו בתוכנית הרב־שנתית "האחר הוא אני" כנושא נגזר ומובחן מהכותרת הכללית; לגבש תוכנית מערכתית להתמודדות עם הגזענות בבתי הספר בהשתתפות אנשי אקדמיה וארגונים, מומחים בתחומי הדעת (המזכירות הפדגוגית), אנשי החינוך החברתי (מינהל חברה ונוער) ואנשי הפסיכולוגיה, ולהקצות משאבים מתאימים ליישום התוכנית; לשלב את הנושא ואת הדיון החינוכי והפדגוגי בו באופן מובנה בהכשרות מורים ומנהלים; יש לחזק את תחום החינוך לחיים משותפים, בדגש על חיבור וקישור בין שלושה רכיבים עיקריים: הפן הלימודי, הפן החוויתי/מעשי והפן הרגשי.
3. הצהרות מנהיגים ואישי ציבור וחינוך – על מנהיגים ואישי ציבור וחינוך, יהודים וערבים, להשמיע את קולם ברמה בגנות תופעות השנאה והגזענות, ולהסביר את השלכותיהן השליליות על החברה והמדינה. דבריהם אמורים לשקף את התובנה שמניעת גזענות אינה קשורה כלל ועיקר לעמדות פוליטיות ומפלגתיות, אלא מהווה תנאי מקדים להבטחת שיח פוליטי לגיטימי וראוי בין כל הקבוצות בחברה.

סיכום – עת לשינוי תפיסתי ברמה הלאומית

ניתוח הפעולות לקידום מעמדם של הערבים במדינה מראה כי אמנם הושגה התקדמות ביישום המלצות "ועדת אור" ו"ועדת לפיד" בכל התחומים כמעט, אך זו הייתה איטית ובלתי־מספקת – תוצאה של היעדר תפיסת־על לשילוב החברה הערבית, חסמים תקציביים ובירוקרטיים, וכן חסמים חברתיים ופוליטיים.

נשיא המדינה, ראובן (רובי) ריבלין, מאמין כי המציאות החברתית שהתהוותה בישראל, הכוללת ארבעה "שבטים" מרכזיים – ציונים, דתיים, חרדים, ערבים – מחייבת מעבר מהתפיסה המקובלת של רוב ומיעוט לתפיסה חדשה של שותפות בין המגזרים, שתעמוד על ארבעה יסודות: תחושת הביטחון של כל מגזר, האחריות המשותפת, הוגנות ושוויון, וכן יצירת "הישראליות המשותפת".

הקריאה של הנשיא במסגרת זו, לגיבוש חזון יהודי-ערבי לשותפות אזרחית שעניינו בעיצוב שפה אזרחית, בניית משק משותף וגיבוש "ישראליות משותפת"⁴¹⁵ עולה, באופן עקרוני, בקנה אחד עם המלצות "ועדת אור" לשיפור מצבם של הערבים במדינה.⁴¹⁶ וכמו "ועדת אור" לפניו, עומד הנשיא כיום על החשיבות והדחיפות של הטיפול במעמדה ובקידומה של החברה הערבית כנושא רגיש ביותר העומד על סדר יומה של המדינה. "ועדת אור" בהמלצותיה ונשיא המדינה בחזונו ל"שותפות אזרחית" מכירים בעובדה שהאוכלוסייה הערבית בישראל היא חברה ילידית, בעלת זהות לאומית ותרבותית. הוועדה והנשיא רואים בקידומה ובהשתלבותה של החברה הערבית בחיי החברה והכלכלה במדינה על בסיס אזרחות מלאה ושווה אינטרס בעל חשיבות לאומית עליונה לחוסנה החברתי, הכלכלי והמוסרי של ישראל.

"ועדת אור" ציינה, אמנם, כי העובדה שהמיעוט הערבי בישראל חסר זכויות קיבוציות ממשיות מאפיינת אותו ומחלישה את מעמדו. היא הסבירה כי "המדינה הכירה בקיום הנפרד של המגזר הערבי, כציבור שאינו אמור להיטמע בחברת הרוב, אך לא השתיתה את הקיום הנפרד על מסד משפטי מחייב". יחד עם זאת, הוועדה נמנעה מנקיטת עמדה בתביעות למתן זכויות קיבוציות למגזר הערבי בתחומים שונים. היא הבהירה כי נושא טעון זה מעורר רגישות רבה בשני הצדדים. הוועדה הזכירה בהקשר זה את עדותו של ראש הממשלה לשעבר, אהוד ברק, אשר גרס כי לציבור הערבי בישראל זכויות קהילתיות, כקולקטיב, למורשת ולתרבות משלו, אך הבחין בין זכויות כאלה לבין זכויות לאומיות קולקטיביות, המאיימות על זהותה היסודית של המדינה כמדינה יהודית. הוועדה קבעה כי "פתרונו של המתח העולה מהבחנה זו אינו פשוט. הדיון בנושאים אלה נושא אופי פוליטי מובהק, אשר מן הראוי שיתלבן בדו-שיח שיתנהל בפורומים המתאימים". גם שופט בית המשפט העליון בדימוס, מישאל חשין, מחזיק בדעה כי הכרה בזכויות קולקטיביות לערבים בישראל היא מעשה פוליטי, והסמכות לכך נתונה לרשויות הפוליטיות.

ברוח גישת נשיא המדינה ומאופי המלצות "ועדת אור", ניתן להגדיר את ישראל כ"מדינה טיטולארית" (titular state) שבה חיות בכפיפה אחת שתי קהילות לאומיות, יהודית וערבית, המהוות "קהילה אזרחית" אחת, שוות זכויות וחובות.⁴¹⁷ מאז הקמתה ערכה המדינה הסדרים ספציפיים, שבמסגרתם העניקה זכויות קיבוציות לערבים בתחומים אחדים כמו החינוך והדת, אך המחוקק ומערכת המשפט הישראלית טרם הכירו באופן עקרוני בחברה הערבית כמיעוט לאומי הזכאי עקב כך לזכויות קיבוציות. מבחינה חוקית, ההסדרים נעשו על בסיס של זכויות המגיעות לפרט, ולא כזכויות קיבוציות. מציאות זו עומדת בהלימה למשפט הבינלאומי, שבו מוגדרות "חובות שליליות" המחייבות את המדינה לא להתערב ולאפשר למיעוט החי בתוכה לקיים את דתו, את לשונו ואת תרבותו. חובת אי-ההתערבות כוללת גם חובה חיובית לפעול

נגד מעשים של המדינה או של פרטים אחרים המגבילים את החירויות הללו, אך המשפט הבינלאומי אינו מטיל חובות חיוביות על המדינה להכיר במיעוט כמיעוט לאומי ובעל זכויות קיבוציות.

ארגוני חברה אזרחית ערביים פונים מעת לעת בעתירות לבית המשפט העליון בנושאים אזרחיים, ומנסים לחלץ זכויות קיבוציות והטלת "חובות עשה" על המדינה, כשהם נסמכים בעיקר על הזכות לשוויון. בקרב שופטי בית המשפט העליון, הנדרשים לנושא בעתירות כמו בעניין השילוט בערבית, קיימת מחלוקת אם בית המשפט יכול ומוסמך ליצור זכויות קיבוציות או לא, ויש ביניהם הסבורים שהנושא בכללו נתון להכרעת הרשויות הפוליטיות.

בשיח הציבורי המתנהל בישראל קיימת, לרוב, תמימות דעים לגבי זכותם של הערבים לשוויון זכויות אזרחי מלא, ובכלל זה גם זכויות מסוימות בעלות אופי קיבוצי. המחלוקת היא – האם להשאיר את סוגיית הזכויות הקיבוציות במסגרת ההסדרים הקיימים, או לעגן זאת בחקיקה עקרונית המכירה במיעוט הערבי כמיעוט לאומי הזכאי לזכויות קיבוציות. ברי כי הכרה בערבים כמיעוט לאומי בעל זכויות קיבוציות בחקיקה עשויה לחייב את המדינה ב"חובות עשה", שחלקן עלולות לאתגר את אופייה הלאומי-יהודי של המדינה, ועשויות להיות להן השלכות מרחיקות על החברה והכלכלה. החששות מכך מחזקים את הנטייה (בצד היהודי) להימנע מקיבוע הנושא בחקיקה ולהותיר אותו לדיאלוג פוליטי בין הצדדים – דבר העשוי לאפשר פתרונות והסדרים גמישים (כך או כך, בכל מקרה של הכרה בערבים כמיעוט לאומי, יהיה צורך להגדיר את היקף זכויותיו הקיבוציות).

נראה, אפוא, כי הגיעה השעה לשקול שינוי תפיסתי מהותי, ברמה הלאומית, בנוגע למצבם ולמעמדם של הערבים במדינה. שינוי כזה עשוי להישען על הקווים המנחים העקרוניים שהציע הנשיא, העומדים בהלימה להמלצות "ועדת אור" (ראו פירוט בנספח א': המלצות "ועדת אור" ועקרונות הנשיא ריבלין), ותוך התייחסות לגישות הקיימות בשיח הציבורי בנושא זה (ראו פירוט בנספח ב': גישות להסדרת מעמד הערבים במדינה).

תוכנית החומש החדשה (2016–2020) – אור בקצה המנהרה?

בסמוך לחתימת עבודה זו, אשרה ממשלת ישראל תוכנית חומש (2016–2020) לפיתוח עבור החברה הערבית, בגובה של עד 15 מיליארד שקל (ב־30 בדצמבר 2015). התוכנית הוכנה במשרד הממונה על התקציבים באוצר, ובהשתתפות נציגי החברה הערבית. המשרד לשוויון חברתי אמור להוציא את התוכנית מן הכוח אל הפועל בתיאום עם משרדי הממשלה ואגף התקציבים באוצר, ובשיתוף נציגי החברה הערבית. ייחודה של התוכנית הוא בשינוי שיטת ההקצאה התקציבית לחברה הערבית: מתוכננת הקצאה, בכל תחומי הפיתוח, שתעמוד בהלימה לגודלה היחסי של החברה הערבית באוכלוסיית

המדינה, ותהיה חלק מדפוס העבודה הקבוע של משרדי הממשלה גם מעבר לחמש השנים (2016–2020).⁴¹⁸

ניתן להעריך, אפוא, כי קיים סיכוי ממשי לצמצום פערים ולהשתלבות בתעסוקה במקצועות מתקדמים. ואולם, הדבר כרוך גם בשינוי האווירה והיחס של הנהגת המדינה והציבור היהודי כלפי החברה הערבית. נדרש לאמץ חזון וראייה כוללת ביחס לסגירת הפערים בין החברה הערבית לחברה היהודית ולהשגת השתלבות חברתית וכלכלית מלאה של הערבים במדינה, כאזרחים שווי זכויות וחובות.

נספחים

נספח א': עקרונות הנשיא ראובן (רובי) ריבלין והמלצות "ועדת אור"

כללי

הקריאה של הנשיא ראובן (רובי) ריבלין לכינון שותפות אזרחית בין מרכיבי החברה בישראל, שעניינה עיצוב שפה אזרחית, בניית משק משותף וגיבוש "ישראליות משותפת"⁴¹⁹, עולה באופן עקרוני בקנה אחד עם המלצות "ועדת אור" לשיפור מצבם של הערבים במדינה. תפיסה זו כוללת:

- א. שתי זהויות לאומיות במדינת ישראל: יהודית וערבית
- ב. מיגור תחושות האיום והפחד והענקת תחושת ביטחון
- ג. מסגרת דמוקרטית משותפת לכלל אזרחי המדינה
- ד. הוגנות ושוויון זכויות מלא ליהודים ולערבים בתחומים האזרחיים
- ה. טיפוח הזהות והתרבות של יהודים וערבים
- ו. שוויון בנגישות למשאבים וצמצום הפער בתקציבים, בתשתיות ובקרקעות
- ז. שוויון חובות ואחריות משותפת

שתי זהויות לאומיות במדינת ישראל: יהודית וערבית

הנשיא ריבלין

בין יהודים וערבים שוררת תחושה קשה של "משחק סכום אפס" בין זהויות ובין סיפורים לאומיים. העצמאות של היהודים היא הנכבה של הערבים, וצד אחד בונה את זהותו כתשליל של זהות הצד השני. השותפות בין יהודים לא תוכל להתבסס על טשטוש של זהויות. גאוותנו, היהודים והפלסטינים, על הכבוד והחשיבות שאנחנו מייחסים לשרשרת הדורות, לקניין הרוחני שירשנו מאבותינו ולחיבור שלנו לאדמתנו. לא נוכל וגם איננו רוצים לוותר על כך. כל ניסיון להשיג שינוי באמצעות תביעה או ציפייה של צד אחד מהצד השני לוותר על עברו וזהותו נידון לכישלון: לא רק מפני שאין זה מוסרי, אלא גם מפני שהדבר אינו אפקטיבי.

למרות האיום והפחד, הציבור היהודי בישראל יצטרך להפנים ולהכיר בכך שהציבור הערבי אינו אוסף של פרטים אקלקטיים; כפי שהוא אינו נדרש לוותר על עברו ומורשתו, על הציבור היהודי יהיה להכיר בכך שהציבור הערבי הוא בשר מבשרה של הארץ הזאת,

ציבור מגובש בזהות ותרבות קולקטיביים. באותה מידה ולמרות האיום והפחד, אסור שהתודעה וההיסטוריה הפלסטינית יוגדרו על ידי התנגדות לציונות או לעם היהודי.

"ועדת אור"

אוכלוסיית המיעוט הערבי היא אוכלוסייה "ילידה". התפיסה העצמית של המיעוט הערבי כמיעוט ילידי מעצימה את מודעותו העצמית ואת תוקף תביעותיו בהאחזות בנחלת האבות. המיעוט הערבי הוא גלגול של אוכלוסיית רוב, שהפכה למיעוט רק בימינו. מבחינה לאומית, המיעוט הערבי משתייך לעם הפלסטיני ולאומה הערבית הרחבה. על האזרחים הערבים לזכור כי ישראל מהווה את התגשמות כיסופיו של העם היהודי למדינה משלו, מדינה יחידה שבה היהודים הם רוב, מדינה שקיבוץ הגלויות הוא אחד מעיקריה – וכי זו תמצית הווייתו של המדינה בעבור אזרחיה היהודים. יהדותה של המדינה היא נתון קונסטיטוציוני הבא לידי ביטוי, בין השאר, גם במרכזיותה של מורשת ישראל ושל הלשון העברית בחיים הציבוריים.

מיגור תחושות האיום והפחד והענקת תחושת ביטחון

הנשיא ריבלין

על מגזרי החברה לדעת כי הכניסה לשותפות האזרחית אינה כרוכה בויתור על מרכיבי היסוד של זהותם. החרדי, החילוני, הדתי או הערבי אינם יכולים להרגיש שציפור נפשם נמצאת בסכנה או תחת איום. בין אם זאת דרך החינוך החרדית, בישיבות הקטנות והגדולות; תפיסת הגאולה הלאומית דתית; אורח החיים הליברלי כיהודי חילוני; או הזהות הערבית-פלסטינית. הביטחון בכך שהזהות הבסיסית שלי אינה מאוימת הוא תנאי יסודי ליכולת של כל אחד מאתנו להושיט יד לאחר, להבין את כאבו ואת פחדיו, וליכולת של כולנו לכוון כאן שותפות, בין המגזרים השונים. לא נוכל לעשות זאת, מבלי שנלמד להכיר אלה את אלה, מבלי שנבין מהי ציפור הנפש של כל מגזר ונדע לכבד אותה ולשמור עליה, גם כאשר הדבר קשה ואף מקומם.

על היהודים והערבים להתחבר לתחושת האיום והפחד הבסיסיים והיסודיים של האחד מהשני. המשימה הגדולה היא של ביסוס האמון בין הצדדים. מפת הדרכים לביסוס האמון הזה, עוברת דרך צעדים במישור הסמלי, הזהותי והתרבותי, כפי שהיא עוברת דרך צעדים במישור המעשי, הכלכלי והחברתי... על שני הצדדים יהיה להבין ולקבל שזהות חיובית, חיבור להיסטוריה, שייכות לעם, לתרבות ולמורשת – אינם איום. להיפך: למרות המתח והאתגר, הם הבסיס והתשתית ההכרחיים ליכולת לקבל ולהבין את זהותו של הצד השני.

"ועדת אור"

ההזדהות הלאומית, ולעתים אף החברתית והמשפחתית, של המיעוט הערבי לאורך השנים עם מדינות ערב ועם השאיפה להקמת מדינה פלסטינית הביאו לתחושה בקרב הרוב היהודי כי מדובר באוכלוסייה המהווה איום פוטנציאלי, ולפיכך יש להפעיל כלפיה מערכת פיקוח הדוקה. גישה "ביטחוניסטית" זו, שלדעת המיעוט הערבי אינה מתיישבת עם זכויות אזרח, הגבירה את תחושות הניכור כלפי המדינה.

אכן, יש לחתור ולפעול כדי להבטיח חיים יחד ובשלום של יהודים וערבים בארץ הזאת. חיי השכנות של יהודים וערבים מהווים עובדה קיומית, המותירה לצדדים רק אפשרות מעשית אחת, והיא קיום יחדיו מתוך כבוד הדדי. קיום יחדיו אינו מושג בנקל, הוא מציג תביעות שאינן קלות לשני הצדדים. הוא מחייב להקשיב לזולת, להבין את רגישויותיו ולכבד את זכויותיו הבסיסיות.

מסגרת דמוקרטית משותפת לכלל אזרחי המדינה

הנשיא ריבלין

למרות האתגרים שמעמיד בפנינו הסדר הישראלי החדש, עלינו לדעת: הפסיפס הישראלי המתהווה איננו גזרה אלא הזדמנות אדירה. הוא טומן בחובו עושר תרבותי, השראה, אנושיות ורגישות. אסור שהסדר הישראלי החדש ידחף אותנו להיבדלות ולהיפרדות. אסור לנו לוותר על תפיסה של ישראליות. אלא, עלינו לפתוח את שעריה, ולהרחיב את שפתה.

את השותפות שנדרשת בסדר הישראלי החדש נצטרך ליישם בכל זירה וזירה בחיינו. יהיה עלינו להבין כיצד נראה חינוך לשותפות כאשר קיימות מערכות חינוך נפרדות; כיצד מתנהלים משק ומגזר ציבורי שמצטיינים בגיוון תעסוקתי; כיצד נראית תקשורת שמצליחה לשמש גם פלטפורמה משותפת; אקדמיה שאינה מתפשרת על איכות, אבל יודעת לייצר סביבה תרבותית רגישה; פוליטיקה ושיח פוליטי שמביאים בחשבון את הרגישויות ואת היסודות של השותפות.

ביסוסה של השותפות הזאת היא משימה שתובעת היום מכולנו מאמץ קולקטיבי אדיר.

"ועדת אור"

בקרב המיעוט הערבי שוררת התחושה שהדמוקרטיה הישראלית אינה דמוקרטית כלפיו באותה מידה שהיא דמוקרטית כלפי הרוב היהודי (המכונה בשיח המלומדים "דמוקרטיה אתנית" או "אתנוקרטיה"). למיעוט הערבי קשה מאוד לקבל את הגדרת המדינה כמדינת העם היהודי, המקנה זכויות לעולים ולמתאזרחים יהודים, שהוא עצמו כמיעוט אינו נהנה מהן.

יש הטוענים כי קיים ניגוד מהותי בין עקרונות מדינת לאום רובנית לבין עקרונותיה של דמוקרטיה ליברלית. על הרוב היהודי לזכור כי המדינה אינה רק יהודית אלא גם דמוקרטית, כי השוויון הוא אחד הנדבכים המרכזיים במבנה החוקתי של המדינה, וכי איסור האפליה חל על כלל אזרחיה. עליו להבין כי האירועים שהפכו את הערבים למיעוט במדינה היו בעבורם אסון לאומי, וכי השתלבותם במדינת ישראל הייתה כרוכה מצידם בקורבנות מכאיבים. הרוב היהודי חייב לכבד את זהותם, את תרבותם ואת שפתם של האזרחים הערבים.

הוגנות ושוויון זכויות מלא ליהודים ולערבים בתחומים האזרחיים

הנשיא ריבלין

כדי להבטיח את השותפות בינינו, יהיה עלינו להבטיח שאף אזרח אינו מופלה לרעה, או לטובה, מתוקף השתייכותו המגזרית. המציאות הנוכחית של פערים מובנים בין השותפים, בתקציבים, בתשתיות, בקרקעות היא בלתי־נסבלת. כאשר לעוני בישראל יש גם פנים שבטיות מובהקות מצד אחד, וכאשר רוב התפקידים הבכירים במשק מאוישים על ידי בני מגזר אחד או שניים מנגד, הרי לא ניתן יהיה לבנות כאן עתיד משותף. כדי לבסס את השותפות בינינו, יהיה עלינו להבטיח "חלום ישראלי" נגיש, שאותו יוכלו להגשים כל צעיר וצעירה שייבחנו אך ורק על פי כישורם, ולא על פי מוצאם.

שוויון בנגישות למשאבים, לאפשרויות ולהזדמנויות בשוק העבודה הוא תנאי הכרחי לאמון, כפי שהוא המחויבות הבסיסית של מדינה דמוקרטית כלפי אזרחיה.

"ועדת אור"

יעד עיקרי של פעילות המדינה חייב להיות השגת שוויון אמיתי לאזרחי המדינה הערבים. זכותם של אזרחיה הערבים של המדינה לשוויון נובעת מעצם היותה של מדינת ישראל מדינה דמוקרטית, ובהיות הזכות לשוויון זכות יסוד של כל אזרח במדינה. יחס מפלה נוגד את זכות היסוד לשוויון, הגלומה, לדעת רבים, בזכות האדם לכבוד. ודאי וודאי שהדברים תקפים כשמדובר באפליה על רקע גזע או לאום. לפיכך, מעניינה של המדינה הוא לפעול למחיקת כתם האפליה של אזרחיה הערבים, על צורותיה וביטוייה השונים.

טיפול הזהות והתרבות של יהודים וערבים

הנשיא ריבלין

כאשר אנחנו מחפשים צעדים יסודיים בוני אמון בין יהודים לערבים, הרי עלינו לפעול לטיפול הזהות החיובית של כל צד, וממנה להושיט יד לסיפורו ולתרבותו של הצד השני. הושטת היד הזאת באה לידי ביטוי בראש ובראשונה בשפה. השפה העברית

צריכה להילמד על בוריה בקרב הציבור הערבי, אבל הגיעה העת שגם השפה הערבית, כן, גם זאת המדוברת, תילמד בקרב הציבור היהודי. השפה היא־היא הדרך העוברת מן האוזן אל הלב.

עלינו לבנות גשר תרבותי מתוך כבוד והבנה. הדרך הנכונה ביותר להכיר עם היא דרך השפה, דרך השירה והתרבות שלו. הכרות תרבותית היא שמביאה לידי כבוד, ואף לידי קרבה של ממש. מונחת לפתחנו משימה של בניית גשר בין תרבויות. תרבויות מערב וערב שמצד אחד הן קרובות כל כך, ומצד שני הן חסרות כל כך את היכולת לתקשר זו עם זו, להגיע זו אל זו מתוך הקשבה, הבנה וכבוד הדדי. המפתחות לשותפות בין יהודים, מוסלמים, דרוזים ונוצרים נמצאים ממש כאן. הם אינם נתונים רק בידי הדרגים המדיניים או בידי גורמי האכיפה והמשפט. הם בידי כל אחד ואחת מאתנו. בחג הקורבן, לדוגמה, ישנם סמלים ועקרונות המחברים בינינו, כבני אברהם, לצד כאלה המבטאים את הייחודיות הדתית של כל עדה ועדה.

"ועדת אור"

הקמת המדינה נצרבה בזיכרון ובתודעה של המיעוט הערבי כטראומה הקולקטיבית הקשה ביותר בתולדותיו – הנכבה, ובתחושה כי המדינה קמה על חורבותיה של הקהילה הפלסטינית. מצב זה מקשה על המיעוט הערבי להזדהות עם סמלי המדינה ותכניה, המעלים על נס את ניצחון היהודים בסכסוך.

אולי הגיעה השעה לתת ביטוי בחיים הציבוריים גם למכנה משותף לכלל האוכלוסייה, על ידי הוספת אירועים וסמלים ממלכתיים שכל האזרחים יוכלו להזדהות עמם. מן הראוי למצוא דרכים לחיזוק תחושת ההשתייכות של האזרחים הערביים למדינה, מבלי לפגוע בהשתייכותם לתרבותם ולקהילתם.

בשנותיה הראשונות והמעצבות של מדינת ישראל התקבל העיקרון שהמדינה לא תשאף לבולל את המיעוט הערבי בתוך חברת הרוב היהודית, אלא תאפשר לו לקיים מערכות נפרדות של תרבות, חינוך ודת. היהודים ראו בטיפוח הזהות היהודית הייחודית והבלעדית את עצם תכליתה של המדינה, והערבים מצידם ראו בשימור זהותם הנפרדת משימה לאומית עליונה. אלה לא רצו להטמיע והללו לא רצו להיטמע.

עם השנים עלו טענות שונות מצד הציבור הערבי ומנהיגיו ביחס למעמד התרבות הערבית והסמלים הערביים במדינה. כך, לדוגמה, טענו מנהיגי הציבור הערבי כי החגים הממלכתיים שנקבעו היו קשורים כולם בתכנים יהודיים־ציוניים, ואף לא אחד ביטא תכנים משותפים לשני המגזרים.

שוויון בנגישות למשאבים וצמצום הפער בתקציבים, בתשתיות ובקרקעות

הנשיא ריבלין

מתחייבת התמודדות אמיצה עם צמצום הפער האדיר בתקציבים, בתשתיות ובקרקעות. שוויון בנגישות למשאבים, לאפשרויות ולהזדמנויות בשוק העבודה הוא תנאי הכרחי לאמון, כפי שהוא המחויבות הבסיסית של מדינה דמוקרטית כלפי אזרחיה. לפתחה של הממשלה החדשה מונחת הזדמנות לעשות צעד משמעותי לביסוס האמון בין הצדדים. לאחר 67 שנים שבהן לא נבנה אף יישוב ערבי או עיר ערבית, הגיעה העת לנקיטת צעדים ממשיים להקמתה של עיר ערבית חדשה, הראשונה בישראל. החלטת הממשלה מספר 3810 בעניין זה כבר התקבלה ביולי 2008. הליכי התכנון והבנייה אושרו בשנה שעברה על ידי המועצה הארצית לתכנון ובנייה. לקראת 2020, כך הייתי רוצה לקוות ולהאמין, העיר הזו צריכה להיות על הקרקע, ולא רק על המפה.

"ועדת אור"

למגזר הערבי צרכים לגיטימיים הנובעים, בין היתר, מגידול טבעי. המדינה חייבת להקצות לו קרקע על פי דפוסים ועקרונות שוויוניים, כמו למגזרים אחרים. יש מקום לקביעת הסדרים תכנוניים מתאימים, בהקדם האפשרי, על מנת למנוע אותו חלק של הבנייה הבלתי־חוקית, אשר אחד הגורמים לו הוא היעדר תוכניות תקפות המאפשרות קבלת היתרי בנייה.

על המדינה ליזום, לפתח ולהפעיל תוכניות לסגירת הפערים, תוך שימת דגש על תחומי התקציב בכל הנוגע לפיתוח תעשייתי, לתעסוקה, לפיתוח היישובים הערביים והרשויות המקומיות ולחינוך.

תשומת לב מיוחדת יש להפנות לתנאי חייהם ולמצוקתם של הבדואים. אין עוד מקום להתעלמות מנושא זה או לדחיקתו לשוליים. על המדינה, באמצעות דרגיה הבכירים ביותר לפעול לסגירת הפערים בהקדם באופן נחרץ וברור, תוך קביעת יעדים ברורים ומוחשיים ולוחות זמנים מוגדרים.

שוויון חובות ואחריות משותפת

הנשיא ריבלין

כאשר אף שבט אינו מיעוט, אף צד לא יוכל להימלט מנשיאה באחריות לגורלה ולעתידה של מדינת ישראל ושל כלל החברה הישראלית. כך, אף שבט אינו פטור מלהציע פתרונות להתמודדות עם אתגר ההגנה על ביטחון המדינה, מהתמודדות עם אתגר הצמיחה במשק או עם השמירה על מעמדה הבינלאומי של ישראל כחלק ממשפחת העמים. שותפות מטילה אחריות.

הציבור הערבי נדרש לצעדים בוני אמון כלפי הציבור היהודי וכלפי מדינת ישראל. אין, ולא צריכה להיות, ציפייה של הציבור היהודי שהציבור הערבי ישיר את ההמנון בעיניים נוצצות; אולם, ישנה ציפייה מוצדקת ומובנת לקבלת כללי המשחק הדמוקרטי והאזרחי, למחויבות לכללי המשחק ולרצון לקחת בו חלק משמעותי, לטובת כלל החברה הישראלית. כך, הציבור היהודי במדינת ישראל מצפה ויצפה לשמוע גינוי ברור של אלה מקרב הציבור הערבי הממשיכים לחבור לגרועים שבאויבנו והחותרים תחת זכותה של ישראל להתקיים; כך, הציבור היהודי במדינת ישראל מצפה ויצפה מהציבור הערבי לתחושת ערבות והזדהות הבאה לידי ביטוי, בין היתר, בשירות קהילתי ואזרחי ובדאגה לאינטרס הציבורי.

איננו מוכנים להפקיר את הזירה, את כיכר השוק, הממשית והווירטואלית, ברחוב או בפייסבוק, לאלימות המשתוללת. ההפנמה של מידת האחריות האישית הזאת: בין האדם לבין עצמו, בין האדם לסביבתו, לקהילה הדתית שבה הוא חי, לקהילה המקצועית שבה הוא פועל, ותהא זו הקהילה המשפטית, הכלכלית, או הציבורית – זוהי תחילת הדרך. זוהי, כך אני מאמין, תחילת תיקונה של החברה כולה.

שינוי אמיתי לטובה בכל שדרות החברה יוכל להתרחש רק כאשר כל הצדדים יישאו באחריות; רק בתנאי שאף צד לא יגלגל את האחריות המונחת על כתפיו לכתפי האחר. מיגור האלימות על כל מופעיה מתחיל בקבלת האחריות. זוהי אחריות אישית וקהילתית כפי שזו אחריות לאומית.

”ועדת אור”

על מנהיגות המגזר הערבי לגלות יתר אחריות במסריה ובמעשיה. דברי שבח לאלימות כאמצעי להשגת מטרות, ולו גם מטרות לגיטימיות, אינם עולים בקנה אחד עם חובתה של ההנהגה לפעול באחריות.

זכות המחאה אינה כוללת בשום שיטת משטר תקינה את הזכות לפתוח במהומות קשות, ולהתקיף אזרחים תמימים או אנשי כוחות ביטחון.

יש לצפות גם כי בעת היציאה לאירועי מחאה ייעשו, מבעוד מועד, הסידורים הנדרשים לשמירת הסדר. בעניין זה נדרשת ההנהגה להעביר מסר ברור לציבור, ולגבות מסר זה בהקצאת סדרנים ואנשי ביטחון, אשר יאכפו את הסדר בפועל.

נספח ב': גישות להסדרת מעמד הערבים במדינה

הגישות המובאות להלן בעניין הסדרת מעמד הערבים בישראל הן של אישים מארבע קבוצות שונות בחברה הישראלית:

א. שופטי בית המשפט העליון בדימוס (אהרן ברק, מישאל חשין ז"ל, יצחק זמיר, דליה דורנר).

ב. אנשי אקדמיה יהודים מתחום המשפטים, מדע המדינה, חברה והיסטוריה (צוות חוקרים רב-תחומי בראשותו של פרופ' יצחק רייטר, פרופ' אשר ססר, פרופ' סמי סמוחה, פרופ' רות גביון).

ג. אישים פוליטיים יהודים (אביגדור ליברמן, משה ארנס, נפתלי בנט).

ד. אנשי אקדמיה ופעילי חברה אזרחית ערבים מדיסציפלינות שונות (מנסחי ארבעת מסמכי החזון, ביניהם: ד"ר יוסף תייסיר ג'בארין, ד"ר אסעד גאנס, פרופ' נאדים רוחאנה, ד"ר ת'אבת אבו ראס, פרופ' עזיז חידר, פרופ' ראסם ח'מאסי, ד"ר ח'אלד אבו עצבה, ד"ר עאדל מנאע, ד"ר מחמד אמארה, ד"ר הלה אספניול, ח"כ עאידה תומא, הסופר סלמאן נאטור).

גישות של שופטי בית המשפט העליון בדימוס

אהרן ברק: אין סתירה בין ישראל כיהודית ודמוקרטית לבין שוויון גמור לכל אזרחיה

א. מאפייניה "הגרעיניים" של מדינת ישראל כמדינה יהודית הם בעלי היבט ציוני ומורשתי, ובמרכזם עומדת זכותו של כל יהודי לעלות למדינת ישראל, שבה יהיו היהודים רוב, וכן מורשת ישראל, המהווה מרכיב מרכזי במורשתה הדתית והתרבותית של המדינה.⁴²⁰

ב. אין כל סתירה בין ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית לבין שוויון גמור בין כל אזרחיה. נהפוך הוא: שוויון הזכויות בין כל בני האדם בישראל – תהא דתם אשר תהא ותהא לאומיותם אשר תהא – נגזר מערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.⁴²¹

ג. השפה הערבית בישראל היא שפתו של המיעוט הגדול ביותר בישראל החי בה מימים ימימה, ומוצדק שתופיע בשילוט העירוני, באותן ערים שבהן ישנו מיעוט ערבי ניכר.⁴²²

ד. הדרישה כי ישראל תהא "מדינת כל אזרחיה" אינה שוללת בהכרח את קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, אם כל שנדרש על פי מטרה זו הוא שוויון בין כל אזרחי ישראל. לעומת זאת, אם המטרה מכוונת כדי לפגוע ברציונל המונח ביסוד הקמת המדינה, ובכך לשלול את אופייה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי, כי אז יש בכך כדי לפגוע במאפיינים הגרעיניים המאפיינים את מדינת ישראל כמדינה יהודית.⁴²³

מישאל חשין ז"ל: המשפט הישראלי מכיר בזכויות אינדיווידואליות בלבד, ההחלטה על ההכרה בזכויות קיבוציות נתונה לרשויות הפוליטיות

א. הזכויות המוכרות במשפט הישראלי, כולל לערבים, הן זכויות שנושאן הוא האדם היחיד, שכן המשפט הישראלי אינו מכיר בזכות קולקטיבית שכנגדה עומדת "חובת עשה" לטיפול זהותה ותרבותה הייחודית של קבוצת אוכלוסייה מסוימת.⁴²⁴

ב. כך למשל, אין חובה על המדינה להוסיף כיתוב בערבית בשילוט העירוני בכל ערי ישראל, שכן הערבים אינם מוכרים כקבוצת מיעוט לאומית ותרבותית הזכאית – באמצעות השפה הערבית – לשימור ולטיפול זהותה הלאומית והתרבותית הנבדלת.⁴²⁵

ג. קיים פער גדול בהקצאת משאבים לאוכלוסייה לעומת העדות הערביות, ונדרש ליישם את עקרון השוויון כלפי המיעוט הערבי, במיוחד בכל הנוגע להקצאה שוויונית של תקציבים ומשאבים. אולם, עקרון השוויון בהקשר זה נובע מהערך הבסיסי של איסור אפליה בין אזרח לאזרח, ואין מדובר בהכרה בזכות קבוצתית, אשר היא מעניינה של הרשות המחוקקת.⁴²⁶

ד. הכרה בזכויות קולקטיביות לערבים בישראל היא מעשה פוליטי, והסמכות לכך נתונה לרשויות הפוליטיות.⁴²⁷

פרופ' יצחק זמיר: בית המשפט מוסמך לפתח זכויות קבוצתיות; נדרש לפעול למימוש הזכויות הקיימות בחוק

א. הבעיה העיקרית נעוצה באי-מימושן של זכויות המעוגנות בחוק, ונדרש להיאבק על מימוש בפועל של זכויות אלו, שהערבים במדינה נותרו מקופחים מהן.

ב. הזכות להקצאה שוויונית של משאבי המדינה אינה מוגבלת לזכויות אישיות, אלא היא גם זכות קבוצתית מובהקת בעלת חשיבות מעשית רבה.⁴²⁸ מבחינה עקרונית, בית המשפט מוסמך וגם ראוי לקבוע ולפתח זכויות קבוצתיות, ובכלל זה זכויות קבוצתיות לאוכלוסייה הערבית.⁴²⁹

ג. מוצע להפעיל במידה רבה יותר את בית המשפט העליון לצורך מימוש הזכות להקצאה שוויונית של משאבי המדינה לאוכלוסייה הערבית, בין אם משאבים כספיים ובין אם משאבים אחרים. כך למשל, הפער הקיים ברמת התשתיות בין

ישובים ערביים לבין יישובים יהודיים נובע, בין היתר, מקיפוח היישובים הערביים בהקצאה של משאבי המדינה.

ד. פסק הדין, שקבע את הזכות של יישובים ערביים לקבל מן המשרד לענייני דתות הקצאת כספים לצורך החזקת בתי עלמין על בסיס של שוויון עם היישובים היהודיים, מצביע על הדרך שבה יכולה האוכלוסייה הערבית לפעול (באמצעות ארגונים חברתיים) כדי לממש את הזכות לשוויון בהקצאה של משאבי המדינה גם בהקשרים אחרים.⁴³⁰

ה. מוצע להבחין בין זכויות המאפשרות למיעוט הערבי לשמור על זהותו ולקדם, למשל, את האינטרסים התרבותיים והדתיים שלו, בלי שיהיה בכך משום פגיעה מהותית באינטרסים לגיטימיים של הרוב, לבין זכויות לאומיות המסכנות את הזהות הלאומית או את האינטרסים הלגיטימיים של הרוב.⁴³¹

דליה דורנר: על המדינה לקיים את הבטחתה לשוויון זכויות מלא לערבים, ולאפשר להם לחיות בשפתם⁴³²

א. ישראל קמה בצל השואה, כמדינה שנועדה לקבץ את העם היהודי במולדתו, אך במגילת העצמאות היא הבטיחה כי תקיים שוויון זכויות גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין, ותפתח את הארץ לטובת כל תושביה. אולם, הבטחה זו בנסיבות הזמן לא קוימה.

ב. בתשובות שמסרו לבג"ץ ממשלות ישראל מימין ומשמאל בתגובה לעתירות, הן הודו בפה מלא שאכן הייתה אפליה כלפי הערבים. הן הבטיחו תיקון – אך תיקון זה לא בוצע. נדרש לנקוט שוויון כלפי הערבים בכל התחומים. הדבר מתחייב על פי החוק והמוסר וזהו עניין מעשי: אין זה לטובת המדינה להדיר 20 אחוזים מאוכלוסייתה.

ג. ישנם אמנם חוקים ופסקי דין המכוונים לשוויון, כמו בעניין הייצוג ההולם, אך הם אינם מקוימים כנדרש ובקצב הנדרש. על כן, לצד החוקים ופסקי הדין שיש לקיים, נדרשת פעילות אזרחית ערה ונחושה כדי להשיג את השוויון.

ד. סימן 82 ב"דבר המלך במועצה" מעניק לשפה הערבית מעמד של שפה רשמית במדינה. פרט לכך, נגזר מעמדה הרשמי של השפה הערבית גם מחוק רשות השידור ומחוק חינוך ממלכתי, ומהאמור במגילת העצמאות.

ה. המדינה חייבת לתת אפשרות למיעוט הערבי לחיות את חייו במדינת ישראל בשפתו. ההנחה היא כי אזרחים ערבים בישראל עשויים לדעת ערבית בלבד, ועל כל פנים, לשלוט אך בשפה זו. תכלית זו מתחייבת מהשוויון, שהוא לא רק ערך דמוקרטי, אלא ערך יהודי הנובע ממהותה ומאופייה של מדינת ישראל.

ו. בעוד הוספת הכיתוב הערבי על השלטים עולה בקנה אחד עם מעמדה הרשמי של השפה הערבית, אין היא פוגעת במעמדה העדיף של השפה העברית. בהתחשב בכל אלה, מוטלת חובה להציב שילוט גם בערבית.

גישות של אנשי אקדמיה יהודים

צוות חשיבה בראשות פרופ' יצחק רייטר: הכרה חוקתית בערבים כמיעוט לאומי והרחבת זכויותיהם הקיבוציות⁴³³

עיקרי הגישה:

- א. ישראל היא מדינת העם היהודי וכל אזרחיה; ייקבע מעמד חוקתי לאזרחים הערבים כקבוצת מיעוט לאומי הזכאית לשוויון זכויות וייצוג הולם.
- ב. הגדרה בחוק של המונח "מדינה יהודית" באופן שלא ידיר את אזרחיה הערבים, ולא יהווה תירוץ או מניע לאפליה על בסיס לאום או דת.
- ג. שיתוף נציגי הציבור הערבי בממשלה ועידוד השתלבות של מפלגות ערביות בקואליציה.
- ד. שוויון חובות, ובכלל זה כינון מחדש של מסגרת שירות אזרחי לערבים בשיתוף עם נציגי הציבור הערבי, בשאיפה להפיכתו בעתיד לשירות חובה.
- ה. רפורמה בהקצאת קרקעות ובכלל זה פיצוי ריאלי והולם – בכסף או בקרקע – על אובדן קרקע (כולל נכסי נפקדים שהם נוכחים); ייצוג ערבים בוועדות תכנון בכל הרמות לפי שיעור נוכחותם במרחב.
- ו. הסדרת בעיית ה"יישובים לא-מוכרים"; הסדרת המחלוקת על אדמות הנתבעות על ידי הבדואים בנגב באמצעות פשרה נדיבה.
- ז. הכנסת תחוקה חוק להקמת רשות לשוויון ולשילוב המיעוט הערבי שתינה ממימון ממשלתי ומסמכויות ביצוע, אשר תהיה כפופה למועצה ציבורית יהודית-ערבית.
- ח. הכנסת תכנון גוף פיקוח פרלמנטרי על פעולות הממשלה בנושא קידום עקרונות האזרחות המשותפת ושוויון המיעוט הערבי.
- ט. יבוטל תפקיד השר לענייני מיעוטים, וראש הממשלה יחזור להיות אחראי עליון לטיפול הממשלתי בסוגיית שוויון האזרחים הערבים.
- י. הטלת האחריות על ההנהגות היהודית והערבית לקדם שיח של לגיטימציה כלפי בני הקבוצה הלאומית האחרת.

פרופ' אשר ססר: נדרש להכיר בערבים כמיעוט לאומי הזכאי לזכויות קולקטיביות⁴³⁴

- א. ישראל היא מדינת הלאום של העם היהודי, ולכן שיפור היחסים בין יהודים וערבים בישראל לא צריך להיות כרוך בויתור של הרוב היהודי על זכויותיו הלאומיות ועל סמליו הלאומיים. בהתאם לכך, הרעיון של "מדינת כל אזרחיה", שהוא מעין תחליף להגדרה של ישראל כמדינת היהודים, אינו קביל.

- ב. הציונות זכתה ללגיטימיות בעיני עצמה ובעיני העמים בזכות ההכרה באחר וההסכמה לחלוקת הארץ לשתי מדינות. אולם, יוזמות החקיקה שנועדו להבטיח את ישראל כמדינתו של העם היהודי תוך גימוד המעמד של הערבים, פגיעה במעמדם האזרחי והעדפת ההגדרה של המדינה כמדינה יהודית על פני אופייה הדמוקרטי של המדינה – היא חקיקה שלא רואה את האחר ואת מקומו בתוך הארץ, וספק אם היא מקבלת את הרעיון של שתי מדינות לשני העמים.
- ג. כדי לקיים את ההגדרה העצמית של היהודים בארץ-ישראל וכדי לשמור על הלגיטימיות של מדינת היהודים, יש לתמוך בהקמת מדינה פלסטינית לצידה של ישראל, ולהכיר במיעוט הערבי-פלסטיני בארץ כמיעוט לאומי, הזכאי לזכויות אזרחיות שוות וגם לזכויות קולקטיביות.
- ד. הכרה במיעוט הערבי-פלסטיני כמיעוט לאומי תחזק את אופייה היהודי של מדינת ישראל.

פרופ' סמי סמוחה: אין סתירה בין אופייה היהודי והדמוקרטי של המדינה לבין הכרה בערבים כמיעוט לאומי ערבי-פלסטיני⁴³⁵

- א. אין סתירה בין אופייה היהודי והדמוקרטי של המדינה לבין הכרה בערבים כמיעוט לאומי ערבי-פלסטיני. רוב הערבים במדינה מכירים בזכות היהודים להגדרה עצמית ולמדינה, והכרה בלאומיותם רק תמסד את היות היהודים קבוצת לאום המהווה רוב במדינה, אשר קובעת את הסמלים ואת השלטון.
- ב. ניתן להכיר במנהיגות של הערבים ולנהל עימה משא-ומתן, ולהעניק לערבים כמיעוט לאומי זכויות קיבוציות כמו אוטונומיה תרבותית, מבלי שהדבר יפגע בכוחה ובעוצמתה של המדינה למשול ולקיים את עצמה כמדינה יהודית.
- ג. ברם, מדינת ישראל תתקשה לאמץ מדיניות כזו כל עוד נמשך הסכסוך הישראלי-פלסטיני, ומכאן שהוויכוח סביב הענקת זכויות קיבוציות לערבים ילך ויחריף.

פרופ' רות גביזון: אזרחות משותפת בישראל⁴³⁶

- א. השמירה על עקרונות הדמוקרטיה, על זכויות האדם ועל עקרון אי-האפליה אינה מחייבת שלילה של אופייה היהודי הפרטיקולרי של המדינה; ניתן להצדיק את הלגיטימיות של המדינה היהודית ואת אופייה על בסיס הזכות להגדרה עצמית של היהודים.
- ב. המדינה אמנם אינה יכולה להפלות בין אזרחיה בשל מוצאם הלאומי, אולם יהדותה של המדינה עשויה להצדיק נקיטת מדיניות מעדיפה כלפי האינטרסים של קבוצת הרוב, כאשר מדיניות זו נדרשת על מנת להגן על אינטרסים חיוניים של קבוצת הלאום – אותם אינטרסים שהצדיקו מלכתחילה הכרה בזכות להגדרה עצמית.

ג. על מנת ליצור לכידות אזרחית רחבה ולאפשר שותפות משמעותית של כלל האזרחים למדינה בלי הבדל דת, גזע או לאום, וכן על מנת שלא לחבל באפשרות של הגעה להסדרים מעשיים, רצוי להשאיר את סוגית "זהותה" של המדינה באופן עמום ומצומצם ולהתדיינות פוליטית וציבורית, ולא להכריעה בעיגון חוקתי ותחת אמות מידה משפטיות.⁴³⁷

גישות של גורמים פוליטיים יהודים

אביגדור ליברמן: התוכנית לחילופי שטחים ואוכלוסיות

א. "כל פתרון חייב לכלול הפרדה מקסימאלית בין שני העמים".⁴³⁸
 ב. הערבים בישראל מהווים בעיה דמוגרפית הולכת וגדלה. הם מאיימים על צביונה היהודי של המדינה, אינם משרתים בצבא ונאמנותם למדינה מוטלת בספק.
 ג. ישראל תספח את כל גושי ההתנחלויות הגדולים בגדה המערבית כמו קריית ארבע, אריאל ומעלה אדומים, ובתמורה לכך תועבר לפלסטינים השליטה על יישובי המשולש ואום אל-פחם, כולל תושביהם הערבים.
 ד. במסגרת זו יועברו לרשות הפלסטינית כמחצית מאזרחי ישראל הפלסטינים. הללו יאבדו את אזרחותם הישראלית אלא אם כן יבחרו להגר לישראל בגבולותיה החדשים, ולהישבע אמונים למדינת ישראל.
 הערה: עד כה לא פורסמה תוכנית מפורטת ולא תואר התהליך המשפטי, החברתי והאופרטיבי למימושה של ההצעה. כמו כן, קיימת אי-בהירות לגבי השאלה אם התוכנית תותנה בהסכמת האזרחים הערבים, או שמא תממש גם בלעדיה.

משה ארנס: אזרחות ישראלית לפלסטינים⁴³⁹

א. ישראל תחיל את ריבונותה על יהודה ושומרון, ולפלסטינים תוצע אזרחות ישראלית. הם יקבלו זכות להצביע בבחירות בישראל. המבנה הדמוגרפי של ישראל ישתנה מאוד, אך היא תמשיך להתקיים ותישאיר מדינה דמוקרטית.
 ב. שילוב האוכלוסייה הפלסטינית של יהודה ושומרון במרקם החברה הישראלית הוא אפשרי. הדרוזים והצ'רקסים בישראל יכולים לשמש דוגמה לשילוב מוצלח בחברה, בעיקר בזכות שירותם בצה"ל. רבים מהאזרחים הנוצרים משתלבים בהדרגה בחברה, בלא סיוע מהממשלה.
 ג. המיעוט המוסלמי, המהווה 17 אחוזים מאוכלוסיית המדינה, עדיין אינו "מרגיש בבית" במדינת ישראל, ורחוק משוויון הזדמנויות. חלק גדול מן האשמה במצב הזה רובץ על כתפי ממשלות ישראל לדורותיהן, שלא יזמו פעולה יעילה לשילוב האזרחים המוסלמים במדינה.

נפתלי בנט, הבית היהודי: תמיכה בזכויות מלאות למיעוט הערבי⁴⁴⁰

- א. התנגדות לכל סוג של מדינה פלסטינית ממערב לירדן. הנהגה הפלסטינית אינה חפצה ביהודה ושומרון אלא בכל מדינת ישראל, לכן אין פתרון מושלם בדורנו.
- ב. מדינת ישראל היא מדינה יהודית, מדינת היהודים, בעלת משטר דמוקרטי. נדרש לפעול לחיזוק הצביון היהודי של המדינה, ולהילחם נגד כל מי שפועל להפיכת ישראל ל"מדינת כל אזרחיה". עם זאת, יש לתמוך בזכויותיהם המלאות של המיעוטים במדינה, ובכללם המיעוט הערבי.
- ג. כיום, מדינת ישראל מבליגה על הסתה של גורמים ערביים בתוכה החותרים להשמדתה, והיא מפלה את הערבים הרוצים להשתלב בחברה הישראלית. נדרש לפעול הפוך: נחישות אל מול "גיס חמישי", וחיזוק אזרחים ערבים הרוצים בטובת ישראל.

גישות אנשי אקדמיה ופעילי חברה אזרחית ערבים

פרופ' אמל ג'מאל: פדרליזם רב-תרבותי בהסכמה⁴⁴¹

- א. הערבים בישראל הם מיעוט לאומי-ילידי, שהפסיד במאבק על תהליך כינון המדינה שבה הוא חי לטובת קבוצה לאומית אחרת, היהודים. אלה מהווים תנועה קולוניאלית מתנחלת, ששללה מהערבים את זכותם הקולקטיבית הבסיסית להגדרה עצמית.
- ב. כמיעוט ילידי זכאים הערבים לזכויות קולקטיביות, לממשל עצמי ולצדק, על מנת לתקן עוולות שנגרמו להם, לעתים בשל המאפיין האתני של הלאומיות היהודית.
- ג. פתרונות הסדריים מוסכמים המבטאים פשרות בין קבוצות לאומיות המכירות בזכויות הקולקטיביות ההדדיות מקובלים במקומות שונים בעולם. בהתאם לכך, נדרש פיתוח מבנה מוסדי שיביא לידי ביטוי את הייחודיות של כל משתתפי המערכת במסגרות אוטונומיות, וכן יצירת שותפות הוגנת בהכרעות הקשורות לחיי האוכלוסייה החיה באותה מערכת.

"מסמכי החזון"⁴⁴²

"מסמכי החזון" שנוסחו על ידי אנשי אקדמיה ונציגים של החברה האזרחית הערבית נועדו להסדיר את עתיד היחסים בין המגזר הערבי לבין המדינה, על בסיס הכרה בהם כמיעוט לאומי והענקת זכויות קיבוציות מלאות. הקו המאחד בין כל המסמכים הוא השאיפה לביטול אופייה היהודי של המדינה, והפיכתה למדינתם של שני לאומים שווי מעמד וזכויות.

- שניים מהמסמכים הם בעלי אופי משפטי, ושני האחרים הם בעלי אופי חזוני:
1. "חוקה שוויונית לכלי" מטעם מרכז מוסאוא לזכויות האזרחים הערבים בישראל – המסמך קורא לכונן חוקה למדינת ישראל אשר תבטיח שוויון זכויות מלא, הלכה למעשה, למיעוט הערבי במדינת ישראל.
 2. "החוקה הדמוקרטית" מטעם ארגון עדאלה, המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל – מנוסחת כהצעת חוקה למדינת ישראל, שבבסיסה מדינה דמוקרטית דו־לשונית ורב־תרבותית.
 3. "הצהרת חיפה" מטעם מדה אל־כרמל, המרכז הערבי למחקר חברתי־יישומי – קוראת לכינון מדינה דמוקרטית חדשה באמצעות שינוי במבנה החוקתי של ישראל, שינוי הגדרתה ממדינה יהודית למדינה דמוקרטית המבוססת על שוויון לאומי ואזרחי בין שתי הקבוצות הלאומיות, ועיגון עקרונות הצדק והשוויון בין כל אזרחיה ותושביה.
 4. מסמך "החזון העתידי לערבים הפלסטינים בישראל" מטעם הוועד הארצי של ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל – מתייחס למעמד המשפטי של הערבים בישראל ומציג את הראייה הקולקטיבית־טרנספורמטיבית של עקרון השוויון. עקרון היסוד שמציג המסמך לשוויון הלאומי־קולקטיבי של הערבים הפלסטינים הוא השותפות המלאה, האמיתית והשוויונית, כיחידים וכקבוצה, בכל המשאבים הציבוריים במדינה (הפוליטיים, החומריים והסימבולים).

נספח ג': "מצע הרשימה המשותפת"⁴⁴³

הרשימה המשותפת רצה לבחירות לכנסת ה-20, בשבעה עשר למארכס 2015, כביטוי לאחריות פוליטית, ולתמיכה ציבורית בשותפות בין ארבעת מרכיביה: חד"ש, רע"ם, בל"ד ותע"ל.

הרשימה המשותפת מהווה סטירת לחי מצלצלת לימין שרצה לחסל את הקול הערבי והדמוקרטי בפרלמנט, ותשובה למתקפה הפשיסטית ולמדיניות הגזעניות שהתבטאה בשטף של תכניות וחוקים גזעניים ואנטי-דמוקרטיים, הפוגעים בזכויות האדם והאזרח, ובראשם חוקי הלאום והמדינה היהודית.

הרשימה המשותפת מבטאת את אחדות המאבק של הציבור הערבי-פלסטיני מול השלטון, על זרועותיו ומפלגותיו, ואת שותפות המאבק עם הכוחות היהודיים שנאבקים נגד כיבוש, גזענות ואפליה. הרשימה המשותפת מהווה חלופה דמוקרטית מול "המחנה הלאומי" בראשות נתניהו ו-"המחנה הציוני" בראשות הרצוג ולבני.

הרשימה המשותפת היא תשובה פוליטית לאיום הפאשיסטי להדיר את הציבור הערבי מהזירה הפוליטית, ע"י העלאת אחוז החסימה – תשובה שהופכת את האיום להזדמנות לאיחוד השורות ומאבק משותף נגד גזענות וגזענים, נגד פאשיזם ופאשיסטים, ולהפלת הימין והדיפת התכניות הקולוניאליות והגזעניות.

הרשימה המשותפת היא נקודת ציון בתולדות העשייה הפוליטית והפרלמנטרית של הציבור הערבי-פלסטיני בישראל, ומסגרת דמוקרטית לכל הכוחות המתקדמים בארץ. הרשימה המשותפת היא מנוף לעשייה קולקטיבית משותפת שתשליך על המוסדות הייצוגיים של הציבור הערבי, כגון הוועד הארצי של ראשי הרשויות המקומיות הערביות, ועדת המעקב העליונה של אוכלוסייה הערבית, ועדי הסטודנטים הערבים, ועל כל המרחב הפוליטי והחברתי בחברה הערבית, הזקוקה נואשות לערכים של אחדות מאבק ושותפות פטריוטית, לצד ערכי הפלורליזם, השונות והייחודיות.

הרשימה המשותפת הורכבה במטרה לחזק את אחדות השורות מול הגזענות, ולהעצים את המשקל הסגולי וההשפעה הפוליטית של הציבור הערבי וכל הכוחות הנאבקים בכיבוש ובגזענות. כל מרכיב ברשימה שומר על זהותו הרעיונית, וכל השותפים פועלים יחד לפי עקרונות היסוד והמצע המוסכם.

עקרונות יסוד

1. הרשימה המשותפת נאבקה למען שלום צודק באזור המתבסס על החלטות האו"ם; סיום הכיבוש של כל השטחים שנכבשו בשנת 1967, פירוק כל ההתנחלויות וחומת ההפרדה הגזענית, שחרור האסירים הפוליטיים, הקמת מדינה פלסטינית עצמאית ריבונית בגבולות ה-4 ביוני 1967, שבירתה ירושלים המזרחית, ופתרון צודק לבעיית הפליטים הפלסטינים, שמבטיח את זכות השיבה לפי החלטת האו"ם. 194.
2. הרשימה המשותפת נאבקה למען שוויון מלא, לאומי ואזרחי, לציבור הערבי-פלסטיני בישראל, בהיותו מיעוט מולדת בעל זכויות קיבוציות ואישיות. הרשימה המשותפת דורשת להכיר בציבור הערבי כבמיעוט לאומי, ובזכותו לניהול עצמי בתחומי התרבות, החינוך והדת, ובהיותו חלק מהעם הערבי-פלסטיני ומהאומה הערבית. הרשימה המשותפת פועלת להבטחת שוויון מלא בכל תחומי החיים, ונאבקה נגד משטר האפליה הגזענית והדיכוי הלאומי, ולמען שוויון הזדמנויות, שוויון מהותי, צדק מתקן וצדק חלוקתי; הרשימה נאבקה נגד הפקעת אדמות והריסת בתים, למען הכרה בכל היישובים הבלתי מוכרים, במיוחד בנגב, למען הפלת מתווה פראוור בכל צורותיו, למען הרחבת תכניות המתאר ליישובים הערביים, כדי לספק קרקעות לדיור ולאזורי תעשייה ומקומות עבודה; הרשימה נאבקה להכרה בזכויות העקורים, לרבות זכותם לשוב לכפריהם ולאדמותיהם; הרשימה נאבקה לביטול גיוס החובה המוטל על בני העדה הערבית-דרוזית, ונגד כל תכניות הגיוס הצבאי והשירות הלאומי לצעירים ערביים; הרשימה פועלת להנחיל את ערכי הפלורליזם והסובלנות, ונאבקה בנגעי האלימות, הפשיעה ואנרכיית הנשק.
3. הרשימה המשותפת נאבקה בכל גילויי הגזענות והפאשיזם, ולמען הזכויות הדמוקרטיות של כל האזרחים. הרשימה נאבקה לביטול תקנות ההגנה (שעת חירום) וכל חקיקה שפוגעת בזכויות ומגבילה את החירויות, ולמען כינון חוקה דמוקרטית המעגנת את ערכי השוויון, הצדק וזכויות האדם, ואת זכויות היסוד החברתיות והחירויות הדמוקרטיות.
4. הרשימה המשותפת נאבקה למען זכויות עובדים צדק חברתי וסביבתי, ולוחמת למען האינטרסים של המעמדות המוחלשים מול המדיניות שהופכת את העניים לעניים יותר, ואת העשירים לעשירים יותר. הרשימה נאבקה בעוני ובאבטלה בכלל ובחברה הערבית בפרט, ולמען העלאת שכר המינימום ל-60% לפחות מהשכר הממוצע במשק, ולהבטחת זכויות היסוד לבריאות, חינוך, רווחה ודיור לכל האזרחים.
5. הרשימה המשותפת נאבקה למען שוויון זכויות לנשים בכל תחומי החיים, ונגד כל צורות הדיכוי, הניצול, האפליה והאלימות נגד נשים במשפחה, בעבודה ובחברה,

- לרבות פשעי רצח נשים. הרשימה נאבקת להבטחת זכות הנשים לחינוך ולעבודה, ולהשתתפות פוליטית, חברתית ותרבותית.
6. הרשימה המשותפת נאבקת לתמיכה והעצמה של התרבות והאמנות ללא אפליה או הדרה. הרשימה נאבקת למען שימור מעמדה של השפה הערבית כשפה רשמית, ומתן ביטוי למעמד זה בכל התחומים. הרשימה נאבקת למען הזכות לפיתוח התרבות הערבית באופן חופשי ועצמאי, להעצמת השייכות והזהות הלאומית, ולהנחלת תרבות של דיאלוג דמוקרטי.
7. הרשימה המשותפת דוחה את המעורבות האימפריאליסטית בענייני מדינות האזור והעולם, את מדיניות הפרד ומשול והפלגנות האתנית, הדתית והעדתית, ואת פירוקם של מדינות ועמים. הרשימה תומכת בזכות העמים לעצמאות, חרות, צדק ודמוקרטיה.
8. הרשימה המשותפת נאבקת לפירוז המזרח התיכון, לרבות ישראל, מנשק גרעיני וכל נשק להשמדה המונית, כחלק מהמאבק למעון עולם נקי מנשק גרעיני.

נספח ד': החלטות ממשלה עיקריות בעניין פיתוח יישובים ערביים שהתקבלו בעשור האחרון⁴⁴⁴

מסגרת תקציבית (במיליוני ש"ח)	תקופת הפעלה	כותרת ההחלטה	החלטת ממשלה
3,947	2004–2001	תוכנית רב־שנתית לפיתוח היישובים הערביים ("תוכנית ה־4 מיליארד")	2467 מיום 22/10/2000
1,085	2008–2003	תוכנית פיתוח ליישובים הבדואיים הקיימים בנגב	881 מיום 25/9/2003
172	2005–2004	תוכנית לפיתוח היישובים הבדואיים בצפון	1403 מיום 27/1/2004
388	2008–2005	תוכנית פיתוח ליישובים הבדואיים החדשים בנגב (יישובי אבו בסמה)	3956 מיום 22/7/2005
800	2014–2010	תוכנית חומש לפיתוח כלכלי של יישובים במגזר המיעוטים	1539 מיום 21/3/2010
665	2014–2011	תוכנית רב־שנתית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים	2861 מיום 13/2/2011
338	2015–2011	תוכנית רב־שנתית לפיתוח ולהעצמת היישובים הבדואיים בצפון	3211 מיום 15/5/2011
1,263	2016–2012	תוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בנגב	3708 מיום 11/9/2011
730	2016–2012	הגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ושיעור התעסוקה בקרב האוכלוסייה הערבית	4193 מיום 29/1/2012
250	2016–2012	תוכנית פיתוח למגזרי המיעוטים (המשך והרחבה של "תוכנית החומש" ממאוס 2010)	4432 מיום 18/3/2012
15,000	2020–2016	פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים	922 מיום 30/12/2015

הערות

מבוא

- 1 בתחומים מסוימים הוכרו במהלך השנים זכויות קיבוציות לערבים, כמו: השפה הערבית, מערכת החינוך, פטור משירות צבאי, מעמד אישי, ייצוג הולם, העדפה מתקנת.
 - 2 ההתייחסות לערבים כגורם עוין השתקפה באמירתו של בן-גוריון (1950) ש"את הערבים יש לשפוט על פי מה שהם עלולים לעשות, ולא על פי מה שהם עשו". אמירה זו מצוטטת במגוון מקורות. ראו למשל: איאן לוסטיק, **ערבים במדינה היהודית**, חיפה: הוצאת מפרש, 1985, עמ' 78; פרופ' בני נויברגר מסביר כי הממסד הפוליטי והצבאי בישראל, ובעקבותיו גם רוב הציבור היהודי בארץ, תופסים את מעמדו של המיעוט הערבי בישראל כסוגיה ביטחונית מובהקת. בשל קשריו המשפחתיים, התרבותיים, הלשוניים והלאומיים של המגזר הערבי עם המדינות הערביות, רבים רואים בו גורם עוין להלכה או למעשה, ואפילו גיס חמישי או סוס טרויאני אפשרי. ראו: בני נויברגר, "המיעוט הערבי: ניכור והשתלבות", יחידה 11 בקורס ממשל ופוליטיקה במדינת ישראל, האוניברסיטה הפתוחה, 1998, עמ' 10.
 - 3 דוח "ועדת לפיד". ראו: דו"ח והמלצות ועדת השרים לעניין "ועדת אור" בראשות סגן ראש הממשלה ושר המשפטים יוסף (טומי) לפיד בהשתתפות השרים: אפרים איתם, בני אלון, צחי הנגבי, ציפי לבני, גדעון עזרא ואברהם פורז, סיוון תשס"ד, יוני 2004, בהחלטה מספר 2015 של הממשלה ביום כד' סיוון תשס"ד (13.6.2004). (להלן: דוח "ועדת לפיד").
 - 4 דברי ראש הממשלה אהוד אולמרט נאמרו בוועידת ראש הממשלה למגזר הערבי ביולי 2008. ראו: יוזמות קרן אברהם, "מדיניות הממשלה כלפי האזרחים הערבים", **החברה הערבית בישראל – אוגדן מידע**, 2008, עמ' 38–39.
 - 5 דברי הנשיא ראובן ריבלין בטקס האזכרה בכפר קאסם ב־26 באוקטובר 2014. ראו נוסח מלא של הנאום בעמוד הפייסבוק של הנשיא ריבלין, <https://he-il.facebook.com/ReuvenRivlin/posts/838640206170672>
 - 6 הרצאתו של פרופ' שמיר בכנס הרצליה (23 ינואר 2008): "קידום המגזר הערבי ושילובו: משימות ואבני נגף". יוזמות קרן אברהם, **החברה הערבית בישראל – אוגדן מידע**, מאי 2009, עמ' xi-vi.
 - 7 ראו הרצאתה של פרופ' רות גביון, "הרהורים על ועדות חקירה ועל מעמד המיעוט הערבי בישראל", מתאריך 24 בספטמבר 2009, במסגרת כנס באוניברסיטת תל-אביב מטעם תוכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי ומרכז משה דיין לחקר המזרח התיכון ואפריקה, <http://www.metzilah.org.il/webfiles/fck/file/lecture2009.pdf>
 - 8 המושג "אירידינטה" מציין שאיפה של קבוצת מיעוט לאומית במדינה ריבונית, להסתפח למדינה אחרת על בסיס זיקה לאומית, דתית או אתנית.
 - 9 משרד מבקר המדינה, **דוח שנתי 63, לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011**, "מקומה ותפקודה של התחנה במשטרה", 8 במאי 2013, http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_114/73bc456a-5df9-469f-878f-65a28b940f11/7939.pdf?AspxAutoDetectCookieSupport=1
- ראו גם: ראדה חסיסי ונעמה טשנר, "מדיניות הטיפול של המשרד לביטחון הפנים והמשטרה באלימות חמורה בחברה הערבית", מרכז המחקר והמידע, הכנסת, 29 ביולי 2014.

<http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03433.pdf>

10 אליק מאור, "המשטרה: מחסור בשוטרים וחוקרים והזנחה במגזר הערבי", אתר **מגפון**, 8 במאי 2013, <http://megafoon-news.co.il/asys/archives/147197>; יצויין כי התמודדות עם רמת הפשיעה בחברה הערבית מושפעת גם מרמת שיתוף הפעולה של החברה עם המשטרה ועם גורמי אכיפת החוק.

חלק ראשון – פרק 1

11 **ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לאזרחים הישראלים באוקטובר 2000, דין וחשבון** (ירושלים, ספטמבר 2003), (להלן: דוח ועדת אור) –

<http://elyon1.court.gov.il/heb/veadot/or/inside1.htm>

12 שם, פרק ראשון סעיף 4.

13 שם, פרק ראשון סעיף 5.

14 שם, פרק ראשון סעיף 6.

15 שם, פרק ראשון סעיף 7.

16 שם, פרק ראשון סעיף 8.

17 שם, פרק ראשון סעיף 9.

18 שם, פרק ראשון סעיף 10.

19 יצחק זמיר, משה סובול, "השוויון בפני החוק", **משפט וממשל** ה (תש"ס) 165, 165. השוויון הוא "...נשמת אפו של המשטר החוקתי שלנו כולו" (דברי השופט לנדוי בבג"ץ 98/69 **ברגמן נ' שר האוצר ואח'**, פ"ד כג(1) 693, 698). ראו גם בג"ץ 2671/98 **שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה**, פ"ד נב(3) 630 – פסקה 29 לפסק דינו של השופט חשין ("עיקרון מן הראשונים במלכות – משכמו ומעלה גבוה מכל שאר העקרונות – הוא עקרון השוויון; ובשמו האחר: עקרון איסור האפליה").

20 עקרון השוויון מעוגן בחוק יסוד רק ביחס לשוויון בבחירות לכנסת, ראו סעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת, הקובע כי: "הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות, לפי חוק הבחירות לכנסת; אין לשנות סעיף זה, אלא ברוב של חברי הכנסת".

21 ראו למשל, אמירת אגב של הנשיא ברק בבג"ץ 1113/99 **עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' השר לענייני דתות**, פ"ד נד(2) 164: "עמדותי העקרונית הנה, כי השוויון מהווה זכות בעלת מעמד חוקתי... היא נכללת בזכות לכבוד. אכן, עקרון השוויון נגזר מכבוד האדם וקשור עמו קשר בל ינתק... על כן, מוכן אני – אילו נדרשתי לכך – לבחון אם חוק רגיל פוגע בעקרון השוויון שלא כדין (כלומר, בלא לקיים את הוראותיה של פסקת ההגבלה)".

22 להרחבה, ראו יצחק זמיר ומשה סובול, הערה 19 לעיל.

23 גם בתחום המשפט הפרטי ישנה תחולה מסוימת של עקרון השוויון, אולם בתחולה מסוימת.

24 ראו דוח ועדת אור, פרק ראשון, סעיף 22,

http://elyon1.court.gov.il/heb/veadot/or/inside_index.htm

25 פסקה 38 לפסק דינו של השופט חשין בבג"ץ 2671/98 **שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה**, פ"ד נב(3) 630. ראו גם דבריו של השופט ברק בבג"ץ 1/88, 953/87 **פורז נ' ראש עיריית תל-אביב יפו**, פ"ד מב(2) 309, 332 ("אין לך גורם הרסני יותר לחברה, מאשר תחושת בניה ובנותיה כי נוהגים בהם איפה ואיפה. תחושת חוסר השוויון היא מהקשה שבתחושות, היא פוגעת בכוחות המאחדים את החברה. היא פוגעת בזווית העצמית של האדם").

26 בג"ץ 6698/95 **קעדאן נ' מנהל מקרקעי ישראל**, פ"ד נד(1) 258 (להלן: "בג"ץ קעדאן").

27 שם, פסקה 34 לפסק דינו של הנשיא ברק: "חובתה של המדינה לנהוג בשוויון בהקצאת זכויות במקרקעין מופרת אם המדינה מעבירה מקרקעין לגוף שלישי, אשר מצדו מפלה בהקצאת מקרקעין על בסיס של דת או לאום. המדינה אינה יכולה להשתחרר מחובתה החוקית לנהוג בשוויון

- בהקצאת זכויות במקרקעין על ידי שימוש בגוף שלישי הנוקט מדיניות מפלה. אכן את שהמדינה אינה רשאית לעשות במישרין, אין היא רשאית לעשות בעקיפין.
- 28 השוו לבג"ץ 528/88 **אביטן נ' מינהל מקרקעי ישראל**, פ"ד מג(4) 297, שם נקבע כי טיפול נפרד אבל שווה הנו חוקי. בבג"ץ זה דובר על הקצאת מקרקעין ליישוב שגב-שולם לבדואים בלבד, במסגרת מדיניות של העדפה מתקנת.
- 29 שם, פסקה 31 לפסק דינו של הנשיא ברק.
- 30 מוחמד דחלה, "הדרישה לזכויות קיבוציות למיעוט הערבי בישראל", בתוך: **מעמד המיעוט הערבי במדינת הלאום היהודית** (עורכים: אלי רכס ושרה אוסצקי-לזר) (תל אביב, מרכז דיין, 2005), עמ' 84.
- 31 ראו אמל ג'מאל "על מוסריות הזכויות הקולקטיביות של הערבים בישראל", גיליון **עדאלה** האלקטרוני, מס' 12 (אפריל 2005) – <http://adalah.org/newsletter/heb/apr05/ar2.pdf>; אמל ג'מאל "זכויות קיבוציות למיעוטים מקוריים – היבטים תיאורטיים ונורמטיביים", **מעמד המיעוט הערבי במדינת הלאום היהודית** (עורכים: אלי רכס ושרה אוסצקי-לזר) (תל אביב, מרכז דיין, 2005), 27 – <http://www.dayan.org/kap/images/stories/national%20minority%202004.pdf>; אמל ג'מאל "על דפוסי כינון האי-שוויון הלאומי בישראל", **חברה וכלכלה בישראל: מבט היסטורי ועכשווי** (2005) – <http://in.bgu.ac.il/bgi/iyunim/2005/7.PDF>; חסן ג'בארין, "ישראליות הצופה פני עתיד" של הערבים לפי זמן יהודי-ציוני, במרחב בלי זמן פלסטיני", **משפט וממשל**, כרך ו' (יולי 2001), עמ' 53.
- 32 סעיף 15(ב) קובע כי: "כל הוראה בחוק הדורשת את השימוש בשפה האנגלית, בטלה".
- 33 סעיף 24 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, שכותרתו "הנוסח המחייב", קובע כי: "הנוסח המחייב של כל דין הוא הנוסח שבשפה שבה הוא ניתן; אולם בדין שניתן באנגלית לפני הקמת המדינה ונקבע לו נוסח חדש לפי סעיף 16 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948 – הנוסח החדש מחייב".
- 34 בג"ץ 4112/99 **עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' עיריית תל-אביב יפו**, פ"ד נו(5) 393 (פסקה 25 לפסק דינו של הנשיא ברק). (להלן: "בג"ץ השילוט בערבית").
- 35 לעניין זה ראו גם פרק ראשון של דוח ועדת אור, סעיפים 63-64.
- 36 בג"ץ השילוט בערבית, פסקאות 48-49, 52, ו-54 לדעת המיעוט של השופט חשין.
- 37 לעניין זה ראו פירוט בחלק העוסק באי-שוויון בהקצאת תקציבים ומשאבים.
- 38 ראו דוח ועדת אור, פרק ראשון, סעיף 62. ראו גם יוסף ג'בארין, "על הזכות להשפיע על החינוך בהקשר של המיעוט הערבי-פלסטיני בישראל", בתוך: א. אגבאריה, עורך, **הכשרת מורים בחברה הפלסטינית בישראל: פרקטיקות מוסדיות ומדיניות חינוכית** (2013), עמ' 49-75.
- 39 הטעמים העיקריים העומדים בבסיס ההסדר הם: (א) הטעם הביטחוני – הרואה במיעוט הערבי סיכון ביטחוני למדינה, במיוחד לנוכח המשך הסכסוך הישראלי-פלסטיני, (ב) הטעם ההומניטרי – קרי, התחשבות ברגשותיהם של ערביי ישראל ואי-הרצון להעמידם במצב שבו יאולצו להילחם מול בני עמם, או נגד מדינות אחרות המהוות חלק מהאומה הערבית, (ג) הטעם האידאולוגי – הטיעון מצד המגזר הערבי כי אין לחייבם לשרת במדינה המגדירה עצמה יהודית, שכן אין הם רואים בה את מדינתם. להרחבה בנוגע להיבטים ההיסטוריים והמשפטיים בהסדר אי-אכיפת חוק שירות ביטחון על המיעוט הערבי, ראו ליאב אורגד "המיעוט הערבי בישראל וחובת שירות ביטחון", **המשפט**, י"א, תשס"ז, עמ' 381.
- 40 להרחבה בעניין חוקיות השימוש בקיטריון השירות הצבאי לצורך הענקת הטבות כלכליות ואחרות, ראו בחלק ב, פרק 2.
- 41 בג"ץ 528/88 **אביטן נ' מינהל מקרקעי ישראל**, פ"ד מג(4) 297. בסעיף 3 בפסק דינו ציין השופט אור כי: "עקרון השוויון בא לשרת מטרה של השגת תוצאה צודקת. לא השוויון ה'טכני' או 'הפורמאלי' הוא הראוי להגנה, אלא השוויון המהותי, דהיינו, השוויון בין שווים. בני האדם, או קבוצות בני אדם, שונים לא אחת זה מזה או זו מזו בתנאיהם, בתכונותיהם ובצורכיהם, ולעתים יש צורך

- להפלות בין מי שאינם שווים כדי להגן על החלש או הנוזק לעודדו ולקדמו. שוויון בין מי שאינם שווים אינו, לעתים, אלא לעג לרש. לפיכך, השאלה המתעוררת כשנטענת טענת אפליה אינה רק אם פלוני מופלה לטובה לעומת אלמוני, אלא יש גם לברר, אם האפליה היא בלתי מוצדקת". שם, פסקה 6.
- 42 ראו למשל, אליקים רובינשטיין "על השוויון לערבים בישראל" **קרית המשפט**, כרך א' (התשס"א-2001).
- 43 לחובת הייצוג ההולם של המיעוט הערבי בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות וקצב הגשמת החובה, ראו בג"ץ 10026/01 **עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי נ' ראש ממשלת ישראל**, פ"ד נז(3) עמ' 31.
- 44 אמנון רובינשטיין "מיעוט ערבי במדינה יהודית – אתגרים ואילוצים", **מעמד המיעוט הערבי במדינת הלאום היהודית** (עורכים: אלי רכס ושרה אוסצקי-לור) (תל אביב, מרכז דיין, 2005), עמ' 15-17. <http://www.dayan.org/kap/images/stories/national%20minority%202004.pdf>
- 45 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה – 1.1503 "ייצוג הולם למגזרים מסוימים", <http://index.justice.gov.il/Units/YoezMespasi/HanchayotNew/Seven/1.1503.pdf>
- 46 ראו גם הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1502 ו-6.5000.
- 47 אמנון רובינשטיין "מיעוט ערבי במדינה יהודית – אתגרים ואילוצים", הערה 45 לעיל, עמ' 15.
- 48 דוח המטה ליישום הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה – "הערכת מצב להון האנושי בשירות המדינה שנת העבודה 2015" (נובמבר 2014) – <http://www.csc.gov.il/DataBases/ArticlesAndPublications/Documents/Assessment2015.pdf>
- 49 שם, עמ' 30-32. ראו גם דוח של נציבות שירות המדינה "ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית בשירות המדינה (דוח לשנת 2012) – <http://www.csc.gov.il/DataBases/Reports/Documents/representation2012.pdf>
- 50 "נבחרת הדירקטורים של החברות הממשלתיות לשנת 2015 יוצאת לדרך" משרד האוצר, הודעה לעיתונות (4 בינואר 2015) – <http://mof.gov.il/Releases/Pages/directors2015.aspx>; גיל קליאן, "פרופיל הדירקטורים החדשים: יותר נשים וערבים, פחות יהודים צעירים", **כלכליסט**, 12 במארס 2014, <http://www.calcalist.co.il/articles/0,7340,L-3626406,00.html>; זיאד אברחבלה, "חייבים דירקטורים ערבים בחברות הממשלתיות", **דה-מרקר**, 3 בפברואר 2014, <http://www.themarker.com/opinion/1.2233161>
- 51 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה – 1.1503, הערה 46 לעיל.
- 52 שם.
- 53 בג"ץ 6924/98 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ממשלת ישראל ואח'**, פ"ד נה(5) 15.
- 54 בג"ץ 2671/98 **שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה**, פ"ד נב(3) 630 (בג"ץ שדולת הנשים השני). בסעיף 37 ציין השופט חשין כי "חוקים שהבאנו והלכות שסקרנו נדמו בעינינו לנקודות אור; והאור הוא אור השוויון, שוויון האישה לגבר בכל עניין ועניין. נלך מנקודת-אור אחת אל חברתה, ודוקטרינת השוויון תגלה עצמה לפנינו במלוא הדרה".
- 55 בג"ץ 6924/98 **האגודה לזכויות האזרח בישראל**, הערה 53 לעיל, סעיף 28.
- 56 בג"ץ 8318/10 **האגודה לזכויות האזרח בישראל ואח' נ' הממשלה ואח'** (14 בנובמבר 2010).
- 57 ראו אתר האגודה לזכויות האזרח בישראל – <http://www.acri.org.il/he/30540>
- 58 בג"ץ 8318/10 (החלטה מיום 26 בפברואר 2014).
- 59 בג"ץ 8318/10 (החלטה מיום 13 בינואר 2015).
- 60 להרחבה ראו דוח הצוות המקצועי של ות"ת, **פלורליזם ושוויון הזדמנויות בהשכלה גבוהה – הרחבת נגישות האקדמיה לערבים, דרוזים וצ'רקסים בישראל**, אדר תשע"ג – מארס 2013, <http://che.org.il/wp-content/uploads/2013/03/%D7%A4%D7%9C%D7%95%D7%A8%D7%9C%D7%99%D7%96%D7%9D-%D7%9E%D7%A2%D7%95%D7%93%D7%9B%D7%9F-%D7%9C%D7%90%D7%99%D7%A0%D7%98%D7%A8%D7%A0%D7%98.pdf>

- 61 ד"ר נוהאד עלי, "ייצוג האזרחים הערבים במוסדות להשכלה גבוהה", עמותת "סיכוי" לקידום שוויון אזרחי (אוקטובר 2013),
http://www.sikkuy.org.il/wp-content/uploads/2013/10/nohad_ali_hebrew1.pdf
- 62 סוגיית הגדרת המדינה ואופייה היהודי תידון בהמשך.
- 63 להרחבה ראו דוח של עמותת "סיכוי" לקידום השוויון האזרחי "ייצוג הולם של האזרחים הערבים במערכת הצדק בישראל 2008",
<http://primage.tau.ac.il/libraries/brender/books/2286411.pdf>
- 64 ראו למשל, מיכאל קרייני, "ריקושטים יהודיים ודמוקרטיים", **משפט וממשל** ט תשס"ו 461; אבישי מרגלית ומשה הלברטל, "ליברליזם והזכות לתרבות", מתוך **רב-תרבותיות במדינה יהודית ודמוקרטית**, עמ' 93–105 (עורכים: מנחם מאוטנר, אבי שגיא, רונן שמיר) (הוצאת רמות-אוניברסיטת תל אביב, 1998).
- 65 השאלה אם שוויון בהקצאת משאבים הוא זכות אישית או זכות קיבוצית – שנויה במחלוקת. ראו דיון בהמשך.
- 66 דוח ועדת אור, פרק ראשון, סעיף 19.
- 67 בג"ץ 240/98 **עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' השר לענייני דתות**, פ"ד נב(5) 167 (בג"ץ השר לענייני דתות 1).
- 68 שם, סעיף 18.
- 69 בדחותו את העתירה ציין השופט חשין כי "...לו מיקדו העותרים טענותיהם בנושא אחד או בשני נושאים – מיקדו טענותיהם והעמיקו – אפשר היה עולה בידם להציג מערכת עובדות המעמידה תשתית לקיומו של אינטרס הראוי להגנה על-ידי בית-המשפט. לא אמרתי כי במקרה זה היו העותרים קונים בהכרח זכות להתערבות בית-המשפט בחוק התקציב; כל שבכוונתי לומר הוא, כי על דרך זה ניתן היה להידרש לטיעוני העותרים לגופם, ואפשר אף שהמשיבים – שר האוצר והשר לענייני דתות – היו צועדים כברת-דרך לקראתם. ואולם העותרים העדיפו לפרוש את טיעוניהם ואת טרונותיהם מקצה-אל-קצה – למקצה מזרח ועד לקצה מערב – ועל בסיס טענותיהם אלו ביקשו מאתנו כי נורה על ביטול חוק הכנסת. לא זה הדרך ולא זה דרכו של בית-משפט לעשות משפט". שם, סעיף 3.
- 70 בג"ץ 1113/99 **עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' השר לענייני דתות**, פ"ד נד(2) 164 (בג"ץ השר לענייני דתות 2).
- 71 שם, סעיף 3.
- 72 בג"ץ 2814/97 **ועדת המעקב העליונה לענייני החינוך הערבי בישראל נ' משרד החינוך**, פ"ד נג(3) 233.
- 73 שם, סעיף 6.
- 74 שם, סעיף 7.
- 75 בג"ץ 6671/03 **אבו גנאם נ' משרד החינוך**, פ"ד נט(5) 577.
- 76 שם, סעיף 13.
- 77 שם.
- 78 שם, סעיף 14.
- 79 שם, סעיף 19.
- 80 בג"ץ 11163/03 **ועדת המעקב העליונה לענייני ערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל**, תק-על 2008 (4) 2003.
- 81 בסעיף 19 לפסק דינו ציין הנשיא ברק כי: "בענייננו, הדרך בה תחמה הממשלה את אזורי העדיפות הלאומית בחינוך השיגה תוצאה מפלה, בין אם הייתה זו תוצאה מכוונת ובין אם לאו. התיחום הגיאוגרפי בקווים שנבחרו הביא לכך שב-500 הישובים שקיבלו מעמד של אזורי עדיפות לאומית לצרכי ההטבות בחינוך נכללו רק ארבעה ישובים ערביים קטנים. יחס מספרי זה אינו תואם כלל את חלקו של המגזר הערבי באוכלוסייה בכללותה ואת פריסתו הגיאוגרפית במדינה. אמת,

- ישובים ערביים אינם מרוכזים ככל הנראה בפריפריה המרוחקת בגליל ובנגב. מכאן שלכאורה, הקריטריון הגיאוגרפי מדיר ישובים אלו לא בגלל השתייכותם למגזר הערבי אלא בגלל מיקומם הפיסי. אולם, התוצאה בפועל של השימוש בקריטריון הגיאוגרפי, במתווה שנבחר, הוא כי הלכה למעשה משרטטת מפת אזורי העדיפות הלאומית בתחום החינוך מפה של ישובים יהודיים בלבד. הפער הגדול בין מספר הישובים היהודיים במעמד של אזור עדיפות לאומית בתחום החינוך לבין מספר הישובים הערבים במעמד דומה, מצביע על תוצאה מפלה... עם תוצאה זו לא ניתן להשלים. המדובר בתוצאה מפלה שאינה יכולה לעמוד. זוהי תוצאה שאין הדמוקרטיה הישראלית יכולה לסבול. האפקט של החלטת הממשלה מביא לאפליה של בני המגזר הערבי בתחום החינוך...".
- 82 לביקורת על פסק הדין והשתלשלות האירועים בבית המשפט העליון בשנים לאחר מכן בנוגע ליישום פסק הדין, ראו יוסף ג'בארין "הרהורים ביקורתיים על המאבק המשפטי של הרשויות המקומיות הערביות: המקרה של אזורי עדיפות לאומית" (99-61), **בתוך השלטון המקומי בחברה הפלסטינית בישראל-היבטים פוליטיים, ניהוליים ומשפטיים** (עורכים: יוסף ג'בארין ומוהנד מוסטפא, 2013).
- 83 בג"ץ 11163/03 (החלטה מיום 17.6.2007).
- 84 בג"ץ 11163/03 (החלטה מיום 23.11.2008).
- 85 בג"ץ 727/00 **ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל נ' שר הבינוי והשיכון**, פ"ד נו(2) 79.
- 86 שם, סעיף 10.
- 87 בג"ץ 6488/02 **הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל נ' ועדת המנכ"לים לטיפול נקודתי ביישובים ואח'**, תק-על 2004 (2) 2581 (מיום 2.6.04).
- 88 שם, סעיף 3.
- 89 שם, סעיף 4.
- 90 יוסף ג'בארין "שני סוגים של שוויון: לקראת תיאוריה ביקורתית טרנספורמטיבית במשפט הישראלי" **המרחב הציבורי** 7, 37 (2012), עמ' 45. ראו גם: יוסף ג'בארין "הרהורים ביקורתיים על המאבק המשפטי של הרשויות המקומיות הערביות: המקרה של אזורי עדיפות לאומית", הערה 81 לעיל – המאמר מעלה "ספקות באשר למידה שבה בית המשפט העליון בישראל אכן ממלא את תפקידו כמגן על עקרונות ועל ערכים בסיסיים כגון שוויון וצדק, מה שמטיל צל כבד על השאיפה לשינוי חברתי באמצעות התדיינות משפטית".
- 91 בג"ץ השילוט בערבית, פסקה 57 בפסק דינו של השופט חשין.
- 92 יצחק זמיר, "שוויון זכויות כלפי ערבים בישראל" **משפט וממשל** ט 1 (תשס"ו) 11, עמ' 28; יצחק זמיר "שוויון זכויות כלפי ערבים בישראל", בתוך: **מעמד המיעוט הערבי במדינת הלאום היהודית** (עורכים: אלי רכס ושרה אוסצקי-לזר) (תל אביב, מרכז דיין, 2005), עמ' 59.
- 93 שם, עמ' 27.
- 94 שם, עמ' 28.
- 95 ראו דיון נרחב בנושאים אלה בחלק ב, פרק 2, על הצעות החקיקה השונות.
- 96 בג"ץ 11280/02 **ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה נ' ח"כ אחמד טיבי ואח'**, פ"ד נו(4)1, פסקה 12 בפסק דינו של הנשיא ברק.
- 97 שם, פסקה 13 בפסק דינו של הנשיא ברק.
- 98 דוח ועדת אור, פרק שישי, סעיף 42.
- 99 ראו למשל, מוחמד דחלה, הערה 30 לעיל, עמ' 85 ("...מדינת ישראל מגדירה את עצמה כמדינתו של העם היהודי ומדינה יהודית, מה שאומר לערבים בישראל – אתם תישארו לעולם זרים במולדתכם. זה מעורר בערבים תחושות של ניכור, של קיפוח, תחושות של אפליה, של חוסר השתייכות בתוך מולדתם. הקולקטיב היהודי מסתכל על עצמו כעל לאום ואומר – המדינה הזו היא מדינתי ובה אני מממש את זכויותי הלאומיות. הערבים בישראל אומרים – אנחנו לא יכולים להישאר כפרטים, כאינדיווידואלים שמסתובבים באותו חלל יהודי שנקרא 'המדינה היהודית' ותו

לא; אנחנו חייבים גם להתארגן בתור קבוצה, וכדי לממש את זכויותינו האינדיווידואליות, אנחנו חייבים לתבוע גם את הזכויות הקולקטיביות"; ראו גם את "החזון העתידי לערבים הפלסטינים בישראל", ה"ש 107, עמ' 12 ("הנורמה המשפטית עצמה היא נורמה הנוטה בגלוי לטובת קבוצת הרוב. הטיה זו שרירה לא רק בתחומים הסימבוליים, כגון דגל המדינה וסמליה, היא מחלחלת גם אל עומק מעמדם המשפטי של הערבים הפלסטינים בישראל בתחומים יסודיים בחייהם כגון אזרחות, הגירה, השתתפות פוליטית, קניין במקרקעין, שפה, מקומות קדושים ועוד. תלות רשמית זו גורמת לקלאסיפיקציה רשמית פומבית של האזרחות הישראלית: אזרחות סוג א', אותה נושא אזרח הנהנה מההעדפה הקאנונית הנ"ל; ואזרחות סוג ב' ר"ג, אותה נושא זה שהעדפה זו נשללת ממנו...").

100 ראו למשל, יוסף ג'בארין, "על מעמדו החוקתי של המיעוט הערבי בישראל: הצעה לסדר חדש", מדינה וחברה 7 (1) 140-105.

101 להרחבה ראו רות גביון, "הרהורים על המשמעות ועל ההשלכות של 'יהודית' בביטוי 'מדינה יהודית' ודמוקרטיה", בתוך **דברים ושברי דברים על יהדותה של מדינה דמוקרטית** (עורכים, אביעזר רביצקי, ידידיה צ' שטרן), המכון הישראלי לדמוקרטיה (2007); רות גביון, "המדינה היהודית: הצדקה עקרונית ודמותה הרצויה", **תכלת** (כתב עת למחשבה ישראלית), גיליון 13 (תשס"ג 2002).

<http://www.daat.ac.il/he-il/ezrachut/democracy-yahadut/gabizon-hamedina.htm>

102 רות גביון, "עיון חוקתי של חזון המדינה: המלצות לשרת המשפטים" (חשוון תשע"ה, נובמבר 2014). ראו גם דיון נרחב בסוגיית חוק האומה בחלק ב, פרק 2.

103 להרחבה על מסמכי החזון ודרישות המיעוט הערבי ראו **אוגדן מידע 2013** של יוזמות קרן אברהם, פרק 7 – "מעמדו של המיעוט הערבי במדינת ישראל", עמ' 20-35 וכן עמ' 38-55,

<http://www.abrahamfund.org/5544>

104 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל, **החוקה הדמוקרטית** (2007),

[http://www.adalah.org/uploads/oldfiles/upfiles/democratic_constitution-h\(1\).pdf](http://www.adalah.org/uploads/oldfiles/upfiles/democratic_constitution-h(1).pdf)

105 "הצהרת חיפה" (2007), http://www.kibush.co.il/show_file.asp?num=20042,

שם.

107 הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל, **החזון העתידי לערבים הפלסטינים בישראל** (2006),

<http://goo.gl/Vj0nzS>,

108 **דוח ועדת אור**, פרק שישי, סעיף 42.

שם.

110 יצחק זמיר, "שוויון זכויות כלפי ערבים בישראל", **משפט וממשל**, הערה 92 לעיל, עמ' 30.

חלק ראשון – פרק 2

111 פרק זה נכתב על ידי מר חפני גרטנר ופרופ' ערן ישיב.

112 המידע לקוח מאתר הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדו"ח והצ'רקסי, הדוח השנתי 2013 של הרשות לפיתוח כלכלי, מצגת הרשות שכותרתה: "תוכנית לפיתוח כלכלי של יישובים במגזר המיעוטים"; מסקירת "שוק העבודה של ערביי ישראל", ערן ישיב וניצה (קלינר) קסיר, 2013; מדוח מבקר המדינה המתייחס לדוח של הרשות לפיתוח לשנת 2012; מן הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לקט נתונים מתוך הסקר החברתי 2011, ומן הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ממצאים ראשוניים מתוך הסקר החברתי 2013.

113 שיעורם של הערבים המוסלמים הוא כ-83%, הנוצרים – כ-9% והדרוזים והצ'רקסים – כ-8%.

114 מדברי מר איימן סייף, העומד בראש הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדו"ח והצ'רקסי במשרד ראש הממשלה, בדוח השנתי של 2013.

115 קרין תמר שפרמן, "חוצים את הקווים – עוני ואי-שוויון בישראל", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, **פרלמנט**, גיליון 63.

- 116 עוז אלמוג, **המעמד הכלכלי של ערביי ישראל**, אתר אלקטרוני: **אנשים ישראל** – המדריך לחברה הישראלית, מוסד שמואל נאמן, 13 פברואר 2009.
<http://www.peopleil.org/details.aspx?itemID=7820>
- 117 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "פני החברה בישראל", דוח מס' 7, אוקטובר 2014.
http://cbs.gov.il/publications14/rep_07/pdf/part02_h.pdf, דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל, יוני 2014.
- <http://molisa.gov.il/focus/documents/%D7%93%D7%95%D7%97%D7%94%D7%A2%D7%95%D7%A0%D7%99%2022.6.14.pdf>
- 118 הנתונים מובאים ממצגת הרשות לפיתוח כלכלי תחת הכותרת: "תוכנית לפיתוח כלכלי של יישובים במגזר המיעוטים".
- 119 חלק זה נכתב על ידי פרופ' ערן ישיב.
- 120 ערן ישיב וניצה קסיר, "דפוסי ההשתתפות של ערביי ישראל בשוק העבודה", **סקר בנק ישראל** 84, עמ' 39–86, 2010; ערן ישיב, וניצה (קלינר) קסיר, "נשים ערביות בשוק העבודה בישראל: מאפיינים וצעדי מדיניות", **הרבעון לכלכלה**, 1–2, מארס–יוני 2011, עמ' 120–160; ערן ישיב וניצה (קלינר) קסיר, **שוק העבודה של ערביי ישראל**, אוניברסיטת תל-אביב, 2013.
- 121 Muhammad Asali, **Why do Arabs Earn Less than Jews in Israel?** *Falk Institute for Economic Research*, Discussion Paper No. 06.03, 2006.
- 122 Yinon Cohen, and Yitchak Haberfeld, "Development of Gender, Ethnic, and National Earnings Gaps in Israel: the Role of Rising Inequality." *Social Science Research*, 36(2), pp. 654-672, 2007.
- 123 נחום בלס וחיים אדלר, "אי-שוויון במערכת החינוך: ישראל 2009 – תמונת מצב", ירושלים: מרכז טאוב, 2009.
- 124 חלק זה נכתב על ידי מר חפני גרטנר.
- 125 ההשקעה של המדינה בפיתוח, בהקמה ובשיווק של אזורי תעשייה באזורי עדיפות לאומית החלה כבר בשנת 1973 במשרד התמ"ס (כך נקרא אז משרד הכלכלה), זאת לאחר שהועברה אליו ממשרד השיכון.
- 126 מידע מדוח "ועדת אור", עמ' 767.
- 127 תיקון מס' 68.
- 128 את רשימת אזורי התעשייה הממוקמים באזורי פיתוח ניתן למצוא באתר משרד הכלכלה,
<http://www.moital.gov.il/cmstamat/ishuvim.aspx?sValue=%E0>
- 129 מידע מפורט בנושא ניתן למצוא באתר מרכז עדאלה,
<http://www.adalah.org/he/content/view/3165>.
- 130 מידע מאתר משרד ראש הממשלה,
<http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2013/Pages/des284.aspx>.
- 131 אביטל להב, "יש תקציב ליהודים ויש תקציב לערבים" *Ynet*, 7 ביוני 2014,
<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4527111,00.html>.
- 132 מידע ממסמך של עמותת סיכוי ומכון אינג'אז, מיכל בליקוף וספאא אגבריה, "מגירעונות ותלות לאיזון וצמיחה; מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות הערביות", אפריל 2014,
http://www.sikkuy.org.il/wp-content/uploads/2014/06/rashuyot_ivrit.pdf
- 133 עדי ברנדר, **הנעה עצמית או ניכור כתגובה לקיפוח: גיוס משאבים מקומיים לשיפור השירותים הציבוריים במגזר הערבי בישראל כמבחן**, המכון למחקר כלכלי בישראל על-שם מוריס פאלק, ירושלים, 2004.
- 134 מידע ממצגת: עדי ברנדר, 'שינויים בהתנהלות השלטון המקומי בישראל בעשורים האחרונים: האם נוצר הבסיס להרחבת הביזור?', חטיבת המחקר, בנק ישראל, 2013.

- 135 מידע ממסמך של עמותת סיכוי ומכון אינג'אז, מיכל בליקוף וספאא אגבריה, "מגירעונות ותלות לאיזון וצמיחה; מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות הערביות", אפריל 2014, http://www.sikkuy.org.il/wp-content/uploads/2014/06/rashuyot_ivrit.pdf
- 136 שוקי שדה, "האבק והלכלוך הולכים לסכנין, הכסף הולך למשגב", **דה-מרקר**, 19 באפריל 2014, <http://www.themarker.com/markerweek/1.2299491>
- 137 חלקים מפסקה זו נלקחו ממסמך: מינהל מחקר וכלכלה – משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, "אזורי תעשייה משותפים ליהודים ולבני מיעוטים ותרומתם לתעסוקה בקרב בני מיעוטים", ינואר 2011. <http://www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/5490E192-C47D-4C93-AAF4-B2EF550EC639/0/ezoreitassija0711.pdf>
- 138 המימון ניתן לבסוף על ידי משרד הפנים.
- 139 הטבלה נלקחה מהמסמך: מינהל מחקר וכלכלה – משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, "אזורי תעשייה משותפים ליהודים ולבני מיעוטים ותרומתם לתעסוקה בקרב בני מיעוטים", ינואר 2011. <http://www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/5490E192-C47D-4C93-AAF4-B2EF550EC639/0/ezoreitassija0711.pdf>
- 140 חלק זה נכתב על ידי מר חפני גרטנר.
- 141 המידע לקוח מאתר הרשות לפיתוח כלכלי, הדוח השנתי 2013 של הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי ומצגת הרשות, תחת הכותרת: "תוכנית לפיתוח כלכלי של יישובים במגזר המיעוטים"
- 142 מידע מהדוח השנתי 2013 של הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי.
- 143 שם.
- 144 שם.
- 145 מידע מאתר משרד ראש הממשלה.
- 146 מידע מהדוח השנתי של הרשות לפיתוח כלכלי.
- 147 המידע נלקח מדוח מבקר המדינה המתייחס לדוח של הרשות לפיתוח לשנת 2012, ומאתר מכון היצוא.
- 148 מידע מהדוח השנתי של הרשות לפיתוח כלכלי.
- 149 שם.
- 150 המידע נלקח מדוח מבקר המדינה המתייחס לדוח של הרשות לפיתוח לשנת 2012.
- 151 לדוגמה, אגף "תכנון מדיניות" שריכז את עבודת המטה להסדרת התיישבות הבדואים בנגב ואגף "תיאום, מעקב ובקרה", שעליו הוטל לפקח על יישום החלטות הממשלה הנוגעות לשלטון המקומי במגזר, ועל יישום התוכנית לפיתוח ולהעצמה של המגזרים הדרוזי, הצ'רקסי והבדואי בצפון-הארץ.
- 152 פירוט נרחב והצעה תקציבית מובאים אצל ישיב וקסיר (2013).
- 153 מידע זה נמסר בשיחה עם גורם מהרשות לפיתוח כלכלי.
- 154 הממצאים הופיעו במהלך נובמבר-דצמבר 2014 בשלוש כתבות בעיתון **דה מרקר**, מאת ליאור דטל. ראו פירוט הממצאים בפרק 3 (מצבה של מערכת החינוך) והערה מס' 160.

חלק ראשון – פרק 3

- 155 ראו: מיכל בליקוף, "פערים בין יהודים לערבים במערכת החינוך – התשתית הפיזית", עמותת סיכוי לקידום שוויון אזרחי, נובמבר 2014.
- 156 החלטה מספר 1410 של הממשלה מיום 18 במארס 2007.
- 157 יובל וורגן, "בינוי כיתות לימוד שונות למגזרים השונים במערכת החינוך", ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 21 בנובמבר 2011.

- 158 ירדן סקופ, "החינוך הערבי סובל עדיין ממחסור גדול בכיתות ובמחשבים", **הארץ**, 31 באוגוסט 2014, www.haaretz.co.il/news/education/premium-1.2420273
- 159 נטע אחיטוב, "למערכת החינוך במגזר הערבי חסרים כיתות ומחשבים", **הארץ**, 4 פברואר 2015, <http://www.haaretz.co.il/magazine/tozeret/premium-1.2557630>
- 160 הממצאים הופיעו בשלוש כתבות בעיתון דה מרקר. ליאור דטל, "איפה מקבל תלמיד תיכון את התקציב הגדול ביותר?", **דה מרקר**, 26 בנובמבר 2014; ליאור דטל, "משרד החינוך מאשר: תלמידים דתיים מקבלים תקציבים גבוהים יותר מחילונים וערבים", **דה מרקר**, 4 בדצמבר 2014; דטל, ליאור, "הנתונים נחשפים: כמה כסף מקבלים הילדים שלכם?", **דה מרקר**, 15 בדצמבר 2014.
- 161 בג"ץ 11163/03 **ועדת המעקב העליונה לענייני ערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל**, תק-על 2008 (4) 2003.
- 162 ראו לעיל חלק א', פרק 1, עמ' 37 והערת שוליים 80; כן ראו: יוסף ג'בארין ואיימן אגבאריה, "חינוך בהמתנה: מדיניות הממשלה ויוזמות אזרחיות לקידום החינוך הערבי בישראל", דיראסאט – מרכז ערבי למשפט ומדיניות, הקליניקה לזכויות המיעוט הערבי-פלסטיני, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה, 2010, עמ' 22–23.
- 163 משרד החינוך, "זכאות לבגרות 2012", תשע"ג, 2013. http://www.dirasat-aclp.org/arabic/files/education-on-hold_dirasat_2010.pdf
- 164 יוסף ג'בארין ואיימן אגבאריה, "חינוך בהמתנה: מדיניות הממשלה ויוזמות אזרחיות לקידום החינוך הערבי בישראל", דיראסאט – מרכז ערבי למשפט ומדיניות, והפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה, נובמבר 2010, http://www.dirasat-aclp.org/arabic/files/education-on-hold_dirasat_2010.pdf
- 165 חווה קליין-אבישי, "ההשכלה הגבוהה בישראל בנתיב לצמיחה", ירושלים: המועצה להשכלה גבוהה, הוועדה לתכנון ולתקציב, מאי 2012.
- 166 משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, מנהל מחקר וכלכלה, "עשרים עובדות על אקדמאים בני מיעוטים בישראל", נובמבר 2011, <http://www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/084577DB-5BD5-451D-AE4E-C45693F42B28/0/X11336.pdf>
- 167 דו"ח "ועדת אור", עמ' 779.
- 168 דו"ח "ועדת לפיד", עמ' 17–18.
- 169 דו"ח "ועדת אור", עמ' 780.
- 170 דוח "ועדת אור", עמ' 54.
- 171 חוזר מנכ"ל סה/7, כ"א באדר התשס"ה, 1 במארס 2005, משרד החינוך, http://cms.education.gov.il/educationcms/applications/mankal/arc/se7h9_2_2.htm
- 172 בראש הוועדה עמדו ד"ר מוחמד עיסאווי, מנהל מכללת אלקאסמי בבאקה אל-גרביה, ופרופ' גבי סלומון, חתן פרס ישראל לחינוך ומייסדו ומנהלו של המרכז לחקר החינוך לשלום באוניברסיטת חיפה. ראו: גבי סלומון ומוחמד עיסאווי, "דו"ח הוועדה הציבורית לגיבוש המדיניות הממלכתית בנושא חינוך לחיים משותפים בין יהודים לבין ערבים בישראל", הוגש לשרת החינוך פרופ' יולי תמיר, ינואר 2009. כן ראו על אודות הדוח http://www.dirasat-aclp.org/arabic/files/education-on-hold_dirasat_2010.pdf
- 173 יוסף ג'בארין ואיימן אגבאריה, "חינוך בהמתנה: מדיניות הממשלה ויוזמות אזרחיות לקידום החינוך הערבי בישראל", דיראסאט – מרכז ערבי למשפט ומדיניות, והפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה, נובמבר 2010, http://www.dirasat-aclp.org/arabic/files/education-on-hold_dirasat_2010.pdf
- 174 "האחר הוא אני" – בסימן שבוע הסובלנות, משרד החינוך, <http://goo.gl/Q9ftvd>

- 175 מערכי שיעור ליום הבינלאומי לסובלנות, משרד החינוך,
<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/ui/yamim/savlanut.htm>
- 176 משרד החינוך, "האחר הוא אני", 7 דצמבר 2014,
<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/ui/gizanut/razyonal.htm>
- 177 מרדכי קרמניצר ועמיר פוקס, "חינוך לערכים דמוקרטיים ומאבק בגזענות באמצעות חינוך", בתוך:
מדיניות החינוך לדמוקרטיה, המכון הישראלי לדמוקרטיה והאוניברסיטה הפתוחה (במסגרת
 כנס דב לאוטמן למדיניות החינוך, 2 ביוני 2015), עמ' 41-43.
http://www.idi.org.il/media/4055584/laotman_conference_book.pdf
- 178 שם.
- 179 שם.
- 180 ראו גם: יוסף ג'בארין ואיימן אגבאריה, "חינוך בהמתנה: מדיניות הממשלה ויוזמות אזרחיות
 לקידום החינוך הערבי בישראל", דיראסאט – מרכז ערבי למשפט ומדיניות, הקליניקה לזכויות
 המיעוט הערבי-פלסטיני, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה, 2010, עמ' 22-23,
http://www.dirasat-aclp.org/arabic/files/education-on-hold_dirasat_2010.pdf
- 181 יוסף ג'בארין ואיימן אגבאריה, "אוטונומיה לחינוך הערבי בישראל: זכויות ואפשרויות", גילוי
 דעת, גיליון מס' 5, אביב 2014, עמ' 13-40, <http://www.smkb.ac.il/Data/Uploads/gabrin.pdf>

חלק ראשון – פרק 4

- 182 **התכנון המתארי ביישובים הערביים בישראל – תמונת מצב**, עמותת במקום, 2012, עמ' 9-10.
- 183 דוח "ועדת אור", עמ' 23.
- 184 דוח "ועדת אור", שער ראשון סעיף 37.
- 185 מנהל התכנון, משרד הפנים, פרויקט התכנון המתארי במגזר הלא יהודי, יוני 2006, עמ' 3.
- 186 **התכנון המתארי**, עמ' 11.
- 187 **התכנון המתארי**, עמ' 74.
- 188 שם, עמ' 23-24.
- 189 ראסם ח'מאסי, "חסמים בתכנון יישובים ערביים בישראל", מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות,
 נובמבר 2004, עמ' 16-17.
- 190 רג'א מחורי, "מדיניות הקרקעות והתכנון בישראל – אין מקום לערבים?", המכון הישראלי
 לדמוקרטיה, **פרלמנט**, גיליון 76, 2013.
- 191 **תכנון מקומי במגזר הערבי**, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, פברואר 2010, עמ' 11-12. ראו
 להרחבה גם: ראסם חמאסי, "בין מנהלים לחוקים: תכנון וניהול הקרקע ביישובים הערביים
 בישראל", מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, מאי 2007.
- 192 הצעת הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד ראש הממשלה לפתרון סוגיית התכנון
 והדיר במגזר הערבי, שהוגשה לצוות המשנה בנושא דיר בועדה לשינוי כלכלי חברתי בראשות
 פרופ' מנואל טרכטנברג, ספטמבר 2013, עמ' 1.
- 193 התכנון המתארי ביישובים הערביים בישראל – תמונת מצב, עמותת במקום, 2012, עמ' 23.
- 194 הצעת הרשות לפיתוח כלכלי, עמ' 7-8.
- 195 מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד – משבר הדיר, 2015, עמ' 209.
- 196 שם, עמ' 210.
- 197 אלי רכס, **ערביי ישראל והפקעת הקרקעות בגליל**, תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, 1977.
- 198 רג'א חורי, "מדיניות הקרקעות והתכנון בישראל – אין מקום לערבים?", המכון הישראלי לדמוקרטיה,
פרלמנט, גיליון 76, 2013.
- 199 יצחק רייטר, ואורנה כהן "סוגיית הקרקעות – הערבים בישראל" בתוך: יצחק רייטר ואורנה כהן

- (עורכים): **החברה הערבית בישראל – אוגדן מידע**, נווה אילן: יוזמות קרן אברהם. מהדורה שנייה, 2013, עמ' 8.
- 200 רייטר, עמ' 1.
- 201 דוח "ועדת אור", עמ' 767.
- 202 שם: שם.
- 203 "ועדת לפיד", עמ' 27.
- 204 אתר nrg, 28 אפריל 2015.
- 205 מבוסס על דוח מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **הסדרת התיישבות הבדואים בנגב**, נובמבר 2013, עמ' 2.
- 206 רייטר, פרק 1.
- 207 ראו באתר משרד החקלאות ופיתוח הכפר: <http://www.moag.gov.il/agri>
- 208 דוח צוות 120 הימים להתמודדות עם מצוקות הדיור ביישובי המיעוטים, יוני 2015.
- 209 דוח "ועדת אור", עמ' 767.
- 210 מבקר המדינה, דוח לשנת 2012.
- 211 יוסף ג'בארין ומוהנד מוסטפא, "בין השלטון המקומי: השלטון המקומי בחברה הפלסטינית בישראל", בתוך: יוסף ג'בארין ומוהנד מוסטפא, (עורכים), **השלטון המקומי בחברה הפלסטינית בישראל** (חיפה 2013), עמ' 9-12.
- 212 **מבקר המדינה, דוח לשנת 2012.**
- 213 רפיק חאג', "ההיענות לתשלום מסים עירוניים בחברה הערבית בישראל כמקרה בוחן של ההשתתפות בפעולה קולקטיבית", בתוך: יוסף ג'בארין ומוהנד מוסטפא, (עורכים), **השלטון המקומי בחברה הפלסטינית בישראל**, עמ' 291.
- 214 **מבקר המדינה, דוח לשנת 2012.**
- 215 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התחלקות הארנונה הממשלתית לפי מחוזות ומגורים, יוני 2009.
- 216 החלטה 1539 מיום 21 במאס 2010 – תוכנית חומש לפיתוח כלכלי של יישובים במגזר המיעוטים 2010-2014; החלטה 2861 מיום 13 בפברואר 2011 – תוכנית פיתוח ליישובים הדרוזיים והצ'רקסיים 2011-2014; החלטה 3211 מיום 15 במאי 2011 – תוכנית רב-שנתית לפיתוח ולהעצמה ביישובים הבדואיים בצפון 2011-2015; החלטה 3708 מיום 11 בספטמבר 2011 – תוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית 2012-2016; החלטה 4193 מיום 29 בינואר 2012 – הגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ושיעור התעסוקה; החלטה 4432 מיום 18 במאס 2012 – תוכנית הפיתוח למגזרי המיעוטים במסגרת יישום המלצות דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי – דוח ועדת טרכטנברג.
- 217 משרד ראש הממשלה, הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי, תוכנית לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, מצגת למשרד האוצר, ינואר 2009.
- 218 ראו פירוט על אודות הרשות לפיתוח כלכלי בחלק א, פרק 2.
- 219 מיכל בליקוף, ספאא אגבריה, "מגרעונות ותלות לאיזון וצמיחה, מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות הערביות", סיכוי, אפריל 2014, עמ' 27.
- 220 שם, עמ' 28.
- 221 שם, עמ' 30.

חלק ראשון – פרק 5

- 222 כך למשל, חלה ירידה מ-75% בבחירות ב-1999 ל-53.4% בבחירות ב-2009. ראו: מוחמד דראושה, "דחיקה ובעקבותיה נסיגה – ההשתתפות הפוליטית של אזרחי ישראל הערבים", בתוך: אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, **פרלמנט**, גיליון 76, "להיות עם חופשי ושווה בארצנו? סוגיות באי-שוויון בין ערבים ליהודים בישראל", <http://www.idi.org.il>

- 223 ראו מחקר של יוזמות קרן אברהם בנושא אפקטיביות ההצבעה בבחירות, בתוך: איה בן-עמוס (עורכת), **ההשתתפות הפוליטית של האזרחים הערבים בישראל – מחקר עמדות לקראת הבחירות לכנסת ה-19**, נווה אילן: יוזמות קרן אברהם, 2012.
- 224 אמל ג'מאל, "ההבניה הפוליטית של 'אזרחות חלולה' של הפלסטינים אזרחי ישראל", הרצאה בכנס מרכז משה דיין וקרן קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי, בנושא: מדיניות הממשלה כלפי האזרחים הערבים בישראל: תיאוריה ופרקטיקה, אוניברסיטת תל-אביב, 12 בנובמבר 2009.
- 225 אמל ג'מאל, "על דפוסי כינון האי-שוויון הלאומי בישראל", בתוך: אבי בראלי, דניאל גוטוויין, טוביה פרילינג (עורכים), **חברה וכלכלה בישראל: מבט היסטורי ועכשווי** (2005), ירושלים: יד יצחק בן-צבי ומכון בן-גוריון לחקר ישראל, עמ' 145-182.
- 226 על השתתפות הערבים בבחירות לכנסת ה-20 ראו :
Arik Rudnitzky, "Arab Politics in Israel: Pending Questions", *Tel Aviv Notes*, 13 April 2015, <http://www.dayan.org/tel-aviv-notes-9-no-7-april-13-2015>
- 227 יהודה בן מאיר, "בחירות 2015", **מבט על**, גיליון 678, 25 במרץ 2015. לטענת ראשי הרשימה המשותפת, מפלגת מרצ היא שסירבה לחתום על הסכם עודפים עמם.
- 228 שם.
- 229 ראו: Arik Rudnitzky, "Arab Politics in Israel: Pending Questions", *Tel Aviv Notes*, 13 April 2015, <http://www.dayan.org/tel-aviv-notes-9-no-7-april-13-2015>
- 230 אלי רכס, "האסלאמיזציה של הזהות הערבית בישראל: התנועה האסלאמית, 1972-1996". בתוך: אלי רכס ואריק רודניצקי (עורכים), **מיעוטים מוסלמיים במדינות רוב לא-מוסלמי: התנועה האסלאמית בישראל כמקרה מבחן** (אוניברסיטת תל-אביב: תוכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי, 2011), עמ' 63-74.
- 231 ב-1996 חל פילוג בשורות התנועה האסלאמית, על רקע שאלת ההשתלבות במערכת הפוליטית הישראלית: "הפלג הדרומי", תומך בהשתתפות בבחירות לכנסת ומהווה חלק מן "הרשימה הערבית המאוחדת" (המיוצגת בכנסת בסיעת רע"מ-תע"ל), ואילו "הפלג הצפוני", הרדיקלי שולל זאת. כיום, הפלג הצפוני מקדם נטיות לבדלנות אסלאמית ומפתח רעיונות לכינונה של הקהילה מוסלמית בלתי-תלויה (אל-מג'תמע אל-עצאמי), שתקיים את עצמה ותתנהל באופן עצמאי מהמדינה ומהרוב היהודי שבקרבו היא חיה. אנשי הפלג ודובריו מכירים בעובדה שהם חיים במדינת ישראל, אך מצהירים כי הם לא יסכימו להיטמע בהוויה הישראלית, לא מבחינה רעיונית או פוליטית, ובוודאי לא מבחינה תרבותית, וכי הוויה זו אינה מייצגת אותם.
- 232 באופן דומה, הנהגת חמאס צירפה לזהות האסלאמית-הדתית שלה גם את הזהות הלאומית הפלסטינית.
- 233 ראו: אריק רודניצקי, **הערבים אזרחי ישראל בפתח המאה העשרים ואחת**, המכון למחקרי ביטחון לאומי, מזכר 139, יולי 2014, עמ' 24.
- 234 במערכות הבחירות שנערכו בעשור האחרון הצביעו 80% ויותר מן המצביעים הדרוזים למפלגות יהודיות-ציוניות. ראו: שם, עמ' 20.
- 235 ראו נאום הבכורה של חבר הכנסת איימן עודה בכנסת, ב-4 מאי 2015, <https://www.youtube.com/watch?v=Agfebo0PdvY>
- 236 Itamar Radai and Arik Rudnitzky (editors), *Survey of Political Attitudes in the Arab Population in Israel in Anticipation of the 20th Knesset Elections* (Tel Aviv University: Konrad Adenauer Program for Jewish-Arab Cooperation, March 15, 2015) [Hebrew].
- 237 מינוי איימן עודה עשוי לרמז על הכוח של חד"ש בעיני השותפים האחרים לרשימה – מפלגת בל"ד, אחמד טיבי והתנועה האסלאמית. ראו נאום הבכורה של חבר הכנסת איימן עודה בכנסת, ב-4 מאי 2015: <https://www.youtube.com/watch?v=Agfebo0PdvY>
- 238 דורון מצא, "הדרך השלישית בפוליטיקה הערבית בישראל", **מולד**, הפורום לחשיבה אזוירית, 3 ביולי 2015.

239 מצא, שם.

240 למשל, עאידה תומא-סלימאן ייסדה את העמותה "נשים נגד אלימות" ועמדה בראשה; חנין זועבי פעלה במרכז התקשורת "אעלאם"; באסל ע'טאס פעל באגודת הגליל העוסקת בתחומי איכות הסביבה ותברואה; עבדאללה אבו-מערופ פעל ב"רופאים לזכויות אדם"; יוסף ג'בארין שימש ראש מרכז "דראסאט" למשפט ולמדיניות, ומשמש גם חבר הוועד המנהל של עמותת סיכוי המשותפת ליהודים ולערבים; אימן עודה עבד בעבר בעמותת סיכוי. ראו: אורנה כהן, "מפלגה ערבית רעננה ואקטיביסטית", **מולד**, הפורום לחשיבה אזוירית, 3 ביולי 2015.

241 ראו נספח ב'.

242 ראו: אורנה כהן, "הרשימה המשותפת – מאבק מגדרי ושינוי חברתי", **מולד**, הפורום לחשיבה אזוירית, 3 ביולי 2015; נעמי דרום, "עאידה תומא סלימאן מחויבת לנשים החלשות. ושדיילות אל-על יחכו", **הארץ**, 11 יולי 2015, <http://www.haaretz.co.il/magazine/premium-1.2679837>

חלק שני – פרק 1

243 מתי שטיינברג, "השלכות הקמתה של מדינה פלסטינית על היחסים בינה לבין הפלסטינים בישראל", בתוך: **פתרון "שתי מדינות לשני עמים" – יהודים וערבים בישראל**, המכללה האקדמית נתניה, מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי, ינואר 2010, עמ' 15–17.

244 בוועידת פתח ה-6 שהתכנסה בבית-לחם בקיץ 2009, קיבלה התנועה החלטה לדחות את דרישת ישראל להכיר בה כמדינה יהודית, בהסבירים כי הדבר יפגע במעמדם של אחיהם בישראל (סיבה נוספת לדחייה הייתה התביעה לזכות השיבה לפליטים).

245 ראו: אמל ג'מאל, "בין אזרחות חלולה לפוליטיקה של הילידות", 6 נובמבר 2010. המאמר פורסם במקור בגיליון השמייני של מגזין "ג'דל", הפרסום האלקטרוני של מדא אל-כרמל, <http://www.haokets.org>

246 ראו: אמל ג'מאל, "תתי-ייצוג פוליטית לא אפקטיבית של האזרחים הערבים בישראל", בתוך: שלמה חסון ומיכאל קרייני, עורכים, **חסמים בפני שוויון הערבים בישראל**, ירושלים: מכון פלוסהיימר למחקרי מדיניות, ספטמבר 2006, עמ' 125–140.

247 כך למשל, במכון הישראלי לדמוקרטיה נערכו בשנים 1999–2001 דיונים בהשתתפות יהודים וערבים במטרה לנסח אמנה שתתרום ליצירת דו-קיום במדינת ישראל, אך ללא יכולת להגיע להסכמה. בשל כך הוחלט על הבאת מהלך הדיונים לפני הציבור. ראו הספר, המתבסס על דיונים אלה: עוזי בנימין, עורך, **של מי הארץ הזו? מסע לניסוח אמנה יהודית-ערבית בישראל**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים, 2006.

248 ראו: הוניידה גאנס, **לבנות את האומה מחדש: אינטלקטואלים פלסטינים בישראל**, ירושלים: הוצאת מאגנס, 2010 (להלן: גאנס, **לבנות את האומה מחדש**), עמ' 143, עמ' 151.

249 ארבעת מסמכי העמדה הם: מסמך "החזון העתידי לערבים הפלסטינים בישראל", שנכתב על ידי אקדמאים ואינטלקטואלים ערבים, ופורסם בשם הוועד הארצי של ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל; החיבור "חוקה שוויונית לכל?" שנוסח על-ידי המשפטן יוסף תייסיר ג'בארין ופורסם מטעם מרכז מוסאוא לזכויות האזרחים הערבים בישראל; מסמך "החוקה הדמוקרטית", שפורסם מטעם המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל, עדאלה; ומסמך "הצהרת חיפה", שפורסם מטעם מדא אל-כרמל, המרכז למחקר חברתי יישומי. ראו: שרה אוסצקי-לור ומסטפא כבהא, **בין חזון למציאות – מסמכי החזון של הערבים בישראל 2006–2007**, הפורום להסכמה אזרחית, ירושלים, 2008.

250 "The United States should not be fooled by Israel's claim that it can be both Jewish and democratic" by Nadim N. Rouhana. April 22, 2010, <http://www.thejerusalemfund.org/ht/display/ContentDetails/i/10373/pid/224>

251 ראו: גאנס, **לבנות את האומה מחדש**. גאנס קובעת ש"הספיות של הפלסטינים כפולה: ספיות

- פלסטינית, בשל היותם אזרחי ישראל, וספיון ישראלית, בשל היותם פלסטינים" (עמ' 38). לדבריה "הפלסטינים בישראל ממוקמים בנוף הלאומי הפלסטיני שמחוץ לגבולות המדינה... ברובד האזרחי הם ממוקמים בנוף האזרחי-ישראלי... הם ממוקמים בחלל הספי שבין הרבדים השונים, שאינם חופפים ולעתים אף מנוגדים" (עמ' 37) (למשל הניגוד בין ההיסטוריה של הערבי לזו של היהודי).
- 252 מתוך הרצאתו של ד"ר אמל ג'מאל, "האזרחים הערבים בפוליטיקה הישראלית", שניתנה במסגרת הקורס: "יחסי יהודים-ערבים במדינת ישראל", אוניברסיטת תל-אביב, 28 אפריל 2010.
- 253 לעומת זאת, טראומת האובדן המאפשרת השלמה עם מה שנבצר להשיבו מעלה על נס את ההישארות על אדמת המולדת, ותרה אחר אפשרויות פתרון לא-גאולתיות, כמו חלוקת הארץ לשתי מדינות. מצדדיה הם התומכים ביוזמת השלום של הליגה הערבית מ-2002. על ההבחנה בין טראומת האובדן לבין טראומת ההיעדר, שמחן נגזרות גישות פוליטיות שונות ומנוגדות, ראו: מתי שטיינברג, "הנכבה כטראומה: שני דפוסי-התייחסות פלסטיניים והשלכותיהם", בתוך: אמל ג'מאל ואפרים לביא, עורכים, **הנכבה בזכרון הלאומי של ישראל**, אוניברסיטת תל-אביב, 2015.
- 254 ראו דברי מרוזק חלבי ב: גאנס, **לבנות את האומה מחדש**, עמ' 150.
- 255 ראו: בן כספית ויונתן הללי, "עלייה בהזדהות ערביי ישראל עם איראן", **nrg**, 13 במארס 2007, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART1/555/618.html>
- 256 הסבר זה של השב"כ מסר לסופר עלא חליחל, לאחר שהפנה לשב"כ שאלת הבהרה: האם אין בעמדת שב"כ לגבי מסמכי החזון משום ניסיון לא דמוקרטי לסתימת פיות. ראו באתר **מגזין הכיבוש**: "הרדיפה הפוליטית וההסתה נגד האזרחים הערבים ונציגיהם הנבחרים", 7 באפריל 2007, http://www.kibush.co.il/show_file.asp?num=19316
- 257 ראו: מירב ארלוזורוב, "דווקא השב"כ מאמין בנאמנות של ערביי ישראל", **דה-מרקר**, 3 ביולי 2012, <http://www.themarker.com/news/1.1746530>
- 258 ראו, אחיה ראב"ד: "אולמרט: בישראל יש אפליה נגד האזרחים הערבים", **ynet**, 10 ביולי 2008, <http://www.ynet.co.il/articles/1,7340,L-3566710,00.html>; וכן: <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3566713,00.html>

חלק שני – פרק 2

- 259 ראו לעיל, חלק א', פרק 2.
- 260 להרחבה, ראו מרדכי קרמניצר, עמיר פוקס ודנה בלאנדר **חקיקה אנטי דמוקרטית בכנסת ה-18** (2009-2013), המכון הישראלי לדמוקרטיה (2015).
- 261 לסקירה תמציתית וביקורתית של מורשתו של נשיא בית המשפט העליון, אשר גרוניס, בתחום המשפט החוקתי, לרבות תחייתה של דוקטרינת הבשלות, ראו: ברק מדינה, "צעד אחד יותר מדי", **עורך-הדין** (גיליון מספר 26, ינואר 2015), עמ' 48.
- <http://www.dmag.co.il/pub/israelbar/lawyer26/files/assets/common/downloads/publication.pdf>
- 262 הצעת חוק יום העצמאות (תיקון – איסור ציון יום העצמאות או הקמת מדינת ישראל כיום אבל), התשס"ט-2009.
- 263 לביקורת על הצעת החוק ראו: מרדכי קרמניצר ורועי קונפניו, "הערת חקיקה – הצעת חוק יום העצמאות (תיקון – איסור ציון יום העצמאות או הקמת המדינה כיום אבל), התשס"ט-2009", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 26 במאי 2009.
- 264 חוק יסודות התקציב (תיקון מס' 40), התשע"א-2011, http://fs.knesset.gov.il/18/law/18_lsr_301085.pdf. ראו גם חוות דעת מטעם חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה מיום 8 במארס 2011 שנשלחה ליו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט בנוגע להצעת חוק יסודות התקציב (תיקון מס' 39) (הפחתת תקציב או תמיכה בשל פעילות נגד עקרונות המדינה), התש"ע-2010, http://www.idi.org.il/media/638935/_____pdf

- 265 למסמכי העתירה ותגובות המשיבים ראו "לבטל את חוק הנכבה", אתר האגודה לזכויות האזרח בישראל, <http://www.acri.org.il/he/11916>
- 266 בג"ץ 3429/11 בוגרי התיכון הערבי האורתודוכסי בחיפה ואח' נ' שר האוצר ואח' (5 בינואר 2012).
- 267 "תגובת האגודה ועדאלה לפסק הדין בעתירת 'חוק הנכבה'", אתר האגודה לזכויות האזרח בישראל (5 בינואר 2011), <http://www.acri.org.il/he/18987>
- 268 ראו למשל, חוות הדעת מטעם המכון הישראלי לדמוקרטיה מיום 26 בינואר 2011, שנשלחה ליו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת, <http://www.idi.org.il/9791.aspx>
- 269 חוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות (מס' 8), התשע"א-2011, http://fs.knesset.gov.il/18/law/18_lsr_301023.pdf
- 270 למסמכי העתירה ותגובות המשיבים ראו "לבטל את חוק ועדות הקבלה", אתר האגודה לזכויות האזרח בישראל, <http://www.acri.org.il/he/12905>
- 271 למסמכי העתירה ראו "עתירה נגד חוק ועדות הקבלה", עדאלה, <http://www.adalah.org/he/content/view/3216>
- 272 בג"ץ 2311/11 אורי סבח ואח' נ' הכנסת ואח' (17 בספטמבר 2014).
- 273 "בג"ץ אישר לקיים ועדות קבלה ביישובים קהילתיים – תגובת יוזמות קרן אברהם", אתר יוזמות קרן אברהם, <http://www.abrahamfund.org/11076>
- 274 ראו: אור טוטנאור וגדעון רהט, "הצעת חוק המשילות", המכון הישראלי לדמוקרטיה (13 במאי 2013), <http://www.idi.org.il>; ספרים וּמֵאַמְרִים/מֵאַמְרִים/הַצָּעָה-חוֹק-הַמְשִׁילוּת; פרופ' ברק מדינה "האם הכנסת רשאית להעלות את 'אחוז החסימה' לארבעה אחוזים?"; בלוג המרצים למשפטים, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים (29 ביולי 2013), <http://hebrewu-law.blogspot.co.il/search/label/%D7%90%D7%97%D7%95%D7%96%D7%A1%D7%99%D7%9E%D7%94>; ראו גם שתי חוות דעת שהוגשו ליו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת מטעם המכון הישראלי לדמוקרטיה: גדעון רהט ועופר קניג, "הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון-שינוי שיטת הממשל) והצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון – הגברת המשילות והעלאת אחוז החסימה) – חוות דעת שהוגשה ליו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט, ח"כ דוד רותם" (18 ביולי 2013), <http://www.idi.org.il>; ספרים וּמֵאַמְרִים/מֵאַמְרִים/הַצָּעָה-חוֹק-הַמְשִׁילוּת; גדעון רהט, הצעת חוק-יסוד: "הממשלה (תיקון) (הגברת המשילות) והצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 61) (העלאת אחוז החסימה והגברת המשילות) – חוות דעת שנייה בנושא שהוגשה ליו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט, ח"כ דוד רותם" (5 באוקטובר 2013), <http://www.idi.org.il/>; ספרים וּמֵאַמְרִים/מֵאַמְרִים/הַצָּעָה-חוֹק-הַמְשִׁילוּת-חוּד-נוֹסֶפֶת/ראו: גדעון רהט ואור טוטנאור "חוק המשילות – עד כאן", המכון הישראלי לדמוקרטיה (10 במארס 2014), <http://www.idi.org.il>; ספרים וּמֵאַמְרִים/מֵאַמְרִים/mashilut.
- 276 חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 62), התשע"ד-2014, http://www.knesset.gov.il/review/data/heb/law/kns19_2.pdf
- 277 למסמכי העתירה, פרוטוקול הדיון, תגובת המשיבים ופסק הדין ראו "העלאת אחוז החסימה", אתר האגודה לזכויות האזרח בישראל, <http://www.acri.org.il/he/33644>
- 278 יש לציין כי עמדת הכנסת הייתה כי אין להחיל "פסקת הגבלה שיפוטית" במקרה הנוכחי. לטענתה, מכיוון שהחוק התקבל ברוב המיוחס הדרוש לפי סעיפים 4 ו-46 לחוק יסוד: הכנסת (הדורש כי שינוי החוק מצריך רוב של לפחות 61 ח"כים) ובהיעדר פסקת הגבלה מהותית ומפורשת בחוק היסוד, אין להוסיף ולהעמיד את החוק במבחניה של פסקת הגבלה שיפוטית.
- 279 בג"ץ 3166/14 יהודה גוטמן ואח' נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח' (13 בינואר 2015).
- 280 יש לציין כי חלק משופטי הרוב שהצטרפו לחוות דעתו של הנשיא גרוניס בדחיית העתירות קבעו כי לדידם העתירות בשלות להכרעה, אולם העלאת אחוז החסימה עומדת בתנאה של "פסקת ההגבלה השיפוטית". ולכן חוקתית.

- 281 ראו תוצאות רשמיות של הבחירות לכנסת ה־20 באתר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה־20, <http://votes20.gov.il/>
- 282 ראו תוצאות רשמיות של הבחירות לכנסת ה־19 באתר ועדת הבחירות לכנסת ה־19, <http://www.votes-19.gov.il/nationalresults>
- 283 ראו חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003 (פורסם ביום 6 באוגוסט 2003), http://fs.knesset.gov.il/16/law/16_lsr_299811.pdf
- 284 ראו חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (תיקון), התשס"ה-2005 (פורסם ביום 1 באוגוסט 2005), http://fs.knesset.gov.il/16/law/16_lsr_299977.pdf
- 285 בג"ץ 7052/03 **עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים**, פ"ד סא (2) 202 (2006).
- 286 שם, ראו פסקה 24 לחוות דעתו של השופט ג'ובראן: "... שלילת הסמכות משר הפנים, מלכתחילה, מלבחון את האפשרות שמא יש ליתן אזרחות למי מבין תושבי האזור, לשם מימוש זכותו של אזרח ישראלי לחיי משפחה, בהתעלם מנסיבותיו הפרטניות של המקרה, מעלה את החשש, שמא השיקול הביטחוני איננו השיקול היחיד העומד מאחורי קבלת החוק ומעלה תהיות אודות המדיניות אותה מבקש חוק זה להגשים. חשש זה אף מתחזק, מתוך סקירת ההיסטוריה החקיקתית אשר הובילה לקבלת החוק, אשר בין אם במובלע ובין אם באופן מפורש, קושרת את החוק למדיניותה הדמוגרפית של הממשלה..."; וכן סעיף 24 לחוות דעתה של השופטת פרוקצ'יה: "בבחינת אמינותו של השיקול הביטחוני, אין להתעלם גם מכך כי בנקודות זמן שונות במהלך הליכי החקיקה של החוק ותיקונו הועלה ונדון הנושא הדמוגרפי ברקע האיסור הגורף על כניסת בני זוג פלסטינים מהאזור לישראל. אמנם, המדינה בהציגה את החוק הצביעה על השיקול הביטחוני כשיקול יחיד. עם זאת, מדיניות הכנסת עולה כי הנושא הדמוגרפי ריחף על פני הליכי החקיקה כל העת, והיווה נושא מרכזי בדיונים בוועדת הפנים של הכנסת ובמליאה... השיקול הדמוגרפי צף ועלה ברקע הליכי החקיקה של החוק, וקשה להשתחרר מן הרושם, חרף כפירתה של המדינה בעניין זה, כי הייתה לו נוכחות במשקל כזה או אחר בתהליך גיבושו של ההסדר הגורף המונע כניסתם של בני זוג פלסטינים מן האזור לישראל במסגרת איחוד משפחות... אפשרות קיומו של מניע נוסף ברקע חקיקתו של החוק, גם אם אין בו כדי לשלול את אמינות השיקול הביטחוני, אפשר שיש בו כדי להקרין על משקלו ועוצמתו".
- 287 ראו חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (תיקון מס' 2), התשס"ז-2007 (פורסם ביום 28 במארס 2007), http://fs.knesset.gov.il/17/law/17_lsr_300675.pdf
- 288 בג"ץ 466/07 **גלאון נ' היועץ המשפטי לממשלה** (2012).
- 289 בג"ץ **עדאלה**, ראו לעיל הערה מס' 285.
- 290 שם, פסקה 110 לפסק דינו של הנשיא ברק.
- 291 שם, סעיף 5 לפסק דינו של השופט גרוניס.
- 292 ראו למשל: ברק מדינה ואילן סבן "זכויות האדם ונטילת סיכונים: על דמוקרטיה, 'תיוג אתני' ומבחני פסקת ההגבלה (בעקבות פסק דין חוק האזרחות והכניסה לישראל)" **משפטים** 47 (2009); ליאב אורגד "הגירה, טרור וזכויות אדם: מדיניות הכניסה לישראל בעתות חירום" (בעקבות בג"ץ 7052/03 עדאלה נ' שר הפנים) **מחקרי משפט** כה 485 (2009); אמנון רובינשטיין וליאב אורגד "זכויות אדם, ביטחון המדינה ורוב יהודי, המקרה של הגירה לצורכי נישואין" **הפרקליט** מח 315 (תשס"ו); יפה זילברשץ "על הגירת זרים שאינם יהודים לישראל – פתיחת דיון" **משפט וממשל** י 87 (2006); גיא דוידוב, יונתן יובל, אילן סבן ואמנון רייכמן "מדינה או משפחה? חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס"ג-2003" **משפט וממשל** ח 643 (2005); אייל גרוס "מאוהב לאויב: צדק, אמת, יושר ושכל ישר בין ישראל לאוטופיה בבג"ץ חוק האזרחות" **המשפט** יג 141 (2007); יעקב בן שמש "זכויות חוקתיות, הגירה ודמוגרפיה" **משפט וממשל** י 47 (2006).
- 293 ראו הערה 287 לעיל.

- 294 בג"ץ גלאון, ראו הערה 288 לעיל.
- 295 שם, פסקה 18 לפסק דינה של הנשיאה בייניש.
- 296 ראו לעיל חלק א, פרק 1, עמ' 29-30.
- 297 חוק חיילים משוחררים, התשמ"ד-1984, מאגר חקיקה, אתר כנסת ישראל, <http://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawPrimary.aspx?lawitemid=2000661>
- 298 חוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994, מאגר חקיקה אתר כנסת ישראל, <http://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawReshumot.aspx?t=lawreshumot&st=lawreshumotbook&wn=%d7%a7%d7%9c%d7%99%d7%98%d7%aa%20%d7%97%d7%99%d7%99%d7%9c%d7%99%d7%9d%20%d7%9e%d7%a9%d7%95%d7%97%d7%a8%d7%a8%d7%99%d7%9d&ps=6071>
- 299 ראו פרוטוקול ישיבת הכנסת מיום 19 באפריל 1994 לקראת הקריאה השנייה והשלישית בחוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994, עמ' 13 (ענת מאור ממפלגת מרצ: "הנקודה השלישית, הוצאנו מן החוק שני סעיפים שהיו סעיפים מפלים כלפי המיעוט הערבי במדינה – זה שניסה לתת העדפה לחיילים משוחררים בקבלה לעבודה, וזה שניסה לתת העדפה להשכלה גבוהה. טוב שהוועדה ביטלה זאת, שכן ענייננו לתת מענק, ובדין, לחיילות ולחיילים ששירתו במשך שנתיים, שלוש שנים ויותר את המדינה, אבל זאת בלי לפגוע בעקרון שוויון האזרחים כולם במדינה, ואני שמחה שבהסכמה הבאנו הצעת חוק שבה הורדו שני הסעיפים הללו").
- <http://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawSecondary.aspx?lawitemid=154135>
- 300 בג"ץ 381/91 לאה גרוס נ' משרד החינוך והתרבות ואח', פ"ד מו(1) 53.
- 301 שם, עמ' 57.
- 302 בג"ץ 11956/05 סוהאד בשארה ואח' נ' שר הבינוי והשיכון (13.12.2006).
- 303 שם, סעיפים 5-6.
- 304 בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני ערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, תק-על-2008 (4) 2003.
- 305 ה"פ (חיפה) 217/05 נעאמנה ואח' נ' אוניברסיטת חיפה (17 באוגוסט 2006).
- 306 שם, סעיף 31.
- 307 בג"ץ בשארה, ראו הערה 302 לעיל, סעיף 10.
- 308 חוק קליטת חיילים משוחררים (תיקון מס' 7), התשס"ח-2008 (פורסם ביום 27 בפברואר 2008), http://fs.knesset.gov.il/17/law/17_lsr_300627.pdf
- 309 הצעת חוק זכויות התורמים למדינה, התשע"ג-2013 (פ/19/275), <https://knesset.gov.il/Laws/Data/BillKnesset/211/211.pdf>, 7
- www.knesset.gov.il/privatelaw/data/19/1596.rtf
- 310 ראו "עמדת היועץ המשפטי לממשלה ביחס להצעת חוק זכויות התורמים למדינה, התשע"ג-2013", אתר משרד המשפטים (19 ביוני 2013), <http://index.justice.gov.il/Pubilcations/News/Pages/ChokZchuyotTormim.aspx>
- 311 ראו למשל את חוות דעתם של: מרדכי קרמינצר, טליה שטיינר ועמיר פוקס, "הצעת חוק זכויות התורמים למדינה, התשע"ג-2013" שנשלחה לוועדת השרים לענייני חקיקה, המכון הישראלי לדמוקרטיה (13 ביוני 2013), "הצעת חוק זכויות התורמים למדינה, תשע"ג-2013 של ח"כ יריב לוי (פ/19/275)", האגודה לזכויות האזרח בישראל (1 ביולי 2013), <http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2013/06/hatormim030713.pdf>; "נייר עמדה: הצעת חוק פרטית מס' 275/19 חוק זכויות התורמים למדינה, התשע"ג-2013" מרכז מוסאוא לזכויות האזרחים הערבים (12 במאי 2013), <http://www.fightracism.org/Article.asp?aid=444>
- 312 ראו מכתבו של היועץ המשפטי לכנסת למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה) "הצעת חוק התורמים למדינה, התשע"ג-2013" מיום 15 ביולי 2013,

327 ראו: רות גביון, "עיגון חוקתי לחזון המדינה?" המלצות מכוח מינוי שרת המשפטים מאוגוסט 2013 ומסמכי רקע לגיבושן, <http://www.metzilah.org.il/webfiles/files/%D7%A2%D7%99%D7%92%D7%95%D7%9F%20%D7%97%D7%95%D7%A7%D7%AA%D7%99%20%D7%9C%D7%97%D7%96%D7%95%D7%9F%20%D7%94%D7%9E%D7%93%D7%99%D7%A0%D7%94.pdf>

328 בעניין מרכיב **היהודיות** בחזון המדינה טוענת פרופ' גביון כי ישראל היא דמוקרטיה, המחויבת לשמירה על זכויות האדם וצריכה להישאר כזאת. אולם, דמוקרטיות אינן חייבות להיות רק אזרחיות, חילוניות או ניטרליות. לגישתה, "הסדרים המשמרים ומאפשרים את מימוש זכותם של יהודים להגדרה עצמית יכולים להשתלב בחזון שמרכיביו האחרים הם דמוקרטיה תוססת וחסונה, וכיבוד זכויותיהם של כל חבריה ושל הקבוצות החיות בה. יותר מזה, מדינה שטעם הקמתה וקיומה הוא התחייה הלאומית של היהודים, הנמצאת במאבק עם סביבתה על קיומה וזהותה, ואשר יש בה מיעוט ערבי ניכר שאינו שותף לחזונה, ושקהילות יהודיות חשובות חיות מחוצה לה, לא תוכל להיות ניטרלית או אזרחית בלבד. הדמוקרטיה האזרחית הניטרלית לא רק שאינה הכרחית, אלא שהיא אף אינה מתאימה למציאות ולחברה בישראל". שם.

329 ראו הודעת מזכיר הממשלה בתום ישיבת הממשלה מיום 23 בנובמבר 2014, <http://www.pmo.gov.il/MediaCenter/SecretaryAnnouncements/Pages/govmes231114.aspx>

חלק שני – פרק 3

330 דוח "ועדת אור", שער שיש, פסקה 41 (2003).
331 סמי סמוחה, "לא שוברים את הכלים – מדד יחסי ערבים-יהודים בישראל" המכון הישראלי לדמוקרטיה ואוניברסיטת חיפה, 2012.

332 ארי פינס, "מאחורי הלהבות", MAKO, 19 באוגוסט 2014, www.mako.co.il/weekend-articles/Article-84bcac6f5cde741006.htm

333 אילן ליאור, "ארגון להב"ה מאיים לשבש חתונת מוסלמי ויהודייה", **הארץ**, 14 באוגוסט 2014, www.haaretz.co.il/news/local/1.2406864

334 עוז רוזנברג, "בימין הקיצוני ממפים חנויות המעסיקות ערבים", **הארץ**, 21 בנובמבר 2011, www.haaretz.co.il/1.1571146

335 אלי שוידלר, "השופט הזה הורס דו-קיום של 40 שנה", **הארץ**, 8 בספטמבר 1996; הסקירה להלן בנושא תופעת הגזענות והאלימות בכדורגל הישראלי נשענת על ספרו של ד"ר חן קרצ'ר, **בין שילוב להדרה: השתקפות הערבים בראי תקשורת הספורט בעברית בימי שגרה ובעיתות משברים ביטחוניים**, אוניברסיטת תל-אביב: מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום, 2015.

336 ראו: רע"פ 1252/06 **טחן נ. מדינת ישראל**, ניתן ב-23 באפריל 2006.
337 יניב אורגד, "ביציע", **ידיעות אחרונות**, 15 באפריל 2002.

338 ניר חסון, "הוצת משרדי הנהלת בית"ר ירושלים בבית וגן", **הארץ**, 8 בפברואר 2013; www.haaretz.co.il/sport/israel-soccer/1.1925311; דוד בן שימול, "כך השתלט ארגון לה פמיליה על בית"ר", Ynet, 19 בפברואר 2014, www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4489830,00.html

339 עודד זורגרי, עלי גאלי, "קפטן בני סכנין, עבאס סואן, בדרך לבית"ר ירושלים", **הארץ**, 17 בנובמבר 2005.

340 השחקן עמית בן שושן הועמד לדין רק בפני התאחדות הכדורגל. עונשו היה להרצות נגד גזענות לפני בני נוער ולהופיע עם סלים טועמה בקמפיין חינוכי. הפרקליטות החליטה שלא להעמיד אותו לדין. לי בוז', "עמית בן שושן: 'אני שונא את כל הערבים'", Ynet, 27 במאי 2009.

341 תיאור נרחב על הגזענות בספורט בישראל ב-2012-2013 ראו בדוח הגזענות 2013 של המטה למאבק בגזענות, <http://www.fightracism.org/print.asp?aid=390>

- 342 ראו למשל, תיאור המשחק בדוחא בין בית"ר ירושלים לבני סכנין: מוטי פשכצקי ותומר לוי, "בלאגן ושירת 'מוות לערבים' ביצע בית"ר", אתר הספורט ערוץ 5, 23 בנובמבר 2014, <http://www.sport5.co.il/articles.aspx?FolderID=64&docID=179590&lang=HE>
- 343 חן מענית, "שלושה אוהדי מכבי ת"א נאשמים בקריאות גזעניות נגד מהראן ראדי", **גלובס**, 20 בנובמבר 2014, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000987829>
- 344 מתי בן חיים, "אוהדי חיפה לא סולחים לטוואטחה", אתר ספורט 1, 29 ביולי 2014, <http://sport1.maariv.co.il/%D7%9B%D7%AA%D7%91%D7%94/105162>
- 345 ראו דברי נשיא המדינה בכנס מנהלת הליגות לכדורגל לטיפול באלימות ובגזענות – "ביחד", 2 בדצמבר 2014, http://www.president.gov.il/ThePresident/Speeches/Pages/news_021214_03.aspx
- 346 גדעון ארן, "בין חוליגניות לאוונגארד – המהפכה של נוער הגבעות", **הארץ**, 12 במאי 2014, <http://www.haaretz.co.il/magazine/the-edge/.premium-1.2327822>
- 347 מתוך "שוברים את הכלים – אלימות כלפי ערבים", ערוץ 10, 18 במרץ 2013.
- 348 אברי גלעד על הבדואים: "חייבים לכבוש מחדש את הנגב", **גלובס**, 28 באפריל 2013, www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000839387
- 349 פוראת, נסאר, "סערה במועדון ספורט בגלל סטטוס פוגעני", MAKO, 5 בדצמבר 2013, www.mako.co.il/news-israel/local/Article-6f442c12533c241004.htm?sCh=31750a2610f26110&Partner=facebook_share
- 350 באזילה, שיח האלימות ברשת 11-14 ביולי 2014, מתוך אתר המטה למאבק בגזענות, www.fightracism.org
- 351 נדב נוימן, נלחמים בהסתה: פייסבוק הסירה את הדף של להב"ה, www.feeder.co.il/article-facebook-shuts-racist-pages-1000957383, 23.07.14
- 352 ירדן סקופ, פעילי ימין הכו פעילי שמאל בהפגנה בת"א, **הארץ**, www.haaretz.co.il/news/local/1.2374629
- 353 ראו למשל, מכתב התודה של יואב אליאסי על גבי עמוד הפייסבוק של "האריות של הצל" לאחר הפגנה בתל אביב ב־12 ביולי 2014, בו נאמר: "תודה לארגון להב"ה שהגיעו, תודה לחברה של בית"ר ירושלים ותודה לחברה של מכבי תל אביב, תודה לכנופיית אל יהוד ותודה לחברה של כהנא חי". ראו: מי אתם "האריות" של "הצל", מתוך MAKO, www.mako.co.il/special-mako-news/Article-882d859b27f2741006.htm
- 354 חוק העונשין (תיקון מס' 20), התשמ"ו-1986, ס"ח 1191 מ־13 באוגוסט 1986.
- 355 חוק העונשין (תיקון מס' 24), התשמ"ה-1985, ה"ח 1728 מ־17 באפריל 1985.
- 356 חוק העונשין (תיקון מס' 82), התשס"ה-2004, ס"ח 1961 מ־17 בנובמבר 2004.
- 357 ראו באתר "הקרן החדשה לישראל": <http://nif.org.il/programs/soccer/about>
- 358 מתוך לשון החוק: "איסור התבטאות גזענית – המתבטא התבטאות גזענית במהלך אירוע ספורט, דינו – מאסר שנתיים; בחוק זה, "התבטאות גזענית" – קריאה של מילים, צלילים או נהמות, וכן התבטאות חזותית, על ידי אדם, לבדו, יחד עם אחר או במקלה, שיש בהם משום איום, השפלה, בוז, גילוי איבה, עוינות, אלימות או גרימת מדנים כלפי אדם, ציבור או חלקים של האוכלוסייה, והכל בשל צבע או השתייכות לגזע, לדת או למוצא לאומי-אתני". <http://www.knesset.gov.il/Laws/Data/law/2182/2182.pdf>
- 359 ראו בדוח הגזענות 2013 של המטה למאבק בגזענות, <http://www.fightracism.org/print.asp?aid=390>
- 360 האחר הוא אני: בסימן שבוע הסובלנות, <http://edu.gov.il/owlHeb/CHatava/YozmutHinochytVRefurmot/other-one/Pages/Tolerance-week.aspx>
- 361 ראו לעיל, חלק א', פרק 3, עמ' 89 והערות שוליים 177.
- 362 אדר כהן, "מה עוד עלינו לעשות כדי להיאבק בעמדות קיצוניות וגזעניות במערכת החינוך?",

מדיניות החינוך לדמוקרטיה, המכון הישראלי לדמוקרטיה והאוניברסיטה הפתוחה (במסגרת כנס דב לאוטמן למדיניות החינוך, 2 ביוני 2015, עמ' 54-58, http://www.idi.org.il/media/4055584/lautman_conference_book.pdf שם. 363

חלק שני – פרק 4

- 364 סמי סמוחה, "לא שוברים את הכלים: מדד יחסי ערבים-יהודים בישראל 2012", ירושלים: אוניברסיטת חיפה והמכון הישראלי לדמוקרטיה, 2013, עמ' 22-23.
- 365 ראו: מירב ארלוזורוב, "הערבים מועסקים – אבל רק בחקלאות ובבניין", **הארץ**, 13 באפריל 2010.
- 366 ראו: חמי פרס, "זימות מתקנת", **גלובס** – עצמאות, 19 באפריל 2010; קובי הוברמן, "מנוע השילוב הכלכלי כחלק מהצעת מדיניות חדשה לפיתוח מנועים לשילוב האזרחים הערבים בישראל", בתוך: אורי גופר, עורך, **התועלת הכלכלית של שילוב ושוויון בין ערבים לבין יהודים בישראל**, יוזמות קרן אברהם, ספטמבר 2008, עמ' 25-43.
- 367 ראו מידע על אודות פרויקטים יהודים-ערביים בתחום הקולנוע. למשל: הסרט "נערי ג'יסר", המתאר את החיים בכפר ג'יסר א-זרקא, <http://arts.tau.ac.il/news/Jisrboys>; וכן פעילותן של האמניות אסנת בר אור ומנאר זועבי העוסקות בנושאים טעונים ושנויים במחלוקת ביחסי יהודים-ערבים באמצעות עשייה חזותית, מתוך מטרה לעורר שיח ציבורי ושינוי חברתי. "קורס חדש באוניברסיטת חיפה – ראיון עם אסנת בר אור ומנאר זועבי" באתר אלקטרוני: **מבט** – מודעות בחברה רבת-תרבותית, <http://mabat.org/story>
- 368 מתוך מחקרו של לי פרלמן בנושא "אלה לצד אלה על הבמה הישראלית: שיתוף פעולה תיאטרוני יהודי-פלסטיני בישראל", תקציר דיסרטציה, אוניברסיטת תל-אביב, נובמבר, 2011. המחקר עוסק במשמעויות החברתיות, התרבותיות והפוליטיות של הפקות תיאטרון דו-לאומיות משותפות של יהודים ופלסטינים אזרחי מדינת ישראל, מאז פרוץ אינתיפאדת אל-אקצה ואירועי אוקטובר 2000. המחקר בוחן את האסטרטגיות התיאטרוניות ואת המטרות האידאולוגיות של הפקות אלה, ובודק כיצד התהליכים היצירתיים והתוצרים התיאטרוניים מייצגים ומשקפים את היחסים הקונפליקטואליים בין שתי הקבוצות הלאומיות על הבמה, ואת ניסיונם של היוצרים להתמודד עם יחסים מורכבים אלה. המחקר חושף ניסיונות של ההפקות להציג, להיאבק, לנהל, וליישב את הסכסוך הפלסטיני-ישראלי והשסע הפנים היהודי-פלסטיני.
- 369 שם.
- 370 חן קרצ'ר, **בין שילוב להדרה: השתקפות ערבים בראי תקשורת הספורט בעברית בימי שגרה ובעיתות משברים ביטחוניים**, אוניברסיטת תל-אביב, מרכז תמי שטינמן למחקרי שלום, 2015.
- 371 שם. כן ראו: מוחמד חסדייה, "ההיסטוריה של השחקנים הערביים", אתר אלקטרוני: **אנשים ישראל** – המדריך לחברה הישראלית, מוסד שמואל נאמן, 15 באוקטובר 2013, <http://www.peopleil.org/details.aspx?itemID=30301>; יורם מלצר, "העולם מגובה הדשא". **פנים**: כתב עת לתרבות, חברה וחינוך, גיליון 16, מארס 2001, <http://lib.cet.ac.il/pages/item.asp?item=8685>
- 372 החוקר ארז מרנץ, שהצביע על עלייה בשיעור השתתפותן של נשים ערביות במרכזי קניות ובשוק העבודה בישראל, מצא כי לקניון ולמגע היום-יומי המתרחש בו יש השפעה התורמת לשוויון. הוא מצטט את אחת הנשים הערביות: "כאן כולנו שווים, ערבים, יהודים, רוסים, כולנו לקוחות כאן. שווים בגלל שלכולנו יש את אותו הכסף. אני מכירה מנהלי חנויות יהודיים רבים בשמותיהם ואנו מחליפים ברכות". ראו: Erez Marantz et al. "Israeli-Palestinian Women in the Retail Industry: Social Boundaries and Job Search Techniques," in *Palestinians in the Israeli Labor Market*, eds. Nabil Khattab and Sami Miaari (New York: Palgrave Macmillan, 2013), p. 146.
- 373 הוועדה לכינון שירות לאומי-אזרחי (ועדת עברי), "המלצות ביניים", ירושלים, פברואר 2005.

- 374 נאדיה חילו ועידן חיים, "השירות האזרחי בחברה הערבית בישראל", תל-אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי, **עדכן אסטרטגי**, כרך 17, גליון 1, אפריל 2014.
- 375 אחמד חטיב ואילן ביטון, "השירות האזרחי-לאומי בישראל – סקירה וניתוח", ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2011, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03118.pdf>.
- 376 יהונתן ליס, ג'קי חורי, "ועדת פלסנר: נתניהו ביקש את עזרת הח"כים הערבים לקידום השירות האזרחי", **הארץ**, 28 ביוני 2012. www.haaretz.co.il/news/education/1.1743249.
- 377 שם.
- 378 **שירות אזרחי בחברה הערבית**, יוזמות קרן אברהם, 2012.
- 379 סמי סמוחה, "העשור האבוד של יחסי ערבים-יהודים בישראל: סקירת ממצאי המדד בין השנים 2003-2009", אוניברסיטת חיפה (הוגש למשתתפי המפגש והדיון בכנסת על המדד – ממצאים מסקנות והשלכות, 25 במאי 2010).
- 380 בקרב רוב הציבור הערבי קיימת התנגדות לאופי הציוני של המדינה, לצד קבלת יהדותה.
- 381 ראו נתוני מדד יחסי ערבים-יהודים בישראל 2008, כפי שהוצגו על ידי פרופ' סמי סמוחה בכנס באוניברסיטת חיפה, ב-18 במאי 2009.
- 382 סמי סמוחה, "לא שוברים את הכלים: ממצאים ומסקנות ממדד יחסי ערבים-יהודים בישראל 2012", המכון הישראלי לדמוקרטיה, **פרלמנט**, גליון 76.
- 383 Sammy Smooha, "The Arab-Israeli Conflict and Arab-Jewish Relations in Israel", University of Haifa, December 2014.
- 384 ראו סקר "מאגר מוחות" מפברואר 2010 שהוכן עבור המרכז להעצמת האזרח ובית הספר לחינוך באוניברסיטת תל-אביב, לרגל יום עיון בנושא: "הנוער של היום פני המחר של ישראל", <http://www.news1.co.il/uploadFiles/706295192241669.ppt#747,1>, ראו כתבה של אור קשתי, **הארץ**, 11 במרץ 2010, <http://www.haaretz.com/hasite/spages/1155708.html>.
- 385 בשאלה זו נמצא קשר מובהק בין רמת הדתיות לבין העמדה שהביעו בני הנוער: שיעור בני הנוער הדתיים שצינו כי לא צריך להעניק את אותן זכויות לערבים היה גדול פי שניים לערך מהנתון המקביל בקרב חילונים – 82% לעומת 39%.
- 386 ההשפעה של רמת הדתיות מופיעה גם בתשובות בני הנוער על השאלה: האם לאפשר לערבים-ישראלים להיבחר לכנסת: 82% מבין הדתיים ענו בשלילה, בהשוואה ל-47% מן החילונים.
- 387 הסקרים נערכו בשיתוף עם פרופ' אפרים יער ויסמין אלקלעי מאוניברסיטת תל-אביב. ראו: מוטי בסוק, "חצי מהישראלים גאים בכלכלה", **הארץ**, 1 באפריל 2010.
- 388 ראו ממצאי סקר הניכור 2015 – יהודים-ערבים שערכה מכללת "אחוה" ופורסם ב-22 בפברואר 2015. אתר מכללת "אחוה", <http://www.achva.ac.il/>.
- 389 אמל ג'מאל, "נזילות הלסקיקון הפוליטי הפלסטיני בישראל בצל האביב הערבי", <http://eretztzacheret.org.il/%D7%A0%D7%96%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA-%D7%94%D7%9C%D7%A7%D7%A1%D7%99%D7%A7%D7%95%D7%9F-%D7%94%D7%A4%D7%95%D7%9C%D7%99%D7%98%D7%99-%D7%94%D7%A4%D7%9C%D7%A1%D7%98%D7%99%D7%A0%D7%99-%D7%91%D7%99%D7%A9/>

חלק שלישי – סיכום והמלצות

- 390 גיל אייל, **הסרת הקסם מן המזרח**, ירושלים: ון ליר והקיבוץ המאוחד, 2005.
- 391 **דוח "ועדת אור"**, שער 6, סעיף 12.
- 392 עובדיה עזרא, **צדק ושוויון – צריך העדפה מתקנת**, קו אדום, הוצאת הקיבוץ המאוחד, תל-אביב, 2006, עמ' 216-242.

- 393 ראו דברי השר אבישי ברוורמן ביום עיון שקיימה תוכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי/מרכז דיין באוניברסיטת תל-אביב ב-12 נובמבר 2009, בנושא: "מדיניות הממשלה כלפי האזרחים הערבים בישראל: תיאוריה ופרקטיקה"; ראו דברי ראש הממשלה בנושא: תומר אביטל, "המדינה תשקיע כ-800 מיליון שקל בפיתוח כלכלי באוכלוסייה הערבית", **כלכליסט**, 17 במארס 2010, <http://www.calcalist.co.il/articles/0,7340,L-3399036,00.html>
- 394 ראו הרצאתה של פרופ' רות גביון, "הרהורים על ועדות חקירה ועל מעמד המיעוט הערבי בישראל", 24 בספטמבר 2009, במסגרת כנס באוניברסיטת תל-אביב מטעם תוכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי ומרכז משה דיין לחקר המזרח התיכון ואפריקה, <http://www.metzilah.org.il/webfiles/fck/file/lecture2009.pdf>
- 395 ראו דבריו בנושא של פרופ' שמיר, חבר "ועדת אור", בהרצאה בכנס הרצליה, 23 בינואר 2008, "חברי הוועדה התכתשו ביניהם, כל אחד על פי מגמותיו הפוליטיות השונות, ובסופו של דבר חיברו דו"ח אשר מְסַמֵּס כליל את המלצות ועדת אור". שמעון שמיר, "קידום המגזר הערבי ושילובו: משימות ואבני נגף", **אוגדן החברה הערבית בישראל**, יוזמות קרן אברהם (2013).
- 396 במבנה הפוליטי הקיים בישראל, ההעדפה היא, לרוב, השגת יעדים קצרי-טווח ובעלי נראות על פני הבניית תהליכים ארוכים, שספק אם ישרדו בטלטלות המערכת הפוליטית.
- 397 ערן רזין, "חסמים בפני קידום ושיוויון של הערבים בישראל על רקע משבר תחילת שנות האלפיים", בתוך: **הערבים בישראל: חסמים בפני שיוויון**, שלמה חסון ומיכאל קרייני (עורכים), מכון פלוסיהימר למחקרי מדיניות, ירושלים, ספטמבר 2006.
- 398 מיכל בליקוף, "החלטות ממשלה בעניין האזרחים הערבים, תוכניות פיתוח ליישובים הערביים ומעקב אחר ביצוען, 1999-2005". בתוך: עלי חידר (עורך), **דו"ח סיכוי – מדיניות הממשלה כלפי האזרחים הערבים: שנתיים לפרסום דו"ח "ועדת אור", 2004-2005**, ירושלים וחיפה: סיכוי – העמותה לקידום שוויון אזרחי, דצמבר 2005, עמ' 14-41.
- 399 איאד סנונו, **הצרכים התקציביים של החברה הערבית לשנת 2013, לקראת גיבוש תקציב המדינה לשנת 2013-2014**, חיפה: מוסאוא – המרכז לזכויות האזרחים הערבים בישראל, מארס 2013.
- 400 **דוח "ועדת אור"**, שער ראשון, סעיף 58.
- 401 אלי רכס ודורון נבות, "מדיניות שוויונית והפוליטיקה של הערבים בישראל: חסמים פרגמטיים ופרדיגמטיים", בתוך: שלמה חסון ומיכאל קרייני (עורכים), **הערבים בישראל: חסמים בפני שוויון**, ירושלים: מכון פלוסיהימר למחקרי מדיניות, 2006, עמ' 141-162.
- 402 מינהל מחקר וכלכלה – משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, "אזורי תעשייה משותפים ליהודים ולבני מיעוטים ותורומתם לתעסוקה בקרב בני מיעוטים", ינואר 2011, <http://www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/5490E192-C47D-4C93-AAF4-B2EF550EC639/0/ezoreitassaja0711.pdf>
- 403 **דוח "ועדת אור"**, שער שישי, סעיף 20.
- 404 נאדיה חילו ועידן חיים, "השירות האזרחי בחברה הערבית בישראל", המכון למחקרי ביטחון לאומי, **עדכן אסטרטגי**, כרך 17, גיליון 1, אפריל 2014.
- 405 להרחבה: נאיף אבו שרקיה, "התרבות הארגונית ברשויות המקומיות הערביות והשפעתה על דרכי ניהולן", בתוך: אפרים לביא ואריק רודניצקי (עורכים), **פוליטיקה, בחירות ושלטון מקומי ביישוב הערבי והדרוזי בישראל** (אוניברסיטת תל-אביב: תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי, 2010), עמ' 87-92; דורון נבות ואלי רכס, "שחיתות, דמוקרטיה ופטרונאז' ברשויות המקומיות הערביות", בתוך: אפרים לביא ואריק רודניצקי (עורכים), **פוליטיקה, בחירות ושלטון מקומי ביישוב הערבי והדרוזי בישראל** (אוניברסיטת תל-אביב: תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי, 2010), עמ' 93-112.
- 406 מוצטפא מוהנד, "הבחירות המקומיות בקרב המיעוט הערבי-פלסטיני בישראל: התחזקות של החמולה ושקיעת המפלגות", בתוך **הבחירות המוניציפליות ביישוב הערבי והדרוזי (2003): חמולות, עדתיות ומפלגתיות**, אוניברסיטת תל-אביב, 2005.

- 407 ראסם חמאסי, "הבעלות על הקרקע כחסם בפני פיתוח", בתוך: שלמה חסון ומיכאל קרייני (עורכים), **הערבים בישראל: חסמים בפני שוויון**, מכון פלוסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים, 2006.
- 408 בני פפרמן, "הגדלת תעסוקת ערביי ישראל – האם קיים סיכוי לכך? אחריות הפרט אל מול אחריות הממשלה", הרצאה במסגרת 'עבודה ושיח' – מפגשים בין יהודים ופלסטינים במערכות העבודה ובחברה האזרחית, (2008).
- 409 שלמה חסון ומיכאל קרייני, עורכים, **הערבים בישראל: חסמים בפני שוויון**, מכון פלוסהיימר למחקרי מדיניות, ספטמבר 2006.
- 410 על תחושת אפליה בקרב מחפשי עבודה ערבים על רקע השתייכותם המגזרית, ראו מאמרו של שוקי הנדלס, חוקר ומרכז סקר המעסיקים במינהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת: "תחושת אפליה של מחפשי עבודה ועובדים ומה חושב הציבור על כך", פברואר 2010, <http://www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/CD099D08-6BD1-4995-9656-C9DC800E60BF/0/X9841.pdf>
- 411 על האזרחות המנוכרת של הערבים בישראל, ראו: יוחנן פרס ואליעזר בן-רפאל, **קריבה ומריבה – שסעים בחברה הישראלית**, תל-אביב, עם עובד, 2006, עמ' 52-94; כן ראו: עלי חיידר, עורך, **מדד השוויון בין האזרחים היהודים והערבים בישראל – דו"ח סיכוי 2008**, עמותת סיכוי, ירושלים, 2009; דו"ח זכויות האדם בישראל – תמונת מצב 2009, האגודה לזכויות האזרח בישראל, <http://www.acri.org.il/pdf/tmunat2009.pdf>.
- 412 ראו פירוט לעיל, חלק ב', פרק 3.
- 413 יואב בורוביץ, "משרד הכלכלה חוקר את בית"ר ירושלים על אפליה נגד ערבים ושוקל תביעה, **הארץ**, 9 ביולי 2015.
- 414 ראו פירוט לעיל, חלק א' פרק 4, וכן חלק ב', פרק 3.
- 415 ראו שלושת הנאומים המרכזיים של הנשיא ראובן (רובי) ריבלין במועדים הבאים:
בכנס הרצליה ב-7 ביוני 2015: http://www.president.gov.il/ThePresident/Speeches/Pages/news_070615_01.aspx
בכנס גבעת חביבה ב-28 במאי 2015, <http://www.givathaviva.org.il/hebrew/info/Givathavivaconference2015rivlin.htm>
וכן בטקס האזכרה בכפר קאסם ב-26 באוקטובר 2014, https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=838640206170672&id=128211737213526
- 416 קריאת הנשיא עומדת גם בהלימה להצעה "חוק יסוד: מדינת ישראל" של חבר הכנסת בני בגין (ליכוד), שלפיה ישראל היא מדינת הלאום של העם היהודי, המושתתת על יסודות החירות, הצדק והשלום ומקיימת שוויון זכויות לכל אזרחיה. ראו "הצעת חוק-יסוד: מדינת ישראל", שהוגשה על ידי חבר הכנסת בני בגין לכנסת ב-29 ביוני 2015; כן ראו נאום חבר הכנסת בני בגין באוניברסיטת חיפה, 25 ביוני 2015.
- 417 על מאפייני "המדינה הטיטולארית" ראו: https://en.wikipedia.org/wiki/Titular_nation
- 418 מאיר ארלן וערן ישיב, "תכנית החומש לשילוב האוכלוסייה הערבית בישראל: האמנם קפיצת מדרגה?" **מבט על**, גיליון 792, 2 בפברואר 2016, <http://heb.inss.org.il/index.aspx?id=4354&articleid=11389>

נספחים

- 419 עקרונות הנשיא ריבלין המובאים בנספח נלקחו מתוך שלושה נאומים מרכזיים שנשא:
דברי הנשיא ראובן (רובי) ריבלין בטקס האזכרה בכפר קאסם, 26 אוקטובר 2014, <https://he-il.facebook.com/ReuvenRivlin/posts/838640206170672>
דברי נשיא המדינה ראובן (רובי) ריבלין בכנס גבעת חביבה, 28 מאי 2015, <http://www.givathaviva.org.il/hebrew/info/Givathavivaconference2015rivlin.htm>

- דברי נשיא המדינה בכנס הרצליה לקראת שנה לכהונתו, 7 יוני 2015,
http://www.president.gov.il/ThePresident/Speeches/Pages/news_070615_01.aspx
- 420 מתוך: בג"ץ 11280/02 **ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה נ' ח"כ אחמד טיבי ואח'**, פ"ד נו(4) 1 (פסקה 12 בפסק דינו של הנשיא ברק).
- 421 מתוך: בג"ץ 528/88 **אביטן נ' מינהל מקרקעי ישראל**, פ"ד מג(4) 297. בבג"ץ זה דובר על הקצאת מקרקעין ליישוב שגב-שולם לבדואים בלבד, במסגרת מדיניות של העדפה מתקנת (פסקה 31 לפסק דינו של הנשיא ברק).
- 422 מתוך בג"ץ השילוט בערבית: בג"ץ 4112/99 **עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' עיריית תל-אביב יפו**, פ"ד נו(5) 393 (פסקה 25 לפסק דינו של הנשיא ברק).
- 423 מתוך: בג"ץ 11280/02 **ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה נ' ח"כ אחמד טיבי ואח'**, פ"ד נו(4) 1 (פסקה 13 בפסק דינו של הנשיא ברק).
- 424 מתוך בג"ץ השילוט בערבית: בג"ץ 4112/99 **עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' עיריית תל-אביב יפו**, פ"ד נו(5) 393 (פסקאות 48-49, 52, ו-54 לדעת המיעוט של השופט חשין).
- 425 שם.
- 426 שם, פסקה 57 בפסק דינו של השופט חשין.
- 427 שם, פסקאות 48-49, 52, ו-54 לדעת המיעוט של השופט חשין.
- 428 יצחק זמיר, "שוויון זכויות כלפי ערבים בישראל" **משפט וממשל** ט 1 (תשס"ו) 11, עמ' 28; יצחק זמיר "שוויון זכויות כלפי ערבים בישראל", בתוך: **מעמד המיעוט הערבי במדינת הלאום היהודית** עורכים: אלי רכס ושרה אוסצקי-לזר, תל אביב, מרכז דיין, 2005, עמ' 59.
- 429 שם, עמ' 27.
- 430 שם, עמ' 28.
- 431 יצחק זמיר, "שוויון זכויות כלפי ערבים בישראל", ראו הערה 92 לעיל.
- 432 הרצאת דליה דורנר בכנס יפו בינואר 2011; "ראיון עם השופטת (בדימוס) דליה דורנר", אוניברסיטת חיפה: **דין ודברים**, א, תשס"ה, 2005, עמ' 15-63 (תאריך קיום הראיון: 3 ביוני 2004); "לא קיימנו את הבטחת מגילת העצמאות לשוויון זכויות",
<http://mixedcity.org.il/%D7%9C%D7%90-%D7%A7%D7%99%D7%99%D7%9E%D7%A0%D7%95-%D7%90%D7%AA-%D7%94%D7%91%D7%98%D7%97%D7%AA-%D7%9E%D7%92%D7%99%D7%9C%D7%AA-%D7%94%D7%A2%D7%A-6%D7%9E%D7%90%D7%95%D7%AA-%D7%9C%D7%A9%D7%99%D7%95%D7%95/>;
על לא מחא'נה, "השפה הערבית והילדות של הערבים בישראל", עדאלה, המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל.
- 433 מסמך רעיוני שגובש על ידי קבוצת אנשי אקדמיה יהודים-ישראלים בראשותו של פרופ' יצחק רייטר, שפעלה במסגרת מכון ירושלים לחקר ישראל. חברי הקבוצה: ד"ר שרה אוסצקי לזר, פרופ' יעקב בריסמן-טוב, ד"ר אביגיל יעקובסון, ד"ר אלכס יעקובסון, ד"ר הלל כהן, ד"ר אפרים לביא, ד"ר קובי מיכאל, פרופ' פרנסיס רדאי, מר דן פתיר. ראו: "לקראת אזרחות ישראלית מכלילה – מסגרת רעיונית חדשה ליחסי יהודים-ערבים בישראל", מכון ירושלים לחקר ישראל, תשע"א-2011,
<http://jiis.org.il/upload/citizenship.pdf>
- 434 דברי פרופ' אשר ססר במסגרת מושב בכנס הבינלאומי השנתי השמיני של המכון למחקרי ביטחון לאומי: "ישראל אל מול סביבה גועשת", 16-17 בפברואר 2015.
- 435 הרצאתו של סמי סמוחה, "זכויות קולקטיביות – מבט כללי", בכנס יפו ב-27 בינואר 2011; הרצאתו: "יהודים וערבים בישראל – ממצב של שסע עמוק לקראת חיים משותפים" בכנס יפו, ב-26 בפברואר 2015; סמי סמוחה, **לא שוברים את הכלים: מדז יחסי ערבים-יהודים בישראל 2012**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2013, עמ' 22-23.
- 436 להרחבה ראו: רות גביוון, "הרהורים על המשמעות ועל ההשלכות של 'יהודית' בביטוי 'מדינה

- יהודית ודמוקרטית", בתוך: **דברים ושברי דברים על יהדותה של מדינה דמוקרטית**, עורכים, אביעזר רביצקי, ידידיה צ' שטרן, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2007, <http://www.idi.org.il/media/252845> דברים ושברי דברים-רות 20% גביון.pdf; רות גביון, "המדינה היהודית: הצדקה עקרונית ודמותה הרצויה", **תכלת**, גיליון 13 (תשס"ג 2002) <http://www.daat.ac.il/he-il/ezrachut/democracy-yahadut/gabizon-hamedina.htm>
- 437 רות גביון, "עיון חוקתי של חזון המדינה: המלצות לשרת המשפטים" (חשון תשע"ה, נובמבר 2014). ראו גם דיון נרחב בסוגיית חוק הלאום בחלק ב' פרק 2.
- 438 ראו הפסקה: "חילופי שטחים ואוכלוסיות" במסגרת מצע מפלגת "ישראל ביתנו", <http://www.beytenu.org.il/category/%D7%9E%D7%A6%D7%A2/> המשמעות המעשית של התכנית היא שערבי ישראלי אשר יבחר לשמור על ביתו ואדמתו יאבד את אזרחותו הישראלית, אך ימצא עצמו בגבולות פלסטין, ואילו ערבי ישראלי אשר יבחר לשמור אמונים למדינת ישראל, יאבד את ביתו ואת נחלתו, ויעקר למקום יישוב חדש בגבולות מדינת ישראל.
- 439 ראו: משה ארנס, "אזרחות ישראלית לפלסטינים", **הארץ**, 2 ביוני 2010, <http://www.haaretz.co.il/opinions/1.1204701>
- 440 ראו מצע "הבית היהודי", <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001012128>
- 441 Amal Jamal, "The Political Ethos of Palestinian Citizens of Israel: Critical Reading in the Future Vision Documents", *Israel Studies Forum*, 23/2 (Winter 2008), p. 3; Elie Rekhess, "The Evolvement of an Arab – Palestinian National Minority in Israel", 3. *Israel Studies*, (2007) 12/3, p. 3; ונורמטיביים", בתוך: אלי רכס ושרה אוסצקי-לזר, עורכים, **מעמד המיעוט הערבי במדינת הלאום היהודית**, אוניברסיטת תל-אביב: תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי, 2005, עמ' 27-44; אמל ג'מאל, "על מוסריות הזכויות הקולקטיביות של הערבים בישראל", גיליון **עדאלה** האלקטרוני, 12 באפריל 2005, <http://www.adalah.org/newsletter/heb/apr05/ar2.pdf>
- 442 פירוט וניתוח ארבעת מסמכי החזון ראו אצל: שרה אוסצקי-לזר ומסטפא כבהא, **בין חזון למציאות – מסמכי החזון של הערבים בישראל 2006-2007**, הפורום להסכמה אזרחית, ירושלים, 2008.
- 443 מצע הרשימה המשותפת לבחירות לכנסת ה-20, <http://hadash.org.il/%D7%9E%D7%A6%D7%A2-%D7%94%D7%94%D7%9E%D7%A9%D7%99%D7%9E%D7%94-%D7%94%D7%9E%D7%A9%D7%95%D7%AA%D7%A4%D7%AA/>
- 444 מידע מתוך: אריק רודניצקי, **הערבים אזרחי ישראל בפתח המאה ה-21**, המכון למחקרי ביטחון לאומי, מאי 2014, (מקור הנתונים: רכס ורודניצקי, **אוגדן החברה הערבית**, מהדורה ראשונה, פרק 3, עמ' 35; אתר משרד ראש הממשלה, <http://www.pmo.gov.il/SECRETARY/GOVDECISIONS/Pages/default.aspx>)

