

הקשרים הבין־פרלמנטריים במכלול היחסים בין ישראל לרוסיה

לאוניד סלוצקי

הקשרים הבין־פרלמנטריים בין הכנסת לבין שני בתי הפרלמנט הרוסי (הדומא ומועצת הפדרציה) הם נדבך חשוב ביחסים בין המדינות. על סדר היום המשותף לשני בתי המחוקקים עמדו בשנים האחרונות קידום מקביל של חקיקה, כמו למשל בסוגיית ביטול משטר אשרות הכניסה, חילופי דעות בסוגיות מדיניות או הצהרות משותפות בסוגיות הזיכרון ההיסטורי. ניתן להרחיב אפיק פעולה זה באמצעות פעילות משותפת באיגודים הבין־פרלמנטריים הבינלאומיים, בדו־שיח שמערב את הסגל המקצועי של בתי המחוקקים (ולא רק את הפרלמנטרים עצמם) ובקידום מקביל של חקיקה שתסייע להתמודד עם נזקי הפנדמיה.

בשנת 2021 ציינו רוסיה וישראל שלושים שנה לחידוש היחסים הדיפלומטיים ביניהן. במונחים של חיי אדם, גיל 30 הוא סף הכניסה לשלב הבגרות. זה הזמן הנכון לבחון במבט לאחור את התוצאות ואת ההישגים הראשונים בחיים ולסכם. אף על פי שלתהליכים היסטוריים אומדן זמן אחר, ישראל ורוסיה מקבלות את פני השנה השלושים ליחסיהן הדיפלומטיים לאחר שרשמו לזכותן פרויקטים משותפים שמומשו בהצלחה ויחסי גומלין קונסטרוקטיביים שפיתחו לאחר ניסיון רב שנים, ושאפשר לתארם ללא כל הגזמה כשותפות רב־ממדית. נוסף על המגעים המסורתיים ברובד המנהיגים ובדרג בכיר ועל המעורבות הפעילה של ארגוני החברה האזרחית, יש לציין את חשיבותו המיוחדת של מיסוד השיח הבין־פרלמנטרי בין שתי המדינות. מדובר בשימוש בכלל משאבי הדיפלומטיה הפרלמנטרית מצד שני בתי הפרלמנט הרוסי (האספה הפדרלית), הן הבית התחתון ה־דומא והן הבית העליון 'מועצת הפדרציה'. במסגרת זו פועלות קבוצות ידידות בין־פרלמנטריות ומתקיימים ביקורים הדדיים של משלחות מבתי המחוקקים.

הדבר אך טבעי, שכן בישראל חיים יותר ממיליון יוצאי ברית המועצות ורוסיה. גם חלק ממקימי מדינת ישראל הריבונית מוצאם מרוסיה. במילים אחרות, לא מדובר בשיתוף פעולה מופשט וחסר צביון המשמש קלישאה עיתונאית באירועים טקסיים, אלא בקשרי גומלין גורלתיים ושזורים אלה באלה באופן העמוק ביותר, במרכיבי זיכרון היסטורי משותפים וכן ב"כאב של שתי המולדות", כלשונה של המשוררת לאה גולדברג, שהיטיבה לתאר את המתח הטמון בקשר הנפשי לשתי הארצות בשירה 'אורן' (גולדברג, 1955). חשוב לציין כי תשומת הלב הרבה למאמצים של שכתוב ההיסטוריה היא חלק בלתי נפרד מסדר היום הבין־פרלמנטרי של שתי המדינות. לפרלמנט הרוסי והישראלי ניסיון בקבלת החלטות מתואמות בתחום זה. כך, בשנת 2017 קראו הדומא והכנסת לפרלמנטים באירופה לגנות את הניסיונות לסילוף אירועי מלחמת העולם השנייה (Korchenkova, 2017).

עם זאת, תהיה זו טעות לטעון כי יחסי רוסיה–ישראל נבנים אך ורק על המטען הסמלי של עברן. ראשית, גישת שני הצדדים לשיתוף הפעולה ביניהם מבוססת על מאמץ לאזן בין יעדי מדיניות שונים ועל עקרון

הפרגמטיות. במקום שבו שוררת הפרגמטיות יהיו באופן טבעי גם הבדלי דעות וגישות, וכן הבדלים בהגדרת יעדי המדיניות. ראשית, הבדלים כאלה נובעים מהנסיבות הגיאופוליטיות הגלובליות והאזוריות וגורמים לכל מדינה להגן באופן בלתי מתפשר על האינטרסים הלאומיים שלה. שנית, גוברת מורכבותה של הסביבה הבינלאומית, המתבטאת במגמות גלובליות סותרות. עדות לאלה היא התחרות המתקיימת בין רוסיה לישראל בתחום יצוא הנשק (בראש ובראשונה לשוק ההודי והסיני) וניגודי האינטרסים בין השתיים בתחום הגז.

כך או כך, לאורך שלושים השנים האחרונות רוסיה וישראל התקרבו והתרחקו זו מזו לסירוגין. אולם דבר אחד נותר יציב ביחסים בין השתיים, והוא הדיאלוג כבסיס לשיתוף פעולה פורה. הדיאלוג האינטנסיבי בין רוסיה לישראל אינו רק תוצאה של היחסים הבין-אישיים החמים בין נשיא רוסיה ולדימיר פוטין לבין הדרג הפוליטי הבכיר בישראל, שאף עבר באחרונה בהצלחה את מבחן חילופי ההנהגה. הוא מקבל כוח דחף נוסף מעבודתם השיטתית של מוסדות שלטון ייצוגיים של שתי המדינות, המשתפים פעולה בשדה התחיקתי.

ברי כי שתי המדינות שונות זו מזו באופן ניכר בתרבותן הפוליטית. כך למשל, הציונות שלאחר הקמת מדינת ישראל מיזגה בתוכה מאפיינים של אידאולוגיה ושל "הדת החילונית" (Karasova, 1998). ואולם, אם ננתח את ההקשר שבו נוצרו והתפתחו המוסדות הפרלמנטריים בכל אחת משתי המדינות, נוכל לגלות גם הרבה מן המשותף. ראשית, אפשר לראות כי היועצות הייתה חלק מדפוסי השלטון העצמי ההיסטוריים הן ברוסיה הקדומה והן של חיי הקהילה היהודית. כך, דפוס זה מתבלט במסורת ה'צ'ח' – האספה העממית שהייתה נהוגה בנסיכות נובגורוד הרוסית העתיקה ושימשה לדיון ולקבלת החלטות בסוגיות שעל סדר יומה של הקהילה. דפוס דומה ניכר גם בחיי הקהילה היהודית בגולה בדמות מנגנוני הבחירות, עקרון הרוב ועקרון תמימות הדעים בקבלת החלטות (נויברגר, 1998, עמ' 45–47).

שנית, הן לרוסיה והן לישראל אופיינית גמישות באימוץ שיטות מסורתיות וניסיוניות בעבודת הפרלמנט. למשל, המיזם 'כנסת ירוקה' הוא דוגמה מובהקת להטמעה ממוקדת ושקולה היטב של פתרונות מודרניים בעבודת בית הנבחרים הישראלי. יש ללמוד את הניסיון הזה בצורה מעמיקה. שלישית, ישנן נקודות מפנה בהתפתחות חברתית-מדינית של אומות, המתאפיינות בשינויים דינמיים (ולעיתים אף דרמטיים) במבנה של מוסדות ושל גופי שלטון. דוגמה אחת לנקודת מפנה כזו היא המהפכה שהתרחשה באימפריה הרוסית בשנת 1905 והפכה לסמלו של משבר המלוכה האבסולוטית במדינה. בתולדות מדינת ישראל אירעה נקודת המפנה בשנת 1948, כאשר ישראל נתקלה בקשיים האופייניים למדינות צעירות ונדרשה להסתגל במהירות לתנאים החדשים בנסיבות של "היעדר נורמות חוקתיות ובסיס חקיקתי, שעל יסודותיהם אפשר להכריע בסוגיות הנוגעות לצורת ארגון השלטון במדינה" (Vorob'ev, 2006, p. 25).

זו כמובן אינה רשימת דוגמאות ממצה, ועל ציר הזמן היו עוד נקודות הסתעפות היסטוריות רבות, שרק חלקן נגעו לקידום היחסים בין רוסיה לישראל. אולם, "באופן אנומלי" (כפי שתיאר זאת המזרחן הידוע, אלכסנדר קרילוב), שתי המדינות הצליחו להתגבר על התקופה הקרה ביחסיהן, בין היתר באמצעות כלי דיפלומטיה בין-פרלמנטרית (Krylov, 2019). יצוין כי גם בתקופת ניתוק היחסים הרשמיים ביניהן המשיכו ברית המועצות וישראל לנהל קשרים בכמה ערוצים. לדוגמה, מיסיון הכנסייה הרוסית האורתודוקסית בירושלים המשיך לפעול בלא הפסקה.

סדר היום המשותף של האספה הפדרלית הרוסית והכנסת אינו מתמצה בנושאים "מסורתיים" כגון תיירות, תרבות, מדע וחינוך. החברים בשני בתי המחוקקים מציעים לכונן ועדות משותפות ומציגים יוזמות להאחדת החקיקה בשתי המדינות – דבר המעיד בפני עצמו על עניינם של הצדדים בשיתוף הפעולה (Federation Council, 2017). יתר על כן, מכלול סוגיות אלה אינו סטטי אלא להיפך – הוא משתנה לפי צורכי הזמן. בשלהי העשור הראשון של המאה ה־21 התרכזו העבודה הבין־פרלמנטרית בהכנות לאשורו ההסכם לביטול משטר אשרות הכניסה בין שתי המדינות (Regnum, 2008). בעת ההחמרה במצב המדיני במזרח התיכון ובצפון אפריקה בעקבות אירועי 'האביב הערבי' בתחילת העשור השני של המאה ה־21 עסקו הפרלמנטרים בהתייעצויות בסוגיות ביטחון לאומי (Parlamentskaia Gazeta, 2012), וביניהן יישוב סכסוכים אזוריים, שיתוף פעולה רוס־ישראלי במצבי חירום ובתחום ההגנה האזרחית. בהמשך עסקו שני בתי המחוקקים בשימור הזיכרון ההיסטורי של מלחמת העולם השנייה, "מבלי לחמוק מהנושאים הרגישים" (Duma, 2017a ; 2017b).

כיום, בתנאים הקשים והייחודיים שמכתיבות הגבלות הפנדמיה, עבר הדגש להיבטים השונים של המאבק במגפת הקורונה. במסגרת זו נדונות יוזמות והצעות חוק למלחמה בנגיף, הסדרת מתכונת העבודה מרחוק וכן סוגיית הגמלאים הישראליים יוצאי רוסיה המקבלים גמלה רוסית, שבשל ההגבלות לא יכלו להתייצב בקונסוליה הרוסית (Duma, 2020).

גמישותה וכוחה ההתאמה של הדיפלומטיה הבין־פרלמנטרית הישראלית-רוסית יכולים לשמש כוח מניע לקידום היחסים בין שתי המדינות. ערוץ קשר זה כבר שימש לשיתוף פעולה חשוב ומהותי, אך ניתן לעשות יותר. על כן יש להמשיך לשכלל, ואחת מנקודות הצמיחה האפשריות היא הרחבת שיתוף הפעולה ביחס לארגונים הבין־פרלמנטריים הבינלאומיים, העוסקים באירועים אקטואליים שעל סדר היום העולמי והאזורי. מן הראוי לחדש ואף לפתח את הנוהג של מפגשים וסדנאות עבודה משותפות, בהתחשב בניסיון הרב שנצבר בתחום החקיקה. אין להגביל מפגשים אלה לחברי הפרלמנט בלבד, כי עבודת הפרלמנט הרי אינה מתמצית בפעילות הציבורית בלבד, אלא חלקה הניכר מוקדש לעבודת הכנה, לניתוח ולשיפור הכשירות המקצועית של המעורבים במלאכת החקיקה. משמעות הדבר היא שבחילופי הניסיון בין שתי המדינות יכולים להשתתף הן המומחים והן אנשי סגל העזר הפרלמנטריים, שתרומתם לעבודת החקיקה נסתרת מעיני הציבור, אך עבור פוליטיקאי מקצועי עבודה זו לא תסולא בפז. כיום העבודה בערוץ הזה הוסטה לעבר קבוצות הידידות. עם זאת, מסגרות השיח שהוזכרו כאן עשויות לתרום לפיתוח גישות כוללניות לפתרון הבעיות ה"ישנות", תוך התחשבות באינטרסים של הצדדים המשתתפים.

מתן עדיפות לאינטרסים הלאומיים בניהול מדיניות החוץ הוא שהופך את עמדותיהן של רוסיה ושל ישראל בזירה הבינלאומית לדומות במידה רבה. ייתכן שעמדה כזו תיראה נוקשה ויהיו אף כאלה שיראו אותה כבלתי נוחה. עם זאת, אופייה המתפתח בהדרגה של מערכת היחסים בין שתי המדינות מוכיח כי עמדה זו אכן נכונה. עקרון העדפת האינטרסים הלאומיים עמד בבסיס החלטתה של ישראל לא להצטרף לצעדים הכלכליים האנטי־רוסיים המפלים, שנועדו לשרת את האינטרסים של השותפים המערביים בלבד. אדגיש כי גם הסיוע הכספי המשמעותי מצידה של ארצות הברית אינו משפיע על התנהגותה הריבונית של ישראל בעניין זה (Vzglyad, 2014).

העמדות הרוסיות מתבססות על הדבקות בעקרונות ועל עקביות, מה שמאפשר להביט באופטימיות אל העתיד ולדבר על כך שהשנה השלושים למערכת היחסים בין רוסיה לישראל היא רק תחילתו של מסע ארוך. אומנם במסע זה יש חילוקי דעות בין המדינות ועוד יהיו נוספים, אולם חשוב הרבה יותר שלשתיהן מערך כלים הנדרש ליישוב מחלוקות. כך למשל, גם בסוגיה הסורית המורכבת מתקיים תיאום עמדות באמצעות קו טלפון חם בין צה"ל לאיגוד הכוחות הרוסיים בסוריה. יושב ראש הדומא ויאצ'סלב וולודין (Vyacheslav Volodin) ביטא את תמצית מהותה של גישה זו: "אפשר להטיל ספק בדברים רבים, אך בה בעת להגיע אל הפתרונות שבסופו של דבר ישמשו לחיזוק הידידות בין המדינות שלנו. עמיתיי חברי הפרלמנט תומכים בדיאלוג מן הסוג הזה" (Duma, 2017b). ראוייה לציון בפני עצמה גם רמת האמפתיה הגבוהה המלווה את האינטראקציה הרוסית-ישראלית, כאשר האירועים הקשים במדינה אחת (למשל, האסון בהר מירון) מהדהדים במדינה השנייה בכאב כן ובהשתתפות בצער של שותפתה. לכך ערך רב יותר מאשר לברכות הראוותניות ולחיוכים המזויפים.

בעתיד הקרוב חיוני להשלים את הפערים שנוצרו בעידן מגפת הקורונה ולפצות על הנזק הבלתי נמנע שנגרם בעקבותיה. בשנת 2019 עמד היקף הסחר בין שתי המדינות עמד על כ-2.7 מיליארד דולר, מתוכם עמד היקף היצוא הרוסי לישראל על שני מיליארד דולר, והיקף היצוא הישראלי לרוסיה היה 700 מיליון דולר. מספרים אלה ירדו, כמובן, בעקבות המגפה (Interfax, 2021). בהקשר זה נפתח בפני חברי הפרלמנטים אופק נרחב לפעילות, החל בטיפול בסוגיית ההכרה ההדדית בחיסונים מפני נגיף הקורונה וכלה בשיקום הקשרים האזרחיים ובפתרון בעיות במגזר העסקי. כפי שציין זאת בצורה נכונה שגריר ישראל ברוסיה, אלכסנדר בן-צבי: "היחסים בין ישראל לרוסיה טובים מאוד, אבל יש תמיד לשאוף ליותר". יש להתמקד לא רק בהישגים מיידיים אלא גם בעבודה שיטתית והדרגתית, תוך הנחת יסודות מוצקים לשתוף פעולה, ליציבות אזורית ולעתיד משותף טוב יותר. יש לקוות שהגישה "יש להעריך את הקיים, אבל אין להסתפק במה שהושג" תהפוך למוטו ביחסים בין רוסיה לישראל גם בעתיד (Interfax, 2021).

מקורות

- גולדברג, ל' (1955). 'אורן', מתוך **ברק בבוקר**. ספרית פועלים.
- נויברגר, ב' (1998). **ממשל ופוליטיקה במדינת ישראל** [מהדורה ברוסית]. הוצאת האוניברסיטה הפתוחה.
- Duma (2017a, June 29). [In Russian] Predsedatel' Gosudarstvennoj Dumi Vyacheslav Volodin i Predsedatel' Knesseta Izrailija Julij Jedel'shtejn dogovorilis' o sovmestnoj rabote parlamentov po sohraneniu istoricheskoy pamjati o Vtoroj mirovoj vojne [The Chairman of the State Duma Vyacheslav Volodin and the Chairman of the Knesset Yuli Edelstein agreed on a joint parliamentary work on preservation of historical memory of WWII]. The Official Site of the [Russian State Duma](#).
- Duma (2017b, June 29). [In Russian] Vyacheslav Volodin vstretilsja s Predsedatelem Knesseta Izrailija [Vyacheslav Volodin met the Chairman of the Knesset]. The Official Site of the [Russian State Duma](#).
- Duma (2020, November 11). [In Russian] Ol'ga Timofeeva i Nikolaj Gonchar proveli videokonferenciju s deputatami Knesseta Izrailija [Olga Timofeeva and Nikolai Gonchar hold a videoconference with the members of the Israeli Knesset]. The Official Site of the [Russian State Duma](#).
- Federation Council (2017, February 28). [In Russian] Rossijsko-izrail'skie mezhpaparlamentskie svjazi aktivno razvivajutsja — R. Gol'dshtejn [Russian-Israeli interparliamentary relations are actively developing — T. Goldshtein], [The official site of the Committee for Budget and Financial Markets in The Federation Council](#).

- Interfax (2020, November 21). [In Russian] Aleksandr Ben Cvi: v 2021 godu Izrail' i Rossija otmetjat 30-letie vozobnovlenija dipotnoshenij [Alexander Ben-Zvi: in 2021 Israel and Russia will celebrate 30 years anniversary of reestablishment of the diplomatic relations]. [Interfax](#).
- Karasova, T.A. (1998). [In Russian] Nekotorye osobennosti vnutripoliticheskogo razvitija sovremennogo Izrailja [Several aspects of internal political development of modern Israel], in [In Russian] Blizhnij Vostok i sovremennost': Sbornik statej (vypusk shestoj) [Middle East and modernity: edited volume of articles (sixth edition)]. Institute of the Israeli and Middle Eastern Studies.
- Korchenkova, N. & Hamraev, V. (2017, July 20). [In Russian] U Knesseta i Gosdumy obshhaja pamjat' [The Kneset and the Russian State Duma have a common memory]. [Kommersant](#).
- Krylov, A.V. (2019). [In Russian] Rossijsko-izrail'skie otnoshenija: vzglyad iz Moskvy [Looking from Moscow on Russian-Israeli relations]. In T. Karasova, & A. Fedorchenko (eds.), *Gosudarstvo Izrail': put' dlinoju v 70 let* [The State of Israel: 70 years long road]. [MGIMO-University](#).
- Parlamentskaia Gazeta (2012, February 27). [In Russian] Izrail' — Rossija — mezhparlamentskie svjazi [Israel-Russia interparliamentary relations]. [Parlamentskaia Gazeta](#).
- Regnum (2008, April 25). [In Russian] Gosduma i kneset dogovorilis' uskorit' ratifikaciju soglashenija o bezvizovom rezhime [Russian State Duma and the Kneset agreed to fasten the ratification of visa-free arrangement]. [Regnum](#).
- Vorob'ev, V.P. & Chajko, I.A. (2006). [In Russian] Izrail'skij parlamentarizm: konstitucionno-pravovoj analiz [The Israeli Parliamentarism: constitutional-legal analysis]. [MGIMO-University](#).
- Vzglyad (2014, November 28). [In Russian] Pochemu rjad sojuznikov SSsA vozderzhalis' ot antirossijskikh sankcij? [Why did several US allies didn't join the anti-Russian sanctions?]. [Vzglyad](#).