

ביאן بیان Bayan

The Arabs in Israel הערבים בישראל

עורך: אריק רודניצקי

גיליון מס' 29, מרץ 2023

תוכן העניינים

- 2..... דבר העורך
- מנאל תותרי-ג'ובראן / השינויים במערכת המשפט והשפעתם על המשטר
- 3..... ועל זכויות המיעוט הפלסטיני בישראל
- 3..... הקדמה
- 4..... קווי יסוד בהסכמים הקואליציוניים
- 4..... דת ומדינה וזהות יהודית
- 5..... חוק יסוד הגירה
- 6..... חוקים שהתקבלו והצעות חוק המונחות על שולחן הכנסת
- 6..... החוק לשלילת מעמד ממחבלים ערבים שהם אזרחי המדינה ותושביה
- 6..... הצעת חוק יסוד: הכנסת (תיקון – הרחבת העילות למניעת השתתפות בבחירות)
- 7..... שיטור
- 7..... מדוע הציבור הערבי מתון בתגובתו על השינויים?
- מייסון ארשיד שחאדה / ללא מדינה, בתוך המדינה: האזרחים הערבים
- 10..... בישראל והמחאה המשפטית
- 11..... אזרחות ריאליסטית
- 13..... הערבים ובית המשפט העליון

דבר העורך

הגיליון הנוכחי של **ביאן** מתפרסם בצל התלהטות הדיון הציבורי והפוליטי בשאלת הרפורמה במערכת המשפט במדינת ישראל.

בגיליון שלפנינו שני מאמרים הנוגעים לעמדת הציבור הערבי ביחס לרפורמה המשפטית. המאמר של **ד"ר מנאל תותרי-ג'ובראן** סוקר את השינויים המוצעים במערכת המשפט הישראלית ואת השפעותיהם על האזרחים הערבים. מאמרה של **ד"ר מייסון ארשיד שחאדה** עוסק בשאלת השתתפותם של האזרחים הערבים במחאה הציבורית נגד הרפורמה המשפטית.

ביאן הוא רבעון לענייני החברה הערבית בישראל, המתפרסם מטעם תוכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי במרכז דין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה באוניברסיטת תל-אביב.

הדעות המובעות בפרסומי מרכז משה דין הן של המחברים בלבד.

אנו מזמינים את קוראינו לפנות אלינו בדרכים אלה:

- ד"ר אריק רודניצקי (מנהל פרויקטים)
טלפון 03-6406046

- [אתר האינטרנט של תכנית קונרד אדנאואר](#)

© כל הזכויות על פרסום הרבעון שמורות לתכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי, אוניברסיטת תל-אביב, 2023. מותר לצלם, להעתיק ולצטט מפרסום זה בציון מפורט של שם המקור, של עורכיו ושל מקום ההוצאה לאור. אין לשכפל את הפרסום ללא רשות בכתב מהעורכים.

תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי נוסדה ב-2004 על ידי קרן קונרד אדנאואר מגרמניה ואוניברסיטת תל-אביב וכחלק ממרכז משה דין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה. היא המשכה המורחב של התכנית לחקר הפוליטיקה הערבית בישראל שהקימו קרן אדנאואר ואוניברסיטת תל-אביב ב-1995. התכנית נועדה להעמיק את הידע וההבנה של יחסי יהודים-ערבים בישראל באמצעות כינוסים, הרצאות לקהל הרחב וסדנאות וכן באמצעות מחקר, פרסומים ותיעוד.

תודה לנחמה ברוך שערכה והתקינה את המאמרים בעברית.

מנאל תותרי-ג'ובראן * / השינויים במערכת המשפט והשפעתם על המשטר ועל זכויות המיעוט הפלסטיני בישראל

הצעות חוק חדשות אשר יאושרו במסגרת ההסכמים הקואליציוניים של הממשלה החדשה עלולות כעת לפגוע בכל הקבוצות המוחלשות בחברה הישראלית, ובייחוד בפלסטינים אזרחי ישראל.

חוקים הנוגעים לחיזוק ההתיישבות היהודית, העמקת הזהות היהודית במערכת החינוך, שינוי מדיניות ההגירה לארץ והענישה למחבלים ואף הרחבת העילות לפסילת מועמדים או רשימות בבחירות לכנסת – כל אלה יהיו כעת מוגנים מפני ביקורת שיפוטית גם אם יתברר שהם גורמים להפליה של אזרחי המדינה הפלסטינים.

הקניית סמכויות נרחבות לשר לביטחון לאומי לשם מיגור "פשעה לאומני" כביכול והקמת יחידה ייעודית שתהיה כפופה ישירות לשר, עלולות להעצים את המדיניות של שיטור יתר שממנה סובלת האוכלוסייה הערבית שנים רבות.

בתוך הציבור הערבי ניתן להבחין בשתי גישות עיקריות ביחס לגל המחאה העממית על השינויים במערכת המשפט. זרם אחד מגלה עניין בשינויים הצפויים ומבין שגם אם המצב כרגע רע, הוא עלול להיות רע יותר. לעומת זאת, זרם אחר אינו מעורב במתרחש – לא מתוך אדישות כלפי המצב אלא מתוך תחושות עמוקות של ייאוש וחוסר אמון במוסדות המדינה.

הקדמה

הציבור הישראלי, בעיקר היהודי, רוגש וזועם בשל השינויים בחוקי היסוד שחלקם כבר עברו בקריאה ראשונה בכנסת. שינויים אלה יחוללו שינוי יסודי במשטר בישראל ויהפכו אותו מדמוקרטיה למשטר הנשלט בידי הרוב הקואליציוני.

השינויים כוללים חמישה נדבכים עיקריים: (1) שליטה של הממשלה בוועדה לבחירת שופטים והפיכת הליך מינוי השופטים בכלל ושופטי בית המשפט העליון בפרט ממינוי מקצועי למינוי פוליטי במהותו; ¹ (2) הגבלת הביקורת השיפוטית על חוק יסוד וצמצומה לביקורת על חוקים רגילים בלבד, ואף זאת רק על חוקים הסותרים במפורש זכות יסוד המעוגנת בחוק יסוד. ראוי להזכיר בעניין זה כי יש כמה זכויות אדם יסודיות שאינן מוגנות בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו, שהוא ההסדר החקיקתי הבסיסי שאמור לספק הגנה על זכויות אדם בישראל, כגון הזכות לשוויון, הזכות להפגין והזכות לחופש דת; ² (3) חקיקת פסקת התגברות המאפשרת לחוקק מחדש חוק שפסל בית המשפט

* ד"ר מנאל תותרי-ג'ובראן היא מרצה בכירה בפקולטה למשפטים באוניברסיטת בר אילן, חוקרת בתחומים משפט וחברה, גיאוגרפיה משפטית, רב-תרבותיות וזכויות מיעוט, משפט מנהלי ומשפט חוקתי. זכתה במענקי מחקר ובפרסים על עבודתה המחקרית. מאמריה פורסמו בכתבי-עת בין-לאומיים וישראלים ומחקריה הוצגו בכנסים בארץ ובעולם. חברה בפורום המרצים והמרצות למען הדמוקרטיה.

¹ ראו: "נייר עמדה מס' 7 בנושא הליכי בחירת שופטים ושופטות" (1 בפברואר 2023), באתר פורום המרצים והמרצות למען הדמוקרטיה: <https://bit.ly/31N4zSh>.

² ראו שם, נייר העמדה "הפורום מסביר – מושגי יסוד והמהפכה המשטרית: שלטון החוק וזכויות יסוד" (16 בפברואר 2023), אתר פורום המרצים והמרצות למען הדמוקרטיה.

העליון בנימוק שהוא פוגע בזכויות אדם ולכן אינו מידתי³; (4) ביטול עילת הסבירות כעילה לפסילת החלטות מנהליות⁴; (5) הפיכת משרות היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה למשרות אמון⁵.

קו אחד מנחה את השינויים האלה: העברת סמכות ההחלטה בעניינים גורליים הנוגעים בחיי היום-יום של אזרחי המדינה ובזכויותיהם לידי הרוב הקואליציוני המכהן באותה עת, קרי הממשלה, וזאת ברוח הסיסמה "החזרת המשילות לציבור".

מלבד הצעות חוק אלה, המתמקדות בשינוי חוקי יסוד קיימים, מתקבלים חוקים ומוגשות הצעות חוק המבוססים על ההסכמים הקואליציוניים שנחתמו על ידי ממשלת ישראל ה-37; גם הם פוגעים קשות באופי המשטר בישראל אך למרבה הצער אין הם זוכים לאותה תשומת הלב שזוכים לה השינויים האחרים. דברי חקיקה אלה משפיעים על כלל הקבוצות המוחלשות והמקופחות, כולל הנשים,⁶ קהילת הלהט"ב, הפלסטינים אזרחי ישראל וכן העם הפלסטיני החי תחת כיבוש זה למעלה מחמישים שנה. עם זאת, נראה כי המיעוט הפלסטיני מעורה בהפגנות השבועיות במוצאי שבת פחות משתי הקבוצות הראשונות. יתר על כן, נציגי המפלגות הערביות בכנסת נעדרים מרוב דיוני ועדת החוקה, חוק ומשפט העוסקים בשינויים האמורים לעיל. אף על פי כן, חשוב לציין כי בחלק מההפגנות ברחבי הארץ השתתפו כמה דוברים ערבים והשמיעו את קולם בנאומים. במקרה אחד מצער בהפגנה בעיר חיפה נמנעה מזכירת מפלגת חד"ש לשאת את נאומה במחאה על הניסיון לשכתב את דבריה הנוגעים בין היתר לקשר שבין שחיקת הדמוקרטיה לבין המשך הכיבוש הישראלי.⁷

מאמר זה מתמקד בהשפעת חלק מהשינויים המוצעים ואשר כבר התקבלו על האזרחים הפלסטינים וכן מציע הסברים להשתתפותו המוגבלת במחאה. תחילה אציג שני עקרונות מרכזיים מתוך ההסכם הקואליציוני של מפלגת הליכוד עם מפלגות הציונות הדתית ועוצמה יהודית, אשר בעיניי הם קווי יסוד מרכזיים בעלי ההשפעה הפוטנציאלית הגדולה ביותר על המיעוט הפלסטיני בתחומים רבים. לאחר מכן אציג את החוקים שכבר התקבלו וכן את הצעות החוק המונחות על שולחן הכנסת או על שולחן ועדת החוקה, חוק ומשפט. לבסוף אציע הסבר למורכבותה של שאלת ההשתתפות או-איה השתתפות של הפלסטינים אזרחי המדינה במתרחש.

קווי יסוד בהסכמים הקואליציוניים

דת ומדינה וזהות יהודית

סעיף 89 להסכם הקואליציוני בין הליכוד לבין סיעת הציונות הדתית קובע: "הממשלה תפעל לחיזוק הזהות היהודית באמצעות חקיקה, הקצאת משאבים ופעולות שונות כמפורט בהסכם זה".

³ ראו שם, נייר העמדה "ביקורת שיפוטית והתגברות" (20 בינואר 2023), אתר פורום המרצים והמרצות למען הדמוקרטיה.

⁴ ראו שם, נייר עמדה מס' 6, "ביטול עילת הסבירות כעילת ביקורת שיפוטית" (25 בינואר 2023), אתר פורום המרצים והמרצות למען הדמוקרטיה.

⁵ על משמעות סוגיה זו ראו: מלכיאל בלס, "במקום יועמ"שים טובים נקבל את היועצים המקורבים ביותר", **הארץ**, 9 בינואר 2023.

⁶ ראו נייר עמדה מס' 11, "הפגיעה בזכויות נשים בעקבות השינויים המשפטיים" (19 בפברואר 2023), אתר פורום המרצים והמרצות למען הדמוקרטיה.

⁷ גיקי חורי ועדי חשמונאי, "מזכירת חד"ש בחיפה סירבה לנאום במחאה לאחר שהתבקשה לשכתב את מסריה", **הארץ**, 18 בפברואר 2023.

סעיף זה אומנם קצר, אך משקף היטב את העתיד לבוא. חיזוק הזהות היהודית באמצעות הקצאת משאבים ובאמצעות פעולות שונות של הממשלה ישפיע במישרין על הקצאת משאבים לעיצוב המרחב הישראלי ברוח סעיף 7 לחוק יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי ("חוק הלאום"), הקובע כי "המדינה רואה בפיתוח התיישבות יהודית ערך לאומי, ותפעל על מנת לעודד ולקדם הקמה וביסוס שלה". אומנם מדיניות ייחוד הגליל והנגב הייתה מאז ומעולם המדיניות שהתוותה את עיצוב המרחב הישראלי, אך כעת היא תופיע בחקיקה מחייבת אשר תיהנה מהגנה מפני כל ביקורת שיפוטית גם אם יתברר כי היא גורמת להפליה של אזרחי המדינה הפלסטינים. מימוש ההסדר אמור לבוא לידי ביטוי בהחלטות להקמת יישובים יהודיים חדשים, בשיווק קרקעות למשרתים בצבא ולחיילי מילואים, בהענקת הטבות למיניהן למשרתים בכוחות הביטחון, בהרחבת פעילותן של ועדות הקבלה ביישובים הקהילתיים ועוד.⁸ יתר על כן, בהסכמים הקואליציוניים ניתנה התחייבות מפורשת לביטול התחייבויות רב-שנתיות של הממשלה הקודמת במסגרת "התכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026" (החלטת ממשלה מס' 550 מיום 24.10.2021), שאף היא תגרום לפגיעה קשה ברשויות המקומיות הערביות הממוקמות כבר עתה בתחנית האשכול החברתי-כלכלי של מדד הלמ"ס.

הסעיף שלעיל משפיע גם על עיצוב המדיניות להקצאת תקציבי החינוך לשם העמקת הזהות היהודית,⁹ הכוללת הענקת הטבות לחיילים משוחררים בתחום החינוך (לרבות ההשכלה הגבוהה) והגדלת מלגות לסטודנטים ולמסיימי שירות לאומי. תקציב יתר נוסף לאוכלוסייה היהודית יעמיק עוד יותר את הפערים הגדולים שבין תקצוב מוסדות החינוך הערביים לבין תקצוב המוסדות היהודיים. סוגיה נוספת שנדונה בהסכמים הקואליציוניים שתשפיע על זכויות המיעוט הפלסטיני נוגעת לתיקון חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, התשס"א-2000; בין היתר יתיר התיקון סירוב לספק שירות "בשל אמונה דתית".¹⁰ כך גם יהיה אפשר לסרב לספק לאזרחים הפלסטינים דירות למגורים ביישוב יהודי בטענה של הגנה על האמונה הדתית של תושבי היישוב. אציין כי על פי אותו חוק, כיום לא ניתן להפלות אדם על בסיס שייכות דתית ולאומית. למעשה, התיקון המוצע ישנה את המצב החוקי הקיים ויאפשר הלכה למעשה הדרה על בסיס אמונה דתית שהיא במקרה הישראלי חופפת לשייכות הלאומית.

חוק יסוד הגירה

קו יסוד חשוב נוסף העשוי להשפיע על זכויות המיעוט הערבי הוא סעיף 93 להסכם הקואליציוני עם סיעת הציונות הדתית, הקובע כי "הממשלה תגבש מדיניות הגירה לאומית וציונית ותפעל לחקיקת חוק יסוד ההגירה". המשמעות המעשית של סעיף זה היא למעשה עיגון הוראת השעה הזמנית בחוק האזרחות האוסרת איחוד משפחות בין אזרחים פלסטינים מישראל ותושבי ירושלים המזרחית לבין בני ובנות זוג מן הגדה המערבית ומעזה וממדינות נוספות המוגדרות "מדינות אויב", כהוראה חוקתית. המשמעות של "שדרוג" הוראה זו להסדר חוקתי בשילוב השינויים הצפויים להגבלת

⁸ סעיפים 99, 100, 109, 110 להסכם הקואליציוני עם סיעת הציונות הדתית.

⁹ שם, סעיף 103.

¹⁰ שם, סעיף 133.

הביקורת השיפוטית היא, שהסדר זה, שבית המשפט העליון קבע זה כבר כי הוא פוגע בזכות לשוויון ובזכות לכבוד אך הוא מידתי בהיותו זמני,¹¹ לא יהיה כפוף עוד לביקורת שיפוטית.

חוקים שהתקבלו והצעות חוק המונחות על שולחן הכנסת

החוק לשלילת מעמד ממחבלים ערבים שהם אזרחי המדינה ותושביה
בטרם חלפו חודשיים מכינון הממשלה, אושר ברוב של 94 תומכים חוק המסמיך את שר הפנים לבטל את האזרחות או את התושבות של מי שמתקיימים לגביו שלושה תנאים: (1) הורשע במעשה טרור; (2) הוטל עליו מאסר בפועל; (3) והוא או אדם מטעמו קיבל בעבור המעשה תגמול מהרשות הפלסטינית.¹² התנאי השלישי של החוק מבחין בין מורשעים יהודים לבין מורשעים ערבים בעבירות טרור. לא זו בלבד שחוק זה סותר ישירות את החוק הבין-לאומי האוסר לשלול מעמד מאדם, הוא אף חוק מפלה וגזעני המכוון אך ורק לאזרחים הפלסטינים. בצד החתירה לאישור חוק זה עמלה הקואליציה על הכנת הצעת חוק לענישה קולקטיבית פסולה ולשלילת אזרחות וגירוש בני משפחה של מחבלים המחזיקים בתעודות זהות ישראליות ("כחולות").¹³

הצעת חוק יסוד: הכנסת (תיקון – הרחבת העילות למניעת השתתפות בבחירות)
כיום סעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת קובע שלוש עילות עיקריות לפסילת התמודדותן של מפלגות בבחירות לכנסת. **הראשונה**, אם הרשימה או המועמד/ת מטעמה שוללים את אופייה של מדינת ישראל כמדינה "יהודית ודמוקרטית"; **השנייה**, אם הרשימה או המועמד/ת תמכו במאבק מזוין של מדינת אויב או של ארגון טרור נגד מדינת ישראל (עילת "התמיכה בטרור"); **השלישית**, אם הרשימה או המועמד/ת מסיתים לגזענות.

בחודש ינואר 2023 הניח חבר הכנסת אופיר כץ מהליכוד הצעת חוק אשר מרחיבה את העילות לפסילת מתמודדים או רשימות מהתמודדות בבחירות לכנסת. העילות המוצעות כוללות: הרחבת עילת התמיכה בטרור, ולפיה ההגדרה "תמיכה בטרור" תחול גם על הבעת גילויי אהדה או תמיכה במאבק מזוין **שלא נעשו באופן מתמשך**; פסילת מפלגה גם אם היא חברה לרשימה אחרת לצורך התמודדות בבחירות לכנסת וביטול מעמד בית המשפט העליון כערכאה המאשרת את החלטת הפסילה או המבטלת אותה. כמו כן קובעת ההצעה כי מעמד בית המשפט יהיה של ערכאת ערעור בלבד. בהתחשב בעובדה שהרשימות והמתמודדים הערבים מועמדים בדרך של שיגרה לפסילה בכל

¹¹ בג"ץ 466/07 גלאון נ' היועץ המשפטי לממשלה (נבו 11.1.2012).

¹² חוק לביטול אזרחותו או תושבותו של פעיל טרור שמקבל תגמול עבור ביצוע מעשה הטרור (תיקוני חקיקה), התשפ"ג-2023.

¹³ נעה שפיגל וגיקי חורי, "הכנסת אישרה את החוק לשלילת מעמד ממחבלים ערבים", **הארץ**, 15 בפברואר 2023.

מערכת בחירות בשל אחת משתי העילות הראשונות הקיימות כבר עתה,¹⁴ סביר להניח כי הרחבה זו של העילות תפגע בעיקר במועמדים ערבים ובמפלגות ערביות.¹⁵

שיטור

סוגיה חשובה ביותר המשפיעה על המיעוט הפלסטיני נוגעת לשיטור, והיא מופיעה בהסכם הקואליציוני עם מפלגת עוצמה יהודית בפרק "ציונות, ביטחון לאומי ופיתוח הנגב והגליל". סעיפי פרק זה מבקשים להעניק סמכויות נרחבות לשר לביטחון לאומי ומכפיף את מדיניות המשטרה לסדר היום (הפוליטי ולא דווקא המקצועי) שהשר מבקש לקדם. ההסכם כולל התחייבות להקמת יחידה ייעודית בשירות הביטחון הכללי שתפעל בקרב האזרחים הפלסטינים והפרדת משמר הגבול מן המשטרה והתחייבות להכפפתו לשר לביטחון לאומי, הכול ברוח הסיסמה של מיגור "פשיעה לאומנית".

האוכלוסייה הפלסטינית בישראל סובלת זה שנים ממדיניות של שיטור יתר.¹⁶ הקמת יחידה נוספת והרחבת סמכויות שיטור ייחודיות לשר (שהוא מורשע בפלילים בעבירות של הפרעה לשוטר במילוי תפקידו ושל חברות בארגון טרור) שמקדם סדר יום גזעני תגרום להתעצמות התופעה של שיטור יתר ביחס אליה.

מדוע הציבור הערבי מתון בתגובתו על השינויים?

כדי להשיב על שאלה זו אציין תחילה שלוש נקודות הנחה כבסיס לתשובה המורכבת שאציע.

ראשית, בדומה לכל קהילה אחרת בחברה הישראלית, אי אפשר להתייחס למיעוט הפלסטיני כאל מקשה אחת. מיעוט זה מורכב ממגוון זרמים בעלי עמדות שונות כלפי תחומים רבים, ובכלל זה כלפי הסוגיה של שינוי המשטר והשפעתו עליו. **שנית**, המיעוט הערבי בישראל הוא חלק בלתי נפרד מהעם הפלסטיני, שחלקו נמצא תחת כיבוש וחלק אחר בגולה. לכולם היסטוריה משותפת שמכוננת אותם כעם. הם חוו את הנכבה, ובעקבותיה, עם הקמת מדינת ישראל, חלקם הפכו לפליטים, אחרים איבדו את רכושם בעודם אזרחי המדינה, ואחרים איבדו את יקיריהם. יתר על כן, ההסלמה בשטחים הכבושים חדשות לבקרים מקשה עד מאוד לגבש מתווה יציב לפעולה משותפת בתוך החברה הפלסטינית וכן במקרים מסוימים יחד, בקואליציה יהודית-ערבית. כאן המקום להעיר כי בשל קוצר היריעה לא הרחבתי על ההשפעות הרבות והקשות של ההסכמים הקואליציוניים ושל קווי היסוד של הממשלה ה-37 על האוכלוסייה הפלסטינית הנמצאת תחת כיבוש מתמשך למעלה מחמישה עשורים, על מיסוד נוסף של הכיבוש וסיפוח הלכה למעשה בניגוד לכללי המשפט הבין-לאומי וכן על מהות הדמוקרטיה הישראלית.

¹⁴ ראו: מנאל תותרי-גיבראן, "בין התנגשויות חיצוניות למאבקים פנימיים: הסתכלות מחודשת על הזכויות הקבוצתיות של המיעוט הערבי-פלסטיני בישראל", **משפט וממשל** כה (2023), פרק 3. ד.א (עתיד להתפרסם).

¹⁵ לדיון וניתוח מעמיק וחשוב בנושא ראו מאמרה החשוב של סאוסן זהר, "כך מתכוננת הממשלה לחסום את ההשתתפות של המפלגות הערביות בבחירות", **תלם** (פברואר 2023): <https://telem.berl.org.il/7370>

¹⁶ גיא לוריא, מדיניות ריבוי המעצרים ופגיעתה בשוויון, הצעה לסדר 18 (ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018).

שלישית, אזרחי המדינה הפלסטינים סובלים מהפליה, מהדרה וממופעי גזענות בתחומי חיים רבים אשר ביססו את ההבנה כי המשטר הדמוקרטי בישראל הוא ייחודי לאזרחים היהודים ושונה ביחס לאזרחים הפלסטינים. על כך יש להוסיף את חקיקת "חוק הלאום" בשנת 2018 שבו עוגנה באופן חוקתי עליונות היהודים וההבנה (המוטעית) שהמרחב הזה הוא של עם אחד בלבד. יתר על כן, הנציגים הפוליטיים של האוכלוסייה הערבית סובלים מדה-לגיטימציה מתמשכת של השתתפותם כאזרחים בבית המחוקקים; הם מודרים מתהליכי קבלת החלטות קריטיות בענייני ניהול המדינה ובמקרים מסוימים מניהול החלטות בענייניהם שלהם.¹⁷

לגופה של השאלה, נדמה כי ניתן להבחין בשני זרמים עיקריים (הנחלקים לתת-זרמים) כלפי הסוגיה של שינוי המשטר המונחת כעת על שולחן הכנסת. זרם אחד מתעניין בשינויים הצפויים ומבקש להתמודד עם המציאות המשפטית העתידית מתוך הבנה שאף שהמצב כרגע רע, הוא עלול להיות רע יותר. אחדים בזרם הזה פועלים לתרום (ולו במעט) להגברת המודעות לשינויים בקרב החברה הערבית באמצעי התקשורת הערביים למיניהם; אחרים נואמים ומשמיעים את קולם באוזני הציבור היהודי כדי להניע גם אותו להתגייס לשינוי המצב המשפטי בכל הנוגע למיעוט הערבי, ויש אף העושים הן זאת והן זאת. זרם זה כולל מחאה מבורכת של קואליציות נשים שבהן נשים פלסטיניות מרגישות ביטחון להביע עמדה משותפת עם חברותיהן היהודיות. לעומת זאת, הזרם השני אינו מעורב במתרחש ואינו רוצה להיות מעורב בו, אך לא מתוך אדישות אלא מתוך ייאוש, כאב, תחושת חוסר אמון עמוקה במוסדות המדינה ומתוך הבנה שלא ייתכן מצב גרוע יותר.

כן יש להוסיף כי מלבד ההפגנה המרכזית בתל אביב, רוב ההפגנות נערכות ביישובים היהודיים הסובבים את היישובים הערביים, כאשר מועדי ההפגנות אינם ידועים לציבור הערבי ואף לא מקומן, וייתכן שהם גם מתקשים להגיע אליהן. חשוב מכך, אירועים אלה מתרחשים במרחב יהודי מובהק שהוא זר למיעוט הערבי כמקום להבעת עמדה או מחאה, בייחוד עקב הנוכחות הבולטת של דגלי ישראל ועקב העובדה שברוב המקרים נלווית שירת "התקווה" להפגנות, המעניקה למחאה גוון יהודי-ציוני, ולאוכלוסייה הפלסטינית אין דבר כלשהו המשותף לה ולאוכלוסיית היהודית. נקודה נוספת שמשפיעה על השתתפותם של האזרחים הפלסטינים במחאה היא סוגיית שיטור היתר שממנו סובלים האזרחים הפלסטינים ובפרט באירועי מחאה, שלא אחת הסתיימו בהרג של מפגינים (כדוגמת אירועי יום האדמה ב-1976 ואירועי אוקטובר 2000). לכן ניתן להניח שהם נרתעים מלהשתתף בהפגנות שאינן עוסקות בנושאי השעה או בחייהם היום-יומיים.

המציאות בישראל מורכבת מאוד, וההסבר או האפיון של התנהגות המיעוט הערבי הוא מלאכה מורכבת לא פחות. בעיניי, השתתפות בהפגנות היא אמצעי מחאה אחד מבין כמה, ואי-השתתפות בהפגנות אינה מעידה בהכרח על חוסר עניין במתרחש או באדישות; היא נובעת ממורכבותה של מציאות היום-יום של האזרחים הערבים כפי שפורט לעיל.

לסיכום, מדינת ישראל ניצבת בצומת דרכים קריטי שעתיד לעצב את דמותה בעשורים הבאים ועליה להתמודד עם סוגיות סבוכות: המאבקים הפנימיים עקב המתח בין הדת והמדינה, יחסה כלפי המיעוט הפלסטיני החי בה והמשך היותה מעצמה כובשת המפירה זכויות אדם מדי יום ביומו. צומת דרכים זה עשוי לשמש הזדמנות לעצור, לעשות חשבון נפש ולהתוות דרך חדשה לעתיד, דרך של

¹⁷ להרחבה ראו: תותרי- גיבראן, שם (הערה 14 לעיל).

שותפות אמיתית לשינוי הנדרש של המשטר הישראלי והפיכתו לדמוקרטי יותר, ללא כיבוש, והמעגן זכויות אדם.

מייסון ארשיד שחאדה * / ללא מדינה, בתוך המדינה: האזרחים הערבים בישראל והמחאה המשפטית

הצעירים הערבים ובני מעמד הביניים בחברה הערבית בולטים בהיעדרם בהפגנות השבועיות ההמוניות נגד הרפורמה המשפטית. התעלמותם מן המחאה מנוגדת לאופיו של דור זה, שבדרך כלל אינו נוקט עמדה פסיבית אלא מנסה להשפיע על ההתרחשויות במדינה.

הערבים בישראל מחזיקים במגוון של זהויות, ועל כולן נוספת "זהות ריאליסטית היברידית" שנולדה בעקבות משבר הנכבה. זהותם אינה דומה לזו של הפלסטינים שמחוץ לישראל, בין היתר עקב הבניית זהותם בתוך המדינה היהודית ובשל השפעת התרבות הישראלית על זהותם.

היעדרם של האזרחים הערבים מן המחאה על הרפורמה במערכת המשפט משקפת את תחושתם שבית המשפט העליון לא מילא את תפקידו ביחס אליהם. בית המשפט העליון מעולם לא עסק בשאלת הגדרתה של המדינה ושומר על מהותה של ישראל כמדינה יהודית.

מעטים מאוד המקרים שבהם קידם בית המשפט העליון חקיקה לזכות הערבים. בנסיבות אלה הם אינם רואים כל סיבה לצאת לרחובות ולהגן על גוף הפועל ממניעים הקשורים לזהות של הרוב היהודי המדיר את הערבים בשל זהותם.

רוב סעיפי הרפורמה המשפטית עוסקים במוסד היחיד שיש ביכולתו להגביל את כוחו של השלטון: בית המשפט העליון. מבחינתם של אזרחי המדינה הערבים, משמעה של הגבלה זו הוא פגיעה ביחסי המדינה עימם עקב אובדן כוחו של הגוף האמור להגן על מיעוטים.¹⁸ אף שבית המשפט העליון הוא שומר הסף המונע הידרדרות במעמדו החברתי-פוליטי של המיעוט הערבי בישראל, רק קבוצה קטנה של ערבים השתתפה עד כה במחאות על הרפורמה המשפטית.

קשה להבחין בנוכחות ערבים בהפגנות הענק בתל-אביב ובירושלים. ההתעלמות מהמחאה ניכרת אף ביישובים הערביים, וגם הרשתות החברתיות אינן עוסקות בה. מעניין במיוחד הוא היעדרם של בני דור המשכילים הצעיר ושל בני מעמד הביניים החדש ממנה.¹⁹ התעלמותו של דור זה מהמחאה מנוגדת לאופיו, משום שבדרך כלל הוא נוטה לאמץ אסטרטגיות של הסתגלות לאירועים והשתלבות בהם, כלומר לעבור מפסיביות לפעילות פוליטית כדי להשפיע על ההתרחשויות ולעודד מדיניות המקדמת את האינטרסים שלו.²⁰

הצעירים הערבים בוחרים אפוא להתעלם מהמחאה ולא לנצל את הבמה שזימנה להם. המחאה הייתה עשויה לשמש להם הזדמנות פז להצמחת הנהגה פוליטית צעירה חדשה. הם יכלו להשמיע את קולם ואת דעותיהם ולתפוס את מקומה של ההנהגה הפוליטית הקיימת, ואף לצרף אל שורותיהם עוד צעירים, השואפים להנהגה המתאימה לשאיפותיהם והמייחסת חשיבות לעתידם. הם יכלו לנצל את המחאה כדי להתוות מצע משכנע שיסלול את דרכם להשפעה על הבחירות

* ד"ר מייסון ארשיד שחאדה היא עמיתת בתר-דוקטורט במחלקה למדע המדינה באוניברסיטת בר-אילן, ומרצה במחלקה להיסטוריה, פילוסופיה ומדעי היהדות באוניברסיטה הפתוחה. היא מתמחה בזהות ערבית בישראל, מפלגות קומוניסטיות וריאליזם סקטוריאלי, תוך התמקדות בשאלת הזהות ההיברידית של הערבים בישראל.

¹⁸ א' סבן, "בית המשפט העליון והמיעוט הערבי-פלסטיני: תמונה (ותחזית) לא בשחור-לבן", משפט וממשל ח (2005), עמ' 23-47.

¹⁹ מעמד הביניים מוגדר כקבוצה שהכנסתה ברטו נעה בין 75% ל-125% מהשכר הממוצע במשק. להרחבה ראו: "משקל מעמד הביניים וניתוח השינויים בו בשנים האחרונות", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 4 במאי 2021.

²⁰ ע' חידר, מעמד הביניים הערבי-פלסטיני החדש בישראל: היבטים כלכליים, חברתיים-תרבותיים ופוליטיים (אוניברסיטת תל אביב: מכון וולטר ליבך, ומרכז תמי שטינמן למחקרי שלום, 2021).

לרשויות המקומיות העומדות בפתח ואף לבנות שותפות עם קבוצות של צעירים יהודים המתבססת על מכנה משותף חברתי ופוליטי. אף על פי כן, בני דור זה לא עשו דבר מכל אלה.

רבים תמהו לנוכח היעדר עובדי ההיי-טק הערבים ממחאת אנשי ההיי-טק, שעומדים בראש המתנגדים לרפורמה המשפטית. כידוע, תעשיית ההיי-טק אחראית לרבע מההכנסות של מס ההכנסה ולמחצית מכוח הייצוא של המדינה. מספר המועסקים בה עומד על כ-400 אלף, אולם רק שני אחוזים מהם ערבים. חלקם הזעום של הערבים בתעשייה זו מסביר מדוע השפעתם מצומצמת ומדוע הם לא בלטו כקבוצה אתנית השותפה במחאה. אנשי ההיי-טק הערבים לא נשאו שלטים בשפה הערבית, ולעומתם עמיתיהם היהודים נשאו שלטים בנוסח "אין דמוקרטיה, אין היי-טק", "אין חופש, אין היי-טק", אמירות של איום שמקורן בכוח ובהשפעה. צעירי ההיי-טק הערבים אינם מחזיקים בכוח ובהשפעה כעמיתיהם היהודים, משקלם אינו מצדיק הנפת שלטים בשפתם; כל אשר יוכלו לעשות – אף שהם עוסקים במקצוע הניצב במרכז החברה הישראלית – הוא לעמוד בשולי ההשפעה ולא במרכזה.

נשאלת אפוא השאלה: מדוע הערבים, ובייחוד הצעירים שבהם, אינם משתתפים בהמוניהם בהפגנות? הלא שלטים כדוגמת "בג"ץ שומר עלינו כמיעוט" ו"מדינה דמוקרטית" אמורים להתאים להם ולצורכיהם.

אזרחות ריאליסטית

השאלות בלב המחאה הן "מי אנחנו" ו"לאן פנינו מועדות" ולאן דווקא בג"ץ, כלומר הסוגיות שבלב המחאה הן דמות המדינה ואופייה. שאלה זו קובעת גם אם ישתתפו הערבים במחאה או לא משום שהיא קובעת אם הם נכללים בגבולות ה"אנחנו". אם כן, מיהם "אנחנו" ומיהם "האחרים"?

כשאר הקולקטיבים, זהותם של הערבים בישראל נושאת אופי של המשכיות ודינמיות ונבנית בהתאם למצב המיוחד של התהליכים בזמן ובמרחב.²¹ כשאר האינדיבידואלים בעולם, גם הערבים בישראל מחזיקים במגוון של זהויות,²² אך זהותם נושאת גם אופי "ריאליסטי". בעיניהם של רוב הפלסטינים ששויכו למדינת ישראל עם הקמתה, משבר הנכבה התבטא בהפרדות מאחיהם, מביתם, מאדמתם, מהנהגתם הפוליטית והלאומית, מהלאום שלהם ועוד. הערבים המובסים, שאיבדו את הכול וחרדו לגורלם, הבינו מיד את המציאות החדשה, הפעילו שיקול דעת ריאליסטי ומיהרו לקבל – ואף לבקש – את הזהות האזרחית הישראלית כזהות חדשה המצטרפת אל זהותם האחרת. כהוכחה לקבלתם זו הם השתתפו בבחירות לכנסת הראשונה כבר בפברואר 1949, כאשר עדיין שררה מלחמה בין מדינתם לבין אחיהם ובני עמם.²³ למרות הסכמתם זו, הכריזה מדינת ישראל על מצב חירום מבחינה ביטחונית, ועל כן השיתה על הערבים ממשל צבאי (שבוטל רק בשנת 1966) שהסתמך על תקנה מיוחדת, כדי להגביל את תנועתם ואת פעילותם. בין היתר אפשר הממשל

²¹ Husamettin Inac and Feyzullah Unal, "The Construction of National Identity in Modern Times: Theoretical Perspective", *International Journal of Humanities and Social Science*, 3:11 (June 2013), pp. 223-232.

²² C. Taylor, *Modern Social Imaginaries* (Durham: Duke University Press, 2004).

²³ ידועה אמירתו של חבר הכנסת ממפ"ם עבד אל-עזיז אל-זועבי (1965–1974), "מדינתנו נלחמת בבני עמנו".

הצבאי למוסדות המיישבים היהודיים להקים יישובים יהודיים חדשים, לאכלס את העולים בבתיים הערביים הנטושים ולהפקיע חלק גדול מאוד מקרקעותיהם (של התושבים הערבים).²⁴

מדיניות הבידוד, ההפרדה ואי-השוויון כלפי הערבים נוסדה עם קום מדינת ישראל. למדיניות זו נוסף סכסוך מתמשך ועיקש עם הפלסטינים ועם המרחב הערבי הסובב את המדינה, והשפעותיה על הבניית הזהות של הערבים בישראל מתמשכות ומצטברות עד היום. מצב שבו מיעוט לאומי נכלל בתוך מדינת רוב אשר לאומיותו שונה מזו של המיעוט, ומעניקה לו אזרחות מבלי שתוכל להשפיע על הזדהותו הלאומית, מוביל להבניית זהותו כזהות של "מיעוט לאומי ללא מדינה" (Stateless Minority). מיעוט מסוג זה נכלל בתוך המדינה, אך אינו חש הזדהות מלאה איתה.²⁵ תחושת הניצול והדיכוי היא הגורם העיקרי שדוחף תנועות לאומיות וקולקטיבים לאומיים ללא מדינה לצאת נגד המדינה שבה הם מתגוררים ולהיאבק למען עצמאות או לדרוש אוטונומיה. ככל מיעוט ללא מדינה, מצבם של הערבים בישראל מושפע במידה רבה מראייתם את המדינה ומנגנוניה כחסם בפני התפתחותם החברתית-כלכלית.

שלא כפלסטינים בגדה המערבית ובעזה, שנאבקים על עצמאות לאומית ועל ריבונות טריטוריאלית, הפלסטינים שנכללו במדינת ישראל ביקשו להישאר בחסותה ודרשו אוטונומיה תרבותית המלווה בזכויות אזרח שוות. גם כאשר נלחמה מדינתם בבני עמם, הם פעלו משיקולים ריאליסטיים של הישרדות וביטחון, נקטו מאבק לא מזוין למען הקמת מדינה עצמאית עבור בני עמם הפלסטינים שמחוץ לישראל.

ככלל, מיעוטים ללא מדינה נשלטים בידי שני מרכזי כוח המושכים בכיוונים נגדיים. הראשון הוא תנועתם הלאומית (כולל ארגוני החברה האזרחית) והשני הוא שלטון מדינת הרוב ומידת הגמישות הדמוקרטית שהוא מוכן להעניק לקבוצת המיעוט.²⁶ ככל שעולה מידת הדמוקרטיה והשוויון המוענקים למיעוט לאומי, כך פוחתת ההשפעה הנגדית של התנועה הלאומית הפועלת בקרב המיעוט, וזאת משום שנחלש כוחה לקבץ יחד את בני המיעוט נגד שלטון מדינת הרוב האתנו-לאומית. לשון אחר, ככל שהמיעוט חי בנוחות כלכלית-חברתית וככל שמוענקות לו זכויות שוות לאלה של קבוצת הרוב, כך נחלשים מאבקו הלאומי והתבלטות זהותו הלאומית. הדבר בולט במיוחד כאשר גורלו של המיעוט תלוי בקבוצת הרוב ואין בכוחו לאיים על מצבה הביטחוני, הכלכלי והתרבותי. מצב זה משקף את המציאות של הערבים בישראל ומשתקף באי-נוכחותם במחאה ובהיעדר השפעתם עליה. המיעוט הערבי חרד לביטחונו הכלכלי-חברתי – הוא אינו משתתף במחאה כדי שלא יהיה נתון באיום מצד המדינה.

השנה חוגגת מדינת ישראל 75 שנה לעצמאותה. הערבים בקרבה הם ריאליסטים בעלי זהות היברידי: זהותם אינה דומה לזו של הפלסטינים שמחוץ לישראל, בין היתר עקב הבניית זהותם בתוך המדינה היהודית ובשל השפעת התרבות הישראלית עליה. ההיסטוריה של העבר הקרוב

²⁴ י" בוימל, "עקרונות מדיניות האפליה כלפי הערבים בישראל: 1948-1968", *עיונים בתקומת ישראל* 16 (2006), עמ' 391-413.

²⁵ M. Shehadeh Ershead, "The Arabs in Israel – Hybrid Identity of a Stateless National Collectivity", *Mediterranean Studies*, 29:1 (2021), pp. 65-88.

²⁶ M. Guibernau, *Nations Without States: Political Communities in a Global Age* (Cambridge: Polity Press, 1999).

והרחוק כדוגמת טבח אירועי כפר קאסם (1956), יום האדמה (1976), אוקטובר 2000 ומאי 2021 לימדו אותם להסכין עם העובדה כי גורלם תלוי בהחלטות המדינה וביחסה אליהם. בית המשפט העליון היה אמור להפעיל במקרים אלה את סמכויותיו כדי להגן על אזרחי המדינה הערבים בעת פגיעה בהם בניגוד לעקרונות הדמוקרטיה והשוויון. אי-הנוכחות של הערבים במחאה משקפת את תחושתם, שגוף זה לא מילא את תפקידו ביחס לערבים שהם המיעוט הגדול במדינה.

הערבים ובית המשפט העליון

הצופה בפעילותו של בית המשפט העליון בגלגוליו השונים יכול להבחין בנקל שהוא מבסס את הגדרת הערבים כ"אזרחים ללא מדינה". בית המשפט העליון לא עסק מעולם בשאלת הגדרתה של המדינה בדרך המתחשבת בקיומן של קבוצות אתניות שונות בתוכה, כגון מדינה דולאומית או מדינת "כל אזרחיה".²⁷ בית המשפט העליון גם שמר על מרחב תמרון צר מאוד בהחלטותיו הנוגעות למיעוט הערבי. הוא שמר על הגדרתה ועל מהותה של מדינת ישראל כ"מדינה יהודית", ובכך על הלגיטימיות שלו בקרב הרוב היהודי בארץ.

בעתירות שהוגשו נגד חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב-2022, שנועד למנוע מעמד רשמי מפלסטינים הנשואים לישראלים, הסתפק הרכב שופטי בג"ץ בראשותה של הנשיאה הנוכחית, אסתר חיות, בבקשה מהמדינה להבהיר את עמדתה לגבי מתן הקלות לפלסטינים המבקשים מעמד בישראל מתוקף נישואיהם לאזרחים ישראלים. השופטים שאלו אם המדינה מוכנה להגדיל את המכסה השנתית של היתרים למבקשי מעמד מטעמים הומניטריים בלבד, אך לא עסקו במהות החקיקה ונזהרו מלפתוח פתח העשוי לעורר דיון ציבורי נגדה למרות נגיעתה הישירה והרגישה לאזרחים הערבים במדינה.

בגלגול קודם בשאלת החזרת עקורי הכפר איקרית שקיבלו מהשלטון הבטחה (31 ביולי 1951) לשוב לאדמתם, שחרר בג"ץ (26 ביוני 2003) את המדינה מהבטחתה עקב אינטרס ציבורי חיוני המצדיק את השחרור. בג"ץ הסביר כי פסיקתו מתנגדת לקיים את ההבטחה עקב "צורך למנוע תקדים המחזק את עצמת הטיעון בדבר זכות השיבה הפלסטינית".²⁸

להרגשה המתמשכת והמצטברת של הערבים שבג"ץ נטש את עמדתו המגינה עליהם בהיותם מיעוט, נוספו גורמים תומכים באי-השתתפותם במחאה המשפטית. בין גורמים אלה אפשר למנות את דעיכת האקטיביזם החברתי-פוליטי המשותף לערבים וליהודים; הקמת הרשימה המשותפת – מסגרת פוליטית ערבית חד-לאומית שצמצמה את השותפות המפלגתית-פוליטית הערבית-יהודית; הקיטוב הפוליטי ועליית ממשלת הימין הקיצוני; אזורי המגורים הנפרדים לכל לאום, והמפגש המצומצם מאוד בין יהודים לערבים בתחום התעסוקה הנשלט בידי קבוצת הרוב; היחלשות השפעתה של ועדת המעקב העליונה כגוף המנהיג והמנתב את הפעילות הפוליטית של הערבים; ההעדפה של המפלגות הערביות לעמוד מנגד באפס מעשה בשל הקיטוב הפוליטי ובשל חוסר יכולתן

²⁷ אהרן ברק, **שופט בחברה דמוקרטית** (הוצאת אוניברסיטת חיפה, כתר ונבו, 2004), עמ' 157–161.

²⁸ בג"ץ 97/840 סבית נ' ממשלת ישראל, פ"ד נז(4) (803).

<https://supremedecisions.court.gov.il/Home/Download?path=HebrewVerdicts%5C97/400/008/130&file Name=97008400.130&type=4>

להחליט לאיזה צד עדיף להן לחבור ; ביזור המשכילים הערבים והיעדר ארגון משותף המחבר אותם אשר יאפשר להם להשפיע על עיצוב הזהות של הערבים, על האקטיביזם הפוליטי-חברתי וגם על הקשר בין מנגנוני המדינה לבין ארגוני החברה האזרחית ועוד.

לגורמים שמניתי לעיל נודעת חשיבות רבה, אך הם תומכים בגורם המרכזי למיעוט השתתפותם של הערבים במחאה : התחושה המצטברת שזהותם אינה מוגנת. מעטים מאוד המקרים שבהם קידם בית המשפט העליון חקיקה לזכות הערבים. בנסיבות אלה הם אינם רואים כל סיבה לצאת לרחובות ולהגן על גוף הפועל ממניעים הקשורים לזהות של הרוב היהודי המדיר אותם בשל זהותם. אם תתממש יציאתם לרחובות בהמונים, המניעים לה יהיו תועלתניים-רציונליים בלבד. עד אז יישאר המאבק בעיני האזרחים הערבים כמריבה בין אחים או בין "שבטים", כדברי נשיא המדינה לשעבר ראובן ריבלין, והערבים עדיין שבת נוכרי שאין מקומו ביניהם.²⁹

²⁹ ראובן ריבלין, "נאום השבטים" בכנס הרצליה, 2015.