

## ועדת אור מול ועדת קירנר האמריקאית\*

### פרופ' יואב פלד<sup>1</sup>

השאלה שאני רוצה להציג היא: מהי התפיסה של הדמוקרטיה הישראלית שהנחתה את ועדת אור, כפי שזו באה לידי ביטוי בדו"ח שלה? או במלים אחרות, איזו תפיסה של דמוקרטיה, או איזה סוג דמוקרטיה, ועדת אור ביקשה לשקם?

נראה לי שהדרך הנכונה להבין את דו"ח ועדת אור איננה רק לפי ההיבטים המשפטיים הצרים שלו, אלא גם מתוך ההיבטים הפוליטיים החברתיים הרחבים. אני חושב שניתן להבין את הדו"ח כניסיון של הוועדה לשקם את הדמוקרטיה שהייתה קיימת במדינת ישראל לפני אירועי אוקטובר, ושלדעת הוועדה נפגעה בצורה משמעותית באירועי אוקטובר. הוועדה שמה לעצמה, אפוא, מטרה לנסות ולשקם את המצב ששרר לפני מחאת האוכלוסייה הערבית בתחילת אוקטובר 2000.

לשקם זה מושג מרכזי כאן, וזאת למעשה הטענה שלי, שהוועדה לא ניסתה לשפר את המצב כפי שהוא היה לפני אוקטובר 2000, אלא היא ניסתה לחזור למה שהיה לפני אוקטובר 2000.

יש הרבה מאד ויכוחים על מהי הדרך הנכונה לתאר את ההסדר החוקתי שהיה קיים בישראל עד אוקטובר 2000. מושג אחד, שנטבע ע"י פרופ' סמי סמוחה וקיבל הרבה מאוד הכרה, וגם הרבה ביקורת, הוא המושג "דמוקרטיה אתנית".

המושג "דמוקרטיה אתנית" אומר שזה סוג של משטר, או סוג של מסגרת חוקתית, שבה יש איזושהי תשתית משותפת של זכויות אינדיבידואליות שוות, אבל יש שליטה ממוסדת בחוק של קבוצה אתנית אחת, שהיא קבוצת הרוב. (אם זאת איננה קבוצת הרוב, אז ודאי שזו לא דמוקרטיה בכלל.) סמוחה טוען שאפשר לכנות משטר כזה כדמוקרטי, דמוקרטיה מסוג מסוים: זאת לא דמוקרטיה סוג א' -- דמוקרטיה ליברלית -- אלא דמוקרטיה סוג ג', אבל זאת עדיין דמוקרטיה.

המודל התיאורטי הזה קיבל הרבה ביקורת. אנשים טענו שלדבר כזה אי אפשר לקרוא דמוקרטיה. והייתה ביקורת גם לגבי היישומיות של המושג הזה לישראל. אני משוכנע שהביקורות האלו והויכוחים האלה מוכרים להרבה מהנוכחים כאן, ואין צורך לחזור על כך.

לדעתי, המושג "דמוקרטיה אתנית", כמושג אנליטי, הוא מושג מאוד שימושי, מכיוון שהוא מאפשר להבחין בין המצב האזרחי של שלוש קבוצות בתוך מה שמכונה "מערכת השליטה הישראלית", כלומר ישראל והשטחים הכבושים. שלוש הקבוצות האלה הן:

- האזרחים היהודים
- האזרחים הפלסטינים
- הפלסטינים הלא-אזרחים בשטחים הכבושים.

ברור כי לא ניתן לבסס את הטענה שאין הבדל בסטאטוס האזרחי, הן של היהודים לעומת הפלסטינים האזרחים או של הפלסטינים האזרחים לעומת הפלסטינים הלא-אזרחים.

אני חושב שבכל הסתכלות סבירה זה ברור שיש לנו כאן שלוש קבוצות מבחינת האזרחות שלהן, שלוש קבוצות עם מעמד אזרחי שונה, והמושג של "דמוקרטיה אתנית" עומד על ההבדל הזה,

\* טקסט זה הוא סיכום להרצאת פרופ' יואב פלד בכנס "אוקטובר 2000: זיכרון למחאה", שארגן מרכז עדאלה, ועדת המעקב העליונה לענייני ערבים בישראל וועדת משפחות הרוגי אוקטובר 2000, בנצרת ביום 2.10.2004.

<sup>1</sup>מרצה באוניברסיטת תל-אביב

ונותן לנו כלים להבחין בדיוק במאפיינים של מעמד האזרחות של כל אחת מהקבוצות האלה. לכן "דמוקרטיה אתנית" לדעתי הוא מושג אנליטי מאוד מועיל. אפשר להתווכח אם נכון לקרוא לזה דמוקרטיה או לא, אבל מבחינתי כרגע זה פחות משנה.

מה שאני רוצה לטעון זה שועדת אור, שהתיימרה להאמין בדמוקרטיה ליבראלית, שדיברה בשפה של דמוקרטיה ליבראלית, הניחה כהנחת יסוד שלגביה לא שאלה שאלות-שלאזרחים הפלסטינים בישראל יש זכויות אינדיבידואליות שוות לאלה של האזרחים היהודים. היא פשוט קבעה את זה כנקודת מוצא, והעמידה פנים, אולי לא במודע, שזה אמנם המצב. אבל למעשה, אם מנתחים את הדו"ח, אפשר לראות בקלות שהתפיסה שהנחתה את הוועדה ושמנחה את הדו"ח היא לא תפיסה של דמוקרטיה ליבראלית, והיא לא תפיסה אמיתית של שוויון זכויות בין אזרחים יהודים ואזרחים פלסטינים במדינת ישראל, אלא תפיסה שמתאימה למושג של "דמוקרטיה אתנית". כלומר, יש רובד כלשהו של זכויות שוות, אבל מעבר לזה יש שליטה מוגדרת ומעוגנת בחוק ובמשפט של היהודים במדינה ושל המדינה שפועלת בשם היהודים. את הדבר הזה ועדת אור לא ביקשה לשנות, אלא לשמר, או ליתר דיוק, להחזיר אותו לקדמותו. כי הוועדה זיהתה, ולדעתי בצדק רב, שקרה משהו באוקטובר 2000 שערער את המצב שהיה קיים קודם לכן. ומבחינה זאת הוועדה צדקה: באמת קרה משהו באוקטובר 2000 ששבר, אולי לא לחלוטין, אבל במידה רבה, את ההסדר החוקתי שהיה קיים קודם לכן, ואת זה הוועדה רצתה לתקן. היא רצתה לחזור למציאות ששררה עד אז, לאותו מצב שאני מכנה "דמוקרטיה אתנית". הוועדה לא רצתה להתקדם הלאה.

כאן ההשוואה עם ועדת קרנר בארצות הברית היא מועילה מאוד. ועדת קרנר עשתה פחות או יותר אותו דבר כמו ועדת אור (אמנם היא עשתה את זה בחצי שנה, ולא בשלוש שנים). אבל קל מאוד לראות שועדת קרנר, בניגוד לוועדת אור, הונחתה ע"י תפיסה של דמוקרטיה ליבראלית. זאת משום שבארצות הברית זאת התפיסה המקובלת, אין תפיסה רווחת אחרת, לפחות לא בשיח הציבורי, הפוליטי או המשפטי. דמוקרטיה ליבראלית שם היא דבר מובן מאליה. כאן, כמובן, זה לא דבר שמובן מאליה, וההשוואה בין הוועדות יכולה ללמד על כך.

אבל לפני שנגיע להשוואה, אני רוצה להעלות כמה נקודות מתוך הדו"ח של ועדת אור שלדעתי מחזקות את הטענה שהעליתי.

הוועדה זיהתה מה שהיא תיארה כ"גורמי עומק" לאירועים של אוקטובר 2000. הרשימה של גורמי העומק, או הניתוח של גורמי העומק, זהו כתב אישום חריף, בוטה, אמיתי ועמוק כנגד מדינת ישראל. הוועדה מתארת את מה שהתרחש במדינת ישראל כלפי האזרחים הפלסטינים, מיום הקמת המדינה ועד אירועי אוקטובר, כאפליה וקיפוח. לדעתי אפליה וקיפוח אינם המושגים הנכונים. יש מושגים שלדעתי מתארים את זה טוב יותר, כמו למשל עושק ודיכוי. אבל אפליה וקיפוח זה מספיק טוב. התוכן של מה שהוועדה דיברה עליו ומה שכתבה בדו"ח בהחלט מראה את המצב.

אח"כ הוועדה עושה משהו מאוד מתוחכם. היא אומרת, אלה גורמי העומק, אבל בנוסף יש עוד משהו. מהו העוד משהו? יש רדיקליזציה של המחאה הפלסטינית. זאת אומרת, כפי שזה מוצג, שהרדיקליזציה של המחאה הפלסטינית איננה תוצאה של גורמי העומק, איננה תגובה למה שהוועדה מגדירה כאפליה וקיפוח במשך חמישים וכמה שנים, אלא היא גורם נוסף.

הרדיקליזציה הזאת, הוועדה אומרת, היא ברובה הגדול לגיטימית. אפילו התנועה האסלאמית - הוועדה אומרת - ניסתה קודם כל להעלות את הטענות שלה במוסדות המחוקקים ובמוסדות המשפטיים. מאחר שהיא לא קיבלה תשובה לטענות שלה, שבחלקן הגדול הן צודקות - כך אומרת הוועדה - רק אז פנתה התנועה האסלאמית לאמצעים יותר רדיקליים.

זאת אומרת, עד נקודה מסוימת הרדיקליזציה של המחאה היא לגיטימית בעיני הוועדה. הוועדה מגדירה "רדיקלי", וזו הגדרה יפה מאוד, כדבר שמנסה להתמודד עם בעיות מהשורש. זאת אומרת, רדיקלי זה לא בהכרח דבר שלילי. רק בשוליים של הרדיקליזציה הוועדה גילתה דברים שליליים, במובן הזה שהם עברו על מגבלות החוק.

בשוליים של המחאה, בשוליים של תהליך הרדיקליזציה של המחאה, שם מתעוררת הבעיה, כי שם המחאה הופכת להיות כבר בלתי חוקית. כלומר, יש לנו גורמי עומק, יש לנו אפליה וקיפוח, כפי שהוועדה קוראת להם, במשך חמישים וכמה שנים, שלא ניתן להם שום מענה, שלא ניתן להם שום טיפול בכיוון חיובי - חוץ, כמובן, מאותה תקופה קצרה של "גוש החוסם", שכולנו מכירים והוועדה גם מכירה. אבל באופן כללי אין שום שיפור משמעותי במצב הזה של אפליה וקיפוח,

ולזה האזרחים הפלסטינים מגיבים במחאה שהיא אמנם רדיקלית, אבל רק בשוליים שלה היא בלתי חוקית. כאמור, ברובה הגדול היא חוקית ולגיטימית.

עכשיו באה תגובת המשטרה. ותגובת המשטרה -- הוועדה בעצמה אומרת -- היא תגובה בלתי חוקית. במה היא בלתי חוקית? היא בלתי חוקית בזה שהמשטרה הפעילה כנגד אזרחים את אותם אמצעים שמופעלים כל יום בשטחים הכבושים כנגד לא-אזרחים. הוועדה נכנסת, למשל, לדיון מאוד יסודי בכל הסוגיה של כדורי הגומי, ומגיעה למסקנה שכדורי הגומי הם קטלניים. אבל הוועדה לא אומרת שאסור להשתמש בכדורי גומי -- הוועדה אומרת שאסור להשתמש בכדורי גומי נגד אזרחים. זאת אומרת, מה שמפריע לוועדה בהתנהגות המשטרה, ומה שעושה את התנהגות המשטרה לבלתי חוקית, הוא שהמשטרה מנסה לטשטש את ההבחנה בין אזרחים ללא-אזרחים.

כמו שצינתי קודם, המושג של "דמוקרטיה אתנית" בנוי על שתי הבחנות:

- ההבחנה בין אזרחים ולא-אזרחים.
- ההבחנה בין אזרחים יהודים ואזרחים פלסטינים.

שתי הבחנות אלה חייבות להתקיים בשביל שתתקיים ה"דמוקרטיה האתנית".

הוועדה מבקרת את המשטרה בשפה מאוד ברורה על כך שהמשטרה, בהתנהגות שלה ובאמצעים שהשתמשה בהם, מטשטשת, או טשטשה, במכוון או שלא במכוון -- את זה אפשר להשאיר פתוח כרגע, יש עדויות שהוועדה מביאה שאולי זה כן היה במכוון, אבל גם אם לא -- המשטרה מטשטשת או טשטשה את ההבחנה, שהיא חיונית ל"דמוקרטיה אתנית", בין אזרחים ללא-אזרחים, והוועדה מביעה את התמרמרותה על העניין הזה.

עוד ביטוי לנקודה הזאת הוא שהוועדה כועסת מאוד על השימוש במושג "אינתיפאדה", משני הצדדים (מצד המנהיגות הנבחרת של המיעוט הערבי ומצד נציגי המדינה). כי לדעת הוועדה השימוש במושג "אינתיפאדה" פירושו מחיקת הקו הירוק, ביטול ההבחנה בין אזרחים ולא-אזרחים, וזה מבחינת הוועדה דבר מאוד חמור.

מה שהוועדה לא שאלה, וכאן הצד השני של הטענה שלי, הוא איך המשטרה התנהגה במקרים דומים כלפי מפגינים יהודים? כי כל דבר ודבר שנעשה על ידי המפגינים באוקטובר 2000, אולי לא באותה עוצמה, אולי לא באותו ריכוז, אולי לא באותו היקף, אבל כל דבר ודבר פרטני נעשה בעבר על ידי מפגינים יהודים: סקילה של מכוניות -- היו מקרים רבים מאוד של סקילת מכוניות בשבת ע"י חרדים, תוך סכנת חיים לנוהגים בהם, וכולנו מכירים את הסיפורים על רחוב בר אילן בירושלים; שריפת צמיגים בסכסוכי עבודה; חסימת צירים. מה הייתה הפעילות המרכזית של תנועת "זו ארצנו" נגד רבין, נגד הסכם אוסלו, אם לא חסימת צירים, לרבות ציר מרכזי כמו ציר ירושלים תל-אביב?

כלומר, כל אחת ואחת מהפעולות שנעשו ע"י המפגינים באוקטובר 2000 נעשו בעבר ע"י מפגינים יהודים. מישהו מעלה בדעתו שהמשטרה הייתה משתמשת אפילו בכדורי גומי מול מפגינים יהודים? שלא לדבר על תחמושת חיה, וברור שלא על תחמושת חיה בידי צלפים.

יתרה מכך, ניצב אריה עמית, מי שהיה מפקד מחוז ירושלים במשטרה, לא מונה לתפקיד מפכ"ל המשטרה מכיוון ששוטרים בפיקודו השתמשו בסוסים נגד מפגינים חרדים שרגמו מכוניות באבנים. ועדת אור לא הציגה את ההשוואה הזאת בדו"ח שלה, בין יחס המשטרה למפגינים יהודים לעומת יחס למפגינים ערבים באירועים דומים. מדוע? אין תשובה על כך בדו"ח הוועדה.

במילים אחרות, ועדת אור עשתה רק צד אחד של ההשוואה: איך המשטרה, או כוחות הביטחון באופן כללי, מתנהגים בשטחים לעומת התנהגותם בתוך תחומי הקו הירוק. היא לא עשתה את ההשוואה המתבקשת השנייה: איך המשטרה התנהגה במקרים דומים נגד מפגינים יהודים? אם הוועדה הייתה שואלת את השאלה הזאת, אז התנהגות המשטרה הייתה נראית באור עוד הרבה יותר חמור. את זה הוועדה לא שאלה, את זה היא לא העלתה. מדוע?

לטענתי, הוועדה לקחה כנתון את ההבחנה בין אזרחים פלסטינים לאזרחים יהודים. את זה היא לקחה כנתון שהיא לא רצתה לערער עליו, שהיא לא רצתה לשאול לגביו. מה שהיא כן רצתה לשאול לגביו, זאת ההבחנה בין אזרחים ולא-אזרחים. זאת ההבחנה שנפגעה בזמן אירועי

אוקטובר, וזאת ההבחנה שהוועדה רצתה לשקם. היא לא רצתה להעלות שאלות בקשר להבחנה האחרת, מכיוון שדמוקרטיה אתנית מצריכה ששתי ההבחנות האלה יתקיימו, ואם אחת מהן התערערה, הוועדה רצתה לשקם אותה. ההבחנה השנייה נשארה במקומה.

הדבר הזה בא לידי ביטוי גם בהמלצות הוועדה. לא בהמלצות לגבי האחריות האישית לגבי כל מיני מעשים, האחריות האישית והמוסדית, שזה, כמובן, תופס חלק גדול בהמלצות. אני מדבר על ההמלצות הכלליות, המערכתיות, שתופסות מקום קטן מאוד בדו"ח של ועדת אור, כלומר, ההמלצות לגבי אותם גורמי עומק. וכאן ההשוואה לוועדת קרנר יכולה ללמד אותנו הרבה.

ועדת קרנר סיימה את הדו"ח שלה, שהוא דו"ח מאוד ארוך, באמירה: עומדות עתה בפנינו, קרי בפני ארצות הברית, שלוש אופציות, אחרי מה שהוועדה כינתה "הפרות הסדר" שהתרחשו בקיץ 1967. שלוש האופציות הן: המשך הסטאטוס קוו; שיפור המצב במה שהם מכנים "הגטו", ללא אינטגרציה; ואינטגרציה. אלה שלוש האופציות שעומדות כעת, והממשלה האמריקאית צריכה להחליט באיזו מהן היא רוצה לבחור. אבל הוועדה ממליצה בלי שום היסוס ובלי שום ספק על האופציה של אינטגרציה. לדעת הוועדה, הפתרון לבעיות שהולידו את האירועים של קיץ 1967 היא אינטגרציה. אינטגרציה שועדת קרנר מגדירה אותה ככינונה של זהות אמריקאית אחת. זאת אומרת, לא יותר זהות של לבנים מול זהות של שחורים, אלא זהות אמריקאית אחת.

ולכן ועדת קרנר, ב-35 עמודים בפורמאט גדול, ממליצה המלצות מאוד מפורטות ומדוקדקות, בכל התחומים שבהם נמצאה אפליה וקיפוח של השחורים: שיכון, תעסוקה, רווחה, יחסה של המשטרה, וכו'. כל זה מלווה באוסף מאוד עשיר של נתונים שמעידים על אותה אפליה. יש בדו"ח קרנר נספחים סטטיסטיים כבדי משקל שמראים את האפליה, וההצעות לתיקון הן הצעות מפורטות, שכוללות הצעות תקציביות. כי ועדת קרנר נכנסה גם לשאלה, איך יתוקצבו אותן רפורמות שהיא קובעת שיש צורך לעשות? (במאמר מוסגר- לא צריך להגיד את זה אפילו- ההמלצות האלו לא יושמו, זה כמובן סיפור אחר. ההמלצות של ועדות כאלה בדרך כלל לא מיושמות.)

ועדת אור לא המליצה על אינטגרציה -- גם את זה כמעט שלא צריך אפילו לאזכר -- וגם לא המליצה על שום רפורמות משמעותיות באופן ההתייחסות אל האזרחים הפלסטינים בכל אותם תחומים שהיא מנתה בהתחלה כגורמי עומק לאירועים. היא לא נכנסה לזה בכלל. למה היא לא נכנסה לזה?

לפי דעתי, אם ועדת אור הייתה רוצה להיכנס לזה היא הייתה חייבת להגיד את האמת הברורה והפשוטה, שבשביל לתקן את המצב של האפליה והקיפוח, צריך קודם כל להחליט שמדינת ישראל היא מדינה של כל אזרחיה. כי רק אם מדינת ישראל היא מדינתם של כל אזרחיה, רק אז אפשר להתגבר, רק אז אפשר להתחיל לטפל בבעיות האלה של אפליה וקיפוח. כל זמן שהמדינה מוגדרת כבר מהבסיס החוקתי שלה כלא שייכת לכל אזרחיה, אז ברור שאי אפשר לצפות ליחס שוויוני אל כל האזרחים.

האם מישהו יכול לתאר לעצמו את ועדת אור ממליצה, כדוגמת ועדת קרנר, על כינונה של זהות ישראלית אחת? יש בכלל דבר כזה זהות ישראלית? במלים אחרות, האם מישהו יכול לתאר לעצמו את הוועדה ממליצה על כינונה של דמוקרטיה ליבראלית בישראל, שזה אומר כינונה של מדינת כל אזרחיה? אבל בלי זה היא לא יכלה להיכנס להמלצות ספציפיות בתחומים השונים, כי ברור לגמרי שזה תנאי הכרחי לביצוע שינוי משמעותי כלשהו בכל התחומים האלה שאותם היא מנתה כל כך יפה, שבהם מתקיימים אפליה וקיפוח.

מה שועדת אור כן ניסתה לעשות הוא להחזיר את המצב של "דמוקרטיה אתנית" לקדמותו. כי הוועדה הבינה שהמצב הזה התערער כתוצאה מאירועי אוקטובר. אבל לא היה צריך להיות חכם גדול בשביל לנחש שההמלצות של הוועדה -- ודאי החשובות והעיקריות שבהן -- לא ייושמו. זאת מכיוון שהליכוד, אלה שהיו עתידים להיות הממשלה כאשר הוועדה תפרסם את המלצותיה, וזה היה ברור אז מי עתיד להיות הממשלה, הודיעו בפירוש שהם לא מתכוונים ליישם את המלצות הוועדה. זה לא צריך היה לבוא בהפתעה. הדברים נאמרו באופן מפורש. עוד לפני שהם נבחרו, הם התנגדו להקמת הוועדה והודיעו בפירוש מלכתחילה שהם לא מתכוונים להתייחס אליה.

במצב כזה, כאשר הוועדה יודעת שכל מה שהיא תכתוב אין לו סיכוי להתממש, לדעתי אפשר היה לצפות ממנה שתהיה קצת יותר נועזת, אם היא באמת הייתה מעוניינת, ושתציע שינויים בכיוון של דמוקרטיה ליבראלית. אלא שהוועדה, או ליתר דיוק, כנראה, שני חבריה היהודים - ואני חושב גם שזה ברור מכל ההליך של עבודתה - לא היה להם, כוועדה, ואני גם לא משוכנע שיש להם

אישית, עניין שתכונן כאן דמוקרטיה ליבראלית. יש להם עניין ויש להם מחויבות אישית, לעומת זאת, להמשך קיומה של המדינה כמדינה יהודית, זאת אומרת להמשך קיומה של "דמוקרטיה אתנית". והיום זהו כבר מצב שעליו אנחנו יכולים להסתכל בגעגועים.

תודה רבה.