

# ג' ד ל

גליון מס. 1, ינואר 2009

מגזין אלקטרוני דו-חודשי



מדה אליכרמל - המרכז הערבי למחקר חברתי יישומי

## דבר המנכ"ל | נדים רוחאנא

### פרויקט המעקב הפוליטי

ישראל והמיעוט הפלסטיני : דוח המעקב הפוליטי הדו-חודשי של מדה אלכרמל  
|אמטאנס שחאדה

### פרשנות

השלטון המקומי הערבי בישראל |אסעד ע'אנס

### דעות והשקפות

העצמה עצמית של מגזר הארגונים הערביים הלא-ממשלתיים בישראל |אמל  
ג'מאל  
העמותות והשפעתן על הפעילות הפלסטינית הקולקטיבית בתוך הקו הירוק |  
אמיר מחיול

### ניירות מידע

ועדת המעקב העליונה לענייני הציבור הערבי בישראל | מחמד אמארה  
הממשל הצבאי |יאיר בוימל

### פעילות שוטפת במרכז מדה אלכרמל

פרויקט "תיעוד ההיסטוריה המושתקת"  
פרויקט "ההשתתפות הפוליטית של הערבים בישראל"  
פרויקט "זכויות קולקטיביות והחזון הפוליטי"

## דבר המנכ"ל

אנחנו שמחים להעמיד לרשותכם את מגזין המידע האלקטרונית הראשון של מרכז מדה אל-כרמל – "ג'דל", מגזין דו-חודשי המתפרסם בערבית, בעברית ובאנגלית. ג'דל שואף לתת ביטוי לתחומי העניין הפוליטיים והחברתיים העיקריים של הפלסטינים בישראל, להבליט את המאפיינים וההקשרים של ההתפתחויות החשובות בחברה הערבית, לתרום לניסוח נרטיב היסטורי של הפלסטינים בתוך ישראל ולבטא את שאיפותיהם. בכך אנו מבקשים לפתוח צוהר רחב יותר בין הפלסטינים בישראל ובין העולם.

אף כי רוב הגורמים האזוריים זנחו את הפלסטינים בישראל, אנחנו סבורים שהם יכולים למלא תפקיד חשוב בקביעת עתיד היחסים בין הישראלים ובין הפלסטינים בפלסטין ההיסטורית. היות שפתרון שתי המדינות הולך מכישלון לכישלון, מעמד המיוחד של הפלסטינים הן כתושבים מקוריים והן כאזרחי המדינה מאפשר להם להוביל את התהליך הזה, או לכל הפחות למלא בו תפקיד פעיל ולתרום לעיצוב עתיד היחסים בארץ על בסיס של צדק, שוויון ודמוקרטיה לכל הפלסטינים והישראלים. שאיפה זו מקבלת חשיבות מיוחדת כיוון שמדובר באזרחים שהמדינה מתכחשת לקשר שלהם עם מולדתם וטוענת שהיא מולדתו הבלעדית של העם היהודי.

מלבד העיסוק בסוגיות אלה יביא ג'דל ניתוחים אלטרנטיביים הנחוצים לכינון יחסים פלסטיניים-ישראליים ארוכי טווח המבוססים על צדק, אחריות היסטורית ואמת, ולכינונו של משטר המאופיין בערכים אלה.

ג'דל יציג מגוון של דעות ויבחן סוגיות חשובות בתוך הקשר פוליטי והיסטורי. אנחנו קוראים לחוקרים – ערבים, יהודים ואחרים – להציג את דעותיהם וללבן נושאים חשובים הנוגעים ליחסים בעבר ובעתיד בין הישראלים ובין הפלסטינים באופן כללי, ובין ישראל לבין אזרחיה הפלסטינים בפרט.

פרסום חדש זה יהיה גמיש מבחינת צורתו והיקפו. ה"גיליון" הראשון מכיל חמישה פרקים. הפרק הראשון הוא המשך של פרויקט המעקב הפוליטי שיזם מרכז מדה לפני כמה שנים, המנסה להעריך את מצב היחסים בין המדינה ובין האזרחים הפלסטינים, לעקוב אחרי ההתפתחויות החשובות בתחום החקיקה, מדיניות הממשלה, דעת הקהל בחברה היהודית והצהרותיהם של מנהיגים בחודשיים שקדמו לפרסום. בעבר כבר הוכחה חשיבותו של פרויקט זה ותרומתו להרחבת הדיאלוג עם גורמים שונים בארץ ובעולם. ניתוח מצב היחסים בין ישראל ובין האזרחים הפלסטינים חשוב כדי להבין את ההיסטוריה ולתכנן את השאיפות לעתיד.



הפרק השני בכל גיליון יביא ניתוח מעמיק של אחת מן הסוגיות המרכזיות והאקטואליות למועד פרסומה. בגיליון הראשון מצאנו לנכון לעסוק במצבן של הרשויות המקומיות הערביות על רקע הבחירות המוניציפליות שהתקיימו בנובמבר האחרון.

הפרק השלישי יציג כמה דעות על אחד הנושאים החשובים העומדים על הפרק בחברה הפלסטינית בישראל. הגיליון הראשון מכיל שתי דעות ביחס לארגונים הערביים הלא-ממשלתיים, הממלאים תפקיד חשוב, אך שנוי במחלוקת לאור האפקטיביות המוגבלת של המפלגות הערביות בישראל.

הפרק הרביעי יגיש לקוראים מידע בדבר הקשר והרקע למכלול הסוגיות הנוגעות לחברה הערבית בישראל. בפרק זה בחרנו להביא שני מאמרים: הראשון עוסק בועדת המעקב העליונה לענייני הציבור הערבי בישראל; והמאמר השני עוסק בממשל הצבאי שכפתה ישראל על האזרחים הפלסטינים מאז הקמתה ועד שנת 1966.

הפרק החמישי והאחרון יסקור את הפעילות השוטפת החשובה במרכז מדה אל-כרמל וינסה לשפוך אור על חלקים מהחיים האינטלקטואליים בחברה הפלסטינית.

נקבל בברכה ובהערכה את הצעותיכם והערותיכם ב- [Jadal@mada-research.org](mailto:Jadal@mada-research.org)

קריאה נעימה,

נדים רוחאנא

מנכ"ל מרכז מדה אל-כרמל



## פרויקט המעקב הפוליטי

## ישראל והמיעוט הפלסטיני:

## דוח המעקב הפוליטי הדו-חודשי של מדה אלכרמל

אמטאנס שחאדה\*

דוח קצר זה ממשיך את המסורת שהתחלנו בשנת 2002, שבה אנו עוקבים אחר יחסן של המדינה וקבוצת הרוב כלפי האוכלוסייה הפלסטינית בישראל ומתעדים מדיניות וחוקים המכרסמים במעמדה האזרחי, הפוליטי והמשפטי. המעקב הרצוף מעלה שאלות נוקבות ביחס ל"דמוקרטיה" בישראל – שאלות שיש להפנותן למוסדות השלטון, לאוכלוסייה היהודית ולמפלגות היהודיות.

השאלות האלה אינן חדשות לאוכלוסייה הערבית; הן קיימות מאז הוקמה מדינת ישראל, אבל נחיצותן התעצמה מאז פרוץ אינתיפאדת אלאקצא בשנת 2000.

באותה שנה התווסף ממד נוסף לנחיתות מעמד הפוליטי, האזרחי והמשפטי של הערבים בישראל – האיום הממשי על אזרחותם. לדוגמה, התיקון לחוק האזרחות והכניסה לישראל משנת 2002 אוסר כמעט לגמרי על איחוד בין בני משפחות ערביות שבהן אחד מבני הזוג הוא תושב השטחים הכבושים, ובאופן עקיף אוסר על האזרחים הערבים להתחתן עם בחירי לבם מתושבי השטחים הכבושים. דוגמאות נוספות הן אי-יישום המלצות ועדת אור לחקר אירועי אוקטובר ורציחתם של 13 צעירים ערבים בידי המשטרה בשנת 2000, והחלטת מח"ש לסגור את תיקי החקירה, החלטה שקיבלה גיבוי מהיועץ המשפטי לממשלה.

המדיניות והחוקים שנקבעו מאז שנת 2000 מתועדים בפרטנות כבר כמעט שבע שנים בדוחות המעקב הפוליטי של מרכז מדה אלכרמל. הדוח שלפניכם שונה מקודמיו, היות שהוא מושתת לראשונה על תיעוד דו-חודשי ולא שנתי. לדוח שני חלקים עיקריים: א) מעקב אחרי תהליך החקיקה בכנסת; ב) המדיניות הממשלתית ויחסו של הרחוב היהודי כלפי האוכלוסייה הערבית; ג) עמדות האוכלוסייה היהודית כלפי האוכלוסייה הערבית כפי שהן משתקפות בהתבטאויות של מנהיגים ומקבלי החלטות. הדוחות הבאים עשויים להתמקד בהיבטים שונים, לפי הצורך והאירועים במציאות.

## הרשות המחוקקת

תהליך חקיקת החוקים או תיקוני החוק הפוגעים במעמד האזרחי והפוליטי של האוכלוסייה הפלסטינית בישראל תלוי במידה רבה בהלך הרוח בקרב האוכלוסייה היהודית, כפי שעולה גם מדוחות המעקב בשנים קודמות. לפעמים נוצר הרושם שחוקים מסוימים מבקשים "להתנקס" באוכלוסייה הפלסטינית בגלל עמדה או התנהגות פוליטית שאינה הולמת את הקונצנזוס הציוני. כך



לדוגמה, אחרי פרוץ אינתיפאדת אלאקצא החלה המדינה ליזום חקיקה שמטרתה לכרסם בגלוי או בסמוי במעמדם האזרחי של הפלסטינים ולהגביל עוד יותר את מרחב הפעולה הפוליטי הצר ממילא שלהם. הדוגמאות הבולטות בהקשר זה הם תיקוני חוק האזרחות והכניסה לישראל, והוספת תיקון לחוק יסוד: הכנסת, האוסר תמיכה מילולית או מעשית במאבק מזוין נגד ישראל כעילה לפסילתן של רשימות המבקשות להשתתף בבחירות לכנסת.

גם אחרי מלחמת לבנון השנייה, ולאור עמדות האוכלוסייה הפלסטינית בישראל כלפיה, שלא נעמו לאוזני השלטון והרוב היהודי, היינו עדים למגמה דומה. בין היתר חוקקה הכנסת חוקים האוסרים על אזרחי ישראלי שביקר במדינה המוגדרת כמדינת אויב להציג מועמדות לכנסת. כאמור, רוב המדינות המוגדרות מדינת אויב (ראו רשימה בהמשך) הן מדינות ערביות או מוסלמיות, ולאזרחים ערבים רבים יש קרובי משפחה בהן, במיוחד ברצועת עזה, בירדן ובלבנון.

### חוק האזרחות (תיקון מס' 9), התשס"ח-2008

ב-28 ביולי 2008 אישרה הכנסת בקריאה שנייה ושלישית את הצעת חוק האזרחות (תיקון מס' 9).<sup>1</sup> באמצעות תיקון זה יכולה המדינה לשלול את אזרחותו של כל אזרח המואשם בהפרת אמונים למדינת ישראל. לפי התיקון לחוק, "בית המשפט לעניינים מינהליים רשאי, לבקשת שר הפנים, לבטל את אזרחותו הישראלית של אדם אם אותו אדם עשה מעשה שיש בו הפרת אמונים למדינת ישראל, ובלבד שעקב ביטול האזרחות הישראלית לא ייוותר אותו אדם חסר כל אזרחות."<sup>2</sup>

לפי התיקון לחוק, "הפרת אמונים למדינת ישראל" היא כל אחד מאלה:

- (א) מעשה טרור כהגדרתו בחוק איסור מימון טרור התשס"ה-2005, סיוע או שידול למעשה טרור או נטילת חלק פעיל בארגון טרור כהגדרתו בחוק האמור;
- (ב) מעשה המהווה בגידה לפי סעיפי חוק העונשין או ריגול חמור.
- (ג) רכישת אזרחות או זכות לישיבת קבע במדינה או בשטח המנויים בתוספת (איראן, אפגניסטן, לבנון, לוב, סודן, סוריה, עיראק, פקיסטן, תימן, שטח רצועת עזה).

התיקון לחוק מאפשר לשלול אזרחות בגין מעשה של הפרת אמונים למדינה, שאותו הוא מגדיר באופן רחב ביותר, הכולל בין היתר "ישיבת קבע במדינה או בשטח" הכלולים ברשימה המצורפת לחוק, שבה תשע מדינות מוסלמיות וערביות ורצועת עזה. יתרה מזו, התיקון מאפשר לשלול אזרחות גם אם האדם לא הורשע בגין אותו מעשה, ומתיר לקיים דיון בבקשה לשלול אזרחות גם בהעדרו, תוך כדי

<sup>1</sup> הצעת החוק הונחה על שולחן הכנסת ב-10 באוקטובר 2007 באמצעות חבר הכנסת גלעד ארדן (ליכוד): 10.10.2007.

<http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/17/1708.rtf>

לנוסח החוק באתר הכנסת: [http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/17/3/175\\_3\\_8.rtf](http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/17/3/175_3_8.rtf)

<sup>2</sup> שם.



סטייה מדיני הראיות ושימוש בראיות חסויות.<sup>3</sup> משמעות הדבר היא שלילה קיצונית של הזכות להליך הוגן, אף כאשר מדובר בשלילתה של זכות יסודית. לפי התיקון, "רשאי בית המשפט, מטעמים שיירשמו, לסטות מדיני הראיות, ולקבל ראיות שלא בנוכחות האזרח שעניינו נדון... אם לאחר שעין בראיות או שמע טענות שוכנע כי גילוי הראיה עלול לפגוע בביטחון המדינה או ביחסי החוץ שלה וכי אי-גלויה עדיף על פי גילוייה לשם עשיית צדק... דיון לפי סעיף זה יתקיים בדלתיים סגורות, אלא אם כן קבע בית המשפט הוראה אחרת לעניין זה."<sup>4</sup>

בדברי ההסבר שצורפו להצעת החוק מתברר כי החוק מכוון בעיקר כלפי האוכלוסייה הערבית, אשר ביטאה עמדות מובהקות נגד מלחמת לבנון בשנת 2006, עמדות שחרגו מהקונצנזוס היהודי-ציוני כלפי סיבותיה ותוצאותיה של המלחמה.<sup>5</sup> יוזם החוק, ח"כ גלעד ארדן (ליכוד), אומר בדברי ההסבר שצורפו להצעה: "הן בעימותים עם הפלשתינאים והן במלחמה האחרונה שנכפתה על מדינת ישראל בלבנון, נתקלנו שוב ושוב בגילויי הזדהות של אזרחי ישראל עם אויבי המדינה ועם ארגוני הטרור המפגעים בה, ועל המחוקק לתת בידי רשויות האכיפה כלים אפקטיביים להילחם בתופעה זו."<sup>6</sup>

עוד בטרם אושר החוק שלח ארגון עדאלה מכתב לכל חברי הכנסת, ובו פירט את הפגיעה הקיצונית בזכות לאזרחות ובזכויות יסוד נוספות המוגנות על ידי כללי המשפט החוקתי הישראלי ומשפט זכויות האדם הבינלאומי, הטמונה בתיקון לחוק.<sup>7</sup> חמורה במיוחד הקביעה ששיבת קבע בעזה תהווה עילה לשלילת האזרחות הישראלית, וזאת שעה שישראל מונעת כבר יותר משש שנים איחוד משפחות של פלסטינים בישראל עם קרוביהם ברצועת עזה, ומאלצת אזרחים רבים לבחור בין הפרדת המשפחה ובין מעבר למקום שבו מתגורר/ת בן/בת זוגם (על תיקון זה ראו בהמשך). החוק מאפשר לשלול את אזרחותם של מי שנמנעת מהם האפשרות לקיים את זכותם החוקתית לחיי משפחה בישראל (על ידי חוק האזרחות והכניסה לישראל, התשס"ג-2003), ומאלץ אותם להתגורר עם בן/בת הזוג בעזה.<sup>8</sup>

<sup>3</sup> חנין נעאמנה: "חקיקה אנטי-ערבית חדשה", **ירחון עדאלה האלקטרוני**, גיליון מס' 50 יולי 2008.

<sup>4</sup> ראו הערה 2.

<sup>5</sup> סקר שנעשה אחרי המלחמה מבהיר את עמדת האוכלוסייה הפלסטינית בישראל כלפי סיבותיה ותוצאותיה, עמדות המנוגדות לקונצנזוס הישראלי ששרר בתקופת המלחמה. לתוצאות הסקר: [http://www.mada-research.org/arabic/sru/press\\_release/lebwar2.shtml](http://www.mada-research.org/arabic/sru/press_release/lebwar2.shtml)

<sup>6</sup> לנוסח הצעת החוק ודברי ההסבר: <http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/17/1708.rtf>

<sup>7</sup> לנוסח המלא של המכתב ראו **ירחון עדאלה האלקטרוני**, גיליון מס' 50, יולי 2008.

<http://www.adalah.org/heb/features/citizenship/letter.doc>

<sup>8</sup> שם.



## הארכת תוקף חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראות שעה), התשס"ג-2003: מניעת איחוד משפחות לשנה נוספת

ב-1 ביולי 2008 אישרה הכנסת ברוב של 21 לעומת 8 מתנגדים את הארכת תוקפו של חוק האזרחות והכניסה לישראל בשנה נוספת. החוק יהיה אפוא בתוקף עד יולי 2009. התיקון לחוק משנת 2003 קובע כי "לא יינתן היתר לשהייה בישראל לתושב יהודה ושומרון וחבל עזה אם קבע שר הפנים או מפקד האזור, לפי העניין, בהתאם לחוות דעת מאת גורמי הביטחון המוסמכים, כי תושב האזור או בן משפחתו עלולים להוות סיכון ביטחוני למדינת ישראל".<sup>9</sup>

אף על פי שהחוק מוגדר כהוראת שעה, כלומר כחוק זמני, תוקפו הוארך כבא שמונה פעמים מאז נחקק לראשונה ביולי 2003. ביולי 2008 אישרה הכנסת את הארכת תוקפו למרות פסיקת בג"ץ, שקבע כי החוק אינו חוקתי. לפסק הדין התלווה צו על תנאי שהוציא בית המשפט במאי 2008, בעקבות עתירה מ-2007 שהגישו עדאלה וארגוני זכויות אדם אחרים נגד הארכת תוקף החוק והרחבת תחולתו.

בצו דרש בית המשפט מהמדינה לנמק מדוע לא יבוטל חוק האזרחות, בהיותו לא חוקתי.<sup>10</sup> לפי התיקון לחוק האזרחות, פלסטינים מהשטחים הכבושים הנשואים לאזרחי ישראל אינם זכאים לקבל מעמד חוקי כלשהו בישראל, קרי אינם יכולים לקבל אזרחות או תושבות גם אם הם נשואים לאזרחי ישראל. החוק מונע מאזרחי ישראל, שבפועל כמעט כולם אזרחים פלסטינים, לממש את זכותם לחיי משפחה בארצם-שלהם. במרס 2007 אישרה הכנסת תיקון לחוק, שהרחיב את תחולתו באופן שמונע איחוד משפחות גם מאזרחים הנשואים לאזרחי "מדינות אויב" – סוריה, לבנון, איראן ועיראק – או לכל אדם החי באזור שממנו, לטענת שירותי הביטחון הישראליים, מבוצעות פעולות "המאיימות על ביטחון ישראל".<sup>11</sup>

ארגון עדאלה הצהיר כי ההחלטה האחרונה על הארכת תוקף החוק היא החוליה האחרונה בשרשרת של צעדים שנקטה ישראל, שיעדם יצירת הפרדה גזעית על בסיס שייכות לאומית. היא מפירה זכויות יסוד, ובהן הזכות לחיי משפחה. המשפט הבינלאומי אוסר על פגיעה בזכויותיהם של מיעוטים לכוון ולקיים ללא אפליה קשרים עם אזרחי מדינות אחרות שאיתם יש להם קשרים לאומיים, אתניים, דתיים או לשוניים. יש להדגיש כי שום מדינה אחרת בעולם אינה שוללת את הזכות לנהל חיי משפחה על בסיס שייכות לאומית או אתנית.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> לנוסח החוק ראו: אמטאנס שחאדה: **ישראל והמיעוט הפלסטיני**, חיפה: מדה אל-כרמל 2006, עמ' 24.

<sup>10</sup> "עדאלה: הארכת תוקפו של החוק האזרחות היא החוליה האחרונה בשרשרת צעדים של הפרדה גזעית על בסיס שייכות לאומית", **ירחון עדאלה האלקטרוני**, גיליון מס' 50, יולי 2008. להרחבה וסקירת תולדות התיקון לחוק האזרחות והכניסה לישראל ראו: נימר סולטאני: **אזרחים ללא אזרחות**, חיפה: מדה-אלכרמל 2003; נימר סולטאני: **ישראל והמיעוט הפלסטיני 2003**, חיפה, מדה אלכרמל 2004, עמ' 19-22; נימר סולטאני: **ישראל והמיעוט הפלסטיני 2004**, חיפה, מדה אלכרמל 2005, עמ' 15-19; אמטאנס שחאדה: **ישראל והמיעוט הפלסטיני 2005**, חיפה, מדה אלכרמל 2006, עמ' 21-29.

<sup>11</sup> ש.ם.

<sup>12</sup> ש.ם.





למרות התירוץ הביטחוני שהוצמד לתיקון החוק, מטרותיו האמיתיות הן לטפל ב"שד הדמוגרפי" שממנו חושש הממסד הישראלי. חששות אלה הובעו בבירור בדבריהם של ראש הממשלה לשעבר אריאל שרון ומקבלי החלטות אחרים, שהצהירו בגלוי כי מטרת התיקון היא למנוע גידול של האוכלוסייה הערבית בישראל.<sup>13</sup>

### התיקון לחוק יסוד הכנסת (תיקון 39) (מועמד ששהה במדינת אויב שלא כדין)

ב-30 ביוני 2008 אישרה מליאת הכנסת בקריאה שנייה ושלישית את התיקון לחוק יסוד: הכנסת (מועמד ששהה במדינת אויב שלא כדין).<sup>14</sup> הצעת התיקון הוגשה ב-16.6.2007 על ידי ח"כ אסתרניה טרטמן (ישראל ביתנו), ח"כ זבולון אורלב (האיחוד הלאומי-מפד"ל), אלחנן גלזר (מפלגת גיל-הגמלאים) ואחרים.<sup>15</sup>

התיקון לחוק, שעבר ברוב של 52 לעומת 24, שולל את זכותו של אזרח ישראלי להתמודד בבחירות לכנסת אם ביקר ללא אישור שר הפנים, בשבע השנים שלפני ההתמודדות, במדינה המוגדרת בחוק הישראלי כמדינת אויב. על פי החוק, מדינות אויב הן מדינות ערביות ומוסלמיות בלבד, כגון סוריה, לבנון, עיראק ואיראן. מכאן שהחוק מיועד למנוע ביקורים של אזרחים ערבים, לפחות אלה המבקשים להתמודד לכנסת או מכהנים בה, במדינות שהאוכלוסייה הערבית אינה רואה בהן מדינות אויב. יתרה מזו, במקרים רבים קיים קשר משפחתי מדרגה ראשונה בין אזרחים ערבים ובין תושביהן של מדינות ערביות המוגדרות כמדינות אויב.

בנוסח התיקון נכתב:

1. בחוק יסוד: הכנסת, בסעיף 7א, אחרי סעיף קטן (א) יבוא:

(א) לענין סעיף זה, יראו מועמד ששהה במדינת אויב שלא כדין בשבע השנים שקדמו למועד הגשת רשימת המועמדים כמי שיש במעשיו משום תמיכה במאבק מזוין נגד מדינת ישראל, כל עוד לא הוכח אחרת.<sup>16</sup>

2. תחולת החוק. הוראות חוק יסוד: הכנסת כנוסחו בחוק-יסוד זה יחולו לגבי שהייה במדינת אויב שאירעה ביום תחילתו של חוק-יסוד זה ואילך."

עו"ד חנין נעאמנה ממרכז עדאלה טוענת כי "התיקון שהוכנס לחוק יסוד: הכנסת מהווה הפרה בוטה של הזכות להיבחר כזכות חוקתית. התיקון אף עוקף החלטות שיפוטיות קודמות, ובהן פסק הדין שבו הורה בית המשפט העליון לבטל את החלטת ועדת הבחירות המרכזית לפסול את מועמדותו של ח"כ

<sup>13</sup> אמטאנס שחאדה: ישראל והמיעוט הפלסטיני 2005, מדה אלכרמל 2006, עמ' 21-27.

<sup>14</sup> לנוסח החוק: [http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/17/3/231\\_3\\_3.rtf](http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/17/3/231_3_3.rtf)

<sup>15</sup> לנוסח הרשמי של הצעת החוק: <http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/17/2813.rtf>

<sup>16</sup> לנוסח החוק: [http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/17/3/231\\_3\\_3.rtf](http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/17/3/231_3_3.rtf)



עזמי בשארה, בין היתר בעקבות ביקוריו בסוריה. בית המשפט העליון הדגיש את חשיבותה של הזכות החוקתית לבחור ולהיבחר.<sup>17</sup>

בעקבות אישור החוק אמר ח"כ זבולון אורלב (האיחוד הלאומי-מפד"ל), מיוזמי החוק, כי "מהיום ייאלצו הח"כים הערבים להחליט: או הפרלמנט הסורי או הפרלמנט הישראלי. החוק יבלום את חזירת הסוסים הטרויאניים לכנסת. יש לתבוע מהמנהיגות הערבית נאמנות בלתי מסויגת למדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, כפי שכל מדינה נאורה תובעת מנבחריה."<sup>18</sup> ח"כ אסתר רינה טרטמן (ישראל ביתנו) אמרה כי "מעשה אזרחי ישראל יכולים להיות רגועים – אויבים לא יישבו עוד בבית המחוקקים... החוק הזה יחזיר מעט מן הכבוד הנרמס שלנו כעם וייתן לנו סיבה טובה לזקוף את הגב."<sup>19</sup>

לעומתם, ח"כים ערבים מתחו ביקורת חריפה על אישור החוק. ח"כ מוחמד ברכה (חד"ש) אמר: "זה חוק של טרור לכל דבר ועניין. הוא בא להשליט טרור במחשבה וגם בדעה הפוליטית. זה חוק בלתי חוקי, ואי אפשר לקרוא לביקורם של קרובי משפחה ולביקורים למען קידום השלום ביקורים של תמיכה בטרור."<sup>20</sup> בתגובה לאישור החוק עתר ח"כ סעיד נפאע (בל"ד) לבג"ץ. בעתירה נכתב: "נפלו פגמים קשים ומהותיים בהוראות החוק [...] בני המיעוט הערבי בישראל ביקרו בשנים האחרונות בסוריה, כאשר מטרת הביקורים היתה לרוב מפגשים בין בני משפחות וקרובי משפחות [...] במציאות המזרח התיכונית, יש משפחות החצויות בין מדינות שונות, וזכותן להתאחד במפגש הינה זכות אדם בסיסית המוגנת בכל משטר דמוקרטי בעולם."<sup>21</sup>

### חוק העונשין (תיקון מס' 98), התשס"ח-2008

שי דרומי הוא בעל חוות בודדים הסמוכה ליישוב מיתר שבנגב. ב-13 בינואר 2007, בשעה שלוש לפנות בוקר, הבחין דרומי בשניים מבין ארבעה פורצים שחדרו לחוותו. דרומי ירה בפורצים ברובה שהחזיק ללא רישיון (שהיה שייך לאביו). כתוצאה מהירי נהרג אחד הפורצים, השני נפצע והאחרים נמלטו.<sup>22</sup> לאחר האירוע התברר שהפורצים היו אזרחים ערבים. בעקבות האירוע נעצר דרומי והוגש נגדו כתב אישום באשמת הריגה.

כעבור שבוע הוגשה לכנסת הצעת חוק לתיקון חוק העונשין באמצעות ח"כ ישראל כץ (ליכוד) ואחרים, שהציעו להתייחס למי שפועל נגד פורץ הנמצא בביתו כמי שעשה כן לצורכי הגנה עצמית כפי שהוגדרה בחוק העונשין. לפי מגישי ההצעה, "בשנים האחרונות קיים ריבוי מקרים של חזירה בלתי חוקית

<sup>17</sup> חנין נעאנמה, "חקיקה אנטי-ערבית חדשה", ירחון עדאלה האלקטרוני, גיליון מס' 50 יולי 2008.

<sup>18</sup> אמנון מרנדה, Ynet, 30.6.2008.

<sup>19</sup> שם.

<sup>20</sup> שם.

<sup>21</sup> אמנון מרנדה, Ynet, 1.7.2008.

<sup>22</sup> ענת ברושקובסקי, "בעל חווה בנגב ירה למוות בפורץ ופצע אחר", Ynet, 13.1.2007.



לבתי אזרחים ומשקים חקלאיים בישראל, דוגמת המקרה הטרגי שהוביל חקלאי לירות בחבורת פורצים ואף להרוג אחד מהם, בשל העדר מדיניות הרתעה הולמת ואי-יכולתה של המשטרה להתמודד עם תופעות אלה בשל העדר כלים מתאימים. יש לשנות את החוק על מנת ליצור הרתעה ולהפחית בצורה ניכרת את העבירות הללו.<sup>23</sup> במלים אחרות, המציעים מבקשים להעביר לידי האזרחים את הסמכות לגזור את דינו של הפורץ, ולהשאיר את העונש לשיקול דעתם, ללא הליך משפטי הולם, בשל כישלון מערכת אכיפת החוק בהתמודדות עם מעשי גניבה.

ב-24 ביולי 2008 אישרה מליאת הכנסת בקריאה שלישית את התיקון לחוק העונשין ברוב של 44 חברים לעומת שבעה מתנגדים. לפי התיקון, "לא יישא אדם באחריות פלילית למעשה שהיה דרוש באופן מיידי כדי להדוף מי שמתפרץ או נכנס לבית המגורים, בית העסק או המשק החקלאי המגודר, שלו או של זולתו, בכוונה לבצע עבירה, או מי שמנסה להתפרץ או להיכנס כאמור."<sup>24</sup> לכאורה זה חוק תמים ועיוור צבעים. עם זאת, קשה שלא להתרשם כי החוק מבקש להקל עם רצח פורצים ומספק לגיטימציה חוקית לירות כאשר מדובר בפורצים ערבים, ובמיוחד לאור אחוזי הפשיעה הגבוהים בחלק מהיישובים הערביים, ועל אחת כמה וכמה בנגב.<sup>25</sup> כך למשל, ב-27.10.2008 ירה למוות איש זרועות הביטחון (כהגדרת המשטרה), תושב בן שמן, בפורץ ערבי שניסה להיכנס לחצר ביתו. הפורץ נורה כאשר היה במרחק 20 מטרים מפתח הבית.<sup>26</sup> אחד השכנים סיפר לתקשורת ש"כל הסיפור אינו מפתיע, אנחנו כל הזמן סובלים פה מפריצות... מסתובבים פה שוהים בלתי חוקיים [קרי ערבים] חופשי-חופשי."<sup>27</sup> בתגובה לאירוע ועוד לפני שנודעו כל פרטיו, אמר ח"כ ישראל כץ, מיוזמי חוק דרומי, כי "מתוך הנחה שהיורה פעל במסגרת החוק – מגיע לו צל"ש על מה שהוא עשה. אין צורך לעצור אותו ולפגוע בו."<sup>28</sup>

### רדיפה פוליטית

מגננוני הביטחון, בהנחיית הדרגים הפוליטיים, אינם מסתפקים ברדיפה פוליטית של חלק ממנהיגי הציבור הערבי. בחודשים האחרונים פעלו כוחות המשטרה והשב"כ נגד מוסד וולונטרי השייך לתנועה האסלאמית (הפלג הצפוני) באום אלפחם. ב-23.8.2008 פלשו עשרות שוטרים ואנשי שירותי הביטחון למשרדי "מוסד אלאקצא" שבמרכז העיר. כוחות הביטחון, מצוידים בצו משר הביטחון, סגרו את

<sup>23</sup> לנוסח המלא של הצעת החוק: <http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/17/1997.rtf>

<sup>24</sup> לנוסח הרשמי והמלא של החוק, [http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/17/3/208\\_3\\_3.rtf](http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/17/3/208_3_3.rtf)

<sup>25</sup> ראו לדוגמה: אמטאנס שחאדה: **ישראל והמיעוט הפלסטיני 2005**, חיפה: מדה אלכרמל 2006, עמ' 63-71. שלמה סבירסקי ויעל חסון: "אזרחים שקופים: מדיניות הממשלה כלפי הבדווים בנגב", **מידע על שוויון**, גיליון 14, ספטמבר 2005.

<sup>26</sup> אלי סניור: "בן שמן: תושב ירה והרג פורץ שנכנס לחצר ביתו", **Ynet**, 28.10.2008.

<sup>27</sup> שם.

<sup>28</sup> אמנון מרנדה: "יוזמי חוק דרומי: ליורה מבן שמן מגיע צל"ש", **Ynet**, 28.10.2008.



משרדי המוסד והחרימו מסמכים, ציוד רב וכספי תרומות ליתומים בגדה המערבית. הוצאת הצו על ידי שר הביטחון היתה בגין "התאחדות בלתי חוקית", על רקע מידע שלפיו המוסד מקיים קשרים עם מפקדות חמאס בירושלים ומעביר לארגון כספים.<sup>29</sup> במקביל הוצאו צווים להקפאת חלק מחשבונות הבנק של התנועה האסלאמית. אנשי התנועה האסלאמית הסבירו כי אלה חלק מניסיונותיו של הממסד הישראלי לעצור את פעילות השימור והשיפוץ של מסגד אלאקצא שבה מעורבת התנועה, וטענו בתוקף שהדיבורים על קשרים עם חמאס או על פעילות כספית בלתי חוקית הם חסרי שחר.<sup>30</sup> הנהגת הציבור הערבי, יחד עם הוועד להגנה על החירויות, אמרו שפעילות המשטרה וכוחות הביטחון יש בה "הכרזת כוונות להסלים את המדיניות כלפי האוכלוסייה הערבית, ופגיעה בנושא בזכויות המיעוט הפלסטיני להתאגדות ולהקמת ארגונים."<sup>31</sup>

### המדינה נמנעת מלהעמיד לדין שוטרים שרצחו ערבים

שמונה שנים אחרי אירועי אוקטובר 2000 וחמש שנים אחרי פרסום מסקנות ועדת אור, שסברה שיש אפשרות לזהות את השוטרים היוורים וכי יש מקום להגיש נגדם כתבי אישום,<sup>32</sup> החליט היועץ המשפטי לממשלה שלא להתערב בהחלטת מח"ש לסגור את תיק אוקטובר. באוקטובר 2008 העבירה ועדת המעקב העליונה לענייני האזרחים הערבים בישראל לראש הממשלה אהוד אולמרט עצומה שעליה חתמו כרבע מיליון אזרחים, רובם ערבים, המבקשים להעמיד לדין את האחראים לרצח 13 הצעירים הערבים באוקטובר 2000. בתגובה לעצומה אמר ראש הממשלה כי הוא "אינו יכול ואינו מתכוון להתערב בהחלטת היועץ המשפטי לממשלה."<sup>33</sup> נראה כי אי-אכיפת החוק על השוטרים שהואשמו ברצח אזרחים ערבים תרמה בעקיפין להמשך היד הקלה על ההדק של שוטרים כלפי אזרחים ערבים. מאז אוקטובר 2000 נרצחו עוד 17 אזרחים ערבים על ידי כוחות הביטחון.<sup>34</sup> במרץ 2008 תקפו שני אנשי משטרה באופן ברוטלי את האזרח סברי גירג'אווי, מהיישוב שקיב אלסלאם שבנגב. גירג'אווי נפטר ביולי 2008 אחרי ששכב מחוסר הכרה במשך חודשים.<sup>35</sup> עד למועד כתיבת דוח זה לא הועמדו השוטרים התוקפים לדין, ומח"ש עדיין חוקרת את נסיבות המקרה. המשך התוקפנות המשטרתית כלפי האזרחים הערבים נתמכת באופן עקיף על

<sup>29</sup> שרון רופא-אופיר: "המשטרה סגרה מוסד של התנועה האסלאמית". Ynet, 24.8.2008; אתר הארץ 24.8.2008.

<sup>30</sup> ראו הערה מס' 29.

<sup>31</sup> אתר Arabs48, 24.8.2008.

<sup>32</sup> מצוטט אצל אמטאנס שחאדה: ישראל והמיעוט הפלסטיני 2005, חיפה: מדה אל-כרמל 2006, עמ' 50.

<sup>33</sup> אתר הארץ, 12.10.2008.

<sup>34</sup> להרחבה ראו אמטאנס שחאדה, 2006, וכן דוח מרכז מוסאווא,

<http://www.mossawacenter.org/files/files/File/051001.pdf>

<sup>35</sup> אתר NRG מעריב, 20.3.2008.



ידי התנהגותו והחלטותיו של היועץ המשפטי לממשלה, מני מזוז.<sup>36</sup> מזוז קיבל את המלצות הפרקליטות, והחליט שאין מקום לערער על מסקנתה כי אין תשתית ראייתית מספקת להגשת כתבי אישום נגד המעורבים באירועים האלימים, כלשון ההודעה. ההחלטה התקבלה למרות הביקורת החריפה שהשמיעו ארגוני זכויות אדם בשנת 2005 נגד מסקנות מח"ש, ולמרות טענות ועדת אור שיש להעמיד לדין את השוטרים היורים.<sup>37</sup> בתגובה להחלטות היועץ המשפטי לממשלה אמר ארגון עדאלה כי "מזוז הפך את המחדל של מח"ש בחקירת אירועי הרג 13 הערבים באוקטובר 2000 לתירוץ של 'חוסר ראיות'; במקום להורות על קיום חקירה רצינית ועל השעיית האחראים למחדל הורה היועץ המשפטי על סגירת התיקים."<sup>38</sup> ההחלטה זכתה לביקורת נוקבת אפילו מראש לשכת עורכי הדין, יורי גיא רון, אשר אמר כי "ההחלטה מהווה איום חמור על זכויות האזרח בישראל."<sup>39</sup>

התייחסותנו להחלטת היועץ המשפטי לממשלה אינה מבקשת רק להצביע על חומרת המעשה ועל יחסה הסלחני של מערכת המשפט כלפי שוטרים החשודים ברצח ערבים; ההחלטה תורמת לגליטימציה של רצח ערבים בידי כוחות הביטחון, ולתוקפנות וברוטליות כלפי האוכלוסייה הערבית. כזו היתה גם התוקפנות של המשטרה בתהלוכה לציון יום הנכבה בשנת 2008, כאשר שוטרים תקפו את המשתתפים בתהלוכה (שקיבלה את אישור המשטרה) לכפר הנטוש ספוריה.

### המתקפה על ערביי עכו

עד לשנת 1948 היתה עכו עיר פלסטינית חשובה. לאחר הקמת מדינת ישראל התרוקנה עכו מרוב תושביה הפלסטינים והפכה לעיר בעלת רוב יהודי. מאז סובלת האוכלוסייה הערבית בעיר ממצב כלכלי-חברתי עגום ומהזנחה ממוסדת. בשנים האחרונות – במיוחד מאז אירועי אוקטובר 2000 ובעקבות גל של זוגות צעירים ערביים שעברו לעכו בגלל מצוקת דיור חריפה ביישובים שכנים – החליטו קברניטי המדינה והעמלים על ההתיישבות היהודית בצפון להגביר באופן משמעותי את המאמצים ל"ייחוד עכו".

בשנת 2002 הוקמה בעכו ישיבת הסדר<sup>40</sup> בקרבת שכונה ערבית, ומתנחלים לשעבר עברו לגור בעיר.<sup>41</sup> מעבר של מתנחלים ל"חיזוק ההתיישבות היהודית" לא התרחש רק בעכו, אלא גם בערים המעורבות

<sup>36</sup> אבירם זינו: "מזוז: אין מנוס מסגירת תיק אוקטובר 2000", Ynet, 25.7.2008.

<sup>37</sup> להתייחסות נרחבת להחלטת מח"ש והביקורת שהוטחה בה ראו אמטאנס שחאדה: **ישראל והמיעוט הפלסטיני 2005**, מדה אלכרמל 2006, עמ' 28-52.

<sup>38</sup> **ירחון עדאלה האלקטרוני**, גיליון מס' 45, פברואר 2008.

<sup>39</sup> שם.

<sup>40</sup> בישיבות הסדר לומדים לימודים תורניים גבוהים יחד עם שירות צבאי מקוצר במסגרת דתית. ישיבות הסדר משתייכות לזרם הדתי לאומי, ומשולבות בין החובה הדתית ללמוד תורה ובין המחויבות לשרת בצה"ל ולהשתלב בחברה הישראלית.

<sup>41</sup> דוח ועד הפעילים למען עכו, "השתלשלות האירועים", 2008.



יפו, לוד ורמלה.<sup>42</sup> מאז גאו מעשי התוקפנות כלפי התושבים הערבים: שריפת מכוניות ובתים של תושבים ערבים, זריקת בקבוקי תבערה לעבר בתייהם וריסוס סיסמאות "מוות לערבים" על קירות בעיר.<sup>43</sup> הרב יוסי שטרן, ראש ישיבת ההסדר בעכו, הצהיר בשנת 2002 כי "עכו זה מבחן לאומי, עכו של היום זה ארץ ישראל של עוד עשר שנים... אנחנו החזית שנותנת כבוד למדינה... דו-קיום זה סיסמה, אחרי הכול עכו היא עיר כמו רעננה, שצריך לשמר את זהותה היהודית. אנחנו כאן כדי לשמר את הזהות היהודית ולחזק את הרוח ולעמוד בכבוד במבחן הלאומי."<sup>44</sup> אירועים אלה, יחד עם החידלון של כוחות הביטחון והאווירה הסלחנית כלפי תוקפי ערבים או רוצחי ערבים, היוו קרקע פורייה וסיפקו לגיטימציה למתקפה כלפי התושבים הערבים בערב יום כיפור 2008.

במכתב ששלח ח"כ עבאס זכור, תושב עכו, לשר לביטחון הפנים יום לפני יום כיפור (ב-7.10.2008), ציין זכור כי בשנים הקודמות כבר אירעו ביום כיפור תקריות, וכי הוא חושש שהן יישנו ויגרמו לאסון. משום כך דרש להציב ניידות משטרה במוקדי חיכוך בין יהודים לערבים בעכו.<sup>45</sup> כידוע, לפי ההלכה היהודית אסור לנהוג ביום כיפור, אך בחוק הישראלי אין על כך איסור על נהיגה ביום כיפור, כי אם רק על פתיחת עסקים או מוקדי בילוי. התושבים הערבים בערים המעורבות חווים אפוא מעין עוצר כללי ביום כיפור.

בליל יום הכיפורים, 8 באוקטובר 2008, נסע תופיק א-גימל, ערבי תושב עכו, יחד עם בנו בן ה-18 וידיד משפחה, לאסוף את בתו שביקרה אצל קרובי משפחה באחת השכונות המעורבות בעיר (שיכון מזרח). בכניסה לשכונה, שרוב תושביה יהודים, הותקפה המכונית באבנים בידי צעירים יהודים. א-גימל עלה לדירת קרובי המשפחה והתקשר למשטרה. במקביל צרו המוני צעירים יהודים על הבית, ששהו בו כ-15 אנשים, וידו עליו אבנים. המשטרה, לדברי בני הבית, עמדה מהצד באפס מעשה. בעכו נפוצה שמועה כי אחד הנצורים הערבים נהרג. ברמקולים ברחבי העיר העתיקה נשמעה קריאה לצאת לחלץ את הנצורים. במקביל ניהלה המשטרה משא ומתן עם התוקפים היהודים כדי לחלץ את בני המשפחה הערבית, ולאחר כמה שעות הם חולצו. מאות הצעירים הערבים שהתאספו כדי לעזור להם חזרו לעיר העתיקה, ובדרכם השליכו כמה מהם אבנים לעבר רכבים וחנויות בבעלות יהודים ברחוב בן עמי.<sup>46</sup> עם צאת יום כיפור, ביום חמישי 9 באוקטובר, התגודדו המוני יהודים באזור תחנת הרכבת במזרח העיר ובשיכון הצפוני – אזורים ערביים יותר – והחלו תוקפים את הערבים ואת רכושם – בתים,

<sup>42</sup> להרחבה בנושא ראו דוח ועד הפעילים למען עכו, "השתלשלות האירועים", 2008.

<sup>43</sup> שם.

<sup>44</sup> שם, עמ' 13.

<sup>45</sup> שרון רופא-אופיר: "ח"כ זכור: לשמור על הערבים מאבנים ביום כיפור", Ynet, 7.10.2008.

<sup>46</sup> אתר **Arabs48.com**, 10.10.2008; גיקי חורי, "תופיק א-גימל: כל העניין בעכו התחיל בגלל שאנחנו ערבים. הארץ,

10.10.2008; אחיה ראב"ד ויהונתן ובר: "הלילה מהומות קשות בין יהודים לערבים בעכו", Ynet, 9.10.2008.



רכבים וחנויות. המתקפה על התושבים הערבים נמשכה גם ביום שישי 10 באוקטובר, ושככה רק בשבת. התוקפים היהודים שרפו 12 בתים בבעלות ערבית וכמה מכוניות, וערבים רבים נפגעו.<sup>47</sup> בשלושת ימי ההתפרעויות עצרה המשטרה 54 תושבים, מחציתם יהודים ומחציתם ערבים. בדוח ועד הפעילים למען עכו נכתב כי "באופן שיטתי, כאשר הובאו העצירים לבית המשפט, רוב העצורים היהודים שוחררו, ואילו מעצרים של הערבים הוארך,"<sup>48</sup> אף על פי ש"הגורם הדומיננטי שמפר את הסדר בעכו הם יהודים", לדברי מפקד המחוז הצפוני במשטרה,<sup>49</sup> אשר נכח בעיר כל זמן האירועים. השר לביטחון פנים אבי דיכטר ביקר בעיר ביום השני לאירועים ובחר להטיל את האחריות למצב על התושבים הערבים, אף כי במרומז: לדבריו, "הערבים נעזרו ברמקולים של המסגדים כדי להזעיק את הציבור."<sup>50</sup> השר לביטחון פנים ומפקד המחוז הקפידו לטעון שלא היה למשטרה כל מידע מודיעיני לפני פרוץ האירועים בעכו.<sup>51</sup>

ביום ראשון 12.10.2008 הופיע תופיק אבו ג'מל בפני ועדת הפנים של הכנסת והתנצל על כך שנסיעתו הציתה את המהומות. "אם מה שעשיתי גרם לזה," אמר, "אני מוכן להקריב את הצוואר שלי פה על השולחן הזה, גם גרדום תורידו, רק שיחזרו השקט והשלווה לעיר עכו, ולהחזיר את הדו-קיום."<sup>52</sup> למרות התנצלותו של הנהג המשטרה עצרה אותו באשמת נהיגה בפראות וסיכון חיי אדם, והוא שוחרר כעבור כמה ימים למעצר בית.<sup>53</sup> רבים ממנהיגי הציבור הערבי ותושבי עכו הערבים פירשו את המעצר ככניעה של המשטרה לציבור היהודי בעיר ולנציגיו בכנסת.<sup>54</sup>

אחרי האירועים החליטה עיריית עכו לבטל את הפסטיבל לתיאטרון אחר שנערך בעיר מדי שנה בחול המועד סוכות. ראש העירייה טען כי הפסטיבל בוטל בגלל דאגה לביטחון המבקרים.<sup>55</sup> צעד זה נתפס כצעד של ענישה כלפי התושבים הערבים בעיר העתיקה, שהפסטיבל הוא מקור פרנסה חשוב שלהם. האירועים בעכו עוררו רבים מהמנהיגים היהודים בעיר להשמיע דברי הסתה וגזענות כלפי האוכלוסייה הערבית. דברים שנאמרו בעבר בחדרי חדרים קיבלו עתה ביטוי פומבי. ראש העירייה שמעון לנקרי אמר כי "עכו היתה שלנו ותישאר שלנו לנצח נצחים. לא ניתן לאף אחד לגעת בעיר

<sup>47</sup> ראו הערה מס' 44.

<sup>48</sup> ראו דוח ועד הפעילים למען עכו, "השתלשלות האירועים" 2008.

<sup>49</sup> ראיון עם מפקד המחוז הצפוני במשטרה לאתר **Ynet**, 12.10.2008.

<sup>50</sup> אחיה ראב"ד: "דיכטר בעכו: המסיתים והמפגעים יובאו לדין", **Ynet**, 10.10.2008.

<sup>51</sup> גיקי חורי ויואב שטרן: "ציפי ליבני: בישראל לא לוקחים את החוק לידיים", **הארץ**, 10.10.2008.

<sup>52</sup> יואב שטרן, **הארץ**, 14.10.2008.

<sup>53</sup> אתר **Arabs48.com**, 15.10.2008; יואב שטרן: "ח"כ ברכה: מעצר הנהג מעכו – לפי דרישת הימין הקיצוני", **הארץ**, 14.10.2008.

<sup>54</sup> אתר **Arabs48.com**, 19.10.2008.

<sup>55</sup> יואב שטרן: "עכו אחרי המהומות: יותר מכל בולט הפחד בעיניים", **הארץ**, 16.10.2008; מירון בנבנישתי: "פסטיבל של שנאה", **הארץ**, 15.10.2008.



הזאת. יש אנשים שרוצים לקלקל אותה, אבל אנחנו לא ניתן להם.<sup>56</sup> ברוח דומה החלו אתרי אינטרנט לפרסם ביטויי גזענות כלפי הערבים בעכו וביקשו מהתושבים היהודים להחרים את ערביי העיר. באחד האתרים שהוקם אחרי האירועים נכתב "לא קונים יותר כלום מערבים, לא מכבדים אף חג, מועד או מקום של הערבים. ערביי עכו, לכו תמצאו את מקומכם בכפרים... מי שקונה מערבים – מבחינתנו הוא ערבי."<sup>57</sup>

קשה לתאר ולהבין את אירועי עכו במנותק מההקשר שבו התרחשו ומהעוינות הגוברת כלפי האוכלוסייה הערבית האופפת את החברה היהודית בישראל מאז אירועי 2000 ופרוץ אינתיפאדת אלאקצא. כמה חוקרים טוענים כי אירועים אלה תרמו לעיצוב קונצנזוס ישראלי המבקש לעגן בחוק את נחיתות מעמדם האזרחי והמשפטי של הערבים,<sup>58</sup> תוך כדי איום מתמשך על אזרחותם ורפיון החוק בכל הקשור לביטויי גזענות ואלימות כלפיהם.

באותו הקשר אומר ארגון עדאלה כי "המתקפה על האזרחים הערבים בעכו, שהחלה בערב יום הכיפורים האחרון, אינה מנותקת מהמדיניות שנוקטות רשויות אכיפת החוק בכל הקשור לאלימות על רקע גזעני נגד האזרחים הערבים. בערב יום הכיפורים באוקטובר 2000 נהרג ויסאם יזבק מאש כוחות המשטרה בנצרת; אזרחים יהודים תקפו באותו יום אזרחים ערבים ופגעו במקומות קדושים ערביים בטבריה ובערים מעורבות אחרות, ובאותו חודש נהרגו 13 ערבים מאש כוחות המשטרה. למרות קיומן של ראיות ממשיות ולמרות מסקנותיה של ועדת אור, היועץ המשפטי לממשלה לא מצא לנכון להגיש אף כתב אישום נגד האחראים להרג 13 ערבים באוקטובר 2000."<sup>59</sup>

המשורר והסופר יצחק לאור היטיב לתאר את תגובת הקולקטיב היהודי כלפי האוכלוסייה הערבית אחרי המתקפה בעכו. לאור חשיבות המאמר אנו בוחרים לצטט קטעים נרחבים ממנו:<sup>60</sup>

תארו לכם נהג יהודי נכנס ביום כיפור לשכונה דתית, מכוניתו נרגמת, הוא נפצע, משפחתו מתקוטטת עם הרוגמים, מגיע רב מאיזו ישיבה ובמתק שפתיים ("אהבת ישראל") מחזיר את הסדר המילולי. [...] הסדר, כאשר מדובר ביהודים, מוצא את דרכו מהר מאוד אל היציבות. [...] האפליה בתקציבים, הפער בתוחלת החיים, הפער בתמותת תינוקות, בסלילת כבישים, כל אלה חשובים, אבל אין די בהם לתיאור האופן שבו המדינה מפקירה את ביטחונם של אזרחיה הערבים, לכאורה שווים לפני החוק, המאפשר להם לבחור ואולי גם להיבחר, אם יישבעו אמונים לשלוש המלים המקודשות "מדינה יהודית ודמוקרטית".

<sup>56</sup> פאדי עיאדאת ויואב שטרן: "ראש העיר עכו: עכו היתה שלנו ותישאר שלנו לנצח נצחים". **הארץ**, 21.10.2008.

<sup>57</sup> אלי לוי: "אתר אינטרנט גזעני: להחרים את ערביי עכו". אתר **NRG מעריב**, 23.10.2008.

<sup>58</sup> ראו לדוגמה: Ben-Dor, G.; Pedahzur, A. & Hasisi, B. 2003. "Anti-Liberalism and The Use of Force in Israeli Democracy," *Journal of Political and Military Sociology*, 31(1): 119-142. Rouhana, N. & Sultany, N. 2003. "Redrawing The Boundaries of Citizenship: Israel's New Hegemony," *Journal of Palestine Studies*, 129(1): 5-22.

<sup>59</sup> ירחון **עדאלה האלקטרוני**, גיליון מס' 53, אוקטובר 2008.

<sup>60</sup> יצחק לאור: "תגובת הקולקטיב". **הארץ**, 17.10.2008/



השילוש הזה הוא הדבר שהגיע הזמן לדבר עליו ברצינות, ולא לטאטא שוב את הדם ואת שברי הזכוכית אל מתחת למלל על "מיעוט קיצוני בשני הצדדים". הגיע הזמן להכיר בעובדה: ישראל מתירה את דמם של אזרחיה הערבים בכל פעם שהקולקטיב היהודי מתייצב מול הערבים. אין זה משנה אם אלה ערבים מבחוץ (מהשטחים), או מבפנים. זכותו של הקולקטיב היהודי להגן על זהותו מובנת מאליה, וכבר נמצא סוציולוג מטעם האידיאולוגיה הזאת ונמצאו משפטנים מטעמה, שהצליחו לבסס את זכויות היתר הללו של היהודים במישור ההגותי, בנוסף לזכויות היתר בכל תחום של חיינו. מדובר תמיד ב"הגנה על הזהות".

זו שאלת המפתח שצריכה שוב להישאל: למה נוהגת המדינה כמו שהיא נוהגת? [...] זהו ההיגיון של האלימות נגד ערבים [...] תמיד האירוע נהפך למעשים מטעם הקולקטיב מול אנשים מחוצה לו, המסכנים אותו [...] זה ההיגיון שהישראלי סופג יום יום: המקום הזה הוא של יהודים. הערבים הם זרים. חלק חושבים כי לזרים צריך להתנהג יפה. חלק חושבים שזרים צריך לסלק. כאן המוגלה.

אירועי עכו ותגובת הקולקטיב היהודי פתחו פתח למתקפה רבתי על נוכחות התושבים הערבים בערים מעורבות אחרות ובעוד יישובים יהודיים שערבים גרים בהם. ביפו רוססו סיסמאות "מוות לערבים" על קירות השכונות הערביות.<sup>61</sup> בנצרת עילית (שהוקמה בשנות השישים על קרקעות שהופקעו מהתושבים הערבים) הצהיר זאב הירטמן, שהיה מועמד לראשות העירייה, כי נוכחותם של תושבים ערבים בעיר היא בעיה חמורה שיש לטפל בה, ואף הציע לתת לתושבים ערבים לממש את "זכות השיבה לנצרת הערבית",<sup>62</sup> קרי לעזוב את מקום מגוריהם ולעבור לנצרת הערבית. ב-23.10.2008 הופץ בעיר מעלות (שהוקמה על קרקע שהופקעה מערבים בצפון) כרוז שבו מצהירה "החזית הדתית במעלות" כי לא תירתע מלטפל בתושבים הערבים בעיר, והתחייבה לחזק את הזהות היהודית באמצעות צמצום מכירת והשכרת בתים לערבים.<sup>63</sup> מלבד בערים המעורבות, פעילי הימין מבקשים להתגרות בתושבים הערבים גם בלב היישובים הערביים. ב-29.10.2008 התיר בית המשפט העליון לפעילי הימין הקיצוני איתמר בן גביר וברוך מרזל לקיים הפגנה ברחובות אום אלפחם, זאת בעקבות הפנייה של השניים לבג"ץ אחרי שהמשטרה דחתה את בקשתם לצעוד במרכז העיר תוך כדי הנפת דגלי ישראל. האוכלוסייה הערבית ראתה בהחלטה זו אישור לגזענות ומתן פרס לפעילי ימין קיצוני, שמטרתם המוצהרת היא להתגרות בתושבים הערבים.<sup>64</sup>

\* אמטאנס שחאדה הוא חוקר במרכז מדה אל-כרמל

<sup>61</sup> אתר [Arabs.48.com](http://Arabs.48.com), 16.10.2008.

<sup>62</sup> אתר [Arabs.48.com](http://Arabs.48.com), 11.10.2008.

<sup>63</sup> אתר [Arabs.48.com](http://Arabs.48.com), 23.10.2008.

<sup>64</sup> תומר זרחין ויואב שטרן, הארץ, 29.12.2008: בג"ץ התיר למרזל ובן גביר לצעוד באום אלפחם.

## פרשנות

ב-11 בנובמבר 2008 התקיימו בישראל בחירות לרשויות המקומיות. אחוזי ההצבעה בקרב האזרחים הערבים היה גבוה במיוחד – יותר מ-80 אחוזי הצבעה, ובכמה יישובים אף יותר מ-90 אחוז. דבר זה מצביע על החשיבות הגדולה שהאזרחים הערבים מייחסים לבחירות הללו, לעומת החברה היהודית וחברות מערביות בכלל.

האזרחים הערבים מאמינים שהרשות המקומית משפיעה על חייו היום יום שלהם יותר מאשר השלטון המרכזי, במיוחד בנושאי החינוך והתכנון והבנייה. בנוסף, בכפרים הערביים השיקולים המשפחתיים עדיין מהווים מרכיב חשוב בהצבעה למועמדים. בגלל השיקולים המשפחתיים והמקומיים, הדיון הפוליטי בבחירות לרשויות המקומיות תופס מקום שולי, והמפלגות הפוליטיות מתאימות את עצמן למצב הזה במקום לנסות לשנות אותו. הן לא מנצלות את מערכת הבחירות כדי להעלות לסדר היום את הבעיות העיקריות שהחברה הערבית סובלת מהן, כמו העלייה החדה באחוזי העוני והאבטלה, מצבה הקשה של מערכת החינוך והמחסור בקרקע.

בכמה ערים וכפרים ערביים מלווה מערכת הבחירות באלימות בין תומכי המועמדים השונים. הקריאות הרבות למתחרים להימנע מאלימות ולשמור על המרקם החברתי הן בדרך כלל רק מספתיים או אף חלק מתעמולת הבחירות עצמה. גם הקריאות לשינוי חברתי, כמו קידום מעמד הנשים או השקעה בבניית הדור הצעיר, אינן בהקשר זה אלא סיסמאות ריקות ותו לא.

הרשויות המקומיות הערביות הן המעסיק הגדול ביותר של כוח עבודה הערבי, וזאת בצל העדר פרויקטים תעשייתיים ביישובים הערביים. על-פי הערכות שונות, מספרם של המועסקים ברשויות המקומיות הערביות מגיע לכ-10,000, מלבד העובדים במערכת החינוך. לעובדה זו משקל רב בהשתתפות בבחירות.

במערכת הבחירות האחרונה פורקו בידי משרד הפנים 17 רשויות מקומיות ערביות, ותחתיהן מונו ועדות קרואות. עובדה זה ממחישה את חומרת מצבן של הרשויות הערביות. המאמר שלפניכם מנסה לעמוד על קשיים אלה ולנתחם.



## השלטון המקומי הערבי בישראל

אסעד ע'אום\*

כאשר הוקמו בישראל רשויות מקומיות, בשנות החמישים והששים של המאה הקודמת, היה המגזר המוניציפלי הערבי בישראל קטן מאוד; רוב הערבים חיו בכפרים שלא היו בעלי מעמד מוניציפלי. השלטון הפנימי בכפרים אלה היה מבוסס על הסולידריות הפוליטית והחברתית שמשפחות מורחבות ומנהיגות מסורתיות יוצרות, והלגיטימציה שלו נבעה ממעמדם החברתי של מרכיביו בתוך החמולה וביישוב ומקשריהם עם הרשויות הממלכתיות ועם הממשל הצבאי.

המעמד המוניציפלי הוענק על-פי שיקול דעתו של שר הפנים, בדרך-כלל תוך התייעצות עם קצין המחוז ואישים מקומיים. בין 1950 ל-1954 הוקמו מחדש הרשויות המקומיות הערביות שהתקיימו לפני 1948, ביניהן שפרעם, שקיבלה מעמד מוניציפלי כבר ב-1910, נצרת (1877, התחדש ב-1934) וכפר יסיף (1925); שמונה רשויות מקומיות חדשות הוקמו אף הן, בתקופה זו. ארבע-עשרה מועצות מקומיות נוספות הוקמו בין 1956 ל-1960 - חמש במשולש ותשע בגליל; עוד 13 הוקמו עד 1965, ו-13 נוספות בין 1966 ל-1975 (Al-Haj and Rosenfeld, 1990). כיום ישנן 82 רשויות מקומיות ערביות בעלות מעמד מוניציפלי עצמאי (8 ערים ו-74 מועצות מקומיות); 30 נקודות ישוב נוספות נכללות בשטחי שיפוט של מועצות אזוריות. כ-80% מכלל אזרחיה הערביים של ישראל חיים בשטחי שיפוט של רשויות מקומיות ערביות (האחרים חיים בכפרים לא מוכרים או בערים מעורבות שבהן רוב יהודי).

חשיבותו של השלטון המקומי לערבים בישראל נזכרת במחקרים רבים על השלטון המקומי או על ההתפתחות ההיסטורית של הערבים בישראל (אל-חאגי ורוזנפלד, 1990; ע'אום, 1995; רכס, 1985). על-פי מחקרים אלה, הסיבה העיקרית לחשיבותו היא העובדה שהשלטון המקומי שימש כערוץ העיקרי לניהולם העצמי ולפיתוחם העצמי של התושבים וכמאגר העיקרי שממנו צומחים מנהיגים לאומיים.

העליה ברמת החיים בחברה הערבית, המודעות המוגברת לזכויות אזרח אל מול השלטון המקומי והחיכוך עם החברה היהודית, הנתפסת כיותר מפותחת ומתקדמת, העלו את רמת הציפיות של הערבים כי השלטון המקומי יספק, ישפר וירחיב שירותים ותשתיות. בגלל המחסור בארגוני התנדבות ומוסדות חברה אזרחית המסוגלים לעזור לפתח שירותים מוניציפליים, הפכה הרשות המקומית לכתובת היחידה כמעט לתושבים הזקוקים לשירותים ופתרונות לציפיותיהם העולות. לאחרונה - בעשור האחרון לערך - התגברו בעיות השלטון המקומי הערבי בישראל עד כדי כך שהן מאיימות על יציבותו ופעולתו. רשויות מקומיות ערביות לוקות בבעיות תפקודיות, מנהליות וכספיות חמורות. פיתוח ושיפור של השלטון המקומי במגזר הערבי נתקלים בבעיות ומכשולים רבים, חלקם כתוצאה משנים רבות של הזנחה מצד הממסד, ואחרים בשל מבנה החברה הערבית בישראל, על משבריה המחזוריים ההולכים ומחמירים כל העת.



**בעיות יסוד של הרשויות המקומיות הערביות**

מספר מאפיינים, יסודות ותהליכים מעכבים את התפתחותן והתקדמותן של הרשויות המקומיות הערביות בישראל ומונעות אותן מלהגיע לרמת ביצועים שיכולה לענות על דרישותיה וציפיותיה של החברה הערבית (כלומר, לתפקד ביעילות, באפקטיביות, בשקיפות ובדמוקרטיה).

בעיות אלה קשורות לעניינים הבאים:

1. יכולות הניהול והארגון הפגומות והחלשות של הדרגים הפוליטיים והמקצועיים, ובהן:

א. עליונותם של שיקולים פוליטיים חמולתיים בעבודת הרשויות ובקבלת ההחלטות. זה מוביל לעתים קרובות למתן משרות לבני-אדם שאינם מתאימים לתפקידיהם ולחריגה ממצבת כוח האדם בלי מקורות מוגדרים ובטוחים למימון המשרה. עליונותם של שיקולים פוליטיים חמולתיים היא גם זו שהולידה פרויקטים ושירותים לתושבים הכרוכים בהוצאות כספיות רבות ובבזבוז תקציבי. תהליכים אלה הביאו לחוסר כבוד מצד האזרחים כלפי הרשויות המקומיות.

ב. חוסר בהירות ושקיפות בנוגע לחזון, מטרות-על ואסטרטגיות ניהול הנקטים בידי המועצה ונושאי התפקידים. המועצה פועלת בשיטת כיבוי השריפות ומטפלת בסוגיות שוטפות ללא תכנון ובלי ללמוד ולנתח את הסוגיות.

ג. מיעוט תהליכי תכנון ותכניות. הגישות הניהוליות מיושמות בדרך-כלל תחת לחץ, וללא תהליך תכנון שיטתי ומאורגן. בנוסף, אין זה ברור בדרך-כלל מהן התפוקות השנתיות הצפויות הנדרשות מכל מחלקה ונושא תפקיד.

ד. תקשורת לקויה בין נושאי התפקידים, מתח ואפילו מחלוקות בין הדרגים הפוליטיים לבין עצמם וכן בינם לבין הדרג המקצועי. בעיה זו משפיעה על עבודת הרשויות המקומיות בכל הרמות ובכל התחומים, ומחלישה את ביצועי המועצה ואת מתן השירותים לאזרחים. הדבר בא לידי ביטוי בכך שעובדים וראשי מחלקות נמנעים מלעבוד ו/או לספק שירותים על רקע של מחלוקת או ויכוח עם מבקש השירות.

ה. מוסר עבודה ירוד ומוטיבציה נמוכה של נושאי התפקידים והעובדים. בגלל מצבן הכספי של הרשויות, עליונותם של השיקולים הפוליטיים החמולתיים, העסקתם של עובדים לא מתאימים מטעמי השפעה פוליטית והבעיות החמורות הניצבות בפני הקהילה, עובדים אינם יכולים להתמודד עם בקשותיהם וצרכיהם של האזרחים, וחוסר יכולת זה שוחק אותם ומחבל במוטיבציה שלהם.

ו. המצב המתואר לעיל הופך רבים מעובדי הרשויות המקומיות לאדישים ונטולי עניין. כתוצאה מכך, חלקם אינם עושים את עבודתם כנדרש. זה גורע ממעמד הרשות המקומית בעיני האזרחים ויוצר לה דימוי שלילי בעיני תושביה.



- ז. לרשויות המקומיות הערביות הישגים דלים יחסית בתחומים רבים בנוגע לאספקת שירותים ויישום פרויקטים ביעילות ובהצלחה.
2. המשבר הכספי העמוק של הרשויות המקומיות מכביד עליהן ומונע מהן לספק כמות ואיכות של שירותים התואמת את הצרכים והציפיות של ראשיהן ושל הציבור שהן משרתות. כתוצאה מן המשבר הכספי הפוקד את הרשויות המקומיות, מרביתן מחוייבות כיום לתכניות הבראה המצריכות קיצוץ בהוצאות ותהליכי ייעול (פיטורי עובדים והפחתת פעילויות משרדיות), ויחד עם זאת הגדלת מקורות ההכנסה העצמאיים שלהם. משבר זה נגרם, בין היתר, מהסיחות להלן:
- א. האפליה הרשמית של המדינה נגד האזרחים הערבים בכלל ונגד הרשויות המקומיות שלהן בפרט.
- ב. גביית מסי הארנונה על-ידי הרשויות המקומיות הערביות אינה עולה על 30% במצטבר. המצב הסוציו-אקונומי החלש של הציבור והמחסור החרף בשימושי קרקע המייצרים הכנסה משמעותית, יחד עם הקיצוץ במענקי איזון ותקציבי פיתוח השפיעו קשות על עבודת המועצות ויכולתן לספק שירותים לאזרחים.
- ג. יש לציין כי במהלך עשר השנים האחרונות, משאבים ותקציבים עיקריים הושקעו בתשתית הפיזית של הרשויות (בניית בתי ספר, מרכזים קהילתיים, פיתוח שכונות, התחברות למערכת הביוב, תיקון כבישים וכו'), אולם המשבר הכספי שהכה ברשויות המקומיות בשנתיים האחרונות הקטין את יכולתן להפעיל ולשמר את התשתית ברמה הולמת לצרכי האזרחים.
3. הציבור הערבי חלש ונמצא במצוקה סוציו-אקונומית קשה, אולם הוא עובר תהליכי עיור המחייבים שיפור ופיתוח של התשתיות ושל השירותים הניתנים בידי הרשויות המקומיות.
- הרשויות המקומיות הערביות מדורגות בתחתית הסולם הסוציו-אקונומי, דווקא בעת שתהליכי הפיתוח והעיור מגבירים את הביקוש והציפיות לשירותים ותשתית. הציבור החלש והמרושש תלוי מאוד בסיוע מגופים וארגונים שונים; רוב הקהילות רואות ברשות המקומית את הישות האחראית לפעול לשיפור מצבן ולספק את השירותים שהן חפצות בהם. המצב מעמיד את הרשות המקומית תחת לחצים כבדים ומקשה על הרשות המקומית החלשה לפעול. הרשויות המקומיות הערביות חסרות אונים בדרך-כלל ומתוסכלות מן הדרישות והציפיות הגוברות והולכות של הציבור, בתקופה של צמצום ומחסור במשאבים ותקציבים העומדים לרשותן ופערים הולכים ומתרחבים בין המגזר הערבי ליהודי.
4. תכניות רבות, כולל השקעות תקציביות, ניסו להתמודד עם המאפיינים והבעיות הייחודיים לרשויות המקומיות הערביות, אולם הללו לא נחלו הצלחה רבה, מטעמים אחדים:
- א. רוב התכניות ניסו להתמודד עם מצב הרשויות המקומיות על-פי התפיסות והמושגים של הגופים החיצוניים, שלא הצליחו להביא בחשבון את המאפיינים הייחודיים לרשויות המקומיות הערביות ולציבור הערבי.



ב. רוב התכניות והפרויקטים ניסו להתמודד עם היבטים מצומצמים של הבעיות העומדות בפני הרשויות המקומיות וחסרו מבט כולל ומעורבות מקפת בתחומים החשובים באמת לרשויות המקומיות הערביות (תקציבים, ניהול, תכנון ובניה, חברה וקהילה). ■ ■ ■

ד"ר אסעד ע'אנם - אוניברסיטת חיפה (כעת חוקר אורח באוניברסיטת מרילנד-ארה"ב)

Al-Haj, Majid, and Henry Rosenfeld. 1990. *Arab Local Government in Israel*. Boulder, CO: Westview Press.



## דעות והשקפות

מאז שנות השמונים הפכו הארגונים הלא-ממשלתיים הערביים למרכיב חשוב בנוף הפוליטי והחברתי בישראל. יש להם תפקיד מרכזי ביצירת מוביליות חברתית ופוליטית ובגיוס האנרגיות של האזרחים הערבים כדי להתמודד עם האתגרים העומדים בפניהם.

ארגונים אלה ממלאים תפקיד חשוב בפתרון בעיות של צמיחה, מעודדים השתתפות אזרחית פעילה ומספקים לאזרחים הערבים שירותים שהמדינה, בהיותה מדינה יהודית אתנית, נמנעת מלספק. חלקם פועלים בתחומים כמו המאבק בעוני, קידום החינוך וגישור על פערים בין מערכת החינוך הערבית לזו העברית, העצמת נשים וביסוס השוויון בין המינים, קידום פעילות תרבותית, שירותי בריאות ועוד. ארגונים אחרים פועלים כמרכזי מחקר בניסיון למלא את החסר שנוצר בגלל העדרם של מוסדות אקדמאיים כמו אוניברסיטה ערבית.

פעילות חשובה זו מתקיימת ברוב המקרים בלי לבחון את הקשר בינה ובין האג'נדה של הארגונים או את הקשר של הארגונים עם הסוגיות המעסיקות את החברה הערבית. לפיכך מצאנו לנכון להביא כאן שתי דעות ביחס לארגונים הערביים הלא-ממשלתיים, לספר על הניסיון שלהם ולנתח אותו.



## העצמה עצמית של מגזר הארגונים הערביים הלא-ממשלתיים

בישראל

אמל ג'מאל\*

החברה הערבית-פלסטינית בישראל עוברת שינויים מרחיקי-לכת בשני העשורים האחרונים. אחד השינויים הבולטים ביותר הוא הבנייתה מחדש של הפוליטיקה הערבית- שהתמקדה עד כה בכלים פורמליים, כגון בחירות, שבהן המפלגות הן הסוכנים הפוליטיים העיקריים- באמצעות הוספת פוליטיקה בלתי-פורמלית, שבה ממלאים ארגונים לא-ממשלתיים מקצועיים תפקיד חברתי ופוליטי חדש וחשוב. שינוי זה חשוב במיוחד מאחר שמגזר הארגונים הלא-ממשלתיים מספק לחברה הערבית כלים ושירותים שהמפלגות לא הצליחו לחלץ מן המדינה. כשמתבוננים בסדר-היום הציבורי הישראלי קשה שלא להבחין בתפקיד הבולט שממלאים ארגונים אלה בשני העשורים האחרונים בכל הנוגע להבלטת צרכים ואינטרסים ערביים. מספר הכנסים והמפגשים הדנים במעמד המיעוט הערבי ובמדיניות הישראלית כלפיו גדל במידה ניכרת. מוסדות ממלכתיים ועובדי ציבור מופצצים במידע מאורגן בצורה מקצועית, המגיע מארגונים ערביים לא ממשלתיים, אשר קורא תיגר על השיח הממלכתי בכל הנוגע למיעוט הערבי ולמקומו בסדרי העדיפויות של ישראל. יתר על כן, הארגונים הלא-ממשלתיים מספקים שירותים חיוניים למגזרים שונים של המיעוט הערבי במגוון תחומים, כגון חינוך, בריאות ורווחה, שבהם המדינה כשלה. ארגונים רבים מפעילים לחץ משפטי, ציבורי ופוליטי על מוסדות המדינה במטרה לשנות את מדיניותם בתחומים שונים. כמה מהם שקדו על הכנת מסגרות חוקתיות, פוליטיות וחברתיות מקיפות הקוראות תיגר על האידאולוגיה של המדינה ועל מדיניותה. יתרה מזו, כמה ארגונים לא-ממשלתיים העבירו לזירה הבינלאומית את המערכה על השגת זכויות אדם ואזרח בסיסיות למיעוט הפלסטיני בן-המקום. בכך יוצאים חוצץ ארגונים לא-ממשלתיים ערביים נגד ההגמוניה של המדינה ומסייעים למפלגות לשפר את תפקודן בזירה הפוליטית. יתר על כן, מגזר הארגונים הלא-ממשלתיים מציע, מחד גיסא, ספירה חפה משליטה ממלכתית ישירה, ויוצר כמה מקומות עבודה ליותר ויותר אקדמאים ערבים הנתקלים בקשיים בכל הנוגע להשתלבות בשוק העבודה היהודי, מאידך גיסא. חרף העובדה שהמדינה אינה נענית לדרישות הארגונים הלא-ממשלתיים, אי-אפשר להתעלם מתרומתם להגנה על המיעוט הערבי ולהתנגדות, למצער, לכמה מן ההבטים היותר זדוניים של המדיניות הממלכתית הישראלית.

למרות התפקיד שממלאים הארגונים הלא ממשלתיים הערביים בקעקוע ההגמוניה של המדינה, אי-אפשר שלא להצביע על כמה חולשות שמפגין המגזר הזה. ארגונים אלה חצויים בין שני סדרי-יום. סדר-יום אחד הוא דתי-מוסלמי. סדר-היום האחר הוא חילוני-אזרחי. שני סדרי-היום האלה אינם מצויים בקשר זה עם זה, והם נשענים על שני מקורות מימון מתחרים. בעוד שמשאביהם של הארגונים הלא-ממשלתיים האסלאמיים מקורם באוכלוסייה המקומית ובעולם הערבי, נשענים הארגונים החילוניים אך ורק על ארצות זרות, מערביות ברובן. לפטרוניים הללו יש סדרי-יום משלהם הבאים לעתים לידי ביטוי ברור בשירותים ובפעילויות שמספקים הארגונים הלא-ממשלתיים השונים





לחברה הערבית. פיצול זה לא היה בעייתי, אילו השכיל מגזר הארגונים הלא-ממשלתיים לכוון ערוצי תקשורת פתוחים בין הארגונים השונים. בניגוד לציפייה זו, מתנהלת תחרות עזה מאוד בין שתי המגמות הללו ובתוך כל אחת מהן על המשאבים ועל מרחבי סמכות. התלות המוחלטת של הארגונים החילוניים בארצות חוץ, מערביות ברובן, הופכת אותם לפגיעים. הם חסרים קשר אורגני עם החברה הערבית ולפיכך חשופים ללחצים אפשריים מצד התורמים להגשים את סדרי-היום של אותם תורמים. תלותם הכלכלית בתורמים חיצוניים משפיעה על הקשר האוטנטי בינם לבין חברתם: מאחר שהם שבויים במידת-מה בידי התורמים, נפגמת יכולתם לקרוא תיגר על המשטר האתני ההגמוני הישראלי ובד בבד הופך מפעלם ליוזמה אליטיסטית שהציבור בכללו אינו מעורב בגיבושה. נקודה זו עצמה עשויה להסביר את דפוסי ההנהגה בעלי הגוון האישי המתקיימים ברבים מן הארגונים הלא-ממשלתיים, אם לא ברובם. הקשרים עם התורמים מתבססים במקרים רבים על אמון אישי העלול להתערער במקרה של חילופי מנהיגים. מנגד, חרף האוטנטיות שלהם, סדר-יומם של הארגונים הלא-ממשלתיים הדתיים הוא אידיאולוגי נוקשה ועלול לגרום לניכור בתוך החברה הערבית. סדר-היום האידיאולוגי הנוקשה מגביל את מעורבותם של מגזרים חברתיים נרחבים בפעילויותיהם של הארגונים הללו, מה שמפחית את יכולתם לזכות בהגנת החברה במקרה של התעמתות עם המדינה. חולשה נוספת של מגזר הארגונים הלא-ממשלתיים נובעת מן הזיקה ההדוקה בין הארגונים הדתיים להספקת שירותים שמטרתם לחולל שינוי חברתי מחד גיסא, ובין הארגונים החילוניים לשתדלנות וסינוור מאידך גיסא. אם כי החלוקה הזאת אינה משקפת את האמת כולה, אי-אפשר שלא להבחין בחוסר האיזון שעימו מתמודדים ארגונים חילוניים בין מחויבויותיהם המקצועיות לבין מאמציהם להביא לשינוי חברתי. להוציא את הארגונים הלא-ממשלתיים הפמיניסטיים, אי-אפשר להזכיר ארגון לא-ממשלתי גדול כלשהו המשקיע מאמצים משמעותיים בשינוי חברתי מלמטה למעלה (grass root). הארגונים החילוניים מזניחים את הזירה החשובה הזאת, מה שעשוי להסביר חלקית את כוחה של התנועה האסלאמית לגייס את החברה למאמצים משותפים הקשורים בסדר-היום האידיאולוגי שלה, בעוד שהארגונים החילוניים מוותרים על גיוס המוני ומסתפקים במה שאפשר לתאר בקלות כיוזמות "אליטיסטיות". התהום בין שני דפוסים אלה של פעילות לא-ממשלתית והעדר נסיונות רציניים לגשר עליה, למרות תיאום מסוים שהחל בגבור הלחץ מצד המדינה והתורמים, מחלישים את מגזר הארגונים הערביים הלא-ממשלתיים. זאת מאחר שמחד גיסא הם מאפשרים למדינה להתגבר על האתגרים שמציבים הארגונים החילוניים ולדחות את דרישות הדמוקרטיזציה שהם מציגים; ומאידך גיסא מאפשרים לה להותיר את ההתמודדות עם חובות חשובות בתחומי החינוך, החברה והרווחה בידי ארגונים ערביים לא-ממשלתיים, דתיים ברובם. בכך, מגשימה המדינה שתי מטרות הקשורות זו בזו. המטרה האחת היא לשמור את מגזר הארגונים הלא-ממשלתיים במסגרת הסטטוס קוו שקובעת המדינה, המנצלת את המצב כדי להאדיר את אופייה ה"דמוקרטי". המטרה האחרת היא קואופטציה של הארגונים הלא-ממשלתיים ושילובם במדיניות ניאו-ליברלית, שבה המדינה איננה מחויבת לספק שירותים בסיסיים לאזרחיה, ובiodעה כי רבים בחברה הערבית זקוקים מאוד לשירותי רווחה, היא מפעילה לחץ על ארגונים לא-ממשלתיים דתיים במטרה לנטרל את השפעתה הפוליטית של פעילותם האזרחית. ארגונים ערביים לא-ממשלתיים, דתיים וחילוניים, חייבים להימנע מלשחק לידיה הכלכליות והלאומיות של המדינה. לשם העצמה עצמית, נדרשים דיאלוג, תקשורת ושיתוף פעולה



מתואמים יותר בין כל שחקני המגזר של הארגונים הערביים הלא-ממשלתיים. עוצמתם של הארגונים הלא-ממשלתיים חשובה מאוד ברמה הפנים-ערבית, והיא תנאי מקדים למילוי יעיל של התפקיד האנטי-הגמוניאלי שממלאים הארגונים הללו. יתר על כן, על הארגונים הלא-ממשלתיים לפעול ביתר מרץ להפקת משאבים פנימיים כדי לבסס תרבות פוליטית של ייצוג אותנטי ונשיאה באחריות מחד גיסא ושקיפות מאידך גיסא. חילוץ משאבים פנימיים גם עשוי לעזור לביסוס דפוסים חדשים של הנהגה קיבוצית שתסייע להתגבר על שסעים פנימיים ועל לחצים חיצוניים. ■■■

*ד"ר אמל ג'מאל הוא מרצה למדע המדינה באוניברסיטת תל אביב*



## העמותות והשפעתן על הפעילות הפלסטינית הקולקטיבית בתוך הקו הירוק

**אמיר מחול\***

בשנות השמונים היינו עדים להקמתן של עמותות ערביות רבות, אשר בתגובה לאפליה הממוסדת ביקשו לספק חלק מן השירותים שהמדינה אמורה לספק לאזרחיה. בשלב מאוחר יותר אימצו עמותות אלה אסטרטגיות של סנגור ושדולה ברמה המקומית והבינלאומית, דבר שביסס את תפקידן במרחב הציבורי.

המאמר עוסק בהשפעתן של העמותות הערביות על המרחב הפוליטי הלאומי, בלי קשר להשפעתן החברתית או להבדלים הפוליטיים ביניהן.

כיום רשומות אצל רשם העמותות יותר מ-1,200 עמותות ערביות, אבל המאמר ידון בעמותות הערביות העצמאיות המקיימות פעילויות שטח הן ארציות, והן מעורבות במרחב הציבורי מתוך עניין ומודעות, ופועלות למען האינטרס הפלסטיני. העמותות הערביות הכירו כבר בשלב מוקדם של פעילותן בחשיבות התכנון לטווח ארוך, ההסתמכות על הפוטנציאל האנושי הגדל והולך בחברה הפלסטינית, וגיבוש המסגרות החברתיות והמשפטיות בתחום הפעילות הקהילתית.

### העמותות הערביות וגיבוש השיח הקולקטיבי

בשני העשורים האחרונים התרחשו בחברה הפלסטינית תמורות רבות, ובין היתר התפתחה תפיסה אסטרטגית של שיתוף פעולה בין העמותות. באמצע שנות התשעים הוקמה לראשונה מסגרת-על לפעילות בחברה האזרחית – ארגון אתיג'אה, איחוד העמותות הערביות. בשל אופי הפעילות בחברה האזרחית, התאפיין האיחוד בפעילות פוליטית קולקטיבית לא-מפלגתית.

אתיג'אה הגביה את המכנה המשותף בין העמותות הערביות ויצר קול איכותי ומשמעותי יותר מכפי שיכלה לעשות כל עמותה בנפרד. ועדת המעקב העליונה של הציבור הערבי, למשל, פועלת כגוף ייצוגי על סמך המכנה המשותף הנמוך ביותר של חברה, וכך קרה שהיא מאמצת מכנה משותף נמוך גם ביחס לשאיפות הפוליטיות של רוב מרכיביה. הפעילות של אתיג'אה, לעומת זאת, אתגרה את כללי המשחק של הפוליטיקה הערבית בישראל. אחד מהישגיה הוא פנייה לפעילות בינלאומית ובינאום הסוגיות המעסיקות את הפלסטינים בישראל, ומיצוב אפיק הפעילות הזה במרכז הקונסנזוס הלאומי. הפעילות הקהילתית המאורגנת היתה למודל של קשר בין הפלסטינים שבמודלתם ובין הפלסטינים



בתפוצות, ובינם לבין העולם הערבי. בהקשר הזה הצלחנו לפתח אסטרטגיות מאחדות, ולמסד את הקשר הזה. הצלחנו לגבש מרכז ייחוס מוסרי פלסטיני משותף לפעילות שלנו. החברה האזרחית הערבית בישרה את בניית אסטרטגיות החרם על ישראל ואת הניסיון לבדדה כמשטר קולוניאלי גזעני.

באמצע שנות התשעים, ובמיוחד לאחר הסכמי אוסלו הפלגניים, שהנציחו את שעבוד הזכויות הפלסטיניות, חלה תפנית מהותית בפעילותן של העמותות הערביות. כעת הן שמו את הדגש על התנגדות להתבוללות מצד אחד, ועל בניית מוסדות פלסטיניים עצמאיים מצד שני.

העמותות הערביות עוררו את השיח על גיבוש הזהות הפלסטינית של אזרחי ישראל הערבים, בד בבד עם הופעת הזרם הלאומי הדמוקרטי, שהתמקד אף הוא בסוגיית הזהות הלאומית הפלסטינית (כנגד הישראליות), בבניית מוסדות ובניהול עצמי. העמותות תרמו לגיבוש מרכז ייחוס מוסרי, ובהמשך העלו לסדר היום הציבורי את ההתנגדות לתוכנית הישראלית לכפות שירות אזרחי ולאומי על האזרחים הערבים. מלבד העיסוק בשאלת הזהות, בלטו העמותות בקידום השיח בדבר צדק פלסטיני: בפעילות למען העקורים והפליטים ובהפיכת זכות השיבה לפרויקט של עם שלם. בשנת 1995 הוקם הוועד הארצי להגנה על זכויות העקורים, ולאחר מכן נערכו שלוש ועידות שיבה, התקיימו תהלוכות שיבה ביישובים הרוסים ואורגנה פעילות לרגל 60 שנה לנכבה. ובאותו הקשר של הזהות, פעילותן של העמותות השפיעה באופן ניכר גם על המוסר הפוליטי. איחוד העמותות הערביות, למשל, נקט עמדה נחרצת נגד הניסיון של ארגונים ציוניים בינלאומיים להתערב בענייני הציבור הערבי – הן מבחינה כספית והן מבחינה פוליטית – במטרה לחזק את המדינה היהודית. איחוד העמותות הערביות קיבל החלטה פה אחד להחרים את הארגונים הללו, מתוך התפיסה שארגונים אלה לא יכולים להיות שותפים בבעיותינו; אנו מתנגדים לרעיון המדינה היהודית וליהדותה של המדינה, ושיתוף פעולה עם ארגונים ציוניים משמעו הסכמה למעורבותם. עמדה עקרונית זו היוותה מצפן לכל הארגונים והמפלגות וקריטריון מנחה בפעילותם.

כמו כן העלינו את סוגיית האסירים והעצורים, לאחר שכמה עמותות בודדות טיפלו בנושא זה במשך שנים רבות. וכחלק מהמאבק להשגת זכויות קולקטיביות הועלה בסוף שנות השמונים נושא הכפרים הערביים הבלתי מוכרים. אגודת הארבעים מילאה תפקיד חלוצי במאבק, והציבה את ההכרה בכפרים אלה במרכז סדר היום הפוליטי של הציבור הערבי. כיום מובילה המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים, המובילה את המאבק בנגב.

### מסמכי החזון

העמותות והפעילים בהן, כנציגים וכפרטים, מילאו תפקיד חשוב ביוזמת ניסוח מסמכי החזון, אשר שיקפו במידה רבה את הידע והניסיון שנצבר בארגוני החברה האזרחית. אמנם מסמכים אלה הם תוצר של הפרטים שגיבשו אותם, אך מרכזי מחקר – כמו מדה אלכרמל, שיזם ניסוח מסמך קולקטיבי



– ממלאים תפקיד חשוב בתהליך ובניסוח הידע שהצטבר. מסמכי החזון גם שיקפו את מקומו המרכזי של שיח הצדק בכל הקשור לשאלה הלאומית הפלסטינית ולסוגיות הנוגעות לפלסטינים בישראל.

בהמשך לאותו קו, ובעקבות הצלחת הפעילות האיכותית של ארגונים משפטיים (ובמיוחד עדאלה), נוצרה פנייה מוגזמת לארגונים מקצועיים על חשבון פעילות ציבורית ועממית בסוגיות שאמנם הן בעלות אופי משפטי, אך לאמיתו של דבר הן סוגיות פוליטיות הנובעות מאופיה הגזעני והקולוניאלי של מדינת ישראל. צעד זה של הגזמה בהסתמכות על העמותות המקצועיות היה ביוזמת התנועות הפוליטיות יותר מאשר ביוזמת העמותות עצמן. מציאות זו הוכיחה כי אין די בכלים הפוליטיים הקיימים וכי יש ליצור ולפתח כלים חדשים בשיתוף פעולה עם העמותות.

### ההגנה על הארגונים והחירויות הפוליטיות

העמותות לקחו חלק חשוב בהתנגדות לרדיפה הפוליטית של הפלסטינים בישראל. הן חיזקו את הסולידריות והאחריות הקולקטיבית והפכו אותן לקוד התנהגות. כך הוקם הוועד הציבורי להגנה על החירויות, שבראשו עומד איחוד העמותות הערביות, והוא מהווה מודל מתקדם של שיתוף פעולה בין עמותות ומפלגות במסגרת ועדת המעקב העליונה של האזרחים הערבים. ■■■

\* אמיר מחיול הוא מנכ"ל איחוד העמותות הערביות – אתיג'אה, ויו"ר הוועד הציבורי להגנה על החירויות.



## ניירות מידע

פרק זה של גידל יגיש לקוראים מידע בדבר הקשר והרקע למכלול הסוגיות הנוגעות לחברה הערבית בישראל. בגיליון זה בחרנו להביא שני מאמרים: הראשון עוסק בוועדת המעקב העליונה לענייני האזרחים הערבים; המאמר השני עוסק בממשל הצבאי שכפתה ישראל על האזרחים הפלסטינים מאז הקמתה ועד שנת 1966.

## ועדת המעקב העליונה לענייני הציבור הערבי בישראל

### מחמד אמארה\*

#### הקמת ועדת המעקב

בתקופת המנדט הבריטי בפלסטין שגשגו המוסדות הערביים-הפלסטיניים: הוועד הפועל הערבי, המועצה האסלאמית העליונה, הוועד הערבי העליון והמועצה הערבית העליונה (אמארה וכבהא, 2005; אל-חות, 1986). בעקבות מלחמת 1948 נהרסו המוסדות הפלסטיניים לחלוטין והאליטות העירוניות של החברה הפלסטינית גורשו.

לאחר הנכבה והקמת מדינת ישראל ניסה הממסד הישראלי להכשיל הקמה של כל ארגון או מוסד ערבי לאומי חדש (הדוגמה הבולטת ביותר לכך היא רדיפתה של תנועת אלארד), והשתמש במגוון אמצעים כדי למנוע זאת. לשארית הפליטה של החברה הערבית-הפלסטינית שנשארה בגבולות 1948 לקח פרק זמן להתאושש, להצמיח מחדש אליטות ערביות בעלות תודעה לאומית ופטריוטית ולהקים מוסדות. בשנות השבעים של המאה העשרים צמח הגרעין הראשון של שכבת משכילים והתרחב מעמד הביניים, ובעקבות זאת התרחשה פעילות נמרצת של בניית מוסדות בעלי אופי לאומי לארגון החברה הערבית הפלסטינית בתוך ישראל. בתקופה זו נוסדו הוועד הארצי של ראשי הרשויות המקומיות הערביות; ההתאחדות הארצית של הסטודנטים הערבים; ההתאחדות הארצית של התיכונים הערבים; והוועד הארצי להגנה על האדמות הערביות.

ועדת המעקב העליונה נולדה בשנת 1982 מתוך הוועד הארצי של ראשי הרשויות המקומיות הערביות, אשר לא הצליח להפוך לארגון ארצי לאומי בשל הרכבו המגוון. רוב ראשי הרשויות המקומיות הערביות נבחרו בחירה חמולתית או עדתית, ולרבים מהם היו קשרים עם מפלגות ציוניות ועם הממסד הישראלי. אין תימה אפוא שהממסד הישראלי הוא אשר עודד את הקמת הוועד הארצי של



ראשי הרשויות המקומיות הערביות באמצעות ידידיו, שהיו לחברים בו. גוף זה לא יכול היה לצאת מגבולות הלוקאליות. סירובו הראשוני לקבל את החלטת הוועד הארצי להגנה על האדמות לשבות ביום האדמה הראשון בשנת 1976 מעיד על מהותו של גוף זה (בשיר, 2006).

נוכח החנק הכלכלי הכרוני של הרשויות המקומיות הערביות פעל הוועד הארצי של ראשי הרשויות המקומיות כדי למצוא פתרונות במסגרת התייעצות עם ההנהגה הערבית הארצית, ובמיוחד עם חברי הכנסת הערבים (מחארב, 1998, עמ' 24). ב-30 באוקטובר 1982 התקיימה בין המזכירות הכללית של הוועד הארצי של ראשי הרשויות המקומיות ובין חברי הכנסת הערבים פגישה שהובילה להקמת ועדת המעקב. הקמת ועדת המעקב, אם כן, נועדה בראש ובראשונה לתמוך ברשויות המקומיות הערביות, לטפל במצבן הכלכלי ולפקח עליו.

תפקידה וסמכויותיה של הוועדה עדיין לא היו מוגדרות אז. לעתים היא עסקה בענייני הרשויות המקומיות ופעמים אחרות טיפלה בסוגיות הקשורות לכלל החברה הפלסטינית בישראל, אך עד מהרה החלה לטפל בבעיות שונות של הציבור הערבי בישראל ולמשוך אליה את דעת הקהל ואת התקשורת הישראלית. האירועים הפוליטיים – במיוחד מלחמת לבנון בשנת 1982 והאירועים שבאו בעקבותיה – כפו את עצמם בכוח הן על פעילות הוועדה והן על הדינמיקה של התפתחותה.

גם בגוף החדש בלטו הסתירות מיום הקמתו, בשל הניגודים בין הגורמים הפעילים בו, ובמיוחד בין הקטבים הבולטים באותה עת – המפלגה הקומוניסטית (רק"ח), מפלגת העבודה ומפ"ם. בתחילה הורגש המתח על רקע התעלמות כלי התקשורת הישראליים מחברי הכנסת הקומוניסטים והבלטת חברי הכנסת הערבים מן המפלגות הציוניות. במילים אחרות, אנשי המפלגה הקומוניסטית חששו שפעילי המפלגות והתנועות האחרות ישלטו על הגוף החדש ולאחר מכן גם על הוועד הארצי של ראשי הרשויות המקומיות הערביות, ולפיכך דרשו לשרטט גבולות שיפרידו בברור בין ועדת המעקב ובין הוועד הארצי של ראשי הרשויות המקומיות (אלחאג' ורוזנפלד, 1990).

הוויכוחים המתמשכים על הרכבו, תפקידו וסמכויותיו של הגוף החדש לא נפסקו, ובנוסף להסלמה בעוצמת הסכסוך הישראלי-פלסטיני, גם הבעיות הנוגעות לשלטון המקומי לא נפתרו אלא רק החרפו. למרות השבריריות של הגוף החדש והמאבק הפנימי בין מרכיביו, הגופים האחרים שפעלו במישור המקומי לא היו מסוגלים לתת פתרונות לרוב הבעיות. כל אלה סייעו לשמר את ועדת המעקב העליונה ואף סייעו להרחבתה. כדי לחזק את כוחה פעלו המפלגות והתנועות השונות להכניס אליה אישים וארגונים נוספים. כעת כללה הוועדה, לצד מזכירות הוועד הארצי של ראשי הרשויות המקומיות הערביות, גם חברי כנסת ערבים, מזכירי מפלגות וראשי מפלגות, נציג מההתאחדות הארצית של הסטודנטים הערבים, נציג מהוועדה הארצית של התיכונים הערבים, נציגים מהוועד הארצי להגנה על האדמות, החברים הערבים בוועד המרכזי של ההסתדרות, ונציגי ועדות המעקב לענייני החינוך הערבי, לענייני בריאות ולעניינים חברתיים. לאחר הרחבתה ניתן לה השם "ועדת המעקב העליונה לענייני הציבור הערבי בישראל".



אברההים נימר חוסין (1929-2005), ראש עיריית שפרעם מאז 1969, קיבל את תפקיד יו"ר הוועד הארצי של ראשי הרשויות המקומיות בשנת 1981, לאחר מותו של ראש מועצת ראמה, מר חנא מוייס. לאחר הקמת ועדת המעקב בשנת 1982 עמד אברההים נימר חוסין בראשות שני הארגונים בשל הקשר ההדוק בין התכנים שבהם עסקו והמבנה הארגוני שלהם (רכס, 1993, עמ' 148). הוא לא השתייך לאף מפלגה פוליטית, והדבר הקל עליו להנהיג את ועדת המעקב בצל הפילוג המפלגתי השורר בה. המינוי של אדם אחד לראשות שני הוועדים נמשך עד היום.

### תפקידה של ועדת המעקב ופעילותה הפוליטית

עם הזמן לא הוגבל עוד תפקידה של ועדת המעקב לעניינים הנוגעים לשלטון המקומי בלבד. אמנם הוועדה קמה מתוך כוונה לשפר את מצבו של השלטון המקומי הערבי, אבל היא גם ארגנה את המחאה נגד מלחמת לבנון בשנת 1982 ונטלה על עצמה לבטא את העמדה הפוליטית של הפלסטינים בישראל. באמצע שנות השמונים החלה ועדת המעקב לקבל צביון של גוף ייצוגי והנהגתי של הציבור הערבי בישראל, בעיקר אחרי שקראה לשביתות כלליות (השביתה הראשונה היתה ביום השוויון, ב-24 ביוני 1987 (מחארב, 1998)). מאז ועד היום ועדת המעקב היא זו שקוראת לשביתות כלליות באירועים לאומיים או במהלך מחאות פוליטיות, שאינן מסתכמות רק בענייני השלטון המקומי אלא כוללות נושאים אזרחיים כלליים כמו האפליה נגד האזרחים הערבים, תמיכה במאבקו של העם הפלסטיני לעצמאות ולשוויון ומתיחת ביקורת על התוקפנות הישראלית נגד הפלסטינים והלבנונים. ועדת המעקב מילאה תפקיד מרכזי במהלך אירועי אוקטובר 2000 ואחריהם כאשר דרשה, לצד ועד משפחות החללים ומרכז עדאלה, להקים ועדת חקירה להריגתם של 13 אזרחים פלסטינים בתוך הקו הירוק ולשפוט את הרוצחים. אין פלא שהתחילו לכנות אותה "הפרלמנט של הערבים".

אף שוועדת המעקב החלה לתפוס את מקומה כהנהגה ייצוגית של הציבור הערבי בכל התחומים, יש מכשולים הפוגעים באפקטיביות של פעילותה. מחארב (1998) סיכם את המגבלות הללו כך: הרכב ועדת המעקב (העדר קריטריונים ברורים לייצוג הקבוצות השונות); העדר מנגנון פנימי שיארגן את עבודת הוועדה; העדר הליך קבלת החלטות ברור; אי-סדירותן של פגישות הוועדה; העדר מנגנון קבוע; העדר תקציב; העדר אמנה לפעילות לאומית.

כאמור, ועדת המעקב אינה מתכנסת באורח סדיר אלא לפי הצורך שמכתיבים האירועים הפוליטיים, או לרגל ימי ציון לאומיים של הציבור הערבי. עד לפני כמה שנים היה מקום מושבה של הוועדה כרוך במקום מגוריו של העומד בראשה: בשפרעם כאשר היה זה אברההים נימר חוסין, בכפר מנדא כאשר היה זה מוחמד זידאן, ולאחר מכן ביפיע בימי כהונתו של שוקי ח'טיב כיו"ר הוועדה, אשר מיסד אותה והקים בעבורה משכן קבע בנצרת.

עד מיסודה היתה ועדת המעקב ללא משרד, מבנה ארגוני או צוות עובדים מקצועי. עם הזמן התרחבה ועדת המעקב במסגרת פעילותו של הוועד הארצי, אבל התקציב שלה נותר מוגבל ומקורותיו בלתי





ברורים, מה שהקשה עליה להוציא לפועל את החלטותיה. בשל העדר ייצוג הולם של הקבוצות השונות והעדר מנגנונים להפעלתה, זוהי למעשה ועדת תיאום. ארגונים פמיניסטיים, למשל, דרשו לשריין מקומות לנשים בוועדה. נושא זה עורר פולמוס ארוך בתוך הוועדה ומחוצה לה וטרם הוכרע. לאחרונה צורפה לוועדת המעקב האישה הראשונה כנציגת החזית הדמוקרטית לשלום ושוויון (חד"ש).

גם קבלת ההחלטות היא סוגייה מהותית בפעילות ועדת המעקב, שכן גם כאשר היא מקבלת החלטות אין שום מנגנון שיעקוב אחר ביצוען או יוציא אותן אל הפועל. לכך מתווסף חוסר הבהירות של הקשר הארגוני בין הוועדה ובין האזרחים הערבים (בשארה, 1998, עמ' 149). הממסד הישראלי מסרב להכיר בוועדת המעקב כמייצגת רשמית של הציבור הפלסטיני, אולם בפועל הוא מקיים עימה קשרים ומתייחס להחלטותיה ברצינות, כפי שקרה בעקבות אינתיפאדת אלאקצא באוקטובר 2000. סוגיה מהותית נוספת היא שהוועדה אינה נבחרת ישירות על ידי הציבור הפלסטיני. בשנים האחרונות, ובמיוחד מאז פרוץ אינתיפאדת אלאקצא באוקטובר 2000, מובילים אינטלקטואלים, אנשי אקדמיה ותנועות פוליטיות שיח חדש, הדורש שוועדת המעקב תיבחר באופן ישיר על ידי הציבור הערבי כדי להעניק לה סמכויות של קבלת החלטות וביצוען. מבין המפלגות, החלוצה בנושא הזה היא הברית הלאומית הדמוקרטית (בל"ד), ולאחרונה הצטרפה אליה גם התנועה האסלאמית בראשות שיח' ראד סלאח, שדרש כי ועדת המעקב תיבחר במסגרת לוח זמנים מוגדר. תנועת אבנאא אלבלד (בני הכפר), לעומת זאת, דורשת לבנות גוף שיכונה "פרלמנט ערבי" ולקיים לו בחירות. חד"ש מעדיפה ארגון מחודש של ועדת המעקב בתוך המסגרת הקיימת על פני בנייה מחודשת שלה, ומבלי שהציבור יבחר אותה ישירות, מחשש פן הציבור הישראלי יפרש זאת כניסיון להתנתק מהמדינה. הנושא חזר לעורר דיון ציבורי בחברה הערבית בעקבות העלייה בשיעורי החרמת הבחירות לכנסת והצורך להציע חלופות לפעילות הפרלמנטרית.

בחירות ישירות לוועדה יגרמו לה לשאת באחריות ישירה כלפי בוחריה, ויובילו ליתר שקיפות וחיזוק הקשר שלה עם הציבור. היא עשויה להפוך למייצגת הזכויות הקולקטיביות של הערבים או ל"פרלמנט ערבי" אמיתי – אבן הפינה החשובה ביותר של האוטונומיה התרבותית. בעיני הרוב היהודי ייחשב הדבר לבדלני, ואולם מבחינת הערבים ייתכן שזהו אחד האמצעים להשגת זכויות קולקטיביות.

המפלגות והתנועות השונות מבקשות לחולל שינויים בוועדת המעקב. יש להן ביקורת קשה על תפקודה ופעילותה ובעיות רבות עדיין שנויות במחלוקת, אבל נראה כי כיום שורר קונצנזוס בנוגע לחשיבותה של ועדת המעקב העליונה לענייני הציבור הערבי בישראל כגוף ייצוגי והנהגתי.

מלבד פעילותם של גורמים פוליטיים בעלי משקל ניכר המבקשים לחולל שינוי, כמו בל"ד והתנועה האסלאמית, הדיונים סביב בנייה מחודשת של ועדת המעקב העליונה התעוררו מחדש בשנים האחרונות וקודמו בעקבות פעילות היו"ר הקודם, מר שווקי ח'טיב, לשעבר ראש מועצת יפיע. ח'טיב נחשב ליו"ר הראשון של ועדת המעקב שבא ממסגרת פוליטית מפלגתית (חד"ש). הוא כיהן כיו"ר הוועדה ברטציה עם מר מוחמד זידאן, לשעבר ראש מועצת כפר מנדא, אחרי שאבראהים נימר חוסין סיים את כהונתו בעקבות הפסדו בבחירות בשפרעם. ח'טיב אף נבחר מחדש כיו"ר ועדת המעקב והוועד הארצי בשנת 2003 למרות המחלוקת בדבר ההפרדה בין ראשות ועדת המעקב לראשות הוועד



הארצי של ראשי הרשויות. מכל מקום, סביר להניח כי בטרם יופרדו התפקידים הללו תעוצב צורתה הסופית של ועדת המעקב.

שלושה מכשולים עיקריים עומדים בדרכו של ארגון מחדש של ועדת המעקב: ניגודי אינטרסים בין מרכיביה השונים; עיסוק בעניינים פנימיים של המפלגות והתנועות המיוצגות בה ומאבקהן עם קבוצות אחרות; וחילוקי דעות בכמה מהסוגיות הנוגעות לארגון מחדש (כגון בחירה/אי-בחירה של הוועדה, קבלת החלטות ועוד). ראשי המועצות שנבחרו על בסיס תמולתי ועדתי, שלחלקם קשרים איתנים וחמים עם השלטון הישראלי ועם המפלגות הציוניות, אינם מעוניינים לעצב אותה מחדש, כדי לא להקטין את השפעתם. חד"ש מעוניינת לשמור על מעמדה ההיסטורי בוועדה למרות ההתפתחויות החדשות בפוליטיקה הערבית. כל הקבוצות רוצות שתהיה להן השפעה, ועד כה לא הגיעו להסכמה בסוגיית הייצוג.

בכל זאת נעשו כבר כמה ניסיונות לבנות ולארגן מחדש את ועדת המעקב. המסמכים הקיימים<sup>1</sup> מראים כי יש בה ייצוג לכל שכבות החברה הערבית-פלסטינית, החל במועצות המקומיות, עבור באיגודים, ועדות ארציות, מפלגות ותנועות וכלה בפעילי החברה האזרחית. הוויכוח בדבר שריון מקום לנשים עדיין מתקיים.

הוועדה מנסה להתגבר על כל המכשולים שמנינו כאן, כמו הרכב הוועדה ומנגנון לקבלת החלטות וביצוע. לצד זאת, הוועדה פועלת להקים קרן לאומית ומוסדות כמו מינהל לתרבות ומורשת, מינהל לפעילות מקומית ועירונית ומחלקות משנה לבריאות, לחינוך ורווחה סוציאלית ולסביבה, וכן מינהל לנוער ערבי, מינהל לתכנון אסטרטגי ומחלקה משפטית. אם אכן יוגשמו המשימות הללו והמחלקות השונות יוקמו, ניתן יהיה לקרוא לוועדה "הפרלמנט של הערבים".

## סיכום

למרות כל המגבלות שצוינו לעיל, אפשר לסכם ולומר כי ועדת המעקב היא "ארגון ארצי המתבסס על השתייכות לאומית, אך אינו ארגון לאומי [...] הוא מאגד בתוכו את כל הניגודים שצוינו" (בשארה, 1998, עמ' 149). אם יצליח הארגון מחדש מבחינת הרכב הוועדה ושיטות פעולתה, אין ספק שבעתיד יוקם ארגון ארצי לאומי. ואם גורלו של גוף כזה להצליח כגוף לאומי, יוכל המיעוט הערבי הפלסטיני, באמצעות חזונו וארגון יחסיו עם המדינה, להביע בשלות פוליטית ותודעה רעיונית שיצעידו אותו קדימה בהתמודדותו עם הממסד הישראלי. יעלה מכך מסר ברור, שהאזרחים הערבים הם גורם שיש להתחשב בו, ולא גורם שולי במדינה שקבעה את תפקידו והנמיכה את רף ציפיותיו במשך שנים. ■■■

\* ד"ר מחמד אמארה הוא מרצה באוניברסיטת בר-אילן ובמכללת בית-ברל

<sup>1</sup> ברצוני להודות למר עבד ענבתאווי, מנכ"ל לשכת ועדת המעקב ומזכיר ועדת המעקב, אשר סיפק לי מסמכים רבי ערך בנוגע לבנייתה וארגונה מחדש של ועדת המעקב.



ביבליוגרפיה

**עברית**

אלחאגי, מאג'ד והנרי רוזנפלד (1990). **השלטון המקומי הערבי בישראל**. גבעת חביבה: המכון ללימודים ערביים.

רכס, אלי (1993). **המיעוט הערבי בישראל: בין קומוניזם ללאומיות ערבית, 1965-1991**. תל אביב: אוניברסיטת תל אביב.

**ערבית**

אמארה, מוחמד ומוצטפא כבהא (עורכים). (2005). **זהות והשתייכות: פרויקט המונחים הבסיסיים לתלמידים הערביים**. טמרה: אבן חלדון – העמותה הערבית למחקר ופיתוח.

בשארה, עזמי (1998). **השיח הפוליטי המשוסע ומחקרים נוספים**. ראמללה: מואטן – המכון הפלסטיני לחקר הדמוקרטיה.

בשיר, נביה (2006). **יום אל-ארד: בין הלאומי לאזרחי**. חיפה: מדה אל-כרמל – המרכז הערבי למחקר חברתי יישומי.

אל-חות, ביאן נויהד' (1986). **המנהיגויות והמוסדות הפוליטיים בפלסטין 1917-1947**. ביירות: המכון למחקרים פלסטיניים.

מחארב, מחמוד (1998). **ועדת המעקב העליונה לענייני הציבור הערבי בישראל**. ירושלים: המרכז לאינפורמציה אלטרנטיבית, סדרת מחקרים על הערבים הפלסטינים בישראל.



## הממשל הצבאי

**איך בוינו\***

במהלך תקופת המנדט (1922-1948) מימשה התנועה הציונית את "הקמת הבית הלאומי לעם היהודי" בפלסטיין תוך בידול, ניתוק והפרדה מרבית מהציבור הפלסטיני, שהיה תמיד רוב באוכלוסייה. הזרם המרכזי והקובע בתנועה הציונית מעולם לא ביקש להקים מדינה דו-לאומית או מסגרת פוליטית וכלכלית יהודית-ערבית משותפת משום סוג. הפעילות הציונית המעשית, שהיתה פועל יוצא של מטרותיה המובהקות, היתה תמיד חד-לאומית ונועדה לתרום רק להקמתה של מדינה יהודית. בשל סיבות רבות, ובראשן הפעילות הצבאית של ההגנה, האצ"ל והצבא הישראלי במהלך מלחמת 1948, גורשו, ברחו בגלל המלחמה, ויצאו מהתחום שהפך להיות למדינת ישראל כ-780-770 אלף תושבי הארץ שנהפכו לפליטים במדינות הסמוכות (Abu-Lughod, 1971, p. 161). כך הפכו היהודים לרוב מוחץ במדינה החדשה.

ואולם גם הרוב היהודי והנהגתו סירבו להסיר את המחיצות ולקלוט את הערבים שנותרו בתחומי המדינה. הממסד הישראלי המשיך במדיניות "הבית הלאומי היהודי" תוך צמצום משמעותה של האזרחות הישראלית הדמוקרטית, המשותפת לרוב היהודי ולמיעוט הערבי.

במהלך מלחמת 1948 החליטה מועצת המדינה הזמנית להחיל על הגליל, המשולש, הנגב והערים רמלה, לוד, יפו ומגדל-אשקלון – קרי על האזורים שהיו מאוכלסים עם שוך הקרבות ברוב ניכר של ערבים – מרות מיוחדת של ממשל צבאי.

הממשל הצבאי היה יחידה צבאית בתוך הצבא, שהורכבה מקצינים וחיילים בשירות קבע וסדיר. מפקד הממשל הצבאי היה קצין בצבא הקבע, כפוף לרמטכ"ל ולמשרד הביטחון. מ-1948 ועד לביטולו המלא במהלך שנת 1968 היה הממשל הצבאי הגוף הממסדי הישראלי המרכזי שפעל בקרב המיעוט הערבי בישראל. בתוקף הסמכויות שהעניקה לו הממשלה, הממשל הצבאי היה המנגנון המשפטי-צבאי-פוליטי שאיפשר את המשך בניית המדינה היהודית אחרי 1948 על פי דפוסי "הבית הלאומי" מתקופת המנדט, כלומר תוך הדרת הערבים מתהליכי פיתוח המדינה והתעלמות מקיומם.

תוקפו המשפטי של הממשל הצבאי התבסס על תקנות ההגנה המנדטוריות לשעת חירום (1945), אשר אומצו, יחד עם חוקים מנדטוריים רבים אחרים, על ידי מועצת המדינה הזמנית ולאחר מכן על ידי כנסת ישראל. מבין 162 תקנות החירום המנדטוריות הפעיל הממשל הצבאי חמש בלבד. שלוש מהן (מס' 110, 111, ו-124) נועדו לאפשר למושל הצבאי לשלוט על חופש התנועה של האזרחים הנתונים למרותו, להגבילה ואף למנוע אותה. שתי התקנות הנותרות (מס' 109 ו-125) נועדו לאפשר למושל הצבאי למנוע כניסת אזרחים לשטחים שהוכרזו כשטחים סגורים (שיף והבר, 1976).



תקנות אלה נאכפו על הערבים באמצעות המנגנון הצבאי של הממשל הצבאי. משעה שבוטל מנגנון זה בדצמבר 1966 ועד לסוף שנת 1968 האציל הרמטכ"ל למשטרת ישראל את הסמכות לאכוף את התקנות על האוכלוסייה בשטח.

לאור העובדה כי בשטח שהיה נתון לשליטת הממשל הצבאי היה רוב ערבי מובהק, ולאור אופי הפעילות המעשית של החיילים והקצינים, משימתו המרכזית לא היתה צבאית או ביטחונית כי אם אזרחית. משימתו היתה פיקוח מיוחד על המיעוט הערבי בישראל וביטול החופש הדמוקרטי שלו. לפיקוח זה, שהוכרז כ"פיקוח ביטחוני", היו ביטויים מעשיים יומיומיים רבים, שהתמקדו בהכבדה על חופש התנועה או במניעתו, בין אם מדובר בתנועה מאזור לאזור או מכפר לכפר, בגישה לשדות החקלאיים, או בחופש העיסוק, חופש הנגישות למרכזי תעסוקה, בריאות, חינוך, קניות ומסחר, חופש ההתארגנות הציבורית והפוליטית, חופש כלכלי, חופש בתוכניות הלימודים וחופש בכל פעולה עצמאית אחרת של האזרחים הערבים. האזרח הערבי היה נתון למעשה למשטר רישיונות הדוק, מכיוון שכמעט כל פעולה שרצה לעשות וחרגה מתחומי שכונת מגוריו הצריכה רישיון מהמושל הצבאי.

ב-1959 קבע שמואל דיבון, יועץ ראש הממשלה לענייני ערבים, שהיה הפקיד הישראלי האזרחי הבכיר ביותר שפעל במגזר הערבי ותפקידו היה לתאם בין פעולותיהם של גופי ממסד שונים בקרב הערבים, כי בשנת 1949 היתה האוכלוסייה הערבית "המומה, מפורדת, מפולגת ומפוזרת"<sup>1</sup>. זאת בשעה שהמשענת הרעיונית, הציבורית והפוליטית של הממשלה ואנשי הממסד הישראלי שפעלו בקרב הערבים היתה הטענה שאוכלוסייה זו היא חלק מהאויב, שהיא מהווה סיכון ביטחוני קיומי למדינה היהודית, ולכן יש להצר את צעדיה ולפקח עליה באמצעות חיילי הצבא, אשר בניגוד לפקידות אזרחית מהווה גוף מאיים ומתריע. טיעון זה, שנשען על דמות הערבי שטופחה בקרב היהודים בתקופת המנדט ובמהלך מלחמת 1948, התקבל אז על ידי רוב הציבור וזכה לביקורת מועטה בלבד, אף שעד היום לא הוכח כי האזרחים הערבים בישראל אכן היו, במשך כל תקופת הממשל הצבאי, סיכון ביטחוני. היועץ גם קבע כי הממשל הצבאי מצליח באמצעות המוח'יתארים, השיחיים וראשי החמולות לשלוט בכל הציבור הערבי, וכי מכיוון שהוא מייצג את הכוח הצבאי של הצבא הישראלי הוא מצליח "לשלוט שליטה מלאה ומוחלטת בכל האזורים הערביים"<sup>2</sup>.

מטרתן של פעולות הממשל הצבאי היתה להשיג, באמצעות אכיפת תקנותיו, את מימושן של כמה מטרות: לצמצם, כמעט עד כדי ביטול, כל משמעות שוויונית מעשית של האזרחות הישראלית שהוענקה לערבים; להדירם מכל מערכותיה הממלכתיות והציבוריות של המדינה היהודית; להפלותם בכל תחום; לבטל את הגדרתם, זהותם והתגבשותם לידי קולקטיב לאומי; ולסייע בידי הממסד הישראלי לבצע את מדיניותו המעשית כלפי הערבים.

<sup>1</sup> לאינפורמציה נוספת, ראו "המלצות לטיפול במיעוט הערבי בישראל", ספטמבר 1959, ארכיון מדינת ישראל, 2  
18-1959-926-12, עמוד 12.

<sup>2</sup> שם, עמוד 2.



עקרונותיה של מדיניות זאת היו הפקעת 60% מקרקעותיהם; מניעת חזרת פליטי הפנים בחזרה לכפריהם; מניעת הגעתם של בעלי אדמות לאדמותיהם; הקמת יישובים יהודיים בלב ריכוזי אוכלוסייה ערביים; מניעת קיום מאורגן ועצמאי של פעילות ציבורית, חברתית ותרבותית; מניעת פעילות פוליטית פנים-ערבית חופשית; העמקת הפיצולים והשסעים בקרבם או יצירתם של שסעים חדשים; ויסות זרימת כוח אדם ערבי למרכזי תעסוקה במגזר היהודי (על פי רמת האבטלה במגזר היהודי); גיוס משתפי פעולה ומתן טובות הנאה; הדרכת פקידי הממשלה וההסתדרות שבאו לפעול בקרב הערבים; סיוע למפלגת השלטון (מפא"י) לגייס קולות לעת הבחירות; ואפשר שאף הרחקתם הפיזית של הערבים אל מעבר לגבול – במידה והדבר יתאפשר כחלק ממערכה צבאית נוספת (בוימל, 2006).<sup>3</sup>

אף על פי שבן גוריון חזר והדגיש שהממשל הצבאי הוא זרוע של הצבא, הרי שאת הנחיות הפעולה קיבל מפקד הממשל הצבאי מ"הוועדה המרכזית לביטחון" – הגוף העליון שעסק במדיניות הממשלה כלפי הערבים בישראל. בוועדה זו ישבו מפקד הממשל הצבאי, מפקד היחידה הערבית בשב"כ (שירות הביטחון הכללי), מפקד הלשכה לתפקידים מיוחדים במשטרה ויועץ ראש הממשלה לענייני ערבים, שהיה יו"ר הוועדה. באמצעות הקשר ההדוק בין גופי הביטחון הללו ניהלו אנשי הממשל הצבאי תיקי מעקב אישיים על אודות כל כפר וכפר, על בתי ספר, מוח"תארים, מורים, חברי כנסת ומאות נוספות ואולי אלפי אזרחים ערבים.

מנהיגי המפלגה הקומוניסטית וחברי הכנסת שלה טענו כבר מן ההתחלה שיש לבטל את הממשל הצבאי. מפלגת הפועלים המאוחדת (מפ"ם), המפלגה הציונית הראשונה שקיבלה לשורותיה חברים ערבים, הצטרפה לקריאה זו כבר בתחילת שנות החמישים. לצדם, אך ללא שיתוף פעולה עימם, ולמרות ההסכמה הכללית שהערבים מהווים סיכון ביטחוני, הועלו מאמצע שנות החמישים (אך בעיקר לקראת סופן) ביקורות והשגות על אופיו ותפקידיו של הממשל הצבאי ואף על הצורך בקיומו גם בזרם המרכזי של הציבוריות הישראלית-יהודית, לרבות בהנהגת מפא"י. לכן בדקו פקידי ממונים וועדות את יעילותו של הממשל הצבאי כבר עם הקמתו, ונעשו בו שינויים שמהותם היתה צמצום השטח שהיה נתון למרות הממשל הצבאי, אך לא צמצום הפיקוח הביטחוני על הערבים. בעלי ההשגות מהזרם הפוליטי המרכזי – לרבות מפלגת הימין חרות, שטענה שמפא"י משתמשת בממשל הצבאי כדי לגייס את קולות המצביעים הערבים – גרסו כי ניתן לפקח על הערבים באמצעות גופי ביטחון אזרחיים, וכי אין זה יאה שבמדינה דמוקרטית יופעלו על אזרחים חוקי ממשל צבאי ומנגנון צבאי.

ואמנם, התהליך האיטי של ביטול הממשל הצבאי החל כבר בסוף שנות החמישים, כתוצאה משילוב של שלושה גורמים.

<sup>3</sup> בשנים 1948-1958 קיווה הממשל הישראלי כי בעיית קיומו של מיעוט ערבי במדינה היהודית תיפתר בדרך של הגירתם, בריחתם או טרנספר שלהם. תוצאות הטבח בכפר קאסם ומלחמת סיני ב-1956 הורידו תקווה זאת מסדר יומו של הממשל הישראלי שעסק במדיניות כלפי הערבים בישראל (בוימל, 2006).



הגורם הראשון הוא תנופת הפיתוח הכלכלי המסיבי שהחלה אז והביאה לצורך גדול בידיים עובדות. אזרחי המדינה הערבים, שנקלעו למצוקה לאחר הנכבה והקמת מדינת ישראל, חיכו לרגע זה. הצורך של המשק הישראלי בכוח אדם זמין וזול הביאו להקלות במשטר רישיונות התנועה כדי לאפשר את ויסות זרימת הפועלים הערבים (על ידי הממשל הצבאי) למקומות עבודה במגזר היהודי<sup>4</sup>.

הגורם השני היה מסקנתם של קובעי המדיניות כי טרנספר ערבי נוסף – תקווה שהיתה קו המדיניות העיקרי של הממשל בעשור הראשון לקיום המדינה – לא יתרחש, ושיש לקיים מדיניות חדשה שאינה מתבססת עוד על תקווה זו. למסקנה זו הגיעו לאחר שמלחמת סיני באוקטובר 1956 וטבח כפר קאסם ביומה הראשון לא הביאו לבריחה המונית, כפי שהיה ב-1948.

הגורם השלישי שהביא לביטול הממשל הצבאי היה שההתנגדות הציבורית והפרלמנטרית לקיומו גברה והלכה, לדידם, בשל היותו כותם על הדמוקרטיה הישראלית. אותם גורמים הבינו שאת הפיקוח על הערבים (דבר שלפי דעתם צריך היה להמשיך ולקיים) ניתן לבצע גם באמצעות מערכות אזרחיות כמו המשטרה והשב"כ.

הביקורת נגד הממשל הצבאי שנשמעה כבר בראשית שנות החמישים נבעה מסיבות רבות והגיעה מכיוונים פוליטיים ציוניים ולא-ציוניים. טענות מתנגדי הממשל היו רבות ומגוונות: בין השאר נטען כי הממשל הצבאי הוא אנטי-דמוקרטי ואנטי-חינוכי; כי הוא מזיק ליהודים ולערבים כאחת; כי הוא משחית את הצבא, שכן הוא מתערב בחיים הפרטיים של אזרחים; מקנה לביקורת הבינלאומית נגד ישראל נשק יעיל ביותר; מונע מודרניזציה, תיעוש ואורבניזציה, משאיר את המגזר הערבי ברמה חומרית ותעסוקתית נמוכה ומביא להיווצרות כפרים גדולים מאוד ללא מקורות תעסוקה עצמיים; וכי הוא דוחף את הערבים לשנאת ישראל. עוד טענו כי הוא הגורם העיקרי המעורר את הרגש הלאומני אצל הערבים, ובכך מביא יותר נזק מתועלת; הוא מפלה, משפיל ומבזה את האזרחים הערבים ושולל מהם את מימושן של זכויות אדם בסיסיות.

שתי ועדות ממסדיות עיקריות בדקו את הממשל הצבאי. הראשונה היתה ועדה ציבורית שנקראה ועדת רטנר, על שם האלוף במילואים יוחנן רטנר שעמד בראשה. היא מונתה בראשית 1956 בשל לחצה של מפ"ם, שהתנתה את כניסתה לקואליציה בבדיקת הממשל הצבאי. מסקנת הוועדה, שפורסמה במרס 1956, היתה ברורה: הממשל הצבאי חיוני לביטחון המדינה. בפברואר 1958 מונתה ועדת רוזן, ועדה פרלמנטרית שבראשה עמד שר המשפטים פנחס רוזן. ועדה זו פעלה במקביל לשינויים שהתרחשו בעולם הערבי, כאשר רעיון הפאן-ערביות שהוביל אז נשיא מצרים, גימאל עבד אלנאצר, הגיע לאחד משיאיו ההיסטוריים: האיחוד בין מצרים לסוריה בפברואר 1958, מהפכת הקצינים בעיראק ביולי 1958, והקמת "החזית הערבית" ביולי 1958, ששינתה מאוחר יותר את שמה בצו השלטון ונקראה "החזית העממית". למרות כל אלה פירסמה ועדת רוזן ביוני 1959 מסקנה שונה בתכלית ממסקנת

<sup>4</sup> לאינפורמציה נוספת על התפתחות זו, ראו "פרוטוקול ישיבת המחלקה הערבית של ההסתדרות", 1.8.1961, עמוד 28.

ארכיון ההסתדרות – מכון לבון, IV – 111-219; "פרוטוקול ועדת מפא"י לענייני ערבים", 30.1.1958, עמוד 13,

ארכיון תנועת העבודה, 148-1957-926-2.



קודמתה ופסקה כי יש "להפסיק" (כך, בלשון הוועדה) את הממשל הצבאי, אך הממשלה החליטה שלא לקבל את ההמלצה ולהמשיך לקיים את הממשל הצבאי.

אף שהמחאה הפרלמנטרית והציבורית בישראל נגד הממשל הצבאי הלכה וגברה מסוף שנות החמישים, המנגנון הצבאי שלו לא בוטל אז. קובעי המדיניות הביטחונית, ובראשם מי שהיה עד 1963 ראש הממשלה ושר הביטחון דוד בן גוריון, תפסו את תפקידו של הממשל הצבאי (עד 1965) הן כמכשיר העיקרי המממש את השליטה בערבים, את הדרתם מהמערכות המדינתיות ואת פרויקט ייחוד הארץ, והן – לעיתים בעיקר – כאמצעי הרתעה כלפי חוץ. המשך קיומו של הממשל הצבאי בא להוכיח למדינות ערב שממשלת ישראל אינה מצמצמת את כוחו של צה"ל, אינה שוקעת בשאננות, ממשיכה להיות ערה לסכנה הקיומית המאיימת עליה ושומרת על מתח ביטחוני גבוה, ומכאן גם על נחישות צבאית שתפקידה המרכזי להרתיע את מדינות ערב לבל יפתחו במלחמה נגד ישראל.

גם אם חלק מההנהגה הביטחונית תחת מנהיגותו של בן גוריון כבר לא ראתה בממשל הצבאי אמצעי להתרעת מדינות ערב, הרי בשל שליטתו המוחלטת של בן גוריון בכל הקשור למדיניות כלפי הערבים היא לא הצליחה לשנות את תפיסת היסוד של ראש הממשלה. במקביל לעמידתו הנחרצת של בן גוריון שלא לבטל את הממשל הצבאי החל כבר ב-1959 תהליך של צמצום נוכחות אנשי הממשל בשטח והעברת סמכויותיו לידי "השלטונות האזרחיים", קרי למשטרה.

בפברואר 1962 ושוב בפברואר 1963 התקיימו בכנסת שני דיונים חשובים על אודות הממשל הצבאי. בשתי הפעמים היה מדובר בכמה הצעות חוק שהגישו כמה מפלגות לביטול הממשל הצבאי או לשינוי אופיו. כשר הביטחון עלה בן גוריון לדוכן הנואמים כדי לענות להצעות החוק ולהגן על המשך קיומו, ובנאומו הדגיש שלוש נקודות יסוד.

**הנקודה הראשונה** היתה הקשר בין הממשל הצבאי ובין הסכסוך בין ישראל למדינות ערב. בן גוריון טען כי הממשל הצבאי מגן על ביטחון מדינת ישראל מפני מדינות ערב המגדילות את כמות הנשק שברשותן ומפני איומי מנהיגיהן להשתמש בו כדי להשמידה. **הנקודה השנייה** היתה ההזדהות הטבעית-לאומית של הערבים בישראל עם מדינות האויב, ומכאן גם היותם חשודים כגיס חמישי העלול לשתף פעולה עם צבאות מדינות ערב. **הנקודה השלישית** היתה שהממשל הצבאי הוא חלק מהצבא, וביטולו עלול לכרסם בכוח ההרתעה הצבאי של ישראל.

הדיון בשנת 1962 על חמש הצעות החוק השונות שעסקו בביטולו או בשינוי אופיו של הממשל הצבאי הסתיים בהורדת כל ההצעות מסדר היום ברוב של 8-3 קולות.<sup>5</sup> שניים מחברי הכנסת הערבים (גי'בר דאהש מעדי ודיאב עביד) מרשימות הלוויין של מפא"י הצביעו נגד ביטול הממשל הצבאי. הדיון בשנת 1963 הסתיים גם הוא בהורדת ההצעות מסדר היום, אך הפעם על חודו של קול, כאשר שני ח"כים ערבים ממפא"י שוב הצביעו נגד ביטול הממשל.

<sup>5</sup> דברי הכנסת, 20.2.1962, עמ' 1315-1323.





לוי אשכול, שהתמנה לתפקיד ראש הממשלה ביוני 1963, הצליח כבר בסוף אותה שנה להכריז על תהליך ביטול המנגנון הצבאי של הממשל הצבאי. עד לביטולו, קבע ראש הממשלה, עליו להפוך ל"רואה שאיננו נראה" (בוימל 2002, 147-148).

ואמנם, לא היה מדובר בביטול הממשל הצבאי אלא רק בהמשך התהליך שבו הרמטכ"ל מעביר את סמכויות אכיפת תקנות ההגנה לשעת חירום מהצבא למשטרה. מה שבוטל, אם כן, היה מנגנון הממשל הצבאי אך לא הממשל עצמו, שכן תקנות ההגנה לשעת חירום ומשטר הרישיונות נשארו על כנם, וכך גם סמכותו העליונה של הרמטכ"ל להאציל את סמכות אכיפתן על המשטרה או על הצבא.

בדצמבר 1966 הודיע ראש הממשלה שהמנגנון הצבאי של הממשל הצבאי חדל להתקיים. הציבור הישראלי (יהודים וערבים) קראו לאקט זה "ביטול הממשל הצבאי".

בקרב הציבור היהודי מדובר היה בתהליך שנתפס כטיהור הדמוקרטיה הישראלית מהכתם המיליטריסטי והלא-שוויוני שדבק בה, אולם ההנהגה היהודית המשיכה לשלוט בערבים ולהגבילם באמצעים אזרחיים כדי לשמר את הדרתם ממערכות המדינה.

הציבור הערבי היה ברובו אדיש להחלטה וציפה לראות את השינויים בשטח, שלא הגיעו. ואכן, בחודשים הראשונים של שנת 1967 הכבידה המשטרה עד מאוד את משטר הרישיונות ולמעשה החמירה את המצב בהשוואה לשנת 1966.

רק אחרי מלחמת 1967, משעבר מרכז הכובד של הטיפול הביטחוני באוכלוסייה אזרחית לשטחים שנכבשו באותה מלחמה ומשהוכח (בזמן המלחמה) שהערבים בישראל אינם "סיכון ביטחוני", פחתה אכיפת תקנות ההגנה, עד שהופסקה כליל בשנת 1968.

ביטול מנגנון הממשל הצבאי ב-1966 והפסקת אכיפת תקנותיו ב-1968 לא שינו את יחסו של מרבית הציבור היהודי והממסד הישראלי לערבים. תמצית מורשת הממשל הצבאי היא בראיית הערבים כבעיה ביטחונית וגיס חמישי, ומכאן גם בדרישה להפעיל מדיניות ממסדית המצמצמת את עצמאותם האישית והקולקטיבית ומדכאת תהליכי מודרניזציה אמיתית בקרבם. מורשת זו נותרה איתנה עוד שנים ארוכות לאחר "ביטול הממשל הצבאי", וכללה גם הטמעת פחד הדדי ביהודים ובערבים כאמצעי למניעת השתלבותם של הערבים בחברה הישראלית והנצחת האי-שוויון בין הרוב היהודי המיוצג בממסד הישראלי ובין המיעוט הערבי, שלא זכה לייצוג כזה. ■■■

*ד"ר יאיר בוימל הוא מרצה באוניברסיטת חיפה ובמכללת אורנים*



**ביבליוגרפיה****עברית**

בוימל, יאיר (2006). עקרונות מדיניות האפליה כלפי הערבים בישראל, 1948-1968. **עיונים בתקומת ישראל**, 16, 391-413.

בוימל, יאיר (2002). הממשל הצבאי ותהליך ביטולו, 1958-1968. **המזרח החדש**, כ"ג, 133-156.

בנזימן, עוזי, ומנצור, עטאללה (1992). **דיירי משנה: ערביי ישראל, מעמדם והמדיניות כלפיהם**. ירושלים: כתר.

שיף, זאב, והבר, איתן (1976). **לקסיקון לבטחון ישראל**. ירושלים: זמורה ביתן.

**אנגלית**

Abu-Lughod, J. (1971). The demographic transformation of Palestine. In I. Abu-Lughod (Ed.) *The transformation of Palestine* (pp.139-163). Evanston: North Western University Press.

Jiryis, S. (1976). *The Arabs in Israel*. New York & London: Monthly Review Press.

Lewin-Epstein, N. and Semyonov, M. (1993). *The Arab minority in Israel's economy: Patterns of ethnic inequality*. Oxford: Westview Press.

Ozacky-Lazar, S. (1998). Security and Israel's Arab minority. In D. Bar-Tal, D. Jacobson, A. Klieman (Eds.) *Security concerns: Insights from the Israeli experience*. London: JAI Press Inc.

**ערבית**

תומא, אמיל (1983). **דרך המאבק של הערבים בישראל**. חיפה: דאר אבו סלמא לנשר אלפכר אללקדומי.

**קריאה נוספת**

בוימל, יאיר (2007). **צל כחול לבן, מדיניות הממסד הישראלי ופעולותיו בקרב האזרחים הערבים בישראל: השנים המעצבות: 1958 – 1968**. חיפה: פרדס.



## פעילות שוטפת במרכז מדה אלכרמל

### פרויקט "תיעוד ההיסטוריה המשותקת"

בקרב יתחיל מרכז מדה אלכרמל בשלב הראשון של פרויקט "תיעוד ההיסטוריה המשותקת". לפרויקט שלושה צירים. הציר הראשון כולל איסוף עדויות של פלסטינים מישראל, ויתעד את ההווה הפלסטינית בשלוש תקופות: מ-1947 עד 1954, מ-1955 עד 1966, והתקופה שמ-1967 עד ימינו; הציר השני נועד לעודד את לימודי ההיסטוריה כתחום התמחות מחקרי. לשם כך נגייס חוקרים ואינטלקטואלים מקומיים, אשר יקבלו הדרכה וילמדו מתודות לחקר היסטוריה שבעל-פה והיסטוריה כתובה; הציר השלישי כולל הקמת ארכיון במרכז הערבי למחקר חברתי יישומי (מדה אלכרמל) בחיפה, אשר יתעד וישמר את ההיסטוריה של הפלסטינים בישראל. הארכיון יעמוד לרשותם של אינטלקטואלים, חוקרים והיסטוריונים מקומיים ועולמיים. פרויקט "תיעוד ההיסטוריה המשותקת" מייחס חשיבות רבה לתיאום בין כל היוזמות לאיסוף היסטוריה שבעל-פה בגדה המערבית, ברצועת עזה ובפזורה.

מנכ"ל מדה אלכרמל, פרופ' נדים רוחאנא, קיים פגישת התייעצות ראשונית בנושא בהשתתפות היסטוריונים ואינטלקטואלים פלסטינים מישראל ומחוצה לה, וחוקרים העוסקים בזוהר, היסטוריה ומורשת פלסטינית. בפגישה השתתפו ד"ר בשארה דומאני, פרופ' בוטרוס אבו מנה, ד"ר מוסטפא כבהא, ד"ר שירין סייקלי, ד"ר ג'וני מנסור, ד"ר סאמרה אסמיר, ד"ר אחמד סעדי, ד"ר נאדירה שלהוב קבורקיאן, המחנך והמשורר חנא אבו חנא, החוקר אחמד מרואת, מר ח'אלד פארג' ממרכז המחקר- ירושלים, וחברי צוות מדה אלכרמל. המשתתפים דנו בפרויקט ובחשיבותו לכינון הנרטיב ההיסטורי הפלסטיני, שישראל ממשיכה בניסיונותיה להעלימו. כל המשתתפים הדגישו את הצורך להזדרז לאסוף את העדויות, המסמכים, הצילומים והעדויות החומריות מהתקופה שלפני הנכבה ועד סוף הממשל הצבאי. אחדים טענו שאין להסתפק באיסוף עדויות מן העבר, וסברו יש לתעד גם את ההווה הפלסטיני בתוך ישראל כחלק מפרויקט שיתעד את חייהם של הפלסטינים בכל מקום שבו הם נמצאים. ■■■

### פרויקט "ההשתתפות הפוליטית של הערבים בישראל"

מרכז מדה אלכרמל מתכוון לפתיחת הפרויקט "ההשתתפות הפוליטית של הערבים בישראל". פרויקט זה נועד למפות את הכלים הפוליטיים ששימשו את האזרחים הפלסטינים בישראל מאז הנכבה,

לבדוק את יעילותם, ולבחון באיזו מידה השתמשו בהם המפלגות והתנועות הפוליטיות הערביות או נמנעו מלהשתמש בהם, ומדוע.

ניתן למנות כמה דפוסים מרכזיים של השתתפות פוליטית:

- פעילות פרלמנטרית (הכנסת)
- פעילות פוליטית חוץ-פרלמנטרית
- פעילות של עמותות ערביות
- פעילות משפטית להגנה על זכויות האזרחים הערבים
- ועדת המעקב העליונה כמסגרת-על המייצגת את הערבים בישראל

הקמנו חמישה צוותים של חוקרים בעלי ניסיון מוכח והתמחות מדעית רלבנטית בתחומי המשפט, הסוציולוגיה ומדעי המדינה. הצוותים ישתתפו בסימפוזיונים ובכנסים הפתוחים לציבור הרחב.

הפרויקט יארך שלוש שנים, ובסופו יפורסמו הממצאים והמלצותיהם של צוותי המחקר. בנוסף נכנס ועידה בינלאומית שבה יוצגו המחקרים תוך השוואה עם ניסיונם של עמים אחרים ומדינות שונות שנוצרו בהן תנאים דומים, בהשתתפות אינטלקטואלים ופעילים פוליטיים מאזורים שונים בעולם.



## פרויקט "זכויות קולקטיביות והחזון הפוליטי"

פרויקט "זכויות קולקטיביות והחזון הפוליטי" של מרכז מדה אלכרמל ממשיך להוביל את הדיון בהצהרת חיפה ופועל להרחבת מעגל החותמים.

האחראים על הפרויקט תיארו את תהליך ניסוח ההצהרה והדגישו את ייחודה כיוזמה פלסטינית וכמסמך מוסכם המציג חזון עתידי. ערכנו פעילויות שונות שהציגו את הדיונים בין קבוצות ואנשים מרקע מגוון המחזיקים בדעות פוליטיות וחברתיות שונות, אשר ניסחו יחד חזון עתידי לפלסטינים במולדתם תוך התייחסות לארבעה צירים: סוגיות חברתיות פנימיות; היחסים בין האזרחים הפלסטינים ובין מדינת ישראל; היחסים עם בני עמנו הפלסטינים בשטחים הכבושים ועם האומה הערבית; והזהות הלאומית.

הצהרת חיפה מתאפיינת בקביעת תנאים ברורים ועקרוניים לפיוס: צדק היסטורי, הכרה בזכות השיבה ויישומה וסיום הכיבוש, והדגישה כי הפיוס אפשרי רק על בסיס שוויון וצדק. בעקבות מפגשים מוצלחים שקיימנו עם תלמידים בבתי ספר תיכון ערביים הפקנו לאחרונה חוברת ניסיונית המכילה סדרה של הפעלות ומידע הקשורים בתכנים של הצהרת חיפה. החוברת תהווה בסיס להדרכת מנחי קבוצות והכנתם לפעילות שתעודד את התלמידים להשתתף בדיון ותאפשר לנו לשמוע מה דעתם על הפתרונות המובאים בהצהרת חיפה. המרכז שוקד על גיוס משאבים להמשך הפעילות עם התלמידים.

לרשימת החותמים על ההצהרה:

<http://www.mada-research.org/arabic/programs/futurepress1.shtml>

לקריאת הצהרת חיפה:

<http://www.mada-research.org/arabic/archive/haifahebrew.pdf>

