

יוני 2005 / אייר תשס"ה

בינאום סוגיית ערביי ישראל - מסוגיית פנים לסוגיית יחסי חוץ

מסמך התרעה בסיסית – מכון ראות

מסמך ההתרעה הבסיסית הוא תוצר של מכון ראות ומטרתו להצביע על פער בין מגמות והתרחשויות חדשות לבין הנחות יסוד או עבודה של מקבלי ההחלטות בממשלת ישראל. התעלמות מפער זה עלולה להביא לידי "הפתעה בסיסית"¹ הנובעת מחוסר רלבנטיות של מדיניות ממשלת ישראל. מסמך ההתרעה הבסיסית חושף את ההנחות שביסוד מדיניות ממשלת ישראל, מצביע על המגמות החדשות ומציע כיווני חשיבה ופעולה לסגירת הפער.

מהות ההתרעה

סוגיית היחסים בין ערביי ישראל לממשלת ישראל עוברת תהליך של בינאום. מרכז הכובד של ניהול סוגיה זו נע ממדינת ישראל, פה היא מנוהלת כסוגיית פנים, לזירה הבין-לאומית שם היא חשובה למעקב, ביקורת והתערבות של גורמים בין-לאומיים.

תפיסת העולם הקיימת

1. רשמית, ישראל רואה בסוגיית מעמד המדיני-משפטי של ערביי ישראל עניין פנימי לכל דבר, אשר אינו מושא למשא ומתן בינה לבין כל גורם זר אחר.
2. לפיכך, עד היום, ישראל ראתה בכל ניסיון לתווך בינה לבין אזרחיה הערבים כהתערבות בענייניה הפנימיים. כך גם ל"אש"ף" לא היה כל מעמד רשמי בייצוג ערביי ישראל במהלך תהליך אוסלו.
3. כמו-כן, במהלך המו"מ על "הסכם הקבע" בשנים 1999-2001 ישראל הציגה עמדה כי תושביה הערבים של ישראל הם אזרחי המדינה וכי ישראל היא נציגתם הבלעדית. עפ"י עמדה זו לישות הפלסטינית אין ולא יהיה כל מעמד בייצוגם.²
4. ישראל סירבה להכיר בערביי ישראל כמיעוט לאומי בעל זכויות קיבוציות למעט חריגים כגון בתחום החינוך.

המציאות משתנה

- בפועל, מתהוות מגמות אשר מערערות את תפיסת העולם הנ"ל עד כדי הפיכתה ללא רלבנטית:
5. פנייה לגופים בין-לאומיים – האוכלוסייה הערבית סובלת מתת-ייצוג בולט בגופים המנהליים והציבוריים השונים במדינה ומאי-שיוויון בחלוקת המשאבים.³ מאחר שתחושות התסכול

¹ המושגים "התרעה בסיסית" ו"הפתעה בסיסית" נטבעו על-ידי ד"ר צבי לניר – מייסד מכון פרקסיס. להרחבה ר' www.praxis.co.il; לניר צבי, ההפתעה הבסיסית – מודיעין במשבר, הקיבוץ המאוחד והמרכז למחקרים אסטרטגיים ע"ש יפה באוניברסיטת תל-אביב, תשמ"ג.

² לפירוט העמדות ר' "מצב הקבע של סוגיית המעמד המדיני-משפטי של ערביי ישראל".

³ רובינשטיין אמנון ואלכסנדר יעקבסון, ישראל ומשפחת העמים – מדינת לאום יהודית וזכויות אדם, תל אביב: שוקן, 2003, עמ' 176. כן ר' "דו"ח ועדת אור": ועדת החקירה לבירור ההתנגשויות בין כוחות

- והקיפוח של ערביי ישראל אינן מוצאות סעד מידי רשויות מדינת ישראל, פונים ארגונים ערבים ישראלים לגופים בין-לאומיים ומעלים את סוגיית מעמדם בתוך מדינת ישראל;
6. הכרה בין-לאומית גוברת בערביי ישראל כמיעוט לאומי – בקהילה הבין-לאומית מתחזקת המגמה להכיר בערביי ישראל כמיעוט לאומי בעל זכויות קיבוציות בתוך מדינת ישראל;⁴
7. פלסטיניזציה של ערביי-ישראל והפיכתם לגורם מרכזי במערכת היחסים בין ישראל לבין הישות הפלסטינית;⁵
8. אנטי-ציונות ודה לגיטימציה בסיסית של יהודיותה של ישראל – מעמדם של ערביי ישראל במדינה שיהודיותה מעוגנת בחוקיה הופך להיות מנוף לאנטי-ציונות במובן של שלילת זכותם של היהודים להגדרה עצמית וזהותה היהודית של מדינת ישראל. תהליך זה צפוי להימשך אף לאחר כינון המדינה הפלסטינית וחתימה על הסכם הקבע (ר' "מצב הקבע").⁶

כיווני פעולה וחשיבה

9. זוהי סוגיה בעלת השלכות קיומיות עבור מדינת ישראל - סוגיית ערביי ישראל עוברת בינאום והופכת להיות סוגיית ביטחון לאומי ומדיניות חוץ בעלת השלכות קיומיות שמהותן היא שחיקת הלגיטימציה לעצם יהודיותה של המדינה.
10. תיאום בין-זרועי – סוגיית ערביי ישראל מטופלת ע"י מספר משרדי ממשלה הפועלים ללא תיאום. על ישראל להביא לתיאום בין-זרועי מתמשך בתכנון, קבלת החלטות וביצוע בנושא זה.

הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000 – דין וחשבון, כרך א', ירושלים: ספטמבר 2003, עמ' 33-60.

4 בין האירועים הקשורים למגמות אלה:

- מפגשים שוטפים בין שגרירים זרים לבין נציגי ערביי ישראל.
- האו"ם הכיר בארגון עדאלה כארגון מייצג המאפשר השתתפות במועצה הכלכלית- חברתית (5/05);
- פרלמנט האיחוד האירופי קיים דיון בסוגיית מעמד ערביי ישראל ביוזמת ובנוכחות נציגי ארגון מוסאווא (5/05). בדיון הוחלט להקים שדולה להגנה על זכויות המיעוט הערבי בישראל וכי סוגיה זו תעלה בכל דיון פוליטי שהאיחוד האירופי ינהל עם ישראל;
- "ועדת האו"ם בדבר ביעור האפליה נגד נשים" הגישה שאלות לישראל הנוגעות לזכויותיהן של הנשים הערביות בישראל (4/04); ארגון עדאלה הגיש לוועדה זו דו"ח אלטרנטיבי מטעם הארגונים הלא ממשלתיים הפועלים בישראל (1/05);
- דו"ח של "קואליציית האירו-תיכונית לזכויות אדם" ביקר את יחס ישראל לאזרחיה הערבים (12/04).

5 בין הכוחות המזינים מגמה זו:

- א. הזדהות עם השאיפות הלאומיות הפלסטיניות;
- ב. ערביי ישראל נתפשים כפלסטינים ע"י הצד הפלסטיני – המסמכים המכונים הפלסטינים רואים בערביי ישראל חלק מן העם הפלסטיני הנמצא תחת שליטת ישראל. מטיוסת החוקה של המדינה הפלסטינית משתמע כי יהיה לערביי ישראל מעמד מדיני-משפטי במדינה הפלסטינית ובכלל זה זכות לבחור ולהיבחר וזכות לייצוג;
- ג. "איום האירידנטיזם" / "תוכנית השלבים" / "אתוס המאבק הפלסטיני" – פלגים במדינה הפלסטינית, עם או בלי גיבוי של רשמי, צפויים להמשיך את המאבק כנגד ישראל תוך שהם עושים שימוש באזרחיה הערבים של ישראל כמכשיר להמשך מאבק זה;
- ד. צדדים שלישיים – מדינות דוגמת איראן וקבוצות כגון אל-קאעדה או חיזבאללה עלולות לעודד חתרנות בקרב ערביי ישראל, עם או בלי ברכה או סיוע מהממשלה הפלסטינית.

6 דוגמאות למגמה זו:

- ארגונים המייצגים את ערביי ישראל הגישו לנציבות האו"ם לזכויות אדם דו"ח בעניין "חוק האזרחות" ודו"ח נוסף בעניין מדיניות "קק"ל";
- "ועדת האו"ם לביטול אפליה גזעית" קראה לביטול "חוק האזרחות" (8/04).

11. **בנושאי פנים** – על ישראל לפעול להבטחת שוויון אזרחי מלא לערביי ישראל וכך לשמוט את הקרקע מתחת לטענות בתחום זה.
12. **האם ערביי ישראל הם מיעוט לאומי בעל זכויות קיבוציות?** – זוהי שאלה עקרונית שיש לתת עליה את הדעת. ביחס לסוגיה זו, יש לנסות לבסס מדיניות עקבית בסוגיות פנים וחוץ כגון:
- העלאת סוגיית ערביי ישראל במפגשים בין"ל בין נציגי ממשלות זרות לבין נציגי ישראל;
 - מפגשים של שגרירים זרים עם נציגי ההנהגה של ערביי ישראל;
 - חברות של ארגונים ערבים-ישראלים בגופים בין-לאומיים.
13. **מול הישות הפלסטינית** – על ישראל לגבש את תפישתה ביחס למעמד של ערביי ישראל אחרי הקמתה של מדינה פלסטינית. לכאורה, ישנן שתי גישות אפשריות עבור ישראל ביחס למצב הקבע של סוגיה זו:
- "גישת החומה" – כינונה של "חומה" משפטית בין ערביי ישראל למדינה הפלסטינית, אשר שוללת כל מעמד **רשמי** – דיפלומטי, משפטי, או פוליטי – של המדינה הפלסטינית ביחס לערביי ישראל; או
 - "גישת הממבראנה" – כינונו של "קרום חדיר" המאפשר זיקה **רשמית** של ערביי ישראל למדינה הפלסטינית.
- ההשלכות המעשיות של החלטה זו נוגעות לסוגיות כגון איחוד משפחות, אזרחות כפולה או דרכון כפול, הסדרים מיוחדים של תנועה או מעמד אישי וכיו"ב. (לפירוט ר' ["מצב הקבע המדיני-משפטי של ערביי ישראל"](#))
14. **חוק האזרחות** – בהמשך לנאמר לעיל, על ישראל לגבש עמדתה ביחס **לאזרחות כפולה ישראלית-פלסטינית**. סוגיה זו עולה במסגרת הדיונים אודות "חוק האזרחות". זוהי סוגיה טכנית לכאורה, אולם היא בעלת משמעויות משפטיות, אזרחיות, מדיניות ופוליטיות מרחיקות לכת.
15. **הסברה** – יש להתאים את מערך ההסברה של ישראל לאתגר המורכב שסוגיה זו יוצרת.

מקורות נוספים

- אודות משולש היחסים ישראל - מדינה פלסטינית - ערביי ישראל ר' "[חסי ישראל והמדינה הפלסטינית במצב הקבע](#)"; "[הממשקים של ישראל עם המערכת החוקתית הפלסטינית](#)";
- אודות האנטי-ציונות והדה-לגיטימציה הבסיסית של ישראל ר' "[תופעת ההתכנסות](#)", "[איום ה-One-State](#)" ו"[אנטי ציונות](#)";
- אודות מעמד של ערביי ישראל לאחר כינונה של מדינה פלסטינית ר' המושגים: "[מצב הקבע של סוגיית המעמד המדיני-משפטי של ערביי ישראל](#)", "[מצב הקבע של סוגיית הזכות הפלסטינית להגדרה עצמית](#)" ו"[מצב הקבע של סוגיית הייצוג הפלסטיני](#)".

סוף.