

אוטונומיה לחינוך הערבי בישראל: זכויות ואפשרויות

יוסף ג'בארין ואיימן אנבארייה

תקציר

מאמר זה עוסק באוטונומיה לחינוך הערבי, כסוגיה המאתגרת את ההגמוניה של קבוצת הרוב בישראל. בתחילה בוחן המאמר את השיח המשפטי שעליו מבוססת התביעה למימוש הזכות לניהול עצמי בקרב החברה הערבית-הפלסטינית בישראל בכלל ובמערכת החינוך בתחומיה בפרט. בחלקו השני נדונות שתי האפשרויות העיקריות המסתמנות בשיח הציבורי והאקדמי למימושה של אוטונומיה זו: האחת, ברוח המודל המוצע במסמך "החזון העתידי של הערבים הפלסטינים בישראל" משרטטת אוטונומיה תרבותית כוללת ורחבה, המעוגנת בהסדרים חקיקתיים שיקנו למיעוט הערבי-הפלסטיני זכות קבוצתית לניהול עצמי בתחומים התרבותיים ויבטיחו לו, באמצעות הקמתה של מערכת חינוך אוטונומית מבחינה מינהלית וקוריקולרית – במימון מלא של המדינה ובפיקוח כללי שלה – השפעה ישירה על התכנים הפדגוגיים הנלמדים בבתי הספר הערביים. אופציה זו מתייחסת לאוטונומיה תרבותית לא-טריטוריאלית סטטוטורית (המוסדרת בחוק), ובמסגרתה הקמת מועצה אוטונומית שתבחור על ידי בני/ות קבוצת המיעוט; האפשרות השנייה היא הקמת מינהל חינוך נפרד במסגרת משרד החינוך, לצד המינהלים הקיימים, בדומה למינהל החינוך הממלכתי-דתי, הנהנה ממידה ניכרת של חופש בניהול ענייניו הפנימיים, כלומר אוטונומיה מינהלית בתוך משרד החינוך, שאינה כרוכה בהסדרה קבוצתית כוללת ואינה קשורה למימוש אוטונומיה תרבותית.

הקדמה

במדינות רבות קיים מתח בין המדינה וקבוצות מיעוט בקרבה. דומה שכשמדובר במיעוטים ילידיים, להבדיל ממיעוטים מהגרים, מתח זה נוטה להתחדד ולהתעצם (Kymlicka, 1995, 2001; Anaya, 2004). מיעוטים לאומיים ילידיים שואפים לשמר את ייחודם ולקיים מרחבים ציבוריים משלהם, ולכן הם תובעים מהמדינה להעניק תוקף ותמיכה לצורות שונות של אוטונומיה במרחבים הפנימיים כמימוש של זכויותיהם הקולקטיביות, ובעיקר, כלשונו של הפילוסוף הפוליטי ויל קימליקה, זכויותיהם האוטונומיות במישור הניהול (Kymlicka, 1995). זכויות אלו, בתחומים כמו תרבות, חינוך, שפה ודת, הן בבחינת עדות לזהותו

הקיבוצית של מיעוט לאומי ילידי, והן אמורות לשמש כר נרחב ככל האפשר לביסוס ולטיפוח מתמיד של מאפייניו הייחודיים מתוך הכרה וכבוד (Jabareen, 2012). מימושן של זכויות אלו הוא אינטרס ציבורי משותף של החברה בכללותה, על מגוון הקבוצות המרכיבות אותה (Banting, Courchene, & Seidle, 2007). בין השאר, מדובר בזכותו של המיעוט לכונן ולעצב מנגנונים מדינתיים קבועים, שיעניקו גיבוי וסיוע אוהד לשאיפותיו להשתייך לתרבותו. השתייכות כזאת היא מסד לזהות העצמית של הפרט ומסגרת כללית להכרעותיו החופשיות. הוגי הדעות ז'וזה ברונר ויואב פלד (ברונר ופלד, 1998) מטעימים, שמתן אוטונומיה לפרטים השייכים לתרבות מיעוט מצריך הסדרה פוליטית מתוך רחישת כבוד למכלול של אותם פרטים. פלד (2006) מבהיר עוד, שאם המורשת של מיעוט נתקלת בהדרה מצד המדינה, היכולת להגיע לאוטונומיה אינדיבידואלית ולערוך תוכניות חיים רציונליות עלולה להיפגע באופן חמור.

מאמר זה עוסק בסוגיית האוטונומיה לחינוך הערבי בישראל בראי הזכות לחינוך. נראה כי סוגיית האוטונומיה לחינוך הערבי מאתגרת את ההגמוניה של קבוצת הרוב בישראל, הנאחזת ב"תפיסת טוב" (Conception of the Good, Rawls, 1971) מונופוליסטית בהערכת משמעותם וחשיבותם של יעדי המיעוט וצרכיו (Brunner & Peled, 1996), תוך כדי סיכול כל ניסיון מצד המיעוט להשפיע מהותית על הטוב הציבורי המשותף. למרות חשיבותה של סוגיה זו הן לקבוצת המיעוט הן לקבוצת הרוב בישראל, היא לא זכתה אלא בטיפול כללי למדי. בהקשר זה ניתן לטעון במידה רבה של ביטחון, שהספרות על ההיבטים המשפטיים של החינוך הערבי עדיין מצומצמת בהיקפה ודורשת הרחבה בענייני משילות, תקצוב, ארגון, זכויות תלמידים, מעורבות הורים וכיוצא באלו. אמנם, חוקרים הצביעו על הבעייתיות הקיימת במבנה ובארגון של החינוך הערבי (אל-חאג', 1996; אבו-עסבה, 2007; ג'בארין ואגבארייה, 2010; Agbaria, 2006; Abu-Saad, 2006; Jabareen, 2006, 2013), ואף הוצעו שינויים ספציפיים (למשל, אבו-עסבה, 1997, 2004), אך הדיון המשפטי בספרות זו נשאר שולי וטעון פיתוח, בעיקר בנוגע לעיגון התביעה לאוטונומיה בחינוך בשיח המשפטי על הזכות לחינוך. זאת ועוד: הספרות כמעט אינה מתייחסת בהעמקה להשלכות של התפתחויות של שני העשורים האחרונים בזירה המשפטית ובזירה הציבורית, לרבות הצעות ושינויים בחקיקה ובתקנות החינוך, פרסום דוחות וניירות עמדה ציבוריים, ויזמות שונות של החברה האזרחית. על כן, תרומתו של המאמר היא בהרחבת הדיון בסוגיית האוטונומיה באמצעות קריאה משפטית עדכנית של הסוגיה בראי

הזכות לחינוך. מעבר לכך, המאמר ממחיש הלכה למעשה את המורכבות של סוגיית האוטונומיה באמצעות ניתוח של שני מודלים עיקריים ליישום אפשרי שלה: אוטונומיה תרבותית ואוטונומיה מינהלית. בכך הופך המאמר את הדיון בסוגיית האוטונומיה מדיון מונוליתי לדיון שמציג מבט נורמטיבי כוללני ומציע מגוון חלופות. המאמר אינו עוסק רק במה ראוי מבחינת הזכות לחינוך בהקשר של המיעוט הערבי-הפלסטיני בישראל, אלא גם במרחב האפשרויות שהמדינה יכולה להציע.

המאמר מאורגן בשני חלקים. חלקו הראשון בוחן את השיח המשפטי שעליו מבוססת התביעה למימוש הזכות לניהול עצמי בקרב החברה הערבית-הפלסטינית בישראל בכלל ובמערכת החינוך בתחומיה בפרט. החלק השני דן בשתי האפשרויות העיקריות המסתמנות בשיח הציבורי והאקדמי למימושה של אוטונומיה זו. האפשרות הראשונה – ברוח המודל המוצע במסמך "החזון העתידי של הערבים הפלסטינים בישראל" (הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות, 2006) – משרטטת אוטונומיה תרבותית כוללת ורחבה, המעוגנת בהסדרים חקיקתיים. הסדרים אלה יִקנו למיעוט הערבי-הפלסטיני זכות קבוצתית לניהול עצמי בתחומים התרבותיים ויבטיחו לו, באמצעות הקמתה של מערכת חינוך אוטונומית מבחינה מינהלית וקוריקולרית, במימון מלא של המדינה ובפיקוח כללי שלה, השפעה ישירה על התכנים הפדגוגיים הנלמדים בבתי הספר הערביים; האפשרות השנייה היא הקמת מינהל חינוך נפרד במסגרת משרד החינוך, לצד המינהלים הקיימים, בדומה למינהל החינוך הממלכתי-דתי, הנהנה ממידה רבה של חופש בניהול ענייניו הפנימיים. למעשה, מדובר באוטונומיה מינהלית בתוך משרד החינוך, שאינה כרוכה בהסדרה קבוצתית כוללת ואינה קשורה למימוש אוטונומיה תרבותית. במאמר נציג דיון אינטגרטיבי בשתי האפשרויות, וגם נצביע על כיווני פעולה לחיזוק מעמדו של החינוך הערבי בישראל.

כבר בשלב זה חשוב להדגיש, שגם לפי האפשרות המרחיבה, זו המציעה חקיקה המקנה זכויות קבוצתיות לניהול עצמי, התכלית היא מימוש זכותו של המיעוט לניהול עצמי תרבותי במסגרת המדינה, ולא פרישה ממנה. מכאן, הזכויות הקבוצתיות, מושא הדיון, הן בעלות משמעות רק במסגרת המדינתית ועל רקע חלוקת הכוח הפוליטי בין רוב ומיעוט בתוך המדינה. קליין (Klein, 1987), ברונר ופלד (1998) וסבן (2002) קושרים בין הזכויות הקבוצתיות הניתנות לקבוצת מיעוט, כדי שתוכל להגן על השונות הקבוצתית שלה ולתת ביטוי מעשי

לייחודה, ובין יכולתה של אותה קבוצה להשפיע במסגרת ההליך הדמוקרטי על מהלך חייה הציבוריים בתוך המדינה.

הזכות לחינוך והאוטונומיה של החינוך הערבי בישראל: השיח המשפטי
חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, על התיקונים שהתווספו לו במהלך השנים, מסדיר את מבנה החינוך הממלכתי בישראל בשני זרמים מרכזיים: חינוך ממלכתי וחינוך ממלכתי-דתי. בהתאם לחוק, שני זרמים אלה מתקיימים בתוך משרד החינוך במינהלים מקבילים ונפרדים, ועד היום אלה הם שני הזרמים העיקריים שהחינוך הממלכתי במדינה מתנהל דרכם. לצד זרמים אלה קיימים מוסדות החינוך העצמאי, המשרתים את האוכלוסייה היהודית-החרדית (ששמו הוא "חינוך מוכר שאינו רשמי"). מערכת החינוך הערבית, שהייתה קיימת לפני קום המדינה כמערכת נפרדת עבור הרוב הערבי-הפלסטיני בארץ, הוכפפה לאחר הקמת המדינה למשרד החינוך והפכה למעשה לחלק בלתי נפרד מהחינוך הממלכתי במדינה.

אמנם חוק החינוך הממלכתי נועד לכאורה לתת קורת גג משפטית וארגונית אחת הן לחינוך העברי הן לחינוך הערבי, אך נראה שבפועל חקיקת החינוך בישראל התעלמה וממשיכה להתעלם מהאינטרסים הייחודיים של התלמידים הערבים. החינוך הערבי מופרד מהחינוך העברי מתוקף העובדה שרוב התלמידים הערבים לומדים בבתי ספר נפרדים באזור מגוריהם, בתי ספר שהמורים והמנהלים בהם הם ערבים. גם חלק מתוכניות הלימוד בבתי הספר הערביים הותאמו, בהיבטים מסוימים, לתלמידים הערבים. אולם, בעוד לזרם הממלכתי-דתי ולזרמים החרדיים היהודיים הוענקה אוטונומיה רחבת היקף מבחינה מינהלית ופדגוגית, המתבטאת גם בכך שמנהליהם הם בני הזרמים הללו עצמם, החינוך הערבי בישראל מעולם לא זכה לניהול עצמי ערבי, והוא מנוהל למעשה בידי מקבלי החלטות וקובעי מדיניות יהודים (ג'בארין ואגבארייה, 2010; גולן-עגנון, 2004).

כל בתי הספר בחברה הערבית בישראל פועלים בפיקוח ובמימון של משרד החינוך, והם משויכים במידה זו או אחרת לזרם החינוך הממלכתי. שיוך זה מתבטא כיום בעיקר באמצעות צוותי ההדרכה והניהול בתוך המחוזות, המפקחים הכלליים והמקצועיים של משרד החינוך, וכן על ידי יחידות מטה קטנות וייחודיות בתת-חלוקה פנימית המתקיימת כיום כתת-זרמים בחינוך הערבי (ערבי, בדואי, ודרוזי) (אבו-עסבה, 2007). רוב בתי הספר הערביים מוגדרים כבתי ספר רשמיים, והשאר כבתי ספר מוכרים שאינם רשמיים (בקטגוריה זו נמצאים בעיקר בתי ספר כנסייתיים בישראל).

לפי המודל של קטרינה טומשבסקי, מומחית בינלאומית למדיניות חינוך (Tomasevski, 2004), חינוך הוא בגדר זכות ממשית רק כשהוא זמין (available), נגיש (accessible), קביל (acceptable) ומותאם (adaptable). חינוך קביל משמעו חינוך המניח את דעתם של הורי התלמידים מבחינת איכותו ומבחינת הרלוונטיות של תוכני הלימוד והערכים המועברים לילדיהם באמצעותם. כדי שהחינוך יהיה קביל, שומה על המדינה להסתלק מאינדוקטרינציה פוליטית או דתית ולטפח חינוך פתוח וסובלני כלפי קולות שונים ונרטיבים מתחרים. חינוך מותאם משמעו חינוך שיש בו התאמה לצרכים המשתנים מקבוצה לקבוצה בחברה ולהקשר המקומי של התלמידים, ללשונם ולתרבותם. התאמה כזאת היא תנאי לעקרון קבילותו. בד בבד, על המדינה להבטיח שתוכני החינוך ומסריו יהיו זמינים ונגישים לתלמידים באורח שוויוני, ללא כל אפליה. היבטים אלה של הזכות לחינוך, כפי שאומצו בוועדת האו"ם לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (ICESCR, 1966), הם בבחינת תנאים מצטברים למימוש מלא של הזכות לחינוך, והם נוגעים הן לסוגיות מערכתיות, כמו מבנה מערכת החינוך, וגם לסוגיות ערכיות ותוכניות כמו הרכב חומרי הלימוד ואופן לימודם, מטרות החינוך ויעדי התכנים הנלמדים. הזכות לחינוך מקבלת משנה תוקף בכל הנוגע למיעוטים לאומיים, לשוניים, דתיים וילידיים (Wisthaler, 2009).

ב-1991 אשררה ישראל שלוש אמנות בינלאומיות: האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (ICESCR, 1966), האמנה הבינלאומית לזכויות אזרחיות ופוליטיות (ICCPR, 1966), והאמנה הבינלאומית לזכויות הילד (ICRC, 1989). בשלוש אמנות אלו יש התייחסות מפורשת לזכות לחינוך על שלושת רכיביה: הזכות לקבל חינוך, הזכות לשוויון בחינוך והזכות להשפיע על תוכני החינוך ויעדיו (רבין, 2002). האמנה לזכויות אזרחיות ופוליטיות, בסעיף 27, דנה בזכויותיהם של מיעוטים אתניים, דתיים ולשוניים: הסעיף מגן על זכותם של מיעוטים דתיים לקיים את מצוות דתם; על זכותם של מיעוטים לשוניים להשתמש בשפתם; ועל זכותם של מיעוטים לאומיים לשמר את תרבותם. מכאן שעל המדינה מוטלת חובה פעילה לאפשר למיעוט אתנו-לאומי לטפח באופן חופשי את זהותו התרבותית-לאומית (Thornberry, 1993). האמנה לזכויות הילד מעגנת את זכות הילד לזהות (Karp, 1998)¹. ואמנם הזכות להשפיע על

1 סעיף 8 לאמנה מבטיח הגנה מיוחדת על זכויותיהם של ילדים השייכים לקבוצת המיעוט: "המדינות החברות יכבדו את זכות הילד לשמור על זהותו, לרבות אזרחות, שם וקשרי משפחה. במקום שבו נשללו מילד כמה ממרכיבי זהותו או כולם, המדינות החברות יסייעו

תוכני החינוך ועל יעדיו קשורה במהותה לזכות לזהות, הואיל ולבית הספר תפקיד מרכזי בפיתוח זהותו של הילד. הזכות לזהות מקבלת משנה תוקף בחברה רב-אתנית ושסועה, שכן עקרון השוויון מחייב מימוש שווה שלה, באמצעות הכרה שווה בזהויות הקבוצתיות המגוונות בחברה, בהיסטוריה שלהן ובנרטיבים הייחודיים שלהן (Eide, 1995, 2000).

אשרור האמנות שפורטו העניק לזכות לחינוך, מְגִייה וְבִייה, מעמד מחייב במשפט הישראלי. לצד חוקים ופסיקות של בית המשפט, גם המשפט הבינלאומי הוא במידה מסוימת חלק מהפירמידה הנורמטיבית בישראל, שהרי חזקה על המדינה למלא אחר אמנות בינלאומיות שאשררה (רבין, 2004). אולם נראה, כי במשפט הישראלי אין הכרה מהותית בזהותו הקולקטיבית ובייחודו הלאומי של המיעוט הערבי-הפלסטיני (ג'בארין, 2010; Jabareen, 2008), והדבר עומד בסתירה לסטנדרטים הבינלאומיים הנזכרים לעיל, המבטיחים הגנה על ייחודה של קבוצת מיעוט והזדמנות שווה לזו של קבוצת הרוב. בחוק זכויות התלמיד התשס"א-2000, בסעיף 3, שכותרתו "הזכות לחינוך", נקבע מעמדה של הזכות לחינוך במשפט הישראלי במילים, "כל ילד ונער במדינת ישראל זכאי לחינוך בהתאם להוראות כל דין". הסעיף הפותח של החוק, סעיף "המטרה", מפנה במפורש לעקרונות האמנה לזכויות הילד וקובע כי החוק נועד לנסח עקרונות לזכויות התלמיד ברוח כבוד האדם ועקרונות אמנת האומות המאוחדות בדבר זכויות הילד. אולם, לשינוי חקיקתי זה לא התלווה שינוי מהותי בהתייחסות המשפט הישראלי לייחודם התרבותי והלאומי של התלמידים הערבים (אבו-עסבה, 2007).

נושא הזכויות של קבוצות מיעוט עוגן בשני העשורים האחרונים בשתי הכרזות של עצרת האו"ם: ההכרזה הבינלאומית על זכויות מיעוטים (Declaration on Minorities, 1992) וההכרזה הבינלאומית בדבר זכויות עמים ילידיים (UNDRIP, 2007). אמנם להכרזות של האו"ם יש מעמד הצהרתי בלבד, אך שתי הכרזות אלו נהנות מהכרה אוניברסלית ומתמיכה בינלאומית רחבה. שתיהן כוללות סעיפים

לו ויסקו לו הגנה". סעיף 30 באמנה קובע כי "במדינות שיש בהן מיעוטים אתניים, דתיים או לשוניים, ואנשים ילידי המקום, לא יישללו משום ילד הזכויות ליהנות מחירות, להצהיר על הדת ולקיים את מצוותיה, ולהשתמש בשפת האם". סעיף 29 באמנה מורה, כי המדינות החברות יחנכו, בין השאר, "למתן כבוד להורים, לזהות התרבותית המקומית ולתרבויות שונות, ללשון, לערכים לאומיים של ארץ המגורים וארץ המוצא; לחיי אחריות בחברה חופשית בדגש על הבנה, סובלנות, שלום, שוויון בין המינים וידידות בין עמים וקבוצות אתניות, לאומיות ודתיות".

המעגנים את זכותן של קבוצות מיעוט לניהול עצמי בתחומי החינוך והתרבות, ואת זכותן להקים מוסדות חינוכיים ותרבותיים עצמאיים משלהן (Eide, 2000; באופן חד-משמעי על זכותה של קבוצת מיעוט ילידית לניהול עצמי בנושאים הנוגעים לענייניה הפנימיים והמקומיים ובכלל זה על זכותה למימון ממלכתי לשם כך. היא גם מבטיחה את זכותה של אוכלוסייה ילידית להקים ולנהל מערכת חינוך ייחודית. סעיף 14(1) להכרזה זו קובע, כי לעמים ילידיים הזכות להקים ולנהל מערכות ומוסדות חינוך משלהם, שמטרתם לספק חינוך בשפתם ובאופן ההולם את תרבות הלימוד והלמידה שלהם. הוראה זו נתמכת באמצעות הנאמר בסעיף 15(1), שעל פיו יש להבטיח שהתרבות, המסורות, העבר והתקוות לעתיד של העמים הילידיים יבואו לידי ביטוי בתוכני החינוך וההשכלה.

סוגיית המבנה: הזכות לניהול עצמי

עם הקמת מדינת ישראל בשנת 1948 איבד המיעוט הערבי-הפלסטיני את האוטונומיה החינוכית שהתקיימה בתקופת המנדט (אל-חאג', 1996). בישראל הוקמה מערכת חינוך ממלכתית ריכוזית ואחידה, וזו נטרלה את השפעת הציבור הערבי על חינוך ילדיו וגרפה את התלמידים הערבים לתוך מערכת החינוך הממלכתית הכללית. במשרד החינוך הוקם אגף מיוחד למערכת החינוך הערבית, "האגף לחינוך לערבים". לאגף זה, הכפוף להוראות המשרד, אין כלל אוטונומיה, אלא לצורכי התאמה טכנית של תוכני הלימוד אל כלל המערכת, וראוי לציין שעד 1989 עמד בראשו מנהל יהודי (סבן, 2002). בהמשך לכך עבר במהלך השנים האגף לחינוך לערבים תהליך של ביזור למחוזות השונים של משרד החינוך, כך שהחינוך הערבי מתנהל כיום בתוך כל מחוז על ידי מחלקה נטולת אוטונומיה כלשהי. השריד האחרון שנותר בפועל בידי הציבור הערבי מהניהול העצמי של חינוך ילדיו הוא השפה: שפת הלימוד במערכת החינוך הערבית היא ערבית (אבו-עסבה, 2007). השפה העברית נלמדת כמקצוע חובה החל מכיתה ג'. החוק הראשי המסדיר את מערכת החינוך הציבורית בישראל, חוק חינוך ממלכתי התשי"ג-1953, מגדיר את מבנה המערכת, את יעדיה ואת מטרותיה. ברם, יעדים ומטרות אלו הוגדרו למען תלמידים יהודים. האינטרסים החינוכיים הקולקטיביים של האזרחים הערבים-הפלסטינים בישראל סובלים מהתעלמות כמעט מוחלטת בלשון החוק (Jabareen, 2006). חוק זה מכונן כאמור שתי מערכות נפרדות ועצמאיות – ממלכתית (חילונית) וממלכתית-דתית – כדי

למלא צרכים ייחודיים של האוכלוסייה היהודית, אבל אין בו ביטוי לצורכי המיעוט הערבי-הפלסטיני, שהוא קבוצה מובחנת בעלת שפה משותפת, תרבות, היסטוריה וזהות לאומית (אל-חאג', 1996; ACRI, 1998).

המשפטנים רבין (2002) וסבן (2002) מונים את הזכות לניהול עצמי של מערכת החינוך בין הזכויות הקבוצתיות של מיעוטים לאומיים בכלל ושל המיעוט הערבי-הפלסטיני בישראל בפרט. לטענתם, עצם קיומה של מערכת חינוך בשפה הערבית אין בו כדי למצות את זכות המיעוט הערבי, שכן, כפי שקובע רבין, "הזכות המהותית של מיעוט לאומי בתחום החינוך היא הזכות לקיים אוטונומיה חינוכית-תרבותית, במסגרת החינוך הציבורי המוכר, כדי לשמור על זהותו ומורשתו הלאומית-תרבותית, לעצבה ולפתחה" (רבין, 2002, עמ' 458). סבן קובע, כי "המערכת של החינוך הממלכתי בערבית הנה ריכוזית – ומאז ומתמיד עמדו בראשה שר חינוך יהודי, מועצה פדגוגית יהודית בהרכבה וביורוקרטיה בכירה שאף היא יהודית כמעט בלעדית, ואפילו בדרגת המחוזות" (סבן, 2002, עמ' 278). סבן אף מציין כי חופש הפעולה השלטוני המלא בתחום החינוך בכל הנוגע למיעוט הערבי "הסתייע גם בכך שסמכויותיו של משרד החינוך לא סויגו בהסדרים תוכניים ומבניים שעניינם החינוך הערבי. נקודה זו מזדקרת בחדות כאשר משווים את החינוך הממלכתי הערבי לחינוך הממלכתי-דתי" (שם).

ואכן, בשונה משתי מערכות החינוך היהודיות העיקריות, הממלכתית והממלכתית-דתית, שקיומן ותפקודן מוגדרים בבירור (ראו סעיפים 13-18 לחוק חינוך ממלכתי לעניין מערכת החינוך הממלכתית-דתית), קיומה של מערכת החינוך הערבית אינו מוגדר בסעיף כלשהו בחוק, הגם שלומדים בה כחמישית מהתלמידים בישראל. מכאן שלמערכת החינוך הערבית אין קיום מושגי ותוכני בספר החוקים. היא מתקיימת דה-פקטו, אך נוכחותה הפיזית דומה לצל שאין לפניו דמות. אפשר לומר שהחינוך הערבי נוכח-נפקד במשפט הישראלי.

עיון בחוק חינוך ממלכתי מבליט ביתר שאת את היעדרה של גישה ראויה לחינוך הערבי. בסעיף 2 נקבעו מטרות החוק, ומאז חוקק, בשנת 1953, ועד לשנת 2000, הן לא עברו שינוי מהותי כלשהו. ניסוח המטרות התעלם לחלוטין מן התלמידים הערבים. הסעיף קבע, לפני התיקון בשנת 2000, כי "מטרת החינוך הממלכתי היא להשתית את החינוך על ערכי תרבות ישראל, על הישגי המדע, על אהבת המולדת ונאמנות למדינה ולעם ישראל, על תודעת זיכרון השואה והגבורה, על אימון בעבודה חקלאית ובמלאכה, על הכשרה חלוצית ועל שאיפה לחברה בנויה על חירות, שוויון, סובלנות, עזרה הדדית ואהבת הבריות". אין

צריך לומר שרשימת המטרות נועדה לקדם באופן בלעדי ונמרץ את סדר היום הלאומי לטובת קבוצה אחת, קבוצת הרוב היהודית-ציונית בישראל (Abu-Nimer, 2001).

התיקון שעבר חוק חינוך ממלכתי בשנת 2000 אמנם מציג מטרות חינוכיות רחבות ומפורטות יותר מן הקודמות, אך מבחינת הצורך לכלול גם את יעדי החינוך של התלמידים הערבים אין בכך די. הנפקד מן המטרות רב מן הנוכח בהן. סעיף 2(4) מפרט את ייעודו של החינוך הממלכתי "ללמד את תורת ישראל, תולדות העם היהודי, מורשת ישראל והמסורת היהודית, להנחיל את תודעת זכר השואה והגבורה, ולחנך לכבדם". התיקון מוסיף יעדים אוניברסליים, כגון "לבסס את ידיעותיהם של הילד והילדה בתחומי הדעת והמדע השונים, ביצירה האנושית לסוגיה ולדורותיה, ובמיומנויות היסוד שיידרשו להם בחייהם כבני-אדם בוגרים בחברה חופשית, ולעודד פעילות גופנית ותרבות פנאי" (סעיף 2[6]). ההתייחסות היחידה לאוכלוסייה הערבית מופיעה בסעיף 2(11), "להכיר את השפה, התרבות, ההיסטוריה, המורשת והמסורת הייחודית של האוכלוסייה הערבית ושל קבוצות אוכלוסייה אחרות במדינת ישראל, ולהכיר בזכויות השוות של כל אזרחי ישראל". אמנם נוסח סעיף זה הוא בגדר שיפור-מה בהתייחסות החקיקה לאוכלוסייה הערבית בהשוואה להיעדר ההתייחסות הטוטאלית שרווח עד אז (סבן, 2002, עמ' 271), אך עיון מקרוב בניסוח הסעיף מעלה, כי גם בנוסח החדש, כמו בזה שלפניו, רואה המחוקק לנגד עיניו את הילד והילדה היהודים, והם אלה שנקראים "להכיר" את הייחודיות של האוכלוסייה הערבית. שהרי בעוד הסעיפים המתייחסים לחינוך העברי נפתחים ב"ללמד", "להנחיל" ו"לחנך", הסעיף המתייחס לאוכלוסייה הערבית נפתח ב"להכיר". התיקון החדש יוצר אפוא א-סימטריה ברורה: אין כל התייחסות מפורשת למטרות החינוך לילד ולילדה הערבים, ועדיין נפקד מקומה של ההכרה במיעוט הערבי כמיעוט לאומי וילידי וכחלק מהעם הפלסטיני ומהאומה הערבית.

יצוין כי באופן אירוני חוק חינוך ממלכתי מציב בין מטרותיו העיקריות את המטרה "להעניק שוויון הזדמנויות לכל ילד וילדה, לאפשר להם להתפתח על פי דרכם, וליצור אווירה המעודדת את השונה והתומכת בו" (סעיף 2[8]). אך כפי שהראינו, החוק עצמו יוצר אפליה ופוגע בשוויון ההזדמנויות לילדים הערבים: החוק קובע דבר – שוויון הזדמנויות – ויוצר את היפוכו – היעדר הכרה בזהות הערבית-הפלסטינית. יתרה מזו, הפגיעה בשוויון בין התלמידים הערבים והיהודים במערכת החינוך מתחדדת מול העובדה שהתיקון של מטרות החינוך הממלכתי

משנת 2000 עיגן לראשונה בחקיקה בתחום החינוך הממלכתי את הגדרת המדינה כ"יהודית ודמוקרטית": סעיף 2(2) לחוק מעגן את המטרה "להנחיל את העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל ואת ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית". הגדרה פורמלית זו בחוק מדירה את האוכלוסייה הערבית ומפלה אותה, הן ברמה העקרונית הן ברמה המעשית (אבנון, 1998; האגודה לזכויות האזרח, 2007; ג'בארין, 2010).

סוגיית התוכן: הזכות להשפיע על תוכני החינוך

הזכות להשפיע על תוכני החינוך כרוכה בזכות לשימור זהות קבוצתית. כדי לשמר את המאפיינים הייחודיים של זהותן התרבותית, נזקקות קבוצות ייחודיות בחברה לחזקה שתקנה להן השפעה על התכנים שילמדו ילדיהן (רבין, 2002, עמ' 578). אין מדובר כאן אפוא בזכות הפרט היחיד אלא בזכות קבוצתית. הדיון העקרוני בסוגיה הוא אם כן על מידת החופש התרבותי שממנו נהנית קבוצת המיעוט בבחירת הזהויות שלה ובקביעת הערכים שעל פיהם היא רוצה לחיות ולחנך את הדורות הבאים שלה. הוא הדין במיעוט הילידי האתנו-לאומי הערבי-הפלסטיני בישראל, ובזכותו ליהנות מניהול עצמי בתחום החינוך, כלומר מאוטונומיה חינוכית. רבין, בהתייחסות מיוחדת לזכות היסוד של מיעוט לאומי ילידי להשפיע על תוכני החינוך, מציין כי זו "מתקשרת בעיקר לדיון בזכותו של המגזר הערבי, כקבוצת מיעוט, לקיים אוטונומיה חינוכית [...]". השאלה הנשאלת היא באיזו מידה נהנה המגזר הערבי בישראל, כקבוצת מיעוט, מהזכות להשפיע על החינוך" (שם, עמ' 456).

כשמדברים על אינטרסים קולקטיביים יש להבחין, כפי שמציינות המשפטניות רות גביון וטלי בבלפור (גביון ובבלפור, 2005, עמ' 4), בין תביעה לחירות ולאוטונומיה שמשמעותה אי-התערבות מצד המדינה, לבין תביעה מהמדינה להכיר בייחוד התרבותי הלאומי של המיעוט, לעודדו, לסייע לו ולתמוך בו. התביעה לניהול עצמי בתחום החינוך היא דוגמה לתביעה מהסוג השני. בהקשר הספציפי של מערכת החינוך גביון ובבלפור טוענות שגם אם לחברה הערבית יש "אוטונומיה יחסית במערכת החינוך הממלכתית", הרי חלק גדול מההכרעות החינוכיות הנוגעות לתוכנית הלימודים מתקבלות על ידי "הרוב היהודי" (שם, עמ' 40). לשיטתן, "האוטונומיה מתבטאת בעיקר בהפרדה של בתי ספר, עם אפשרות לילדי המיעוט הערבי ללמוד בשפתם שלהם" (שם). החינוך הערבי בישראל מנוהל בידי פקידים ובידי מקבלי החלטות יהודים.

הסמכויות של הרשויות המקומיות הערביות ושל מנהלי בתי הספר הערביים הן טכניות בלבד, בעוד החלטות מהותיות מתקבלות במשרד החינוך (אל-חאג', 1996; גולן-עגנון, 2004). "העובדה שלערבים אין כל השפעה על החינוך העברי-יהודי היא בבחינת אכסיומה", כתב אל-חאג', "אך מדהים הוא שאין הם ממלאים אלא חלק מזערי בניהול ענייני החינוך שלהם עצמם. בכל הנוגע לתוכניות הלימוד שולטים יהודים על מערכת החינוך לערבים. במשך שנים רבות ישבו בעיקר יהודים בוועדות שניסחו את תכניות הלימודים ואת יעדי החינוך לבתי הספר הערביים" (אל-חאג', 1996, עמ' 55). השליטה הכוללת של מערכת החינוך העברית במערכת החינוך הערבית מונעת מהאוכלוסייה הערבית כל אפשרות לקבוע את יעדיה החינוכיים, מקפחת את זכותה לעצב ולנתב את מערכת החינוך בהתאם לאינטרסים הקולקטיביים שלה, ומסכלת כל מעורבות משמעותית של מחנכות ומחנכים ערבים-פלסטינים בתהליך קבלת החלטות – הן בנוגע להקצאת משאבים ציבוריים לבתי ספר והן בכל הקשור לתוכני החינוך המיועדים לתלמידים ערבים (סבן, 2002).

ההוראה בשפה הערבית נותרה כאמור הסממן עיקרי לקיומה של מערכת חינוך נפרדת. אולם שפת ההוראה אינה מעידה על תוכן הלימוד. לשם השוואה, ההשקעה הגדולה, במוטיבציה ובשעות לימוד, בהוראת העברית בבתי הספר היהודיים, נגזרת מתפיסת עולם הרואה בשפה מרכיב ראשון במעלה בהתחדשות הלאומיות העברית, בחיזוק הזהות הלאומית ובחיזוק הדימוי העצמי הלאומי, בעוד הוראת הערבית בבתי ספר ערביים מצטמצמת לכדי הקניה של מיומנויות שפה ותו לא, ותוכניות הלימודים בשפה הערבית נעדרות כל תוכן לאומי ערבי-פלסטיני. מגמה ברורה זו של דה-פלסטיניזציה מעקרת את הזכות לחינוך של המיעוט הערבי-פלסטיני לעצב קולקטיביות לאומית בעלת מודעות עצמית (אל-חאג', 1998; Abu-Saad, 2006). פלד (2006) מציינ, בעקבות רולס וקימליקה (Kymlicka, 1989; Rawls, 1971), כי מגמה זו מונעת מהתלמידים בבתי הספר הערביים לפתח את כבודם העצמי, ובכך גם נפגעת זכותם לכבוד – זכות המעוגנת במשפט הישראלי בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

מגמה זו מצאה את ביטויה גם בתוכניות הלימודים. בסעיף 4 לחוק חינוך ממלכתי מופיעה התייחסות לאקונית לתוכנית לימודים מותאמת במוסדות "לא יהודיים", כלשון החוק (ג'בארין, 1999; סבן, 2002). הסעיף פוסק כי "השר יקבע את תכנית הלימודים של כל מוסד חינוך רשמי. במוסדות חינוך לא יהודיים תותאם תכנית הלימודים לתנאיהם המיוחדים". בפועל, בעוד החינוך העברי מעלה על

נס את לימוד הערכים הציוניים והלאומיים היהודיים, מערכת החינוך הערבית הפשוטה מכל סממן לאומי פלסטיני (אל-חאג', 1996). אין בתוכני הלימוד הכרה מפורשת או משתמעת באוכלוסייה הערבית כמיעוט לאומי שהוא חלק אינטגרלי מהעם הפלסטיני (גולן-עגנון, 2004; רבינוביץ, 1993). מדיניות משרד החינוך מתייחסת אל המיעוט הערבי-הפלסטיני כאל אוסף של תת-קבוצות ולא כאל קבוצה לאומית מוגדרת אחת.

בהיעדר עיגון תכליתי במשפט הישראלי לזכותו של המיעוט הערבי לחינוך בדרך היאה למיעוט לאומי ילידי, הפכה הרשות המבצעת (משרד החינוך) לגורם היחיד האמון על יישומה בפועל של זכות זו. החינוך הערבי משולל מעמד משפטי פורמלי שיבטיח את המגיע לו בהיבטים השונים של זכותו ויסדיר את המבנה הארגוני הנגזר מזכות זו. מכאן חופש הפעולה השלטוני הכמעט מוחלט הנתון בידי משרד החינוך, השולט במערכת החינוך הערבית באופן ריכוזי מובהק. למעמד משפטי בעייתי זה השלכות קשות על החינוך הערבי ועל זכויות התלמידים הערבים משתי בחינות עיקריות: היעדר גוף מקצועי מוכר, ייצוגי ואותנטי של הציבור הערבי, שבסמכותו לגבש מדיניות פדגוגית וקוריקולרית ייחודית כראוי לו, והיעדר מטרות חינוך המותאמות לצורכי תלמידיו והמנווטות אותם במסלול הפדגוגי והערכי בבתי הספר הערביים.

חוקרים מובילים בתחום החינוך טוענים כי מערכת החינוך הערבית משמשת למדינה "כלי שליטה אידיאולוגי ו[היא] אף עושה בה מניפולציות לפילוגם של האזרחים הערבים (מוסלמים, נוצרים, דרוזים ובדואים) בצורה המטשטשת את זהותם הפלסטינית" (אל-חאג', אבו-סעד ויונה, 2000, עמ' 34). החוקרים מציינים כי ניתוח מטרות החינוך המוצהרות ובדיקה של תוכניות הלימודים של החינוך הערבי מלמדים כי אין בהן הכרה גלויה בעובדת היותם של הערבים בישראל מיעוט לאומי וחלק בלתי נפרד מהעם הפלסטיני. "ניכר כי המערכת הובנתה במטרה ליצור ערבי כנוע, ללא זהות ברורה", הם מסכמים (שם). החקיקה בתחום החינוך משעתקת אם כן מדיניות פוליטית מפלה שאינה הולמת את צרכיה התרבותיים של החברה הערבית-הפלסטינית בישראל.

אוטונומיה תרבותית מול אוטונומיה מינהלית

השאלה של מתן אוטונומיה תרבותית למיעוט הערבי-הפלסטיני בישראל עלתה לא פעם בשיח הציבורי. ההנחה הרווחת היא, שבעוד הציבור הערבי-הפלסטיני מעוניין בניהול עצמי תרבותי על דרך של אוטונומיה תרבותית, הציבור היהודי

רואה בכך סכנה לצביונה של המדינה (סמוחה, 1999; רייטר, 2008). הקריאה לאוטונומיה תרבותית בחברה הערבית חוזרת ונשנית בכתב ובעל-פה (ג'בארין ואגבאריה, 2010). הציבור הערבי אמנם מגלה ספקנות כלפי אפשרות כזאת, אך סקרי דעת קהל מאשרים כי רובו נוהה אחר הרעיון (סמוחה, 2005).

בחלק זה נציג שתי צורות אוטונומיה אפשריות שעלו בהקשר של החינוך הערבי ואת העמדות השונות כלפיהן בשיח הציבורי. האפשרות הראשונה שנציג היא של אוטונומיה תרבותית, שנוגעת בעיקר לתחום התרבות – חינוך, דת, לשון ותקשורת. אוטונומיה תרבותית היא אוטונומיה על בסיס פרסונלי, החלה על בני אדם המשתייכים לקבוצת מיעוט מסוימת, בלי שים לב למקום מגוריהם; בכך היא נבדלת מאוטונומיה טריטוריאלית, החלה על שטח מסוים ועל כל מי שחי בו (סמוחה, 1999). היות שהאזרחים הערבים בישראל פזורים מבחינה טריטוריאלית באזורים שונים במדינה (בעיקר בגליל, במשולש, בנגב ובערי השפלה), השיח הרלוונטי למיעוט הערבי-הפלסטיני הוא של אוטונומיה תרבותית לא-טריטוריאלית (Klein, 1987). הכוונה לאוטונומיה תרבותית סטטוטורית (המוסדרת בחוק), ובמסגרתה הקמת מועצה אוטונומית שתיבחר על ידי בני/ות קבוצת המיעוט. האפשרות האחרת שתוצג היא אוטונומיה מצומצמת יותר למיעוט הערבי-הפלסטיני, המוגבלת לתחום החינוך, ללא מועצה ערבית אוטונומית (אך עם מינהל חינוך ערבי עצמאי במסגרת משרד החינוך, בדומה לזה של החינוך הממלכתי-דתי).

אוטונומיה תרבותית בראשות מועצה תרבותית ערבית

התביעה לאוטונומיה בחינוך כחלק מאוטונומיה תרבותית רחבה מקבלת את ביטויה המובהק ביותר במסמך "החזון העתידי לערבים הפלסטינים בישראל", שכתבו במשותף עשרות אקדמאים ואישי ציבור ערבים. מסמך זה פורסם על ידי הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל בסוף 2006 (הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות, 2006).² המסמך קורא להכרת המדינה בערבים הפלסטינים בישראל כקבוצה לאומית ילידית (וכמיעוט לפי ההגדרות הרלוונטיות באמנות הבינלאומיות) ש"יש לה הזכות, במסגרת המדינה והאזרחות, לבחור ישירות את נציגיה ולנהל את ענייניה הייחודיים (התרבותיים, החינוכיים והדתיים), ולכונן את מוסדותיה הלאומיים בכל תחומי החיים" (שם),

2 וראו גם אוסצקי-לזר וכבהא, 2008.

עמ' 10-11). בפרק המשפטי של המסמך נקבע כי מעמד משפטי רצוי לאזרחים הערבים הפלסטינים מחייב "הבטחת ניהול עצמי בתחומי החינוך, הדת, התרבות, והתקשורת" (שם, עמ' 14).

מסמך שהתפרסם סמוך לזה של הוועד הארצי, "חוקה שוויונית לכל?" (ג'בארין, 2006), הציג הצעה למסגרת של הזכויות הקבוצתיות של המיעוט הערבי-הפלסטיני ונאמר בה בין השאר כי ביסודן "מונחת ההכרה בילידיותה של האוכלוסייה הערבית ובזכותה להגדרה עצמית בתחומי חייה הייחודיים, באופן המשלים את שיתופה בספירה הציבורית הכלל-חברתית" (שם, עמ' 48). מסמך זה מבהיר כי ניהול עצמי בתחום החינוך כולל מערכת חינוך ערבית שתנוהל בידי אנשי מקצוע ומחנכים ערבים, וכי יישומה של זכות זו יכול להיעשות הן במסגרת בתי ספר ערביים, הן בבתי ספר מעורבים יהודיים-ערביים דו-לשוניים.

רעיונות אלה מהדהדים דוח שהוגש לראש הממשלה אהוד ברק בשנת 2000, בעקבות האירועים הקשים של אוקטובר 2000, שבמהלכם נהרגו 13 אזרחים ערבים מאש כוחות הביטחון. הדוח נשא את השם הטעון "אחרי השבר: כיוונים חדשים למדיניות הממשלה כלפי הערבים בישראל" (רבינוביץ, גאנם ויפתחאל, 2000). בהקשר של החינוך מוצע במסמך זה לתת למיעוט הערבי "אוטונומיה תרבותית משמעותית", בהתבסס גם על "ניסיון של מדינות רבות-תרבותיות בעולם", ומומלץ להשתמש בתשתיות הקיימות כבסיס למינהל נפרד לחינוך הערבי, שישמש בסיס לאוטונומיה תרבותית לאוכלוסייה הערבית בישראל (אל-חאג', אבו-סעד ויונה, 2000, עמ' 35). למעשה, המחברים ממליצים שהמינהל המוצע יתפקד במסגרת משרד החינוך והתרבות, אך ישמור על עצמאות מוחלטת בכל הנושאים, מהגדרת מטרות ותכנים, דרך מינוי מורים, מנהלים ומפקחים, תכנון, פיתוח וכלה בתקצוב וניהול. במינהל זה תפעל, לפי הצעתם, מזכירות פדגוגית נפרדת ועצמאית לחינוך הערבי, שתעבוד בתיאום ושיתוף פעולה עם מזכירות הפדגוגית הכללית.

במישור האקדמי, סבן (1999) סבור כי ממדיה של האוטונומיה התרבותית למיעוט הערבי יתגבשו כשלידי המיעוט תועבר השליטה על מערכות החינוך, לרבות האפשרות להקים אוניברסיטה ערבית, מוסדות הדת (כולל נכסי הווקף), מימון גורמי תרבות ובהם כתבי עת, מוזיאונים, תיאטרונים, קולנוע וספרות, וכן תינתן למיעוט שליטה בתקשורת האלקטרונית הממלכתית בערבית ובערוצים מסחריים בערבית. לדברי סבן, מדובר ב"העברת שליטה בתחומי ההכרעה, הניהול, המינוי, וקביעת התכנים באותם תחומים אוטונומיים" (שם, עמ' 91).

בחיבורו החשוב על מעמדם של האזרחים הערבים בישראל העלה קלוד קליין

(Klein, 1987), מומחה למשפט חוקתי, את הרעיון להקים גוף ייצוגי של המיעוט הערבי, שייבחר על ידי האזרחים הערבים ויהיה אחראי מטעמו לניהול התחומים האוטונומיים שלו, לרבות תחום התרבות. ברוח זו כתב גם בשארה (1993). סבן הציע באותו הקשר שיהיה זה גוף ש"חובה או נוהג להיוועץ בו, בטרם תתקבל הכרעה בשורה של סוגיות בעלות השלכה על המיעוט" (סבן, 1999, עמ' 93).

השיח שהתעורר בעקבות "מסמך החזון" הצמיח רעיונות חדשים גם בקרב החברה הישראלית-יהודית. בולט בהקשר זה מסמך שכותרתו "לקראת אזרחות ישראלית מכלילה: מסגרת רעיונית חדשה ליחסי יהודים-ערבים בישראל" (מכון ירושלים לחקר ישראל, 2011). צוות החשיבה, שכלל עשרה חוקרים ישראלים-יהודים מתחומי דעת שונים בראשות חוקר המזרח התיכון יצחק רייטר, הדגיש בפתח המסמך כי הצוות פעל "מתוך גישה ציונית המכירה בזכות העם היהודי להגדרה עצמית במדינת-ישראל ובזכותם של כל אזרחי המדינה לשוויון ולזכויות אדם ואזרח" (שם, עמ' 8). בפרק "הערבים בישראל כמיעוט לאומי", מוצעת במסמך "הכרה חוקתית בערבים כמיעוט לאומי והרחבת זכויותיהם הקיבוציות" (שם, עמ' 13). המסמך מציע כי לאזרחים הערבים תהיה, בין השאר, הזכות ל"ניהול עצמי של מוסדות ותכני תרבות, שפה ודת" וכן "אפשרות לניהול אוטונומי של מערכת החינוך הערבית תוך עמידה בליבה חינוכית ובמסגרת ממלכתית" (שם, עמ' 13-14).

אוטונומיה מינהלית: מינהל חינוך ערבי עצמאי במסגרת משרד החינוך

האפשרות השנייה העומדת לדיון היא כאמור אוטונומיה המוגבלת לתחום החינוך בלבד, אך עם מינהל חינוך ערבי עצמאי במסגרת משרד החינוך. אוטונומיה מסוג זה קיימת בישראל בחינוך הממלכתי-דתי, הנהנה ממינהל עצמאי בתוך משרד החינוך, בגיבוי החוק. במוסדותיו מתקיימים במקביל ללימודים הכלליים לימודים המותאמים לאופיים הדתי של תלמידיהם. כמו כן הוקמה במסגרת החוק מועצה לחינוך ממלכתי-דתי, ששר החינוך מחויב להיוועץ בה כל אימת שהוא עושה שימוש בסמכויותיו בכל הנוגע לזרם החינוכי הזה (סעיף 13 ו-15 לחוק חינוך ממלכתי). דוגמה נוספת לאוטונומיה בתחום החינוך, אף בהיקף רחב יותר, המוכרת בחוק חינוך ממלכתי ובחוק יסודות התקציב (סעיף 3א(ט)), היא זרמי החינוך העצמאיים החרדיים – מרכז החינוך העצמאי ומרכז מעיין החינוך התורני (פרי-חזן, 2013). ביולי 2008, במסגרת תיקון לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, הוכר זרם נוסף, החינוך הממלכתי המשלב, של בתי ספר ה"משלבים" בין החינוך

הממלכתי ובין החינוך הממלכתי-דתי (תיקון מס' 10, התשס"ח-2008, לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953). לפי התיקון, גם הוקמה המועצה לחינוך ממלכתי משלב, שסמכויותיה דומות לאלו של החינוך הממלכתי-דתי (סעיף 13 לחוק חינוך ממלכתי).

הרעיון לניהול עצמי דומה בתחום החינוך של המיעוט הערבי-הפלסטיני בישראל אינו חדש. אל-חאג' (1996) מזכיר כי עוד בתחילת שנות השמונים של המאה הקודמת העלה ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל דרישה להקמת מועצה פדגוגית עצמאית לחינוך הערבי. ב-1984 אישר הוועד תכנית שקראה להקמת "מזכירות פדגוגית מיוחדת לחינוך לערבים, אשר עובדיה ויושב הראש שלה יהיו ערבים והיא תעסוק בתכניות לימודים ובספרי לימוד לבתי הספר הערביים" (שם, עמ' 54-55). הדרישה, מציין אל-חאג', הועלתה שוב ושוב על ידי הנהגת הציבור הערבי.

בשנת 1996 דומה היה שנרשמת תזוזה חקיקתית, בעקבות קבלת תקנות חינוך ממלכתי (מועצה מייעצת לחינוך הערבי), התשנ"ו-1996. מועצה זו נועדה בין השאר "לבחון את מצב החינוך הערבי ולהציע לשר החינוך, התרבות והספורט תכניות ודרכי פעולה לקידומו ולשילובו המלא של החינוך הערבי במערכת החינוך הממלכתית" (סעיף 1). סעיף 1(5) של התקנות, העוסק בסמכויות המועצה,³ קובע שזו תמליץ בפני השר על דרכים לגיבוש מדיניות חינוכית ופדגוגית לשלבי הגיל השונים במוסדות החינוך, כדי להבטיח לאזרחי ישראל הערבים מעמד שווה לזה של שאר האזרחים, תוך כדי התחשבות בייחודם הלשוני והתרבותי ובמורשתם. סעיף 2(2) מבטיח התוויית מדיניות לפיתוח תוכניות לימודים שיבטאו את צרכיו ואת תרבותו של הציבור הערבי – הכול "על פי מדיניות המשרד" (כפי שכותבי התקנות דאגו להוסיף בסוף הסעיף).

ואכן, כפי שעולה מלשון התקנות, הגוף הנדון הוא גוף מייעץ בלבד, ואין כלפיו אפילו חובת היועצות של השר בבואו להכריע בנושאים הרלוונטיים לעבודת המועצה (סבן, 2002). על דלות תפקידה של המועצה ניתן ללמוד בבירור מהשוואה של סמכויותיה – או ליתר דיוק, היעדר סמכויותיה – לסמכויות ההכרעה הניכרות הנתונות בידי המועצה הנפרדת והעצמאית של החינוך הממלכתי-דתי.

3 בנוגע להרכבה של המועצה, סעיף 4 של התקנות קובע כי חבריה, שמספרם יהיה לפחות 15, יתמנו מקרב אנשים פעילים בשדה החינוך הערבי, אנשי חינוך ברשויות מקומיות, מוסדות להשכלה גבוהה, מוסדות להכשרת מורים וארגוני המורים, וכן עובדים של משרד החינוך, התרבות והספורט שמספרם לא יעלה על 25% מכלל חברי המועצה.

סעיף 14 בחוק חינוך ממלכתי קובע בפירושו: "השר ייוועץ [...] במועצה [...] בטרם ישתמש בסמכות מן הסמכויות המסורות לו לפי חוק זה הנוגעות לחינוך ממלכתי-דתי, לרבות מינוי מנהל אגף החינוך הדתי במשרד החינוך והתרבות, ומינויים של מפקחים, מנהלים ומורים למוסדות החינוך הממלכתי-דתי". על פי סעיף 16, תוכניות שונות למוסדות החינוך הממלכתי-דתי ייקבעו על ידי השר בהסכמת המועצה לחינוך ממלכתי-דתי.

עם הקמתה קיימה המועצה המייעצת לחינוך הערבי סדרת דיונים והגישה לשר החינוך מסמך מפורט ומנומק ובו המלצה להקים מועצה פדגוגית נפרדת לחינוך הערבי (אבו-עסבה, 2007). שר החינוך דאז, אמנון רובינשטיין, לא אימץ המלצה זו, ובעקבות זאת התפטרו רוב חברי המועצה המייעצת והיא חדלה להתקיים. מאז היא לא אוישה בשנית, והתקנות נותרו כאות מתה עד היום.

הרעיון שב ועלה כמה שנים אחר כך, במסמך "אחרי השבר" שהוזכר לעיל. כחלק מההמלצה "לטיפוח זהותו הקולקטיבית של המיעוט במסגרת האזרחות המשותפת", המליצו הכותבים על שינוי מטרות החינוך באוכלוסייה הערבית, מבנהו ותכניו, ועל מתן דגש לטיפוח זיקת התלמידים הערבים לזהותם הקולקטיבית. ההמלצה היא להפוך את מערכת החינוך לאזרחים הערביים "למערכת המתנהלת בידי הציבור עצמו, בדומה למצב הקיים מאז קום המדינה בזרמי חינוך אחרים בקהילות בעלות מארג תרבותי מוגדר, למשל החינוך החרדי או הדתי-לאומי" (רבינוביץ ואחרים, 2000, עמ' 32).

האופציה לכוון מינהל חינוך ערבי במסגרת משרד החינוך משתקפת היטב גם בהצעות חוק פרטיות שהגישו חברי הכנסת הערבים בעשור הראשון של המאה הנוכחית: הצעת חוק יסוד: שוויון האוכלוסייה הערבית, שהוגשה כמה פעמים;⁴ הצעת חוק חינוך ממלכתי (תיקון – הכללת המורשת הערבית) משנת 2003;⁵ הצעת חוק חינוך ממלכתי (תיקון – חינוך ערבי) משנת 2006;⁶ הצעת חוק חינוך ממלכתי (תיקון – הכללת המורשת הערבית) משנת 2009;⁷ הצעת חוק חינוך ממלכתי (תיקון – ייצוג ערבים בוועד החינוך) משנת 2009;⁸ הצעת חוק

4 הונחה על שולחן הכנסת בפעם האחרונה ביום 31.7.2013.
 5 הונחה על שולחן הכנסת ביום 12.5.2003.
 6 הונחה על שולחן הכנסת ביום 29.5.2006.
 7 הונחה על שולחן הכנסת ביום 1.4.2009.
 8 הונחה על שולחן הכנסת ביום 1.4.2009.

חינוך ממלכתי (תיקון – חינוך ערבי) משנת 2009. הנושאים המרכזיים העולים מעיון בהצעות החוק הם: דרישה לשוויון מהותי בין אזרחי ישראל והסרת האפליה בחינוך; הקמת "חינוך ממלכתי ערבי" שמוסדותיו ערביים מבחינת השפה, תוכניות הלימודים, המורים והמפקחים, דהיינו – מתן אוטונומיה חינוכית למיעוט הערבי; יצירת ביסוס חוקי לייצוג הולם לערבים במזכירות הפדגוגית במשרד החינוך; קביעת זכותו של המיעוט הערבי לטפח את זהותו הלאומית, הערבית-פלסטינית, ולהנחילה לדור הצעיר; קביעה שהחינוך הערבי יושתת על ערכי התרבות הפלסטינית, הערבית והאנושית, על הקשר המיוחד עם שאר העם הפלסטיני, על הזכות לאזרחות שווה ומלאה, ועל דו-קיום עם העם היהודי בישראל על בסיס של שוויון זכויות וכבוד הדדי.

גם ועדת אור, בדוח שלה מספטמבר 2003, הזכירה את דרישתם של נציגי הציבור הערבי לאוטונומיה בתחום החינוך, על ידי הקמת מינהל חינוך ערבי עצמאי במשרד החינוך (דוח ועדת החקירה הממלכתית, 2003, פסקה 62). הוועדה מציינת שדרישה זו הוצגה לנוכח היעדרם של מקבלי החלטות ערבים בצמרת משרד החינוך והשיתוף הדל של אנשי חינוך ואנשי ציבור ערבים בעיצוב תוכניות הלימודים. הוועדה אף מצאה לנכון לציין כי בדרישה זו, כמו בדרישות לאוטונומיה בתחומים אחרים, ניכר ממד לאומי, וכי דרישות מסוג זה נדחו על הסף על ידי הרשויות, דבר שעורר קווי חיכוך נוספים בין המגזר הערבי לממשלה. דומה כי הכרת החשיבות בהסדרת מעמדו של החינוך הערבי החלה מחלחלת יותר ויותר בשנים האחרונות בקרב הציבור היהודי במדינה (דיין, 2008; קשתי, 2011). כך למשל, סוגיית מעמדו של החינוך הערבי נדונה, בין שאר סוגיות, בוועדה לבחינת עקרונות יסוד בנושא הילד והמשפט ויישומם בחקיקה, בראשות השופטת סביונה רוטלוי (דוח רוטלוי, 2003). בדוח המקיף משנת 2003 הטעימה ועדת המשנה בנושא חינוך, בראשות חוקרת החינוך אורית איכילוב, כי חייב לחול שינוי בדרך ניהולו של החינוך הערבי וכי אין מנוס משינוי יסודי במעמדו של החינוך הערבי. הוועדה ציינה כי רבים בציבור הערבי חולקים תחושת ניכור כלפי מערכת החינוך הכללית. "כקבוצת מיעוט בעלת צרכים חינוכיים ייחודיים זכאית האוכלוסייה הערבית להתאמת מערכת החינוך המשרתת אותה לצרכיה. הדרך המיטבית לכך", קובעת הוועדה, "היא במתן אחריות ושותפות לנציגים מקרבה בהתוויית מערכת החינוך הרשמית" (שם, עמ' 262). הוועדה המליצה

על אוטונומיה מבנית לחינוך הערבי, שתתבטא ב"יצירת מועצה לחינוך ערבי במסגרת החינוך הממלכתי, על-פי הדגם של החינוך הממלכתי-דתי" (עמ' 263). את פרטיו של ההסדר המוצע ממליצה הוועדה להשלים תוך כדי הידברות עם נציגי החברה הערבית.¹⁰

בקיץ 2010, בעקבות יוזמתם של ארגוני החברה האזרחית הערבית-הפלסטינית, הכריזה ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי בישראל, בצוותא עם ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות, על הקמת "מועצה פדגוגית ערבית". במועצה חברים 30 אנשי חינוך ואקדמיה ערבים, ולדברי מקימיה היא תשאף לקבל לידיה את ניהול מערכת החינוך הערבי בישראל ולהפוך לגוף המוסמך להכוונת המדיניות הפדגוגית והקוריקולרית שלה (ג'בארין ואגבאריה, 2010). בהתאם לכך אמורה המועצה להגדיר את מטרות החינוך הערבי בישראל ולפרוש חזון חינוכי וערכי לבתי הספר הערביים במדינה. המועצה מצפה לקבל את הכרת משרד החינוך, אך דומה שבשלב זה המשרד שולל את היוזמה על הסף ונמנע מכל שיתוף פעולה עמה (ענברי, 2008; קשתי, 2008). דומה כי חשיבותה של היוזמה היא בהיותה הניסיון המעשי הראשון לאתגר את משרד החינוך ולהציג מודל אפשרי של מועצה פדגוגית ערבית, שהציבור הערבי מייחל לה זה שנים ארוכות (Agbaria, 2013).

עם זאת, כל המאמצים שנעשו, להלכה ולמעשה, בכיוון של כינון מינהל חינוכי עצמאי רשמי למיעוט הערבי לא הביאו עד כה לתוצאות מעשיות. זכותו של המיעוט הערבי לאוטונומיה חינוכית לא הוכרה במפורש בחקיקה, לא כביטוי לזכותו של הפרט (התלמיד או ההורה) ולא כביטוי לזכות קבוצתית של מיעוט – למרות המגמה בשיח המשפטי להתאים את מערכת החינוך למציאות הרב-תרבותית בישראל. כך למשל חוקקה הכנסת את חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים,

10 דוח ועדת המשנה גיבש בין השאר הצעת חוק חדשה – הצעת חוק שוויון בחינוך (דוח רוטלוי, עמ' 213). במסגרת הדיון בהצעת החוק מוקדש פרק שלם לחינוך הערבי במדינה. החינוך הממלכתי הערבי מוגדר בהצעת החוק כמערכת שמוסדותיה, מועסקיה המקצועיים, וכן תוכני הלימוד, הם ערבים בזהותם (שם, עמ' 263). הצעת החוק שגובשה בדוח הוועדה טרם זכתה ליישום בחקיקה. ראו גם את דוח כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל (כוח המשימה הלאומי, 2005), הידוע יותר בשם דוח דברת, שהכיר במידה זו או אחרת בחשיבות קידומן של מטרות "ייחודיות לחינוך הערבי" (שם, עמ' 219) והמליץ "לקבוע בחקיקה מעמד מיוחד ולהכיר בזכות למערכת חינוך נפרדת" בין השאר לאוכלוסייה הערבית (שם, עמ' 215). לביקורת על הדוח ועל מוגבלות המלצותיו ראו דהאן ויונה, 2005. לטענתם, דוח דברת אמנם הציע "לפתוח דף חדש" עם הציבור הערבי, אך בפועל, הציבור הערבי והציבור הדרוזי לא זכו למינהל אוטונומי.

התשס"ח-2008, המעניק אוטונומיה חינוכית רחבה במימון המדינה למוסדות של קבוצה תרבותית ייחודית. לפי החוק, המדינה תממן מוסדות חינוך שיוכרו כייחודיים בשיעור של 60% מהתקציב שניתן לתלמיד בחינוך הממלכתי, כמעט בלי להגביל את התכנים הנלמדים בהם (סבירסקי ודגן-בוזגלו, 2009). בכך מנתק החוק את הקשר שהיה בתוקף עד החלתו בין פיקוח המדינה על תוכני הלימוד במוסדות חינוך לבין תקצובם על ידי המדינה. ואולם, על אף צרכיו המפורטים לעיל של החינוך הערבי, הקבוצה התרבותית הייחודית היחידה המוגדרת בחוק במפורש היא הקבוצה החרדית – דהיינו מוסדות החינוך המשתייכים למגזר החרדי. אמנם הועלתה הטענה כי ניתן לפרש את החוק כך שיחול בעתיד גם על המיעוט הערבי, אך דומה שהחוק אינו בנוי כך שיתאים לצרכיו הייחודיים של מיעוט זה (הראל בן-שחר, 2009).

דומה כי אחת הסיבות לשמירת החינוך הערבי בישראל ככול למשרד החינוך היא הרצון לשלוט על תוכני הלימוד בצורה מוחלטת. הדבר מעיד על יחס שלילי מצד הממסד כלפי הפלסטינים אזרחי ישראל הנתפסים כ"איום", ולא כאזרחים שווי זכויות האמורים ליהנות מזכויות קולקטיביות, כגון הזכות לאוטונומיה חינוכית. במקום אחר תיארנו זאת כמדיניות הלוקה בהיעדר ראייה מערכתית כוללת של צורכי החינוך בקרב מיעוט לאומי הרוצה להיות מעורב בניהול החינוך ובקביעת תכניו (ג'בארין ואגבארייה, 2010). מרעי (Mar'i, 1978), אל-חאג' (אל-חאג', 1996; Al-Haj, 1995), אבו-עסבה (2007) וחוקרים נוספים (Abu-Saad, 2006; Amara & Mar'i, 2002) מטעימים בהקשר זה, כי המערכת האמונה כיום על החינוך הערבי היא חלק בלתי נפרד ממנגנון השליטה על החברה הערבית-פלסטינית בישראל, בין השאר באמצעות ריקון תוכנית הלימודים מתכנים לאומיים ועיצוב המערכת עצמה כאפיק מרכזי לקואופטציה של אקדמאים ערבים, תוך כדי הפיכתם למורים טכנוקרטיים וא-פוליטיים. שליטה זו פירושה התכחות לצרכים תרבותיים ולאומיים ייחודיים של התלמידים הערבים-פלסטינים וטרפוד ההתפתחות הטבעית והחופשית של זהות תרבותית-לאומית בקרבם.¹¹

11 יתרה מזו, שירות הביטחון הכללי התערב באופן מעשי, מראשית קיום המדינה, במיניוים של מנהלים ומורים במערכת החינוך הערבית, התערבות הפוגעת קשות בזכות לשוויון, בזכות לחירות ובזכות לכבוד (גולן-עגנון, 2004; כהן, 2006; עתירה, 2004).

סיכום

דומה שההסדרים המשפטיים והארגוניים הקיימים בישראל בתחום החינוך משמרים הלכה למעשה את פערי הכוח במדינה בין הקבוצה הערבית-פלסטינית המודרת לבין הקבוצה היהודית הדומיננטית, ומותירים את החינוך הערבי משולל יכולות ממשיות לניהול עצמי ובלא מעורבות בעלת ערך של נציגים קובעי מדיניות מטעם המיעוט הערבי-פלסטיני (אל-חאג', 1996; גולן-עגנון, 2004; סבן, 2002; Jabareen, 2006). אבו-עסבה (2007) מזהיר בהקשר זה, כי התכשורת לזהות ולתרבות הפלסטינית-ערבית מצד אחד והדגשה של חשיבות הערכים היהודיים-ציוניים מן הצד השני יחזקו את הרגשת הקיפוח וההפליה של אזרחי המדינה הערבים ויעמיקו את תחושת הניכור שלהם כלפי המדינה. במישור הפרקטי, מקובלת עלינו ההנחה כי מימוש הזהות הערבית-פלסטינית באמצעותו של מינהל חינוך ערבי עצמאי יכול לצמצם את השסעים בין המיעוט הערבי-פלסטיני לבין הרוב היהודי בישראל (אבו-עסבה, 2004; סמוחה, 1999). אין כאן עניין של שאיפה להיטמעות (בשארה, 2000; סמוחה, 2005). זאת ועוד: הענקת שוויון מהותי מלא למיעוט הערבי-פלסטיני ברמה הלאומית תחייב שינויים מערכתיים ומבניים במוסדות הפוליטיים במדינה (ג'בארין, 2010; Karayanni, 2012). מאחר שהתנאים הפוליטיים השוררים כיום אינם מאפשרים לחולל שינויים מעין אלו (סבן, 1999; גנז, 2006), יהיה במתן אוטונומיה חינוכית למיעוט הערבי-פלסטיני מעין "פיצוי" על האי-שוויון המובנה הקיים במדינה; אוטונומיה כזו תאפשר למיעוט זה לממש את זהותו הלאומית והתרבותית ותנטרל את האי-שוויון המובנה – אם לא בכל התחומים כי אז לפחות בקטגוריה זו. כאמור, הדבר עשוי להוריד את מפלס המתחים בין שתי הקבוצות הלאומיות בישראל (סבן, 1999; סמוחה, 2005).

במישור העקרוני יותר, הכרה מהותית בייחודו התרבותי-לאומי של הציבור הערבי-פלסטיני בישראל כמיעוט לאומי ילידי מחייבת את המדינה לאפשר לאזרחים הערבים לעצב את זהותם הלאומית על פי רצונם, בעודם משוחררים מכל לחץ או תכתיב מצד קבוצת הרוב. זוהי זכות יסוד קבוצתית העומדת בפני עצמה, או כנגזרת מעקרון השוויון המתחייב מאופיה של כל דמוקרטיה (ג'בארין, 2010). הענקת זכויות של ניהול עצמי לקבוצת המיעוט תבטיח התפתחות מקיפה של הזהות הייחודית והחווייה הקולקטיבית של חבריה וחברותיה. ביסודן של הזכויות לניהול עצמי מונחת ההכרה בילידיותה של האוכלוסייה הערבית-פלסטינית ובצורך להבטיח ביטוי מלא לזהותה הקבוצתית בתחומי חייה הייחודיים, באופן

המשלים את שיתופה בספירה הציבורית הכלל-חברתית (Jabareen, 2008; Raday, 2003). אמנם במאמר זה התמקדנו ברעיונות של אוטונומיה בחינוך ובתרבות, אבל חשוב לנו לומר, שבעצם מדובר כאן במהלכים משולבים, שבהם גם יובטח שיתופם של אנשי חינוך ומינהל חינוכי ערבים רבים ככל האפשר במערכת החינוך הכללית בכל הדרגות והתפקידים, כפי שהוצע לא פעם (אל-חאג', 1996; סבן 2002; גולן-עגנון 2004), ולמעשה שיתופו המהותי של המיעוט הערבי-פלסטיני בכל מערכות השלטון המרכזי במדינה (ג'בארין, 2007, 2010). המאמר הציג שתי גישות למימוש זכותו הקולקטיבית של המיעוט הערבי-פלסטיני לשימור זהותו, ולהנחלת זהות זו לדורות הבאים: גישה הבוחנת הענקת אוטונומיה תרבותית רחבה לקבוצת מיעוט זו, וגישה המסתפקת בהקמת מינהל חינוך ערבי עצמאי במשרד החינוך. בהקשר זה, חשוב לומר שלא מדובר בהכרח בשתי גישות מתחרות, שכן ניתן לראות בהן גישות משלימות הנמצאות על רצף אחד של מימוש הזכות של החברה הערבית לניהול עצמי תרבותי ולהשפעה על תוכני הלימוד במערכת החינוך. מתן אוטונומיה מינהלית יכול בהחלט להיות צעד ראשון, הדרגתי ובונה אמון לקראת כינון אוטונומיה תרבותית משמעותית יותר.

במציאות הישראלית של היום, אנו מציעים כצעד ראשון מעשי ועקרוני למימוש הזכות האמורה, לעגן בחקיקה את ההסדרים המבניים לאוטונומיה חינוכית למיעוט הערבי-פלסטיני, כחלק משיתופו המהותי במערכות השלטון במדינה. ניתן לאמץ את הדגם החקיקתי הקיים בחינוך הממלכתי-דתי על ידי הקמת מועצה פדגוגית ערבית עצמאית למערכת החינוך הערבית. באמצעות מועצה כזאת יהיה אפשר להתמודד עם שלוש הבעיות המרכזיות של החינוך הערבי בישראל מאז קום המדינה: היעדר מעמד משפטי פורמלי בחקיקה הראשית לחינוך הערבי; היעדר גוף מקצועי, ייצוגי ואותנטי לחינוך הערבי; היעדר מטרות מוסכמות, מעודכנות ומותאמות לצורכי התלמידים הערבים-פלסטינים בישראל. חקיקה הולמת עשויה להסדיר את ההיבטים השונים של הזכות לחינוך של המיעוט הערבי-פלסטיני בישראל ואת המבנה הארגוני והתכנים הפדגוגיים הנגזרים מזכות זו, ולאפשר הקמת גוף מקצועי שיגבש מדיניות פדגוגית וקוריקולרית ייחודית לחינוך הערבי ולנסח מטרות שיכוונו את העשייה הפדגוגית והערכית במערכת החינוך הערבית.

מועצה פדגוגית עצמאית לחינוך הערבי היא בגדר זכות תרבותית וצורך פדגוגי (Agbaria, 2013). על פי המשפט הבינלאומי, מיעוטים לאומיים זכאים לזהות קבוצתית ולניהול עצמי של מוסדות החינוך והתרבות שלהם. מבחינה

פדגוגית, התלמידים והמחנכים הערבים-הפלסטינים בישראל זקוקים לגוף שישמש להם מצפן ערכי, יקדם ראייה מערכתית של בעיות החינוך הערבי, יהיה אמון על האיכות של תוכניות הלימודים ושל ספרי הלימוד ויעבוד לצד המזכירות הפדגוגית הכללית של משרד החינוך. יתרה מזו, מועצה פדגוגית כזאת תיצור מרחב ממוסד לקיום דיונים על ערכי החינוך הערבי ועל מבנהו ואף על תוכנם של לימודי הליכה, המשותפים לכלל מערכת החינוך בישראל. כמובן, המבחן האמיתי יהיה בשינוי המהותי המתבקש בספרי הלימוד, בתוכניות הלימודים השונות, בשיעורים עצמם ובתוכני החינוך בכלל, הפורמלי והבלתי-פורמלי, וכן במיסודם של הסדרים מוסדיים ופרקטיים נוספים, שיבטיחו כי לרשות החינוך הערבי יועמדו התקציבים והמשאבים הדרושים וינתנו לו סמכויות של ממש שיאפשרו הפעלה של אוטונומיה מהותית.

רשימת מקורות

- אבו-עסבה, ח'אלד (1997). מערכת החינוך הערבי בישראל: מצב קיים וחלופות ארגוניות אפשריות. גבעת חביבה: הוצאת המכון לחקר השלום.
- אבו-עסבה, ח'אלד (2004). הקמת מנהל עצמאי ואוטונומי למערכת החינוך הערבית בישראל. בתוך: דפנה גולן-עגנון, דפנה (עורכת), *אי-שוויון בחינוך (עמ' 131-144)*. תל-אביב: בבל.
- אבו-עסבה, ח'אלד (2007). *חינוך ערבי בישראל: דילמות של מיעוט לאומי*. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- אבנון, דן (1998). ההיבט הלא-דמוקרטי של חוקי היסוד בנושא זכויות האדם. *פוליטיקה*, 2, 70-53.
- אוסצקי-לזר, שרה וכבהא, מוסטפא (עורכים) (2008). *בין חזון למציאות: מסמכי החזון של הערבים בישראל 2006-2007*. ירושלים: הפורום להסכמה אזרחית.
- אל-חאג', מאג'ד (1996). *חינוך בקרב הערבים בישראל: שליטה ושינוי חברתי*. ירושלים: מאגנס.
- אל-חאג', מאג'ד (1998). חינוך לרב-תרבותיות בישראל לאור תהליך השלום. בתוך: מנחם מאוטנר, אבי שגיא ורונן שמיר (עורכים), *רב-תרבותיות במדינה דמוקרטית ויהודית (עמ' 703-713)*. תל-אביב: רמות.
- אל-חאג', מאג'ד, אבו-סעד, איסמעיל ויונה, יוסי (2000). חינוך והשכלה גבוהה. בתוך: דני רבינוביץ, אסעד גאנם ואורן יפתחאל (עורכים), *אחרי השבר: כיוונים חדשים למדיניות הממשלה כלפי הערבים בישראל (עמ' 34-38)*. חיפה: שתיל.
- ברונר, ז'וזה ופלד, יואב (1998). על אוטונומיה, יכולות ודמוקרטיה: ביקורת הרב-תרבותיות הליברלית. בתוך: מנחם מאוטנר, אברהם שגיא ורונן שמיר (עורכים), *רב-תרבותיות במדינה דמוקרטית ויהודית (עמ' 107-131)*. תל-אביב: רמות.

- בשאה, עזמי (1993). על שאלת המיעוט הערבי בישראל. *תיאוריה וביקורת*, 3, 7-20.
- בשאה, עזמי (2000). הערבי הישראלי: עיונים בשיח פוליטי שסוע. בתוך: רות גביון ודפנה הקר (עורכות), *השסע היהודי-ערבי בישראל: מקראה* (37-38). ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ג'בארין, יוסף (1999). חינוך עם זהות. *מחברות עדאלה*, 1, 26-29.
- ג'בארין, יוסף (2006). *חוקה שוויונית לכל? על חוקה וזכויות קולקטיביות של האזרחים הערבים בישראל*. חיפה: מרכז מוסאוא.
- ג'בארין, יוסף (2007). על "הייצוג ההולם" לאוכלוסייה הערבית. *אנליזה ארגונית*, 11, 36-45.
- ג'בארין, יוסף (2010). על מעמדו החוקתי של המיעוט הערבי בישראל: הצעה חדשה לסדר. *מדינה וחברה*, 7(1), 105-140.
- ג'בארין, יוסף (2012). שני סוגים של שוויון: לקראת תיאוריה ביקורתית טרנספורמטיבית במשפט הישראלי. *המרחב הציבורי*, 7, 37-65.
- ג'בארין, יוסף ואגבארייה, אימן (2010). *חינוך בהמתנה: מדיניות הממשלה ויזמות אזרחיות לקידום החינוך הערבי בישראל*. נצרת וחיפה: דיראסאט – מרכז ערבי למשפט ומדיניות, והפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה.
- גביון, רות ובבלפור, טלי (2005). *חומר רקע לדיון בזכויות מיעוטים*. ירושלים: ועדת החוקה של הכנסת. נדלה מתוך:
www.huka.gov.il/wiki/material/data/huka2005-05-30-03.rtf
- גולן-עגנון, דפנה (2004). למה מפלים את התלמידים הערבים בישראל? בתוך: דפנה גולן-עגנון (עורכת), *אי-שוויון בחינוך* (עמ' 70-89). בבל: תל-אביב.
- גנו, חיים (2006). פירוש הזכות להגדרה עצמית ותפיסת יהדותה של ישראל כחסם על דרך השוויון והשייכות של האוכלוסייה הערבית בישראל. בתוך: שלמה חסון ומיכאל מוסא קרייני (עורכים), *חסמים בפני שוויון ערבים בישראל* (עמ' 120-124). ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- דהאן, יוסי ויונה, יוסי (2005). דוח דברת: על המהפכה הניאו-ליברלית בחינוך. *תיאוריה וביקורת*, 27, 11-38.
- דוח ועדת החקירה (2003). *דוח ועדת החקירה הממלכתית לבידור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000*. ירושלים: משרד המשפטים.
- דוח רוטלוי (2003). *דוח ועדת המשנה בנושא חינוך של הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה*. ירושלים: משרד המשפטים.
- דיין, אריה (2008). מנהל חינוך ערבי – בעד ונגד. *הד החינוך*, 82(7), 98-99.
- האגודה לזכויות האזרח בישראל (2007). *מכתב ליו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת מיום 19.3.2007*. ירושלים.

- הוועד הארצי (2006). הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל (2006). *החזון העתידי לערבים הפלסטינים בישראל*. נצרת: הוצאה עצמית.
- הראל בן-שחר, תמי (2009). אוטונומיה חינוכית, תוכניות-הליכה ומימון ציבורי של החינוך: על חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, התשס"ח-1998. *משפט וממשל*, יב, 281-331.
- כהן, הלל (2006). ערבים טובים. ירושלים: הוצאת עברית.
- כוח המשימה הלאומי (2005). כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל – התוכנית הלאומית לחינוך (דוח ועדת דברת). נדלה מתוך:
<http://cms.education.gov.il/NR/rdonlyres/EEE94632-B3D0-4D68-99DC-DE52F78FB0FC/14337>
- מכון ירושלים לחקר ישראל (2011). לקראת אזרחות ישראלית מכלילה: מסגרת רעיונית חדשה ליחסי יהודים-ערבים בישראל. ירושלים. נדלה מתוך:
www.jiis.org.il/upload/citizenship.pdf
- סבירסקי, שלמה ודגן-בוזגלו, נוגה (2009). *בידול, אי-שוויון ושליטה מתרופפת: תמונת מצב על החינוך הישראלי*. תל-אביב: מרכז אדוה.
- סבן, אילן (1999). אופציות גבול הפרדיגמה הציונית. בתוך: שרה אוסצקי-לזר, אסעד גאנם ואילן פפה (עורכים), *7 דרכים: אופציות תיאורטיות למעמד הערבים בישראל* (עמ' 79-122). גבעת חביבה: המכון לחקר השלום.
- סבן, אילן (2002). הזכויות הקיבוציות של המיעוט הערבי-פלסטיני: היש, האין ותחום הטאבו. *עיוני משפט*, כו(1), 241-319.
- סמוחה, סמי (1999). *אוטונומיה לערבים בישראל? בית-ברל: המרכז לחקר החברה הערבית בישראל*.
- סמוחה, סמי (2005). אוטונומיה תרבותית לערבים במדינה יהודית ודמוקרטית. בתוך: יצחק רייטר (עורך), *דילמות ביחסי יהודים-ערבים בישראל* (עמ' 97-108). ירושלים: שוקן.
- ענברי, איתמר (2008). במגזר הערבי רוצים זרם חינוך עצמאי. *nrg מעריב*. 10.7. נדלה מתוך:
www.nrg.co.il/online/1/ART1/758/160.html
- עתירה (2004). נדלה מתוך: www.adalah.org/admin/Downloads/SPics/8016370.pdf
- פלד, יואב (2006). תוכנית 100 המושגים: ביקורת רולסיאנית. *עדאלה*, 27, נדלה מתוך:
www.adalah.org/newsletter/heb/jul-aug06/ar1.pdf
- פרי-חזן, לטם (2013). החינוך החרדי בישראל: בין משפט, תרבות ופוליטיקה. ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים.
- קשתי, אור (2008). על מסלול התנגשות עם משרד החינוך. *הארץ Online*, 13.8. נדלה מתוך:
www.haaretz.co.il/hasite/spages/1011113.html

- קשתי, אור (2011). סקר: שליש מהיהודים בעד הסדרת מעמד החינוך הערבי. הארץ Online, 21.1. נדלה מתוך: www.haaretz.co.il/hasite/spages/1210916.html?more=1
- רבין, יורם (2002). *הזכות לחינוך*. שריגים (לי-און): נבו.
- רבין, יורם (2004). הזכות לקבל חינוך: מעמדה והיקפה בישראל. בתוך: יורם רבין ויובל שני (עורכים), *זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות במשפט הישראלי* (עמ' 567-618). תל-אביב: רמות.
- רבינוביץ, דני (1993). נוסטלגיה מזרחית – איך הפכו הפלסטינים ל"ערביי ישראל". *תיאוריה וביקורת*, 4, 141-151.
- רבינוביץ, דני, אסעד, גאנם, אורן ויפתחאל (עורכים) (2000). *אחרי השבר: כיוונים חדשים למדיניות הממשלה כלפי הערבים בישראל*. חיפה: שתיל.
- רבינוביץ, דני, אבו בקר, ח'אולה, הרצוג, חנה, מנאע, עאדל, סלימאן, רמזי, פלד יואב ושנהב, יהודה (2000). זהות ושיתוף אזרחי תרבותי. בתוך: דני רבינוביץ, אסעד גאנם, ואורן יפתחאל (עורכים), *אחרי השבר: כיוונים חדשים למדיניות הממשלה כלפי הערבים בישראל* (עמ' 28-33). חיפה: שתיל.
- רייטר, יצחק (2008). הנכבה והתקומה: מסמכי החזון של הערבים בישראל מנקודת מבט יהודית-ציונית. בתוך: שרה אוסצקי-לזר ומוסטפא כבהא (עורכים). *בין חזון למציאות: מסמכי החזון של הערבים בישראל 2006-2007*. עמ' 140-158. ירושלים: הפורום להסכמה אזרחית.
- Abu-Nimer, Mohammed (2001). Education for coexistence in Israel: Potential and challenges. in: Mohammed Abu-Nimer (Ed.), *Reconciliation, justice, and coexistence: Theory and Practice* (pp. 235-253). Oxford: Lexington Books.
- Abu-Saad, Ismael (2006). Palestinian education in Israel: The legacy of the military government. *Holy Land Studies: A Multidisciplinary Journal*, 5(1), 21-56.
- ACRI (1998). The Association for Civil Rights in Israel. *Comments on the combined initial and first periodic report concerning the implementation of the International covenant on civil and political rights (ICCPR)*. Tel-Aviv: ACRI.
- Agbaria, K. Ayman (2013). Arab civil society and education in Israel: The Arab Pedagogical Council as a contentious performance to achieve national recognition. *Race Ethnicity and Education* (ahead-of-print), 1-21.
- Al-Haj, Majid (1995). *Education, empowerment and control: The case of the Arabs in Israel*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Amara, Muhammad, & Mar'i, Abd Al-Rahman (2002). *Language education policy: The Arab minority in Israel*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishing.
- Anaya, S. James (2004). *Indigenous peoples in international law*. New York: Oxford University Press.

- Anaya, S. James, & Wiessner, Siegfried (2007). *The UN declaration on the rights of indigenous peoples: Towards re-empowerment*, JURIST, Oct. 3. Retrieved from: <http://jurist.law.pitt.edu/forumy/2007/10/undeclaration-on-rights-of-indigenous.php>
- Banting, Keith G., Courchene, Thomas J., & Seidle, F. Leslie (Eds.) (2007). *Belonging? Diversity, recognition and shared citizenship in Canada*. Montreal, QC: Institute for Research on Public Policy.
- Brunner, José, & Peled, Yoav (1996). Rawls on respect and self-respect: An Israeli perspective. *Political Studies*, 44(2), 287-302.
- Declaration on Minorities (1992). Declaration on the rights of persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities. Derived from: www.ohchr.org/Documents/Publications/GuideMinorities_Declarationen.pdf
- Eide, Asbjørn (1995). Minority protection and world order: Towards a framework for law and policy, in universal minority rights 87, 88, 91-92 (Alan Phillips & Allan Rosas Eds.).
- Eide, Asbjørn (2000). Commentary to the declaration on the rights of persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities (Working paper submitted by Asbjørn Eide to the UN Commission on Human Rights, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/WP.1, Sub-Commission on Promotion and Protection of Human Rights Working Group on Minorities. Sixth session, 22-26 May 2000). Retrieved from: www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/348e33bda7671678c1256962003a7c2b?Opendocument.
- ICCPR (1966). International Covenant on Civil and Political Rights. Derived from: www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx.
- ICESCR (1996). International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Derived from: www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx.
- ICESCR (1999). General Comment No. 13: The right to education (Art. 13): 08.12.1999/10, E/C.12/1999/10. (General Comments), para. 6.
- ICRC (1989). Convention on the Rights of the Child. Derived from: www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx.
- Jabareen, Yousef T. (2006). Law and education: Critical perspectives on Arab education in Israel. *American Behavioral Scientist*, 49(8), 1052-1074.
- Jabareen, Yousef T. (2008). Constitution building and equality in deeply-divided societies: the case of the Palestinian Arab minority in Israel. *Wisconsin International Law Journal*, 26(2), 345-401.

- Jabareen, Yousef T. (2012) Redefining minority rights: Successes and shortcomings of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. *UC Davis Journal of International Law and Policy*, 18, 119-161.
- Karayanni, Michael M. (2012). Two concepts of group rights for the Palestinian-Arab minority under Israel's constitutional definition as a "Jewish and democratic" state. *International Journal of Constitutional Law*, 10(2), 304-339.
- Karp, Judith (1998). Concepts underlying the implementation of the Convention on the Rights of the Child, 4 *Loy. Poverty L. J.* 113.
- Klein, Claude (1987). *Israel as a nation-state and the problem of the Arab minority: In search of a status* (mimeographed). Tel Aviv: International Center for Peace in the Middle East.
- Kymlicka, Will (1989). *Liberalism, community and culture*. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, Will (1995). *Multicultural citizenship: A liberal theory of minority rights*. Oxford: Clarendon Press.
- Kymlicka, Will (2001). *Politics of the vernacular: Nationalism, multiculturalism, and citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Mar'i, Sami (1978). *Arab education in Israel*. Syracuse, NY: Syracuse University Press.
- Raday, Frances (2003). Self-determination and minority rights. *Fordham Int'l L. J.*, 26, 479-497.
- Rawls, John (1971). *A theory of justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Thornberry, Patrick (1993). *International law and the rights of minorities*. Oxford: Clarendon Press.
- Tomasevski, Katarina (2004). *Manual on rights-based education: Global human rights requirements made simple*. Bangkok: UNESCO.
- UNDRIP (2007). Declaration on the rights of indigenous peoples. Derived from: www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_en.pdf
- Wisthaler, Verena (2009). The right to education for minorities: An overview on existing recommendations from The Hague to Geneva. *European Yearbook on Minority Issues*, 8, 123-148.