

אזורים מדומיינים

מחשבות בעקבות מאמרם של איסי רוזן-צבי וישי בלנק: "מחוזות ואזורים בדמוקרטיה הישראלית"

מאת

אורי אהרונסון*

אזורים כמוסדות להגנת הדמוקרטיה

ב"מחוזות ואזורים בדמוקרטיה הישראלית"¹, איסי רוזן-צבי וישי בלנק מבקשים להבין מבנים מנהליים אזוריים כחלק ממה שמארק טאשנט תיאר לאחרונה כעין רשות רביעית בדמוקרטיה החוקתית שתפקידה להגן על הדמוקרטיה עצמה.² למוסדות מוכרים כמו מבקר המדינה, ועדות חקירה, ועדות בחירות, ואולי גם בולשת (למשל בארה"ב) או אף צבא (למשל בתורכיה), שנועדו להתמודד עם בעיות נציג מגוונות במדינה המנהלית, הם מציעים להוסיף יחידות ניהוליות ברמה האזורית שמתווכות בין רמת המקרו של השלטון המרכזי ורמת המיקרו של השלטון המקומי. להבנתם, מחוזות שעוצבו כראוי יכולים להציע חיבור ייחודי בין מומחיות טכנוקרטית ואחריות דמוקרטית, חיבור שעשוי למתן דחפים מפלים, מושחתים, כוחניים ופופוליסטיים בזירות הלאומית והמקומית, המאופיינות לרוב בגישה יתרה לעוצמה רובנית מצד אחד ובאליטיזם בירוקרטי מצד שני.³

* ד"ר אורי אהרונסון הוא מרצה בכיר בפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן.

ori.aronson@biu.ac.il

¹ איסי רוזן-צבי וישי בלנק "מחוזות ואזורים בדמוקרטיה הישראלית" עיוני משפט מד (2021).

² Mark Tushnet, *Institutions Protecting Constitutional Democracy: Some Conceptual and Methodological Preliminaries*, 70 U. TORONTO L.J. 95 (2020)

³ המאמר אינו עוסק כלל בששת מחוזות השיפוט בתוך מערכת בתי המשפט הישראלית, ואלה אומנם אינם מתיישבים כפשוטם עם איזו מארבע הפונקציות המוסברות במאמר למבנים אזוריים (אכיפה וביצוע; תיאום; תיווך; חלוקה מחדש). מעניין היה לחשוב אם דווקא מחוזות אלה – המעוגנים מצד אחד בהיגיון מוסדי אנטי-ייצוגי המחויב לשוויון ולאחידות (אידיאל שלטון החוק), ומצד שני בזיקה טריטוריאלית מובהקת לאזורי השיפוט השונים (כללי הסמכות המקומית) – יכולים להועיל בחשיבה מקורית הן על חיבורים בין הלאומי והמקומי והן על פלורליזם מובנה ומתואם במערכת המדינתית.

הטיעון של רוזן-צבי ובלנק, שמסגרות אזוריות יכולות למתן כוחות אנטי-דמוקרטיים, מבוסס על אמונה בכוחו של עיצוב מוסדי כשלעצמו להביא לתוצאות במישור התרבות הפוליטית. אכן, כפי שעולה מן המאמר, הפוטנציאל הדמוקרטי באזוריות קיים ללא קשר למוטיבציות שמאחורי מהלכים מקדמי-אזוריות, שהרי אלה מתרחשים לא אחת כתוצאה מהצטרפות של אפשרויות, אידאולוגיות ואינטרסים שאינם נוגעים דווקא לקידום הדמוקרטיה. נדרשת אפוא אמונה בכך שהתנאים המוסדיים עצמם יועילו בצמצום הגירעון הדמוקרטי, גם בהעדר מחויבות נורמטיבית של מעצביהם ושל הפועלים במסגרתם למטרה זו. גישה זו משקפת את המסורת החוקתית המערבית לפחות מאז מודל שילוש הרשויות של מונטסקיה, ואף יותר מכך אצל מעצבי החוקה של ארצות הברית, שראו בעיצוב נכון של מוסדות השלטון דרך להגבלת הנטייה הטבעית של שחקנים פוליטיים לרדוף כוח. לאורך הרגעים החוקתיים הגדולים של המאה העשרים, אחרי מלחמות העולם ובסוף המלחמה הקרה, ניבט הרעיון מן האמונה בכוחם של בתי משפט חוקתיים, ברוח הנס קלזן, ושל מסגרות על-מדינתיות (האיחוד האירופי, ארגון הסחר הבינלאומי) לשמור על דמוקרטיה חוקתית מדעיכה בחזרה אל הטוטליטריזם.⁴

אלא שכידוע, השחתה של מערכות שלטוניות ועלייה של כוחות פוליטיים לאומניים ואטוויסטיים מתרחשות כיום גם בדמוקרטיה שעוצבו לפי מודלים מוסדיים כאלה.⁵ אפשר כמובן שהמוסדות עוצבו באופן שגוי, ונדרשות יצירתיות ונסיינות מוסדית מן הסוג המוצג במאמר במאמץ להעצים מחדש את הזרמים הדמוקרטיים. אך מובן שקיימים גם כוחות נוספים – כלכליים ואידאולוגיים – שעיצוב מוסדי לא בהכרח יוכל להם לבדו. בעיני רבים, האתגר הפופוליסטי לדמוקרטיה הליברלית אינו מבוסס רק על הגירעון הדמוקרטי, אלא גם על שאלות של זהות ומעמד בעידן גלובלי. לאור זאת, ניתן לשאול מה תהיה המשמעות של יצירת מקור הזדהות טריטוריאלי נוסף – האזור או המחוז – המבוסס על זיקה אורגנית של קהילת אנשים לסביבתם. בגרסה האופטימית, הנרמזת במאמר, האזור יתוחם כך שיהיה הטרוגני יותר מן הקהילה המקומית ובדרך זו יועיל להפחתת כוחם המדיר של מעמדות וזהויות. אך ניתן גם לחשוש שהרכיבים הייצוגיים בגופי הניהול האזוריים יתפסו כזירת פעילות חדשה עבור הכוחות הפוליטיים המתאגרים את הדמוקרטיה ברמות הלאומית והמקומית. זהו סיכון שיש להפנימו במסגרת התכנון המוסדי עצמו. אחת הדרכים לעשות זאת היא לנתק את רעיון האזוריות מן העוגן הגאוגרפי-פיזי.

⁴ VÍCTOR FERRERES COMELLA, CONSTITUTIONAL COURTS AND DEMOCRATIC VALUES: A EUROPEAN PERSPECTIVE 3–19 (2009); Edward D. Mansfield & Jon C. Pevehouse, *Democratization and International Organizations*, 60 INTERNATIONAL ORGANIZATION 137 (2006).

⁵ TOM GINSBURG & AZIZ Z. HUQ, HOW TO SAVE A CONSTITUTIONAL DEMOCRACY 73–78 (2018).

האם אזור הוא מקום?

רעיון האזורים שבלב המאמר מבוסס על קטגוריה גאוגרפית: אזור הוא דבר שניתן לציירו על מפה בקו אחד רציף, כך שיקיף כמה יישובים או מקומות קטנים יותר. אזור אפשר לראות לפעמים גם בעיניים: אזור חופי, שטח מדברי, עמק, רמה, או רצף עירוני. ואכן, חלק מהצרכים או המניעים ליצירת מסגרות אזוריות נובעים באופן הכרחי מן הסמיכות הפיזית של יישובי האזור זה לזה. איגודי ערים המזרימים מים או ביוב דרך מתקנים רציפים, או כאלה המנהלים את הגישה למשאבי טבע משותפים, ועדות תכנון מחוזיות שמתחשבות בנתוני אכלוס, תעבורה, זיהום והיצע של שירותים סמוכים – מסגרות אזוריות כאלה נובעות מהמציאות של קרבה פיזית שאינה נקטעת בגבול היישוב או העיר. אך מאמרם של רוזן-צבי ובלנק מבקש להמריא אל מעבר למהות הפיזית של האזור ולהציגו גם כקטגוריה פוליטית – כמסגרת לתיווך של ערכים, אינטרסים ואידאולוגיות בתוך הפרדיגמה הדמוקרטית, המחויבת לשוויון, חירות, הוגנות ופלורליזם.⁶ מתוך ראייה זו, ניתן לכאורה לדמיין "אזורים" שיממשו את המובן הפוליטי המפותח במאמר גם בהעדר רציפות טריטוריאלית, שהיא הנתון המכונן של המובן הפיזי של האזור.

כעניין תיאורי, ניתן להצביע על מסגרות מוסדיות המבוססות על היגיון ניהולי אזורי שאינן מעוגנות ברציפות פיזית: חשבו למשל על "פיקוד העורף" בצה"ל, הפועל במקביל לפיקודים המרחביים (צפון/מרכז/דרום) אך מבטא את הבנת הארגון בדבר המאפיינים הנבדלים של המרחב הפיזי האזרחי לעומת חזיתות הלחימה (הפיקוד עצמו מחולק אומנם לחמישה מחוזות מרחביים); או על המחוז הראשון במערכת בתי המשפט הפדרליים בארה"ב (first circuit), שתחום חלותו מקיף, נוסף על אזור ניו אינגלנד בצפון מזרח ארה"ב, גם את פוארטו ריקו. גם מסגרות מוסדיות ייצוגיות עשויות לבטא היגיון אזורי ללא קרבה פיזית בין הרכיבים המכוננים אותן: חשבו למשל על מועצת יש"ע, שהוקמה כדי לנסח ולייצג באופן לכיד את האינטרסים של תושבי היישובים הישראליים הן בגדה המערבית והן ברצועת עזה (עד ההתנתקות),⁷ או, להבדיל, על ועד ראשי הרשויות הערביות בישראל, שעיגן את זהותו הפוליטית בנתון המוסדי של שלטון מקומי ערבי הפזור ברחבי הארץ.

אומנם בחלק מן הדוגמאות הללו האזוריות היא מלאכותית ובאחרות היא מוצמדת לזיקה זהותית או פונקציונלית שההיבט הגאוגרפי שלה הוא משני, אך הן מועילות בפיתוח החשיבה על האפשרות של אזוריות שאינה מעוגנת למקומיות. חשיבה כזו היא

⁶ ראו רוזן-צבי ובלנק, לעיל ה"ש 1, בה"ש 27 (הצגת הפרויקט כמיועד ל"זיהוי של המאפיינים הדמוקרטיים של המוסדות [האזוריים] אשר כבר קיימים ופועלים כיום, הפוטנציאל שיש בהם והאפשרות להעצמתם").

⁷ דומה, אגב, שמועצת יש"ע היא גם דוגמה למוסד אזורי ישראלי שהוקם לאור התפיסה השלישית של האזוריות המוצגת במאמר, שעניינה תיווך העדפות וידע מקומיים לשלטון המרכזי לצורך גיבוש מדיניות מותאמת לאזור. ראו רוזן-צבי ובלנק, לעיל ה"ש 1, אחרי ה"ש 15.

מועילה, משום שקיימים הקשרים שבהם התועלות הדמוקרטיות המתוארות במאמר עשויות להצדיק מבנים כעין-אזוריים שאינם מחויבים לקרבה פיזית. המקרה של ועד ראשי הרשויות הערביות מרמז לכיוון זה: לעיתים מקומיות, ואף אזוריות-פיזית, עלולה שלא להספיק כדי לאפשר לקבוצות מיעוט כרוניות למצות את כוחן מול השלטון המרכזי, ואף מול קהילות שכנות. המודל האופטימי ביותר המוצג במאמר לאזוריות שהינה רגישה לקהילות מיעוט הוא זה של האשכול האזורי, המחבר בין קהילות מסוגים שונים ושואף לשוויון בעוצמת הקול ובאיכות ההשתתפות שלהן בניהול עניינים אזוריים. אך לעיתים גם חיבור עם קהילות חזקות במסגרת ניהולית משותפת עשוי להותיר את קהילת המיעוט – במיעוט.

לעומת זאת, העצמה ממוסדת של זיקות של אידאולוגיה ואינטרס בין קהילות דומות המרוחקות זו מזו עשויה להביא לחיזוק קולן במרחב הכללי, ובדרך זו להעשיר את הדמוקרטיה ולחזק את מחויבותה לשוויון. ברוח הטיעון של הת"ר גרמן בזכות dissenting by deciding,⁸ ולאור טענתם המשכנעת של רוזן-צבי ובלנק כי השלטון המקומי לבדו לא יוכל תמיד להוות כוח נגד מספק לשלטון המרכזי, מסגרות כעין-אזוריות של קהילות מיעוט מפורדות עשויות להועיל בקידום השוויון ובהעצמת הפלורליזם ברמה המדינתית, באמצעות העשרת המרחב הציבורי בקולות שלטוניים אלטרנטיביים. יתרה מכך, פריצת האזוריות הגאוגרפית יכולה גם למתן את השפעתם של מאמצים מכוונים לדלל את המשקל של קהילת מיעוט מסוימת באזור נתון – שיח "ייהוד הגליל" עולה כדוגמה מובהקת בהקשר הישראלי.

לבסוף, חשיבה על קהילות כעין-אזוריות שאינן מבוססות בהכרח על קרבה פיזית עשויה להועיל גם בערעור הנטייה לחוש אחריות מוסרית מוגברת כלפי מי שסמוכים לנו פיזית ("עניי עירך קודמין"⁹). אצל רבים מתקומם הדחף המוסרי לנוכח סוללת העפר שהקימה קיסריה כדי לחצוץ אותה מג'סר אלזקאא מצפון,¹⁰ או לנוכח חומת הפרדה החוצה רחובות ושכונות בירושלים ומנתקת בכך רצף אורבני אורגני.¹¹ ההתקוממות מבטאת אינטואיציה מתועדת בספרות הפסיכולוגית, בדבר הנטייה של אנשים לחוש אמפתיה לאלה שקרובים להם או דומים להם מבחינה כלשהי,¹² ולשפוט לגנאי מוסרי מי שמתעלם מסבל שמתרחש לנגד עיניו.¹³ בהקשרים מסוימים, זיקת קרבה כזו גם מבוססת על היבטים של אשם, אחריות או הנאה (למשל בתנאים של

⁸ Heather K. Gerken, *Dissenting By Deciding*, 57 STAN. L. REV. 1745 (2005)

⁹ תלמוד בבלי, בבא מציעא, דף ע"א, א.

¹⁰ פאוזי אבו טועמה "קיסריה הופרדה מג'סר" Ynet 25.5.2003
www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-2633818,00.html

¹¹ ישראל קמחי "משטר הפעלת גדר הביטחון סביב ירושלים: השלכות אפשריות על העיר" **גדר הביטחון בירושלים: השלכות על העיר ותושביה** 15 (ישראל קמחי עורך, 2006).

¹² לסקירה ראו: Karsten Stueber, *Empathy*, in STANFORD ENCYCLOPEDIA OF PHILOSOPHY: (Edward N. Zalta ed., 2019)

¹³ <https://plato.stanford.edu/archives/fall2019/entries/empathy>

ראו חוק לא תעמוד על דם רעך, התשנ"ח-1998.

החצנות מזיהום אוויר, קשרי יוממות וכדומה). אך ככל שמדובר רק באמפתיה השוואתית – כלומר כזו שנובעת מעצם הפערים בין משאבי קהילה אחת לאחרת – ניתן לדמיין קישורים מעצימים בין יישובים וקהילות לאו דווקא בהתבסס על הקרבה הפיזית שלהם. אכן, בעידן הישראלי הנוכחי, המאופיין בשחיקה בלכידות החברתית האזרחית הכוללת מצד אחד, ובהטמעה נרחבת של אמצעי תקשורת מקוונים מצד אחר, קיצור המרחקים הווירטואלי יכול אולי לשמש לחשיפה ולשיתוף פעולה בין קהילות מרוחקות. מסגרות כעין-אזוריות לניהול הקשרים הללו יכולות לעגן את מערכות היחסים האלה ולתת ביטוי מוסדי לרעיון הערבות ההדדית במכלול המרחב המדינתי, רעיון שרבים חשו בחסרונו בתקופת משבר הקורונה. לאורך זמן, אולי יהיה בכוחן אף להנביט ניצני תודעה מוסרית קוסמופוליטית,¹⁴ ולפחות כזו הרגישה גם לקרובים-רחוקים כמו תושבי השטחים הפלסטינים.¹⁵

המחוזות והאזורים נמצאים סביבנו כל העת, והם מקבלים תחייה תודעתית ורעיונית כקטגוריה פוליטית רבת-חשיבות במאמר של רוזן-צבי ובלנק. הודות לפיתוחים שהמאמר מספק במחשבה על השדות הנראים-נעלמים הללו, ייתכן שיהיה בכוחנו לגייס את האזוריות כדרך לדמיין אף מודלים דמוקרטיים חדשים.

¹⁴ Martha C. Nussbaum, *Toward a Globally Sensitive Patriotism*, 137 DAEDALUS 78 (2008).

¹⁵ ראו, למשל, איל בנבנישתי "לחסן גם את תושבי השטחים" המכון הישראלי לדמוקרטיה, 7.1.2021.

www.idi.org.il/blogs/security-clearance/corona-and-national-security/33412