

בשיתוף עם מכון אדלסון ללימודים אסטרטגיים - מרכז שלם

כנס הרצליה השמיני

על מאזן החוסן והביטחון הלאומי
"ישראל בשנת ה־60 העולם חוסן?"

2008 23-20 בינואר

אחריות ממשלתית לשילוב ושוויון יהודי-ערבי במדינת ישראל

مسؤولية حكومية للدمج والمساواة
اليهودية-العربية في دولة إسرائيل

מצע לדיון

מוגש על-ידי
יוזמות קרן אברהם



יוזמות קרן אברהם
مبادرات صندوق إبراهيم

The Abraham Fund Initiatives

המסמך משקף את דעתם של הכותבים בלבד



יוזמות קרן אברהם
مبادرات صندوق إبراهيم

The Abraham Fund Initiatives

אחריות ממשלתית לשילוב ושוויון יהודי-ערבי במדינת ישראל

מצע לדיון

כנס הרצליה, 2008

כללי

נייר זה מצביע על מגמת החרפה ביחסי יהודים-ערבים בעשור האחרון ומנגד על כיוונים לעשייה ממשלתית לשילוב ושוויון בחברה שסועה, בהשראת דוגמאות לעשייה שכזו, כפי שקיימות בצפון אירלנד.

הנייר כולל את הפרקים הבאים:

1. רקע למצב היחסים בין יהודים וערבים בישראל
2. עשייה ממשלתית לשילוב ושוויון – דוגמאות מהניסיון של צפון אירלנד
3. יתרונות המדיניות הממשלתית לשילוב ושוויון
4. הצעה לעקרונות פעולה ממשלתית בישראל
5. סיכום

1. רקע למצב היחסים בין יהודים וערבים בישראל

דוח ועדת אור, שהוקמה בעקבות אירועי אוקטובר 2000, ביטא, לראשונה, הכרה רשמית מטעם גוף ממלכתי בעומק ההפליה ובהדרה הממוסדת שהייתה מנת חלקם של האזרחים הערבים משחר ימיה של המדינה. רבים תלו תקוות כי אירוע מכונן זה יהווה נקודת מפנה חיובית ופתח לשינוי מדיניות ממשלתית ביחס לערבים. אולם בפועל המלצות הוועדה מוסמסו ובשבע השנים החולפות לא הורגש שיפור של ממש ביחס המדינה אל אזרחיה הערבים. זאת, על אף שועדת אור ציינה במפורש את הזנחת הטיפול בפערים בין האוכלוסיות ואת המדיניות של "העדר מדיניות" כגורם מהותי, בצד גורמים אחרים, המזין תחושות תסכול וניכור.

מאז ראשית שנות ה-2000 אנו עדים לרצף של התפתחויות המסמלות החרפה ביחסים בין יהודים לבין ערבים במדינה. בין האירועים המרכזיים בשנים האחרונות, אשר זכו לעיסוק תקשורתי והמהווים נקודות ציון בתהליך המתמשך, ניתן למנות את אירועי אוקטובר; הקמת ועדת אור ופרסום דוח הוועדה; שיח חילופי שטחים/טרנספר, עליית כוחה של מפלגת ישראל ביתנו בבחירות האחרונות והצטרפותה לממשלה; פרשת עזיבתו של חבר הכנסת עזמי בשארה ממפלגת בל"ד את המדינה; "חוק האזרחות והכניסה לישראל" המונע מבני

זוג ערבים המתגוררים משני עברי הקו הירוק להתגורר יחד בשטח ישראלי¹; כשלון יוזמת "חוקה בהסכמה"; פרסום "מסמכי החזון" השונים מטעם מספר קבוצות בולטות בחברה האזרחית הערבית²; מלחמת לבנון השנייה והעמקת השסע היהודי-ערבי בעקבותיה; הירידה בשיעור ההשתתפות בבחירות בקרב האוכלוסייה הערבית; המשך הריסות הבתים ביישובים ערביים; אירועי פקיעין; שיח השירות האזרחי/לאומי לערבים והקמת מנהלה מיוחדת לנושא; העברה בקריאה ראשונה של חוק קק"ל³; דוח האגודה לזכויות האזרח ודוחות שנתיים נוספים המלמדים על התדרדרות היחסים ועל מגמות גוברות של גזענות; הרחבת הפערים הסוציאלי-אקונומיים בין יהודים לערבים, כפי שמשתקף מדוח העוני, במיוחד לגבי חלקם של הילדים הערבים והקריאה להחרמת חגיגות ה־60 למדינה מצד חלקים בציבור הערבי.

מגמת הקיטוב ביחסים בין יהודים לערבים מוצאת ביטוי ממשי בנתונים הבאים: **תרשים 1** מציג את שינויי העמדות ביחס לאוכלוסייה הערבית בקרב הציבור היהודי בישראל בין השנים 2005 עד 2006, כפי שפורסמו במדד הגזענות 2007 ובדוח האגודה לזכויות האזרח 2007. הנתונים מצביעים על עלייה בעמדות אתנוצנטריות וגזעניות ונמצאים בהלימה גם עם נתוני מדד הדמוקרטיה 2007, המוצגים ב**תרשים 2**, המעידים על ירידה הדרגתית בין השנים 2000 עד 2007 בשיעורי התמיכה בקרב הציבור היהודי במתן שוויון פוליטי לערבים ובצירופן של מפלגות ערביות לקואליציה. רק 22% מהציבור היהודי תמכו במתן שוויון פוליטי בשנת 2007 לעומת 46% בשנת 2000 – הנתון הנמוך ביותר מאז תחילת שנות ה־90'.

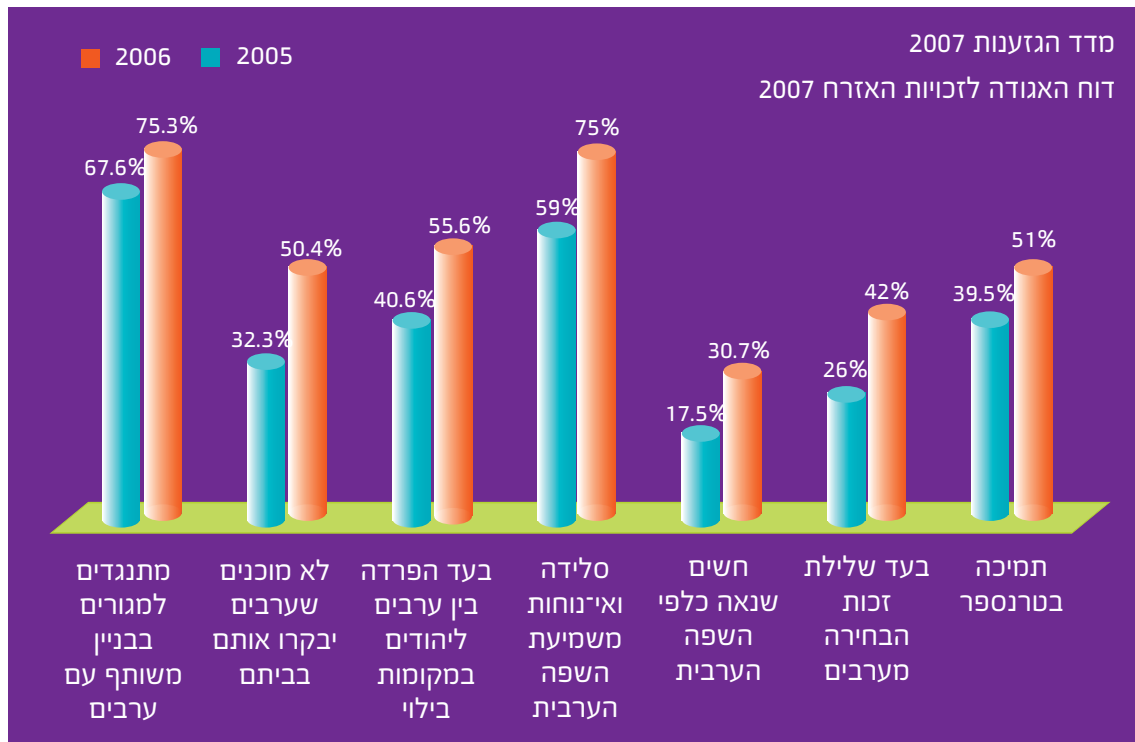
תהליך הקיטוב משתקף היטב גם בנתונים שנאספו בקרב האוכלוסייה הערבית: **תרשים 3** מציג את שיעור ההשתתפות ההולך ופוחת של האזרחים הערבים בבחירות לכנסת בין השנים 1996 עד 2006 וניתן לראות בו ביטוי לתחושת ניכור הולכת וגוברת. לכך יש להוסיף את שיעורי ההצבעה בבחירות המיוחדות אשר נערכו לראשות הממשלה בשנת 2001, בהן עמד שיעור ההשתתפות בקרב האוכלוסייה הערבית רק על 18% לעומת 77.2% בקרב האוכלוסייה היהודית. לאור כל זאת, אין פלא, אפוא, כי על פי סקר שנערך על ידי מכון מדה אל-כרמל, רק 33% מהאזרחים הערבים סבורים כי מדינת ישראל היא מדינה דמוקרטית, 62% מהם סבורים כי ישראל לא יכולה להיות מדינה יהודית ובה בעת מדינה דמוקרטית, 87% רואים בחוק השבות חוק מפלה ואילו 94% רואים בציונות תנועה גזענית (מדה אל-כרמל, 2004).

1 החוק מונע כל אפשרות למתן מעמד בישראל לתושבי הגדה המערבית ועזה. החוק התקבל בשנת 2003, בשנת 2006 הוארך תוקפו וב־2007 נוספו עליו הגבלות נוספות. כתוצאה מפסק הדין, אלפי משפחות ערביות־פלסטיניות מנועות מלחיות ביחד בשל מוצאן הלאומי. להרחבה ר' <http://www.adalah.org/heb/famunif.php>.

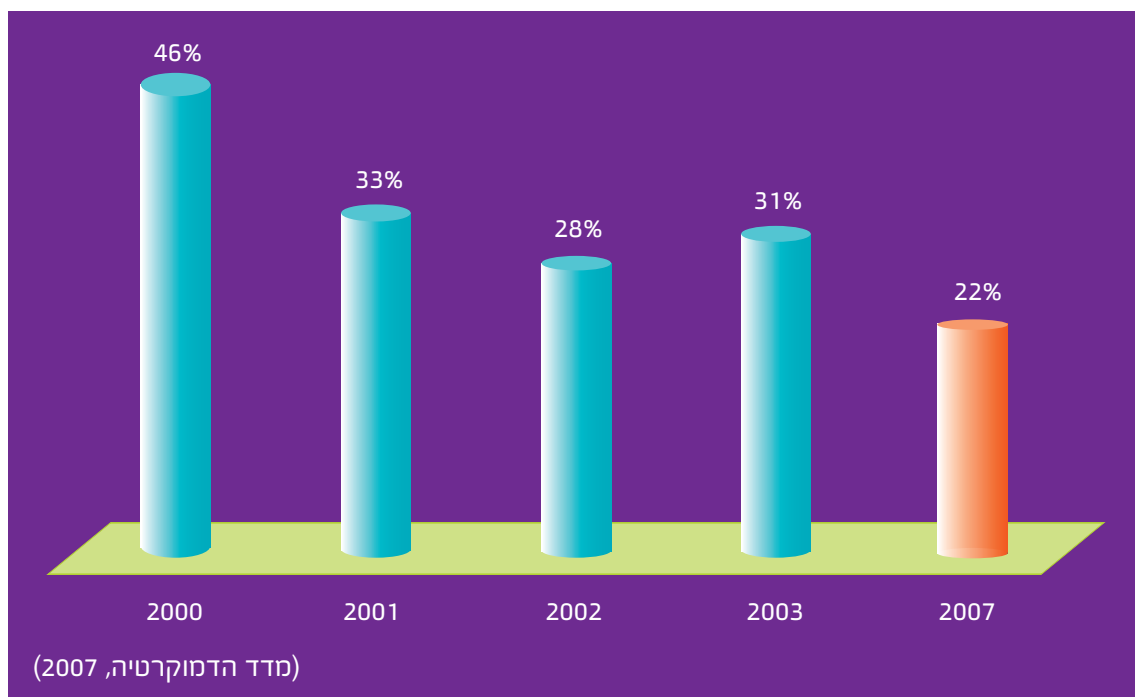
2 בשיח הציבורי, הכוונה לארבעת המסמכים הבאים, אשר התפרסמו במועדים סמוכים בין השנים 2006 עד 2007: "חוקה שוויונית לכל?" מרכז מוסאוא (נובמבר, 2006); "החזון העתידי לערבים הפלסטינים בישראל" מטעם הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל (דצמבר, 2006); "החוקה הדמוקרטית" של ארגון עדאלה (פברואר, 2007); "הצהרת חיפה" מכון מדה אל-כרמל (מאי, 2007). ניתן להשיג את המסמכים באתרי האינטרנט של הארגונים הנ"ל.

3 הצעת החוק, שהוגשה על ידי חבר הכנסת אורי אריאל מהאיחוד הלאומי – מפד"ל, קובעת כי אדמות בבעלות קק"ל (13% מהאדמות בישראל שהיו במקור בבעלות פליטים ערבים או עקורים פנימיים) יוקצו ליהודים בלבד. הצעת החוק אושרה ברוב גדול של 64 תומכים לעומת 16 מתנגדים ונמנע אחד. להרחבה ר' <http://www.adalah.org/heb/jnf.php>.

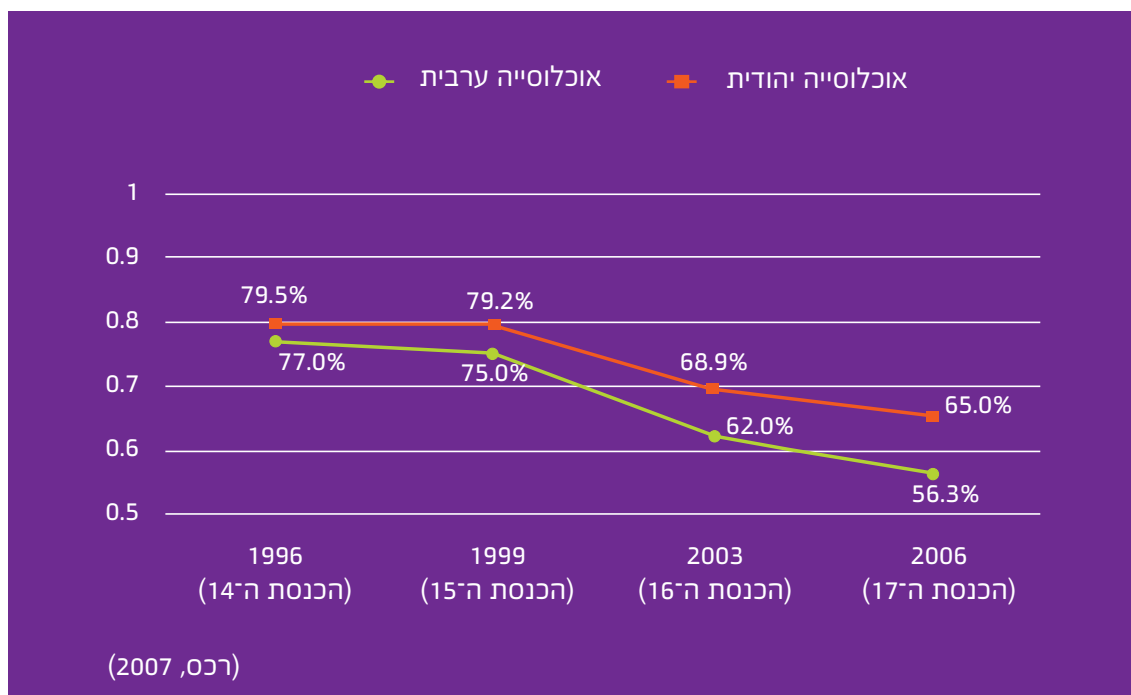
תרשים מס' 1: עמדות בקרב האוכלוסייה היהודית



תרשים מס' 2: תמיכה בקרב הציבור היהודי בשוויון פוליטי למיעוט הערבי (צירוף מפלגות ערביות לממשלה, כולל שרים ערבים)



תרשים מס' 3: שיעור ההשתתפות בבחירות



2. עשייה ממשלתית לשילוב ושוויון: הניסיון של צפון אירלנד

אחת הדוגמאות המובהקות לפעילות ממשלתית נמרצת ואפקטיבית לשילוב ולשוויון בחברה שסועה נמצאת בצפון אירלנד. במסגרת הנייר הנוכחי, לא יפורטו הבסיס להשוואה, מאפייני המצב בצפון אירלנד או סוגי הפעילות הממשלתית המתבצעת שם, הראויים לדיון נפרד ומעמיק. עם זאת, נציין מספר תחומים מתוך העשייה הממשלתית בצפון אירלנד, שיתכן ויש ביכולתם לתרום לדיון לגבי אפשרות פיתוחם של כלים ואסטרטגיות ממשלתיים לשילוב ולשוויון יהודי-ערבי בישראל:

ניסוח חזון משותף

בשנת 2005 פרסם משרד השר הראשון וסגן השר הראשון, האחראים על צפון אירלנד, מסמך חזון משותף, אשר הופץ כמסמך מדיניות רשמי, שמטרתו שיפור היחסים בין הקתולים והפרוטסטנטים בצפון אירלנד. המסמך הוא תולדה של דיון ציבורי ער בנושא, בו השתתפו נציגי הקהילות ממגוון תחומי העיסוק והעשייה הציבוריים. מטרתו רחבות-היקף ומיועדות להביא לשינויים במבנה הפוליטי ולתהליכים אשר יגבירו את השוויון בכל תחומי החיים ויקדמו פיוס בין הקהילות. מאז פרסומו עוסקים מוסדות הממשל והחברה הצפון-אירית בכללותה בתרגומן של הצהרת העקרונות והמדיניות המופיעות בו לשפת מעשה ולעקרונות פעולה בשטח.

(לפרטים נוספים: <http://www.asharedfutureni.gov.uk>)

חקיקה

החקיקה בתחומי שילוב ושוויון בצפון אירלנד היא מן המתקדמות בעולם⁴, בייחוד בעקבות הסכם בלפאסט ("יום שישי הטוב") שנחתם ב־1998 ואשר כלל מקבץ חוקים (הידועים בתור Section 75) המבטיחים שוויון, ייצוג הולם וכיבוד זכויות האדם במגוון תחומי החיים. ראוי לציין, עם זאת, כי החקיקה בתחומים אלה החלה שנים רבות לפני חתימת ההסכם ורפורמות חוקתיות משמעותיות נערכו גם לאחר חתימתו. מערכת החוקים, בצירוף מדיניות האכיפה הנוקשה המתלווה אליהם, הוכיחו אפקטיביות רבה במיגור ההפליה ובחיזוק שוויון הזדמנויות בצפון אירלנד וזאת על אף שבצפון אירלנד, כמו בכל חלקי הממלכה הבריטית, לא קיימת חוקה.

כינון מוסדות

מספר מוסדות סטטוטוריים ממשלתיים וחצי־ממשלתיים (בעלי דירקטוריון עצמאי, המקבלים מימון מהממשלה, אך אינם כפופים לה באופן פורמאלי) הוקמו בצפון אירלנד מתוקף חוק, במטרה למסד את מדיניות השילוב והשוויון באופן שאינו תלוי בהתחלפותו של גורם זה או אחר או בהשתנות ההרכב הפוליטי של הממשלה. תחומי הפעילות העיקריים של המוסדות שהוקמו כוללים: פיתוח ומעקב אחר חקיקה ומדיניות; פיקוח; אכיפה; יצירת שותפויות ומיזמים מקומיים וארציים בין הקהילות ועוד. חלק מהמוסדות הממשלתיים, אגב, פועלים בתחומים שבישראל נחשבים לתחומי פעילותה של החברה האזרחית, כמו למשל הנציבות הצפון־אירית לזכויות אדם.

בנוסף, אחד מהתחומים שעברו טרנספורמציה מהותית בצפון אירלנד ואשר נחשב לאחד מסיפורי ההצלחה הגדולים של תהליך הפיוס הצפון־אירי, הינו תפקוד המשטרה. המהפך אותו עברה המשטרה בצפון אירלנד אף נלמד במקומות רבים בעולם. בבסיס המהפך, שינוי תפיסת שירותי השיטור כאמצעי שליטה של קבוצת הרוב באוכלוסיית המיעוט ופיתוח תודעת שירות שוויוני לכל חלקי האוכלוסייה. בין היתר נעשה הדבר באמצעות שיתוף האוכלוסייה המקומית בהחלטות בנושאי שיטור, שילוב כל חלקי האוכלוסייה בכוח האדם המשטירתי וביטול הדומיננטיות האקסקלוסיבית של קבוצת הרוב במערך השיטור, הקמת גופים מפקחים ומייעצים למשטרה והגברת השקיפות והדיווחיות של הארגון בכללותו.

למידע נוסף על המוסדות הממשלתיים המרכזיים המיישמים מדיניות של שילוב ושוויון בצפון אירלנד, ראה להלן:

משרד השר הראשון וסגן השר הראשון: <http://www.ofmdfmi.gov.uk>

שירות השיטור בצפון אירלנד: <http://www.psnipolice.uk>

המועצה הארצית לשיטור: <http://www.nipolicingboard.org.uk>

נציבות השוויון: <http://www.equalityni.org/site/default.asp?secid=home>

נציבות לזכויות אדם: <http://www.nihrc.org>

המועצה ליחסים בין־קהילתיים: <http://www.community-relations.org.uk>

4 להלן רשימת החוקים העיקריים בנושא שילוב ושוויון בצפון אירלנד:

Equal Pay Act, 1970; Sex Discrimination, 1976; Race Relations, 1997; Fair Employment & Treatment, 1998; Northern Ireland Act, 1998; Equality Order, 2000; Employment Equality, 2003; Hate Crime Legislation, 2004; Special Educational Needs, 2005.

3. יתרונותיה של מדיניות ממשלתית לשילוב ושוויון

היתרונות הנגזרים ממדיניות ממשלתית לשילוב ושוויון בישראל ותרומתה למימוש אחריות מלאה ושוויונית לכל אזרחיה, יהודים וערבים, הם רבים ומגוונים. נמנה אחדים מבין גורמי חשיבות אלה:

חשיבות ביטחונית

- בטחון לאומי
- בטחון אישי
- יציבות חברתית

חשיבות כלכלית

- צמיחה כלכלית
- חסכון בהוצאה ציבורית

חשיבות ערכית

- חיזוק הדמוקרטיה
- עושר ומגוון תרבותי
- ערכי דת ומוסר
- ערכים הומניסטיים אוניברסליים
- מימוש חזון מגילת העצמאות
- שוויון הזדמנויות

חשיבות מדינית

- השתלבות במרחב האזורי
- הסדר ישראלי-פלסטיני
- לגיטימיות בין-לאומית

את הביסוס לטיעונים אלה ניתן למצוא בעבודות ובפרסומים נוספים של יוזמות קרן אברהם ושל גורמים נוספים, על בסיס הניסיון המחקרי וניסיון השטח המצטבר בארץ ובעולם.

4. הצעה לעקרונות פעולה לאחריות ממשלתית בישראל

לאור המופיע במסמך זה, אנו קוראים ללקיחת אחריות ממשלתית, הכוללת, בין היתר, את העקרונות הבאים:

- **מתן ביטוי לצורך בהסדרת יחסי רוב-מיעוט בישראל**
ישנו צורך בהצהרות ובהתבטאויות פומביות מצד המנהיגות, ובייחוד ממשלת ישראל, באשר לדחיפות ולחשיבות שבהסדרה מוסכמת של יחסי ערבים ויהודים בישראל.
- **הידברות עם המנהיגות הערבית**
דיאלוג רציף ומתמשך עם אנשי ציבור משפיעים בחברה הערבית ובהם המנהיגות הנבחרת, אינטלקטואלים ונציגי החברה האזרחית הערבית.

- **פיתוח חזון משותף לשתי האוכלוסיות**
בניית חזון משותף לשני הלאומים החיים במדינה חיונית להמשך חיים משותפים. העדר חזון שכזה מעודד נטיות בדלניות והעמקת ההפרדה בין האוכלוסיות.
- **דה-לגיטימציה להדרה ולאי-שוויון**
על מוסדות הממשלה להוות מודל לשילוב ולשוויון על ידי מתן ייצוג הולם לערבים בסקטור הציבורי והוקעת פרקטיקות מפלות בשירות המדינה ומחוצה לו.
- **חקיקה**
דרושה חקיקה פרוגרסיבית, המתייחסת באופן ספציפי למניעת הפליית האוכלוסייה הערבית ואשר תלווה באמצעי אכיפה והרתעה אפקטיביים.
- **כינון מוסדות סטטוטוריים לשילוב ושוויון**
יש לפעול למען הקמת מוסדות ייעוץ, פיקוח ואכיפה של פרקטיקות שוויוניות ומשלבות, אשר יפעלו מתוקף חוק ולא יהיו תלויים בהרכב פרסונאלי או קואליציוני זה או אחר.
- **יצירת מרחבים משותפים וקידום אינטראקציות ושותפויות בין הצדדים**
פיתוח מודלים למערכות חיים משותפות בכל תחומי החיים, כמו מערכות חינוך משותפות, איזורי תעשייה משותפים וכיו"ב.
- **צעדים בוני אמון בין מוסדות החוק והממשל לבין הציבור הערבי**
על מוסדות החוק והממשלה לנקוט בצעדים בוני אמון כלפי האוכלוסייה הערבית, לשלבם במוקדי קבלת ההחלטות ולדאוג למתן שירות שווה לזה שניתן לאוכלוסייה היהודית. למשל, על המשטרה לשנות את יחסה ותפיסתה כלפי האוכלוסייה הערבית.

5. סיכום

קידום שילוב ושוויון, תוך פיתוח מסגרות בנות-קיימא להסדרת היחסים בין הרוב היהודי והמיעוט הערבי במדינה והצבתן כיעד לאומי מרכזי, הינו צעד חיוני ודחוף. זאת על מנת לעצור את ההידרדרות המדאיגה ביחסי יהודים-ערבים שאנו עדים לה בשנים האחרונות ולעלות על נתיב של חיים משותפים במדינה. על ממשלת ישראל להכיר ולממש את אחריותה בנושא זה ולהבטיח בכך את שגשוגה, יציבותה ולכידותה של החברה הישראלית בשנים לבוא.