

אורי בן־אליעזר*

"המשך הפוליטיקה" או "הפוליטיקה עצמה"? התרומה הישראלית למלחמות החדשות על פי אינתיפאדת אל־אקצה

כיצד נבין את השינוי שהתחולל בישראל, אשר מלחמותיה החדשות שונות מהמלחמות הקונבנציונליות של העבר? עד כמה שינוי זה דומה למה שמכונה בעולם בשם "מלחמות חדשות"? למול גישות רציונליות המעמידות מלחמה על שיקול דעת ותבונה של מדינאים הפועלים על פי האינטרסים האובייקטיביים של מדינתם, למול גישות מערכתיות העוסקות בהפרת איזונים מרחביים וגלובליים ביחסי כוח כגורם למלחמה ולמול גישות הרואות מלחמות חדשות כתוצר של חולשה מדינתית – מאמר זה מספק תובנה אחרת. על פי תובנה זו, אינטרסים ביטחוניים מוגדרים על ידי שחקנים המגיבים לגורמים תרבותיים ולפרשנויות סובייקטיביות של המציאות. בהתאם לכך, הטענה היא כי אינתיפאדת אל־אקצה נוצרה בשל שינוי חברתי ופוליטי משמעותי שהתרחש בישראל במהלך שנות ה־80 וראשית שנות ה־90 של המאה הקודמת, כמו גם מהגחת מבנה מוסדי "מזמין מלחמה" שנוצר על רקע כישלונם של הסכמי אוסלו. מבנה מוסדי זה הביא (בצד גורמים אחרים) לאינתיפאדה, עיצב את אופייה המיוחד כ"מלחמה חדשה" והיווה גורם מרכזי בקושי להביא את סיומה.

מאז ומתמיד בני אדם מפעילים אלימות, הורסים, פוגעים ואף הורגים אלה את אלה. לא פעם הם עושים זאת בצורה מאורגנת ומקיפה הקרויה מלחמה, ומעידה – כפי שטען קלאוזביץ – על "התנגשות של רצונות". המלחמה לבשה צורות שונות במהלך ההיסטוריה האנושית, והנה בעשרות השנים האחרונות – נוכח השפעות הגלובליזציה ועם סיומה של המלחמה הקרה והשינויים שחלו באופיו של העידן המודרני, התווספה למגוון הדרכים הללו דרך נוספת. כך נוצר המושג "מלחמה חדשה", המאפיין מלחמות כמו אלו שהתרחשו ביוגוסלביה בראשית שנות ה־90, בצ'צ'ניה לקראת סוף המאה הקודמת ובראשיתה של המאה החדשה – וגם כיום – במדינות שונות באפריקה, ואפילו במלחמות האמריקניות שהתרחשו לא מזמן באפגניסטן ובעירק. המושג "מלחמה חדשה" ייראה במאמר זה מתאים למציאות הישראלית.¹ אך השאלה שאעמיד במרכז היא כיצד

*uriben@soc.haifa.ac.il

ניתן להסביר את המעבר שהתחולל בישראל ממלחמות קונבנציונליות לחדשות? באופן ספציפי אתמקד באינתיפאדת אל-אקצה ובמבצע חומת מגן שהתרחש במהלכה. אלא שחובה מלכתחילה למתן את הציפיות, ולומר כי מלחמה מעצם הגדרתה היא צורה של הפעלת אלימות הדדית כה מורכבת, עד שגם הסיבות לה וגם אופייה ומהלכה – שלא לדבר על תוצאותיה – אינם תמיד ניתנים להבנה מלאה או להכללה פשוטה. כך שכל הסבר למעבר ממלחמות קונבנציונליות לחדשות, כולל ההסבר שיעלה במאמר זה, הוא חלקי בלבד. עוד יש לציין, כי העיסוק באינתיפאדת אל-אקצה כמלחמה חדשה – פחות משהוא נוגע ישירות לצדדים הצבאיים, האסטרטגיים או הטקטיים שלה, מנסה לראות את אלה בהקשר תרבותי-פוליטי, שבלעדיו לא ניתן כמדומה להבין מלחמה כלשהי. אכן, הטיעון המרכזי שיעלה במאמר זה הוא כי המעבר שהתחולל בישראל, ממלחמות קונבנציונליות למלחמות חדשות, קשור להגחתה ולהתמסדותה של ראיית מציאות חדשה, שעלתה בקרב חוגים מסוימים בחברה הישראלית. ראיית מציאות זו "פילסה" לעצמה דרך בהדרגה עד שהפכה למבנה מוסדי הגמוני שניתן לראותו, על פי אפיוניו השונים, כמבנה מוסדי המזמין מלחמה ומונע את סיומה.

מהי מלחמה חדשה?

למושג "מלחמות חדשות" קמו מבקרים רבים שאינם מקבלים את הטיעון כי מלחמות ההווה שונות ממלחמות העבר. בחלקן הביקורות הללו מוצדקות, בין השאר כיוון שהמושג אינו מוגדר בדיוקנות, אינו מאופיין די הצורך ויש בו יומרה להקיף מלחמות שונות שלא ניתן לשייכן בנקל לאותה הקטגוריה. אלה שעסקו במלחמות חדשות העניקו את עיקר תשומת הלב למדינות שהתפרקו, או לכאלו שהפכו ל"מדינות חלשות" בשל סיומו של המאבק הבין גושי ובשל העובדה כי הן לא נתמכו עוד על ידי אחת משתי המעצמות הגדולות. התפרקות או חולשה זו, כך טענו הכותבים, הביאו למצב אנרכי שבו סיעות, פלגים, שבטים או קבוצות אתניות ולאומיות נאבקו ביניהן על משאבים מטריאליים שונים (על יהלומים במדינות אפריקה אחרות, למשל), על שליטה פוליטית (ביוגוסלביה לשעבר או בצ'צ'ניה, למשל) וגם על זהות – הווה אומר ניסיון לתת ביטוי מלא לייחודן האתני, הדתי או הלאומי של קבוצות למול, וכנגד, קבוצות אחרות. מסיבות אלו, טענו החוקרים, המלחמות החדשות שונות באופיין ובמהלכן מקודמותיהן, ולמעשה הן פורצות מכיוון שהמדינה המפוררת אינה מצליחה למנען.

זהו אם כן הטיעון על קצה המזלג. על מנת להתייחס אליו בצורה מדויקת יותר נציג תחילה "טיפוס אידיאלי" של המלחמה החדשה. טיפוס זה מכיל תיאור מופשט של התופעה ומדגיש אפיונים שונים שלה החוזרים על עצמם, וזאת מבלי שקיימת ולו מלחמה אחת הזזה לחלוטין במאפייניה למודל עצמו.² ראשית, מלחמה חדשה מצביעה

על סכסוך בין קהילות יותר מאשר על סכסוך בין מדינות. לא פעם היא מתרחשת מתוך ניסיון ליצור קהילות או לכונן את אופיין ועצמאותן למול קהילות או מדינות אחרות. בהקשר לכך, הכותבים טוענים כי אחד האפיונים הבולטים של המלחמות החדשות – וזהו כבר מרכיב שני במודל – הוא שלא תמיד עומדת במרכזן פוליטיקה רציונלית המציגה מטרות ומנסה להגשימן, אלא פוליטיקה של זהות, הנותנת ביטוי לרגשות של עוינות ושנאה והעמדת יחסים על בסיס היררכי (Kaufman, 2001). **שלישית**, מדובר בדרך כלל במלחמות אזרחים או כאלו בעלות אופי של מלחמות אזרחים – מלחמות שמתנהלות בין קבוצות אתניות, דתיות, אתנו-לאומיות או בין מדינה לבין לא-מדינה (Carment & James, 1997; Wolf, 2006). בהתאם, וזו כבר נקודה **רביעית**, מלחמות חדשות מתרחשות כאמור במדינות "חלשות", כאלו שאין בכוח שלטונן ומגנוניהן המרכזיים למנוע אותן. **חמישית**, אלו אינן מלחמות בין צבאות מקצועיים, בין צבאות סדירים או בין צבאות המון – אם כי גם אלה יכולים להיות מעורבים בהן – אלא מלחמות המתנהלות בין צבאות פרטיים, מיליציות, יחידות צבאיות אוטונומיות, קבוצות פרה-מיליטריסטיות, חלקים מצבאות לאומיים, צבאות שבטיים, תנועות לאומיות, ארגוני מחתרת, לוחמי גרילה, לוחמים שכירים, כנופיות, טרוריסטים, ארגוני פשע, ברוני מלחמה וכדומה. **שישית**, הצדדים במלחמה החדשה נוקטים בשיטות של גרילה או בדרך של הפעלת טרור.³ **שביעית**, בעידן הגלובלי, ארסנל הנשק פתוח למעשה גם בפני לא-מדינות הרבה יותר מאשר בעבר. מסיבה זו, לא פעם הצדדים – גם אם מדובר בתנועה אתנו-לאומית או דתית, בארגון מחתרת או בארגון טרור – משיגים לעצמם כלי נשק משוכללים, שבהם נעשה שימוש קטלני (כפי שהתברר למשל בעת מלחמת לבנון השנייה, כשהשליש הצפוני של ישראל ספג טילים לרוב מידי ארגון החיזבאללה, ומאוחר יותר בעת מבצע עמוד ענן כשהחצי הדרומי של ישראל לא ניצל מגזרה דומה). במובן זה המלחמות החדשות הן היברידיות – מכילות בתוכן אלמנטים של מלחמה "גדולה וקונבנציונלית" ו"קטנה ובלתי סדירה" גם יחד (Hoffman, 2007). נקודה **שמינית** – המלחמות הללו אינן מתנהלות עוד בשדה קרב מוגדר, שמערכה אחת בו יכולה להפוך למכרעת ולחרוץ את גורל המלחמה כפי שקרה בעבר בקרבות טרפלגר, ווטרלו, אל-עלמיין, סטלינגרד, או רמת הגולן ב-1973. **תשיעית**, אם בעבר כיבוש טריטוריאלי – וניכוס משאבי האויב בתוך כך – נתפסו כמרכזיים, מטרות אלו אינן עומדות עוד במרכזן של רוב המלחמות החדשות. פעמים רבות כיבוש של שטח מסתיים בעזיבה שלו, כפי שקרה לא פעם במלחמת קונגו השנייה, שהתחוללה בשנים 1998-2002, או אפילו (במידה חלקית) בעזיבת הגדה המערבית לאחר מבצע חומת מגן. אלא שבזאת לא תם ההבדל. במלחמות החדשות, טענו הכותבים, נעדרת לא פעם הכרזה על מלחמה, וגם סופה של המלחמה אינו תמיד ברור.⁴ בכלל, ניתן לומר כי בסיטואציות האלימות המלוות יחסים בין קבוצות דתיות, אתניות או אתנו-לאומיות, ואפילו יחסים בינן לבין מדינות,

חל טשטוש לא פעם בין המושגים "מלחמה" ו"מבצע". יתרה מזאת, וזו כבר נקודה שתים עשרה במודל, לא פעם מדובר במלחמות ממושכות ביותר. כמה זמן נמשכת האלימות באפגניסטן ובעירק? האם אינתיפאדת אל-אקצה, במה שנוגע לרצועת עזה, הסתיימה? והמלחמה בצ'צ'ניה? האם האלימות שככה במזרח קונגו? חלפו הימים שבהם המלחמה הסתיימה בשישה ימים (מלחמת ששת הימים), או בשלושה שבועות (מלחמת יום הכיפורים) וסיומה היה מוסכם על כולם.⁵ שלוש עשרה: ההבחנות הבינריות המסורתיות בין שלום למלחמה, בין חזית לעורף, בין חיילים לאזרחים – או אפילו בין חמושים לאזרחים – בין הלגאלי והבלתי לגאלי, בין הפנימי לחיצוני או בין הלוקלי לגלובלי – כל ההבחנות שהפילוסוף הצרפתי ז'אק דרידה ראה אותן כמאפיינות את צורת החשיבה האופיינית לעידן המודרני – הופכות עתה למטושטשות. כך, אזורים נרחבים באפריקה ובאסיה שורים כיום במציאות שהיא "לא שלום ולא מלחמה". מתי חיו תושבי אנגולה, מוזמביק או סרי לנקה במציאות של אין-מלחמה? דומה כי מונחים שנוצרו בעידן המלחמה הקרה, כמו "קונפליקט בעצימות נמוכה", רק מקטינים את האפקט של המלחמות הללו – האסייתיות או האפריקניות – שבהן מיליונים נהרגים והופכים לחסרי בית, לפגועים ולנרדפים, גם כאשר המלחמה מתנהלת על "אש קטנה" וצד אחד לפחות הוא בעל רמה טכנולוגית נמוכה (Green, 1994; Slim, 2008: 91).

כידוע, גם באינתיפאדת אל-אקצה פיגועי הטרור בערים המרכזיות של ישראל טשטשו גבולות בין חזית לעורף, במלחמת לבנון השנייה דווקא העורף הישראלי הפך חזית בשל הטילים ששיגר לעברו החיזבאללה, וכך היה גם במבצע עמוד ענן. ארבע עשרה, רבים קישרו בין המלחמה החדשה לגלובליזציה. הם עשו כן בדרכים שונות, למשל עסקו בזיקה החומרית שבין השתיים: התפשטות טכנולוגיית הרס ממקום למקום; בעיית הגבולות הפתוחים הן בפני פליטים והן בפני חמושים; הפשע הגלובלי המאורגן המנצל את המלחמה לצרכיו (סחר באיברים ביוגוסלביה לשעבר; סחר בקולטן, מינרל המצוי בקונגו שממנו מפיקים את אבקת הטנטלום החיונית לייצור מוצרים אלקטרוניים; שגשוג הסחר בנשק; סחר בסמים בקולומביה; והאופן שבו באופן כללי המלחמה החדשה מביאה לרווחי המלחמה). חמש עשרה, היות והמלחמה החדשה מתרחשת בעידן גלובלי המאופיין ביכולת העברה מהירה של ידע ממקום למקום, הרי שאת המלחמה מלווה עתה, יותר מאשר בעבר, נוכחותה של התקשורת. אמנם במלחמות שניהלו על פי "הדרך המערבית החדשה של המלחמה" השכילו המעצמות – בריטניה בפוקלנד/מלאווינס או ארצות הברית בשתי מלחמות המפרץ וגם באפגניסטן ובעירק – להגביל את התקשורת בצורה כמעט חסרת תקדים במדינות דמוקרטיות, אך עובדה זו דווקא מלמדת על כך שהם השכילו להבין את "הסכנה" הקיימת בקיומה של תקשורת ביקורתית, שאינה רק מדווחת. מכאן גם החשיבות הגדולה של הסמלים, של הדימויים ושל התעמולה – שכל הצדדים עושים בהם שימוש באמצעות התקשורת, מתוך הידיעה כי המדיה נוטה להתמקד

בהצגת סצנות מזעזעות מבלי לנסות להסביר לצופה או לקורא את הקונטקסט הכולל והמורכב של המלחמה (Weiman & Conard, 1994; Nacos, 2002). ניתן לכנות זאת בשם "המלחמה על המלחמה", מעין מלחמה וירטואלית או "מלחמת מדיה" (war media). הפלסטינים, למשל, הפכו בתחילת אינתיפאדת אל-אקצה את מותו של הילד מוחמד דורה בצומת נצרים לסמל לאכזריותם של הישראלים, בעוד הישראלים השתמשו בליניץ' שעשו פלסטינים לשני חיילי צה"ל כעבור ימים מספר כסמל לאכזריותם של הפלסטינים. שני המקרים הפכו לסמלים במאבק גם מכיוון שצולמו בידי צלמי טלוויזיה והועברו מיד לכל רחבי תבל. שש עשרה, עוד מסמני הגלובליזציה במלחמה החדשה הוא מעורבותם של כוחות גלובליים שונים. יותר מבעבר, במלחמה החדשה קיימת השפעה לפזורה, שנותנת כסף ועוזרת ביחסי ציבור ופעילויות שתדלניות (Dahlstrom, 2005). יתר על כן, מתנדבים מארצות שונות באים לא פעם להילחם למען צד זה או אחר. במלחמות החדשות בולטת גם נוכחותם של כוחות או"ם, של צבאות נאט"ו ושל שאר "צבאות שומרי שלום" (Duffield, 2001). גם ארגוני סיוע, עמותות שונות, תנועות שלום וארגוני זכויות אדם מעורבים במלחמה החדשה בצורה פעילה. בדרך זו מצאה את מותה ברפיח הנערה רייצ'ל קורי מהעיר אולימפיה שבצפון מערב ארצות הברית, פעילה בארגון בשם International Solidarity Movement. קורי ניסתה למנוע את הרס בית הרוקח שבו התאכסנה, ונהרגה מכף דחפור של צה"ל במהלך אינתיפאדת אל-אקצה.⁶ שבע עשרה, הגלובליזציה מביאה גם לחיבורים רבים בין ארגונים מזוינים בכל רחבי תבל. לא פעם נוצרת אחווה עולמית, על בסיס דתי או אתני, תוך התנגדות משותפת למדינות מסוימות או להשקפת עולם מסוימת. קבוצות מיליטנטיות פורשות רשתות בינלאומיות של שיתוף פעולה וסולידריות, ארגוני טרור מקימים תאים על פני כדור הארץ ולוחמים מרחיקים נרוד כדי להשתתף ב"מלחמת ג'יהאד" נגד "הכופרים". לא פעם ארגוני טרור כאלה נתמכים על ידי מדינות, למשל: החמאס הסוני שנהנה מתמיכה כספית וצבאית אפילו מידי אירן השיעית. שמונה עשרה, אחד האפיונים הבולטים של המלחמה החדשה הוא האלימות הקיצונית המופנית כלפי אזרחים, עד כדי ג'נוסייד, כפי שקרה ביוגוסלביה, ברואנדה, בסודן, בסומליה וכדומה. תשע עשרה, המלחמות החדשות מאופיינות בביזור של המלחמה, בניסיון להרחיב אותה על פני מקומות רבים ובמאמץ להתמיד בה למשך זמן רב. לפעמים היא חדלה לפרקי זמן מסוימים ואחר כך מתחדשת. הבטחות לסיומן של מלחמות חדשות ניתנות חדשות לבקרים ולעתים אף נחתמים הסכמים, אך אפילו באלה אין ערובה למניעתה. עשרים, כשהאוכלוסייה בורחת ממקום מושבה בשל מוראות המלחמה, מתברר כי המלחמה החדשה שמה ללעג גבולות בינלאומיים מוסכמים. היא "גולשת" החוצה לא רק למדינות שכנות, אלא גם למחנות הפליטים שהוקמו הרחק מאזורי הקרבות מתוך תקווה לשמש מקום מקלט לנרדפים. גם חציית גבולות קלה זו היא מסמני הגלובליזציה. לא פעם פלשו אפילו מדינות –

כמו אוגנדה ורואנדה במלחמת קונגו השנייה או כמו אתיופיה – עם צבאותיהן ועם קבוצות צבאיות לארצות שכנות. במקרה הראשון פלשו לקונגו, ובשני לאריתריאה ואחר כך (גם עם כוחות אריתריאים) לסומליה. עשרים ואחת, צורת החשיבה השתנתה במלחמה החדשה. כיאה למודרניות רפלקסיבית, המאבק הצבאי מלווה יותר מבעבר גם במאבק על פרשנויות. כך מושגים כמו "ניצחון", "תבוסה", "אויב" או אפילו "הכרעה" הופכים לא ברורים ופתוחים לפרשנויות שונות. כלום הובס בשנת 3199 הצבא האמריקני בסומליה כאשר כוחותיו יצאו משם בבהלה? האם הביסו הרוסים את הצ'צ'נים לאחר עליית פוטין לשלטון, ובכך הסתיימה המלחמה? האם יביסו התורכים את הגרילה הכורדית הפועלת בשנים האחרונות בדרומה של מדינתם? האם ניצחה ישראל את החיזבאללה במלחמת לבנון השנייה? את החמאס במבצע עמוד ענן? וביחס למונח "אויב" – כלום הצ'צ'נים כולם אויביהם של הרוסים? האם פעילים ישראלים של זכויות אדם לא הכניסו משאיות מזון למחנות הפליטים שבהם, או בקרבתם, נערכה בו בזמן לחימה של צה"ל? האם כששר החוץ שמעון פרס נפגש עם ערפאת לשיחה של פיוס, למגינת לבו של ראש הממשלה שרון ושל ראשי הצבא כולו, לא רעמו באוזניהם תותחי צה"ל? ניתן באותו הקשר לצטט מדבריו של תת-אלוף עיבל גלעד, בעת שהיה ראש החטיבה לתכנון אסטרטגי במטכ"ל: "כשבאתי לתפקיד [סוף 2003] ראיתי בתכניות את המונח 'להכריע את הפלסטינים'. שאלתי את עצמי... איזה מין שטויות אלה? את מי בדיוק מכריעים, מה זה להכריע, מה המשמעות של זה? ניסינו לייצר תחליפי הכרעה. בשלב הראשון דיברתי על 'דימוי ניצחון', מעין מראית עין" (כספית, 2004). אכן בניסיון כזה קיימת בעיה, כיוון שהניצחון הוא בעיני המתבונן, ובמלחמה חדשה – לבטח אם היא א-סימטרית באופייה – עצם היכולת להתגונן נגד החזק נתפסת על ידי החלש כניצחון. לבטח אם היכולת כוללת גם הצלחה בהפרת שלוותו של החזק על ידי פיגועי טרור, הנחשבים להצלחה של ממש.⁷

עד כאן "טיפוס אידיאלי" של מלחמה חדשה. על אף המאמץ שנעשה לאפיין את ייחודה, היו מבקרים שטענו כי לא תם זמנן של המלחמות הקונבנציונליות. לראיה, פלישת סדאם חוסיין לכווית והתערבותה של ארצות הברית במלחמה האזורית, שהביאה למלחמת המפרץ הראשונה אשר לא דמתה באפיוניה למלחמה חדשה. גם פלישת ארצות הברית לעירק בשנת 2003 הובאה כדוגמה למלחמה בנוסח המקובל. בצד הבאת הדוגמאות הללו עלו אצל המבקרים טענות נוספות: למעשה אין חדש במלחמה החדשה כיוון שגם בעבר לחמו בצד צבאות המדינה כוחות נוספים, קבוצות אתניות, שבטים או אפילו חבורות של פושעים. אכן, גרודים קוזאקים השתתפו בצבא הרוסי, "ובלתי סדירים" אחרים נמנו על כל צבאות אירופה, תוך שהמדינות נהגו לא פעם להשתמש בשיטות המלחמה "הלא-תרבותיות" של אלה ולהתעלם ממעשי ההרג והביזה שעשו. גם הטענה כי סטטיסטיקת הנפגעים השתנתה אינה מדויקת, טענו המבקרים. אמנם בכמה

מהמלחמות החדשות אחוז הנפגעים האזרחיים היה רב לאין שעור מאחוז הלוחמים, לעתים הגיע אפילו עד ל־80 אחוז, וצדקה קלדור (Kaldor, 1999) כשטענה כי בראשית המאה ה־20 רק כ־20 אחוז מהנפגעים היו אזרחים. אך למול השוואה זו אי אפשר להתעלם, למשל, ממספר הנפגעים האזרחיים במלחמת העולם השנייה, שהגיע ל־40 מיליון אזרחים בקירוב, פי שניים ממספר החיילים שמצאו במלחמה זו את מותם. לבטח במלחמות האתנו־לאומיות בעבר מספר הנפגעים האזרחיים עלה על מספר הנפגעים מביין הכוחות הלוחמים. גם האכזריות המתגלה במלחמה החדשה אינה עולה בהכרח על האכזריות במלחמות העבר, וכידוע, גם תופעות של ג'נוסייד אינן חדשות. באשר לשיטות הלוחמה, גם בעבר התקיימה לוחמת גרילה וטרור בצד המלחמות הקונבנציונליות או כתחליף להן, ובכך אין חדש.⁸

הביקורות בחלקן מוצדקות. אף על פי כן, דומה כי אחדים מהמבקרים בחרו להתעלם מכמה מאפיינים חדשים שהתגלו במלחמות ההווה והעדיפו להתמקד באלה שאין בהם כל חדש.⁹ אם נערוך מעין "כתב הגנה" כנגד הביקורות השונות, נוכל לומר כי גם אם במאפיינים רבים של המלחמה החדשה אין כל חדש, צירופם יחד הוא העושה אותה לשונה מקודמותיה. שנית, ייתכן שהמלחמות הנוכחיות הן חדשות לא בשל מאפיינים חדשים שהתווספו להן, אלא בשל מאפיינים ישנים שנעלמו מהן (למשל, היעדר קרבות הכרעה). שלישית, אפשר ורבים מהמאפיינים של המלחמות החדשות היו קיימים גם בעבר אלא שדומה כי עתה מוענקת להם משמעות חדשה. למשל: העובדה שמלחמות חדשות נמשכות זמן רב אינה יוצאת דופן כשלעצמה כפי שכבר ציינו, אך הסיבה לכך בהווה שונה מבעבר. המלחמות הקונבנציונליות התארכו לא פעם מפני שהצדדים הלוחמים עשו כל שביכולתם כדי לגייס את מלוא המשאבים ואת מרב האוכלוסייה למלחמה והגיעו ליחסי כוחות מאוזנים, שהקשו על השגת הכרעה. כמו כן, בדרך כלל כולם השתמשו בכלי נשק דומים ובשיטות לחימה זהות. דוגמה קלאסית לכך היא מלחמת העולם הראשונה. לעומת זאת, התארכותן של מלחמות ההווה נגרמת מסיבות שונות לחלוטין וקשורות דווקא להיותן "מלחמות קטנות" הנעשות "בעצימות נמוכה". אלו מלחמות המתרחשות בסדרי גודל קטנים ובשימוש באסטרטגיה של התחמקות, תוך ביזור מתמיד ומבלי שהצדדים הלוחמים מנסים בכלל להגיע לקרב של הכרעה, מתוך הבנה כי הכרעה בקרב אינה ניצחון במלחמה. יתרה מזאת, כפי שאטען בהמשך, מלחמות חדשות לא פעם מתארכות לא מפני שהצדדים הלוחמים אינם יכולים להפסיקן, אלא כיוון שהם אינם רוצים בכך. גם באשר למשמעותן של שיטות הלחימה קיים הבדל בין העבר להווה. אמנם גם בעבר נעשה שימוש בשיטות של גרילה וטרור, אלא שמשקלן היה פחות ממשקלן כיום. עד אמצע המאה ה־20 הן היוו תוספת למלחמות הקונבנציונליות, ואילו כיום הן עומדות במרכז של המלחמה החדשה.

בכל מקרה, השאלה "מה חדש במלחמה החדשה?" מוסיפה להיות חשובה. באמצעות שאלה זו ניתן להמשיך ולבחון את התופעה ולחדד את ההבדלים בינה לבין מלחמות העבר. אחת הביקורות כנגד מושג המלחמה החדשה מחייבת התייחסות מקיפה יותר. הטענה הייתה כי בחלק מהמלחמות המתרחשות בעידן הנוכחי, המדינה אינה חלשה כלל ועיקר. אלו הן מלחמות א־סימטריות שבהן מדינה כמו ארצות הברית משתמשת בעליונותה הטכנולוגית ובהמצאות החדשות בתחום הידע והמחשבים. אלה הפכו לעיקרון מרכזי שכונה "מהפכה בעניינים צבאיים" (RMA), ועיקרון זה הוא המאפשר לה לגבור בנקל על יריביה מבלי שלה עצמה יגרם נזק ממשי בציווד ובכוח אדם, למשל באמצעות עליונותה האווירית. דרך ביקורת זו ביקשו הכותבים להציג למעשה טיפוס נוסף של מלחמה חדשה שלא הוזכר על ידי קלדור ושותפיה.¹⁰ אלא שקלדור מיהרה לנכס גם סוג זה של מלחמה לקטגוריה שיצרה (Kaldor, 2002, 2005), ובכך למעשה שמטה את הקרקע מתחת להסבר שלה עצמה ביחס לסיבה המביאה למלחמות הללו. אם מדינה חלשה היא איננה ההסבר למלחמה חדשה, כיצד נסביר את התופעה?

הטענה שאותה אנסה להוכיח עתה מפנה את תשומת הלב לגורמים תרבותיים, הקשורים בפרשנות קולקטיבית העולה בנסיבות היסטוריות ופוליטיות ספציפיות, תוך שהיא הופכת בהדרגה לגורם הקובע רבות את המציאות עצמה. מדובר בגישה תיאורטית שאותה אכנה קונסטרוקטיביסטית־מוסדית. אל מול ניתוחים רציונליסטיים – שהעמידו אינטרסים ותועלת במרכז של הפעולה הפוליטית של יחידים, של ארגונים או של מדינות – הגישה הזאת מעמידה במרכז ערכים, אידיאלים והשקפות עולם כגורם המכוון את המציאות. אלא שלא מדובר בתפיסה אידיאליסטית המתעלמת מהגורם האנושי. להפך, פרשנות המציאות שנוצרה בקונטקסט היסטורי ספציפי, מתורגמת על פי הגישה הזאת לנורמות, למוסכמות, לצורות של שיח, לפעילות סמלית, לפרקטיקות של פעולה, למבנים ארגוניים ואפילו להגדרה של אינטרסים, שרכשו להם מידה של קביעות והמשכיות בחברה. בתחום הביטחון הלאומי, מפורסם ספרו של פיטר קצנשטיין, שכתב בפשטות את מה שעלול להדיר שינה מכל חסידי תיאוריית הפעולה הרציונלית: "אינטרסים ביטחוניים מוגדרים על ידי שחקנים המגיבים לגורמים תרבותיים" (Katzenstein, 1996: 2). באותו הקשר ניתן לצטט את מרי פינמור (Finnemore, 1996: ix) שכתבה כי "לפני שמדינות פועלות על מנת לממש את האינטרסים שלהן, עליהן להגדיר לעצמן מהם האינטרסים הללו".¹¹

על מנת למנוע אי הבנה בקרב הקורא, אציין כי גם גישה קונסטרוקטיביסטית־מוסדית אינה שוללת אפשרות לפעולות דרסטיות אפילו מצדן של מדינות, והיא גם אינה מניחה כי ראשי מדינות אינם יכולים להכתיב מדיניות, אפילו תוך מידה מסוימת של שיקול דעת. אלא שגישה זו מפנה את תשומת לבנו, ראשית, לתכנים של ההחלטות המדיניות, שיותר משהם מעידים על שיקול דעת של מנהיגים, הם מלמדים על הנחות היסוד

התרבותיות (לא פעם הסמויות) שבאמתחתם. שנית, גם שיקול הדעת של המנהיגים, אם קיים, הוא למעשה שיקול דעת מתוחם ומוגבל בעטיין של הנחות היסוד התרבותיות הללו. שלישית, אם פוליטיקה היא תוצר של פרשנות למציאות שהתמסדה (נעלמו הימים שחוקרים סברו כי פוליטיקה היא אך עניין של חלוקה), אזי יש לקחת בחשבון אפשרות כי נוסף להנהגת המדינה, גם קבוצות שונות בחברה שותפות ומעורבות בכינונה של הפרשנות שהתמסדה ובהפצתה, עד כדי כך שבלעדיהן – לא נבין פרשנות זו.¹² תוך היעזרות בגישה הקונסטרוקטיביסטית-מוסדית הזאת נבחן עתה את טענתנו כי ב-20 השנים האחרונות צמח והתבסס בישראל מבנה מוסדי חדש "מזמין מלחמה". נוכחותו – זאת ננסה להראות – היא כה רבה, עד כדי כך שגם אם מקורות צמיחתו הן בפוליטיקה ובחברה, השפעתו חורגת אל התחום הצבאי ואופיו המיוחד משפיע על אופייה של המלחמה. יתרה מזאת, מבנה מוסדי זה אינו מהווה רק גורם "מזמין מלחמה", ניתן לראותו גם כגורם מרכזי במכלול הסיבות המונעות את סיומה.¹³ בשל מגבלות המוטלות על אורכו של המאמר, אדגים את טענתי בחיבור זה רק על קצה המזלג. בחלק הראשון אציג את גיבושו של המבנה המוסדי החדש שנוצר בישראל בשנות ה-90 של המאה הקודמת, וכן את האופן שבו גיבושו המסוים עודד – עקב כוח והשפעה שצברו קבוצות מסוימות בחברה – מלחמה. בחלק השני אצביע על האופן שבו אותה פרשנות חדשה למציאות הביאה: ראשית, להפיכת מהומות למלחמה; שנית – בעקבות פיגועי טרור פלסטינים – למבצע כיבוש של הגדה המערבית כולה ולדיכוי אוכלוסייתה בצורה חדשה; שלישית, להפיכת היכולת לסיים את המלחמה לבעייתית ולזמנית.

מבנה מוסדי "מזמין" מלחמה

את אינתיפאדת אל-אקצה לא ניתן להבין מבלי לקחת בחשבון כי בשנות ה-90 של המאה ה-20, על רקע סיומה של המלחמה הקרה והסכמי אוסלו, נוצרו בישראל שתי פרשנויות ביחס לסכסוך הישראלי-פלסטיני: לפי האחת, ניתן להגיע עם הפלסטינים להסכם מדיני ואף לשלום על בסיס של שתי מדינות לשני עמים; לפי השנייה, יש להכריע את מערכת היחסים עם הפלסטינים באמצעות כוח ומלחמה מבלי לוותר על השטחים שאותם כבשה ישראל בשנת 1967. שטחים אלה, על פי השקפה זו, הם גם חלק מארץ-ישראל הקדומה, "ארץ ההבטחה", ובצד חשיבותם הדתית והלאומית הם גם חיוניים לישראל מבחינה אסטרטגית, עד כי בלעדיהם אפילו קיומה בסכנה.

היו אלה גידנס (Giddens, 1994) ואחרים שקירבו אותנו לאפשרות כי צמח ניגוד בין שתי תפיסות של זהות קולקטיבית במקומות שונים בעולם. ניגוד זה צמח כתגובה לגלובליזציה, אשר יש שראו בה ברכה וייחלו להשפעתה, ולעומתם כאלה

אשר ראו בהתפשטותה סכנה. תומכי הגלובליזציה הם חסידים של תפיסה אוניברסלית וקוסמופוליטית. הם מצדדים בשינוי, בפתיחות, בדו־קיום, בסובלנות, בפלורליזם, בזכויות אדם, בשלום ובדמוקרטיה. למולם, מתנגדי הגלובליזציה הם חסידי הגישה הפרטיקולרית, השואפים להסתגרות ולהתבדלות, לחזרה אל סדרי חיים מסורתיים. הם נזהרים מכל השפעה זרה, ומגיבים בצורה העשויה להוביל לקנאות דתית ולא־תנו־לאומיות קיצונית, פרטיקולרית ואקסקלוסיבית, המופיעה לעתים גם בצורה של "גזענות חדשה" (Taguieff, 1990) או של "לאומיות חדשה" (Caplan & Feffer, 1996).

מאבקים אלה, או פוליטיקה של זהויות זו, מהווים עדות לשינוי שהתחולל גם בפוליטיקה בישראל, שהתרחבה מעבר לרמת המדינה – הן כלפי חוץ לזירה הגלובלית, ומה שחשוב יותר לענייננו במאמר זה, כלפי פנים לזירת החברה.¹⁴ את קווי התיחום בין שתי "החברות" שנוצרו בעידן הגלובלי תיאר רם (2004) בצורה מעמיקה ונרחבת, ואני קישרתי תיאור זה לשאלות של זהות ומלחמה, תוך שהעליתי את הטענה כי בעידן הפוסט־ממלכתי (ויש שיטענו הפוסט־קונסנזואלי) אחד מקווי החיתוך שנוצרו בישראל הוא בין החברה האזרחית מזה, והחברה המיליטריסטית־דתית מזה (בן־אליעזר, 2004). עוד טענתי כי ההבדלים בין שתי החברות אינם, ולא היו גם בעבר, קבועים ולגמרי ברורים. לא פעם (למשל בעת אירוע ביטחוני) הבדלים אלה נוטים להיעלם או להיטשטש אפילו במכוון. עוד טענתי, כי על אף קו החיתוך הברור, ציבור ישראלי נרחב לא זיהה עצמו עם אף אחת משתי החברות הללו באופן מובהק. אף על פי כן, לסכסוך הפנימי הזה הייתה השפעה פוליטית מרובה, במיוחד לנוכח הסכמי אוסלו, שהעמידו במרכזם את מה שאחדים ראו כתקווה ל"מזרח תיכון חדש" על בסיס מדיני, כלכלי ואפילו חברתי ותרבותי, ואילו אחרים ראו בהם סכנה של ממש לצביונה היהודי של ישראל ולעתידה. על מנת להבין את סוד הצלחתה של החברה המיליטריסטית־דתית בישראל יש לקחת בחשבון שהתנועה המשיחית הפונדמנטליסטית, שהזרם העיקרי של המתנחלים הדתיים מאנשי תנועת גוש אמונים נמנה עליה, התחברה לרב צבי יהודה קוק, שראה – כאביו בזמנו – גם בתנועה הציונית וגם בהתנהלות המדינתית של ישראל חלק מהתהליך המשיחי, ולא גורם העומד בניגוד לו.¹⁵ עוד יש לקחת בחשבון, כי גם ב"ממלכתיות" שאותה "קידש" בן־גוריון היו אלמנטים משיחיים מובהקים, צורה של "משיחיות חילונית" שהעלתה לא פעם ביקורת כלפיו בעיקר מצד כמה אינטלקטואלים ואנשי אקדמיה ירושלמים (קרן, 1988; אוחנה, 2003). מסיבות אלו אפשר ושיתוף הפעולה שנוצר בהדרגה לאחר 1967, ובמיוחד לאחר 1973, בין המתנחלים למדינה, אינו צריך להפתיע. שיתוף פעולה זה נעשה בדרכים שונות, לא תמיד חוקיות, אבל בכל מקרה, דרכים אלו התמסדו והפכו ל"מובנות מאליהן" ול"טבעיות". ככל שהאריך ימים הכיבוש, היסוד האתנו־לאומי המשותף, האינטרס המשותף וגם האפשרויות להפיק תועלת חומרית מ"המרחב" החדש שנוצר עבור ישראל גברו על כל מחלוקת אפשרית בין המתנחלים

למדינה (אלדר וזרטל, 2004; Lustick, 1993). במיוחד בלט בשטחים שיתוף הפעולה בין המתנחלים לצבא, והוא בא לידי ביטוי בהיווצרות נורמות וסדרים שנתנו לגיטימציה לשיתוף פעולה זה, כפי שניתן היה ללמוד, למשל, מהעדויות שניתנו בפני ועדת החקירה שהוקמה לאחר הטבח שערך ברוך גולדשטיין במערת המכפלה, או מהדוח על המאחזים הבלתי חוקיים שנכתב בידי עו"ד טליה ששון מפרקליטות המדינה (דוח ששון, 2005. ראו גם Haklai, 2007).

גם מסגרות ארגוניות חדשות נתנו ביטוי לשיתוף הפעולה שהתמסד בין צה"ל למתנחלים ותומכיהם, החל בפנימייה צבאית לדתיים בלבד ועד ליחידות של "הגנה מרחבית" שהפכו למעין "צבא בתוך צבא" (Ben-Eliezer, 2001). כאשר פרצה האינתיפאדה הראשונה, בשנת 1987, המתנחלים חשו כי הצבא והשלטון אינם מספקים להם את ההגנה הנדרשת, וכי קיים סיכוי כי ההנהגה המדינית תחליט בעקבות ההתקוממות הפלסטינית על פתרון מדיני של פשרה. בעקבות חשש זה הם שינו את גישתם הכוללת לצבא. בעידוד רבניהם ומנהיגיהם, הצעירים הדתיים החלו להתגייס ליחידות עילית, הפגינו מוטיבציה גבוהה בשירות, שאפו להגיע לקצונה וחתמו קבע. הדבר היה כמובן לשביעות רצונה של הקצונה הבכירה, שהתמודדה בלאו הכי עם ירידת המוטיבציה לגיוס צבאי בעידן הניאו-ליברלי ועם השתנותו של ההרכב החברתי של הצבא, שהפך בעידן החדש למה שלוי (2007) כינה "צבא הפריפריות". לחברה המיליטריסטית-דתית שימשה כניסתם של הצעירים לצבא אמצעי להחדרת הפוליטיקה לצבא. נושאים כמו שירות משותף של חיילים וחיילות, או אפילו שירה של נשים, הפכו לעניין שבמחלוקת. אך יותר מכל, הכוונה הייתה להשפיע ככל שניתן על מהלכים מדיניים ביחס ליהודה ושומרון. מעורבותם ההולכת וגוברת של המתנחלים בחברה ובצבא הגבירה את השפעתם הפוליטית. אלא שהאינתיפאדה הראשונה העלתה שאלות מוסריות ופוליטיות – כמו גם שאלות של זהות לאומית – שישראל לא התמודדה איתן עד אז ביחס לכיבוש ולמשמעותו. למשל: ביחס לאפשרות כי ייווצר רוב ערבי בין הירדן לים התיכון. גם כדאיות הכיבוש החלה להפוך לנושא שדנו בו, ולא תמיד כף המאזניים נטתה לצד החיוב, שלא לדבר על כך שהאינתיפאדה העלתה את מצוקת הפלסטינים הכמהים למדינה משלהם ונמצאים תחת כיבוש שאינו בהכרח "נאור" (אם כי היו גרועים ממנו בהיסטוריה האנושית). לזאת הצטרפו השינויים בעולם, שהביאו עם סיום המלחמה הקרה לכך שמדינות ערב איבדו את בת בריתם הסובייטית. לאחר שארצות הברית הפכה למעצמה היחידה הפך לממשי הסיכוי שנוצר לשלום, הן בשל בחירתו לראש ממשלה של יצחק רבין – שהוא ושמעון פרס הבטיחו לציבור כי יפעלו למען שלום – והן בשל נכונות הפלסטינים להכיר בישראל, להידבר עם מנהיגיה ולחתום מאוחר יותר על הסכמי אוסלו. אלא שמבנה מוסדי על בסיס השקפת עולם של שלום (ולו שלום ליברלי) לא התגבש דיו ולא היה חזק מספיק כדי לעמוד בהתנגדויות שנוצרו להסכם

כולו. לבטח לא עזרו לממשלת העבודה פיגועי הטרור מצד החמאס שהחלו בשנת 1994. כך, למול חברה אזרחית עוברית (פרי העידן הניאו-ליברלי), חלשה ומתגוננת (שלא הצליחה להשתחרר גם מטיעוני הביטחון שליוו את ישראל בעבר), עמדה חברה מיליטריסטית-דתית, שנאבקה מרות באפשרות כי תקום מדינה פלסטינית לצד ישראל ויפנו התנחלויות, ופתחה בסופו של דבר במרי אזרחי שהביא גם לרצח של ראש ממשלה (Karpin & Friedman, 1998; Grinberg, 2000; Peri, 2005).

רצח רבין היווה את שיאו של המאבק הפנימי על הזהות והריבונות בישראל בין החברה האזרחית מזה והמיליטריסטית-דתית מזה. אלא שתוצאותיו היו בלתי צפויות. יש ומשבר פוליטי ומאבקים פנימיים מסוג זה מתפתחים למלחמת אזרחים. אכן, החשש הזה ניסר בחלל האוויר בכל שנות ה-90 המוקדמות והיו לו ביטויים רבים,¹⁶ אך מלחמה פנימית לא פרצה. היה זה שמעון פרס, מי שהחליף עוד בליל הרצח את רבין המנוח כראש ממשלה, שהחליט בתקופת כהונתו הקצרה שלא לבסס את מערכות היחסים במדינה שהוא הועמד בראשה על סכסוך עם המתנחלים ותומכיהם ועל הבלטת הניגוד בינם לבין האחרים. כך ישיבות ההסדר ושאר המסגרות הנפרדות של המתנחלים בצבא לא פורקו, אף שבציבור נשמעו קריאות לפרקן. כמו כן, ועדת החקירה הממלכתית, שהוקמה בהשראת פרס, לא מצאה אשם נוסף ברצח ראש הממשלה למעט זה שירה באקדח והמעטים שסייעו בידו, ובחרה במודע שלא להתייחס להסתוות שקדמו לרצח (גבאי ושנהב, 1999). באופן פרדוקסלי, המתנחלים ותומכיהם השתמשו ברצח דווקא כדי לתקוף את יריביהם – אנשי "השמאל", אשר לטענתם רקמו עלילה נגדם וניצלו את הרצח לצורכיהם. כך התהפך הגלגל – המאחדים הותוו כמפלגים, והמפלגים התקשטו בנוצות של מאחדים.

כשפרס החליט ללכת לבחירות במערכה מאופקת, שבה לא רק אנשי הימין אלא גם הוא ואנשיו נמנעו מלהעלות את סוגיית רצח רבין כנושא מרכזי, הוא תרם – אפשר שלא ברצונו – לחישובים המוסדיים שעודדו "אחדות פנימית" על פני שלום אפשרי עם הפלסטינים. התוצאה המיידית של גישת פרס הייתה הפסדו לנתניהו בבחירות שהתקיימו ב-29 במאי 1996. גם פיגועי הטרור, שהטיל החמאס שוב על ישראל כמה חודשים קודם לבחירות, תרמו לבחירתו של נתניהו. אפשר שהפיגועים עצמם לא קבעו רבות כמו האופן שבו הם פורשו על ידי רבים בישראל – כאילו הם עדות לכך שהעם הפלסטיני כולו, ולא רק מיעוט בתוכו, אינו רוצה שלום. המסקנה מכך על כל פנים הייתה פשוטה, כפי שהסביר למשל זלמן שובל, מי שהיה שגריר ישראל בארצות הברית: "אם כל הארץ חזית, מדוע המלחמה הזאת מתקיימת רק [...] בביתנו, מדוע אין ישראל מעבירה אותה לעזה, לג'נין, שכם, לחברון? [...] זו אכן מלחמה, ובמלחמה כמו במלחמה" (שובל, 1996). אלא שהפיגועים שככו, בעיקר כיוון שהרשות הפלסטינית נהגה באנשי החמאס ביד ברזל. ההיפוך המוסדי, שהפך בסופו של דבר את המלחמה עם הפלסטינים ללגיטימית

ואת תחילתו ניתן לראות מאז רצח רבין, המשיך ביתר שאת. מי שתרום לו רבות היה ראש הממשלה החדש בנימין נתניהו. הוא אמנם לא הצהיר על התנגדותו לתהליך אוסלו, ואף חתם – בעור שיניו – על הסכמי וואי, אך הוא עשה הכל על מנת שתהליך השלום לא יתקדם. בשנות כהונתו לא יישמה ישראל את שלושת השלבים של ההיערכות מחדש השנייה שעליה נקבע בהסכמים: היא לא יצאה מהשטחים שהייתה צריכה להעביר לידי הפלסטינים; היא ביצעה רק סעיף אחד מתוך ארבעה העוסקים בשחרור אסירים פלסטינים; היא לא ביצעה את יישום המעבר הבטוח, שאמור היה לחבר בין הגדה המערבית לרצועת עזה; היא דחתה שוב ושוב את אישור בניית שדה התעופה והנמל הימי ברצועת עזה; היא מנעה לפרקי זמן ממושכים העברת כספים השייכים לרשות הפלסטינית; היא המשיכה להקים התנחלויות חדשות, להפקיע שטחים ולספח אותם להתנחלויות קיימות (פונדק, 2001: 4). מדיניות זו, לא זו בלבד שהשפילה את הפלסטינים, אלא גרמה לאכזבה ולייאוש ניכר בקרבם. הנהגת הפלסטינים הזהירה שוב ושוב מפני התוצאות העלולות להיגרם מיחס זה, אך דבר לא השתנה. הפלסטינים הגיעו אט-אט למסקנה כי ישראל אינה רוצה בשלום המבוסס על החזרתם של שטחים וביטול יחסי האדנות והשליטה.

ברמה הסמלית, שאין להמעיט בחשיבותה בנוגע לתהליכים של שינוי מוסדי, התבלטה החלטתו של נתניהו מ-24 בספטמבר 1996 (זמן קצר לאחר בחירתו) לפתוח את הפתח למנהרת הכותל בירושלים ולאפשר בה ביקורים. במנהרה, העוברת מתחת לכותל, ראה נתניהו נכס לאומי חשוב. הוא הגדירה "סלע קיומנו", ולא שעה לאזהרות ראשי הביטחון מפני התלקחות אפשרית של אלימות בשל פתיחתה. המהומות אכן התחוללו, ובמסגרתן גם התפתחו קרבות ירי בין מזוינים פלסטינים והמשטרה הפלסטינית מזה, לבין חיילי צה"ל ומתנחלים מזה. הירי על כוחות צה"ל בא בהפתעה, ובערבו של יום היו לצה"ל שישה הרוגים ושבעה פצועים, ואילו לפלסטינים היה הרוג אחד בלבד. פרשת מנהרת הכותל איימה לערער על תודעת העליונות, שאותה מטבע הדברים כובשים מפתחים עם השנים ביחס לנכבשים. ההשפלה הייתה רבה עוד יותר כאשר במקומות אחדים הגנו שוטרים פלסטינים על חיילי צה"ל מפני המון פלסטיני זועם. בסופו של דבר היו לצבא 16 חיילים הרוגים, והרמטכ"ל ליפקין-שחק היטיב לכטא את הלך הרוח באמרו: "נוצר כעת מצב חדש שבו השוטרים [הפלסטינים] יורים על כוחות צה"ל [...] המצב [...] הוא מבחינתנו מצב בלתי אפשרי ובלתי נסבל. אי אפשר להסכים עם המציאות הזו" (הצופה, 1996).

צה"ל, שעבר עוד קודם לכן מהפך והפך ברוח העידן הניאו-ליברלי מצבא עם לצבא ניאו-פרופסיונלי ("צבא קטן וחכם" כדברי הרמטכ"ל ברק), היה שרוי עתה במשבר ובמצוקה (כהן, 1996; Ben-Eliezer, 2004; לוי, 2007). ראשיו היו נתונים כל העת להתקפות חסרות תקדים מצד ראשי השלטון (החדש) על שהיו שותפים בשעתו לתהליך אוסלו; יוקרתו של הצבא נפגעה בדרום לבנון שם התקשו חייליו להתמודד עם לוחמת

הגרילה של החיזבאללה. התנגשות המסוקים שהיו בדרכם לדרום לבנון, בפברואר 1997, והביאה למותם של 73 לוחמים, לא הוסיפה ליוקרת הצבא; וגם פרשת מנהרת הכותל עשתה את שלה (ראו ידיעות אחרונות, 1996). על המאבקים בין נתניהו לבין צה"ל ראו פרי, (1999). למעשה, על מנת להעלות את יוקרתו ולהתמודד כראוי עם הפלסטינים, החל צה"ל לפתח מיד לאחר אירועי מנהרת הכותל תורת לחימה חדשה. על פי תורה זו, יש לנהוג מול טרור בדרך דומה, ואין לבחול גם בהענשת האוכלוסייה "תומכת הטרור" כולה. אכן, בהתאמה שינה צה"ל את יחסו כלפי הפלסטינים, "יישר קו" עם יחסם של המתנחלים אליהם, ומפקדיו חיכו לרגע שבו יתאפשר להם להוכיח את יכולתם המבצעית ולכפר על חלקם ב"פשעי אוסלו".

אלא שבינתיים מרבית הציבור לא שבע נחת ממדיניותו של נתניהו ובחר באהוד ברק, איש העבודה, לראשות הממשלה. בשלב זה פוליטיקת הזהויות של ישראל עדיין נראתה כתנועה של מטוטלת הנעה בין חברה אזרחית מזה, לבין חברה מיליטריסטית-דתית מזה. אך אם אנשי החברה האזרחית תלו תקוות בברק, הרי שזה הזים אותן במהרה מתוך כוונה להפוך לראש ממשלה של כו"לם. ההסכם שעשה ברק עם המתנחלים על התנחלויותיהם הבלתי חוקיות לא רמז על כיוון של שלום עם הפלסטינים, ושוב הומחש כי המתנחלים מהווים גורם פוליטי בישראל שלא ניתן להתעלם ממנו. ברשות הפלסטינית, שעשתה מאמץ ניכר לבלימת הטרור משטחה, נוצר תסכול רב גם משום שברק הפנה בתחילה את המאמץ להסכם עם הסורים, וכך הפחית מחשיבותם ומערכם של מי שלא הייתה להם מדינה. אחר כך, כשהתקיימו סוף סוף השיחות, התברר כי הצדדים אינם יכולים לגשר על הפערים, על אף מאמץ אמריקני יוצא דופן. משהשיחות נכשלו, בחר ראש הממשלה ברק להאשים את ערפאת בכישלון. למעשה, הציבור הישראלי לא ידע – וגם לא שאף לדעת – "מה בדיוק התרחש באוסלו". באופן טבעי, די היה לו בטענותיו של ברק, שלוו גם בגיבוי אמריקני, ביחס לאשמתו של ערפאת. אלא שברק לא הסתפק בכך. ברצונו להצדיק את כישלוננו כמדינאי ואולי גם להבטיח את עתידו הפוליטי, בחר ברק לטעון כי "אין עם מי לדבר". בטיעון עצמו לא היה כל חדש. הייתה זו טענה שגורה בקרב אנשי החברה המיליטריסטית-דתית, שגם בתקופת הסכמי אוסלו נשמעה שוב ושוב מפיהם של מתנגדי ההסכמים, כולל מפיו של בנו של ראש הממשלה מנחם בגין. אלא שעתה העלה את הטיעון הזה איש תנועת העבודה, זו שלאורך מאה שנה טענה כי גם אם "אין עם מי לדבר" מהצד השני, היא תחפש עד שתמצא את אלה שניתן לדבר עמם על שלום. והנה עתה, גם מנהיג העבודה התחבר למסריו של הימין ולמעשה השלים בכך את המהפך המוסדי שהתחולל בישראל. אכן האמירה נפלה מיד על קרקע פורייה של חברה שניהלה במשך שנים רבות את יחסיה עם הפלסטינים על בסיס של כוח, ושהיססה אם להחליף את אלה בהסכמים שסכנה בצדם.

בעקבות צעדו הלאומי ההפגנתי של איש האופוזיציה שרון, שביקר בלוויית מאה איש בהר הבית על מנת להמחיש מיהם השליטים האמיתיים של האזור, פתחו הפלסטינים במהומות. כך הפכו הנחות היסוד התרבותיות של החברה המיליטריסטית-דתית למרכזיות ולמשותפות גם "לשמאל הליברלי", שהיה שותף לרצון "להעמיד את הפלסטינים במקומם" על שהעזו בכלל להתקומם נגד ישראל.

את המהומות שחוללו הפלסטינים הפכה ישראל עד מהרה למלחמה. הייתה זו מלחמה מהסוג החדש, שהמחישה כי מדינה אינה עשויה מקשה אחת. היא לבטח אינה יחידה הומוגנית הפועלת באופן רציונלי בזירה הבינלאומית על פי שיקול תועלתני ורציונלי, כפי שטענו במשך שנים אנשי יחב"ל. להפך – המדיניות שהביאה למלחמה חדשה נראתה – בין השאר – כתולדה של מערכת יחסים פנימית, של פרשנות מסוימת למציאות שהפכה לפרשנות מרכזית בחברה ושל לחצים שהפעילו קבוצות שונות על ההנהגה כדי שזו תיאות לצאת למלחמה. גם כשהצבא כבר דיכא את המהומות, לחצו המתנחלים על הדרג המדיני להסלים, והעלו את הטענה כי הדרג המדיני לא נותן לצבא מידה נאותה של חופש פעולה.¹⁷ אכן תפיסת המציאות של המתנחלים הייתה פשוטה וברורה. כתחליף לפוליטיקה של שיחות ושל דיפלומטיה הם הציעו את מה שהפך עד מהרה לסיסמה שהילכה קסם על תומכיהם, בהיותה מתומצתת וקצרה כדרכן של סיסמאות: "תנו לצה"ל לנצח".

ברק, ראש הממשלה ושר הביטחון, ורמטכ"ל לשעבר, אמנם ניסה לאחוז בשני כובעים – מדיני וצבאי גם יחד – אך למעשה, נתן את רשות הדיבור לצבא. זה הפך את המהומות למלחמה בכמה דרכים, כשהעיקרית שבהן הייתה דיכוי ההפגנות ההמוניות באמצעות נשק חם (כספית, 2002). הייתה זו תסמונת מובהקת של מלחמה חדשה. כך בשלושת החודשים הראשונים של האינתיפאדה, החל ב-29 בספטמבר ועד דצמבר, נהרגו 272 פלסטינים מידי חיילי צה"ל ועוד 6 מידי מתנחלים. לא פעם כוון הירי לעבר נערים שיידו אבנים והבעירו צמיגים. אכן, 82 מההרוגים, קצת פחות משליש, היו קטינים מתחת לגיל 18.¹⁸ בקרב הישראלים היו שיעורי ההרוגים והפצועים בשלושת החודשים הראשונים נמוכים למדי בהשוואה לחודשים מאוחרים יותר: נהרגו 18 אזרחים ו-19 אנשי כוחות ביטחון, בסך הכל 37 ישראלים, שרובם נפגעו בשטחים. בתוך ישראל נהרגו באותה תקופה 4 אנשים בלבד (נתוני ארגון בצלם: www.btselem.org/Hebrew/Statistics/Total_Casualties.asp). הנתונים מלמדים בבירור שערפאת לא תכנן מלחמה ולא התכוון "להשמיד את ישראל בשלבים". ביחס לצה"ל, התנהגותו אמנם נראתה כמעין סוג של "התנפלות" ו"אנרכיה" משוחררת עכבות ובלמים, אלא שהייתה זו למעשה "אנרכיה מאורגנת" ומתוכננת היטב. לא תולדה של צבא מתפורר או של מדינה חלשה נעדרת סמכות מרכזית, כפי שהציגה הספרות המקצועית את המלחמות החדשות, אלא חלק מטקטיקה של שימוש בכלים של היריב ובשיטותיו, שנתנה ביטוי

לשיטת הלחימה החדשה שנוצרה ועובדה עוד לפני פרוץ המהומות ותחילת המלחמה. אפשר שישראל יכולה הייתה לדכא את המהומות בדרכים שיטוריות וצה"ל יכול היה לדכא אותן בדרכים פחות קטלניות. אך צה"ל היה שותף באותו הזמן למהלכים שנועדו למנוע חזרה לשולחן הדיונים. חלפו להם ימי אוסלו, והצבא נתן עתה את ידו למהלכים שנועדו להביא להסלמה שבמסגרתה יגיעו הפלסטינים למסקנות הרצויות לישראל.¹⁹

"לצרום את תודעת הפלסטינים", קרא לזאת סגן הרמטכ"ל יעלון, שהאמין כי ניתן לגרום לעם אחר לוותר על שאיפותיו הלאומיות על ידי דיכוי התקוממותו (יעלון, 2001). אם בכוח עסקינן, אחת השיטות הייתה חיסולים – שמכבסת המילים כינתה "סיכול ממוקד" – אמצעי יעיל ביותר מבחינה צבאית, אך כזה שפגע בחפים מפשע רבים מבלי שהמערכת המשפטית התערבה בכך (ריינפלד, 2002).²⁰ אמנם לצה"ל לא הייתה מדיניות של הריגת אזרחים – אילו הייתה, מספר ההרוגים היה מגיע לעשרות ולמאות אלפים – אך ספק אם הייתה לו מדיניות הפוכה. בכלל, למופעי אלימות כנגד אוכלוסייה אזרחית (performing violence), הכוללים גם פגיעה בחפים מפשע, יש משמעות מיוחדת במלחמה החדשה. הם ממחישים שוב ושוב את יחסי הכוחות ומעמידים בכל דרך אפשרית את היחסים על בסיס היררכי של שולטים ונשלטים. בשל משמעות זו לא פסק צה"ל להתעמר באוכלוסייה הפלסטינית כולה גם באמצעות הפחדה או השפלה. מה שהחל ב"בומים" על-קוליים, ריחוף ממושך של מסוקים מעל לערים, הקפת ערים בטנקים וירי בלתי פוסק – ולו באוויר – המשך בענישות קולקטיביות קשות הרבה יותר, והן כללו עוצר, סגר, כתר, איסור על תנועה בכבישים ומחסומים בלתי עבירים.²¹ כך כמעט לאחר כל פיגוע שמבצעו באו מרצועת עזה, היו מושמדים שם יכולים בשדות, חממות היו נהרסות, מבנים היו מגולחים ועצים לאלפים היו נעקרים, בשיטה שכונתה בצה"ל "חישוף" (הראל, 2000). גם עצמאותם של המפקדים בשטח, שנועדה "להוגיע" את הפלסטינים, לא לימדה על אנרכיה אלא על חופש פעולה מאורגן ומתוכנן. כפי שהסביר לימים השר לשעבר שלמה בן-עמי: "לפיקוד של צה"ל היה סדר יום שונה, ורוח מפקדיו הקרינה זעם מתפרץ שהביא בסופו של דבר להרחבת מעגל הקסמים של האלימות, במקום לצמצם אותו [...] מח"טים ושאר מפקדים בשטח ניהלו את המלחמה כראות עיניהם" (בן-עמי, 2004: 318-321). היות והצבא בישראל מעולם לא נתפס אך ורק כמכשיר אינסטרומנטלי העומד לראשותה של הנהגה מדינית, תהיה אשר תהיה, גם הפעם לא הסתפקו ראשי הצבא בפעולות צבאיות גרידא, אלא ליוו אותן בהפצה מילולית של השקפתם, כדברי סגן הרמטכ"ל יעלון למשל, שניסח תזה שדמתה להפליא לזו של המתנחלים. לפי תזה זו לא הייתה לישראל מערכה חשובה מזו מאז מלחמת 1948, ובעצם זו המחצית השנייה של המלחמה ההיא (אורן, 2000). כזו הייתה פרשנותם של ראשי צבא שהוא מהמשוכללים ומהמפותחים בעולם, שבמאבקו נגד הפלסטינים

באינתיפאדת אל-אקצה עמד מול יריבים שהיו חמושים בעיקר בחומרי נפץ מתוצרת בית וברוכים אישיים.

אחד מגילוייה של הפוליטיקה הצבאית באותה התקופה היה המבצע הצבאי שהביא לכיבוש של הגדה המערבית כולה. הייתה למבצע הצדקה צבאית – ככלות הכל פיגועי הטרור הביאו למותם של מאות ישראלים במהלך האינתיפאדה. אלא שהמבצע נועד גם לתת מענה ל"איומים" של אוסלו ולאפשר לראשי הכוח להתבצר ביסודות התרבותיים המדירים של האתנו-לאומיות החדשה. עתה נראה כיצד באמצעות מבצע זה באה לידי ביטוי הזיקה בין השינוי המוסדי שחל בישראל לבין אופייה של המלחמה החדשה.

מבצע חומת מגן

בשנת 1994, בעקבות הסכמי אוסלו, חזר ג'יבריל רג'וב לשטחים בתפקיד רב העוצמה של ראש הביטחון המסכל בגדה. רג'וב הגביר בהדרגה את כוחו, אף שהתפרסם בדעותיו המתונות (יחסית) ויצא לו שם של מי שמוכן להגיע להסכם עם ישראל. הוא תמך ביוזמת ז'נבה והרבה להתראיין בכלי התקשורת הישראלים ולהסביר בעברית רהוטה, שאותה למד בכלא הישראלי, את העמדה הפלסטינית. השקט ששרר בשטחים לפני פרוץ האינתיפאדה השנייה, התקיים במידה רבה בזכותו. כוחותיו אומנו על ידי האמריקנים והישראלים, ובהנחייתו מנעו אנשיו לא פעם פיגועים ועצרו אנשי חמאס רבים. כשפרצה האינתיפאדה בספטמבר 2000 מנע רג'וב מהמיליציה שלו לפעול נגד ישראל, ואף סיכל פיגועים אחדים. אף על פי כן, ביתו הופצץ מהקרקע על ידי טנק ונורה מהאוויר על ידי הליקופטר, ורג'וב אף נפצע כתוצאה מכך. הודעת הישראלים כי מדובר בטעות לא פתרה את "החידה" מדוע צה"ל בחר לפגוע דווקא בו? וכמו כדי להמחיש עד כמה הטענה כי דובר בטעות לא הייתה נכונה, במרץ 2002 במהלך מבצע חומת מגן תקפו כוחות צה"ל גם את המיליציה הפרטית של רג'וב, שאנשיה ישבו במתחם מבוצר בביתוניא. הכוחות הישראלים שצרו על המתחם ירו פגזים לרוב ותבעו מהאנשים להיכנע ולהסגיר את אנשי החמאס שהיו כלואים בו. רג'וב, שלא נכח במקום, סירב לדרישה. בעקבות הסירוב פתח הצבא במלאכת ריכוך. 80 פגזי טנקים ויותר מ-10 טילי נ"ט נורו לעבר המתחם. גם מטוסי קרב החלו לירות על המתחם עד אשר אגפים שלמים עלו באש ואנשים נהרגו ונפצעו. מפגז לפגז הסיכוי לשיתוף פעולה עתידי בין הישראלים לבין הכוחות המתונים – שמא נאמר הריאליסטים – שעוד נשארו בגדה, הלך ופחת. ובעוד המתחם, שנבנה בכספים אמריקנים וישראלים, הלך ונהרס, הרמקולים הישראליים המשיכו לתבוע מהנצורים להסגיר את עצמם, כפי שלבסוף אירע (פריש וואקד, 2002).

רג'וב הושפל קשות, מה גם שהכניעה הפכה אותו ואת אנשיו למשתפי פעולה בעיני פלסטינים רבים. את התשובה לשאלה, מדוע פגע צה"ל דווקא במפקדתו של

רג'וב, יש למצוא בתחום התרבותי. דומה כי ישראל רצתה להמחיש כי מעתה כל הפלסטינים "אחראים". כי עתה זוהי מלחמה אתנו-לאומית ברורה, שבה כל הפלסטינים הם אויב – לבטח החזקים שביניהם ובעלי המיליציות הפרטיות – בלי קשר להתנהגותם, למערכת היחסים הטובה שלהם עם ישראל או לנזק המדיני והצבאי הכרוך בפגיעה בהם ובהשפלתם. במובן זה, לא היה כל היגיון של מלחמה בפגיעה דווקא ברג'וב, אלא "היגיון" של סימון גבולות, בין ה"אנחנו" לבין ה"הם", על בסיס היררכי ודיכוטומי ועם העברת המסר כי מעתה מתנהל מאבק בין כל היהודים לבין הפלסטינים כולם.

חיזיון סמלי נוסף – כה אופייני למלחמות חדשות – שגם נתן ביטוי למהפך המוסדי שהתחולל בישראל, התרחש סביב המוקטעה, אותו מתחם שלטוני של הרשות הפלסטינית אשר שכן ברמאללה. שלוש פעמים צרו כוחות צה"ל על המוקטעה באותן שנים. שלוש פעמים החלו דחפורי ענק – שהפכו זה מכבר לסמלה של המלחמה הזאת ולנשק אפקטיבי שזרע סביבו הרס רב – להרוס את מתחם המוקטעה, כשלצדם טנקים, שריוניות וכוחות רגלים. ערפאת במקרים הללו היה נתון באופן בלתי פוסק לרעש אדיר שהשמיעו הדחפורים והטנקים, לאורות זרקורים, לרמקולים שלא פסקו מקריאתם אף לרגע וליריות אזהרה מכלי נשק שונים. במרץ 2002, בעת המצור על המוקטעה, העמידה ישראל בפניו אולטימטום – להסגיר לידיה פלסטינים שנמצאו במתחם ואשר נחשדו במעורבות בהריגתו של השר רחבעם זאבי, שנורה זמן מה קודם לכן בבית מלון בירושלים המזרחית. הישראלים איימו כי אם המבוקשים לא יוסגרו לידיהם, ייכבש המתחם כולו. האיום נראה ממשי. צוותים מסיירות מובחרות של צה"ל השתלטו על המבנים השונים והקיפו את ערפאת מכל עבר. כדי להגביר את הלחץ עליו, ירה בשעת לילה מאוחרת מסוק ישראלי טיל לכיוון לשכתו של היו"ר הפלסטיני. אך כלום באמת נשקף איום לחייו?

למעשה, הישראלים נזהרו שלא לפגוע בערפאת והחיילים קיבלו הוראות מפורשות בעניין. למחרת היום הישראלים גם העבירו אל ערפאת אוכל, תרופות ובלוני חמצן. כדי להוסיף למורכבותה של הסיטואציה – ואם להשתמש בנוסח פחות מרוכך, למוזרותה, בעיני מי שאינו בקיא במאפייניה של המלחמה החדשה – בשעת המצור עצמו עוד הספיקו לפרוץ ללשכתו של ערפאת כ-40 פעילי שלום גלובליים (דווח על כך במעריב, 1 באפריל 2002). אלה המחישו, הן בעצם המעשה והן באמצעות ההצהרה שלפיה הם משמשים מגן חי לערפאת, כי לא מדובר במלחמה בנוסח העבר. זו אינה מלחמה שרק חיילים מן השורה משתתפים בה, והאינתיפאדה בעלת היבטים לא רק לוקליים אלא גם גלובליים. אחר כך התירו הישראלים ביקורים אצל ערפאת, ואז – כפי שהעיד שר החוץ המצרי, שגם לו הרשתה ישראל לבקר את האיש – הבין ערפאת כי הוא אינו מועמד לחיסול ומצב רוחו השתנה לחלוטין.²² לבסוף המצור הוסר, היעדים המוצהרים של ישראל לא הוגשמו ויוקרתו של ערפאת, שהייתה בשפל המדרגה ברחוב הפלסטיני, עלתה פלאים.

גם הדגל הפלסטיני הונף עתה על התורן, וערפאת מיהר להכריז על ניצחון (שקד, 2002. ראו גם מעריב, 6 במאי 2002). "על איזה ניצחון בדיוק מדובר ערפאת?" שאלו עצמם כמה מהישראלים, עדיין מתקשים לתפוס כי בחוקיות החדשה ההולכת ונוצרת באזור, פרשנותה של המציאות אינה נתונה להם בלבד. "ניצחון" במלחמה חדשה הוא לא פעם בעיני המתבונן ולא נקבע רק על ידי הישגים צבאיים (כפי שהתברר גם מאוחר יותר בדרום לבנון ובעזה, שם הצדדים – החיזבאללה בצפון והחמאס בדרום – אמנם נפגעו קשות מידי צה"ל, אך לא נמנעו מלהכריז כי ניצחו במלחמה).

אכן, סיטואציית המצור על המוקטעה לא הייתה חלק ממלחמה קונבנציונלית. מה שהתגלה בסיטואציה זו לא היה שאיפה לכבוש את טריטוריית האויב, לנכס את משאביו החומריים או לפגוע כמה שיותר באנשיו, כמו הרצון לכונן ולהבליט הברזלים בזהות בין הצדדים וליצור את ההבחנה בין ה"אנחנו" לבין ה"אחרים". גם ההתמקדות הכפייתית בערפאת עצמו הייתה חלק מאותה תפיסה. הרי ערפאת היה לא רק מנהיג אלא גם סמל, והישראלים רצו סמל חי, שניתן להשפילו וללעוג לו, להשיב לו כגמולו ולא להפכו לקדוש מעונה. כך הם "שיגעו" את ערפאת, עם רעש הטנקים והסירנות הבלתי פוסקות, קבעו מי יורשה לבוא ללשכתו הנצורה ועל מי תיאסר הגישה. הם דרשו ממנו, מנהיג לאומי של עם, להסגיר מבוקשים שהסתתרו במוקטעה, כאילו מדובר באיזה ראש כנופיה קטנה. הם זלזלו בו ואיימו עליו ללא הרף במגוון איומים שונים, שהעיקרי בהם היה האיום על חייו (בנדר, 29 באפריל 2002; 30 באפריל 2002). בסופו של דבר הושאר ערפאת בחיים בזכותה של תפיסה חדשה, אשר מחד-גיסא העניקה פחות תשומת לב לגורמים שנחשבו משמעותיים בהיסטוריה של המלחמות – כמו הרג מנהיגו של האויב – ומאידך גיסא ייחסה חשיבות לגורמים סובייקטיביים כמו סמלים, יוקרה, דימויים, ניהול רושם, שנאה, הברדה, הפרדה, הנמכה, כבוד והשפלה.

במובן זה, גם מידת אחריותו של ערפאת למתחולל פסקה מלהיות חשובה. היו שטענו, כפי שהסביר לחייליו מפקד חטיבת הנח"ל בעיצומו של כיבוש הגדה המערבית במרץ 2002, כי המערכת השלטונית הפלסטינית נשברה. אין יותר פעילות מאורגנת. נשארו חבורות: אחד לובש מדים, השני בגדים מנומרים, השלישי הולך באזרחי (ברנע, 2002). אלא שבדיקת מידת אחריותו של ערפאת למתחולל פסקה להיות משמעותית. יחלפו שנתיים ועמוס מלכא, מי שהיה ראש אמ"ן בתחילת האינתיפאדה, יטען כי לא היה ולו מסמך אחד שהעיד על אחריות ישירה של ערפאת לפרוץ המהומות או על רצון ותקווה מצדו להשמיד את ישראל בשלבים. אף על פי כן, ראש חטיבת המחקר באמ"ן עמוס גלעד השמיע הערכות שמהן השתמעה אשמת ערפאת ואשמת הרשות הפלסטינית לנעשה, ואלה נתקבלו על ידי ההנהגה המדינית ללא עוררין. מלכא כינה זאת בשם "קונספציה", שנוצרה לטענתו ללא כל הסתמכות על עובדות (אלדר, 10 ביוני 2004; אלדר ואלון, 2004; שטרן, 2004). אלא שמלכא טעה בדבר אחד בלבד. "העובדות" שעליהן הסתמך

גלעד לא היו בצד השני אלא בישראל עצמה. גלעד ידע כי ישראל השתנתה. ודומה כי יותר משהוא עסק בשכנוע ההנהגה המדינית לעמדותיו, הוא פשוט התאים את עמדותיו לרצונותיה וכוונותיה של ההנהגה, "דיבר בשפתה" – אותה שפה שהפכה לדומיננטית בחברה. כך התפיסה התרבותית האתנו-לאומית של היחס ל"אחר" קבעה גם את היחס לערפאת (אלדר, 12 ביוני 2004).

אכן ערפאת שילם מחיר לא רק על מה שעשה, אלא גם על מה שהוא היה. הציבור הישראלי למד לשנוא את ערפאת. לא שקודם היה אהוב. דמותו גרמה ללעג ולגיחוך בקרב ישראלים רבים גם בעבר – בשל לבושו, הכאפייה שלראשו, זיפי זקנו, חיוכו המתרפס, מדיו ושפתו העילגת. אלא שעתה התפתחה גם דמוניזציה של האיש. הוא הפך למעין "בן-לאדן" אזורי, האשם בכל.²³ לישראלים לא הפריעה כי מצד אחד דרשה ההנהגה מהרשות הפלסטינית כי תפעיל את מרותה, תרסן את הכוחות, תכונן סדר ומשמעת וכמובן גם תעצור מבוקשים ותסגיר אותם לידי ישראל, ואילו מצד אחר היא עצמה החלישה את הרשות ולבסוף גם חיסלה אותה. הסתירה לכאורה הזאת פשוט הצטרפה לאותו "חוסר היגיון שבהיגיון", שהפך מרכזי במלחמה החדשה, ואשר באמצעותו מטרת המלחמה לא הייתה לסיים את האלימות ולהפיג את המתרחשות והשנאה, אלא לשמרם. בדרך זו, גם מותו של ערפאת ועלייתו של מנהיג מתון בקרב ההנהגה הפלסטינית מאוחר יותר לא פתרו כל בעיה, שהרי בסופו של דבר מנקודת מבט תרבותית ישראלית אין כמו במתינות של מנהיג כדי להעיד על חולשה, ואם מתגלה חולשה – אוי לו למי שלא ימהר לנצלה. כך גם מבצע חומת מגן בכללותו לא נועד להביא לסיום המלחמה. אף שיעדיו של המבצע הוגדרו בבירור – "הרס תשתיות הטרור", "עקירת הטרור מן השורש" וכד' – היה זה למעשה מסע שיטתי של הענשה קולקטיבית, נקמה על פיגועי הטרור שפגעו בישראל והרגו בתוכה חפים מפשע רבים; המחשה בדרך הקשה, מה קורה למי שמתגרה ב"מדינה המשוגעת" הקרויה ישראל; ומה שחשוב לא פחות, ביטוי הפגנתי לאומה הישראלית המאוחדת (שכזכור "פתרה" את חילוקי הדעות בתוכה), העומדת מול הבאים לכלותה. אכן, כאשר נשאל הרמטכ"ל מופז באותה התקופה, "האם אתה מאמין שהפלסטינים עדיין מבקשים לסלק אותנו מהארץ?" הוא השיב ללא היסוס בנוסח שהפך למקובל בתפיסה הדטרמיניסטית והפטליסטית החדשה: "גם אם יהיה עם הפלסטינים איזה שהוא סוג של הסכם, הם לא יראו בו את סוף הסכסוך. הם לא מכירים במדינת ישראל ובזכותה לחיות בארץ ישראל" (שילון, 2002).

אחד ממוקדי הלחימה במבצע חומת מגן היה במחנה הפליטים בג'נין. מיד עם תחילת הקרבות בג'נין החלו להתפשט שמועות כי צה"ל ביצע טבח במחנה.²⁴ ארגונים שונים לזכויות אדם ביקשו להיכנס ולבחון את המתרחש, גם נציגי האו"ם והאיחוד האירופי ביקשו זאת, אך צה"ל סירב. בכך סייע להתפשטות השמועה והפסיד ב"מלחמה על המלחמה". צה"ל לא אפשר גם לצוותי ההצלה להיכנס למחנה במשך 11 ימים, ושליח

האו"ם הגדיר זאת כהתנהגות "פסולה מבחינה מוסרית" (Ynet, 18 באפריל 2002). בין היתר, מנע צה"ל אספקה לבתי חולים – אפילו אם דובריו הכחישו זאת. גם אמבולנסים לא הורשו להיכנס למחנה, וכשניסו – נתקלו לא פעם במטח יריות שמנע את כניסתם (הראל ואח', 2002). שוב סימן צה"ל במעשיו קו אתנו-לאומי, שאינו מבדיל בין לוחם לאזרח – או בין לוחם לבין פרמדיק – כשמדובר בפלסטינים. הירי על האמבולנסים של הסהר האדום חיזק את מוטיב "המדינה המשוגעת". על אף הביקורות הקשות שבאו מארגון הצלב האדום, ועל אף ההאשמה כי צה"ל רמס את אמנת ז'נבה בזדון וברגל גסה, צה"ל חפץ להשליט את הרושם כי כוחותיו אינם בוחלים באמצעים. הם פעלו ללא כל מגבלות, ממש כמו הצד השני, ולמול הטרור הם פעלו בשיטה דומה (ישראל טענה כי חייליה יורים על אמבולנסים מכיוון שהפלסטינים משתמשים בהם להעברת נשק ולוחמים או להברחת מבוקשים. טיעון זה לא מנע את הביקורות הקשות נגדה. ראו למשל: L' Association Capjpo-EuroPalestine, 2002; הראל, 2002).

בג'נין הפעיל צה"ל דחפורי D-13 ונגמ"שים המכונים "אכזרית" לשם פילוס דרך בסמטאות הצרות. השימוש בכלים הללו הביא להרס רב של בתים (פריש, 2002). למעשה נהרסו 314 בתים, שהיוו כ-7 אחוזים מכלל הבתים במחנה, ולבתים רבים אחרים נגרם נזק ברמות שונות. צה"ל טען ברוח שלו כי בכל צורת לחימה אחרת, למשל בהפעלת כוח אווירי, היה נגרם נזק רב יותר. אלא שהטיעון לא הסביר מה היו מטרות ההריסה, שברובה נעשתה לאחר שהסתיים הקרב במחנה. למפעיל אחד מהדחפורים, איש מילואים בשם דובי כורדי הייתה תשובה לכך. "לג'נין נכנסתי בטירוף, בייאוש", כך סיפר. "שלושה ימים רק מחקתי ומחקתי. כל הזמן שתיתי וויסקי נגד העייפות". האיש ישב 75 שעות על הבולדוזר הענק, כשמסביבו התפוצצו עשרות מטענים, ומחק בית אחר בית. קשה לראות בדיווח הזה סיפור גבורה טיפוסי של המלחמות הקלאסיות, אלא ביטוי לרגשות אתנו-לאומיים של שנאה ויצרי נקמה המתורגמים לאופני פעולה שיטתיים של הרס האופייני למלחמה חדשה. כל אלה אך גברו לאחר שבמהלך הלחימה במחנה נקלעו לוחמים ישראלים למארב מתוכנן היטב ו-15 מהם נהרגו. גם כורדי ציין את האירוע הזה כאירוע מכונן: "הייתה לזה הצדקה", הוא אמר בהתייחסו להרס הבתים, "הם תפרו את החיילים שלנו". בסופה של לחימה השאירו הדחפורים במרכז המחנה שטח מגולח מבתים בגודל של מאה מ' X מאה מ'. "המאה על מאה היה המתנה שלנו", הסביר כורדי. "עשיתי להם אצטדיון באמצע המחנה" (יחזקאלי, 2002). בניגוד לשמועות, כלל לא היה טבח בג'נין (גם על פי הדוח הרשמי של האו"ם נהרגו בג'נין 52 פלסטינים בלבד). אפשר שיהיו שיטענו כי אם המלבן של ה"מאה על מאה", כפי שדובי כורדי קרא לו, נעשה לאחר הקרבות, הרי שהוא היה בחזקת פשע מלחמה. אלא שמנקודת מבט סוציולוגית, שמאמר זה מתמקד בה, מה שחשוב הוא שהמלבן נועד להעביר לפלסטינים מסר ברור.

מעין זיכרון חי שימנע מהם מלשכוח מהן התוצאות הנגרמות למי שמעז להתקומם נגד ישראל ולקרא תיגר על שלטונה.

בג'נין הופעלו אמצעים שונים שהעידו כי אופייה של המלחמה החדשה אינו מעיד על רצון לפתור בעיות אלא לשמר שנאה. אחד האמצעים היה המעצרים ההמוניים. כ-7000 פלסטינים, ובהם קטינים רבים, נעצרו במהלך מבצע חומת מגן. למעשה, כל מי שנראה על פי מראהו מעל גיל 14 נעצר.²⁵ אמנסטי אינטרנשיונל הביא תיאורים קשים ולפיהם כמעט כל העצירים ששוחררו דיווחו שהיו נתונים ליחס בלתי אנושי ומשפיל מצד כוחות הביטחון, בניגוד לאמנת האו"ם בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות (סעיף 27 לאמנת ז'נבה הרביעית). האנשים נאזקו למשך שעות רבות, הופשטו, נאלצו לעשות את צרכיהם בבגדיהם, אולצו לכרוע על ברכיהם או לגחון על קרקע בוצית במזג אוויר קר, ללא שמיכות, כמעט ללא מזון ולמשך תקופות זמן ארוכות (דוח אמנסטי אינטרנשיונל, 2002).²⁶ אמנם היחס אליהם לא התקרב אפילו במקצת ליחס הנורא שלו זכו יצורי אנוש בבוסניה-הרצגובינה, בצ'צ'ניה, ברואנדה ובסומליה מצד מי שחפצו לפגוע בהם. אך גם במקרה הישראלי "המרוכך", להפשטות ולהתעללויות היה היבט אתנו-לאומי בולט, שנועד לבזות את "האחר". גם מעשים אלה היו חלק מפוליטיקה של זהויות, שבו המאבק על זהותה הקולקטיבית של ישראל הועתק עתה ממאבק "פנימי", בין החברה המיליטריסטית-דתית והחברה האזרחית בישראל עצמה, למאבק "חיצוני" – בין ישראל האתנו-לאומית כולה לבין כלל הפלסטינים (לוי-ברזילי, 2003). ראו גם דברי מפקד האוגדה, מתוך *Ynet*, 14 באפריל (2002).

עם סיומו של מבצע חומת מגן, בנאומו המסורתי של הרמטכ"ל לקראת יום העצמאות – שהוא למעשה יום הצבא בישראל – הצדיק מופז את מבצע חומת מגן: "מול ישראל ניצבת קואליציה של טרור". כך באחת ניסה הרמטכ"ל להחזיר את ישראל לתפיסת "העולם כולו נגדנו", שהייתה כה פופולרית בישראל בעבר.²⁷ באותה שעה, רכוב על גל ההצלחה הצבאית, הבהיר מופז כי עמדת צה"ל היא שצריך לגרש את ערפאת (הארץ, 2002). הייתה זו אמירה בעייתית מצד משרת ציבור, שאמור להיות מופקד על הוצאה לפועל בלבד. אלא שזה מכבר סברו הוא ושותפיו לפיקוד הצבא כי עליהם להיות מעורבים יותר במדיניות, כדי שיתרונה הצבאי של ישראל לא יתבזז על ידי המדינאים. כך, אף שהממשלה החליטה נגד גירושו של ערפאת, מופז הביע את עמדתו בפומבי. גם הידיעה כי עמדה זו נגדה את עמדת שר הביטחון בן-אליעזר לא השפיעה על איש כמופז, שהתעקש בהסבירו כי "יש הרבה מאוד נושאים ביטחוניים שהם בעלי זיקה וקשרים מדיניים, אי אפשר להסתיר את זה. הרי חלק מהפעולות הצבאיות שאנחנו עושים, משפיע גם על ההחלטות המדיניות. קשה להעביר קו מדויק" (ארז ולימור, 2002). אכן בישראל, שעברה שינוי מוסדי כה עמוק, לא התקיים עוד "קו מדויק" בין המעשה המדיני לצבאי. אם היה קו כזה, הרמטכ"ל חתר ללא הרף לטשטשו, כדי שחלילה לא

תעזו ההנהגה המדינית "לסטות מהקו" שמתווה לה מבנה מוסדי כה ברור, שנוצר בין השאר בהשראת הצבא.²⁸

סיכום

בחיבור זה הובאו דוגמאות מספר שבאמצעותן ניסיתי להמחיש את הזיקה שנוצרה בישראל, לא בין אופייה של המדינה לאופי המלחמה שהיא עושה, אלא בין השינוי התרבותי – והשינוי המוסדי שהעיד על כך – לבין ההשפעה שהייתה לשינוי זה על אופייה של המלחמה עם הפלסטינים. מלחמה זו הפכה למה שהגדרנו כמלחמה חדשה. כך ראינו כי ישראל לא ניהלה את אינתיפאדת אל-אקצה כדי לפתור בעיות המלוות את היחסים בינה לבין הפלסטינים, אלא כדי לתת ביטוי לעוינות ולשנאה; לא כדי להביא לרגיעה, להסכמים או לשלום ביחסים בין העמים, אלא כדי למנוע אותם. יתר על כן, ראינו כי הדינמיקה שהובילה את ישראל לכך אינה דינמיקה הקשורה רק בשלטון, ביחסי הכוחות שבו או בתהליכי קבלת ההחלטות הקיימים בו, אלא בהשקפת עולם ובאינטרסים שאינם בהכרח של מדינה אלא של קבוצות מהחברה. לאלה יד ורגל במדיניות שהובילה, כיוונה ולאחר מכן גם מנעה (נכון לדצמבר 2012) את סיומה של המלחמה החדשה.

בסופו של דבר, בחר שרון, גם בלחצם של האמריקנים, ב"דרך שלישית". זו לא הייתה דרכה של החברה המיליטריסטית-דתית מזה, וגם לא דרכה של החברה האזרחית מזה. כך ישראל נסוגה מעזה ואף פינתה מתנחלים לשם כך, אך הקפידה לעשות זאת ללא הסכם עם הפלסטינים, שייתכן שהיה מביא לפחות לקץ האלימות, אם לא לשלום. היא גם בנתה גדר שהפרידה בינה לבין הפלסטינים בגדה המערבית, וגם בזאת הקפידה שהגדר לא תיבנה בגבולות הקו הירוק אלא בתוך השטח הפלסטיני, אף שידעה שחדירה כזו (שכמובן נומקה על ידי סיבות ביטחוניות) דווקא "מזמינה" את המלחמה הבאה. אכן, הדרך השלישית לא הייתה דרך מוסדית חדשה. אפשר והיא היא הביאה לשלום, אך לא עם הפלסטינים, אלא בין הישראלים עצמם.

במובן זה אינתיפאדת אל-אקצה לא הייתה כלל המשך הפוליטיקה, כלומר מעין ברירת פעולה אחת מני אפשרויות רבות שבוחרים בה או נמנעים ממנה על סמך שיקול דעת וחישוביות של עלות לעומת תועלת; היא גם לא הייתה כאמור תוצר של חולשת המדינה, של התפוררות הפוליטיקה או של איזו אנרכיה כוללת. היא לא הייתה מלחמה שלא ניתן היה למנוע אותה, אלא היא הייתה, בפשטות ובמה שנוגע לישראל, הפוליטיקה עצמה. מלחמה אשר פחות משהיא הושפעה מגורמים מידיים, היא הייתה תוצר של נסיבות ותפיסת מציאות שקדמה לה.

הערות

- 1 ראו על כך בעבודותיי הקודמות, אורי בן־אליעזר (2009; 2012).
- 2 על הטיפוס האידיאלי וחשיבותו בתיאוריה החברתית ראו Hekman (1983).
- 3 למול טענה זו ניתן בכל זאת לטעון כי גם בעבר – למשל כאשר קניה נלחמה לעצמאותה כנגד בריטניה, או אלג'יריה לחמה כנגד צרפת – עמדה מלחמת הטרור והגרילה במרכז.
- 4 מובן שאחדות ממלחמות העבר גם כן לא הוכרזו. למשל, בראשית 1700 פלש אוגוסטוס השני (קורפירסט סקסוניה ומלך פולין) לליבוניה מבלי להכריז על מלחמה. גם הסינים התערבו נגד כוחות אמריקניים במלחמת קוריאה בראשית שנות ה־50 של המאה ה־20 מבלי שהכריזו על מלחמה.
- 5 מובן שלא כל מלחמות העבר היו קצרות. למשל: מלחמת העולם הראשונה נמשכה 4 שנים, מלחמת 1948 של ישראל נמשכה שנה ו־8 חודשים ואילו מלחמת עירק־אירן בשנות ה־80 של המאה ה־20 נמשכה כמעט 8 שנים.
- 6 See, "Who We Are", in www.palsolidarity.org.main.about-ism. Also, "Rachel's War", *The Guardian*, March 18, 2003.
- 7 מבין הספרים הבולטים על מלחמות חדשות ניתן לציין את: Van Creveld (1991); Kaldor (1999); Duffield (2001); Munkler (2005); Duyvesteyn and Angstrom (2005).
- 8 מבין הביקורות השונות ניתן להזכיר את: Henderson & Singer (2002); Malesevic (2008); Brzoska, (2004).
- 9 קליווס (Kalyvas, 2001) למשל, טוען כי אין חדש במלחמות האזרחים החדשות, אלא שהוא מראה זאת על פי כמה מאפיינים בלבד ומתעלם ממאפיינים אחרים, שיש בהם כדי להצביע על חדשנות.
- 10 חשוב לציין כי קלדור לא עסקה במלחמות הללו כחיבוריה הראשונים (למשל בספרה משנת 1999). רק בעבודותיה המאוחרות יותר (למשל: 2002, 2005) ובתגובה לביקורות שונות, היא הכלילה מלחמות כמו מלחמת ארצות הברית בעירק בקטגוריה של "מלחמה חדשה".
- 11 עוד על הגישה הקונסטרוקטיביסטית, ראו למשל: Onuf (2002); Ruggie (1998). על הגישה המוסדית, ראו: Jepperson (1991); Finnemore and Sikkink (2001).
- 12 ראו על כך למשל בעבודה הקלאסית של פוואל ודימאג'יו (Powell and Dymaggio, 1991).
- 13 חשוב לציין, כי אין כוונת חיבור זה לתאר את הפלסטינים כ"שה לעולה" או כקורבן של מדיניות ישראלית בעייתית. למעשה, בחמש השנים הקשות של האינתיפאדה השנייה נפגעו ישראלים רבים מפגיעי טרור קשים (אם כי ביחס של 1:4 לעומת הפלסטינים). גם הפלסטינים וגם מנהיגיהם ליבו לא פעם את האש והתנגדו להסכמים שהוצעו להם על ידי האמריקנים למשל. אף על פי כן, ההתמקדות במאמר זה היא בישראל, בין השאר כיוון שהיא הצד החזק שהכתיב וקבע במידה רבה את אופייה של המלחמה ואת אחריתה.
- 14 על פוליטיקה של זהויות בכלל ראו Hall (1992). על הסטת הפוליטיקה במובן מה מרמת המדינה לרמת החברה בעידן הגלובלי ראו גידנס (Giddens, 1991) שכינה זאת בשם "תת־פוליטיקה" (sub-politics), או בק (Beck, 1997) שכינה זאת "פוליטיקת החיים" (life-politics).
- 15 על משנתם הדתית־מדינתית של אנשי גוש אמונים ראו למשל רענן (1980).
- 16 מחזה ששמו "מלחמת אחים" אף הועלה באותן השנים בתיאטרון הבימה, והקהל נהר לראותו. המתנחלים היו מי שדיברו ללא הרף באותה תקופה על האפשרות של מלחמת אחים, עקב שנאת השמאל כלפיהם (למשל: מרנץ, 1993).
- 17 דברי ח"כ בני אילון, פרוטוקול דברי הכנסת, 20 בנובמבר 2000.
- 18 ראו נתוני ארגון בצלם: www.btzelem.org/Hebrew/statistics/Al_Aqsa_Fatalities_Tables.asp. הצלב האדום הפלסטיני (PRCS) דיווח באותה התקופה על 264 הרוגים. ייתכן שמקצתם היו פלסטינים שנהרגו בידי פלסטינים.

- 19 היו שסברו כי ברק לא שולט על הצבא וכי הוראותיו לא יורדות לדרגים הנמוכים (דרוקר ושלח, 2005: 36). אך כרמטכ"ל לשעבר, וכמי שלמגינת לבה של הקצונה הבכירה הוציא את צה"ל מלבנון, שליטתו של ברק בנעשה הייתה מלאה (גם אם לא תמיד רצה כי זה הרושם שייווצר ממעשיו).
- 20 עוד על "הסיכולים הממוקדים" ראו: קפלו, 2002; קרמניצר 2005.
- 21 דוח ארגון בצלם מדבר על אזרחים במצור (נייר אינפורמציה, ינואר 2001). כמו כן, ראו הס, 2001.
- 22 לא כולם אהבו את רעיון הביקורים. למשל, שר הפנים הישראלי תמה בישיבת הממשלה: "מישהו היה מעלה על דעתו לאשר ביקורים לבן-לאדן?" ראו: מעריב, 2002.
- 23 אכן העיתונות הישראלית כינתה לא פעם את המצור בשם "מלחמה בערפאת". ראו למשל: ידיעות אחרונות, 1 באפריל 2002.
- 24 במספר 500 הרוגים נקב סעיב עריקאת בראיון ל-CNN ב-10 באפריל 2002; במספר 600 הרוגים נקב ערפאת כשרואיין לרשת FOX האמריקנית ב-15 באפריל 2002.
- 25 דוח בצלם, שם: 17.
- 26 כמו כן, ראו דוח בצלם, שם: 17-21.
- 27 הרמטכ"ל מופז בנאום לכבוד יום העצמאות, 16 באפריל 2002.
- 28 על מעורבותו הפוליטית של צה"ל בנושאים של ביטחון לאומי בכלל, ראו: גרינברג (2007); Peri (2006); Michael (2007); Levy (2010). Ben-Eliezer (2004).

רשימת מקורות

- אוחנה, ד'. 2003. משיחיות וממלכתיות: בן-גוריון והאינטלקטואלים: בין חזון מדיני לתאולוגיה פוליטית. באר שבע: אוניברסיטת בן-גוריון.
- אורן, א'. 17 באוקטובר 2000. איך יוצאים מזה. הארץ.
- אלדר, ע'. 10 ביוני 2004. ראש אמ"ן לשעבר מלכא: האלוף עמוס גלעד סילף. הארץ.
- 12 ביוני 2004. בוועדת חוץ וביטחון: גלעד אמר שפני ערפאת להסדר. הארץ.
- אלדר, ע' ואלון, ג'. 11 ביוני 2004. דרישה לחקור הטענה שעמוס גלעד סילף. הארץ.
- אלדר, ע' וזרטל ע'. 2004. אדוני הארץ, המתנחלים ומדינת ישראל, 1967-2004. תל אביב: דביר.
- ארז, י' ולימור, י'. 16 באפריל 2002. נוכל לפעול באפקטיביות. מעריב.
- בן-אליעזר, א'. 2004. החברה האזרחית והחברה המיליטריסטית בישראל. בתוך: מ', אל-חאג' וא', בן-אליעזר (עורכים), בשם הביטחון, סוציולוגיה של שלום ומלחמה בזמנים חדשים בישראל (29-76). חיפה: הוצאת אוניברסיטת חיפה.
- 2009. סכסוך ישן, מלחמה חדשה: השתנות ההקשר המוסדי של הפעלת הכוח במלחמות ישראל, סוציולוגיה ישראלית, 10.2, עמ' 403-436.
- 2012. מלחמותיה החדשות של ישראל, הסבר סוציולוגי-היסטורי. תל אביב: הוצאת אוניברסיטת תל-אביב.
- בנדר, א'. 29 באפריל 2002. אספקה שוטפת לערפאת. מעריב.
- 30 באפריל 2002. רשימת המכולת של ערפאת. מעריב.
- בן-עמי, ש'. 2004. חזית בלי עורף. מסע אל גבולות תהליך השלום. תל אביב: ידיעות אחרונות.
- ברנע, נ'. 15 במרץ 2002. דוח מרמאללה. ידיעות אחרונות.
- גבאי, נ' ושנהב וי'. 1999. ארוס ואינסטרומנטליות: סוציולוגיה של ועדות חקירה ממלכתיות, סוציולוגיה ישראלית, ב' (1), עמ' 241-275.
- גרינברג, ל'. 2007. שלום מדומיין, שיח מלחמה, כשל המנהיגות, הפוליטיקה והדמוקרטיה בישראל. תל אביב: רסלינג.
- דוח אמנסטי אינטרנשיונל. 15 ביולי 2002. ישראל והשטחים הכבושים, מעצרים המוניים בתנאים אכזריים, בלתי אנושיים ומשפילים. נדלה מ: <http://www.amnesty.org.il/>

- רוח עו"ד טליה ששון. 2005. תקציר חוות הדעת בעניין מאחזים בלתי מורשים. משרד ראש הממשלה, אגף התקשורת.
- דרוקר ר' ושלח ע'. 2005. בומרג, כישלון המנהיגות באינתפיאדה השנייה. תל אביב: כתר.
- הארץ. 15 באפריל 2002. עמדת צה"ל – צריך לגרש את ערפאת. הארץ.
- הס, ע'. 12 בינואר 2001. האמבולנס נעצר במחסום. הארץ.
- הצופה. 29 בספטמבר 1996. נתניהו: הפלסטינים הציתו אש דתית כדי לקטוף פירות מדיניים. הצופה.
- הראל, ע'. 12 בדצמבר 2000. הצבא פועל כמתאגרף שעיניו קשורות. הארץ.
- 20 במרץ 2002. נציג הצלב האדום. הארץ.
- הראל, ע' ואח'. 12 באפריל 2002. צה"ל השלים ההשתלטות. הארץ.
- ידיעות אחרונות. 6 באוגוסט 1996. סערה בעקבות דברי ח"כ לנראו על קציני צה"ל. ידיעות אחרונות.
- יחזקאלי, צ'. 31 במאי 2002. עשיתי להם אצטדיון באמצע המחנה. ידיעות אחרונות.
- יעלון, מ'. 2001. ניצחון והכרעה בעימות מוגבל. מתוך בין "הכרעה" ל"ניצחון", יום עיון משותף למרכז לחקר הביטחון הלאומי ולמכללה לביטחון לאומי, צה"ל, המרכז לחקר הביטחון הלאומי, אוניברסיטת חיפה, עמ' 75-82.
- כהן, ס'. 1996. צה"ל והחברה הישראלית, לקראת צמצום תפקודי של הצבא? בתוך: מ', לייסקוב' קנייפז (עורכים), ישראל לקראת שנות האלפיים. ירושלים: מאגנס, עמ' 215-232.
- כספית, ב'. 6 בספטמבר 2002. ישראל אינה מדינה שיש לה צבא, אלא צבא שמסונפת אליו מדינה מעריב.
- 2 בינואר, 2004. תכנית גלעדי. מעריב.
- לוי, י'. 2007. מצבא העם לצבא הפריפריות. ירושלים: כרמל.
- לוי-ברזילי, ו'. 19 בספטמבר 2003. חומת מגן 2. הארץ.
- מעריב. 1 באפריל 2002. העיתונאים הזרים הבריחו מבוקשים. מעריב.
- מרנץ, ח'. יוני 1993. מידת ההשתדלות לוקה בחסר. נקודה.
- פונדק ר'. 2001. מאוסלו עד טאבה. תהליך ששובש. המכון ליחסים בינלאומיים ע"ש ליאונרד דייוויס, ירושלים, האוניברסיטה העברית.
- פרי, י'. 1999. יחסי חברה-צבא בישראל במשבר. מגמות ל"ט (4) 385-398.
- פריש, פ'. 14 באפריל 2002. הקרב בג'נין, התחקיר המלא. Ynet.
- פריש, פ' וואקד, ע'. 3 באפריל, 2002. הכניעה במפקדת רג'וב. Ynet.
- קפלר ר'. 2002. מדיניות החיסולים של מדינת ישראל נובמבר 2000-ינואר 2002. הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל, אל קאנון, הארגון הפלסטיני להגנה על זכויות האדם ואיכות הסביבה.
- קרמניצר מ'. 2005. האם הכול כשר בהתמודדות עם הטרור? על מדיניות ההריגה המונעת (הסיכול הממוקד) של ישראל ביו"ש ובעזה, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- קרן מ'. 1988. בן-גוריון והאינטלקטואלים: עוצמה, דעת וכריזמה. שדה בוקר: אוניברסיטת בן-גוריון.
- ריינפלד, מ'. 29 בינואר 2002. בג"ץ דחה עתירות נגד מדיניות ההתנקשויות. הארץ.
- רם א'. 2005. הגלובליזציה של ישראל, מקוורלד בתל אביב, ג'יהאד בירושלים, תל אביב: רסלינג.
- רענן, צ'. 1980. גוש אמונים. תל אביב: ספרית הפועלים.
- שובל, ז'. 6 במרץ 1996. כמו במלחמה. ידיעות אחרונות.
- שטרן, י'. 17 ביוני 2004. קונצפציה חסרת בסיס. הארץ.
- שילון, ד'. 4 בינואר 2002. אמליץ לתקוף בעירק, ראיון עם הרמטכ"ל מופז. מעריב.
- שקד, ר'. 2 במאי 2002. מרגיש כמו מנצח. ידיעות אחרונות.

Beck, U. 1997. *The Reinvention of Politics*. London: Polity Press.

Ben-Eliezer, U. 2001. From Military Role Expansion to Difficulties in Peace-Making: The IDF after 50 Years, in D. Maman et al. (eds.), *Military, State, and Society in Israel*, Transaction Books, New Brunswick, pp. 137-172.

- . 2004. Postmodern Armies and the Question of Peace and War: The I.D.F. in the New Times, *International Journal of Middle East Studies*, 36/1: 49–70.
- Brzoska, M. 2004. New Wars Discourse in Germany, *Journal of Peace Research*, 41/1: 107–117.
- Caplan, R. and J. Feffer. Eds. 1996. *Europe's New Nationalism*. New York: Oxford University Press.
- Carment, D. and P. James, eds. 1997. *Wars in the Midst of Peace*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Dahlstrom, A.T. 2005. Belonging in Nowhere Land, The Tibetan Diaspora as Conflict, pp. 173–192 in *No Peace, No War, an Anthropology of Contemporary Armed Conflict*, ed. By P. Richards, Oxford: James Currey.
- Duffield, M. 2001. *Global Governance and the New War*. London: Zed Books.
- Duyvesteyn, Isabelle and Jan Angstrom eds. 2005. *Rethinking the Nature of War*, Abingdon, Frank Cass.
- Finnemore, M. 1996. *National Interests in International Society*. Ithaca: Cornell University Press.
- Finnemore, M. and K. Sikkink. 2001. Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics, *Annual Review of Political Science*, 4:391–416.
- Giddens, A. 1991. *Modernity and Self-Identity*. Cambridge: Polity Press.
- . 1994. *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics*, Stanford: Stanford University Press.
- Green R. 1994. The Course of the Hour Horsemen: Costs of War and its Aftermath in Sub-Saharan Africa, in J. Macrae and A. Zwi, *War and Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies*, London, Zed Books, ch. 2.
- Grinberg, L. ed. 2000. *Contested Memory – Myth, Nation and Democracy*. Beer-Sheva: Humphrey Institute for Social Research. [Hebrew].
- Haklai, O. 2007. Religious-Nationalist Mobilization and State Penetration, Lessons from Jewish Settlers' Activism in Israel and the West Bank, *Comparative Political Studies*, 40/6: 713–730.
- Hall, S. 1992. The Question of Cultural Identity, pp. 273–327 in Stuart Hall et al. (eds.), *Modernity and its Futures*. Cambridge: Polity Press.
- Hekman, S. 1983. *Weber, the Ideal Type and Contemporary Social Theory*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Henderson E.A. and J.D. Singer. 2002. New Wars" and Rumors of 'New Wars', *International Interactions* 28:165–190.
- Hoffman, F. 2007. *Conflict in the 21st Century, The Rise of Hybrid Wars*. Arlington, Virginia: Potomac Institute for Policy Studies.
- Jepperson, R. 1991. Institutions, Institutional Effect, and Institutionalism, pp. 143–163 in Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio eds., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: Chicago University Press.
- Kaldor, M. 1999 (2007). *New and Old Wars, Organized Violence in a Global Era*. Sanford: Stanford University Press.
- Kalyvas, S. 2001. "New" and "Old" Civil Wars, A Valid Distinction?, *World Politics*, 54, 99–118.

- Karpin, M. and I. Friedman. 1998. *Murder in the Name of God*. New York: Metropolitan Books.
- Katzenstein, P. 1996. *The Culture of National Security*. Columbia University Press. New York.
- Kaufman, S. 2001. *Modern Hatreds, The Symbolic Politics of Ethnic War*. Ithaca: Cornell University Press.
- L'Association Capjpo-EuroPalestine. 22.3.2002: www.europalestine.com
- Levy, J. S. 2002. War and Peace, pp. 350–368 in Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, London: Sage.
- Levy Y. 2010. The Second Lebanon War: Examining “Democratization of Wa,” Theory, *Armed Forces and Society*, 36/5: 686–803.
- Lustick, I. 1993. *Unsettled States, Disputed Lands: Britain and Ireland, France and Algeria, Israel and the West Bank-Gaza*. Ithaca.: Cornel University Press.
- Michael, K. 2007. Military Knowledge and Weak Civilian Control in the Reality of Low Intensity Conflict – The Israeli Case, *Israel Studies*, 12/1: 28–52.
- Munkler, H. 2005. *The New Wars*, Cambridge: Polity.
- Nacos, B. 2002. *Mass-Mediated Terrorism*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers.
- Onuf, N. 2002. Institutions, Intentions, and International Relations. *Review of International Studies*, 28(2), 211–228.
- Peri, Y. 2005. *Brothers at War: Rabin's Assassination and the Cultural War in Israel*. Tel Aviv: Babel. [Hebrew].
- 2006. *Generals in the Cabinet Room: How the Military Shapes Policy*. Washington D.C.: United States Institute of Peace.
- Powell, W.W. And P. DiMaggio. Eds. 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: Chicago University Press.
- Ruggie, J. G. 1998. *Constructing the World Policy*. London: Routledge.
- Slim H. 2008. *Killing Civilians, Method, Madness and Morality of War*. New York: Columbia University Press.
- Taguieff, P-A. 1990. The New Cultural Racism in France, *Telos* 83: 109–122.
- Van Creveld, M. 1991. *The Transformation of War*. New York, The Free Press.
- Weimann, G. and W. Conard. 1994. *The Theatre of Terror: Mass Media and International Terrorism*. New York: Longman.
- Wolf, M. 2001, Will the Nation-State Survive Globalization? *Foreign Affairs*, 80/1: 178–190.

יוסף ג'בארין*

שני סוגים של שוויון: לקראת תיאוריה ביקורתית טרנספורמטיבית במשפט הישראלי

מאמר זה בוחן מנקודת מבט ביקורתית את אופן תפקודה של הרשות השופטת בישראל, ובעיקר של בית המשפט העליון בשבתו כבית דין גבוה לצדק, בענייני שוויון בין יהודים וערבים בישראל. המאמר בוחן את התפקיד שממלא (ושיכול למלא) בית המשפט העליון בעיצוב מאבקו המשפטי של המיעוט הערבי-פלסטיני ליצירת שוויון במציאות בישראל, תוך התמקדות בפסיקה העוסקת באחת הסוגיות המרכזיות שהגיעו לפתחו של בג"ץ – חלוקת תקציבים ציבוריים.

בחינה ביקורתית של הרטוריקה המאפינת את פסיקת בית המשפט העליון בכל הנוגע לסוגיית השוויון של האזרחים הערבים, וכן של ההשלכות המעשיות של רטוריקה זו על מציאות חייהם בישראל, מעלה ספקות באשר למידה שבה בית המשפט העליון אכן ממלא את תפקידו המסורתי כמגן על עקרונות וערכים בסיסיים כגון שוויון וצדק. טענתי העיקרית תהא כי בית המשפט העליון אינו מעניק לזכויות המיעוט הערבי-פלסטיני בישראל את ההגנה הראויה יחסית לממדי הקיפוח, לתלות ולשעבוד שמהם סובל מיעוט זה בחברה בישראל.

המאמר מציע מסגרת תיאורטית חדשה לניתוח ולהבנת פסיקותיו של בית המשפט העליון בענייני שוויון למיעוט הערבי-פלסטיני, ומבקש ליישם תיאוריה זו במקרים של אפליה על רקע לאום בחלוקת תקציבים ציבוריים. על פי גישה ביקורתית זו ניתן לאבחן בפסיקותיו של בית המשפט העליון בישראל מרכיבים מובהקים של תפיסה צרה לעקרון השוויון בנוגע למיעוט הערבי-פלסטיני. לפיכך מאמר זה מנסה להתריע מפני תוצאות עגומות במאבקם המשפטי של האזרחים הערבים בישראל לשוויון אמיתי בהקצאת תקציבים ציבוריים, שכן אימוץ גישה צרה של שוויון פורמלי-אינדיבידואלי ינציח את מעמדם המקופח של אזרחים אלה.

מסקנת המאמר היא כי גישה רחבה של שוויון קבוצתי-טרנספורמטיבי עשויה לחולל שינוי משמעותי בתנאי חייהם של האזרחים הערבים, ויש לאמץ גישה זו. בחברה שבה המוסדות הפוליטיים מדירים את קבוצת המיעוט הלאומי-ילידי, זוהי חובתו של בית המשפט למלא תפקיד יצירתי ומוביל בהגנה על זכויותיה של אותה קבוצה.

*ytjabareen@gmail.com

מבוא

מאמר זה בוחן מנקודת מבט ביקורתית את אופן תפקודה של הרשות השופטת בישראל, ובעיקר של בית המשפט העליון בשבתו כבית דין גבוה לצדק, בענייני שוויון בין יהודים וערבים בישראל. המאמר בוחן את התפקיד (ואת גבולות התפקיד) שממלא (ושיכול למלא) בית המשפט העליון בעיצוב מאבקו המשפטי של המיעוט הערבי-פלסטיני ליצירת שוויון במציאות בישראל, תוך התמקדות בפסיקה העוסקת באחת הסוגיות המרכזיות שהגיעו לפתחו של בג"ץ – חלוקת תקציבים ציבוריים.

אחרי תהליך עקר של מיצוי הליכים מול רשויות המדינה, ארגוני זכויות האדם תולים את יהבם באינסטנציה המשפטית העליונה בתור המוצא האחרון לתיקון העוול מושא ההתדיינות. ככלל, הסוגיות העולות בפני בית המשפט העליון עוסקות בפעולות והחלטות ממשלתיות ומנהליות המשליכות על מעמדו וזכויותיו של המיעוט הערבי-פלסטיני, ונוגעות לעתים קרובות בשורשיהם של יחסי מיעוט ורוב במדינה, כגון החלטות העוסקות בחלוקת תקציבים של משרדים ממשלתיים, בהקצאת קרקעות, בייצוג המיעוט הערבי במסגרת גופים ומוסדות ציבוריים שונים ובמעמד השפה הערבית. עקב דיון בסוגיות ספציפיות המועלות בפניהם, מזדמנת לשופטי בית המשפט העליון היכולת להשפיע באופן ניכר על מצב זכויותיהם של האזרחים הערבים, ובכך ליטול חלק בעיצוב מעמדם בחברה. מטרת המאמר היא לבחון את תפקודו של בית המשפט העליון כאשר הוא פוסק בעתירות הנוגעות לשוויון בהקצאת תקציבים ציבוריים ולעמוד על מידת מחויבותו של בית המשפט להגנה על זכויות המיעוט הערבי-פלסטיני, כפי שזו משתקפת בפסיקותיו.

בחינה ביקורתית של הרטוריקה המאפיינת את פסיקת בית המשפט העליון בכל הנוגע לסוגיית השוויון של האזרחים הערבים, וכן של ההשלכות המעשיות של רטוריקה זו על מציאות חייהם בישראל, מעלה ספקות באשר למידה שבה בית המשפט העליון בישראל אכן ממלא את תפקידו המסורתי כמגן על עקרונות וערכים בסיסיים כגון שוויון וצדק. טענתי העיקרית תהא כי בית המשפט העליון אינו מעניק לזכויות המיעוט הערבי-פלסטיני בישראל את ההגנה הראויה יחסית לממדי הקיפוח, לתלות ולשעבוד שמהם סובל מיעוט זה בחברה בישראל.

ייחודו של המיעוט הערבי-פלסטיני בישראל

ישנם שני מאפיינים המייחדים את המיעוט הערבי-פלסטיני בישראל מקבוצות מוחלשות אחרות בישראל. מאפיינים אלו צריכים לעמוד ביסוד השיח על הזכויות שלהן זכאי מיעוט זה, והם משליכים על היקף ההגנה הניתנת לו על ידי בתי המשפט. מאפיינים אלו

קשורים בטבורם לכל דיון במעמדו ובזכויותיו של המיעוט הערבי-פלסטיני בישראל. המאפיין הראשון נוגע למה שאכנה כאן **הדואליות הנורמטיבית המובנית**, הקיימת במשפט הישראלי ביחסו למיעוט הערבי-פלסטיני, ופועלת לרעתו של מיעוט זה. דואליות נורמטיבית זו, שתפורט להלן, משתקפת בקיומם של חוקים המפלים בגלוי את האזרחים "הלא יהודים". המאפיין השני הוא עובדת היות המיעוט הערבי-פלסטיני מיעוט ילידי – מיעוט במולדתו, כפי שיוסבר להלן. המאפיין הראשון הוא מאפיין נורמטיבי-פורמלי. המאפיין השני הוא פוליטי-היסטורי. שני מאפיינים אלה הם מאפיינים מכווננים בחוויותיו של המיעוט הערבי-פלסטיני במציאות הישראלית, ולשניהם נודעת חשיבות מבחינת תורת המשפט באשר לתפקידה של הרשות השופטת בהגנה על מיעוטים מוחלשים, המודרים מההליך הפוליטי.

הדואליות הנורמטיבית כלפי המיעוט הערבי

משטר של דואליות נורמטיבית ביחסו של המשפט הישראלי לאזרחים הערבים במדינה קיים מראשית היווסדו: לצד חיקוקים המעגנים את עקרון השוויון ישנם כאלו המקבעים את אי השוויון כלפי האזרחים הערבים. אין מדובר בחוקים זוטרים או סמליים בלבד אלא בחוקים המגדירים את מעמדו המשפטי של מיעוט בחברה נתונה בכלל, ובישראל בפרט. חוקים אלו מתייחסים להגדרת המדינה, לסמלי המדינה, להגירה ולהתאזרחות, להשתתפות בהליך פוליטי, לקרקע, לדת, ללשון, לתרבות ועוד (ג'בארין, 2010א; דוידוב, יובל, סבן ורייכמן, 2005; גביזון, 2002; סבן, 2000; Kretzmer, 1990). חוקים אלה יצרו מסגרת דואלית לקיפוח שממנו סובל המיעוט הערבי-פלסטיני בתחומים אלה מאז קום המדינה, ותוכנם מכשיר את המשך אפליית מיעוט זה. אולם לצד חוקים אלה המשפט הישראלי מכיל גם מספר כללים שוויוניים האוסרים אפליה, בין השאר על בסיס מוצא לאומי, כגון בתחום העבודה, במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות ציבוריים (זמיר, 2005).

הדואליות הנורמטיבית האמורה מחייבת לבחון מחדש את תפקידה של הרשות השופטת בישראל כמי שאמונה על החלת נורמות שוויוניות לגבי האזרחים הערבים. התעלמות ממצואות משפטית של דואליות נורמטיבית מאפשרת לשופטים, הדנים בסוגיות הנוגעות לאפליית האזרחים הערבים, לראות תמונה חלקית בלבד ופוגמת ביכולתם להגיע להכרעות ראויות. אף שמרבית העתירות המובאות בפני בית המשפט העליון דורשות את אכיפתו של עקרון השוויון, במקום שבו הוא מעוגן בשיטה המשפטית, אין הדבר פותר את בית המשפט מהפנמת השפעתן של הנורמות הבלתי שוויוניות על כלל תחומי חיהם של האזרחים הערבים, ועל היקף ומידת אכיפת הנורמות השוויוניות, בגינן הוגשה עתירה זו או אחרת. טענתי היא, כי הטייתה של המסגרת הנורמטיבית

בישראל באופן המפלה את אזרחיה הערבים מחייבת את הרשות השופטת, ובראשה בג"ץ, להפעיל ביקורת קפדנית ביותר כלפי רשויות המדינה בעתירות המוגשות נגדן בעניינים הנוגעים לפגיעה בשוויון על בסיס לאום.

שתי הצדקות תורה־משפטיות עומדות ביסוד הצורך להפעיל ביקורת שיפוטית מוגברת במקרים שבהם מתקיים משטר של דואליות נורמטיבית. ההצדקה הראשונה נעוצה בהנחה כי החוקים הפוגעים בזכות האזרחים הערבים לשוויון יוצרים מתח מובנה ביחסים בין יהודים לבין הערבים ומבססים ומעצבים דעות קדומות וסטריאוטיפים שליליים ביחס לאזרחי המדינה הערבים. רוחן של הנורמות המשפטיות המפלות מחלחלת באופן כמעט טבעי, ולעתים בלתי מודע, גם אל מקבלי ההחלטות ומבצעייהן ברשות המנהלית. לכן גם פעולה מנהלית, הנעשית בהתאם לחוק שוויוני, עלולה להיות נגועה באפליה של האזרח הערבי לעומת היהודי.

אכן, המציאות הסוציו־אקונומית של המיעוט הערבי בישראל מלמדת על קיומו של קיפוח היסטורי מתמשך של האוכלוסייה הערבית *de facto*, לרבות בתחומים שבהם הנורמה המשפטית היא לכאורה שוויונית. מסמכים רשמיים רבים מטעים רשויות המדינה עצמן, כמו גם מטעים ארגוני זכויות האדם בישראל ובקהילה הבינלאומית, מצביעים באופן הברור ביותר על קיפוח זה, כמו גם על אי מימושן של הבטחות ממשלתיות חוזרות ונשנות לשיפור תנאי החיים של האזרחים הערבים (דוח ועדת אור, 2003; אוסצקי־לור וגאנס, 2003; האגודה לזכויות האזרח בישראל, 1998; מרכז עדאלה, 1998; Human Rights Watch, 2001). לאפליה זו מתווסף גם יחס גזעני ופוגעני הרווח בכלל חיי החברה האזרחית בישראל (הרצוג, לייקין ושרון, 2008).

ההצדקה השנייה להפעלת ביקורת שיפוטית מוגברת בהתדיינויות משפטיות הנוגעות לפגיעה בשוויון של האזרחים הערבים, נעוצה בעובדת קיומם של חסמים בהליך הפוליטי בישראל המדירים את האזרחים הערבים ממוקדי קבלת ההחלטות בחברה ובמדינה. מעמד הפוליטי הנחות של האזרחים הערבים במדינה, המשתקף כאמור הן במישור החקיקתי והן במישור הסוציו־אקונומי, הוא הביטוי המובהק ביותר להדרתו המובנית של המיעוט הערבי־פלסטיני. הדרה זו מלמדת על חוסר היכולת, הכמעט מוחלטת, של המיעוט הערבי־פלסטיני להגן על האינטרסים שלו בנתיבים הפוליטיים הרגילים, להבדיל מקבוצות מיעוט מקרב קבוצת הרוב היהודי, כמו המיעוט הדתי, המהוות לעתים קרובות חלק מהקואליציה הפוליטית בשלטון. הרי נציגי המיעוט הערבי־פלסטיני מעולם לא החזיקו בכוח שלטוני כלשהו (Ghanem, 1998).

הדרה פוליטית מובנית של קבוצת מיעוט מוחלשת והיעדרה של אוזן קשבת למצוקותיה של קבוצה זו מצדיקות הפעלת ביקורת שיפוטית קפדנית ביותר כלפי פעולות השלטון ורשויותיו. מטרתה של ביקורת קפדנית זו היא לאזן בין הפגיעות הפוליטיות של קבוצת המיעוט לבין הכוח העצום שבידי קבוצת הרוב במדינה, וכך לרפא, אמנם

באופן חלקי, את העיוותים הקיימים בהליך הדמוקרטי אשר פוגעים בקבוצה הראשונה (Ely, 1980). על רקע ההגמוניה של קבוצת הרוב בישראל בשתי רשויות השלטון – המחוקקת והמבצעת – הרי רשות השלטון השלישית, הרשות השופטת, הופכת למוסד השלטוני האחרון במדינה שאליו יכול המיעוט הערבי להפנות את טרונותיו ולתלות בו את תקוותיו לשינוי חברתי (סבן, 2005).

המיעוט הערבי-פלסטיני כאוכלוסייה ילידית

כאמור, למיעוט הערבי ייחוד נוסף – היותו עם מולדת. מדובר באוכלוסייה ערבית-פלסטינית ילידית, אשר חיה במולדתה – יחד עם בני עמה – עוד לפני קום מדינת ישראל, תוך שהיא נמנית על קבוצת הרוב (ג'בארין, 2010; Kimmerling and Migdal, 1994; Khalidi, 1992). עובדת היותו של המיעוט הערבי-פלסטיני אוכלוסייה ילידית בישראל, מהווה חלק אינטגרלי מהווייתו הקולקטיבית ומן האופן שבו הוא חווה את מעמדו במדינה. המיעוט הערבי-פלסטיני הוא מיעוט ילידי בעל מאפיינים לאומיים, לשוניים, תרבותיים ורתיים המייחדים אותו מקבוצת הרוב. זהותו הקולקטיבית מתבססת על השסע המרכזי ביותר המאפיין את החברה בישראל, השסע הלאומי-אתני (קידר ויפתחאל, 2000; Ghanem, 2001).

לפי התובנה המקובלת כיום בשיח המשפטי ההשוואתי והבינלאומי, הרי אופייה הילידי-מקורי של קבוצת מיעוט צריך להקנות לזכויותיה ולהצדקותיהן משנה תוקף – הן משפטית והן מוסרית – לעומת קבוצות מיעוט שהיגרו למדינה שבה הן חיות (Kymlicka, 2004; Anaya, 2001; ג'מאל, 2005; סבן 2003; דוח ועדת אור, 2003). כפועל יוצא, המיעוט הערבי הוא מיעוט פגיע במיוחד בחברה בישראל, ועל כן הוא זקוק להגנה שיפוטית אשר רגישה לפגיעות ייחודיות זו ומסוגלת לאזנה מול כוחה של קבוצת הרוב.

היבטים תיאורטיים של שוויון:

בין שוויון פורמלי-אינדיבידואלי לשוויון טרנספורמטיבי-קבוצתי

השיח התיאורטי שעליו נסמך חיבור זה מושתת בעיקרו על הדיון הביקורתי, המתנהל בלהט רב מזה עשורים אחדים, סביב מעמדו המשפטי של המיעוט האפרו-אמריקני בארצות הברית, המהווה כ-13 אחוזים מאזרחי הפדרציה (McKinnon, 2001), והדינמיקה שעובר מעמד זה בעשורים האחרונים. הדיון, שנערך במשפט האמריקני ביחס למיעוט האפרו-אמריקני, מספק את היסודות התיאורטיים שעליהם אתבסס בחיבור זה, תוך כדי התאמתם לחווייתו המקבילה של המיעוט הערבי-פלסטיני במציאות הישראלית (Kook, 2002; ג'בארין, 2003).

השאירה לטרנספורמציה בתנאי החיים של האזרחים האפרו־אמריקנים עמדה בראש מעייניהם של פעילי תנועת זכויות האדם בארצות הברית בשנות ה־50 וה־60 של המאה הקודמת, וזאת לאחר שנים ארוכות של עבדות ואפרטהייד גזעי (Franklin and Moss, 2000). פסק הדין ההיסטורי משנת 1954, *Brown v. Board of Education*, סימל עבור מיעוט זה את תחילתה של טרנספורמציה זו (Kluger, 1976; Williams, 1987; Sitkoff, 1993). אולם למעלה מיוכל שנים לאחריו הולכים ומתעצמים בחברה האמריקנית קולותיהם של אלה המאוכזבים עמוקות מרמת השיפור בתנאי חייהם הסוציו־אקונומיים של בנות ובני מיעוט זה (Foner and Kennedy, 2004; Crenshaw et al., 1995; Bell, 2008).

לאכזבה קשה זו מתלווה ביקורת משפטית נוקבת של פעילי זכויות אדם ומלומדים, שכוונה בעיקר כלפי בית המשפט העליון הפדרלי. לגישתם של המבקרים, מאבקו המשפטי של המיעוט האפרו־אמריקני נחל מפלה קשה בעקבות התפיסה השיפוטית הצרה של עקרון השוויון שאותו אימץ בית המשפט העליון הפדרלי – היא התפיסה הליברלית־אינדיבידואלית (Gotanda, 1991; Siegel, 2004; Aleinikoff, 1991). לפי ביקורת זו, הנסיגה העקבית במחויבות בית המשפט העליון כלפי הגנה על זכויות המיעוט האפרו־אמריקני, שהחלה באמצע שנות ה־70, עת נמנה עם חבריו רוב שמרני, גימדה את הפרויקט החברתי הנעלה של השגת שוויון זכויות למיעוט זה לכדי כלל משפטי טכני־פורמלי של איסור אפליה בין יחידים. כלל זה, לגישת המבקרים, פעל בסופו של דבר לשימור חלוקת הכוח הקיימת בחברה האמריקנית ולהנצחת קיפוח המיעוט העוין כלפי המיעוט האפרו־אמריקני ממשוך לחלחל כמעט אל כל תחומי החיים (Bell, 1992; Aleinikoff, 1991).

עיקר הביקורת המשפטית צמחה בקרב מלומדים בפקולטות למשפטים, אפרו־אמריקנים ברובם, והיא התגבשה לכדי זרם תיאורטיקנים בשם *Critical Race Theory* (CRT) (Crenshaw et al., 1995; Delgado and Stefancic, 2001; Matsuda et al., 1993). ביסודה של ביקורת זו עומדת הטענה כי בית המשפט העליון, המושפע מהלך הרוח הפוליטי במדינה, מאמץ תפיסה צרה של עקרון השוויון בנושאים הנוגעים לשסע הגזעי, תפיסה אשר מתבטאת בראייה אינדיבידואלית־פורמלית של ההגנה החוקתית על עקרון השוויון (Lawrenc, 1995; Freeman, 1978). לגישת המבקרים, תפיסה צרה זו מעקרת את התקווה הגלומה בפסק דין *Brown*, וסותרת את הגולל על השגת צדק חברתי ושוויון מהותי לאזרחים האפרו־אמריקנים. משכך, היא מנציחה את הפערים התהומיים בין תנאי החיים של האזרחים האפרו־אמריקנים לאלו של האזרחים הלבנים – לטובת האחרונים – פערים שמקורם עוד בימי האפליה המכוונת ששררה בעברה החשוך של ארצות הברית (Bill, 1987; Karst, 1986; Aleinikoff, 1991).

לעומת התפיסה האינדיבידואלית-פורמלית של עקרון השוויון, הגישה הביקורתית מציעה תפיסה רחבה יותר לשוויון – תפיסה טרנספורמטיבית-קבוצתית, בלשונו של לורנס (Lawrenc, 1995: 838–839). לגישת המבקרים, זוהי התפיסה הראויה לשוויון וביכולתה לחולל שינוי של ממש במציאות חיהם של האזרחים האפרו-אמריקנים, כמו גם לאפשר לחברה האמריקנית להתמודד באופן מלוכד עם עוולות העבר של עבדות וסגרגציה שבוצעו כנגד אזרחים אלו (Lawrenc, 1995; Bell, 2008; Harris, 1994). ההבחנה המושגית בין שתי התפיסות – הכמעט קוטביות – של שוויון, עומדת אם כן ביסוד השיח הביקורתי האמריקני בנוגע למעמדו המשפטי של המיעוט האפרו-אמריקני: שוויון פורמלי צר לעומת שוויון טרנספורמטיבי רחב (Jabareen, 2006b).

בבסיס תיאוריית השוויון הפורמלי-אינדיבידואלי עומדת הנורמה המשפטית הפורמלית, ולגישת המחזיקים בתיאוריה זו מטרת הביקורת השיפוטית היא להבטיח קיומה של נורמה פורמלית, המפגינה ניטרליות (עיוורון צבעים) ביחסה לפרטים בחברה. לפי גישה זו, תפקידה של הרשות השופטת הוא פסיבי: בית המשפט יכיר בהפרת עקרון השוויון רק כאשר הוא מזהה כי הנורמה המשפטית שלפניו מבטאת העדפה של פרט מסוים על פני אחר, בין שזו העדפה מפורשת ובין שזו העדפה המוכחת בפני בית המשפט. מושג הכוונה (Intent) הוא מרכיב מרכזי בגישה זו. לדעת תומכי הגישה, השוויון מופר רק אם קיימת כוונה גלויה להפלות בין האזרחים על בסיס לא חוקי. הגישה הפורמלית מתמקדת, אם כן, בהליך קבלת ההחלטה המנהלית, נשוא ההתדיינות המשפטית. בהיעדר כוונה (זדונית) להפלות את הפרט הנפגע, תמשיך ההחלטה המנהלית לעמוד על כנה, גם אם תוצאותיה משפיעות באופן "לא פרופורציונלי" על קבוצות המיעוט בחברה (Disparate impact). תוצאות "לא פרופורציונליות" הן תולדה של יכולות וכישרונות אישיים, של התנהלות כוחות השוק ושל מקח וממכר פוליטי – עניינים שהמשפט אינו קשור אליהם (Sowell, 1984). תפקידו של בית המשפט, על כן, מתמצה בנטרול החוק או בתיקון המעשה המנהלי שלגביהם הוכח כי כוונתם להעדיף פרט מסוים על פני אחר. בכך גם מסתיימת אחריותו של בית המשפט, שכן הסעד השיפוטי מוגבל רק לתיקון ההטיה הספציפית שהוכחה בפני בית המשפט, ותו לא.

לעומת השוויון הפורמלי הצר, הסוג השני הוא שוויון מהסוג הרחב שאינו מסתפק בהבטחת נורמה משפטית ניטרלית (ולכאורה שוויונית), אלא מבקש לחולל שינוי גם בתנאי החיים במציאות החברתית-כלכלית, הלכה למעשה. זהו שוויון מהותי-טרנספורמטיבי, שאינו מוגבל להיבטים נורמטיביים-פורמליים של החוק, אלא מתייחס גם לאספקטים סוציו-אקונומיים בחיי המעשה – שוויון מטריאלי כלשונה של כרינשו (Crenshaw et al., 1988: 1377). אם כן, הגישה הרחבה של השוויון מתמקדת בחוויה הקולקטיבית של הקהילה המוחלשת, לרבות על ידי מתן נפקות משפטית לתוצאות לא-שוויוניות של הליכים ניטרליים לכאורה (Lawrence, 1987). באשר למושג הכוונה,

הרי להבדיל מהגישה הפורמלית-אינדיבידואלית, המדגישה את כוונת האפליה, הגישה הטרנספורמטיבית טוענת שלא רק שלעתיים קרובות קשה להוכיח כוונה זדונית, אלא שבמקרים רבים אפליה יכולה להתקיים גם בתת-המודע של האדם, והמשפט הוא שצריך להתגייס ולהתמודד עם סוג כזה של אפליה ולנטרלה בהתאם (Flagg, 1993). זוהי תפיסה הרואה באפליה ובגזענות מחלות חברתיות מבניות, אשר פוגעות בחברה בכללותה. המאבק כנגד אפליה גזעית, לפי תפיסה זו, הוא חלק מהמאבק הכולל נגד אי צדק וקיפוח בחברה (Lawrence, 1995).

תפקידו של בית המשפט, על פי גישה זו, הוא להבטיח התחוללות של שינוי אמיתי בחיי המעשה של אותה קבוצה, אשר נפגעה בעבר (וממשיכה לסבול בהווה) מתוצאותיה של הנורמה המוטת (Fiss, 1976; Harris, 1994; Balkin and Siegel, 2003). גישה זו קוראת לא רק לחקיקת נורמה ניטרלית לכאורה, אלא גם ליצירת תנאי חיים שוויוניים לכלל הקבוצות בחברה, מתוך מטרה מוסרית-חברתית ליצור שינוי חברתי אמיתי (Lawrence, 1995; Fiss, 1999). לפיכך גישת השוויון הטרנספורמטיבי תשאף גם לנטרל את העיוות הסוציו-אקונומי שגרמה הנורמה המוטת, לרבות על ידי פיצוי הקבוצה הנפגעת בגין הנזקים – העכשוויים והעתידיים – שגורמת אותה אפליה היסטורית, וכן באמצעות תוכניות מקיפות של העדפה מתקנת (Lawrence and Matsuda, 1997; Delgado, 1991). גישה זו מדגישה כי בלתי אפשרי להשיג שוויון אמיתי מבלי שקבוצת הרוב תוותר על זכויות היתר שמהן היא נהנתה, וממשיכה ליהנות כיום, על חשבון קבוצת המיעוט (Rush, 1999; Harris, 1993). על פי הגישה הטרנספורמטיבית, למען השגת שוויון אמיתי חובה לפרק את מוקדי הכוח והשליטה בחברה, הניזונים מאותה אפליה היסטורית כנגד קבוצות המיעוט (Lawrence, 1998).

גישת הגזע הביקורתית מבחינה בין שתי פרספקטיבות של האפליה הגזעית: הפרספקטיבה של קורבן האפליה – כלשונו של פרימן – לעומת הפרספקטיבה של מבצע האפליה (Freeman, 1978: 1053–1052). הפרספקטיבה של הקורבן, משמעה בחינה רחבה של ביטוי האפליה – הסתכלות על תנאי חייו האובייקטיביים של הנפגע מאפליה, כמו גם על תנאי חייה של האוכלוסייה שאליה הוא משתייך. אלה תנאים שנוצרו בעטייה של האפליה הגזעית – כגון עוני, היעדר תעסוקה והיעדר דיור. מבחינת הקורבן, האפליה הגזעית אינה יכולה להסתיים מבלי שיימצא פתרון כולל לשיפור תנאי החיים של הקבוצה, הנלווים לאפלייתה. לעומת זאת, הפרספקטיבה של מבצע האפליה משמעה בחינה צרה של אירוע האפליה: היא מתמקדת בפעולת האפליה הספציפית, שבוצעה על ידי מפלה ספציפי וגרמה לפגיעה באזרח ספציפי (או במספר קטן של אזרחים), וזאת מבלי להתחשב בתנאי החיים של האוכלוסייה עמה נמנים הנפגע או הנפגעים (Freeman, 1978). אימוץ הגישה הפורמלית-אינדיבידואלית מייצר מיתוסים

בדבר קיום שוויון זכויות בחברה, מיתוסים אשר מעניקים – הלכה למעשה – לגיטימציה ורציונליזציה למצב דברים מפלה במהותו (Freeman, 1978).

לקראת תפיסה ביקורתית טרנספורמטיבית במשפט הישראלי

על רקע שיח משפטי ביקורתי זה, מבקש מאמר זה להציע מסגרת תיאורטית חדשה לניתוח ולהבנת פסיקותיו של בית המשפט העליון בענייני שוויון למיעוט הערבי-פלסטיני. במקומות אחרים עמדתי באופן ספציפי על פסיקות בית המשפט בתחום הייצוג ההולם בגופים ציבוריים (ג'בארין, 2007) ועל הפסיקות בתחום הקצאת קרקע (ג'בארין, 2010). מאמר זה מבקש להציע מסגרת כוללת יותר שנשענת על השקפה ביקורתית-אתנית כלפי מעמד המיעוט הערבי. לפי השקפה זו, קריאה של פסיקות בית המשפט העליון אינה יכולה להתעלם מהשסע הלאומי-אתני הקיים במדינת ישראל, או מיחסי התלות והשליטה בין קבוצת הרוב היהודי והמיעוט הערבי-פלסטיני המתלווים לשסע זה ומתבטאים בחברה הישראלית – ומכאן גם במשפטה. הניתוח להלן מציג אלטרנטיבה תיאורטית לגישה השיפוטית הדומיננטית, ומבקש ליישם אלטרנטיבה זו במקרים של אפליה על רקע לאום בחלוקת תקציבים ציבוריים.

אקדים את המאוחר, ואומר כי על פי גישה ביקורתית זו ניתן לאבחן בפסיקותיו של בית המשפט העליון בישראל מרכיבים מובהקים של תפיסה צרה לעקרון השוויון בנוגע למיעוט הערבי (ג'בארין, 2007; ג'בארין, 2010). מרכיבים אלה עוברים כחוט השני כמעט בכל הפסיקות שניתנו על ידי בית המשפט העליון בפסיקותיו בתחום הקצאת תקציבים. לפיכך מאמר זה מנסה להתריע מפני תוצאות עגומות במאבקם המשפטי של האזרחים הערבים בישראל לשוויון אמיתי בהקצאת תקציבים ציבוריים, שכן אימוץ גישה צרה של שוויון פורמלי-אינדיבידואלי ינציח את מעמד המקופח של אזרחים אלו, בו בזמן שהמערכת המשפטית (והפוליטית) בישראל תרשה לעצמה להתהדר בקיומו של שוויון (פורמלי-אינדיבידואלי) לאזרחים הערבים.¹ מסקנת המאמר היא כי גישה של שוויון קבוצתי-טרנספורמטיבי עשויה לחולל שינוי אמיתי בתנאי חייהם של האזרחים הערבים בישראל, ויש לאמץ גישה זו. בחברה שבה המוסדות הפוליטיים מדירים את קבוצת המיעוט הלאומי-ילידי, זוהי חובתו של בית המשפט למלא תפקיד יצירתי ומוביל בהגנה על זכויותיה של אותה קבוצה. בחברה כזו, כשלנו, על בית המשפט לעשות את כל אשר לאל ידו באכיפת זכותה היסודית של קבוצת המיעוט לשוויון. לפיכך בית המשפט העליון צריך לאמץ תפיסה חדשה של עקרון השוויון – תפיסה קבוצתית רחבה, תפיסה טרנספורמטיבית שתשאף לקדם באופן מהותי את מעמדו וזכויותיו של המיעוט הערבי-פלסטיני. בית המשפט – כפי שיודגש בהמשך – גם יכול.

הקצאת תקציבים ציבוריים

החלק הבא של המאמר מנתח באופן ביקורתי את עיקר הפסיקה העקרונית שניתנה על ידי בית המשפט העליון בענייני שוויון בחלוקת תקציבים ציבוריים למיעוט הערבי-פלסטיני, בעיקר את זו שניתנה על ידו בשני העשורים האחרונים. אעמוד באופן קונקרטי על אותם מרכיבים בפסקי הדין המלמדים על תפיסה צרה, פורמלית ואינדיבידואלית של עקרון השוויון. מהלך זה של פירוק לרכיבים חושף את התפיסה השיפוטית שמאחורי פסיקות בית המשפט העליון, ומדגים את המסגרת התיאורטית המוצגת במאמר. הלכה למעשה, נושא חלוקת התקציבים הוא אחד הנושאים המרכזיים לעניין מעמדו של המיעוט הערבי, וחלק הארי של ההתדיינות הקשורות למיעוט הערבי עסק בנושא זה. כפי שוועדת אור קבעה, "חוסר השוויון בהקצאת משאבים הלך והפך משאלה כמותית לשאלה מהותית של סטאטוס וזכויות" (ועדת אור, 2003).

בטרם נדון בפסקי הדין הספציפיים, אפרוש בקצרה את המרכיבים התיאורטיים בפסיקת בית המשפט העליון, אשר משקפים תפיסה צרה מובהקת של שוויון. לצורך הבהרת התמונה, אבדיל בין מרכיבים המאפיינים פסקי דין הדוחים את העתירה כליל, לבין מרכיבים המאפיינים פסקי דין שמקבלים (לכאורה) את העתירה, או חלקים ממנה. נראה כי פסקי דין שדוחים עתירות מאופיינים במרכיב עיקרי של התפיסה הצרה של שוויון, אשר מתבטא בעיקר בדחייה מפורשת של טענת התוצאה המפלה – טענה שגורסת כי תוצאותיו של המעשה השלטוני נשוא ההתדיינות פוגעות באזרחים הערבים שלא באופן פרופורציונלי. במסגרת פסקי הדין המרכזיים שינותחו בהקשר זה, העתירות שהוגשו על יסוד טענות אלו נדחות, וניתנת גושפנקה למעשה השלטוני, על אף התוצאה הלא-שוויונית בעליל הנגזרת ממנו (ראה להלן הדיון בפסקי הדין וואתד, אגבריה, עדאלה I). פרקטיקה זו של בית המשפט משקפת למעשה תפיסה צרה של עקרון השוויון. אשר לפסקי הדין שבהם בית המשפט מקבל – לכאורה – את עמדת העותרים, נמצא כי מרכיבי התפיסה הצרה של עקרון השוויון מופיעים בעיקר בחלק האופרטיבי של פסק הדין – בסעד שניתן לעותרים. נראה כי התפיסה הצרה, העולה מהסעדים המוענקים לעותרים בפסקי דין אלה, מוציאה למעשה את העוקץ מפסק הדין, ומשאירה את העותרים כשבידם רטוריקה בדבר שוויון מבלי שמתלווה לרטוריקה זו סעד ממשי, העונה על דרישתם לשינוי המציאות בפועל. תפיסה זו מאפיינת את אותם פסקי הדין שבמסגרתם בית המשפט מכיר בקיומה של הפרת עקרון השוויון בניגוד לעמדתן של רשויות המדינה, הטוענות למעשה שלטוני ניטרלי ונעדר פניות. נראה כי במקרים אלה בית המשפט בוחר להעניק סעד לקוני בהיקפו ובהשפעתו בראי הזמן: סעד שהוא עמום באופיו, מדולל במידתו וכמעט תמיד צופה פני העתיד – היינו לא מכוון לתקן את העוולות שכבר בוצעו על ידי הרשויות (ראה להלן הדיון בפסקי הדין עדאלה II,

אבו גנאם, ועדת המעקב לענייני חינוך, ועדת המעקב העליונה). בפסקי דין אלה בית המשפט מסיים את תפקידו השיפוטי לפני שיישמו של הסעד, העמום מלכתחילה כאמור, מובטח בדרך כלשהי לעותרים. נראה כי בהיותה קבוצת מיעוט נטולה כוח פוליטי, תתקשה האוכלוסייה הערבית לעמוד על מימוש של סעד כזה – הלקוני כשלעצמו – הנכפה על המדינה ורשויותיה.

יתרה מזאת, נראה גם כי בית המשפט נמנע, ככלל, מלתת נפקות משפטית כלשהי לקיומה של אפליה היסטורית כלפי המיעוט הערבי-פלסטיני (ראו להלן הדיון בפסקי דין עדאלה II, ועדת המעקב העליונה). זאת גם בהתדיינויות משפטיות שבהן משרדי הממשלה עצמם מודים ב"טעויות" שביצעו בעבר ביחס לתקצובם של היישובים הערבים (ראו להלן הדיון בעניין ועדת המעקב לענייני חינוך).

פסקי דין שדוחים את העתירה: האפליה התוצאתית ונטל השכנוע

כאמור, תפיסה צרה של עקרון השוויון משתקפת באותן עתירות שבהן בית המשפט מסרב להכיר בקיומה של פגיעה בשוויון אף שתוצאות המעשה המנהלי – מושא העתירה – מפלות (בעליל) את הציבור הערבי על בסיס לאומי. למעלה מזאת, בית המשפט אף מסרב להעביר את נטל הראייה אל רשויות המדינה להוכיח כי לא הפרו את עקרון השוויון, אף שהעברת הנטל מתבקשת בנסיבות העניין. הדוגמה הקלאסית בהקשר זה היא פסק דין עדאלה נגד משרד הדתות (בג"ץ 240/98, להלן – עדאלה I), שניתן בעקבות עתירה בעניין חלוקת תקציבו הכולל של משרד הדתות. בפסק הדין, מפי השופט חשין, נדחתה עמדת מנהיגי הדת של העדות הערביות. לפי עמדתם, הקצאה של פחות מ-2 אחוזים מתקציב משרד הדתות לעדות הערביות מהווה אפליה על בסיס לאומי ודתי, זאת מפני שהאוכלוסייה הערבית מהווה קרוב ל-20 אחוז מכלל אוכלוסיית המדינה. דחיית העתירה על ידי בית המשפט עומדת בסתירה מובהקת לא רק לטיעונים המובאים בגוף העתירה, אלא גם למסקנות הברורות מטעם מבקר המדינה, היועץ המשפטי לממשלה ואף מטעם השר לענייני דתות בעצמו, ולפיהן קיימת אפליה של העדות הערביות באופן הקצאת תקציבי משרד הדתות. גם בית המשפט שותף למסקנה זו באותו פסק דין (בג"ץ 240/98, פסקה 18).

בתשובתו לעתירה, טען משרד הדתות כי חלוקת תקציב המשרד היא ניטרלית, וכי התקציב המוקצה לקהילה היהודית משקף את צרכיה הדתיים המוגברים של קהילה זו. בדחייתו את העתירה, עשה השופט חשין אבחנה בין "שוויון פורמלי" לבין "שוויון מהותי". לפי אבחנה זו, "אין די בטענה כי האוכלוסייה הערבית אינה מקבלת ממשרד הדתות תקציב לסיפוק צורכי הדת בשיעור השווה לשיעורה באוכלוסייה הכללית", שכן זוהי – לפי חשין – טענה של "אי שוויון פורמלי", שאין בו כדי ללמד בהכרח על

קיומה של אפליה. "לקביעתו של אי שוויון מהותי יש לבדוק את צורכי הדת של כל קבוצה דתית לגופם, ורק לאחר בדיקה זו ניתן להסיק מסקנות כלשהן" (שם, פסקה 19). מבחינת האוכלוסייה הערבית, אבחנה זו ברמה המושגית הינה, ככלל, ראויה, ולכאורה מתיישבת עם דרישתה של אוכלוסייה זו לשוויון מהותי, העונה על צרכיה בתחומי החיים השונים. אכן, שיעור צרכיה הסוציו-אקונומיים והאחרים של האוכלוסייה הערבית הוא בדרך כלל גבוה משיעורה היחסי בכלל האוכלוסייה במדינה (ועדת אור, 2003, פסקה 56), ועל כן אמירתו של השופט חשין עשויה לפעול לטובתה. אולם בית המשפט בפסק דין עדאלה I מרוקן אמירות אלו כאשר הוא מניח את נטל הוכחת צרכיה של כל קבוצה דתית על כתפי העותרים, נטל כבד ביותר מטבעו, לכל הדעות. כל ניסיונות העותרים להרים נטל זה נדחו על ידי בית המשפט (כהן, 1999).

פסיקה זו אינה מספקת הגנה משפטית ראויה על המיעוט הערבי. הביקורת על המהלך היא כפולה: ראשית, הפער הקיצוני בין שיעור תקציב משרד הדתות המוקצה לאוכלוסייה הערבית לבין שיעור חלקה באוכלוסייה הכוללת (2 אחוזים לעומת 20) היה צריך להוות ראיה לקיומה של אפליה, במידה המספיקה כדי להעביר את נטל הראיה לכתפי המשיבים. האחרונים הם ששדרשים אז להוכיח היעדר אפליה בחלוקת התקציב למרות הפער הקיצוני האמור (כהן, 1999). אימוץ תפיסה רחבה של עקרון השוויון היה מחייב את בית המשפט להשתמש בתוצאה המפלה את האוכלוסייה הערבית (חלקה בתקציב משרד הדתות) ככלי להעברת נטל הראיה אל כתפי המדינה. קל וחומר כאשר הרקע העובדתי של העתירה חושף אפליה של המיעוט הערבי בממדים אבסורדיים. שנית, כאשר בית המשפט קובע כי "יש צורך לערוך בדיקה פרטנית של הצרכים הדתיים המיוחדים של כל מגזר באוכלוסייה, ובדיקה זו היא שתשמש בסיס לחלוקת משאבים על יסוד עקרון השוויון", הוא מוסיף מיד כי "בדיקה מעין זו לא נעשתה, לא על ידי העותרים ולא על ידי אחרים" (בג"ץ 240/98, פסקה 27). אמירה אחרונה זו תמוהה ביותר. לא רק שבית המשפט אינו מעביר את נטל הראיה למשיבים, הוא גם מציב את שני הצדדים לעתירה באותו מעמד מבחינת אחריותם לעריכת הבדיקה האמורה. הפגם בעמדה זו של בית המשפט הוא כפול: ראשית, עמדה זו מעניקה לגיטימציה להתנהלות פסולה של משרד הדתות בכל הנוגע לקביעת חלקו של המיעוט הערבי בתקציב המשרד. נתונים על אודות הצרכים המיוחדים של העדה היהודית ושל העדות הערביות הם חלק אינטגרלי מהתשתית העובדתית שצריכה להיות מונחת בפני משרד הדתות בכואו להחליט על חלוקת התקציב, זאת כחלק מהליך תקין של קבלת החלטה של רשות מנהלית (זמיר, 1996). הרי על סמך מה משרד הדתות קובע איזה חלק של התקציב יועבר לעדה זו, ואיזה לעדה ההיא? האם לא מתבקש כי המשרד יעשה בדיקה השוואתית של הצרכים הדתיים של העדות השונות לפני חלוקת התקציב? שנית, דרישתו של בית המשפט דווקא מהמיעוט הנפגע לבצע בדיקה כתנאי להתערבותו בחלוקתו של התקציב הינה תמוהה

ביותר. מדובר בדרישה שציבור העותרים ממילא יתקשה לעמוד בה, שכן למשיבים – ולא לעותרים – ישנה נגישות קלה ומהירה יותר לנתונים האמורים, כמו גם את כוח האדם והמשאבים הכלכליים הנדרשים לביצוע הבדיקה המקיפה. הבירוקרטיה הישראלית והסרבול הקיים במגעים עם הרשויות אינם מאפשרים לעותרים לעמוד במשימת איסוף הנתונים, גם אם היו רוצים בכך מאוד. בחירתו של בית המשפט להכביד דווקא על הצד החלש במשוואה מרפה את ידיהם של עותרים עתידיים בסוגיות אלו.

זאת ועוד, בסוף פסק הדין בית המשפט בוחר להפנות את העותרים למקום אחר כדי "למצוא פתרון" לבעייתם: "לכנסת ולממשלה" (בג"ץ 240/98, פסקה 31), קרי להליך הפוליטי הרגיל. אך האם לא היה זה דווקא תסכולם של העותרים מהמערכת הפוליטית אשר הביא אותם לפתחו של בית המשפט? האם באמת נסתר מעיני בית המשפט כי האינטרסים של האזרחים הערבים מודרים ככלל מההליך הפוליטי, שאליו הוא מפנה אותם, וכי הליך זה למעשה אינו מעניק להם "מקום על השולחן"? (דותן, 1996).² בנסיבות אלה הפנייתם של מנהיגי הדת של העדות הערביות למסלול הפוליטי הינה בבחינת לעג לרש. קשה גם להשתחרר מהמסקנה כי רתיעתו של בית המשפט מהתעמתות עם המפלגות הדתיות היהודיות, בעלות הכוח הפוליטי הרב, היא שעמדה מאחורי מיאוננו להתערב בנושא זה (כהן, 1999).

בהיבט האופרטיבי של פסק הדין, החלטתו של בית המשפט שלא להתערב במדיניות משרד הדתות, למרות הסטייה התקציבית הקיצונית משיעורה היחסי של האוכלוסייה הערבית, נותנת גושפנקה לחלוקת התקציב הקיימת, והכשר שיפוטי להנצחתה. בית המשפט קובע למעשה כי החלוקה הקיימת מתיישבת עם עקרון השוויון יותר מאשר עם אפליה. כך, בית המשפט מספק למעשה לגיטימציה ורציונליזציה משפטית-פורמלית למצב דברים מפלה במהותו. בתנאים החברתיים והפוליטיים הקיימים במדינה, רציונליזציה זו פועלת להנצחת מצב זה ונהיית לסכר נוסף בפני השגת שוויון מהותי.

פסק דין עדאלה אינו הראשון שבו בית המשפט ממאן לתת נפקות משפטית לתוצאת מעשה שלטוני המפלה את האוכלוסייה הערבית בהקצאת טובין חומריים. שני פסקי דין מרכזיים קודמים ביטאו גם הם תפיסה צרה לשוויון של המיעוט הערכי. בעניין וואתד (בג"ץ 200/83), העותרים תקפו את ההסדר בנושא "קצבת יוצאי צבא", לפיו המוסד לביטוח לאומי העניק קצבה מיוחדת למשפחות מרובות ילדים בתנאי שאחד מבני המשפחה שירת בצה"ל, אולם במקביל משרד הדתות העניק את אותה קצבה גם לתלמידי ישיבות אשר, כידוע, אינם משרתים בצבא. עקב שני הסדרים אלה, הוענקה הקצבה לרוב רובן של המשפחות היהודיות מרובות הילדים ונשללה מרוב רובן של המשפחות הערביות (Kretzmer, 1990). על אף תוצאה אבסורדית זו, בית המשפט נמנע מלהתערב במדיניות משרדי הממשלה, והשאיר את ההסדר על כנו. הסדר זה עמד בתוקף עד החלטת הממשלה בשנת 1992 להשוות באופן הדרגתי את תשלומי קצבאות הילדים

המוענקים למשפחות יהודיות לאלו המוענקים למשפחות הערביות. הסדר הקצבאות השתנה לבסוף, אך דומה כי התפיסה השיפוטית הצרה שהכשירה את ההסדר המפלה בפסק דין וואתד – הכשירה את התוצאה גם בעדאלה.

בעניין אגבריה (בג"ץ 3491/90; בג"ץ 3954/91), תקפו העותרים את הסדרי משרד החינוך בעניין הקצאת תקציבים לשם יישום תוכנית יום הלימודים הארוך בבתי הספר. במסגרת יישום הדרגתי של התוכנית, הועברו התקציבים תחילה ליישובים שהוכרוזו כ'ישובי קו עימות' או כ'ישובי פיתוח'. רשימת יישובים אלה לא כללה אף יישוב ערבי, ועל כן הועברו התקציבים ליישובים יהודיים בלבד. אף שתוצאה זו מפלה את האוכלוסייה הערבית, לא מצא בית המשפט הפרה של עקרון השוויון וקבע כי 'המגמה לסייע ליישובים אלה אינה צריכה הסבר, והיא מצויה בעצם הגדרתם כיישובי פיתוח וקו עימות. הצורך בחיזוק יישובים אלה, והשתרשותם, הוא צורך לאומי, המתחייב ממיקומם הגיאוגרפי והרכב אוכלוסייתם' (בג"ץ 3954/91: 478). בכך, נתן בית המשפט הכשר לשלילת תקציבי החינוך האמורים מהתלמידים הזקוקים להם ביותר (דוח מבקר המדינה, 1998; דוח מבקר המדינה, 2002; Human Rights Watch, 2001).

הנה כי כן, בשלוש התדיינויות עקרוניות – וואתד, אגבריה ועדאלה I – שהובאו לפתחו של בית המשפט העליון, היה ברור, ברמה העובדתית, כי השלטון מקצה טובין חומריים ציבוריים באופן שתוצאת ההקצאה מקפחת את האוכלוסייה הערבית. בכולן דחה בית המשפט את טענת העותרים לאפליה. ביסוד דחיות אלו עומדת, ברמה הנורמטיבית, תפיסה צרה של עקרון השוויון, אשר אינה רגישה דיה לאי צדק תוצאתי ברור כלפי מיעוט לאומי-לידי מוחלש ומקופח. בית המשפט אינו בוחן את המעשה השלטוני ברמת החשדנות האמורה להדריך אותו בנסיבות כאלה, שבהן התוצאה המפלה מדברת בעד עצמה (Freeman, 1978). במישור הנורמטיבי הראוי, תוצאה זו הייתה צריכה להביא להפעלת רמת ביקורת שיפוטית מחמירה ביותר עם הרשויות, רמה המתחייבת מתפיסה רחבה של עקרון השוויון (Jabareen, 2003).³

הגנה רגישה יותר לפגיעותו של המיעוט הערבי-פלסטיני הינה מחויבת. חלוקת תקציבים שאינה תואמת את השיעור הכללי של מיעוט זה צריכה לשמש את בית המשפט כחזקה להפרה של עקרון השוויון. על המדינה יוטל הנטל להוכיח – בין השאר – כי לאוכלוסייה הערבית צרכים הפחותים משיעורה הסטטיסטי באוכלוסייה הכוללת, כדי שהתקציב המופחת לא יהיה בגדר הפלייה.

פסקי דין שמקבלים את העתירות

נבחן עתה את השלכותיה של הלכת עדאלה I על מאמציו המשפטיים של המיעוט הערבי-פלסטיני להשיג שוויון בהקצאת תקציבים. כאמור, הלכה זו החמירה עם העותרים

הערבים בכל הנוגע להוכחת אפליה בהקצאת תקציבים ציבוריים על ידי השלטון, בהטילה נטל שכנוע כבד ביותר על שכמם. לפיכך כדי להצליח בעתירה לאחר ההכרעה בעדאלה I נדרשים מאמצים מורכבים וממושכים לא רק של איסוף נתונים על אודות התקציב ואופן חלוקתו, אלא גם של איסוף נתונים סוציו-אקונומיים ואחרים, העשויים ללמד על הצרכים של האזרחים היהודים לעומת אלו של האזרחים הערבים. התוצאה הייתה שנושאים רבים, המעלים חשד כבד של אפליה, לא הובאו בפני בית המשפט מחשש לדחיית העתירה וקיבוע המצב המפלה שגוררת דחייה כזו.

אכן, עד כה ניתן להצביע רק על שני פסקי דין עקרוניים אשר קבעו במפורש כי העותרים הצליחו לעבור את המשוכה הראייתית הזאת ולהוכיח בפני בית המשפט קיומה של אפליה לפי המבחן של הוכחת צרכים השוואתיים. אולם נראה שגם שני פסקי דין אלו התאפיינו בנסיבות מיוחדות למדי, שהקלו על העותרים. הראשון, פסק הדין עדאלה נ' משרד הדתות (בג"ץ 1113/99 – להלן: עדאלה II), שצמח בעצם מפסק דין עדאלה הקודם, שנדון לעיל. לפי פסק דין זה לא היה למעשה צורך מלכתחילה במאמץ ראייתי מיוחד כדי להוכיח קיומה של אפליה, וזאת לאור אופיו המיוחד של נושא העתירה: חלוקת תקציבים על ידי משרד הדתות לצורך החזקת בתי עלמין. העותרים טענו לאפליה בחלוקת תקציבים אלה בהצביעם על העדות הערביות שמקבלות חלק קטן מאוד מהתקציב, בהשוואה לחלקה היחסי של האוכלוסייה הערבית בכלל האוכלוסייה בישראל. בית המשפט קבע, מפי השופט זמיר, כי צרכיו של מנוח ערבי דומים לצרכיו של מנוח יהודי, ולעניין שמירה וטיפול של בתי העלמין – אחת היא אם נטמנו בו יהודים או ערבים, ולכן האוכלוסייה הערבית זכאית לתקצוב בתי העלמין שלה ביחס לחלקה באוכלוסייה. נוסחת השוויון שאליה מכוון השופט זמיר היא שכל עדה צריכה לקבל תקצוב להחזקת בתי עלמין בהתאם לחלקה באוכלוסייה, מבלי לבחון את הצרכים בפועל. בית המשפט קובע כי בתחום ספציפי זה "השוויון המהותי קרוב לשוויון הפורמלי". משום כך, פוטר בית המשפט את העותרים מהנטל להוכיח את צורכי האוכלוסייה היהודית בנושא לעומת אלו של האוכלוסייה הערבית (שם, פסקה 7). היות ותקציב המשרד סטה באופן ניכר מיחסיות זו, בית המשפט קבע כי המשרד הפר את עקרון השוויון. נמצא כי היקף תחולתה של הלכה זו יהיה כרוך למעשה במידת ייחודו של נושא העתירה: ככל שבית המשפט ייטה להשתמש בידע השיפוטי שלו כדי להצביע על תחומים נוספים שבהם 'השוויון המהותי קרוב לשוויון הפורמלי', כך יקטן הקושי שיצרה הלכת עדאלה I בדבר הצורך להוכיח נתונים השוואתיים על אודות צורכי כל קבוצה וקבוצה.

הביקורת העיקרית על פסק הדין נוגעת לסעד השיפוטי שניתן בו. אף שהעתירה התייחסה לשנת התקציב 1999, ובית המשפט מצא כי התקציבים שהוקצו לבתי עלמין באותה שנה לא חולקו באופן שוויוני, בית המשפט לא נתן סעד שיהיה רלוונטי לשנת התקציב נושא העתירה, ובחר להחיל את הסעד לגבי החלוקה השוויונית החל משנת

התקציב שלאחריה, ולהבא. סעד זה גם לא כלל כל פיצוי בגין האפליה התקציבית (ההיסטורית) שנתקיימה עד לשנת התקציב שלגביה הובטח הסעד. זאת, אף כי בהקשרי אפליה אחרים בית המשפט כן נאות להורות על סעד של פיצוי עבור אפליה בעבר (רביץ ולוצקי, 2001; סבן, 2005: 43-44).

הביקורת שלעיל מתחדדת לאור העובדה כי בית המשפט מסיים למעשה את תפקידו השיפוטי עוד לפני שהסעד שהעניק מתורגם לשפת המעשה. אכן, הניסיון מלמד כי בנסיבות שבהן בית המשפט הוא שכופה (בצדק, כמובן) את הסעד בעניין חלוקת תקציב עתידית לקבוצת מיעוט, אין זה ברור מאליו שהמשרד הממשלתי הנוגע בדבר ידבק ביישומו של פסק הדין. שכן, כדבריו של בנבנשתי, "לרוב שהפסיד בבית המשפט יש מגוון דרכים להראות למיעוט המנצח כי הוא נותר מיעוט מוקצה ומושפל, וההפסד רק ימריץ אותו לעשות כן" (בנבנשתי, 2003: 493).

השתלשלות העניינים לגבי מימוש הסעד בעניין בתי העלמין מאששת ביקורת זו: פסק הדין ניתן באפריל 2000. שלושה חודשים לאחר מכן, ולאור השתהות משרד הדתות בהעברת התקציבים הנדרשים לעדות הערביות, פנו העותרים בשנית אל בית המשפט בבקשה למתן הוראות לביצוע פסק הדין. אולם ביוני 2001 בית המשפט קבע "בהסתמך על כתבי הטענות" כי המשרד לענייני דתות "הקציב סכומים לפי פסק הדין" לרשויות המקומיות, "אך עד כה רק רשויות מעטות פנו לקבל את הכספים. משמע, ביצוע פסק הדין מותנה עכשיו בפעולה של הרשויות המקומיות" (החלטה מיום 5.6.2001) – שהן הנזקקות לביצועו. בינתיים, משרד הדתות פורק והמעקב אחר יישום פסק הדין הפך מורכב יותר.

פסק הדין משנת 2005 בעניין מונג'ד אבו גנאם נ' משרד החינוך (בג"ץ 6671/03) מהווה עד כה את המקרה השני שבו בית המשפט קבע כי העותרים הצליחו להרים את נטל הוכחת האפליה לפי נוסחת הצרכים ההשוואתיים. בעניין אבו גנאם נדונה שאלת חלוקת תקנים על ידי משרד החינוך למשרות קציני ביקור סדיר באזור הדרום. לטענת העותרים – הורי התלמידים ביישובים הערביים-בדואים בנגב – חלוקת התקנים לוקה באפליה פסולה, שכן התלמידים הערבים-בדואים בנגב מקבלים 11 אחוז בלבד מהתקנים המגיעים להם על פי הקריטריונים, לעומת 35 אחוז שמקבלים עמיתיהם היהודים. כדי לעמוד בנטל הראיה בדבר הפרת "השוויון המהותי", הציגו העותרים נתונים בדבר השוני בצרכים של שתי האוכלוסיות, שוני המצדיק הענקת תקנים לאוכלוסייה הערבית-בדואית בכמות גדולה יותר מחלקה באוכלוסייה. היות ותפקידם של קציני ביקור סדיר הוא לדאוג למניעת נשירת תלמידים ממוסדות החינוך, הציגו העותרים בפני בית המשפט נתונים סטטיסטיים רשמיים, המלמדים בבירור על בעיית נשירה חריפה במיוחד במגזר הערבי-בדואי בדרום, ביחס למגזרים אחרים בדרום כפרט, וברמה הארצית בכלל. נתונים אלה נסמכו, בין השאר, על דוחות מבקר המדינה מהשנים האחרונות ועל דוח הוועדה

שהוקמה מטעם משרד החינוך לבדיקת מערכת החינוך הברואית בנגב. אלה התריעו במפורש על בעיית הנשירה של התלמידים הערבים-ברואים בנגב ועל שיעורם הנמוך של קב"סים בבתי ספר ערביים-ברואים באזור (דוח מבקר המדינה, 1998; דוח מבקר המדינה, 2002; דוח הוועדה לבדיקת מערכת החינוך הברואית בנגב, 1998).

בתום ניתוח מפורט של היקף הצורך בקב"סים במגזרים השונים ביחס לתקנים המוקצים עבורם בפועל, בית המשפט, מפי השופטת פרוקצ'יה, הגיע למסקנה הברורה כי "היקף ההקצאה למגזר הערבי-ברואי עומד ביחס הפוך לקיומה של שונות רלבנטית בין המגזרים, המצדיקה העדפה מתקנת בהקצאה למגזר הערבי, שלא מומשה עד כה". "עקב כך", קובע בית המשפט, "לא מתקיים ערך השוויון המהותי בין המגזרים השונים בתהליך ההקצאה" (בג"ץ 6671/03, פסקה 14). האפליה שמוצא בית המשפט בחלוקת תקני קב"סים הינה, אם כן, "קשה שבעתיים", שכן צורכיהם המוגברים של התלמידים הערבים בנגב מצדיקים "מתן תגבור מיוחד" ביחס למגזרים האחרים, שבהם בעיית הנשירה אינה חריפה באותה מידה (בג"ץ 6671/03, פסקה 2). בית המשפט קובע גם כי הודעת משרד החינוך על הוספת 4.5 תקנים רחוקה מלספק את "הצורך האמיתי בהשגת גישור הפער הקיים בין המגזרים, המחייב העדפה מתקנת" (בג"ץ 6671/03, פסקה 18). אולם, על אף קבלת עמדת העותרים, בית המשפט נמנע מלתת להם סעד ממשי. חרף קביעותיו החד-משמעיות כאמור, בית המשפט לא ראה מקום להתערב במדיניות משרד החינוך. תחת זאת, בית המשפט הסתפק בהצהרה כללית כי שומה על המשרד לסלק את אי השוויון "בתוך זמן סביר" (בג"ץ 6671/03, פסקה 19), ודחה את דרישת העותרים לסעד מקיף יותר. מהו זמן סביר זה? מהו לוח הזמנים שעל המדינה לעמוד בו? ומהו מספר התקנים הקונקרטי הנדרש להגשמת השוויון המהותי בין הקבוצות? שתק בית המשפט ולא יסף. הפועל היוצא: דווקא כאשר העותרים הערבים הצליחו להרים את הנטל הראיתי הנוקשה בדבר "חוסר שוויון מהותי", הם נותרו ללא סעד. בית המשפט מצייר תמונה עגומה של "פערים עמוקים" שקיימים "למעלה מ-50 שנה", אך במקום להורות למשרד החינוך על הגדלה מיידית ומוגברת של תקני הקב"סים המוקצים לתלמידים הערבים-ברואים, הוא נותן למדינה יד כמעט חופשית להמשיך באפליה "עד זמן סביר". כל זאת, כאשר מדובר בקבוצה המוחלשת ביותר במדינה (דוח ועדת אור, 2003). אם זהו הסעד-לא-סעד שמעניק בית המשפט לתלמידים הערבים-ברואים כאשר מוכחת לפניו אפליה, עולים סימני שאלה גדולים באשר לציפיות שהמיעוט הערבי-פלסטיני יכול לפתח לגבי השגת שוויון בחברה באמצעות התדיינויות משפטיות (Jabareen, 2003). קל וחומר כאשר בית המשפט נוהג לרחות את עתירותיהם (אבו סעד, 2004).⁴ נראה שככל שבית המשפט אינו מחייב את משרד החינוך (או כל משרד אחר) לפעול בתוך סדר זמנים מוגדר או על פי הוראות מדויקות לגבי חלוקת תקציב, לא נעשה למעשה דבר. אכן, דוח מקיף משנת 2008, שפרסמה ועדה מקצועית משותפת של משרד

החינוך ושל ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי, התריע על הצורך להתמודד בשיעורי הנשירה הגבוהים בקרב האוכלוסייה הערבית באמצעות הפעלתן של אותן התוכניות המופעלות בקרב האוכלוסיות היהודיות. לפיכך הדוח קרא ל"סגירה מיידית" של הפער העצום הקיים בין מספר התקנים הנחוצים לקציני ביקור סדיר בבתי הספר הערביים לבין מספר התקנים המאוישים בפועל (משרד החינוך, 2008). אמנם המלצות הוועדה אומצו על ידי משרד החינוך, אך יושמו באופן חלקי ביותר (ג'בארין ואג'באריה, 2010).

נוסחת היחסיות והשוויון המהותי

בשני פסקי הדין הנדונים לעיל, **עדאלה II ואבו גנאם**, בית המשפט מכיר בקיומה של הפרה של עקרון "השוויון המהותי", לפי הנוסחה המשווה בין הצרכים בפועל של יהודים וערבים. אולם מעניין לראות כי בכמה התדיינות נוספות הנוגעות לענייני הקצאת תקציבים ציבוריים, המדינה מודה, במסגרת הליכי העתירה, ב"בעיה" הקיימת בחלוקת התקציב והיא מציעה לתקנה ולקיים את עקרון השוויון לאוכלוסייה הערבית. גדר המחלוקת בין הצדדים בהתדיינות אלו נותרה שאלת מהותו של שוויון זה. נראה כאן, כי בית המשפט דוחה את עמדת העותרים הדורשת השגת "שוויון מהותי" על פי נוסחת הצרכים בפועל שנקבעה בעדאלה, ומקבל את עמדת המדינה, לפיה ניתן להסתפק בנוסחת השיעור הכללי בקרב האוכלוסייה – דהיינו "שוויון פורמלי". עמדה זו של בית המשפט סותרת חזיתית את עמדתו הנחרצת בעדאלה כי הנוסחה הרלוונטית לדיון זה היא נוסחת השוויון המהותי.

דוגמה מרכזית לכך היא פסק הדין בעניין חלוקת תקציבי האגף לשירותי חינוך ורווחה במשרד החינוך (אגף שח"ר), המיועדים לטיפול במצוקותיהם החינוכיות של תלמידים חלשים במוסדות החינוך: ועדת המעקב העליונה לענייני החינוך הערבי בישראל נ' משרד החינוך (בג"ץ 2814/97). מאז שנות ה-70 משרד החינוך מפעיל תוכניות העשרה ותגבור לתלמידים מוחלשים מן הבחינה הסוציו-אקונומית, אולם תוכניות אלה – כך מתברר – יושמו רק ביישובים היהודים. במאי 1997 עתרה ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי כנגד משרד החינוך בדרישה ליישם ולהפעיל תוכניות אלה באופן שוויוני גם במוסדות החינוך הערבים. בתשובתה לעתירה, אישרה המדינה כי למעלה מעשר שנים תוכניות אלה לא הופעלו כלל ביישובים הערבים, ובהמשך הן הופעלו בהיקף קטן יחסית. בעקבות הגשת העתירה, הצהיר משרד החינוך כי הוא החליט להרחיב את פעולתו ביישובים הערבים "באופן שהיעד התקציבי יהיה שבתוך 5 שנים יעמוד על שיעור של 20 אחוז מתקציב האגף". העותרים, מצדם, דרשו כי הפעלה שוויונית של תוכניות האגף ביישובים הערביים תיעשה באופן מידי.

פסק הדין ניתן ביולי 2000. בהסתמך על תגובות המדינה בהליכי העתירה, סבר בית המשפט, מפי השופטת ביניש, כי "ננקטו צעדים משמעותיים לתיקון העיוות שנגרם במשך שנים" בהחלת תוכניות אגף שח"ר ביישובים הערבים, וכי צעדים אלה נועדו "להשיג את היעד של שוויון [...] בהתאם לחלקה היחסי של האוכלוסייה הערבית" (פסקות 6 ו-7). משכך, החליטה השופטת ביניש לדחות את העתירה בניגוד לעמדת העותרים. פסק דין זה מאפשר לנו הצצה מקרוב על האופן שבו בית המשפט תופס את עקרון השוויון ואת הדרך ליישומו. בית המשפט מציין כי העתירה חושפת "תמונה קשה של קיפוח המגזר הערבי בתחום החינוך" (שם, פסקה 6). אולם, נראה כי התמודדותו האופרטיבית של בית המשפט עם יישום עקרון השוויון מבטאת תפיסה צרה של עיקרון זה ושל הדרכים ליישומו, תפיסה שהולידה סעד מועט מדי ומאוחר מדי מכדי למגר אפליה היסטורית כנגד האוכלוסייה הערבית. החלטת בית המשפט לקבל את עמדת המדינה שללה למעשה מהעותרים את מימוש זכותם לשוויון מהותי. אליבא דבית המשפט, כאשר תיושם תוכנית החומש המוצעת על ידי משרד החינוך, תסולק האפליה כלפי המגזר הערבי, אשר "קופח במשך שנים רבות", ויושג השוויון. האומנם? להלן, בתמצית, טיעוני ביקורת אחדים על אודות פסיקת בית המשפט, הנסמכים על גישה מהותית-טרנספורמטיבית לשוויון. אף על פי שטיעוניי הבאים מתייחסים לנסיבות פסק הדין הנדון, הם מכוונים כנגד התפיסה השיפוטית הכללית העומדת מאחוריו.

ראשית, פסק הדין מאמץ כאמור את הסעד ההדרגתי אשר יישומו ישתרע על פני חמש שנים. הלכה למעשה, בית המשפט מכשיר בעקיפין חמש שנים נוספות של אפליה. בפועל, חמש שנים אלו הן חלק אינטגרלי מאפליה מתמשכת, המתקיימת כעת תחת חסותו של בית המשפט. זוהי נסיגה משמעותית מהגישה העקרונית שאומצה בפרשת עדאלה II (בעניין תקציבי בתי העלמין), שם המדינה נדרשה להשיג את היעד תוך שנה אחת. פסק הדין גם מעלה את השאלה העקרונית בדבר היקף היעד התקציבי המקיים את עקרון השוויון: האם היעד שהוצב על ידי המדינה – 20 אחוז מהתקציב כשיעורה היחסי של האוכלוסייה הערבית – אכן מבטא מימוש של עקרון השוויון? קבלת עמדת המדינה באשר ליעד זה מהווה נסיגה קריטית מתפיסת השוויון המהותי, העונה על צרכיה היחסיים של כל קהילה וקהילה בחברה. בדיקה השוואתית של צורכי האוכלוסיות השונות הייתה מגלה כי לציבור התלמידים הערביים צורך מוגבר יותר בהפעלת תוכניות שח"ר (Human Rights Watch, 2001), ועל כן סביר מאוד להניח כי היעד התקציבי שמקיים שוויון מהותי – גדול בהרבה מ-20 אחוז.

לאחר שנים שבהן המדינה לא העבירה כלל תקציבים לתלמידים הערבים, מובן כי אין בהבטחת 20 אחוז מהתקציב הכולל לתלמידים הערבים כדי לפצותם על האפליה ההיסטורית שממנה סבלו או כדי לרפא את הנזקים החינוכיים שגרמה אפליה זו. השגת שוויון אמיתי דורשת מדיניות ברורה וכוללת של העדפה מתקנת, השואפת לאזן את

העיוות התקציבי המצטבר שהחל עם הפעלת התוכניות נשואות פסק הדין. נראה כי לא רק שפסק הדין לא יביא לשוויון מהותי, אלא שאין זה ברור כלל אם המדינה אכן תקיים את הבטחתה ארוכת הטווח המובאת באותו פסק דין, שכן פיקוחו של בית המשפט על מעשיה מסתיים הרבה לפני יישום התוכניות בחברה הערבית. אכן, לפי מחקרים ודוחות של ארגונים חברתיים לא נראה כי היעד התקציבי של 20 אחוז הושג (קאהן, 2009; הכל חינוך, 2009).

נקודת ביקורת נוספת על גישת בית המשפט עוסקת בהשפעה שעשויה להיות לפסק הדין על התנהלות המדינה בעתיד בכל הנוגע לחלקו של המיעוט הערבי בתקציבים הציבוריים. בסופו של יום, בית המשפט העליון אמור להתוות את דרך ההתנהלות הראויה של רשויות הציבור ועובדיהן. הקושי הקיים בהחלטה שיפוטית – כגון זו שניתנה בעניין תקציבי אגף שח"ר – נעוץ בהיותה חסרה כל אלמנט הרתעתי כלפי המדינה (המודה במחדלה), וכן אין בה כדי ליתן תמריץ לשלטון לפעול מיוזמתו למיגור פרקטיקות של אפליה כלפי המיעוט הערבי-פלסטיני. ביטויים אלה של התפיסה הצרה לשוויון ניכרים גם בפסק דין מרכזי נוסף בנושא הקצאת טובין חומריים, שינותח להלן.

פסק דין ועדת המעקב העליונה בעניין סיווג אזורי עדיפות לאומית

ראשיתו של סיפור המעשה בהחלטה שקיבלה ממשלת ישראל בפברואר 1998 ולפיה יסווגו כל היישובים במדינה ליישובים המצויים באזורים שהוגדרו כבעלי עדיפות לאומית ויישובים המצויים באזורים נטולי עדיפות לאומית (החלטת ממשלה מספר 3292, מיום 15.2.1998). בהחלטה נקבע כי היישובים המצויים באזורים שהוגדרו כבעלי עדיפות לאומית יזכו בשורה ארוכה של הטבות ותמריצים בתחום החינוך. באזורי עדיפות אלה נכללו 535 יישובים, רק ארבעה מהם ערביים – וכל הארבעה יישובים קטנים ודלי אוכלוסייה. במאי 1998 הוגשה עתירה לבג"ץ לביטול ההחלטה האמורה (בג"ץ 2773/98), בהיותה מבוססת על שיקולים פסולים, שמקורם בכוונה להפלות לרעה את האוכלוסייה הערבית. הדיונים בבית המשפט נמשכו קרוב לשמונה שנים, שבמהלכן נותר הסיווג המפלה בתוקף.

בפברואר 2006 ניתן פסק דין עקרוני בעתירה מתוקנת בנושא. פסק דין זה קיבל את מרבית טיעוני העותרים וקבע כי החלטת הממשלה תתבטל בחלוף שנה ממתן פסק הדין (בג"ץ 11163/03). נקבע בו כי החלטת הממשלה פסולה, גם אם שיקולים גיאוגרפיים בלבד הם שהנחו אותה, כטענת המדינה. בית המשפט קבע כי ההחלטה אינה חוקית כיוון ש'אינה מתיישבת עם עקרון השוויון' ו'תוצאותיה מביאות לאפליה פסולה של בני המגזר הערבי במימוש הזכות לחינוך' (שם, פסקה 16). המדינה, כפי שהדגיש הנשיא ברק, לא סיפקה 'נתונים והבהרות כיצד נקבע אותו קו גבול גיאוגרפי [...] המצדיק מתן

העדפה למצויים באזור זה ולא באזור אחר" (שם, פסקה 17). "הלכה למעשה משרטטת מפת אזורי העדיפות הלאומית בתחום החינוך מפה של יישובים יהודיים בלבד [...] עם תוצאה זו לא ניתן להשלים. המדובר בתוצאה מפלה שאינה יכולה לעמוד. זוהי תוצאה שאין הדמוקרטיה הישראלית יכולה לסבול" (שם, פסקות 18, 19).

אולם על אף פסק הדין, נראה שההחלטה המפלה נותרה על כנה קרוב לארבע שנים נוספות, שבמהלכן המשיך משרד החינוך ליישמה: אמנם בית המשפט העליון מתח בהמשך ביקורת על התעלמות המדינה מפסק הדין בהחלטה נוספת בנובמבר 2008, אך גם נענה פעם אחר פעם לבקשותיה של המדינה לדחות את מועד ביטולה של ההחלטה המפלה. התוצאה: יותר מתריסר שנים אחרי שקיבלה החלטה מפלה, המשיכה הממשלה לתקצב חלק ממערכת החינוך שלה על פי קריטריונים בלתי שוויוניים שמפלים לרעה, על רקע לאומי, את האוכלוסייה הערבית בישראל.

ביוני 2009, במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2009-2010, אושר חוק אזורי העדיפות, אשר קבע כי כל החלטות הממשלה שהתקבלו בעניין אזורי העדיפות לפני חקיקתו, ובהן גם ההחלטה המפלה והבלתי שוויונית בעניין הטבות והתמריצים בתחום החינוך, יישארו בתוקף לתקופה של שנתיים וחצי מיום חקיקתו של החוק החדש (זהר, 2009). החלטת הממשלה, שבוטלה על ידי בית המשפט העליון בפברואר 2006, יכלה אם כך להישאר בתוקף עד ינואר 2012. בדצמבר 2009 אימצה הממשלה מפה חדשה של אזורי עדיפות לאומית, על פיה יינתנו הטבות בתחומים שונים, ובכללם גם בתחום החינוך. באזורי העדיפות הלאומית שנקבעו במפה החדשה מתגוררים קצת יותר משני מיליון בני אדם – כ־1.164 מיליון יהודים וכ־882,000 ערבים (סיכוי, 2010). אולם נראה כי האפשרות שאפלייתם לרעה של היישובים הערביים תימשך גם לאחר קבלת ההחלטה הזאת נותרה בעינה, שכן ההחלטה הותירה בידי שרי הממשלה את הסמכות לקבוע את הקריטריונים שעל פיהם יחולקו הטבות התקציביות בין היישובים השונים הכלולים באזורי העדיפות (עדאלה, 2010).

יוצא אפוא, כי במשך יותר מתריסר שנים העניקה הממשלה הטבות כלכליות משמעותיות ביותר במסגרת תקציבי אזורי העדיפות בחינוך, באופן המפלה את התלמידים הערבים. גם אם הממשלה תקיים בעתיד את פסק הדין ותפעיל תוכנית שוויונית, מה שלא נראה בינתיים באופן, החלוקה החדשה לא תפצה את התלמידים הערבים על התקציבים שנמנעו מהם שלא כדין במשך כל השנים הללו. אין ספק שהנהגת שוויון אמיתי בחלוקת אזורי העדיפות מחייבת הנהגת העדפה מתקנת ליישובים הערבים, שתפצה את התלמידים הערבים על אפליית העבר (Jabareen, 2006a).

אם כן, פסק דין ועדת המעקב העליונה הינו פסק דין עקרוני ומרכזי בתחום חלוקת התקציבים הציבוריים, שבו בית המשפט מקבל את טענת האפליה, כנגד עמדת המדינה. אולם נמצא כי למרות קבלת העתירה לא חל במציאות שינוי משמעותי בחלוקת אזורי

עדיפות לאומית (ג'בארין ואג'באריה, 2010). אמנם הרטוריקה של פסק הדין מראה כאמור על תפיסה רחבה של שוויון והכרה באפליה התוצאתית, אך נראה כי תפיסה רחבה זו מתבטאת רק בחלק העקרוני של פסק הדין, ואין לה ביטוי משמעותי בחלק היישומי שלו. התוצאה: פסק הדין לא הוביל לשינוי מהותי במציאות, בעיקר בגלל מרכיבי התפיסה הצרה שמאפיינים את החלק האופרטיבי בפסק הדין – מדובר שוב בסעד לקוני, עמום וצופה פני העתיד. הלכה למעשה, פסק הדין אינו עונה על הציפייה של העותרים לשינוי מהותי, והוא מאפשר לממשלה להמשיך ולהתחמק מיישומו בפועל. תוצאה זאת מבטאת, כלשונו של קרייני, "תפיסה רזה" של זכותו הקבוצתית של המיעוט לשוויון בהקצאת תקציבים (Karayanni, 2012).⁵ פסק דין זה מצטרף, מההיבט הזה, לשורה ארוכה של החלטות קודמות של בית המשפט העליון שעסקו בנושאי אפליית של האוכלוסייה הערבית בתחום החינוך (זהר, 2009).

סיכום

פסיקת בית המשפט העליון משני העשורים האחרונים בנושא הקצאת תקציבים ציבוריים מגלה רגישות מסויימת לסוגיית האפליה הסוציו-אקונומית של המיעוט הערבי-פלסטיני, אשר מתבטאת בנכונות – חלקית אמנם – להתערב בפעולות והחלטות שלטוניות שבגינן הוגשה עתירה זו או אחרת. אולם, כפי שמאמר זה מנסה להוכיח, נכונות זו עודנה תחומה במסגרת המוגבלת של התפיסה הצרה של השוויון, שעליה עמדתי לעיל. אמנם עוצמתה של תפיסה זו משתנה מפסק דין לאחר, אך זו עדיין אינה חוצה את הגבול לעבר מתחם התפיסה הטרנספורמטיבית של עקרון השוויון.

סוגיית אפליית של האוכלוסייה הערבית בהקצאת תקציבים ציבוריים דורשת פתרון מערכתי וכוללני, ובית המשפט יכול למלא תפקיד חשוב בעיצובו. על מנת למלא תפקיד זה, בית המשפט העליון צריך להפעיל – בניגוד למנהגו עד כה – ביקורת שיפוטית קפדנית, אקטיבית ועקבית על רשויות השלטון. בית המשפט העליון מצויד בסמכויות ובכלים השיפוטיים הדרושים לו הן לצורך הענקת סעדים מקיפים, מיידיים ואפקטיביים והן לצורך הבטחת מימוש המלא, הלכה למעשה. בית המשפט העליון יכול, למשל, להשתמש בסמכותו ולהוציא צווי ביניים שיקפיאו או יגבילו את הקצאת התקציבים המפלה (רכין ולוצקי, 2002). הוא יכול לדרוש מהמדינה להציג בפניו את מלוא הנתונים הנדרשים לליבון הסוגיות שבדיון, והוא יכול גם לחייב את המדינה להקצות סכומי כסף מפורטים בלוחות זמנים מוגדרים ומדויקים. במילים אחרות, על בית המשפט העליון להפעיל ביקורת שיפוטית שתיצור טרנספורמציה חברתית מהותית – ממצב של אפליה פסולה ומתמשכת למצב השואף לשוויון מהותי (Jabareen, 2006a; Lawrence, 1995).

ביסודה של הגישה הטרנספורמטיבית לשוויון עומד העיקרון הבסיסי של שיתוף אמיתי ושוויוני של המיעוט הערבי-פלסטיני במשאבים הציבוריים במדינה, ובעיקר בהקצאת תקציבים. משאבים אלה שייכים לכלל האזרחים במדינה, ולפיכך יש לדאוג לחלוקתם באופן שוויוני והוגן. הדרישה לחלוקתם השוויונית של משאבים אלה עמדה ביסוד העתירות שפסקי הדין בעניינן מנותחים במאמר זה. שותפות שוויונית מהותית בין יהודים לערבים במשאבים אלה יכולה לסלול את הדרך לשוויון הטרנספורמטי בישראל. המאמר מראה כי בית המשפט אינו עושה די למימוש השוויון המהותי-טרנספורמטיבי, שכן – כפי שהביקורת לעיל מראה – בכל פסקי הדין ניתן היה להגיע לתוצר שיפוטי, המבטא כאמור הגנה ראויה יותר על זכויותיהם של העותרים הערבים. מובן כי אין להתעלם בהקשר זה מהמגבלות הפוליטיות והחברתיות החלות על תפקודו של בית המשפט העליון במציאות הישראלית המורכבת בפרט (גביזון, 2009; סבן, 2005; פלד ושפיר, 2005; גד ברזילי, 2003; ג'בארין 2010), ומהמגבלות על תפקודם של בתי משפט בחברות שסועות בכלל (סבן, 2000; Dhavan and Nariman, 2003; Jabareen, 2003; Mishler and Sheehan, 1993; 2000). אולם טענתי היא כי גם בצל מגבלות אלו בית המשפט העליון יכול היה להעניק הגנה מקיפה ונחרצת יותר על מעמדו וזכויותיו של המיעוט הערבי-פלסטיני ועל זכותו הבסיסית לשוויון מהותי בהקצאת תקציבים. אכן, השאלה המורכבת בדבר מידת יכולתם של בתי המשפט לחולל שינוי משמעותי במעמדה של קבוצת מיעוט זכתה לדיונים נרחבים בספרות (Rosenberg, 2008; Bill, 2008; Siegel, 2004; Balkin and Siegel, 2003; Rush, 1999; Spann, 1993). כך למשל, חלק ניכר מחיבורו החשוב של ג'רלד רוזנברג בהקשר זה, התקווה החלולה: האם בתי המשפט יכולים להביא לשינוי חברתי? (1991 ו-2008), עוסק במאבקו המשפטי של המיעוט האפרו-אמריקני כנגד הסגר גזיה הגזעית בכלל, ובמערכת החינוך בפרט. דיונו המעמיק של רוזנברג בתנאים החברתיים והפוליטיים המשפיעים על יכולתם של בתי המשפט להוביל שינוי חברתי, מעלה ספקות משמעותיים באשר למידת יכולתם של בתי המשפט לחולל שינוי זה. הספקות שמעלה רוזנברג בביקורתו בהקשר של ארצות הברית חשובים מאוד גם לדיון הביקורתי בישראל באשר לתפקודו של בית המשפט העליון בהובלת שינוי חברתי (גביזון, 2009). ספקות אלה יכולים לכאורה להטיל צל כבד גם על מידת יכולתו של בית המשפט העליון בישראל לאמץ את התפיסה הרחבה של השוויון, שמוצגת במאמר זה. אולם טענתי היא כי אופיים ומהותם של הנושאים הנדונים במאמר יכולים היו לסלול את הדרך לגישה שיפוטית אקטיביסטית ששואפת לגישה טרנספורמטיבית, שהרי כל ההתדיינות הנדונות במאמר זה עוסקות כאמור בתחום הקצאת התקציבים הציבוריים. אין חולק כי ההיענות לתביעות העותרים בתחום זה מצויה, כלשונו של סבן, ב"לב הליגיטימיות המשפטית: הקצו לנו את שאתם מקצים לאזרחים אחרים" (סבן, 2005: 42). יתרה מזאת, כפי שסבן מדגיש, "עובדת הפלייתם

רשימת מקורות

החלטות ממשלה

- החלטת ממשלה מספר 3292, מיום 15 בפברואר 1998.

פסיקה

- כג"ץ 6671/03 אבו גנאם נ' משרד החינוך (טרם פורסם, 24.1.05).
- כג"ץ 4771/98 אבו פריח נ' רשות החינוך לברואים (טרם פורסם, 17.1.99).
- כג"ץ 90/3491 אגבריה נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד מה(1) 221.
- כג"ץ 3954/91 אגבריה נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד מה(5) 472.
- כג"ץ 5108/04 אסמאעיל אבו גודה נ' משרד החינוך (טרם פורסם, 9.9.04).
- כג"ץ 200/83 וותאד נ' שר האוצר פ"ד לח(3) 472 (1983).
- כג"ץ 2814/97 ועדת המעקב העליונה לענייני החינוך הערבי בישראל נ' משרד החינוך, פ"ד נד(3) 233.
- כג"ץ 2773/98 ועדת המעקב העליונה לענייני ערבים ואח' נגד ראש הממשלה (עתירה).
- כג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה ואחרים נגד ראש ממשלת ישראל, פ"ד סא(1) 1.
- כג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה ואחרים נגד ראש ממשלת ישראל (החלטה מיום 23.11.08).
- כג"ץ 6973/03 ליאת נתן מרציאנו נ' שר האוצר, פ"ד נח(2), 270.
- כג"ץ 4541/94 מילר נ' שר הביטחון, פ"ד מט(4) 94.
- כג"ץ 9111/03 סיוע לנשים ונערות נגד אלימות נ' שר העבודה והרווחה (טרם פורסם, 21.9.05).
- כג"ץ 240/98 עדאלה נ' השר לענייני דתות, פ"ד נב(5) 167.
- כג"ץ 1113/99 עדאלה נ' השר לענייני דתות, פ"ד נד(2) 164.
- כג"ץ 3511/02 עמותת 'הפורום לדרו קיום בנגב' נ' משרד התשתיות, פ"ד נז(2) 102.
- כג"ץ 5325/01 עמותת ל.כ.ן. לקידום כדורסל נשים נ' המועצה המקומית רמת-השרון, פ"ד נח(5) 79.
- כג"ץ 453/94 שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מח(5) 501.
- כג"ץ 1438/98 התנועה המסורתית נ' השר לענייני דתות, פ"ד נג(5) 337.

מאמרים

- אבו סעד, א'. 2004. החינוך ככלי לגירוש בכפרים הבלתי מוכרים. גיליון עדאלה האלקטרוני, 8. <http://www.adalah.org/newsletter/heb/dec04/ar4.pdf>
- בנבנשתי, א'. 2003. הגנה על קהילות מיעוטים בכת"המשפט. עלי משפט, 3(2), 463-495.
- גביזון, ר'. 2002. המדינה היהודית: הצדקה עקרונית ודמותה הרצויה. תכלת, 13, 50-88.
- 2009. התקווה החלולה: האם בתי משפט יכולים להביא לשינוי חברתי? ביקורת על המהדורה השנייה (2008) של ספרו של ג'רלד רוזנברג. מעשי משפט, ב', 15-32.
- ג'בארין, י'. 2007. על ה"ייצוג ההולם" לאוכלוסייה הערבית. אנליזה ארגונית, גיליון מס' 11, 36-45.
- 2010. א. על מעמדו החוקתי של המיעוט הערבי: הצעה חדשה לסדר. מדינה וחברה 7(1), 105-140.
- 2010. ב. עשור לקעדאן: הרהורים ביקורתיים על השוויון, מעשי משפט כרך ג', 173-189.
- ג'מאל, א'. 2005. זכויות קיבוציות למיעוטים מקוריים - היבטים תיאורטיים ונורמטיביים. בתוך: א' רכס, ש' אוסצקי-לזר (עורכים), המיעוט הערבי במדינה היהודית 27-44. תל אביב: מרכז דיין.

- דוידוב, י', יובל, י', סבן, א', ורייכמן, א'. 2005. מדינה או משפחה? חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) תשס"ג-2003. משפט וממשל, (2)8, 643-699.
- דותן, י'. 1996. הנחיות מנהליות (1996).
- הרצוג, ח', לייקין, א', ושרון, ס'. 2008. אנחנו גזענים?! שיח הגזענות כלפי הפלסטינים אזרחי ישראל כפי שהוא משתקף בעיתונות הכתובה בעברית (1949-2000). בתוך: י' שנהב, וי' יונה (עורכים), גזענות בישראל (48-75). ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד.
- זמיר, י'. 2005. שוויון זכויות כלפי ערבים בישראל, משפט וממשל, (1)9, 11-37.
- כהן, מ'. 1999. על מי מוטלת ההוכחה, מחברות עדאלה, 1, 37-39.
- סבן, א'. 1996. השפעת בית המשפט העליון על מעמד הערבים בישראל. משפט וממשל, 3, 541-569.
- 2003. קול (דו-לשוני) בודד באפלה? בעקבות בג"ץ 4112/99 עדאלה נ' עיריית תל-אביב-יפו. עיוני משפט, (1)27, 109-138.
- 2005. בית המשפט העליון והמיעוט הערבי-פלסטיני: תמונה (ותחזית) לא בשחור-לבן. משפט וממשל, (1)8, 23-47.
- עדאלה, נייר עמדה. 2010. סיווג יישובים לאזורי עדיפות לאומית. הגיליון האלקטרוני של עדאלה, 69.
- פינטו, מ', וסומר, ה'. 2004. מחקיקה נקודתית לדוקטרינה כללית - תפקידה של הרשות השופטת בביצור ההעדפה המתקנת בישראל. בתוך: ע' מאור (עורכת) העדפה מתקנת והבטחת ייצוג בישראל, העדפה מתקנת והבטחת ייצוג בישראל (195-217). תל אביב: הוצאת רמות - אוניברסיטת תל-אביב והמרכז האקדמי רופין.
- קאהן, ס'. 2009. אפליה בהקצאת משאבי הטיפוח בחטיבות הביניים: אומדנה והשלכות באמצעות שינוי כלל ההקצאה. מגמות, מו(3), 380-397.
- קידר, א', ויפתחאל, א' 2000. על עוצמה ואדמה: קרקע, מרחב וריבוד ב'אתנוקרטיה' הישראלית. תיאוריה וביקורת, 16, 67-100.
- רבין, י', ולוצקי-ארד, מ'. 2001. האפליה התקציבית המתמשכת של המגזר הערבי. המשפט, 11, 42-47.
- 2002. האפליה התקציבית המתמשכת של המגזר הערבי. המשפט, 7, 505-513.
- זהר, ס'. אוגוסט 2009. על ההפליה הממסדית בקיום פסקי דין של בג"ץ. גיליון עדאלה האלקטרוני, 63.

ספרים

- אוסצקי-לזר, ש', וגאנס, א' (עורכים). 2003. עדויות אור: 7 חוות דעת מקצועיות שהוגשו לוועדת אור. ירושלים: כתר.
- ג' בארין, י', ואג' באריה, א'. 2010. חינוך בהמתנה: מדיניות הממשלה ויוזמות אזרחיות לקידום החינוך הערבי בישראל. נצרת: דיראסאת - מרכז ערבי למשפט ומדיניות.
- דותן, י'. 1996. הנחיות מנהליות. ירושלים: המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש הרי ומיכאל סאקר, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- הכל חינוך - התנועה לקידום החינוך בישראל. 2009. אי שוויון בהקצאת משאבים והעדפה מתקנת בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים. ירושלים: הכל חינוך.
- ועדת החקירה הממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים בחודש אוקטובר 2000 (ועדת אור). 2003. דין וחשבון. ישראל: ירושלים.
- זמיר, י'. 1996. הסמכות המנהלית. ירושלים: נבו.
- ישראל. משרד החינוך. 1998. דוח הוועדה לבדיקת מערכת החינוך הבדואית בנגב. ישראל: ירושלים.
- 2008. דוח הוועדה לבחינות ההישגים בחינוך הערבי. ישראל: ירושלים.
- ישראל. משרד מבקר המדינה. 1998. דוח מבקר המדינה מס' 48. ישראל: ירושלים.
- 2002. דוח מבקר המדינה מס' 352. ישראל: ירושלים.

סבן, א'. 2000. המעמד המשפטי של מיעוטים במדינות דמוקרטיות שסועות: המיעוט הערבי בישראל והמיעוט דובר הצרפתית בקנדה. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור במשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים, ירושלים: חמו"ל.

סיכוי, העמותה לקידום שוויון אזרחי. 2010. אוכלוסייה יהודית וערבית באזורי עדיפות לאומית. ירושלים: סיכוי.

פלד, י', ושפיר, ג'. 2005. מיהו ישראלי: הדינמיקה של אזרחות מורכבת. ההוצאה לאור של אוניברסיטת תל אביב.

רובינשטיין, א', ומדינה, ב'. 2005. המשפט החוקתי של מדינת ישראל. תל אביב: שוקן.

Brown v. Board of Education, 347 U.S. 483 (1954).

Adalah: the Legal Centre for Arab Minority Rights in Israel. 1998. *Legal Violations of Arab Minority Rights in Israel: A Report on Israel's Implementation of the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination*, Shfaram: Adalah – the Legal Center for Arab Minority Rights in Israel.

Aleinikoff, A. T. 1991. "A Case for Race-Consciousness," 91 *Colum. L. Rev.*, 1061.

Anaya, S.J. 2004. *Indigenous Peoples in International Law*, New York: Oxford University Press.

Balkin, J. and Siegel, R. 2003. "The American Civil Rights Tradition: Anticlassification or AntiSubordination?," 58 *U. Miami L. Rev.* 9.

Bell, D. 1987. *And We Are Not Saved: The Elusive Quest for Racial Justice*, New York: Cornell University Press.

Bell, D. Jr. 1992. *Faces to the Bottom of the Well: The Permanence of Racism*. New York: Basic Books.

— 2008. *Race, Racism and American Law* (6th ed.), New York: Aspen Law and Business.

Bonilla-Silva, E. 1999. "The New Racism: Racial Structure in the United States, 1960s-1990s," in: Wong, P. (ed.). *Race, Ethnicity and Nationality in The United States*, Boulder: Westview Press, pp. 55–86.

Crenshaw, Gotanda, Peller and Thomas (eds.), 1995. *Critical Race Theory: The Key Writings That Formed the Movement*. New York: The New York Press.

Crenshaw, K. W. 1988. "Race, Racism, and Retrenchment: Transformation and Legislation in Antidiscrimination Law," 101 *Harv. L. Rev.* 1331.

Dhavan, Rajeev, and Fali S. Nariman. 2000. *The Supreme Court and Group Life*.

Delgado, R. 1991. "Recasting the American Race Problem," 79 *Cal. L. Rev.* 1389.

Delgado, R. and Stefancic, J. 2001. *Critical Race Theory: An Introduction*, New York: New York University Press.

Ely, J. H. 1980. *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review*, Cambridge: Harvard University Press.

Fiss, O. 1976. "Groups and the Equal Protection Clause," 5 *PHIL. & PUB. AFF.* 107.

— 1999. *A Community of Equals*, Boston: Beacon Press.

Flagg, B. J. 1993. "Was Blind, But Now I See:" White Race Consciousness and The Requirement of Discriminatory Intent," 91 *Mich. L. Rev.* 953.

Foner, E. and Kennedy, R. "Brown at 50," *The Nation*, 3.5.2004.

Franklin, J. H. and Moss, A. A., Jr. 2000. *From Slavery to Freedom* (8th ed.), New York: Knopf.

- Freeman, A. D. 1978. "Legitimizing Racial Discrimination Through Antidiscrimination Law: A Critical Review of Supreme Court Doctrine," 62 *MINN. L. REV.* 1049.
- 1987. "Antidiscrimination Law: A Critical Review of Supreme Court Doctrine," 62 *Minn. L. Rev.* 1049.
- Ghanem, A. 1998. "State and Minority in Israel: The Case of the Ethnic State and the Predicament of its Minority," *Ethnic and Racial Studies* 21, 428.
- 2001. *The Palestinian-Arab Minority in Israel 1948–2000*, Albany: State University of New York Press.
- Gotanda, N. 1991. "A Critique of "Our Constitution Is Color-Blind," 44 *STAN. L. REV.* 1.
- Harris, A. P. 1994. "Foreword: The Jurisprudence of Reconstruction," 82 *Cal. L. Rev.* 741.
- Harris, C. 1993. "Whiteness as Property," 106 *Harv. L. Rev.* 1707.
- Human Rights Watch. (2001). *Second Class: Discrimination against Palestinian Arab Children in Israel's Schools*, New York: Human Rights Watch.
- Jabareen, Y. T. 2003. *Constitutional Protection of Minorities in Comparative Perspective: Palestinians in Israel and African-Americans in the United States* (Doctorate Dissertation), Washington: Georgetown University Law Center.
- 2006. "Law and Education: Critical Perspectives on Arab Education in Israel," *American Behavioral Scientist* 49(8):1052–1074.
- 2006. "Law, minority and transformation: A Critique and Rethinking of Civil Rights Doctrines," 46 *Santa Clara Law Rev.* 513.
- Karayanni, 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*, Vol. 10, No. 2, 304–339.
- Karst, K. 1986. "Paths to Belonging, the Constitution and Cultural Identity," 64 *N.C.L. Rev.* 303.
- Khalidi, W. (ed.). 1992. *All That Remains: The Palestinian Villages Occupied and Depopulated by Israel in 1948*, Washington, DC: Institute for Palestine Studies.
- Kimmerling, B. and Migdal, J. 1994. *The Palestinians: The Making of a people*, Cambridge W: Harvard University Press.
- Kluger, R. 1976. *Simple Justice: The History of Brown v. Board of Education and Black America's Struggle for Equality*, New York: Knopf.
- Kook, R. 2002. *The Logic of Democratic Exclusion: African Americans in the United States and Palestinian Citizens in Israel*. Lexington Books, Maryland.
- Kretzmer, D. 1990. *The Legal Status of the Arabs in Israel*, Boulder: Westview Press.
- Kymlicka, W. 2001. *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*, New York: Oxford University Press.
- Lawrence III, C. 1987. "The Id, The Ego, and Equal Protection: Reckoning with Unconscious Racism," 39 *Stan. L. Rev.* 317.
- 1995. "Foreword: Race, Multiculturalism, and the Jurisprudence of Transformation," 47 *STAN. L. REV.*, 819.
- 1998. "Race and Affirmative Action: A Critical Race Perspective," in: Kairys, D. (ed.). *THE POLITICS OF LAW: A PROGRESSIVE CRITIQUE* (3rd ed.), New York: Basic Books, 312–327.
- Lawrence III, C. and Matsuda, M. J. 1997. *We Won't Go Back: Making the Case for Affirmative Action*, New York: Houghton Mifflin Company.

- Matsuda, M., Lawrence II C., Delgado, R. and Crenshaw, K. 1993. *Words that Wound: Critical Race Theory, Assaultive speech, and the First amendment*, Boulder, Colorado: Westview Press.
- McKinnon, J. 2001. *The Black Population: 2000 – United States Census 2000 Briefs* Washington: US Census Bureau.
- Parker, F. 1996. “The Damaging Consequences of the Rehnquist Court’s Commitment to Color-Blindness versus Racial Justice,” 45 *Am. U. L. Rev.* 763.
- Rosenberg, G. 2008. The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?
- Rush, S. 1999. “Sharing Space: Why Racial Goodwill Isn’t Enough,” 32 *Conn. L. Rev.* 1.
- Siegel, R. 2000. “Discrimination in the Eyes of the Law: How Color Blindness Discourse Disrupts and Rationalize Social Stratification,” 88 *Cal. L. Rev.* 77.
- 2004. “Equality Talk: Antisubordination and Anticlassification values in Constitutional Struggles Over Brown,” 117 *Harvard Law Rev.*, 1470.
- Sitkoff, H. 1993. *The Struggle for Black Equality 1954–1992*, New York: Hill and Wang.
- Sowell, T. 1984. *Civil Rights: Rhetoric or Reality?*, New York: W. Morrow.
- Spann, G. 1993. *Race Against the Court: The Supreme Court and Minorities in Contemporary America*, New York: New York University Press.
- The Association for Civil Rights in Israel. 1998. *Comments on the Combined Initial and First Periodic Report Concerning the Implementation of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*, Tel-Aviv: Association for Civil Rights in Israel.
- Williams, J. 1987. *Eyes on the Prize: America’s Civil Rights Years 1954–1965*, New York: Penguin Books.
- William Mishler and Reginald Sheehan, “The Supreme Court as a Countermajoritarian Institution? The Impact of Public Opinion on Supreme Court Decisions,” *American Political Science Review* 87 (1993).

בתיה רוֹדֵד* וארז צפדיה**

הכרה בזכויות עמים ילידים בקרקע: המקרה של הערבים-הבדואים בנגב במבט השוואתי¹

במרכזו של מאמר זה ניצבת בחינת הזיקה בין דפוסי ההכרה בזכויות בקרקע של עמים ילידים לבין מבנה המשטר. הכרה בזכויות ילידים בקרקע נעה על ציר שבקצהו האחד הכרה עוינת, הרואה בילידים אויב שיש למגר, ובקצהו האחר הכרה משנה, כלומר הכרה המבוססת בו זמנית על הענקה של זכויות תרבותיות וזכויות חומריות לאוכלוסייה הילידית. סוג ההכרה, כך לשיטתנו, נובע מדפוס המשטר, ובה בעת ההכרה משמשת כסמן המעיד על סוג המשטר. זוהי איננה מערכת סגורה: היא מושפעת ממחאות מקומיות וגלובליות המעצבות את הזיקה. זיקה זו בין דפוס ההכרה ומבנה המשטר משמשת אותנו במאמר זה לבחינת המדיניות הקרקעית של ישראל ביחס לאוכלוסייה הערבית-בדואית בנגב ולגזירת תובנות באשר לסוג המשטר בישראל. לשם עריכת הבחינה, ביקשנו ללמוד ולהשוות את הזיקה בין דפוסי ההכרה ומבנה המשטר בשלוש מדינות בעלות היסטוריה קולוניאלית שחיים בהן עמים ילידים: קנדה, אוסטרליה וברזיל. בעזרת התובנות משלושת המקרים בחנו את דפוס ההכרה בזכויות הקרקע של הבדואים בנגב, עם התמקדות במדיניות שהותוותה בעבודתה של הוועדה להסדרת ההתיישבות בנגב בראשות השופט בדימוס גולדברג. ממצאי המחקר מלמדים כי הבדואים בנגב זוכים להכרה עוינת, המאפיינת משטרים קולוניאליים, עם סממנים של הכרה מאשרת, המאפיינת מעבר אטי ממשטר קולוניאלי לדמוקרטיה ליברלית.

ראש ממשלת אוסטרליה, קווין ראד, הגיש אתמול (13.1.2008) לפרלמנט הצעת חוק לפיה תתנצל המדינה לפני תושביה האבוריגינים על העוולות, העלבון וההשפלה העמוקים שגרמו להם ממשלות קודמות (הארץ, 13.1.2008).

שבט הסאמי בצפון שוודיה עשה צעד נוסף לקראת הגדרה עצמית, כשזכה מהמשלה לשליטה מלאה על רעיית עדרי האיילים (הארץ, 16.1.2007).

אלה מקצת הציטוטים המצביעים על הכרה מתרחבת של מדינות ברחבי העולם בעמים הילידים ובזכויותיהם. ואילו בישראל: "מזה מספר חודשים עובדת הקק"ל באדמות הכפר אל-עראקיב ובסביבתו. עד כה נהרס הכפר כליל כעשרים פעמים" (פורום דו-קיום בנגב, 23.4.2011).

*roded@netvision.net.il **erez@sapir.ac.il

המאמר מבקש להציע מסגרת מחקרית שתאפשר איתור עומק של שלב ההכרה (Fraser, 2003) על הרצף שבין חברת מתיישבים קולוניאלית לבין חברה דמוקרטית רב־תרבותית, שבו נמצאת ישראל ביחס לזכויותיהם בקרקע של הבודואים בנגב. זאת, תוך דיון במונחים של צדק מעברי, תיקון עוול ופיוס. לשם כך, תיערך השוואה בין מדיניות ההכרה בזכויות העמים הילידים בקרקע של אוסטרליה, קנדה, ברזיל וישראל – מדינות שהוגדרו כחברות־מתיישבים.² על רקע זה נעלה את השאלות: מהם התנאים המנתבים מדינות מתיישבים לשלב הפוסט־קולוניאלי ביחסן כלפי העמים הילידים בתחום הזכויות בקרקע? והאם ניכרים בקיעים במדיניותה של ישראל לקראת מגמה של דמוקרטיזציה והכרה בזכויות המסורתיות של הבודואים על אדמותיהם? על השאלה האחרונה נשיב באמצעות התחקות אחר המלצת ועדת גולדברג (2008) והשיח סביבה. מתודולוגית, המאמר שואב משילוב שתי גישות מחקריות: ניתוח מדיניות פרשני (Interpretive policy analysis) המאפשר להתבונן בשינוי מדיניות כבעיה הרמנויטית התובעת גישה פרשנית (DeLeon and Resnick-Terry, 1999; Key, 2009; Yanow,); גישה השוואתית – Comparative policy analysis המציעה מחקר רחב השוואתי בין כמה מדינות, כבסיס ונקודת מוצא למחקר המתמקד בישראל. הגישה ההשוואתית מתבססת על ההבנה שבעולם יש ריבוי של מערכות פוליטיות ומדיניות, וההשוואה ביניהן מאפשרת לבחון רעיונות על אופן הפעולה של המדיניות, בהקשר מעין מעבדתי (Cyr and deLeon, 1975).

לצורכי איתור מקומה של ישראל על הרצף בין חברה קולוניאלית לדמוקרטיה רב־תרבותית, מוצע מיון שיטתי של סוגים ורמות של הכרה על רצף היררכי – מהיעדר הכרה במסגרת המשטר הקולוניאלי ועד להכרה משנה. הרמות השונות מתמיינות לסוגי משטר בהתאם לפרקטיקות המגדירות אותן. במקביל, חשוב להדגיש דינמיות של שינוי, המונעת הלימה מלאה של ההגדרות למציאות הקיימת (ראו לוח 1).

כדי לאתר מאפיינים המסמנים שלבי מעבר מחברות מתיישבים קולוניאליות לחברות דמוקרטיות רב־תרבותיות, נסקור בקצרה את תולדות ההתפתחות של היחסים המרחביים בכל מדינה; ההשוואה בין המדינות תציע הכללות במקביל למאפיינים ייחודיים בכל מדינה, וכן תצביע על המגמות המסתמנות במדיניות. באמצעות ההכללות נבחן את המדיניות המרחבית של ישראל ביחס לאזרחיה הבודואים.

מסגרת תיאורטית – עמים ילידים והכרה בזכויותיהם בקרקע

הקישור בין מבנה המשטרי של המדינה לבין רמות ההכרה בזכויותיהם של העמים הילידים בקרקע נשען על שלושה מושגי מפתח: עמים ילידים; משטרים; צדק והכרה.

עמים ילידים

בהיעדר הגדרה מוסכמת, ההגדרה המקובלת של עמים ילידים היא לפי Cobo Martinez מקבוצת העבודה באו"ם (1972):³ קדימות בזמן; רציפות תרבותית נבדלת וזיהוי עצמי כקבוצה כזו; חברה מסורתית; חדירה קולוניאלית והיסטוריה של השמדה ודיכוי. עמים ילידים רבים סובלים מנתינות פוליטית, אפליה חוקית וחברתית, הזנחה, בידוד והדרה. משנות ה-60 של המאה ה-20 הצמיחו תהליכי הדמוקרטיזציה בחלק מהמדינות והקמתו של פורום העמים הילידים באו"ם,⁴ תחייה פוליטית של העמים הילידים, שיח פוסט-קולוניאלי מתקן והכרה מתרחבת במצבם החמור.

העלאת הסוגיה לסדר היום הבינלאומי הניבה החלטות, תקדימים משפטיים ואמנות שביקשו לשנות את היחס כלפי העמים הילידים וזכויותיהם הקרקעיות (Castree, 2004; Kymlicka, 2008). עם זאת, הם חשפו את חברות הילידים בפני דילמה של השתלבות בישות פוליטית ליברלית באופייה, מול שמירה על נבדלות מרחבית-תרבותית (McGarry et al., 2008). דילמה זו מייצרת מתח בין התביעות לשוויון אזרחי ובין זכויות קהילתיות-ייחודיות, בפרט בנושא הקניין הקרקעי, שבצד חשיבותו הכלכלית-מעמדית הוא ניצב כערך סמלי ותרבותי-מסורתי (Reynolds, 1987; 1989; Stavenhagen, 2004; Tsosie, 2001).

הדילמה בין השתלבות לנבדלות מקרינה על המדיניות בשלושה היבטים: זכויות ילידיות בקרקע; הגנה בפני אפליה בדיוור ומקרקעין; זכויות הקניין, הביטחון ושמירת הזהות של המנושלים מאדמותיהם. ניתוח פרשני של היבטים אלה מסמן עבורנו את סוג המשטר הנוהג בכל מדינה.

משטרים: מקולוניאליזם לדמוקרטיה רב-תרבותית

הסקירה הקצרה של עיקרי המבנים המשטריים מוצגת כאן כרצף התפתחותי ליניארי, שבו המדינה עוברת מקולוניאליזם ועד לדמוקרטיה הרב-תרבותית (Pearson, 2000). הרצף משמש להצגת המבנים המרכזיים בפרספקטיבת היחס לעמים הילידים, אולם התפתחות הדגם המשטרי יכולה להיות גם רגרסיבית – נסיגה מדמוקרטיה לאתנוקרטיה (Yiftachel, 2006), או לחלופין כזו בעלת סממנים של שני משטרים המשמשים בערבוביה רצופת סתירות.

Hansen and Stepputat (2005) מתארים ריבונות קולוניאלית ככזו שהושלטה בעזרת אלימות של האירופים כלפי העמים הילידים, והובילה להשמדה תוך התנחלות וניכוס אדמות. המשכה בכינון מנגנוני כוח תוך הבנייה של לגיטימציה פוליטית ותרבותית לשלילת זכויות הילידים שנותרו. בחלקה היא שאבה מהתרבות הקניינית הקולוניאלית

של אירופה הקפיטליסטית, ברוחם של Vattel ו־Locke, שנגדה את התרבות הילידית, לא טרחה להבינה ולא כוננה מערכת יחסי קניין המקובלת על שני הצדדים. החוק הבינלאומי של המאה ה־18 הקל על תהליך ההתרחבות של מדינות אירופה ונתן לגיטימציה לדוקטרינת "טרה נוליוס" – המרחב הריק (Dorsett, 1998, 281).

חברת המתיישבים – מתוצריו המובהקים של הקולוניאליזם, מיסדה היררכיה של מעמדות אתניים: קבוצת המייסדים ההגמונית דאגה לשעתוקו של המבנה שיצרה כדי לשמר את עוצמתה; קבוצת המהגרים, ממוצא אתני שונה מזה של המתיישבים, נטמעה באיטיות אך נותבה למעמד נמוך ביחס למייסדים (Tzfadia, 2000); קבוצת הילידים הודרה מתהליך בינוי אומה ונותרה מבודדת ולכודה בשולי החברה (Pearson, 2000). הריבונות הקולוניאלית לבשה מאפייני משטר אתנוקרטי המשלב "חברת מתיישבים", לאומיות אתנית חזקה וקפיטליזם, לצד ייצוג מעין דמוקרטי ופתיחות פוליטית יחסית (Yiftachel, 2006). משטר זה מעודד ניכוס המרחב בידי הקבוצה האתנית הדומיננטית. מנגד, צמיחתה של מודעות אתנית בקרב הילידים וההגנה שלה זוכות תביעותיהם ברמה הבינלאומית, יוצרות מתח פנימי המוביל לאי יציבות. כמשטר לא יציב, מצב זה עשוי לקדם את האתנוקרטיה לפרשת דרכים: לכיוון העריצי, או לקראת דמוקרטיזציה.

הדמוקרטיזציה מרחיבה את מעגל האזרחות באמצע תהליכים פוליטיים המבטיחים אוטונומיה חקיקתית ממשית; עצמאות משפטית; ירידת כוחו של הצבא; הפחתת המונופול על האלימות בידי אמצעי הכפייה הלגיטימיים; ליברליזם מובחן; הצבעה חופשית ואוניברסלית; הגנה על קבוצות מיעוט והקצאה שוויונית של משאבים (בוביו, 1993; Collier, 1999).

המעבר מדמוקרטיה ליברלית לדמוקרטיה רב־תרבותית לגוניה (יונה ושנהב, 2005; Kymlicka, 2005) כולל מגמות וכוונות של הממשל לכונן סובלנות תרבותית, לפתח מערכת מכלילה של כל מגזרי האוכלוסייה בכל תחומי החיים, לפתח גישה פלורליסטית, לפתח מערכת חוק שוויונית ולקדם תובנה רציונלית־מוסרית ביחס לאזרחי המדינה. השיח הרב־תרבותי אינו אחיד והוא מתמודד עם אתגרים מגוונים ומציע פתרונות האמורים להתאים לנסיבות פוליטיות שונות. הגישה הרב־תרבותית, כשילוב המחייב מתן לגיטימציה וביטוי מוסדי בהסדרים הציבוריים לשונות התרבותית, לא הצליחה לחלחל במידה משמעותית לפרקטיקות של חברות רבות.⁵

אחד ההסדרים הללו בהקשר של עמים ילידים הוא זכות ההגדרה העצמית (Tsosie, 2001; Varese, 2001). רעיון זה עוגן באמנה הבינלאומית לזכויות אדם ואושר לגבי מיעוטים ילידים באמנת האו"ם מ־2007:

Article 4: Indigenous peoples, in exercising their right to self-determination, have the right to autonomy or self-government in

matters relating to their internal and local affairs, as well as ways and means for financing their autonomous functions.

ראוי להדגיש כבר בשלב זה שהקושי לעבור מסוג משטר אחד למשנהו איננו נובע בהכרח משרירות לב השלטונות. במקרים רבים מתברר שגם אם יש רצון לעבור ממשטר אחד למשנהו, הוא מצריך התמודדות לא פשוטה עם עוולות העבר. המושג "צדק מעברי" (transitional justice) מציע דרך לא פשוטה להתמודד עם הקושי. צדק זה כורך את השינוי הפוליטי בשינוי נורמטיבי בתפיסת הצדק. שינוי שכזה מבוסס בצעדי חקיקה; בעשיית צדק היסטורי; בתיקון כצדק מרפא; בהתוויית מדדים חדשים לחברות פוליטי; בבניית קהילה באמצעות צדק מנהלי; ואף בחיבור חוקה שתגשר בין החוק בעבר לחוק בעתיד (Teitel, 1999). שינוי שכזה מכוון את דיוננו למושג המפתח השלישי במאמר זה, הכורך בתוכו שני מונחים בעלי קשר הדוק ביניהם: צדק והכרה.

צדק והכרה

כאמור, העיסוק בעמים הילידים, בזכויותיהם ובשינוי מעמדם במדינות מתיישבים נסב סביב הדיון בצדק ובהיבטיו המרחביים. צדק בהיבט המרחבי מקפל בתוכו צדק חלוקתי שהתכנון מתרגם את עקרונותיו למהות פיזית, כחלוקה מחדש לתיקון של עוולות קודמות (Marcuse, 2009). הולמים כאן עקרונות הצדק בתכנון מרחבי על פי Harvey (1993) ו- Young (1990), הכוללים חלוקת משאבים, תועלות ועלויות במרחב לפי: צרכים; תרומת החלוקה לכלל; פיצוי על קשיים (העדפה מתקנת); פיתוח בר-קיימא כצדק רב-דורי. צדק חלוקתי הוא תנאי הכרחי להכרה (Fraser, 2000; 2003), אך במקום שבו קיימת שונות בתרבות, בערכים ובדפוסי התנהגות בין קבוצות, עלולה הקפדה מחמירה על עקרונות השוויון להנציח את דיכויים ושוליותם של מיעוטים (Young, 1990; Sandercock, 2000). הבנה זו מחייבת מתן תשומת לב לצרכים מרחביים-אתניים, המתבטאים במתן יחס שונה לקבוצות אתניות לאור מארג תכונותיהן התרבותיות-חברתיות, וכחלק מהתמודדות עם עוולות העבר (Fenster, 1996). בהיבט המרחבי, Fraser (2000; 2003) רואה בשילוב של תיקון בממד החלוקתי ותיקון בממד ההכרתי דפוס מדיניות העשוי להוביל להכרה משנה, הכוללת שורה של פרקטיקות המכוונות לתיקון עוולות העבר (לוח 1).

נוסף על ההכרה המאשרת וההכרה המשנה ש-Fraser מפתחת (שם), Yiftachel et.al (2008) מאתרים דפוסי הכרה נוספים:

- הכרה אדישה – יחס פסיבי כלפי הקבוצה: אי-הכרה פורמלית בקבוצה כבעלת צרכים ייחודיים. מצב כזה מוביל לשליטה ואפליה. בהיעדרן של קטגוריות ברורות לגביה, אין הקבוצה יכולה להגדיר מטרות לגיטימיות.

- הכרה עוינת – מודעות לקיומה של הקבוצה כ"הפרעה" או "איום". הכרה כזו מובילה לדיכוי הקבוצה, לאנטגוניזם ולקיטוב. אנו מוסיפים גם הכרה מגוננת – קולוניאלית גם כן – הנובעת מיחס מגונן על הילידים כאל מי שזקוקים לחסות והשגחה. כמו כן, אנו מלווים את ההיררכיה של ההכרה בפירוט אמצעי המדיניות הכלולים בכל קטגוריה, ומצליבים אמצעים אלה עם דפוסי המשטר (לוח 1).

יסודות המדיניות הקרקעית

המדיניות הקרקעית נגזרת מהמערכת המשטרית, אך גם שותפה בעיצוב דמותה. שני נתיבים מרכזיים למדיניות הקרקעית: המשפטי והתכנוני. המשפטי מתייחס בעיקר למיסוד החוקי המעניק, או שולל, זכויות בקרקע. כאחת הזירות המרכזיות שמסייעות לילידים לגייס לגיטימציה לתביעותיהם ולנהל את מאבקהם, השיח המשפטי עשוי לשנות היררכיות ומשמעויות. התפניות מתחוללות לרוב בבתי המשפט, כשהן מושפעות מהשיח הציבורי והפוליטי המשתנה (Steinman, 2005).

חוקרים שונים טוענים שהתכנון, כתהליך התורם לשוליות של אוכלוסיית ילידים, נובע מ"רעיונות הקדמה" האירופים, התחומים בפרדיגמה הרציונלית ומונעים "דרכי ידע אחרות". ככלל, זיקות ויחסי גומלין בין מערכות המשפט, התכנון והפיתוח, תיחום הגבולות המנהליים והזרמת הון – מקדמים או מסיגים זכויות לעמים הילידים, ומעצבים מדיניות. שיתוף של העמים הילידים בתהליך התכנון, כמבטא זכויות פיתוח, מצביע על נכונות הממסד להכרה בזכויות ילידיות (Lane, 2006; Lane and Hibbard, 2006). במקרה של מדינת מתיישבים קולוניאלית, המדיניות הקרקעית מבוססת על הסדרת השליטה של המתישבים בקרקע. בדמוקרטיה ליברלית מקודש הערך של שוויון זכויות, אך כאמור הוא עיוור לצרכים הייחודיים של קבוצות (Merry, 1991). דמוקרטיה רב-תרבותית נתונות בדילמה בין עקרונות של הכרה לבין רוח הליברליזם הדוגלת בשוויון: פירושה של הכרה במקרה של עמים ילידים הוא מתן זכויות קרקעיות נדיבות ביחס לשאר האוכלוסייה – בניגוד לרוח הליברליזם הדוגלת בשוויון. עיגון הזכויות הקיבוציות של העמים הילידים בקרקע לקראת הכרה משנה משלב את החוק הנוהג בחוק האזרחי, מכיר בבעלות שיתופית על קרקע ומקצה קרקע כפיצוי, תוך הבעת חרטה ופיוס באמצעות פרקטיקות של צדק מעברי. מגוון זה יבוא לידי ביטוי בהשוואה בין המדינות.

לוח 1: רמות וסוגים של הכרה במסגרת שינויים משטריים במדינות מתיישבים

משטר	סוגי הכרה	פרקטיקות המדיניות	יחסי מדינה-ילידים
קולוניאליזם	הכרה עוינת -	<ul style="list-style-type: none"> - התרחבות, השתלטות ודחיקה מרחבית - ניצול ודיכוי - גזענות, שלילת אזרחות / זכויות אזרח לא מלאות - ריבוד אתני-מעמדי - הכרזה על הכרה ללא יישום - מנגנוני אפליה ואי שוויון, דה-יורה ודה-פקטו: "זמניות", איזן זכות הצבעה מקומית - נקיטת פרקטיקות של הכרה לא-פורמלית 	<ul style="list-style-type: none"> - הרג וגירוש - נישול ממקום ומקור מחיה - הרס המשפחה, הטמעה - קונפליקט גלוי בשל אנטגוניזם וקטוב. עלול להיות מלווה באלימות - מרחבים אפורים ופיתוח לא-פורמלי
אתנוקרטיה	הכרה "מגוננת"	<ul style="list-style-type: none"> - סגרגציה, הגבלת תחום המחיה לשמורות - פיקוח, חסות והגבלת זכויות 	<ul style="list-style-type: none"> - אזרחות וזכויות מוגבלות - החלשה
דמוקרטיה ליברלית	הכרה אדישה	<ul style="list-style-type: none"> - הכרה זוחלת - הכרה רטורית 	<ul style="list-style-type: none"> - קונפליקט מתון בהיעדרן של קטגוריות ברורות
דמוקרטיה ליברלית	הכרה פסיבית שלא מכירה בצרכים ייחודיים	<ul style="list-style-type: none"> - הכרה פסיבית שלא מכירה בצרכים ייחודיים 	<ul style="list-style-type: none"> - שליטה, אפליה ושוליות
דמוקרטיה רב-תרבותית	הכרה מאשרת - יחסית	<ul style="list-style-type: none"> - שילוב החוק המסורתי במערכת המשפט - צדק חלוקתי - תכנון ופיתוח + תקצוב ותמיכה - הסדרת גוף נבחר ילידי - ייצוג פוליטי על בסיס ליברלי - רפורמה/תיקון חוקתי - התנצלות ופיוס - פסיקות מקדמות הכרה וזכויות של בג"ץ - פיתוח מערך חקיקה העונה לצרכים 	<ul style="list-style-type: none"> - יצירת תלות - עידוד פסיביות - מחאות ומאבקים בדרכים ממוסדות - השגת הישגים במאבקים מלמטה
דמוקרטיה רב-תרבותית	מועדפת	<ul style="list-style-type: none"> - הכרה בזהות הקבוצה ובצרכיה - סכנה לשוליות - שילוב החוק המסורתי במערכת המשפט - הסדרת טריבונל ילידי - צדק מעברי 	<ul style="list-style-type: none"> - מיתון הקונפליקט
	הכרה משנה	<ul style="list-style-type: none"> - ייצוג פוליטי על בסיס קהילתי - הזכות לקרקע בבעלות מסורתית - הזכות לפיתוח שוויוני/מתקן ומשתף - הכרה בשוני: מתחשב בזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות ייחודיות - מניעת תלות ופיתוח אוטונומיה - מסגרת בת-קיימא למו"מ על זכויות בקרקע - פיתוח יכולות המתחשב בצרכים ובשונות של הקבוצה • שותפות משביעת רצון • חלוקה מחדש של משאבים, פיזיו, השבה • חירות, ביטחון ויציבות - עריכת הסכם/חוזה - מתן זכות ההגדרה העצמית - הפריה הדדית ככל התחומים 	<ul style="list-style-type: none"> - לקראת סיום הקונפליקט

מחקר השוואתי: אוסטרליה, קנדה וברזיל

אוסטרליה

כ־470,000 אבוריג'ינים מהווים 2.1 אחוזים מאוכלוסיית אוסטרליה (ABS, 2010). מעריכים כי עד לבוא המתיישבים האירופים חיו 600,000–700,000 ילידים ביבשת, מתוכם 90 אחוז הושמדו. מאז המאות ה־18 וה־19 עברה אוסטרליה מיחס לילידים כאל יצורי טבע – קרי היעדר הכרה – לשיח בעל סממנים גזעניים בשנות ה־30–60 של המאה ה־20 – שיח המבטא עליונות לבנה השואפת להטמיע את האבוריג'ינים בתוכה ונע בין הכרה עוינת למגוננת. משנות ה־70 החל השיח להשתנות לקראת מתן זכויות, התנגדות לאפליה והכרה בישות נפרדת בעקבות הלחצים מחוץ, התגברות המחאה האבוריג'ינית והצטרפות לפורומים בינלאומיים הקוראים לחקיקה זהה לזו של קנדה וניו זילנד. בעקבות תהליך של צדק מעברי משוויון אזרחי להכרה מאשרת, נחקק "חוק האפליה הגזעית", Racial Discrimination Act 1975, שחייב את אוסטרליה לבטל כל חוק מפלה הקיים בה. מנגד, הפחד מאובדן ההגמוניה האנגלו־קלטית ביסס מדיניות פורמלית ורטוריקה ללא מהות של שוויון וצדק (Moran, 2005; Mercer, 1993). אוסטרליה חתומה על חוזים לשמירת זכויות אדם, ומנגנונים בינלאומיים מפקחים על חוקיה בהתייחס לילידים. בחוק הביתי שלה משולבים חוזים אחדים שנחקקו. לאחרונה עלו לסדר היום נושאי זכות ההגדרה העצמית לילידים והפרדיגמה של הרלטיביזם התרבותי כנושאים לדיון. אך הסקירה שלעיל משקפת תפיסה של האבוריג'ינים כ"בעיה" למדינה המודרנית "הלבנה", והעימותים מתמקדים בתחומי הזכויות בקרקע וזכות ההגדרה העצמית, כמפורט להלן (שם; Maddison, 2009).

המדיניות הקרקעית

הנתיב המשפטי

דחיקת האבוריג'ינים נשענה על יחסם ותפיסותיהם של המתיישבים, בגיבוי בתי המשפט. המפנה החשוב ביותר בזכות הילידית לקרקע (native title) חל בפסיקת מאבו ב־1992, ששינתה את דוקטרינת terra nullius והכירה בקניין מסורתי־ילידי המבוסס על רציפות תרבותית וקהילתית של החברה המסורתית בקרקע, גם ללא מסמכי בעלות כתובים. הגדרת "בעלות מסורתית־ילידית" יצרה סוג קניין חדש – קהילתי. הקניין הקהילתי חלש מבעלות פרטית בקרקע, והוא מתקיים כל עוד לא התבצעה פעולה ממשלתית המבטלת אותו (Levy, 2000).

כדי לעגן בחוק את פסיקת מאבו, נחקק Native Title Act 1993 (Cth) שבא: 1. לתקף בעלות ילידית על הקרקע; 2. לכוונן סטנדרטים ודרכי ניהול עסקות עתידיות שישפיעו על בעלות ילידית על הקרקע; 3. לכוונן מנגנון להסדרת תביעות בעלות ילידית בקרקע; 4. לתקף פעולות שנעשו בעבר להכרה בבעלות ילידית כזו; 5. להקים קרן קרקעות לשיפור השירותים הציבוריים לאבוריג'ינים וטריבונל ילידי (The National Native Title Tribunal, 1994) שיטפלו בתביעות הבעלות על קרקע.

החוק הבטיח כי בעתיד ניתן יהיה לבטל את הבעלות הילידית רק על סמך הסכמה בין הילידים לבין הממשלה והפקעה לא מפלה שתתוגמל בפיצוי. אך האינטרסים המנוגדים, היעדר מדיניות עקבית לחקיקה בתחום הזכויות האבוריג'יניות בקרקע ופסיקות סותרות של הטריבונל האבוריג'יני ובית המשפט הפדרלי, הקשו על טיפול נאות (Mercer 1993). אמנם ב־2006 נחקק תיקון חוק שהאריך את משך ההחכרה של הקרקע ל־99 שנים באזורי המחיה האבוריג'יניים על קרקע בבעלות קולקטיבית, אך הניהול עבר לידי הממשל במקום לבעלים המסורתיים (NTR [Native Title Report], 2006; 2007). נדמה אפוא שהדיון המשפטי יצר תפנית, אך מערכת המשפט היא זירה צרה, ומתקשה לשלב את הזכויות הילידיות בקרקע בחוק המנהגי ובמטרות הפיתוח (Aguis et al., 2003; NTR, 2003; 2004).

הנתיב הפוליטי

ב־1989 החליט הממשל על הקמה של גוף נבחר, ATSIC (An Aboriginal and Torres Strait Islander Commission), שתפקידו לכוונן מדיניות אבוריג'ינית ולהוות גוף מסנגר. כמנגנון ממשלתי כפוי, ב־2004 הוא הומר ב־Office of Indigenous Policy Coordination. מרכזי תיאום הוקמו במדינות אוסטרליה על בסיס אחריות משותפת בין סוכנויות הממשל, תחת מסגרת מוסדית כוללת בראייה אזורית; על סמך גמישות דיפרנציאלית במערך השירותים והתכנון לאוכלוסיות השונות; ועל סמך בחינת התוצאות – כדי להצמיח מנהיגות עם ההתקדמות לקראת הגדרה עצמית (OIPC, 2005). הגוף סיפק ניהול יעיל של הקניין האבוריג'יני הפרטי בלבד, וכשל בהענקת סמכויות שליטה לאבוריג'ינים בקרקעות שבבעלותם הקהילתית (NTR, 2003–2010).

לקהילה האבוריג'ינית אין בעלות על המשאבים שבאדמתה, ואין היא נהנית מריבונות. אך היא משיגה מדי פעם בפעם הישגים עקב לחץ מוסרי על דעת הקהל בתקשורת, הפגנות וגיוס ארגוני סביבה. עיקר הקושי בזירה התכנונית: בהיעדר מסגרת חוקית נאותה, תקצוב וסיוע ביישום החלטות, לא מתקיים שיתוף מושכל של הקהילה האבוריג'ינית (Howitt, 1998; Taylor, 2003). על כן, למרות בעלות אבוריג'ינית על 15 אחוז מאדמות אוסטרליה, הזכויות הילידיות בקרקע בטלות מול מערכת התכנון, ואדמות

הכתר מופרטות. מצב המעיד על מיעוט הכרה בהיבטי תרבות וקרקע אבוריג'יניים, הכרה שאותה אנו מפרשים כנעה בין זו המאשרת לאדישה.

לסיכום

באוסטרליה, בשונה מניו זילנד, קנדה וארצות הברית, ההכרה בעמים הילידיים איטית יותר ורבת נסיגות. מייחסים זאת לדרך הטיפול של המדינה בזכויות הילידיים בקרקע, שהן הבסיס לפיוס: אין מדיניות מקיפה; אין שילוב של החוק המנהגי בחוק המקובל; יש שדולה חזקה לאינטרסים כלכליים באדמות; אין כמעט שיתוף של אבוריג'נים בעיצוב המדיניות; הגופים הילידיים לוקים בחולשה; יש עשייה דלה לשימור התרבות; אין זכות להגדרה עצמית (NTR, 2007; 2008). עם זאת, מאז 2007, תחת ממשלתו של קווין ראד, חלה התקדמות רבה יחסית (NTR, 2009; 2010).

פרשנות של פרקטיקות המדיניות באוסטרליה מגדירה הכרה פורמלית מסוג ההכרה המאשרת בדמוקרטיה ליברלית, ורק מיעוטה גולש אל ההכרה המשנה שאירעה עם פסיקת מאבו. מניתוחי המחקרים והדוחות בתחום, עולה תמונת מצב מורכבת יותר: תנועה בין סוגי הכרה – מהמגוננת, עבור לעוינת ולאדישה ועד המאשרת, הנגועה גם היא בשוליות. חלקה של ההכרה העוינת קטן עם השנים וחלקה של ההכרה המאשרת מתרחב. עדיין חסר חיבור בין מדיניות ההכרה בזכויות הילידיים בקרקע לבין מדיניות הפיוס, וחסר תהליך שיוכיל להכרה משנה.

קנדה

1.73 מיליון ילידים מהווים 5.24 אחוזים מאוכלוסייתה של קנדה. מראשית ההתיישבות האירופית ועד 1700 נאסר על מפגש עם ילידים, במקביל לראייתם כבני ברית ולהימנעות הרשויות מהתערבות בענייניהם הפנימיים – מעין הכרה אדישה. במקביל, ילידים נרצחו ללא תגובה מצד הרשויות, נדחקו ממסחר הפרוות ונושלו מאדמתם. כ־90 אחוז מהם הושמדו (Frideres, 2001).

מקבלת העצמאות ב־1867 ועד ראשית המאה ה־20 הונהגה מדיניות של הכרה מגוננת, כדי שהילידיים יהפכו ל"אזרחים טובים": ה־Indian Act שנחקק ב־1876 הגדיר "מיהו אינדיאני", סטטוס שבוטל ב־1985; הילידיים נוהלו בידי המשרד הפדרלי לענייני אינדיאנים; קיום טקסיהם נאסר; הוגבלו רכישת קרקעות, עיסוק במסחר ושתיית אלכוהול; ועד 1960 נשללה מהם זכות הבחירה. במקביל, בלעדיותם בשטחי השמורות נשמרה ושירותי הבריאות והחינוך קודמו (שם).

רוח Hawthorn (1967) המליץ לקדם את הילידים ולשלבם תוך שמירה על תרבותם ומשאביהם. בית המשפט העניק להם זכות לממשל עצמי, במתכונת ממשל מקומי. מפנה מהותי חל ב־1998-1999 עם חתימת הסכם הנסיגה וקבלת ממשל עצמי בנוווט.⁶ אף שהיחסים ההדדיים עם הממשל בקנדה משתפים, מכבדים ומחייבים; מספקים ביטחון בכינון ממשל עצמי ובזכויות קרקעיות ומשאבים; ומושתתים על הגנה חוקתית והסכמים עם מנהיגי השבטים – הפערים הכלכליים עדיין גדולים (Maxim et al, 2000).

המדיניות הקרקעית

הנתיב המשפטי

בתוקף דוקטרינת הגילוי הוכרזה יבשת צפון אמריקה כ־terra nullius. אך כבר ב־Royal Proclamation (1763) נשמרו האינטרסים הטריטוריאליים של "האומות הראשונות", והוא שכוון מסגרת חוקתית – "Indian Bill of Rights" – למשא ומתן עם העמים הילידים במסגרת חוזים, ה"מגנה כרטה" שלהם. אולם זכותם לבעלות על הקרקע נוסחה כאישית וחלקית (fee simple) או בעלת אופי ייחודי (sui generis). החוק, ליברלי באופיו, תבע התייחסות אל הילידים כזכאים להגנה ולנתח מהמשאבים, אך זכויותיהם הקנייניות מתוקפו של החוק המנהגי לא זכו להכרה. ב־1982 העניק הממשל מעמד חוקתי להכרה בקיום זכויות ראשונים של "האומות הראשונות" שאושרו בתיקון החוקה, סעיף 35 (1). מעמדם עוגן בחוזים המקנים לעמים הילידים זכות לנהל את ענייניהם, שפירושה זכות ילידית לממשל עצמי (Macklem, 2001).

הפסיקה במקרה של Delgamuukw v. British Columbia 1997 מהווה נקודת מפנה שהתוותה את קווי היסוד של זכויות "האומות הראשונות" בקרקע: זכות לשימוש בקרקע ובמשאביה שהיו בשימוש ילידי לפני הכיבוש הקולוניאלי; הזכות הקולקטיבית קיבלה מעמד שווה לזכויות קניין אחרות, בניגוד למקרה האוסטרלי (NTR, 2003, 2004); החוק הנוהג וזכויות ילידיות הוכרו כעליונים ביחס לחוק המקובל, אך אינם מחליפים אותו (Levy, 2000; Macklem, 2001); הדיון המשפטי במשמעות התרבותית של הקרקע כונן בסיס לרעיון ההגדרה העצמית; הוענקה הגנה חוקתית מיוחדת ועצמאית על זכויות הילידים בקרקע (Strelein, 1998). מפנה זה מייצג השלמה מוסרית וגמישות בהתייחס לקבלת תרבות שונה, כל זאת תוך תהליך של הידרברות, הבנה הדדית, הסכמה והודאה בעוולות העבר בגישה מתקנת (Means, 2002). סוג זה של פסיקה מחיל מודל נורמטיבי רב־תרבותי, החורג מהמודל הליברלי.

הנתיב הפוליטי

הסכמים משקפים מסורת קנדית בת למעלה מ־250 שנים של משא ומתן כדרך לפתרון סכסוכים. שורת ההסכמים והחוזים שנערכו בין המדינה לבין העמים הילידים נועדו

להסדיר את תחומי השטחים שהוחכרו לילידים, סוגי השימוש והיקפם. הם העניקו לילידים בעלות מלאה על שטחי קרקע; אחזקה וזכויות שימוש וניהול משאבים; פיצוי כספי כתחליף לשטחים שלא הוחזרו; חלק בהכנסות ממשאבים; זכויות פיתוח כלכלי; פיתוח משאבי המורשת ופארקים. הסכמים אלה מסתמכים על פסקה 91 (4) בחוקה של 1867 – מקור עוצמה פדרלי וחוקתי – בהעניקם סמכות ריבונית על בסיס של צדק חלוקתי (Macklem, 2001).

גוף הצ'פים, The Assembly of First Nations, הוקם ב-1980 ומשמש כקול לילידים באסיפה הדליברטיבית הקנדית. נוספים לו גופים נבחרים במסגרת המחוז והשלטון המקומי, העוסקים בכל הקשור לתיאום ויישום של הזכויות הנגזרות מהמשל העצמי. הללו מרכזים את הנושאים הקשורים ברמה הפדרלית ומנטרים את התקדמות המשל העצמי (Richardson et al., 2002).

התכנון לעמים הילידים התנהל "מלמעלה" בגישה המודרניסטית-רציונלית והעמיק את שוליותם. הוא נסמך על "הספר הלבן" מ-1969 שהתווה מדיניות ליברלית ללא עדיפות לקבוצה. מאז פסיקת שבט הניסגה, רווחת הגישה המשתפת על בסיס הזכות לטריטוריה, ממשל עצמי, צדק חלוקתי והזכות להגדרה עצמית (Lane, 2006; Lane and Hibbard, 2005).

לסיכום

היחס אל העמים הילידים בקנדה עבר מהיעדר הכרה והכרה מגוננת להכרה משנה. הודות להסכמים הכרוכים במשא ומתן מורכב וברו-שיח מתמשך, בולט יתרונה הרב של קנדה על פני מדינות אחרות (Ray, 2006). עם זאת, מצבם הכלכלי של הילידים עדיין שכיח.

ברזיל

ברזיל היא פדרציה של 26 מדינות, החמישית בגודלה בעולם, שנשלטה בידי הפורטוגזים מהמאה ה-16 ועד 1822 – מועד עצמאותה. ב-1954-1985 שרר בה משטר צבאי, וב-1988 נכתבה חוקה חדשה ודמוקרטית. הילידים מהווים 0.5 אחוז מ-201 מיליון תושביה, מחציתם יושבים באגן האמזונס ומחציתם בדרום המדינה. בעת הכיבוש הפורטוגלי מנו האינדיאנים כ-3-5 מיליון נפש. עד 1755 המיסיון הישועי ניצר אותם, והם שועבדו בעבודת מטעים. כ-90 אחוז הושמדו או הוטמעו (Johnson-Steffey, 2004). בתהליך הדמוקרטיזציה, מאז 1985, ניצחו האינדיאנים במאבקים אחדים, אך שאיפתה של ברזיל להגיע לצמיחה מהירה מקשה על הגנת מרחב המחיה שלהם (Green, 2003).

המדיניות הקרקעית

כחלק מהאינטרס העולמי לשימור יערות הגשם באמזונס, מעורבותם של ארגוני סביבה בינלאומיים, NGOs, ה-G-7, האיחוד האירופי והבנק העולמי הינה מכרעת בגורל האינדיאנים. למרות העימותים המקומיים והלאומיים, חלה התקדמות: האוטונומיה של הילידים גדלה, תוחמו שטחים נרחבים ונוצרו תהליכים משתפים והעצמה (Fearnside, 2003; Lisansky, 2005).

הנתיב המשפטי

חוק ראשון הנוגע לאינדיאנים נחקק תשע שנים לאחר קבלת העצמאות והפך אותם לזכאים לצדק כיתומים וכחוסים. קבלת אזרחות הותנתה בתהליך הטמעות בחברה. גישה אדנותית זו של הכרה מגוננת מבוטאת עדיין ב"קוד האזרחי" (1916) וב"חוק האינדיאני" (1973) (Carvalho, 2000; Rodrigues, 2002). ב-1850 נחקק חוק המגן על אדמות הילידים ונוסדו שמורות שסיפקו הגנה מסוימת לזכויות הילידיות.

החוקה הדמוקרטית מ-1988 צמחה בעקבות לחץ בינלאומי. היא מהווה שינוי פרדיגמתי בהדגישה את הזכות להגדרה עצמית, שימור השפה והתרבות והנאה מהמשאבים בטריטוריות הילידיות, בכפוף לבעלות עליונה של המדינה. כיום יש ל-900,000 איש הזכות להחזיק ב-946,000 קמ"ר, 12 אחוז משטחה של ברזיל. על פי חוק, האינדיאנים חייבים בהרשאה על כל מהלך של תכנון ופיתוח בשטחם (אתר FUNAI; 2010; Rodrigues, 2002; Johnson-Steffey, 2004).

חוק Indigenaton מ-1755, שאישר את עקרון שמירת הקרקע הילידית בידי בעליה המקוריים ויורשיהם, קיבל תוקף חוקתי בסעיף 231. סעיף 67 בחוקה חייב לתחם את השטח שיעבור לילידים, אך בעקבות ההחלטות הנוגעות לזכויות בקרקע של העמים הילידים צצו בעיות: ניצול הסתירות הקיימות בחוקה; תוספת של 140 תיקונים לביטול זכויות ילידיות בקרקע; פער בין החוקה לחוקים שנבעו ממנה; מצב כרוני של אי-ליגאליזם. לכן הרישום איטי וחלקי (Akerman-Shef, 2010; Johnson-Steffey, 2004; Lisansky, 2003).

ציון דרך היסטורי להכרה בזכויות ילידיות בקרקע בברזיל אירע עם החלטת בית הדין הגבוה ב-2009 לגבי התיחום של Raposa Serra do Sol in Roraima (Akerman-Shef, 2010). כך גם הענקת זכות לסחר בפחם באדמותיו של שבט Surui באותה שנה.⁸

הנתיב הפוליטי

דוקטרינת המרחב הריק באגן האמזונס מאיצה פיתוח החודר אל שטחי הילידים: הקמת מפעלי ענק, סכרים וכבישים, לצד התיישבות ספונטנית ופלישה, כרייה וכירוא יערות.

בולט בהיקפיו "מפעל חוצה אמזונס" לפיתוח הספר (טרנסאמזוניקה) שיזם הממשל הצבאי ושלווה בזרם של פולשים (Green, 2003). ממשלי המדינות שבהם חיים שבטי הילידים בברזיל מפעילים אסטרטגיות ג'רימנדרינג כדי לאפשר התעלמות מהמבנה הפנימי של הממשל הילידי, בד בבד עם שינוי המאזן הדמוגרפי לטובת היישובים הלא-ילידיים. הפשיעה הגואה כלפיהם אינה זוכה לתגובה הולמת והטיפול הרפואי מועט ולקוי. במפגש עם אוכלוסיות זרות נפגעת בריאותם של השבטים הנידחים. תוחלת החיים בעשור האחרון ירדה; 60-80 אחוז מהם סובלים ממחלות כרוניות; תמותת הילדים נאמדת ב-13 אחוז לעומת 1.5 אחוזים בקרב לא-ילידים (Survival, 2011).

ב-1996, זמן קצר לאחר שהוקם ה-PPTAL (The Indigenous Lands Project) לסיוע לילידים, הוציא הנשיא פרננדו קרדוסו צו מס' 1775, שאפשר תביעת בעלות בקרקעות השייכות לילידים והוביל להעברת חלק מאדמות האינדיאנים לשימושים אחרים. הצו עורר גל מחאה עולמי, אך ממשלת ברזיל טענה להתערבות בענייניה הפנימיים. תמונת המצב כיום משקפת אכיפה מצומצמת, פיתוח ללא קיימות, כריתת עצים שממשיכה וחוות המתפשטות בחסות הצבא. למרות החוקה, האינדיאנים סובלים מהדרה פוליטית ללא זכות הגדרה עצמית ושיקום (Carvalho, 2000; Johnson-Steffey, 2004; Lisansky, 2005).

בברזיל בולט מאבק משותף של העמים הילידים וארגונים בינלאומיים. המאבק עקשני וממושך, לרוב אינו אלים ובמקרים אחדים מצליח גם מול תאגידים ואינטרסים רבי עוצמה. משנות ה-60 מתנהלת התקדמות רצופת נסיגות, כשהמדיניות מלהטטת בין קולוניאליזם ניאוליברלי לבין קיימות גלוקלית (Akerman-shef, 2010). סממני שיח למפנה ניכרים תחת שלטונו של הנשיא לולה, שהצהיר (mongabay.com 3.12.2009):

We will never be able to do enough for the indigenous people, the debt is historic and we can never reimburse through money, we can only make concrete gestures.

נאזמו נישא בעת אישור הטריטוריות לשבטים בחמש שמורות בשלהי 2009. מאז 2007 אושרו בצו 39 שמורות, ועתה קיימות 663, החולשות על למעלה ממיליון קמ"ר – יותר ממחצית שטח האגן הברזילאי של האמזונס. אך מצבם של העמים הילידים מוסיף להיות חמור (Amnesty International Report, 2010).

לסיכום

ניתן לראות לאורך השנים מדיניות כפולת פנים של ברזיל ביחס לעמים הילידים, מדיניות הנעה בין הצמיחה הכלכלית המהירה, לבין החלטות ופסיקות המקדמות את הסדרת הטריטוריות של העמים הילידים ושימור יערות הגשם. נדמה שבמתח הזה נוצרת

מדיניות הכרה בין עוינת ומגוננת לבין האדישה. נראה כי האינטרסים הכלכליים גוברים על ניסיונות הפסקת הבירוא של יערות הגשם וההגנה על זכויות הילידים. במתח זה, נמנעת האפשרות למימוש של שלב ההכרה המשנה, חרף התרחבותה של הטריטוריה הילידית (Amnesty International Report, 2009).

השוואה ותובנות כלליות

ניתוח המדיניות הקרקעית לאורך זמן בשלוש המדינות – באמצעות ניתוח פרשני של פרקטיקות ותהליכים משפטיים, פוליטיים ותכנוניים – עמד על האירועים החשובים ושרטט תהליך של התקדמות בהכרה בזכויות הילידים בכל מדינה.

מההשוואה בין שלוש המדינות עולה כי המדיניות הקרקעית כלפי העמים הילידים שונה ממדינה למדינה באסטרטגיות ובפרקטיקות, בעוצמת הלחץ הבינלאומי עליה ובדפוס ההכרה שהיא מעניקה. עם זאת, ניכר דמיון בהתנהלות הלא-ליניארית במעבר מקולוניאליזם לתהליכי דמוקרטיזציה. מגמת השינוי נעצרת במשטר אתנוקרטי לקראת דמוקרטיזציה בברזיל, ומקודמת לדמוקרטיה ליברלית באוסטרליה ולדמוקרטיה רב-תרבותית בקנדה. הגורמים המרכזיים המסמנים את השוני בין המדינות קשורים בשלושה יסודות:

- הגלובליזציה מבוטאת בשני כיוונים: האחד, שיח זכויות אדם בכלל, וזכויות ילידיות בפרט. השני, ניאוליברליזם – יוצר לחץ מצד תאגידים, שמנצלים משאבים המצויים בטריטוריות הילידיות.
- תרבות דמוקרטית ותהליכי דמוקרטיזציה.
- עוצמת המאבק "מלמטה" הנושא אופי גלוקלי.

הלחץ הבינלאומי שהופעל על ברזיל הוליד את החוקה המתקדמת ביחסה לעמים הילידים בעת המעבר ממשטר צבאי לדמוקרטי. עם זאת, חוסר המוכנות הפנים-לאומית ולחצים כלכליים מניעים את המדיניות אל הקוטב המונע זכויות ונוגס במה שהושג בחוקה. לפיכך ברזיל מצויה בפער גדול ביחס למדינות האחרות. גם על אוסטרליה הופעל לחץ בינלאומי, אך הוא התקדם ביתר הלימה עם השיח הציבורי והפוליטי הפנימי, ולכן גם הפערים בין הפסיקה והחקיקה לבין המדיניות בפועל קיצוניים פחות מאלה שבברזיל. בהתנהלותה בעשורים האחרונים משמשת קנדה חלוץ במתינות, בפשרנות ובהכרה בזכויות, המלווים בהסכמים ובחקיקה הולמת.

אוסטרליה וקנדה הטמיעו מסורת דמוקרטית בריטית. אך התרבות האוסטרלית הצמיחה הבנייה של "אוסטרליה הלבנה", כך שעד שלהי המאה ה-20 מדיניותה הייתה אתנוקרטי, וכיום אופייה דמוקרטי-ליברלי בעיקרו. לעומתה, בקנדה מלכתחילה היה אופי משטרי פתוח יותר שכבר ב-1867 הכיר חוקתית בזכות הראשונים של העמים

הילידים, ולאורך השנים הוא תורגם לדמוקרטיה רב־תרבותית. בברזיל לעומתן, קיימת מסורת לא דמוקרטית – ירושת האימפריאליזם הפורטוגלי והמשטרים הצבאיים – ורק לאחרונה היא החלה להיחלץ מהשפעותיהם. לפיכך ניתן להגדירה כמדינה בתהליכי דמוקרטיזציה.

השוואה מבחינה אפוא ב:

- קושי להיחלץ מהפרדיגמה הקולוניאלית, לאחר קיומה הממושך כתשתית הכינון של המדינה.
 - קושי לאתר מדיניות המתכנסת אל סוג הכרה אחד, אך ניתן לאבחן סוג הכרה מרכזי. לרוב המדיניות הקרקעית משקפת סתירות מהותיות בהיותה לעתים קולוניאלית ולעתים דמוקרטית.
 - הכלכלה הניאו־ליברלית מסיגה את ההתקדמות עם הפיכת הקרקעות ליעד ללחצי פיתוח.
 - צורך חיוני בתמיכת הממשל בתוכניות השונות לשיפור מצבם של העמים הילידים, אך ללא מעטפת בינלאומית וציבורית, המעניקה לגיטימציה לממשל לפעול, הוא יתקשה להצליח.
 - נטייה לשתף את הילידים בתוכניות.
 - חשיבות רבה לנקודת הזמן שבה חל המעבר בין שלבי ההכרה, בהשפעת ארגוני זכויות האדם ופורום העמים הילידים כיום, אל מול הלגיטימציה לקולוניאליזם בעבר.
 - פער מעמדי גדול בין העמים הילידים בכל המדינות לבין שאר האוכלוסייה.
 - חשיבותה של פסיקה תקדימית או תיקון בחוקה כעוגנים וכנקודות מוצא למאבקי הילידים.
- אם נחיל תובנות אלו כמסגרת השערית לעניין ההכרה בזכויות בקרקע של הבדואים, הרי למרות ההבדלים הקיימים ממדינה למדינה, האמנות, החוקים והנוהג הבינלאומיים מתרחבים ומצביעים על אפשרות מעשית (ואיתה התקדמות פוליטית) להכיר בבעלות המסורתית של הבדואים בקרקעות שהחזיקו בהן לפני 1948. נבחן מסגרת השערית זו עתה.

ישראל – הערבים־הבדואים בנגב

בפרק זה נתבונן במדיניות הקרקעית כלפי הערבים־הבדואים בנגב כקבוצה ילידית. הניתוח הפרשני של האסטרטגיות והפרקטיקות יגדיר את רמת ההכרה של ישראל בזכויותיהם המסורתיות על הקרקע.

עם יליד

חוקרים רבים גורסים שבדואיי הנגב הם חברה ילידית.⁹ בשנת 2008 פנו הערבים-הבדואים לפורום לעמים ילידים באו"ם בבקשה לקבל הכרה כקבוצה ילידה, בהינתן עובדות מספר: הם צאצאי מטות ושבטים שחיו בנגב קודם להקמת מדינת ישראל; הם משמרים זיקה לאדמות המרעה והחקלאות המסורתיות, לבורות המים, לקברים ולכפרים, ששימשו את אבותיהם; שפתם, חוקיהם, תרבותם ומערכת האמונות והמנהגים שלהם נבדלים בייחודיותם; מערכתם החברתית מבוססת על שייכות שבטית בהקשר של תחומי נדידה; והם משמרים כלכלות מסורתיות. בדומה לעמים ילידים, הם פועלים בכל המישורים להשיב את ריבונותם בקרקעות שהיו בבעלותם על פי החוק המסורתי (Negev Coexistence Forum for Civil Equality, 2008; Shadow Report, 2006).

מדינת ישראל מסרבת להכיר בבדואים כקבוצה ילידה – על כך הצהירה ממשלת ישראל בתשובתה לפנייתו של הַרְוּחַ המיוחד (Special Rapporteur) של המועצה לזכויות אדם של האו"ם, לקראת ישיבת האסיפה הכללית ביום 22 באוגוסט 2011 בנושא מעמדם של עמים ילידים במדינות שונות, ובכללם הבדואים בישראל (Human Rights Council, 2011). לשיטתה, הבדואים הם נוודים שהגיעו מערב הסעודית בסוף התקופה העותמנית. כלומר, באופן עקיף ישראל מכירה בבדואים כחברה מסורתית, אך משוללת זכויות בקרקע בשל נוודותה. היא שוללת את היותם עם יליד בבואה לדון בזכויות הבדואים בקרקע ובהיסטוריה של כפריהם הלא-מוכרים בידי ישראל. שלילת ההכרה בבדואים כבעם יליד מצטרפת לביקורת על אותם חוקרים הטוענים כי הבדואים ילידים, ביקורת הגורסת שהילידות הינה בגדר שיח ללא הוכחות מעשיות (Frantzman et.al., 2012). נדמה ששתי הגישות – היותם של הבדואים נוודים ואי-ההכרה בבדואים כעם יליד – גישות שכאמור זוכות לגיבוי אקדמי, משרתות את מדיניותה של ישראל בנושא הקרקעות, כפי שנפרט להלן.

המדיניות הקרקעית

ערב הקמת המדינה היו בנגב כ־ 65,000–75,000 בדואים משבעה מטות, בעיקר באזור הצפוני והצפון-מערבי שלו. בראשית שנות ה־50 נותרו כ־ 11,000 בדואים, ממטה אחד (מוריס, 1995). השבטים שנותרו רוכזו ב"אזור הסייג" (ראו מפה של אזור הסייג בדוח ועדת גולדברג, 2008: 10): 1.2 מיליון דונם בנגב הצפון-מזרחי, שם ישבו עד 1948 שישה שבטים, שהיוו כשליש מכלל הבדואים בנגב. מ־1948 עד 1966 היו הבדואים נתונים תחת ממשל צבאי, כשאר הערבים בישראל, ומרבית אדמותיהם הופקעו (עמירן ואח', 1979).

מדינת ישראל שוללת את החוק המסורתי. לגרסתה, אדמות הנגב כולן הן אדמות מדינה, ולבודואים אין זכויות בעלות עליהן בהתאם לחוק הישראלי ואי־הכרה בחוק המסורתי.¹⁰ מימוש בעלותה של המדינה דה־פקטו מתבצע תוך דחיקתם וריכוזם של הבודואים לאזור הסייג. שבע העיירות שהוקמו מאז סוף שנות ה־60 באזור הסייג נועדו לרכז את כל הבודואים בהן. כיום הן ממוקמות בתחתית הדירוג החברתי־כלכלי של הרשויות המקומיות בישראל (הלמ"ס, 2008). העיירות מתאפיינות בשטחי שיפוט קטנים: אף שאוכלוסייתן מהווה 16 אחוז מכלל אוכלוסיית נפת באר שבע, תחום שיפוטן הוא רק 0.5 אחוז משטח הנפה. כך, שטח השיפוט של דימונה גדול פי 3.5 מזה של רהט אף על פי שאוכלוסייתה קטנה יותר (לא על המפה, 2004). כמחצית מהבודואים סרכו לעבור לעיירות ונותרו בכפריהם "הלא־מוכרים", ללא תוכנית מתאר, ללא תשתיות וללא זכות חוקית לבנות בתים, אך על אדמה שהם תובעים עליה בעלות.¹¹ בשנת 2004 אישרה הממשלה הכרה ב־13 כפרים נוספים שאוגדו מוניציפלית במועצה האזורית אבו בסמה שפוצלה לשתי מועצות, נאת מדבר ואל קסום, בנובמבר 2012.

הבודואים נשלטים בידי המדינה בעזרת נהלים, תכניות וגופים מיוחדים להם (לא על המפה, 2009; סבירסקי וחסון, 2005). כשבוטל הממשל הצבאי נוהלו הבודואים על ידי ועדות מיוחדות – החל ב"ועדת הבודואים העליונה" שמונתה לצורכי פיקוח, ועד ל"מנהלה לקידום הבודואים", שפועלת בתוך מינהל מקרקעי ישראל מ־1992 כארגון המתווך בין המטרופולין לבין הילידים (פורת, 2000). ב־1977 נוסדה "הסיירת הירוקה" כדי "למנוע פולשים מלפגוע בקרקעות המדינה" (טביביאן־מזרחי, 2004: 6).

הלאומיות האתנית כמשתנה מרכזי במדיניות הקרקעית של ישראל, מולידה היעדר הכרה בזכויות המרחביות של הערבים בכלל והבודואים בפרט (יפתחאל וקדר, 2000). סממניה הם: כיבוש צבאי, נישול וריכוז; החלת ממשל צבאי; שימוש צבאי בקרקעות; אי־הכרה משפטית בזכויות בעלות על הקרקע; ייחוד הנגב; עיור כפוי; אי־הכרה ביישובים בודואים הקיימים בשטח; העברת קרקעות בנגב לידי הקק"ל; פריסת חוות בודדים; הרס שיטתי של בתים; תיחום מנהלי ללא רצף טריטוריאלי; הגבלת התרחבות עתידית של היישובים; מניעת זכות לשלטון מקומי עצמי. הבודואים הם עקורי־פנים למעלה מ־60 שנה. גם מי שהמשיך להתגורר על אדמתו לא זכה להכרה בזכויותיו הקרקעיות (מאיר, 2007; קדר, 2004).

הנתיב המשפטי

אי־הכרת המדינה בזכויות הקניין של הבודואים בקרקע היא בעלת תוקף משפטי. ראשיתו של הנתיב המשפטי היא בתהליך רישום והסדר קרקעות, והמשכו בהעברת הקרקעות לגופים שמופקדים בפועל על ייחוד הקרקע. תהליך זה נסמך על חוקי הפקעה שונים.¹²

הפסיקה ככלי לנישול נסמכת על פרשנות מכוונת של חוקים עותמניים ובריטיים (שגריי-בדארנה, 2008, ומנגד Yael, 2006). ב-1971 הגישו 3220 בדואים בנגב הצפוני תביעות בעלות הנוגעות לכ-777 אלף דונם, המבטאים כיום את היקף הקרקע במחלוקת.¹³ אך שום פסק דין לא קיבל את טענת התובע הבדואי (דוח ועדת גולדברג, 2008; יפתחאל ואח', 2012; וראו פס"ד: ת"א (ב"ש) 7161/06 סלימאן מחמד סאלם אלעוקבי ז"ל נ' מדינת ישראל).

ועדת אלבק, שמונתה ב-1975 לאור ריבוי תביעות הבדואים להכרה בבעלותם בקרקע, קבעה כי כל אדמות אזור הסייג הן אדמות מוואת.¹⁴ לכן אין הבדואים יכולים לרכוש בהן זכויות, ואדמות אלו הן אדמות מדינה. כיוון שחיו שם דורות, קבעה הוועדה הסדר "לפנים משורת הדין": הבדואים יפוצו תמורת פינויים אל עיירות הקבע (שם). כלומר, ההכרה בזכויות של הבדואים בקרקעותיהם ניתנת רק ברגע שבו הבדואים מביעים נכונות לוותר על תביעתם בקרקע. ההמלצות הפכו לבסיס התפיסה הקרקעית של המדינה (החלטת ממשלה מס' 968 ע'1, 15.8.1976) בכל ההצעות הממשלתיות והפסיקות בשאלת הקרקעות בנגב (סבירסקי וחסון, 2005). החלטה זו קיבלה עיגון בפסיקת בית המשפט העליון מ-1984, המכונה "פסיקת חלימה".¹⁵ הפסיקה קבעה כי כל אדמות הנגב הן מוואת ולפיכך הן אדמות מדינה, כלומר הפסיקה מאיינת את האפשרות של הכרה בבעלות הבדואים (דוח ועדת גולדברג, 2008: 18). אמנם קיימות הוכחות לקיומה של חקלאות בעל של הבדואים בשטחים נרחבים בנגב (מאיר, 2009; שמיר, 1999), שמהן ניתן לגזור זכויות בקרקע, אבל פסיקת בית המשפט התעלמה מהן, ובכך העניקה סימוכין משפטיים למאמץ הפוליטי לשלול מן הבדואים זכויות בקרקע. יתרה מזאת, הפסיקה קבעה כי הבדואים נוודים, ומכאן משוללי זכויות לחלוטין בקרקע, זאת בזמן שבגליל קשה היה למערכת המשפט הישראלי לשלול באופן מוחלט את תביעותיהם לבעלות, בזכות העובדה שהערבים שם לא הוכרו כנוודים. על כן הופעלה בגליל מדיניות הפקעה, שלפחות מבחינה חוקית הכירה בזכות הבעלים לפיצוי (למשל: חוק רכישת מקרקעים [אישור פעולות ופיצויים], תשי"ג-1953). ראוי להדגיש שרוב הבדואים אינם מכירים בהסדרים המדינתיים הנכפים עליהם, והם נשארים – בניגוד לחוק ולפסיקות – על האדמות הנתבעות (נח, 2009). הכישלון של הסדר המקרקעין הוליד בשנים האחרונות גל של תביעות נוגדות, ובו המדינה פונה לבית המשפט על מנת שיעניק תוקף לאי-ההכרה בתביעות הבדואים לבעלות בקרקע. נכון לרגע כתיבת מאמר זה, בכל התביעות הנוגדות זכתה המדינה.

התהליך המשפטי המפלה את הבדואים עומד בניגוד גמור לאפשרויות העומדות בפני היהודים בישראל. קרקע מוקצית להקמתם של יישובים חדשים במגוון סוגים, ומאז שנות ה-90 הוקמו גם כ-30 חוות בודדים שנפרשו על פני הנגב, ותרומתן לצמצומו

של המרחב הבודואי הודגשה. אף שהקמת החוות לא אושרה כנדרש בחוק, הן לא נהרסו אלא הוסדרו באמצעות חקיקה.¹⁶

המדיניות התכנונית

הסירוב להכיר בזכויות הבודואים בקרקע מתבטא גם במדיניות התכנון ביחס לכפרים הבלתי מוכרים, קרי התוכניות המקומיות, תוכניות המתאר ותוכניות אב,¹⁷ ולצדן החלטות ממשלה. כולן מצביעות על שאיפה לצמצם את מספר היישובים שבהם חיים 65,000-85,000 אזרחים בדואים. ההימנעות מהכרה מלווה בניסיון להפוך את החיים בכפרים לבלתי נסבלים באמצעות הרס בנייה "בלתי חוקית" (יהודקין, 2007; סבירסקי וחסון, 2005; פורת, 2009; Yiftachel, 2003; 2009). רוב הכפרים הלא-מוכרים פרוסים בשטח ללא שיפוט מוניציפלי, ולכן אין הכרה בזכות תושביו לייצוג, לתקצוב או לקבלת שירותים מוניציפליים.

ממשלות ישראל ה-28-30 בראשות ברק (1999-2001) ושרון (2001-2006) קראו לגיבוש תוכנית רב-שנתית מקיפה וכוללת, בשיתוף נציגי האוכלוסייה הבודואית, להקמת יישובי קבע נוספים לבודואים בנגב. התוכנית תתחשב בצרכים ובמאויים של השבטים השונים, לרבות שאיפתם לקיים אורח חיים כפרי; יקומו מרכזי שירותים לתושבי היישובים הלא-מוכרים, כדי שניתן יהיה להעניק שירותים עוד לפני השלמת תהליכי התכנון והפיתוח של היישובים שזכו להכרה (יפתחאל, 2009; נח, 2009; סבירסקי וחסון, 2005). כלומר, מדובר בדפוס חלקי של הכרה זוחלת (שהרי מעת לעת הוחלט על הכרה בכפר זה או אחר) ובכוננות חלקית לשיתוף הבודואים תושבי היישובים הבלתי מוכרים בתהליך קבלת ההחלטות. מלבד היותה זוחלת, ההכרה גם חלקית. למעשה, כל הכרה הוכרזה באופן רשמי כהקמה של יישוב, המשקפת את תפיסת הייסוד של המרחב הריק. ההקמה של כל כפר יצרה הכרה דה-פקטו במיקום של הכפר הלא-מוכר. אך היא התעלמה לחלוטין מהכרה בזכויות התושבים בקרקע ומהכרה במבנה הפיזי של הכפר – תוצר של התגבשות סדר תכנוני "מלמטה", המשקף זיקות לקרקע, חלוקות חברתיות פנימיות והסכמות מרחביות שהתפתחו לאורך ההיסטוריה של כל כפר. במקרים אחדים אף הוצעו לכפרים שהוכרו תוכניות המבוססות על תבניות של יישובים פרבריים אמידים, תוך התעלמות מוחלטת מהמבנה ומהצרכים החברתיים-תרבותיים-מרחביים של הקהילה הבודואית.

הכפרים שהוכרו (כאמור הכרה במיקום בלבד) שולבו במועצה האזורית אבו בסמה, שהוקמה כדי להעניק שירותים מוניציפליים לכפרים שהוכרו, אך תוכננה ללא רצף מרחבי בין היישובים. המועצה סובלת ממקורות ארנונה מוגבלים וממחסור בשטחים להקמת אזורי תעשייה ומסחר, והיא נשלטת בידי ראש מועצה ממונה מטעם שר הפנים.

כל אלה מהווים פגיעה בעקרונות השוויון והצדק החלוקתי (אילן וברוך, 2003). אף על פי כן, במקרים רבים המועצה האזורית קיימה ועודנה מקיימת דיאלוג עם התושבים בדבר התכנון הרצוי בכפרים.

ההכרה בחלק מן הכפרים נבעה באופן פרדוקסלי דווקא מניסיונות ההתעלמות מהם מצד הממסד התכנוני. תוכנית מתאר מחוזית למטרופולין באר שבע (תמ"מ 4/14) הופקדה ב-1996 בלא שהסדירה תכנונית אף יישוב כפרי לא-מוכר. בעתירה לבג"ץ נגד התוכנית,¹⁸ שבה נטען נגד ההתעלמות המוחלטת של התמ"מ מקיומם של 45 כפרים, הורה בית המשפט להכין תוכנית חדשה שתיתן מענה להתיישבות הבדואית (שגריי-בדארנה, 2008). התוכנית החדשה, שהוכנה כעשור מאוחר יותר, אמנם כללה הצהרת כוונות מרחיקת לכת, אך בפועל סימנה התוכנית "אזורי חיפוש" שבהם ניתן יהיה להקים יישובים חדשים. באזורים הללו ממוקמים בסך הכל ארבעה כפרים (דוח חוקרת לתמ"מ 4/14/23, 2010).

גם בתוכניות אחרות דומה כי הכפרים הבלתי מוכרים נסתרים מעיני המתכנן. למשל: תוכנית השדרוג של כביש 31 (ד/267/03/11) (אבו מודיע'ם ואח', 2009; אל-גוילי ואח', 2009) ותוכנית כביש 6 דרום (תמ"א/31/21). בשתיהן לא נלקחה בחשבון העובדה שקיימים יישובים בדואים לא-מוכרים בתוואי הכבישים, לא נדון גורל התושבים והם לא שותפו בתהליך התכנוני (יהודקין ואבו סמור, 2010).

נראה אפוא, כי לתוכניות ולהחלטות הממשלה נראות של הכרה אדישה והכרה מאשרת, שכן ההצהרות וההחלטות עוסקות בהקמתם של יישובים חדשים ובתיקון חלקי של העוול. בה בעת נמשכת מדיניות של שליטה המלווה בהזנחה ובהתעלמות מצרכים – תכנון מוגבל בהיקף האוכלוסייה והשטח, ללא שיתוף הבדואים נשואי התוכניות ובלא הכרה בזכותם על הקרקעות שבתביעה. ככזו, המדיניות מעמיקה את אי השוויון ופוגעת בזכויות האזרח. עם זאת, לא ניתן להתעלם משינוי בצורת החשיבה כלפי מצבם הקשה של הבדואים, וכן מהישג ההכרה ביישובי אבו בסמה והקמה של גוף שלטוני מקומי, הגם שבראשו ממונה ראש מועצה יהודי מטעם משרד הפנים.

באין הסדרה ובאין ייצוג פורמלי, הכפרים הלא-מוכרים מתפשטים במהירות בתהליך של עיצוב המרחב "מלמטה" סביב הסכמות פנים-קהילתיות בדבר הבעלות על הקרקע וזכויות חזקה (יפתחאל, 2009; נח, 2009; Meir, 1988). לצד מגמות אלו, ניכרות התארגנויות מקומיות במסגרת ארגוני החברה האזרחית, המבקשות לייצג את אוכלוסיית הכפרים הלא-מוכרים ולדאוג לרווחתם. בשנת 1999 הגישה המועצה לכפרים הבדואים הלא-מוכרים – עמותה הפועלת להגנת זכויות הבדואים בכפרים – תוכנית אלטרנטיבית להכרה ב-45 יישובים לא-מוכרים במקומותיהם הנוכחיים, כתיקון לתוכניות המדינה עבורם (מאיר, 2003; נח, 2009; Yiftachel, 2003). בשנת 2012 הכינה העמותה בשיתוף עם עמותת "במקום: מתכננים למען זכויות" תוכנית חדשה ומפורטת המהווה אלטרנטיבה

ישימה להכרה בכפרים, ומפרטת את מבנה הכפרים הרצוי.¹⁹ מאיר (שם) מייחס לתכנון אלטרנטיבי זה ביטוי תרבותי-זהותי וחברתי-מבני המבטא פוליטיקה של זהות ושוני, וביטוי מרחבי-ישובי ההופך את המקום לסובייקטיבי. כל אלה מייצרים ידע אלטרנטיבי שהמדינה מחרישה אותו ומתעלמת מקיומו. עם זאת, אף שהמועצה לא-מוכרת באופן פורמלי, היא זוכה להכרה מעצם קבלת התוכניות שהגישה ומכך שנבחרה מוזמנים אל ראשי המדינה.

לקראת שינוי? – ועדת גולדברג

במהלך השנים הוקמו כ-40 ועדות להסדרת ההתיישבות הבודואית, כולן כשלו. ביולי 2007 החליטה הממשלה להקים את הוועדה להסדרת התיישבות הבודואים בנגב, בראשות השופט העליון (בדימוס) אליעזר גולדברג (דוח לשנת 2007 במשרד ראש הממשלה, 2008). חברו בה נציגי ממשלה, שני נציגים בדואים ושני נציגים יהודים מהנגב. הוועדה קיימה 20 ישיבות וארבעה סיורים בשטח. הופיעו בפניה פוליטיקאים מקומיים וארציים, אנשי אקדמיה וממסד, נציגי הקהילה הבודואית, נציגי עמותות וגופים שונים של בעלי עניין. דוח הוועדה עסק בשלושה תחומים: קרקע, התיישבות ואכיפה, מתוך הבנה שיש לשלבם לכלל מדיניות הסדרת התיישבות הבודואים בנגב. בשלהי 2008 הגישה הוועדה לשר הבינוי והשיכון דוח המכיל מסקנות והמלצות:

1. ליצור באמצעות חקיקה מסלול תכנוני מוגבל בזמן ובמרחב שיישם את המלצות הוועדה.
2. להקים ועדת תכנון ייחודית להסדרה.
3. להכיר ככל הניתן במגבלות התכנון בכפרים הלא-מוכרים ולשלב כפרים אלה עד כמה שאפשר במערך היישובים הקיים.
4. לאפשר לתושבי כפרים לא-מוכרים שלא ניתן להשאירם במקומם להעתיק את הכפר למיקום מוגדר בנגב הצפון-מזרחי, ולבחור את צורת ההתיישבות המועדפת עליהם שם.
5. להכיר חלקית בזכות הבעלות של הבודואים על הקרקעות, ולפצות כספית על חלק מהקרקעות.
6. להגדיר מבנים ללא היתר – טרם הקמתה של הוועדה – שמצויים בתחום תוכנית תקפה, כמבנים "אפורים" ב"ישוב במעבר". זאת לקראת הכרה בהם, בתנאי שאינם פוגעים ביישום התוכנית או בתשתיות.
7. לאכוף בנחישות את החוק ביחס להריסת מבנים שנבנו ללא היתר לאחר הקמת הוועדה.

המסמך נראה כבשורה וכתפנית היסטורית במדיניות, והוא פותח בהצהרה חשובה:

הבדואים הינם תושבי המדינה ואזרחיה, וככאלה אין הם "שקופים" וחסרי מעמד וזכויות. יש להאזין לטענותיהם ולהתחשב בצורכיהם, ויש לשתפם בתהליכים לקביעת עתידם. אין להתעלם מניודם הכפוי של חלק מהם לאזור הסייג לאחר הקמת המדינה, ולאחיותו רבת השנים של חלקם האחר בקרקעות שבאזור הסייג. לא ניתן לומר על השבטים שהיו ועל אלה שהועברו, כי הם פלשו לאזור הסייג, גם אם ברור כי הם הרחיבו במשך השנים את גבולם באזור שלא כדין מעבר לגבולות הקרקע המקוריים (עמ' 26).

רוח ועדת גולדברג נמדד בשני מישורים: במישור ההצהרתי ניתן לשייכו להכרה מאשרת, דמוקרטית, הכוללת צעדים של צדק מעברי ולה משמעות מהפכנית. אך במישור ההמלצות בפועל, מצמצם הרוח את הישגי ההצהרה, כיוון שההמלצות אינן מושתתות די על הענקת זכויות ילידיות, שוויון אזרחי, חלוקה צודקת, העצמה ושימור תרבותי. כך, למשל, הוועדה ממליצה להכיר ב־20 אחוז בלבד מתביעות הבעלות של הבדואים בקרקע; מונעת הכרה ביישובים מחוץ לאזור הסייג; נותנת למדינה נתיבי מילוט מההצעות ה"נועזות" יותר שבדוח; נמנעת מלדון בהקצאת קרקע לחסרי קרקע; מונעת מהבדואים לקדם את תוכניותיהם ביחס לכפריהם באמירה "תאפשר הרשות לכפר להשמיע את טענותיו לגבי המקום שאיתרה, אופיו של היישוב ותוכנית המתאר שלו" (פסקה 114), כולל האפשרות של צירוף יישובים לעיירות הקיימות (פסקה 115). חשוב לסוגיית ההכרה – אין הוועדה קוראת להכרה בייחודיות תרבותית-חברתית נבדלת ובזכויותיהם המסורתיות המלאות על הקרקעות של הבדואים. כלומר, מלכתחילה אין הכרה ברורה בילידות ובזכויות הנובעות ממנה.

למעשה, חלק מההמלצות הוועדה נסמכות על מסמך אלבק (1975) – "לפנים משורת הדין" – ועל פסיקת חלימה מ־1984 (ראו דוח ועדת גולדברג: 18–19), והן מכירות בהיעדר זכות שבדין על הקרקעות. כלומר, ההצעה מקשה על האפשרות להוכיח בעלות, ואינה מקצה את כל הקרקע שבתביעה, גם אם תוכח במלואה (שם: 29). כמו כן, אין שינוי לגבי האפשרות של הכרה בתעודות קנייניות על פי החוק הנוהג הבדואי, כלומר, ששטר המכירה הבדואי – תעודת הסנד – יתקבל ויחליף את הדרישה הישראלית לרישום בטאבו. לסיכום, המלצות הוועדה, ובעיקר הצהרתה, חרגו מהשיח הציבורי והפוליטי הקיימים בישראל. לאחר למעלה מ־60 שנות הכרה עוינת, חלה כאן התקדמות גדולה, אך עדיין אין בה ביטוי של הכרה מאשרת או משנה. טרם בשל הרעיון שיש קבוצה הכפופה לשיטת משפט אחרת שיש לכבד, וושזניחת השיח הקיים תשפר את המצב. לראיה, התוכנית שהצמיחה הוועדה ליישום ההמלצות בראשות ראש היחידה לתכנון אסטרטגי במשרד ראש הממשלה אהוד פרור (שאותה לא ניתחנו כאן, אך נציין שהיא מסיגה את המלצות גולדברג), צמצמה לאין ערוך את הזכויות שעלו מההמלצות ופינתה מקומה לביקורת

של המועצה לביטחון לאומי. זוהי נסיגה רבה מהשיח שהציגה הוועדה, והיא משלבת סממנים של הכרה עוינת והכרה מגוננת.

דיון

מהמעקב ומהניתוח של מהלך המדיניות המרחבית כלפי הבודואים בנגב, מצטיירות שתי מגמות בולטות. האחת, מצביעה על דואליות של הכרה ואי-הכרה ביחסה של המדינה כלפי הבודואים, כשהמגמה של אי-הכרה, או הכרה עוינת, היא הדומיננטית מביניהן. השנייה, משקפת שני נתיבים המתרחקים זה מזה – זה המזגזג של המדינה, ומנגד ההתנגדות העיקשת של הבודואים שאותה הזמן מעמיק – "דינמיקה של שליטה והתנגדות", כהגדרתה של נח (2009).

נכון לרגע זה דומה כי מצב אי-הכרעה יימשך. גבולות הכוח ויחסי הכוח המשתנים בין המדינה לבין הבודואים הם המכתיבים את ההתנהלות, וההיבט הגלובלי משפיע עליהם באמצעות ארגונים ואמנות. הידע שרוכשים הבודואים בתחום הזכויות ובדרכי ניהול המאבק מעצים את כוחם לנהלו.

המורכבות באה לידי ביטוי בהחלטות מדירות ודוחקות במקביל להחלטות מקדמות ומעניקות הכרה. ניתן להדגים טענתנו זו דרך שלושה אירועים שהתחוללו בסוף יולי וראשית אוגוסט 2010: אישור תוכנית מטרופולין באר שבע; הרס הכפר הלא-מוכר אל עראקיב; אישור התיקון לחוק הרשות לפיתוח הנגב, "חוק חוות הבודדים".

1. תוכנית מטרופולין באר שבע ממליצה לשלב את האוכלוסייה הבודואית במרחב המטרופוליני. במסגרת זו היא הכירה בארבעה כפרים לא-מוכרים. כעבור ארבעה חודשים בוטלו שניים מהם.

2. למעלה מ-40 פעמים הרסה המדינה את הכפר הלא-מוכר עראקיב ליד באר שבע, בלא ניסיון הידברות.

3. אישור תיקון בכנסת ל"חוק הרשות לפיתוח הנגב", שנועד להכשיר התיישבות יהודית שהוכרה בידי רשויות המדינה כלא-חוקית. הצעת החוק מפרשת את המושג "פיתוח הנגב" כיהודית בלבד. חוות הבודדים, כמייהדות את המרחב, ראויות להלבנה, גם אם יש לכופף את עקרון השוויון לשם כך. סיפור החוות מלמד כי המרחב היהודי מנותק לחלוטין מהמושג "זכויות ילידיות בקרקע" אך מחובר אל תפיסת המרחב המאזים על ידי "אויב מתפשט" במהירות ללא חוק. מכאן, שהמרחב מייצר סתירה מהותית במבנה המשטרי: לא ניתן להיענות לעקרון השוויון כשהגדרות מעניקות מעמד חוקי לכל החוות, בעוד לכפרים הבודואים לא ניתן מעמד חוקי (סוייד, 2010; צפדיה, 2010ב).

אם כן, שלושת האירועים הסמוכים חושפים את הסתירות העמוקות במדיניות כלפי הבדואים: הרס וגירוש במקביל לאישור והכרה. על סמך ניתוחן הפרשני של האסטרטגיות והפרקטיקות המעצבות את המדיניות המרחבית, בולטים שני סוגי הכרה – הכרה עוינת והכרה אדישה – ההולמים משטר אתנוקרטי העושה שימוש בפרקטיקות קולוניאליות, תוך תנועה מטולטלת בין אתניזציה לבין מראית עין דמוקרטית.

החוקרים מנתחים את המדיניות המרחבית בנגב בדרכים שונות: פרקטיקות קולוניאליות ואפרטהייד זוחל, המייצרים מרחב אפור מתפשט (צפדיה, 2010א; יפתחאל, 2009); אי הלימה עם התרבות והמסורת הבדואיות (מאיר, 2009); פער רב מהחוק הבינלאומי (קדר, 2004); היעדר עקרונות של שוויון זכויות וצדק חלוקתי (סבירסקי וחסון, 2005; פורת, 2009). רוב החוקרים מסכימים כי המדיניות הקיימת בנגב בעייתית. אכן, המאמר מצביע על פער גדול בין המקרה של הבדואים בישראל לבין המקרים האחרים שנלמדו (לוח 2).

במצב הנוכחי, המדיניות מייצגת תפיסה של משחק סכום אפס: כדי שקבוצה אחת תשגשג ותתרווח במרחב המשותף, על האחרת להתפנות ממנו או לחיות בתנאי הדרה. נראה כי גישה מתודולוגית פרשנית-השוואתית הקושרת בין פרקטיקות, רמות הכרה וסוג המשטר, אכן סייעה להגדיר את תמונת המצב המרחבית של הבדואים ביחס לעמים ילידים אחרים. עוד עולה, כי בעידן הגלובליזציה המדינה הולכת ומאבדת מדימוי "מכל הכוח", וריבונותה נפרצת על ידי השפעה גלובלית ולוקלית. לפיכך המסלול המיטבי להכרה בעמים הילידים משלב שינוי גלובלי ביחס לקולוניאליזם ולזכויות אדם, בשלות השיח הציבורי לדמוקרטיה ולצדק מעברי ברמה הלאומית והעצמה של העמים הילידים "מלמטה". תנאים אלה יכולים לגרום תפנית בזירה המשפטית.

גורם מרכזי נוסף הוא מידת הבשלות של השיח הציבורי והפוליטי, המושפעת מהמצבים הדמוגרפיים והגיאופוליטיים, לצד ההיסטוריה המשטרית, שבהם נתונה המדינה. המאבק היהודי-פלסטיני בישראל הוא רחב, עמוק ומתמשך, ולכן מקשה על פתרון ראוי בנגב. תהליך הייחוד והשיח המלווה אותו עוסקים מראשית הציונות בשני יעדים: השתלטות על קרקע והקמה מתמדת של יישובים ליהודים. מטרות אלו חומקות מדיון פתוח וביקורתי, ומצבם של הבדואים נבלע בעימות זה – אך השערה זו יש לבחון לעומק במחקר אחר.

כאמור, המפנה שמייצרת הזירה המשפטית הוא עוגן ונקודת מוצא ככלי להתגייסות ולשינוי השיח במאבק. לכן הזירה המשפטית היא קריטית ביצירת השינוי, אך אין היא מנותקת מזירות אחרות ואינה עומדת כשדה לעצמו. בישראל חסר עוגן כזה, ולפיכך המאבק שמנהלים הבדואים נתקל בחסמים משפטיים.

לסיום, המדיניות הקרקעית במדינות משתרעת על פני קשת של סוגי הכרה. בכל מדינה בולט ריכוז של תבחינים המתקבץ סביב סוג הכרה דומיננטי המגדיר את סוג

לוח 2: השוואה בין אוסטרליה, קנדה, ברזיל וישראל

מדינה/ קריטריון	ברזיל	אוסטרליה	קנדה	ישראל
רקע קולוניאלי	500 שנות כיבוש ספרדי. השמדה	כיבוש בריטי, התנחלות ב־1778. שמד	כיבוש והתיישבות ב־1605. השמדה	כיבוש עותמני ובריטי. אוטונומיה
מעמד אזרחי	בני חסות עד 1988	מעמד אזרחי רק מ־1948	1960 – זכות בחירה. 1985 – ביטול החוק "האינדיאני"	גירוש ונישול ממשל 1948-1953. צבאי עד 1966. אזרחות מ־1951
ייצוג פוליטי	נבחר נציג אחד ב־1983	נציגות בפרלמנט הפדרלי ובמדינות	ייצוג בארגון הילידי. תת־ייצוג בפרלמנט	ח"כ אחד, ראשי עיירות
מצב חברתי־כלכלי	הפרת זכויות, פלישה, השמדה, אי־ליגאליזם. מצב ירוד	עוני, פשיעה, מחלות, אלכוהוליזם, אלימות במשפחה, תלות. שיפור איטי	חברה צעירה יותר, משכילה פחות, שכר נמוך, אבטלה, פשיעה. פיתוח יכולות	חברה צעירה, עוני, רמת בריאות, חינוך ותעסוקה נמוכה, פשיעה הולכת וגוברת
מערכת החוק	חוקת 1988 סעיף 2-231, 67. אין גיבוי הולם של חקיקה. גרמני	זכויות ילידיות בקרקע, חוקה המקדמת את מעמד הילידים. מקובל	חוקה, גיבוי בחקיקה לוקה בחסר. מקובל + נוהג	המקובל + חוקים קולוניאליים. אין חוקה. אין הכרה בזכויות ילידיות
מדיניות קרקעית	הכרה בשטח ילידי. צו 1775 מכרסם. פלישה לא פורמלית, נישול על ידי תאגידים בתמיכת המדינה	טרה נוליוס. פסיקת מאבו. חוק זכויות ילידיות בקרקע. הקמת טריבונל קרקע ילידי. תיקונים ל־NTA	הגנה חוקתית והכרה בזכות ראשונים. אושרה בתיקון חוקה. הסכמים לממשל עצמי	אדמות מדינה: פסיקת חלימה ו"לפנים משורת הדין". כ־16 יישובים מוכרים. אפליה
נתוני קרקע באחזקה	11.13 אחוז משטח המדינה ל־0.5 אחוז מהאוכלוסייה	15 אחוז משטחה של אוסטרליה ל־2.1 אחוזים מהאוכלוסייה	13 אחוז משטח קנדה רשום על שמם של 5.24 אחוזים מהאוכלוסייה	600,000 דונם של תביעות בדואיות. ייתכן שחלק מהתביעות יוכרו
ממשל	אין	כמעט ואין אוטונומיה	קיום אוטונומי	ממשל מקומי חלקי
עוצמת עימותים	בינונית־גבוהה	בינונית־נמוכה	נמוכה	גבוהה, ללא אלימות של הבודואים. אלימות משטרה בהריסות בתים
הכרה	בין עוינת למאשרת	מאשרת	משנה	בין עוינת למאשרת
משטר נוכחי	דמוקרטיזציה	דמוקרטיה ליברלית	דמוקרטיה רב־תרבותית	אתנוקרטיה

המשטר (לוח 2). לאור זאת, ניתן לומר שבקנדה ההכרה המשנה מסמנת משטר דמוקרטי רב־תרבותי; באוסטרליה ההתקבצות היא סביב הכרה מאשרת, כלומר דמוקרטיה ליברלית; בברזיל ההכרה הדומיננטית היא זו הזוחלת בתהליכי דמוקרטיזציה מזגזגים; לבסוף, בישראל ניכרת התקבצות על הציר בין הכרה עוינת לאדישה. אך המגמה כיום קיצונית בטלטלתה בין העוינת לבין המאשרת, ומסמנת קושי רב במעבר אל עבר דמוקרטיזציה.

הערות

- 1 תודות לקרן רוברט ארנו ולמרכז לחקר החברה הברואית באוניברסיטת בן גוריון על סיוע נדיב לביצועו של מחקר זה.
- 2 הגישה הרואה בערבים־הברואים כעם יליד נפוצה במחקר המרחבי. ראו למשל: נח, 2010; Abu-Saad and and Lithwick, 2004; Falah, 1989; Fenster, 1996; Gradus and Lithwick, 1996; Negev Coexistence Forum, 2005; Yiftachel, 2003; Yiftachel and Yacobi, 2004.
- 3 ראו הגדרה: www.indigenouspeoples.nl/indigenous-peoples/definition-indigenous
- 4 כ־370 מיליון ילידים בכ־70 מדינות. ב־1957 פורסמה לראשונה אמנה באו"ם על אוכלוסיות ילידיות. מ־2002 מכהן פורום קבוע שלהם. האסיפה הכללית אישרה ב־2007 אמנה: www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/drip.html
- 5 כך למשל, מעמדם של בני הסאמי בשבדיה נותר במלכוד בין הצהרות השלטון על העוול שנגרם להם בעבר והקמת מוסדות פוליטיים נבחרים, לבין שליטה מלאה של השלטון המרכזי בשבדיה במוסדות הנבחרים של הסאמי, המתלווה בהיעדר ייצוג של הסאמי בפרלמנט השבדי ובהיעדר נכונות של שלטונות שבדיה להכיר בסאמי כבעם יליד.
- 6 Nisga'a Final Agreement Act (S.C. 2000, c. 7), laws.justice.gc.ca/eng/acts/N-23.3/archives.cbc.ca/politics/provincial_territorial_1999:_page-1.html. יסודה של ננווט ב־1999: politics/topics/108/www.funai.gov.br/, 2010.
- 7 www.funai.gov.br/, 2010.
- 8 www.greenbang.com/indigenous-people-in-brazil-own-carbon-rights-law-firm-finds_12912.html
- 9 בהם: Coates, 2004; Abu-Saad and and Lithwick, 2004; Abu-Saad and Champane, 2003; Yiftachel, 2003; Berman, 2006; Al-Krenawi & Graham, 2008; מאיר, 2001; קדר, 2007.
- 10 לאחרונה טענו יפתחאל ואח' (2012) כי זכויות הברואים בקרקע נובעות הן מן החוק המסורתי והן מן החוק המודרני. כך שגם אי־הכרתה של מדינת ישראל בחוק המסורתי, אין בה כדי לשלול את זכויות הברואים בקרקע.
- 11 ראו אצל: אבו ראס, 2006; לא על המפה, 2008; נח, 2009; סבירסקי וחסון, 2005; שגרי, 2008; Yiftachel, 2003; Shadow Report, 2009, 26–7; Abu-Saad and Lithwick, 2004.
- 12 חוק נכסי נפקדים, התש"י; 1950 חוק רכישת מקרקעין (אישור פעולות ופיצויים התשי"ג–1953); חוק התכנון והבנייה, 1965; חוק רכישת מקרקעין בנגב, 1980 ("חוק השלום") – הפקיע 65 אלף דונם והביא לפינוי וליישוב מחדש של 7000–5000 בדואים (מאיר, 1999: 31); חוק סילוק פולשים (תיקון לפקודת המקרקעין).
- 13 התפלגות גודלי הקרקעות בתביעת בעלות והתפלגות התביעות על־פי שבטים מוצגות ברוח ועדת גולדברג, (2008: 14–16). מיפוי תביעות הבעלות מופיע באתר של אלי עצמון, בכתובת:

<http://sfile.f-static.com/image/users/202621/departAlbum/202621/normal/1515808.jpg?np=30.12.2012>.

עולה השאלה מדוע רק בשנת 1971 נקראו הבודאים להגיש תביעותיהם? באמצע שנות ה-60 נדרש הסדר מקרקעין – על רקע החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה לרכז את הבודאים בעיירות קבע. הסדרי מקרקעין נעשו עד אותה עת בכל הארץ, למעט אזור הנגב הצפוני. כלומר, כל עוד המדינה נמנעה מלרכז את הבודאים, לא היה צורך לעסוק בשאלת הזכויות של הבודאים בקרקע. רק על רקע ההחלטה לרכזם נולד הצורך להסדיר את שאלת הבעלות בקרקע. בשלב הראשון של הסדר המקרקעין, בשנת 1971, נקראו הבודאים להגיש את תביעותיהם על מנת שמוסדות המדינה יבררו אותן באמצעות פקיד ההסדר, לכאורה ללא צורך בהתערבות בית המשפט. בשל ריבוי התביעות מונתה ועדה בראשות אלבק, וזו יצרה מנגנון השולל את ההכרה בתביעות על בסיס קביעה שכל אדמות הנגב הן אדמות מוואת (מתות), תוך הענקת פיצוי חלקי למי שיסכים לוותר על תביעותיו ולעבור לאחד מיישובי הקבע. בפסיקת השופט חלימה (1984) קיבלה הלכת הקרקעות המתות תוקף משפטי. בשנים האחרונות, לאחר שהסדר המקרקעין כשל בשל הצעות לא ריאליות שהציעה המדינה לבודאים, החלה המדינה להגיש תביעות נוגדות לבית המשפט כנגד תובעי הבעלות הבודאים, ובאמצעותן היא נותנת תוקף משפטי לאי-הכרתה בתביעות הבודאים.

14 על פי החוק העותמני מ-1858, שסיווג את האדמות לכמה סוגי בעלות, אדמות מוואת הן אדמות שאין שומעים בהן קולו של אדם מקצה היישוב, או שהן רחוקות כמייל מן היישוב הקרוב. אדם היה רשאי לפתח קרקע כזו חנם, מותנה ברישיון הפקיד, אך השלטון המנדטורי – ובעקבותיו ישראל – אסרו זאת. לא ניתן לזכות בהן מכוח חזקה או עיבוד, והן לא הוקצו מעולם לאיש (ראו: Kedar, 2001).

15 ע"א 218/74 אל הואשלה ואח' נ' מדינת ישראל ואח', פ"ד ל"ח, 141-154 (1984).

16 חוק הרשות לפיתוח הנגב (תיקון מס' 4), התש"ע-2010.

17 ראו: תמ"מ 4/1972; "קדמת נגב" 1991; מטרופולין באר שבע 1995; והמתקנת 1998.

18 בג"ץ 1991/00 אבו-חמאד נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה.

19 ראו: המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב ועמותת במקום, 2012. תכנית אב עבור היישובים הבודאים הלא-מוכרים בנגב, www.bimkom.org/publicationView.asp?publicationId=257.

20 החלטת ממשלה 1999 מ-15.07.2007 בכתובת: www.pmo.gov.il/PMO/archive/decisions/2007/07/des1999.htm

רשימת מקורות

אבו ראס, ת'. 2006. מחלוקות קרקע בישראל: המקרה של הבודאים בנגב. גיליון עדאלה האלקטרוני 24, אפריל 2006.

אילן, א' וברוך, נ'. 2003. מסמך עקרונות לוועדת החקירה לגבולות היישובים במטרופולין באר שבע. עמותת במקום, נדלה מ: www.bimkom.org/dynContent/articles/met%20borders.pdf. אלבק, פ', יו"ר. 20.10.1975. דוח מסכם של צוות המומחים לעניין הסדר מקרקעין איזור הסייג והנגב הצפוני. ירושלים.

בובין, נ'. 1993. עתיד הדמוקרטיה. המכון הישראלי לדמוקרטיה. ירושלים: הוצאת מגנס, האוניברסיטה העברית.

דוח הוועדה בעניין הסדרת ההתיישבות הבודאית בנגב, בראשות השופט בדימוס אליעזר גולדברג (2008). נמסר ב-11/12/2008. נדלה מ: www.moch.gov.il/NR/rdonlyres/770ABFE7-868D-11-12-2008-4385-BE9A-96CE4323DD72/5052/DochVaadaShofetGoldbergHebrew3.pdf

דוח חוקר לתמ"מ 4/14/23 – תוכנית מתאר מחוזית חלקית למטרופולין באר שבע – האוכלוסייה הבודאית שמחוץ ליישובים המוכרים. ערכון – 2.6.2010, באר שבע.

- דוח פעילות לשנת 2007 במשרד ראש הממשלה. 2008. משרד ראש הממשלה, נדלה מ: www.pmo.gov.il/NR/rdonlyres/9EBBA758-
- המועצה האזורית לכפרים הערבים הבלתי מוכרים בנגב. 2006. נייד עמדה: תוכנית הנגב: תנופת פיתוח או המשך הקיפוח? נתקבל מי' לבנת-רענן, המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים, 8 בנובמבר 2006.
- טביביאן-מזרחי, מ'. 2004. מסמך רקע בנושא: פלישה לקרקעות ולמכנים. מוגש ליו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה. הכנסת – מרכז מחקר ומידע, נדלה מ: www.knesset.gov.il/MMM/data/docs/m00996.doc.
- יהודקין, ס'. 2007. הכפרים הלא-מוכרים בנגב: הכרה ושוויון זכויות, נייד עמדה. עמותת במקום, נדלה מ: www.bimkom.org/publicationView.asp?publicationId=116.
- יהודקין, ס. ואבו סמור, ס. 2010. תמ"א/31/א/21/תוכנית כביש 6 דרום (בין מחלף להבים ועד למחלף הנגב) חוות דעת תכנונית. עמותת במקום והמועצה האזורית לכפרים הלא-מוכרים, אפריל, 2010, נדלה מ: www.bimkom.org/lawActivity_objectionView.asp?objectionId=4.
- יונה, י' ושנהב, י'. 2005. רב-תרבותיות מהי? על פוליטיקה של השונות בישראל. תל אביב: הוצאת בבל.
- יפתחאל, א'. 2009. לקראת הכרה בכפרי הברווים? תכנון מטרופולין באר שבע מול ועדת גולדברג. תכנון, 6(1), 165-184.
- יפתחאל, א', קדר, ס' ואמארה, א'. 2012. עיון מחודש בהלכת "הנגב המת": זכויות קניין במרחב הברווים. משפט וממשל, י"ד (קרב).
- לא על המפה, הפרת זכויות קרקע ודיור לכפרים הברואיים הבלתי מוכרים בישראל. 2008. Human Rights Watch, 20, 5, נדלה מ: www.hrw.org/he/reports/2010/02/12.
- מאיר, א'. 1999. המתח בין ברווי הנגב למדינה: מדיניות ומציאות. מחקרי פלורסהיימר. http://www.fips.org.il/site/p_publications/item_he.asp?doc=&iss=&iid=507.
- מאיר, א'. 2003. תכנון מרחבי לברווים הנגב – השיח הברווים המתנגד. רשימות בנושא הברווים, 35, נדלה מ: www.boker.org.il/info/learning/bentchumi/kenes/beduin36/articles35/avinoam.htm.
- 2007. בחינה אלטרנטיבית של הסכסוך הקרקעי בין המדינה לברווים: היבטים גיאומטרטיים. קרקע, 63, 14-51.
- נח, ח'. 2009. הכפרים שישנם ואינם. חיפה: פרדס הוצאה לאור.
- סבירסקי, ש' וחסון, י'. 2005. אזרחים שקופים: מדיניות הממשלה כלפי הברואים בנגב. שוויץ, 14, נדלה מ: www.adva.org/uploaded/bedouimreport.pdf.
- סוייד, ח'. 2010. בין חוות בודדים ליישובים לא-מוכרים. לפי נאום בכנסת על חוק פיתוח הנגב, כ"ב ביולי, 2010, נדלה מ: www.maki.org.il/en/component/content/article/57/8273.
- עמירן, ד' שנער, א' ובן-דוד, י'. 1979. יישובי הברווים כבקעת באר-שבע. בתוך: א' שמואלי וי' גרדוס (עורכים) ארץ הנגב, אדם ומדבר (652-665). תל אביב: משרד הביטחון והוצאה לאור.
- פורת, ח'. 2000. מהלכי מדינת ישראל וחלופות השמאל לפתרון שאלת הברווים בנגב 1953-1960. עיונים בתקומת ישראל. 10, 420-476.
- 2009. מספר מדבר למטרופולין תכניות האב ותכניות המתאר לפיתוח הנגב 1952-2002. תל אביב: הוצאת מוסד ביאליק.
- צפדיה, א'. 2010א. מיליטריזם ומרחב בישראל. סוציולוגיה ישראלית, 11(2), 337-361.
- 2010ב. ההברל בין חוות בודדים לכפר לא-מוכר. 18 ביולי, 2010, אתר YNET דעות, נדלה מ: www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3920404,00.html
- קדר, ס'. 2004. הסדר הקרקעות בנגב בהקשרים של המשפט הבינלאומי. מחברות עדאלה הגיליון האלקטרוני, גיליון 8, 1-9, נדלה מ: www.adalah.org/Pages_heb.asp?Category_id=392.
- שגריי-בדארנה, ב'. 2008. זכויות האוכלוסייה הערבית בנגב, נייד עמדה. מוגש לוועדה הממשלתית להצעת מדיניות להסדרת ההתיישבות הברואית בנגב, בראשות השופט בדימוס אליעזר גולדברג. האגודה לזכויות האזרח בישראל, נדלה מ: www.acri.org.il/story.aspx?id=1910.

- , תוכנית לאומית אסטרטגית לפיתוח הנגב. 2005. החלטות ממשלה מס' 3489 מיום 31.3.2005, ומס' 4092 מיום 9.8.2005, נדלה מ: www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2005/11/des4415.htm
- תוכנית מתאר מחוזית חלקית למטרופולין באר שבע – תמ"מ 4/14 שינוי מס' 23, 2010, נדלה מ: geo.haifa.ac.il/~khamaisi/planning-s/bershevaa.doc
- ABS (Australian Bureau of Statistics). 2010. Retrieved from: www.abs.gov.au/ Abu-Saad, I. and Champagne, D. (guest eds.). 2001. Special Issue on Indigenous Peoples. *Hagar: International Social Science Review*, Published by Ben-Gurion University of the Negev, 2 (2), 157–331.
- Aguis, P., Howitt, R., Jarvis, S. and Williams, R. 2003. Doing Native Title as Self Determination: Issues From **Native Title** Negotiations in South Australia. Draft Paper to be presented to *International Association for the Study of Common Property Pacific Conference* 1, Brisbane, Queensland September, 2003, Retrieved from: ntru.aiatsis.gov.au/ifamp/decision/pdfs/Agiusetal_2003.pdf.
- Akerman-Shef, A. P. 2010. The Dispute over the Raposa Serra do Sol Reserve Demarcation: A Matter of Indigenous Constitutional Rights or National Sovereignty? *Anuario Mexicano Derecho Internacional*, 10: 279–303.
- Al-Krenawi A., Graham J. R. 2008. *Helping Professional Practice With Indigenous Peoples: the Arab-Bedouin Case*. Lanham, Md. : University Press of America: Rowman & Littlefield.
- Amnesty International Report 2009–2010 Brazil*, Retrieved from: report2009.amnesty.org/en/regions/americas/brazil.
- www.unhcr.org/refworld/country,,,BRA,,4c03a83c5,0.html.
- Carvalho, G. O. 2000. The politics of indigenous land rights in Brazil. *Bulletin of Latin American Research*, 19, 461–478
- Castree, N. 2004. Differential geographies: place, indigenous rights and “local” resources. *Political Geography*, 23 (3), 133–167.
- Chester, J. & Galligan, B. 1997. *Citizens without Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Collier, R. B. 1999, *Paths toward Democracy*, Press Syndicate of the University of Cambridge, UK.
- Arthur, C. and deLeon, P. 1975. Comparative Policy Analysis. *Policy Sciences*, 6(4), 375–384.
- Deleon, P. and Resnick-Terry, P. 1999. Comparative Policy Analysis: Déjà vu All Over Again? *Journal of Comparative Policy Analysis*, 1(1), 9–22.
- Dorsett, S. 1998. Land Law and dispossession: Indigenous Rights to Land in Australia. in S. Bright and J. Dewar (Eds), *Land Law* (279–301). Oxford, N.Y.: Oxford University Press.
- Falah, G. 1989. Israeli State Policy toward Bedouin Sedentarization in the Negev. *Journal of Palestine Studies*, 14, 35–51.
- Fearnside, P. M. 2003. Conservation Policy in Brazilian Amazonia: Understanding the Dilemmas. *World Development*, 31(5), 757–779.
- Fenster, T. 1996. Spaces of Citizenship: the Bedouin and Israeli Frontier Development. *Progress in Planning*, 47(4), 291–306.

- Frantzman, S.J., Yahel, H. and Kark, R. (2012). Contested Indigeneity: The Development of an Indigenous Discourse on the Bedouin of the Negev, Israel. *Israel Studies*, 17(1), 78–104.
- Fraser, N. 2000. Rethinking Recognition, *New Left Review*, 3(3), 107–120.
- Fraser, N. 2003. Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation, In: Fraser N. and Honnet A. (Eds), *Redistribution or Recognition? A Political-philosophical Exchange* (7–109). London: Verso.
- Frideres, J. S. 2001. Indian Act of Canada, *Microsoft® Encarta® Online Encyclopedia* Retrieved from: members.lycos.nl/shades/nativeamericans/indianactcanada.htm.
- Gradus, Y. and Lithwick, H. 1996. *Frontiers in Regional Development*. Londres: Rowman & Littlefield.
- Green, J. N. 2003. Indigenous Struggle at the Heart of Brazil: State Policy, Frontier Expansion, and the Xavante Indians, 1937–1988 Reviews – book review. *Journal of Social History*, 36(3), 809–811.
- Hansen, T. B. and Stepputat, F. 2005. Introduction. In T. B. Hansen, and F. Stepputat, (Eds). *Sovereign bodies: citizens, migrants, and states in the postcolonial world* (pp. 1–38). Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Harvey, D. 1993. Class Relations, Social Justice and the Politics of Difference. In: M. Keith and S. Pile (Eds.). *Place and the Politics of Identity* (41–66). London: Routledge.
- Howitt, R. 1998. Recognition, respect and reconciliation: steps towards decolonisation? *Australian Aboriginal Studies*. Retrieved from: findarticles.com/p/articles/mi_hb3326/is_n1_v1998/ai_n28710801/.
- Human Rights Council 2011. *Report by the Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples, James Anaya* (A/HRC/18/35/Add.1), United Nations, General Assembly. Retrieved from: www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/rapporteur/docs/A-HRC-18-35-Add-1.pdf.
- Johnson-Steffey, S. 2004. Still Waiting after Winning Recognition in 1988, Decade was Dismal for Brazil's Indigenous. *Cultural Survival Quarterly*, (Fall 2004) The International Decade of the World's Indigenous People. Retrieved from: www.culturalsurvival.org/publications/cultural-survival-quarterly/brazil/still-waitingbr-after-winning-recognition-1988-decad
- Kedar, A. (2001). "The Legal Transformation of Ethnic Geography: Israeli Law and the Palestinian Landholder 1948–1967", *NYU Journal of International Law and Politics*, 33(4), 923–1000.
- Key, A. 2009. Understanding Policy Change as a Hermeneutic Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11(1), 47 – 63.
- Kymlicka, W. 2005. Extracts from Multicultural citizenship: A liberal theory of minority rights. in Mackenzie, I. M. (Ed). *Political concepts: a reader and Guide*, (133–142). Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Kymlicka, W. 2008. The Internationalization of Minority Rights. *International Journal of Constitutional Law*, 6(1), 1–32.
- Lane, M.B. 2006. The role of planning in achieving indigenous land justice and community goals. *Land Use Policy*, 23, 385–394.
- Lane, M. B. and Hibard, M. 2006. Doing It for Themselves: Transformative Planning by Indigenous Peoples. *Journal of Planning Education and Research*, 25, 172–184

- Levy, J. T. 2000. The Models of Incorporating Indigenous Law. in: w. Kymlicka and W. norman (Eds). *Citizenship in Diverse Society* (297–325). n.y.: oxford univ. press.
- Lisansky, J. 2005. Fostering Change for Brazilian Indigenous People during the Past Decade: The Pilot Program's Indigenous Lands Project (PPTAL). *LCR Sustainable Development*, Working Paper No. 20, 31–42. Retrieved from: www.conservation-development.net/.../GTZ_2005_Zusammenarbeit_mit_indigenen_Voelkern.pdf.
- Macklem, P. 2001. *Indigenous Difference and the Constitution of Canada*. Toronto, Buffalo, London: University of Toronto Press.
- Maddison, S. 2009. Australia: Indigenous autonomy matters. *Development*, 52(4), 483–489.
- Marcuse, P. 2009. Spatial Justice: Derivative but Causal of Social Injustice. *Spatial Justice*, 1, september 2009. Retrieved from: jssj.org/media/dossier_focus_vo4.pdf.
- Maxim, S. et al. 2000. An Analysis of Wage and Income Inequality Dispersion and Polarization of Income among Aboriginal and non-Aboriginal Canadians. *First Nations Cohesion Project, Discussion Paper no. 00-9*. Retrieved from: www.ssc.uwo.ca/sociology/firstnations, (29/3/03).
- McGarry, J., O'Leary, B. and Simeon, R. 2008. Integration or Accommodation? The Enduring Debate in Conflict Regulation. in: S. Choudhry (Ed.). *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation?* (41–88). Oxford: Oxford Univ. Press.
- Means, A. K. 2002. Narrative Argumentation: Arguing with Natives. *Constellations*, 9 (2), 221–245.
- Meir, A. 1988. Nomads and the State: The Spatial Dynamics of Centrifugal and Centripetal Forces among the Israeli Negev Bedouins. *Political Geography Quarterly*, 7 (3), 251–269.
- Mercer, D. 1993. Terra Nullius, Aboriginal Sovereignty and Land Rights in Australia. *Political Geography*, 12 (4), 299–318.
- Merry, S.E. 1991, Law and Colonialism. *Law & Society Review*, 25 (4), 889–921.
- Mongabay.com 2009. Brazil establishes 20,000 sq mi of new indigenous reserves in the Amazon. December 23, 2009 Retrieved from: news.mongabay.com/2009/1223-brazil.html.
- Moran, A. 2005. White Australia, Settler Nationalism and Aboriginal Assimilation. *Australian Journal of Politics and History*, 51(2), 168–193.
- NTR (Native Title Report) 2003-10. 2004-10. *Aboriginal & Torres Strait Islander Social Justice Commissioner*. Retrieved from: www.hreoc.gov.au/social_justice/nt_report/ntreport03/index.htm.
- Negev Coexistence Forum for Civil Equality. 2008. The Indigenous Bedouin of the Negev Desert in Israel, Submitted to the UN Working Group on Indigenous Populations. Retrieved from: www.dukium.org/user_uploads/docs/yelidim_4UNations_ver3.pdf.
- Pearson, D. 2000. The Ties that Unwind: Civic and Ethnic Imaginings in New Zealand, *Nations and Nationalism*, 6 (1), 91–110.
- Ray, A. 2006. Ethnohistorical Evidence and First Nations, Métis, and Tribal Claims in North America: A Review of Past and Present Experiences with an Eye to the Future. Discussion paper for workshop: *Ethnohistorical Evidence and Aboriginal Claims in*

- Canada and the United States* Woodrow Wilson International Center for Scholars May 4, 2006.
- Reynolds, H. 1987. *The Law of the Land*. Australia: Penguin Books.
- Reynolds, H. 1989). *Dispossession*. Sydney: Allen & Unwin.
- Richardson, B. J., Craig, D. and Boer, B. 1995. *Regional Agreements for Indigenous Lands and Cultures in Canada*. Australian National University, North Australia Research Unit, Darwin.
- Rodrigues, M. G. M. 2002. Indigenous Rights in Democratic Brazil. *Human Rights Quarterly*, 24(2), 487–512.
- Sandercock, L. 2000. When Strangers become Neighbors: Managing Cities of Difference, *Planning Theory & Practice*, 1(1), 13–30.
- Shadow Report 2009. *The Bedouin-Arabs in the Negev-Naqab Desert in Israel*. Submitted by: Negev Coexistence Forum for Civil Equality. Retrieved from: www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/ngos/Negev_Coexistence_Forum_Civil_Equality.pdf.
- Stavenhagen, R. 2004. *Indigenous Peoples in Comparative Perspective – Problems and Policies, United Nations Development Programme*. Human Development Report Office, Occasional Paper, Background paper for HDR 2004, 2004/14.
- Steinman, E. W. 2005. Legitimizing American Indian Sovereignty: Mobilizing the Constitutive Power of Law through Institutional Entrepreneurship. *Law & Society Review*, 39(4), 759–791.
- Strelein, L. 1998. “Beliefs, Feelings and Justice” Delgamuukw v. British Columbia: A Judicial Consideration of Indigenous Peoples’ Rights in Canada. *Native Title Issues Papers*, Australian Institute of Aboriginal and Torres Strait Islanders Studies Retrieved from: www.aiatsis.gov.au/archprod/aspc/rasp/asp_cat2_frame.htm.
- Survival International, 1969–2011*. 2011. Retrieved from: www.survivalinternational.org/about/funai.
- Taylor, J. 2003. Data issues for regional planning in Aboriginal communities. Paper presented to the *Contemporary Indigenous Issues in North Australia Seminar Series*, North Australia Research Unit, The Australian National University, Darwin 8th May, 2003.
- Teitel, R. 1999. *Transitional Justice*. Oxford: Oxford university press.
- Tsosie, R. 2001. Land, Culture and Community: Envisioning Native American Sovereignty and National Identity in the 21st century, *Hagar* 2(2), 183–200.
- Tzfadia, E. 2000. Immigrant Dispersal in Settler Societies: Mizrahim and Russians in Israel under the Press of Hegemony. *Geography Research Forum*, 20, 52–69.
- United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. 2007. Adopted by General Assembly Resolution 61/295 on 13 September 2007. Retrieved from: www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/drip.html
- Varese, S. 2001. The Territorial Roots of Latin American Indigenous Peoples’ Movements for Sovereignty, *Hagar* 2(2), 201–218.
- Wolfe-Keddie, J. 1996, Aboriginal Agenda or Agency Agenda? Community Development Planning Projects in Australia in P. Blunt and M. D. Warren (Eds). *Indigenous Organizations and Development* (159–183). London: Intermediate Technology Pub.
- Yahel H. 2006. Land Disputes between the Negev Bedouin and Israel, *Israel Studies*, 11(2), 1–22.

- Yanow, D. 2000. *Conducting Interpretive Policy Analysis*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- Yiftachel, O. 2003. Bedouin-Arabs and the Israeli Settler State: Land Policies and Indigenous Resistance. In: D. Champagne and I. Abu-Saad (Eds.). *The Future of Indigenous Peoples: Strategies for Survival and Development* (21–47). Los Angeles: American Indian Studies Center Publication, UCLA.
- Yiftachel, O. 2006. *Ethnocracy: Land, Politics and Identities in Israel/Palestine*. Pennsylvania: Pen Press.
- Yiftachel, O. and Yacobi, H. 2004. Control, Resistance and Informality: Urban Ethnocracy in Beer-Sheva, Israel. in: A. Roy and N. AlSayyad, (Eds.). *Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia* (210–239). Oxford: Lexington Books.
- Yiftachel, O., Goldhaber, R. and Nuriel, R. 2008. Urban Justice and Recognition: Affirmation and Hostility in Beer Sheva. in P. Marcuse et al (Eds), *Searching the Just City* (120–143). London: Routledge.
- Young, I. M. 1990. *Justice and the Politics of Difference*. Princeton, New Jersey: Princeton Univ. Press.

אודי לבל* ויונה רוכלין**

מ"המשפחה הלוחמת" ל"משפחה במלחמה" – מלחמת יום כיפור ועיצוב הזהות הפוליטית של משפחות שבויים וחללים: על פוליטיזציה של יחסי משפחה־צבא

יחסי משפחה־צבא הם קריטיים עבור המדינה, שכן אלה מעצבים את הלגיטימציה למדיניות הפעלת הצבא. לאחר שנים שבישראל יחסים אלה ב"קדמת הבמה" היו "ידידותיים", הרי שמלחמת יום כיפור היוותה קו שבר שהתבטא בעיקר בשינוי בהתנהגות הציבורית של משפחות חללים, כמו גם של משפחות שבויים ונעדרים. אלו אימצו התנהגות חברתית "חדשה" בהתאגדותן באופן כמו־ממוסד על מנת להתעמת עם הממסד. המאמר בוחן את ההתנהגות הקולקטיבית־אסטרטגית של קבוצות אלו, שעברו מהתנהגות ורטוריקה פומביות הגמוניות לאנטי הגמוניות, תוך שהמשיכו להשתמש בהון הסמלי שלהן לטובת בולטות תקשורתית־ציבורית. רק שהפעם המשפחות עשו כן על ידי מסגורן בראייה קורבנית ולא הרואית, כמו גם חדלו לשמש "תומך לחימה" של הצבא והתאגדו כקבוצות לחץ, כתנועות חברתיות וכמעצבי מדיניות ציבורית הקוראים תיגר על המדיניות הננקטת. התארגנויות אלו נפלו על קרקע בשלה של מחאה אנטי ממסדית ואי אמון מצטבר בממשל ובשלוחותיו. המאמר מתאר את ההתארגנויות התקדימיות מצד משפחות חללים ומשפחות שבויים ונעדרים, ועומד על אתגורן של אלו את יחסי הצבא־חברה באופן כללי. על כן תרומת המאמר היסטורית־פוליטית, כמו גם פסיכו־פוליטית, שהרי לראיית הכותבים מלחמת יום הכיפורים היא אירוע מכונן ביחסי צבא־חברה בישראל באופן כללי, כמו גם ביחסי משפחות השבויים והנעדרים לצד משפחות החללים אל מול הצבא באופן פרטני.

תרבות הגמונית כדה־פוליטיזציה

בכל מתחם תרבותי ניתן לאתר מסלולי התנהגות שבמסגרתם הופכים אופני חשיבה ותפיסה, פרקטיקות התנהגות ודרכי חיים לדומיננטיים בחברה. אלה רכיבי תרבות אשר "אינם נוצרים מן הטבע [...] אלא כיוזמה של בני אדם [...] [ש]יש מי שיכול או יכולים להכריע איזה רכיבים יהיו מועדפים על כלל הקבוצה" (אבן־זוהר, 2002). רכיבים אלו מעוצבים אמנם על ידי העומדים בראש המדינה, אך בפועל מופצים והופכים מודל

*ulebel@ariel.ac.il ** yona@netvision.net.il

לחיקוי על ידי מה שאבן־זהר מכנה "יזמי תרבות מתנדבים": "אנשים הפועלים באופן נמרץ ולעיתים תוך הקרבה אישית כדי לייצר ו\או להפיץ אופציות חדשות של רפרטואר תרבות שהיקפם עשוי לפעמים להגיע עד כדי תרבות שלמה" (שם). על פי גרמשי, הרי שאין לדבר על אלמנטים קונספירטיביים כשמאותרות התנהגויות פרו־הגמוניות, אלא על יכולתו של המעמד השליט – באמצעות סוכניו – לנצח ב"תחרות התרבות" ולהפוך התנהגויות מסוימות מבין חלופות רבות לנורמטיביות (Gramsci, 1991). כך יפעלו הפרטים במרחב הציבורי – בכל הקשור להתנהגות האזרחית – באופן ההולם את ציווי "המוסד החברתי", שהוא מקבץ נורמות הגוזרות דרכי התנהגות. סימן ההיכר המרכזי לקיומו של מוסד זה הוא שיעור הסטייה הנמוך מדרכי הפעולה שעליהן הוא נותן את ברכתו (Adamson, 1987), תוך שמעוצב "national popular will" (Jay, 1984: 159). ההתנהגויות, גבולות השיח ומערכת היחסים עם המדינה הופכים כך ל"סדר הדברים הטבעי", והחורג מהן נתפס סוטה (Gitlin, 1980: 283).

נכונות הפרטים לקיים את הפרקטיקות ההולמות את ה־national popular will במרחב הציבורי קיימת בשל אי תפיסתן כפוליטיות, אלא כאופוזיציוניות ומובחנות משיח הפוליטיקה (של היומיום). דבר זה משחרר את הדיון בהן מקשירתן ליחסי העוצמה החברתיים. אם קיימים פקפוקים בדבר האפיסטמה ההגמונית – הרי שאלו "מותרים" במרחב הפרטי (Parker, 1998). הדה־פוליטיזציה מסייעת לממסד להנחיל את השיח ההגמוני מבלי שתעלה קריאת תיגר על יסודותיו הפרדיגמטיים (Schlesinger, 1993). הסובייקט משוכנע כי במסגרת "משחק התפקידים" שבו הוא מצוי, קיימים רכיבים ברפרטואר השיח וההתנהגות שאינם אמורים להופיע בחיי היומיום ומקומם מחוץ לכללי המשחק. מדובר על החלפת ה"טבעי" ב"תרבותי". השתתפות סוכן התרבות במשחק היא הדחקת הראשון ואימוץ השני (Yardley, 1984), במסגרת מה שכינה בורדיה המאבק בין "טבע ראשון" ל"טבע שני" (Bourdieu, 1977). הדה־פוליטיזציה היא שהופכת את אותו שני ל"טבע" ומדירה אופציה אופוזיציונית כנגדו.

מבחינת הממסד, הרי שבאמצעות אסטרטגיית הדה־פוליטיזציה מוגבלות לשוליים שאלות העשויות לגעת בסוגיות לגיטימציות ריבונות המדינה, והשיח המרכזי אינו מכיל את מה שעשוי לערער על האתוסים המכוננים המספקים לגיטימציה ממשלית (Maghraoui, 2002: 24). הדה־פוליטיזציה היא עוצמתו של הממסד הבירוקרטי, ובשל כך מתקיים ניסיון מתמיד לצבוע בה כל מופע הנערך בהשקת אליו ובברכתו. זה כוחה של הבירוקרטיה, הנתפסת כמערך שירות אוניברסלי שאינו מוביל את צרכניו לתהוות על הערכים המארגנים המעצבים אותו. בשל כך כינה אותה פרגסון "מכונה אנטי־פוליטית" (Ferguson, 1994). בלשונו של פוקו, הרי שמדובר באחת מן הפרקטיקות המאפשרות את אפקטיביות ה"ממשליות" (governmentability) (Foucault, 1991), שכן כשמציגים דבר כלא פוליטי, כפי שכתב אופיר, הרי שבכך נשלל "ניסיון להסדיר אותו במסגרת

היחסים שמסדיר השלטון" (אופיר, 2009: 175). אף בורדייה הגדיר את אסטרטגיית הדה-פוליטיזציה ככזו שבאמצעותה כופים עצמם מוסדות על הפרטים באופן אפקטיבי, וכך משיגים שליטה על הכוחות החברתיים (Bourdieu, 2002). לטעמו, על החוקר "להשיב את הפוליטיקה" ולחשוף את מבני הכוח, שמעצבים את מה שנתפס במסגרת השיח הליברלי כספורדי, כספונטני וכא-פוליטי (Ibid, 31).

שיח המלחמה הלאומי והזיכרון הצבאי-רפובליקני

יותר מכל, הרי שאתוס הביטחון והצבאיות הנו מן המכוננים את הזהות הלאומית המעוצבת (Xiang, 2010). תחת תרבות אזרחית רפובליקנית, המבליטה חברתית פרטים שמסומנים כמי שתרמו לקוממיות ולהישרדות הלאומית, הופכים האמונים על הפרויקט הצבאי – לוחמים, חללים ומשפחותיהם – לבעלי בולטות ציבורית, המחזיקים ב"מניית זהב" בעצם קרבנם למקבלי ההחלטות ובמרכזיותם בתרבות הפוליטית. כל עוד יאמצו את כלי האפיסטמה הלאומית, הרי שיהוו בבחינת טיפוסים סמליים, שלצד זכאותם לשלל תגמולים גלויים וסמויים, יהוו ספקי לגיטימציה לסדר החברתי, לפרדיגמה הפוליטית שעליהם נשענת הקהילה ולעומדים בראשה (Foster, 1991). בכל הקשור למשפחות חללים, הרי שמדובר בהפיכתן לסוכני זיכרון – זיכרון המגולם בגוף, בקול ובתנועה (Connerton, 1989). המשפחות הן העדות לקיומה של העסקה בין האזרח – המוכן לסכן את חייו – לבין החברה, המבטיחה ליקירי המשפחות – גם אם נפלו בקרב – את חיי הנצח, ופועלת להבליט "מקריב הקורבן" הצבאי על זה האזרחי (Brawer Ben-David, 2006; Lebel, 2009). תומס לימד כיצד קורבנות מסוימים, על פי רוב אלה שנפגעו על רקע אלימות פוליטית, זוכים לתואר ולסטטוס מוסרי מועדף, מה שהוא מכנה בשם moral beacons, וכך הם ראויים לתגמולי יתר (Thomas, 1999). אלה אותם קורבנות שיכולים למלא פונקציות פוליטיות: משפחות חללים, פצועי מלחמה שמוראות הקרב חקוקות על גופן, משפחות שבויים ונעדרים שזוכים לבולטות בהיררכיית האזרחות ובתקשורת החברתית הרפובליקנית. מתקפה שתיערך "בשם" תזכה ליתר לגיטימציה וקונצנזוס פוליטי, מדיניות שתעוצב בברכתם תמוסגר ביתר קלות כאמיצה, כמוסרית וכראויה להערצה. בשל כך ממסדים ישתמשו בהם ויהפכו את הטרגדיה שלהם לאייקון תרבותי, כל עוד יהלמו – בעיבוד הטרואומה, בשיח ובהתנהגות הננקטת על ידן במרחב הציבורי – את כללי האפיסטמה הלאומית (Breen-Smyth, 2009). פועלן של משפחות אלו יהווה מסד תומך בהצגת התרבות האזרחית והצבאית כא-פוליטית ואת הערכים המארגנים של הממלכה כקונצנזואליים וסולידריים (Purcell, 2002).

משברים טראומטיים והתנהגות יזמית אנטי־הגמונית: הפוליטיזציה של שיח המשפחה והצבא

נכונות הפרטים למלא אחר דרישות התפקיד ההגמוניות מתבצעת ללא הפרעה, על פי רוב, בזמן של "תרבות רגועה" (settled). לעומת זאת, בתקופה של שינוי או משבר (unsettled), מערכות תרבות נוספות מציעות תשובות לדרך שבה אנשים צריכים להתמודד ולהתנהג, והבלעדיות על האמת נפתחת לתחרות. החווים משבר, ובמיוחד אלו החווים טראומה, תופסים לפתע את העולם כבטוח פחות, ובקרבם עשוי להתעורר ספק בהצדקתו של הסדר החברתי (Janoff-Bolman, 1992). בעיתוי זה ניכרת פעילות אינטנסיבית בדמות יזמות ציבורית או פוליטית לאיתור פשר ומשמעות למשבר, ובמסגרתה אימוץ התנהגויות אנטי־הגמוניות מתעצם. תמיכה לכך מצא קורנהאוזר, שממצאיו מלמדים כי יזמות פוליטית מתפתחת במעמדות שסבלו מטרומה או ממשבר חברתי באופן אישי, כמו אבטלה, מלחמה, שכול וכו' (Wilkinson, 1971). לא רק זאת, טראומה מובילה למאמץ לאיתור האשם, שאליו ניתן יהיה לכוון ולהשליך את האשמה הפנימית, את התוקפנות ואת הכעס (טמיר, 1993) – צעד שגם בו יש כדי לחרוג מן ההתנהגות הנורמטיבית־הגמונית ולצעוד אל עבר מערכת יחסים "חדשה" בין הפרט הפועל לבין מוסדות המדינה. צעידה זו אותרה כפועלת כוזב לפקפוק בערכים הבסיסיים, לפגיעה באינטגרציה החברתית ולהופעתן של יוזמות ציבוריות ותנועות חברתיות אנטי־ממסדיות (Johnson, 1966), העושות לחשיפת "הפוליטי שמאחורי הנורמטיבי", או כפי שכינה זאת סטוק, יחסי העוצמה שמסתתרים מאחורי ה-"apolitical lifestyle" (Stock, 1994). דבר זה מאתגר את הלגיטימיות של הסדר החברתי בכלל (Palazzo and Scherer, 2006), ומכרסם בלגיטימציה של המוסדות הפורמליים בפרט (Lehman, 1991). ככל שהטראומה ישירה יותר, או כפי שציינה קנטריל, ככל שהאגו של הפרט מעורב יותר, כן תהיה הסיטואציה קריטית יותר עבורו ותגבר נטייתו לחרוג מן ההתנהגויות המצופות ממנו במסגרת סדר זה (Cantril, 1963). מסיבה זו, התנהגויות ציבוריות אנטי־הגמוניות תימצאנה במיוחד בקרב מי שעבר, בשפתו של טפטי, את "מבחן הטראומה בין העיניים" (Interocular Trauma Test), כלומר בקרב הנפגע האולטימטיבי מן המשבר (Tuftee, 1978), שאצלו נפגעת רמת ה"נאמנות" לסטוס התרבותי ההגמוני (Hirschman, 1970). אלה יהיו הראשונים להתנער מעבותות פרקטיקות ההתנהגות התומכות במיזם הממשליות וכפו פוליטיזציה על השדה, שלמעשה יצר את מעמדם האזרחי הבכיר. לדידו של אופיר, הרי ש"הפוליטי" הוא "תכונה המוענקת מבחוץ" הכופה על הסוגיה דיון המתקיים "בזיקתו לשלטון ומציג באמצעותו את השלטון או את אחד מפניו כבעייתיים" (אופיר, 2009: 176).

נראה כי אין כמלחמה להוות אירוע מכונן על מנת לחולל שינויים תרבותיים בכלל, ולכפות פוליטיזציה על רכיבים מרכזיים בסדר החברתי בפרט (Fackenheim, 1997). סוּוֹל כינה מלחמה כ"אירוע היסטורי המוביל לטרנספורמציות של סטרוקטורות", ובמיוחד סטרוקטורת יחסי צבא-חברה (Sewell, 1996: 841–881). מלחמה היא אירוע מכונן: בחיי הפרט (Elder, 1991); בעיצוב ההתנהגות הפוליטית של האליטות (Berinsky, 2002; MaAdam and Su, 2007); בהשפעה על החברה האזרחית והמחאה הציבורית (Doran and Burstein, 1978), על סטרוקטורות יחסי העוצמה הפוליטיות במדינה (Parsons, 1980) ועל התנהגותם של סוכני התרבות המרכזיים – בעלי העוצמה להשפיע על התנהגות הציבור ועל מבנה הכוח בחברה (Box-Steffensmeir and Bradford, 2004: 119–141, 7–21). בכל הקשור לסובלים מטראומה בעקבות המלחמה, הרי שחווית המלחמה, ובוודאי הפציעה או האובדן הכרוך בה, משפיע על מערכת היחסים של הפרט הפגוע עם כל סביבתו, לרבות מדינתו, משפחתו ואף עם עצמו (Breen-Smyth, 2009: 29).

מטרת המאמר

מלחמת יום הכיפורים היא בחזקת אירוע מכונן בכל הקשור לדרכי פעולתם של משפחות חיילים, ובעיקר משפחות חללים, שבויים ונעדרים. אירוע זה תרם לעיצוב היחסים העתידיים של המשפחות עם הממסד ולהתנהגותן הפוליטית לאחר המלחמה. פעילות ושיח שתרמו לפוליטיזציה של יחסי צבא-משפחה עוצבו מחדש החל מנקודת זמן זו, גם אם התנאים להופעתם הבשילו קודם לכן והמלחמה רק היוותה כקטליזטור להתנעתן (Trimberger, 1984). בשל כך ראוייה מלחמת יום הכיפורים למחקר סוציו-היסטורי שיהווה זכוכית מגדלת לכל הקשור ביחסי הצבא ומשפחות החללים, הנעדרים והשבויים. ככלל, יחסי צבא ומשפחה חיוניים לתפעול ושליטה על ידי המדינה המודעת להיות המשפחה מוסד/סוכן מרכזי אשר ישפיע על בניה להתגייס לשירות צבאי. מיום הקמת הצבא הובנו בחברה הישראלית יחסים "מחבקים" בין הצבא והמשפחה – משפחות לחיילים עתידיים, לחיילים בסדיר ולחיילים בשירות קבע, משפחות חללים ומשפחות נעדרים. היחסים בין הצבא לשתיים האחרונות נתפסו כחשובות במיוחד בשל בולטותן בשיח הציבורי ובסדר היום התקשורתי שהוקנתה להן מימי בניין הלאום, כמו גם בשל תרומתן לדה-פוליטיזציה של מרכזיות הצבא בהווה התרבותית, למקומה של המלחמה כחוויה מעצבת ולנחיצות שבהקרבה הצבאית במחויבויות האזרחיות הנורמטיביות (Lebel, 2006).

נציין כי בעוד זירת השכול הישראלית נחקרה לא רק בהיבטיה האינדיבידואליים-פסיכולוגיים, אלא אף בהיבטיה התרבותיים (עזריהו, 1994; שמיר, 1996), המוסדיים-

(שמיר, 2003), המרחביים-אסתטיים (לוינגר, 1993; כץ, 2007) והפוליטיים-חברתיים (לבלי, 2007), הרי שסוגיית הנעדרות והשבוי, בכל הקשור למקרה הישראלי, נחקרה בהקשריה הפסיכולוגיים, תוך ניסיון לזהות את השלכותיה על מצבו הנפשי של השבוי או משפחתו (Lieblich, 1994; Solomon and Dekel, 2005). רק מיעוט המחקר נגע בהיבטים הפוליטיים או התרבותיים של התופעה (רוכלין-חסון, 2007; Gavriely, 2006). מאמר זה מתמקד בהתנהגותן החלוצית של משפחות שבויים, נעדרים וחללים במלחמת יום הכיפורים. זאת מתוך תפיסה כי מדובר, כאמור, באירוע מכוונן בכל הקשור לפועלם של סוכנים אלה בזירה הציבורית באופנים שונים מאלה שננקטו על ידם עד אז. אופנים אלה מקפלים בתוכם פרקטיקה של פוליטיזציית המלחמה, כמו גם יחסי משפחה-צבא בפרט, ויחסי צבא-חברה בכלל. בשל כך ננקטת מתודולוגיית פרקטיקות ניתוח שיח נרטיבי, העוקבת אחר משמעויות הרמנויטיות-פנומנולוגיות המופצות על ידי הסוכנים הנבדקים והשפעותיהן על המישור הסמלי-פוליטי-מדיני (Rosenthal, 1993; Fisher, 1982; Lebel and Ronel, 2009).

משפחה-צבא-לאום: יחסי הצבא והמשפחה בישראל

מראשיתו זיהה הצבא את המשפחה הישראלית כמוסד אשר היחסים עמו ישליכו על מעמדו שלו בחברה הישראלית (Herzog, 2004). מדובר בשני "מוסדות חמדניים", בלשונו של Coser, העשויים להימצא בעימות מתמיד, מה שמתגבר את האינטרס של הצבא לבצע קואופטציה של המשפחה (Segal, 1986). כבר כשהוקם צה"ל, הדגיש דוד בן-גוריון כי מעבר להיות הצבא "כור היתוך, כוח חלוצי, מחנך, בונה עם [...] המכשיר התרבותי למיזוג הגלויות" (בן-גוריון, 1971: 31), הרי שתפקידו הוא יצירת משפחה המוגדרת באמצעות התרומה הצבאית: "החייל נעקר מביתו, ממשפחתו ומסביבתו [...] רוב החיילים הם עולים חדשים ולרבים מהם אין כלל משפחה וקרובים בארץ [...] הצבא צריך להקיף את החייל באווירה משפחתית ולטפל בו בדאגה נאמנה ואוהבת [...] על הקצין לרכוש אמונו ואהבתו של הפקוד והפקוד צריך להרגיש יד מטפחת באהבת אם" (שם: 57). גם הצהרתו של בן-גוריון כי "תדע כל אם עבריה שמסרה גורל חיי בנה לידי מפקדים ראויים לכך" מהווה מעין אמנה חברתית-משפחתית – ונחקקה כך בתודעת הציבור. הבטחה זו מפארת עד היום באותיות של פליז את לשכת שרי הביטחון בישראל, והיא מלמדת את המשפחה הביולוגית כי בנה אינו "נקרע" ממנה אל עבר מפקדיו, אלא מועבר לאגף משפחתי נוסף במשפחתו המורחבת.

אין כחויית המלחמה על מנת להמחיש את היות האומה משפחה אחת. יש הגורסים כי מפני שהמלחמה מעצבת את גבולות השייכות ל"משפחה הלאומית", נוצר גיוס בררני שמטרתו קיומה של חפיפה בין זהות הלוחמים לבין זהות הממשל הלאומי.

ה"אחרים" מורחקים מן הזירה הצבאית על מנת שלא יהפכו, תודעתית, לחלק מן "המשפחה הלאומית" ולבעלי לגיטימציה לטיפול פוליטי בהיררכיה החברתית. אלה המצויים "בפנים" – לוחמים ובני משפחותיהם – ממותגים כ"קרובי דם", "אחים לנשק", "המשפחה הלוחמת", "משפחת השכול" ושלל ביטויים, המבהירים כי הזהות הצבאית-לאומית מתעלה, אפיסטמית, על כל זהות אחרת.

פונקציות צבאיות שממלאת המשפחה

במסגרת עיצוב ההגמוניה של התרבות הישראלית, הרי שמקום מיוחד הוקנה להתנהגות של משפחות בכל הקשור ליחסי הפרט והצבא וליחסי החברה והצבא בישראל. זאת מן הסיבה הפשוטה כי בבואו להתגייס לצבא, אמור הנער להיקרע ממשפחתו הביולוגית אל עבר "משפחה חלופית". מסיבה זאת, הרי ש"תפקידם" של הורי החיילים כסוכנים תרבותיים מתחיל עוד טרם גיוס הבן לצבא. אז ביכולתם להשפיע על נכונותו של הבן להיענות בחיוב לחובתו הלאומית, להצטרף לכוחות המשרתים ולבחור בשירות קרבי (Katriel and Nesher, 1986). בגיל זה, התא המשפחתי – ובראשו ההורים – הוא הסוכן האפיסטמי בעל השפעה המרבית על נכונותו של הבן להיענות לציונים לאומיים (שפירא, 1993), ובפרט לנטייתו להתגייס לצבא – שם אותרה הלימה בין מידת המוטיבציה של הנער להתגייס ולשרת בצבא לבין זו של הוריו (כץ, 1997). בשל עובדה זו, גם הורי החיילים, עוד טרם גיוסם, הם נמען מדינתי שיש להשפיע על ערכיו ועל קבלת החלטותיו באשר לנעשה בתוך המשפחה האינטימית. הדבר ממשיך במשך שירותו של החייל. אז המשפחה האינטימית הופכת למעין "תומך לחימה" המסייע לו להתגבר על כשלים וייסורים ומעודדת את הנער לדבוק במסלול הצבאי, לצלוח אותו ואף להתקדם בו (גון-גרוס, 2003). בשל כך, הרי שבעת גידול הילדים זוהתה המשפחה הישראלית כ"כן שיגור" (סופר, קטן ושוחט, 1993) – הבסיס הפסיכולוגי האמור, חברתית-נורמטיבית, לשמש כתומך בבן עת "שיגורו" לצה"ל, לעודדו להתגייס לזירה הצבאית ולהצטרף שם לכוחות הלוחמים. כורזו וכספק מוטיבציה מרכזית למועמד לגיוס, זוהתה המשפחה כמי שלוקחת על עצמה את תפקיד עידוד הגיוס ותומכת אף בהתמודדותו במהלך השירות (לאה וויטנברג, 2000; פינוס, טוראל, תשבי, גומפל, בן-לביא, ושניידרמן, 1997). מגדרית, הרי שתרבות הביטחון הישראלית זוהתה כסוכן תרבות שעיצב במידה רבה את ההתנהגות המשפחתית הישראלית. היא עיצבה את חלוקת התפקידים המגדרית במשפחה, וזו תמכה באילווצים הצבאיים (הרצוג, 2003). לא רק זאת, אלא שאף לאחר מותו של החייל, לא מסתיים תפקידם של ההורים. אז הופכים בתי העלמין הצבאיים והמשפחות השכולות לסוכני תרבות – אפיקים להשפעה על דעת הקהל, להערכת המערכת הצבאית ולחיזוק המוטיבציה לגיוס (Lebel and Ronel, 2006).

השפעה נוספת של הצבא על המשפחה אותרה אף בכל הקשור לתכנון המשפחה: פרס וכ"ץ מצאו כי החשש המקנן בקרב הורים על אודות האפשרות של אובדן בן במלחמה הוא בעל השפעה משמעותית על מספר הילדים המובאים לעולם, וכי עלייה בתחושת סכנת אובדן הבן משפיעה על תכנון המשפחה היהודית בישראל (פרס וכ"ץ, 1991). עוד נמצא כי לאחר מלחמות עולה שיעור הילודה והנישואין בחברה הישראלית (פרס וכ"ץ, 1980). קבוצות התמיכה בהורים של מועמדים לגיוס אף התרבו, על מנת לסייע להם להיענות לתפקיד הממלכתי – להיות "תומך לחימה" ומעודד המוטיבציה של החייל. קבוצות אלו בעלות תפקיד כפול: לא רק תמיכה בהורים אלא עיצוב התנהגותם בכפוף לצרכים לאומיים (קסן וסופר, 1997). רבות המשפחות המעודדות את ילדיהם להצטרף למכינות קדם צבאיות – לכאורה מסלול חינוכי-מוסדי – שנמצא כי הכרעת ההורים היא מרכזית בהחלטת הנערים להצטרף אליו, בדומה לבחירת בית הספר או מגמת הלימוד בבתי הספר שבו הם לומדים. ייעוד המכינה הוא העלאת המוכנות לשירות בצבא, וכפי שנמצא היא אף גורם מדרבן לנטיית המשרת להישאר בצבא בתפקידים פיקודיים במסגרת שירות קבע מעבר לחובת השירות הקבועה בחוק (ישראל, דסברג ורוזנפלד, 1996). ניכר כי המשפחה היא סוכן המגויס לצורכי הלאום, בדומה למערכות מוסדיות אחרות בחברה, כדוגמת בתי הספר (ישראלאוילי, 1992).

פונקציות משפחתיות שממלא הצבא

הצבא עצמו ממלא "פונקציות משפחתיות" המבהירות להורים כי הוא שימשיך את אחריותם לגידולו וחינוכו של הבן. כך בדאגתו לקבוצות נוער בסיכון אשר באמצעות השירות ייגאלו ממעגלי המצוקה (בן-אולון, 2004); כסוכן השכלה (דוח הוועדות המשותפות למשרד החינוך וצה"ל לקידום ההשכלה של צעירים בישראל, משרד החינוך והתרבות ואגף התכנון בצה"ל, ירושלים, 1999); כפועל בתחום החינוך המיני (פינקלשטיין, 1993) וכאחראי לערכים פטריוטיים והומניסטיים (פעיל, 1993). אלמוג תיאר את "המפקד [הצבאי] כאב הדואג לילדיו" (אלמוג, 1997: 95). הדבר נועד להבטחת המסר להורי החיילים כי ניתוק ילדיהם – ובעיקר בניהם – מהם, אינו לטובת מרחב חוץ-משפחתי אלא לטובת מוסד משפחתי בעל אחריות אבהית על המשרתים בו.

שפת הצבא כשפת המשפחה

החיץ המקוטע בין צבא לחברה בישראל (Luckham, 1971) הוביל גם להחדרת מונחים משפחתיים לשורות השיח הביטחוני. הדבר מתבטא לא רק באשר לשיח שקודם והופץ על ידי מוסדות המדינה, אלא אף בקרב החברה האזרחית, שם הוגדרו סוכנים וולונטריים

בשלל תגיות מן העולם המשפחתי-אינטימי. מתנרבות העוסקות בחלוקת מזון לחיילים בבסיסים ובטרמפיאדות במסגרת האגודה למען החייל כונו "דורות"; שמחה הולצברג, מתנדב שסייע לחיילים פצועים להשתקם ולהחלים הפך ל"אבי הפצועים". לאחר מותו ירשה את מקומו דליה שיץ שכונתה, איך לא, "אם הפצועים"; הורים שכולים בישראל מצטרפים עם נפילת בניהם ל"משפחת השכול"; ארגון ההנצחה הגדול ביותר בישראל מכונה "יד לבנים": ארגון האחראי על הנצחת "האחים לנשק". לאור מה שכונה "משבר המוטיבציה בצה"ל" (1993), יצאה קריאה מאורגנת למחצה של לוחמים קרביים לעבר המועמדים לשירות ביטחון. תחת הכותרת "קרבי זה הכי, אחי" קראו להם הלוחמים להצטרף אליהם לשירות וכך להפוך לחלק ממשפחתם.

עיקר המחקרים המתמקדים ביחסי צבא ומשפחות עושים זאת תוך התייחסות למשפחות המשרתים, בעיקר משרתי הקבע, ובתוך אלו – בעיקר לבנות זוגם, שאמורות לעבור קואופטיזציה וסוציאליזציה לערכים הצבאיים, לאתר משמעות ציבורית בהיותן אמונות על "המרחב הפרטי", כמו גם לאתר הגשמה אישית בהידרשותן לשלל משימות חברתיות.² כאמור, מטרתנו כאן אינה לעמוד על יחסי משפחות וצבא בכל הקשור להשלכת דינמיקה זו על נכונות המשרת להתמיד בשירותו, אלא על השלכות אקסוגניות של יחסים אלה – ארון הציבור בצבא ויחסי צבא – תוך תפיסת משפחות חללים ושבוים כסוכנים סמליים בעלי הון תרבותי, מנהיגי דעה שביכולתם לעשות להענקת – כמו לשלילת – הלגיטימציה של המדיניות והמסד הביטחוני.

משפחות חללים ושבוים בעידן ההגמוני: דה־פוליטיזציה של קורבנות

מאז הקמתה של המדינה מוסדרו שלל פרקטיקות ואסטרטגיות שבמסגרתן מערכות שלמות (קציני עיר, קציני שיקום, אגף שבוים ונעדרים במשרד הביטחון³ ועוד מערכות בירוקרטיות) אפשרו לצבא "לשלוט" בהתנהגותן. פרקטיקות אלו היוו מכשיר סוציאליזציה שעמל על "קירובן" של המערכות להתנהגות הרצויה לצבא, ומזער את האפשרות שבשל הזעזוע מהאובדן או מהשבי תאמצנה התנהגות של מחאה או אי ארון בצבא.⁴

במסגרת תרבות רפובליקנית־מגויסת,⁵ אשר העלתה על נס אתוס התנהגותי מערבי־גברי של איפוק והימנעות מהפגנת רגשות, נמנעו משך השנים קבוצות חוות טראומה אלו מהפגנת תחושותיהן במרחב הציבורי, קל וחומר מביטויי כעס המופנה כלפי הממסד. אלה נותבו להפוך "מתקבלים ביגונם" (דורון ולבל, 1999): מקבלים ביראת כבוד את גורלם, נכונים לקורבן, מקבלים בהכנעה את גורלם ונכונים לחנך את הדור הבא ללכת באותה הדרך. התנהגות מאופקת זו, הנמנעת מהבעות כעס ובוודאי מהתארגנות יזמות פוליטית אנטי־ממסדית, נותרה על כנה במרחב הציבורי עד למלחמת יום הכיפורים.

בכל הקשור להתנהגות משפחות השבויים, הרי שלמרות המחויבות הבלתי כתובה של המדינה למצוות "פדיון שבויים", הנהגת המדינה לא תמיד ששה להגשימה. כך עם התמנותו של מאיר עמית לראש אמ"ן (1962) הוא מצא כי לאחר מבצע קדש (1956) ישראל לא פעלה להשבת אסירי "עסק הביש", וזאת אף שהחזיקה באלפי שבויים מצרים. לטענתו "פשוט לא היה משוגע לדבר שידחק לפעולה לשחרור האסירים וזו הייתה סתם הזנחה מרושלת מצד האחראים בישראל" (עמית, 1999: 248).

"מידה של הזנחה" הייתה גם מנת חלקם של שבויי מלחמת ההתשה (שנים 1969-1970), שבמהלכה נפלו בשבי המצרי והסורי 15 חיילי צה"ל. חמישה מהם הוחזרו במהלך השנים ואילו עשרה נותרו בשבי המצרי למעלה משלוש שנים. לאחר סיום המלחמה ישראל כלל לא דרשה החלפת שבויים. בסעיף 6 בהסכם הפסקת האש צוין כי הצדדים יכבדו את אמנת ז'נבה ויתירו ביקורי אנשי הצלב האדום אצל השבויים. בנאום הכרזת הפסקת האש אשר נשאה גולדה מאיר ברדיו היא הסתפקה בכרכה ל"חיילי צה"ל ביבשה, בים ובאוויר וחיילנו השבויים [הדגשה שלנן]" (קול ישראל, 7 באוגוסט 1970). לדברי אחד מהשבויים הללו: "בשלב האחרון חדלתי להאמין שאחזור אי פעם. הייתי חוזר ואומר: עוד חודשיים או עוד שלושה חודשים, אבל לא האמנתי בכך" (ליבליך, 1990: 221). שבוי נוסף ציין כי המתנתם ארוכת השנים לשחרור לוותה בחשש כי יום זה יגיע רק בעקבות "מלחמה או שלום" (ראיון, נובמבר 2005). משפחות השבויים לא הקימו קבוצת לחץ ולא נקטו בפעילות מחאה כלשהי. אדרבה, רעיית שבוי שנפגשה עם גולדה מאיר סיפרה כי: "שלחו אותי לכד לגולדה לביתה ואמרו לי שאסביר לה כי מצב הנשים בקבוצה שלנו קשה מאד [←] היא הראתה לי תמונה של אחת מפעילות העלייה ברוסיה ואמרה לי: 'מה זה, ממתי אישה עבריה לא ידעה לעמוד בסבל?' [הדגשה שלנן], הרגשתי כל כך קטנה לידה [←] אני זוכרת שאמרתי לעצמי: אז מה בכך? יש כאן שש נשים בודדות, האם זו בעיה לאומית?" (ליבליך, 1990: 293).

משבר מלחמת יום הכיפורים: "הקורבן לא היה בלתי נמנע"

במהלך המלחמה נהרגו 2569 חיילים, נפצעו 7500 ו-301 נפלו בשבי. המלחמה פרצה תוך כדי קיפאון מדיני ובשל כשל מודיעיני חמור. היא הובילה למשבר אמון בהנהגה הפוליטית והצבאית, פגמה במורל הציבורי והניעה תרבות פוליטית של ערנות וביקורתיות ביחס לקברניטים המוערצים, אשר התברר כי גם הם עלולים להיתפס ל"מחדל". זיהוי המלחמה כ"מחדל" כלל זעם על בכירי הזירה הפוליטית על שלא מנעו את המלחמה במהלכים מדיניים נאותים (שלום, 2008); על ראשי הזירה הצבאית על שלא התריעו מודיעינית בפני מקבלי ההחלטות מפני המלחמה (ברגמן, 2008); כלפי הזירה התקשורתית על שלא דיווחה לציבור על כשלי המנהיגות והעדיפה לאמץ "צנזורה

עצמית" ששימרה את מעמד המנהיגות הצבאית והפוליטית (בן-צדף, 1996); ואף ביחס לזירה האקדמית והפובליציסטית שנתפסה כבלתי רלוונטית כשלא העלתה לסדר היום הציבורי כשלים שהובילו למשבר (בן ארי, 2001).

לאחר המלחמה החל שיח הצבאיות להתאפיין בתמות פוליטיות, ונראה היה כי הן תפסו את מקומה של הדה-פוליטיזציה שאפיינה אותו על ערכיו השונים (החל באמון בראשי הזירה הצבאית והמדינית וכלה בנחיצות להתגייסות ולהקרבת חיים שנתפסה כרכיב נורמטיבי בסדר החברתי הישראלי). השיח הציבורי החל להכיל את האפשרות כי ישראל לא עושה כל שביכולתה לשחרר את שבוייה ולמזער את חלליה. שתי קבוצות – הורים שכולים והורי שבויים ונעדרים – לא שבעו נחת מן הטיפול בהן ומנטיית המוסדות להעלים מהן פרטים על גורל יקיריהן.

משפחות השבויים והנעדרים – אי ודאות או הסתרה?

מימיה הראשונים של המלחמה חוו משפחות השבויים והנעדרים אי ודאות. בשבוע האחרון של חודש אוקטובר (שנת 1973) לימדו רישומי השלישות הצבאית כי אלפי חיילים נעדרים (אתר האינטרנט אית"ן – מערך איתור הנעדרים בצה"ל). רק לאחר שנערך מפקד כללי בצבא, הובהר כי מדובר ביותר מאלף חיילים אשר בחזקת שבויים או נעדרים. בפועל, כפי שהתברר מאוחר מדי, 242 חיילים נפלו בשבי המצרי, 65 בשבי הסורי ו-4 בלבנון (רשימות השבויים במצרים הועברו לישראל רק ב-13 בנובמבר 1973, ומסוריה ב-28 בפברואר 1974). מיומה הראשון של המלחמה לא ידעו משפחות רבות אם בניהן חיים או מתים, מצויים בין המאושפזים או נעדרים, האם גופותיהם נותרו בשדה הקרב או שטרם זוהו או שמא נשבו על ידי האויב. כולם הוגדרו נעדרים. כעס רב עלה בקרב המשפחות כאשר התברר כי ברשתות הטלוויזיה הזרות פורסמו צילומי הנעדרים בעוד הצנזורה הישראלית לא אפשרה את חשיפתם (קבלסקי, 1987: 55). עד ההיחשפות לדיווחי העיתונות הזרה, חוו ההורים את המסר כי "הצבא אינו יודע את אשר קרה לבן שהפקדתי בידו. משבר אמון זה הותיר משקעים כבדים בין המשפחות לבין השלטונות" (הארץ, 13 בדצמבר, 1973).

תקשורת ראשונית בין הורי שבויים

תביעותיהם של הורי החיילים למידע הובילו לפעילות משותפת. בימיה הראשונים של המלחמה התקבצו הורים מול שערי משרד הביטחון בתל אביב, זועקים למידע שלא ניתן להם וביטאו זעמם על השלטונות. ניכר כי ראש הממשלה גולדה מאיר היטיבה

להבין כי תידרש למופע תקדימי של עימות עם משפחות הנעדרים. מדבריה למזכיר המדינה האמריקאי הנרי קיסינג'ר:

How can I face the mothers and wives of these men? The cabinet and I decided to make it a condition of any ceasefire (Document 54).

למחרת שיחתה עם קיסינג'ר, פנתה מאיר לשגריר האמריקני בישראל קנת קיטינג, וטענה בפניו כי "תהליך חילופי השבויים חייב להיערך במהירות האפשרית, שכן הליכוד [הדגשה שלנו] עלול להשתמש בעניין זה ככלי ניגוח עיקרי נגד הממשלה" (Document 58, 23 October 1973).

מאיר אמנם הבהירה כי בין המדינה להורי החיילים קיימת "שותפות הגורל" וכי "לא נקבל הסכם של הפסקת אש מבלי שיכלול החלפת כל שבוינו" (תלם, צבאג ונוברגר, 2004), אך גם בפגישותיה עם ההורים לא חשפה בפניהם את המידע שבידיה (שם).

ועד ההורים: תחילתה של התמסדות ארגונית

בשלהי אוקטובר נרקם הקשר בין בני משפחות הנעדרים כבר ביתר קלות, שכן ב־25 לחודש, הקים עבורם משרד הביטחון מרכז זיהוי. באולם הוצגו תצלומי שבויים והוקרנו סרטים מהטלוויזיה הירדנית והמצרית. הסדר הסעיר את הרוחות ונתפס כ"תצוגה עצובה [←] בתנאי צפיפות, בכי, צעקות ואובדן הגיון" (דבר השבוע, 14 בדצמבר 1973).

באותה עת גמלה בלבם של ההורים החלטה תקדימית: להתמסד כוועד רשמי שייצג את כלל הורי הנעדרים, ולקיים הפגנה. זרז ליוזמת ההפגנה שימשה הכרעת ממשלת ישראל להתיר מעבר מזון ותרופות לחיילי הארמיה השלישית המצרית המכותרת, מבלי לדרוש בתמורה ולו את שמות השבויים הישראליים המוחזקים במצרים (מעריב, 29 באוקטובר 1973). התקשורת – שבאותם ימים החלה מאמצת דגם של בקרה שלטונית ותפקדה באופן פחות "מגויס" וקואופטיבי לממשל (אורבך וישראל, 2006) – הקדישה להפגנות ולפעילות ועד ההורים כיסוי אוהד. מובאות רבות מטיעוניהם כנגד הממשל הפכו מודפסות, לרבות האשמות חריפות כנגד ראש הממשלה – בבחינת עדות לקביעתו של ברזילי על כך כי לאחר המלחמה החלה העיתונות הישראלית משמשת שופר לחברה ולא למדינה (ברזילי, 1991: 25).

כך, במקביל למגעים בין ראש הממשלה גולדה מאיר להורי שבויים, דבר שהתרחש בטרמינולוגיה דרמטורגית "מאחורי הקלעים", הרי ש"בקדמת הבמה" נעשתה פעילות שחתרה תחת הדה-פוליטיזציה שאפיינה את מערכת הקשרים (השקטה, האינטימית והמגבה) בין הורי שבויים למקבלי ההחלטות. לאחר ההפגנה יצאה ההודעה על פעילות הוועד, שנועדה "להפעיל לחץ במישור הבינלאומי וכן כלפי הממשלה, על מנת שחוגים

רבים ככל האפשר יעמדו על מסירת רשימות השבויים הישראליים" (מדזיני, 1990: 467).
דבר זה הוביל ליתר אפקטיביות של הלחצים עליה.

"איפה את עכשיו כאם בישראל? את עומדת בראש ממשלה שהשלימה עם סירובו של האויב לספק את רשימת השבויים" (מייזלר, 1974), כך ניסחו ההורים את מצוקתם והחלו בסדרת פעולות תקדימיות. עימות ראשון סביב סוגיה קונקרטיבית בין ועד ההורים לממסד התרחש כאמור בשבוע האחרון של חודש אוקטובר, על רקע הסכמת ממשלת ישראל כי יועברו מזון ותרופות לארמיה המצרית המכותרת. מאוכזבים מכך ש"קלף המיקוח" הישראלי לא נוצל, עברו ההורים לפעול מקבוצת לחץ לתנועת מחאה (צוקרמן-בראלי ובנסקי, 1989; הרמן, 2004).

ב־30 באוקטובר החלו נערכות ב"קילומטר ה־101" שבסיני השיחות להפרדת הכוחות בין ישראל למצרים. ביום זה אף נערך במליאת הכנסת דיון מיוחד בנושא מעבר שיירות האספקה. הדיון עלה מטעם ראשי הליכוד, שהסתייגו בחריפות מיוזמת הממשלה. בצאתה למחרת היום (31 באוקטובר) לפגישות בווינגטון, הבהירה ראש הממשלה לציבור כי מחאת ההורים מיותרת, שהרי "נושא השבויים יעמוד בעדיפות ראשונה ברשימת הנושאים שיבואו לדיון עם הנשיא ניקסון" [אין אנו זקוקים לתמריצים לשם כך. זהו עניין הנוגע לצפור הנפש" (פתיר, 1973). אך ההורים סירבו להשתכנע, וכ־500 מהם קיימו באותו יום 4 הפגנות זעם למען שחרור השבויים – בחזית שגרירות ארצות הברית, ליד משרדי הצלב האדום ובפתח שגרירות בריטניה וצרפת. "עתה לאחר שרומינו, אני אומרת, מישהו חייב לתת את הדין. די לנו בהבטחות וכדיבורים של גולדה" (וינקלר, 1973), נאמר שם. "היו לנו מלחמות בעבר, ואולם זוהי הפעם הראשונה שמתקיימות הפגנות במהלכן. נאלצתי להיפגש עם אימהות ונשים של שבוינו", הטיחה גולדה בהנרי קיסינג'ר בפגישתה עמו (1 בנובמבר), מבלי שהסתירה מעיניו את חששה הפוליטי: "מה שאנו מסכנים עתה הוא הדבר הגדול ביותר שיש לנו – האמון הציבורי בנו. הבטחנו להם, ולאחר 24 שעות גילינו כי איננו מסוגלים לעמוד בדיבורנו" (Document 91a). שלושה ימים לאחר ששבו אחרוני השבויים ממצרים (25 בנובמבר 1973), התכנסו מאות הורים של נעדרי חזית הדרום שלא הוכללו בין החוזרים, והורי השבויים בסוריה לאסיפה סוערת בגבעתיים (דבר, 26 בנובמבר 1973), וקראו לממשלה לעצור את הספקת המזון לארמיה השלישית ולעיר סואץ עד שיתברר גורל הנעדדים. הם זעמו גם על טקסי קבלות הפנים לשבויים החוזרים, שהיו לטענתם: "הצגת שמחה מזויפת" והוחלט על הפגנה נוספת ברחבת משכן הכנסת, שהסתיימה בעימותים עם שוטרים (הארץ, 30 בנובמבר 1973).

במקביל לפעילות הורי הנעדדים בחזית הדרום החלה התארגנות נפרדת של הורי השבויים בסוריה, שזעמו על כך כי תשומת הלב ניתנה רק לשבויים במצרים. אלה איימו על ראש הממשלה מאיר ושר הביטחון דיין כי בכוונתם להגיע לבסיסי הצבא ולהזהיר

חיילים מפני ממשלת ישראל שתפקיר אותם אם ייפלו בשבי (יהודית גיא, ראיון, אוקטובר 2005). לאחר שנרשמו כעמותה הם אף נפגשו עם ראש הממשלה (19 בנובמבר) וטענו כנגדה: "אילו היו בנים של נכבדים יותר מאתנו בין השבויים בסוריה, הייתה התנהגות של הממשלה אחרת" (הארץ, 21 בנובמבר 1973).

על הצלחת ההורים העידה העובדה כי נפתחו בפניהם דלתות בית נשיא המדינה ולשכות חברי כנסת (ארכיון ועד הורי השבויים והנעדרים בסוריה, כפר סבא, תיק: התכתבויות). נוסף לכך, הישג תקדימי לוועד ההורים היה הזמנתם ל"מטבח" עיצוב מדיניות רשמי (פרדצור, 1992): ועדת החוץ והביטחון של הכנסת. את הצלחתם השיגו ההורים בפגישתם (31 בינואר 1974) עם יו"ר הכנסת ונציגי סיעות, שם תבעו הקמת גוף פרלמנטרי שיהיה אמון על הטיפול בעניינם. ועדה כזו הוקמה (18 בפברואר) כ"ועדת משנה מיוחדת מטעם ועדת החוץ והביטחון של הכנסת".

כתנועת מחאה ממוסדת, במקביל לעשייה המקומית פתחו הורי הנעדרים גם בפעילות מעבר לגבולותיה של ישראל. משלחות מטעמם החלו יוצאות לחו"ל (החל מנובמבר 1973) כדי לעודד לחץ על ממשלת סוריה לחשוף את רשימות השבויים שבחזקתה. מסעות אלה זכו להסתייגות ראש הממשלה והממסד הישראלי, שהובכו מהישגיהם. ב־8 בנובמבר נפגשה משלחת הורים בז'נבה עם אנשי כמורה מקומיים. בעקבות פגישה זו החליטו שניים מן הכמרים לצאת לרמשק ואף הצליחו להיפגש, ב־10 בנובמבר 1973, עם שני טייסים שבויים (לביא, 1973). כך, המפגש הראשון של גורם ניטרלי עם שבויים ישראלים נוצר הודות לארגון מחאתי של הורי שבויים שפעל באופן תחרותי אל מול ממשלת ישראל. כמו כן נערכו פגישות עם אנשים גבוהי דרג, מהאפיפיור ועד לראש ממשלת בריטניה, ועם הסופרים סימון דה־בובואר ואלבר ממי. ב־26 בפברואר הופיעה נציגות מטעם ההורים בשימוע בקונגרס האמריקני בפני ועדת משנה לענייני ארגונים ותנועות חברתיות. מקרה חלוצי של הופעת אזרחים זרים בפני הקונגרס (הר שפי, 1974).

מלחמת יום כיפור ומשפחות החללים

המלחמה, האזרח והשכול

עד למלחמת יום הכיפורים לא "הפריעו" חללי מערכות ישראל לשמחת העצמאות ולחגיגות הניצחון. אלו אמנם זכו בהנצחה רחבת היקף ומשפחותיהן זכו לסטטוס ציבורי מועדף, אך זאת באופן "ידידותי" לראשי הזירה הפוליטית והביטחונית – כלפיהם לא הובעו זעם או הלנה על ששלחו את הבנים להיהרג בשדות הקרב. חללי מלחמת ששת הימים, זו שקדמה למלחמת יום הכיפורים, עומעמו בסערת הניצחון וכמעט שלא הופיעו ב"אלבומי הניצחון", בחירה של אומה המעדיפה לחגוג את ניצחונה ולא להיחשף

למחירו (רוזנטל, 2001: 31). מלחמת יום כיפור חיברה את האזרח אל השכול, בראייה ביקורתית: "צריך להבין את המרירות המיוחדת שמאפיינת את הרגשתם של הורי חללי מלחמת יום הכיפורים. מקנן בהם החשד הנורא שהקורבן לא היה בלתי נמנע. חשד זה מתגבר לממדים עצומים נוכח הדיבורים על המחדל", הבהיר אב שכול לנשיא קציר (שמואל, 1974: 17). החלה הפוליטיזציה של השכול, המפקפקת בהכרחיותו ובמשמעות הלאומית המלווה אליו.

לא עוד הדחקת רגשות – בכי, כעס ופעילות פוליטית

לאחר המלחמה החל להיחשף "בקדמת הבמה" יגונם של החווים את האובדן. המלחמה התירה את הבכי והבעת הרגשות הפומבית. הדבר התבטא ברשימתו של אמנון לפיד מקיבוץ גבעת חיים איחוד, שעה שפרסם את טורו "הזמנה לבכי":

אני רוצה לשלוח לכם הזמנה לבכי. היום והשעה אינם חשובים, אך תכנית הערב, אני מבטיח תהיה עשירה: בכי. נבכה שעות. אני אבכה על המתים שלי: אברמ'לה, אילן, אמיתי, דודו, עוזר, יאיר ובני – ואתם תבכו על שלכם. ויחד נבכה על החלומות מהם הקצנו. על האלים שהכזיבו. נבכה על השכולים החדשים. אח, כמה שנבכה, בכי תמרורים נבכה. בכי קורע לב. בכי גדול. בכי – פסיכדלי. נבכה ספלים מלאים, דוודים. נהרות נבכה. נבכה אוקיאנוס. אך תמיד – בעוד חודש, בעוד חודשיים, בעוד שנה – תוכלו לבוא שנית. הדלת פתוחה. ההזמנה בעינה, ומכאן ואילך אצלי תמיד אפשר לבכות (לפיד, 1974).

רשימתו עוררה תגובות סוערות, קל וחומר בשל פרסומה בביטאון התנועה הקיבוצית – מי שתפקדה כסוכנת תרבות מובילה בעיצוב דפוסי האכל הישראליים (Kalekin- fishman and Klingman, 1988). בצד הבכי, אי הרצון להיענות לתביעות התפקיד "הממלכתיות" נבע יותר מכל מתחושות הכעס שליבתה המלחמה. "הדלק שהניע את תנועות המחאה היה הכעס נגד הממסד. הזעם על שלושת אלפי ההרוגים", העיד מוטי אשכנזי (אשכנזי, 2003: 212).

הורים שכולים כתנועת מחאה

עד למלחמת יום הכיפורים "פגשה" החברה הישראלית את השכול באתרים ציבוריים, במרחב ובזמן שיועדו לכך. באתרים אלה התקיים המפגש בין הפרטי לציבורי, והחברה פגשה בהם את המשפחות השכולות והביעה את הוקרתה כלפיהן. בלוח השנה היו אלה ימי הזיכרון הממלכתיים (עזריהו, 1995). במרחב היו אלה בתי העלמין הצבאיים והאנדרטות הפזורות בנוף הישראלי, על פי רוב באתרי הקרבות עצמם (לוינגר, 1993).

שם התרחשה התקשורת החברתית בין החברה ובין המשפחות השכולות (נווה, 1993). לאחר מלחמת יום הכיפורים החלו ההורים השכולים פורצים אתרים אלו ושועטים אל זירות ציבוריות חלופיות – הזירה התקשורתית והזירה החברתית (המכונה לעתים זירת החברה האזרחית). התנהגויותיהם של מסריהם והתקשורת בינם לבין החברה היוו שינוי מהפכני ביחס למפגש הממלכתי של החברה עם באתרים הציבוריים הישנים. אל הזירות ה"חדשות" לא הגיעו ההורים על מנת ללמד סנגוריה על הנהגת המדינה או לשם שימור דמות הבנים בתודעה הציבורית, אלא כחברי תנועת מחאה. ב־18 באוקטובר, ימים מספר לאחר שנפל בנה יוסף, תבעה תקווה שריד מקיבוץ בית השיטה את התפטרות שר הביטחון משה דיין. תחת הכותרת: "דיין חייב ללכת" טענה: "צה"ל לא היה ערוך ומוכן ביום הדין. שר הביטחון אחראי על כך שלא העמיד את הממשלה על חומרת המצב. [הוא] אחראי למחדלים חמורים ביותר" (מעריב, 29 בנובמבר 1973). 11 תנועות מחאה ממוסדות המונהגות על ידי הורים שכולים החלו פועלות לאחר מלחמת יום הכיפורים. הן תבעו מערכת שלטונית "שתהיה נתונה תחת בקרה מתמדת. שלא תשקוט על שמריה, שתבחן את עצמה כל הזמן, שתבחן כל שאלה אלף פעמים" (הארץ, 4 באוקטובר 1974). פעולה מתוכננת, אשר זכתה להדים תקשורתיים רחבים וניכר כי אף כוונה לשם כך, התרחשה עת הוזמן שר הביטחון משה דיין להרצות באוניברסיטת בר־אילן. ההרצאה תוכננה במקור לשעה 18:00, אך דקות ספורות קודם לכן פרצה קבוצה גדולה של הורים שכולים לתוך חדר ההרצאות על מנת למנוע את קיומה. הם היו חמושים בכרזות: "תתביישו לכם, באתם לשמוע רוצח", קריאה שקדמו לה הכינויים "רוצחת" כלפי גולדה מאיר בבתי העלמין ביום השנה הראשון למלחמה (מעריב, 19 בדצמבר 1974). אירוע זה היה אחד מני רבים: כנס תקדימי של מאה משפחות שכולות, גם הן התארגנו כתנועת מחאה, נערך בתל אביב. על מנת למסד את הפעילות, נבחרה בכנס נציגות שהחליטה לפנות לשר הביטחון בבקשה שיפטר את האלוף שמואל גונן מכל תפקידיו בצה"ל "כדי להשיב לעם את התחושה שיש שכר ועונש בשאלות המונחות ביסוד חיינו". המשפחות אף החליטו לפעול ציבורית בכל דרך "לסיכול חוות הדעת הבלתי אובייקטיבית של גופים ואישים שאין להם סמכות וזכות להביע דעה ולפרש את המסקנות הברורות של ועדת אגרנט" (מעריב, 22 בדצמבר 1975).

פעולות נוספות היו חבירתן של אימהות שכולות ואלמנות לקבוצה מאורגנת, ששמה לעצמה מטרה למנוע מגולדה מאיר את הזכייה בפרס ישראל בשל חלקה במחדל (מעריב, 28 במרץ 1975); התאגדותם של אחים שכולים שביקשו לקדם מה שכינו "בקרה שלטונית אזרחית מתמדת" (רמתי, 1973); פעילות משפחות שהלינו על כך כי ועדת החקירה פתרה את הדרג הפוליטי מאחריות (מעריב, 27 בפברואר 1975).

לא עוד שכול מגויס – מחאה בבתי העלמין ובימי הזיכרון

אתר ההתייחדות של משפחות שכולות עם בניהן (בתי העלמין) וימי ההתייחדות (ימי הזיכרון וימי השנה לציון פרוץ המלחמות) הובנו מראשית התרבות הישראלית כ"מרחבים ציבוריים" (Gumprecht, 2007) וכ"מחוזות זיכרון" (עזריהו, 2005: 369-383), שבהם ההורים נדרשו ל"תביעות תפקיד", תוך הבנה כי הם בחזית הבמה הציבורית ונדרשים להתנהגות "ממלכתית". על רקע זה ניתן להבין את המשבר שנוצר בקרב המשפחות לאחר המלחמה. הכעס שחשו המשפחות השכולות אף מצא את ביטויו בעת קיום חלק מהלוויות המלחמה בבתי העלמין הצבאיים. בקיבוץ בית השיטה, מתוכו נפלו במלחמה 12 לוחמים, צולמה על ידי הטלוויזיה הישראלית הלוויה כועסת שבה הוטחו דברי כעס ותוכחה כלפי הממשלה והמנהיגות (ארכיון ערוץ 1, תיק יום כיפור); לאחר אזכרות יום השנה למלחמה (1974) יצאו ההורים מבתי העלמין בתהלוכת מכוניות מאורגנת אל מול ביתו של משה דיין "כדי להזכיר את אחריותו למחדל [...] ולנפילת בנינו". ההורים אף החליטו כי הפגנה זו תמוסד ותיערך מדי שנה ביום השנה למלחמה (מעריב, 7 באוקטובר 1976). ביום השנה השלישית למלחמה מלאה הארץ הפגנות ציבוריות שאורגנו על ידי משפחות שכולות, וביציאה מכל בתי העלמין הן החתימו אזרחים על עצומת אי אמון בממשלה (מעריב, 6 באוקטובר 1976).

ניכר היה כי המשפחות השכולות הופכות לקבוצה בעלת זכויות יתר, אשר החליטה לתפקד כיום ציבורי המקדיש עצמו לתיקון של מה שנתפס על ידו כבעיה חברתית (Blumer, 1971), שבעטייה ראוי לעורר פניקה מוסרית (Good and Ben-Yehuda, 1995: 22-30). דבר זה מעיד על הפוליטיזציה של הסטרוקטורות החברתיות ועל הנכונות לדון בבסיסי הסדר החברתי, במקרה זה: הישארותם בשלטון של אנשי הממשל מתקופת המלחמה והאמון הציבורי בהם, התפיסה כי הנפילה בקרב היא בהכרח נורמטיבית ובעלת משמעות לאומית ועוד. כך כתב אח שכול ממלחמת יום כיפור: "אני נשבע מעל דף נייר זה בדם אחי היקרים [◀] ובדמם של כל חיילי צה"ל היקרים השוכבים דומם בקברותיהם הרעננים להביא את זעקותיהם המחרידות ושברון לבכם של אבות ואמהות ששכלו את ילדיהם היקרים [◀] לוקח אני על עצמי משימה כבדה [◀] תוצאות אוקטובר 73 אשר הביאו שואה איומה עלינו. להביא זאת אל כל אזרח יהודי באשר הוא שם למען יראו וידעו לדורות!!!". האח סיפר כי הוא עמל על הוצאת ספר שבו תתואר השתלשלות המלחמה (הארץ, 18 בדצמבר 1974).

מחאת שכול יום הכיפורים בזירה הפוליטית

ניכר כי התארגנויות ההורים השכולים של מלחמת יום כיפור הותירו את הבולטים בהם כמנהיגי דעה במרחב הציבורי, מעצם נכונותם לנקוט שיח אנטי־ממסדי המפיק לגיטימציה לפוליטיזציה של העיסוק במלחמה ובשכול. גם לאחר שוך הקרבות, ואף לאחר חילופי שלטון והתרחקות מימי המלחמה, נותרו אלה כדוברים ציבוריים המבקרים את השלטון. חלקם אף החל לרתום את מעמדם החדש כ"כרטיס כניסה" לקידום עמדות ותפיסות אידיאולוגיות ולהיהפכותם ל"שחקנים" פוליטיים. כך למשל, פנו 84 משפחות שכולות שבניהם נפלו ביום כיפור לראש הממשלה יצחק רבין ולשר החוץ יגאל אלון בתביעה להפסיק השליחות ההסברתית של חברי הכנסת משה דיין ואבא אבן בארצות הברית. לטענתם, דובר ב"ניסיון בולט לתת תעודת יושר ורהביליטציה לקבוצת אנשים שהביאו אסון על ישראל [4] בבחינת ניסיון לטשטש ולהשכיח את אשר היה במגמה לחזור לסדר היום כאילו לא אירע דבר" (מעריב, 7 באפריל 1975).

זעמן של המשפחות חודש עם החלטתו של מנחם בגין למנות את משה דיין לשר בממשלתו (מעריב, 29 במאי 1977). החלטה זו הפכה, בשנית, את קירות בתי יד לבנים לאתרי מחאה בעת שהודבקו עליהם מודעות "בגין בגדת בנו, בחרת בשר המחדל". שלל הפגנות נערכו תחת ביתו של בגין ובהם שלטים שהבהירו: "לא נרשה לרוצח ילדינו להיות שר בממשלת ישראל". בגין ניאות להיפגש עם ההורים אך נאלץ להותירם באכזבתם (ידיעות אחרונות, 5 ביוני 1977). שיקוליו הפוליטיים (השגת לגיטימציה לממשלתו באמצעות צירוף דיין) גברו על האמפתיה שחש לקבוצת ההורים השכולים. עוד קודם לכן הפכו ההורים השכולים לקבוצה המשתתפת בשיח הפוליטי כאשר קידמו מחאה כנגד מה שכינו "הכניעה והנסיגה החד־צדדית שנעשית על ידי ממשלת ישראל", עת שקל יצחק רבין להיענות ליוזמות המדיניות של קיסנינג'ר. יוזמות אחרות החלו ערב ועידת קמפ דייויד מצד חלק מהמשפחות, הפעם משמאל, לקידום שלום ונסיגה. דוגמה אחת לכך היא בקשתו של אב שכול שבנו נפל במלחמת יום הכיפורים לצרף הורים שכולים למשלחתו של בגין לחתימת חוזה השלום בוויינגטון (מעריב, 23 במרץ 1979).

סיכום

"משפחה במלחמה": הפוליטיזציה של יחסי משפחות חיילים והממסד

ב־4 במרץ 1974 הגישה גולדה מאיר מכתב התפטרות לנשיא המדינה. שלושה ימים קודם לכן (ז' באדר), כשהשתתפו ראש הממשלה גולדה מאיר ושר הביטחון משה דיין באזכרה לחללי צה"ל שמקום קבורתם לא נודע, הפך האירוע לאתר מחאה קולני. הורים

שכולים שנכחו באירוע הטיחו בהם קללות והאשמות קשות (דבר, 4 במרץ 1974). "זה כואב, כואב מאוד", הגדירה מאיר את האירוע. "הורים אחרים, קהל אחר, שונים מאלה שאני מכירה. גם ידוי לא נקיות ממלחמת יום הכיפורים", התבטאה אחרי האירוע (ידיעות אחרונות, 8 במרץ 1974). יש שזיהו באירוע את הזרז שהוביל להכרעתה להתפטר:

גולדה ראתה אפוא כי "עולים" עליה מכל הכיוונים. על כל אלה מותר להוסיף את חוויותיה הקשות מפגישות מסעירות עם משפחות נעדרים ושבויים שהאשימו אותה ואת הממשלה בכל מה שאירע. והחוויה הקשה מכל, בבית העלמין הצבאי בהר הרצל, ביום חמישי שעבר, כאשר רבים צעקו קריאות גנאי לעברה ולעבר דיין [...] כל זה הגדיש את הסאה וכך נפל הפור (מעריב, 4 במרץ 1974).

בין שהיו אלו תנועות ההורים השכולים והורי השבויים אשר הובילו לחילופי הממשל, ובין שפעילותן הייתה רק רכיב במחאה החברתית שהובילה לערעור הלגיטימציה של ממשלת גולדה מאיר, אין ספק כי התארגנויות אלו – תופעות ראשוניות בכל הקשור לשיח ולהתנהגות הציבורית של משפחות חללים ומשפחות שבויים ונעדרים – היו בחזקת אירועים מכוננים בעלי השפעה ארוכת טווח על התרבות הפוליטית הישראלית, כמו גם על תפקודן של משפחות חיילים ישראליות. שהפכו מ"המשפחה הלוחמת" ל"משפחה במלחמה" כנגד הממסד הישראלי.

במסגרת התרבות הלאומית הישראלית עוצב "מודל השכול ההגמוני" (לבל, 2012א) והוא חשף את הציבור הרחב לשיח ולהתנהגות מוגבלת של הורי חיילים בקדמת הבמה – שיח והתנהגות התומכים באתוסים המכוננים, חסרי פן ויקטימולוגי (קורבני, Elias, 1986) ומתמקדים בהנצחת הנופלים ובהתגייסות לפעילויות "ממלכתיות" הזוכות לברכת הממסד. לעומת זאת, הורי חללי ושבויי מלחמת יום הכיפורים ביטאו שיח מחאה שבמסגרתו לא רק שהמשפחות הוצגו כ"קורבן", אלא שהממשל הישראלי סומן כ"תוקפן" האשם בכאבן. ולא רק שאלה הפנו משאבים לטובת פעילויות פוליטיות – הם אף הסבו את מחוזות הזיכרון (בתי העלמין, ימי הזיכרון) למחוזות מחאה פוליטיים. כך, לא רק שהורחב השיח הפומבי של הורי חיילים (חללים ושבויים) במרחב הישראלי, אלא אף הורחב רפרטואר השימושים (Smith, 2001) בכל הקשור למחוזות הזיכרון הלאומיים, והחלה הפוליטיזציה של הזיכרון והשכול הישראלי.

ה"פוליטי", כפי שגורס אופיר, הוא תכונה המיוחסת לעניין כלשהו: "תכונה המועננת מבחון, במעשה האמירה, במחווה, באקט המייחס". אם בעידן ההגמוני, פקפוקים על אודות כדאיות השכול, אחריות המנהיגים להשיב את השבוי ואחריות המדינאים ובכירי הצבא לקורבן מיותר – נותרו ב"מרחב הפרטי", הרי שלאחר מלחמת יום הכיפור פקפוקים אלה מצאו את ביטויים במרחב הציבורי. בכך תרמו לפוליטיזציה של המלחמה, שכן זו תתקיים "כל זמן ששורה עליו ההיגד הפומבי המציג אותו בזיקתו לשלטון ומציג

באמצעותו את השלטון או את אחד מפניו כבעייתיים". על מנת שהדבר יתרחש הרי ש"מוכרחים לחזור על האמירה, לשחזר את האירוע, להציג שוב את הדבר הפוליטי בזיקתו לשלטון ואת השלטון כבעייתי. הדיבור הפומבי יכול להטביל כל עניין כפוליטי אבל הוא אינו יכול לתחזק לבדו את הפוליטיות של העניין. זו זקוקה להפעלה מחדש re-enactment של הזיקה לשלטון ושל הפרובלמטיזציה שלו" (אופיר, 2009: 176). אכן, הפיכת ההתנהגות שננקטה על ידי הורי חיילי המלחמה הפכה עם השנים ל"התנהגות משוחזרת" (restored behavior) (Schechner, 1985) הננקטת ומאומצת על ידי מצטרפים עתידיים למשפחת השכול או למשפחות השבויים והנעדרים.

נציין כי ההתנהגות שעליה עמד מאמר זה היא בבחינת פוליטיזציה פנים-פרדיגמטית, המקבילה למה שליימן-ווילציג כינה בעקבות הירשמן (Lehman-Wilzig, 1991). התהיות שהועלו והבהירו "את השלטון כבעייתי", כפי שניסח זאת אופיר, היו על אודות התנהלות המלחמה הייחודית, לרבות אפקטיביות המאמצים להשבת השבויים וכדאיות הקרבת החללים. אך תהיות אלו לא היו בבחינת פוליטיזציה חוץ-פרדיגמטית החותרת תחת הסדר החברתי ובתוכו תפיסת הסכסוך הישראלי-ערבי כרע הכרחי, כמו גם תחת האתוס הצבאי הישראלי וההתגייסות לצבא כרכיב אורחי. פקפוקים שכאלה יעלו גם יעלו כ-30 שנה לאחר מלחמת יום הכיפורים ויהלמו את אופציית ה-Exit ההירשמנית (Hirshman, 1970). גם הם יונהגו בחלקם על ידי הורי חיילים וחללים תחת שפע מותגים.⁶ קדמו לאלה שלל התארגנויות אחרות, פנים-פרדיגמטיות, שכפו פוליטיזציה על האתוס הצבאי בכלל ועל יחסי צבא-משפחות חיילים בפרט, וכמו המשיכו את פועלן של המשפחות נשואות מחקרנו שהחדירו ל"שפת הצבא" הישראלית את המותג "מחדל". מושג זה חדר לשיח החברתי ולצדו שלל התארגנויות הורי חיילים שפעלו להשפעה מודעת על מדיניות הביטחון, תוך הבהרת כשלי הממסד: "זמן רב לפני מלחמת יום הכיפורים השתרשה בחברה הישראלית הנורמה המעוותת ולפיה הסתרת האמת, הערפול ואפילו זריעת מידע שקרי הן הכרח בל יגונה, בשל מצבה המיוחד של מדינת ישראל [...] 'תרבות שקר' זו הייתה משותפת לממסד כולו - הפוליטי, הצבאי והתקשורתי" (אשכנזי, 2008: 370), תיאר מוטי אשכנזי, ממייסדי תנועת המחאה שקמה לאחר מלחמת יום הכיפורים.⁷ מאז, תופעה מקובלת היא כי משפחות לחיילים, לחללים ולנעדרים מתפקדות כשומרות החומות, לוחמות בממסד אל מול ניסיונות טיוח, אי אמירת אמת ומה שהן מכנות "בריחה מאחריות". האם הממסד מקל בתופעה זו ראש? האם החל לקבל אותה כחלק ממנגנון עיצוב המדיניות וקבלת ההחלטות השוטפות? ביולי 1980 הצביע משה דיין על מה שזיהה כתופעה שלילית במלחמת יום הכיפורים: "הגישה ההרסנית הזאת, הריסת עצמנו מבפנים, הייתה ונשארה הבעיה. אני לא מדבר על מוטי אשכנזי באופן אישי אלא על תהליך שבו טוען מישהו בזמן מלחמה שהוא מבטא את רצון העם, כביכול, לעומת ישראל גלילי, גולדה מאיר ואישים נבחרים נוספים"

(דיין, 1980). גישתו של דיין, ככל הנראה, נותרה נחלת מיעוט בקרב מקבלי ההחלטות. המדיניות הציבורית מעוצבת תוך שקלול תביעותיהם ודרישותיהם של משפחות חיילים, ולא רק זאת, אלא אף תוך ניבוי התנהגויות עתידיות של אלו מהן אשר תאלצנה להימצא, לימים, כחלק ממשפחת השכול ומשפחת השבויים והנעדרים המורחבת. בהערת אגב יש להזכיר כי פעילותן של משפחות חיילים העושות לפוליטיזציה של הסדר החברתי-צבאי היא בחזקת "בומרנג" להבנייתן כסוכני תרבות מרכזיים על ידי מעצבי התרבות הישראלית בעידן ההגמוני. מי שזוהו על ידי הממסד כטיפוסים סמליים העתידים לתמוך במיזם הדה-פוליטיזציה של הזיכרון הישראלי, הצבאיות והמשפחתיות בישראל, המשיכו לנצל את מעמדן הייחודי תוך "פרישה" מן התפקיד שעליו היו אמונות אל עבר אנטי-ממסדיות. עניין זה הועצם בעיקר בעידן שהיית צה"ל בלבנון – אז הפך שיח ההורות הצבאית למעצב מדיניות ציבורית ואף למשפיע על תורת הלחימה ועל הכרעות הנסיגה הישראליות (Lebel, 2010). הורי השבויים, הנעדרים והחללים הפכו ל-"Instant Celebrities", כפי שכינו זאת לבל ורונאל (Lebel and Ronel, 2009), והפיצו פניקה מוסרית מפני שבי או הקרבת חיים.

הערות לסיום בחזקת זרקור למחקרים נוספים:

א. משפחות מול משפחות: הערה על יחסי משפחות החללים ומשפחות השבויים והנעדרים

בהערת סיום נציין כי שתי הקבוצות שנותחו על ידינו – משפחות חללים ומשפחות שבויים ונעדרים – והוצגו כאן כפעילות בחזית אחת כנגד הממסד הישראלי, פועלות במקביל תוך הפצת מסרים זהים: אי אמון, כעס ודה-לגיטימציה לממשל המכהן. אך 37 שנים לאחר המלחמה שנותחה על ידנו, הרי שראוי להקדיש מחקר נפרד למערכת היחסים הסבוכה בין שתי זהויות אלה, שהחלה להפוך אמביוולנטית. כך למשל, תחת הכותרת "גלעד אינו פראיר" יצאו אבות שכולים לחללי צה"ל בקריאה לנועם שליט, אביו של החייל השבוי גלעד שליט – תוך שהבהירו לו כי בישיבתו בשבי בנו משרת אינטרסים ישראליים – "לשחרר את גלעד – לא בכל מחיר" (מעריב, 2 באפריל 2008). בעוד שליט פעל לשכנוע ממשלת ישראל להיענות לתביעות השובים בעבור החזרת בנו, תבעו ממנו הורים שכולים לחדול ממעשיו.

מובן שיש להזכיר את מערכת היחסים הקונפליקטואלית בין משפחות שבוי ונעדר צה"ל לבין משפחות נרצחי פעולות האיבה. דבר זה השתקף בדבריו של ראש הממשלה אהוד אולמרט, עת תיאר את הלחץ הסותר שבו הוא נמצא: "אביו של גלעד [שליט]

תוקף אותי כי אני לא משחרר את בנו וההורים [השכולים] באים בטענות שאני משחרר מחבלים" (מעריב, 9 ביולי 2008).⁸

בכל הקשור להבדל בין שתי הקבוצות, הרי שעד כתיבת מאמר זה נראה כי בעוד משפחות החללים נותרות במרחב הציבורי והתקשורת כבעלות נוכחות גם שנים לאחר מות בניהן, הרי שהופעתן של משפחות השבויים כמשפיעות על סדר היום הציבורי היא לתקופה מוגבלת, המסתיימת על פי רוב עם הבאתו לקבורה של יקירם בישראל. כך למשל, בראיון עיתונאי ביום ששב בנו עמי הביתה מהשבוי הסורי (יוני, 1974), נשאל אליהו גיא, ממייסדי ועד הורי השבויים והנעדרים: "ומה הלאה? האם הוועד יתפרק ויגמר פרק זה בחיך?". על כך השיב: "בינתיים נשאר יחד עד שנגמור את הפעולה עליה היינו חולמים בלילות: סעודת שמחה של כל המשפחות יחד עם הבחורים. אחרי זה – נשוב לחיים הנורמאליים ונקוה שלעולם לא נצטרך להיות פעילים שוב [הדגשה שלנו] (גולן, 1974).

ב. משפחות חיילים ופניקה מוסרית: השפעה על עיצוב מדיניות הביטחון

לא ניתן שלא לסמן את השפעת הקבוצות הנבחנות (הורי חללים, הורי שבויים) כמי שבפועלן קידמו מה שמכונה "פניקה מוסרית" (Ben-Yehuda, 1986) – מצב שבו מקבלי ההחלטות חשים דחיפות ייחודית לפעול להשבעת רצונן של הקבוצות, שמא ימוסגר השלטון כמי שרומס ערכי בסיס חברתיים ותישלל הלגיטימציה ליישום מדיניות הביטחון בקרב הקבוצות שהצבא שזור (embedded) בהן. כך למשל, במסגרת החשש מ"קולם" של הורי חללי צה"ל, התפתחו שלל אילוצים הנובעים ממה שמכונה "Casualty Phobia" (Lebel, 2010) – שינויים בדוקטרינת הלחימה שהפכה יותר ויותר "פוסט-הרואית" – כזו העושה להרחקת החייל משדה הקרב ולהתבססות על לוחמה אווירית וארטילרית, ותופסת את ההימנעות מאבדות כיעד מרכזי של המשימה (לבל ולובישי-עומר, 2012). גם בכל הקשור לפעילות הורי שבויים,⁹ נראה כי מקבלי ההחלטות נדרשו לא אחת לביצוע עסקה להשבת השבויים/חטופים – על כל השלכותיה האסטרטגיים החמורים – בשל מה שהם תפסו כאיום סוציולוגי: שבר ערכי-חברתי שיסמן את הממסד כאדיש לערכי בסיס של הצבא (רעות, אחוות לוחמים), ערכים שהובלטו אותה עת על פני ערכים אחרים (נכונות להקרבה, מחויבות לשלום האזרחים, דבקות במשימה). היכולת לכפות על הממסד "פניקות" שכאלה נובע ממה שבילו וויצטום מתארים כציפיות של משפחות החיילים מן הממסד: "ממצב שבו הורים קיבלו עליהם את המנדט החברתי, הסבור שתפקיד החיילים הוא להגן על המדינה, הם עברו בהדרגה למצב שבו הם דורשים בקולי קולות שהמדינה תגן על חיילינו" (בילו וויצטום, 1999: 54).

ג. שיח ההורות כשיח אליטות – על הקשר בין פרופיל המשרתים להתנהגות ההורים

יש לציין כי הפעילות שהחלה באירוע המכונן שנותח על ידנו היא נחלתן של הנגישים לעיצוב סדר היום הציבורי, להגדרתן של בעיות חברתיות בציבור וליצירת פניקות מוסריות בקרב מקבלי ההחלטות. אלה הן האליטות החברתיות שבקרבן התרחשו לקראת סוף המאה הקודמת שלל תהליכים הרלוונטיים לפעילותן: העמדת ערכי "טובת הילד" ורווחתו כתחרותיים לערכי טובת הלאום והקולקטיב (Maxwell and Morris, 2008); אימוץ ערכי ה"ליברליזם הויקטימולוגי" שבמסגרתם בולט משלם מחיר הסדר החברתי הלאומי על פני מקדמיו (Mythen, 2007); הנכונות להשתמש בטראומה ובקורבנות כבסחורה (Kleinman, 1997) על מנת לפעול למזעור חללים והקרבת חיים כחלק מהליברליזם והגלובליזציה המתחרים ברפובליקניות הלוקלית (Smith, 2005). נראה שהשינוי בקבוצות המאכלסות את שורות הלוחמים יוביל לשינוי בהתנהגות משפחות החיילים כחלק מתת-תרבות אסטרטגית נגדית לזו הפוסט-מודרנית (לבל ולוביש-עומר, 2012). כך למשל, התבטא אל"מ הרצי לוי, מח"ט הצנחנים היוצא, בראיון הפרישה שלו: "שכי ומוות – חלק מחיינו". לוי, שגדל בבית דתי-לאומי בירושלים, קומם עליו לא מעט מן המשתייכים למחנה החילוני-ליברלי, והתבטאותו הובילה לתגובות קשות. לוי הסביר כי הוא מתנגד לפניקה הצה"לית מחללים, ואת ההתנערות ממנה ביקש לקדם במבצע עופרת יצוקה – מבצע שאמור היה לשנות את המנטליות של הלוחמה הצה"לית ביהודה ושומרון. לדבריו, עד למבצע עופרת יצוקה, "כשהיינו מסיימים מבצע עם הרוגים, ולא משנה כמה תשתית הטרור שפגענו בה הייתה קשה וחשובה, הגדרנו את זה ככישלון, כאי עמידה במשימה. השמירה על חיי כוחותינו נכנסה שם כחלק מהגדרת המשימה" (Nrg, 4 בספטמבר 2009). אך כאמור, גם סוגיה זו, כיתר הסוגיות שהעלינו בחזקת "הערות לסיום" – ראויות למחקר נפרד להשלמת מחקרנו זה.

ד. מלחמת יום הכיפורים כקו שבר.

המלחמה היוותה קו שבר בכל הקשור לעיצוב יחסי צבא-חברה בישראל, כמו גם לעיצוב כלל הפסיכולוגיה הפוליטית הישראלית. שלל זהויות התהוו לאחריה, תוך שעברו טרנספורמציות פסיכו-סוציאליות וסוציו-פוליטיות: משפחות חיילים ומשפחות חללים, לוחמים, התקשורת הישראלית לענייני צבא, תנועות חברתיות ותנועות מחאה – כל אלה הפכו סוכנים "חדשים" שהשפיעו על שיח המלחמה, ההתנהלות, עיצוב ויישום מדיניות הביטחון ועיצוב מערכת היחסים בין משפחת החייל הביולוגית לבין זו הצבאית-סימבולית.

הערות

- 1 תורמים שווים, על פי סדר א"ב. ברצוננו להודות למערכת כתב העת ולעורכת הלשונית נופר הפטקה, כמו גם לנטע שטיינר-לבל על הסיוע בעריכת הביבליוגרפיה והתקנתה.
- 2 בהקשר הישראלי, הכותבת הבולטת ביותר בתחום יחסי צבא ומשפחה היא מיטל עירן-יונה, שמחקריה מלמדים על שלל הפרקטיקות הננקטות על ידי הצבא כדי "להתיידר" עם משפחות אנשי הקבע, כמו גם על התפיסה הפנומנולוגית של המשפחות את ההוויה הצבאית והשפעתה על הכרעות המשרת, איש הקבע. ראו למשל: עירן-יונה, 2006, 2007; Eran-Jona, 2011.
- 3 נציין כי בשמו זה הוקם האגף רק לאחר מלחמת יום הכיפורים.
- 4 ייתכן שבשל כך, עיקר המשאבים של האמונים במשרד הביטחון הישראלי על השיקום ועל ההתמודדות עם אוכדן או שבי מוקנים לטיפול במשפחות, ולא בחיילים ובלוחמים שחוו גם הם שכול או שבי של חבריהם לנשק בקרב יחידתם. זאת בניגוד לנעשה בצבאות זרים.
- 5 על האתוס הרפובליקני – שבמסגרתו זכאותו של פרט לתגמולים מן המדינה עומדת ביחס ישר לתרומתו למדינה, ועל השלכותיו בכל הקשור להתנהגות יזמים תרבותיים – לרבות משפחות חיילים, ראו: Belchem, 1994.
- 6 ראו למשל חוג ההורים – פורום המשפחות השכולות (<http://www.theparentscircle.com/>) או תנועת פרופיל חדש (<http://www.newprofile.org/hebrew/about.asp>) או תנועת פרופיל חדש (<http://www.newprofile.org/>).
- 7 כפי שעולה ממחקרנו, הרי שהורי השבויים והורי החללים קדמו לאשכנזי בהתארגנותם כתנועת מחאה כנגד השלטון לאחר המלחמה.
- 8 על העימות בין משפחות חללי צה"ל לבין משפחות נרצחי פעולות איבה, בכל הקשור להנצחה ולשיקום, ראו: לבל, 2012.
- 9 המאמר נכתב והתקבל לפרסום לפני ביצוע העסקה שהובילה להשבתו של החייל גלעד שליט לישראל.

רשימת מקורות

- אבן-זוהר, א'. 2002. "מי מפחד מהתרבות העברית", בתוך: אמיר, א' אור, א' ומעיין, ג' (עורכים), אחרת: עיונים בנושאי עבר עתיד הווה. ירושלים: כרמל. עמ' 40.
- אופיר, ע'. 2009. "מהו הפוליטי", תאוריה וביקורת 34, עמ' 175.
- אורבך, י' וישראל צ'. 2006. "תקשורת מגויסת: סיקור תאונות אוויריות בצה"ל בעיתונות הכתובה, 1977-1997", מגמות: רבעון למדעי ההתנהגות, 44 (3): 424-451.
- אלמוג, ע'. 1997. הצבר – דיוקן. תל אביב: עם עובד.
- אשכנזי, מ'. 2003. הערב בשש תפרוץ מלחמה. תל אביב: הקיבוץ המאוחד.
- 2008. "רע מנין באת ולאן אתה הולך", בתוך: שמש, מ' ודרורי, ז' (עורכים), טראומה לאומית: מלחמת יום הכיפורים אחרי שלושים שנה ועוד מלחמה, הוצאת מכון בן-גוריון, שדה בוקר, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר שבע.
- בילו, י' וויצטום, א'. 1999. "חייו ומותו של הגיבור הלאומי", פנים, 11, 46-54.
- בן ארי, י'. 2001. השתתפות אינטלקטואלים מזרחנים בישראל, בבניין ה"קונספציה" ערב מלחמת יום הכיפורים, עבודת דוקטור, אוניברסיטת חיפה.
- בן-גוריון, ד'. 1971. יחוד ויעוד, דברים על בטחון ישראל. תל אביב: הוצאת מערכות.
- תשכ"ב. לב אל לב. תל אביב: הוצאת משרד הביטחון.
- בן-צדף, א'. 1996. "האם נתנה העיתונות הכתובה הישראלית התרעה מספקת לקראת מלחמת יום הכיפורים?", פתח: כתב-עת בנושאי פוליטיקה תקשורת וחברה, 3: 27-64.

- בן-אולון, מ'. 2004. רמת תפקוד אישי, תמיכה משפחתית וחברתית כמנבאי איכול ואופי החוויה הצבאית בקרב נערים מאוכלוסייה בת סיכון, עבודת דוקטור, אוניברסיטת בר אילן, רמת גן.
- ברגמן, ר'. 2008 "בוקה ומבולקה: השתקפות מלחמת יום הכיפורים ממוצב הפיקוד", בתוך: מ', שמש וז', דרורי (עורכים), טראומה לאומית: מלחמת יום הכיפורים אחרי שלושים שנה ועוד מלחמה, מכון בן-גוריון בשדה בוקר ואוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר שבע. עמ' 179-212.
- ברזילי, ג'. 1991. "תקשורת המונים ומלחמות". קשר, 10, 25-32.
- גולן, נ'. "מלחמתם הפרטית של הורי השבויים". הצופה, 7 ביוני 1974. גון גרוס, צ'. 2003. הורים מתגייסים: משפחה, צבא ומה שביניהם, תל אביב: הוצאת כתר.
- רוח הוועדות המשותפות למשרד החינוך וצה"ל לקידום ההשכלה של צעירים בישראל, משרד החינוך והתרבות ואגף התכנון בצה"ל, ירושלים, 1999.
- דיין, מ'. 1980. "על תהליך השלום ועתידה של ישראל", תדפיס הרצאה בתוך: כנסי הבימה לברורים מדיניים וחברתיים, 1977-1981, משרד הביטחון והמרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, עמ' 206-207.
- הרצוג, ח'. 2003. "המשפחה הלוחמת: השפעת הקונפליקט הערבי הישראלי על מעמד הנשים בישראל", בתוך: אל חאג', מ' ובן אליעזר, א' (עורכים), בשם הביטחון: סוציולוגיה של שלום ומלחמה בישראל בעידן משתנה, עמ' 401-419. הוצאת אוניברסיטת חיפה.
- וינקלר, י'. "יש לי בן פצוע, כל העם פצוע - הגיב קצין משטרה שאבטח שגרירויות בתל אביב, בהפגנת זעם למען שחרור השבויים", הארץ, 1 בנובמבר, 1973.
- זילכה, ב'. "היום בו למדו במזרע להגיד קדיש", מעריב, 8 בנובמבר, 2003.
- טמיר, ג'. 1993, "הסתגלות לאורך זמן של הורים שכולי מלחמה בישראל", בתוך: מלקינסון, ר', רובין, ש' וויצטום, א' (עורכים), אובדן ושכול בחברה הישראלית, משרד הביטחון, ירושלים. עמ' 213-230.
- ידגר, י'. 2004, הסיפור שלנו: הנרטיב הלאומי בעיתונות. חיפה: הוצאת אוניברסיטת חיפה ופרדס.
- יהל, א'. 1974. "מכנס אל כנס", ביטאון ארגון יד לבנים, 2, עמ' 4.
- ישראל, ר', דסברג, א' ורוזנפלד, ע'. 1996. מכינות קדם צבאיות: סקר מאפיינים ושביעות רצון, המכון למחקר ולחינוך קהילתי, דוח מחקר 8, אוניברסיטת בר אילן, רמת גן.
- ישראלית, ש'. 1974. "אל משפחות חללי מלחמת יום הכיפורים". ביטאון ארגון יד לבנים, 2, עמ' 29-30.
- כץ, י'. 1997. "עמדות של בני נוער ושל הוריהם כלפי שירות בצה"ל. הייעוץ החינוכי, 6, עמ' 40-47.
- 2007, לב ואבן: סיפורה של המצבה הצבאית בישראל 1948-2006, הוצאת משרד הביטחון, תל אביב.
- לביא, צ'. 1998. "ועדת העורכים - המיתוס והמציאות", בתוך: ד', כספי וי', לימור (עורכים), אמצעי תקשורת המונים בישראל, עמ' 320-356. תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.
- לבל, א'. 2007. "נשבור את חומת החשאיות": מיקוח אזרחי-צבאי על שקיפות מרחב הביטחון בזירת השכול הישראלית", מדינה וחברה, 6(1), עמ' 19-41.
- 2012. שכולים מדרגה שנייה - משפחות חללי הטרור והפסיכולוגיה הפוליטית של השיקום. עיונים בתקומת ישראל 22, 359-389.
- לבל, א' ולוביש-עומר, ש'. 2012. לחזור למה שהיינו: חובשי "הכיפות הסרוגות" בצה"ל כאופוזיציה שמרנית לצבא פוסט-מודרני, בתוך: גל, ר' וליבל, ת' (עורכים). בין הכיפה לכומתה: על יחסי דת וצבא בישראל. תל אביב: מכון כנרת למחקרי ביטחון והוצאת מודן, 151-204.
- לוי, י'. 2007. מצבא העם לצבא הפרפריות. ירושלים: כרמל.
- לוינגר, מ'. 1993. אנדרטות לנופלים בישראל. תל אביב: הקיבוץ המאוחד.
- ליבוויץ-דרר, ש'. "דילמת השבוי". הארץ, 22 במאי, 2003.
- ליבל, ע'. 1990. חוץ מציפורים. ירושלים: שוקן.
- לפיד, א'. "הזמנה לבכי", שדמות נג ינואר 1974. עמ' 50-51.
- מאיר, ג'. 1975. חיי. תל אביב: מעריב.

- מדויני, מ'. 1990. היהודייה הגאה, גולדה מאיר וחזון ישראל. תל אביב: עידנים – ידיעות אחרונות. מוריס, ב'. 2000. תיקון טעות. תל אביב: עם עובד.
- מייזלס, ע'. 1995. "לקראת גיוס", בתוך: פלום, ח' (עורך), מתכרמים בישראל: היבטים אישיים, משפחתיים וחברתיים, 177-200. אבן יהודה: הוצאת רכס.
- מייזלר, ד'. "הרהורי אב של נעדר", מכתב למערכת העיתון הארץ, 2 בינואר, 1974.
- סופר, ג', קטן, ל' ושוחט, ת'. 1993. המשפחה כ"כך שיגור" – משמעות שיגור הבן הבכור לצבא במשפחה הישראלית של שנות השמונים והתשעים, חברה ורווחה, י"ג (4), 351-365.
- עזריהו, מ'. 1994. פולחני מדינה, מכון בן-גוריון בשדה בוקר ואוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר שבע. --- 2005. הר הרצל: מתווה היסטורי של בית הקברות הלאומי בירושלים. אופקים בגיאוגרפיה, 64-65: 369-383.
- עירן-יונה, מ'. 2007. אשת חיל והגבר החדש: שני מודלים של "משפחה אידיאלית" והשלכותיהם על הסדרים מגדריים במשפחות של נשים וגברים המשרתים בצה"ל. סוציולוגיה ישראלית (2), 8, 2007. 209-239.
- עמית, מ'. 1999. ראש בראש. אור יהודה: הד ארצי.
- פדהצור, ר'. 1992. השפעתם של מטבחי החלטה בקביעת מדיניות הביטחון הלאומי, עבודת דוקטור, אוניברסיטת תל אביב.
- פורת, ד' וויץ, י' (עורכים). 2002. בין מגן דוד לטלאי צהוב: היישוב היהודי בארץ-ישראל ושואת יהודי אירופה 1939-1945 – קובץ תעודות. ירושלים: הוצאת יד ושם.
- פינקלשטיין, מ'. 1993. הערכת תוכנית לחינוך לחיי משפחה וחינוך מיני לחיילות מגויסות לצה"ל במסגרת מקא"מ, דוח, בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת חיפה.
- פעיל, מ'. 1993. "מורשת ישראל כמרכיב בחינוך הצבאי והכללי", בתוך: כרם, ד' (עורך), מגוון דעות והשקפות בתרבות ישראל, 57-68. ירושלים: הוצאת משרד החינוך והתרבות.
- פרס, י' וכ"ץ, ר'. 1991. "המשפחה בישראל: שינוי והמשכיות", בתוך: שמגר-הנדלמן, ל' ובריינסקי, ר' (עורכות), משפחות בישראל, עמ' 9-32. ירושלים: האוניברסיטה העברית.
- פרס, י' וכ"ץ, ר'. 1980. "משפחה ומשפחתיות בישראל", מגמות 26 (1), עמ' 37-55.
- צוקרמן-בראלי, ח' ובנסקי, ט'. 1989. "הורים נגד שתיקה: תנאים ותהליכים לצמיחת תנועת מחאה", מגמות ל"ב. עמ' 27-42.
- קבלסקי, ל'. 1987. בביתו של נעדר. תל אביב: משרד הביטחון.
- קסן, ל' וויטנברג, ת'. 2000. שלב השיגור – התמודדות המשפחה עם גיוס ילדיה: דוח פסיכולוגי, המחלקה לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- פינס, א', טוראל, מ', תשבי, א', גומפל, ע', בן-לביא, ש' ושניידרמן, ס'. 1997. "המשפחה הישראלית וגיוס הבן לצבא: האומנם יציאה מן הבית?", בתוך: ולר, ר' וכהן, ר' (עורכות), משפחה ודעת: מבט עכשווי על המשפחה, עמ' 132-142. ירושלים: הוצאת משרד החינוך והתרבות.
- קסן, ל' וסופר, ג'. 1997. "תפקידן הכפול של קבוצות תמיכה במצבי מעבר: קבוצות תמיכה להורי חיילים בישראל", חברה ורווחה, 17 (4), 393-397.
- ישראל אשויילי, מ'. 1992. סיבוב חד: מודל להתערבות היועץ החינוכי בהכנת התלמידים לקראת השירות הצבאי. תל אביב: הוצאת רמות.
- רוזנטל, ר'. 2001. האם השכול מת? תל אביב: כתר.
- רוכלין (חסון), י'. 2007. הורות לחיילים בישראל כמשאב פוליטי, עבודת גמר לתואר מוסמך, החוג למדע המדינה, האוניברסיטה הפתוחה.
- שוורץ, ח"ש. 2008. "מלחמת יום הכיפורים: תקלה פיקודית ולא תקלה מודיעינית", בתוך: שמש, מ' ודרורי, ז' (עורכים), טראומה לאומית: מלחמת יום הכיפורים אחרי שלושים שנה ועוד מלחמה, עמ' 127-136. מכון בן-גוריון בשדה בוקר ואוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר שבע.

- שלום, ז'. 2008. "מלחמת יום הכיפורים: קונספציות שגויות ושברן", בתוך: שמש, מ' ודרורי, ז' (עורכים), טראומה לאומית: מלחמת יום הכיפורים אחרי שלושים שנה ועוד מלחמה, עמ' 273-304. מכון בן-גוריון בשדה בוקר ואוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר שבע.
- שמואל, מ', "הורים שכולים: נראה לנו שאין הציבור רגיש דיו למצבנו", מעריב, 11 ביולי, 1974. עמ' 15.
- שמיר, א'. 2003. לבל יהיו כלא היו: היחידה להנצחת החייל במשרד הבטחון ומיסוד דפוסי הזיכרון הממלכתיים. תל אביב: הוצאת משרד הביטחון.
- שפירא, א'. 1993. חרב היונה. תל אביב: עם עובד.
- שפירא, ב'. 1993. התפתחות העדפות פוליטיות אצל בני נוער: השפעת תפיסת ההורים כסמכויות ידע פוליטי, עבודת דוקטור, אוניברסיטת תל אביב.
- תלם, ע', צבאג, ש' ונויברגר, ב' (עורכים). 2004. מדיניות החוץ של ישראל, קובץ מסמכים, חלק ב', עמ' 289-299. תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.
- Adamson, W. 1987. "Gramsci and the Politics of Civil Society", *Praxis-International* 7, pp. 320-339.
- Amenta, E., Carruthers, B. G. and Zylan, Y. 1992. "A Hero for the Aged? The Townsend Movement, the Political Mediation Model, and U.S. Old-Age Policy, 1934-1950", *American Journal of Sociology*, 98 2. pp. 308-331.
- Barzili, G. 1999. "War, Democracy and Internal Conflict: Israel in a Comparative Perspective", *comparative Politics* 31(3), 317-336.
- Bennett, B. 1973. Telegram to Kissinger, "Demonstration at United Nations, Israeli POW'S in Syria", 11 December. (<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=113953&dt=1573&dl=823>)
- Berger, P. L., and Luckman, T. 1972. *The Social Construction of Reality*, Harmondsworth, Penguin Books Ltd.
- Berger, P. 1969. *The Social Reality of Religion*, London, Faber and Faber.
- Belchem, J. 1994. "Republican Spirit and the Military Science", *Irish Historical Studies* 29(113), 44-64.
- Blendon, J. R., Hunt, K., Benson, J. M., Fleischfresser, C. and Buhr, T. 2006. "Understanding The American Public's Health Priorities: A 2006 Perspective", *2006 Health Affairs*, 25, no. 6, pp. 508-515.
- Blumer, H. 1971. "Social Problems as Collective Behavior", *Social Problems*, Vol. 18, No. 3, 1971. pp. 298-306.
- Bourdieu, P. 1977. *Outline of a Theory of Practice*, Cambridge, Cambridge University press
- Breen-Smyth, M. 2009. "Hierarchies of Pain and Responsibility: Victims and War by Other Means in Northern Ireland", *Tripodos* 25. pp. 27-40.
- Brennan, J. P. and Gordillo, M. B. 1994. "Working Class Protest, Popular Revolt, and Urban Insurrection in Argentina: The 1969 Cordobazo", *Journal of Social History*, 27, 3. pp. 477-498.
- Cantril, H. 1963. *The Psychology of Social Movement*, John Wiley, NY.
- Cohen, S. 2008. *Israel and Its Army: From Cohesion to Confusion*, Routledge, London.
- Congress. 1974. "Treatment of Israeli POW's in Syria and their status under the Geneva Conventions. Hearing, Ninety-third Congress, second session. February 26, 1974", Congress. House, Committee on Foreign Affairs. Subcommittee on International Organizations and Movements, Washington, U.S. Govt.

- Contentious Politics, 2nd ed., Cambridge: Cambridge University Press.
- Dekel, R. and Solomon, Z. 2006. "Marital Relations Among Former Prisoners of War: Contribution of Posttraumatic Stress Disorder, Aggression, and Sexual Satisfaction", *Journal of Osychology*, 20 (4), pp. 709–712;
- "Secondary Traumatization Among Wives of Israeli Pows: The Role Of POWS Distress", *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology*, 41 (1). pp. 27–33;
- Dekel, R. 2007. "Posttraumatic Distress and Growth Among Wives of Prisoners of War: The Contribution of Husbands' Posttraumatic Stress Disorder and Wives' Own Attachment", *American Journal of Orthopsychiatry*, 77 (3). pp. 419–426
- Document 54. "Memorandum of Conversation between Meir and Kissinger", 22 October 1973. Documents from The National Security archive: The October War and U.S. Policy.
- Document 58. "Conversation with Prime Minister Meir", U.S. Embassy Israel cable 8513 to State Department, 23 October 1973. Documents from The National Security archive: The October War and U.S. Policy.
- Document 91a "Memo between Kissinger, Meir, Dinitz, and General Yariv", 1 November 1973. Documents from The National Security archive: The October War and U.S. Policy.
- Eisenstadt, S. N. 2004. "The Mahapakh of 1977 and the Transformation of Israeli Society", in: Eisenstadt, S. N. (ED), *Explorations in Jewish Historical Experience: The Civilization Dimension*, BRILL, LEIDEN. Pp. 139–204;
- Elias, R. 1986. *Politics of Victimization – Victims, Victimology, and Human Rights*, Oxford University Press, Oxford.
- Eran-Jona, M. 2011. "Married to the Military: Military-Family Relations in the Israel Defense Forces", *Armed Forces and Society* 37(1). 19–41.
- Fisher, W. 1982. *Time and Chronic Illness: A Study On Social Constitution of Time*, Berkeley, Bielfeld.
- Foucault, M. 1991. "Governmentality:", in: Graham Burchell, Colin Gordon, & Peter Miller (eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf. pp. 87–104.
- Gavriely, D. 2006. "Kippur War Ex-POWs – Israel's Cultural Code of Captivity and the Personal Stories of Yom War Ex-POWs", *Armed Forces & Society*; 33; 94. pp. 94–105.
- Gitlin, T. 1980. *The Whole World is Watching*, University of California Press, Berkeley. P.283.
- Gramsci, A. 1991. "Brave New World", *Socialist Review* 21 (7), pp. 57–65.
- Gumprecht, B. 2007. "The campus as a public space in the American college town", *Journal of Historical Geography*, Volume 33, Issue 1, January 2007, Pages 72–103.
- Harding, S. G. and Hintikka, M. B. 2003. *Discovering Reality: Feminist Perspectives on Epistemology Metaphysics, Methodology and Philosophy of Science*, Boston, Kluwer.
- Haraway, D. 1988. "Situated Knowledge: The Science Question in Feminism and The Privilege of Patrial Perspective", *Feminist Studies* 14, pp. 575–599.,
- Helman, S. 1999. "War and Resistance: Israeli Civil Militarism and Its Emergent Crisis," *Constellations*, 6 (3), pp. 391–410;
- Herzog, H. 2004. "Family-Military Relations in Israel as a Genderizing Social Mechanism", *Armed Forces and Society* 31 (1). pp. 5–30.

- Hirschman, A. O. 1970. *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press, Cambridge.
- Janoff-Bolman, R. 1992. *Shattered Assumption*, The Free Press, NY.
- Javeline, D and Brown, D. 2003, "The Effects of Protest on Public Health", Paper prepared for the 2003 Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia.
- Johnson, C. 1966. *revolutionary Change*, Little Brown, Boston.
- Jose, S. 2007. "Back stage on the front lines: perspectives and performance in the combat information center", Conference on Human Factors in Computing Systems, California, USA.
- Lebel, U. and Ronel, N. 2009. "The Emotional Re-Engineering of Loss: On the Grief-Anger-Social Action Continuum", *Political Psychology*, 30 (5). pp. 669–691.
- Lebel, U. 2010. "'Casualty Panic': Military Recruitment Models, Civil-military Gap and their Implications for the Legitimacy of Military Loss", *Democracy and Security* 6(2). pp. 183–206.
- Lehman-Wilzig, S. N. 1991. "Loyalty, Voice and Quasi Exit", *Comparative Politics*, vol 24 no 1, pp. 97–108.
- Levy, Y. 2008. *Israel's Materialist Militarism*, Lanham, MD : Lexington Books.
- Lieblich, A. 1994. *Seasons of Captivity: The Inner World of POWs*, New York: New York University Press
- Luckham A. R. 1971. "A Comparative Typology of Civil-Military Relations." *Government and Opposition* 6 (winter): 5–35.
- Luker, K. 1984. *The Politics of Motherhood*, University of California Press.
- Neria, Y. Solomon, Z., Ginzburg, K., Dekel, R., Enoch, D., Ohry, A. 2000. "Posttraumatic residues of captivity: A follow-up of Israeli ex POWs". *Journal of Clinical Psychiatry*, Vol.61, (pp. 39–46)
- Ohry, A., Solomon, Y., Neria, Y., Waysman, M., Bar-On, And Levy, A. 1994. "The aftermath of captivity: A 18-year follow-up of Israeli ex-POWs", *Behavioral Medicine*, Vol.20, (pp.27–33)
- Palazzo, G. and Scherer, A. G. 2006. "Corporate Legitimacy as Deliberation: A Communicative Framework", *Journal of Business Ethics* 66(1). pp. 71–88.
- Parker, I. 1998. "Realism, Relativism and Critique in Psychology", In: Ian Parker (ed), *Social Constructionism, Discourse and Realism*, London, Sage. pp. 1–9.
- Ping, R. A. 1993. "The effects of satisfaction and structural constraints on retailer exiting, voice, loyalty, opportunism, and neglect", *Journal of Retailing*. Fall Vol 69(3) 320–352
- Ronel, N. and Lebel, U. 2006. "Beyond restoration: The Role of Non Forgiveness for Bereaved Parents", in: Jaishankar, K., Ramdoss, S. and Madhava Soma, S. P. (eds.), *Crime, Victims and Justice: An Introduction to Restorative Principles*, Serial Publications, New Delhi. Pp. 116–141.
- Schlesinger, P. 1993. "Wishful Thinking: Cultural; Politics, Media and Collective Identities in Europe", *Journal of Communication*, 43 (2). pp. 6–17.
- Smith, B. R. 2011. "A Legacy of Lazarsfeld: Cumulative Social Research on Voting", *International Journal of Public Opinion Research*, Volume 13, Number 3 Pp. 280–298.
- Solomon, Z. and Horesh, D. 2007. "Changes in Diagnostic Criteria of PTSD: Implications from Two Prospective Longitudinal Studies", *American Journal of Orthopsychiatry*, 77 (2). pp. 182–188

- Swidler, A. 1986. "Culture in Action: Symbols and Strategies", *American Sociological Review*, 51.pp. 273–286.
- Stock, G. 1994. "Youth culture in East Germany: From symbolic dropout to politicization", *Communist and Post-Communist Studies* 27 (2). pp. 135–143
- Tarrow, S. 1998. *Power in Movement: Social Movements and*
- Tufte, R. E. 1978. *Political Control of the Economy*, Princeton University Press, Princeton.
- Vinitzky-Seroussi, V. and Ben-Ari, E. 2000, "The Knock on the Door: Managing Death in the Israeli Defense Force", *Sociological Quarterly*, 41 (3), , 391–411.
- Wilkinson, P. 1971. *Social Movements* Pall Mall Press, London.
- Zakin, G., Solomon, Z., Neria, Y.2003, "Hardiness, attachment style, and long-term psychosocial distress among Israeli POWs and combat veterans". *Personality and Individual differences*, Vol. 34, 5. pp. 819–829.
- Yardley, K. 1984. "A Critique of Role Play Terminology in Social Psychology Experimentation", *British Journal of Social Psychology*, 23. pp. 113–120
- Purcell, S. 2002. *Sealed with Blood: War, Sacrifice, and Memory in Revolutionary America*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Bourdieu, P. 2002. "Against the Policy of Depoliticization", *Studies in Political Economy* 69. pp. 31–41.
- Ferguson, J. 1994. *The Anti Politics Machine*, Cambridge, University of Cambridge Press.
- Thomas, L. M. 1999. "Suffering as a Moral Beacon: Blacks and Jews", in: Flanz-Baum, H. (ed.), *The Americanization of the Holocaust*, John Hopkins, Baltimore.
- Foster, R. 1991. "Making National Cultures in the Global Ecumene", *Annual Review of Sociology*, 20, pp. 235–260.
- Brawer Ben-David, O. 2006. "Ranking deaths in Israeli society: Premature deaths and organ donation", *Mortality*, 11. pp. 79–98
- Kalekin-fishman, D. and Klingman, A. 1998. "Bereavement and Mourning in Nonreligious Kibbutzim", *Death Studies*, 12 (3) . pp, 253 – 270.
- Lebel, U. 2006. "The Creation of the Israeli 'Political Bereavement Model' – Security Crises and their Influence on the Public Behavior of Loss: A Psycho-Political Approach to the Study of History", *Israel Affairs*, 12 (3). pp. 439–461
- Lebel, U. 2009. "The Glocalization of Bereavement: Bereaved Families, Discourse of Economics, and the Hierarchy of Casualties", Giuseppe Caforio (ed.), *Military Sociology Essays in Honour of Charles Moskos*, Bingley, UK: Emerald Group publisher, pp. 11–40.
- Michel Foucault. 1991. "Governmentality:", in: Graham Burchell, Colin Gordon, & Peter Miller (eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf. pp. 87–104.
- Such, E., Walker, O. and Walker, R. 2005. "Anti War Children", *Childhood*, Vol. 12, No. 3, 301–326.
- Paul Connerton. 1989. *How Societies Remembers*, Cambridge, Cambridge: University Press.
- Xiang, Y. 2010. "The discursive construction of national identity", *Critical Discourse Studies* 7(1), pages 91 – 94.

- Mythen, G. 2007. "Cultural Victimology: Are We All Victims Now?", in: Walklate, S. (ed.), *HandBook of Victims and Victimology*, Willan Publishing, Cullompton pp. 464–483.
- Kleinman, A. D. and Lock, M. 1997. "Introduction", in : Kleinman, A. D. and Lock, M. (eds.), *Social Suffering*, Berkley, Los Angeles and London, University of California Press. P. 9–25.
- Mendelsohn, B. 1976. "Victimology and Contemporary Society's Trends", *Victimology* 1(1). pp. 8–28.
- Maghraoui, A. 2002. "Depoliticization in Morocco", *Journal of Democracy* 13 (4). pp. 24–32.
- Schechner, R. 1985. *Between Theatre and Anthropology*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press.
- Solomon, Z., & Dekel, R. 2005. PTSD among Israeli ex-Prisoners of war: 18 and 30 years after release. *The Journal of Clinical Psychiatry*, 66(8), 1031–1037.
- Roshenthal, G. 1993. "Reconstruction of Life Stories: Principles of Selection in Generation Stories for Narrative Biographical Interviews", *The Narrative Study of Lives* 1(1). pp. 59–91.
- Rousseau, J. J. 1968. *The Social Contract and Discourses*, Everyman's Library, London. Pp. 262–263.
- Goode, E. and Ben-Yehuda, N. (2009), *Moral panics: the social construction of deviance*, Malden, MA, Wiley-Blackwell.

שיטת הפריימריז בישראל אחרי 20 שנה: מאזן ביניים

בפברואר 2012 מלאו 20 שנה לאימוץ שיטת הפריימריז. המעבר לשיטה זו, שבמסגרתה נבחרים מנהיגי מפלגה ומועמדיה לכנסת על ידי כל חברי המפלגה, סימל את שיאו של תהליך דמוקרטיזציה אשר הוליך את המפלגות הגדולות מעידן הרשימות המסדרות והאוליגרכיה המפלגתית לעידן של בחירות פנימיות דמוקרטיות. במרוצת שני העשורים הפכו הפריימריז לחלק בלתי נפרד מההליך הפוליטי, לפחות במפלגות הגדולות המהוות חלופות שלטוניות. עובדה זו מחייבת הערכה מחודשת באשר ליתרונותיה ולחסרונותיה, בייחוד נוכח הביקורות הנוקבות המופנות אליה ונוכח הפגמים הרבים הקשורים בה. מאמר זה בוחן אם הביקורות המופנות כלפי הפריימריז מוצדקות, ואם כן – האם יש לנטוש את השיטה ולהכתירה בתור ניסוי שנכשל? חלקו הראשון של המאמר מגדיר מהם פריימריז ובוחן את התפתחות הבחירות הפנימיות במפלגות הגדולות. החלק השני סוקר את ספרות המחקר הענפה בנושא שיטת הפריימריז בישראל. חלקו השלישי והעיקרי של המאמר פורש את קשת הביקורות שנשמעו במהלך השנים כלפי שיטת הפריימריז, בודק אם יש להן יסוד ואם כן – מהן הדרכים האפשריות, אם קיימות כאלו, להתמודד עמן.

בפברואר 2012 מלאו 20 שנה להתמודדות הפנים-מפלגתית הראשונה בישראל שבה נבחר מנהיג מפלגה במתכונת של פריימריז. במסגרת התמודדות זו לראשות מפלגת העבודה גבר יצחק רבין על שמעון פרס, על אורה נמיר ועל ישראל קיסר. המעבר לשיטת הפריימריז, שיטה כוללנית שבה זכאים להשתתף כל חברי המפלגה, סימל את שיאו של תהליך דמוקרטיזציה אשר הוליך את המפלגות הגדולות מעידן הרשימות המסדרות לעידן של בחירות פנימיות דמוקרטיות.

אימוץ הפריימריז על ידי המפלגות הישראליות הגדולות נועד לפתוח את הליכי הבחירה הפנים-מפלגתיים לקהלים רחבים יותר ולשחרר את המפלגות מהתדמית המאובנת והאוליגרכית שדבקה בהן. הפריימריז נתפסו גם כשיטה שמפקיעה מידי האליטות המפלגתיות את השליטה בקביעת המועמדים, תוך חיזוק התחרותיות, החלשת העסקנים ונטרול ה"דילים" של אחורי הקלעים. התקווה הייתה שבחירת המנהיגים והמועמדים לכנסת בגוף רחב של עשרות אלפי מתפקדים תקרב את המפלגות אל

תומכיהן ותשקם את האמון הציבורי בהן, שהגיע לשפל בסוף שנות ה־80 וראשית שנות ה־90. הליך כזה הצטייר כ"חגיגה לדמוקרטיה", כצינור השפעה של אזרחים שאכפת להם מענייני החברה והמדינה ומביעים את עמדתם בשאלת זהות נבחרי הציבור.

20 שנה ו־32 התמודדויות לאחר מכן (ראו טבלה 1), הניסיון מלמד כי בצד היתרונות הרבים על הנייר, במציאות שיטת הפריימריז סובלת מליקויים ומכשלים משמעותיים. הביקורות הרבות שהופנו כלפי השיטה במהלך השנים – מצד חוקרים, פוליטיקאים ואנשי תקשורת – יוצרות רושם שחסרונותיה עולים על יתרונותיה ושאימוצה הולך את הפוליטיקה בישראל "מן הפח אל הפחת" (נסים, 1996). גם אם לא נסכים לרושם זה, הרי שאי אפשר לבטל את הביקורות הללו בלא כלום. יש לבחון אותן בכובד ראש, בייחוד לאור העובדה ש־20 שנה לאחר אימוצה ניתן לקבוע כי שיטת הפריימריז הפכה לחלק בלתי נפרד מההליך הפוליטי, לפחות במפלגות המצרפיות הגדולות המהוות חלופות שלטוניות. על אף הקולות הנשמעים פה ושם בזכות שיטת הוועדות המסדרות או הבחירות במרכזי המפלגות, דומה כי שיטת הפריימריז הכתה שורש בנוף הפוליטי הישראלי. לפיכך נחוצה הערכה מחודשת באשר ליתרונותיה ולחסרונותיה.

מאמר זה בוחן אם הביקורות המופנות כלפי הפריימריז מוצדקות, ואם כן – האם יש לנטוש את השיטה ולהכתירה בתור ניסוי שנכשל? חלקו הראשון של המאמר מגדיר מהם פריימריז ובוחר את התפתחות הבחירות הפנימיות במפלגות הגדולות. החלק השני סוקר את ספרות המחקר הענפה בנושא שיטת הפריימריז בישראל. חלקו השלישי והעיקרי של המאמר פורש את קשת הביקורות שנשמעו במהלך השנים כלפי שיטת הפריימריז, בודק אם יש להן יסוד ואם כן – מהן הדרכים האפשריות, אם קיימות כאלו, להתמודד עמן. בחלק האחרון נערך דיון מסכם.

פריימריז ובחירות מקדימות

המונח פריימריז (Primaries, Primary Election) הגיע אל עולם המושגים הישראלי מהפוליטיקה האמריקנית, שם נערכים פריימריז לבחירת מועמדי המפלגות למשרות שונות: לתפקיד הנשיא, לתפקידי מושלים, לתפקידי ראשי ערים ולתפקידי נציגי המפלגה בבתי הנבחרים (Bartels, 1988; Galderisi et al., 2001; Ware, 2002). הפריימריז נערכים זמן מה לפני הבחירות עצמן ומכאן נובע שמם: הם השלב הראשון והמקדים בשרשרת של הליך בחירות. לדוגמה, הליך הפריימריז הנשיאותיים תם בסוף אוגוסט או בראשית ספטמבר של שנת בחירות, כחודשיים לפני מועד הבחירות לנשיאות. אולם למונח פריימריז ישנה משמעות נוספת ואף חשובה יותר מעבר להיותם של מקדים בהליך של בחירות. פריימריז גם מביעים סוג של הליך פתוח, שבו מועמדי המפלגות לא נבחרים בידי האליטות המצומצמות אלא בידי קהל רחב של מצביעים

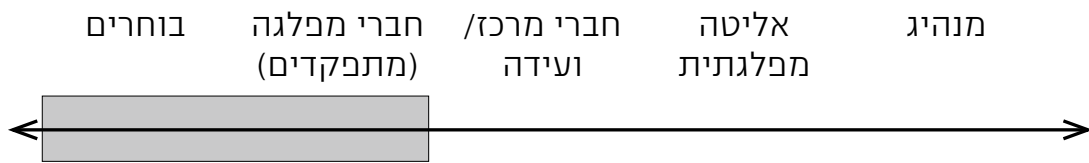
טבלה 1: בחירות פנימיות במתכונת של פריימריז, 1992–2012

בחירות למנהיג המפלגה	בחירות לרשימת המועמדים לכנסת
1992 – מפלגת העבודה	1992 – מפלגת העבודה
1993 – הליכוד	1996 – הליכוד
1997 – מפלגת העבודה	1996 – מפלגת העבודה
1999 – הליכוד	1996 – מרצ
1999 – הליכוד*	1999 – מפלגת העבודה
2001 – מפלגת העבודה	2002 – מפלגת העבודה
2002 – מפלגת העבודה	2005 – מפלגת העבודה
2002 – הליכוד	2008 – קדימה
2004 – מרצ	2008 – הליכוד
2005 – מפלגת העבודה	2008 – מפלגת העבודה
2005 – הליכוד	2012 – הבית היהודי
2007 – מפלגת העבודה	2012 – הליכוד
2007 – הליכוד	2012 – מפלגת העבודה
2008 – מרצ	
2008 – קדימה	
2011 – מפלגת העבודה	
2012 – הליכוד	
2012 – קדימה	
2012 – הבית היהודי	
סך הכל: 19	סך הכל: 13

* בשנת 1999 נערכו שתי מערכות בחירות להנהגת הליכוד

(Carey and Enten, 2011: 82). לעתים מדובר בחברי המפלגה הרשומים (ואז יקרא ההליך פריימריז סגורים או מפלגתיים), ולעתים בתומכיה או בכלל הציבור (פריימריז פתוחים). לפיכך עלינו לראות בפריימריז הליך בחירה פנים-מפלגתי שבמסגרתו ניתנת זכות השתתפות לכל הפחות לכלל חברי המפלגה (ראו האזור המסומן באפור בתרשים 1). השאלתו של המונח פריימריז אל עולם המושגים של הפוליטיקה הישראלית יצרה בלבול מסוים, שכן לעתים קרובות התקשורת, ואף הפוליטיקאים והמפלגות עצמם, עושים שימוש במונח "פריימריז" גם לתיאורם של הליכי בחירה פנימיים אשר אינם פתוחים לחברי המפלגה (המתפקדים), אלא מוגבלים לקהל מצביעים מצומצם יותר. כך, למשל, תוארה ההתמודדות הפנימית במרצ בפברואר 2012 כ"פריימריז על ראשות מרצ", אף שזכות הבחירה הוגבלה לצירי ועידת המפלגה (בר־זהר, 2012א). הבחירות

תרשים 1. גופים בוחרים בהליכי בחירה פנים-מפלגתיים



לקביעת רשימת הליכוד לכנסת ה-16 תוארו אף הם כ"פריימריז" אף כי מי שהשתתף בבחירה היו צירי המרכז ולא חברי המפלגה (איל, 2002).

נוסף על בלבול זה, המינוח האנגלי פריימריז (או בתעתיק חלופי – פריימריס) מוחלף לעתים בעברית במונח בחירות מקדימות ויוצר כפילות וחוסר בהירות נוספים. לפיכך חשוב להבהיר כאן כי "בחירות מקדימות" הוא כל הליך מפלגתי פנימי שבאמצעותו קובעות מפלגות את מועמדיהן לכנסת או את מנהיגיהן.¹ אם כן, בחירות מקדימות כוללות גם פריימריז וגם בחירות על ידי גופים בוחרים מצומצמים יותר כגון בחירות במרכז המפלגה, בוועידת המפלגה או אפילו על ידי ועדת מינויים. אולם השימוש במונח פריימריז צריך להיות מוגבל רק לאותם הליכי בחירה שבהם ניתנת זכות הבחירה לכל חברי המפלגה (או לתומכיה) והוא מתייחס כאן – כפי שמשקפת טבלה 1 לעיל – לשני הליכים נפרדים: בחירת מנהיג המפלגה ובחירת רשימת המועמדים של המפלגה לכנסת. בחינת שיטות בחירת המנהיגים במפלגת העבודה (וקודמתה מפא"י) ובליכוד (וקודמתה חרות) משקפת תהליך ליניארי של הרחבה הדרגתית של הגוף הבוחר. במפא"י עד שנת 1963 זכה דוד בן-גוריון למעמד של מנהיג טבעי ובלתי מעורער. מעמדו נחשב כה מבוצר עד כי אפילו כאשר פרש מראשות הממשלה בשנת 1954 הוא אינו חדל להיות מנהיגה של מפא"י. איש אינו פקפק בכך, אפילו לא ראש הממשלה משה שרת (ינאי, 1969: 51). כאשר התפטר בן-גוריון בשנת 1963 לא היה עדיין בנמצא הליך שבאמצעותו ייבחר המנהיג החדש. בערב ההתפטרות התכנסה האליטה המפלגתית המצומצמת של מפא"י להתייעצויות בלתי רשמיות ולמחרת מונה לוי אשכול ליורש. מינויו אושרר בידי מרכז מפא"י בהליך שהיווה לא יותר מחותמת גומי. שנתיים לאחר מכן נערכה לראשונה התמודדות לראשות המפלגה כאשר בן-גוריון ניסה להדיח את אשכול מתפקידו ונכשל. הגוף הבוחר היה מרכז המפלגה. בשנת 1969, לאחר פטירת אשכול, אישרר מרכז מפלגת העבודה את מינויה של גולדה מאיר למנהיגה, ובשנת 1974 היו אלה עדיין חברי המרכז שבחרו את המנהיג החדש (יצחק רבין גבר על שמעון פרס). שלוש שנים מאוחר יותר הורחב הגוף הבוחר לוועידת המפלגה. מבחינת מספר בעלי זכות הבחירה סימן מעבר זה גידול מכ-500 צירי מרכז לכ-3000 צירי ועידה (קניג, 2006: 45). ועידת המפלגה נותרה הגוף הבוחר את מנהיג המפלגה גם לאורך שנות ה-80. בשנת 1991 הוקמה במפלגת העבודה "ועדת פריימריז" בראשות חבר הכנסת חגי מרום. הוועדה דנה והמליצה על

אימוץ פריימריז לבחירת רשימת המועמדים והמנהיג שבמסגרתם תינתן זכות הבחירה לכל מתפקדי המפלגה. ועידת המפלגה אישרה את ההמלצות בנובמבר 1991, וכמה חודשים לאחר מכן כבר ערכה המפלגה פריימריז להנהגת המפלגה (בר, 1996). מנהיגי מפלגת העבודה נבחרו מאז על פי שיטה זו.²

בדומה לבן-גוריון במפא"י, זכה מנחם בגין למעמד של מנהיגה הטבעי של חרות. הוא אמנם עמד לבחירה מחודשת בכל כינוס דו-שנתי של ועידת התנועה, אך היה זה ריטואל פורמלי בעיקרו. רק לאחר פרישתו מהחיים הפוליטיים נערכה התמודדות על ראשות התנועה. הגוף הבוחר היה מרכז חרות, ויצחק שמיר ניצח את דוד לוי (1983) ואת אריאל שרון (1984). בשנת 1992, בזמן שהליכוד כבר היה למפלגה מאוחדת, גבר שמיר פעם נוספת על לוי ושרון. הפעם הגוף הבוחר היה ועידת המפלגה. מבחינת מספר בעלי זכות הבחירה סימן מעבר זה גידול מכ-900 צירי מרכז לכ-3000 צירי ועידה. שנה לאחר מכן, בעקבות ההפסד בבחירות לכנסת ה-13 החליט הליכוד לאמץ אף הוא שיטה של פריימריז וכבר בשנת 1993 נבחר בנימין נתניהו למנהיג לפי השיטה החדשה. מאז אותה שנה נבחרים מנהיגי הליכוד לפי שיטה זו. בשני המקרים, של הליכוד ושל מפלגת העבודה, סימן המעבר לפריימריז גידול של בעלי זכות הבחירה – מכמה אלפים לרבבות. כאשר לבחירת רשימות המועמדים לכנסת התהליך הוא ליניארי במפלגת העבודה, אך אינו כזה כאשר לליכוד. מפלגת העבודה קבעה עד שנת 1984 (כולל) את רשימות המועמדים שלה לכנסת בגוף מצומצם של ועדות מינויים ("ועדות מסדרות" שכללו כמה אנשי מפתח של המפלגה). רק בשנת 1988 התבצעו לראשונה בחירות פנימיות לקביעת הרשימה, והגוף הבוחר היה ועידת המפלגה. ארבע שנים לאחר מכן השלימה המפלגה מעבר מהיר משיטת הוועדות המסדרות אל שיטת הפריימריז שבמסגרתם כל חברי המפלגה קובעים את רשימת המועמדים. מפלגת העבודה דבקה בשיטה זו מאז אימוצה בשנת 1992 ועד היום. הליכוד/חרות איחר אמנם לאמץ פריימריז לקביעת רשימת המועמדים, אך היה דווקא הראשון לזנוח את שיטת הוועדות המסדרות. כבר בשנת 1977 נבחרו מועמדי המפלגה בידי צירי מרכז המפלגה בשיטה שזכתה לכינוי "השביעיות". מרכז המפלגה נותר הגוף הבוחר לאורך שנות ה-80 ואז הורחב לוועידת המפלגה. כאמור, בעקבות ההפסד בבחירות לכנסת ה-13 הוחלט לאמץ פריימריז, ואכן, רשימת המועמדים לכנסת ה-14 (1996) נקבעה על ידי כלל מתפקדי המפלגה. אולם ראש הממשלה הנבחר בנימין נתניהו פעל לשנות את השיטה ולהחזיר את ההכרעה לידי חברי המרכז, אשר בחרו את המועמדים לכנסות ה-15, ה-16 וה-17. לקראת הבחירות לכנסת ה-18 (2009) שב הליכוד לבחור את מועמדיו לכנסת בשיטת פריימריז.

מפלגת קדימה, שנוסדה בשלהי 2005, לא קיימה פריימריז לבחירת המנהיג ולבחירת רשימת המועמדים לכנסת ה-17. זאת בשל הנסיבות: למפלגה הטרייה לא היו עדיין מוסדות של ממש או חברי מפלגה, שלא לדבר על חוקת מפלגה מוסדרת. נוסף לכך,

נפילתו למשכב של מייסדה וראש הממשלה אריאל שרון בינואר 2006 תפסה את המפלגה בהפתעה. בהיעדר הליכים מוסדרים, התייצבו חברי סיעת קדימה מאחורי אהוד אולמרט, ממלא מקום ראש הממשלה, וזה הפך למנהיג השני של קדימה. עקב סמיכות הבחירות נקבעה הרשימה לכנסת בידי אולמרט עצמו. מאז, יישרה קדימה קו עם הליכוד ועם מפלגת העבודה ואימצה שיטת פריימריז לבחירת המנהיג, אך לקראת הבחירות לכנסת ה־19 שבה לקבוע את הרשימה בוועדת מינויים.

סקירת ספרות: הפריימריז בישראל

בחירת מועמדים (candidate selection) ובחירת מנהיגים (leadership selection) הן שתיים מהפונקציות החשובות ביותר שמבצעות כיום המפלגות. בניגוד לתור הזהב של מפלגות ההמון, שהיו נטועות עמוק בתוך החברה וכיצעו מגוון רחב של תפקידים, דומה שכיום מפלגות ממקדות את פעילותן בעיקר בארגון השלטון ובגיוס מועמדים ובחירתם למשרות ציבור (מאייר, 1998: 29). אין פלא אפוא שחלק לא מבוטל מספרות המחקר העולמית בתחום המפלגות בשני העשורים האחרונים עוסק בבחירת מועמדים ומנהיגים. ספרות המחקר בישראל לא מפגרת אחר המחקר העולמי. אדרבא, העושר והמגוון של הליכי בחירה פנים־מפלגתיים בישראל, כמו גם התמורות המשמעותיות שחלו בהם, הביאו למצב שבו מחקרים על מפלגות בישראל ומחקרים פרי עטם של חוקרים ישראלים מהווים שדרה מרכזית בשדה המחקר של בחירת מועמדים ומנהיגים ומועמדים בכלל, ושל פריימריז בפרט.

כאשר סוקרים את ספרות המחקר הישראלית בנושא פריימריז ובחירת מועמדים ניתן להצביע על התפתחות כרונולוגית. מחקרים מוקדמים בנושא הופיעו תמיד כחלק מהספרות הכללית על בחירות ועל מפלגות והיו תיאוריים באופיים. עם אימוץ הפריימריז בראשית שנות ה־90 החלו להופיע מחקרים שבחנו את השיטה החדשה. תחילה התמקדו המחקרים בהליכים שהביאו לאימוץ הפריימריז, בתיאור כללי השיטה ובניתוח התמודדויות ראשונות שנערכו במסגרתה. מאוחר יותר החלו להתפרסם גם מחקרים שניתחו את השלכותיה הפוליטיות של שיטת הפריימריז. כיום, כ־20 שנה לאחר אימוץ הפריימריז, הצטברה כמות גדולה למדי של מחקרים בנושא, עד כדי כך שאפשר לראות בה תת־ענף אוטונומי של חקר המפלגות בישראל.

התייחסות נקודתית מוקדמת על בחירת מועמדים בישראל הופיעה במשך שנים כחלק מהספרות הכללית שעסקה במוסדות מפלגתיים ובחלוקת העצמה הפנימית במפלגות (ינאי, 1969; בריכטה, 1977; רובינשטיין, 1982). פרקים ייחודיים המוקדשים לנושא הבחירות המקדימות בתוך המפלגות הופיעו בסדרת הספרים "The Elections in Israel" בעריכת אשר אריאן ומיכל שמיר. בסדרה זו, שיוצאת לאור מאז 1969 ומאגדת בתוכה

מאמרים מגוונים בנושא הבחירות לכנסת, ניתן לאתר כמה מהמחקרים המוקדמים בנושא בחירת מועמדים (Aronoff, 1975; Goldberg and Hoffmann, 1983; Doron and Goldberg, 1990). מאמרים דומים הופיעו גם בסדרת הספרים המקבילה "Israel at the Polls" שמתפרסמת מאז 1977 (למשל Brichta, 1986).

שיטת הפריימריז עצמה החלה להיחקר בשנות ה-90, בסמוך לאימוצה על ידי מפלגת העבודה, הליכוד ומרצ (גולדברג, 1994).³ כמה שנים מאוחר יותר הופיעו מחקרים שעוסקים במוסד הפוליטי החדש הזה. בר (1996) מביאה בספרה סקירה השוואתית של שיטות שונות לבחירת מועמדים. נוסף לדיון בשיטת הפריימריז נידונו שיטות אחרות לבחירת מועמדים, לרבות שיטת השביעיות בליכוד ושיטות עקיפות אחרות. כבר כאן, שנים בודדות לאחר אימוצם, מצביעה המחברת על כמה השלכות מדאיגות שהביאו עמם הפריימריז: הפגיעה בלכידות ובמשמעת המפלגתית, חוסר שוויון ההזדמנויות בין המועמדים והתגברות הפוליטיקה האישית והפופוליסטית.

שני ספרים בנושא המערכת הפוליטית הישראלית יצאו לאור במחצית השנייה של שנות ה-90, וכללו בין היתר התייחסות לשיטת הפריימריז, לרבות ביקורות נוקבות על השלכותיה. הספר הראשון, "המהפכה האלקטורלית" (דורון, 1996), ניתח את הרפורמות המוסדיות שבוצעו בישראל בשנות ה-90. מאמרים אחדים בספר מוקדשים לנושא הפריימריז. הרצוג בוחנת בין היתר כיצד משפיע אימוץ הפריימריז על סיכויי נשים לכנסת. היא טוענת שנשים ניצבות בקושי בבואן להתמודד בפריימריז, שכן שיטה זו נוטה למקד את העניין באישיות ובתדמית המועמדים יותר מאשר בנושאים מהותיים. הרצוג טוענת שבתנאים כאלה נשים נפגעות שכן תכונות המעניקות יתרון למועמדים גברים (תקיפות, החלטיות, נמרצות, מראה מושך וצעיר) עשויות לשמש מכשול עבור מועמדות (הרצוג, 1996: 136). פלג מצביע על השילוב ההרסני בין פריימריז לבין הבחירה הישירה וטוען כי ראש הממשלה יתקשה למשול כאשר הוא מוקף בשרים הנמהרים לרצות את קהל הבוחרים הרחב שיבחר אותם בפריימריז (פלג, 1996: 117-118). חלקו האחרון של הספר מביא ביקורות כלפי הפריימריז מצדם של שלושה פוליטיקאים פעילים לזמן כתיבת הספר. יוסי ביילין, בני בגין ועוזי ברעם מצביעים כל אחד על ליקויים, כשלים והשלכות בעייתיות שהביא עמו אימוץ הפריימריז.

הספר השני, "קץ המפלגות" (קורן, 1998), מתמקד בניתוח מצב המפלגות בדמוקרטיה הוותיקות לקראת סוף המאה ה-20 וכולל שני מאמרים על שיטת הפריימריז שהונהגה בישראל. כותרת מאמרו של חזן (1998: 78) רומזת על הנימה הביקורתית שלו כלפי השיטה והשלכותיה המזיקות. חזן מצביע, בין השאר, על כך שהפריימריז יצרו קוד פעילות חדש בעבודת הכנסת, קוד שקורבנו העיקרי הוא המפלגות עצמן. הופנונג (1998) עוסק בהיבט הכספי של שיטת הפריימריז ומתריע שהיא פתוחה לתופעות שחיתות והשפעה לא מבוקרת של בעלי הון התורמים סכומי כסף למועמדים.

במקביל, סקרו רהט ושרהדר (1999א) בפירוט את קווי המתאר של השיטה החדשה. תרומתם הראשית לשדה המחקר – מעבר למידע העשיר המובא בפני הקורא ולמקרי הבוחן של מערכות הפריימריז שנערכו בישראל בין השנים 1993 ו-1997 – הייתה הנחתן של מסגרות ניתוח לבחינת ממדי שיטות בחירת מועמדים ולבחינת ההשלכות האפשריות של אימוץ הפריימריז. מבחינת ממדי שיטות בחירת המועמדים מנו המחברים ארבעה ממדים ראשיים: הגוף הבוחר (סלקטורט), תנאי המועמדות, שיטת הבחירות ומנגנוני הבטחת ייצוג. מבחינת השלכותיו של אימוץ הפריימריז, הצביעו המחברים על השתתפות, ייצוגיות, היענות ותחרותיות. על מסד מסגרות הניתוח הללו נותחו באופן פרטני בחירת המועמדים במרבית מערכות הבחירות לכנסת מאז 1996 (רהט ושרהדר, 1999ב; רהט, 2001; רהט, 2008; רהט, 2010). סדרת מחקרים זו, עם מאמרים נוספים בנושא (Hazan, 1997), מספקים תמונה רציפה ותשתית מפורטת של התפתחות שיטות בחירת המועמדים בישראל ומתמקדים בשיטת הפריימריז על גלגוליה.

מסגרות הניתוח הללו אף שימשו בסיס לשלב המחקרי הבא: שילובו של המקרה הישראלי במחקר ההשוואתי. המחקר הראשון בהיבט זה התפרסם ב-2001 על ידי רהט וחזן במסגרת גיליון מיוחד של כתב העת "party politics" שהוקדש לבחירת מועמדים (Rahat and Hazan, 2001). עשר שנים מאוחר יותר יצא לאור הספר המרכזי בנושא (Hazan and Rahat, 2010).

השלכותיהם של הפריימריז על היבטים שונים של הזירות המפלגתיות, הציבוריות והפרלמנטריות היו מושא של כמה מחקרים נוספים. הופנונג, למשל, המשיך להתמקד בהיבטים הפיננסיים של שיטת הפריימריז ובחן את המימון של בחירות מקדימות במפלגות (הופנונג, 2004). נבות, בהתחקותו אחר השחיתות הפוליטית בישראל, בחן את הקשר בין פריימריז לבין פגיעה בטוהר מידות (נבות, 2006; נבות, 2012). אפשטיין וגוילי (2001) בחנו את דפוסי התעמולה של המועמדים בבחירות המקדימות ואת הזיקה בינם לבין התמורות בפוליטיקה ובחברה הישראלית. רהט וחזן הצביעו על ליקויים משמעותיים בהיבט ההשתתפות של הפריימריז והסיקו שהדמוקרטיזציה הפנימית אמנם הגדילה את ההשתתפות מבחינה כמותית אך פגמה באיכותה (Rahat and Hazan, 2006). קניג, בדיונו על בחירת מנהיגים בישראל ובדמוקרטיה נוספות, בחן את ההיבט התחרותי והסיק שפריימריז אמנם מגדילים את מספר המתמודדים לתפקיד המנהיג, אולם במקביל הם נוטים לייצר מירוצים צמודים פחות (Kenig, 2009a). מחקרים נוספים חקרו אם וכיצד שינו הפריימריז את קוד ההתנהגות של חברי הכנסת (Balmas et al., forthcoming; Akirav, 2010; Rahat and Sheaffer, 2007) וכיצד הם השפיעו על יחסי הכוחות בין הכנסת לממשלה ובין המפלגות הגדולות למפלגות הקטנות (כנבנשת וגינורסרני, 2004). שכיחים פחות הם מחקרים שהפכו את כיוון הקשר הנבדק והציבו

את הפריימריז כמשתנה התלוי, אך לפחות מאמר אחד בחן את ההסברים לשינוי שביצעו מפלגות בשיטות בחירת המועמדים (Barnea and Rahat, 2007).

מחקרים המתמקדים בפריימריז למנהיגי מפלגות בישראל – בשונה מפריימריז לבחירת מועמדים לכנסת – החלו להתפרסם אף הם בשנים האחרונות, והם מטפלים בנושאים דומים: קווי המתאר של שיטות בחירת המנהיגים והשלכותיה של הדמוקרטיזציה על היבטים כהשתתפות, תחרותיות והוגנות (Kenig, 2009b). בין היתר, עולה האבחנה כי בניגוד לשימוש בפריימריז לקביעת רשימת המועמדים – אשר זוכה לביקורות תכופות – נראה כי השימוש בפריימריז לבחירת מנהיגים מעוררת פחות התנגדויות. מציאות זו משתקפת גם בעובדה שמאז אימוץ הפריימריז בראשית שנות ה-90 לא נערך ניסיון לבטלם בנוגע לבחירת המנהיגים אלא רק בנוגע לקביעת רשימת המועמדים (קניג, 2006: 48).

הספר האחרון אשר קיבץ תחת קורת גג אחת מאמרים ומחקרים בנושא הפריימריז ובחירת מועמדים הוא "בחירת מועמדים בישראל: המצוי והרצוי" (רהט, 2006). הספר כולל מאמרים בעלי זווית תיאורטית (חזן, 2006; מרזל, 2006) לצד מאמרים מכווני המלצות (דיסקין, 2006; רהט, 2006). תרומתו הייחודית לשיח נבעה מחלקו השני שהביא ראיונות שנערכו עם פוליטיקאים לשעבר ושיקפו את דעותיהם לאור התנסותם עם סוגים שונים של שיטות בחירת מועמדים, ניסיון שעזר להפיק תובנות בנוגע ליתרונות ולחסרונות של שיטת הפריימריז.

הביקורות העיקריות כלפי שיטת הפריימריז

ביקורות רבות ומגוונות הועלו על ידי חוקרים, אנשי ציבור ואנשי תקשורת כנגד שיטת הפריימריז, מאז אומצו לראשונה בראשית שנות ה-90 של המאה ה-20. חלק מהמבקרים הצביעו על ליקויים נקודתיים שניתן לתקנם, חלקם ציינו חולשות וכשלים יסודיים בעוד אחרים קראו לביטול הפריימריז כליל (אהרונסון, 2006; נסים, 2006; אבינרי, 2003). חלק זה דן בקשת ביקורות רחבה זו בתוך מסגרת של שלושה אשכולות. האשכול הראשון כולל את הביקורות הנוגעות להיבטים הכספיים של הפריימריז, לרבות מימון, קבלת תרומות והגבלת הוצאות. האשכול השני נוגע לדרכים שבהן שיטת הפריימריז מנוצלת לרעה על ידי גורמים מפוקפקים המשפיעים על אופייה של החברות המפלגתית ומטילים צל כבד על הליכי הבחירות. האשכול השלישי מאגד ביקורות הנוגעות לאופן שבו השפיעו הפריימריז על התנהגותם של המועמדים ושל חברי הכנסת.

הפריימריז והכסף

התמודדויות פנים-מפלגתיות [...] משמשות כמגרש משחקים פתוח לאנשי עסקים הרואים בהן הזדמנות נוחה לזכות בגישה ישירה את הפוליטיקאים המשוועים, מצידם, למקורות פיננסיים ונאבקים על השגתם. יתר על כן, רבים מבין המועמדים המגיעים לפוליטיקה עושים זאת תוך הפרה של המגבלות שנוסחו בחוק המפלגות תוך גיוס בלתי חוקי של תרומות, ושימוש בסכומים החורגים מהמותר (הופנונג, 2006: 113).

1. השיטה פוגעת בשוויון ההזדמנויות בין המועמדים

מספר טענות שעלו כנגד שיטת הפריימריז קבעו שהיא מעניקה יתרון בלתי הוגן למועמדים בעלי אמצעים ("יתרון הממון" – ראו בגין, 1996: 209). ההיגיון מאחורי טענה זו פשוט: העתקת הליך הבחירה מגופים מפלגתיים קטנים לגוף בוחר הכולל עשרות אלפי חברי מפלגה ייקרה מאוד את ההליך. כדי להמחיש זאת, די לנו לחשוב על דוגמה פשוטה: מועמד אשר רוצה לשלוח עלון המתאר את קורות חייו, את פעילותו הציבורית ואת עמדותיו לעשרות אלפי חברי המפלגה, יצטרך להשקיע בכך עשרות אלפי ש"ח. וזאת בלי להזכיר את עלותם של אמצעים אחרים שמועמד זקוק להם כדי להגיע אל בוחריו, כגון מודעות, חוגי בית, הוצאות רכב ויועצי תדמית. הופנונג העריך כי מועמדים חדשים ובלתי מוכרים שמעוניינים להיבחר בפריימריז למקום ריאלי ברשימת המועמדים של אחת משתי המפלגות הגדולות זקוקים לסכום של כשני מיליון ש"ח (הופנונג, 2006: 113). בהיעדר מימון ציבורי להתמודדויות פנים-מפלגתיות, הדבר מעניק יתרון למועמדים אמידים או לכאלה שיש ביכולתם לגייס כספים רבים.

קשה להפריך את הטענה שהתמודדות במסגרת שיטה של פריימריז יקרה יותר מהתמודדות בשיטות שבהם הגוף הבוחר מצומצם יותר. עם זאת, חשוב להצביע על כך שחברי הכנסת היו ערים לעובדה זו ולסכנה שפריימריז עלולים להעניק יתרון לא הוגן למועמדים בעלי אמצעים. בהתאם, הוכנס לחוק המפלגות תיקון הקובע תקרת הוצאות למועמדים. תקרת ההוצאות היא נגזרת של מספר בעלי זכות הבחירה באותן בחירות פנימיות במפלגה.⁴ הוראה זו בחוק המפלגות מצמצמת את הנזק הפוטנציאלי של חוסר שוויון הזדמנויות, בהציבה רף עליון של הוצאות שאסור למועמדים לחצות אותו. מלבד זאת, צריך להצביע גם על הצטמצמותו של חוסר שוויון ההזדמנויות בשנים האחרונות, עם התפשטותן של טכנולוגיות המאפשרות להגיע לקהלים רחבים ללא עלויות גבוהות. היכולת של מועמדים – גם כאלה שאינם עומדים לרשותם משאבים רבים – לעשות שימוש בדואר אלקטרוני, באתרי אינטרנט וברשתות חברתיות כגון פייסבוק או טוויטר מקהה את נחיתותם בהשוואה למועמדים בעלי משאבים.

2. "השיטה משחיתה": חיזוק התלות בבעלי הון

על פי קו טיעון זה, עלותו הגבוהה של קמפיין הנערך על פי שיטת הפריימריז יוצרת לחץ על מועמדים לבקש את קרבתם של בעלי הון אשר יסייעו להם במימון מסע הבחירות. בצורה זו מועמדים המקורבים לבעלי הון זוכים ליתרון על פני אלה שאינם מקורבים. יתרה מזאת, קבלת תרומות יוצרת קשר לא בריא, מבחינה דמוקרטית, בין בעל ההון לבין נבחר הציבור. האחרון עלול לחוש כלפי הראשון מידת מה של מחויבות והכרת תודה לאחר היבחרותו.

גם כאן נתן המחוקק את דעתו לסכנה וקבע שורת כללים המסדירה את נושא קבלת התרומות. בין היתר קובע החוק תקרה מרבית של תרומה מאדם בודד, אוסר על קבלת תרומה מתאגיד, אוסר על קבלת תרומה במזומן (מעל סכום של 200 ש"ח) ואוסר על קבלת תרומה בעילום שם. הסדרה זו יוצרת נורמה של שקיפות במערכת הבחירות הפנימית. היא מאפשרת לדעת מי תרם לכל מועמד ואיזה סכום נתרם לו. היא גם מונעת מצב שבו מועמד חש הכרת תודה מוגזמת כלפי תורם יחיד שהזרים למערכת הבחירות שלו סכום עתק. מצד אחר, יש המצביעים על כך שהקושי האובייקטיבי של מועמדים חדשים להצליח בפריימריז (מול מועמדים מכהנים או מוכרים) מביאה אותם לראות בהגבלות הללו כתקנות המונעות מהם לנהל התמודדות אפקטיבית. במציאות כזו, חלקם מנצל פרצות בחוק כדי לעקוף את חובת הדיווח של התורמים ושל ההוצאות.

3. "השיטה משחיתה": המועמדים מפרים את תקנות המימון, והאכיפה רפה מדי

המגבלות על ההוצאות ועל קבלת התרומות שהוזכרו אך עתה אולי חשובות ונראות טוב בתיאוריה. אולם המציאות מוכיחה כי מועמדים רבים אינם מצייתים להן הלכה למעשה. הביקורת אינה אפקטיבית, האכיפה רפה והמועמדים אינם נרתעים מלחפש דרכים יצירתיות לעקוף את המגבלות. דרכים אלו כוללות הקמת חברות קש שדרכן מזרימים מועמדים "כסף שחור" לקמפיין הפריימריז שלהם. דוגמה בולטת לפעולה כזו היא פרשיית "אננקס מחקרים". פרשייה זו קשורה לפריימריז שנערכו לראשות הליכוד ב-1999 ו-2000 בהם התמודד אריאל שרון.⁵ בנו של שרון, עמרי, הפעיל שני מסלולים מקבילים של גיוס כספים לצורך הקמפיין של אביו. המסלול הגלוי התנהל לפי חוק המפלגות ואילו במסגרת המסלול הסמוי התקבלו סכומי כסף גדולים מתאגידים בארץ ובחו"ל ששימשו לתשלומים לספקים שונים במטה הבחירות. תשלומים אלה לא דווחו כנדרש, על פי חוק, ועמרי שרון דאג בעזרת מנכ"ל חברת "אננקס מחקרים" להסוות את

מהותם האמיתית (לדיון מקיף בפרשה ראו נבות, 2012: 240-245). עמרי שרון הודה בעשיית הפעולות האסורות במודע, הורשע ונגזרה עליו תקופת מאסר. הטענה לגבי קלות הדעת שבה מועמדים מפרים את החוק נוכח האכיפה הרפה הייתה רלוונטית מאוד עד לפני כמה שנים, כל עוד סמכות הביקורת על מימון הבחירות המקדימות הייתה נתונה בידי המפלגות עצמן. מציאות זו החלישה את התמריץ של המפלגות לקיים פיקוח אפקטיבי, שכן הן לא רצו להכתים את שמן בדיווחים לא מחמיאים (הופנונג, 2006). מצב זה השתנה בשנת 2005, עם קבלת הוראת שעה לחוק המפלגות, אשר העבירה את סמכות הביקורת למימון בחירות מקדימות לידי מבקר המדינה. הוראה זמנית זו הפכה לקבועה בשנת 2008 עם קבלת תיקון מס' 15 לחוק המפלגות. כיום, אם כן, המפלגות חייבות בהגשת דיווח פרטני למשרד מבקר המדינה אשר עורך ביקורת חשבונות מדוקדקת של המועמדים בפריימריז. ההיבט הכספי של ניהול הפריימריז שקוף בהשוואה לעבר, ונראה כי מרבית המועמדים מקפידים למלא אחר הוראות החוק.

ב. הפריימריז ו"שודדי הקולות"

מהשוואת ספרי הבוחרים של הליכוד והעבודה מתברר כי כ-4,000 מתפקדים התפקדו במקביל לשתי המפלגות [...] בשתי המפלגות העריכו אתמול כי הגברת מעורבותם של קבלני הקולות בפקידת חברים חדשים גרמה לתופעה (מועלם, 2002).

1. השיטה מעודדת קבלני קולות הפוקדים בדרכים מפוקפקות אזרחים למפלגה

הענקת זכות הבחירה לכל חבר מפלגה, ללא מגבלות משמעותיות וללא פיקוח והסדרה אפקטיביים, פתחה צוהר לניצול לרעה של השיטה. בכל מפקד חברים עולות עדויות בדבר קבלני קולות, מגייסי קולות מקצועיים, המשתמשים ביכולת שלהם לשכנע ואף ללחוץ על אזרחים כדי לצרף למפלגה מאות, ולעתים אף אלפי מתפקדים. הליך הצירוף הזה נעדר שקיפות, שכן קבלני הקולות בדרך כלל אינם חושפים את שמות המצטרפים ואת זהותם עד הרגע האחרון לפני ההתמודדות (מכאן הכינוי "מפקדי ארגזים": קבלני הקולות מגיעים לסניף המפלגתי עם ארגזים מלאים בטופסי חברות רגע לפני תום מועד ההתפקדות לבחירות הפנימיות). יתרה מכך, לא אחת מתגלה כי האופן שבו מצטרפים קבלני קולות את חברי המפלגה אינו כשר: לעתים הם משלמים את דמי החברות במפלגה עבור החבר החדש או מבטיחים טובות הנאה אחרות. לעתים הם פוקדים אנשים בלי ידיעתם או תוך כדי הטעיה, והיו אף מקרים של טופסי התפקדות מזויפים (Rahat and

(Hazan, 2006). כך, במקום אידיאל האזרחים שאכפת להם ומצטרפים למפלגה לאור רצונם להשפיע, נשדרה הזירה על ידי קבלני קולות.

לתופעה זו כמה השלכות משמעותיות: ראשית, היא פוגעת במוטיבציה של החברים המסורים, אלה שהתפקדו למפלגה מתוך הזדהות רעיונית ורצון להיות מעורבים בחייה הפנימיים. אלה רואים כיצד זכויותיהם מושוות לקהל מתפקדים שזיקתו למפלגה קלושה. שנית, היא פוגעת בתדמית של המפלגה ושל הליך הבחירות הפתוח שהיא מיישמת. במקום שהמפלגות המקיימות פריימריז ייהנו מדימוי חיובי (שיטה פתוחה, תחרותית, שקופה) דובק בהן רפש כתוצאה מדיווחים על מאות ואלפי טופסי התפקדות פסולים (מועלם, 2005; ליס, 2011). שלישית, גיוסם של קהלים גדולים לשורות מפלגה שזיקתם אליה מפוקפקת עלול ליצור גוף בוחר שאינו מייצג נאמנה את קהל התומכים שלה.

הדרך להיאבק בתופעת קבלני הקולות היא באמצעות החלשת התמריץ לפעילותם. בדיונים שנערכו בזירה הציבורית עלו לאחרונה שני אמצעים כאלה. הראשון הוא קביעת הסדרים מחייבים הנוגעים לאופן הצטרפות אדם כחבר במפלגה – תחום שכיום נתון לשליטה ולשיקול דעת מלא של המפלגות. הסדרים כאלה יכולים לכלול דרישה כי טופסי ההצטרפות יהיו בעלי קידוד פרטני שיאפשר זיהוי ודאי של המתפקד; שהטפסים יכללו הצהרה בכתב של המצטרף ולפיה אין הוא חבר במפלגה אחרת; שתשלום דמי החברות יתבצע באמצעות חיוב חשבון הבנק של המצטרף או באמצעות חיוב כרטיס האשראי שלו. אמצעי שני הוא קביעה כי חבר מפלגה יוכל להשתתף בבחירות הפנימיות של המפלגה רק לאחר חברות בת תוקף של 13 חודשים לכל הפחות. "תקופת הכשרה" כזו שומטת את הקרקע תחת רגליהם של אלה המנסים לגייס מספר רב של מתפקדים במהירות הבזק כדי להשפיע על תוצאות הבחירות, שכן היא מחייבת שני תשלומים עוקבים של דמי החבר השנתיים, דבר שיקשה עד מאוד על קבלני הקולות לפקוד אנשים מתוך אינטרס מיידי.⁶

2. השיטה מאפשרת לאזרחים להיות חברים ביותר ממפלגה אחת

טענה זו מצביעה על כך שהפריימריז יצרו תמריצים לאזרחים להתפקד ליותר ממפלגה אחת. אף שחוק המפלגות אוסר בפירוש על חברות כפולה, ואף שהמפלגות הכניסו לטופסי ההתפקדות הצהרה שעליה חייב המתפקד לחתום שאינו חבר במפלגה אחרת, המציאות מוכיחה פעם אחר פעם כי תופעת "המתפקדים הכפולים" שרירה וקיימת. כך, בבדיקה שביצע רשם המפלגות בשנת 1996 נמצא ש-12% ממתפקדי הליכוד, 8% ממתפקדי העבודה וקרוב ל-30% ממתפקדי צומת היו רשומים כחברים במפלגות נוספות (רהט ושר-הדר, 1999:א:165). בדומה, הצלבה בין רשימות מתפקדי העבודה והליכוד במהלך הפריימריז לראשות מפלגת העבודה ב-2002 חשפה 4,500 מתפקדים כפולים

(ורטר, 2002). בשנת 2011 אותרו ברשימת מתפקדי מפלגת העבודה 4,200 אנשים שהיו חברים במפלגות אחרות (שומפלבי, 2011). תופעה זו לא רק מנוגדת לחוק אלא גם עלולה ליצור עיוות של רצון תומכיה האמיתיים של המפלגה, להעניק השפעת יתר בלתי הוגנת לעבריינים החברים ביותר ממפלגה אחת ולפגוע באמון החברים והציבור בטוהר הבחירות ובמהימנות תוצאותיהן.

המאבק בתופעת המתפקדים הכפולים וההצלחות הנקודתיות באיתורם ובמניעת השתתפותם בבחירות הפנימיות הוא מאבק שימיו ארוכים כימי שיטת הפריימריז. כבר בשנת 1996 התקבלה במסגרת תיקון לחוק המפלגות הוראת שעה שהסמיכה את רשם המפלגות לקבל את שמות החברים מהמפלגות ולהצליבם על מנת לאתר מתפקדים כפולים. למרבה הצער, הוראת השעה הזאת לא קובעה לכדי תיקון קבוע בחוק והותירה מצב שבו הצלבת מתפקדים מתבצעת רק באופן וולונטרי בעקבות פניות של מפלגות לרשם המפלגות. כדי למגר את התופעה הוגשה במהלך שנת 2011 הצעת חוק המציעה לתת סמכות קבועה בידי רשם המפלגות לערוך הצלבה של רשימות חברי המפלגה. לפי ההצעה, הרשם יקבל מן המפלגות, בכל תקופה ידועה, את המידע הנדרש לצורך ההשוואה, וזו תיעשה באופן שלא יפגע בפרטיותם של החברים בה ולא יגרום לחשיפת מידע על אודות חברותו של אדם במפלגה (הכנסת, 2011ב).

3. השיטה מאפשרת להיות חברים במפלגה בלי להצביע עבורה בבחירות לכנסת

הפריימריז יוצרים מצב שבו ניתן להשפיע על הליכים פנימיים במפלגה מסוימת ולהצביע בבחירות לכנסת עבור מפלגה אחרת. תופעה זו של "חברים לא כנים" פסולה מהבחינה הדמוקרטית אך רווחת בכל המפלגות הגדולות. כך למשל התפקדו רבים מתושבי יהודה ושומרון לליכוד כדי להכניס לרשימת המועמדים אנשים "אידיאולוגים", אך ביום הבחירות הצביעו למפלגות ימין אחרות. בצורה דומה ערבים מתפקדים למפלגת העבודה או חרדים לקדימה בלי להצביע עבורן בבחירות הכלליות. לאחרונה נחשפה יוזמה של התפקדות לליכוד בקרב צעירים בעלי נטייה פוליטית שמאלית, מתוך מטרה לשמש משקל נגד למתפקדי הימין ההתנחלותי (שכטר והגין, 2012). תופעת החברים הלא כנים עלולה ליצור מציאות לפיה קהל המתפקדים לא יהיה ייצוגי לקהל התומכים של המפלגה. כך, למשל, נמצא כי ביישוב כסיפה נרשם בשנת 2008 מספר של 114 מתפקדים למפלגת קדימה, לעומת 27 מצביעים באותו יישוב שהצביעו לה בבחירות לכנסת (פרידמן, 2011). בעיירה נתיבות, נרשמו בשנת 2011 מספר של 527 מתפקדים למפלגת העבודה, לעומת 197 קולות שבהם זכתה המפלגה בבחירות לכנסת (קרני,

(2011). בליכוד, היוו ב־2011 מתיישבי יהודה ושומרון 9.1% מכלל מתפקדי המפלגה, בעוד הם מהווים רק 4.1% מכלל מצביעה בבחירות לכנסת (לוינסון, 2012). ראוי לציין כי בניגוד לשתי התופעות הקודמות (קבלני קולות ומתפקדים כפולים) שהן בגדר עבירה פלילית או גובלות בכך, התופעה של חברים לא כנים אינה כזו. זו אינה עבירה פלילית אך ללא ספק פסולה מבחינה מוסרית. "דרך המלך" להתמודד עם תופעה זו היא האחדת הליך בחירת המועמדים עם הליך הבחירות הכלליות לכנסת. כלומר, אימוץ של פתק הצבעה פתוח או פתוח למחצה (דיסקין, 2006: 126). מנגנון זה, המוכר גם בשם "פריימריז ביום הבחירות", יאפשר לבוחר שיגיע להצביע בבחירות לכנסת להשפיע על זהות המועמדים שייבחרו מטעם המפלגה שאליה הצביע. על גבי פתקי ההצבעה של כל מפלגה יופיעו שמות מועמדיה, וכל מצביע יוכל לסמן מועמדים שהוא רוצה לראות בכנסת ולהשפיע על סיכויי היבחרותם. יש לציין שפתרון זה אינו חל על בחירות למנהיגות המפלגה, הנערכות בנפרד מהבחירות לקביעת רשימת המועמדים לכנסת.

דרך חלופית להתמודדות עם התופעה היא לחשב את התוצאות הסופיות בפריימריז בצורה משוקללת: לכל קלפי בפריימריז יינתן משקל הדומה לשיעור הקולות שקיבלה המפלגה בבחירות האחרונות לכנסת (פרידמן, 2011). בדרך זו יימנעו המקרים שבהם יישובים מסוימים או סקטורים מסוימים יזכו להשפעה שאינה משקפת את תמיכתם האמיתית במפלגה. יש להודות שאמצעי זה מורכב למדי וספק אם יאומץ על ידי המפלגות. הדרך העקיפה והאמיתית להתמודד עם התופעה היא לעודד אזרחים להתפקד למפלגות שהם תומכים בהן ובכך לצמצם את השפעתם השלילית של החברים הלא כנים.

4. השיטה מאפשרת זיופים ושיבושים חמורים אחרים של הליכי הבחירות

לפי טענה זו, הליכי הבחירות הפנים־מפלגתיים פגיעים מאוד ונתונים לניצול לרעה. הדבר מביא במקרים רבים לתופעות של זיופים, גניבת קלפיות, הקרנת לחץ על מצביעים ושאר תופעות המטילות צל כבד על טוהר הבחירות ועלולות להטות את תוצאותיהן. המקרה הבולט ביותר של הליכי בחירות שהשתבשו התרחש בהתמודדות לראשות מפלגת העבודה ב־2001 בין בנימין בן־אליעזר לבין אברהם בורג. לאחר הבחירות התגלו זיופים בקלפיות רבות במגזר הדרוזי (ורטר, 2001). זיופים שיטתיים אלה הטיילו צל כבד על המפלגה, שבמקום לצאת לדרך חדשה עם מנהיג נבחר הוטלה אל תוך מאבק משפטי מר בן כמה חודשים. בסיום מאבק זה נערכה הצבעה חוזרת בכ־40 קלפיות שבהן עלה חשד לזיוף המוני. טענות חריפות כלפי שיבוש הליכים והטיית תוצאות נשמעו גם מצד מחנהו של שאול מופז בבחירות לראשות קדימה שנערכו בספטמבר 2008. מופז, שהפסיד

בבחירות אלה לציפי לבני בהפרש של פחות מ-500 קולות, טען כי ביום הבחירות נעשו "מעשים על סף הפלילי" (שביט, 2009).

חוק המפלגות קובע כבר כיום אמות מידה קפדניות על בחירות פנימיות במפלגות ומחיל עליהן את הנורמות הנדרשות מבחירות לגופים ציבוריים. הוא מטיל סנקציות חריפות על עבירות בחירות, לרבות שימוש לרעה בתעודת בוחר, הפרעת בחירות, איומים, הזדהות שגויה, זיופים וגרימת נזק. למרות זאת, לעתים עולות טענות לגבי טוהר הליכי הבחירות הפנים-מפלגתיים. לאור זאת, נשמעים קולות הקוראים להעביר את ניהול הבחירות למנגנון חיצוני נטול פניות. חבר הכנסת עתניאל שנלר (קדימה) דרש לא מכבר כי "הפריימריז יתנהלו על ידי מנגנון חיצוני שאינו קשור למנגנון מפלגת קדימה ובתקציב ייעודי מוגדר ומוסכם, שאם לא כן, התוצאות ידועות מראש" (בר-זהר, 2012ב).

ג. הפריימריז והתנהגות הפוליטיקאים

החיסרון של השיטה [פריימריז] הוא שהיא מקעקעת את מוקדי הכוח בתוך המפלגות, כי כל אחד עושה את החשבון שלו איך להיבחר (ברעם, 2006: 176).

1. השיטה פוגעת באחדות ובלכידות המפלגתית

יש הטוענים שהתמודדות פנימית במתכונת של פריימריז מעצימה את היריבות האישית בין המועמדים השונים ואת הקונפליקטים הפנימיים בתוך המפלגה. יתרה מזאת, כיוון שפריימריז זוכים לסיקור תקשורתי נרחב הממוקד בהתמודדות, בחילוקי הדעות וביריבות האישית בין המועמדים, הדימוי שמצטייר הוא של מפלגה משוסעת ומפולגת הנתונה לקרבות פנימיים עזים. תדמית זו אינה משרתת, כמובן, את המפלגה ואף עלולה להזיק לה, לפגוע בלכידותה וביכולתה למשוך אליה מצביעים.

זוהי טענה שיסודותיה רעועים. יריבויות אישיות, מחנאות ומתח פנימי הם חלק מחיי המפלגות, תהא השיטה אשר תהא. כמה מהיריבויות הפוליטיות העזות ביותר (רבין-פרס, שמיר-לוי-שרון) התקיימו עוד טרם עידן הפריימריז. אירועים שציירו את המפלגות כנתונות בוויכוח פנימי מזיק ("ליל המיקרופונים" בליכוד, הקרבות בין דוד בן-גוריון לבין משה שרת וגולדה מאיר בוועידת מפא"י ב-1965) התרחשו גם לפני אימוץ הפריימריז. מלבד זאת, פעמים רבות הפריימריז דווקא יוצרים גל אהדה כלפי המפלגה. בתופעה שזכתה לכינוי "אפקט הפריימריז" נרשמת כמעט תמיד עלייה בתמיכה (כפי שהיא משתקפת בסקרי דעת קהל) במפלגה שסיימה זה מקרוב קמפיין פנימי.

2. השיטה פוגעת במשמעת המפלגתית

טענה זו היא הראשונה מבין שתיים שהמשותף להן הוא השינוי שהקרינו הפריימריז על קוד ההתנהגות של חברי הכנסת. נטען כי הפריימריז "שחררו" את חברי הכנסת מאימת המנהיג ומאימת מוסדות המפלגה ואפשרו להם לגלות יתר עצמאות על חשבון משמעת וצייות לקו המפלגתי. כל עוד נקבעה רשימת המועמדים בידי האליטה המפלגתית, חברי כנסת שרצו להיבחר מחדש היו צריכים להפגין משמעת וצייתנות כדי להיבחר מחדש. מרגע שהליך הבחירה עבר אל עשרות אלפי חברי מפלגה השתנתה תשתית הלגיטימציה, הייצוג והאחריות של חברי הכנסת (חזן, 1998: 81). כעת, כאשר הם נבחרים בשיטה פתוחה וכוללנית, חברי הכנסת חייבים להפגין בולטות תקשורתית כדי לקרוץ אל כלל חברי המפלגה – אלה שיבחרו בהם בבחירות הבאות. הצורך להתבלט מביא לעתים קרובות את חברי הכנסת להפגין התנהגות הסוטה מהקו המפלגתי ולהפר בראש חוצות את המשמעת המפלגתית. חברי הכנסת נעשו עצמאיים יותר ולא מוכנים תמיד להיכנע לתכתיבי המפלגה. כפי שמעיד בגין (1996: 208): "משמעת סיעתית שכה קל לבזותה, היא תנאי להפעלה נכונה של המשטר הדמוקרטי. אוסף מקרי של חברי כנסת, המחניפים לבחוריהם, איש-איש בתעלוליו, הוא מכשלה מסוכנת". אין זה מקרי שחברי הכנסת הממושמצים ביותר הם אלה של ש"ס, ישראל ביתנו ויהדות התורה, אותם חברים שלא נבחרו בפריימריז אלא על ידי מנהיג יחיד או אליטה מצומצמת.

קשה להכחיש את הטענה לפיה הפריימריז שינו את התנהגותם של חברי הכנסת. אמנם סיעות ומחנות פנים-מפלגתיים היו גם בעבר, אך דומה שהיום תופעות של "מורדים" ושל חובשי ספסלים אחוריים המשתלחים בקלות יתר נגד מנהיג מפלגתם שכיחים בהרבה. ובכל זאת, יהיה זה נכון להבחין בין גילויים בוטים של הפרת המשמעת המפלגתית לבין גילויים מתונים יותר. לראשונים אפשר לשייך מקרים שבהם חברי הכנסת פועלים בניגוד להנחיה המפלגתית המפורשת בהצבעות קריטיות (קריאה שנייה ושלישית, הצבעות שמייות, שלבי החקיקה השונים של תקציב המדינה). לאחרונים אפשר לשייך מקרים שבהם חברי הכנסת מצביעים בניגוד להנחיה המפלגתית בשלבי חקיקה מוקדמים או מתבטאים בתקשורת נגד סיעותיהם. מחקר שנערך לאחרונה בקרב חברי הכנסת ה־18 מצא כי מרבית חברי הכנסת – גם אלה שנבחרו בשיטת פריימריז – מצביעים בהצבעות הקריטיות על פי ההנחיה המפלגתית (איצקוביץ' מלכה ושפירא, 2013). אפילו חברי הכנסת הנחשבים "מפרי לכידות תקשורתיים" מצביעים ברגע האמת כמעט תמיד לפי הקו המפלגתי.

3. זינוק בהיקף החקיקה הפרטית

הטענה השנייה משקפת באופן דומה כיצד שינו הפריימריז את התנהגות המחוקקים. הפריימריז מאלצים את חברי הכנסת להתמודד על סיקור תקשורתי ועל בולטות ציבורית, ואחת הדרכים להשיג יעדים אלה היא באמצעות הגשת כמות אדירה של הצעות חוק (מאור, 2009). בפרק הכהונה של שלוש כנסות (בין השנים 1999 ל-2009) הונחו מעל 12,000 הצעות חוק פרטיות על שולחן הכנסת, מספר גדול פי עשרה ויותר מהצעות החוק הפרטיות המוגשות בדמוקרטיה בעלות שיטת משטר דומה לישראל. אף שרק מיעוט קטן מאותן הצעות חוק הופכות בסופו של דבר לחוקים, הכמות האדירה יוצרת עומס בלתי נסבל על הכנסת ואף גורמת לזילות של תהליך החקיקה. רבות מהצעות החוק הללו נושאות אופי פופוליסטי, הצהרתי וקנטרני ומשקפות את השינוי באופן שבו תופסים חברי הכנסת את מטרותן: אם בעבר נועדו ההצעות לקידום תכלית חקיקתית, היום רבים מחברי הכנסת רואים בהן מעין הצהרת כוונות ולא דווקא צעד לקראת חקיקה של ממש (בלאנדר וקליין, 2002: 44-45). פעמים רבות מגישי ההצעה יודעים שהצעת החוק שהניחו על שולחן הכנסת לא תגיע אפילו לדיון מוקדם, אולם מטרתם היא לזכות בכותרת או בזמן אוויר בתקשורת. תופעה זו גם מביאה את חברי הכנסת לזנוח כמעט לחלוטין את התפקיד החשוב של פיקוח על הרשות המבצעת ולהתמקד רק בתפקידי החקיקה. לא תמיד זה היה כך, וקיים מתאם בין הזינוק בממדי החקיקה הפרטית לבין מועד אימוץ שיטת הפריימריז.

גם אם נקבל את ההנחה ששטף החקיקה הפרטית החל בגלל אימוץ הפריימריז, יהיה זה נאיבי לסבור שהוא ייפסק אם הפריימריז יבוטלו. בל נשכח גם כי המספר המרבי של חברי הכנסת שנבחרו בפריימריז הוא 70 מבין 120 החברים. למעשה, בשלוש הכנסות שכיחנו בין 1999 ל-2009 מספר חברי הכנסת שנבחר על ידי חברי המפלגה היה נמוך מ־20 (רהט, 2010: 270). לפיכך ניתן להניח במידה גבוהה של סבירות שהחקיקה הפרטית המואצת כבר נשתרשה כדפוס פעולה של חברי כנסת שנבחרו גם על פי שיטות אחרות. ניתן להתמודד עם השטף הלא סביר של החקיקה הפרטית באמצעות תיקונים בתקנון הכנסת. למשל: קביעת מכסה מרבית של הצעות חוק על בסיס סיעתי, הגבלת מספר ההצעות שיכולות לעלות לדיון בכל שבוע והצבת אמות מידה קפדניות לרמת הצעות החוק ולדברי ההסבר המצורפים להן. התמודדות מאתגרת יותר היא לשנות את התפיסה הציבורית ולפיה חברי כנסת מוצלחים נמדדים בכמות החוקים שהגישו או העבירו. במקום להתרכז ב"אלוף החקיקה" יש להכיר בחברי הכנסת שיזמו חוקים חשובים ואיכותיים, אפילו אם הם היו ספורים.

4. השיטה גורמת לקמפיינים רדודים המדגישים תדמית אישית על חשבון עמדות וערכים

לפי טיעון זה, הפריימריז גורמים להשטחת השיח ולזילות ההתמודדות. נדיר לראות מועמדים מתווכחים ביניהם על עמדות ועל ערכים. המירוץ מוכרע בעיקר על ידי הדימוי התקשורתי של המועמדים ומוכתב לעתים קרובות מסקרים המפורסמים בכלי התקשורת ויכולת הניבוי שלהם מוטלת בספק.

הטענה שהפריימריז מביאה לרידוד הפוליטיקה מתעלמת מן התהליכים הנרחבים יותר הפוקדים את החברה. הפרסונליזציה של ההליך הפוליטי וההתמקדות במועמד על חשבון המפלגה אינה נובעת מהפריימריז, אלא היא תופעה כללית יותר אשר אינה אופיינית דווקא לישראל (Wattenberg, 1992; Caprara, 2007; Balmas et al., forthcoming). גם הבחירות הכלליות מתמקדות בשנים האחרונות באישים ובמועמדים ("ציפי מול ביבי") ופחות ברעיונות. בארצות הברית מדברים על בחירות כמושגים של "תחרות יופי", ובבריטניה כמושגים של "מירוץ סוסים". מפלגות בכל העולם מנהלות קמפיינים אישיים יותר ומעסיקות באופן קבע אנשי מקצוע כיועצי תקשורת, תדמיתנים וסוקרים. אין זה אומר כי הפוליטיקה התרוקנה מאידיאולוגיה, ערכים ועמדות, אלא שמשקלם בעיצוב העדפותיו של הבוחר ירד.

סיכום

ראינו כי מופנות ביקורות רבות כלפי שיטת הפריימריז. חלקן מוצדקות, מקצתן מוצדקות באופן חלקי וחלקן לא מבוססות. ראינו גם שהמחוקק כבר נתן מענה לחלק מהביקורות הללו, תוך כדי מאמצים לתקן את נקודות התורפה של שיטת הפריימריז. המענה הזה יצר תשתית מסועפת של הסדרה (רגולציה) המתווספת להסדרה הנרחבת ממילא שיש לפעילות המפלגות בישראל באופן כללי. הסדרה זו יכולה כשלעצמה לשמש מטרה לחצי ביקורת. יש שיטענו כי אם המדינה נדרשה להתערב בצורה כה רחבה כדי לתת מענה על הליקויים שיצרה שיטת הפריימריז, ייתכן שצריך להשקיע מחשבה מחודשת לגבי נחיצותה. אולי במקום לסתום את החורים הרבים במבנה, צריך לנטוש אותו ולעבור למבנה חדש.

זו טענה שיכולה להישמע משכנעת, ואולם אסור לשכוח אפילו לרגע את החלופות לשיטת הפריימריז. האם באמת כדאי לחזור לעידן הוועדות המסדרות? הרי אלה גופים מצומצמים שחרצו גורלות והרכיבו רשימות מועמדים בצורות נעדרות שקיפות לחלוטין. האם באמת כדאי לחזור לעידן הבחירות במרכזי המפלגות? הרי כמה מגילויי השחיתות הגדולים והחריפים ביותר נחשפו כאשר רשימות המועמדים נקבעו בשיטה זו. אל לנו

לשכוח שרבות מהביקורות המופנות כלפי הפריימריז נובעות מהיותה שיטה שקופה יותר. כאשר הבחירה נערכת בגוף מצומצם יותר הכל חבוי יותר – כולל ה"דילים", המניפולציות וההסכמים הפוליטיים שלעתים טומנים בחובם הבטחות שהן על גבול הכשר – אלא שבמרבית המקרים הן נשמרים בחשאי ואינם נחשפים לאור השמש. במילים אחרות, שיטת הפריימריז, ככל שיטה, רחוקה מלהיות מושלמת, אך היא טובה יותר ממרבית החלופות הקיימות, בדיוק כפי שדמוקרטיה אינה שיטת ממשל מושלמת, אך טובה מהאפשרויות האחרות.

ובכל זאת: האם אפשר להצביע על שיטות אחרות, מלבד ועדות מינויים, בחירה במרכז ופריימריז, אשר יכולות לתת פתרון מוצלח יותר? שיטה שתוכל לאזן טוב יותר בין עקרון ההשתתפות הרחבה לבין עקרון הלכידות המפלגתית? בין עקרון הפתיחות לבין הקפדה על טוהר הליך הבחירה? כדי לענות על השאלה עלינו להבחין שוב בין שני ההליכים שעליהם דיברנו: בחירת המנהיג ובחירת רשימת המועמדים. נראה שלגבי בחירת המנהיג הביקורות נמרצות פחות. היוזמות העולות לעתים לביטול הפריימריז מתייחסות כולן לקביעת הרשימה ולא לבחירת המנהיג. הסיבה לכך, ככל הנראה, היא שבשיטת הפריימריז פוטנציאל הניצול-לרעה הוא קטן באופן יחסי כשמדובר בבחירת מנהיג – מנצח בודד ועשרות אלפי משתתפים. יתר על כן, דומה כי בחירת המנהיג בפריימריז מתקבלת כיום כמעניקה חותמת של לגיטימציה למנהיג או למנהיגה הרואים עצמם כמועמדים לראשות ממשלה.

השימוש בפריימריז לקביעת רשימת המועמדים לכנסת חשוף יותר לתופעות שליליות ועל כן הקריאות לתור אחר שיטה חלופית. אפשרות כזו היא שיטה משולבת שבה חברי המפלגה ישתתפו בהצבעה, אך זאת רק לאחר סינון מוקדם של המועמדים מטעם המוסדות המפלגתיים (רהט, 2006: 143). אפשרות אחרת היא להעניק לבוחרים בבחירות לכנסת אפשרות להשפיע על זהות המועמדים שייבחרו לכנסת באמצעות סימון על פתק ההצבעה המפלגתי כפי שנהוג בדמוקרטיה רבות (אטמור, 2010: 214).

אין עוררין על כך שאימוץ הפריימריז, לפני כ-20 שנה, הביא למספר לא מבוטל של תופעות לוואי שליליות. עם חלקן השכילו המחוקק והמפלגות להתמודד באמצעות תיקונים לחוק ולתקנונים המפלגתיים. לאחרות טרם ניתן מענה, אך כמה הליכי חקיקה הנמצאים כיום על סדר היום יצמצמו את הרשימה. תופעות לוואי אחרות אינן נובעות במישרין מהפריימריז. הנטייה להטיל על שיטת הפריימריז את כל תחלואי המערכת הפוליטית בישראל היא פשטנית ומטעה, בייחוד כאשר שוקלים את החלופות לה.

הערות

- 1 זהו המינוח המשפטי גם בחוק המפלגות. תיקון לחוק מ־2008 קובע בבירור שהמינוח "בחירות מקדימות" מקפל בתוכו מגוון של שיטות.
- 2 חילופי ההנהגה היחידים שלא נערכו במתכונת של פריימריז היו בשל הנסיבות הטרגיות של רצח יצחק רבין בנובמבר 1995. הרצח הותיר את המדינה ללא ראש ממשלה ואת המפלגה חסרת מנהיג. הממשלה התכנסה לשיבת חירום שעות ספורות לאחר הרצח ומינתה את שמעון פרס לראש ממשלה בפועל. בתום ימי האבל התכנסה לשכת המפלגה (גוף מצומצם בן כמה עשרות חברים) ומינתה את פרס, ללא מתנגדים, למועמד להרכיב ממשלה חדשה. בשנת 2003, לאחר פרישתו של עמרם מצנע מתפקיד המנהיג ומתוך רצון להימנע מהתמודדות שלישית בתוך שנתיים, הוחלט למנות מנהיג זמני. כיוון שדובר במשרה זמנית, נבחר יושב הראש על ידי מרכז המפלגה. בראשית 2011, לאחר פרישתו של אהוד ברק, נבחר מיכה חריש לתפקיד יושב ראש זמני על ידי חברי הסיעה. הבחירה אושרה מאוחר יותר על ידי ועידת המפלגה. כיוון שבשני המקרים היה מדובר במינוי לתפקיד זמני, ההליך לא היה בשיטה של פריימריז.
- 3 תיאור מפורט של הפריימריז בד"ש, הראשונים שהתקיימו בישראל עוד ב־1977, מופיע אצל אוריאל וברזילי (1982).
- 4 למשל, בפריימריז לקביעת רשימות המועמדים לכנסת ה־18 תקרת ההוצאות של מועמד בליכוד עמדה על 399,230 ש"ח, של מועמד בקדימה על 346,543 ש"ח ושל מועמד במפלגת העבודה על 290,091 ש"ח (מבקר המדינה, 2009: 17).
- 5 הפריימריז של שנת 2000 התבטלו סמוך מאוד למועד קיומם לאור החלטתו של בנימין נתניהו שלא להתמודד.
- 6 הצעת חוק בנושאי הסדרת ההתפקדות וקביעת תקופת הכשרה הונחה על שולחן הכנסת במהלך שנת 2011 ונמצאת – נכון לכתובת שורות אלה – בתחילת הליך החקיקה (הכנסת 2011א). יש לציין שחלק מהמפלגות אימצו באופן וולנטרי הסדר של תקופת הכשרה ארוכה שנועדה להיאבק בהשפעת היתר של קבלני הקולות. בליכוד עומדת תקופת הכשרה על 16 חודשים, בקדימה על 13 חודשים ובמפלגת העבודה על 6 חודשים. אלא שפעמים רבות מקוצרות תקופת הכשרה הללו בהוראות שעה מטעם המפלגות. למשל, בסוף 1995 החליטה מפלגת העבודה לקצר ב־45 ימים את תקופת הכשרה על מנת למצות את התנופה הגדולה של ההתפקדות לשורותיה בעקבות רצח רבין (רהט ושרי־הדר, 1999א: 35). בשלהי 2009 פעל ראש הממשלה בנימין נתניהו לבטל את תקופת הכשרה בת 16 החודשים בליכוד על מנת לאפשר למתפקדים חדשים ליטול חלק בבחירות פנימיות ולדלל את כוחו של מחנה פייגלין.

רשימת מקורות

- אבינרי, ש'. 2003. לבטל את הפריימריז. העין השביעית 42, 13.
- אהרונסון, ש'. 2006. שורש הרעה – הפריימריז. אופקים חדשים.
- אוריאל, נ' וברזילי, א'. 1982. עלייתה ונפילתה של ד"ש. תל אביב.
- אטמור, נ'. 2010. שיטות לבחירת כתי נבחרים דמוקרטיים. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- איל, נ'. 2002. טענות לשוחד ואיומים בפריימריס של הליכוד. מעריב, 10.12.2002.
- איצקוביץ' מלכה, ר' ושפירא, א'. 2013. המפלגות בזירה הפרלמנטרית: לכידות מפלגתית. בתוך: ג', רהט, ש', ברנע, ח', פרידברג וע', קניג (עורכים), תיקון שיטת השלטון בישראל. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- אפשטיין, א"ד וגוילי, א'. 2001. לאן הם רצים? התעמולה האישית בבחירות המקדימות. פוליטיקה, 7, 62-47.

- בגין, ז"ב. 1996. פריימריס – המחיר לדמוקרטיה. בתוך: ג', דורון (עורך), המהפכה האלקטורלית: פריימריס ובחירות ישירות של ראש הממשלה. תל אביב: הקיבוץ המאוחד, 207-213.
- בלאנדר, ד' וקליין, ע'. 2002. חקיקה פרטית. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בנבנשתי, א' וג'ינוסר-נוי, מ'. 2004. הבחירות המקדימות במפלגות לקראת הבחירות לכנסת והשפעתן על הדמוקרטיה בישראל. משפט וממשל ז (1), 207-241.
- בר, ע'. 1996. פריימריס: בחירות מקדימות ושיטות אחרות. תל אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה והוצאת הקיבוץ המאוחד.
- ברזזהר, א'. 2012. א. זהבה גלאון נבחרה לראשות מרצ. הארץ, 7.2.2012.
- 2012. ב. הפריימריז בקדימה: ב' 27 במארכ. הארץ, 18.1.2012.
- בריכטה, א'. 1977. דמוקרטיה ובחירות, תל אביב.
- ברעם, ע'. 2006. ראיון, בתוך: ג', רהט (עורך), בחירת מועמדים בישראל: המצוי והרצוי. תל אביב: המכון לחקר החברה והכלכלה, 174-181.
- גולדברג, ג'. 1994. הבוחר הישראלי 1992. ירושלים: מאגנס.
- דורון, ג' (עורך). 1996. המהפכה האלקטורלית: פריימריס ובחירות ישירות של ראש הממשלה. תל אביב: הקיבוץ המאוחד.
- דיסקין, א'. 2006. בחירת מועמדי המפלגות בבחירות לכנסת: דילמה ואפשרויות אחדות לפתרונה. בתוך: ג', רהט (עורך), בחירת מועמדים בישראל: המצוי והרצוי. תל אביב: המכון לחקר החברה והכלכלה, 124-129.
- הופנונג, מ'. 1998. המועמד, המשקיע והמצביע: מימון מפלגות ופריימריס בבחירות 1996. בתוך: ד', קורן (עורך), קץ המפלגות: הדמוקרטיה הישראלית במצוקה. תל אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד, 91-115.
- 2004. מפלגות מדושנות, מועמדים חנוקים: מימון של בחירות מקדימות במפלגות. בתוך: א', אריאן ומ', שמיר (עורכים), הבחירות בישראל – 2003. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 93-127.
- 2006. השמנת והחתולה, בקרה ואיטלולא: מימון ובקרת התמודדויות פנים-מפלגתיות בשיטת בחירות יחסית. בתוך: ג', רהט (עורך), בחירת מועמדים בישראל: המצוי והרצוי. תל אביב: המכון לחקר החברה והכלכלה, 106-123.
- הכנסת, 2011. א. הצעת חוק המפלגות (תיקון – הצטרפות כחבר מפלגה), התשע"ב-2011.
- 2011. ב. הצעת חוק המפלגות (תיקון – התפקדות לחברות ביותר ממפלגה אחת), התשע"א-2011.
- הרצוג, ח'. 1996. האחרים בפוליטיקה – השפעת שינוי שיטת הבחירות על ייצוג נשים וערכים. בתוך: ג', דורון (עורך), המהפכה האלקטורלית: פריימריס ובחירות ישירות של ראש הממשלה. תל אביב: הקיבוץ המאוחד, 123-138.
- ורטר, י'. 2001. בן אליעזר ובורג הציגו ראיות לזיוף קלפיות. הארץ, 23.10.2001.
- 2002. המתפקדים הכפולים הוצאו מספר בוחרים העבודה. הארץ, 4.11.2002.
- חזן, ר'. 1998. מהרסיין ומחריביין ממך יצאו: השלכות הפריימריס על המפלגות. בתוך: ד', קורן (עורך), קץ המפלגות: הדמוקרטיה הישראלית במצוקה. תל אביב: הקיבוץ המאוחד, 78-90.
- 2006. בחירת מועמדים, בתוך: ג', רהט (עורך), בחירת מועמדים בישראל: המצוי והרצוי. תל אביב: המכון לחקר החברה והכלכלה, 13-35.
- ינאי, נ'. 1969. קרע בצמרת. תל אביב: לויין-אפשטיין.
- לינסון, ח'. 2012. 30% ממתפקדי הליכוד אשתקד מתנחלים. הארץ, 27.1.2012.
- ליס, י'. 2011. מפלגת העבודה: 284 מהמתפקדים התבררו כמתים. הארץ, 7.7.2011.
- מאור, ע'. 2009. הח"כ כמחוקק – החקיקה הפרטית בכנסת. תל אביב: הקיבוץ המאוחד.
- מאיר, פ'. 1998. אירופה המערבית: אדישות וסכנותיה. בתוך: ד', קורן (עורך), קץ המפלגות: הדמוקרטיה הישראלית במצוקה. תל אביב: הקיבוץ המאוחד, 23-32.

- מבקר המדינה, 2009. דוח על תוצאות ביקורת החשבונות של המתמודדים בבחירות המקדימות במפלגות השונות על מועמדות מטעמן לתפקיד חבר הכנסת השמונה עשרה. מועלם, מ'. 2002. כ"4000 התפקדו במקביל לליכוד ולעבודה. הארץ, 31.10.2002.
- 2005. המיפקד בעבודה חזר להיות הקרב היגע של כל בכל. הארץ, 22.5.2005.
- מרזל, י'. 2006. דמוקרטיה פנימית במפלגות. בתוך: ג', רהט (עורך), *בחירת מועמדים בישראל: המצוי והרצוי*. תל אביב: המכון לחקר החברה והכלכלה, 60-80.
- נבות, ד'. 2006. בחירות מקדימות במפלגות ושחיתות. בתוך: ג', רהט (עורך), *בחירת מועמדים בישראל – המצוי והרצוי*. תל אביב: המכון לחקר החברה והכלכלה, 82-103.
- 2012. *שחיתות פוליטית בישראל*. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- נסים, מ'. 1996. שיטת הפריימריס: מן הפח אל הפחת. האומה 125, 28-33.
- 2006. האם ניתן לעצור את ההתדרדרות? בתוך: ג', רהט (עורך), *בחירת מועמדים בישראל – המצוי והרצוי*. תל אביב: המכון לחקר החברה והכלכלה, 132-136.
- פלאג, מ'. 1996. פריימריס והממשלה: השפעה בשני נתיבים. בתוך: ג', דורון (עורך), *המהפכה האלקטורלית: פריימריס ובחירות ישירות של ראש הממשלה*. תל אביב: הקיבוץ המאוחד, 113-122.
- פרידמן, ד'. 2011. המתפקד נעלם בקלפי. ידיעות אחרונות, 3.6.2011.
- קורן, ד'. (עורך) 1998. *קץ המפלגות: הדמוקרטיה הישראלית במצוקה*. תל אביב: הקיבוץ המאוחד.
- קניג, ע'. 2006. בחירה והדחה של מנהיגי מפלגות: ישראל במבט השוואתי. בתוך: ג', רהט (עורך), *בחירת מועמדים בישראל: המצוי והרצוי*. תל אביב: המכון לחקר החברה והכלכלה, 37-58.
- קרני, י'. 2011. הכוח החרדי של עמיר פרץ. ידיעות אחרונות, 1.7.2011.
- רהט, ג'. 2001. התפתחות השיטות לבחירת המועמדים בים סוער של שינויים: ניסיון הסתגלות ללא סיכויי הצלחה? בתוך: א', אריאן ומ', שמיר (עורכים), *הבחירות בישראל – 1999*. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 353-381.
- 2006. כיצד ראוי לבחור את מועמדי המפלגות לכנסת? הצעה לשיטה תלת-שלבית. בתוך: ג', רהט (עורך), *בחירת מועמדים בישראל: המצוי והרצוי*. תל אביב: המכון לחקר החברה והכלכלה, 138-149.
- 2008. בחירת מועמדים בישראל: בין מנהיג יחיד לחברי מפלגה. בתוך: א', אריאן ומ', שמיר (עורכים), *הבחירות בישראל – 2006*. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 235-260.
- 2010. התוצאות הפוליטיות של שיטות בחירת המועמדים לכנסת השמונה-עשרה. בתוך: א', אריאן ומ', שמיר (עורכים), *הבחירות בישראל – 2009*. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 267-298.
- רהט, ג' (עורך). 2006. *בחירת מועמדים בישראל – המצוי והרצוי*. תל אביב: המכון לחקר החברה והכלכלה.
- רהט, ג' ושר-הדר, נ'. 1999א. איך נבחרים חברי הכנסת? ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- 1999ב. הפריימריס המפלגתיים של 1996 ותוצאותיהם הפוליטיות. בתוך: א', אריאן ומ', שמיר (עורכים), *הבחירות בישראל – 1996*. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 297-330.
- רובינשטיין, א'. 1982. ניסיון פוליטי מסוים. תל אביב.
- שביט, א'. 2009. שאול מופז אומר כי בבחירת ציפי לבני לראשות קדימה נעשו מעשים על סף הפלילי. הארץ, 30.12.2009.
- שומפלבי, א'. 2011. הפריימריז בעבודה: 12% מהמתפקדים נפסלו. ynet, 14.7.2011.
- שכטר, א' והגין, ע'. 2012. המוחים החדשים: מתפקדים לליכוד ומושכים שמאלה. דה-מרקר, 11.1.2012.
- Akirav, O. 2010. Candidate Selection and a Crowded Parliament: The Israeli Knesset, 1988–2006. *The Journal of Legislative Studies* 16 (1), 96-120.
- Aronoff, M. J. 1975. The Power of Nominations in the Israeli Labor Party. in: A. Arian (ed.), *The Elections in Israel 1973*, Jerusalem: Jerusalem Academic Press, 21-40.

- Balmas, M., Rahat, G., Sheafer, T. and Shenhav, S. forthcoming. Two Routes to Personalized Politics: Centralized and Decentralized Personalization. *Party Politics*.
- Barnea, S. and Rahat, G. 2007. Reforming Candidate Selection Methods: A Three-Level Approach. *Party Politics* 13 (3), 375–394.
- Bartels, L. M. 1988. *Presidential Primaries and the Dynamics of Public Choice*. Princeton: Princeton University Press.
- Brichta, A. 1986. Selection of Candidates to the Tenth Knesset: The Impact of Centralization. in: H. Penniman and D. J. Elazar (eds.), *Israel at the Polls, 1981*. Bloomington: Indiana University Press.
- Caprara, G. V. 2007. The Personalization of Modern Politics. *European Review* 15 (2), 151-164.
- Carey, J. M. and Enten, H. J. 2011. Primary Elections. in: J. M. Colomer (ed.), *Personal Representation: The Neglected Dimension of Electoral Systems*, Colchester: ECPR Press, 81-98.
- Doron, G. and Goldberg, G. 1990. No Big Deal: Democratization of the Nomination Process. in: A. Arian and M. Shamir (eds.), *The Elections in Israel 1988*. Boulder: Westview Press, 155-171.
- Galderisi, P. F., Ezra, M. and Lyons, M. (eds). 2001. *Congressional Primaries and the Politics of Representation*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Goldberg, G. and Hoffmann, S. A. 1983. Nominations in Israel: The Power of Institutionalization. in: A. Arian (ed.), *The Elections in Israel 1981*. Tel Aviv: Ramot, 61-90.
- Hazan, R. Y. 1997. The 1996 Intra-Party Elections in Israel: Adopting Party Primaries. *Electoral Studies* 16 (1), 95-103.
- Hazan, R. Y. and Rahat, G. 2010. *Democracies within Parties: Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*. Oxford: Oxford University Press.
- Kenig, O. 2009a. Democratization of Party Leadership Selection: Do Wider Selectorates Produce More Competitive Contests? *Electoral Studies* 28 (2), 240-247.
- 2009b. Democratizing Party Leadership Selection in Israel: A Balance Sheet. *Israel Studies Forum* 24 (1), 62–81.
- Rahat, G. and Hazan, R. Y. 2001. Candidate Selection Methods: An Analytical Framework. *Party Politics* 7 (3), 297–322.
- 2006. Participation in Party Primaries: Increase in Quantity, Decrease in Quality, in T. Zittel and D. Fuchs (eds.), *Participatory Democracy and Political Participation: Can Participatory Engineering Bring Citizens Back In?* London: Routledge, 57–72.
- Rahat, G. and Sheafer, T. 2007. The Personalization(s) of Politics: Israel 1949-2003. *Political Communication* 24 (1), 65–80.
- Ware, A. 2002. *The American Direct Primary: Party Institutionalization and Transformation in the North*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wattenberg, M. P. 1992. *The Rise of Candidate-Centered Politics: Presidential Elections of the 1980s*. Cambridge: Harvard University Press.

קולות אופוזיציוניים במפת התקשורת החדשה 2: סיעות אופוזיציוניות במועצות הרשויות המקומיות¹

במאמר זה אמשיך ואאיר על השימושים ברשת האינטרנט בידי גופים אופוזיציוניים בתוך מוסדות פוליטיים. המאמר סוקר את הקשיים המסורתיים של סיעות אופוזיציוניות במועצות הרשויות המקומיות להעביר את מסריהן לתקשורת, לנוכח הקשר ההדוק בין שלטון ומקומון ברמה המקומית. כמו כן הוא עומד על השימוש באינטרנט על מנת להתארגן ולהישמע, ואף ליצור קישוריות בין סיעות אופוזיציוניות במגוון רשויות לצורך פעילות קולקטיבית.

בעיית החשיפה התקשורתית של אופוזיציה בגופים פוליטיים בעלי נראות נמוכה: המקרה של מועצות הרשויות המקומיות

תופעת התחזקות הגופים האופוזיציוניים בהתארגנויות פוליטיות הודות לפתיחות ולאינטראקציה המתקיימת בפלטפורמות מדיה חברתית, נידונה במאמר הקודם בהקשר למפלגות פוליטיות.² אולם התופעה רלוונטית לשלל מוסדות פוליטיים. ה"דבק" המחבר את המחנות או הגופים השונים המרכיבים את המוסדות הללו עשוי להיות "סמיך" או "דליל" יותר, מידת התחרותיות והשוני בין האינטרסים משתנה במקרים שונים של התארגנות פוליטית. אולם בכל המקרים הנדונים, פלטפורמות מדיה חברתית מאפשרות למנהיגי "התארגנויות המשנה" גישה למדיה, ואיתה חשיפה בפני קהלי יעד רלוונטיים. בעוד במאמר הקודם נסב הדיון סביב מפלגות פוליטיות, ברצוני להעתיק אותו במאמר הנוכחי לסביבה נוספת שבה פלטפורמות מדיה חברתית עשויות לסייע בחיזוק כוחות אופוזיציוניים במוסדות פוליטיים – מועצות הרשויות המקומיות. לפי חמי דורון, לשעבר ח"כ ויו"ר השדולה למען מינהל תקין ברשויות המקומיות, האינטרנט הוא כלי מצוין לתקשורת בין חברי המועצה (ובכלל בתוך ארגונים), אולם הוא עדיין לא מספק פתרון לבעיות האופוזיציה בשל היעדר עניין מצד הציבור. הציבור אינו מגיע לאתרי הרשויות המקומיות ואינו מוריד פרוטוקולים של ישיבות המועצה, וכך ייתכן שחברי המועצה והציבור המעורב ימשיכו להיות מעודכנים בעניינים שעל סדר היום ובמחלוקות לגביהם, אולם אלה לא יגיעו לידיעת הציבור הרחב. התקשורת הארצית ממעטת לכסות

אירועים המתרחשים ברמה המוניציפלית, למעט אירועים יוצאי דופן, ואף תחנות רדיו אזוריות – חדשות יחסית בנוף התקשורת הישראלי – אינן מתעמקות בסיקור הפוליטיקה המקומית. על פי חוק, דיוני הרשויות המקומיות פתוחים לכל, אולם בדרך כלל הציבור אינו מתעניין ואינו מפגין נוכחות בדיונים. נוסף לכך, לפי דורון ראשי הערים לעתים קרובות אינם מפרסמים כיאות את המפגשים ומקשים על הציבור להגיע.

גורם ותיק יותר בשוק התקשורת הלוקלי בישראל הוא העיתונות המקומית. המקומונים בישראל התפתחו כתגובה לסיפוק צורכיהם התקשורתיים של חברי הקהילות מקומיות שלא באו לידי ביטוי בעיתונות הארצית היומית, ובמיוחד בפריפריה – משם חדרו המקומונים בהדרגה אל המרכז (כספי, 1980; Caspi, 1986). העיתונות המקומית מסקרת, לעתים באופן בלעדי, נושאים מקומיים שונים כגון חינוך, ספורט, פוליטיקה, אירועים מיוחדים בעיר ועוד, ובמקביל יוצרת הן מקור לליכוד וגאווה מקומית לתושבים והן זירת חשיפה ייחודית לפוליטיקאים המקומיים (בקר, 1984). לפי כספי ולימור (1990), לעיתונות המקומית יש פוטנציאל השפעה רב על דעת הקהל בקרב תושבי הרשויות המקומיות שבהן היא מתפרסמת ואף על אופן התנהלות הרשות עצמה (ראו גם בקר, 1984; נבון, 2001), ואחיזתה איתנה במיוחד בפריפריה (כספי ולימור, 1990). לפי לימור ופרי (2005), ב־2004 היו קיימים בישראל לפחות 350 מקומונים, ולטענתם "התקשורת המקומית תפסה מקום מרכזי בזירת המשחק הדמוקרטי ברמה הלוקאלית, בדומה לזה של אמצעי התקשורת 'הגדולים' ברמה הארצית. במילים אחרות: הדו־שיח בין המוסד הפוליטי לבין הציבור, ברמה הלוקאלית, איננו יכול עוד להתנהל ללא השתתפות ו/או מעורבות, ישירה או עקיפה, של אמצעי התקשורת" (לימור ופרי, 2005: 73; ראו גם נבון, 2001; בקר, 1984).

לפי כספי ולימור (1990), פריחת העיתונות המקומית מעודדת ביזור ופולורליזם תקשורתי ואף פוליטי ברמה המקומית (ראו גם כספי, 1980; בקר, 1984; לנצמן, 1984). יתרה מכך, העיתונות המקומית תרמה "לחזיקה של הדמוקרטיה. היא יצרה ערוצי הידברות נוחים ודו־סטריים בין הממסד הפוליטי לבין התושבים, היא הקימה את 'השוק החופשי של הדעות והרעיונות' ברמה הלוקאלית, היא יצרה מנגנוני פיקוח וביקורת על המוסד הפוליטי והיא נהפכה לבמה ציבורית המעצימה את התושבים המקומיים" (לימור ופרי, 2005: 76).

עם זאת, החשש הוא שה"מתווכים המקומיים" הללו לא ישכילו למלא כהלכה את תפקידם כ"כלבי השמירה" של הרשות המקומית, בעיקר בשל מה שלימור ונוסק (2001) מכנים "צנזורה כלכלית": "מניעת פרסום מידע שיש בו כדי לפגוע באינטרסים כלכליים עסקיים של מפעיל הצנזורה או לקדם את האינטרסים הכלכליים של מתחריו" (לימור ונוסק, 2001: 100-101). הסכנה המיוחדת לצנזורה הכלכלית נובעת מן הקושי הרב הכרוך בזיהויה ומחוסר יכולתנו לדעת אם ומתי היא מתרחשת.

רובם המכריע של המקומונים הם מוכווני רווח (Caspi, 1986), מטרתם בראש ובראשונה לייצר רווח לבעלים ולספק כמה למפרסמים המקומיים. מאחר שמקורותיהם הכלכליים זעומים ומטרתם הראשונית היא הפקת רווחים, נתונים העיתונים המקומיים ללחצי המפרסמים במידה רבה יותר מאשר במישור הארצי (כספי ולימור, 1990; לימור ופרי, 2005). במקומות רבים חלק משמעותי מתקציב הפרסום מגיע מהמסד העירוני, ועקב כך המקומונים עשויים להימנע מביקורת כלפי קברניטי הרשויות. אלה בתורם עשויים לשלוט לא רק במידע שמתפרסם אלא אף לקבוע אילו תכנים לא יתפרסמו (לנצמן, 1984; אברהם, 2001). בשל דינמיקה זו, העיתונים המקומיים עשויים להפוך ל"מתווכים מסורסים" (כספי ולימור 1990: 255. ראו גם בקר, 1984), ולעמעם או להבליע לחלוטין קולות אופוזיציוניים שאינם עולים בקנה אחד עם התנהלות הרשות המקומית (לימור ופרי, 2005). לעדויות אנקדוטליות בכיוון זה ראו סדרת כתבות של אימרגליק בעין השביעית, "הון, שלטון ומקומון" (2008א, 2008ב, 2008ג), שהתפרסמו לפני הבחירות המוניציפליות בנובמבר 2008, וכן פרסיקו (2010).

אפיקים חדשים לחשיפה תקשורתית אופוזיציונית ברשת

האינטרנט מציע אופציות חדשות ליזמים פוליטיים וקבוצות אופוזיציוניות בתוך מועצות הרשויות המקומיות – הן בשל חסמי הפרסום והארגון הנמוכים והן בשל היכולת להגיע בקלות יחסית לקהלי יעד פוטנציאליים רבים (Lev-On, 2008). בהמשך לדיון במאמר הקודם, נעמוד על דרכים מספר שבהן האינטרנט עשוי לסייע לחברי סיעות האופוזיציה ברשות המקומית. הדרך הראשונה והמיידית הפתוחה בפני חבר מועצה אופוזיציונר היא הקמת אתר אישי או קיום נוכחות בפלטפורמות רשת פתוחות, למשל רשתות חברתיות כגון פייסבוק. אתר מסוג זה יכול לרוב את הפרופיל האישי של חבר המועצה, פרטים על אודות פעילותו הפוליטית והאחרת, מידע על הסיעה שאליה הוא משתייך, פרטי יצירת קשר וכו'. אתר כגון זה מוקם ביוזמתו של חבר המועצה לשם קידום מטרותיו והתמיכה הציבורית בו. כדוגמה לאתר אישי של חבר מועצה נזכיר את האתר של ראש סיעות האופוזיציה לשעבר במועצת ירושלים, ניר ברקת (כיום ראש עיריית ירושלים), אשר השכיל עוד בהיותו באופוזיציה לנהל קשר עם תושבי העיר באמצעות הרשת, ואף לדרבן אותם באמצעות האתר להשתתף בפעולות קבוצתיות שיזם. הבעיה העיקרית בהקמת אתר מסוג זה נובעת מן החשיפה המוגבלת שיש לאתר פרטי כזה והחשש שבהיעדר קידום אינטנסיבי, האתר "יטבע" וייעלם באוקיינוס האתרים ברשת. עקב כך השפעתו מוגבלת אף היא.

אופציה נוספת היא פרסום בפורומים מקומיים המהווים "אתרי מפתח" (לב־און, 2009) ברמה המקומית. דוגמאות: אתר לוקאל המגדיר את עצמו כ"פורום המקומי הגדול

בישראל" ועוסק במגוון נושאים כגון חדשות, פלילים וספורט – כולם ברמה המקומית בלבד; פורומים בתפוז; פורומים עירוניים ב-Ynet; ואתר כחדרי חרדים – "מדורת השבט" של הציבור החרדי, המהווה זירה לוויכוחים ורכילויות. בתקופת הבחירות לרשויות המקומיות הייתה התסיסה בפורומים שבאתר כה רבה (למשל עקב חיכוכים בין חצרות שונות לפני ואחרי הבחירות לעיריית ירושלים, שם התפצל הקול החרדי בין פורוש החרדי וברקת החילוני), עד שהמנהלים נאלצו לערוך "מבצע חסימות" של משתתפים שהתעלמו מדרישת האתר לא לבזות רבנים ולא להשמיץ כותבים אחרים (אטינגר, 2008).

איור 1. דירוג הקהל את ביצועי חברי מועצת עיריית קריית שמונה. צילום מסך מתוך אתר פתקים – אתר הבחירות של הגליל³

http://www.readme.co.il/8now/z-miflaga.html

הבחירות המקומיות 8



פתקות

חוזב מנכ"ל משרד הפנים בנוגע לבחירות לרשויות המקומיות.

26/0808

התקבל **תיקון** חדש לחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות). תיקון החוק קובע כי סיעה שתאחר בהגשת בקשה למימון, אף אם באישור שר הפנים, תיקנס בגובה 10% מכספי המימון המגיעים לה. בנוסף, קוצרה התקופה בה ניתן להגיש בקשות לכספי מימון.

06/0808

תיקון חוק הרשויות המקומיות קובע כי ראש רשות מקומית שכהונתו פקעה בשל הרשעה בעבירה שיש עימה קלון לא יהיה זכאי להתמודד בבחירות הראשונות לראש הרשות לאחר פקיעת כהונתו, גם במקרה ולא הוטל עליו עונש מאסר בפועל. לחוק תחולה גם על הבחירות למועצות אזוריות.

06/0808

חוזב מנכ"ל משרד הפנים בנוגע לבחירות המקומיות 2008.

15/0708

לוח זמנים משולב לא רשמי (בחירות מימון ומחוללה)

של סקר בעיתונות המקומית

הפרסום במקומון עובר על חוק התעמולה. במקביל נחתם הסכם עודפים בין בניצי ליפעת שאשא-ביטון.

כנס נוער התקיים במוצ"ש לסיעת ראש פינה אחת בראשותו של אביהוד רסקי

רסקי: "שמענו את בני הנוער ואנו מבטיחים, שאת כל ששמענו ניישם ונממש".

ראש בראש: הבחירות בחצור הגלילית יתמקדו במאבק בין כמיסה וסוסיסה

המועמדים שאול כמיסה ושמעון סוסיסה ריכזו מאחוריהם שני גושים גדולים. מרתק.

נבואות סקר

משאל: האם תגיעו להצביע ביום הבחירות?

כל המפלגות משקיעות כספים רבים כדי לשכנע את הבוחר להצביע עבורן, אך לא ברור אם תגיעו בכלל <<<

ON AIR

משאל: מה דעתכם על תליית כרזות במקומות ציבוריים?

כל הצמתים, המעקות והקירות מלאים בכרזות בחירות. מה דעתכם על כך?

טבלת חברי המועצה

חבר מועצה	מצביעים	ניקוד כללי	ניקוד משוקלל
1 אהובה סריונין	401	1,235	3.1 (טוב+)
2 יגאל בזגלו	170	508	3.0 (טוב)
3 אלירן ביטון	620	1,708	2.8 (טוב-)
4 יונה פרטוק	202	536	2.7 (טוב-)
5 נסים מלכה	191	507	2.7 (טוב-)
6 שמעון קמרי	417	1,099	2.6 (טוב-)
7 שמעון אלבז	365	868	2.4 (בינוני+)
8 חיים ברביבאי	322	774	2.4 (בינוני+)
9 סמי מלול	262	633	2.4 (בינוני+)
10 בוריס סידלקובסקי	135	328	2.4 (בינוני+)
11 מישל בן שימול	198	457	2.3 (בינוני+)

באתרים מעין אלה יכולים חברי האופוזיציה ותומכיהם לתת דרור לדעתם. בגלל המרכזיות היחסית של האתרים, הם יכולים להיחשף בפני ציבור שאינו מודע לאתרים האישיים של חברי האופוזיציה. ברוח הדיון הקודם על שילוב תוכני גולשים, חלק מאתרים אלה מאפשרים לגולשים לא רק להביע דעתם על אודות התפתחויות ברמה המקומית, אלא למשל, לדרג את ביצועיהם של חברי המועצה (ראו איור 1). השילוב של שקיפות ואינטראקטיביות עשוי לתמרץ את חברי האופוזיציה ליישר קו עם דעת הקהל. אופציה שלישית שבה אתמקד היא תיאום מקוון בין סיעות אופוזיציה ברשויות מקומיות שונות. בישראל קיימות כ־260 רשויות,⁴ ובהן אלפי חברי מועצות אשר רבים מהם – במיוחד ראשי האופוזיציה במועצות הרשויות – מתקשים בהעברת מסריהם אל הציבור מהסיבות שנידונו למעלה. נראה כי בעיה זו החריפה לאחר המעבר לשיטת בחירה ישירה של ראשי הרשויות המקומיות.

ב־2004 התארגנו חברי המועצות ברשויות המקומיות בישראל לארגון מייצג – אח"מ (ארגון חברי מועצות). הארגון פועל למען שיפור וחיזוק מעמדם של חברי המועצות, איזון בין הכוחות הפועלים ברשות המקומית, ריסון כוחו של ראש הרשות מחד וחיזוק כוחם של חברי המועצות מאידך (הן חברי הקואליציה והן חברי האופוזיציה). כל זאת כדי לטייב את המשילות והדמוקרטיה ברמה המוניציפלית, אולם לפי נציגת הארגון שרי סלע (בראיון אשר נוהל איתה באפריל 2008), הניהול והפעילות בו וולונטריים (יש לזכור כי הרוב המוחלט של חברי מועצות הרשויות אינם מקבלים שכר עבור שירותם), והארגון מתקשה לגייס משאבים, להגיע לחברי מועצות רבים ולהניע אותם לפעולה. על מנת להקל על הבעיה – ולו בצורה חלקית – יזם יקי ברוש, חבר מועצת עיריית גבעתיים לשעבר, אתר הנושא את השם "אופוזיציה".⁵ בראיון עם ברוש (אפריל 2008) הוא טען כי "כשאתה נמצא באופוזיציה כל הדלתות נעולות". עיתונים ארציים ממילא כמעט ואינם מתייחסים לנעשה בפריפריה משיקולי מקום ועריכה, ואם מגיע מידע ברמה מקומית, הוא יהיה מאחת הערים הגדולות. לחלופין, הידיעה עשויה להופיע אם היא סנסציונית במיוחד (ראו גם אברהם, 2001). לפי ברוש, ביקורת המופנית כלפי הקואליציה, ובעיקר כלפי ראש העיר, מצונזרת במקרים רבים – מה שמונע חשיפה של שחיתות ומינהל בלתי תקין (ראו גם לימור ופרי, 2005; כספי ולימור, 1990). ייתכן אפוא כי חוסר המודעות של הציבור לרבות מן השחיתויות הפוליטיות במועצות השונות אינו נובע רק מחוסר עניין, אלא גם מתת־סיקור של עניינים אלו באמצעי התקשורת השונים.

איור 2. דף השער של האתר אופוזיציה (אוחר באוקטובר 2008, שבועות מספר לפני הבחירות המוניציפליות)

The screenshot shows the homepage of the 'Opposition' website. At the top, there is a navigation bar with links for 'הפחתת חובי הארנונה', 'לוח ידיעות - האתר החדש', 'פרסום ענפי מודעה בלוח ידיעות המוסים וכל 2 פרסומים', and 'פרסום - בחינם'. Below this is a search bar and a menu with items like 'פורסמים', 'דבר המועמדים', 'הכתבים באתר', 'קטגוריות מומלצים', 'עזר קשר', and 'עמוד הבית'. The main heading is 'תקשורת ופוליטיקה ברשות המקומית'. The text discusses the role of the media in local government and the importance of transparency and accountability. On the right, there are several small boxes: 'מזר שאלת ותשובות' with a photo of a man, 'רוצה להיות ראש עיר?' with a photo of another man, and 'ישראל זינגר לראשות עיריית ריג'. At the bottom, there is a Google search bar and a link to 'התחמים להפחתת ארנונה'.

בניגוד לאתרים מקומיים, כגון לוקאל או פורומים של הערים ב-Ynet, אתר אופוזיציה מציע במה לחברי האופוזיציה בלבד בכלל הרשויות המקומיות בארץ. האתר מציג תמונה בלתי מאוזנת בפני הגולשים באתר, הנחשפים אך ורק לטיעוניהם ודעותיהם של חברי האופוזיציה, ולא לטיעונים המנוגדים של חברי הקואליציה במועצות הרשויות. ברוש מצדיק זאת בטענה שהאתר יוצר העדפה מתקנת לחברי האופוזיציה, העדפה המפצה על חוסר השוויון בכיסוי הקיים ביתר כלי התקשורת המקומיים. לדידו, אם יותר לחברי קואליציה להיות פעילים באתר – האופוזיציה תיטמע לגמרי ותהפוך "מקופחת" גם ב"ערוץ" היחידי המאפשר לה חשיפה.

לפי ברוש, האתר מיועד לכל חברי מועצות הרשויות המקומיות שהם חברי סיעות אופוזיציוניות, ומטרתו להגביר את קולם מחד ולצמצם את הפער שנוצר בחשיפה התקשורתית המקומית בין הקואליציה לאופוזיציה מאידך (הן מבחינת מספר הכתבות העוסקות בנושאים הנוגעים לסיעות האופוזיציה והן מבחינת אופי הסיקור החיובי). כל חבר אופוזיציה רשאי להעלות לאתר תכנים כאוות נפשו. ההגבלה היחידה הינה איסור פרסום לשון הרע על כל רבדיה.

אתרים כגון אופוזיציה מתפקדים כנקודות מפגש בין התושב לנציגיו ברמה המוניציפלית. ברוש גורס כי בעתיד האתר ישודרג ויכלול מדור מאמרים ודעות שבו יוכלו לכתוב חברי מועצות מכל גוני הקשת הפוליטית ותינתן אפשרות לחברי הקואליציה להעלות תכנים. ייתכן כי מנקודת מבטם של קברניטי הרשויות, אתרים כגון אופוזיציה – בדומה לפורומים המפלגתיים שנידונו קודם – מאפשרים לאופוזיציה להתארגן טוב יותר ועלולים ליצור בעיות משילות ברשויות שקודם לכן התנהלו באפקטיביות, אם לא בדורסנות. אולם מנקודת מבטם של התושבים, אתרים כגון אלו עשויים לחשוף את העימות בין הקואליציה לאופוזיציה, ומחייבים את הצדדים לחדד את עמדותיהם ואת הפוליטיקאים להיות קשובים יותר לפעילים ולציבור.

סיכום

לצד המעלות הקיימות בשיטות ארגון חדשניות ועתירות תוכן גולשים עבור מוסדות פוליטיים, עמדתי במאמר זה על יכולתן של התארגנויות משנה פנים-מוסדיות להשתמש באותם כלים ממש לצורכיהן. כך למשל, השימוש הגובר של מפלגות פוליטיות בכלים מקוונים כגון בלוגים ארגוניים ורשתות חברתיות עשוי להוביל להתייעלות וזרימת מידע משופרת בתוך הארגון, אך במקביל אנו עלולים לראות גם הקצנה של מחנאות וכיתתיות, וקריאת תיגר על יכולת ההנהגה למשול ולהנהיג, לנוכח התחזקות הקבוצות הפנימיות שהשקפתן אינה עולה בקנה אחד עם השקפת המנהיגים (ראו למשל Lofgren & Smith, 2003; Gibson, Greffet & Ward, 2009; Gibson & Ward, 2009).

ברשויות המקומיות, האופוזיציה היא גוף שקולו כמעט ואינו נשמע באמצעי התקשורת השונים – ברמה המקומית ובוודאי ברמה הארצית. בקרב הציבור נשמע בעיקר קולם של חברי הקואליציה, דבר המעניק להם בולטות תקשורתית, ומתוך כך יכולת טובה יותר להשפיע על הבוחר העתידי. האופוזיציה להקים אתר אישי, וכן להשתמש בפורומים מקומיים ובאתרים המוקדשים לפעילות האופוזיציה, מחזקת את יכולת האופוזיציה ברמה המקומית. אנו נוכחים כאן בדינמיקה דומה לזו שנסקרה במאמר הקודם, שעסק בשימושי האינטרנט של אופוזיציות פנים-מפלגתיות: פתיחת אפיקי תקשורת חדשים בפני גופים פוליטיים בעלי נראות נמוכה וגישה כמעט חסומה למדיה המסורתית, במחיר של ערעור אפשרי של היציבות המוסדית.

התארגנויות דמוקרטיות מתאפיינות על פי רוברט דאהל (Dahl, 1982) בדילמות של ריכוזיות מול ביזור, שליטה ופיקוח מול אוטונומיה. בדיאלקטיקה ארוכת השנים בין משילות ויציבות לבין ייצוגיות, נראה שבמקרים רבים הרשת דווקא מבססת את האחרונה על חשבון הראשונה. אולם אף אם האינטרנט עשוי לשמש כמצע לפירוד וקיטוב פנים-ארגוני במוסדות פוליטיים שונים, עדיין אין זה סוף הסיפור. כיוון ההתפתחות

העתידי של אתר אופוזיציה מדגים כיצד "הנדסה ארגונית" נבונה עשויה לשלב את האופוזיציה בדיון ארגוני וציבורי מפרה. כך במקום שהשיח הפנים-מוסדי יהיה מקוטב בין שיח פנימי נפרד של ההנהגה לבין שיח פנימי נבדל של חברי האופוזיציה, ניתן להשתמש במגוון כלים לתיעול ולמינוף דיון כולל לטובת הסכמה מוסדית נרחבת יותר.

הערות

- 1 מאמר שני מתוך שניים בנושא גופים אופוזיציוניים ברשת האינטרנט. המאמר הראשון פורסם ב"מרחב הציבורי" גיליון 5.
- 2 רוב תודות על הסיוע לשרון חלבה-עמיר, לחן סכג ולארוז רהב. על הראיונות וההערות תודה לחמי דורון, לשעבר ח"כ ויו"ר השדולה למען מינהל תקין ברשויות המקומיות; ליקי ברוש, מנהל אתר אופוזיציה; ולשרי סלע, חברת מועצת עיריית ראש העין וממוכילות אח"מ (ארגון חברי מועצות).
- 3 www.readme.co.il/8now/z-miflaga.html, אוחזר באוקטובר 2008.
- 4 נתוני משרד הפנים מתוך אתר המשרד, www.moin.gov.il, אוחזר באפריל 2009.
- 5 www.opposition.co.il

רשימת מקורות

- אברהם, א'. 2001. ישראל הסמויה מעיני התקשורת. ירושלים: אקדמון.
- אטינגר, י'. 2008. מדורת השבט גועשת בחדרי חרדים. הארץ, 1.12.2008.
- אימרגליק, ש'. 2008א. זה היה סיפור של קיץ. העין השביעית, נדלה מ: http://www.the7eye.org.il/articles/Pages/150908_Tirat_Hakarmel_local_newspaper_and_its_love_hate_story_with_local_elections.aspx
- 2008. אדומים, ירוקים ושחורים. העין השביעית, נדלה מ: http://www.the7eye.org.il/articles/Pages/021108_Local_newspapers_war_in_maale_adumim.aspx
- 2008ג. "עירייה ברשת". העין השביעית, נדלה מ: http://www.the7eye.org.il/articles/Pages/101108_Eilat_city_hall_entering_the_news_business.aspx
- בקר, א'. 1984. העיתון המקומי כגוף פוליטי בעיר: סקירת הערכות ומשמעויות. בתוך: א', בקר וי', אגסי (עורכים), יחסים הדדיים בין השלטון המקומי לבין אמצעי התקשורת. ירושלים: הוצאת הכנס הארצי השמיני לשלטון ולמינהל מקומי, עמ' 7-25.
- כספי, ד', ולימור י'. 1990. המתווכים: אמצעי התקשורת בישראל 1948-1990. תל אביב: עם עובד.
- כספי, ד'. 1980. צמיחתה של העיתונות המקומית בישראל: מגמות והערכות ראשונות. רמת גן: אוניברסיטת בר-אילן, המכון לשלטון מקומי.
- לב-און, א'. 2009. נתיבים חדשים באקולוגית המידע ברשת: חמש אנקדוטות בחיפוש אחרי תאוריה. העין השביעית, http://www.the7eye.org.il/Thesis/Pages/090409-New-paths-in-web-data-ecology.aspx?RetUrl=/THESIS/Pages/Thesis_Lobby.aspx
- לימור, י', ונוסקה ה'. 2001. הצנזורה של "היד הנעלמה". קשר, 29, עמ' 98-110.
- לימור, י', ופרי י'. 2005. המקומון והרשות המקומית: יריבים טורפים או זוג לטנגו? ניר עמדה מס' 11, בתוך דברי כנס ועידת השלטון המקומי הראשונה של ב"ס לממשל ומדיניות באוניברסיטת תל-אביב, עמ' 72-85.
- לנצמן, א'. 1984. העיתונות המקומית: ביטוי נוסף למעבר החברה הישראלית מדמוקרטיה אידיאולוגית לדמוקרטיה טריטוריאלית. עבודת גמר, אוניברסיטת בר-אילן.

נבון, ד'. 2001. קביעת סדר היום הציבורי, התקשורת והפוליטי במישור המקומי. עבודת גמר, אוניברסיטת בר-אילן, המחלקה למדעי המדינה.
פרסיקו, א'. 2010. נשבר קיר הזכוכית. העין השביעית, נדלה מ: http://www.the7eye.org.il/articles/Pages/070110_Fear_and_Loathing_in_Maariv.aspx

- Caspi, D. 1986. *Media Decentralization: The Case of Israel's Local Newspapers*. New Brunswick, NJ: Transaction Books.
- Dahl, R. A. 1982. *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*. New Haven: Yale University Press.
- Gibson, R., & S. Ward. 2009. Parties in the digital age: A review article. *Representation* 45(1): 87–100.
- Gibson, R., F. Greffet, & S. Ward. 2009. Party Organisational Change and ICTs: The Growth of a Virtual Grassroots? Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Toronto.
- Lev-On, A. 2008. "Analyzing Internet-based collaborations." In *New Media and Innovative Technologies*, eds. Samuel-Azran, T. & Caspi D., Beer-Sheva: Ben Gurion University Press, pp. 39–72. Also online: <http://cmsprod.bgu.ac.il/Eng/Centers/burda/Publications/books/usesgratnewm.htm>
- Lofgren, K. & C. Smith. 2003. Political Parties and Democracy in the Information Age. In Gibson, R.K., Nixon, P.G. and S.J. Ward (eds), *Net Gain? Political Parties and the Internet*, Routledge: London, 39–52.

