

## זכות הווטו של מיעוטים לאומיים: מקדוניה, צפון אירלנד ובלגיה

מאת שיין קילר<sup>1</sup>

מבוא

זכויות הווטו תוארו זה מכבר כ"נשק האולטימטיבי" המצוי בידי קבוצות מיעוטים לצורך הבטחת השותפות בשלטון (Power Sharing) בחברות שסועות על רקע אתני.<sup>2</sup> מחד, זכויות ווטו הנוגעים לחוקים או החלטות המשפיעים על האנטרסים החיוניים של המיעוט, מציעים למיעוט ערבות גבוהה, שאנטרסים אלו אינם ניתנים לביטול באמצעות הצבעת קבוצת הרוב. מאידך, במידה והשימוש בזכויות הווטו לא נעשה בזהירות ובאופן מצומצם – וככלי שימוש אחרון – זכויות הווטו עלולים להביא לשיתוק, לפילוג אתני או להביא לערעור שיטת השותפות בשלטון. לצורכי מאמר זה, "שותפות בשלטון", מתייחסת להשתתפות כל קבוצות המיעוט העיקריות בהליכי קבלת ההחלטות, וכן ווטו ("אני אוסר" בלטינית) לחסימת כח, מניעה או דחיית הצעות חוק.

במאמר זה ייטען כי, זכויות ווטו אינן תמיד הכלי הטוב ביותר להגנת זכויות המיעוט החיוניות. דוגמאות התומכות בגישה זו, יובאו ממקדוניה וצפון אירלנד, אשר התנסו לאחרונה, במתחים רב אתניים ואליםות שהביאו להתנסויות בשותפות בשלטון. המאמר יחל בסקירה קצרה של ההרכב האתני, ההיסטוריה של הקונפליקט האתני והסדרי השותפות בשלטון באזורים אלו. לאחר מכן, ייבחנו נושאי מפתח הקשורים לזכויות הווטו של מיעוט, בין היתר, זיהוי מחזיק זכות הווטו, הגדרת "אנטרסים חיוניים" של המיעוט, וניהול מצבי קיפאון או משברים פוליטיים הנגרמים עקב הפעלת זכות הווטו. בחינה זו תראה כי, קשיים מעשיים המלווים את הפעלת זכות הווטו כוללים את הפוטנציאל שלהם לשיתוק הליכי קבלת החלטות, חיזוק פילוגים אתניים, גרימת עימותים וערעור שיטת השותפות בשלטון.

החלק האחרון, יציג גישה אלטרנטיבית להגנה על אינטרסים חיוניים של מיעוטים, הנסמכים בעיקר, במידה פחותה אמנם, על זכויות הווטו. בבלגיה, מדינה עם מסורת ארוכה של הסתגלות לפילוג בין קהילות הפלמים לבין הוואלוניס, מוענקת לכל קבוצה אתנית, אוטונומיה לא טריטוריאלית על אנטרסים חיוניים כגון, חינוך, שפה ותרבות, דבר שגרם לה להיות פחות תלויה בזכויות הווטו, ככלי להגנת האנטרסים החיוניים שלה. באשר להחלטות אשר עדיין מצריכות שימוש בזכות הווטו (כגון בתחומים השמורים לממשל המרכזי המשפיעים על אנטרסים חיוניים של קבוצת מיעוט), לבלגיה ישנו "הליך של פעמון אזהרה" ייחודי לה (אותו אגדיר כ"ווטו רך"). "ווטו רך" זה, מפחית את הסיכון של פגיעה פרוצדוראלית ע"י מתנגדי שיטת השותפות בשלטון, ומעודד גישור בין קהילות שונות לסיום מצב הקיפאון עקב הפעלת זכות הווטו ולהגיע לפתרונות מקובלים הדדית. כמו כן, מצמצם באופן

<sup>1</sup> שיין קילר הינו עורך דין אירי ומלגאי במשפט זכויות אדם השוואתי בעדאלה.

<sup>2</sup> ארננד ליגפארט, "גישת השיתוף בניהול", ג'וזף ו. מונטוויל (עורך), קונפליקט ועשיית שלום בחברות רב-אתניות (לקסינגטון: ספרי ליקסינגטון, 1990), עמוד 495.

כללי את ההשפעה של זכות הווטו המסורתית (או "הווטו הקשיח") שגורמת לערעור היציבות ויצרת קבוצות של מנצחים ומפסידים.

*הרכב אתני, הסטוריה של קונפליקט אתני ושותפות בשלטון במקדוניה*

למרות שמקדוניה עברה את הטבח שליווה את התפרקות יוגוסלביה בתחילת שנות התשעים, פרצה האלימות הבין-אתנית רק כעשור לאחר מכן. המקדונים האתניים מייצגים קרוב ל-65% מהאוכלוסייה המקדונית. מרביתם נוצרים ודוברי השפה המקדונית. קרוב ל-25% מסך האוכלוסייה מורכבת מאלבנים אתניים. לרוב, הם מוסלמים דוברי השפה האלבנית, ומרוכזים במערב מקדוניה סביב הגבול עם אלבניה וקוסובו. ה-10% הנותרים מהאוכלוסייה, כוללים מספר קבוצות מיעוט אתניות קטנות הכוללים את הטורקים, רומים, סרבים, Vlachs והמיעוט הבוסני.<sup>3</sup> בשנת 1991, המדינה החדשה שהוקמה אימצה חוקה אשר הגדירה את מקדוניה כ"מדינת הלאום של העם המקדוני". המיעוט האתני האלבני התנגד נחרצות לחוקת 1991, בטענה כי דירגה את קבוצות המיעוט האתניים בתוך מקדוניה, לסטטוס של אזרחים מסוג שני.<sup>4</sup> ניכור האתניים האלבנים מהמדינה החדשה, התחזק עוד יותר בעקבות מקרי אפליה; למרות שבשנת 2001, הם היוו קרוב ל-25% מהאוכלוסייה, האלבנים האתניים היוו רק 7% מעובדי המדינה ו-3% מכוחות המשטרה. באביב 2001, החלו המורדים האתניים האלבנים במרד אלים, ובעקבות התערבות מהירה של כוחות האיחוד האירופי/נאטו, הושג באוגוסט 2001 הסכם שלום בין הממשלה למורדים ("הסכם אוהריד" Ohrid Agreement).<sup>5</sup> הסכם זה, הביא להכרה חוקתית באתניים האלבנים ובמיעוטים אתניים אחרים כאלה שמרכיבים את המדינה של מקדוניה, מתן זכויות ווטו משמעותיים למיעוטים אתניים בכל הנוגע לחוקים המשפיעים על האנטרסים החיוניים שלהם, הגברת ההכרה בשפה האלבנית והתחייבות לייצוג יחסי הולם לאלבנים האתניים בכל רמות שירות המדינה וכוחות המשטרה. יתר על כן, נמשך נוהל בלתי פרומאלי אשר החל מאז 1991 להכללת האתניים האלבנים במפלגות פוליטיות וכשרים בממשלה.<sup>6</sup> הסדרי השותפות בשלטון הני"ל ניצלו מספר משברים בניגוד לציפיות רבות.

<sup>3</sup> בהתאם למפקד האוכלוסין של שנת 2002, ההתפלגות המדייקת של האוכלוסייה המקדונית לפי השתייכות אתנית, הינה 64.8% מקדונים, 25.17% אלבנים, 3.58% טורקים, 2.66% רומים, 1.78% Vlachs, 0.84% בוסנים ו-1.04% אחרים.

<sup>4</sup> היחס בין זיהוי המדינה עם קבוצת הרוב האתנית לבין אפליה נגד קבוצות מיעוט אתניות, הינו אחד מהמרכיבים המעניינים ביותר ביחסים האתניים שקדמו לשנת 2001 במקדוניה. בראיון ששודר בתאריך 6 אפריל 2001, עם ארבע קספרי, מנהיג מפלגת האלבנים הדימוקרטית, תיאר האחרון את גישת האלבנים האתניים לגבי חוקת 1991 באופן הבא: "למי שייכת המדינה? המקדונים רוצים להגדיר את המדינה כשייכת להם אתנית... כנגד רצון המיעוט האתני האלבני. מאז היה לנו קונפליקט קבוע אודות מושג המדינה. אולם, מושג המדינה – חוקת המדינה – אינו תואם את המציאות הרב אתנית. על כן השאלה כעת הינה, האם נשנה את המציאות באמצעות טיהור אתני או (שינוי) מושג המדינה?" ראה "אופטימי בפאניקה – ראיון עם ארבע קספר", פורסם באתר המכון לדיווח על מלחמה ושלום (London-based Institute for War and Peace Reporting) [www.iwpr.net/index.pl?archive/bcr/bcr\\_20010406\\_1\\_eng.txt](http://www.iwpr.net/index.pl?archive/bcr/bcr_20010406_1_eng.txt)

<sup>5</sup> הכותרת הרשמית של הסכם אוהריד הינו "הסכם מסגרת מתאריך 13 אוגוסט, 2001". לסיקור המשא ומתן לשלום אשר הוביל להסכם אוהריד והקשיים בשכנוע הפרלמנט המקדוני לאשרור השינויים בחוקה שנדרשו בהסכם אוהריד ראה: וולאדמיר חאבאנובסקי ולירים דולובי, "שדה קרב חדש: מאבק לאשרור הסכם אוהריד", קיית' ס. בראון, פוליטי פאראסידיס, שאשו אורדאנסקי ואגים פיתאהו (עורכים), מעבר לאוהריד, (לונדון: המכון לדיווח על מלחמה ושלום, 2002).

<sup>6</sup> למידע נוסף אודות היחסים האתניים והשותפות בשלטון במקדוניה, ראה לייזין בשאקורת, "דינמיקות פוליטיות בבאלקאן: המקרים של בוסניה הרצגובינה, מקדוניה, בולגריה, סרביה ומונטנגרו", *Chicago Kent Law Review*, כרך 80:1 (2005) עמוד

הרכב אתני, הסטרויה של קונפליקט אתני ושותפות בשלטון בצפון אירלנד

הקונפליקט האתני באירלנד מושרש במאות שנים של קולוניזציה ע"י האי השכן, בריטניה. בשנת 1921, חלק מהאי קיבל עצמאות, אולם ששה מחוזות נותרו תחת שלטון בריטניה והיוו את חבל צפון אירלנד, כאשר עפ"י מפקד האוכלוסין האחרון קרוב ל- 53% מהאוכלוסייה הם פרוטסטנטים ו- 44% קתולים.<sup>7</sup> הפילוג הראשי בקרב האוכלוסייה של צפון אירלנד, הינו ההשתייכות הלאומית המתחזקת עקב פילוג מקביל, אמנם משני, המבוסס על השתייכות דתית. רובם המוחץ של השמרנים (Unionists) המבקשים כי, צפון אירלנד תישאר עם הממלכה המאוחדת, הם פרוטסטנטים. ואילו רוב הלאומניים, המעדיפים את פרישת צפון אירלנד מהממלכה המאוחדת ואיחודה עם אירלנד, הם קתולים. משנת 1921 עד 1972, הנהיגה צפון אירלנד שיטת ממשל עצמי, עם אסיפה פרלמנטרית ורשות מבצעת ("הסטורמונט" Stormont). אולם, השיטה הווסטמיניסטרילית של הממשלה, הביאה בשנים 1921 ו- 1968 להגמוניה של השמרנים ללא מינוי שר קתולי בקבינט.<sup>8</sup> אפליה מתמשכת כנגד הקתולים הגבירה את המתח האתני, ובמהלך אמצע שנות השישים, הקימו הקתולים תנועת זכויות אזרח, אשר קיבלה השראה מהמודל האמריקאי, ודרשה יחס שווה בתחומים כגון ייצוג פוליטי, שיטור, דיוור ותעסוקה במגזר הציבורי. כח המשטרה אשר הורכב באופן כמעט אקסקלוסיבי מפרוטסטנטים ונתמך ע"י חקיקת חירום, הובס קשות במצעד זכויות האזרח שהתקיים ב- 30 לינואר 1972, הידוע לשמצה כ"Bloody Sunday", במהלכו נורו למוות 13 צועדים קתולים ע"י חיילים בריטים. במרץ 1972 ביטלה הממשלה הבריטית את הסטורמונט והטילה מחדש משטר ווסטמיניסטרילי. האלימות הסקטוראלית ("הבעיות" The Troubles) נמשכה עד תחילת שנות התשעים ולקחה חיי יותר מ- 3,000 נפשות. בשנת 1994, הכריז צבא הרפובליקה האירית (IRA)<sup>9</sup> על הפסקת אש, ובשנת 1998 השיגו ממשלות בריטניה ואירלנד הסכם שלום מקיף (הסכם יום שישי הטוב "The Good Friday Agreement"<sup>10</sup>), אשר אושר לאחר מכן במשאלי עם שנערכו במקביל באירלנד ובצפון אירלנד. הסכם

49 וכן ראה דיוויד ג'. לודלו, "השכנת שלום מונע במקדוניה" הערכת משרדי הדיפלומטיה של האו"ם", Brigham Young University Law Review, חלק 1 (2003) עמוד 761, וכן עמוד האתר של המפה האלקטרונית של הקונפליקט האתני-פוליטי של מקדוניה, באתר של המרכז האירופי לסוגיות המיעוטים המבוסס בגרמניה [www.ecmi.de/emap/mk\\_C04\\_03a.html](http://www.ecmi.de/emap/mk_C04_03a.html).<sup>7</sup> ההתפלגות המדויקת בצפון אירלנד לפי השתייכות דתית עפ"י מפקד האוכלוסין משנת 2001, הינה 53.13% פרוטסטנטים, 43.76% קתולים, 0.39% אחרים ו- 2.72% ללא דת.

<sup>8</sup> לניתוח מחשבתי פרובקטיבי של ההיסטוריה הפוליטית של צפון אירלנד, ראה ג'ון מקגארי, "דימוקרטיה בצפון אירלנד: ניסויים בממשל עצמי מהשלטון הפרוטסטנטי ועד להסכם יום שישי הטוב", *אומות ולאומניות*, כרך 4:8 (2002) עמוד 451. התיאור של מקגארי בקשר לאפליה נגד הקתולים בתקופת הדמדומים של הסטורמונט (1921-1972) שווה לציטוט במלואו: "הקתולים היו מופלים בתעסוקה בסקטור הציבורי ובדיוור ציבורי. אזורים מנהליים ממשלתיים חולקו (gerrymandered) על מנת להפוך רוב קתולי למיעוט. כח משטרה הוקם כאשר מרביתו המוחץ היו פרוטסטנטים. הנ"ל היה מגובה בחקיקת חירום אשר נועדה לדכא את התנגדות המיעוט. חוק הדגל והסמלים... התיר למשטרה להוריד (דגלים אירים) אך לא (דגלים בריטים). לא היה שום שר קתולי שמונה לקבינט עד לשנת 1968... בזמן שהמשטר עבר משבר תקופתי. החקיקה היחידה שעברה עקב התנגדות תנועת הקתולים, הייתה חוק ציפורי הבר משנת 1931".

<sup>9</sup> צבא הרפובליקה האירית הזמני, הידוע כ- IRA, הינו ארגון מעין צבאי שחלק ממטרותיו כוללים נסיגה בריטית מאירלנד וייסוד אירלנד המאוחדת כרפובליקה סוציאליסטית.

<sup>10</sup> הכותרת הפורמאלית של הסכם יום שישי הטוב הינה, "הסכם שהושג בשיחות רב מפלגתיות ב- 10 אפריל 1998".

יום שישי הטוב הקים מוסדות של שותפות בשלטון חדשים ושפתניים הכוללים 108 חברים של אסיפת צפון אירלנד שנבחרו בייצוג יחסי, וכן רשות מבצעת של צפון אירלנד המורכבת משרים ממרבית המפלגות הפוליטיות הלאומניות והשמרניות. כמו כן, ההסכם קבע פרוצדורת בחירות חוצת-קהילות, אשר העניקה ללאומניים ולשמרניים זכויות ווטו הדדיות עבור הצבעות מסויימות באסיפת צפון אירלנד.<sup>11</sup> אולם, יישום הסכם יום שישי הטוב היה בעייתי ובוצע בפרקים, וכיום נשלטת צפון אירלנד ישירות ע"י ממשלת בריטניה, עקב השעיית ממסדי השותפות בשלטון בחודש אוקטובר 2002 בפעם הרביעית, אשר שמה קץ לשיטת השותפות בשלטון.

#### *תפקיד זכויות הווטו בשיטות של שותפות בשלטון בחברות שסועות אתנית*

אחד מתפקידיה העיקריים של זכות הווטו בשיטת השותפות בשלטון בחברות שסועות אתנית, הינו לעודד קבלת החלטות המקובלות על קבוצות אתניות שונות. תיאורתית, האיום שזכות ווטו תופעל, מיועד להרתיע קבוצה אחת, מלקדם הצעה הפוגעת באנטרסים חיוניים של קבוצה אתנית אחרת. ווטו יכול להיות מוצדק במידה והערבויות של הייצוג היחסי של קבוצות מיעוט באסיפה ו/או ברשות המבצעת, המבוססת על שותפות בשלטון, אינן מספקות הגנה הולמת לאינטרסים חיוניים של אותו מיעוט. על כן, זכויות הווטו מיועדות לשמש כערבות אולטימטיבית לקבוצות מיעוט, שתאפשר להן להגן על האנטרסים החיוניים שלהן לכשיהיו מאויימים. אולם, מנגנוני הווטו, אינם האפשרות היחידה להגנה על זכויות המיעוט החיוניות. הפרקים הבאים יעסקו בחלק מהבעיות הפרקטיות הטבועות בזכויות הווטו של מיעוט בשיטת השותפות בשלטון.

#### *בעיות הקשורות לזהות מחזיק הווטו*

הנושא הראשון העולה ביחס למנגנוני הווטו של קבוצות מיעוט, הינו זיהוי מחזיק הווטו המתאים. ווטו המוענק באופן קולקטיבי למספר שונה של קבוצות מיעוט אתניות הפועלות כגוש אחד, עלולה לא לספק את ההגנה החיונית למיעוטים. שכן, לכל קבוצה אתנית תרבות ומנהגים ייחודיים משלה, והאנטרסים החיוניים הנ"ל עלולים לעמוד בסתירה מול קהילות אתניות אחרות באותו גוש. זכויות ווטו המוענקות לקבוצה מיוחדת אחת או יותר, עלולים להיווכח כגורמים לשע אתני, באמצעות אפליה כנגד קבוצות מיעוט אתניות יותר קטנות וכן כנגד קבוצות החוצות קווים אתניים.

הגישה של מקדוניה הינה, דחיפת כל המיעוטים האתניים בתוכה לגוש אחד לצורך הגנת הווטו של המיעוט. בהתאם לחוקת מקדוניה,<sup>12</sup> חוקים מסויימים עשויים לעבור אך ורק באמצעות הצבעת רוב כפול באסיפה המקדונית. היינו, רוב באסיפה הכולל מרבית הקולות של חברי האסיפה הנוכחים אשר

<sup>11</sup> למחקר קפדני של הסדרי השותפות בשלטון בהסכם יום שישי הטוב, ראה ברנדן אולירי, "ההסכם הבריטי – אירי משנת 1998: תוצאות ואפשרויות". המחקר הוצג באוניברסיטת נוטרדם במהלך כנס על עיצוב חוקתי (1999), וכן ראה ברנדן אורילי, "טבע ההסכם", הטקסט ליזוה את הרצאת האזכרה התשיעית של ג'ון וייט באוניברסיטת קווינס, בלפסט (1998).

<sup>12</sup> סעיפים 69(2) ו-114(5) לחוקת מקדוניה (כפי שתוקנה בשנת 2001).

"טוענים להשתייכות לקהילות שאינן רוב באוכלוסייה המקדונית." אולם, בהתאם למפקד האוכלוסין האחרון של מקדוניה משנת 2002, 35.2% מאוכלוסיית מקדוניה אשר אינם שייכים לקהילת מקדוניה האתנית, מרכיבים קבוצת מיעוט אתנית גדולה (האלבנים האתנים המייצגים 25.17% מסך כל האוכלוסייה ומחזיקים במידת מה, נתח יותר קטן מסך כל הכיסאות באסיפה המקדונית) יחד עם מספר רב של קבוצות מיעוט קטנות.<sup>13</sup> בהתאם לכך, בעוד שלאלבנים האתנים יש מספיק ייצוג על מנת לחסום חוקים ללא תמיכת קבוצות מיעוט אתניות אחרות, קבוצות המיעוט האתני הקטנות יותר, לעולם לא יוכלו לחסום חוקים, ללא תמיכת האלבנים. כך, האנטרסים החיוניים שלהם מוגנים אך ורק עד למידה בה הן חופפות את אלו של קבוצת האלבנים האתנים, שמרביתם מוסלמים.

מנגד, צפון אירלנד מכירה בזכויות הווטו של שתי קהילות ספיציפיות. אולם, מנגנוני הווטו שלה מתעלמים מנציגים של מפלגות החוצות קווים אתנים ועל כן מסרבים לשייך את עצמם לקבוצה אתנית/לאומית מסויימת. בהתאם להסכם יום שישי הטוב, כל חבר באסיפה של צפון אירלנד נדרש לשייך את עצמו/ה כ"שמרן" (Unionist), "לאומני" (Nationalist) או "אחר" (Other). שיוך זה מיועד להליכי הצבעות חוצות קהילות הדורשות סף של תמיכה מטעם השמרנים או הלאומניים. הצבעות חוצות קהילות, יכולות להיות באחת משתי הצורות. היינו, "הסכמה מקבילה", (כלומר, רוב פשוט באסיפה הכולל לפחות 50% מקבוצת השמרנים ו-50% מקבוצת הלאומניים), או "רוב מוטה" (רוב של 60% באסיפה, הכולל לפחות 40% מקבוצת השמרנים ו-40% מקבוצת הלאומניים). צורה זו של ווטו הדדי, מיועדת לקדם החלטות המקובלות הן על קבוצת הרוב השמרנית והן על קבוצת המיעוט הלאומנית. אולם, אחת מהביקורות המופנית כנגד גישה זו, הינה האפליה כנגד קבוצת ה"אחר" וכן שהיא תורמת להשרשת החלוקה האתנית/לאומית. כל חבר אסיפה אשר נבחר בתמיכת פרוטסטנטים וקתולים מסרב לשייך את עצמו/ה כ"שמרן" או "לאומן", אם מתוך עקרון או מתוך חשש לניכור מצד ציבור בוחרים הקתולים או הפרוטסטנטים, יתעלמו ממנו/ה לצורכי מנגנוני הווטו, ועלול להיחשב כבעל השפעה פוליטית יותר נמוכה מזו של חברי אסיפה השמרנים או הלאומניים. הפער הנ"ל בכח, מהווה למעשה תמריץ שלילי של מועמד בהצבעה חוצת קהילות אתניות/לאומיות. כך, הרכב הווטו, עלול על כן להיחשב כתורם להשרשת החלוקה האתנית/לאומית המושרשת עמוקות זה מכבר בצפון אירלנד.

#### *בעיות הקשורות להגדרת "אנטרסים חיוניים" של המיעוט*

בעיה מעשית שניה הקשורה לווטו של המיעוט, מוגדרת כ"אנטרסים חיוניים" של המיעוט. אם "האנטרסים החיוניים" של המיעוט מוגדרים באופן מצומצם, זכויות הווטו עלולים להיכשל מלהוות פונקציה חיונית ככלי להגנת המיעוט מפגיעה ע"י הצבעת הרוב. אולם, במידה ו"האנטרסים החיוניים" של מיעוט מוגדרים באופן רחב, זכויות הווטו עלולות להיות מנוצלות לרעה, שכן יאפשרו למיעוט לשלוט ברוב בהיקף רחב של סוגיות חקיקה. ניצול לרעה של זכויות אלו, יביא אולטימטיבית לפגיעה באמון וערעור מכלול שיטת השותפות בשלטון.

<sup>13</sup> להתפלגות מדוייקת של אוכלוסיית מקדוניה לפי השתייכות אתנית, ראה הערת שוליים 3.

מקדוניה בחרה לעצמה לקבוע מראש את "האינטרסים החיוניים" של המיעוטים האתניים בתוכה, וזאת ע"י זיהוי האינטרסים המוגנים ע"י זכויות הווטו בחוקה המקדונית. אינטרסים מוגנים אלו, כוללים "חוקים שבמישרין משפיעים על תרבות, שימוש בשפה, חינוך, תיעוד אישי, ושימוש בסמלים",<sup>14</sup> ו"ממשל-עצמי מקומי... חוקים אודות מימון מקומי, בחירות מקומיות, גבולות של רשויות מקומיות, ועיר (הבירה) סקופיה".<sup>15</sup> הרשימה עשויה להיראות כמקיפה, אומנם היא יותר צרה מרשימת האינטרסים החיוניים המוגנים ע"י זכויות הווטו בחוקות מדינות הבלקן האחרות, כולל בוסניה-הרצגובינה וקוסובו.<sup>16</sup> יתר על כן, הגישה הקשיחה של זיהוי האינטרסים החיוניים של מיעוטים אתניים, בתוך רשימה ממצה, אינו מותיר מקום לתמרון עבור קבוצת מיעוט מסויימת בכדי שתתגונן במידה ואינטרסים חיוניים חדשים, מגיחים מעת לעת.

צפון אירלנד אימצה גישה יותר גמישה. במקום להגביל את "האינטרסים החיוניים" לרשימה קבועה מראש, מוענק חופש לכל קהילה להגדיר באופן עצמי את "האינטרסים החיוניים" שלה במידה רחבה יותר. הסכם יום שישי הטוב, מזהה "החלטות מפתח" מסויימות של אסיפת צפון אירלנד, אשר חייבות תמיד לעבור בהצבעה חוצת-קהילות. אולם, במקרים אחרים, קבוצה משמעותית של מיעוט החברה באסיפה, עשויה לזרז ולדרוש כי החלטה ספיציפית של האסיפה, תועבר בהצבעה חוצת-קהילות. על מנת להעביר הצבעה מהירה, צריך לפחות 30 חברים (מתוך סך 108) לחתום ולהגיש "עצומת דאגה" (petition of concern). אולם, חלק מהמפלגות הפוליטיות של צפון אירלנד, הביעו למעשה, חוסר שביעות רצון מגישת "עצומת הדאגה".<sup>17</sup> גמישות הגישה מותירה מקום לניצולה לרעה ע"י מפלגות פוליטיות המתנגדות להסכם יום שישי הטוב והסדרי השותפות בשלטון שנקבעו שבו, ואשר מטרתן המוחלטת בשימוש בזכויות הווטו הינה השתקת הליך קבלת ההחלטות, או אף ערעור שיטת השותפות בשלטון של הסכם יום שישי הטוב.

#### *בעיות הקשורות למצבי קיפאון ו/או משברים פוליטיים בעקבות הפעלת הווטו*

סוגית מפתח שלישית העולה בקונטקסט של מנגנוני ווטו של מיעוטים, זו מצבי קיפאון או משברים פוליטיים העולים לאחר הפעלת הווטו. הכישלון של מנגנון ווטו להביא להליך גישור ולסייע לקבוצות אתניות שונות להגיע לפתרונות מקובלים הדדית, עקב הפעלת הווטו, עלול להוביל לתקופת קיפאון

<sup>14</sup> סעיף 69(2) לחוקת מקדוניה (כפי שתוקנה בשנת 2001).

<sup>15</sup> סעיף 114(5) לחוקת מקדוניה (כפי שתוקנה בשנת 2001).

<sup>16</sup> להשוואת הסדרי השותפות בשלטון בבוסניה-הרצגובינה, קוסובו ומקדוניה, ראה פלוריאן בייבר, "מיסוד אתני במערב הבלקן – ניהול שינוי בחברות שסועות", נייר עבודה מס' 19 (פלנסבורג: המרכז האירופי לסוגיות מיעוטים, 2004). באופן כללי, בייבר הינו ביקורתי למה שהוא תפס כגורם המשרש את הפילוג האתני בבלקן דרך הסדרים קשיחים של שיטות שותפות בשלטון המבוססים על אתניות.

<sup>17</sup> ביקורות כאלו כוללים את הביקורת של מפלגת הברית (Alliance Party) אשר יחד עם קואליצית הנשים, מהווה אחת מהמפלגות הפוליטיות הבודדות בחבל, שאינן מאורגנות סביב קווים סקטוריאליים. בנוסף, מפלגת הברית הציעה מנגנון הצבעה חדש של נושאים חוצי קהילות, המבוססים על הצבעת רוב מוטה, בלי זכויות ווטו אתניות המבוססות על השתייכות ל"שמרנים", "לאומניים" או "אחר".

פוליטי שיזיק ליחסים האתניים. יתר על כן, ניצול לרעה של זכויות הווטו ע"י מתנגדי שיטת השותפות בשלטון, אשר יעדם האמיתי הינו שיתוק השיטה, עלול להביא למשברים פוליטיים, כאשר במקום שהווטו ישמש ככלי להגנת המיעוט, הוא יתפקד כנשק בעימות האתני שייצר קבוצות של מרוויחים ומפסידים.

צפון אירלנד מספקת דוגמא טובה לצורה בה זכויות הווטו עלולים להיות מנוצלים לרעה לצורך שיתוק שיטת השותפות בשלטון. הסכם יום שישי הטוב קובע כי מינוי השר הראשון (First Minister) וסגן השר הראשון של הרשות המבצעת של צפון אירלנד, יהא באמצעות הצבעה חוצת-קהילות באסיפת צפון אירלנד. בחודש נובמבר 2001, המינוי של דייוויד טרימבל ומארק דרוקן, מנהיגי שתי המפלגות הגדולות אז, המפלגה השמרנית והמפלגה הלאומנית,<sup>18</sup> לשר הראשון וסגן השר הראשון, בהתאמה, קיבל תמיכתם של מעל ל-70% מחברי האסיפה. למרות זאת, המינויים נאסרו, שכן הסף של תמיכת השמרנים לא נתקבל וזאת לאחר שנציגים ממפלגת השמרנים הדימוקרטית (Democratic Unionist Party) המתנגדים להסכם יום שישי הטוב, וכן שני מורדים אחרים ממפלגת אולסטר השמרנית של דייוויד טרימבל, התומכת בהסכם יום שישי הטוב, הצביעו נגד המינויים. המשבר הפוליטי שנוצר, היה כמעט גורלי לשיטת השותפות בשלטון בצפון אירלנד, שכן, הואיל והרשות המבצעת של צפון אירלנד לא יכלה לתפקד עד שהתפקידים הנ"ל מולאו, ומפלגת השמרנים הדימוקרטית ביקשה להשעות את ממסדי שיטת השותפות בשלטון והטלת שליטתה הישירה של ממשלת בריטניה מחדש. המשבר כמעט נמנע, כאשר שלושה חברי האסיפה ממפלגה פוליטית קטנה חוצת-קווים אתניים, השתכנעו לשנות את ייצוגם באופן זמני, מ"אחר" ל"שמרן" והצבעה חוצת-קהילות נערכה בפעם השנייה, על מנת לאשר את המינויים עם הרוב הנדרש. למרות שמצב חירום ספיציפי זה נוטרל, הפתרון היה שטחי ובלתי יציב.

כמו צפון אירלנד, מנגנון הווטו של מקדוניה אינו משלב הליכי גישור פורמאליים, המסייעים בפתרון מצבי קיפאון העלולים לעלות בעקבות הפעלת הווטו. למרות זאת, סעיף 78 בחוקת מקדוניה מקים וועדה פרלמנטארית ליחסים בין-קהילתיים, המורכבת משבעה נציגים מקדונים אתניים, שבעה נציגים אלבנים אתניים וחמשה נציגים ממיעוטים אתניים יותר קטנים. למרות שוועדה זו אינה מוסמכת במיוחד לתפקד כמגשרת בין הקבוצות האתניות לאחר שימוש המיעוט בווטו, היא מסוגלת לפעול תחת הוראות יותר רחבות לפיהן היא מוסמכת להעביר הצעות לקידום היחסים הבין קהילתיים. העובדה כי, הוועדה אינה נשלטת ע"י אחת מהקבוצות האתניות הגדולות, מעניקה לה אמינות כמגשרת.

<sup>18</sup> אחד האפקטים הראויים לצייון של הסכם יום שישי הטוב והיישום הספורדי שלו, הינו המהפך החד בגורל המפלגות הפוליטיות בשתי הקהילות. המפלגה השמרנית המתונה, מפלגת אולסטר השמרנית (UUP), מפלגת הלאומניים המתונה, מפלגת העבודה הודמיקורטיה הסוציאליסטית SDLP, אשר מסורתית היו המפלגות הפוליטיות הגדולות, כל אחת בקהילה שלה ונעקפו ע"י העמדות הקשיחות של המפלגה השמרנית הדימוקרטית DUP והמפלגה הלאומנית סייין פיין Sinn Fein, המתנגדים להסכם יום שישי הגדול. הבחירות הבריטיות הכלליות מתאריך 5 מאי 2005, חשפו את מידת הקיטוב הפוליטי של החבל: ה DUP קיבל תשעה מנדטים, וכמעט חיסלו את ה UUP אשר קיבלו רק מנדט אחד. בצד הלאומני, ה SDLP דווקא הצליחו, תוך החזרת שלושה מנדטים בנוסף לחמשה, שהיו ל Sinn Fein.

הפרק האחרון יציג גישה אלטרנטיבית להגנת האנטרסים החיוניים של המיעוטים בהסדרי שותפות בשלטון, הנסמכים בחלקם, אך במידה פחותה, על זכויות הווטו.

### הגישה האלטרנטיבית של בלגיה

אחד המאפיינים הראשיים של גישת בלגיה בהגנה על האנטרסים החיוניים של קבוצות אתניות/לשוניות שונות, שלכל קבוצה מוענקת רמה גבוהה של אוטונומיה לא טריטוריאלית על נושאים כגון חינוך, שפה ותרבות, כך שכל קבוצה תהא פחות תלויה בזכויות הווטו, כאמצעי להגנת האנטרסים החיוניים שלה. לגבי החלטות שעדיין מחייבות הגנת ווטו (כגון תחומים השמורים לממשל המרכזי המשפיעים על האנטרסים החיוניים של אחת מהקהילות), לבלגיה יש "הליך פעמון אזהרה" ייחודי (אשר אקרא לו "ווטו רך" Soft Veto), המפחית אפשרות של פגיעה פרוצדוראלית ע"י מתנגדי שיטת השותפות בשלטון, ומעודד גישור בין קבוצות שונות לסיום הקיפאון עקב הפעלת הווטו בצורה מקובלת והדדית. כמו כן, מפחית באופן כללי את ההשפעות המלוות את הפעלת הווטו המסורתי (או "ווטו קשיח" Hard Veto).

בלגיה הינה מדינה עם מסורת ארוכה של הסתגלות לפילוג העמוק בין קהילות הפלמים והוואלוניים. הפלמים, דוברי השפה ההולנדית, מרוכזים באזור פלנדריה, ומרכיבים קרוב ל- 58% מסך כל האוכלוסייה. הוואלוניים, דוברי הצרפתית, מרוכזים באזור וואלוניה ובעיר הבירה בריסל, ומהווים קרוב ל- 31% מהאוכלוסייה. כמו כן, קיימת קהילה קטנה דוברת גרמנית. בלגיה נוסדה בשנת 1831 ודיכוי השפה ההולנדית במהלך המאה ה- 19, חיזק את הלאומניות הפלמית ואת הפרדת הזהויות הלשוניות והתרבותיות של האוכלוסייה.<sup>19</sup> ההידרדרות בכלכלת וואלוניה אחרי מלחמת העולם השנייה, והפערים החברתיים-כלכליים שבאו לאחר מכן בין פלנדריה לוואלוניה, חיזקו את הפילוג הלשוני בקרב אוכלוסיית בלגיה והגדילו את האוטונומיה הטריטוריאלית של כל אזור ואת האוטונומיה הלא טריטוריאלית לכל קהילה אתנית/לשונית. בשנת 1963, חולקה המדינה לאזורים לשוניים נבדלים. חלקם, היו חד לשוניים באופן רשמי (כגון פלנדריה דוברי השפה ההולנדית וואלוניה דוברי צרפתית) וחלקם האחר, היה דו לשוני באופן רשמי (כגון בריסל). גלים אחדים של תיקונים חוקתיים בוצעו לאחר מכן, כולל ההכרה החוקתית בשלוש קהילות בתוך בלגיה בשנת 1970, האזוריות בשנת 1980 והפדרליזציה בשנת 1993.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> השתייכות לשונית הינה נושא רגיש בבלגיה, כך שבשנת 1947 הפסיק מפקד האוכלוסין הבלגי לאסוף נתונים אודותיו. השאלות שאינן נשאלות במפקד רשמי בחברה שסועה אתנית, בדרך כלל מעידים מאוד. בצפון אירלנד, המפקד אינו מבחין בין קבוצות אתניות של "בריטים-לבנים" לבין "אירים-לבנים", בניגוד למפקדים בחלקים אחרים של הממלכה המאוחדת.  
<sup>20</sup> לתיאור מלא של הגורמים אשר הביאו את בלגיה כמדינה אחידה להיות מדינה פדרלית, ראה ליזבית הוג, "הדינמיקה של שינויים חוקתיים בבלגיה", פאטריק דונלווי וג'פרי סטאנריי, (עורכים), (האגודה למדע המדינה הבריטי, 1994), עמוד 314, וכן ראה ליזבית הוג, "בלגיה: מאזוריות לפדרליזם", ג'ון קוקליי (עורך), הנהגול הטריטוריאל של קונפליקט אתני, (לונדון: פרנק קאס (1993), עמוד 41.

המרכיב הראשון בגישה האלטרנטיבית של בלגיה היה, הענקת רמה גבוהה של אוטונומיה לא טריטוריאלית לקהילות/לשוניות/שונות בנוגע למרבית האנטרסים החיוניים שלהן, במיוחד כינון, שפה ותרבות. סעיף 2 לחוקת בלגיה קובע כי, "בלגיה מורכבת משלוש קהילות: הקהילה הצרפתית, הקהילה הפלמית, והקהילה דוברת הגרמנית." אין מדובר במחווה ריקה של הכרה חוקתית; לקהילות אלו מוענקים תקציבים והם נהנים מרמות משמעותיות של אוטונומיה לא טריטוריאלית בנושאים הכוללים כינון, בריאות, מדיניות השפה ותרבות (כגון אומנות, מדיניות הנוגעת לצעירים ותיירות). שאלת היותו של יחיד נתון לשיפוט קהילה מסוימת, תיקבע ע"פ השתייכות אותו יחיד לקהילה, ללא קשר למקום מגוריו בבלגיה (לדוגמא, לקהילה דוברת צרפתית, יש סמכות הקשורה לכינון דוברי הצרפתית לא רק בוואלוניה הדוברת צרפתית, אלא גם בפלנדריה הדוברת גרמנית).<sup>21</sup> העובדה כי לכל קהילה ממשל עצמי רחב ביחס למרבית האנטרסים החיוניים שלה, עושה את הקהילה לפחות תלויה בזכויות ווטו, שכן במידה רבה, כל קהילה חופשית לקבל את החלטותיה בנוגע לאינטרסים אלו.<sup>22</sup>

המרכיב השני הוא, הענקת זכויות "הווטו הרך" לקהילות/לשוניות/אתניות שונות ביחס לנושאים של אנטרסים חיוניים הקשורים להן, שלגביהם אינן נהנות מאוטונומיה (כגון תחומים השמורים לממשל מרכזי המשפיע על האנטרסים החיוניים של אחת מהקהילות). לפי ההגדרה שלי, "ווטו רך" הינו ווטו בעל השפעת השעיה (במקום השמדה) של הצעת חוק/אמצעי ויש בו כדי לזרז את הליך הגישור הפורמאלי המיועד להביא לפתרונות מקובלים הדדית. בעוד ש"ווטו קשיח" זה ווטו בעל השפעת השמדה מיידית של הצעת חוק/אמצעי, ובכך יוצר תוצאה של מנצחים/מפסידים, ונכשל בשילוב הליך גישור פורמאלי המסייע לפתרון משברים פוליטיים ומצבי קיפאון העולים לאחר מכן.<sup>23</sup> בלגיה פיתחה מנגנון "ווטו רך" ייחודי ומתוחכם שנקרא "הליך הווטו הקבוצתי" Group Veto Procedure, או ליתר דיוק, "הליך פעמון האזהרה".<sup>24</sup> בהצבעות מסוימות של הפרלמנט הפדרלי, נדרשים הסגנים לסווג את עצמם כחלק מקבוצה לשונית מסוימת.<sup>25</sup> במידה ו-75% מחברי הקבוצה הלשונית, חתמו על "בקשה מוצדקת" (justified motion) (היינו, בקשה עם סיבות), הטוענת כי, "סעיפי הצעת חוק/בקשה גורמים באופן טבעי לנזק חמור ליחסים בין הקהילות", או חוק/בקשה מזיקים, יידחו באופן

<sup>21</sup> לתיאור מלא של הצורה בה אוטונומיה לא טריטוריאלית פועלת בפועל בבלגיה, ראה שיריל שטרסצ'ין, "מה בלגיה יכולה ללמד את בוסניה: השימוש באוטונומיה במדינה עם "בית מחולק", כתב העת לנושאים אתנים-פוליטיים ומיעוט באירופה, חלק 3 (2003), עמוד 1.

<sup>22</sup> ההסתמכות של כל קבוצה אתנית/לשונית על זכויות הווטו ברמה הפדרלית, מצטמצם יותר עקב הרמה הגבוהה של האוטונומיה הטריטוריאלית המוענקת לשלושה האזורים המוכרים בסעיף 3 לחוקה הבלגית (האזור הפלמי, האזור הוואלוני, ואזור בריסל), במיוחד ביחס לסוגיות כלכליות, וכן באמצעות ההכרה של ארבע אזורים לשוניים נפרדים בסעיף 4 לחוקה הבלגית (אזור דוברי הצרפתית, אזור דוברי השפה ההולנדית, האזור הדו-לשוני בעיר הבירה בריסל ואזור דוברי הגרמנית).

<sup>23</sup> על בסיס הגדרותיי לגבי "ווטו רך" ו"ווטו קשיח", אני מתייחס למנגנוני הווטו של מקדוניה וצפון אירלנד, אותם בחנתי במאמר קודם לכן, כאל "ווטו קשיח" כאשר "הליך פעמון האזהרה" בסעיף 54 של החוקה הבלגית הינו דוגמא ל"ווטו הרך". "ווטו רך" אינו ערב דווקא שמעבר הצעת חוק/אמצעי, יימנע באופן מוחלט (היינו, הגישור לא ייגמר דווקא בפתרונות מקובלים הדדית) ועל כן, ייטען כי אינו "ווטו" במלוא משמעות המילה, למרות שדומה לו. החוקה הבלגית כוללת דוגמאות הן של ווטו "קשיח" והן של "רך", האחרון נשמר לתיקונים חוקתיים ברגישות גבוהה כגון שינויי גבולות של אזורים לשוניים (סעיף 34) לחוקה הבלגית.

<sup>24</sup> סעיף 54 לחוקה הבלגית.  
<sup>25</sup> סעיף 44 לחוקה הבלגית.

אוטומוטי והסוגיה תופנה ישירות לקבינט הפדרלי. הקבינט הפדרלי מורכב מ- 15 שרים, כאשר בהתאם לדרישה חוקתית מספר דוברי הצרפתית וההולנדית, חייב להיות זהה (עם חריג אחד במקרה של ראש הממשלה).<sup>26</sup> הקבינט הפדרלי, הפועל עפ"י הסכמה דווקא, להבדל מרוב, חייב להכין "המלצה מוצדקת" (justified recommendation) (היינו, המלצה עם סיבות) לפרלמנט הפדרלי ביחס לסוגיה, וזאת תוך 30 ימים. לאחר מכן, שוקל הפרלמנט הפדרלי מחדש את הסוגיה לאור המלצת הקאבינט ומביע את עמדתו או החלטתו. קיימים מספר יתרונות מעשיים ל"הווטו הרך" הנ"ל על "הווטו הקשיח" המסורתי (כגון אלה שבמקדוניה ובצפון אירלנד). ראשית, סף קשיח יחסית של ווטו (היינו, תמיכה של 75% של קבוצה לשונית והצורך לציין סיבות התומכות בכך שחוק מוצע או בקשה יזיקו "באופן חמור" ליחסי הקהילות), מגביל את הפגיעה הפוטנציאלית בהליך. שנית, דחייה, במקום תבוסה מיידית של הצעת החוק/האמצעי, מונעת מצב של מרוויח/מפסיד ומפחיתה את הסיכוי למשבר פוליטי מיידי אשר עלול שתהא לו השפעה מפלגת על היחסים האתניים, וכן עלול לערער את שיטת השותפות בשלטון. שלישיית, העברת הסוגיה לנאמן צד ג' (היינו קבינט פדרלי המורכב ממספר שווה של שרים משתי הקהילות ומקבל את החלטותיו בהסכמה במקום ברוב), מגביר את הסיכוי להגיע לפתרונות מקבולים הדדית על הקבוצות האתניות.

#### מסקנה

הסדרי שותפות בשלטון יציבים, בחברות המפולגות מבחינה אתנית, מצריכים פתרונות רגישים להבדלים האתניים אשר מונעים יצירת קבוצות של מפסידים/מנצחים. זכויות ווטו של מיעוט הינם כלי חזק, אך לא רגיש, בהגנה על האנטרסים החיוניים של המיעוט. באמצעות שילוב בין אוטונומיה לא טריטוריאלית בנוגע לכמה אנטרסים חיוניים לבין "ווטו רך" בנוגע לאנטרסים אחרים, בלגיה מספקת את ההגנה הנדרשת לקבוצות האתניות העיקריות שבה תוך הפחתת הקשיים המעשיים המלווים בדרך כלל את הפעלת "הווטו הקשיח" המסורתי.

---

<sup>26</sup> סעיף 99 לחוקה הבלגית.