

ביוש והזירה הסביבתית

שירלי נוה*

מאמר זה בוחן אם הכלי הישן-החדש של ביוש משתלב בזירה הסביבתית, על מאפייניה הייחודיים, ואם כן – כיצד. לצורך בחינה זו נדון המושג "ביוש", לאחר מכן נערכת היכרות עם הזירה הסביבתית, ולבסוף נעשה חיבור בין השניים.

במסגרת הדיון במושג "ביוש" מוצגים התנאים המוקדמים הנדרשים לשימוש בכלי זה, נדון הקשר בין "ביוש" לבין נורמות חברתיות, וכן נדון הקשר שבין "בושה" לבין "אשמה" – במיוחד בהתייחס לחברות מערביות. במסגרת הצגת הזירה הסביבתית נדונים מאפייניה המרכזיים של הזירה: הימצאותו לרוב של משאב ציבורי כלשהו שנדון לשימוש יתר, ואולי אף לכליה, בשל החצנת עלויות השימוש בו; כלליותו של האינטרס הסביבתי, שהוא דווקא מקור חולשתו; דוקטרינת הנאמנות הציבורית, שעל פיה האוויר, הים, החוף והשטחים הפתוחים הם קניינו של הציבור, והשלטון הוא אך נאמנו, אשר אמור לשמור על משאבי הטבע מפני לחצים של יזמים ושחקנים רציונליים אחרים המבקשים לעשות בהם שימוש שאינו משרת את האינטרס הכללי; המחסור בתקציב של הזירה הסביבתית, אשר מחייב התמודדות יצירתית, שנעשית בתוככי החוקים הסביבתיים ואף מחוץ להם; ולבסוף, החבירה יחדיו של החברה והסביבה ליצירת "צדק סביבתי" – מושג העוסק בשאלות של צדק חלוקתי בענייני סביבה.

לגבי החיבור שבין כלי הביוש לבין הזירה הסביבתית, המאמר מציג את יתרונותיו וחסרונותיו של כלי זה לאור מאפייני הזירה. כך, למשל, נטען כי בזירה הסביבתית ביוש הוא כלי זול המאפשר את שינויה של עקומת הביקוש. כמו כן נטען כי כלי זה מתאים לשימוש בידי ארגונים סביבתיים לא ממשלתיים הנוקטים אסטרטגיות משולבות, ובמיוחד בידי ארגונים המשתמשים בציבור כגורם המשפיע על מקבלי ההחלטות. טיעון נוסף מתייחס לסכנה הטמונה בשימוש בכלי הביוש בזירה החברתית-הסביבתית.

* דוקטור למשפטים. חברת סגל בבית הספר למשפטים, המכללה האקדמית ספיר, ומרצה מן החוץ במרכז הבינתחומי הרצליה. ברצוני להודות למיה אטינגר על עבודתה המקצועית והמסורה ועל תרומתה למאמר זה.

המאמר מראה כי הביוש הוא כלי שיכול אומנם לקדם מטרות סביבתיות אך בצד זאת גם לפגוע במטרות חברתיות. בעקבות זאת המאמר קורא לאמץ תפיסה רחבה יותר של מאבקים סביבתיים, המשלבת בביוש גם התייחסות למטרות חברתיות, כדי לחזק את כוחו ואת עוצמתו בזירה זו.

מבוא

פרק א: ביוש

1. כללי

2. איך ביוש פועל?

3. כמה מילים על "תרבויות של בושה" ועל "תרבויות של אשמה"

פרק ב: מאפייני הזירה הסביבתית – אולסון, ביוקן והרדין בזירה אחת חסרת תקציב

1. שימוש יתר במשאבים ציבוריים (או – הכל בגלל כמה תפוחים רקובים)

2. כולם רוצים אוויר נקי אבל קשה להשיגו (או – פרדוקס חולשתו של הציבור בשמירה על הסביבה)

3. דוקטרינת הנאמנות הציבורית (והקושי לקיימה)

4. מחסור בתקציב והצורך במעורבות הציבור

5. המקום שבו חברה וסביבה נפגשים – צדק סביבתי

פרק ג: ביוש והזירה הסביבתית

1. ביוש ככלי מעורר אשמה

2. ביוש ואסטרטגיות של ארגונים סביבתיים לא ממשלתיים

3. שימוש בטקטיקה של ביוש ואי-צדק סביבתי

סיכום

מבוא

בלילה שבין 2 ל-3 בדצמבר 1984 התרחש האסון התעשייתי הגדול בהיסטוריה: במרכז העיר פְּהוּפֶּל שבהודו, בעוד רוב תושבי העיר ישנים, אירעה דליפה ממכל במפעל תעשייתי שהכיל יותר מארבעים טונות של הגז הרעיל מתיל איזוציאנט (MIC). הגזים הכבדים והרעילים שדלפו התפשטו במהירות ברחובות בהופל. התוצאה המיידית של הדליפה הייתה קטלנית – בתוך שעות ספורות היו רחובות בהופל מלאים באלפי גוויות של בני אדם ובעלי חיים שמצאו את מותם משאיפת הגז הרעיל או מכך שנרמסו למוות תחת מערכת התחבורה הציבורית בעיר, אשר קרסה בשל עומס האנשים שניסו להימלט על נפשם. כ־3,800 בני אדם מתו בשעות הראשונות שלאחר דליפת הגז, ובימים

ובשבועות שלאחר מכן עלה מספר ההרוגים לכ-15,000–20,000. ממשלת הודו דיווחה על כחצי מיליון בני אדם שנחשפו לגז, ועל כ-150,000 מתוכם שלקו בפגיעות ובנכויות שונות. קורבנותיו הראשונים של אסון בהופל מתו בשנתם – רבים כתוצאה מחנק ומבצקת ריאות. קורבנות אחרים מצאו את מותם דווקא בבית החולים בעיר, שם התקשו הרופאים לטפל בפונים הרבים בשל העדר מידע מדויק על מצבם. למרות ממדי האסון, לא עודכנו הצוותים הרפואיים בדבר הרכב הגזים הרעילים שאליהם נחשפו הקורבנות, ומשניסו לדלות פרטים מן המפעל, הם קיבלו מידע חלקי ושגוי. מחיר המידע השגוי עלה בסופו של דבר בכריאותם של יותר מחצי מיליון בני אדם. לאחר האסון אובחנו רבים מהקורבנות כמי שסבלו מהרעלת ציאניד חמורה.

המפעל שבו אירעה הדליפה היה מפעל בבעלות חברת יוניון קרבייד (Union Carbide Corporation) – חברה אמריקנית לייצור כימיקלים אשר עסקה, מיום הקמתה בשנות השישים, בפעילות מגוונת, בין היתר בייצור חומרי הדברה כימיים ובכריית אזבסט. המפעל בהודו הוקם כחלק מתוכנית לעידוד השקעות זרות שיזמה ממשלת הודו. מייד לאחר האסון החלה חברת יוניון קרבייד האמריקנית (השייכת כיום לחברת דאו כימיקלים – The Dow Chemical Company) לנתק את עצמה מאחריות בגין דליפת הגז. הטקטיקה העיקרית שלה הייתה להעביר את האשמה לחברה-הבת המקומית.¹

זמן קצר לאחר התרחשות האסון הוגשה התביעה הראשונה על סך של מיליארדי דולרים בבית משפט אמריקני. הייתה זו יריית הפתיחה של הליכים משפטיים שבהם ההשלכות האתיות של הטרגדיה והשפעתה על בני בהופל לא זכו בהתייחסות ראויה.² בסופו של דבר הועברו כל התביעות בנושא ממערכת המשפט האמריקנית, ומוקמו תחת סמכות שיפוט הודית, וזאת על חשבון הנפגעים עצמם. בהסדר שנערך מחוץ לכותלי בית המשפט ההודי, הסכימה יוניון קרבייד לשלם סכום שנחשב נמוך מאוד בהשוואה לסכומים ששולמו בתביעות קטנות הרבה יותר, ולנוכח הנזקים שנגרמו באסון בפועל ואשר היו עתידים עוד להיגרם: 470 מיליון דולר בסך הכל, שהם למעשה 2,200 דולר למשפחה – כשישית מסכום התביעה המקורית.³ יוניון קרבייד אף נמנעה מלנקות אחריה את האתר התעשייתי המזוהם. מהמפעל, שהפסיק את פעילותו, המשיכו לדלוף

1 כחלק מהעסקה להקמת המפעל בהודו, עמדה ממשלת הודו על כך שחלק מההשקעה תגיע מבעלי מניות מקומיים, והממשלה עצמה החזיקה ב-22% מהבעלות בחברה-הבת יוניון קרבייד הודו בע"מ (Union Carbide India Limited (UCIL)). ראו KIM FORTUN, ADVOCACY AFTER BHOPAL 99–101 (2001).

2 במקביל, בחודש מרץ 1985, חוקקה ממשלת הודו את חוק אסון דליפת הגז בבהופל (Bhopal Gas Leak Disaster Act), שהבטיח כי תביעות שיוגשו בגין האסון יטופלו במהירות ובשוויון, ואשר הפך את הממשלה ההודית לנציגה הבלעדית של הקורבנות בהליכים המשפטיים בהודו ומחוץ לה. Edward Broughton, *The Bhopal Disaster and Its Aftermath: A Review*, 4 ENVTL. HEALTH: GLOBAL ACCESS SCI. SOURCE, art. 6, 1, 3 (2005).

3 לשם השוואה, אילו חישובו את הפיצוי לנפגעי אסון בהופל על בסיס הפיצויים שבהם חויבה החברה בתוך ארצות הברית בגין נזקי חשיפה לאזבסט, היה הסכום עומד על יותר מ-10 מיליארד דולר. ראו שם.

כימיקלים, אשר מצאו את דרכם לתוך אקוויפרים מקומיים וזיהמו את מי השתייה ואת הסביבה. בדיקות שנעשו בקרקע ובמקורות המים בשנת 2004 הוכיחו כי אזור בהופל נותר ספוג חומרים רעילים; דוחות רפואיים הוכיחו כי תינוקות רבים שנולדו באזור סבלו ממומים מולדים, וכי קורבנות רבים לוקים בעיוורון, במומים פנימיים, בבעיות נשימה ובתסמינים נוספים המאפיינים הרעלת מתכות וציאניד. מנהלי המפעל בחרו כאמור במדיניות של הכחשה והתחמקות מאחריות משפטית, וזאת גם תקופה ארוכה לאחר האסון. רבים מהם ברחו והסתתרו, לרבות מנכ"ל החברה ווון אנדרסון, אשר עד ליום מותו, בשנת 2014, לא הוסגר לארצות הברית, למרות צו המעצר הפדרלי שהוצא נגדו.

על רקע האווירה הזו, במלאת עשרים שנים לאסון בהופל, ביום 3.12.2004, עלה לריאיון, במסגרת מבזק חדשותי של ה-BBC, מי שהזדהה כדובר חברת דאו – ג'וד פיניסטרה. במסגרת הריאיון הוא הודיע כי "היום הוא יום גדול לחברת דאו ולמיליוני אנשים ברחבי העולם, יום שבו החברה מקבלת אחריות מלאה לאסון בהופל".⁴ כמו כן הודיע פיניסטרה כי חברת דאו תקדיש כ-12 מיליארד דולר לצורך פיצוי מלא של הקורבנות, מתן טיפול רפואי לכל מי שיזדקק לכך בעקבות האסון לשארית חייו, וכן לצורך ניקוי שטח המפעל והזיהום הסביבתי שנותר בשטח. בעקבות הריאיון, ולנוכח התחייבותה של חברת דאו כימיקלים להקדיש סכומים גדולים לטיפול בקורבנות אסון בהופל ולניקוי הזיהום שנותר בעיר, צנחה מניית החברה, וזו הפסידה כ-2 מיליארד דולר ב-23 דקות בלבד (סכום הגבוה פי חמישה כמעט מהפיצויים ששולמו לנפגעי האסון).

ב-BBC לא ידעו שפיניסטרה היה דובר פיקטיבי – דמות שיצר ארגון בשם "The Yes Men", שמטרתו להעלות את מודעות הציבור לבעיות חברתיות ופוליטיות.⁵ ג'וד פיניסטרה היה למעשה אדם בשם ז'ק סרבין (Jacques Servin), שנודע גם בשם אנדי ביכלבאום (Andy Bichlbaum), שביקש לבייש את חברת דאו על ידי השמעת הדברים שהיה מצופה שהחברה תעשה – נטילת אחריות לאסון, מתן פיצוי הולם לנפגעים וניקוי השטח המזוהם שהותירה החברה. בכך הופנתה תשומת הלב הציבורית לעובדה שחברת דאו מסרבת ליטול אחריות לאסון, והיא הועמדה באור שלילי ומבויש. עד שהתגלתה התרמית של "ג'וד פיניסטרה", כבר שודר הריאיון פעמיים ב-BBC, ואילץ את חברת דאו לפרסם הכחשה רשמית לנטילת האחריות. בהכחשה עצמה טמון כמובן ביוש נוסף, והכל בשעות צפיית השיא של ה-BBC.

הדוגמה הזאת מדגישה כמה נקודות חשובות בהקשר של ביוש מודרני בכלל ובאשר לביוש בנושאים סביבתיים בפרט. ראשית, מן הדוגמה ניתן להבין כי לביוש יש צורות שונות, ולעיתים רחוקות מהעולם האסוציאטיבי שלנו ביחס למושג. המסר הועבר בדרך

4 לריאיון שנערך על ידי ה-BBC ראו *razorfoundation, Bhopal Disaster – BBC – The Yes Men*, www.youtube.com/watch?v=LiWlvBro9eI (YOUTUBE (Jan. 2, 2007) (התרגום שלי – ש' נ').

5 ה-BBC איתר את פיניסטרה דרך אתר מזויף שהקימה קבוצת "יס מן", ובו היא פרסמה הודעה לעיתונות ובה התנצלות רשמית של חברת דאו ונטילת אחריות מלאה לאסון בהופל. בעקבות פרסום זה פנה ה-BBC לפיניסטרה והזמין אותו לריאיון, במחשבה שהוא היה נציג מהימן של חברת דאו. JENNIFER JACQUET, IS SHAME NECESSARY? NEW USES FOR AN OLD TOOL 136 (2015).

יצירתית השונה מהתפיסה המיידית שלנו בנוגע למושג. שנית, בעולם שבו יש תחרות גדולה על תשומת הלב, ביוש עשוי להיות כלי אפקטיבי להשגתה. הדבר נכון במיוחד בתוככי הזירה הסביבתית, אשר אינה זוכה בדרך כלל בתשומת לב רבה. שלישית, הזירה הסביבתית היא זירה דלת תקציב; פעולת הביוש שנעשתה בדוגמה שלעיל לא הצריכה אלא תקציב דל, ועם זאת השיגה תוצאות משמעותיות ביותר – הרבה מעבר לתוצאותיו של הליך משפטי, ככל שהדבר נוגע בתאגיד עצמו. כמו כן, לנוכח העובדה שזירה זו דלת תקציב, הפעילים הסביבתיים נאלצים להיות בִּירִנִּים בבחירת מטרותיהם, ולפיכך בוחרים לרוב בתאגידים ענקיים המוכרים לציבור. ורביעית, הזירה הסביבתית – כפי שיוסבר להלן במאמר – לוקה בקושי אינהרנטי להתארגן על מנת לקדם את האינטרסים שהיא מעוניינת לקדם; פעולה של ביוש מתגברת על קושי זה, ולפיכך היא פעולה אטרקטיבית בזירה זו.

במאמר זה אבקש לטעון כי המאפיינים הייחודיים של התחום הסביבתי מחייבים התבוננות שונה מעט על כלי הביוש ועל השימוש בו. המאמר מבקש לבחון את השתלבותו של כלי הביוש בתוככי הזירה הסביבתית. לצורך כך יוצג כלי הביוש, לאחר מכן תוצג הזירה הסביבתית ומאפייניה, ולבסוף ישולבו השניים. באופן מפורט יותר, מבנה המאמר יהא כדלקמן: ראשית יוקדש דיון למושג "ביוש", לאופן שבו ביוש משיג את מטרותיו, וכן לקשר שבין ביוש לבין אשמה. לאחר מכן יוצגו מאפייני הזירה שהמאמר מתמקד בה – הזירה הסביבתית. במסגרת זו יוצגו מגבלותיה של הזירה וכן השחקנים המרכזיים שפועלים בה. לבסוף, כאמור, נחבר בין השניים, ונסה להבין מהו מקומו של כלי הביוש בתוככי הזירה הסביבתית. החלק האחרון של המאמר יוקדש לסיכום.

פרק א: ביוש

1. כללי

"כלוב הבושה" ("Cage of Shame"), העומד ליד בניין העירייה במרכז העיירה לבוצ'ה שבסלובקיה, הוא אחת מהעדויות ההיסטוריות לשימוש בביוש במאה השבע־עשרה. כלוב זה, אשר עשוי ברזל ודומה במראהו לכלוב ציפורים, הוצב במרכז העיירה ושימש כלי לענישת ראווה. כדי להעצים את הביוש, נעשה השימוש בכלוב בעיקר במהלך שווקים, פסטיבלים וירידים, כלומר, כאשר הקהל היה רב. החטאים שבגינם הוכנסו אנשים אל הכלוב היו, למשל, רכילות, ניאוף, שכרות, שוטטות בעיר בשעות הלילה המאוחרות וכיוצא באלה. בפועל נכלאו בכלוב נשים בלבד. הכלואים בכלוב נחשפו לקריאות גנאי, ליריקות ולירקות רקובים שהושלכו לעברם. ביוש הוא אם כן כלי ישן נושן שבו השתמשה האנושות לכפיית נורמות. האמצעים לביוש אולי השתנו מאז, אבל המאפיינים המרכזיים נותרו כשהיו: מפר נורמה, חשיפה וקהל. "חשיפה" היא הנכס

המרכזי של כלי הביוש, והתחושה של היחשפות מקשרת את הביוש ישירות עם פגיעה במוניטין.⁶ קהל הוא כמובן תנאי מוקדם לביוש, אפילו אם הקהל הזה אינו קהל ממשי (למשל, קהל מקוון). כך, בכל ביוש נמצא ככל הנראה את הגורם המבקש לביוש, את הגורם שמבקשים לביושו (מפר הנורמה) ואת הקהל.

כפי שעולה מהדוגמה שניתנה בתחילת המאמר, "ביוש" מקבל צורות שונות ומגוונות, החל בעמוד הקלון (pillory and stocks) מהמאות השבע-עשרה והשמונה-עשרה; המשך ב"העמדה לראווה" שהייתה נהוגה בצרפת במאה התשע-עשרה, ואשר במסגרתה הועמד העבריין מול קהל במשך זמן מה; עבור דרך כפיית עבודה ציבורית על אסירים, שמטרתה למשוך את תשומת ליבו של הציבור אליהם; וכלה בלבישת חולצות המעידות על מעשה העבריין וברישתה להתנצלויות פומביות. לנוכח הטווח הרחב של צורות הביוש, וכדי לעשות סדר בעניינים, יהיה נכון להתחיל בהגדרה כללית של המושג "ביוש".

כך מוגדר "ביוש" על ידי המצדדים בו בספרות המשפטית:

"[T]he process by which citizens publicly and self-consciously draw attention to the bad dispositions or actions of an offender, as a way of punishing him for having those dispositions or engaging in those actions."⁷

ג'יימס ויטמן (James Whitman) תיאר ביוש כ"form of lynch justice".⁸ בביוש המבייש מבטא זעם מוסרי כלפי מפר הנורמה, תוך ציפייה שהקהל יגיב בהסתייגות מוסרית דומה. ההסתייגות המוסרית הזאת אמורה להשפיע על העבריין המבויש, היות שהיא פוגעת במוניטין שלו, וכן להרתיע עבריינים פוטנציאליים מהתנהגות לא ראויה. יצוין כי ההגדרה אינה כוללת פעולה של ביזוי או גינוי הנעשית בין אדם לאדם אחר ללא קהל. כפי שצוין לעיל, קהל וחשיפה הם תנאים בסיסיים לביוש. כמו כן, אף שבכל ביוש יש ביקורת, לא כל ביקורת היא בבחינת "ביוש", אף שיש לה אפקט דומה.⁹ ביקורת יכול שתהא בונה, למשל. ההבדל בין "ביוש" לבין "ביקורת" נעוץ, ככל הנראה, בכוונה של המבייש או המבקר, בגינוי המוסרי (או בעוצמתו של הגינוי המוסרי) המתלווה אל הדברים, ואולי אף בתפיסה הסובייקטיבית של הקהל ושל האדם המבויש או המבוקר. כך, ברי כי הקו המבדיל בין "ביקורת" לבין "ביוש" הוא דק מן הדק לעיתים, ולא כל אמירה או פרסום יסווגו באופן חד-משמעי כמשתייכים באופן מובהק לאחת מהקטגוריות. ונקודה אחרונה: המושג "סנקציית ביוש", ככל שהוא יופיע במאמר זה,

6 CARL D. SCHNEIDER, SHAME, EXPOSURE, AND PRIVACY (1977)

7 Dan M. Kahan & Eric A. Posner, *Shaming White-Collar Criminals: A Proposal for Reform of the Federal Sentencing Guidelines*, 42 J.L. & ECON. 365, 368 (1999)

8 James Q. Whitman, *What Is Wrong with Inflicting Shame Sanctions?*, 107 YALE L.J. 1055, 1089 (1998)

9 David A. Skeel, Jr., *Shaming in Corporate Law*, 149 U. PA. L. REV. 1811, 1821 (2001)

מתייחס למובן הרחב של פעילות הביוש – דהיינו, להצהרה של הגורם המבייש אשר מופנית כלפי העבריין המבויש ומכוונת לקהילה רלוונטית כלשהי – ולא דווקא לסנקציה המוטלת על ידי בית המשפט כלפי עבריין שהורשע בדין.

ביוש קשור בקשר עז לנורמות חברתיות, ולא מעט מהספרות המשפטית העוסקת בנורמות מתייחסת לסנקציות של ביוש. במסגרת הניסיון להסביר את המנגנון שבבסיס קיומן והשתנותן של נורמות חברתיות סופקו שני הסברים, אשר דומים זה לזה במהותם וקשורים באופן ישיר לביוש. בהתאם להסבר אחד, לקהילה יש השפעה רבה על הפרט, והוא מעוניין לזכות בהערכתה. לפי טענה זו, הכוח המניע מאחורי נורמה הוא הרצון של הפרט לזכות בהערכה של אחרים.¹⁰ בהתאם לתפיסה האחרת, ציות לנורמות הוא מעין משחק איתות, שבו חברי הקבוצה מקיימים את הנורמה כדי לאותת לשאר חברי הקבוצה שהם משתפי פעולה "טובים", ולא "רעים"; ה"רעים" נענשים באי־שיתוף פעולה איתם.¹¹ התפיסות הללו חשובות כמובן להבנת האופן שבו ביוש פועל – סוגיה שתידון בהמשך.

מטרת הביוש היא לפגוע במוניטין או בכבוד. ניתן לטעון כי בכל ענישה אפשר למצוא מרכיב של ביוש. כך למשל בכליאה.¹² אם כן, מה רע בביוש? מדוע הוא גורם לנו לנוע באי־נוחות? האם יש הבלדל, נורמטיבי, בין סנקציה שכל מטרתה היא ביוש טהור לבין כליאה? האם ההבחנה בין ביוש והשפלה לבין שלילות אחרות, דוגמת שלילת החירות, היא כה חדה? הדובר הבולט ביותר בנושא ביוש בספרות המשפטית הוא פרופ' דן קהן (Dan M. Kahan). קהן רואה את המושג "ביוש" כחלק מתיאוריה רחבה יותר על המימד האסרטיבי של המשפט הפלילי. בהתאם להשקפתו, המשמעות החברתית של ענישה פלילית – מה שהיא מבטאת – היא קריטית לאפקטיביות שלה.¹³ נוסף על כך, או כחלק מההרתעה או הגמול, קהן טוען כי עונשים פליליים חייבים לבטא את ההסתייגות והסלידה של החברה מההתנהגות הנדונה.¹⁴ כך, כליאה וקנס מבטאים מסרים שונים, לדעת קהן:

Richard H. McAdams, *The Origin, Development, and Regulations of Norms*, 96 MICH. L. REV. 338 (1997).

Eric A. Posner, *Symbols, Signals, and Social Norms in Politics and the Law*, 27 J. LEGAL STUD. 765 (1998).

12 ויטמן מחלק את העונשים לחמש שלילות: שלילת החיים (הוצאה להורג), שלילת החירות (כליאה), שלילת בטחון הגוף (עונש גופני), שלילת הקניין (קנס) ושלילת הכבוד (ביוש). הסיווגים הללו יכולים כמובן לחפוף. בכל אופן, יש עונשים שבהם רכיב הביוש גדול יותר מאשר באחרים. כך, למשל, בעונשים המורכבים מפגיעה בגוף, כהלקאה, כחיתוך או כהשחתת הגופה לאחר המוות. להרחבה ראו Whitman, לעיל ה"ש 8, בעמ' 1060. באשר לכליאה, שרכיב הביוש נלווה אליה ברגיל, ברי כי קיימים יוצאים מן הכלל שלגביהם רכיב הביוש אינו קיים כלל בכליאה, גם לא כרכיב אגבי. אלה כוללים, לדוגמה, אסירים ממשפחות פשע או מי שנכלא על רקע אידיאולוגי כלשהו.

Dan M. Kahan, *What Do Alternative Sanctions Mean?*, 63 U. CHI. L. REV. 591, 597 (1996).

14 שם, בעמ' 601.

"[W]hen fines are used as a substitute for imprisonment, the message is likely to be that the offenders' conduct is being priced rather than sanctioned."¹⁵

מהפרספקטיבה הזו, תועלת ברורה שמופקת מסנקציות מביישות היא שהן מאותתות באופן ברור על ההסתייגות המוסרית של החברה ממעשהו של העבריין. מכיוון שסנקציות מביישות פוגעות במוניטין של העבריין, הן מגשימות לעיתים קרובות את התפקידים המסורתיים של המשפט הפלילי. עבריינים מועדים יירתעו מהאיום הגלום בעצם ביושם ומהפגיעה במוניטין שלהם בגין העברה, וכך יתממשו מטרות הענישה. בקיצור, ביוש הוא אמצעי שיש בכוחו גם להרתיע וגם להעניש, והוא עושה כן על ידי העברת מסר ברור של גינוי ציבורי של מעשי העבריין.¹⁶ לפי קהן, אין שום דבר בעייתי בסנקציות משפילות גרידא, או לפחות אין בהן שום דבר שונה מסנקציה של כליאה. הוא אפילו טוען כי אם תינתן לעבריין הבחירה, הוא יעדיף ביוש על כליאה.¹⁷ יותר מכך, מבחינת קהן, סנקציות שעניינן השפלה טהורה וסנקציות של כליאה משיגות את המטרה באותו אופן, ובהינתן ההכרה הכללית בכשלונה של הכליאה, החלופה של ביוש היא לדידו החלופה הנכונה.¹⁸ החוקרים את התחום סבורים כי אין כל סיבה אמפירית להניח שביוש אינו מרתיע או אינו מועיל לשיקום העבריין (שוב – לפחות במידה לא פחותה מכליאה).¹⁹ כמו כן, ובניגוד לחלופות אחרות, נטען כי סנקציות שעניינן ביוש מספקות את הצרכים ה"ביטויים" שלנו כחברה, ומאדירות את ההוקעה הציבורית כלפי העבריין.²⁰ נוסף על כך, יתרון נוסף של הביוש הוא עלותו הנמוכה; לא כמו מאסר, המחייב מנגנון אדמיניסטרטיבי משוכלל, הביוש מסתמך בעיקרו על אכיפה פרטית – ברגע ששופט מטיל סנקציית ביוש, הסנקציה מבוצעת למעשה על ידי החברה, שמביעה סלידה מהמעשה ומהעבריין.²¹ יתרון נוסף של הביוש הוא שניתן לשלבו עם עונשים מסורתיים יותר, כדי להרחיב את אפשרויות האכיפה של המחוקקים. דוגמה לכך מהתחום הסביבתי אפשר למצוא בעונש שהוטל על חברת General Wood Preserving Company, שנמצאה אשמה בבית המשפט הפדרלי בארצות הברית בסילוק פסולת מסוכנת באופן בלתי חוקי במפעל שלה בקרוליינה הצפונית. החברה נקנסה ב־150,000 דולר, ונוסף על כך צוותה לפרסם התנצלות פומבית מבישה בנוסח שלהלן:

15 שם, בעמ' 621.

16 שם, בעמ' 630–649.

17 שם, בעמ' 641.

18 שם, בעמ' 653.

19 ראו Whitman, לעיל ה"ש 8, בעמ' 1062.

20 ראו Kahan, לעיל ה"ש 13, בעמ' 653.

21 ראו Kahan & Posner, לעיל ה"ש 7, בעמ' 372.

"We are sorry for what we did, and we hope that our experience will be a lesson to others that environmental laws must be respected.

Board of Directors

General Wood Preserving Co., Inc."²²

למרות יתרונות הביוש שצוינו לעיל, משהו גורם לנו להסתייג ממנו ולהגיב עליו באי־נוחות. מהם הטיעונים נגד ביוש? ראשית, בחברה מכוונת זכויות אדם אנחנו נוטים להתחיל במחשבה על המבוש, אבל הבה ננסה להתחיל במחשבה על הציבור שהמבוש נחשף אליו ואשר משלים את פעולת הביוש. ויטמן ציין בהקשר זה כי שימוש בביוש על ידי הציבור – אפשרות שתומכי הביוש רואים בה יתרון – עלול להיות מסוכן, היות שהמדינה אינה יכולה לשלוט באמת בדרך שבה ינהג הציבור כלפי המבוש.²³ כך, פרסום שמותיהם של עברייני מין יוצר סיכון אמיתי של התפרעות והפרות סדר. אפשר לנסות לשייך טיעון זה למסורת המדינתית או למסורת הליברלית. לפי המסורת המדינתית (statist tradition), הקיימת בצרפת ובגרמניה, למשל, התפיסה היא שהממשל אינו יכול לשלוט בפעולות הציבור ובתוצאותיהן, כך שבכל רגע נתון הקהל עלול ליהפך לבלתי נשלט ולהתפרץ. אפשר להביט על הדבר גם מתוך המסורת הליברלית של הומבולדט ושל מיל, שלפיה הממשל אינו יכול לשלוט בדעות של הציבור (להבדיל מפעולותיו, לפי המסורת המדינתית). מבחינה היסטורית, הטיעון הליברלי החזק ביותר נגד סנקציות ביוש, שדובר בו יותר מכל בספרות האמריקנית, הוא הטיעון שבחברה מודרנית־עירונית ביוש אינו יכול לפעול. פרופ' מָסָרו (Massaro) טענה טיעון זה בזהירות במאמר משנת 1991.²⁴ הטיעון הוא שהחברה השתנתה, שהתייחסות גומלין ישירה אינה קיימת כמעט, ושללא התייחסות גומלין כזאת – סנקציות של ביוש אינן יכולות לפעול. כנגד טענה זו ניתן לטעון כי בכל חברה אפשר למצוא "קהילה" שבה המוניטין שלנו חשוב לנו, שבה יש לנו התייחסות גומלין ישירה, וגם אם לא – המדיה היא כלי חזק מאוד שבמסגרתו הביוש יכול לקבל בחזרה את האפקטיביות שלו.

ספקנים רבים (ואפילו כמה תומכים) דואגים במיוחד מההשפעה של הביוש על העבריינים עצמם – אלה שמכריחים אותם לשאת בכושה.²⁵ החשש הוא שבמציאות שבה הקהילה מוקיעה עבריינים עלולה להיווצר תת־קהילה שמתריסה נגד הקהילה המוקיעה, במקום לנסות להשתלב בה בחזרה. כך, אפשר לראות קבוצות של עבריינים המחצינים את העבריינות שלהם כאקט של כבוד.²⁶ הסיכון של יצירת תת־קהילות

22 שם, בעמ' 385.

23 ראו Whitman, לעיל ה"ש 8, בעמ' 1088.

24 Toni M. Massaro, *Shame, Culture, and American Criminal Law*, 89 MICH. L. REV. 1880, 24 (1991).

25 שם, בעמ' 1920–1921.

26 ראו Skeel, לעיל ה"ש 9, בעמ' 1817–1818.

כאלה הוא תסמין של בעיה כללית יותר – הקושי להשיג את ההרתעה או הגמול המיטביים.²⁷

ספקנים תוהים לגבי נקודה נוספת: האם מחיר הביוש אכן נמוך כפי שתומכיו טוענים? הרי להבדיל מתשלום קנס, שמועבר מהעברייין לנפגע או למדינה באופן מוצנע ובנקודת זמן מסוימת, שממנה ואילך העברייין יכול להתחיל להשתקם, סנקציית ביוש אפקטיבית הורסת את המוניטין של העברייין לתקופה ממושכת, לעיתים למשך כל חייו.²⁸ מחיר נוסף של הביוש הוא הזמן והכסף המוקדשים לביוש על ידי הקהל הרלוונטי לו – חברי הקהילה שמוציאים את הסנקציה לפועל. אף שהמחיר לכל חבר הוא קטן, המחיר הכולל עלול להיות גבוה יחסית, לפחות בתיאוריה.²⁹ זאת ועוד, יש הטוענים כי סנקציות של ביוש הן לפעמים קלות מדי ליישום, מה שעלול להוביל לשימוש לא מובחן בהן, במיוחד על ידי אוכפים פרטיים.³⁰ דאגה נוספת היא חסר בתהליך – ביוש מקנה הזדמנות דלה בלבד להתגוננות, אם בכלל.³¹

התפיסות המנוגדות הללו מעוררות שאלות באשר לשימוש בכלי הביוש באופן כללי. נוסף על כך עולות שאלות חשובות לא פחות הנוגעות בזהותם של המבוש, של הקהל ושל המבייש עצמו. מבחינת המבוש, בדיון בביוש מקובצים לרוב יחדיו פרטים ותאגידים, כאילו אין הבדלים מהותיים בין השניים.³² אולם יש ביניהם הבחלת הבדלים מהותיים, שיש לתת להם את הדעת. כך, המעבר מפרט לתאגיד מציג מימד חדש לגמרי, משום שתאגידים מנהלים על ידי סוכנים – מנהלי התאגיד – ולפיכך יש שני עבריינים אופציונליים, ולא אחד. לביוש של תאגידים יכולות להיות השפעות שונות לגמרי מאשר לביוש של מנהליו או של עובדיו.

במאמר זה המושג "ביוש" מתייחס לשימוש במסעות ביוש נגד תאגידים ו/או מנהליהם הפוגעים בסביבה. "מסע ביוש" מוגדר כאן כמסע יזום שבמסגרתו נעשה שימוש אסטרטגי בביוש פומבי – טקטיקה הבנויה על הרעיון שלפיו תאגידים או מנהליהם יתומצו על ידי לחץ ציבורי וכלכלי לשנות את התנהגותם האנטי-סביבתית. כלומר, באמצעות פעולה זו של ביוש – החושפת לפני הציבור מידע שלילי בנוגע לתאגיד – יגויס הציבור נגד התאגיד עצמו או נגד מנהליו. מסע ביוש יכול להתמקד בפעולות האנטי-סביבתיות של התאגיד ובנוק הסביבתי שהן גורמות או להצביע על סתירות בין עמדותיו המוצהרות של התאגיד לבין פעילותו בפועל. מבחינה כלכלית,

27 שם, בעמ' 1817.

28 שם, בעמ' 1818.

29 ראו Kahan & Posner, לעיל ה"ש 7, בעמ' 372.

30 Seth F. Kreimer, *Sunlight, Secrets, and Scarlet Letters: The Tension Between Privacy and Disclosure in Constitutional Law*, 140 U. PA. L. REV. 1, 5–12, 117–126, 137–138 (1991).

31 ראו Whitman, לעיל ה"ש 8, בעמ' 1062.

32 ראו Skeel, לעיל ה"ש 9, בעמ' 1823.

תאגיד מותקף עלול לחשוש מהנזק שייגרם למוניטין שלו³³ או לערך המוצר שלו, מהפסד לקוחות או מפגיעה ביכולתו לגייס עובדים או לגייס הון. מסעות ביוש נגד תאגידים שואפים אם כן לשנות את הפרקטיקות של התעשייה על ידי פגיעה במוניטין של תאגידים מזהמים, כלומר, הפעילים משתמשים בביוש ככלי אסטרטגי לשינוי התנהגות.³⁴ שינוי התנהגות כזה יכול שיבוא לידי ביטוי באימוץ מדיניות סביבתית (למשל, מדיניות של פיתוח בר קיימא), ברכישת טכנולוגיות סביבתיות מתקדמות המפחיתות פליטות של מזהמים, בהחלפת ספקים, בהבעת תמיכה בארגונים סביבתיים ואף במתן תרומות לארגונים כאלה ו/או לפעולות המיועדות לקדם את מטרותיהם, בגינוי תאגידים לא סביבתיים, וכיוצא באלה.³⁵ כך, כאשר מדובר בביוש של תאגיד, שהוא ישות לא מוחשית, הבעיות הקשורות לפגיעה בכבוד ובפרטיות – המטרידות אותנו לרוב ככל שמדובר בביוש של פרטים – מתאינות, והבעיות הנוגעות בפגיעות כלכליות מקבלות מקום מרכזי. על רקע נקודה זו, הבחירה נגד איזה תאגיד לפעול היא בחירה אסטרטגית של הפעילים הסביבתיים, אשר מתמקדים בדרך כלל בתאגידים גדולים המוכרים לציבור.³⁶

כלומר, כאשר מסע הביוש מופנה כלפי תאגיד, המטרה המרכזית היא לעורר את חששו של התאגיד מפגיעה במוניטין שלו, אשר עלולה לגרום לירידה ברווחיו הכלכליים. הציפייה היא שבעקבות חשש זה "יתיישר" התאגיד ויתאים את עצמו לדרישותיהם של הפעילים הסביבתיים. דוגמה שיכולה להמחיש נקודה זו נוגעת בתאגיד הנפט והגז רויאל דטש של (Royal Dutch Shell PLC), המכונה בקיצור "של" (Shell). במהלך השנים 2011–2012 ניהל ארגון גרינפיס (Greenpeace) מערכה גדולה נגד קידוחי הנפט של התאגיד באוקיינוס הארקטי, שבמסגרתו השתמש גרינפיס ברפרטואר רחב של טקטיקות.³⁷ בשנת 2015 הודיע התאגיד על הפסקת פעילותו באוקיינוס הארקטי.

33 ניתן להראות שתאגידים רבים משקיעים משאבים ב־reputation management כדי לשמור על המוניטין שלהם. באמצעות ביוש התאגיד פוגעים בו אם כן פעמיים: מצד אחד, פוגעים במוניטין שלו; ומצד אחר, מורידים לטמיון את כל ההשקעה של התאגיד בניהול המוניטין שלו.

34 להגדרה דומה ראו Michael John Bloomfield, *Shame Campaigns and Environmental Justice: Corporate Shaming as Activist Strategy*, 23 ENVTL. POL. 263, 264 (2014).

35 NAOMI KLEIN, NO LOGO: NO SPACE, NO CHOICE, NO JOBS (2000); David P. Baron, *Private Politics*, 12 J. ECON. & MGMT. STRATEGY 31 (2003); Erica N. Sasser, *Direct Targeting as an NGO Political Strategy: Examining Private Authority Regimes in the Forestry Sector*, 8 BUS. & POL. 1 (2006).

36 נושא זה יידון להלן במסגרת תת־פרק ג3.

37 טקטיקות אלה כללו, בין היתר, הצגת עצומה שבה קראו הפעילים לאו"ם להכריז על אזור מוגן באוקיינוס הארקטי, שלא יהיה אפשר לנצל בו את משאבי הטבע. העצומה נחתמה על ידי מספר גדול מאוד של תומכים, לרבות ידוענים, ואף הניעה את חברת הצעצועים הגדולה לגו (Lego) לא לחדש את חוזה השיווק שהיה לה עם של. להרחבה על המסע, ועל הטקטיקות שבהן השתמש גרינפיס במסגרתו, ראו NEIL CARTER, *THE POLITICS OF THE ENVIRONMENT: IDEAS, ACTIVISM, POLICY* 150–154 (3rd ed. 2018). לידעה על אי־חידושו של חוזה השיווק של חברת הצעצועים לגו עם חברת של בעקבות המסע של גרינפיס ראו Adam Vaughan, *Lego Ends Shell Partnership*

עיתונאים דיווחו כי נאמר להם, לא לציטוט, כי חברת של חוששת מפני פגיעה קשה במוניטין שלה בעקבות המערכות שהלכו והתרחבו נגדה.³⁸

דוגמה נוספת ניתן למצוא במערכה נגד תאגיד הנפט אקסון מוביל (Exxon Mobil), שהיה אחד המתנגדים הנחושים לפרוטוקול קיוטו.³⁹ פעילים סביבתיים (גרינפיס, People and Planet ו־Friends of the Earth) יצאו במערכה נגד תאגיד זה, תחת הכותרת Stop Esso הוא אחד משמות המותג של אקסון מוביל), ובמסגרתו טענו כי התאגיד אינו משקיע בטכנולוגיות ירוקות המבוססות על אנרגייה מתחדשת ומתעלם מתהליך ההתחממות הגלובלית ומפרוטוקול קיוטו. במסגרת המערכה תבעו הפעילים מהתאגיד להפחית פליטות של גזי חממה ולהשתמש בטכנולוגיות המבוססות על אנרגייה ירוקה. בין היתר, כחלק מביוש התאגיד, השתמשו הפעילים בסימן של דולר במקום האותיות "s" שבשם המותג (E\$SO), על מנת להציג את התאגיד כתאב בצע, אשר רואה לנגד עיניו אך את רווחיו, ולא את טובת הציבור והסביבה. התאגיד אומנם המשיך לקרוא לנשיא בוש לא לחתום על פרוטוקול קיוטו, אך מאידך גיסא תרם סכומי כסף למימון מחקרים בנושא התחממות כדור הארץ.⁴⁰

אחת הדוגמאות הנפוצות לביוש תאגידים בנושאים סביבתיים היא פרסום רשימת התאגידים המזהמים ביותר או התאגידים שקיבלו את הקנסות הגבוהים ביותר בגין פגיעה בסביבה.⁴¹ פרסום כזה יכול שיעשה על ידי הממשל עצמו (המשרד להגנת הסביבה) או על ידי פעילים סביבתיים. הארגונים הסביבתיים בישראל, למשל, מעניקים

Following Greenpeace Campaign, THE GUARDIAN (Oct. 9, 2014), www.theguardian.com/environment/2014/oct/09/lego-ends-shell-partnership-following-greenpeace-campaign

38 CARTER, שם, בעמ' 154, מתאר את הדיווחים שהתקבלו מה־GUARDIAN בנושא ב־28 בספטמבר 2015. בהמשך הובא לידיעת הציבור כי התאגיד אף השקיע בפיתוח טכנולוגיות ירוקות – ראו Terry Macalister, *Shell Creates Green Energy Division to Invest in Wind Power*, THE GUARDIAN (May 15, 2016), www.theguardian.com/business/2016/may/15/shell-creates-green-energy-division-to-invest-in-wind-power

39 פרוטוקול קיוטו, שנוסח בשנת 1997, הוא הכלי הביצועי של אמנת המסגרת של האו"ם בנושא שינוי האקלים, שאומצה בניו יורק בשנת 1992. לאמנה ראו United Nations Framework Convention on Climate Change, May 9, 1992, 1771 U.N.T.S. 107. לתרגום הפרוטוקול לעברית ראו פרוטוקול קיוטו לאמנת המסגרת בדבר שינוי אקלים, כ"א 53, 1 (נפתח לחתימה ב־1998) (נחתם ב־1998 ונכנס לתוקף ב־2005).

40 לאתר המסע ראו *The Case Against Esso*, GREENPEACE UK (Jan. 5, 2007), web.archive.org/web/20070105154501/http://www.greenpeace.org.uk:80/climate/climatecriminals/esso/cas.e.cfm

41 ראו, למשל, Louise Gray, *Polluting Companies 'Named and Shamed'*, THE TELEGRAPH (Nov. 24, 2010), www.telegraph.co.uk/news/earth/earthnews/8157167/Polluting-companies-named-and-shamed.html

את "פרס" הגלובוס השחור. "פרס" זה ניתן לא רק לתאגידים,⁴² אלא גם למנהלי תאגידים או למשרדים ממשלתיים ולשרים העומדים בראשם. בשנת 2007, לדוגמה, הוענק "פרס" הגלובוס השחור ליושבת ראש תאגיד המחזור;⁴³ ובשנת 2013 הוענק הגלובוס לשר התחבורה.⁴⁴

לסיכום תת־פרק זה ניתן לומר כי הגורם המבייש הוא הציבור עצמו, בעיקר פעילים סביבתיים, עמותות וכיוצא באלה;⁴⁵ ואילו הגורם המבויש הוא לרוב תאגיד כלשהו או מנהליו. כאשר מדובר בביוש של תאגיד, שהוא ישות לא מוחשית, ההיבטים הקשורים לפגיעה בכבוד ובפרטיות – המטרידים אותנו לרוב כאשר מדובר בביוש של פרטים – מתאינים, וההיבטים הנוגעים בפגיעות כלכליות מקבלים מקום מרכזי. בתת־פרק הבא נבחן כיצד הביוש פועל.

2. איך ביוש פועל?

תיאור ספרותי של ביוש נמצא בספרו המפורסם של נתניאל הותורן (Nathaniel Hawthorne) **אות השני**.⁴⁶ הסיפור מהווה דוגמה לתנאים המיטביים שבהתקיימם תהא סנקציה של ביוש האפקטיבית ביותר. מדובר בקהילה פוריטנית סגורה בניו אינגלנד, אשר חבריה חולקים תפיסות דומות של מוסר. השופט מטיל על העבריינית הסטר פריין את החובה לענווד את האות "A" על בגדיה בשל חטאה – ניאוף. בעשותו כן הוא יכול להיות בטוח שהקהל הרלוונטי – תושבי העיר – יחלקו איתו את זעמו המוסרי על הניאוף שלה, ואכן כך היה. אף שרובנו איננו חיים בקהילות הדומות לקהילה הפוריטנית המתוארת בספרו של הותורן, אנו חולקים תפיסות דומות בנושאים רבים – למשל, כלפי נהגים שיכורים, כלפי דופילים, כלפי מזהמים וכיוצא בהם. ה"קהילה" יכולה להיות הציבור הרחב, תושבי הרחוב, חברי איגוד מקצועי או כל קבוצה אחרת בעלת ערכים משותפים. התנאים המתוארים ב**אות השני** הם כאמור המיטביים לביוש, אך הקהילות המתוארות שם אינן קיימות עוד. נשאלת השאלה: האם ביוש פועל גם בקהילות שאינן פוריטניות ואשר מחזיקות בערכים מגוונים יותר?

42 פרס זה ניתן, לדוגמה, לחברת "בתי הזיקוק לנפט בע"מ" בחיפה. "פרס הגלובוס השחור" הוענק לבתי הזיקוק בחיפה **וואלה** 30.12.2005 news.walla.co.il/item/833974

43 דליה טל "נחמה רונן תקבל את 'פרס' הגלובוס השחור" **גלובס** 3.6.2007 www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000217655

44 "אוסקר ירוק לסביבה, אוסקר שחור לשר התחבורה" **ynet** 21.4.2013 www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4369078,00.html

45 ניתן למצוא עדויות לכך שביוש נגד תאגידים (במיוחד גדולים, דוגמת אפל) נהפך לכלי המשמש גם **פוליטיקאים**. לכתבה בנושא ראו Joe Harpaz, *Public Shaming of Big Companies Not as Big a Deal, But Not Going Away Anytime Soon*, FORBES (June 26, 2017), www.forbes.com/sites/joeharpaz/2017/06/26/public-shaming-of-big-companies-not-as-big-a-deal-as-you-d-think-but-not-going-away-anytime-soon/#7d2660ca6333

46 NATHANIEL HAWTHORNE, *THE SCARLET LETTER* (The Floating Press 2008) (1850)

בשנת 2010 נערך ניסוי שביקש לבחון אם איום בביוש או הבטחה להעניק כבוד יעודדו שיתוף פעולה. הניסוי נערך בקבוצות של שישה סטודנטים. במסגרת הניסוי קיבל כל סטודנט שנים-עשר דולר בתחילת המשחק, ובכל אחד משנים-עשר הסיבובים של המשחק כל משתתף יכול להחליט, אם לתרום באופן חשאי דולר אחד לקופה המשותפת או להימנע מתרומה כזו. למשתתפים נאמר מראש שבתום הסיבובים יוכפל הסכום שהצטבר בקופה המשותפת ויחולק באופן שוויוני בין כל חברי הקבוצה, כולל אלה שלא תרמו דבר. הניסוי מעורר כמובן תופעה מוכרת אשר תידון בהרחבה בהמשך – תופעת "הנוסע החופשי" (free rider).⁴⁷ כל המשתתפים נרשמו בשמות בדויים, ושמות אלה הופיעו על גבי לוח שהונח בחדר. בניסוי היו שלוש קבוצות: קבוצה אחת היא קבוצת ה"ביוש" – לסטודנטים החברים בקבוצה זו נאמר כי שני הסטודנטים שתרמו פחות מכולם ייגשו בתום הסבבים אל הלוח, יכתבו את שמם האמיתי, ויודו שהם תרמו פחות מכולם; קבוצה שנייה היא קבוצת ה"כבוד" – הסטודנטים שתרמו יותר מכולם יחשפו את שמותיהם ויכתבו על גבי הלוח שהם תרמו הכי הרבה; והקבוצה השלישית הייתה קבוצת ביקורת, שבה נותרו המשתתפים אנונימיים לאורך כל המשחק ואף לאחריו (מבחינת עורכי הניסוי, הקבוצה הזאת בחנה את שאלת ה"אשמה", שכן בה החליטו הסטודנטים החלטות על בסיס המצפון הפנימי שלהם, ולא על בסיס מה שחברי הקבוצה יחשבו עליהם). הסטודנטים בכל קבוצה גויסו מאותה כיתה באותה אוניברסיטה ובתחילת הסמסטר, במטרה ליצור בהם את התחושה שהמוניטין שיווצר להם בעקבות הניסוי עשוי להשפיע עליהם לכל אורך הסמסטר.

תוצאות הניסוי הצביעו על כך שהתמריץ שהמתנסים הגיבו עליו יותר מכל היה איום הביוש. המשתתפים ביקשו להימנע מאיום זה על ידי גילוי נדיבות רבה יותר. שיתוף הפעולה בקבוצות ה"ביוש" וה"כבוד", שבהן נחשפו הסטודנטים שבקצוות, היה גבוה בכ-50% במוצע מאשר בקבוצת הביקורת, שבה נותרו הסטודנטים אנונימיים. משמע, אנשים היו מוכנים לשלם כדי להימנע מ"ביוש" או כדי לזכות ב"כבוד". וכפי שהראו התוצאות, בעבור הימנעות מביוש שילמו המשתתפים יותר.⁴⁸

דוגמה לשימוש בהבנה הזאת ניתן למצוא במדינת קליפורניה: למן שנת 2007 קליפורניה מפרסמת באופן שנתי רשימה של חמש מאות עברייני המס הגדולים ביותר – אנשים ועסקים שהמס שהם היו אמורים לשלם בגין שנת המס החולפת עלה על 100,000 דולר ולא שולם. אלה שעתידיים להיכלל ברשימות מקבלים מכתבי אזהרה לפני פרסום

47 תופעת "הנוסע החופשי" נוצרת עקב הנטייה של כל אדם רציונלי לא לפעול אם הוא סבור שמטרתו תושג בכל מקרה, בין אם יפעל ובין אם לאו. כלומר, התופעה מתארת מצב שבו פרט מעוניין לצרוך שירות או מוצר מסוים, שהוא היה מוכן לשלם בעבורו, אולם הוא יודע שגם אם לא ישלם, המוצר עדיין יסופק לו, שכן יהיו מספיק אנשים אחרים שישלמו ויאפשרו בכך את הספקת המוצר. כך, הכשל הצפוי טמון בכך שאם כולם או הרוב יתנהגו בצורה טרמפיסטית כזו, אזי המוצר/השירות לא יסופק, כי לא יהיה די כסף למימונו. תופעה זו תידון בהרחבה להלן בתת-פרק ב2.

48 Jennifer Jacquet, Christoph Hauert, Arne Traulsen & Manfred Milinski, *Shame and Honour Drive Cooperation*, 7 BIOL. LETT. 899 (2011). ראו גם JACQUET, לעיל ה"ש 5, בעמ' 25–19.

שמם, בציפייה שהם ישלמו את החוב כדי להימנע מפרסום שמותיהם. בצורה זו צמצמה קליפורניה את תופעת אי-תשלום המס. האיום בביוש תמריץ אם כן את אלה שלא שילמו מס, ולעיתים הוא יכול להיות אפקטיבי יותר מהביוש עצמו. מדיניות דומה אומצה ביותר מעשרים מדינות ברחבי ארצות הברית.⁴⁹ אפשר לטעון כי במקום מדיניות של ביוש היה אפשר לנקוט מדיניות כללית של שקיפות, כלומר, חשיפת כל מי שלא שילם מס. אבל בניגוד אולי לאינטואיציה שלנו, במקרה הזה דווקא מדיניות הביוש עדיפה, היות שמדיניות של שקיפות הייתה חושפת גם את האזרחים העניים שאינם משלמים מס בשל חוסר היכולת שלהם לשלמו. כך, אף ששקיפות נחשבת כלי מרכזי בדמוקרטיה, ואולי תרופת פלא לכל תחלואי החברה, אפשר לומר שאחד ההבדלים בין מדיניות של שקיפות לבין מדיניות של ביוש הוא שבעוד במדיניות של ביוש (או של הענקת כבוד) אנחנו חושפים רק את הגרוועים ביותר (או הטובים ביותר), מדיניות של שקיפות חושפת את כולם. במבט ראשון מדיניות של שקיפות עדיפה, היות שהיא דמוקרטית ושוויונית יותר, אך לעיתים, כמו בדוגמת המס שהובאה לעיל, היא פוגענית יותר, ואולי יעילה פחות. עם זאת, ברור שביוש אינו דבר חיובי במיוחד כשלעצמו. הוא פועל כנראה היטב במקרים מסוימים, אך ראוי להשתמש בו במשורה, שאם לא כן כולנו נהיה קורבנות שלו במקדם או במאוחר.

עד כה ראינו מרכיב אחד באופן פעולתו של הביוש – השפעת האיום שבביוש על התנהגותו של האדם החושש ממנו. מן העבר האחר של המתרס, וככל שמדובר בבעיות של פעולה קולקטיבית, הדבר החשוב לנו ביותר כציבור הוא לדעת מיהו זה שאינו משתף פעולה, שמקלקל לכולם, שתורם הכי פחות. הוכחה לכך אפשר למצוא, למשל, בניסוי חברתי שנערך בארצות הברית.⁵⁰ המשתתפים בניסוי חולקו לקבוצות שבכל אחת מהן שישה חברים, וכל משתתף קיבל 20 דולר. ששת המשתתפים בכל קבוצה היו צריכים להפריש מכספם תרומה כוללת של 60 דולר לקרן לשינוי האקלים: אם הצליחו להגיע לסכום זה, הם זכו לשמור את מה שנותר להם בידם; אם לא – כל המשתתפים הפסידו את כל הכסף שקיבלו. הניסוי עוצב כך שרוב השחקנים נדרשו לשתף פעולה, שכן שום משתתף לא היה יכול להבטיח לבדו את הצלחת הקבוצה. התוצאה השוויונית היא כמובן שכל משתתף בקבוצה יתרום חצי מהסכום שקיבל (כלומר, 10 דולר מתוך 20), כדי להגיע ל-60 דולר בסך הכל. ניסוי זה נערך במשך עשרים משחקים שונים, ואחרי כל משחק נשאלו המשתתפים את זהותו של מי מהם הם היו רוצים לחשוף אילו ניתנה להם האפשרות. כל 120 המשתתפים היו אנונימיים, ונותרו כך (לכל משתתף ניתן שם בדוי). התשובה הראשונה שניתנה – בין אם הקבוצה הצליחה להגיע לסכום של 60 דולר ובין אם לאו – הייתה "המשתתף ששיתף פעולה הכי פחות". כלומר, אנשים רצו לדעת מיהו "הנוסע החופשי", מי מהם אינו משתף פעולה, מי הורס לכולם, מיהו "התפוח הרקוב". ביוש פועל באופן דומה על הציבור – הוא מספק לו את המידע שהוא

49 JACQUET, שם, בעמ' 22–25.

50 שם, בעמ' 71–72.

רוצה לדעת. כלומר, הביוש חושף לעיני הציבור את כל אותם "תפוחים רקובים", ובכך עונה על הצורך של הציבור לדעת.

ניסויים אחרים הצביעו על כך שהתנהגות של "נסיעה חופשית" מעוררת תחושה שלילית קשה אצל מי שאינו נוהג כך. בניסויים אחדים נשאלו המשתתפים על רגשותיהם כלפי "הנוסעים החופשיים", והם הביעו כעס וזעם. הכעס היה גדול יותר ככל שהפער בין מה שהמשתתפים האחרים נתנו לבין מה שנתן "הנוסע החופשי" היה גדול יותר, וזאת גם אם תרומתו של "הנוסע החופשי" נותרה קבועה. ניסויים אחרים הראו כי תופעת "הנוסע החופשי" גררה רגשות קשים יותר ככל שמספר המשתתפים האחרים היה קטן יותר.⁵¹ במעבר לביוש, ברור שהתחושות הקשות המלוות את מי שנוהג כשורה מהוות את חומר הבערה שהביוש זקוק לו כדי להתקיים.⁵²

מהניסויים שלעיל נראה כי ביוש הוא גורם המשפיע על התנהגותם של פרטים גם בחברה שאינה חברה פוריטנית כמו זו המתוארת בספר **אות השני** שאזכור לעיל. ניכר שככל שמדובר בקהילה קטנה יותר וסגורה יותר (ונראה שאפשר להתייחס לסטודנטים מהניסוי הראשון שתואר לעיל כאל קהילה כזו) כן השפעת הביוש גדלה. כעת, כאשר אנחנו מצוידיים בתובנות בנוגע לאופן פעולתו של הביוש, נוכל לנסות לבחון אותן על רקע הזירה הסביבתית, אשר מתאפיינת ברובה בבעיות של פעולה קולקטיבית ולפיכך מצויים בה "נוסעים חופשיים" שניתן להפנות אליהם את הזעם.

3. כמה מילים על "תרבויות של בושה" ועל "תרבויות של אשמה"

האנתרופולוגית רות בנדיקט (Ruth Benedict) הייתה הראשונה ששרטטה את ההבחנה בין "תרבויות האשמה" לבין "תרבויות הבושה". היא טענה כי רוב המדינות המערביות משתייכות לקטגוריה של "תרבויות אשמה", בעוד מדינות המזרח נשענות על "בושה". בספרה משנת 1946 – **החרצית והחרב** (THE CHRYSANTHEMUM AND THE SWORD)⁵³ – היא בחנה את התרבות היפנית (מבלי להיות בפועל ביפן, בשל המלחמה), וביקשה להראות כי היפנים השתמשו ברגש הבושה כאמצעי מרכזי לשליטה חברתית. מאוחר יותר קוטלגה גם סין תחת הקטגוריה של "בושה", בין היתר בשל החשיבות המוקנית בה לכבוד ולא־השפלה.

51 ראו שם, בעמ' 72–73 וההפניות שם.

52 ג'ניפר ג'קונט מנתה שבעה תנאים בסיסיים לביוש אפקטיבי: (1) שהאחראי לביוש יהיה מוטרד מהעברייני; (2) שיהיה פער בין ההתנהגות הרצויה להתנהגות המצויה; (3) מחסור בעונש (למשל, אין איסור בחוק או אין אכיפה); (4) שהעברייני המבוש יהיה רגיש לגורם המבייש (שלגורם המבייש תהיה השפעה על המבוש); (5) שהקהל/הציבור יבטח בגורם המבייש; (6) שהביוש יכוון אל המקום שבו הרווח הוא הגדול ביותר; (7) תכנון קפדני של מעשה הביוש (מיקום, תדירות, סגנון וכולי). ראו שם, בעמ' 98–117.

RUTH BENEDICT, THE CHRYSANTHEMUM AND THE SWORD: PATTERNS OF JAPANESE CULTURE (Houghton Mifflin Company 2005) (1946).

לעומת תרבויות המזרח, התרבויות המערביות הן תרבויות אינדיווידואליסטיות יותר, שבהן מושם דגש בפרט ובאוטונומיה שלו. תרבויות מערביות גם נעדרות בדרך כלל מדרגים הדוקים, אשר התקיימו בוודאי בעברנו ומתקיימים עדיין במידה רבה יותר בתרבויות המזרח, כפי שציין האנתרופולוג דניאל פֶסלר (Daniel M.T. Fessler).⁵⁴ כמו כן, חברות מערביות אוחזות בתפיסת עולם שמעודדת סובלנות רבה יותר כלפי טווח רחב יותר של התנהגויות, מה שאומר שאנחנו חלוקים יותר בדרך כלל בשאלה איזו התנהגות "ראויה" ל"בושה".

ההבחנה בין "בושה"⁵⁵ לבין "אשמה" בהקשר של מאמר זה מתייחסת להבדל בתוכן ההרגשות ו/או במבנה האירועים שיוצר את התחושות הללו. ההנחה כאן, שנהפכה לפופולרית בקרב האנתרופולוגים באמצע המאה העשרים, היא שסיטואציות מסוימות מובילות לתחושה של "בושה", בעוד אחרות מולידות תחושה של "אשמה", והסברה היא ש"בושה" היא תחושה "ציבורית" יותר מאשר "אשמה".⁵⁶ "בושה" מתעוררת מהיחשפות למורת רוח ציבורית מהתנהגות כלשהי, בעוד "אשמה" נתפסת כחוויה "פרטית" יותר שנוצרת מתהליך של הלקאה עצמית של המצפון. בניגוד ל"בושה", שבעטייה פרטים מתאימים את עצמם לסטנדרטים של הקבוצה או של החברה, תפקיד ה"אשמה" הוא להניע פרטים להתאים את עצמם לסטנדרטים של עצמם, כמעין תגובה על המצפון הפנימי של הפרט.⁵⁷

רוב האנתרופולוגים שחקרו את נושא הבושה, דוגמת רות בנדיקט, טענו כי רגש זה חשוב יותר לחברות קולקטיביות, דוגמת אלה של יפן, סין, ברזיל, יוון, איראן, רוסיה וקוריאה הדרומית, וחשוב פחות לחברות אינדיווידואליסטיות במערב, היכן שבושה הוחלפה על ידי הענשה עצמית בצורת אשמה. פסלר ערך ניסוי שמטרתו הייתה לבדוק אם "בושה" חשובה פחות במערב. הוא ביקש משתי קבוצות מיקוד – האחת מאינדונזיה, שהיא מדינה המשתייכת לחשיבה הקולקטיבית, והאחרת מדרום קליפורניה, שהיא חבל ארץ המשתייך לחשיבה האינדיווידואליסטית – לערוך רשימה של חמישים ושניים הרגשות הנפוצים ביותר לדעתם. לאחר מכן הוא ביקש מקבוצה של תושבי אינדונזיה ומקבוצה של תושבי קליפורניה לדרג את תדירות ההופעה של אותם חמישים ושניים רגשות בכל אחת מהחברות שלהם, לפי תפיסתם. בהתאם לתוצאות הדירוג, "בושה" דורגה שנייה ברשימה האינדונזית, אבל לא הגיעה אפילו לעשירייה הפותחת ברשימה של תושבי קליפורניה. ברשימה זו הוא דורג במקום הארבעים ותשעה, כשלפניו "צער" ולאחריו "בוז". כמו כן, תושבי קליפורניה דירגו את תחושת ה"אשמה" במקום

Daniel M.T. Fessler, *Shame in Two Cultures: Implications for Evolutionary Approaches*, 4 54
J. COGNITION & CULTURE 207 (2004)

יצוין כי "בושה", בניגוד ל"ביוש", היא רגש. "ביוש", כפי שהוסבר לעיל, הוא מעשה (אקט). 55

JUNE PRICE TANGNEY & RONDA L. DEARING, SHAME AND GUILT 13 (2002) 56

לקריאה נרחבת על ההבחנה הפסיכולוגית והאנתרופולוגית בין "בושה" לבין "אשמה" (להבדיל מההבחנה שבין "תרבויות של בושה" ל"תרבויות של אשמה") ראו שם, בעמ' 10. 57

השלושים ושניים, בעוד שאיש מהקבוצה האינדונזית לא ציין תחושה זו. למעשה, בתרבויות אסייתיות רבות אין כלל מילה המתארת את התחושה של "אשמה"⁵⁸. "אשמה", לדעת רבים, היא תחושה שנוצרה במערב. היא לא רק נפוצה יותר במערב, אלא נראה שהיא גם נפוצה יותר כיום מאשר בעבר. נושא זה, של עליית תחושת האשמה במדינות המערביות, ישמש אותנו להלן בתת-פרק 11 במסגרת הדיון בשימוש בכלי הביוש ככלי העשוי לא רק להשיג את מטרתו של מעשה הביוש – שינוי התנהגותו של מפר הנורמה והתאמתה לסטנדרט הציבורי – אלא גם לעורר אשמה בקרב ציבור הצרכנים, אשר ישנו את התנהגותם שלהם בעקבות התעוררותו של רגש זה. מכאן נעבור להכרת הזירה שבה אנחנו מבקשים לבחון את השתלבותו של כלי הביוש – הזירה הסביבתית. במסגרת פרק ב נכיר כמה מאפיינים בולטים של הזירה הסביבתית, אשר יש בהם כדי להשפיע על שאלת השתלבותו (או אי-השתלבותו) של כלי הביוש בזירה זו.

פרק ב: מאפייני הזירה הסביבתית – אולסון, ביוקן והרדין בזירה אחת חסרת תקציב

1. שימוש יתר במשאבים ציבוריים (או – הכל בגלל כמה תפוחים רקובים)

בבעיות סביבתיות אפשר למצוא מושגים כגון "משאב ציבורי" או משאב שהוא "נחלת הכלל". ככל שמדובר במשאב ציבורי, יש להתייחס לקשיים בשמירה על משאב זה, כפי שעולים ממאמרו של גרט הרדין (Garrett Hardin) משנת 1968 על אודות "הטרגדיה של נחלת הכלל"⁵⁹. במאמר זה השתמש הרדין במטפורה של מרעה משותף שבו כלל הרועים רועים יחד, כדי לתאר את הפיתוי לרעות רעיית יתר במרעה המשותף, באופן שמוביל בסופו של דבר להרס המרעה כולו ולפגיעה קשה ביכולת לרעות בו. התופעה הזאת של הרס המשאב הציבורי (במקרה של הרדין – מרעה) מתרחשת משום שהרווח של הוספת בקר למרעה הוא של הפרט, אבל העלויות הנוצרות כתוצאה מכך מתחלקות בין כולם. הרועה הרציונלי מבין שהמסלול ההגיוני היחיד מבחינתו הוא להוסיף עוד ועוד בקר למרעה. אלא שלמסקנה זו יגיע כל אחד מהרועים המתחלקים בשטח המשותף, והתוצאה תהיה ניצול יתר ורדודל של המרעה המשותף עד לכליה. הנכס הקולקטיבי העומד במרכז התיאוריה של הרדין יכול להיות גלובלי, כגון אוויר או אוקיינוסים, ויכול שיהא מקומי, כגון פארק או רחוב. התיאוריה של הרדין מעלה סוגיות מעניינות רבות, אך בהקשר של סוגיית הביוש יופנה הזרקור אל שאלת האשמה בדילמות המשותפות הללו. אכן, יש דילמות משותפות,

58 ראו JACQUET, לעיל ה"ש 5, בעמ' 28–29.

59 .Garrett Hardin, *The Tragedy of the Commons*, 162 SCIENCE 1243 (1968)

דוגמת זו של הרדין, שבהן כולם אשמים בתוצאה באופן שווה פחות או יותר. חשבו, למשל, על רמות של רעש במסעדות ובמועדונים: מי אשם במפגע הרעש שנוצר? במצבים כאלה יש להניח שכולם תורמים במידה שווה פחות או יותר. אבל בדילמות שיתופיות רבות לא כולם תורמים באופן שווה; בדילמות אלה הבעיה היא לא "כל רועה", אלא "רועים ספורים" שעלולים להרוס לכל השאר.

בספרות הכלכלית והעסקית, אנשים שמערערים את שיתוף הפעולה בצורה זו מכונים "תפוחים רקובים" (bad apples).⁶⁰ דוגמה לאמירה זו אפשר למצוא, למשל, בנושא שינוי האקלים והפחתת הפליטות של גזי חממה: המדינות המפותחות גרמו לעלייה הגבוהה בפליטות של דו-תחמוצת הפחמן במחצית השנייה של המאה העשרים. כאשר מתבוננים על נתוני הפליטות של פחמן דו-חמצני לפי מדינה, מגלים כי ארצות הברית וסין הן שתי המדינות המזהמות ביותר. למעשה, למן הניסיון הראשון לטפל בנושא האקלים ועד היום, ארצות הברית היא הגורם העיקרי שמערער את שיתוף הפעולה בין המדינות בנושא. בהתאם לאמנת המסגרת של האו"ם בנושא שינוי האקלים שאומצה בניו יורק בשנת 1992, ובהתאם לפרוטוקול קיוטו – הכלי הביצועי של האמנה – שנוסח בעקבותיה בשנת 1997, חולקו מדינות העולם למדינות מפותחות ולמדינות מתפתחות, ונקבע כי עיקר הנטל בנושא ייפול על המדינות המפותחות.⁶¹ אולם ארצות הברית, אף שהיא אחת המדינות המזהמות ביותר, סירבה ליטול חלק במשטר החדש שקבעו האמנה והפרוטוקול.⁶² סירובה היה נעוץ בסיבות כלכליות ובעובדה שמדינות אחרות שנחשבות מזהמות, כגון סין והודו, לא סווגו כמדינות "מפותחות" ולכן לא הוחלה עליהן החובה להפחית את פליטת גזי החממה. המשמעות של פרישת ארצות הברית מפרוטוקול קיוטו הייתה חמורה מאוד – לא רק שהיא לא תיטול חלק במאמץ המשותף של המדינות להפחית את הפליטות, אלא שכמדינה דומיננטית השפיעה פרישתה אף על מדינות אחרות (דוגמת אוסטרליה) בהחלטתן אם ליטול חלק במאמץ העולמי אם לאו. בדוגמה הזאת ארצות הברית היא "התפוח הרקוב" של הניסיון הבין-לאומי להפחית את הפליטות. סירובה להצטרף למאמץ המשותף של מדינות העולם להפחית את הפליטות הרחיק את העולם מהיעד שקבע לעצמו באמנה ובפרוטוקול.

למן פרוטוקול קיוטו, ולקראת סיום תוקפו, נערכו ועידות בבאלי (2007), בקופנהגן (2009) ובפריז (2015). במסגרת הדיונים בוועידות הללו המשיכה ארצות הברית להיות גורם שהקשה גיבוש הסכמות והגעה להסכם על הפחתת הפליטות. ארצות הברית אומנם חתמה על ההסכם שהושג בפריז בשנת 2015,⁶³ אך חזרה בה עם היבחרו של דונלד

60 להרחבה ראו JACQUET, לעיל ה"ש 5, בעמ' 60–76.

61 בקטגוריית המדינות המפותחות מצויות המדינות המבוססות מבחינה כלכלית, אשר מסוגלות להשקיע משאבים בצמצום רמות הפליטה של גזי חממה. לנוסחי האמנה והפרוטוקול ראו לעיל ה"ש 39.

62 בשנת 1998 חתם הנשיא קלינטון על פרוטוקול קיוטו, אבל הסנט האמריקני לא אשרר אותו. בשנת 2001 התנגד הנשיא בוש לפרוטוקול, ובעקבות זאת הסירה ארצות הברית את חתימתה ממנו.

63 Paris Agreement, U.N. Doc. FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1, annex, ¶¶ 21–32 (Dec. 12, 2015). בהתאם להסכם שנחתם בפריז בשנת 2015, אין עוד הבחנה בין מדינות מפותחות למדינות

טראמפ לנשיאות. בחודש יוני 2017 הודיע נשיא ארצות הברית כי ארצו פורשת מהסכם האקלים משום שההסכם פוגע בכלכלה האמריקנית, והסביר שהוא נבחר להיות הנשיא של תושבי פיטסבורג, ולא של תושבי פריז.⁶⁴ מדינות העולם יצאו נגד החלטתו זו של הנשיא טראמפ וגיננו אותה.⁶⁵

זוהי דוגמה טובה למצב שבו "רועים" ספורים הורסים לכל היתר, והאשמה אינה מתחלקת באופן שווה בין כולם. דוגמה נוספת אפשר למצוא במחקר שנערך בשנת 2013 בתוך ארצות הברית, אשר הצביע על כך שתשעה עשר תאגידים בלבד (חלקם בבעלות המדינה) אחראים לכמעט שני שלישים מהפליטות של דו-חמצן הפחמן ומתאן.⁶⁶ יצוין כי תבניות של השפעה א-סימטרית ולא פרופורציונלית נמצאות בכל מקום, ולא רק בנושאים סביבתיים (כך, למשל, ארצות הברית מכילה 5% מאוכלוסיית העולם, אבל אוזחת ב-25% מהאסירים בעולם; אמריקנים אוכלים 270 קילו בשר בממוצע בשנה, בעוד שבנגלדש אוכלים ארבעה).⁶⁷

הנתון הזה בדבר הרס של משאב ציבורי על ידי חלק מהפרטים בחברה הוא נתון חשוב להבנת השימוש בכלי הביוש, שיידון בהמשך מאמר זה. לצד מאפיין זה של בעיות סביבתיות נציין בחלקים הבאים עוד כמה מאפיינים שיאפשרו לנו להבין את הזירה הסביבתית ואת השתלבותו של כלי הביוש בה. אחד מאותם מאפיינים נוספים של הזירה הסביבתית הוא הקושי לפעול בצורה יעילה כאשר האינטרס רחב וכאשר מספר המעוניינים בקידומו גבוה. מאפיין זה יידון להלן.

2. כולם רוצים אוויר נקי אבל קשה להשיגו (או – פרדוקס חולשתו של הציבור בשמירה על הסביבה)

"לא קלה היא דרכו של חוק סביבתי וקשה שבעתיים דרכו של חוק סביבתי הנוגע בעורקים ובנימים של אינטרסים כלכליים נכבדים הקשורים לקניין ולמקרקעין. האינטרס העומד מאחורי קידום חקיקה סביבתית הוא אמנם אינטרס רחב אשר

מתפתחות. לפי ההסכם, כל 195 המדינות החברות באמנת האקלים, פרט לעניות ביותר, יקבעו יעדים לטווח הרחוק להפחתת הפליטות של גזי חממה, וייטלו חלק במאמץ המשותף להיאבק בהשלכות החמורות של שינוי האקלים והתחממות כדור הארץ. ההסכם אמור להוביל את העולם לכלכלה דלת פחמן ולהיפרדות מהתלות בדלקי המאובנים.

64 רויטרס "הנשיא טראמפ: ארה"ב פורשת מהסכם האקלים" **הארץ** 1.6.2017 www.haaretz.co.il/news/world/america/1.4141361

65 "העולם נגד טראמפ: 'הסכם האקלים' – בלתי הפיך" **כלכליסט** 2.6.2017 www.calcalist.co.il/world/articles/0,7340,L-3714328,00.html

66 Richard Heede, *Tracing Anthropogenic Carbon Dioxide and Methane Emissions to Fossil Fuel and Cement Producers, 1854–2010*, 122 CLIMATIC CHANGE 229 (2014).

67 ראו JACQUET, לעיל ה"ש 5, בעמ' 67.

נוגע לכלל הציבור, אך דווקא גודלו של הציבור המעוניין בקידום האינטרס הסביבתי הוא מקור חולשתו.⁶⁸

כך כותב דן צפריר במאמרו על אודות חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004, וקידומו. אמירה זו נכונה כמובן גם לגבי קידומם של אינטרסים ציבוריים רבים אחרים. לכאורה היה אפשר לסבור כי ככל שאנשים רבים יותר מעוניינים בקידום אינטרס מסוים כן יקל לקדמו, אך היה זה מנקודת אולסון (Mancur Olson), אשר בספרו THE LOGIC OF COLLECTIVE ACTION⁶⁹ הצביע על הרציונל העומד מאחורי פרדוקס חולשתו של כלל הציבור בהתארגנות קבוצתית – תופעת "הנוסע החופשי" (The free rider problem). אולסון הראה כי דווקא גודלו של הציבור ומטרותו הכללית הם המקור לחוסר היכולת שלו להתארגן ולקדם את האינטרס שלו. כאמור, תופעת "הנוסע החופשי" נוצרת עקב הנטייה של כל אדם רציונלי לא לפעול אם הוא סבור שמטרותו תושג בכל מקרה, בין אם יפעל ובין אם לאו. כך, הכשל הצפוי טמון בכך שאם כולם או הרוב יתנהגו בצורה טרמפיסטית כזו, אזי המוצר/השירות לא יסופק, כי לא יהיה די כסף למימונו.

תופעה זו מתעוררת כאשר פרט צורך משאב, מוצר או שירות כלשהו אך אינו סופג את כלל העלויות הנלוות לצריכה זו. תופעה זו נפוצה בצריכה של טובין ציבוריים בעלי שני מאפיינים עיקריים: המאפיין האחד הוא שהם אינם אקסקלוסיביים (nonexcludability), כלומר, ברגע שהם מסופקים לציבור, אי אפשר למנוע מאיש את ההנאה מהם; והמאפיין האחר הוא העדר יריבות (non-rivalry), כלומר, צריכת הטובין על ידי פרט אחד אינה מפחיתה את זמינותם לאחרים. דוגמה רווחת לתופעת "הנוסע החופשי" היא הוצאות ביטחון: כלל הפרטים נהנים מקיומו של צבא המגן עליהם, ולכן "נוסעים חופשיים" עלולים לא לשלם בגין הוצאות הביטחון ועדיין ליהנות מהגנה בדיוק כמו אחרים שתרמו למאמץ. בהקשר שלנו בעיית "הנוסע החופשי" נוצרת משום שהרווח שהפרטים מפיקים אינו שקול לרמת ההשקעה שלהם.

תופעת "הנוסע החופשי" קשורה בבירור לסוגיית ההתארגנות של קבוצות אינטרס וליכולתן לקדם את מטרותיהן: תופעת "הנוסע החופשי" מחריפה ככל שקבוצת האינטרס גדולה יותר וככל שזהות האינטרסים של חבריה נמוכה יותר, שכן ההישג הקבוצתי יתחלק בין כלל היחידים בקבוצה – גם אלה שלא השקיעו דבר – ועל כן הרווח שהפרטים מפיקים אינו שקול לרמת ההשקעה שלהם.⁷⁰ במצב דברים זה ייתו פרטים לפעול כטרמפיסטים ויבקשו ליהנות מהרווחים שתשיג הקבוצה מבלי להשתתף בעלויות ההשקעה. כפי שצוין, נטייה זו הולכת וגוברת ככל שהקבוצה גדולה יותר וככל שהמטרה כללית יותר. עלויות ההתארגנות של קבוצה קטנה הן נמוכות, והרווחים הצפויים

68 דן צפריר "חוק שמירת הסביבה החופית – תכלית האחריות החברתית והצדק הסביבתי" **מקצוע** ד 38, 39 (2005).

69 MANCUR OLSON, THE LOGIC OF COLLECTIVE ACTION: PUBLIC GOODS AND THE THEORY OF GROUPS (1965) (להלן: OLSON, THE LOGIC OF COLLECTIVE ACTION).

70 שם, בעמ' 53–57.

מההתארגנות לכל אחד מחברי הקבוצה הם גבוהים; לעומת זאת, עלויות ההתארגנות של קבוצה גדולה הן גדולות, והרווחים הצפויים לכל אחד מחבריה קטנים. הסיבה לתופעת "הנוסע החופשי" נעוצה בתפיסה של היחידים בנוגע ליחס שבין העלות שהם ישקיעו לתועלת שהם יפיקו: ככל שהמטרה כללית יותר ומכוונת לטובת אינטרס ציבורי, יתפסו היחידים את הצורך בהשקעה כמאמץ גדול מדי הכרוך בעלות גבוהה מאוד, ועל כן יימנעו מלכתחילה מלהשקיע בהשגת מטרה זו. אולסון כינה קושי זה בהתנהגותם של פרטים "בעיית חוסר העקביות" (inconsequentiality problem). התוצאה היא שהפרטים לא ישקיעו בהתארגנות הקבוצתית הן בשל הידיעה כי התמורה על השקעתם תהא נמוכה, הן בשל הצפי לעלויות גבוהות בהתאם לגודל הקבוצה ולמטרותיה, והן בשל ציפיותם להרוויח כ"נוסעים חופשיים". לפיכך קבוצות מאורגנות ימצאו כי יעיל יותר להתארגן תוך צמצום הפוטנציאל לקיום של "נוסעים חופשיים" – למשל, על ידי צמצום מספר החברים בקבוצה המתארגנת או על ידי הגדרה של אינטרס צר המשותף לכלל חברי הקבוצה.

אולסון חילק את ההתארגנויות הקולקטיביות לשלושה סוגי קבוצות: קבוצות קטנות, קבוצות בינוניות וקבוצות גדולות (או כאלה שמספר חבריהן אינו ידוע).⁷¹ בקבוצה קטנה תופעת "הנוסע החופשי" אינה מהווה בעיה, משום שלכל חבר בקבוצה יש תמריץ לדאוג לכך שהטובין הקולקטיביים יסופקו, אפילו אם יהא עליו לשאת לשם כך במלוא הנטל. בקבוצה קטנה ערכו של הטובין הקולקטיביים לכל פרט (V_i) גבוה מהעלות הכוללת של הייצור שלו (C), ולכן התועלת לאותו פרט (A_i) היא חיובית ($A_i = V_i - C > 0$). כמו כן, לטענת אולסון, בקבוצה קטנה יש תמריצים נוספים, כגון חברות בין-אישית, יוקרה, מעמד חברתי וכו'.⁷² בקבוצה בינונית, מחד גיסא, שום חבר בקבוצה אינו מתומרץ דיו לספק את הטובין הקולקטיביים לקבוצה, אך מאידך גיסא, הקבוצה אינה גדולה דייה להבטיח ש"הנוסע החופשי" ייותר אנונימי. לפיכך בקבוצה בינונית אפשר להשיג טובין קולקטיביים, אך הדבר דורש תיאום וארגון. בקבוצה גדולה (או בכזו שמספר חבריה אינו ידוע) הרווח של הפרט הוא נמוך מדי ועלויות הארגון גבוהות מכדי שתתאפשר הפעולה הקולקטיבית. תופעת "הנוסע החופשי" בולטת בהחלט בקבוצות גדולות (אלא אם כן יש מנגנון כופה כלשהו שמבטיח את פעולת הקבוצה).

המסקנה היא שככל שהקבוצה גדולה יותר, נצפה לירידה הן בחשיבות היחסית של התרומה של כל פרט לפעולה הקולקטיבית והן בחלקו של כל פרט בטובין הקולקטיביים ($F_i = V_i/V_g$), כאשר V_g הוא הערך הכולל של הטובין לקבוצה כולה). לפיכך, לפי אולסון, קבוצות קטנות ומאורגנות ייהפכו לבעלות כוח רב יחסית לחלקן האמיתי באוכלוסייה, שכן הן יצליחו לקדם את האינטרסים שלהן באמצעות הטמעתם בחוק או במדיניות.⁷³

71 שם, בעמ' 48–50.

72 שם, בעמ' 60–65.

73 לעניין זה ראו, MANCUR OLSON, THE RISE AND DECLINE OF NATIONS: ECONOMIC GROWTH, STAGFLATION, AND SOCIAL RIGIDITIES 41 (1982).

יש לציין כי אולסון מודע לקיומם של אינטרסים היכולים לגרום לקבוצה לפעול בצורה לא רציונלית, כגון אינטרסים דתיים, פילנתרופיים, חברתיים ואחרים;⁷⁴ הוא מכיר גם בקיומם של אינטרסים מוסריים, אבל מוציא אותם מהדיון בשל הקושי להגדירם.⁷⁵

כעיקרון, רוב עלויות העסקה בתיאוריה של קבוצות האינטרס נובעות מהקושי להתארגן ולפעול כקבוצה, ומהניסיון להימנע מתופעת "הנוסע החופשי", שפורטה לעיל. הפרט ניצב מול שני סוגים של עלויות מידע בבואו להעביר עושר לידיו: הוא חייב להשקיע משאבים שיעזרו לו להבין את ההשפעה של מדיניות פלונית על העושר הפרטי שלו, והוא חייב לזהות פרטים אחרים שעשויים להצטרף אליו בעניין זה.⁷⁶ מעבר לכך עליו להביא בחשבון גם את עלויותיה של הפעולה עצמה.

מן הדברים הללו אפשר ללמוד כי לקבוצה רחבה בעלת אינטרס רחב קשה להתארגן על מנת לקדם את מטרותיה, ולעומת זאת, לקבוצה קטנה בעלת אינטרס צר קל לעשות כן. פרשת השילוט בנתיבי איילון ממחישה את האופן שבו קבוצה קטנה בעלת אינטרס צר פועלת לקידום מטרותיה. בפרשה זו עתרה עמותת "פעולה ירוקה", יחד עם הקליניקה לצדק סביבתי שבפקולטה למשפטים ובכית הספר ללימוד הסביבה ע"ש פורטר באוניברסיטת תל אביב, נגד שילוט פרסומי לאורך נתיבי איילון, כחלק ממאבקה של העמותה נגד פרסום במרחב הציבורי (מתוך ראיית פרסום החוצות כדרך להשתלטות על המרחב הציבורי ולניכוסו על ידי תאגידים וגופים פרטיים, אשר הופכים את הנוף למרחב צרכני המשדר מסר צרכני). בהליך המשפטי התבססה העתירה, בין היתר, על הפרת חוק הדרכים (שילוט), התשכ"ו-1966, אשר אסר, נכון למועד העתירה, הצבת שלטים לאורך דרכים בין-עירוניות (למעט שלטי הכוונה וכדומה). האיסור בחוק נבע הן מטעמי בטיחות (הסחת דעת בדרכים מהירות) והן מטעמים אסתטיים (כיעור נוף הארץ).⁷⁷ פסק הדין, שניתן על דרך פשרה, קיבל למעשה את העתירה במלואה וקבע כי על העיריות ועל חברות הפרסום להסיר את השלטים מנתיבי איילון בתוך שנה. אך היות שחברות הפרסום הן בעלות אינטרס צר, הן הצליחו להתארגן לאחר מתן פסק הדין, ובאמצעות שדלנים וחבירה לחבר הכנסת יורם מרציאנו, התקבל בשנת 2008 תיקון לחוק

74 ראו OLSON, THE LOGIC OF COLLECTIVE ACTION, לעיל ה"ש 69, בעמ' 159-165.

75 למאמר המתייחס לביקורות שנכתבו על התיאוריה של אולסון ראו Lars Udéhn, *Twenty-five Years with The Logic of Collective Action*, 36 ACTA SOCIOLOGICA 239 (1993).

76 לפי טוליסון, יש כמה אפשרויות בהקשר זה: (1) הזיהוי של "מנצחים" ו"מפסידים" נעשה בקלות ולכן אפשר לדעת מי הוא מי; (2) "מנצחים" ו"מפסידים" אינם מזוהים בקלות; (3) אפשר לזהות בקלות "מנצחים", אך לא "מפסידים"; (4) אפשר לזהות בקלות "מפסידים", אך לא "מנצחים". התוצאה העיקרית העולה מהאפשרויות הללו היא שבהתקיים אפשרות מס' 3 צפויות להתרחש העברות רבות יותר. במצב זה יהיו לפוליטיקאים תמריצים לחפש אחר הנושאים שבהם קבוצות מאורגנות היטב מרוויחות מהעברות. ראו Robert D. Tollison, *Rent Seeking: A Survey*, 35 KYKLOS 575, 590 (1982).

77 דניאל מישורי "שילוט ושליטה במרחב הציבורי: עתירת 'פעולה ירוקה' נגד שלטי פרסום בנתיבי איילון כמאבק על נחלת הכלל" **מעשי משפט** א 109, 115-117 וההפניות שם (2008).

הדרכים (שילוט), שבמסגרתו הוסף לחוק סעיף 6ב, המחריג את נתיבי איילון מהוראות החוק האוסרות הצבת שילוט בדרכים בין-עירוניות.⁷⁸ כפי שנראה בהמשך המאמר, כלי הביוש אינו מחייב התארגנות אל מול מקבלי ההחלטות והשפעה עליהם, ויכול לפיכך לגבור על בעיית הקושי בהתארגנות לצורך קידום נושאים סביבתיים. לשני המאפיינים שתוארו לעיל – קיומו של משאב ציבורי וקושי בהתארגנות של הציבור הרחב לשמירה עליו – חובר מאפיין שלישי אשר מחזק עוד יותר את האטרקטיביות של כלי הביוש בנושאים סביבתיים. מאפיין זה נוגע בקושי של הממשל לפעול למען שמירה על המשאב הציבורי כנאמן הציבור. על כך בחלק הבא.

3. דוקטרינת הנאמנות הציבורית (הקושי לקיימה)

הרעיון העומד בבסיסה של דוקטרינת הנאמנות הציבורית הוא שהאוויר, המים, הים וחופיו שייכים לכולם. ניתן למצוא את יסודותיה של דוקטרינת הנאמנות הציבורית בקוד החוקים הביזנטי, ה־Corpus Juris Civilis, שנערך במאה השישית לספירה על ידי קיסר האימפריה הביזנטית יוסטיניאנוס הראשון. במסגרת קוד זה נכתב:

"By the law of nature these things are common to mankind – the air, running water, the sea, and consequently the shores of the sea. No one, therefore, is forbidden to approach the seashore, provided that he respects habitations, monuments, and buildings, which are not, like the sea, subject only to the law of nations."⁷⁹

תפיסה זו, שמקורה כאמור בדין הרומי, התפתחה וזכתה בכינוי "דוקטרינת הנאמנות הציבורית". ברומא העתיקה האמינו שעל פי המשפט הטבעי יש משאבים המשותפים לכלל, אשר ניהולם צריך להיעשות לכן תוך הכרה בתפיסה זו – ההכרה בכך שהשלטון משמש נאמן של הציבור וכי בידיו האחריות לכך שהים וחופיו יהיו קניינו של כלל הציבור.⁸⁰ כך, תחת הדין הרומי, העם היה האפוטרופוס של החופים. עם זאת,

78 שם, בעמ' 111–120; לילך ויסמן "שילוט החוצות חוזר לאיילון: חברות השילוט ניצחו את הארגונים הירוקים" גלובס 14.1.2008 www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000297850; חוק הדרכים (שילוט) (תיקון מס' 5), התשס"ח-2008, ס"ח 854.

79 THE INSTITUTES OF JUSTINIAN: WITH ENGLISH INTRODUCTION, TRANSLATION, AND NOTES 158 (Thomas Collett Sandars trans., Callaghan & Company 1st American, from the 5th London ed. 1876) (1869).

80 עם זאת, יישומה של התפיסה לא היה ברור. כך, למשל, נכתב באשר למשפט הרומי:

"All this is very confused... As to the sea-shore, there is no reason in the nature of things why it should not be owned by private persons... Indeed there are texts which say that one may become owner of a portion of the shore by building on it,

האפוטרופסות הזאת לא הוגדרה היטב; העם הרומי לא נחשב בעלים של החופים, אך החופים נתפסו כמשאבים המצויים תחת פיקוחו.⁸¹ הנמלים והקרקע שתחתם השתייכו אף הם לציבור בהתאם לדין הרומי, אבל גם במקרה זה מדובר ב"שייכות" מעורפלת, ולא ברורה.⁸² כך או כך, התפיסות המעורפלות הללו שמצויות בבסיס הדין הרומי מהוות את שורשי הדוקטרינה.⁸³ על כך נכתב:

remaining owner, however, only so long as the building stands. But in general the shore was not owned by individuals. One text suggests that it was the property of the Roman people. More often it is regarded as owned by no one, the public having undefined rights of use and enjoyment."

ROBERT WARDEN LEE, *THE ELEMENTS OF ROMAN LAW: WITH A TRANSLATION OF THE* Joseph L. Sax, *The Public Trust מצוטט אצל*; INSTITUTES OF JUSTINIAN 106 (1st ed. 1946) *Doctrine in Natural Resource Law: Effective Judicial Intervention*, 68 MICH. L. REV. 471, 475 (1970).

Ved P. Nanda & William K. Ris, Jr., *The Public Trust Doctrine: A Viable Approach to International Environmental Protection*, 5 ECOLOGY L.Q. 291, 297 (1976)

81

82

מהדין הרומי עברה הדוקטרינה אל המשפט המקובל האנגלי. בהיסטוריה של המשפט האנגלי היה המלך יכול להעניק לנתיניו אדמות מלוכה ונכסי קרקע כאוות נפשו, ולמעשה לנהוג בקרקע כבקרקע פרטית. עם החתימה על המגנה כרטה, בשנת 1215, אימצה אנגליה את התפיסה של הדין הרומי באשר לזכויות במים העבירים (navigable waters) – המספקים ערוץ למסחר ולהובלה של אנשים וסחורות – ובחופים (המונח הלועזי הוא "tidelands", והוא מתייחס לשטח שבין קו המים הגבוה והנמוך של חופי הים לבין הקרקעות המונחות מתחת לים). החוק הבטיח לציבור זכויות בסיסיות, כדי ומעבר, ובאחד מהמקרים המוקדמים שהובאו לבית המשפט האנגלי נפסק כי הזכות לדיג בים הפתוח נתונה לכל, וכי כל זכות בלעדית שניתנה בהקשר זה בטלה. ראו שם, בעמ' 298, ה"ש 44, שבה מאזכרים את פסק הדין Ward v. Creswell (1741) 125 Eng. Rep. 1165 (C.P.). מגמה זו התפתחה, ולאחר מעט יותר ממאה שנים ביטל בית הלורדים אגרה שנגבתה במשך יותר ממאה שנים בגין מעבר במים העבירים. בית הלורדים הצהיר כי "[t]he bed of all navigable rivers where the tide flows and reflows, and of all estuaries or arms of the sea, is by law vested in the Crown. But this ownership of the Crown is for the benefit of the subject, and cannot be used in any manner so as to derogate from, or interfere with the right of navigation, which belongs by law to the subjects of the realm" (שם). כאשר שלושה עשרה המושבות המקוריות נפרדו מאנגליה ועיצבו ממשל עצמאי, הבעלות על המשאבים של הכלל הועברה בנאמנות למושלי המושבות הללו. כך עברה הדוקטרינה גם לארצות הברית (להרחבה ראו Melissa Kwaterski Scanlan, *The Evolution of the Public Trust Doctrine and the Degradation of Trust Resources: Courts, Trustees and Political Power in Wisconsin*, 27 ECOLOGY L.Q. 135, 141 (2000)). בארצות הברית אומצה גישה שמסקפת הן את התפיסה הרומית והן את התפיסה האנגלית. גם שם היה ברור כי שימושים ציבוריים מסוימים צריכים להיות מוגנים באופן מיוחד; לדוגמה, הובן שחוף הים אינו יכול להיות מועבר לבעלות פרטית באופן רגיל, בהיותו "משאב ציבורי". אבל היקף ההחזקה בנאמנות, ולפיכך גם היקף ההגנה על משאבים כאלה, היו סוגיות שנויות במחלוקת. להרחבה בנושא זה ראו Sax, לעיל ה"ש 80, בעמ' 476–477.

"Its development lapsed during the Dark Ages when [p]ublic ownership of waterways and tidal areas frequently gave way to ownership by local powers and feudatories."⁸⁴

כלומר, דוקטרינת הנאמנות הציבורית מתארת את היחסים שבין משאבי הטבע, אזרחי המדינה והממשל, ואף שיש דמיון בין שיטות משפט שונות בהתפתחותה של הדוקטרינה ובתפיסה המונחת בבסיסה, בכל מקום הדוקטרינה מפותחת ומעוצבת על ידי השלטון בהתאם לתפיסות שהוא מבקש לקדם, והפערים ביישומה גדולים.

מהי המשמעות האופרטיבית של הדוקטרינה? האם המשמעות היא שלציבור יש זכות מוחלטת במשאבים הללו, כך שלעולם לא יהיה אפשר לשנות את ייעודם, או שמא מדובר בחובת הנאמנות הרגילה המוטלת על הממשל לפעול לטובת הציבור? ג'וזף סאקס (Joseph Sax) מונה שלוש הגבלות המוטלות על סמכויות הממשל לצורך יישומה של דוקטרינת הנאמנות הציבורית: הראשונה היא שהמשאב המצוי בנאמנות חייב לא רק להיות מיועד למטרה ציבורית, אלא עליו להיות נגיש לשימוש הציבור הרחב; השנייה קובעת כי אין למכור את המשאב, אפילו בעבור שווי הוגן; והשלישית היא שהמשאב חייב להיות שמור לצורך שימושים מסוימים בלבד. לגבי המגבלה השלישית מציין סאקס כי אפשר לפרשה בצורה המאפשרת שימושים מסורתיים מסוימים, כדיג ונופש, ואפשר לפרשה בצורה המאפשרת אך שימושים הקשורים באופן טבעי למשאב; למשל, אם מדובר במשאב מים – שימושי מים בלבד.⁸⁵

יש מדינות שבהן הדוקטרינה אינה מעוגנת באופן מפורש בחוק כלשהו, יש מדינות שבהן הדוקטרינה מעוגנת בחוק, ויש מדינות שבהן היא מעוגנת בחוקה. כך, למשל, חוקת מדינת ויסקונסין קובעת:

"The state shall have concurrent jurisdiction on all rivers and lakes bordering on this state so far as such rivers or lakes shall form a common boundary to the state and any other state or territory now or hereafter to be formed, and bounded by the same; and the river Mississippi and the navigable waters leading into the Mississippi and St. Lawrence, and the carrying places between the same, shall be common highways and forever free, as well to the inhabitants of the state as to the citizens of the United States, without any tax, impost or duty therefor."⁸⁶

84 Nanda & Ris, לעיל ה"ש 81, בעמ' 297. הציטוט הפנימי לקוח מ- *The Public Trust in Tidal Areas: A Sometime Submerged Traditional Doctrine*, 79 YALE L.J. 762, 764 (1970).

85 ראו Sax, לעיל ה"ש 80, בעמ' 477.

86 Wis. CONST. art. IX, § 1.

וחוקת מדינת קליפורניה קובעת:

"[A]ccess to the navigable waters of this State shall be always attainable for the people thereof."⁸⁷

מעבר לשאלה בדבר דרך עיגונה של הדוקטרינה, קיימת גם הסוגיה של היקף תחולתה. כך, בתקופות שונות הוחלה הדוקטרינה על גופי מים נוספים, ועם הזמן הורחבה הדוקטרינה וכללה בה אף דגה ומינים נודדים. בצורתה המודרנית היוותה הדוקטרינה נימוק למתן הגנה למשאבים ונכסים שונים ומגוונים בשם האינטרס הציבורי הטמון בהם, והוחלה על רחובות עירוניים, מקורות מים ברשות המקומית, שמורות טבע וכיוצא באלה. דוקטרינה זו הוחלה אף בפסיקה הישראלית בדיון שבמרכזו עמדה זכות הציבור בחופים. וכך נכתב בפסק הדין:

"ראוי להדגיש כי התכלית של שמירה על חופי הים לתועלת הציבור ולשימוש הינה נורמה משפטית מקובלת מימים ימימה. שורשיה נטועים במשפט הרומי העתיק, ונוסחו עוד בחוק היוסטיניאני שבו נקבע, כי: 'על פי המשפט הטבעי משותפים לכל אדם: האויר והמים הנוזלים, הים וביחד עמו גם חופי-הים'."⁸⁸

לצד כל אלה, וכפי שאראה בהמשך, הנאמנות חשופה ללחצים פוליטיים, וגם עיגון הדוקטרינה בחוקה אינו מגן עליה מפני אלה. אף שחוקה, בניגוד לחוק, יציבה יותר ומושפעת פחות משינויים זמניים ומן הגאות והשפל של הפוליטיקה, גם שם היא אינה משוחררת מלחצים אלה. כך, למשל, אחד ממגיניה הראשיים של הדוקטרינה בוויסקונסין, שם הדוקטרינה מעוגנת כאמור בחוקת המדינה, הוא בית המשפט.⁸⁹ לבתי המשפט יש תפקיד חשוב בפיתוח הדוקטרינה (ולפיכך גם בהגנה עליה), היות שבתי המשפט יוצרים חובות קונקרטיות ליישום הדוקטרינה תוך הדגשת התיאוריה המשפטית העומדת בבסיסה.⁹⁰ אפשר לומר כי פיתוח הדוקטרינה ועיצובה נשענים על גופי המדינה השונים – המחוקקים, גופים מנהליים-מקצועיים שמוקמים לצורך כך וכן בתי המשפט. לצד זאת, הנאמנים המרכזיים הם הפוליטיקאים, והם גם אלה החשופים ללחצים שעלולים לסכן את הנאמנות. על אף קיומה של הדוקטרינה, ועל אף חובת הנאמנות שהיא מטילה, הממשל – הנאמן – מושפע מאינטרסים שונים, וביחסים בינו לבין

87 CAL. CONST. art X, § 4.

88 ע"א 1054/98 חוף הכרמל נופש ותיירות (1989) בע"מ נ' עמותת אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה, פ"ד נו"ד (3) 385, 409, פס" 14 לפסק דינה של השופטת ביניש (2002).

89 לקריאה מקיפה בדבר מקומה של הדוקטרינה בוויסקונסין, עיגונה החוקתי ותפקידם של בתי המשפט בהגנה זו ראו Scanlan, לעיל ה"ש 83; Sax, לעיל ה"ש 80, בעמ' 509–524. במדינת ויסקונסין יש יותר מאלף ומאתיים נהרות, ולמדינה יש היסטוריה של יותר ממאה וחמישים שנים של שימוש בדוקטרינה. לכן מדובר במקרה מבחן מעניין למדי. ראו Scanlan, שם, בעמ' 138.

90 ראו Sax, שם.

המיוצגים מתקיימים פערי מידע. לפיכך הדוקטרינה אינה בלתי ניתנת לפגיעה, והיא עלולה אף להיות בסכנה בשל החלטות בעלות אופי פוליטי ואכיפה דלה. מהם הלחצים שבהם נתון הנאמן האמון על שמירת המשאבים לטובת הציבור?

דוקטרינת הנאמנות הציבורית אמורה כאמור להבטיח שהממשל ישמור על החופים, השטחים הפתוחים, האוויר והים בנאמנות בעבור הציבור. אך על הממשל מופעלים לחצים מצד יזמים המעוניינים להשתמש במשאבים אלה ולהפיק מהם רווח. היזמים מהווים קבוצה קטנה בעלת אינטרס צר, ולכן, בהתאם לתיאוריה של אולסון שהוצגה לעיל, קל להם להתארגן ולהשפיע על המחוקקים ועל קובעי המדיניות. אלה עשויים להיעתר להם משום שהם מעוניינים להיבחר מחדש ומשום שהיזמים – הודות להתארגנותם היעילה – יכולים להבטיח להם מימון, קולות וכיוצא בהם (וזאת בניגוד לציבור הלא-מאורגן, שמתקשה לקדם את האינטרסים שלו ולהבטיח הבטחות כאלה). משמע, דוקטרינת הנאמנות הציבורית צפויה להתקיים ללא הפרעות רק בעולם פוליטי אוטופי, שבו הפוליטיקאים נטולי אינטרסים אישיים ולנגד עיניהם טובת הציבור והיא בלבד. בעולם שבו הפוליטיקאים פועלים כיחידים בעלי אינטרסים אישיים, המניעים אותם בפועלם כפוליטיקאים, דוקטרינת הנאמנות הציבורית צפויה להתקיים בצורה לא מלאה, ואולי אף לא להתקיים כלל. היה זה ג'יימס ביוקנן (James Buchanan) שהיטיב לתאר פוליטיקה זו כ"פוליטיקה ללא רומנטיקה"⁹¹.

ביוקנן בחן, בין היתר, את הדרך שבה האינטרסים האישיים של הפוליטיקאים משפיעים על המדיניות ועל החקיקה. הוא הצביע על כך שממשלות מנוהלות על ידי יחידים, ושאותם יחידים המנהלים את הממשלות פועלים בזירה הפוליטית באותו אופן שבו הם פועלים בשוק הפרטי, כלומר, הם מתעניינים באינטרס האישי שלהם, והם בורים בדיוק כמו כל אוכלוסייה אחרת. ההבדל העיקרי בין הזירה הפוליטית לבין זו הפרטית הוא שבזירה הפוליטית יש תמריצים שונים. כך, למשל, אחד התמריצים המרכזיים של פוליטיקאים בזירה הפוליטית הוא היבחרותם מחדש.⁹² תחת ההבנה הזאת אך ברור הוא שפוליטיקאי שסבור כי היענות לדרישותיה של קבוצת אינטרס מסוימת (למשל, אנשי נדל"ן המבקשים לא להטיל מגבלות על בנייה בחופים) תקדם אינטרס זה – ייענה להן. התבוננות זו על הזירה הפוליטית נשענת על תיאוריית קבוצות האינטרס, שהיא חלק מתיאוריית הבחירה הציבורית, המוגדרת כתיאוריה כלכלית לניתוח התנהגות פוליטית.⁹³

91 James M. Buchanan, *Politics Without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications*, in THE THEORY OF PUBLIC CHOICE – II 11 (James M. Buchanan & Robert D. Tollison eds., 1984).

92 DAVID R. MAYHEW, CONGRESS: THE ELECTORAL CONNECTION 13 (2nd ed. 2004). לעומתם, יש הגורסים כי יש שלושה אינטרסים מרכזיים – היבחרות מחדש, השגת השפעה בבית המחוקקים ויצירת מדיניות ציבורית טובה – וכי ההבדל בין המחוקקים השונים הוא בסדרי העדיפויות של אינטרסים אלה. על כך אפשר להוסיף גם מטרה רביעית – בניית קריירה מחוץ לקריירה הפוליטית; וכן מטרה חמישית – הגדלת הרווח האישי. ראו RICHARD F. FENNO, JR., CONGRESSMEN IN COMMITTEES 1 (2nd ed. 1995) (1973).

93 ראו Buchanan, לעיל ה"ש 91, בעמ' 13; in ; Dennis C. Mueller, *Public Choice: A Survey*,

בין היתר, תיאוריה זו מיישמת בתחום הציבורי והפוליטי כלים כלכליים שפותחו לניתוח השוק הפרטי. כמו בניתוח הכלכלי הקלסי, גם תיאוריית הבחירה הציבורית מתייחסת להתנהגותם של פרטים במגזר הציבורי (מצביעים, מועמדים, נבחרים, חברי מפלגה, בירוקרטים וכיוצא בהם), ומבקשת לספק הסברים להתייחסויות הגומלין המורכבות המתקיימות בזירה זו.⁹⁴ בהתאם לתיאוריה זו, המניע של המחוקק בחקיקת חוקים אינו בהכרח להיטיב עם הציבור הכולל, אלא להיטיב עם קבוצות אינטרס אשר יכולות להיטיב בחזרה עם המחוקק עצמו. כך, המחוקק מושפע מאותן קבוצות הפועלות מולו אשר מאורגנות באופן יעיל ומבקשות לקדם את האינטרסים שלהן.

באשר לקבוצות האינטרס עצמן – אלה מבקשות להעביר לידיהן עושר על ידי מניפולציה של הסביבה הפוליטית שתביא לידי הגדלה של חלקם היחסי בעושר הקיים. פעולה כזאת מכונה "חיפוש רנטות" (rent seeking).⁹⁵ שדלנות, למשל, היא אחד האמצעים המרכזיים להשגת רנטה בכלכלה המודרנית, שכן היא מופעלת להשגת הטבות מהמשל, סובסידיות או הטלת מגבלות אסדרתיות על מתחרים, במטרה להגדיל את נתח השוק של הקבוצה המבקשת לעצמה את הרנטה. כעיקרון, התפיסה של חיפוש רנטה מכוונת למערכת הציבורית – למקרים שבהם התערבות ממשלתית בכלכלה מובילה ליצירת רנטות ולפיכך גם לתחרות עליהן. חיפוש רנטה מתייחס לשימוש במוסדות ציבוריים (הממשלה או המחוקק) לצורך חלוקת העושר הקיים בין קבוצות בחברה.

לצד התיאוריה העוסקת בחיפוש רנטות על ידי קבוצות אינטרס פותחה גם תיאוריה בדבר "סחיטת רנטות" (rent extraction), המושתתת אף היא על אותה הנחה שלפיה הפוליטיקאים פועלים מכוח אינטרסים אישיים והתמריץ המרכזי שלהם הוא היבחרותם מחדש. התיאוריה בדבר סחיטת רנטה גורסת כי הפוליטיקאים אינם נותרים סבילים בהתייחסויות הגומלין שבתוכי הזירה הפוליטית, אלא יוזמים בעצמם מהלכים אשר מקדמים אותם למימוש מטרה זו. על פי תיאוריה זו, אשר פותחה על ידי פרד מקצ'סני (Fred S. McChesney),⁹⁶ הפוליטיקאים הם שחקנים פעילים, אשר פועלים כמעין ברוקרים בין קבוצות שמחפשות רנטות, דורשות אותן ומתחרות עליהן. מקצ'סני טוען כי משרה פוליטית מעניקה לא רק את האפשרות לחוקק, אלא גם את הכוח לכפות על שחקנים פרטיים עלויות באמצעות הגבלות חקיקתיות. כאשר פוליטיקאי מאיים להעלות מס על תעשייה מסוימת, אותה תעשייה – המבקשת להגן על ההון שלה – תתמרץ לשלם למחוקק סכום המגיע עד לסכום שהיא תפסיד אילו יוטל עליה המס. לפיכך

THE THEORY OF PUBLIC CHOICE – II 23 (James M. Buchanan & Robert D. Tollison eds., 1984).

94 ראו Buchanan, שם.

95 התופעה של חיפוש רנטות נחקרה בהקשר של מונופולים וזוהתה על ידי גורדון טולוק בשנת 1967:

Gordon Tullock, *The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft*, 5 W. ECON. J. 224

(1967). הביטוי "חיפוש רנטות" הוטבע על ידי אן קרוגר בשנת 1974: Anne O. Krueger, *The*

Political Economy of the Rent-Seeking Society, 64 AM. ECON. REV. 291 (1974).

96 FRED S. MCCHESENEY, MONEY FOR NOTHING: POLITICIANS, RENT EXTRACTION, AND

POLITICAL EXTORTION 10 (1997).

מחוקק יכול להרוויח על ידי איום בהפעלת זכותו לכפות על שחקנים בשוק עלויות שיפחיתו רנטות מההון שהם מייצרים או משקיעים. אם כן, לפי מודל זה, הפוליטיקאים הם שחקנים בלתי תלויים בעלי דרישות משלהם, אשר שחקנים פרטיים מגיבים עליהן. דוגמה לקושי במימוש דוקטרינת הנאמנות הציבורית ניתן למצוא, למשל, בהיסטוריה של חקיקת חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008.⁹⁷ אוויר נקי הוא משאב שאין כל ספק שהציבור חפץ בו, אך למרות זאת חלפו שנים ארוכות עד שנחקק חוק המגן על משאב זה. לחוק זה קדמו מאבקים לא קלים שעכבו את חקיקתו, אשר שיאם בחתימת אמנה וולונטרית להגנה על משאב האוויר (באמצעות תקני פליטה) בין המשרד להגנת הסביבה לבין התאחדות התעשיינים. הנה תיאור הדברים בקצרה: בשנת 1994, לנוכח צמיחת התעשייה והחמרת זיהום האוויר, החל המשרד להגנת הסביבה בניסוח תקנות המעגנות תקני פליטה של מזהמים לאוויר ממקורות נייחים. בשנת 1996 כבר עמדה טיוטת התקנות לקראת השלמה וחתימה, ואף התקבלה במשרד להגנת הסביבה החלטה להקים ועדה מקצועית ליישומן.⁹⁸ תקנות אלה היו מקדמות בוודאי את האינטרס של הציבור בשמירה על משאב האוויר, אך כוונת המשרד נתקלה בהתנגדות חריפה מצידם של גורמים שונים, ובראשם התעשייה עצמה, אשר התקנות היו מטילות עליה חובות להתקנת אמצעים חדשים ויקרים להפחתת זיהום האוויר. גורמים אלה פעלו מול מקבלי ההחלטות והצליחו לחסום את היוזמה. לא זאת אף זאת, המשרד להגנת הסביבה חתם עם התעשייה הסכם על דרך פשרה – בשנת 1998 חתמו נציגי המשרד ונציגי התעשייה על אמנה וולונטרית בשם "האמנה ליישום תקנים בדבר פליטות מזהמים לאוויר", אשר הסדירה את פליטת המזהמים ממקורות נייחים.⁹⁹ היות שהאמנה הייתה תוצר של פשרה, הוראותיה היו מקילות ובלתי מספקות מבחינת השמירה על איכות האוויר.¹⁰⁰ עמותת אדם טבע ודין, אשר ראתה בהתנהלות המשרד להגנת הסביבה משום כניעה לאינטרסים צרים תוך הזנחת האינטרס הציבורי, פעלה נגד העיגון הוולונטרי – תחילה מול המשרד להגנת הסביבה ולאחר מכן באמצעות עתירה לבית המשפט.¹⁰¹

לסיכום, המשאב הסביבתי אמור ליהנות מההגנה שמעניקה לו דוקטרינת הנאמנות הציבורית, המנחה שהציבור הוא הבעלים של המשאב ושהממשל מחזיק בו בנאמנות בעבורו. אולם אופייה של הזירה הפוליטית ושל האינטרסים המצויים בה, וכן העובדה –

97 לסקירה מקיפה של הרקע לחקיקתו של חוק אוויר נקי ראו ציפי איסר-איציק "חוק אוויר נקי – חדשנות חקיקתית בסביבה משתנה – המאבקים וההתרחשויות שהובילו לחקיקת החוק וליוו את הליכי חקיקתו" חוקים ז 33 (2015).

98 ראו שם, בעמ' 43–44.

99 שם, בעמ' 44. העתק של האמנה מצוי בידי המחברת. נוסח האמנה הופיע בעבר באתר המרשתת של המשרד להגנת הסביבה, אך הושמט ממנו בשל עדכון מדיניותו של המשרד להגנת הסביבה בנוגע לצמצום פליטתם של מזהמי אוויר, אשר נעשה ביוני 2012. ראו שם, ה"ש 37.

100 כך למשל, בס' 4 ב לאמנה נקבע כי "המשרד וההתאחדות ישתפו פעולה ביניהם בתהליך קביעת תקנים נוספים ובעידכון תקני הפליטה. בעידכון כאמור יובא בחשבון הנטל הכלכלי הנוסף שיטיל העידכון על מפעלים שכבר יישמו את תקני הפליטה או שיהיו באותה עת בתהליך יישומם".

101 איסר-איציק, שם, בעמ' 45.

המוסכרת על ידי התיאוריה של אולסון שהוצגה לעיל – שלקבוצות קטנות קל יותר לקדם את ענייניהן מאשר לציבור בכללותו, מקשים את מימושה של הדוקטרינה האמורה.

4. מחסור בתקציב והצורך במעורבות הציבור

לצד הדברים האמורים לעיל, המשפט הסביבתי, לפחות בישראל, לוקה במחסור בתקציב (זאת, אף שקיימת מגמת עלייה בתקציב המוקצה למשרד המטפל בתחום). החקיקה הסביבתית מנסה להתמודד עם מחסור זה בדרכים יצירתיות. כך, למשל, בחלק מהחוקים הסביבתיים הוקמו קרנות ייעודיות שמטרתן לרכז אמצעים כספיים לשמירה על איכות נאותה של הסביבה (בין שמדובר בשמירת הניקיון, במניעת השלכת פסולת, במחזור וכולי ובין שמדובר בשמירה על בעלי חיים – בהתאם לחוק שבמסגרתו הוקמה הקרן).¹⁰² הכספים שבקרנות הללו מגיעים, בין היתר, מקנסות ומהיטלים המוטלים במסגרת החוקים הסביבתיים עצמם.¹⁰³ כך, במקום שכספים אלה ינותבו לקופת האוצר הכללית, הם מיועדים לקופה הסביבתית.

המחסור בתקציב ואופיו של המשפט הסביבתי כתחום הנוגע באינטרסים רחבים של הציבור מאפשרים שיתוף ממשי של הציבור באכיפתו, ואפילו בחקיקה עצמה. כך, למשל, המשפט הסביבתי יוצר תפקיד לציבור כ"נאמן" המחזיק, מכוח חוק, בסמכויות מסוימות המסייעות בקידום אכיפת החוק.¹⁰⁴ חוק שמירת הניקיון וחוק צער בעלי חיים מאפשרים לגורם המוסמך בחוק למנות "נאמני ניקיון" ו"נאמני בעלי חיים", בהתאמה,¹⁰⁵ אשר פועלים לקידום אכיפתן של הוראות חוקים אלה. הפסיקה מבטאת אף היא את ההכרה בצורך להיעזר בציבור עצמו לשם אכיפת חוקים סביבתיים. כך, בתחום אכיפת החוק למניעת העישון במקומות ציבוריים והחשיפה לעישון, התשמ"ג-1983, הכיר בית המשפט בכוחו של הפרט לפעול לצד הרשויות לקידום מטרות החוק. במסגרת הפסיקה קבע בית המשפט:

"אכן, הרשויות צריך שיעשו מלאכתן כפי שהטיל עליהן המחוקק בפיקוח ובאכיפה. ואולם, כבודתה ואיטיותה של פעולת הרשויות מצדיקה לפתוח פתח

102 ס' 10 לחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 (להלן: חוק שמירת הניקיון); ס' 14 לחוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), התשנ"ד-1994 (להלן: חוק צער בעלי חיים).

103 שם.

104 הסמכות הקיימת כיום בחוק היא סמכות לדרוש ממי שעבר עברה לנגד עיניו של הנאמן להודות לצורך הגשת תלונה. לכאורה, מדובר בסמכות מינורית, אך על בסיס הפעלת סמכות זו הוגשו כמה וכמה כתבי אישום. ראו, למשל, ת"פ (שלום ת"א) 008497/99 מדינת ישראל נ' תובנה – אגודה שיתופית בע"מ (לא פורסם, 28.6.2001).

105 ס' 12(ג) לחוק שמירת הניקיון; ס' 7 לחוק צער בעלי חיים.

ל'אכיפה אזרחית', כך שהאזרח האיכפתי המבקש לשמור את בריאותו ובריאות הציבור יוכל להשפיע אף הוא לתקנת הרבים.¹⁰⁶

וכן:

"...מתוך המשמעות אשר נודעת לאכיפת החוק ומתוך הכרה באוזלת ידה של מערכת האכיפה הציבורית, אשר ברי כי אין ביכולתה להיות בכל מקום ובכל שעה, הוכרה, במסגרת הפסיקה, חשיבותה של האכיפה האזרחית – דהיינו – הוכרה יכולתו של האזרח לעמוד על אכיפת החוק וניתנו בידיו כלים המסייעים לו באכיפה זו.¹⁰⁷"

הרצון לעודד את הציבור לסייע בקידום נושאים סביבתיים בא לידי ביטוי גם בכלי "התובענה הקבוצתית" הקיים בסעיף 10 לחוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות), התשנ"ב-1992 (להלן: החוק למניעת מפגעים סביבתיים). תובענה קבוצתית, להבדיל מתובענה ייצוגית, אינה כרוכה בשלב מקדמי שבו יאשר בית משפט את הגשתה כתובענה קבוצתית. תובענה המוגשת כתובענה קבוצתית היא כזו כברת מחדל, אלא אם כן יחליט בית המשפט כי אין לנהלה ככזו, וזאת אם מתקיים לפחות אחד מן הסייגים המפורטים בחוק.¹⁰⁸ בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב:

"מטרת החוק המוצע היא להגביר את אכיפת דיני איכות הסביבה בארץ בשלושה סוגי זיהום... על ידי הוספת נדבך אזרחי למנגנון האכיפה הציבורי הקיים. החוק המוצע מעמיד לרשות אזרחים כלי אכיפה ומקל את השימוש בו, כדי שבנוסף לרשויות המדינה... יוכלו אזרחים ליזום הליכים משפטיים נגד מזהמים ובכך להגן על סביבתם...¹⁰⁹"

חוק זה אינו מאפשר אומנם קבלת סעדים כספיים,¹¹⁰ אלא צווי מניעה או עשה בלבד, אך לתובעים המעוניינים להפסיק מפגע ייתכן שיהיה קל יותר לפעול באפיק זה. כמו כן, החוק מכיר בצורך באכיפה פרטית, ומעניק זכות עמידה לארגונים סביבתיים¹¹¹ (אשר קיומם מסייע כמובן להתגבר על הקושי להתארגן שנדון בפרק הקודם). במסגרת דברי ההסבר להצעת החוק נקבע:

106 רע"א 9615/05 שמש נ' פוקצ'טה בע"מ, פס' ה(4) לפסק הדין (פורסם באר"ש, 5.7.2006).
107 ת"ק (שלום ת"א) 5076-09-10 וולברג נ' בארבי – בית ליוצרי מוזיקה ישראל בע"מ, פס' 6 לפסק הדין (פורסם בנבו, 27.2.2011).

108 ראו ס' 11 לחוק למניעת מפגעים סביבתיים.

109 הצעת חוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות), התשנ"ב-1992, ה"ח 179 (להלן: הצעת החוק למניעת מפגעים סביבתיים).

110 למעט במצבים שבהם מדובר במפגע סביבתי חוזר – ראו ס' 9(ג) לחוק למניעת מפגעים סביבתיים.

111 ראו ס' 6 לחוק למניעת מפגעים סביבתיים.

"שיטת 'האכיפה הפרטית' של חוקי איכות הסביבה הונהגה בהצלחה רבה בארה"ב, והתקווה היא כי גם בארץ, היא תתן תנופה חזקה למגמה להגן על הסביבה ולשפר את איכותה."¹¹²

מאפיינים אלה – תקציב דל ומעורבות של הציבור – משפיעים על מידת האטרקטיביות של כלי הביוש בזירה הסביבתית. כפי שידון בפרק הבא, מדובר בכלי זול הזמין לכלל הציבור. אולם לפני כן יוצג המאפיין הבולט האחרון של הזירה הסביבתית, הנוגע בחבירה של נושאים סביבתיים ונושאים חברתיים – חבירה שגולת הכותרת שלה מצויה במושג "צדק סביבתי".

5. המקום שבו חברה וסביבה נפגשים – צדק סביבתי

אחד המושגים המתפתחים בזירה הסביבתית בעשורים האחרונים הוא המושג "צדק סביבתי". מושג זה, אשר הוכר אף בפסיקה הישראלית,¹¹³ התפתח לצד ובעקבות ההכרה בכך שפעילות למען איכות הסביבה היא גם פעילות למען זכויות אדם, ושלאדם יש זכות ליהנות מתנאים סביבתיים הולמים. עקרון הצדק הסביבתי, העוסק בשאלות של צדק חלוקתי בענייני סביבה, מתייחס לאופן החלוקה הן של משאבי הטבע והן של המפגעים הסביבתיים בין האוכלוסיות השונות בחברה, והגשמתו מחייבת חלוקה חברתית צודקת של אלה. בבסיס הרעיון של צדק סביבתי עומדות שתי הבנות מרכזיות: האחת היא שלכל אזרח יש זכות ליהנות מתנאים סביבתיים הולמים, במובן זה שהוא לא יהיה חשוף לזיהום או למפגע סביבתי מזיק; והאחרת היא שיש להחיל עקרונות של הגינות, צדק, יושר ושוויון בחלוקת ההיחשפות לנטל ולסיכונים הסביבתיים ובאפשרות ליהנות ממשאבים סביבתיים ציבוריים.¹¹⁴ למרות המחלוקת לגבי המרכיבים של המושג "צדק סביבתי", נראה כי הוא הוגדר בצורה טובה על ידי דוד שולצברג כשוויון בחלוקה של סיכונים סביבתיים והכרה במגוון המשתתפים בתהליכים הפוליטיים שיוצרים מדיניות סביבתית ובמגוון המושפעים מהם.¹¹⁵ לאחרונה התרחב המושג, והוא כולל כיום מגוון רחב יותר של נושאים ושל רמות ניתוח, ובכלל זה היחסים של קהילות ושל אנשים עם העולם הלא-אנושי.¹¹⁶ מושג הצדק הסביבתי, בניגוד לתפיסות ליברליות

112 ראו הצעת החוק למניעת מפגעים סביבתיים, בעמ' 179.

113 עמ"ג 318/07 טיוטו נ' הועדה המקומית לתו"ב בראשל"צ, תק-מח 2010(3) 8884; בג"ץ 1756/10 עיריית חולון נ' שר הפנים (פורסם באר"ש, 2.1.2013).

114 דניאל פיש "צדק סביבתי בישראל: המפגש בין דיני זכויות האדם ודיני איכות הסביבה" **משפט וממשל** ז 911, 914 (2004) וההפניות שם.

115 David Schlosberg, *Reconceiving Environmental Justice: Global Movements and Political Theories*, 13 ENVTL. POL. 517 (2004).

116 David Schlosberg, *Theorising Environmental Justice: The Expanding Sphere of a Discourse*, 22 ENVTL. POL. 37 (2013) (להלן: Schlosberg, *Theorising Environmental Justice*).

מסורתיות, מתייחס הן לצדק ברמה הפרטנית והן לצדק ברמה הקבוצתית. אחת המשמעויות של התייחסות זו היא שתפיסת הצדק הסביבתי בוחנת את השפעותיהן של פעולות והחלטות הן על פרטים והן על הקהילות שלהם באופן בר-זמני.¹¹⁷

המושג "צדק סביבתי" נוצר ממפגש בין התנועה לקידום זכויות האדם לבין התנועה להגנה על הסביבה. כפי שמתאר דניאל פיש במאמרו, במאה העשרים התפתחו במדינות המערב שתי תנועות רחבות היקף – התנועה לקידום זכויות האזרח והתנועה לשמירת הסביבה. לתנועה לקידום זכויות האזרח יש שורשים עמוקים בתרבות המערבית, ולאחר מלחמת העולם השנייה זכו ערכיה ועקרונותיה בהתפתחות מהירה בחברה ובמשפט. תחום הגנת הסביבה התפתח על בסיס רעיוני שונה. יסודות התנועה העולמית להגנת הסביבה הונחו במאה התשע-עשרה עם יוזמות לשימור אתרי טבע ונוף אשר הובילו להכרזה על הקמת הפארקים הלאומיים הראשונים בארצות הברית. בשנות השישים של המאה העשרים עשתה התנועה תפנית רעיונית חדה והחלה להתמקד במאבקים לשמירת האיזון בטבע ושרשרת הקיום, ובמניעת הרס הטבע על ידי תאגידים בתעשייה הכימית והפטר-כימית, החקלאות המתועשת, תעשיית האנרגיה, תעשיית הרכב וכיוצא באלה. המזוהים עם התנועה השתייכו בעיקר לשכבות המבוססות, אך הציבור הרחב החל להיחשף בהדרגה לנושאי איכות הסביבה.¹¹⁸ המפגש בין שתי התנועות הוביל להעלאת שאלות מצד מגזרים מוחלשים בדבר היקף ההיחשפות שלהם למפגעים סביבתיים. בשנות השמונים של המאה הקודמת החלו קבוצות מיעוטים בארצות הברית לטעון כי הן נאלצות לחיות בתנאים סביבתיים ירודים לעומת אלה של כלל האוכלוסייה. הטענות הועלו בעיקר על ידי קהילות מיעוטים בעלות הכנסה נמוכה שהתלוננו על מפגעים או סיכונים מאתרים לסילוק פסולת מסוכנת או להטמנת פסולת בקרבת בתיהם. טענות אלה זכו בכינוי "אי-צדק סביבתי". כך, העיסוק האקדמי המוקדם ביותר בצדק סביבתי התמקד במקור בקיומו של אי-שוויון בחלוקת המפגעים הסביבתיים. הטענה הייתה שקהילות מסוימות נחשפות יותר לסיכונים סביבתיים מקהילות אחרות. ההיחשפות היתרה הזו הייתה פשוט דוגמה נוספת לאי-שוויון חברתי. בארצות הברית היו קהילות הללו קהילות עניות וקהילות אפרו-אמריקאיות, כלומר, מעמד חברתי-כלכלי וגזע היו מקור לאי-שוויון בהיחשפות למפגעים סביבתיים.¹¹⁹ בישראל זיהה השופט דניאל פיש שלושה צירים עיקריים לאי-צדק סביבתי: הציר האתני-הלאומי, ציר מרכז-פריפריה וציר הכוח הכלכלי.¹²⁰

העיסוק המצומצם הזה בחלוקת המפגעים הסביבתיים התרחב במהירות, וכלל מגוון רחב של תחומים, כגון הנאה ממשאבים סביבתיים ורמה נאותה של הסביבה (שטחים ירוקים, תחבורה ציבורית, מזון טרי וכדומה). חקר המושג "צדק סביבתי" התרחב במהירות, והתיאוריות בנושא התפתחו בשלושה תחומים מרכזיים: הגדרת המושג

117 דוגמה לאמירה זו ניתן למצוא בניתוח המקרה של הוריקן קתרינה. לניתוח זה ראו שם, בעמ' 43.

118 ראו פיש, לעיל ה"ש 114, בעמ' 916–920 וההפניות שם.

119 ראו Schlosberg, *Theorising Environmental Justice*, לעיל ה"ש 116, בעמ' 38.

120 להרחבה ראו פיש, לעיל ה"ש 114, בעמ' 920–927.

"סביבה", הגורמים שמאחורי יצירת העוול הסביבתי, והתפיסה הפלורליסטית של המונח "צדק" במסגרת המושג "צדק סביבתי".¹²¹ בתחום של הגדרת המושג "סביבה" ההתרחבות הייתה מתפיסה של סביבה כמושג רחוק מחיי היומיום (הטבע, המדבר) לתפיסה יומיומית, קרי, של הסביבה שבה אנו חיים, עובדים ומשחקים.¹²² זאת, היות שמקדמי הרעיון של צדק סביבתי התעקשו לעורר תשומת לב לתנאים הסביבתיים שבהם אנשים שקועים בחיי היומיום שלהם. באשר לגורמים שמאחורי יצירת העוול הסביבתי, בתחילה התמקד המחקר בגזענות. אחד מחוקרי הצדק הסביבתי הראשונים שהשתמשו במושג "גזענות סביבתית" היה בנג'מין צ'ויס (Benjamin Chavis), שהיה ראש "הנציבות לצדק גזעני של הכנסייה המאוחדת של ישו" (United Church of Christ's Commission on Racial Justice) – ארגון שפרסם מחקר משמעותי ומשפיע על פסולת רעילה וגזע.¹²³ נושא הגזענות עמד במרכז עניינה של התנועה לצדק סביבתי בארצות הברית, והיו אף חוקרים שטענו כי צריך לתחום את המושג "צדק סביבתי" לתחום הגזענות בלבד.¹²⁴ עבודות מאוחרות יותר הראו כי אין מדובר בגזענות בלבד, והצביעו על גורמים נוספים להתפתחות אי-צדק סביבתי באוכלוסיות אלה. כך, למשל, נמצא כי התעשייה והממשל מחפשים את האוכלוסיות שיתנגדו פחות להחלטות שיש להן השלכות מזהמות (כגון היכן להקים אתר לסילוק פסולת או מפעל).¹²⁵ לבסוף, לגבי התפיסה הפלורליסטית של המונח "צדק" בתוככי המושג "צדק סביבתי", ההבנה היא שמדובר לא רק בשוויון, בהכרה או בזכות להשתתף בהליך קבלת ההחלטות, אלא במשהו בסיסי יותר הקשור להספקת הצרכים הבסיסיים של אנשים ושל קהילות. גישה כזו להבנת המושג "צדק", הכוללת טווח של צרכים בסיסיים, הכרה חברתית וזכויות חברתיות ופוליטיות, מציעה מסגרת רחבה שבה אפשר להבין את מערך הדרישות של תנועות המבקשות לקדם צדק סביבתי.¹²⁶

כך, התפתחותו של המושג "צדק סביבתי" הייתה הן אופקית והן אנכית; השיח

121 ראו Schlosberg, *Theorising Environmental Justice*, לעיל ה"ש 116.

122 שם, בעמ' 39.

123 שם.

124 David H. Getches & David N. Pellow, *Beyond "Traditional" Environmental Justice*, in JUSTICE AND NATURAL RESOURCES: CONCEPTS, STRATEGIES, AND APPLICATIONS 3 (Kathryn M. Mutz, Gary C. Bryner & Douglas S. Kenney eds., 2002).

125 Paul Mohai, David Pellow & J. Timmons Roberts, *Environmental Justice*, 34 ANN. REV. ENV'T. & RES. 405 (2009).

126 להרחבה ראו Schlosberg, *Theorising Environmental Justice*, לעיל ה"ש 116; DAVID SCHLOSBERG, *DEFINING ENVIRONMENTAL JUSTICE: THEORIES, MOVEMENTS, AND NATURE* (2007); David Schlosberg, *Justice, Ecological Integrity, and Climate Change*, in ETHICAL ADAPTATION TO CLIMATE CHANGE: HUMAN VIRTUES OF THE FUTURE 165 (Allen Thompson & Jeremy Bendik-Keymer eds., 2012); David Schlosberg & David Carruthers, *Indigenous Struggles, Environmental Justice, and Community Capabilities*, 10 GLOBAL ENVTL. POL. 12 (2010).

התרחב גם ברמה הנושאת וגם ברמה הגיאוגרפית. המושג התייחס עם הזמן לנושאים נוספים ולקהילות חדשות, מחד גיסא, ולמעבר מניתוח מקומי לניתוח גלובלי של מקומות ומרחבים, מאידך גיסא.¹²⁷ אפשר לומר שההתבוננות על המושג, שהייתה בהתחלה פוליטית בעיקרה, התרחבה לתחומי הסוציולוגיה ואף לתחומי הגיאוגרפיה.¹²⁸ תפיסת הצדק הסביבתי יושמה לא רק בסוגיות גרעיניות, כסילוק מפגעים ואתרים לסילוק פסולת, אלא גם בניתוחים הקשורים לפיתוח התחבורה, לגישה לפרוורים, לשטחים ירוקים ואף למזון.¹²⁹ מושג הצדק הסביבתי ממשיך להתרחב, ובשנים האחרונות נוצרים הקשרים חדשים (ומושגים חדשים), דוגמת "צדק אקלימי" (climate justice) ו"חומרותות בת קיימא" (sustainable materialism).¹³⁰ כך או כך, הקשר בין חברה לבין סביבה הוא קשר הדוק; יש מעין תפיסה של ערכות הדדית בין השניים, שיש לה היבטים גלובליים. הקשר בין המאפיין הסביבתי לבין זה החברתי, וכן התפיסה הגלובלית של הצדק הסביבתי, יבואו לידי ביטוי במסגרת הדיון שייערך להלן בפרק ג.

פרק ג: ביוש והזירה הסביבתית

בפרק זה ננסה לחבר בין כלי הביוש לבין מאפייניה של הזירה הסביבתית, ולהבין אם לנוכח מאפייניה הייחודיים של זירה זו, ביוש הוא כלי אפקטיבי בה. במסגרת הפרק יוצגו שלושה טיעונים: **הטיעון הראשון** הוא שביוש בזירה הסביבתית הוא אמצעי שניתן להשתמש בו כדי לשנות את עקומת הביקוש (להבדיל מעקומת ההיצע), וזאת באמצעות שימוש ברגשות האשמה של הציבור. לפי **הטיעון השני**, ביוש הוא כלי אסטרטגי מבחינתם של ארגונים סביבתיים לא ממשלתיים, ובמיוחד מבחינת אלה הפועלים מתוך הציבור (grassroots); **הטיעון השלישי** והאחרון יתייחס לקשר שבין "סביבה" ל"חברה", ובו אטען כי ביוש, ככלי לקידום עניינים סביבתיים, עלול לפגוע בערך חברתי, ובכך לגרום לאי-צדק סביבתי.

1. ביוש ככלי מעורר אשמה

הטיעון הראשון הוא שביוש בזירה הסביבתית הוא אמצעי שניתן להשתמש בו כדי לשנות את עקומת הביקוש (להבדיל מעקומת ההיצע), וזאת באמצעות שימוש ברגשות האשמה של הציבור עצמו. כדי להבין אמירה זו, אפתח בדוגמה: בשנת 1987 התייצב

Julie Sze & Jonathan K. London, *Environmental Justice at the Crossroads*, 2 SOCIOL. 127 (2008). COMPASS 1331 (2008).

Schlosberg, *Theorising Environmental Justice* 128, לעיל ה"ש 116, בעמ' 41.

129 שם.

130 שם, בעמ' 45–49.

הביולוג האמריקני סמיואל לָבְדֵי (Samuel LaBudde) במשרדיו של ארגון "אי כדור הארץ" (Earth Island Institute) שבסן פרנסיסקו, במטרה למצוא עבודה בתחום ההגנה על יערות הגשם. בזמן שהייתו שם הוא קרא כתבה שעסקה בתעשיית הטונה ובנוק שהיא מסיבה למיליוני דולפינים. בכתבה תוארה הפרקטיקה שדייגי דגי הטונה נוקטים – פרישת רשתות ענקיות בים, המכונות "רשתות נסחפות" (Drifters Nets), שהוצמד להן כינוי הגנאי "רשתות המוות" (בשל מספרם העצום של יונקים ימיים ובעלי חיים אחרים, כולל עופות מים למיניהם, אשר מוצאים בהן את מותם). הרשתות הנסחפות נישאות עם הזרם בים הפתוח, וזאת במטרה ללכוד את דגי הטונה במהלך נדידתם. היות שלדולפינים ולדגי הטונה יש מזון משותף (אנשובי), הם שוחים פעמים רבות יחד (הדולפינים ממעל ודגי הטונה במעמקים). למעשה, הדולפינים מהווים סימן להימצאותם של דגי טונה. כך, במהלך הדיג של דגי הטונה הדולפינים נלכדים ברשת, אשר פוצעת אותם אנושות – חלקם מתים מהפציעות שנגרמות להם מההילכדות ברשת, וחלקם טובעים לאיטם. על פי רוב הרשתות הללו נסחפות בים במשך כל הלילה, כך שבבוקר, כאשר הדייגים מעלים אותן עם שלל דגי הטונה, הדולפינים כבר מתים. באותה עת שבה קרא לָבְדֵי את המאמר לא היה עדיין כל תיעוד חזותי לנתונים שפורסמו. לנוכח זאת ביקש לָבְדֵי מארגון "אי כדור הארץ" לצייד אותו במצלמת וידיאו ולאפשר לו ללכת ולהשיג ראיות חזותיות שיעידו על הרג הדולפינים. בעקבות בקשתו זו הוא צויד במצלמת וידיאו והצטרף (במסווה כטבח) לסירת דיג פנמית שפעלה במקסיקו. במהלך שהייתו בסירה צילם לָבְדֵי כמה סרטוני וידיאו של דולפינים מתים וגוססים שנתפסו ברשתות שפרשו הדייגים. הסרטונים הוקרנו וסוקרו בכל רשתות הטלוויזיה האמריקניות ובעיתונות, והיוו הוכחה מצולמת לכך שאגב דיג הטונה נהרגים אלפי דולפינים. בסרטונים נראו דולפינים רבים שנתפסו ברשתות כשהם פצועים אנושות או מתים. מספר הדולפינים שנהרגו בצורה זו מוערך בכמה מיליונים.¹³¹

פרסומם של הסרטונים הללו ברשתות הטלוויזיה האמריקניות בוסס על ביוש, שעיקרו חשיפת העבריינים לציבור האמריקני. מושאי הביוש היו בעיקר שלוש חברות הטונה הגדולות StarKist, Bumble Bee ו־Chicken of the Sea. בצד ביושן של חברות הטונה, עוררו הסרטונים אף רגשות אשמה אצל הציבור הצופה. כתוצאה מכך שינו צרכנים רבים את הרגלי הצריכה של הטונה, ואף נוצר כיתוב חדש על גבי קופסאות הטונה שהכריז כי מדובר בטונה שהיא "Dolphin Safe", דהיינו, טונה שבתהליך הדיג שלה השתמשו בפרקטיקות הממזערות את הפגיעה בדולפינים. בשנת 1990 חוקקה ארצות הברית את ה־Dolphin Protection Consumer Information Act (DPCIA),¹³² אשר מגן על דולפינים מפני לכידתם ברשתות מסוימות, קובע סטנדרטים לסימון מוצרי טונה בארצות הברית בהקשר של פגיעה בדולפינים (ובכך מספק מידע לצרכנים הרוכשים טונה), קובע סנקציות על הפרת החוק ועוד.

131 ראו JACQUET, לעיל ה"ש 5, בעמ' 1.

132 16 U.S.C. § 1385 (LEXIS through Pub. L. No. 115-269).

הביקורת הרבה שהתעוררה בקרב הציבור בעקבות הסרטונים שפורסמו שינתה את השיטות הישנות של דיג הטונה והפכה אותן ללא מקובלות. כלומר, הרעיון של שינוי ישיר של היצע התחלף ברעיון של שינוי ביקוש, מתוך הבנה שאם הביקוש ישתנה, יחול שינוי גם בהיצע. הצרכנים, שהרגישו אשמים במות הדולפינים, תרגמו את האשמה שחשו כצרכנים לכלל מעשה, ושינו את הרגלי הצריכה שלהם. כך, כאשר המיקוד נע מההיצע לכיוון הביקוש, ביוש של תאגידים, שנלווה אליו עירור אשמה בקרב הצרכנים, נהפך לכלי אפשרי לפתרון בעיות חברתיות וסביבתיות או לכל הפחות להפניית תשומת הלב אליהן. ניתן לומר כי האחריות נפלה על הפרט הצרכן יותר מאשר על הזירה הפוליטית; האשמה שהתעוררה בקרב הצרכנים כפרטים הובילה אותם לקבלת החלטות שהייתה להן השפעה על התאגידים.¹³³ התרחשות זו עולה בקנה אחד עם מה שתואר לעיל בתת-פרק 3, שעסק בביוש ואשמה בחברה המערבית, ועם המחקרים שהצביעו על כך שבחברה המערבית קל יותר לפעול באמצעות רטוריקה של אשמה מאשר באמצעות רטוריקה של ביוש.

בזירה הסביבתית אפשר למצוא רטוריקה מעוררת אשמה בפניות רבות של ארגונים לציבור. שוליותם של הארגונים הסביבתיים והתחושה המלווה אותם של מלחמה מתמדת, חוסר אונים, חוסר כוח ומחסור בתקציב, ולצד זה הרצון להשפיע מהר, יכולים להסביר מדוע גיוס הציבור נעשה באמצעות הכוח המניע של אשמה.¹³⁴ הפנייה אל הציבור היא בלשון "אנחנו" – פנייה אל הקהילה כבעלי עמדה משותפת, מעורבת, שבה כל אחד יכול לעשות את השינוי ולהשפיע: מה אנחנו יכולים לעשות כדי להציל את כדור הארץ? את צבי הים? את העצים? "אנחנו" מאפשר גם להפריד בין "אנחנו" לבין "הם" – התפוחים הרקובים המבושלים. השיח השואף ליצור אחידות תפיסתית, קהילתיות, חברתיות ורצון קולקטיבי הוא חלק מהשיח של הפעילים הסביבתיים. שיח זה מקרב אותנו אל אופי החברה שתוארה בספרו של הותרון **אות השני** שהוזכר לעיל – קהילה מאוחדת בעלת ערכים זהים וזהות אחת. נכון שיש פער בין הקהילה הפוריטנית שתוארה שם לבין הציבור שהפעילים הסביבתיים פועלים בקרבו כיום, אבל החתירה היא למקום של "אנחנו", והביוש בזירה הסביבתית, לפי טיעון זה, הוא כלי, אמצעי, לעורר אשמה. "אנחנו" פועלים מול "הם" – המזהמים, הפוגעים, ההורסים. פעם אלה חברות הטונה, ופעם חברות הנפט. אחד הספרים הקלאסיים שנכתבו בתחום הסביבתי, שנחשב ספר שקידם בצורה משמעותית את התנועה הסביבתית, הוא ספרה של המדענית רייצ'ל קרסון (Rachel Carson) **אביב דומם** (Silent Spring), שראה אור בשנת 1962. בספר, המתחיל בפרק "אגדה למחר", מתארת קרסון, בנרטיב רב עוצמה המתפרש על פני שני עמודים, תיאור אפוקליפטי של סוף העולם:

133 ראו JACQUET, לעיל ה"ש 5, בעמ' 7.

Arlene Plevin, *Green Guilt: An Effective Rhetoric or Rhetoric in Transition?*, 6 134 TECHNICAL COMM. Q. 125, 130 (1997).

"[A] strange blight crept over the area... Some evil spell had settled on the community... Everywhere was a shadow of death... The people had done it themselves."¹³⁵

הספר נכתב במטרה להזהיר את הציבור מפני הנזק שנגרם – ואשר עלול להמשיך להיגרם – משימוש בלתי זהיר בחומרי הדברה, דוגמת ה-D.D.T, הגם שמדובר בשימוש שקודם על ידי המדע עצמו. התגובה של הציבור והקהילה המדעית על הספר הייתה עוצמתית. הסערה סביבו נבעה, בין היתר, מן העובדה שכותבת הספר הייתה מדענית שהטילה ספק ב"אובייקטיביות המדעית", שעודדה את הציבור לערער על מה שחברות ההדברה והמדענים אומרים לו. בכך העניקה קרסון כוח רב לציבור לשנות את המצב – בצד הביוש של חברות ההדברה והמדענים שתמכו בחומרים אלה, עוררה קרסון בקרב הציבור, באמצעות התיאור שבספרה, תחושות פחד ורגשות אשמה. קרסון הציעה לציבור לאמץ את תפיסת הדאגה לדורות הבאים, את האחריות להם; היא פיתחה תחושה של קהילה עם מאמץ משותף, ועודדה את הציבור לפעול נגד חברות ההדברה והמדענים התומכים בהן.¹³⁶

בפרק א לעיל, שעסק בביוש, תוארה החשיבות של זהות הגורם המבייש. במקרה של קרסון, היותה מדענית הקנתה כוח רב לדברים שכתבה. קרסון גיבתה את ספרה בכשלושים עמודים של מקורות מדעיים שעליהם הסתמכה. אבל מעבר לכך, היא תרגמה את שפת המדע לציבור; היא הבינה כי במציאות של תחרות קשה על תשומת הלב עליה לתבוע את תשומת ליבו של הציבור באמצעות תיאור של מקום שאינו קיים במציאות אך לצד זאת הוא ממשי עד מאוד. היא עיצבה את "האביב הדומם" כדי להניע את הציבור להרגיש, לפעול ולהתנגד.¹³⁷

לגבי פעילים סביבתיים התחרות על תשומת הלב נראית קשה עוד יותר. התיאור האפוקליפטי של קרסון קיבל בהחלט את תשומת הלב שהיא ביקשה להשיג, במידה רבה הודות לרטוריקה שבה השתמשה. גם הריאיון של הדמות הפיקטיבית "ג'וד פיניסטר" ב-BBC¹³⁸ מהווה דוגמה לתחרות על תשומת הלב. בריאיון שנתן וברטוריקה שבה בחר, הוא הפנה את מרבית תשומת הלב לעובדה שחברת דאו כימיקלים סירבה ליטול אחריות לאסון. ביוש מחייב את תשומת ליבו של הקהל, ובעידן שלנו כיום נראה כי התחרות על תשומת הלב רלוונטית מאי פעם. מייקל גולדהבר (Michael Goldhaber) היה הראשון שזיהה את "כלכלת תשומת הלב" בשנות השמונים של המאה הקודמת.¹³⁹ גולדהבר טען

135 RACHEL CARSON, SILENT SPRING 2-3 (1962).

136 Plevin, לעיל ה"ש 134, בעמ' 129.

137 שם, בעמ' 129-130.

138 ראו לעיל במבוא למאמר, ליד ה"ש 4 ואילך.

139 כלכלת תשומת הלב – ולא כלכלת המידע – היא הכלכלה הטבעית של מרחב הסייבר. יש הטוענים כי הרעיון של "כלכלת תשומת הלב" החל הרבה לפני גולדהבר – למשל, עם האומן הצרפתי מרסל דושן (Marcel Duchamp). ראו JACQUET, לעיל ה"ש 5, בעמ' 136.

כי בעידן המרשתת אין מחסור במידע; להפך, יש עודף של מידע, ואין כל קושי להשיגו. התחרות, טען גולדהבר, אינה על מידע, אלא על משאב אחר – תשומת הלב.¹⁴⁰ לפיכך הנסיונות לזכות בתשומת לב בעת הנוכחית (בכלל, ולגבי ביוש בפרט) מורכבים עוד יותר בשל הסביבה המשופעת במידע.

פעולותיהם של רייצ'ל קרסון ושל ג'וד פיניסטרס הן דוגמאות לביוש שהצליח באמצעות כלכלת תשומת הלב. מובן שהתחרות הקשה על תשומת הלב מולידה צורות ביוש מורכבות יותר מאשר פרסום של רשימות התאגידים המזהמים ביותר או הצגת הסרטונים של סמיואל לָפְדִי. במציאות של היום דרושות צורות עקיפות ומתוחכמות יותר, כגון ספרה של רייצ'ל קרסון או ההופעה של ג'וד פיניסטרס ברשת ה-BBC ביום השנה העשרים לאסון בהופל.

כך או כך, הטענה היא שביוש הוא כלי בזירה הסביבתית העשוי לסייע ברתמת הציבור עצמו לשינוי התנהגותו (שבעקבותיו תשתנה גם התנהגותם של היצרנים, היבואנים והממשל). הדבר מתיישב כמובן עם מאפייני הזירה הסביבתית שפורטו בפרק ב לעיל – מעורבות הציבור, מחסור בתקציב והקושי לקדם נושאים סביבתיים. נראה כי בנושאים סביבתיים הקהל (שהוא הציבור) מהווה חלק משמעותי ביכולת ליצור שינוי, וזאת באמצעות שינוי התנהגותי שיווליד שינוי של עקומת הביקוש (ובעקבותיו שינוי בהיצע). אותו ביוש שמעורר את תשומת הלב הציבורית יעורר גם רגשות אשמה אצל הצרכנים, אשר יפעלו בהשפעתם.

אולם טיעון זה אינו חף מבעיות. לא כל הסוגיות הסביבתיות או החברתיות יכולות להיפתר בצורה הזאת, כלומר, לא תמיד נוכל להישען על רגשות אשמה בלבד: אם צרכן פלוני צורך רק טונה שלשם הכנתה לא פגעו בדולפינים אבל שאר הצרכנים ממשיכים לצרוך את הטונה ה"בעייתית", ימשיכו הדולפינים להיפגע. כלומר, האשמה שאותו פרט מסוים חש אינה מספיקה ליצירת שינוי במקרה כזה. הצרה עם בעיות שדורשות פעולה קולקטיבית היא שקשה בדרך כלל לפותרן רק באמצעות שינוי התנהגותי של הצרכנים. בעיות כאלה מחייבות שינויים גדולים ומבניים יותר.

דייוויד מקיי (David MacKay), פרופסור לפיזיקה באוניברסיטת קיימברידג', טען כי מה שדרוש לנו לצורך שינוי אינו פעולה של פרט, אלא חקיקה. הממשל הוא ששולט בהחלטות המהותיות בהקשר הסביבתי – באילו מכונות ניסע, אילו בניינים ייבנו, כמות האנרגיות המתחדשות שיופקו וכיוצא באלה – וההסתייעות בציבור היא מרכיב שולי במאבק הסביבתי, לדעתו.¹⁴¹ את השינוי הגדול צריכה ויכולה לעשות הממשלה. עם זאת, שינוי צרכני יכול בהחלט להיות נקודת פתיחה טובה להשפעה על הממשל. כך, כפי

140 שם.

141 להמחשת טענתו הצביע מקיי בספרו על ההנחיה שקראה לציבור בבריטניה לנתק את המטענים של הטלפונים הניידים מהחשמל. הנחיה זו, אמר מקיי, הייתה בגדר הסחת דעת בלבד, היות שהאנרגייה הנחסכת בפעולה זו דומה לאנרגייה הנחסכת מאי-נסיעה במכונית ממוצעת למשך שנייה אחת בלבד. DAVID J.C. MACKAY, SUSTAINABLE ENERGY – WITHOUT THE HOT AIR (2009). לציטוט דבריו של מקיי ראו JACQUET, לעיל ה"ש 5, בעמ' 55.

שצוין לעיל, בעקבות מחאתם של צרכני הטונה חוקק הממשל האמריקני חוק שאסר דיג טונה בצורה שפוגעת בדולפינים. כפי שאמרנו, בהתאם לתיאוריה של ביוקנן, מקבלי ההחלטות מונעים מאינטרסים אישיים, ביניהם האינטרס להיבחר מחדש,¹⁴² ולכן הם מושפעים מלחצים של ארגונים שונים שיש להם השפעה על הבחור. מכיוון שבזירה הסביבתית יש קושי להתארגן (על פי התיאוריה של אולסון) ולהשפיע על מקבלי ההחלטות, כלי הביוש יכול להשפיע על מקבלי ההחלטות ללא צורך בהתארגנות. מקבלי ההחלטות יכולים להבחין, במקרים שבהם קיימת תגובה של הצרכנים, בעוצמת ההעדפות של הציבור, וזאת ללא שדלנות, למשל, שהיא כלי יקר.

נקודה אחת נוספת לפני סיום הדיון הנוכחי בביוש ככלי מעורר אשמה: בפרק הראשון, העוסק בביוש, דובר על כך שיש להשתמש בביוש במשורה; ובפרק השני, העוסק בזירה הסביבתית, הובהר כי הרבה מהבעיות הסביבתיות נגרמות בגין כמה "תפוחים רקובים". כך, בשנת 1997 העביר הסנט האמריקני פה אחד אסדרה שקבעה כי ארצות הברית לא תחתום על שום הסכם בין-לאומי להפחתת פליטות של גזי חממה אלא אם כן יכלול ההסכם התחייבות לכך שגם מדינות מתפתחות שהן צד לאותו הסכם יחויבו להפחתה כאמור. לפיכך, אף שהנשיא קלינטון חתם על פרוטוקול קיוטו בשנת 1998, הוא מעולם לא יושם, היות שהסנט סירב לאשררו, ובשנת 2001 הסיר הנשיא בוש את חתימת ארצות הברית מהפרוטוקול, והצהיר כי הפרוטוקול אינו הוגן ואינו יעיל משום ש-

"It exempts 80 percent of the world from compliance."¹⁴³

מה שהנשיא בוש לא אמר הוא שאותם שמונים אחוזים של העולם שהופטרו מציות לפרוטוקול לא גרמו ל-80% מהפליטות של גזי החממה; להפך, מדינות אחרות טענו כי אין זה הוגן שהן צריכות להקריב את צמיחתן הכלכלית לאחר שארצות הברית ואירופה כבר השיגו את הצמיחה שלהן, במידה רבה, הודות לשימוש בדלקי מאובנים.¹⁴⁴ יותר מכך, ארצות הברית הייתה ונותרה אחת הפולטות הגדולות ביותר של גזי חממה לנפש. במצב כזה אי-אפשר להתמודד באמצעות אשמה בלבד עם אותם "תפוחים רקובים" מבוישים. בעיות של פעולה קולקטיבית מחייבות אסדרה שתכפה נורמה שבצידה סנקציות משמעותיות יותר מאלה הנוצרות על ידי אשמה בלבד.

לסיכום, בנושאים הסביבתיים המושגים "ביוש" ו"אשמה" נקשרים לא אחת יחדיו. בניגוד לבושה, שמכוונת כלפי הפרט מול הסטנדרטים של הקבוצה, האשמה מכוונת כלפי הפרט אל מול הסטנדרטים שלו עצמו. כפי שנאמר בפרק א לעיל, בתרבויות שמקדשות את הפרט (תרבויות המערב) פעולה המעוררת אשמה עדיפה לכאורה על פעולת ביוש, משום שביוש מתייחס לקבוצה. נקודה זו, יחד עם מאפייני הזירה

142 ראו MAYHEW, לעיל ה"ש 92, בעמ' 13. מיהו טוען כי ההיבחרות מחדש היא האינטרס המרכזי המנחה את המחוקקים, אך לדבריו, הנחה זו לגבי מניעי המחוקקים אינה סותרת בהכרח את הנורמות הדמוקרטיות, משום שכדי להיבחר מחדש, על המחוקק להיענות לקהל הבוחרים.

JACQUET, לעיל ה"ש 5, בעמ' 74 וההפניה שם.

144 שם.

הסביבתית (מעורבות הציבור והמחסור בתקציב), מאפשרים את קיומם של הביוש ושל האשמה הנובעת ממנו בזירה זו.

2. ביוש ואסטרטגיות של ארגונים סביבתיים לא ממשלתיים

כפי שנאמר לעיל בפרק ב, הסוקר את מאפייני הזירה הסביבתית, לציבור הכולל קשה להתארגן, ולפיכך הוא מתקשה לקדם את האינטרסים שלו. התארגנות של ארגונים סביבתיים לא ממשלתיים מבקשת להתגבר על קושי זה. ארגונים כאלה מתגברים על בעיית "הנוסע החופשי", ומצליחים לפעול כקבוצה קטנה בעלת אינטרס צר, בהתאם לתיאוריה של אולסון. השאלה הנשאלת בהקשר זה היא אם "ביוש" הוא אסטרטגיה אטרקטיבית מבחינתם של ארגונים סביבתיים לא ממשלתיים.

באופן מסורתי, ארגונים סביבתיים מחזיקים באחת משתי אסטרטגיות לקידום ענייניהן – אסטרטגיית "פנים" או אסטרטגיית "חוץ".¹⁴⁵ ארגון הנוקט אסטרטגיית פנים מאמץ דפוסי התנהגות מקובלים על מנת לפעול מול הממשל,¹⁴⁶ בידועו כי הממשל מספק תמריצים רק למי שעובד בתוככי הדפוסים והגבולות הללו, וכי מי שדוחה אותם נותר מחוץ למערכת.¹⁴⁷ ארגון הנוקט אסטרטגיית חוץ נמנע מניסיון להגיע למגע כלשהו עם הממשל או פשוט אינו מסוגל להשיג את ההכרה הנדרשת על מנת לקיים מערכת יחסים כזו. האינטרסים של ארגון כזה מצויים במקרים רבים מחוץ לזרם הפוליטי המרכזי,¹⁴⁸ והוא פועל באמצעות עימותים ישירים.¹⁴⁹

קבוצות שהשיגו מעמד של קבוצות "פנימיות" נחשבות על ידי הממשלה ועל ידי הציבור כלגיטימיות, והממשלה מקיימת איתן התייעצויות שוטפות.¹⁵⁰ הן עורכות מאבקים בתוך גבולות החוק, ומבקשות לערוך את השינוי מלמעלה למטה. קיימת הסכמה הולכת וגוברת כי שינוי סביבתי לטווח הארוך יושג בצורה הטובה ביותר באמצעות ערוצים רשמיים וחקיקה מחייבת. לפיכך יותר ויותר קבוצות שואפות להשפיע על מקבלי ההחלטות ולהשתתף בקביעת מדיניות סביבתית מקיפה.¹⁵¹ אפילו קבוצות שהיו רדיקליות בעברן הולכות ומשתלבות במערך קבלת ההחלטות.¹⁵² לפי גורדון

Grant Jordan, *Politics Without Parties: A Growing Trend?*, 51 PARLIAMENTARY AFF. 314 (1998); WYN GRANT, *PRESSURE GROUPS AND BRITISH POLITICS* 19 (2000).

GRANT, שם, בעמ' 20.

Jon Cracknell, *Issues Arenas, Pressure Groups and Environmental Agendas*, in THE MASS MEDIA AND ENVIRONMENTAL ISSUES 3, 15–17 (Anders Hansen ed., 1994).

BILL COXALL, *PRESSURE GROUPS IN BRITISH POLITICS* 6 (2001) 148

GRANT JORDAN & WILLIAM A. MALONEY, *THE PROTEST BUSINESS? MOBILIZING CAMPAIGN GROUPS* 175–186 (1997) 149

ראו CARTER, לעיל ה"ש 37, בעמ' 130–153.

151 שם.

Christopher A. Rootes, *The Transformation of Environmental Activism: Activists*, 152

ומלוני,¹⁵³ השימוש בטקטיקות של עימות הוחלף, לפחות עד לגבול מסוים, בנקיטת גישות וטקטיקות פייסניות יותר; קבוצות נוטות להתרחק ממחאות ומהחרמות לטובת טקטיקות אחרות – פנימיות – כגון שדלנות ומסעות חינוך.¹⁵⁴

יש הטוענים כי מאבקים של ארגונים לא ממשלתיים שמשתמשים באסטרטגיות חוץ – משמע, בעימותים ישירים תוך סיקור תקשורתי נרחב – הניבו הצלחות מעטות בלבד מבחינת השפעתם על מקבלי ההחלטות הממשלתיים.¹⁵⁵ כדי לשמור על אמינותם, הארגונים הללו חייבים להתבסס על נתונים מדויקים במסגרת העימות שהם מנהלים. דוגמה לפעולה מתעמתת היא שימוש בבתי המשפט. קבוצות סביבתיות יכולות להשתמש במערכת המשפט כדי לכפות את הממשל לעמוד במחויבויותיו ולהוביל לשינויים חקיקתיים. במקרים מסוימים עצם האיום בנקיטת הליכים משפטיים עשוי להניב הצלחה.¹⁵⁶ עם זאת, הליך משפטי עלול להיות יקר, מסוכן וארוך. לעיתים נאלצו קבוצות לפרוש בגלל העלויות הגבוהות.¹⁵⁷ כמו כן, הליכים משפטיים אינם מקבלים חשיפה גדולה, ואין להם השפעה מיידית. ביוש, לעומת זאת, מקבל חשיפה גדולה, יש לו השפעה מיידית, ועלותו נמוכה. רוטס מצא כי בתגובה על המיסוד ההולך וגדל של ארגוני הסביבה הלא-ממשלתיים המרכזיים, הפועלים לרוב באמצעות אסטרטגיות פנימיות, נרשמה התעוררות נגד של ארגוני grassroots, אשר פועלים באמצעות אסטרטגיות חוץ, כלומר באמצעות פעולות ישירות נחרצות, ואינם משקיעים בפעולות פנימיות של בניית קונסנזוס או פעילות שדלנית.¹⁵⁸ ביוש הוא חלק מאסטרטגיות החוץ, ולגבי ארגוני ה-grassroots – אשר מעצם מהותם שואבים את השפעתם על מקבלי ההחלטות מן הציבור, מגיורם ומהשתתפותו ההמונית – נראה כי ביוש עשוי להוות כלי משמעותי באסטרטגיית החוץ. ביוש הוא כלי אשר מפעיל את הציבור ופועל באמצעותו, יש לו השפעה מיידית והוא זול, ולכן הוא "שייך" באופן טבעי לארגונים הקטנים, הלא-ממוסדים ודלי האמצעים, שאינם פועלים בתוככי מערכת קבלת ההחלטות. כך, למשל, אפשר לראות כי פעילים למען בעלי חיים נוקטים לא אחת פעילות מביישת נגד מפעלים הפוגעים בבעלי חיים ומתעללים בהם, ופועלים פחות במישור החקיקה בכנסת. סרטונים המתעדים התעללות של מפעל זה או אחר מועלים לא אחת לרשת, במטרה לבייש את המפעל ולחשוף אותו לעיני הציבור. האסטרטגיה הזאת פועלת היטב, היות שתמונות של בעלי חיים משפיעות עלינו בקלות. מקבלי החלטות וקובעי מדיניות מחפשים יותר ויותר

Organizations and Policy-Making, 12 INNOVATION: EUR. J. SOC. SCI. RES. 155, 156 (1999).

153 ראו JORDAN & MALONEY, לעיל ה"ש 149, בעמ' 175–187.

Mario Diani & Paolo R. Donati, *Organisational Change in Western European Environmental Groups: A Framework for Analysis*, 8 ENVTL. POL. 13 (1999).

David Bellamy & Pete Wilkinson, *Ospar 98/3: An Environmental Turning Point or a Flawed Decision?*, 42 MARINE POLLUTION BULL. 87 (2001).

PAUL BYRNE, SOCIAL MOVEMENTS IN BRITAIN 139 (1997) 156.

157 ראו COXALL, לעיל ה"ש 148, בעמ' 127–129.

158 ראו Rootes, לעיל ה"ש 152, בעמ' 155–173.

את דעת הקהל ואת הדעות של קבוצות אינטרס, והם משתמשים בנתונים שבידיהם כדי לנתח את המצב.¹⁵⁹ הספקת המידע מהווה מרכיב קריטי בעבודתם של הארגונים הסביבתיים, והיא מאפשרת להם לחנך את הציבור, לעקוב אחר השינויים ולעודד אכיפה של חקיקה.¹⁶⁰ הם עושים זאת על ידי שימוש במדיה – בעיתונות, ברדיו ובמרשתת.¹⁶¹ בעוד טקטיקות עימותיות (חיצוניות) תופסות את תשומת הלב התקשורתית ודוחפות את הנושאים הסביבתיים לעין הציבור, הפעילות השדלנית מופעלת אל מול מקבלי ההחלטות עצמם, ומטרתה לשכנעם לשקול או לקדם נושאים סביבתיים.¹⁶² עם זאת, גישות אלה אינן מוציאות זו את זו: קבוצות המפעילות שדלנים עשויות לנקוט גם טקטיקות חיצוניות, כגון הפגנות המוניות ופעולות משפטיות, תוך שמירה על מעמדן הפנימי – למשל, על ידי מחקר מדעי, עתירות ותדרוך מיניסטריאלי. כתוצאה מכך, הפרדיגמה של סיווג הארגונים לפי הגישה האסטרטגית או הטקטית שלהם מעוררת ביקורת הולכת וגוברת, שכן ההבחנה נעשתה מטושטשת.¹⁶³ מגבלות התקציב לא רק משפיעות על בחירת הנושאים והטקטיקות, אלא משתקפות גם ברצון לשיתוף פעולה. דוגמה מן הארץ היא עמותת אדם, טבע ודין הפועלת בכלל האסטרטגיות – מול המחוקקים בניסוח חקיקה סביבתית, מול בתי המשפט בהגשת עתירות, ומול הציבור בניהול אתר ומאבקים סביבתיים מתוקשרים.

מחקר שנערך בתחום הראה כי היכולת הגדלה של הארגונים החוץ-ממשלתיים לתאם נושאים ואסטרטגיות עם המשאבים שברשותם הניבה תערוכת מתוחכמת של טקטיקות מתעמתות ומשתתפות.¹⁶⁴ מחקר זה מרמז על קריסת הפרדה המסורתית בין ארגונים שפועלים "מבפנים" לבין ארגונים שפועלים "מבחוץ", כך שהפרדיגמה הזאת נעשית רלוונטית פחות. הפרדיגמה הרלוונטית יותר מבוססת על גישת המשאבים: באקלים הפוליטי העכשווי, גם מאבקים מתוקשרים שנכשלים יכולים להניב תוצאה של קבלת פרסום והעלאת המודעות, ולפיכך לקבל מימון רב יותר. לנוכח ממצא זה, ייתכן שביוש הוא כלי אטרקטיבי לגבי כלל הארגונים.

RÜDIGER K.W. WURZEL, ENVIRONMENTAL POLICY-MAKING IN BRITAIN, GERMANY AND THE EUROPEAN UNION: THE EUROPEANISATION OF AIR AND WATER POLLUTION CONTROL 73 (2002).

Janet M. Egdell & Kenneth J. Thomson, *The Influence of UK NGOs on the Common Agricultural Policy*, 37 J. COMMON MKT. STUD. 121 (1999); Kal Raustiala, *States, NGOs, and International Environmental Institutions*, 41 INT'L STUD. Q. 719, 727 (1997).

ALISON ANDERSON, *MEDIA, CULTURE AND THE ENVIRONMENT* (1997); J.P. Richards & J. Heard, *European Environmental NGOs: Issues, Resources and Strategies in Marine Campaigns*, 14 ENVTL. POL. 23, 26 (2005).

ראו Richards & Heard, שם, בעמ' 27 וההפניות שם.

William A. Maloney, Grant Jordan & Andrew M. McLaughlin, *Interest Groups and Public Policy: The Insider/Outsider Model Revisited*, 14 J. PUB. POL'Y 17, 37–38 (1994).

Richards & Heard, לעיל ה"ש 161, בעמ' 38–39.

3. שימוש בטקטיקה של ביוש ואי-צדק סביבתי

כפי שנדון לעיל במסגרת פרק ב, התנועות החברתיות והסביבתיות הולכות לרוב יד ביד. כך, כאמור, נוצר המושג "צדק סביבתי", העוסק בשאלות של צדק חלוקתי בענייני סביבה, כלומר, בשאלות של שוויון/אי-שוויון בחלוקת סיכונים סביבתיים ובהנאה ממשאבים סביבתיים. אך האם ייתכן שבמקרה של נקיטת טקטיקות של ביוש בנושאים סביבתיים לא תמיד יצעדו חברה וסביבה יד ביד? האם ייתכן שהשגת הישג סביבתי תהא על חשבון פגיעה בערך חברתי ותיצור אי-צדק סביבתי ואי-שוויון? לפי הטיעון שיוצג להלן, הדבר אפשרי בהחלט.

כדי להבין את הטיעון, יש לזכור את הנקודה שאליה התייחסנו בפרק ב לעיל, הנוגעת במחזור במשאבים בתחום הסביבתי, אשר מאלץ את הפעילים הסביבתיים להיות פריורניים ביחס לנושאים שהם מבקשים לקדם ולטקטיקות שהם משתמשים בהן כדי לקדם. לעיתים קרובות יש אי-התאמה בין שאיפותיהם של פעילים אלה לבין המשאבים הזמינים להם, במיוחד כאשר מדובר בנושאים רחבים החולשים על תחומים רבים, כצדק סביבתי.¹⁶⁵ אחת הטקטיקות הזולות והזמינות להם היא שימוש ב"מסעות ביוש", אשר מטרתם היא כאמור לגרום לשינוי התנהגות של תאגידים שפעילותם פוגעת בסביבה, וזאת על ידי תקיפה פריורנית של המוניטין שלהם. אבל לנוכח החסר במשאבים והצורך להיות פריורניים, תיקון עוול יכול שייצור לעיתים עוול אחר.¹⁶⁶ במה דברים אמורים? נניח שפעילים סביבתיים מעוניינים לקדם מדיניות של פיתוח בר קיימא ואימוץ טכנולוגיות מתקדמות ויקרות יותר שיפחיתו, למשל, פליטות של חומרים מזהמים. כבעלי משאבים מוגבלים, ועל מנת שהמאמץ יהיה יעיל, יבחרו הפעילים הסביבתיים, ככל הנראה, לצאת במאבק ממוקד נגד תאגיד גדול ובעל מוניטין – כזה שיבטיח חשיפה ותגובה מרבית. כך, הבחירה לא תהיה דווקא בתאגיד שנוקט את המדיניות הכי לא אחראית, הכי מזהמת או הכי לא סביבתית, אלא בתאגיד (המזהם, אומנם) אשר מסע ביוש שיכוון אליו ישיג את מירב תשומת הלב. הבחירה תהיה בתאגיד בעל מוניטין, כדי שמסע ביוש שיופנה כלפיו ייצור הד ציבורי גדול, ולפיכך יגדיל את ההשפעה הפוטנציאלית שלו על הצרכנים ועל התנהגותם הצרכנית. לפיכך דווקא המפריים הכי גדולים לא ייענשו בהכרח (באמצעי זה של ביוש, לפחות).¹⁶⁷

כמו כן נראה כי מבחינת יעילות מאבקים של הפעילים רצוי שמסע הביוש יופנה נגד תאגיד אשר מייצר או מייבא את המוצר המוגמר, ולא נגד ספק בשרשרת הייצור, וזאת על מנת שהצרכנים יוכלו להגיב על מסע הביוש ולהימנע מלרכוש את המוצר עצמו. אולם גם בכך טמון עיוות, שכן בחירת היעד המותקף אינה מבוססת על שיקולים של צדק, שוויון והגינות, אלא על שיקולים של מוניטין והצלחה. נוסף על כך אפשר לטעון כי בחירה כזאת אף תיטיב עם תאגיד שלא נבחר כיעד למסע הביוש ואשר מזהם יותר

165 ראו Bloomfield, לעיל ה"ש 34, בעמ' 264.

166 שם.

167 שם, בעמ' 268–269.

מהתאגיד שנבחר כיעד, היות שיווצר לו יתרון תחרותי מתקיפת התאגיד המתחרה. עם זאת, מצב כזה עשוי להיות זמני, היות שכאשר תאגיד זה יגדל דיו ויבסס לעצמו מוניטין, הוא ייהפך בעצמו ליעד פוטנציאלי לתקיפה.¹⁶⁸

אם בוחנים את הנושא במישור הגלובלי (להבדיל מהמקומי), מתברר כי רוב המאבקים הגדולים והמוצלחים התמקדו בשוק האמריקני ובשוק האירופי, אף שבסין ובהודו נוקטים את הפרקטיקות המזהמות ביותר (דוגמה לכך אפשר למצוא בענף ייצור הזהב, למשל).¹⁶⁹ מאחורי בחירות אלה מצויה ההנחה שמאבק המתמקד בשווקים מערביים יהיה בוודאי יעיל ממאבק המתמקד בשוק הסיני או ההודי מבחינת ההשפעה על הצרכנים. הסיבות לכך נעוצות, בין היתר, ברמת מודעותם של הצרכנים במזרח הרחוק, בתרבות הפוליטית השונה של השווקים הללו ובמיקומם של הפעילים הסביבתיים עצמם.¹⁷⁰ מכאן עולה שמאבקים כאלה עלולים להוביל לכיסוי לא מקיף ולא שוויוני של הבעיה, ואולי אף להגדיל אי-שוויון קיים בנושאים הללו. כך, למשל, הם עלולים להגדיל את הפער בין המדינות המפותחות למדינות המתפתחות מבחינת מודעותם של הצרכנים, מבחינת האסדרה הקיימת, וכמובן – מבחינת איכות החיים של האוכלוסיות השונות. יש הטוענים כי כדי לחולל שינוי משמעותי, מאבקים סביבתיים צריכים להיות מופנים אל מגוון רחב יותר של שחקנים בשוק, ולא רק אל צרכנים מערביים.¹⁷¹ ההתמקדות באוכלוסיות המערביות, כאוכלוסיות שבהן אפשר לחולל שינוי משמעותי יותר באמצעות מסע ביוש, אולי יעילה יותר מבחינה סביבתית, אך יש בה כדי להגדיל את הפער בינן לבין החברות האחרות, ובתוך כך בין אזורי העושר לאזורי העוני בעולם.¹⁷²

מאידך גיסא, מסעות ביוש שיופנו כלפי מדינות המזרח עלולים להניא תאגידיים ממדינות המערב מלהשקיע במדינות מעין אלה, היות שההנחה הרווחת (ובמקרה של בהופל שתואר בתחילת המאמר – גם המוכחת) היא שהסטנדרטים הקיימים בהן – מבחינת בטיחות, פליטות מזהמים והגנה על הסביבה – נמוכים יותר מאשר בעולם המערבי. כך, התעשייה אומנם תהיה נקייה יותר בעקבות מסעות ביוש כאלה, אך המדינות העניות יהיו עניות יותר.

יש ככל הנראה דרכים להתגבר על פיצולים מעין אלה בין חברה לסביבה. כך, למשל, אפשר ליצור מאבקים משולבים שבהם פעילים סביבתיים יעמידו לנגד עיניהם מערך רחב יותר של מטרות – הן סביבתיות והן חברתיות. דוגמה לכך היא המאבק שכונה "ללא זהב מלוכלך" (No Dirty Gold), אשר הושק לראשונה בשנת 2004 הן על ידי Earthworks (ארגון לא ממשלתי קטן שהתמקד אך ורק בתעשיית המכרות ואשר היה לפני כן המרכז למדיניות מחצבים) והן על ידי "אוקספם אמריקה" (Oxfam America) –

168 ש.ם.

169 ש.ם, בעמ' 269.

170 ש.ם.

171 MICHAEL NEST, COLTAN (2011) 171.

172 ראו Bloomfield, לעיל ה"ש 34, בעמ' 269.

איגוד של ארגוני צדקה הפועל למען צמצום העוני בעולם). כאשר Earthworks יזמו את המאבק, הם ביקשו לגייס לצידם ארגון לא ממשלתי בעל שם ובעל מטרות חברתיות; אוקספם החזיקו בשני ה"תארים" האלה. הרעיון היה לצאת במאבק משולב – חברתי-סביבתי. כך, מבסיסם בווינגטון הבירה ועם משרדים בברקלי, הם ניסחו "כללי זהב", המהווים התחייבות של העוסקים בתחום להפיק זהב אך ורק מפרויקטים העומדים ברשימה של אמות מידה חברתיות וסביבתיות גם יחד. כדי לתמרץ את יצרני הזהב לחתום על ההתחייבות לעמוד בכללי הזהב הללו, הם הפעילו לחץ באמצעות כמה טקטיקות של ביוש ציבורי, שאיימו לפגוע במותגים המבוססים של אותם יצרנים. טקטיקות אלה כללו הפגנות רחוב, מכתבים של פעילים מקומיים, פרסומים ב־New York Times ובעיתוני התעשייה, ושימוש במרשתת לשם הפצת מידע ותיאום מאבקים. המאבק הניב עבודה משותפת של הפעילים ויצרני הזהב על קביעת אמות מידה לכרייה אחראית (למעשה, אימוץ כללי הזהב שנוסחו) וכן ניסוח של "אמנת המסגרת לכרייה אחראית"¹⁷³.

לצד זאת אפשר בהחלט לטעון כי בעוד מסעות פרסום כאלה אכן מנסים לחבר בין זכות התאגידיים לרווח לבין אחריות חברתית וסביבתית, הם אינם מטפלים ישירות בצריכת יתר, ותורמים תרומה מועטה בלבד לצמצום אי־השוויון הכלכלי. למרות המאמצים לצמצם את מגבלות הפְּרִירנות שלהם, הם מסתמכים עדיין על כוחם של הצרכנים במדינות המפותחות, ובכך משקפים את אי־השוויון הגלובלי הקיים. עם זאת, המאבק של "ללא זהב מלוכלך" מנסה לתקן אי־שוויון פוליטי קיים באמצעות מאמציו לשלב מטרות סביבתיות וחברתיות גם יחד, לספק מידע חינוכי, ולאפשר דיון כוללני בקרב בעלי העניין. בהשוואה למאבק סביבתי "מזוקק", נראה כי מאבק משולב כזה משיג מטרות רחבות יותר.

173 ראו שם, בעמ' 265–266. כללי הזהב של "ללא זהב מלוכלך" הם כיבוד זכויות אדם כפי שנקבעו בחוקים ואמנות בין־לאומיים; קבלת הסכמה חופשית, רשמית ומוקדמת מהקהילות המושפעות (מהכרייה); כיבוד זכויות העובדים ונורמות עבודה, ביניהן בטיחות העובדים; לא לפעול באזורים שיש בהם סכסוכים צבאיים או חמושים; לא להרחיק בכוח קהילות מאדמותיהן; לא להשתמש במקורות מים או בנחלים לשם סילוק אשפה; לא לפעול במערכות אקולוגיות חלשות, באזורים שמורים או במקומות אחרים שחל עליהם שימור אקולוגי או שיש להם ערך אקולוגי; לא לזהם מים, קרקע או אוויר על ידי סילוק חומצות או חומרים כימיים רעילים אחרים; תשלום מלוא ההוצאות הכרוכות בסגירה או בטיוב של אתרי כרייה; לאפשר מחקרי אימות עצמאיים. ראו שם, בעמ' 266. לאמנת המסגרת לכרייה אחראית ראו, Marta Miranda, David Chambers & Catherine Coumans, *Framework for Responsible Mining: A Guide to Evolving Standards* (2005), available at www.frameworkforresponsiblemining.org/pubs/Framework_20051018.pdf.

סיכום

מאמר זה ביקש לבחון אם הכלי הישן-החדש של ביוש משתלב בזירה הסביבתית, ואם כן – כיצד. לצורך כך נדון המושג "ביוש", ונערכה היכרות עם הזירה הסביבתית על מאפייניה הייחודיים. במסגרת הדיון במושג "ביוש" הודגשו התנאים המוקדמים הנדרשים לשימוש בכלי זה – גורם מבייש, גורם מבויש וקהל (ציבור). כמו כן הודגש כי "ביוש" קשור בקשר עז לנורמות חברתיות – ליצירתן ולאכיפתן – ונדונו יתרונותיו, חסרונותיו ואופן פעולתו. נקודה חשובה שהועלתה בדיון זה נוגעת בקשר שבין "ביוש" לבין "אשמה", במיוחד בהתייחס לחברה המערבית.

לאחר מכן נדונו מאפייניה של הזירה הסביבתית והשחקנים הפועלים בה. בזירה הסביבתית נמצא לרוב משאב ציבורי כלשהו אשר חשוף לשימוש יתר, ואולי אף נדון לכליה, בשל החצנת עלויות השימוש בו. הנכס הקולקטיבי העומד במרכז התיאוריה של הרדין יכול שיהא גלובלי, דוגמת אוויר או אוקיינוסים, ויכול שיהא מקומי, כגון פארק. כפי שראינו, בדרך כלל ניתן לזהות כמה "תפוחים רקובים" בזירה זו אשר הורסים לכולם. בהקשר זה הובאה הדוגמה של בעיית האקלים ומקומה של ארצות הברית כגורם אשר משפיע רעה על שיתוף הפעולה בנושא ומעכב את פתרון הסוגיה. נוסף על אלה נדון פרדוקס חולשתו של הציבור בקידום מטרות סביבתיות – חולשה הנעוצה בגודלו של הציבור ובכלליותו של האינטרס הסביבתי, אשר מקשים את ההתארגנות ואת ההימנעות מבעיית "הנוסע החופשי". פרדוקס זה נשען על התיאוריה של אולסון בנוגע להתארגנות קולקטיבית. לצד כל אלה הוצגה דוקטרינת הנאמנות הציבורית, הגורסת כי השלטון הוא נאמן הציבור, וכי הוא אמור לשמור על משאבי הטבע מפני לחצים של יזמים ושחקנים רציונליים אחרים המבקשים לעשות בהם שימוש שאינו משרת את האינטרס הכללי. דוקטרינה זו עומדת במתח מתמיד עם לחצן של קבוצות אינטרס על מקבלי ההחלטות. כמו כן אופיינה הזירה הסביבתית כסובלת ממחסור בתקציב, שעמו היא מתמודדת בדרכים יצירתיות, כגון הפיכת הציבור לגורם האוכף את המשפט הסביבתי, והקמת קרנות ייעודיות שאליהן מוזרמים הסכומים המתקבלים, בין היתר, מהפרת החוקים הסביבתיים. לבסוף הופנה הזרקור אל המקום שבו חברה וסביבה חוברים יחדיו ומבקשים ליצור "צדק סביבתי" – מושג העוסק בשאלות של צדק חלוקתי בענייני סביבה.

לגבי החיבור שבין כלי הביוש לבין הזירה הסביבתית נטען כי בזירה הסביבתית ביוש הוא כלי המאפשר שינוי של עקומת הביקוש (להבדיל משינוי של עקומת ההיצע). הביוש מופנה אומנם באופן ישיר לגורם המבויש, אך בזירה הסביבתית משתמשים בו אף באופן עקיף – ככלי המעורר רגשות אשמה בקרב הצרכנים, אשר משנים כתוצאה מהם את הרגלי הצריכה שלהם. שינוי כזה ישפיע על נקודת החיתוך עם עקומת ההיצע, מה שיוביל לשינוי הכמות המוצעת. פעולה זו משתלבת היטב עם מאפייני הזירה הסביבתית, ובעיקר עם מעורבות הציבור באכיפת הדינים הסביבתיים ועם דלות המשאבים. אמצעי זה של ביוש יכול להשפיע על מקבלי ההחלטות בהליך זול בהרבה מהליך השידול.

למשל, תגובה צרכנית יכולה לאותת על העדפות הציבור למקבלי ההחלטות, שייטו לא לקבל החלטה הנוגדת העדפות אלה, בהיותם מונחי "היבחרות מחדש". כמו כן נטען כי כלי זה מתאים לשימוש בידי ארגונים סביבתיים לא ממשלתיים הנוקטים אסטרטגיות משולבות. בהקשר זה ראינו כי ההבחנה המסורתית בין ארגונים סביבתיים המחזיקים באסטרטגיות "פנים" לבין אלה המחזיקים באסטרטגיות "חוץ" אינה חדה כבעבר, ובכל מקרה כלי הביוש משתלב היטב עם ארגונים המשתמשים בציבור כגורם המשפיע על מקבלי ההחלטות. הטיעון השלישי והאחרון התייחס לסכנה הטמונה בשימוש בכלי הביוש בזירה החברתית-הסביבתית: הראינו כי בזירה זו הביוש הוא כלי שיכול לקדם מטרות סביבתיות, מחד גיסא, אך לפגוע במטרות חברתיות, מאידך גיסא, וקראנו לאמץ תפיסה רחבה יותר של מאבקים סביבתיים, המשלבת בביוש גם התייחסות למטרות חברתיות, כדי לחזק את כוחו ואת עוצמתו בזירה זו.