

# **ההיבט המשפטי של החלטת מועצת הביטחון של האו"ם 242 מ-22 בנובמבר 1967 בנוגע למזרח התיכון ד"ר מאיר רוזן**

החלטת מועצת הביטחון 242 הייתה נקודת ההתייחסות המרכזית של כל הדיפלומטיה הערבית-ישראלית במשך יותר משלושים שנה. כל הסכם ערבי-ישראלי חשוב - החל בהסכם השלום בין ישראל למצרים מ-1979 וכלה בהסכמי אוסלו מ-1993 - מזכיר את החלטה 242. ראוי לציין שהחלטה 242 הגדירה - בפעם הראשונה והמוסמכת - את הציפיות הבין-לאומיות בנוגע להיקפה של נסיגה ישראלית עתידית כלשהי מן השטחים שצה"ל השתלט עליהם במלחמת ששת הימים. ההחלטה קישרה נסיגה זו להשכנת שלום בין הצדדים. ולבסוף, ההחלטה קבעה את הבסיס לזכותה החוקית של ישראל לגבולות בני-הגנה.

מומחים למשפט בין-לאומי, פקידי ממשל ואנשי תקשורת כתבו במשך השנים מאמרים רבים על החלטה 242. למרבה הצער, מכיוון שלרוב הפרשנויות הללו אין כל קשר לתוכן הממשי של ההחלטה עצמה, חשוב להבהיר את משמעותה האמתית. ואכן, אפילו מדינאים ישראלים מפרשים לעתים קרובות את החלטה 242 בצורה לא-נכונה, ובאופן הסותר לחלוטין את לשון ההחלטה ואת הכוונה הברורה של מנסחיה. יש לדון בנפרד בשלוש שאלות עיקריות:

1. כיצד נולדה החלטה 242?
2. מהו תוכן ההחלטה?
3. מהי המשמעות המשפטית שלה?

## **לידתה של החלטה 242**

ב-7 בנובמבר 1967 פנתה מצרים אל יו"ר מועצת הביטחון וביקשה לכנס את המועצה בדחיפות, בהתחשב בכך שישראל סירבה לפנות את כוחותיה מן השטחים שכבשה במלחמת ששת הימים ביוני 1967. מועצת הביטחון התכנסה לכמה ישיבות, מ-9 בנובמבר עד ה-22 בו.

למועצה הוגשו שתי הצעות החלטה: תחילה הוגשה הצעת החלטה על-ידי הודו, מאלי וניגריה, ואחר כך הכינה גם ארצות הברית הצעת החלטה. במהלך הישיבות הוכנו שתי הצעות החלטה נוספות: האחת על-ידי הבריטים ב-16 בנובמבר 1967, והשנייה על-ידי הסובייטים ב-20 בנובמבר אותה שנה.

## המשמעות המשפטית של החלטה 242

החלטה 242 חלה רק על "כל מדינה באזור [המזרח התיכון]" (כל המינוחים הלקוחים מהחלטה 242 הועתקו מן הנוסח העברי הרשמי: קובץ מסמכים בתולדות המדינה, 1979-1897, שירות הפרסומים הממשלתי - מרכז ההסברה, 1981, עמ' 240 ואילך). החלטה קובעת במפורש שיש צורך לכונן "גבולות בטוחים ומוכרים". ארתור גולדברג, שגריר ארצות הברית באו"ם באותה עת, הבהיר נקודה זו כאשר נאם בפני מועצת הביטחון ב-15 בנובמבר 1967: "מבחינה היסטורית, מעולם לא היו גבולות בטוחים ומוכרים באזור. גם קווי שביתת הנשק מ-1949 וגם קווי הפסקת האש מ-1967 אינם עונים על תיאור זה". עולה מכאן כי ארצות הברית הבהירה כבר בעת קבלת החלטה שקווי 1967 אינם עונים על ההגדרה החינונית של גבולות בטוחים. במהלך הדיונים במועצת הביטחון שהתקיימו במאי 1967, הכריזו כל נציגי המדינות הערביות שישראל ושכנותיה הערביות נפרדות זו מזו רק על-ידי קווי שביתת הנשק, וכי טרם נקבעו גבולות מדיניים סופיים ביניהן. אין ספק שהחלטה 242 ביקשה להחליף את קווי שביתת הנשק

לאחר כמה דיונים במועצת הביטחון התקיימה הצבעה רק על הצעת החלטה הבריטית, וזו נתקבלה לבסוף פה אחד. למעשה, הנוסח הבריטי שהוצע היה פשרה בין ההצעות שהועמדו לדיון. לאחר קבלתה, קיבלה ההצעה הבריטית רשמית את המספר "242".

יש להדגיש כי בדיונים השונים שהתקיימו קודם לכן בעצרת הכללית של האו"ם, שבה נהנה הגוש הערבי מרחב אוטומטי נגד ישראל, נתקבלו החלטות אנטי-ישראליות רבות בקשר לסכסוך הערבי-ישראלי. אולם החלטות העצרת הכללית הן רק בבחינת המלצות, ולפיכך אינן יוצרות מחויבויות משפטיות בין-לאומיות. בניגוד לזאת, החלטות מועצת הביטחון הן החלטות מחייבות מבחינה משפטית, כשהן מתקבלות לפי פרק 7 במגילת האו"ם. החלטה מתקבלת במסגרת פרק 7, נאמר במגילה (סעיף 39), "אם יש איום על השלום, או הפרת שלום או כל מעשה תוקפנות" (כל הניסוחים הלקוחים ממגילת האו"ם הועתקו מהמהדורה העברית הרשמית שפרסם האו"ם עצמו).

החלטה 242 לא התאימה להחלטות מן הסוג שפרק 7 מתכוון אליהן (כי פעולותיה של ישראל במלחמת ששת הימים לא התאפיינו כך). החלטה נתקבלה אפוא לפי פרק 6 במגילת האו"ם, העוסק ב"יישוב סכסוכים

### כל מאמצי הגוש הערבי להדביק לישראל את קלון באו"ם כמי שהייתה התוקפן במלחמת ששת הימים, נכשלו לחלוטין.

הללו בגבולות מדיניים קבועים. המילה "פלסטינים" לא הוזכרה כלל בהחלטה 242, אשר חלה - כזכור - רק על מדינות קיימות. אכן, בהסכמי אוסלו הכירה ישראל בזכות הפלסטינים להגדרה עצמית; אולם החלטה 242 הוזכרה שם רק כבסיס להסדר שלום אזורי.

חשוב להדגיש כי החלטה 242 לא קראה לישראל

בדרכי שלום". לפיכך, כל מאמצי הגוש הערבי להדביק לישראל את קלון באו"ם כמי שהייתה התוקפן במלחמת ששת הימים, נכשלו לחלוטין. לפי החלטה 242 הוקנו אפוא לישראל זכויות והוטלו עליה מחויבויות בקשר לשטחים שכוחותיה השתלטו עליהם.

## נוסח החלטה 242:

מועצת הביטחון

בהביעה המשך דאגתה נוכח המצב החמור במזרח התיכון, בהדגישה שרכישת טריטוריה בדרך של מלחמה היא פסולה, ושיש צורך לפעול למען שלום צודק ובר-קיימה, שבו תוכל כל מדינה שבאזור לחיות בביטחון, בהדגישה עוד שכל המדינות החברות, בהסכימן למגילת האומות המאוחדות, קיבלו על עצמן התחייבות בהתאם לסעיף 2 למגילה,

1. קובעת שקיום עקרונות המגילה מחייב השכנת שלום צודק ובר-קיימה במזרח התיכון, שיושתת על הגשמת שני העקרונות הבאים:

(א) פינוי\* כוחות מזוינים ישראליים מטריטוריות שנכבשו במסגרת הסכסוך האחרון;

(ב) ביטול כל טענה או מצב של לוחמה, וכיבוד והכרה של הריבונות, השלמות הטריטוריאלית והעצמאות המדינית של כל מדינה ממדינות האזור, ושל זכותן לחיות בשלום בתוך גבולות בטוחים ומוכרים, ללא אימים או מעשי אלימות;

2. מכריזה עוד על הצורך:

(א) לערוב לחופש השיט בנתיבי מים בין-לאומיים באזור;

(ב) להגיע להסדר צודק של בעיית הפליטים;

(ג) לערוב לשלמות הטריטוריאלית ולעצמאות המדינית של כל מדינה ממדינות האזור, באמצעים שבכללם יצירת אזורים מפורזים;

3. מבקשת מן המזכיר הכללי למנות נציג מיוחד, שייצא למזרח התיכון כדי ליצור ולקיים מגעים עם המדינות הנוגעות בדבר, כדי לעודד הסכם וכדי לסייע למאמצים להגיע לכלל הסדר מוסכם בדרכי שלום, בהתאם לתנאים ולעקרונות שבהחלטה זו.

4. מבקשת מן המזכיר הכללי לדווח למועצת הביטחון בהקדם האפשרי על התקדמות מאמציו של הנציג המיוחד.

\* הנוסח העברי הרשמי לקוח מתוך קובץ מסמכים בתולדות המדינה, 1979-1997, שירות הפרסומים הממשלתי - מרכז ההסברה, 1981, עמ' 240 ואילך, ומפורסם אף באתר [http://www.knesset.gov.il/process/asp/event\\_frame.asp?id=9](http://www.knesset.gov.il/process/asp/event_frame.asp?id=9)

ההחלטה נתקבלה פה אחד בישיבה ה-1,382 של המועצה.

\* ניתן לתרגם את המילה "withdrawal" גם כ"נסיגת...".

הדין הבין-לאומי בהאג. המבוא להחלטה 242 היה פשרה, שהביאה בחשבון את הטיטות האחרות שהונחו לפני מועצת הביטחון, למרות שלא התאימו בדיוק למקרה של ישראל. על-ידי השארת עניין זה במבוא ולא בסעיפי הפעולה של ההחלטה נמנעו אדריכלי החלטה 242 מיצירת מחויבות משפטית כלשהי לישראל, העלולה להתפרש כהשוואה בין "גבולות בטוחים ומוכרים" לבין קווי 1967 הישנים.

בשום צורה שהיא לסגת לקווי 4 ביוני 1967, הקווים שקדמו לפרוץ מלחמת ששת הימים. מלשון ההחלטה ברור שאין שום כוונה שהיא תחזור אליהם. אף על פי כן, הדיפלומטים הערבים ניסו לטעון שההחלטה מונעת כל שינוי טריטוריאלי, כי המבוא להחלטה מתייחס לעיקרון הבין-לאומי שסיפוח שטחים בכוח הוא צעד לא-חוקי. אכן, המבוא להחלטה מתייחס מפורשות לכך ש"רכישת טריטוריה בדרך של מלחמה היא פסולה"; אבל עיקרון זה הוכנס על-ידי מנסחי ההחלטה למבוא ולא לסעיפי הפעולה שבהמשך. בית הדין הבין-לאומי בהאג פסק זה מכבר (במחלוקת סביב דנציג) כי המבואות להחלטות של חבר הלאומים אינם מחייבים, וכי רק סעיפי הפעולה של החלטות אלה עשויים ליצור מחויבויות משפטיות. כוחה של החלטה זו, מימי חבר הלאומים, יפה גם בימי האומות המאוחדות.

נקודה חשובה נוספת קיימת בשאלה האם רכישת השטחים שנכבשו על-ידי ישראל ב-1967 יכולה להיחשב ללא-חוקית. אליהוא לאוטרפאכט, הנחשב לבר-הסמכה הגדול ביותר למשפט בין-לאומי, שרטט את ההבחנה בין שינוי טריטוריאלי לא-חוקי שנעשה על-ידי תוקפן לבין שינוי טריטוריאלי חוקי בתגובה למעשה תוקפנות. במבוא להחלטה 242, אדריכלי הנוסח התייחסו לעקרונות

**האם רכישת השטחים שנכבשו על-ידי ישראל ב-1967 יכולה להיחשב ללא-חוקית? אליהוא לאוטרפאכט, הנחשב לבר-הסמכה הגדול ביותר למשפט בין-לאומי, שרטט את ההבחנה בין שינוי טריטוריאלי לא-חוקי שנעשה על-ידי תוקפן לבין שינוי טריטוריאלי חוקי בתגובה למעשה תוקפנות.**

משפטיים בין-לאומיים ידועים שמנעו שינויים טריטוריאליים כתוצאה מתוקפנות. במבוא מדובר על "רכישת טריטוריה בדרך של מלחמה".

המקרה של מלחמת הגנה עצמית בתגובה לתוקפנות הוא עניין שונה לחלוטין. הבחנה זו נעשתה גם על-ידי סטיבן שובל, שנתמנה לימים לסגן היועץ המשפטי של משרד החוץ האמריקני, וכיהן אחר כך כנשיא בית

## מאמצי הסובייטים לשנות את החלטה 242 נכשלו

טיעון נוסף שהועלה על-ידי הדיפלומטים הערבים הוא ההבדל בין הנוסח האנגלי של סעיף הנסיגה, הקורא ל"פינוי כוחות מזוינים ישראליים מטריטוריות שנכבשו במסגרת הסכסוך האחרון", לבין הנוסח הצרפתי, הקורא ל-"retrait des forces armées Israéliennes des territoires occupés lores dur recent conflit". בנוסח האנגלי הושמטה ה"א הידיעה (the) לפני המילה "טריטוריות" במתכוון, והיקף השטח שממנו מצפים מישראל לסגת נשאר כצריך עיון. לעומת זאת, הנוסח הצרפתי הוא תרגום שגוי, מפני שלמילים "des territoires" יש משמעות מוחלטת (תרגום נכון יותר היה "de territoires").

אמנם נכון שהשפות הרשמיות של האו"ם ב-1967 היו רק אנגלית וצרפתית; כעבור זמן נוספו גם שפות אחרות. אולם במקרים של סתירות בין טקסטים שונים עקב הבדלי שפות, הנוהל המקובל הוא שיש להעניק עדיפות לנוסח שהוגש מלכתחילה למועצת הביטחון. במקרה של החלטה 242, נוסח ההחלטה המקורי שעליו התקיימה ההצבעה היה הנוסח של האנגלים, שנכתב כמובן

מישראל נסיגה מלאה. ואכן, החלטה 242 נתקבלה, ווסילי קוזנייצוב, סגן שר החוץ הסובייטי, הודה: "אין ספק שיש כוונה נרחבת לפרשנויות שונות, המעניקות לישראל את הזכות לכונן גבולות חדשים ולהסיג את כוחותיה רק עד למקומות הנוחים לה, לדעתה".

יתר על כן, החלטה 242 עצמה מתייחסת לצורך לכונן "גבולות בטוחים ומוכרים" שיהיו שונים מקווי שביתת הנשק הקודמים, כפי שצוין. אילו התכוונה מועצת הביטחון לנסיגה מלאה של ישראל מכל השטחים, כפי שאפשר ללמוד מהנוסח הצרפתי השגוי, כי אז לא היה צורך לכלול בהחלטה ניסוח שממנו עולה כי יש לכונן גבולות חדשים. לורד קארדון, השגריר הבריטי שהגיש למועצת הביטחון את הנוסח שהיה עתיד להתקבל כגרסה המוסכמת של החלטה 242, הצהיר בפומבי לאחר מכן בכמה הזדמנויות שלא הייתה כל כוונה לדרוש מישראל לסגת לקווי 1967. כמי שניסח את ההצעה שהוגשה בסופו של דבר והתקבלה, נראה שפירושו הוא המוסמך ביותר.

מפעם לפעם נשמעת הטענה כי ההחזקה בשטחים היא לא-חוקית, על-פי החלטה 242. כפי שצוין לעיל בדיון על המבוא להחלטה, קיים עיקרון משפטי בין-לאומי האוסר "רכישת טריטוריה בדרך של מלחמה". ובכל

**ב-20 בנובמבר 1967 הציעה ברית המועצות לכלול בהחלטה 242 סעיף הדורש מישראל לסגת לקווי 5 ביוני 1967, שקדמו למלחמה; אך נוסח זה נדחה.**

זאת, אין בהחלטה 242 אף לא מילה אחת על כך שכיבוש שטח הוא לא-חוקי. לפיכך, הטיעון כי לפי החלטה 242 כיבוש השטחים על-ידי ישראל במלחמת ששת הימים הוא לא-חוקי אינו נכון, בייחוד מכיוון שמלחמה זו נכפתה על ישראל על-ידי תוקפנותן של מדינות ערב בשלוש מבין חזיתותיה של ישראל.

באנגלית. מאלי וניגריה הגישו נוסח נפרד בצרפתית, אבל לא התקיימה עליו הצבעה. ב-20 בנובמבר 1967 הציעה ברית המועצות לכלול בהחלטה סעיף הדורש מישראל לסגת לקווי 5 ביוני 1967, שקדמו למלחמה; אך נוסח זה נדחה. עצם העובדה שהמשלחת הסובייטית ביקשה לשנות את הנוסח האנגלי בשפה אחרת היא עדות נוספת לכך שהסובייטים היו מודאגים מכך שהנוסח האנגלי אינו דורש

## החלטה 242 ובעיית הפליטים

## סיכום

החלטה 242 עוסקת גם בהסדר בעיית הפליטים. בשלב הניסוח של ההחלטה דרשו מדינות ערב שתהיה התייחסות מפורשת לפליטים "הערבים", אך הצעתם לא התקבלה. שגריר ארצות הברית ארתור גולדברג חזר והדגיש כי סעיף הפליטים בהחלטה 242 עוסק גם בצורך להסדיר את בעיית הפליטים היהודים שגורשו ממדינות ערב מאז 1948 ושאיבדו את כל רכושם.

כדי להבין באיזו מידה החלטה 242 משמשת בסיס להסדר שלום במזרח התיכון (וכן עד כמה ייחסה ישראל חשיבות לנאמר בהחלטה), יש להשקיף לאחור ולזכור כי ארצות הברית וישראל חתמו בדצמבר 1973 - זמן קצר לפני ועידת השלום בג'נבה - על הסכם שבו נכלל סעיף 4, שקבע מפורשות: "ארצות הברית תתנגד, ואם יהיה צורך - תצביע נגד כל יוזמה שתועלה במועצת הביטחון שתשנה לרעה את תנאי ההתכנסות של ועידת השלום בג'נבה או תשנה את החלטות 242 ו-338 בדרכים שאינן עולות בקנה אחד עם מטרתן המקורית".

התחייבות זאת נראתה בזמנה כצעד יוצא דופן עד מאוד בעיני כמה סנטורים אמריקנים, עד שהיועצים המשפטיים של הסנט האמריקני נשאלו אם היא עולה בקנה אחד עם חוקי ארצות הברית. מה שהטריד אותם הייתה העובדה שלפי סעיף 4 המזכר קיבל על עצמו ממשל ניקסון לאמץ בעתיד קו של מדיניות חוץ שגובש בהסכם עם מדינה זרה, ולא על-ידי הממשל עצמו. אף על פי כן, היועץ המשפטי של הסנט החליט כי התחייבותו של ממשל ניקסון כלפי ישראל היא בעלת תוקף חוקי. יש להדגיש כי

**החלטה 242 לא תיאכף מכוח עצמה: אין מצפים מישראל לסגת חד-צדדית משטחים כלשהם כדי לעמוד בתנאי ההחלטה. היא מחייבת משא ומתן ישיר בין ישראל לבין שכנותיה הערביות.**

סעיף זה כובד גם לאחר שנחתמו הסכמים נוספים עם ארצות הברית.

החלטת מועצת הביטחון 242, ועמה החלטה 338, הן הבסיס המשפטי המוסכם היחיד להסדרת הסכסוך הערבי-ישראלי המקובל הן על ישראל והן על מדינות ערב (סוריה הסכימה להחלטה 242 אחרי מלחמת יום הכיפורים, ב-1973, כאשר קיבלה את החלטה 338 המזכירה שהסדרת

הסכסוך צריכה להתבסס על החלטה 242). רכיבי החלטה 242, שיש להביאם בחשבון בכל דיון על משמעות ההחלטה, כוללים את הדברים הבאים:

שהסכם השלום המצרי-ישראלי יהיה הבסיס העיקרי להסכמים עתידיים עם מדינות ערביות אחרות; אך מה שהוסכם לבסוף היה סעיף חשוב שהקביל את המודל המצרי למקרים אחרים רק "במידה שהוא מתאים".

- אין בהחלטה 242 כל התייחסות לטענת "זכות השיבה" של הפלסטינים.
- העיקרון המשתמע מן ההחלטה הוא שהכול עדיין פתוח למשא ומתן בין הצדדים, ושלישראל הזכות לדרוש גבולות בטוחים במסגרת ההסכם העתידי.

- החלטה 242 לא תיאכף מכוח עצמה: אין מצפים מישראל לסגת חד-צדדית משטחים כלשהם כדי לעמוד בתנאי ההחלטה. כהחלטה שנתקבלה במסגרת פרק 6, היא מחייבת משא ומתן ישיר בין ישראל לבין שכנותיה הערביות (לעומת זאת, החלטות האו"ם בנוגע לעיראק למשל צריכות היו להתבצע מכוח פרק 7 של מגילת האו"ם, והן תובעות מעיראק לסגת מכוויית ללא כל משא ומתן).

- אין בהחלטה כל גינוי לישראל על שהיא מחזיקה בשטחים שצה"ל כבש ב-1967, והחזקת השטחים בידי ישראל גם אינה מוגדרת כ"לא-חוקית".

- יש ליישם את הרכיבים השונים של ההחלטה במקביל. אין כל חובה על ישראל לסגת לפני השגת שלום מקיף וכולל.

- אין בהחלטה דרישה מישראל לסגת מכל השטחים שכבשה ב-1967. מלשון ההחלטה ברור למדי שאין כלל ציפייה שישראל תחזור לגבולות 1967 אלא לגבולות

## **על-פי החלטה 242 אין דרישה מישראל לסגת לפני שיושג שלום כולל. מלשון ההחלטה ברור למדי שאין כלל ציפייה שישראל תחזור לגבולות 1967.**

אחרים, "בטוחים". אמנם ישראל הסכימה, במסגרת הסכם השלום עם מצרים מ-1979, לנסיגה מלאה לקו הגבול הבין-לאומי שהפך את גבולות 1967 לגבול המצרי-ישראלי; אבל פרשת מצרים אינה תקדים לנעשה בחזיתות האחרות, בין היתר משום שבין יהודה ושומרון לבין ישראל אין ולא היה גבול בין-לאומי מוכר, אלא רק קווי הפסקת אש. המצרים ניסו אמנם לכלול בהסכמי קמפ דייוויד אזכור