

שיתוף פעולה משפטי עם שליטה כלכלית

מרואן דלאל¹

בשנת 1966 האו"ם אימץ שתי אמנות הנוגעות לזכויות יסוד; אחת כוללת זכויות אזרחיות ופוליטיות והאחרת, חברתיות, כלכליות ותרבותיות. הוצאת שני מסמכים רשמיים נפרדים באותה שנה, אשר יחד נחשבים כאבן הפינה של הגנת זכויות האדם הבינלאומיות, מעלה את השאלה מדוע שתי אמנות ולא אחת. הסיבה הראשית להקמת מערכת זכויות דיכוטומית הייתה הדיונים הנורמטיביים המונחים על ידי האידיאולוגיה המתמידה של המלחמה הקרה, לרבות אלו שנגעו לזכויות אדם בסיסיות. אמנת הזכויות האזרחיות והפוליטיות זכתה לתמיכתו של מחנה הנקרא "המערב", שבראשו האימפריה המתהווה של ארה"ב שלאחר מלחמת העולם השנייה. מחנה שני, הנקרא "המזרח", קידם את אמנת הזכויות החברתיות, כלכליות ותרבותיות. בראשו עמדה ברה"מ, שבעצמה ניסתה להקים אימפריה לאחר 1945.²

חוסר העקביות בין שני המחנות בהגנת הפארדיגמה של הזכויות שבהן תמכו הייתה מדהימה. במחצית השנייה של המאה ה-20, ארה"ב תמכה בעקשנות במשטרים מדכאים ששללו כל זכות אזרחית או פוליטית. דוגמאות בולטות לכך מדיניות החוץ של ארה"ב שתמיכה בצבילה של פינוצ'יה, עירק של סדאם, דרום אפריקה בתקופת האפרטהייד והכיבוש והגזענות של ישראל. ברית המועצות נכשלה בכיוון ההפוך, בכך שעשתה רדוקציה למדינה ולציבור האזרחים ותחמו אותם במסגרת מפלגה פוליטית גרידא, שגרמה לפשיטת רגל של העושר במדינה לטובת מעט השולטים בה.³

עם תום המלחמה הקרה, האימפריה המנצחת הכריזה על הולדתו של סדר עולמי חדש, כאשר כמה מהאינטלקטואלים שלה מכריזים לא רק על ניצחון הממשל הדמוקרטי ליברלי, אלא גם על לא אחר מאשר סיום ההיסטוריה עצמה. הסדר העולמי החדש הפך את הדמוקרטיה למרכיב פנימי ובלתי נפרד אף ישות של השוק החופשי. שוק המהווה מטרה לנהייה של אינטרסים ותשוקות קפיטליסטיים אמריקאיים.⁴

אולם, ההיסטוריה, אותה עושים פרטים גברים ונשים, לא הסתיימה. הסדר העולמי החדש מצא את יריביו בתנועה בינלאומית, מאורגנת, המתנגדת לגלובליזציה ומוחה כנגד המוסדות של הסדר

¹ מרואן דלאל הוא עורך דין בעדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל.

² B. Lyon "Discourse in Development: A Post-Colonial 'Agenda' for the United Nations Committee on Economic, Social, and Cultural Rights Through the Post - Colonial Lens" 10 *Am. U. J. Gender Soc. Pol'y & L.* (2002) 535.

³ ראו פוואז טרבולסי "גירדאת חיסאב אווליה לל-אישטראקיה אלמותאחקה ואל-מארקסייה" בעקס אל-סייר (ביירות: ריאד אל-רייס, לל-קוטוב ואל-נאשר, 2002) 303-326. ראו גם מוחמד ג'אבר אל-אנסארי אל-ערב ואל-סייאסה: אינא אל-ח'לל? (ביירות: דאר אל-סאקי, 1998).

⁴ ראו Noam Chomsky *Hegemony or Survival: America's Quest for Global Dominance* (NY: Metropolitan Books, 2003).

השלט אשר אינו מבחין בשום היסטוריה בעודו יוצר ומשעתק חוסר שוויון עצום בין המיעוט העשיר והרוב העני ברחבי כוכבנו. תנועה זו הונחתה על ידי ההתקוממות של אלו אשר היו באמת מדוכאים מבחינה חברתית וכלכלית, כמו הזפטיסטס בצ'יאפס שבמכסיקו.⁵ בחירתו של מנהיג איגוד עובדים לשלטון בברזיל בשנת 2002⁶ והניצחונות לאחרונה של השמאל בהודו ובספרד, כל אחד מהם גם מסיבות פנימיות לא כלכליות, תורמים לסדקים שכבר ניכרים בסדר היום הפוליטי של האימפריה בתקופתנו שלעיתים קרובות הנה אדישה למצוקה.

הטענה שחופש לבדו, או בגילוי הפוליטי הנוכחי כ-"שוק החופשי" הנו מקור, או דרך בטוחה, לשלטון דמוקרטי שמגן על הזכויות הבסיסיות של האזרחים, הופרכה על ידי בית המשפט החוקתי של דרום אפריקה. בית המשפט הדרום אפריקאי, בהחלטתו בעניין Grootboom שהיוותה ציון דרך בדיון על הזכות לדירה, הפך את מה שנחשב כהגיוני עבור מיליונים לעניין שפיט⁷: ללא זכויות כלכליות לא יכול להיות כבוד אנושי, או פוטנציאל לממש הצהרות בדבר זכויות פוליטיות:

"חוקתנו מגנה על זכויות אזרחיות ופוליטיות וזכויות חברתיות וכלכליות. כל הזכויות במגילת הזכויות שלנו קשורות אחת לשניה ותומכות זו בזו. לא יכול להיות ספק שכבוד, חופש ושיוויון האדם, ערכי היסוד של חברתנו, נמנעים מאלו אשר אין להם אוכל, ביגוד או מחסה. מתן זכויות סוציו-אקונומיות לכל האנשים, לכן, מאפשרת להם ליהנות מהזכויות... מימוש זכויות אלה הנו המפתח לקידום שוויון בין המינים והגזעים ויצירת חברה שבה גברים ונשים יכולים לממש את הפוטנציאל הטמון בהם באופן שווה."⁸

משטר הכיבוש של ישראל בשטחים הכבושים ב-1967, והמשטר הגזעני בתוך ישראל, מייצרים באופן קבוע חוסר שוויון כלכלי וחברתי בין אזרחים ישראלים יהודים ופלסטינים בישראל ואלו אשר תחת כיבוש צבאי ישראלי ישיר במשך 37 השנים האחרונות במזרח ירושלים, הגדה המערבית ועזה. בשטחים הכבושים ב-1967, ההפרה הגסה של זכויות חברתיות וכלכליות נמשכת באמצעות הבנייה של חומת ההפרדה המסיבית. כאשר בית הדין הבינלאומי הכריז את החומה כבלתי חוקית על פי הדין הבינלאומי בחוות דעתו מיום 9 ביולי 2004, הוא גם הדגיש את הפרות הזכויות החברתיות והכלכליות הבסיסיות. בית הדין ציטט את הדו"ח מספטמבר 2003 של מגיש הדוחות המיוחד של הוועדה לזכויות האדם של האו"ם על מצב זכויות האדם בשטחים הפלסטינים הכבושים על ידי ישראל מאז 1967, אשר מצהיר כי "פלסטינים בין הגדר והקו הירוק

⁵ Noam Chomsky *Profet Over People: Neoliberalism & Global Order* (NY: Seven Stories Press, 1999) ראו

⁶ M. Cooper & T. Frasca "Lula's Moment" *The Nation* (20.2.2003). ראו

⁷ A. Sachs "Social and Economic Rights: Can They Be Made Justiciable?" 53 *SMU L. Rev.* (2000) ראו 1381; F.I. Michelman "The Constitution, Social Rights, and Liberal Political Justification" 1 *In'l J. Const. L.* (2003) 13, 15-17.

⁸ CCT11/00 *Government of RSA and others v Grootboom and others* par. 23 at ראו <http://www.concourt.gov.za/files/grootboom1/grootboom1.pdf> (כניסה אחרונה לאתר ביום 12.7.04).

למעשה ינותקו מאדמתם ומקומות עבודתם, בתי ספרם, מרפאותיהם ושירותים חברתיים אחרים.⁹ בית הדין הדגיש שהחומה "...הביאה לקשיים גוברים נוספים עבור האוכלוסייה שבנדון בנוגע לגישה לשירותים בריאותיים, מוסדות חינוך ומקורות מים ראשיים."¹⁰

מאז אמצע שנות ה-90 במאה הקודמת, ממשלות ישראל יישמו בעקביות מדיניות עוינת כלפי העניים והמוחלשים, לרבות קבוצות כאלה מתוך האזרחים הישראליים היהודים. אולם, התנחלויות ישראליות בשטחים הכבושים המשיכו לשגשג כלכלית, בעוד הממשלה הישראלית מכריזה מלחמה משלה על המובטלים ומעוטי היכולת, כולל נגד עובדים מהגרים. בתוך ישראל, האפליה המבנית, החברתית והכלכלית שהמיעוט הערבי פלסטיני סובל ממנה אינה רק תוצאה של מדיניות שוק חופשי שאינו מוסדר. המונחגת על ידי הממשלה. לא קשה להבחין בגידול המהיר והרציני בפער החברתי והכלכלי לא רק בין ערבים ויהודים בישראל, אלא גם בין העניים משני צדי הקו הלאומי המפצל אותם. 86.4% מהעיירות והכפרים המוחלשים מבחינה כלכלית וחברתית בישראל הנם ערבים פלסטינים.¹¹ 51 העיירות והכפרים הראשונים ברשימת היישובים מוכי האבטלה בישראל הנם ערבים פלסטינים גם כן. שיעורי האבטלה בערים וכפרים אלה נעים בין 13.5% ו-34.3%,¹² בעוד ששיעור האבטלה הממוצע בישראל הינו 10.8%.¹³

מדיניותה של ממשלת ישראל להדיר את הרוב המכריע של עיירות וכפרים ערבים מרשימת התוכניות הכלכליות והחברתיות שהוכרזו כתוכניות המיועדות לעניים ומעוטי היכולת הנה המקור העיקרי לאי-השוויון הכלכלי והחברתי בין שתי הקהילות. זוהי מדיניות רובית (majoritarian) שלא רק שמה למטרה למנוע ממיעוט לאומי יליד פיתוח חברתי וכלכלי אלא גם מהווה ניסיון לא מתוחכם לשלוט ולהכיל את הפלסטינים בישראל באופן פוליטי. לפיכך, הטבות למשקיעים בתעשייה אף פעם לא מוענקות באזורים שבהם ישנם עיירות וכפרים ערבים. באופן דומה, התוכנית הממשלתית החשובה ביותר לחלוקת הטבות כלכליות מוציאה מהמפה את הרוב המכריע של העיירות והכפרים הערבים. תוכנית זו, הנקראת "אזורי עדיפות לאומית", קובעת הטבות עבור, בין היתר, מורים, מסחר, ותעשייה בעיקר באמצעות מתן הטבות מס. תוכנית זו הפכה למקור לקריטריונים ליישום תוכניות כלכליות וחברתיות ממשלתיות אחרות, ובכך גורמת לאופי המפלה שלה להיות נגיש עבור תוכניות אלה גם כן. עדאלה איתגר את השיטה והמהות של תוכנית זו באמצעות עתירה לבג"ץ בשנת 1998, עת כיהן בנימין נתניהו היה כראש ממשלה. בית המשפט טרם נתן החלטה בעניין זה, חרף הזמן הרב שעבר מאז שהוגשה העתירה בפניו. בתקופה מאז 1998 הספיק נתניהו ל אבד את תפקידו כראש ממשלה, לפרוש מפוליטיקה, לחזור אליה, ולכהן כשר האוצר.

⁹ International Court of Justice Advisory Opinion of July 9, 2004 "Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory", par. 133 at http://www.icj.org/indicators/ind_tab11h.shtml (כניסה אחרונה לאתר ביום 12.7.04).

¹⁰ שם.
¹¹ ראו http://www.cbs.gov.il/hodaot2004/13_04_22t1.pdf (כניסה אחרונה לאתר ביום 12.7.04).

¹² נתוני לשכת התעסוקה במשרד, משרד המסחר, התעשייה והתעסוקה (מרץ, 2004).
¹³ ראו http://www.cbs.gov.il/indicators/ind_tab11h.shtml (כניסה אחרונה לאתר ביום 12.7.04).

הבדואים בנגב המתגוררים במה שנקרא הכפרים הלא מוכרים מתמודדים עם האפליה הכלכלית והחברתית הקשה ביותר. כ- 70,000 בדואים בנגב נחשבים כמסיגי גבול על אדמת אבותיהם, גם על ידי החוק וגם על ידי הרשויות הישראליות, וכתוצאה מכך לא מקבלים שירותים בסיסיים כגון מרפאות, מים וחשמל. הדיכוי הכלכלי של קהילות ילידות אלה מונע על ידי רצון הממשלה לשלוט על כמה שיותר קרקעות כאשר כמה שפחות בדואים ערבים פלסטינים מתגוררים שם. כדי להשיג מטרה זו, הממשלה הקצתה תקציבים מיוחדים כדי להתנגד לכל תביעת בעלות על קרקע המוגשת על ידי כל בדואים בנגב. הקצאה לקויה זו של כספי ציבור למען מטרה מפלה לא נתפסה כבלתי חוקית על ידי היועץ המשפטי לממשלה אליקים רובינשטיין (כיום שופט בית המשפט העליון), למרות שמניעי הממשלה היו ברורים ומוצהרים במפורש בהחלטתה מאפריל 2003.

יש להיאבק בעקביות נגד גישתה העיקשת של ממשלת ישראל להגביל ולהחליש את המיעוט הפלסטיני. הן הממשלה והן בתי המשפט הישראליים רחוקים מאד מהגישה הנדיבה של בית המשפט החוקתי של דרום אפריקה. מדיניות הממשלה ברורה מאוד, ותורת המשפט של בתי המשפט מוגבלת לדיון ב"צרכים בסיסיים לקיום האנושי"¹⁴. המדיניות שלהם עומדת בניגוד גמור גם לנוסח סעיפים 21-23 של טיוטת הכרזת האו"ם בדבר הזכויות של עמים ילידים המגדירים את זכויות היסוד החברתיות והכלכליות של קהילות אלה. סעיף 23 של טיוטת ההכרזה מנסה לשחרר את הקהילות הילידות המוחלשות מהשליטה הכלכלית של המדינה על ידי יצירת מרחב של הגדרה עצמית כלכלית:

"לעמים ילידים יש את הזכות לקבוע ולפתח עדיפויות ואסטרטגיות למימוש זכותם לפיתוח. בפרט, לעמים ילידים יש את הזכות לקבוע ולפתח תוכניות בריאות, דיור, ותוכניות כלכליות וחברתיות אחרות המשפיעות עליהם, וכן ליישם תוכניות כאלה, ככל שניתן, באמצעות המוסדות שלהם."¹⁵

לעיתים נדירות בלבד הוכח כי המשפט, בייחוד בחברות מתועשות, כמקלט בטוח לזכויות החברתיות והכלכליות של המוחלשים. המשפט שיחק תפקיד פעיל בלהשקיף על "היד הנעלמת" של השוק החופשי תוך התערבות מינימלית. הוא הסתמך על טענת הצורך בהפרדת רשויות או על טענת הצורך במומחיות כדי לשמור על מראית עין של עמדה נייטרלית. אך התנתקות פעילה כזו מהמדיניות החברתית והכלכלית גרמה לבית המשפט להיות מוסד שרק מכשיר את החלטות המדינה, תוך מיזוג עצמו עם הרשות המבצעת. במצב כזה, המשפט לא יכול להיחשב כמוסד גואל למען אלה שאין להם. בפני אלה לא תהיה ברירה אלא להתארגן ולהתנגד לממשלה בכוחות עצמם.

¹⁴ ראו מראן דלאל "כלכלה, חברה ומשפט: הרהורים ביקורתיים" זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל י. רבין וי. שני עורכים (הוצאת רמות – אוניברסיטת תל אביב, יעתיד להתפרסם במהלך 2004).

¹⁵ ראו J. Burger "The United Nations Draft Declaration on the Rights of Ingenious Peoples" 9 *St. Thomas L. Rev.* (1996) 209

