לקראת אזרחות ישראלית מכלילה

מסגרת רעיונית חדשה ליחסי יהודים-ערבים בישראל

נוסח לדיון ציבורי

תשע"א-2011

לקראת אזרחות ישראלית מכלילה

מסגרת רעיונית חדשה ליחסי יהודים-ערבים בישראל

נוסח לדיון ציבורי

פרסום זה רואה אור בסיוע קרן פרידריך נאומן לקיום החרויות, סניף ירושלים

Friedrich Naumann STIFTUNG FÜR DIE FREIHEIT

עריכה לשונית: שלמה ארד

תרגום לערבית: רנה סעיד

תרגום לאנגלית: מרב דתן

הפקה והבאה לדפוס: חמוטל אפל

עיצוב ועימוד: אסתי ביהם

© 2011, הופק על-ידי מכון ירושלים לחקר ישראל

בית חי אלישר

רח' רד"ק 20, ירושלים 92186

© 2011, The Jerusalem Institute for Israel Studies

The Hay Elyachar House

20 Radak St. 92186, Jerusalem

www.fnst-jerusalem.org

www.jiis.org.il

הדברים הנאמרים הם על דעת המחברים בלבד.

מסמך זה הינו תוצר של עבודת צוות חשיבה בראשותו של פרופ׳ יצחק רייטר, שפעל במשך שנתיים לגיבוש מודל חדש ליחסי יהודים-ערבים בישראל.

עבודת הצוות התאפשרה תודות לתרומת קרן פרידריך נאומן לקיום החירויות, סניף ירושלים.

המסמך משקף את קו ההסכמה בין חברי הצוות.

מכון ירושלים לחקר ישראל שימש אכסניה לעבודת צוות זה.

צוות החשיבה:

פרופ׳ יצחק רייטר, ראש הפרוייקט

ד״ר שרה אוסצקי לזר

פרופ׳ יעקב בר-סימן-טוב

ד״ר אביגיל יעקובסון

ד״ר אלכס יעקובסון

ד״ר הלל כהן

ד״ר אפרים לביא

ד״ר קובי מיכאל (עד 2009)

פרופ׳ פרנסיס רדאי

מר דן פתיר

ריכוז הפרוייקט ועוזרת מחקר — גלית חזן

תודות

קרן פרידריך נאומן לקיום החרויות, סניף ירושלים, נרתמה לממן את הפרוייקט ומכון ירושלים לחקר ישראל הסכים לשמש אכסניה לצוות ועל כך תודתי לשני המוסדות. תודה לד״ר האנס-גאורג פלק, נציג קרן נאומן ולצוות העובדים המסור של הקרן: אנה כהן-קוהלר ובטינה מלכה-איגלבוש על העידוד והתמיכה הפעילה. אני מבקש להביע את הערכתי הרבה לכל חברי צוות החשיבה על העבודה המשותפת ששילבה דיונים באוירה הומוריסטית וחברית נעימה ולהודות לגלית חזן — עוזרת המחקר ורכזת הפרויקט על סיוע וארגון יעיל, מקצועי ונעים.

יצחק רייטר, ראש הפרוייקט

תוכן העניינים

דברי פתיחה 7

1. המהות האזרחית של מדינת-ישראל — מסגרת דמוקרטית משותפת לכלל אזרחיה 10

2. האופי הלאומי של מדינת-ישראל 12
   א. משמעות הגדרת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית 12
   ב. הערבים בישראל כמיעוט לאומי 13

3. זכויות — שוויון-זכויות מהותי למיעוט הערבי בתחומים האזרחיים 14

4. חובות — שוויון חובות של המיעוט הערבי 16

5. אחריות ההנהגות היהודית והערבית לשינוי השיח וליצירת מנגנוני הידברות בין הרוב למיעוט 17

6. מנגנוני יישום וביצוע 18

נספחים 21

נספח א׳ — אזרחות ומשמעותה 22

נספח ב׳ — אמנות בינלאומיות בדבר זכויות-מיעוטים 24

נספח ג׳ — דוגמאות לשוויון ואי-שוויון של המיעוט הערבי בתחומים מרכזיים 25

לקראת אזרחות ישראלית מכלילה

מסגרת רעיונית חדשה ליחסי יהודים-ערבים בישראל

דברי פתיחה

האבות המייסדים של מדינת-ישראל ראו בחזונם מדינה שתממש את זכותו של העם היהודי להגדרה עצמית ותקיים שוויון-זכויות מלא למיעוט הערבי שנותר בתחומה בעקבות מלחמת 1948 ונותק מיתר בני עמו, ובלשון מגילת העצמאות:

"מדינת ישראל... תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין; תבטיח חופש דת, מצפון, לשון, חינוך ותרבות; תשמור על המקומות הקדושים של כל הדתות; ותהיה נאמנה לעקרונותיה של מגילת האומות המאוחדות... אנו קוראים — גם בתוך התקפת-הדמים הנערכת עלינו זה חדשים — לבני העם הערבי תושבי מדינת ישראל לשמור על שלום וליטול חלקם בבנין המדינה על יסוד אזרחות מלאה ושווה ועל יסוד נציגות מתאימה בכל מוסדותיה, הזמניים והקבועים."

בצל העימות האזורי בו נתונה ישראל, התרחקה המדינה מחזון מייסדיה בנושא היחס השוויוני לאזרחיה הערבים כקבוצת-מיעוט הזכאית לזכויות אישיות וקיבוציות. נסיבות הקמתה של ישראל, אשר אילצוה להתמודד מימיה הראשונים עם אתגרים קיומיים, תרמו להדגשת אופייה הלאומי יהודי על חשבון טיפוח תודעת האזרחות והלכידות החברתית בקרב כלל אזרחיה. הימשכות הסכסוך הישראלי-ערבי הוסיפה לקיטוב החברה ולמתח הגואה בין יהודים לערבים, מתח שמעיק בשנים האחרונות על רקמת החיים במדינה. ועדת אור, שחקרה את גורמי העומק שהובילו לפרוץ אירועי אוקטובר 2000, הצביעה על כישלון מדיניות ממשלות ישראל לדורותיהן כלפי הערבים אזרחי ישראל. בד בבד עמדה הוועדה על אחריותן של ההנהגה הפוליטית ושל האליטה של המיעוט הערבי למצב היחסים השורר בין היהודים לערבים. ברם, המלצות הוועדה כמעט שלא יושמו. להנהגה ולמוסדות השלטון אין עדיין יעדים ואסטרטגיה ברורים בתחום זה, ולא מתקיימת התייעצות והידברות מספקת בינם לבין נציגי הציבור הערבי.

בין דצמבר 2006 למאי 2007 פרסמו נציגים של ארגוני החברה האזרחית ואנשי-אקדמיה ערבים "מסמכי חזון" מטעמם. המסמכים נועדו לשמש בסיס לבירור פנימי בציבור הערבי לגבי קביעת עתידו במדינה וכן לקיום דיאלוג בעניין זה עם הציבור

היהודי. אולם, מסמכים אלה לא מילאו את ייעודם. הדיון בהם לא הגיע למיצוי, והם אף תרמו במידת-מה להרעה ביחסים בין יהודים לערבים, משום שרוב הציבור היהודי ראה בהם ביטוי לעמדות קיצוניות המכוונות להביא לביטול אופייה היהודי של ישראל.

השיח שהתעורר בשנים האחרונות בעקבות "מסמכי החזון" והחרפת היחסים בין יהודים לערבים, בין היתר על רקע מלחמת לבנון השנייה ומבצע "עופרת יצוקה", הביא אותנו, קבוצת מומחים ישראלים-יהודים מתחומי-דעת שונים, להציע מסגרת רעיונית חדשה ליחסי יהודים וערבים בישראל. חברי הקבוצה שותפים לדעה כי לא ניתן לדחות את הטיפול ביחסים הפנימיים בין הרוב למיעוט עד שיימצא פתרון לסכסוך הישראלי-פלסטיני **במתכונת של שתי מדינות לשני עמים**. זאת משום שמתחים בין קבוצות אתנו-לאומיות בצִלו של סכסוך חיצוני אלים ומתמשך, נוטים לפגוע בכלל האזרחים, בני הרוב הלאומי והמיעוט הלאומי כאחד.

המלצותינו עוסקות ברובּן בעניינים שבתחום האחריות של הממסד הישראלי והציבור היהודי-ישראלי. יחד עם זאת אנו סבורים כי גם על ההנהגה הפוליטית של המיעוט הערבי מוטלת אחריות למצבם הקשה של היחסים השוררים כיום בין שני העמים החיים במדינה, כמו גם בתחום כיבוד החוק. זאת ועוד: אנו עדים לכך שבשיח הציבורי הישראלי מושמעים באופן תדיר דברי שִׂטנה ודה-לגיטימציה על רקע לאומי של יהודים וערבים אלה כלפי אלה, ובכלל זה אף קריאה לעבור על החוק. אנו סבורים שיש לעקור תופעה הרסנית זו מן היסוד ולהתמודד עמה מבחינה חוקית.

הקבוצה פעלה מתוך גישה ציונית המכירה בזכות העם היהודי להגדרה עצמית במדינת-ישראל ובזכותם של כל אזרחי המדינה לשוויון ולזכויות אדם ואזרח. חבריה החליטו להתמקד בתפיסת האזרחות המשותפת, שכּן בהיעדר אזרחות המכלילה את כל אזרחי ישראל, יכולתה של המדינה והחברה להתמודד עם האתגרים החיצוניים והפנימיים הניצבים בפניה נחלשת באופן משמעותי. הקבוצה אימצה את הדעה כי השוויון בזכויות ובחובות מחזק את החוסן המוסרי של החברה ואינו גורע מאופייה הלאומי של מדינת הלאום, שכן חוסנה החברתי הפנימי מטשטש את המתח בין הממד הלאומי לבין הממד האזרחי של המדינה. חבריה נשענו בעניין זה על ניסיונן של מדינות-לאום דמוקרטיות שהצלחתן ושגשוגן החברתי והכלכלי נבעו בין השאר מפיתוח אזרחות שווה כערך עליון וככוח מלכד בין מרכיבי החברה במדינה, כולל המיעוטים שבקרבהּ.

מסמך זה מציע **מסגרת רעיונית חדשה ליחסי יהודים-ערבים בישראל** והוא מתבסס על העקרונות הבאים:

א. ישראל היא המדינה בה העם היהודי מממש את זכותו להגדרה עצמית בתחומי מולדתו ההיסטורית.

ב. ישראל היא מדינה דמוקרטית בה הריבונות שייכת לכלל אזרחיה, יהודים וערבים כאחד.

ג. הערבים במדינת-ישראל הם מיעוט לאומי ערבי-פלסטיני בעל זכויות קיבוציות.

ד. המדינה מנהיגה מדיניות שוויונית; דהיינו, כלל אזרחי המדינה – יהודים וערבים – שווים בחובותיהם ובזכויותיהם.

בהכנת המסגרת הרעיונית החדשה התבססנו על ההנחות הבאות:

א. היהודים והערבים החיים בישראל שוללים ברובם המכריע את האפשרות להטמיע את המיעוט הערבי ברוב היהודי, מתנגדים לפרישת המיעוט מהמדינה ודוחים את הרעיון לספח שטחים בהם חי מיעוט זה לשטחי המדינה הפלסטינית העתידה לקום.

ב. רוב הערבים במדינה מכירים בזכות היהודים להגדרה עצמית במולדתם.

מתוך חתירה ליצור חברה צודקת ושוויונית יותר, בה יוכלו יהודים וערבים לחיות יחדיו על בסיס כבוד הדדי ושיתוף, רוב ההמלצות של הקבוצה עוסקות בעניינים שבתחום אחריות הממסד הישראלי והציבור היהודי-ישראלי. מטבע הדברים מוטלות חובות גם על ההנהגה הפוליטית ועל האליטה של המיעוט הערבי.

המסגרת החדשה ליחסי יהודים-ערבים בישראל, המובאת במסמך זה, מבוססת על הרעיון של מַעֲבר **מהשתייכות מנוכרת של המיעוט הערבי למדינה, לאזרחות משותפת ומכלילה**. הרעיון משקף את שאיפת חברי הקבוצה לחזק את המרקם הדמוקרטי ואת היציבות והלכידות האזרחית והחברתית ולהביא לשיפור משמעותי באיכות וברווחת החיים של כלל אזרחי ישראל. מסגרת זו מבטאת את האמונה באפשרות לממש מטרות הכרחיות אלו במסגרת מדינת-ישראל כמדינת לאום עִם אזרחות מכלילה ומשותפת לכלל

אזרחיה. הגשמת חזון זה תוביל לדעת מחברי המסמך לשגשוג שתי הקהילות — הרוב היהודי והמיעוט הערבי כאחד.[1]

1. המהות האזרחית של מדינת-ישראל – מסגרת דמוקרטית משותפת לכלל אזרחיה

המשמעות

אזרחות משותפת מתבססת על חיזוק המהות הדמוקרטית של המדינה, תוך קבלת העיקרון של הכרעת הרוב, מבלי לפגוע בזכויות ובחירויות הבסיסיות של המיעוט. במסגרת זו המדינה מבטיחה, בין היתר **באופן חוקתי** (במעמד-על בחוקי-יסוד, עד לכינון חוקה) את הערכים הבאים: שוויון אזרחי והגנה על זכויות אדם ואזרח לכול; פלורליזם תרבותי ודתי; אכיפת שלטון החוק, לרבות חוקים האוסרים אלימות, הסתה גזענית ואפליה; שילוב הולם של המיעוט בתרבות הציבורית.

המצב הקיים

הכנסת, אותה בוחרים ובה מיוצגים כלל אזרחי המדינה, היא הריבון החוקי. מבחינה זו ישראל היא מדינה של כלל אזרחיה, שהריבונות נתונה להם באמצעות בחירות וייצוג בכנסת. יחד עם זאת, עבור הערבים בישראל נותרה האזרחות פורמאלית בעיקרה, היות שבמהלך השנים סבלו מאפליה בתחומים שונים ולא זכו לאזרחות שוויונית בפועל.

החידוש המוצע

מודל האזרחות המשותפת יבוא לידי ביטוי בשורה של יישומים המפורטים במסמך זה בתחום החינוך הרשמי והציבורי ובחוק האזרחות; בשוויון זכויות וחובות מהותי המיועד להשיג שוויון בפועל ולא רק שוויון פורמאלי; בייצוג הולם של המיעוט הערבי במרחב

[1] המסמך הוא פרי מאמץ מחשבתי של קבוצת אנשי-אקדמיה יהודים-ישראלים שפעלה בשנתיים האחרונות. בין חברי הקבוצה אין תמימות-דעים אידיאולוגית. המסמך שחיברו משקף את קו ההסכמה המקובל עליהם ולא את דעותיהם הפרטיות, ומכאן שלא כל חבר בקבוצה מסכים עם כל מה שנכתב במסמך.

הציבורי; במסגרות פוליטיות וציבוריות; בזכויות חברתיות וכלכליות; בשירות המדינה ובתקשורת.

✓ יישום 1:

הכנסת תכונן מערכת חוקתית שתבטיח אזרחות מהותית ברוח העקרונות והמשמעויות של מסמך זה, כולל:

- שוויון בזכויות האזרח בתחום הכלכלי, החברתי והפוליטי;
- ייצוג הולם למיעוט הערבי ואפשרות להשתתף באופן פעיל במוסדות פוליטיים;
- הכללה מתאימה של המיעוט הערבי בתרבות הציבורית;
- לצד חוק השבות תקבע מדינת-ישראל מדיניות הגירה המתחשבת בכלל אזרחיה, בעקרונות המשפט הבינלאומי ובצרכים התרבותיים, החברתיים והכלכליים של המדינה.

✓ יישום 2:

הממשלה וארגוני החברה האזרחית יפעלו בכל האמצעים העומדים לרשותם לפיתוח מודעות ציבורית לכך שהאזרחות הישראלית היא מסגרת דמוקרטית משותפת לכלל האזרחים, על תכניה המפורטים במסמך זה, והיא אינה מותנית.

✓ יישום 3:

מערכת החינוך בישראל, על כל זרמיה, תחנך לפלורליזם עם תכנית ליבה משותפת שתכלול גם לימוד אזרחות, דמוקרטיה, זכויות אדם ורב-תרבותיות ויהיו בה מרכיבים של היכרות הדדית עם התרבות היהודית והערבית ועם זיקת שני העמים לארץ, תוך כבוד לתרבות "האחר" והכרה בכך שניתן ללמוד ממנו ולהעשיר את החיים המשותפים עִמו. השפה הערבית תילמד כשפה רשמית שנייה עוד משלב מוקדם של הלימודים בבתי הספר היהודיים העבריים, והשפה העברית תילמד בבתי הספר הערביים.

2. האופי הלאומי של מדינת-ישראל

א. משמעות הגדרת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית

המשמעות

החוק מגדיר כיום את ישראל מדינה ״יהודית ודמוקרטית״. משמעות המונח ״מדינה יהודית״ היא שישראל מממשת את זכותו של העם היהודי להגדרה עצמית. משמעות המונח ״מדינה דמוקרטית״ היא שהריבונות במדינה היא של כלל ציבור האזרחים, לרבות המיעוט הלאומי הערבי וקבוצות מיעוט אחרות.

המצב הקיים

ב-29 בנובמבר 1947 קיבלה עצרת האומות המאוחדות את החלטה 181 המחייבת הקמת שתי מדינות בארץ-ישראל/פלשתינה המנדטורית — מדינה יהודית ומדינה ערבית (החלטה זו הוכרה גם על-ידי אש״ף בוועידה מנובמבר 1988 באלג׳יר, בהכרזה החד-צדדית של העצמאות הפלסטינית).

בהכרזת העצמאות של ישראל מיום 14 במאי 1948 הוכרז כי ישראל היא ״מדינה יהודית״ וכי ״העם היהודי״ נקרא לתת יד להקמת ״מדינתו״.

ההגדרה ״מדינה יהודית ודמוקרטית״ נקבעה על-ידי המדינה מבלי להגדיר את תוכנה ומשמעותה ומבלי לעמוד על הסתירות הפנימיות שבה, והיא מופיעה בחוקים הבאים:

בתיקון משנת 1985 לחוק-יסוד: הכנסת (סעיף 7 א (א)) הופיע לראשונה בחוק המושג ״מדינה יהודית ודמוקרטית״ ונקבע כי רשימת מועמדים לכנסת שתשלול מושג זה, לא תוכל להשתתף בבחירות. אולם המושג ״מדינה יהודית ודמוקרטית״ לא הוגדר בחוק, והוא נתון לפירושים שונים. מושג זה חזר והוזכר בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו ובחוק-יסוד: חופש העיסוק — שניהם משנת 1992 ואף בהם לא הוגדר המושג הנ״ל.

אופייה היהודי של מדינת-ישראל בא לידי ביטוי בחוקי ההגירה וההתאזרחות, במעמד דומיננטי בתרבות הציבורית, במעמד השפה העברית, בקשר שבין הדת למדינה ובקשר עִם העם היהודי בתפוצות. ללא כל בסיס בחוק, יש המבינים את המושג ״מדינה יהודית״ כאילו הוא מצדיק העדפה גורפת של יהודים ואכן, במהלך השנים נוצרה אפליה של ערבים בתחומים רבים, לפיכך יש מקום לדון מחדש במשמעות ובתוכן הביטוי ״מדינה יהודית״ במסגרת הגדרת המדינה, כמוצע ביישום 4 להלן.

החידוש המוצע

הגדרת המונח "מדינה יהודית" אסור שתגרום להדרתם ולאפלייתם של אזרחי ישראל הערבים. תאומץ מדיניות ברורה וחד-משמעית לפיה האופי היהודי של המדינה לא ישמש עילה לאפליה על בסיס לאום או דת.

✓ יישום 4:

בחוקי המדינה בהם מופיע המושג "מדינה יהודית ודמוקרטית" תוגדר "מדינה יהודית" כמדינה המממשת את זכות העם היהודי להגדרה עצמית במדינתו ישראל ולעצמאות לאומית, בהתאם לעקרונות שהובעו בהכרזה על הקמת המדינה, וכמדינה המחויבת לערכים של כבוד האדם וקדושת חייו וחופש ושוויון לכל אזרחיה.

ב. הערבים בישראל כמיעוט לאומי

המשמעות

האזרחים הערבים-פלסטינים הם מיעוט לאומי בישראל. מעמדם זה לא ישתנה גם לכשתקום מדינה פלסטינית לצד ישראל.

המצב הקיים

האזרחים הערבים בישראל הם קבוצת מיעוט לאומי. למרות שאינם מוגדרים כך בחוק, יש להם זכויות קיבוציות בתחומים הבאים: השפה הערבית; מערכת חינוך בערבית; בתי-דין דתיים; ייצוג בשירות המדינה ובחברות ממשלתיות והזכות לתקציבים ממשלתיים שוויוניים בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון.

החידוש המוצע

הכרה **חוקתית** בערבים כמיעוט לאומי והרחבת זכויותיהם הקיבוציות.

✓ יישום 5:

לערבים יהיה מעמד חוקתי כמיעוט לאומי במדינתם ישראל ויהיו להם הזכויות הקיבוציות הבאות: בחירת הנהגה באופן דמוקרטי, ייצוג הולם בתרבות הציבורית

במרחב ובמסגרות הציבוריות, בהקצאת משאבים, ביעדי החינוך הממלכתי, בניהול עצמי של מוסדות ותוכני תרבות, שפה ודת; אפשרות לניהול אוטונומי של מערכת החינוך הערבית תוך עמידה בליבה חינוכית ובמסגרת ממלכתית; הזכות לקבוע שימוש בשפה ובפעילות תרבות במרחבים המוניציפאליים שבשליטת המועצות המקומיות הערביות והשתתפות בקביעת השימוש בשפה הערבית והפעילות התרבותית בערים המעורבות.

✓ **יישום 6:**

הלשון הערבית היא אחת משתי השפות הרשמיות בישראל לצד העברית, שהיא השפה הרשמית של הרוב. מדינת-ישראל תפעל לטיפוח הנראוּת של השפה הערבית בנוף הלשוני והתרבותי של המדינה.

3. זכויות – שִוויון-זכויות מהותי למיעוט הערבי בתחומים האזרחיים

המשמעות

יתקיים שִוויון-זכויות מהותי (בפועל) לאזרחים הערבים והממשלה תפעל באופן נמרץ ובהתמדה לצמצום הפערים החברתיים והכלכליים בין שתי האוכלוסיות, היהודית והערבית.

המצב הקיים

המצב המשפטי בישראל אוסר אמנם על אפליה מטעמי מין, מוצא, גזע, לאום, דת וכו׳, אך האזרחים הערבים אינם נהנים בפועל משִוויון-זכויות מלא. האפליה העיקרית קיימת בפרקטיקה ובאופן יישומם הלא-שוויוני של חוקים (למשל, בנושא הקרקעות).

החידוש המוצע

הגדרת תחומים ספציפיים שבהם צריך להתקיים שִוויון-זכויות מהותי לאזרחים הערבים כיחידים וכקבוצה וקביעת כללים למימוש שוויון זה.

✓ **יישום 7:**

הממשלה תדאג למימוש השוויון כלפי אזרחיה הערבים בכל תחומי החיים הציבוריים והאזרחיים ובכלל זה ייצוג הולם במינויים בגופים ציבוריים; הקצאה שוויונית של משאבים ציבוריים על-ידי הממשלה וגופים ציבוריים, תוך סגירה הדרגתית של הפערים שנוצרו במשך שנים רבות של קיפוח עד למצב של שוויון מלא, בעיקר במערכת החינוך ובפיתוח הכלכלי ובכלל זה הקמת מפעלים כלכליים ביישובים ערביים; תעסוקה שוויונית במשק הציבורי, כולל בתפקידי-מפתח ובתפקידים בכירים (דירקטורים וכו׳) תוך העדפה מתקנת בתחומים שבהם יש להם ייצוג מופחת. הממשלה תפעל לשלב ערבים בתחומים שהיו חסומים בפניהם עד כה.

✓ **יישום 8:**

שיתוף נציגי הציבור הערבי בממשלה ועידוד ההשתלבות של מפלגות ערביות בקואליציה, במקביל לכך שהמפלגות הערביות יתאימו עצמן לתהליך ההשתלבות.

✓ **יישום 9:**

הממשלה תדאג לייצוג ראוי של ערבים בכל הגופים הנתמכים על-ידי הממשלה או מקבלים מְמנה הקצבה כספית, ביחס הולם למספרם באוכלוסייה כתנאי לקבלת הכספים כולל דירקטוריונים של חברות ציבוריות.

✓ **יישום 10:**

יוחק חוק שיחייב ייצוג ראוי ביחס למספרם באוכלוסיה של עובדים ערבים בכל דרגי התקשורת הכפופים לרגולציה של הממשלה: מגישי חדשות, עיתונאים, עורכים וכו׳, ולייצוג האוכלוסייה הערבית ותרבותה בתכניות אקטואליה ובידור. הממשלה וארגוני החברה האזרחית יפעלו לשכנע כלי-תקשורת מסחריים ופרטיים לשלב בתוכם עובדים ערבים.

✓ **יישום 11:**

רפורמה בתחומי הקצאת הקרקעות וקביעת תחומי השיפוט המוניציפאליים והתכנוניים, שתכלול השלמת תכניות-מתאר מעודכנות ליישובים ערביים, שיאפשרו תמהיל בנייה

לגובה, הקמת יישוב ערבי חדש, הקצאת קרקע לאזורי-תעשייה והרחבת יישובים — כל זאת על פי שיקולי תכנון ואיכות הסביבה, פיצוי ריאלי והולם — בכסף או בקרקע — על אבדן אדמות, ייצוג ערבים בוועדות תכנון בכל הרמות לפי שיעור נוכחותם במרחב, הסדרת בעיית המבנים שנבנו ללא היתר, ובכללם "יישובים לא-מוכרים" והסדרת המחלוקת על אדמות הנתבעות על-ידי הבדואים בנגב בדרך של פשרה נדיבה. במקביל להתקדמות בהסדרת הבעיות בתחום זה, תתמוך הנהגת הציבור הערבי באכיפת החוק ותפעל נמרצות לשכנע את הציבור בכך שהפרתו פוגעת בהתפתחות היישובים הערביים.

4. חובות – שוויון חובות של המיעוט הערבי

המשמעות

שוויון של כלל אזרחי ישראל מתבטא גם באחריות אזרחית ובחובות אזרחיות הכוללות מחויבות לדמוקרטיה הישראלית המבוססת על העיקרון של הכרעת הרוב (כל עוד הדבר אינו פוגע בזכויות-יסוד ובכבוד האדם וחירותו) ומחוייבות לחוקי המדינה.

המצב הקיים

אחד מתחומי המחלוקת המרכזיים הקיימים כיום בין יהודים לערבים בישראל הוא השירות הצבאי או שירות אזרחי חלופי לטובת החברה, המקנה למשרתים זכויות והטבות שונות. כיום הערבים אינם חייבים לשרת בצבא ואינם נדרשים לעשות שירות לאומי חלופי. כתוצאה מכך נפגעות זכויותיהם כי אינם יכולים ליהנות מן ההטבות שמשרדי הממשלה מעניקים לחיילים משוחררים. קיימת אמנם מסגרת של שירות אזרחי לערבים, בהתנדבות, אך ההנהגה הערבית פועלת נגד מסגרת זו.

החידוש המוצע

כינון מחדש של מסגרת שירות אזרחי לערבים, בשיתוף עם נציגי הציבור הערבי.

✓ יישום 12:

מערך השירות האזרחי ייבנה מחדש בהידברות בין הממשלה לבין נציגי המיעוט הערבי כשירות התנדבותי שמי שיסיימו ייהנה מזכויות של חיילים משוחררים, בהתאמה לתקופת

שירותו. אזרחים ערבים המעוניינים להתנדב לשירות צבאי, יוכלו לעשות זאת במסגרת מדיניות ומבחנים של צה"ל. התקדמות משמעותית בנושא השירות האזרחי תתרום רבות להאצת השוויון המהותי של האזרחים הערבים. לאחר תיאום מערך השירות האזרחי עם ההנהגה הערבית, וניהולו על-ידי גופים ציבוריים ערביים, תפעל הנהגה זו לעידוד ההצטרפות לשירות האזרחי מתוך שאיפה להופכו בעתיד לשירות-חובה כחלק ממימוש עקרון שוויון החובות של כלל מרכיבי החברה בישראל.

5. אחריות ההנהגות היהודית והערבית לשינוי השיח וליצירת מנגנוני הידברות בין הרוב למיעוט

המשמעות

שינוי השיח והאווירה הציבורית הוא תנאי הכרחי לקידום האזרחות המשותפת. למנהיגי הציבור היהודי והערבי יש אחריות ויכולת להשפיע על שינוי השיח הציבורי משיח לעומתי לשיח מכליל ומשתף. מן הראוי שאלה יפעלו ליצירת מנגנוני הידברות בין קבוצת הרוב הלאומית לבין המיעוט הלאומי.

המצב הקיים

מנהיגים יהודים וערבים בישראל מנהלים שיח מְתלהם ויש ביניהם המביעים עמדות השוללות את לגיטימיות הקיום של הקבוצה הלאומית האחרת (כגון תמיכה בטרנספר של ערבים או שלילת זכותו של העם היהודי למדינה משלו). יש אף מנהיגים המביעים לעתים דברי שטנה והתבטאויות בעלות אופי גזעני. שיח המנהיגים מקטב את שני הציבורים שהם מייצגים, למרות שהרוב המכריע בשתי הקהילות מעוניין ביחסים תקינים והוגנים. כמו כן אין ערוצי-הידברות קבועים ושוטפים בין ההנהגות ובין גופי החברה האזרחית הערבית והיהודית.

החידוש המוצע

ארגוני החברה האזרחית ינטרו את התבטאויות המנהיגים בנושא זה וימליצו בפני המנהיגים להימנע משיח לעומתי ולנקוט שיח מכליל התואם את עקרון האזרחות המשותפת.

✓ **יישום 13:**

במסגרת מנגנוני הביצוע המפורטים להלן יוקם מנגנון לניטור השיח הציבורי והתבטאויות של מנהיגים יהודים וערבים וכלי-תקשורת בסוגיות הקשורות ביחסי יהודים-ערבים בישראל.

✓ **יישום 14:**

תוחמר החקיקה האוסרת התבטאויות גזעניות ותוגבר האכיפה בנושא זה. כמו כן יוּחק חוק האוסר השמעת דברי שטנה ודה-לגיטימציה על רקע דת, מוצא או לאום, וזאת בלא קשר למידת הוודאות של התגשמות הדיבורים בפועל, וייקבע עונש מרתיע על עבירה זו.

6. מנגנוני יישום וביצוע

א. מנגנון ציבורי אזרחי עם תקציבים וסמכויות-ביצוע מטעם הממשלה

הממשלה תמנה מועצה אזרחית יהודית-ערבית בת 40 חברים — 20 ערבים ו-20 יהודים. הרכב המועצה ייעשה בהתייעצות עם ההנהגה הפוליטית ונציגי ארגוני החברה האזרחית היהודית והערבית. תפקידי המועצה יהיו:

- לנסח הצעת-חוק להקמת רשות לשוויון ולשילוב המיעוט הערבי;
- לייעץ למוסדות השלטון ולהנהגת המיעוט הערבי בסוגיות הקשורות ביחסי יהודים-ערבים וקידום שוויון זכויות וחובות;
- לשמש מועצת מנהלים לרשות לשוויון המיעוט הערבי לכשזו תקום;
- לקיים שיח קבוע ומתמשך בהשתתפות נציגי מוסדות השלטון המרכזי והמיעוט הערבי.

ב. מנגנוני חקיקה ופיקוח

❖ הכנסת תחוקק חוק להקמת רשות לשוויון ולשילוב המיעוט הערבי. הרשות תיהנה לפי החוק ממימון ממשלתי ומסמכויות-ביצוע ותהיה כפופה למועצה הציבורית היהודית-ערבית שחבריה הם שירכיבו את מועצת המנהלים של הרשות. הרכּב

הרשות ועובדיה ייקבעו אף הם על-ידי המועצה הציבורית היהודית-ערבית. תפקידי הרשות יהיו:

- לאתר חסמים לשוויון ולשילוב האוכלוסייה הערבית והמרצת הגופים המוסמכים לפעול להסרתם;
- לחייב גופים ציבוריים הנהנים מתמיכה ממשלתית לשלב ערבים בהנהלתם ובסגל עובדיהם ולהקפיד על שוויון בין יהודים לערבים בפעולותיהם;
- לקיים ניטור שוטף של התבטאויות מנהיגים וכלי-תקשורת בנושאים הנוגעים ליחסי יהודים וערבים. להמליץ למנהיגים ולכלי התקשורת לעבור משיח מנכר, מדיר ולעומתי, לשיח מכליל ומשתף;
- לפרסם דוחות תקופתיים על ההתקדמות בתחומי פעולתה;
- להגיש לממשלה ולהנהגות הציבור היהודי והערבי המלצות שוטפות לקידום העקרונות הנקובים במסמך זה.

❖ ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת תמנה ועדת-משנה לעניין קידום שוויון האזרחים הערבים שתסתייע בשירותים של אנשי-מקצוע שעיסוקם בתחום. ועדה זו תקיים פיקוח פרלמנטארי על פעולות הממשלה, המועצה הציבורית היהודית-ערבית והרשות לקידום שוויון המיעוט הערבי.

ג. הממשלה

הטיפול הממשלתי בסוגיית שוויון האזרחים הערבים יהיה באחריותו הישירה של ראש הממשלה, שיכנס את המועצה הציבורית היהודית-ערבית אחת לִרבעון לדיון בפעולות הדרושות לקידום השוויון.

ד. הנהגת המיעוט הערבי

ההנהגה הפוליטית וארגוני החברה האזרחית הערבית יפעלו לקידום שיח של לגיטימציה כלפי הציבור היהודי, מוסדות השלטון, חוקי המדינה ושאר העקרונות המובעים במסמך זה: עידוד אזרחים ערבים ליטול חלק פעיל באחריות ובחובות האזרחיות; עידוד האזרחים הערבים, הרשויות המקומיות וארגוני החברה האזרחית לשינוי נורמות חברתיות המעכבות את קידומה ושוויונה של האוכלוסייה הערבית

(לדוגמה: יפעלו לקידום מעמד האישה ונגד ניהול חמולתי של מועצות מקומיות; נגד הפרת חוקי הבנייה ונגד תשלום מופחת של מסים מוניציפליים). לשם ניהול יעיל של פעולות אלו יקימו הארגונים הערביים גוף מתאם במימון משותף של הרשויות המקומיות הערביות והממשלה.

נספחים:

נספח א׳ — אזרחות ומשמעותה

נספח ב׳ — אמנות בינלאומיות בדבר זכויות-מיעוטים

נספח ג׳ — דוגמאות לשוויון ואי-שוויון של המיעוט הערבי בתחומים מרכזיים

נספח א׳ – אזרחות ומשמעותה

המונח ״אזרחות״ זכה להגדרות ולדיונים רבים בתחום הפילוסופיה של המדינה ושל המשפט. תמצית הגדרת האזרחות על פיה מבוסס מסמך זה היא:

אזרחות היא השתייכות לקהילה מדינתית או על-מדינתית (כמו האיחוד האירופי) ולה שלושה ממדים:

1. משפטי: זכאות לזכויות אזרחיות, חברתיות ופוליטיות;
2. תִפקודי: האפשרות להשתתף במוסדות פוליטיים באופן פעיל;
3. תודעתי-פסיכולוגי: יצירת תשתית לתחושת זהות ושייכות התורמת לאינטגרציה חברתית.

אזרחות מלאה במשטר דמוקרטי כרוכה בשוויון זכויות וחובות פורמלי ומהותי לכלל האזרחים.

אחת השאלות המרכזיות בעניין מהותה של האזרחות במדינת-לאום נוגעת במתח שבין עקרון האוניברסליות לבין עקרון ההכרה בייחודיות של קבוצות שונות בחברה. את ההכרה בייחודיות הקבוצתית של מיעוטים אפשר לראות באמצעות מתן זכויות אינדיבידואליות המאפשרות להם לבטא את תרבותם הייחודית במסגרת תרבות הרוב, או במתן זכויות קבוצתיות לקבוצות שונות וזאת גם על חשבון הזהות הכללית של המדינה (כלומר של כלל ציבור האזרחים או של ״האומה״). החובות האזרחיות המקובלות הן: תשלום מסים, שירות בצבא כאשר נקראים לדגל, ציות לחוק, הפגנת מחויבות ונאמנות למערכת הפוליטית הדמוקרטית ולמדינה.

להרחבה ראו:

- Carens, J. H. (2000). *Culture, Citizenship, and Community. A Contextual Exploration of Justice as Evenhandedness*, Oxford: Oxford University Press.
- Cohen, J. (1999). “Changing Paradigms of Citizenship and the Exclusiveness of the Demos”, *International Sociology*, 14 (3): 245–268.
- Habermas, J. (2001). *The Postnational Constellation. Political Essays*, Pensky M. (ed., trans., intr.), Cambridge (Mass.): MIT Press; Kymlicka, W.

and W. Norman (1994). “Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory”, *Ethics*, 104 (2): 352–381.

- Kymlicka, W. (1995). *Multicultural Citizenship*, Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, W. (2000). “Citizenship in Culturally Diverse Societies: Issues, Contexts, Concepts”, in *Citizenship in Diverse Societies*, W. Kymlicka, W. Norman (eds.), Oxford: Oxford University Press, 1–41.
- Scolnicov, A. *The Right to Religious Freedom: Between group rights and individual rights*, Routledge Research in Human Rights Law 2011.

נספח ב׳ – אמנות בינלאומיות בדבר זכויות-מיעוטים

למעוניינים בהרחבה על זכויות-מיעוטים שצוינו באמנות בינלאומיות מוצע לעיין באמנות הבאות:

International documents related to Minority Rights Protection:

The Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities (1995); http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/157.htm, last accessed November 22nd 2010.

The United Nation's Universal Declaration of Human Rights (1948); Office of the UN High Commission for Human Rights, http://www.ohchr.org/en/udhr/pages/introduction.aspx, last accessed November 22nd 2010.

The United Nation's International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) (1966); Office of the UN High Commission for Human Rights, http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm, last accessed November 22nd 2010.

The United Nation's International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) (1966); Human Rights Web, http://www.hrweb.org/legal/cpr.html, last accessed November 22nd 2010.

The United Nation's Declaration on the Rights of Persons belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities (1992); UN General Assembly A/RES/47/135 , http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r135.htm, last accessed November 22nd 2010.

The Organization of Security and Co-operation in Europe (OSCE) Copenhagen Document (1990); OSCE website, http://www.osce.org/documents/odihr/1990/06/13992_en.pdf, last accessed November 22nd 2010.

The Council of Europe's European Charter for Regional or Minority Languages (1998); Council of Europe's website, http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/148.htm, last accessed November 22nd 2010.

The United Nation's Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (1994); UN website, http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/drip.html, last accessed November 22nd 2010.

The European Charter of Human Rights (1950); European Parliament website, http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf, last accessed November 22nd 2010.

נספח ג׳ – דוגמאות לשוויון ואי-שוויון של המיעוט הערבי בתחומים מרכזיים

(רשימה חלקית)

1. ביטוי להגדרה עצמית של העם היהודי בהגדרת המדינה – השלכות משפטיות על המיעוט הערבי

מס׳	תחום	חוקים
1	המרחב הסמלי והתרבות הציבורית	חוק הדגל, הסמל והִמנון המדינה, תש״ט-1949
2	חוקי ההגירה וההתאזרחות	חוק השבות, תש״י-1950 חוק האזרחות, תשי״ב-1952 חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס״ג-2003 {הערה: אינו פרדיגמאטי בהכרח}

2. מצב השוויון והאי-שוויון בתחומים שאינם קשורים להגדרת המדינה

מס׳	תחום	פירוט	פרקטיקה
1	שירות צבאי	חוק שירות ביטחון	פטור משירות בצה״ל על בסיס אישי לחלק הארי של המיעוט הערבי (לא כולל דרוזים וחלק מהבדואים) ושירות אזרחי בהתנדבות למעוניינים, בהיקף מוגבל.
2	זכויות תרבותיות	שפה	הלשון הערבית היא שפה רשמית שנייה ושפת מערכת החינוך הערבי; הוראתה בבתי ספר עבריים אינה מיושמת כחובה; היא נהוגה באופן חלקי בכנסת, בטפסים רשמיים, בשילוט, בספר החוקים ובשלטי רחוב גם בערים מעורבות.

מס׳	תחום	פירוט	פרקטיקה
		חינוך	יש בארץ מערכת-חינוך ממלכתית בשפה הערבית שעובדיה הם ערבים. לערבים יש זכות להתחנך במערכת החינוך הערבי. משנת 2000 מטרות החינוך בישראל כוללות גם את היעד הבא: "להכיר את השפה, התרבות, ההיסטוריה, המורשת והמסורת הייחודית של האוכלוסייה הערבית ושל קבוצות אוכלוסייה אחרות במדינת-ישראל ולהכיר בזכויות השוות של כל אזרחי ישראל".
		תרבות	התרבות הערבית נלמדת במערכת החינוך לערבים, היא מיושמת ביישובים הערביים; היא אינה מוכּרת כחלק מהתרבות הציבורית; ישנם תיאטראות, מוזיאונים והוצאות ספרים ועיתונים מודפסים בערבית ובבעלותם של אזרחים וארגונים ערביים.
		מורשת ואתרי-מורשת	חוק העתיקות מכיר באתרים בני 300 שנה ויותר ומוציא מחובת השימור אתרים עות׳מאניים רבים. קיימת הזנחה של בתי-עלמין מוסלמיים ומסגדים נטושים שאין להם דואג.
		דת	קיימת מערכת בתי-דין לעדות המיעוטים. אין מוסד בעל הכרה ממלכתית בדומה לרבנות הראשית (חוק הרבנות הראשית לישראל, תש"ם-1980); לא הוכר מופתי שיוכל לפרש את החוק, אין מועצות דתיות מתוקצבות, המסגדים כפופים למשרד הדתות; אין רשות לפיתוח מקומות קדושים שאינם יהודיים; מכללה אסלאמית ומכללה נוצרית זכו להכרה. קיימות שתי תנועות אסלאמיות, אחת מהן מיוצגת בכנסת במסגרת מפלגת רע"מ.
		תקשורת	יש עיתונות ערבית עצמאית ענפה, כולל רדיו. אין ערוץ טלוויזיה בשליטה ערבית, אך יש תכניות סדירות בערבית בערוץ הממלכתי.

מס׳	תחום	פירוט	פרקטיקה
3	זכויות פוליטיות	מעמד משפטי	הגדרת המדינה כ״יהודית ודמוקרטית״ בשני חוקי-יסוד משנת 1992. החוק קובע כי: ״רשימת מועמדים לא תשתתף בבחירות לכנסת ולא יהיה אדם מועמד בבחירות לכנסת, אם יש במטרותיה או במעשיה של הרשימה או במעשיו של האדם, לפי העניין, במפורש או במשתמע, אחד מאלה: שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית; הסתה לגזענות; תמיכה במאבק מזוין, של מדינת אויב או של ארגון טרור, נגד מדינת ישראל.״ ברם, עד כה לא אישר ביהמ״ש העליון לפסול מפלגות ערביות); אין במסמכים חוקתיים הכרה במעמד האוכלוסייה הערבית כמיעוט לאומי ואין הכרה בגופי הנהגה של האוכלוסייה הערבית; החקיקה קבעה העדפה מתקנת בחברות ממשלתיות ובשירות המדינה; בג״צ קבע חובת ייצוג הולם במינויים ציבוריים וחייב את המדינה לנהוג שוויוניות פרופורציונאלית בחלוקת תקציבים; יש הצעות לחייב את מי שמבקש אזרחות במתן שבועת נאמנות על פי הגדרת המדינה כיהודית ודמוקרטית.
		ייצוג בפרלמנט	למפלגות ערביות יש ייצוג יחסי ללא מכסה או שריון. הן מיוצגות בוועדות הכנסת ובתפקיד של אחד מסגני יו״ר הכנסת.
		ייצוג במרכזי-כוח	אין ייצוג בממשלה, מלבד מקרה יחיד של שר ערבי בממשלת אולמרט (2006-2009); יש שופט ערבי אחד בביהמ״ש העליון מאז 2004; אין ערבי בוועדה לבחירת שופטים ורק 5% מהשופטים הם ערבים (בעיקר בערכאות נמוכות); אין ייצוג הולם של ערבים בתקשורת.

מס׳	תחום	פירוט	פרקטיקה
		השפעה פרלמנטארית על קביעת מדיניות	השפעה מזערית כתוצאה מאי-ייצוג בקואליציה.
		זכויות אינדיבידואליות לשוויון	על פי חקיקה, קיימת הזכות לשוויון בתעסוקה ובמוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים ללא הבדל גזע, דת או קבוצה דתית, לאום, ארץ מוצא, השקפה, השתייכות מפלגתית או שירות במילואים; הזכות לשוויון בזכויות פוליטיות, אזרחיות וחברתיות מוכרת על פי חוק יסוד כבוד האדם וחירותו ויישומו מפוקח על-ידי בג״צ. אפליה קיימת ביישום הזכות לשוויון, אך יש זכות פנייה לערכאות.
		חירויות פוליטיות	החירויות קיימות עם הגבלות בחקיקה על חסינות, ביטוי ויציאה לחלק ממדינות-ערב (״חוק ההסתה״, תקנות שעת חירום (יציאה לחו״ל)).
4	קרקע	הפקעות ופיצוי	חוק נכסי נפקדים — רכוש הפליטים, חלקם נוכחים. הפקעות עד 1976 עם פיצוי על פי ערכים נמוכים יחסית.
		הקצאת קרקע ושליטה	הקצאה לא-שוויונית, מחסור בשטחים בשיפוט יישובים ערביים ובשטחי-תעשייה
		ייצוג במדיניות	חוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, תשי״ג-1952. מקנה לגופים יהודיים עולמיים מעמד משפטי ופרקטי בענייני מקרקעין. הייצוג הוא מזערי: שניים מתוך 31 במועצת ממ״י, אחד בקק״ל.
		השבה	אין הכרה בדרישה להשבת קרקע ולהחזרת פליטי הפנים (איקרית ובירעם).
		תכנון ובנייה	מחסור בתכניות-מתאר, היעדר ייצוג במועצה הארצית וייצוג מופחת בוועדות המחוזיות.

מס׳	תחום	פירוט	פרקטיקה
		התיישבות	המדינה מכירה בהקמת יישובים יהודיים בלבד. לא הוקם אף יישוב ערבי אחד (פרט להכרה במתחמי-בנייה בדואיים).
		בעיות ייחודיות	סכסוך בעלות על אדמות הבדואים בנגב; עשרות יישובים לא-מוכרים; אכיפה בעייתית בנושא הבנייה הלא-חוקית.
5	זכויות כלכליות וחברתיות	תעסוקה	קיימת אפליה מוסווית במגזר הפרטי והציבורי, שכר לא-שוויוני.
		פיתוח כלכלי	חסרים אזורי תעשייה ומסחר בבעלות ערבית.
		תקצוב ממשלתי	4% בלבד מתקציב הפיתוח.
		שירות המדינה	ייצוג הולם על פי חקיקה משנת 2000; חוק החברות הממשלתיות, תשל״ה-1975; חוק שירות המדינה מינויים תשי״ט-1959; 5.8% מעובדי המדינה (בעיקר בדרגות נמוכות); עשרות משרות (בלבד) מאוישות מדי שנה בהסדר של העדפה מתקנת.
		שיכון	אין כמעט בניית-דיור ציבורי; אפליה בסיוע בדיור.
		רווחה	שיעור כפול של אזרחים ערבים מתחת לקו העוני לעומת אזרחים יהודים שאינם חרדים.
		השכלה גבוהה	9% מהסטודנטים באוניברסיטאות הם ערבים; ייצוג מופחת בסגל ההוראה וייצוג מזערי בסגל המנהלי.
6	קשר לעולם הערבי		מתקיים קשר עם מדינות שיש עמן הסכם-שלום; מתאפשרת עלייה לרגל למכה; לגופים ערביים ישראליים יש קשר עם הליגה הערבית.
7	אכיפת החוק	לא-שוויונית	הדבר ניכר לעתים בהימנעות מאכיפה ולעתים באכיפת-יתר אלימה, למשל בפיזור הפגנות, בהריסת מבנים בלתי-חוקיים.

מס׳	תחום	פירוט	פרקטיקה
8	יחס החברה היהודית	תקשורת ושיח ציבורי	יחס עוין מצד שרי-ממשלה, חברי-כנסת ואישי-ציבור יהודים. יש גם מספר רב של ארגונים לא-ממשלתיים שנותנים תמיכה ונאבקים נגד אפליה ובנוסף הנציבות לשוויון הזמנויות בעבודה פועלת, בשיתוף עם חברים ערבים במועצה המייעצת לביעור האפליה נגד ערבים בתעסוקה. יש לעתים גם רטוריקה חריפה של חברי-כנסת ערבים כלפי מוסדות המדינה ואופיים.

3. צמצום פערים החל בשנות ה-90׳

בשני העשורים האחרונים חלה התקדמות איטית (אך עקבית) בצמצום הפערים, על פי הדוגמאות שבטבלה שלהלן:

מס׳	תחום	פירוט	פרקטיקה
1	זכויות תרבותיות	שפה	הוקמה האקדמיה ללשון הערבית; שילוט דרכים של מע״צ בערבית; שלטי-רחוב בערים מעורבות.
		חינוך	הכללת המורשת הערבית ושוויון הזכויות במטרות החינוך בשנת 2000.
		דת	מכללה אסלאמית ומכללה נוצרית זכו להכרה.
		תקשורת	ערוץ רדיו ערבי (אלשמס)
2	זכויות פוליטיות	ייצוג	חקיקה בנושא חובת ייצוג בדירקטוריונים ובשירות המדינה; פסקי-דין של בג״צ בנושא תקצוב ממשלתי וייצוג במנהל מקרקעי ישראל ובמועצת קק״ל.
		ייצוג במרכזי-כוח	שופט ערבי בביהמ״ש העליון.

מס׳	תחום	פירוט	פרקטיקה
3	קרקע	הפקעות ופיצוי	בשנות ה-90 הוחזרו לבעליהן אדמות שהופקעו ב-1976 שלא נעשה בהן שימוש.
		הקצאה ושליטה	החלטת ממ״י להקצות שטחים לצורכי ציבור לערבים ללא דמי-חכירה; הוגדלו שטחי השיפוט של יישובים במשולש (אל-רוחה) ובגליל (יפיע).
		ייצוג במדיניות	מינוי שני נציגים למועצת ממ״י ונציג ערבי בקק״ל.
		תכנון ובנייה	התקדמות איטית בהכנת תכניות-מתאר; הקמת ועדות-תכנון מרחביות במשולש ובגליל.
		התיישבות	בג״צ קעדאן/קציר קבע כי אין להקצות קרקע מדינה להתיישבות יהודים בלבד.
		בעיות ייחודיות	הוכרו כל היישובים הלא-מוכּרים בצפון, והוקמה מועצה אזורית אבו-בסמה לשמונה יישובים כאלה בנגב.
4	זכויות כלכליות וחברתיות	פיתוח כלכלי	יישובים ערביים צורפו כשותפים בבעלות על שטחי-תעשייה בצפון.
		תקצוב ממשלתי	בשנים 2004-2001 תכנית ארבעה מיליארד הגדילה תקציבי-פיתוח בכ-50%. המצב חזר לקדמותו בשנת 2005; השוואה כמעט מלאה של תקציבים מוניציפאליים; צמצום משמעותי של הפערים בתקציב החינוך; חיבור כל היישובים למערכות הביוב; השקעה גדולה יותר בתשתיות כבישים, במרפאות ובכיתות-לימוד בעקבות דו״ח מבקר המדינה משנת 2002; ביטול האפליה בשיקום שכונות, באזורי עדיפות לאומית ובתכנית שח״ר (שירותי חינוך ורווחה) במערכת החינוך.

מס׳	תחום	פירוט	פרקטיקה
		שירות המדינה	גידול כלשהו בשיעור עובדי המדינה ובמינויים לתפקידים בכירים; שר בממשלת אולמרט (2009-2006), מנכ״ל משרד הפנים בממשלת שרון (2005-2001), שגריר ערבי אחד ושילוב צוערים ערבים; ייצוג הולם על פי חקיקה מ-2000: חוק החברות הממשלתיות, תשל״ה-1975; חוק שירות המדינה מינויים, תשי״ט-1959.
		רווחה	בוטלה האפליה שהיתה קיימת בקצבאות הילדים עד 1994 נגד מי שאינו יוצא-צבא ומי שאינו לומד בישיבה.
		השכלה גבוהה	גידול במספר הסטודנטים הערבים, במספר אנשי סגל ההוראה ובקידומם; יש סגן נשיא אוניברסיטה ערבי (אונ׳ חיפה).

نحو مُواطَنة إسرائيلية شمولية

إطار فِكري حديث للعلاقات بين العرب واليهود في دولة إسرائيل

صيغة للخطاب العام

2011

نحو مُواطَنة إسرائيلية شمولية

إطار فِكري حديث للعلاقات بين العرب واليهود في دولة إسرائيل

أبصرت هذه النشرة النور بمساهمة مؤسسة فريدريش ناومان من أجل الحرية، فرع القدس

Friedrich Naumann STIFTUNG FÜR DIE FREIHEIT

الترجمة والتنقيح للعربية: رنا سعيد

الإنتاج والطباعة: حموطال آبيل

تصميم: إستي بيهام

© ٢٠١١، إصدار معهد أورشليم القدس لدراسات إسرائيل

بيت حاي إليشار

شارع رداق ٢٠، القدس ٩٢١٨٦

© 2011, Produced by The Jerusalem Institute for Israel Studies

The Hay Elyachar House

20 Radak St. 92186 Jerusalem

http://www.fnst-jerusalem.org

http://www.jiis.org.il

الآراء المطروحة تعبر عن مؤلفيها فقط

هذه الوثيقة هي ثمرة عمل طاقم التفكير برئاسة البروفيسور يتسحاق رايطر، الذي عمل على مدار سنتين على بلورة نموذج جديد للعلاقات بين العرب واليهود في إسرائيل.
لقد نجح هذا العمل بفضل تبرعات مؤسسة فريدريش ناومان من أجل الحرية, فرع القدس.
تعكس الوثيقة التفاهمات المتفق عليها بين أفراد الطاقم.
أنجز هذا العمل برعاية معهد أورشليم القدس لدراسات إسرائيل الذي احتضن هذا العمل الجماعي لأفراد الطاقم.

طاقم التفكير

البروفيسور يتسحاق رايطر، مدير المشروع

د. سارا أوساتسكي لازار

البروفيسور يعقوب بار – سيمان– طوف

د. أفيجايل يعقوفسون

د. ألكساندر يعقوفسون

د. هيلل كوهين

د. إفرايم لافي

د. كوبي ميخائيل (حتى عام ٢٠٠٩)

البروفيسورة فرانسيس راداي

السيد دان باتير

مساعدة البحث ومُركّزة المشروع – جاليت حازان

شُكر

أسمى آيات الشكر مُقدمة لكل من مؤسسة فريدريش ناومان من أجل الحرية, فرع القدس التي وافقت على تمويل المشروع وعلى تجنّدها لتناول العلاقات اليهودية – العربية في البلاد ولمعهد أورشليم القدس لدراسات إسرائيل الذي كان بمثابة دار احتضنت طاقم التفكير. كما نتقدم بالشكر إلى الدكتور هانس–جورج فليك ممثل مؤسسة فريدريش ناومان من أجل الحرية المقيم لدى السلطة الفلسطينية وإسرائيل، وإلى طاقم المؤسسة المخلص: بتينا مالكا–إيغلبوش – مسؤولة قسم إسرائيل وأنة كوهين– كوهلير – منسقة قسم إسرائيل. كما نتقدم بالشكر للقسم الإسرائيلي على الدعم والتشجيع الحثيث. كما نعبر عن تقديرنا العميق لكافة أعضاء طاقم التفكير على التعاون والعمل المشترك الذي اشتمل أيضا على نقاشات حادة في أجواء أكاديمية وودية خلاقة وأشكر أيضا جاليت حازان– مساعدة البحث ومُركّزة المشروع على المساعدة والتنظيم الفعال، المهني واللطيف.

يتسحاق رايطر، مدير المشروع

المحتويات

افتتاحية ٧

١. الطبيعة المدنيّة لدولة إسرائيل – إطار ديموقراطي مشترك لجميع مواطنيها ١٠

٢. الطبيعة القومية لدولة إسرائيل ١٢

٣. الحقوق – مساواة جوهرية في الحقوق للأقلية العربية في المجالات المدنية ١٤

٤. الواجبات – مساواة الأقلية العربية في الواجبات ١٦

٥. مسئولية القيادَتين اليهودية والعربية في العمل على تغيير الخطاب العام وخلق آليات الخطاب بين الأغلبية والأقلية... ١٧

٦. آليّات التطبيق والتنفيذ ١٩

نحو مُواطَنة إسرائيلية شمولية

إطار فِكري حديث للعلاقات بين العرب واليهود في دولة إسرائيل

افتتاحية

حملت رؤيا الآباء المؤسسون لدولة إسرائيل تصوّرات لدولة يجسّد الشعب اليهودي من خلالها حقّه في تقرير المصير، وتمنح المساواة الكاملة في الحقوق لأبناء الأقلية العربية الذين انتُزِعوا عن سائر أبناء شعبهم في أعقاب الحرب سنة ١٩٤٨، وبقوا ضمن حدودها، وكما ورد في وثيقة الاستقلال:

"دولة إسرائيل.... تكون مستندة إلى دعائم الحرية والعدل والسلام مستهدية بنبوءات أنبياء إسرائيل. تقيم المساواة التامة في الحقوق اجتماعيا وسياسيا بين جميع رعاياها من غير تغيير في الدين والعنصر والجنس وتؤمن حرية الأديان والضمير والكلام والتعليم والثقافة وتحافظ على الأماكن المقدسة لدى كل الديانات وتراعي مبادىء ميثاق الأمم المتحدة...إننا ندعو أبناء الشعب العربي سكان دولة إسرائيل – رغم الحملات الدموية علينا خلال شهور – إلى المحافظة على السلام والقيام بنسيبهم في إقامة الدولة على أساس المساواة التامة في المواطنة والتمثيل المناسب في جميع مؤسساتها الموقتة والدائمة"

في ظل المواجهة الإقليمية التي تعيشها إسرائيل، ابتعدت الدولة عن الرؤيا التي وضعها مؤسّسوها فيما يتعلق بالمساواة في التعامل مع مواطنيها العرب، باعتبارهم أقلّية من حقّها الحصول على حقوق شخصية وجماعية. أسهمت الظروف التي صاحبت قيام دولة إسرائيل والتي اضطرّت منذ أوائل عهدها إلى مجابهة تحدّيات وجودية في إبراز الطبيعة القومية والوطنية اليهودية للدولة على حساب تنمية الوعي للمُواطنة والتكافل الاجتماعي بين جميع مُواطني الدولة. ساهم الصراع العربي الإسرائيلي المستمر في تقطب المجتمع وتصاعد التوتر بين اليهوَد والعرب ليصل إلى أوجِه، وبشكل خاص خلال السنوات الأخيرة بحيث أصبح يمزّق نسيج الحياة في الدولة. أشارت لجَنة أور التي عملت على تقصّي الحقائق حول الأسباب العميقة التي أدت إلى اندلاع أحداث أكتوبر ٢٠٠٠، إلى فشل السياسة التي اتبعتها حكومات إسرائيل المتعاقبة إزاء المواطنين العرب في إسرائيل. في الوقت نفسه؛ أشارت اللجنة إلى مسؤولية القيادة السياسية والنخبة من أبناء الأقلية العربية عن وضع العلاقات السائد بين اليهود والعرب. مع ذلك فإن توصيات اللجنة لم يطبّق منها شيء تقريباً. لا تزال القيادة ومؤسسات السلطة بدون أهداف وإستراتيجية واضحة في هذا المضمار، كما أنها تفتقر إلى قنوات التشاور والحوار الكافية مع ممثّلي الجماهير العربية.

في الفترة ما بين كانون أول ٢٠٠٦ وأيار ٢٠٠٧، نشر مُمثّلو منظمات المجتمع المدني وأكاديميون عرب وثائق تصورات مستقبلية. كان الغرض من هذه الوثائق أن تشكّل قاعدة للبحث والتقصّي الداخلي في صفوف أبناء الوسط العربي من أجل تحديد مستقبله في الدولة، وكذلك بهدف التحاور مع الجمهور اليهودي حول هذا الموضوع. غير أن هذه الوثائق لم تنجح في تحقيق الغرض المرجُوّ منها ولم يتمخض الخطاب العام الدائر بشأنها عن تحقيق هدفه ، بل إنها ساهمت إلى حد ما في تدهور العلاقات بين اليهود والعرب ذلك لأن غالبية الجمهور اليهودي رأى بها تعبيراً عن مواقف متطرفة تهدف إلى إلغاء الطبيعة اليهودية لإسرائيل.

دفع الخطاب العام الدائر في السنوات الأخيرة في أعقاب "وثائق التصورات" وانعكاسات تفاقم العلاقات بين اليهود والعرب بحيث جاء ذلك من ضمنه أيضاً على خلفية حرب لبنان الثانية وحملة "الرصاص المصبوب" بمجموعة من المختصين الإسرائيليين اليهود من مجالات المعارف والتخصصات المختلفة إلى طرح إطار فكري جديد للعلاقات بين العرب واليهود في إسرائيل. أعضاء المجموعة متفقون على أنه لا يجوز إرجاء معالجة القضايا الداخلية بين الأغلبية والأقلية إلى حين التوصّل إلى حل للصراع الإسرائيلي- الفلسطيني على **صيغة دولتين لشعبَين**. السبب في ذلك هو أن التوتر بين مجموعات عرقية – قومية في ظل صراع خارجي ومتواصل، يمسّ بكافّة المواطنين عُموماً، من أبناء قومية الأغلبية وأبناء قومية الأقلية على حد سواء.

تتطرق معظم توصياتنا الى مُجمل الشؤون الواقعة تحت مسؤولية مؤسسات الحكم الإسرائيلية والجمهور اليهودي – الإسرائيلي. مع ذلك، فإننا نؤمن أيضاً أن المسؤولية تقع كذلك على كاهل القيادة السياسية للأقلية العربية إزاء الوضع الصعب الذي وصلت إليه العلاقات الراهنة بين كلا الشعبين في الدولة، وأيضا في مجال احترام القانون. هذا وبعد: إننا نسمع وبشكل متزايد في الخطاب العام الكثيرَ من أعمال الحقد والكراهية الساعية للانتقاص من الشرعية على خلفية قومية بين اليهود والعرب من كلا الطرفين، بل وتشمل نداءات ومطالبات تحثّ على خرق القانون. نحن نؤمن بضرورة اجتثاث هذه الظاهرة الهدّامة من جذورها والتعامل معها على المستوى القانوني.

عملت المجموعة من مُنطلق توجّه صهيوني يعترف بحق الشعب اليهودي في تقرير مصيره في دولة إسرائيل وبحق كافة المواطنين في الدولة بالحصول على المساواة في حقوق الانسان وحقوق المواطن. قرر أفراد المجموعة التركيز على تصور المُواطَنة المشتركة، قدرة الدولة والمجتمع على مواجهة التحديات الخارجية والداخلية التي تعترضها تضعف بشكل ملحوظ في حال افتقارها للمواطنة الشمولية التي تحتضن في كنفها جميع المواطنين في الدولة. لقد تبنت المجموعة التصوّر الذي يرى بأن المساواة في الحقوق والواجبات تعزّز من الحصانة الاجتماعية بحيث تطغى على التوتر بين البُعدَين القومي والمدني للدولة.

استند أفراد المجموعة في هذا المضمار إلى تجارب دول قومية ديموقراطية أخرى، والتي كان من ضمن العوامل التي ساهمت في نجاحها وازدهارها الاجتماعي والاقتصادي، بناء وتنمية مواطَنة

متساوِية باعتبار المُواطنة المتساوية القيمة العُليا، والنسيج الذي تتضافر من خلاله جميع أطياف المجتمَع في الدولة، بما فيها الأقليات التي تعيش داخله.

تطرح هذه الوثيقة **إطاراً فكرياً جديداً للعلاقات بين اليهود والعرب في إسرائيل** استناداً إلى المبادئ التالية:

أ. إسرائيل هي الدولة التي يمارس الشعبُ اليهودي فيها حقّه في تقرير المصير في نطاق وطنه التاريخي.

ب. إسرائيل هي دولة ديموقراطية، السّيادة فيها لجميع مواطنيها، عرباً ويهوداً على حد سواء.

ت. العرب في دولة إسرائيل هم أقلّية قومية عربية – فلسطينية أصحاب حقوق جماعية.

ث. تعتمد الدولة سياسة متساوية، أي أن جميع المواطنين في الدولة، عرباً ويهوداً، متساوون في الحقوق والواجبات.

اعتمدنا في تحضيرنا للإطار الفكري الجديد على الفرضيات التالية:

أ. الجزء الأكبر من اليهود والعرب في الدولة يعارضون ابتلاع الأقلية العربية داخل الأغلبية اليهودية الساحقة، أو انسحاب الأقلية من الدولة، أو ضمّ المناطق التي تعيش فيها الأقلية إلى الدولة الفلسطينية المُستقبلية.

ب. يعترف أغلبية العرب في الدولة بحق اليهود في تقرير مصيرهم في وطنهم.

انطلاقاً من السعي لبناء مجتمع إسرائيلي يتّسم بكونه أكثر عدلاً ومساواةً، والذي يستطيع اليهود والعرب العيش فيه سويّاً على أسُس الشراكة وَالاحترام المتبادل فإن الجزء الأكبر من توصيات المجموعة هو توصيات تقع في معظمها تحت مسئولية المؤسسة الإسرائيلية والجمهور اليهودي – إسرائيلي. مع ذلك، توجد واجبات أيضاً على القيادة السياسية وأبناء النخبة العامة للأقلية العربية.

الإطار الجديد للعلاقات بين اليهود والعرب في إسرائيل في هذه الوثيقة يعتمد على الانتقال من مُواطَنة مغتربة إلى مواطَنة الشمولية والشراكة. يعكس الإطار الفكري الجديد طموحَ أفراد المجموعة في تعزيز النسيج الديموقراطي، الاستقرار، التكافل المدني والاجتماعي، وتحسين مستوى حياة ورفاهية جميع المواطنين في الدولة، كما أنه يعبّر عن الأيمان بإمكانية تحقيق هذه الغايات والأهداف الضرورية في إطار دولة إسرائيل، كدولة قومية يوجد فيها مواطَنَة شمولية

ومشتركة لجميع مواطنيها. هذه هي التصورات المطلوبة من اجل ازدهار كلا الفئتَين – الأغلبية اليهودية والأقلية العربية معاً[١].

١. الطبيعة المدنيّة لدولة إسرائيل – إطار ديموقراطي مشترك لجميع مواطنيها

الفحوى

تعتمد المُواطَنة المشترَكة على تعزيز الطبيعة الديموقراطية للدولة، من خلال قبول مبدأ قدرة الأغلبية على الحسم دون المساس بالحقوق والحريات الأساسية للأقلية. في هذا الإطار، تضمن الدولة من ضمن ما تضمنه، *وبطريقة دستورية* (من خلال منح مكانة عُليا بواسطة قوانين الأساس إلى حين وضع دستور للدولة) القيم التالية: المساواة المدنية وحماية حقوق الإنسان وحقوق المواطن للجميع؛ التعددية الثقافية والدينية؛ فرض سيادة القانون بما في ذلك القوانين التي تمنع العنف وتنبذه، التحريض العنصري والتمييز؛ دمج الأقلية التي تعيش داخل الدولة في الثقافة العامة بشكل لائق.

الوضع الراهن

تعتبر الكنيست التي يختارها المواطنون والتي تمثل جميع المواطنين في الدولة صاحبة السيادة العليا حسب القانون، ومن هذه الناحية فإن إسرائيل هي دولة جميع مواطنيها، والسيادة بين أيدِيهم يُمارسونها من خلال الانتخابات واختيار ممثّليهم في الكنيست. مع ذلك، بقيت المواطنة بالنسبة للعرب في إسرائيل مواطنة رسمية بالأساس، لأنهم عانوا وعلى مرّ السنين من التمييز في مجالات مختلفة ولم يحصلوا عملياً على المواطَنة المتساوية.

التجديد المُقترح

يتم التعبير عن نموذج المواطَنة المشتركة من خلال سلسلة من التطبيقات المُفصّلة في هذه الوثيقة في مجالَي التربية والتعليم الرسمي والعام، وكذلك من خلال قانون المواطَنة؛ من خلال المساواة

١ هذه الوثيقة هي ثمرة الجهود الفكرية لمجموعة من الأكاديميين اليهود الإسرائيليين والتي عملت على مدار السنتين الأخيرتين. تعكس الوثيقة خط الموافقة بين أعضاء المجموعة وليس الأفكار الخاصة بالمؤلّفين وللتوضيح، لا يعني هذا أن كل عضو في المجموعة موافق على كل ما جاء في الوثيقة كما لا يعني أيضا وجود إجماع أيديولوجي بين أفراد المجموعة.

الحقيقية في الحقوق والواجبات على أرض الواقع وليس مساواة رسمية فحسب؛ من خلال التمثيل اللائق للأقلية العربية في الحيّز العام؛ في الأُطر السياسية والعامة؛ في الحقوق الاجتماعية والاقتصادية؛ في سلك خدمات الدولة والإعلام.

√ التطبيق ١:

تقوم الكنيست بتأسيس جهاز دستوري يضمن المواطنة الحقيقية بروح المبادئ والمضامين المُدرجة في هذه الوثيقة والتي تشمل:

- المساواة في حقوق المواطن في المجالات الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية.
- التمثيل المناسب للأقلية العربية، وفُرص المشاركة الفاعلة في المؤسسات السياسية.
- الاحتواء اللائق للأقلية العربية في الثقافة العامة.
- بالإضافة إلى قانون العودة الاسرائيلي، تعمل دولة إسرائيل على اعتماد سياسة هجرة تأخذ بعين الاعتبار كافة مواطني الدولة، تستند إلى قواعد القانون الدولي والاحتياجات الثقافية، الاجتماعية والاقتصادية للدولة.

√ التطبيق ٢:

تعمل الحكومة ومنظّمات المجتمع المدني بشتّى الوسائل المُتاحَة أمامها على تنمية الوعي الجماهيري وتثقيف الجمهور بأن المواطَنة الإسرائيلية إطار ديموقراطي مشترك لجميع المواطنين، وذلك بجميع مضامينها المُفصّلة بهذه الوثيقة، كما أنها ليست مشروطة.

√ التطبيق ٣:

يعمل جهاز التعليم في إسرائيل بجميع تياراته على التربية من أجل التعدّدية، من خلال اعتماد برنامج أساسٍ مشترك يشمل تعليم المدنيات، الديموقراطية، حقوق الإنسان والتعددية الثقافية ويشتمل أيضاً على عوامل التعارف المتبادل بين كلتا الثقافتين اليهودية والعربية وعلى الرابطة التي تربط كلا الشعبين بالبلاد بحيث تتعرف كل ثقافة على الأخرى، من خلال الاحترام المتبادل كلٌ لثقافة الآخر، والاعتراف بإمكانية تعلم كلٌ من ثقافة الآخر، وإثراء الحياة المشتركة معه. يبدأ تعليم اللغة العربية من مرحلة مبكرة في المدارس اليهودية العبرية باعتبارها لغة رسمية ثانية في الدولة مثلما يتم تعليم اللغة العبرية في المدارس العربية.

٢. الطبيعة القومية لدولة إسرائيل

أ. مفهوم تعريف إسرائيل كدولة يهودية وديموقراطية

الفحوى

يُعرّف القانون اليوم إسرائيل على أنها دولة "يهودية وديموقراطية"– معنى المصطلح "دولة يهودية" هو أن إسرائيل هي تجسيد لحق الشعب اليهودي في تقرير المصير. في حين يعني المصطلح "دولة ديموقراطية" بأن سيادة الدولة بين أيدي جميع المواطنين، بما فيهم الأقلية القومية العربية وأقليّات أخرى.

الوضع الراّهن

في ٢٩ تشرين ثاني ١٩٤٧، قبلت جمعية الأمم المتحدة القرارَ رقم ١٨١ الذي يدعو إلى إقامة دولَتين على أرض إسرائيل/فلسطين المُنتَدبَة، دولة يهودية وأُخرى عربية، (كما اعترفت منظمة التحرير الفلسطينية بهذا القرار في مؤتمرها المنعقد في تشرين ثاني ١٩٨٨، في الجزائر من خلال إعلانها أحادي الجانب عن الاستقلال الفلسطيني).

تم الإعلان عن دولة إسرائيل من خلال وثيقة الاستقلال بتاريخ ١٤ تموز سنة ١٩٤٨ على أنها "دولة يهودية" وبأن "الشعب اليهودي" مدعوّ للمشاركة في بناء واعمار "دولته".

تم تعريف الدولة على أنها "دولة يهودية وديموقراطية" من قبل الدولة دون التطرق لمضمون هذا التعريف وانعكاساته ودون دراسة التناقضات الداخلية التي يحتويها هذا التعريف والذي ورد نصّه في القوانين التالية:

في سنة ١٩٨٥، شمل ولأول مرة تعديل قانون الأساس: الكنيست لسنة ١٩٨٥، (البند ٧ أ(أ)) المصطلح "دولة يهودية وديموقراطية"، والذي جاء فيه بأنه لَن يُسمح لأي قائمة مرشّحين ترفض هذا المبدأ بخوض الانتخابات. مع ذلك، فإن المصطلح "دولة يهودية وديموقراطية" لم يُعرّف في القانون، ومنذ ذلك الحين له تفسيرات متعددة. لقد تكرر هذا المصطلح في قانون أساس: حرية الإنسان وكرامته، وفي قانون أساس: حرية العمل، الذين تم سنّهما سنة ١٩٩٢، وهما الآخران لم يشتملا على أي تعريف لهذا المصطلح.

انعكست الطبيعة اليهودية لدولة إسرائيل من خلال قوانين الهجرة والمُواطَنة، الهيمنة على الثقافة العامة، من خلال مكانة اللغة العبرية ومن خلال العلاقة بين الدين والدولة، ومن خلال تعزيز الأواصر والعلاقات التي تربط بين إسرائيل واليهود في الشتات. بدون أي أساس لهذا المصطلح في القانون، أصبح المصطلح "دولة يهودية" قابلاً للتأويل على نحوٍ من التفضيل الجارف لليهود

وبالفعل وبمرور الوقت ظهر التمييز ضد العرب في مجالات كثيرة. لهذا السبب، أصبح من الضروري مناقشة مفهوم ومضمون التعبير "دولة يهودية" في إطار تعريف الدولة كما هو مقترح في التطبيق ٤ أدناه.

التجديد المقترح

يجب تعريف المصطلح "دولة يهودية" بشكلٍ لا يؤدي إلى استبعاد المواطنين العرب في الدولة والتمييز ضدهم، إلى جانب تبنّي سياسة واضحة وصريحة لا تسمح باستغلال الطبيعة اليهودية للدولة كذريعة للتمييز على أساس قومي أو ديني.

√ التطبيق ٤:

تعريف القوانين التي تشتمل على المصطلح "دولة يهودية وديموقراطية" باعتبارها "دولة يهودية" تجسد حق الشعب اليهودي في تحقيق المصير في دولته – اسرائيل وفي الاستقلال الوطني، وذلك وفق المبادئ التي شملها إعلان قيام دولة إسرائيل، وباعتبارها دولة تلتزم بقيم ومبادئ كرامة الإنسان وقُدُسيّة حياته وبالحرية والمساواة لكل مُواطنيها .

ب. العرب في إسرائيل كأقلّية قومية

الفحوى

المواطنون العرب الفلسطينيون هم أقليّة قومية ووطنية في دولة إسرائيل. لن تتغير مكانتهم، حتى مع قيام دولة فلسطينية إلى جانب دولة إسرائيل.

الوضع الراهن

يشكّل المواطنون العرب في دولة إسرائيل أقلية قومية، وعلى الرغم من أن القانون لا يعرّفهم على هذا النحو، فإن لديهم حقوق جماعية في المجالات التالية: اللغة العربية؛ جهاز تعليم عربي؛ محاكم دينية؛ التمثيل في سلك خدمات الدولة وفي الشركات الحكومية، وبموجب ما أقرّته محكمة العدل العُليا، فإن لهم الحق في تخصيص ميزانيات حكومية متساوية.

التجديد المُقترح

الاعتراف الدُستوري بالعرب كأقلّية قومية وزيادة حقوقهم الجماعية.

√ **التطبيق ٥:**

يتم الاعتراف بأن للعرب مكانة دُستوية على أنهم أقلية قومية في دولتهم اسرائيل، بحيث يحصلون على الحقوق الجماعية التالية: حرية انتخاب القيادة بصورة ديموقراطية، التمثيل المناسب في الثقافة الشعبية (الحيّز العام)، وفي الأُطُر العامة؛ تخصيص الموارد؛ أهداف التعليم الإلزامي؛ الإدارة الذاتية للمؤسسات والمضامين التربوية، اللغة والدين؛ إمكانية الإدارة الذاتية لجهاز التعليم العربي من خلال استيفاء المواضيع الدراسية الأساسية والإطار الإلزامي؛ الحق في استعمال اللغة والعمل التربوي في المجالات البلديّة الواقعة تحت سلطة المجالس المحلية العربية، والمُشاركة في تحديد استعمال اللغة العربية والأنشطة الثقافية في المُدن المختلطة.

√ **التطبيق ٦:**

اللغة العربية هي احدى اللغتين الرسميتين في الدولة الى جانب اللغة العبرية المتداوَلة من قبل الأغلبية. تعمل دولة إسرائيل على تحسين صورة اللغة العربية في المشهد اللغوي والثقافي للدولة.

٣. الحقوق – مساواة جوهرية في الحقوق للأقلية العربية في المجالات المدنية

الفحوى

منح المساواة الجوهرية والحقيقية في الحقوق للمواطنين العرب (أي: ميدانياً على أرض الواقع)، من خلال عمل الحكومة الدءوب، الحثيث والمتواصل على تقليص الفجوات الاجتماعية والاقتصادية بين كلتا المجموعتين, اليهودية والعربية.

الوضع الراهن

صحيح، بأن الوضع القانوني القائم في إسرائيل يحظر على التمييز على أساس الجنس، الأصل، العرق، القومية، الدين وما شابه، لكن في الواقع فإن المواطنين العرب لا يتمتعون بالمساواة الكاملة في الحقوق. التمييز الأساسي موجود على أرض الواقع وفي طريقة تطبيق القوانين غير المتكافئة (مثلاً في موضوع الأراضي).

التجديد المُقتَرح

تعريف مجالات معينة تتوفر فيها المساواة الجوهرية والحقيقية في الحقوق للمواطنين العرب سواء كأفراد وكجماعة ووضع القوانين من أجل تحصيل هذه المساواة.

√ التطبيق ٧:

على الحكومة العمل من أجل تحقيق المساواة للمواطنين العرب في شتّى مجالات الحياة العامة والمدنية ومن ضمن ذلك: التمثيل المناسب من خلال التعيينات في الهيئات والمؤَسسات العامة؛ التخصيص المتساوي والمتكافئ للموارد العامة من قبل الحكومة والجهات والهيئات العامة؛ من خلال التقليص بشكل تدريجي للفجوات التي تكونت على مرّ سنين طويلة من الاضطهاد والتقصير وبشكل خاص في جهاز التعليم والتطوير الاقتصادي؛ وهذا يشمل إقامة المصانع في البلدات العربية، توفير فُرص متكافئة للتشغيل في القطاع العام، بما في ذلك في وظائف رئيسية ومناصب بارزة (مدراء عامون وما شابه)، بانتهاج سياسة التفضيل التصحيحي والتفضيلي في المجالات التي يفتقر العرب فيها إلى التمثيل اللائق. تعمل الحكومة على دمج العرب في المجالات التي كانت أبوابها موصَدة أمامهم.

√ التطبيق ٨:

إشراك ممثّلي الجمهور العربي في الحكومة وتشجيع انخراط الأحزاب العربية في الائتلاف، وبالمقابل تعمل الأحزاب العربية على ملائمة نفسها لعملية الدمج.

√ التطبيق ٩:

تعمل الحكومة على ضمان التمثيل اللائق والمناسب للعرب بالتناسب مع عددهم ونسبتهم من سكان الدولة، وذلك في مختَلف الأُطُر المدعومة حكومياً، أو تلك التي تتلقى من الحكومة تخصيصات مادية (كشرط للحصول على الأموال)، بما في ذلك انخراط العرب في وظائف الإدارة العامة لشركات عامة.

√ التطبيق ١٠:

فرض التمثيل المناسب واللائق للعرب حسب تعدادهم في الدولة من خلال القانون وذلك في مختلف مستويات وسائل الإعلام الخاضعة للتنظيم الحكومي ودمجهم في وظائف: مُقدّمو أخبار، صحافيون، محررون والخ، وتمثيل الجماهير العربية والثقافة العربية من خلال برامج لشؤون

الساعة وبرامج ترفيهية. على الحكومة العمل بالتضافر مع منظمات المجتمع المدني على تبنّي حملات توعية واسعة النطاق من أجل إقناع وسائل الإعلام التجارية والخاصة وتشجيعها على دمج العرب في صفوفها.

√ التطبيق ١١:

إدخال إصلاحات في مجالات تخصيص وتوزيع الأراضي، وتحديد حدود الحكم البلدية والتخطيطية بحيث تشمل: إتمام المخططات الهيكلية الحديثة للبلدات العربية من نماذج بناء مختلطة تشمل "بناء إلى الأعلى"، إقامة بلدة عربية جديدة، تخصيص أراضي لإنشاء مناطق صناعية وتوسيع البلدات ويتم هذا كله بموجب اعتبارات تتعلق بالتخطيط وجودة البيئة؛ تعويض حقيقي ومناسب – سواء بالمال أو بالأرض – على خسارة أرض، إقرار تمثيل العرب في لجان التخطيط على جميع مستوياتها بحيث يكون التمثيل حسب نسبة تواجدهم في المنطقة؛ تسوية مشكلة المباني غير المُرَخّصة ومن ضمنها "القُرى غير المُعتَرف بها"؛ تسوية الخلافات المتعلقة بالأراضي التي يطالب بها بدو النقب من خلال التوصل إلى تسوية سخية وعادلة بالتوازي مع التقدّم في تسوية المشاكل في هذا المجال، فإن على قيادات الجماهير العربية أن تدعم تطبيق القانون وتعمل حثيثاً من أجل إقناع الجماهير بأن خرق القانون وعدم الالتزام به، يعود بالضرر على تطور ونمو البلدات العربية.

٤. الواجبات – مساواة الأقلية العربية في الواجبات

الفحوى

مساواة جميع المواطنين في المسئولية المدنية والواجبات المدنية التي تشمل الالتزام بالديموقراطية الإسرائيلية التي تعتمد على أساس قدرة الأغلبية على الحسم (طالَما لا يمسّ ذلك بالحقوق الأساسية وبكرامة الإنسان وحريته)، والالتزام باحترام قوانين الدولة.

الوضع الراهن

تتمحور إحدى نقاط الخلاف المركزية اليوم بين العرب واليهود في إسرائيل حول الخدمة العسكرية أو الخدمة المدنية البديلة لصالح المجتمع ، التي تمنح الخادمين حقوقاً وتسهيلات مختلفة. لا يُستدعى العرب من أجل أداء الخدمة الإلزامية في الجيش، كما أنهم لا يُطالَبون بالقيام بخدمة وطنية بديلة. يؤدي هذا الأمر إلى المساس بحقوقهم بشكل كبير، حيث أنهم لا يحصلون على

التسهيلات التي تمنحها الوزارات الحكومية المختلفة للجنود المُسرّحين. صحيح أن هناك إطاراً تطوعياً للخدمة المدنية للعرب، غير أن القيادات العربية تعمل على شلّ عمل هذا الإطار.

التجديد المُقترح

إعادة هيكلة وتأسيس أُطُر الخدمة المدنية للعرب من جديد، وذلك بالتعاون مع ممَثّلي الجماهير العربية.

√ التطبيق ١٢:

إعادة بناء منظومة الخدمة المدنية من جديد عبر قنوات من الحوار المتبادل بين الحكومة وبين ممثّلي الأقلية العربية، وذلك باعتبارها خدمة تطوعية، يَحصل كل من يُنهيها على نفس الحقوق التي يحصل عليها الجنود المسرّحون من الجيش، كلٌ حسب مدة خدمته. بإمكان المواطنين العرب المعنيين بالتطوع للخدمة العسكرية، القيام بذلك في إطار السياسة والامتحانات التي يضعها جيش الدفا ع الإسرائيلي. إن حدوث تقدم ملحوظ في موضوع الخدمة المدنية من شأنه أن يُساهم بشكل كبير في تسريع المساواة الجوهرية والحقيقية للمواطنين العرب. بعد تنسيق منظومة الخدمة المدنية مع قيادات الجماهير العربية، وتسييرها من قبل هيئات عربية عامة ستعمل القيادات بدورها على تشجيع الانضمام إلى الخدمة المدنية والانخراط بها بهدف تحويلها مستقبلاً إلى خدمة إلزامية، وذلك كجزء من تطبيق مبدأ المساواة في الواجبات لجميع عناصر وفئات المجتمع في إسرائيل.

٥. مسئولية القيادَتين اليهودية والعربية في العمل على تغيير الخطاب العام وخلق آليات الخطاب بين الأغلبية والأقلية

الفحوى

إن تغيير الرأي العام والأجواء العامة في البلاد، هما شرطان ضروريان من أجل تطوير المواطنة المشتركة. على زعامات وقيادات المجتمَعين العربي واليهودي تحمل المسئولية والقدرة على تغيير الخطاب العام من جدل يعتمد على الاستثناء والإقصاء إلى خطاب يعتمد على الشمولية والإشراك. حريٌّ بهم أن يعملوا على بناء آليات وقنوات للحوار بين جماعَتَي الأغلبية الأقلية القوميّتَين.

الوضع الراهن

الخطابات والتصريحات الطائشة الصادرة عن الزعماء اليهود والعرب كما أن البعض منهم يعبر عن مواقف تمسّ بشرعية وجود وكيان الفئة الأخرى (مثل: دعم ترحيل العرب "الترانسفير" ومن الجانب الآخر، سلب الشعب اليهودي من حقه في العيش في دولته) بل والأنكى من ذلك فبعض القادة يكيلون في بعض الأحيان محاولات لبثّ الكراهية ويتفوهون بتعابير ذات طبيعة عنصرية، نتيجتها واحدة، ألا وهي تفوهات القادة والزعماء تؤدي إلى المزيد من التقطّب بين كلا المجتَمعين اللذان يمثلهما أولئك الزعماء، على الرغم من أن الغالبية الساحقة في كلا المجتَمعين مَعنية بوجود علاقات سليمة وعادلة بينهما. إلى جانب ذلك، لا توجد قنوات اتصال وحوار ثابتة وبشكل جاري بين زعامات، قيادات وبين هيئات المجتمع المدني العربي واليهودي على حد سواء.

التجديد المُقترح

تفعيل عملية رصد، متابعة ومراقبة من جانب الهيئات والأجهزة الفاعلة في المجتمع المدني للتصريحات والتفوّهات الصادرة عن قادة وزعامات كلا المجتَمعين، وتوصية القادة والزعماء بتجنب الخطاب المستَثني واستخدام أساليب الحديث والَخطاب الشامل الذي يتماشى مع مبدأ المواطَنة المشتركة.

√ التطبيق ١٣:

في إطار آليات التنفيذ التي سيتم تفصيلها أدناه، يجب إقامة آليات لرصد الخطاب العام والتفوّهات والتصريحات الصادرة عن زعماء وشخصيات قيادية يهودية وعربية، ومتابعة معالجة وسائل الإعلام للقضايا المتعلقة بالعلاقات بين اليهود والعرب في إسرائيل.

√ التطبيق ١٤:

سن القوانين والتشريعات الصارمة التي تحظر التفوهات العنصرية، وتطبيقها بحذافيرها. علاوة على ذلك، يتم تشريع قانون يحظر التفوهات التي تمس بالشرعية بسبب الديانة أو العرق أو الأصل دون الحاجة للتأكد من احتمالات وفُرص خروج تلك التفوهات إلى حيّز التنفيذ على أرض الواقع مع ضرورة نصّ العقوبة الرادعة لمثل هذه التجاوزات.

٦. آليّات التطبيق والتنفيذ

أ. آليات عامة ومدنية ذات ميزانيات وصلاحيات تنفيذية من قبل الحكومة

تقوم الحكومة بتعيين مجلس مدني يهودي–عربي مؤلف من ٤٠ عضوا، ٢٠ عضواً يهودياً و– ٢٠ عضواً عربياً. يتم تأليف المجلس من خلال التشاور مع القيادة السياسية وممثلي منظمات المجتمع المدني في الوسَطَين اليهودي والعربي معاً. تشتمل وظائف المجلس على ما يلي:

- صياغة اقتراح قانون لإنشاء سُلطة لمساواة ودمج الأقلية العربية.
- تقديم الاستشارة لمؤسسات الحكم، ولقيادات الأقلية العربية في القضايا التي تتعلق بالعلاقات اليهودية – عربية وتنمية المساواة في الحقوق والواجبات.
- العمل كمجلس إدارة لسلطة المساواة للأقلية العربية بعد إنشائها.
- إدارة الحوار الدائم والمتواصل بمشاركة ممثّلي مؤسسات الحكم والأقلية العربية.

ب. آليات التشريع والمراقبة

❖ تسنّ الكنيست قانوناً لإنشاء سلطة لمساواة ودمج الأقلية العربية، والتي تحظى بتمويل حكومي وصلاحيات تنفيذية، تكون خاضعة للمجلس اليهودي – عربي العام، تحديد مبنى السلطة والعاملين فيها من قبل المجلس اليهودي – عربي العام. من ضمن وظائف السلطة:

- التعرف على الحواجز التي تؤدي إلى تعثّر المساواة وعرقلتها، واندماج الجماهير العربية وحثّ الجهات المسئولة على إزالتها.
- إلزام الجهات والهيئات العامة المدعومة حكومياً بدَمج العرب في إدارتها، وفي طاقم عامليها والقيام بأنشطة تعتمد على المساواة بين اليهود والعرب.
- القيام بمتابعة، ورصد للتفوهات والتصريحات الصادرة عن شخصيات قيادية، ومتابعة وسائل الأعلام وتعاطيها مع قضايا العلاقات بين العرب واليهود. توصية الزعماء والقادة ووسائل الإعلام بالتخلي عن خطاب الإقصاء والاستثناء وتبنّي خطاب الاشتمال والإشراك.
- نشر تقارير دورية للجمهور حول التقدم في مجالات عمل السلطة المختلفة.
- رفع التوصيات الجارية للحكومة ولقيادات الجمهور العربي واليهودي من أجل الدفع قُدُماً بالمبادئ المشمولة في هذه الوثيقة.

- ❖ تعيين لجنة فرعية تُعنى بتطوير المساواة المدنية للعرب بحيث تكون اللجنة مُنبَثقة عن لجنة الداخلية وجودة البيئة، والتي تستعين بخدمات مهنية من قبل مختصين في المجال وتعمل كهيئة مراقبة برلمانية لأعمال الحكومة، المجلس العام اليهودي – عربي ولسلطة تطوير المساواة للأقلية العربية.

ج. الحكومة

وضع المعالَجة الحكومية لقضية المساواة للمواطنين العرب تحت مسئولية رئيس الحكومة مباشرة، والذي سيقوم بدوره بعقد اجتماع للمجلس العام اليهودي – عربي مرة كل ربع سنة، من أجل مناقشة ودراسة الخطوات المطلوبة لتطوير المساواة. إلغاء منصب وزير الأقليات، ومع ذلك بإمكان رئيس الحكومة أن يقوم بتشغيل موظّفي دولة بارزين يقومون بمساعدته بهذا الموضوع.

د. قيادة الأقلية العربية

تعمل القيادة السياسية ومنظمات المجتمع المدني من أجل تعزيز الخطاب العام بشكل يعطي صيغة شرعية للجمهور اليهودي، مؤسسات الحكم، قوانين الدولة ولسائر المبادئ المطروحة في هذه الوثيقة؛ تشجيع المواطنين العرب وحثّهم على لعب دور فعال في تحمل المسئولية والواجبات المدنية؛ تشجيع المواطنين العرب والسلطات المحلية ومنظمات المجتمع المدني على العمل من أجل تغيير سُنن اجتماعية تعيق وتعرقل تقدم المجتمع العربي، نموه وحصوله على المساواة (على سبيل المثال: يعملوا على تطوير وتعزيز مكانة المرأة ومحاربة أساليب الإدارة الحمائلية للمجالس المحلية؛ انتهاك قوانين البناء وكذلك العمل ضد التدني في دفع الضرائب البلدية). من أجل القيام بالإدارة الناجعة لجميع هذه الأنشطة، تنشأ المنظمات العربية جهة منسّقة وذلك بتمويل مشترك من السلطات المحلية العربية والحكومة.

Number	Area	Issue	Practical Result
4	Economic and social rights	Economic development	Arab settlements were made partners in ownership of industrial zones in the north.
		Government budgeting	During 2001-2004, a four-billion NIS program increased development budgets by approximately 50%. The situation returned to its previous state in 2005; Nearly equal municipal budgets; significant closing of the gap in the educational budget; all settlements connected to a sewage system; greater investment in roads, clinics, and classrooms following the State Comptroller's 2002 report; discrimination eliminated in neighborhood renovation, national priority areas, and the educational Shahar program.
		Civil service	Moderate increase in the number of civil servants and appointments to senior positions; a minister in the Olmert government (2006-2009), director-general of the Interior Ministry in the Sharon government (2001-2005), an Arab ambassador, and integration of Arab diplomats; appropriate representation under legislation from 2000: the Government Companies Law, 5735-1975; Civil Service Law (Appointments), 1959.
		Welfare	The discrimination that had existed until 1994 against those who did not complete military service and those who did not study in a yeshiva was eliminated.
		Higher education	Increase in the number of Arab students and the number and promotion of Arab faculty; an Arab vice chancellor has been appointed (at Haifa University)

Number	Area	Issue	Practical Result
2	Political rights	Representation	Legislation making representation in directorates and civil service mandatory; High Court of Justice rulings on government budgeting and representation in the Israel Land Administration and the Jewish National Fund.
		Representation in centers of power	An Arab judge in the Supreme Court.
3	Land	Confiscation and compensation	During the 1990s lands that had been confiscated in 1976 and not used were returned to their owners.
		Allocation and control	The Israel Land Administration took a decision to allocate lands to Arabs for public needs without rental fees; Areas of jurisdiction of settlements in the Triangle (Al-Ruha) and Galilee (Yafia) were expanded.
		Political representation	Two Arab appointments to the Israel Land Administration and one appointment to the Jewish National Fund.
		Planning and construction	Gradual progress in the preparation of a master plan; establishment of regional planning commission in the Triangle and the Galilee.
		Settlement	The High Court of Justice rules that government lands cannot be allocated for Jewish settlement only.
		Unique problems	All unrecognized settlements in the north were recognized, and the regional council of Abu-Basma, which includes eight such settlements in the Negev, was established.

Number	Area	Issue	Practical Result
8	Treatment by the Jewish society	Media and public discourse	Hostile treatment by Jewish government ministers, Knesset members, and public figures. A large number of non-governmental organizations struggle against discrimination. In addition, the Equal Employment Opportunity Commission, in cooperation with Arab members of the advisory council, works for the eradication of discrimination against Arabs in the workplace. At times Arab Knesset members have also used harsh rhetoric against state institutions.

3. The Closing of Gaps Since the 1990s

A slow (but steady) process of closing the gaps between Arabs and Jews has taken place over the past two decades, as indicated by the following examples:

Number	Area	Issue	Practical Result
1	Cultural rights	Language	An Academy for the Arabic Language has been established; The National Roads Authority signs include Arabic; Street signs in mixed cities.
		Education	Arab heritage and equality of rights were included as educational goals in 2000.
		Religion	An Islamic college and a Christian college received accreditation.
		Media	Arabic radio station (Al-Shams)

Number	Area	Issue	Practical Result
5	Economic and social rights	Employment	Unspoken discrimination takes place in the private and public sectors. Unequal pay.
		Government budgeting	Only 4% of the development budget.
		Civil Service	Legislation from 2000 requires appropriate representation; Government Companies Law, 5735-1975; Civil Service Law (Appointments), 1959; 5.8% of civil servants (primarily in low-level positions); dozens of positions (only) appointed each year as part of affirmative action.
		Housing	Almost no public housing construction; discrimination in housing assistance.
		Welfare	The number of Arab citizens below the poverty line is double the number of non-Orthodox Jewish citizens.
		Higher education	9% of university students are Arab; under-representation among faculty and minimal representation among the administrative staff.
6	Link to the Arab world		There is a link with countries that are party to a peace agreement; pilgrimage to Mecca is permitted; Arab-Israeli entities have links with the Arab League.
7	Enforcement of the law	Inequality	Inequality surfaces at times in the form of non-enforcement of the law and at times in the form of violent over-enforcement, such as during control of demonstrations and destruction of illegally constructed housing.

Number	Area	Issue	Practical Result
		Political liberties	The liberties exist, with limits as legislated on matters of immunity, expression, and travel to certain Arab countries (laws on incitement and emergency by-laws travel abroad).
4	Land	Confiscation and compensation	The Absentee Property Law deals with the property of refugees, some of whom reside in Israel, and confiscations through 1976, providing for relatively low levels of compensation.
		Land allocation and control	Unequal allocation, lack of territories subject to the jurisdiction of Arab residential and industrial zones.
		Representation in policymaking	World Zionist Organization – Jewish Agency (Status) Law, 5713-1952, grants legal rights in land issues to world Jewish organizations. The representation is minimal: two of 31 in the Israel Land Administration and one in the Jewish National Fund.
		Restitution of land	There is no recognition of demands for the restitution of land or repatriation of internally displaced persons to their homes (Ikrit&Biram).
		Planning and construction	Shortage of master-plans, lack of representation in the national council, and under-representation in the regional councils.
		Settlement	The state recognizes the establishment of Jewish settlements only. Not a single Arab settlement has been established (with the exception of Bedouin construction).
		Unique problems	Ownership disputes over Bedouin lands in the Negev; Dozens of unrecognized settlements; Problematic enforcement on matters of illegal construction

Number	Area	Issue	Practical Result
		Parliamentary representation	Arab political parties have proportionate representation without quota or reinforcement. They are represented within Knesset committees and in the position of one of the deputy chairmen of the Knesset.
		Representation in centers of power	There has been no Arab representation in government, with the exception of one Arab minister in the Olmert government (2006-2009); since 2004 there has been one Arab judge in the Supreme Court; there is no Arab in the committee that selects judges; overall only 5% of judges are Arab (primarily in the lower courts); there is no proportionate representation of Arabs in the media.
		Parliamentary influence on policymaking	Minimal influence as a result of non-representation in governmental coalitions.
		Individual rights of equality	By law there is a right of equality in matters of employment, consumerism, services, and entry to places of entertainment and public places, without discrimination on the basis of race, religion or religious group, nationality, country of origin, belief, political affiliation, or military reserve service; the right to equality of political, civil, and social rights is recognized under the Basic Law: Human Dignity and Liberty, whose implementation is overseen by the High Court of Justice. Discrimination does take place in the implementation of the right to equality, but there is a right of appeal to the court system.

Number	Area	Issue	Practical Result
		Media	There is a wide range of independent Arabic press, including radio. There is no Arab-controlled television station, but there is regular Arabic programming on the official state channel.
3	Political rights	Legal standing	The state is defined as Jewish and democratic in two 1992 Basic Laws. The law holds that, “A list of candidates will not be included in Knesset elections, nor will any individual be regarded as a candidate, if the list or individual has an objective or has participated in an activity that includes, explicitly or implicitly, any of the following: denial of Israel’s existence as a Jewish and democratic state; racial incitement; support for armed struggle by an enemy state or terrorist organization against Israel.” [Unofficial translation] (To date, however, the Supreme Court has not approved the invalidation of any Arab political party.) Legal and constitutional documents do not recognize the Arab population as having national minority status; nor do they recognize any ruling entities within the Arab population. Legislation has called for affirmative action within government agencies and civil service; The High Court of Justice requires appropriate representation among public appointments and obligates the state to allocate the budget on a proportionately egalitarian basis; there are legislative proposals to require candidates for citizenship to take an oath of loyalty to the state as a Jewish and democratic state.

Number	Area	Issue	Practical Result
		Education	Israel has an official Arabic educational system whose staff is Arab. *Arabs* have the right to education within the Arabic educational system. Since 2000 the Israeli educational system has included the following objective: "Recognition of the unique language, culture, history, heritage, and tradition of the Arab population and other population groups in the State of Israel and recognition of the equal rights of all of Israel's citizens."
		Culture	Arab culture is taught within the Arabic educational system and lived within Arab communities; It is not recognized as part of public culture; There are Arab theaters and museums and Arabic language books and newspapers owned by Arab citizens and organizations.
		Heritage and heritage sites	The Antiquities Law recognizes sites of 300 or more years; it exempts many Ottoman sites from the requirement of preservation. Muslim cemeteries and mosques are suffering from neglect and lack of oversight.
		Religion	A court system exists for minority groups. There is no officially sanctioned institution comparable to the Chief Rabbinate (The Chief Rabbinate of Israel Law – 1980). No *mufti* has been recognized to interpret the law; there are no budgeted religious councils; the mosques are subject to the authority of the Ministry of Religious Affairs; and there is no authority to oversee development of non-Jewish holy sites. An Islamic college and a Christian college have been accredited. Two Islamic movements exist, one of which is represented in the Knesset by the Ra'am party.

Appendix C – Examples of Equality and Inequality for the Arab Minority in Major Areas

(Partial List)

1. Expressions of Self-Determination of the Jewish People in the Definition of the State and the Legal Implications for the Arab Minority in Israel

Number	Area	Laws
1	Symbolic space and public culture	Flag, Emblem, and Anthem Law – 1949
2	Immigration and naturalization/citizenship laws	Law of Return – 1950 Nationality Law – 1952 Nationality and Entry into Israel Law (Temporary Order) – 2003 [NOTE: not necessarily paradigmatic]

2. Equality and Inequality in Areas Not Related to Definition of the State

Number	Area	Issue	Practical Result
1	Military service	Defense Service Law	Most of the Arab population is exempt from military service on a personal basis (not including the Druze and some of the Bedouin); Limited voluntary civil service is available for those interested.
2	Cultural rights	Language	The Arabic language is the second official language and the language of the Arab educational system; The teaching of Arabic in Hebrew schools has not been implemented as required; Its use has been partially implemented in the Knesset, in official forms and signs, in the Book of Statutes, and in street signs in mixed cities.

The United Nation's Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (1994); UN website, http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/drip.html, last accessed November 22nd 2010.

The European Charter of Human Rights (1950); European Parliament website, http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf, last accessed November 22nd 2010.

Appendix B – International Treaties on Minority Rights

For further information on minority rights as addressed in international treaties and other legal instruments, see the following:

International documents related to Minority Rights Protection:

The Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities (1995); http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/157.htm, last accessed November 22nd 2010.

The United Nation's Universal Declaration of Human Rights (1948); Office of the UN High Commission for Human Rights, http://www.ohchr.org/en/udhr/pages/introduction.aspx, last accessed November 22nd 2010.

The United Nation's International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) (1966); Office of the UN High Commission for Human Rights, http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm, last accessed November 22nd 2010.

The United Nation's International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) (1966); Human Rights Web, http://www.hrweb.org/legal/cpr.html, last accessed November 22nd 2010.

The United Nation's Declaration on the Rights of Persons belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities (1992); UN General Assembly A/RES/47/135 , http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r135.htm, last accessed November 22nd 2010.

The Organization of Security and Co-operation in Europe (OSCE) Copenhagen Document (1990); OSCE website, http://www.osce.org/documents/odihr/1990/06/13992_en.pdf, last accessed November 22nd 2010.

The Council of Europe's European Charter for Regional or Minority Languages (1998); Council of Europe's website, http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/148.htm, last accessed November 22nd 2010.

- Habermas, J. (2001). *The Postnational Constellation. Political Essays*, Pensky M. (ed., trans., intr.), Cambridge (Mass.): MIT Press; Kymlicka, W. and W. Norman (1994). "Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory", *Ethics*, 104 (2): 352–381.
- Kymlicka, W. (1995). *Multicultural Citizenship*, Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, W. (2000). "Citizenship in Culturally Diverse Societies: Issues, Contexts, Concepts", in *Citizenship in Diverse Societies*, W. Kymlicka, W. Norman (eds.), Oxford: Oxford University Press, 1–41.
- Scolnicov, A. *The Right to Religious Freedom: Between group rights and individual rights*, Routledge Research in Human Rights Law 2011.

Appendix A – The Implications of Citizenship

The term "citizenship" has received a variety of definitions and has been the subject of much discussion in the areas of political philosophy and law. The essence of citizenship as defined for the purposes of this document is as follows:

Citizenship is membership in a political community or super-political community (such as the European Union) and has the following three dimensions:

1. Legal: the guarantee of civil, social, and political rights;
2. Functional: the opportunity to participate actively in political institutions;
3. Psychological-cognitive: laying the foundation for a sense of identity and belonging that contributes to social integration.

Full citizenship in a democratic institution depends on formal and substantive equality of rights and obligations for all citizens.

One of the salient questions regarding the essence of citizenship in a nation-state relates to the tension between the principle of universality and the principle that recognizes the uniqueness of different groups within society. Recognition of the uniqueness of minority groups is evident in the granting of individual rights that enable them to express their unique culture within the context of the majority culture, or in the granting of collective rights to various groups at the expense of the general identity of the state (that is, the identity of the population as a whole or the "nation"). The generally accepted civil duties are payment of taxes, military service, adherence to the law, and demonstration of commitment and loyalty to the democratic political system and to the state.

For further information see:

- Carens, J. H. (2000). *Culture, Citizenship, and Community. A Contextual Exploration of Justice as Evenhandedness*, Oxford: Oxford University Press.
- Cohen, J. (1999). "Changing Paradigms of Citizenship and the Exclusiveness of the Demos", *International Sociology*, 14 (3): 245–268.

Appendices:

Appendix A – The Implications of Citizenship

Appendix B – International Treaties on Minority Rights

Appendix C – Examples of Equality and Inequality for the Arab Minority in Major Areas

d) Leadership of the Arab Minority

The Arab political leadership and civil society organizations will take measures to advance a discourse of legitimacy with respect to the Jewish population, ruling institutions, laws of the state, and other principles delineated in this document: encouraging Arab citizens to participate actively in matters of civic responsibility and civic duties; encouraging Arab citizens, local authorities, and civil society organizations to change those social norms that delay the advancement and equality of the Arab population (for example, working to advance the status of women and reduce nepotism within local councils; opposing the violation of construction laws and underpayment of municipal taxes). For the purpose of efficient administration of these activities, Arab organizations will establish a coordinating body to be funded jointly by local Arab authorities and the government.

of the public Jewish-Arab council, whose members will form the authority's board of directors. The composition of the authority and its staff will also be determined by the public Jewish-Arab council. The authority will have the following responsibilities:

- Identifying barriers to equality and integration of the Arab population, and activating the bodies authorized to work towards elimination of these barriers;
- Ensuring that public entities receiving government support integrate Arabs among their management and staff and that equality is maintained between Arabs and Jews in practice;
- Conducting continuous oversight of leaders' and media statements regarding Arab-Jewish relations and encouraging leaders and the media to adopt an inclusive and engaging discourse rather than an alienating, segregated, and confrontational discourse;
- Publishing periodic progress reports on its activities;
- Providing the government and Arab and Jewish public leaders with regularly updated recommendations for promoting the principles contained in this document.

❖ The Knesset Internal Affairs and Environment Committee will appoint a subcommittee for the promotion of equality for Arab citizens, which will assist professionals operating in this field. The subcommittee will conduct parliamentary oversight of government activities, the Arab-Jewish public council, and the authority responsible for equality for the Arab minority.

c) The Government

The prime minister will be directly responsible for government handling of the matter of equal rights for Arab citizens and will convene the Jewish-Arab council on a quarterly basis to discuss the measures needed to promote equality.

✓ **Application 14:**

The legislation prohibiting racist statements will be made stricter and enforcement of this law will be improved. Similarly, a law will be enacted prohibiting words of enmity and de-legitimization on the basis of religion, ethnic origin, or nationality – regardless of the actualization of these words in practice – and sentencing will be designed so as to deter this crime.

6. Implementation and Operationalization Mechanisms

a) A Governmental Public Civil Mechanism with a Budget and Operational Authority

The government will appoint a 40-member civilian Jewish-Arab council comprised of 20 Arabs and 20 Jews. The composition of the council will be determined in consultation with Arab and Jewish political leadership and civil society representatives. The council will have the following responsibilities:

- Formulating proposed legislation for the creation of an authority responsible for equality for the Arab minority;
- Advising government institutions and the Arab minority leadership on matters of Jewish-Arab relations and the pursuit of equality of rights and obligations;
- Serving as a board of directors for the authority responsible for equality for the Arab minority;
- Convening a regular and ongoing discourse with the participation of representatives of the central government and the Arab minority.

b) Legislative and Oversight Mechanisms

❖ The Knesset will pass a law establishing an authority responsible for equality and integration of the Arab minority. The law will grant government funding and executive powers to the authority, which will be subject to the oversight

5. The Responsibility of Jewish and Arab Leadership to Change the Discourse and Create Mechanisms for Dialogue Between the Majority and Minority

Implication

Change of public discourse and atmosphere is a necessary condition for promoting collective citizenship. Jewish and Arab leaders have the responsibility and ability to affect change and to reframe the public discourse as inclusive and engaging rather than confrontational. As leaders they should take steps to create interaction mechanisms between the national majority and minority groups.

The Current Situation

Israel's Jewish and Arab leaders are engaged in an impassioned discourse in which some have adopted stances denying the legitimate existence of the other national group (e.g., support for the transfer of Arabs or denial of the right of the Jewish people to its own state). Some leaders even employ terminology meant to incite and make racist statements. The leaders' discourse polarizes the two populations they represent, although the decisive majority in both communities seeks proper, respectful relations. Similarly, regular channels of interaction between the leadership and Arab and Jewish civil society is lacking.

The Proposed Innovation

Civil society bodies will monitor leaders' statements in this context and make recommendations for avoiding confrontational dialogue and adopting an inclusive discourse that accommodates the principle of collective citizenship.

✓ Application 13:

In the context of interaction mechanisms as described above, a mechanism will be established for monitoring public discourse and the statements of Jewish and Arab leaders, as well as the media, on matters of Jewish-Arab relations.

The Current Situation

One of the main areas of dispute between Jews and Arabs in Israel today is military service or alternative civil service, which grants those who serve various rights and benefits. Currently neither military service nor alternative civil service is required of Arabs in Israel. Consequently their rights are undermined because they do not enjoy the benefits that government bodies grant soldiers upon completion of their service. A system of voluntary civil service for Arab citizens does indeed exist, but Arab leadership opposes this system.

The Proposed Innovation

We propose a reformulation of the system of civil service for Arabs, in cooperation with representatives of the Arab public.

✓ Application 12:

The civil service administration will be restructured – on the basis of consultation between the government and representatives of the Arab minority – as a voluntary service with the same benefits that discharged soldiers receive upon completion of service, commensurate with the length of their service. Arab citizens interested in volunteering for military service will be able to do so in accordance with IDF policy and requirements. Substantive progress on the issue of civil service would greatly contribute to the achievement of true equality for Arab citizens. After coordinating between the civil service administration and Arab leadership and transferring management to Arab public entities, the leadership will take measures to encourage civil service with a view to making it mandatory in the future, in keeping with the principle of equality of obligations among all segments of Israeli society.

✓ **Application 10:**

A law will be enacted compelling proportionate representation of Arabs at all levels of media work subject to government regulation: newscasters, reporters, editors, etc., and representation of the Arab population and culture in current affairs and entertainment shows. The government and civil society organizations will take steps to persuade the commercial and private media networks to include and integrate Arab employees.

✓ **Application 11:**

Reform in the areas of land allocation and determination of municipal and planning authorities, including the completion of updated master plans for Arab towns and villages that would allow construction of buildings of varying heights, establishment of a new Arab town, and allocation of lands for industry or residential expansion, all in accordance with planning and environmental considerations, realistic and appropriate compensation – monetary or in kind – for the loss of lands, proportionate Arab representation in planning commissions at all levels, resolution of issues surrounding construction without a permit (including "unrecognized" settlements), and resolution of the conflict over lands claimed by Bedouin in the Negev by means of generous compromise. Alongside progress in resolving these issues, Arab public leadership will support enforcement of the law and work diligently to persuade the public that violation of the law undermines development within Arab communities.

4. Obligations – Equality of Obligations of the Arab Minority

Implication

Full equality among all of Israel's citizens is also expressed through civic responsibility and civic duties that include commitment to Israel's democracy based on the principle of majority rule (as long as this does not undermine basic rights and human dignity and liberty) and commitment to the laws of the state.

The Proposed Innovation

We propose the delineation of specific areas in which true equality of rights should exist for Arabs, as individual citizens and as a group, and the setting of guidelines for realization of this equality.

✓ **Application 7:**

The government will take measures to implement equality towards Arab citizens in all areas of public and civil life, including appropriate representation among appointments to public agencies; equitable distribution of public resources by the government and public bodies, gradually closing the gaps that have formed over many years of oppression until full equality is reached. Particular attention should be paid to the educational system, to economic development, including economic enterprises in the Arab sector, and to equal employment in the public sector, including key positions for upward mobility and senior positions (Trustees, CEOs, etc.), implementing affirmative action where Arabs are under-represented. The government will take measures to integrate Arabs in areas that were previously closed to them.

✓ **Application 8:**

We propose that representatives of the Arab public be included in the government and that Arab parties be encouraged to participate in government coalitions, while, in parallel, the Arab parties accommodate themselves for the process of political integration.

✓ **Application 9:**

The government will take measures aimed at proportionate representation of Arabs, in accordance with the size of the population, in all entities supported by the government or receiving government funds as a condition for receiving these funds. This will include directorates of public companies.

of resources, and the setting of state educational goals; self-governance in matters of culture and cultural institutions, language, and religion; the option of autonomous management of the Arab educational system in compliance with the state educational curriculum and framework; the right to determine the use of language and to hold cultural events in municipal spaces managed by local Arab authorities; and participation in establishing the use of the Arab language and holding cultural events within mixed cities.

✓ **Application 6:**

The Arabic language is one of the two official languages of Israel, alongside Hebrew, which is the official language of the majority. The State of Israel will take measures to increase the visibility of the Arabic language in the linguistic and cultural panorama of the state.

3. Rights – True Equality of Rights for the Arab Minority in Civil Matters

Implication

True equality of rights (in practice) for Arab citizens will be implemented, and the government will work continuously to close the social and economic gaps between the two countries.

The Current Situation

Israeli law indeed forbids discrimination on the basis of sex, ethnic origin, race, nationality, religion, etc., but Arab citizens do not in fact enjoy full equality of rights. Discrimination primarily takes place in practical terms, in the unequal application of laws (for example, land tenure laws).

✓ **Application 4:**

National laws that include the term "Jewish and democratic state" will define "Jewish state" as the state that actualizes the right of the Jewish people to national independence and self-determination in its own state of Israel, in accordance with the principles of the state's Declaration of Independence and as a state that is committed to the principles of human dignity and sanctity of life and to liberty and equality for all its citizens.

b) Arabs in Israel as a National Minority

Implication

The Arab Palestinian citizens are a national minority within Israel. Their status will not change even following the establishment of a Palestinian state alongside Israel.

The Current Situation

The Arab citizens of Israel are a national minority group. Although not defined as such by law, they have collective rights in the following areas: the Arabic language, the Arab educational system, religious courts, representation within civil service and government agencies, and the right to equal governmental budgets in accordance with the ruling of the High Court.

The Proposed Innovation

We propose the constitutional recognition of Arabs as a national minority and an expansion of their collective rights.

✓ **Application 5:**

Arabs will have constitutional standing as a national minority in their state, Israel, and will have the following collective rights: democratic election of leadership; appropriate representation in public culture and events, allocation

British Mandate: a Jewish state and an Arab state (this resolution has since been recognized by the PLO as well in its November 1988 summit in Algiers, where it unilaterally declared Palestinian independence).

Israel's Declaration of Independence of 14 May 1948 declared Israel a "Jewish state" and called on the "Jewish people" to contribute to construction of the state.

The state adopted the term "Jewish and democratic state" without defining its content and meaning or addressing its inherent contradictions. The term appears in the following laws:

The 1985 Amendment to Basic Law: The Knesset (Article 7.A(a)) was the first law to include the concept "Jewish and democratic state," holding that any list of candidates for Knesset that rejects this concept cannot participate in elections. The concept of a "Jewish and democratic state" was not defined in the law, though, and it remains open to interpretation. This concept has been repeated in the 1992 laws Basic Law: Human Dignity and Liberty and in Basic Law: Freedom of Occupation, again without defining the term.

The Jewish character of the state of Israel is expressed through its immigration and citizenship/naturalization laws, dominant standing in public culture, the status of the Hebrew language, the relationship between religion and state, and the ties with the Jewish people in the Diaspora. Although there is no basis in law for the interpretation, some see the term "Jewish state" as justifying all-encompassing preferential treatment of Jews, and indeed, over the years discrimination against Arabs has emerged in a range of areas. A reexamination of the meaning and substance of the term "Jewish state" in the context of the state, as recommended in Application 4 below, is therefore warranted.

The Proposed Innovation

Interpretation of the term "Jewish state" must not be used to support discrimination or exclusion of the Arab citizens of Israel. A clear and unequivocal policy is essential to prohibiting use of the Jewish character of the state as a rationale for discrimination on national or religious grounds.

✓ **Application 2:**

The government and civil society organizations will use all means available to them to cultivate public awareness of Israeli citizenship as a collective democratic framework inclusive of all its citizens unconditionally, as detailed in this document.

✓ **Application 3:**

The Israeli education system in all its sectors will teach pluralism using an inclusive core curriculum covering citizenship, democracy, human rights, and multiculturalism and reflecting mutual recognition of Jewish and Arab cultures and of both peoples' ties with the land, as well as respect for the "other" culture, acknowledging that it can be a source of learning and mutual enrichment. The Arabic language will be taught as a second official language from an early level of education within Hebrew-language Jewish schools, and the Hebrew language will be taught within Arab schools.

2. The National Character of the State of Israel

a) The Implication of the Definition of Israel as a Jewish and Democratic State

Implication

The law defines Israel as a "Jewish and democratic" state. The significance of the term "Jewish state" lies in Israel's actualization of the Jewish people's right of self-determination. The term "democratic state" signifies that sovereignty of the state belongs to all its citizens, including the Arab national minority and other groups.

The Current Situation

On 29 November 1947, the United Nations General Assembly adopted Resolution 181 calling for the establishment of two states in the land of Israel/Palestine of the

status of supreme basic rights) the following principles: equality of citizenship and protection of human and civil rights for all; cultural and religious pluralism; enforcement of the law, including laws that prohibit violence, racial incitement, and discrimination; and appropriate inclusion of the minority in public culture.

The Current Situation

The Knesset, elected by and on behalf of all citizens of the state, is the ruling authority by law. In this sense, Israel is a state of all its citizens, who exercise their sovereignty through elections and parliamentary representation. For Arabs in Israel, however, citizenship remains primarily symbolic because of the discrimination they have suffered over the years in various areas and the absence of equal citizenship in practice.

The Proposed Innovation

The model of shared citizenship is expressed through a series of applications, as detailed in this document, in the following areas: formal and public education and the Nationality Law, true equality of rights and obligations aimed at equality in practice – not only symbolic equality – and appropriate representation of the Arab minority in the public sphere and in political and public fora, social and economic rights, civil service, and the media.

✓ **Application 1:**

The Knesset will develop a constitutional framework that ensures substantive citizenship in accordance with the principles and spirit of this document, including the following:

- Equal citizenship rights in the economic, social, and political domains;
- Appropriate representation for the Arab minority and the opportunity for active participation in political institutions;
- Appropriate inclusion of the Arab minority in public culture;
- Alongside the Law of Return, the State of Israel will develop an immigration policy that views all citizens inclusively and abides by the principles of international law and the cultural, social, and economic needs of the state.

B. Most of the Arabs living in Israel recognize the right of Jews to self-determination within their homeland.

Based on our aspirations for a more just and egalitarian society, where Jews and Arabs live together on the basis of mutual respect and cooperation, most of the group's recommendations address areas of responsibility within the purview of the Israeli government and Jewish-Israeli public. Naturally the political leadership and elite within the Arab minority has its own areas of responsibility as well.

The new framework for Jewish-Arab relations in Israel presented in this document is based on the concept of *transition from alienated membership in the state to shared and inclusive citizenship for the Arab minority*. This concept reflects the aspiration of group members to reinforce democracy, social civics, stability, and unity within society and to improve the welfare and quality of life of all of Israel's citizens. This conceptual framework reflects our belief in the possibility of realizing these important goals within Israel, a nation-state with full, inclusive citizenship for all its citizens. It is the view of this document's authors that achieving this vision will lead enable both communities – the Jewish majority and the Arab minority – to flourish.[1]

1. The Civilian Essence of the State of Israel – A Shared Democratic Framework for All Its Citizens

Implication

Shared citizenship is based on reinforcement of the democratic essence of the state and acceptance of the principle of majority rule, without detracting from the basic rights and freedoms of the minority. Towards this end the state guarantees, constitutionally (or – until the adoption of a constitution – with the

[1] This document is the product of an intellectual exercise by Jewish-Israeli academics over the course of two years. Group members do not share an ideology. The document they composed reflects a collectively acceptable agreement rather than personal opinion; thus not all members of the group necessarily agree with every element of this document.

The group was guided by a Zionist perspective that recognizes the right of the Jewish people to self-determination in the State of Israel, with equality of civil and human rights for all the state's citizens. The group's members chose a perspective of inclusive citizenship because without an all-embracing sense of citizenry, the state's ability to handle external and internal challenges is significantly weakened. The group adopted the view that equality of rights and obligations reinforces the moral strength of society without detracting from the national character of the state because society is internally strong enough to withstand the tension between the national and civil dimensions of statehood. In adopting this view, the members of the group drew on the experience of democratic nation-states whose social and economic success resulted, among other factors, from their cultivation of equal citizenship as a supreme value and uniting force among the various sectors of society, including minorities.

This document proposes **a new conceptual framework for Jewish-Arab relations in Israel,** based on the following principles:

A. Israel is the state in which the Jewish people exercises its right of self-determination, within the territory of its historical homeland.

B. Israel is a democratic state in which the sovereignty belongs to all of its citizens, Jews and Arab alike.

C. Arabs in the State of Israel are a national Arab-Palestinian minority entitled to collective rights.

D. State policy must be based on equality; that is, all citizens – Jews and Arabs – have equal rights and obligations.

In formulating the new conceptual framework, we relied on the following postulates:

A. A decisive majority of Jews and Arabs living in Israel deny the possibility of assimilating the Arab minority within the Jewish majority, object to the minority's departure from the state, and reject the notion of a future Palestinian state annexing the territories in which this minority resides today.

have consistently failed in their policies towards the Arab citizens of Israel. At the same time the Commission also underscored the responsibility of the political leadership and elite of the Arab minority for the state of relations between Jews and Arabs. The Commission's recommendations, however, remain largely unheeded. The leadership and governing institutions still lack clear goals and a strategy – and the consultation and interaction between them and Arab representatives is likewise insufficient – to address this issue.

Between December 2006 and May 2007, leading members of Arab civil society and academia produced a set of "Vision Documents" representing their perspective. The documents were intended as a starting point for self-examination within the Arab public with a view towards shaping its future in the state and holding a dialogue with the Jewish public on this matter. These documents did not fulfill their objective, however, as the discussion that followed proved to be unfruitful. In fact, they contributed somewhat to worsening of Jewish-Arab relations because most of the Jewish public saw them as an expression of extreme positions aimed at erasing the Jewish character of Israel.

The discussion that has taken place over recent years – following the publication of the "Vision Documents" and worsening of Jewish-Arab relations as a result of the second Lebanon war and Operation "Cast Lead," among other reasons – led us – a group of Jewish Israeli experts from a variety of disciplines – to propose a new conceptual framework for Jewish-Arab relations within Israel. The group's members are of the opinion that internal majority-minority relations cannot be postponed until a resolution of the Israeli-Palestinian conflict – based on the concept of *two states for two peoples* – is found. Ethno-national intergroup tensions in the context of a protracted violent conflict tend to hurt all citizens, members of the national majority and national minority as one.

Our recommendations are primarily relevant to matters for which the Israeli government and the Jewish-Israeli public are responsible. At the same time we believe that the political leadership of the Arab minority also bears responsibility for the difficult state of relations between the two peoples and for enforcement of the law. Moreover, within Israeli public discourse we see an increase in words of enmity and de-legitimization on national grounds between Jews and Arabs, including incitement to break the law. We firmly believe that this destructive trend must be stopped, thoroughly uprooted, and addressed using the force of law.

Towards Inclusive Israeli Citizenship

A New Conceptual Framework for Jewish-Arab Relations in Israel

Introduction

The founders of the State of Israel had a vision of a state that would fulfill the right of the Jewish people to self-determination and grant full equality to the Arab minority who remained after the conclusion of the 1948 war, their contact with the rest of the Arab nation severed. In the language of the Declaration of Independence:

> *THE STATE OF ISRAEL ... will ensure complete equality of social and political rights to all its inhabitants irrespective of religion, race or sex; it will guarantee freedom of religion, conscience, language, education and culture; it will safeguard the Holy Places of all religions; and it will be faithful to the principles of the Charter of the United Nations.*
>
> *WE APPEAL - in the very midst of the onslaught launched against us now for months - to the Arab inhabitants of the State of Israel to preserve peace and participate in the upbuilding of the State on the basis of full and equal citizenship and due representation in all its provisional and permanent institutions.*

Overshadowed by the regional confrontation facing Israel, the state has deviated from its founders' vision on the matter of equality for Arab citizens as a minority group with individual and collective rights. The circumstances of Israel's establishment, which forced it to confront existential challenges from the start, galvanized its national Jewish character at the expense of a collective sense of citizenship and social cohesiveness throughout the population. The ongoing Arab-Israeli conflict reinforced societal polarization and rising tensions between Jews and Arabs, tensions that in recent years have been straining the social fabric of the country. The Orr Commission, which investigated the root causes of the clashes that erupted in October 2000, found that Israel's various governments

Table of Contents

Introduction 7

1. The Civilian Essence of the State of Israel – A Shared Democratic Framework for All Its Citizens 10
2. The National Character of the State of Israel 12
3. Rights – True Equality of Rights for the Arab Minority in Civil Matters 15
4. Obligations – Equality of Obligations of the Arab Minority 17
5. The Responsibility of Jewish and Arab Leadership to Change the Discourse and Create Mechanisms for Dialogue Between the Majority and Minority 19
6. Implementation and Operationalization Mechanisms 20

Appendices: 23

Appendix A – The Implications of Citizenship 24

Appendix B – International Treaties on Minority Rights 26

Appendix C – Examples of Equality and Inequality for the Arab Minority in Major Areas 28

I would like to thank the Friedrich Naumann Foundation for Liberty, Jerusalem Office, which provided the funds for the project, and the Jerusalem Institute for Israel Studies, which provided the venue for the meetings of the project team. I would particularly like to thank Dr. Hans-Georg Fleck, Resident Representative in Israel and the Palestinian Autonomous Territories, and the devoted staff of the Foundation: Bettina Malka-Igelbusch, Head of the Israeli Desk, and Anne Cohen-Köhler, Project Coordinator, Israel Desk for their active support and encouragement. May I express my great appreciation to all members of the team for their joint work and for bringing humor and friendship into the discussions, and to Galit Hazan, research assistant and coordinator of the project, for her professional, efficient and kind assistance.

Yitzhak Reiter, Project leader

This document was produced by a team under the leadership of Professor Yitzhak Reiter. It is the culmination of a two-year project aimed at formulating a new model for Jewish-Arab relations in Israel.

The work of the team was enabled thanks to the support of the Friedrich Naumann Foundation for Liberty, Jerusalem Office.

Expert team:

Professor Yitzhak Reiter, Head of the project

Professor Yaacov Bar-Siman-Tov

Dr. Hillel Cohen

Dr. Abigail Jacobson

Dr. Ephraim Lavie

Dr. Kobi Michael (until 2009)

Dr. Sarah Ozacky-Lazar

Dan Pattir

Professor Frances Radai

Dr. Alexander Yakobson

Research assistant and project coordinator, Galit Hazan

Towards Inclusive Israeli Citizenship

A New Conceptual Framework for Jewish-Arab Relations in Israel

Points for Public Discussion

This publication was made possible through funding by Friedrich Naumann Foundation for Liberty, Jerusalem Office

Friedrich Naumann STIFTUNG FÜR DIE FREIHEIT

English translation: Merav Datan

Printing production: Hamutal Appel

Design and typesetting: Esti Boehm

© 2011, Produced by The Jerusalem Institute for Israel Studies

The Hay Elyachar House

20 Radak St. 92186, Jerusalem

www.fnst-jerusalem.org

www.jiis.org.il

The statements made and the views expressed are solely the responsibility of the team members.

Towards Inclusive Israeli Citizenship

A New Conceptual Framework for Jewish-Arab Relations in Israel

Points for Public Discussion

2011