

הצעות החוק להכרה במיעוט הערבי כמיעוט לאומי: ניתוח ומשמעויות

דורון מצא ומוחמד אבו נסרה

מאז שנת 2001 הועלו על ידי חברי הסיעות הערביות בכנסת שש הצעות לחוק יסוד בדבר הכרה במיעוט הערבי כמיעוט לאומי. נוסחי ההצעות עומדים על זכות הערבים לייצוג הולם במוסדות המדינה, להקמת מוסדות פוליטיים ייצוגיים, לאוטונומיה תרבותית וחינוכית, לביסוס מעמדה של השפה הערבית ולשיתוף המיעוט בתהליכי קבלת החלטות משמעותיות הנוגעות לענייניו. מאמר זה בוחן את הרקע להעלאת הצעות החוק וגורס כי הסיבות לכך נעוצות בתהליך המתמשך של גיבוש הזהות הלאומית הקולקטיבית של הערבים בישראל, ובחרדה מפני שחיקה מתמדת במעמד כמיעוט על רקע המדיניות הממשלתית בנושא. הצעות אלו משקפות אסטרטגיה מגננתית שבמסגרתה נדחק המיעוט להגן על זכויותיו באמצעות הצבה של סדר יום לאומי. על כן, שומה על המערכת הממסדית והפוליטית בישראל לראות בהגשת הצעת החוק של חברי הסיעות הערביות תמרור אזהרה לגבי כיוון התפתחות היחסים עם המיעוט הערבי, שהולך ומאבד את נקודות האחיזה במרחב הציבורי הישראלי.

מילות מפתח: חוק המיעוט הערבי כמיעוט לאומי, חוק חינוך ממלכתי (מטרות החינוך הערבי), ערבים, זהות לאומית, אפליה, יחסי יהודים-ערבים.

ד"ר דורון מצא חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי, מרצה במכללת 'אחוזה' במסגרת התוכנית ללימודי המזרח התיכון של אוניברסיטת בן-גוריון.
מוחמד אבו נסרה חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי ומרצה במרכז ללימודים אקדמיים באור-יהודה.
מאמר זה נכתב במסגרת התוכנית לחקר יחסי יהודים-ערבים של המכון למחקרי ביטחון לאומי, בתמיכת קרן ניובאואר, פילדלפיה.

חוק יסוד המיעוט הערבי כמיעוט לאומי והצעה לתיקון חוק חינוך ממלכתי

בתחילת נובמבר 2016 הוגשה על ידי חבר הכנסת ג'מאל זחאלקה מ'הרשימה המשותפת' הצעת חוק להכרה במיעוט הערבי כמיעוט לאומי. על ההצעה חתומים גם שאר חברי סיעתו. במסגרת ההצעה נכתב כי הכרה בזכויותיו של המיעוט הלאומי כקולקטיב משמעותה הכרה בזכותו לנהל את ענייניו התרבותיים באופן עצמאי; הצורך בהבטחת ייצוג הולם של המיעוט הערבי במוסדות המדינה; הכרה בזכות הערבים להקמת מוסדות פוליטיים ייצוגיים; קביעה כי למיעוט תינתן הזכות להשתתף באופן פעיל בקבלת ההחלטות הנוגעות לו, וכי מוסדות המדינה לא יקבלו החלטות משמעותיות בעלות השלכה על חיי האוכלוסייה הערבית מבלי לשתף את המיעוט. עוד קובע החוק כי המדינה תפעל באמצעות מערכת החינוך לטיפול ההיסטוריה, המורשת והתרבות של המיעוט הערבי. הצעת חוק היסוד כוללת 'פסקת הגבלה' שלפיה אין לחוקק חוקים העומדים בסתירה אליו אלא לתכלית ראויה, ובלבד שהחוקים הללו עולים בקנה אחד עם ערכיה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית. ההצעה מכילה גם 'פסקת יציבות' הקובעת כי אין בכוחן של התקנות לשעת חירום לשנות את נוסח החוק, להפקיעו או לקבוע בו תנאים. ההצעה הועלתה לקריאה טרומית במליאת הכנסת ונדחתה כצפוי ברוב של 77 מתנגדים לעומת 19 תומכים. שרת המשפטים איילת שקד ציינה במהלך הדיון כי "ישראל היא המדינה היחידה של העם היהודי. זכות לאום ערבי יש במדינות אחרות". אין זו הפעם הראשונה שחברי כנסת ערבים מנסים לקדם הצעת חוק דומה. נוסחים זהים לחלוטין הועלו על ידי חברי כנסת ערבים החל משנת 2001. למעשה מדובר בחמש יוזמות זהות לחלוטין (מאי 2001, יולי 2003, אוקטובר 2009, יולי 2013, יוני 2015) שבניגוד להצעה הנוכחית, כלל לא הגיעו לשלב של קריאה טרומית במליאת הכנסת. נוסח אחר של הצעת חוק שהגישו חברי כנסת הערבים ביולי 2016 לתיקון חוק חינוך ממלכתי בישראל מבקש, ברוח הצעות החוק להכרה במיעוט הערבי כמיעוט לאומי, להוסיף לחוק הקיים סעיף העוסק ב"מטרות החינוך הערבי". במסגרת זו עומדת הצעת החוק על הצורך להעצים את מעמד השפה הערבית ולהעמיק את הזהות הערבית-פלסטינית במערכת החינוך לתכלית של חיזוק הזהות, הזיכרון והנרטיב הלאומי הפלסטיני של התלמידים הערבים. כאמור, בחינת כלל הנוסחים של ההצעות להכרה במיעוט הערבי כמיעוט לאומי מלמדת כי מדובר בנוסחים זהים לחלוטין. לא ניתן להצביע על הבדלי ניסוח כלשהם בין ההצעות, וההבדל היחיד נוגע לזהות המציעים. בעוד שתי ההצעות האחרונות מיוני ומנובמבר 2016 הועלו על ידי כלל חברי סיעת 'הרשימה המשותפת', ההצעות הקודמות הועלו על ידי חברי הכנסת של מפלגת בל"ד, לרבות מנהיגה עזמי בשארה (מאי 2001 ויולי 2003). עובדה זו מעניינת כשלעצמה, מאחר שהקול

הדומיננטי ב'רשימה המשותפת' הוא קולה של חד"ש, אשר מאז שנות השבעים של המאה הקודמת הציגה לרוב ביחסים עם המדינה עמדה מרוככת, שנמנעה מהבלטת תביעות בעלות אופי לאומי מובהק. זאת בשונה ממפלגת בל"ד, שעצם הקמתה בשלהי שנות התשעים שיקפה סוג של התרסה כלפי המנהיגות הפוליטית הוותיקה, גם על רקע הקו האזרחי הפרגמטי שהציגה לאורך השנים. תמיכתם של 'הרשימה המשותפת' ושל העומד בראשה איימן עודה, הנמנה עם מפלגת חד"ש, בהצעת החוק שקשה לטשטש את הקו הלאומי העומד בבסיסה משקפת על כן התפתחות מעניינת שראויה לבחינה, כדי לעמוד על הרקע והמניעים למהלך של חברי הכנסת הערבים.

ניתוח גורמי הרקע להעלאת הצעות החוק

ניתוח הרקע והמניעים ייעשה דרך התבוננות בשני ממדי זמן: האחד, ממד הזמן ההיסטורי, המביא בחשבון את תהליכי היסוד שעבר המיעוט הערבי בישראל בעשרות השנים האחרונות; השני הוא ממד הזמן העכשווי, הנוגע לתמורות שעוברת מערכת היחסים בין יהודים וערבים בשנים האחרונות. שני ממדי הניתוח מציגים למעשה שתי פרשנויות, לכאורה מנוגדות, למהלך של חברי הכנסת הערבים. הפרשנות הנובעת מן ההסתכלות ארוכת הטווח מלמדת על תהליך הבניית הזהות הלאומית הקולקטיבית של המיעוט הערבי בישראל, ולפיכך רואה בהגשת הצעת החוק מהלך המגלם אקטיביזם ערבי ונכונות להציב אתגר לממסד ולחברת הרוב היהודית. מנגד, הפרשנות הנובעת מניתוח ההקשר העכשווי של יחסי יהודים-ערבים מלמדת כי מהלך הגשת החוק מבטא ייאוש עמוק של המנהיגות הערבית מן ההתפתחויות ביחסי הממסד הישראלי עם המיעוט, ועל כן רואה בצעד זה מהלך של מגננה, חוסר אונים ואיתות לממשלה על ההשלכות האפשריות של מדיניותה. בפועל, כפי שיובהר בהמשך, ניתן יהיה להתרשם כי מדובר בשתי נקודות מבט שיותר מאשר קיים ביניהן ניגוד, הן משלימות זו את זו.

הממד ההיסטורי

הצעות החוק שגובשו על ידי חברי הכנסת הערבים מאז שנת 2001 שיקפו את התהליך ההיסטורי של הבניית זהותו של המיעוט הערבי כמיעוט קולקטיבי בעל מאפיינים וזהות לאומית ערבית-פלסטינית. בתהליך זה נוצר במרוצת השנים ממד דיאלקטי שבו הועמקה זיקתם של ערביי הארץ למדינה בהיבט האזרחי-פוליטי, אך במקביל הועמקה זהותו הקולקטיבית-פלסטינית של המיעוט הערבי בישראל, ואף לבשה צורה ייחודית שמצד אחד התבססה על המורשת הלאומית הפלסטינית המשותפת גם לאוכלוסייה הפלסטינית בגדה המערבית וברצועת עזה, ומצד שני קיבלה ממד מקומי הנפרד מהנרטיב הפלסטיני הכולל. האיזון בין שני המרכיבים

הללו, האזרחי-פוליטי והלאומי-תרבותי היה כרוך במערכת מתחים שהוחרפה גם בשל ההקשר הכולל של הסכסוך הישראלי-ערבי והישראלי-פלסטיני, ונוכח מיקומם הייחודי של הערבים בישראל כאוכלוסייה הנתונה בתווך בין שני מרחבים, הישראלי מצד אחד והערבי-פלסטיני מצד שני, הנמצאים בקונפליקט מתמשך.

הבניית זהותם המורכבת של הערבים בישראל היא תהליך מתמשך שניתן להצביע על ציוני דרך בולטים בו. שנות השבעים של המאה הקודמת עמדו בסימן ההתחזקות שחלה במרכיב הזהות הפלסטיני.¹ תהליך זה לווה גם בהגברת הנכונות לאקטיביזם פוליטי ביחס למדינה וגם בהעמקת תחושות הניכור. הדבר בא לידי ביטוי בהגברת התמיכה בקרב האוכלוסייה הערבית במאבקם הלאומי של הפלסטינים בגדה המערבית וברצועת עזה, ובנכונות לצאת לרחובות למטרת מחאה.

בד בבד עם העמקת הזהות הלאומית אופיינו השנים הללו גם בהגברת התביעות הפוליטיות לשוויון אזרחי, שהפכו במידה רבה לדגל הפוליטי של מפלגת חד"ש. בשנות השמונים המשיך להתבסס תהליך התחזקות זהותם הלאומית-פלסטינית של הערבים בישראל גם בהשפעת האינתיפאדה הראשונה (1987–1991), שעיצבה את פעילויותיהם הפוליטיות אך נתקלה בחוסר סובלנות מצד הרוב היהודי בישראל. בשנות התשעים, בעקבות הסכמי אוסלו, אף התאפשר מגע ישיר יותר בין האליטה הפוליטית הערבית בישראל לבין האליטה הפוליטית בגדה המערבית וברצועת עזה בדמותה של צמרת הרשות הפלסטינית, ואף הידוק הקשרים עם הציבור הפלסטיני בכללותו.²

התודעה הלאומית הפלסטינית שהתחזקה בשנות התשעים התבטאה, בין היתר, בחזרתו של המושג 'נכבה' לשיח, והדבר בא לידי ביטוי בארגון של עצרות, תהלוכות, תערוכות, סמינרים ופרסום עשרות מאמרים בעיתונות הפלסטינית והערבית, שעסקו במשמעות המושג ובמקומו בהווה הלאומית-פלסטינית.³ התחזקות תחושת הזהות הפלסטינית של הערבים בישראל הגיעה לשיאה בראשית שנות האלפיים, בעקבות אירועי האינתיפאדה השנייה שפרצה בספטמבר 2000⁴ ואירועי אוקטובר 2000, שבמסגרתם התנגשו מפגינים ערבים בגליל ובמשולש עם כוחות הביטחון והמשטרה.

לאורך ההיסטוריה לווה תהליך הבניית הזהות הלאומית של המיעוט הערבי בישראל גם בחידוד התביעות מהמדינה. "מודל המיקוח" (Ethnic Bargaining) של ג'יני,⁵ המתמקד בדרכי המיקוח של קבוצות המיעוט מול המדינה ובאפשרויות הפעולה שלהן, מלמד על התהליך שעבר המיעוט הערבי בניסוח תביעותיו. המודל מפרט את מגוון הדרישות האפשריות של המיעוט מן הרוב על פני רצף, כאשר נקודת הייחוס הראשונית שלו היא דרישה אזרחית-פוליטית להעדפה מתקנת על בסיס הרעיון של שוויון חומרי, ומשם מתפתח המודל לדרישות של המיעוט שיש בהן ממד לאומי מובהק של תביעה לשוויון פוליטי. מדובר בראש ובראשונה

בתביעה לאוטונומיה תרבותית, ומשם לדרישה לניהול עצמי פוליטי-טריטוריאלי ועד לקצה המוגדר במודל כאסטרטגיה של נטישה. החלטת המיעוט באשר לאסטרטגיית הפעולה שיש לנקוט תלויה במשתנים רבים, בכללם גם המדיניות הממסדית.

מכל מקום, התהליך ההיסטורי ארוך הטווח מלמד – ברוח המודל שהוצג – כי חל שינוי בדרישותיו ובתביעותיו של המיעוט מהמדינה. בעבר (בעיקר בשנות השבעים) הן התמקדו בשוויון חומרי ובהשוואת הפערים החברתיים עם הציבור היהודי, וכיום אלו דרישות בעלות ממד לאומי-קולקטיבי מובהק. דרישות אלה טמנו בחובן גם קריאות להפיכתה של ישראל למדינה דו-לאומית או למדינת כל אזרחיה. למשל, הן באו לידי ביטוי פוליטי מובהק בשנות התשעים עם הקמתן של תנועות פוליטיות אקטיביסטיות – מנקודת מבט של הפוליטיקה היהודית – כמו בל"ד. אלה העזו לבטא דרישות בעלות ממד לאומי בצורה מפורשת, ולמעשה תרמו תרומה משמעותית להפצת השיח הלאומי בפוליטיקה הערבית ובדעת הקהל הציבורית ברחוב הערבי.

אין משמעות הדבר כי התביעות לשוויון אזרחי נשכחו ויצאו מן המשחק הפוליטי, אלא הן הועלו במקביל לדרישות הלאומיות. לא אחת הוסברה הדרישה לשינוי מעמיק בתבנית המחשבה נוסח הפיכת מדינת ישראל ל"מדינת כל אזרחיה" בהיותה המענה האולטימטיבי גם לבעיית חוסר השוויון האזרחי, כיוון שמקורו בחוסר שוויון פוליטי. נקודת השיא מבחינת ניסוח התביעות הלאומיות הקולקטיביות של המיעוט הייתה עם פרסום מסמכי החזון הערביים בשנים 2006–2007. במסמכים אלה הוצגה דרישה ערבית מפורשת לשינוי הפרדיגמה של מדינת ישראל שהוטבעה ב-1948, כלומר, מדינה יהודית-דמוקרטית, לפרדיגמה של "דמוקרטיה הסדרית" שמשמעותה למעשה כינון מדינה דו-לאומית ומתן זכויות לאומיות קולקטיביות למיעוט הערבי בשורה של תחומים לרבות בתחום הפוליטי, כלומר, הקמת מוסדות פוליטיים עצמאיים של המיעוט הערבי לצד היכולת לנהל גם אוטונומיה בתחומי התרבות והחברה.

מנקודת מבט זו, העלאת הצעות החוק להכרה במיעוט הערבי כמיעוט לאומי משקפת את התהליך ההיסטורי של התפתחות הזהות הלאומית של המיעוט הערבי ושל מה שבא בעקבותיו כתהליך של חידוד תביעותיו הלאומיות. משמעות התהליך היא דרישה בתוקף רב של שינוי סדר העדיפויות במדינה בנוגע למיעוט, עד כדי שינוי יסודותיה החוקתיים של מדינת ישראל, שיתופם המלא והשווה של הערבים בתהליכי קבלת ההחלטות במדינה⁶ והענקת שוויון פוליטי ומשפטי בצד השוויון האינסטרומנטלי.⁷

ביטוי לכך ניתן בהצעות החוק עצמן, המציעות לקבוע שהמיעוט הערבי בישראל הוא מיעוט לאומי הזכאי לא רק לשוויון זכויות מלא כיחידים, אלא גם לזכויות

קולקטיביות. כאמור, בנוסח החוקים כלולה הדרישה לאפשר למיעוט הערבי לנהל את ענייניו התרבותיים (אוטונומיה תרבותית), להשתלב כשווה זכויות בכל מוסדות המדינה ולהקים ואף לייסד מוסדות ייצוגיים בכל תחום שמייחד אותו כמיעוט לאומי. עוד מוצע לקבוע את השפה הערבית כשפה רשמית שנייה, וכן הכרה של ישראל בזיקה המיוחדת של המיעוט הערבי לעם הפלסטיני ולשאר עמי ערב, ומתן אפשרות לאזרחים הערבים להביע את זהותם הערבית.⁸

בדברי ההסבר לחוק נאמר במפורש כי:

החוק הישראלי אינו מכיר בזכויות קולקטיביות לערבים אזרחי מדינת ישראל, אלא על בסיס של שייכות דתית. הרשויות בישראל מדברות באופן רשמי על בני מיעוטים או על אוכלוסייה לא יהודית ולא על מיעוט לאומי ערבי [...]. מטרתו של חוק זה היא להכיר במיעוט הערבי בישראל כמיעוט לאומי ערבי הזכאי לזכויות קולקטיביות ולבסס אותן על שוויון זכויות אזרחי מלא של האזרחים הערבים כיחידים. הכרה בזכויותיו של המיעוט הלאומי כקולקטיב משמעותה גם הכרה בזכותו לנהל את ענייניו התרבותיים.⁹

הממד העכשווי

במקביל לממד ההיסטורי ארוך הטווח שעסק בעיצוב הזהות הלאומית-קולקטיבית של המיעוט הערבי, בלתי אפשרי לנתק את עיתוי העלאת הצעות החוק מן ההתפתחויות שנוגעות ליחסי המיעוט עם הממסד הישראלי וחברת הרוב היהודית. מאז אירועי אוקטובר 2000 מסתמנת מגמה של החרפה ביחסים בין האוכלוסייה הערבית לבין המדינה. לאירועים האלימים שפרצו באוקטובר 2000 ולתוצאתם הייתה השפעה רבה על טיב היחסים הללו, וגם הקמת 'ועדת אור', שניסתה לחקור את שורשי האירועים, לא פוגגה את "הדם הרע" ביחסי יהודים וערבים. תרמה לכך גם העובדה כי 'ועדת לפיד' שאמורה הייתה לתרגם את ההמלצות העקרוניות של 'ועדת אור' לממד הפרקטי מסמסה למעשה את רוח ההמלצות, וההתקדמות שנרשמה בשנים שלאחר מכן בכל הנוגע להשגת יעד השוויון האזרחי ולצמצום פערים הייתה מועטה יחסית בתחומים כמו החינוך, התקציבים, הרשויות המקומיות, הדיור והתשתיות ביישובים הערביים.

בד בבד, בהיבט הרחב יותר עמדו השנים שמאז תחילת העשור האחרון לא רק בסימן קריסת היחסים בין המדינה לבין המיעוט הערבי, אלא גם בסימן של אובדן התקווה. את הציפיות לבוא השלום והמזרח התיכון החדש החליפה עגמומיות על רקע פרוץ האינתיפאדה השנייה, וקריסתו המוחלטת של המאמץ לסיום הסדר הביניים ולהשלמת הדיון בהסדר הקבע שהוביל ראש הממשלה אהוד ברק. אירועים אלו לוו בהמשך גם בהתרופפות הרשות הפלסטינית, בגל הטרור ששטף את ישראל מסתיו 2000 ובהתקררות מסוימת בצעדי הנורמליזציה שנעשו לפני כן בין ישראל לבין העולם הערבי. השתלטות חמאס על רצועת עזה ובהמשך המערכה הצבאית

שניהלה ישראל עם חזבאללה (2006) הכניסו את ישראל לעידן חדש, שמאפייניו עמדו בסתירה מוחלטת לשנות התשעים של המאה הקודמת.

לעניין זה הייתה השפעה משמעותית גם על החברה הישראלית. השיח האזרחי-ליברלי שאפיין את החברה הישראלית בתקופת המשא ומתן המדיני הדגיש את הפיכתה של החברה הישראלית לחברה ליברלית פלורליסטית המעמידה את זכויות האדם והקבוצה במרכז, ולאחר מכן הוא נעשה שיח אתנו-לאומי. הדגש בחברה הישראלית הושם עתה על מאמץ לביצור מעמדו וביטחוננו של הקולקטיב היהודי נוכח קריסת תהליך ההסדרים, ומה שנתפס כנכונות הולכת וגוברת של גורמים רבים במערכת החיצונית (איראן, חזבאללה, חמאס) לקרוא תיגר על עצם הלגיטימיות של מדינת ישראל ועל היסודות הרעיוניים שלה. ברוח דומה נתפסו אירועי אוקטובר 2000 בקרב הציבור היהודי כביטוי למרי אזרחי פנימי מצד המנהיגות הפוליטית הערבית וגורמים באוכלוסייה, ומכאן קצרה הדרך למהלכים של מעין הענשת המגזר הערבי בעקבות האירועים, בדמות הדרת רגלי יהודים מהיישובים הערביים בכל הנוגע לקיום קשרי מסחר וכלכלה. שש שנים לאחר מכן תפסה באופן דומה הפוליטיקה היהודית את תוכני 'מסמכי החזון הערביים' שפורסמו בשנים 2006–2007 כביטוי לניסיונה של המנהיגות האינטלקטואלית הערבית (שפרסמה את המסמכים הללו) לקעקע את יסודותיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית-דמוקרטית, ועל רקע זה ניתן לפרש את ההתקפות החריפות מכל קצות הקשת הפוליטית היהודית כלפי הטקסטים, ובייחוד כלפי מנסחיהם.

התהליך שעברה החברה הישראלית בחמש-עשרה השנים האחרונות בא לידי ביטוי גם בהחרפת היחס כלפי החברה הערבית בישראל. הביטוי המעשי המפורש לכך היה התחזקות מגמות הגזענות בקרב גורמי החברה היהודית. מסקרי דעת קהל עלה חוסר רצון של החברה היהודית לחיות יחד עם החברה הערבית, והדבר בא לידי ביטוי למשל בראיית הערבים כאויב, אך גם בחוסר נכונות שעלה בסקרים השונים להתגורר לצידם של ערבים ולקיים עמם קשרים חברתיים.¹⁰ מגמות אנטי-ערביות ניכרו גם בפוליטיקה הארצית, והן באו לידי ביטוי מודגש בשנים האחרונות בדמות סדרת תהליכי חקיקה בכנסת שתכליתם הייתה לצמצם את נוכחות המיעוט הערבי במרחב הפוליטי והתרבותי בישראל, למשל החקיקה בעניין 'חוק הלאום' שנועדה לעגן באופן רשמי את מעמדה של ישראל כמדינת הלאום היהודי. לאלה התווסף המאמץ לצמצם את הייצוג הערבי בכנסת באמצעות העלאת אחוז החסימה; המאבק נגד רשימות פוליטיות שמתחו את גבולות הדמוקרטיה היהודית כמו בל"ד והפלג הצפוני של התנועה האסלאמית, שהוגדר כהתארגנות לא-חוקית; והשיח האנטי-ערבי שבחלקו הוזמן על ידי גורמי שלטון פוליטיים, כמו למשל על רקע גל השריפות שפקד את המדינה (דצמבר 2016) שבמסגרתו הופנתה, ולא בצדק

כפי שהתברר בחקירות המשטרתיות, אצבע מאשימה כלפי אזרחים ערבים על ניסיונות מכוונים להצתה מטעמים לאומניים.

חמש־עשרה השנים האחרונות עומדות אם כן בסימן של התרחקות בין החברה היהודית לבין החברה הערבית, ובהחרפת ההתייחסות של הפוליטיקה היהודית והרחוב היהודי כלפי המיעוט הערבי. מגמה זו מוצאת את החברה והפוליטיקה הערבית חרדה יותר לעתידה ולעתיד יחסיה עם חברת הרוב היהודית. גורמים בפוליטיקה הערבית מבטאים חשש גדול מפני מה שהם מגדירים כעריצות הרוב היהודי וכתהליך של שחיקה מתמדת ביכולתו של המיעוט הערבי להגן על זכויותיו כמיעוט לאומי, לנוכח מגמת ההדרה הפוליטית ומה שהם מזוהים כניסיון הולך וגובר להדיר אותם מן המרחב הפוליטי ולצמצם עוד יותר את יכולתה של האוכלוסייה הערבית להשפיע על סדר יומה של המדינה. תחושה זו בולטת בייחוד אצל חברי הכנסת הערביים מ'הרשימה המשותפת', מאחר שמגמת ההדרה המסתמנת מצד הממסד היהודי מטילה ספק מהותי ביכולת ההשפעה הפוליטית ובמאמצים שעשתה בשנה וחצי האחרונות לתרגם את הישגיה בבחירות כדי לקדם את יעדי המגזר בתחום החברתי־אזרחי. לעניין זה השלכות הנוגעות למעמדה של הרשימה בדעת הקהל הערבית, וכבר עתה יש לכך ביטוי בחלק מסקרי דעת הקהל המצביעים על תמיכה מוגבלת באימון עודה העומד בראש הרשימה, ועל נכונותו של הציבור הערבי להדיר את עצמו מן הקלפיות בתרחיש של בחירות ארציות.

בהיבט זה, העלאת הצעות החוק להכרה במיעוט הערבי כמיעוט לאומי מאז שנת 2001 משקפת את תהליך ההדרה של המיעוט הערבי מהמרחב הפוליטי והתרבותי בישראל, וכן את המגמה של החרפת היחסים בין יהודים לבין ערבים. תחושת החשש בקרב גורמי המיעוט מהמגמות הנוכחיות המלוות את יחסי יהודים־ערבים מאז שנת 2000, וביתר שאת בשנים האחרונות, מתורגמת לניסיון כמעט נואש לעגן את זכויות המיעוט דרך מרחב הפעולה היחידי שעומד לרשות המיעוט – הציר הפרלמנטרי. נראה שהצעות החוק להכרה במיעוט הערבי – יותר מאשר נועדו לקרוא תיגר על הרוב היהודי – הן נועדו דווקא לגונן על המיעוט הערבי מפני מה שנתפס כעריצות הרוב. הכוונה לשימוש

העלאת הצעות החוק להכרה במיעוט הערבי כמיעוט לאומי מאז שנת 2001 משקפת את תהליך ההדרה של המיעוט הערבי מהמרחב הפוליטי והתרבותי בישראל, וכן את המגמה של החרפת היחסים בין יהודים לבין ערבים.

שעושה הרוב היהודי בכוחו הפוליטי כדי לפגוע בזכויות המיעוט ולנסות להציב חסמים בתהליך הנוכחי, שבו המיעוט הערבי הולך ומאבד את נקודות האחיזה שלו במרחב הפוליטי והתרבותי הישראלי, ונדחק בלית ברירה לתוך עצמו. מנקודת מבט זו, ראוי לראות במהלך גם איתנות לשלטונות המדינה על כך שדחיקת רגלי המיעוט מהמרחב הפוליטי בישראל עלולה להביא אותו לבדלנות לאומית.

ביטוי מפורש לכך ניתן בדברים של חבר הכנסת זחאלקה בעת הדיון בקריאה הטרומית על הצעת החוק, שבו ציין כי "כל מה שיש בהצעת החוק הזו קיים בחוק הבין לאומי. הוא מבוסס על תפיסה מודרנית של זכויות אדם שכוללת בצד זכויותיו לחירויות כאזרח, גם את הזכות לשיוכות. אין להגביל אותה או לנסות בכוח השלטון לשנות אותה. **מטרתו היא גם הגנה על המיעוט מפני דורסנות של הרוב**" [הדגשת המחברים].¹¹ אך לא רק הדברים של זחאלקה מבססים את הטענה שהצעות החוק הן בבחינת מגננה, אלא גם ניתוח ההקשר הפוליטי-פרלמנטרי. הצעתו של זחאלקה בשם 'הרשימה המשותפת' באה בעקבות קידום הצעת החוק בכנסת שזכתה לכינוי 'חוק המואזין', האוסר על מואזינים במסגדים לקרוא ברמקולים למתפללים להגיע לתפילה, מהשעה 23:00 ועד לשעה 07:00 בבוקר למחרת, כדי למנוע רעש בשעות הלילה. גם הצעתו של אחמד טיבי להכרה במיעוט הערבי כמיעוט לאומי, שהועלתה במושב החורף של הכנסת בשנת 2014, באה בעקבות הניסיונות של חברי מפלגת 'הבית היהודי' לקדם את הצעת חוק הלאום היהודי. עניין זה משקף את העיקרון התגובתי שהיה בהעלאת הצעות החוק מטעם חברי הכנסת הערבים אל מול מה שהגדיר חבר הכנסת טיבי כ"ניסיון לפגוע באזרחי המיעוט הערבי".¹²

משמעויות והמלצות

העלאת הצעות החוק להכרה במיעוט הערבי כמיעוט לאומי משקפת שני תהליכים: מצד אחד, מדובר בתהליך ארוך הטווח של התגבשות הזהות הלאומית הייחודית של המיעוט הערבי כמיעוט קולקטיבי. במסגרת זו נוקט המיעוט צעדים אסרטיביים דוגמת העלאת ההצעות להכרה בו כמיעוט לאומי, על מנת לספק ביטוי להתפתחויות הזהותיות המתרחשות בקרבו. מצד שני, מדובר בהדהוד לתהליך המאפיין בחמש עשרה השנים האחרונות את יחסי המדינה עם האוכלוסייה הערבית – החרפת היחסים והתרחקות. במסגרת זו מבקשת הנהגת המיעוט, מתוך תחושה עמוקה של חשש ורדיפה פוליטית, לנקוט צעדים חוקתיים שתכליתם להגן על זכויותיו הבסיסיות, ובד בבד לאותת לגורמי השלטון כי עלול להיות מחיר פוליטי-חברתי לדחיקתו של המיעוט, בדמות נקיטת גישה לאומית-מתבדלת.

לכאורה מדובר בשני תהליכים מנוגדים. האחד מבטא קריאת תיגר ואקטיביזם והשני מבטא פסיביות ומגננות, אך בפועל הם משקפים את המורכבות הקיימת כמעט בכל היבט הנוגע למעמדו של המיעוט במדינה, וכן את הבעייתיות הנוגעת בשאלת זהותו המורכבת משני רבדים: אזרחי-ישראלי ולאומי-פלסטיני. דרך שניות זו נדרש לנתח את המהלך החוזר ונשנה להעלאת הצעות החוק המגלם את תהליך התפתחות הזהות הלאומית של המיעוט, בצד ניסוח מחדש של תביעותיו מהמדינה. אלה מתפתחות מדרישות לשוויון אזרחי המגולמות בתביעה לצמצום פערים

חברתיים וכלכליים, ולדרישות לשוויון פוליטי, המגולמות בתביעה להשתתפות שווה בעיצוב סדר היום המדינתי ולשותפות של ממש במרחב הציבורי.

ברם, הנקודה המרכזית שעולה מן הניתוח היא שהדרישה להכרה בציבור הערבי כמיעוט לאומי, שמנקודת מבט של הפוליטיקה היהודית מגלמת את מרכיב הזהות הלאומי הנבדל של הערבים בישראל, הוצבה על ידי הפוליטיקאים הערבים בעשור האחרון לא רק לתכלית אקטיביסטית של שינוי הסדר הקיים של ההגמוניה היהודית, אלא דווקא מתוך נקודת מוצא הפוכה. מדובר על תחושת חשש ופחד אותנטיים מדחיקה אזרחית מוחלטת מתוך המרחב הפוליטי והתרבותי הישראלי, בעטייה של מדיניות ההדרה הממשלתית. מנקודת המבט הזו, הדרישה להכרה במיעוט הערבי כמיעוט לאומי מכוונת לתכלית אזרחית צנועה יותר של עיגון זכויותיו הבסיסיות של המיעוט הערבי ומניעת כרסומן, והיא לא נועדה בהכרח לקרוא תיגר על המדינה ולמוטט את יסודותיה החוקתיים. מנקודת מבט זו נראה כי המיעוט הערבי נדחק בעל כורחו להציב סדר יום לאומי בדמות תביעה להכרה בו כמיעוט לאומי, ככל שגובר בשנים האחרונות המאמץ הממסדי-ישראלי, המקבל גם גיבוי וביטוי בשדה הציבורי היהודי, להדיר את הערבים מן המרחב הפוליטי הכלל-ישראלי.

לעניין זה משמעות רבה. בעיניים יהודיות, כפי שביטאה זאת שרת המשפטים, נתפס המהלך של חברי הכנסת הערבים כהתרסה לאומית. הדבר מעלה את מפלס העוינות כלפי הערבים ומעודד נקיטה של צעדים מנגד, כמו מערבות פוליטית שבה קשה להפריד בין הסיבה למסובב. גם אם הפוליטיקה היהודית אינה יכולה להסכין עם הצעות החוק שמקדמים חברי הכנסת הערבים, נוכח המשמעות הגלומה בהם של שינוי היסודות החוקתיים של ישראל ועקרונות היסוד של המדינה כמדינה יהודית, שומה על המערכת הממסדית והפוליטית לראות בהגשת הצעת החוק הערבית סימן המלמד על הלך הרוח הקשה שבו נתונה הפוליטיקה הערבית על רקע המדיניות הממשלתית, וכן תמרור אזהרה לגבי כיוון התפתחות היחסים עם המיעוט הערבי, שהולך ומאבד את נקודות האחיזה במרחב הציבורי ונדחק לתוך עצמו בלית ברירה. בהתפתחות זו יש משום איום על מרכיבי החוסן החברתי במדינת ישראל, וכן פוטנציאל להתפתחות מציאות פוליטית של "מדינה בתוך מדינה", שיש לה מאפיינים של בידול חברתי ולאומי גם יחד. יתרה מזו, מדובר במגמה הפוכה למה שמסתמן בשנים האחרונות כאסטרטגיה של

הדרישה להכרה במיעוט הערבי כמיעוט לאומי מכוונת לתכלית של עיגון זכויותיו הבסיסיות של המיעוט הערבי ומניעת כרסומן, והיא לא נועדה בהכרח לקרוא תיגר על המדינה ולמוטט את יסודותיה החוקתיים.

המנהיגות הפוליטית הערבית, המיוצגת על ידי 'הרשימה המשותפת' – להתחבר אל מוקדי השיח החברתי במדינת ישראל ואף לשתף פעולה עם הממשלה בקידום הטיפול בנושא השוויון הסוציו-אקונומי בין יהודים לערבים. המגמות ההפוכות

בטיבן המסתמנות מצד הממשלה עלולות, מנקודת מבט זו, להחזיר את הפוליטיקה הערבית אל הקצוות הפוליטיים של יסודות השיח הלאומי-החיצוני המיוצג בידי סיעות כמו בל"ד, ואל יסודות השיח האסלאמי המיוצג על ידי הפלג הצפוני של התנועה האסלאמית. על כן צריכה הממשלה לבצע הערכה מחדש של מדיניותה הכוללת כלפי המיעוט הערבי בישראל, ובצד המאמץ לצמצום הפערים האזרחיים בין ערבים ליהודים ולשילוב הערבים בכלכלת ישראל, להבין את משמעותם הבעייתית של המהלכים החוקתיים והאחרים הדוחקים את המיעוט מהמרחב הפוליטי והתרבותי בישראל, ולנקוט ריסון עצמי בכל הנוגע לקידום של אלה.

הערות

- 1 מחמד אמארה, סופיאן כבהא, **זהות חצויה – חלוקה פוליטית והשתקפויות חברתיות בכפר חצוי**, המכון לחקר השלום, גבעת חביבה, 1996; רענן כהן, **זרים בביתם**, אוניברסיטת תל-אביב, 2006.
- 2 Nadim Rouhana, *Palestinian Citizens in an Ethnic Jewish State - Identities in Conflict*, New Haven, Conn: Yale University Press, 1997.
- 3 אסתר ובמן, "הנכבה – מיתוס מכונן בזהות הלאומית פלסטינית" בתוך: תמר יגנס (עורכת), **מאניתפאדה למלחמה – ציוני דרך בהווה הפלסטינית**, אוניברסיטת תל-אביב, מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה, 2003, עמ' 109–117.
- 4 רפי ישראלי, **הערבים בישראל: הלנו אם לצרינו?**, מרכז אריאל למחקרי מדיניות, 2002; סמי סמוחה, **מדד יחסי יהודים-ערבים בישראל לשנת 2004**, אוניברסיטת חיפה, המרכז היהודי-ערבי, 2005.
- 5 Erin Jenne, "A Bargaining Theory of Minority Demands: Explaining the Dog that Did not Bite in 1990s Yugoslavia", *International Studies Quarterly*, Vol. 48, No. 4, pp. 729-754, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.0020-8833.2004.00323.x/full>
- 6 רענן כהן, **זרים בביתם**, אוניברסיטת תל-אביב, 2006.
- 7 יצחק רייטר, "גורמים פנימיים וחיצוניים בקונפליקט היהודי-ערבי בישראל", בתוך: שלמה חסון וחאלד אבו עסבה (עורכים), **יהודים וערבים בישראל מול מציאות משתנה: בעיות, מגמות, תרחישים והמלצות**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים, 2004, עמ' 52–60.
- 8 במדינת ישראל אין חקיקה המסדירה את מעמדן של העברית והערבית כשפות רשמיות במדינה. הגדרתן כשפות רשמיות מעוגנת בחקיקה המנדטורית. עם זאת, הפרקטיקה הנוהגת בישראל מקנה לעברית מעמד של בכירות מעצם היותה, למשל, שפת החקיקה. הצעת החוק של הסיעות הערביות מקפלת בתוכה את הדרישה לעיגון של השפה הערבית כשפה רשמית במדינת ישראל.
- 9 לנוסח המלא של הצעת החוק במאגר הצעות החוק של הכנסת: <http://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=lawsuggestionssearch&lawitemid=565337>
- 10 סקר דעת קהל של המכון למחקרי ביטחון לאומי (2017) מצא כי רבע מהיהודים (25%) תופסים את הערבים כאויבים פוטנציאליים, וכ-41% רואים בערבים כמי שיש לכבדם, אך

גם לחשוד בהם. מתוך הכנס השנתי הבינלאומי ה-10 של המכון למחקרי ביטחון לאומי, 23 בינואר 2017.

11 הודעת הכנסת, נדחה בטרומית: חוק יסוד: המיעוט הערבי כמיעוט לאומי, 9 בנובמבר 2016, <http://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/pages/press091116-9ms5.aspx>

12 מורן אזולאי וחסן שעלאן, "עודה קרע, טיבי דרך: 'חוק המואזין' שוב עורר סערה בכנסת", Ynet, 8 במארס 2017, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4932492,00.html>