

EURO-MEDITERRANEAN HUMAN RIGHTS NETWORK
RÉSEAU EURO-MÉDITERRANÉEN DES DROITS DE L'HOMME
الشبكة الأوروبية - المتوسطية لحقوق الإنسان



Arab Association for Human Rights
المؤسسة العربية لحقوق الانسان
האגודה הערבית לזכויות האדם



المركز القانوني لحقوق الأقلية العربية في إسرائيل
The Legal Center For Arab Minority Rights In Israel
המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל

الإتحاد الأوروبي والأقلية الفلسطينية العربية في إسرائيل



EURO-MEDITERRANEAN HUMAN RIGHTS NETWORK
RÉSEAU EURO-MÉDITERRANÉEN DES DROITS DE L'HOMME
الشبكة الأوروبية - المتوسطية لحقوق الإنسان



Arab Association for Human Rights
المؤسسة العربية لحقوق الانسان
האגודה הערבית לזכויות האדם



المركز القانوني لحقوق الأقلية العربية في إسرائيل
The Legal Center For Arab Minority Rights In Israel
המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל

الاتحاد الأوروبي والأقلية الفلستينية العربية في إسرائيل

بروكسل - يناير/كانون الثاني 2010

الشبكة الأورو-متوسطية لحقوق الإنسان

فستراغاد 16 1456- ك كوينهاغن - الدنمارك
هاتف : + 45 32 64 17 00
فاكس : + 45 32 64 17 02
البريد الإلكتروني : info@euromedrights.net
موقع الشبكة العنكبوتية : www.euromedrights.net

عدالة المركز القانوني لحقوق الأقلية العربية في إسرائيل

شارع يافا، ص.ب. 8921 ، حيفا رقم المنطقة البريدية 31090، إسرائيل 94
هاتف : +972 4 950 1610
فاكس : +972 4 950 3140
البريد الإلكتروني : adalah@adalah.org
موقع الشبكة العنكبوتية : www.adalah.org

المؤسسة العربية لحقوق الإنسان

ص.ب. 224، الناصرة 16101
هاتف : +972 (04) 6561923
فاكس : +972 (04) 6564934
البريد الإلكتروني : hra1@arabhra.org
موقع الشبكة العنكبوتية : www.adalah.org

© جميع الحقوق محفوظة 2010 الشبكة الأوروبية المتوسطية لحقوق الإنسان

معلومات خاصة بالمطبوعة

العنوان : الإتحاد الأوروبي والأقلية الفلسطينية العربية في إسرائيل

المؤلف : ناتالي توسي

المساهمون الرئيسيون: ناتالي ستانوس؛ رينا جبارين؛ كاتي هكسيث؛ محمد زيدان

المؤلفين من المؤسسات: الشبكة الأوروبية-المتوسطية لحقوق الإنسان (EMHRN)؛ وعدالة المركز القانوني لحقوق الأقلية العربية في إسرائيل؛ والمؤسسة العربية لحقوق الإنسان

الناشر: الشبكة الأورو-متوسطية لحقوق الإنسان

تاريخ النشر: فبراير/شباط 2010 - عدد الصفحات : 68

الرقم الدولي الموحد للكتاب: ISBN 87-91224-61-6

اللغة الأصلية: الإنجليزية

تصحيح وتحرير: أليساندرو ستورر؛ وماريت فلو يورجنسن؛ ومارك شايد بولسن

تصميم الغلاف: حمزة عبد الرازق - الطباعة: Total Design Belgium

مصطلحات الفهرس: حقوق الإنسان/القانون الدولي/الأقلية العربية الفلسطينية

المصطلحات الجغرافية: الإتحاد الأوروبي/إسرائيل/البحر الأبيض المتوسط

صورة الغلاف لقرية الشرة البدوية العربية غير المعترف بها في صحراء النقب، تصوير- محمد بدارنة، واللافتة الموجودة على الطريق كما هو واضح في الصورة وضعها الأملالي للتعبير عن احتجاجهم ضد التهديد بهدم منازلهم في القرية.

تم إعداد هذه الوثيقة بمساعدة مالية من وكالة المعونة المسيحية «كريستيان أيد»، والوكالة الدانماركية للتنمية الدولية، ومعهد المجتمع المفتوح، والوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي.

تعتبر محتويات هذه الوثيقة مسؤولة الشبكة الأوروبية-المتوسطية لحقوق الإنسان منفردة، ولا يمكن اعتبار تحت أي ظرف من الظروف أنها تعكس الموقف الرسمي للمانحين الماليين.



فهرس المحتويات

10	مُلخَص تنفيذي
12	1- مقدمة
16	2- السياق: نظرة عامة على الأقلية الفلسطينية العربية في إسرائيل
16	1.2 الأقليات، وحقوق الأقليات، والأقلية العربية الفلسطينية
20	2.2 وضعية الأقلية الفلسطينية العربية في إسرائيل
24	3- سياسة الاتحاد الأوروبي تجاه الأقلية الفلسطينية العربية في إسرائيل
25	1.3 موقف الاتحاد الأوروبي بخصوص الأقلية الفلسطينية العربية في إسرائي
27	2.3 أدوات سياسة الاتحاد الأوروبي والأقلية الفلسطينية العربي
27	1.2.3 الممارسة المشتركة: غياب المشروطة
28	2.2.3 صمت مطبق: دبلوماسية التصريحات
29	3.2.3 موضوع عرضي: الحوار السياسي
31	4.2.3 المساعدة والتعاون: مفارقات الاقتصاد المتطور مع مشكلة التنمية
38	4- شرح سياسة الاتحاد الأوروبي تجاه الأقلية العربية الفلسطينية
39	1.4 الاتحاد الأوروبي، وإسرائيل، و«يهودية» الدولة
41	2.4 الاتحاد الأوروبي، والأقليات، وحقوق الأقليات
41	1.2.4 الغموض القانوني
42	2.2.4 الممارسات المتباينة داخل الإتحاد الأوروبي
42	3.2.4 الآثار المترتبة على السياسات الخارجية
46	5- مبررات مشاركة أكثر فعالية مع الأقلية العربية الفلسطينية: السلام والاستقرار في المنطقة
52	6- النتائج والتوصيات
60	الملحق I
62	خلفية المشروع
64	قائمة المختصرات

الإتحاد الأوروبي والأقلية الفلسطينية العربية في إسرائيل



ملخص تنفيذي

ضمن خطة العمل للعلاقات بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل من عام 2005 المندرجة في نطاق سياسة الجوار الأوروبية (ENP)، التزمت إسرائيل والاتحاد الأوروبي، بالشروع في حوار سياسي وتعاون من أجل "تعزيز وحماية حقوق الأقليات، بما في ذلك تعزيز الفرص السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية، والثقافية لجميع المواطنين والمقيمين بشكل قانوني". ألا انه وبعد خمس سنوات، ليس أن وضع الأقلية العربية الفلسطينية داخل إسرائيل لم يتحسن فحسب، بل ازداد تفاقماً، حيث باتت إسرائيل تصوّر الأقلية، بشكل متزايد، على أنها تهديدٌ أمنيٍّ وديمقراطيٍّ، مما أضفى شرعيةً على اتخاذ تدابير استثنائية ضدها. بضمنها تشريع قانون تمييزي يستهدف حقوق المواطنة الأساسية للمواطنين العرب، ويُطالب بالولاء للدولة اليهودية والمحاولات المستمرة لإقصاء الأحزاب السياسية العربية وأعضاء الكنيست عن المشاركة في الانتخابات؛ وتقديم لوائح اتهام جنائية ضدّ القادة السياسيين العرب على خلفية نشاطاتٍ سياسية مشروعة.

يعي الاتحاد الأوروبي بشكل قاطع المشاكل التي يواجهها المواطنون العرب في إسرائيل - كما انعكس ذلك في التقارير المرحلية لسياسة الجوار الأوروبية (ENP) التي قامت المفوضية الأوروبية بنشرها - خصوصاً فيما يتعلّق بالتمييز في ممارسة حقوقهم المدنية، السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية، والثقافية. إلا أنّ الاتحاد الأوروبي لم يستغلّ الوسائل المختلفة المتاحة له والتي تجعله أكثر تأثيراً بشكل كامل.

- لم يشترط الاتحاد الأوروبي، أبداً، ضمن علاقاته الثنائية مع إسرائيل، إجراء تحسينات ملموسة على وضع حقوق الإنسان في إسرائيل أو في المناطق الفلسطينية المحتلة (OPT)، بما في ذلك حقوق الأقلية العربية الفلسطينية.
- إنّ جميع مؤسسات الاتحاد الأوروبي، بما في ذلك البرلمان الأوروبي، قد أخفقت في استخدام دبلوماسية التصريحات في التعاطي مع التمييز المُمارس ضدّ المواطنين العرب في إسرائيل.
- انخرط الاتحاد الأوروبي، أساساً، في حوار سياسي مع إسرائيل حول الأقلية العربية الفلسطينية على المستوى التقني في إطار «مجموعة العمل الخاصة بالاتحاد الأوروبي وإسرائيل حول حقوق الإنسان»، والتي يقيد حدود سقفها من قدرة الاتحاد الأوروبي على إحداث تغيير ملموس.
- لقد حاول الاتحاد الأوروبي تعويض عجزه عن توفير الدعم السياسي للأقلية العربية الفلسطينية عن طريق ضخّ الأموال. غير أنّ التأثير الذي مارسه الاتحاد الأوروبي على حقوق الأقلية عبر تقديم المساعدات كان مقيداً بالكمية المحدودة من الأموال الموجهة إلى إسرائيل (سواء أكانت للدولة أو لمنظمات المجتمع المدني)، مما جعل الاتحاد الأوروبي عاجزاً عن منع ممارسات تمييزية داخلية في إسرائيل من الامتداد إلى مساعدات الاتحاد الأوروبي والبرامج التعاونية.

إنّ سياسة الاتحاد الأوروبي تجاه الأقلية العربية الفلسطينية لا تختلف جوهرياً عن سياساته تجاه أقليات في دول جوار أخرى يرتبط الاتحاد الأوروبي معها بعلاقات تعاقدية مماثلة. في الواقع، إنّ حقوق الأقلية غير مُحدّدة في المبادئ التوجيهية الخاصة بالنشاط الخارجي للاتحاد الأوروبي، الأمر الذي جعل الاتحاد الأوروبي حذراً للغاية في الضغط على دول العالم الثالث بشأن حقوق الأقلية. علاوةً على ذلك، فإنّ الغموض الذي يكتنف موقف الاتحاد الأوروبي إزاء التوتّر القائم بين تعريف إسرائيل كدولة يهودية (أو دولة الشعب اليهودي) وتعريفها كدولة ديمقراطية، وعدم وجود قانون دولي صريح حول حقوق الأقليات والممارسات الداخلية غير المتوافقة للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي تجاه أقلياتها هي نفسها، هذه العوامل مجتمعة تتألف معاً لتشكّل حصيلة أوجه القصور في سياسات الاتحاد الأوروبي تجاه الأقلية العربية الفلسطينية في إسرائيل.

لقد أصبح الاتحاد الأوروبي أكثر نشاطاً في ما يتعلق بأقليات معيّنة في دول الجوار الشرقية أو في الدول المرشحة للانضمام إليه. هنا، يعتبر الاتحاد الأوروبي أن حماية الأقليات هي مسألة شديدة الأهمية للحفاظ على استقرار المنطقة وأمنها. إضافةً إلى ذلك، إنّ التطلعات السياسية لهذه الدول والمتمثلة في أن تصبح، في نهاية المطاف، أعضاء في الاتحاد الأوروبي، إلى جانب عضويتها في مجلس أوروبا وفي منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، منحت الاتحاد الأوروبي فرصة أكبر للإصرار على حماية حقوق الأقلية في هذه البلاد.

إلى جانب واجب الاتحاد الأوروبي في التعاطي مع الأقلية العربية الفلسطينية في إسرائيل بصفتها مسألة من مسائل حقوق الإنسان والديمقراطية، هناك الواجب الإضافي المتمثل بتعزيز السلام والاستقرار، والذي يتطلب دعماً نشطاً لسياسة الاتحاد الأوروبي تجاه الأقلية. لذلك، يحتاج التقرير بأنّ على الاتحاد الأوروبي، كذلك، أن ينظر إلى الأقلية من وجهة نظر الصراع الإسرائيلي-الفلسطيني، الذي تُعتبر فيه الأقلية مركباً أساسياً. لقد كان الاتحاد الأوروبي يميل حتى الآن إلى تهميش أي نقاش مباشر حول الأقلية في سياق عملية السلام في الشرق الأوسط. لكن، مع تفاقم الصراع الذي أعقب انهيار عملية أوسلو السلام، حاولت الحكومات الإسرائيلية مدّ روابط "سلبية" مختلفة بين الأقلية العربية الفلسطينية والصراع الإسرائيلي-الفلسطيني. وأصرّت الحكومات الإسرائيلية الأخيرة على ضرورة ارتكاز عملية السلام في الشرق الأوسط على الاعتراف الفلسطيني بإسرائيل كـ "دولة يهودية"، واقترح المسؤولون إجراء تبادل سكان بين إسرائيل ودولة فلسطين المستقبلية، وهما تدبيران سيمنحان شرعية للتمييز ضد المواطنين العرب وسيقوّضان من مكانتهم كمواطنين إسرائيليّين.

تمشياً مع هدفه المتمثل في دعم السلام والأمن والاستقرار في الشرق الأوسط اعتماداً على تأسيس دولتين قابلتين للحياة، آمنتين وديمقراطيتين على امتداد حدود العام 1967، فإنّ على الاتحاد الأوروبي الربط بين الأقلية والصراع، وتطبيق إستراتيجية معززة قائمة على الحقوق تجاه الأقلية. يُحتاج التقرير بأنّ العلاقة الثنائية بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل، إلى جانب الأدوات السياسية داخلها، لا تزال تُعتبر إطاراً سياسياً كافياً للاتحاد الأوروبي، للتعاطي مع وضع الأقلية، كما أنّ عليه أن يستخدمها بصورة أكبر. يتعيّن على الاتحاد الأوروبي، بشكل خاص، ما يلي:

- أن يقوم، علنيّاً، بدعم وتعزيز المواطنة الكاملة والمتساوية، وحقوق الأقليات للأقلية العربية الفلسطينية. كما أنّ على الاتحاد الأوروبي أن يصرّح بوجود ضمان حقوق أبناء الأقلية ومواطنتهم بشكل كامل في ظلّ أيّ اتفاقية يتمّ التوصل إليها بين إسرائيل والفلسطينيين، وتأكيد أنّ مواطنتهم غير خاضعة للتفاوض.
- أن يقوم بتعزيز حوار سياسي مع إسرائيل حول الأقلية العربية الفلسطينية ولضمان إحداث تقدّم ملموس على الأرض. يجب على الاتحاد الأوروبي ضمان إزالة المخاوف على أعلى المستويات السياسية وكذلك في كلّ العلاقات الثنائية مع إسرائيل، بما في ذلك في مجالات التعليم، التعاون الاجتماعي والنقل.
- أن يضمن تخصيص أموال المساعدات من الاتحاد الأوروبي إلى الأقلية العربية الفلسطينية، واستفادة الأقلية من مشاركة إسرائيل في برامج البحث والدراسة. يتعيّن على الاتحاد الأوروبي تجنّب سحب أنماط التمييز في إسرائيل على مشاريع التوأمة في الاتحاد الأوروبي وتشجيع إسرائيل على اقتراح مشاريع توأمة قائمة على تشريعات مناهضة للتمييز بحيث تنسجم هذه التشريعات مع مقدّرات الاتحاد الأوروبي.
- أن يشترط تحسين علاقاته مع إسرائيل، بما في ذلك أية اتفاقية ثنائية جديدة، بإجراء تحسينات ملموسة على وضع حقوق الإنسان في المناطق الفلسطينية المحتلة وفي إسرائيل، بما في ذلك الأقلية العربية الفلسطينية في إسرائيل. ويتعيّن على البرلمان الأوروبي أن يستخدم قوّة التصويت التي يتمتع بها لتحقيق هذه الغاية.

في عام 2005 ، وفي إطار خطة عمل سياسة الجوار الأوروبية المتفق عليها، قرر كل من الاتحاد الأوروبي وإسرائيل تعزيز الحوار السياسي بينهما وتعزيز تعاونهما في مجال دعم حقوق الإنسان وحمايتها. وقد اتفقا بالتحديد على «تعزيز حقوق الأقليات وحمايتها، بما في ذلك دعم الفرص السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية لجميع المواطنين والمقيمين قانونياً». إلا أنه وبعد مرور خمس سنوات لا تزال حقوق الأقلية الفلسطينية العربية في إسرائيل منتهكة، وتشهد انتكاساً واضحاً منذ انتخاب الحكومة الإسرائيلية الحالية في فبراير/شباط 2009.

في أبريل/نيسان 2010 ، خَلَصَ الاتحاد الأوروبي في تقريره المرحلي بشأن تنفيذ إسرائيل لخطة عمل الاتحاد خلال 2009 إلى «تقدم طفيف فقط طراً في وضعية الأقلية العربية»¹. ولكن برغم هذا الاعتراف، فإن سياسة الاتحاد الأوروبي المتعلقة بحقوق الأقلية الفلسطينية العربية في إسرائيل لا تزال واهية. لذلك قررت الشبكة الأوروبية-المتوسطية لحقوق الإنسان (EMHRN)، وفريقها العامل في فلسطين إلى جانب إسرائيل والفلسطينيين إجراء بحث أعمق بخصوص سياسات الاتحاد الأوروبي تجاه الأقلية الفلسطينية العربية في إسرائيل، ومحاولة المساهمة في تعزيزها.

وقد دَلَّ التهميش التقليدي للأقلية العربية الفلسطينية داخل إسرائيل أو ما يُعرف بـ «عرب 1948»، ولحقوق الإنسان على نطاق أوسع في عملية السلام في الشرق الأوسط (MEPP) على أن تعامل الاتحاد الأوروبي مع هذه الأقلية قد تم في المقام الأول من منظور هدف الاتحاد الأوروبي المعلن لتعزيز حقوق الإنسان والديمقراطية في العالم (المادة 21 من معاهدة الاتحاد الأوروبي)². وكنتيجة لذلك، صرفت الانظار عن قضايا الأقلية لصالح الصراع الإقليمي، أو ما تصفه الأطراف الفاعلة في الاتحاد الأوروبي بالصراع «الأكثر خطورة» فيما يتعلق بانتهاكات حقوق

1 المفوضية الأوروبية (2010)، تنفيذ سياسة الجوار الأوروبية في 2009- التقرير المرحلي حول إسرائيل، ص.3 (متاح على الرابط التالي: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/sec10_520_en.pdf)

2 مقابلات مع مسؤولين أوروبيين، 2010.



الإنسان المُرتكبة في الأراضي الفلسطينية المحتلة (OPT)، التي تشمل الضفة الغربية، والقدس الشرقية، وقطاع غزة³. وقد زادت تطلعات الاتحاد الأوروبي للقيام بدور الوسيط في الصراع الإسرائيلي الفلسطيني من رغبته في تهميش انتهاكات حقوق الأقلية الفلسطينية العربية بهدف عدم معاداة إسرائيل⁴.

ويناقش التقرير كون الاتحاد الأوروبي لم يستخدم الأدوات المتاحة له بالكامل للدفع بحقوق المواطنة الكاملة والمتساوية، والنهوض بالمكانة السياسية للأقلية العربية الفلسطينية في إسرائيل. ومع الإقرار بالمشاكل التي تواجهها الأقلية، لم يعتمد الاتحاد الأوروبي إلى المشروطة ولم يشارك في دبلوماسية التصريحات بشأن هذه المسألة. لقد برزت الأقلية كطرف في الحوار السياسي بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل، لكن الاهتمام المُتصّب على الصراع الإسرائيلي الفلسطيني قد طغى على هذه القضية، وهو ما يجهله الكثيرون. وأخيرا خصص الاتحاد الأوروبي جزءا من مساعداته المالية لهذه الأقلية، لا سيما من خلال دعم مشاريع المجتمع المدني. ومع ذلك، فقد تقلص تأثير الاتحاد الأوروبي على حقوق الأقلية بسبب المبالغ المحدودة المُرسلة إلى إسرائيل (لكل من الدولة ومنظمات المجتمع المدني)، ونجم عن ذلك عجز الاتحاد الأوروبي عن منع الممارسات التمييزية في إسرائيل وإلقاء الضوء عليها في برامج تعاون الاتحاد الأوروبي ومساعداته.

ينبغي ربط سياسة الاتحاد الأوروبي تجاه المواطنين العرب في إسرائيل بمزيد من الوعي بالعلاقة بين الأقلية الفلسطينية العربية والتأثير الأوسع للصراع الإسرائيلي الفلسطيني. فإن كان الاتحاد الأوروبي عازما على دعم السلام والاستقرار بصورة أشمل على أساس خلق دولتين ديمقراطيتين في إسرائيل وفلسطين، فيتوجب عليه أن يشارك بنشاط أكبر في تعزيز حقوق المواطنة الكاملة والمتساوية، وتعزيز المكانة السياسية للأقلية العربية الفلسطينية في إسرائيل، وكذلك استخدام أفضل الأدوات المتاحة الواقعة تحت تصرفه (المشروطة، والتصريحات، والحوار، والمساعدة، والتعاون).

3 مقابلات مع مسؤولين أوروبيين، 2010.

4 المرجع ذاته.

ويمكن اعتبار الإقرار بالعلاقة بين هذه الأقلية وحل الصراع ، استنادا إلى رؤى المحللين، بمثابة إضفاء الشرعية على العلاقة السلبية التي عبرت عنها بوضوح مختلف الأحزاب السياسية في إسرائيل، والتي تتضمن التبادل القسري للسكان وسحب المواطنة من أعداد كبيرة من المواطنين العرب في إسرائيل في إطار حل الدولتين⁵، لهذا السبب بالذات، ينبغي تأكيد العلاقة بين حل الصراع والأقلية ، دون ان يعني ذلك التراجع عن حل الدولتين المدعوم من الاتحاد الاوروي، لأن الاقرار بهذه العلاقة يعزز مفهوم الديمقراطية وحقوق الانسان في نطاق حل الدولتين الذي ينادي به الاتحاد الاوروي، اذ ينبغي أن تضم إستراتيجية الاتحاد الأوروبي المنهجية تجاه حل الصراع حقوق الأقلية الفلسطينية العربية كمواطنين كاملين ومتساوين في إسرائيل باعتبارها عنصرا أساسيا في اطار حل دولتين دائمتين في إسرائيل وفلسطين تقومان على مبادئ الديمقراطية وتحترمان حقوق الانسان.

وانطلاقا من هذا السياق، يقوم هذا التقرير بتقييم سياسة الاتحاد الأوروبي تجاه الأقلية الفلسطينية العربية في إسرائيل، بدءا من تحديد الأقلية الفلسطينية العربية وحقوقها الفردية والجماعية. ثم يلخص التقرير أهم انتهاكات حقوق الإنسان التي تتعرض لها تلك الأقلية، بالإشارة إلى المصادر الرسمية والأكاديمية وغير الحكومية. وعقب ذلك يحلل التقرير مصادر الاتحاد الأوروبي الرسمية ومواد المقابلات⁶ من أجل التعرف على موقف الاتحاد الأوروبي بشأن الأقليات، وعمما إذا كانت أدوات الاتحاد الأوروبي الخاصة بالمشروطة، ودبلوماسية التصريحات، والحوار، والمساعدة، والتعاون تعني الكثير لدى هذه الأقلية. ومن ثم يوضح التقرير سياسة الاتحاد الأوروبي تجاه المواطنين العرب في إسرائيل، ويحدد نقاط الضعف المرتبطة بالمعضلة الأوسع التي تعترض القانون الدولي بشأن الأقليات وحقوق الأقليات، وبالتالي فهي تعترض قانون الاتحاد الأوروبي والسياسة المتوخاة داخل أوروبا وخارجها. هذا إلى جانب تردد الاتحاد الأوروبي في اتخاذ موقف بشأن التوتر القائم في تعريف إسرائيل لنفسها كدولة «يهودية» و«ديمقراطية»، وهو ما يذهب بعيدا في تفسير ضعف سياسة الاتحاد الأوروبي تجاه المواطنين العرب في إسرائيل. وأخيرا، يرى التقرير أنه، نظرا للصلة بين حقوق الأقلية الفلسطينية العربية وهدف الاتحاد الأوروبي سالف الذكر فيما يتعلق بعملية السلام في الشرق الأوسط، فإنه يتعين على الاتحاد الأوروبي تكييف استخدام الأدوات المتاحة لديه لتعزيز المساواة لفائدة المواطنين العرب في إسرائيل، وتقديم المقترحات تحقيقا لهذه الغاية.

5 المرجع ذاته.

6 أجريت مقابلات هذا التقرير في بروكسل، وتل أبيب، وحيفا مع المسؤولين، والأكاديميين، والناشطين في المجتمع المدني من الاتحاد الأوروبي وإسرائيل في أكتوبر/تشرين الأول 2010.



السياق : نظرة عامة على الأقلية الفلسطينية العربية في إسرائيل

1.2 الأليات، وحقوق الأليات، والأقلية العربية الفلسطينية

إن مصطلح «أقلية» هو مفهوم مختلف عليه، إذ لا يوجد تعريف موثوق لما يمكن أن يشكل أقلية قومية في إطار القانون الدولي، وفي المواد القانونية الإقليمية. ومع ذلك لم تُذكر التعاريف الخاصة بماهية الأليات في كتب العلوم القانونية والسياسية. وقد أدت مراجعة هذا المؤلف إلى استخراج ست سمات تميز الأقلية القومية⁷. أولاً، توصف بالأقلية القومية كل مجموعة تستوطن في أراضي الدولة، يكون عددها أصغر من بقية سكان تلك الدولة. ثانياً، أعضاء الأقلية القومية هم من مواطني الدولة. ثالثاً، للأقلية القومية خصائص عرقية ولغوية وثقافية و/أو دينية تختلف عن خصائص الأغلبية. رابعاً، تُحرك أعضاء الأقلية رغبتهم في حماية هذه الميزات: وعيهم بهويتهم، وعزمهم على الحفاظ عليها وإعطائها أبلغ تعبير. خامساً، تكون الأقلية القومية في معظم الأحيان في موقف يفتقد للسيطرة وغير مهيمن داخل هيكل إدارة الدولة. سادساً، الأقلية القومية هي جزء لا يتجزأ من المجتمع التقليدي والراسخ تاريخياً في إقليم دولة ما، وهو امر مختلف عن الجالية المهاجرة، حتى عندما يكتسب أفراد الجالية المهاجرة جنسية الدولة المقيمين بها.

رغم أن دولة إسرائيل لا تعترف رسمياً بالمواطنين العرب في الدولة كأقلية - وبالتالي لا تمنحهم حقوقهم، فإن المواطنين العرب في إسرائيل يعتبرون أقلية قومية وفقاً للتعريف الوارد أعلاه. وهي تتسم بما يلي:

7 كابوتورتى، ف (1979)، دراسة حول حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات عرقية ودينية ولغوية، نيويورك، الأمم المتحدة؛ فان دير شتويل، م. (1994) الكلمة الرئيسية في افتتاح ندوة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا بشأن الأليات، وارسو، (متاح على الرابط التالي: <http://www.osce.org/hcnm/13022.html>)؛ سترانزنيكا، ف. وسبيستا، س. (1994)، الإنسان وحقوقه، جوغا، براتيسلافا؛ كيمليكا، و. (2006) «أساس تطور المعايير الأوروبية لحقوق الأليات : الحق في المشاركة، والثقافة والاستقلالية»، ج. ماكغري وم. كيتنغ (محررون)، التكامل الأوروبي وقضية القوميات، لندن، روتلديج، ص 35-63.



- أصغر ديموغرافيا من الأغلبية اليهودية، حيث تشكل الأقلية العربية حوالي 20 في المائة من سكان دولة إسرائيل⁸.
- ليست في وضع مهيمن بقدر الهوية المسيطرة للدولة سواء في القانون أو في الممارسة ؛
- حصلت تلك الأقلية على الجنسية بعد قيام الدولة سنة 1948 لكن حتى 1966، كانت تعيش هذه الأقلية تحت الحكم العسكري الذي كان يُطبق فقط على تلك الأقلية ؛
- لديها هوية عرقية (العربية)، ولغوية (العربية)، ودينية (مسيحية أو مسلمة أو درزية)، تختلف عن هوية الأغلبية اليهودية .
- تعترف بنفسها كأقلية قومية (فلسطينية)، منذ الإضراب الأول ضد مصادرة ملكية الأراضي سنة 1976، واحتشدت لتحسين وضعها داخل النظام الإسرائيلي⁹؛
- ليست جالية مهاجرة لأن موطنها التاريخي يتمثل في الأراضي التي أصبحت دولة إسرائيل بعد 1948،¹⁰ فهي تنحدر من سلالة الفلسطينيين الذين بقوا داخل حدود دولة إسرائيل بعد حرب 1948. وتتركز في الغالب هذه الأقلية في منطقة الجليل، وفي المثلث، وفي صحراء النقب.

8 للتعرف على الخلفية التاريخية للأقلية العربية الفلسطينية اطلع -على سبيل المثال- على هذا الرابط:

<http://www.old-adalah.org/eng/backgroundhistory.php>

9 في 30 آذار/مارس 1976 قُتل ستة فلسطينيين من منطقة الجليل، مما أثار أول استجابة جماعية للأقلية من خلال إضراب عام امتد من النقب إلى الجليل الأعلى احتجاجا على سياسة مصادرة ملكية الأراضي.

10 جبارين، هـ (2002) 'مستقبل المواطنة العربية في إسرائيل'، د. ليفي وي. وايس (محرران) تحدي المواطنة العرقية، نيويورك، مؤلفات برغران، ص 196-230.

ما يضاعف الغموض في التعريف القانوني للأقلية، هو التعريف القانوني موضع الجدل لحقوق الأقليات، إذ توجد ركيزتان معترف بهما في حقوق الأقليات: الحقوق الفردية والجماعية و/أو الحقوق المشتركة، ويكمن الغموض في تعريف الحقوق الجماعية وفي العلاقة بين الحقوق الفردية والجماعية، على حد سواء. ويتمثل الجانب الأول المختلف عليه من حقوق الأقليات في حقوق الإنسان الفردية للأشخاص الذين ينتمون إلى أقلية قومية، وبالتالي فمن الضروري عدم التمييز ضد أفراد هذه الأقليات لحماية تلك الحقوق¹¹. أما الجانب الثاني المختلف عليه من حقوق الأقليات فيتمثل في الحقوق المشتركة: وهي الحقوق التي لا يمكن إلا أن تمارسها الأقلية بصفة جماعية، ولا يمارسها الأفراد على نحو منفصل. وتهدف إلى حماية الأقلية وتجنب الخضوع للآخرين¹². وعادة ما ترتبط الحقوق المشتركة للأقليات القومية بالحق في الحفاظ على هوية مستقلة، وممارسة أشكال من تقرير المصير الداخلي، والمشاركة السياسية الفعالة داخل الدولة. وخلافا لحقوق عدم التدخل السلبية، فإن الحقوق المشتركة تشتمل بالتالي على الحقوق الإيجابية لتقديم المساعدة والتمويل والاستقلالية أو وضع اللغة الرسمية¹³. غير أنه نظرا لعدم وجود تعريف قانوني لما يمكن أن يشكل أقلية، تظل الحقوق المشتركة غير محددة بالكامل وتبقى موضع نقاش دائر في مجالي القانون والسياسة وفي حين تمثل المجموعة الحالة المرجعية للحقوق المشتركة، فإنه يتمتع بهذا الحق «الأشخاص المنتمون إلى أقليات» على هذا النحو (المادة 27 من الميثاق الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (ICCPR)). ولكن خلافا لحقوق الإنسان الفردية، تُمارس الحقوق المشتركة بواسطة أفراد «داخل المجتمع مع أعضاء آخرين في مجموعتهم» (المادة 27 من الميثاق الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية)، مما يقضي ضمنا بالتمتع بالحقوق الفردية.

وهكذا يمكننا أن نعتبر أن حقوق الأقلية تتكون من عنصرين هما :

- الحقوق الفردية، بما فيها الحقوق المدنية والسياسية، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المنصوص عليها في حقوق المواطنين العرب في إسرائيل بهدف عدم التمييز ضدهم من جانب المواطنين اليهود الإسرائيليين؛

- الحقوق التي يمارسها المواطنون العرب كأفراد في المجتمع مع غيرهم من أعضاء الأقلية (المادة 27 من الميثاق الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية) لحماية هويتهم الوطنية المتميزة وتعزيزها، والتي تشمل الدين واللغة والثقافة، والمنصوص عليها في مفهوم العمل الإيجابي بما في ذلك المساعدة والتمويل والاستقلالية أو وضعية اللغة الرسمية.

خلافا لقضايا الأقليات الأخرى حيث تشكل المطالبات بالحق في تقرير المصير الداخلي أولى شرارات النزاع، قد تكون دولة إسرائيل على استعداد للاعتراف ببعض الأشكال الإضافية لحقوق المجموعة لمواطنيها العرب أكثر من ضمانها المساواة الكاملة لهم كمواطنين أفراد¹⁴. وترتبط هذه الخصوصية ارتباطا وثيقا بتعريف إسرائيل كدولة «يهودية وديمقراطية»¹⁵ وبالصراع الإسرائيلي الفلسطيني على حد سواء. ويستند تعريف دولة إسرائيل على عنصرين اثنين لا ينسجمان مع بعضهما البعض ألا وهما «اليهودية» و«الديمقراطية». ذلك أن عنصر «اليهودية» يولي الأولوية للهوية الثقافية/الدينية لمجموعة واحدة فقط داخل الدولة، في إشارة إلى الترتيب على أساس التمييز بين الأقلية والأغلبية. أما عنصر «الديمقراطية» في دولة إسرائيل فهو يشدد على المساواة في الحقوق والمعاملة وتمثيل جميع المواطنين الإسرائيليين. إضافة إلى ذلك، أدى الصراع الإسرائيلي الفلسطيني إلى الاعتراف بالأقلية العربية الفلسطينية، التي تعتبرها الأغلبية اليهودية «طابور خامس» في الدولة. مع ازدياد حدة الصراع، خاصة بعد تلاشي عملية أوسلو واندلاع الانتفاضة الثانية وأحداث أكتوبر/تشرين الأول 2000 في إسرائيل، عززت إسرائيل طابعها الأمني الأساسي وأصبحت الأقلية الفلسطينية العربية تشكل بنظرها تهديدا أمنيا وديموغرافيا. ومن ثم فقد ازدادت

11 وهذا يشمل الحقوق المدنية والسياسية من جهة، والحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية من جهة أخرى، على النحو المنصوص عليه في الميثاقين الرئيسيين للأمم المتحدة (الميثاق الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (ICCPR) والميثاق الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (ICESCR)، وكذلك اتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو)، والاتفاقية الدولية لحقوق الطفل (CRC)).

12 ساندرز، د. (1991) 'الحقوق المشتركة'، مجلة حقوق الإنسان التي تصدر كل ثلاثة أشهر، المجلد 13، رقم 3، ص 368-386؛ دنشتين، ي. (1976) 'حقوق الإنسان المشتركة والأقليات'، المجلة القانونية والدولية التي تصدر كل ثلاثة أشهر، المجلد 25، رقم 1، ص 102-120.

13 كيمليكا (2006) المرجع السابق المقتبس

14 على سبيل المثال، وعلى عكس غيرها من البلدان ذات الأقليات القومية، تعترف إسرائيل بالعربية كلغة رسمية، وتسمح بحكم الأقلية في مسائل الأحوال الشخصية، وبتعليم العربية بصورة منفصلة فردية، كما أستخدمت إدارة التعليم العربي في وزارة التربية والتعليم. ولكن هناك عجز كبير في التنفيذ، ولا يُطبق هذا الوضع على أرض الواقع. كما سيتم مناقشته أدناه، فإن ممارسة هذه الحقوق تنطوي على التمييز والمعايير المزدوجة، ويعتمد هذا التمييز على حماية غير متكافئة للحقوق الفردية.

15 إعلان قيام دولة إسرائيل، 14 مايو/أيار 1948، متاح على موقع http://www.knesset.gov.il/docs/eng/megilat_eng.htm. والقوانين الأساسية ذات الصلة متاحة على الرابط التالي: http://www.knesset.gov.il/description/eng/eng_mimshal_yesod1.htm

انتهاكات حقوق الإنسان والممارسات التمييزية على مدى العقد الماضي مثلما سيتم مناقشته فيما يلي¹⁶.

ويمتد هذا الطابع الأمني المتحفظ إلى كل تلك القوانين والممارسات في إسرائيل التي تؤكد على الطابع اليهودي مقابل الطبيعة الديمقراطية لدولة إسرائيل و/أو التي تعتبر الأقلية الفلسطينية العربية تهديداً أمنياً وديموغرافياً يبرر اللجوء إلى إجراءات قانونية وسياسية استثنائية. يشير إعلان الاستقلال إلى المساواة بين جميع المواطنين، ولكن لا يمكن اعتباره صكاً قانونياً صارماً، نظراً لأنه يفتقر إلى الوضع القانوني الذي تتمتع به الوثيقة الدستورية. وفي المقابل، فإن القوانين الأساسية¹⁷ المتعلقة بكرامة الإنسان وحرية العمل، مع التأكيد على الطابع اليهودي للدولة، لا تضمن الحق في المساواة بين جميع المواطنين دون تمييز على أساس العرق أو الدين أو الانتماء القومي أو الجنس. وبالتالي، تمكنت الدولة من سنّ وتحرير العديد من القوانين والسياسات والممارسات التمييزية، تجاوزت مجموعة واسعة من الحقوق الثقافية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية والمدنية.

يلخص القسم أدناه أهم مجالات التمييز ضد المواطنين العرب في إسرائيل لغرض معالجة كيفية تدخل الاتحاد الأوروبي للتصدي لهذه الانتهاكات لحقوق الإنسان، وما إذا كان قادراً على ذلك، من خلال علاقاته الثنائية مع إسرائيل¹⁸.

16 فرقة المملكة المتحدة المعنية بالقضايا التي تواجه المواطنين العرب في إسرائيل (2010)، الحقائق الأساسية، متاحة على الرابط التالي:

<http://www.uktaskforce.org/resources/key-facts.php>؛ ومعهد إسرائيل للديمقراطية (2010)، مؤشر الديمقراطية الإسرائيلية عام 2010، متاح على

الرابط التالي: <http://www.idi.org.il/sites/english/events/ThePresidentsConference/Pages/2010DemocracyIndex.aspx>

17 تشكل القوانين الأساسية بمعنية أحكام عامة كثيرة دستور دولة إسرائيل.

18 للاطلاع على تحليلات متعمقة للأقلية العربية في إسرائيل انظر التقارير التي كتبها مركز عدالة القانوني لحقوق الأقلية العربية في إسرائيل

(www.adalah.org)، والمؤسسة العربية لحقوق الإنسان (www.arabhra.com)، ومركز مساواة (www.mossawacenter.org)، وجمعية حقوق المواطن

في إسرائيل (www.acri.org.il)، والجمعية لدعم المساواة المدنية (www.sikkuy.co.il) والمركز العربي للدراسات الاجتماعية التطبيقية

(http://www.mada-research.org/?LanguageId=1).

وللاطلاع على الجانب الأكاديمي للموضوع انظر جمال، أ. (2009) تناقضات العلاقات بين الدولة والأقليات في إسرائيل: البحث عن التوضيحات، أبراج،

المجلد 16، رقم 3، ص 493-508، وص 497؛ وجبارين، هـ (2002) المرجع ذاته سابق الذكر.

2.2. وضعية الأقلية الفلسطينية العربية في إسرائيل

أولا ومن حيث الحقوق المدنية، يعتبر التمييز ضد الأقلية الفلسطينية العربية في إسرائيل جزءا لا يتجزأ من قوانين المواطنة، بما في ذلك قانون العودة (1950)، وقانون المواطنة (1952). هذه القوانين تسمح لأي يهودي في العالم بالهجرة إلى إسرائيل والحصول على الجنسية، بينما تنكر إسرائيل هذا الحق على الفلسطينيين الذين أُجبروا على مغادرة ديارهم في عام 1948. وقد ازداد التمييز في حقوق المواطنة حدة مع تصاعد الصراع بين إسرائيل والفلسطينيين بدءا من الانتفاضة الثانية لغاية الآن. وبالتالي يمنع تعديل قانون المواطنة من عام 2003 وقانون الدخول إلى إسرائيل منح أي وضع للإقامة أو الحصول على الجنسية للفلسطينيين من الأراضي الفلسطينية المحتلة للمتزوجين من مواطنين إسرائيليين. في عام 2007، عدّل الكنيست هذا القانون مرة أخرى، ومنع المواطنين/المقيمين الوافدين من البلدان التي تصفها إسرائيل بـ«الدول المعادية» -لبنان وسوريا وإيران والعراق- من لمّ الشمل مع مواطنين إسرائيليين داخل إسرائيل¹⁹. وقد دعت العديد من هيئات معاهدات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة (UN) إسرائيل مرارا إلى إلغاء هذا القانون²⁰. وأخيرا وقع تعديل آخر سنة 2008 لقانون المواطنة يزيد من تقييد حقوق المواطنة ويسمح بسحب الجنسية في حالة وجود «خرق للثقة» أو عدم الولاء للدولة، دون الحاجة إلى إدانة جنائية، وفي الوقت الذي يكرّس قانون العودة التمييز ضد المواطنين العرب في إسرائيل، فإن قانون المواطنة لديه تأثير متباين على هؤلاء المواطنين، الذين يشكلون في الواقع الهدف الرئيسي للتمييز من خلال هذا القانون.

ثانيا، تعاني الأقلية الفلسطينية العربية من التمييز في الحقوق السياسية والمشاركة السياسية الفعالة²¹. ففي حين يُسمح للمواطنين العرب بالتصويت والترشح للكنيست، وعلى الرغم من أن الأقلية ممثلة تمثيلا كافيا من الناحية العددية، فإن ثقلهم السياسي عمليا يبقى مقيدا بسبب إقصاءهم من المناقشات الوطنية الهامة وصنع القرار. كما يتم استبعاد ممثلي الأقلية من صياغة السياسات العامة الرئيسية، ولم يشكّلوا قط جزءا من الائتلاف الحاكم²². كما يشكو المواطنون العرب من التهميش والتهميل الناقص في صنع القرار على المستوى المحلي والوطني والحكومي، وفي الخدمات المدنية²³. هذا ناهيك عن تعرض أعضاء الكنيست العرب على نحو متزايد لتحقيقات الشرطة، والمضايقات، والاتهامات الجنائية بسبب مشاركتهم في الأنشطة السياسية المشروعة. وقد حاولت مرارا الأطراف السياسية اليمينية وأعضاء الكنيست حرمان الأحزاب السياسية العربية والسياسيين العرب من المشاركة في الانتخابات البرلمانية الإسرائيلية²⁴. صحيح ان الجهود الرامية إلى حرمان الأحزاب السياسية العربية في إطار القانون الأساسي للكنيست تحديدا القسم 7.أ، باتهامها «بإنكار وجود الدولة باعتبارها يهودية وديمقراطية» أو «دعم الكفاح المسلح للمنظمات الإرهابية» قد كان نصيبها الفشل. الا ان هذا القانون القومي والأيدولوجي يسعى الى تقييد قدرة القادة السياسيين العرب على الدعوة بالكامل إلى المساواة في الحقوق بين جمهور ناخبهم في الدولة الديمقراطية. وما يذكي شعلة التهميش السياسي للأقلية هو وجود ممارسات أخرى على غرار تطبيق قانون المجالس الجهوية (المنقّح سنة 2009) - الذي يسمح بتأجيل أولى انتخابات المجلس الجهوي لأجل غير مسمى - على القرى العربية في النقب، والذي يضمن في الواقع تثبيت سلطة الحكومة الإسرائيلية اليهودية في المجلس الجهوي.

19 أيدت المحكمة العليا الإسرائيلية صلاحية المنع المفروض على قانون لم الشمل في عام 2006. وتطالب التماسات جديدة بتعليق هذا القانون. لمزيد من المعلومات انظر <http://www.old-adalah.org/eng/famunif.php>

20 انظر على سبيل المثال، الملاحظات الختامية للجنة حقوق الإنسان - إسرائيل، 29، CCPR/C/ISR/CO/3، 29، يوليو/تموز 2010، الفقرة 15؛ والملاحظات الختامية للجنة القضاء على التمييز العنصري - إسرائيل، 14، CERD/C/ISR/CO/13، 14، يونيو/حزيران 2007، الفقرة 20؛ وقرارات لجنة القضاء على التمييز العنصري الخاصة في إطار الإجراءات العاجلة لعام 2003 (القرار 63/2) وعام 2004 (القرار 65/2).

21 كام، س. (2003) المرجع ذاته السابق؛ مركز عدالة (2010)، تقرير خاص : 10 قوانين تمييزية، متاح على الرابط التالي: <http://www.old-adalah.org/eng/10.php>

22 جمال أ. (2009) المصدر ذاته سبق ذكره، ص. 497.

23 اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (2005) التقرير الدوري الثالث. إسرائيل. الدورة 33، يوليو/تموز 2005، متاح على الموقع <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/reports.htm>. ولجنة القضاء على التمييز العنصري سنة 2007، المرجع السابق.

24 انظر على سبيل المثال مركز عدالة (2010)، ورقة عمل مركز عدالة الموجزة: القيود المفروضة على منظمات حقوق الإنسان والأنشطة المشروعة للقادة السياسيين العرب في إسرائيل، وهي متوفرة على الرابط التالي: <http://www.old-adalah.org/newsletter/eng/jun10/docs/bp.pdf>

(تم الاطلاع عليه في 5 يناير/كانون الثاني 2011).

ثالثاً، يتعرض المواطنون العرب في إسرائيل إلى التمييز في المستوى الاقتصادي والاجتماعي والثقافي²⁵. ويتمثل أحد الجوانب الرئيسية للتمييز الاجتماعي والاقتصادي في مصادرة الأراضي والممتلكات²⁶. فقد بدأت مصادرة الأراضي عقب قيام دولة إسرائيل، وبلغت ذروتها في ظل الحكم العسكري الذي فرض على الأقلية العربية الفلسطينية من 1948 حتى 1966. وفقاً لقانون أملاك الغائبين (1950) وغيره من القوانين المماثلة، والاجراءات الأخرى على غرار قانون إدارة أراضي إسرائيل (1960)، وقانون التخطيط والبناء (1965)، وقانون الاستيطان الزراعي (1967)، قامت الحكومة الإسرائيلية بمصادرة الأراضي العربية وقصر استخدامها تقريباً على المواطنين اليهود فقط²⁷. مؤخراً كُتف قانون إدارة أراضي إسرائيل (2009) وتعديل 2010 لمرسوم مصادرة الأراضي لأغراض المنفعة العامة (1943) من أشكال التمييز ضد المواطنين العرب في الأراضي والإسكان. فقد سمح القانون الأول للدولة بخصخصة وبيع الممتلكات المصادرة من الفلسطينيين، وتبادل «أراضي الدولة» مع الصندوق القومي اليهودي، وإخضاع تخصيص الأراضي لموافقة المؤسسات الصهيونية. واليوم تقع نسبة 93 في المائة من جميع الأراضي في إسرائيل تحت سيطرة الدولة المباشرة، بينها (13 في المائة) ملكية الصندوق القومي اليهودي، الذي يمنحها على شكل إيجار أو استيطان إلى اليهود دون غيرهم²⁸.

كما تتجلى أشكال التمييز في حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على مستوى تقديم الخدمات العامة²⁹. عموماً، تكون مخصصات ميزانية الدولة لتخطيط المدن، والبنية التحتية، والمرافق العامة، والخدمات، والتعليم أقل بكثير من متوسط الأموال المخصصة لمدينة العرب. كما يتمتع المواطنون اليهود بنصيب الأسد من مخصصات الميزانية لكل فرد على حساب المواطنين العرب. فعلى سبيل المثال حُصص للمواطنين العرب من ميزانية التنمية لعام 2008، 944 مليون شيكل (NIS) أي ما يعادل 7.6 في المائة من مجموع الميزانية فقط رغم كونهم يمثلون 20 في المائة من مجموع السكان³⁰. من جهة أخرى يستند التمييز في توزيع موارد الدولة على تعديلاتٍ أُجريت على قانون إدماج الجنود المُسرحين وقانون الكفاءة الاقتصادية، حيث يمنح القانون الأول للجنود المسرحين امتيازات في التعليم العالي، ما ينطوي ضمناً على التمييز ضد المواطنين العرب المعفيين (باستثناء الدروز وبعض الرجال البدو) من الخدمة العسكرية. أما القانون الثاني فهو يسمح للحكومة بتصنيف المدن ومناطق أخرى على أنها «مناطق أفضلية قومية» (NPAs) يمكنها أن تستفيد من الأموال العامة الإضافية، في حين تُقصي الحكومة الإسرائيلية القرى والمدن العربية من مناطق الأفضلية القومية، لذلك تُخصص فوائد مالية ضخمة بشكل حصري تقريباً إلى المواطنين اليهود في الدولة³¹. وما يزيد الأمر سوءاً هي مشكلة القرى «غير المعترف بها» في النقب³²، فقد اعتبرتها الدولة «مستوطنات غير

25 انظر على سبيل المثال: حيدر أ. (2006، 2007، 2008) مؤشر المساواة بين المواطنين اليهود والعرب في إسرائيل، حيفا، الجمعية لدعم المساواة المدنية. لمزيد من المعلومات انظر أيضاً: مركز عدالة (2010)، تقرير المنظمات غير الحكومية إلى لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فيما يتعلق بتنفيذ إسرائيل للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، متاح على الموقع

http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/ngos/Adalah_Israel45.doc

26 بخصوص هذا التمييز في النقب، انظر، على سبيل المثال، هيومن رايتس ووتش (2008)، انفصال وانعدام للمساواة، معاملة إسرائيل التمييزية للفلسطينيين في الأراضي الفلسطينية المحتلة. المجلد 20، رقم 5 (هـ)، مارس/آذار 2008.

27 يتم استبعاد المواطنين الفلسطينيين من حوالي 13 في المائة من «الأراضي الإسرائيلية» التي يملكها الصندوق الوطني اليهودي (JNF)، والتي تضم الكثير من الأراضي التي صودرت من اللاجئين الفلسطينيين وفقاً لقانون أملاك الغائبين والممتلكات التي اكتسبها الصندوق القومي اليهودي قبل 1948. انظر تقرير مركز عدالة (2007)، تقرير إلى لجنة القضاء على التمييز العنصري في رد على قائمة القضايا التي طرحتها إسرائيل، 1 فبراير/شباط، ص 3.

28 مركز عدالة (2010)، المرجع ذاته سبق ذكره.

29 مركز مساواة (2008)، الوضع الاقتصادي للمواطنين العرب في إسرائيل: نظرة عامة، متاح على الرابط التالي: <http://www.mossawa.org/files/files/File/Reports/2008/Overview%20economic%20status.pdf>

مركز مساواة (2008ب)؛ مركز عدالة (2010) المرجع ذاته السابق.

30 المرجع ذاته، مركز مساواة (2008).

31 من مجموع الأراضي التي تعتبر مناطق أفضلية قومية، هناك 535 قطعة أرض مملوكة لليهود مقابل 4 قطع فقط مملوكة للعرب. في إطار دعوى رفعها مركز عدالة سنة 2006 أجبرت المحكمة العليا الدولة على إلغاء ما يُعرف بمناطق الأفضلية القومية. حتى الآن فشلت الدولة في تنفيذ حكم المحكمة. في يوم

20 يونيو/حزيران 2010، بعد أربع سنوات من عدم امتثال الدولة لإضافة إلى قضايا أخرى، رفع مركز عدالة دعوى أخرى ضد رئيس الوزراء يتهمه فيها بازدياد المحكمة وفشل الحكومة في تنفيذ قرارها واستمرار ممارسة أشكال التمييز ضد المواطنين العرب في إسرائيل. ومن المقرر عقد جلسة في 2 فبراير/شباط 2011.

32 ما يناهز عن 60.000 بدوي في النقب يعيشون في 40 قرية «غير معترف بها». انظر مركز عدالة (2009)، أسئلة مقترحة على لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بخصوص التزام إسرائيل بالميثاق الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، 10 أغسطس/آب، ص 11؛ متاحة على الموقع

http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/ngos/ADALAH_Israel99.doc

انظر كذلك هيومن رايتس ووتش (2008) المرجع ذاته سبق ذكره.

شرعية»، لذلك لا تزودها بالخدمات العامة (مثل الكهرباء، والمياه الصالحة للشرب، والصرف الصحي، وخدمات الصحة والتعليم)، وهي تسعى لإخلاء القرى من سكانها وهدم منازلهم. ونجد من ضمن البدو الأكثر تضرراً جراء نقص الخدمات في القرى غير المعترف بها مواطنات إسرائيل من نساء العرب البدويات³³ اللاتي يواجهن تمييزاً ثلاثياً كأعضاء في الأقلية القومية، وبصفتهم نساء، وكنساء في المجتمع العربي.

وأخيراً، يوجد تمييز ضد المواطنين العرب كذلك في مجال التعليم والتشغيل³⁴. ففي التعليم يكون الدعم الحكومي للتعليم العمومي في المدارس العربية أقل بصفة ملحوظة من الدعم الموجه إلى المدارس اليهودية، مما يؤدي إلى نقص في الصفوف الدراسية، ونقص في المرافق، فضلاً عن إهمال تدريب المعلمين³⁵ الذي نتج عنه وجود فجوة في المؤهلات والمهارات التي اكتسبها الطلاب اليهود والعرب، تصاحبها آثار واضحة على الوضع الاقتصادي للأقلية العربية الفلسطينية. كما أدى هذا النقص إلى تدهور كبير لمستوى الطلاب العرب الذين يدرسون في مؤسسات التعليم العالي مقارنة مع نظرائهم اليهود³⁶. وعلاوة على ذلك، يركز النظام التعليمي الحكومي تركيزاً كبيراً على التاريخ، والدين، والثقافة، والأدب اليهودي في المناهج المدرسية (قانون التعليم الحكومي لسنة 1953، بصيغته المنقحة سنة 2000)، يتوافق ذلك مع استبعاد كل من التاريخ والتراث الثقافي الفلسطيني. وكما ذكر أمل جمال، «تربي المواطنون الفلسطينيون في إسرائيل باعتبارهم عرباً إسرائيليين، يبدأ تاريخهم من سنة 1948، وتنشأ حقوقهم من انتمائهم الإسرائيلي»³⁷. هذه الفجوة في التحصيل التعليمي تزداد اتساعاً بصفة عامة عندما يُؤخذ بعين الاعتبار وضع المرأة العربية البدوية³⁸، إذ يُعتبر وضع المواطنات العربيات البدويات هشاً ومهمشاً بصفة خاصة نتيجة لارتفاع معدلات مغادرة مقاعد التعليم العالي في صفوفهن على نحو غير متناسب، وتمثيلهن المنخفض في مؤسسات التعليم العالي³⁹. ويُعزى ذلك في جزء كبير منه إلى فشل الدولة في القيام بواجبها لتوفير الوصول الإلزامي إلى المرافق التعليمية.

33 انظر اتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة (2005)، الملاحظات الختامية: إسرائيل، 05، CEDAW/C/ISR/CO/3، 22 يوليو/تموز 2005، الفقرة 39؛ ومركز عدالة (2005)، لجنة القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو) التابعة للأمم المتحدة تنشر تعليقاتها الختامية حول إسرائيل، مشددة على 14 مجالاً مثيراً للقلق تتعلق بانتهاكات إسرائيل لحقوق النساء الفلسطينيات؛ المتاحة على الموقع http://www.old-adalah.org/eng/pressreleases/pr.php?file=05_08_08 (وقع الاطلاع عليه في 5 يناير/كانون الأول 2011).

34 انظر شلومو سويرسكي نوغا دغان - بوزاغلو (2009)، الانفصال، وعدم المساواة والقيادة المتذبذبة. التعليم في إسرائيل. تل أبيب: مركز أدفا؛ وروف - عوفير س. (2010)، 6% فقط من موظفي القطاع العام هم من العرب، متاحة على الرابط التالي: <http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-3884796,00.html> (وقع زيارته في 26 أكتوبر/تشرين الأول 2010)؛ وليز ج. (2010)، لجنة الكنيست تنتقد بقوة نقص العرب في الوكالات الحكومية، متاح على الرابط التالي: <http://www.haaretz.com/print-edition/news/knesset-panel-slams-lack-of-arabs-in-government-agencies-1.288283> (تمت زيارته في 26 أكتوبر/تشرين الأول 2010)؛ ومركز أدفا (2008)، تقرير مركز أدفا السنوي عن إسرائيل: تقرير اجتماعي، متاح على الرابط: http://www.adva.org/uploaded/The%20Adva%20Center%20short%20annual%20report%20english_1.pdf (تمت زيارته في 26 أكتوبر/تشرين الأول 2010).

35 منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2010) 'إسرائيل'، مراجعات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في سوق العمل والسياسات الاجتماعية، 25 مايو/أيار.

36 المكتب المركزي للإحصاءات (2010)، ملخص إحصائي لإسرائيل 2010، متاح على الرابطين: http://www1.cbs.gov.il/reader/shnaton/templ_shnaton_e.html?num_tab=st08_50&CYear=2010 و http://www1.cbs.gov.il/reader/shnaton/templ_shnaton_e.html?num_tab=st08_57&CYear=2010

37 جمال، أ. (2009). المرجع ذاته السابق، ص 496

38 اتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة (2005). المرجع ذاته سبق ذكره

39 اتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة (2005). المرجع ذاته سبق ذكره

فيما يتعلق بالتشغيل، بلغت سنة 2009 نسبة الموظفين العرب في القطاع العام، 6.7 في المائة، وهي نسبة أقل بكثير من نسبة 10 في المائة التي وُضعت كهدف لعام 2010،⁴⁰ وأقل بكثير من حصتهم السكانية. على نطاق أوسع، يتركز تواجد المواطنين العرب في سوق العمل في المهن الأقل أجرا بشكل خاص، وتفصلهم فجوة واسعة عن نظرائهم اليهود في كسب الأرباح،⁴¹ ناهيك عن نسب البطالة التي تفوق بكثير نسبة البطالة في صفوف الأغلبية اليهودية. وتُعد مشاكل النقل أحد أهم أسباب البطالة بين المواطنين العرب (خاصة بالنسبة للمواطنين العرب البدو في جنوب إسرائيل). كما يأخذ غياب المساواة في فرص العمل بعدا جنسيا قويا، إذ يمكن أن يُعزى انخفاض معدل مشاركة العرب في القوى العاملة بصفة ملحوظة إلى انخفاض مشاركة المرأة العربية.⁴² وتمثل النساء العربيات مجرد 2 في المائة من العاملين في قطاع الخدمات المدنية.⁴³ وتشمل العقبات التي تعترض التشغيل استخدام معيار الخدمة العسكرية في منح الوظائف، وفرص العمل المحدودة في المدن والقرى العربية، ونقص في مراكز الرعاية النهارية للأطفال التي تديرها الدولة (10 ٪ فقط من الأطفال العرب يتلقون الرعاية الرسمية الخاصة بالطفل، مقارنة مع متوسط 45 ٪ بالنسبة لبقية السكان)⁴⁴، وغياب شبه كامل لوسائل النقل العام من البلدات والقرى العربية إلى المدن الرئيسية. إن هذا المستوى المنخفض لمشاركة القوى العاملة بين النساء العربيات له تداعيات اقتصادية واسعة النطاق. وعلى العموم، يتركز الفقر في إسرائيل بشكل غير متناسب في صفوف الأقلية الفلسطينية العربية حيث تعيش أكثر من 20 في المائة من الأسر تحت خط الفقر في إسرائيل، وهو رقم مرشح للارتفاع إلى 50 و80 في المائة على التوالي بالنسبة للعائلات العربية وللعائلات البدوية بشكل أكثر تحديداً.⁴⁵

40 كما ورد في قانون التمثيل العادل للعرب والنساء في المكاتب الحكومية.

41 كما لاحظ جبارين، في عام 2007 تقل نسبة الأجور بالساعة بالنسبة للذكور العرب بـ 30 في المائة عن نظرائهم اليهود مع نفس المستوى التعليمي. وهناك فرق يقدر بـ 23 ٪ في الأجور بين النساء العربيات واليهوديات. انظر جبارين، ي. (2010) تشغيل العرب في إسرائيل، منتدى قيصرية الثامن عشر، يونيو/حزيران 2010، متاح على الرابط التالي:

<http://www.idi.org.il/sites/english/events/TheAnnualEconomicForum/Pages/EconomicConference2010.aspx>

وعلاوة على ذلك، يلاحظ أدفا أن متوسط دخل الأجراء العرب في الشهر في المناطق الحضرية قد بلغ 67 في المائة من متوسط الأجر. انظر مركز أدفا (2008). مرجع سابق.

42 على سبيل المثال، وفقا للأرقام التي نشرتها وزارة الصناعة والتجارة والعمل الإسرائيلية في يناير/كانون الثاني 2008، بلغ معدل مشاركة النساء اليهوديات سنة 2006، 70.6 في المائة تقريبا، ما يتناقض تناقضا حادا مع ضالة نسبة مشاركة النساء العربيات (22.4 في المائة). انظر مركز عدالة (2009). المرجع ذاته السابق، ص 5.

43 انظر مركز عدالة (2009). المرجع ذاته السابق، ص 3.

44 منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2010). المرجع ذاته السابق.

45 المرجع نفسه

سياسة الإتحاد الأوروبي تجاه الأقلية الفلسطينية العربية في إسرائيل

يتعاطى الإتحاد الأوروبي مع الأقلية العربية في إسرائيل انطلاقاً من هدفه المعلن بخصوص تعزيز الديمقراطية وحقوق الإنسان في نطاق علاقاته الخارجية. وانطلاقاً من زاوية النظر تلك، يتعامل الإتحاد الأوروبي مع الأقلية الفلسطينية العربية في إطار حرصه على الديمقراطية وحقوق الإنسان في واحدة من الدول التي تعتبر من أهم شركائه. لذلك فإن سياسة الإتحاد الأوروبي تجاه الأقلية الفلسطينية العربية لا تختلف جوهرياً عن سياساته تجاه غيرها من الأقليات في دول أخرى تربط الإتحاد بها علاقات تعاقدية مماثلة. وفي حالات معينة مثل الأقلية الأرمينية في جورجيا أو الأقليات الروسية أو الغاغوزية في مولدوفا، يتدخل الإتحاد الأوروبي بنشاط أكبر. وفي حالات أخرى، مثل الأقلية البربرية في المغرب أو الأقلية القبطية في مصر، فإن تدخل الإتحاد الأوروبي يتراجع كثيراً. ومع ذلك، تُعتبر سياسة الإتحاد الأوروبي تجاه الأقليات وحقوق الأقليات عموماً متراخية إلى حد ما.

في ما يلي، سنستهل بتقديم موقف الإتحاد الأوروبي إزاء الأقلية الفلسطينية العربية في إسرائيل، ثم نعود إلى بحث كيفية استخدام الإتحاد الأوروبي أدواته السياسية من أجل تحقيق أهدافه وموقفه تجاه الأقليات.



1.3 موقف الإتحاد الأوروبي بخصوص الأقلية الفلسطينية العربية في إسرائيل

على الرغم من عدم تبني سياسة محددة تجاه الأقلية الفلسطينية العربية، لكن منذ أواخر حقبة التسعينات، أبدى الإتحاد الأوروبي تفهما للقضايا التي واجهت تلك الأقلية. وعلى مستوى كل من الإتحاد الأوروبي والدول الأعضاء، تتابع الدبلوماسية الأوروبية المتمركزة في إسرائيل وبروكسل عن كتب وضع الأقلية العربية الفلسطينية⁴⁶. ويتجلى هذا التفهم في وثائق خطة العمل بين الإتحاد الأوروبي وإسرائيل، في إطار سياسة الجوار الأوروبية.

وقد أكدت المفوضية في أول «تقرير قُطري» لها بشأن إسرائيل نُشر عام 2004،⁴⁷ أن «المواطنين العرب في إسرائيل» كانوا عرضة للتمييز في عدة مجالات في مستوى التشريعات القانونية وفي نطاق الإجراءات العملية. وبالرغم من أن التقرير لا يشير إلى المواطنين العرب في إسرائيل كأقلية قومية، ولا يتناول الحقوق المشتركة لتلك المجموعة. غير أنه يقر ويقدم بيانات عن انتهاكات حقوق الإنسان الفردية، وإلى التمييز ضد المواطنين العرب في إسرائيل. ونتيجة لذلك، وفي إطار خطة عمل الإتحاد الأوروبي وإسرائيل التي اعتمدت في 2005، تحتل حقوق الأقليات مكانها ضمن عدد محدود جدا من قضايا تتعلق بحقوق الإنسان تم تناولها (جنباً إلى جنب مع قضايا المعوقين والمساواة في النوع الاجتماعي

46 بصرف النظر عن بعثة الإتحاد الأوروبي لدى إسرائيل، إلا أن سفارات الدول الأعضاء تتابع عن كتب هذه الأقلية، وهي تشمل سفارات دول بلجيكا وفرنسا وألمانيا وإيرلندا وهولندا وبولندا والسويد والمملكة المتحدة. في حين تشارك دول أعضاء أخرى بصفة أقل، رغم وعيها بوضع الأقلية، إلا أنها لا تنخرط في هذا السياق، صارفة بذلك تقريبا كل انتباهها إلى القضايا التي تعتبرها على صلة مباشرة بالصراع الإسرائيلي الفلسطيني. مقابلات مع مسؤولين أوروبيين، أكتوبر 2010.

47 المفوضية الأوروبية (2004) سياسة الجوار الأوروبية. التقرير القُطري بشأن إسرائيل، ورقة عمل الموظفين، المصلحة الاقتصادية (2004) 568، بروكسل. متاح على الموقع: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/israel_enp_country_report_2004_en.pdf

«الجندر»، ووافق الطرفان على الدخول في حوار سياسي بقصد «تعزيز وحماية حقوق الأقليات، بما في ذلك تعزيز الفرص السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية لجميع المواطنين والمقيمين قانوناً»⁴⁸.

ومنذ نشر خطة العمل، أعربت المفوضية الأوروبية مرارا وتكرارا عن قلقها بخصوص وضعية الأقلية الفلسطينية العربية في تقاريرها المرحلية المتعاقبة خاصة فيما يتعلق بتنفيذ إسرائيل لخطة العمل⁴⁹. وعلى مر السنين حافظت لغة المفوضية على اعتدالها ما بين الحدة واللين، حيث ظلت تعتبر وضعية المواطنين العرب في إسرائيل غير مُرضية، من خلال إلقاء الضوء على جوانب عديدة من التمييز في مجالات توزيع الأراضي، والإسكان، والتخطيط، والتنمية الاقتصادية، والاستثمار في البنية التحتية الاجتماعية، كما دعت إسرائيل لمعالجة آثار التمييز من حيث مستويات الفقر النسبية، وعدم المساواة في النوع الاجتماعي، والتحصيل العلمي.

إن تحليل مواقف الاتحاد الأوروبي في سياق نهج أوسع نطاقا حيال إسرائيل، من شأنه أن يسلط الضوء على ثلاثة خصائص رئيسية، أولها خصائص ورود الأقلية الفلسطينية العربية في الخطاب الرسمي للاتحاد الأوروبي فقط في سياق سياسة الجوار الأوروبية وسياسة الاتحاد الأوروبي الثنائية تجاه إسرائيل. إذ لم يعالج أي بعد آخر من أبعاد سياسة الاتحاد الأوروبي - بالتحديد سياسة الاتحاد الأوروبي تجاه الصراع الإسرائيلي الفلسطيني - وضع هذه الأقلية⁵⁰. ولم تربط مؤسسات الاتحاد الأوروبي أي صلة لفظية أو فعلية بين الصراع الإسرائيلي الفلسطيني والأقلية الفلسطينية العربية في إسرائيل. وتتمثل الخاصية الثانية ذات الصلة في كون المفوضية الأوروبية هي الفاعل الوحيد التابع للاتحاد الأوروبي الذي أولى اهتماماً منتظماً بهذه الأقلية (انظر قسم «الصمت مطبق: دبلوماسية التصريحات» للحصول على مزيد من المعلومات). أما الخاصية الثالثة وهي نتيجة لما تقدم، فتتمثل في عدم الاعتراف بالأقلية الفلسطينية العربية في إسرائيل كشأن ذي أولوية، رغم اعتراف الاتحاد الأوروبي بها ومشاكلها، إلا أن عامل ضيق الوقت ومحدودية الموارد والتأثير السياسي، فإن هناك مسائل أخرى في نطاق الصراع الإسرائيلي الفلسطيني والعلاقات بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل حظيت بالأولوية. وعلاوة على ذلك، فإنه رغم اعتراف المفوضية الأوروبية بمشاكل الأقلية، إلا أن هذا الاعتراف يحتل مكانة ضئيلة مقارنة بأولوية تعميق التعاون الثنائي مع إسرائيل. وكما سنعرض فيما يلي، فإن هذه العوامل تبرز رؤية عدم توظيف الاتحاد الأوروبي لأدواته السياسية المختلفة في قضية الأقلية الفلسطينية العربية في إسرائيل.

48 خطة عمل الاتحاد الأوروبي وإسرائيل، ص 4. متاحة على الموقع: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/israel_enp_ap_final_en.pdf

49 انظر المفوضية الأوروبية (2006)، تقارير مرحلية حول تنفيذ سياسة الجوار الأوروبية. إسرائيل: المفوضية الأوروبية (2008)، تقارير مرحلية عن تنفيذ سياسة الجوار الأوروبية. إسرائيل: المفوضية الأوروبية (2009)، تقارير مرحلية حول تنفيذ سياسة الجوار الأوروبية. إسرائيل، والمفوضية الأوروبية (2010)، تقارير مرحلية حول تنفيذ سياسة الجوار الأوروبية. إسرائيل. تتاح جميع هذه الوثائق على الموقع التالي:

http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm

50 تشمل سياسات الاتحاد الأوروبي تجاه الصراع الإجراءات التي تستهدف الأراضي الفلسطينية المحتلة (أي المساعدة المالية، وبعثة الشرطة الأوروبية لمساندة الشرطة الفلسطينية، وبعثة الاتحاد الأوروبي للمساعدة الحدودية في رفح (EUBAM) في إطار السياسة المشتركة للأمن والدفاع (CSDP)) والإجراءات الموجهة لعملية السلام الدبلوماسية في الشرق الأوسط (أي تصريحات الاتحاد الأوروبي، ودور مبعوث الاتحاد الأوروبي الخاص بعملية السلام في الشرق الأوسط، ودور الاتحاد الأوروبي في اللجنة الرباعية). انظر الشبكة الأوروبية المتوسّطة لحقوق الإنسان (2009)، رد الاتحاد الأوروبي المهين على الهجوم العسكري الإسرائيلي على قطاع ، مايو/أيار 2009، متاح على الرابط التالي:

http://en.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2009

2.3 أدوات سياسة الإتحاد الأوروبي والأقلية الفلسطينية العربية

يملك الإتحاد الأوروبي أربع أدوات يسعى من خلالها إلى التأثير على حالة الأقلية الفلسطينية العربية ووضعها، ألا وهي: المشروطة، دبلوماسية التصريحات، والحوار السياسي، والمساعدة المالية الفنية وجميعها تحدد دور الإتحاد الأوروبي وتأثيره. علماً أن الإتحاد لوحده، لا يملك القدرة على إصلاح وضع الأقلية إصلاحاً شاملاً. ومع ذلك، يمكن أن تُعزى محدودية تأثير الإتحاد الأوروبي إلى خياره السياسي في عدم توظيف الوسائل المتاحة لديه توظيفاً كاملاً. فمن جهة، يسعى الإتحاد الأوروبي إلى إدخار هذه الأدوات إلى قضايا صراعات أخطر حسب ما يزعم، وإن كان لا يترجم كلماته إلى أفعال ملموسة بشأن هذه القضايا إلا نادراً. ومن جهة أخرى، وكما سنرى في القسم 4، من شأن المشاركة بنشاط أكبر في قضايا هذه الأقلية أن تتضمن معالجة قضايا حساسة سياسياً مثل الطبيعة اليهودية لدولة إسرائيل في سياق يعتبر فيه الإتحاد الأوروبي نفسه غير مجهز قانونياً وسياسياً على النحو الأكمل للخوض في مثل هذه القضايا، بعبارة أخرى، تفضل مؤسسات الإتحاد الأوروبي استخدام «ثقلها السياسي» مع إسرائيل للتبديد بانتهاكات حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة⁵¹.

1.2.3 الممارسة المشتركة: غياب المشروطة

من حيث المبدأ، فإن بإمكان الإتحاد الأوروبي استخدام أداة المشروطة للضغط على إسرائيل لكي تحسّن وضع الأقلية العربية الفلسطينية. وكما هو معروف جيداً، تتضمن اتفاقية شراكة الإتحاد الأوروبي مع إسرائيل فقرات شرط العنصر الأساسي (المادة 2) وشروط عدم التنفيذ (المادة 79)، ويمكن للإتحاد الأوروبي اللجوء إليها لتبرير وتفعيل مطالب أكثر صرامة، وكذلك تضمن إشراف الإتحاد الأوروبي ووضع مراحل ومقاييس معينة للتنفيذ، استناداً إلى انتهاكات إسرائيل لحقوق الإنسان والديمقراطية للمواطنين العرب في الدولة. غير أنه عندما يتعلق الأمر بالتطبيق على أرض الواقع يدخل شرط العنصر الأساسي كأداة للمشروطة في سبات عميق ولا يتم العمل بها مطلقاً. لم يأخذ الإتحاد الأوروبي أبداً تفعيل المادة 2 في عين الاعتبار كونها أداة للمشروطة تجاه إسرائيل، حتى في الرد على الانتهاكات الجسيمة للقانون الإنساني الدولي⁵²، معتقداً بأن الحوار (عندما يتعلق الأمر بالشركاء الاستراتيجيين والاقتصاديين) هو الأفضل للضغط المباشر⁵³. وتشير المادة 2 من الاتفاق بين الإتحاد الأوروبي وإسرائيل إلى المبادئ الديمقراطية العامة وحقوق الإنسان: «يجب أن تقوم العلاقة بين الطرفين، وكذلك جميع أحكام الاتفاق ذاته، على أساس احترام حقوق الإنسان والمبادئ الديمقراطية، التي من شأنها أن توجه سياستها الداخلية والدولية، وأن تشكل عنصراً أساسياً لهذا الاتفاق». لذلك يغطي المقال حقوق المواطنين العرب في إسرائيل بقدر ما يؤكد على ضرورة أن توجه الديمقراطية وحقوق الإنسان السياسة الإسرائيلية الداخلية. ومع ذلك، وبعد ممارسة مشتركة لاتفاقيات الإتحاد الأوروبي الخارجية، لم تأت اتفاقية الشراكة بين الإتحاد الأوروبي وإسرائيل على ذكر المواطنين العرب عموماً ولا على حقوق الأقلية بصفة خاصة (أو أي حق من حقوق الإنسان الأخرى المحددة). يشير كل من قانون الإتحاد الأوروبي والممارسات المشتركة إلى أن الإتحاد الأوروبي لا يرغب وعلى الأرجح لن يعتمد إلى استخدام المادة 2 كأداة للمشروطة قصد التأثير على سياسات إسرائيل تجاه مواطنيها العرب.

يرى البعض أن تعليق عملية التحديث هي شكل من أشكال المشروطة تجاه دولة إسرائيل⁵⁴. إلا أن عملية التحديث لم تجمد جراء تعثر عملية السلام في الشرق الأوسط (وليس بسبب قضايا حقوق الإنسان، بما فيها حقوق الأقلية) فحسب، بل بسبب حقيقة أن الاتفاقيات بين الإتحاد الأوروبي وإسرائيل قد تم توقيعها أو أنها مازالت قيد التفاوض بخصوص الزراعة، والطيران والتعاون الشرطي منذ عام 2009، مما يدفع إلى الاعتقاد بان تجميد عملية التحديث تمت على الورق فقط ولم تدخل حيز الفعل.

51 هذا لا يخص المجلس والمفوضية الأوروبيين فحسب، بل كذلك البرلمان الأوروبي، حيث أدت التعقيدات المؤسسية، والانقسامات السياسية، والقلق من اتهام الإتحاد بمعاداة السامية إلى تهميش الأقلية. مقابلة مع مسؤول أوروبي، 2010.

52 انظر الشبكة الأوروبية-المتوسطة لحقوق الإنسان (2006)، مراجعة حقوق الإنسان في العلاقة بين الإتحاد الأوروبي وإسرائيل 2004-2005، بروكسل؛ والشبكة الأوروبية-المتوسطة لحقوق الإنسان (2007)، المراجعة السنوية الثالثة لحقوق الإنسان في العلاقات بين الإتحاد الأوروبي وإسرائيل، بروكسل متاح على الرابط التالي: http://en.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2007؛ والشبكة الأوروبي-متوسطة لحقوق الإنسان (2009)، رد الإتحاد الأوروبي المهين على الهجوم العسكري الإسرائيلي على قطاع غزة، مرجع سابق.

53 مقابلة مع مسؤول أوروبي، 2010.

54 لجنة التجارة الدولية بالبرلمان الأوروبي (INTA) تؤخر بدورها التصديق على اتفاق بشأن المنتجات الصيدلانية (اتفاقية تقييم المطابقة والقبول - ACAA). مقابلة مع مسؤول أوروبي، 2010.

خلافًا للمشروطة، تُعتبر دبلوماسية التصريحات أداة كثيرًا ما يلجأ إليها الاتحاد الأوروبي في رده على مشاكل حقوق الإنسان والديمقراطية في بلدان العالم الثالث. بالفعل هناك وفرة في القرارات الخاصة برئاسة الاتحاد الأوروبي، والممثلين الساميين رفيعي المستوى، والمجلس الأوروبي، وتصريحات مجلس الوزراء، فضلًا عن البرلمان الأوروبي (EP)، بشأن أحداث وجوانب متعددة من الصراع الإسرائيلي الفلسطيني⁵⁵. ومع ذلك، لم تُستخدم دبلوماسية الاتحاد الأوروبي التصريحية لمعالجة وضعية الأقلية الفلسطينية العربية في إسرائيل عموماً، أو للرد على سن واقتراح التشريعات التي تنطوي على التمييز ضد هذه الأقلية، خاصة منذ سنة 2008، أو إدانة أشكال العنصرية التي يمارسها المسؤولون الإسرائيليون ضد المواطنين العرب في الدولة. وبقدر ما تُعتبر الأقلية شأنًا إسرائيليًا داخليًا يحتفظ عليه الاتحاد الأوروبي، فإنها تقع ضحية دبلوماسية تصريحات الاتحاد الأوروبي⁵⁶.

وقد تعرض المجلس الأوروبي لذكر عملية السلام في الشرق الأوسط مرارًا وتكرارًا، ولكن لم يشر أبداً في استنتاجاته إلى الأقلية أو إلى ممارسة الدولة أشكال التمييز ضدها. كما لم ترد أي إشارة من إشارات المجلس الأوروبي المتعددة إلى إسرائيل والصراع الإسرائيلي الفلسطيني ترتبط بالقضايا الداخلية في إسرائيل. وعلى نحو مماثل، اتسم مجلس الاتحاد الأوروبي بالمرابطة في هذا الموضوع، مبررا موقفه بعدم التدخل في الشؤون الداخلية لبلد شريك⁵⁷. فقد اكتفى المجلس بمجرد تأييد مواقف المفوضية التي تشير إلى حقوق الأقليات غير اليهودية في إسرائيل⁵⁸. وبروت الملاحظة الوحيدة فيما يتعلق بالأقلية الفلسطينية العربية في ديسمبر/كانون الأول 2008، عندما جاء التصريح في سياق رفع مستوى العلاقات بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل بأن اللجنة الفرعية المقترحة لحقوق الإنسان (أنظر أدناه)، سوف «تبحث المسائل ذات الاهتمام المشترك المتعلقة [...] بحقوق وحماية الأقليات»⁵⁹.

وما يثير الدهشة أكثر هو أن البرلمان الأوروبي، المعروف بموقفه الصريح في قضايا حقوق الإنسان، لم يعالج حالة الأقلية الفلسطينية العربية بأية بطريقة فعالة، ولا يحتوي سجل البرلمان الأوروبي العام سوى على اقتراحين لقرارات، وبضعة استفسارات مكتوبة بخصوص المواطنين الفلسطينيين في إسرائيل⁶⁰. وكان آخر اقتراح صادر عن البرلمان الأوروبي بخصوص حادثة «أسطول الحرية لكسر حصار غزة» في 31 مايو/أيار 2010، والتهديدات التي صدرت ضد عضو الكنيسة حنين زعيبي، والتي دعا البرلمان الأوروبي على إثرها إسرائيل إلى «وقف الاضطهاد السياسي للأعضاء العرب في الكنيسة الإسرائيلي، وتوفير الحماية الكاملة لحقوقهم كممثلين منتخبين»⁶¹. ومثلت حادثة الأسطول الشراة التي دفعت بعض أعضاء البرلمان الأوروبي إلى معالجة، ولو بعُجالة، الحقوق السياسية لأعضاء الكنيسة العرب⁶². ويؤكد الاقتراح الثاني الصادر سنة 2008 بشأن مشاركة إسرائيل في البرامج المشتركة (التي جُمدت في نهاية المطاف رداً على تدهور الوضع في الأراضي الفلسطينية المحتلة)، على ضرورة المشاركة الفعالة للأقلية العربية الفلسطينية في مختلف مجالات التعاون الأوروبي الإسرائيلي. ويُعتبر هذا الاقتراح الثاني مهماً بوجه خاص نظراً لتمسكه بالحق في عدم التمييز وبضرورة اتخاذ إجراءات إيجابية لمكافحة الممارسات التمييزية القائمة. «يشدد البرلمان الأوروبي على أهمية الوصول الكامل والمتساوي لجميع الطلاب، والباحثين، وغيرهم من الأفراد، والشركات، والمنظمات الموجودة في إسرائيل إلى المشاريع

55 في الفترة بين عام 2000 وأغسطس 2010 كشف بحث في قاعدة بيانات المجلس عن أنه حدث التطرق إلى عملية السلام في الشرق الأوسط في كل اجتماعات مجلس الشؤون الخارجية تقريبا. وكان هناك حوالي 53 مقترحا لقرارات تتعلق بالصراع والعلاقات بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل، خمسة منها تخص إسرائيل. انظر الرابط التالي: <http://www.europarl.europa.eu/RegWeb/application/registre/searchResult.faces>

56 مقابلة مع مسؤول أوروبي، 2010.

57 مقابلة مع مسؤول أوروبي، 2010. ومع ذلك تجدر الإشارة إلى أنه عندما يتعلق الأمر بشؤون إسرائيلية داخلية محددة مثل مشروع قانون تمويل المنظمات غير الحكومية (التي من شأنها أن تضع قيودا على المنظمات غير الحكومية في إسرائيل، والتي تحصل على تمويل من الاتحاد الأوروبي) عندئذ يتدخل كل من البرلمان والمفوضية الأوروبيين. وهذا ما يشير إلى أنه بدلا من صياغة قاعدة ضد التحدث علنا عن تشريعات البلدان الشريكة الداخلية، يجدر بالاتحاد الأوروبي الإعلان صراحة أنه لن يتدخل إلا عندما يشعر بأن مصالحه على المحك.

58 المفوضية الأوروبية (2003)، اتصالات بشأن إحياء أنشطة الاتحاد الأوروبي في حقوق الإنسان والدفرة مع شركاء متوسطيين، الارشادات الاستراتيجية، 0294final/COM/2003

59 مجلس الاتحاد الأوروبي، استنتاجات المجلس، تعزيز علاقات الاتحاد الأوروبي الثنائية مع شركائها المتوسطيين، اجتماع مجلس العلاقات الخارجية، بروكسل، 09-08 ديسمبر/كانون الأول 2008.

60 انظر سجل البرلمان الأوروبي العام على الرابط التالي: <http://www.europarl.europa.eu/RegWeb/application/registre/advancedSearch.faces>

61 البرلمان الأوروبي (2010) 'اقتراح للتوصل إلى قرار ينهي النقاش حول البيان الذي أدلى به نائب رئيس المفوضية/الممثل السامي لاتحاد شؤون السياسة الخارجية والسياسة الأمنية المنشأة عملاً بأحكام المادة 110 (2) من الإجراءات المُتخذة بشأن العملية العسكرية الإسرائيلية ضد أسطول الإنسانية والحصار على غزة'، بروكسل، 14 يونيو/حزيران 2010.

62 انظر مثلا الرابط التالي: <http://www.old-adalah.org/newsletter/eng/jun10/docs/bp.pdf>

المندرجة في إطار البرامج المشتركة». و«يدعو مع ذلك إلى احترام معايير المشروع التي تعطي الأولوية للمناطق المحرومة والأقل نمواً، مثل الجليل ومناطق النقب، وضمان عدم التمييز ضد المواطنين العرب في إسرائيل»⁶³. علماً أنه لم تُتخذ توصيات محددة بشأن ماهية هذه المعايير أو كيفية تعامل مؤسسات الاتحاد الأوروبي بشكل تفصيلي لضمان التمثيل الأنسب للأقلية العربية الفلسطينية في مجالات التعاون بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل. ويُعزى اهتمام البرلمان الأوروبي المتدني بأحوال هذه الأقلية إلى أسباب متنوعة، بدءاً من نقص واسع النطاق في المعلومات عن هذه الأقلية، وانتهاءً بتخصيص جل الوقت والموارد لما يعتبره البرلمان الأوروبي صراعاً إسرائيلياً فلسطينياً بالمعنى الضيق للكلمة⁶⁴.

3.2.3 موضوع عرضي: الحوار السياسي

يُعتبر الحوار السياسي أداة أخرى ضمن الأدوات التي كثيراً ما يلجأ إليها الاتحاد الأوروبي للتأثير على قوانين حقوق الإنسان والممارسات في دول العالم الثالث. وقد صُنفت المشاكل المتعلقة بالأقلية الفلسطينية العربية كموضوع للحوار بين إسرائيل والاتحاد الأوروبي الذي أكد على أن المنتديات المؤسسة للحوار السياسي بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل الناشئ في إطار اتفاقية الشراكة - مجلس الشراكة، ولجنة الشراكة، واللجنة الفرعية المعنية بالحوار السياسي والتعاون، والمجموعة غير الرسمية العاملة في مجال حقوق الإنسان - توفر حاضنة لـ «النقاش المستمر مع الجانب الإسرائيلي بشأن أحوال حقوق الإنسان ذات الاهتمام المشترك، لا سيما حماية السكان الفلسطينيين والأقلية العربية الفلسطينية»⁶⁵. على سبيل المثال، رداً على سؤال مكتوب موجه إلى البرلمان الأوروبي، أجاب المجلس بأن الحوار السياسي سيتناول تطورات محددة ذات صلة بالمواطنين العرب، على غرار «قانون الجنسية والدخول إلى إسرائيل - طلب مؤقت»⁶⁶.

إن هذه الآليات للحوار السياسي بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل من شأنها أن توسع نطاق إشراك الاتحاد الأوروبي في النقاش حول وضعية المواطنين العرب. ومع ذلك فقد عطّلتها أربع عقبات.

أولاً، وكما ذُكر أعلاه، في وقت تمثل حقوق الأقليات موضوع الحوار السياسي، فإن لغة حقوق الإنسان المستخدمة في خطة العمل سطحية جداً وعمامة. فهي لا تذكر الإجراءات المحددة المتوقعة من إسرائيل، ولا المعايير القياسية لتقييم التقدم الذي تحرزه إسرائيل في هذا الصدد⁶⁷. وهناك إشارات أخرى في خطة العمل تتعلق بشكل غير مباشر بالأقلية العربية الفلسطينية، إلا أنها مبعثرة وغير كافية⁶⁸، وبالتالي تغرق بالعمومية والغموض. إن الطابع العام وضعف هذه الإشارات المباشرة وغير المباشرة إلى الأقلية الفلسطينية العربية في خطة العمل تجعل من المراقبة الفعالة لانتهاكات إسرائيل لحقوق الإنسان والانجازات التي حققها الاتحاد الأوروبي صعبة للغاية.

63 البرلمان الأوروبي (2008)، «اقترح للتوصل إلى قرار ينهي النقاش حول البيان الذي أدلى به البرلمان والمفوضية عملاً بأحكام المادة 103 (2) من الإجراءات التي اتخذتها فيرونك دو كيسير باسم لجنة الشؤون الخارجية للتوصل إلى بروتوكول لاتفاق الأوربي المتوسطي الذي يقيم اشتراكاً بين الجمعيات الأوربية والدول الأعضاء فيه من جهة، ودولة إسرائيل من جهة أخرى، على الاتفاق الإطاري بين الاتحاد الأوربي ودولة إسرائيل بخصوص المبادئ العامة التي تحكم مشاركة دولة إسرائيل في البرامج المشتركة، بروكسل، 3 ديسمبر/كانون الأول 2008. وحتى وإن لم يقع اعتماده، يؤكد الاقتراح على الوعي بوضعية أعضاء البرلمان الأوربي.

64 مقابلة مع مسؤول أوروبي، 2010.

65 مجلس الاتحاد الأوروبي (2009)، العلاقات مع إسرائيل - تبني موقف الاتحاد الأوروبي بخصوص لقاء مجلس الشراكة التاسع، لوكسمبورغ، 15 يونيو/حزيران 2009، بروكسل، 12 جوان/يونيو 2009 متاح على الرابط التالي: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st10/st10709-re03.en09.pdf>

66 سؤال مكتوب E-3942/03 وجهه دانيال كوهن بنديت إلى المجلس بشأن قانون الجنسية والدخول إلى إسرائيل المؤقت، متاح على الموقع: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2003-3942+0+DOC+XML+V0//EN>

67 لمزيد من المعلومات انظر ملاحظة الشبكة الأوربية-المتوسطية لحقوق الإنسان - الفدرالية الدولية لرابطات حقوق الإنسان بالنظر في اجتماع اللجنة الفرعية السياسية الأوربية الإسرائيلية - 28 أكتوبر/تشرين الأول 2008، وهي متاحة على الرابط التالي:

http://www.euromedrights.org/files.php?force&file=Palastine-Israel-wg/2008_10_EMHRN_FIDH_note_for_EU_IL_pol_subcommittee_494115228.pdf

68 تشمل المجالات الأخرى للحوار المحدد ذات الصلة بالأقلية العربية الفلسطينية ما يلي: «تقييم السياسات ومراقبتها من منظور المساواة بين الجنسين»، ضرورة تعزيز قيم «الديمقراطية، وسيادة القانون، واحترام حقوق الإنسان»، إمكانية انضمام إسرائيل إلى البروتوكولات الاختيارية المتصلة بالاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، «الإعلام بأهمية التسامح واحترام جميع الأقليات العرقية والدينية»، حتمية «مقاومة جرائم الكراهية التي يمكن أن تغذيها العنصرية والدعاية المعادية للأجانب في وسائل الإعلام وعلى شبكة الإنترنت»، وعلى نطاق أوسع الحاجة إلى «تعزيز الإطار القانوني على جميع المستويات لمكافحة العنصرية وكراهية الأجانب، بما في ذلك إرهاب الإسلام، (خطة العمل الأوربي الإسرائيلية، نفس المرجح، صفحة 5)

ثانياً، بينما وافقت بعض البلدان المجاورة على إنشاء لجنة فرعية لحقوق الإنسان من شأنها أن تأسس الحوار الدائم في مجال حقوق الإنسان، بما فيها حقوق الأقليات في بعض الحالات، رفضت إسرائيل تشكيل مثل هذه اللجنة الفرعية. وقد اقترح تأسيس لجنة فرعية لحقوق الإنسان في إطار رفع مستوى العلاقات بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل سنة 2008.⁶⁹ وكانت المفوضية قد اقترحت أن تتعامل اللجنة الفرعية، المجتمعة ليوم واحد مرة واحدة في السنة، مع مسائل الديمقراطية، وحقوق الإنسان، والحريات الأساسية، ومكافحة معاداة السامية، ومكافحة العنصرية وارهاب الأجانب والتمييز، إضافة إلى موضوعات أخرى يتفق عليها الطرفان. إلا أنه مع تجميد عملية مواكبة تلك التطورات في أعقاب الهجوم العسكري الإسرائيلي على قطاع غزة (27 ديسمبر/كانون الأول 2008 - 18 يناير/كانون الثاني 2009)، لا تزال عملية إنشاء اللجنة الفرعية معلقة. ونظراً لعدم رغبة إسرائيل أساساً، لم ينجح الاتحاد في فصل إنشاء لجنة حقوق الإنسان الفرعية عن المسألة الأوسع المتمثلة بتحسين العلاقات بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل.⁷⁰ خلال الاجتماعات السابقة للفريق غير الرسمي العامل في مجال حقوق الإنسان، أعرب الاتحاد الأوروبي بالفعل عن قلقه بشأن الأقلية العربية الفلسطينية، وناقش الطرفان مسائل مثل برامج العمل الإيجابي في مجال التعليم، والتشغيل في القطاع العام، وتخصيص الأراضي، والقرى البدوية العربية غير المعترف بها. ولكن هذا الفريق ليس مُأسساً (بل مخصص لغاية محددة)⁷¹ وليس ذا صبغة سياسية دبلوماسية⁷²، كما لا يأخذ بعين الاعتبار مساهمات الدول الأعضاء⁷³، وهو يجتمع مع فريق العمل المعني بالمنظمات الدولية، الأمر الذي يهمل من قضايا حقوق الإنسان الشاملة⁷⁴. ويجتمع الفريق العامل لمدة أربع ساعات فقط مرة واحدة في السنة وعلى مستوى المديرين، مما يعيق إجراء حوار شامل، ومعقد، ورفيع المستوى، ومتواصلاً بخصوص المشاكل التي تواجهها الأقلية العربية الفلسطينية. زد على ذلك التقصير في المتابعة الفعالة للمسائل التي يثيرها الفريق العامل (رغم التدخل الفعال للمجتمع المدني)⁷⁵. ومع أن وفد الاتحاد الأوروبي في تل أبيب يجري اتصالات منتظمة مع منظمات المجتمع المدني الإسرائيلية على أرض الواقع، بما في ذلك منظمات المجتمع المدني العربية، فهو ليس مطالباً بتقديم ملخص أو استجواب لما يحدث قبل هذه الاجتماعات أو بعدها⁷⁶.

ثالثاً، منذ 2009، اقتضت معالجة انتهاكات حقوق الإنسان في إسرائيل، بما في ذلك حقوق الأقلية الفلسطينية العربية على الفريق العامل غير الرسمي المعني بحقوق الإنسان، وذلك استناداً إلى اتفاق شرف بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل، ولم تتدخل اللجنة الفرعية، التي تركز اهتمامها حالياً على الصراع والمسائل ذات الصلة بالأراضي الفلسطينية المحتلة فقط. يساهم الفصل بين هذه المناقشات (الحقوق في إسرائيل والسياسات في الأراضي الفلسطينية المحتلة؛ والمواطنين الفلسطينيين في إسرائيل والفلسطينيين في الأراضي الفلسطينية المحتلة) في تعزيز الحاجز الاصطناعي الذي أقامه الاتحاد الأوروبي للفصل بين هذه المناقشات.

رابعاً، على الرغم من أن حقوق الأقليات هي موضوع الحوار المحدد، فإن الوفد الإسرائيلي المشارك في الفريق العامل غير الرسمي المعني بحقوق الإنسان لا يسمح بمشاركة المواطنين العرب، ولا يستشير رسمياً القادة السياسيين العرب ومنظمات المجتمع المدني، قبل الاجتماعات أو بعدها. بعبارة أخرى، يُعتبر المواطنون العرب في الدولة المفعول به وليس الفاعل في هذا الحوار. وقد حاول الوفد الأوروبي وسفارات الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي لدى إسرائيل تصحيح هذا الخلل عن طريق الانخراط في حوار غير رسمي مع الجهات الفاعلة في مؤسسات

69 لجنة المفوضية الأوروبية (2008)، «مقترح قرار للمجلس بناء على موقف المجموعة في مجلس الشراكة بخصوص تنفيذ المادة 73 من الاتفاق الأوروبي المتوسطي لإقامة شراكة بين المجتمعات الأوروبية والدول الأعضاء، من جهة ودولة إسرائيل من جهة أخرى»، بروكسل، 15 أكتوبر/تشرين الأول COM 646 (2008) نهائي.

70 مقابلة مع مسؤول أوروبي، 2010.

71 ومع ذلك، فمن المهم التأكيد على أن الفريق العامل قد اجتمع سنوياً منذ عام 2006 بينما لم تجتمع اللجنة الفرعية السياسية في 2006 و2009.

72 قد يقول أحدهما إن الفرق بين الفريق العامل واللجنة الفرعية هو فرق دلالي أكثر منه موضوعي، نظراً لأن هذه اللجنة لن تزيد وتيرة الاجتماعات أو مستوى المشاركة، أو تغيير جدول الأعمال المناقشة. ومع ذلك، فإن الفرق بين اللجنة الفرعية والفريق العامل يكمن في طبيعة الفريق العامل السياسية. بينما تزيد مخاوف الاتحاد الأوروبي في الفريق العامل والتي سترد عليها إسرائيل رداً إدارياً، يكتسب الحوار في اللجنة الفرعية طبيعة سياسية أكثر، وسيعترف الاتحاد الأوروبي بأوضاع الأقلية على الصعيد السياسي والدبلوماسي. مقابلة مع مسؤول أوروبي، أكتوبر 2010.

73 مقابلة مع مسؤول أوروبي، أكتوبر 2010.

74 المرجع نفسه.

75 انظر على سبيل المثال الشبكة الأوروبية-المتوسطية لحقوق الإنسان، ملاحظة على ضوء الاجتماع الخامس للفريق العامل الأوروبي الإسرائيلي المعني

بحقوق الإنسان، 18 أغسطس/آب، 2010، متاحة على الرابط التالي:

http://en.euromedrights.org/index.php/news/emhrn_releases/67/4672.html

76 هذا يختلف عن الممارسات السلمية التي تتبعها المفوضية الأوروبية في بروكسل للتشاور المنهجي واستجواب منظمات المجتمع المدني الأوروبية والدولية قبل اجتماعات الفريق العامل وبعدها.

المجتمع المدني العربية⁷⁷. وقد سمح هذا الحوار للدبلوماسية الأوروبية بممارسة عملية مراقبة قيمة لوضع الأقلية⁷⁸. ومع ذلك، يبقى نطاق هذه المشاركة مقتصرًا على المنظمات العربية المعروفة والأكثر، والتي تستفيد من تمويل الاتحاد الأوروبي، علاوة على أن هذه المشاركة تتم في فترات متباعدة وعلى أسس واهداف محددة وبشكل شبه مطلق في تل أبيب. مع استثناءات قليلة ومتباعدة لهذه القاعدة⁷⁹.

4.2.3 المساعدة والتعاون : مفارقات الاقتصاد المتطور مع مشكلة التنمية

تهتم القناة النهائية لتأثير الاتحاد الأوروبي المحتمل على وضعية المواطنين العرب في إسرائيل بإدماج هذه الأقلية في جوانب متعددة من مساعدات الاتحاد الأوروبي والتعاون مع إسرائيل. فمن حيث المساعدة والتعاون، تقف إسرائيل منفصلة عن جميع البلدان الأخرى المجاورة للاتحاد الأوروبي سواء في الشرق أو في الجنوب. وبالفعل لا ولم تلتق إسرائيل كاققتصاد متقدم مساعدات تنمية من الاتحاد الأوروبي، بل على النقيض من ذلك، وتحديدًا بسبب وضعها المتقدم، تشارك إسرائيل، خلافا لمعظم الدول المجاورة، في برامج لا تحصى ولا تعد يقوم بها الاتحاد الأوروبي. والجدير بالذكر أن إسرائيل قد ألحقت منذ 1996 بالبرنامج الإطاري للأبحاث والتنمية التكنولوجية (FP). وكان لهذه الخصوصية المتباينة انعكاسات عديدة على نهج الاتحاد الأوروبي في معالجة وضعية الأقلية العربية الفلسطينية.

مساعدات الاتحاد الأوروبي: حصة كبيرة من كعكة صغيرة

يدل غياب المساعدات التنموية الأوروبية لإسرائيل على أن الحصة الإجمالية من أموال الاتحاد الأوروبي المخصصة لإسرائيل تعتبر صغيرة. لا ترسل سفارات الدول الأعضاء أو بالكاد ترسل أموالًا محدودة جدًا إلى إسرائيل، التي لا تدرج ضمن دول اختصاص وكالات التنمية⁸⁰. وعلى مستوى الاتحاد الأوروبي، تتمثل أهم أداة مالية يملكها الاتحاد في إسرائيل في الآلية الأوروبية للجوار والشراكة (ENPI)، التي تخصص في الفترة بين عامي 2007-2013 فقط 14 مليون يورو لإسرائيل، أي ما يعادل مليوني يورو سنويًا. وفي مقارنة حادة، فإن قيمة مساعدات الاتحاد الأوروبي إلى جورجيا أو مولدوفا تبلغ 301.9 مليون يورو و482.8 مليون يورو على التوالي. في إطار الآلية الأوروبية للجوار والشراكة، يوجد عدد كبير من برامج التمويل، من ضمنها الشراكة من أجل السلام، والأنشطة الثقافية المحلية والإقليمية، والتعاون عبر الحدود، وبرنامج يوروميد، والتعاون في التنمية الحضرية والحوار، وبرامج المساعدة التقنية - تبادل معلومات المساعدة الفنية (Taix) والتوأمة - التي تهدف إلى دعم الإدارة العامة وتقريب القوانين والإجراءات الإسرائيلية لمعايير الاتحاد الأوروبي. وفي إطار ميزانية مختلفة، تضم المبادرة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان (EIDHR) إسرائيل، والتي تقدم المساعدات مباشرة للمجتمع المدني خلافاً للآلية الأوروبية للجوار والشراكة (بدلاً من أن تقدمها لسلطات الدولة أو من خلالها). تعتبر الميزانية العامة للمبادرة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان ذات دلالة وأهمية: ما يناهز 100 إلى 140 مليون يورو سنويًا. ولكن كون هذه المبادرة ذات نطاق عالمي أكثر منه إقليمي أو قُطري، تصبح، مرة أخرى، قابلية تطبيقها على إسرائيل محدودة جدًا، أي حوالي 1.2 مليون يورو سنويًا⁸¹. وأخيراً تُعتبر إسرائيل مؤهلة للحصول على أموال من بنك الاستثمار الأوروبي (EIB) في إطار التسهيلات الأوروبية المتوسطة للاستثمار والشراكة (FEMIP). إلا أن، مكانة إسرائيل الاقتصادية المتقدمة وتركيز التسهيلات على المشاريع بين الدول بدلاً من المشاريع داخل الدولة يدل على ارتباط التسهيلات الأوروبية المتوسطة المحدودة للاستثمار والشراكة بمشاكل الأقلية العربية الفلسطينية. أما الأداة المالية الأخيرة المتاحة للإتحاد الأوروبي في حالات الصراع فتتمثل في المبادرة من أجل الاستقرار (IfS) التي لم تمول لغاية الآن أي مشروع في إسرائيل.

77 خصوصاً السفارات البريطانية، والفرنسية، والألمانية، والبلجيكية، والسويدية. مقابلة مع محمد دراوشة، صندوق إبراهيم، تل أبيب، أكتوبر 2010.

78 مقابلة مع مسؤول أوروبي، 2010. أشركت كذلك عملية المراقبة دبلوماسيين أوروبيين في محاكمات في إسرائيل، خاصة محاكمة أمير مخول سنة 2010. وقد كانت السفارة الهولندية نشطة بشكل خاص في هذا الصدد.

79 المرجع نفسه.

80 مقابلة مع مسؤولين أوروبيين، 2010. تمول عدة سفارات للبلدان التابعة للاتحاد الأوروبي مشاريع صغيرة في إسرائيل من ميزانياتها الخاصة. ويتراوح متوسط حجم هذه المشاريع من 20 ألف إلى 100 ألف يورو لمدة تتراوح بين عام إلى عامين. فيما يخص إسبانيا، وُجّهت الأموال القليلة المخصصة لإسرائيل (ولالأقلية العربية الفلسطينية) عن طريق المنظمات الإسبانية غير الحكومية ACSUR. أما في حالة السويد، تمول الوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي مشاريع في/على الأراضي المحتلة، رغم توقع المشاركة الإسرائيلية، بما في ذلك مشاركة المواطنين العرب.

81 مقابلات مع مسؤولين أوروبيين، 2010.

ينعكس حجم مساعدات الاتحاد الأوروبي المحدود إلى إسرائيل في الأموال المحدودة الموجهة للأقلية العربية الفلسطينية، ما يقلل من تأثير الاتحاد الأوروبي. ونتيجة لذلك، ولأن الاتحاد الأوروبي لا يمكن أن يكون له تأثير على المستوى الشمولي في وضعية هذه الأقلية من خلال دعمه المالي، فيإمكانه إطلاق مبادرات محددة والقيام بمشاريع تجريبية. وضمن هذه الحدود، مؤل الاتحاد الأوروبي عددا من المشاريع في إطار الآلية الأوروبية للجوار والشراكة والمبادرة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان. ولأن بنود الميزانية هذه على وجه التحديد تستهدف الديمقراطية وحقوق الإنسان، فقد استفادت الأقلية الفلسطينية العربية منها بشكل جيد نسبياً⁸². علماً أنه في برامج أخرى مثل مشاريع التوأمة، نلاحظ الصعوبات التي تخص إدماج تلك الأقلية، بسبب حقيقة أن المستفيد الأول من هذه المشاريع وأهم فاعل فيها هو دولة إسرائيل.

الآلية الأوروبية للجوار والشراكة

في سياق الآلية الأوروبية للجوار والشراكة، شاركت إسرائيل حتى الآن في أربعة مشاريع توأمة تناول مشروعان منها حماية البيانات⁸³ والمعايير البيطرية، وبالتالي فهي ليست على علاقة أو ذات صلة هامشية بالأقلية الفلسطينية العربية على هذا النحو. أما بالنسبة للمشروعين الآخرين، فهما يركزان على النقل وعلى تكافؤ فرص العمل، وبالتالي بإمكانهما معالجة أوضاع الأقلية. تسلط مشاريع التوأمة في النقل وتكافؤ الفرص الضوء على احتمال وحدود مشاركة الاتحاد الأوروبي في مشاكل الأقلية العربية الفلسطينية⁸⁴.

فيما يخص مشاريع التوأمة في النقل التي اختُتمت في خريف 2010، كان الشريك الإسرائيلي هو وزارة النقل التي نسقت مع معهد علوم وتقنيات التجهيز والبيئة للتنمية الفرنسي⁸⁵. تشمل البطاقة التي تحدد أولويات الطلب، احتياجات التنقل لفئات معينة، وخاصة الأقلية الفلسطينية العربية واليهود الأرثوذكس. غير أن هذا المشروع يركز حصراً على تعزيز القدرة المؤسسية لوزارة النقل التي طالما أكدت على أن هذا النهج من شأنه أن يقدم أكبر قيمة مضافة للتوأمة. ولم يُنفذ أي إجراء محدد يرمي إلى معالجة مشاكل التنقل للأقليات العربية واليهود الأرثوذكس⁸⁶.

و على النقيض من ذلك، يقدم مشروع التوأمة المعني بتكافؤ الفرص، والذي لا يزال جارياً، لجنة تكافؤ فرص العمل الإسرائيلية على أنها الشريك الإسرائيلي، وهي تعمل بالتعاون مع لجنة تكافؤ فرص العمل في إيرلندا الشمالية. يتم تمثيل المواطنين العرب في لجنة تكافؤ فرص العمل (EEOC)⁸⁷. وكان للمجتمع المدني العربي دوراً أساسياً في تشجيع لجنة تكافؤ فرص العمل على تقديم مقترح لمشروع توأمة إلى الاتحاد الأوروبي⁸⁸. ويهدف المشروع إلى تعزيز قدرات لجنة تكافؤ فرص العمل، من خلال التركيز على الممارسات السليمة بين أرباب العمل، والتوعية، والمعلومات، والإستراتيجية. كما أنشأ المشروع آلية للتشاور مع الجهات الفاعلة في المجتمع المدني، بما في ذلك الجماعات العربية. ولكن المشروع يواجه صعوبات تنشأ عن انعدام الثقة في لجنة تكافؤ فرص العمل في صفوف المواطنين العرب في إسرائيل، نظراً لكونهم يواجهون تمييزاً شديداً في التشغيل لم تعالجه لجنة تكافؤ فرص العمل حتى الآن⁸⁹. ولكن خلافاً لمشاريع توأمة أخرى، استمعت لجنة تكافؤ فرص العمل إلى الأصوات العربية، وهي بصدد جمع المعلومات التي تهدف جزئياً إلى معالجة مشاكل الأقليات. لذلك يمثل مشروع التوأمة الخاص بلجنة تكافؤ فرص العمل، إلى غاية الآن استثناءاً مقارنة بغيره من المشاريع، وهو يؤكد على كيفية اعتبار هوية الشريك الإسرائيلي جوهر المسألة، وبإمكانه تزويد الاتحاد الأوروبي ببعض النفوذ الذي يمكن من خلاله التأثير على وضع الأقلية.

82 انظر الملحق الأول. كما يتضح من المشاريع المشار إليها بـ* و** في الملحق الأول، يعتبر عدد مشاريع التي تتناول بشكل مباشر أو غير مباشر مشاكل الأقليات، بما في ذلك المشاكل المتعلقة بالمساواة بين الجنسين، هاما. وبطبيعة الحال، تتغير هذه القائمة باستمرار بمرور الوقت ومع نهاية المشاريع، والموافقة على مشروعات أخرى جديدة. ولكن هذه القائمة هي بمثابة إشارة إلى حصة الاتحاد الأوروبي واهتمامه الموجه إلى الأقلية.

83 من شأن مشروع حماية البيانات أن يكون له تأثير على الأقلية العربية الفلسطينية، نظراً إلى خطورة قضايا الخصوصية في معالجة القضايا المتصلة بالأمن.

84 تُفذا هذان المشروعان بميزانية قدرها حوالي 1 مليون يورو لكل منهما.

85 وفد من الاتحاد الأوروبي لإسرائيل، بطاقة المشروع - التوأمة المؤسسية لتعزيز قدرات وزارة النقل لكي توفر وسائل نقل عامة ذات جودة في المناطق الحضرية في إسرائيل، وهي متاحة على الرابط التالي: http://ec.europa.eu/delegations/israel/projects/list_of_projects/200751_en.htm

86 مقابلة هاتفية مع مستشار التوأمة، حيفا، أكتوبر/تشرين الأول 2010.

87 منذ عام 2009 كان أحد المديرين الإقليميين الثمانية للجنة تكافؤ فرص العمل مواطناً عربياً؛ ويوجد عضوان عربيان من أصل 22 في اللجنة الاستشارية يمثلان المجتمع المدني العربي (من مركز مساواة والجمعية لدعم المساواة المدنية على التوالي). وحددت لجنة تكافؤ فرص العمل أربع أولويات لعملها، من ضمنها الأقلية العربية.

88 مقابلة مع جعفر فرح، مركز مساواة، حيفا، أكتوبر/تشرين الأول 2010.

89 مقابلة هاتفية مع مستشار التوأمة، حيفا، أكتوبر/تشرين الأول 2010.

بنفس الطريقة، مثلما تمكن الاتحاد الأوروبي من الضغط من أجل تعميم مراعاة المساواة بين الجنسين، سيتمكن أيضاً من الضغط من أجل تعميم مراعاة حقوق الأقلية، وحالما يقترح الشريك الإسرائيلي المشاريع، يمكن للإتحاد الأوروبي أن يوصي بالمهام في بطاقات المشروع التي تعالج صراحة مشاكل الأقليات. ولكن في النهاية ينبغي أن تُقترح مشاريع التوأمة من جانب سلطات الدولة الإسرائيلية. وبالتالي لا يمكن لمشاريع التوأمة التي ينجزها الاتحاد الأوروبي أن تخدم مصلحة الأقلية العربية في إسرائيل، إلا إذا اتجهت الأخيرة إلى المشاركة في هذه المشاريع بطريقة تلامس قضايا الأقلية (مثلما هو الحال في لجنة تكافؤ فرص العمل).

من ناحية أخرى وفي إطار الآلية الأوروبية للجوار والشراكة، استهدف عدد من المشاريع على وجه التحديد السلام، والديمقراطية، وحقوق الإنسان، والتنمية البشرية. ضمن هذه المشاريع، برزت الأقلية الفلسطينية العربية كقضية من القضايا التي تثير قلق الاتحاد الأوروبي، علماً أنها لا تشكل المحور الرئيسي لاهتمام الاتحاد. نجد 16 مشروعاً من أصل 44 مشروعاً مدرجاً على الموقع الإلكتروني لوفد الاتحاد الأوروبي إلى إسرائيل (انظر الملحق الأول)، تغطي قضايا الأقلية العربية، بما في ذلك قضية تمكين المرأة، والتنمية الريفية، وتخطيط الأراضي، وعدم المساواة، والتماسك الاجتماعي، والتشغيل. وكانت الأموال المخصصة لهذه المشاريع ثابتة نسبياً على مدار عدة سنوات، حيث غطت ما يقارب من 30 في المائة من إجمالي المشاريع⁹⁰. بفحص القائمة فحسباً أكثر تفصيلاً ستحدد مستويات مختلفة من مشاركة الاتحاد الأوروبي فيها بالمساهمة الموجهة إلى قضايا الأقلية. ففيما يخص المشاريع المكرسة للحكومة، والديمقراطية، وحقوق الإنسان، ودعم الإصلاحات الاقتصادية والمؤسسية، تمثل المشاريع التي تتناول قضايا الأقلية 34 في المائة من مجموع المشاريع. أما فيما يتعلق بمشاريع التنمية البشرية، تشمل أربعة مشاريع من أصل خمسة، قضايا المساواة بين الجنسين خاصة في قطاع التشغيل، وهو قطاع يمثل احتياجاً خاصاً لدى المرأة العربية. في مجال التنمية الريفية، وتخطيط الأراضي، والأمن الزراعي والغذائي، حُصص المشروع الممول والمدرج الوحيد - مشروع سيوداد (Ciudad) - لتعزيز قدرة السلطات المحلية على التحديث البيئي، وأنجز هذا المشروع في شفاعمرو، وهي بلدية عربية.

المبادرة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان

إن التركيز على الأقلية الفلسطينية العربية في إطار المبادرة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان يعتبر ذو أهمية كبيرة وإن كانت هناك تقلبات في الأموال الموجهة لتمويل مشاريع تتعلق بالأقلية على مر السنين. وقد أمكن إضفاء هذا التركيز المحدد بفضل تفويض المبادرة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان للاهتمام بشؤون الديمقراطية وحقوق الإنسان، والتي تتجلى باستمرار في الوثائق الاستراتيجية ودعوات مقترحات المشروعات التي تطلقها المبادرة. وهذا ما من شأنه أن يضع المبادرة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان على طرف نقيض مع مبادرات أخرى، مثل المبادرة من أجل الاستقرار (IfS) المخصصة حصراً لقضايا الصراع⁹¹. لتكوين فكرة عن تركيز المبادرة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان على الأقلية، استأثرت المشاريع سنة 2009 المعنية بالأقلية الفلسطينية العربية بما يقرب من 19 في المائة من إجمالي ميزانية المشاريع في إسرائيل، أي بما يفوق بكثير نسبة 8.5 في المائة في فترة 2007-2008، لكن تبقى مع ذلك هذه النسبة أقل بكثير من نسبة 70 في المائة من الأموال التي خصصتها المبادرة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان لإسرائيل في فترة 2006-2000.⁹² هذه التقلبات الواسعة في التمويل تعتمد على الأولويات المتباينة المنصوص عليها في البرامج متعددة السنوات ودعوات عروض المشروعات المحددة كل سنة⁹³، وكذلك على نوعية المشاريع المقترحة للتمويل. وبينما شكلت «مكافحة العنصرية، وإرهاب الأجانب، والتمييز ضد الأقليات والسكان الأصليين» في فترة 2002-2004 إحدى الأولويات الأربع ذات الصلة بالموضوع، أصبحت قضايا الأقلية أولوية فرعية في البرنامج متعدد السنوات الخاص بفترة 2005-2006 (تحت عنوان «النهوض بالمساواة، والتسامح، والسلام»). وفي ورقة الاستراتيجية الخاصة بالفترة بين

90 يُحسب هذا الرقم على أساس قائمة المشاريع المتاحة على موقع الوفد الإلكتروني إلى إسرائيل :

http://ec.europa.eu/delegations/israel/projects/list_of_projects/projects_en.htm (تمت زيارته في 22 يوليو/تموز 2010). لاطلاع على قائمة

المشاريع، انظر الملحق الأول.

91 مقابلة مع مسؤول أوروبي، 2010.

92 تم حساب هذه النسب المئوية من مصادر موجودة في المفوضية الأوروبية، المبادرة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان (EIDHR) - خلاصة فترة 2007-2009، وهي متاحة على الرابط التالي:

http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/documents/enpi_compedium_2007_2009_en.pdf و

http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/documents/updated_report_by_location_en.pdf

93 تنطلق دعوات المشروعات عن المفوضية الأوروبية في بروكسل، ووفد الاتحاد الأوروبي إلى إسرائيل.

2007-2010، ادرجت الأقليات وفقا لدعوات عروض مشروعات مختلفة في إطار الديمقراطية وسيادة القانون⁹⁴. وبطريقة مماثلة لا تشكل حقوق الأقلية في ورقة استراتيجية الفترة 2011-2013، مجالاً ذا أولوية على ذلك النحو، غير أنها تدرج ضمن القطاعات الخمسة ذات الأولوية (حول حقوق الإنسان والإصلاح الديمقراطي)⁹⁵.

وبالقاء نظرة عامة على برامج مساعدات الاتحاد الأوروبي، نرى وجود بنود من الميزانية تتعلق بالسلام، والديمقراطية، وحقوق الإنسان، والتنمية البشرية، في إطار الآلية الأوروبية للجوار والشراكة، والمبادرة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان، حيث حُصت حصة ثابتة تبلغ نسبتها 30 في المائة إلى المشكلات التي تواجهها الأقلية العربية الفلسطينية. علاوة على ذلك، وفي إطار هذه البنود من الميزانية، دخل الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه على نحو متزايد في برامج غير مألوفة (واجهت الكثير من الانتقادات)⁹⁶، تهدف إلى إقامة اتصالات بين اليهود والعرب، وانتقلت، ولو بحذر، نحو دعم المشاريع التي تهدف إلى تحويل السياق الداخلي الإسرائيلي بناء على الاعتراف بالاختلافات الهيكلية بين المواطنين اليهود والعرب. وقد تناولت هذه المشاريع مجموعة واسعة من القضايا، مثل التخطيط المتساوي، وحقوق الإسكان، والتنمية الحضرية، والحقوق المدنية والمشاركة الديمقراطية، والمدافعين عن حقوق الإنسان، والمساواة بين الجنسين، وتكافؤ فرص العمل، والقضايا البيئية، والمبادرات التعليمية والثقافية الموجهة إلى مكافحة العنصرية، وكراهية الأجانب، والتمييز⁹⁷. إلا أنه، نظراً لمحدودية الأموال الموجهة إلى إسرائيل (أي ما يقارب 3 ملايين يورو سنوياً)، والتي تُكرس حصة كبيرة منها لمشاريع التوأمة وتبادل معلومات المساعدة الفنية (TaieX)، فإن المبلغ الإجمالي للأموال المخصصة لهذه المشاريع بإمكانه على أقصى تقدير أن يدعم مبادرات هامة، ولكنه يعجز عن التأثير على وضع الأقلية على الصعيد الوطني⁹⁸. ببساطة، رغم استئثار الأقلية بحصة كبيرة نسبياً من الكعكة، فإن الحجم المطلق لهذه الحصة وأهميته تظل محدودة جداً.

94 انظر المفوضية الأوروبية (2001)، وثيقة برنامج المبادرة الأوروبية من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان 2002-2004؛ والمفوضية الأوروبية (2006)، برنامج المبادرة الأوروبية من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان لعامي 2005 و2006، و المفوضية الأوروبية (2007)، ورقة استراتيجية المبادرة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان لفترة 2007-2010.

95 تبرز الأقليات ضمن الهدف رقم 2 من أهداف ورقة الاستراتيجية للفترة 2011-2013 الخاصة بالمبادرة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان. انظر المبادرة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان (EIDHR) ورقة الاستراتيجية للفترة 2011-2013، 21 أبريل/نيسان 2010، وهي متاحة على الرابط التالي: http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/documents/eidhr_strategy_paper_2011_2013_com_decision_21_april_2011_text_published_on_internet_en.pdf

96 انظر شالند، ب. (2011) «طرق الاتحاد الأوروبي المتنوعة لتحويل الصراع الإسرائيلي الفلسطيني، هل أتت متأخرة؟»، ن. توكسي (محررون) المجتمع المدني بالاتحاد الأوروبي والصراعات، لندن، روتليدج، سيصدر قريباً.

97 مقابلة مع علي حيدر، Sikkuy، حيفا، أكتوبر/تشرين الأول 2010.

98 مقابلة مع محمد دراوشة، صندوق إبراهيم، تل أبيب، أكتوبر/تشرين الأول 2010.

تعاون الاتحاد الأوروبي: انعكاس التمييز الداخلي في مشاركة إسرائيل في مجال البحوث والتنمية

تقيم إسرائيل شراكة قوية مع العديد من برامج الاتحاد الأوروبي التعاونية وتشارك فيها⁹⁹، أهمها برامج إطار عمل الاتحاد الأوروبي التي أصبحت ثاني أكبر ممول للأبحاث في إسرائيل بعد مؤسسة العلوم الإسرائيلية. ففي البرنامج الإطاري السادس للأبحاث والتنمية التكنولوجية، تم قبول 783 مقترح مشروع إسرائيلي¹⁰⁰. أما في البرنامج الإطاري السابع للأبحاث والتنمية التكنولوجية، ونظرا لانتهاؤه بحلول 2013، تم قبول 603 مشروع إسرائيلي و968 مشروعا بمشاركة إسرائيلية بقيمة إجمالية تصل إلى 4,3 مليار يورو اعتبارا من نوفمبر/تشرين الثاني 2010.¹⁰¹ ومع ذلك، فإن الأقلية الفلسطينية العربية ليست ممثلة كما ينبغي في المشاركة الإسرائيلية في برنامج إطار عمل الاتحاد الأوروبي¹⁰². ويُعزى هذا النقص في التمثيل إلى عدد كبير من الأسباب، إذ يستشهد البعض بإجراءات الاتحاد الأوروبي البيروقراطية المرهقة، وهو مشكلة لا تواجهها الأقلية فحسب، بل يعترض كذلك سبيل جميع العلماء المشاركين في البرنامج الإطاري للأبحاث والتنمية التقنية. وتوجد أسباب أكثر تحديدا تعرقل مشاركة العلماء البرنامج الإطاري للأبحاث والتنمية التكنولوجية، وتشمل مستوى الترابط المنخفض نسبيا بين العلماء العرب ونظرائهم الأوروبيين، وعدم وجود معلومات عن برامج الاتحاد الأوروبي في الإدارات والكلبات العربية في إسرائيل¹⁰³.

وقد طُرحت تلك القضية على طاولة المفوضية الأوروبية عام 2008، حيث كتب عضو في البرلمان الأوروبي سؤالاً ثلاثي المحاور يطرح فيه إذا كان لدى الاتحاد الأوروبي معلومات عن مشاركة الأقلية الفلسطينية العربية في البرنامج الإطاري للأبحاث والتنمية التكنولوجية (وإذا كان الأمر كذلك، ما هو نوع المعلومات)، وعن حيز الاهتمام الذي تشغله مشكلة مشاركة الأقلية الفلسطينية العربية في مثل هذه البرامج، وعما إذا بُذلت جهود محددة لإشراك الأقلية في البرامج التي يمولها الاتحاد الأوروبي¹⁰⁴ (وإذا كان الأمر كذلك، ما نوع هذه الجهود). وكان رد المفوضية الأوروبية كما يلي: «تشارك إسرائيل في برامج الاتحاد الأوروبي وتحديدا في البرامج الإطارية للأبحاث والتنمية التكنولوجية. [...] يتم اختيار المشاريع، بما في ذلك البرنامج الإطاري السابع للأبحاث والتنمية التقنية، فقط على أساس التفوق العلمي، ولا تتوفر الإحصاءات اللازمة حول الخلفية العرقية للباحثين المشاركين في هذه المشاريع»¹⁰⁵.

في الواقع فإن هذا الرد، الذي تؤكد المقابلات، يميل للثام عن واقع مهم وهو¹⁰⁶ إن إسرائيل تساهم وتشارك في برامج الاتحاد الأوروبي التي تحكمها قواعد ومعايير الاتحاد الأوروبي العامة والناشئة عن توافق بين الدول الأعضاء ومؤسسات الاتحاد الأوروبي بإقصاء الخلفية العرقية أو اللغوية أو الدينية للمستفيدين. وكما سيرد بالتفصيل في القسم التالي، ينتج هذا الإقصاء عن أسباب تتجاوز سياسة الاتحاد الأوروبي تجاه إسرائيل لتمتد جذورها إلى نهج الاتحاد الأوروبي تجاه الأقليات وحقوق الأقليات بصفة عامة.

99 تشارك إسرائيل في برنامج غاليليو الأوروبي للملاحة بالأقمار الصناعية، وفي البرامج التعليمية مثل 'تيموس' و'إيراسموس موندوس'. والمفاوضات جارية بشأن مشاركة إسرائيل في اليوروبول. علاوة على ذلك، اعربت إسرائيل عن رغبتها في المشاركة في (برنامج الابتكار والتنافسية)، والجمارك 2013، وفيسكالمس 2013، وماركو بولو، والشباب، والإعلام 2004، والثقافة 2007 وهرقل. كما أعربت إسرائيل عن اهتمامها بالتعاون مع وكالات أوروبية و/أو هيئات عديدة، على غرار الوكالة الأوروبية للبيئة، Enia، ووكالة يوروغست، وECPOL، ووكالة الفضاء الأوروبية، الخ. انظر الشبكة الأوروبية-المتوسطة لحقوق الإنسان (2007)، المراجعة السنوية الثالثة لحقوق الإنسان في العلاقات بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل، مرجع سابق.

100 إدارة الاتحاد الأوروبي وإسرائيل إطار عمل الاتحاد الأوروبي (ISERD) (2006)، البرنامج الأوروبي الإسرائيلي لإطار العمل من أجل البحوث والتنمية - نظرة مستقبلية: البرنامج الإطاري السابع 2007-2013، وهو متاح على الرابط التالي: http://www.cogerial.de/dateien/Israel-EU_FP.pdf

101 انظر الإحصائيات التي قدمتها إدارة الاتحاد الأوروبي وإسرائيل في إطار عمل الاتحاد الأوروبي (ISERD) على الرابط التالي: http://www.iserd.org.il/images/public/About/FP7/statistics/011110_fp7_stat.pdf

102 البرنامج الإطاري للأبحاث والتنمية التقنية هو أداة الاتحاد الأوروبي المالية لدعم أنشطة البحث والتطوير التي تغطي تقريبا جميع التخصصات العلمية. وقد نبه هذا المشروع من اقتراح المفوضية الأوروبية، واعتمده المجلس والبرلمان الأوروبيين، ودخل حيز التنفيذ منذ 1984 وهو يغطي فترة تمتد خمس سنوات. حاليا من المقرر أن ينتهي البرنامج الإطاري السابع للأبحاث والتنمية التكنولوجية ويحل محله البرنامج الإطاري الثامن للأبحاث والتنمية التكنولوجية في عام 2013. لمزيد من المعلومات عن البرنامج الإطاري السابع للأبحاث والتنمية التكنولوجية انظر الرابط التالي: http://cordis.europa.eu/fp7/home_en.html

103 محادثة مع شارون باردو، جامعة بن غوريون، تل أبيب، أكتوبر/تشرين الأول 2010.

104 السؤال 08/P-3372 كتبه أندريه بري إلى المفوضية. الموضوع: مشاركة المواطنين العرب في إسرائيل في برامج الاتحاد الأوروبي التي تشارك فيها دولة إسرائيل.

105 الإجابة 08EN/P-3372، صادرة عن السيدة فيريرو فالدرن نيابة عن المفوضية، 14 يوليو/تموز 2008.

106 مقابلات مع مسؤولين أوروبيين، 2010.

وحتى وإن كان البرنامج الإطارى للأبحاث والتنمية التقنية برنامجاً تعاونياً يهدف إلى تعزيز مجال الأبحاث الأوروبية (وليس إلى تحسين قدرات البحث بين الفئات المحرومة)، فإن للإتحاد الأوروبي بعض الوسائل لإتخاذ خطوات تأكيدية فعالة، مثال على ذلك الأنشطة الموجودة ضمن «برنامج القدرات المحدد» البرنامج الإطارى السابع للأبحاث والتنمية التقنية FP7 - القدرة البحثية لنقطة إنتقاء الأقاليم (REGPOT) - وهي أنشطة تهدف إلى إفادة المناطق الأكثر فقراً. وتتمثل الخطوات الإيجابية الفعالة في الجوانب الاجتماعية الاقتصادية - بدلاً من إيجاد اتفاقات حول الأقلية. ومع ذلك، بما أن جماعات الأقلية تتعرض كذلك للتمييز الاجتماعي والاقتصادي في كثير من الأحيان (وليس دائماً)، فإن طلبات عروض المشروعات تلك قد تخدم مصلحة الأقليات المحرومة على نحو غير متناسب، وهو ما يمكن أن ينطبق على سبيل المثال على الأقلية الفلسطينية العربية في إسرائيل، حيث صُنفت منطقة الجليل (باستثناء منطقة المثلث في وسط البلاد ذات الكثافة العالية من المواطنين العرب في الدولة) منطقة مؤهلة ضمن برنامج REGPOT. إلا أنه من بين المشاريع التي يمولها الإتحاد الأوروبي في إطار هذه الدعوة لتقديم المقترحات، لم يتم تمويل أي برنامج لمنظمات عربية حتى الآن. وبقدر ما يستهدف التعاون العلمي تعزيز مجال البحوث الأوروبية (وليس لبناء القدرات في إسرائيل)، فإنه لا يمكن عموماً استخدام البرنامج الإطارى للأبحاث والتنمية التقنية ولا أي مبادرة على غرار REGPOT لصالح مشاركة الأقلية بصورة صرفة خالصة. لكن، بإمكان الإتحاد الأوروبي أن يحاول التخفيف من وطأة غياب الكيانات العربية عن هذه البرامج، من خلال تكثيف التوعية ببرامجه في هذه المناطق. بتلك الطريقة سينخفض مدى التمييز ضد الأقلية الفلسطينية العربية في إسرائيل، المنعكس في مشاركة إسرائيل في البرنامج الإطارى للأبحاث والتنمية التقنية.

توضيح سياسة الإتحاد الأوروبي تجاه الأقلية العربية الفلسطينية

كما أشير فيما سبق، مع أن الإتحاد الأوروبي أظهر وعياً واهتماماً بوضع الأقلية العربية الفلسطينية، لكنه واقعيًا لم يحدد الأدوات لخلق سياسة فعالة في سياق علاقاته الثنائية بإسرائيل للمساهمة في النهوض بحقوق هذه الأقلية. ويوجد تفسير واحد لهذه المفارقة يعود إلى غموض موقف الإتحاد الأوروبي تجاه عدم الارتياح حول تعريف إسرائيل كدولة يهودية (أو دولة للشعب اليهودي)، وكدولة ديمقراطية، والآثار المترتبة عليها بالنسبة لحقوق المواطنين العرب في إسرائيل ووضعية جنسيتهم ومواطنتهم. هناك تفسير آخر هو عدم وجود قانون دولي واضح بشأن حقوق الأقليات، إلى جانب ممارسات حقوق الأقليات المختلفة داخل الدول الأعضاء في الإتحاد الأوروبي، التي أسفرت عن مجموعة من التناقضات في سياسات الإتحاد الأوروبي التي يمكن أن يمثلها ويتأثر بها موقف الإتحاد تجاه الأقلية الفلسطينية العربية في إسرائيل. كما يمكننا أن نفسر موقف الإتحاد الأوروبي تجاه المواطنين العرب في إسرائيل والتفكير في إمكانية وكيفية تعزيز هذه السياسات من خلال فهم سياسات الإتحاد الأوروبي المحتملة بشأن الأقلية، فضلًا عن القيود المفروضة على هذه السياسات.



1.4 الاتحاد الأوروبي، وإسرائيل، و«يهودية» الدولة

إن إعلان استقلال إسرائيل، والقوانين الأساسية العديدة، وسلطات الدولة، والغالبية العظمى من العلماء والفاعلين الاسرائيليين اليهود في المجال السياسي والاقتصادي والاجتماعي، فضلا عن الرأي العام، كلها تعرف إسرائيل كدولة «يهودية وديمقراطية». في حين يؤمن معظم الاسرائيليين اليهود باتفاق هذين العنصرين، إلا أنه عندما يُطلب منهم وضع هذين العنصرين كألوية يصنف 31 في المائة عنصر اليهودية بوصفه العنصر الأكثر أهمية، بينما يولي 20 في المائة منهم فقط أهمية أكبر إلى عنصر الديمقراطية في تصنيف دولتهم¹⁰⁷. انبثق النقاش حول طبيعة إسرائيل كدولة «يهودية» و«ديمقراطية» مع بدايات قيام دولة إسرائيل، لكنه ازداد احتداماً في السنوات الأخيرة¹⁰⁸. وكانت مسألة يهودية الدولة قد أثرت كذلك في الآونة الأخيرة في عام 2010 كشرط تفرضه الحكومة الإسرائيلية في عملية السلام في الشرق الأوسط، حيث طلب رئيس الوزراء بنيامين نتنياهو من رئيس السلطة الفلسطينية (PA) محمود عباس بأن يعترف بإسرائيل كـ«دولة يهودية»، أو كـ«دولة

107 في المئة يعتبرون أن كلا الجزئين من هذا التعريف («اليهودية» و«الديمقراطية») على نفس القدر من الأهمية. مؤشر ديمقراطية إسرائيل 2010، المرجع نفسه سابق الذكر. ص 7.

108 روث غافيسون (1999)، 'يهودية وديمقراطية؟ تعقيب على الديمقراطية العرقية'، في مناقشة دراسات إسرائيل، المجلد 4، عدد 1، ربيع 1999، ص 44-72؛ الكسندر جاكوبسون وآمنون روبنشتاين (2003)، إسرائيل وأسرّة الأمم: الدولة القومية اليهودية وحقوق الإنسان، شوكن (يعتقد الجميع أن إسرائيل يمكن أن تكون يهودية وديمقراطية ولا يتعارض هذان العنصران مع بعضهما البعض)، سامي سموحة (2002)، «نموذج الديمقراطية العرقية: إسرائيل كدولة يهودية وديمقراطية»، في الأمم القومية المجلد 8 (4) 2002، 475-503؛ أوران يفتحتيل (2006)، 'العرقية'، في صحيفة جامعة بنسلفانيا، 2006 (ينبغي تعريف إسرائيل باعتبارها عرقية بدلا من ديمقراطية)؛ نديم ن. روحانا (1997)، 'المواطنون الفلسطينيون في دولة يهودية عرقية: هويات في الصراع' في صحيفة جامعة يال، 1997 (يرى أنه لكي يحدث تعايش حقيقي، ينبغي أن تتخلص إسرائيل من طابعها كدولة يهودية وتتحول إلى دولة مدنية ديمقراطية تمنح المواطنين العرب واليهود نفس أبعاد الهوية على حد سواء)، عزمي بشارة (1993)، 'فيما يتعلق بمسألة الأقلية الفلسطينية في إسرائيل'، في النظرية والنقد المجلد 3، 1993 (باللغة العبرية) (السعي إلى تحرير بعيد المنال للدولة الإسرائيلية من خلال إعادة تعريفها كدولة مؤلفة من مواطنيها، فضلا عن إعادة تعريف الجالية الفلسطينية نفسها كأقلية قومية لها حقوق مشتركة).

الشعب اليهودي»¹⁰⁹. ورفضت السلطة الفلسطينية هذا الطلب لأسباب عديدة، من بينها الآثار المترتبة على هذا الاعتراف فيما يتعلق بحق العودة للاجئين الفلسطينيين (قضية من قضايا الوضع النهائي)، وبحقوق الأقلية الفلسطينية العربية في إسرائيل ووضعها¹¹⁰.

و في سياق هذا النقاش الدائر والمكثف حول الأهمية البالغة لكل من عملية السلام في الشرق الأوسط والأقلية العربية الفلسطينية، يحتفظ الاتحاد الأوروبي حتى الآن بمنزلة ثانوية. فقد اعترف بوجود هذا الجدل قبل الطلب الإسرائيلي الرسمي بالإعتراف بإسرائيل كدولة يهودية، وأشار المجلس الأوروبي في مناسبات عدة إلى هذه المسألة عند وصفه لموقف إسرائيل¹¹¹. بعد الاكتفاء بتقديم التقارير عن هذا الوضع، ناقش وفد من البرلمان الأوروبي في إسرائيل في يوليو/تموز 2010 (كما جاء في التقرير) هذه المسألة مع نظرائهم الإسرائيليين¹¹². ومع ذلك، لم يتخذ الاتحاد الأوروبي أي موقف بشأن هذه المسألة، وكان أقصى موقف اتخذته في عام 2003، عندما اعترفت المفوضية ضمناً بالتناقض بين الطابع اليهودي والديمقراطي للدولة. فبالإشارة إلى «مسألة التوفيق بين الطبيعة اليهودية للدولة وحقوق الأقليات الإسرائيلية من غير اليهود»¹¹³، أقرت المفوضية ضمناً بالتناقض بين الطبيعة اليهودية للدولة والحقوق الديمقراطية للمواطنين غير اليهود، في نفس الوقت الذي تعترف فيه المفوضية بقبالية التوفيق بينهما (أي انه ليس أمراً مستعصياً). ولم يتخذ الاتحاد الأوروبي أي موقف من هذا النقاش في أي وثيقة رسمية أخرى. ومع الأخذ بالاعتبار الصلة الوثيقة بين التعريف بإسرائيل كدولة يهودية (أو دولة الشعب اليهودي)، ووضع المواطنة والجنسية وحقوق الأقلية العربية الفلسطينية، يمكن جزئياً تفسير الوهن النسبي في نهج الاتحاد الأوروبي تجاه هذه الأقلية بتفضيله تجنب هذه المسألة التي تمس جوهر الصراع الإيديولوجي العرقي. بالمقابل أعلن الاتحاد الأوروبي مراراً وتكراراً عن موقفه تجاه طبيعة الدولة الفلسطينية المستقبلية، داعياً إلى قدرة هذه الدولة على التعايش، والتماسك الجغرافي، والالتزام بمبادئ الديمقراطية ونزب العنف. وفي المقابل لم يأت الاتحاد على ذكر طبيعة دولة إسرائيل، أي طابعها «اليهودي» و«الديمقراطي» والعلاقة بينهما. وقد يكون إعراض الاتحاد الأوروبي عن معالجة هذه المسألة جزءاً لا يتجزأ من تفسير ضعف موقفه النسبي تجاه الأقلية الفلسطينية العربية في إسرائيل.

بعبارة أخرى، يرتبط النقاش حول الطبيعة اليهودية لدولة إسرائيل ارتباطاً وثيقاً بعدد كبير من المسائل المحيطة بالحقوق المشتركة والفردية المدنية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية، والثقافية للأقلية العربية في إسرائيل. وقد تجنب الاتحاد الأوروبي اتخاذ موقف واضح من هذه المسألة، ربما لأنه يعتبر أنه من غير المناسب القيام بذلك بسبب ضرورة عدم معاداة إسرائيل، أو ببساطة بسبب عدم وجود اتفاق داخل الاتحاد الأوروبي بشأن ما ينبغي أن يكون عليه مثل هذا الموقف. ويجد غياب رؤية واضحة وصريحة للإتحاد الأوروبي صداه في موقفه المتراخي تجاه الأقلية العربية الفلسطينية، وفي غياب سياسة واضحة تجاه هذه الأقلية على هذا النحو.

109 وكالة الأنباء الفرنسية (AFP)، 'إسرائيل تطلب بشدة الاعتراف بها كدولة يهودية'، 12 سبتمبر/أيلول 2010، متاح على الرابط التالي:

<http://www.france24.com/en/20100912-israel-push-demand-recognition-jewish-state>

110 كيرشنر، إ. (2010) 'عباس يرفض دعوة إسرائيل بالدولة اليهودية'، نيويورك تايمز، 24 أكتوبر/تشرين الأول، متاحة على الرابط التالي:

<http://www.nytimes.com/2009/04/28/world/middleeast/28midwest.html>

111 انظر على سبيل المثال مجلس الاتحاد الأوروبي (2006)، 'اجتماع لجنة الشؤون السياسية، والأمن، وحقوق الإنسان التابعة للمجلس البرلماني الأوروبي المتوسطي'، بروكسل، 6 مارس/آذار 2006، ص 6 (متوفر على الرابط التالي: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st07/st07806.en06.pdf>)، ومجلس

الاتحاد الأوروبي (2004)، 'التقرير القطري لسياسة الجوار الأوروبية - ورقة عمل موظفي المفوضية: إسرائيل'، بروكسل، ص 5 (متاح على الرابط التالي:

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st09/st09921-ad05.en04.pdf>)

112 مجلس الاتحاد الأوروبي (2010)، 'اجتماع لجنة البرلمان الأوروبي للتنمية (DEVE) في 21-22 يونيو/حزيران 2010 و 1 يوليو/تموز (اجتماع استثنائي) محضر موجز، بروكسل 2 يوليو/تموز 2010، ص 10 (متاح على الرابط التالي: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st11/st11813.en10.pdf>)

113 لجنة الأقلية الأوروبية (2003)، 'رسالة من اللجنة إلى المجلس والبرلمان الأوروبيين. تنشيط أعمال الاتحاد الأوروبي بشأن حقوق الإنسان والقرطة مع

الشركاء المتوسطيين، المبادئ التوجيهية الاستراتيجية»، 21 مايو/أيار 2003، ص 5، متاحة على الرابط التالي:

http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2003/com2003_0294en01.pdf (التأكيد مضاف).

2.4 الإتحاد الأوروبي، والأقليات، وحقوق الأقليات

إضافة إلى عوامل إسرائيلية محددة، هناك أسباب قانونية وسياسية أعم تساعد على تفسير تراخي نهج الإتحاد الأوروبي تجاه الأقلية العربية الفلسطينية، الذي لا يمكن تفسيره دون الإشارة إلى غياب إطار قانوني دولي وأوروبي بشأن حقوق الأقليات، إلى جانب الممارسات المتباينة داخل الإتحاد الأوروبي. فقد تسببت القوانين غير المستقرة وغير الواضحة، والممارسات المتباينة بدورها بسلسلة من التناقضات في نشاط الإتحاد الأوروبي الموسع والخارجي، والذي يُعتبر نهج الإتحاد الأوروبي تجاه الأقلية الفلسطينية العربية جزءاً منه.

1.2.4 الغموض القانوني

يرجع ضعف سياسة الإتحاد الأوروبي بشأن الأقليات القومية في جزء منه إلى الغموض في تعريف الأقليات القومية وحقوق الأقلية في القانون الدولي (انظر القسم 1.2)، وفي قانون الإتحاد الأوروبي. وأدى غياب تعريف قانوني من جانب الإتحاد الأوروبي للأقليات وحقوق الأقلية إلى ظهور تناقضات صارخة. ففي إطار عملية التوسيع، على سبيل المثال، كررت معايير كوبنهاغن السياسية المعلن عنها في المجلس الأوروبي سنة 1993، المبادئ الداخلية للإتحاد الأوروبي المنصوص عليها في المادة 6 (1) السابقة من معاهدة الإتحاد الأوروبي. ويخص الاستثناء الوحيد حقوق الأقلية، وقد أضيف كبند مستقل في قائمة المعايير السياسية جنباً إلى جنب مع حقوق الإنسان الفردية، والديمقراطية، وسيادة القانون، على الرغم من كونه لم يشكل جزءاً من المبادئ التأسيسية للإتحاد الأوروبي الواردة في المادة 6 (1)¹¹⁴. وقد تمت تسوية هذا التناقض جزئياً في معاهدة لشبونة. فمن خلال مراجعة تلك المبادئ في لشبونة، دمجت معاهدة الإتحاد الأوروبي بين مبادئ الإتحاد الأوروبي الداخلية (التي أصبحت الآن المادة 2) وشروط العضوية في الإتحاد الأوروبي (المادة 49)، وأصبح كلاهما يشمل حقوق الأقليات.

وعلى الرغم من محاولة تسوية هذا التناقض، لكن لا تزال المكونات المحددة والدقيقة لحقوق الأقليات غير واضحة في قانون الإتحاد الأوروبي. تميز معايير كوبنهاغن التي وُضعت سنة 1993 بين حقوق الإنسان الفردية وحقوق الأقليات، ما يشير إلى فهم الإتحاد الأوروبي لحقوق الأقليات التي تشمل كذلك (إن لم يكن في المقام الأول) الحقوق المشتركة¹¹⁵. بيد أن المادتين 2 و 49 من معاهدة الإتحاد الأوروبي تشملان حقوق الأقليات كجزء من حقوق الإنسان: «تأسس الإتحاد على أساس قيم احترام كرامة الإنسان، والحرية، والديمقراطية، والمساواة، وسيادة القانون، واحترام حقوق الإنسان، بما في ذلك حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات، (التأكيد مضاف)¹¹⁶. كما مُنحت الأسبقية إلى مكون الحقوق الفردية من حقوق الأقليات، وذلك في جوانب أخرى من قانون الإتحاد الأوروبي. فعلى سبيل المثال، يدعو قانون الإتحاد الأوروبي فقط إلى عدم التمييز (المادة 13 من معاهدة الإتحاد الأوروبي؛ توجيه المجلس رقم 2000/43؛ توجيه المجلس رقم 2000/78؛ قرار المجلس 27/11/2000)، بما في ذلك التمييز على أساس الانتماء إلى أقلية وطنية (المادة 21 من ميثاق الحقوق الأساسية). بعبارة أخرى، لا يزال قانون الإتحاد الأوروبي غامضاً في النهاية (مثلما هو الحال بالنسبة للقانون الدولي) بخصوص ما يجب أن تتضمنه حقوق الأقليات على وجه التحديد.

114 دي ويت، ب. (2002)، 'السياسة مقابل القانون في نهج الإتحاد الأوروبي بشأن الأقليات العرقية'، في ج.زيلونكا (طبعة) تفكك أوروبا، لندن، روتلج، ص 60-137.

115 دعت معايير كوبنهاغن إلى 'استقرار المؤسسات التي تضمن الديمقراطية، وسيادة القانون، وحقوق الإنسان، واحترام الأقليات وحمايتها، ووجود اقتصاد سوق فعال، فضلاً عن القدرة على التعامل مع الضغوط التنافسية وقوى السوق داخل الإتحاد'.

116 انظر كذلك دي ويت، ب. (2009)، 'الإتحاد الأوروبي والنظام القانوني الدولي: الحالة الخاصة بحقوق الإنسان'، وثيقة غير منشورة.

2.2.4 الممارسات المتباينة داخل الإتحاد الأوروبي

بالتوازي مع الغموض القانوني (وجزئياً بسبب ذلك الغموض)، يُفسر كذلك ضعف سياسة الإتحاد الأوروبي تجاه حقوق الأقليات بالممارسات المتذبذبة والمتباينة بشأن حقوق الأقليات داخل الإتحاد الأوروبي. فقد اتسمت ممارسات الإتحاد خارجياً بالتفرد وعدم الاتساق¹¹⁷. وداخلياً تختلف حماية الإتحاد الأوروبي لحقوق الأقليات على نطاق واسع، انطلاقاً من أشكال تقرير المصير الداخلي الممنوحة للأقليات في الدول الأعضاء كدولة بلجيكا (مثل الأقلية الألمانية) أو أسبانيا (مثل الأقليات الباسكية والكاتالانية) إلى شبه نفي للأقليات وحقوق الأقليات في الدول الأعضاء مثل فرنسا أو اليونان. وذلك ما تسبب بالضبط في تخلي الإتحاد الأوروبي عن تضمين القواعد والمعايير التي تشجع مشاركة الأقليات القومية ضمن برامج الإتحاد الأوروبي التي تنتمي إليها إسرائيل، مثل البرنامج الإطاري للأبحاث والتنمية التقنية. وكما ثبت عن مسؤول أوروبي، من شأن محاولة إدراج مثل هذه المعايير أن تسبب في فتح صندوق «بندورة» ستسارع معظم الدول الأعضاء إلى إغلاقه بإحكام¹¹⁸، حيث تدفعها في ذلك مصالح وسياسات مختلفة. ويقدر ما تخترق قواعد البرنامج الإطاري للأبحاث والتنمية التقنية عابرة المجلس إلى البلدان المشاركة (أي الدول الأعضاء وعدد مختار من البلدان المرتبطة بهذا البرنامج)، ويقدر ما ترفض معظم الدول الأعضاء رفضاً قاطعاً العمل الإيجابي لصالح الأقليات، فمن الأرجح أنه لن تتم مراجعة قواعد البرنامج الإطاري للأبحاث والتنمية التكنولوجية لضمان المشاركة الفعالة للأقليات القومية.

3.2.4 الآثار المترتبة على السياسات الخارجية

لم يكتف الغموض القانوني والتضارب اللذان يميزان ممارسات الإتحاد الأوروبي على المستوى الداخلي بل امتدا بصفة متعاضمة ليشملا مجال الإتحاد الأوروبي الأوسع وعمله الخارجي. ويتجلى ضعف الإتحاد الأوروبي في انتهاج سياسة واضحة تجاه حقوق الأقليات في عملية الانضمام. ففي إطار عملية التوسيع نحو الكتلة الشرقية، لا تملك المبادرة المالية الخاصة ببرنامج مساعدة بولندا والمجر على إعادة البناء الاقتصادي (PHARE) بنداً مستقلاً من بنود الميزانية لحماية الأقليات. ويخص البند الأقرب من الميزانية «المجتمع المدني والتحول الديمقراطي»، الذي شكل مجرد واحد في المائة من مجموع أموال مبادرة (PHARE)¹¹⁹. ويسري الأمر ذاته على جولات التوسعة الحالية. فعلى الرغم من بروز المشكلة الكردية في تركيا، على سبيل المثال، فقد تجنبت المفوضية الأوروبية معالجتها معزل عن سياستها العامة في مجال حقوق الإنسان تجاه تركيا. وبينما تحظى القضية الكردية باهتمام كبير في تقارير الإتحاد الأوروبي المرحلية عن تركيا، يشار إلى معظم القضايا بوضوح من خلال لغة حقوق الإنسان الفردية¹²⁰.

و لكن الإتحاد الأوروبي كان إلى حد ما أكثر فعالية في سياق سياسة الانضمام التي تندرج فيها حقوق الأقليات كمعايير للدخول والانضمام إليه، عما هي عليه بعد عملية التوسع. لا ينص قانون الإتحاد الأوروبي على حقوق الأقليات على وجه التحديد في إطار الخطوط التوجيهية لنشاط الإتحاد الأوروبي الخارجي، والتي تشمل الديمقراطية، وحقوق الإنسان، والقانون الدولي (المادة 21 من معاهدة الإتحاد الأوروبي). وبالتالي أبدى الإتحاد الأوروبي حذراً شديداً في الضغط على دول العالم الثالث بخصوص حقوق الأقليات من خلال أدوات السياسة العامة الموضوعة تحت تصرفه. وعندما حدث ذلك على هذا النحو، تم تطبيق شرطين بصفة عامة. أولاً: رأى الإتحاد الأوروبي حتمية إرساء الأمن والاستقرار، فقد عمل على قضايا الأقليات عندما اعتبر أن عكس ذلك سيعرض الاستقرار والأمن الإقليميين للخطر على نطاق أوسع، مع انعكاسات سلبية

117 هيوغو، ج. وساس، غ. (2003)، «مراقبة المراقبين: مشروطة توسيع الإتحاد الأوروبي وحماية الأقليات في CEECs»، شيفبروك، المركز الأوروبي لقضايا الأقليات.

118 محادثة هاتفية مع مسؤول أوروبي، يوليو/تموز 2010.

119 ساس، غ. (2006) «الأقليات الوطنية وتوسيع الإتحاد الأوروبي: الحوافز الخارجية أو الداخلية للاتفاق، في مسألة التكامل الأوروبي والقوميات»، ماكغري ج. وم. كينتنغ (محرران)، لندن، روتلديج، ص 64 - 84

120 في التقرير المرحلي عن تركيا سنة 2009، على سبيل المثال، خصصت المفوضية 18 صفحة لحقوق الإنسان، بما في ذلك حقوق الأقليات التي تخص عدة مسائل متعلقة بها وحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية (مثل حريات التعبير، وتكوين الجمعيات وحرية التجمع، والدين، والتحرر من التعذيب وسوء المعاملة، والحق في الملكية، وعدم التمييز، والوصول إلى العدالة). في المقابل، حُصصت أقل من صفحة إلى حقوق المجموعة، وخصص ما يزيد عن ثلاث صفحات أخرى لمشاكل الحقوق الفردية في الأقلية الكردية في الجنوب الشرقي (مثل الحقوق الثقافية والمشردين داخلياً). يسלט الطول النسبي لهذه الأقسام الضوء على كيفية ارتياح المفوضية كل الراحة عندما تناقش قضايا الأقليات من خلال لغة الحقوق الفردية وليس الجماعية. انظر: المفوضية الأوروبية (2009) التقرير المرحلي عن تركيا لسنة 2009، رسالة من المفوضية إلى المجلس والبرلمان الأوروبيين، واستراتيجية التوسيع والتحديات الرئيسية

2009-2010، بروكسل، COM (2009) 533.

محتملة على الاتحاد الأوروبي نفسه¹²¹. ثانياً: وبنفس القدر من الأهمية وفي نطاق العمل الخارجي، يميل الاتحاد الأوروبي إلى اتخاذ موقف استباقي عندما تكون الدولة المعنية من العالم الثالث وتعتمد نسبياً على الاتحاد الأوروبي، وبخاصة إذا كانت تتطلع إلى عضوية الاتحاد الأوروبي والاشتراك في برامجه. وبالتالي يمكن تتبع أثر انقسام واضح بين الشركاء الشرقيين والجنوبيين في إطار سياسة الجوار. ففي الحالة الأولى، منحت تطلعات الجيران السياسية - لكي يتم قبولهم في نهاية المطاف في عملية التوسيع فضلاً عن عضويتهم في مجلس أوروبا¹²²، و في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا -¹²³ للإتحاد أكبر مجال للإصرار على حماية حقوق الأقليات، حتى وإن تعلق الأمر كذلك بالحقوق الفردية. ولا تُطبق الأدوات والشروط نفسها في منطقة جنوب البحر الأبيض المتوسط. ومع ذلك، وكما هو مذكور بالتفصيل فيما يلي، تُعتبر سياسات الاتحاد الأوروبي تجاه الأقلية الفلسطينية العربية في إسرائيل على هشاشتها أقوى من سياسته تجاه أقليات أخرى في منطقة جنوب المتوسط، (بما فيها الأقليات في لبنان)¹²⁴.

نادراً ما كان يُعتبر الخوض في تفاصيل أدوات الاتحاد الأوروبي وممارساته تجاه حقوق الأقليات في إطار سياسة الجوار الأوروبية والعمل الخارجي على نطاق أوسع، وحماية حقوق الأقليات (بما في ذلك الحقوق الفردية للأشخاص المنتمين إلى أقليات) شرطاً سيتسبب عدم تنفيذه في عقوبة (عقوبات) أو سحب امتياز (مثال «ما بعد المشروطة»)¹²⁵. ومنذ عام 1991 كان «بند حقوق الإنسان» (أو عنصر المادة الأساسي) مدرجاً في اتفاقات مع دول من العالم الثالث، والآن يوجد في أكثر من 150 اتفاقاً في جميع مناطق العالم. وعادةً يشير هذا البند إلى حقوق الإنسان بصفة عامة، ويشير على أقصى تقدير إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. فقط في حالة غرب البلقان (حيث من المتوقع أن تمتد اتفاقيات الاستقرار والشراكة إلى عملية التوسيع) تكون اللغة أكثر تحديداً وتفصيلاً¹²⁶. ولكن الاتحاد الأوروبي لم يدرج قط أحكام حقوق الأقليات المحددة (ولا غيرها من حقوق الإنسان المحددة) ضمن بند حقوق الإنسان. وعلاوة على ذلك، أظهر الاتحاد الأوروبي تردده في استخدام هذا البند لتعليق الاتفاقات الموقعة من جانب واحد¹²⁷. فلم يعلق الاتحاد الأوروبي، كليا أو جزئياً، أي اتفاق من اتفاقاته مع شركائه المتوسطيين رداً على انتهاكات الدولة لحقوق الإنسان. وفي هذا الصدد، لا يُعتبر تردد الاتحاد الأوروبي في ممارسة المشروطة في سياق اتفاق الشراكة بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل من أجل التأثير على وضع الأقلية العربية الفلسطينية، استثناءً. علاوة على ذلك، وفقاً للإتحاد الأوروبي، يتمثل الهدف الرئيسي في اتفاقات الاتحاد الأوروبي، سواء مع إسرائيل أو مع بلدان أخرى من العالم الثالث، هو إيجاد أساس قانوني للمشاركة الإيجابية في مجال حقوق الإنسان (بما في ذلك الأقليات) عن طريق إصدار التصريحات، والانخراط في حوار مؤسسي، وتمويل مبادرات خاصة لحقوق الإنسان¹²⁸. ومع ذلك، أبدى الاتحاد الأوروبي تحفظه بشكل هذه المشاركة الإيجابية في قضايا حقوق الأقليات.

121 لمزيد من المعلومات انظر الحاشية رقم 158.

122 باعتبارهم عضواً في مجلس أوروبا، وقّع كذلك العديد من الجيران الشرقيين على الاتفاقية الإطارية المتعلقة بحماية الأقليات القومية (FCNM). للحصول على قائمة الموقعين على الاتفاقية الإطارية المتعلقة بحماية الأقليات القومية انظر:

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=157&CM=&DF=&CL=ENG> وفي المقابل لم ينخرط أي بلد ليس عضواً في

مجلس أوروبا في الاتفاقية الإطارية المتعلقة بحماية الأقليات القومية. انظر:

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=157&CM=&DF=&CL=ENG>

123 استحدثت منصب المفوض السامي لشؤون الأقليات القومية بمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا سنة 1992 لتحديد والسعي إلى حل مبكر للتوترات العرقية التي قد تهدد السلم والاستقرار أو العلاقات الودية بين الدول المشاركة في هذه المنظمة.

124 يبين المجتمع المدني للأقلية العربية الفلسطينية الأكثر جودة وتنظيماً بالمقارنة مع أقليات أخرى في البلدان المجاورة من جنوب البحر الأبيض المتوسط هذا الاختلاف.

125 المفوضية الأوروبية (2001)، دور الاتحاد الأوروبي في تعزيز حقوق الإنسان والديمقراطية في بلدان العالم الثالث، ص 8-9، المفوضية الأوروبية (2003)، تنشيط إجراءات الاتحاد الأوروبي بشأن حقوق الإنسان والديمقراطية مع الشركاء المتوسطيين، ص 11.

126 في حالة البوسنة، مثلاً، يشير اتفاق 2008 المؤقت مع الاتحاد الأوروبي ليس فقط إلى الإعلان العالمي بل كذلك إلى اتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، ووثيقة هلسنكي الختامية، وميثاق باريس من أجل أوروبا جديدة، واحترام القانون الدولي، بما في ذلك التعاون الكامل مع المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة. انظر، مثلاً، المادة 1 من الاتفاق المؤقت بشأن التجارة والمسائل المتصلة بالتجارة بين المجموعة الأوروبية، من جهة، والبوسنة والهرسك، من جهة أخرى، يوليو/تموز 2008.

127 بارتلز، ل. (2005)، تطبيق مشروطة حقوق الإنسان في اتفاقات الاتحاد الأوروبي ثنائية الجانب الخاصة بالتجارة وغيرها من الترتيبات التجارية مع بلدان العالم الثالث، بروكسل، متاح على الرابط التالي:

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=23557#search=%20conditionality%20>

128 انظر الاتصال (2001) 252 (Com النهائي) بخصوص دور الاتحاد الأوروبي في تعزيز حقوق الإنسان والديمقراطية في بلدان العالم الثالث، مايو/أيار 2001، وهو متاح على الرابط التالي: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52003DC0294:EN:NOT> وبارتلز (2005) المرجع نفسه سبق ذكره

عادة إما أن يتجنب الاتحاد الأوروبي في تصريحاته هذا الموضوع تماماً أو أن يتعامل فقط مع مكون الحقوق الفردية فيه (بدلاً من الجماعية). وكما هو الحال بالنسبة لصمت الاتحاد الأوروبي في دبلوماسيته التصريحية إزاء الأقلية الفلسطينية العربية في إسرائيل، فقد صدرت تصريحات علنية نادرة جداً عن مجلس الاتحاد الأوروبي، والبرلمان الأوروبي أو لجنة قضايا الأقليات في إطار سياسة الجوار.

أما بالنسبة للحوار، مع أن الخطوط التوجيهية للإتحاد الأوروبي بخصوص حوارات حقوق الإنسان لا تذكر على وجه التحديد حقوق الأقليات، فإنها لا تعتبر «مكافحة جميع أشكال التمييز» مسألة ذات أولوية يجب إدراجها على جدول أعمال كل اجتماع للحوار¹²⁹. في سياق سياسة الجوار الأوروبية، وعلى مستوى اللجان الفرعية لحقوق الإنسان في المغرب وتونس والأردن ولبنان ومصر، لم يستهدف الاتحاد الأوروبي حقوق الأقليات ككل، بل ركز بدلاً من ذلك على مشاكل الحقوق الفردية في سياق عدم التمييز. فيما يخص إسرائيل، وكما هو الحال بالنسبة لسائر جيران الاتحاد الأوروبي، عندما يُجرى هذا الحوار فإنه يتمحور عموماً حول عدم التمييز، وتمكين الفئات الممثلة تمثيلاً متناقصاً، وتعددية المجتمع المدني، بدلاً من حماية حقوق الأقليات¹³⁰.

ويمكن تفسير هذه الاختلافات بدرجات مختلفة تظهر من خلالها قضايا الأقليات كموضوعات للحوار السياسي في خطط عمل سياسة الجوار الأوروبية. وفي هذا الصدد، ومع توخي الحذر تجاه قضايا الأقليات في جميع دول العالم الثالث، كان الاتحاد الأوروبي، أكثر نشاطاً في البلدان الشرقية المجاورة من نظرائها في جنوب المتوسط. إذ لم تذكر خمس خطط عمل من أصل 12 خطة عمل مع البلدان المجاورة، شروط الأقلية أو حقوق الأقليات بالمرّة، في حين ما لا يقل عن خطتين من هذه الخطط، توجد فيها الأقليات وتعرض للتمييز (الأقباط في مصر، والبربر في المغرب). وعلاوة على ذلك، عندما يتم التعرض للأقليات، تتغير اللغة التي يستخدمها الاتحاد الأوروبي بوضوح خاصة عندما يتعلق الأمر بأوروبا الشرقية وجنوب المتوسط. وهكذا دعا الاتحاد الأوروبي في وضعية أرمينيا مثلاً إلى «احترام حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية»¹³¹، و«حق الأقليات القومية في تلقي التعليم بلغتهم الأم داخل منظومة التعليم الثانوي»¹³². أما فيما يتعلق بوضعية جورجيا فقد دعا الاتحاد إلى «احترام حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية، على حد سواء، وإلى «التوقيع والمصادقة على الميثاق الأوروبي للغات الاقليمية أو لغات الأقليات»¹³³. أما في قضية مولدوفا فقد ذهب الاتحاد الأوروبي إلى أبعد من ذلك داعياً إلى «استجابة مناسبة إلى استنتاجات وتوصيات خبراء مجلس أوروبا وهياكله ذات الصلة في ما يتعلق باحترام مولدوفا للاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية»، وإلى إقرار «وتنفيذ تشريع لمكافحة التمييز، وتشريعات تضمن حقوق الأقليات، وذلك تمسحاً مع المعايير الأوروبية»، وتعديل قانون الطوائف الدينية لكي يتماشى مع متطلبات الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، وتوصيات مجلس أوروبا ذات الصلة»¹³⁴. كذلك الشأن في موقف أوكرانيا، حيث تتجاوز خطة العمل مجرد التلميحات إلى «حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية، وعدم التمييز على أساس الجنس، وعلى الأسس السياسية، والدينية، والعرقية، لكي تدعو إلى «سنّ تشريعات ذات صلة، وإلى حماية فعالة لحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية، استناداً إلى المعايير الأوروبية»، و«التعاون بين السلطات الحكومية وممثلي الأقليات القومية»¹³⁵. في المقابل، كانت أوضاع لغة استخدامها الاتحاد الأوروبي في حالة جنوب المتوسط، تلك التي وظفها في معظم القضايا بين لبنان وإسرائيل. فقد دعا الاتحاد الأوروبي في الشأن

129 خطوط الاتحاد الأوروبي التوجيهية في حوارات حقوق الإنسان مع بلدان العالم الثالث - تحديث، ص 6، متاح على الرابط التالي:
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16526.en08.pdf>

130 معلومات مستمدة من التحقيقات غير الرسمية لمسؤولين في الاتحاد الأوروبي مع منظمات المجتمع المدني في بروكسل.

131 برنامج العمل بين الاتحاد الأوروبي وأرمينيا، ص 12، متاح على الرابط التالي:
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/armenia_enp_ap_final_en.pdf

132 نفس المرجع، ص 37.

133 برنامج العمل بين الاتحاد الأوروبي وجورجيا، ص 13، متاح على الرابط التالي:
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/georgia_enp_ap_final_en.pdf

134 برنامج العمل بين الاتحاد الأوروبي ومولدوفا، 9 ديسمبر/كانون الأول 2004، ص 6-7، متاح على الرابط التالي:
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/moldova_enp_ap_final_en.pdf

135 برنامج العمل بين الاتحاد الأوروبي وأوكرانيا، ص 6، متاح على الرابط التالي:
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_final_en.pdf

اللبناني ببساطة إلى «حماية حقوق الأقليات، والسكان المهمشين وغير المواطنين»¹³⁶. أما في الحالة الإسرائيلية، دعت خطة العمل إلى تعزيز وحماية «حقوق الأقليات، بما في ذلك تعزيز الفرص السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية لجميع المواطنين والمقيمين قانونياً»¹³⁷. كما تشمل خطة العمل بشأن التعاون مع مصر «من أجل مكافحة جميع أشكال التمييز»، في حين نجد في حالة المغرب إشارات مبهمة وتلميحات متنوعة إلى الحقوق اللغوية والثقافية فقط.

وأخيراً فيما يتعلق بالتمويل، نجد تقريباً الحجة نفسها التي يتوخاها الاتحاد الأوروبي عند تخصيص الأموال النسبية إلى الأقليات في البلدان المجاورة شرقاً وجنوباً. ففيما يتعلق مثلاً بالمبادرة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان، وُجّهت في الفترة بين 2006-2008 حوالي 14 في المائة من جميع أموال المبادرة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان المخصصة إلى جورجيا تحديداً إلى منطقة Samtskhe-Javakheti، حيث تتركز الأقلية الأرمنية في جورجيا على الرغم من أن الأقلية الأرمنية تضم 4.5 بالمائة فقط من السكان الجورجيين. وعلى النقيض من ذلك، لم يتم تحديد أي مشروع للمبادرة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان فيما يتعلق بالمغرب أو مصر أو لبنان، يتناول تحديداً قضايا الأقليات. وفي حالة إسرائيل، يمكننا أن نلاحظ في هذا الصدد تحسن وضع الأقلية الفلسطينية العربية بشكل جيد نسبياً باستثناءها بحصة مرتفعة إلى حد ما من اهتمام المبادرة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان (أي 19 في المائة من أموال المبادرة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان الموجهة إلى إسرائيل سنة 2009)، وذلك بالتوازي مع العديد من البلدان المجاورة الشرقية.

136 برنامج العمل بين الاتحاد الأوروبي ولبنان، ص 3، متاح على الرابط التالي:
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/lebanon_enp_ap_final_en.pdf

137 برنامج العمل بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل، ص 3، متاح على الرابط التالي:
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/israel_enp_ap_final_en.pdf

تبرير مشاركة أكثر فعالية حبال الأقلية الفلسطينية العربية: السلام والاستقرار في المنطقة

مثلما دُكر في بداية القسم 3، نزع الاتحاد الاوروي نحو التعامل مع الأقلية الفلسطينية العربية في إسرائيل حصريا من منظور الديمقراطية وتعزيز حقوق الإنسان داخل بلد شريك. ومما لا شك فيه أن هذا المنظور يُعتبر وجهة نظر صحيحة، ولكن يوجد منظور آخر يستطيع الاتحاد الأوروبي ويتوجب عليه أن يطلع من خلاله على وضع الأقلية، مما يضيف حسا هاما وملحاً على هذه المسألة. هذا المنظور هو الصراع الاسرائيلي الفلسطيني الذي تُعتبر هذه الأقلية جزءا لا يتجزأ منه. فباعتبارها جزءا من الشعب الفلسطيني الذي يشمل كذلك الفلسطينيين في الضفة الغربية (هما في ذلك القدس الشرقية)، وقطاع غزة والشتات، تتأثر الأقلية الفلسطينية العربية في إسرائيل تأثرا مباشرا بوقائع الصراع وبأي شكل من أشكال التسوية يتم التوصل إليه كنتيجة لعملية السلام في الشرق الأوسط. فالقضايا الرئيسية بما في ذلك الحدود المستقبلية لدولة اسرائيل والدولة الفلسطينية المرتقبة، والمناطق التي يمكن أن تندرج في إطار عملية تبادل أراضٍ محتملة بين البلدين، وعودة اللاجئين الفلسطينيين أو الفلسطينيين المشردين داخليا، والطابع السياسي، والقانوني والعرفي الديني لدولة اسرائيل، جميعها لها آثار عميقة وملموسة على مستقبل الأقلية الفلسطينية العربية في إسرائيل، وحقوقها، وموطنها.

و على الرغم من أن الأقلية الفلسطينية العربية في إسرائيل ليست جهة رسمية للمفاوضات، ولم تمثلها منظمة التحرير الفلسطينية (PLO) أو إسرائيل كأقلية قومية، فقد دعت أعلى هيئة تمثيلية خاصة بها، وهي لجنة المتابعة العليا للجماهير العربية في إسرائيل، تاريخيا إلى إنهاء الإحتلال الإسرائيلي وانسحاب إسرائيل من جميع الأراضي المحتلة منذ عام 1967، وإنشاء دولة مستقلة وذات سيادة للشعب الفلسطيني وعاصمتها القدس الشرقية، وكذلك ضمان حق عودة اللاجئين الفلسطينيين على أساس القرارات الشرعية الدولية ذات الصلة، وحماية الحقوق الجماعية والفردية للمواطنين العرب في دولة إسرائيل، بما في ذلك حقوق المشاركة السياسية والحق في تطوير هويتهم الوطنية في إسرائيل¹³⁸.



ومع أن الأقلية الفلسطينية العربية عموماً، وقيادتها السياسية على وجه الخصوص، تعتبر نفسها دائماً جزءاً لا يتجزأ من الصراع الإسرائيلي الفلسطيني، فإن الأطراف الدولية الفاعلة، ومن بينها الاتحاد الأوروبي، تميل عموماً إلى تجنب أي نقاش مباشر بخصوص الأقلية في إطار عملية السلام في الشرق الأوسط. فقد أثرت هذه الأطراف التركيز بشكل أكثر تحديداً على قضايا الصراع «الجهوية» المتصلة بالمستوطنات، والحدود، والقدس، والأمن، والاستقرار. غير أنه يوجد استثناء يتمثل في الارتباط «الإيجابي» الذي تجلّى بوضوح في عملية أوسلو للسلام بين الأقلية الفلسطينية العربية والصراع، حيث قدّم بعض المحللين هذه الأقلية على أنها «جسر» بين الاسرائيليين والفلسطينيين في الضفة الغربية وفي قطاع غزة¹³⁹.

في المقابل، سعت الحكومات الإسرائيلية الأخيرة إلى نسج روابط «سلبية» عديدة بين الأقلية الفلسطينية العربية والصراع الإسرائيلي الفلسطيني، في سياق تأجيج الصراع بين إسرائيل والفلسطينيين وتوقف مفاوضات السلام. ومع اشتداد حدة الصراع في أعقاب انهيار عملية أوسلو للسلام أصبحت الأقلية الفلسطينية العربية في إسرائيل تمثل تهديداً أمنياً وديموغرافياً لدولة إسرائيل حسب زعمها، مما يضيف الشرعية على استخدام التدابير الاستثنائية ضدها. ومع تدهور الأوضاع - منذ الانتفاضة الثانية، وأحداث أكتوبر/تشرين الأول 2000¹⁴⁰ وصولاً إلى الحرب اللبنانية الثانية (2006)، والهجوم العسكري الإسرائيلي على قطاع غزة (2008-2009) وحادثة أسطول الحرية لكسر الحصار على

139 إيلان سابان، (2005)، «حقوق الأقليات في المجتمعات شديدة الانقسام: إطار للتحليل ووضع الأقلية العربية الفلسطينية في إسرائيل»، في القانون الدولي والسياسات، المجلد 36 ص 885-1002، متاح على الرابط التالي: http://law.haifa.ac.il/faculty/lec_papers/saban/NYUmr.pdf

140 خلال الفترة الممتدة من 1 إلى 8 أكتوبر/تشرين الأول 2000، قتل 13 شاباً عربياً في مناطق المثلث والجليل من قبل قوات الشرطة الإسرائيلية التي تسببت في مقتل الشبان وجرح المئات من بين السكان العرب خلال احتجاجات المواطنين العرب والاضراب العام الذي أعلنته لجنة المتابعة العليا للجماهير العربية في إسرائيل في 1 أكتوبر/تشرين الأول 2000 احتجاجاً على مقتل الفلسطينيين في أماكن مختلفة من الأراضي الفلسطينية المحتلة. لمزيد من المعلومات يرجى الاطلاع على تقرير مركز عدالة الخاص بخصوص عمليات القتل المرتكبة في أكتوبر/تشرين الأول 2000، وهو متاح على الرابط التالي: <http://www.old-adalah.org/eng/october2000.php>

غزة (2010) - صعدت الأقلية من لهجتها المنتقدة لتصرفات إسرائيل¹⁴¹. لهذا السبب اتخذت الأغلبية اليهودية موقفا معاديا تجاه الأقلية الفلسطينية العربية معتبرة إياها عدوا لها، ممكنة بذلك الحكومة من حشد التأييد السياسي لتدعيم القوانين التمييزية وتكثيفها واتخاذ تدابير ضدها¹⁴². وبالتالي اتخذت الحكومة من منطق «الأمن» إلى جانب المنطق «الديمقراطي» ذريعة لتبرير سلسلة من القوانين التمييزية مثل قانون سنة 2003 لحظر لمّ الشمل بين المواطنين العرب في إسرائيل والفلسطينيين المقيمين في الأراضي الفلسطينية المحتلة، وقانون عام 2008 الذي يسمح بإلغاء المواطنة في حالات انتهاك الثقة أو عدم الولاء للدولة، إلى جانب سيل من التشريعات التمييزية المطالبة بالولاء للدولة اليهودية¹⁴³. وبالتالي فإن ردود الفعل التي تقف خلفها الأغلبية الساحقة تقريبا والحادة أحيانا من جانب السلطات الإسرائيلية ووسائل الإعلام الرئيسية تجاه مقترحات الأقلية من أجل الإصلاح الديمقراطي، مثل «اتفاقية حيفا» و«الدستور الديمقراطي» والتي جاءت في نطاق «الرؤية المستقبلية للعرب الفلسطينيين في إسرائيل» على الرغم من القبول الواضح لحل دولتين والاعتراف بدولة إسرائيل في هذه الوثائق¹⁴⁴. وبالتالي فإن مجموعة من الممارسات التمييزية والعنيفة أحيانا من جانب الدولة ضد الأقلية العربية الفلسطينية، تتراوح من اطلاق النار الإسرائيلي الذي قتل 13 مواطنا عربيا في إسرائيل خلال مظاهرات أكتوبر/تشرين الأول 2000، وأحداث عكا سنة 2008،¹⁴⁵ إلى المحاولات المتكررة لحرمان الأحزاب السياسية العربية وأعضاء الكنيست العرب من الانتخابات، والاتهامات الجنائية ضد القادة السياسيين العرب بسبب أنشطتهم السياسية المشروعة¹⁴⁶.

وبشكل أكثر تحديدا، نسجت إسرائيل رابطتين «سلبيتين» بين الأقلية الفلسطينية العربية في إسرائيل والصراع يستدعيان اهتماما خاصا، نظرا لآثارهما الوخيمة على الأقلية. يتمثل الأول في الإصرار الإسرائيلي، الذي عبر عنه رئيس الوزراء بنيامين نتنياهو خلال توقّف استئناف عملية السلام في الشرق الأوسط وهو ضرورة اعتراف الفلسطينيين بإسرائيل «كدولة يهودية»، وليس مجرد اعتراف بوجود دولة إسرائيل، الذي سبق وأن صرح به الجانب الفلسطيني¹⁴⁷. فالاعتراف بإسرائيل كدولة للشعب اليهودي من شأنه أن ينزع الشرعية ضمناً -ولكن بصورة مباشرة- عن تواجد العرب الفلسطينيين كمواطنين إسرائيليين في إسرائيل، وأن يعمل على تحصين وضعهم المتدني كمواطنين غير يهود ويقتنه. كما يعطي هذا الاعتراف مبررا قانونيا وأخلاقيا للقوانين والتدابير التي تنطوي على التمييز ضد المواطنين العرب الفلسطينيين، وحتى على التشكيك في وجودهم في مثل هذه الدولة، وهي موطنهم الأصلي.

أما الرابط الثاني فيتمثل في مقترح تبادل السكان بين إسرائيل والصفة الغربية الذي دعا إليه في أوقات مختلفة وزير الخارجية الإسرائيلي افيغدور ليبرمان بصفة خاصة في خطابه أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة في 28 سبتمبر/أيلول 2010، ومن ثم تحويل شرط السلام من «الأرض مقابل السلام» إلى «تبادل الأراضي والسكان»¹⁴⁸. ومن شأن هذا المقترح الذي أصبح على نحو متزايد جزءا من الخطاب الإسرائيلي اليهودي السائد، أن يحوّل بصفة فعالة جنسية أعداد كبيرة من المواطنين الفلسطينيين في إسرائيل - حسب ليبرمان «ما لا يقل عن نصف عددهم»¹⁴⁹ - إلى موضوع من موضوعات مفاوضات السلام، وجعلها مؤقتة ومشروطة¹⁵⁰. سيسمح هذا السيناريو بإعادة رسم حدود إسرائيل

141 كوك، ج. (2010) 'الأقلية الفلسطينية في إسرائيل في غضب عارم'، ميدل إيست ريبورت أون لاين، 16 يونيو/حزيران.

142 يكشف مؤشر الديمقراطية في إسرائيل عام 2010 على سبيل المثال أن 62 في المئة من اليهود يشعرون بأنه ما دامت إسرائيل في صراع مع الفلسطينيين فإن وجهة نظر المواطنين العرب بخصوص المسائل الخارجية والأمنية لا ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار. مؤشر الديمقراطية في إسرائيل، المرجح ذاته سبق ذكره. ص 22.

143 انظر مركز عدالة (2010)، القوانين التمييزية الجديدة ومشاريع القوانين في إسرائيل، وهي متاحة على الرابط التالي: <http://www.old-adalah.org/newsletter/eng/nov10/docs/ndl.pdf>

144 انظر على سبيل المثال مركز عدالة (2007)، الدستور الديمقراطي، وهو متاح على الرابط التالي: http://www.adalah.org/eng/democratic_constitution-e.pdf

145 اندلعت الأحداث العنيفة طوال خمسة أيام بدءا من 8 أكتوبر/تشرين الأول 2008 بعد أن دخل مواطن عربي بسيارته في حي ذا غالبية يهودية في يوم الغفران.

146 انظر مركز عدالة (2010)، ورقة مركز عدالة الموجزة: القيود المفروضة على منظمات حقوق الإنسان والأنشطة المشروعة للقادة السياسيين العرب في إسرائيل، وهي متاحة على الرابط التالي: <http://www.old-adalah.org/newsletter/eng/jun10/docs/bp.pdf>

147 انظر الحواشي 110 و 111

148 بيان وزير الشؤون الخارجية ليبرمان إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة في 28 سبتمبر/أيلول 2010 متاح على الرابط التالي:

<http://www.un.org/en/ga/65/meetings/generaldebate/View/SpeechView/tabid/85/smid/411/ArticleID/244/refTab/234/t/Israel/Default.html>

149 دان ايفرون، مقابلة مع افيغدور ليبرمان لمجلة نيوزويك، 21 ديسمبر/كانون الأول 2010، وهي متاحة على الرابط التالي:

<http://www.newsweek.com/2010/12/21/avigdor-liberman-israel-s-most-popular-politician.html>

150 دوف واكسمان (2010) 'فشل اتفاق نتنياهو'، السياسة الخارجية، 7 سبتمبر/أيلول؛ وزير الخارجية الإسرائيلي يقترح إعادة رسم الحدود، قناة الجزيرة، 19

سبتمبر/أيلول 2010 المتاح على الرابط التالي: <http://english.aljazeera.net/news/middleeast/2010/09/20109191584276104.html>

تكشف «أوراق فلسطين» الصادرة حديثا أن إسرائيل طلبت من بعض مواطنيها العرب على أن يتم تحويلها إلى دولة فلسطينية جديدة خلال الجولات السابقة من المفاوضات قبل تولي ليبرمان وزارة الخارجية في إسرائيل. افتتاحية. انظر «الصحف الفلسطينية: التماس إخفاء العيب»، 23 يناير/كانون الثاني 2011، وهي متاحة على الرابط التالي: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/jan/23/palestinian-papers-fig-leaf-editorial>

بطريقة تستبعد المواطنين العرب عن الدولة ومن بينهم العديد من المستوطنين اليهود في الضفة الغربية قدر الإمكان¹⁵¹. تشير استطلاعات الرأي للمواطنين العرب في إسرائيل حول هذا الموضوع إلى وجود معارضة ساحقة لهذه الخطوة¹⁵². ولا يمثل هذا السيناريو مجرد موقف سياسي، إذ تدل في واقع الأمر عمليات تدريب الشرطة، وقوات الدفاع الإسرائيلية، وخدمات الطوارئ التي نُفذت تقريبا في كامل منطقة وادي عارة العربية في وسط إسرائيل في أكتوبر/تشرين الأول 2010 تحسبا للاحتجاجات المحتملة التي يمكن أن تصاحب التبادل القسري للسكان¹⁵³. وتندرج مختلف التشريعات المطالبة بقسَم الولاء لإسرائيل باعتبارها «دولة يهودية» في المنطق نفسه. فقد أكدت استطلاعات الرأي العام شعبية هذه المقترحات في صفوف الجمهور الإسرائيلي اليهودي، بما في ذلك استطلاع للرأي صدر مؤخرا عن المعهد الإسرائيلي للديمقراطية الذي كشف أن 53 في المائة من الجمهور الإسرائيلي اليهودي يعتقد أنه يحق للدولة تشجيع المواطنين العرب على الهجرة من البلاد¹⁵⁴.

منذ أن قرّر أعضاء بارزون في الحكومة الإسرائيلية مباشرة بين المواطنين العرب في إسرائيل وعملية السلام في الشرق الأوسط، مقترحين بذلك سياسات مختلفة تهدد حقوق الأقلية والمواطنة لتحقيق هذه الغاية، والمجتمع الدولي عموما، والاتحاد الأوروبي على وجه الخصوص - باعتباره فاعلا رئيسيا في المنطقة وعضوا في اللجنة الرباعية - لم يعد باستطاعته الاستمرار في تجاهل انتهاكات حقوق الأقلية الفلسطينية العربية في إسرائيل، وذلك في إطار سياسته العامة تجاه عملية السلام في الشرق الأوسط. وستكون نتيجة أي مفاوضات بين إسرائيل والفلسطينيين حتما انعكاسات كبيرة على المواطنين العرب في إسرائيل، فيما ينبغي ألا يسمح الاتحاد الأوروبي لعملية السلام في الشرق الأوسط أن تؤدي إلى تقييد حقوقهم أو إنكارها أو إلى التفاوض على مصير جنسيتهم. وسيفتقر أي اتفاق لانتهاء الصراع منوطا على التضحية بحقوق المواطنين العرب إلى المصادقة وسوف يستبعد التوصل إلى حل قوام دولتين مستقلتين وقابلتين للحياة وديمقراطيتين، وهو هدف الاتحاد الأوروبي المعلن في المنطقة.

من جهة أخرى يخشى بعض المسؤولين الأوروبيين من أن يؤدي الربط بين هذه الأقلية والصراع الإسرائيلي الفلسطيني إلى أن يصدق الاتحاد الأوروبي منطق الجماعات اليمينية في إسرائيل التي تعتمد إدراج قضايا الأقلية الفلسطينية العربية في إسرائيل (على غرار نقل السكان، و«الصراع العرقي»، والأمن، و«التهديد الديموغرافي») كبند في جدول أعمال عملية السلام في الشرق الأوسط من أجل إحباط هذه العملية أو عرقلتها¹⁵⁵. ويرى آخرون أن اقتراح الأقلية بالصراع من شأنه أن يصرّف انتباه الاتحاد الأوروبي عما يعتقدون أنه من أكثر مظاهر الصراع حدة (الانتهاكات الجسيمة للقانون الإنساني الدولي في الأراضي الفلسطينية المحتلة)، وأن يكتفي الاتحاد الأوروبي بالإبقاء على النهج الحالي الذي ينتهج إزاء الأقلية العربية الفلسطينية¹⁵⁶.

ونحن نعارض هذا الرأي. ذلك أن مراقبة الأقلية الفلسطينية العربية من منظور حقوق الإنسان، فضلا عن تسوية النزاع لا تنطوي على أي تناقض. بل على العكس من ذلك، تعزز كل رؤية منهما الأخرى. فالتعامل مع مشاكل الأقليات لا يشكل جزءا من نهج الاتحاد الأوروبي بشأن الديمقراطية وحقوق الإنسان المتبع في إسرائيل وحسب (على الرغم من أنه كذلك)، بل هو كذلك جزء لا يتجزأ (وليس الجزء الوحيد) من استراتيجية أوروبية شاملة في تسوية الصراع الإسرائيلي الفلسطيني.

151 بتلك الطريقة سيتمكن مثلا 200.000-300.000 مواطن فلسطيني في إسرائيل يعيشون في منطقة المثلث في وسط إسرائيل من البقاء في أرضهم، ولكنهم سيفقدون جنسيتهم كنتيجة للمفاوضات التي لم ينتموا إليها كجهة رسمية.

152 يوسف رفيق جبارين، تبادل السكان في إطار اتفاق بين القيادة الفلسطينية وإسرائيل: مواقف الفلسطينيين في إسرائيل، الذي قُدم في يوم دراسي عقدته المؤسسة العربية لحقوق الإنسان، 12 ديسمبر/كانون الأول 2007 (عربي). ووفقا لاستقصاء للمواطنين العرب في إسرائيل أجراه الدكتور جبارين، عارض ما يناهز عن 88.9 في المائة ممن شملهم الاستطلاع صفقة تبادل السكان الذين سيغادرون مناطق وادي عارة، وهي منطقة معظم سكانها من العرب في وسط إسرائيل، ضمن حدود دولة فلسطينية مستقبلية، في مقابل إدراج المستوطنات اليهودية في الضفة الغربية داخل الحدود النهائية لدولة إسرائيل.

153 أرسلت جمعية حقوق المواطنين في إسرائيل (ACRI) رسالة عاجلة إلى رئيس الوزراء في 12 أكتوبر/تشرين الأول 2010 للمطالبة بضمانات واضحة على أن الحكومة لا ولن تنقل السكان العرب على ضوء التدريبات. انظر 'طلب جمعية حقوق المواطنين في إسرائيل إيضاحات حول مزاعم بمباشرة عملية النقل'، 12 أكتوبر/تشرين الأول 2010، متوفرة على الرابط التالي: <http://www.acri.org.il/eng/story.aspx?id=781>

154 المعهد الإسرائيلي للديمقراطية، فحص الديمقراطية الإسرائيلية (ملخص)، نوفمبر/تشرين الثاني 2010، ص 7، وهو متاح على الرابط التالي: http://www.idi.org.il/PublicationsCatalog/Documents/Book_7114/madad_2010_eng_abstract.pdf

155 مقابلة مع مسؤول أوروبي، 2010.

156 مقابلة مع مسؤول أوروبي، 2010.

وفي حالات أخرى، كان تصرف الاتحاد الأوروبي ومنظمات على غرار منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE) على هذا النحو تحديداً. فعلى سبيل المثال، شملت سياسة التوسيع في رفة الاتحاد الأوروبي نحو أوروبا الوسطى والشرقية تركيزاً واضحاً على حقوق الأقليات، بالعمل جنباً إلى جنب مع المفوض السامي لشؤون الأقليات القومية في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، بسبب ضرورة السلام والأمن في تعزيز حماية حقوق الأقليات في المنطقة. ويُعتبر ميثاق الاستقرار لجنوب شرق أوروبا سنة 1995 مثلاً على ذلك¹⁵⁷. فقد كان لالتزام الاتحاد الأوروبي الفعلي بقضايا الأقليات في أوروبا الوسطى والشرقية من خلال ميثاق الاستقرار وعملية الانضمام، تعليلٌ «أمني» في الغالب يجد شكله السياسي في جدول أعمال «قانوني» لحقوق الإنسان يهدف إلى تعزيز الحقوق الفردية والجماعية للأقليات¹⁵⁸. غير أن عنصر «الأمن» و«الحقوق القانونية» وحدهما غير كافيان، فأن مراقبة الأقلية الفلسطينية العربية من المنظور الأمني يدفع بإسرائيل إلى تعزيز رؤية الأقلية باعتبارها تهديداً. كذلك الأمر بالنسبة لمنظور الحقوق القانونية الذي من شأنه أن يقلل من الحوافز السياسية للإتحاد الأوروبي في تعامله مع هذه القضية. لذلك لا يمكن للحتمية السياسية في التعامل مع الأقلية أن تبرز بكامل الوضوح إلا بدمج عنصري الحقوق والمسارات السياسية، مما يحمل الاتحاد الأوروبي على الاستخدام الكامل للأدوات التي بحوزته في إطار علاقاته الثنائية مع إسرائيل، لمعالجة مشاكل الأقلية .

157 طلب ميثاق الاستقرار لجنوب شرق أوروبا لسنة 1995 من البلدان المرشحة تسوية أبرز مشاكل أقلياتهم قبل فتح مفاوضات الانضمام. على الرغم من أن الميثاق كان وثيقة سياسية وليس وثيقة غير ملزمة قانوناً، فقد شجعت حوافزه المدمجة إبرام الاتفاقات بين سلوفاكيا والمجر (1995) ولاحقاً بين رومانيا والمجر (1996) بخصوص مشاكل الأقليات والحدود. كما عهد الميثاق إلى منظمة الأمن والتعاون في أوروبا دور المراقب.
158 كيمليكا (2006) المرجع ذاته سبق ذكره، ص 54-52

النتائج والتوصيات

أبدى الاتحاد الأوروبي تفهما لمشاكل المواطنين العرب في إسرائيل، لا سيما عندما تعلق الأمر بجوانب متعددة من التمييز في التمتع بحقوقهم المدنية، والسياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، وذلك في إطار هدفه المعلن المتمثل في تعزيز الديمقراطية وحقوق الإنسان من خلال عمله الخارجي. وقد برز هذا التفهم في المقام الأول في سياق سياسة الجوار الأوروبية وأدواتها. ومع ذلك، فقد تُرجم هذا التفهم والاهتمام فقط إلى أدوات سياسة ضعيفة أو أن تنفيذها كان ضعيفا. فالمشروطة لا ولم تُعتبر قط آلية ملائمة بإمكانها أن تؤثر على وضعية الأقلية العربية الفلسطينية. وفشلت جميع مؤسسات الاتحاد الأوروبي، بما في ذلك البرلمان الأوروبي، في استخدام دبلوماسيتها التصريحية لمعالجة التمييز ضد المواطنين العرب في إسرائيل. وبينما تناول الاتحاد الأوروبي هذه الحقوق في حوار سياسي مع إسرائيل، لا سيما على مستوى الفريق العامل غير الرسمي المعني بحقوق الإنسان، فإن هذا الأخير لا يزال يعاني من نقاط ضعف هامة¹⁵⁹ تحد من قدرة الاتحاد الأوروبي على تغيير الوضع بصورة حقيقية. وقد حاول الاتحاد الأوروبي سد هذه الفجوة من خلال تمويل أنشطة المجتمع المدني فيما يتعلق بوضعية الأقلية، وفي هذا الصدد عملت أدوات على غرار الصك الأوروبي للديمقراطية وحقوق الإنسان بنشاط وبشكل خاص. ومع ذلك، وكما لاحظ مسؤول أوروبي، لا يمكن للدعم المالي أن يعوض النقص في الدعم السياسي للأقلية العربية الفلسطينية¹⁶⁰. فرغم العديد من المشاريع الممولة في إطار لآلية الأوروبية للجوار والشراكة والتي خُصصت بشكل مباشر أو غير مباشر لحقوق الأقلية العربية الفلسطينية، إلا أن تأثيرها العام يبقى محدودا نظرا لتواضع المبلغ الإجمالي لهذه الأموال.



في الواقع لا تختلف جوهريا سياسات الاتحاد الأوروبي تجاه الأقلية الفلسطينية العربية داخل إسرائيل عن سياسة الاتحاد الأوروبي تجاه الأقليات الأخرى. فغموض موقف الاتحاد الأوروبي فيما يتعلق بالتناقض بين تعريف إسرائيل كدولة يهودية (أو كدولة للشعب اليهودي)، وكدولة ديمقراطية من ناحية، وعدم وجود قانون دولي واضح يهتم بحقوق الأقليات من ناحية أخرى، ينسجم ويفسر ضعف سياسات الاتحاد الأوروبي تجاه الأقليات.

ومع ذلك، فإننا نعتقد أن هناك واجب مزدوج أمام الاتحاد الأوروبي للانخراط بنشاط أكبر مع الأقلية العربية الفلسطينية. أولا، إن اعتراف الاتحاد الأوروبي بمشاكل الأقلية، كما عبرت عنه المفوضية الأوروبية والالتزامات الواردة في خطة عمل سياسة الجوار الأوروبية بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل لتعزيز وحماية حقوق الأقليات يفضي الى هذه الضرورة. وعلى الرغم من أن هذه الالتزامات هي التزامات عامة فُدمت فقط في سياق الحوار السياسي، فهي مازالت قائمة ويجب أن تؤخذ على محمل الجد. ثانيا، إن الصلة بين الأقلية العربية والفلسطينية في إسرائيل من جهة وكلاً من الصراع الإسرائيلي الفلسطيني وعملية السلام المستدامة الرامية إلى حل وجود دولتين ديمقائيتين وقادرتين على البقاء، من جهة أخرى، يتطلب مشاركة أكبر من جانب الاتحاد الأوروبي. وينبغي أن تفكر الأطراف الفاعلة في الاتحاد الأوروبي، وأن تعترف بأفراد الأقلية الفلسطينية العربية كمواطنين متساوين داخل الدولة بوصفهم عاملا هاما في الصراع، فضلا عن قرارها باقتراح نهج حقوق الإنسان والديمقراطية بنهج تسوية الصراع، بدلا من اعتبار هذين النهجين متنافسين ومنفصلين، تنشأ الحاجة إلى مشاركة أكثر استباقية مع الأقلية الفلسطينية العربية في إسرائيل.

وإذ ندعو الأطراف الفاعلة في الاتحاد الأوروبي إلى الاعتراف بمركزية حقوق الأقلية العربية الفلسطينية، ومواطنتها، وبوضعها السياسي ضمن أي استراتيجية أوروبية ترمي إلى تعزيز السلام والأمن والاستقرار في إسرائيل وفلسطين. وينبغي أن تتضمن استراتيجية الاتحاد الأوروبي تجاه الصراع استراتيجية مدعومة تجاه الأقلية. هذه الاستراتيجية من شأنها أن تشمل تركيزاً واضحاً على الأقلية الفلسطينية العربية في إطار العلاقة الثنائية بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل، بهدف إلى تعزيز حقوق المواطنة الكاملة والمتساوية للأقلية، وحقوق الأقليات في إسرائيل. وكما أعرب مسؤول أوروبي «لن يكون هناك سلام مع الجيران إن لم يكن هناك سلام داخل البيت»¹⁶¹. وينبغي أن تستند استراتيجية الاتحاد الأوروبي تجاه إسرائيل والصراع الإسرائيلي الفلسطيني على الاعتراف بهذه الحقيقة.

التوصيات

يرى هذا التقرير أن العلاقة الثنائية بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل والأدوات السياسية التي بحوزته توفر إطاراً ملائماً للاتحاد الأوروبي لمعالجة وضعية الأقلية. وتهدف التوصيات التالية إلى إدماج الأقلية الفلسطينية العربية في إطار العلاقة الثنائية بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل، كجزء من استراتيجية أوروبية شاملة تجاه إسرائيل والصراع الإسرائيلي الفلسطيني :

1. التصريحات:

يتعين على المجلس الأوروبي، ومجلس الوزراء، والممثل السامي للاتحاد الأوروبي، والبرلمان الأوروبي الاستفادة من دبلوماسية التصريحات للاتحاد الأوروبي، لاتخاذ موقف بشأن القضايا الرئيسية لمنع انتهاكات حقوق الإنسان، وحماية حقوق المواطنة الكاملة والمتساوية ودعمها، وحقوق الأقليات لأجل الأقلية العربية الفلسطينية. كما يتعين على هذه الجهات خاصة أن تدين كل مظاهر العنصرية من قبل المسؤولين الإسرائيليين ضد المواطنين العرب في إسرائيل، وتشجب التوجهات السياسية الأخيرة ومشاريع القوانين التي تهدد أبسط الحقوق السياسية والمدنية لأفراد الأقلية، بما في ذلك الاعتداءات على ممثليهم السياسيين المنتخبين¹⁶².

وأمام إصرار إسرائيل على الاعتراف بها «كدولة يهودية»، يستطيع الاتحاد الأوروبي أن يحدو حذو الهيئات الدولية مثل لجنة الأمم المتحدة للقضاء على التمييز العنصري، التي أعلنت أن تعريف إسرائيل كدولة قومية يهودية لا ينبغي أن «يسفر عن أي تمييز أو تقييد أو إقصاء أو تفضيل نظامي على أساس العرق أو اللون أو النسب أو الأصل القومي أو العرقي في التمتع بحقوق الإنسان»¹⁶³.

فيما يتعلق بعملية السلام في الشرق الأوسط، يتعين على الاتحاد الأوروبي أن يعلن أن حقوق المواطنة وحقوق الأقليات لأجل الأقلية الفلسطينية العربية في إسرائيل يجب أن تكون مضمونة ومحمية تماماً، باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من أي اتفاق تم التوصل إليه بين إسرائيل والفلسطينيين، وأن تكون مواطنتهم غير قابلة للتفاوض. وينبغي أن يستمر الاتحاد الأوروبي في تعزيز الديمقراطية الإسرائيلية، والامتناع عن دعم أي اقتراح يقوض الطابع الديمقراطي لإسرائيل كدولة تتسع لجميع مواطنيها وللمقيمين بصفة قانونية.

161 المرجع نفسه.

162 للمزيد من المعلومات انظر الرابط التالي:

<http://www.adalah.org/newsletter/ara/sep10/EU-Israel%20Informal%20Human%20Rights%20Working%20Group.pdf>

163 لجنة القضاء على التمييز العنصري (2007)، الملاحظات الختامية بخصوص إسرائيل، متاحة على الرابط التالي:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/424/79/PDF/G0742479.pdf?OpenElementa>

(أ) الحوار الفني حول حقوق الإنسان ومشاركة المجتمع المدني

- إنشاء اللجنة الفرعية لحقوق الإنسان: يجب أن يمضي الاتحاد الأوروبي قدما في إصراره على إنشاء لجنة فرعية لحقوق الإنسان، وفصل هذه المسألة عن عملية التحديث الشاملة.
- فريق العمل المعني بحقوق الإنسان: في تلك الأثناء، يتعين على الاتحاد الأوروبي مواصلة وتعزيز حوارها في مجال حقوق الإنسان مع إسرائيل بشأن حقوق الأقلية الفلسطينية العربية في سياق فريق العمل المعني بحقوق الإنسان. ينبغي تمديد الاجتماعات لمدة يوم كامل، على النحو الذي أوصى به الاتحاد الأوروبي بشأن الخطوط العريضة التوجيهية لحوارات حقوق الإنسان¹⁶⁴. وينبغي أن تسفر الاجتماعات عن التزامات واضحة من قبل إسرائيل، وأن تتخلل هذه الاجتماعات اجتماعات أخرى للمتابعة المنتظمة لضمان تنفيذ التزامات إسرائيل، خاصة التوصيات التي تقدمت بها هيئات الأمم المتحدة المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان، نظرا لصلتها بالأقلية الفلسطينية العربية في إسرائيل¹⁶⁵.
- إشراك منظمات المجتمع المدني: لكي يكون فريق العمل المعني بمناقشات حقوق الإنسان واللجنة الفرعية المحتملة فعالا، يتعين على الاتحاد الأوروبي ضمان التعاون الوثيق والتشاور حول القضايا الرئيسية مع الجهات الفاعلة ذات الصلة في المجتمع المدني، لا سيما منظمات حقوق الإنسان، بطريقة متسقة وشفافة. كما يجب أن يكون جدول أعمال هذه الاجتماعات، والبروتوكول الخاص بها، ومحاضره متاحة للجمهور.
- اجتماع الخبراء: باقتراح من خطوط الاتحاد الأوروبي التوجيهية لحوارات حقوق الإنسان، يتعين على الاتحاد الأوروبي كذلك النظر في إعداد اجتماع للخبراء بشأن مكافحة التمييز واتخاذ الإجراءات الإيجابية لمعالجة هذه المسألة بعمق مع منظمات المجتمع المدني، والنظر في دعوة السلطات الإسرائيلية، بما في ذلك الممثلين العرب، إلى تشجيع نقاش حقيقي حول هذه القضية في إسرائيل.

(ب) الاتساق السياسي

ينبغي أن يثير الاتحاد الأوروبي المخاوف بشأن انتهاكات حقوق الأقلية الفلسطينية العربية على أعلى مستوى سياسي، خلال اجتماعات اللجنة الفرعية السياسية ومجلس الشراكة بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل، واجتماعات الاتحاد الأوروبي وممثلي الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي مع المسؤولين الاسرائيليين، والاجتماع الثنائي بين أعضاء البرلمان الأوروبية والوطنية ونظرائهم الاسرائيليين.

164 للمزيد من المعلومات يرجى الرجوع إلى الصفحة 26 من هذا التقرير

165 هذا ما من شأنه أن يشمل، على سبيل المثال، الملاحظات الختامية للجنة حقوق الإنسان - إسرائيل، 29، CCPR/C/ISR/CO/3 يوليو/تموز 2010، والملاحظات الختامية لجنة القضاء على التمييز العنصري - إسرائيل 14، CERD/C/ISR/CO/13، 14، يونيو/حزيران 2007، والملاحظات الختامية للجنة القضاء على التمييز ضد المرأة، المتوقعة سنة 2011، والملاحظات الختامية للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المتوقعة عام 2011.

وفقا للخطوط التوجيهية العريضة للاتحاد الأوروبي بخصوص حوارات حقوق الإنسان التي تدعو الاتحاد الأوروبي «إلى تكثيف عملية إدماج حقوق الإنسان وأهداف المَرَكزة «التعميم»» في جميع مجالات سياساته الخارجية، يتعين على الاتحاد الأوروبي ضمان تصدي اللجان الفرعية ذات الصلة بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل للتمييز ضد الأقلية العربية الفلسطينية. وتتضمن اللجان الفرعية ذات الصلة بشكل خاص الشؤون الاجتماعية والهجرة¹⁶⁶، والبحث، والابتكار، ومجتمع المعلومات، والتعليم والثقافة¹⁶⁷، والنقل، والطاقة، والبيئة¹⁶⁸. وينبغي أن ينطبق الشيء نفسه على الحلقات الدراسية رفيعة المستوى المعنية بمجال التعليم والتدريب¹⁶⁹ و مجالات أخرى. ينبغي إنشاء روابط بين هذه اللجان الفرعية وفريق العمل/اللجنة الفرعية المعنية بحقوق الإنسان.

د) التقارير المرحلية لسياسة الجوار الأوروبية

- على الرغم من أن التقارير المرحلية المتعاقبة التي أعدتها المفوضية الأوروبية بخصوص تنفيذ إسرائيل لخطة عملها ما انفكت تعبر عن قلق بشأن حقوق الأقلية العربية الفلسطينية، فإنه يتعين على المفوضية الأوروبية الاعتراف بتدهور حقوق هذه الأقلية في تقريرها المرحلي المقبل الذي يغطي سنة 2010. كما ينبغي أن تسلط المفوضية الأوروبية الضوء بشكل خاص على سيل من التشريعات التمييزية التي أقحمها و/أو سنّها الكنيست في 2009 و 2010؛ والاتهامات الجنائية وإجراءات عقابية أخرى ضد الأعضاء العرب في الكنيست في 2010، وإهمال المساءلة عن جرائم القتل المرتكبة في تشرين الأول/أكتوبر 2000 (توافق سنة 2010 الذكرى العاشرة لهذه الأحداث)، وتشريد العرب البدو وطردهم من الأراضي في القرى غير المعترف بها في النقب.
- بصفة عامة، ينبغي أن يتضمن التقرير المرحلي توصيات واضحة لإسرائيل، واستنتاجات بشأن التدابير التي يتعين اتخاذها من جانب إسرائيل في غياب التقدم في مجال حقوق الإنسان أو أي تدهور آخر في حماية هذه الحقوق.

هـ) الرؤية

يتعين على الاتحاد الأوروبي تعزيز الرؤية الدولية والمحلية لوضع الأقلية الفلسطينية العربية بالمشاركة مع ممثليها بما في ذلك المجتمع المدني، والساسة، ورجال الأعمال. بإمكان الاتحاد الأوروبي أن يدعو بانتظام الممثلين المدنيين، والسياسيين، والتجارين في بروكسل، وفي البرلمان الأوروبي، وفي برلمانات الدول الأعضاء، وفي وزارات الخارجية، وفي المستشفيات، وينبغي أن يضمن الاتحاد الأوروبي، والوفود الحكومية من الدول الأعضاء، والوفود البرلمانية الزائرة التي تزور إسرائيل تنظيم اجتماعات منتظمة مع ممثلي الأقلية، بما في ذلك في الجليل والمثلث والنقب.

166 برنامج عمل بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل، المرجع ذاته سبق ذكره، ص 8.

167 المرجع نفسه، ص 22.

168 المرجع نفسه، ص 17.

169 تستند هذه الحلقات الدراسية على الإعلان المشترك من السيد يان فيجل، مفوض شؤون التعليم والتدريب والثقافة والشباب لدى المفوضية الأوروبية،

والبروفيسور يولي تامير، وزيرة التعليم في دولة إسرائيل، تموز/يوليو 2008

(متاح على الرابط التالي: http://ec.europa.eu/education/external-relation-programmes/doc/jointisrael_en.pdf). وقد عُقدت هذه الحلقات

الدراسية في عام 2009 وفي نوفمبر/تشرين الثاني 2010. في هذا الاجتماع الأخير، عبر وفد من الاتحاد الأوروبي عن المخاوف بشأن مسألة مشاركة الأقلية

العربية في برامج التبادل (ايراسموس موندوس وتيمبوس). معلومات من مسؤول في الاتحاد الأوروبي، يناير/كانون الثاني 2011.

أ) البحوث والتعليم:

- لتعزيز الوصول الكامل وعلى قدم المساواة لجميع الطلاب، والباحثين، وأفراد آخرين، والشركات، والمنظمات العاملة في إسرائيل، إلى المشاريع في إطار برامج الأقلية¹⁷⁰، وإصلاح «المستوى المنخفض نسبيًا من الترابط بين العلماء العرب ونظرائهم الأوروبيين، وقلة المعلومات عن برامج الاتحاد الأوروبي لدى العرب»¹⁷¹، ينبغي أن يقدم وفد الاتحاد الأوروبي في إسرائيل المزيد من المعلومات بشأن البرنامج الإطاري السابع للأبحاث والتنمية التكنولوجية والبرامج الإطارية المقبلة للأبحاث والتنمية التكنولوجية (خاصة دعوات على غرار دعوة البحوث المحتملة لتقارب المناطق)¹⁷² للباحثين والعلماء العرب. كما ينبغي أن ينظم هذا الوفد دورات تدريبية أو برعاها في الكليات والجامعات لتعزيز المشاركة العربية في مجال البحوث الأوروبية. وفي هذا الصدد، تعتبر ورشة العمل Mediptikar في كفرقرع سنة 2009 حالة إيجابية يمكن الانطلاق منها، وإن لم تكن جزءًا من البرنامج الإطاري السابع للأبحاث والتنمية التكنولوجية¹⁷³.
- على مستوى الاتحاد الأوروبي ونظرا لضعف «الحصص النسبية العرقية» في البرنامج الإطاري للأبحاث والتنمية التكنولوجية، إيراسموس، وموندوس، وتيمبوس، وغيرها من برامج البحث والدراسة، ينبغي على الدول الأعضاء اتخاذ تدابير العمل الإيجابي لمساعدة المواطنين العرب في إسرائيل على الحصول على منح للدراسة في بلدانهم المعنية والمشاركة في المشاريع البحثية الثنائية.

ب) تقديم المساعدة

- مشاريع التوأمة الممولة في إطار سياسة الجوار الأوروبية

وَأولاً. يتعين على الاتحاد الأوروبي تجنب أمطاط التمييز في إسرائيل من أن تتكرر في مشاريع الاتحاد الأوروبي للتوأمة:

1. يتعين على الاتحاد الأوروبي الانطلاق مثلا من مشروع لجنة تكافؤ فرص العمل، من خلال حوار منتظم يجريه المجتمع المدني مع المنظمات اليهودية والعربية لتحديد المشاريع التي تهدف إلى معالجة أوجه التفاوت في إسرائيل.
2. يتعين على الاتحاد الأوروبي تحديد الحاجة إلى مشاريع، كجزء من متطلبات المشروع، للتأكد من أن المجتمع المدني له دور فعال واستشاري في هذه المشاريع. كما ينبغي أن تأخذ المفوضية الأوروبية هذه التوصية بعين الاعتبار في سياق مراجعة أدواتها المالية في العلاقات الخارجية¹⁷⁴.
3. يتعين على الاتحاد الأوروبي تشجيع إسرائيل على التأكد، عند الحاجة، من أن المشروع يخدم مصلحة الأقلية الفلسطينية العربية داخل الدولة.
4. بمجرد أن يقترح الشريك الإسرائيلي هذه المشاريع، يجب على الاتحاد الأوروبي أن يوصي بالمهام ضمن بطاقة المشروع الذي يعالج بوضوح مشاكل الأقلية العربية الفلسطينية.

170 البرلمان الأوروبي (2008)، اقتراح قرار بشأن إبرام بروتوكول لاتفاق الأوروبي المتوسطي الذي يقيم رابط بين المجتمعات الأوروبية ودولها الأعضاء، من جهة، ودولة إسرائيل، من جهة أخرى، بشأن الاتفاق الإطاري بين المجموعة الأوروبية ودولة إسرائيل على المبادئ العامة التي تحكم مشاركة دولة إسرائيل في برامج المجموعة، وهو متاح على هذا الرابط:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B6-2008-0616+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>

171 مقابلة مع الدكتور شارون باردو، جامعة بن غوريون، أكتوبر/تشرين الأول 2010

172 للمزيد من المعلومات انظر الصفحة 121 من هذا التقرير.

173 نُظمت ورشة عمل مشتركة بين الاسرائيليين والفلسطينيين (و من بينهم المواطنين العرب في إسرائيل) في مجال البحوث والابتكار في كفرقرع في إطار برنامج Mediptikar سنة 2009. مقابلة مع وفد الاتحاد الأوروبي في إسرائيل، تل أبيب، أكتوبر/تشرين الأول 2010.

174 وهناك إشارة محددة الى التشاور مع الجمهور بعنوان «أي تمويل لعمل الاتحاد الأوروبي الخارجي بعد 2013؟»، وهي متاحة على الرابط التالي: <http://ec.europa.eu/development/how/consultation/index.cfm?action=viewcons&id=5240&lng=en>

ثانياً. ينبغي أن يشجع الاتحاد الأوروبي إسرائيل على تقديم مشروع توأمة يهدف إلى مطابقة تشريعات إسرائيل لمكافحة التمييز مع تشريعات الاتحاد الأوروبي في هذا المجال (المادة 13 من معاهدة الاتحاد الأوروبي؛ وتوجيه المجلس رقم 2000/43؛ وتوجيه المجلس رقم 2000/78؛ وقرار المجلس المؤرخ في 27/11/2000، والمادة 21 من ميثاق الحقوق الأساسية للإتحاد الأوروبي).

- المشاريع الممولة بموجب بنود الميزانية ذات الصلة بالسلام، والديمقراطية، وحقوق الإنسان، والتنمية البشرية في إطار الآلية الأوروبية للجوار والشراكة، والصك الأوروبي للديمقراطية وحقوق الإنسان: ينبغي أن تضمن المفوضية الأوروبية تخصيص الأموال المناسبة للأقلية العربية الفلسطينية. لذلك، يجب على الأقل أن تستمر، أو ربما تزيد في دعم ممارساتها الصحيحة في تخصيص حصة بنحو 30 في المائة من الأموال لهذه المسألة، إما بشكل مباشر أو غير مباشر.

4. المشروطة:

أ) إعادة التحديث

- جُمِدت رسمياً عملية التحديث والمتابعة بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل على الرغم من أن التعاون بين الطرفين قد تعزز عملياً منذ يونيو/حزيران 2009 في العديد من القطاعات. وتتجاهل سياسة «العمل كالمعتاد» للإتحاد الأوروبي مجموعة من السياسات الإسرائيلية التمييزية، وانتهاكات حقوق الإنسان في إسرائيل نفسها وفي الأراضي الفلسطينية المحتلة، مما يشير إلى موافقة الاتحاد الأوروبي على هذه السياسات أو عدم الاعتراض عليها. لذا يتعين على الاتحاد الأوروبي أن يشترط في تحديث علاقاته مع إسرائيل، ضمن أي اتفاق ثنائي جديد، تحسينات ملموسة في وضعية حقوق الإنسان في إسرائيل والأراضي الفلسطينية المحتلة، بما في ذلك حقوق الأقلية العربية الفلسطينية.

- كما يمكن للبرلمان الأوروبي أن يستعين بامتيازاته في التصويت للتعبير عن عدم موافقته على السياسات الإسرائيلية، وأن يشترط موافقته على أي اتفاقات جديدة للتعاون بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل بتحسينات ملموسة في وضعية حقوق الإنسان في إسرائيل والأراضي الفلسطينية المحتلة. كما يتعين على البرلمان الأوروبي بشكل خاص أن يواصل شرط تصويته بالموافقة على إبرام بروتوكول اتفاق الشراكة بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل بشأن اتفاق إطاري بين الاتحاد الأوروبي ودولة إسرائيل على المبادئ العامة التي تحكم مشاركة إسرائيل في برامج الاتحاد.

ب) خطة العمل المستقبلية بين الإتحاد الأوروبي وإسرائيل

- لاستئناف عملية التحديث رسمياً عبر اعتماد خطة عمل جديدة بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل، على الاتحاد الأوروبي أن يتأكد من أن الفصل الخاص «بالقيم المشتركة» قد تعزز بصورة ملحوظة، وخاصة «تعزيز حقوق الأقليات وحمايتها، بما في ذلك دعم الفرص السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية لجميع المواطنين والمقيمين بصفة قانونية». وما يُقرأ في خطة العمل الحالية على أنه هدف عام، يجب أن يُترجم إلى أولويات عمل ملموسة ومفصلة ومتسلسلة، بما في ذلك الأولويات المُعدة خصيصاً لحماية حقوق الأقلية الفلسطينية العربية في إسرائيل. وينبغي أن تشمل هذه الأولويات معايير تتطابق مع المعايير الدولية. كما يتعين على الاتحاد الأوروبي أن يشجع إسرائيل على إدماج حقوق الأقلية الفلسطينية العربية في مجالات أخرى من مجالات التعاون التي تشملها خطة العمل، بما في ذلك في مجالات التعاون الاجتماعي (الحالة الاجتماعية، والتشغيل، والحد من الفقر)، والتعليم، والنقل.

في إطار الهدف إلى «تعزيز حقوق الأقليات وحمايتها»، ينبغي أن يصر الاتحاد الأوروبي على إدراج نقاط العمل التالية:¹⁷⁵

- ضمان الحق في المساواة أمام القانون والمساواة في التمتع بحماية القانون للأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية، وحظر أي تمييز على أساس الانتماء القومي؛
- اعتماد تدابير خاصة وكافية، بما في ذلك التخصيص العادل والمنصف من ميزانيات الدولة، والأراضي، والموارد الأخرى من أجل تعزيز المساواة الكاملة والفعالة بين الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية وأولئك الذين ينتمون إلى الأغلبية، وذلك في جميع مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية.
- توفير آليات فعالة لمنع وتعويض أي عمل يهدف أو يؤدي إلى انتزاع ملكية أراضي الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية.
- التأكد من أن التشريع الداخلي الإسرائيلي يتماشى مع المواثيق القانونية الدولية التي صادقت عليها إسرائيل، بما في ذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، والاتفاقية الدولية لحقوق الطفل، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، وتشجيع إسرائيل على المصادقة على البروتوكولات الاختيارية لهذه الاتفاقيات.
- تنفيذ توصيات هيئات الأمم المتحدة المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان¹⁷⁶، من حيث صلتها بحقوق الأقلية العربية الفلسطينية.

175 للمزيد من التوصيات بشأن نقاط العمل (أو البنود) في قضايا أخرى متعلقة بحقوق الإنسان، انظر ملاحظة الشبكة الأوروبية المتوسطية لحقوق الإنسان والفدرالية الدولية لحقوق الإنسان بالنظر إلى اجتماع اللجنة الفرعية السياسية بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل- 28 أكتوبر/تشرين الأول 2008، وهي متاحة على الرابط التالي:

http://www.euromedrights.org/files.php?force&file=Palestine-Israel-wg/2008_10__EMHRN__FIDH_note_for_EU_IL_pol_subcommittee_494115228.pdf

الملحق الأول

قائمة المشاريع الإسرائيلية الممولة من الاتحاد الأوروبي بموجب الآلية الأوروبية للجوار والشراكة والصك الأوروبي للديمقراطية وحقوق الإنسان¹⁷⁷

منع نشوب الصراعات

- رأب الصدع*
- إشراك الشباب الفلسطيني والإسرائيلي والشباب اليهودي والسكان اليفعين من الشباب في مبادرة الإعلام التعليمية المبتكرة والجديدة**
- إبقاء الخيارات مفتوحة للوضع النهائي في القدس*
- معالجة الآفات بلا حدود: التعاون الإسرائيلي الفلسطيني الأردني لمعالجة الآفات بطريقة صديقة للبيئة*
- محاكاة مبادرة السلام العربية*
- مبادرة السلام العربية والسلام بين الاسرائيليين والفلسطينيين : الاقتصاد السياسي لفترة جديدة*
- قلب المسألة*

الحكومة، والديمقراطية، وحقوق الإنسان، ودعم الإصلاحات الاقتصادية والمؤسسية

- «مقعد على الطاولة». نشاط لتحديد العقبات التي تحول دون المساواة بين المواطنين اليهود والعرب الفلسطينيين في سياسة وزارات الحكومة، وتطوير الممارسات الشاملة لصياغة سياسات المساواة**
- وضع إطار شامل للتعليم العربي في إسرائيل: الأهداف، والوضع القانوني، والمجلس التربوي**
- النفاذ إلى مشروع تحسين الأراضي**
- تأييد تنفيذ توصيات اللجنة في مجال التخطيط والأراضي للأقلية العربية**
- مناقشات الطاولة المستديرة بشأن النساء والرجال البدو**
- مكافحة ومنع تعذيب وسوء معاملة السجناء الفلسطينيين المحتجزين في السجون الإسرائيلية والمدنيين الفلسطينيين في الأراضي الفلسطينية المحتلة*)
- خلق حوار لحقوق الإنسان: تطوير نمط ثقافي نحو تمكين السكان المحرومين في اللد، وعمان، والقدس الشرقية**
- تعزيز الحق في التعليم لدى الأقلية الفلسطينية العربية في إسرائيل - تدريب المعلمين العرب**
- تشجيع الجيل القادم لرئاسة حقوق الانسان في إسرائيل**
- سياسة هدم المنازل والقانون*
- المدافع عن حقوق الإنسان*
- التحقيق في موظفي قوات الأمن الإسرائيلية*
- المساعدة القانونية لمكافحة اقتطاع لأراضي من الفلسطينيين في تلال الخليل الجنوبية*
- ماحسوم ووتش*
- دمج التنمية المحلية في عمل منظمات المجتمع المدني في إسرائيل، من أجل التعميم الجنسي في التنمية المحلية*
- الحفاظ على الروابط : التجاور الجغرافي والحق في التنقل*
- منع التعذيب من خلال المساءلة*
- تعزيز المساواة في التخطيط للأقلية العربية من خلال التمثيل المناسب في مؤسسات الدولة للتخطيط**
- شريكات حياة**
- تعزيز حماية البيانات في إسرائيل (مشروع توأمة)

- القرى غير المعترف بها في النقب، جنوب إسرائيل**
- نحو ديمقراطية مستدامة: تعزيز احترام حقوق الإنسان والديمقراطية حين نزع الشرعية عن العنصرية**

التنمية البشرية

- تحقيق المساواة للمرأة في إسرائيل: اعتماد نهج كلي*
- إدماج المساواة بين الجنسين والأقليات في الميزانية القومية الإسرائيلية**
- توفير فرص العمل للمرأة العربية في مجال الزراعة**
- استغلال الفرصة : تعزيز المساواة في التوظيف*
- المرأة ومشروع التشغيل*

البنية التحتية، والاتصالات، والنقل

- معلومات الآلية الأوروبية للجوار واتصالات مع منطقة جنوب إسرائيل في إنتاج برنامج وثائقي تلفزيوني من ست حلقات بعنوان «السفراء»
- التوأمة المؤسسية لتعزيز قدرات وزارة النقل في توفير وسائل نقل عمومية ذات جودة في المناطق الحضرية في إسرائيل (مشروع توأمة)
- القطاعات المتعددة
- برنامج الشباب الأورومتوسطي الثالث

التنمية الريفية، والتوزيع الجغرافي، والزراعة، والأمن الغذائي

- تعزيز قدرات السلطات المحلية من أجل التحديث البيئي

التماسك الاجتماعي والتشغيل

- «كرة القدم: أرضيتنا المشتركة» - تشجيع التعايش بين الشباب الإسرائيلي والفلسطيني من خلال كرة القدم**
- DocEUMmunity
- تعزيز قدرة فرص العمل المتساوية في إسرائيل* (مشروع توأمة)
- مفهوم النظام الطبي الأردني الإسرائيلي المتكامل في حالات الطوارئ
- الدفاع عن حقوق العمل في الشرق الأوسط

(**) يعالج قضية الأقلية الفلسطينية العربية بشكل مباشر

(*) يعالج قضية الأقلية الفلسطينية العربية بشكل غير مباشر

خلفية المشروع

هذا التقرير هو الخامس في سلسلة تهدف إلى تقييم الأدوات التي عمد إليها الاتحاد الأوروبي من أجل تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها في إطار علاقاته مع إسرائيل. وقد صدر هذا التقرير عن الشبكة الأوروبية-المتوسطية لحقوق الإنسان، التي تضم أكثر من 75 منظمة تُعنى بحقوق الإنسان، إلى جانب المؤسسات، والأفراد الملتزمين بحقوق الإنسان العالمية من 28 بلداً¹⁷⁸ في المنطقة الأوروبية المتوسطية.

تأسست الشبكة الأوروبية المتوسطية لحقوق الإنسان في عام 1997 كرداً من جانب المجتمع المدني على الشراكة الأوروبية المتوسطية. وتتمثل أهدافها الرئيسية فيما يلي:

- دعم مبادئ حقوق الإنسان العالمية ونشرها في المنطقة الأوروبية المتوسطية والمنطقة العربية على النحو المبين في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان.
- تعزيز جهود أعضائها ومساعدتها، وتنسيقها لمراقبة احترام الدول لمبادئ حقوق الإنسان والاهتمامات الإنسانية في العلاقات بين الاتحاد الأوروبي وشركائه من البلدان في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.
- دعم تطوير المؤسسات الديمقراطية، وتعزيز سيادة القانون، وحقوق الإنسان، والمساواة بين الجنسين، وتعليم حقوق الإنسان، وتعزيز المجتمع المدني في المنطقة الأورو متوسطية وخارجها.
- وترى الشبكة الأوروبية المتوسطية لحقوق الإنسان أن حقوق الإنسان عالمية، وغير قابلة للتجزئة، ومتشابكة، وهي ترتبط ارتباطاً وثيقاً باحترام المبادئ الديمقراطية، وهي تخص المنطقة الأوروبية المتوسطية ومنطقة الشرق الأوسط برمتها. وبالتالي فهي تعزز التواصل والتعاون بين المنظمات غير الحكومية ونشطاء حقوق الإنسان، فضلاً عن جميع مكونات المجتمع المدني في المنطقة بأسرها.
- كما تؤمن الشبكة بأن الشراكة الأوروبية المتوسطية وعلاقات الاتحاد الأوروبي مع العالم العربي قد زودت المنطقة بالأدوات الكفيلة بتعزيز دعم حقوق الإنسان والمبادئ الديمقراطية وحمايتها، إن نُفذت على الوجه الكفؤ، فضلاً عن تعزيز المجتمع المدني.
- وفي هذا السياق أنشأت الشبكة الأوروبية المتوسطية لحقوق الإنسان فرق العمل في العديد من قضايا حقوق الإنسان ذات الصلة بعملية برشلونة والمنطقة، ومن ضمنها الفريق العامل المعني فلسطين/إسرائيل والفلسطينيين (PIP) الذي يتكون من نشطاء حقوق الإنسان من المنظمات التالية:

- Acsur – Las Segovias (إسبانيا)
- عدالة - المركز القانوني لحقوق الأقلية العربية في إسرائيل (إسرائيل)
- الحق (الصفة الغربية، فلسطين)
- مركز الميزان لحقوق الإنسان (غزة، فلسطين)
- المؤسسة العربية لحقوق الإنسان (إسرائيل)
- بتسيلم - المركز الإسرائيلي للمعلومات عن حقوق الإنسان في الأراضي المحتلة (إسرائيل)
- مؤسسة برونو كرايسكي (النمسا)
- اللجنة من أجل احترام الحريات وحقوق الإنسان في تونس (تونس)
- اتحاد جمعيات الدفاع عن حقوق الإنسان وتعزيزها (إسبانيا)
- اللجنة اليونانية للتضامن الدولي (اليونان)
- المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان (غزة، فلسطين)
- المنظمة الفلسطينية لحقوق الإنسان (لبنان)
- اللجنة العامة لمناهضة التعذيب في إسرائيل (إسرائيل)

178 الجزائر، وتونس، والمغرب، وليبيا، ومصر، والأردن، وسوريا، ولبنان، وفلسطين، وإسرائيل، وتركيا، ومالطا، وقبرص، واليونان، وإيطاليا، وإسبانيا، وفرنسا، وألمانيا، والمملكة المتحدة، وأيرلندا، والدنمارك، والسويد، والنرويج، وفنلندا، وهولندا، والنمسا، وبلجيكا، وسويسرا.

- مركز الأبحاث وإعادة تأهيل ضحايا التعذيب (الداهاوك)
- الجمعية التونسية للنساء الديمقراطيات (تونس)

بناء على توصيات الجلسة العامة السادسة للشبكة الأوروبية المتوسطية لحقوق الإنسان، انخرط الفريق العامل المعني فلسطين/إسرائيل والفلسطينيين في مشروع يستعرض على أساس سنوي واجبات الاتحاد الأوروبي والتزاماته في مجال حقوق الإنسان من خلال صلاته بإسرائيل.

وقد وقع تداول التقرير الحالي خلال اجتماعات الفريق العامل أثناء 2009 و2010 حيث أعرب أعضاء الفريق العامل المعني فلسطين/إسرائيل والفلسطينيين أنه من المُلح التعامل مع تدهور وضع حقوق الإنسان للأقلية العربية الفلسطينية داخل إسرائيل.

لقد أبرمت اتفاقات عديدة بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل في إطار «عملية برشلونة» (ما يُعرف الآن بالاتحاد من أجل المتوسط [UfM]) وهي تحتوي على البنود التي تربط كلا الطرفين بـ«احترام حقوق الإنسان ومبادئ الديمقراطية». أما اتفاقية الشراكة بين إسرائيل والاتحاد الأوروبي من سنة 1995 فهي تحكم مجموعة من قضايا التعاون السياسي والاقتصادي والثقافي. كما تتضمن كل من سياسة الجوار الأوروبية، التي وُضعت سنة 2003، وخطة العمل بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل المنبثقة عنها، مختلف الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان ومن بينها الحقوق التي تهم الأقليات. ومع ذلك، نادرا ما يتم تناول انتهاكات إسرائيل لحقوق المواطنين العرب في الدولة في وثائق الاتحاد الأوروبي الرسمية، مع الاستثناء الوحيد تقريبا لوثائق العمل التي أعدتها اللجنة الأوروبية لتنفيذ خطة العمل بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل (التقارير المرحلية).

يهدف هذا التقرير، مثل التقارير التي سبقت، إلى منح قيمة مضافة لأنشطة حقوق الإنسان الحالية في إسرائيل والأراضي الفلسطينية المحتلة، وهي بمثابة دليل لحقوق الإنسان لتقييم علاقات الاتحاد الأوروبي مع إسرائيل. كما يصلح كوسيلة لبناء القدرة على فهم آليات الاتحاد الأوروبي في حقوق الإنسان وتبادل المعلومات، وكأداة للدعوة.

إن المؤلف الرئيسي لهذا التقرير هي ناتالي توكسي¹⁷⁹ العضوة البارزة في معهد الشؤون الدولية في روما، إيطاليا، بمساعدة من بينيديتا فولتوليني في إجراء البحوث والمساهمون الرئيسيون الآخرون هم ناتالي ستانوس من الشبكة الأوروبية المتوسطية لحقوق الإنسان، ورينا روزنبرغ وكاتي هسكيث من مركز عدالة، ومحمد زيدان من المؤسسة العربية لحقوق الإنسان. كما استفاد هذا التقرير من مساهمات وتعليقات قيمة صدرت عن ميساء زعرب من منظمة الحق والعضوة في اللجنة التنفيذية للشبكة الأوروبية المتوسطية لحقوق الإنسان، وأعضاء آخرون من الفريق العامل المعني فلسطين/إسرائيل والفلسطينيين.

وقد أدار هذا المشروع كل من:

- رينا جبارين من عدالة - المركز القانوني لحقوق الأقلية العربية في إسرائيل
- محمد زيدان من المؤسسة العربية لحقوق الإنسان

و تبتني البحوث التي أجريت لهذا التقرير من المصادر الأولية والثانوية على حد سواء، فضلا عن المعلومات التي جُمعت من خلال المقابلات مع الجهات الفاعلة ذات الصلة¹⁸⁰.

وقد تكرم بدعم هذا المشروع كل من وكالة المعونة المسيحية، والوكالة الدانمركية للتنمية الدولية، ومعهد المجتمع المفتوح، والوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي.

179 أود أن أشكر بينيديتا فولتوليني لمساعدتها الثمينة في الأبحاث.

180 لا يتوافق التحليل والاستنتاجات في هذا التقرير بالضرورة مع آراء الأشخاص الذين أجريت معهم المقابلات.

قائمة المختصرات

اتفاقية تقييم المطابقة والقبول	: ACAA
اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة	: CEDAW
لجنة القضاء على التمييز العنصري	: CERD
القدرة التنافسية وبرنامج الابتكار	: CIP
مجلس أوروبا	: CoE
السياسة المشتركة للأمن والدفاع	: CSDP
منظمات المجتمع المدني	: CSOs
الوكالة الأوروبية للبيئة	: EEA
لجنة تكافؤ فرص العمل	: EEOC
البنك الأوروبي للاستثمار	: EIB
الصك الأوروبي للديمقراطية وحقوق الإنسان	: EIDHR
الشبكة الأوروبية - المتوسطة لحقوق الإنسان	: EMHRN
سياسة الجوار الأوروبية	: ENP
الآلية الأوروبية للجوار والشراكة	: ENPI
البرلمان الأوروبي	: EP
وكالة الفضاء الأوروبية	: ESA
الإتحاد الأوروبي	: EU
الاتفاقية الإطارية المتعلقة بحماية الأقليات القومية	: FCNM
التسهيلات الأوروبية المتوسطة للاستثمار والشراكة	: FEMIP
البرنامج الإطاري للأبحاث والتنمية التكنولوجية	: FP
النتائج القومي الإجمالي	: GNP
المدافعون عن حقوق الإنسان	: HRDs
العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية	: ICCPR
الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري	: ICERD
العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية	: ICESCR
الاتفاقية الدولية لحقوق الطفل	: ICRC
المبادرة من أجل الاستقرار	: IIS
مديرية البحوث الأوروبية الإسرائيلية	: ISERD
الصندوق الوطني اليهودي	: JNF
عملية السلام في الشرق الأوسط	: MEPP
أعضاء البرلمان الأوروبي	: MEPs
أعضاء الكنيست	: MKs
الشيقل الإسرائيلي الجديد	: NIS
مناطق الأفضلية القومية	: NPAs
منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية	: OECD
الأراضي الفلسطينية المحتلة	: OPT
السلطة الفلسطينية	: PA
منظمة التحرير الفلسطينية	: PLO
البحوث المحتملة لتقارب المناطق	: REGPOT
معاهدة الإتحاد الأوروبي	: TEU
الأمم المتحدة	: UN

EURO-MEDITERRANEAN HUMAN RIGHTS NETWORK
RÉSEAU EURO-MÉDITERRANÉEN DES DROITS DE L'HOMME
الشبكة الأوروبية – المتوسطية لحقوق الإنسان



Vestergade 16 - 1456 Copenhagen K - Denmark
Tel: +45 32 64 17 00 - Fax: +45 32 64 17 02
Email : info@euromedrights.net
Website: www.euromedrights.net

Adalah The Legal Center for Arab Minority Rights in Israel
عدالة المركز القانوني لحقوق الأقلية العربية في إسرائيل
עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל



94 Yaffa Street, PO Box 8921, Haifa 31090, Israel
Tel: + 972 4 950 1610 - Fax: + 972 4 950 3140
E - mail : adalah@adalah.org
Website: www.adalah.org

المؤسسة العربية لحقوق الانسان
Arab Association for Human Rights-HRA
האגודה הערבית לזכויות האדם



PO BOX: 224 , Nazareth 16101
Tel:+972(04) 6561923 - Fax:+ 972 (04) 6564934
E - mail : hra1@arabhra.org
Website: www.arabhra.org