

מירב אמיר

יעל ברדה, 2012 / הביורוקרטיה של הכיבוש: משטר היתרי התנועה בגדה המערבית, 2006–2000. ירושלים/תל אביב: מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד. 292 עמודים.

לאחרונה אנו עדים לפריחת סוגה חדשה של כתיבה שמתמקדת בסוגיה הפלסטינית מפרספקטיבה ישראלית. זה ניתוח פוליטי באופן מובהק, אך רובם של הכותבים אינם שייכים למחלקות למדע המדינה, וההקשרים המחקריים שלהם אינם לקוחים מקורפוס ההגות המחקרית הנהוגה במחלקות אלו. הכתיבה בספרים דוגמת משטר זה שאינו אחד מאת אריאלה אזולאי ועדי אופיר (אזולאי ואופיר, 2008), במלכודת הקו הירוק מאת יהודה שנהב (שנהב, 2010), *The Israeli Occupation* של ניב גורדון (Gordon, 2008) ו-*Hollow Land* לאייל ויצמן (Weizman, 2007), שייכת למסורת של מחשבה ביקורתית ששואבת את המסגרת הקונספטואלית שלה מחוקרים המזוהים יותר עם מחקר פוסט-סטרוקטורליסטי, דוגמת מישל פוקו (Foucault), ז'יל דלז (Deleuze) או ג'ורג'יו אגמבן (Agamben). לא רק מראי המקום ההגותיים והשייכות הדיסציפלינרית של המחברים מייחדים כתיבה זו, אלא גם הבחירה של חוקרים אלה – שמצטרפת לעבודותיהם של חוקרים דוגמת רמה חממי, אורן יפתחאל, אמל ג'מאל, לב גרינברג, אסעד גאנם, חסן ג'בארין, רונית לנטין ואחרים – לבחון את מושא החקירה מתוך עמדה שמסרבת לחשוב אותו מתוך פרדיגמת הסכסוך הישראלי-פלסטיני. שכן "הסכסוך" הוא נקודת מוצא שמניחה יחסים בין שני צדדים, שגם אם אין הם סימטריים לגמרי, הם עדיין נתונים בתוך מערך יחסים שיש בו שקילות מסוימת בין הצדדים. לעומת זאת, המהלך המחקרי שמאפיין כתבים אלה זונח נקודת מוצא זו לטובת גישה המניחה מראש כי לפנינו מקרה של א-סימטריה נתונה מראש. לפי פרספקטיבה זו, על מנת לחקור נושאים אלה נוכחה, יש לצאת מנקודת ההנחה כי לפנינו יחסים של שליטה, של עליונות ישראלית אפריורית על אוכלוסייה חסרת זכויות הנתונה למשטר צבאי. נוסף לכך, בשעה שבאופן מסורתי התמקדו מחקרים בתחום בסקירות לגליסטיות, בדיונים על אודות מבנים אידיאולוגיים או בחקר החלטות של מעצבי מדיניות או מהלכים מדיניים, מחקר מסוג זה מתנתק ממסורות מחשבתיות אלה. לעומת זאת, ניתן לאפיין סוגה זו כמתארגנת בעיקר סביב מחקר שהוא bottom-up בעיקרו. היינו, מחקר מסוג זה בוחר את הפרקטיקות בשטח, את ההתגלמות הקונקרטית של מערכי שליטה כפי שהם מתגלמים

ביחס למושאי המחקר, מחפש את הסדירות והעקביות שניתן לזהות באופני פעולתם, ומתוך כך הוא שואף להביץ את ההגיונות המתווים אותם ואת אופני ארגונם הפוליטי. ספרה החשוב ומאיר העיניים של יעל ברדה, שמתבסס על עבודת התזה שכתבה במחלקה לסוציולוגיה באוניברסיטת תל-אביב בהנחייתו של פרופ' יהודה שנהב, מצטרף באופן מפורש להגות זו תוך שהוא תורם לה תרומה מהותית. כותרת הספר כבר מסגירה שיוך זה, שכן המילה "כיבוש" איבדה עם השנים את מעמדה כמילה דסקריפטיבית ניטרלית בהקשר הישראלי. לא עוד ביטוי המתאר מצב נתון, המתייחס לקטגוריה של יחסי שליטה בחוק הבינלאומי, אלא מילה טעונה פוליטית, המתעקשת על הנכחת חוסר הסימטריה ביחסים בין ישראל והפלסטינים. המחקר המוצג בספר מותווה, כצפוי, כניתוח של מערכי שליטה, תוך נתינת תשומת לב למרכיבים האלימים של בירוקרטיה זו, ולהשלכות השפעתה על חייהם של הפלסטינים בגדה. המחקר מציג בפנינו עבודת שטח מדוקדקת והיכרות מעמיקה עם נבכי מערכת ניהול היתרי התנועה של פלסטינים שניהלה ישראל בין השנים 2000 ו-2006 (הפועלת במתכונת דומה עד היום). היכרות זו נשענת לא מעט על ניסיון רב שנים של הכותבת כעורכת דין שייצגה מאות מקרים של פלסטינים ומעסיקים בניסיונותיהם להשיג אישורי עבודה. באמצעות ניתוח המסתמך על חשיפת העקרונות הארגוניים של המערכת, ברדה מחלצת את התפקוד הפוליטי של מבנה אדמיניסטרטיבי זה כמערכת שליטה כוחנית, שרירותית ואטומה, המנהלת כמעט ללא פיקוח או מנגנונים מוסתים את חייהם של הפלסטינים בגדה כנתינים.

מתוך כך, ברדה טוענת שמערכת בירוקרטית זו אינה נענית לעקרונות המנחים מערכות בירוקרטיות בחברות דמוקרטיות ליברליות, כפי שאלה זוהו על ידי הסוציולוג מקס וובר, אלא זו פועלת "על פי המודל הקולוניאלי של ניהול אוכלוסיות של נתינים בקולוניות האימפריאליות לשעבר" (עמ' 18). ברדה מצביעה על שלושה מרכיבים מהותיים המבחינים מערכת זו מבירוקרטיות נורמטיביות. ראשית, המערכת מותווה כך שקטגוריית הגזע, ולא קטגוריות דוגמת מעמד או סטטוס אזרחי, היא הקטגוריה המארגנת את אופני פעולתה. שנית, ברדה טוענת שאופני ניהול הקטגוריה הגזעית בתוך המערכת מייצרים פערים בין צורות השליטה המוסדרות והברורות, כאלו שיכולות להצביע על אחריות מנהלית ועל פרקטיקות הארגון האדמיניסטרטיבי של האוכלוסייה. המרכיב השלישי נוגע לתפקיד של מרכיבים שנחשבים במערכות בירוקרטיות נורמטיביות ככשלים, כפגמים או כמקרים היוצאים מהכלל, ובתוך מערכות בירוקרטיות דוגמת זו הופכים ליסודות ארגוניים (עמ' 18-19). ברדה לא מסווגת את הבירוקרטיה של ההיתרים שהיא חוקרת בגדה כשייכת לסוגה הקולוניאלית רק כדי לסמן את חריגותה ביחס למערכי שלטון נורמטיביים, אלא היא מציבה אותה בתוך הקולוניאליזם כהקשר היסטורי קונקרטי, כפי שזה עוצב על ידי הבריטים. לטענתה, דרך הקשר זה יש להביץ חלק מהמרכיבים במבנה השלטוני בשטחים.

בפרקו הראשון, המחקר של ברדה מתחקה אחר התהליך ההיסטורי שבתוכו הופיעה והתעצבה המערכת האדמיניסטרטיבית של היתרי התנועה. הפרק חושף את התצורה של משטר ההיתרים שנובעת מעירוב המורשת הקולוניאלית עם שינויים וארגונים מחדש שנבעו מערכים חיצוניים למערכת, כגון השינויים ביחסי השליטה בשטחים בעקבות הסכמי אוסלו והנחיות מעורפלות וסותרות מהדרג המדיני במהלך השנים, כמו גם מאבקים ואינטרסים סותרים בין גורמים שונים בתוך המערכת. הניתוח מראה שהאופן שבו פועלת אדמיניסטרציה זו הוא תוצר של אילוצים ופשרות, שלא תוכנן ככזה מראש על ידי איש, אך עם זאת הוא מתייצב על מבנה שיש לו היגיון פנימי. בדומה לחוקרים אחרים, דוגמת גורדון וויצמן, גם ברדה מזהה שינוי היסטורי שהתרחש במהלך שנות ה-90 באופני השליטה של המנגנונים הישראליים על האוכלוסייה הפלסטינית בשטחים, אך בשעה שגורדון וויצמן טוענים שבשנים אלו הרחיק השלטון הישראלי את עצמו מהפלסטינים באמצעות השימוש בלוגיקה של ההפרדה, ברדה קובעת כי ההפך הוא הנכון. לטענתה, הפרקטיקות הריבוניות שהתגבשו מאז ימי אוסלו העמיקו את ההתערבות של השלטון הישראלי בהיבטים המיידיים ביותר בחיי היומיום של הפלסטינים בשטחים. הגברת השליטה הזאת התרחשה, בין היתר, באמצעות תהליכי אינדווידואציה ואטומיזציה, שבהם עיקר ההתייחסות של מנגנוני השלטון כבר לא פועלת על הפלסטינים כקולקטיב פוליטי, אלא הפכה את תושבי השטחים לנתונים לצורת שליטה, שבה כל אדם נאלץ לקיים מערכת יחסים יחידנית ופרטנית עם מנגנוני השליטה (עמ' 33). הופעת התצורה החדשה הזאת הייתה כרוכה בהרחבה ושכלול של השימוש באמצעים הפיזיים לשליטה במרחב, ובראשם השימוש במחסומים, בגדרות, בחומות ובשערים, כמו גם בשינויים במערך היחסים הכלכלי בין ישראל והשטחים וההתנתקות של המשק הישראלי מתלותו בפועלים פלסטינים (והחלפתם במהגרי עבודה).

אך השינוי מניהול הקולקטיב לניהול הפרטני לא היה שינוי פורמלי בלבד, הוא לווה בשינוי גישה, בשינוי האופן שבו המערכת רואה את מושאי הניהול שלה. לטענת ברדה, במהלך האינתיפאדה השנייה, ניתן לזהות שמשלב זה ואילך "נוצרה לגיטימציה לשימוש בכוחו האדמיניסטרטיבי של המנהל ככלי נשק ממשלי כנגד האוכלוסייה הפלסטינית, שנתפסה כאויב" (עמ' 52). ברדה מאפיינת את השינוי שחל באופני פעולת המנהל משהופיע רציונל זה, ואת הופעתה של קטגוריית הסיכון הביטחוני כציר המרכזי שמארגן את יחסו של אותו מערך אדמיניסטרטיבי אל הפלסטינים. בתוך כך, הסיווג הביטחוני הפך לקריטריון המכריע של הניהול האדמיניסטרטיבי, כשכל נתין בשטחים מוגדר כסיכון ביטחוני ברמה זו או אחרת, וזיהוי אותה דרגת סיכון הפך למטרה המרכזית של המערכת. שינוי זה לווה בשינוי מהותי בתפקידו של השב"כ בתוך המנגנון המנהלי, מגוף פריפריאלי מייעץ בענייני מודיעין הפך השב"כ לגורם החזק והמכריע במערכת. במקביל, הפכה המערכת הבירוקרטית למרכזית באופני השליטה של השב"כ באוכלוסייה.

ארבעת הפרקים הנוספים של הספר מפענחים כל אחד עיקרון מרכזי אחר שמתווה את אופני הפעולה של המערכת שבמוקד המחקר: מרכזיותה של ההיררכיה הגזעית בהיגיון הבירוקרטי; תפקידו של חוסר היעילות האפקטיבי; האפקטים של עקרון הפרסונליות (בהיעדר מדיניות ברורה שיקול הדעת של בעלי התפקידים הופך לחוק שעליו אין ערעור) – חוסר היכולת לאתר את מקבלי ההחלטות ופרסונות אחראיות; והתפקיד של השימוש העודף בחריגה מהכללים. כך, לדוגמה, בפרק השלישי, המתמקד בחוסר היעילות האפקטיבי, טוענת ברדה שבשעה שבמערכות נורמטיביות דבר זה נחשב ככשל, חוסר היעילות המובנה של אדמיניסטרציית האיטורים משרת למעשה את מטרותיה של האדמיניסטרציה בעלת התצורה הקולוניאלית, דוגמת זו הפועלת בשטחים. חוסר היעילות מגביר את התלות של האוכלוסייה במערכת הבירוקרטית, ובכך מתחזק את היכולת של אותה המערכת לפעול כמערכת של שליטה ופיקוח. כמו כן, חוסר היעילות פועל באופן הישיר ביותר כדי לצמצם את תוצרי פעולתו, היינו, לצמצם את מספר האיטורים שניתנים הלכה למעשה. מעבר לכך, המבנה הבירוקרטי הלא מוסדר מאפשר גמישות מנהלית מקסימלית, כזו שאינה נתקלת בפרוצדורות או במנגנוני בלימה שנועדו לווסת את פעולתה. כך, הוראות יכולות להשתנות מרגע אחד למשנהו, ללא צורך להניע מנגנונים איטיים ומסורבלים של תיקנון מוסדר, ובלי שאיש ייתן דין וחשבון.

הספר מציג בפנינו מחקר חשוב וחדשני החושף את הקרביים של מנגנוני השליטה שדרכם ישראל עדיין שולטת באוכלוסייה הפלסטינית בגדה המערבית. בכתבה קולחת ובהירה, ברדה משלבת בניתוחה סיפורי מקרים וציטוטים המכניסים את הקוראת עמוק לתוך אותו מנגנון בירוקרטי, אל התסכול וחוסר האונים של אלה הנאלצים להתמודד איתו, כעובדים פלסטינים, כמעסיקים ישראלים וכנציגייהם השונים, כגון עורכי דין דוגמת ברדה. בעוד מחקרה חושף את עוולותיה של המערכת הנדונה, אין הוא תר אחר הנבל. ברדה אינה רואה את אותן עוולות כתוצר של רשעות מכוונת או הזנחה פושעת המבוצעת על ידי יחידים ערלי לב, אלא כתוצר פעולתה של מערכת בירוקרטית אפרורית, סוטה ומוטה, שאפילו מנהליה אינם יכולים לה. ההיכרות האינטימית של ברדה עם נבכי המערכת והיכולת שלה לחלץ מתוך מערכת כאוטית ואטומה זו את העקרונות המנחים אותה, להציג את ההיגיון הפנימי שלה ולחשוף את האופנים שבהם מבנה זה משרת פרוגרמה אדמיניסטרטיבית – מרשימים ביותר, ומעניקים עוצמה ותקפות לטיעוניה.

עם זאת, בעוד המחקר מציג תמונה מורכבת ומפורטת על אודות משטר היתרי התנועה, בולט חסרונו של הסבר משכנע לגבי המרכזיות של אותם היתרים בתוך השליטה הישראלית בשטחים. ככלות הכל, מדובר בהיתרי תנועה שרובם נועדו לאפשר לעובדים פלסטינים גישה למשק הישראלי, אם בהתנחלויות או בתוך תחומי הקו הירוק, ועל פניו, אין איש מכריח את תושבי הגדה לפנות לקבלת היתרים אלה (מלבד ההיתרים שענינם גישה לאדמות חקלאיות שנמצאות במרחב התפר). כדי להשלים הסבר זה, ניתן היה לספק

תיאור קצר על אודות האופן שבו הכלכלה הפלסטינית דוכאה על ידי ישראל במשך עשורים ועדיין מדוכאת (de-developed בלשונה של שרה רוי [Roy, 1999]) במגוון אופנים על ידי ישראל, שהשימוש במחסומים הוא רק מרכיב אחד מתוכם (גרינברג, 2007). דיכוי זה הוא שמבטיח שהכלכלה הפלסטינית עצמה לא תוכל לספק פרנסה לתושבי השטחים, והוא משמר את התלות המוחלטת של רבים מתושבי השטחים במשק הישראלי, שהופכת אותם מתוך כך לתלויים בחסדיו של משטר היתרי התנועה. הסבר זה היה יכול להעמיק את ההקשר ולתת דחיפות נוספת לטיעוניה החזקים של ברדה.

בעיה מהותית יותר היא השימוש של ברדה במושג הריבונות; נדמה כי ישנה חוסר עקביות במשמעויות של מושג הריבונות אצל ברדה. מושג הריבון נע בטקסט בין המשמעויות הנורמטיביות שלו כפי שזה נחשב במסגרת היורידית-ליברלית, כמקור הסמכות של החוק, לתפיסה של הריבון לפי התיאולוגיה הפוליטית של קארל שמידט, שרואה את הריבון כמופיע ברגעי ההכרעה בין האויב והידיד; בין הפיתוח של אותו המושג כפי שהציג זאת ג'ורג'יו אגמבן, שרואה את הריבון כמי שמשהה את החוק ומכריז על החרגו ועל החיים החשופים, שהחוק אינו חל עליהם, וההמשגה של מישל פוקו, שמקשר את הריבון לשליטה הטריטוריאלית ולהופעה של האלימות החשופה. במקומות אחרים נדמה כי ההתייחסות של ברדה ל"ריבון הנעלם" נוגעת בעיקרה לקושי המובנה לאתר את מקור הסמכות והאחריות בתוך המערכת האדמיניסטרטיבית שלפנינו. ייתכן שברדה הייתה יכולה לעקוף מכשול זה באמצעות בניית המהלך ההסברי כולו בלי להיכנס למושג הריבונות, אך משהוצב המושג כמרכזי בנייתו שלה, מן הראוי היה שיהיה ברור יותר. יתרה מכך, נטישת הרכיב הריבוני הייתה מאפשרת לניתוח של ברדה לספק לנו דין וחשבון נדיר ומורכב יותר על אודות התצורות השונות של (אי) ההסדרה, נטילת אחריות ואחריותיות (accountability) אשר פועלות בתוך מערכות ניהול אוכלוסייה שונות, ועל האפקטים שהן מייצרות על אוכלוסיות היעד שלהן.

לעומת זאת, נדמה כי ניתן היה לתת דין וחשבון מלא יותר על אודות האופן שבו השחקנים השונים שנמצאים באינטראקציה עם הבירוקרטיה של הכיבוש השפיעו, ועדיין משפיעים, על אופני התעצבותה. ברדה עצמה נותנת לנו טעימות קטנות מכך. לדוגמה, היא מציינת שבקשות להנהרת התהליכים (על ידי עורכי דין) גורמת להקשחת הקריטריונים (עמ' 127), ושהמעורבות של ארגוני זכויות אדם משמרת את ההתנהלות הפסולה של המערכת ונותנת לה לגיטימציה (עמ' 130). שילוב של תובנות אלו לתוך המהלך שמנתח את המערכת באופן אינטגרטיבי יותר, היה מעשיר את הבנתנו על אודות אופני התארגנותה. מתוך כך אפשר היה גם לנתח את השפעת הבחירות של הפלסטינים עצמם, ונתיבי הפעולה שבהם נקטו, על עיצוב מרכיבים מסוימים במערכת. נראה לפיכך שהתיאור של המערכת לוקה לפעמים בעודף סטטיות, ושהשינויים המתועדים מומשגים כמעט כולם כמתרחשים כתוצר של אילוצים מבחוץ.

אך סייגים אלה אינם מורידים ולו במקצת מחשיבותו של ספר זה. הספר הזה הוא ספר חובה לכל מי שרוצה להבין יותר את אופני פעולתו של הכיבוש הישראלי ולקבל הצצה לאופן שבו הוא נראה לאלה החיים תחת עולו. מעבר לכך, ספר זה תורם תרומה משמעותית לחקר תפקודן של בירוקרטיות בכלל דרך בחינה של זו המשולבת במערכי שליטה שאינם נענים למסגרת הליברלית-דמוקרטית. המחקר של ברדה מספק פלטפורמה שדרכה אפשר לחשוב על מורשות קולוניאליות מעין אלו ועל תפקודן בעידן הפוסט-קולוניאלי שלנו. לאורך הספר ברדה טוענת שהבירוקרטיה המתוארת בו אינה רק חלה על הגדה המערבית ותושביה, אלא ההיגיון האדמיניסטרטיבי שהיא חושפת חודר ומחלחל בדרכים שונות לתוך המערכות הבירוקרטיות שגם מעברו השני של הקו הירוק, בישראל גופה. חלחול זה בולט במיוחד בתהליכים של העתקת טכנולוגיות פוליטיות, דוגמת הביומטריזציה האדמיניסטרטיבית, תהליך שהחל במערך ההיתרים בגדה ב-2006, וכיום, נכון לאמצע שנת 2013, אנו מוצאים עצמנו בעיצומו של הניסיון להטמיע מערכת דומה במרשם האוכלוסין הישראלי. בכך ברדה לא רק מלמדת אותנו משהו על העבר, אלא גם מזהירה אותנו לגבי מה שעוד עלול לקרות.

רשימת מקורות

- אזולאי, א'. ואופיר, ע'. 2008. משטר זה שאינו אחד: כיבוש ודמוקרטיה בין הים לנהר (1967-). תל אביב: רסלינג.
- גרינברג, ל'. 2007. מעטפת חנק כלכלית: שלוש נקודות מפנה בארבעים שנות שליטה כלכלית-צבאית. תיאוריה וביקורת, 31, 233-24.
- שנהב, י'. 2010. במלכודת הקו הירוק: מסה פוליטית יהודית. תל אביב: עם עובד.
- Gordon, N. 2008. *Israel's Occupation*. California: University of California Press.
- Roy, S. 1999. 'De-Development Revisited: Palestinian Economy and Society since Oslo', *Journal of Palestine Studies* 28 (3), 64-82.
- Weizman, E. 2007. *Hollow Land: Israel's Architecture of Occupation*. London and New York: Verso.