

אתגרים לסדר המשפטי הבינלאומי - היבטים ישראלים ואירופאיים

ברלין, גרמניה, 23-24 במאי, 2018

רשמים ומסקנות מהסמינר

הפגישה התמקדה בשלושה נושאים מרכזיים. הנושא הראשון היה תפקיד הדין הבין-לאומי בנוגע לסכסוך הישראלי-פלסטיני. בין היתר, נערכו דיונים על אסטרטגיית הבינאום הפלסטינית, הפרספקטיבה הישראלית על בית הדין הפלילי הבין-לאומי והאו"ם. כמו כן נידונו ההשלכות האפשריות של פסיקת בית המשפט הבין-לאומי אודות מעמד ההתנחלויות הישראליות. הנושא השני שנידון היה מצב זכויות האדם בישראל והאיחוד האירופי, תוך שימת דגש על צמצום חירויות אזרחיות בישראל וההשלכות הנגזרות מכך על יחסי ישראל-האיחוד האירופי. כמו כן, התקיימו דיונים אודות תפקיד החוק כשומר על זכויות אדם והאופן שבו זכויות אלה נתפסות כאיום על הביטחון הלאומי. הנושא המרכזי השלישי שנידון בפגישה היה השפעת הדין הבין-לאומי על יחסי ישראל-האיחוד האירופי. נושא זה כלל סקירה היסטורית של יחסי ישראל-האיחוד האירופי ודיון אודות מדיניות סימון המוצרים מההתנחלויות האירופאית בכל הנוגע לפעילות ההתנחלויות הישראליות.

היבט האירופי:

בכנס, הדגישו הדוברים האירופאיים את התרחקותה של ישראל משיטת הדמוקרטיה הליברלית אל עבר שיטה רובנית יותר. שינוי תרבותי זה מלווה בהתגברות הרטוריקה האתנו-לאומית, ועקב כך להצפת השאלה האם ערכיה הבסיסיים של ישראל צריכים להיגזר מרעיונות הדמוקרטיה המודרנית או מערכי המסורת היהודית. עוד הדגישו הדוברים כי המורכבות ההיסטורית של יחסי ישראל-האיחוד האירופי הובילה לעמדה מפולגת בתוך אירופה. חלק מקובעי המדיניות ממשיכים להחזיק באמונה המתערערת לפיה פתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני יביא לפתרון כלל הבעיות במזרח התיכון. מנגד, אחרים אינם מחזיקים עוד בעמדה זו, ואלה נחשבים פחות למצוא פתרון בכל מחיר. בנוסף, ישראל מוצגת באופן קבוע בתקשורת האירופאית כתוקפן אגרסיבי, דבר אשר פגע באופן משמעותי באמינותה של ישראל בעיני הציבור האירופי. מדיניות סימון המוצרים מההתנחלויות האירופית לפיה, בין היתר, מוצרים ושירותים שמקורם בהתנחלויות הישראליות בגדה המערבית מוחרגים מהסכמי סחר מיטיבים, נובעת מהצגה זו ומדגימה את יכולתה של אירופה לאמץ מדיניות הפועלות כנגד מטרות ממשלת ישראל. עם זאת, בעוד דעת הקהל מדגישה את הצורך הברור במדיניות ההבחנה של מוצרי ההתנחלויות, השוואתה התכופה של ישראל את המדיניות לצעדים אנטישמיים פגעה בה. לאור זאת, יש לשים דגש על הפרדה בין צעדי מדיניות המובלים על-ידי ממשלת ישראל לבין המעמד הסמלי של ישראל כמולדת של כלל יהודי העולם.

בעריכת: ד"ר יאן בוסה, ד"ר רובי נתנזון, ד"ר פול פאש וינאי ויס

המפגש האירופי השנתי של ה- Israeli-European Policy Network (IEPN) בברלין, גרמניה, התמקד בהשפעות של הדין הבינ"ל על היחסים בין אירופה לבין ישראל, כמו גם בהשלכותיו על הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

בשנים האחרונות, הפוליטיקה הגלובלית מתאפיינת במגמה של תחיית מדיניות אתנו-לאומנית כתוצאה מגל של מנהיגים פופוליסטים, מגמה המשנה את נוף היחסים הבין-לאומיים. ישראל עמדה במוקד מגמה זו, תוך שניתן לזהות עלייה ברגשות לאומניים והתרחקות מאידיאלים דמוקרטיים-מודרניים והתקרבות אל עבר עמדה המדגישה את חשיבותה של מדינת ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי כולו. שינויים אלו השפיעו על רבדים רבים בפוליטיקה הישראלית, ובכללם צורת ההתייחסות לסכסוך הישראלי-פלסטיני, מעמד יחסי ישראל והאיחוד האירופי, במיוחד בכל הנוגע למעמד החוקי של ההתנחלויות הישראליות בגדה המערבית, ואף על הדרכים בהם מפרשים ומבינים את אבני היסוד של השיטה הפוליטית בישראל.

שינוי זה הכריח מדינות אירופאיות רבות להתייחס לסוגיה לה חסר פתרון אוניברסאלי מוסכם. האם עליהן לבטא תמיכה חד משמעית בצעדיה של ישראל, מדינה בעלת קשרים חזקים למדינות אירופאיות רבות, כמו גם כזו התופסת מקום רב בחשיבה הקולקטיבית האירופית, או האם עליהן להטיל הגבלות על מדינה אשר פעולותיה הצבאיות מוצגות, באופן כמעט גורף, כפעולות אלימות כנגד יריב בלתי ממומן, בלתי מאורגן וחסר ישע במידה רבה. דילמה זו הובילה רבים לשאול מה עשוי להיות תפקידו של הדין הבין-לאומי בכל הנוגע לפעולותיה של ישראל, הן ברמה המקומית והן ברמה הבין-לאומית, זאת מתוך תקווה כי דרך מענה על שאלה זו, ניתן יהיה להבין בצורה ברורה יותר את גבולות המותר והאסור. כך, יוכלו מדינות אירופאיות רבות לנקוט בעמדה ברורה הרבה יותר בכל הנוגע לישראל, עמדה שתכתב לא על-ידי הלך הרוח הציבורי או פשרות פוליטיות, אלא על-ידי היצמדות לחוק.

מפגש ה-IEPN התקיים תוך שסוגיה זו עמדה במרכז העיסוק של הקהילה הבין-לאומית. ככל שהסכסוך הישראלי-פלסטיני נמשך, קובעי מדיניות רבים מקווים שישנה אפשרות להתקדם אל עבר פתרון ארוך טווח, או לכל הפחות אל עבר הבנות מפורשות המגדירות את התפקידים וההגבלות החלים על הצדדים השונים. על כן, מטרת המפגש הייתה לתת במה לעמדות ישראליות ואירופאיות בכל הנוגע לדרכים שבהם הדין הבין-לאומי חל על הסכסוך הישראלי-פלסטיני ומשפיע על יחסי ישראל והאיחוד האירופי.

הקמתה של מדינת ישראל מבוססת על הערכים והמבנה של דמוקרטיה אירופאית, ולכן ישנן מספר נקודות דמיון בין הערכים והעקרונות של ישראל לאלה של אירופה. חוסר היכולת של קובעי מדיניות בעבר להגדיר באופן ברור את הדרכים שבהן הדין הבין-לאומי חל על צעדים בהן נוקטת ישראל הוביל להיעדר עמדה אירופאית ברורה בכל הנוגע לצעדים אלו. על מנת לטפח יחסים חיוביים בשנים הבאות, יש לקדם מאמצים להגדרת התקנות בהן יש לעשות שימוש על מנת לקבוע את חוקיות פעולות כלל הצדדים המעורבים. בצורה זו, מדיניות לא תיקבע על בסיס דעת קהל, אלא על בסיס היצמדות לסט מוגדר של חוקים.

ההיבט הישראלי:

בשנים האחרונות, על אף שימור יחסים כלכליים ודיפלומטיים עם רוב מדינות אירופה, ישראל חזתה בשינוי דרסטי בדעת הקהל האירופית כך שזו מבטאת התנגדות לרבים מצעדי ישראל. ישנה תחושה בישראל כי חסמים חיצוניים הם מהגדולים העומדים בפני החברה הישראלית, כאשר ישראלים רבים מלינים על הפער בין התגובות בעולם לצעדים צבאיים ישראליים לבין התגובות לפעולות פלסטיניות. ישראל מוצגת באופן קבוע כתוקפן כוחני, בלתי ניתן לעצירה, הפוגע בריב חסר ישע. ביקורת מתמשכת זו הובילה, פעמים רבות, לעלייה ברגשות אנטישמיים הנוכחים מאוד בשיח אודות ישראל. כמו כן, ישראלים רבים רואים בסוגיות ביטחוניות כמהותיות ביותר בחברה של היום ועל כן סוגיות אלה עומדות לנגד עיניהם ומשפיעות על פעולותיהם. הבנת עובדה זו אינטגרלית לשם הבנת הרצינואל מאחורי החלטות ישראליות רבות. ישראלים רבים מרגישים כי בחינה מעמיקה יותר של הנסיבות בהן המדינה פועלת תוביל לירידה בהיקף ההשמצות התקשורתיות כנגד ישראל.

ברמה המקומית, מתקיים דיון ער בתוך ישראל הנוגע לשאלה האם בסיס המשטר צריך להתבסס על ערכי הדמוקרטיה הליברלית או שמא על ערכי היהדות. דיון זה הוביל לקיטוב בשדה הפוליטי הישראלי וכתוצאה מכך לדחיקת קבוצות מיעוט רבות כחלק ממאמץ ליצירת חברה פוליטית יותר. היבט אחד שבו קיטוב זה בא לידי ביטוי הינו בהקשחת הרגולציה על ארגונים ללא מטרת רווח. ניתן לטעון כי תמיכה אירופאית לישראל צריכה, בעיקרה, להעשות דרך ארגונים ללא מטרת רווח שכן אלה מהווים המוסדות הדמוקרטיים האחרונים שנתרו בישראל.

בהסתכלות קדימה, ישראלים רבים גורסים כי יש לשים דגש רב יותר על בחינת הנסיבות שבהן ישראל מבצעת פעולות רבות המוצגות בזירה הבין-לאומית כאגרסיביות וחסרות רחמים. זאת ועוד, צמצום השיח האנטישמי אודות ישראל כחלק מהשיח אודות מדיניותה יוביל, ככל הנראה, לשיח פורה יותר. ישראל מקווה לשמר ולחזק את קשריה עם אירופה, ומקווה שהגברת שיתוף הפעולה תתאפשר בעתיד. להלן שלושה תקצירי מנהלים של מאמרים אשר נכתבו על-ידי חלק מהמשתתפים הנכבדים בפגישה. המאמרים המלאים ניתנים לקריאה באתר ה-IEPN.

סיכום והמלצות למדיניות

הדיון אודות תפקיד הדין הבין-לאומי בסוגיה הישראלית-פלסטינית צריך תמיד להתמקד במה אפשר להשיג מיישמו. בכל הנוגע למדיניות סימון המוצרים מההתנחלויות של האיחוד האירופי, אם זו תבחר להשתמש בכלי זה על מנת להפעיל לחץ על ישראל לכניסה לתהליך משא ומתן עם הפלסטינים, הרי שעליה לשים דגש על ההבדל בין העברת ביקורת על מדיניות ממשלת ישראל לבין ביטוי עמדות אנטישמיות, שכן רבים בישראל מתבלבלים בין השניים. באופן ספציפי, ככל שהאיחוד האירופי מבקש ליישם את מדיניות סימון המוצרים מההתנחלויות עליו לוודא שהוא מגנה כל ביטוי אנטישמי, תוך הצהרה פומבית כי קידום מדיניות ההבחנה של מוצרי ההתנחלויות נועד להשיג שלום בר קיימא ויציבות באזור. מנגד, בישראל רבים מחזיקים בעמדה לפיה יש לשים דגש רב יותר על בחינת הנסיבות שבהן ישראל מבצעת מהלכים רבים המוצגים בזירה הבין-לאומית כאגרסיביים וחסרי רחמים.

מדיניות ההבחנה של האיחוד האירופי: עבר, הווה ועתיד

יו לובאט, המועצה האירופית ליחסי חוץ

תקציר מנהלים

לאורך כל היסטוריית היחסים הדיפלומטיים בין ישראל למדינות אירופה היווה נושא אחד סלע מחלוקת בין הצדדים, והנ"ל הזכר באופן מתמשך הן כמכשול להתפתחות עתידית והן כבעיה הזקוקה לפתרון: הבחנה. סוגיה זו נובעת מתוצאות מלחמת יוני 1967, בה ישראל השתלטה על שטחים אשר עדיין נתפסים בעיני רבים בקהילה הבין-לאומית כ"שטחים כבושים" עליהם חלים כלל התקנות שהותקנו על מנת להבטיח התייחסות לשטחים כבושים בהתאם לאמנות בין-לאומיות. בעוד מתקיימים נסיבות לפתור את סוגיית בעל הזכות על שטחים אלה, ישראל סיבכה את הבעיה עוד יותר בעידודה את אזרחיה להתיישב בגדה המערבית, בה מהווים כיום המתנחלים הישראליים אחוז ניכר מהאוכלוסיה. על רקע הצהרות קודמות של האיחוד האירופי, לפיהן היא תומכת בזכות להגדרה עצמית של העם הפלסטיני, הרי שכל הכרה בהתנחלויות אלה תוביל לאשורם הפוליטי בצורה הנוגדת מטרות מוצהרות של האיחוד האירופי. על כן, על מנת להמשיך את שיתוף הפעולה הדיפלומטי עם ישראל, במקביל לעמידה לצד המאמצים הפלסטיניים להקמת מדינה עצמאית, מדינות רבות באירופה אימצו מדיניות המכונה "הבחנה". באופן כללי, מדיניות ההבחנה מבקשת לעגן בחקיקה הפרדה בין היחסים עם ממשלת ישראל ליחסים עם המתנחלים החיים בשטחים הכבושים, כאשר פעילות מתנחלים אלו מוחרגת באופן מוצהר מכל הסכם שנחתם עם ישראל.

מדיניות ההבחנה הוכחה כשנויה במחלוקת במשך עשרות שנים ומיום ליום נדמה כי היא יותר ויותר קשה ליישום. הסיבה לכך היא שהקשרים בין החברה והכלכלה של ישראל בתוך גבולות 1967 לחברה והכלכלה בהתנחלויות נהיים סבוכים יותר, כך שכמעט ולא ניתן ליצור הפרדה בין השניים. על אף זאת, נעשו מאמצים רבים על מנת לבסס את מדיניות ההבחנה בעבר ואלו כללו, בין היתר, אי-הכרה בשטחים הכבושים, קביעת הסכמים האוסרים על סחר במוצרים המיוצרים בהתנחלויות, הגבלות מימון וייעוץ עסקי והגבלות הנוגעות לעמותות ולפנסיות. צעד מרכזי לקידום מדיניות זו יושם בדצמבר 2016, אז עברה החלטה 2334 במועצת הביטחון של האו"ם. ההחלטה קראה לכל המדינות לבצע "הפרדה, בנושאים הרלוונטיים, בין שטחה של מדינת ישראל לבין השטחים הכבושים מאז 1967". החלטה זו הראתה כי מדיניות ההבחנה, אשר הובלה בעבר בעיקר על-ידי מדינות אירופה, זוכה לתמיכה בין-לאומית. מעבר לכך, היא האירה זרקור על אזורים נוספים בעולם בהם מדיניות ההבחנה ייושמה כגון ארה"ב, ברזיל וסין.

על אף העלייה בלחצים שהופעלו בשנים האחרונות ליישום מדיניות

ההבחנה, מאמצי הקמפיין לא זכו להצלחה מלאה. רבים מההסכמים העוסקים בהבחנה לא החריגו באופן מלא פעילויות וצעדים מתוך ההתנחלויות ושינויים בשיטת המיקוד הישראלית, אשר התרחשו בשנת 2013, איפשרו להתנחלויות לייצא סחורות לאיחוד האירופי תוך שהם נהנים מתעריפים מועדפים. אפילו בתוך האו"ם ניתן לראות כי מתוך יותר מ-350 הסכמים בין ישראל למדינות אחרות, המוזכרים במאגרי הארגון, רק מיעוט קטן כולל את הסעיפים הרלוונטיים להחרגת השטחים הכבושים. על אף העובדה כי למדיניות ההבחנה השלכות מעטות בפועל, ישראל נלחמה באחרונה באופן עיקש כנגד צעדים אלה וקידמה קמפיין שמטרתם לערער על הלגיטימיות של מהלכים אלה ולהניא קובעי מדיניות בתוך אירופה מלתמוך במדיניות ההבחנה. כך לדוגמה, לאחר שבנובמבר 2015 אימץ האיחוד האירופי הנחיות הנוגעות לסימון מוצרים אשר יוצרו בהתנחלויות, ישראל הגיבה בכינוי הצעדים כאנטישמיים ובאמצעות השוואתם לסימון מוצרים יהודים בתקופות בהיסטוריה בהן העם היהודי סבל מנסיין מתמשך לשלילת זכויותיהם. ממשלת ישראל כולה תמכה בקמפיין זה, ראש הממשלה נתניהו לקח בו חלק וכך גם שרת המשפטים איילת שקד. כתוצאה מהקמפיין, ובמקביל ללחץ שהופעל על האיחוד האירופי על-ידי בת בריתה של ישראל, ארה"ב, מדיניות סימון המוצרים בוטלה. מאמצים מסוג זה סייעו במידה ניכרת לקידום צרכים ישראליים, תוך שהם מובילים לדעות חלוקות בתוך אירופה בנוגע למדיניות ההבחנה ולהגברת הקשיים העומדים בפני יישומה באופן גורף. שיטה נוספת בה ישראל עושה שימוש על מנת להגביר את התמיכה בביטול מדיניות ההבחנה היא מינוף מחלוקות גאו-פוליטיות בתוך האיחוד האירופי עצמו ויצירת מחלוקות בין המדינות החברות, תוך ניצול תחושות אשמה בקרב חלקן בכל הנוגע ליחסן ליהודים במהלך מלחמת העולם השנייה, אשמה אשר עדיין מכבידה על מספר מדינות, במיוחד במזרח אירופה.

המאמצים הישראליים הובילו להקפאה מוחלטת של השיח בתוך האיחוד האירופי בנוגע למדיניות ההבחנה, זאת על אף שעתידי פתרון שתי המדינות מאוים על ידי פעולות של ישראל וארה"ב. למרות שדיונים אודות מדיניות ההבחנה בכל הנוגע לישראל מוקפאים, ישנם אזורים אחרים בעולם בהם ההבחנה ממשיכה לשמש חלק מרכזי מהמדיניות, כגון צפון קפריסין, בה האיחוד האירופי משמר סטאטוס של אי הכרה ברפובליקה הטורקית של צפון קפריסין, הזוכה לתמיכת טורקיה, חצי האי קרים, בה הכיבוש הרוסי אינו זוכה להכרה, ומערב הסהרה, היכן שהכיבוש של מרוקו נמצא במחלוקת מתמשכת.

לקריאת המאמר המלא באנגלית: <https://bit.ly/2LhtpGj>



תפקיד הדין הבין-לאומי ומוסדות בין-לאומיים בסכסוך הישראלי-פלסטיני: נקודת מבט ישראלית.

פנינה שרביט ברוך, INSS

תקציר מנהלים

הסכסוך הישראלי פלסטיני הוא אחד הסכסוכים הגיאופוליטיים הסבוכים ביותר בעולם וככזה, במשך עשורים רבים לא נמצא לו פתרון המספק את שני הצדדים. הסיבה לכך נובעת, בין היתר, מהעובדה כי בשונה מבסכסוכים אחרים בעלי אופי דומה, המחלוקות והאלימות בין הצדדים אינן נובעות מהבדלים פוליטיים בלבד, אלא גם מהבדלים אידאולוגיים ודתיים המובילים להתנגדות נחרצת של כל צד לאפשרות של רווח בצד השני, גם אם רווח זה יקרב את כולם אל עבר שלום. הן הישראלים והן הפלסטיניים מחזיקים באידאולוגיות ובאמונות המכתיבים את עמדותיהם בנוגע לסכסוך ותפקיד הדין הבין-לאומי הוא לגשר בין הרצונות המתנגשים של הצדדים על מנת לייצר פתרון המקובל על שני הצדדים. בשביל הישראלים, הבסיס לסכסוך הינו מדינת ישראל עצמה, אשר נתפסת על-ידי רובם כבית הרוחני של העם היהודי וכמולדת של כלל יהודי העולם מעצם קיומה. כמו כן, העמדה הישראלית רואה בירושלים מרכיב מרכזי בסכסוך, כאשר מעמדה כעיר קדושה ליהודים מוביל לכך שרבים רוצים לשמור על שליטה ישראלית בה במסגרת כל הסכם שלום עתידי. בנוגע למעמד הגדה המערבית, העמדה הישראלית קוטבת הרבה יותר. חלק רואים בעזיבת ישראל את הגדה המערבית כמהלך בלתי מתקבל על הדעת אלא אם הדבר יוביל ליישוב חששותיה הביטחוניים ולשלום מלא. עם זאת, כיוון שבשני המקרים הקודמים בהם ישראל ביצעה נסיגה משטחים כבושים היא נאלצה להתמודד עם עלייה בהיקף ההתקפות נגדה, רבים מאמינים כי השבת הגדה המערבית לשליטה פלסטינית לא תוביל להפסקת האלימות, או אף לצמצומה.

בשביל הפלסטינים, שורשי הסכסוך הם היסטוריים ונובעים ממחלוקות אידאולוגיות המבוססות על האמונה כי הקמת מדינת ישראל בשנת 1948 היוותה ביטוי לקולוניאליזם אירופאי. פלסטינים רבים חשים כי הגלייתם הכפויה משטחי ישראל הינה מקרה של חוסר צדק אשר טרם זכה להכרה מספקת. פלסטינים רבים מרגישים כי יש להם זכות להגדרה עצמית ומתנגדים לאפשרות של ויתור על שטחים למען ישראל.

היבטים חוקיים של הסכסוך עדיין נמצאים במחלוקת, כאשר סוגיה מרכזית הנידונה במסגרת שיח זה הינה חוקיות הכיבוש הישראלי בגדה המערבית ורצועת עזה, אשר נכבשו במהלך מלחמת יוני 1967. בקרב הקהילה הבין-לאומית, הגדה המערבית נחשבת לשטח כבוש ועל כן כפופה לדיני הכיבוש כפי שנקבעו באמנת האג ב-1907 ובאמנת ז'נבה הרביעית ב-1949. אמנות אלה מעגנות את האחריות של הכוח הכובש

להבטחת קיומם של שירותים מסויימים בשטחים הכבושים ולמתן אספקה לתושביהם. כיוון שישראל אינה מכירה בשטחים אלה ככבושים, אלא כחלק ממדינת ישראל, הרי שהיא ניצבת בפני סיטואציה קשה בה אם תתייחס לשטחים ככבושים, היא מקבלת על עצמה את ההשלכות הפוליטיות הנגזרות מכך. על כן, העמדה הישראלית קובעת שבעוד שהיא אינה מכירה בחלות דיני הכיבוש בשטחים אלה, ממשלת ישראל מחויבות בכל זאת לאספקת שירותים הומניטאריים לאזור. למרות זאת, ישראל נדמית כסלקטיבית מאוד בקביעתה על מי חלים חוקים אלה, כאשר החלטות קודמות תוחמות את המחויבות ההומניטאריות בצורה המחריגה את הגדה המערבית, עמדה שנויה במחלוקת.

סוגיה משפטית נוספת שנמצאת בלב הסכסוך הינה מיקום הגבול בין שתי הקבוצות, נושא שנהיה קשה יותר לפתרון בשנים האחרונות לאור העלייה בכמות ההתנחלויות בגדה המערבית. הסכם אשר נחתם בסוף מחלמת יוני 1967 קבע כי שלום עתידי במזרח התיכון יהיה חייב לכלול את נסיגת הכוחות הישראלים מהשטחים שהושגו במהלך המלחמה ואת ההכרה בזכותן של כלל המדינות להתקיים בשלום בגבולות שיקבעו. הסכם זה היווה הבסיס להסכמי אוסלו, בהן נקבע כי ההתנחלויות מהוות סוגיה אותה יש לפתור במסגרת הסכם קבע עתידי. עם זאת, בעיה זו הופכת סבוכה יותר עקב המדיניות הישראלית המקדמת הקמת התנחלויות חדשות בגדה המערבית, בהן מתגוררים אזרחים ישראלים. הקמת ההתנחלויות נעשית בצורה כזו שהאזרחים הישראלים מפוזרים סביב האוכלוסיה הפלסטינית, דבר ההופך שרטוט גבול עתידי לכמעט בלתי אפשרי. זאת ועוד, התנחלויות אלה נתפסות בעיני רבים בקהילה הבין-לאומית כמנוגדות לחוק, בעוד בתי המשפט בישראל סירבו לפסוק אודות חוקיותם. בנוגע לרצועת עזה, על אף נסיגת ישראל מהאזור בשנת 2005, עדיין קיימת מחלוקת בנוגע לשאלה האם ניתן לראות ברצועת עזה כשטח בשליטה ישראלית, זאת לאור הפיקוח המקיף אחר הגבול כמו גם שליטתה של ישראל במרחב האווירי והימי והיותה מספקת תשתיות חיוניות לרצועה דוגמת חשמל ומים. במקביל, לאור חוסר הניהול של המשאבים על-ידי חמאס, עזה נמצאת כעת על סף משבר הומניטארי, משבר אשר יהיה על ישראל למנוע, תוך שהאתגר שלה יהיה למצוא דרך להקל על תנאי המחיה באזור מבלי לחזק את חמאס.

מחלוקת משפטית נוספת בנוגע לסכסוך עוסקת בשימוש בכוח על ידי שני הצדדים. בעוד לישראל גיבוי משפטי חזק לטענה כי היא פועלת במסגרת עימות אלים, חוקרים משפטיים רבים יטענו כי הכוח המשמש לשם הגנה עצמית חייב להיות פרופורציונאלי לגודל האיום. אמנם, הסכסוך הוביל למספר רב בהרבה של נפגעים פלסטיניים מישראלים, אולם זהו אינו הממד המשפטי לקביעת פרופורציונאליות. למרות זאת, הפער פוגע ביכולתה של ישראל לזכות בלגיטימציה בזירה הבין-לאומית. זאת ועוד, העובדה כי חמאס וארגוני טרור נוספים פועלים מתוך האוכלוסיה האזרחית כאשר הם מבצעים פעולות צבאיות מביאה לכך שפעולותיה של ישראל גובות נזק משני כבד. נזק זה, בתורו, מביא לבחינה מחדש את

ישראל בדרך לצורת משטר רובנית? מלחמתה של הממשלה הנוכחית כנגד עקרונות הדמוקרטיה הליברלית, ה"מהפכה החוקתית" ובית המשפט העליון

פיטר לינטל, (the German Institute for SWP, International and Security Policy)

תקציר מנהלים

הממשלה הקואליציונית הנוכחית בישראל, הפועלת מאז 2015, תוארה כ"ממשלה הימנית ביותר" בהיסטוריה של ישראל. בעוד נדמה כי מדובר בהפרזה, תיאור זה אינו בלתי מבוסס בעליל. אופיה הימני של הממשלה הנוכחית בא לידי ביטוי בעמדתה בנוגע לשני נושאים המעסיקים את החברה הישראלית כיום: הסכסוך הישראלי-פלסטיני והשילוב של ערכים יהודים בחברה המודרנית. באשר לנושא הראשון, הממשלה הנוכחית הוכחה ככזו החותרת תחת פתרון שתי המדינות, בעוד בנוגע לנושא השני ניכרת מגמה של אימוץ ערכים יהודיים מסורתיים על חשבון עקרונות מודרניים-דמוקרטיים.

מאז הקמתה בשנת 2015, מדיניות הממשלה הנוכחית התבססה, ללא ספק, על תפיסת עולם פופליסטית והסתכלות פנים-ישראלית. עדות לכך ניתן לראות בקידום מתמשך של צעדי מדיניות אשר מטרתם לבדל ולהדיר קבוצות אוכלוסייה הנתפסות כ"אחרות" ולבצע דה-לגיטימציה לעמדות פוליטיות ואידאולוגיות המייצגות קבוצות אלה. כתוצאה מהמאמצים, נוצרה משוואה המקשרת בין מחלוקת פוליטית לחתירה כנגד המדינה, תוך הטמעת חשדנות עמוקה כנגד כל מי שמבקש את המשטר. דוגמה אחת לצעדים המקודמים על מנת לבדל קבוצות שוליים בחברה הישראלית הינה "חוק העמותות" המנטר אחר עמותות ללא מטרות רווח אשר לעיתים זוכות למימון ממדינות, ממשלות ויוזמות שונות על מנת לקדם את פעולותיהן. חוק זה משמש קבוצות ימין לאומניות על מנת לפגוע בתדמיתן של עמותות הנוטות לשמאל המפה הפוליטית בעיני הציבור הכללי. דוגמה נוספת הינה "חוק המואזין" אשר מטרתו להגביל את עוצמת כרוזי המסגדים המשמשים לקריאה לתפילה. מאמצים אלה, כמו גם נוספים, יצרו חלוקה ברורה בתוך ישראל כך שמי שאינו מתיישר עם עמדותיה של הקואליציה השולטת ממודר ונמנעת קבלתו על ידי המוסדות התרבותיים של ישראל.

עם זאת, מאמצים אלה אינם המנגנון היחיד המשמש את המפלגה השלטת על מנת לבצר את כוחה בתוך ישראל. זו פועלת באופן מובהק גם על מנת לשבש את התהליך הפוליטי בישראל ולהרחיק את המדינה מעקרונות הדמוקרטיה המודרנית אל עבר משטר רובני. מטרת העל של

מידת הלגיטימיות של הפעולות הישראליות ומחזק את התפיסה הרווחת בתקשורת הבין-לאומית לפיה צה"ל פועל באופן אכזרי ומבלי לדאוג לחיי אזרחים. בעוד פעולתיה של ישראל, עד כה, היו חוקיים מבחינה משפטית, אין הדבר משפיע על דעת הקהל העולמית המתעצבת מתמונות של הרס אזרחי רב אשר זכו לכותרות ברחבי העולם. דעת קהל זו קשה מאוד לתיקון, זאת במיוחד לאור העובדה כי צה"ל, כמו שאר צבאות העולם, אינו מספק מידע רב על פעולותיו לאור אילוצי ביטחון. סוגיה נוספת הנמצאת על סדר היום הציבורי, הן בישראל והן בעולם, הינה צורת ההתמודדות עם מפגנים על גבול רצועת עזה, כאשר תשובה ברורה אינה נראית באופן. על רקע כל אלה, בעוד ברור כי צה"ל אינו חף מטעויות בפעולותיו, הטענות הנחרצות בדבר התעלמות בוטה של צה"ל מהדין הבין-לאומי נדמות כמתעלמות מהנסיבות המיוחדות של הסיטואציה בה צה"ל פועל. בזירה הבין-לאומית, ארגונים רבים ניסו לסייע במציאת פתרון לסכסוך זה. האו"ם עשה שימוש בכמות רבה של גופים מייצגים, אגודות, הסכמים והצעות אשר נועדו לנטר באופן מתמשך אחר הסוגיה ולהביא לפתרון. עם זאת, גם כאן, בעוד חלק קטן מהמאמצים הניב פרי, הרי שרובם התעלמו ממורכבות הסכסוך ובחנו את צעדי הצדדים בצורה שאינה מדוקדקת מספיק.

כעת, מתקיימת בחינה ראשונית של הסכסוך הישראלי-פלסטיני בבית הדין הפלילי הבין-לאומי. החקירה תבחן את פעולות שני הצדדים הן בגדה המערבית והן ברצועת עזה, על רקע ההתפתחויות האחרונות במצב. דו"ח עדכני מצביע על כך ששימוש באלימות כלפי אזרחים מהווה, ככל הנראה, הפרה של החוקים הנאכפים על-ידי בין הדין הפלילי הבין-לאומי וקורא להמשיך ולחקור מקרים אלה על מנת להבין את היקפם וחומרתם. בשל הצהרות מסוג זה, כמו גם הנטייה הפרו-פלסטינית ברוב כלי התקשורת הבינלאומיים כיום, הרי שהציבור הישראלי סקפטי מאוד בכל הנוגע לאפקטיביות של כוחות בין-לאומיים, מלבד כאלה המובלים על-ידי ארה"ב. רוב מדינות העולם אינן נתפסות על-ידי הציבור הישראלי כמתווכות אובייקטיביות במקרה של הסכם שלום והסכם כזה צפוי להיתקל בביקורת אדירה. במידה והסכם כזה יתאפשר, הרי שישנה חשיבות עליונה כי יזכה לתמיכת הציבור הכללי בו, הן בקרב הישראלים והן בקרב הפלסטינים. הפתרון תלוי בשתי קבוצות אלה. הם, ולא הקהילה הבין-לאומית, אלה שיכולים להביא לשלום בר קיימא באזור.

לקריאת המאמר המלא באנגלית: <https://bit.ly/2uVyFEQ>



קמפיין זה הוא כפול: לעגן את ההיבט הלאומי של הביסוס החוקי לקיומה של ישראל ולחזק את כוחו של הפרלמנט על חשבון הרשות השופטת, הנתפסת כבעלת עוצמה רבה מידי. את שורשי השיטה הנוכחית ניתן לראות ב"מהפכה החוקתית" של 1992, אז נחקקו "חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו" ו"חוק יסוד: חופש העיסוק" כאבני היסוד של השיטה הפוליטית בישראל. שינוי מבני זה במערכת הפוליטית הוא שהעניק לראשונה לבית המשפט העליון את הכוח המוגבר בו הוא מחזיק כיום. כיום, הרשות השופטת סופגת ביקורת רבה מקרב הקואליציה השלטת שכן ראשיה רואים בשיטה, המבוססת על שמירה על זכויות אדם, כפוגעת ביכולתם לפעול על פי רצון הציבור, תוך שינם כאלה החושבים כי הצורך לשמור על ערכים יהודיים גובר על הצורך לקדם ממשלה דמוקרטית באמת. מבין המהלכים אותם מקדמת הממשלה לשם כך ניתן לעמוד על שתי דוגמאות בולטות המציגות את השינוי הטקטוני המוצע על-ידי הממשלה: "חוק הלאום" ו"פסקת ההתגברות".

הצעת "חוק הלאום" נתפסת על-ידי רבים כאחד השינויים הדרמטיים ביותר שהוצעו בזמן האחרון וככזו שאם תעבור, תהפוך לסימן ההיכר של הקואליציה הנוכחית למשך שנים רבות. הצעת החוק מבקשת להגדיר את מדינת ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי כולו, בהתאם לייעודה בעת הקמתה, וזאת בניגוד למדינת "כל אזרחיה". המשמעות המעשית של חוק זה תהיה כי כל חוק שיחקק במדינה יצטרך להלום את מעמדה כמדינת הלאום של העם היהודי, זאת בניגוד לעמידה בהלימה עם עקרונות דמוקרטיים-מודרניים המנחים את ישראל היום. זאת ועוד, באופן מעורר פליאה, לא קיים אזכור ל"עקרונות השוויון" בהצעת החוק, כך שבאופן פוטנציאלי החוק מאפשר התייחסות בלתי שוויונית לקבוצות השונות בתוך המדינה. הטיעון העומד מאחורי השמטת כל אזכור לעקרונות זה הינו כי קביעת היקף הזכויות שינתנו לקבוצות המיעוט בתוך ישראל ייעשה על-ידי בית המשפט, טיעון המעלה שאלות רבות בנוגע לזהות שופטי בית המשפט וההגנות של רעיון זה. על אף האמור, לאחר שנים רבות של דיונים, החוק נמצא בהליכי חקיקה מתקדמים. במאי 2018 עברה בקריאה ראשונה גרסה מרוככת מאוד של הצעת החוק המקורית, לקראת המשך דיונים אודותיה בועדות הכנסת. העובדה כי ההצעה קודמה באופן אגריסיבי על-ידי המפלגה השלטת מדגישה את המאמצים לפגוע בעקרונות הדמוקרטיים העומדים בבסיס החברה הישראלית ולהחליפם בתפיסה רובנית.

בעוד חוק הלאום הוא ללא ספק סטייה דרמטית מהנורמה הקיימת, "פסקת ההתגברות", אשר הוצעה לאחרונה אף היא, טומנת בחובה פוטנציאל גדול אף יותר לשינוי פני הפוליטיקה הישראלית. הצעת חוק זו, אם תעבור, תאפשר לפרלמנט להצביע בעד עקיפת החלטות בית המשפט העליון כאשר זה קובע כי הצעות חוק הינן בלתי חוקתיות. כך, ניתן יהיה, באופן פוטנציאלי ובהינתן רוב מספק, לחוקק חוקים הסותרים באופן מובהק את המטרות המוצהרות של העקרונות החוקתיים מבלי שביקורת שיפוטית תוכל למנוע זאת. חקיקת "פסקת ההתגברות" תוביל,

אפוא, לקריסת מערכת האיזונים והבלמים הקיימת בישראל ומבוססת על כך שכל אחת מרשויות השלטון נתונה לביקורת רשויות השלטון האחרות. חוק כזה יחזק את מעמד הכנסת כך שזו תוכל לפעול ככל העולה על רוחה, בהינתן הרוב הנדרש. על כן, לאור המבנה הקואליציוני של הממשלה, המביא לכך שכלל מפלגות הקואליציה מצביעות יחדיו, סביר להניח כי פסקת ההתגברות תוביל לחקיקת חוקים פוליטיים אשר בעבר נדחו על-ידי בית המשפט, וזאת ללא התחשבות במידת התאמתם לעקרונות החוקתיים. בשלב זה לא ברור אם הצעת החוק תקודם במתכונתה הנוכחית אולם גם אם לא, ניכר כי תהפוך לחלק מרכזי באג'נדה של מפלגות ימין למשך שנים רבות.

השינוי הני"ל בפוליטיקה הישראלית אינו התפתחות של העת האחרונה בלבד, ואת שורשיו ניתן לראות בשינויים שהתרחשו כבר לפני מספר עשורים. טרנספורמציות אלו באקלים הפוליטי בישראל הן שהפכו מהלכים מן הסוג האמור למתקבלים על הדעת ועל כן הבנתן הכרחית לשם הבנת הקונטקסט שבו מתרחשת ההסטה האידאולוגית כולה. אירוע אחד שהוביל לטרנספורמציה הינו המהפכה החוקתית של שנת 1992, אירוע שמעולם לא זכה לאשרור דמוקרטי רשמי. בעקבות פרשנות של שופט יחיד בבית המשפט העליון את המונח "יהודית ודמוקרטית", עוגנה התפיסה לפיה המונח מתייחס לערכים ההומניים העומדים בבסיס היהדות ולא לערכים הדתיים שבבסיסה. פרשנות זו עיצבה באופן בלעדי את הלך הרוח הפוליטי בישראל למשך שנים רבות, עובדה העומדת בבסיס הדה לגיטימציה כנגד המצב הנוכחי מיום שהשתרש. כמו כן, קונפליקטים פנימיים הובילו להסטת דעת הקהל לימין המפה הפוליטית, כאשר המתוחות עם הפלסטינים וחוסר היכולת של מוסדות דמוקרטיים להתמודד איתם מסומנים כגורמים לביקורת. הסטת דעת הקהל תואמת שינויים מקבילים המתרחשים בקהילה הבין-לאומית, ועומדת בקנה אחד עם גל של פופוליזם ימני השוטף מדינות רבות בעולם. כלל הגורמים הני"ל הביאו יחד ליצירת ממשלה ישראלית הפועלת ללא לאות על מנת לפגוע בתשתית הדמוקרטית שהונחה בשנת 1992 כבסיס לממשל.

ככל שזה נוגע ליחסי ישראל-האיחוד האירופי, השינוי הני"ל מסבך היבטים רבים של הסכמים בין שני הצדדים. שיתוף הפעולה ההיסטורי בין ישראל לאיחוד האירופי התבסס על הרעיון של אימוץ הדדי את ערכי הדמוקרטיה, זכויות האדם ושוויון. בעוד החלטת בית המשפט הופך את הממשלה לדמוקרטית יותר במובן הצר, הרי שנטישת ערכי השוויון העומדים בבסיס הדמוקרטיה המודרנית היא שעשויה להוביל לקרע בין ישראל לבין האיחוד האירופי. זאת ועוד, נדמה כי האיחוד האירופי חלוק בכל הנוגע ליחסיו עם ישראל. בשנים האחרונות, מספר מדינות החברות באיחוד האירופי בחרו להתעלם מהצהרות האיחוד המגנות את העברת שגירות ארה"ב בישראל מתל-אביב לירושלים, כאשר חלקן אף שלחו נציגים מטעמן לטקס הפתיחה. לאור כל האמור, עם התקדמות יחסי ישראל-האיחוד האירופי, יש לנקוט בשני צעדים על מנת לשמר מערכת יחסים פרודוקטיבית בשנים הבאות. ראשית, יש להפריד בין

הגורמים המובילים להסטת דעת הקהל לאידאולוגיות אתנו-לאומניות לבין האנשים עצמם שמניעים הסטה זו. בעוד הגורמים המדוברים הובילו לתמיכה גוברת בביצורה של ישראל כמדינה יהודית, טקטיקות האפליה המקודמת בשם אותם ערכים צריכות להיות מנותחות ולהיבחן באופן נפרד מהמטרות של המדינה ככלל. שנית, בכל הנוגע לסכסוך הישראלי-פלסטיני, יש צורך בהגדרה ברורה של עמדת האיחוד האירופי ולביטוייה. עמדה זו צריכה לתמוך בפתרון שתי המדינות, תוך הכרה ברגישויות ובחששות של הצד הישראלי. כך, גם אם מדיניות ההבחנה תימשך, אל לה לפגוע בלגיטימיות של ישראל כולה. אם לא כך, הרי שהאיחוד האירופי יאבד חלק ניכר מאמינותו ומיכולת ההשפעה שלו על הסכסוך, עליה עמל בשנים האחרונות. כמו כן, הדבר יתרום להגברת התחושה בקרב ישראלים לפיה מדינתם מותקפת באופן מתמשך וקבוע על-ידי כמעט כל העולם.

לקריאת המאמר המלא באנגלית: <https://bit.ly/2ucpLmx>





IEPN
Israeli European Policy Network

www.iepn.org



© כל הזכויות שמורות לד"ר רובי נתנזון, מרכז מאקרו לכלכלה מדינית ולקרון פרידריך אברט. הדעות המובעות בפרסום זה אינן משקפות בהכרח את דעותיה של קרן פרידריך אברט. שימוש מסחרי בפרסומים של קרן פרידריך אברט ללא אישור בכתב של הקרן אסור בהחלט.

IEPN coordinators and editors of the working paper series:

Jan Busse: jan.busse@unibw.de

Roby Nathanson: roby@macro.org.il

Paul Pasch: paul.pasch@fes.org.il

ISBN 978-965-7523-43-8



9 789657 523438

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

Israel Office:
Tel: +972 9 9514760
Fax: +972 9 9514764
fes@fes.org.il
www.fes.org.il



המרכז לכלכלה מדינית
THE CENTER FOR POLITICAL ECONOMICS

www.macro.org.il

der Bundeswehr
Universität  München