



WORLD JEWISH CONGRESS
INSTITUTE FOR RESEARCH AND POLICY
מכון למדיניות ומחקר
של הקונגרס היהודי העולמי



המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה (ע"ר)
Jerusalem Center for Public Affairs

זכויותיה של ישראל

כמדינת הלאום

של העם היהודי

זכויותיה של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי
© המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה - הקונגרס היהודי העולמי 2012

המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה

רח' תל חי 13, ירושלים 92107. ישראל
טל': 02-5619112 פקס: 02-5619281
דוא"ל: jcpa@netvision.net.il
www.jcpa.org

הקונגרס היהודי העולמי

רחוב דיסקין 9 א', קריית וולפסון, ירושלים 96440. ישראל
טל': 02-6598105 פקס: 02-6598106
דוא"ל: wjc@wjc.co.il
www.worldjewishcongress.com

עורך אקדמי: השגריר אלן בייקר

הפקה: אהובה וולק

עיצוב גרפי: סטודיו רמי וג'קי www.ramijaki.co.il

תמונות עטיפה :

תוצאות ההצבעה באו"ם, 29 בנובמבר 1947 (גנזך המדינה)
הכרזת העצרת הכללית של האו"ם על הקמת מדינת ישראל, 29 נובמבר 1947 (אוסף התצלומים הלאומי)

מסת"ב: 978-965-218-103-9

תוכן העניינים

מבוא וסקירה כללית	
השגריר אלן בייקר	5
הזכויות הלאומיות של היהודים	
פרופ' רות גבזון	8
"מדינה בעלת רוב יהודי מכריע" - מהצהרת בלפור עד המנדט על פלשתינה	
סר מרטין גילברט	22
הגדרה עצמית והכרזת העצמאות של ישראל	
פרופ' שלמה אבינרי	32
ארגון האומות המאוחדות והפליטים במזרח התיכון: היחס השונה ליהודים ולערבים	
ד"ר סטנלי א' אורמן	40
זכויותיה של ישראל בשטחים ובהתנחלויות בעיני הקהילה הבינלאומית	
השגריר אלן בייקר	58
ההקשרים ההיסטוריים והמשפטיים של גבולות ישראל	
פרופ' ניקולס רוסטאו	66
הפירוש הנכון של החלטת מועצת הביטחון 242 (1967)	
פרופ' רות לפידות	74
זכותה החוקית של ישראל על ירושלים	
השגריר דורי גולד	86
חד-צדדיות פלסטינית וזכויותיה של ישראל בדיפלומטיה הערבית-ישראלית	
דן דייקר	102
האם רצועת-עזה כבושה על ידי ישראל?	
אל"מ (במיל.) פנינה שרביט-ברוך	116
הפרת זכותה של ישראל לשוויון ריבוני באו"ם	
השגריר אלן בייקר	130
התמודדות עם ערעורים על הלגיטימיות של ישראל כמדינה	
פרופ' אלן מ' דרשוביץ	142

נספחים:

151	סרגל אירועים מרכזיים בתולדות ישראל
	הצהרת בלפור
155	2 בנובמבר 1917
	החלטת ועידת סן רמו
156	25 באפריל 1920
	כתב המנדט על פלשתינה (ארץ-ישראל)
157	דצמבר 1922
	תכנית החלוקה מאושרת ע"י העצרת הכללית של האו"ם - החלטה 181
161	29 בנובמבר 1947
	ההכרזה על הקמת מדינת ישראל
174	ה' באייר תש"ח, 14 במאי 1948
	החלטת מועצת הביטחון 242
176	22 בנובמבר 1967
	החלטת מועצת הביטחון 338
177	22 באוקטובר 1973
	חלופת מכתבי ההכרה בין ישראל ואש"ף
178	9 בספטמבר 1993
	הסכם הצהרת העקרונות ישראל-אש"ף (אוסלו א')
180	13 בספטמבר 1993
	הסכם ביניים ישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת-עזה (אוסלו ב')
187	28 בספטמבר 1995
200	על הכותבים
202	על הקונגרס היהודי העולמי
203	על המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה

הספר ראה אור במקור באנגלית

מבוא וסקירה כללית

אלן בייקר

חשיבותו של ספר זה התעוררה בעקבות מסע מתוכנן שהושק כנגד ישראל לפני שנים אחדות, וממשיך להתנהל נגדה על ידי גורמים פלסטינים, מוסלמים ולא-ערבים בקהילה הבינלאומית. מסע זה שואף להטיל ספק בעצם הלגיטימיות של ישראל מכל היבט של חייה ההיסטוריים, הפוליטיים והתרבותיים והוא מתפשט גם לעבר ארגונים בינלאומיים, לאמצעי תקשורת בינלאומיים ולרשת האינטרנט, הכול במטרה לחתור תחת יסודות קיומה של מדינת-ישראל.

מומחים בעלי שם עולמי התבקשו לכתוב פרקים על כמה מן ההיבטים המרכזיים ביותר בקיומה של ישראל וזכויותיה, כדי לתת לקהילה הבינלאומית, לאנשי אקדמיה, לחברי פרלמנט ולקוראים מן השורה הסבר מוסמך על זכויותיה של ישראל במרחב הדיפלומטי הבינלאומי.

לאור טענותיהם של מנהיגים פלסטינים המטילים ספק בעצם זכותה של ישראל להתקיים כמדינה יהודית, בחרנו לפתוח בפרק על "הזכויות הלאומיות של היהודים", מאת פרופ' רות גבizon, כלת פרס ישראל למשפטים (2011) ומומחית בינלאומית בנושא הלאומיות והמשפט הציבורי.

ההיסטוריון והסופר סר מרטין גילברט, שכתב בין היתר את הביוגרפיה הרשמית של וינסטון צ'רצ'יל, דן בשאלת הזכות לכונן את הבית הלאומי היהודי בפלשתינה, בפרק השני, הנקרא "מדינה בעלת רוב יהודי מכריע" – מהצהרת בלפור עד המנדט על פלשתינה". הוא דן בסוגיות הקשורות למנדט של חבר הלאומים ולזכות היהודים לבית לאומי בפלשתינה, כפי שהובנה על ידי ממשלת בריטניה.

מכיוון שזכותה של ישראל להתקיים כמדינה יהודית עולה תדיר על סדר היום, כתב פרופ' שלמה אבינרי – אחד המומחים הישראליים הבולטים במדע המדינה וחתן פרס ישראל בתחום זה – את הפרק השלישי, על "הגדרה עצמית והכרזת העצמאות של ישראל".

שאלת הפליטים מונחת על סדר היום הבינלאומי מאז 1948. ברם, בעוד שהבעיה נגעה במקורה הן בפליטים היהודים ממדינות-ערב והן בפליטים הפלסטינים, נראה שהפליטים היהודים נשכחו מלב הקהילה הבינלאומית. ד"ר סטנלי א' אורמן, מומחה לשאלת הפליטים, העומד בראש הארגון הבינלאומי "צדק ליהודים יוצאי מדינות-ערב", כתב את הפרק הרביעי: "ארגון האומות המאוחדות והפליטים במזרח התיכון: היחס השונה ליהודים ולערבים".

למרות ההתפתחויות בתהליך השלום, ניסחה הקהילה הבינלאומית לאורך השנים "מינוח מקובל" אשר מגדיר את ישראל "כוח כובש", והיא חוזרת על הגדרה זו חדשות לבקרים. כך היא קובעת כי ההתנחלויות הן "בלתי-חוקיות" ואינה מנסה לבחון את האמת שמאחורי מינוח זה. בפרק החמישי, הדין ב"זכויותיה של ישראל בשטחים ובהתנחלויות בעיני הקהילה הבינלאומית", אני מצביע על חוסר הדיוק הבסיסי שבמינוחים אלה, ועל כך שהקהילה הבינלאומית נתנה שיוליכו אותה שולל בעניין זה, תוך שימוש בקלישאות ריקות מתוכן.

למרות העובדה שישראל ואש"ף הסכימו כי סוגיית הגבולות תידון ביניהם במשא-ומתן על מעמד הקבע, המנהיגות הפלסטינית חוזרת ומנסה להכתיב את תוצאתו של המשא-ומתן באמצעות מסע חד-צדדי שנועד להשיג הכרה ב"גבולות 1967". פרופ' ניקולס רוסטאו, משפטן בינלאומי נודע ויועץ משפטי לשעבר למשלחת ארה"ב לאו"ם, דן בפרק השישי על "ההקשרים ההיסטוריים והמשפטיים של גבולות ישראל".

החלטה 242 של מועצת הביטחון מנובמבר 1967, כמו גם החלטות אחרות של האו"ם בדבר המזרח התיכון, היא אחד היסודות של כל חוזה השלום וההסכמים שהושגו במסגרת תהליך השלום במזרח התיכון. עם זאת נעשים מאמצים מתמידים להציע פירושים שאינם תואמים לטקסט ולכוונות המנסחים של הטיוטה להחלטה 242. פרופ' רות לפידות – מומחית בעלת שם למשפט בינלאומי, כלת פרס ישראל ומומחית למסמכי תהליך השלום הערבי-ישראלי, השתתפה בדיונים רבים במסגרת תהליך זה והיא שכתבה את הפרק השביעי, בנושא "הפירוש הנכון של החלטת מועצת הביטחון 242 (1967)".

סוגיית ירושלים היא אולי הסוגיה הוותיקה ביותר על סדר-יומה של הקהילה הבינלאומית. ד"ר דורי גולד – אחד המומחים הישראלים לנושא ירושלים, בעבר שגריר ישראל באו"ם וכיום נשיא "המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה" – כתב את הפרק השמיני: "הגנה על זכותה החוקית של ישראל לירושלים".

אף שתהליך השלום במזרח התיכון מושתת על ההנחה שכל הסוגיות בין הצדדים ייושבו במשא-ומתן, פיתחה ההנהגה הפלסטינית שיטת-פעולה השואפת להשיג החלטות חד-צדדיות של האו"ם ושל גופים אחרים בסוגיות אלה. דן דייקר, מזכ"ל הקונגרס היהודי העולמי ועמית במכון הדסון בושינגטון, דן בפרק התשיעי בנושא "חד-צדדיות פלסטינית וזכויותיה של ישראל בדיפלומטיה הערבית-ישראלית".

מאז נסיגת צה"ל מרצועת-עזה ופירוק ההתיישבות בה ב-2006, התקיימו דיונים ונכתבו חיבורים רבים בשאלה אם ישראל ממשיכה להחזיק את השטח הזה במעמד "כובשת". למעשה, החלטות האו"ם ממשיכות להתייחס אל ישראל כאל "כוח כובש" ברצועת-עזה, למרות שאינה נוכחת שם עוד ולמרות שארגון הטרור 'חמאס' הקים בה מנהל משלו. אל"מ (מיל') פנינה שרביט-ברוך, מרצה למשפט בינלאומי באוניברסיטת תל-אביב ומי שעמדה בראש מחלקת דין בינלאומי בפרקליטות הצבאית, היא המומחית המתאימה לדון בשאלה: "האם רצועת-עזה כבושה על ידי ישראל?".

אף שישראל היא חברה מלאה באו"ם מאז אביב 1949, היא מופלית לרעה ואינה זוכה לשוויון הריבוני המובטח לה מתוקף מגילת האומות המאוחדות, מאחר שהיא אינה חברה שוות-זכויות באחת הקבוצות האזוריות. כך היא אינה יכולה להציג את מועמדותה לגופים כגון מועצת הביטחון ובית הדין הבינלאומי. בפרק האחד-עשר אני מנתח מצב זה במאמר הנושא את הכותרת: "הפרת זכותה של ישראל לשוויון ריבוני באו"ם".

בפרק השנים-עשר והאחרון דן המשפטן הדגול פרופ' אלן דרשוביץ בנושא: "ישראל כמדינה לגיטימית". הוא בוחן כמה מן הטענות החוזרות ונשנים נגד הלגיטימיות של ישראל, ובהם הטענה כאילו היא מדינה "קולוניאליסטית" לא-לגיטימית, שהשיגה את מעמדה המדיני באורח בלתי-חוקי, שהיא "מדינת אפרטהייד" ושהסכסוך במזרח התיכון ייושב באמצעות "פתרון של מדינה אחת".

בטוחני שספר זה ישמש כלי חיוני בידי אלה המבקשים להתבונן במציאות כפי שהיא, מעבר לניסיונות הרדודים של גורמים מסוימים בקהילה הבינלאומית, הנחושים מסיבה זאת או אחרת להטיל ספק בלגיטימיות של ישראל ולשלול את זכויותיה כמדינה.

הזכויות הלאומיות של היהודים

פרופ' רות גבizon, פרופסור (אמריטוס) לזכויות האדם בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים וכלת פרס ישראל למשפטים (2011), מתמודדת עם הטענה החוזרת ונשנית של הערבים כאילו אין ליהודים זכות ללאום משלהם. היא מצביעה על כך שליהודים היו מאז ומתמיד תכונות של לאום, מבחינה אתנית ותרבותית – ולא רק מבחינה דתית. דבר זה היה נכון לפני הקמת מדינת-ישראל והוא נכון גם כיום. ליהודים היתה הצדקה מלאה להחיות את עצמאותם הפוליטית בארץ אבותיהם – ציון.

המאמר מצביע על כך שהציונות אינה מפעל קולוניאליסטי או אימפריאליסטי. האוכלוסייה הערבית שחיה בארץ לפני הקמת מדינת-ישראל לא היתה מעולם בעלת עצמאות פוליטית, והיהודים היו חופשיים לשאוף לתחייה פוליטית במקום היחיד בעולם שהיה בעבר מולדתם.

הזכויות הלאומיות של היהודים

רות גביון

מבוא

האם היהודים הם לאום? האם יש להם, או צריכות להיות להם, זכויות לאומיות – ובפרט הזכות להגדרה עצמית ברמה של מדינה? האם עצם הקמתה של מדינת-ישראל היתה תשובה לשאלה זו? כיצד עלינו לגשת לשאלות אלו כיום, בראשית המאה ה-21?

לשאלות אלו ממדים רבים: תאורטי, היסטורי, מוסרי, פוליטי ומשפטי. הן נידונו בלהט לפחות מאז תחילת התנועה הציונית, הן בקרב יהודים והן בקרב לא-יהודים. שאלות אלו שבו לחזית הדיון, בשל שילוב בין תהליכים אחדים שהגיעו לאחרונה לשיאם.

בנאום בר-אילן, שראש הממשלה, בנימין נתניהו, נשא ב-14 ביוני 2009, הוא התחייב לחזון של "שתי מדינות", אך התעקש שאלה יהיו "שתי מדינות לשני עמים".¹ הוא תבע אפוא שהפלסטינים לא רק יכירו במדינת-ישראל עצמאית וריבונית, אלא גם בעובדה שהיא מדינת-לאום של היהודים. הפלסטינים ומנהיגים ערבים אחרים התנגדו לדרישה זו. הם התבקשו לעשות זאת בין היתר על ידי נציגי האזרחים הערבים של מדינת-ישראל.² הפלסטינים הסבירו שהכרה כזאת תחתור תחת "זכותם" של הפליטים הפלסטינים וצאצאיהם לשוב לבתיהם בישראל, אם יבחרו בכך. אזרחי ישראל הערבים טענו שהכרה כזו תפגע במעמדם השוויוני בישראל. לטענתם, יהדותה של ישראל אינה מתיישבת עם הדמוקרטיה. על ישראל להיות דמוקרטית, ועל-כן עליה לוותר על ייחודה היהודי. לפי טענה זו, על ישראל להיות מדינה ישראלית ולא יהודית. בכך היא תאשר את מחויבותה לשוויון כל אזרחיה, ללא הבדל דת או מוצא אתני.³

שאלות המתייחסות לזכויות הלאומיות של היהודים משפיעות גם על בחינתן של שאלות קרובות, אך נפרדות, לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני וכן על סוגיות פנימיות, המתייחסות לזהותה של ישראל ולהתנהלותה.

על רקע ההתרסות העקרוניות בדבר הלגיטימיות של רעיון מדינת-לאום יהודית, ברצוני לטעון כי שלילת זכויות לאומיות של היהודים כיהודים אינה נדרשת ואינה מוצדקת על ידי נורמה מקובלת כלשהי של המשפט הבינלאומי או של המוסר. הטענה שליהודים אין כל זכויות לאומיות אינה מבוססת כראוי.

תמצית טענתי היא ש**ישראל הוקמה כמדינת הלאום (האתנית) של היהודים**, והמשך היותה כזאת הוא מוצדק בהחלט. ככזאת, **ישראל רשאית לנהוג בדרכים המקדמות את התנאים ליכולתה להתנהל כמדינת הלאום של היהודים ולשמר את ייחודה היהודי, כל עוד אין בכך הפרה של הזכויות – האישיות או הקולקטיביות – של תושביה**. כך, אל לה למדינת הלאום של היהודים להפלות את אזרחיה הלא-יהודים, ובנוסף היא אינה רשאית לכפות על אוכלוסייתה – היהודית או הערבית – תפיסה כלשהי של יהדותה של המדינה. לבסוף, ליהודים במקומות אחרים בעולם עומדות זכויות אישיות וקבוצתיות, אך הם אינם רשאים לתבוע זכויות של הגדרה עצמית פוליטית כמיעוטים לאומיים.

אנסה לפרט כמה הנחות-יסוד לטיעון זה:

- ◀ **היהודים הם עם** בעל אפיונים תרבותיים ואתניים, ולא רק דת; כך היה לפני הקמתה של מדינת-ישראל וכך עד היום. טענה זו עולה בקנה אחד עם הטענה שהיהודים שייכים גם ללאומים שבקרבתם הם חיים.
- ◀ כעם, **מגיעות ליהודים זכויות לאומיות** ולא רק זכויות דתיות ותרבותיות. **הזכות הלאומית המובהקת ביותר היא הזכות להגדרה עצמית מדינית**.
- ◀ הפיזור בין עמים אחרים והחיים המתמידים כמיעוט הזיקו ליהודים לאורך ההיסטוריה, חשפו אותם לרדיפות מחד גיסא ולהתבוללות מאידך גיסא, ואיימו על יכולתם לשמור על חייהם ועל זהותם התרבותית.
- ◀ אשר על כן, שאיפתם של היהודים לעצמאות פוליטית בארצם העתיקה, ציון, היא שאיפה מוצדקת. מכאן שהציונות אינה מעשה אימפריאליסטי או קולוניאליסטי, במובן שהפילוסופיה המדינית המודרנית ניתחה וגינתה, וזאת חרף העובדה שבתחילת המאה ה-20 לא היו היהודים מסה קריטית בארץ. נוכחותה של אוכלוסייה ערבית בארץ-ישראל לא היתה סיבה מכרעת נגד פעולת ההתיישבות של התנועה הציונית, מכיוון שקהילה זו מעולם לא נהנתה מעצמאות פוליטית, ומותר היה ליהודים לפעול להתחדשות עצמאותם הפוליטית במקום היחיד בעולם שהיה בעבר מולדתם.
- ◀ ישראל הוקמה כדי להיענות לצורך של היהודים בהגדרה עצמית אפקטיבית. תכנית החלוקה של האו"ם מ-1947 הגנה על זכויות הערבים בארץ-ישראל באמצעות ההחלטה להקים מדינה ערבית בחלק מפלשתינה ההיסטורית. התכנית דרשה משתי המדינות להגן על הזכויות האישיות והתרבותיות של בני הלאום האחר המתגוררים בשטחיהן.
- ◀ שתי מלחמות (1947-1949, 1967), שפרצו ביוזמת הערבים, הסתיימו בכך שרק מדינת-ישראל מתקיימת כיום בין הים לבין הירדן. הפתרון של "שתי מדינות לשני עמים" אמור לשנות מצב זה.
- ◀ לישראל הזכות והחובה לקיים את עצמה כמדינת-לאום דמוקרטית של היהודים, ועליה לפעול על מנת לקדם את יישומה של הגדרה עצמית אפקטיבית ליהודים ולערבים בשטח פלשתינה ההיסטורית – היא ארץ-ישראל.

טיעון זה אינו דן במתכוון בפרטים של קווי-מתאר קיימים או רצויים לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני, או במעמדו של המיעוט הערבי בתוך ישראל. הוא מתרכז באילוצים הכלליים של הסדרים אלה מנקודת המוצא של בחינת התוקף וההיקף של זכויותיהם הלאומיות של היהודים, ובמשמעויותיהן של זכויות אלו.⁴

להלן כמה מן ההנחות והטיעונים.

היהודים הם עם

בהקשר של דיונונו, הטיעון שהיהודים אינם עם נובע מן העובדה שהמשפט הבינלאומי מכיר בזכותם של **עמים** להגדרה עצמית, ובזכויות תרבותיות ודתיות לקבוצות תרבותיות אחרות, עם רגישות מיוחדת לתביעות של מיעוטים לאומיים.⁵ אם היהדות אינה אלא דת, ניתן לערער על יסודות בסיסיים של תביעת היהודים לזכות להגדרה עצמית בציון.⁶

יש לזכור שוויכוחים אלה בדבר אופיה של היהדות התעוררו עוד לפני הציונות והתלהטו בשל החילון הגובר, ההשכלה, עליית מדינות הלאום והענקת זכויות אזרח ליהודים באירופה.

טענתי היא שהיהודים הם אכן עם במובן הרלוונטי, ושהקהילה הבינלאומית הכירה בהם כעם. עם זאת עלינו להבחין בין השאלה במונחי המשפט הבינלאומי והזכות להגדרה עצמית – שם התשובה ברורה ופשוטה יחסית – לבין שאלות הזהות הסבוכות של ההשתייכות לקולקטיב היהודי ולהיסטוריה שלו.⁷

אכן, לאורך מאות שנים חיו היהודים בקהילות פזורות ברחבי העולם ולא חלקו שפה משותפת.⁸ ככלל, הם לא נהנו משליטה פוליטית על גורלם.⁹ זאת ועוד: הזהות היהודית נשמרה לאורך השנים והועברה מדור לדור בהשתייכות לקהילות של אמונה ופולחן. יהודים שלא קיימו מצוות, לא נותרו יהודים. יהודים שנטמעו בקהילות שבקרבתם חיו והסכימו לשמור על זהותם היהודית כדת פרטית בלבד, לא הצליחו לעתים קרובות להעביר זהות זו לדורות הבאים. עם זאת ברור למדי כי עוד טרם החילון לא עמדו הקשרים שבין הקהילות היהודיות על הדת לבדה. היהודים חשו כי הם קהילה בעלת גורל משותף, היסטוריה משותפת ודת משותפת, מעבר לגבולות המדינות שבהן חיו ומעבר לשפות בהן השתמשו. עוצמתה של תחושת הגורל המשותף היא רכיב מרכזי בעובדה המדהימה שהיהודים נותרו קבוצה אתנית ייחודית לאורך מאות שנות גלות.¹⁰

המעמד של לאום וההשתייכות ללאום מתבססים על שילוב של תכונות אובייקטיביות וסובייקטיביות. היהודים ששמרו על יהדותם בחרו לעשות כן כי חשו שזהו חלק חשוב בזהותם. העובדה שזהות זו לא היתה דתית בלבד התבררה כאשר רבים שחדלו לקיים את המצוות – אחדים מהם אף הגדירו עצמם חסרי-דת – ביקשו להישאר יהודים ולהוריש זהות זו לצאצאיהם.

התחייה התרבותית שהובילה לציונות הונעה למעשה מרצון זה. אין זה מפתיע אפוא שהרצל, שהיה בעצמו יהודי מתבולל, הצהיר בבירור כי: "עם אנחנו, עם אחד". אמנם יש כיום כמה חוקרי לאומיות המפקפקים בכך שהיהודים הם לאום, אך מלומדים רבים אחרים, יהודים ולא-יהודים, רואים בציונות פרדיגמה לתנועת שחרור לאומית.¹¹

יש להודות שדפוס הקיום של היהודים לפני הקמת המדינה היו עשויים לעורר ספקות בדבר מעמדם כלאום. ספקות אלה עולים לא רק מן המאפיינים של היהודים והיהדות, אלא מן העובדה שמדינות שונות נהגו בדרכים שונות כלפי היהודים וכלפי הזהות היהודית. צרפת, לדוגמה, לא ראתה מעולם ביהודים קבוצת-לאום, וניסתה להפריט אפילו את השתייכותם הדתית. פולין שמחה להתייחס בנקודות שונות בהיסטוריה אל היהודים כאל מיעוט לאומי. עם זאת, במלחמת העולם הראשונה לחמו יהודים בצבאות לאומיים משני צדי הקוים.¹²

מכל מקום, השאלה אם היהודים הם בעלי זכויות לאומיות נפתרה בבירור במשפט הבינלאומי ב-1922 על-ידי המנדט לפלשתינה, בו קיבלה על עצמה בריטניה את המנדט כדי לקדם את הקמת "הבית הלאומי" ליהודים בפלשתינה, בהכירה במפורש בשורשיהם ההיסטוריים בארץ זו.¹³

מכאן שאף ששאלות היסטוריות וסוציולוגיות בדבר מהות היהדות והקולקטיב היהודי אינן מוסדרות במסמכים משפטיים, נראה שהתפיסה, שהיהודים הם לאום הזכאי להגדרה עצמית, היא תפיסה מקובלת היטב על הקהילה הבינלאומית.

יש הטוענים שהציונות שאפה להפוך את היהודים לעם "נורמלי", בעל טריטוריה ושפה משלו. אכן, הקמתה של מדינת-ישראל היתה הישג נכבד לציונות. עם זאת, מרגע שהוקמה המדינה, היא בהגדרתה מדינת כל אזרחיה. לפי גישה זו,

הציונים שאפו שהיהודים יהפכו לישראלים. אם יצליחו בכך, הרי שהקולקטיב, שהוא עתה בעל זכות להגדרה עצמית, מורכב מאלה החיים בארץ. לפי טענה זו, על ישראל להיות מדינה ישראלית והקולקטיב הרלוונטי הוא קולקטיב של ישראלים.¹⁴ לפי ניתוח זה, מרבית הישראלים הם יהודים בתרבותם, אך ישראלים בלאומיותם. יהודים החיים במדינות אחרות הם יהודים בדתם (לפעמים הפרטית) ואנגלים, צרפתים או אמריקנים בלאומיותם.

טיעון זה מתעלם מן ההבחנה בין זהות לאומית-אתנית לבין זהות לאומית-אזרחית. אמנם, כל אזרחי מדינה, ללא קשר לזהותם האתנית או הדתית, שייכים לאותו "לאום אזרחי" או לאותו "דמוס" (*demos*). עם זאת, בהקשרים רבים אין הלאומיות מתייחסת לזהות אזרחית, אלא לרצון להשיג עצמאות פוליטית לקבוצה אתנית (לאומית). שאם לא כן היה זה בלתי-הגיוני לדבר על "מיעוטים לאומיים", מכיוון שלפי הגדרה לא יכלו מיעוטים כאלה להתקיים בתוך מדינה כלשהי. יהודים אזרחי מדינות אחרות מושפעים אמנם מן הזהות התרבותית והפוליטית של מדינותיהם. קשריהם למדינה בה הם חיים כאזרחים אינם מסתכמים אך בקשר המשפטי של אזרחות. עם זאת, אין פירושו של דבר שהאופן בו הם מבינים את הזהות היהודית אינה אתנית, היסטורית ותרבותית עמוקה.

בטיעוני שהיהודים הם לאום, אני מבחינה בין אזרחות לבין זהות לאומית-תרבותית. כל הישראלים – יהודים וערבים כאחד – חולקים אזרחות וכמה אפיונים תרבותיים (כגון השפה העברית). עם זאת, ערבים ויהודים כאחד שואפים להכרה כשייכים לקבוצתם הלאומית (יהודים לעומת ערבים) והדתית (יהודים, מוסלמים, דרוזים ונוצרים). זאת ועוד: קיימים הבדלים ניכרים גם בתוך קבוצות לאומיות ודתיות אלו. לכל הזהויות הללו עשויות להיות משמעויות מעשיות. יהודים בעלי אזרחות של מדינות אחרות אינם שואפים לכך שמדינות אלו יכירו בזכויותיהם הלאומיות. לא מן הנמנע שאלה יבחרו להגר אל מדינת הלאום (האתנית) היחידה בעולם של היהודים ובכך יגשימו את זכויותיהם הלאומיות. הם עשויים גם לשמור על לאומיותם (האזרחית) שאינה יהודית, ולהכיר בקשריהם התרבותיים עם המדינה היחידה בעולם שהיא מדינת הלאום של היהודים.

מורכבותם של היחסים בין אזרחות, תרבות, דת ומורשת אתנית מודגשת בעולם המודרני בשל היקף ההגירה, והיא יוצרת קבוצות גדולות של בני-אדם שהם אזרחים של מדינה אחת ועם זאת חברים בקבוצות לאומיות ותרבותיות שמרכז חייהן במקום אחר. מדינות מודרניות נוטות כיום להכיר במורכבות זו, לא רק באמצעות מדיניות הדוגלת ברב-תרבותיות, אלא גם בהרשאה ובעידוד של אזרחות כפולה.

יש לדחות אפוא את הטיעון שהיהודים אינם עם.¹⁵

הן ליהודים והן ליהדות נגרם נזק אם אין לפחות מקום אחד בו היהודים נהנים מהגדרה עצמית אפקטיבית

יש הטוענים שאפילו היו היהודים לאום, אין להם זכויות לאומיות ולא צריכות להיות להם זכויות כאלו, מכיוון שחייהם הממושכים בגלות מוכיחים כי הם מסוגלים להתקיים גם ללא הגדרה עצמית פוליטית אפקטיבית. טענה זו מתעצמת כשמעלים את הנושא של זכויות הערבים בישראל.¹⁶

הציונים טענו כי החיים בפזורה הוכיחו שהיו מקרים רבים של רדיפה, לחצים להמרת דת, גירוש ואפילו רצח-עם. זאת ועוד: הם גם טענו שאי-יכולתם של יהודים להשתתף באחריות המלאה לניהול כל מגוון ענייני המדינה, הביאה ליצירת קהילות יהודיות לא-בריאיות ולתרבות לא-שלמה. הם הודו שהיהודים בגולה חוו גם תקופות של שפע ויצירה, אך חיי היהודים בפזורה התאפיינו בפגיעות ובתלות מוחלטת ברצונם הטוב של השליטים ושל האליטות ובהגנת המדינות שבקרבן הם חיו.

הציונים טענו גם שעם החילון והאמנציפציה נחשפו היהודים ללחצי התבוללות שאיימו על זהותם היהודית ועל יכולתם להעבירה לדורות הבאים. לחצים אלה להתבולל היו אולי המחיר שהיהודים נתבעו לשלם כדי להשתלב בחברות שבקרבן חיו. היו ציונים שטענו שהיהודים אינם מסוגלים להתבולל, כי הם נחשבו זרים בעיני העמים שבקרבם חיו. אחרים טענו



תיאודור הרצל, 1900 (אוסף התצלומים הלאומי של ישראל)

שאפילו היתה ההתבוללות מועילה ליהודים יחידים, היא היתה מאיימת על האפשרות לשמר את הזהות היהודית ואת תרבותה לאורך זמן ולהעבירה הלאה. תחייה כזו של היהדות, כמסורת תרבותית וזהותית, מחייבת השקעה פעילה ביצירת תרבותית יהודית, שתשקף את כל הדרכים להיות יהודי – במיוחד אלו השואפות לשלב זהות יהודית יציבה עם מודרניות ועם הישגי המדע והתרבות הכלליים.

השואה הוכיחה בדרך טרגית את העובדה שהיהודים אכן עלולים להיות נתונים בסכנה פיזית, גם כשמדינות-מגוריהם הן מדינות תרבותיות לכאורה והם חופשיים ומעורים בהן לחלוטין. עם זאת, רבים טוענים שהשואה, שהיתה אירוע יחיד במינו, אינה יכול לתמוך בטענה מתמשכת להגדרה עצמית פוליטית. לטענתם, היהודים במרבית מדינות העולם מאוימים כיום פחות מאשר בישראל ומוסיפים שהמדיניות הישראלית היא למעשה גורם חשוב בסיכון חיי היהודים בעולם.

אפשר למנות לפחות ארבע תשובות לטענות אלו:

◀ גם אם יש אמת בכך שחיי היהודים בישראל אינם בטוחים, רק שם ביטחונם אינו תלוי ברצונם הטוב של השליטים והחברות שבקרבן הם חיים. זהו יסוד מכריע במהות המהפכה הציונית.

◀ ייתכן שביטחונם של היהודים ברחבי העולם קשור בדרכים מורכבות בקיומה של ישראל. בעוד שהוויכוחים וההתנגדות למדיניותה של ישראל תורמים לכאורה לאנטישמיות, ברור לכול שהאנטישמיות היתה קיימת עוד לפני שקמה מדינת-ישראל. קיומו של מקום מקלט וקיומה של מדינה, המסוגלת להשתמש באמצעים דיפלומטיים ואחרים כדי להגן על יהודים, עשויים להיות משמעותיים.

◀ הציונות עסקה גם באיכות החיים היהודיים בגולה. ישראל היא המדינה היחידה בעולם המאפשרת ליהודים ליישם את יהדותם באופן מלא, כולל ברמה הפוליטית, וישראל היא המקום היחיד בעולם שבו יהודי יכול להיות בתרבות ציבורית יהודית – המקום היחיד בו הלחצים להתבולל פועלים לטובת היהדות ולא נגדה.

◀ לאלה הדואגים להמשכיות הזהות היהודית ולהעברתה לדורות הבאים, ישראל מספקת את המקום היחיד בו הזהות היהודית יכולה לשגשג בדרכים המתאפשרות על ידי מרחב ציבורי יהודי.

הסיבות שהצדיקו את פריצת הלאומיות היהודית לפני הקמת המדינה, עדיין דחופות ותקפות גם כיום. במובנים אחדים תקפותם אף התחזקה. בתחילת המאה ה-20 היתה מדינה יהודית בגדר חלום בלבד. היום ישראל היא ביתה של הקהילה היהודית החזקה ביותר בעולם. אף אלה הסבורים שהקמת מדינת-ישראל כמדינה יהודית היתה טעות גורלית (המחברת אינה נמנית עמם), חייבים להודות ששלילת הבית הלאומי מהיהודים הישראלים החיים בה היא כבר סיפור אחר לחלוטין. שלילת הבסיס הפוליטי הקיים לעצמאות מן היהודים ומן היהדות איננו מוצדק.

אין לאפשר להגדרה העצמית של הפלסטינים לחבל בהגדרה העצמית היהודית. הגדרה עצמית של כל אחד משני העמים בהקשר זה אינה יכולה להיות בלבדית ומוציאה, ולהתייחס לשטח כולו. שלא במפתיע, "שתי מדינות לשני עמים" הוא ההסדר הפוליטי המקובל ביותר כיום הן בישראל והן בקרב הקהילה הבינלאומית.

מיקום השאיפות הלאומיות של היהודים – בית לאומי בציון

טענתנו היתה שהיהודים הם עם ככל העמים, ושזכותם לשאוף להגדרה עצמית ולמימושה מוצדקת מכוח שאיפתם להשיג ביטחון פיזי ותרבותי. עם זאת, לגבי מרבית העמים והלאומים, **המיקום** של שאיפתם למימוש עצמאותם אינו מוטל בספק. ברוב המקרים עמים אלה הם רוב, או לפחות מסה קריטית, בקרב האוכלוסייה החיה בשטח שבו הם חיים מימים ימימה, כך שהשטח שבו הם חיים הוא חלק מן המאפיינים המגבשים אותם לעם. אכן, כאשר אין שטח ברור שבו הקבוצה האתנית או הלאומית מהווה רוב, התביעה להגדרה העצמית קשה יותר. עלולים גם להתעורר סכסוכים, והניסיון להשיג הגדרה עצמית ברמה של מדינה עלול להיכשל מחמת האינטרסים המתחרים ובשל זכויותיהן של קבוצות אחרות. היהודים, כפי שצוין לעיל, לא היו רוב בשטח כלשהו. המקום היחיד שבו היתה להם אי-פעם ריבונות פוליטית היה בציון. למרות שמספר לא רב של יהודים חי בארץ-ישראל מאז ומתמיד ולמרות שיהודים נוספים היגרו לשם, ולמרות שציון

וירושלים היו תמיד במוקד התקוות והתפילות של היהודים – היו היהודים מיעוט קטן בארץ שהיתה מאוכלסת (אם כי לא בצפיפות רבה) בעיקר בערבים.¹⁷

המפעל של הקמת בית לאומי ליהודים בארץ-ישראל היה אפוא בעייתי, לא רק משום שלא היה ברור אם אכן היה זה מעשי להעביר לציון מספר רב של יהודים. פלשתינה לא היתה "ארץ ללא עם, המצפה לעם ללא ארץ". כל ניסיון ליישם תכנית כזו היה נתקל לבטח בהתנגדות האוכלוסייה המקומית. במקרה הטוב הוא היה הופך את אוכלוסיית הרוב הנוכחית למיעוט בארצה שלה. דבר זה עורר קשיים מוסריים ומעשיים כאחד. אחד הטיעונים הפלסטיניים נגד המוסריות של ישראל אכן אומר שהציונות נועדה, והיתה חייבת להיות מכוונת, לנישול האוכלוסייה המקומית ולעקירתה.

כדי לגבור על הטיעון שהארץ מאוכלסת ושהקמת הבית הלאומי היהודי אינה מוצדקת כי תפגע בזכויותיה של האוכלוסייה המקומית, טענו המנהיגים הציונים שהתושבים המקומיים לא נהנו מעצמאות פוליטית ושלא היו עם נבדל; הם טענו שתושבי הארץ לא ינושלו מאדמתם; שהם ייהנו מפירות הקדמה והצמיחה שההתיישבות היהודית תניב ושזכויותיהם האזרחיות והפוליטיות יובטחו.¹⁸ חלק מן המנהיגים הציונים ציפו להתנגדות נמרצת של האוכלוסייה הערבית המקומית ואף הבינו אותה, אך טענו כי הצירוף של הצרכים הדחופים של היהודים יחד עם זיקתם ההיסטורית לארץ מצדיק את התנועה הציונית, וכי שילובו של כוח מוסרי זה עם "מסך ברזל" של נחישות, עשוי לגרום לערבים להסכים לחיות כאזרחים שווים במדינה יהודית, או לממש את זכות ההגדרה שלהם בשטחים אחרים באזור.¹⁹

שילובם של רעיונות אלה (לצד אינטרסים אימפריאליסטיים) תרם להצהרת בלפור ב-1917 ולמנדט הבריטי על פלשתינה, שהותווה כדי לסייע בהקמתו של בית לאומי יהודי בארץ-ישראל, תוך שימור הזכויות האישיות והתרבותיות של הקהילות הלא-יהודיות.²⁰

הציונות אכן היתה ייחודית בשאיפתה להגדרה עצמית ליהודים, בארץ שחיו בה רק מספר מצומצם של יהודים. ההיגיון וההצדקה לעיקרון ההגדרה העצמית היה נעוץ בשחרור התושבים היושבים על אדמתם מעולו של שלטון זר. לו כל מה שהיה בידי היהודים ב-1947 היה ההבטחה התנ"כית והקשרים ההיסטוריים-תרבותיים, מדינת-ישראל לא היתה קמה, למרות השואה. הציונות הצליחה מכיוון שיצרה בארץ-ישראל מסה קריטית של יהודים שגילו עוצמה בל-תשוער של אנרגיה פוליטית, חברתית, כלכלית ותרבותית, ויכולת פיתוח. ההישגים התבססו על התושייה, הנחישות והמסירות של הציונים, שנבעו מאמונתם המוחלטת בצדקת הדרך ובקשר העמוק של היהודים לארץ-ישראל. העובדה שהאוכלוסייה הערבית המקומית לא היתה מאורגנת היטב וחסרה שליטה פוליטית בארצה, סייעה לא מעט.

ב-1937 החליטה ועדת פיל שהאיבה בין שתי התנועות הלאומיות רבה מדי. היא הודתה שההבטחה שבריטניה נתנה ליהודים ולערבים היתה מבוססת על סתירה פנימית. על כן המליצה הוועדה על חלוקת פלשתינה המנדטורית למדינה יהודית קטנה ולמדינה ערבית שתחובר עם עבר הירדן. את ירושלים והפרוזדור ליפו היא המליצה להותיר בסמכות בינלאומית או בריטית.¹²

ראשי היישוב היהודי דחו את הפרטים שבהמלצות ועדת פיל, אך הסמיכו את הסוכנות היהודית לשאת ולתת עליהן ובכך קיבלו את עיקרון החלוקה. הערבים שללו את החלוקה מכול וכול.

כפי שראינו, בתחילת המאה ה-20 לא היתה ליהודים הזכות להפוך את האוכלוסייה הערבית המקומית למיעוט בארצה, רק משום שליהודים היתה זיקה היסטורית עמוקה לארץ ומשום שהארץ היתה המקום היחיד בעולם בו היתה להם בעבר עצמאות פוליטית. עם זאת, בשל טעמים אלה היתה להם **החירות** לנסות ולשוב לארץ אבותיהם. מרגע ששאיפתם זו הוכרה על-ידי הקהילה הבינלאומית, קמה להם **הזכות** לפעול להגשמת מטרותם, מבלי לפגוע בזכותה של האוכלוסייה המקומית. בשלב מסוים, כשנוצרה המציאות של התיישבות יהודית בארץ, היו ליהודים זכויות לאומיות להגדרה עצמית אפקטיבית בפלשתינה-ארץ-ישראל.²² הצורך להעניק ליהודים עצמאות פוליטית ומעמד של מדינה משלהם, נבע מן העובדה שאי-אפשר היה לצפות שיהודים וערבים יפתרו בדרכי שלום את הפערים שנתגלעו ביניהם בנושאי הגירה, ביטחון וזהות מדינית.²³

יש להדגיש כאן כמה נקודות:

- ◀ הן הצהרת בלפור והן המנדט על פלשתינה הכירו בזכויות הלאומיות של היהודים, ולא רק בזכויות היהודים שחיו בארץ באותה עת. המנדט מדבר במפורש על הצורך להקל על הגירתם של יהודים לפלשתינה ועל התאזרחותם המהירה. עם זאת, שני מסמכים אלה הדגישו שהדבר אינו צריך להשפיע על הזכויות הקיימות של היהודים בארצות אחרות, וכן שההבטחה לבית לאומי ליהודים לא תפגע בזכויותיהם של הלא-יהודים בארץ.²⁴
- ◀ הוועדה האנגלו-אמריקנית הדגישה את המלצתה לאפשר ל-100,000 יהודים להגר לפלשתינה מן המחנות באירופה. בכך עסקה הוועדה במפורש בזכויותיהם של יהודים מחוץ לפלשתינה. בה בעת הצהירה הוועדה שפלשתינה אינה צריכה להיראות כמספקת פתרון ל"בעיה היהודית". עם זאת הוועדה נמנעה מלהציע פתרון והמליצה להמשיך בנאמנות בינלאומית, בתקווה שהסכסוך יפתר בדרכי-שלום.
- ◀ תכנית החלוקה התבססה על ההבנה, שהגבלת שטחה של המדינה היהודית תעניק ליהודים את השליטה שהם נזדקקו לה לצורכי הגירה וביטחון ותשכך את חששות הערבים מכך שההגירה תביא לרוב יהודי בפלשתינה כולה. הקהילה הבינלאומית היתה נכונה אפוא להתיר ליהודים שליטה בהגירת יהודים (ולא-יהודים) אל המדינה היהודית.
- ◀ הזכויות הלאומיות של היהודים, שהוכרו על-ידי הקהילה הבינלאומית, היו אפוא זכויות למדינת-לאום משלהם – דמוקרטיה שתבטיח גם את הזכויות האישיות והתרבותיות הקולקטיביות של המיעוטים הלא-יהודיים החיים בה. הציפייה היתה שישראל תעניק העדפה להגירת יהודים לישראל ושיחידים יהודים יוכלו לבחור להתיישב בישראל. ליהודים היתה גם החירות לבחור להישאר אזרחים של ארצות-מוצאם. היה מובן שמדינת-ישראל היא התשובה לתביעת היהודים להיות עם ככל העמים – להיות עם חופשי במולדתם.

על ישראל להמשיך להיות מדינת הלאום הדמוקרטית של היהודים:

הבה נניח שהחלטה 181 של העצרת הכללית של האו"ם, מנובמבר 1947, בכפוף להנחות ולתנאים אחרים, קבעה את זכותם של היהודים למדינה יהודית בפלשתינה-ארץ-ישראל.

במילים אחרות, החלטה 181 חזתה שתי מדינות-לאום אתניות, שכל אחת מהן תספק הגדרה עצמית מדינתית הן ליהודים והן לערבים (מענתה 'פלסטינים'). ביתר פירוט, האו"ם האמין שכל אחת מן המדינות האלו תעשה את הדרוש כדי להבטיח שהקבוצה שלה תהיה הרוב בתוכה. היה מובן שכל אחת מן המדינות אמורה לפעול בדרך שתבטיח את המשך קיומה כמדינת הלאום של עמה. האו"ם דרש שדבר זה יתקיים בכפוף למגבלות של הגנה על זכויות המיעוטים הלאומיים, הדתיים והלשוניים.

האו"ם לא ראה באף אחת ממדינות אלו מדינה ניטרלית המפריטה את התכונות הלא-אזרחיות של תושביה. ברור גם שהוא לא ראה בהן מדינות דו-לאומיות, כי הסיק ששני העמים לא יוכלו לחיות יחדיו בשלום במסגרת פוליטית אחת.

על רקע זה מתמיהה הדרישה של רבים כיום כי על ישראל לזנוח את הגדרתה כמדינת-לאום של העם היהודי. המפתח להצבת אתגר כזה מצוי ככל הנראה בכך שהחלטת האו"ם הניחה שהמדינה היהודית תהיה יהודית ודמוקרטית. הטענה עתה היא כי ברור שישראל אינה יכולה להיות יהודית ודמוקרטית בעת ובעונה אחת, ועל כן עליה לוותר על החיבור המיוחד שלה עם הגדרה עצמית יהודית.²⁵ פירושה של דרישה זו הוא שישראל אינה רשאית לפעול להבטחת רוב יהודי בארץ ואינה רשאית ליצור תנאים שיקדמו את המשך ההגדרה העצמית של היהודים בתוכה.

אני מאמינה שמסקנות אלו אינן מבוססות. ישראל רשאית לקדם את הגדרתה העצמית ברמת המדינה. במובן זה היא רשאית להחזיק בעמדה שאינה ניטרלית לגבי הזיקות הלאומיות והתרבותיות של אזרחיה. בה בעת, הטיעונים התומכים בהגדרה עצמית יהודית תומכים גם בהכרה בזכויות דומות של הפלסטינים בחלק ממולדתם. בעוד שהיהודים אינם זרים בארץ הזאת, הפלסטינים הם ילידיה מזה זמן רב. הם חיים בה בזכות ולא היגרו אליה. הם זכאים להגדרה עצמית במולדתם גם כאשר הם נדרשים לחלוק אותה עם היהודים – העם השני שארץ זו היא מולדתו.



ב-29 בנובמבר 1947 אימצה העצרת הכללית של האו"ם את החלטה 181, הידועה גם כ"תכנית החלוקה", שקראה להקמת מדינה יהודית בפלשתינה, לצדה של מדינה ערבית. ההחלטה התקבלה על-ידי הסוכנות היהודית, אך נדחתה על-ידי הוועד הערבי העליון והליגה הערבית (ספריית התצלומים של האו"ם)

ציפיות לעתיד

זמן רב מדי מתבסס הסכסוך בין יהודים לערבים ובין ישראל לפלסטינים על כך שכל צד דוחה את שאיפותיו הלאומיות של הצד השני. מדובר בשתי א-סימטריות: הראשונה, כפי שנזכר לעיל, היא שמסיבות היסטוריות היהודים בלבד הם שזוכים כיום להגדרה עצמית מדינתית. מצב זה אינו יציב מבחינה מוסרית ופוליטית. מצד שני, מרבית היהודים מודים בכך שלערביי פלסטין יש זכויות, הן אישיות והן קולקטיביות, בארץ-ישראל, חרף התפיסות השונות לגבי הדרך בה עובדה זו אמורה להשתקף בגבולות הגאו-פוליטיים. עם זאת, רוב הערבים אינם מוכנים לקבל את זכות היהודים להגדרה עצמית לאומית בחלק כלשהו מפלסטין-ארץ-ישראל. לכל היותר הם מוכנים לכבד זכויות אישיות של יהודים שחיו בארץ בזמן נתון כלשהו (1917, או 1922). הם מוכנים אולי להודות שאכן נוצר כאן קולקטיב ישראלי דה-פקטו והוא בעל זכות להגדרה עצמית, אך לא לקיום רוב יהודי בארץ-ישראל או מרחב ציבורי יהודי או עברי. הם אינם מקבלים גם את חוק השבות או את היחסים הרגשיים המיוחדים עם קהילות יהודיות בחו"ל.

מטרתי כאן אינה לחוות דעה בשאלה אם ההכרה בישראל כמדינת-לאום יהודית אכן נדרשת לתהליך השלום או משמשת אבן-נגף בדרכו של תהליך זה. מכל מקום ברור שאם שני הצדדים אינם מקבלים את העובדה שקיימות בארץ שתי קבוצות בעלות טיעונים אותנטיים רבי-עוצמה למעמד לאומי ולהגדרה עצמית, קשה להעלות על הדעת שהיהודים והפלסטינים אכן יגיעו לעמק השווה.

- 1 http://www.mfa.gov.il/MFA/Government/Speeches+by+Israeli+leaders/2009/Address_PM_Netanyahu_Bar-Ilan_University_14-Jun-2009.htm. התביעה הישראלית שישראל תוכר במפורש כמדינת הלאום של היהודים, היתה קיימת לפחות מאז השיבה ישראל למפת הדרכים ב-2003.
- 2 לניתוח מקיף של עמדות מנהלי המשא-והמתן הפלסטיניים ולדעותיהם של נציגי האזרחים הישראלים הערבים, ראו לדוגמה: Becker (2011).
- 3 ראו לדוגמה: Becker (2011), ליד הערה 102. ראו גם: החוקה הדמוקרטית שהוצעה על-ידי עדאלה.
- 4 מאמר זה עוסק בזכויות הלאומיות של היהודים ולא בדרך שבה הן אמורות להיות מובטחות לאור העובדה שהמציאות בפלסטין-ארץ-ישראל היא של תביעות מתחרות להגדרה עצמית; וכן שלפי תיאורים אחדים תביעות אלו אינן מתיישבות בעיקרון, או שלא ניתן להיענות להן בדרך מעשית כלשהי. אלה הם טיעונים רציניים, שעשויה להיות להם משמעות פוליטית. טענתי מוגבלת לטענות של יהודים יש אכן זכויות לאומיות להגדרה עצמית מדינית, לפחות בחלק מארץ-ישראל.
- 5 למעשה, המשטר הבינלאומי שלאחר מלחמת העולם השנייה סיפק הגנה מוגבלת לזכויות קבוצתיות באמצעות סעיף 27 של "האמנה הבינלאומית על זכויות אזרחיות ופוליטיות" והוציא את המיעוטים הלאומיים במפורש מכלל הגנה כזאת. זאת עקב העובדה שרבים האמינו כי סכסוכים לאומיים ואתניים היו התורמים העיקריים לפרוץ מלחמת העולם השנייה. עם זאת, עמדה זו השתנתה במידת-מה במרוצת הזמן. לניתוח מקיף ראו: Kymlicka (2009).
- 6 לא אדון כאן בטיעון שהיהודים אינם לאום מכיוון שחוק השבות המתוקן מגדיר "יהודי" במונחים של ההלכה היהודית. לפרטים של הגדרת חוק השבות, ראו: Gavison (2010).
- 7 במאמר קלאסי על הגדרה עצמית, מציעים מרגלית ורז לנתח את הזכות להגדרה עצמית ולהצדיקה, מבלי לשאוף לתשובה חד-משמעית לשאלה אילו קבוצות הן "לאומים" או "עמים". במקום זה הם מדברים על "קבוצות מקיפות-כול", בעלות אפיונים המצדיקים טענות להגדרה עצמית.
- 8 מתנהל ויכוח מרתק על היחסים שבין העברית המודרנית ללשון הטקסטים העתיקים. עם זאת ברור שהעברית, כפי שנשמרה בהוראה ובתרבות של כל הקהילות היהודיות, שימשה יסוד מרכזי בקשר בין יהודים ברחבי העולם.
- 9 היו מקומות וזמנים בהם היהודים נהנו מאוטונומיה תרבותית ודתית אפקטיבית ומיכולת להשתלב בחברה שבקרבה הם חיו. אך אפילו באותם מקומות ובאותם זמנים הם לא זכו לעצמאות פוליטית כיהודים. במובן זה, היסוד היהודי בחייהם היה "מופרט".
- 10 היו תקופות בהן המונחים "לאום" ו"גזע" נחשבו שווי משמעות. היום אנו מבחינים בין גזע במובן הצר של קשרים גנטיים, לבין גזע במובן הכללי המזהה קבוצה מוגדרת. היהודים נרדפו לעתים כגזע, ולעתים כקהילת מאמינים וכלאום מוגדר.
- 11 לדיונים מפורטים בסוגיות אלו, ראו: Shimoni (1995) וכן מאמרים של חדווה בן-ישראל; לדוגמה: Ben-Israel (2003), בהם נדונות עמדותיהם של אנדרסון, סמית, גלנר והובסבאום בשאלה אם הציונות היא תנועת-שחרור לאומית יהודית.
- 12 מצב זה מתקיים גם כיום. בעוד שהיהודים אינם מופרים במקום כלשהו כמיעוט לאומי, הם נהנים מזכויות קולקטיביות בכמה מדינות. לדוגמה, שבדיה הכירה באידיש (וכן בשפת הרומה) כשפת-מיעוט רשמית. יש מדינות המכירות בבתי-ספר יהודיים כבתי-ספר קהילתיים ציבוריים.
- 13 היות שאנו עוסקים כאן בזכויות הלאומיות של היהודים, לא אדון כאן בזכויותיהם הלאומיות של הפלסטינים, שהן נושא מורכב למדי מסיבות שונות. עם זאת אציין שהערבים הפלסטינים התנגדו לכך שבמסמכים בינלאומיים מוקדמים הם תוארו כ"קהילות לא-יהודיות", תוך הדגשת הדת ולא המעמד הלאומי. ניטש ויכוח בשאלה אם הפלסטינים הם אכן לאום נבדל או חלק מן הלאום הערבי. רבים בעולם הערבי רואים עד היום את פלסטין מבחינה פוליטית כחלק טבעי מסוריה רבת. יש הטוענים כי זהות הלאומית הפלסטינית התפתחה רק כמשקל נגד לציונות. אחרים, כמו Khalidi (1997); Kimmerling and Migdal (1993) מביאים ראיות לקיומה של זהות פלסטינית עוד בסוף המאה ה-19. בשלב זה הוויכוח אינו חשוב, כי ברור שהאוכלוסייה הערבית של פלסטין רואה עצמה כלאום נבדל, וככזה היא זכאית להכרה קולקטיבית כלשהי. עם זאת, ההיסטוריה מצביעה על כך שהנרטיבים המתחרים מקבילים בכמה דרכים. קיימת שאלה בדבר זהותו של הקולקטיב הפלסטיני, שאינה פחות מורכבת מהשאלה לגבי זהותם של היהודים. עובדה זו אינה משפיעה על מעמד התביעות להכרה הדדית.
- 14 דעה זאת מובעת בבירור אצל Berent (2009). טענה דומה מושמעת על ידי א"ב יהושע.
- 15 מסקנתי זו תקפה גם אם יש אמת כלשהי בכמה מן הטיעונים שהושמעו, לדוגמה, מפי זנד (2009). לאומיותם של היהודים אינה נובעת רק מקשרי-דם; הם לאום מתוקף תהליכים היסטוריים, תרבותיים וחברתיים, ארוכים ומורכבים. העובדה שהיבטים אחדים של זהות יהודית "מומצאים" או "מגויסים" על-ידי תנועות-שחרור לאומיות, אינה גורעת מתוקפן של התביעות להגדרה עצמית.
- 16 יש הטוענים שישראל תהפוך בסופו של דבר לתאוקרטיה, וכי זה עצמו טיעון כנגד הצדקתה. אכן, קיים מאבק על משמעות יהדותה של ישראל ובשלב זה מרבית היהודים, ובכלל זה גם יהודים אורתודוקסים רבים, העומדים על כך שישראל תשמור על אופיה הדמוקרטי. עם זאת יצוין כי אין שוללים את זכותן של תאוקרטיות להתקיים כמדינות.

- 17 דיונים רבים מתנהלים סביב היקפה ואופיה של האוכלוסייה בפלשתינה באמצע המאה ה-19. משערים שחלק מן האוכלוסייה הערבית שישבה בארץ מורכב מיהודים שהתאסלמו. נראה שהטיעון כאילו רוב האוכלוסייה הערבית בפלשתינה היגר אליה לאחר ראשית ההתיישבות הציונית הוא מוטעה, למרות שלחלק מאוכלוסייה זו יש אכן שורשים בארצות ערביות אחרות.
- 18 ראו לדוגמה את אוסף המאמרים של דוד בן-גוריון (1931) שם הוא מתאר את השאלה כ"טראגית וגורלית", ומדגיש שהמפעל הציוני שואף לסייע לשגשוג האוכלוסייה הערבית בפלשתינה.
- 19 גם אם הסכמים כמו זה של פייסל וויצמן היו מתממשים, האוכלוסייה הפלסטינית המקומית היתה עלולה להתנגד לכך. כמה הוגים ציונים לא קיוו להבנה ולהסכמה ושאלו רק להצדיק את העובדה שהציונות היתה עלולה להחליש או למנוע הגדרה עצמית פוליטית לערביי פלשתינה. היו שסברו (ז'בוטינסקי, למשל) שדי יהיה בשילוב של קדמה וזכויות אזרחיות עם אפשרות להגדרה עצמית במדינות ערביות אחרות, בעוד שאחרים (כגון "ברית שלום") הסיקו שבפלשתינה עצמה על היהודים לשאוף להיות רבים, אך לא הרוב, כדי שתוכל לקום בה מדינה דו-לאומית. ברם, הערבים דחו כל רעיון של עצמאות פוליטית יהודית בחלק כלשהו של פלשתינה.
- 20 לתיאור היסטורי קצר של אירועים אלה, ראו: Morris (2009), ch. 2; Strawson (2010), chs. 1-3.
- 21 לפי החלטה 181 מ-1947, חולקה פלשתינה לשתי מדינות – יהודית וערבית – מאוחדות מבחינה כלכלית. המדינה היהודית היתה גדולה מזו שנקבעה במסקנות ועדת פיל, וירושלים נועדה להיות ישות נפרדת, תחת סמכות שיפוט בינלאומית.
- 22 לפיתוח טיעון זה ראו: Gavison (2003). כאן אני הולכת בעקבות מה שכתב Gans (2008). למרבה האירוניה, לולא התנגדו הערבים בכוח לגידול באוכלוסייה היהודית ולאוטונומיה של היהודים, ייתכן שהזכויות הלאומיות של היהודים בפלשתינה היו מתמצות בזכות לאוטונומיה תרבותית ולשונית בלבד. מרבית היהודים לא היו מוכנים כנראה לקבל פתרון זה, אבל הכורח להעניק להם עצמאות היה ודאי נחלש. במובן זה, ההתנגדות הערבית חיזקה – ועודה מחזקת – את תביעת היהודים להגדרה עצמית מדינתית.
- 23 אפשר היה לראות את ההיגיון שבעיקרון החלוקה הן על פי המלצות ועדת פיל והן בניתוח דעת הרוב באונסקו"פ. שתיהן קיבלו ברצינות את טיעוני הערבים, אך הסיקו שהביטחון הפיזי והתרבותי של היהודים לא יובטח אלא בהקמת מדינה בה יהיו רוב.
- 24 צדקו הערבים בהתנגדם לעובדה שבעוד שהיהודים תוארו כלאום, תוארו הקהילות המקומיות כ-"לא יהודים" במונחים דתיים!
- 25 ראו לדוגמה: Ghanem, Rouhana and Iftahel (1998).

- בן-גוריון, דוד, 1931. **אנו ושכנינו**. תל-אביב: דפוס דבר.
- ברנט, משה, 2009. **עם ככל העמים: לקראת הקמתה של רפובליקה ישראלית**. ירושלים: הוצאת כרמל.
- יהושע, אברהם ב', 2008: **אחיזת מולדת**. תל-אביב: הקיבוץ המאוחד.
- Becker, Tal, 2011. "The Claim for Recognition of Israel as a Jewish State: A Reassessment". Washington Institute, February.
- Ben-Israel, Hedva, 2003. "Zionism and European Nationalism," *Israel Studies* 8(1).
- Gans, Chaim, 2008. *A Just Zionism: On the Morality of the Jewish State*. Oxford: Oxford University Press.
- Gavison, Ruth, 2003. "The Jews' Right to Statehood," reprinted in Hazony et al., 2006.
- Gavison, Ruth, 2010. "The Law of Return at 60: History, Ideology, Justification". Jerusalem: Metzilah.
- Gelber, Yoav, 2006. *Palestine 1948: War, Escape and the Emergence of the Palestinian Refugee Problem*. Brighton and Portland: Sussex Academic Press.
- Ghanem, Asad, Nadim Rouhana and Oren Yiftahel, 1998. "Questioning Ethnic Democracy: A Response to Sammy Smooha". *Israel Studies* 3(2): 253.
- Hazony, David, Yoram Hazoni and Michael Oren, eds., 2006. *New Essays on Zionism*. Jerusalem: Shalem, 3.
- Khalidi, Rashid, 1997. *Palestinian Identity: The Construction of Modern National Consciousness*. New York: Columbia University Press.
- Kimmerling, Baruch and Joel S. Migdal, 1993. *Palestinians: The Making of a People*. New York: Free Press.
- Kymlicka, Will, 2009. *Multicultural Odysseys*. Oxford: Oxford University Press.
- Margalit, Avishai and Joseph Raz, 1990. "National Self-Determination". *Journal of Philosophy* 87(9): 439-461.
- Morris, Benny, 2009. *1948: A History of the First Arab-Israeli War*. New Haven: Yale University Press.
- Sand, Shlomo, 2009. *How the Jewish People Was Invented*. London and New York: Verso Books.
- Shimoni, Gideon, 1995. *Zionist Ideology*. Waltham, MA: Brandeis University Press.
- Strawson, John, 2010. *Partitioning Palestine: Legal Fundamentalism in the Israeli-Palestinian Conflict*. London: Pluto Press.

“מדינה בעלת רוב יהודי מכריע” – מהצהרת בלפור עד המנדט על פלשתינה

סר מרטין גילברט, ההיסטוריון והסופר הבריטי הדגול והביוגרף הרשמי של וינסטון צ'רצ'יל, דן בדרך שבה ראתה ומימשה בריטניה הגדולה את זכותם של היהודים לבית לאומי בפלשתינה, ופעלה “להפוך את פלשתינה היהודית ממדינה הנאבקת על קיומה למדינה המסוגלת לחיים לאומיים תוססים ועצמאיים” (היומון **טיימס** הלונדוני, 19 בספטמבר 1919).

הפרק מתאר כיצד פעלה בריטניה, בעידוד צ'רצ'יל, כדי שהיהודים, המפוזרים ברחבי העולם, יזכו למרכז לאומי ולבית לאומי בפלשתינה, “שהם קשורים אליה קשר הדוק ועמוק במשך למעלה מ-3,000 שנה” (צ'רצ'יל, 28 במארס 1921). בכך הכירו הבריטים בכך שקיום בית לאומי ליהודים בפלשתינה נעשה בזכות ולא בחסד, וראוי “שיובטח על ידי הקהילה הבינלאומית, ושיוכר רשמית כנשען על קשר היסטורי עתיק” (הספר הלבן של צ'רצ'יל, 3 ביוני 1922).

צ'רצ'יל אמר ב-1937 למשלחת המלכותית הבריטית: “התחייבנו לרעיון שיום אחד, בדרך כלשהי, בעתיד הרחוק – בהתאם לצדק ולנוחות הכלכלית – תהיה שם מדינה יהודית גדולה המונה מיליונים, הרבה מעבר למספר התושבים במדינה כיום; לנתקם מכך, יהיה מעשה לא צודק”.

"מדינה בעלת רוב יהודי מכריע" – מהצהרת בלפור עד המנדט על פלשתינה

מרטין גילברט

הכרזת חבר הלאומים, ב-22 ביולי 1922, על הוראות המנדט הבריטי על פלשתינה, הבליטה את הצהרת בלפור. במבוא להכרזה נכתב:

מקבל המנדט יהיה אחראי למתן תוקף להצהרת ממשלת הוד מלכותו מלך בריטניה, שניתנה ב-2 בנובמבר 1917... למען הקמת בית לאומי לעם היהודי בפלשתינה...¹

כך כלל פתב המנדט את הנוסח המילולי המדויק של הצהרת בלפור.

הצהרת בלפור לא עסקה פלל במדינה יהודית, בעלייה, ברכישת קרקעות או בגבולות פלשתינה. מאמר זה בוחן את התפתחותה של המדיניות הבריטית בסוגיית "הבית הלאומי לעם היהודי", מנובמבר 1917 עד יולי 1922, ואת שלבי ביצועה של ההתחייבות המנדטורית.

ערב הצהרת בלפור היה קבינט המלחמה הבריטי נחוש לשכנע את יהודי רוסיה לדרכן את ממשלתם לחדש את הפעילות המלחמתית הרוסית והוא ראה בסוגיית פלשתינה "קריאה לדגל" לעם היהודי. לשם כך עודדו יועצי קבינט המלחמה ושר החוץ, הלורד בלפור עצמו, את האפשרות לכינונו של רוב יהודי בפלשתינה, אף אם עשויות לחלוף שנים רבות עד שרוב כזה אכן יתממש, שכן באותה תקופה מנתה אוכלוסיית פלשתינה כ-600 אלף ערבים וכ-60 אלף יהודים.

ב-31 באוקטובר 1917 אמר הלורד בלפור לקבינט המלחמה, כי המילים "בית יהודי... אינן אומרות בהכרח שמדובר בהקמת מדינה יהודית לאלתר", אך מדינה כזאת "היא עניין של התפתחות הדרגתית על פי החוקים הרגילים של התפתחויות פוליטיות".²

אופן ההתייחסות אל חוקים אלה הוסבר בתזכיר של משרד החוץ הבריטי מיום 19 בדצמבר 1917. התזכיר נכתב בידי ארנולד טוינבי ולואיס ניימיר, יהודי יליד גליציה. השניים כתבו: "ההתנגדות למתן זכויות פוליטיות בלעדיות ליהודים בפלשתינה, בהתבסס על הטענה כי יהיה זה מעשה לא דמוקרטי בהתחשב באוכלוסייה הנוצרית והמוסלמית, היא הטענה החשובה ביותר שהעלו מתנגדי הציונות עד כה, אך קושי זה כלל אינו מציאותי. פלשתינה עשויה להישאר תחת שלטון נאמנות של בריטניה או אמריקה עד שתהיה בארץ אוכלוסייה מספקת כדי שאפשר יהיה לשלוט בארץ על פי אמות-מידה אירופאיות. אזי לא יהיה צורך בהגבלות אנטי-דמוקרטיות מן הסוג הנקוב בתזכיר".³

ב-3 בינואר 1919 הושג הסכם בין חיים ויצמן לבין האמיר פייסל. סעיף 4 להסכם קבע כי יש לנקוט את כל "הצעדים הדרושים כדי לעורר ולעודד עליית יהודים לפלשתינה בקנה-מידה גדול וכדי ליישב את העולים מהר ככל האפשר על הקרקע באמצעות רשת יישובים ועיבוד אינטנסיבי של האדמה". בהמשך ההסכם נכתב כי עם נקיטת צעדים אלה תינתן הגנה על זכויותיהם של האיכרים ובעלי הקרקעות הערבים והם יקבלו סיוע לקידום הפיתוח הכלכלי שלהם".⁴

הסכם ויצמן-פייסל לא התייחס למדינה יהודית. אדרבה, ב-19 בינואר 1919 כתב בלפור לעמיתו בממשלה, הלורד קרזון: "ככל שידוע לי ויצמן לא דרש מעולם ממשלה יהודית בפלשתינה. דרישה כזו היא לדעתי בלתי-מתקבלת על הדעת; אישית אני סבור כי אל לנו להרחיק לכת מעבר להצהרה המקורית שהגשתי ללורד רוטשילד".⁵

לא עברו שישה שבועות וב-27 בפברואר הציג ויצמן, בנוכחות בלפור, את עיקרי הסכם ויצמן-פייסל; בדברו בפני המועצה העליונה של בעלות הברית בפריז אמר ויצמן כי המדינה, שתקבל מנדט על פלשתינה מידי חבר הלאומים, חייבת בראש ובראשונה "לקדם עלייה יהודית ויישוב צפוף יותר של הארץ" ובה בעת להבטיח כי "הזכויות הקיימות" של האוכלוסייה הלא-יהודית "יישמרו על פי מידת הצדק".

באותו דיון ביקש רוברט לנסינג, שר החוץ של ארה"ב, כי ויצמן יבהיר למה הכוונה במילים "בית לאומי יהודי". האם פירוש הדבר ממשלה יהודית אוטונומית? כפי שעולה מן הפרוטוקול של אותו דיון, ענה לו ויצמן בשלילה. ההסתדרות הציונית, אמר ויצמן ללנסינג, כשהוא חוזר על דברי בלפור לקרזון, "אינה רוצה ממשלה יהודית אוטונומית; כל רצונה הוא להקים בפלשתינה, תחת שלטון מנדטורי, מנהל – לא בהכרח יהודי – שיאפשר לשלוח לפלשתינה 70 עד 80 אלף יהודים מדי שנה". ההסתדרות הציונית ביקשה רשות "לבנות בתי-ספר יהודיים שילמדו עברית ולפתח מוסדות מסוגים שונים. כך תיבנה בהדרגה לאומיות וכך תהיה פלשתינה יהודית, כפי שאמריקה היא אמריקנית או אנגליה אנגלית".

המועצה העליונה ביקשה לדעת אם "לאומיות" כזו תהא כרוכה בסופו של דבר במדינה. ויצמן השיב: "מאוחר יותר, כשהיהודים יהיו רוב גדול, הם יהיו בשלים להקים ממשלה שתענה על צורכי הנסיבות שיתפתחו בארץ ובהתאם לרצונותיהם".⁶

ממשלת בריטניה תמכה בהסכם ויצמן-פייסל, הן בסוגיית העלייה היהודית והן בסוגיית רכישת הקרקעות. ב-19 ביוני שלח הקצין הבריטי הבכיר ביותר בפלשתינה, הגנרל קלייטון, מברק למשרד החוץ וביקש אישור לתקנה בדבר פתיחה מחדש של רכישת הקרקעות בפלשתינה "תחת פיקוח רשמי". "האינטרסים של הציונים", קבע קלייטון, "יישמרו במלואם".⁷

המברק שכתב קלייטון הועבר לבלפור וזה ענה ב-5 ביולי כי אכן, אפשר להמשיך ברכישת הקרקעות, "בתנאי שטיפול מועדף ככל האפשר יינתן לאינטרסים הציוניים".⁸

כך זכו התכניות הציוניות לתמיכה הן על ידי פייסל והן על ידי בלפור. אך ב-28 באוגוסט 1919 פרסמה ועדה אמריקנית – ועדת קינג-קריין שהוקמה על ידי הנשיא וודרו ווילסון – דוח שבו מתחה ביקורת על השאיפות הציוניות והמליצה "על שינויים מרחיקי-לכת בתכנית הציונית הקיצונית לפלשתינה, לפיה אין הגבלה על מספר העולים, במטרה להפוך את פלשתינה בסופו של דבר למדינה יהודית בעליל".⁹

דוח הוועדה האמריקנית קבע עוד כי על סמך שיחות עם גורמים ציונים, מטרתם היא "לנשל לחלוטין את התושבים הלא-יהודים היושבים כיום בפלשתינה באמצעות צורות רכישה שונות". במסקנותיהם אמרו חברי הוועדה כי הם "נאלצים להמליץ על תכנית ציונית מקוצצת באופן משמעותי". פירושו של קיצוץ זה הוא ללא ספק הגבלת העלייה היהודית ויתור על הרעיון להפוך את פלשתינה לקהילה יהודית בעליל.¹⁰

אך ארה"ב היתה במיעוט במועצה העליונה. ב-19 בספטמבר זכו הציונים לתמיכה מפתיעה מן ה**הטיימס**, שהצהיר: "חובתנו כבעלי המנדט תהיה להפוך את פלשתינה לא למדינה הנאבקת על קיומה, אלא למדינה המסוגלת לחיים לאומיים תוססים ועצמאיים".¹¹



שר החוץ הבריטי, ארתור ג'יימס בלפור, 1917 (אוסף הצילומים הלאומי של ישראל)

וינסטון צ'רצ'יל, שר המלחמה דאז והאחראי על ענייני פלשתינה, התייחס לשאיפה הציונית במידה של ציניות. ב-25 באוקטובר, בתזכיר לממשלה, כתב צ'רצ'יל על "היהודים, אותם התחייבנו להביא לפלשתינה והמקבלים כמובן מאליו שהאוכלוסייה המקומית תפונה משם כדי ליצור תנאים נוחים עבורם".¹²

ברם, הגישה הביקורתית של צ'רצ'יל לא ארכה זמן רב. הוא חשש מעליית הקומוניזם במזרח והיה מודע לתפקידם של יהודים, כבודדים, בסיוע להשלטת הבולשביזם ברוסיה, ועל כן הוא זנח עד מהרה את גישתו הצינית. במאמרו "ציונות לעומת בולשביזם: המאבק על נפשו של העם היהודי", שהתפרסם בעיתון *Illustrated Sunday Herald* ב-8 בפברואר 1920, כתב צ'רצ'יל כי הציונות הציעה ליהודים "רעיון לאומי ראוי לשבח. פלשתינה תהיה בית ומרכז של חיים לאומיים ליהודים ברחבי העולם", ואף שפלשתינה יכלה להכיל "רק חלק מן היהודים, ייתכן בהחלט שעוד בחיינו הם יקימו על גדות הירדן מדינה יהודית תחת הכתר הבריטי, מדינה שתוכל להכיל שלושה עד ארבעה מיליון יהודים. אם כך יקרה, יהיה זה אירוע חיובי מכל בחינה שהיא בתולדות העולם ובמיוחד יעלה אירוע כזה בקנה אחד עם האינטרסים האמתיים ביותר של האימפריה הבריטית".

מאמרו של צ'רצ'יל הסתיים בקריאה לבנות "במהירות האפשרית" מרכז יהודי לאומי בפלשתינה; מרכז שיהיה "לא רק מפלט לנדכאים מן האומללות של ארצות מרכז-אירופה", אלא גם "סמל לאחדות יהודית ומקדש לכבוד היהודי". משימה כזו, הוא ציין, "נושאת בחובה תועלת רבה".¹³

ב-24 באפריל 1920, בוועידת סן רמו, נמסר המנדט על פלשתינה לבריטניה. ראש ממשלת בריטניה, דייוויד לויד ג'ורג', קיבל את המנדט ואת אחריותה של בריטניה, כמחזיקת המנדט, למימוש הצהרת בלפור. ראש המטה הכללי האימפריאלי, הפילדמרשל סר הנרי וילסון, ציין ביומנו כי התנהל "מאבק בן שעתיים" בין הנציגים הבריטים והצרפתים בדבר "הכרה בציונות וביסוסה כמדינה נפרדת בחסות בריטית".¹⁴

בינואר 1921 מינה לויד ג'ורג' את צ'רצ'יל לתפקיד שר המושבות, האחראי לניסוח תנאי המנדט והצגתם בפני חבר הלאומים. במארכס 1921, בוועידת קהיר, הסכים צ'רצ'יל להקמת משטרה יהודית בפלשתינה, כדי להדוף התקפות של הערבים (צ'רצ'יל העדיף צבא יהודי). הוא גם הסכים שירדן, שאמנם היתה חלק משטח המנדט על פלשתינה, תהיה ישות נפרדת תחת שליט ערבי. סידור זה תאם את התכנית הבריטית להסדר רחב יותר של תביעות הערבים. ב-17 בינואר 1921 דיווח ט"א לורנס לצ'רצ'יל, כי האמיר פייסל "הסכים לוותר על כל תביעות אביו על פלשתינה" וזאת בתמורה למסופוטמיה (היא עיראק) – בה הסכים צ'רצ'יל למנותו כמלך, בוועידת קהיר, וזאת בתמורה לירדן, שם "מקווה פייסל להקים מדינה ערבית מופרת המלווה ביעוץ בריטי".¹⁵

מקהיר נסע צ'רצ'יל לירושלים, שם נמסרה לו עצומה מטעם קונגרס חיפה של ערביי פלשתינה, שנשאה את התאריך 14 במארכס 1921, והחלה כך: "1. אנו מסרבים לעליית יהודים לפלשתינה. 2. אנו מוחים בתוקף נגד הצהרת בלפור, לפיה תהיה ארצנו בית לאומי יהודי".¹⁶ צ'רצ'יל דחה את טיעוני הערבים. "צודק בעליל", הוא הצהיר בפומבי ב-28 במארכס, "שיהיה ליהודים, הפזורים היום בכל העולם, מרכז לאומי ובית לאומי שבו יוכלו חלקם להתאחד. והיכן עוד יכול לקום מרכז כזה אם לא בפלשתינה, אתה הם קשורים קשר קרוב ועמוק זה למעלה משלושת אלפים שנה? אנו סבורים שזה יהיה טוב לעולם, טוב ליהודים וטוב לאימפריה הבריטית".¹⁷

לאחר ביקורו של צ'רצ'יל פרצו ביפו מהומות שהביאו את הנציב העליון, סר הרברט סמואל, שהיה יהודי בריטי, להשעות זמנית לאלתר את העלייה היהודית. צעד זה לא נשא חן בעיני משרד המושבות. אחד היועצים הבכירים של צ'רצ'יל, מייג'ור יוברט יאנג, שבזמן המלחמה מילא תפקיד בדיכוי המרד הערבי, שלח מברק להרברט סמואל ב-14 במאי: "התסיסה הנוכחית" כתב יאנג, "נועדה ללא ספק להפחידו ולהניאנו מן המדיניות הציונית שלנו... עלינו להקפיד על חוק וסדר ולעשות ויתורים רק בצורה עניינית ולא תחת לחץ".

ב-22 ביוני הסביר צ'רצ'יל את העמדה הבריטית ביחס לציונות בכינוס של ממשלת הקיסרות. ראש ממשלת קנדה, ארתור מייגן, שאל את צ'רצ'יל מה פירוש המונח "בית לאומי" יהודי. האם פירושו, שאל מייגן, לתת ליהודים "שליטה על הממשל"? צ'רצ'יל השיב: "אם במהלך השנים הם יהפכו לרוב בארץ, הם כמובן ישתלטו עליה".¹⁸

צ'רצ'יל נשאל על כך כעבור 16 שנים על ידי הוועדה המלכותית לענייני פלשתינה. "מהי תפיסה זו שניסחת בעצמך?" הוא נשאל על הבית היהודי הלאומי. צ'רצ'יל השיב: "התפיסה היתה ללא ספק שאם יכולת הקליטה והילודה על פני שנים מספר, תחת פיקוח של ממשלת בריטניה, יניבו אוכלוסייה יהודית גדלה והולכת, אין להגביל אוכלוסייה זו בשום דרך או למנוע ממנה להגיע לעמדה של רוב". עוד אמר צ'רצ'יל לוועדה: "אשר להסדרים להבטחת זכויותיו של המיעוט



ראש ממשלת בריטניה, דייוויד לויד ג'ורג', 16 בינואר 1943 (AP Photo)

החדש" – המיעוט הערבי – "שאלה זו נשארת כמובן פתוחה, אבל אנחנו בהחלט מחויבים לרעיון שביום מן הימים, איכשהו, הרחק בעתיד, בכפוף לצדק ולנוחות כלכלית, אפשר בהחלט שתקום מדינה יהודית גדולה המונה מיליונים, ועולה במספר תושביה בהרבה על מספר תושביה של הארץ כיום. לחסום בפניהם את האפשרות הזאת, לא יהיה זה צודק". ועוד אמר: "אמרנו שצריך לקום בית יהודי בפלשתינה, אך אם יותר ויותר יהודים יתקבצו אל הבית הזה והכל יתפתח, מדור לדור, על פי הצדק ובהתחשבות הוגנת בעקורים וכיו"ב, אין ספק שהיתה מחשבה וכוונה שעם הזמן הם עשויים להפוך למדינה בעלת רוב יהודי מכריע".¹⁹

השאלה אם היהודים יכולים ליצור רוב – תנאי הכרחי למעמד של מדינה – הוטלה בספק בפומבי על ידי הרברט סמואל ב-3 ביוני 1921, כשאמר כי "התנאים בפלשתינה אינם מאפשרים שום דבר שהוא בבחינת עלייה המונית".²⁰ אך בפגישה בביתו של בלפור בלונדון, ב-22 ביולי, הסכימו גם לוי ג'ורג' וגם בלפור "כי בהצהרה הם התכוונו תמיד למדינה יהודית בסופו של דבר".²¹

יועצו של צ'רצ'יל, המייג'ור יאנג, תמך גם הוא במדיניות אשר, כפי שכתב לצ'רצ'יל ב-1 באוגוסט, כרוכה "בעלייה הדרגתית של יהודים לפלשתינה עד שזו תהפוך למדינה יהודית בעיקרה". יאנג המשיך וטען שהביטוי "בית לאומי", כפי שהוא מופיע בהצהרת בלפור, מרמז למעמד מלא של מדינה ליהודי פלשתינה. לא יכול להיות "בית-למחצה", כתב, בין מדינה יהודית לבין "נטישה מוחלטת של התכנית הציונית".²²

כשנועד הקבינט ב-17 באוגוסט, דובר על מסירת המנדט על פלשתינה לארה"ב, אך לוי ג'ורג' דחה את הרעיון. בפרוטוקול הרשמי נכתב: "הדגש הושם על השיקול הבא: כבוד הממשלה כרוך בהצהרה שנתן מר בלפור, ואם נחזור בנו מהתחייבותנו תיפגע יוקרתה של בריטניה בעיני יהודים בעולם כולו".

ב-3 ביוני 1922 פרסמה ממשלת בריטניה ספר לבן שנודע בשם "הספר הלבן של צ'רצ'יל", אשר קבע: **"ככל שהדבר נוגע לאוכלוסייה היהודית של פלשתינה, נראה כי חלקם חוששים פן תסור ממשלת הוד מלכותו מן המדיניות הגלומה בהצהרה משנת 1917. חשוב אפוא לחזור ולקבוע כי לחששות אלה אין בסיס וכי ההצהרה, שאושרה שנית בוועידת מדינות ההסכמה בסן רמו ופעם נוספת בחוזה סֶזְרִי, אינה ניתנת לשינוי"**.

עוד נכתב בספר הלבן: **"במהלך שניים או שלושה הדורות האחרונים הקימו היהודים מחדש בפלשתינה קהילה המונה היום 80,000... חשוב שהעם יידע כי הוא נמצא בפלשתינה בזכות ולא בחסד. על כן חשוב שלקיום הבית היהודי הלאומי בפלשתינה תינתן ערבות בינלאומית וגם הכרה בינלאומית, בכך שהיישוב מושתת על ההקשרים ההיסטוריים העתיקים"**.²³

כדי לאושש את רעיון "הזכות", העניק צ'רצ'יל לציונים מונופול על ייצור חשמל בפלשתינה, כשהוא מאשר את תכניתו של פנחס רוטנברג, מהנדס יהודי יליד רוסיה, לרתום את מי הירדן לייצור חשמל. כדי לעצור את "תחילת השליטה היהודית", כפי שכינו זאת המקטרגים, נערך דיון בבית הלורדים בתביעה שמוסדות הייצוג יאפשרו לערבים לעצור את העלייה. בדיון שנערך ב-21 ביוני הצביעו 60 חברים נגד המנדט כפי שהוא מתבטא בספר הלבן ונגד הצהרת בלפור. רק 29 חברים הצביעו בעד.

ב-4 ביולי היה זה צ'רצ'יל שנדרש לשכנע את בית הנבחרים לשנות הצבעה זו. הוא היה נחוש להגן על הציונים. "כל מי שביקר לאחרונה בפלשתינה", אמר צ'רצ'יל, "ראה ללא ספק כיצד הפך המדבר לגן פורח. כיצד נהנים התושבים הערבים בסביבה משיפור כללי במצבם", בנוסף על "פיתוח חקלאי זה – עבודת גאולת הקרקע – יש שירותים שיכול המדע לתרום, כשהוא מסתייע במשאבים מן החוץ; מכל הפרויקטים החשובים שישפיעו השפעה גדולה על שגשוגה של הארץ, הגדול מכולם הוא האגירה והוויסות המדעי של מי הירדן כדי לספק כוח חשמלי זול ומאור הדרושים לתעשייה בפלשתינה וכדי לספק מי השקיה לקרקעות חדשות, השוממות כיום". לדבריו, הזיכיון שניתן לרוטנברג יביא לכל תושבי פלשתינה "שגשוג ואמצעים לשיפור בחיי הכלכלה והחברה".

צ'רצ'יל ביקש כי יתאפשר לממשלה "להסתייע ביהודים, ולהסתייע בהם ללא הגבלות, אך במסגרת הראויה, לפיתוח מקורות עושר חדשים בפלשתינה". הוא הוסיף כי: "אם ברצוננו למלא את ההתחייבויות כלפי הציונים כפי שבאו לידי



וינסטון צ'רצ'יל, ראש ממשלת בריטניה בימי מלחמת העולם השנייה, בבואו לבית הלבן בושינגטון, ב-11 במארס 1948
(AP Photo/William J. Smith)

ביטוי בהצהרת בלפור, הכרח הוא שבית הנבחרים יהפוך על פניה את הצבעת בית הלורדים". קריאתו של צ'רצ'יל נחלה הצלחה. רק 35 חברים הצביעו נגד מדיניות הממשלה בפלשתינה ובעדה הצביעו 292.²⁴

הדרך להצגת תנאי המנדט לחבר הלאומים נפתחה. ב-5 ביולי שלח צ'רצ'יל מברק לסר ווינדהם דיס, שמילא את מקומו של הרברט סמואל בהיעדרו, ובו נכתב: "ייעשה כל מאמץ לאישור תנאי המנדט על ידי מועצת חבר הלאומים בכינוסה הבא והמדיניות תבוצע בצורה נמרצת".²⁵

ב-22 ביולי 1922 אישר חבר הלאומים את המנדט על פלשתינה, והוא נכנס לתוקף ב-29 בספטמבר 1923. אחד הסעיפים, סעיף 25 הנוגע לעבר הירדן, אִכְזַב את הציונים, שקיוו להתיישב על שתי גדות הירדן. סעיף 25 קבע: **"בשטחים שבין נהר הירדן למה שנקבע כגבול המזרחי של פלשתינה, יהיה בעל המנדט רשאי, בהסכמת מועצת חבר הלאומים, לדחות או לעכב את יישום אותן הוראות של המנדט הזה, שייחשבו על ידו כבלתי-ישימות בתנאים הקיימים במקום, ולהנהיג הוראות לניהול שטחים אלה, כפי שימצאן מתאימות לתנאים אלה, ובלבד שלא תינקט כל פעולה שאינה עולה בקנה אחד עם תנאי סעיפים 15, 16 ו-18"**.

הציונים ציינו כי סעיף 15 אינו עולה כלל בקנה אחד עם איסור על נוכחות יהודית בעבר הירדן, שכן הסעיף קבע בבירור, בהתייחסו לכל שטח פלשתינה המנדטורית, ממזרח וממערב לירדן, כי **"בעל המנדט יבטיח לכול חופש מצפון מלא וחופש לכל סוגי הפולחן, בכפוף לשמירה על הסדר ועל מוסר הציבור בלבד. לא תהיה אפליה מכל סוג שהוא בין תושבי פלשתינה על בסיס גזע, דת או שפה. איש לא יורחק מפלשתינה על בסיס אמונתו הדתית בלבד. לא תישלל ולא תיפגע זכותה של כל קהילה לנהל בתי-ספר משלה לשם חינוך ילדיה בשפתה, תוך שמירה על דרישות חינוכיות כלליות כפי שייקבעו על ידי הממשלה"**.

חלקיו האחרים של כתב המנדט תמכו תמיכה איתנה בשאיפות הציונים. סעיף 2, שלא התייחס כלל לארבע השנים וחצי של ויכוח בנושא מעמד של מדינה, הורה לבעל המנדט להבטיח **"פיתוח מוסדות שלטון עצמי"**. באגרת לממשלת ארצות הברית שנשלחה כעבור חמישה חודשים, ציין משרד החוץ כי **"בכל הנוגע לפלשתינה"**, סעיף 2 של המנדט **"קובע במפורש כי הממשלה רשאית להגיע להסדר עם הסוכנות היהודית בדבר פיתוח כל המשאבים הטבעיים של המדינה, ובלבד שנושאים אלה לא יטופלו ישירות על ידי הממשלה"**. הסיבה לכך, הסביר משרד החוץ, היא ש"כדי שאפשר יהיה לבצע בהצלחה את מדיניות הקמת הבית הלאומי לעם היהודי בפלשתינה, אין זה מעשי להבטיח את אותם תנאים לפיתוח משאבי הטבע של הארץ לאנשים או לגופים שמניעיהם עלולים להיות שונים".²⁶ על יסוד זה הוענק הזיכיון של רוטנברג לייצור חשמל כמונופול לציונים, ונמנעה הקמת מוסדות הייצוג כל עוד היה רוב ערבי.

סעיף 4 הכיר בהסתדרות הציונית כ"סוכנות היהודית המתאימה" לעבודה מול הממשלה הבריטית כדי **"להבטיח את שיתוף הפעולה של כל היהודים הרוצים לסייע בהקמת בית יהודי לאומי"**. סעיף 6 הורה לאדמיניסטרציה בפלשתינה **"להקל" על עלייה יהודית ו"לעודד" התיישבות יהודית צפופה, "כולל קרקעות מדינה ואדמות הפקר שאינן דרושות לצורכי הציבור"**.²⁷

בערב ה-22 ביולי 1922 הלך אליעזר בן-יהודה, מחיה הלשון העברית, לבקר עם רעייתו אצל ידידו ארתור רופין. בן-יהודה הגיע לפלשתינה 40 שנה קודם לכן. הוא ראה זה עתה מברק המכריז כי חבר הלאומים אישר את המנדט הבריטי על פלשתינה. **"האורחים היו באופוריה"**, רשם רופין ביומנו. בן-יהודה אמר לו בעברית: **"עכשיו אנו בארץ משלנו"**, אבל רופין היסס: **"לא יכולתי לקחת חלק בהתלהבות שלהם"**, כתב, **"אין מעניקים אדמת אבות באמצעות החלטות דיפלומטיות"**. והוסיף: **"אם לא נזכה בפלשתינה באמצעות פעילות כלכלית, בזיעת אפנו, ואם לא נזכה בידידות הערבים, מצבנו תחת שלטון המנדט לא יהיה טוב משהיה קודם"**.²⁸

- 1 Council of the League of Nations, League of Nations Permanent Mandates Commission, 22 July 1922: League of Nations – Official Journal. נוסח עברי: מתוך קובץ מסמכים בתולדות המדינה 1897-1979, ירושלים תשמ"א, ערכה: נורית גבזה ברוורמן, הוצאת משרד הביטחון, ע"מ 23-28.
- 2 War Cabinet minutes, 30 October 1917; Cabinet Papers, 23/4.
- 3 Foreign Office papers, 371/3054.
- 4 נוסח הסכם ויצמן-פייסל הובא בעיתון *The Times* ב-10 ביוני 1936.
- 5 Curzon papers, India Office Library.
- 6 Supreme Council minutes: Event 4651: Zionist presentation to the Supreme Council of the Paris Peace Conference.
- 7 Foreign Office papers, 371/4171.
- 8 שם.
- 9 הנרי סי' קינג היה תאולוג ונשיא אוברלין קולג' באוהיו. צ'רלס ר' קריין היה תורם בולט למפלגה הדמוקרטית וחבר במשלחת האמריקנית לוועידת השלום בפריז.
- 10 דוח של החטיבה האמריקנית בוועדה המשותפת לענייני המנדטים בטורקיה: דוח רשמי של ממשלת ארה"ב של הוועדה המשותפת לענייני מנדטים בטורקיה, החטיבה האמריקנית. נדפס לראשונה בשם: "King-Crane Report on the Near East". Editor & Publisher: New York, 1922, Editor & Publisher Co., volume 55.
- 11 *The Times*, London, 9 September 1919.
- 12 Churchill papers, 16/18.
- 13 *Illustrated Sunday Herald*, 8 February 1920.
- 14 יומנו של פילדמרשל סר הנרי ווילסון (לא פורסם).
- 15 Churchill papers, 17/20.
- 16 שם.
- 17 שם.
- 18 פרוטוקול ממשלת המושבות, ניירותיו של לוי ג'ורג'.
- 19 Palestine Royal Commission, notes of evidence, 12 March 1937: Churchill papers: 2/317.
- 20 Samuel papers.
- 21 Weizmann papers.
- 22 Colonial Office papers, 733/10.
- 23 Statement of British Policy in Palestine, Command Paper 1700 of 1922, 3 June 1922.
- 24 Hansard, Parliamentary Debates, 4 July 1922.
- 25 Colonial Office papers, 733/35.
- 26 Communication dated 29 December 1921, Command Paper 2559 of 1926.
- 27 Council of the League of Nations, League of Nations Permanent Mandates Commission, 22 July 1922, League of Nations – Official Journal.
- 28 Arthur Ruppin diary, Ruppin papers.

הגדרה עצמית והכרזת העצמאות של ישראל

פרופ' שלמה אבינרי, חתן פרס ישראל למדע המדינה ומנכ"ל משרד החוץ לשעבר, מנתח את זכותה של ישראל להגדרה עצמית בהקשר להכרזת עצמאותה. הוא מציין שהערבים בפלשתינה ובמדינות-ערב יצאו למלחמה לא רק נגד המדינה היהודית בהתהוותה, אלא גם נגד החלטת האו"ם. היה זה המקרה היחיד בו מדינות החברות באו"ם לא זו בלבד שלא קיימו החלטה של הארגון, אלא יצאו למלחמה נגדה.

אילו היתה הקהילה הערבית מקיימת את אותו דיון פנימי בנושא החלוקה כפי שעשתה הקהילה היהודית, היו מוקמות ב-1948 שתי מדינות – ישראל ופלסטין. המזרח התיכון היה הופך לאזור של שגשוג, כבוד הדדי, קדמה ושפע לכל תושביו. כל זה היה עשוי לקרות, אך לא קרה, והאחריות לכך מונחת על כתפי הערבים.

למרות המלחמה הקשה, אימצה ישראל גישה רב-תרבותית כלפי המיעוט הערבי שבתוכה. רוב הישראלים מקבלים היום את הפתרון של שתי מדינות – יהודית ופלסטינית – החיות זו לצד זו בשלום. זוהי עדות לכך שחרף עשרות שנים של מלחמה ומצור, החלטת היסוד שהקהילה היהודית אימצה ב-1947 ממשיכה לכוון את המצפן המוסרי של המדינה היהודית.

הגדרה עצמית והכרזת העצמאות של ישראל

שלמה אבינרי

ההיסטוריה של התנועה הציונית רצופה פרדוקסים ואי-בהירויות ביחס למטרתה הפוליטית הסופית. המסמך המייסד של תיאודור הרצל, **מדינת היהודים** (1896), התייחס במפורש למעמד של מדינה. אך "תכנית באזל", שפורסמה בקונגרס הציוני הראשון ב-1897, נזהרה מביטוי זה. לאחר ויכוחים לוהטים הוחלט על הנוסח הבא: "הציונות שואפת להקים לעם היהודי מולדת חוקית בארץ-ישראל". בספר **אלטנוילנד** (1902), הרומן האוטופי של הרצל, שתיאר כיצד תיראה החברה היהודית בארץ-ישראל ב-1923, נותר מעמדה המדויק ביחס לאימפריה העות'מאנית מעורפל משהו – למרות שקריאתו המפורשת של הרצל בבאזל "עם אנחנו" רמזה בבירור לאן מועדות פני הציונות.

הסיבות לאי-בהירות זו היו ברורות: בעוד שהסאב-טכסט הבסיסי של הציונות היה שאיפה להקים מדינה יהודית, דרשה הגאו-פוליטיקה של התקופה והאזור גישה זהירה יותר. למרות אכזבות רבות היתה מטרתו של הרצל לנסות ולהשיג מן הסולטאן העות'מאני הסכם להגירה יהודית, להתיישבות ולשלטון-עצמי בפועל. המגעים הדיפלומטיים של התנועה הציונית – לא רק עם "השער הנשגב" (המנגנון השלטוני של האימפריה העות'מאנית) בקושטא, אלא גם עם קיסר גרמניה, ממשלת בריטניה, שרים ברוסיה ומדינאים רבים אחרים – כוונו להשגת שליטה דה-פקטו על פלשתינה, בלי להתייחס לנוסחה המשפטית המדויקת: חברה מורשה, אוטונומיה וכדומה.

אי-בהירות זו נמשכה גם כשבריטניה הפכה לשליטת האזור. הצהרת בלפור היתה הניצחון הבינלאומי הראשון והחשוב של הציונות, אך ניסוחה הִזְהִיר דיבר רק על "הקמת בית לאומי לעם היהודי בארץ-ישראל", וסייג זאת "בתנאי ברור שלא ייעשה שום דבר העלול לפגוע בזכויות האזרחיות והדתיות של עדות לא-יהודיות בארץ-ישראל". ניסוחים אלה שולבו ב-1922 במסמך חבר הלאומים שהעניק לבריטניה מנדט על הארץ. כך הם פורשו באופנים שונים על ידי הציונים, רשויות בריטיות שונות – וכמובן על ידי הערבים בפלשתינה.

ב-15 השנים הראשונות של המנדט הבריטי התמקדה המדיניות הציונית הרשמית – למרות כמה ויכוחים פנימיים קולניים – בפעילויות מיידיות: עלייה, רכישת קרקעות, הקמת יישובים, בניית מוסדות – ולא דווקא במטרות סופיות. ההגירה היהודית לארץ-ישראל בשנות ה-20 של המאה שעברה היתה מזערית, ועם המשבר הכלכלי, לקראת סוף העשור, עלה מספר היורדים על זה של העולים. מצב זה הדגיש את הצורך בפוליטיקה פרגמטית ולא רק הצהרתית. תפיסת ה"מנדטים" של חבר הלאומים נבנתה סביב הרעיון של הגדרה עצמית עם הזמן (כמו בסוריה, בלבנון ובעיראק); אך זה נתפס כתהליך לטווח ארוך, לא כאתגר מידי. המטרה הסופית (*Endziel*, בלשון הציונית) היתה קיימת תמיד, אך היו צרכים מידיים ודחופים יותר.

עליית הנאציזם בגרמניה והעננים שהתחשרו מעל יהדות אירופה, שינו את סדר היום בשנות ה-30. הזינוק הדרמטי בממדי העלייה היהודית, אשר הכפיל ויותר את אוכלוסיית היישוב בין השנים 1933-1936, הפך על פניה את הפוליטיקה של כל הצדדים המעורבים. ההנהגה הערבית הפלסטינית, שראתה עד אז בציונות איום לאומי מטריד, אך לא רציני, הכירה לראשונה בכך שההתפתחויות עלולות להפוך את היהודים לרוב בארץ. "המרד הערבי" של 1936-1939, שהיה מכוון נגד בריטניה אך לווה בטרור נגד היהודים, היה בעל מטרה כפולה: ללחוץ על בריטניה להגביל את העלייה היהודית, ובה בעת לסכן את חיי היהודים בארץ, כדי להרתיע את היהודים שברחו מאירופה מלחפש להם מקלט בפלשתינה. ההנהגה הציונית הבינה אף היא שלאור הנסיבות המשתנות אין לדחות עוד את המטרות הסופיות של הציונות. הממשלה הבריטית מצדה – שהאמינה עד אז בדשדוש במקום על ידי איזון בין התביעות היהודיות והערביות, תחת מטריית המנדט של חבר הלאומים – הגיעה למסקנה כי עליה לנקוט גישה החלטית יותר.

זה היה הרקע למינויה ב-1936 של הוועדה המלכותית לארץ-ישראל (ועדת פיל), אשר פנתה לראשונה לשאלת מעמדה הסופי של הארץ. בבסיסה עמדה ההכרה שהמנדט לא יוכל להתקיים כפי שתוכנן במקורו, לנוכח השינוי בנסיבות ובעמדותיהן של שתי הקהילות שחיו בארץ. על כן הציע דוח ועדת פיל לחלק את הארץ לשתי מדינות – יהודית וערבית – ולהשאיר בשליטה בריטית את ירושלים ואת הפרוזדור שבינה לבין יפו.

לאחר מלחמת העולם השנייה והשוואה – עקב לחצם של ניצולים יהודים להגיע לארץ-ישראל חרף האיסור הבריטי על העלייה ולמרות מעצרים של 53 אלף עולים בלתי-חוקיים במחנות ההסגר בקפריסין – החזירה בריטניה את המנדט לאומות המאוחדות. ב-29 בנובמבר 1947 הלכה העצרת הכללית של האו"ם בעקבות עקרונות ועדת פיל, אם כי במפה אחרת, וזאת לאחר ששלחה לאזור ועדת חקירה מיוחדת משלה (אונסקו"פ), שהציעה שוב חלוקה והקמה של שתי מדינות עצמאיות, יהודית וערבית (עם ירושלים כגוף בינלאומי נפרד). בהצבעה הסופית הצביעו 33 מדינות בעד ההצעה, 13 הצביעו נגדה, 10 נמנעו ואחת נעדרה. העובדה שהן ארצות הברית והן רוסיה הסובייטית הצביעו בעד תכנית החלוקה, למרות העננים המתחשרים של המלחמה הקרה, העידה על עומקה ורוחבה של התמיכה הבינלאומית בפשרה זו. אין עוד סוגיה ששתי מעצמות העל הסכימו עליה ב-1947. למרות שהיו סיבות ברורות של ריאליזם פוליטי שהביאו להסכמה לא רגילה זו, בלטה בה היטב הקבלה הבסיסית של זכויות היסוד של היהודים – כמו גם של הערבים הפלסטינים – לחיות תחת ממשלות משלהם. אחרי הכול היתה זו גם התקופה בה ארגון האומות המאוחדות, שהוקם זה מקרוב, עסק ברוח דומה בסוגיות רבות אחרות של דה-קולוניזציה.

תגובתן של שתי הקהילות – היהודית והערבית – לרעיון החלוקה, שאומץ לראשונה על ידי ועדת פיל ולאחר מכן על ידי האו"ם, קבעה במידה רבה את ההיסטוריה של הארץ והאזור, כמו גם את העקרונות והשפה שעמדו בבסיס הכרזת העצמאות של ישראל ב-1948.

בתחילה היו הן היהודים והן הערבים מזועזעים מרעיון החלוקה. התנועה הציונית ראתה את ארץ-ישראל כולה כנחלת אבות, והמאמץ להגיע לרוב יהודי, שלא עלה יפה עד 1939 והפך לדוחק ואפשרי יותר לאחר 1945, כוון להעניק לגיטימציה בינלאומית לתביעה זו. התנועה הלאומית הפלסטינית העולה, שנתמכה על ידי מדינות-ערב השכנות ואורגנה כבר אז על ידי הליגה הערבית, ראתה בפלסטיין חלק בלתי-נפרד מן המולדת הערבית הגדולה, כמו כל המדינות האחרות, ממרוקו עד עיראק. עם זאת, התגובות של שתי התנועות הלאומיות לעצם הרעיון של חלוקה התפתחו בדרכים שונות.

העשור שבין 1937 ל-1947 מייצג את השעות האפלות ביותר בהיסטוריה היהודית, ובהקשר זה התפתח ויכוח לווט שפילג את התנועה הציונית ואת היישוב בתגובתם לרעיון החלוקה: הגאו-פוליטיקה המקומית, כמו גם המפלצתיות של השואה, לא אפשרו עוד לדחות את הדיון על המטרה הסופית. בעוד שמאות אלפי ניצולי השואה ראו בפלשתינה את יעד היחיד, ולנוכח הסירוב המוחלט של הערבים להסכים לעלייה יהודית כלשהי, הפך הוויכוח על החלוקה לסעיף המרכזי שעל סדר היום הפוליטי של היישוב היהודי בארץ-ישראל ושל התנועה הציונית העולמית. מאמרים, ספרים, נאומים, עלונים ומנשרי-בחירות הופיעו באותן שנים גורליות, כאשר סוגיה זו עמדה במרכז הדיון, בשיח פוליטי נרגש ונפחני ביותר. מפלגות התפצלו, משפחות נחלקו, ארגונים צבאיים-למחצה נוצרו ועוצבו מחדש. לבסוף קיבל הרוב ביישוב ובתנועה הציונית את רעיון החלוקה – גם אם ברגשות מעורבים. על כן מעניין ביותר לעקוב אחר הטיעונים שהעלו תומכי החלוקה – האגפים הליברליים והסוציאלי-דמוקרטיים בתנועה הציונית.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY November 29, 1947.
VOTING SHEET

Country	Yes	No	Abstain	Country	Yes	No	Abstain	Absent
ARMENIANISTAN	:	:	X	LEBANON	:	:	X	
ARGENTINA	:	:	*	LIECHTENSTEIN	:	1/	:	
AUSTRALIA	:	1/	:	LUXEMBOURG	:	1/	:	
BELGIUM	:	1/	:	MEXICO	:	:	*	
BOLIVIA	:	1/	:	NETHERLANDS	:	1/	:	
BRAZIL	:	1/	:	NEW ZEALAND	:	1/	:	
BULGARIAN S.R.	:	1/	:	NICARAGUA	:	1/	:	
CANADA	:	1/	:	NORWAY	:	1/	:	
CHILE	:	:	*	PAKISTAN	:	:	X	
CHINA	:	:	*	PANAMA	:	1/	:	
COLOMBIA	:	:	*	PARAGUAY	:	1/	:	
COSTA RICA	:	1/	:	PERU	:	1/	:	
CYPRUS	:	:	X	PHILIPPINES	:	1/	:	
CZECHOSLOVAKIA	:	1/	:	IRELAND	:	1/	:	
DENMARK	:	1/	:	SAUDI ARABIA	:	:	X	
DOMINICAN REPUBLIC	:	1/	:	SIAM	:	:	:	X
ECUADOR	:	1/	:	SWEDEN	:	1/	:	
EGYPT	:	:	1/	SPAIN	:	:	X	
EL SALVADOR	:	:	*	TURKEY	:	:	X	
ETHIOPIA	:	:	*	URUGUAY S.R.	:	1/	:	
FRANCE	:	1/	:	UNITED KINGDOM	:	1/	:	
GREECE	:	:	X	UNION OF SOVIET SOCIALIST REPUBLICS	:	1/	:	
GUATEMALA	:	1/	:	UNITED STATES	:	:	*	
HAITI	:	1/	:	OF AMERICA	:	1/	:	
HONDURAS	:	:	*	IRELAND	:	1/	:	
ICELAND	:	1/	:	NETHERLANDS	:	1/	:	
INDIA	:	:	X	YEMEN	:	:	X	
IRAN	:	:	X	YUGOSLAVIA	:	:	*	
IRAQ	:	:	X					

Yes 33 No 13 Abstain 10 Absent 1

— PALESTINE PARTITION PLAN —

תוצאות ההצבעה באו"ם מ-29 בנובמבר 1947 (גנון המדינה)

אפשר להבחין בין שתי מערכות טיעונים – האחת נבעה מערכים אוניברסליסטיים, הומניסטיים ומוסריים, והשנייה הושתתה על שיקולים של ריאליזם פוליטי. מכיוון ששתי מערכות טיעונים אלו הובילו ככלל למסקנות סותרות, מעניין לבחון אותן פוליטית ואינטלקטואלית, מאחר שבסופו של דבר שתיהן הובילו לאותה מסקנה – קבלת רעיון החלוקה.

הטיעון האוניברסליסטי, ההומניסטי והמוסרי הותווה בהתאם לתביעה היהודית לעצמאות, למעמד של מדינה ולריבונות המבוססת על רעיון ההגדרה העצמית ועל האמונה שהיהודים זכאים לשלטון עצמי. עם זאת, רעיון זה – שהתבסס על מורשת ההשכלה – הוא אוניברסליסטי; מכאן שאם תתבע זכות זו לעצמך, אינך זכאי לשלול אותה מאחרים. אם הציונות תובעת את זכותם של היהודים שלא להיות נשלטים על ידי הערבים, הרי שגם לערבים עומדת הזכות שלא להיות נשלטים על ידי היהודים. כתוצאה מכך נדרשת פשרה, וחלוקה היא האמצעי שיאפשר להעניק לערבים וליהודים כאחד את הזכות להגדרה עצמית שלא תחת שלטון זר. גישה זו בוטאה היטב באמרה שיוחסה לחיים ויצמן, המנהיג הבכיר של הציונות ולאחר מכן הנשיא הראשון של מדינת ישראל. לאחר שפירט את עומק הזיקה של היהודים לארץ-ישראל ואת זכויות היהודים בארץ, נשאל אם לערבים אין זכויות בארץ. לפי המסופר השיב כך: "כמובן שיש להם זכויות; הסכסוך בפלשתינה אינו בין צדק לאי-צדק, אלא בין צדק לצדק".

המערכת השנייה של טיעונים הושתתה על שיקולים של ריאליזם פוליטי: כדי להקים מדינה יהודית, הציונות זקוקה לתמיכה בינלאומית מוסרית, פוליטית, דיפלומטית ואולי גם צבאית. ברור שהיא לא תזכה לתמיכה כזו אם תטען כי ל-600,000 יהודים בארץ-ישראל יש הזכות לשלוט ב-1,100,000 ערבים. תמיכה בינלאומית כזו ניתן להשיג רק אם התנועה הציונית תקבל את רעיון החלוקה ותגביל את תביעתה לחבלי-ארץ בהם קיים רוב יהודי.

שתי מערכות טיעונים אלו הוצעו לעתים בנפרד, לעתים ביחד, אך הצירוף של שיקולים אתיים עם שיקולי ריאליזם פוליטי של עוצמה, העניק להם קסם רב שהצליח לחצות גבולות מפלגתיים ולהביא להסכמה בין שמאלנים וימנים, חילונים ודתיים, ריאליסטים מושבעים ואידאליסטים חולמנים. זה היה היסוד האיתן של הגמישות רבת העוצמה שסייעה להנעת היישוב בשנים הקשות של המאבק לעצמאות.

למרבה הצער לא התחולל ויכוח מקביל בקרב הקהילה הערבית. כאן המשיכה למשול בכיפה העמדה האבסולוטיסטית: לנו כל הזכויות וליהודים אין זכות כלשהי. ולא זו בלבד: ערביי ארץ-ישראל, וכן מדינות ערביות (אחדות מהן חברות באו"ם), יצאו למלחמה לא רק נגד המדינה היהודית בהתהוותה, אלא גם נגד החלטת האו"ם. היה זה המקרה היחיד המוכר לי, בו מדינות החברות באו"ם לא זו בלבד שלא קיימו החלטה של הארגון, אלא אף יצאו נגדה למלחמה.

יכול היה להיות גם אחרת: בסירוב הערבי לא היה מן הדטרמיניזם או מן הגזור מראש. אפשר היה לשער שהקהילה הערבית, כמו הקהילה היהודית, תקיים דיון פנימי נוקב ותקבל לבסוף, גם אם בחוסר רצון, את רעיון הפשרה של חלוקת הארץ, מסיבות מוסריות, ריאליסטיות, או מכולן גם יחד.

דבר כזה עשוי היה לקרות – אך לא קרה. אילו קרה – והאחריות הפוליטית והמוסרית לכך שהדבר לא קרה מוטלת כולה על כתפי הצד הערבי – יכלה ההיסטוריה להיות אחרת: ב-15 במאי 1948 היו מוקמות שתי מדינות – ישראל ופלסטין. מלחמת 1948 לא היתה פורצת, לא היו פליטים פלסטינים, לא היתה "נפבה", מלחמות בין הערבים לישראל לא היו פורצות, לא היה טרור, לא היו פעולות-תגמול ישראליות. אילו בחרו הערבים הפלסטינים ומדינות הליגה הערבית בנתיב הזה – היה המזרח התיכון הופך לאזור של שגשוג, כבוד הדדי והכרה, קדמה ושפע לכל הצדדים.

לגבי היישוב היהודי בארץ-ישראל והתנועה הציונית היתה תכנית החלוקה של האו"ם צידוד בזכותו של העם היהודי להגדרה עצמית ולריבונות. עם זאת, האישור מצד הקהילה הבינלאומית ללגיטימיות ההיסטורית הושג במחיר של הסכמה כואבת לפשרה, אף כי הכרחית. פשרה זו היתה קשה במיוחד כי ירושלים – על משמעותה העמוקה בהיסטוריה ובדת היהודית – נותרה מחוץ לגבולות המדינה היהודית שעמדה על הפרק. אבל היהודים ראו בהחלטה פריצת-דרך כמו-משיחית, במיוחד משבאה שנתיים בלבד לאחר סיום מלחמת העולם השנייה, שגרמה להשמדה כמעט מלאה של יהדות אירופה. האו"ם ציין בדיוניו את סבלם של ניצולי השואה (שרבים מהם נדחסו למחנות העקורים באזורי הכיבוש המערביים של גרמניה המובסת) כאחת הסיבות לצורך ההיסטורי לכונן מדינה יהודית. לפיכך גם הוקצה הנגב – שהיה רובו ככולו בלתי-מיושב – למדינה היהודית, כדי לאפשר קליטת מהגרים רבים ככל האפשר.



דוד בן-גוריון קורא את הכרזת העצמאות במוזיאון תל-אביב, 14 במאי 1948 (אוסף התצלומים הלאומי)

הדיונים באו"ם, כמו גם תכנית החלוקה עצמה (החלטה 181 של העצרת הכללית), הוכיחו את מודעותה של הקהילה הבינלאומית למורכבות הסוגיות הכרוכות בכל החלטה בדבר עתידו של המנדט הבריטי על ארץ-ישראל. בהתוויית קווי הגבול של שתי מדינות הלאום המתוכננות, היה ניסיון לכלול ערבים ויהודים רבים ככל האפשר בתחומי מדינותיהם, וכך הותוותה צורתן המוזרה של שתי המדינות לעתיד. בה בעת היה האו"ם ער לעובדה שבכל מתווה של גבולות יישארו מיעוטים ערביים ויהודיים במדינה הריבונית של הצד השני. מסיבה זו הקפידה החלטה 181 על הבטחת זכויות המיעוטים, וציינה במפורט את זכויותיו של כל מיעוט לאומי שיחיה במדינת הלאום של הצד השני. האו"ם לא רק דרש זכויות אזרחיות שוות וזכות-הצבעה, אלא גם ערבויות לזכויות לשפה, לחופש דת, לחינוך, לבעלות על קרקע וכדומה. כך, כמו בהכרה בזכותם של שני הלאומים להגדרה עצמית, בוטאו האידיאלים הנשגבים של ארגון האומות המאוחדות שהיה אז בראשית דרכו, בהשראת מגילת היסוד שלו, שנחתמה בסן-פרנסיסקו.

חשוב לציין שהצעה חלופית הוגשה לאו"ם ונדחתה. היתה זו תכנית מורכבת למדינה דו-לאומית פדרלית – או למעשה קונפדרלית. הצעה זו הוגשה על ידי חבר יוגוסלבי באונסק"פ, בהשראה ברורה של דגם "הרפובליקה הפדרלית הסוציאליסטית של יוגוסלביה", שהוקמה לאחר מלחמת העולם השנייה בהנהגת המרשל הגיבור טיטו. היה זה דגם אטרקטיבי: יוגוסלביה היתה אז פופולרית למדי, לא רק בגוש הקומוניסטי אלא גם בקרב ליברלים וסוציאל-דמוקרטים מערביים רבים, שראו במבנה הרב-לאומי שלה הישג יצירתי והיסטורי. אך מרבית החברים באו"ם הבינו שהצעה זו לא היתה מתקבלת על דעת שני הצדדים לסכסוך בארץ-ישראל, כי שניהם היו חשים תסכול מכך ששאיפתם להגדרה עצמית לא התגשמה. במבט לאחור אפשר לציין היום שהדגם המושך של יוגוסלביה נתמך בדיעבד רק על ידי הדיקטטורה של המפלגה הקומוניסטית בראשות טיטו, ונחל לבסוף כישלון מחפיר כשהביא למעשי-זוועה מן הנוראים ביותר שקרו באירופה לאחר מלחמת העולם השנייה: בשנות ה-90 התפרקה יוגוסלביה לגורמים והתוצאה היתה שורה של מלחמות אתניות-דתיות שהביאו לזוועות בהיקף של רצח-עם כמעט, כולל רציחות המוניות, טיהורים אתניים, אונס המוני, מחנות ריכוז והתערבות צבאית בינלאומית.

עם כל הרצון הטוב כלפי שתי התנועות הלאומיות בארץ-ישראל, לא היה בכוחו של האו"ם לעמוד מול הסירוב הערבי לקבל את רעיון הפשרה של החלוקה. הערבים הפלסטינים והמדינות הערביות השכנות, המאגדות בליגה הערבית, ביטאו את התנגדותם לתכנית החלוקה במונחים צבאיים: בתחילה מצד מיליציות של ערבים פלסטינים, ולאחר סיום המנדט הבריטי, ב-15 במאי 1948, גם מצד המדינות הערביות השכנות – מצרים, סוריה, לבנון ואפילו עיראק הנידחת – שיצאו למלחמה נגד היישוב היהודי בארץ-ישראל ונגד הלגיטימציה הבינלאומית שבוטאה בתכנית החלוקה, ושלחו את צבאותיהן כדי למחוץ את המדינה היהודית המתהווה. הסירוב הערבי היה כללי כמעט. רק קבוצות קטנות של קומוניסטים ערבים בא"י, במצרים ובעיראק התנגדו להתערבות הצבאית הערבית וחבריהן נאסרו על ידי המשטרים הערביים שיצאו למלחמה. הקומוניסטים הערבים תמכו בחלוקה, בעיקר מפני שהיתה זו העמדה הסובייטית, אך היא גם התאימה היטב לאידאולוגיה הבינלאומית שקיבלה את רעיון ההגדרה העצמית לכל הלאומים. קבוצה קטנה של קומוניסטים פלסטינים בחרה להישאר בישראל ופעלה לייסוד בה מפלגה קומוניסטית אשר יחדה במשך עשורים אחדים בשני מאפיינים: היא היתה המפלגה היחידה בישראל שהיתה באמת יהודית-ערבית, והיא היתה המפלגה הקומוניסטית החוקית היחידה באזור כולו. כל המשטרים הערביים, הן המונרכיות השמרניות והן הרפובליקות הלאומניות-מהפכניות, החרימו את הקומוניסטים, רדפו ואסרו אותם.

בסופו של דבר, למרות תמיכת האו"ם בהקמת מדינה יהודית בחלק מארץ-ישראל, נדרשו היהודים להגן על עצמם. האו"ם קיים דיונים ומושב-חירות רבים אל מול תקיפת מדינות-ערב, גינה חד-משמעית את הסירוב הערבי-פלסטיני לקבל את החלוקה ויצא נגד הפלישה של מדינות-ערב לאחר 15 במאי 1948. לבסוף שרד היישוב היהודי בארץ-ישראל רק בזכות יכולתו להגן על עצמו בכוח הנשק. לא היתה זו הפעם האחרונה שהאו"ם הוכיח כי אינו מסוגל לקיים את ייעודו ולממש את חזונו ואת החלטותיו בעולם האמתי ולא רק באולמות הדיונים.

הכרזת העצמאות של ישראל, ב-14 במאי 1948, ניסתה להביא בחשבון מציאות סבוכה זו: מצד אחד התקיימה המדינה החדשה על סמך לגיטימציה בינלאומית של האומות המאוחדות; מצד שני, העצמאות לא הושגה כמקווה בדרכי-שלום, כשהיהודים והערבים זוכים כאחד למקום תחת השמש – אף כי אך בחלק ממה שכל קבוצה ראתה כביתה הלאומי – אלא במלחמה על עצם קיומה של המולדת היהודית.

האתגר, שהתפתחויות סותרות אלו הציבו, נשקף בבירור מן הנוסח הזהיר של הכרזת העצמאות, המונה את הרמות ההיסטוריות השונות שמהן ישראל שואבת לגיטימציה. היא פותחת בתפקידה של ארץ-ישראל בעיצובו ובהקמתו של העם היהודי; היא מזכירה את התפילה והתקווה של דורות רבים לחזור לארץ אבותיהם, שתורגמו למישור ההיסטורי על ידי התנועה הציונית וגלי העלייה לארץ מאז המאה ה-19, וכן את השינויים שהתרחשו בהמשך להתפתחויות אלו. ההכרזה ממשיכה באזכור השואה והניסיון של המוני ניצולים יהודים להגיע לארץ-ישראל חרף החוקים הבריטיים שהדירו אותם ממנה, והיא מסיימת בתכנית החלוקה של האו"ם כהצדקת "הזכות הטבעית וההיסטורית" של העם היהודי למדינה בארץ אבותיו. חרף מצב המלחמה, מושיטה ההכרזה יד לשכנים הערבים בארץ ובאזור כולו, ומקווה לחיות אתם בשלום ובשגשוג הדדי.

הכרזת העצמאות נאמנה לאידאלים המייסדים של הציונות, כמו גם לתנאי תכנית החלוקה, ומבטיחה שוויון-זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה, ללא אפליה, וזכויות תרבותיות ודתיות לכל הקהילות. ועוד, מתוך מה שהיה חיוני למאבק הציוני בשלטון הבריטי, היא מכריזה שהמדינה החדשה תהיה פתוחה לעלייה יהודית ולקיבוץ גלויות – עיקרון שיונצח לאחר מכן בחוק יסודי של המדינה: חוק השבות, המבטיח את זכות ההגירה והאזרחות לכל יהודי הרוצה לעלות לישראל. חוק זה, כפי שנתפס בשיח הישראלי והציוני, מבוסס על סולידריות עם הנרדפים והנרדפים. זהו גם אחד הביטויים העמוקים ביותר של אפליה מתקנת ושל מימוש העיקרון של "לעולם לא".

לעולם לא ייחשפו עוד יהודים נרדפים למצב בו לא יהיה להם מפלט ומחסה שיוכלו לכוונתו בית, כפי שקרה במלחמת העולם השנייה, כשרבים ניסו להימלט מאירופה הכבושה ולא מצאו מפלט.

עם זאת, מעבר לעקרונות שבוטאו בהכרזה, שיקפו הצעדים הממשיים שנקטה ישראל העצמאית, שאך זה הוקמה, נכונות לקיים הן את ההתחייבויות שנקבעו בתכנית החלוקה של האו"ם והן את עקרונות הציונות הליברלית, חרף מצב המלחמה. הדרך הטובה ביותר להעריך צעדים אלה, היא אולי להתייחס להחלטות שישראל לא קיבלה.

בחקיקה המנדטורית הבריטית נקבעו שלוש שפות רשמיות: אנגלית, ערבית ועברית. ישראל ביטלה מיד את מעמדה של האנגלית כשפה רשמית, אך הותירה את שתי האחרות. הערבית, אפוא, הוכרזה כשפתה הרשמית השנייה של המדינה היהודית – מעמד השמור לה עד עצם היום הזה, כפי שאפשר להיווכח מן הבולים, שטרי הכסף וכדומה. העובדה המשמעותית ביותר לגבי המיעוט הערבי בישראל היא זכותו לשלוח את ילדיו לבתי-ספר המלמדים בשפה הערבית, שתכנית הלימודים שלהם תואמת את ההבדלים התרבותיים שבינו לבין הרוב היהודי. ישראל יכלה ללכת בעקבות מדינות דמוקרטיות כמו בריטניה, צרפת או גרמניה, לקבוע תכנית-לימודים אחידה בעברית בכל בתי הספר הממלכתיים, ואולי לאפשר למיעוט הערבי להקים בתי-ספר בשפתו שלו, אם יירצה בכך. ישראל בחרה אפוא בגישה רב-תרבותית (למרות שמונח זה לא היה קיים עדיין ב-1948). אפשר היה גם אחרת. שכן החלטתה של ישראל להעניק לערבית מעמד של שפה רשמית – עם כל המשמעויות הכרוכות בכך, לא נדרשה בתנאי תכנית החלוקה של האו"ם.

זאת ועוד: בבחירות הראשונות לכנסת, בינואר 1949, כשהמלחמה בעיצומה, העניקה ישראל זכות בחירה לערבים שנשארו בתחומיה והם השתתפו בבחירות על בסיס שוויוני. ישראל יכלה להחליט – בשל מצב המלחמה ששרר אז – שכל עוד שוררת מלחמה בינה לבין הערבים הפלסטינים ומדינות-ערב השכנות, לא יהיו הערבים החיים בישראל זכאים להצביע. אפשרות זו לא ננקטה ואף לא עלתה לדיון בממשלה הזמנית או במועצת המדינה הזמנית. צעד כזה היה עלול להתפרש כנוגד את תכנית החלוקה של האו"ם, אך יכול היה לזכות בהצדקה של המשפט הבינלאומי למצבי מלחמה. ישראל בחרה אפוא במדיניות מכילה – שהשראתה נבעה, לפחות בחלקה, מן הזיכרון היהודי של מעמדו כמיעוט וממאמצי היהודים בגולה להבטיח לעצמם אזרחות שווה וזכות הצבעה.

אין ספק שהמיעוט הערבי בישראל נתון במצב קשה וסבוך, שמתעצם מכוח הסכסוך המתמשך שישראל נתונה בו. המצב אינו אידאלי. עם זאת, ישראל יכלה לקבל החלטות שלא היו שונות מן ההחלטות שקיבלו דמוקרטיות אחרות, במיוחד במצבי חירום או מלחמה (לדוגמה, יחסה של ארצות הברית במלחמת העולם השנייה אל אזרחיה ממוצא יפני). יש להעריך את ישראל על כך שבסוגיה זו היא לא נקטה מדיניות מחמירה יותר.

המתיחות האפשרית בין ישראל כמדינת-לאום יהודית לבין התחייבויותיה כלפי ערכים ליברליים של שוויון אזרחי, עולים מדי פעם בפעם על פני השטח בשיח הפוליטי העכשווי שלה. עשרות שנים של מלחמה ועוינות לא אפשרו לסוגיות אלו להיעלם, ואף היו מקרים שהחריפו אותן. עם זאת, המערכת הפוליטית שהתפתחה בישראל והתבססה על זכות היהודים להגדרה עצמית, לא רק העניקה זכויות-אזרח שוות לבני המיעוט, אלא גם הכירה רשמית בשפתם. תביעתה של ישראל להגדרה-עצמית יהודית, נתפסה תמיד בהקשר רחב וכוללני והבטיחה – גם בתקופות ובמצבים קשים – שמירה על נורמות בסיסיות של דמוקרטיה ליברלית.

ברור שכל עוד אין הסכם-שלום סופי בין ישראל לכל שכנותיה, וכל עוד שעתיד הפלסטינים לא הוסדר במשא-ומתן עם ישראל, כמה מן הסוגיות שנזכרו כאן אינן מוצאות את פתרונן ההולם. על כן השלום אינו רק סוגיה בינלאומית לגבי ישראל, אלא כורח חיוני לקיומה והתפתחותה כחברה דמוקרטית, ליברלית ופלורליסטית. הסכמתם של מרבית הישראלים לפתרון של שתי מדינות-לאום – יהודית ופלסטינית – שיחיו בשלום זו עם זו – היא עדות לכך שחרף עשרות שנים של מלחמה ומצור ולמרות כל הקשיים, החלטת היסוד שקיבל היישוב היהודי ב-1947 ממשיכה לשמש מצפן מוסרי למדינת היהודים.

ארגון האומות המאוחדות והפליטים במזרח התיכון: היחס השונה ליהודים ולערבים

ד"ר סטנלי א' אורמן, מנכ"ל ארגון "צדק ליהודים יוצאי מדינות-ערב" (JJAC), מצביע על הניגוד בין הסנגור הדיפלומטי הניכר והדיונים הרבים בסוגיית הפליטים הפלסטינים בקהילה הבינלאומית לבין היעדרה המוחלט של התייחסות לסוגיית הפליטים היהודים. ההפרות הקשות של זכויות האדם של יהודים במדינות-ערב ועקירתם של 850,000 יהודים ממדינות-מוצאם לא טופלו כראוי מעולם, למרות שבשתי הזדמנויות שונות הצהיר הנציב העליון של האו"ם לענייני פליטים (UNHCR) שהיהודים שברחו ממדינות-ערב הם אכן פליטים "הנכללים במנדט" של ארגונו.

מ-1949 עד 2009 התמקדו החלטות המועצה הכללית של האו"ם בסוגיית הפליטים הפלסטינים (163 החלטות – כ-20%), יותר מאשר בכל סוגיה אחרת הקשורה למזרח התיכון. לא היתה ולו החלטה אחת של מועצת האו"ם שהזכירה את הפליטים היהודים ממדינות-ערב. מאז 1947 הוציאה הקהילה הבינלאומית מליארדי דולרים על סעד לפליטים הפלסטינים. במשך כל אותה תקופה סופקו משאבים בינלאומיים זניחים בלבד לפליטים היהודים ממדינות-ערב.

המשך ההתעלמות של האו"ם ושל ישויות בינלאומיות אחרות מזכויות הפליטים היהודים ממדינות-ערב – או דחייתן – הם למעשה מתן תוקף לאי-צדק מתמשך.

ארגון האומות המאוחדות והפליטים במזרח התיכון: היחס השונה ליהודים ולערבים

סטנלי א' אורמן

יותר מ-50 שנה לא נמצא הפתרון לבעיות הליבה של הסכסוך הישראלי-ערבי. דיונים על סוגיות הביטחון, ירושלים, הפליטים, הגבולות, ההתנחלויות ועוד מעוררים דיונים סוערים וגורמים להתבצרות הצדדים בתביעותיהם ובציפיותיהם.

רק זירות בינלאומיות מעטות משמשות במה מאוזנת לדין בסוגיות אלו, ובפרט בסוגיית הפליטים. הדבר נכון במיוחד לגבי האומות המאוחדות והגופים המסונפים לו, שם מתמקדים בעיקר בשאלת הפליטים הפלסטינים.

יש הרואים בפליטי הסכסוך המזרח-תיכוני מ-1948 את אוכלוסיית הפליטים הוותיקה ביותר בעולם ומאז ועד היום הם ממשיכים לתבוע סיוע בינלאומי. במישור הפוליטי, האו"ם התייחס מאז ומתמיד אל סוגיית הפליטים הפלסטינים בלבד, אף שהפלסטינים לא היו הפליטים היחידים במזרח התיכון.

נזקקותם הנמשכת של הפליטים הפלסטינים לסיוע אינה יכולה להסתיר את העובדה שבמהלך המאה ה-20 יצר הסכסוך המזרח-תיכוני שתי אוכלוסיות של פליטים – ערבים, אבל גם יהודים. הקהילה הבינלאומית לא התייחסה מעולם כראוי לפגיעה המסיבית בזכויות האדם של יהודים בארצות-ערב ולעקירתם מארצות-הולדתם.

העמידה על זכויותיהם של הפליטים היהודים ועל הצורך בתיקון העוול שנגרם להם, אינה מכוונת לבטל כל תביעה של הפליטים הפלסטינים או לשלול את סבלם. זוהי קריאה לגיטימית להכיר בעובדה כי לפליטים היהודים מארצות-ערב יש בדין ובצדק אותן הזכויות כמו לכל הפליטים האחרים.

בבואנו לדון בשאלת זכויות הפליטים במזרח התיכון, אין בנמצא מקבילה היסטורית, גאוגרפית או דמוגרפית שתאפשר השוואה צודקת בין גורלם של הפליטים הפלסטינים לבין מצוקתם של הפליטים היהודים מארצות-ערב. זאת ועוד: קיימת הבחנה יסודית בין שני נרטיבים אלה:

◀ המדינה היהודית, שזה עתה קמה תחת מתקפה של שישה צבאות ערביים ומשאביה דלים, פתחה את שעריה לרבבות יהודים שנעקרו מארצות-ערב, העניקה להם אזרחות וניסתה כמיטב יכולתה, ובתנאים קשים ביותר, לקלוט אותם בחברה הישראלית.

◀ לעומת זאת: העולם הערבי, להוציא את ירדן בלבד, הפנה עורף לערבים הפלסטינים העקורים, סגר אותם במחנות והפך אותם לנשק פוליטי נגד ישראל זה 63 שנים.

בעוד שאין כל סימטריה בין שני נרטיבים אלה, קיים גורם חשוב אחד המתייחס לשניהם: צו המוסר להבטיח שזכויותיהם של כל הפליטים יוכרו במלואן, יכובדו ויהוו חלק מכל פתרון מוסכם של הסכסוך במזרח התיכון.

היהודים כעם בין העמים במזרח התיכון

יהודים וקהילות יהודיות חיו יותר מ-2,500 שנים ברחבי המזרח התיכון, בצפון-אפריקה ובאזור המפרץ הפרסי.¹

תולדות הנוכחות היהודית באזור

מדינה/אזור	ראשית קיומה של קהילה יהודית ²
עיראק	המאה השישית לפנה"ס
לבנון	המאה הראשונה לפנה"ס
לוב	המאה השלישית לפנה"ס
סוריה	המאה הראשונה לספירה
תימן	המאה השלישית לפנה"ס
מרוקו	המאה הראשונה לספירה
אלג'יריה	המאה הראשונה עד השנייה לספירה
תוניסיה	המאה השלישית לספירה

עובדות היסטוריות אלו הן חשובות, מכיוון שהיום טוענים משמיעה של ישראל שהיא מדינה בלתי-לגיטימית, המאוכלסת ביהודים שהם נטע זר באזור, ומרמזים לכך שזהו שורש הסכסוך הישראלי-ערבי. כך, למשל, טען נשיא איראן, מחמוד אחמדינג'אד, כי ליהודים בישראל "אין שורשים בפלסטין" וכי "אם האירופים הם הגונים, עליהם להקצות לציונים חלק משטחיהם באירופה, למשל בגרמניה, באוסטריה ובמדינות אחרות, והציונים יכולים לקבוע את מדינתם באירופה".³ בנאום אחר ציטט אחמדינג'אד אירועים שפקדו את אירופה כסיבה לעזיבת היהודים וטען כי "על כן על היהודים לשוב למקומות שמהם באו... אם אכן היתה שואה, ישראל צריכה להיות באירופה, לא בפלסטין".⁴

הטענה, כאילו בישראל חיים אך ורק מהגרים שזה מקרוב באו, היא עיוות של ההיסטוריה. המורשת הארוכה והגאה של יהודי צפון-אפריקה, המזרח התיכון ואזור המפרץ, מוכיחה כי זהו טיעון שקרי. האמת היא שהיהודים הם אחד העמים הילידים במזרח התיכון והם ישבו באזור למעלה מאלף שנה לפני עליית האסלאם. צאצאיהם מהווים חלק נכבד מאוכלוסיית ישראל ונוכחותם מוכיחה את אלפי שנות הקשר ההיסטורי האמיץ של היהודים לארץ-ישראל, מולדתם.

עם עליית האסלאם, במאה השביעית, נקבע ליהודים ולנוצרים מעמד של ד"מי – עם "מוגן". לד"מי היתה אמנם מידה כלשהי של הגנה משפטית, אך מעמדם היה נחות.⁵



פליטים יהודים ממתנינים למטוס בדרכם לישראל, לאחר שנמלטו מן הרדיפות בתימן, 1949 (צילום: דוד אלדן, לע"מ)

עם ההכרזה על מדינת-ישראל, בשנת 1948, הורע מאוד מצבם של היהודים בארצות-ערב, כי מדינות רבות הכריזו מלחמה על ישראל או שתמכו במלחמה זו. היהודים נעקרו מן הארצות, בהן ישבו תקופה ארוכה, או נרדפו כבני-ערובה פוליטיים בסכסוך הישראלי-ערבי. לעתים קרובות היו היהודים קרבנות של רצח, מאסר ומעצר שרירותי, עינויים וגירוש. התחיקה במשטרים הערביים שללה זכויות-אדם ואזרח מן היהודים וממיעוטים אחרים, רכושם הופקע, אזרחותם נשללה ופרנסתם נפגעה. להלן כמה דוגמאות:

בעיראק:

◀ חוק מס' 1 משנת 1950, שכותרתו: "תוספת לפקודה על ביטול אזרחות עיראקית", שלל למעשה מן היהודים את אזרחותם. סעיף 1 לחוק קבע כי "מועצת השרים רשאית לבטל אזרחות עיראקית של יהודי עיראקי המבקש לעזוב מרצונו את עיראק לצמיתות".⁶

◀ חוק מס' 5, "החוק לפיקוח ולניהול רכושם של יהודים אשר איבדו את אזרחותם העיראקית", גזל מהם גם את רכושם. סעיף 2(a) לחוק "מקפא" את הרכוש היהודי.⁷

במצרים:

◀ האות לעזיבה המונית של היהודים ניתן בשנת 1956, משהונהג התיקון לחוק האזרחות המצרי משנת 1926. סעיף 1 של התיקון, מ-22 בנובמבר 1956, קבע כי "ציונים" אינם יכולים להיות אזרחי מצרים.⁸ סעיף 18 לחוק משנת 1956, קבע כי "אזרחות מצרית יכולה להישלל בצו של משרד הפנים, במקרה של אנשים המסווגים כציונים". יתרה מזו: המונח "ציוני" לא הוגדר מעולם, וכך יכלו שלטונות מצרים לפרשו כראות-עיניהם.

בלוב:

ב-8 באוגוסט 1962 פרסמה מועצת השרים צו מלכותי המתקן את סעיף 10 לחוק האזרחות, אשר קבע בין היתר כי אזרחותו של אזרח לובי נשללת אם היה לו קשר כלשהו עם הציונות. קביעה זו של החוק חלה למפרע, החל מיום קבלת העצמאות על ידי לוב ב-24 בדצמבר 1951, וכך יכלו השלטונות לשלול מיהודי לוב את אזרחותם.

כתוצאה מצעדים דומים שנקטו המשטרים הערביים באזור, הבינו יהודים רבים את הסכנה המרחפת עליהם והחליטו לעזוב. הקושי בביצוע ההחלטה היה שונה מאוד בכל מדינה ומדינה. במשך המאה ה-20 נאסר על היהודים לעזוב חלק מן המדינות (למשל סוריה). במדינות אחרות היהודים נעקרו בהמוניהם (למשל בעיראק); בחלק מן המקומות חיו היהודים בשלווה יחסית תחת הגנתם של השליטים המוסלמים (למשל בתוניסיה ובמרוקו), בעוד שבמדינות אחרות היהודים גורשו (למשל במצרים). אך התוצאה הסופית היתה אחת: עקירתם ההמונית של כ-856,000⁹ יהודים מכ-10 מדינות-ערב – באזור שהיה עוין ליהודים ברובו המכריע.

האומנם היו היהודים שנעקרו ממדינות-ערב פליטים?

ההגדרה הבינלאומית המקובלת למונח "פליט" מקורה באמנת נציבות האו"ם לפליטים, שהוקמה מכוח החלטת העצרת 319 (IV) מ-3 בדצמבר 1949. האמנה התקבלה ב-28 ביולי 1951 בוועידת האו"ם לענייני מעמד הפליטים ואנשים חסרי-מעמד (United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons) שהתכנסה מכוח החלטת העצרת מס' 429 (V) מ-14 בדצמבר 1950 ונכנסה לתוקף ב-12 באפריל 1954. פרק ראשון סעיף א' לאמנה קובע כי:

"לעניין אמנה זו יהא המונח 'פליט' חל על כל אדם אשר –

(2) נמצא מחוץ לארץ אזרחותו בגלל מאורעות שאירעו לפני 1 בינואר 1951 ומחמת חשש מבוסס לרדיפה מטעמי גזע, דת, אזרחות, השתייכות לקיבוץ חברתי מסוים או להשקפה מדינית מסוימת ואין ביכולתו לזכות בהגנתה של אותה ארץ או אינו רוצה בכך מחמת החשש האמור; או שנמצא עקב המאורעות האמורים מחוץ לארץ בה התגורר קודם לכן דרך קבע, והוא חסר אזרחות ואינו יכול לחזור לאותה ארץ או אינו רוצה בכך מחמת החשש האמור..."¹⁰

אין ספק שהגדרה זו חלה על רבים מן היהודים שנמלטו מארצות-ערב בשל "חשש מבוסס לרדיפה". יתרה מזאת, הנציב העליון של האו"ם לענייני פליטים (UNHCR) הכריז במפורש כי היהודים שנמלטו מארצות-ערב הם אכן פליטים "אשר חל עליהם המנדט" של הנציב העליון לפליטים. ההכרה הראשונה נגעה ליהודים הנמלטים ממצרים:

"עוד בעיה דחופה מתעוררת עכשיו: זו של הפליטים ממצרים. אין לי כל ספק כי אותם פליטים ממצרים אשר אינם יכולים או אינם רוצים להסתייע בהגנת ממשלתם הלאומית, נמצאים תחת המנדט של משרדי."

אוגוסטה לינד, הנציב העליון לפליטים, דוח הוועד המנהל של UNREF, מושב רביעי, ג'נבה, 29 בינואר עד 4 בפברואר 1957

ההכרה השנייה ניתנה כעבור 11 שנים:

"הנני להתייחס לדיונו האחרון בנוגע ליהודי מדינות המזרח התיכון וצפון-אפריקה לאור האירועים האחרונים. אני יכול להודיעכם עתה כי אנשים אלה יכולים להיחשב על פניו כמי שהמנדט של משרד זה חל עליהם."

ד"ר א. יאהן, משרד הנציב העליון של האו"ם לענייני פליטים, מסמך מס' 7/2/3 ללוב, 6 ביולי 1967



מאות אלפי פליטים יהודים הגיעו לישראל ממדינות-ערב. תחילה הם גרו במעברות, אך עד מהרה נקלטו בחברה הישראלית (המרכז הבינלאומי לצילום/סוכנות מגנום/רוברט קאפה)

המשמעות של קביעה שנייה זו היא כפולה:

◀ שלא כמו ההצהרה הראשונה של הנציב העליון, שהתייחסה רק אל "פליטים", התייחס מכתב זה ספציפית אל "יהודים", וכמו כן:

◀ שלא כמו בקביעה הראשונה, שהגבילה את מעורבות נציבות האו"ם רק לפליטים ממצרים, קבעה אמירה זו כי המנדט של נציבות האו"ם לפליטים חל על יהודים שעזבו מדינה כלשהי במזרח התיכון ובצפון-אפריקה, לפי העניין, כלומר אלג'יריה, מצרים, לבנון, לוב, מרוקו, סוריה ותוניסיה.

שתי האוכלוסיות נחשבו אפוא פליטים במלוא מובן המילה בעיני סוכנויות האו"ם הרלוונטיות. הערבים הפלסטינים נחשבו כך בעיני אונר"א¹¹ והפליטים היהודים בעיני הנציב העליון של האו"ם לענייני פליטים.¹²

תגובת הקהילה הבינלאומית לפליטי המזרח התיכון

ארגון האומות המאוחדות פיתח בחקיקה ובתקדימים סטנדרטים ומנגנונים בינלאומיים להגנה על הפליטים, ליישובם מחדש ולשיקומם ברחבי העולם. זכויות אלו מעוגנות היטב במשפט הבינלאומי.

על זכויות של פליטים לא חל חוק התיישנות. מכאן ששתי אוכלוסיות הפליטים מחזיקות עדיין בזכויותיהן, אף שכל אחת מהן מוגדרת על פי הגדרות וחוקים בינלאומיים אחרים.

ככל שהדבר נוגע לאו"ם, כאן מסתיימת הסימטריה. בדרך התגובה של האו"ם התגלתה אנומליה ביחס לשתי אוכלוסיות פליטים אלו, שנוצרו במזרח התיכון.

מבדיקת התייעוד מתגלה עילה להאשמת האו"ם והקהילה הבינלאומית באפליה. מחקר נרחב של דפוס ההצבעה ותמלילי הישיבות מגלה כי האו"ם נהג ביחס מפלה כלפי מצוקתם היחסית של הפליטים היהודים לעומת זו של והפלסטינים. מסקנה זו מבוססת על אמות המידה הבאות:

◀ החלטות האו"ם

החלטות האו"ם – מחייבות ובלתי-חייבות – משקפות את אורח החשיבה של רוב האומות על סוגיות היסוד של היום והופכות להיות קונסנסוס, ובעצם "מדיניות" של הקהילה הבינלאומית בנושאים אלה.

◀ סוכנויות האו"ם

המעורבות של הסוכנויות הקשורות משקפת את החלטת האו"ם לנקוט פעולה בעניינים אלה.

◀ משאבי האו"ם

מתן סיוע כספי מאפשר לסוכנויות האו"ם לפעול בהתאם לרצון הקהילה הבינלאומית ולממש רצון זה.

החלטות מועצת הביטחון של האו"ם

מועצת הביטחון של האו"ם (UNSC) היא אחד הגופים העיקריים ורבי העוצמה של הארגון. היא מופקדת על שמירת השלום והביטחון בעולם – ממדיניות עד לשמירת השלום וממלחמות עד להגנת הסביבה.

מאז הקמתה מעורבת מועצת הביטחון בסוגיות היסוד של המזרח התיכון. המספר הכולל של החלטות מועצת הביטחון בענייני המזרח התיכון ובנושא הפליטים הפלסטינים והיהודים משנת 1946 עד 2009 ועד בכלל, הוא כדלהלן:¹³

זרוע האו"ם	החלטות על המזה"ת	החלטות בנושא פליטים פלסטינים	החלטות בנושא פליטים יהודים
מועצת הביטחון	288	9	0

לבנון עמדה במוקד דיוני מועצת הביטחון בשכיחות גבוהה יותר מכל נושא מזרח-תיכוני אחר, עם 102 החלטות. נושא הפליטים הפלסטינים ניצב הרחק מאחור, עם תשע החלטות. זהו מספר לא מרשים במיוחד, אך הוא מעיד על מידת העיסוק בנושא. בתקופה זו לא הועברה אף החלטה אחת שהזכירה את הפליטים היהודים מארצות-ערב.

החלטות עצרת האו"ם

עצרת האו"ם (UNGA), שהוקמה בשנת 1945 מתוקף מגילת האומות המאוחדות, תופסת אף היא מקום מרכזי כגוף העיקרי שדן וקובע מדיניות ומייצג את האו"ם. העצרת מורכבת מכל 192 החברות באו"ם והיא מיועדת לשמש פורום ייחודי לדיונים רב-צדדיים בכל הסוגיות הבינלאומיות.

זרוע האו"ם	החלטות על המזה"ת	החלטות בנושא פליטים פלסטינים	החלטות בנושא פליטים יהודים
העצרת	800	163	0

בין השנים 1949-2009 התמקדה העצרת בסוגיית הפליטים הפלסטינים בשיעור גבוה בהרבה (כ-20%) מכל נושא מזרח-תיכוני אחר.¹⁴

בעצרת לא התקבלה מעולם החלטה הנוגעת ספציפית לסוגיית הפליטים היהודים וגם לא החלטה בנושאים אחרים שמזכירה ולו ברמז את הפליטים היהודים מארצות-ערב.

זאת ועוד: גם גופים מרכזיים אחרים של האו"ם אשמים באותו מחדל.

מאז שקמה בשנת 1968, אימצה **הוועדה לזכויות האדם של האו"ם** (כיום **מועצה**) 132 החלטות על מצוקת הפלסטינים, שקבעו כי זכויות האדם שלהם הופרו, וקראו לפיצוי על אבדם. לעומת זאת מעולם לא עסקה החלטה כלשהי בזכויות האדם של הפליטים היהודים.¹⁵

מאז 1974 אימצה **המועצה החברתית והכלכלית של האו"ם** (ECOSOC) 122 החלטות על מצוקת הפליטים הפלסטינים, בכלל זה על "תנאי החיים בשטחים הכבושים" (22 החלטות), "הפרת זכויות האדם" (21 החלטות) וכן "סיוע לעם הפלסטיני" (15 החלטות).¹⁶

האו"ם לא התייחס אל הפליטים היהודים, למרות ניסיונות חוזרים ונשנים להביא לעשות זאת. בהזדמנויות רבות הפנו פקידים ממשלתיים ולא-ממשלתיים את תשומת לב האו"ם, מנהיגיו והגופים המסונפים אליו אל בעיית הפליטים היהודים וביקשו התערבות, אך מאמצים אלה לא נשאו פרי. הארגון המשיך לעסוק אך ורק בפליטים הפלסטינים. דפוס חד צדדי זה של האו"ם, הבוחר להתמקד בפליטים הפלסטינים בלבד, נמשך עד עצם היום הזה.¹⁷

ניתן לזהות לפחות 10 גופים של האו"ם שהוקמו במיוחד כדי לטפל בסוגיות הנוגעות לפליטים הפלסטינים, או שהוטל עליהם לטפל בכך, ואלה הם: ועדת האו"ם לפישור בענייני פלסטין (UNCCP); סוכנות האו"ם לסעד ולתעסוקה לפליטים (UNRWA); דוח האו"ם על מצב זכויות האדם בשטחים הפלסטיניים שנכבשו מאז 1967; הוועדה בדבר הזכויות הבלתי ניתנות לשלילה של העם הפלסטיני (Committee on the Inalienable Rights of the Palestinian People); מחלקת האו"ם לזכויות הפלסטינים (United Nations Division for Palestinian Rights); תכנית הפיתוח של האו"ם לסיוע לעם הפלסטיני (UNDP); הוועדה הכלכלית והסוציאלית של האו"ם למערב-אסיה (ESCWA); משרד האו"ם לתיאום עניינים הומניטריים (OCHA); משרד המתאם המיוחד לתהליך השלום במזרח התיכון (Office of the Special Coordinator of the Middle East Peace Process); הפורום הערבי הבינלאומי לשיקום ולפיתוח השטח הערבי הכבוש (Arab International Forum on Rehabilitation and Development in the Occupied Palestinian Territory) הנתמך על ידי ESCWA, הליגה הערבית ומשרד התכנון ברשות הפלסטינית.

אף גוף אחד של האו"ם לא הוקם במיוחד כדי לטפל בסוגיות הנוגעות לפליטים היהודים מארצות-ערב.

הקצאת משאבי האו"ם לפליטי המזרח התיכון

יש פער עצום בין המשאבים שהאו"ם מזרים לשתי אוכלוסיות הפליטים במזרח התיכון – הערבים והיהודים.

מאז שנת 1947 העבירה הקהילה הבינלאומית – האו"ם, סוכנויות האו"ם ומדינות חברות – מיליארדי דולרים כדי לספק סעד וסיוע לפליטים הפלסטינים. מאז הקמתה בשנת 1950 הוציאה על כך UNRWA סכום של 13.7 מיליארד דולר ארה"ב במחירי 2007.¹⁸ באותו פרק-זמן לא סיפקה UNHRC כל סיוע פיננסי דומה לפליטים היהודים. המשאבים הבינלאומיים שניתנו לפליטים היהודים מארצות-ערב היו זניחים.¹⁹

זאת ועוד: הפליטים הפלסטינים מקבלים מן האו"ם סיוע פיננסי ללא כל פרופורציה לסיוע שנותן האו"ם לכל הפליטים האחרים ברחבי העולם. ההוצאה הנוכחית של UNHRC ושל UNRWA, בהתאמה, לשירותים לאוכלוסיות הפליטים, מגלה את הטיפול הבלתי-שוויוני שניתן לפליטים הפלסטינים. מתקציב של \$1,849,835,626 הוציאה נציבות האו"ם לפליטים כ-\$56 על כל אחד מ-32,900,000 הפליטים שבטיפול. לעומת זאת, מתקציב של \$548,603,000 הוציאה UNRWA סכום כפול ויותר מאשר הנציבות – כ-\$117 על כל אחד מ-4,671,811 (דצמבר 2008) הפליטים הפלסטינים הרשומים.²¹

המניפולציות של האו"ם

כל אימת שנושא יהודי ארצות-ערב הועלה באו"ם, נעשה שימוש במגוון של טקטיקות כדי להבטיח שהארגון לא יעסוק לעולם, באופן פורמלי ובצורה נאותה, בסוגיית הפליטים היהודים. להלן כמה דוגמאות:

שימוש באיומים בניסיון להשפיע על תהליך קבלת ההחלטות

בשנת 1947, בדיון על קבלת תכנית החלוקה, אמר חייכל פאשה (מצרים):

"אל לו לאו"ם...להתעלם מן העובדה כי הפתרון המוצע עלול לסכן מיליון יהודים החיים במדינות מוסלמיות... אם האו"ם יחליט לחלק את פלסטין, ייתכן שיהא אחראי בכך לטבח יהודים רבים."²²

עוד טען חייכל פאשה:

"אם האו"ם יחליט על קטיעת חלק מפלסטין על מנת להקים מדינה יהודית, שום כוח בעולם לא יוכל למנוע את נהרות הדם... אם דם ערבי יזרום בפלסטין, יזרום דם יהודי בכל מקום אחר בעולם הערבי."²³

כעבור מספר ימים הזהיר שר החוץ של עיראק, פדיל ג'מאלי, כי "כל אי-צדק שייכפה על ערביי פלסטין יפגע בהרמוניה שבין יהודים ללא-יהודים בעיראק; הדבר יוליד שנאה ודעות קדומות בין-דתיות".²⁴

האיום היה ברור ומוחשי.

הטעיית האו"ם: היחס לאוכלוסיות יהודיות

משהושמעו טענות נגד יחסן הגרוע של מדינות-ערב כלפי יהודים, הכחישו נציגיהן שיש אפליה כלפי יהודים וטענו כי היחס אליהם הוא טוב. למשל:

◀ בשנת 1970 טען נציג ערב הסעודית בנציבות זכויות האדם של האו"ם כי "היהודים בארצות-ערב מרוצים מאוד בארצותיהם ואינם מעוניינים לעלות לישראל".²⁵

◀ מר קלני, מן הרפובליקה הערבית הסורית, טען בשנת 1974 כי "ברפובליקה הערבית הסורית היחס אל יהודים דומה ליחס אל אזרחים סורים".²⁶

◀ בעצרת האו"ם ב-1 באוקטובר 1991, הכחיש שר החוץ הסורי, פארוק א-שרע, שהערבים הפלו אי-פעם את היהודים וציין:

"הערבים לא נקטו מעולם צעדי אפליה גזענית נגד כל מיעוט שהוא, דתי או אתני, החי בקרבם. היהודים חיו מאות שנים בקרב ערבים מוסלמים ולא סבלו מכל אפליה. נהפוך הוא: תמיד רחשו להם כבוד רב".²⁷

הטעיית האו"ם: היהודים עזבו מרצונם ולא היו פליטים

בשנת 1970 טען נציג מרוקו באו"ם כי היהודים עזבו את ארצות-ערב מסיבות כלכליות ולא כתוצאה מאפליה גזעית:

"נאמר שיהודים רבים עזבו מדינות ערביות בגלל לחצי אפליה שהופעלה נגדם. אף שיהודים רבים אכן עזבו מדינות אלה, הנימוק שניתן לעזיבתם הוא שגוי. הגירתם היתה חלק מדפוס עולמי כללי, כמו תנועת אוכלוסייה מארצות מתפתחות לארצות מפותחות בחיפוש אחר תנאי עבודה טובים יותר ורווחה כלכלית גדולה יותר".²⁸

הטעיית האו"ם: על הסטטיסטיקה

מחלוקת התגלעה סביב המספרים שסיפקו נציגי מדינות-ערב על היהודים שעזבו את מדינותיהם. חילופי-דברים כאלה נרשמו ב-5 ביוני 1957, בישיבת הוועד הפועל של קרן הפליטים של האו"ם. מר ספואט (מצרים) ניסה להבחין בין מצרים בעלי אזרחות ספציפית לבין "חסרי-מדינה":

"עם האזרחים המצרים נמנו 35,000 יהודים ואיש מהם לא גורש. הם נהנו מאותן הזכויות שמהן נהנו שאר האזרחים. בין אלה [בעלי אזרחות זרה] היו 11,046 נתינים בריטים ו-7,013 נתינים צרפתים. חלקם, וליתר דיוק 800 בריטים ו-684 צרפתים, התבקשו לעזוב את אדמת מצרים מפני שממשלת מצרים סברה כי פעילותם פוגעת באינטרסים של המדינה... אשר לקטגוריה של חסרי-מדינה, מספרם היה 7,000 ורק 280 מתוכם התבקשו לעזוב את המדינה בשם טובת הציבור או מסיבות של ביטחון המדינה".²⁹

נציג צרפת, מר מונו, חלק על הדיווח של הנציג המצרי לפיו רק 280 חסרי-מדינה התבקשו לעזוב את אדמת מצרים. הוא "חש חובה להביע הסתייגות באשר לדיוק המספרים שהובאו על ידי המשקיף מטעם ממשלת מצרים. צרפת לבדה קלטה כמעט 2,300 חסרי-מדינה ממצרים".³⁰

שימוש בתכסיסים מנהליים לשם הסטת תשומת הלב מהפליטים היהודים

קיימות רשומות המתעדות מקרים בהם ננקטו תכסיסים פרוצדוראליים כדי להסיט את תשומת הלב מסוגיית הפליטים היהודים שעזבו את ארצות-ערב.

◀ ב-5 במארס 1948 כלל סעיף 37 שעל סדר היום של ECOSOC בין היתר דיון "בדוחות הוועדה לארגונים לא-ממשלתיים (NGO)" ובכללם מסמך E/710 שהכיל שני תזכירים של הקונגרס היהודי העולמי (WJC) שהתריעו כי "כל היהודים המתגוררים במזרח הקרוב והתיכון ניצבים בפני סכנה חמורה ומיידית". נשיא הישיבה, ד"ר צ'רלס ה' מאליק (לבנון), השתמש בתחבולה פרוצדוראלית כדי לדלג על סעיף זה. כעבור שישה ימים, ב-11 במארס 1948, כשהמועצה עמדה לחדש את דיוניה, קם מר כץ-סוחי (פולין) והעלה "נקודה לסדר באשר לטיפול בסעיף 37 שעל סדר היום"; הוא יצא נגד העובדה שהנושא לא נדון. תמך בהערה זו מר קמינסקי (הרפובליקה הסובייטית

הביילורוסית) שהצהיר כי "איני יכול להעלים עין מן הנוהג המאפשר לסעיפים להיעלם מסדר היום". אף על פי כן, לאחר דיון, הוחזר הנושא לוועדת הארגונים הלא-ממשלתיים והסכנה האורבת ליהודים בארצות-ערב לא עלתה עוד לדיון ב-ECOSOC.³¹

ב-1967, אימצה מועצת הביטחון את החלטה 237, הקוראת ל"כיבוד קפדני של העקרונות ההומניטריים בעניין הטיפול בשבויי מלחמה והגנה על האוכלוסייה האזרחית בימי מלחמה". האו"ם שיגר שליח מיוחד לבדיקת מצוקת הפלסטינים ומצוקת האזרחים היהודים בארצות-ערב. כעבר שנה, במטרה למנוע עיסוק כפול הן ביהודים והן בפלסטינים, קיבלה מועצת הביטחון את החלטה 259 אשר ביטלה את החלטה 237 (1967) מיום 14 ביוני 1967 והגבילה את מנדט האו"ם רק ל"בטיחותם, רווחתם וביטחונם של תושבי השטחים הערביים שתחת הכיבוש הצבאי הישראלי". בכך ביטלה מועצת הביטחון את התייחסותה הכוללת של ההחלטה הקודמת ל"אוכלוסייה אזרחית בימי מלחמה", אשר חלה גם על יהודים בארצות-ערב.

ב-27 בינואר 1969 העלה השגריר צלטנר, שהיה אז שגריר ישראל לוועדת האו"ם לזכויות האדם, את סוגיית הלינץ' הפומבי שנעשה בתשעה יהודים בבגדד. נציג מצרים, השגריר חלאף, טען כי הדיון אינו יכול להתקיים מסיבות פרוצדוראליות:

"לאור החלטת הוועדה להגביל את תשומת-לבה לשאלת הפרת זכויות האדם בשטחים הכבושים על ידי ישראל, כל ההצהרה של נציג ישראל בפגישה הקודמת לא היתה חוקית."³²

שגריר מרוקו, קטאני, תמך בעמדת מצרים ואמר כי ההצהרה הישראלית "היתה זרה לחלוטין לסדר היום" ובלתי-נאותה, "כאילו מדינת-ישראל מוסמכת לדבר בשם כל היהודים בעולם".³³

הנושא לא נדון עוד בוועדה לזכויות האדם.

הטלת ספק בסמכות האו"ם לדון בנושא

בשנת 1967 דיווח לעצרת שליח האו"ם, מר גסינג, כי הוא נדחה על ידי פקידי ממשלה במאמציו לקבוע את מצב היהודים במצרים מאז מלחמת ששת הימים. הוא דיווח שממשלת מצרים "איתנה בדעתה כי החלטת מועצת הביטחון (237) אינה חלה על המיעוט היהודי".³⁴

בשנת 1969, בוועדת זכויות האדם, תיארה ברית המועצות את הלינץ' בתשעה יהודים בבגדד כ"עניין פנימי לחלוטין".³⁵

לכשעצמה לא משפיעה כל תקרית שכזו באופן מהותי על תהליך קבלת ההחלטות של האו"ם. אולם שילובם יחדיו מוכיח כי תכסיסים אלה משקפים מתקפה משותפת ומקיפה על ישראל בזירת האו"ם.

ישראל מתלוננת זה שנים רבות על הטיה אנטי-ישראלית של האומות המאוחדות. אבא אבן, שגרירה הראשון של ישראל בגוף בינלאומי זה, העיר פעם בעוקצנות: "אילו הגישה אלג'יריה הצעת החלטה האומרת כי כדור הארץ הוא שטוח וישראל היא ששיטחה אותו, היתה ההחלטה עוברת עם 164 קולות בעד, 13 נגד ו-26 נמנעים".³⁶

באו"ם שלט איחוד של בריתות פוליטיות מבחינה מספרית ופוליטית, ואיחוד זה ממשיך לשלוט בו גם היום. יחדיו הם מהווים גוש-הצבעה המבטיח תמיכה מכרעת בהחלטות הנוגעות למזרח התיכון ומונע הכרה בזכויות הפליטים היהודים מארצות-ערב.³⁷ המכנה המשותף היחיד לקבוצות אלו, השונות כל כך זו מזו מבחינה פוליטית, הוא עמדתן האנטי-ישראלית האוטומטית בכל נושא שיועלה. אותו הדפוס עצמו ניכר גם בארגונים הרב-לאומיים הבאים (החופפים בחלקם): ארגון הוועידה האסלאמית (OIC – כולל הליגה הערבית) עם 57 חברים;³⁸ הגוש הקומוניסטי, בהנהגת ברית המועצות לשעבר, מנה שבע מדינות ברית-ורשה³⁹ ו-15 מדינות אחרות⁴⁰ וכן הארגון לאחדות אפריקה (OAU) עם 53 חברות.⁴¹ לכל החלטה אנטי-ישראלית מובטחת גם תמיכה של גוש המדינות הבלתי-מזדהות (NAM) המונה 118 חברות.⁴²

הבסיס המשפטי והפוליטי לזכויות הפליטים היהודים

כאמור לעיל, כל החלטות והצהרות האו"ם בעניין זכויות פליטים מוגבלות לפליטים הפלסטינים בלבד.

אולם חרף היעדר הכרה רשמית שכזאת, אין ספק כי המשפט הבינלאומי מקנה לפליטים היהודים זכויות מלאות, וההכרה בהן מוצאת את ביטוייה בהצהרות משפטיות ופוליטיות רבות.

מעניין שאחת ההחלטות הבסיסיות ביותר המכירות בזכויות הפליטים היהודים נובעת מהחלטה של האו"ם שאינה מזכירה אותם כלל.

החלטת האו"ם 242 (1967)

ב-22 בנובמבר 1967 קיבלה מועצת הביטחון פה-אחד את החלטה 242, המתווה את העקרונות ליישוב הסכסוך במזרח התיכון בדרכי-שלום. החלטה 242, הנחשבת בעיני רבים עד היום כתכנית היסוד לפתרון הסכסוך הישראלי-ערבי, קובעת בין השאר כי הסדר שלום כולל חייב לכלול "פתרון צודק לבעיית הפליטים" (סעיף 2 (ב)).

ביום חמישי, ה-16 בנובמבר 1967, לפני שמועצת הביטחון דנה בהחלטה 242, הגישה הממלכה המאוחדת את הצעתה להחלטה 242 (S/8247) למועצת הביטחון. הצעת-החלטה זו לא היתה חריגה וקראה לפתרון צודק של בעיית הפליטים. חלפו ארבעה ימים ומשלחת ברית המועצות לאו"ם הגישה הצעה משלה להחלטה זו. הנוסח הזה (S/8253) הגביל את הפתרון הצודק ל"פליטים פלסטינים" בלבד (סעיף 3 (ג)).

ביום רביעי, 22 בנובמבר 1967, התכנס המושב ה-1382 של מועצת הביטחון בניו-יורק. הצעת ההחלטה של הממלכה המאוחדת הוגשה להצבעה והתקבלה פה-אחד.⁴³ מיד לאחר מכן הודיעה המשלחת הסובייטית למועצה כי בשלב זה של הדיונים על המצב במזרח התיכון, בריה"מ לא תתעקש על כך שהמועצה תצביע על הצעת ההחלטה שהיא עצמה הגישה – מה שהיה מגביל את הצעה 242 לפליטים הפלסטינים בלבד. למרות זאת הכריז אחר כך השגריר הסובייטי קוזנצוב: "ממשלת ברית המועצות היתה מעדיפה שמועצת הביטחון תקבל את הצעת ההחלטה הסובייטית".⁴⁴

כך נכשל ניסיונה של ברית המועצות להחיל את "הפתרון הצודק של בעיית הפליטים" רק על הפליטים הפלסטינים. קבלתה הגורפת של הצעת הממלכה המאוחדת מצביעה על כוונת תומכיה להבטיח שהחלטה 242 תכלול פתרון צודק לכל הפליטים במזרח התיכון – ערבים ויהודים כאחד.

השופט ארתור גולדברג, ראש משלחת ארה"ב לאו"ם, מילא תפקיד חשוב בניסוח החלטה 242 ובקבלתה פה-אחד. הוא אמר:

"ראויה לציון ההשמטה ב-242 של כל אזכור לפלסטינים, מדינה פלסטינית בגדה המערבית או אש"ף. ההחלטה מתייחסת ליעד של "השגת פתרון צודק של בעיית הפליטים". אפשר לראות בניסוח זה התייחסות לפליטים ערבים ויהודים כאחד, מכיוון שמספריהם של האנשים שנאלצו לנטוש את בתיהם כתוצאה ממלחמות אחדות, דומים בשתי האוכלוסיות".⁴⁵

העובדה שבכל ההסכמים הבינלאומיים, הדו-צדדיים או הרב-צדדיים, ההתייחסות ל"פליטים" היא כוללנית ומאפשרת הכרה והכללה של כל פליטי המזרח התיכון – יהודים, נוצרים ומיעוטים אחרים – מחזקת את הטענה המשפטית התומך בהכרה בזכויות הפליטים היהודים. כך למשל:

ועידת השלום במדריד

ועידת מדריד, שהתקיימה בשנת 1991, פתחה תהליך היסטורי של משא-ומתן ישיר בין ישראל לבין רבות משכנותיה. המנדט של "קבוצת העבודה לפליטים" לא הבחין בין פליטים פלסטינים לבין פליטים יהודים, כפי שנקבע: "קבוצת העבודה לפליטים תשקול דרכים מעשיות לשיפור גורלם של בני-אדם שנעקרו מבתיהם ברחבי האזור כולו".⁴⁶

ישראל וחלק משכניה הערבים – מצרים, ירדן והפלסטינים – חתמו על הסכמים דו-צדדיים אשר לפיהם פתרון כולל של הסכסוך המזרח-תיכוני יחייב "פתרון צודק" ל"בעיית הפליטים". אפשר לטעון כי ניסוח זה, העולה בקנה אחד עם החלטת האו"ם 242, נוגע לשתי אוכלוסיות הפליטים במזרח התיכון – ערבים ויהודים.

הסכמי ישראל עם מצרים

מסגרת קמפ-דייוויד לשלום במזרח התיכון משנת 1978 ("הסכמי קמפ-דייוויד") כוללת את סעיף א(1) ובו התחייבות של מצרים וישראל "לפעול זו עם זו, וכן עם צדדים מעוניינים אחרים, כדי לקבוע נהלים מוסכמים לשם ביצוע מהיר, צודק וקבוע של הפתרון לבעיית הפליטים".

חוזה השלום ישראל-ירדן

סעיף 8 (1) לחוזה השלום עם ירדן (1994), שכותרתו "פליטים ועקורים", מכיר "בבעיות האנושיות הגדולות שנגרמו לשני הצדדים על ידי הסכסוך במזרח התיכון".

הסכמי ישראל עם הפלסטינים

ההסכמים בין ישראל לפלסטינים מרבים להשתמש במונח הכללי "פליטים", בלי להגבילו לאוכלוסיית פליטים זו או אחרת. כך בהצהרת העקרונות מ-13 בספטמבר 1993 (סעיף V(3)) וכך בהסכם הביניים מספטמבר 1995 (סעיף XXXI (5)). שני ההסכמים מזכירים "פליטים", ללא סייגים, כנושא למשא ומתן לקראת הסכם-קבע.

מפת הדרכים להסכם במזרח התיכון, 2003

מפת הדרכים לפתרון-קבע של הסכסוך הישראלי-פלסטיני בדרך של שתי מדינות מתבססת על שלבי ביצוע ברורים. מסמך זה, הזוכה לקידום על ידי הקוורטט (האו"ם, האיחוד האירופי, ארה"ב ורוסיה) מתייחס אף הוא, בשלב III, ל"פתרון מוסכם, צודק, הוגן ומציאותי לסוגיית הפליטים". נוסח זה ישים הן לגבי הפליטים הפלסטינים והן לגבי הפליטים היהודים.

החלטה 185 של בית הנבחרים של ארה"ב

ב-1 באפריל 2008 קיבל בית הנבחרים של ארה"ב את החלטה H.Res.185 המכירה לראשונה בזכויות הפליטים היהודים מארצות-ערב. במפגן נדיר של אחדות בין שתי המפלגות, קיבלו חברי הקונגרס החלטה היסטורית בדבר זכויותיהם של פליטים יהודים מארצות-ערב. בהדגישה את העובדה שיהודים סבלו בארצות-ערב מהפרות של זכויות-אדם, מכירה

ההחלטה בכך שכתוצאה מהפרות אלו נעקרו יהודים מבתיהם בארצות-ערב והפכו להיות פליטים. החלטת הקונגרס H.Res.185 מאשרת שיש לנקוט ביחס שוויוני לכל קרבנות הסכסוך הערבי-ישראלי ובכללם פליטים יהודים, נוצרים ופליטים אחרים ממדינות המזרח התיכון. ההחלטה קוראת לנשיא להורות לפקיד ארה"ב המשתתפים בשיחות על המזרח התיכון:

2" (א)...להבטיח שכל החלטה, הנוגעת לסוגיית הפליטים במזרח התיכון ומכילה התייחסות לפתרון הדרוש לפליטים הפלסטינים, חייבת לכלול התייחסות מפורשת באותה מידה לפתרון בעיית הפליטים היהודים מארצות-ערב; וכן:

2 (ב) להבהיר שממשלת ארצות הברית תומכת בעמדה לפיה, כחלק בלתי-נפרד מכל שלום ערבי-ישראלי כולל, יש לפתור גם את בעיית הפליטים מן המזרח התיכון, מצפון-אפריקה ומן המפרץ הפרסי, באופן שיכלול הכרה בזכויותיהם הלגיטימיות ובאבידות שנגרמו לכל הפליטים שנעקרו מארצות-ערב, ובכללם יהודים, נוצרים וקבוצות אחרות.⁴⁷

אפשר שהחיפוש אחר פתרון צודק ל"אבידות שנגרמו לכל הפליטים" אינו בעייתי כפי שרבים סבורים. אכן, יש הטוענים כי ישראל לא תרשה לעצמה לעולם להיחשב האחראית היחידה לאבידות שנגרמו לפליטים הפלסטינים. בדומה לכך, רק מעטים מאמינים כי מנהיגי מדינות-ערב יסכימו לפצות את הפליטים היהודים על אבידותיהם כתוצאה מעקירתם מארצות-ערב. נוכח מבוי סתום לכאורה זה, ובמחווה אירופית משהו, קבע ארגון האומות המאוחדות תקדים בינלאומי ל"ועדת פיצוי", שעשויה בסופו של דבר לשמש מודל נוח למציאת פיצוי צודק לפליטים יהודים ופלסטינים כאחד.

קרן בינלאומית

בשני סבבים של משא-ומתן פלסטיני-ישראלי, נדון הצורך ליצור קרן בינלאומית כחלק מכל הסכם שלום כולל במזרח התיכון.

ביולי 2000, מיד לאחר פסגת קמפ-דייוויד, היה זה הנשיא ביל קלינטון שהציג לראשונה את הרעיון של קרן בינלאומית. וכך אמר בריאיון לטלוויזיה בישראל:

"יהיה צורך בהקמת קרן בינלאומית כלשהי עבור הפליטים. מעניין שבשני הצדדים קיים עניין בהקמת קרן כזאת, שתפצה את הישראלים שהפכו לפליטים בגלל המלחמה שפרצה אחרי הקמת מדינת-ישראל. ישראל מלאה אנשים, יהודים, שחיו בארצות שהן ברובן ערביות, ובאו לישראל מפני שהפכו לפליטים בארצותיהם שלהם.

ואני חושב שאני יכול לחשוף כאן עוד חדשות טובות בעקבות הפסגה. הפלסטינים אמרו שלדעתם גם לאנשים אלה מגיע פיצוי. נצטרך אם כן להקים קרן, ונתרום...⁴⁸

הרעיון של קרן בינלאומית הועלה שוב בשיחות טאבה, בינואר 2001. הקטע שלהלן לקוח מן הדוח של מיגל מורטינוס, שליחו המיוחד של האיחוד האירופי למזרח התיכון, על שיחות טאבה:

3.3" פיצוי

שני הצדדים מסכימים להקמת ועדה בינלאומית וקרן בינלאומית שישמשו מנגנון לטיפול בכל היבטי הפיצוי. שני הצדדים הסכימו כי פיצוי 'בסכום קטן' ישולם לפליטים בהליך 'מקוצר' ותביעות לפיצוי על אבדן רכוש מתחת לסכום מסוים יידונו במסגרת ההליך 'המקוצר'.⁴⁹

הכוונה היתה כי קרן כזו, לפיצוי שתי אוכלוסיות הפליטים, תמומן על ידי הקהילה הבינלאומית. מעורבות רב-צדדית תספק גם תמיכה ולגיטימציה לכל פתרון כולל במזרח התיכון. במהלך הריאיון הנזכר בטלוויזיה הישראלית, אמר קלינטון כי הוא פנה לחברות ה-G-8 וכן לגורמים אחרים, בעניין התרומה לקרן הבינלאומית:

"נצטרך להקים קרן ונתרום. פניתי ל-G-8 באוקינאווה גם כדי לדווח וביקשתי מהאירופים ומהיפנים שיתרמו גם הם."

זה היה ביולי 2000. בדוח על שיחות טאבה, שהוכן כעבור שישה חודשים על ידי מורטינוס, צוין כי ישראל הסכימה כבר לתרום לקרן הבינלאומית:

"3.3 חלה גם התקדמות בעניין פיצויי ישראלי על אבדן חומרי, קרקע ונכסים שהופקעו, לרבות הסכמה על תשלום בסכום כולל מצד ישראל, או סכום נאות שעליו יוסכם, שיזרם לקרן הבינלאומית."

יש הסבורים כי אין היגיון בהקמת קרן בינלאומית כזו, עם מנדט לפצות את כל הצדדים המעורבים באותו סכסוך. לאמתו של דבר, רק לפני עשור שנים קבע ארגון האומות המאוחדות תקדים כאשר הקים "ועדת פיצוי" שעשויה לשמש דגם לפיצוי צודק, הן לפליטים היהודים והן לפלסטינים.

הקרן של ועדת הפיצוי של האו"ם (UNCC) הוקמה מכוח החלטה S/RES/687 שאומצה על ידי מועצת הביטחון בכינוסה מס' 2987 שהתקיים ב-20 במאי 1991. ההחלטה מייחסת לעיראק אחריות לאבדן, נזקים ופגיעות שנגרמו במישורין עקב פלישתה הפושעת לכווית והיא מקימה קרן לתשלום פיצויים לנפגעים.⁵⁰ מאז הקמתה פתרה UNCC כ-2.6 מיליון תביעות⁵¹ בסכום שנאמד ב-320 מיליארד דולר.⁵² בין הנפגעים מטילי הסקאד העיראקיים, קיבלו פיצוי תושבים בכווית, בערב הסעודית ובאיראן.

וכך, אחרי יותר ממחצית המאה של הזנחת זכויות הפליטים היהודים, מצא ארגון האו"ם – גם אם שלא במתכוון – את המנגנון המתאים להכרה בזכויות כל פליטי המזרח התיכון ולפיצויים.

אם ימשיך האו"ם או גופים בינלאומיים אחרים להתעלם מזכויות הפליטים היהודים מארצות-ערב או לדחותן, יהיה בכך כדי לאושש את הטענות בדבר אי-צדק בעבר ובהווה.

אי הצדק הראשון היה בהפרה ההמונית של זכויות האדם של היהודים בארצות-ערב.

אי הצדק השני היה בהיעדר כל תגובה הולמת של האו"ם למצוקתם של למעלה מ-850 אלף יהודים שנעקרו מארצות-ערב.

היום יהיה זה אי הצדק השלישי אם האו"ם ימשיך להכיר בזכויותיה של אוכלוסייה אחת בלבד – הערבים הפלסטינים – בלי שיכיר במקביל באותן זכויות של הקרבנות האחרים של אותו סכסוך עצמו – הפליטים היהודים מארצות-ערב.

- 1 Carole Basri, "The Jewish Refugees from Arab Countries: An Examination of Legal Rights – A Case Study of the Human Rights Violations of Iraqi Jews", *Fordham International Law Journal* 26:3, article 6 (2002): 659.
- 2 ססיל רות, עורך, **אנציקלופדיה יודאיקה**, 1971.
- 3 ב-8 בדצמבר 2005 נאם אחמדינ'ג'אד בפני ועידת הפסגה של מדינות האסלאם בערב הסעודית, כפי שדווח באתר <http://www.politics.ie/foreign-affairs/4463-iranian-president-why-cant-europe-take-israel.html> כמו כן דווח באותו יום בחדשות ה-BBC תחת הכותרת: "נשיא איראן אומר: הזינו את ישראל".
- 4 ריאיון עם נשיא איראן, מחמוד אחמדינ'ג'אד, **דר שפיגל**, 28 במאי 2006, ראו: <http://www.spiegel.de/international/spiegel/0,1518,418660,00.html>.
- 5 Bat Ye'or, *Islam and Dhimmitude: Where Civilizations Collide* (Madison, NJ: Fairleigh Dickinson University Press, 2001), 21.
- 6 חוק מס' 1 משנת 1950 שכותרתו "תוספת לפקודה על ביטול אזרחות עיראקית" - Official Iraqi Gazette, March 9, 1950.
- 7 חוק מס' 5 משנת 1951, שכותרתו "החוק לפיקוח ולניהול רכוש יהודים שאיבדו את אזרחותם העיראקית", Official Iraqi Gazette, March 10, 1951 (English version), 17.
- 8 חוק מס' 391 משנת 1956, חלק 1(a), Revue Egyptienne du Droit International, vol. 12, 1956, p. 80.
- 9 Maurice Roumani, *The Jews from Arab Countries: A Neglected Issue* (New York: WOJAC, 2; WOJAC'S Voice 1:1, January 1983).
- 10 United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), "Convention Relating to the Status of Refugees of 1951", Article 1(A), 28 July, 1951, (נוסח עברי: אתר אמנסטי אינטרנשיונל: <http://www.amnesty.org.il/?CategoryID=244>), &ArticleID=131.
- 11 Stanley A. Urman, chapter on UNWRA in *The United Nations and Middle East Refugees: The Differing Treatment of Palestinians and Jews*, PhD dissertation, Rutgers University, 2010, 189-198.
- 12 Stanley A. Urman, chapter on UNHCR in *ibid*, 200-224.
- 13 ניתוח שנגזר ממערכת המידע של האו"ם בשאלת פלסטין (UNISPAL), החלטות מועצת הביטחון: <http://unispal.un.org/unispal.nsf/vCouncilRes?OpenView>
- 14 מערכת המידע של האו"ם בשאלת פלסטין (UNISPAL), החלטות העצרת; ראו: <http://unispal.un.org/unispal.nsf/vGARes?OpenView>
- 15 מערכת המידע של האו"ם בשאלת פלסטין (UNISPAL), החלטות UNHRC; ראו: <http://unispal.un.org/unispal.nsf/vCHRRes?OpenView>
- 16 מערכת המידע של האו"ם בשאלת פלסטין (UNISPAL), החלטות ECOSEC; ראו: <http://unispal.un.org/unispal.nsf/vecosECOSECRes?OpenView>
- 17 Urman, *United Nations and Middle East Refugees*, 131-135.
- כרגע, כהמשך לדפוס הידוע, יש ארבע החלטות של האו"ם המתקבלות מדי שנה ברוב עצום, והן מאוששות את הזכויות ואת הפיצוי לפליטים הפלסטינים בלבד, ואלו הן:
- "Assistance to Palestinian Refugees," "Persons displaced as a result of the June 1967 and subsequent hostilities," "Operations of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East," and "Palestine refugees' properties and their revenues".
- 18 מבוסס על סיכום כל השנים על פי דוחות UNRWA; ההוצאה לכל שנה מתורגמת למחירי 2007 על פי מדד המחירים לצרכן בארה"ב. ראו: Sidney Zabudoff, "The Palestinian Refugee Issue: Rhetoric vs. Reality," *Jewish Political Studies Review* 20:1-2 (Spring 2008): 7.
- 19 Urman, *United Nations and Middle East Refugees*, 217-222.
- 20 UNHCR "Financial Figures," <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c1a.html>
- 21 <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=253>
- 22 United Nations General Assembly, Second Session, Official Records, Ad Hoc Committee on the Palestinian Question, Summary Record of the Thirtieth Meeting, Lake Success, New York, November 24, 1947 (A/AC.14/(SR.30).

- 23 שם.
- UN General Assembly, Second Session, Official Records, Verbatim Record of the Plenary Meeting, November 24
28, 1947, p 1391
- .UNHRC, Human Rights Commission, Document E/CN.4/SR.1080, 1970 25
- United Nations 2283rd, General Plenary Meeting Assembly, Twenty-Ninth Sessions on Wednesday, 26
November 13, 1974, New York, A/PV, p. 2283
- Ya'akov Meron, "The Expulsion of the Jews from the Arab Countries: The Palestinians' Attitude toward It and 27
Their Claims," in Malka Hillel Shulewitz, ed., *The Forgotten Millions: The Jewish Exodus from Arab Lands* (New
York: Cassell, 1999), 83
- .UNHRC, Human Rights Commission, Document E/CN.4/SR.1081, 1970 28
- United Nations Refugee Fund (UNREF) Executive Committee, UNREF "Summary Record" of June 5, 1957 meeting, 29
p. 4
- שם, עמ' 5. 30
- UN Economic and Social Council, One Hundred and Seventy-Fourth Meeting, Held at Lake Success, New York, 31
March 11, 1948, p. 485
- .Human Rights Commission, Document E/CN.4/SR.1010, February 27, 1969 32
- .Human Rights Commission, Document E/CN.4/SR.1011, February 27, 1969 33
- General Assembly, 5th Emergency Special Session, Agenda item 5, "The Question of the Treatment of Minorities," 34
A/6797, Article 218, September 15, 1967
- .Human Rights Commission, Document E/CN.4/SR.1011, February 27, 1969 35
- .Alan M. Dershowitz, *Chutzpah* (Boston: Touchstone, 1992), 224 36
- Analysis of UN Security Council and General Assembly Resolutions, charts. Appendices A & B, in Urman, 37
Stanley A. *The United Nations and Middle East Refugees: the Differing Treatment of Palestinians and Jews*.
(Ph.D. Thesis) New Brunswick, NJ: Rutgers University, 2010
- אפגניסטן, אלג'יריה, צ'אד, מצרים, גינאה, אינדונזיה, איראן, ירדן, כוית, לבנון, לוב, מלזיה, מאלי, מאוריטניה, מרוקו, ניג'ר, פקיסטן, 38
פלסטין, ערב הסעודית, סנגל, סומליה, סודן, תוניסיה, טורקיה, תימן, בחריין, עומן, קטאר, הרפובליקה הערבית הסורית, איחוד
הנסיכויות, סיריה, ליאון, בנגלדש, גבון, גמביה, גינאה-ביסאו, אוגנדה, בורקינה-פסו, קמרון, קומורו, עיראק, המלדיבים, ג'יבוטי,
בנין, ברוניי, דאראסלאם, ניגריה, אזרבייג'ן, אלבניה, קירגיסטן, טג'יקיסטן, טורקמניסטן, מוזמביק, קזחסטן, אוזבקיסטן,
סורינאם, טוגו, גינאה, חוף השנהב.
- אלבניה, בולגריה, צ'כוסלובקיה, מזרח-גרמניה, הונגריה, פולין, רומניה. 39
- ארמניה, אזרבייג'ן, בלרוס, אסטוניה, גיאורגיה, קזחסטן, קירגיסטן, לטביה, ליטא, רוסיה, טז'יקיסטן, מולדובה, רוסיה, אוקראינה, 40
אוזבקיסטן.
- אוגנדה, אלג'יריה, אנגולה, אריתריאה, אתיופיה, בוטסואנה, בורונדי, בורקינה פאסו, בנין, גאנה, גבון, ג'יבוטי, גינאה, גינאה ביסאו, 41
גינאה המשוונית, גמביה, דרום-אפריקה, הרפובליקה המרכז אפריקאית, זימבבואה, זמביה, חוף השנהב, טוגו, תוניסיה, טנזניה, לוב,
ליבריה, לסותו, מאוריטניה, מאוריציס, מאלי, מדגסקר, מוזמביק, מלאווי, מצרים, ניז'ר, ניגריה, נמיביה, סאו טומה ופרינסיפה,
הרפובליקה הדמוקרטית של סהרה הערבית, סודן, סוודילנד, סומליה, סיריה, ליאון, סיישל, סנגל, צ'אד, קומורו, הרפובליקה של
קונגו, הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו, קייפ-ורדה, קמרון, קניה, רואנדה,
- אוגנדה, אוזבקיסטן, איחוד הנסיכויות, אינדונזיה, איראן, אקוודור, אריתריאה, אתיופיה, בוטסואנה, בוליביה, בורונדי, בורמה 42
(מיאנמר), בורקינה פאסו, ברוניי, גאנה, גבון, גואטמלה, גינאה, ג'יבוטי, גינאה, גינאה המשוונית, גינאה-ביסאו, גמביה, ג'מייקה,
גרנדה, דומיניקה, דרום-אפריקה, האיטי, הודו, הונדורס, הפיליפינים, הרפובליקה הדומיניקאית, הרפובליקה הדמוקרטית של
קונגו, הרפובליקה המרכז-אפריקנית, וייטנאם, ונואטו, ונצואלה, זימבבואה, זמביה, חוף השנהב, טוגו, תוניסיה, טורקמניסטן,
טימור המזרחית, טנזניה, טרינידד וטובגו, ירדן, כוית, לאוס, לבנון, לוב, ליבריה, לסותו, מאוריטניה, מאוריציס, מאלי, מדגסקר,
מוזמביק, מונגוליה, מלאווי, המלדיבים, מלזיה, מצרים, מרוקו, ניז'ר, ניגריה, ניקרגואה, נמיביה, נפאל, סאו טומה ופרינסיפה, סוגן,
סוודילנד, סומליה, סוריה, סורינאם, סיריה, לאון, סיישל, סינגפור, סנגל, סנט וינסנט והגרנדינים, סנט לוסיה, סנט קיטס נוויס,
סרי לנקה, עומאן, עיראק, ערב הסעודית, פלסטין, פנמה, פפואה גינאה החדשה, פקיסטן, פרו, צ'אד, צ'ילה, קובה, קולומביה,
קומורו, קונגו, קוריאה הצפונית, קטאר, קייפ ורדה, קמבודיה, קמרון, קניה, רואנדה, תאילנד, תימן.
- מועצת הביטחון של האו"ם S/PV.1382, סעיף 67. 43
- .Security Council Official Records, November 22, 1967, S/PV.1382, para. 117 44
- Arthur J. Goldberg, "Resolution 242: After 20 Years," Security Interests, National Committee on American Foreign 45
Policy, April 2002

- 46 דברי מזכיר המדינה, ג'יימס א' בייקר השלישי, בפני הארגון לקראת מו"מ רב-צדדי על המזרח התיכון, בית האיגודים, מוסקבה, 28 בינואר 1992, מחלקת המדינה.
- 47 החלטה H. Res. 185, של בית הנבחרים האמריקני, <http://www.govtrack.us/congress/billtext.xpd?bill=hr110-1851>, 2008.
- 48 ריאיון בטלוויזיה הישראלית, 28 ביולי 2000 (קטע תמליל של הבית הלבן).
- 49 פורסם לראשונה בעיתון **הארץ** ב-14 בפברואר 2002 וב**אל בלב**, ראו: <http://www.al-bab.com/arab/docs/pal/ta2001.htm>
- 50 S.C. Res. 687, U.N. SCOR, 46th Sess., 2981st mtg. P 16, U.N. Doc. S/RES/687 (1991)
- 51 A Wiser Peace: An Action Strategy for a Post-Conflict Iraq, Supplement I: Background Information on Iraq's Financial Obligations CSIS, 2003, http://www.csis.org/isp/wiserpeace_I.pdf
- 52 UNCC <http://www.unog.ch/uncc/theclaims.htm>

זכויותיה של ישראל בשטחים ובהתנחלויות בעיני הקהילה הבינלאומית

במשך למעלה מ-40 שנה משננים באו"ם את הביטויים "ישראל הכובשת", "השטחים הפלסטיניים הכבושים" ומתייחסים אל ההתנחלות כאל מפעל בלתי-חוקי. **השגריר אלן בייקר** מדגיש כי הסכם הביניים בין ישראל לבין הפלסטינים מ-1995 שינה את מעמדם של השטחים ואת מעמדו של כל אחד מן הצדדים להסכם, ויצר מעמד מיוחד במינו שהתקבל על שני הצדדים ונתמך על ידי האו"ם, ארצות הברית, האיחוד האירופי, מצרים, ירדן, רוסיה ונורבגיה שחתמו על ההסכם כעדים. על פי מעמד זה המשך נוכחותה של ישראל בגדה המערבית מכוח ההסכם נהנית מתמיכה רשמית של אש"ף. על כן אי-אפשר לטעון בצורה כלשהי של תמרון פוליטי או לוליינות חוקית – כי שטח זה הוא "שטח כבוש".

פעילות בנייה של כל אחד מן הצדדים באותם שטחים המצויים תחת שליטתו אושרה במפורש בהסכם. נוכחותה של ישראל בשטחי הגדה המערבית, עד להשלמת המשא-ומתן על מעמד הקבע, נקבעה תוך הסכמה מפורשת של ההנהגה הפלסטינית, וכך היא אינה יכולה להיחשב כיבוש.

זאת ועוד: ניתוח ההקדמה ל"אמנת ג'נבה הרביעית" והפרשנות הרשמית של הצלב האדום הבינלאומי, מבהירים לחלוטין כי סעיף 49 לאמנה לא נועד, ואינו יכול לחול על פעילות ההתיישבות של ישראל. לכן אין כל יסוד במשפט לתיאור פעילות ההתיישבות הישראלית כבלתי-חוקית.

זכויותיה של ישראל בשטחים ובהתנחלויות בעיני הקהילה הבינלאומית

אלן בייקר

במשך למעלה מיובל שנים אימץ ארגון האומות המאוחדות אינספור החלטות החוזרות על עצמן מדי שנה בשנה על היבטים שונים של בעיית המזרח התיכון, וספציפית בסוגיות הנוגעות לשטחים, כאשר ההתייחסות אל ישראל היא כמעט תמיד כאל "ישראל, הכוח כובש" ואל השטחים כאל "השטחים הפלסטיניים הכבושים". גם ההתייחסות העקבית של האו"ם כלפי מדינות ההתנחלות של ישראל היא כאל מדיניות בלתי-לגיטימית הנוגדת את החוק.

מונחים כוללניים וחובקי-כול אלה היו ל"lingua franca" (שפה מקובלת) של האו"ם – מונחים שגורים שאינם מעוררים כל מחשבה או דיון בשאלת דיוקם החוקי, ההיסטורי או המדיני. כך גם אין כל קשר בינם לבין ההתפתחויות החדשות באזור. הם התקבעו כחלק מהמציאות של העצרת הכללית וזרועותיה האחרות של מערכת האו"ם.

די בסקירת 14 ההחלטות לעניין המזרח התיכון שאומצו בעצרת הכללית ה-65 בשנת 2010¹ כדי לעמוד על החזרה המתמדת והשימוש האוטומטי במונחים אלה בניסוחיהם השונים. הכפלתם ב-50 שנות שטיפת-מוח בהחלטות האו"ם מסבירה בנקל כיצד הפכו מונחים כגון "ישראל, הכוח הכובש" וכן "השטחים הפלסטיניים הכבושים" למקובלים בשיח השגור באו"ם.

למרבה הפלא, התייחסות זו אינה מוגבלת למעמדה של ישראל בשטחי הגדה המערבית. חרף פינוי אזורי ישראל וכוחותיה מרצועת-עזה, וחרף פירוק ההתנחלויות בשנת 2005, מוסיפים גופי האו"ם לנקוט מונחים אלה בהחלטות, בדוחות ובתיעוד מעמדה של ישראל ברצועת-עזה.²

לאור ההתפתחויות שחלו במרוצת השנים – בהן חתימת ההסכמים בין ישראל לאש"ף, התמיכה בהם ואישורם על ידי האו"ם והשינויים שיצרו במעמד הצדדים ביחס לשטחים – עולה שאלה בדבר מידת הדיוק או הרלוונטיות של השימוש המתמיד במונחים השגורים הללו, ונשאלת השאלה אם הם אכן משקפים מציאות בינלאומית או שמא את משאלות הלב של מי שבוחר להשתמש בהם ושל המדינות החברות בארגון, שבעיוורונן ממשיכות לתמוך בהם ללא עוררין.

מעמדה של ישראל בשטחים אכן התפתח על פני הזמן ולווה בדיון מתמיד על טבעו.

בעקבות מלחמת ששת הימים, ב-1967, סבר חלק בולט מהקהילה הבינלאומית, מסיבות שונות, של ישראל מעמד קלאסי של כובש – דעה שקיבלה תוקף בהחלטות העצרת הכללית של האו"ם. לעומתם סברו אחרים ובעיקר ישראל עצמה, שהשליטה הישראלית בשטחים נוצרה מתוקף נסיבות של מלחמה לגיטימית להגנה עצמית.³ עוד היבט חוקי והיסטורי בעל משמעות נוגע לשאלת נוכחותה של ישראל בשטחי הגדה המערבית (יהודה ושומרון), כנובעת מזכויות היסטוריות שהוענקו לעם היהודי מתוקף הצהרת בלפור ואושרו בהחלטת חבר הלאומים מ-1922. אלו הקנו לעם היהודי בית לאומי בכל חלקי פלשתינה המנדטורית ואפשרו "התיישבות צפופה בארץ". תקפותה של החלטה זו מעבר לימי חבר הלאומים השתמרה בסעיף 80 למגילת האו"ם, לפיו זכויות המוקנות לעמים על ידי מסמכים בינלאומיים, ייוותרו ללא שינוי – ומכאן שהן עדיין תקפות.⁴

יהיו אשר יהיו ההשקפות בדבר מעמדה של ישראל בשטחים עד חתימת הסכמי אוסלו בין ישראל לאש"ף ב-1993, אין ספק שמעמדה החוקי והפוליטי של רצועת-עזה והגדה המערבית עבר שינוי מהותי. העובדה שהקהילה הבינלאומית סירבה בעקביות להכיר בכך והיא ממשיכה להיכשל בכך תוך הנצחת אי-דיוקים מגוחכים ומנותקים מכל מציאות בהחלטות האו"ם, מצביעה אולי על העיוורון הסלקטיבי הננקט כלפי ישראל ועל השימוש המניפולטיבי של הקהילה הבינלאומית בידי הערבים ומדינות האסלאם.

גם אם היתה הצדקה כלשהי לנקודות-מבט אלו בדבר מעמדה של ישראל בשטחים, אף אחד בקהילה הבינלאומית – והאו"ם בכללה – אינו יכול לשלול את העובדה שעם חתימתן של ישראל וההנהגה הפלסטינית על הסכם הביניים ב-1995,⁵ במעמדם ובחתימתם של מנהיגי ארצות הברית, האיחוד האירופי, מצרים, ירדן, רוסיה ונורבגיה כעדים על המסמך, חל שינוי במעמד השטחים ובמעמדו של כל צד ביחס אליהם.

הנסיבות הייחודיות של השטח ומערכת היחסים יוצאת הדופן בין ישראל לפלסטינים

ההסכמים שנחתמו בין הפלסטינים לבין ממשלת ישראל, שאושרו והוכרו על ידי האו"ם,⁶ הולידו משטר מיוחד (Lex specialis) המסדיר את היחסים ביניהן, את יחסו של כל צד כלפי השטח שבשליטתו ובאחריותו ואת זכויותיו וחובותיו בשטח הנדון.⁷

הסכמים אלה⁸ מכסים את כל הסוגיות המרכזיות בין הצדדים, ובכללן סוגיות של משילות, ביטחון, בחירות, אזורי שיפוט וסמכות, זכויות-אדם, משפט וכיו"ב. בהתייחסם לזכויות ולחובותיו של כל צד בשטח הנתון לשיפוט – עד להשלמת המשא-ומתן על הסדרי הקבע – לא נקבעה כל הוראה המגבילה תכנון וייעוד השטח או המשך הבנייה בערים, בהתנחלויות ובכפרים, או הקובעת הקפאת בנייה כזו. סעיף 27 לנספח III (הנספח לעניינים אזרחיים) להסכם 1995, מגדיר את התנאים המוסכמים לתכנון ולייעוד השטח ולסמכויות הבנייה בשטחים, והוא אינו מציב מגבלה כלשהי על הצדדים באשר לבנייה בשטח הנתון לשליטתו.⁹

השינוי המשפטי והפוליטי המרכזי שהתחולל מתוקף ההסכם הוא ששני הצדדים הסכימו – בכפוף לתוצאות המשא-ומתן שיתקיים ביניהם על הסדר הקבע – לחלק ביניהם בהתאמה את שטחי הגדה המערבית לשטחי A ו-B (שטח-שיפוט פלסטיניים) ושטח C (שטח-שיפוט ישראלי).¹⁰

הצדדים הגדירו את סמכויותיו ואחריותו של כל צד בשטח שבשליטתו. בשטח A (ערים מרכזיות וערים צפופות-אוכלוסין) העבירה ישראל לרשות הפלסטינית את כל הסמכויות והאחריות, ללא יוצא מן הכלל, לרבות סמכויות ביטחון ושיטור. בשטח B העבירה ישראל את כל הסמכויות והאחריות, להוציא ביטחון, על הכפרים שהיוו את רוב השטח. שטח C, שאין בו מרכזי אוכלוסייה וכפרים פלסטיניים, כולל את ההתנחלויות הישראליות והמתקנים הצבאיים. מכאן שסמכויותיה של ישראל ואחריותה בשטח C כוללות את כל ההיבטים הנוגעים לישראלים תושבי ההתנחלויות ולמתקנים הצבאיים – הכול בכפוף לתוצאות המשא-ומתן על הסדר הקבע.

חלוקה זו של השליטה, הסמכויות והאחריות, התקבלה על דעת הפלסטינים בהסכם 1995 ואף הוכרה על ידי האו"ם. בכך היא שינתה באופן רדיקלי את מעמדו ומהותו של השטח. המשך נוכחותה של ישראל בשטח C, בכפוף למשא-ומתן על הסדר הקבע, זכתה לגושפנקה של הרשות הפלסטינית. שום תעלול או לוליינות משפטית לא יוכלו להציג שטחים אלה כאילו הם "שטח כבוש", ומכאן שגם לא ניתן להגדיר את ישראל כאילו היא "כוח הכובש". נוכחותה בגדה המערבית זכתה לגושפנקה מההנהגה הפלסטינית המרכיבה את אש"ף.

סוגיית ההתנחלויות

גם טבען החוקי של ההתנחלויות הישראליות, שהגדרתן כבלתי-חוקיות הפכה זה מכבר לקלישאה במונחי האו"ם, הוא חלק בלתי-נפרד מן המשטר המיוחד (lex specialis) שנובע מהסכמי אוסלו. ההנהגה הפלסטינית אינה יכולה להאשים את ישראל בהפרה לכאורה של אמנת ג'נבה הרביעית מ-1949, כדי לעקוף את הסכמתם לזכויות ולאחריות שנקבעו בהסכם הביניים ואת הכרת הקהילה הבינלאומית בתוקף ההסכם.

בהצהרת העקרונות שנחתמה בין ישראל לאש"ף ב-1993, התקבל נושא ההתנחלויות כאחד מנושאי הליבה, ששב ועלה מאז בכל הסכם, לרבות בהסכם הביניים מ-1995 – שהצדדים נדברו לדון בו במסגרת המשא-ומתן על הסדר הקבע.¹¹ זהו מרכיב של הסכמה הדדית בהבנות שבין ישראל להנהגה הפלסטינית. ההנהגה הפלסטינית קיבלה עליה את העובדה שהיא אינה יכולה לממש סמכות שיפוט בשטח C בסוגיות של הסדר הקבע, לרבות ההתנחלויות, אלא בכפוף לתוצאות המשא-ומתן על הסדר הקבע.

מכאן שהסכמי אוסלו אינם כוללים כל איסור, הגבלה או הקפאה של בנייה ישראלית בשטח C.

למעשה, המשלחת הפלסטינית ביקשה במהלך המשא-ומתן על הסכם הביניים ב-1995 כי יצורף "מכתב נלווה", בנוסח מוסכם, בו תתחייב ישראל להגביל את הבנייה בשטח C בתקופת יישום ההסכם ובמהלך המשא-ומתן שיבוא בעקבותיו. טיוטות אחדות של "מכתב נלווה" כזה החליפו ידיים בין המשלחות, עד שישאל הסכימה לנוסח המגביל את פעילות הבנייה על בסיס החלטת-ממשלה שתאומץ למטרה זו, אך בסופו של דבר משכה המשלחת הפלסטינית את בקשתה למכתב הנלווה.

חוקיותן של ההתנחלויות הישראליות

סוגיית חוקיותן של ההתנחלויות והרציונל שביסוד מדיניות ההתנחלות של ישראל העסיקו במשך שנים את תשומת הלב של הקהילה הבינלאומית. יעידו על כך אינספור דוחות של גופים שונים של האו"ם, החלטות¹² והצהרות פוליטיות של ממשלות ומנהיגים בדרגים שונים. ההתנחלויות הישראליות נתפסות כהפרה של החוק הבינלאומי, ובמיוחד של סעיף 49 לאמנת ג'נבה הרביעית מה-12 באוגוסט 1949, ביחס ל"הגנה על אזרחים בעת מלחמה".¹³ אולם פרט לקלישאות הרגילות בדבר "אי-חוקיותן של ההתנחלויות הישראליות" או "ההפרה הבוטה" של אמנת ג'נבה, ששבו ועלו אף בבית הדין הבינלאומי בהאג,¹⁴ לא הושקע כמעט מאמץ של ממשל בירור ההיגיון המשפטי וההנמקה המהותית שביסוד עמדה זו. עם זאת, קיימים גורמים רלוונטיים שחייבים לקחת בחשבון כשמטילים על ישראל אשמה כה כבדה, ואלה הם:

- ◀ תוכנה של פסקה 6 לסעיף 49 של אמנת ג'נבה הרביעית, הנסיבות והסיבות להכללתה באמנת ג'נבה בדצמבר 1949;
- ◀ הנסיבות יוצאות הדופן השוררות בשטח וההקשר של מערכת היחסים הישראלית-פלסטינית, אשר התפתחה ביניהם כאמור מאז 1993 בשורה של הסכמים. הסכמים אלה יצרו את המסגרת המיוחדת שגוברת על כל הקביעות הכלליות שאינן עולות אתה בקנה אחד.



הנשיא ביל קלינטון, ראש ממשלת ישראל יצחק רבין ומנהיג אש"ף יאסר ערפאת, חותמים על הסכם הביניים אוסלו ב' ב-28 בספטמבר 1995, בבית הלבן (צילום באדיבות סוכנות AP/דאג מילס)

האם סעיף 94 של אמנת ג'נבה הרביעית הוא ישים לעניין ההתנחלויות הישראליות?

מיד עם תום מלחמת העולם השנייה התעורר הצורך לנסח אמנה בינלאומית שתגן על אוכלוסייה אזרחית בעת עימות מזוין. זאת, על רקע מספרם העצום של אזרחים שנאלצו לנטוש את בתיהם במהלך המלחמה, ובהיעדרה הבולט של הגדרה כלשהי של אמצעי-הגנה יעילים על אזרחים באמנות שהיו עד אז בתוקף.¹⁵ בהקשר זה קובעת פסקה 6 לסעיף 49 של אמנת ג'נבה הרביעית:

"הכוח הכובש לא יגרש או יעביר חלקים מהאוכלוסייה האזרחית שלו אל תוך השטחים שכבש."¹⁶

הפרשנות הרשמית והמוסמכת של הגוף המנהל את הצלב האדום הבינלאומי – הוועד הבינלאומי של הצלב האדום (ICRC) – שפורסמה ב-1958 ונועדה לסייע ל"ממשלות ולכוחות מזוינים.... שנקראו ליטול אחריות ביישום אמנות ג'נבה..."¹⁷, מבהירה תנאי זה כדלקמן:

"הדבר נועד למנוע נוהג שאומץ במהלך מלחמת העולם השנייה על ידי מעצמות שונות, שהעבירו חלקים מאוכלוסיותיהן לשטחים כבושים ממניעים פוליטיים וגזעניים, או, לטענתן, כדי להקים מושבה (קולוניה) בשטחים אלה. העברות כאלו הרעו את התנאים הכלכליים של האוכלוסייה המקומית והעמידו בסכנה את קיומה כקבוצה נפרדת."

במילים אחרות, על פי פרשנות ה-ICRC, סעיף 49 מתייחס לגירוש, שמשמעותו העברה בכפייה של אוכלוסיית הכוח הכובש אל תוך שטח כבוש. ההיסטוריה מלמדת שבמלחמת העולם השנייה אולצו יותר מ-40 מיליון בני-אדם להגר, פונו, נעקרו וגורשו, ובכללם 15 מיליון גרמנים, חמישה מיליון אזרחים סובייטים, מיליוני פולנים, אוקראינים והונגרים.

מספרם העצום של הנפגעים, וכן המטרות והיעדים שהנחו את תנועת האוכלוסין, מדברים בעד עצמם. אין לקשור ולו אחת מנסיבות אלו למדיניות ההתנחלות של ישראל. הנסיבות בהן נוסח סעיף 49(6) לאמנת ג'נבה, ובמיוחד הפרשנות שהוסיף לו הוועד הבינלאומי של הצלב האדום, מטילים ספק כבד באשר לזיקה שמייחסת הקהילה הבינלאומית לסעיף שעליו היא נסמכת כדי לקבוע את אי-חוקיותן של ההתנחלויות הישראליות. ניתן לתהות אם אין כאן פרשנות שגויה, אי-הבנה או אפילו עיוות של תוכן הסעיף.

בשנת 1990 פסק המשפטן הבינלאומי, פרופ' יוג'ין ו' רוסטאו, מי שהיה דיקן בית הספר למשפט באוניברסיטת ייל ותת-מזכיר המדינה האמריקני:

"האמנה אוסרת על המעשים הבלתי-אנושיים שביצעו הנאצים והסובייטים במלחמת העולם השנייה ולפניה – העברה מסיבית של אנשים אל תוך ומחוץ לשטחים כבושים למטרות השמדה, עבודות-כפייה או קולוניזציה, למשל.... המתיישבים היהודים, יודגש, באו מרצונם מעל לכל ספק. ממשלת ישראל לא 'עקרה' או 'העבירה' אותם לאזור, והמעבר שלהם לא לוה במעשי זוועה או בהשלכות מזיקות על האוכלוסייה הקיימת, שאותם מעשים נועדה אמנת ג'נבה למנוע."¹⁸

השגריר מוריס אברהם, שכהן בצוות האמריקני במשפטי נירנברג ולימים השתתף בניסוח אמנת ג'נבה הרביעית, צוטט כמי שקבע שהאמנה:

"לא נועדה להתייחס למצבים כמו ההתנחלויות הישראליות בשטחים הכבושים, אלא להעברה בכפייה, עקירה או יישוב-מחדש של מספר רב של אנשים."¹⁹

באופן דומה התייחס המשפטן הבינלאומי פרופ' יוליוס סטון לאבסורד שבקביעה כאילו יש בהתנחלויות הישראליות הפרה של סעיף 49(6):

"האירוניה מגיעה לכדי אבסורד בטענה שסעיף 49(6), שנועד למנוע הישנות של מדיניות רצח-עם מן הסוג הנאצי והפיכת אזורים מטרופוליטניים ל-'יודנריין', נתפס כיום כאילו ניתן להחיל אותו על.... הגדה המערבית... שתהפוך ליודנריין ותוחזק, גם במחיר של שימוש בכוח, על ידי ממשלת ישראל ונגד רצון תושביה. השכל הישר וההקשר ההיסטורי והמעשי המדויקים שוללים פרשנות כה מעוותת של סעיף 49(6)."²⁰

סעיף 49(6) מנוסח באופן המניח מעורבות ממשלתית בהעברה כפויה של אזרחיה. אלא שישראל לא עקרה מעולם בכוח את אזרחיה או העבירה אותם במספרים מאסיביים לשטחים. היא שמרה בעקביות על מדיניות שאפשרה לאנשים להתיישב מרצונם על קרקע שאינה בבעלות פרטית. המשך נוכחותם שם כפופה לתוצאות תהליך המשא-ומתן על מעמד השטחים, מבלי שהיא מטרפדת בהכרח תוצאות אלו.

במקרים אחדים התאפשר לאזרחים ישראלים בעלי קרקע או חלקות-אדמה בשטחים מלפני זמן רב ונעקרו או נושלו בעבר על ידי ירדן, לשוב לקרקעותיהם. נוכחותה של התיישבות יהודית מהתקופה העות'מאנית והמנדטורית באזורים אלה אין לה ולא כלום עם אמנת ג'נבה ועם כל הטענות שנתלות בה.

ישראל לא הביעה מעולם כוונה להפוך את השטחים למושבה, להחרים קרקע או לעקור את האוכלוסייה המקומית ממניעים פוליטיים או גזעניים, או לשנות את אופיו הדמוגרפי של האזור.

על פי ההסכמים שנחתמו עם ההנהגה הפלסטינית, כל נושא מעמד השטחים – לרבות ההתנחלויות – מונחים על שולחן המשא-ומתן, דבר המעיד על היעדר כל כוונה ליישב או לעקור. העובדה שישראל בחרה לפרק באופן חד-צדדי התנחלויות ולהעביר את אזרחיה מרצועת-עזה ב-2005 היא עדות נוספת לכך.

במשא-ומתן על אמנת רומא משנת 1998 בדבר חוקת בית הדין הבינלאומי הפלילי,²¹ יזמו מדינות-ערב תיקון לנוסח האמנה, לפיו תוגדר "העברה, במישרין או בעקיפין, של חלקים מהאוכלוסייה האזרחית לתוך השטח הכבוש" כהפרה בוטה של חוקי העימות המזוין וכפשע המלחמה.²² התוספת המכוונת של "במישרין או בעקיפין" לנוסח המקורי של אמנת ג'נבה מ-1949 נועדה להתאימו למדיניות ההתנחלות של ישראל. כשלעצמה, זוהי הכרה, הן של תומכי השינוי והן של הקהילה הבינלאומית, בעובדה שסעיף 49(6), בנוסחו המקורי, אינו רלוונטי לנסיבות ההתנחלויות של ישראל.

סיכום

נטייתה של הקהילה הבינלאומית, בין בציטוט חוזר ונשנה במסמכי האו"ם ובין בהחלטות שנתיות או באמצעים אחרים, לתייג את ישראל כ"כוח הכובש" ואת הגדה המערבית ורצועת-עזה כ"שטחים פלסטיניים כבושים" והתייג האוטומטי של ההתנחלויות הישראליות כבלתי-חוקיות, מצביעים על סירובה העיקש של הקהילה הבינלאומית להתמודד עם המציאות במזרח התיכון.

המדינות החברות באומות המאוחדות מאפשרות למדינות בעלות סדר-יום מדיני מובהק, להוביל אותן להתעלמות מהסכמים רציניים וחיוניים שנחתמו בין ישראל לאש"ף, ושנתקבלו על ידי אותה קהילה בינלאומית, לפיהם מעמד השטחים ברצועת-עזה ובגדה המערבית יוגדר הדדית מחדש. בכך הן בוחרות גם להתעלם מן ההיסטוריה התחקיתית ומן ההיגיון שבבסיס ההתניה באמנת ג'נבה הרביעית בדבר העברה כפיייה של עמים. תמיכתן בהחלטות ובקביעות כאלו גורמת נזק לאמינותו של האו"ם ומחבלת בתהליך השלום במזרח התיכון.

הקהילה הבינלאומית אינה יכולה להמשיך ולטמון את ראשה בחול, תוך התעלמות ממרכיבים אלה. הגיעה העת שמדינות אחראיות השותפות לעמדה זו ינסו לשקם את אמינותה של הקהילה הבינלאומית ואת אמינותו של האו"ם, ולהשיב לו את מעמדו כגוף בר-קיימא שיוכל למלא את הייעוד שלשמו הוקם.

- 1 ראו למשל החלטות שאומצו לאחרונה במושב ה-65 של העצרת הכללית של האו"ם ב-2010 ובכללן A/RES/65/202 בדבר "זכותו של העם הפלסטיני להגדרה עצמית" (בפסקאות המקדימות 7,9); A/65/179 בדבר "ריבונות קבועה של העם הפלסטיני בשטח הפלסטיני הכבוש, לרבות מזרח-ירושלים, וריבונות של האוכלוסייה הערבית בשטח הגולן הסורי הכבוש על משאבי הטבע שלו" (כמעט בכל הפסקאות המקדימות והעיקריות); החלטה A/65/134 בדבר "סיוע לעם הפלסטיני"; החלטה A/65/105 בדבר "מעשים הנהוגים על ידי ישראל שיש בהם כדי לפגוע בזכויות האדם של העם הפלסטיני בשטח הפלסטיני הכבוש, לרבות מזרח-ירושלים"; החלטה A/65/103 לעניין "ישימות אמנת ג'נבה מה-12 באוגוסט 1949 ביחס להגנה על אזרחים בעת מלחמה, לשטח הפלסטיני הכבוש, לרבות ירושלים המזרחית ושטחים ערביים כבושים אחרים"; A/65/102 על "העבודה של הוועדה המיוחדת לחקירת הפרקטיקות הישראליות שיש בהן משום פגיעה בזכויות האדם של העם הפלסטיני וערבים אחרים בשטחים הכבושים"; A/65/100 על "פעולות של סוכנות הסעד והתעסוקה לפליטים פלסטיניים במזרח הקרוב"; A/65/98 על "סיוע לפליטים בפלסטין"; A/65/17 על "ירושלים"; A/65/16 על "יישוב שאלת פלסטין בדרכי-שלום"; A/65/15 על "תכנית המידע המיוחד לסוגיית פלסטין של מחלקת המידע הציבורי של מזכירות האו"ם"; A/65/14 על "אגף זכויות הפלסטינים של מזכירות האו"ם"; A/65/13 על "המועצה ליישום הזכויות הבלתי-מעורעות של העם הפלסטיני".
- 2 לניתוח מקיף על מעמד ישראל ברצועת-עזה, ראו בספר זה בפרק מאת פנינה שרביט-ברוך, "האם רצועת-עזה כבושה על ידי ישראל?".
- 3 לניתוח מקיף על מעמדה של ישראל בעקבות מלחמת 1967, ראו בספר זה בפרק מאת ניקולס רוסטאו, "ההקשרים ההיסטוריים והמשפטיים של גבולות ישראל".
- 4 ראו בספר זה בפרק מאת מרטין גילברט, "מדינה בעלת רוב יהודי מכריע" – מהצהרת בלפור עד המנדט על פלשתינה".
- 5 <http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Guide+to+the+Peace+Process/The+Israeli+Palestinian+Interim+Agreement.htm>
ראו גם החלטות העצרת הכללית של האו"ם A/RES.50/29, A/RES.50/21 ו-A/RES.50/84 מדצמבר 1995, בהן בירך האו"ם על הסכם הביניים ותמך בו.
- 6 ראו נספח למסמך האו"ם A/48/486-S/26560 מיום 11 באוקטובר 1993.
- 7 ראו הסכם הביניים הישראלי-פלסטיני על הגדה המערבית ורצועת-עזה מ-28 בספטמבר 1995, סעיף XVIII, פסקה 1. <http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Guide+to+the+Peace+Process/The+Israeli+Palestinian+Interim+Agreement.htm>
- 8 הצהרת העקרונות הישראלית-פלסטינית מ-13 בספטמבר 1993, חלופת מכתבים בין ראש הממשלה יצחק רבין ליו"ר ערפאת מן ה-9-10 בספטמבר 1993, הסכם על רצועת-עזה ואזור יריחו מה-4 במאי 1994, הסכם הביניים בין ישראל לפלסטינים מ-28 בספטמבר 1995, הסכם על נוכחות בינלאומית זמנית בחברון מ-9 במאי 1996, מזכר וואיי מיום 23 באוקטובר 1998, מזכר שארם-א-שייח על לוח הזמנים ליישום התחייבויות תלויות ועומדות של הסכמים חתומים ולחידוש המשא-ומתן על הסדר הקבע מ-4 בספטמבר 1999, פרוטוקול לעניין מעבר בטוח בין הגדה המערבית לרצועת-עזה מ-5 באוקטובר 1999. כל המסמכים נזכרים ב: <http://www.mfa.gov.il/mfa/peace%20process/reference%20documents>
- 9 <http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Guide+to+the+Peace+Process/Gaza-Jericho+Agreement=Annex+II/htm>
10 שם, סעיף IV (קרקע).
- 11 הצהרת עקרונות ישראלית-פלסטינית על הסדרי-ביניים לממשל-עצמי מיום 13 בספטמבר 1993, סעיף V פסקה 3, וכן סעיף XXXI פסקה 5 של הסדר הביניים: <http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Guide+to+the+Peace+Process/Declaration+of+Principles/htm>
- 12 נובע מהחלטת העצרת הכללית A/Res/3005/(XXVII) מיום 15 בדצמבר 1972, כולל החלטות מועצת הביטחון 446 (1979), 452 (1979), 465 (1980), ועד להחלטה האחרונה של העצרת הכללית מיום 10 בדצמבר 2010 A/Res/65/105.
- 13 ארגון האומות המאוחדות, **סדרת אמנות**, כרך 75, מס' 973, עמ' 287.
- 14 בין הדין הבינלאומי בהאג, בחוות-דעת מייעצת משנת 2004 על גדר הביטחון של ישראל, ראו פסקה 120: <http://www.icj-cij.org/docket/files131/1671.pdf>
- 15 לסיכום מורחב של השיקולים שהנחו את ניסוח האמנה, ראו: **הערות הוועד הבינלאומי של הצלב האדום לאמנת ג'נבה הרביעית**, בעריכת ג'ין ס' פיקטס (1958), עמ' 3-9.
- 16 שם, עמ' 278.
- 17 הקדמה להערות הוועד הבינלאומי של הצלב האדום, הערה 13 לעיל.
- 18 *American Journal of International Law* כרך 84, 1990, עמ' 719.
- 19 השגריר מוריס אברהם, בדיון עם שגרירים ערבים בג'נבה, 1 בפברואר 1990.
- 20 צוטט בתוך דיויד מ' פיליפס, "מיתוס ההתנחלויות הבלתי-חוקיות", הערות, דצמבר 2009.
- 21 מסמך האו"ם A/CONF.183/9*.
- 22 החלק הרלוונטי של סעיף 8, פסקה 2 (b)(viii), המונה את פשעי המלחמה השונים, מבהיר כך: "העברה, במישרין או בעקיפין, על ידי הכוח הכובש, של חלק מהאוכלוסייה האזרחית שלו אל תוך השטח שאותו כבש" (הדגשה אינה במקור).

ההקשרים ההיסטוריים והמשפטיים של גבולות ישראל

פרופ' ניקולס רוסטאו, מנהל בכיר של המרכז למחקר אסטרטגי של ה-National Defense University, מתייחס לטענות נגד זכותה של ישראל לגבולות מוכרים ובני-הגנה. הוא מציין כי על פי החלטה 242 של מועצת הביטחון של האו"ם ייקבעו גבולותיה הסופיים של ישראל בתמורה לנסיגה מאדמות מצריות, ירדניות, סוריות, וכן שטחים שבמחלוקת. ההחלטה לא דרשה חזרה לקווי שביתת הנשק מ-1949 כגבולותיה הבינלאומיים של ישראל. אפשר לטעון שהחלטה 242 זיכתה את ישראל בשטחים רבים יותר, כפי שמשמע מהדרישה ל"גבולות מוכרים ובני-הגנה".

ההקשרים ההיסטוריים והמשפטיים של גבולות ישראל¹

ניקולס רוסטאו

למעלה מ-60 שנה לאחר שארגון האומות המאוחדות קיבל את ישראל לשורותיו בלא שהיו לה גבולות בינלאומיים מופרים,² נותרה בעינה השאלה המרכזית: מהן זכויותיה המשפטיות של ישראל לטריטוריה? ובהנחה שאכן יש לה זכויות כאלו, מהו היקפן? כלומר: מהם גבולותיה הלגיטימיים של מדינת-ישראל?

שאלות אלו קשורות לשאלות אחרות: כיצד עשויות זכויותיה החוקיות של ישראל להשפיע על הסכם-שלום בין ישראל לפלסטינים ואולי אף על הסכם שלום כולל בינה לבין הערבים? הצד ההפוך של שאלות אלו רלוונטי אף הוא: מה מקורות זכויות הערבים וכיצד עשויות זכויות אלו להשפיע על הסכם-שלום?

פרק זה בוחן את הסוגיות שהוצגו לעיל, משום ששלום בר-קיימא תלוי באמינות ובשביעות-רצון הדדית (או לפחות בהיעדר אי-שביעות-רצון רבה מדי) בין הצדדים, ולא דווקא בכוח הזרוע. כך, החוק הוא מרכיב הכרחי באמינות והוא עשוי גם לספק שפה משותפת למנהלי המשא-ומתן.

הצעד הראשון הוא "למצוא" את החוק. לפיכך, פרק זה מתחיל במקורות המשפטיים של זכויותיה של ישראל: המנדט על ארץ-ישראל מטעם חבר הלאומים, הקמת מדינת-ישראל, ההכרה בה וקבלתה לארגון האומות המאוחדות, וכן הסכמי שביתת הנשק משנת 1949. הפרק בוחן את שאלת הגבולות ואת ההשפעה של החלטות מועצת הביטחון של האו"ם ושל השיחות שהסתיימו בהסכמים ולא באמנות-שלום. המסקנה העולה מכל אלה היא כי רוב גבולותיה של ישראל נקבעו בהקשר חוקי. רצוי שגבולות סופיים בין ישראל לבין כל מדינה פלסטינית שתוקם ישקפו הסכמה בין הצדדים – ולאחר הסכמים רבים סביר להניח שהצדדים יגיעו להגדרת גבולות, או לפחות קרוב מאוד להגדרת גבולות. כך, אם יושג בצפון שלום, ולא רק גבול יציב, יידרשו ישראל וסוריה להסכים ביניהן על גבול. במקרה זה קיימות מספר אפשרויות – החזרת רמת הגולן לסוריה במלואה, בחלקה או בתנאים מסוימים (כגון, למשל, עם אזורים מפורזים).

הפרק מסתיים בהצעה לניתוח ההקשר המשפטי, שעשויה לסייע למנהלי המשא-ומתן להסכם-שלום פורמלי בין ישראל לפלסטינים.

1. זכויותיה של ישראל לטריטוריה במזרח התיכון במסגרת המשפט הבינלאומי

משנת 1511 ועד 1917 היתה ארץ-ישראל חלק מן האימפריה העות'מאנית, אף שמונח זה לא ציין את שם העם היושב בה או את שטחה המוגדר. מה שנחשב היום ארץ-ישראל (פלשתינה) לא היה מעולם ישות ריבונית אחת מבחינה גאוגרפית, מדינה, או ריבונות מוכרת מבחינה בינלאומית. השטח הגאוגרפי שנקרא פלשתינה אף לא נחשב ליחידה מנהלית אחת בתקופה העות'מאנית. מלחמת העולם הראשונה שמה קץ לאימפריה העות'מאנית ולתביעות הטורקים על שטחים עות'מאניים נרחבים. חשובה מכך היתה הקמת חבר הלאומים – הארגון הבינלאומי הגלובלי הראשון, קודמו של ארגון האומות המאוחדות. חבר הלאומים נכשל אמנם בשמירה על שלום העולם, אך שימש פורום בו יכלו מדינות לקבל החלטות מוסמכות ולקבוע נורמות. להבטחות הגלומות באמנת חבר הלאומים ולפעולות הארגון נודעת משמעות פוליטית ומשפטית.

מגילת חבר הלאומים קבעה את שיטת המנדט – נאמנויות שנועדו לטפל בטריטוריות של המדינות המובסות.³ כך הפך השטח הגאוגרפי שנקרא אז "פלשתינה" – שהשתרע על שטחי ישראל, ירדן, הגדה המערבית ורצועת-עזה של היום – לשטח מנדטורי של חבר הלאומים, ובריטניה היא שהיתה המעצמה המנדטורית ששלטה באזור. גם שטח סוריה/לבנון הפך לשטח מנדט של חבר הלאומים, ומעצמת המנדט שם היתה צרפת. גבולות, אם היו כאלה, נקבעו בהסכמים בין בריטניה לבין צרפת. ככלל, שיטת המנדט הגדירה מחדש "קולוניאליזם" כנאמנות ציבורית לעמים ילידים. המנדט על ארץ-ישראל כלל וריאציה על הנושא.

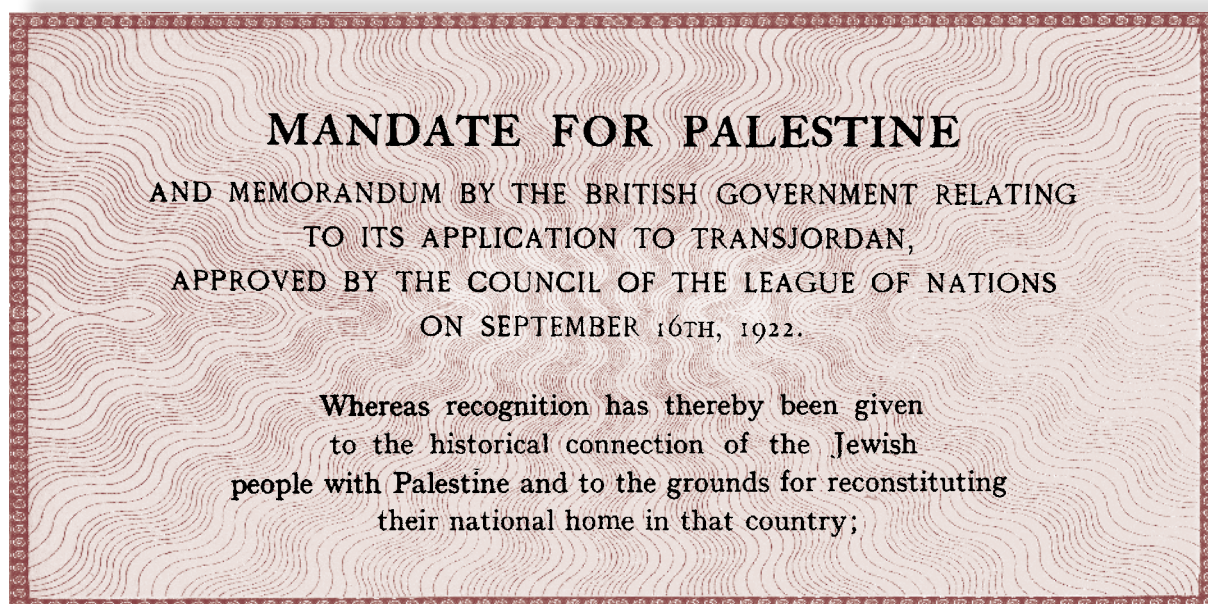
המנדט של חבר הלאומים וייסוד מדינת-ישראל

ב-24 ביולי 1922 אימץ חבר הלאומים את המנדט, ובריטניה קיבלה על עצמה להיות הממונה המנדטורי:

"הואיל ובכך ניתנה הכרה לקשר ההיסטורי של העם היהודי לפלשתינה, [ולהנחת] יסודות עבור בנייה מחדש של הבית הלאומי שלהם בארץ זו;.... יהיה הממונה המנדטורי אחראי ליצור בארץ תנאים פוליטיים, אדמיניסטרטיביים וכלכליים, אשר יבטיחו את הקמתו של הבית הלאומי היהודי, כמפורט במבוא, את התפתחותם של מוסדות שלטון עצמי, וכן את שמירת הזכויות האזרחיות והדתיות של כל תושבי פלשתינה, ללא הבדל גזע ודת."⁴

מכוח תנאי המנדט היה על המנהל הבריטי בפלשתינה להקל הן על ההגירה העברית והן על "התיישבות צפופה של היהודים בארץ, לרבות קרקעות הממשלה ואדמות הפקר שאינן דרושות לצורכי הציבור".⁵ ראוי לציין שכתב המנדט מדבר על "בנייה מחדש של הבית הלאומי שלהם בארץ הזו", ובכך מציין הכרה בזכות יהודית קודמת, הנגזרת מן הקשר ההיסטורי בן שלושת אלפים שנה בין היהודים לבין הארץ.

מטרתו העיקרית של המנדט על פלשתינה היה אפוא לממש את הצהרת בלפור משנת 1917 והצהרה הובאה כמעט כלשונה בכתב המנדט.⁶ בסן-רמו הותוו בשנת 1920 גבולות המנדט, שהשתרעו מהים התיכון, כולל רצועת-עזה, עד עיראק וערב הסעודית. בספטמבר 1922 דרשה בריטניה (וחבר הלאומים נענה בחיוב לדרישתה) לחלק את השטח בהתייחס ל"התיישבות צפופה" של היהודים ולהפריד משטח המנדט את מה שהיא כיום ממלכת ירדן, כך ש-75% יוקדשו להקמת הבית הלאומי של היהודים.⁷ כך העניק חבר הלאומים ליהודים זכויות טריטוריאליות בפלשתינה שממערב לנהר הירדן, ללא הגבלות. סעיף 80 של מגילת האומות המאוחדות – הסעיף "הפלסטיני" – אישר את רצף התקפות של הענקת זכויות אלו על ידי חבר הלאומים ואת הכלים הבינלאומיים הכוללים אותם.⁸ בזכות העובדה שחבר הלאומים טען ברציפות לזכויות העמים, הוא אף הניח את הבסיס המשפטי לאפשרות של טענות לזכות לטריטוריה ולהכרה בטריטוריה – כפי שעושים היום הפלסטינים – שכן ארגון האומות המאוחדות תמך אף הוא בבסיס משפטי זה.



כתב המנדט הבריטי לפלשתינה היה אמנה מחייבת בין בריטניה לבין חבר הלאומים, שהכיר ב"קשר ההיסטורי של העם היהודי לפלשתינה"

הקמת מדינת-ישראל, מאי 1948

ב-14 במאי 1948 הוכרז על הקמת מדינת-ישראל, אך גבולותיה לא היו ברורים. הצעות שונות לחלק את שטח המנדט שממערב לנהר הירדן בין המדינה היהודית למדינות-ערב, עלו בתוהו. הנהגת היישוב קיבלו את המלצת עזרת האו"ם משנת 1947, כפי שבאה לידי ביטוי בהחלטה 181 (II) (1947),⁹ שהציגה בפני שלטונות המנדט ומועצת הביטחון של האו"ם הצעה למדינה ערבית ולמדינה יהודית עם ירושלים כעיר בינלאומית. מדינות-ערב הצביעו באו"ם נגד ההמלצה ואיימו להשתמש בכוח כדי למנוע את ביצועה. כשישראל הכריזה על הקמת המדינה, תקפו אותה חמישה צבאות ערביים: מצרים, עיראק, ערב הסעודית, סוריה ועבר הירדן (ממלכת ירדן דהיום).

המלחמה הסתיימה בהסכמי שביתת הנשק. ישראל תפסה שטח גדול מזה שהותווה בהחלטת העצרת מ-1947, אך מצומצם מן השטח שנפתח להתיישבות יהודית על ידי שלטונות המנדט.¹⁰ הסכמי שביתת הנשק בין ישראל למצרים, בין ישראל לירדן, בין ישראל ללבנון ובין ישראל לסוריה – שנחתמו בשנת 1949 – קבעו גבולות. שלא כמו הגבול שבין ישראל ללבנון וחלקים מן הגבול שבין ישראל לסוריה, שחפפו לגבול הבינלאומי בין סוריה/לבנון לבין המנדט הבריטי – הרי קווי שביתת הנשק, שלא חפפו לגבולות בינלאומיים מוכרים, שיקפו את המחשבה (שקיבלה ביטוי בהסכם בין ישראל לירדן) כי קווים אלה נקבעו "בלי לחרוץ מראש הסדרים טריטוריאליים או קווי-גבול לעתיד לבוא או תביעות של צד מן הצדדים בעניינים אלה".¹¹ הירדנים התעקשו על נוסח זה כדי לשמור על אופציות דיפלומטיות, ואפשר להניח שגם על אופציות צבאיות.

בשנת 1949 היתה ציפייה, או תקווה, שהסכמי-שלום יחליפו את הסכמי שביתת הנשק. זו הסיבה שארגון האומות המאוחדות קיבל את ישראל לשורותיו לאחר חתימת הסכמי שביתת הנשק עם טריטוריה מוגדרת, גם אם לא מותווית סופית. כעבור 60 שנה נחתמו שני הסכמי-שלום ומספר רב של הסכמים אחרים בין הצדדים. במקבץ זה נכללו גם מספר החלטות של מועצת הביטחון של האו"ם, המקובלות על הצדדים כמסגרת למשא-ומתן לשלום ומקרבות את סיום התווית הגבולות.

מלחמת ששת הימים והשטחים הכבושים

משנת 1949 ועד יוני 1967 עסקו שכניה הערבים של ישראל במלחמת גרילה רצופה, כמעט ללא הפוגה. כוחות הביטחון של ישראל התמודדו עם התקפות שכוונו בלא הבחנה נגד מטרות צבאיות ואזרחיות. בשנות ה-50, לדוגמה, היו תקופות בהן הסכנה לכלי-רכב ישראליים אזרחיים היתה כה רבה עד שנהגו לרשום את שמות הנוסעים בהם, כדי שניתן יהיה לזהות את הגופות במקרה שהמכוניות יותקפו ויעלו באש. ב-1956 פרץ משבר סביב הלאמת תעלת סואץ בידי מצרים, תמיכתה במורדים האלג'יריים נגד צרפת וההתקפות הנמשכות על ישראל. על רקע זה יצאו הישראלים, הבריטים והצרפתים למבצע צבאי נגד מצרים. בעקבות זאת הקים האו"ם כוח-שלום שהוצב בחצי האי סיני ותפקידו היה להפריד בין כוחות ישראל לבין כוחות מצרים. צעד זה, והבנות פוליטיות שזכו לביטוי בנאומים מקבילים בעצרת האו"ם בשנת 1957, הניחו את היסוד לרגיעה שברירית שנמשכה עד 1967.

באביב 1967, כשארה"ב היתה שקועה עמוק בבוץ הווייטנאמי, התפתו מצרים, סוריה וירדן להתמודד עם ישראל בשדה הקרב. ברית המועצות עודדה אותן, אף שיהיה זה אולי מוגזם להאשים את מוסקבה בהתנהגותן.

לבקשת מצרים הוציא מזכ"ל האו"ם, או-טנט, את כוחות האו"ם מחצי האי סיני. בניגוד להתחייבותם משנת 1957, סגרו המצרים את מצרי טיראן, אשר שלטו על נתיב השיט של ישראל לים סוף. שבועות של מאמצים דיפלומטיים קדחתניים, שנועדו למנוע מלחמה, לא הועילו אלא לשכנע את הקהילה הבינלאומית שנוכח האיומים, ההתעצמות הצבאית והאיחוד של צבאות-ערב תחת הנהגתה של מצרים, לא נותרה לישראל דרך להגן על עצמה אלא באופציה צבאית.¹² ישראל יצאה למלחמה ב-5 ביוני 1967. תוך שישה ימים הדפו כוחותיה את צבאות-ערב בחזרה לתעלת סואץ, לירדן ולעומק רמת הגולן. ישראל כבשה את ירושלים המזרחית, שהיתה מחוץ לטריטוריה שהוענקה לה ב-1949, ובהמשך אך סיפחה את מזרח העיר. מועצת הביטחון גינתה את צעדי הסיפוח האלה והכריזה כי הם בטלים ומבוטלים.¹³

השתלשלות היסטורית זו רלוונטית מבחינה משפטית, משום שזהו הרקע ל-40 השנים הבאות בדיפלומטיה הישראלית-ערבית. למרבה הצער נזכר הקשר היסטורי חשוב זה רק לעתים נדירות בהכרזות האו"ם בדבר מהלכי השלום או הדיפלומטיה הערבית-ישראלית. שכן אירועי 1967 הם ההקשר המשמעותי ביותר של ההחלטה החשובה ביותר של מועצת הביטחון בעניין הסכסוך הישראלי-ערבי, היא החלטה 242 (1967) שהתקבלה ב-22 בנובמבר 1967. ארה"ב לא שכחה שישראל נסוגה מסיני ב-1957 תחת לחץ אמריקני וללא הסכם-שלום, והיתה נחושה להבטיח שתוצאות מלחמת ששת הימים לא יהיו חזרה על חוויית 1957.

פרק זה בהיסטוריה חיוני ביותר כדי להבין מדוע כבשה ישראל את הגדה המערבית, רצועת-עזה, חצי האי סיני ורמת הגולן, ומדוע לא נסוגה אף מסנטימטר אחד של שטחים נתונים במחלוקת אלה ללא הסכמי-שלום (כמובן, ישראל נסוגה מרצועת-עזה בשנת 2005). החלטה 242 (1967) של מועצת הביטחון, שקיבלה חיזוק משפטי בהחלטה 338 (1973), קבעה את המסגרת לצעדים הדיפלומטיים הבאים ולבחינת זכויות משפטיות. חלפו יותר מ-40 שנה והחלטה 242 היא עדיין המסגרת החשובה ביותר, המקובלת על כל הצדדים ביחס לשלום בין ישראל למדינות-ערב והיא יושמה בכל הסכם שישראל השיגה עם שכנותיה.

החלטה 242 (1967) קובעת בין השאר:

"... בהדגישה שרכישת טריטוריה בדרך של מלחמה היא פסולה, ושיש צורך לפעול למען שלום צודק ובר-קיימא, שבו תוכל כל מדינה באזור לחיות בביטחון,...."

1. קיום עקרונות מגילת האו"ם מחייב השכנת שלום צודק ובר-קיימא במזרח התיכון, שיושתת על הגשמת שני העקרונות הבאים:

(א) פינוי כוחות מזוינים ישראליים מטרטוריות 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 בגבולות מוכרים ובטוחים, ללא איומים או מעשי אלימות".¹⁴

החלטה 242 השתמשה במילים "טריטוריות שנכבשו" ולא "הטריטוריות שנכבשו". ההחלטה הותירה פתוחה למשא-ומתן את סוגיית גבולותיה הסופיים של ישראל בתמורה לנסיגה משטחים מצריים, ירדניים וסוריים שנויים במחלוקת, ולא דרשה שקווי שביתת הנשק יהיו גבולותיה הבינלאומיים של ישראל. מכאן שההחלטה ראתה בקווים אלה את הסימון של שטח ישראלי מזערי.

סביר להניח אפוא שהחלטה 242 העניקה לישראל שטח נרחב יותר. נשקלו התאמות מחייבות על פי הדרישה ל"גבולות בטוחים ומוכרים". שגריר ארצות הברית לאו"ם, ארתור גולדברג, הכריז בנובמבר 1967 כי קווי שביתת הנשק אינם עומדים בקריטריון זה. בשנת 1969 נראה כי שינויי-גבול קלים, ביחד עם קביעת אזורים מפורזים ברוח החלטה 242, הם הדרך להשגת שלום בטוח. ציפייה זו לא התממשה, בוודאי שלא בטווח הקצר.

בעקבות מלחמת יום הכיפורים, שפרצה בשנת 1973, השתמשה מועצת הביטחון בלשון חריפה יותר:

2". [המועצה] קוראת לצדדים הנוגעים בדבר להתחיל מיד לאחר הפסקת האש בביצוע החלטת מועצת הביטחון 242 על כל חלקיה.

3. מחליטה כי מיד, ובעת ובעונה אחת עם הפסקת האש, יתחיל משא-ומתן בין הצדדים הנוגעים בדבר, בחסות מתאימה, במגמה לכוון שלום צודק ובר-קיימא במזרח התיכון".¹⁵

מסמכים אלה הם שיצרו את המסגרת לחתימת הסכם השלום בין ישראל למצרים בשנת 1979 וחווה השלום בין ישראל לירדן בשנת 1994. אף שהפלסטינים לא היו מדינת-צד להחלטה 242 בשנת 1967, החלטה זו הפכה מסגרת להסכמים בין ישראל לאש"ף ולרשות הפלסטינית החדשה שהוקמה על ידי אש"ף, שנחתמו בשנת 1993 והושתתו על עקרונות וצדדים שנועדו להביא לחווה-שלום בין ישראל לפלסטינים. הסכמים אלה יצרו את הבסיס להחלטת מועצת הביטחון 1397 (2002), בה המועצה "שבה ומאשרת את חזון שתי המדינות, ישראל ופלסטין, החיות זו בצד זו בתוך גבולות בטוחים ומוכרים".¹⁶

המאמצים הדיפלומטיים הרצופים נכשלו עד כה במימוש כל ההיבטים של החלטה 242, אך הם הביאו עם זאת להסכם רשמי בין ישראל לאש"ף בדבר פתרון "כל הסוגיות הנותרות, ובכללן: ירושלים, פליטים, הסדרי-ביטחון, גבולות, יחסים ושיתוף-פעולה עם שכנים אחרים, וכן נושאים נוספים בעלי עניין משותף הנוגעים להסדר קבע...באמצעות משא-ומתן".¹⁷

2 . זכויות ושלום

נכון לשנת 2011 יש לישראל גבולות סופיים על פי חווה בשלוש חזיתות: מצרים ורצועת-עזה, לבנון וירדן. הגבול עם מצרים נקבע בחווה בינה לבין מצרים משנת 1979, כפי שהגבול עם ירדן נקבע בהסכם שנחתם בין שתי המדינות בשנת 1994. גבולותיה של ישראל עם רצועת-עזה נקבעו דה-פקטו עם פינוי השטח מאזרחים ומצבא ב-2005 ועם הוויתור על כל תביעה טריטוריאלית ברצועה. גבולה של ישראל עם לבנון עבר מאז ומתמיד לאורך הגבול הבינלאומי המופר בין שטח המנדט על ארץ-ישראל לבין שטח המנדט על סוריה/לבנון.

גבולותיה של ישראל עם הרשות הפלסטינית ועם סוריה אינם ברורים עדיין. בהסכמי אוסלו משנת 1993, ובהסכמים שבאו בעקבותיהם, נעשה מאמץ גדול להכרה במדינה פלסטינית ולקביעת גבולותיה, אך תהליך זה לא הושלם. למען האמת, אפשר לטעון כי הסוגיות הנותרות, ובעיקר כיצד לשמור שירושלים תישאר הן מאוחדת והן עיר בירה לשתי

מדינות, סוגיית תיקוני-גבול כלשהם ואפילו השאלה אם יש צורך בכוח בינלאומי לשמירת השלום ולמניעת אלימות בין מדינת פלסטינית שתקום לבין ישראל – כל אלו הן סוגיות חשובות, אך קשה לראות בפתרון איום קיומי על ישראל או על המדינה הפלסטינית. יש עדיין כאלו השואפים להרוס את ישראל או את המדינה הפלסטינית והם עלולים להשיג את מבוקשם, ועובדה זו אמורה להאיץ בצדדים להשיג הסכם סופי – שטרם הושג.

ישראל מחזיקה עדיין ברמת הגולן, שנכבשה מידי סוריה ב-1967. הצעות להחזיר את הרמה כחלק מחוזה-שלום בין ישראל לסוריה לא הובילו להסכם. כך, גבולותיה של ישראל מופרים במספר חזיתות, אך נותרו שתי סוגיות בלתי-פתורות. אשר לגבול עם הפלסטינים, אפשר לומר כי מה שנותר הוא להגדיר את גבולות הטריטוריה שטרם חולקה מתוך שטח המנדט של חבר הלאומים על ארץ-ישראל: חלקי הגדה המערבית שטרם חולקו בהסכם בין ישראל לבין הרשות הפלסטינית בהסכם.

3. סיכום

שאלת הזכויות של היהודים/הישראלים במזרח התיכון היא שאלה חשובה לגבי כל פתרון מלא של הסכסוך הישראלי-ערבי. בהסכמים הפוליטיים והטריטוריאליים עם ישראל, הכירו מצרים, ירדן והפלסטינים בזכויות אלו וקבעו את רוב הגבולות, להוציא הגבולות בין ישראל לבין הפלסטינים ואלו שבין ישראל לבין סוריה. זכויותיה הטריטוריאליים של ישראל אינן נובעות מהסכמים כאלה ואינן תלויות בהם. לעומת זאת, גם במידה שזכויות אלו אינן נובעות מתביעות המעוגנות בקשר היסטורי עתיק עם הטריטוריה ובאמונה דתית, הן נובעות מן החלקים החשובים ביותר במשפט הבינלאומי העכשווי – ההחלטות המשפטיות והפוליטיות המוסמכות של הארגון הגלובלי הבינלאומי הראשון – חבר הלאומים – והמאשרות על ידי ארגון האומות המאוחדות. חלק מרכזי של הסדר העולמי הבסיסי, וזכויות רבות למדי של עמים לפי המשפט הבינלאומי, מעוגנים באותם מקורות עצמם. מכאן שאין לזלזל בחשיבותם כאשר באים לדון בזכותה של ישראל לטריטוריה. אותו משפט בינלאומי, הקל עד היום, קבע כי גם לישראל יש זכות להגדרה עצמית בטריטוריה משלה. עם כל מגבלותיו,¹⁸ חשוב לציין כי חוות הדעת המייעצת של בית הדין הבינלאומי לצדק בעניין "החומה" (גדר הביטחון) המוקמת בישראל למניעת טרור מניחה, מעצם העובדה שאינה מערערת על כך, כי לישראל יש הזכות להתקיים על טריטוריה במזרח התיכון.¹⁹ זאת על אף הבעייתיות הקיימת בחוות דעת זו, עקב התעלמותה משיקולים היסטוריים ומזכויותיה המשפטיות של ישראל. טענת בית הדין הבינלאומי בדבר זכויותיהם של הפלסטינים להגדרה עצמית אינה יכולה לסתור הבנה כזו של חוות הדעת.²⁰

ב-60 השנים האחרונות נעשו מאמצים דיפלומטיים רבים לקבוע גבולות סופיים במסגרת הסכמי שביתת הנשק משנת 1949 ומחוצה להם. בתוך גבולות אלה נהנית ישראל מהגדרה עצמית; ומחוצה להם נהנים מכך אחרים. זכות הבחירה למוסדות השלטון וזכויות אדם ואזרח אחרות תלויות בכך.

הכרה בזכויות על שטח היא תנאי הכרחי, אך לא מספיק, לשלום באזור. זכויות מעוגנות בחוק – אותו החוק בו מעוגנים הסכמים בינלאומיים וממנו הם שואבים את כוחם. אין חובה לממש זכויות ואפשר אף לשלול אותן. לעתים הן מושפעות מהתנהלות, לכן התוקפן עלול לאבד את זכות עמידתו בתביעות משפטיות בהיעדר "ניקיון כפיים".²¹ אך אם מדינה או עם חפצים ליהנות משלטון החוק אשר יוצר את זכויותיהם, עליהם לקבל את העובדה שאותו חוק מעניק זכויות גם לאחרים. הישראלים והפלסטינים נקטו צעד זה בהסכמים השונים שחתמו ביניהם. עתה עליהם לעשות את הצעדים האחרים הנדרשים להשלמת התהליך שיהפוך את השלום לפורמלי. בסבבי המשא-ומתן ביניהם, עשו הישראלים והסורים וכן הישראלים והלבנונים את אותו צעד. כדי שישירור שלום במזרח התיכון, עליהם להביא תהליך זה לסימו.

- 1 הדעות המובעות במאמר זה הן של הכותב בלבד ואינן משקפות בהכרח את דעות משרד ההגנה של ארה"ב, של National Defense University או של כל גוף אחר שהמחבר קשור אליו או שהיה קשור אליו בעבר.
- 2 פנייתה של ישראל להתקבל כחברה באו"ם, והחלטת העצרת לקבלה, לא הזכירו כלל את נושא הגבולות. העצרת קיבלה את הפנייה בשנת 1949, לאחר שהסכמי שביתת הנשק בין ישראל לבין מצרים, ירדן, לבנון וסוריה התוו את גבולות שביתת הנשק. המסמכים הבאים של העצרת ושל מועצת הביטחון אינם מזכירים כלל את סוגיית הגבולות: UN Docs. UN Gen. Ass. Res. 273 (III), May 11, 1949, S.C.Res. 69 (1949), Mar. 4, 1949, S/1093, 1/1267.
- 3 במשתמע, שיטה זו העמידה בספק את כל המשטרים הקולוניאליים שאינם מבוססים על הסכמת הנמשלים.
- 4 נוסח המנדט, מבוא וסעיף 2. [נוסח עברי מתוך "קובץ מסמכים בתולדות המדינה 1897-1979", ירושלים תשמ"א, ערכה נורית גבוה-ברוורמן, הוצאת משרד הביטחון, ע"מ 23-28].
- 5 לעיל, סעיף 6.
- 6 ראו: בלפור לרוטשילד, 2 בנובמבר 1917.
- 7 David Fromkin, *A Peace to End All Peace* (New York: Avon, 1989), 514.
- 8 לדברי פול ריבנפלד (Paul S. Riebenfeld), סעיף 80 נוסח כתוצאה ממאמצי המשלחות הציוניות בוועידת סן-פרנסיסקו להגן, בנוסף להגנה על הזכויות הקיימות של מדינות, גם על זכויותיהם "של עמים כלשהם או על סעיפי כלים בינלאומיים קיימים אליהם יצטרפו חברות האומות המאוחדות". הסעיף מדבר על "עמים". הזכויות שעליהן מדובר הן בעיקרו של דבר זכויותיו של העם היהודי כנהנה מתנאי המנדט על פלשתינה במערכת בינלאומית המבוססת על מדינות חברות. ראו: Paul S. Riebenfeld, "The Legitimacy of Jewish Settlement in Judea, Samaria and Gaza," in Edward M. Siegel, ed., *Israel's Legitimacy in Law and History* (New York: Center for Near East Policy, 1993), 41-42.
- 9 החלטת העצרת מ-27 בנובמבר 1947 (GA Res. 181 (II), Nov. 29, 1947).
- 10 כתב המנדט שונה באופיו מהחלטת העצרת. כתב המנדט קובע את התחייבויות השלטונות המנדטוריים, ומבחינתם ההחלטה היתה המלצה בלבד.
- 11 הסכם שביתת הנשק ישראל-ירדן, 3 באפריל 1949, סעיף (9) VI. ראו גם: הסכם שביתת הנשק ישראל-מצרים מ-24 בפברואר 1949, סעיף (2) V; ישראל-לבנון מ-23 במרץ 1949, סעיף V; הסכם שביתת הנשק ישראל-סוריה מ-20 ביולי 1949, סעיף (1) V http://www.knesset.gov.il/process/docs/armistice_agreements.htm
- 12 ראו למשל: Dennis Ross, *The Missing Peace* (New York: Farrar, Straus & Giroux, 2004), 21-22.
- 13 ראו למשל: החלטה 252 (1967), 21 במאי 1968; 267 (1968), 3 ביולי 1968; 298 (1971), 25 בספטמבר 1971. החלטות אלו, אף שנוסחו בלשון ובנימה נוקשות, מפאת ניסוחן הן לא מחייבות את הקהילה הבינלאומית לפי סעיף 25 של מגילת האומות המאוחדות ("חברות האומות המאוחדות מסכימות לקבל ולקיים את החלטות מועצת הביטחון על פי מגילה זו"). אם כי יש הטוענים כי לצורך הקביעה אם החלטה עומדת במבחן סעיף 25 יש להיזקק לניתוח הקשרי, הסכימו חמש החברות הקבועות במועצת הביטחון כי על המילה "מחליטה" להופיע באותו חלק של ההחלטה האמור לחייב את הקהילה הבינלאומית. כך, אפילו בשלב זה בהתפתחות ההיסטורית של התנהלות מועצת הביטחון במסגרת מגילת האומות המאוחדות, הופעתה או היעדרה של המילה "מחליטה" בהחלטה של מועצת הביטחון, היא הקובעת אם החלטה או חלקה עונות על דרישת הוראות סעיף 25. דיון מפורט יותר ראו אצל:
- Jost Delbr-ck, "Article 25," in Bruno Simma, ed., *The Charter of the United Nations: A Commentary* (New York: Oxford University Press, 2002), 453-464.
- חוק הכיבוש הבינלאומי קובע שעצם הכיבוש אינו רלוונטי בהקניית בעלות על טריטוריה. ראו למשל: Nicholas Rostow, "Gaza, Iraq, Lebanon: Three Occupations under International Law," 37 *Israel Yearbook on Human Rights* 205 (2007).
- 14 החלטה 242 (1967), 22 בנובמבר 1967.
- 15 החלטה 338 (1973), 22 באוקטובר 1973.
- 16 החלטה 1397 (2002), 12 במרץ 2002.
- 17 <http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace%20Process/Guide%20to%20the%20Peace%20Process/Declaration%20of%20Principles>
- 18 ראו למשל: Eli Hertz, *Reply to the Advisory Opinion of 9 July 2004 in the Matter of the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, 2nd ed. (New York: Myths and Facts, Inc., 2006); Nicholas Rostow, "Wall of Reason: Alan Dershowitz v. the International Court of Justice," 71 *Albany L. Rev.* 953 (2008) והעבודות המצוטטות שם.
- 19 Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, 136 I.C.J. (Jul. 9) 2004; נמצא באתר: <http://www.icj-cij.org/docket/files/131/1671.pdf> (להלן חוות-דעת של ICJ). בית הדין אינו קובע היכן יכולה ישראל לממש זכויות אלה, כפי שהעיר השופט Al-Khasawneh. דעה תומכת, סעיפים 8-10.
- 20 חוות-דעת ICJ, סעיפים 70, 88 ועוד.
- 21 Stephen M. Schwebel, "What Weight Conquest?" 64 *Am. J. Int'l. L.* 344 (1970)

הפירוש הנכון של החלטת מועצת הביטחון 242 (1967)

פרופ' רות לפידות, כלת פרס ישראל, היועצת המשפטית לשעבר של משרד החוץ הישראלי וחברת צוות המשא-ומתן הישראלי, מנתחת את הדרך בה נשללות זכויותיה של ישראל בהתמדה באמצעות פירוש מוטעה של החלטה 242 של מועצת הביטחון. ההחלטה אינה דורשת מישראל לסגת **מכל** השטחים שנתפסו במלחמת 1967, ואינה מכירה בזכותם של הפליטים הפלסטינים לשוב לישראל.

התוויית גבולות בטוחים ומוכרים מחייבת תהליך בו שתי המדינות המעורבות ינהלו משא-ומתן ויסכימו על התוויית גבולן המשותף. מועצת הביטחון של האו"ם לא תפסה את הנוכחות הישראלית בשטחים כבלתי-חוקית. הכיבוש הצבאי היה חוקי כצעד של הגנה עצמית, ועודנו חוקי עד שיושג הסדר-שלום ויוסכמו הגבולות הקבועים.

הפירוש הנכון של החלטת מועצת הביטחון 242 (1967)

רות לפידות

מבוא

החלטת מועצת הביטחון 242 (1967) בדבר המזרח התיכון נמנית עם ההחלטות המצוטטות ביותר שהתקבלו באו"ם.¹ היא אף נחשבת לאבן הפינה של השלום במזרח התיכון.² עם זאת, למרבה הצער, היא מובנת לעתים קרובות שלא כהלכה או מפורשת באורח מטעה. נדון כאן בשתי פרשנויות מוטעות. ראשית אראה שבניגוד לדעות מסוימות,³ ההחלטה אינה דורשת מישראל לסגת מכל השטחים שנכבשו ב-1967, במלחמת ששת הימים; שנית אראה כי בניגוד לדעות מסוימות, ההחלטה אינה מכירה בזכות השיבה של הפליטים הפלסטינים לישראל. יוכח כי ההחלטה ממליצה לצדדים לערוך משא-ומתן בתום לב, כדי להגיע להסכם המבוסס על עקרונות מסוימים, כולל נסיגה ישראלית לגבולות מופרים ובטוחים (כלומר – מוסכמים) והסדר צודק לבעיית הפליטים הפלסטינים והיהודים. ההחלטה מזכירה גם כמה עקרונות אחרים, שלא יידונו במאמר זה.⁴

נוסח ההחלטה

"מועצת הביטחון

בהביעה את דאגתה הנמשכת לרגל המצב החמור במזרח התיכון,

בהדגישה שאין לרכוש שטחים במלחמה ואת הצורך בפעולה למען שלום צודק ובר-קיימא אשר בו כל מדינה באזור תוכל לחיות בשלום,

בהדגישה בנוסף שכל המדינות החברות נטלו על עצמן, בעת שקיבלו את מגילת האו"ם, התחייבות לפעול על-פי סעיף 2 למגילה,

1. מצהירה שהגשמת עקרונות מגילת האו"ם מחייבת כינון שלום צודק ובר-קיימא במזרח התיכון, אשר מן הראוי שיכלול את יישומם של שני העקרונות הבאים:

א. נסיגת כוחות מזוינים של ישראל משטחים שנכבשו בעימות האחרון;⁵

ב. סיום כל התביעות לקיום מצב לוחמה וכן כיבוד והכרה בריבונותה, בשלמותה הטריטוריאלית ובעצמאותה המדינית של כל מדינה באזור ובזכותה לחיות בשלום בתוך גבולות בטוחים ומוכרים ללא איומים או מעשים של אלימות;

2. כמו-כן, מועצת הביטחון מצהירה על הצורך
- א. להבטיח את חופש השיט בנתיבי מים בינלאומיים באזור;
- ב. להשיג פתרון צודק לבעיית הפליטים;
- ג. להבטיח אי-פגיעה בשלמותן הטריטוריאלית ובעצמאותן המדינית של כל מדינות האזור, בעזרת אמצעים הכוללים הקמת אזורים מפורזים;
3. המועצה מבקשת מהמזכיר הכללי למנות נציג מיוחד שייצא למזרח התיכון כדי לכוון ולקיים מגעים עם המדינות הנוגעות בדבר, במטרה לקדם הסכמה ולסייע למאמצים להשגת הסדר שלום שיהיה מקובל, בהתאם לסעיפי החלטה זאת ולעקרונותיה;
4. מבקשת מאת המזכיר הכללי לדווח למועצת הביטחון בהקדם האפשרי על ההתקדמות במאמצי הנציג המיוחד.⁶

תוקפה המשפטי של ההחלטה

למרות שמועצת הביטחון מוסמכת לקבל גם החלטות מחייבות, במיוחד כאשר מדובר ב"איומים על השלום, הפרת השלום ומעשי תוקפנות" (פרק VII למגילה), ידוע שהמועצה מקבלת בדרך-כלל החלטות הנושאות אופי של המלצות בלבד. תוקף ההחלטה 242 (1967) נדון על-ידי המזכיר הכללי של האו"ם במסיבת עיתונאים ב-19 במרץ 1992. בהשיבו על שאלה אמר המזכיר הכללי: "החלטה שאינה מבוססת על פרק VII אינה מחייבת. לידיעתכם, החלטת המועצה מס' 242 (1967) אינה מבוססת על פרק VII למגילת האו"ם". בהודעת הבהרה הוא מסר כי "אותה החלטה אינה ניתנת לאכיפה, באשר היא לא התקבלה על-פי פרק VII".⁷

נראה שההחלטה היתה בגדר המלצה בלבד, מאחר שבדיון שקדם לקבלתה הדגישו הנציגים כי הם פועלים על-פי פרק VI של המגילה, כלומר: הם ראו עצמם כמי שמטפלים ביישובו של סכסוך "שהמשכתו עלולה לסכן את קיום השלום והביטחון הבינלאומיים".⁸ בהתייחסם לפרק VI של המגילה, ביקשו הדוברים לתת ביטוי לכוננותם שההחלטה תהיה בגדר המלצה.

גם תוכן ההחלטה מצביע על כך שהיתה זו המלצה בלבד, שכן מרבית ההוראות בהחלטה מהוות מסגרת, רשימה של עקרונות כלליים, שעשויים לקבל אופי אופרטיבי רק לאחר שיוסכם על צעדים מפורטים. "ההחלטה קובעת עקרונות כלליים וצופה שתושג 'הסכמה' על הפרטים. הצדדים חייבים לעטות בשר על העצמות החשופות הללו", תיאר זאת השגריר ארתור גולדברג, נציג ארצות הברית.⁹ ההחלטה הפקידה במפורש בידי "הנציג המיוחד" את התפקיד לסייע לצדדים הנוגעים בדבר להגיע להסכמה ולהשיג הסדר ברוח הפיוס של ההחלטה.

אילו היתה הכוונה לכפות "החלטה מחייבת", ההסכמה בין הצדדים לא היתה מופיעה כנושא מרכזי. במיוחד, ההוראה בדבר כינון "גבולות בטוחים ומוכרים" (secure and recognized boundaries) מוכיחה שיישום ההחלטה מחייב תחילה הסכם בין הצדדים. קביעת גבולות בטוחים ומוכרים דורשת תהליך אשר בו המדינות המעורבות, משני צדי הגבול, מגיעות להסכמה באמצעות משא-ומתן על התוויית גבולן המשותף וסימונו. כל דבר פחות מכך לא יהיה תואם לדרישות ההחלטה. כמו כן, השימוש במונח "should" בסעיף 1 ("שמן הראוי שיכלול את יישומם של שני העקרונות הבאים"), ובמקור: "which should include the application of both the following principles", מראה כי אכן החלטה זו היתה בבחינת המלצה.

עם זאת עולה השאלה אם חלו שינויים בתוקף ההחלטה לאור התפתחויות מאוחרות יותר. בהקשר זה יש לזכור כי בשלב מסוים הביעו מרבית הצדדים לסכסוך את הסכמתם להחלטה.¹⁰ הסכמה זו העלתה בוודאי את משקלה המדיני של ההחלטה והיה בה משום התחייבות לנהל משא-ומתן בתום לב. אך בשל תוכן ההחלטה – הנחיות כלליות להסדר, כמתואר לעיל – לא חייבה קבלת המסמך את הצדדים לתוצאה מסוימת.

הועלתה הסברה שהחלטה 338 (1973), שהתקבלה על-ידי מועצת הביטחון לאחר מלחמת יום הכיפורים ב-1973, העניקה להחלטה 242 (1967) תוקף מחייב.¹¹ אכן, אין ספק שהחלטה 338 חיזקה את החלטה 242 במובנים שונים. ראשית, היא



השגריר האמריקני לאו"ם, השופט ארתור גולדברג, נואם בפני מושב חירום מיוחד של העצרת הכללית של האו"ם בניו-יורק, 19 ביוני 1967 (צילום AP)

הטעימה שיש ליישם את החלטה 242 "על כל חלקיה", ובכך הדגישה שלכל סעיפי ההחלטה תוקף שווה. שנית, בעוד שבהחלטה 242 דובר בהסדר מוסכם שיש להשיגו בעזרת הנציג המיוחד מטעם מזכ"ל האו"ם, החלטה 338 קוראת במפורש למשא-ומתן בין הצדדים.¹² ההחלטה אינה קובעת במפורש שהיא מחייבת; גם אם היתה כוונה שיהיה לה תוקף כזה, היא רק הגבירה את הקריאה לנהל משא-ומתן על-פי הקווים המנחים שנכללו בהחלטה 242.

סוגיית הנסיגה

שתי הוראות בהחלטה רלוונטיות לשאלת הנסיגה. הראשונה נמצאת במבוא: מועצת הביטחון הדגישה כי "אין לרכוש שטחים במלחמה". האם משמעות הדבר היא כי לדעת מועצת הביטחון החזקתם של השטחים שנכבשו ב-1967 היא בלתי חוקית? התשובה לכך שלילית. קיים הבדל יסודי בין כיבוש לבין רכישת שטחים. הראשון אינו משנה את מעמדה הלאומי של טריטוריה, אף שהוא מעניק לכובש סמכויות מסוימות וכן אחריות. הוא אף מקנה לו את הזכות להישאר בשטח עד שיושג הסכם שלום. כיבוש צבאי גרידא אינו מעניק זכות כלשהי לריבונות על השטח שנכבש, בהבדל מרכישה.

הדעות בשאלת חוקיותו של כיבוש צבאי חלוקות, בשל האיסור שמטילה מגילת האו"ם על השימוש בכוח. עם זאת, מקובל שכיבוש הנובע משימוש חוקי בכוח, כגון מפעולה של הגנה עצמית, הוא כיבוש חוקי. כך, לדוגמה, הצהרת עצרת האו"ם מ-1970 על "עקרונות המשפט הבינלאומי בדבר יחסי ידידות ושיתוף פעולה בין מדינות",¹³ וכן הגדרת התוקפנות של העצרת משנת 1974,¹⁴ מכירות בחוקיותו של כיבוש צבאי, כשהשימוש בכוח שהוביל לכיבוש אינו נוגד את מגילת האו"ם. בלשונה של פרופ' רוזלין היגנס (Higgins): "אין שום דבר, בין במגילת האו"ם ובין במשפט הבינלאומי הכללי, הנותן מקום לסברה שכיבוש צבאי עד לחתימת אמנת שלום הוא בלתי חוקי".¹⁵

בפסקת המבוא להחלטת מועצת הביטחון היא מביעה את התנגדותה ל"רכישת טריטוריה באמצעות מלחמה", אך היא אינה עוסקת בכיבוש בנסיבות של 1967.¹⁶ ההבחנה בין המונחים "רכישה" ל"כיבוש" של שטח היא מאלפת ביותר בהקשר זה. "רכישה" מכוונת לקבל זכות רכישה משפטית, בעלות או ריבונות על טריטוריה. "כיבוש" מתייחס לנוכחות זמנית, או להחזקת טריטוריה עד למשא-ומתן לשלום, או כל החלטה מוסכמת בדבר המעמד, הבעלות או הריבונות על הטריטוריה. במבוא להחלטה לא שללה מועצת הביטחון את ה"כיבוש" כשלעצמו. יהיה זה מאלף להשוות את נוסח ההחלטה שהתקבלה לנוסח ההצעה שהוגשה על-ידי הודו, מאלי וניגריה. שם נקטו המציעים לשון זו: "כיבוש או רכישת טריטוריה על-ידי כיבוש צבאי אינם קבילים על-פי מגילת האו"ם".¹⁷ נודעת, אם-כן, משמעות ניכרת לכך שהמבוא על-פי הגרסה שאושרה לבסוף, בעודו מציין את האיסור לרכוש טריטוריה במלחמה, נמנע מלהביע עמדה בדבר כיבוש צבאי. לפיכך אין מקום לטעון כי מועצת הביטחון ראתה את נוכחותה של ישראל בשטחים אלה כבלתי חוקית. הכיבוש הצבאי הזה, בהיותו פעולה של הגנה עצמית,¹⁸ היה חוקי והוא מוסיף להיות כזה עד שיושג הסדר שלום ויתוו גבולות קבועים ומוסכמים.¹⁹

כל פירוש אחר של הפסקה – המעלה לדוגמה את הרעיון שהיא התכוונה לגנות כל כיבוש צבאי – לא זו בלבד שהוא נוגד את הנוסח המילולי, אלא גם את הכללים המקובלים של המשפט הבינלאומי המנהגי. צורתה של הפסקה, מיקומה במבוא ולא בגוף ההחלטה²⁰ והשוואתה עם הפסקאות שלאחריה, מצביעים בבירור על כוונה ליישם נורמות קיימות ולא על ניסיון ליצור נורמות חדשות.

הפסקה השנייה הרלוונטית לנושא הנסיגה מצויה בסעיף 1(i): מן הראוי שהשלום יכלול את יישום העיקרון של "נסיגת כוחות מזוינים ישראליים משטחים שנכבשו בעימות האחרון". בעוד הערבים עומדים על נסיגה ישראלית מלאה מכל השטחים שנכבשו על-ידי ישראל ב-1967,²¹ ישראל גורסת שהקריאה לנסיגה קשורה לקריאה לקביעת גבולות בטוחים ומוכרים, שיש לקבעם בהסכמה.²²

מדינות ערב מבססות את תביעתן על צירוף ההוראה דלעיל שבמבוא כי "אין לרכוש שטחים במלחמה", עם הגרסה הצרפתית של פסקה 1(i) הקוראת ל"נסיגה" במילים: *retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés lors du récent conflit*. לעומת זאת, הפירוש הישראלי נשען על משמעותו המילולית של הנוסח האנגלי של הפסקה אודות הנסיגה, שהוא גם נוסח ההצעה המקורית שהגישה המשלחת הבריטית. פירוש זה נסמך גם על דחיית ההצעות להוסיף את המילים "כל" (all) או את ה' הידיעה (the) לפני המילה "שטחים";²³ יתרה מזאת, כשבאים לפרש את המשפט בדבר הנסיגה, יש להתחשב בהוראות האחרות שבהחלטה, לרבות זו בדבר קביעת "גבולות בטוחים ומוכרים".

נראה כי ההחלטה אינה מחייבת נסיגה מלאה, מסיבות אחדות:

- א. כבר ראינו כי המשפט במבוא, הקובע כי "אין לרכוש שטחים במלחמה" הוא רק חזרה על העיקרון לפיו כיבוש צבאי, גם כשהוא חוקי משום שהוא נובע מפעולה של הגנה עצמית, אינו מצדיק כשלעצמו סיפוח של טריטוריה, או רכישת זכות עליה.
- ב. הנוסח האנגלי בדבר נסיגה מחייב "נסיגה משטחים" בלבד, ולא "מכל" השטחים ואף לא "מהשטחים". ההוראה ברורה וחד-משמעית. נציג בריטניה, לורד קרדון (Caradon), אמר בישיבת מועצת הביטחון ב-22 בנובמבר 1967: "בטוחני שכולנו נכיר בכך שרק ההחלטה היא שתחייב אותנו, ואנו רואים את ניסוחה כברור".²⁴ על-פי פרופ' יוג'ין רוסטאו (Rostow), ששימש באותה עת תת-מזכיר המדינה לעניינים מדיניים במחלקת המדינה של ארצות הברית: "במשך 24 שנים טענו הערבים כי שתי ההחלטות [242 ו-338] משתמעות לשתי פנים... אין דבר רחוק יותר מן האמת".²⁵ פרופ' רוסטאו כתב זאת ב-1991, כלומר 24 שנים לאחר שההחלטה התקבלה.
- ג. אפשר אולי לראות לכאורה את הגרסה הצרפתית – אשר, על-פי הטענה, תומכת בנסיגה מלאה – כמשתמעת לשתי פנים. מכיוון שהמילה "des" יכולה להיות הן צורת הריבוי של מילת היחס הסתמית (article indéfini) והן קיצורן של המילים "de les" (article défini). עם זאת נראה שהתרגום לצרפתית הוא תרגום אידיומטי של הנוסח האנגלי שבמקור, ומסתבר שזהו אכן התרגום הסביר והמדויק.²⁶ יתר על כן, אפילו השגריר בֶּרְנֶר (Bernard), נציג צרפת במועצת הביטחון דאז, אמר כי ללא ספק הביטוי "des territoires occupés" תואם את הביטוי "occupied territories".²⁷ זאת ועוד: אפילו אילו היתה הגרסה הצרפתית משתמעת לשתי פנים, מן הראוי היה לפרשה בצורה התואמת את הנוסח האנגלי. ההנחה היא שמשמעות שתי הגרסאות היא זהה,²⁸ ואם האחת ברורה והשנייה דו-משמעית, יש לפרש את השנייה על-פי הראשונה.²⁹



לורד קרדון (משמאל), השגריר הבריטי לאו"ם ב-1967, שניסח את הטיוטה להחלטה 242, עם השגריר האמריקני לאו"ם, השופט ארתור גולדברג (צילום AP)

דעות שונות הובעו בשאלה לאיזו נסיגה התכוונה מועצת הביטחון. יש הסבורים כי מן הראוי שהנסיגה המלאה מסיני, בעקבות אמנת השלום בין מצרים וישראל מ-1979, תשמש תקדים המחייב נסיגה מלאה משטחים נוספים. אחרים הגיעו למסקנה הפוכה: בעצם הנסיגה הנרחבת מסיני (1981) ומרצועת עזה (2005), כבר עמדה ישראל בכל דרישות הנסיגה. יש הטוענים שהיעדר הדרישה לנסיגה מלאה בהחלטה 242 מאפשר לישראל לבצע תיקוני גבול קטנים בלבד, בעוד אחרים טבעו את הססמה "אדמה תמורת שלום". אף אחת מעמדות אלו אינה יכולה לטעון כי היא המפרשת נכונה את החלטה 242. כפי שהוזכר לעיל, ההחלטה קוראת לצדדים לנהל משא-ומתן ולהגיע לגבולות מוסכמים, מבלי לציין את שיעור הנסיגה המומלצת או את מיקומה.

החלטה 242 וסוגיית הפליטים

הבעיות הכרוכות בסוגיית הפליטים נבחנו ביסודיות במאמר אחר בקובץ זה, וכאן אדון רק בפירוש ההוראה הרלוונטית בהחלטה 242. בהחלטה זו אישרה מועצת הביטחון את הצורך להשיג "פתרון צודק לבעיית הפליטים" (סעיף 2(b)).

מנקודת מבט משפטית, בעיית הפליטים הפלסטינים מעלה שלוש שאלות:

- (1) מי יוכר כפליט פלסטיני?
- (2) האם יש לפליטים הפלסטינים זכות לשוב לישראל?³⁰
- (3) האם עומדת לפליטים הזכות לפיצויים?

הדיון כאן יתרכז בעיקר בשאלה השנייה: האם החלטה 242 מקנה לפליטים הפלסטינים זכות לשוב לישראל?

על-פי התפיסה הפלסטינית התשובה לשאלה זו היא חיובית. על-פי התפיסה הישראלית התשובה היא שלילית. הפרשנות הישראלית מבוססת על קריאה פשוטה של הטקסט, המדבר על פתרון צודק, מבלי לציין פתרון זה מהו. הפרשנות הערבית טוענת שהחלטה 242 אישרה, במשתמע, את החלטת העצרת הכללית מ-1948,³¹ אשר הכירה לדעתם בזכות השיבה של הפליטים.

פירוש זה בטעות יסודו. אילו היתה כוונה לאמץ את החלטה 194(III) של העצרת, היה צריך לבטא זאת במפורש. אין לקרוא אל תוך החלטה משהו שאינו נזכר, ואפילו לא נרמז, בה. זאת ועוד: גם החלטה זו של העצרת אינה מעניקה זכות שיבה.³² בדומה למרבית ההחלטות של העצרת הכללית, זוהי המלצה בלבד. היא אומרת שהעצרת הכללית "מחליטה שהפליטים המבקשים לשוב לבתיהם ולחיות בשלום עם שכניהם, מן הראוי שיורשו לעשות זאת בתאריך המעשי המוקדם, ומן הראוי שישולמו פיצויים בעבור רכוש לאלה הבוחרים שלא לשוב..." (סעיף 11). זוהי המלצה זהירה ביותר, המשתמשת במילה "should" (ולא shall), ומתנה את השיבה המומלצת בכמה תנאים.

מכאן משתמע שמועצת הביטחון לא הכירה ב"זכות" השיבה בהחלטה 242. בנוסף, היחס בין החלטת העצרת הכללית 194(III) להחלטת מועצת הביטחון 242 (1967) אינו יחס של אימוץ, אלא של החלפה – החלטת האו"ם המובילה היא עתה זו של מועצת הביטחון. נראה שהשאיפה ל"פתרון צודק" מתייחסת ככל הנראה לפתרון במשא-ומתן ובהסכמה.

מעניין שהחלטה 242 לא הגבילה את "הפתרון הצודק" לפליטים פלסטינים. אדרבה, המועצה לא אימצה את נוסח הצעת ההחלטה של ברית המועצות שדיברה על פליטים פלסטינים,³³ אלא העדיפה את נוסח ההצעה של בריטניה, שדיברה על פליטים גרידא.

המועצה ראתה לנגד עיניה גם את הפליטים היהודים הרבים מארצות ערב, שהיה עליהם להשאיר את כל רכושם מאחוריהם. מרביתם בוודאי אינם חפצים לשוב לארצות מוצאם, אך פיצוי נאות עשוי בהחלט להיכלל ב"פתרון הצודק" של החלטה 242.



יוג'ין רוסטאו, לשעבר דיקן בית הספר למשפטים באוניברסיטת ייל ותת-מוזכיר המדינה לעניינים מדיניים בממשל ג'ונסון

הערות סיכום

בחינה מדוקדקת של נוסח ההוראות הרלוונטיות של החלטה 242 (1967) מובילה למסקנה שהפירוש המועדף על מדינות ערב הוא פירוש מטעה. בהחלטה זו קבעה מועצת הביטחון כמה עקרונות העשויים להוביל לפתרון בדרכי שלום של הסכסוך הערבי-ישראלי – ביניהם נסיגה ישראלית משטחים שנכבשו ב-1967 אל גבולות בטוחים ומוכרים שייקבעו בהסכמה, והצורך בפתרון צודק לבעיית הפליטים, מבלי להתייחס לזכות שיבה. ייתכן שהפתרון יכלול זכות להתיישב במדינה הפלסטינית לאחר שתקום, או התיישבות והשתלבות במדינות אחרות (ערביות ולא-ערביות) ואולי שיבה של מספר קטן של פליטים לישראל, מסיבות הומניטריות משכנעות, כגון איחוד משפחות.³⁴ כמו כן יש צורך לפצות את הפליטים היהודים ממדינות ערב על סבלם ועל רכושם שנלקח מהם.

משא-ומתן עם מצרים ועם ירדן על בסיס החלטה 242 (1967) הוביל כבר לשני הסכמי שלום (1979 עם מצרים, ו-1994 עם ירדן). הבה נקווה שהסכמי שלום נוספים יבואו בעקבותיהם.

- 1 המחברת מודה לד"ר עפרה פריזל על הערותיה המועילות.
מאמר זה מבוסס בחלקו על מאמר קודם של המחברת ("Resolution 242 at Twenty-five", שפורסם ב- *Israel Law Review* 26 (1992), 295 (Is.L.R.)). המאמר הנוכחי מתפרסם ברשות Is.L.R. רשימת המומחים שהמחברת דנה עמם בנושא זה ארוכה מכדי לפרטה כאן. תודות מיוחדות שלוחות לפרופ' יוג'ין רוסטאו, השגריר ג'וזף סיסקו, פרופ' ויליאם או'בריאן, מר הרברט הנזל, ד"ר שביט מתיאס, אלוף (מיל') אילן שיף, השגריר פרופ' רובי סייבל, השופט אליקים רובינשטיין, השגריר דניאל טאוב והאדונים דוד קורנבלוט, בנימין רובין ויוסף בן-אהרון. למותר לציין שהאחריות לתוכן המאמר חלה על המחברת בלבד.
 - 2 Adnan Abu Odeh, Nabil Elaraby, Meir Rosenne, Dennis Ross, Eugene Rostow, and Vernon Turner, *UN Security Council Resolution 242: The Building Block of Peacemaking* (Washington, DC: Washington Institute for Near East Policy, 1993).
 - 3 ראו למשל: John McHugo, "Resolution 242: A Reappraisal of the Right-Wing Israeli Interpretation of the Withdrawal Phrase with Reference to the Conflict between Israel and the Palestinians," 51 *International and Comparative Law Quarterly* (2002), 851-882, reprinted in Victor Kattan, ed., *The Palestinian Question in International Law* (London: British Institute of International and Comparative Law, 2008), 357-387.
 - 4 ראו למשל מאמרה של המחברת בהערה 1, עמ' 306-305, 316-311.
 - 5 נוסח הגרסה הצרפתית הוא: "retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés lors du récent conflit".
 - 6 Arthur Lall, *The UN and the Middle East Crisis, 1967* (New York: Columbia University Press, 1968), 8-9. SCOR, 22nd year, Resolutions and Decisions, 8-9.
 - 7 DPI of March 20, 1992, וההבהרות UN Press Release SG/SM/4718 of March 19, 1992, p. 11.
 - 8 Lord Caradon, the Representative of Great Britain, SCOR, 22nd year, 1373rd meeting, 9 November, 1967, p. 18, section 164; Ambassador A. Goldberg of the USA, *ibid.*, 1377th meeting, 15 November 1967, p. 6, section 54; the Representative of Denmark, Mr. Borch, at the 1373rd meeting, 9-10 November, 1967, p. 24, section 235; the Representative of Canada, Mr. Ignatieff, at the 1373 meeting, p. 22, and at the 1377th meeting, p. 9, section 86; the Representative of Nigeria, Mr. Adebe, at the 1373rd meeting, 9/10 November, 1967, p. 12, section 107 (Legal Consequences for the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), International Court of Justice, Reports 1971, p.16, sections 113 and 114). אמנם, ב-1971 החליט בית הדין הבינלאומי שהחלטה לפי פרק VI יכולה אף היא להיות מחייבת (אך גישה זו לא היתה רווחת ב-1967, כשהתקיים במועצת הביטחון הדיון על החלטה 242. ראו: John W. Halderman, *The United Nations and the Rule of Law* (Dobbs Ferry, NY: Oceana, 1967), 65-89; Julius Stone, *No Peace — No War in the Middle East* (Sydney: Maitland, 1969), 23-24; Jean Dehaussy, "La crise du Moyen-Orient et l'O.N.U.," 95 *Journal de droit international* (1968), 853-888; Shabtai Rosenne, "Directions for a Middle East Settlement: Some Underlying Legal Problems," 33 *Law and Contemporary Problems* (1968), 44-67, at 57; Yehuda Z. Blum, *Secure Boundaries and Middle East Peace in the Light of International Law and Practice* (Jerusalem: Hebrew University, 1971), 63-64, n. 127; Yoram Dinstein, "The Legal Issues of 'Para-War' and Peace in the Middle East," 44 *St. John's Law Review* (1970), 477; Amos Shapira, "The Security Council Resolution of November 1967: Its Legal Nature and Implications," 4 *Is.L.R.* (1969), 229-242; Philippe Manin, "Les efforts de l'Organisation des Nations Unies et des Grandes Puissances en vue d'un Règlement de la crise au Moyen-Orient," 15 *Annuaire Français de droit international* (1969), 154-182, at 158-159; Pierre-Marie Martin, *Le conflit Israélo-arabe: recherches sur l'emploi de la force en droit international public positif* (Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1973), 232-234.
 - 9 Arthur J. Goldberg, "A Basic Mideast Document: Its Meaning Today" – הרצאה שנשא בכנס השנתי של הוועד היהודי-האמריקני, 15.5.1969.
 - 10 Sydney D. Bailey, *The Making of Resolution 242* (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1985), at 178-179.
 - 11 Eugene V. Rostow, "The Illegality of the Arab Attack on Israel of October 6, 1973," 69 *American Journal of International Law* (1975), 272-289, at 275.
- החלטה 338 קובעת: The Security Council (1) Calls upon all parties to the present fighting to cease all firing and terminate all military activity immediately, no later than 12 hours after the moment of the adoption of this

- decision, in the positions they now occupy; (2) Calls upon the parties concerned to start immediately after the cease-fire the implementation of Security Council Resolution 242 (1967) in all of its parts; (3) Decides that, immediately and concurrently with the cease-fire, negotiations start between the parties concerned under appropriate auspices aimed at establishing a just and durable peace in the Middle East.
- 12 המחברת מבקשת להודות לשגריר ג' סיסקו על שהפנה את תשומת לבו לעובדה זו.
- 13 General Assembly Resolution 2625 (XXV) of October 24, 1970.
- 14 General Assembly Resolution 3314 (XXIX) of December 14, 1974.
- 15 Rosalyn Higgins, "The Place of International Law in the Settlement of Disputes by the Security Council," 64 *Am.J.Int'l L.* (1970) 1-18, at 8.
- 16 ראו: Stone, לעיל הערה 8, עמ' 33; Rosenne, לעיל הערה 8, עמ' 59; Martin, לעיל הערה 8, עמ' 265-258; Higgins, לעיל הערה 15. עמ' 8-7; Blum, לעיל הערה 8, עמ' 91-80.
- 17 UN Doc S/8227, of November 7, 1967.
- 18 ראו: Julius Stone, *The Middle East under Cease-Fire* (Sidney: The Bridge, 1967), 6ff; Quincy Wright, "Legal Aspects of the Middle East Situation," 33 *Law and Contemporary Problems* (1968), 5-31, at 27; William V. O'Brien, "International Law and the Outbreak of War in the Middle East," 11 *Orbis* (1967), 692-723; Nathan Feinberg, *The Arab-Israel Conflict in International Law: A Critical Analysis of the Colloquium of Arab Jurists in Algiers* (Jerusalem: Magnes Press, 1970), 114-115; Stephen M. Schwebel, "What Weight to Conquest?," 64 *Am.J.Int'l L.* (1970), 344-347, at 346; Eugene Rostow, "Legal Aspects of the Search for Peace in the Middle East," *Proceedings of the American Society of International Law* (1970), 80; A. Cocatre-Zilgien, *L'Imbroglie Moyen-oriental et le droit*. 73 *Revue générale de droit international public* (1969), 52-61, at 59; John Norton Moore, "The Arab-Israeli Conflict and the Obligation to Pursue Peaceful Settlement of International Disputes," 19 *Kansas Law Review* (1971), 403-440, at 425; M. Berman, "Recrudescence of the Bellum justum et pium Controversy and Israel's Conquest and Integration of Jerusalem," *Revue de droit international* (1968), 359-374, at 367ff; B. Boell, "Die Rechtslage des Golfes von Akaba," 14 *Jahrbuch für Internationales Recht* (1969), 225-259, at 258; Martin, supra note 8, at 153-173; Amos Shapira, "The Six-Day War and the Right of Self-Defence," 6 *Is.L.R.* (1971), 65-80; Allan Gerson, "Trustee-Occupant: The Legal Status of Israel's Presence in the West Bank," 14 *Harvard International Law Journal* (1973), 1-49, at 14-22; Thomas M. Franck, "Who Killed Article 2(4)," 64 *Am.J.Int'l L.* (1970), 809-837, at 821; Y. Dinstein, supra note 8, at 466 et seq.; Y. Dinstein, *War, Aggression and Self-Defence*, 4th ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), 192; Barry Feinstein, "Self-Defence and Israel in International Law: A Reappraisal," 11 *Is.L.R.* (1976), 516-562; Edward Miller, "Self-Defence, International Law and the Six Day War," 20 *Is.L.R.* (1985), 49-73; John L. Hargrove, "Abating the Middle East Crisis through the United Nations (and Vice Versa)," 19 *Kansas Law Review* (1971), 365-372, at 367; M. Charif Bassiouni, "The 'Middle East': The Misunderstood Conflict," 19 *Kansas Law Review* (1970), 373-402, at 395; John Quigley, quoted in Eugene V. Rostow, "The Perils of Positivism: A Response to Professor Quigley," *Duke J. Comp. & Int'l L.* (1992), 229-246, at 229.
- 19 ראו למשל: John N. Moore, לעיל הערה 18, בעמוד 425; Schwebel, לעיל הערה 18, בעמ' 4; Rostow, לעיל הערה 18, בעמ' 276. עם זאת, יש לציין שלפי מחברים שונים, זכויותיה של ישראל בחלק מן השטחים הכבושים עולות על זכויותיו של כובש צבאי, זאת בשל הליקוי בתביעות לזכויות של הרשויות ששלטו בשטחים בטרם נכבשו בידי ישראל. גישה זאת ננקטה בעיקר לגבי הגדה המערבית (יהודה ושומרון) ורצועת-עזה. ראו: Elihu Lauterpacht, *Jerusalem and the Holy Places* (London: Anglo-Israel Association, 1968), 46ff; Cocatre-Zilgien, supra note 18, at 60; Yehuda Z. Blum, "The Missing Reversioner: Reflections on the Status of Judea and Samaria," 3 *Is.L.R.* (1968), 270-301; Martin, supra note 18, at 265-279.
- 20 באופן בלתי תלוי בדיני אמנות בינלאומיות, מקובל לייחס למבואות להחלטות של מועצת הביטחון של האו"ם משקל פחות מאשר לחלקן האופרטיבי.
- 21 ראו לדוגמה את תשובותיהן של ירדן (23 במארכ 1969) ושל לבנון (21 באפריל 1969) לשאלות שהגיש להן השגריר גונאר יארינג, בדוח המזכיר הכללי של האו"ם U. Thant, UNDoc. S/10079, of 4 Jan, 1971. ראו גם: 67 Talcott W. Seerlye, "Meaning of '67 Israel Resolution Disputed,'" *New York Times*, 1 April, 1969.
- 22 הצהרת השגריר אבא אבן, UN GAOR, 23rd session, 1686th Plenary Meeting, 8 October, 1968, pp. 9-13, at 9 (section 110), 11 (section 92).
- 23 ראו גם לעיל Lall, הערה 6, עמ' 254-252.
- 24 Cyrus R. Vance and Joseph J. Sisco, SCOR, 22nd year, 1382nd meeting, 22 November, 1967, p. 7, section 61.

- 25 "Resolution 242, Crystal Clear," *New York Times*, 20 March, 1988.
- 26 Rostow, "Perils of Positivism" 25, עמ' 241-242.
- 27 נראה שלא נמצאה כל דרך אחרת לתרגם את ההוראה לשפה הצרפתית: "כאשר הופיע הטכסט הצרפתי, ממשלות בריטניה וארצות הברית העלו את העניין מיד בפני מזכיר האומות המאוחדות וממשלת צרפת; אך נאמר להם שהשפה הצרפתית אינה מציעה פתרון אחר לבעיה... איש מן המעורבים לא יכול היה לחשוב על תרגום צרפתי מדויק יותר." ראו: Rostow, "Illegality of the Arab Attack" 11, עמ' 285. ראו גם: Shabtai Rosenne, "On Multi-lingual Interpretation," 6 *Is.L.R.* (1971), 360-365, at 363.
- 28 SCOR, 1382nd meeting, 22 November, 1967, p. 12, section 111.
- 29 Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969, Article 33.
- 30 Charles Rousseau, *Droit International Public*, vol. 1 (Paris: Pedone, 1970), at 289.
- 31 John B. Quigley, "Displaced Palestinians and a Right of Return," 34 *Harvard* על נקודת הראות הערבית, ראו למשל: *International Law Journal* (1998), 171-229, reprinted in Victor Kattan על נקודת הראות הישראלית, ראו למשל: יפה זילברשץ ונמרה גורן-אמיתי, "שיבת פליטים פלסטינים לתחומי מדינת ישראל", נייר עמדה (בעריכת רות גביון, ירושלים: מרכז מציל"ה למחשבה ציונית, יהודית, ליברלית והומניסטית), 2010.
- 32 GAOR, 3rd session, part 1, 1948, Resolutions, pp. 21-24.
- 33 ר' גם 44-46 (2009), *Palestine-Israel Journal* (16), Eyal Benvenisti, "International Law and the Right of Return", של מועצת הביטחון.
- 34 Ruth Lapidot, "Are There Viable Solutions to the Palestinian Refugee Problem?," 39 *Justice* (Jerusalem): ראו למשל: 17-18 (2004).

זכותה החוקית של ישראל על ירושלים

זכויותיהם של העם היהודי ומדינת ישראל על ירושלים הן אחת הסוגיות הרגישות ביותר בסדר היום של הקהילה הבינלאומית. **השגריר דורי גולד**, שגריר ישראל לשעבר באו"ם וכיום נשיא "המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה", מפרט את זכויותיה ההיסטוריות של ישראל מ-1863, המועד בו העם היהודי שב והיווה רוב ברור באוכלוסיית ירושלים, הרבה לפני שהאימפריה הבריטית הגיעה לאזור במלחמת העולם הראשונה, ועוד לפני הצהרת בלפור.

הפרק בוחן תפיסות מוטעות בקרב חוגים דיפלומטיים בכירים במערב ובתקשורת הבינלאומית. אמנם חתימתה של ישראל על הסכמי אוסלו היוותה הסכמה לכך שיירושלים תידון במשא ומתן על הסכם הקבע, אך לא היתה בכך מחוייבות כלשהי לחלוקת העיר.

לאורך תהליך המו"מ הערבי-ישראלי הועלו הצעות לחלק את ירושלים מחדש ואלו אף נדונו – אך לא הושג ולא הובא לאישור הכנסת כל הסכם מחייב. דעת הקהל בישראל נותרה איתנה בנוגע לזכותו של העם היהודי להמשיך ולקיים את בירתו המאוחדת בריבונות ישראלית. הכרה עתידית בזכויות אלו על ידי הקהילה הבינלאומית תהיה תלויה בהוכחה מצד ישראל שהיא בלבד מסוגלת להגן על עיר הקודש למען כל הדתות.

זכותה החוקית של ישראל על ירושלים

דורי גולד

חוסנן של אומות בעידן המודרני נמדד לא רק על-פי עוצמתן הצבאית או הישגיהן הכלכליים, אלא גם על פי מידת השכנוע הפנימי שלהן בצדקת דרכן. לפני 44 שנים, בשנת 1967, בתום מלחמת ששת הימים, כשהצנחנים הגיעו לכותל ומפקדם, מוטה גור, הכריז: "הר הבית בידינו", לא היה ספק שישאל יצאה למלחמה צודקת. נציגיה של ישראל בעולם בשנות ה-60 וה-70 – כגון אבא אבן וחיים הרצוג – הדגישו בפני הקהילה הבינלאומית את זכותה על ירושלים; לא כל המדינות תמכו בכך תמיד, אך נחישותה של ישראל להגן על זכויותיה היתה מובנת לכול.

אבל משהו קרה מאז. למרות שהטיעונים ששימשו בעבר את נציגי ישראל נותרו רלוונטיים גם כיום, הם נשכחו בחוגים רבים. כך ירושלים נמצאת במצב פרדוקסלי: אף שיש לישראל זכות חוקית לשמור את בירתה מאוחדת, שוררת התחושה שתביעה זו מוטלת בספק יותר מאי-פעם ואכן נשמעות טענות רבות כי עליה להסכים לחלוקתה של ירושלים מחדש.

הדבר מדאיג במיוחד כי ירושלים, כפי שאמר ההיסטוריון הבריטי סר מרטין גילברט, נתפסת תמיד כמיקרוקוסמוס של זכויותיהם ההיסטוריות של היהודים.¹ בשנת 70 לספירה, כשאיבדו היהודים את ריבונותם המדינית בידי הרומאים, סימלה נפילת ירושלים את סוף קיומה של המדינה היהודית. וכך גם להיפך: היהודים היוו רוב באוכלוסיית ירושלים כבר באמצע המאה ה-19, זמן רב לפני שהיו לרוב בכל חלק אחר של ארץ-ישראל. זאת ועוד: התנועה לחידוש הריבונות היהודית נקראה "ציונות", ושם זה ממחיש היטב את מרכזיותה של ירושלים – ציון – בתודעת התנועה היהודית הלאומית.

ירושלים ניצבה אפוא תמיד במוקד רעיון ההגדרה העצמית היהודית. ארנסט פרנקנשטיין, בר-סמכא בריטי בתחום המשפט הבינלאומי בתקופה שבין שתי מלחמות העולם, הגן על זכותו החוקית של עם ישראל למולדתו. הוא טען שהיהודים לא ויתרו מעולם על זכותם על הארץ לאחר שנכבשה בידי הרומאים. לדבריו, כדי שאפשר יהיה לטעון שוויתור כזה אכן היה, היו הרומאים ויורשיהם הביזנטים צריכים לשמור על "בעלות רצופה ובלתי-מופרעת" על האדמה, בלי שתישמע כל תביעה אחרת. ברם, תנועות המרי היהודיות נגד הכיבוש הרומאי המשיכו להתקיים ולפעול מאות שנים אחרי החורבן, ורובן שאפו לשחרר את ירושלים.²

מנקודת ראותו של החוק הבינלאומי, העובדה שהיהודים לא ויתרו מעולם על הקשר ההיסטורי עם ארץ אבותיהם היא הבסיס לטענתם לזכויותיהם ההיסטוריות,³ כפי שהובן על-ידי מי שכתבו על תביעתם המשפטית של היהודים לכל ארץ-ישראל. ב"עצומת בלקסטון" (Blackstone Memorial), עליה חתמו נשיא בית המשפט העליון של ארה"ב, מלוויל פולר,

נשיאי אוניברסיטאות וחברי קונגרס, לפני שהוגשה לנשיא בנג'מין הריסון בשנת 1891, נאמר שפלשתינה היא "בעלות בלתי-מוטלת בספק" של העם היהודי, אשר "גורש ממנה בכוח הזרוע".⁴ במילים אחרות: היהודים לא נטשו את אדמתם מרצונם ולא שכחו את זכויותיהם עליה. הדבר בא לידי ביטוי באבל על חורבן ירושלים ובמרכזיותה של התפילה לבניינה, שנשאו היהודים במשך מאות שנים. ירושלים היתה הנקודה המרכזית בקשר ההיסטורי שבין עם-ישראל לארצו.

על כן יש להבין את זכויותיה של ישראל בירושלים כפי שהיו ידועות בעבר, ויש לבחון את הטיעונים המבקשים לאחרונה לכרסם בזכויות אלו. יש לעשות זאת למען ההגנה על ירושלים כבירת ישראל בדורות הבאים. שכן, בנוסף לזכויות ההיסטוריות של עם-ישראל על ירושלים, כפי שנשמעו במאה ה-19 ונסקרו לעיל בקצרה, נוספה עליהן מעטפת חדשה של זכויות חוקיות, אותן רכשה ישראל בעת החדשה, שחובה להציגן ולהסבירן.

מקורות חדשים לאישוש זכויותיה הבינלאומיות של ישראל בירושלים

הדיון בשאלת זכויותיה של ישראל בירושלים נפתח בשנת 1970, שלוש שנים לאחר מלחמת ששת הימים, בכתב העת היוקרתי ביותר למשפט בינלאומי *The American Journal of International Law*.⁵ מאמר זה, שצוטט רבות בנאומיהם של שגרירי ישראל באו"ם בשנים שלאחר מכן, נכתב על ידי מלומד חשוב, סטיבן שוובל, ששמו נודע ברבים לאחר שהתמנה ליועץ המשפטי של מחלקת המדינה של ארה"ב ולאחר מכן לנשיא בית הדין הבינלאומי בהאג. במבט לאחור, דעותיו המשפטיות של שוובל קנו להן השפעה והיו ראויות לבחינה קפדנית.

מאמרו של שוובל משנות ה-70 נקרא: "מה משקל הכיבוש?" והוא נכתב בתגובה להכרזתו של מזכיר המדינה דאז, ויליאם רוג'רס, כי ישראל זכאית רק ל"שינויים חסרי-משמעות" בקווי הגבול שהיו לפני 1967. ממשל ניקסון הקשיח באותם ימים את מדיניות ארה"ב בסוגיית ירושלים והדבר השתקף הן בהכרזות ארצות הברית והן בדפוסי הצבעתה במועצת הביטחון. שוובל חלק נחרצות על גישה זו: הוא כתב שהגבולות שקדמו למלחמה אינם מקודשים מכיוון **שקווי 1967 לא היו גבולות בינלאומיים**, אלא רק קווי שביתת-נשק שנקבעו בשנת 1949. הוא ציין כי הסכמי שביתת הנשק לא הוציאו מכלל אפשרות תביעות טריטוריאליות עתידיות של הצדדים על שטחים שמעבר לקווים אלה. הוא האיר נקודה משמעותית מאוד: כשטריטוריה נתפסת במלחמה, קיימת חשיבות לנסיבות פריצתה של אותה מלחמה, ונסיבות אלה משפיעות במישרין על הזכויות המשפטיות של שני הצדדים עם סיומה.

על טיעון זה השפיעו שתי עובדות בולטות:

ראשית, במלחמת ששת הימים מימשה ישראל את זכותה המלאה להגנה עצמית. מי שמכיר את האירועים שהוליכו לפרוץ המלחמה זוכר בוודאי כי מצרים היא זו שהחלה במעשי האיבה, בשורה של צעדים ובכללם סגירת מצרי טיראן לאוניות ישראליות והמצור על נמל אילת. שר החוץ, אבא אבן, תאר לאחר מכן את הפעולה הזו כירייה הראשונה שנורתה במלחמה. בגבול המזרחי פתחה ירדן באש לעבר שכונות המגורים של ירושלים, חרף אזהרות חוזרות ונשנות של ישראל.

ישראל לא תפסה אפוא שטחים כמעשה תוקפנות, אלא משום שהותקפה. ברית המועצות ניסתה להכריז על ישראל כתוקפן – תחילה במועצת הביטחון ב-14 ביוני 1967, ולאחר מכן בעצרת האו"ם ב-4 ביולי 1967, אך נחלה כישלון חרוץ. במועצת הביטחון נפלה ההצעה הרוסית ברוב של 11 קולות לעומת 4, ובהצבעה הראשונה בעצרת הצביעו נגד ההצעה, או נמנעו, 88 מדינות (רק 32 תמכו בה). לרוב המדינות החברות באו"ם היה ברור מעל לכל ספק שישראל יצאה למלחמת מגן.⁶

העובדה השנייה בחשיבותה שהעלה שוובל היתה הבעייתיות הרבה בתביעתה של ירדן לבעלות משפטית על השטחים שהפסידה לישראל במלחמת ששת הימים. שכן, פלישתה של ירדן לגדה המערבית – ולירושלים – 19 שנים קודם לכן, ב-1948, לא היתה חוקית. כתוצאה מכך לא צברה ירדן זכויות משפטיות בשנים שלאחר מכן, וזאת לאור העיקרון המשפטי ששוובל הדגיש במאמרו, ולפיו **מעשה עוול אינו מצמיח זכות** (*ex injuria jus non oritur*). מכאן שירדן לא היתה צריכה

להיות מופתעת מכך שטענתה לריבונות בגדה המערבית לא הוכרה אלא על ידי פקיסטאן ובריטניה, ואפילו הבריטים לא היו מכירים בתביעתה של ירדן לגבי ירושלים.

כך, בהשוואתו בין הפלישה הבלתי-חוקית של ירדן לגדה המערבית לבין זכותה של ישראל להגנה עצמית, הסיק שוובל כי "לשאל זכות עדיפה" על הטריטוריה שהיתה בעבר בתחומי פלשתינה המנדטורית, יותר מאשר לכל אחת ממדינות-ערב הנתונות אתה במצב של מלחמה. שוובל הדגיש במיוחד כי לישראל זכות חוקית עדיפה "לכל שטח ירושלים".

שוובל התייחס להחלטה 242 של מועצת הביטחון מ-22 בנובמבר 1967, שהפכה ברבות השנים לתשתית העיקרית של כל מאמצי השלום של ישראל, החל מחוזה השלום עם מצרים שנחתם ב-1979 ועד הסכמי אוסלו שנחתמו ב-1993. בסעיף הנסיגה המפורסם, לא קראה החלטה 242 לנסיגה מלאה של כוחות ישראל מכל השטחים שנתפסו במלחמת ששת הימים ולא היה כל ניסיון להחזיר את המצב ל-*status quo ante* שנוצר כתוצאה מתוקפנותם של צבאות-ערב ב-1948.

ב-1980 ציין ארתור גולדברג, שהיה שגריר ארה"ב לאו"ם ב-1967, כי החלטה 242 אינה מזכירה כלל את ירושלים וכי "השמטה זו היתה מכוונת". גולדברג הדגיש כי לא התייחס מעולם אל ירושלים כאל "שטח כבוש". גישה זו ביטאה את מדיניות ממשל ג'ונסון, שגולדברג היה חלק ממנו, אך השתנתה תחת ממשל ניקסון.⁷ דברי גולדברג בדבר החלטה 242 זכו למשקל רב לאור העובדה כי כיהן בעברו כשופט בית המשפט העליון של ארה"ב.

קולו של שוובל לא היה בודד בקרב אנשי השם המובילים בתחום המשפט הבינלאומי והדיפלומטיה. יוליוס סטון, משפטן אוסטרלי דגול, הגיע לאותן מסקנות. הוא קבע כי החלטה 181 של עצרת האו"ם משנת 1947 (הידועה בשם "תכנית החלוקה") לא פגעה בתביעות ישראל על ירושלים. אכן, החלטה 181 ראתה בירושלים וסביבותיה *corpus separatum*, ישות בינלאומית נפרדת, אך החלטה זו היתה רק בגדר המלצה של העצרת והיא נדחתה בכוח הזרוע כשארצות-ערב פלשו לישראל ב-1948.

בסופו של דבר לא התממשה הישות הנפרדת מעולם. האו"ם לא הגן על האוכלוסייה היהודית בירושלים מפני צבאות-ערב הפולשים, ולכן אין זה מפתיע שראש ממשלתה הראשון של ישראל, דוד בן-גוריון, הכריז ב-3 בדצמבר 1949 כי החלטה 181 ביחס לירושלים "בטלה ומבוטלת", ובכך הקדים את ניתוחו המשפטי של יוליוס סטון.⁸

פרופ' אליהוא לאוטרפאכט מאוניברסיטת קיימברידג', שהיה יועץ משפטי לממשלת אוסטרליה ושופט אד-הוק בבית הדין הבינלאומי בהאג, טען כי איחוד ירושלים בשנת 1967 תקף מבחינה משפטית.⁹ הוא הסביר כי המדינה האחרונה שהיו לה זכויות ריבון בירושלים היתה האימפריה העות'מאנית, אשר שלטה בעיר בשנים 1517-1917. בעקבות מלחמת העולם הראשונה ויתרה האימפריה העות'מאנית רשמית, בחוזה סֶבֶר (1920), על ריבונותה בירושלים ובכל השטחים שהיו לה מדרום למה שהפך לטורקיה החדשה. ויתור זה אושר הן על ידי הרפובליקה הטורקית והן בחוזה לוזאן בשנת 1923. לדעת לאוטרפאכט, זכויות הריבון בירושלים עברו לבעלות הברית, ואלו העבירו אותן לחבר הלאומים. משפורק חבר הלאומים, משנסוגה בריטניה מפלשתינה המנדטורית ומשנכשל האו"ם בכוונתו ליצור ישות נפרדת או משטר בינלאומי מיוחד בירושלים על פי תכנית החלוקה מ-1947, נותרה, לדעת לאוטרפאכט, שאלת הריבונות כשהיא תלויה ועומדת. במילים אחרות: בשנת 1948 נוצר בירושלים "חלל ריק של ריבונות".

האם העובדה שהסוכנות היהודית קיבלה בשנת 1947 את החלטה 181 היא בגדר ויתור מודע על התביעה לירושלים? חשוב לציין כי בהחלטה 181 נקבע שהמשטר הבינלאומי המיוחד בירושלים יימשך "בשלב ראשון לתקופה של עשר שנים". ההחלטה צפתה כי בתום תקופה זו ייערך משאל-עם בקרב תושבי העיר, בו הם יביעו "את רצונם באשר לשינוי אפשרי במשטר בעיר".¹⁰ הנהגת היישוב באותה עת ראתה ב"ישות הנפרדת" פתרון-ביניים בלבד, שישתנה בסופו של דבר. הם סברו כי תושביה היהודים של ישות זו יוכלו לבחור בינתיים באזרחות המדינה היהודית המוצעת, שכן משאל העם היה עתיד לחבר בתום עשר השנים בין "הישות הנפרדת" לבין מדינת-ישראל.¹¹

לאור "חלל הריבונות" שתיאר לאוטרפאכט, מי יכול אפוא לקבל זכויות-ריבון בירושלים? לאור מה שעלה בגורל החלטה 181 – מובן שלא האו"ם הוא הריבון. תשובתו של לאוטרפאכט היא שישראל היא זו אשר "מילאה את חלל הריבונות" באזורים בהם נאלץ צה"ל לפעול כדי להציל את תושביה היהודים של ירושלים ממוות או מטיהור אתני. הוא הדין לגבי

המצב ב-1967, כשהכוחות הירדניים פתחו באש על השכונות היהודיות של ירושלים וצה"ל נכנס למזרח-ירושלים ולעיר העתיקה מתוך הגנה עצמית.

פרופ' יוג'ין רוסטאו, שהיה דיקן בית הספר למשפטים באוניברסיטת ייל ותת-מזכיר לעניינים מדיניים בממשל ג'ונסון, ניתח את סוגיית זכויותיה של ישראל מנקודת המוצא של המנדט על פלשתינה, שהתייחס במפורש "לקשר ההיסטורי של העם היהודי לפלשתינה". לדעתו, כתב המנדט סיפק את "המסד לבנייה מחדש של הבית הלאומי בארץ זו" וזכויות אלו נגעו גם לירושלים, שכן המנדט לא הפריד בין ירושלים לבין שאר שטחו של הבית הלאומי היהודי.

רוסטאו השווה בין המנדטים האחרים של חבר הלאומים לבין המנדט על פלשתינה, והראה כי בעוד שהמנדטים על עיראק, סוריה ולבנון שימשו נאמנות על האוכלוסייה המקומית, הרי המנדט על פלשתינה נוסח באופן שונה לחלוטין. כתב המנדט תמך בזכויות הלאומיות של העם היהודי והגן רק על הזכויות האזרחיות והדתיות של הקהילות הלא-יהודיות.¹² נזכיר כי המנדט על פלשתינה היה כלי משפטי במתכונת של אמנה בינלאומית מחייבת, שנחתמה בין חבר הלאומים לבריטניה.

רוסטאו טען כי המנדט לא הסתיים ב-1947. לדעתו, זכויותיהם החוקיות של היהודים לבית לאומי בטריטוריה זו היו חלק בלתי-נפרד מן המנדט הבריטי בפלשתינה, הן נותרו על כנן עם פירוק חבר הלאומים ונשמרו על ידי ארגון האומות המאוחדות בסעיף 80 למגילת האו"ם.¹³ טיעוניו של רוסטאו אינם מותירים ספק שישראל היתה זכאית לתבוע את זכויותיה בירושלים ולמלא את "חלל הריבונות" שתואר אצל לאוטרפאכט.

חשיבותן של חוות הדעת המשפטיות שהובאו לעיל

יהיו שישאלו: מהי משמעות חוות הדעת המשפטיות שהובאו לעיל ומה חשיבותן לביסוס תביעותיה המשפטיות של ישראל בירושלים. המשפט הבינלאומי אינו דומה למשפט המדינה, שכן במשפט הבינלאומי אין ממשלה שתאמץ חקיקה. תוקפם של צעדים בינלאומיים נובע מאמנות ומן הנוהג הבינלאומי. תקנון בית הדין הבינלאומי לצדק בהאג מתייחס במפורש אל "כתביהם של גדולי המומחים בתחום המשפט הבינלאומי באומות השונות" (סעיף 38) כאחד מארבעת מקורות המשפט הבינלאומי, שעליהם מסתמכים בתי הדין הבינלאומיים.

מכאן חשיבות הדברים שכתבו המומחים המובילים בתחום המשפט הבינלאומי בעקבות מלחמת ששת הימים. בסוגיית ההגנה על זכויות ישראל בירושלים עולה מכתביהם עמדה ברורה מאוד: לישראל תביעה צודקת לריבונות בירושלים. אין זה מונע כמובן מן העצרת לדחות את טיעוניה של ישראל ולמנוע ממנה את זכויותיה החוקיות, אך אם משווים בין הסמכות העולה מכתביהם של ענקי המשפט הבינלאומי שצוטטו לעיל לבין ההחלטות הבלתי-מחייבות של העצרת, נוטה כף המאזניים ללא ספק לטובת דעותיהם של שוובל ולאטרפאכט.

זכותה של ישראל לשמור על ירושלים המאוחדת הפכה עם השנים לאקסיומה. בשנת 1990 קיבלו שני בתי הקונגרס של ארה"ב את החלטה 106 של הסנט, שהכירה בעובדה כי "ירושלים היא בירת ישראל ותישאר בירת ישראל". ההחלטה ביטאה את התמיכה בירושלים כעיר "בלתי-מחולקת". ההחלטה גם הכירה בכך שמאז איחוד ירושלים תחת שלטון ישראל הובטח חופש הדת בעיר לכל הדתות. עוד החלטות ברוח זו התקבלו בקונגרס בשנים 1992 ו-1995. זכותה החוקית של ישראל על ירושלים לא עלתה כלל לדיון. זאת ועוד: זכויות אלו לא היו רק תאורטיות. הן זכו לתמיכה פוליטית איתנה.

מאמצי הכרסום בזכויותיה של ישראל

הדיון בחוקיות זכותה של ישראל על ירושלים המאוחדת מעלה שאלה יסודית: אם מעמדה המשפטי של ישראל הוא כה איתן, מדוע היא מוצאת עצמה היום כשגבּה אל הקיר במאבק הדיפלומטי על עתיד ירושלים? מה כרסם במעמדה

של ישראל בסוגיה זו? האם השינוי נובע מכישרונם הדיפלומטי של הערבים, מן הסחף בקונסנסוס בישראל, או משתי הסיבות גם יחד? השמירה על זכויות ישראל בירושלים מחייבת בראש ובראשונה תשובה לשאלה זו.

אין להכחיש כי ב-17 השנים האחרונות קנו להן אחיזה מספר תפיסות מסולפות בדבר מעמדה של ירושלים, הן בקרב חוגים דיפלומטיים בכירים במערב והן באמצעי התקשורת הבינלאומיים. חלק מתפיסות מסולפות אלו נובע ממידע שגוי. אחרות הן תולדה של מאמצים מחושבים שנועדו לסלף את מה שקרה בסבבי-שיחות קודמים וכך להטעות את הציבור. יהא מקורן של תפיסות מסולפות אלו אשר יהא, הן סיפקו תחמושת פוליטית למי שביקשו לחתור תחת מעמדה של ישראל בירושלים ולכרסם בו, כדי לאלצה לשקול ויתורים שלא היו עולים על הדעת לפני 20 שנה. מדיניות החוץ של ישראל הצליחה להגן עשרות שנים על ירושלים תחת ריבונות ישראל, אך הנשק הדיפלומטי שלה החל להיסדק תחת מתקפה נחושה זו.

1. עיוות עמדת ישראל: יצירת הרושם שישראל מוכנה לוותר על מזרח ירושלים

כשישראל חתמה על הסכמי אוסלו בשנת 1993, היא הסכימה לראשונה מאז 1967 לכלול את ירושלים בין הנושאים במשא-ומתן עתידי. אין פירוש הדבר שראש הממשלה יצחק רבין התכוון לחלק את ירושלים, אך מנהיגים פלסטינים ניצלו הסכמה-לכאורה זו כדי להעלות את ירושלים על שולחן המשא-ומתן המדיני.

נביל שעת', שר וחבר בצוות המשא-ומתן הפלסטיני, העיר באותה תקופה: "עד הסכם זה לא הסכימו הישראלים מעולם שמעמדה הסופי של ירושלים יהיה על סדר היום במשא-ומתן על הסדר-קבע". פייסל אל-חסייני, שהיה שר לענייני ירושלים ברשות הפלסטינית, העיר אף הוא: "בהסכמי אוסלו נקבע שהמעמד של ירושלים פתוח למשא-ומתן על הסדר הקבע, ומרגע שאמרת כן למשא-ומתן, אתה מוכן לפשרה".

חשוב לזכור כי רבין לא קיבל עמדה זו. לזכותו יאמר כי ב-5 באוקטובר 1995, חודש ימים לפני שנרצח, הוא גולל בפני הכנסת את חזונו לפתרון הקבע עם הפלסטינים כך: "בראש ובראשונה ירושלים המאוחדת, שתכלול גם את מעלה-אדומים וגם את גבעת-זאב כבירת ישראל בריבונות ישראל, תוך שמירת זכויותיהם של בני הדתות האחרות, הנצרות והאסלאם, לחופש גישה ופולחן במקומות הקדושים להם, על-פי נוהגי דתם". מכאן שרבין, שהסכים להסכמי אוסלו שנתיים קודם לכן, התנגד נמרצות לחלוקתה של ירושלים מחדש.

התרחיש של רבין בשאלת ירושלים היה שונה לחלוטין. במשא-ומתן חשאי עם ירדן, הוא הגיע למה שנקרא אחר כך "הצהרת וושינגטון 1994", שהכירה בתפקידה המסורתי של השושלת ההאשמית כשומרת האתרים הקדושים לאסלאם על הר הבית. הכרה ישראלית זו בתפקידה של ירדן במקומות הקדושים נכללה בהסכם השלום שנחתם בין ישראל לירדן.

לתפקידה של ירדן בירושלים, כפי שחזה אותו רבין, לא היה כל קשר לחלוקת הריבונות. תפקיד זה היה אמור להיות מוגבל להיבט הדתי בלבד. יישומו של ההסכם היה תלוי בנחישותה של ירדן להחזיק בתפקיד שניתן לה, חרף ההפרות של הפלסטינים. אף שעמדתו של רבין היתה ברורה לחלוטין, הלכה וגברה התחושה כאילו ישראל מתכוננת לווייתורי ריבונות, שרבין מעולם לא העלה על דעתו.

2. המיתולוגיה של הערוץ המקביל: יצירת תחושה במערב כי קיימת נוסחה מעשית לכאורה לחלוקת ירושלים – היתכנות החלוקה?

משהוגדרה ירושלים כנושא למשא-ומתן עתידי, התפתחה תעשייה אינטלקטואלית שלמה, שניסתה להוכיח במרץ רב שהסכם ישראלי-פלסטיני בסוגיית ירושלים הוא בר-ביצוע. נסקור, לדוגמה, את מה שנודע בשם "הבנות ביילין-אבו-מאזן" מ-31 באוקטובר 1995. על פי הרעיון שהועלה בערוץ מקביל זה, יוכלו הפלסטינים לקבוע את בירתם בכפר אבו-דיס, שהוא אמנם מחוץ לגבולותיה המוניציפאליים של ירושלים, אך בתוך מה שהיה פעם מחוז (מוחאפיז) ירושלים תחת השלטון הירדני.

שיחות ביילין-אבו-מאזן זכו להכרה עולמית על מקוריותן, החל בעיתון החשוב **ניו יורק טיימס** ועד עיתון **הארץ**. מעניין לראות כיצד דיווח **הניו יורק טיימס** על השיחות: ב-1 באוגוסט 1996 נכתב בעיתון: "הפלסטינים ויתרו על דרישתם לקבוע את בירתם במזרח-ירושלים". העיתון דיווח גם שיהיו שיחות המשך בדבר הריבונות במזרח-ירושלים, אך רק מעטים שמו לב לאותיות קטנות אלו.

עם הזמן התרשמו הישראלים כאילו נמצאה נוסחה לא-מכאיבה שיכולה לפתור את חילוקי הדעות בנושא קשה זה. גם העיתונאי תומס פרידמן השתכנע בכך, וכתב ב-22 בספטמבר 1997 כי נמצא פתרון-קבע אפשרי לסוגיית ירושלים, בהתבסס על קביעת הבירה הפלסטינית באבו-דיס.

דניס רוס כתב בזיכרונותיו כי הבנות ביילין-אבו-מאזן הוכיחו כי "גם הסוגיות הקיומיות ביותר ניתנות לפתרון".

האומנם כך היה? רק מעטים ידעו באותה תקופה שהמנהיגות הפלסטינית ראתה באבו-דיס עמדת-פתיחה זמנית שבאמצעותה תוכל להגשים את מטרתה האמתית: ריבונות במזרח-ירושלים. זאת ועוד: התעוררה שאלה על עצם הסטטוס של הבנות אלו. אבו-מאזן לא חתם עליהן מעולם, רבין ופרס לא אישרו את תוכנן ויאסר ערפאת כינה אותן "בסיס להמשך המשא-ומתן".

ערפאת, כדרכו, הצליח לנכס לעצמו ויתורים ישראליים מבלי להתחייב לווייתורים משמעותיים מן הצד הפלסטיני. יתר על כן, הוא הצליח למשוך את ישראל לשיחות מפורטות על ירושלים, שיסללו את הדרך לווייתורים נוספים בעתיד. במאי 1999, כשהופיע אבו-מאזן בטלוויזיה הפלסטינית, הוא התנתק לחלוטין מן הערוץ המקביל והצהיר: "אין מסמך, אין הסכם, אין כלום".¹⁴ עם זאת, מורשת הקשרים המקבילים הזו הציתה את דמיונם של הנושאים והנותנים הישראלים והאמריקנים בשנים הבאות, והם הגיעו ביולי 2000 לקמפ-דייוויד באמונה ובציפייה שיעלה בידם לפתור את הסכסוך הישראלי-פלסטיני, ובפרט את סוגיית ירושלים.

גם לאחר שנכשלו השיחות, נותר על כנו המיתוס, שניתן כביכול לגשר על חילוקי הדעות בסוגיית ירושלים. לאחר שפסגת קמפ-דייוויד נעלה ביולי 2000, נפגשו שוב שני הצדדים בטאבה. בסיום שיחות טאבה אמר שר החוץ, שלמה בן-עמי, ברדיו, כי הצדדים "מעולם לא היו קרובים יותר להשגת הסכם". המראין הישראלי שאל את מוחמד דחלאן, ראש מנגנוני הביטחון בעזה, אם חלה אמנם התקרבות כזו בין הצדדים וזה השיב מניה וביה, בסלנג ישראלי: "חארטה בארטה". עמיתו הפלסטיני של בן-עמי, אבו-עלא, התנסח בלשון דיפלומטית יותר, אך לא חלק על דברי דחלאן: "עכשיו, לאחר שהוסר הערפל, מעולם לא היה פער ברור יותר בין עמדות הצדדים".¹⁵

לאמתו של דבר, בסיכום שיחות טאבה של האיחוד האירופי גילה השגריר מיגל מורטינוס שישראל והפלסטינים לא הצליחו אפילו להסכים בשאלת הריבונות בכותל המערבי. עד עצם היום הזה קיימת האמונה כאילו ניתן היה להגיע לעסקה בסוגיית ירושלים. מיתוס זה מתבסס אמנם על דעות שגויות בדבר ההיסטוריה של הדיפלומטיה הישראלית-פלסטינית, אך הוא ממשיך להזין מתווי מדיניות בעולם, שאינם מכירים את העובדות לאשורן.

3. יצירת לגאליות-למחצה על סמך העבר הדיפלומטי: האם ישראל מחויבת לחלוקת ירושלים משום שהנושא עלה בשיחות בעבר?

השיחות הכושלות על ירושלים לא הניבו אמנם כל הסכם חתום, אך הן כרסמו קשות בתביעותיה של ישראל בתקופת כהונתן של הממשלות שבאו אחריהן. הניסוי הדיפלומטי של ראש הממשלה לשעבר, אהוד ברק, היה מבוסס על כלל שהיה אמור להרגיע את הצד הישראלי: "**שום דבר לא גמור עד שהכול גמור**". גישה זו הניחה שאם ברק רצה לבחון את עמדות הצד הפלסטיני באמצעות הרעיון של חלוקת ירושלים, הנושא יוסר לחלוטין משולחן המשא-ומתן אם לא יושג הסכם כולל.

ברוח זו דיבר גם הנשיא ביל קלינטון כאשר הציג בבית הלבן ב-23 בדצמבר 2000 את "הפרמטרים" המפורסמים שלו להסדר-שלום, שכללו הצעה לחלוקת ירושלים על פי חלוקה אתנו-דתית. קלינטון אמר: "אלה הרעיונות שלי. אם הם לא

יתקבלו, הם יורדו משולחן המשא-ומתן. הם ילכו אתי כאשר אסיים את כהונתי". זו לא היתה רק התחייבות תאורטית, מכיוון שקלינטון סירב ליוזמות להעביר את הפרמטרים שלו למועצת הביטחון ולהטיל כך על ממשלות ישראליות עתידיות, באמצעות החלטה חדשה של מועצת הביטחון, מחויבות לויתורים שהיו נדרשים על-פיהם.¹⁶

במוקד הצעת קלינטון היה רעיון שנשמע פשוט, אבל היה יכול להמיט אסון על ירושלים: "העיקרון הכללי הוא שהאזורים הערביים בירושלים הם פלסטיניים והאזורים היהודיים הם ישראליים. העיקרון יחול גם על העיר העתיקה". למעשה היתה ירושלים הופכת כך למארג סבוך ובלתי אפשרי של שכונות יהודיות ופלסטיניות, והרעיון של קלינטון היה מחיל ריבונות שונה על כל שכונה.

אין פלא שהממסד הביטחוני הישראלי דחה את תכנית קלינטון מכול וכול. בסוף דצמבר 2000 אמר הרמטכ"ל, שאול מופז, לממשלת ישראל בראשות ברק: "הצעת הגישור של קלינטון אינה עולה בקנה אחד עם האינטרסים הביטחוניים של ישראל. אם תתקבל, היא תהווה איום על ביטחון המדינה".¹⁷ מופז הדגיש במיוחד את העובדה שבמסגרת תכנית קלינטון יהפכו השכונות היהודיות בירושלים למובלעות בתוך שטח פלסטיני ריבוני ויקשה להגן עליהן. הוא ביטא לא רק את דעתו האישית, אלא את דעת המטה הכללי כולו. מסקנותיו לא היו סוד. הן הופיעו בכותרת גיליון **סוף שבוע של ידיעות אחרונות**. עם זאת, העם בישראל יכול להירגע, כי מדינת ישראל לא היתה מחויבת בצורה חוקית כלשהי לפרמטרים של קלינטון שזכו לביקורת כה קשה של המטכ"ל.

ברם, התברר שהצד הפורמלי הוא פיקציה מוחלטת. נכון שבשנת 2001 הודיע ממשל בוש לממשלת שרון כי הפרמטרים של קלינטון אכן הוסרו מסדר היום, אך רבים מן הפקידים לשעבר בממשל קלינטון דאגו להחיותם מאחורי הקלעים. הם החלו להשתמש בפזמון "הרי כולנו יודעים איך אמור להיראות מתווה הפתרון", והמתווה כלל חלוקה-מחדש של ירושלים. רעיונות אלה לא התקבלו על דעת ממשלת שרון. גם ממשל בוש לא תמך בהם. עם זאת מכוני-מחקר מכובדים וצוותי-חשיבה שפעלו ברחבי וושינגטון הפיחו בהם רוח חיים שוב ושוב.

לדוגמה, כשהיועץ לשעבר של קלינטון לביטחון לאומי הופיע בפני המועצה ליחסי-חוץ ביוני 2003, הוא אמר: "אני סבור שהמתווה שהועלה לדיון בקמפ-דייוויד... ואחר כך נדון ביתר פירוט בשיחות טאבה, הוא אכן המתווה הסופי שנאמץ". רעיונות אלה שבו ועלו מחדש על פני השטח ב-2003, במסגרת יוזמת ג'נבה, שלא ייצגה אמנם את עמדתה הרשמית של ישראל, אך המשיכה לשמור בכל זאת על הרעיון שירושלים תחולק.

המנטרה: "כולנו יודעים כיצד ייראה מתווה הפתרון לסכסוך" הפכה בעייתית ביותר. מהי ההנחה שברקע אמירות אלו? איך זה "כולנו יודעים"? איך אפשר לטעון טענה כזאת במידה כלשהי של ודאות? האם חתמה ישראל על משהו? האומנם התחייבה ישראל לויתורים בירושלים?

במקום לשאול מדוע כשלו השיחות בין ישראל לערבים בסוף שנות ה-90 של המאה ה-20; במקום לעשות הערכה-מחדש ובעקבותיה לנסות גישה אחרת, המשיכו פקידים לשעבר לדוש עוד ועוד ברעיונות שהועלו בקמפ-דייוויד ובטאבה וניסו לשמרם – וסוגיית ירושלים בכללם. נראה שלכל הנוגעים בדבר היה אינטרס משותף לכבול את ישראל למה שעלה במו"מ הדיפלומטי שכשל ולויתורים שהציעו ממשלות קודמות.

מה שקרה הוא שבמרוצת הזמן חלחלו הצעות אלו מצוותי החשיבה ומכוני המחקר אל הדרג הרשמי. היה זה תהליך טבעי, אך בעייתי מאוד. היו כנסים, סמינרים ופגישות לא-רשמיות במשרדים פרטיים בווינגטון, שם נפגשו פקידים בעבר עם מחליפיהם. ותיקי שיחות שנות ה-90 עדכנו את הפוליטיקאים החדשים שאך זה עתה הגיעו לווינגטון. מועמדים לנשיאות התייעצו ותודרכו לקראת כניסתם לתפקיד. זיכרונות קמפ-דייוויד וטאבה היו לקלישאה שנזרקה שוב ושוב לחלל האוויר, ללא מחשבה רבה. כתוצאה מכך שלטה בקרב המומחים למדיניות החוץ הדעה שחלוקת ירושלים היא כורח המציאות, וזכויותיה ההיסטוריות של ישראל על בירתה המאוחדת למעשה נשכחו מלב.

הנושאים והנותנים הפלסטינים עודדו וקידמו תהליך זה. לאחר הבחירות בארה"ב בשנת 2008 הם הציגו לצוות מדיניות החוץ של הנשיא הנכנס, ברק אובמה, את תמצית השיחות הקודמות עם ראש ממשלת ישראל, אהוד אולמרט. מזכירת המדינה לשעבר, קונדוליסה רייס, סיכמה את החומר במסמך בן 11 עמודים והמסמך הוצג בפני הנשיא אובמה. האם היה

זה הסכם ישראלי-פלסטיני חתום? לא ולא. אך בעקבותיו באו תביעות הפלסטינים לחידוש המשא-ומתן מן המקום בו נפסק, כאילו על הממשלה החדשה בישראל לקבל את הוויתורים שהציעה קודמתה, ובכלל זה בסוגיית ירושלים. לדוגמה: בפגישה אמריקנית-פלסטינית, שהתקיימה ב-16 בספטמבר 2009, שאל סעב עריקאת: "מדוע לא 'להמשיך' את השיחות מן המקום שנפסקו?" דיוויד הייל, סגנו של השליח האמריקני המיוחד למזרח התיכון, ג'ורג' מיטשל, ענה לו בצדק: "אנו מעדיפים 'להתחיל מחדש', כי לא היה הסכם – ושום דבר לא מוסכם עד שהכול מוסכם".¹⁸

4. העם היהודי כגורם קולוניאליסטי שהופיע בירושלים בעת החדשה

על פי הנימוק הרווח ביותר נגד זכויותיה של ישראל בירושלים, העם היהודי הוא נטע זר בירושלים ובמקרה הטוב הוא פנים חדשות בעיר הקודש. פרופסור וואלד ח'אלדי, אחד ההיסטוריונים הפלסטינים הבולטים והמשפיעים ביותר, הופיע בפני ועדה של האו"ם שהתכנסה ב-30 בנובמבר 2009 כדי לבחון את סוגיית ירושלים ולמרבץ הצער בחר להתחיל עם חלק זה של הנרטיב הפלסטיני. הוא מיקם את שליטתה של ישראל בירושלים במוקד המאבק בין האסלאם לבין המערב. הוא הסביר כי מאמציה של ישראל לשוב ולאחד את ירושלים אינם אלא "מסע צלב מאוחר של המערב באמצעות שליח". לדבריו ההגירה והקולוניזציה של היהודים נובעות מן הציונות, אותה תיאר כ"תנועה לאומנית רוסית".¹⁹

ח'אלדי השמיט מן הנרטיב שלו את האמת הפשוטה, שהעם היהודי החזיר לעצמו את הרוב הברור בירושלים לא ב-1948 ולא ב-1967, אלא עוד ב-1863, וזאת על פי רישומי הקונסוליה הבריטית בעיר.²⁰ הקונסוליה של פרוסיה דיווחה על הרוב היהודי עוד ב-1845, כשהיהודים היו הקבוצה הדתית הגדולה בירושלים. שינוי זה התרחש הרבה לפני כניסתה של האימפריה הבריטית לאזור במלחמת העולם הראשונה ועוד לפני שניתנה הצהרת בלפור. זה קרה אפילו לפני פעילותו של הרצל והקונגרס הציוני הראשון. אכן, בשנת 1914, ערב מלחמת העולם הראשונה, היו בירושלים 45 אלף יהודים מתוך אוכלוסייה שמנתה 65 אלף תושבים.²¹

הרוב היהודי בירושלים משקף את העובדה הפשוטה שהעם היהודי נהר חזרה לבירתו העתיקה במשך מאות שנים, למרות הסכנות שארבו לשלומם הפיזי של החוזרים וחרף המס המפלה שהטילה האימפריה העות'מאנית על מי שאינו מוסלמי. במחצית המאה ה-19 היו בגדד ודמשק ערים ערביות, אך ירושלים היתה כבר עיר יהודית. קריאה קפדנית במסמך המנדט מגלה שגם בריטניה וחבר הלאומים היו מודעים לחלוטין לעובדה שזכויות היהודים, בהן הכירו, לא נוצרו עם תחילת מלחמת העולם הראשונה. המנדט עצמו התייחס לתביעה היהודית הקיימת, כשהוא מתבסס על "הקשר ההיסטורי בין העם היהודי לבין פלשתינה".

קשר היסטורי זה הוא בדיוק הדבר שהדוברים הפלסטינים נחושים להפריכו ולקעקעו. בדברו באו"ם, טען ח'אלדי כי עקבות האסלאם ניכרים בירושלים עוד משנת 638, כשהח'ליף השני, עומר בן אל ח'טאב, הגיע מחצי האי ערב וכבש את ירושלים מידי האימפריה הביזנטית.

הגדיל לעשות יאסר ערפאת, שקשר את התביעה ההיסטורית של הפלסטינים על ירושלים ליבוסים, ששלטו בה לפני שדוד המלך עשה אותה לבירת ישראל. ערפאת טען כי אבותיו היו מלכי הכנענים. הוא דחה כל קשר עתיק יומין של היהודים לירושלים וביטחון עם קלינטון בקמפ-דייוויד, ביולי 2000, הוא הכחיש את עצם קיומו של בית המקדש.²² חבל שבנסיעותיו הרבות לרומא, לפגישות עם ממשלת איטליה, לא טרח ערפאת לבקר בשרידי הפורום הרומאי, שם יכול היה לראות את קשת טיטוס ועליה המנורה וכלי המקדש, שלדבריו לא היה מעולם.

הכחשת קיומו של בית המקדש בנרטיב הפלסטיני התפשטה בשנים האחרונות כאש בשדה קוצים. השתמשו בה מנהיגים פלסטינים, החל מסעב עריקאת וכלה בנביל שעת'. יו"ר אשף, מחמוד עבאס, אימץ אותה אף הוא. כשהופיע ראש הממשלה הפלסטיני, סלאם פייד, בעצרת האו"ם בנובמבר 2008 ודיבר על ירושלים, אי-אפשר היה שלא לשים לב לעובדה שהוא מזכיר רק את קשריהם של הנוצרים והמוסלמים לירושלים ואף לא מילה אחת על קשרי היהודים לירושלים.



בשנת 1948 הותקפו בתי-כנסת וישיבות בעיר העתיקה בירושלים והופגזו על ידי תותחי הלגיון הערבי. בתמונה: ישיבת פורת-יוסף ההרוסה
(Phillip John, Getty Images, 1948)

למרבה הצער, נרטיב כוזב זה, שמטרתו לחתור תחת זכויותיה של ישראל בירושלים, קנה לו אחיזה לא מעטה בקרב הקהל במערב. לדוגמה, השבועון **טיים** תיאר את הר הבית באוקטובר 2003, כמקום בו "לפי **אמונת** היהודים בנו שלמה והורדוס את הבית הראשון והשני" (ההדגשה הוספה). בית המקדש כבר אינו עובדה היסטורית, אלא חלק מן הנרטיב הישראלי. בית המקדש ייתכן שהיה וייתכן שלא. משקנה לו הספק שביתה, החלה להתערער גם האמת המדעית. בית ההוצאה היוקרתית של אוניברסיטת שיקגו, University of Chicago Press, פרסם עבודה של נדיה אבו אלהאג', שכינתה את שני בתי המקדש "אגדה היסטורית-לאומית". בהמשך לימדה הכותבת בברנרד קולג'.

האירוניה בהיסטוריה מזויפת זו היא שבית המקדש הוא חלק חשוב מן האסלאם המסורתי. פרשני הקוראן הגדולים הכירו בקיומו של בית המקדש. כך למשל תפסיר אל-ג'לאלין, שביקש לפרש את הפסוק המפורסם על המסע הלילי של מוחמד בפתחת סורה 17: "ישתבח שמו של המסיע את עבדו בלילה מן המסגד הקדוש אל המסגד הקיצון". המסגד הקדוש הוא המסגד במכה, אך מהו המקדש הקיצון? התשובה בפרשנות היא שמדובר ב-Beit al-Maqdis, כלומר: בית המקדש, כפי שעולה מן השם עצמו.²³ מכאן גם שמה הערבי של ירושלים. השימוש שעושים הפלסטינים בהכחשת המקדש כדי לחתור תחת תביעותיה של ישראל בירושלים נוגד לא רק את המחקר הארכיאולוגי ואת ההיסטוריה הכתובה, אלא שולל למרבה האירוניה גם את המסורת האסלאמית עצמה.



פלסטינים עומדים על גג קבר יוסף בשכם ב-7 באוקטובר 2000, לאחר שחמושים ואזרחים פלסטינים הסתערו על המובלעת הישראלית, השחיתו ספרי קודש והציתו את האתר הקדוש במפגן ניצחון שנערך שעות ספורות לאחר שצה"ל פינה את האתר (AP Photo/Lefteris) (Pitarakis)

ירושלים ודעת הקהל בישראל

ריבוי התפיסות המוטעות על ירושלים, והשאלות שעלו מעמדותיה של ישראל בשנים עברו, לא גרמו לציבור לאבד את אמונו בירושלים, גם אם נשמעות דעות כאילו אין עוד קונסנסוס בדבר אי-חלוקת העיר.²⁴ המאמצים לכרסם בתמיכת הציבור כשלו. על פי סקר שעשתה מחלקת המחקר של 'דחף', בניהולה של ד"ר מינה צמח, עבור המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה (פורסם ב-6 ביוני 2011), הציבור בישראל עדיין תומך בירושלים מאוחדת. על השאלה עד כמה חשוב לשמור על אחדותה של ירושלים במסגרת הסכם-שלום, השיבו 69% מן הנשאלים "חשוב מאוד" ו-16% השיבו "חשוב". פירוש הדבר כי 85% מן הציבור הישראלי עדיין מאמינים כי יש לשמור על אחדות ירושלים.

התשובות לשאלות שהוצגו בדבר אתרים ספציפיים בירושלים היו מאירות עיניים. בתשובה לאפשרויות ויתור שונות בתהליך השלום, השיבו 62% כי יתנגדו לחלוטין לפתרון שבמסגרתו יעבור הר הבית לידי הפלסטינים, בעוד שישראל תשמור על הכותל המערבי. זה היה אחד התרחישים בפרמטרים של קלינטון. כ-13% אמרו שהם נוטים להתנגד להצעה כזו. אם נחבר את המספרים, נראה כי 75% מן הנשאלים מתנגדים לויתור על הר הבית כחלק מהסכם-שלום, גם אם ישראל תוכל לשמור לעצמה את הכותל המערבי.



עשן עולה ממתחם כנסיית המולד בבית-לחם ב-11 באפריל 2002, לאחר שהכנסייה נתפסה על ידי יחידה משותפת של פת"ח וחמאס.
הכמרים נלקחו כבני-ערובה והכנסייה חוללה (AP Photo/Peter Dejong)

חשיבות ההגנה על האתרים הקדושים בירושלים

הנתונים מראים חד-משמעית כי העם בישראל קשור אל המקומות הקדושים בירושלים ומבין מה עלול לקרות להם אם ישראל תוותר עליהם. עמדות אלו הושפעו ללא ספק מניסיון העבר, כאשר בשנת 1948 השתלט הלגיון הערבי על הרובע היהודי, הרס וחילל באופן שיטתי 55 בתי-כנסת וישיבות, כגון לדוגמה ישיבת פורת-יוסף. העיר העתיקה טוהרה מאוכלוסייה יהודית ובתי הכנסת יוחנן בן-זכאי הפכו לאורוות לחמורים. בתוך כך נשללה מיהודים הגישה לכותל המערבי ולאתרים קדושים אחרים. מצב זה נמשך מ-1948 עד 1967.

גם בימינו אלה ברור מה יקרה למקומות הקדושים אם הפלסטינים ישלטו בעיר העתיקה. במסגרת הסכמי אוסלו הועברה לידי הרשות הפלסטינית האחריות למקומות הקדושים ליהדות בשטחים שתחת שלטונה. ב-7 באוקטובר 2000 הותקף קבר יוסף בשכם על ידי המון פלסטיני שכלל אזרחים וכוחות ביטחון, וספרי קודש הושחתו. ההמון ניסה לפרק את קירות הקבר בעזרת מוטות וצינורות וגרם נזק לכיפת המבנה. באפריל 2011 קיבלה ישראל תזכורת נוספת לחוסר יכולתם של הפלסטינים לעמוד באחריות שנטלו על עצמם בשמירת המקומות הקדושים, כשאנשי ביטחון פלסטינים רצחו את בן יוסף לבנת שביקר בקבר יוסף עם קבוצה של חסידי ברסלב. אירועים אלה הגבירו את דאגתה של ישראל בדבר ההגנה על המקומות הקדושים.

גם אתרים נוצריים הותקפו תחת השלטון הפלסטיני. ב-2 באפריל 2002 נכנסה לכנסיית המולד בבית-לחם חוליה משותפת של פת"ח וחמאס, שמנתה 13 טרוריסטים, ותפסה כמרים כבני-ערובה למשך 39 ימים. ככלל, ב-15 השנים האחרונות איבדו המקומות הקדושים את מעמדם המיוחד ואת חסיונותם והותקפו על ידי קבוצות אסלאמיות קיצוניות. מגמה זו החלה כשאנשי הטליבאן פוצצו פסל בודהיסטי בן אלפיים שנה בעמק במייאן באפגניסטאן. פעולה זו נתמכה בדיעבד על ידי

יוסף קארדאווי, המנהיג הרוחני של האחים המוסלמים, ארגון האב של החמאס. התקפות אלו, על אתרים קדושים שאינם מוסלמיים, פשטו מאז מפקיסטן ועד עיראק והגיעו לאחרונה גם למצרים – הכול תחת דגל האסלאם הרדיקלי.

גם בינאום אינו מודל הולם לירושלים. נוסחה זו הוצעה עוד ב-1947 בהתאם להחלטה 181 של עצרת האו"ם, אך לא היתה מעשית ונכשלה בסופו של דבר. לירושלים פלשו שלושה צבאות ערביים, והכוח היחיד שהגן על 100 אלף תושבי ירושלים היה כוח ישראלי. ב-1948 האו"ם לא נקף אצבע נוכח הסכנה שנשקפה לירושלים. לא סביר להניח כי גוף בינלאומי בו משתתפים בעלי אינטרסים מנוגדים, יוכיח יעילות רבה יותר מזו שהראה האו"ם ב-1948.

אפשר אפוא לומר שההיסטוריה הישראלית, כמו גם תולדות השנים האחרונות, מדגימה היטב מה מונח על הכף בירושלים. אם ישראל תסכים לחלוקת ירושלים מחדש ותאבד את השליטה בעיר העתיקה, אין ספק שהמקומות הקדושים יעמדו בסכנה. **על הדיפלומטיה הישראלית להבהיר כי רק ישראל חופשית ודמוקרטית תגן על ירושלים בטוחה לכל הדתות.**

למרות שהשמירה על ירושלים כעיר פתוחה לכל הדתות היא האחריות ההיסטורית של מדינת-ישראל, ניצבת עיר זו במוקד ויכוח פנימי סוער בישראל בפרט ובעולם היהודי בכלל. בעלי האוריינטציה הפרטיקולריסטית רואים באיחוד העיר ב-1967 חלק מן התחייה הלאומית של עם ישראל שמאחוריו אלפי שנות גלות והשוואה שהתרחשה זה אך לפני כמה עשרות שנים. בירושלים שבו היהודים להיות רוב ברור עוד בשנת 1863, כשהעולם החל להיזכר בזכויותיהם ההיסטוריות והמשפטיות. ירושלים היתה נקודת המפגש בין ההיסטוריה העתיקה של העם היהודי לבין תחייתו בזמן הזה.

אחרים, בעלי השקפה אוניברסליסטית יותר, נותנים עדיפות לשילובה של ישראל המודרנית בקהילה העולמית, תוך שימוש בירושלים כקלף-מיקוח בתהליך-שלום שנתון כעת תחת חסותם של האיחוד האירופי, רוסיה, האו"ם וארצות הברית. יצוין כי הטכסים הבינלאומיים המרשימים של מנהיגי העולם שתוכננו סביב כל חתימת הסכם-שלום בשנות ה-90 של המאה ה-20, נועדו להזכיר לישראלים כי קבלתם על ידי העולם והנורמליזציה ביחסיהם עם שכניהם הערבים, יוכרעו על-פי התקדמותו של תהליך דיפלומטי זה.

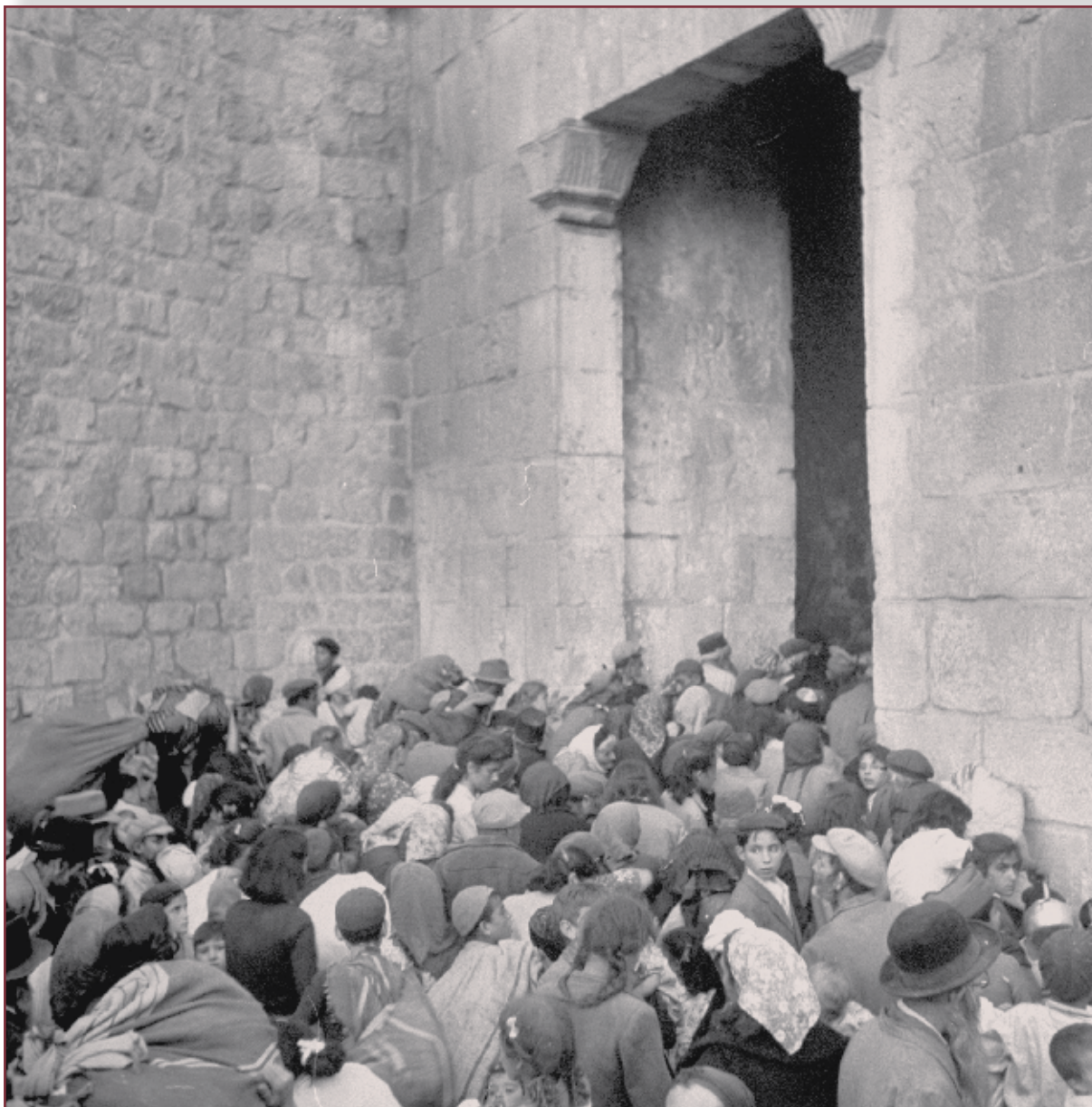
ההתנגשות בין האינסטינקטים הפרטיקולריים של הישראלים לבין תקוותיהם האוניברסליסטיות עומדת בלב הדיון הפוליטי המתנהל במדינה מזה 40 שנה. אולם ירושלים היא המקום שבו שני האינסטינקטים הללו מתלכדים, מפני שההגנה על ירושלים תחת ריבונות ישראל משרתת גם את השליחות האוניברסלית של השמירה על עיר הקודש כשהיא חופשית ופתוחה בפני כל הדתות. על בעלי הגישה הפרטיקולריסטית להבין כי יש גם קבוצות דתיות אחרות שיש להן עניין בעתידה של עיר הקודש, ועל בעלי הגישה האוניברסליסטית להפנים את העובדה שהם אחראים למורשת לאומית גדולה שכדאי להגן עליה עבור העולם כולו – מורשת שוויתורים יחשפו אותה במקרה הטוב לעתיד לא ברור של חוסר-ודאות.

מסקנות

לפני שחבר הלאומים העניק לבריטניה את המנדט על פלשתינה, היו הצעות רבות להחזרת העם היהודי לארץ אבותיו. מהצהרת נפוליון בונפרטה בשנת 1799 עד כתביו של תיאודור רוזולט ב-1918, הרעיון של זכותו של עם-ישראל על מולדתו העתיקה היה קשור לזכותו על ירושלים. הנשיא הראשון של ישראל, חיים ויצמן, ציטט בהקשר זה את הארכיבישוף מקנטרברי בדיון בבית הלורדים הבריטי, בסוף שנות ה-30 של המאה הקודמת:

"נראה לי שיהיה קשה מאוד להצדיק את הגשמת רעיונות הציונות על ידי הרחקתם מכל מקום שהוא בציון. כיצד נוכל שלא לגלות אהדה ליהודים בעניין זה? כולנו זוכרים את תפילתם ארוכת השנים, את נחישותם, את געגועיהם: 'אם אשכח ירושלים, תשכח ימיני'. הם אינם יכולים לשכוח את ירושלים."²⁵

השיבה לארץ-ישראל ובניין ירושלים הובנו במערב כשתי שאיפות השלובות זו בזו.



פליטים יהודים יוצאים מן העיר העתיקה ב-1948, כשהם נמלטים מפני הלגיון הערבי הפולש (Phillip John, Getty Images, 1948)

מה שהרשים את מומחי המשפט בתקופה זו היתה העובדה, שבמשך הדורות סירבו היהודים לוותר על זכויות אלו ושאפו להגשימן בתפילה, בצומות ובעלייה-לרגל. הסירוב לוותר על ירושלים נמשך בצורה זו או אחרת בדיפלומטיה של ישראל המודרנית, בעיקר אחרי מלחמת ששת הימים. יצוין כי זכויות היהודים על ירושלים נתמכו בידי כמה מבני הסמכא הגדולים ביותר בתחום המשפט הבינלאומי.

במהלך תהליך השלום הועלו הצעות שונות לחלוקתה של ירושלים מחדש, אך מעולם לא הוסכם דבר ומעולם לא הובא לאשרור הכנסת הסכם מחייב כלשהו בנושא זה. דעת הקהל הישראלית איתנה בדבר זכויות היהודים לבירתם המאוחדת תחת ריבונות ישראל. ההכרה בזכויות אלו בעתיד על ידי הקהילה הבינלאומית תלויה בכך שישראל תוכיח כי רק היא לבדה יכולה להגן על העיר הקדושה לבני כל הדתות המונותאיסטיות. זה האתגר שישראל עמדה בו בהצלחה בעבר והיא תעמוד בו ללא ספק גם בעתיד.

- 1 Martin Gilbert, "Jerusalem: A Microcosm of Jewish Rights," *Israel at 60: Confronting the Rising Challenge to Its Historical and Legal Rights* (Jerusalem: Jerusalem Center for Public Affairs, 2009), p. 22
- 2 William Foxwell Albright, et al., *Palestine: A Study of Jewish, Arab and British Policies*, Esco Foundation (New Haven: Yale University Press, 1947), vol. 1, p. 229. Ernst Frankenstein, *Justice for My People: The Jewish Case* (London: Nicholson & Watson, 1943), p. 88
- מזוינות גדולות: בשנת 115 נגד טריאנוס, בשנת 135 נגד הדרינוס, בשנת 351 נגד גאלוס ובשנת 614, כאשר חברו היהודים לפרסים כדי להילחם בשלטון הרומאי. ראו, S. Safarai, "The Era of the Mishnah and Talmud," in H.H. Ben-Sasson (ed.), *A History of the Jewish People* (Cambridge: Harvard University Press, 1976), pp. 330-363
- 3 J. Stoyanovsky, *The Mandate for Palestine: A Contribution to the Theory and Practice of International Mandates* (London: Longman, Green and Co., 1928), p. 65
- 4 שם, עמ' 241.
- 5 Stephen M. Schwebel, "What Weight to Conquest?" *American Journal of International Law* (1970): 344-347
- 6 John Norton Moore (ed.), *The Arab-Israel Conflict Volume IV: The Difficult Search for Peace (1975-1988), Part One* (Princeton: Princeton University Press, 1991), p. 815
- 7 ארתור גולדברג, מכתב למערכת הניו-יורק טיימס, *New York Times*, March 6, 1980
- 8 "Letter of March 25, 1999, to the UN Security-General from the PLO Observer Concerning UN General Assembly Resolution 181," United Nations Document A/53/879, S/1999/334, March 24, 1999
- 9 Elihu Lauterpacht, *Jerusalem and the Holy Places* (London: Anglo-Israel Association, 1968)
- 10 United National General Assembly Resolution 181, November 29, 1947," The Avalon Project at Yale Law School," <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/un/res181.htm>
- 11 Larry Kleter, "The Sovereignty of Jerusalem in International Law," *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 20, 1981, p. 350
- 12 Eugene V. Rostow, "Correspondence," *American Journal of International Law*, July 1990
- 13 Eugene V. Rostow, "The Future of Palestine," *McNair Paper* 24 (Washington: National Defense University, 1993), p. 10
- 14 Yael Yehoshua, "Abu Mazen: A Political Profile," *Special Report* No. 15, MEMRI – The Middle East Media Research Institute, April 29, 2003, <http://www.memri.org/report/en/0/0/0/0/0/856.htm>
- 15 "Palestinian Reports on the Taba Negotiations," MEMRI Special Dispatches, No. 184, February 7, 2001, <http://www.memri.org/report/en/0/0/0/0/0/419.htm>
- 16 היו דיווחים על כך ששר החוץ, שלמה בן-עמי, קיווה לקבע את הוויתורים שהציע בעניין ירושלים במועצת הביטחון. בזיכרונותיו בעברית הוא מודה ששגריר ארה"ב באו"ם, ריצ'רד הולברוק, הזהיר אותו כי יש להשתמש באו"ם רק כדי לאשר הסכם שיושג בעתיד, אך לא כדי לחייב פתרון. ראו: שלמה בן-עמי, *חזית ללא עורף: מסע אל גבולות תהליך השלום*, (תל-אביב, ידיעות אחרונות, 2004), עמ' 309.
- 17 *ידיעות אחרונות*, 29 בדצמבר 2000.
- 18 "Meeting Minutes: Saeb Erekat and David Hale," Aljazeera Transparency Unit, <http://www.ajtransparency.com/files/4835.pdf>
- 19 Walid Khalidi, "Control of Jerusalem", <http://www.youtube.com/watch?v=3x8BM0ry1nM&feature=BFa&li=st=PL001B57CA656A0C49&index=1>
- Henry Cattani, *Jerusalem* (London: Saqi Books, 2000)
- 20 Dore Gold, *The Fight for Jerusalem: Radical Islam, the West, and the Future of the Holy City* (Washington: Regency, 2007), pp. 290-291
- 21 Martin Gilbert, "Jerusalem: A Tale of One City," *New Republic*, November 14, 1994
- 22 שם, עמודים 11-13.
- 23 שם, עמ' 17.

James Carroll, "Netanyahu's Extremist Mistake," *Boston Globe*, June 6, 2011 24
על הצהרת נפוליון להחזיר את ירושלים לעם היהודי, ראו: Albright, et al., Volume 1, Page 2; רעיונות של רוזוולט בדבר 25
הקמת מדינה ציונית מסביב לירושלים מופיעים ב: Michael B. Oren, *Power, Faith and Fantasy: American in the Middle*;
East 1776 to Present (New York: W. W. Norton, 2007), p. 359; נאומו של הנשיא ויצמן מ-1 בדצמבר 1948, בו הוא מצטט
את הארכיבישוף מקנטרברי, נמצא ב: <http://www.mfa.gov.il/MFA/Foreign+Relations/Israels+Foreign+Relations+si+nice+1947/1947-1974/3+Israel+Claims+Jerusalem-+Address+by+President+We.htm>

חד-צדדיות פלסטינית וזכויותיה של ישראל בדיפלומטיה הערבית- ישראלית

דן דייקר, מזכ"ל הקונגרס היהודי העולמי ועמית במכון הדסון בושינגטון, דן בניסיונות הפלסטיניים לנצל את הקהילייה הבינלאומית כדי לעקוף את זכויותיה של ישראל להשתתף בתהליך המו"מ הדו-צדדי. תמיכת האו"ם בפעולות פלסטיניות חד-צדדיות שוללת במפורש את העקרונות של יישוב סכסוכים באמצעות משא-ומתן, כפי שנקבעו במגילת האומות המאוחדות ובהחלטות העיקריות של מועצת הביטחון בקשר לתהליך השלום במזרח התיכון.

הכרזה חד-צדדית של הפלסטינים על הקמת מדינה שוללת מישראל את כל זכויותיה ונוגדת את תוקפו של תהליך השלום מכול וכול. המהלך הפלסטיני להקים מדינה באורח חד-צדדי מכרסם בבסיסם של כל ההסכמים הקודמים, כולל אלה שייסדו את הרשות הפלסטינית עצמה, ומתעלם מכל הוויתורים שישראל הסכימה להם בהסכמי אוסלו ולאחריהם – ואף מבטל אותם.

חד-צדדיות פלסטינית וזכויותיה של ישראל בדיפלומטיה הערבית- ישראלית

דן דייקר

הקדמה

מאז 2009 מסרבת ההנהגה הפלסטינית לשאת ולתת עם ישראל וחותרת במוצהר לכך שהאז"ם יכיר במדינה פלסטינית בגבולות קווי שביתת הנשק של 1949 ("גבולות 67"). אין זו הפעם הראשונה שההנהגה הפלסטינית מכריזה חד-צדדית על הקמת מדינה. קריאתה האחרונה להכיר במדינה פלסטינית מבוססת למעשה על הכרזתו החד-צדדית של יושב ראש אש"ף, יאסר ערפאת, משנת 1988. אך בניגוד להצהרת ערפאת, ההכרזה הפלסטינית החד-צדדית האחרונה לכונן את מדינת "פלסטין" בקווי שביתת הנשק מ-1949, מסמנת קו פרשת-מים בדיפלומטיה הערבית-ישראלית. היא נעשתה בתחכום רב ובתנאים פוליטיים נוחים יותר לפלסטינים, ואף צברה תמיכה רחבה יותר מצד חברות האו"ם, ובעיקר מדינות אירופה.

גורמי המפתח להחייאתה של אסטרטגיה חד-צדדית זו טעונים בדיקה והערכה. כיצד קרה שהצהרות ההנהגה הפלסטינית הנוכחית זכו לתמיכת המערב, חרף העובדה שהצעד הפלסטיני מערער את מסגרת תהליך השלום, שאושרה על ידי המערב ב-1991 בוועידת מדריד ויושמה בתהליך אוסלו? שכן החזרה החד-צדדית של הפלסטינים מעקרונות ועידת מדריד, שהניחו את היסודות לפתרון בהידברות, גרמה להפרת הזכויות הבסיסיות ביותר של ישראל בתהליך השלום – הפרה שרבים מהמתווכים הבינלאומיים מעלימים ממנה עין ומשלימים עם פגיעתה בתהליך השלום.

צעדיה הטקטיים של ההנהגה הפלסטינית באו"ם בספטמבר 2011 להשיג חברות באו"ם, שלמעשה נכשלו במועצת הביטחון, זניחים בחשיבותם לעומת ההישג האסטרטגי המרכזי שרשמה לזכותה. שכן בכל תהליך דיפלומטי שיתקיים בעתיד, בין בהידברות ובין באופן חד-צדדי, תעלה החד-צדדיות הפלסטינית את רף הלגיטימיות שלה בקהילה הבינלאומית ותתקוף ביעילות את הלגיטימיות של ישראל, את זכויות היסוד שלה ואת תביעותיה במישור הדיפלומטי הערבי-ישראלי.

במה נבדל ספטמבר 2011 מכל האחרים

ההנהגה הפלסטינית, תחת היו"ר מחמוד עבאס וראש הממשלה סלאם פיאד, הצהירה במפורש כי מטרתה לבקש מן האו"ם שיכיר בהכרזה חד-צדדית על הקמת מדינה פלסטינית בספטמבר 2011.¹ ההצהרות הפלסטיניות זכו לתגובות שמעבר לרטוריקה וגרמו למערבולת בחוגים דיפלומטיים בינלאומיים. משרד החוץ הישראלי אף ניסח "תכנית קרב" והפעיל את נציגותיו ברחבי העולם נגד הכרת האו"ם במדינה פלסטינית.² נשיא ארצות הברית, ברק אובמה, ביטא את התנגדותו הנחרצת לכל מהלך פלסטיני חד-צדדי.³ רוב של סנטורים אמריקנים תמך בחקיקה הדוחה את התכנית הפלסטינית על הסף.⁴ באירופה, איטליה וגרמניה הביעו בפומבי את התנגדותן להכרה מוקדמת מדי של האו"ם במדינה פלסטינית, ואף התנגדו לכך במועצת הביטחון. בסופו של דבר, גם צרפת ואיטליה התנגדו בדיון במועצת הביטחון לבקשה הפלסטינית לחברות באו"ם. שורה של מדינות בדרום-אמריקה, כגון ארגנטינה, בוליביה, ברזיל, צ'ילה, קוסטה ריקה, קובה, אקוודור, גוויאנה, ניקרגואה, פרגוואי, פרו, אורוגוואי וונצואלה הכירו במדינה הפלסטינית,⁵ ורק קולומביה הצהירה על התנגדותה להצהרה חד-צדדית על מדינה פלסטינית.⁶

אף לאחר הכישלון במועצת הביטחון להשיג מעמד מלא של חברה באו"ם, עלולים הפלסטינים לנסות ולשדרג את מעמדם למעמד של משקיף בארגון באמצעות הסתמכות על הרוב האוטומטי בעצרת הכללית, בדומה לרוב שהכיר ב-1988 בתביעת הפלסטינים להכרה במדינה משלהם.

מה נשתנה מאז הצהירו הפלסטינים על הקמת מדינה ב-1988?

במבט ראשון מתמיה שההצהרות הפלסטיניות גרמו לסחרור דיפלומטי כה תזזיתי. כפי שצוין, עוד בנובמבר 1988 הצהירו הפלסטינים לראשונה באלג'יר על "פלסטין", בהכרזה חד-צדדית של ערפאת. לאחר מכן הסכים ערפאת לכאורה לקבל את החלטות 242 ו-338 של מועצת הביטחון, ומכאן גם את זכות קיומה של ישראל. הסכמתו של ערפאת לקבל את החלטה 242 זיכתה אותו בהזמנה לנאום בפני מליאת העצרת הכללית של האו"ם, בה הצביעו 104 מדינות בעד הכרה ב"הכרזה על מדינה פלסטינית על ידי המועצה הלאומית הפלסטינית מיום 15 בנובמבר 1988".⁷

רק ארצות הברית וישראל הצביעו אז נגד ההכרה. אף על פי כן, באותה עת היה ברור לרוב המשקיפים שהארגון לשחרור פלסטין אינו עומד בקריטריונים המשפטיים הבינלאומיים הנדרשים ממדינה, ובכללם שליטה על אוכלוסייה קבועה, גבול מוגדר ויכולת לנהל יחסים בינלאומיים.⁸ ערפאת שהה באותה עת בתוניסיה, מקום מושבו של מטה אש"ף, ולפלסטינים לא היתה שליטה על טריטוריה קבועה בהיותם פזורים ברחבי המזרח התיכון.

ההצבעה ב-1988 אמנם שדרגה את כינויה של הנוכחות הפלסטינית באו"ם מאש"ף ל"פלסטין", אך מבלי לשנות את מעמדה כמשקיף,⁹ והיא חילצה איום אמריקני למנוע את תמיכתה הכספית של ארה"ב באו"ם באם תהיה הצבעה על החלטה שתהפוך את פלסטין למדינה.¹⁰

מאז 1988 חל שינוי ניכר בתפיסה הבינלאומית – אך לא במציאות – אשר שדרג את התמיכה בבקשה החד-צדדית הפלסטינית למדינה. הסכם הביניים מ-1995 (המכונה "אוסלו 2") יצר רשות פלסטינית בעלת סמכות שלטונית על אוכלוסייה פלסטינית בחלקים של הגדה המערבית, וכוון בית נבחרים, בתי משפט, בולים, ועל-פי עבאס גם שגרירויות ב-100 מדינות בקירוב.¹¹ עם זאת, מאז 2007 שולט החמאס על רצועת-עזה, חרף הגדרתו כארגון טרור על ידי אירופה וארצות הברית. מספר ניסיונות להשלים הסכם איחוד בין פת"ח וחמאס נכשלו, דבר המצביע על העדר יכולת של הרשות הפלסטינית, המונהגת על ידי פת"ח, לשלוט על החמאס. אפילו בדיקה שטחית מעלה¹² כי חרף הנטייה הבינלאומית החיובית כלפי "פלסטין", עדיין לא עמדה ישות זו בקריטריונים של מדינה כפי שנוסחו בכנס מונטווידאו ב-1993, אותם אימץ מחמוד עבאס בשתי ידיים במאמר דעות בעיתון **ניו-יורק טיימס** במאי 2011.¹³



יושב ראש אש"ף, יאסר ערפאת, נואם בפני המועצה הפלסטינית הלאומית באלג'יריה, 12 בנובמבר 1988 (צילום באדיבות AP)

הבחירות לבית המחוקקים ולממשלה הפלסטינית תוכננו להתקיים בינואר 2010. בלעדיהן נותרו היושב-ראש עבאס וראש הממשלה פיאד מנהיגים לא-נבחרים ונטולי סמכות. חרף ברית האחדות לכאורה שהושגה בין חמאס לבין פת"ח, נותרה רצועת-עזה שטח של חמאס הנשלט כמדינה זעירה, בנפרד משטחי הגדה המערבית, הנתונה במחלוקת, שבשליטת הרשות הפלסטינית (פת"ח). שליטתו של חמאס ברצועת-עזה הביאה לשיגורם של יותר מ-12,000 טילים לעבר ישראל מאז שצה"ל נסוג מן הרצועה ב-2005; וחרף נוכחותם של כ-3,000 אנשי משטרה פלסטינים בגדה המערבית, המבצעים הביטחוניים למיגור הטרור נשענים במידה רבה על כוחו של צה"ל.

אסטרטגיה חד-צדדית שקולה וזהירה לכינון "פלסטיין"

החלטת המנהיגות הפלסטינית הנוכחית להתמיד במהלך החד-צדדי בדרך להקמת מדינה, ובכך לעקוף את מסלול ההיבדלות הישיר עם ישראל, היתה אפשרות אסטרטגית שנשקלה בכובד-ראש זמן רב לפני שממשלת נתניהו עלתה לשלטון במאי 2009, אף שרבים מאמינים כי ממשלתו הנציגה של נתניהו דרבנה בהמשך את ההצהרות החד-צדדיות למדינה פלסטינית של עבאס ופיאד במחצית הראשונה של 2011.

ברם, לא כך הם פני הדברים. ההנהגה הפלסטינית הגיעה להחלטה אסטרטגית להתמיד במהלך החד-צדדי בדרך למדינה בעקבות קריסת תהליך השלום בין עבאס לבין ראש ממשלת ישראל דאז, אהוד אולמרט, בתהליך אנאפוליס 2008. הדבר לא קרה, כפי שמקובל לחשוב בחוגים מערביים, בתגובה למדיניות ההתנחלות של ממשלת נתניהו.¹⁴ שכן, שישה חודשים לפני סיום תהליך אנאפוליס, ובמקביל לפרישתו של אהוד אולמרט בנובמבר 2008 על רקע האשמות בשחיתות, החלה המנהיגות הפלסטינית לדון ב"חלופת קוסובו" ל"פלסטיין", על פי מודל הצהרת העצמאות החד-צדדית של קוסובו מפברואר 2008.¹⁵ ארצות הברית ושני שלישים מהאיחוד האירופי הכירו בעצמאותה של קוסובו שבועות אחדים לאחר הכרזתה החד-צדדית, ובכך המריצו את ההנהגה הפלסטינית לאמץ מודל זה.¹⁶

החתימה הפלסטינית החד-צדדית למדינה עמדה לצבור תאוצה בחודשים שבאו לאחר מכן. 90 יום בלבד לאחר מינויה של ממשלה חדשה בישראל, במאי 2009, בעוד שראש ממשלתה הנבחר של ישראל, בנימין נתניהו, הודיע על שינוי מדיניות מהותי ועל הסכמתו למדינה פלסטינית בכפוף לתנאי ביטחון נתונים, הצהיר פיאד על מיזם רב-משמעות בן שנתיים, להקמת מדינה בשטחי הגדה המערבית שבשליטה פלסטינית, שיביא לטענתו להקמה למעשה של מדינה פלסטינית עד ספטמבר 2011. תכנית פיאד עוררה התלהבות רבה וזכתה לגיבוי כלכלי ומדיני נרחב מן האו"ם, מן הקוורטט, ממנהיגים אירופים וממשל אובמה.¹⁷

התכנית גם הקבילה לציר הזמן הדו-שנתי, עליו הצהיר אובמה, ליישוב הסכסוך במזרח התיכון במשא-ומתן ישיר.¹⁸ ההבנה המקובלת בווינגטון, בבירות אירופה ובמסדרונות האו"ם היתה שבניגוד לממשלות פלסטיניות קודמות, פיאד מכוון לבניית חברה אזרחית פלסטינית מן היסוד, בהתאם לדרישה האמריקנית ארוכת השנים שעלתה בקנה אחד עם התעקשותו של נתניהו על "שלום כלכלי" ובניית מוסדות "מלמטה-למעלה" ברשות הפלסטינית, כתנאי בסיסי לכל משא-ומתן על מעמד קבע בהסכם-שלום.¹⁹ יאמר לזכותו של פיאד, כלכלן בעל השכלה אמריקנית ומדינאי מוערך בחוגים הבינלאומיים, כי עלה בידו לנפץ את הפרדיגמה הפלסטינית הלוחמנית שאפיינה בעבר תהליכים מול ישראל וכשלה.

אף על פי כן, מפאת מודעותו לחשדנותה של ישראל, שמא תתפרש תכניתו כעובדה חד-צדדית מוגמרת ב-2011, ניצל פיאד את המוניטין הבינלאומי שרכש במערב כמחולל שינוי מדיני, וטיפח את הרושם בקרב המדינות התורמות והמשקיפים המערביים כי התכנית לבניית המדינה הפלסטינית תתמקד בפיתוח מדיני יסודי, שיניח את התשתית המותנית לכל משא-ומתן עתידי לשלום עם ישראל, וזאת ללא הצהרה חד-צדדית נלווית. במסיבת עיתונאים עם מחוקקים אמריקנים ברמאללה, הודה פיאד בהתייחס לתכנית הפיתוח שלו: "אני יודע שישנם כמה אנשים שמודאגים שזה חד-צדדי, אבל נראה לי שזה חד-צדדי במובן בריא לפיתוח עצמי".²⁰



ראש הממשלה הפלסטיני, סלאם פיאד, יוני 2011 (צילום באדיבות AP/מאג'די מוחמד)

התברר שהיעד הסופי של תכנית פיאד היה יותר מאשר "פיתוח עצמי". היה זה צעד מכריע במהלך חד-צדדי מוסווה בתחום, בדרך למדינה. אוזניים קשובות יכלו להבחין בלשון ובטון של תכתיב, שתוצאותיו יכלו להניב הצהרה חד-צדדית על מדינה, או הסכמה בינלאומית לעצמאות, אם תסרב ישראל להיענות לדרישות הפלסטינים, ובמיוחד להכרה בריבונות פלסטינית בקווי ה-4 ביוני 1967 ולהפסקה מוחלטת של הבנייה היהודית ממזרח להם, ובכלל זה בירושלים. זאת למרות שדרישות אלו עמדו בסתירה מוחלטת להסכמות חתומות בין הרשות הפלסטינית לישראל, סתירה שניתן לראותה כהפרה של החוק הבינלאומי.²¹

אך פיאד לא נרתע. כשחשף את כוונותיו בפני התקשורת הערבית, זמן קצר לאחר ההצהרה על התכנית, אמר: "אם הכיבוש לא יסתיים עד אז [2011] אומות העולם מסין עד צ'ילה, מאפריקה עד אוסטרליה, בראותן אותנו, יאמרו שלפלסטינים יש מדינה מוכנה בשטח. הבעיה היחידה היא הכיבוש הישראלי [הכוונה לקהילות ישראליות ולנוכחות ביטחונית בשטח יהודה ושומרון] שצריך להסתיים".²²

אם נותר ספק לגבי המטרה הכללית של תכנית פיאד והיעדים הפלסטיניים הרחבים יותר, חזרה הנהגת אש"ף והעצימה את הצהרותיה במהלך 2011 והודיעה כי "תהליך השלום הגיעו לקצו" וכי תכריז חד-צדדית ובפומבי על הקמת מדינה.²³ עבאס הצהיר ברבים כי יביא את העניין למועצת הביטחון ו/או לעצרת הכללית של האו"ם, שם יגישו תומכי הרשות הפלסטינית הצעת-החלטה להכיר ב"פלסטיין" על פי קווי 1967.²⁴

תמיכה אירופית

היו בני-שיח, ואפילו האיחוד האירופי עצמו, שהפגינו אהדה כלפי השאיפות הפלסטיניות החד-צדדיות. כך למשל, עוד ביולי 2009 קרא חבייר סולנה, שהיה האחראי על יחסי החוץ של האיחוד, למועצת הביטחון של האו"ם להכיר במדינה פלסטינית, אפילו ללא הסכם-קבע בין ישראל לפלסטינים. הוא אמר כי האו"ם "יקבל את המדינה הפלסטינית כחברה מלאה ויקבע לוח-זמנים ליישום".²⁵ מהלך הפתיחה הפלסטיני החד-צדדי צבר תאוצה כאשר שבדיה, ב-30 הימים האחרונים לכהונתה כנשיאה התורנית של האיחוד האירופי, הציעה כי שרי החוץ של האיחוד יתמכו בטיוטת הצעתה להכיר במזרח-ירושלים כבירת המדינה הפלסטינית העתידית, ועל ידי כך יאותתו על הסכמתו של האיחוד להכרזה הפלסטינית החד-צדדית על מדינה.²⁶

המועצה ליחסי חוץ של האיחוד האירופי ריככה מעט את הצהרתה הסופית, ועם זאת נצמדה עדיין ההצהרה הסופית להצעה של חזון ירושלים כבירתן של שתי המדינות. מלבד זאת נאמר בהצהרה כי האיחוד האירופי "לא יכיר בשינויים כלשהם בגבולות טרום 1967, לרבות בעניין ירושלים" ללא הסכמת הצדדים. בכך קידשה המועצה את קווי 1967 – דרישה פלסטינית מהותית – כגבול מדיני קודם.²⁷ היה זה ביטוי פומבי להסתייגות האיחוד האירופי ממתווה אוסלו – עליו חתם כעד-חתימה רשמי – לפיו תיוותר ירושלים סוגיה תלויה ועומדת למשא-ומתן במעמד הקבע.²⁸ מפליא שהאיחוד האירופי מערער את אמינותו ואת ערך חתימתו כבן-שיח דיפלומטי לא רק בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני, אלא בכל תהליך דיפלומטי עתידי שידרוש מעורבות אירופית. תמיכת האיחוד האירופי בעמדה הפלסטינית במקרה זה אף החלישה את תפקידו המרכזי בקוורטט שהתווה את מפת הדרכים, אשר לפיה תהליך השלום מותנה במשא-ומתן בין הצדדים.²⁹

עם זאת, יש לציין שהפנייה הפלסטינית לאו"ם גרמה לקוורטט להבהיר את עמדתו. חרף תמיכתו בעבר בעמדת הפתיחה הפלסטינית החד-צדדית, הצהיר הקוורטט ב-5 בפברואר 2011 כי "פעולות חד-צדדיות של מי מן הצדדים אינן יכולות לחרוץ מראש את תוצאות המשא-ומתן ולא יוכרו על ידי הקהילה הבינלאומית".³⁰ כשהפלסטינים פנו בסופו של דבר לאו"ם לבקש חברות מלאה כמדינה, ב-23 בספטמבר 2011, היו אלה צרפת ובריטניה, שתי מדינות מפתח אירופאיות, שהובילו את ההתנגדות לצעד הפלסטיני.

למרות זאת, גופים בינלאומיים אחרים העבירו מסרים סותרים. באפריל 2011 זכה המיזם הפלסטיני החד-צדדי לגיבוי הרב ביותר, כשקרן המטבע הבינלאומית הנפיקה דו"ח שאישר כי אם הרשות הפלסטינית "תתמיד בביצועיה בבניית מוסדות ובהספקת שירותים ציבוריים, היא תהיה בעמדה טובה לכוון מדינה בכל רגע נתון בעתיד הקרוב".³¹ יש לציין כי בהערת השוליים הראשונה של הדו"ח, נכתב כי המומחים שהכינו אותו לא היו אנשי-מקצוע מהמשרד הראשי בבריסל, אלא אנשי סניף הקרן ברמאללה, אִתָּם היו לפיאד קשרי-עבודה הדוקים בהיותו נציג הקרן בגדה המערבית בשנים 1996 עד 2001, שנמשכו מאז ועד היום.³²

בעיון דקדקני יותר, דו"ח קרן המטבע הבינלאומית מדגיש שקיומה של הרשות הפלסטינית יישאר תלוי מאוד בשיתוף הפעולה הכלכלי עם ישראל. הדו"ח מצייין שאין ביכולתה של הרשות הפלסטינית לשלם משכורות מבלי שישאל תעביר לה מדי חודש כמה מאות מיליוני שקלים.³³ מומחים פלסטינים אחדים אופטימיים פחות בכל הנוגע לקיומה הכלכלי של הרשות, הואיל שהמדינות הערביות התורמות נושאות בכ-30% מכלל התרומות לרשות הפלסטינית, וערב הסעודית טרם הוכיחה כי בכוונתה לממש את הבטחתה לתרום. במאמר לעיתון הפלסטיני **אל חייאת אל ג'דידה** מיוני 2011, התריע הכלכלן הפלסטיני אברהם אבו-כמש (Abu Kamesh) כי "המצור הכלכלי הערבי על הרשות הפלסטינית מאיים למוטטה".³⁴ סביר אפוא להניח שבמקרה של הצהרה חד-צדדית על מדינה פלסטינית באשרור בינלאומי, תחדל ישראל משיתוף-פעולה כלכלי עם הרשות הפלסטינית, ולצעד כזה יהיו השלכות קשות על קיומה של מדינה פלסטינית יציבה.

למרבה הצער בחר הדו"ח של קרן המטבע הבינלאומית להתעלם משטיפת המוח האנטישמית והאנטי-ישראלית ומהסתת הילדים בבתי הספר הפלסטיניים ובטלוויזיה הפלסטינית, תוך הפרה בוטה של עקרונות הסכם הביניים מאוסלו (1995) ומוועידת מדריד (1991) שאזקו את תהליך השלום באוסלו.³⁵ בקצרה, כפי שציין המשנה לראש הממשלה והשר לעניינים אסטרטגיים, משה יעלון, קיימת "הדרישה שהפלסטינים, בכל רמה חברתית, יטמיעו בעמם תרבות של שלום".³⁶ תרבות האלימות וההסתה הפומבית היא הפרה של זכויות היסוד של ישראל, כפי שהותוו בחליפת המכתבים באוסלו ובעקרונות המשא-ומתן שפורטו בוועידת מדריד, ויידונו בהמשך בפרק זה.

הפרת הסכמים וערעור מסגרת תהליך השלום

ביטויי התמיכה האירופיים בחד-צדדיות הפלסטינית מעוררים תמיהה על רקע העובדה, שהצעד הפלסטיני החד-צדדי מערער את כל מסגרת המשא-ומתן של תהליך השלום הישראלי-פלסטיני – מסגרת שהותוותה בחילופי מכתבים בין ישראל לאש"ף ב-1993 וביתר פירוט בהסכם הביניים מ-1995. האיחוד האירופי שימש לה עד-חתימה לצד האו"ם, ארצות הברית, רוסיה, נורבגיה, מצרים וירדן³⁷ והיא שמסדירה עדיין את מערכת היחסים בין הצדדים, עד להשגתו של הסכם סופי למעמד הקבע. כפי שציין אלן בייקר, היועץ המשפטי לשעבר של משרד החוץ הישראלי, הצעד החד-צדדי הפלסטיני:

◀ יפר הבטחות בכתב שניתנו על ידי ערפאת לראש ממשלת ישראל, יצחק רבין, ב-1993 בחליפת המכתבים באוסלו, לפיהן "כל הסוגיות העומדות ותלויות בנוגע למעמד הקבע יפתרו באמצעות משא-ומתן".³⁸

◀ יפר את סעיף 31(7) של הסכם הביניים הישראלי-פלסטיני, לפיו התחייב כל צד שלא ליזום או לנקוט כל צעד שישנה את מעמדן של הגדה המערבית ורצועת-עזה, אשר ממתין לתוצאות המשא-ומתן על מעמד הקבע. הצעד החד-צדדי הפלסטיני יפר התחייבות זו ויפתור את ישראל ממחויבותה ההדדית להימנע מצעדים חד-צדדיים.³⁹

◀ יערער על עצם זכות הקיום והמעמד המשפטי המאושר של הרשות הפלסטינית, וזאת נוכח העובדה שהסכם הביניים הוא הבסיס המשפטי ומקור הסמכות לכינונה של הרשות הפלסטינית עצמה, לרבות מוסדותיה, בית הנבחרים, בתי המשפט ומשרד היושב-ראש עצמו, מעמדו וסמכויותיו.⁴⁰

האו"ם חורג מעקרונותיו

החד-צדדיות הפלסטינית נהנתה גם מתמיכת האו"ם עצמו – תמיכה שהעלתה שאלות פְּבִדוּת-משקל בדבר חריגתו מאמנת העקרונות שלו ומהחלטותיו שלו עצמו.

על פי דיווחים, תמך המזכיר הכללי של האו"ם, בן קי-מון, בצעדים אלה. כך טען גם סעב עריקאת בריאיון לעיתון הפלסטיני **אל איאם** מן ה-14 בנובמבר 2009.⁴¹ אך תמיכת האו"ם בצעדים פלסטיניים חד-צדדיים – לרבות הצהרת הכוונות הפלסטינית לקבוע לוח-זמנים להחלטת מועצת הביטחון ויזום החלטה בדבר "איחוד למען השלום" בעצרת הכללית במקרה של וטו אמריקני⁴² – עשויה להביא לחריגה מובהקת מעקרונות יישוב מחלוקות באמצעות משא-ומתן, אשר הוגדרו הן באמנת האו"ם והן בהחלטות מרכזיות של מועצת הביטחון בנוגע לתהליך השלום במזרח התיכון.

בעניין החד-צדדיות הפלסטינית, ובפרט בדרישה שישראל תפרק את ההתנחלויות, נהג האו"ם איפה ואיפה ואפילו בחוסר-אחריות. ראשית, הכרה במדינה פלסטינית היא הפרה בוטה של סעיף 80 לאמנת האו"ם, המגן על הסכמת חבר הלאומים להכיר בזכותו של העם היהודי ל"יישוב צפוף" של אדמות יהודה ושומרון (הגדה המערבית), שאומץ פה-אחד על ידי מועצת חבר הלאומים ב-24 ביולי, 1922.

יוזכר כי החלטת חבר הלאומים קבעה את תוקפן הנמשך של הזכויות שהוקנו לכל המדינות, העמים, או הכלים המשפטיים הבינלאומיים הקיימים (לרבות אלה שאומצו על ידי הארגון עצמו). לפיכך נותרה ההחלטה בתוקפה, ומכאן ש-650,000 היהודים, המתגוררים לפי שעה בשטחי יהודה, שומרון ומזרח-ירושלים, מתגוררים בהם על פי דין.

כפי שצוין, האו"ם – לצד האיחוד האירופי, ארצות הברית, רוסיה, מצרים, ירדן ונורבגיה – היה עד לחתימה על הסכם הביניים הישראלי-פלסטיני מ-1995 ותמך בו. תמיכת האו"ם בפעולה חד-צדדית פלסטינית תהיה אפוא הפרת אמינותו של האו"ם כעד-חתימה.

פעולות פלסטיניות חד-צדדיות, העושות שימוש בזירת האו"ם, מערערות את עצם הבסיס להחלטת מועצת הביטחון 242 מיום ה-22 בנובמבר 1967, שהיתה בסיס משפטי מוסכם לדיפלומטיה הערבית-ישראלית בעקבות מלחמת ששת הימים

והכתיבה מאז את הדיפלומטיה הערבית-ישראלית כולה, לרבות ועידת מדריד, אוסלו, מפת הדרכים מ-2003 ותהליך השלום שנפתח באנאפוליס. השגריר האמריקני לשעבר לאו"ם, ריצ'רד הולברוק המנוח, ציין כי החלטת מועצת הביטחון 242 נחשבת להחלטה החשובה ביותר של האו"ם בדבר הסכסוך הישראלי-ערבי שהתקבלה ב-50 השנים האחרונות.⁴³

בהתאם לכך: תמיכה, הסכמה, קבלה או אשרור של האו"ם להכרזה חד-צדדית פלסטינית היו מערערים על עצם סמכותו שלו, בידיעה שהוא מאמץ עמדות שאין לו סמכות לאמץ, מערערים על החלטותיו המשפטיות ועל המלצותיו הקודמות וכן מערערים את אמינותו כגוף המשפטי והדיפלומטי הבינלאומי המוביל בעולם.

עקירתם משורש של עקרונות הדיפלומטיה הערבית-ישראלית שהונחו בוועידת מדריד

הנזק שנגרם לתהליך השלום המזרח-תיכוני כתוצאה מן המרוץ הפלסטיני החד-צדדי למדינה חורג הרבה מעבר להפרת ההסכמים שחתמו הצדדים באוסלו, ומעבר להרס שהמיטו הפלסטינים על המסגרת הביטראלית למשא-ומתן של אוסלו. הוא מערער את כל המסגרת הדיפלומטית הערבית-ישראלית אשר נוצרה בוועידת מדריד ב-1991, שכן ועידת מדריד יצרה רגע מכונן בדיפלומטיה הערבית-ישראלית. עקרונות היסוד שלה בדבר משא-ומתן ישיר, ללא תנאים, בין ישראל לשכנותיה – ולא רק הפלסטינים – תחת עקרונות של פשרה, הכרה הדדית וקוד-ההתנהגות קפדני שאסר הסתה – עקרונות אלה הניחו את הנדבך המשמעותי הראשון להסכם-שלום כולל בין ישראל לבין העולם הערבי. ההצעה הפלסטינית החד-צדדית להכרה במדינה, ערערה אפוא כמה עקרונות דיפלומטיים שנקבעו במדריד, שקרוב לוודאי לא ניתן יהיה לשחזר:

◀ **כיבוד הדדי של הזכויות והתביעות של ישראל ושכנותיה.** האדריכל הראשי של ועידת מדריד, שר החוץ האמריקני ג'יימס בייקר, נזהר מלקבוע תנאים מוקדמים ומלפגוע בזכויותיה של ישראל. ראש ממשלת ישראל דאז, יצחק שמיר, עמד במכתב נלווה ששלח לנשיא ארצות הברית טרם הוועידה על כך שירושלים אינה נושא למשא-ומתן.⁴⁴ הן זכותה של ישראל להקים יישובים משני עברי "הקו הירוק" והן ההתנחלויות הישראליות לא נחשבו מכשול בפני התקדמות בשיחות הדו-צדדיות עם משלחת ירדנית-פלסטינית או בשיחות-שלום רב-צדדיות בין ישראל לשכנותיה הערביות.⁴⁵

לעומת זאת, מאז 2009 הציבה הרשות הפלסטינית, בתמיכת הממשל האמריקני ואירופה, את הפסקת הבנייה בהתנחלויות כתנאי מוקדם לחידוש המשא-ומתן הפלסטיני-ישראלי. כך התאפשר לפלסטינים להתמיד בדרך החד-צדדית בתמיכה בינלאומית רחבה יותר, חרף התעקשותה של ישראל שתנאי מוקדם זה אינו מושרש בהסכמים או בעקרונות קודמים של תהליכי השלום שנקבעו בוועידת מדריד.

◀ **עיקרון הפתרון בהידברות ללא כפיית גבולות.** הנשיא לשעבר, ג'ורג' בוש האב, סירב לכפות או להציע גבולות כלשהם כשנשא דברים בפני המליאה במדריד. הוא אמר: "בכל המזרח התיכון אנו חותרים להסכם יציב ובר-קיימא. לא הגדרנו את משמעותו. ואכן אני מעלה את הנקודות האלו בהיעדר מפה שמצביעה היכן ישורטטו גבולות הקבע".⁴⁶ ברם, ובניגוד מוחלט לכך, התעקשו המנהיגים הפלסטינים מחמוד עבאס וסלאם פיאד כי "פלסטין" תיוולד חד-צדדית בקווי 1967. תביעתם זכתה לחיזוק בהצהרתו הפומבית של הנשיא ברק אובמה. חרף התנגדותו לחד-צדדיות הפלסטינית, העניק לה אובמה רוח גבית בכך שהפך על פיהן 40 שנות מדיניות אמריקנית והצהיר על תמיכת ממשלו בקווי 1967 כבסיס לגבולות העתידיים של ישראל.⁴⁷

◀ **קוד ההתנהגות.** הסתה מכל סוג שהוא נאסרה במדריד, ואילו הסובלנות, שיתוף הפעולה והכבוד ההדדי זכו לעידוד. הרשות הפלסטינית, וביתר-שאת שותפתה הקואליציונית החדשה – חמאס, המשיכו להסית לאלימות את הפלסטינים ואת אזרחיהן הערבים של מדינות האזור, ועסקו במתקפות מדיניות סייטוניות נגד ישראל, תוך הפרה של קוד ההתנהגות הדיפלומטי של מדריד ובעקבותיו גם הסכם הביניים של אוסלו.



יושב הראש הפלסטיני, מחמוד עבאס, בברצלונה, ספרד, ב-20 ביולי 2011 (הצילום באדיבות AP / מנו פרנגדז)

יתר על כן, הניסיון להכריז חד-צדדית על הקמת מדינה הוא הפרה ברורה של תנאי ועידת מדריד, לפיהם כל הפעולות לקראת הסכם-שלום ייעשו בהידברות ישירה עם הצד שכנגד, תוך כיבוד זכויותיו הטריטוריאליים והביטחוניים. כפי שציין בזיכרונותיו איתן בנצור, מנכ"ל משרד החוץ לשעבר וחבר המשלחת הישראלית לוועידת מדריד: "ארצות הברית קראה לצדדים להימנע מנקיטת צעדים חד-צדדיים, במעשה או בדיבור, שעלולים להצית מתחים, לגרור פעולות-תגמול, או אף גרוע מכך, לאיים על התהליך עצמו או לחבל בו".⁴⁸ הכרזה חד-צדדית על מדינה פלסטינית גוזלת מישראל את כל זכויותיה ושוללת את תוקפו של תהליך השלום כולו. במהותו, המרוץ הפלסטיני החד-צדדי למדינה מרסק את הבסיס של כל ההסכמים הקודמים שנבנו על יסוד ועידת מדריד, לרבות כינונה לימים של הרשות הפלסטינית כנציגת הפלסטינים והויתורים שעשתה ישראל במהלך הסכמי אוסלו ובהסכמים שבאו בעקבותיהם.

סיכום

תביעותיה וזכויותיה של ישראל בנושאי הליכה: גבולות, התנחלויות, פליטים וירושלים, נטועים עמוק בעקרונות המשא-ומתן של ועידת מדריד, והם שיצרו את הבסיס למשא-ומתן דו-צדדי באוסלו. אף על פי כן, השאיפה הפלסטינית החד-צדדית להקים מדינה הצליחה לתקוע טריז קונספטואלי, שהביא להרחקתה של ישראל מזכויות היסוד הלגיטימיות הללו. במקומן הותירה המתקפה הפלסטינית את ישראל כאילו אין לה תביעות לגיטימיות ממזרח לקווי שביתת הנשק מ-1949, לרבות זכויותיה בירושלים.

בלי קשר לעובדה, שעד לכתובת פרק זה נכשלו הפלסטינים בניסיונם להשיג מעמד של חבר באו"ם, בין היתר לאור ההיסוס הגובר של כמה ממדינות אירופה לתמוך בהצעת-הכרה של האו"ם ב"פלסטין" שגבולותיה קווי שביתת הנשק של 1949 - ההכרזה הפלסטינית החד-צדדית כבר הצליחה להשיג יעד אסטרטגי ראשון במעלה: השקת "אינתיפאדה דיפלומטית" נגד ישראל.⁴⁹ העמדות שהשמיע אבו מאזן בנאומו באו"ם ב-23 בספטמבר 2011 אמורות להבהיר לעולם שאין המדובר בתובעת הוגנת וראויה, המוכנה לפשרה הוגנת בהידברות ישירה על עתיד ארץ-ישראל. ההכרזה הפלסטינית החד-צדדית, לצד המערכה שנועדה לערער על היסוד הלגיטימי של ישראל, הזיקה למעמדה של ישראל בעולם. תמיכת האיחוד האירופי בחד-צדדיות הפלסטינית בעקבות המלחמה עם החמאס ברצועת-עזה, והזדהות האו"ם עם המהלך הפלסטיני החד-צדדי, הביאו לשחיקת אמינותם של שני גופים אלה כמתווכים הוגנים ואמינים, הן בסכסוך הישראלי-ערבי והן בסכסוכים עתידיים שעלולים להתגלע בעתיד באזורים אחרים של העולם.

כרסום הלגיטימיות הישראלית באו"ם אינו בלתי-משמעותי. ישראל עומדת בפני מאמץ נחוש של ההנהגה הפלסטינית לנצל גופים בינלאומיים - הן דיפלומטיים והן משפטיים - בכדי לבנאם ולהחריף את הסכסוך, ובכך להפחית את הסיכוי להשגת הסכם עם המדינה היהודית. דוגמה לכך היא קבלת מדינה פלסטינית על ידי ארגון אונסק"ו בנובמבר 2011. בכך מנסים הפלסטינים להשתלט על הנרטיב הישראלי ולהפכו לשלהם, בתקווה שיצליחו לבודד את ישראל ולחייב אותה לויתורים שלא יהיו מקובלים על האוכלוסייה הישראלית.

* המחבר מבקש להודות לג'ולי פיינברג על סיועה בהכנת פרק זה.

- 1 מחמוד עבאס, The Long Overdue Palestinian State [הקמת המדינה הפלסטינית שבוששה"], *New York Times*, 16 במאי 2011. זמין בכתובת: <http://www.nytimes.com/2011/05/17/opinion/17abbas.html>.
- 2 ברק רביד, "משרד החוץ מבריק את קווי המתאר של תכנית המאבק נגד הכרת האו"ם במדינה פלסטינית", *הארץ*, 10 ביוני 2011.
- 3 הנשיא אובמה, נאום במחלקת המדינה, 19 במאי 2011. זמין בכתובת: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/05/19/remarks-president-middle-east-and-north-africa>.
- 4 "סנטורים מתנגדים לשובה של ישראל לקווי 1967", סוכנות הידיעות הצרפתית, זמין בכתובת: <http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5jtGYEu1f9NmbJ190wALWuukKQNzA>.
- 5 חיים דרמבלום, "הפלסטינים מגיעים לאמריקה הלטינית", *Weekly Standard*, 21 בפברואר 2011. זמין בכתובת: http://www.hudson.org/index.cfm?fuseaction=publication_details&id=7733&pubType=HI_Opeds.
- 6 נשיא קולומביה, חואן מנואל, אמר למחבר ב-31 במאס 2011 כי קולומביה לא תכיר בהכרזה פלסטינית חד-צדדית על הקמת מדינה.
- 7 בעוד שלא הכירו בפלסטין כמדינה, 104 מדינות הכירו בהכרזת העצמאות של הארגון לשחרור פלסטין ב-1988. ראו: ג'ון קוויגלי, "הצהרת פלסטין לבית הדין הבינלאומי בהאג: נושא המדינה", *Rutgers Law Record*, כרך 35 (אביב 2009), זמין בכתובת: <http://www.lawrecord.com/files/35-rutgers-l-rec-1.pdf>. ראו גם: המועצה הלאומית הפלסטינית, הכרזת עצמאות, 15 בנובמבר 1988. מסמך או"ם A/43/827, S/20278 Annex III, November 18, 1988, מהדורה שנייה ב-1988) *I.L.M. 1668*.
- 8 טל בקר, *International Recognition of a Unilaterally Declared Palestinian State: Legal and Policy Dilemmas*, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, זמין בכתובת: <http://www.jcpa.org/art/becker1.htm>.
- 9 החלטה זו רק משנה את שם הייצוג הפלסטיני, אך לא את מעמדו: "אפקטיבית מיום 15 בדצמבר 1988, הייחוס 'פלסטין' יחליף את 'הארגון לשחרור פלסטין' במנגנון האו"ם, מבלי שייפגע מעמד המשקיף והתפקודים של הארגון לשחרור פלסטין בתוך מנגנון האו"ם ובהתאם לכמה החלטות או"ם ונהלים רלוונטיים". זמין בכתובת: <http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/146>. E6838D505833F852560D600471E25.
- 10 ג'ון בולטון, "כיצד לבלום את תכסיס המדינה הפלסטינית", *Wall Street Journal*, 3 ביוני 2011.
- 11 עבאס, The Long Overdue Palestinian State [הקמת המדינה הפלסטינית שבוששה לבוא"].
- 12 שם.
- 13 מאז ינואר 2010 לא התקיימו בחירות פלסטיניות, מה שעשוי להצביע על כך שעבאס אינו מייצג אזור בחירה או ציבור בוחרים. חמאס, שהוא כיום שותף אפשרי בממשלת אחדות לאומית, זכה בבחירות ב-2006, אשר ישראל, אירופה וארצות הברית לא הכירו בהן. מאז 2007 הגדה המערבית שבשליטת הפת"ח ורצועת-עזה שבשליטת החמאס, נותרו שטחים עוינים זו לזו. שליטתה של ממשלת האחדות הפלסטינית על הגדה המערבית ורצועת-עזה לא זכתה להכרת האיחוד האירופי וארצות הברית.
- 14 בעקבות כישלון אנאפוליס אישר עבאס לכתב הוויינגטון פוסט, ג'קסון דיאל, כי הצעתו של אולמרט לפלסטינים – לפיה 93.5 אחוזים משטחי הגדה המערבית וההכרה ב"זכות" השיבה (שכללה את חזרתם לשטח ישראל של עשרות אלפי פלסטינים) – היתה נדיבה בהרבה מהצעותיהם של ג'ורג' בוש או ביל קלינטון, ואף על פי כן אמר עבאס: "הפערים היו גדולים". ראו: ג'קסון דיאל, "משחק ההמתנה של עבאס", *Washington Post*, 29 במאי 2009, זמין בכתובת: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/05/28/AR2009052803614.html>.
- 15 "הפלסטינים צריכים ללכת בעקבות דוגמת קוסובו: מתווך", סוכנות הידיעות הצרפתית, 20 בפברואר 2008. זמין בכתובת: http://www.afp.google.com/article/ALeqM5iS_5y-7raxAQIhNgJDtMOIhadGrd. *Electronic Intifada*, 25 בפברואר 2008, זמין בכתובת: <http://electronicintifada.net/content/kosovo-and-question-palestine/7374>.
- 16 ריאיונות ומפגשים בין בכירים ברשות הפלסטינית לבין המחבר, רמאללה, אוקטובר 2009 עד ינואר 2010.
- 17 דן דייקר ופנחס ענברי, Prime Minister Salam Fayyad's Two-Year Path to Statehood: Implications for the Palestinian Authority and Israel [שנתיים בדרך למדינה של ראש הממשלה סלאם פיאד: השלכות על הרשות הפלסטינית וישראל], *Jerusalem Viewpoints*, כרך 9, מס' 11, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 2 באוקטובר 2009. זמין בכתובת: <http://www.jcpa.org/JCPA/Templates/ShowPage.asp?DBID=1&LNGID=1&TMID=111&FID=442&PID=0&IID=3096>.
- 18 ברק רביד ועקיבא אלדר, "אובמה צופה שנתיים עד לעסקת הסכם-שלום במזרח התיכון", *הארץ*, 1 בספטמבר 2009.

- 19 השר לעניינים אסטרטגיים והמשנה לראש הממשלה, משה יעלון, טבע ב-2008 את המטבע הלשוני "מלמטה-למעלה" כגישה חדשה לבניית חברה אזרחית פלסטינית. ראו: משה יעלון, A New Strategy for the Palestinian-Israeli Conflict, "אסטרטגיה חדשה לסכסוך הפלסטיני-ישראלי", *Jerusalem Issue Briefs*, כרך 8, מס' 10, ה-2 בספטמבר 2008. זמין בכתובת: http://www.jcpa.org/Templates/ShowPage.asp?DRIT=1&DBID=1&LNGID=1&TMID=111&FID=442&PID=0&IID=2515&TTL=A_New_Strategy_for_the_Israeli-Palestinian_Conflict.
- ראש הממשלה בנימין נתניהו טבע את הביטוי "שלום כלכלי" ב-2008 בנוגע לפיתוח הכלכלה הפלסטינית כתנאי מוקדם מהותי למדינה פלסטינית בת-קיימא יציבה.
- 20 עמירה הס, "ראש הממשלה הפלסטיני: הכרזה על מדינה היא רק עניין פורמלי", **הארץ**, 15 בנובמבר 2009, עמ' 115; זמין בכתובת: <http://www.haaretz.com/news/Palestinian-pm-declaration-of-statehood-just-a-formality-1.4140>.
- 21 אלן בייקר, A Paradox of Peacemaking: How Fayad's Unilateral Statehood Plan Undermines the Legal Foundations of Israeli Palestinian Diplomacy, "פרדוקס עשיית שלום: כיצד התכנית החד-צדדית הפלסטינית להכרזה על מדינה מערערת את התשתית המשפטית של הדיפלומטיה הישראלית-פלסטינית", *Jerusalem Viewpoints*, מס' 574, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, נובמבר-דצמבר 2009, זמין בכתובת: http://www.jcpa.org/JCPA/Templates?ShowPage.asp?DRIT=2&DBID=1&LNGID=1&TMID=111&FID=443&PID=0&IID=3185&TTL=A_Paradox_of_Peacemaking:_How_Fayyad%27s_Unilateral_Statehood_Plan_Undermines_the_Legal_Foundati.
- 22 סלאם פימד, ריאיון עם עלי אל-סליח, **א-שרק-אל-אווסט**, 1 בספטמבר 2009.
- 23 אלן בייקר, The Palestinian UN Gamble: Irresponsible and Ill Advised, "ההימור הפלסטיני באו"ם: חסר אחריות ושגוי", *Jerusalem Issue Brief*, כרך 10 מס' 34, באפריל 2011, זמין בכתובת: <http://www.jcpa.org/JCPA/Templates?ShowPage.asp?DBID=1&LNGID=1&TMID=111&FID=442&PID=0&IID=6640>; הגיע לקצו" (שר החוץ ברשות הפלסטינית ריאד מלכי, 22 במארס 2011) וכן "מוסדות ההנהגה הפלסטינית [אש"ף ופת"ח] החליטו להניח בקשה להכרה של האו"ם במדינה פלסטינית בגבולות 1967, שבירתה מזרח-ירושלים" (סעב עריקאת, סוכנות הידיעות הצרפתית, 20 במארס 2011).
- 24 עבאס, The Long Overdue Palestinian State, "המדינה הפלסטינית שבוששה". ראה גם דן דייקר, The Palestinian Unilateral Kosovo strategy: Implications for the PA and Israel, "האסטרטגיה הפלסטינית החד-צדדית נוסח קוסובו: השלכות על הרשות הפלסטינית וישראל", *Jerusalem Viewpoints*, מס' 575, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, ינואר-פברואר 2010, זמין בכתובת: <http://www.jcpa.org/JCPA/Templates?ShowPage.asp?DBID=1&LNGID=1&TMID=111&FID=582&PID=0&IID=3271>.
- 25 "סולנה רוצה שהאו"ם יכונן את פלסטין", *Jerusalem Post*, 12 ביולי 2009. זמין בכתובת: <http://www.jpost.com/servlet/Satellite?pagename=JPost%2FJPArticle%2FShowFull&cid=1246443786047>.
- 26 ברק רביד, "מסמך טיוטה של האיחוד האירופי על חלוקת ירושלים", **הארץ**, 2 בדצמבר 2009; זמין בכתובת: <http://www.haaretz.com/hasen/spages/1131988.html>.
- 27 דורי גולד, Europe Seeks to Divide Jerusalem, "אירופה מנסה לחלק את ירושלים", *Jerusalem Issue Brief*, כרך 9, מס' 14, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 10 בדצמבר 2009, זמין בכתובת: <http://www.jcpa.org/JCPA/Templates/ShowPage.asp?DBID=1&LNGID=1&TMID=111&FID=442&PID=0&IID=3220>.
- 28 סעיף 17 של הסכם הביניים מאוסלו קובע: "נושאים שיידונו במשא-ומתן על הסדר הקבע: ירושלים, התנחלויות, אתרים צבאיים מסומנים, פליטים פלסטינים, גבולות, יחסי-חוץ וישראלים". זמין בכתובת: <http://www.mideastweb.org.meosint.htm>.
- 29 מפת הדרכים קובעת:
- "פתרון שתי מדינות לסכסוך הישראלי-פלסטיני יושג רק עם קץ האלימות ופעולות הטרור, כשלעם הפלסטיני תהיה מנהיגות שתנהג בנחרצות נגד הטרור ותהיה נכונה ומסוגלת לכוון דמוקרטיה פעילה שמבוססת על חופש וסובלנות, לצד נכונותה של ישראל לעשות ככל שיידרש לכינונה של דמוקרטיה פלסטינית, וקבלה חד-משמעית ולא עמומה של שני הצדדים את יעד ההסכם בהידברות, כמתואר בהמשך."
- 30 הקוורטט הבהיר את עמדתו בהצהרה מיום 5 בפברואר 2011. זמין בכתובת: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/119200.pdf.
- 31 <http://www.imf.org/external/country/WBG/RR/2011/041311/pdf>.
- 32 <http://www.imf.org/external/country/WBG/RR/2011/041311/pdf>.
- 33 בשנת 2010, למשל, העבירה ישראל לרשות הפלסטינית סך של 1.26 מיליארד דולר תשלומי-העברה לאחר קיזוז התחייבויות. ראו גם: פטריק קלוסון ומייקל סינג, Is the Palestinian Authority Ready for Statehood, "האם הרשות הפלסטינית מוכנה למדינה?", *Policy Watch*, מס' 1798, מכון ושינגטון למדיניות המזרח התיכון (Washington Institute for Near East Policy), 20 באפריל 2011.
- 34 אברהם אבו-כמס, "המצור הערבי הכלכלי מאיים למוטט את הרשות הפלסטינית", **אל חייאת אל-ג'ידה**, 11 ביוני 2011.

- 35 אלן בייקר, Are the Palestinians Ready for Peace? Palestinian Incitement as a Violation of International Legal Norms [האם הפלסטינים מוכנים לשלום? הסתה פלסטינית כהפרה של נורמות משפטיות בינלאומיות], *Jerusalem Issue Brief*, כרך 10, מס' 32, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 22 במארס 2011. זמין בכתובת: <http://www.jcpa.org/JCPA/Templates/ShoePage.asp?DBID=1&TMID=111&LNGID=1&FID=582&PID=0&IID=1111>. 2002.
- 36 משה יעלון, Introduction: Restoring a Security-First Peace Policy [הקדמה: שחזור מדיניות השלום של ביטחון-בראש], בתוך: *Israel's Critical Security Need for a Viable Peace*, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 2010, עמ' 16. זמין בכתובת: <http://www.defensibleborders.org/security>.
- 37 <http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Guide+to+the+Peace+Process/THE+ISRAELI-PALESTINIAN+INTERIM+AGREEMENT.htm>
- 38 בייקר, Palestinian UN Gamble [ההימור הפלסטיני באו"ם].
- 39 שם.
- 40 שם.
- 41 אלן בייקר, A Paradox of Peacemaking: How Fayad's Unilateral Statehood Plan Undermines the Legal Foundations of Israeli Palestinian Diplomacy [פרדוקס עשיית שלום: כיצד התכנית החד-צדדית הפלסטינית להכרזה על מדינה מערערת את התשתית המשפטית של הדיפלומטיה הישראלית-פלסטינית], *Jerusalem Viewpoints*, מס' 574, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, נובמבר-דצמבר 2009, זמין בכתובת: <http://www.jcpa.org/JCPA/Templates/ShowPage.asp?DBID=1&LNGID=1&TMID=111&FID=443&PID=0&IID=3185>.
- 42 החלטת ה"איוחוד למען שלום", זמין בכתובת: <http://www.un.org/depts/dhl/landmark/pdf/ares377e.pdf>.
- 43 ריצ'רד הולברוק, "60 Years of UNSC Resolution 242" [שישים שנות החלטת מועצת הביטחון של האו"ם 242], המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 2007. זמין בכתובת: <http://www.jcpa.org/JCPA/Templates/ShowPage.asp?DBID=1&LNGID=1&TMID=84&FID=452&PID=3111>.
- 44 מכתבו של ראש ממשלת ישראל, יצחק שמיר, לשר החוץ בייקר, ירושלים, 28 באוקטובר 1991; כתב העת *Journal of Palestine Studies*, כרך 21, מס' 2 (חורף 1992): 124.
- 45 מנכ"ל משרד החוץ לשעבר, איתן בנצור, אחד מאדריכלי ועידת מדריד, אמר למחבר בשיחה ביום 9 ביוני 2007 כי עמוד השדרה התפיסתי של מדריד היה הערבות שניתנה לישראל ולמדינות-ערב בחופש לקדם את תביעותיהם בדברי הפתיחה שלהם, ללא תנאים מוקדמים. ראו: דן דייקר, Why Israel Must Now Move from Concession-Based Diplomacy [מדוע על ישראל לעבור כעת מדיפלומטיה של ותרנות לדיפלומטיה מבוססת-זכויות], *Jerusalem Issue Brief*, מס' 554, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, יוני-יולי 2007. זמין בכתובת: <http://www.jcpa.org.il/JCPAHeb/Templates/ShowPage.asp?DBI=1&LNGID=1&TMID=111&FID=375&PID=0&IID=160>.
- 46 "נאום הנשיא ג'ורג' וו' ה' בוש (האב) בוועידת מדריד לשלום 1991", כתב העת *Journal of Palestine Studies*, כרך 21, מס' 2 (חורף 1992): 126.
- 47 הנשיא אובמה, נאום במחלקת המדינה, 19 במאי 2011; זמין בכתובת: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/05/19/remarks-president-middle-east-and-north-africa>.
- 48 איתן בנצור, *Making Peace: A First-Hand Account of the Arab-Israeli Peace Process* (Westport Connecticut: Greenwood, 1993), 118.
- 49 <http://www.hudson-ny.org/1899/abbas-intifada>

האם רצועת-עזה כבושה על ידי ישראל?

הניסיונות להציג את ישראל כאילו היא עדיין כובשת ברצועת-עזה, למרות שפינתה את כוחותיה הצבאיים ואת אזרחיה מן הרצועה, נדונים על ידי אל"מ (מיל') פנינה שרביט-ברוך – מי שהיתה ראש מחלקת דין בינלאומי בצה"ל ואחת היועצים המשפטיים לצוותי המשא-ומתן של ישראל עם הפלסטינים ועם הסורים, בשנים 1993-2009.

פינויים של אזרחי ישראל וכוחות צה"ל מרצועת-עזה נועד להפחית את החיכוך עם האוכלוסייה הפלסטינית ולשפר את תנאי המחיה של הפלסטינים. התקווה היתה שהפלסטינים ינצלו את ההזדמנות שנוצרה על ידי ההתנתקות כדי להפסיק את מעגל האלימות ולחזור לתהליך המשא-ומתן. רצועת-עזה אינה כבושה על ידי ישראל, שנסוגה משם לחלוטין ואין לה סמכות שלטונית כלשהי על אוכלוסייתה.

בית המשפט העליון של ישראל קבע: "אין מוטלת על מדינת ישראל חובה כללית לדאוג לרווחת תושבי הרצועה ולשמור על הסדר הציבורי בתחומי רצועת-עזה, לפי מכלול דיני הכיבוש של המשפט הבינלאומי". לישראל אין שליטה מלאה על המעטפת החיצונית של עזה ואין לה שליטה אפקטיבית על השטח עצמו. מכאן שאין כל בסיס משפטי תקף לתפיסה לפיה ישראל היא כוח כיבוש ברצועת-עזה. ממשלת החמאס מפעילה שם עוצמה שלטונית אפקטיבית. על כן, חוקי הכיבוש אינם חלים בעניין זה.

האם רצועת-עזה כבושה על ידי ישראל?¹

פנינה שרביט-ברוך

רקע עובדתי²

בעקבות מלחמת העולם הראשונה הפכה רצועת-עזה לחלק מהמנדט הבריטי בפלשתינה-א"י. עם סיומו של המנדט, במאי 1948, עברה רצועת-עזה לשליטת מצרים, עד 1967. מצרים לא התיימרה לספח שטח זה אליה, אלא השליטה בו ממשל צבאי. ביוני 1967 עברה השליטה על הרצועה לידי צה"ל וכונן בה מיד ממשל צבאי.³

בעקבות משא-ומתן שקיימה ישראל עם הארגון לשחרור פלסטין (אש"ף) כנציג העם הפלסטיני, נחתמה ב-13 בספטמבר 1993 הצהרת העקרונות בדבר הסדרי הביניים של ממשל עצמי (להלן "הצהרת העקרונות"),⁴ שקבעה מסגרת ליישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני בשלבים. במסגרת זו חתמו הצדדים ב-4 במאי 1994 על ההסכם בדבר רצועת-עזה ואזור יריחו (להלן "הסכם קהיר").⁵ בהתאם להסכם קהיר נסוג צה"ל מרוב שטחי הרצועה, למעט מן היישובים הישראליים ומדרכי הגישה הראשיות אליהם ("כבישי הרוחב") ואזור המתקנים הצבאיים שלאורך גבולה הדרומי של הרצועה עם מצרים (הידוע בשם "ציר פילדלפי"). בנוסף, הועברו רוב הסמכויות והאחריות מידי הממשל הצבאי לידי הממשל האוטונומי – הרשות הפלסטינית – שקם מכוח הסכם קהיר.⁶ ב-28 בספטמבר 1995 חתמו ישראל והפלסטינים על הסכם הביניים על הגדה המערבית ורצועת-עזה (להלן "הסכם הביניים"),⁷ שאימץ את הסכם קהיר ובא במקומו.⁸

על בסיס ההסכמים הנזכרים לעיל, החזיקה הרשות הפלסטינית בסמכויות ובאחריות לכל העניינים האזרחיים ולביטחון הפנים ברצועת-עזה, להוציא באזורים שהוזכרו לעיל, שמהם ישראל לא נסוגה (ההתנחלויות והמתקנים הצבאיים). ישראל המשיכה לשלוט בביטחון החוץ, במרחב האווירי ובמרחב האלקטרומגנטי. ישראל שלטה גם בכל המעברים הפנימיים בין עזה לישראל ובמעבר הבינלאומי בין עזה למצרים, הממוקם ברפיח. המרחב הימי הועבר לאחריותה של הרשות הפלסטינית, בכפוף למגבלות ולתנאים מסוימים.

בעקבות הסכמים אלה קיימו הצדדים משא-ומתן שנועד להשיג פתרון של קבע לסכסוך. עם זאת, למרבה הצער, פתרון כזה טרם הושג. במקום זאת פרצו מעשי אלימות בגדה המערבית וברצועת-עזה, בכללם התקפות מתאבדים וירי תלול-

מסלול של מרגמות וטילים. נשק זה הופעל, בעיקר מרצועת-עזה, לעבר התנחלויות ישראליות ברצועה, לעבר יישובים ישראלים סמוכים לרצועה, לעבר בסיסי צה"ל ולעבר המעברים בין ישראל לבין הרצועה.⁹

ישראל הגיבה בכוח, לרבות בכמה מבצעים צבאיים בקנה-מידה גדול, אך היא לא שבה להשתלט באורח קבע על השטחים שהועברו לאחריות הפלסטינית ברצועת-עזה, וכל המבצעים היו מוגבלים בהיקפם ונמשכו תקופות קצרות.

בשנת 2004, על רקע האלימות מצד אחד והיעדר ההתקדמות במישור המדיני מצד שני, החליטה ישראל באורח חד-צדדי לפנות את כוחותיה ואזרחיה מרצועת-עזה – במהלך שפונה "תכנית ההתנתקות".¹⁰ יישומה בפועל של תכנית זו החל ב-17 באוגוסט 2005 ונמשך כשלושה שבועות. ב-12 בספטמבר 2005 עזב הכוח הצבאי האחרון את רצועת-עזה ומפקד פיקוד הדרום חתם על מנשר ששם קץ לממשל הצבאי הישראלי באזור.¹¹

ב-15 בנובמבר 2005 חתמו ממשלת ישראל והרשות הפלסטינית על **הסכם** תנועה וגישה שעניינו מעבר אנשים וסחורות במעברים הפנימיים שבין ישראל לגדה המערבית. בנספח להסכם נכללו הסדרים לגבי הפעלתם של המעברים ברפיח ובכרם-שלום, דרכם אמור היה להתאפשר מעבר אנשים וסחורות בין רצועת-עזה לבין מצרים, בפיקוח צד שלישי.¹²

על פי הצהרות ישראליות פומביות, ההתנתקות – כלומר פינוי כוחות הצבא והאזרחים הישראלים מרצועת-עזה – נועדה לצמצם את החיכוך עם האוכלוסייה הפלסטינית ולשפר את הכלכלה ואת תנאי החיים הפלסטיניים. התקווה היתה כי "הפלסטינים ישכילו לנצל את ההזדמנות שיצרה ההתנתקות כדי לצאת ממעגל האלימות ולשוב לתהליך של הידברות". ההתנתקות נועדה גם "להפריך טענות בדבר אחריותה של ישראל לפלסטינים ברצועת-עזה".¹³

למרות האמור לעיל הלך המצב הביטחוני והפוליטי ברצועת-עזה והידרדר. בינואר 2006 זכה ארגון החמאס בבחירות למועצה המחוקקת הפלסטינית והוזמן על ידי הפת"ח להצטרף לממשלת קואליציה בראשותו של האחרון.¹⁴ ביוני 2007 השתלט החמאס על רצועת-עזה במערכה אלימה, בה הותקפו ונרצחו עשרות רבות מאנשי הרשות של הפת"ח. בעקבות הפיכה זו הצליח החמאס להשתלט על כל מנגנוני הממשל ברצועה.¹⁵

בתגובה להתקפות מרצועת-עזה ולאור השתלטותו של ארגון החמאס העוין על הרצועה, הטילה ישראל מגבלות על מעבר סחורות ואנשים בינה לבין הרצועה. ישראל נקטה גם כמה מתקפות-נגד ומבצעים צבאיים, שהגדול בהם נערך בדצמבר 2008 וכוונה "עופרת יצוקה".¹⁶

על יסוד הרקע העובדתי האמור נשאלת השאלה: מהו מעמדה הנוכחי של רצועת-עזה, וליתר דיוק: האם יש לראות בה שטח כבוש על ידי ישראל.

לפני ניתוח שאלה זו, נחוצה הערה מקדימה אחת: עוד בשנת 1994, בעקבות הנסיגה הישראלית מרוב שטחי הרצועה והעברת סמכויות הממשל הצבאי ואחריותו לידי הרשות הפלסטינית בהתאם להסכם קהיר, התעוררה השאלה אם ניתן עדיין לראות ברצועת-עזה שטח כבוש על ידי ישראל. היו שסברו כי שטחים, שצה"ל נסוג מהם והעביר את השליטה בהם לרשות הפלסטינית, אינם נתונים עוד לשליטתו האפקטיבית ומכאן שאין לראותם גם כנתונים תחת תפיסה לוחמתית (belligerent occupation) של ישראל.¹⁷ אחרים טענו כי ישראל המשיכה לשלוט בשטחים אלה והסתמכו, בין היתר, על העובדה שההסכמים בין ישראל לבין אש"ף הותירו בידי ישראל סמכות שיורית, כשם שהותירו בידיה את האחריות הכוללת לביטחון על שטחים אלה. על פי גישה זו קיבלה הרשות הפלסטינית סמכות מוגבלת לשלטון עצמי בשטחים אלה, מבלי לגרוע מהמשך הממשל הצבאי הישראלי בהם.¹⁸ ממשלת ישראל נמנעה מהכרעה רשמית וברורה בשאלה זו.



מתקפות הטילים מרצועת-עזה הובילו למבצע "עופרת יצוקה" (צילום באדיבות AP / ח'אטם מוסא)

קצרה היריעה מלדון בפרק זה בשאלה אם אכן חל שינוי במעמדה של רצועת-עזה בעקבות הסכם קהיר והסדר הביניים. לצורך הדיון, נקודת המוצא תהיה שרצועת-עזה נותרה בשליטת ישראל בעקבות הסכמים אלה, והדיון שלהלן יתמקד בשאלה אם בעקבות ההתנתקות בא הקץ לכיבוש.

הגדרת המונח "כיבוש"

ההגדרה הבסיסית הקובעת באילו תנאים נתון שטח לתפיסה לוחמתית, נמצאת בסעיף 42 של תקנות האג בדבר דיני הלחימה ומנהגיה ביבשה מ-1907, שזו לשונו:

"שטח נחשב כבוש כאשר הוא נתון בפועל תחת סמכותו של צבא עוין. הכיבוש חל רק על השטח שבו כוננה סמכות כזאת ושבו היא ניתנת ליישום."

ככלל, מוסכם כי שטח ייחשב כבוש כאשר הוא נתון תחת "שליטה אפקטיבית" של צבא זר.¹⁹ אשר למהותה של "שליטה אפקטיבית" רווחות דעות והבנות שונות. ראשית ננסה למפות את העמדות השונות בשאלה זו ולאחר מכן ננתח בקצרה את יישומן על המצב השורר ברצועת-עזה.

פרשנות אחת, צרה למדי, ניתנה לאחרונה על ידי בית הדין הבינלאומי בהאג, שקבע שקיומה של תפיסה לוחמתית מותנה בכך שהצבא הכובש אכן מפעיל את סמכותו בשטח בפועל ובכך הוא מחליף את סמכותה של הממשלה הריבונית בשטח זה.²⁰

על ניסוח זה של בית הדין הבינלאומי בהאג נמתחה ביקורת על היותו צר מדי,²¹ בפרט על שהוא מאפשר למדינה, שהשיגה שליטה אפקטיבית על שטח מסוים, להתנער מהתחייבותיה כלפי תושביו, בכך שתימנע מלהחיל עליו את סמכויותיה באופן פעיל.

גישה גמישה יותר למבחן "השליטה האפקטיבית", מתמקדת ביכולתו הפוטנציאלית של צבא כובש לממש את סמכותו בשטח ובהיעדר היכולת של הממשלה הריבונית להפעיל בו את סמכותה.²² אין משמעות הדבר שדי בנוכחות צבאית בשטח או בסמוך לו כדי לראות בכך כיבוש. קיומה של שליטה אפקטיבית מותנה ביכולתו של הצבא הזר להטיל את מרותו על האוכלוסייה המקומית בכל עת, באופן השולל מן הממשלה הריבונית אפשרות להפעיל את סמכותה שלה בשטח. גישה זו נסמכת על פסיקתו של בית הדין הצבאי הבינלאומי בנירנברג²³ והיא אומצה גם על ידי בית המשפט העליון בישראל.²⁴

גם לפי גישה מקלה יותר זו, יישומה של "שליטה אפקטיבית" מחייב בדרך כלל את נוכחותם של כוחות הכובש על הקרקע,²⁵ או למצער את היכולת לשגר כוחות אל האזור ולהשליט בו סמכות תוך פרק זמן סביר.²⁶

בסיכום הניתוח של המקורות השונים בנושא הכיבוש, מזהה שני (Shany) שלושה תנאים מצטברים שהכרחי שיתקיימו כדי שאזור יחשב כבוש: "א" נוכחות פיזית בשטח של כוחות עוינים; ב" שכוחות אלה מסוגלים לממש סמכויות-ממשל אפקטיביות; ג" ושנבצר מהממשלה הלגיטימית להפעיל סמכויות-ממשל אפקטיביות".²⁷

באשר לשאלה מתי מסתיים הכיבוש - אף שדיני התפיסה הלוחמתית אינם נותנים תשובה מפורשת לשאלה זו - הגישה המקובלת היא של "תמונת ראי" של התנאים הנדרשים לשם היווצרותו, כלומר, משעה שהצבא הכובש חדל להפעיל סמכות אפקטיבית בשטח ומשטר חדש בעל סמכויות-שליטה תפס את מקומו.²⁸ כיבוש עשוי להסתיים מתוקף הסכם או משהורחק הכובש בכוח, אך גם כתוצאה מעזיבה חד-צדדית של הכובש.²⁹

נעבור עתה להחלה של המסגרת המשפטית האמורה על המצב השורר ברצועת-עזה. תחילה נבחן אם לישראל יש שליטה אפקטיבית ברצועת-עזה ולאחר מכן נבדוק אם אין באזור ממשלה לגיטימית אחרת המסוגלת להוציא אל הפועל סמכויות-ממשל.

האם יש לישראל "שליטה אפקטיבית" ברצועת-עזה?

כפי שהוסבר לעיל, כדי לקבוע שרצועת-עזה נתונה עדיין תחת כיבוש ישראלי, יש למצוא שלישראל יש שליטה אפקטיבית באזור זה.

אם נחיל על המצב ברצועת-עזה את המבחן שנקט בו בית הדין הבינלאומי בהאג בעניין **קונגו נגד אוגנדה**, דהיינו שכיבוש משמעו הפעלה ממשית של סמכות על האזור, אזי אין ספק שישראל אינה במעמד כובש ברצועת-עזה. ישראל נסוגה נסיגה מוחלטת מן האזור, סיימה רשמית את הממשל הצבאי בו והיא נמנעת מהפעלת סמכות שלטונית כלפי אוכלוסיית האזור.

אם נתמקד לצורך הגדרת כיבוש בקיומה של היכולת הפוטנציאלית לממש את סמכותה באזור, נגיע לתוצאה זוהה, היות שישראל לא מחזיקה כוחות על הקרקע ברצועת-עזה. כפי שצוין לעיל, רכיב הכרחי של שליטה אפקטיבית הוא, ככל הנראה, "מגפיים בשטח" (אחיזה פיזית בקרקע) אפילו לידים של אלה המחילים את נוסחת "פוטנציאל השליטה".

יתרה מכך, גם אם בִּמְקוֹם נוכחות ממשית באזור, די בעצם היכולת לחדור מחדש לשטח ולהפעיל בו סמכות מוחשית כתנאי ל"שליטה אפקטיבית", אין לישראל יכולת כזאת. בכל המקרים בהם צה"ל נכנס ופעל בתחומי רצועת-עזה מאז ההתנתקות, מדובר היה במבצעים צבאיים מסוכנים ומורכבים שנועדו לעצור את המתקפות על ישראל משטחי רצועת-עזה, ואשר במסגרתם לא נעשה ניסיון כלשהו להשליט מרות ישראלית על האוכלוסייה האזרחית.

לאור הדברים דלעיל, במענה לעתירות שנגעו לאספקת דלק וחשמל לרצועת-עזה בעקבות ההתנתקות, קבע בית המשפט העליון בישראל כך:

"בהקשר זה נציין, כי מאז חודש ספטמבר 2005, אין עוד לישראל שליטה אפקטיבית בנעשה בשטח רצועת-עזה. הממשל הצבאי שהוחל בשטח זה בעבר בוטל בהחלטת הממשלה, וחיילים ישראלים אינם שוהים באזור זה באופן קבוע ואף אינם מנהלים את המתרחש בו. בנסיבות אלה, אין מוטלת על מדינת ישראל חובה כללית לדאוג לרווחת תושבי הרצועה ולשמור על הסדר הציבורי בתחומי רצועת-עזה, לפי מכלול דיני הכיבוש של המשפט הבינלאומי. לישראל אין גם יכולת אפקטיבית במעמדה הנוכחי להשליט סדר ולנהל את חיי האזרחים ברצועת-עזה."³⁰

מסקנה זו מבוססת היטב על המצב העובדתי, כאשר הוא נבחן בהתאם לדיני הכיבוש הרווחים.

אף על פי כן, מסקנה זו אינה מקובלת על דעתם של מספר לא מבוטל של פרשנים וארגונים לא-ממשלתיים, וגם לא בעיני אש"ף, הדוגלים בעמדה שיש עדיין לראות את רצועת-עזה כאילו היא נתונה תחת כיבוש ישראלי. נבחן אפוא את הטענות המובאים בתמיכה לעמדה זו וננסה להעריך את תקפותם המשפטית.

טיעונים הגורסים כי רצועת-עזה כבושה בידי ישראל

הטיעונים השונים, המועלים לתמיכה בעמדה לפיה ישראל היא עדיין בבחינת הכובש ברצועת-עזה, מבוססים על כמה גורמים שלאורם נטען כי, חרף ההתנתקות, ישראל נותרה עדיין בשליטה אפקטיבית באזור. כותבים שונים מצביעים על גורמים שונים. להלן ניסיון להציג רשימה של כל הגורמים הרלוונטיים שהוזכרו:³¹

1. ישראל ממשיכה לשלוט על המעטפת החיצונית של רצועת-עזה, הואיל ובידיה השליטה על המרחב האווירי והמרחב הימי כמו גם על הגבול היבשתי ועל המעברים שבינה לבין הרצועה. הגבול עם מצרים נותר סגור על ידי המצרים.³² לאור זאת יכולה ישראל לקבוע מדיניות לגבי זרם האנשים והסחורות אל השטח ומתוכו.
2. ישראל שומרת על הזכות להכניס מחדש את כוחותיה לרצועת-עזה מטעמי ביטחון; היא מבצעת חדירות צבאיות באזור הסמוך לגבול וכן מבצעים צבאיים רחבי-היקף בשטח, כגון מבצע "עופרת יצוקה". בנוסף, ישראל אוכפת איסורי כניסה לאזורים בתוך הרצועה (כלומר, אזורים שהפלסטינים מנועים מלהיכנס אליהם תחת איום ירי של כוחות צה"ל).
3. רצועת-עזה ממשיכה להיות תלויה בישראל במובנים רבים, לדוגמה באספקת מים וחשמל.
4. על פי הסכם הביניים, ישראל ממשיכה להחזיק בסמכויות גוברות, כמו אלו הנוגעות לביטחון החוץ ולהכרעות סופיות בדבר רישום אוכלוסין וסמכויות אחרות, לרבות הסמכות השיורית, כלומר כל הסמכויות שלא הואצלו במפורש לרשות הפלסטינית. ההסכמים גם מטילים איסור על הרשות הפלסטינית לעסוק ביחסי-חוץ.
5. הגדה המערבית ורצועת-עזה הן יחידה טריטוריאלית אחת ועל כן אפילו לאחר ההתנתקות מרצועת-עזה, ישראל היא עדיין הכובש של ישות מאוחדת זו, באמצעות שליטתה בגדה המערבית.

נשאלת השאלה אם גורמים אלה לכשעצמם – או שמא השפעתם המצטברת – יוצרים שליטה ישראלית על רצועת-עזה, שניתן לראות בה תחליף נאות לנוכחות פיזית על הקרקע, באופן שיוצר שליטה ישראלית אפקטיבית.

נבחן כל גורם לגופו ולאחר מכן תיבחן ההשפעה המצטברת של כולם.

1. שליטה על המעטפת החיצונית

השליטה על המרחב האווירי והימי אין בה לכשעצמה כדי לענות על התנאים של שליטה בשטח.³³ פעילות צה"ל במרחב האווירי של רצועת-עזה אינה כוללת הפעלה של סמכות-ממשל כלפי אוכלוסייתה ואינה מתבצעת מכוח תחיקת הביטחון שחלה בנושאים אלה בתקופת הממשל הצבאי.³⁴ בדומה, פעילות חיל הים של צה"ל בתחום הימי של רצועת-עזה אין בה כדי לבסס שליטה אפקטיבית על הרצועה.³⁵

אשר לשליטה בגבול היבשתי שבין ישראל לבין רצועת-עזה, אין שליטה זו יכולה לשמש סממן של שליטה על השטח עצמו. השליטה בצד הישראלי של מעברי הגבול היא ביטוי טבעי לריבונותה של ישראל בשטחה היא, ממנה נגזרת הזכות להכתיב מדיניות של מעבר בני-אדם וסחורות לשטחה וממנו. מכאן שלא ניתן לראות בכך ראייה לשליטה על רצועת-עזה. הדבר דומה לשליטה של כל מדינה על מעברי הגבול שלה.

אשר לגבול בין רצועת-עזה למצרים ומעבר רפיח הממוקם בו: אלה אינם בשליטת ישראל אלא בשליטה פלסטינית ומצרית. הגבול בין מצרים לרצועת-עזה נותר עד לאחרונה סגור יחסית, בשל המדיניות המצרית.³⁶ משמעות הדבר היתה כי מרגע שיחול שינוי במדיניות מצרים, ייפתח לרצועת-עזה גבול חיצוני שאינו בשליטת ישראל, ואמנם כך היה. בעקבות ההתפתחויות הדרמטיות שפקדו את מצרים ב-2011, החליטו השלטונות המצריים החדשים לפתוח את מעבר רפיח מחדש, בתיאום ישיר בין מצרים לחמאס, ללא כל מעורבות ישראלית.³⁷ אשר על כן, אין כיום ספק כי לישראל אין שליטה על גבולותיה החיצוניים של הרצועה. פתיחת מעבר רפיח משמעה גם שישראל אינה שולטת על זרם האנשים והסחורות אל הרצועה וממנה.

2. פשיטות צבאיות אל תוך האזור

נבחן עתה את הטענות לפיהן ישראל ממשיכה את כיבוש רצועת-עזה מכוח השמירה על זכותה לשוב ולהיכנס לאזור, לאור הימשכות פשיטותיה הצבאיות לתוכו ומאחר שקבעה אזורים אסורים לכניסה בצד העזתי של גבולה.

כפי שמציינים נכונה בל ושפי (Bell & Shefi), ישראל מעולם לא קבעה שהיא שומרת לעצמה את הזכות לחדור מחדש ובכל עת לרצועת-עזה.³⁸ עם זאת, ישראל רואה עצמה בעיצומו של עימות מזוין מתמשך עם ממשלת החמאס ובהקשר זה יש לה הזכות לבצע מבצעים צבאיים, שלעתים אכן מתנהלים ברצועת-עזה. אלא שזכות זו אינה מוקנית לישראל מתוקף הנחה של קיומו של המשך שליטה באזור. דומה המצב לזה שבלבנון, ממנה הסיגה ישראל את כוחותיה בשנת 2000, תוך שמירה על זכותה להשיב מלחמה שיערה מול ניסיונות תקיפה, גם אם הדבר יחייב חדירה מחודשת לשטח לבנון, כפי שאכן עשתה ישראל במלחמת לבנון השנייה, ב-2006.³⁹

במקרים בהם חדרה ישראל לשטח רצועת-עזה וביצעה בה פשיטות צבאיות, היו אלה מבצעים שכוונו נגד כוחות החמאס וקבוצות חמושות אחרות שפעלו בשטח והם נועדו למנוע את המתקפות מרצועת-עזה על שטח ישראל. פעולות אלו לא נועדו ואף לא הצליחו "לגרום לשליטה הישראלית להיות מורגשת", כלשון הביטוי המופיע במדריך הוראות השדה של צבא ארצות הברית.⁴⁰ העובדה שחרף פשיטות אלו המשיכה ישראל והיא עדיין ממשיכה להיות מותקפת מרצועת-עזה, מעידה אף היא על היעדר כל שליטה אפקטיבית מעשית.⁴¹

האזורים, שישאל אוסרת את הכניסה אליהם, הם שטחים ריקים בסמוך לגבול עם ישראל, אליהם מוזהרים הפלסטינים שלא להתקרב.⁴² ספק אם הדבר עולה כדי שליטה אפקטיבית, אבל גם אם כן, אזי ניתן לכל היותר לומר ששטחים אלה נותרו תחת כיבוש, אבל אין בכך כדי להסיק כאילו רצועת-עזה כולה נתונה תחת כיבוש.

3. תלותה של רצועת-עזה בישראל

הגורם הבא שעלינו לבחון הוא הטיעון שרצועת-עזה תלויה בישראל מן ההיבט הכלכלי ומהיבטים אחרים, באופן היוצר שליטה אפקטיבית.

ראשית, עם פתיחתו של מעבר רפיח כמוזכר לעיל, הפכה רצועת-עזה תלויה בישראל הרבה פחות מכפי שהיתה עד לאחרונה. מעבר לכך, קיומה של השפעה על אוכלוסיית אזור אינה יכולה להיחשב לכשעצמה להפעלת סמכות-ממשל אפקטיבית על אוכלוסייה זו. מדינות רבות נתונות להשפעה מכרעת של שכנותיהן מבלי להיחשב ככבושות על ידיהן.⁴³

ברם תלות כלכלית זו משפיעה, מבחינה מעשית, על היחסים בין ישראל לרצועת-עזה. לפיכך, בפסק הדין מינואר 2008 בעניין הדלק והחשמל, קובע בית המשפט העליון, בהתבסס על העמדה שהוצגה על ידי נציגי המדינה, כי אף שישראל אינה כפופה לדיני התפיסה הלוחמתית, חלות עליה חובות מסוימות כלפי האוכלוסייה בעזה:

"בנסיבות שנוצרו, החובות העיקריות המוטלות על מדינת ישראל ביחס לתושבי רצועת-עזה נובעות ממצב הלחימה השורר בינה לבין ארגון החמאס השולט ברצועת-עזה; חובות אלה נובעות גם ממידת שליטתה של מדינת ישראל במעברי הגבול שבינה לבין רצועת-עזה; וכן מהמצב שנוצר בין מדינת ישראל לבין שטח רצועת-עזה לאחר שנות השלטון הצבאי הישראלי באזור, אשר בעקבותיו נוצרה לעת הזו תלות כמעט מוחלטת של רצועת-עזה באספקת החשמל מישראל."⁴⁴

דינשטיין מוצא בדברים אלה הוכחה נוספת לקיומו של כיבוש מתמשך, הואיל ודיני העימות המזוין אינם כוללים כל חובה של צד לוחם לספק חשמל ודלק לאויב.⁴⁵ מקובל עליי אמנם שהיקף החובה של הצד הלוחם כלפי האוכלוסייה האזרחית של האויב מוגבל בהרבה מזה של כובש, אך אני סבורה שהעובדה, שהן ממשלת ישראל והן בית המשפט העליון הטילו חובה להבטיח את הצרכים ההומניטריים הבסיסיים של האוכלוסייה האזרחית ברצועת-עזה, אינה בהכרח עדות לכך שהשטח כבוש עדיין על ידי ישראל ומכאן גם כפוף לכל דיני הכיבוש. זוהי רק עדות למצב המורכב השורר ברצועת-עזה ולאופיו המיוחד (sui generis) של האזור, כפי שיידון בהמשך.

4. סמכויות ישראל שמרה לעצמה בהסכמים

אשר לגורם הנוגע להוראות בהסכם הביניים, לפיהן יש לישראל סמכויות ביחס לרצועת-עזה, לרבות סמכות שיורית, ולמגבלות על סמכויות הממשל הפלסטיני – נראה כי הוא בעל משמעות מוגבלת.⁴⁶ העובדות בשטח, ובפרט ברצועת-עזה, שונות בתכלית מאלו שנחזו בהסכם הביניים. לכן קיימת שאלה עד כמה יש עדיין תחולה להוראות הסכם זה ביחס לרצועת-עזה.⁴⁷ יתרה מזאת, הואיל וכיבוש הוא מצב עובדתי ולא יציר משפטי, הניתוח חייב להסתמך על המצב במציאות ולא על קיומן של חובות משפטיות, גם אם מניחים שהן עדיין תקפות.

הדברים נכונים אף ביחס להגבלה על קיומם של יחסי-חוץ. הרשות הפלסטינית התעלמה ממחויבות זו כליל. גם החמאס מנהל יחסי-חוץ עם מי שמוכנים לשתף איתו פעולה, כגון ארצות-ערב.⁴⁸ לישראל אין יכולת השפעה כלשהי על יחסי החוץ של הפלסטינים ולפיכך מרכיב זה מהווה למעשה הוכחה נוספת להיעדר שליטה מצדה.

אשר למרשם האוכלוסין, חמאס מנהל מרשם אוכלוסין משלו. ישראל מנהלת מרשם אוכלוסין פלסטיני המשמש לצורך קבלת החלטות במעברי הגבול. לא ברור כיצד הדבר עשוי לבטא קיומה של שליטה אפקטיבית.⁴⁹

5. המשך השליטה על הגדה המערבית

לגבי הטענה לפיה, מאחר שישראל ממשיכה לשלוט בגדה המערבית, הרי שגם רצועת-עזה עדיין כבושה – אין לטענה זו כל בסיס משפטי. העובדה שהגדה המערבית ורצועת-עזה נחשבות ליחידה מדינית אחת אין בה כדי לשנות את המציאות שאלו הן יחידות גאוגרפיות נפרדות. העובדה שרצועת-עזה נשלטת על ידי ממשלה נפרדת, בראשות החמאס, שאינה רואה עצמה כפופה לממשלת הרשות הפלסטינית בגדה המערבית, מחדדת אף יותר את העובדה ששטחים אלה מנוהלים באופן עצמאי.⁵⁰

בכל מקרה, גם אם מתייחסים אל שני האזורים כאל יחידה מאוחדת אחת, העובדה שחלק אחד מוסיף להיות נשלט על ידי ישראל אינה יוצרת שליטה בפועל על החלק האחר. כפי שכבר הובהר, קיומו של כיבוש הוא קביעה עובדתית הנסמכת על מצב עובדתי. יתרה מזו, הואיל ודיני הכיבוש מכירים באפשרות של כיבוש חלק ממדינה, בעוד שחלקים אחרים לא נחשבים ככבושים, אזי אין כל סיבה שלא להכיר בכך שחלק מן הישות הפלסטינית נתון תחת כיבוש בעוד שחלק אחר אינו כבוש.⁵¹

השפעתם המצטברת של כל הגורמים

הניתוח לעיל מראה שאין די באף אחד מן הגורמים הנזכרים, כשלעצמו, כדי לייחס לישראל "שליטה אפקטיבית" על רצועת-עזה. האם השפעתם המצטברת משנה תוצאה זו? בעניין זה השאלה הבסיסית היא האם יש בידי ישראל שליטה מספקת על רצועת-עזה כדי לראות בה כובשת, חרף היעדרה הפיזי מן השטח.

הניתוח שלנו מראה כי לישראל אין שליטה מלאה על המעטפת החיצונית ואין לה יכולת צבאית להשפיע על המצב ברצועת-עזה ולממש בה את סמכותה. משמעות הדבר היא שאין לישראל שליטה אפקטיבית על האזור. אף אחד מבין הגורמים האחרים שנמנו, כלומר: התלות הכלכלית של רצועת-עזה בישראל, התניות הסכם הביניים, או המשך הכיבוש הישראלי בגדה המערבית – אין בו כדי לשנות ניתוח זה, משום שהם אינם רלוונטיים להכרעה בשאלת קיומו של מצב עובדתי של שליטה אפקטיבית.

לאור האמור לעיל, המסקנה הסבירה היא שחרף כל הגורמים הנזכרים, אין לראות בישראל כובש ברצועת-עזה.⁵²

זאת ועוד, כמוסבר לעיל, עוד תנאי מצטבר שעשוי להכריע בשאלת קיומו של כיבוש הוא העובדה שממשלה לגיטימית אינה מסוגלת להפעיל את סמכויותיה. נפנה עתה לבחון היבט זה.

האם יש ברצועת-עזה ממשלה לגיטימית שיכולה להפעיל בה את סמכותה?

כמוזכר לעיל, רצועת-עזה נשלטת על ידי ממשלת חמאס. השאלה היא אם ניתן לראות בה ממשלה לגיטימית בעלת כושר להפעיל סמכות שלטונית באזור, באופן שמונע לראות בישראל גורם שבידו השליטה האפקטיבית ברצועה.

על פי סעיף 47 של אמנת ג'נבה הרביעית, הסכמים עם הרשויות בשטח כבוש אינם פוטרים את הכובש מחובותיו על פי חוק הכיבוש. בהתאם לכך, העברת סמכות לידי רשויות מקומיות, או מינויו של מנהל בשטח הכבוש, אינם מבטלים את תחולתם של דיני הכיבוש. ברם, אם קיימת ממשלה מרכזית שיכולה להפעיל את סמכותה בשטח שממנו נסוג הכובש – והיא אינה כפופה למרותו – נראה כי מצב זה חורג מתחומו של סעיף 47.⁵³ השאלה הראשונה היא אפוא אם ממשלת החמאס יכולה להיחשב ממשלה עצמאית בשטח.

במקרה שלפנינו, עם נסיגת צה"ל וסיום הממשל הצבאי פעלה הרשות הפלסטינית – שהיתה בעלת השליטה על רוב רצועת-עזה בעת ההתנתקות – לכפות את סמכותה על האזורים שצה"ל פינה.⁵⁴ החמאס השתלט על האזור והוא מפעיל את סמכותו השלטונית באופן אפקטיבי. אין המדובר בממשל מקומי ואף לא בממשלה חלופית שמונתה על ידי ישראל כדי למלא את חובותיה.

השאלה השנייה היא אם ניתן לראות בחמאס ממשלה לגיטימית.

אין מחלוקת כי חוקיותה של ממשלת חמאס מוטלת בספק, אך יש לראות בה החליף דה-פקטו (למעשה) לממשלת הרשות הפלסטינית. ממשלת הרשות הפלסטינית נתפסה בעיני הקהילה הבינלאומית (וגם בעיני ישראל) כממשלה החוקית בגדה המערבית וברצועת-עזה בעת ההתנתקות. בהתאם, אם היא נחשבה לממשלה עצמאית ואמתית שאינה כפופה לישראל, אזי יש לראות כך גם את ממשלת החמאס, וזאת חרף השתלטותה האכזרית על הרצועה ואי-קבילותה המדינית.

אמנם הרשות הפלסטינית וממשלת החמאס אינן תחליף לממשלה הקודמת ששלטה בשטח לפני התפיסה הלוחמתית. אך במקרה יוצא הדופן של רצועת-עזה (והגדה המערבית), שמעולם לא השתייכו למדינה ריבונית אחרת, ולאור ההכרה בזכות העם הפלסטיני להגדרה עצמית (שהתקבלה גם על ידי מצרים וירדן, ששלטו בעבר בשטחים אלה), יש לראות בממשלה הפלסטינית את המקבילה שוות הערך לממשלה הריבונית הקודמת שאליה מתייחסים דיני הכיבוש.⁵⁵

בבואנו לבחון את ההשלכה שיש לשלטון האפקטיבי של החמאס ברצועת-עזה על הגדרת מעמדה של ישראל ברצועה, מעניין להשוותה עם המקרה של קונגו נגד אוגנדה שנידון בבית הדין הבינלאומי בהאג.⁵⁶ שם, על פי הסכם לוסקה, הועבר חלק משטח קונגו לשליטתן של שתי קבוצות מורדים. השופט קואיימנס (Kooijmans), שראה באוגנדה כובשת של חלקים אלה של קונגו בהיותה בעלת שליטה אפקטיבית שם, קובע כי "אחרי לוסקה, לא ניתן היה לראות את הסמכות בשטח כנתונה בלעדית בידי הממשלה המרכזית, אלא כנחלקת עם 'תנועות התנגדות מזוינות' שהוכרו כחלק מהממשל הלאומי".⁵⁷ ולפיכך:

"רק במקומות בהם נותרה אוגנדה בשליטה מלאה ואפקטיבית, כמו מחוז איטורי, נשתמר מעמדה ככוח כובש.... אפילו אם שמרה על אחיזתה הצבאית בנמלי התעופה ובנקודות אסטרטגיות אחרות, היא אינה יכולה להיחשב, בעקבות הסכם לוסקה, כמי ששמה עצמה במקום או החליפה את הממשלה בשטח, הואיל ועל פי תנאי ההסכם סמכות זו הופעלה גם על ידי תנועות המורדים".⁵⁸

במילים אחרות, על פי השופט קואיימנס, הכיבוש הסתיים היכן ששליטתה האפקטיבית של אוגנדה חדלה להיות "מלאה". על פי השקפתו, זאת היתה המציאות חרף העברת חלק מן השטח לשליטתן של תנועות מורדים, ולא לממשלת קונגו.

לסיכום נקודה זו, ברצועת-עזה קיימת ממשלה המסוגלת לממש סמכויות ממשל. ממשלה זו השתלטה על הממשלה הלגיטימית והיא מהווה לה תחליף. משום כך התנאי השני לקביעה כי רצועת-עזה כבושה על ידי ישראל, מאחר שלא קיימת ממשלה מתפקדת אחרת, אף הוא לא מתמלא.

סיכום

לסיכום, הניתוח שערכנו מראה כי אין בסיס משפטי לראות בישראל כוח כובש ברצועת-עזה. הדבר נובע מן העובדה של ישראל אין שליטה אפקטיבית בשטח וממשלת חמאס מסוגלת לממש בו סמכויות-ממשל אפקטיביות. לפיכך דיני הכיבוש אינם חלים שם ככאלה.⁵⁹

מנגד, יש להודות שבין ישראל לבין רצועת-עזה קיימת מערכת-יחסים ייחודית המבוססת על קשרים מתמשכים ביניהן ועל הנסיבות המיוחדות של המצב, שמובילה לכך שמוטלות על ישראל חובות ואחריות מסוימות. אלה אינן נובעות ממערכת מוגדרת של נורמות משפטיות כגון דיני הכיבוש, אלא ממצב מיוחד (*sui generis*), שמצריך הגדרות גמישות והולמות.⁶⁰ היקף האחריות והחובות הללו מושפע מן הנסיבות העובדתיות המשתנות. לפיכך, לשם הדוגמה, פתיחתו של מעבר רפיח על ידי מצרים דורשת בחינה מחדש בהקשר זה. אמנם, כמשפטנים אנו חשים יותר בנוח עם קטגוריות מוגדרות ועם תשובות חד-משמעיות, אך המציאות לא תמיד מעניקה לנו פריבילגיה זו.⁶¹

- 1 הדעות והמסקנות המובעות במאמר זה הן של המחברת ולא בהכרח משקפות את דעותיהם של צה"ל או של ממשלת ישראל. אני מבקשת להודות לנמרוד קרין על הערותיו המועילות.
- 2 ראה סקירה מקפת בדוח הוועדה הציבורית לבחינת אירועי המשט מיום 31.5.2010 (ועדת טירקל), חלק ראשון (להלן דוח טירקל – חלק ראשון) (פסקאות 14-19). ראה גם בג"ץ 1661/05 מועצה אזורית חוף עזה ואח' נגד הכנסת ואח' פסק דין 59(2) 481, פסקאות 1-3, 10 (2005) (להלן פרשת חוף עזה).
- 3 גם ברצועת-עזה הוקמו מספר התנחלויות ישראליות. ב-2003 הוערך מספר המתיישבים בהן בכ-8,000 נפש בקירוב – פרשת חוף עזה, שם, פסקה 12 והמובאות בה.
- 4 הצהרת עקרונות בדבר הסדרי ביניים של ממשל עצמי עם הארגון לשחרור פלסטין (נחתם ב-1993) (להלן ה"ע), זמין בכתובת: <http://www.knesset.gov.il/process/docs/oslo.htm>.
- 5 הסכם בדבר רצועת-עזה ואזור יריחו (נחתם ב-1994) [להלן – הסכם קהיר] זמין בכתובת: http://www.knesset.gov.il/process/docs/cairo_agreement.htm.
- 6 התנאים וחלוקת הסמכויות לפי הסכם קהיר שולבו בחוק המקומי של האזור בהתאם למנשר בדבר יישום הסכם רצועת-עזה ואזור יריחו (אזור רצועת-עזה) (מס' 4), תשנ"ד-1994.
- 7 הסכם הביניים אודות הגדה המערבית ורצועת-עזה (נחתם ב-1995) [להלן הסכם הביניים], זמין בכתובת: <http://www.knesset.gov.il/process/docs/heskemb.htm>.
- 8 סעיף 31(2) להסכם הביניים. הוראות הסכם הביניים והחלוקה המעודכנת של הסמכויות שנקבעה בו שולבו בדין הפנימי של האזור באמצעות המנשר לעניין יישום הסכם הביניים (אזור רצועת-עזה) (מס' 5), תשנ"ה-1995.
- 9 ב-2001 שוגרו ארבעה טילי קסאם מאזור רצועת-עזה (הראשון בהם בסוף אוקטובר); ב-2002 עלה מספרם לשלושים וחמישה טילים; ב-2003 – 135 טילים; ב-2004 – 281 טילים. בכל אחת מן השנים בהתאמה נורו 265, 257, 245 ו-876 פצצות מרגמה. הואיל ולפצצות מרגמה טווח קצר יותר (של עד 3 ק"מ) הן כוונות בעיקר לעבר יישובים ישראלים שהיו אז ברצועת-עזה ולעבר כוחות צה"ל. הטיילים שוגרו לעבר היישובים הסמוכים לרצועה. נתונים אלה נלקחו מתוך מחקר של מרכז המידע למודיעין ולטרור על שם מאיר עמית, שבראשו עומד ד"ר ראובן ארליך, תחת הכותרת "איום הטיילים מרצועת-עזה 2000-2007". זמין בכתובת: http://terrorism-info.org.il/malam_multimedia/hebrew/heb_n/pdf/rocket_threat.pdf.
- 10 "ישראל תפנה את רצועת-עזה לרבות כל הערים והכפרים הקיימים, ותתפרס מחוץ לרצועה...בסיום התהליך, לא תהיה נוכחות קבועה של כוחות הביטחון הישראליים בשטח האזורים שפוננו" (סעיף 2(א)(3.1) של החלטת ממשלה מס' 1996, מיום 6 ביוני, 2004). תחילה, התכנון היה להותיר נוכחות ישראלית באזור הגבול בין רצועת-עזה למצרים, אך לבסוף החליטה ממשלת ישראל על נסיגה מוחלטת, כמצוין בהחלטתה מס' 4235 מיום 11.9.2005 ("...צה"ל יסיג את כוחותיו משטח רצועת-עזה, לרבות מאזור הגבול בין רצועת-עזה למצרים (ציר פילדלפי)").
- 11 "מסופו של יום זה, יסתיים הממשל הצבאי ברצועת-עזה", סעיף 1 של המנשר בדבר סיום הממשל הצבאי (מס' 6) (אזור רצועת-עזה), תשס"ה-2005.
- 12 ההסכם זמין בכתובת: <http://www/mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Reference+Documents/Agreed+documents+o+n+movement+and+access+from+and+to+Gaza+15-Nov-2005.htm>.
- 13 משרד החוץ הישראלי, "תכנית ההתנתקות של ראש הממשלה, אריאל שרון", 18 באפריל 2004, זמין בכתובת: <http://www.mfa.gov.il/MFAHeb/MFAArchive/2004/The%20disengagement%20plan180404>.
- 14 חמאס הוא ארגון קיצוני המבקש להקים מדינת הלכה אסלאמית בכל שטחי פלסטין המנדטורית, אינו מכיר בזכות קיומה של ישראל, ודוחה את האפשרות לכרות הסכמי שלום עם ישראל – דוח טירקל – חלק ראשון, סעיף 18.
- 15 שם, סעיף 18. ראה גם: "Timeline: Hamas-Fatah Power Struggle", *Haaretz*, 20 במאי 2009, זמין בכתובת: http://www.haaretz.com/news/timeline_hamas-fatah-power-struggle-1.276388. לפת"ח, אך מחלוקות רבות ביניהם נותרו בעינם - Joel Greenberg, "Palestinian Factions Fatah and Hamas formally sign, unity accord", *Washington Post*, זמין בכתובת: http://www.washingtonpost.com/world/palestinian-factions-formally-sign-unity-accord/2011/05/04/AFD89MmF_story.html?hpid=z6.
- 16 דוח טירקל – חלק ראשון, סעיפים 18-19.
- 17 א' בנבנשתי, Responsibility for the protection of human rights under the Israeli-Palestinian agreements, 28 *Israel Law Review* (1994) 297, 312 (להלן – בנבנשתי); ג'אר. ווטסון, *The Oslo Accord: International Law and the Israeli-Palestinian Peace Agreements* (New York: Oxford University Press, 2000) עמ' 176.

- 18 י' דינשטיין, 274-275 (2009) *The International Law of Belligerent Occupation* (להלן – דינשטיין). פ' מלנצ'וק, "Some basic aspects of the agreements between Israel and the PLO from the perspective of International Law", *European Journal of International Law* 7 (1996) 481, 497 (להלן – מלנצ'וק).
- 19 דינשטיין, 43.
- 20 Armed Activities on the Territories of the Congo (DRC v. Uganda), 2005, International Court of Justice Rep. 168, 173 (להלן – פרשת קונגו-אוגנדה). בהתאם קובע בית הדין: "במקרה הנוכחי, יידרש בית המשפט לשכנע את עצמו שהכוחות האוגנדים המזוינים לא רק היו מוצבים באזורים מסוימים ברפובליקה הדמוקרטית של קונגו, אלא שגם החליפו את סמכותה של הממשלה הקונגולזית".
- 21 ראו למשל חוות דעת משפטית נפרדת של השופט קואיימנס שמבקר את הגישה המינימליסטית שאומצה על ידי הרוב, סעיפים 44-45, 49. ראה גם י' שני, *YB Int'l*, 8, "Far Away, So Close: The Legal Status of Gaza After Israel's Disengagement", 378 (2005), *Human Law* (להלן – שני).
- 22 גישה זו אומצה למשל על ידי מדריך הוראות השדה של צבא ארצות הברית (Department of the Army Field Manual No. 27-10: Law of the Land Warfare, 18 July 1956 (Revised 15 July 1976), paras. 355-356) ובמדריך הצבאי הבריטי – משרד ההגנה הבריטי, *The Manual of the Law of Armed Conflict* (2004), paras. 11.2, 11.3.
- 23 ראו, The Hostages Trial (Trial of Wilhelm List and others), United States Military Tribunal, Nuremberg (Case no. 47), reprinted in VIII Law Reports of Trials of War Criminals (Selected and prepared by the United Nations War Crimes Commission, 1949) 34, 55-56.
- 24 ראו בג"ץ 102/82 צמל נגד שר הביטחון, 37 (3) פסק-דין 365, 373-376 ("כוח צבאי יכול לחדור או להיכנס לשטח כדי לעבור בו בדרכו ליעד שהציב לעצמו, בעוד הוא מותיר מאחוריו את השטח ללא שליטה אפקטיבית. אך אם הצבא השתלט על שטח פלוגי באופן מעשי ויעיל, אין בזמנית של השהייה בשטח או בכוונה לקיים אך שליטה צבאית ארעית כדי לגרוע מכך, שנוצרו התנאים העובדתיים, מהם נגזרת תחולתן של אותן הוראות מדיני המלחמה, הדנות בתוצאות המתלוות אף מן התפיסה הלוחמתית. זאת ועוד, תחולתו של הפרק השלישי לתקנות האג ותחולתן של ההוראות המקבילות באמנה הרביעית אינן מותנות בכך שהוקמה מערכת ארגונית מיוחדת, הלוכשת צורת ממשל צבאי. **החובות והסמכויות של הכוח הצבאי, הנובעות מתפיסתו היעילה של שטח פלוגי, קמות ונוצרות בשל עצם השליטה הצבאית בשטח, היינו, גם אם הכוח הצבאי מבצע שליטתו אך ורק באמצעות היחידות הלוחמות הרגילות שלו, בלי להקים ולייחד מסגרת צבאית מיוחדת לצורכי הממשל**" [ההדגשה לא במקור]). ראה גם בג"ץ 201/09 רופאים לזכויות אדם נגד ראש הממשלה, תקדין עליון 2009 (1) 565, 571, פסקה 14 ("תחולתם של דיני הכיבוש של המשפט ההומניטרי הבינלאומי מותנית בהיווצרותו של פוטנציאל להפעלת סמכויות שלטוניות בשטח עקב כניסת הכוחות הצבאיים, ולא דווקא בהפעלת הסמכות על-ידיהם, הלכה למעשה").
- 25 ראו H. P. Gasser, "Protection of the civilian population," *The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts* (2nd ed., D. Fleck ed., 2008) 237, 274; ראו גם התנאי הראשון משלושת התנאים המצטברים שפירט יובל שני כדי להחשיב אזור לכבוש, שמבוססים על כמה החלטות משפטיות מבתי-דין בינלאומיים ולאומיים ועל מספר מדריכים: "א" כוחות עוינים נוכחים בשטח....". שני, 376, 380.
- 26 זה הנוסח במדריך השדה של צבא ארה"ב – "די בכך שהכוח הכובש יכול לשגר פלוגות בתוך זמן סביר, כדי להמחיש את שליטתו באזור הכבוש". וכן במדריך הבריטי, סעיף 11.3.2. ראה גם דינשטיין, 44.
- 27 שני, 376. ראו גם בנבנשתי שקובע: "דיני הכיבוש חלים באזורים בהם נוכחים כוחות זרים, שבהם הם יכולים לשלוט באוכלוסייה המקומית ולהפעיל את סמכות השלטון החוקי. מבחנה של שליטה אפקטיבית איננו עוצמתו הצבאית של הצבא הזר שממוקם מחוץ לגבולות שמקיפים את האזור, אלא מידת השליטה האפקטיבית של הכוח על החיים האזרחיים בשטח הכבוש; היכולת שלו, כדברי סעיף 43 של תקנות האג, "להשיב את הסדר הציבורי על כנו ולהבטיח ואת החיים האזרחיים". בנבנשתי, 308-309.
- 28 כך מצהיר גרינשפן ש"מרגע שהחל כיבוש, יש לממש אותו באופן אפקטיבי כדי שניתן יהיה לראות בו בר-תוקף. אם הכובש פינה את השטח, הורחק בכוח או חדל מלקיים בו שליטה אפקטיבית מכל סיבה שהיא, והממשלה החוקית מסוגלת להשיב לעצמה את סמכותה ותפקודה, מסתיים הכיבוש". M. Greenspan, *The Modern law of Land Warfare* 223 (1959). ראו גם L.C. Green, *The Contemporary Law of Armed Conflict* 258 (Second edition, 2000) ("אבל אם ה[כוח הכובש] מתפנה או נסוג מהשטח והממשלה החוקית מסוגלת לכפות מחדש את סמכותה, מסתיים הכיבוש"). המדריך הבריטי, 11.7; שני, 378; Yutaka Harai Takahashi, *The Law of Occupation* 16 (2009).
- 29 דינשטיין, 272-273.
- 30 בג"ץ 9132/07 אל-בסיוני נגד ראש הממשלה, תקדין עליון 2008 (1) 1213, 1217, פסקה 12 (להלן פרשת אל-בסיוני).

- 31 רשימה זו מבוססת על ריכוז טיעונים מן המקורות האלה:
 PLO Negotiation Affairs Department, "The, Israeli Disengagement Plan: Gaza Still Occupied"
 זמין בכתובת: <http://domino.un.org/unispal.nsf/0145a8233e14d2b585256cbf005af141/f7c5f26122c73359852570;7b006097a9?OpenDocument>
 ;Dinstein, 276-280
 J.Dugard, Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in the Palestinian, Occupied Territories Since 1967, UN Doc.A/HRC/4/17 (2007)
 זמין בכתובת: <http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0B59FE224D4A4587D8525728B00697DAA>
 Amnesty International, Occupied Palestinian territories: The Conflict in Gaza: A Briefing on Applicable Law, Investigations and Accountability
 זמין בכתובת: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/MDE15/007/2009/en/4dd8f595-e64c-11dd-9917-ed717fa5078d/mde150072009en.pdf> (2009)
 Human Rights Watch, Israel: "Disengagement" Will not End Gaza Occupation
 זמין בכתובת: <http://www.hrw.org/en/news/2004/10/28/israel-disengagement-will-not-end-gaza-occupation> (2007)
 Gisha, Disengaged Occupiers: The Legal Status of Gaza
 זמין: <http://www.gisha.org/UserFiles/File/Report%20for%20the%20website.pdf> (2007)
 B'tselem, Israel's Obligations According to International Law
 זמין בכתובת: http://www.btselem.org/english/gaza_strip/israels_obligations.asp
 לניתוח ביקורתי מפורט של העמדות השונות ראו
 Bell and Shefi, "The mythical post-2005 Israeli occupation of the Gaza strip," 16, *Israel Affairs* 268 (2010)
 (להלן – בל ושפי), שמנתחים כל מערכת טענות בנפרד בעמ' 276-288. ראה גם הניתוח של שני, 379-383.
 32 בהקשר זה השתנה המצב העובדתי ולאחרונה נפתח מעבר רפיח (ב-2011), כפי שיובהר בהמשך. הדיון כאן נוגע לטענות שהועלו כלפי ישראל ככובש בעזה, שעה שמעבר רפיח עדיין היה סגור.
 33 ראה ניתוח של שמיט לעניין האיסור לטוס מעל חלקיה הצפוניים והדרומיים של עיראק, שהוטל על ידי ארצות הברית, בריטניה וצרפת בעקבות מלחמת המפרץ הראשונה: "...התפיסה של כיבוש אוירי אינה משפטית. לפי כללי המשפט הבינלאומי ההומניטרי [מונה נרדף לדיני העימות המזוין – פ.ש.ב.] המקובלים, כיבוש הוא מטבע לשון משפטית להשתלטות פיזית של צד לוחם אחד על שטח יבשתי של אחר (או של מדינה שנכבשה בניגוד לרצונה, אבל ללא התנגדות). כשכיבוש מתרחש מתעוררות זכויות וחובות בין הכוח הכובש לפרטים שמתגוררים בשטח הכבוש. לעומת זאת, כיבוש אוירי מהווה מצב דה-פקטו (למעשה) לעומת מצב דה-יורה (להלכה) על-פיו מוטלות על מדינה מגבלות שימוש בתחום האווירי שלה",
 M.N.Schmitt, Clipped Wings: Effective and Legal No-Fly Zone Rules of Engagement, 20, *Loyola Los Angeles, International and Comparative Law Review* (Loy.L.A.Int'l & Comp.L.J.) 727, 729 fn 6 (1998)
 דינשטיין טוען באופן נחרץ ש"תפיסה לוחמתית איננה יכולה להישען על כוח ימי או אווירי לבדו, נוראה עוצמתו ככל שתהיה", דינשטיין, 44.
 34 ראו שני, 380.
 35 ראו בל ושפי, 282-283.
 36 המונח "יחסית" מופיע הואיל ומעבר רפיח נפתח פעמים מספר, מקצתם בכוח. מלבד זאת, קיימת מערכת ענפה של מנהרות תת-קרקעיות המקשרות בין רצועת-עזה לצד המצרי, שמשרתת זרם של סחורות, כלי נשק, כספים ופעילים.
 37 ראו למשל דיווח של Hansen Join, מסוכנות הידיעות הצרפתית,
 "(dailynewsegypt, April 29, 2011) "Egypt to throw open Rafah border crossing with Gaza: FM"
 זמין בכתובת:
<http://www.thedailynewsegypt.com/egypt/egypt-to-throw-open-rafah-bordercrossing-with-gaza-fm.html>
 על פי דיווח זה אמר שר החוץ המצרי, נביל אל-ערבי, ב-29 באפריל 2011, שמצרים תפתח לצמיתות את מעבר רפיח כדי להקל על המצור על עזה.
 38 בל ושפי, 277.
 39 סמפסון מציינת ששמירה על הזכות לחדור מחדש לשטח משיקולי ביטחון היא עניין שבשגרה בעת נסיגתו של כוח כובש. כך נהגו כוחות בעלות הברית כשפינו את מערב גרמניה בעקבות החתימה על אמנת סיום הכיבוש ב-1955.
 E. Samson, "Is Gaza occupied? Redefining the legal status of Gaza", 38, *Mideast Security and Policy Studies*, at 31 (2010) זמין בכתובת: <http://www.biu.ac.il/Besa/MSPS83pdf>

- 40 בסעיף 356.
- 41 שני, 382. באופן מתמיה, מצא דינשטיין, בעמ' 279, כי די בפשיטות אלה כדי לקבוע כי ישראל גרמה לסמכותה "להיות מורגשת" באזור, אף שעולה בבירור מהניתוח שלו במקום אחר (שם, בעמ' 43-44) שמשמעותו של מונח זה היא סמכות ממשית שמחליפה את סמכותו של הריבון שהודח. דינשטיין אף קובע (שם, בעמ' 45) שהכיבוש מסתיים כאשר הכובש "מאבד את אחיזתו" על השטח הכבוש כולו או בחלקו. ברור כי אין לישראל "אחיזה" ברצועת-עזה ואף לא היכולת "לגרום לסמכותה להיות מורגשת" בה, אחרת יש להניח שהיה לאל ידה לבלום ביתר הצלחה את המתקפות נגדה שמקורן בשטח זה.
- 42 בל ושפי, 283.
- 43 ראו גם שני, 380.
- 44 פרשת אל-בסיני, פסקה 12.
- 45 דינשטיין, 279.
- 46 ראו שני, 381.
- 47 ראו ניתוח בדוח טירקל – חלק ראשון, הערות 27, 36, 41. ראו Y.Shany, "Binary law meets complex reality: The occupation of Gaza debate," *Israel Law Review* 68, 79 (2008).
- 48 ראו למשל, *Haaretz*, " Hamas appoints foreign minister for the first time in cabinet reshuffle," News Agencies, 10 במרס, 2011. זמין בכתובת: <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/hamas-appoints-foreign-minister-for-the-first-time-in-cabinet-reshuffle-1/348342>.
- 49 בל ושפי, 283.
- 50 מכאן, למשל, גם במסגרת המאמצים העכשוויים לפיוס אין הסכמה להכפיף את הכוחות המזוינים של חמאס ברצועת-עזה למפקדים של כוחות הרשות הפלסטינית בגדה המערבית – ראו למשל, J.Greenberg "Palestinian factions Fatah and Hamas formally sign unity accord", *Washington Post*, 4 במאי 2011, זמין בכתובת: http://www.washingtonpost.com/world/Palestinian-factions-formally-sign-unity-accord/2011/05/04/AFD89MmF_story.html?hpid=z6.
- 51 שני, 380-381. דינשטיין מבסס את מסקנתו בדבר היותה של רצועת-עזה כבושה עדיין גם על האחדות בין רצועת-עזה לבין הגדה המערבית (עמ' 277), אך בחלק אחר של ספרו (בעמ' 45) הוא מסביר כי השטח הנתון תחת שליטה אפקטיבית של הכוח הכובש עשוי להתרחב או להתכווץ בהתאם לנסיבות ושהכיבוש מסתיים באזורים בהם אבדה לכובש אחיזתו. במילים אחרות, זוהי שאלה עובדתית שאין לה ולא דבר עם האחדות המדינית של השטח הכבוש. פרשת קונגו-אוגנדה, הערה 19 לעיל, משמשת שוב דוגמה טובה לכיבוש חלקי החל על אזורים מסוימים של מדינה, שמשנתה בהיקפו בהתאם למצב העובדתי.
- 52 ראו גם ניתוח של שני, 380, 382.
- 53 ראו M. Sassoli, "Legislation and Maintenance of Public Order and Civil Life by Occupying Power", *European Journal of International Law*, 661, 682 (2005) ("הדבר מעורר שאלה מתי העברת סמכות הממשל לממשלה מקומית היא אפקטיבית דיה כדי לסיים לגמרי את תחולת דיני הכיבוש של המשפט הבינלאומי ההומניטרי... הגורם המכריע הוא, אפוא, מי מפעיל למעשה את סמכות הממשל"). מלנצ'וק, הערה 18 לעיל, עמ' 498.
- 54 ב-20 באוגוסט 2005 הוציא יושב ראש הרשות הפלסטינית, מחמוד עבאס (אבו-מאזן), צו שהעביר את כל השטחים שפינתה ישראל לידי הרשות הפלסטינית. הצו קובע שהרשות הפלסטינית "תטיל את סמכותה לאלתר על השטחים מהם ייסוגו הכוחות הישראליים" וכן "תשים את ידיה על בסיס זמני על כל הנכסים, מטלטלין ומקרקעין, עד אשר ייקבע מעמדם על פי החוק". ממשלת הרשות הפלסטינית מינתה מועצת שרים שתתאם ותפקח על ההכנות לקראת נטילת האחריות על שטחים אלה (ראו http://www.terrorism-info.org.il/malam_multimedia/html/final/sp/heb_n/d2laung_05.htm).
- 55 השוו דינשטיין, 52.
- 56 הערה 19, לעיל.
- 57 סעיף 53 מחוות דעתו.
- 58 סעיף 54.
- 59 בל ושפי (ב-286) מטעימים שגם מי שטוענים לקיומו של כיבוש אינם מצפים ואינם חפצים שישראל תיישם את כל דיני הכיבוש, מה שיחייב את כניסתה מחדש לרצועת-עזה והתערבותה בענייניה הפנימיים. ראו גם ניתוח של Isr. Yearbook Hum. Rts., "Gaza, Lebanon: Three occupations under International Law", N. Rostow 205, 221-218, (2008).
- 60 פרק קצר זה לא יעסוק בניתוח ההשלכות המשפטיות של מצב זה, שהיו נושא הדיון בפרשת אל-בסיני.
- 61 השוו מסקנות שני – חוק בינרי, 83-86. ראה גם סמפסון, 37-38.

הפרת זכותה של ישראל לשוויון ריבוני באו"ם

מאז הצטרפות ישראל לאו"ם ב-1949, נשללת ממנה הזכות ל"שוויון ריבוני" (sovereign equality) המגיעה לה על פי מגילת האומות המאוחדות. **השגריר אלן בייקר**, מנהל המכון לדיפלומטיה ציבורית של המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, מומחה למשפט בינלאומי ומי שכיהן כיועץ משפטי וכסגן המנהל הכללי של משרד החוץ וכשגריר ישראל בקנדה, מציין כי מצב זה נובע בעיקר מהעובדה שישראל היא חברת האו"ם היחידה שהשתתפה לקבוצה גאוגרפית נמנעת ממנה, ועל כן היא אינה יכולה להיבחר למוסדות האו"ם העיקריים, כגון מועצת הביטחון או בית הדין הבינלאומי.

ב-1998 קרא מזכ"ל האו"ם "לתקן אנומליה: מעמדה של ישראל כמדינה היחידה החברה באו"ם שאינה שייכת לקבוצה אזורית כלשהי [...]". עלינו לקיים את עיקרון השוויון בין כל המדינות החברות באו"ם. אך למרות זאת, ישראל אינה יכולה להגיש מועמדות לחברות במועצה הכלכלית-חברתית של האו"ם או בגופים חשובים אחרים של הארגון, משפטניה אינם יכולים להיות מועמדים למוסדות המשפטיים החשובים שלו, היא אינה יכולה להשתתף בהתייעצויות בין המדינות המאורגנות במסגרת מערכת הקבוצות האזוריות, היא אינה יכולה לקבוע עמדות ולהצביע בסוגיות, החלטות או נושאים אחרים.

סר רוברט ג'נינגס, הנשיא לשעבר של בית הדין הבינלאומי לצדק, כתב ב-1999: "הדרתה של חברה אחת מחלק חיוני של עבודת ארגון בינלאומי, שבו לכל החברות האחרות יש זכות להשתתף, היא הפרה בוטה של התקנה של אי-אפליה"; והמשיך: "אני מרשה לעצמי להציע שהדרתה של ישראל לא תיסבל עוד; ושזוהי כיום סוגיה בעלת חשיבות עליונה לארגון האו"ם עצמו לדאוג לכך שהדבר יתוקן".

הפרת זכותה של ישראל לשוויון ריבוני באו"ם

אלן בייקר

בהיותה מדינת לאום, ישראל אמורה ליהנות מזכויות היסוד האלמנטריות של כל מדינה במסגרת הדיפלומטיה הבינלאומית: להיות מוכרת, להתקבל ולהתנהל לצד מדינות אחרות על בסיס שוויון מלא.

רעיון המדינה מבוסס על תפיסה של ישות המיישמת את מרכיבי המהותיים של ממשל תקין על אוכלוסייתה, מקבלת אחריות למעשיה, מסוגלת לשאת בחובות כלפי ישויות אחרות ונושאת בשאר הסגולות הנדרשות מחברה בת-קיימא בקהילה הבינלאומית.

תפיסת המדינה מגלמת אפוא שותפות רחבה של ישויות ריבוניות בעלות מטען דומה של תכונות ויכולות, המאפשרות לכולן לתפקד ביחד כקהילה בינלאומית. לפיכך, ערך מובנה בתפיסה של רעיון המדינה הוא יחסי-גומלין עם ישויות דומות. רעיון זה מושתת על שוויון, אשר בהיעדרו תיוותר תפיסה זו במובנה הפנימי בלבד, המתייחס רק למסגרת היחסים הפנימית שבין הממשלה לאוכלוסייתה.

בעוד שהנחות אלו עשויות להיות נכונות והגיוניות באופן תאורטי, אין הן מיושמות למעשה לגבי ישראל בהקשרים שונים בקהילה הבינלאומית. המסגרת הבין-ממשלתית המיטיבה לשקף מצב זה היא האו"ם, המנהל כלפי ישראל מדיניות מפלה ובוטה החורגת מעקרונות מגילת האו"ם, אשר מתווה את פעולותיו של הארגון.

בדומה, אף כי במידה פחותה, נמנע גם ארגון הצלב האדום הבינלאומי מקבלת ישראל כחברה מלאה בארגון, למרות שתחת חסותו פועלת אגודת מגן דוד אדום, כגוף הומניטרי מסייע ומאורגן היטב, תחת הסמל של מגן דוד אדום.

שוויון ריבוני בחוק הבינלאומי

עצם העיקרון של שוויון ריבוני מושרש בכינונה של מדינה כישות שיש לה יחסי-גומלין עם מדינות אחרות. עיקרון זה הופיע לראשונה בהסכם שנקרא "השלום של וסטפליה" מ-1648, אשר שם קץ לסדרת הסכסוכים שנתגלעו בין מלכים קתולים לפרוטסטנטים באירופה, בראשית המאה ה-17. מסמך זה העניק תוקף חוקי לזכותם של שליטים למשול בנתיניהם ללא תלות בהתערבות חיצונית.

בעת ניסוחה הראשוני של מגילת האו"ם, התייחס המומחה לתורת המשפט, הנס קלסן, במאמר מ-1944 בכתב העת המשפטי של אוניברסיטת ייל (*Yale Law Journal*) להצהרת מוסקבה מאוקטובר 1943. על פי הצהרה זו הכירו ממשלות ארצות הברית, הממלכה המאוחדת, ברית המועצות וסין ב"צורך להקים במהירות האפשרית המעשית ארגון בינלאומי שיהיה מושתת על עיקרון השוויון הריבוני של כל המדינות שוחרות השלום וככזה יהיה פתוח לכולן, קטנות כגדולות, חברות בארגון שנועד לשמור על השלום והביטחון הבינלאומיים".¹ קלסן ניתח את הקשר שבין שתי התפיסות כדלקמן:

"המושג 'שוויון ריבוני' ששימש את הצהרת ארבע המעצמות, משמעו כנראה ריבונות ושוויון: שני מאפיינים מופרים של מדינות הכפופות לחוק הבינלאומי; קיימת הצדקה לדבר על 'שוויון ריבוני' רק כששתי התכונות נקשרות זו בזו. השוויון של מדינות מוסבר תכופות, במישרין או במרומז, מתוקף ריבונות זו."

בהיותן כפופות לחוק הבינלאומי, מדינות חברות בקהילה הבינלאומית שוות זו לזו באופן עקרוני. בעניין שוויון זה כתב סר רוברט ג'נינגס, נשיאו לשעבר של בית הדין הבינלאומי לצדק בהאג:

"שוויון זה אינו שוויון של שליטה, טריטוריה או כלכלה: מדינות אינן שוות מטבען בשטחן, בכלכלתן, בצבאותיהן ובמאפיינים אחרים. על כן שוויון זה הוא שוויון מתוקף חברות בקהילה הבינלאומית, יהיו ההבדלים בין המדינות אשר יהיו. אשר על כן, שוויון ריבוני מתייחס לשוויון החוקי בין מדינות, בניגוד לשוויון המדיני, והוא מתואר לעתים קרובות כ'שוויון משפטי'; כלומר: שוויון בפני החוק, ובמקרה של מדינות – החוק הבינלאומי".²

שוויון ריבוני הוא מרכיב מהותי במגילת האו"ם מ-1945. עקרון השוויון הוגדר בפסקת ההקדמה לאמנה, שקובעת: "אנו, עמי האומות המאוחדות, נחושים... לחזור ולאשר את האמונה... בשוויון זכויות... של אומות גדולות וקטנות".³

העיקרון עצמו נכלל בסעיף 2, לפיו:

"הארגון וחבריו, מתוך חתירה ליעדים שהוגדרו בסעיף 1, יפעל בהתאם לעקרונות הבאים:
1. הארגון מושתת על עיקרון השוויון הריבוני של כל חבריו".⁴

לעיקרון זה נוספה עוד הבהרה ויתר חשיבות בעצרת הכללית של האו"ם ב-1970 ב"הצהרה על עקרונות המשפט הבינלאומי לעניין יחסים ידידותיים"⁵ ושיתוף-פעולה בין מדינות בהתאם לאמנה של ארגון האומות המאוחדות – מסמך שנועד להבהיר את תנאי האמנה לצורך יישומם. בפסקה 12 המקדימה, חזרה ההצהרה ואישרה:

"לחזור ולאשר, בהתאם לאמנה, את החשיבות המהותית של שוויון ריבוני ולהדגיש כי מטרות האו"ם ניתנות ליישום רק אם ייהנו המדינות משוויון ריבוני ויעמדו במלואן בדרישות עיקרון זה ביחסי החוץ שלהן."

ההצהרה מפרטת את עקרונות השוויון הריבוני, כדלקמן:

"כל המדינות נהנות משוויון ריבוני. יש להן חובות וזכויות שוות והן חברות שוות בקהילה הבינלאומית, בלי קשר להבדלים כלכליים, חברתיים, מדיניים או אחרים.

במיוחד כולל השוויון הריבוני את היסודות הבאים:

- ◀ המדינות נהנות משוויון משפטי.
- ◀ כל מדינה נהנית מן הזכויות המוקנות מכוח ריבונות מלאה.
- ◀ על כל מדינה חלה החובה לכבד את אופיין של מדינות אחרות.
- ◀ השלמות הטריטוריאלית והעצמאות המדינית של המדינה אינן ניתנות להפרה.
- ◀ לכל מדינה החופש לבחור ולפתח את המערכות המדיניות, החברתיות, הכלכליות והתרבותיות שלה.
- ◀ על כל מדינה מוטלת החובה למלא באמונה שלמה את מחויבויותיה הבינלאומיות ולחיות בשלום עם מדינות אחרות.

שוויון ריבוני וזכויותיה של ישראל

ברם, תאוריה לחוד ומעשה לחוד. מרבית התאורטיקנים מכירים בעובדה שהשוויון הריבוני אינו עיקרון שאכן מאפיין את דפוס הפעולה של האו"ם, כפי שקבע כבר סנגידה נהר:

"הדעה שמדינות הן ביסודן שוות, מסתמנת בעיקר כתאורטית; לאמתו של דבר הן אינן שוות על פי מנגנון אמנת האו"ם".⁶

הדבר בולט במיוחד ביחס לישראל, שלגביה מתפוגגות ההנחות הגלומות בשוויון ריבוני – שוויון משפטי, שוויון בבחירות, שוויון בהשתתפות בכל הפעילויות והתהליכים המתרחשים באו"ם ושוויון בחברות בכל הפורומים – והיא מבודדת ומופלית לרעה.

מערכת הקבוצות האזוריות

בידודה של ישראל באו"ם נעוץ בקיומה של מערכת קבוצות אזוריות, שלכאורה נועדה לשמש אמצעי להנהגת "ייצוג גאוגרפי שוויוני צודק" בתוך הארגון, ואף שאינו נזכר באמנת האו"ם, הפך למרכיב מהותי במבנה עבודתו של הארגון.⁷

סר רוברט ג'נינגס התייחס למערכת הקבוצות האזוריות במילים אלו:⁸

"מערכת הקבוצות האזוריות הפכה למנגנון המרכזי של הייצוג וההשתתפות של חברות הארגון במערכת האו"ם. החברות בקבוצות אזוריות היא הערובה היחידה להשתתפות מלאה בעבודת מנגנון האו"ם."

בנושא בחירת מועמדים לתפקידים באו"ם ובמוסדותיו, קובע ג'נינגס:⁹

"באותן זרועות האו"ם שבהן הצבעה לקבוצות אזוריות הפכה רשמית... החברות בקבוצות אזוריות היא האמצעי היחיד שמאפשר למדינה להציע מועמד לתפקיד..."

לסיכום, מדינה שאינה חברה בקבוצה אזורית לא תוכל להיבחר לעולם לגוף של האו"ם שאימץ באופן רשמי או אחר את מערכת הקבוצות האזוריות לשם חלוקת התפקידים הנבחרים...

גם היכן שחלוקת התפקידים הנבחרים לא התבצעה בהתאם לנוסחה קבועה, אם היא אמורה להתנהל על פי "פריסה גאוגרפית שוויונית", היא צריכה להתפרש על ידי החברות כחלוקה של התפקידים הנבחרים על פי מערכת הקבוצות האזוריות. במקרה כזה, הקבוצות האזוריות נועצות זו בזו על חלוקת התפקידים ואז מתייעצות [בהיוועצות פנימית]... כדי להגיע להסכמה מי מחבריהן 'יתמנה'...¹⁰

הקבוצות הגאוגרפיות שמקיפות לכאורה את כל המדינות החברות באו"ם, הן: המערב-אירופאיות והקבוצות האחרות (WEOG), הקבוצה האסייתית, הקבוצה האפריקנית, הקבוצה המזרח-אירופאית, הקבוצה של אמריקה הלטינית והקריבית (GRULAC). שיטה זאת מעמידה תחת סמכותן הבלעדית של הקבוצות האזוריות את כל תהליך הבחירה לזרועות ולוועדות האו"ם, כמו גם את ההתייעצויות בדבר כמעט כל הסוגיות שעל סדר היום.

הואיל וישראל הודרה מקבוצתה האזורית – הקבוצה האסייתית (בשל הצבעת החברות הערביות והמוסלמיות בקבוצה) – והיא אינה מתקבלת כחברה מלאה לשורות המערב-אירופאיות והאחרות, והיות שהיא אינה נהנית מכל מעמד מיוחד אחר או ממעמד המוקנה מתוקף תפקיד באו"ם – ישראל היא מסורבת שוויון לכל דבר ועניין, חרף כל המובטח לה באמנה.

תוצאות ההדרה של ישראל

במצב זה ישראל לא תוכל להציע לעולם את מועמדותה כחברה במועצת הביטחון, במועצה הכלכלית והחברתית או בכל זרוע חשובה אחרת של האו"ם, כגון בית הדין הבינלאומי לצדק בהאג. משפטנים ישראלים מנועים מלהיבחר למוסדות המשפט, לטריבונלים ולבתי הדין של מערכת האו"ם, והיא אינה יכולה ליטול חלק בהתייעצויות המאורגנות כחלק ממערכת הקבוצות האזוריות, שנועדו לקבוע משרות, להצביע על סוגיות, החלטות ועניינים אחרים.

דוגמה מדאיגה ומתסכלת במיוחד, גם אם אופיינית לחרם זה על מועמדים ישראלים, היא זו של פרופ' שבתאי רוזן המנוח, ששמו נודע ברבים כמומחה הגדול בעולם לנושא בית הדין הבינלאומי בהאג, דיני אוננות בינלאומיות ומשפט הים. בתקופות שונות היה פרופ' רוזן מועמד לכהן כשופט בית הדין הבינלאומי, ולימים גם כשופט בטרביבונל הבינלאומי למשפט הים. אלא שבהיותו ישראלי הוא לא נתמך על ידי קבוצה אזורית כלשהי, ולפיכך לא התאפשרה בחירתו.

הטענות בדבר אפליה מובהקת זו נגד ישראל שבו ועלו במהלך השנים על ידי פרופ' רוזן ועל ידי השגריר אלן בייקר, וכן מפי נציגי ישראל לוועדה השישית (המשפטית) של העצרת הכללית, תחת סעיף בסדר היום שהוגדר "דיווח הוועדה המיוחדת על מגילת האו"ם ועל העצמת תפקידו של הארגון". בהתייחסו לנייר-עבודה על שיפור שיתוף הפעולה בין האו"ם לבין ההתארגנויות האזוריות, שנידון בוועדה המיוחדת, אמר הנציג של ישראל, אלן בייקר, ביום 20 באוקטובר 1992 את הדברים הבאים:

89. לפני שייקבעו נהלים אזוריים בני-קיימא לטיפול במשברים באמצעות ארגונים אזוריים, אולי תרצה הוועדה המיוחדת לשקול שאלות כמו אוניברסליות ושוויון בארגונים האזוריים, בהנחה שעקרונות אלה הם מרכיבי-יסוד במגילת האו"ם ויהיה צורך להחילם, במידה זו או אחרת, על הארגונים האזוריים שבנדון. ארגון האומות המאוחדות הוא ארגון עולמי בין-ממשלתי, ויש להעניק הזדמנות שווה לכל חבריו ליטול חלק מלא בפעילויותיו. ארגונים אזוריים בעלי פוטנציאל של שיתוף-פעולה עם האו"ם בהתאם לעיקרון המוגדר בסעיף 52 של המגילה, לפיו 'צריכות פעילויותיהם לעלות בקנה אחד עם היעדים והעקרונות של האו"ם', חובה עליהם לערב את כל המדינות באזור הגאוגרפי שבנדון. פעילויות אזוריות שמכוונות ליישוב סכסוכים מקומיים, הקמתם של מנגנוני ביטחון אזוריים או הקמתן של רשתות מידע, ניתנים היו למימוש רק כאשר כל המדינות באזור היו נחשבות חברות מלאות ושוות בהם. משלחתו סברה שמרכיב האוניברסליות והשוויון בארגונים אזוריים יישקל בגרסאות המתקנות של נייר העבודה ובשיקולי הוועדה המיוחדת, במטרה להניח את יסודות נייר העבודה במסגרת שנהגתה בפרק 8 של האמנה.

91. עיקרון השוויון הריבוני של מדינות והאוניברסליות של האו"ם טרם יושמו במלואם במערכת האו"ם ככלל. ישראל, שהוגבלה לחברות בקבוצה אזורית בת מדינה אחת, גינתה חזור וגנה את חוסר האיזון השורר בזרועות העצרת הכללית וגופים אחרים במערכת האו"ם. בחירות הן בהכרח פונקציה של שיקולים פוליטיים, והתארגנויות אזוריות זוהו בבירור. בהקשר של המחשת התובנות בדוח המזכיר הכללי, 'סדר יום של שלום' ביחס ל'דמוקרטיה במשפחת האומות המאוחדות' והצורך ב'היוועצות מלאה, השתתפותן ופעילותן של כל המדינות, קטנות כגדולות, בעבודת הארגון' (A/47/277-S/2411L, סעיף 82), מומלץ אולי לוועדה המיוחדת לשקול לצקת תוכן בעקרונות השוויון הריבוני של מדינות ובאוניברסליות של האו"ם, על ידי בחינת מערכות-ייצוג חלופיות בזרועות ובגופים שייטיבו לערוב ליישום של עקרונות אלה.¹¹

לאחר כמה שנים, ב-25 במארס 1998, בנאום שדן בהדרת ישראל ממערכת הקבוצות האזוריות, הודה מזכ"ל האו"ם:

"דרך אחת לכתוב את הפרק החדש [ביחסי ישראל והאו"ם] תהיה לתקן את המעוות: מעמדה של ישראל כמדינה החברה היחידה שאינה חברה באחת הקבוצות האזוריות, דבר שמונע ממנה הזדמנות להיבחר ולכהן בזרועות הראשיות כגון מועצת הביטחון או המועצה הכלכלית והחברתית. עלינו לקיים את עיקרון השוויון בקרב כל המדינות החברות באו"ם."

כשנה לאחר מכן, ב-12 במאי 1999, חזר המזכ"ל וקבע:

"ישראל יכלה לעשות הרבה יותר למען האו"ם אלמלא מכשול משמעותי: מעמדה כמדינה החברה היחידה שאינה חברה בקבוצה אזורית, שהיא הבסיס להשתתפות בגופים רבים ובפעילויות של האו"ם."¹²

בחוות-דעת משפטית מפורטת בדבר "הדרתה של ישראל ממערכת הקבוצות האזוריות של האו"ם", מ-4 בנובמבר 1999, ניתח סר רוברט ג'נינגס בפרוטרוט את טבעה של הפרת אמנת האו"ם על ידי האו"ם עצמו, בכך שאפשר את הדרתה המתמשכת של ישראל מזכותה ליהנות משוויון ריבוני:

"הדרה של חברה אחת מחלק מהותי בעבודתו של ארגון בינלאומי, שבו כל שאר החברות זכאיות ליטול חלק, היא הפרה גסה של כלל האי-אפליה. הדרה מפלה של חברה באו"ם ממערכת הקבוצות האזוריות, מציבה אפוא את האו"ם כמפר את סעיף 2.1.¹³ המצב העובדתי מבחינת ישראל.... הוא שהדרתה מחברות בקבוצה אזורית שוללת במידה רבה את זכויותיה, כחברה בארגון האומות המאוחדות, להשתתף בעבודתו. במונחים מעשיים, היא מנועה מלהשתתף בכל (ואף ברוב) הפעילויות, התפקידים והמשרות שבהם משתתפות יתר החברות, שיכולות להשפיע, לשלוט ולמנות למשרות לרבות לסוכנויות או לזרועות האו"ם באמצעים המקובלים ככלל. מעמד רעוע ומבזה זה, בו מוצאת את עצמה ישראל נבדלת, הוא ללא ספק מזעזע מוסרית, אך הוא גם בלתי-חוקי בעליל, מפר את אמנת האו"ם ופוגע ברוחה."¹⁴

הדרתה הנמשכת של ישראל ממערכת הקבוצות האזוריות היא בלתי-חוקית ואף פוגעת בבסיס העקרונות שעליהם מושתת האו"ם. התרופה לעבירה על החוק היא ברורה: צירופה המלא של ישראל לאחת מהקבוצות האזוריות. אני מעז להציע שלא לסבול יותר את הדרתה של ישראל ושזהו נושא בעל חשיבות ראשונה במעלה לארגון עצמו, שיבטיח את תיקונו. כל עוד יימשך מצב זה, יימצא הארגון מפר את אמנתו שלו.¹⁵

חרף האמירה החמורה של נשיאו לשעבר של הגוף השיפוטי העיקרי של האו"ם – בית הדין הבינלאומי בהאג – שהוא משפטן בינלאומי בעל שם עולמי – לא נעשה דבר לתקן הפרה זו של אמנת האו"ם בידי הארגון עצמו.

לו היה מתמנה גוף שיבקר ויפקח על האו"ם, עם סמכות לבחון את צעדיו של הארגון לאור דרישות מגילת האו"ם ולהכריז כי החלטותיו חורגות ממגילה זו, היתה אפליה זו כלפי ישראל באה על תיקונה זה מכבר.



השגריר ריצ'רד הולברוק, נציגה הקבוע של ארצות הברית באו"ם ב-1999, ביקש להשיג עבור ישראל את זכות השוויון הריבוני במערכת האו"ם, לרבות הזכות להיבחר למועצת הביטחון של האו"ם (צילום AP / תיירי שרלייר).

התפתחויות מאוחרות יותר

במהלך השנים נעשו מאמצים להיטיב את מצבה של ישראל, גם באמצעות קבלתה לקבוצה גאוגרפית אחרת. הצלחה חלקית הושגה במאי 2000, כשישראל הפכה חברה "זמנית" בקבוצת המדינות המערב-אירופאיות והאחרות (WEOG) בניו-יורק. זוהי קבוצה ייחודית בכך שהגאוגרפיה אינה ממרכיביה הבלעדיים, ועם חברותיה נמנות מדינות מצפון-אמריקה, מערב-אירופה, האזור הפסיפי ואסיה. חברותה "הזמנית" של ישראל הוגבלה בעיקר להשתתפות בהתייעצויות ולא במינורי מועמדים לגופי האו"ם העיקריים (אף שבחירה לגופים הזוטרים נקבעה כאפשרית), והותנתה בהתחייבות רשמית של ישראל להמשיך ולנסות להתקבל לקבוצתה הגאוגרפית, שהיא הקבוצה האסייתית.

במצב זה ספק רב אם ישראל תיבחר אי-פעם לזרועות האו"ם הראשיות, כגון מועצת הביטחון, המועצה הכלכלית והחברתית או בית הדין הבינלאומי בהאג. יתרה מזאת, חרף ההשלכות החיוביות, אם גם מוגבלות, של קבלתה הזמנית של ישראל לקבוצת WEOG בניו-יורק, תימשך הדרתה של ישראל ממערכת הקבוצות האזוריות הפועלות מחוץ לניו-יורק.

במצב זה אין ישראל יכולה ליטול חלק בהתייעצויות של הקבוצה המערבית ובפגישות שמקיימים גופי האו"ם הפועלים מחוץ לניו-יורק ואינה יכולה למנות מועמדים למשרות באו"ם ובזרועותיו, שם הבחירות אינן מאורגנות על ידי מערכת הקבוצה האזורית בניו-יורק.

שיפור קל התרחש לאחרונה, בינואר 2010, כשקבוצת מדינות דמוקרטיות שאינן חברות באיחוד האירופי, הנמנות עם מועצת זכויות האדם של האו"ם (יפן, ארצות הברית, קנדה, אוסטרליה וניו-זילנד, ששמן הקבוצתי הוא JUSCANZ) קיבלה את ישראל לשורותיה לאור העובדה שהיא מצטיירת בעיניהן כמדינה בעלת ערכים דומים לשלה.¹⁶

האם יש פתרון להדרתה של ישראל?

על רקע מצב זה, השורר מאז ימיה הראשונים של ישראל כחברה באו"ם, וחרף מאמציהם של נציגיה ושל אחרים, לא חל שינוי באפליה הבוטה כלפיה, שמהווה הפרה מוחלטת של מגילת האו"ם. נותרה בעינה השאלה: כיצד, אם בכלל, ניתן לתקן מצב זה?

מאחר שמערכת הקבוצות האזוריות לא קיבלה מעולם תוקף רשמי ולא נזכרה במגילת האו"ם, אלא התפתחה בדרך לא-רשמית מחוץ לגבולות המגילה, ניתן תאורטית לחולל בה שינוי בלי צורך לשנות את המגילה – משימה אדירה שנראית כמעט בלתי אפשרית.

שינוי כזה ניתן היה ליישם, כפי שקיוותה ישראל במשך השנים, במסגרת "הוועדה המיוחדת למגילת האו"ם ולהעצמת תפקידו של הארגון", שהמנדט שלה כולל במובהק את הצורך לתקן את חוסר ההתאמה בין עקרונות המגילה לבין תפקוד הארגון. על פי שורת ההיגיון, נדרשת החלפה של מערכת הקבוצות האזוריות המפלה והפגומה במערכת פשוטה יותר של תורנויות, שתכלול את כל המדינות החברות שתיקראנה לשרת בגופי האו"ם השונים על פי סבב מסודר. אלא שחלופה כזו תחייב הסכמה כללית של חברי הוועדה המיוחדת ושל הוועדה השישית (המשפטית), שתקראנה לאשר המלצה מסוג זה של הוועדה המיוחדת.

אפשרות אחרת היא הקמתה של ועדה אד-הוק, שתבחן את יישום השוויון הריבוני ותמליץ על שינויים מעשיים בנוהלי האו"ם, שיבטיחו את יישומם של עקרונות האמנה במלואם. המלצות כאלו יאומצו מכוח החלטה של העצרת הכללית.



שבתאי רוזן (במרכז) לצד אבא אבן (משמאל) וראובן שילוח, 1949 (באדיבות ארכיון הצילומים הלאומי/ פין הנס)

כיום לא קיים גוף לבקרת-על, נציב תלונות או "מועצת חכמים" שתורכב למשל ממזכירים כלליים לשעבר של האו"ם, שופטים בכירים של בית הדין הבינלאומי ואחרים ומומחים בעלי מוניטין, שיוכלו לבדוק את פעולות האו"ם והחלטותיו ולבחון את תקפותם וכפיפותם לעקרונות המגילה. חיסרון זה מורגש לאחרונה מאוד וכדאי היה לשקול את הקמתו של גוף כזה, שישלב לאו"ם את אמינותו ואת החיבור למציאות החסרים לו עתה.

כפי שהדגיש ג'נינגס בחוות-דעתו מ-1999, יש לתקן מצב זה ולהעניק לישראל את זכותה לשוויון מלא. אך יעד זה הוא בר-השגה רק אם מדינות חברות באו"ם, בעלות ערכים דומים, תפעלנה בתיאום כדי לחולל את השינוי המתבקש.

- 1 The Principle of Sovereign Equality of States as a Basis for International Organization
[עיקרון השוויון הריבוני של מדינות כבסיס לארגון בינלאומי], *Yale Law Journal* 53, מארס 1944, עמ' 207.
- 2 סר רוברט ג'נינגס, *Opinion Regarding the Exclusion of Israel from the United Nations Regional Group System*
[דעה בדבר הדרתה של ישראל ממערכת הקבוצות האזוריות של האו"ם], נובמבר 1999, עמ' 19. לניתוח מפורט של תפיסת השוויון הריבוני בחוק הבינלאומי, ראו: בריירלי, *The Law of Nations* ["חוק העמים"], מהדורה רביעית (1949) עמ' 117; דיקנסון, *The Equality of States in International Law* ["שוויון המדינות בחוק הבינלאומי"] (1920) עמ' 334-5; ה' קלסן, *General, Theory of Law and the State* ["התאוריה הכללית של משפט ומדינה"] (1945) עמ' 253-4; אופנהיים, *International Law* ["חוק בינלאומי"], מהדורה תשיעית (1992) עמ' 340; ה' ויינשל, *The Doctrine of Equality of States and its Recent Modifications*, *The American Society of International Law* 438 (AJIL) (1951) (3)45, ["תורת המדינות השוות ועדכונה"], 1945.
- 3 הקדמה לאמנת האו"ם, 6 ביוני 1945.
- 4 אמנת האו"ם, 1945.
- 5 החלטת העצרת הכללית של האו"ם 2625 (XXV), 24 באוקטובר 1970.
- 6 סניגדה נהר, *Sovereign Equality in International Law* ["שוויון ריבוני במשפט בינלאומי"]. זמין בכתובת: <http://www.globalpolitician.com/print.asp?id=4351>.
- 7 לניתוח מלא של מערכת הקבוצות האזוריות באו"ם, ראו: מכון הדסון, ניו-יורק, "קבוצות בין-ממשלתיות ובריתות הפועלות במערכת האו"ם". זמין בכתובת: <http://www.eyontheun.org/view.asp?p=55&l=11>.
- 8 סר רוברט ג'נינגס, *Opinion Regarding the Exclusion of Israel from the United Nations Regional Group System*
[דעה בדבר הדרתה של ישראל ממערכת הקבוצות האזוריות של האו"ם], 4 בנובמבר 1999, סעיף 2.1.
- 9 שם, סעיף 2.2.
- 10 שם, סעיף 2.3.
- 11 הצהרה של אלן בייקר, A/C.6/47/SR/17, סעיפים 89, 92 עמ' 3-22.
- 12 שם, סעיף 5.5.
- 13 ג'נינגס, שם. סעיף 3.16.
- 14 שם, סעיף 4 של תקציר ג'נינגס של חוות-דעתו.
- 15 שם, סעיף 13 של תקציר ג'נינגס של חוות-דעתו.
- 16 <http://www.israel-un.org/israel-and-the-un/israel-at-the-un> and <http://www.ajc.org/site/apps/nlnet/content2.aspx?c=ijLTL2PHKoG&b=849241&ct=7872849>
ישראל התקבלה לקבוצה זו על אף התנגדותה המתמשכת של ניו-זילנד.

התמודדות עם ערעורים על הלגיטימיות של ישראל כמדינה

טיעונים חוזרים ונשנים נגד הלגיטימיות של ישראל, כגון הטיעון שהיא מדינה "קולוניאליסטית" לא-לגיטימית, שהיא קיבלה את מעמדה המדיני באורח בלתי-לגיטימי, שהיא "מדינת אפרטהייד" וכי יש לפתור את הסכסוך במזרח התיכון במסגרת "פתרון של מדינה אחת" – כל הטיעונים האלה מנותחים על ידי **פרופ' אלן דרשוביץ**, מרצה למשפטים באוניברסיטת הרווארד. הוא מציין שהפליטים היהודים בפלשתינה הקימו את הבית הלאומי שלהם ללא סיוע מכוח קולוניאלי או אימפריאליסטי כלשהו והסתמכו על עבודתם הקשה בבניית תשתיות ובעיבוד הקרקע שרכשו במיטב כספם. ליהודים היתה הזכות המלאה לקבוע את עתידם בהתאם לעיקרון ההגדרה העצמית, המיוחס לוודרו ווילסון.

מעמדה של ישראל כמדינה הושג באורח חוקי על ידי הצהרת בלפור (1917), המנדט של חבר הלאומים (1922), דוח ועדת פיל (1937), החלטת החלוקה של האו"ם (1947), הכרזת העצמאות של מדינת ישראל (1948), הכרתן של מדינות העולם וקבלתה של ישראל כחברה באו"ם (1949). אילו מדינות אחרות ברחבי העולם הוקמו על בסיס מוצק כל כך של המשפט הבינלאומי?

מדינה דו-לאומית לא זו בלבד שתסכן את האוכלוסייה היהודית בישראל, אלא גם תעקור משורש את המדינה האחת במזרח התיכון שמעניקה לאזרחיה המוסלמים חירויות אזרחיות וזכויות פוליטיות רבים יותר מאשר כל מדינה אחרת. מצבם של ערביי ישראל טוב יותר – במדדים של תוחלת חיים, טיפול רפואי, זכויות חוקיות, ואפילו חופש הדת – ממצבם של ערבים אחרים במדינות אחרות במזרח התיכון.

התמודדות עם ערעורים על הלגיטימיות של ישראל כמדינה

אלן מ' דרשוביץ

בניגוד לשאר מדינות העולם, מדינת-ישראל קמה בדרך החוקית ביותר. הורתה, לידתה וקיומה – על פי חוק. היא אינה דומה לאומות אחרות – כגון ארצות הברית – שנולדו מתוך שפיכות-דמים ומהפכה. היא לא התרחבה, כמו מדינות אחרות, באמצעות מלחמה תוקפנית. היא לא יושבה בידי זרים, כמו אוסטרליה, ניו-זילנד, קנדה, ארצות הברית ומדינות אחרות. היא לא חיסלה את האוכלוסייה הילידית המקומית – כפי שעשו מדינות אלו – וזאת משום שהיהודים הם התושבים הילידים של ארצם, ועם זאת חיים בה כיום כמיליון ערבים, המהווים כחמישית מכלל האוכלוסייה.

ברם, למרות שהוקמה על פי החלטות חבר הלאומים והאומות המאוחדות ולמרות שהוכרה כמדינה על ידי מרבית מדינות העולם, ישראל היא כיום המדינה היחידה בעולם שאויביה שוללים את הלגיטימיות שלה ואילו אחרים מטילים בה ספק. ישראל, כמו מדינות אחרות, עומדת לביקורת על מדיניותה, על מעשיה ועל מחדליה, אך היא המדינה היחידה בעולם שהביקורת עליה הופכת לדמוניזציה ולדה-לגיטימציה, עד כדי קריאות להשמדתה.

ארבע האשמות בלתי-מבוססות מייצגות את המאמצים החוזרים ונשנים לדה-לגיטימציה של מדינת היהודים, ואלו הן:

1. ישראל היא מדינה "קולוניאליסטית" לא-לגיטימית.
2. ישראל השיגה את מעמדה כמדינה באורח בלתי-חוקי.
3. ישראל היא מדינת "אפרטהייד".
4. ישראל והישות הפלסטינית חייבות להפוך למדינה אחת.

חייבם לדחות האשמות אלה בכל תוקף. תגובותיי להאשמות חסרות שחר אלו יובאו להלן והן מתבססות על עובדות, על המוסר ועל החוק.

1. ההאשמה שישראל היא לכאורה מדינה "קולוניאליסטית" לא-לגיטימית

המאמין שישראל היא מדינה קולוניאליסטית הוא נאיבי. שלא כמו המתיישבים הקולוניאליסטים, שפעלו למען מטרות התפשטות, אינטרסים מסחריים וכוחן הצבאי של אומות אימפריאליסטיות כגון בריטניה וצרפת, הפליטים היהודים שעלו לארץ-ישראל נמלטו ממדינות שדיכאו אותם במשך מאות שנים. הם באו מארצות כמו רוסיה הצארית, בה היו מופלים לרעה, נרדפו ואף נרצחו בשל יהדותם. הם לא שמרו על כל קשר עם ארצות-מוצאם – תנאי הכרחי לקולוניזציה. הם לא רק הקימו "מושבות" חדשות, אלא חידשו קהילות יהודיות ילידיות וחברו אליהן בארץ-ישראל, שמאז ומעולם נחשבה בעיני העם היהודי כביתו והוא אף חי בה יותר משלושת אלפים שנה.

ההיסטוריונים מאמינים שבני-ישראל הגיעו לארץ, שהיא כיום ישראל, מתישהו באלף השני לפני הספירה. מרטין גילברט טוען: "במשך למעלה מ-1,600 שנה היו היהודים עיקר האוכלוסייה המיושבת של פלשתינה"¹. במרבית תקופה זו נשלטה הארץ על ידי ממלכות עבריות עצמאיות, בשלטונם של דוד המלך ויורשיו. כשהרומאים השתלטו על הארץ, לאחר דיכוי המרידות בשנים 70 ו-135 לספירת הנוצרים, הם כינו אותה "פלשתינה" כדי לשלול את יהדותה. למרות ניסיונות רבים, שנמשכו שנים, להיפטר מן היהודים ב"פלשתינה", הצליחו אלפים במהלך הדורות להישאר על אדמתה ואף לעלות אליה. בין היהודים שחיו בפלשתינה במאה השביעית, לדוגמה, היו פליטי הטבח האכזרי שעשה מוחמד בשני שבטים ערבים-יהודים.

לאחר מסעי הצלב שבו היהודים והקימו בארץ-ישראל מרכזים של לימוד ושל מסחר. מאז ואילך היתה בארץ נוכחות יהודית משמעותית מתמדת ומתועדת היטב. כשהאימפריה העות'מאנית כבשה את פלשתינה ב-1516, חיו כ-10,000 יהודים באזור צפת בלבד. רבים אחרים חיו בירושלים, בחברון, בעכו ובמקומות אחרים. בירושלים היה רוב יהודי מאז שהחל בה רישום האוכלוסייה במאה ה-19, ולדברי הקונסול הבריטי, המוסלמים בירושלים "כמעט אף פעם לא מנו יותר מרבע מן האוכלוסייה"².

לאורך ההיסטוריה שימשה פלשתינה לא רק מרכז לאוכלוסייה, אלא גם מרכז דתי ומיסטי. יהודי אירופה תרמו למוסדות דתיים יהודיים בפלשתינה והתפללו לשיבת ציון. היהודים שחיו מחוץ לארץ-ישראל ראו עצמם כיושבים ב"גלות", ומעולם לא ויתרו על שאיפתם לשוב לארץ שממנה הוגלו אבותיהם.

החיים בפלשתינה היו קשים ליהודים עוד הרבה לפני ההגירה הגדולה אליה. בתקופת הכיבוש המצרי של פלשתינה, בשנות ה-30 של המאה ה-19, נרדפו התושבים היהודים המקומיים באכזריות על ידי קנאים מוסלמים, אך ורק בשל יהדותם. למרות זאת היתה שיבת ציון בגדר בחירה טבעית עבור יהודי אירופה המדוכאים. בפלשתינה הם יכלו להגשים את "זכויותיהם האזרחיות והפוליטיות", בעודם מסייעים לאחיהם היהודים הספרדים לבנות הגנה נגד אלימות ממניעים דתיים. כשמהגרים אלה הגיעו – או לדבריהם, שבו לארץ – הקרקעות שעליהן חיו ושאותן עיבדו לא נלקחו מבעליהן החוקיים בכוח הזרוע ולא הוחרמו מכוח חוק קולוניאליסטי. אדמות אלו נקנו בכסף, בעיקר מבעלים נעדרים ומספרי קרקעות, במחיר הוגן ולעתים אף מופקע.

מרטין בובר כתב ב-1939: "המתיישבים שלנו לא באים הנה מן המערב כמתנחלים, כדי לנצל את הילידים שיעבדו עבורם; הם עצמם מטים את גוון למחרשה ונותנים מכוחם ומדמם כדי להפרות את האדמה"³. המתיישבים החרוצים שבובר מתאר לא נשלחו ככלי-משחק של הצאר הרוסי או של המשטרים האנטישמיים של פולין ושל ליטא. הם לא באו כדי להעשיר את המולדת האירופית, אלא בחרו לעזוב אותה לנצח. הם עלו ליישב פיסת אדמה חסרת ערך חומרי בקצה העולם, אשר משמעותה ליהודים היתה דתית, היסטורית ומשפחתית. סוג זה של התיישבות מרצון טוב אינו יכול להיקרא בשום פנים "קולוניאליזם". האשמה כזו מתעלמת מן ההיסטוריה ומן המציאות; היא מכתיבה מוסר כפול ומטפחת קנאות עיוורת.

2. ההאשמה כאילו ישראל השיגה את מעמדה כמדינה באורח בלתי-חוקי

ביקורת רווחת נגד ישראל גורסת כאילו מעמדה כמדינה הושג באורח בלתי-חוקי. זוהי טענה שקרית לחלוטין: ישראל נוסדה באורח חוקי יותר מכל מדינה אחרת.

מעמדה של ישראל כמדינה דורש תיאור היסטורי מקיף: בית לאומי יהודי היה למעשה בפלשתינה עוד לפני מלחמת העולם הראשונה, והוא מנה 80,000-90,000 יהודים. הפליטים היהודים הקימו בית זה, בפלשתינה, ללא כל תמיכה ממעצמה קולוניאליסטית או אימפריאליסטית כלשהי. הם הסתמכו על עבודתם הקשה בבניית התשתית ועיבדו את האדמה שקנו באורח חוקי. ליהודים אלה היתה הזכות לקבוע את עתידם בהתאם לעיקרון ההגדרה העצמית של ווילסון. תביעתם להגדרה עצמית זכתה לתמיכה נלהבת של מדינות רבות. "הצהרת בלפור" מ-1917 קבעה שממשלת בריטניה תומכת ב"הקמת בית לאומי לעם היהודי בארץ-ישראל".⁴ צרפת, איטליה וארצות הברית הסכימו לזאת. ב-1922 החליט חבר הלאומים על מנדט לארץ-ישראל, וקבע כי "בעלת המנדט (בריטניה) תהיה אחראית להביא את הארץ לתנאים כאלה... שיבטיחו הקמת בית לאומי ליהודים".⁵

היהודים השיגו את הצהרת בלפור בזיעת אפם ובדמם. הגדודים העבריים נלחמו לצד הצבא הבריטי במלחמת העולם הראשונה, כדי למגר את צבא האימפריה העות'מאנית. הערבים הפלסטינים צידדו באימפריה הטורקית הקולוניאליסטית, כנגד אלה שתמכו בהגדרה עצמית. למרות שבחרו בצד הלא נכון – כפי שעשו גם במלחמת העולם השנייה – קיבלו הערבים 80% משטח פלשתינה, ועבר הירדן נקבע כמדינה ערבית בלעדית שההתיישבות היהודית בה נאסרה.

עם זאת, ההתנגדות הערבית לבית לאומי יהודי על חלק כלשהו מפלשתינה – אפילו במקומות שבהם היה רוב יהודי – הפכה לאלים יותר ויותר. יהודים חפים מפשע נרצחו ונאנסו באכזריות. בדרשותיו של המופתי הגדול של ירושלים, חאג' אמין אל-חוסייני, הוא קרא "אטבח אל-יהוד" (רצחו את היהודים), וכן "נשרב דם אל-יהוד" (נשתה את דם היהודים). הוא אמר לקהל מאמיניו ששליטה יהודית, אפילו בסנטימטר אחד של אדמה, נוגדת את החוק האסלאמי. הוא היה זה שדרש אפרטהייד אמתי בפלשתינה. פירוש הדבר היה, כמובן, שהסכמת שני הצדדים להגדרה עצמית היתה בלתי-אפשרית.

"ועדת פיל" חקרה ב-1937 את "הסיבות להתפרעויות" בפלשתינה, והגיעה למסקנה ש"צד אחד [הערבים הפלסטינים] העמיד עצמו – לא בפעם הראשונה – בצד הלא נכון על ידי נקיטה באלימות, בעוד שהצד השני שמר בסבלנות על החוק".⁶ הוועדה הבינה שיהיה זה בלתי-צודק לכפות על היהודים לקבל מעמד של מיעוט במדינה מוסלמית. ב-1937 חיו בתל-אביב 150,000 יהודים ובירושלים 76,000 יהודים. בחיפה חיו אז 100,000 תושבים, מחציתם יהודים. היהודים קיימו מערכת תרבותית ושלטונית מקיפה הכוללת עיתונים, בתי-ספר, אוניברסיטאות ומוסדות ממשי. ועדת פיל הציעה בית לאומי יהודי בשטחים שהיה בהם רוב יהודי ברור, וחלוקת הארץ לשני חלקים ללא רצף טריטוריאלי. היהודים קיבלו את הצעת ועדת פיל לפתרון שתי המדינות, אבל הערבים הפלסטינים דחו אותה מכול וכול. למרות הכרתה של ועדת פיל בכך ש"היהודים נכנסים לפלשתינה בזכות ולא בחסד", וכן ש"הגירה יהודית אינה רק מקובלת, אלא אף נדרשת על ידי הסכמים בינלאומיים",⁸ פרסמה בריטניה ב-1939 את "הספר הלבן" שהגביל את עליית היהודים לארץ-ישראל ל-75,000 למשך חמש שנים. באותן שנים נרצחו באירופה שישה מיליון יהודים.⁹

סיומה של מלחמת העולם השנייה הציב בפני העולם מערכת חדשה של בעיות. כשהתפרסמה תכנית החלוקה של האו"ם, חיו רבע מיליון פליטים יהודים במחנות-הסגר ובתנאים מחפירים, בארץ בה נרצחו הוריהם, ילדיהם ואחיהם. הם לא יכלו לשוב לפולין, כי הפולנים המשיכו לרצוח יהודים גם לאחר תבוסת הנאצים. אי-אפשר היה לצפות מהם שיישאו בגרמניה, שם אוכסנו זמנית במחנות-פליטים. בנוסף לכך החריפו בעיות היהודים בארצות-ערב. בכמה מהן הונהגה אפליה לפיה "בני החסות" (ד'מי) – קטגוריה שכללה יהודים ונוצרים – נחשבו לבעלי מעמד נחות הנתונים לתקנות מפלות.

ב-1947 ניסה האו"ם לפתור את הבעיה אחת ולתמיד, באמצעות הצעת חלוקה סופית של ארץ-ישראל. לפלסטינים הוצעה אותה ההצעה שהם דחו ב-1937 (פרט לנגב השומם). זאת, חרף העובדה שהפלסטינים וערבים רבים אחרים תמכו בנאצים, ולמרות אזהרתו של צ'רצ'יל שתמיכתם בנאצים פירושה "שאין שום מחויבות כלפי הערבים בהסדרים שלאחר המלחמה". האו"ם מצא, לעומת זאת, כי "תביעותיהם של הערבים והיהודים כאחד לארץ-ישראל הן בעלות תוקף ולא

ניתן ליישב את המחלוקת... עובדה היא שלשני עמים אלה שורשים היסטוריים בפלשתינה... רק על ידי חלוקה אפשר לתת ביטוי ממשי לשאיפות לאומיות סותרות אלו ולאפשר לשני העמים לתפוס את מקומם כלאומים נפרדים בקהילה הבינלאומית ובאומות המאוחדות". העצרת הכללית של האו"ם אימצה ב-27 בנובמבר 1947 את החלטה 181, שקראה להקמת "שתי מדינות עצמאיות, ערבית ויהודית, וממשל בינלאומי מיוחד לעיר ירושלים".¹⁰

הנהגת היישוב היהודי קיבלה את תכנית החלוקה, שהציעה מדינה ללא רצף טריטוריאלי בעלת רוב יהודי. משהסתיים המנדט הבריטי הצהירו היהודים על עצמאות והתחייבו "להבטיח את חופש הדת, המצפון, השפה, החינוך והתרבות... הבטחת המקומות הקדושים לכל הדתות... ונאמנות לעקרונות מגילת היסוד של האו"ם".¹¹ ממש באותו זמן יצאו מצרים, ירדן, סוריה, עיראק ולבנון, בסיוע ערב הסעודית, תימן ולוב, ותקפו את המדינה החדשה – כולל מרכזי אוכלוסייה אזרחית. ישראל ניצחה במלחמה והוכרה כמדינה על ידי מדינות רבות, ובכללן ארצות הברית וברית המועצות. במהלך המלחמה כבשה ישראל שטחים רבים יותר מאלה שהוקצו לה בתכנית החלוקה. חלק גדול משטחים אלה כלל אוכלוסייה יהודית בהיקף משמעותי, ותפיסתם היתה הכרחית להבטחת ביטחונה. המצרים והירדנים כבשו גם הם אדמות, אך רק במטרה להגדיל את שטחן ולשלוט בתושבים הפלסטינים. הירדנים כבשו את הגדה המערבית והמצרים כבשו את רצועת-עזה. אלה גם אלה שללו מן הפלסטינים את הזכות להגדרה עצמית בשטחים הללו. עם זאת, כיבושים אלה לא גררו גינוי מצד האו"ם ולא הביאו למחאות נרחבות מצד הפלסטינים. ישראל התקבלה כחברה באומות המאוחדות ב-11 במאי 1949.¹²

מעמדה של ישראל כמדינה הובטח בין היתר בהצהרת בלפור מ-1917, בהצהרות נוספות ברוח זו שנתנו מדינות אחרות, במנדט של חבר הלאומים מ-1922, בדוח ועדת פיל מ-1937, בהחלטת החלוקה של האו"ם ב-1947, בהכרזת העצמאות של ישראל, בהכרה בה על ידי מדינות רבות בעולם ובקבלתה כחברה באו"ם ב-1949. האם מישהו יכול להצביע על מדינה כלשהי שהקמתה מעוגנת באופן מעמיק וחד-משמעי יותר במשפט הבינלאומי?

3. ההאשמה כאילו ישראל היא מדינת "אפרטהייד"

אפרטהייד, שפירושו מערכת של דיכוי גזעני ומרושע, אין לו ולא כלום עם הסכסוך הישראלי-פלסטיני. השימוש במונח בהקשר זה אינו אלא הסתה ושיסוי. עם זאת נשמעת האשמה זו שוב ושוב על ידי דזמונד טוטו, ג'והן דוגרד, ג'ימי קרטר וקבוצות רדיקליות רבות המקיימות מדי שנה "סופשבוע של אפרטהייד ישראלי" בקמפוסים בארצות הברית.¹³ האשמה זו אינה מתפרשת כקריאה לשינוי במדיניות הישראלית; היא נועדה להכות בבסיס הלגיטימיות של מדינת ישראל. היא קושרת את המדינה היהודית ל"פשע נגד האנושות". היא מרמזת – כפי שטוענים רבים מתומכיה בגלוי – על כך שמדינת-ישראל אינה לגיטימית; שהיא גזענית וראויה להכחדה. ההשוואה עם מערכת האפרטהייד בדרום-אפריקה, אשר פורקה לחלוטין, מציגה עמדה לפיה על מדינת-ישראל להיעלם לחלוטין. היא מרמזת כי מן הראוי להפעיל נגד ישראל חרם אקדמי ומסעות-תעמולה לשלילתה – הכלים ששימשו נגד האפרטהייד בדרום-אפריקה.

לקיומו של אפרטהייד נדרשת גזענות ממוסדת. לדוגמה, "אמנת רומא", של בית הדין הפלילי הבינלאומי, מגדירה אפרטהייד כ"מעשים בלתי אנושיים... המבוצעים בהקשר של ממשל ממוסד של דיכוי ושליטה שיטתיים על קבוצה או קבוצות גזעיות, על ידי קבוצה גזעית אחרת; מעשים המבוצעים במטרה לקיים אותו ממשל". אלה המאשימים את ישראל בסוג כזה של גזענות, לוקים בחוסר-הבנה יסודי לגבי אופיה של המדינה. האוכלוסייה היהודית בישראל מורכבת מפסיפס של קבוצות גזעיות ואתניות רבות – ביניהן אירופאים, אפריקנים, אתיופים, גיאורגים, פרסים וקבוצות אחרות. הגזע, אפוא, אינו יכול לשמש בסיס לאפליה גזענית ממוסדת בישראל, כי אלה המפלים, כביכול, באים בעצמם מתרבויות שונות.

אנלוגיה זו חסרת בסיס גם אם נרחיב את מושג האפרטהייד לזירה הדתית. האוכלוסייה היהודית בישראל אינה אחידה מבחינת השמירה על מצוות הדת. יש המקיימים את הדת היהודית ויש שאינם עושים כן. ישראל – בניגוד לאומות הערביות השכנות לה – אינה מפעילה כפייה דתית ואין בה הפרדה או אפליה נגד מיעוטים שאינם יהודים. למעשה, ישראל מטפלת באורח-קבע באתרים קדושים למוסלמים ולנוצרים ומגנה עליהם כמו על אתרים יהודיים. ירדן, לעומת זאת, הרסה בתי-כנסת – כולל האתר היהודי העתיק שהיה שווה-בחיבתו לכיפת הסלע – וכן מוסדות יהודיים שונים, כאשר כבשה ב-1948 באורח בלתי-חוקי את הרובע היהודי בירושלים העתיקה.¹⁴



משמאל לימין: ד"ר מאה אטואן וד"ר דוד צנגן עם אמו של ילד ערבי הסובל מסוכרת, במחלקת אנדוקרינולוגיה ילדים בבית החולים "הדסה" בהר הצופים, בירושלים, ב-17 במאי 2007. בדרום-אפריקה של תקופת האפרטהייד היו בתי-חולים נפרדים ללבנים ולשחורים (צילום: אריאל ז'רוזלימסקי)

אפרטהייד פירושו חוקי-הפרדה מקיפים, צנזורה על אמצעי התקשורת, איסור על קיום מפלגות פוליטיות, עינוי ורצח של פעילי זכויות-אדם כלואים, אינדוקטרינציה של אידאולוגיה גזענית, שלילת הזכות לבחור והפעלת גזר-דין מוות על פשעים פוליטיים. בישראל, לעומת זאת, אזרחים נוצרים ומוסלמים (המונים יותר ממיליון בני-אדם) הם בעלי זכות בחירה ובחורים נציגים לכנסת – שאחידים מהם אפילו שוללים את זכות קיומה של מדינת-ישראל. אחד משופטי בית המשפט העליון הוא ערבי, ויש בה שרים ערבים בממשלה. ערבים-ישראלים רבים הם בעלי מעמד בכיר בעסקים, באוניברסיטאות ובחיי התרבות של המדינה. בישראל קיים חופש דעות מוחלט והוא נשמר באדיקות לגבי מוסלמים, נוצרים ויהודים כאחד. ישראל היא דמוקרטיה חיה ותוססת.

העובדה שישראל אינה "מדינת אפרטהייד" אין פירושה שלא קיימת בה אפליה "דה-פקטו" נגד אזרחים ערבים. מרבית הערבים אינם יכולים לשרת בצבא – אך ממילא רק מעטים מהם היו בוחרים להילחם נגד אחיהם הערבים, גם אילו היתה להם האפשרות לכך. בעבר לא יכלו ערבים לרכוש בתים באזורים יהודיים מסוימים, כפי שיהודים אינם יכולים לקנות בתים בכפרים ערביים. עם זאת פסק בית המשפט העליון של ישראל כי הממשלה אינה רשאית להקצות אדמה על בסיס של דת או מוצא אתני, והיא אינה רשאית למנוע מאזרחים ערבים לגור בכל מקום שיבחרו.¹⁵ יהיה זה אך הוגן לומר שישראל מתקדמת לקראת ביטול שאריות האפליה נגד ערבים, שנבעו במקורן בעיקר מסירוב הערבים להכיר במדינה היהודית. יהיה זה גם הוגן לומר שלמרות כמה שאריות של חוסר-שוויון, קיימת בישראל אפליה פחותה בהרבה מזו הקיימת בכל מדינה ערבית או מוסלמית במזרח התיכון.

ברם, מה שנכון לגבי ישראל עצמה – כולל יישובים ערביים בישראל – אינו נכון לגבי השטחים הכבושים. לפני שנים אחדות שמה ישראל קץ לכיבוש ברצועת-עזה, ודבר זה גרם להתקפות טילים נגד אזרחיה מצד חמאס. ישראל מקיימת את הכיבוש בגדה המערבית רק מפני שהפלסטינים סירבו לקבל הצעה נדיבה להקמת מדינה ערבית על 97% משטח הגדה המערבית, שבירתה בירושלים, ובנוסף לכך 35 מיליארד דולר פיצוי עבור הפליטים. אילו קיבלו הצעה זו, שהוגשה

להם על ידי הנשיא קלינטון וראש הממשלה אהוד ברק – או מאוחר יותר את ההצעה הנדיבה יותר של ראש הממשלה אהוד אולמרט¹⁶ – היתה קיימת היום מדינת פלסטין בגדה המערבית. לא היתה קיימת חומת הפרדה; לא היו כבישים המוגבלים לאזרחי-ישראל בלבד (יהודים, מוסלמים ונוצרים)¹⁷ ולא היו קיימים יישובים אזרחיים "לא-חוקיים". ישראלים רבים (כמו גם אחרים) התנגדו להתיישבות של אזרחים בגדה המערבית, והם ממשיכים להתנגד לה כיום; אך הכינוי "אפרטהייד" לכיבוש שנמשך בגלל התנגדות הפלסטינים לפתרון של שתי מדינות, הוא שימוש מטעה במילה זו.¹⁸ אלה מאתנו שלחמו בפועל נגד האפרטהייד, יבינו ללא ספק שאין כל אפשרות להשוות בין מה שהתרחש בדרום-אפריקה למה שמתרחש כיום בגדה המערבית.

4. הטענה שישראל והישות הפלסטינית חייבות להפוך למדינה אחת

מכיוון שפתרון של שתי מדינות לשני עמים דורש הכרה בזכות-קיומה של ישראל כדמוקרטיה יהודית, אלה המתנגדים לקיומה של ישראל מנסים למכור את הפתרון של "מדינה אחת" או של "מדינה דו-לאומית". התרעתי נגד מזימה זו עוד ב-1973, בדיון פומבי עם נועם חומסקי. הצעתו של חומסקי תאמה אז את הקו של אש"ף. הוא רצה לבטל את מדינת-ישראל ולהחליפה ב"מדינה דו-לאומית חילונית", בדומה למודל "האחוזה" הדו-לאומית ששררה אז בלבנון. חומסקי חזר והצביע על לבנון, בה נוצרים ומוסלמים "חיו זה לצד זה" וחלקו את השלטון בשלום ובהרמוניה. היה זה אך שנתיים לפני שלבנון התפרקה מבפנים במלחמת אזרחים שהפילה חללים רבים. חומסקי גם הצביע על יוגוסלביה לשעבר כמודל לפתרון של מדינה אחת.¹⁹ מאז התפרקה יוגוסלביה לחמש מדינות נפרדות.

אינני מאמין כיום בפתרון של מדינה אחת, בדיוק כפי שלא האמנתי בו בעבר: "מדוע שיקולים של הגדרה עצמית ושל שליטה קהילתית אינם תומכים בשתי מדינות נפרדות – יהודית וערבית? האין זה עדיף שבני-אדם בעלי רקע משותף ישלטו בחייהם העצמאיים, בתרבותם ובגורלם (אם הם בוחרים בכך), מאשר לצרף יחדיו, באורח שרירותי, בני-אדם שאינם מסוגלים לחיות יחדיו בשלום?"

תוצאות הפתרון של מדינה אחת ברורות לעין. שילוב בכוח של ישראל והשטחים הכבושים לישות פוליטית אחת הוא הדרך הבטוחה ביותר להרוס את אופיה החילוני והדמוקרטי של ישראל. סכסוך מיידי יתגלע על עליונות דמוגרפית. כל מוות יתקבל כניצחון על ידי הצד השני, וכל לידה תתקבל ככישלון. שיעור הילודה השונה יביא לכך שתוך כמה עשורים הפלסטינים יעלו במספרם על היהודים, והמדינה הדו-לאומית תהפוך לעוד מדינה מוסלמית – פלסטין המורחבת. כך תוכחד ישראל באופן מעשי מבחינה פוליטית, דיפלומטית ודמוגרפית, ללא צורך בסכסוך מזוין. הפתרון של מדינה אחת הוא אפוא ניסיון להשיג בדרכים חוקיות ודמוגרפיות את מה שהחמאס מנסה להשיג בטרור: השמדתה של מדינת-ישראל. התוצאה המעשית של מצב כזה תהיה הפקרתם של מיליוני יהודים, שיהיו מבודדים גאוגרפית, חסרי עוצמה פוליטית וחסרי הגנה פיזית. פתרון המדינה האחת הוא אפוא שלילת פתרון מכול וכול.

רוב ערבי יהווה איום מתמיד על המיעוט היהודי. החיים היהודיים בקרב אומות ערביות, כמו גם במנדט הבריטי בפלשתינה, אופיינו בחוקים מפלים נגד "בני החסות" (יהודים ונוצרים) וכן בגירושים ובפוגרומים.²⁰ בהתחשב בקרבה הרבה ובהיסטוריה של עוינות בין יהודים ישראלים לבין פלסטינים, סביר להניח שמצבם של היהודים ב"פלסטין המורחבת" יהיה גרוע אף יותר מאשר במדינות ערביות אחרות. בני מוריס מגדיר זאת "חשבונות ישנים" שייושבו.²¹ גם הפער הכלכלי העמוק בין היהודים לפלסטינים לא יעודד "דו-קיום בשלום".²² היתה לי אפוא סיבה טובה להשוות את פתרון המדינה האחת במזרח התיכון לפתרון "המדינה האחת של אירופה" של היטלר; אלא שהפעם היהודים יהיו מרוכזים גאוגרפית ויהיה קל יותר לזהותם ולאתרם.

500,000 הינדים ומוסלמים נהרגו בתהליך חלוקתה של תת-היבשת ההודית. איש אינו מציע ששתי ישויות אתניות אלו יאוחדו כיום למדינה דו-לאומית כדי לפתוך את הסכסוך בקשמיר. באותה מידה הישראלים והפלסטינים מופרדים כבר ברובם מבחינה גאוגרפית. יהיה זה מגוחך להציע ששני הצדדים יוותרו על שאיפותיהם הנפרדות להגדרה עצמית וישמשו שדה-ניסויים לפנטזיות רב-תרבותיות מועדות לכישלון.

לא היהודים הישראלים ולא הפלסטינים יהיו מעוניינים להיבלע בפלסטיין המורחבת. מדינה דו-לאומית לא רק תסכן את האוכלוסייה היהודית, היא גם תעקור משורש את המדינה היחידה שמציעה לאזרחיה המוסלמים חירויות אזרחיות וזכויות פוליטיות נרחבות יותר מכל מדינה אחרת במזרח התיכון. הערבים הישראלים חיים במצב טוב בהרבה – מבחינת תוחלת חיים, שירותי בריאות, זכויות משפטיות ואפילו חופש דת – מאשר ערבים אחרים במזרח התיכון.

ישראל היא מדינת הלאום של היהודים, ולא מדינה יהודית במובן שהוותיקן הוא מדינה קתולית, או שערב הסעודית היא מדינה מוסלמית. ישראל היא מדינה חילונית המורכבת רובה מיהודים, והיא מקום מפלט ליהודים מכל קצות העולם. אם עם כלשהו זכאי למדינה משלו, הרי זה העם היהודי. ישראל אינה – ואסור לה להיות – תאוקרטיה, או מדינה שבה אין חופש דת.

בעולם בו קיים מספר רב של מדינות מוסלמיות, חייב להיות מקום למדינה יהודית אחת. פתרון המדינה האחת הוא חסר תוחלת, אך חשוב גם שיוסר לאלתר מעל שולחן הדיונים. תמיכה בפתרון כזה היא במקרה הטוב מזימה טקטית ובמקרה הרע היא ניסיון מכוון לטרפד כל סיכוי ממשי לשלום. היא תעמיד מחסום בלתי אפשרי בפני השלום היחיד שיש לו סיכוי ריאלי להצליח: הפתרון של שתי מדינות לשני עמים.

- 1 Martin Gilbert, *The Routledge Atlas of the Arab-Israeli Conflict*, 7th ed. (London: Routledge Taylor Francis Group, 2002), 1.
- 2 James Finn to Earl of Calendon, January 1, 1858.
- 3 Buber to Gandhi, quoted in Arthur Hertzberg, *The Zionist Idea* (Philadelphia: Jewish Publication Society, 1997), 464.
- 4 צוטט אצל: Benny Morris, *Righteous Victims* (New York: Vintage Books, 2001), 75.
- 5 League of Nations, Palestine Mandate, July 24, 1922. http://avalon.law.yale.edu/20th_century/palmanda.asp#art1.
- 6 *Palestine Royal Commission Report (Pell Report)* (London: His majesty's Stationery Office, 1937), 2.
- 7 שם, 61.
- 8 שם, 147.
- 9 המנהיגות הפלסטינית לא היתה חפה מפשעי השואה. המופתי הגדול, שאדוארד סעיד ציין ש"ייצג את ההסכמה הכללית הלאומית הערבית-פלסטינית", כרת ברית עם הנאצים ובילה את שנות המלחמה עם היטלר בברלין. הנאצים והפשיסטים האיטלקים תמכו באלימות נגד היהודים בפלשתינה ושלחו למופתי מיליוני דולרים. אל-חוסייני תכנן ככל הנראה את שובו לפלשתינה כאשר הגרמנים ינצחו, כדי להקים מחנה-השמדה דוגמת אושוויץ ליד שכם. לפרטי הקשר בין הנאצים למנהיגות הפלסטינית, ראו: Alan Dershowitz, *The Case for Israel* (Hoboken, NJ: Wiley, 2003), 54-57; Alan Dershowitz, introduction to David G Dalin and John F. Rothman, *Icon of Evil: Hitler's Mufti and the Rise of Radical Islam* (New Brunswick, NJ: Transaction 2009), ix-xviii.
- 10 UN General Assembly, Resolution 181, "Future Government of Palestine," November 29, 1947, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NRO/038/88/IMG/NRO03888.pdf?OpenElement>.
- 11 הכרזה על הקמת מדינת-ישראל (מגילת העצמאות), 14 במאי 1948.
- 12 Thomas J. Hamilton, "Israel Wins a Seat in U.N. by 37-12 Vote," *New York Times*, May 12, 1949.
- 13 Desmond Tutu, "An International Campaign: Build Moral Pressure to End Occupation," *International Herald Tribune*, June 14, 2002 – www.ihrt.com/articles/2002/06/14/edtutu_ed3_.php; Desmond Tutu, "Apartheid in the Holy Land," *Guardian*, April 29, 2002 – www.guardian.co.uk/world/2002/apr/29/comment; John Dugard, "Apartheid: Israelis Adopt What South Africa Dropped," *Atlanta Journal-Constitution*, November 29, 2006; Jimmy Carter, *Palestine: Peace Not Apartheid* (New York: Simon and Schuster, 2006).
- 14 Sam Pope Brewer, "11-Day Fight Over; 350 Israeli Combatants Are Captured – Hurva Synagogue Razed," *New York Times*, May 29, 1948.
- 15 קעדאן נ' מנהל מקרקעי ישראל, בג"ץ 8,6698/95, 8 במארס 2000.
- 16 Alan Dershowitz, "Whose Fault is the Ongoing Occupation of the West Bank?," *Jerusalem Post*, December 5, 2010, <http://www.jpost.com/Home/Article.aspx?id=198096>.
- 17 למרות טיעונים נוגדים, חוזרים ונשנים, אין כל כביש "ליהודים בלבד" בשטחים הכבושים או בישראל – כפי שאין כבישים "למוסלמים בלבד" בערב הסעודית.
- 18 ראו: Carter, *Palestine*.
- 19 מאנגלית: "אתה מעלה על הדעת מיד את יוגוסלביה, שם בעקבות מהפכה חברתית מוצלחת, הקשרים האתניים הישנים (סרבים, קרואטים וכדומה), שליבו סכסוכים, מראים נטייה להיותם פחות 'אי-רציונליים' ופחות מחייבים, כאשר אנשים רבים מוכנים לראות עצמם פשוט כיחידים הפועלים בהקשר יוגוסלבי רחב" – Noam Chomsky, *Middle East Illusions* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2003), 62; George Zaninovich, *Development of Socialist Yugoslavia* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1968), 105.
- 20 Dershowitz, *Case for Israel*, 42-43 (המתאר את הטבח בחברון ב-1929), ועמ' 88-89 (המתאר בפירוט את היחס ליהודים בארצות-ערב לאחר ההכרזה על עצמאות ישראל, שהביא ליצירת 850,000 פליטים יהודים); Michael Oren, *Six Days of War: June 1967 and the Making of the Modern Middle East* (Oxford, UK: Oxford University Press, 2002), 3-4 (המתאר את הפוגרום של 1939 נגד יהודים בפלשתינה, בגדד, קהיר, תוניס וקזבלנקה), ועמ' 306-307 (המתעד את הפוגרומים והגירושים של יהודים בארצות-ערב בעקבות מלחמת ששת הימים).
- 21 Benny Morris, "Politics by Other Means," *New Republic*, March 22, 2004.
- 22 שם.

סרגל אירועים מרכזיים בתולדות ישראל

תקופת התנ"ך	
1600 לפנה"ס	אברהם, יצחק ויעקב – אבות העם היהודי ונושאי האמונה באל אחד – מתיישבים בארץ-ישראל. שבטי ישראל יורדים למצרים עקב רעב כבד בארץ
1200 לפנה"ס	יציאת מצרים, מעמד הר סיני
1200-1100 לפנה"ס	שבטי ישראל מתיישבים בארץ-ישראל
1020 לפנה"ס	מלכות ישראל נוסדת; שאול – המלך הראשון
1000 לפנה"ס	ירושלים הופכת לבירת ממלכת ישראל תחת המלך דוד
960 לפנה"ס	בית המקדש הראשון, המרכז הלאומי והרוחני של העם ישראל, נבנה בירושלים ע"י המלך שלמה
720-722 לפנה"ס	מלכות ישראל, היושבת בצפון ארץ-ישראל, נכבשת ע"י אשור; גלות עשרת השבטים
586 לפנה"ס	מלכות יהודה נכבשת ע"י בבל; ירושלים ובית המקדש נחרבים; היהודים נשלחים לגלות בבל
תקופת בית שני	
538-515 לפנה"ס	שיבת ציון, בעקבות הצהרת כורש – המוני יהודים חוזרים מבבל; בית המקדש נבנה מחדש
332	ארץ-ישראל נכבשת ע"י אלכסנדר הגדול; שלטון הלניסטי
166-160 לפנה"ס	מרד החשמונאים כנגד האימפריה היוונית עקב ההגבלות על הפולחן היהודי
129-63 לפנה"ס	עצמאות מדינית יהודית תחת ממלכת החשמונאים
תקופת השלטון הרומאי	
63 לפנה"ס עד 4 לספירה	המלך הורדוס, מלך וסל רומאי שולט בארץ-ישראל; בית המקדש מורחב והופך למתחם מרהיב
66	היהודים מורדים כנגד הרומאים
70	חורבן ירושלים ובית המקדש השני
73	הקרב של הרומאים לכיבוש מצדה
135-132	מרד בר-כוכבא כנגד הרומאים
136	הרומאים מחליפים את שמה של יהודה לסוריה-פלשתינה ואת שמה של ירושלים לאיליה קפיטולינה. נאסר על היהודים להתיישב בארץ-ישראל
שלטונות זרים מתחלפים	
614	הפלישה הפרסית
638	הכיבוש הערבי
638	שחרור ירושלים ע"י כוח משותף של הפרסים והיהודים
638	כיבוש ירושלים ע"י הח'ליף השני עומר בן אל ח'טאב
	חידוש היישוב היהודי בירושלים
691	מסגד כיפת הסלע נבנה על הר הבית, ע"י הח'ליף עבד אל-מלכ, על מיקומם המשוער של בתי המקדש הראשון והשני
1099-1291	שלטון הצלבנים
1291-1516	שלטון הממלוכים
1517	השלטון העות'מאני

העת החדשה	
1863	הרוב היחסי היהודי בירושלים מתחדש
1903-1882	העלייה הראשונה
1897	הקונגרס הציוני הראשון בבאזל בהנהגתו של בנימין זאב הרצל
1901	ייסוד הקרן הקיימת לישראל – ארגון לרכישת קרקעות להתיישבות יהודית בארץ-ישראל
1914-1904	העלייה השנייה – בעיקר יהודים ממזרח אירופה ומתימן
1909	ייסוד הקיבוץ הראשון – קיבוץ דגניה לחוף הכנרת
16 במאי 1916	הסכם סייקס-פיקו בין צרפת לבריטניה, הקובע את אזורי השליטה של שתי המעצמות באימפריה העות'מאנית במזרח התיכון לאחר מלחמת העולם הראשונה
2 בנובמבר 1917	הצהרת בלפור – מסמך שנחתם ע"י שר החוץ הבריטי הלורד ארתור ג'יימס בלפור, התומך בהקמת בית לאומי לעם היהודי בארץ-ישראל
3 בינואר 1919	הסכם פייסל-ויצמן בין חיים ויצמן לבין האמיר פייסל – הסכם אשר קבע את היחסים בין הערבים במדינה הערבית לכשתקום לבין ארץ-ישראל היהודית
25 באפריל 1920	הסכם סן רמו – שהעניק לבריטניה את השליטה על ארץ-ישראל לאחר מפלתה של האימפריה העות'מאנית, ואשרר את הקמת הבית הלאומי לעם היהודי בארץ-ישראל תחת אחריותה של המעצמה הבריטית
7-1 במאי 1921	מהומות הערבים ביפו, בפתח תקוה, ברחובות, בחדרה ועוד. 43 איש נהרגו. המהומות פרצו בעקבות התעוררות הלאומיות הערבית והדרישה לבטל את הצהרת בלפור
24 ביולי 1922	הוצאת עבר הירדן מהבית הלאומי היהודי והפיכתו לאמירות עבר הירדן (לעתיד ממלכת ירדן) – במסגרת פרוסום הספר הלבן הראשון
	כינון המנדט הבריטי על ארץ-ישראל
23 באוגוסט 1929	פרעות (תרפ"ט) בחברון, בירושלים ובצפת. ערבים תוקפים אוכלוסייה יהודית. 133 יהודים נרצחו
7 ביולי 1937	ועדת פיל – החלטת החלוקה מתקבלת ע"י הממשל הבריטי, בן-גוריון והמוסדות הציוניים ונדחית על ידי הערבים
1948-1934	עלייה ב' – עלייה בלתי לגאלית לישראל – 'ההעפלה' – העלאת ניצולי השואה לארץ
אפריל 1936 עד 1939	מהומות המרד הערבי ודיכויים ע"י הבריטים
1939	פרוסום הספר הלבן השלישי ע"י מלקולם מקדונלד, המגביל הגירת יהודים לארץ-ישראל
22 במרץ 1945	הקמת הליגה הערבית וקביעת מרכזה בקהיר
29 בנובמבר 1947 (כ"ט בנובמבר)	אישור תכנית החלוקה ע"י העצרת הכללית של האו"ם – החלטה 181
הקמת מדינת ישראל	
29 בנובמבר 1947 עד 20 ביולי 1949	מלחמת העצמאות; מ-15 במאי עד 11 ביוני – פלישת צבאות ערב הסדירים לארץ-ישראל. 6,000 יהודים נהרגו במהלך המלחמה
14 במאי 1948	הכרזת המדינה על ידי דוד בן-גוריון, יושב ראש הנהלת הסוכנות היהודית, בפני מועצת המדינה הזמנית
24 בפברואר 1949 עד 20 ביולי 1949	הסכמי שביתת הנשק (הסכמי רודוס): 24 בפברואר – מצרים, 23 במרס – לבנון, 3 באפריל – ירדן, 20 ביולי – סוריה
1948 (עד 1967)	ירושלים מחולקת בין ישראל וירדן על פי קווי שביתת הנשק; ירדן מחזיקה במזרח העיר וישראל במערב ובדרום העיר. ליהודים נחסמת הגישה לעיר העתיקה ולמקומות הקדושים בניגוד להסכם שביתת הנשק

1949	עלייה המונית לישראל מארצות ערב, מצפון אפריקה ויהודים עקורים מאירופה. האוכלוסייה היהודית מוכפלת, מ-650,000 ל-1,300,000
5 בדצמבר 1949	ירושלים מוכרזת בירת ישראל ע"י דוד בן-גוריון
11 במאי 1949	ישראל מתקבלת כחברה מס' 59 באו"ם
1951	החלטת מועצת הביטחון המגנה את חסימת תעלת סואץ ע"י מצרים
1956	חסימת מצרי טיראן ע"י מצרים והצבת תותחי חוף בראס נצראני. אחת הסיבות העיקריות (CASUS BELLI) לפריצת מבצע קדש על ידי צרפת, בריטניה וישראל
29 באוקטובר 1956 עד 5 בנובמבר 1956	מערכת סיני (מבצע קדש) – כיבוש חצי האי סיני
1 בנובמבר 1956	הקמת כוח החירום של האו"ם – UNEF
2 ביוני 1964	ייסוד אש"ף – הארגון לשחרור פלסטין – שמטרותיו: ייצוג העם הפלסטיני ומאבק מזוין לחיסולה של מדינת ישראל
5 ביוני 1967 עד 10 ביוני 1967	מלחמת ששת הימים בין ישראל למדינות ערב: מצרים, ירדן, סוריה, לבנון ועיראק
29 באוגוסט עד 1 בספטמבר 1967	ועידת הליגה הערבית בחרטום, בה הוחלט לא לשלום עם ישראל, לא להכרה בישראל, לא לעריכת משא-ומתן עם ישראל
22 בנובמבר 1967	החלטת מועצת הביטחון של האו"ם 242 – החלטה קוראת לשלום צודק ובר-קיימא במזרח התיכון, וכן כי ישראל צריכה לסגת משטחים שכבשה במלחמת ששת הימים, מציאת פתרון לבעיית הפליטים והבטחת חופש השיט בנתיבים בינלאומיים
8 במרץ 1969 עד 9 באוגוסט 1970	מלחמת ההתשה – הפגזות חוזרות ונשנות של הצבא המצרי כנגד כוחות צה"ל המוצבים לאורך תעלת סואץ
5-6 בספטמבר 1972	טבח 11 הספורטאים באולימפיאדת מינכן על ידי מחבלים פלסטינים מארגון "ספטמבר השחור"
24-6 באוקטובר 1973	מלחמת יום הכיפורים בין סוריה ומצרים לישראל. 2,222 הרוגים ישראלים
22 באוקטובר 1973	החלטת מועצת הביטחון של האו"ם 338 – קריאה להפסקת אש במלחמת יום הכיפורים ותחילת משא-ומתן ויישום החלטה 242
10 בנובמבר 1975	החלטת עצרת האו"ם 3379, המשווה את הציונות לגזענות
9 בנובמבר 1977	ביקור סאדאת בישראל
17 בספטמבר 1978	הסכם קמפ-דיוויד
26 במרץ 1979	חתימת חוזה השלום בין ישראל למצרים
1 באפריל 1982	השלמת פינוי חצי האי סיני בעקבות הסכם השלום עם מצרים
3 ביוני 1982	ניסיון התנקשות בשגריר ישראל בבריטניה שלמה ארגוב
6 ביוני 1982	מלחמת לבנון הראשונה (מבצע שלום הגליל)
1982	ישראל מגרשת את אש"ף מדרום לבנון לתוניסיה
1985	נסיגת צה"ל מלבנון
9 בדצמבר 1987	האינתיפאדה הראשונה פורצת
נובמבר 1988	יאסר ערפאת מכריז על עצמאות פלסטינית
16 בדצמבר 1991	החלטת עצרת האו"ם לביטול החלטה 3379 (המשווה ציונות לגזענות)
17 בינואר 1991	מלחמת המפרץ הראשונה

ועידת מדריד	30 באוקטובר 1991
הצהרת העקרונות ישראל-אש"ף (אוסלו א') וחילופי מכתבי הכרה בין אש"ף לישראל	13 בספטמבר 1993
ההסכם בדבר רצועת עזה ואזור יריחו (הסכם קהיר)	4 במאי 1994
חתימת חוזה השלום בין ישראל לירדן	26 באוקטובר 1994
הסכם ביניים ישראל-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת-עזה (אוסלו ב')	28 בספטמבר 1995
פרוטוקול בין ישראל לבין אש"ף למימוש הסכם הביניים בחברון (פרוטוקול חברון)	15 בינואר 1997
פרוטוקול וואי - בין ישראל לאש"ף - פירוט הצעדים למימוש הסכמי אוסלו	23 באוקטובר 1998
ועידת קמפ-דייוויד 2 ע"י הנשיא קלינטון בהשתתפות ברק וערפאת. הסתיימה ללא תוצאות	יולי 2000
פרוץ האינתיפאדה השנייה	28 בספטמבר 2000
מתקפת הטרור בארה"ב	11 בספטמבר 2001
פיגוע התאבדות במלון פארק בנתניה - "טבח ליל הסדר", 30 ישראלים נרצחו. אחת הסיבות העיקריות למבצע "חומת מגן"	27 במרץ 2002
מבצע "חומת מגן" בשטחי יהודה ושומרון - במטרה לפגוע בתשתית הטרור	29 במרץ עד 10 במאי 2002
תחילת הקמת גדר ההפרדה עם הגדה המערבית למניעת מעבר טרוריסטים	אפריל 2002
הקמת הרביעייה לענייני המזרח התיכון (הקוורטט) - האיחוד האירופי (EU), ארה"ב, האו"ם ורוסיה	2 במאי 2002
ועידת עקבה - אריאל שרון, ג'ורג' בוש ומחמוד עבאס (אבו-מאזן) נפגשים על מנת להביא לסופה של האינתיפאדה	4 ביוני 2003
"מפת הדרכים" של ארצות הברית והרביעייה הבינלאומית	24 ביוני 2002
ההתנתקות מעזה ומצפון השומרון - ביוזמתו והובלתו של ראש הממשלה אריאל שרון	15 באוגוסט 2005
מלחמת לבנון השנייה - בעקבות חטיפת 3 חיילי צה"ל. פגיעה בתשתיות הטרור של חזבאללה. החלטות מועצת הביטחון 1701 ו-1703 והתפרסות כוח האו"ם בדרום לבנון	12 ביולי עד 14 באוגוסט 2006
ועידת אנאפוליס - בהשתתפות ארה"ב, חברי הרביעייה ומדינות ערב, במטרה להניע מחדש את תהליך המשא-ומתן	27-28 בנובמבר 2007
הצהרת הרביעייה בשארם א-שיח'	8 בנובמבר 2008
החלטה 1850 של מועצת הביטחון של האו"ם, הקובעת את תנאי הרביעייה כבסיס לגיטימיות של הרשות הפלסטינית ולסיוע של הקהילה הבינלאומית לה	16 בדצמבר 2008
מבצע "עופרת יצוקה" בעזה בתגובה לירי אלפי טילים מרצועת-עזה אל עבר יישובים ישראלים	27 בדצמבר 2008 עד 18 בינואר 2009
החלטת מועצת הביטחון 1860 - הקוראת להפסקת אש מיידית וליציאת כוחות ישראל מעזה	8 בינואר 2009
מזכר הבנה בין ישראל לארצות הברית בדבר מניעת אספקה של אמצעי לחימה לארגוני טרור	16 בינואר 2009
הקפאת הבנייה ביהודה ושומרון לתקופה של 10 חודשים	26 בנובמבר 2009
הזמנת ישראל והפלסטינים למשא-ומתן ישיר על ידי מזכירת המדינה של ארצות הברית, קלינטון	20 באוגוסט 2010
הסכם פיוס בין הארגונים פת"ח-חמאס בקהיר	4 במאי 2011
הגשת בקשה על ידי הרשות הפלסטינית למזכ"ל האומות המאוחדות להכיר בפלסטין כמדינה חברה באו"ם	23 בספטמבר 2011
הודעת מועצת הביטחון בדבר אי-קבלת הבקשה הפלסטינית להכיר בפלסטין כמדינה חברה באו"ם	10 באוקטובר 2011

הצהרת בלפור

משרד החוץ, 2 בנובמבר 1917

לורד רוטשילד היקר,

לעונג לי להעביר לידיך להלן, בשמה של ממשלת הוד מלכותו, את הצהרת ההזדהות עם השאיפות היהודיות הציוניות כפי שהוגשה לקבינט ואושרה על ידו:

"ממשלת הוד מלכותו רואה בעין יפה הקמת בית לאומי לעם היהודי בארץ-ישראל, ותשתדל במיטב מאמציה להקל על השגת מטרה זו, בתנאי ברור שלא ייעשה שום דבר העלול לפגוע בזכויות האזרחיות והדתיות של עדות לא-יהודיות בארץ ישראל או בזכויות ובמעמד המדיני של יהודים בכל ארץ אחרת".

אודה לך אם תביא את ההצהרה לידיעת ההסתדרות הציונית.

בכבוד רב,

ארתור ג'יימס בלפור

החלטת ועידת סן רמו¹

(תרגום לא רשמי)

25 באפריל 1920

סוכם

1. לקבל את סעיפי המנדט לעיל ביחס לפלשתינה-א"י, מתוך ההבנה שלתוך המסמך process-verbal נכללה התחייבות של מעצמת המנדט שלא יהיה ויתור על זכויות שנהנו מהן עד כה הקהילות הלא-יהודיות בפלשתינה...

2. שהוראות סעיפי המנדט צריכות להיות כדלהלן:

בהתאם לפסקה הרביעית של סעיף 22, חלק I לברית חבר הלאומים, מסכימים הצדדים כי סוריה ועיראק יוכרו זמנית כמדינות עצמאיות, ובלבד שיקבלו סיוע וייעוץ לניהול בהלכות השלטון מאת בעל המנדט, עד אשר יוכלו לעמוד ברשות עצמן. גבולות המדינות האמורות ובחירת המנדט בהן ייקבעו על ידי מעצמות הברית הראשיות.

הצדדים מסכימים להפקיד את ניהול פלשתינה, תוך יישום הוראות סעיף 22 ובמסגרת אותם גבולות שייקבעו על ידי מעצמות הברית הראשיות, בידי בעל מנדט שייבחר על ידי המעצמות האמורות. בעל המנדט יהיה אחראי להגשים את הצהרתה של ממשלת בריטניה שניתנה במקור ביום 8 בנובמבר, 1917, ושאומצה על ידי מעצמות הברית האחרות, התומכת בכינונו של בית לאומי לעם היהודי בפלשתינה, תוך שמוכן וברור כי לא ייעשה כל דבר שעלול לפגוע בזכויות האזרחיות והדתיות של הקהילות הלא-יהודיות הקיימות בפלשתינה, או בזכויות ובמעמד הפוליטי מהם נהנים יהודים בכל מדינה אחרת.

בעל המנדט מתחייב למנות תוך פרק זמן קצר ועדה מיוחדת שתלמד כל נושא או שאלות שעניינם העדות הדתיות השונות והתקנות. הרכב הוועדה ישקף את האינטרסים הדתיים שעומדים על הפרק. ראש הוועדה ימונה על ידי מועצת חבר הלאומים.

תנאי המנדט הנוגעים לשטחים המוזכרים לעיל ינוסחו על ידי מעצמות הברית הראשיות ויוגשו למועצת חבר הלאומים לצורך אישורה.

טורקיה מתחייבת בזאת, בהתאם לתנאים של סעיף [132 של אמנת סבר] לקבל כל החלטה שתקבע בהקשר זה.

לעניין ההחלטה דלעיל מציינת המועצה העליונה את הסתייגותה של המשלחת האיטלקית: איטליה, כמעצמה בעלת אינטרסים כלכליים גדולים ובלעדיים בים התיכון ובאסיה הקטנה, שומרת לעצמה את מתן הסכמתה להחלטה זו עד ליישובם של האינטרסים האיטלקיים בטורקיה ובאסיה.

1 לאחר מלחמת העולם הראשונה, במהלך ועידת סן רמו באיטליה, אומץ הסכם זה בין בעלות הברית, ובהן בריטניה, צרפת, איטליה ויפן, ביום ה-25 באפריל, 1920. החלטת סן רמו, ששילבה את הצהרת בלפור משנת 1917 עם סעיף 22 של אמנת חבר הלאומים, מהווה את הבסיס למנדט על פלשתינה. החלטה זו שינתה לחלוטין את הצהרת בלפור, שהיתה בעבר רק הצהרת מדיניות בריטית, והפכה אותה להסכם בינלאומי מחייב. כתוצאה מכך, הוטלה על בריטניה האחריות, מתוקף מה שהפך למנדט בינלאומי, לכוון "בית לאומי לעם היהודי בפלשתינה-א"י".

המנדט על פלשתינה

חבר הלאומים - המנדט על פלשתינה (ארץ-ישראל)

יחד עם

תזכיר של המזכיר הכללי

בהקשר לבקשה

לשטח הידוע כעבר הירדן,

תחת התנאים המפורטים בסעיף 25

הוצג לפרלמנט בפקודת הוד-מלכותו, דצמבר, 1922

לונדון:

הוצא לאור על ידי משרד הוד-מלכותו

מועצת חבר-הלאומים:

הואיל ומעצמות הברית העיקריות הסכימו, לצורך מתן תוקף לדרישות כמפורט בסעיף 22 של אמנת חבר הלאומים, למסור לידי המנדטורי (נאמן) שייבחר על ידי המעצמות הנ"ל, את ניהול שטח פלשתינה אשר הייתה שייכת לפנים לאימפריה הטורקית, בגבולות שיקבעו על ידן;

הואיל ומעצמות הברית העיקריות הסכימו ביניהן, שהממשל המנדטורי יהיה אחראי על ביצוע ההכרזה שניתנה במקור בשני לנובמבר 1917 על ידי ממשלת הוד-מעלתו הבריטי, ואשררה על ידי יתר מעצמות הברית, לצורך הקמת בית לאומי לעם היהודי בפלשתינה, בתנאי מפורש שלא ייעשה דבר אשר יפגע בזכויותיהן האזרחיות והדתיות של הקהילות הלא יהודיות בפלשתינה, או בזכויות ובמעמד הפוליטי לו זוכים היהודים בכל ארץ אחרת; **הואיל** וניתנה בזאת הכרה לקשר ההיסטורי של העם היהודי עם פלשתינה, ובזכותו לכינון מחדש של ביתו הלאומי בארץ זו;

הואיל ומעצמות הברית העיקריות בחרו בהוד-מלכותו הבריטי למנדטורי על פלשתינה;

הואיל והמנדט הנוגע לפלשתינה נוסח בתנאים הבאים והוגש למועצת חבר הלאומים;

הואיל והוד-מלכותו הבריטי קיבל עליו את המנדט על פלשתינה והתחייב להוציא לפועל בשם חבר הלאומים בתנאים הבאים;

הואיל והאמור לעיל בסעיף 22 (פסקה 8), נקבע כי מידת הסמכות, שליטה או המנהל האמור להתבצע על ידי המנדטורי, ואשר לא הוסכמו מראש על ידי חבר הלאומים, יוגדרו מפורשות על ידי מועצת חבר הלאומים; מאשרים מנדט זה, מגדירים את תנאיו כדלהלן:

סעיף 1 למנדטורי יהיה ייפוי-כוח מלא לחקיקה וניהול, הכול במסגרת מגבלות תנאי מנדט זה.

סעיף 2 המנדטורי יהיה אחראי ליצור בארץ תנאים פוליטיים, מנהליים וכלכליים, אשר יבטיחו את הקמת הבית הלאומי היהודי, כמפורט במבוא, ואת פיתוחם של מוסדות עצמאיים, וכן את שמירת הזכויות האזרחיות והדתיות של כל תושבי פלשתינה, ללא הבדל גזע ודת.

סעיף 3 המנדטורי, ככל שהתנאים יאפשרו, יעודד אוטונומיה מקומית.

סעיף 4 סוכנות-יהודית נאותה תוכר כמוסד ציבורי שמטרתו לייעץ ולשתף פעולה עם מנהלת פלשתינה בעניינים כלכליים, חברתיים ואחרים, הנוגעים להקמת הבית הלאומי היהודי ואת ענייני האוכלוסייה היהודית בפלשתינה, וזאת בפקוח תמידי של הממשל וכן לסייע ולקחת חלק בהתפתחות הארץ. הארגון הציוני, כל עוד מוסדותיו וחוקתו נחשבים הולמים בעיני המנדטורי, יוכר כסוכנות. היא תנקוט בצעדים בהתייעצות עם ממשלת הוד-מלכותו הבריטי, כדי להבטיח את השתתפותם של כל היהודים החפצים לסייע בהקמתו של הבית הלאומי היהודי.

סעיף 5 המנדטורי יהיה אחראי לוודא שלא יינתן, אם ברכישה או בחכירה, שטח משטחי פלשתינה, ומכל מקום לא יושם תחת שליטת ממשלה של מעצמה זרה כל שהיא.

סעיף 6 הממשל בפלשתינה, בעודו מבטיח כי הזכויות והעמדות של יתר חלקי האוכלוסייה אינם נפגעים, יסייע בתנאים נאותים לקידומה של ההגירה היהודית, וכן יעודד בשיתוף-פעולה עם הסוכנות היהודית כמוזכר בסעיף 4, התנחלות צפופה של יהודים על הקרקע, כולל אדמות מדינה וקרקעות בור שאינן דרושות לצורכי הצבור.

סעיף 7 הממשל בפלשתינה יהיה אחראי על חקיקת חוק התאזרחות. ייכללו בחוק זה תנאים המנוסחים בכוונה להקל על רכישת האזרחות הפלשתינאית על ידי היהודים המתיישבים ישיבת קבע בפלשתינה.

סעיף 8 הזכויות והחסינויות של זרים, לרבות התנאים של שיפוט הקונסולים והגנתם, כפי שלפנים נהנו על ידי כניעה או שימוש בקיסרות העות'מאנית, לא יהיו תקפים בפלשתינה. כל עוד המעצמות, שנתיניהן נהנו מהזכויות והחסינויות הנ"ל בראשון לאוגוסט 1914, ויתרו קודם לכן על הזכות לחדשן, או שכל עוד לא תסכמנה לבטלן לפרק זמן מסוים, תתחדשנה זכויות וחסינויות אלה מיד בתום תוקף המנדט, בשלמותם או בשינויים – הכול כמוסכם בין המעצמות הנוגעות בדבר.

סעיף 9 המנדטורי יהיה אחראי על כך שהמערכת השיפוטית המוקמת בפלשתינה תערוב לביטחון זכויות מוחלט במידה שווה הן לילידים והן לזרים. יוכבדו הזכויות האישיות של בני העמים השונים, עדותיהם, וענייניהם הדתיים יהיו מובטחים. במיוחד, השליטה והמנהל על ההקדש המוסלמי שימומשו בהתאם לחוקי הדת וזיקת המייסדים.

סעיף 10 עד שייעשו הסכמים מיוחדים בנוגע להסגרות הקשורות לפלשתינה, חלים הסכמי ההסגרה הקיימים בין המנדטורי ויתר המעצמות הזרות גם על פלשתינה.

סעיף 11 ממשל פלשתינה יאחז בכל האמצעים הדרושים על מנת לשמור על האינטרסים של הציבור בכל הנוגע להתפתחות הארץ, ויהיה לו סמכות מלאה, בגבולות ההתחייבויות הבינלאומיות שהמנדטורי קיבל על עצמו, לעשות לקניין הציבור או להעמיד תחת השגחתו את כל אוצרות הטבע שבארץ או המפעלים הציבוריים, השירותים והמוסדות שהוקמו ושיוקמו בה. ממשלת המנדט תנהיג שיטת רישום קרקעות המתאימה לצורכי הארץ, מתוך התחשבות, בין השאר, עם הצורך לעידוד פיתוח מערך התחלואות צפוף ועיבוד נמרץ של האדמה. הממשל יוכל להסדיר יחד עם הסוכנות היהודית הנזכרת בסעיף 4, שזו תקים או תפעיל, בתנאים הוגנים ונאותים, את כל השירותים הציבוריים, ותפתח את אוצרות הטבע של הארץ, במידה ועניינים אלה אינם נעשים ישירות על ידי הממשל. כל סידור שכזה יבטיח שהרווחים שיחולקו על ידי סוכנות זו, באופן ישיר או בעקיפין, לא יעלו על מכסת ריבית נאותה על ההון, וכל יתר תוספת הרווחים צריכה להיות מושקעת על ידה לטובת הארץ, כפי שיאושר על ידי הממשל.

סעיף 12 בידי המנדטורי יפקד הפיקוח על יחסי החוץ של פלשתינה וכן הזכות לאשר כתבי אמנה של הקונסולים הממונים על ידי המעצמות הזרות. כן תהיה ממשלת המנדט רשאית לספק הגנה דיפלומטית וקונסולרית של אזרחי פלשתינה השוהים מחוץ לגבולות ארצם.

סעיף 13 כל האחריות בהקשר למקומות הקדושים ובניינים דתיים, או אתרים בפלשתינה, כולל שימור הזכויות הקיימות והבטחת גישה חופשית למקומות הקדושים, בניינים דתיים ואתרים וכן הזכות לפולחן חופשי, תוך כדי וידוא הסדר הציבורי והצניעות, כל אלה מופקדים בידי המנדטורי, אשר הוא לבדו נושא באחריות כלפי חבר הלאומים בכל העניינים המוזכרים בזאת, בתנאי שדבר בסעיף לא ימנע מהמנדטורי מלהיכנס להסדרים המוערכים כסבירים על ידי הממשל במטרה לבצע את תנאי סעיף זה; וכן בתנאי שדבר בסעיף זה לא יתפרש כהתערבות המנדטורי במרקם או הניהול של המקומות המוסלמים הקדושים, אשר חסינותם מובטחת.

סעיף 14 המנדטורי ימנה ועדה מיוחדת על מנת ללמוד, להגדיר ולקבוע את הזכויות והתביעות בקשר למקומות הקדושים וכן זכויותיהן ותביעותיהן של העדות הדתיות השונות בפלשתינה. שיטת המינוי, ההרכב והתפקידים של ועדה זו יוגשו לאישורה של מועצת חבר העמים, ובלי אישורה לא תמונה ועדה כזו ולא תיכנס למילוי תפקידה.

סעיף 15 המנדטורי ישגיח שלכולם יובטח חופש מצפון מוחלט ומילוי חופשי של כל צורות הפולחן, מוגבלים בלבד בצורך שמירה על הסדר הציבורי והמוסרי. לא תיעשה כל אפליה מכל סוג שהוא בין תושבי פלשתינה מסיבות גזע, דת או שפה. שום אדם לא יהיה מנוע מפלשתינה כאשר הסיבה היחידה היא אמונתו הדתית. לא תישלל ולא תקופח הזכות של כל עדה להחזיק בתי-ספר משלה לחנוך חבריה בשפתם, בתנאי שימלאו אחרי דרישות חינוכיות כלליות, אשר הממשל עשוי לאכוף.

סעיף 16 ממשלת המנדט תהיה אחראית למילוי ההשגחה על מוסדות הדת והצדקה של כל הדתות בפלשתינה, ככל שיידרש לתחזוקת הסדר הציבורי והניהול התקין. בגבולות פיקוח זה לא יינקטו כל צעדים בפלשתינה כדי לחבל או להפריע ביוזמותיהם של מוסדות אלה או להפלות בין שליחיהם עקב דתם או לאומיותם.

סעיף 17 ממשל פלשתינה רשאי לארגן, על בסיס התנדבותי, את הכוחות הנדרשים לשמירת השלום והסדר, וכן להגנת הארץ, אבל בתנאי שיהיו תחת השגחת המנדטורי, אולם אינו רשאי להשתמש בהם למטרות אחרות מלבד אלה המפורשות לעיל מלבד אם תבוא על כך הסכמת המנדטורי. מחוץ למטרות הנ"ל, שום כוח צבאי, ימי או אווירי לא יוקם ולא יוחזק על ידי הממשל בפלשתינה. הדברים המוזכרים בסעיף זה לא ימנעו מהממשל של פלשתינה מלתרום לעלויות החזקתם של כוחות הצבא של ממשלת המנדט בפלשתינה. המנדטורי יהיה זכאי בכל עת להשתמש בדרכים, במסילות ברזל ובנמלי פלשתינה לשם תנועת כוחותיו המזוינים והובלת דלק וציוד.

סעיף 18 המנדטורי ישגיח על כך שלא תהיה כל הפליה בפלשתינה נגד נתניי מדינה החברה בחבר הלאומים (לרבות חברות המאוגדות על פי חוקיהן) בהשוואה עם המנדטורי או כל מדינה זרה בעניינים הנוגעים למיסוי, מסחר או ניווט ימי, וכן מימוש מקצועי או תעשייתי, או בטיפול בצי סוחר או כלי טיס אזרחיים. בדומה לכך לא תהיה בפלשתינה כל הפליה נגד סחורות שמוצאן או יעדן מהמדינות או למדינות הללו ויהיה להם חופש תחבורה מוחלט בתנאים הוגנים בשטח המנדט. בהתאם לאמור לעיל, ובהתאם לשאר תנאי מנדט זה, יכול המנדטורי בעצת ממשלת המנדט להטיל מסים ותשלומי מכס הדרושים לפי שיקול דעתו, ולאחוז בצעדים הנראים לו לטובים ביותר לקדמת פיתוח אוצרות הטבע של הארץ ושמירת האינטרסים של האוכלוסייה. כמו כן, יכול הוא, בעצת ממשל המנדט, לכרות הסכמי מכס מיוחדים עם כל מדינה, אשר בשנת 1914 נכללה כולה בטורקיה האסיאתית או בערביה.

סעיף 19 המנדטורי ידבק בשם ממשל פלשתינה בכל האמנות הבינלאומיות הקיימות או העשויות להיכלל בעתיד בהסכמת חבר הלאומים, בנוגע לסחר עבדים, סחר בנשק ובתחמושת, סחר בתרופות, או בנוגע לשוויין מסחרי, חירות מעבר וניווט, ניווט אווירי וניווט דואר, טלגרף ותקשורת אלחוטית או ספרות, אומנויות או נכסים תעשייתיים.

סעיף 20 ככל שהתנאים הדתיים, החברתיים ואחרים יאפשרו זאת המנדטורי בשם הממשל בפלשתינה ייטול חלק ביישום של כל מדיניות המאמצת על ידי חבר הלאומים במאבק במחלות ומניעתן, לרבות מחלות צמחים ובעלי-חיים.

סעיף 21 המנדטורי יאבטח חקיקה תוך שנים-עשר חודשים מתאריך זה, ויבטיח ביצועו של חוק העתיקות בהתבסס על התקנות הבאות. חוק זה יבטיח את שוויון הטיפול בכל הנוגע לחפירות וחיפושים ארכיאולוגיים לנתיניהן של כל המדינות החברות בחבר הלאומים.

- (1) "עתיקות" פירושו כל מבנה או מוצר של פעילות אנושית שקדמו לשנת 1700.
- (2) חוק הגנת העתיקות ייושם באמצעות עידוד יותר מאשר על ידי איום.
- (3) חל איסור על זריקתו של כל דבר "עתיקות" מלבד על ידי המשרד המורשה, אלא אם משרד זה מסיר הגדרה זו מנכס כזה. חל איסור על הוצאת דבר "עתיקות" לחוץ לארץ ללא אישור ייצוא מהמשרד האמור.
- (4) כל אדם, אשר הורס או מזיק לדבר "עתיקות" בזדון או ברשלנות, עלול לשאת בעונש שייקבע.
- (5) תחת הטלת עונש קנס חל איסור על חפירה או סילוק דבר מה משטח חפירת העתיקות, מלבד לאנשים המורשים על ידי המשרד המוכשר לכך.
- (6) קרקעות העשויות להיות בעלות ערך היסטורי או ארכיאולוגי תופקענה באופן זמני או תמידי בתנאים הוגנים אשר ייקבעו.
- (7) הרשאה לחפור ולגלות עתיקות תוענק רק לאלה, אשר יספקו ערבויות מספקות לניסיונם הארכיאולוגי. הממשל בפלשתינה לא ינהג בדרך כזו אשר תשלול הרשאה כזו ממלומדים בני לאום אחר ללא בסיס צודק.
- (8) התשואה מהחפירות יכולה להתחלק בין הארכיאולוג החופר לבין המשרד המורשה בשיעורים הקבועים על ידי המשרד. אם החלוקה אינה מתאפשרת מסיבות מדעיות, יקבל הארכיאולוג פיצוי הולם במקום חלקו במציאה.

סעיף 22 אנגלית, ערבית ועברית תהיינה השפות הרשמיות של פלשתינה. כל מודעה או רישום בערבית על גבי בולים או מטבעות בארץ-ישראל צריכה להיכתב גם בעברית וכל רישום או מודעה הכתובה בעברית חייבת להופיע גם בערבית.

סעיף 23 הממשל בארץ-ישראל יכיר בחגיהן של כל העדות בפלשתינה כמועדים חוקיים כימי מנוחתם של חברי קהילות אלה.

סעיף 24 המנדטורי יגיש דין וחשבון שנתי למועצת חבר הלאומים באשר למילוי כל תנאי המנדט לשביעות רצונה המלא. לדיווח יצורפו העתקים של כל החוקים והתקנות, אשר הונפקו והוכרוזו במשך השנה.

סעיף 25 בשטחים המשתרעים בין הירדן לבין גבולה המזרחי של פלשתינה, כפי שנקבע בסופו של דבר, יהיה המנדטורי רשאי, בהסכמת מועצת חבר הלאומים, למנוע או לעכב את יישומם של תנאי מנדט זה, אשר לפי שיקול דעתו אינם ישימים לתנאי המקום הקיימים, וליצור עבור המנהל בשטחים אמצעים שאפשר לחשבם כמתאימים לתנאים הנתונים, וכל זאת בתנאי שלא תינקט כל פעולה הסותרת את הנאמר בסעיפים 15, 16 ו-18.

סעיף 26 המנדטורי מסכים כי בכל מקרה של אי-הסכמה בינו לבין חברה אחרת בחבר הלאומים בהתייחס לפירוש או ליישום של תנאי המנדט, אי-הסכמה כזו, באם איננה ניתנת ליישוב במשא-ומתן, תוגש להכרעתו של בית המשפט הקבוע של המשפט הבינלאומי בהתאם לסעיף 14 של אמנת היסוד של חבר הלאומים.

סעיף 27 הסכמה של מועצת חבר הלאומים נדרשת לכל שינוי של תנאי המנדט.

סעיף 28 במקרה ויסתיים תוקף המנדט המוענק בזאת למנדטורי, מועצת חבר הלאומים תעשה את הסידורים הנדרשים לשם שמירה תמידית, בערבות חבר הלאומים, של הזכויות המובטחות בסעיפים 13 ו-14, ותשתמש בכל השפעתה, תחת ערבות חבר הלאומים, כדי שממשל פלשתינה יכבד במלואן את כל ההתחייבויות הכספיות אשר נעשו באופן חוקי על ידי ממשל פלשתינה במשך תקופת המנדט, לרבות זכויותיהם של פקיד הממשל לקצבאות ולמענקים. המסמך המקורי הנוכחי יופקד בגנזך של חבר הלאומים ועותקים נאמנים למקור יוגשו על ידי המזכיר הכללי של חבר הלאומים לכל החברים בחבר הלאומים. נערך בלונדון בעשרים וארבעה ביולי, אלף תשע מאות עשרים ושניים.

עותק מאמת ומאושר: בשם המזכיר הכללי, רפרד (Rappard) מנהל מחלקת המנדטים.

תכנית החלוקה מאושרת ע"י העצרת הכללית של האו"ם - החלטה 181

29 בנובמבר 1947

האספה הכללית שנתכנסה למושב מיוחד, לפי בקשתה של המעצמה המנדטורית, כדי להקים ועדה מיוחדת ולתת לה הוראות לעיין בבעיית עתידה של ממשלת א"י במושב רגיל שני; משהקימה ועדה מיוחדת ונתנה לה הוראות לחקור את כל השאלות הנוגעות לבעיית א"י ולהכין הצעות לפתרון הבעיה.

ומשקיבלה ובחנה את הדו"ח של הוועדה המיוחדת, ובכלל זה כמה המלצות שנתקבלו פה אחד ותכנית חלוקה עם איחוד כלכלי שאושרו על ידי רוב חברי הוועדה המיוחדת.

סבורה שהמצב הנוכחי בא"י הוא כזה שעלול הוא לפגוע ברווחה הכללית וביחסי הידידות שבין האומות; היא שמה את לבה להצהרת המעצמה המנדטורית שיש בדעתה לסיים את פינויה של א"י עד ל-1 באוגוסט 1948; וממליצה בזה בפני הממלכה המאוחדת, כמעצמה המנדטורית לא"י, ובפני כל שאר חברי האו"ם, לקבל ולהוציא לפועל, בקשר לעתידה של ממשלת א"י, את תכנית החלוקה עם האיחוד הכלכלי, כפי שנקבע להלן; ומבקשת כי

מועצת הביטחון תנקוט את כל האמצעים הנחוצים, כפי שנקבעו בתכנית לשם הגשמתה. (א) מועצת הביטחון תעיין, באם הנסיבות במשך תקופת המעבר דורשים עיון כזה, אם המצב בא"י מהווה סכנה לשלום. אם היא מחליטה שיש סכנה כזאת וכדי לקיים שלום וביטחון בינלאומיים, על מועצת הביטחון להשלים את ההרשאה של האספה הכללית, ע"י נקיטת אמצעים, על פי סעיפים 39 ו-41 של מגילת האו"ם, וליפות את כוחה של מועצת האו"ם, כפי שנקבע בהחלטתה, למלא בא"י את התפקידים שהוטלו עליה על ידי החלטה זו.

(ב) מועצת הביטחון מחליטה בהתאם לסעיף 39 של מגילת האו"ם, שכל ניסיון לשנות בכוח את הסידור שתוכנן ע"י ההחלטה מהווה סכנה לשלום, הפרת שלום או פעולה תוקפנית.

(ג) מועצת הנאמנות צריכה לקבל ידיעות על האחריות המוטלת בקשר לזה כפי שנקבעה בתכנית זו.

(ד) היא פונה לתושבי א"י לעשות צעדים, כפי שימצאו לנכונים מצדם, להגשמת התכנית. מבקשת את כל הממשלות ואת כל העמים להימנע מכל פעולה העלולה לפגוע או לעכב בעד הוצאתן לפועל של ההמלצות הללו.

ומרשה למזכיר הכללי לאשר את ההוצאות בעד נסיעתם ומחייתם של חברי הוועדה, שנזכרה בחלק א', פרשה ב', סעיף 1 דלהלן, על בסיס כזה ובצורה כזאת, כפי שימצא לנכון וכמתאימים ביותר במסיבות, ולספק לוועדה את חבר העובדים להגשמת התפקידים, שהוטלו על הוועדה על ידי האספה הכללית.

תכנית חלוקה ואיחוד כלכלי חלק ראשון: החוקה בעתיד וממשלת ארץ-ישראל

א. סיום המנדט, חלוקה ועצמאות

1. המנדט לארץ ישראל יסתיים במהירות האפשרית, על כל פנים לא יאוחר מה-1 באוגוסט 1948.
2. כוחותיה המזוינים של מעצמת המנדט יוצאו בהדרגה מארץ-ישראל, הוצאתם של אלו תושלם במהירות האפשרית, על כל פנים לא יאוחר מה-1 באוגוסט 1948. המעצמה המנדטורית תודיע לוועדה, בהקדם עד כמה שאפשר, על דעתה לסיים את המנדט ולפנות כל שטח ושטח מא"י. המעצמה המנדטורית תעשה כמיטב יכולתה להבטיח, ששטח הנמצא בטריטוריה של המדינה היהודית, ובכלל זה נמל-ים ועורף (הינטרלנד) מספיק למתן אפשרויות לעלייה ממשית, יפוננו בהקדם האפשרי, על כל פנים לא יאוחר מה-1 בפברואר, 1948.
3. המדינות העצמאיות, הערבית והיהודית, והמשטר הבינלאומי המיוחד לעיר ירושלים, כפי שמצוין בחלק שלישי של תכנית זו, יוקמו חודשיים לאחר שיושלם פינוי של הכוחות המזוינים של המעצמה המנדטורית ועל כל פנים לא יאוחר מה-1 באוקטובר, 1948. הגבולות של המדינה הערבית, המדינה היהודית והעיר ירושלים יהיו כפי שהם מתוארים בחלק השני והשלישי דלהלן.
4. התקופה שבין קבלת ההמלצות על ידי האספה הכללית בנוגע לבעיית ארץ-ישראל לבין הקמת המדינות הערבית והיהודית תהיה תקופת מעבר.

ב. הצעדים על סף העצמאות

1. תוקם ועדה המורכבת מנציג אחד מכל חמש מדינות חברות. החברים המיוצגים בוועדה ייבחרו באספה הכללית על פי בסיס רחב עד כמה שאפשר מבחינה גאוגרפית ומבחינות אחרות.
2. האדמיניסטרציה של ארץ-ישראל תימסר בהדרגה, במידה שהמעצמה המנדטורית תוציא את כוחותיה המזוינים, לידי הוועדה שתפעל בהתאם להמלצות האספה הכללית ובהדרכת מועצת הביטחון. המעצמה המנדטורית תתאים, עד כמה שאפשר, את תכניותיה להוצאת הצבא לתכניות הוועדה, שתטול לידה ותנהל את השטחים שפוננו. לשם מילוי חובה אדמיניסטרטיבית זו תהיה לוועדה הסמכות לתקן תקנות ולנקוט אמצעים, כפי שיהיה צורך. המעצמה המנדטורית לא תעשה כל פעולה למנוע, להפריע או לעכב את הגשתם על ידי הוועדה של האמצעים שהומלץ עליהם על ידי האספה הכללית.
3. כשתגיע הוועדה לארץ תחל לעשות את הצעדים לקביעת גבולות המדינה הערבית, המדינה היהודית והעיר ירושלים, בהתאם לקווים הכלליים של המלצות האספה הכללית בעניין חלוקת ארץ-ישראל. אף על פי כן, יתוקנו הגבולות כפי שתוארו בחלק שני של תכנית זו, בצורה כזאת ששטחי כפרים לא יחולקו בדרך כלל על פי גבולות המדינה אלא אם כן יש נימוקים מכריעים המצריכים חלוקה כזאת.
4. לאחר התייעצות עם המפלגות הדמוקרטיות ושאר ארגונים ציבוריים של המדינות, הערבית והיהודית תבחר הוועדה ותקים במהירות האפשרית בכל מדינה מועצת ממשלה זמנית. פעולותיהן של מועצות הממשלה הזמניות של הערבים והיהודים ייעשו בהדרכתה הכללית של הוועדה. אם עד ה-1 באפריל 1948 לא תוכל להיבחר מועצת ממשלה זמנית לכל אחת משתי המדינות, או באם תיבחר, לא תוכל להוציא לפועל את תפקידה, תמסור הוועדה עובדה זו למועצת הביטחון לשם נקיטת פעולה בנדון למדינה, כפי שמועצת הביטחון תמצא לנכון, וכן תמסור את העובדה למזכיר הכללי, כדי שיודיע על כך לחברי האו"ם.
5. בשים לב להוראות ההמלצות הללו תהיה, במשך תקופת המעבר, למועצות הממשלה הזמניות הסמכות המלאה בשטחים שתחת פיקוחן, ובכלל זה סמכות על ענייני עלייה ותקנות קרקע.
6. מועצת הממשלה הזמנית של כל מדינה, הפועלת על פי הוראות הוועדה, תקבל באורח פרוגרסיבי מידי הוועדה אחריות מלאה לאדמיניסטרציה של אותה מדינה בתקופה שבין סיום המנדט והקמת עצמאותה של המדינה.
7. הוועדה תיתן הוראות למועצות הממשלה הזמניות של המדינות, הערבית והיהודית, לאחר הקמתן, להתחיל בהקמת מנגנוני שלטון, מרכזיים ומקומיים.
8. מועצת הממשלה הזמנית של כל מדינה תגייס, תוך הזמן הקצר ביותר, מיליציה מזוינת מבין תושבי אותה המדינה, במספר מספיק לקיום הסדר הפנימי ולמניעת סכסוכי-גבולות. מיליציה מזוינת זו בכל מדינה, תהיה נתונה, לצורכי פעולה, לפיקוד קצינים יהודים או ערבים הגרים באותה מדינה, אבל הפיקוח המדיני והצבאי הכללי, ובכלל זה בחירת המפקדה הראשית של המיליציה, יהיה בידי הוועדה.

9. מועצת הממשלה הזמנית של כל מדינה תקיים, לא יאוחר משני חודשים אחר הסתלקותם של הכוחות המזוינים של המעצמה המנדטורית, בחירות לאספה מכוונת, שייערכו על יסודות דמוקרטיים. תקנות הבחירות בכל מדינה ייערכו על ידי מועצת הממשלה הזמנית ויאושרו על ידי הוועדה. בוחרים בעלי-זכות בחירה בכל מדינה יהיו אנשים מגיל 18 ומעלה, כדלקמן: (א) אזרחים ארצישראליים הגרים באותה מדינה (וב) ערבים או יהודים הגרים במדינה, אף כי אינם נתינים ארצישראליים, שחתמו לפני הבחירות בפני הוועדה שיש ברצונם להיות נתיני אותה מדינה. ערבים ויהודים, הגרים בעיר ירושלים שחתמו על הודעה בדבר רצונם להיות אזרחים, ערבי במדינה הערבית ויהודי במדינה היהודית, יהיו זכאים לבחור כל אחד במדינתו, היהודית או הערבית. נשים יהיו רשאיות לבחור ולהיבחר לאספות המכוונות. במשך תקופת המעבר שום יהודי לא יורשה לקבוע את מקום מגוריו בשטח המדינה הערבית המוצעת, ושום ערבי לא יורשה לקבוע את מקום מגוריו בשטח המדינה היהודית המוצעת, אלא אם כן לפי רשות מיוחדת מאת הוועדה.
10. האספה המכוונת של כל מדינה תעבד קונסטיטוציה דמוקרטית למדינתה ותבחר ממשלה זמנית במקום מועצת הממשלה הזמנית, שהוקמה על ידי הוועדה, הקונסטיטוציות של המדינות יכללו את הפרקים אחד ושניים של ההצהרה, כפי שהובאה בחלק ג' להלן ויכללו בין השאר הוראות כדלקמן:
 1. להקים בכל מדינה מוסד מחוקק, נבחר בבחירות כלליות וחשאיות על יסוד נציגות פרופורציונלית, וכן מוסד מוציא לפועל האחראי לפני בית המחוקקים.
 2. ליישב את כל הסכסוכים הבינלאומיים, שבהם עלולה המדינה להיות מסובכת, באמצעי שלום, באופן ששלום, ביטחון וצדק בינלאומיים לא יועמדו בסכנה.
 3. לקבל את התחייבות המדינה להימנע ביחסיה הבינלאומיים מאיומים או משימוש בכוח נגד השלמות הטריטוריאלית או העצמאות הפוליטית של כל מדינה, או מנהוג בכל אופן אחר, שאינו מתאים למטרות האו"ם.
 4. לתת ערובה לזכויות שוות לכל איש, ללא הפליה בעניינים אזרחיים, מדיניים, כלכליים ודתיים, להנאה מזכויות אנוש וחירויות יסוד, כגון חופש הדת, השפה, הדיבור והפרסום, חינוך, אספה והתאגדות.
 5. לשמור על חופש המעבר והביקור לגבי כל התושבים והאזרחים של המדינה האחרת בארץ-ישראל ושל העיר ירושלים, פרט לנימוקים של ביטחון לאומי, בתנאי שכל מדינה תפקח על המגורים בתוך גבולותיה.
11. הוועדה תמנה ועדה כלכלית מכינה, בת שלושה חברים, שתעשה כל סידור שהוא בגדר האפשרות לשם שיתוף-פעולה כלכלי, במטרה להקים, בכל ההקדם מבחינה מעשית, את האיחוד הכלכלי והמועצה הכלכלית המשותפת, כפי שנקבע בחלק ד' דלהלן.
12. במשך התקופה, שבין קבלת ההמלצות בשאלת ארץ-ישראל על ידי האספה הכללית לבין סיום המנדט, תקיים ממשלת המנדט אחריות מלאה לאדמיניסטרציה בשטחים שמהם לא הוציאה את כוחותיה המזוינים. הוועדה תעזור למעצמה המנדטורית בהגשמת התפקידים הללו. באותו אופן תשתף המעצמה המנדטורית פעולה עם הוועדה במילוי תפקידה.
13. בשביל להבטיח המשכת התפקיד של השירותים האדמיניסטרטיביים ושבשעת הוצאת הכוחות המזוינים של המעצמה המנדטורית תימצא כל האדמיניסטרציה בידי המועצות הזמניות והמועצה הכלכלית המשותפת, הפועלות בפקוח הוועדה, תועבר באורח פרוגרסיבי, מידי המעצמה המנדטורית לידי הוועדה, האחריות לכל תפקידי המדינה, ובכלל זה קיום החוק והסדר בשטחים שמהם הוצאו כוחותיה של מעצמת המנדט.
14. הוועדה תנהג בפעולותיה בהתאם להמלצות האספה הכללית ובהתאם להוראות, שמועצת הביטחון תמצא לנכון לפרסמן. האמצעים שיינקטו על ידי הוועדה, במסגרת ההמלצות של האספה הכללית, ייכנסו מיד לתוקפם, אלא אם כן קיבלה הוועדה קודם לכן הוראות בניגוד לכך, ממועצת הביטחון. הוועדה תגיש למועצת הביטחון דינים וחשבונות חודשיים, ולפעמים תכופים יותר, אם יהיה צורך בכך, על מהלך ההתקדמות.
15. הוועדה תגיש את הדוח הסופי שלה בעת ובעונה אחת למושב הרגיל הבא של האספה הכללית ולמועצת הביטחון.

ג. הצהרה

הממשלה הזמנית של כל מדינה מוצעת תמסור לפני העצמאות הצהרה לאו"ם. היא תכיל, בין השאר את הסעיפים דלקמן:

הוראה כללית

התנאים הכלולים בהצהרה נחשבים כחוקים יסודיים של המדינה ושום חוק, תקנה או פעולה רשמית לא יסתרו תנאים אלו ולא יפגעו בהם, ושום חוק, תקנה או פעולה רשמית לא יהיה לו תוקף יותר מאשר להם.

פרק 1.

מקומות קדושים, בניינים ומקומות דתיים וכו'

1. הזכויות הקיימות בנידון מקומות קדושים או בניינים דתיים לא יבוטלו ולא ייפגעו.
2. עד כמה שהדבר נוגע למקומות קדושים, יובטחו חופש הכניסה, ביקור או מעבר בהתאם לזכויות הקיימות, לגבי כל התושבים או האזרחים של המדינה האחרת או של העיר ירושלים, וכן לגבי זרים, ללא הפליה לגבי לאומיותם, בשים לב לדרישות הביטחון הלאומי, הסדר והנימוס הציבוריים.
3. מקומות קדושים ובניינים ומקומות דתיים יישמרו. לא תורשה שום פעולה שתוכל באיזה אופן שהוא לפגום בצביונם המקודש. אם יראה לממשלה בזמן מן הזמנים שמקום קדוש או בניין דתי פלוני טעון תיקון דחוף, תדרוש הממשלה מהעדה או העדות הנוגעות בדבר להוציא לפועל תיקון זה. הממשלה עצמה תוכל לעשות את התיקונים על חשבון העדה או העדות הנוגעות בדבר אם הללו לא יעשו מאומה תוך זמן המתקבל על הדעת.
4. שום מסים לא ייגבו מכל מקומות קדושים, בניינים או מקומות דתיים, שהיו פטורים ממסים ביום הקמת המדינה. בהטלת מסים כאלה לא ייעשה שום שינוי שיוכל להפלות בין הבעלים או בעלי החזקה של המקומות הקדושים, בניינים או מקומות דתיים, או שישים את הבעלים או בעלי החזקה הללו במצב פחות נוח בנידון הטלת מסים כללית, מזו שהיתה קיימת בזמן קבלת המלצותיה של האספה הכללית.
5. למושל העיר ירושלים תהיה הזכות להחליט אם הוראות הקונסטיטוציה של המדינה בנידון מקומות קדושים, בניינים או מקומות דתיים, והזכויות בתוך גבולותיה של המדינה, מקיימות אותם או מכבדות אותם כהלכה, ולהחליט החלטות על יסוד הזכויות הקיימות, במקרי סכסוכים העלולים להתעורר בין העדות הדתיות השונות או המנהגים של עדה דתית בנוגע למקומות ובניינים כאלה. הוא יקבל שיתוף-פעולה מלא וזכויות וחסינויות כאלה, כפי שיהיו דרושים למילוי תפקידיו במדינה.

פרק 2.

זכויות דתיות וזכויות מיעוטים

חופש המצפון וחופש הפולחן בכל צורה שהיא, יובטחו לכול ויהיו מוגבלים רק מבחינת קיום הסדר הציבורי והמוסר. שום הפליה, מכל סוג שהוא, לא תיעשה בין התושבים מטעמי גזע, דת, שפה או מין. כל איש בתחום השיפוט של המדינה יהיה זכאי להגנה שווה מצד החוק. חוק המשפחה והמעמד האישי של המיעוטים השונים והאינטרסים הדתיים שלהם, ובכלל זה הקדשות, יכובדו. חוץ ממה שיהא דרוש לקיום הסדר הציבורי וממשל יעיל, לא ייעשה דבר שיפריע את פעולותיהם של מוסדות דת או צדקה של כל דת שהיא או שיפלה לרעה כל נציג או חבר של מוסדות אלו בגלל דתו או לאומיותו. הממשלה תבטיח חינוך עממי ותיכוני מספיק למיעוטים הערבים והיהודים, לכל אחד בשפתו ובהתאם למסורת תרבותו. הזכות של כל מיעוט לקיים את בתי הספר שלו לחינוך בניו בשפתו, במלאו אחר הדרישות החינוכיות הכלליות כפי שייקבעו על ידי המדינה, לא תישלל או תיפגע. מוסדות חינוך זרים ימשיכו בפעולותיהם על יסוד הזכויות הקיימות. שום איסור לא יוטל על השימוש החופשי של כל אזרח המדינה בכל שפה שהיא בשיחות פרטיות, במסחר, או באספות פומביות (התנאי דלקמן יתוסף להצהרה לגבי המדינה היהודית: במדינה היהודית יינתנו הקלות מספיקות לאזרחים דוברי ערבית לשימוש בלשונם, בעל-פה או בכתב, בבית המחוקקים, בבתי הדין או בשלטון). שום החרמת קרקעות שייכות לערבי במדינה היהודית (בהצהרה הנוגעת למדינה הערבית המילים "על ידי ערבי במדינה היהודית" תושמטנה ובמקומן יבואו המילים "על ידי יהודי במדינה הערבית") לא תורשה חוץ מאשר למטרות ציבוריות. בכל מקרי החרמה פיצויים מלאים כפי שייקבעו על ידי בית הדין העליון ישולמו לפני ההפקעה.

פרק 3. **אזרחות, הסכמים בינלאומיים והתחייבויות כספיות**

1. אזרחות

אזרחים ארצישראליים הגרים בא"י מחוץ לעיר ירושלים, וכן ערבים ויהודים, שאינם אזרחים ארצישראליים, הגרים בא"י מחוץ לעיר ירושלים, יהיו, עם הכרת העצמאות, אזרחי המדינה שבה הם מתגוררים וייהנו מזכויות אזרחיות ומדיניות מלאות. לאנשים בגיל 18 ומעלה תהיה הזכות לקבל, תוך שנה מיום הכרת העצמאות של המדינה שבה הם מתגוררים, את האזרחות של המדינה השנייה, בתנאי ששום ערבי המתגורר במדינה הערבית המוצעת לא תהיה לו הזכות לבחור אזרחות של המדינה היהודית המוצעת, ושום יהודי המתגורר במדינה היהודית המוצעת לא תהיה לו הזכות לבחור את האזרחות במדינה הערבית המוצעת. זכות הבחירה הזאת תקיף גם את הנשים והילדים, בני פחות משמונה-עשרה שנה, של אותם האנשים שהשתמשו בזכות הזאת.

ערבים המתגוררים באזור המדינה היהודית המוצעת ויהודים המתגוררים באזור המדינה הערבית המוצעת שחתמו על הודעה בדבר רצונם לבחור את אזרחות המדינה השנייה, יהיו זכאים לבחור בבחירות למועצה הנבחרת של אותה המדינה, אבל לא בבחירות למועצה הנבחרת של המדינה שבה הם מתגוררים.

2. הסכמים בינלאומיים

1. כל ההסכמים והאמנות הבינלאומיים, הן הכלליים והן המיוחדים, שארץ-ישראל נאותה להם, יהיו מחייבים את המדינה. אגב קיום זכות של הסתלקות, הכלולה בהסכמים ובאמנות כאלו, תכבד אותם המדינה ולתקופה כפי שנעשו.
2. כל סכסוך בנוגע לאפשרות לקיים או להמשיך הסכמים ואמנות בינלאומיים שנחתמו על ידי מעצמת המנדט בשם א"י או שנצטרפה אליהם יובאו בפני בית הדין הבינלאומי בהתאם להוראות תקנות בית הדין.

3. התחייבויות כספיות

1. המדינה תכבד ותקיים כל התחייבות כספית מכל סוג שהוא שהתחייבה בהן המעצמה המנדטורית בשמה של א"י בתקופת המנדט והן יוכרו ע"י המדינה. הוראה זו כוללת את הזכות של העובדים הציבוריים לפנסיות, לפיצויים ולהענקות.
2. יש למלא התחייבויות אלה ע"י השתתפות במועצה הכלכלית המשותפת לגבי אותן התחייבויות החלות על ארץ-ישראל בכללה, וגם לגבי אלו החלות בין המדינות.
3. יוקם בית-דין לתביעות הקשור במועצה הכלכלית המשותפת והמורכב מחבר אחד הממונה ע"י האו"ם, נציג הממלכה המאוחדת ונציג אחד מהמדינה הנוגעת בדבר. כל סכסוך בין הממלכה המאוחדת והמדינה בנוגע לתביעות שלא הוכרו ע"י האחרונה יובאו בפני בית הדין הנ"ל.
4. זיכיונות מסחריים שניתנו לגבי כל חלק שהוא מארץ-ישראל לפני קבלת ההחלטה ע"י האספה הכללית של האו"ם יוסיפו להיות בני תוקף, כל אחד לפי התנאים שנקבעו, אלא אם כן תוקנו בהסכם בין בעל הזיכיון והמדינה.

פרק 4.

הוראות שונות

1. הוראות פרקים 1 ו-2 של ההצהרה יובטחו ע"י האו"ם, ושום שינויים לא ייעשו בהם בלי הסכמה כללית של האו"ם. כל חבר באו"ם תהיה לו הזכות להביא לתשומת לב האספה הכללית כל סטייה או סכנת סטייה מתנאים אלה, והאספה הכללית תוכל אחר-כך להמליץ המלצות כפי שתמצא לנכון בנסיבות אלה.
2. כל סכסוך הנוגע לקיומה או לביאורה של ההצהרה הזאת יובא, לפי דרישת אחד הצדדים, בפני בית הדין הבינלאומי, אלא אם כן הסכימו ביניהם הצדדים ליישב את הסכסוך בצורה אחרת.

ד. איחוד כלכלי ומעבר

1. המועצה הממשלתית הזמנית של כל מדינה תתחייב התחייבות בנידון האיחוד הכלכלי והמעבר. התחייבות זו תוכן ע"י הוועדה כפי שנקבע בחלק ב', סעיף 1, שתשתמש במידה הגדולה ביותר בעצה ובשיתוף פעולה מצד ארגונים וגופים מייצגים מכל אחת משתי המדינות המוצעות. היא תכלול הוראות להקים איחוד כלכלי לא"י ולדאוג לעניינים אחרים בעלי ערך משותף. אם עד 1 לאפריל 1948 לא תיכנסנה המועצות הממשלתיות הזמניות בעול ההתחייבות, תוצא ההתחייבות לפועל ע"י הוועדה.

האיחוד הכלכלי של ארץ-ישראל

2. מטרות האיחוד הכלכלי של ארץ-ישראל יהיו:

1. ברית מכס.
2. שיטת מטבע משותפת עם שער חליפין זר אחיד.
3. הפעלת רכבות, כבישים בין שתי המדינות, שירותי טלפון וטלגרף, ונמלים ונמלי-אוויר שיש להם קשר לסחר בינלאומי, לטובת האינטרס המשותף וללא הפליה.
4. פיתוח כלכלי משותף, בייחוד בשדה ההשקאה, טיוב האדמה ושימור הקרקע.
5. הכנסת מים וחשמל לשתי המדינות ולעיר ירושלים, ללא הפליה.
6. תוקם מועצה כלכלית משותפת שתהיה מורכבת משלושה נציגים מכל אחת משתי המדינות ומשלושה חברים זרים שימונו ע"י המועצה הכלכלית והסוציאלית של ארגון האומות המאוחדות. החברים הזרים ימונו תחילה לתקופה של שלוש שנים; הם יפעלו כיחידים ולא כנציגי מדינות.
7. תפקיד המועצה הכלכלית המשותפת יהיה להגשים במישרין או ע"י שליחים את האמצעים הדרושים למילוי המטרות של האיחוד הכלכלי. למועצה תינתנה כל הסמכויות של ארגון והנהלה הדרושים למילוי תפקידיה.
8. המדינות תתחייבנה להוציא לפועל את ההחלטות של המועצה הכלכלית המשותפת. החלטות המועצה יתקבלו ע"י רוב קולות.
9. במקרה שהמדינה לא תנקוט בפעולה הדרושה תוכל המועצה, אם יצביעו על כך שישה חברים, להחליט לעכב שיעור מתאים מאותו חלק הכנסת המכס, שלו זכאית המדינה על פי האיחוד הכלכלי. אם המדינה תמשיך באי שיתוף פעולה תוכל המועצה להחליט ברוב קולות פשוט על סנקציות נוספות דומות לאלה ובכלל זה השימוש בכספים שעוכבו כפי שיימצא לנכון.
10. אשר לפיתוח כלכלי, יהיו תפקידיה של המועצה לתכנן, לחקור ולעודד תכניות פיתוח משותפות, אבל היא לא תעשה תכניות כאלה אלא בהסכמת שתי המדינות והעיר ירושלים, במקרה שירושלים קשורה במישרין בתכנית הפיתוח.
11. אשר לשיטת המטבע המשותפת, יוצאו המטבעות בשתי המדינות ובעיר ירושלים ברשות המועצה הכלכלית המשותפת שתהיה הרשות היחידה להוצאת מטבעות והיא שתחליט על הרזרבה שיש לקיים כנגד המטבעות הללו.
12. עד כמה שהדבר מתאים ל-2 (ב) דלעיל, תוכל כל מדינה להפעיל את הבנק המרכזי שלה, לפקח על שיטת הכספים והאשראי שלה, ההכנסות וההוצאות במטבע זר, מתן רישיונות יבוא, ותוכל לנהל פעולות כספיות בינלאומיות על יסוד האמון והאשראי שלה. במשך שתי השנים הראשונות לאחר סיום המנדט תהיה הסמכות למועצה הכלכלית המשותפת לנקוט פעולות כאלה כפי הצורך כדי להבטיח זאת, במידה שירשו ההכנסות של המטבע הזר הכולל של שתי המדינות, יצאו הסחורות והשירותים; ובתנאי שכל מדינה תנקוט אמצעים מתאימים לשמור על מקורות המטבע הזר שלה, תהיה לכל מדינה מטבע זר במידה מספקת להבטיח אספקת כמויות סחורות יבוא ושירותים לשם תצרוכת בטרטוריה שלה, השוות לכמויות סחורות ושירותים כנ"ל שהשתמשו בהם באותה טריטוריה במשך שנים-עשר החודשים שנסתיימו ב-31 בדצמבר, 1947.
13. כל סמכות כלכלית שלא ניתנה במפורש למועצה הכלכלית המשותפת תהיה שמורה בידי כל אחת מהמדינות הללו.
14. יהיה תעריף מכס משותף יחד עם חופש-מסחר גמור בין שתי המדינות, ובין שתי המדינות והעיר ירושלים.
15. רשימות המכס יוכנו ע"י ועדת המכס שתהיה מורכבת מנציגי כל אחת משתי המדינות במספר שווה ותוגש בפני המועצה הכלכלית המשותפת לאישור ברוב קולות. במקרה של אי-הסכמה בין חברי ועדת המכס תפשר המועצה הכלכלית המשותפת בין חילוקי הדעות. אם ועדת המכס לא תכין את הרשימה עד לתאריך שייקבע, תחליט המועצה הכלכלית המשותפת בדבר רשימת המכס.

16. העניינים דלקמן יהיו בגדר שעבוד ראשון על הכנסות-מכס והכנסות אחרות של המועצה הכלכלית המשותפת:
1. הוצאות שירות המכס והפעלת השירותים המשותפים.
 2. ההוצאות האדמיניסטרטיביות של המועצה הכלכלית המשותפת.
 3. ההתחייבויות הכספיות של האדמיניסטרציה הארצישראלית המורכבת (1) מהחוב הציבורי הקיים עדיין; (2) תשלומי-זקנה הנפרעים כעת או שפירעונם יהיה בעתיד, בהתאם לתקנות ובמידה שנקבעה בסעיף ג של פרק 3 דלעיל.
17. משנתמלאו התחייבויות אלה במלואן יחולק עודף ההכנסה מהמכס ומשאר שירותים משותפים באופן דלקמן: לא למטה מ-5 למאה ולא למעלה מ-10 למאה לעיר ירושלים; הנותר יימסר לכל מדינה ע"י המועצה הכלכלית המשותפת במידה צודקת במטרה לקיים ממשלה ושירותים סוציאליים בכל מדינה ברמה מספיקה ומתאימה, בתנאי שחלקה של כל מדינה לא יעלה על סכום תרומתה של אותה מדינה להכנסות האיחוד הכלכלי למעלה מכדי 4 מיליונים לירה לשנה בקירוב. הסכום שיינתן יתואם ע"י הוועדה לפי רמת המחירים ביחס למחירים הקיימים בזמן הקמת האיחוד. אחר חמש שנים תוכל המועצה הכלכלית המשותפת לתקן את עקרונות החלוקה של ההכנסות המשותפות על בסיס של צדק ויושר.
18. כל אמנות והסכמים בינלאומיים הנוגעים לענייני מכס ולשירותי התחבורה הנמצאים בסמכותה של המועצה הכלכלית המשותפת ייחתמו על ידי שתי המדינות. בעניינים אלה תהייה שתי המדינות מוכרחות לפעול על פי רוב קולות של המועצה הכלכלית המשותפת.
19. המועצה הכלכלית המשותפת תשתדל להשיג ליצוא של ארץ-ישראל כניסה הוגנת ובמידה שווה לשוקי העולם.
20. כל המפעלים שיופעלו ע"י המועצה הכלכלית המשותפת ישלמו שכר הוגן על יסוד אחד.

חופש המעבר והביקור

21. ההתחייבות תכלול הוראות לשמירת חופש המעבר והביקור לגבי כל התושבים והאזרחים של שתי המדינות והעיר ירושלים שתוגבלנה רק מטעמי ביטחון בלבד; בתנאי שכל מדינה והעיר ירושלים יפקחו על המגורים בתחומיהן.
- סיומה, תיקונה ופירושה של ההתחייבות
22. ההתחייבות וכל הסכם הנובע ממנה תישאר בתוקפה למשך עשר שנים; ותוקפה יימשך אלא אם יודיע אחד הצדדים על סיומה מקץ שנתיים לאחר מסירת ההודעה.
23. במשך תקופת העשור הראשונה לא תתוקן ההתחייבות או כל הסכם הנובע ממנה אלא ע"י הסכמת שני הצדדים ובאישורה של האספה הכללית של האו"ם.
24. כל סכסוך הנוגע להגשמתה או לפירושה של ההתחייבות או כל הסכם הנובע ממנה יובא לבקשת אחד הצדדים בפני בית הדין הבינלאומי, אלא אם כן הסכימו ביניהם הצדדים ליישב את העניין בצורה אחרת.

ה. נכסים

1. נכסים מטלטלים של ממשלת ארץ-ישראל יחולקו למדינה הערבית והיהודית ולעיר ירושלים על בסיס של יושר וצדק. החלוקה תיעשה ע"י מועצת האו"ם הנזכרת בפרשה ב, סעיף 1 דלעיל. נכסי דלא נידי יהיו רכושה של הממשלה בטרטוריה ששם הם נמצאים.
2. במשך התקופה בין מינוי ועדת האו"ם לבין סיומו של המנדט, תתייעץ המעצמה המנדטורית. חוץ מאשר לגבי פעולות רגילות, עם הוועדה בנוגע לכל אמצעי שיהיה בדעתה לנקוט כדי להביא לידי חיסולם וביטולם של נכסי ממשלת א"י, כגון עודף האוצר שנצטבר, ההכנסה מאגרות החוב הממשלתיות, אדמות הממשלה או שאר נכסים.

ו. קבלת חברות באו"ם

כשעצמאותן של המדינה הערבית או היהודית כפי שתוכנה בתכנית זו תהיה בת-תוקף וכשייחתמו ההצהרה וההתחייבות כפי שהובאו בתכנית זו ע"י כל אחת משתייהן, יש להתייחס באהדה לבקשתן להתקבל כחברות לארגון האומות המאוחדות בהתאם לסעיף 4 של מגילות האומות המאוחדות.

חלק שני: גבולות המדינה הערבית

גבולותיו של שטח המדינה הערבית בגליל המערבי מצד מערב הוא הים התיכון, בצפון – גבול הלבנון מראש הנקרה עד לנקודה צפונית לסליחה. משם עובר הגבול דרומה, יוצא משטח הבניין של סליחה, שבמדינה הערבית, ומתחבר אל הקצה הדרומי ביותר של כפר זה. משם הוא עובר לאורך קו הגבול המערבי של כפרי עלמה, ריחניה וטייבבה, ומשם לאורך קו הגבול של כפר מירון ומתחבר אל קו הגבול של נפת עכו-צפת. הוא עובר לאורך קו זה לנקודה שממערב לכפר סמוחי, ושוב הוא מתחבר אל הקצה הצפוני ביותר של פרדיה. משם עובר לאורך קו הגבול של הנפה לכביש הראשי של עכו-צפת. מכאן הוא עובר בגבול המערבי של כפר עינאן עד שמגיע לקו הגבול של נפת טבריה-עכו, ועובר מערבית לצומת הדרכים עכו-צפת ולוביה-כפר עינן. מן הקצה הדרומי-מזרחי של כפר עינן נמשך קו הגבול לאורך גבולה המערבי של נפת טבריה עד לנקודה הקרובה לקו הגבול בין הכפרים מגר ואילבון, משם פורץ מערבה וכולל שטח מן החלק המזרחי של מישור בטוף הדרוש למקווה המים שהוצע על ידי הסוכנות היהודית לשם השקאת הקרקעות לצד דרום ומזרח. הגבול שוב מתחבר אל גבול נפת טבריה בנקודה שבכביש נצרת-טבריה מדרום-מזרח לשטח הבניין של טוראן; משם הוא נמשך דרומה, תחלה עובר הוא לאורך גבול הנפה ואחרי כן בין בית הספר החקלאי על שם כדורי שבהר-תבור למקום שמדרום לרגלי הר-תבור. משם הוא עובר מערבה, מקביל לקו המאוזן 230, לקצה הצפוני-מזרחי של אדמות תל-עדשים. משם הוא נמשך לקצה הצפוני-מערבי של אדמות אלו באופן שיכלול במדינה הערבית את מקורות אספקת המים של נצרת שבכפר יאפה. משמגיע לגניגר הוא עובר לאורך הגבולות המזרחי-צפוני והמערבי של אדמות הכפר הזה עד לקצה הדרומי-מזרחי, משם הוא עובר בקו ישר לנקודה במסילת הברזל חיפה-עפולה בגבול שבין הכפרים שריד ואל מוג'דל. זוהי נקודת החיתוך.

הגבול הדרומי-מערבי של שטח המדינה הערבית בגליל נמתח מנקודה זו, עובר צפונה לאורך הגבולות המזרחיים של שריד ושל גבת לקצה הצפוני-מזרחי של נהלל, משם נמשך לעבר אדמות כפר החורש לנקודה מרכזית בגבול הדרומי של הכפר עילות, משם מערבה, לאורך גבולות אותו כפר, לגבול המזרחי של בית-לחם (ואלדהיים), משם צפונית וצפונית-מזרחית לאורך הגבול המערבי לקצה הצפוני-מזרחי של ואלדהיים ומשם צפונית-מערבית, מעבר לאדמות הכפר של שפרעם לקצה הדרומי-מזרחי של רמת-יוחנן. משם הוא נמשך צפונה-מערבה לנקודה בכביש שפרעם-חיפה, ממערב לצומת, לאורך הכביש לאיעבילין. משם הוא עובר צפונה-מזרחה לנקודה שבגבול הדרומי של איעבילין, הנמצאת ממערב לכביש איעבילין-בירוה. משם נמשך לאורך אותו הגבול לקצה המערבי ביותר, משם הוא פונה צפונה, עובר את אדמות כפר תמרה לקצה הצפוני-מערבי ביותר ולאורך הגבול המערבי של ג'וליס עד שמגיע לכביש עכו-צפת. משם הוא עובר מערבה לאורך צדו הדרומי של כביש צפת-עכו לגבול המחוזות הגליל-חיפה, ומשם נמשך באותו גבול עד לים.

שומרון ויהודה

גבול אדמת ההרים של שומרון ויהודה מתחיל מנהר הירדן בוואדי מליח, מדרום-מזרח לבית-שאן ונמשך מערבה כדי להתחבר לכביש בית-שאן-יריחו ומשם הוא עובר לצדו המערבי של אותו הכביש בכיוון צפוני-מזרחי לצומת הגבולות של נפות בית-שאן, שכס וג'נין. מאותה נקודה עובר הוא מערבה לגבול נפת שכס-ג'נין במרחק של שלושה ק"מ בערך, ואחרי כן פונה צפונית-מערבית ועובר למזרח שטחי הבניין של כפרי גלבון ופקועה לגבול נפות ג'נין ובית-שאן, לנקודה שמצפון-מזרח לנוריס, משם הוא עובר תחילה צפונה-מערבה לנקודה שמצפון לשטח הבניין של זירלין ואחר מערבה למסילת-הברזל עפולה-ג'נין, משם צפונה-מערבה לאורך קו-גבול הנפה לנקודת החיתוך שבמסילת הברזל החיג'אזית. מכאן עובר הגבול דרומה-מערבה, וכולל את שטח הבניין וחלק מאדמת כפר כירבת-ליד שבמדינה הערבית וחוצה את כביש חיפה-ג'נין בנקודה שבגבול המחוז, בין חיפה לשומרון ממערב לאל-מאנסי. הוא עובר גבול זה לנקודה הדרומית ביותר של הכפר אל-בוטימאת. מכאן עובר הוא בגבולות צפוניים ומזרחיים של כפר ערערה ושוב מתחבר אל הגבול המחוזי חיפה-שומרון בוואדי עארה, ומשם עובר דרומית-דרומית-מערבית בקו ישר לערך ומתחבר לגבול המערבי של קאקון, בנקודה שממזרח לקו מסילת הברזל בגבולו המזרחי של הכפר קאקון. מכאן הוא נמשך לאורך קו מסילת הברזל במרחק-מה בדיוק מנקודה שממזרח לתחנת הרכבת בטול-כרם. משם עובר הגבול בחצי הדרך בין מסילת הברזל ובין כביש טול-כרם-קלקיליה-ג'וליה וראש העין לנקודה שממזרח לתחנת הרכבת בראש העין, ומשם הוא עובר לאורך מסילת הברזל ממזרח לנקודה בקו מסילת הברזל מדרום לצומת קווי חיפה-לוד ובית-נאבללה, ומשם עובר לאורך הגבול הדרומי של שדה התעופה בלוד לקצה הדרומי-מערבי, ואחרי כן בכיוון דרומי-מערבי לנקודה שממערב לשטח הבניין של צריפין ועמר, ומשם הוא פונה דרומה ועובר ממערב לשטח הבניין של אבו-פאדיל לקצה הצפוני-מערבי של אדמות באר-יעקב (קו הגבול יסומן באופן שיאפשר כניסה ישירה משדה התעופה למדינה הערבית). משם עובר קו הגבול לגבולות

המערביים והצפוניים של הכפר רמלה, לקצה הצפוני-מזרחי של כפר נענה, משם בקו ישר לנקודה הדרומית ביותר של אל-בארייה, לאורך הגבול המזרחי של אותו כפר והגבול הדרומי של כפר ענבתה. משם הוא עובר צפונה ונמשך לצדו הדרומי של כביש יפו-ירושלים עד לקובאב, ומשם עובר את הכביש עד לגבול אבו-שושא. הוא עובר לאורך גבולותיהם המזרחיים של אבו-שושא, סידון, חולדה, עד לנקודה הדרומית ביותר של חולדה, משם מערבה בקו ישר עד לקצה הצפוני-מזרחי של אום-כאלכה, משם עובר לאורך גבולותיהם הצפוניים של אום כאלכה, קאזאזה, וכולל את הגבולות הצפוניים והמזרחיים של מוכיזין עד לגבול מחוז עזה ומשם הוא עובר את אדמת הכפרים אל מסמיה-אל-כבירה ויעבור עד לנקודת החיתוך הדרומית ביותר, שהיא בחצי הדרך בין שטחי הבניין של יעזור ובאטאני שארקי.

מנקודת החיתוך הדרומית עוברים קווי הגבול צפונית-מערבית בין גן-יבנה לברקה עד לים במקום הנמצא בחצי הדרך בין נבי-יוניס למינת-אל-קילה ודרומית-מזרחית לנקודה שממערב לקסטינה, ומשם הוא פונה בכיוון דרומי-מערבי ועובר ממזרח לשטחי הבניין של אס-סואפיר אל שרקייה ואיבדיס. מן הקצה הדרומי-מזרחי של הכפר איבדיס עובר הוא עד לנקודה דרומית-מערבית של שטח הבניין של בית-עאפה וחוצה את כביש חברון-אל מג'דל ממערב לשטח הבניין של עיראק-סוידאן. משם הוא עובר דרומה לאורך הגבול המערבי של כפר אל-פלוג'ה עד לגבול נפת באר-שבע. משם עובר את אדמת השבט ערב-אל-ג'וברת עד לנקודה בגבול שבין נפות באר-שבע וחברון מצפון לכירבת עד לכווייליפה, ומשם הוא עובר בכיוון דרומי-מערבי עד לנקודה בכביש הראשי של באר-שבע-עזה, שני ק"מ צפונית-מערבית מן העיר. משם עובר דרומה-מזרחה ומגיע לוואדי סאבע במקום הנמצא ק"מ אחד ממערב לו. מכאן הוא פונה צפונה-מזרחה ועובר לאורך ואדי סאבע, לאורך כביש באר-שבע-חברון במרחק ק"מ אחד, ומשם פונה מזרחה ונמשך בקו ישר לכירבת כוסיפה ומתחבר אל גבול הנפה באר-שבע-חברון. אחרי-כן הוא עובר לגבול חברון-באר-שבע, מזרחה למקום שמצפון לראס-אל-זוויירה, ונפרד ממנו באופן שהוא חוצה את בסיס השקע בין הקווים המאוזנים 150 ו-160.

גבול מישור החוף

הגבול הצפוני של הגזרה הערבית של מישור החוף עובר מנקודה שבין מינת-אל-קילה ונבי-יוניס, עובר בין שטחי הבניין של גן-יבנה וברקה לנקודת החיתוך. מכאן הוא עובר דרומה-מערבה מעבר לאדמות באטאני-שארקי, לאורך הגבול המזרחי של אדמות בית-דאראס ומעבר לאדמות ג'וליס, יוצא משטחי הבניין של באטאני-שארקי וג'וליס מערבה, עד לקצה הצפוני של אדמות בית-טימה. משם עובר מזרחית לאל ג'ייה מעבר לאדמות הכפר אל-ברברה לאורך הגבולות המזרחיים של הכפרים בית ג'ירג'ה, דיר סוניד ודימרה. מהקצה הדרומי-מזרחי של דימרה עובר הגבול מעבר לאדמות בית חנון, ויוצא מן האדמות היהודיות של ניר-עם לצד מזרח. מן הקצה הדרומי-מזרחי של בית-חנון נמתח הקו דרומית-מערבית למקום דרומי לקו ההיקף 100, ומשם פונה צפונית-מערבית במרחק שני קילומטרים, ושוב פונה בכיוון דרומי-מערבי וממשיך כמעט בקו ישר לקצה הצפוני-מערבי של אדמות הכפר כירבת-איכזעה. משם הוא עובר את קו הגבול של הכפר הזה עד לנקודה הדרומית ביותר. משם הוא נמתח בכיוון דרומי לאורך הקו המאונך מספר 90 לצומת הקו המאוזן מספר 70. משם נוטה דרומית-מערבית לכירבת אלרוהבה ומשם עובר בכיוון דרומי למקום הידוע בשם אלבאהה, שמאחוריו הוא חוצה את הכביש הראשי באר-שבע-אל עוג'ה למערב כירבת אל-מושריפה. משם הוא מתחבר אל ואדי זאיאתין ממערב לאל-זובטה. משם הוא נוטה צפונה-מזרחה ואחר דרומה-מזרחה לאורך הוואדי הזה ועובר ממזרח לעבדה כדי להתחבר אל ואדי נאפך. משם פורץ צפונה מערבה לאורך ואדי נאפך, ואדי אג'רים וואדי לאסאן למקום שבו חוצה ואדי לאסאן את הגבול המצרי.

מובלעת יפו

שטח מובלעת יפו מורכב מאותו חלק של שטח בניין ערים של יפו הנמצא ממערב לשכונות היהודיות היושבות מדרום לתל-אביב, עד למערבו של המשך רחוב הרצל עד לצומת כביש יפו-ירושלים עד לדרום-מערב חלק הכביש יפו-ירושלים, המשתרע מדרום-מזרח לאותו צומת, ממערב לאדמות מקווה-ישראל, מצפון-מערב למועצה המקומית חולון, מצפון הקו המחבר את הקצה הצפוני-מערבי של חולון עם הקצה הצפוני-מזרחי של שטח המועצה המקומית של בת-ים ולצפון שטח המועצה המקומית של בת-ים. שאלת שכונת קרטון תוחלט ע"י ועדת הגבולות בשים לב, בין השאר, לכך שרצוי לכלול את המספר האפשרי הקטן ביותר של תושבים ערבים ואת המספר האפשרי הגדול ביותר של תושבים יהודים במדינה היהודית.

המדינה היהודית

גבול הגזרה הצפונית-מזרחית של המדינה היהודית (הגליל המזרחי) יהיה בצפון ובמערב בגבול הלבנוני ובמזרח בגבולות פוריה ועבר הירדן. גזרה זו כוללת את כל אגן החולה, ימה של טבריה, כל נפת בית-שאן, קו הגבול נמתח לפסגת הרי הגלבוש וואדי מליח. משם משתרעת המדינה היהודית צפונה-מערבה לאורך הגבול המתואר ביחס למדינה הערבית. הגזרה היהודית של מישור החוף משתרעת מנקודה בין מינאת אלקילה ונבי-יונס שבנפת עזה וכוללת את הערים חיפה ותל-אביב, בהשאירה את יפו כמובלעת של המדינה הערבית. הגבול המזרחי של המדינה היהודית נמשך לאורך הגבול המתואר ביחס למדינה הערבית. שטח באר-שבע כולל את כל נפת באר-שבע, ובכלל זה את הנגב ואת חלקה המזרחי של נפת עזה פרט לעיר באר-שבע ולאותם שטחים שתוארו ביחס למדינה הערבית. שטח זה כולל גם רצועת אדמה לאורך ים המלח, המשתרעת מקו הגבול של נפות חברון ובאר-שבע עד לעין-גדי כפי שתואר ביחס למדינה הערבית.

חלק שלישי: העיר ירושלים

1. גבולות העיר ירושלים הם כפי שהוגדרו בהמלצות על העיר ירושלים. העיר ירושלים תוקם כגוף נפרד (קורפוס ספרטום) תחת משטר בינלאומי מיוחד והיא תנוהל ע"י האו"ם. על מועצת הנאמנות יוטל למלא את התפקידים של הרשות המנהלת מטעם האו"ם.
2. העיר ירושלים תכלול את עיריית ירושלים הנוכחית ונוסף על זה את הכפרים והערים המקיפים אותה; הקצה המזרחי ביותר יהיה אבו-דיס, הקצה הדרומי ביותר - בית-לחם, המערבי - עין-כרם (ובכלל זה את שטח הבניין של מוצא) והצפוני ביותר - שעפאת.
3. מועצת הנאמנות תעבד ותאשר תוך חמישה חודשים מיום אישורה של התכנית הנוכחית חוקה מפורטת של העיר, שתכיל בין השאר את עיקרי ההוראות דלקמן:

1. המנגנון הממשלתי: מטרות מיוחדות

- הרשות המנהלת תשים את לבה למטרות המיוחדות דלקמן במילוי התחייבויותיה;
1. להגן ולשמור על האינטרסים הרוחניים והדתיים המיוחדים בעיר ירושלים של שלוש הדתות המונותאיסטיות הגדולות שבעולם, הנוצרית, היהודית והמוסלמית; ולהבטיח למטרה זו שסדר ושלוש ובייחוד שלום דתי ישרו בירושלים.
 2. לפתח שיתוף-פעולה בין כל התושבים של העיר למען האינטרסים שלהם וכן לעודד ולתמוך בפיתוח בדרך שלום של היחסים ההדדיים בין שני עמי א"י בכל רחבי ארץ הקודש; לחזק את הביטחון, הרווחה וכל אמצעי פיתוח קונסטרוקטיבי של התושבים, בשים לב לנסיבות המיוחדות ולמנהגים של העמים והעדות השונים.

2. המושל וחבר עובדי האדמיניסטרציה

מושל העיר ירושלים ימונה ע"י מועצת הנאמנות ויהיה אחראי לה. הוא ייבחר על יסוד כשרויות מיוחדות בלי לשים לב ללאומיותו, אבל הוא לא יהיה אזרח של אחת משתי המדינות שבא"י. המושל ייצג בעיר את האומות המיוחדות וישתמש בשמן בכל סמכויות השלטון ובכלל זה הנהלת ענייני חוץ. הוא ייעזר ע"י חבר עובדי האדמיניסטרציה שיציגו כפקידים בינלאומיים לפי המובן בסעיף 100 של המגילה והם ייבחרו עד כמה שאפשר מבין תושבי העיר ושאר הארץ ללא הפליה. תכנית מפורטת לארגון האדמיניסטרציה של העיר תוגש ע"י המושל למועצת הנאמנות שתאשר אותה.

3. שלטון מקומי

- (א) היחידות האוטונומיות המקומיות בשטח של העיר (כפרים, עיירות ועיריות) ייהנו מסמכויות רחבות של שלטון מקומי.
- (ב) המושל יחקור ויגיש למועצת הביטחון לעיון ולהחלטה תכנית להתאמת יחידות עירוניות מיוחדות, המורכבות מהגזרה היהודית והגזרה הערבית של ירושלים החדשה. היחידות העירוניות יוסיפו להוות חלק מהעירייה הנוכחית של ירושלים.

4. אמצעי ביטחון

1. העיר ירושלים תהיה פרוזה, יוכרז על הניטרליות שלה שתישמר, שום חטיבות צבאיות, תמרונים או פעולות צבאיות לא יורשו בגבולותיה.
2. אם הנהלת העיר ירושלים תופרע במידה רצינית או לא תאפשר כתוצאה מאי-שיתוף-פעולה או הפרעה של חלק אחד או יותר של התושבים, תהיה למושל הסמכות לנקוט אמצעים כאלה לפי הצורך כדי שהפעולה היעילה של האדמיניסטרציה תימשך.
3. כדי לעזור בקיום החוק והסדר המקומיים ובייחוד להגנת המקומות הקדושים, ובניינים ומקומות דתיים בעיר, יארגן המושל חיל משטרה מיוחד בעל כוח מספיק, שחבריו יגויסו מחוץ לא"י. המושל יהיה רשאי להקציב תקציב כפי הצורך לקיום הכוח הזה.

5. מוסד מחוקק

מועצה מחוקקת, שתיבחר ע"י התושבים הבוגרים של העיר ללא הבדל לאומיות על יסוד בחירות כלליות וקלפי חשאי ונציגות יחסית, תהיה בעלת סמכות לחוקק חוקים ולהטיל מסים. שום אמצעים תחוקתיים לא יסותרו או יפריעו את הוראות חוקת העיר, ושום חוק, תקנה או פעולה רשמית לא יהיו בני תוקף יותר מהן, החוקה תיתן למושל זכות של וטו לגבי הצעות-חוק, שאינן מתאימות להוראות שנזכרו בסעיפים הקודמים. החוקה תייפה כמו כן את כוחו לחוקק חוקים זמניים במקרה שהמועצה לא תחוקק חוק שיש בו צורך להמשכת התפקיד של האדמיניסטרציה.

6. מערכת בתי הדין

החוקה תקבע הקמת מערכת בתי-דין עצמאיים, ובכלל זה בית-דין לערעורים. כל תושבי העיר יהיו כפופים להם.

7. איחוד כלכלי ומשטר כלכלי

העיר ירושלים תוכלל באיחוד הכלכלי של א"י ויחולו עליה כל תנאי ההתחייבויות, והחוזים הנובעים ממנו, וכן ההחלטות של המועצה הכלכלית המשותפת. המרכז של המועצה הכלכלית יוקם בטריטוריה של העיר. החוקה תקבע סידור עניינים כלכליים, שאינם בתחום משטר האיחוד הכלכלי, על יסוד טיפול שווה וללא הפליה לגבי כל חברי האומות המאוחדות ונתיניהם.

8. חופש המעבר והביקור; פיקוח על תושבים

בהתחשב רק בנימוקי ביטחון ורווחה כלכלית כפי שייקבעו ע"י המושל על פי הוראות מועצת הנאמנות, יובטחו חופש הכניסה והישיבה בתחום העיר לכל התושבים והאזרחים של המדינה היהודית והמדינה הערבית. ההגירה לעיר והישיבה בה לגבי נתינים מארצות אחרות יהיו בפיקוחו של המושל על פי הוראותיה של מועצת הנאמנות.

9. היחסים עם המדינות היהודית והערבית

נציגי המדינות הערבית והיהודית יהיו מיופי-כוח בעיני מושל העיר ועליהם יוטל להגן על האינטרסים של מדינותיהם ושל נתיניהם בקשר לשלטון הבינלאומי של העיר.

10. שפות רשמיות

הערבית והעברית יהיו השפות הרשמיות של העיר. דבר זה לא ימנע את השימוש בשפה אחרת או בשפות אחרות כפי הצורך.

11. נתינות

כל התושבים יהיו בדיעבד נתיני העיר ירושלים, אלא אם בחרו את הנתינות של המדינה שבה היו נתינים או, אם הם, ערבים או יהודים, הגישו הודעה על רצונם להיות אזרחים של המדינה הערבית או היהודית לפי חלק א', פרשה ב', סעיף 9, של תכנית זו. מועצת הנאמנות תעשה סידורים להגנה קונסולרית של האזרחים של העיר מחוץ לטריטוריה שלה.

12. חופש האזרחים

1. בהתחשב רק בדרישות הסדר והנימוס הציבוריים יובטחו לתושבים הנאה מזכויות אנושיות וחירויות יסודיות, ובכלל זה חופש המצפון, הדת והפולחן, השפה, החינוך, הדיבור, העיתונות, האספה וההתאגדות, והגשת פטיציות.
2. כל הפליה שהיא לא תיעשה בין התושבים מטעמי גזע, דת, שפה או מין.
3. כל איש בתחום העיר יהיה זכאי להגנה שווה מצד החוק.
4. חוק המשפחה והמעמד האישי של האנשים והעדויות השונים והאינטרסים הדתיים שלהם, ובכלל זה הקדשות, יכובדו.
5. חוץ ממה שיידרש לקיום הסדר הציבורי והממשל היעיל לא תיעשה שום פעולה להפריע לכל מפעל בעל צביון דתי או של מוסד צדקה של כל האמונות או פעולה של הפליה לרעת כל נציג או חבר של ארגונים אלו על יסוד דתו או לאומיותו.
6. העיר ירושלים תבטיח חינוך עממי ותיכוני לעדה הערבית ולעדה היהודית בשפתה של כל אחת ובהתאם למסורת התרבותית שלה. הזכות של כל עדה לקיים את בתי הספר שלה לחינוך אנשיה בשפתה, לא תישלל או תיפגע, בתנאי שתתאים לדרישות החינוך שהעיר תחליט עליהן. מוסדות חינוך זרים ימשיכו בפעולתם על יסוד זכויותיהם הקיימות.
7. שום הגבלה לא תוטל על השימוש החופשי של התושבים בכל שפה שהיא במשא-ומתן פרטי, במסחר, בדת, בעיתונות ובפרסומים מכל סוג שהוא, או באספות פומביות.

13. מקומות קדושים

1. הזכויות הקיימות בנידון מקומות קדושים ובניינים ומקומות דתיים לא יישללו ולא ייפגעו.
2. יובטחו כניסה חופשית למקומות הקדושים ולבניינים ומקומות דתיים ופולחן חופשי בהתאם לזכויות הקיימות ובשים לב רק לדרישות של הסדר הציבורי והנימוס.
3. מקומות קדושים ובניינים או מקומות דתיים יישמרו. לא תורשה שום פעולה, שתוכל לפגום באיזה אופן שהוא בצבינום המקודש. אם בכל זמן שהוא יחשוב המושל, שמקום קדוש או בניין דתי פלוני טעון תיקון דחוף, יוכל לבקש את העדה, או העדות, הנוגעות בדבר להוציא לפועל אותו תיקון. המושל עצמו, יוכל להוציא לפועל את התיקון על חשבון העדה או העדות הנוגעות בדבר אם הללו לא יעשו מאומה במשך זמן המתקבל על הדעת.
4. שום מסים לא יוטלו על מקומות קדושים, בניינים ומקומות דתיים, שהיו פטורים ממסים מלפני יום הקמת העיר. לא ייעשה שום שינוי במסים, שיפלה לרעה בין בעלי המקומות הקדושים והבניינים או המקומות הדתיים והמשתמשים בהם, או שיעמיד את הבעלים או המשתמשים במקומות הללו במצב נוח פחות ביחס למסים הכלליים מאשר בזמן קבלת המלצות האספה הכללית.

14. סמכויות מיוחדות של המושל ביחס למקומות קדושים, בניינים ומקומות דתיים בעיר ירושלים או בכל חלק בא"י

1. המושל ישם לבו במיוחד להגנת המקומות הקדושים, הבניינים והמקומות הדתיים, שנמצאים בעיר ירושלים.
2. אשר למקומות כאלה ובניינים דתיים בא"י מחוץ לעיר ירושלים, יחליט המושל, על יסוד סמכויות שניתנו לו על ידי חוקות שתי המדינות, אם מקיימים ומכבדים את הוראות החוקות של המדינות הערבית והיהודית בא"י בנוגע להנ"ל.
3. המושל יהיה גם רשאי להחליט החלטות על יסוד הזכויות הקיימות במקרים של סכסוכים שיתעוררו בין העדות הדתיות השונות או בנוגע לטכסים של עדה דתית ביחס למקומות קדושים, בניינים ומקומות דתיים בכל חלק שהוא בא"י. בתפקיד זה יוכל להיעזר על ידי מועצה מייעצת של נציגי עדות שונות, שיפעלו בתור יועצים בלבד.

ד. תקופת המשטר המיוחד

החוקה, שעובדה על ידי מועצת הנאמנות על יסוד העקרונות דלעיל, תהיה בת-תוקף לא יאוחר מ-1 באוקטובר, 1948. היא תישאר בתוקפה תחילה למשך עשר שנים, אלא אם כן תמצא מועצת הביטחון לנכון לבחון מחדש את ההוראות בתאריך מוקדם יותר. לאחר סיום תקופה זו תיבחן מחדש כל התכנית על ידי מועצת הביטחון לאור הניסיון שהושג בהפעלתה. תושבי העיר יהיו אז חופשיים להביע את רצונם באמצעות משאל-עם על התיקונים האפשריים במשטר העיר.

חלק רביעי: קאפיטולציות

המדינות, שנתניהן נהנו בעבר בא"י מפריבילגיות ומחסינויות של זרים, ובכלל זה היתרונות של שיפוט והגנה קונסולריים כפי שניתנו לפנים על פי קאפיטולציות או נוהג באימפריה העות'מאנית, מתבקשות לוותר על כל זכות שיש להן לחידוש פריבילגיות וחסינויות כאלה במדינות הערבית והיהודית ובעיר ירושלים.

הכרזה על הקמת מדינת ישראל

תל-אביב, ה' באייר תש"ח, 14.5.1948

בארץ-ישראל קם העם היהודי, בה עוצבה דמותו הרוחנית, הדתית והמדינית, בה חי חיי קוממיות ממלכתית, בה יצר נכסי תרבות לאומיים וכלל-אנושיים והוריש לעולם כולו את ספר הספרים הנצחי. לאחר שהוגלה העם מארצו בכוח הזרוע שמר לה אמונים בכל ארצות פזוריו, ולא חדל מתפילה ומתקווה לשוב לארצו ולחדש בתוכה את חירותו המדינית.

מתוך קשר היסטורי ומסורתי זה חתרו היהודים בכל דור לשוב ולהיאחז במולדתם העתיקה; ובדורות האחרונים שבו לארצם בהמונים, וחלוצים, מעפילים ומגינים הפריחו נשמות, החיו שפתם העברית, בנו כפרים וערים, והקימו יישוב גדל והולך השליט על משקו ותרבותו, שוחר שלום ומגן על עצמו, מביא ברכת הקדמה לכל תושבי הארץ ונושא נפשו לעצמאות ממלכתית.

בשנת תרנ"ז (1897) נתכנס הקונגרס הציוני לקול קריאתו של הוגה חזון המדינה היהודית תיאודור הרצל והכריז על זכות העם היהודי לתקומה לאומית בארצו.

זכות זו הוכרה בהצהרת בלפור מיום ב' בנובמבר 1917 ואושרה במנדט מטעם חבר הלאומים, אשר נתן במיוחד תוקף בינלאומי לקשר ההיסטורי שבין העם היהודי לבין ארץ-ישראל ולזכות העם היהודי להקים מחדש את ביתו הלאומי. השואה שנתחוללה על עם ישראל בזמן האחרון, בה הוכרעו לטבח מיליונים יהודים באירופה, הוכיחה מחדש בעליל את ההכרח בפתרון בעיית העם היהודי מחוסר המולדת והעצמאות על-ידי חידוש המדינה היהודית בארץ-ישראל, אשר תפתח לרווחה את שערי המולדת לכל יהודי ותעניק לעם היהודי מעמד של אומה שוות-זכויות בתוך משפחת העמים. שארית הפליטה שניצלה מהטבח הנאצי האיום באירופה ויהודי ארצות אחרות לא חדלו להעפיל לארץ-ישראל, על אף כל קושי, מניעה וסכנה, ולא פסקו לתבוע את זכותם לחיי כבוד, חירות ועמל-ישרים במולדת עמם.

במלחמת העולם השנייה תרם היישוב העברי בארץ את מלוא חלקו למאבק האומות השוחרות חירות ושלום נגד כוחות הרשע הנאצי, ובדם חייליו ובמאמצו המלחמתי קנה לו את הזכות להימנות עם העמים מייסדי ברית האומות המאוחדות. ב-29 בנובמבר 1947 קיבלה עצרת האומות המאוחדות החלטה המחייבת הקמת מדינה יהודית בארץ-ישראל; העצרת תבעה מאת תושבי ארץ-ישראל לאחוז בעצמם בכל הצעדים הנדרשים מצדם הם לביצוע ההחלטה. הכרה זו של האומות המאוחדות בזכות העם היהודי להקים את מדינתו אינה ניתנת להפקעה.

זוהי זכותו הטבעית של העם היהודי להיות ככל עם ועם, עומד ברשות עצמו במדינתו הריבונית. לפיכך נתכנסנו, אנו חברי מועצת העם, נציגי היישוב העברי והתנועה הציונית, ביום סיום המנדט הבריטי על ארץ-ישראל, ובתוקף זכותנו הטבעית וההיסטורית ועל יסוד החלטת עצרת האומות המאוחדות אנו מכריזים בזאת על הקמת מדינה יהודית בארץ-ישראל, היא מדינת ישראל.

אנו קובעים שהחל מרגע סיום המנדט, הלילה, אור ליום שבת, ו' אייר תש"ח, 15 במאי 1948, ועד להקמת השלטונות הנבחרים והסדירים של המדינה בהתאם לחוקה שתקבע על-ידי האספה המכוננת הנבחרת לא יאוחר מ-1 באוקטובר 1948 - תפעל מועצת העם כמועצת מדינה זמנית, ומוסד הביצוע שלה, מנהלת העם, יהווה את הממשלה הזמנית של המדינה היהודית, אשר תיקרא בשם ישראל.

מדינת ישראל תהא פתוחה לעלייה יהודית ולקיבוץ גלויות; תשקוד על פיתוח הארץ לטובת כל תושביה; תהא מושתתת על יסודות החירות, הצדק והשלום לאור חזונם של נביאי ישראל; תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין; תבטיח חופש דת, מצפון, לשון, חינוך ותרבות; תשמור על המקומות הקדושים של כל הדתות; ותהיה נאמנה לעקרונותיה של מגילת האומות המאוחדות. מדינת ישראל תהא מוכנה לשתף פעולה עם המוסדות והנציגים של האומות המאוחדות בהגשמת החלטת העצרת מיום 29 בנובמבר 1947 ותפעל להקמת האחדות הכלכלית של ארץ-ישראל בשלמותה.

אנו קוראים לאומות המאוחדות לתת יד לעם היהודי בבניין מדינתו ולקבל את מדינת ישראל לתוך משפחת העמים. אנו קוראים - גם בתוך התקפת הדמים הנערכת עלינו זה חודשים - לבני העם הערבי תושבי מדינת ישראל לשמור על שלום וליטול חלקם בבניין המדינה על יסוד אזרחות מלאה ושווה ועל יסוד נציגות מתאימה בכל מוסדותיה, הזמניים והקבועים.

אנו מושיטים יד שלום ושכנות טובה לכל המדינות השכנות ועמיהן, וקוראים להם לשיתוף-פעולה ועזרה הדדית עם העם העברי העצמאי בארצו. מדינת ישראל מוכנה לתרום חלקה במאמץ משותף לקדמת המזרח התיכון כולו. אנו קוראים אל העם היהודי בכל התפוצות להתלכד סביב היישוב בעלייה ובבניין ולעמוד לימינו במערכה הגדולה על הגשמת שאיפת הדורות לגאולת ישראל.

מתוך ביטחון בצור ישראל הננו חותמים בחתימת ידינו לעדות על הכרזה זו, במושב מועצת המדינה הזמנית, על אדמת המולדת, בעיר תל-אביב, היום הזה, ערב שבת, ה' אייר תש"ח, 14 במאי 1948.

דוד בן-גוריון

דניאל אוסטר, מרדכי בנטוב, יצחק בן-צבי, אליהו ברלין, פריץ ברנשטיין, הרב וולף גולד, מאיר גרובסקי, יצחק גרינבוים, ד"ר אברהם גרובסקי, אליהו דובקין, מאיר וילנר-קובנר, זרח ורהפטיג, הרצל ורדי, רחל כהן, הרב קלמן כהנא, סעדיה כובאשי, הרב יצחק מאיר לוין, מאיר דוד לוינשטיין, צבי לוריא, גולדה מאירסון, נחום ניר, צבי סגל, הרב יהודה ליב הכהן פישמן, דוד צבי פנקס, אהרן ציזלינג משה קולודני, אליעזר קפלן, אברהם קצנלסון, פליכס רוזנבליט, דוד רמז, ברל רפטור, מרדכי שטנר, בן-ציון שטרנברג, בכור שיטרית, משה שפירא, משה שרתוק.

ישראל - הממשלה הזמנית

עיתון רשמי: מס' 1, תל-אביב, ה' באייר תש"ח, 14.5.1948, עמ' 1.

החלטת מועצת הביטחון 242

22 בנובמבר 1967

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

1. קובעת שקיום עקרונות המגילה מחייב השכנת שלום צודק ובר-קיימא במזרח התיכון, שיושתת על הגשמת שני העקרונות הבאים:
 1. פינוי כוחות מזוינים ישראליים מטרטוריות שנכבשו במסגרת הסכסוך האחרון;
 2. 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 מוכרים ובטוחים, ללא איומים או מעשי אלימות;
2. מכריזה עוד על הצורך:
 1. לערוב לחופש השיט בנתיבי-מים בינלאומיים באזור;
 2. להגיע להסדר צודק של בעיית הפליטים;
 3. 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.

החלטת מועצת הביטחון 338

22 באוקטובר 1973

מועצת הביטחון

1. קוראת לכל הצדדים המעורבים בקרבות המתנהלים עתה להפסיק את האש ולסיים כל פעולה צבאית לאלתר ולא יאוחר מאשר 12 שעות לאחר קבלתה של החלטה זו, בעמדות בהן הם מחזיקים עתה.
2. קוראת לצדדים הנוגעים בדבר להתחיל, מיד לאחר הפסקת האש, בביצוע החלטת מועצת הביטחון 242, על כל חלקיה.
3. מחליטה כי מיד, ובעת ובעונה אחת עם הפסקת האש, יתחיל משא-ומתן בין הצדדים הנוגעים בדבר, בחסות מתאימה, במגמה לכוון שלום צודק ובר-קיימא במזרח התיכון.

חלופת המכתבים בין ראש ממשלת ישראל, יצחק רבין, ליושב ראש אש"ף, יאסר ערפאת, בנושא הכרה הדדית בין ישראל לאש"ף

9 בספטמבר 1993

1. מכתב מיושב ראש אש"ף, יאסר ערפאת, לראש הממשלה יצחק רבין:

9 בספטמבר 1993

יצחק רבין

ראש ממשלת ישראל

אדוני ראש הממשלה,

החתימה על הצהרת העקרונות מציינת עידן חדש בתולדות המזרח התיכון.
מתוך אמונה איתנה בכך, ברצוני לאשר את ההתחייבויות הבאות של אש"ף:

אש"ף מכיר בזכותה של ישראל להתקיים בשלום ובביטחון.

אש"ף מקבל את החלטות מועצת הביטחון של האו"ם 242 ו-338.

אש"ף מתחייב לתהליך השלום במזרח התיכון וליישוב בדרכי שלום של הסכסוך בין שני הצדדים ומצהיר כי כל הנושאים
העומדים הנוגעים להסדר קבע יפתרו במשא-ומתן.

אש"ף רואה בחתימה על הצהרת העקרונות אירוע היסטורי, החונך עידן חדש של דו-קיום בשלום, חופשי מאלימות ומכל
המעשים האחרים המסכנים את השלום והיציבות. אי לכך מתנער אש"ף מן השימוש בטרור ובמעשי אלימות אחרים
וייטול על עצמו אחריות על כל הגורמים והחברים באש"ף על מנת להבטיח את ציוותם, למנוע הפרות ולהטיל עונשים
על מפירים.

לאור ההבטחה של עידן חדש והחתימה על הצהרת העקרונות ובהתבסס על קבלת החלטות מועצת הביטחון 242 ו-338
ע"י הפלסטינים, מאשר אש"ף כי אותם סעיפים באמנה הפלסטינית השוללים את זכותה של ישראל להתקיים והוראות
האמנה שאינן עולות בקנה אחד עם ההתחייבויות שבמכתב זה אינן ניתנות להפעלה כעת והן חסרות תוקף. כתוצאה,
אש"ף מקבל על עצמו להגיש לאישורה הרשמי של המועצה הלאומית הפלסטינית את השינויים הדרושים ביחס לאמנה
הפלסטינית.

שלך בכנות,

יאסר ערפאת

יושב ראש

הארגון לשחרור פלסטין

2. מכתב מיושב ראש אש"ף, יאסר ערפאת, לשר החוץ של נורבגיה:

9 בספטמבר 1993
הוד מעלתו
יוהן יורגן הולסט
שר החוץ של נורבגיה

השר הולסט הנכבד,

ברצוני לאשר בפניך כי עם החתימה על הצהרת העקרונות, אכלול את העמדות הבאות בהצהרות הפומביות שלי:
לאור העידן החדש שנפתח עם החתימה על הצהרת העקרונות, אש"ף מעודד את העם הפלסטיני בגדה המערבית
וברצועת-עזה וקורא לו ליטול חלק בצעדים המובילים לנורמליזציה של החיים, לדחיית האלימות והטרור, לתרומה
לשלום וליציבות ולהשתתפות פעילה בעיצוב השיקום, בפיתוח הכלכלי ובשיתוף הפעולה.

שלך בכנות,

יאסר ערפאת
יושב ראש
הארגון לשחרור פלסטין

3. מכתב מראש ממשלת ישראל, יצחק רבין, ליושב ראש אש"ף, יאסר ערפאת:

9 בספטמבר 1993
יאסר ערפאת
יושב ראש
ארגון השחרור הפלסטיני

אדוני היו"ר,

בתשובה למכתבך מתאריך 9 בספטמבר 1993, ברצוני לאשר בפניך כי לאור התחייבויותיו של אש"ף הכלולות במכתבך,
החליטה ממשלת ישראל להכיר באש"ף כנציגו של העם הפלסטיני ולהתחיל במו"מ עם אש"ף במסגרת תהליך השלום
במזרח התיכון.

שלך בכנות,

יצחק רבין
ראש ממשלת ישראל

הסכם הצהרת העקרונות ישראל- אש"ף (אוסלו א')

13 בספטמבר 1993

ממשלת ישראל וצוות אש"ף (במסגרת המשלחת הירדנית-פלסטינית לוועידת השלום במזרח התיכון) ("המשלחת הפלסטינית"), המייצג את העם הפלסטיני, מסכימים כי הגיעה העת לשים קץ לעשרות שנים של עימות וסכסוך, מכירים הדדית בזכויותיהם הלגיטימיות והפוליטיות ושואפים לפעול ככל יכולתם לחיות בדו-קיום, בשלום ובכבוד ובביטחון הדדיים, ולהגיע להסדר שלום צודק, בר-קיימא וכולל ולפיוס היסטורי באמצעות התהליך המדיני המוסכם.

אי לכך מסכימים שני הצדדים על העקרונות הבאים:

סעיף 1 יעד המשא-ומתן

יעדו של המשא-ומתן הישראלי-פלסטיני במסגרת תהליך השלום הנוכחי הינו, בין היתר, להקים רשות פלסטינית לממשל עצמי בשלב הביניים, המועצה הנבחרת ("המועצה"), עבור העם הפלסטיני בגדה המערבית וברצועת-עזה, לתקופת מעבר שלא תעלה על חמש שנים, אשר תוביל להסדר קבע, המבוסס על החלטות מועצת הביטחון 242 ו-338. מובן כי הסדרי הביניים מהווים חלק בלתי נפרד מתהליך השלום כולו, וכי המשא-ומתן על הסדר הקבע יוביל ליישומן של החלטות מועצת הביטחון 242 ו-338.

סעיף 2 מסגרת לתקופת הביניים

המסגרת המוסכמת לתקופת הביניים מפורטת בהצהרת עקרונות זו.

סעיף 3 בחירות

1. על מנת שהעם הפלסטיני בגדה המערבית וברצועת-עזה יוכל למשול בעצמו בהתאם לעקרונות דמוקרטיים, ייערכו בחירות פוליטיות ישירות, חופשיות וכלליות למועצה, תחת פיקוח מוסכם ומשקיפים בינלאומיים, בעוד המשטרה הפלסטינית תשמור על הסדר הציבורי.
2. ייעשה הסכם בדבר הצורה והתנאים המדויקים של הבחירות, בהתאם לפרוטוקול המצורף כנספח 1, במטרה לערוך את הבחירות לא יאוחר מתשעה חודשים לאחר כניסתה לתוקף של הצהרת עקרונות זו.
3. בחירות אלה יהוו צעד ביניים משמעותי לקראת מימוש הזכויות הלגיטימיות והדרישות הצודקות של העם הפלסטיני.

סעיף 4 תחום שיפוט

תחום שיפוט של המועצה יכסה שטחי הגדה המערבית ורצועת-עזה, מלבד הנושאים שיידונו במסגרת המשא-ומתן על מעמד הקבע. שני הצדדים רואים את הגדה המערבית ואת רצועת-עזה כיחידה טריטוריאלית אחת, ששלמותה תישמר במסגרת תקופת הביניים.

סעיף 5

תקופת המעבר והמשא-ומתן על הסדר הקבע

1. תקופת המעבר בת חמש השנים תחל עם הנסיגה מרצועת-עזה ומאזור יריחו.
2. המשא-ומתן על מעמד הקבע בין ממשלת ישראל ונציגי העם הפלסטיני יחל מוקדם ככל האפשר, ולא יאוחר מתחילת השנה השלישית של תקופת הביניים.
3. מובן משא-ומתן יכסה נושאים נותרים, לרבות: ירושלים, פליטים, התיישבויות, סידורי ביטחון, גבולות, יחסים ושיתוף-פעולה עם שכנים אחרים, וכן נושאים אחרים בעלי עניין משותף.
4. שני הצדדים מסכימים כי תוצאות המשא-ומתן על מעמד הקבע לא ייפגעו מההסכמים שהושגו ביחס לתקופת הביניים, ולהסכמים אלה תהיה קדימות ביחס למשא-ומתן על מעמד הקבע.

סעיף 6

העברה מכינה של סמכויות ואחריות

1. עם כניסתה לתוקף של הצהרת עקרונות זו והנסיגה מרצועת-עזה ומאזור יריחו תחל העברת סמכות מהממשל הצבאי הישראלי ומהמנהל האזרחי שלו לפלסטינים שהוסמכו לכך, כמפורט במסמך זה. העברת סמכות זו תהיה בעלת אופי מכין עד לכינונה של המועצה.
2. מיד לאחר כניסתה של הצהרת עקרונות זו והנסיגה מרצועת-עזה ומאזור יריחו, במגמה לקדם פיתוח כלכלי של הגדה המערבית ורצועת-עזה, תועבר לידי הפלסטינים סמכות בתחומים הבאים: חינוך ותרבות, בריאות, רווחה חברתית, מיסוי ישיר ותיירות. הצד הפלסטיני יחל בבניית כוח משטרת פלסטיני כמסמך. עד לכינונה של המועצה, רשאים שני הצדדים לנהל משא-ומתן על העברת כוחות ואחריות נוספים כמסמך.

סעיף 7

הסכם ביניים

1. המשלחות הישראלית והפלסטינית תנהלנה משא-ומתן על הסכם תקופת הביניים (להלן "הסכם הביניים").
2. הסכם הביניים יפרט, בין השאר, את מבנה המועצה, מספר חבריה והעברת הסמכויות ותחומי האחריות מהממשל הצבאי הישראלי והמנהל האזרחי שלו לידי המועצה. הסכם הביניים יפרט גם את סמכות הביצוע של המועצה, את סמכות החקיקה שלה בהתאם לסעיף 9 להלן, ואת גופי השיפוט הפלסטיניים העצמאיים.
3. הסכם הביניים יכלול הסדרים אשר ייושמו עם כינון המועצה, בדבר נטילה על-ידי המועצה של כל הסמכויות ותחומי האחריות, שהועברו קודם לכן בהתאם לסעיף 6 לעיל.
4. כדי לאפשר למועצה לקדם תהליכי צמיחה כלכלית, תקים המועצה, עם כינונה, בין היתר, רשות פלסטינית לחשמל, רשות לנמל עזה, בנק פלסטיני לפיתוח, מועצה פלסטינית לקידום היצוא, רשות פלסטינית לאיכות הסביבה, רשות קרקעות פלסטינית ורשות פלסטינית לניהול מים וכל רשות אחרת שיוסכם עליה, בהתאם להסכם הביניים אשר יפרט את סמכויותיהן ותחומי האחריות.
5. לאחר כינון המועצה יפורק המנהל האזרחי, והממשל הצבאי הישראלי ייסוג.

סעיף 8

סדר ציבורי וביטחון

על-מנת להבטיח סדר ציבורי וביטחון פנים לפלסטינים בגדה המערבית וברצועת-עזה תקים המועצה כוח משטרת חזק, ואילו ישראל תמשיך לשאת באחריות להגנה מפני איומים חיצוניים, וכן לביטחון הכולל של הישראלים לשם הבטחת ביטחון הפנים והסדר הציבורי שלהם.

סעיף 9

חוקים וצווים צבאיים

1. המועצה תהיה מוסמכת לחוקק, בהתאם להסכם הביניים, במסגרת כל הסמכויות שהועברו אליה.
2. שני הצדדים יבדקו במשותף את החוקים והצווים הצבאיים אשר הינם כעת בתוקף בתחומים נותרים.

סעיף 10

ועדת קישור משותפת ישראלית-פלסטינית

על-מנת לאפשר יישום תקין של הצהרת עקרונות זו ושל כל ההסכמים העתידיים הנוגעים לתקופת הביניים, עם כניסתה לתוקף של הצהרת עקרונות זו תוקם ועדה משותפת ישראלית-פלסטינית על-מנת לטפל בנושאים הדורשים תיאום ובנושאים אחרים בעלי עניין משותף, ובסכסוכים.

סעיף 11

שיתוף-פעולה ישראלי-פלסטיני בתחומים הכלכליים

בהכירם בתועלת ההדדית שבשיתוף-פעולה בקידום הפיתוח של הגדה המערבית, רצועת-עזה וישראל, עם כניסתה לתוקף של הצהרת עקרונות זו, תוקם ועדה משותפת ישראלית-פלסטינית לשיתוף פעולה כלכלי, על-מנת לפתח וליישם במשותף את התכניות המצוינות בפרוטוקולים המצורפים כנספח 3 ונספח 4.

סעיף 12

קישור ושיתוף-פעולה עם ירדן ומצרים

שני הצדדים יזמינו את ממשלות ירדן ומצרים להשתתף בהקמת הסדרים נוספים לקישור ולשיתוף-פעולה בין ממשלת ישראל והנציגים הפלסטינים, מחד גיסא, וממשלות ירדן ומצרים, מאידך גיסא, לקידום שיתוף-פעולה ביניהם. הסדרים אלה יכללו הקמה של ועדה מתמדת, אשר תחליט, בהסכמה, על הקריטריונים להתרת כניסתם של אנשים שעזבו את הגדה המערבית ורצועת-עזה ב-1967, יחד עם האמצעים הדרושים למניעת שיבושים ואי-סדר. ועדה זו תטפל בנושאים אחרים שיש בהם עניין משותף.

סעיף 13

פריסה מחדש של כוחות ישראליים

1. עם הכניסה לתוקף של הצהרת עקרונות זו, ולא יאוחר מערב הבחירות למועצה, תבוצע פריסה מחדש של כוחות צבא ישראליים בגדה המערבית ורצועת-עזה, בנוסף לנסיגת כוחות ישראליים שתתבצע בהתאם לסעיף 14.
2. בפריסה מחדש של כוחותיה הצבאיים תונחה ישראל על-ידי העיקרון, שיש לפרוס מחדש את כוחותיה הצבאיים מחוץ לאזורים מאוכלסים.
3. המשך הפריסה מחדש במקומות מוגדרים ייושם בהגדרה באופן העולה בקנה אחד עם נטילת האחריות לסדר הציבורי ולביטחון הפנים על-ידי כוח המשטרה הפלסטיני, בהתאם לסעיף 8 לעיל.

סעיף 14

נסיגה ישראלית מרצועת-עזה ומאזור יריחו

ישראל תיסוג מרצועת-עזה ומאזור יריחו כמפורט בפרוטוקול המצורף כנספח 2.

סעיף 15

יישוב סכסוכים

1. סכסוכים הנובעים מיישום או פרשנות של הצהרת עקרונות זו או של הסכמים נוספים עתידיים הנוגעים לתקופת הביניים ייושבו במשא-ומתן במסגרת ועדת הקישור המשותפת שתוקם בהתאם לסעיף 10 דלעיל.
2. סכסוכים שלא ניתן ליישבם במשא-ומתן, ניתן ליישבם על-ידי מנגנון של פישור שיוסכם עליו בין הצדדים.
3. הצדדים רשאים להסכים להגיש לבוררות סכסוכים הנוגעים לתקופת הביניים שאי-אפשר ליישבם באמצעות פישור. למטרה זו, ועל-פי הסכמת שני הצדדים, הצדדים יקימו ועדת בוררות.

סעיף 16

שיתוף-פעולה ישראלי-פלסטיני בנוגע לתכניות אזוריות

שני הצדדים רואים בקבוצות העבודה הרב-צדדיות כלי מתאים לקידומה של "תכנית מרשל", התכניות האזוריות ותכניות אחרות, לרבות תכניות מיוחדות לגדה המערבית ורצועת-עזה, כמפורט בפרוטוקול המצורף כנספח 4.

סעיף 17 הוראות שונות

1. הצהרת העקרונות תיכנס לתוקפה חודש אחד לאחר חתימתה.
2. כל הפרוטוקולים הנספחים להצהרת עקרונות זו וזיכרון הדברים המוסכם הנוגע לה יהוו חלק בלתי נפרד ממנה.

נעשה בווישנינגטון, מחוז קולומביה, ביום 13 בחודש ספטמבר 1993.

נספח 1 פרוטוקול על אופן ותנאי הבחירות

1. לפלסטינים מירושלים הגרים בה תהיה הזכות להשתתף בתהליך הבחירות, בהתאם להסכם בין שני הצדדים.
2. בנוסף, על ההסכם בנוגע לבחירות לכסות, בין יתר הנושאים הבאים:
 1. שיטת הבחירות;
 2. אופן הפיקוח המוסכם, המשקיפים הבינלאומיים והרכבם האישי; וכן
 3. כללים ותקנות הנוגעים למערכת הבחירות, לרבות הסדרים מוסכמים לארגון תקשורת המונים, ואפשרות למתן רישיון לתחנת שידור לרדיו ולטלוויזיה.
3. המעמד העתידי של פלסטינים שעזבו, שהיו רשומים ב-4 ביוני 1967, לא ייפגע בשל אי-יכולתם להשתתף בתהליך הבחירות עקב סיבות מעשיות.

נספח 2 פרוטוקול בדבר נסיגת כוחות ישראליים מרצועת-עזה ומאזור יריחו

1. שני הצדדים יערכו ויחתמו על הסכם בדבר נסיגת כוחות ישראליים מרצועת-עזה ומאזור יריחו בתוך חודשיים מתאריך כניסתה לתוקף של הצהרת עקרונות זו. הסכם זה יכלול הסדרים מקיפים שיחולו ברצועת-עזה ובאזור יריחו בעקבות הנסיגה הישראלית.
2. ישראל תבצע נסיגה מזוהרת, ועל-פי לוח זמנים, של כוחות צבא ישראליים מרצועת-עזה ומאזור יריחו, שתתחיל מיד עם חתימת ההסכם על רצועת-עזה ואזור יריחו ותושלם בתוך פרק זמן שלא יעלה על ארבעה חודשים אחרי חתימת ההסכם זה.
3. ההסכם הנ"ל יכלול, בין השאר:
 1. הסדרים להעברה חלקה ושלווה של הסמכות מידי הממשל הצבאי הישראלי והמנהל האזרחי שלו לידי הנציגים הפלסטינים.
 2. מבנה, סמכויות ותחומי האחריות של הרשות הפלסטינית באזורים אלו, למעט: ביטחון חוץ, התנחלויות, ישראלים, יחסי-חוץ, ונושאים אחרים שיוסכם עליהם הדדית.
 3. הסדרים לנטילת האחריות לביטחון הפנים והסדר הציבורי על-ידי כוח משטרה פלסטיני, שיורכב מקציני משטרה מגויסים במקום ומחוץ-לארץ (המחזיקים בדרכונים ירדניים ובמסמכים פלסטיניים שהונפקו על-ידי מצרים). על המשתתפים בכוח המשטרה הפלסטיני שיגיעו מחוץ-לארץ, לעבור הכשרה כשוטרים וכקציני משטרה.
 4. נוכחות זמנית בינלאומית או זרה, כמוסכם.
 5. הקמתה של ועדה משותפת ישראלית-פלסטינית לתיאום ושיתוף-פעולה למטרות ביטחוניות הדדיות.
 6. תכנית לפיתוח ולייצוב כלכלי, כולל הקמת קרן חירום לעידוד השקעות זרות ותמיכה פיננסית וכלכלית. שני הצדדים יתאמו וישתפו פעולה, ביחד ולחוד, עם צדדים אזוריים ובינלאומיים לקידום מטרות אלה.
 7. הסדרים להבטחת מעבר בטוח של אנשים ותחבורה בין רצועת-עזה לאזור יריחו.
4. ההסכם הנ"ל יכלול הסדרים לתיאום בין שני הצדדים בנוגע למעברים הבאים:
 1. עזה-מצרים;
 2. יריחו-ירדן.
5. המשרדים האחראים להפעלת הסמכויות ותחומי האחריות של הרשות הפלסטינית, לפי נספח 2 זה וסעיף 6 של הצהרת העקרונות, ימוקמו ברצועת-עזה ובאזור יריחו עד לכינונה של המועצה.

6. חוץ מההסדרים המוסכמים הללו, מעמד רצועת-עזה ואזור יריחו ימשיך להיות חלק אינטגרלי מהגדה המערבית ומרצועת-עזה, ולא יחול בו כל שינוי בתקופת הביניים.

נספח 3

פרוטוקול בדבר שיתוף-פעולה ישראלי-פלסטיני בתכניות כלכליות ובתכניות פיתוח

שני הצדדים מסכימים להקים ועדה מתמדת ישראלית-פלסטינית לשיתוף-פעולה כלכלי שתתרכז, בין היתר, בנושאים הבאים:

1. שיתוף-פעולה בנושא מים, כולל תכנית לפיתוח מים שתוכן על-ידי מומחים של שני הצדדים ושתפרט גם את אופן שיתוף הפעולה בניהול מקורות מים בגדה המערבית וברצועת-עזה, ושתכלול הצעות למחקרים ולתכניות בנושא זכויות מים של כל צד, כמו כן ניצול הוגן של מקורות מים משותפים, ליישום במהלך הביניים ומעבר לה.
2. שיתוף-פעולה בנושא חשמל, כולל תכנית לפיתוח חשמל, שתפרט גם את אופן שיתוף הפעולה בייצור, בתחזוקה, ברכישה ובמכירה של מקורות אנרגיה חשמלית.
3. שיתוף-פעולה בנושא אנרגיה, כולל תכנית לפיתוח אנרגיה, שתקבע את הצעדים הדרושים לניצול של נפט וגז למטרות תעשייה, בעיקר ברצועת-עזה ובנגב, ותעודד ניצול משותף נוסף של מקורות אנרגיה אחרים. תכנית זו יכולה גם לקבוע את הצעדים הדרושים לבנייה של תשלובת תעשייה פטרוכימית ברצועת-עזה ולהנחת צינורות נפט וגז.
4. שיתוף-פעולה בתחום הפיננסי, כולל תכנית לפיתוח פיננסי ותכנית פעולה לעידוד השקעות בינלאומיות בגדה המערבית וברצועת-עזה, ובישראל, וכן הקמת בנק פלסטיני לפיתוח.
5. שיתוף-פעולה בנושא תחבורה ותקשורת, כולל תכנית שתגדיר קווים מנחים להקמת "אזור נמל עזה", ותשמש בסיס להקמת קווי תחבורה ותקשורת אל הגדה המערבית ורצועת-עזה ומהן לישראל ולמדינות אחרות. בנוסף יהיו בתכניות הוראות בדבר ביצוע הבנייה הנחוצה של כבישים, פסי רכבת, קווי תקשורת וכו'.
6. שיתוף-פעולה בנושא הסחר, כולל מחקרים ותכניות לקידום הסחר, שיעודדו סחר מקומי, אזורי ובין-אזורי, וכן מחקר לגבי יישומיות הקמתם של אזורי סחר חופשי ברצועת-עזה ובישראל, גישה הדדית לאזורים אלו ושיתוף-פעולה בנושאים אחרים הקשורים למסחר.
7. שיתוף-פעולה בנושא התעשייה, כולל תכניות לפיתוח תעשייתי, שיהיו בהן הוראות בדבר הקמת מרכזי מחקר ופיתוח תעשייתי משותפים ישראליים-פלסטיניים, שיעודדו מיזמים משותפים ישראליים-פלסטיניים, ויספקו קווים מנחים לשיתוף פעולה בתחומי טקסטיל, מזון, רוקחות, אלקטרוניקה, יהלומים, מחשבים ותעשיות המבוססות על מדע.
8. תכנית לשיתוף-פעולה ולהסדרה של יחסי העבודה ולשיתוף-פעולה בנושאי רווחה חברתית.
9. תכנית לפיתוח ושיתוף-פעולה בתחומי משאבי אנוש, שתקבע את הצעדים הדרושים להפעלת סדנאות וסמינרים ישראליים-פלסטיניים ולהקמת מרכזים להכשרה מקצועית, מוסדות מחקר ומאגרי מידע.
10. תכנית להגנה על איכות הסביבה, שתקבע אמצעים משותפים ו/או מותאמים בתחום זה.
11. תכנית לפיתוח תיאום ושיתוף-פעולה בתחום התקשורת ואמצעי התקשורת ההמוניים.
12. כל תכנית אחרת שיש בה עניין משותף.

נספח 4

פרוטוקול בדבר שיתוף-פעולה ישראלי-פלסטיני - בנוגע לתכניות לפיתוח אזורי

1. הצדדים ישתפו פעולה בהקשר של מאמצי השלום במסלול הרב-צדדי לקידום תכנית פיתוח לאזור, הכוללת את הגדה המערבית ואת רצועת-עזה, שאותה יזמו חברות ה-G7. הצדדים יבקשו מחברות ה-G7 לפעול לשיתוף של מדינות נוספות המעוניינות להשתלב בתכנית, כגון: חברות ה-OECD (הארגון לשיתוף פעולה כלכלי ולפיתוח), מדינות ומוסדות ערביים מן האזור, וכן גופים מן המגזר הפרטי.
2. תכנית הפיתוח תהיה מורכבת משני גורמים: א. תכנית פיתוח כלכלי לגדה המערבית ולרצועת-עזה; ב. תכנית לפיתוח כלכלי אזורי.

1. תכנית הפיתוח לגדה המערבית ולרצועת-עזה תכלול את המרכיבים הבאים:

1. תכנית לשיקום חברתי, הכוללת גם תכנית שיכון ובינוי;
2. תכנית לפיתוח עסקים קטנים ובינוניים;
3. תכנית לפיתוח תשתית (מים, חשמל, תחבורה, תקשורת וכד')
4. תכנית משאבי אנוש;
5. תכניות אחרות.

2. התכנית האזורית לפיתוח כלכלי יכולה שתכלול את המרכיבים הבאים:
 1. הקמת קרן לפיתוח המזרח התיכון, כשלב ראשון, והקמת בנק לפיתוח המזרח התיכון, כשלב שני;
 2. פיתוח תכנית משותפת ישראלית-פלסטינית-ירדנית לניצול מתואם של אזור ים המלח;
 3. הים התיכון (עזה) - תעלת ים המלח;
 4. מיזמי פיתוח אזוריים להתפלת מים ומיזמים אחרים הקשורים בפיתוח נושא המים;
 5. תכנית אזורית לפיתוח חקלאי, כולל מאמץ אזורי מתואם למניעת המדבור;
 6. חיבור רשתות חשמל;
 7. שיתוף-פעולה אזורי להעברה, חלוקה וניצול תעשייתי של גז, נפט ומקורות אנרגיה אחרים;
 8. תכנית אזורית לפיתוח התיירות, התחבורה והטלקומוניקציה;
 9. שיתוף-פעולה אזורי בתחומים נוספים.
3. שני הצדדים יעודדו את קבוצות העבודה הרב-צדדיות, ויתאמו פעולה למען הצלחתן. שני הצדדים יעודדו פעילויות בין-מושבות, וכן את עריכתם של סקרי טרום היתכנות וסקרי היתכנות במסגרת קבוצות העבודה הרב-צדדיות השונות.

זיכרון דברים מוסכם להצהרת העקרונות על הסדרי הביניים של הממשל העצמי

א. הבנות והסכמות כלליות

כל הסמכויות ותחומי האחריות המועברים לפלסטינים בעקבות החתימה על הצהרת העקרונות לפני כינון המועצה יהיו כפופים לאותם עקרונות הנוגעים לסעיף 4. כמפורט בזיכרון דברים מוסכם זה דלהלן.

ב. הבנות והסכמות פרטניות

סעיף 4

מובן כי:

1. תחום השיפוט של המועצה יכסה שטחי הגדה המערבית ורצועת-עזה, למעט נושאים שיידונו במסגרת המשא-ומתן על מעמד הקבע: ירושלים, התנחלויות, אזורי צבאיים וישראלים.
2. תחום השיפוט של המועצה יחול ביחס לכוחות, האחריות, התחומים והסמכויות המוסכמים המועברים לידיה.

סעיף 6(2)

מוסכם כי העברת האחריות תיעשה כדלקמן:

1. הצד הפלסטיני יודיע לצד הישראלי את שמות האישים הפלסטינים המורשים שיקבלו לידיהם את הכוחות, הסמכויות והאחריות שיועברו לפלסטינים, בהתאם להצהרת העקרונות בתחומים כדלהלן: חינוך ותרבות, בריאות, רווחה, מיסוי ישיר, תיירות, ותחומים וסמכויות אחרים שיוסכם עליהם.
2. מובן כי הזכויות והחובות של משרדים אלה לא ישתנו.
3. כל אחד מהתחומים הנ"ל יוסיף ליהנות מהקצאות תקציב קיימות, בהתאם להסדרים שיוסכם עליהם בין הצדדים. הסדרים אלה יכללו גם את ההתאמות הנחוצות כדי להביא בחשבון את המסים שייגבו על-ידי המשרד למיסוי ישיר.
4. עם ביצועה של הצהרת העקרונות תחלנה מיד המשלחות הישראלית והפלסטינית לנהל משא-ומתן על תכנית מפורטת של העברת הסמכויות במשרדים הנ"ל, בהתאם להבנות דלעיל.

סעיף 7(2)

הסכם הביניים יכלול הסדרים לתיאום ולשיתוף-פעולה.

סעיף 7(5)

נסיגת הממשל הצבאי לא תמנע מישראל להפעיל את הסמכויות והאחריות שלא הועברו לידי המועצה.

סעיף 8

מובן כי הסכם הביניים יכלול הסדרים בדבר שיתוף-פעולה ותיאום בין שני הצדדים בתחום זה. כן מוסכם, שהעברת הסמכויות והאחריות למשטרה הפלסטינית תתבצע באופן הדרגתי, כמוסכם בהסכם הביניים.

סעיף 10

מוסכם כי עם כניסתה לתוקף של הצהרת העקרונות יחליפו ביניהן המשלחות הישראלית והפלסטינית את שמות האישים שנקבעו על-ידיהן כחברים בוועדת הקישור המשותפת הישראלית-פלסטינית. עוד מוסכם כי לכל צד יהיה מספר חברים זהה בוועדה המשותפת. החלטות הוועדה המשותפת תתקבלנה בהסכמה. הוועדה המשותפת יכולה לצרף אליה טכנאים ומומחים במידת הצורך. הוועדה המשותפת תחליט על תדירות מפגשיה ועל מקום או מקומות המפגש.

נספח 2

מובן כי בעקבות הנסיגה הישראלית תמשיך ישראל להיות אחראית לביטחון הפנים ולסדר הציבורי של התנחלויות וישראלים.

כוחות צבא ואזרחים ישראלים יהיו רשאים להמשיך ולהשתמש באופן חופשי בכבישי רצועת-עזה ואזור יריחו.

נחתם בווינגטון, אזור קולומביה, ביום 13 בחודש ספטמבר 1993.

הסכם ביניים ישראל-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת-עזה (אוסלו ב')

ושינגטון הבירה, 28 בספטמבר 1995

ממשלת מדינת ישראל והארגון לשחרור פלסטין (להלן "אש"ף"), נציג העם הפלסטיני: מבוא

במסגרת תהליך השלום במזרח התיכון אשר נפתח במדריד באוקטובר 1991;

מאשרים מחדש את נחישותם לשים קץ לעימות של עשרות שנים ולחיות בדו-קיום של שלום, כבוד הדדי וביטחון, תוך הכרה בזכויותיהם הלגיטימיות והפוליטיות ההדדיות;

מאשרים מחדש את שאיפתם להשיג הסדר שלום צודק, בר-קיימא ומקיף, ופיוס היסטורי באמצעות התהליך הפוליטי המוסכם;

מכירים בכך שתהליך השלום והעידן אשר יצר וכן מערכת היחסים שנוצרה בין שני הצדדים להסכם, כמתואר לעיל, הינם בלתי-הפיכים, ובנחישותם של שני הצדדים להסכם לקיים, לשמור ולהמשיך את תהליך השלום;

מכירים בכך שיעדו של המשא-ומתן הישראלי-פלסטיני במסגרת תהליך השלום הנוכחי במזרח התיכון הינו, בין היתר, להקים רשות פלסטינית לממשל עצמי בשלב הביניים, דהיינו המועצה הנבחרת (להלן "המועצה" או "המועצה הפלסטינית"), והראיס הנבחר של הרשות המבצעת עבור העם הפלסטיני בגדה המערבית וברצועת-עזה, לתקופת מעבר שלא תעלה על חמש שנים מיום חתימת ההסכם בדבר רצועת-עזה ואזור יריחו ("הסכם עזה-יריחו") ב-4 במאי 1994, אשר תוביל להסדר קבע המבוסס על החלטות מועצת הביטחון 242 ו-338;

מאשרים מחדש את הבנתם כי הסדרי הביניים בדבר ממשל עצמי הכלולים בהסכם זה הינם חלק בלתי-נפרד מתהליך השלום כולו וכי המשא-ומתן בדבר מעמד הקבע, אשר יחל מוקדם ככל האפשר אך לא מאוחר מ-4 במאי 1996, יוביל ליישומן של החלטות מועצת הביטחון 242 ו-338, וכי הסכם הביניים יישב את כל הסוגיות של שלב הביניים ולא תועברנה סוגיות כאלו לסדר היום של המשא-ומתן על הסדר הקבע;

מאשרים מחדש את דבקותם בהכרה ההדדית ובהתייבויות המובעות באגרות מה-9 בספטמבר 1993 אשר נחתמו על ידי ראש ממשלת ישראל ויושב הראש של אש"ף והוחלפו ביניהם;

מתוך רצון ליישם את הצהרת העקרונות בדבר הסדרי ביניים של ממשל עצמי אשר נחתמה בושינגטון הבירה, ב-13 בספטמבר 1993, וזיכרון הדברים המוסכם המצורף לה (להלן "הצהרת העקרונות"), ובמיוחד סעיף III ונספח I הנוגעים לעריכת בחירות פוליטיות ישירות, חופשיות וכלליות למועצה ולראיס של הרשות המבצעת, על מנת שהעם הפלסטיני בגדה המערבית, בירושלים וברצועת-עזה יוכל לבחור באופן דמוקרטי נציגים אחראים;

מכירים בכך שבחירות אלו תהווה שלב מעבר משמעותי מכין לקראת מימוש הזכויות הלגיטימיות של העם הפלסטיני ודרישותיו הצודקות, ותספקנה בסיס דמוקרטי להקמת מוסדות פלסטינים;

מאשרים מחדש את מחויבותם ההדדית לפעול, בהתאם להסכם זה, מיד, ביעילות ובאפקטיביות נגד מעשים או איומים של טרור, אלימות או הסתה, בין אם בוצעו על ידי פלסטינים ובין אם בוצעו על ידי ישראלים;

בעקבות הסכם עזה-יריחו, ההסכם בדבר העברה מכינה של סמכויות ואחריות שנחתם בארצות-ברית ב-29 באוגוסט 1994 (להלן "הסכם ההעברה המכינה"), והפרוטוקול בדבר העברה נוספת של כוחות ואחריות שנחתם בקהיר ב-27 באוגוסט 1995 (להלן "פרוטוקול ההעברה הנוספת"), אשר שלושתם יוחלפו על ידי הסכם זה;

מסכימים בזאת כלהלן:

פרק 1 - המועצה

סעיף I

העברת סמכות

1. ישראל תעביר כוחות ואחריות כפי שמפורט בהסכם זה מהממשל הצבאי הישראלי והמנהל האזרחי שלו למועצה, בהתאם להסכם זה. ישראל תמשיך להפעיל כוחות ואחריות שלא יועברו כאמור.
2. עד כינונה של המועצה, הכוחות והאחריות המועברים לה יופעלו על ידי הרשות הפלסטינית שהוקמה בהתאם להסכם עזה-יריחו, אשר בנוסף לכך תישא בכל הזכויות, החובות וההתחייבויות שטיטול על עצמה המועצה בעניין זה. בהתאם, המונח "מועצה" לאורך כל הסכם זה יתפרש, עד לכינונה של המועצה, כאילו מובנו הוא הרשות הפלסטינית.
3. העברת הכוחות והאחריות לכוח המשטרה המוקם על ידי המועצה הפלסטינית בהתאם לסעיף XIV להלן (להלן "המשטרה הפלסטינית") תיעשה באופן הדרגתי, כמפורט בהסכם זה ובפרוטוקול בנושא היערכות מחדש והסדרי ביטחון המצורף כנספח I להסכם זה (להלן "נספח I").
4. בנוגע להעברה ולנטילה של סמכות בתחומים אזרחיים, כוחות ואחריות יועברו ויתקבלו כפי שנקבע בפרוטוקול בנושא עניינים אזרחיים המצורף כנספח III להסכם זה (להלן "נספח III").
5. לאחר כינונה של המועצה, יפורק המנהל האזרחי בגדה המערבית, והממשל הצבאי הישראלי יסוג. נסיגת הממשל הצבאי לא תמנע ממנו את הפעלת הכוחות והאחריות שלא יועברו למועצה.
6. ועדה משותפת לתיאום ולשיתוף-פעולה לעניינים אזרחיים (להלן "וע"א"), תת-ועדות משותפות ואזורים לעניינים אזרחיים, האחת לרצועת-עזה והאחרת לגדה המערבית, ומשרדי קישור אזרחיים מחוזיים בגדה המערבית, יוקמו בכדי לאפשר תיאום ושיתוף פעולה בעניינים אזרחיים בין המועצה לבין ישראל, כמפורט בנספח III.
7. המשרדים של המועצה, ומשרדיהם של הראיס של המועצה, הרשות המבצעת שלה וועדות אחרות שלה, יוקמו באזורים שתחת סמכות טריטוריאלית פלסטינית בגדה המערבית וברצועת-עזה.

סעיף II

בחירות

1. על מנת שהעם הפלסטיני בגדה המערבית וברצועת-עזה יוכל למשול בעצמו בהתאם לעקרונות דמוקרטיים, יערכו בחירות פוליטיות ישירות, חופשיות וכלליות למועצה ולראיס של הרשות המבצעת של המועצה, בהתאם להוראות הקבועות בפרוטוקול בנושא בחירות המצורף כנספח II להסכם זה (להלן "נספח II").
2. בחירות אלו תהווה שלב מעבר משמעותי מכין לקראת מימוש הזכויות הלגיטימיות של העם הפלסטיני ודרישותיו הצודקות, ותספקנה בסיס דמוקרטי להקמת מוסדות פלסטינים.
3. פלסטינים מירושלים הגרים בה יהיו רשאים להשתתף בתהליך הבחירות בהתאם להוראות סעיף זה וסעיף VI לנספח II (הסדרי בחירות בנוגע לירושלים).
4. הבחירות יוכרזו על ידי יו"ר הרשות הפלסטינית מיד לאחר חתימת הסכם זה, וייערכו במועד המעשי המוקדם ביותר לאחר ההיערכות מחדש של הכוחות הישראליים בהתאם לנספח I, ובאופן שיעלה בקנה אחד עם הדרישות של לוח הזמנים של הבחירות כאמור בנספח II, בחוק הבחירות ובתקנות הבחירות, כפי שהם מוגדרים בסעיף I לנספח II.

סעיף III

מבנה המועצה הפלסטינית

1. המועצה הפלסטינית והראיס של הרשות המבצעת של המועצה מהווים את הרשות הפלסטינית לממשל עצמי בשלב הביניים, שתיבחר על ידי העם הפלסטיני בגדה המערבית, בירושלים וברצועת-עזה, לתקופת המעבר המוסכמת בסעיף I להצהרת העקרונות.
2. למועצה תהיינה סמכויות חקיקה וביצוע, בהתאם לסעיפים VII ו-IX להצהרת העקרונות. המועצה תבצע ותהיה אחראית לכל כוחות ואחריות החקיקה והביצוע המועברים לה על פי הסכם זה. הפעלת סמכויות החקיקה תהיה בהתאם לסעיף XVIII להסכם זה (סמכויות חקיקה של המועצה).
3. המועצה והראיס של הרשות המבצעת של המועצה ייבחרו במישרין ובאותה עת על ידי העם הפלסטיני בגדה המערבית, בירושלים וברצועת-עזה, בהתאם להוראות הסכם זה ובהתאם לחוק הבחירות ותקנות הבחירות, אשר לא יעמדו בניגוד להוראות הסכם זה.

4. המועצה והראיס של הרשות המבצעת של המועצה ייבחרו לתקופת מעבר שאורכה לא יעלה על חמש שנים מיום החתימה על הסכם עזה-יריחו ב-4 במאי 1994.
5. מיד עם כינונה, תבחר המועצה יושב-ראש מבין חבריה. יושב הראש ישב בראש ישיבות המועצה, ינהל את המועצה וועדותיה, יחליט על סדר יום של כל ישיבה, יניח בפני המועצה הצעות להצבעה ויכריז על תוצאותיהן.
6. סמכות המועצה תהיה כפי שנקבע בסעיף XVII להסכם זה (סמכות).
7. הארגון, המבנה והתפקוד של המועצה ייקבעו על פי הסכם זה ועל פי חוק היסוד לרשות הפלסטינית לממשל עצמי בשלב הביניים, אשר יאומץ על ידי המועצה. חוק היסוד וכל התקנות מכוחו לא יעמדו בניגוד להוראות הסכם זה.
8. המועצה תהיה אחראית במסגרת סמכות הביצוע שלה למשרדים, שירותים ומחלקות המועברים לה, ותהיה רשאית להקים, בתחומי סמכותה, משרדים וגופים כפופים להם, כפי שיידרש למילוי אחריותה.
9. יושב הראש יביא לאישור המועצה נהלים פנימיים מוצעים, אשר יסדירו, בין היתר, את הליכי קבלת ההחלטות של המועצה.

סעיף IV גודל המועצה

המועצה הפלסטינית תורכב מ-82 נציגים ומהראיס של הרשות המבצעת, אשר ייבחרו במישרין ובאותה עת על ידי העם הפלסטיני של הגדה המערבית, ירושלים ורצועת-עזה.

סעיף V הרשות המבצעת של המועצה

1. למועצה תהיה ועדה אשר תפעיל את סמכות הביצוע של המועצה, שתוקם בהתאם לפסקה 4 להלן (להלן: "הרשות המבצעת").
2. לרשות המבצעת תוענק סמכות הביצוע של המועצה והיא תפעיל אותה מטעם המועצה. היא תקבע לעצמה נהלים פנימיים והליכי קבלת ההחלטות.
3. המועצה תפרסם את שמות חברי הרשות המבצעת מיד עם מינוים הראשוני ובעקבות כל שינוי.
4. א. הראיס של הרשות המבצעת יהיה, מתוקף תפקידו, חבר ברשות המבצעת.
ב. כל יתר חברי הרשות המבצעת, למעט כאמור בתת-פסקה ג להלן, יהיו חברי המועצה, שייבחרו ויוצעו למועצה על ידי הראיס של הרשות המבצעת של המועצה, ויאושרו על ידי המועצה.
ג. הראיס של הרשות המבצעת יהיה רשאי למנות כמה אנשים, שמספרם לא יעלה על עשרים אחוזים מסך כל החברים ברשות המבצעת, שאינם חברי מועצה, לשם הפעלת סמכות ביצוע והשתתפות במשימות הממשל. חברים ממונים אלו לא יהיו רשאים להצביע בישיבות המועצה.
ד. חברי הרשות המבצעת שאינם נבחרים חייבים להיות בעלי כתובת תקפה בשטח שתחת סמכות המועצה.

סעיף VI ועדות אחרות של המועצה

1. המועצה תהיה רשאית להקים ועדות קטנות על מנת לפשט את הליכיה, ועל מנת לסייע בפיקוח על פעולת הרשות המבצעת.
2. כל ועדה תקבע לעצמה הליכי קבלת החלטות במסגרת העבודה הכללית של הארגון והמבנה של המועצה.

סעיף VII ממשל פתוח

1. כל ישיבות המועצה וועדותיה, למעט אלו של הרשות המבצעת, תהיינה פתוחות לקהל, אלא אם יוחלט אחרת על ידי המועצה או על ידי הוועדה הנוגעת בדבר, מטעמי ביטחון או סודיות מסחרית או אישית.
2. ההשתתפות בדיוני המועצה, ועדותיה והרשות המבצעת תהיה מוגבלת לחברי כל אחת מהן בלבד. ניתן יהיה להזמין מומחים לישיבות אלו לשם דיון בסוגיות ספציפיות על בסיס אד-הוק.

סעיף VIII ביקורת שיפוטית

כל אדם או ארגון המושפע ממעשה או מהחלטה של הראיס, של הרשות המבצעת של המועצה או של כל אחד מחברי ברשות המבצעת, הסבור שמעשה או החלטה כאלו חורגים מסמכותו של ראיס המועצה או של חבר כאמור, או שיש בהם טעות שבמשפט או שבנוהל, יהיה רשאי לפנות לבית המשפט לצדק הפלסטיני המתאים, לשם ביקורת על מעשה או החלטה כאלו.

סעיף IX כוחות המועצה ואחריותה

1. בכפוף להוראות הסכם זה, יהיו למועצה, בתחומי סמכותה, סמכויות חקיקה כפי שנקבע בסעיף XVIII להסכם זה, וכן סמכויות ביצוע.
2. סמכות הביצוע של המועצה הפלסטינית תתפרס על כל העניינים שבתחומי סמכותה על פי הסכם זה או על פי כל הסכם עתידי אשר יושג בין שני הצדדים להסכם במהלך תקופת הביניים. סמכות זו תכלול את הסמכות לנסח ולבצע מדיניות פלסטיניות ולפקח על יישומן, לפרסם כל כלל או תקנה במסגרת הסמכויות הנתונות בחקיקה מאושרת ובהחלטות מנהליות, כפי שנדרש למימוש ממשל עצמי פלסטיני, את הסמכות להעסיק סגל עובדים, לתבוע ולהיתבע ולכרות הסכמים, ואת הסמכות להחזיק ולנהל מרשמים ורשומות של האוכלוסייה, ולהנפיק תעודות, רישיונות ומסמכים.
3. החלטותיה הביצועיות של המועצה הפלסטינית ומעשיה יעלו בקנה אחד עם הוראות הסכם זה.
4. המועצה הפלסטינית תהיה רשאית לנקוט בכל אמצעי הדרוש לשם אכיפת הדין ולשם אכיפת כל החלטה מהחלטותיה, ולנהל הליכים בפני בתי משפט וטריבונלים פלסטיניים.
5. א. בהתאם להצהרת העקרונות, לא יהיו למועצה כוחות ואחריות בתחום יחסי החוץ, אשר כולל הקמה בחוץ-לארץ של שגרירויות, קונסוליות או כל סוג אחר של משלחות ונציגויות זרות או התרת הקמתן בגדה המערבית או ברצועת-עזה, ומינוי או קבלה של צוות דיפלומטי וקונסולרי, וביצוע תפקידים דיפלומטיים.
- ב. על אף הוראות פסקה זו, יוכל אש"ף לנהל משא-ומתן ולחתום על הסכמים עם מדינות או עם ארגונים בינלאומיים לתועלת המועצה במקרים הבאים בלבד:
 1. הסכמים כלכליים, לפי ההוראות המפורטות בנספח V להסכם זה;
 2. הסכמים עם מדינות תורמות למטרת יישום ההסדרים למתן סיוע למועצה;
 3. הסכמים למטרת יישום תכניות הפיתוח האזורי המפורטות בנספח IV של הצהרת העקרונות או בהסכמים שנחתמו במסגרת המשא-ומתן הרב-צדדי; וכן
 4. הסכמים בענייני תרבות, מדע וחינוך.
- ג. דין ודברים בין המועצה לבין נציגי מדינות זרות וארגונים בינלאומיים, וכן הקמה בגדה המערבית וברצועת-עזה של משרדי ייצוג שאינם אלה המתוארים בתת-פסקה 5.א לעיל, למטרת יישום ההסכמים הנזכרים בתת-פסקה 5.ב לעיל, לא ייחשבו יחסי-חוץ.
6. בכפוף להוראות הסכם זה, תהיה למועצה, בתחומי סמכותה, מערכת שיפוטית של בתי משפט וטריבונלים פלסטיניים שתהיה עצמאית.

פרק 2 - היערכות מחדש והסדרי ביטחון

סעיף X

היערכות מחדש של כוחות צבאיים ישראלים

1. השלב הראשון של ההיערכות מחדש של כוחות צבאיים ישראלים יכסה אזורים מאוכלסים בגדה המערבית - ערים, עיירות, כפרים, מחנות פליטים וכפרים קטנים - כפי שנקבע בנספח I, ויושלם לפני ערב הבחירות הפלסטיניות, כלומר 22 ימים לפני יום הבחירות.
2. היערכויות מחדש נוספות של כוחות צבאיים ישראלים לאתרים צבאיים מוגדרים תחלנה לאחר כינון המועצה ותיושמה בשלבים, יחד עם נטילת אחריות לסדר ציבורי ולביטחון פנים על ידי המשטרה הפלסטינית, אשר תושלם בתוך 18 חודשים מיום כינון המועצה, כמפורט להלן בסעיפים XI (אדמות) ו-XIII (ביטחון) ובנספח I.
3. המשטרה הפלסטינית תיערך ותיטול אחריות לסדר ציבורי ולביטחון פנים של פלסטינים באופן הדרגתי בהתאם לסעיף XIII (ביטחון) להלן ולנספח I.
4. ישראל תמשיך לשאת באחריות לביטחון חוץ, וכן באחריות לביטחון הכולל של ישראלים לשם הבטחת ביטחון הפנים והסדר הציבורי שלהם.
5. למטרות הסכם זה, "כוחות צבאיים ישראלים" כוללים את משטרת ישראל וכוחות ביטחון ישראלים אחרים.

סעיף XI

אדמות

1. שני הצדדים רואים בגדה המערבית וברצועת-עזה יחידה טריטוריאלית אחת, ששלמותה ומעמדה יישמרו במשך תקופת הביניים.
2. שני הצדדים מסכימים ששטח הגדה המערבית ורצועת-עזה, למעט סוגיות שיידונו במשא-ומתן על מעמד הקבע, יועברו לסמכות המועצה הפלסטינית, באופן הדרגתי שיושלם בתוך 18 חודשים מיום כינון המועצה, כמפורט להלן:
 - א. אדמות באזורים מאוכלסים (אזורים A ו-B), לרבות אדמות מדינה ואדמות הוואקף, תועברנה לסמכות המועצה במהלך השלב הראשון של ההיערכות מחדש.
 - ב. כל הכוחות והאחריות האזרחיים, לרבות תכנון ובנייה, באזורים A ו-B, כפי שהם קבועים בנספח III, יועברו למועצה ויינטלו על ידה בשלב הראשון של ההיערכות מחדש.
 - ג. באזור C, בשלב הראשון של ההיערכות מחדש, תעביר ישראל למועצה כוחות ואחריות אזרחיים שאינם קשורים לשטח, כפי שקבוע בנספח III.
 - ד. ההיערכויות מחדש הנוספות של כוחות צבאיים ישראלים לאתרים צבאיים מוגדרים תיושמה בהדרגה בהתאם להצהרת העקרונות, בשלושה שלבים, במרווחי זמן של שישה חודשים, לאחר כינון המועצה, באופן שתושלמה בתוך 18 חודשים מיום כינון המועצה.
 - ה. במהלך שלבי ההיערכות מחדש הנוספת שיושלמו בתוך 18 חודשים מיום כינון המועצה, כוחות ואחריות הנוגעים לשטח יועברו בהדרגה לסמכות פלסטינית שתחול על שטח הגדה המערבית ורצועת-עזה, למעט סוגיות שיידונו במשא-ומתן על מעמד הקבע.
3. האתרים הצבאיים המוגדרים הנזכרים בסעיף X פסקה 2 להלן ייקבעו בשלב ההיערכות מחדש הנוספת, במסגרת הזמן המפורטת שתסתיים לא מאוחר מ-18 חודשים מיום כינון המועצה, ויידונו במשא-ומתן על מעמד הקבע.
3. לצורכי הסכם זה, ועד להשלמת השלב הראשון של ההיערכויות מחדש הנוספות:
 - א. "אזור A" משמעותו האזורים המאוכלסים המסומנים בקו אדום ומוצללים בחום על המפה המצורפת מס' 1;
 - ב. "אזור B" משמעותו האזורים המאוכלסים המסומנים בקו אדום ומוצללים בצהוב על המפה המצורפת מס' 1, והאזורים הבנויים של הכפרים הקטנים המנויים בתוספת 6 לנספח I; וכן
 - ג. "אזור C" משמעותו אזורים של הגדה המערבית מחוץ לאזורים A ו-B, אשר למעט סוגיות שיידונו במשא-ומתן על מעמד הקבע, יועברו בהדרגה לסמכות פלסטינית בהתאם להסכם זה.

סעיף XII הסדרים לביטחון וסדר ציבורי

1. על מנת להבטיח סדר ציבורי וביטחון פנים לפלסטינים בגדה המערבית וברצועת-עזה, המועצה תקים כוח משטרה חזק כפי שנקבע בסעיף XIV להלן. ישראל תמשיך לשאת באחריות להגנה מפני איומים מבחוץ, לרבות האחריות להגנת הגבולות עם מצרים וירדן ולהגנה מפני איומים חיצוניים, מהים ומהאוויר, וכן תישא באחריות לביטחון הכולל של ישראלים ויישובים ישראלים, לשם הבטחת ביטחון הפנים והסדר הציבורי שלהם, ותחזיק בכל הכוחות לנקוט צעדים נחוצים לשם מילוי אחריות זו.
2. הסדרי ביטחון ומנגנוני תיאום מוסכמים מפורטים בנספח I.
3. מוקמים בזה ועדה משותפת לתיאום ולשיתוף-פעולה למטרות ביטחון הדדיות (להלן "וב"מ"), ועדות משותפות אזוריות לביטחון (להלן "וב"א"), ומשרדי תיאום מחוזיים משותפים (להלן "מת"מ"), כפי שקבוע בנספח I.
4. ניתן לבחון מחדש את הסדרי הביטחון הקבועים בהסכם זה ובנספח I על פי בקשה של אחד הצדדים להסכם, וניתן לתקנם בהסכמה הדדית של הצדדים להסכם. הסדרי בחינה מחדש מיוחדים נכללים בנספח I.
5. למטרות הסכם זה, "היישובים הישראלים" משמעותם, בגדה המערבית - היישובים הישראלים באזור C; וברצועת-עזה - אזורי היישובים הישראלים בגוף קטיף ובארז, כמו גם היישובים הישראלים האחרים ברצועת-עזה, כמצוין במפה מס' 2.

סעיף XIII ביטחון

1. עם השלמת ההיערכות מחדש של כוחות צבאיים ישראלים בכל מחוז, כמפורט בתוספת 1 לנספח I, תקבל על עצמה המועצה כוחות ואחריות בענייני ביטחון פנים וסדר ציבורי באזור A באותו מחוז.
2. א. תהיה היערכות מחדש מלאה של כוחות צבאיים ישראלים מאזור B. ישראל תעביר למועצה, והמועצה תיטול על עצמה, אחריות לסדר ציבורי לפלסטינים. ישראל תחזיק באחריות המכריעה לביטחון על מנת להגן על ישראלים ולהתמודד עם איום הטרור.
- ב. באזור B, המשטרה הפלסטינית תיטול את האחריות לסדר הציבורי של פלסטינים ותתפרס במטרה לענות על הצרכים והדרישות הפלסטינים כלהלן:
 - 1) המשטרה הפלסטינית תקים 25 תחנות ונקודות משטרה בערים, כפרים, ובמקומות אחרים המפורטים בתוספת 2 לנספח I וכפי שמסומן במפה מס' 3. הוב"א של הגדה המערבית תוכל להסכים על הקמתן של תחנות ונקודות משטרה נוספות, אם יהיה צורך.
 - 2) המשטרה הפלסטינית תהיה אחראית לטיפול בתקריות הנוגעות לסדר ציבורי שמעורבים בהן פלסטינים בלבד.
 - 3) המשטרה הפלסטינית תפעל בחופשיות במקומות מאוכלסים, בהם ממוקמות תחנות ונקודות משטרה, כפי שנקבע בפסקה ב.1 לעיל.
 - 4) בעוד שתנועתם של שוטרים פלסטינים במדים באזור B מחוץ למקומות בהם ישנה תחנה או נקודה של משטרה תיעשה רק לאחר תיאום ואישור באמצעות המת"מ הרלוונטי, המת"מ יהיו רשאים להחליט, שלושה חודשים אחרי השלמת ההיערכות מחדש מאזור B, שתנועת שוטרים פלסטינים מתחנות משטרה באזור B לעיירות ולכפרים פלסטינים באזור B, בכבישים שבשימוש תנועה פלסטינית בלבד, תיעשה לאחר הודעה למת"מ.
 - 5) התיאום של תנועה מתוכננת כאמור לפני אישורה באמצעות המת"מ הרלוונטי יכלול תכנית ובה לוח זמנים, לרבות מספר השוטרים, כמו גם סוגי ומספרי כלי הנשק וכלי הרכב העומדים ליטול בה חלק. כמו כן הוא יכלול פרטים על הסדרים להבטחת תיאום מתמשך באמצעות גורמי תקשורת מתאימים, לוח הזמנים המדויק של תנועה לאזור הפעילות המתוכננת, לרבות היעד והדרכים אליו, משכה הצפוי של התנועה ולוח הזמנים לשיבה לתחנה או לנקודת המשטרה. הצד הישראלי של המת"מ ימסור לצד הפלסטיני את תגובתו בעקבות בקשה לתנועת אנשי משטרה בהתאם לפסקה זו במקרים רגילים או שגורתיים בתוך יום אחד, ובמקרי חירום לא מאוחר מתוך שעותיים.
 - 6) המשטרה הפלסטינית והכוחות הצבאיים הישראלים יערכו פעילויות ביטחון משותפות על הכבישים, כפי שנקבע בנספח I.

- (7) המשטרה הפלסטינית תודיע לוב"א של הגדה המערבית את שמות השוטרים, מספרי לוחיות רישוי של כלי רכב משטריים ומספרי סדרה של כלי נשק, בנוגע לכל תחנה ונקודה של המשטרה באזור B.
- (8) היערכויות מחדש נוספות מאזור C, והעברה של אחריות לביטחון פנים למשטרה הפלסטינית באזורים B ו-C, תתבצע בשלושה שלבים אשר כל אחד מהם יתרחש לאחר מרווח של שישה חודשים שיושלמו 18 חודשים לאחר כינון המועצה, למעט הנושאים השייכים למשא-ומתן על מעמד הקבע ונושאים של האחריות הכוללת של ישראל לישראלים ולגבולות.
- (9) הנהלים המפורטים בפסקה זו ייבחנו מחדש בתוך שישה חודשים מהשלמת השלב הראשון של ההיערכות מחדש.

סעיף XIV **המשטרה הפלסטינית**

1. המועצה תקים כוח משטרה חזק. החובות, התפקידים, המבנה, ההיערכות וההרכב של המשטרה הפלסטינית, יחד עם הוראות בנוגע לצידה ולפעילותה, וכן כללי התנהגות, קבועים בנספח I.
2. המשטרה הפלסטינית שהוקמה מכוח הסכם עזה-יריחו תשולב באופן מלא במשטרה הפלסטינית ותהיה כפופה להוראות הסכם זה.
3. לבד מהמשטרה הפלסטינית וכוחות צבאיים ישראלים, לא יוקמו ולא יפעלו כוחות מזוינים אחרים בגדה המערבית או ברצועת-עזה.
4. פרט לנשק, תחמושת וציוד של המשטרה הפלסטינית המתוארים בנספח I ולא לה של הכוחות הצבאיים הישראליים, שום ארגון, קבוצה או פרט בגדה המערבית וברצועת-עזה לא ייצרו, ימכרו, ירכשו, יחזיקו, ייבאו או יכניסו בכל דרך שהיא לגדה המערבית או לרצועת-עזה כלי ירי, תחמושת, נשק, חומרי נפץ, אבק שריפה או כל ציוד הקשור לכך, אלא אם נקבע אחרת בנספח I.

סעיף XV **מינעת פעולות עוינות**

1. שני הצדדים ינקטו בכל האמצעים הנחוצים כדי למנוע מעשי טרור, פשע ועוינות נגד כל אחד מהם, נגד אנשים המצויים בסמכות הצד האחר ונגד רכושם, וינקטו באמצעים משפטיים נגד עבריינים.
2. הוראות מפורטות ליישום סעיף זה קבועות בנספח I.

סעיף XVI **אמצעים בוני אמון**

- מתוך כוונה ליצור אווירה ציבורית חיובית ותומכת שתלווה את יישומו של הסכם זה, ובסיס יציב לאמון הדדי ולתום לב, ועל מנת להקל על שיתוף הפעולה הצפוי ואת היחסים החדשים בין שני העמים, מסכימים שני הצדדים להסכם לנקוט באמצעים בוני אמון כמפורט להלן:
1. ישראל תשחרר או תעביר לצד הפלסטיני עצירים ואסירים פלסטינים תושבי הגדה המערבית ורצועת-עזה. השלב הראשון של שחרור אסירים ועצירים אלה יתבצע עם חתימת הסכם זה, והשלב השני יתבצע לפני מועד הבחירות. יתקיים שלב שלישי של שחרור אסירים ועצירים. עצירים ואסירים ישוחררו מתוך קטגוריות המפורטות בנספח VII (שחרור אסירים (ועצירים פלסטינים)). המשוחררים יהיו חופשיים לשוב לבתיהם בגדה המערבית וברצועת-עזה.
 2. פלסטינים אשר קיימו מגע עם הרשויות הישראליות לא יהיו נתונים לפעולות של הטרדה, אלימות, נקמה או העמדה לדין. אמצעים מתמשכים נאותים יינקטו, בתיאום עם ישראל, על מנת להבטיח את הגנתם.
 3. פלסטינים מחוץ-לארץ אשר כניסתם אל תוך הגדה המערבית ורצועת-עזה מאושרת בעקבות הסכם זה, ושהוראות סעיף זה ישימות לגביהם, לא יועמדו לדין בגין עבירות שבוצעו לפני ה-13 בספטמבר 1993.

פרק 3 - עניינים משפטיים

סעיף XVII

סמכות

1. בהתאם להצהרת העקרונות, סמכות המועצה תכסה את שטח הגדה המערבית ורצועת-עזה כיחידה טריטוריאלית אחת, למעט:
 - א. סוגיות שיידונו במשא-ומתן על מעמד הקבע: ירושלים, יישובים ישראלים, אתרים צבאיים מוגדרים, פליטים פלסטינים, גבולות, יחסי-חוץ וישראלים; וכן
 - ב. כוחות ואחריות שלא הועברו למועצה.
2. בהתאם לכך, סמכות המועצה מקיפה את כל העניינים הנופלים בתחום סמכותה הטריטוריאלית, התפקודית והאישית, כלהלן:
 - א. הסמכות הטריטוריאלית של המועצה תקיף את שטח רצועת-עזה, למעט היישובים הישראלים ואזור המתקן הצבאי המצוין על מפה מס' 2, ושטח הגדה המערבית, למעט אזור C, אשר, למעט סוגיות שיידונו במשא-ומתן על מעמד הקבע, יועבר בהדרגה לסמכות פלסטינית בשלושה שלבים, שכל אחד מהם יבוצע במרווחי זמן של שישה חודשים, כך שיושלמו 18 חודשים לאחר כינון המועצה. במועד זה, סמכות המועצה תכסה שטח הגדה המערבית ורצועת-עזה, למעט סוגיות שיידונו במשא-ומתן על מעמד הקבע.
 - ב. סמכות טריטוריאלית כוללת קרקע, אדמת תשתית ומים טריטוריאליים, בהתאם להוראות הסכם זה.
 - ג. הסמכות התפקודית של המועצה נפרסת על כל הכוחות והאחריות המועברים לה, כמפורט בהסכם זה או בכל הסכם עתידי שעשוי להיכרת בין הצדדים להסכם במהלך תקופת הביניים.
 - ד. הסמכות הטריטוריאלית והתפקודית של המועצה תחול על כל האנשים, למעט ישראלים, אלא אם נקבע אחרת בהסכם זה.
 - ד. מבלי לגרוע מהאמור בתת-פסקה א לעיל, למועצה תהיה סמכות תפקודית באזור C, כפי שנקבע בסעיף IV לנספח III.
3. למועצה יש, בתחום סמכותה, כוחות ואחריות חקיקה, ביצוע ושיפוט, כפי שנקבע בהסכם זה.
4. א. לישראל יש, באמצעות הממשל הצבאי שלה, סמכות על אזורים שאינם תחת הסמכות הטריטוריאלית של המועצה, על כוחות ואחריות שלא הועברו למועצה, ועל ישראלים.
 - ב. למטרה זו, יחזיק הממשל הצבאי הישראלי בכוחות ובאחריות החקיקתיים, המשפטיים והביצועיים הנוצרים, בהתאם למשפט הבינלאומי. הוראה זו לא תיגרע מהחקיקה הישראלית החלה על ישראלים באופן אישי.
5. הפעלת הסמכות בנוגע לתחום האלקטרומגנטי וחלל האוויר תיעשה בהתאם להוראות הסכם זה.
6. מבלי לגרוע מהוראות הסכם זה, יכובדו הסדרים משפטיים המפורטים בפרוטוקול בנושא עניינים משפטיים המצורף כנספח IV להסכם זה (להלן "נספח IV"). ישראל והמועצה יוכלו לדון בהסדרים נוספים.
7. ישראל והמועצה תשתפנה פעולה בנושאים של סיוע משפטי בעניינים פליליים ואזרחיים, באמצעות ועדה משפטית (להלן "הוועדה המשפטית"), המוקמת בזאת.
8. סמכות המועצה תורחב בהדרגה כך שתכסה את שטח הגדה המערבית ורצועת-עזה, למעט סוגיות שיידונו במשא-ומתן על מעמד הקבע, באמצעות סדרת היערכויות מחדש של הכוחות הצבאיים הישראלים. השלב הראשון של ההיערכות מחדש יכסה שטחים מאוכלסים בגדה המערבית - ערים, עיירות, מחנות פליטים וכפרים קטנים, כפי שקבוע בנספח I - ויושלם עד ערב הבחירות הפלסטיניות, דהיינו 22 ימים לפני יום הבחירות. היערכויות מחדש נוספות של כוחות צבאיים ישראלים לאתרים צבאיים מוגדרים תחלנה מיד עם כינון המועצה ותבוצענה בשלושה שלבים, כל אחד מהם לאחר מרווח זמן של שישה חודשים, שיושלמו לא יאוחר משמונה עשר חודשים מיום כינון המועצה.

סעיף XVIII סמכויות חקיקה של המועצה

1. למטרות סעיף זה, חקיקה משמעותה כל חקיקה ראשית וחקיקת משנה, לרבות חוקי יסוד, חוקים, תקנות ומעשי חקיקה אחרים.
2. למועצה יש הכוח, במסגרת סמכותה כפי שהיא מוגדרת בסעיף XVII להסכם זה, לאמץ חקיקה.
3. בעוד שסמכות החקיקה הראשית תהיה בידי המועצה בשלמותה, הראיס של הרשות המבצעת של המועצה יהיה בעל סמכויות החקיקה הבאות:
 - א. הסמכות לאשר חקיקה או להגיש הצעות חקיקה למועצה;
 - ב. הסמכות לפרסם חקיקה שאומצה על ידי המועצה; וכן
 - ג. לפרסם חקיקת משנה, לרבות תקנות, הנוגעת לכל עניין המפורט ובמסגרת הקבועה בכל חקיקה ראשית המאומצת על ידי המועצה.
4. א. חקיקה, לרבות חקיקה המתקנת או מבטלת חוקים או צווים צבאיים קיימים, אשר חורגת מסמכות המועצה או שמסיבה אחרת אינה עולה בקנה אחד עם הוראות הצהרת העקרונות, הסכם זה או כל הסכם אחר שעשוי להיות מושג בין הצדדים במהלך תקופת הביניים, תהיה נטולת תוקף ובטלה מעיקרה.
 - ב. הראיס של הרשות המבצעת של המועצה לא יפרסם חקיקה שאומצה על ידי המועצה אם חקיקה זו נופלת בגדר הוראות פסקה זו.
5. כל החקיקה תימסר לצד הישראלי בוועדה המשפטית.
6. מבלי לגרוע מהוראות פסקה 4 לעיל, הצד הישראלי בוועדה המשפטית רשאי להפנות את תשומת לב הוועדה לכל חקיקה שבנוגע אליה ישראל סבורה שחלות הוראות פסקה 4, על מנת לדון בסוגיות העולות מחקיקה כאמור. הוועדה המשפטית תבחן את החקיקה המופנית אליה בהזדמנות הראשונה.

סעיף XIX זכויות האדם ושלטון החוק

ישראל והמועצה תפעלנה את כוחותיהן ואחריותן על פי הסכם זה בהתחשב בנורמות ובעקרונות בינלאומיים מקובלים בדבר זכויות אדם ושלטון החוק.

סעיף XX זכויות, חבויות והתחייבויות

1. א. העברתם של כוחות ואחריות למועצה מהממשל הצבאי הישראלי והמנהל האזרחי שלו, כמפורט בנספח III, כוללת את כל הזכויות, החבויות וההתחייבויות המתעוררות ביחס למעשים או מחדלים שאירעו לפני ההעברה. ישראל תפסיק לשאת בכל אחריות כספית למעשים או למחדלים אלה, והמועצה תישא בכל אחריות כספית להם ולפעילותה שלה.
 - ב. כל תביעה כספית שתוגש בעניין זה נגד ישראל תופנה למועצה.
 - ג. ישראל תעמיד לרשות המועצה את המידע המצוי בידיה ואשר נוגע לתביעות תלויות ועומדות, או צפויות להיות מוגשות בעניין זה נגד ישראל, לכל בית משפט או טריבונל.
 - ד. מקום שנפתחו הליכים משפטיים בקשר לתביעה מעין זו, ישראל תודיע על כך למועצה ותאפשר לה להשתתף בהגנה מפני התביעה ולהעלות כל טענה מטעמה.
 - ה. במקרה שייפסק סכום כלשהו נגד ישראל על ידי כל בית משפט או טריבונל בקשר לתביעה מעין זו, תשפה המועצה מיידית את ישראל במלוא הסכום שייפסק.
 - ו. מבלי לפגוע באמור לעיל, במקום שבית משפט או טריבונל הדין בתביעה מעין זו מוצא שהחבות מוטלת באופן בלעדי על עובד או שלוח אשר פעלו תוך חריגה מסמכות שהוענקה להם, באופן בלתי-חוקי או בזדון, לא תישא המועצה באחריות כספית.
2. א. על אף ההוראות בפסקאות 1.1 עד 1.1 לעיל, כל צד רשאי לנקוט באמצעים הנחוצים, לרבות חקיקה, במטרה להבטיח שתביעות כאלו של פלסטינים, לרבות תביעות תלויות ועומדות שבהן טרם החלה שמיעת הוכחות, תובאנה רק בפני בתי משפט או טריבונלים פלסטינים בגדה המערבית וברצועת-עזה, ולא תובאנה או תישמענה בפני בתי משפט וטריבונלים ישראלים.

ב. מקום שהוגשה תביעה חדשה בפני בית משפט או טריבונל פלסטיני בעקבות דחייתה על-פי תת-פסקה א לעיל, המועצה תתגונן מפניה, ובהתאם לאמור בתת-פסקה 1. א לעיל, במקרה שייפסק לטובת התובע, תשלם את הסכום שייפסק.

ג. הוועדה המשפטית תסכים על הסדרים להעברת כל החומר והמידע הנחוצים על מנת לאפשר לבתי המשפט או הטריבונלים הפלסטינים לדון בתביעות כאלו כנזכר בתת-פסקה ב לעיל, ובמקרה שנדרש, על מנת לאפשר מתן סיוע משפטי על ידי ישראל למועצה בהתגוננות מפני תביעות אלו.

3. העברת הסמכות כשלעצמה לא תשפיע על זכויות, חבויות או התחייבויות של כל אדם או אישיות משפטית שהיו קיימות ביום חתימתו של הסכם זה.

4. עם כינונה תקבל המועצה את כל הזכויות, החבויות וההתחייבויות של הרשות הפלסטינית.

5. למטרות הסכם זה, המונח "ישראלים" כולל גם רשויות סטטוטוריות ישראליות ותאגידים הרשומים בישראל.

סעיף XXI

יישוב מחלוקות וסכסוכים

כל מחלוקת הנוגעת ליישום הסכם זה תופנה למנגנון התיאום ושיתוף הפעולה הרלוונטי שהוקם על פי הסכם זה. הוראות סעיף XV להצהרת העקרונות יחולו על כל מחלוקת כזו שלא תיושב באמצעות מנגנון התיאום ושיתוף הפעולה הרלוונטי, כלומר:

1. סכסוכים הנובעים מיישום או מפרשנות של הסכם זה או של הסכמים הקשורים בו הנוגעים לתקופת הביניים, ייושבו באמצעות ועדת הקישור.

2. סכסוכים שלא ניתן ליישבם במשא-ומתן ניתן יהיה ליישב על ידי מנגנון פישור שיוסכם בין הצדדים להסכם.

3. הצדדים להסכם רשאים להסכים להעביר לבוררות סכסוכים הנוגעים לתקופת הביניים שלא ניתן ליישבם באמצעות פישור. עם הסכמת שני הצדדים להסכם, יקימו הצדדים להסכם, למטרה זו, ועדת בוררות.

פרק 4 - שיתוף-פעולה

סעיף XXII

יחסים בין ישראל לבין המועצה

1. ישראל והמועצה תחתורנה לטפח הבנה הדדית וסובלנות, ותימנענה, בהתאם לכך, מהסתה, ובכלל זה מתעמולה עוינת, זו נגד זו, ומבלי לגרוע מעיקרון חופש הביטוי, תנקוטנה באמצעים משפטיים כדי למנוע הסתה מעין זו על ידי ארגונים, קבוצות או אנשים כלשהם בתחומי סמכותן.
2. ישראל והמועצה תבטחנה שמערכות החינוך של כל אחת מהן תתרומנה לשלום בין העם הישראלי לפלסטיני, ולשלום באזור כולו, ותימנענה מהכנסת מוטיבים העלולים להשפיע לרעה על תהליך ההתפייסות.
3. בלי לגרוע מיתר הוראותיו של הסכם זה, תשתפנה ישראל והמועצה פעולה במאבק בפעילות פלילית העלולה להשפיע על שני הצדדים, ובכלל זה בעבירות הקשורות בסחר בסמים בלתי-חוקיים ובחומרים פסיכוטרופיים, בהברחה ובעבירות נגד רכוש, לרבות עבירות הקשורות בכלי רכב.

סעיף XXIII

שיתוף-פעולה בנוגע להעברת כוחות ואחריות

במטרה להבטיח העברה חלקה, שלווה ומסודרת של כוחות ואחריות, ישתפו שני הצדדים פעולה בנוגע להעברת כוחות ואחריות הביטחון בהתאם להוראות נספח I ולהעברת הכוחות והאחריות האזרחיים בהתאם להוראות נספח III.

סעיף XXIV

יחסים כלכליים

היחסים הכלכליים בין שני הצדדים קבועים בפרוטוקול בדבר יחסים כלכליים שנחתם בפריס ב-29 באפריל 1994 ובנספחיו ובתוספת לו, אשר כולם מצורפים כנספח V, ויהיו כפופים להוראות המתאימות בהסכם זה ובנספחיו.

סעיף XXV

תכניות לשיתוף-פעולה

1. הצדדים להסכם מסכימים להקים מנגנון לפיתוח תכניות לשיתוף-פעולה ביניהם. פרטים לגבי שיתוף-פעולה זה קבועים בנספח VI.
2. מוקמת בזה ועדה קבועה לשיתוף-פעולה לטיפול בסוגיות העולות בקשר לשיתוף-פעולה זה כאמור בנספח VI.

סעיף XXVI

ועדת הקישור המשותפת הישראלית-פלסטינית

1. ועדת הקישור שהוקמה על פי סעיף X להצהרת העקרונות תבטיח יישום חלק של הסכם זה. הוועדה תעסוק בסוגיות המחייבות תיאום, בסוגיות אחרות שיש בהן עניין משותף ובסכסוכים.
2. ועדת הקישור תורכב ממספר שווה של חברים מכל צד להסכם. היא תהא רשאית להוסיף טכנאים ומומחים אחרים על פי הצורך.
3. ועדת הקישור תקבע לעצמה כללי נוהל, ובכלל זה מקום או מקומות המפגשים ותדירותם.
4. ועדת הקישור תקבל את החלטותיה בהסכמה.
5. ועדת הקישור תקים תת-ועדה שתפקח על יישומו של הסכם זה ותנהיג אותו (להלן "ועדת הפיקוח וההיגוי"). היא תפעל כלהלן:
 - א. ועדת הפיקוח וההיגוי תפקח על בסיס שוטף על יישומו של הסכם זה, במגמה להרחיב את שיתוף הפעולה ולטפח את יחסי השלום בין שני הצדדים.
 - ב. ועדת הפיקוח וההיגוי תנהיג את פעילויות הוועדות המשותפות השונות המוקמות בהסכם זה (הוב"מ, הוע"א, הוועדה המשפטית, הוועדה הכלכלית המשותפת והוועדה הקבועה לשיתוף (פעולה) בנוגע ליישום השוטף של ההסכם, ותדווח לוועדת הקישור.
 - ג. ועדת הפיקוח וההיגוי תהיה מורכבת מראשי הוועדות השונות הנזכרות לעיל.
 - ד. שני ראשי ועדת הפיקוח וההיגוי יקבעו את כללי הנוהל שלה, לרבות תדירות מפגשיה ומקומותיהם.

סעיף XXVII

קישור ושיתוף-פעולה עם ירדן ומצרים

1. בהתאם לסעיף XII להצהרת העקרונות, הזמינו שני הצדדים להסכם את ממשלות ירדן ומצרים ליטול חלק בכינון הסדרי קישור ושיתוף-פעולה נוספים בין ממשלת ישראל והנציגים הפלסטינים מצד אחד, לבין ממשלות ירדן ומצרים מהצד האחר, לעידוד שיתוף-פעולה ביניהם. כחלק מהסכמים אלו הוקמה ועדה מתמדת והיא החלה בדיוניה.
2. הוועדה המתמדת תקבע בהסכמה את הדרכים להכנסתם של בני אדם שנעקרו מהגדה המערבית ומרצועת-עזה ב-1967, יחד עם אמצעים הנחוצים למניעת שיבושים ואי-סדר.
3. הוועדה המתמדת תעסוק גם בנושאים אחרים שיש בהם עניין משותף.

סעיף XXVIII

נעדרים

1. ישראל והמועצה תשתפנה פעולה על ידי מתן כל הסיוע הנחוץ זו לזו בעריכת חיפושים אחר נעדרים ואחר גופות שלא הוחזרו, וכן על ידי מתן מידע על נעדרים.
2. אש"ף מתחייב לשתף פעולה עם ישראל ולסייע לה במאמציה לאתר ולהשיב לישראל חיילים ישראלים הנעדרים בקרב וגופות של חיילים הרוגים שלא הוחזרו.

פרק 5 - הוראות שונות

סעיף XXIX

מעבר בטוח בין הגדה המערבית לבין רצועת-עזה

הסדרים למעבר בטוח של בני אדם ותחבורה בין הגדה המערבית לרצועת-עזה קבועים בנספח I.

סעיף XXX

מעברים

הסדרים לתיאום בין ישראל לבין המועצה בנוגע למעבר ממצרים ומירדן ואליהן, וכן לגבי כל מעבר בינלאומי מוסכם אחר, קבועים בנספח I.

סעיף XXXI

הוראות סיום

1. הסכם זה ייכנס לתוקף ביום חתימתו.
2. הסכם עזה-יריחו למעט סעיף XX שבו (אמצעים בוני אמון), הסכם ההעברה המכינה ופרוטוקול ההעברה הנוספת יוחלפו על ידי הסכם זה.
3. עם כינונה, תחליף המועצה את הרשות הפלסטינית, ותקבל את כל ההתחייבויות והחבויות המוטלות על הרשות הפלסטינית על פי הסכם עזה-יריחו, הסכם ההעברה המכינה ופרוטוקול ההעברה הנוספת.
4. שני הצדדים יאמצו כל חקיקה הנחוצה ליישום הסכם זה.
5. משא-ומתן בין שני הצדדים להסכם בדבר מעמד הקבע יחל מוקדם ככל האפשר, אך לא מאוחר מ-4 במאי, 1996. מובן כי משא-ומתן זה יכסה נושאים נותרים, לרבות: ירושלים, פליטים, יישובים ישראלים, הסדרי ביטחון, גבולות, יחסים ושיתוף-פעולה עם שכנים אחרים, וכן נושאים אחרים בעלי עניין משותף.
6. שום דבר בהסכם זה לא ישפיע או יפגע בתוצאות המשא-ומתן על מעמד הקבע שינוהל בהתאם להצהרת העקרונות. אף לא אחד מהצדדים להסכם ייחשב, על סמך כניסתו להסכם זה, כאילו ויתר על אף אחת מזכויותיו, תביעותיו או עמדותיו הקיימות, או חזר בו מהן.
7. אף לא אחד מהצדדים ייזום או יעשה כל צעד לשינוי מעמד הגדה מערבית ורצועת-עזה לפני השלמת המשא-ומתן על מעמד הקבע.
8. שני הצדדים להסכם רואים בגדה המערבית וברצועת-עזה יחידה טריטוריאלית אחת, ששלמותה ומעמדה יישמרו במשך תקופת הביניים.

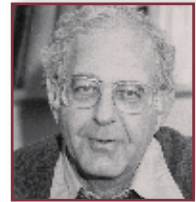
9. אש"ף מתחייב שבתוך חודשיים מיום הקמת המועצה, תתכנס המועצה הלאומית הפלסטינית ותאשר רשמית את השינויים הנחוצים בנוגע לאמנה הפלסטינית, על פי ההתחייבות במכתבים שנחתמו על ידי יו"ר אש"ף והופנו לראש הממשלה ב-9 בספטמבר 1993 וב-4 במאי 1994.
10. בהתאם לנספח I סעיף IX להסכם זה, ישראל מאשרת שנקודות הביקורת הקבועות בדרכים המובילות לאזור יריחו וממנו (למעט אלו הקשורות לדרך הגישה ממוסא עלאמי לגשר (אלנבי) תוסרנה עם השלמת השלב הראשון של ההיערכות מחדש.
11. אסירים אשר נמסרו לרשות הפלסטינית בעקבות הסכם עזה-יריחו, בתנאי שישארו באזור יריחו עד תום תקופת מאסרם, יהיו חופשיים לשוב לבתיהם בגדה המערבית וברצועת-עזה עם סיום השלב הראשון של ההיערכות מחדש.
12. בנוגע ליחסים בין ישראל ואש"ף, ומבלי לגרוע מההתחייבויות הכלולות במכתבים שנחתמו והוחלפו על ידי ראש ממשלת ישראל ויו"ר אש"ף ב-9 בספטמבר 1993 וב-4 במאי 1994, שני הצדדים יחילו ביניהם את ההוראות הכלולות בפסקה 1 לסעיף XXII, בשינויים המחויבים.
13. א. המבוא להסכם זה וכל הנספחים, התוספות והמפות המצורפים לו, יהיו חלק בלתי-נפרד ממנו.
ב. הצדדים להסכם מסכימים שהמפות המצורפות להסכם עזה-יריחו כ:
(1 מפה מס' 1 (רצועת-עזה), אשר העתק מדויק שלה מצורף להסכם זה כמפה מס' 2 (בהסכם זה "מפה מס' 2");
(2 מפה מס' 4 (פריסה של משטרה פלסטינית ברצועת-עזה), אשר העתק מדויק שלה מצורף להסכם זה כמפה מס' 5 (בהסכם זה "מפה מס' 5"); וכן
(3 מפה מס' 6 (אזורי פעילות ימית), אשר העתק מדויק שלה מצורף להסכם זה כמפה מס' 8 (בהסכם זה "מפה מס' 8");
הינן חלק בלתי-נפרד ממנו ותישארנה בתוקף לתקופת הסכם זה.
14. בעוד שאזור הג'פטיק ייכנס תחת הסמכות התפקודית והאישית של המועצה בשלב הראשון של ההיערכות מחדש, העברת האזור לסמכות הטריטוריאלית של המועצה יידון על ידי הצד הישראלי בשלב הראשון של שלבי ההיערכות מחדש הנוספת.

נעשה בווישנגטון הבירה, ביום 28 בספטמבר, 1995.

בשם אש"ף	בשם ממשלת מדינת ישראל
בנוכחות	
הפדרציה הרוסית	ארצות הברית של אמריקה
הממלכה ההאשמית של ירדן	הרפובליקה הערבית של מצרים
האיחוד האירופי	ממלכת נורבגיה

על המחברים

פרופ' שלמה אבינרי, פרופסור למדע המדינה באוניברסיטה העברית בירושלים, הוא בוגר האוניברסיטה העברית וה-London School of Economics. כיהן כמנכ"ל משרד החוץ של ישראל בתקופת כהונתו הראשונה של ראש הממשלה יצחק רבין, וב-1996 הוענק לו פרס ישראל. ספריו על מרקס, הגל והציונות תורגמו לשפות רבות.



ד"ר סטנלי א' אורמן, המייסד והמנהל הכללי של ארגון "צדק ליהודים יוצאי מדינות ערב" (JJAC), קיבל תואר דוקטור ביחסים בינלאומיים מאוניברסיטת רוטגרס ב-2010. הוא מילא תפקידים מנהליים בכירים הן בעולם היהודי הן בעולם הלא-יהודי, ובכלל זה מנהל כללי של הפדרציה הספרדית האמריקנית, המרכז המזרח-תיכוני לשלום ולפיתוח כלכלי (2000-2007), הקרן הקנדית לזכויות אדם (1982-1989) והקונגרס היהודי הקנדי (1976-1982).



השגריר אלן בייקר, מנהל המכון לדיפלומטיה ציבורית של המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, הוא מומחה למשפט בינלאומי. הוא כיהן כיועץ משפטי וכסגן המנהל הכללי של משרד החוץ (1996-2004); ולאחריהן כשגריר ישראל בקנדה במשך ארבע שנים (2004-2008). בנוסף להיותו חבר בלשכת עורכי הדין בישראל, השגריר בייקר חבר גם באגודה הבינלאומית למשפט בינלאומי, המועצה הבינלאומית למשפט הומניטרי והארגון הבינלאומי של עורכי דין ומשפטים יהודים. כמו כן הוא משמש כחבר בפנל הישראלי של בוררים בבית המשפט הקבוע לבוררות בהאג. הוא שותף במשרד עורכי הדין משה, בלומפלד, קובו, בייקר ושות'.



פרופ' רות גביון היא פרופסור (אמריטוס) לזכויות האדם בקתדרה ע"ש חיים ה' כהן, בפקולטה למשפטים של האוניברסיטה העברית בירושלים. היא הקימה את "מצילה": מרכז למחשבה ציונית, יהודית, ליברלית והומניסטית, ומכהנת כנשיאתו. היא חברה ותיקה באגודה לזכויות האזרח בישראל, בה כיהנה כיו"ר וכנשיאה. כמו כן היתה חברה בכמה ועדות ציבוריות, בהן ועדת וינוגרד לחקירת אירועי מלחמת לבנון השנייה. ב-2003 פרסמה פרופ' גביון, יחד עם יעקב מידן, "מסד לאמנה חדשה בין יהודים בענייני דת ומדינה בישראל". הם זכו עליה בפרס אבי חי (2001). כמו כן, היא כלת פרס "א.מ.ת" למשפטים (2003), וכלת פרס ישראל לחקר המשפט (2011).



השגריר דורי גולד, נשיא המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, כיהן כשגריר ישראל לאו"ם (1997-1999). לפני כן שירת כיועץ מדיני של ראש הממשלה דאז בנימין נתניהו, ובאותה עת היה שליח לירדן, למצרים, לרשות הפלסטינית ולמדינות המפרץ. הוא היה מעורב במשא-ומתן בקשר להסכם וואיי (1998) ולפרוטוקול בדבר ההיערכות מחדש בחברון (1997); כמו כן סיכם את המשא-ומתן עם ארצות הברית, לבנון, סוריה וצרפת להקמת קבוצת המעקב לדרום לבנון. ב-1991 כיהן כיועץ במשלחת הישראלית לוועידת השלום במדריד. השגריר גולד קיבל את תואר הדוקטורט מאוניברסיטת קולומביה בארה"ב. בין פרסומיו ניתן למצוא את הספרים "ממלכת האיבה: ערב הסעודית - החממה של הטרור הבינלאומי החדש"; "מגדל בבל: כיצד האו"ם מלבה את התווה ובוהו העולמי" (אנגלית); "המערכה על ירושלים: האתגר המדיני של ישראל"; וכן "עלייתה של איראן הגרעינית: כיצד מזלזלת טהרן במערב" (אנגלית).



סר מרטין גילברט הוא הביוגרף הרשמי של וינסטון צ'רצ'יל, והיסטוריון מוביל של העולם המודרני. הוא כתב 82 ספרים, ביניהם: "צ'רצ'יל: חייו"; היסטוריות של מלחמות העולם הראשונה והשנייה; היסטוריה מקיפה של ישראל; היסטוריה של המאה העשרים (הופיע גם במהדורה קצרה בת כרך אחד). הוא חבר כבוד בקולג' מרטון שבאוניברסיטת אוקספורד, וחבר דגול של קולג' הילסדייל במשיגן.



ספרו "השואה: הטרגדיה היהודית" (שנקרא בארצות הברית "היסטוריה של היהודים באירופה במלחמת העולם השנייה") הוא חיבור קלאסי על הנושא.

דן דייקר, מומחה ואנליסט מוכר לענייני המזרח התיכון, מכהן כמזכיר הכללי של הקונגרס היהודי העולמי. מ-2009 שימש יועץ מדיני לקונגרס זה לענייני המזרח התיכון, והוא מנהל העניינים האסטרטגיים של הקונגרס מיוני 2010. בשנים 2006-2010 כיהן כמנהל המכון לדיפלומטיה ציבורית במרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, שם שימש גם כאנליסט בכיר לענייני מדיניות חוץ מאז 2002. במקביל לתפקידו זה, שימש גם ככתב לענייני הכנסת בחדשות באנגלית של הערוץ הראשון, והוא עדיין מספק פרשנות פוליטית לרשתות של חדשות חוץ - CNN, BBC, FOX - וכן לרשתות הערביות אל-חורה ואל-ג'זירה.



פרופ' אלן מ' דרשוביץ הוא פרופסור בבית הספר למשפטים ע"ש פליקס פרנקפורטר של אוניברסיטת הרווארד. הוא בוגר ברוקלין קולג' ובית הספר למשפטים של אוניברסיטת ייל, והצטרף לסגל ההוראה בהרווארד בגיל עשרים וחמש. פרסם למעלה ממאה מאמרים בכתבי עת מובילים, כלליים ומקצועיים; ולמעלה משלוש מאות מאמרים שלו הופיעו במקביל בחמישים יומנים לאומיים.



פרופ' דרשוביץ כתב, לימד והרצה בנושאי היסטוריה, פילוסופיה, פסיכולוגיה, ספרות, מתמטיקה, תאולוגיה, מוזיקה וספורט.

פרופ' רות לפידות היא פרופסור (אמריטוס) באוניברסיטה העברית בירושלים, חוקרת בכירה במכון ירושלים לחקר ישראל ועמיתה במרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה. היא כתבה רבות בנושאי משפט בינלאומי, משפט ימי, אוטונומיה וירושלים. בנוסף לקריירה האקדמית שלה, פרופ' לפידות פעילה במישור הדיפלומטי. היא היתה חברה במשלחת הישראלית לאו"ם ולוועידות בינלאומיות שונות ושימשה היועצת המשפטית של משרד החוץ (1979-1981). מאז 1989 היא מופיעה ברשימת הבוררים של בית המשפט הקבוע לבוררות בהאג.



פרופ' לפידות זכתה ב-2000 בפרס לאישה מצטיינת במשפט בינלאומי מהאגודה האמריקנית למשפט בינלאומי. ב-2001 זכתה בפרס ע"ש עדנה ואוסקר גאס על תרומתה לחקר ירושלים. היא זכתה באות הוקרה מטעם לשכת עורכי הדין בישראל (2003); וב-2006 הוענק לה פרס ישראל בתחום חקר המשפט.

פרופ' ניקולס רוסטאו הוא פרופסור מחקר מצטיין באוניברסיטה להגנה לאומית בארצות הברית, ומנהל בכיר של המרכז למחקר אסטרטגי של אוניברסיטה זאת (השייך למכון ללימודים אסטרטגיים). הוא כיהן בתפקידים בכירים בממשל האמריקני ובממשל של מדינת מסצ'וסטס, וכיועץ אוניברסיטאי וסגן-נשיא לעניינים משפטיים וכן פרופסור מן המניין באוניברסיטה של מדינת ניו-יורק. הוא קיבל תואר ראשון ב-1972, תואר דוקטור (בהיסטוריה) ב-1979 ותואר ד"ר למשפטים מאוניברסיטת ייל ב-1982. פרסומו מתמקדים בהיסטוריה דיפלומטית, במשפט ביטחוני לאומי ובינלאומי ובמדיניות ביטחונית לאומית.



פנינה שרביט-ברוך פרשה מצה"ל ב-2009 בדרגת אל"מ, לאחר שכינה כראש מחלקת דין בינלאומי מ-2003, ולאחר 20 שנה כקצינה במחלקה זאת. בתפקידה האחרון שימשה יועצת לצה"ל, למשרד הביטחון ולמשרד המשפטים בהיבטים משפטיים הנוגעים לדיני מלחמה, לקביעת יעדים ולניהול מבצעים בסכסוכים מזוינים ובפעילות נגד טרור, ולכיבוש. היא כיהנה גם כיועצת משפטית לצוותי המשא-ומתן במסלול הפלסטיני-ישראלי ובמסלול הסורי-ישראלי של שיחות השלום בשנים 1993-2009.



מאז פרשה, משמשת אל"מ (מיל') שרביט-ברוך מרצה למשפט בינלאומי פומבי בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל-אביב. היא בעלת תואר בוגר במשפטים (בהצטיינות יתרה) ותואר מוסמך במשפטים (בהצטיינות יתרה) מאוניברסיטת תל-אביב.



הקונגרס היהודי העולמי הינו ארגון בינלאומי המייצג קהילות יהודיות בכ-100 מדינות ברחבי העולם, תחת הנהגתם של הנשיא - השגריר **רונאלד לאודר**, לשעבר שגריר ארה"ב באוסטריה; והמזכ"ל - **דן דייקר**.

מטרת הקונגרס היהודי העולמי הינה קידום האינטרסים החיוניים של הקהילות היהודיות - בקרב ממשלות, פרלמנטים, תקשורת בינלאומית וארגונים בינלאומיים. הקונגרס היהודי העולמי הינו גוף ייצוגי נבחר של קהילות וארגונים יהודיים.

לשם כך, הקונגרס היהודי העולמי פועל למען:

- ◀ הבטחת הזכויות וביטחון היהודים והקהילות היהודיות בישראל וברחבי העולם;
- ◀ הגברת הזיקה בין היהדות העולמית וחיזוק קשרי הסולידריות בין קהילות יהודיות בכל מקום;
- ◀ פעילות משותפת יחד ולמען הקהילות היהודיות בקרב גופים ממשלתיים, א-ממשלתיים ורשויות בינלאומיות אחרות בנושאים הנוגעים לעם היהודי;
- ◀ שיתוף פעולה עם כל עם ומדינה על בסיס מושגי השלום, החירות והצדק.

הקונגרס היהודי העולמי נוסד בשנת 1936 בז'נבה במטרה לאחד את העם היהודי ולגייס את תמיכת העולם נגד המתקפה הנאצית. הקונגרס היהודי העולמי הוביל את המשא ומתן על שילומים לניצולי השואה עם הממשלה הגרמנית שהוקמה לאחר המלחמה.

משנת 1947 לקונגרס היהודי העולמי מעמד מיעוץ מיוחד במועצה הכלכלית והחברתית באו"ם (ECOSOC).

בהיותו הגוף המייצג את צרכיו של העם היהודי, הקונגרס היהודי העולמי התאים במשך השנים את סדרי העדיפות של הפעילויות בהן הוא עסק בהתאם לאיומים המשתנים.

בין יתר הפעילויות הללו ניתן למצוא **סוגיות הליבה של הקונגרס היהודי העולמי:**

- ◀ **הובלת הקרב נגד המתקפה על הלגיטימיות של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי.**
- ◀ **הובלת קמפיין בינלאומי למען צדק לפליטים יהודיים מארצות ערב.**
- ◀ **פעילות בין דתית - נוצרים, מוסלמים ויהודים.**
- ◀ **הובלת קמפיין בינלאומי למאבק נגד אנטישמיות וטרור.**
- ◀ **קידום סוגיית הפיצויים ומורשת השואה.**

החברות בקונגרס היהודי העולמי פתוחה לכל קהילה או קבוצה יהודית מייצגת ללא קשר לאידיאולוגיה החברתית, הפוליטית או הכלכלית של מדינת הבית של אותה הקהילה. הקונגרס היהודי העולמי נתמך ע"י קהילות וחברים פרטיים אשר הינם אזרחים יהודים מודאגים הרוצים להשמיע את קולם בנושאים החשובים לעם היהודי.

המשרדים הראשיים של הקונגרס היהודי העולמי נמצאים בניו-יורק ובירושלים. כמו כן, לקונגרס היהודי העולמי משרדים בבריסל ובז'נבה. הקונגרס היהודי האירופי, הקונגרס היהודי האירו-אסייתי, הקונגרס היהודי הצפון אמריקאי, והקונגרס היהודי הדרום אמריקאי מייצגים את הקונגרס היהודי העולמי בקהילות המקומיות בעולם.

העיקרון המרכזי של הקונגרס היהודי העולמי הוא "כל ישראל ערבים זה בזה". אנו שואפים ליישם עקרון זה דרך מדיניות קונצנזוס שיתופית והנצחת האחדות הקיימת אצל מגוון חברינו. הקונגרס היהודי העולמי מהווה את הכתובת לכל העם היהודי בארץ ובעולם, כפי שעשה זאת במשך יותר מ-76 שנה.



המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה הוא מוסד מחקר עצמאי ללא כוונת רווח, הפעיל משנת 1976 ועוסק בחקר מדיניות. המרכז הירושלמי מתמקד בהעברת מידע וניתוחים אסטרטגיים, מדיניים ומשפטיים באמצעות ניירות עמדה, ספרים ופרסומים וכן בהפצתם למקבלי ההחלטות ומעצבי דעת קהל בעולם. רבים ממחקריו של המרכז הירושלמי בעת האחרונה עסקו בין היתר בזכויותיה של ישראל על-פי המשפט הבינלאומי, הטרור הגלובלי, הסכנה האיראנית ובחינת רעיונות חדשים לפתרונות אזוריים במזרח התיכון.

נשיא: ד"ר דורי גולד

מנכ"ל: חיה הרשקוביץ

המרכז הירושלמי מנוהל על ידי חבר עמיתים הכולל אישים ידועים מתחומי הדיפלומטיה, הביטחון והמשפט מישראל וממדינות אחרות. המחקרים וניירות העמדה של המרכז מופיעים גם באתר האינטרנט www.jcpa.org וכן באתר בעברית www.jcpa.org.il

תכניות מחקר ופרסומים של המרכז הירושלמי:

סוגיות מדיניות, אסטרטגיות וביטחוניות במזרח התיכון – הפרויקט עוסק בצורכי הביטחון של ישראל (גבולות בני-הגנה), מעקב אחר ההתפתחויות באיראן ובמדינות האזור והטרור הגלובלי. הפרויקט כולל מחקרים ופעילות נרחבת בזירה הבינלאומית להסברת עמדותיה ופעולותיה של ישראל בנוגע לסכסוך הישראלי-פלסטיני והמלחמה נגד הטרור, ופרסומים יומיים למנהיגות היהודית בארה"ב (Daily Alert).

ICA – Institute for Contemporary Affairs – מכון להצגת עמדותיה של ישראל בסוגיות שוטפות באמצעות תדריכים לדיפלומטים ולעיתונאים זרים, הכנה והפצה של מידע רלוונטי. המכון הוקם בשנת 2002 בשיתוף עם קרן משפחת וקסלר מארה"ב. במסגרת המכון מתפרסמות הסדרות Jerusalem Issue Brief, Jerusalem Viewpoint וכן Strategic Perspectives. **ירושלים והתהליך המדיני** – הפרויקט כולל מחקרים על הזכויות המשפטיות וההיסטוריות של ישראל בירושלים על פי הסכמים קיימים ומסמכי או"ם, בחינת תופעת הבנייה הבלתי-חוקית בעיר, וניתוח הסכנות בתרחיש של חלוקת הבירה.

הפורום למשפט בינלאומי – הפורום מתמודד עם סוגיות הנוגעות למשפט הבינלאומי במאבקה של ישראל נגד הטרור ומספק מענה להאשמות נגד ישראל בגין החזקתה בשטחים הנתונים במחלוקת וזכותה להגנה עצמית. כמו כן פועל המרכז לקידומה של אמנה בינלאומית נגד הסתה לטרור.

המאבק בדה-לגיטימציה של ישראל – המרכז פועל בכל הזירות הרלוונטיות נגד המהלכים לערעור מעמדה של ישראל כמדינה לגיטימית במשפחת העמים.

אנטישמיות בת-זמננו – תכנית לחקר האנטישמיות שלאחר השואה ועד ימינו, שורשיה והשלכותיה; מעקב אחר גילוייה והתפשטותה ברחבי העולם. הפרויקט כולל ספרים, הרצאות וכן פרסומים קבועים בסדרת ה-Post Holocaust and Anti-Semitism.

ישראל-אירופה – ניתוח מערכת היחסים בין אירופה לישראל על רקע ההתפתחויות המדיניות האחרונות והפצת חומר הסברתי בשפות אירופאיות.