

על אזרחות ואינטגרציה פוליטית: האם נוכל להפיק לקחים מעלייתו ונפילתו של משטר האפרטהייד?

רן גרינשטיין*

המאמר מציג במבט-על את משטר האפרטהייד בדרום-אפריקה, וטוען כי לפני שנשתמש בו כאבן-בוחן במחקר משווה, עלינו להבין את היסודות ההיסטוריים שעליהם הוא הושתת. המאמר סוקר את העקרונות המשפטיים, החברתיים והפוליטיים המהותיים של המשטר, ואת המתחים שנוצרו בעקבות יישומיהם, ולאחר-מכן דן בהתנגדות למשטר האפרטהייד ובמעבר לחברה שאחרי נפילתו. בהתבסס על סקירה זו, ובהתייחס לכמה מקרים שנידונו בברי-משפט בדרום-אפריקה ובישראל, המאמר מתבונן על היחסים המתקיימים בין תפיסות על-אודות אזרחות וחיי משפחה. בתוך כך הוא מייחד מקום מרכזי להליך המשפטי שהתקיים לאחרונה בישראל (עתירה נגד חוק האזרחות והכניסה לישראל), אשר עורר דיון בסוגיה של זכויות אדם ואזרחות במשטרים שונים. בתי-המשפט בשתי המדינות העלו פתרונות שונים אלה מאלה שבואם ליישב את הזכות לחיי משפחה עם ציוויים פוליטיים רלוונטיים להקשר שבו הם פועלים. המאמר בוחן את ההשלכות של פתרונות אלה על ההבנה שלנו לגבי טיב האזרחות בשתי המדינות. המאמר מסתיים בהצגה קצרה של הלקחים ההיסטוריים ההשוואתיים שעולים מהדיון, ומציב את השאלה אם משטר האפרטהייד הוא אכן מודל שימושי לניתוח התנאים השוררים כיום בישראל/פלסטין.

א. הקדמה. ב. עידן האפרטהייד: 1. עמודי-התווך של שיטת האפרטהייד; 2. היסודות המשפטיים; 3. ההתנגדות לאפרטהייד. ג. תקופת המעבר והעידן החדש-אפרטהייד: 1. אחדות; 2. גיוון; 3. דיכטומיה. ד. חוקי אישור מעבר וחיי משפחה. ה. הגירה וחיי משפחה. ו. לקחים היסטוריים משווים.

* המחלקה לסוציולוגיה, אוניברסיטת ויטוטרסרנד, יוהנסבורג, דרום-אפריקה.

א. הקדמה

כאשר פרסם הגרדיאן הבריטי, בפברואר 2006, מאמר בן שני פרקים המשווה בין ההתנהלות של ישראל כלפי הפלסטינים כיום לבין מדיניות האפרטהייד ששררה בעבר בדרום-אפריקה,¹ היו התגובות צפויות למדי. מבקריהם של ישראל ושל הכיבוש הישראלי בשטחים חייבו בדרך-כלל את הפרסום, ואילו התומכים במדיניותה של ישראל שללו את ההשוואה כלא-מדויקת וכפוגענית. מחילופי הדברים שהתפתחו הסתבר שהקוראים התמקדו בהתנהלותה של ישראל. אפילו כאשר ניטש הוויכוח בעיתונות הדרום-אפריקאית, הגדרת האפרטהייד הדרום-אפריקאי עצמו, תולדותיו ומשמעותיותו לא היוו אלא רקע לדיון.

גם פעילים פוליטיים שמתחבטים בשאלה כיצד לבטא הזדהות עם הפלסטינים, ואיך לכפות את ישראל לסגת מהשטחים הכבושים, מרבים להתייחס אל המאבק נגד משטר ההפרדה הגזעית בדרום-אפריקה – חלקם מתייחסים אליו כאל מודל רלוונטי, ואילו אחרים מתייחסים אליו כאל חוויה ייחודית שאין סיבה להניח כי אפשר ליישם את מהלכיה במקרה המזרח-תיכוני. לענייננו חשוב שגם במקרה זה, אף לא אחד משני הצדדים בוויכוח מתעכב על ההקשר ההיסטורי המסוים של המאבק נגד האפרטהייד או משמעויותיו, או על החזון שהוא הציג לחברה הבתר-אפרטהיידית. גם אל משטר האפרטהייד עצמו וגם אל המאבק בו מתייחסים כאל נתון, כאילו השאלה הרלוונטית היחידה היא באיזו מידה הם יכולים להוות מודל שיסייע בהבנת המקרה של ישראל/פלסטיין.²

מאמר זה קורא תיגר על גישה זאת. הטענה המובאת בו היא שבטרם נוכל לערוך השוואות בעלות משמעות עם משטר האפרטהייד, עלינו לבחון את הבסיס ההיסטורי המציאותי שממנו צמח משטר זה, ואת האופן שבו הובא אל קיצו. איננו יכולים

¹ Chris McGreal, *Worlds Apart*, THE GUARDIAN 6.2.2006; Chris McGreal, *Brothers in Arms – Israel's Secret Pact with Pretoria*, THE GUARDIAN 7.2.2006
Benjamin Pogrund, בין התגובות הרבות על המאמר, ראו את התגובה הביקורתית הבאה: *Why Depict Israel as a Chamber of Horrors Like No Other in the World*, THE GUARDIAN 8.2.2006. מאמרים אלה ראו אור גם בדרום-אפריקה, ב-3 וב-10 במרס בהתאמה, ב-MAIL & GUARDIAN.

² יוצאים מכלל זה, המתייחסים לשני צדדיה של ההשוואה, הם: Aeyal Gross, *The Constitution, Reconciliation, and Transitional Justice: Lessons from South Africa and Israel*, 40 STAN. J. INT'L L. 47 (2004); Hilla Dayan, *Regimes of Separation – Old and New: Rethinking the (Anti) Political*, 8 ETHICS AND HERIBERT ADAM & KOGILA (עותק שמור בידי המחבר); SOCIETY 1, 7–26 (2005) MOODLEY, SEEKING MANDELA: PEACEMAKING BETWEEN ISRAELIS AND PALESTINIANS (2005).

להתייחס אל משטר ההפרדה הגזעית כאל אמת-מידה למוד בה חברות אחרות מבלי להבין את התנאים החברתיים והמשפטיים הייחודיים הקשורים לעלייתו ולנפילתו. שום תועלת לא תצמח מהשוואות שטחיות, וגם לא מהצמדת תוויות.

לא כאן המקום לדיון מקיף באפרטהייד – לא בו כשלעצמו ובוודאי לא כחלק מדיון השוואתי. מטרתי צנועה יותר. אני מתכוון להציג את העקרונות המרכזיים של המשטר ולערך דיון קצר בהתנגדות החברתית והפוליטית אליו, בתקופת המעבר ובתנאים המתקיימים למן נפילתו, כדי להביא לפני קוראים שאינם מצויים בפרטיה של מערכת השלטון הזאת תמונת-על רחבה. בהתבסס על תמונה זאת אעבור לעסוק ביחסים שבין תפיסות שונות של אזרחות ושל חיי משפחה, תוך בחינה של כמה מקרים שנידונו בבתי-המשפט בדרום-אפריקה ובישראל. במוקד הדיון יעמוד הליך משפטי שהתקיים לאחרונה בישראל (עתירה נגד חוק האזרחות והכניסה לישראל), שבעקבותיו התעורר דיון מעניין על-אודות זכויות אדם ונורמות שלטוניות של אזרחות. לנוכח הצורך ליישב את הזכות לחיי משפחה עם ציוויים פוליטיים, הגיעו בתי-המשפט של שתי המדינות לפתרונות שונים, שאת השלכותיהם נבחן כאן. לסיכום המאמר נערך השוואה קצרה של לקחים היסטוריים בהסתמך על הדיון הקודם. מאחר שהמאמר שלפנינו אינו מחקר משווה במלוא מובנו של המונח, הלקחים ההיסטוריים שהוא מונה הם בגדר הצעות, ולא מסקנות מוחלטות, והם נועדו, בראש ובראשונה, לסייע בבחינת השאלות שהצבנו בראש המאמר בצורה יסודית.

ב. עידן האפרטהייד

כאשר אנו בוחנים את תולדות כינונו של משטר האפרטהייד, חשוב לשים לב במיוחד לשלושה ממדים שלו. מדובר בדברים שהתגבשו מכוח העדפותיהם של הכוחות החברתיים והפוליטיים בדרום-אפריקה למן ראשית התקופה הקולוניאלית.³ הדבר שחשוב לזכור הוא שהממדים שנפרט להלן לא היו תוצר של פעילות חד-צדדית של הממשלה ומוסדותיה, אלא דווקא תוצר של פעולות – של עשייה ועשייה-שכנגד – של כוחות שליטים ומוכפפים שונים, ואלה הם:

- **המימד המשפטי**, שעניינו שאלות של אזרחות ומיון על-פי גזע ומוצא אתני, היה הבסיס הקונסטטוטיוני של משטר האפרטהייד, וגם הזירה המרכזית של פעילות ההתנגדות למשטר, שעיקרה הרצון להחליף את ההפרדה הגזעית והאתנית בזהות לאומית חדשה, מאחדת.

³ משטר האפרטהייד הוא גילוי אחד, מאוחר באופן יחסי, של מגמות אשר אפיינו את השלטון הקולוניאלי באפריקה שמדרום לסהרה בכלל. ראו: MAHMOOD MAMDANI, CITIZEN AND SUBJECT: CONTEMPORARY AFRICA AND THE LEGACY OF LATE COLONIALISM (1996).

- **המימד החברתי** נגע בשאלות של בעלות על קרקע, התארגנות עובדים, זכויות שהייה וחירות התנועה בין חלקיה השונים של המדינה. זה המימד שבו נוצרה וקוימה ההפרדה הממשית במרחב, אבל שבו גם התמקדו המאמצים לבטלה.
- **המימד הפוליטי** התייחס לשאלות של מוסדות המדינה ותנועות ההתנגדות למשטר, ובו התגבשו זהויות ומבנים פוליטיים, מדירים ומכילים, אשר שינו צורה והתקיימו אלה לצד אלה בקיום מתוח.

1. עמודי-התווך של שיטת האפרטהייד

העידן של משטר האפרטהייד הדרום-אפריקאי (1948-1994) התאפיין במאמצים של ממשלת המפלגה הלאומית (National Party) לכפות הבחנות בין אנשים על בסיס גזעם מבחינה רעיונית, משפטית וגיאוגרפית. החוק חילק את האוכלוסייה לקהילה לבנה וקהילה שחורה, וזו האחרונה חולקה עוד בתוכה בחלוקות-משנה על בסיס גזע ומוצא אתני. האפריקאים השחורים מוינו לקבוצות אתניות שונות, כל אחת עם הטריטוריה או אזור המחיה שלה, שם הייתה אמורה לממש זכויות פוליטיות ולספק צרכים חברתיים. בה-בעת, בתחום הקריטי של עבודה, ביקשה המדיניות הממשלתית להבטיח שהשחורים ימשיכו לעבוד בשביל הלבנים ולשרתם. עיקרון זה הכתיב את דמותן של הכלכלה והחברה, לאורך תולדותיה של דרום-אפריקה כולן, כנשלטות על-ידי הלבנים.

בתקציר שימושי מנה ההיסטוריון ויליאם ביינרט (William Beinart) שבעה עמודי-תמך של משטר האפרטהייד, על רקע המדיניות שקדמה לכינונו (1948):

- הגדרות משפטיות בוטות של גזעים;
- שיתוף של לבנים בלבד ושליטה בלעדית שלהם במוסדות פוליטיים מרכזיים, ודיכוי של מי שקורא תיגר על עיקרון זה;
- תחומי מחיה ומוסדות נפרדים לאפריקאים השחורים;
- הפרדה מרחבית בערים ובאזורי הכפר;
- פיקוח על תנועת השחורים אל תוך הערים;
- הפרדה מוחלטת בשוק העבודה;
- הפרדה גזעית בכל סוגי השירותים והמתקנים הציבוריים.⁴

אף לא אחד מרכיבים אלה היה חדש, אולם עם עלייתה לשלטון של המפלגה הלאומית, בשנת 1948, הם הועצמו, הודקו והיה קשה יותר לעוקפם. בהקשר של מאמר זה חשוב במיוחד התהליך של הרחקה בכוח שיזמה הממשלה בשנות החמישים של המאה שעברה. התוצאה הייתה מיליונים של "עודפי אדם" – אלה שלא נזקקו להם עוד ככוח עבודה – שהורחקו מחוות ונשלחו ל"שמורות הילידים" (אשר נהפכו מאוחר יותר ל"אזורי המחיה" – homelands). השמורות נהפכו לאתר שאליו השליכו את כל מי

⁴ WILLIAM BEINART, TWENTIETH-CENTURY SOUTH AFRICA 142 (1994).

שנראה כבלתי-מועיל מבחינה כלכלית – במיוחד נשים, ילדים וזקנים. הגברים הכשירים לעבודה היגרו לערים בחיפוש אחר תעסוקה על בסיס זמני, בעוד משפחותיהם נשארות מאחור לדאוג לנחלה ולבית (המונחים "בנטוסטנים", "אזורי המחיה" ו"שמורות הילידים" הם מונחים נרדפים המציינים כולם את אותם השטחים – אלה שהוקצו כמחוזות מחיה לאוכלוסית הלא-לבנים של דרום-אפריקה).

הספרות המקצועית דנה בהרחבה בהשלכות הכלכליות והפוליטיות של משטר האפרטהייד, אולם הזניחה חלק מהשלכותיו החברתיות. רוב המשפחות הלבנות ניצלו כוח עבודה שחור במשק-הבית – כגננים, כמטפלות לילדים וכיוצא באלה – וכך רוב הילדים הלבנים גדלו וחיו כשסביבם שחורים. היחסים בבתי בין האדונים הלבנים לבין העובדים השחורים היו רחוקים כמוכן מלהיות שוויוניים, אולם הם יצרו סוג של אינטימיות, שהייתה חלק מהאפרטהייד לא פחות מההפרדה המשפטית. הצד האחר של המטבע היה שברן של משפחות שחורים רבות שבהן נאלצו ההורים לא אחת לחיות בנפרד זה מזה ומילדיהם. למצב-עניינים זה היו השלכות ארוכות-טווח על אפשרות יישומו של פתרון פוליטי אינטגרטיבי בדרום-אפריקה, בהשוואה למצבי קונפליקט אחרים, וכן השלכות שליליות על הסיכוי ליצור שם לכידות ויציבות חברתית בעתיד שלאחר האפרטהייד.

2. היסודות המשפטיים

בחלק זה נמנה כמה מבין החוקים המהותיים יותר שנחקקו בעידן האפרטהייד.⁵ רבים מהם נשענו על חקיקה קודמת, מהתקופה שלפני האפרטהייד, שרק הורחבה והועצמה אחרי 1948. רשימת החוקים שנמנה להלן נחקקו על יסוד חוק רישום האוכלוסין (Population Registration Act), חוק מס' 30 משנת 1950, שיצר מרשם אוכלוסין לאומי שבו צוין הגזע של כל אזרח, והיא נחלקת לאותם שלושה מישורים של הפרדה גזעית שציינו לעיל – המשפטי, החברתי והפוליטי (עם מידה מסוימת של חפיפה ביניהם).

(א) אזרחות והפרדה באזורי מגורים

- חוק האזורים הקהילתיים (Group Areas Act), חוק מס' 41 משנת 1950, אכף הפרדה פיזית בין גזעים על-ידי יצירה של אזורי מגורים נפרדים לכל גזע. חוק זה גרר הרחקה בכוח של אנשים שאינם מתגוררים במקום המיועד להם, כדי ליצור אזורי מחיה טהורי-גזע.
- החוק למניעת שהייה לא-חוקית במבני מגורים (Prevention of Illegal Squatting Act), חוק מס' 52 משנת 1951, הסמיך את השר לענייני ילידים להרחיק שחורים מאדמה בבעלות פרטית או ציבורית.

⁵ *Apartheid Legislation in South Africa*, africanhistory.about.com/library/bl/blsalaws.htm

- החוק לתיקון חוקי הילידים (Natives Laws Amendment Act), חוק מס' 54 משנת 1952, העניק זכות תושבות-קבע בערים למי שנולדו בעיר וחיו בה חמש-עשרה שנים ברציפות, או הועסקו בה חמש-עשרה שנים ברציפות, או עבדו אצל מעסיק יחיד לפחות עשר שנים (לימים נודע תיקון זה בכינוי "זכויות סעיף 10" – section 10 rights).
- חוק הילידים (ביטול אישורי מעבר ותיאום מסמכים) (Natives (Abolition of Passes and Co-ordination of Documents) Act), חוק מס' 67 משנת 1952, המוכר בשם "חוק אישורי המעבר" (Pass Laws), כפה שחורים לשאת איתם מסמכי זיהוי בכל עת. שום אפריקאי שחור לא הורשה לצאת מאזור כפרי לאזור עירוני בלי אישור מהרשויות המקומיות. בתוך 72 שעות מרגע הגיעו לאזור עירוני, היה עליו להשיג אישור חיפוש עבודה.
- חוק האזרחות של אזורי הבנטו (Bantu Homelands Citizens Act), חוק מס' 26 משנת 1970, כפה כל אפריקאי שחור ליהפך לאזרח של הטריטוריה שהוקצתה לקבוצה האתנית שאליה השתייך (לאחר שהטריטוריה קיבלה "עצמאות"), אף אם מעולם לא חי בה קודם, ומשנהיה לאזרח של הטריטוריה ה"עצמאית", נשללה אזרחותו הדרום-אפריקאית.

(ב) הפרדה חברתית

- חוק איסור נישואי-תערובת (Prohibition of Mixed Marriages Act), חוק מס' 55 משנת 1949, אסר נישואים בין לבנים לבין מי שאינם לבנים.
- החוק לתיקון חוק הפגיעה במוסר (Immorality Amendment Act), חוק מס' 21 משנת 1950, אסר קיום יחסי-מין בין שחורים ולבנים.
- חוק פועלי הבניין האפריקאים השחורים (Bantu Building Workers Act), חוק מס' 27 משנת 1951, הגדיר כפשע עבודה מקצועית של שחור באזורים עירוניים שאינם מוגדרים כתחומים שבהם העסקת שחורים מותרת.
- החוק לשימור ההפרדה במתקנים ציבוריים (Reservation of Separate Amenities Act), חוק מס' 49 משנת 1953, כפה הפרדה גזעית בכל פעילות ציבורית, במבני ציבור ובתחבורה הציבורית. הוצבו שלטים "לאירופים בלבד" ו"ללא-אירופים בלבד" בהתאם לחוק, אשר קבע אף כי המתקנים המוקצים לגזעים השונים אינם חייבים להיות שווים.
- חוק החינוך של בני הבנטו (Bantu Education Act), חוק מס' 47 משנת 1953, כונן יחידה במחלקה לענייני ילידים (Department of Native Affairs) שתפקידה היה לחבר תוכניות לימודים שיתאימו ל"טבעם ולדרישותיהם של אנשים שחורים". לאפריקאים סיפקו חינוך שנועד להכשירם לשרת את בני קהילתם בטריטוריות שלהם או למלא משרות בכפוף ללבנים.

- חוק הרחבת החינוך האקדמי (Extension of University Education Act), חוק מס' 45 משנת 1959, מנע מסטודנטים שחורים את האפשרות ללמוד באוניברסיטות ללבנים, ויצר מוסדות נפרדים לקבוצות גזע שונות.

(ג) הפרדה פוליטית

- חוק הייצוג הנפרד של בוחרים (Separate Representation of Voters Act), חוק מס' 46 משנת 1951, הסיר את שמות השחורים ממרשם הבוחרים הכללי.
- חוק הרשויות של האפריקאים השחורים (Bantu Authorities Act), חוק מס' 68 משנת 1951, הסדיר את כינון הטריטוריות והרשויות האזוריות השחורות.
- החוק לקידום הממשל העצמי של בני הבנטו (Promotion of Bantu Self-Government Act), חוק מס' 46 משנת 1959, מיין את השחורים לשמונה קבוצות אתניות, וקבע כי לכל אחת מהן ימונה נציב כללי שתפקידו לפתח מרחב מחיה ילידי עם ממשל עצמי.
- חוק המועצות העירוניות של בני הבנטו (Urban Bantu Councils Act), חוק מס' 79 משנת 1961, כונן מועצות שחורים באזורים עירוניים, שהיו אמורות לפעול בתיאום עם הרשויות שניהלו את הטריטוריות האתניות המקבילות להן.

כפי שצוין לעיל, ההסדרים המשפטיים שהחיל משטר האפרטהייד לא נוצרו על-ידי יש מאין. אף שבעקבות בחירות 1948, עם עלייתה של המפלגה הלאומית לשלטון, נהפך האפרטהייד למסגרת החדשה של המדיניות הממשלתית, ניזונה מדיניות זו מהמסגרת המשפטית שאפיינה את דרום-אפריקה למן התקופה הקולוניאלית. למעשה, כאשר הציגה המפלגה הלאומית את מדיניותה, היא טענה שאין בה "כל חדש", ושהיא בסך-הכל מאשרת את "המדיניות המסורתית של האפריקנרים, המדיניות המסורתית של דרום-אפריקה". "את המדיניות המסורתית יש לאכוף" וליישם במלואה, בין תחת שמה באנגלית – סגרגציה, ובין תחת שמה באפריקנס – אפרטהייד.⁶

פירושו של היישום ה"מלא" של המדיניות היה לאטום פרצות ולהדק את אכיפתם של הסדרי המדיניות. אבן-הפינה של האפרטהייד – חוק רישום האוכלוסין משנת 1950 – נועדה להבטיח שאיש לא יחמוק מהחוק. החוק הסדיר את מיונם של אנשים לקבוצות גזע שונות. הוא קבע שכל אדם ששמו מופיע במרשם האוכלוסין יוגדר "כאדם לבן, כאדם צבעוני או כליד, לפי המצב", ושכל "אדם צבעוני" וכל "יליד" ימוינו "על-פי הקבוצה האתנית או האחרת שאליה הם משתייכים" (סעיף 1(5)). סעיף אחר בחוק קבע שכל יליד צריך להירשם במונחים של "הקבוצה – האתנית או האחרת – והשבת שאליהם הוא משתייך" (סעיף 7(2)(b)).

⁶ מנאמו של ד"ר פרוורד (Verwoerd) בפרלמנט ב-3 בספטמבר 1948, מופיע אצל: EDGAR HARRY BROOKES, APARTHEID: A DOCUMENTARY STUDY OF MODERN SOUTH AFRICA 6 (1968).

בהציגו את החוק בפרלמנט, הסביר שר הפנים הדוקטור דונגס (Dr. Donges) כי "לקביעת גזעו של אדם יש חשיבות עליונה באכיפה של כל חוק קיים או חוק עתידי בהקשר של אזורים מגורים נפרדים".⁷ אכן, בהעדר הגדרה ברורה לגזע, אין אפשרות ליישם שום חוק שעניינו הענקת זכויות וזכויות-יתר לקבוצות של אנשים על בסיס גזעם. עם זאת, משטר האפרטהייד לא ניסה לספק הגדרה מופשטת של גזע כתכונה של חברות אנושיות. הוא פשוט זיהה את קבוצות הגזע השונות ואת הזכויות והחובות הנגזרות מזיהוין, כאילו הפרדה על בסיס גזע היא טבעית ומובנת מאליה.

כמה מבין החוקים ברשימה הארוכה של חוקים שנחקקו בעידן האפרטהייד בולטים במיוחד, ביניהם סדרת החוקים – הקשורים זה לזה – שענינם אזרחות וזהות לאומית (שהובילו לכינון "אזורי המחיה" – homelands), החוקים המתייחסים לנגישות למרקעין ולמגורים, ואלה הנוגעים בייצוג פוליטי.⁸

בתחום הזכויות למרקעין ולמגורים, חוקי המרקעין משנת 1913 ומשנת 1936 חילקו את הארץ לאזורים על-פי גזע עוד לפני האפרטהייד. ועדת החקירה לענייני הילידים הדרום-אפריקאים (South African Native Affairs Commission) קראה כבר בשנת 1905 לשמר קרקע ל"שימושם של הילידים" באזורים הכפריים, ולהקים "אזורי מגורים לילידים" סמוך למקומות שבהם זקוקים לפועלים. חוק המרקעין לילידים משנת 1913 (The Natives Land Act) הגביל את האפריקאים השחורים – שהיוו באותה תקופה שני שלישים מהאוכלוסייה – לשמורות ילידים ששטחן הכולל היה פחות מ-8% משטחה של המדינה כולה. החוק נועד לכפות על חקלאים אפריקאים – באמצעות הגבלת גישתם לקרקע – יחסי תלות בחקלאים הלבנים, ולא לצם לשמש פועלים או אריסים שלהם. אף שחוק המרקעין לילידים משנת 1936 (Natives Land and Trust Act) הרחיב את השטח שהוקצה לילידים ל-13% משטח המדינה, חוק זה ואחרים צמצמו עוד יותר את האפשרות לחיים עצמאיים באזורים "לבנים". הוא גם כונן קרן נאמנות לילידים (Native Trust), שמטרתה הייתה לגבש את אזורי המחיה של הילידים ולהשליט על תושביהם פיקוח אדמיניסטרטיבי ופיננסי.

לצד חוק המרקעין, אשר חילק את הארץ בכללותה לאזורים שחורים ואזורים לבנים (ובכך הניח את היסודות למה שלימים נודע בשם "האפרטהייד הגדול" – Grand Apartheid), חקיקה אחרת חילקה כל שטח עירוני לאזורי גזע נפרדים. חוק האזורים

⁷ שם, בעמ' 22.

⁸ נוסף על ספרו של BEINART, לעיל ה"ש 4, שהוצאה נוספת שלו ראתה אור בשנת 2001, ראו את המקורות הבאים על-אודות ההיסטוריה המודרנית של דרום-אפריקה: ADAM ASHFORTH, THE POLITICS OF OFFICIAL DISCOURSE IN TWENTIETH-CENTURY SOUTH AFRICA (1990); DEBORAH POSEL, THE MAKING OF APARTHEID, 1948–1961 – CONFLICT AND COMPROMISE (1991); SEGREGATION AND APARTHEID IN TWENTIETH-CENTURY SOUTH AFRICA (William Beinart & Saul Dubow eds., 1995); LEONARD MONTEATH THOMPSON, A HISTORY OF SOUTH AFRICA (2001)

העירוניים לילידים (השחורים) (The Native (Black) Urban Areas Act), משנת 1923, מיסד את העיקרון שאפריקאים שחורים יוכלו לחיות בערים באורח חוקי, באזורים נפרדים, רק אם הם מועסקים בהן על בסיס קבוע. להוציא את נוכחותם של עובדי משק-הבית, הערים עצמן היו צריכות להישאר על טוהרת הלבנים. היה זה המבשר לחוק האזורים הקהילתיים משנת 1950, שהורה ליצור אזורים מגורים נפרדים לכל קהילה. תוצאת החוק משנת 1950 הייתה הרחקתם בכוח של שחורים שחיו מחוץ לאזורים המיועדים להם, והריסתן של קהילות מבוססות כפועל יוצא מכך. הידועים לשמצה במיוחד מבין מקרים אלה התרחשו בסופיהטאון (Sophiatown) שביוהנסבורג ובמחוז 6 (District Six) בקייפטאון, אשר נהרסו בשנות החמישים והשישים, בהתאמה. ברמת המיקרו, במתקני ציבור מסוימים נקבעה הפרדה גזעית עם חקיקתו של החוק לשימור ההפרדה במתקנים ציבוריים בשנת 1953. הסדרי הפרדה כאלה היו קיימים באופן רשמי למחצה עוד קודם לכן, אך החוק החדש הכניס בהם סדר ושיטה. הוצבו שלטים שייעדו מתקני ציבור לשימושן של קבוצות אוכלוסייה שונות, והם נהפכו להיבט הנגלה ביותר של האפרטהייד וזכו בכינוי "האפרטהייד הקטן" (Petty Apartheid). ביורוקרטיה עצומה פיקחה על יישומם של כל הנהלים הללו, החל בהפרדה הגזעית על הספסל בגן הציבורי וכלה בחלוקת המדינה כולה לשטחים נבדלים על-פי מפתח גזעי. כדי להבטיח שאנשים יישארו בשטח שהוקצה להם, ולא יצאו ממנו או יעברו למקום אחר ללא היתר, נאכפו באכזריות חוקי אישור מעבר, שנודעו גם בשם "חוקי הפיקוח על זרם הנכנסים" (Influx Control laws). בחיי היומיום היה זה ההיבט השנוא והדכאני ביותר של המערכת.

נישול מקרקעות, פיקוח על מגוריה ותנועתה של האוכלוסייה המוכפפת והפרדה גזעית במתקני ציבור אפיינו כל שלטון קולוניאלי וגזעני באשר הוא. מה שיחד את האפרטהייד כמנגנון של הפרדה ושליטה הייתה מערכת הבנטוסטנים. מבחינה רעיונית היא גילמה את שלושת הממדים המכריעים של אזרחות, קרקע וייצוג פוליטי, וככזאת היא נהפכה להתגלמות האפרטהייד הגדול.

הרעיון בבסיס מדיניות הבנטוסטנים היה להגדיר את זכויות האזרח של האוכלוסייה השחורה הילידית באופן שיבטיח כי הלבנים ייחשבו לרוב באוכלוסייה (בעלת הזכויות). יעד זה חייב שני מהלכים. ראשית פורק הרוב האפריקאי למספר גדול של קבוצות מיעוט, על-ידי מיונו לקהילות אתניות רבות, שלכל אחת מהן שפה, תרבות ושאיפות פוליטיות משלה, שאותן תוכל לממש ולהביא לידי ביטוי בשטח "שלה". כך חדל להתקיים רוב שחור אל מול מיעוט לבן, וכולם נהפכו לחברים בקהילות מיעוט. שנית, דרום-אפריקה התנערה מתביעות האפריקאים השחורים – שאותם הגדירה כחברים בקהילות לאום שונות – לזכויות פוליטיות בדרום-אפריקה. כמי שהשתייכו לכאורה ל"אומות" אחרות וכאזרחים של "מדינות" אחרות, ממילא הם לא היו חלק מהאומה הדרום-אפריקאית, וכמובן גם לא היו זכאים לזכויות והטבות בדרום-אפריקה, אשר הייתה מבחינתם ארץ זרה לכאורה.

הבעיה במבנה הרעיוני הזה הייתה כמובן שאיש לא "קנה" אותו, להוציא אידיאולוגים מקרב הגרעין הקשה של תומכי ההפרדה הגזעית בדרום-אפריקה. אפילו בקרב התומכים הלבנים של ממשלת האפרטהייד לא היו רבים שהתפעלו ממנו. מבחינתם, השחורים היו קבוצה של אנשים נחותים מבחינה גזעית אבל שימושיים, שכוסר העבודה שלהם חיוני להישרדותה של החברה והכלכלה הנשלטות על-ידי לבנים. מצידם היה אפשר בהחלט לתחום ילדים, אימהות וסבות לאזורי הכפר, אבל למבוגרים בגיל העבודה היה צריך להרשות להמשיך לעבוד במשקי-הבית של הלבנים, בחברות שלהם, ובמידה גוברת גם בהספקת שירותים.

ההתנגשות בין הרצון להרחיק את השחורים כמושאים פוליטיים לבין הרצון להשאירם ככוח עבודה יצרה מתח בלתי-ניתן ליישוב בלב משטר האפרטהייד. הדבר לא מנע את ממשלת האפרטהייד מלהמשיך במדיניות של הענקת עצמאות לארבעה "אזורי מחיה" בשנים 1976-1981, אבל בה-בעת היא נאלצה להכיר בפועל בקיומן של הגירה מתמדת לעיר ופרולטריוזיה מתמשכת של השחורים.⁹ משמעותית ביותר העובדה שאף לא מנהיג שחור אחד ראוי לשמו הכיר אי-פעם בכך שהוא ונאמניו כבר אינם דרום-אפריקאים. הוא הדין בהכרה בין-לאומית בעצמאות הבנטוסטנים – גם זו לא הגיעה. אפילו משרתיו הנאמנים של האפרטהייד – דוגמת המשפחות סֶבֶה (Sebe) ומטנזימה (Matanzima), שליטיהן של נחלת הציסקיי (Ciskei) ונחלת הטרנסקיי (Transkei), בהתאמה – נאלצו לעשות את הסיור הבין-לאומי שלהם, לתפארת מעמדם ה"עצמאי" החדש, תוך שימוש בדרוכן דרום-אפריקאי.

3. ההתנגדות לאפרטהייד

מה הייתה תגובתם של מתנגדי האפרטהייד על מדיניות הממשלה? בכל עידן האפרטהייד כפרו תנועות אופוזיציה בנחישות בכשרותם של ההבחנה המשפטית בין קבוצת הלבנים לקבוצת השחורים והשימוש שנעשה בה כדי להקצות כוח, משאבים וזכויות באופן בידולי. חלקן אף שללו את עצם האפשרות לדבר על שתי קבוצות מובחנות – לבנים מזה ושחורים מזה – שכל אחת מהן מהווה קהילה מגובשת, בעלת זהות וגבולות ברורים. בה-במידה שמשטר ההפרדה הגזעית תרם להיווצרותם של גבולות גזעיים, הפוליטיקה של זהויות שהתפתחה בעידן שבא בעקבותיו החלה להגמישם.

קריאות-התיגר נגד ההבחנה המשפטית בין קבוצות גזע שונות לא נשמעו בדרך-כלל בבתי-המשפט דווקא. הן נשאו יותר אופי של פיתוח הגדרות חדשות של זהות, כפי שעשתה, למשל, תנועת התודעה השחורה (the black consciousness movement) שקמה בשנות השבעים, אשר שמה לה למטרה להעניק דגל משותף לכל מי שהמשטר

⁹ בהתאם להמלצות של ועדת ריקרט (Riekert) וועדת ויהאן (Wiehahn) משנת 1979. ראו: STANLEY B. GREENBERG, LEGITIMATING THE ILLEGITIMATE: STATE, MARKETS, AND RESISTANCE IN SOUTH AFRICA (1987).

סירב להעניק לו זכויות אזרחיות מלאות. גישה חשובה נוספת קראה לכונן אזרחות אחת מכילה לכל הדרום-אפריקאים על בסיס שווה. התפתחותן של תפיסות הַזֶּהוּת הללו וההתגייסות לפעולה על-פיהן באו לידי ביטוי ברחובות, בפרסומים אופוזיציוניים ובדיוניהם של פעילים ואקדמאים בתוך דרום-אפריקה ובקהילת הגולים ממנה. הרעיון של "אומת הקשת בענן" – זהות לאומית חדשה שתכיל בתוכה את כל הצבעים ואת מגוון השורשים האתניים – החל לתפוס מקום מרכזי כחלופה למשטר האפרטהייד.

ההתנגדות להפרדה החברתית ולתיחום אזורי המגורים נשאה אופי אחר. עיקרה היה לחץ מתמיד מצד אנשים מן השורה שהתמודדו עם הכורח של יחסים כלכליים. על-אף תקנות אינספור לניהול תנועתם של השחורים, מקום מגוריהם וזכותם לעבוד, אשר אלפי קציני משטרה ופקידי תעסוקה (labour officials) עסקו באכיפתן, המשיכו אנשים לעבור על החוק. הם עברו מהאזורים הכפריים אל הערים, ומאזורים שהוקצו לשחורים אל כאלה שהיו שמורים ללבנים, עד שהללו נהפכו בהדרגה ל"אזורים אפורים" (grey areas). הקושי לסכור את השטף הזה, המחיר המאמיר של מנגנון פיקוח ענק ובלתי-יעיל, והצורך הגובר של הכלכלה בכוח עבודה מיומן לתעשייה ולשירותים – כל אלה תרמו להתמוטטותה של מערכת הפיקוח על זרם הנכנסים.¹⁰

התרבות היישובים הלא-מוכרים בעיבורי הערים השחורות (דוגמת סוּטו (Soweto) בשולי יוהנסבורג) וצמיחתם של "אזורים אפורים" בתוך הערים (כגון הילבראו (Hillbrow) ביוהנסבורג), שינו בשנות השמונים את הרכב האוכלוסייה באזורים העירוניים. התנועה הבלתי-ניתנת לעצירה של אנשים שהגיעו בחיפוש נואש אחר תעסוקה התנהלה לצד עלייתם של איגודים מקצועיים בהנהגה שחורה. שביתות פועלים הלכו והצטרפו לצורות אחרות של מחאות-המונים של צעירים, אשר התעצמו עוד יותר אחרי התקוממות סוּטו בשנת 1976. בסוף שנות השבעים זכו האיגודים במעמד חוקי, במסגרת הניסיון הראשון של הממשל החדש דאז, בראשות פיטר וילם בותה (P.W. Botha), לתקן היבטים מסוימים של האפרטהייד. התיקונים של בותה כיוונו לפוגג במקצת את המתחים שהלכו והצטברו ואשר איימו להרוס את המערכת כליל, אבל תיקונים אלה הגיעו מאוחר מדי והיו מוגבלים מכדי להצילה.

בבואה לארגן התנגדות פוליטית, היה על האופוזיציה להתמודד עם מציאות שבה התקיימו מוסדות נפרדים על-פי מפתח גזעי וכן אזורי מחיה מפוצלים שבהם קבוצות שונות של אפריקאים היו צריכות להביא לידי ביטוי את "זכותם להגדרה עצמית". התנועה המרכזית נגד האפרטהייד – הקונגרס הלאומי האפריקאי (ANC – African National Congress) ובעלי-בריתו – חדלה להתארגן על בסיס גזעי, כפי שעשתה עד שנות השישים. בשנת 1955 היה זה מצב-עניינים מוזר שהניב את מגילת החירות (Freedom Charter) כתוצר של ארבע קבוצות נפרדות שהתלכדו כדי להכריז כי "דרום-אפריקה שייכת לכל מי שחי בה – שחור או לבן". מפלגת הקונגרס הלאומי

¹⁰ ש.ם.

האפריקאי החלה להתגבש בהדרגה כחזית מאוחדת שמגילת החירות היא כוחה המלכד. משנת 1969 יכלו לבנים להתקבל כחברים מלאים במפלגה, ובשנת 1985 הם הורשו אף להתמודד על ההנהגה.

בשנת 1983, בתגובה על נסיונות הממשלה להדיר את חלק-הארי של האוכלוסייה השחורה משוללת הזכויות על-ידי שילובן הפוליטי של קבוצות מיעוט שחורות מסוימות (צבעונים והודים) על בסיס נפרד, קמה החזית הדמוקרטית המאוחדת (UDF). הייתה זאת תנועת התנגדות המונית שכללה מאות ארגונים מקומיים וכלל-ארציים, תנועות של נוער, סטודנטים ונשים, ארגונים לא-ממשלתיים שעניינם חינוך או איכות הסביבה וכן הלאה. בצירוף כנסיות מתקדמות ואיגודים מקצועיים, נהפכה התנועה לברית רחבה, שאיחדה אנשים מקצועות שונים של הקשת הדתית והפוליטית, ומרקעים אתניים וגזעיים שונים, על בסיס ההתנגדות למוסדות ולפרקטיקות שבבסיסן ההפרדה הגזעית.¹¹ עיקר ההתנגדות הופנתה כלפי הקמתם של מוסדות מייצגים נפרדים לצבעונים ולהודים – לצד הייצוג הלבן הממסדי – בפרלמנט חדש, שממנו התכוונו להדיר את האפריקאים השחורים. אלה האחרונים היו צריכים להסתפק בייצוג בנחלות האתניות ובמועצות המקומיות שלהם, אבל לא במבנים הכלל-לאומיים (לא באלה שבסיסם סגרגטיבי ואף לא באחרים). המאבק נגד הסדרים משפטיים אלה בישר את השלב האחרון והמכריע במאבק נגד האפרטהייד, שהוביל לבסוף לשינוי הפוליטי של שנות התשעים.

באותה תקופה, בניסיון אחרון לבלום את תהליך השינוי, נקטה ממשלת המפלגה הלאומית מהלך כפול של הידוק חלק מקווי המדיניות הסגרגטיבית שלה, לצד מיתון היבטים אחרים במדיניותה זו, כשהיא נעה בין דיכוי על-פי צווי שעת חירום לבין ליברליזציה. מצד אחד, היא המשיכה את התהליך של הענקת "עצמאות" לכמה מ"אזורי המחיה" (homelands): טרנסקיי (Transkei), בופוטצוונה (Bophuthatswana), ונדה (Venda) וצ'סקיי (Ciskei). מהלך זה נועד לשלול ממי שקשור לקבוצות האתניות הללו את הזכות לתבוע אזרחות דרום-אפריקאית וזכויות פוליטיות. מן הצד האחר, רפורמות בתחום העבודה סייעו בעיגון זכויותיהם של שחורים הזכאים לחיות בערים (על-פי סעיף 10 של החוק לתיקון חוקי הילידים), אם גם לא באותם אזורים בערים שיועדו ללבנים בלבד. התוצאה הייתה בידול משפטי הולך ומסתעף בין אזרחים עם דרגות שונות של זכויות פוליטיות, תושבי-קבע משוללי זכויות פוליטיות, תושבים ארעיים (מהגרים), ותושבי הבנטוסטנים משוללי האזרחות.

התנועה נגד האפרטהייד סירבה להכיר בהבחנות המשפטיות בין תושבי המדינה. היא כפרה בחוקיותם של מוסדות סגרגטיביים, וקראה להחיל זכויות אזרח מלאות על כלל האוכלוסייה. היא תמכה בפעילויות התנגדות מקומיות למתן העצמאות

¹¹ JEREMY SEEKINGS, THE UDF: A HISTORY OF THE UNITED DEMOCRATIC FRONT IN SOUTH AFRICA, 1983–1991 (2000).

לבנטוסטנים ב"שטחי הממשל העצמי" (self-governing territories) של קוואלו (KwaZulu) וקוונדבלה (KwaNdebele), ופעלה לבטל את הדרתם של תושבי בנטוסטנים אחרים. היא פעלה עם האיגודים המקצועיים להרחיב את מתן הזכויות לכלל העובדים, בלא קשר למעמדם כתושבים. באמצעות מסעי החרמה, הפגנות ומרי אזרחי, עלה בידי התנועה לעשות דה-לגיטימציה לכל המבנים הפוליטיים הסגרגטיביים, ולכפות את המדינה לנטוש את מאמציה "למכור" את האפרטהייד באדרת חדשה. לאחר שנכשלו גם הדיכוי הברוטלי וגם הנסיונות לקואופטציה מתקנת, הדרך היחידה שנותרה לממשלה הייתה להיכנס למשא-ומתן עם האופוזיציה בחיפוש אחר הסדר חדש.¹²

ג. תקופת המעבר והעידן הבתר-אפרטהייד

המתחים בין שני הציוויים המתחרים של השיטה – ההפרדה הגזעית, המשפטית והפוליטית, מצד אחד, והשילוב בשוק העבודה, מצד אחר – התגברו עם הזמן. היה קשה ליישב את ההפרדה המרחבית עם השימוש ההמוני בכוח עבודה שחור במכרות, בבתים-החרושת, בשירותים ובמשקי-הבתים הפרטיים של הלבנים. המשימה נעשתה מורכבת עוד יותר כאשר התברר שכדי לנהל את הכלכלה בצורה בת-קיימא, הולך וגובר הצורך ברמת מיומנות גבוהה יותר וביציבות רבה יותר של כוח העבודה. מערכת הנסמכת על הגירת-עבודה מאזורים כפריים על בסיס תושבות זמנית, שאינה מעניקה ביטחון בעבודה ואשר מפרידה את הפועל ממשפחתו, אינה יכולה לשמש בסיס לכוח עבודה מיומן, מחויב ויצרני. לטווח הארוך, התברר, לא היה למערכת כזאת קיום מבחינה כלכלית. כך, בסוף שנות השבעים כבר החלה הממשלה בתהליך של רפורמה שנועד להקטין את ההשפעות הכלכליות השליליות של מדיניותה. בשנת 1986, כחלק מהתהליך, בוטלו חוקי אישור המעבר – מנגנון ההגבלה הבוטה ביותר של חופש התנועה של האוכלוסייה. בשנת 1991 בוטלה החקיקה המרכזית הנוספת שעסקה בזכויות השהייה – חוקי המקרקעין וחוק האזורים הקהילתיים – ונפרצה הדרך לשינוי גורף של השיטה.

אחרי שתנועות השחרור והארגונים הפוליטיים האופוזיציוניים זכו במעמד חוקי, בפברואר 1990, החל עידן חדש בדרום-אפריקה. אולם אף שחקיקה נרחבת שהסדירה את האפרטהייד הקטן (היבטים סגרגטיביים של ההתנהלות היומיומית, כגון הפרדה גזעית בתחבורה הציבורית, בגנים הציבוריים ובמשרדים) בוטלה בשלב מוקדם של התהליך, הרכיב המרכזי של האפרטהייד הגדול (הקצאת זכויות פוליטיות ואזרחיות

¹² המקור הטוב ביותר על ההיסטוריה של עידן האפרטהייד המאוחר הוא סדרת פרסומים בת שבעה כרכים המקיפה את התקופה שמכינון החזית הדמוקרטית המאוחדת בשנת 1983 ועד למעבר למשטר דמוקרטי בשנת 1994: Glenn Moss & Ingrid Obery eds, *SOUTH AFRICAN REVIEW* (עותק שמור בידי המחבר), 1983–1995.

שונות על-פי גזע) בוטל רק בסוף 1993, עם אימוצה של חוקת-מעבר חדשה. זו סללה את הדרך לשילובם מחדש של הבנטוסטנים בדרום-אפריקה ולבחירות כלליות ראשונות, שהתקיימו באפריל 1994. בשנת 1996 אומצה חוקה קבועה חדשה, המהווה את אבן-הפינה של הדמוקרטיה הדרום-אפריקאית.

חשוב להבין שהמעבר של 1994 נסב ביסודו של דבר על הסרתם של מחסומים בפני התאזרחות, השתתפות פוליטית וזכויות פוליטיות. כל ההגבלות שנקבעו בחוק על תושבות ועל תנועה בין חלקים שונים של המדינה ובתוכם הוסרו, ונוסדה דמוקרטיה ליברלית, עם שוויון משפטי פורמלי. אולם בדרום-אפריקה שורר עדיין חוסר שוויון חברתי-כלכלי משווע, אולי החריף בעולם. הזכות למגורים ולתושבות, אף שהיא אינה מוגבלת עוד על-פי חוק, חסומה אם כן עדיין במחסום אחר – היכולת לשלם. נוסף על כך, על לא-אזרחים, בעיקר מהגרים ממדינות אפריקאיות אחרות, חלות עדיין הגבלות משפטיות שונות, וזכויותיהם מהוות נושא לדאגה בעידן החדש שאחרי האפרטהייד.

על-מנת להעמיד עקרונות משפטיים אלה בהקשרם, יהיה נכון להציג תמונת-על של דרום-אפריקה העכשווית, תוך שימת דגש בשלושת הממדים שאותם תיארו בראשית המאמר – המשפטי, החברתי והפוליטי.¹³

במישור המשפטי אנו עדים לעלייתה של זהות לאומית אחת, שמכילה את כל האזרחים על בסיס שווה. מתוך הכרה באי-השוויון ההיסטורי ובהפרדות שנקטו בתקופת האפרטהייד ואף קודם לכן, החוקה יוצרת מנגנונים לפתרון מתחים וקונפליקטים מתמשכים בתוך מסגרת לאומית מאוחדת.

במישור החברתי אנו עדים למגמות סותרות – מצד אחד, אינטראקציה חברתית בין-גזעית גוברת, החוצה את הגבולות שקבע האפרטהייד, ובה-בעת אי-שוויון מעמיק

¹³ סקירת-העל המוצגת כאן היא תמונה מורכבת שניזונה ממקורות רבים של מחקר יישומי, אשר אינם מצוטטים בה כל אחד בנפרד. עשרות דוחות מחקר שימושיים על החברה והפוליטיקה הדרום-אפריקאית העכשוויות ניתן למצוא באתרי האינטרנט הבאים: The Centre for Civil Society at the University of KwaZulu-Natal (www.ukzn.ac.za/ccs/); The Human Sciences Research Council (www.hsrc.ac.za/); The Community Agency for Social Enquiry (www.case.org.za/); The Institute for Democracy in South Africa (www.idasa.org.za/); The Centre for Policy Studies (www.cps.org.za/); The Centre for Development and Enterprise (www.cde.org.za/); The Institute for Justice and Reconciliation (www.ijr.org.za/).

חומר משפטי אפשר למצוא באתרים הבאים:

The Centre for Applied Legal Studies at the University of the Witwatersrand (www.law.wits.ac.za/cals/); The Centre for Human Rights at the University of Pretoria (www.chr.up.ac.za/); The Community Law Centre at the University of the Western Cape (www.communitylawcentre.org.za/).

ברוב האתרים הללו ניתן למצוא קישורים טובים לסוכנויות מחקר נוספות וכן לארגונים לא-ממשלתיים ולתנועות חברתיות אשר פעילים במגוון רחב של נושאים בתחומי החברה והפוליטיקה.

בתוך חלק מהקבוצות והיווצרותן של קבוצות זרות חדשות. ריבוי הדפוסים הגזעיים, הדתיים, הלשוניים, החינוכיים וההתיישבותיים החדשים בתקופה הבת-אפרטהיידית מונע היווצרות של שתי קבוצות נבדלות לחלוטין שכל אחת מהן מגובשת בפני עצמה. מבחינה זו, הרעיון של דרום-אפריקה כאומת הקשת בענן קיבל חיזוק. תושביה אכן מקיימים קשרים רבים ומסועפים, שאי-אפשר עוד לארגנם על-גבי ציר יחיד.¹⁴ תמונה דיכוטומית יותר ניתן לזהות רק במישור השלישי – של השיח הפוליטי. בחוגי הקונגרס הלאומי האפריקאי מקובל לדבר על דרום-אפריקה כעל מדינה של שני עמים – האחד עשיר ולכן והאחר עני ושחור. נוסח זה חוזר על עצמו בשיחות לא-רשמיות בדרום-אפריקה, ולעיתים אף במסגרות פורמליות יותר – פוליטיות או תקשורתיות. אולם רק לעיתים נדירות משתמשים בשיח זה כבסיס לתוכניות או מוסדות פוליטיים או חברתיים בני-קיימא.¹⁵

שלושת הממדים שלעיל מציגים אם כן **אחדות** משפטית, גיוון חברתי ודיכוטומיה פוליטית כהיבטים שונים של תקופת המעבר בדרום-אפריקה, אשר מתקיימים במצב של מתח. מצב-עניינים זה שונה מהמצב בישראל/פלסטין, שבה הדיכוטומיה היא המגמה השלטת מבחינה היסטורית, ופיצולים על בסיס אתני, לאומי, דתי וחברתי נוטים לחפוף אלה את אלה. אולם לישראל שבגבולות 1967, תקופת המעבר הדרום-אפריקאית יכולה לשמש מקור ללקחים רלוונטיים לעתיד.

1. אחדות

(א) אזרחות

חוקת 1996 מגדירה את הרפובליקה הדרום-אפריקאית כ"מדינה דמוקרטית ריבונית מאוחדת, המיוסדת על הערכים הבאים: (א) כבוד האדם, שאיפה לשוויון וקידום זכויות האדם וחירויותיו; (ב) העדר גזענות ומיננות (סקסיזם); (ג) עליונות החוקה ושלטון החוק; (ד) זכות בחירה לכל בגיר, מרשם בוחרים לאומי כללי, בחירות בפרקי-זמן קבועים וממשל דמוקרטי רב-מפלגתי, כערובה לאחריות, לפתיחות ולהיענות" (סעיף 1).¹⁶ החוקה ממשיכה וקובעת אזרחות דרום-אפריקאית משותפת, ומצהירה כי "כל האזרחים (א) זכאים במידה שווה לזכויות, לזכויות-היתר וליתרונות הגלומים באזרחות; (ב) נושאים במידה שווה בחובות ובאחריות הכרוכים באזרחות" (סעיף 23).

מגילת הזכויות, המהווה את פרק 2 של החוקה הדרום-אפריקאית, מקדשת עקרונות של שוויון וכבוד האדם. היא מצהירה כי "כולם שווים לפני החוק וזכאים

¹⁴ סקירה חדשה על אי-השוויון החברתי בתקופה שאחרי נפילת האפרטהייד אפשר למצוא אצל: JEREMY SEEKINGS & NICOLI NATTRASS, CLASS, RACE AND INEQUALITY IN SOUTH AFRICA (2006) (עותק שמור בידי המחבר).

¹⁵ TOM LODGE, POLITICS IN SOUTH AFRICA: FROM MANDELA TO MBEKI (2002)

¹⁶ Constitution of the Republic of South Africa, Act 108 of 1996 www.polity.org.za/html/govdocs/constitution/saconst.html

במידה שווה להגנת החוק וליתרונות הגלומים בו" (סעיף 9(1)), ומוסיפה כי "שוויון כולל הנאה מלאה ושווה מכל הזכויות והחירויות" (סעיף 9(2)). המדינה רשאית לקדם השגת שוויון באמצעות חקיקה או באמצעים אחרים, ואסור לה "לנקוט הפליה לא-הוגנת, ישירה או עקיפה, כלפי שום אדם, על בסיס כזה או אחר, לרבות גזע, מין, מגדר, היריון, מצב משפחתי, מוצא אתני או חברתי, צבע, נטייה מינית, גיל, נכות, דת, מצפון, אמונה, תרבות, שפה או לידה" (סעיף 9(3)). בהתייחס לכבוד האדם נאמר במגילה כי "לכל אדם יש כבוד מולד, ושמורה לו הזכות שכבודו יוכר ויזכה בהגנה" (סעיף 10). הפליה על רקע כל אחד מרכיבי הזהות המנויים לעיל נחשבת לא-הוגנת, "אלא אם כן מוכח שההפליה הוגנת" (סעיף 9(5)). אף שאין הגדרה ישירה של הפליה "הוגנת", הרושם הוא שהמונח מתייחס להפליה או העדפה מתקנת של מי שקודם לכן קופחו (שחורים, נשים ואנשים עם מוגבלויות). הללו זכאים ליחס מועדף כפיצוי על קיפוחם בעבר, או בלשון החוקה: "כדי לקדם השגת שוויון, מותר להשתמש בחקיקה ובאמצעים אחרים שמטרתם להגן על אנשים או קבוצות של אנשים שקופחו בעטייה של הפליה לא-הוגנת, או לקדם" (סעיף 9(2)).

(ב) מקרקעין ותיקון עוולות

בהתייחס לסוגיה המכרעת של מקרקעין, החוקה מחייבת את המדינה "לנקוט אמצעי חקיקה ואמצעים סבירים אחרים, במסגרת המשאבים העומדים לרשותה, על-מנת לטפח תנאים שיאפשרו לאזרחים להשיג גישה למשאבי קרקע על בסיס שוויוני" (סעיף 25(5)). סעיף זה מבקש לענות על צורכיהם של פרטים או קהילות אשר עד כה נמנעה מהם גישה לאדמה באמצעות "תחיקה או נוהג מפלים על רקע גזעי" (במיוחד חוקי המקרקעין משנת 1913 ומשנת 1936), ומעניק להם את הזכות להשיג חזקה או "פיצוי הולם". במילים אחרות, הם זכאים להשבת רכושם או לפיצוי שווה-ערך (חלקה דומה או גמול כספי).

חלק זה בחוקה מרשה למדינה "לנקוט אמצעי חקיקה או אמצעים אחרים על-מנת לחולל רפורמה בנושאים של קרקע או מים, או רפורמה קשורה אחרת, כדי לתקן את תוצאותיה של ההפליה הגזעית הקודמת" (סעיף 25(8)). אולם סטייה כזו מהסדרי השוויון מותרת רק במסגרת "חוק בעל תחולה אוניוורסלית, ובלבד שהסייג מתקבל על הדעת וניתן להצדקה בחברה פתוחה ודמוקרטית המיוסדת על כבוד האדם, שוויון וחירות" (סעיף 136(1)). בשילוב עם סעיף 9(5), אפשר שהכוונה היא שמדיניות של העדפה מתקנת או השבת מקרקעין, המעניקה קדימות לפרטים מקבוצות שסבלו הפליה גזעית בעבר, לא תיחשב מפלה בהווה.

לשם טיפול בתביעות מקרקעין וקביעת תוקפן הוקמו נציבות להשבת מקרקעין ובית-משפט לתביעות מקרקעין, אולם הללו פועלים בתהליך איטי שמעמיד במבחן את סבלנות העותרים. מכל מקום, הבעיה בדרום-אפריקה, יותר ממחסור במקרקעין כנכס

כלכלי, היא חוסר בקרקע למגורים והשאיפה לשוב לאדמות משפחה כאמצעי להתחבר למורשת המשפחתית. מעטים יכולים למצוא את מחייתם מחקלאות לצורכי קיום בלבד.

(ג) חינוך, שפה ותרבות

החוקה מעניקה זכות לכל אדם להקים ולקיים מוסדות חינוך פרטיים, בתנאי שהם אינם "מפלים על יסוד גזע" (סעיף 29(3)). מניסוח זה משתמע שא"ל יסוד אחר להפליה (שאינו גזעי) אפשר להתייחס מעט אחרת. בפועל, רוב בתי-הספר הפרטיים בעלי האופי הדתי או התרבותי הספציפי מתנים קבלה בהסכמת ההורים שילדם ישתתף בכל הפעילויות בבית-הספר (במיסה של יום שישי בבתי-ספר קתוליים, למשל, או בחגיגות ראש השנה באלה היהודיים), אבל אינם מסרבים לקבל תלמידים רק מפני שהם אינם משתייכים לקבוצה ה"מתאימה".

אין לשלול ממי שמשתייכים ל"קהילה תרבותית, דתית או לשונית" את הזכות " (א) ליהנות מתרבותם, לנהוג על-פי דתם ולהשתמש בשפתם; (ב) ליצור ולקיים התאגדויות תרבותיות, דתיות ולשוניות, או גופים אחרים של החברה האזרחית, או להצטרף לגופים קיימים כאלה", יחד עם חברים אחרים מאותה קהילה, כל עוד הם מנצלים את זכויותיהם אלה באופן שאינו סותר את התנאים במגילת הזכויות (סעיף 31). סיוג הזכויות שלעיל באי-חריגה ממגילת הזכויות נועד, בין היתר, להבטיח שלא ייעשה שימוש בנימוקים של דת, תרבות או שפה כמסווה להפליה גזעית, באופן שינציח את ההפליה תחת אצטלה מעוררת-מחלוקת פחות (כפי שנעשה בשלהי עידן האפרטהייד). כדי להעניק תוכן רב יותר לזכויות התרבותיות המנוסחות במעורפל, החוקה מסדירה את הקמתה של ועדה לקידום זכויותיהם התרבותיות, הדתיות והלשוניות של קהילות, ולהגנה עליהן. על ועדה זו "לעודד כיבוד זכויות של קהילות תרבותיות, דתיות ולשוניות" וכן "לעודד ולפתח שלום, אחווה, אנושיות, סובלנות ואחדות לאומית בין קהילות תרבותיות, דתיות ולשוניות, על יסוד שוויון, העדר הפליה וחופש ההתאגדות" (פרק 9 – מוסדות מדינה התומכים בדמוקרטיה קונסטיטוציונית, סעיף 185).

הוועדה קמה רק בשנת 2002, שש שנים אחרי שאומצה החוקה. בהקדמה לחקיקה שיצרה אותה נקבע כי "האומה הדרום-אפריקאית מורכבת ממגוון של קהילות תרבותיות, דתיות ולשוניות", וכן "מדיניות העבר הותירה מורשת של פילוג וחוסר שוויון בין הקהילות הללו", שהכרחי להתגבר עליהם. אשר על-כן, מטרותיה של הוועדה הן "לקדם כבוד... כלפי זכויותיהן של הקהילות התרבותיות, הדתיות והלשוניות" וכן "לקדם ולפתח... סובלנות ואחדות לאומית בין הקהילות התרבותיות, הדתיות והלשוניות ובתוכן", ו"לקדם את זכותן של הקהילות לפתח את מורשתן שנרמסה לאורך ההיסטוריה". כל זאת מתוך התכוונות "לסייע בפיתוח אסטרטגיות שיקדמו שיתוף מלא ופעיל של קהילות תרבותיות, דתיות ולשוניות בנינוי האומה בדרום-

אפריקה", ו"לעורר מודעות בקרב צעירי דרום-אפריקה בדבר הרבגוניות התרבותית, הדתית והלשונית של הקהילות השונות ובדבר זכויותיהן".¹⁷

כפי שבוודאי ברור מכאן, הקהילות על זכויותיהן נתפסות כיושבות לבטח במסגרת לאומית חובקת (המכילה בהגדרה את כלל האזרחים), שבתוכה כל זהויות-המשנה כפופות לזהות הלאומית המשותפת. יצוין העדרם של מונחים כגון "אתניות", "גזעיות" או "שבטיות" בחוקה. מונחים כאלה הושמטו משום שהם היו עלולים להתפרש כאימוץ המונחים של עידן האפרטהייד. ניכרת בחוקה העדפה ברורה של מונחים ניטרליים יותר, כגון "דת", "תרבות" ו"לשון", מפני שאלה אינם טעונים מטען מפלג כזה.

באותה נימה, החוקה מדברת ב"זכות האומה הדרום-אפריקאית כולה להגדרה עצמית", מבלי שהדבר מונע, "במסגרת הזכות הזאת", הכרה בזכות ההגדרה העצמית, על בסיס טריטוריאלי או אחר, של קהילות בעלות מורשת תרבותית ולשונית משותפת (פרק 14 – הסדרים כלליים, סעיף 235). ניסוח מעניין זה מכפיף באופן מובהק כל זכות קבוצתית ספציפית לזכויות הלאומיות הכלליות. הוא מותיר בגדר אפשרות היפרדות בהסכמה כללית, אבל משייך את הסוגיה לסעיף נידח של החוקה. מיקומה בפרק ששמו "הסדרים כלליים", ובתת-פרק ששמו "עניינים אחרים", אומר לנו משהו על הסבירות שחלופה כזאת תישקל אי-פעם ברצינות.

סעיף זה נכלל בחוקה כדי לרצות לאומנים אפריקנרים (ואולי גם בני זולו מסורתיים) בסיבוב ההידברות האחרון לפני המעבר למשטר דמוקרטי. עד כה לא הראתה הממשלה סימנים שיש בהם כדי לרמוז כי תיאות להתייחס לשאיפות בדלניות. אל הניסיון היחיד של אפריקנרים לבנים להקים "אזור מחיה" משלהם בשולי מדבר קלהרי התייחסה הממשלה בגיחוך כאל פנטזיה הזויה.

2. גיוון

בה-בעת שהחוקה מיסדה שוויון משפטי ויצרה מנגנונים לגיבוש אחדות לאומית (מבלי להזניח את השונות הפנימית), המשיכה החברה הדרום-אפריקאית לנוע בכיוונים חדשים ושונים. לא כאן המקום לדיון מפורט בחיי החברה הדרום-אפריקאית שאחרי האפרטהייד, ועל-כן נסתפק רק בכמה סוגיות-מפתח.

אי-השוויון כיום כִּן קבוצות גזע חריף פחות מכפי שהיה, אולם כמִן כל קבוצה החמיר אי-השוויון, כפי שקרה בחברה בכללותה. עלייתו של מעמד בינוני שחור, בעיקר הודות להעסקה על-ידי המדינה ולתמיכתה, הוא הרכיב היחיד החשוב ביותר בהתפתחות זאת, ופנים אחרים שלה הם הופעתם מחדש של מספר גדול של עניים

¹⁷ Commission for the Promotion and Protection of the Rights of Cultural, Religious and Linguistic Communities Act, 2002, www.polity.org.za/pdf/CommissionForThePromotion.pdf

לבנים. להתפתחות זו יש כמובן ממדים כלכליים, אבל לענייננו רלוונטיות יותר השלכותיה על דפוסים של התיישבות וחינוך.

מראשית שנות התשעים עברו אפריקאים שחורים רבים מהמעמד הבינוני אל הפרוורים הלבנים, וכן לאזורי הצבעונים וההודים, וכך נוצרו שכונות מעורבות בערים הגדולות, במיוחד ביוהנסבורג. עם זאת, עיירות השחורים העניות, וכן יישובים לא-מוכרים חדשים אשר הוקמו בעיבורי הערים ויושבו במהגרים מאזורי הכפר, נותרו על טוהרת השחורים. יישובים אלה נהפכים לעניים יותר באופן יחסי ככל שמשפחות מצליחות, בעלות כישורים ועשירות יותר, משפרות את תנאי הדיור שלהן על-ידי מעבר אל פרוורי הערים.

אלה העוברים לפרוורים, וגם רבים מאלה שאינם עושים כן, שולחים את ילדיהם לבתי-הספר של הפרוורים. כתוצאה מכך פסקה – אפילו בערים קטנות והשמרניות – התופעה של בתי-ספר שאוכלוסייתם על טוהרת הלבנים. צד השלילה בכך הוא שבת-הספר בעיירות השחורים מאבדים תלמידים ממשפחות מבוססות ומשכילות יותר, ולעיתים מזומנות חלה בהם כתוצאה מכך הידרדרות ברמת החינוך ובאיכות משאבי ההוראה. להורים בעלי אמצעים כבר אין תמריץ לתרום לשיפור בתי-הספר בעיירות השחורים, אם ילדיהם יכולים לזכות בחינוך טוב יותר בפרוורים. הורים שיכולים להרשות זאת לעצמם מעדיפים פתרון אישי מהיר ויעיל לילדיהם, במקום כניסה למאבק ארוך לשינוי מבני, אף שבסופו של מאבק כזה ירוויחו ממנו כולם.

התוצאה של כל השינויים הללו היא אינטגרציה רחבה יותר באזורי מגורים ובמוסדות חינוך בקרב מעמדות-הביניים (המורכבים מאנשים עם תעסוקה קבועה במגזר הפורמלי), לצד קיבוע עוני מרוד בקרב מיעוט גדול מאוד של אפריקאים שחורים, אשר נדחקים אל השוליים, מנוכרים ונעדרי ארגון פוליטי.¹⁸

אף שאין כמעט סימנים לכך שאנשים נוטשים תרבויות ושפות ילידיות, אנגלית נהפכת לשפה המשותפת העיקרית, ובקרב הצעירים נוצרת תרבות עירונית חדשה המתאפיינת בדמיון באורח החיים, בצריכת התרבות, במוזיקה ובסממני מעמד, כגון טלפון נייד וכדומה. בה-בעת, לאלה המנהלים את רוב חיי החברה שלהם בשפה ילידית לא הייתה מעולם שפה או מסורת מאחדת (בדרום-אפריקה יש תשע שפות אפריקאיות רשמיות), וגם כיום אין להם. בערים קטנות ובאזורים הכפריים נפוצה עדיין האפריקנס, אבל כמו את השפות האפריקאיות המקומיות, האנגלית דוחקת אותה אל השוליים בתקשורת הלאומית, בעולם העסקים, בחינוך ובפוליטיקה.

¹⁸ נוסף על SEEKINGS & NATTRASS, לעיל ה"ש 14, ראו: HEIN MARAIS, SOUTH AFRICA – LIMITS TO CHANGE: THE POLITICAL ECONOMY OF TRANSITION (2001); ASHWIN DESAI, WE ARE THE POORS: COMMUNITY STRUGGLES IN POST-APARTHEID SOUTH AFRICA (2002) (עותק שמור בידי המחבר); SAMPLE TERREBLNACHE, A HISTORY OF INEQUALITY IN SOUTH AFRICA: 1652–2002 (2003).

הדת, אשר איחדה את הבריות לפני האפרטהייד וחילקה אותם במהלכו, מאחדת אותם מחדש מאז הגיע משטר זה אל קיצו. התחייה הנוצרית, בדמות כנסיות אוונגליות חדשות ומפלגה אשר מיוצגת בפרלמנט (המפלגה האפריקאית הנוצרית-הדמוקרטית – African Christian-Democratic Party), יצרה בסיס חדש לברית בין שמרנים – לבנים ושחורים – שמשותף להם הניכור הן מהמודרניות הלאומית מבית-מדרשה של מפלגת הקונגרס הלאומי האפריקאי והן מהמודרניות הליברלית של מפלגת האופוזיציה העיקרית בהנהגה לבנה – הברית הדמוקרטית (DA – Democratic Alliance).

נוצר מערך גזעי חדש אשר פירק את רעיון ה"שחורות" ברוח "התודעה השחורה" (כל אלה שלא נכללו בהגמוניה הלבנה – אפריקאים, צבעונים והודים), ויצר ברית לא-רשמית שמפרידה אפריקאים שחורים מכל היתר (לבנים, צבעונים והודים). רוב הלבנים וחלקים ניכרים משתי הקבוצות האחרות מרגישים מודרים ממרכז הכוח החדש בהנהגת הקונגרס הלאומי האפריקאי – מפלגה שבעליל נותנת קדימות לאפריקאים השחורים הילידים. את ההתפתחויות הללו משלימים קשרים חברתיים ותרבותיים ההולכים ונרקמים בין קבוצות המיעוט (לבנים, צבעונים והודים), שבבסיסם שפה משותפת (אנגלית או אפריקנס) ותנאי חיים פיזיים דומים. מבחינה פוליטית, הצבעונים וההודים מחלקים את תמיכתם בעיקר בין הברית הדמוקרטית והקונגרס הלאומי האפריקאי, רוב הלבנים תומכים במפלגה הראשונה, ואילו רוב השחורים תומכים בשנייה.

כאשר מתבוננים על המגמות המתוארות לעיל במשולב, פירושן הוא שקווי המתאר שהפרידו בין אנשים על יסוד גזע, ואשר האפרטהייד הדגישם, הולכים ונעלמים. אולם התוצר אינו חברה הומוגנית, אלא פיצולים חדשים תחת הישנים, שאי-אפשר לייחסם לציר מפריד אחד. במקומו אנו מוצאים בריתות חדשות סביב היבטים משותפים רבים – כלכליים או חברתיים (הכנסה, שפה, תרבות, מגורים, חינוך, דת), אך לא אחרים. כמוכן מסוים, הרבגוניות הזאת מחזקת את האחדות המשפטית המוצהרת בחוקה, מפני שהיא חוסמת היווצרות חזית מאוחדת נגדה. התוצאה, כמוכן, אינה חברה שוויונית או כזו שבה להשתייכות הקהילתית אין עוד משמעות. אנו מוצאים חברה עם קווי שבר רבים, ובלי חוט מאחד שיהווה בסיס להתגייסות פוליטית.

שתי הקבוצות היחידות המתאפיינות במידה כלשהי של נטייה בדלנית קודמת או ארגון בדלני מוקדם – האפריקנרים הלבנים והשחורים דוברי הזולו – אף שמעולם לא היו מאוחדות ממש, מפולגות כיום עוד הרבה יותר מבעבר. בלי ההשפעה המלכדת של עוצמת המדינה, החריפו המחלוקות הפנימיות בקרב האפריקנרים, ונוצר שסע בין שתי קבוצות רחבות: אלה שניצלו את יתרונות האפרטהייד כדי לצבור השכלה, כישורים ונכסים, אשר מאפשרים להם לשרוד עתה בנוחות גם בלי תמיכות המשטר הישן; ומולם אלה שנתרו תלויים בסובסידיה ממשלתית (חקלאים קטנים וכינוניים, נתמכי סעד וכדומה) – הסובלים העיקריים מהתמוטטות האפרטהייד. אלה האחרונים היו רוצים אולי להתנגד לסדר החדש, אבל אחרי שאיבדו את המונופול שהיה להם על נשק ושליטה בכוחות הביטחון, ובהיותם מבודדים מלבנים אחרים, אין להם יכולת לעשות

זאת, ובאופן כללי הם השלימו עם גורלם. התגובה השכיחה ביותר שלהם היא התנתקות כללית (להוציא כמה פעילים שיכולים לעורר מהומות, אך לא הרבה מעבר לכך). הראשונים – אלה שניצלו באופן מרבי את האפרטהייד – התמזגו עם לבנים אחרים, מבחינת ההשקפות החברתיות ותנאי חייהם, בתמיכה במפלגת האופוזיציה הליברלית (הברית הדמוקרטית), בלי הרבה סיכוי לאיים באופן ממשי על מפלגת הקונגרס הלאומי האפריקאי, אבל עם מידה של השפעה עקיפה על המדיניות הכלכלית (מתוקף הדומיננטיות הנמשכת שלהם במגזר העסקי, הן במישור המקומי והן במישור הבין-לאומי).

על רקע אובדן מעמדה הנשגב של האפריקנס, וההכרה הגוברת בכך שהלבנים הם מיעוט בקרב דוברי השפה, השתנו חלק מהביטויים המאורגנים של התרבות האפריקנרית הלבנה. למשל, האחווה האפריקנרית הסודית ורבת-העוצמה שינתה את שמה (מ-Broederbond ל-Afrikaner Bond) ופתחה את שעריה לדוברי אפריקנס שחורים כלבנים (אך לא לנשים), והכנסייה ההולנדית הרפורמית (Dutch Reformed Church) – אחד מעמודי-התמך האידיאולוגיים המרכזיים של האפרטהייד – התנצלה על מעשיה בעבר והצטרפה לכנסיות הזרם המרכזי המאורגנות במועצת הכנסיות הדרום-אפריקאית (SACC – South African Council of Churches), שהייתה כוח מוביל במאבק ההיסטורי נגד האפרטהייד.¹⁹

דוברי הזולו לא היו מאוחדים מעולם, והאוטונומיה קוואלו, יציר האפרטהייד, שהייתה הבסיס לתנועת האינקתה (Inkatha), נשענה על מיזוג כפוי של שתי אוכלוסיות נבדלות: האחת הייתה קשורה באופן היסטורי לממלכת זולו בחלק הצפוני של פרובינציית קוואלו-נטל (KwaZulu-Natal), ורוב חבריה חיים באזורים כפריים תחת שלטונם של מנהיגים מסורתיים; והאחרת מרוכזת בדרומה של אותה פרובינציה ובאזורים עירוניים אחרים, ובדרך-כלל עוינת מנהיגות מסורתית. מכיוון שהם מפוזרים באזורים הכפריים ונתמכים על-ידי שליש בלבד מתושבי המחוז, אין סיכוי רב שהדחפים הבדלניים של אחדים מבין המנהיגים יתממשו.

לכל ה"קבוצות" האחרות שסוגו תחת האפרטהייד כנבדלות – קוסה (Xhosa), ונדה (Venda), צוואנה (Tsawana) ואחרות – אין חיי שיתוף מאורגנים של ממש, והן אינן מהוות מוקד של פעילות פוליטית מתמשכת. יש אולי ציבורים קטנים של אנשים הרוצים באוטונומיה, במיוחד באזורים הכפריים, אבל הללו מבודדים ובמגמת היחלשות. חלק-הארי של כוחות הביטחון ומנגנוני המנהל של הבנטוסטנים לשעבר התמזגו עם מחלקות המדינה הלאומית, ואיבדו את הבסיס הפוליטי והארגוני המיוחד שהיה להם.

¹⁹ לעניין השינויים במעמדם של האפריקנרים ושל האפריקנס מנקודת-השקפה היסטורית, ראו: HERMANN GILIOME, THE AFRIKANERS: THE BIOGRAPHY OF A PEOPLE (2003) (עותק שמור בידי המחבר).

3. דיכוטומיה

רק במישור השיח הפוליטי שולטת השקפה דיכוטומית ביחס לחברה ולפוליטיקה הדרום-אפריקאיות. בנאום מפורסם שנשא בפרלמנט בשנת 1998, אמר מבקי (Mbeki), מי שהיה אז סגן הנשיא, כי דרום-אפריקה מורכבת משתי אומות:

אחת האומות הללו היא לבנה ואמידה באופן יחסי, בלי קשר למגדר או לפיזור מרחבי. יש לה גישה ישירה לתשתית כלכלית, פיזית, חינוכית ותקשורתית מפותחת... האומה השנייה והגדולה יותר של דרום-אפריקה היא שחורה וענייה, וענייה המרודים ביותר הם הנשים באזורי הכפר, האוכלוסייה השחורה הכפרית בכללותה ובעלי המוגבלויות. לאומה זאת... אין למעשה כל אפשרות אמיתית לממש את מה שנתר בפועל זכות תיאורטית בלבד לשוויון הזדמנויות...²⁰

על-פי מבקי, מציאות זאת של שתי אומות היא "תולדה של תקופה ארוכה של שלטון קולוניאלי ומשטר הפרדה גזעית של מיעוט לבן", והיא לא תימחה במהרה מפני ש"השגתם של התנאים החומריים שבכוחם גם לחזק וגם לייצג בינוי אומה ופיוס היא עניין לשנים ארוכות".²¹ רגשות אלה שכיחים בדרום-אפריקה, ומרבים לשומעם בדיונים ציבוריים, בכתבות עיתונאיות ועוד. הם חלק נכבד מהרטוריקה של ממשלת הקונגרס הלאומי האפריקאי, שנועד גם למשוך אליה תמיכה וגם להצדיק את מדיניותה. במסגרת רטוריקה זאת המפלגה מדגישה את פועלה – למשל, בהספקת השירותים לאזורים נידחים ובשיפורם, בתחום ההעדפה המתקנת ובנקיטת מכוונות בין-לאומית פרוגרסיבית – אך במקביל משתמשת בטיעון שלעיל כהסבר למשך הזמן הרב שנדרש כדי לשפר את מצבם של מגזרים נחשלים של האוכלוסייה. מה שרטוריקה זאת לא יצרה הוא ניסיון שיטתי להקצות מחדש את המשאבים, תוך הטייתם מהעשירים לעניים, או להשתמש בפיצול גזעי זה כבסיס לארגון-מחדש פוליטי. להפך, היא משמשת כטיעון לצורך לסגור את הפער בין שתי האומות וליצור אומה אחת. כלומר, המטרה הכללית נשארת בינוי אומה, והשאלה שעל הפרק היא איך משיגים מטרה זאת.

בפרק הבא אדון בשני מקרים שממחישים כיצד שיקולים משפטיים, חברתיים ופוליטיים מתמזגים ויוצרים תוצרים היסטוריים שונים. שני המקרים לקוחים מדרום-אפריקה, והוזכרו לאחרונה במסגרת הליך משפטי שהתקיים בישראל בעניין אזרחות, מגורים וחיי משפחה. במהלך הדיון יודגשו ההבדלים בין עידן האפרטהייד לבין זה שבא אחריו, והלקחים שניתן להפיק מהם כדי להאיר את המצב בישראל.

²⁰ Statement of Deputy President Thabo Mbeki at the Opening of the Debate in the National Assembly, on "Reconciliation and Nation Building", 29 May 1998, www.info.gov.za/speeches/1998/98602_0x2189810390.htm

²¹ שם.

ד. חוקי אישור מעבר וחיי משפחה

בשנת 2003 הגישו שני ארגוני זכויות אדם בישראל עתירה לבית-המשפט הגבוה לצדק נגד חוק האזרחות שנחקק באותה שנה. היו אלה עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל, והאגודה לזכויות האזרח בישראל. למעט יוצאים-מן-הכלל ספורים, החוק מונע פלסטינים תושבי השטחים הנשואים לאזרחים ישראלים מלהשיג אישור כניסה לישראל, אישור תושבות ארעי או מעמד של תושב-קבע או אזרח. תיקון מאוחר יותר לחוק, שנכנס לתוקפו בשנת 2005, החיל את האיסור מחדש על השגת תושבות ואזרחות, אבל הגביל את תחולת החוק לגברים מתחת לגיל 35 ולנשים מתחת לגיל 25 שמוצאם בשטחים הכבושים.

העותרים הטילו ספק בחוקיות החוק על בסיס היותו מפלה, באשר הוא משפיע על אוכלוסייה אחת בלבד של אזרחים – הפלסטינים-הישראלים הנשואים לפלסטינים מהשטחים הכבושים. עוד הם טענו כי החוק מפר זכויות-יסוד של כבוד, שוויון ופרטיות, בכך שהוא מונע מאזרחים את הזכות לחיי משפחה. במאי 2006 דחה בג"ץ את העתירה ברוב דחוק – שאינו טיפוסי – של שישה מול חמישה שופטים. אחד מבין ששת שופטי הרוב הסכים שהחוק מפר את הזכות לחיי משפחה ולשוויון, אבל גרס כי עד שתמצא המדינה סידור משפטי חלופי, יש להמשיך להחילו. שימת הדגש באופייה הארעי של התחיקה (כהוראת שעה) עשויה להוות פתח לביטולה בעתיד.

החלטת בית-המשפט התקבלה בברכה על-ידי אלה הטוענים בזכות חיזוק אופייה היהודי של המדינה, ובביקורת מצד ארגוני זכויות אדם ואחרים, אשר ראו בה החלטה מפלה וגזענית. פרשנים קבעו כי במתח שבין ההתייחסות אל ישראל כאל "מדינה יהודית" לבין ההתייחסות אליה כאל "מדינה דמוקרטית", הכריע בית-המשפט לטובת הראשונה.²²

לא כאן המקום להעריך את החלטת בית-המשפט או את תקפות טיעוניהם של העותרים. לענייננו חשובה הרלוונטיות של הראיות שנלקחו ממקרים משפטיים בדרום-אפריקה, ואשר שימשו את מנסחי העתירה לחיזוק טענותיהם. בהסתמך על מסמך שהפיק ארגון זכויות אדם דרום-אפריקאי – המרכז למשאבים משפטיים (Legal Resources Centre) – טענו העותרים כי בעיצומו של עידן האפרטהייד הרשו בתי-המשפט הדרום-אפריקאיים לבני-זוג של מאות אלפי פועלים שחורים להצטרף אל בני-זוגם, על-אף האיסור שחל על מגורים משותפים במקרים שבהם רק לאחד מבני-הזוג היה אישור חוקי לשהות באזורים העירוניים.

²² זאב סגל "שופטי בג"ץ העדיפו מדינה יהודית על פני מדינה דמוקרטית" הארץ 15.05.2006 א1. בדבר המערכת הייתה ביקורת לא רגילה בהריפותה נגד פסיקת בג"ץ: "אות קלון לעליון" הארץ 15.05.2006 ב1.

בעניין שאליו מתייחסת העצומה – *Komani v. Bantu Affairs Administration* – Board Peninsula Area (1980) SA 448(A) (להלן: עניין קומני) – עלתה סוגיה של פירוש מסוים של סעיף 10 לחוק מס' 25 משנת 1945 לגיבוש (האזורים העירוניים של הבנטו (Bantu (Urban Areas) Consolidation Act). החוק, שהיה מרכזי ביותר ביישום מדיניות האפרטהייד, תבע משחורים המבקשים לחיות באזורים עירוניים לעמוד בדרישות קפדניות ביותר. המקרה התייחס לתוקפם של נהלים אדמיניסטרטיביים מסוימים שנוסחו על-מנת למנוע שחורים מלמלא אחר התנאים הללו, כגון דרישה למסמכים ואישורים שהחוק אינו דורשם ואשר קשה מאוד להשיגם. אחרי שבת-משפט שונים פסקו נגד העותר, הוכרע לבסוף המקרה על-ידי בית-דין לערעורים, אשר מצא כי הנהלים המסוימים שנקטה המנהלה לענייני בנטו (Bantu Affairs Board) היו בגדר חריגה מסמכות (*ultra vires*). במילים אחרות, בית-המשפט מצא כי הרשויות המנהלתיות האוכפות את החוק חרגו מסמכותן והטילו הגבלות בלתי-מתקבלות על הדעת על העותרים (אישה שביקשה להצטרף לבעלה, אשר החזיק בידיו אישור שהייה תקף).

העותרים לבג"ץ הישראלי הצביעו על פסיקה זו כעל עדות לכך שאפילו במשטרים של הפליה קשה, דוגמת משטר האפרטהייד, יש שבת-המשפט מכירים בזכויות לכבוד ולפרטיות (במקרה זה ככל שהן נוגעות בזכויות משפחה), ומשתמשים בהן כדי לבטל הגבלות דרקוניות על זכויות המגורים. בקשת העותרים הייתה שבג"ץ ילך בעקבות בתי-המשפט הדרום-אפריקאים ויבטל נהלים לא-מידתיים ומפלים ביחס לאזרחות ולזכויות שהייה של אנשים נשואים. בהצהרה אחרי החלטת בג"ץ חזר ארגון עדאלה על הנקודה, באומרו כי "אפילו בית המשפט הדרום אפריקאי סירב בשנת 1980, ובשיאו של האפרטהייד, לאשר הוראות דומות לחוק הישראלי בהיותן פוגעות בזכות למשפחה".²³ עניין קומני, שהינו אחד מתוך רשימה ארוכה של תקדימים שהובאו כתמיכה בעתירה, הוא היחיד המוזכר בתגובת עדאלה על הפסיקה שהתקבלה במאי 2006. ברור שהקשר הסמלי למשטר האפרטהייד הוא השיקול שהכריע בבחירה זו, ופחות אופייה המדויק של הפסיקה המסוימת הזאת.

אף שכוונותיהם של העותרים נאצלות, הפירוש שלהם לעניין קומני אינו משכנע לגמרי.²⁴ אחד המקורות שהם נשענים עליהם – טענותיו של צ'רלס פילאי (Charles Pillai) בשם המרכז למשאבים משפטיים (Legal Resources Centre – LRC) – הוא מוטה בעליל. מכיוון שארגונו של פילאי מילא תפקיד מכריע בזכייה בבית-המשפט, דבריו מחמיאים לארגון באופן טבעי. כלומר, אל הצהרתו כי "הכרעות אלה הניבו שיפור

²³ הודעה לעיתונות מטעם עדאלה, 14 במאי 2006. www.adalah.org/heb/pressreleases2006_may.php#06_05_14

²⁴ אין בדברים אלה כדי לרמוז כאילו אנו מטילים ספק בתקפות העתירה, אלא רק שהשימוש בדוגמה המסוימת הזאת לחיזוק טענתם של העותרים הוא בעייתי. העותרים משתמשים במשפטים אחרים ובדוגמות נוספות מהקשרים שונים שבהם איננו דנים כאן.

משמעותי בחייהם של מאות אלפי שחורים שחיו בערי-לינה סמוכות לאזורים של לבנים²⁵ יש להתייחס בעירבון מוגבל. נכון שמיתון החלתו של חוק אישורי המעבר היה צעד נכון בעיקרון, אולם השפעתו בפועל הייתה מועטה ונגעה באנשים ספורים בלבד. אפילו המרכז למשאבים משפטיים הכיר במוגבלותה של הפסיקה, באומרו: "אולם בבחינה מדוקדקת יותר של ההיגיון שמאחורי הפסיקה, אפשר לראות שערכאת הערעור נשמרה מאוד מעיסוק בזכויות-יסוד, ולמעשה הכריעה את המקרים על בסיס צר ככל שיכלה, בהשתמשה בעקרונות של המשפט המינהלי."²⁶

אכן, העותרים מכירים בכך שהפסיקה התבססה על האופן הבלתי-סביר שבו יושמו הנהלים, ולא על אופייה המפלה של החקיקה כשלעצמה. במילים אחרות, הפסיקה מצאה פסול ביישום הטכני של העקרונות, ולא בעקרונות עצמם. הסתייגות זאת אינה מובאת בחשבון במידה מספקת בעתירה, אשר מתמקדת ביתרונות המעשיים שנבעו מפסיקת קומני למספר גדול של אנשים. דבר זה בעייתי אפילו היו הטענות המופרזות מדויקות (למעשה, בשנים המעטות שבין הפסיקה שהובאה לעיל (משנת 1980) ועד לביטולם של חוקי אישור המעבר (בשנת 1986), מספר הנהנים האמיתי היה בוודאי בגדר מאות, ולא מאות אלפים).²⁷ הבעייתיות נובעת משלושה טעמים (אשר מתאימים פחות או יותר לשלושת הממדים שתיארנו לעיל – המשפטי, הפוליטי והחברתי):

- הטיעון שהועלה בבג"ץ הישראלי מערער על התחיקה שבה מדובר כמפלה וכבלתי-סבירה, ולא על דרך אכיפתה, כפי שהיה במקרה הדרום-אפריקאי. פסיקה לגבי התנהלות אדמיניסטרטיבית אינה יכולה לשמש תקדים שיקבע את חוקיותם של עקרונות מדיניות מהותיים.
- המקרה הדרום-אפריקאי מתייחס ליחסים בין אזרחים (אם גם אזרחים שהחוק מפעיל כלפיהם הגבלות), ואילו במקרה הישראלי מדובר ביחסים שבין אזרחים לבין לא-אזרחים. קל יותר להעניק זכות תושבות ואישורי מגורים למהגרים פנימיים מאשר לאשר תושבות – ומאוחר יותר אזרחות – למהגרים מבחוץ. הדבר נכון במיוחד כאשר כל הנחה משפטית לעותרים במקרה הישראלי מעוררת שאלות כבדות-משקל על-אודות טבעה של המדינה ויחסיה עם הפלסטינים בתוך גבולותיה ומחוץ להם.

²⁵ CHARLES PILLAI, THE LEGAL RESOURCES CENTRE'S PRESENTATION TO THE ADVOCACY UNIT OF THE SOUTH AFRICAN HUMAN RIGHTS COMMISSION'S NATIONAL CONFERENCE ON RACISM (LRC, 2000) (עותק שמור בידי המחבר).

²⁶ שם.

²⁷ ראו את הדיון בקשיי האכיפה של הפסיקה והחלתה על מקרים אחרים אצל: RICHARD L. ABEL, POLITICS BY OTHER MEANS: LAW IN THE STRUGGLE AGAINST APARTHEID, 1980–1984, 28–43 (1995).

- ההקשרים החברתיים וההיסטוריים של שני המקרים שונים. אף שנקודה אחרונה זאת אינה שייכת לכאורה לאולם בית-המשפט, היא הייתה מכרעת מבחינת התוצאה בעניין קומני.

אם כן, מהם ההקשרים החברתיים וההיסטוריים של החלטת קומני? כפי שכבר צוין, בשנת 1980 כבר החל האפרטהייד בדרום-אפריקה להשתנות, במיוחד בכל הנוגע לתחיקה בענייני עבודה. בשנת 1979 הוקמו שתי ועדות חקירה על-מנת לחקור פנים שונים של יחסי עבודה, ולהציע דרכים לשיפור הזרימה של כוח העבודה לתעשייה ולמעסיקים. כתוצאה מכך נהפכו איגודים מקצועיים של שחורים לחוקיים (תוצר של ועדת ויהאן), והוקל הפיקוח על עובדים שקיבלו היתר לעבוד ולדור בעיר (תוצר של ועדת ריקרט). לתיקונים אלה היו שתי מטרות עיקריות:

- להסיר מכשולים בפני תנועה חופשית של עובדים, על-מנת לענות על צורכי מעסיקים ובמיוחד על הצורך בכוח עבודה יצרני ויציב יותר. אכיפה מדוקדקת של האפרטהייד נראתה כמתנגשת עם צורכי הכלכלה.
- ליצור הפרדה בתוך האוכלוסייה השחורה – משימה שהייתה חשובה במיוחד אחרי התקוממות סווטו בשנת 1976 – על-מנת למנוע התגבשות של התנגדות מאוחדת למשטר. על-ידי שריון זכויות-היתר המעטות אך החשובות של הפועלים תושבי הערים, ביקש המשטר ליצור אצלם אינטרס בשיטה ולרכוש את נאמנותם (או לפחות להקהות את הפוטנציאל המהפכני שלהם).

פסיקת קומני חשפה את המתח הבסיסי בהפרדה הגזעית בין הצייווי של הדרה על בסיס גזע לבין גישה נוחה לעבודה זולה:

כדי לשמר את תמיכת הבוחרים הלבנים מן השורה, הייתה המפלגה [השלטת] צריכה להבטיח את עליונותם הגזעית. אבל כוח עבודה שחור הוא שהניע את הכלכלה. כדי להגביר את כוח הייצור, נזקקה התעשייה לכוח עבודה שחור יציב, מרוצה ומשתבת. על-כן מעסיקים גדולים העדיפו תעסוקה מתמשכת... ועובדים מרוצים... יתר על כן, לבנים אמידים רצו שנשותיהם של פועלים גברים יעבדו אצלם בעבודות הבית.²⁸

אל לנו להמעיט בחשיבותה של פסיקת קומני כחלק מהתייחסות למצוקתם של פועלים רבים ושל בני משפחותיהם. אין ספק שפסיקה זו העניקה זריקת עידוד לכל הנאבקים באפרטהייד באפיק המשפטי. עם זאת, עלינו להכיר בכך שהיא הלכה בתלם של מגמות כלכליות ופוליטיות שכבר היו קיימות באותה שעה, ולא פעלה נגדן. בית-המשפט פעל

²⁸ שם, בעמ' 62.

אומנם באופן עצמאי, אולם חשוב להבין שגם מנקודת-מבטה של הממשלה לא היה היגיון בהתעקשות על אכיפה קפדנית של חוקי אישור המעבר, אשר עמדו ממילא להתבטל או להתמתן זמן קצר אחר כך. נוסף על כך, פקידי שהגנו על טוהר חוקי האפרטהייד בהתלהבות רבה מדי הפכו באופן מעשי את חייהם של האזרחים הלבנים לקשים יותר. בהתמודדות עם המתח שבין המחויבות האידיאולוגית ל"אפרטהייד הגדול" לבין צורכיהם הממשיים של הבוחרים הלבנים (כגון קבוצות שונות של מעסיקים) הייתה ידם של האחרונים על העליונה. הדרך לתיקון נפרצה, ופסיקת קומני רק סייעה להבטיח שהיא תישאר פתוחה.

בניגוד לדרום-אפריקה בראשית שנות השמונים של המאה הקודמת, שהחלה בתהליך של רפורמה, בהקשר של ישראל/פלסטין בשנת 2006 קשה יותר לחשוב על אינטגרציה. המגמה הכללית של הפוליטיקה הישראלית היהודית היא להרחיב את ההפרדה מהפלסטינים (בתוך ישראל ומחוץ לה). למעסיקים ישראלים אין כמעט צורך בפועלים מהשטחים הכבושים, ועל-כן אין להם מניע ללחוץ על הממשלה לשנות את מדיניותה. דעת-הקהל בישראל נעשית יותר ויותר שונאת זרים, והשיח ה"בטחוני", כמו-גם זה שעניינו "האיום הדמוגרפי" (רעיונות קשורים אשר מציגים את אותה קבוצת אנשים – הפלסטינים – כסכנה שיש להישמר ממנה), שולטים בדיון הציבורי שעניינו אזרחות והגירה. מול השיח של התנתקות מהפלסטינים עולה הצורך בקול אחר שיישמע למרחוק. למרבה הצער, בג"ץ לא מילא את התפקיד.

לא כאן המקום לניתוח מקיף של חוק האזרחות והכניסה לישראל. אולם יש מה ללמוד מהתבוננות על הדרך שבה רעיונות בדבר ביטחון ודמוגרפיה מטופלים במסגרתו. כל השופטים קיבלו את טענת המדינה שהמניע להגבלות על תושבות ואזרחות הוא האיום הבטחוני שהעותרים מהווים בכוח. הם דחו את הטענה שהמדינה מונעת משיקולי דמוגרפיה. במילים אחרות, הם כפרו בכך שמה שעומד מאחורי החקיקה הוא הרצון לצמצם את מספר התושבים הפלסטינים במדינה. אילו זה היה המצב, החלה של אמת-מידה אתנית כזו הייתה מפלה בעליל. שניים מהשופטים רמזו אומנם שלשיקול הדמוגרפי היה חלק בחקיקה, לצד השיקול ה"בטחוני", אולם בפסק-דינם הם התרכזו בהשלכות החקיקה יותר מאשר במניעה.

השופטים שקראו לבטל את החוק טענו כי השלכותיו יהיו בבחינת הפליה, אף שלא זאת הייתה כוונתו. השופטים שדחו קריאה זאת כפרו בכך שיהיו לחוק השלכות מפלות, מפני שהוא חל על כל בני-הזוג של תושבי השטחים הכבושים באופן שווה. ואף אם פלסטינים ישראלים יושפעו ממנו באופן לא-פרופורציוני, יהיה זה בשל סיבות ביטחון מוצדקות. גם השופטים שפסקו בזכות העתירה וגם אלה שפסקו נגדה היו תמימי-דעים שהפעלת אמת-מידה של הבחנה בין קבוצות אזרחים שונות על בסיס מוצא אתני – ובאופן מעשי הבחנה בין יהודים וערבים – אינה חוקית. זאת הסיבה לכך שהמדינה והשופטים שקיבלו את טיעוניה יצאו חוצץ נגד התפיסה כאילו אמת-מידה אתנית היא שהכתיבה את החקיקה. ברור שאמת-מידה כזו אכן שלטה בדיונים הציבוריים ובאלה

של מקבלי ההחלטות בהקשר של הסוגיה, אולם השופטים לא ייחסו לכך חשיבות, וגם לא הביאו בחשבון את האפשרות שהדגש שהושם בביטחון נועד אולי להסוות שיקולים אתניים ודמוגרפיים. באופן כללי הם הצליחו להכחיש את מה שברור לכל צופה, בלי קשר לעמדתו לגבי הפסיקה.²⁹

חקיקת האפרטהייד לא סבלה מסכיזופרניה מסוג זה. חוקיות השימוש באמת-מידה אתנית וגזעית בהקצאת זכויות שהייה לא הייתה נושא לוויכוח בהכרעה בעניין קומני. ככלות הכל, זו הייתה מהותו של האפרטהייד – להבחין בין בני-אדם על בסיס מוצאם. אולם בה-בעת, בהעמדת יישומן של ההבחנות הללו למבחן השלכות על שוק העבודה – הספקת עובדים ורווחיות כלכלית – סיפק האפרטהייד גם בסיס לאינטגרציה, אם גם לא שוויונית. במבט לאחור, המסגרת הכלכלית המאוחדת שיצרו השיטה ודרישותיה נהפכה למכרעת יותר מההבחנות הגזעיות המשפטיות. העדר מסגרת כלכלית מאוחדת דומה בישראל תקשה נסיונות אינטגרציה בין בני-אדם המצויים משני עבריו של החיץ האתני והלאומי.

מעניין שבהכרעת הדין של בג"ץ לא הייתה כל התייחסות לפסק-הדין בעניין קומני. נראה שהשופטים לא חשבו כי הוא רלוונטי למקרה שלפניהם, או אולי חשבו כי הוא מעלה את תמונת האפרטהייד על כל השלכותיה הפוליטיות, שאיתן לא היה להם כל רצון להתמודד. תהא הסיבה אשר תהא, מקרים משפטיים אחרים מדרום-אפריקה – רלוונטיים יותר – אכן זכו בתשומת-לב. נדון בהם להלן.

ה. הגירה וחיי משפחה

שתי פסיקות קשורות זו לזו של בית-המשפט החוקתי של דרום-אפריקה, בעידן הבתר-אפרטהייד, התייחסו לזכות לחיי משפחה של זוגות שבהם אחד מבני-הזוג הוא אזרח המדינה והאחר זר. במקרה הראשון – *Dawood v. Minister of Home Affairs*³⁰ – נקבע כי אי-אפשר לכפות בני-זוג זרים לעזוב את המדינה בעודם מחכים לתוצאת פנייתם לקבלת אישור תושבות. במקרה השני – *Booyesen v. Minister of Home Affairs*³¹ – נקבע כי אי-אפשר למנוע מבני-זוג זרים את הזכות לעבוד ולפרנס את משפחותיהם. מכיוון שהחוקה הדרום-אפריקאית אינה מכירה בזכות לחיי משפחה, הכריע בית-המשפט במקרים אלה על בסיס הזכות לכבוד, אשר מוכרת בחוקה. נשיא בית-המשפט העליון בישראל בדימוס, השופט אהרן ברק (שהוביל את דעת המיעוט בפסיקה על חוק האזרחות), ציטט באהדה מתוך פסק-הדין הדרום-אפריקאי בעניין **דווד**, כפי שנוסח על-ידי השופטת אוריגן (O'Regan):

²⁹ על-אודות ההכחשה הזאת ראו יצחק לאור "זה לא טיק, זו קריצה" **הארץ** 15.5.2006 ב' 11; מירון נבנישתי "אסור להודות בגזענות" **הארץ** 19.5.2006 ב' 11.

³⁰ *Dawood v. Minister of Home Affairs*, 2000 (3) SA 936 (CC) (להלן: עניין **דווד**).

³¹ *Booyesen v. Minister of Home Affairs*, 2001 (4) SA 485 (CC) (להלן: עניין **בויוסן**).

ההחלטה לבוא בברית הנישואים ולקיים את יחסי הנישואים היא עניין בעל משמעות מעצבת בעבור אנשים רבים, אם לא בעבור הרוב, ואיסור יצירה של קשר כזה פוגם ביכולתו של הפרט להגיע לכלל מימוש עצמי במישור חיים משמעותו מרכזית. לפי השקפתי, חקיקה כזאת תהיה בעליל הפרה של הזכות לכבוד. לא רק חקיקה הפוגעת בזכות להיכנס בברית נישואים תהווה פגיעה בזכות לכבוד, אלא כל חקיקה שפוגעת באופן משמעותי ביכולתם של בני-הזוג לכבד את מחויבותם ההדדית. מימד מרכזי של הנישואים הוא חיים משותפים, הזכות (והחובה) לחיות יחד, וחקיקה שפוגעת באופן משמעותי ביכולתם של בני-הזוג לכבד את המחויבות הזאת תהווה גם היא הגבלה של הזכות לכבוד.³²

ברק המשיך וציטט מתוך הפסיקה בעניין **בויסן**, אשר ביטלה סעיפים מחוק הפיקוח על זרים (Aliens Control Act), משנת 1991, אשר לא פטרו בני-זוג של אזרחים מן הדרישות שהוצבו בפני כל מי שפונה בבקשה לקבלת אישור עבודה. גם דרישות אלה, נטען, מתנגשות עם הזכות לכבוד של בני-זוג – אם גם לא של דורשי אישור עבודה אחרים – מפני שהן מתערבות בחיי המשפחה ובאפשרות לפרנס.

כפי שקבעה הפסיקה בעניין **דווד**, המוקדמת יותר, "אף שאין בה [בחוקה] סעיף מסוים המגן על הזכות לחיי משפחה, היא ממלאת בכל-זאת אחר המחויבויות שהחוק הבין-לאומי לזכויות אדם מטיל להגן על זכותו של אדם להתחתן באופן חופשי ולהקים משפחה" (סעיף 28 של הפסיקה). דברים אלה מצויים בסעיף 10 של החוקה, אשר קובעת כי "לכל אדם יש כבוד מולד, ושמורה לו הזכות שכבודו יוכר ויזכה בהגנה". עיקרון זה הופך את הכבוד לא רק לערך, אלא גם ל"זכות בת-אכיפה ושפיטה שחובה לכבדה ולהגן עליה" (סעיף 35 של הפסיקה, ההדגשה במקור).

ההכרעה בעניין **דווד** הונעה מכוחם של הקשיים והמצוקה שחוו אזרחים דרום-אפריקאים שבני-זוגם נאלצו לעזוב את המדינה בטרם קיבלו תשובה על בקשת התושבות שהגישו:

דרום-אפריקאי הנשוי לזר נאלץ לבחור אם לצאת את הארץ יחד עם בן-הזוג כל עוד הבקשה נשקלת או להישאר בדרום-אפריקה לבדו. דרום-אפריקאים נשואים רבים אפילו לא יתמודדו עם הדילמה מפאת חוסר כיס או נסיבות אחרות, ויאלצו להישאר בדרום-אפריקה בלי בני-זוגם.

³² בג"ץ 7052/03 **עדאלה** – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים, תק-על 2006 (2) 1754, פסקה 35 לפסק-דינו של הנשיא בדימוס ברק (2006) (להלן: עניין חוק האזרחות). ציטוט מתוך: Dawood v. Minister of Home Affairs (sec. 37), לעיל ה"ש 30. השופט סלים ג'ורבאן מצטט אף הוא אותה נקודה בחוות-דעתו.

הזכות (והחובה) לחיות יחד – מימד-מפתח של יחסי הנישואים – מוגבלת עקב כך. באותו אופן זכותם של בני-הזוג לכבוד מוגבלת על-ידי ההוראות התחקיתיות אשר מאצילות על פקידי הגירה ועל מנכ"ל משרד הפנים את הסמכות לסרב להעניק אישור זמני או להאריכו. (סעיף 39 בפסיקת דווד).

בית-המשפט הכיר בכך שהזכויות החוקתיות אינן מוחלטות וש אפשר להגבילן – למשל, "במקרה שבו בן-הזוג הזר הורשע בעברות פליליות חמורות אשר עולה מהן האפשרות כי המשך שהייתו בדרום-אפריקה, אפילו תחת אישור שהייה זמני, יסכן את הציבור" (סעיף 49). ברם, וזה מה שחשוב, סיכון כזה יש לבחון בכל מקרה לגופו, ולא כשאלה קולקטיבית. במילים אחרות, לרשויות יש זכות לסרב להעניק אישור תושבות על בסיס ההיסטוריה הספיפית של המבקש או אופיו, אבל לא על יסוד קבוצת-ההשתייכות הלאומית, האתנית או החברתית שלו.

מורשת האפרטהייד, שהייה מבוסס בדיוק על הקצאת זכויות והטלת הגבלות על-פי השתייכות קבוצתית, היא ללא ספק הסיבה המרכזית לכך שבת-המשפט בדרום-אפריקה ייטו לדחות פנייה המבוססת על טענת השתייכות קבוצתית. חשוב לציין בהקשר זה כי מוצאם הלאומי של בני-הזוג של העותרים לא מילא תפקיד בהכרעה של בית-המשפט הדרום-אפריקאי. פרטי העותרים הוזכרו בפסיקה רק לצורך זיהוי האנשים הנוגעים בדבר, ובלי כל השלכות על ההחלטה עצמה. כמו-כן לא נראה שמוצא לאומי מילא תפקיד בניסוח המדיניות שבעטייה פנו העותרים לבית-המשפט בבקשת סעד. התנאים הקשים שמבקשי האישורים נאלצים לעמוד בהם שווים לכל זר, בלא קשר למוצאו הלאומי.

זוהי נקודה מהותית המבדילה בין המקרה הדרום-אפריקאי לזה הישראלי. כל שופטי בית-המשפט העליון בישראל מסכימים כי מותר לסרב לבקשתם של דורשי מעמד תושבות המהווים סכנה בטחונות. אולם חלקם טוענים שהסירוב חייב להתבסס על בחינה לגופו של אדם, ואילו אחרים טוענים כי אין זה חיוני, וכי די במבחן קבוצתי (שיתייחס באותו אופן לכל פלסטיני מהשטחים הכבושים, בלי קשר לתכונותיו האישיות). הרציונל מאחורי טענתם זו של האחרונים הוא שבדיקה אישית תטיל משא כבד ביותר על שירותי הביטחון. לדידם, כאשר הסיכון הבטחוני גבוה, מותר להקריב זכויות של יחידים.

הבעיה בגישה הקיבוצית היא, כמובן, שהיא מענישה את כל הפונים בשם עוונם של המעטים. על-פי מקורות ישראליים רשמיים, עשרים ושישה בלבד מבין עשרות אלפי הפלסטינים מהשטחים הכבושים שיש בידם אישורי שהייה בישראל נחשדו במעורבות בפעילות חבלנית. ניכר אם כן חוסר פרופורציונליות בולט בין הבעיה שהמחוקק מזהה (הצורך לסנן את אלה שעלולים להוות איום) לבין הפתרון שהוא מציע (לדחות כל פונה כמחבל בכוח). גם בת-המשפט הדרום-אפריקאיים מזהים הכרח שעשוי להצדיק

הגבלת זכויות – כגון ביטחון והפררוגטיבות של מדינות – אך הם מדגישים יותר את הצורך שההגבלה תתאים לכורח, כלומר, שלא יוטלו הגבלות קשות על זכויות הפרט אם ניתן להימנע מכך.

גם כאן, המורשת ההיסטורית של משטר ההפרדה הגזעית מספקת חלק מההסבר לגישה החוקתית הדרום-אפריקאית. המונחים "ביטחון", "טורר", "פיקוח", "זכויות קבוצתיות", "פררוגטיבות של המדינה", "תנאים להתאזרחות", "הגדרה עצמית" וכן הלאה שימשו בסיס להבחנות האתניות ולהפליה הגזעית בשירות השליטה הלבנה בדרום-אפריקה. החוקה הבתר-אפרטהיידית עיגנה עקרונות של זכויות אדם על-מנת לתקן את עוולות העבר ולהבטיח שממשלות עתידיות לא יחזרו לסוג דומה של מדיניות שתמוס את זכויות האזרחים. הניסיון המר של האפרטהייד הפך את בתי-המשפט לחשדניים וערניים כלפי האמצעים שפקידי מדינה עלולים לנקוט תוך שימוש בשפה לגיטימית לקידום מטרות לא-לגיטימיות של מדיניות (למשל, להשתמש במונח "ביטחון" כדי לקדם אינטרסים של "דמוגרפיה"). לעומת זאת, שופטים ישראלים, הגם שחלק מהם ביקורתיים כלפי התנהלות המדינה, נוטים לא להתעמת עימה ברגע שמופיעה מילת-הקסמים "ביטחון". הם אינם בהכרח מחויבים פחות לזכויות אדם, אבל הם לא ניתקו את עצמם מסוגי השיח ומאופי ההתנהלות של המדינה באותה מידה כמו עמיתיהם הדרום-אפריקאים. החוויה שעברו משפטני דרום-אפריקה, כמי שחיו ופעלו במשטר בזוי ולא-לגיטימי בעיני העולם, לימדה אותם לקחים חשובים, שעמיתיהם הישראלים צריכים עוד ללמוד.

כרקע להבדלים הללו, עלינו לבחון את היחסים בין עוצמת המדינה לבין "דמוגרפיה" בישראל ובדרום-אפריקה. דרום-אפריקה הבתר-אפרטהיידית היא מדינה שבה מתקיימת אזרחות לאומית משותפת, ולכל אזרחיה שמורות הזכויות וזכויות-היתר של האזרחות במידה שווה. קיימים כמוכן הבדלים אתניים, גזעיים, לשוניים, תרבותיים ודתיים (או במילים אחרות – דמוגרפיים) בין אזרחים, אבל אין להם השלכה על האזרחות עצמה. ישראל, לעומת זאת, מוגדרת באופן רשמי כמדינה שהיא גם יהודית וגם דמוקרטית, ושני הרכיבים דרים בה בכפיפה אחת אך במתח. חוקי ההתאזרחות של המדינה ודרישות ההגירה מעוצבים מכוח שני הרכיבים. חוק השבות מעניק אזרחות אוטומטית לכל יהודי המבקש להתיישב בה. לפלסטינים, אף אם הם תושבים לשעבר של המדינה או קרובים של אזרחיה כיום, לא שמורה הזכות "להחזור" או "להתאחד". יתר על כן, חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) מגביל מאוד את הזכות לאיחוד משפחות גם של אזרחים ישראלים וגם של בני-זוגם או בנות-זוגם הפלסטינים. בה-בעת, בתחומי חיים אחרים מיושמים עקרונות דמוקרטיים כלליים וזכויות אדם, ובית-המשפט העליון מגן בדרך-כלל על עקרונות כאלה במישורים שבהם שיח ה"ביטחון" אינו יכול לעלות. הניגוד בין עקרונות אזרחות וזהות המדינה המושתתים על תושבות לבין כאלה המושתתים על מוצא אתני הוא עניין מכריע להבנת השוני בין שתי המדינות.

1. לקחים היסטוריים משווים

כיצד נסביר, אם כן, את השפעותיהם המנוגדות של שלושת הממדים בישראל ובדרום-אפריקה? כדי להבין זאת, עלינו להתבונן עליהם מנקודת-השקפה היסטורית רחבה, אף שרוחב היריעה יגביל אותנו כאן מבחינת עומק הדיון.³³

דרום-אפריקה העכשווית היא תוצר של היסטוריה ארוכה שבמהלכה נציגות שונות של מעצמות אימפריאליות ומתיישבים (החברה המזרח-הודית של הולנד והאימפריה הבריטית, מתיישבים בריטים ואפריקנרים, מיסיונרים, חוואים ובעלי מכרות) התחרו על השליטה במגוון של קבוצות ילידיות – שלא היו להן שפה, דת וטריטוריה משותפות או קשר פוליטי, ואשר נבדלו גם במצבן החברתי-הכלכלי – ולעיתים עשו יד אחת כדי לשלוט בהן. במשך תקופה ארוכה של התפשטות – מאמצע המאה השבע-עשרה עד סוף המאה התשע-עשרה, קרי, יותר ממאתיים וחמישים שנה – נוצרו קשרי-גומלין רבים ברמת המיקרו וכן מערכת רב-שכבתית של שליטה, שיתוף-פעולה והתנגדות. כתוצאה מכל אלה נוצרו ישויות פוליטיות רבות (מושבות בריטיות, רפובליקות בוריות, ממלכות אפריקאיות עצמאיות או אוטונומיות, חבלי-ארץ אוטונומיים של המיסיונרים), ולצידם יחסים סוציאליים מכל מיני סוגים (עבדות, עבודת-כפייה, שיתוף קרקעי, מגוון סוגים של החכרת אדמה ועבודה, שיתוף בתוצרים חקלאיים ועבודה שכירה).

בשלהי המאה התשע-עשרה התחילה להתגבש גישה שיטתית יותר, במטרה לנתב את התנאים הרבגוניים הקיימים ואת המדיניות לצורה אחידה יותר של שליטה. סדרה של ועדות חקירה רשמיות לעניין "שאלת הילידים", שפעלו בשנים 1903-1979, המליצו על דרכי פעולה לשיפור הפיקוח ולייצוב השלטון הלבן.³⁴ האפרטהייד היה חוליה אחת בשרשרת הזאת, שביקשה לאטום פרצות קיימות ולעגן את שליטת הלבנים. אולם אפילו תחת האפרטהייד לא הייתה כל דרך לבטל לגמרי את המגמות שכבר נוצרו בהשפעת התיעוש והעיוור, אשר משכו לכיוון של רבגוניות ושל התמזגות (על בסיס לא-שוויוני).

באותה תקופה השתנה גם אופייה של ההתנגדות האפריקאית. במקום הנסיונות של המאה התשע-עשרה להסיג אחורה התקפות של מתנחלים ולשמר את העצמאות (או לזכות בה מחדש), החל מאבק שמטרתו להשתייך כשווים לאיחוד הדרום-אפריקאי (Union of South Africa) שנוסד בשנת 1910. מפלגת הקונגרס הלאומי האפריקאי, שנוסדה בשנת 1912, נהפכה לתנועה החשובה ביותר שביקשה להשיג מטרה זו. משנות הארבעים של המאה העשרים, אם לא קודם לכן, התכוונו רוב התנועות הפוליטיות

³³ פרק זה מבקש לשרטט כמה סוגיות-רקע היסטוריות כבסיס להמשך הדיון, ולא להציג דוח משווה מוסמן. הפרק מסתמך על: RAN GREENSTEIN, GENEALOGIES OF CONFLICT: CLASS, IDENTITY AND STATE IN PALESTINE/ISRAEL AND SOUTH AFRICA (1995).

³⁴ לדיון ממצה ראו ASHFORTH, לעיל ה"ש 8.

השחורות להשתלט על המדינה ולשנותה, ולא ליצור מוסדות ומבנים מדינתיים עצמאיים משלהם.

בשלהי שנות השבעים כבר הסתבר למנהיגות הכלכלית והפוליטית הלבנה שהאפרטהייד הוא חרב-פיפיות בכל הנוגע לשגשוגם של הלבנים. המערכת החלה לקרוס מפני שהיא הייתה יקרה ומסורבלת מדי, ונעשתה הגיונית פחות ופחות מבחינה כלכלית משום שהיא עיכבה את היווצרותו של שוק מקומי ומנעה מעבר לאסטרטגיית צמיחה עם מכוונות טכנולוגית. תנועת ההתנגדות, שצברה תנופה בעקבות התקוממות סוּטו בשנת 1976, חברה ללחץ הבין-לאומי ולמחסור הגובר של משאבים במדינה, ונתנה את הדחיפה האחרונה לחיפוש אחר הסדר מוסכם. ההסכם נשא אופי של מסגרת פוליטית משותפת, שבתוכה ממשיכים להתקיים מאבקים חברתיים רבים.

את הדרך שעשתה דרום-אפריקה אפשר להשוות, תוך הנגדה, להתפתחויות ההיסטוריות בישראל/פלסטין, שהביאו לידי היווצרותן של שתי קהילות מובחנות באופן מובהק, ושבמסגרתן עקרונות שונים של חלוקה – כגון שפה, דת ומוצא אתני – חפפו וחזיקו זה את זה. כל המישורים שבהם היו יכולות להתפתח בריתות שיחצו קווי הפרדה בין קהילות, מישורים שהתקיימו בנקודות-זמן מסוימות במאות התשע-עשרה והעשרים (יהודים דתיים מתנגדי הציונות, יהודים דוברי ערבית, קהילות יהודיות פלסטיניות ילידיות), חדלו להיות רלוונטיים מרגע שהתנועה הציונית כבשה את ההגמוניה בראשית המאה העשרים, וזכתה בהכרה רשמית בהצהרת בלפור בשנת 1917. תקופת המנדט הבריטי באה אל קיצה בהחלטת החלוקה של האו"ם בשנת 1947, שקראה לחלק את הארץ למדינה יהודית ומדינה ערבית. היווצרותה של מדינת-ישראל וגלגוליו של הסכסוך הישראלי-פלסטיני מאז הפכו את החיץ בין שתי קבוצות הלאום לקשה עוד יותר לגישור.³⁵

חשוב להבין, לסיכום, שגיבושה של המדינה הדרום-אפריקאית שלאחר האפרטהייד, אשר מעניקה זכויות שוות לכל אזרחיה, התאפשר הודות לנסיבות היסטוריות מסוימות – תוצר של קבוצות שונות שחברו בתהליך ארוך ובהקשר של נסיבות מקומיות ויחסי-גומלין מיוחדים. למשל, העסקתם של פועלים שחורים בכלכלה הנשלטת על-ידי לבנים, והימצאותם של עובדי משק-בית שחורים ברוב הבתים הלבנים, לרבות מטפלות בטף, הולידו מערכות יחסים אינטימיות אם גם בלתי-שוויוניות בין קבוצות גזע שונות. תנאים אלה אינם מתקיימים בישראל/פלסטין, וגם אין יכולת להעתיקם לכאן. המורשת של אוטונומיה קבוצתית, שאיפות עצמאות, הפרדה מוסדית ועוינות היא קשה מכדי לאפשר אזרחות משותפת בטווח הקצר עד

³⁵ נקודה זאת מתוארת בצורה מפורטת יותר בספרות המשווה. ראו: GREENSTEIN, לעיל ה"ש 33; ADAM & MOODLEY, לעיל ה"ש 2. השוואה מאירת-עיניים אפשר למצוא גם אצל: MONA YOUNIS, LIBERATION AND DEMOCRATIZATION: THE SOUTH AFRICAN AND PALESTINIAN NATIONAL MOVEMENTS (2000) (עותק שמור בידי המחבר).

הבינוני. השוני בין הגישות המשפטיות שסקרנו לעיל נובע מתולדותיהן השונות של שתי החברות. "פתרון המדינה האחת" הדרום-אפריקאי אינו יכול להיות מושאל כפתרון למערכת נסיבות שונה כל-כך, או אף לשמש בה מודל. כך, הוא אינו ישים לישראל/פלסטין ככלל (בהתייחס לפלסטין המנדטורית).

למרות דבריי עד הנה, בישראל גופא (בגבולות 1967) יש סימנים מסוימים שמעידים כי המדינה תוכל ליהפך למדינת כל אזרחיה, אף שהדרך לשם ארוכה ותלולה. דעת המיעוט בפסק-הדין בעניין חוק האזרחות, וכן פסקי-דין אחרים שבהם ניצחה העמדה הפתוחה והליברלית יותר, הם סימנים חיוביים, אף שפסק-הדין עצמו בעניין חוק האזרחות מסמן כמוכן נסיגה. מכורח הנסיבות, טרנספורמציה מסוג כזה תהיה תהליך הדרגתי ורב-שלבי – השוואת תקציבים ומענקים לאזרחים ולמוסדות יהודיים וערביים, הפיכת הערבית לשפה רשמית לא רק בתיאוריה אלא גם במעשה, הענקת אוטונומיה תרבותית וחינוכית לאזרחים הערבים ועוד. הניסיון של דרום-אפריקה ביצירת מוסדות לחיזוק הפיוס עשוי להועיל בעניין זה. אין זאת אומרת בהכרח שעל ישראל לחדול להיות מדינה יהודית מבחינת הרכב האוכלוסייה וסמליה הלאומיים. הכוונה היא יותר שלאזרחים הערבים הפלסטינים תוענק תחושה עמוקה יותר של השתייכות ושל חלק בבעלות, על-ידי הכללתם בגוף החוק והפוליטיקה בצורה מלאה יותר ועל בסיס שוויוני. שימוש בפסק-הדין בעניין חוק האזרחות כאמצעי לגיוס מקומי ובין-לאומי למען מטרה כזאת יכול להיות הדרך הטובה ביותר קדימה.