

## שאלת הקרקעות והתפתחות היחסים בין המיעוט הערבי למדינת ישראל

### חוות דעת מומחה עבור ועדת החקירה הממלכתית לחקירת אירועי אוקטובר 2000 במגזר הערבי (ועדת אור)

שם המומחה: פרופ' אורן יפתחאל  
מקום עבודה: אוניברסיטת בן גוריון, ראש המחלקה לגיאוגרפיה

אני הח"מ נתבקשתי ע"י ארגון עדאלה לנסח חוות דעת מומחה עבור ועדת החקירה הממלכתית לבדיקת אירועי אוקטובר 2000 במגזר הערבי ("ועדת אור"). חוות הדעת תעסוק בהשפעת סוגיית הקרקעות על מצבם, זהותם ומאבקם של הערבים בישראל.

#### פרטי השכלתי:

ב.א. לימודים עירוניים – הטכניון של מערב אוסטרליה  
מ.א בתכנון עיר ואזור – אוניברסיטת קרטין, אוסטרליה  
דוקטוראט בגיאוגרפיה של פיתוח אזורי – אוניברסיטת מערב אוסטרליה והטכניון, חיפה.  
פוסט-דוקטוראט בתכנון מרחבי ארצי – הטכניון, חיפה.

#### פרטי ניסיוני המקצועי:

1983-1987: גיאוגרף מתכנן עירוני באוסטרליה וישראל  
1987 עד היום: חוקר, מרצה ופרופסור באוניברסיטאות אוסטרליות, אמריקאיות וישראליות, כעת ראש המחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטת בן-גוריון בנגב.  
1987 עד היום – שותף לפרוייקטים תכנוניים שונים, כולל התוכנית למטרופולין פרת' (אוסטרליה), תוכנית האב "ישראל 2020", התוכנית למטרופולין באר-שבע ולאחרונה – הכנת תוכנית לכפר הערבי-בדווי 'אל-גריין'.

בנספח מצורפת רשימת הפרסומים המדעיים שלי.

חוות דעת מומחה:

### שאלת הקרקעות והתפתחות היחסים בין המיעוט הערבי למדינת ישראל

חוות דעתי המקצועית תעסוק בקצרה במספר היבטים של הסוגיה. ראשית, אנסה לתאר את חשיבות המדיניות הציבורית בכלל, ונושא הקרקעות והמרחב בפרט, להתנהלותם וזהותם של 'מיעוטי מולדת' ולמערכת היחסים שלהם עם המדינה. לאחר מכן ארחיב על ממצאים ממחקרי בנוגע למדיניותה המרחבית של מדינת ישראל כלפי המיעוט הערבי. בחלק השלישי אציג מספר ממצאים ממחקרים אחרים שערכתי בנוגע למחאה הערבית בישראל. לבסוף אגע בשאלת המדיניות המרחבית העתידית והשפעותיה על יחסי יהודים-ערבים.

בהתבסס על התמחותי בנושאי קרקעות, תכנון, יחסים אתניים במרחב, והגיאוגרפיה הפוליטית, אותם אני חוקר כ-15 שנה, אני סבור כי שאלת הקרקעות היא מרכזית להבנת התפתחות היחסים בין המדינה לבין המיעוט הערבי-פלסטיני, וקריטית לעיצוב עתידם של יחסים אלה. מיעוט זה מהווה 'קהילת מולדת' אשר מכוננת את זהותה ומטרוותיה על בסיס קשר עמוק עם המרחב בו היא חיה. אך מדיניות ארוכת שנים של ייחוד המרחב, שמשמעותה לאזרחים הערבים היתה הפקעת קרקעות, הצרת אזורי השיפוט והבניה, הגבלת אפשרויות המגורים והדרה ממוקדי הפיתוח והמשאבים, הובילה למשבר עמוק ביחסים בין המיעוט לרוב היהודי, ולגלים של מחאה כנגד המדינה. משבר זה כרסם קשות בלגיטימציה של המדינה בעיני האזרחים הערבים, והגיע לשיא באירועי אוקטובר 2000. נדרשת מדיניות מרחבית חדשה, הוגנת ושוויונית, כדי להעלות את היחסים בין המיעוט למדינה על מסלול של דו-קיום אמיתי, המושתת על עקרונות השוויון והדמוקרטיה.

### I. מיעוטי מולדת, מדיניות ציבורית, וסכסוכים אתניים

אירועי אוקטובר ביישובים הערביים בישראל זעזעו את הסדר הציבורי בישראל. אך מעבר להיבטים המקומיים הכואבים של אלימות, פריעת חוק והרג אזרחים, חשוב לגעת, ולו בקצרה, בקשר שבין הפרות הסדר לבין השאלה הרחבה יותר של יחסי רוב-מיעוט במדינות שסועות. שאלה זו מעסיקה מדינות לא מעטות בעולם, מניסיון ניתן ללמוד רבות. הידע שהצטבר, במיוחד בנושא התנאים המביאים להתפרצותם של משברים ביחסים מיעוט-מדינה, קריטי להבנת היחסים בין ערבים ליהודים בישראל.

כבר בפתיח חשוב לציין שאין לגזור גזירה שווה בין סוגים שונים של מיעוטים. הערבים-הפלסטינים בישראל הינם מיעוט מולדת, כלומר קבוצה המתגוררת בחבלי ארץ בהם נוצרה וגובשה זהותה הקולקטיבית. קבוצה זו נוצרה לרוב עקב שינויי גבול שנכפו עליה, וכך היא קשורה לריכוזים של אותה קבוצה אתנית-לאומית במדינות סמוכות.

אך קיימת כאן גם הסתייגות חשובה: למעשה לא ניתן 'לבודד' את המיעוט הערבי-פלסטיני ולדון בו בהקשר הישראלי בלבד. עקב כיבוש הגדה המערבית ורצועת עזה על-ידי ישראל במשך כ-34 שנה, שולטת ישראל בו-זמנית על שני פלגים עיקריים של העם הפלסטיני – בשטחים ובישראל. עקב חסרונם של גבולות מדיניים ברורים, קיימות השפעות חזקות בין שני פלגים אלה, וקיימת זיקה מהותית בין יחסם הביקורתי של האזרחים הערבים למדינה לבין מדיניות הכיבוש, ההתנחלות והדיכוי כלפי הפלסטינים בשטחים, כמו גם מול ניסיונותיה הנמשכים של ישראל למוסס את בעיית הפליטים הפלסטינים. החיבור שלהלן יעסוק אמנם באזרחים הערבים-פלסטינים בתחומי מדינת ישראל, אך יש לקוראו יחד עם ההסתייגות לעיל הנוגעות לכלל היחסים הבעייתיים בין יהודים-ציונים וערבים-פלסטינים.

מחקרים מראים שהתנהלותם ומאבקהם של מיעוטי מולדת – בניגוד למיעוטי מהגרים -- קשורים כמעט תמיד בצורה אמיצה לנושאים של שליטה בקרקע, התיישבות, תכנון ופיתוח. דוגמאות למיעוטי מולדת הינם הקתולים בצפון אירלנד, הבאסקים בספרד, ההונגרים בסלובקיה, הוולונים בבלגיה, הטורקים בקפריסין, או הטמילים בסרי-לנקה. מדינות בהן קיימים מיעוטי מולדת גדולים, מוגדרות כמדינות שסועות, בהן הקהילות האתניות-לאומיות אינן מתבוללות אחת בשנייה. זהו בעיקרו המצב בישראל, בו המיעוט הערבי-פלסטיני

מתגורר במולדתו ההיסטורית, והוא קשור במגוון של קשרים חברתיים, תרבותיים ופוליטיים לעם הפלסטיני השכן.

המחקרים מראים, על קצה המזלג, שקיימות שתי גישות עיקריות בהן נוקטות ממשלות לביסוס יציבות פוליטית במדינות אלה. יציבות זו חשובה לשמירת היחסים במסגרת לא אלימה, וליצירת תשתית לצמיחה, פיתוח ושגשוג. שתי גישות מדיניות אלה הינן **שליטה ופשרה**, אותן ניתן לראות כקטבים על פני רצף, כשבין שני הקטבים קיימות אופציות-משנה לא מעטות.

הגישה הראשונה, גישת השליטה, מנסה להשתמש בעוצמתה הדמוגרפית, הפוליטית והכלכלית של קבוצת הרוב, כדי להפעיל מדיניות שתצר את צעדיו של המיעוט. גישה זו מקווה שכך תמנע את גיבושו וגיוסו של המיעוט, ואת עלייתו ככוח פוליטי משמעותי היכול לערער את הדומיננטיות של קבוצת הרוב. הגישה השנייה פועלת בכיוון ההפוך, וגורסת שרק דמוקרטיזציה של יחסי רוב-מיעוט, הענקת שוויון מלא, וברוב המקרים גם אוטונומיה לבני המיעוט, יצליחו להביא ליציבות המשטר.

בשתי הגישות קיים תפקיד מכריע למדיניות הקרקעית-מרחבית. גישת השליטה נוקטת בהגבלה ופיצול של מרחבי המחיה של המיעוט, על-ידי עידוד התיישבות של אזרחים מקבוצת הרוב האתני באזורים בהם מרוכזים בני קבוצת המיעוט, על-ידי הלאמת והפקעת קרקעותיו של המיעוט, ועל-ידי מדיניות פיתוח סלקטיבית, המעניקה זכויות-יתר ומשאבים עודפים לקבוצת הרוב. לעומת זאת, גישת הפשרה מבקשת בדרך-כלל ליצור מרחבים אתניים מוגנים ויציבים, על-ידי הענקת אוטונומיה למיעוטי מולדת, ועל-ידי יצירת דפוסים שוויוניים של פיתוח והקצאת משאבים במרחב.

מהו הרקורד הבינלאומי של גישות מדיניות אלה? מה ניתן ללמוד על הצלחותיהן וכלשוונותיהן? מחקרים מעלים שגישת השליטה נוסתה במדינות רבות, בניהן צפון אירלנד, קפריסין, אסטוניה, ספרד (עד שנות השמונים) וסרי לנקה. במסגרתה סייעה המדינה לרוב האתני לשמור על דומיננטיות גיאוגרפית, דמוגרפית, כלכלית ופוליטית, דרך שורה שלמה של יוזמות מדיניות שהעדיפו את אוכלוסיית הרוב וקיפחו את המיעוט. יוזמות מדיניות אלו יושמו פעמים רבות בצורה שהיתה דמוקרטית מבחינה פורמלית ("הרוב החליט") אך לא מבחינה מהותית, עקב פגיעה בעקרון השוויון, ובזכויות הקיבוציות של מיעוטים.

**מה שעולה מניתוח רוב המקרים בהם יושמה גישת השליטה מול מיעוטי מולדת היא הצלחתה-היחסית בטווח הקצר, וכישלונה בטווח הארוך. כלומר, המדינה והרוב האתני הצליחו לשמור על דומיננטיות ועל 'שקט' ציבורי במשך תקופה לא קצרה. אך בטווח הארוך יותר כמעט תמיד התמוטט משטר השליטה, והמיעוט החל מתגבש אל מול הקיפוח והניכור מהמדינה, והחל מאתגר את מדיניותה ואופייה.** מהלך זה הוביל במקומות לא מעטים להתפרצויות של אלימות אתנית, כמו בספרד, מלזיה או אירלנד, ואפילו למלחמות אזרחים, כמו בסרי-לנקה או קפריסין. מכאן שאין לזלזל בכוחם של מיעוטי מולדת חדורי תחושת שייכות למקום, יחד עם קיפוח וניכור מהמדינה, לערער את הסדר הפוליטי במדינות אתנוצנטריות.

תמונה שונה עולה מהמדינות בהן יושמה הגישה המדינית השניה -- הפשרה. שם ניסתה המדינה, בעקבות לחץ פנימי וחיצוני, לפתוח בהדרגה את שעריה ולהעביר משאבים חומריים, פוליטיים וסמליים למיעוט. מדינות שהלכו בדרך זו, כמו למשל בלגיה, סלובקיה וספרד, חוו קשיים לא מעטים בטווח הקצר. אך נראה שבטווח הארוך, הם הביאו למצב יציב יותר, ואלים הרבה פחות, בו הלגיטימציה של המדינה עולה, והיחסים בין רוב למיעוט עולים על מסלול של דו-קיום דמוקרטי.

הקשיים נבעו מהעובדה שמיעוטים אשר קופחו שנים רבות לא מסתפקים בדרך-כלל בשוויון כלכלי, והם שואפים לפעמים להמשיך במאבקם לזהות ולהיפרדות, גם לאחר הכרה בזכויותיהם על ידי הממשלה. מכאן שבטווח הקצר, 'שחרור החבלי' על ידי הממשלה יצר 'כדור שלג' של תביעות אשר המשיך להתסיס את המערכת. אך **בטווח הארוך** יותר גברה בדרך כלל התועלת שבפשרה האתנית, ומיעוטים מצאו דרכים שונות לדו-קיום בתוך המדינה. כך נראה שאפילו מיעוט בדלן ומיליטנט כמו הבאסקים בספרד, מיתן לאחרונה מאוד את מאבקו, בעקבות המדיניות הנאורה של ממשלת ספרד, אשר הפכה את השתייכותם מרצון למדינה כדאית לרוב שכבות האוכלוסייה הבאסקית. אנו רואים שמדיניות הפשרה והשוויון הצליחה ברוב המקומות ליצור דו-קיום סביר בין הקבוצות, ולאפשר צמיחה כלכלית וביטחון אזרחי, למרות שהמתחים הכלכליים, הזהותיים והפוליטיים לא נעלמו לגמרי, כמו בן.

**היכן נופלת ישראל? לפי רוב המחקרים והניתוחים, ישראל נקטה עד היום במדיניות ברורה של שליטה. זו התבטאה כמעט בכל תחומי המדיניות, אך בראש ובראשונה במדיניות הקרקעית-מרחבית, כפי שיפורט להלן.** בשנים האחרונות לפני אירועי אוקטובר נראה שחלחלה הכרה מסוימת בציבוריות הישראלית ובדרגים המחליטים, שהפערים הגדולים בין יהודים וערבים, והדרתם של הערבים מרוב רובם של מעגלי השפעה, הנה הרסנית להמשך דו-הקיום במדינה. אך עדיין כמעט ולא הורגש שיפור במדיניות כלפי האזרחים הערבים במדינה, למעט בתקופה קצרה בזמן ממשלת רבין.

בתחומים רבים וחשובים, כגון קרקעות, תקציבים וייצוג, בהם מתגבשים למעשה היחסים בין הרוב היהודי למיעוט הערבי בארץ, לא חל כמעט שינוי במדיניות בשנים האחרונות, מצב הגורם למרמור, תסכול וניכור בקרב האזרחים הערבים.

המאורעות של אוקטובר 2000 מהווים אם כך **איתות חד למעצבי המדיניות**. ההגיון הבינלאומי של יחסי רוב-מיעוט לא יפסח על ישראל: ניתן לשלוט במיעוט לתקופה מסוימת, אך לא לעולם חוסן. ישראל חייבת לעבור דמוקרטיזציה ביחסה למיעוט הערבי-פלסטיני, ואם לא תעשה כך, היא מסתכנת בערעור היציבות הפוליטית החיונית כל-כך להמשך חיזוקה של המדינה.<sup>1</sup>

## II. המדיניות האתנוקרטית בנושאי קרקע ומרחב כלפי הערבים בישראל<sup>2</sup>

<sup>1</sup> קיימת ספרות נרחבת בנושאים אלה של יחסי מדינה-מיעוט ויציבות פוליטית. ראו למשל: סבן, 2000; Murphy; 1993; ustick;

Lijphart, 1984; and Mikessel, 1991; Rouhana, 1997; Snyder, 2000

<sup>2</sup> לדיון מעמיק במאפייני משטר 'האתנוקרטיה' – ראו יפתחאל 2000א'

במצב הקיים, משטר הקרקעות והתכנון הישראלי מאיים על מרקם היחסים בין המיעוט לרוב, כיוון שהוא גורם לדפוסי קיפוח ומצוקה על בסיס אתני-לאומי, וסותר את רוב העקרונות הבסיסיים של שוויון ומינהל דמוקרטי. ככזה הוא צפוי להמשיך ולהוות מוקד לתסיסה ומתח. בעיות הקרקעות והתכנון של הערבים בישראל מתבטאות במספר תהליכים וגורמים מקבילים הקשורים כולם למדיניות המרחבית של מדינת ישראל, ובעיקר (לפרטים, ראו: יפתחאל, 2000ב):

**צרכים גדלים מול מרחב מצטמצם:** האוכלוסייה הערבית צומחת במהירות וכבר הכפילה את עצמה פי שש מאז הקמת המדינה, בעוד שעתודות הקרקע שלה הולכות ומצטמצמות. זאת בעיקר עקב מדיניות ייחוד המרחב 'האתנוקרטי' בה נקטה המדינה מאז 1948. למדיניות זו היו זרועות רבות, שכללו הפקעות נרחבות של קרקעות ערביות בעיקר בשנות החמישים והשישים (כולל קרקעות הקדש של הואקף), סיפוח קרקעות ערביות רבות למועצות יהודיות, הגבלת המרחבים המוניציפאליים של היישובים הערביים, והקמת מעל 700 יישובים יהודים, כפי שיפורט להלן. עתודות הקרקע הקיימות במרחב הערבי המצומצם אינן נותנות מענה נאות לצורכיה הגדלים האוכלוסייה הערבית.

**אפליה מערכתית וחוקית:** משטר הקרקעות והתכנון בישראל, על זרועות המדיניות והמשפט השונות שלו, מפלה בצורה עקבית את הערבים. כפי שקבע בג"צ בקעדאן נ' קציר: "האפקט של מדיניות ההפרדה הנהוגה כיום היא מפלה". האפליה בלטה לאורך השנים בתחומים כגון הקצאה מזערית של קרקעות מדינה לשימוש הערבים, מניעת התיישבות חדשה של ערבים, מדיניות אי-שוויונית של נגישות לקרקעות מדינה והריסת בתים שניבנו ללא אישור, תיחום מוניציפלי המותיר כמעט את כל המרחב האזורי בשליטה יהודית. בשנים האחרונות חלה התמתנות בעומק האפליה, אך זו עדיין קיימת.

**הזדה ממוקדי ההחלטות:** אי השוויון בולט בתחומים המנהליים של זרועות המדיניות השונות, ובעיקר בייצוג הדל ביותר של הערבים במוסדות התכנון והקרקע. לערבים אזרחי ישראל הייתה עד היום השפעה כמעט אפסית על התהליכים הקובעים בצורה עמוקה את דפוסי חייהם, שגשוגם, זכויותיהם, ומיקומם העתידי. זאת ועוד, המבנה הממסדי-פוליטי שעמד בייסוד התהליכים שתוארו לעיל, עומד עדיין על כנו, וממשיך ליישם את המדיניות המפלה ממנה סובלים הערבים אזרחי המדינה בתחומי הקרקע, התכנון והפיתוח. היבט בעייתי במיוחד הוא המעורבות המערכתית של הקק"ל והסוכנות היהודית שהם גופים יהודיים בלעדיים, בתוך מערכת קבלת ההחלטות הרשמית של המדינה.

**התיישבות יהודית אל מול קיפאון ערבי:** המרחב הישראלי הוא דינמי ביותר, אך השינוי הוא בעיקרו חד-צדדי. האוכלוסייה היהודית בישראל ממשיכה בתהליך של התיישבות והתרחבות בו הוקמו כבר כ-700 יישובים יהודיים, ולעומתו המגזר הערבי נשאר 'קפוא' כמעט לחלוטין באותם יישובים כבר כ-50 שנה. היישובים הערביים היחידים שהוקמו עד היום בישראל היו למען יישוב כפוי ברובו של האוכלוסייה הבדווית בצפון ובדרום. בנוסף, עשרות יישובים ערבים-בדווים אינם מוכרים על ידי המדינה, ונמנעים מהם שירותים בסיסיים.

גורמים עיקריים אלה משקפים אי-שוויון בולט בין אזרחיה היהודים והערבים של המדינה בנגישותם למשאבי קרקע, בזכויותיהם הקרקעיות, וביכולות שלהם להשתמש במשאב הקרקע לקידום הקהילה. מצב זה מודגם על ידי הנתונים הבסיסיים הבאים:

• הערבים הנם כ-18% מאוכלוסיית אזרחי המדינה
• בבעלותם הפרטית כ-3.5% מהקרקעות במדינה
• שטח השיפוט של הרשויות המקומיות הערביות מכסה כ-2.5% משטחה של המדינה
• כמחצית מאדמותיהם הפרטיות של האזרחים הערבים הופקעו על ידי המדינה
• הקצאת הקרקע לצורכי ציבור בכל היישובים הערבים נופלת מסטנדרט המינימום הארצי
• הערבים חסומים למעשה מרכישת או חכירת קרקעות בכ-80% משטחה של המדינה
• אוכלוסיית הערבים גדלה פי 6 מאז 1948 אך הקרקע שברשותה הצטמצמה
• מאז הקמתה לא אפשרה המדינה לערבים-עצמם לייסד יישובים חדשים
• עשרות יישובים ערבים וותיקים אינם מוכרים, והמדינה מבקשת לפנותם

בעיות אלה יצרו מצוקה קרקעית ותכנונית במגזר הערבי שהגיעה בשנים האחרונות לדרגה חריפה. המצב הנוכחי גם פוגע באיכויות החיים הבסיסיות של כמיליון אזרחים במדינה. האפלייה ארוכת השנים גם עומדת בבסיס התדרדרות הלגיטימציה המתדרדרת של רשויות השלטון הישראליות במגזר הערבי, והקבלה החברתית של פריעת חוק בנושאי תכנון ובנייה בחברה הערבית. על ממשלת ישראל לתת מענה למצוקות אלו בתוקף אחריותה לשוויון בין אזרחיה ותפקידה בתכנון המרחב הלאומי, וכדי למנוע חרפת המשבר ביחסים בין יהודים לערבים.

### קרקע, מחאה וזהות הערבים בישראל

התפתחות המחאה המאורגנת: בהמשך לתמונה העובדתית ששורטטה לעיל בנושאים המרחביים, ניתן לעבור כעת לשלב הבא של הדיון ולשאול: כיצד התפתחו המחאה והגיוס הפוליטיים של הערבים בישראל, ומה היה חלקו של נושא הקרקעות והתכנון המרחבי בתהליך זה? מחקרי עסקו בשאלת זו, ותיעדו, לראשונה באקדמיה הישראלית, את כל פעילות הגיוס הפוליטי, החברתי והעממי בחברה הערבית. אנסה לתמצת כאן את עיקרי הממצאים בנושאי המחאה, הזהות והקרקע.

ב-30 במרץ 1976, הוא 'יום האדמה' הראשון, הפכה הפגנת מחאה ערבית נגד הפקעת אדמות ערביות במסגרת פרויקט "ייהוד הגליל", לעימות אלים בין המדינה לאזרחים הערבים. עיקר העימות התרחש בבקעת סכנין, שם קמה מחאה נגד הרחבת כרמיאל על קרקעות ערביות. באותו יום התקיימה שביתה כללית במגזר הערבי ונערכו תהלוכות ועצרות. שישה מפגינים ערביים נהרגו על ידי המשטרה, ועשרות שוטרים ומפגינים נפצעו.

אירועי יום האדמה ב-1976 מהווים קו פרשת מים חשוב בהתפתחותה של החברה הישראלית (למרות שרוב הניתוחים במדעי החבה הישראליים מתעלמים מחשיבותו). בתאריך זה החל למעשה כינונה הציבורי, הפתוח והמתריס של זהות קולקטיבית ערבית-פלסטינית הנמצאת בתהליך גיבוש בשולי המדינה. מרכיב חשוב של זהות זה התעצב על בסיס הפקעות הקרקעות וההגבלות המרחביות של הערבים בישראל.

ניתוח של 25 שנות מחאה וגיוס פוליטי שחלפו מאז 1976 מעלים שיום האדמה הראשון אמנם בישר את כניסתם המשמעותית של הערבים לפוליטיקה הישראלית, אך הגיוס הפוליטי המרשים שהתפתח בעקבות יום זה הולך ומתמסמס על קירותיה הקשיחים של המדינה היהודית. המשטר הישראלי-יהודי (אותו אפיינתי כ-'אתנוקרטי') לא אפשר למסע ההתארגנות והמחאה הערבי לשאת פירות משמעותיים. כך פונים הערבים בשנים האחרונות לנתיבים פוליטיים וזהותיים חלופיים.<sup>3</sup>

אירועי יום האדמה ב-1976 היוו נקודת התחלה של מסע גיוס פוליטי ומחאת פומבית בקרב המיעוט הערבי, שהתבטא בהפיכתו של יום זה (ה30- במרץ) כאירוע המחאה הערבי המרכזי בכל שנה. מחאה ערבית נגד השלטון התרחשה כמובן גם לפני כן, אך היא הוגבלה בעיקר לאירועים נקודתיים (כגון עצרות הראשון במאי), ולא יצרה תהודה בחברה הישראלית. החודשים שהובילו ליום האדמה, עם זאת, העידו על תהליך רחב ועמוק יותר של מודעות פוליטית.

לאחר יום האדמה הראשון גברה המחאה הערבית. המחסום הפסיכולוגי של התנגדות גלויה למדינה נישבר ודור חדש של מנהיגים אסרטיביים הביא עמו שיטות פעולה שאתגרו את דפוסי השליטה היהודים במדינה ובאזרחיה הערבים. מגמה זו השתלבה בתהליך הפוליטיזציה של החברה הישראלית, שהצמיח בשנות השבעים גם תנועות כגון 'הפנתרים השחורים', 'גוש אמונים', ו-'שלום עכשיו'.

המחאה הערבית ניסתה בראש ובראשונה להתנגד לייחוד המעמיק של שטחי המדינה, להילחם בקיפוח הכלכלי והתרבותי המתמשך של האוכלוסייה הערבית, ולהוסיף קול ציבורי למען שלום יהודי-פלסטיני. כך אנו חוזים בארגונו וקיומו של מסע מחאה רצוף למען שיוויון ושלום במשך שני עשורים, עד אמצע שנות התשעים לערך, שכלל פעילות חוץ פרלמנטארית ענפה ורצופה, בהנהגתם של גופים וולונטריים כמו 'הועד הארצי של ראשי המועצות הערביות', 'ועדת המעקב', ארגוני הסטודנטים, ולאחרונה גם התנועה האסלאמית.

קוצר היריעה כאן אינו מאפשר ניתוח מעמיק של התפתחות המחאה הערבית (לשם כך, ראו גם: יפתחאל, 1998; סמוחה, 2000; סעדי, 1997; Rouhana, 1997; Lehman-Wilzig, 1993).

<sup>3</sup> אשתמש במאמר במונח 'הערבים בישראל' כמגדיר את הקהילה הערבית-פלסטינית במדינה. זאת כדי להדגיש את הכללתם של הדרוזים והבדווים, כמו גם להבדיל את המיעוט בישראל מהאוכלוסייה הפלסטינית בשטחים הכבושים או בתפוצות. מושג זה זהה למושגים אחרים כגון 'הפלסטינים אזרחי ישראל' או 'ערביי ישראל'.

את המחאה הערבית בחמישים שנות המדינה.<sup>4</sup> (Yiftachel, 1992, Ghanem, 2001; 1997). אך ניתן לציין מספר נקודות עיקריות שאפיינו

ראשית, לאחר יום האדמה גברה עוצמתה של המחאה הערבית במהירות יחסית, ובסוף שנות השמונים האפילה אפילו על מחאתם של רוב המגזרים האחרים במדינה, כגון החרדים, המתנחלים ועיירות הפיתוח. הדבר מעיד על אסרטיביות פוליטית גוברת, על ניצול אפשרויות הביטוי הפוליטי במערכת הישראלית הפתוחה-יחסית, אך גם על רמת התסכול ממצבם של הערבים בישראל.

שנית, שלושה נושאים עיקריים עמדו מאחורי המחאה הערבית: שליטה קרקעית-מרחבית, קיפוח חברתי-כלכלי, ומאבק לאומי-פלסטיני (מחוץ ל'יקו הירוק'). שלושה נושאים אלה חוזרים שוב ושוב כמובילים ברוב אירועי המחאה, כשהמשקל היחסי שלהם לאורך זמן נשאר יציב יחסית. בתקופות מסוימות עולה נושא עיקרי אחד (כמו בתחילת האינטפאדה הראשונה, למשל, אז עלה נושא הזכויות הלאומיות הפלסטיניות), אך בפרספקטיבה ארוכת-טווח, שלושת הנושאים ממשיכים ומטרידים את הערבים בישראל ביחד ולחוד. עוצמת המחאה המצטברת אותו מדדתי לתקופה שבין 1976 ל-1995, מעלה שבשני העשורים האלה, 35 אחוז מכלל המחאה הוקדש לנושאי קרקעות ותכנון, 34 אחוז לנושאים חברתיים-כלכליים, ו-31 אחוז לנושאים הקשורים במאבק התנועה הלאומית הפלסטינית. באם נבחן רק את מספר אירועי המחאה (ללא קשר לעוצמתם), הרי שנושאי הקרקעות והתכנון מגיעים עד ל-40 אחוז.<sup>5</sup> לענייננו כאן חשוב להדגיש שנושא המחאה היציב והשכיח ביותר נוגע בשאלת הקרקעות והתכנון המרחבי. מחאות חוזרות ונשנות בנושא זה כוללות, למשל, מאבק נגד הפקעת קרקעות והריסת בתים, ובעד תכנון ופיתוח היישובים, והרחבת הגבולות המוניציפלי.

שלישית, התפתחות המחאה הערבית מעידה על גיבוש הולך וגדל בקרב הערבים-הפלסטינים בישראל, זאת למרות שמדיניות הממשלה עדיין שואפת לפצל את הקהילה הערבית, בעיקר על ידי הענקת מעמד אתני נפרד לדרוזים ולבדווים, אך גם על ידי המשך התמיכה בפוליטיקת החמולות המקומית (ראו: גאנס 1997; לוסיטיק, 1985; al-Haj, 1993). יום האדמה העלה לראשונה נושא כלל-ארצי, עליו התאחדו הערבים, ובשנים שחלפו עלו נושאים משותפים נוספים, שרבים מהם התייחסו ישירות או בעקיפין, לשאלת הקרקעות.

דעיכת המחאה המאורגנת: אך בשנות התשעים חל שינוי במגמה: העלייה העקבית בפעילות המחאה הערבית שהחלה ביום האדמה והמשיכה כמעט שני עשורים, מתחילה להתמסמס. חוץ משנת 1994 בה התארגנו המועצות הערביות לפעילות ארצית שנמשכה חודשים מספר נגד גרעונותיהן, רמות המחאה היו נמוכות למדי מ-1993 עד 1999. כיצד ניתן להסביר זאת? גם כאן ברור שקיימים גורמים רבים, כגון נדיבותה היחסית של ממשלת רבין שקידמה (אך לא השלימה) את השינוי בין ערבים ויהודים במישור המוניציפלי, ותהליך אוסלו שניטרל חלק מהלהט הפרו-פלסטיני אצל המיעוט בישראל.

<sup>4</sup> מחאה זו כוללת את כל הגילויים הציבוריים של תיסכול ציבורי ודרישות חברתיות ופוליטיות, המתבטאות בעיקר בהפגנות, שביתות, תהלוכות ועצרות, אך גם בעצומות, מסיבות עיתונאים או כנסי מחאה.

<sup>5</sup> לפירוט – ראו Yiftachel, 2000



אך מעל לכל, נדמה שהמחאה הערבית דעכה בעיקר מכיוון שהגיוס המרשים וההמוני של הרחוב במשך כ-15 שנה, לא הניב תוצאות משמעותיות. למרות שרשויות השלטון אכן ריכזו את דפוסי השליטה בערבים וקידמו במעט את השיוויון היהודי-ערבי, לא היתה התקדמות עקרונית כמעט באף נושא, ובעיקר לא בנושא הקרקעי. הערבים חשו שהמבנה השלטוני בישראל מרוקן למעשה את המאבק הערבי מתוכנו המבני, והזהותי ומגבילה אותו למישור הקצאת המשאבים. זאת ועוד, כל עוד האתנוקרטיה היהודית בנוייה בראש ובראשונה על אנטרסים (יהודיים) אתנו-צנטריים, קיימת לגיטימציה רחבה בציבור הישראלי לאפליית הערבים, ולכן אפילו מסע המחאה לשוויון אזרחי מוחלט נידון לכישלון.

התגובה הטבעית של כל ציבור במקרה של מאבק לא אפקטיבי, הוא לשנות את אופיו וכך גם הציבור הערבי במדינה: מאמצע שנות התשעים אנו מבחינים בירידת המחאה הציבורית המאורגנת, וכך גם בדפוסי ההצבעה. המחאה הציבורית לא נעלמה כמובן, והיא שבה ומתפרצת במצבי מצוקה, אך המגמה הכללית הינה הסתגרות מסויימת ערבית ובנייה פנימית של זהות חדשה המעצבת לה מרחב גיאוגרפי בתוך המדינה.

המחאה הערבית המאורגנת בשני העשורים לאחר יום האדמה הראשון, למרות חריפותה האנטי-ממשלתית, היתה אמצעי בעזרתו קיווה המיעוט לפלס את דרכו אל עבר המרכז הפוליטי והחברתי בישראל. הנחת הערבים היתה, כמו רוב הישראלים, שבמערכת דמוקרטית כוחם האלקטוראלי יאפשר להם להשפיע על מערכת קבלת ההחלטות. אולם כפי שראינו, המחאה לא הצליחה להשיג שינויים משמעותיים והתקדמות לעבר שוויון, למרות שהיו השיגים מסויימים, בעיקר ברמה המקומית. אך אלה לא עמדו אל מול הציפיות הגוברות לשוויון, ולכן החלה המחאה המאורגנת לדעוך. על פי המחקרים שבצעתי, האופציה המסתמנת כעדיפה בעיניהם של ציבור גדל בקרב הערבים (אם כל לא כולם, כמובן), היא להתכנס באזורים שלהם ולפתח את חייהם בנפרד, אם כי לא על ידי ניתוק מלא מהמדינה, שייגבה מחיר כבד מדי.

הפרשנות שלי רואה את הזהות המתפתחת כאופיינית למיעוט מולדת אתנו-לאומי, המגן על האזורים במדינה הנחשבים בעיניו כ-ישראליים, והמפתח מוסדות, זהות ואפילו מוקדי כלכלה ופיתוח משל עצמו. אסטרטגיה זו עדיין אינה ברורה לחלוטין, כיוון שציבור גדול בקרב הערבים עדיין מעדיף שילוב שוויוני בתוך המדינה הישראלית. אך ככל שהולך ומתברר ששילוב שכזה אינו אפשרי, עקב אופייה של המדינה, וההעדפה המבנית אותה היא מעניקה ליהודים, כך מתגברת אופציית בניית החברה והזהות הערבית-פלסטינית בישראל בנפרד מסדר היום והמטרות אותם מכתובה המדינה. כל זה אינו מתיישב עם תזת "הישראלזציה של ערביי ישראל" שהיתה שגורה בספרות מדעי המדינה בישראל עד לארועי אוקטובר (ראו: סמוחה, 2000). קיימות פרשנויות שונות לתמורות העוברות על הערבים והן גורמות לדיון פעיל ולעיתים סוער מעל דפי הספרות המקצועית (ראו למשל, בשארה, 1993; סמוחה, 1998, 2000; Ghanem, 2001).

**קרקע, תסכול ומחאה: אם נחזור לנושא הקרקע, נוכל להבין עוד את התסכול הערבי מוק המשטר הישראלי. למרות מסע המחאה, ולמרות הרטוריקה של המדינה בדבר דמוקרטיה ושיוויון, תהליך יהוד המרחב הלך והעמיק בשנים מאז יום האדמה, אם כי התגובה הערבית אכן האיטה אותו. אמצעי היהוד שונו ונהיו מתוחכמים יותר, וכללו מגוון של כלי מדיניות, כגון הקמת יישובים ומועצות יהודיות, סימון מרחבי תכנון ובנייה, נטיעת יערות, הקמת בסיסי**

צבא חדשים ואזורי תעשייה, או החלפת קרקעית בין המדינה לערבים חסרי קרקע עירונית ביחסים שהעמיקו כל-הזמן את השליטה הקרקעית היהודית (חמאיסי, 1992; יפתחאל, 1998, 2000; יפתחאל וקדר, 2000). אכן, הפקעות הקרקע הגדולות נפסקו, אך אחיזתם ושליטתם של הערבים במרחב הישראלי עדיין הולכת ומצטמצמת. ההתנגדות הערבית אמנם האיטה תהליך זה, אך לא שינתה את כיוונו (ראו גם: Fenster, 1993; Rabinowitz, 1997; חמאיסי, 1992).

מדיניות הייחוד בולטת בצורה חריפה בסוגיית הכפרים הלא-מוכרים, בעיקר בנגב. יישובים אלה נמצאים כיום במקומם עקב שתי סיבות עיקריות: (א) העברה כפויה של הערבים-הבדווים מאדמותיהם אל 'אזור הסייג' צפונית ומזרחית לבאר-שבע בשנות החמישים; (ב) הימצאות היישובים הבדווים באזור לפני 1948. מכאן שאין לראות בהם 'פולשים', כפי שמנסה לטעון המדינה.

אך למרות זאת, לא מתירה המדינה שום בנייה קשיחה, אספקת חשמל, מים, ביוב או כבישים ביישובים אלה בהם מתגוררים כ-70,000-65 אזרחים ישראלים. המדינה מונעת את אספקת השרותים עקב היות היישובים הערבים, לטענתה, 'לא חוקיים', או 'קטנים מדי' לתכנון תשתיות מודרני. אולם באותה תקופה עצמה מוקמים יישובים יהודיים רבים הקטנים מאותם יישובים לא מוכרים. בדרך זו ממשיך תהליך ייחוד המרחב הישראלי, תוך כדי שימוש בסטנדרטים כפולים. כוונת המדינה היא לרכז את הערבים-הבדווים בדרום בשבע עיירות, ולאלץ אותם לוותר על תביעות הבעלות הנרחבות שלהם על הקרקעות בהם התגוררו, ואותן עיבדו לפני 1948 (ראו: בן-דוד וגונן, 2001).

גודל התסכול הכרוך בנושא הקרקע והמרחב עולה ושוב מהתבוננות בדפוסי המחאה הערבים בשנים האחרונות. כפי שנאמר, אלה הפכו להיות פחות מאורגנים מבחינה ארצית, ויותר נקודתיים, כתגובה למצוקות ומשברים ספציפיים. בתוך שדה פעילות זה מאוד בולטת העובדה שכמעט כל האירועים הבולטים של השנים האחרונות פרצו במקומות בהם קיימים סכסוכי קרקעות ארוכי שנים, או על רקע הסוגייה הקרובה של הריסת בתים.

אירועי מחאה על רקע זה התרחשו, למשל, בנאחף בקיץ 2000, בלוד בקיץ 1999, באום אל-פאחם בסתיו 1998, בשפרעם (אום אל-סחאלי) באביב 1998, או באזור תראבין א-סנאע-עומר שבנגב בסתיו 1996. למרות חריפותם של כל האירועים, בהם ההפגנות הפכו אלימות וגרמו פציעות ונזק רב, בלטה מכולן המחאה סביב אדמות 'רוחה' ליד אום אל-פאחם בה נמשכו ההתנגשויות עם המשטרה כארבעה ימים. מבלי להכביר בפרטים, ניתן לומר שאירועי אום אל-פאחם היו 'אות לבאות' שבישר על הרגישות הגוברת של נושאי הקרקעות, ועל הנכונות של הציבור הערבי להחריף את מחאתו בהקשר של איום על מעט השטחים שנתרו ברשותו. במקביל, בישרו אירועים אלה גם על נכונותה הגוברת של המדינה, דרך המשטרה, לדכא את ההפגנות בכוח רב שמעולם לא נראה בהפגנות דומות של יהודים.

סוגיית הקרקעות שבה ועלתה באירועי אוקטובר 2000, אך הפעם לא בנושאן הישיר של ההפגנות, שהתפרצו כתגובה עממית לאירועי הר-הבית ותמיכה בפלסטינים בשטחים הכבושים. אולם הצורה והמקומות בהם פרצו האירועים מעידים עדיין על קשר הדוק לסוגיית הקרקעות: כמעט כל מוקדי המחאה היו יישובים עם היסטוריה ארוכה של סכסוכי קרקעות עם המדינה: סכנין, עראבה, דיר אל-אסאד, נצרת, כפר קנא, וכמובן אום אל-פאחם. ההפגנות

**החסרות תקדים באלימותן, פרצו ביישובים בהם קיים תסכול ארוך-שנים בגלל נושאים הקשורים בקרקע ובמרחב: הריסת בתים, הפקעת קרקעות, הגבלת האזורים המוניציפליים ועיכובים ארוכים בתוכניות המתאר והפיתוח.**

כך שאווירת המחאה וההתקוממות כבר 'טפחה' על מצע ארוך שנים של אי-שוויון ואפליה אתנית, ועל רקע הזדהות עם מאבקם של הפלסטינים בשטחים לסיום הכיבוש. על רקע זה פרצו המהומות שניזונו מהניכור ואובדן האימון במדינה המייצגת בעיני האזרחים הערבים רק את הרוב פרצו המהומות בעיקר ברמות המקומיות, וביוזמה של קבוצות וגופים שונים 'מלמטה'. כמובן שהיו סיבות נוספים לפריצת המהומות. יש הטוענים, למשל, שהיתה השפעה למסע הפרסום של התנועה האסלאמית "אל-אקצה בסכנה", או להתבטאויות חריפות של המנהיגות הערבית בישראל בחודשים שלפני אוקטובר, שכרסמו בלגיטימציה של מוסדות המדינה. ייתכן ואלה עודדו במקרים מסוימים התפרצויות של תסכול במרחב הציבורי.

אבל חשוב לזכור שלא סביר שמנהיג או תנועה כלשהיא ישפיעו על גיוס והשתתפות ברמה אשר נראתה בספטמבר-אוקטובר 2000. זאת הודגם היטב באירועים רבים אליהם ניסתה אותה ההנהגה לסחוף את ההמונים, אך בהצלחה פחותה בהרבה (כמו למשל 'ימי האדמה' של 1999 או 2000, שהיו דלי משתתפים באופן-יחסי, או אירועי המחאה באדמות אל-רוחה ליד אום אל-פאחם לפני פריצת המהומות ב-1998, או שביתות והפגנות ראשי הרשויות בירושלים ב-1999). עקב כך יש לקשור את עוצמת המהומות בראש ובראשונה לבעיות המבניות המתמשכות של היישובים אל מול המדיניות הקרקעית והתכנונית, אך גם למודעות הגוברת של יישובים אלה לדחיקתם הנמשכת ממוקדי ההחלטות והכוח במדינה, להמשך הדיכוי של העם הפלסטיני על-ידי ישראל, ולתגובה החריפה והאלימה של המשטרה להפגנות הראשונות של אירועי ספטמבר-אוקטובר 2000.

### **סיכום: מייחוד המרחב לקראת מדיניות חדשה?**

מדינת ישראל, למרות שחרטה על מגילת העצמאות שלה את שיוויון הזכויות למיעוטים, ניהלה ומנהלת מהלך עמוק, רדיקלי ומתוחכם של ייחוד המרחב. זה היה הרקע ליום האדמה ב-1976 שסימן את כניסתו של המיעוט הערבי לפוליטיקה הישראלית ולמסע המחאה שהלך והתעצם ב-15 השנה לאחריו. אולם, כפי שראינו, מסע מחאה זה ניתקל במבנה פוליטי 'אתנוקרטי' סגור ומתסכל. היו למחאה כמובן הישגים מסוימים, ומצבו של האזרח הערבי-פלסטיני במדינה אכן השתפר במספר תחומים. בנוסף, הרוב היהודי כמובן אינו מונוליטי, וקיימים בו זרמים שונים לגבי שילוב הערבים במדינה. אך התמונה הכללית מראה שהחברה יהודית לא שילבה עד היום את המיעוט כקולקטיב לגיטימי במארג החברתי והפוליטי במדינה.

וכך אנו מגיעים לעשור השישי למדינה ולהכרזות חוזרות ונשנות בשנים האחרונות על מדיניות ממשלתית מחודשת לייחוד המרחב, הכוללת הקמת יישובים יהודיים חדשים בקווי התפר, או לעצירת מה שמכונה "פלישת הערבים" לאדמות המדינה, בעיקר בנגב. כתגובה מתכוונת המדינה לנקוט בשורה של צעדים, בניהם הגברת כוחה של 'הסיירת הירוקה', ענישה מוגברת ל'פולשים', הריסת בתים 'לא חוקיים', והתיישבות יהודית מוגברת, בעיקר על ידי חוות חקלאיות משפחתיות ויישובים קהילתיים. אך כאן עולה השאלה: האין הערבים אזרחי המדינה? ואם כן, האין שימוש שוויוני בקרקעות המדינה זכות המוקנית גם להם?

אל מול המדיניות של השנים האחרונות, ניתן גם לתהות על עיקרון השוויון המופר באופן עקבי ביישום המדיניות הקרקעית. דוגמא עדכנית המצטרפת להיסטוריה ארוכה בנושאי התיישבות וקרקעות: בדו"ח מבקר המדינה 52א' (2000) עולה שמתוך כ- 24,000 מבנים שנבנו ללא אישור במחוזות המרכז, חיפה והצפון, כ-16,000 נמצאים במגזר היהודי (בעיקר ביישובים חקלאיים). אך אל מול מציאות זו מנסה הממשלה "לפתור את הבעיה" ולמצוא דרך לאישור המבנים במגזר היהודי, ללא הריסות, בעוד היא מאיימת ביד קשה, ולא מציעה פתרונות מעשיים לאזרחים הערבים. אמנם היו גם מקרים של התקדמות בסוגיית השוויון, כמו השוואה גוברת שלתקציבי הרשויות המקומיות, פסיקת בג"צ קעדאן בנוגע לשוויון בהקצאת קרקעות המדינה, חקיקה בנושאים של העדפה מתקנת, או תקנות של איוש דירקטוריונים. אך אלה נותרו בעיקר ברמה הסמבולית-הצהרתית, וברובם עדיין רחוקים מיישום מלא.

לדעתי, ועל סמך ניסיוני המחקרי והמעשי, במקום למחזר את המדיניות הייחוד, ואיתה את ההזנחה והקיפוח של המיעוט הערבי בישראל, על הממשלה לשנות כיוון, ומיד. כאן כדאי לחזור שוב לנקודות שהועלו בעמודי הפתיחה ולידע הקיים בנוגע ליחסי מדינה עם מיעוטי מולדת. כפי שראינו, מדינות המעונינות ביציבות דמוקרטית חייבות לעבור ממדיניות של שליטה לעבר פשרה. המשך מדיניות השליטה מובילה תמיד לעבר ערעור הלגיטימציה של המדינה, והתרוקנות האזרחות המשותפת מכל משמעותה. מהלך הפשרה והשיתוף נוקט גישה הפוכה, המנסה 'להפיח רוח חיים' באזרחות ובאפשרויות החומריות הפוליטיות והזהותיות שהיא מעניקה. במהלך זה נקטו בעשורים האחרונים מדינות כגון קנדה, ספרד, בלגיה וסלובקיה. אין זה פתרון קסמים, אך אנו מוצאים שבמדינות אלה עברו היחסים בין רוב למיעוט, בצורה הדרגתית, לפסים של דו-קיום דמוקרטי ומלווה בהרבה פחות אלימות או ניכור, מאשר בתקופות קודמות.<sup>6</sup>

בתחום המדיניות הקרקעית והמרחבית הדבר חשוב ורגיש שבעתיים, היות והקהילה הערבית-פלסטינית בישראל מהווה מיעוט מולדת אתנו-לאומי, המכונן את זהותו וחיייו על בסיס קשר ארוך-שנים לקרקע ולמקום. מיעוט שכזה חש 'על בשרו' בצורה חריפה את המדיניות המרחבית המקפחת, הכוללת ההגבלה, הפקעה והצרה. היות וחלק עיקרי של מדיניות השליטה הישראלית-יהודית התמקדה בנושאי הקרקע, קיים פוטנציאל רב לרפורמה דווקא בנושא זה, אשר תעביר את הדפוסים הקיימים ממסלול של עימות וניכור, אל עבר שיתוף ופשרה.

לא כאן המקום לדון לעומק בנושאי הרפורמות במדינות המרחבית-קרקעית המתומצתות במסגרת להלן (לפירוט, ראו יפתחאל, 2000ב'; יפתחאל, חמאיסי וקדר, 2000). אך כדאי לציין בקצרה שברמת העל המדינתית חייב לחול שינוי תפיסתי עמוק, המגדיר את קרקעות המדינה כישארות ולא כיהודיות. שינוי תפיסתי שכזה יאפשר הכרה בזכויות האישיות והקולקטיביות של הערבים בישראל, על מנת להבטיח את התפתחות קהילת האזרחים הערבים, תוך בטחון בסיסי בקיומה המרחבי-פיזי, ותוך הפניית האנרגיה שלה לפיתוח כלכלי

<sup>6</sup> נזכיר כאן שוב שדו-קיום דמוקרטי כרוך כמובן בסיום הכיבוש בשטחים, המהווה חלק אנטיגרי של המשטר הישראלי האתנוקרטי. רק סיום הכיבוש יאפשר תהליכי דמוקרטיזציה מהותיים בתוככי הקו הירוק, כולל בתחומי תכנון ובניה. אין הכוונה כמובן להמליץ להמתין עד לרגע זה, אלא להדגיש שוב את היותו של הכיבוש חלק מאי-השוויון המובנה כלפי ערבים-פלסטינים בכלל, וכלפי אזרחי ישראל הערבים בפרט.

ותרבותי במסגרת המדינה. מצעד זה ייגזרו כמובן גם שינויים מהותיים ברמה המנהלית, בתהליכי קבלת ההחלטות, וכמובן ברמה המרחבית עצמה, כלומר בחלוקה שוויונית וצודקת יותר של משאבי הקרקע והפיתוח במדינה.

תיקון המצב הקיים יתבטא באימוץ מדיניות **שוויונית ודמוקרטית** בנושאי הזכויות, היכולות והאכיפה בתחומי הקרקעות, התכנון והפיתוח. הוא יכלול גם מנגנונים של העדפה מתקנת לתיקון עוולות של שנים רבות בתחום הקרקע והתכנון, כולל ברור האפשרות להשבת מקרקעין לבעליהן לפני הפקעות לא נחוצות, או גיבוש מגוון פתרונות לפליטים הפנימיים וליישובים הלא מוכרים. כל זאת על סמך קריטריונים שווים לאלה המופעלים במגזר היהודי.

מהלך שכזה, ישפר את הלגיטימציה של המערכת השלטונית ביישובים הערביים, יחזק את היציבות הפוליטית והחברתית בישראל, ויעמיק גם את האפשרות לפיתוח ותכנון מסודרים ומתקדמים שיתבצעו בעיקר על ידי הקהילות המקומיות והאזוריות. מהלך זה נדרש כעת גם מבחינה משפטית. כפי שקבע בית המשפט העליון בבג"צ **קעדאן נ' קציר** "שוויון הזכויות בין כל בני האדם בישראל, תהא דתם אשר תהא ותהא לאומיותם אשר תהא - נגזר מערכיה של מדינת ישראל." אם כך, סיבות מוסריות, משפטיות ופרגמטיות דורשות התמודדות כנה, אמיצה ושוויונית עם בעיית הקרקעות של המיעוט הערבי-פלסטיני בישראל.

#### כיוונים לרפורמה:

- דמוקרטיזציה וביזור של מערכות הקרקע והתכנון
- החלת עיקרון השוויון האזרחי על כל תחומי המדיניות הקרקעית והתכנונית, ומתן משקל לזכויות הקולקטיביות של האזרחים הערבים
- הרחבת שטחי השיפוט של הרשויות הערביות על פי צורכיהן המקומיים והאזוריים
- ביטול המעמד השלטוני המיוחד של הקק"ל והסוכנות היהודית
- שיפור הייצוג והשיתוף הערבי בתהליכי קבלת ההחלטות ובדרגים המקצועיים
- הנהגת מדיניות המכירה בעוולות העבר כלפי הערבים בישראל, ומאפשרת תיקון ופיצוי
- הכרה בכל היישובים הערביים על פי הסטנדרטים הנהוגים במגזר היהודי
- תימרוץ הפיתוח ביישובים הערביים
- הפסקת הפקעה או תפיסה של קרקעות ערביות לשימוש ייחודי ליהודיים
- סיוע לתהליך העיור בחברה הערבית
- מהפך תפיסתי: מקרקע יהודית, לקרקע ישראלית

**לסיכום, על ההנהגה בישראל להבין שקיימים הגיון עקבי ביחסים בין מיעוטי מולדת לבין מדינות אתניות, ממנו לא תוכל המדינה להתחמק. מחקרי השונים מראים שהפעלה ארוכת-שנים של מדיניות שליטה, הצרה וקיפוח מובילה להחרפת הסכסוך והקיטוב, ולבסוף לערעור הלגיטימציה של המדינה והאזרחות בעיני המיעוט. בישראל בלט תהליך זה במסע המחאה המאורגן כנגד הפקעת הקרקעות והמדיניות המרחבית שהחל בצורה מאורגנת ואזרחית, והגיע על לאירועים האלימים של אוקטובר 2000. על המדינה ללמוד מניסיון של מדינות אחרות ולשנות במהירות את המדיניות מהפעלת דפוסים של שליטה אל עבר, פשרה, שוויון ושיתוף.**



פרופסור אורן יפתחאל

#### מקורות:

- בשארה, ע. 1993, על שאלת המיעוט הפלסטיני בישראל. תיאוריה וביקורת. 5, 20-7.
- בן-דוד, י. וגונן, ע. 2001. בדווים ובדווים-פלאחים בתהליך העיור בנגב, ירושלים, מכון פלורסהיימר ללמחקרי מדיניות.
- גאנס, א. 1997. הפלסטינים בישראל כחלק מהבעייה ולא מהפתרון: שאלת מעמדם בעידן של שלום. מדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים. (121-153) 41-42.
- חמאיסי, ר. 1992. תכנון ודיור בקרב הערבים בישראל, תל אביב: המרכז הבינלאומי לחקר השלום.
- יפתחאל, א. 1998. בינוי אומה וחלוקת המרחב ב'אתנוקרטיה הישראלית': התיישבות, קרקעות ופערים עדתיים, עיוני משפט, כ"א, 3: 637-663.
- יפתחאל, א. 2000. גיאוגרפיה, אתנוקרטיה ודמוקרטיה: על הפוליטיקה של יהוד הארץ. אלפיים 19. עמ' 78-105.
- יפתחאל, א. 2000. קרקעות, תכנון ואי-שוויון: חלוקת המרחב בין יהודים לערבים בישראל. תל-אביב: מרכז אדווה.
- יפתחאל, א., חמאיסי, ר. וקדר, ס. 2000. נייר עמדה מס' 1: קרקעות ותכנון. בתוך: אחרי השבר: כיוונים חדשים למדיניות הממשלה כלפי האוכלוסייה הערבית בישראל: דוח חירום מאת צוות חוקרים בין-אוניברסיטאי (עותק אצל המחבר).
- לוסטיק, א. 1985. ערבים במדינה היהודית. חיפה: מפרש.
- סעדי, א. 1997. תרבות והתנהגות פוליטית: פלסטינים אזרחי ישראל. תיאוריה וביקורת. 10: 207-193.
- סמוחה, ס. 1998. ישראלזציה של זהות קיבוצית והאוריינטציה הפוליטית של ערביי ישראל, אצל רכס, א. (עורך) הערבים בפוליטיקה הישראלית: דילמות של זהות, תל אביב: מרכז דין, עמ' 41-56.
- סמוחה, ס. 2000. המשטר של מדינת-ישראל: דמוקרטיה אזרחית, אי-דמוקרטיה או דמוקרטיה אתנית? סוציולוגיה ישראלית ב(2), עמ' 565-629.

al Haj, M. 1993. The Changing Strategies of Mobilization Among the Arabs in Israel: Parliamentary Politics, Local Politics, and National Organizations. In E. Ben Zadok Eds., Local Communities and the Israeli Polity (pp. 67-88). New York: State University of New York Press.

- Fenster, T. 1993. Settlement Planning and Participation Under Principles of Pluralism. *Progress in Planning*, 39(3), 169-242.
- Ghanem, A. (2000). "The Palestinian Minority: Challenging the Jewish State and Its Implications." *Third World Quarterly* 21(1): 87-104.
- Ghanem, A. 2001. The Palestinian-Arab Citizens of Israel: a Study in Political Orientation. Albany: SUNY Press.
- Lehman-Wilzig, S. 1993. Copying the Master? Patterns of Israeli Protest, 1950-1990. *Asian and African Studies*, 27(1&2), 129-147.
- Lijphart, A. (1984). Democracies. New Haven, Yale University Press.
- Lustick, I. (1993). Unsettled States, Disputed Lands. Ithaca, Cornell University Press.
- Mikesell, M. and A. Murphy (1991). "A Framework for Comparative Study of Minority Aspirations." *Annals of the Association of American Geographers* 81: 581-604.
- Rabinowitz, D. 1997. Overlooking Nazareth. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rouhana, N. 1997. Palestinian Citizens in an Ethnic Jewish State: Identities and Conflict. New Haven: Yale University Press.
- Smootha, S. 1990. Minority Status in an Ethnic Democracy: the Status of the Arab Minority in Israel. *Ethnic and Racial Studies* 13, 3, 389-412.
- Snyder, J. (2000). From Voting to Violence Democratisation and Nationalist conflict. New York, Norton and Co.
- Yiftachel, O. (2000). The Evolution of Ethnic Protest: Arabs in the Israeli State. Ethnic Challenges to the Modern Nation-State. S. Ben Ami, Y. Peled and A. Spectrovski. London, MacMillan: 145-184.
- Yiftachel, O. 1992. Planning a Mixed Region in Israel: the Political Geography of Arab-Jewish Relations in the Galilee. Aldershot: Avebury.