

ניתוח פעילותם הפרלמנטרית של חברי הכנסת הערבים

מחקר וכתביבה: אורי גופר¹

¹ בעל MA בפסיכולוגיה חברתית מאוניברסיטת תל אביב ו-MA במינהל ציבורי מבית הספר קנדי לממשל של אוניברסיטת הרווארד, בה למד כעמית תכנית קרן וקסנר. עוסק בבניית שותפויות בין-מגזריות ובתהליכי שינוי מדיניות ציבורית.

הקדמה

מסמך זה מבקש לבחון באופן ראשוני, אולי אף תקדימי, את התכנים בהם מתמקדת פעילותם הפרלמנטרית של נבחרی הציבור הערבי לכנסת ישראל, על מנת להתמודד עם טענות ואמירות חוזרות ונשנות מצד משפיעי דעת-קהל בציבוריות הישראלית-יהודית, המציירות את הפרלמנטר הערבי כמי שכל מעייניו נתונים למאבק המדיני למען זכויות פלסטינים בשטחי הגדה ובעזה וכנגד הכיבוש, על חשבון סוגיות "פנים" כלל-אזרחיות ואף סוגיות העומדות בראש סדרי העדיפויות של בוחריו בנוגע לחיי היומיום של האזרחים הערבים ("הביוב הזורם ברחובות", כמאמר הדימוי השחוק הנשמע תדיר, יצירת מקומות תעסוקה, וכיו"ב). העובדה כי חברי כנסת ערבים רבים אליהם מופנים חצי ההאשמה הללו נמצאים בכנסת שנים ארוכות זוכים מחדש באמון הבוחר הערבי פעם אחר פעם, אינה נתפסת כמפריכה את הטענות בדבר הזנחת ענייני הפנים המעסיקים את ציבור האזרחים הערבים. נהפוך הוא, עובדה זו נתפסת בקרב חלקים נרחבים בציבור היהודי כתעודת עניות של יכולת ההתארגנות בחברה הערבית להביא לשינוי ייצוגה הפוליטי ומשמשת על מנת לצייר את הציבור הערבי כולו כלאומן וכקיצוני.

נתוני מדד יחסי ערבים-יהודים בישראל, הנאספים בשיטתיות על ידי הפרופ' סמי סמוחה מאז שנת 2003, ממחישים תופעה זו ומגמותיה בשיח הציבורי הנוצר סביבה. בעוד שמידת ההסכמה בקרב מדגם מייצג של האוכלוסיה הערבית עם הטענה כי "המפלגות הערביות מייצגות בנאמנות את הערבים בישראל" עלתה מ-53.1% ל-61.9% בין השנים 2003 ל-2012, מידת ההסכמה בקרב מדגם מייצג של האוכלוסיה היהודית ירדה במקביל מ-53.1% ל-35.4% בשנים אלו, בהתאמה (סמוחה, 2013: עמ' 105).

במישור הרחב יותר, הייצוג השלילי של חברי הכנסת הערבים הוא רק דוגמה אחת מני רבות לנקודת המבט הכללית על הציבור הערבי בשיח הציבורי, שרבים כבר איפיינו כהסתכלות הנעשית מתוך פריזמה תמידית של שאלת הנאמנות למדינה ויחס חשדני ומסוייג. יחד עם זאת, לעמדות הציבור כלפי המנהיגות הפוליטית הערבית בכנסת, יש חשיבות מיוחדת בשל המשמעויות הנלוות לדה הלגיטימציה של הח"כים הערבים, ביניהן: אי הלגיטימיות הציבורית לשיתופם בקבלת החלטות ציבוריות (הדרתם מכל קואליציה בממשלות ישראל לדורותיהן²); הגברת הניכור בין ציבור הבוחרים הערבים והיהודים; וכפועל יוצא – עידוד מגמות בחברה הערבית הקוראות להחרמת הבחירות ואי השתתפות בזירת הפוליטיקה הארצית ("הזרם החמישי" בפוליטיקה הערבית אשר נמצא במגמת עלייה בשנים האחרונות, כפי שניסח זאת אחד ממכוני המחקר העוסקים בנושא³), אשר בתורן עשויות לעקר מתוכן את היסודות הדמוקרטיים עליהם שואפת מדינת ישראל להישען.

² למעט פעם אחת בתקופת ממשלת רבין בשנת 1995, אז נשענה הממשלה על תמיכה מבחוץ של המפלגות הערביות. עם זאת, שיתוף זה של המפלגות הערביות הזין את מסע ההסתה ודה הלגיטימציה לממשלת רבין ולרבין עצמו, אשר הוביל לרציחתו, ולכן מקרה זה הוא בבחינת היוצא מן הכלל שמעיד על הכלל.

³ מגמת ההשתתפות בבחירות נמצאת בירידה מתמדת בעשור האחרון, בקרב הציבור היהודי והערבי. עם זאת ישנו פער ניכר בין הקהילות כאשר כמחצית מהציבור ערבי בחר שלא להשתתף בבחירות שנערכו בשנת 2009. סקר עדכני שנערך ביוזמות קרן אברהם מצא כי, נכון למועד עריכת הסקר, כשליש מהנשאלים הצהירו כי אין כוונתם להשתתף בבחירות הקרובות. שליש נוסף עודו מתלבט האם להשתתף או לא (שיעור גדול במיוחד של מתלבטים בהשוואה לציבור הבוחרים היהודי).

המפתיע הוא, כי טענה זאת מושמעת באופן תדיר ורבים מאמינים בנכונתה, אף כי אינה מלווה בנתונים כלשהם לתיקוף הטענות או אף בנסיון או דרישה להציג נתונים שכאלה - מצד המותקפים, עורכי חדשות, מרואיינים, ובאופן כללי מקרב אנשי המקצוע המספקים את הבימות הציבוריות עליהן נשמעות הטענות. זאת כאשר, בין היתר תודות לשיפורים טכנולוגיים בתיעוד פעילותם הפרלמנטרית של נבחרי הכנסת, נתונים אלה זמינים וברובם נגישים לציבור, מתוקף כללי השקיפות המחייבים את פעילותו של הפרלמנטר.

במסגרת כתיבת מסמך זה, מוצגת בחינה ראשונית של הנתונים הפומביים ומוצע מתווה לניתוח ולהמשך בחינה של סוגיית "הייצוג של הייצוג" הערבי בכנסת.

מתודולוגיה

אוכלוסייה

עבודה זו מתמקדת בפעילותם של חברי הכנסת הערבים שנבחרו לכנסת ה-18 בלבד, בשל זמינות הנתונים המקוונים לגבי כנסת זו (החל מהכנסת ה-16) ומתוך הנחה כי פעילות חברי כנסת זו מייצגת במהותה את פעילותם הפרלמנטרית גם במושבי כנסת קודמים. אמנם, לא מן הנמנע כי קיימים הבדלים בין אופי ותכני הפעילות של חברי הכנסת לאורך השנים. יחד עם זאת, השיח הציבורי המהווה את הטריגר לעבודה הנוכחית, גורס כי פעילות חברי הכנסת הערבים "הקצינה" עם השנים, ולכן ישנו רציונאל להתמקדות בפעילות הכנסת האחרונה ביותר.

בכנסת ה-18 כיהנו בסה"כ 17 חברי כנסת ערבים (מוסלמים, דרוזים ונוצרים). העבודה הנוכחית מתמקדת בפעילותם של 11 חברי כנסת מביניהם, על פי המפורט בטבלה 1 להלן, אליהם מתייחס (בדרגות שונות) השיח הציבורי המאשים בהתעסקות-יתרה בסכסוך הישראלי-פלסטיני.

טבלה 1: חברי הכנסת הערבים בכנסת ה-18 שפעילותם נסקרה בעבודה הנוכחית⁴

1	עפו אגבאריה	חזית דמוקרטית לשלום ושוויון (חד"ש) יושב-ראש השדולה לקידום יחסי יהודים-ערבים יושב-ראש השדולה למאבק בגזענות חבר בשדולה לקידום תעסוקת אקדמיות ערביות חבר בשדולה לבריאות הציבור חבר בשדולה הסביבתית-חברתית חבר בשדולה להתמודדות עם מחלות גנטיות נדירות	חבר בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות חבר בוועדה למינוי קאדים שרעים חבר בוועדת חקירה פרלמנטרית בנושא קליטת עובדים ערבים בשירות הציבורי חבר בוועדה משותפת לנושא סביבה ובריאות חבר בוועדת משנה להצעת חוק הציוד הרפואי, התשע"א – 2010 חבר בוועדת משנה לעניין 'ספר הליקויים' החדש של הביטוח הלאומי
2	מוחמד ברכה	חזית דמוקרטית לשלום ושוויון (חד"ש) יושב-ראש השדולה הפרלמנטרית למען התרבות הערבית חבר בשדולה לקידום תעסוקת אקדמיות ערביות חבר בשדולה להתמודדות עם מחלות גנטיות נדירות חבר בשדולה לקידום החינוך הבלתי פורמאלי והמתנ"סים חבר בשדולה למען הדיור הציבורי	סגן יושב-ראש הכנסת חבר בוועדת החינוך, התרבות והספורט חבר בוועדה מיוחדת למאבק בנגע הסמים יושב-ראש ועדה מיוחדת למאבק בנגע הסמים
3	מסעוד גנאים	רע"מ-תע"ל יושב-ראש השדולה לקידום החינוך הבלתי פורמאלי והמתנ"סים חבר בשדולה לקידום תעסוקת אקדמיות ערביות חבר בשדולה הסביבתית-חברתית חבר בשדולה למאבק בגזענות חבר בשדולה למען מעמד המורה בישראל	חבר בוועדת החינוך, התרבות והספורט חבר בוועדה לנושאי הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו חבר בוועדה משותפת להצ'ח ההתייעלות הכלכלית לשנים 2009 ו-2010
4	חנין זועבי	ברית לאומית דמוקרטית (בל"ד)	חברה בוועדה לקידום האישה
5	ג'מאל זחאלקה	ברית לאומית דמוקרטית (בל"ד) חבר בשדולה למען השלטון המקומי	יושב-ראש סיעת ברית לאומית דמוקרטית

⁴ המידע כפי שמופיע באתר כנסת ישראל, נכון ליום 22/10/12.



	<p>חבר בוועדת החינוך, התרבות והספורט חבר בוועדה מיוחדת למאבק בנגע הסמים חבר בוועדת הכלכלה</p>
<p>רע"מ-תע"ל חבר בשדולה למען השלטון המקומי חבר בשדולה לקידום החינוך הבלתי פורמאלי והמתנ"סים</p>	<p>6 אהמד טיבי יושב-ראש סיעת רע"מ-תע"ל יושב-ראש ועדת המשנה למגזר ערבי יושב-ראש ועדת חקירה פרלמנטרית בנושא קליטת עובדים ערבים בשירות הציבורי חבר בוועדת הכנסת חבר בוועדת החוקה, חוק ומשפט חבר בוועדה משותפת לתקציב הכנסת חבר בוועדה משותפת של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות וועדת הכנסת לעניין הצ'ח שווין הזדמנויות בעבודה ממלא-מקום בוועדת הכספים</p>
<p>מפלגת העבודה הישראלית יושב-ראש השדולה לקידום המיחזור בישראל חבר בשדולה למען הדיור הציבורי חבר בשדולה למען העסקה ישירה חבר בשדולה לקידום פתרון של שתי מדינות והפרדה בין ישראל והפלסטינים חבר בשדולה לביטחון סוציאלי חבר בשדולה לקידום החינוך הבלתי פורמאלי והמתנ"סים</p>	<p>7 ראלב מג'אדלה סגן יושב ראש הכנסת יושב-ראש ועדת המשנה לעניינים חסויים יושב-ראש ועדת המשנה לדיור במגזר הערבי חבר בוועדת הכספים חבר בוועדה לענייני ביקורת המדינה ממלא-מקום בוועדת הכלכלה</p>
<p>ברית לאומית דמוקרטית (בל"ד) חבר בשדולה הסביבתית-חברתית חבר בשדולה לקידום החינוך הבלתי פורמאלי והמתנ"סים</p>	<p>8 סעיד נפאע חבר בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות חבר בוועדת חקירה פרלמנטרית בנושא קליטת עובדים ערבים בשירות הציבורי</p>
<p>רע"מ-תע"ל חבר בשדולה למען איכות הסביבה חבר בשדולה למען הנגב</p>	<p>9 טלב אלסאנע יושב-ראש ועדה מיוחדת למאבק בנגע הסמים חבר בוועדת הכספים חבר בוועדה משותפת לחוק נתוני אשראי, התשס"ב-2002 ממלא-מקום בוועדת החוקה, חוק ומשפט חבר בוועדה מיוחדת למאבק בנגע הסמים חבר בוועדת החוקה, חוק ומשפט</p>
<p>חזית דמוקרטית לשלום ושוויון (חד"ש) יושב-ראש השדולה להתמודדות עם מחלות גנטיות נדירות יושב-ראש השדולה לקידום תעסוקת אקדמיות ערביות חבר בשדולה למען השלטון המקומי חבר בשדולה למאבק בגזענות חבר בשדולה לקידום החינוך הבלתי פורמאלי והמתנ"סים חבר בשדולה למען הדיור הציבורי חבר בשדולה למען העסקה ישירה חבר בשדולה לבריאות הציבור חבר בשדולה הסביבתית-חברתית</p>	<p>10 חנא סויד יושב-ראש סיעת חזית דמוקרטית לשלום ושוויון חבר בוועדת החוקה, חוק ומשפט ממלא-מקום בוועדת הכלכלה</p>
<p>רע"מ-תע"ל חבר בשדולה הסביבתית-חברתית חבר בשדולה למען השלטון המקומי חבר בשדולה לקידום החינוך הבלתי פורמאלי והמתנ"סים חבר בשדולה לקידום תעסוקת אקדמיות ערביות</p>	<p>11 אברהים צרצור חבר בוועדת הפנים והגנת הסביבה חבר בוועדה למינוי קאדים שרעים</p>

שיטה

פעילותם הפרלמנטרית של חברי כנסת ישראל הינה רבה ומגוונת. עבודות קודמות שניתחו פעילות זו נהגו לחלקה לשני סוגי פעילות עיקריים: פעילות תקנונית ופעילות חוץ-תקנונית. הפעילות התקנונית מתייחסת לשלל אמצעי הפעילות הפרלמנטרית העומדים לרשותם של חברי הכנסת, כפי שהם מופיעים בתקנון הכנסת, שהם: שאילתות למינהן, הצעות לסדר (רגילות, דחופות), הצעות חוק, הצבעות במליאה, פעילות בוועדות הכנסת ונאומים במליאה. הפעילות החוץ-תקנונית מוגדרת בדרך כלל על דרך השלילה, כלומר כל פעילות אשר איננה מופיעה בתקנון הכנסת. על פעילות זו נמנות: הופעות בתקשורת על סוגיה השונים, פעילות שדולה, השתתפות בהפגנות ופעילות מחאה, סיורים, טיפול בפניות הציבור, השתתפות בכנסים, התכתבות ופניות ישירות לשרים ופקידים בכירים, ועוד.

מטבע הדברים, ניתנת הפעילות התקנונית למדידה ביתר קלות, לעומת הפעילות הלא תקנונית, משום שלגביה מתנהל רישום ותיעוד מרכזי באמצעות ארכיון ומחשב הכנסת, שבשנים האחרונות אף נעשה נגיש וזמין ברובו לציבור באמצעות אתר הכנסת (למעט פעילות בוועדות עליהן מוטל חסיון וסוגי מידע נוספים שאינם נאספים במרכז ו/או מונגשים בצורה פרקטית לשימוש). לעומת זאת, אין רישום מרכזי שכזה לגבי הפעילות החוץ תקנונית של חברי הכנסת, והדרך היחידה ללמוד עליה היא באמצעות דיווחים עצמאיים של חברי הכנסת, או תצפיות המדווחות על ידי הרשות המבצעת או ארגוני החברה האזרחית. תצפיות אלה משיאות תרומה חשובה להבנתן של סוגיות מסויימות אך יחד עם זאת הינן סובייקטיביות במהותן ועל פי רוב אינן מהוות מקור לאיסוף שיטתי של נתונים שניתן לנתחם לצרכים שונים.

בעבודה הנוכחית, התמקדנו בנתונים הפומביים הקיימים לגבי הפעילות התקנונית של חברי הכנסת הערבים בהם מתמקדת העבודה ("אוכלוסיית המחקר") והותרנו את הפעילות החוץ-תקנונית מחוץ לניתוח, בשל מגבלות איסוף הנתונים אשר צוינו לעיל. במילא, הרקע למחקר הנוכחי כפי שצויין הינו השיח המתייחס לפעילות התקנונית של חברי הכנסת (אם כי יתכן, שהוא ניזון מהפעילות החוץ-תקנונית, אף בצורה שאינה מודעת) ולכן התמקדות בפעילות התקנונית יכולה לשפוך אור על המקורות לשיח הציבורי ועל הדרכים לייצר שיח יותר מושכל המבוסס על עובדות ונתונים.

על מנת ללמוד על אופי התכנים של הפעילות התמקדנו במספר כלים פרלמנטריים מתוך מגוון הכלים הקיימים שנעשה בהם שימוש בתקופה נתונה, או בדגימה מתוך תקופת כהונת הכנסת ה-18 כולה. הכלים אותם בחנו הינם:

הצעות חוק פרטיות

עיקר תפקידה של הכנסת, מתוקף היותה בית-המחוקקים של מדינת ישראל, הוא לחוקק חוקים בכל תחום ונושא הקשורים להתנהלות המדינה. הצעות חוק מוגשות על-ידי הממשלה, על-ידי ועדות הכנסת ועל-ידי חברי הכנסת. בתהליך החקיקה משתתפות מליאת הכנסת וועדותיה, והן מסתייעות לשם כך ביועצים המשפטיים של הכנסת. מליאת הכנסת מאשרת את החוקים בהצבעת רוב המשתתפים, אלא אם כן נקבע בחוק אחרת.

בכנסות האחרונות גדל שיעור החקיקה שמקורה בהצעות חוק של חברי הכנסת ("הצעות חוק פרטיות"), שהינן במוקד הניתוח בתחום החקיקה של העבודה הנוכחית, מכיוון שבאוקלוסיית המחקר אין חבר כנסת ערבי הנמנה על סיעה השותפה בקואליציה.

נאומים בני דקה

סדר-היום של ישיבות הכנסת בימי שני שאינם נפתחים בהצעות להביע אי-אמון בממשלה וסדר-היום של ישיבות הכנסת בימי שלישי נפתחים בנאומים בני דקה. במסגרת זו חברי הכנסת רשאים לנאום במשך דקה אחת על נושאים לפי בחירתם. נאומים בני דקה, לכן, יכולים להוות מקור טוב ללמידה על התחומים הציבוריים בהם מתעניין הדובר. יושב-ראש הישיבה קובע את סדר הנואמים, וחבר הכנסת המבקש לנאום מדבר מהמקום המיועד לכך באולם המליאה. עם סיום הנאומים הממשלה רשאית להשיב, באמצעות אחד או שניים מנציגיה, במסגרת זמן של חמש דקות לכל היותר לכל אחד מהמשיבים.

הצעות לסדר

חברי הכנסת מעלים נושאים לדיון במליאת הכנסת באמצעות הצעות לסדר-היום. בקשה להעלאת הצעה לסדר-היום, ובכללה דברי הסבר קצרים להבהרת מהותה, מוגשת ליושב-ראש הכנסת. ישנם שני סוגים של הצעות: הצעה רגילה והצעה דחופה. הדיון המתקיים במליאה סביב הצעות מתועד בפרוטוקולים של ישיבות המליאה וניתן לנתחו בין אם הדוברים הם מיוזמי הדיון או המבקשים להשתתף בו ולהגיב אליו.

שאלות

חבר הכנסת רשאי לפנות לשר בשאלתא על עניין שבתחום תפקידי השר הנשאל. ישנם שלושה סוגי שאלות: שאלתא רגילה, שאלתא בעל-פה ושאלתא ישירה. ההבדלים בין שלושת הסוגים נוגעים לפרוצדורות להגשתן, אורך השאלות או התגובות ומשך התהליך.

הכלים הפרלמנטרים הללו, בהיותם כלי לביטוי של התכנים והסוגיות אותם מעוניין הפרלמנטר לקדם, מהווים קרקע נוחה לבחינה של שאלת המחקר הנוכחי. יודגש, כי כל החומר הנ"ל מצוי בדיוני המליאה הנגישים לכל. חומר רלוונטי נוסף, מתוך דיוני הוועדות השונות, קשה יותר להשגה. בחלקו אינו מצוי בצורה מרוכזת ועל חלקו מוטל חסיון.

מדגם

הצעות חוק

נבחנו כלל הצעות החוק שהגישו חברי הכנסת מאוכלוסיית המדגם בתקופה שבין ה-8/3/2011 עד ל-15/10/2012.

נאומים בני דקה, הצעות לסדר ושאלות

מתוך 117 דיוני מליאה שהתקיימו במהלך מושב הכנסת ה-18 בהם נכללו נאומים בני דקה, נבחרו באקראי 11 פרוטוקולים של דיונים, בהם נותחו נאומים בני דקה, הצעות לסדר ושאלות אשר הופיעו בהם. מספרי ישיבות המליאה שקוימו במהלך מושב הכנסת ה-18 אשר נותחו הינם: 375, 358, 327, 295, 289, 199, 131, 116, 94, 67, 29.

סך-כל הפריטים לניתוח מתוך פרוטוקולים אלה עמד על 85 פריטים, על פי הפירוט הבא:
הצעות לסדר – 27
נאומים בני דקה – 51
שאלות – 7

קידוד הנתונים

הצעות חוק:

כל הצעת חוק שהציעו חכים מאוכלוסיית המדגם שנשאה אופי מדיני מובהק, היכולה להיתפס כמנסה להשפיע על מדיניות ישראל בשטחים הכבושים או כנסיון לשפר את מצב זכויות האדם של פלסטינים באזורים אלה, סומנה בנפרד.

נאומים בני דקה, הצעות לסדר ושאלות:

כל פריט במדגם, קודד באופן הבא:

- 1 – אם הפריט עוסק בעיקר בסוגייה כלל אזרחית
- 2 – אם הפריט עוסק בעיקר בסוגייה הנוגעת לעניינים של אזרחים ערבים-פלסטינים
- 3 – אם הפריט עוסק בסוגייה הנוגעת לאזרחים ערבים ולפלסטינים בשטחים הכבושים במידה דומה
- 4 – אם הפריט עוסק בסוגייה בנוגעת בעיקר לפלסטינים בשטחים הכבושים או למדיניות ישראל בשטחים אלה.
- 0 – במידה והפריט אינו ניתן לשיוך לאף אחת מהקטגוריות האלו)

ההנחה מאחורי קביעת הקריטריונים לקידוד היא כי פריטים המדורגים כ-4, הם התורמים לדימוי של הפרלמנט הערבי כמי שפועל בנושאי הכיבוש יותר מאשר בנושאים אחרים. בנוסף, ההבחנה בין 1 ל-2 עשויה להצביע על המשקל שניתן בפעילות הפרלמנטרית לסוגיות כלל-אזרחיות לעומת פוליטיקה סקטוריאלית למען ציבור האזרחים הערבי (שהשיח הציבורי מאשים את חברי הכנסת הערבים שאינם עושים די למענם). בפועל, ההבחנה בין הקטגוריות השונות איננה מוחלטת. סוגיות רבות ניתנות לשיוך ליותר מאשר קטגוריה אחת. יתרה מזאת, אין בשיוך של פריט לקטגוריה 3 או 4, בכדי להעיד בהכרח על מתח פוליטי או אידיאולוגי שנושאת הסוגייה מבחינת הרגישות עבור יחסי ערבים-יהודים. בשלב הראשון, פריטים שנשפטו כשייכים ליותר מאשר קטגוריה אחת, קיבלו

יותר מדירוג אחד. בשלב השני והסופי, הוחלט על נקיטה בשיפוט מחמיר, לצרכי המחקר הנוכחי, כך שכל פריט שיכול היה להיכלל בקטגוריה 4 קיבל דירוג זה, ולא נכלל בקטגוריות הנוספות.

ממצאים

הצעות חוק: ממצאים

במהלך שבעה-עשר החודשים שבין שבין ה-8/3/2011 עד ל-15/10/2012 המהווים את תקופת המדגם, הוגשו בכנסת ישראל 1,107 הצעות חוק פרטיות לדיון מוקדם, מתוכן 158 הצעות על ידי חברי כנסת ערבים (מאוכלוסיית המחקר).

מתוך 158 ההצעות שלוש הצעות חוק דורגו כעוסקות במובהק בסוגיות הכיבוש:

הצעת חוק מס. 3816: הצעת חוק להחלת אמנת ג'נבה על השטחים המוחזקים על ידי הצבא הישראלי מאז מלחמת יוני 1967. הוגשה על ידי ח"כ ברכה.

הצעת חוק מס. 3545: הצעת חוק למניעת פגיעה במדינת ישראל באמצעות חרם (תיקון - ביטול החוק). הוגשה על ידי ח"כ חנין וח"כ זחאלקה.

הצעת חוק מס. 4389: הצעת חוק לביטול סמכויות בעניין תכנון ובנייה בגדה המערבית. הוגשה על ידי סיעת חד"ש.

שתי הצעות חוק נוספות עוסקות במוקדן באזרחים הערבים, אך הן בעלות השלכות גם על נושא הסכסוך והפלסטינים החיים בשטחים הכבושים, ולכן דורגו כשייכות לשתי הקטגוריות:

הצעת חוק מס. 4023: הצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (תיקון - ביטול החוק)

הצעת חוק מס. 3908: הצעת חוק החזרת תושבי בירעם ואיקרית לבתיהם.

שתי ההצעות הללו הן הצעות סיעתיות שהוגשו על ידי חברי סיעת חד"ש.

153 הצעות החוק הנותרות (97% מההצעות שהוגשו על הח"כים מאוכלוסיית המחקר) עוסקות בסוגיות כלל אזרחיות, כגון מנהל תקין, צמצום פערים, תיקון עיוותים והעדפות קבועות בחוק, וכיו"ב.

נאומים בני דקה, הצעות לסדר ושאלות: ממצאים

85 פריטים (27 הצעות לסדר, 51 נאומים בני דקה ו-7 שאלות) נותחו מתוך 11 פרוטוקולים של ישיבות מליאה שהתקיימו במהלך המושב ה-18 של כנסת ישראל. טבלה 2 מציגה את הממצאים של החלוקה לקטגוריות על פי תוכנם, כפי שהוגדרו עבור מטרות המחקר.

טבלה 2: סיווג התכנים שבהם עסקו ח"כים ערבים (מאוכלוסיית המדגם) בישיבות מליאה (נבחרות)

כלל-אזרחי	אזרחים-ערבים	הסכסוך הישראלי-פלסטיני, הכיבוש וזכויות אדם בשטחים הכבושים
25 (29%)	39 (46%)	20 (24%)

* N=85 (פריט אחד שלא ניתן היה לשייכו הושמט מהניתוח)

מן הטבלה עולה כי מרבית התכנים (75%) בהם עסקה פעילות חברי הכנסת הערבים במליאות שנדגמו נוגעים לסוגיות שאינן קשורות לסכסוך הישראלי פלסטיני או לכיבוש הישראלי. חלק ניכר מהפעילות עסק בנושאים הנוגעים במישרין לאזרחים הערבים (46%). כאמור לעיל, אלו הממצאים שנתגלו לאחר שנקטנו בשיפוט "מחמיר" ביחס לפריטים שנמצאו קשורים לסכסוך ולכיבוש הישראלי. למעשה, 12 מתוך 20 הפריטים בקטגוריה זו סווגו תחילה כשייכים גם לקטגוריות נוספות. כמו כן, כל פריט שעסק בנושא הסכסוך או הכיבוש סווג תחת קטגוריה זו, ללא קשר למידת האנטגוניזם שהנושא מעורר, או שאינו מעורר, ביחס לשיח המרכזי בחברה הישראלית. לדוגמא: נאום בן דקה של ח"כ אברהים צרצור (רע"ם-תע"ל) מיום 6/2/2009 המביע תמיכה בכוונה לשחרר אסירים פלסטיניים כחלק מעסקת שליט, כמו גם הזדהות עם סבל המשפחות בשני הצדדים. דוגמא נוספת: נאומו של סעיד נאפע (בל"ד) מיום 12/6/2012 שמחה נגד הכוונה לשגר נציגים ממפלגת ישראל ביתנו כמשלחת הכנסת לעזה אך התמקד בדרישה לקיום הליך קבלת החלטות שקוף על החלטות כגון אלה, שזכתה להד חיובי. כלומר, בסך הכל, הנתונים מצביעים על שיעור נמוך מאוד של אותן סוגיות המועלות לדיון על ידי חברי הכנסת הערבים שאנו נוטים לקשרן עם האמירות בדבר היותם של חברי הכנסת עוסקים בסכסוך ובכיבוש.

דיון ומסקנות

מטרת עבודה זו היתה להניח את היסודות לבחינה שיטתית של העומד מאחורי אחת התמות המרכזיות בשיח הציבורי היהודי-ישראלי המשמשת להדרתם של חברי כנסת ערבים ממוקדי החלטות ולהבאשת שמם בקרב הציבור. זאת על ידי הצגתם כמי שמועלים בשליחותם הציבורית ובמקום למקד את מאמצייהם הפרלמנטריים בקידום טובת הציבור, או לפחות טובת ציבור בוחריהם האזרחים הערבים, משקיעים את מרבית זמנם בנושאים מדיניים ולאומיים, במאבק נגד הכיבוש ובעד זכויות הפלסטינים בשטחים הכבושים.

מבלי להתייחס למידת הלגיטימיות של הטענות ולשאלות הרחבות שניתן להציב ביחס לעצם קיומו של השיח, יצאנו לבדוק את נכונות העובדות ביחס לפעילות הפרלמנטרית על מנת שנקודת המוצא לדיון תתבסס על נתונים עובדתיים. שמנו בצד את ההנחה המובלעת של השיח, שהשקעת מאמצים מרובים בנושאים אלה עומדת בסתירה לקידום טובת הציבור והציבור הערבי בפרט, ואת העובדה שהשיח המתקיים בצילו של סכסוך לאומי מתמשך של המדינה עם העם הפלסטיני, אך ורק לצורך העבודה הנוכחית ומבלי שתהיה בכך אמירה המבטלת את החשיבות והרלוונטיות של דיונים אלה – נהפוך הוא.

העבודה התמקדה בפעילותם הפרלמנטרית של מספר נבחרים ציבור ערבים שכיהנו כחברי כנסת בכנסת ה-18, אליהם מתייחס השיח האמור. כחלק מהמחקר רוכזו הנתונים הגלויים אודות פעילות החקיקה של חברי הכנסת (עיקר תפקידה של הכנסת, על פי הגדרתה), וכן אודות התכנים בהם התמקדה פעילות חברי הכנסת כפי שעולה מהשימוש בכלים פרלמנטריים מרכזיים: נאומים בני דקה, הצעות לסדר ושאליות.

ניתוח הנתונים מתייחס למדגם מתוך כלל הנתונים הקיימים לגבי כלים אלה בכנסת ה-18, וממנו עולים הממצאים הבאים: פרומיל מתוך פעילות החקיקה אותה יזמו הח"כים הערבים (פחות מ-2%) הוקדש לסוגיות שניתן להגדרן כקשורות לסכסוך הישראלי-פלסטיני הרחב ולסוגיית הכיבוש. מתוך הפעילות בכלים הפרלמנטריים הנוספים שנסקרו, כ-24% מהתכנים לכל היותר עסקו בסוגיות אלה, זאת לאחר החלת כללי שיפוט "מחמירים" המשייכים את כל התכנים העוסקים בסוגיות אלה לקטגוריה זו, גם אם התכנים עצמם אינם שנויים במחלוקת בציבוריות הישראלית. שאר התכנים בהם מתמקדת פעילותם של חברי הכנסת הינם נושאים העוסקים בסוגיות אזרחיות של חיי היומיום של האזרחים בישראל, כשמרביתה של פעילות זו – כ-46% מכלל תכני הפעילות, בניגוד לתפיסות בשיח הישראלי-יהודי, עוסקת באופן מובהק בקידום האינטרסים של האזרחים הערבים לצמצום הפערים בין ערבים ליהודים, הסרת חסמים בפני שירותי המדינה וטיפול במקרי גזענות ועוול הנגרם לאזרחים. בל נטעה, תחום זה אינו בגדר פוליטיקה סקטוריאלית בלבד, או בכלל, אלא הוכרז כנושא בעל עדיפות לאומית וכאחת הדרישות מהקהילה הבינ"ל מישראל, כדוגמת דו"ח ה-OECD שפורסם עת התקבלה ישראל כחברה באירגון ודוחות אחרים.

ממצאים אלו, בפני עצמם, אינם צריכים להפתיע. דוחות קודמים שעסקו בפעילות פרלמנטרית בכנסת סביב נושאים ספציפיים, מצאו כי חברי הכנסת הערבים נמנים על חברי הכנסת הפעילים ביותר בתחומים החברתיים. למשל, דו"ח שדולת הנשים מיולי 2012, שדירג את חברי הכנסת ה-18 על פי המידה בה פעילותם הפרלמנטרית קידמה שוויון מגדרי, מציין את חברי הכנסת חנין זועבי (בל"ד) ועפו אגבריה (חד"ש) בעשירייה הראשונה של הח"כים הפעילים ביותר (מקום שני ותשיעי, בהתאמה, לפני ח"כ יחימוביץ' ודב חנין, הנחשבים לח"כים "החברתיים"). גם דוחות קודמים כמו מדרג חברי הכנסת ה-16 על פי פעילותם הפרלמנטרית בנושאים חברתיים (פרידמן ובן-אריה, 2006) מצאו ייצוג גבוה לחברי כנסת ערבים ולסיעות הערביות. כמו כן, על פי נתוני אתר "כנסת פתוחה", מספר השעות השבועיות הממוצע של חברי הכנסת הערבים במשכן במהלך הכנסת ה-18 דומה למספר הממוצע של חברי הכנסת האחרים, כולל חברי הקואליציה, ואף מעט גבוה יותר (14.4 לעומת 13.97).

נשאלת השאלה, אם כן, כיצד ניתן להסביר את הפער שבין הדימוי הציבורי שנוצר לחברי הכנסת לבין ביצועם הפרלמנטרי בפועל? ניתן לחשוב על מספר כיווני מחשבה שעשויים ליישב את הפער:

1. **מחסור במידע.** הציבור הרחב פשוט אינו חשוף לנתונים אודות המשקל האמיתי שניתן לסוגיית הסכסוך והכיבוש במהלך הפעילות של חברי הכנסת. הגופים אשר אוספים מידע מסוג זה הינם מעטים, האינטרס שלהם לפלח את הנתונים בצורה זו הוא נמוך, יתכן גם שמידת הבנתם והתמחותם בשדה הערבי-יהודי מוגבלת, אך גם לו הייתה מוטיבציה שכזו הרי שרגישות הסוגייה והמשאבים הדרושים לפעולות שיכנוע אפקטיביות עשויות להרתיע רבים מלעשות במידע זה כל שימוש.

2. **הפעילות החוץ-תקנונית.** קשה לאמוד את ההיקף וההשפעה של הפעילות החוץ-תקנונית של חברי הכנסת, שיתכן והינה גורם מרכזי המזין את התפיסה השלילית כלפיהם. למשל, בהקשר של מופעי תקשורת מחקרים שונים (פירסט, וולפספלד, ג'מאל ואחרים) כבר הראו כי ייצוג האוכלוסיה הערבית בתקשורת הוא נמוך ביותר (פחות מ-2%) ועל פי רוב בהקשרים של הסכסוך הלאומי, ולא בהקשרים של חיי היומיום או סוגיות חברתיות אחרות. ביטוי לכך נמצא גם בתלונות חוזרות ונשנות של חברי הכנסת הערבים כי פעילותם הציבורית כמעט ואינה מסוקרת על ידי כלי התקשורת המרכזיים, למעט במקרים שהפעילות מתייחסת לסוגיות הסכסוך הלאומי והמצב הבטחוני. על כל פנים, גם טענה זו טעונה בדיקה, היות וכפי שכבר צויין ישנו קושי במדידה ובאיסוף שיטתי של נתונים המתייחסים לפעילותם החוץ-תקנונית של חברי כנסת.

3. **חוסר הבנה או הסכמה לגבי עקרונות יסוד בדמוקרטיה.** השיח הציבורי סביב הסכסוך הלאומי בישראל מאופיין בפערים אידיאולוגיים ובשסעים עמוקים בתוך החברה היהודית וכמובן גם בין החברה היהודית והערבית. במצב זה, השיח מאופיין גם בחוסר סבלנות וקושי להכיל סטיות מעמדות בסיסיות שהזרם המרכזי בציבור הישראלי מחזיק בהן (למשל, בנוגע למעמד הצבא והביטחון, תפיסה עצמית של קורבן, אמונה בצדקת הדרך, תפיסה שלילית של האויב, ועוד. ר' בר-טל 2007). רבים אינם מייחסים חשיבות מכרעת לתפקידה של הדמוקרטיה בהגנה על זכויות המיעוטים החיים בתוכה, ובכלל זה על חופש הביטוי, ותופסים את הקולות השונים שמבטאת ההנהגה הנבחרת של המיעוט הערבי כמאיימים ומחוץ לכללי המשחק הדמוקרטי. זוהי חוויה הקשורה לתוכן האמירות, ולא דווקא לתדירות השמעתן או למשקלן הכולל בתוך שלל העשייה של הדוברים. בעשור האחרון מורגשת התערערות ביסודות הדמוקרטיים (עליהם מתריעים דוחות מדד הדמוקרטיה האחרונים ודוחות נוספים) וכן שינוי בטרמינולוגיה השגורה, מישראל כמדינה "יהודית ודמוקרטית" למדינה יהודית עם "דמוקרטיה מתגוננת". הכיבוש הישראלי הוא סוגייה מדינית ולאומית מרכזית, אך יחד עם זאת דומה שכל עיסוק בו מצד חברי כנסת הערבים מקבל בולטות מוגברת, הן בגלל הנושא, הן בגלל היות הדוברים ערבים. בהיעדר הבנה או הסכמה רחבה יותר על מהות הדמוקרטיה הישראלית הרצויה, עשויה הפעילות של הח"כים הערבים בתחום המדיני לתפוס נפח תודעתי גדול מכפי שהוא באמת.

4. **מסע דה לגיטימציה מכון כנגד חברי הכנסת הערבים**

האקלים של יחסי ערבים-יהודים ידע עליות ומורדות, אם כי מזה יותר מעשור מצביעים אינדיקטורים שונים על מגמת הדרדרות של יחסים אלה. לעומת זאת, דומה כי האמביוולנטיות של הציבור היהודי כלפי הייצוג הפרלמנטרי של האזרחים הערבים נותרת יציבה ובלתי פתורה – מחד, צורך בזכותם של האזרחים הערבים להיבחר לכנסת על מנת לקיים את אחד מעקרונות היסוד של משטר דמוקרטי. מאידך, הסכמה בלתי כתובה להגבלה משמעותית ופגיעה יסודית בזכות זו על ידי הדרתם משותפויות קואליציוניות.

תפיסת חברי הכנסת הערבים כמי שאינם עוסקים בסוגיות פנים, אף לא של ציבור בוחריהם, משרתת את ההתייחסות אליהם כ"מוקצים" שאינם יכולים להוות שותפים קואליציוניים. ישנם כוחות בחברה הישראלית, והם אינם מועטים, אשר מעוניינים בטיפול כל דימוי וכל דרך אשר תצר את האפשרויות של החברה הערבית להשפיע באופן ממשי על עיצוב המדיניות הציבורית ושיפור מעמדו של הציבור הערבי. בשל יחסי הכוחות הלא שוויוניים בין הקבוצות, ההשפעה של כוחות אלה עשויה להיות גדולה הרבה יותר מכל ניתוח מבוסס עובדות אשר עשוי להפריך את הטענות. כך, הפרוטוקולים השונים שנסקרו לצורך העבודה הנוכחית, חשפו לא אחת התבטאויות מצד חברי כנסת יהודים המתארים את היותה של הפעילות הפרלמנטרית של החכים הערבים ממוקדת אך ורק בסכסוך, כעובדה מוגמרת.

דוגמאות: "אילו היו חברי כנסת שדואגים לציבור המוסלמי שלהם זה מפריע, אז הם היו מציעים הצעת חוק. אבל מה אנחנו יכולים לעשות שבכנסת הזו אין חברי כנסת ערבים שמייצגים את הציבור שלהם? הם מייצגים את הפלסטינים." (ח"כ דוד רותם, ישראל ביתנו, ישיבת מליאה מס. 295 מיום 13/12/11).
או: "תהיו נאמנים? תוכלו לבוא לבקש וגם לקבל. אבל מי שלא נאמן, מי שלא תורם, מי שכשנותנים לו משתמש בזה כדי לקעקע את יסודות המדינה, לא יכול לבוא ולעמוד כאן ולהתלונן ולבוא בטענות על קיפוח. אני חושב שהגיע הזמן שכשנציגים שמתיימרים לייצג את הציבור הערבי תטפלו בבעיות האלה שלו, ולא בהשמצת מדינת ישראל." (ח"כ יריב לוין, יו"ר ועדת הכנסת, הליכוד, ישיבת מליאה מספר 116 מיום 2/3/12).

דוגמאות אקראיות אלה משקפות היטב את היקף התופעה, אך אין לראות בהן מראה בלבד של התפיסות הקיימות, אלא גם את המנגנונים העוצמתיים המייצרים תפיסות אלה. עבודה זו מניחה את היסודות למחקר מעמיק יותר של הסוגייה בהצביעה על מקורות הנתונים הרלוונטים ודרכים מוצעות לנתחם. הממצאים שנתגלו מספיקים בכדי להצביע על כיווני מחשבה מבוססים יותר, ובכדי להעביר את "נטל ההוכחה" לטוענים שמנגד. יחד עם זאת ניתן להוסיף שיפורים במתודולוגיית המחקר (למשל, על ידי הגדלת מספר השופטים ויצירת מהימנות בין-שופטים), ולהרחיב את מדגם הנתונים על מנת לחזק את אמינות המסקנות ולהגביר את ערכו האדבוקטיבי של הדוח.

מקורות

- דוח מוניטורינג 2012: קידום שוויון מגדרי בכנסת ה-18. דוח שדולת הנשים ומתפקדות (יולי, 2012). ניתן להורדה באתר שדולת הנשים: <http://www.iwn.org.il>
- לא עוזבים את הכנסת (מרץ, 2012). סיכום חורף מושב החורף 2012. המשמר החברתי. ניתן להורדה באתר המשמר החברתי: <http://hamishmar.org.il/>
- נעמי פרידמן ואשר בן-אריה (מרץ, 2006), כולנו ערבים זה לזה. מדרג חברי הכנסת ה-16 על פי פעילותם הפרלמנטרית בנושאים חברתיים. הדוח ניתן להורדה בכתובת: [http://www.sw.huji.ac.il/upload/asher-final\(1\).pdf](http://www.sw.huji.ac.il/upload/asher-final(1).pdf)
- אתר כנסת ישראל: <http://www.knesset.gov.il>
- אתר הכנסת הפתוחה, מיסודה של הסדנא לידע ציבורי: <https://oknesset.org>
- דניאל בר-טל, (2007). לחיות עם הסכסוך - ניתוח פסיכולוגי-חברתי של החברה היהודית בישראל. הוצאת כרמל.
- סמי סמוחה, (2013), לא שוברים את הכלים: מדד יחסי ערבים-יהודים בישראל 2012, המכון הישראלי לדמוקרטיה ואוניברסיטת חיפה, תשע"ג.
- Avraham, E., Wolfsfeld, G., and Aburaiya I. (2000). Dynamics in the news coverage of minorities: The case of the Arab citizens of Israel. *Journal of Communication Inquiry*, 24 (2): 117-133.
- First, A. (1998). "Who IS the Enemy? The portrayal of the Arabs in Israeli Television", *Gazette* 60 (3): 239-254.
- First, A. (2000). "Are they still the enemy? The representation of Arabs in the Israeli news", paper presented in 3rd Beryl Stone Symposium, Taba, February.
- Jamal, A. (2012). *Manufacturing 'Quiet Arabs' in Israel: Ethnicity, Media Frames and Soft Power. Government and Opposition*, first view article, Dec. 2012, pp 1-20.