

ההתנחלות בישי"ע מעוגנת בזכות חוקית ללא ערעור

פול סי ריבנפלד

המשיכו לעמוד בתוקפן גם אחרי פירוקם של חבר הלאומים ושל שיטת המנדטים, כפי שנקבע בסעיף 80 ממגילת האו"ם, הנקרא לעתים קרובות בספרות המקצועית בשם "הסעיף הארצישראלי". הסיבה לכך היא שסעיף זה, הכלול בפרק י"ב העוסק בנאמנויות בינלאומיות, נוסח בעקבות טיעוניהם של הציונים בוועידת סן-פרנציסקו, במטרה להגן גם על "...אילו עמים שהם, או בתנאיהן של התעודות הבינלאומיות הקיימות, שחבר מחברי האומות המאוחדות הוא צד בהן". תוספת המילה "עמים" היתה צעד חיוני. הזכויות שבהן דובר היו במיוחד זכויותיו של העם היהודי, המוטב של כתב המנדט על ארץ-ישראל, במערכת בינלאומית המבוססת על חברות של מדינות.

בהחלטות שנתקבלו לפני זמן לא רב בבית-הדין הבינלאומי בהאג בקשר לנמיביה, חזר בית-הדין ואישר כי זכויות הנובעות מכתב מנדט הן בגדר פיקדון ונאמנות בינלאומיים, והן ממשיכות להתקיים גם לאחר פקיעת האפיתרופסות שהוענקה על-ידי חבר הלאומים בכתב המנדט.



ביסודם של רבים מהקשיים שבהם נתקלת ישראל טמונה ההתרשמות, הרווחת בקרב חוגים דיפלומטיים ואקדמיים לא מעטים ובכלי-התקשורת, כי קיומה של ישראל נובע מ"עובדה מוגמרת" שנוצרה בעקבות מלחמה, ללא כל בסיס משפטי. הטענה היא כי שינוי אופיו הערבי של חלק מהארץ ומדיניותה של ישראל בישי"ע עוללו עוול חמור לערביי ארץ-ישראל ושללו מהם את הסיכוי האחרון להגדרה עצמית בחלק כלשהו של ארץ-ישראל, וכדומה. הטענה המושמעת לעתים קרובות, כי גורלה של ישראל יהיה בסופו של דבר כגורל הקולוניאליזם האירופי היא חלק מהלך-הרוח הזה. בעיני מדינות רבות מהעולם השלישי ומדינות אחרות, עצם העובדה שממשלת בריטניה פרסמה את הצהרת בלפור, ועל יסוד זה הפכה להיות המעצמה המנדטורית בארץ-ישראל, הופכת את הציונות ליציר האימפריאליזם.

רק בורות או חוסר הבנה מהי לגיטימיות בחברה

חבלי יהודה, שומרון ועזה (להלן: ישי"ע), מתלכדים ההיסטוריה היהודית והמשפט הבינלאומי לכלל אחדות אחת. ייעודו של מאמר זה הוא להציג את הקשר האמין בין השניים.

ישי"ע משתרעת על שטח קטן ביותר מארץ-ישראל המנדטורית, כ-4 אחוזים בלבד, ומכיוון שאתרע המזל ואזורים אלה מצויים מחוץ לתחומים הריבוניים המוכרים של שתי המדינות שבאו במקום המנדט – ישראל וירדן, התמקדה תשומת-לבו של העולם בשטח זעיר זה, כאילו שהשלוש מותנה באמת בגורלו.

השימוש בשמות יהודה, שומרון ועזה היה תוצאה טבעית של הרציפות ההיסטורית שהתגלמה בהקמתה מחדש של ארץ-ישראל, ואלה היו השמות הרשמיים של אזורים אלה, שכונו "מחוזות" בימי המנדט. גם הוועדה המיוחדת של האו"ם לעניין ארץ-ישראל (UNSCOP) כינתה את האזורים הללו כך, בדוח שלה משנת 1947, ורציפות זו באה לידי ביטוי גם במבוא לכתב המנדט: "...הוכרה מציאות קשר היסטורי בין העם היהודי ובין ארץ-ישראל, המשמש יסוד לבנות מחדש את ביתו הלאומי בארץ הזאת". גם ירושלים לא כונתה "אלקודס".

מן הראוי לזכור, כי הקשר בין העם היהודי לארץ-ישראל לא נוצר כתוצאה מנטיות לבה של ועידת השלום שהתכנסה אחרי מלחמת-העולם הראשונה. הוועידה הכירה בלגיטימיות היהודית בארץ, הקיימת מקדמת דנא, אשררה אותה והעניקה לה מעמד חוקי במשפט הבינלאומי ובמערכת הבינלאומית בדמות כתב המנדט. הוועידה גם הגדירה את השיטות שבהן תשנה הארץ את פניה ותהפוך למדינה בעלת רוב יהודי, כלומר, מדינה יהודית, למעשה, בתנאי שהיהודים ימלאו את חלקם.

להסדר המשפטי יש חשיבות רבה. חבר הלאומים פורק רשמית באפריל 1946, ועמו בטלה מן העולם שיטת המנדטים. אולם הזכויות שנבעו מכתבי המנדטים

פול סי ריבנפלד, פרופ' למדעי המדינה וחוקר משפט בינלאומי, הוא יו"ר כבוד של עמותת לואיס ברנדייס של עורכי-דין יהודיים. פ"ר כיהן כנציג הציוני לוועדת המנדטים המתמדת של חבר הלאומים, מ-1937 עד 1939. סיפורו של פ"ר, עם מותו של האיש שהרג את היטלר, ראה אור בגיליון 4/92 של נתיב.



חורבן ימית. דרישתו
 הנחרצת של אשיף לטהר את ישיע מיהודים היא המשך אורגני לעקרונ ה-Judenrein הנאצי. הסכמי אוסלו, המחילים את השלטון העצמי על כל שטחי ישיע, מגבילים את ישראל לשתי חלופות: א) גירוש היהודים מישיע. ב) הפקרתם לריבונות ערבית. בשני המקרים יהיה בכך קבלת העיקרון האנטישמי מאסכולת הנאציזם, אולם בחומרה רבה לאין שיעור; שכן הגירוש (או הנטישה) ייעשה בידי היהודים עצמם ממולדתם.

בריטניה כדי להבטיח את מעמדה בארץ. בריטניה החליטה לפרסם את הצהרת בלפור כדי להניח תשתית לתביעתה המיוחדת לשלטון בארץ-ישראל במסגרת הסכם השלום, כמגנת הציונות. אליזבת מונרו, מבכירי הסופרים הבריטיים העוסקים בתקופה, הרחוקה מאוד מלהיות ידידה של הציונות ושל ישראל, תיארה את המצב בדיוק רב. בספרה היא כותבת: "1917 היתה השנה שבה טיפסה בריטניה על כתפי הציונות במטרה לזכות במנדט הבריטי על ארץ-ישראל, ופרסמה את הצהרת בלפור".¹

בדוח ועדת בנון הבריטית, משנת 1915, נקבע כי רצוי שלבריטניה יהיה גשר יבשתי רצוף בין הים התיכון למפרץ הפרסי, ושהצרפתים חידשו את תביעותיהם הישנות על סוריה, וכללו בה בפירוש את ארץ-ישראל. אבל הדוח הגיע למסקנה כי אין לצרפת, או לכל מעצמה אחרת, שום סיכוי להשתלט על ארץ-ישראל אחרי הבסתה של תורכיה.² הסכם סייקס-פיקו בין צרפת לבריטניה, משנת 1916, היה אפוא בגדר התקדמות גדולה מבחינתה של בריטניה, מכיוון שנקבע בו כי השלטון בארץ-ישראל יתנהל בצורה של קונדומיניום בין צרפת ובריטניה.³ אבל שאיפותיה של בריטניה עתידות היו להרחיק לכת תוך זמן קצר.

אחרי שהגיעו את הציונים להשיג תחילה הצהרת הזדהות של צרפת עם הציונות, ביוני 1917,⁴ ואחר כך פרסמו בעצמם את הצהרת בלפור, בנובמבר, הצליחו הבריטים לגרום לכך שהמנדט על ארץ-ישראל יימסר בהסדר השלום להם, ולהם בלבד, על-פי בקשה רשמית של העם היהודי, שהיה מיוצג על-ידי ההסתדרות הציונית. המשלחת הציונית הזומנה לוועידת השלום בשמה של האוכלוסייה העתידית של ארץ-

ובפוליטיקה יכולים לפתוח את הניתוח של הסכסוך הישראלי-ערבי, או של הסכסוך הארצישראלי, באירועים וביימשים המוגמרים" שנעשו בתקופה שבה הסתלקה בריטניה מארץ-ישראל, בין 1946 ל-1948. הציונות ושינוי מעמדה המשפטי של ארץ-ישראל למדינה יהודית בעיקרה לא החלו בשואה ובתוצאותיה. יתר על כן, מבלי לדעת מה היה הסדר השלום אחרי מלחמת-העולם הראשונה, מה היו תנאי כתב המנדט שהעניק חבר הלאומים לבריטניה על ארץ-ישראל ומה הביא לכך, ומבלי לדעת כי גם ירדן היא מדינה פלשתינאית, בדיוק כמו ישראל, אי-אפשר להבין כלל את שאלת ארץ-ישראל, ובוודאי שאי-אפשר להבין את הלגיטימיות של ישראל ושל זכויות היהודים בשטחה של ארץ-ישראל המנדטורית על-פי המשפט הבינלאומי.

אשר ל"יקשר הבריטי", הרי המצב היה הפוך לחלוטין. אין ספק שהציונות לא היתה יציר קולוניאליסטי. העובדה שבוני אימפריה שאפתיים השתדלו לנצל למטרותיהם את הקשר המוכר והמקובל בין היהודים לבין ארץ-ישראל רק מוכיחה עד כמה קשר זה מעוגן עמוק בתודעה ההיסטורית והדתית של האנושות. והנה דוגמה קדומה יותר: בשנת 1799, במהלך מסעו למצרים, פנה נפוליאון ליהודי אסיה ואפריקה וקרא להם לחזור "ולוטל לידיהם את הירושה המגיעה להם בדין" בארץ-ישראל, מתוך כוונה להעניק לגיטימציה לנוכחותו בארץ-ישראל באותה שנה. הציונות לא זכתה בלגיטימציה בארץ-ישראל בהסכם השלום שנעשה אחרי מלחמת-העולם הראשונה כתוצאה ממדיניותה של בריטניה; נהפוך הוא: הלגיטימציה של היהודים בארץ-ישראל, שהיתה קיימת משכבר הימים, נוצלה על-ידי

1 Britain's Moment in the Middle East, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1981, p. 38.

2 The Middle East and North Africa in World Politics, Edited by J.C. Hurewitz, Yale University Press, 1975, Vol. II, p. 45.

3 ראה את נוסח ההסכם בספרו של Allan Gerson, Israel, the West Bank and the International Law, Frank Cass, London, 1978, pp. 241ff.

4 ראה את נוסח הצהרה בספרו של Renee Neher, La Declaration Balfour, Juilliard, Paris, 1969, pp. 245ff.

ישראל, והלגיטימיות של היהודים בארץ היא שהיוותה את הבסיס לשלטונה של בריטניה בארץ-ישראל. הגבולות בין סוריה הצרפתית לבין ארץ-ישראל, מזרחית ומערבית לירדן, שורטטו על יסוד מפה תנ"כית. זאת ועוד, בקשתה של ממשלת ארצות-הברית להנהיג מדיניות של דלת פתוחה בכל הנוגע לחיפוש מחצבים ואוצרות טבע בארץ-ישראל, לרבות בעבר-הירדן, נדחתה על-ידי בריטניה רשמית, בטענה שהיא חייבת לפעול כנאמנה של המדינה היהודית העתידה לקום.

שר-המושבות הבריטי אמר לבית-הלורדים ב-1923 כי "המנדט אינו רק מחויבות לאומית, זוהי מחויבות בינלאומית, והצהרת בלפור היתה הבסיס שעל יסודו קיבלנו ממעצמות ההסכמה העיקריות את מעמדנו כמעצמה המנדטורית בארץ-ישראל".

שר-המושבות היה אז הדוכס מדבונשר, ומעניין לציין כי הדוכס מדבונשר הנוכחי היה עד לפני שנים מעטות יו"ר הוועדה "ירדן היא פלשתיק" בבריטניה; אחר כך תפס את מקומו הרון בלפור הנוכחי. מסתבר שלהיסטוריה המשפחתית יש השפעה כלשהי, לפחות בבריטניה.

ההחלטה להכיר בעם היהודי ולהפוך את תביעתו על ארץ-ישראל, במסגרת הסדרי השלום, לאחד היסודות של תכניתה של בריטניה באזור לא היתה אפשרית, כמובן, לולא רחשה ממשלת בריטניה אהדה ניכרת לציונות, המעוגנת במסורת דתית ומדינית ממושכת, ולולא היו שרי ממשלת בריטניה משוכנעים כי תביעתו של העם היהודי עדיפה על תביעתו של כל עם אחר.

לויד גיורג, ראש-ממשלת החירום של בריטניה ב-1917, ורתור בלפור, שר-החוץ שלו, התוודעו כבר זמן רב קודם לכן לציונות ולשאיפותיה. משרד עורכי-הדין של לויד גיורג ייצג את תיאודור הרצל ב-1903, במשא-ומתן הכושל שלו עם ממשלת בריטניה בנוגע לאוגנדה. בלפור היה ראש-הממשלה שעמה נשא ונתן הרצל הן על אל-עריש והן על אוגנדה כעל אתרים להתיישבות יהודית. הרצל העיד קודם לכן בפני ועדה מלכותית על "חוק הזרים" שקיבלה ממשלה זו, שנועד למנוע את הגירתם של יהודי רוסיה לבריטניה. סמוך לסיימה של המלחמה, נשאל בלפור על-ידי קולונל מיינרצהגן, לימים הקצין המדיני בסוריה ובארץ-ישראל בתקופת המעבר לממשל האזרחי, אם הצהרה הקשורה בשמו היתה פרס על שירותיהם של הציונים בזמן המלחמה. בלפור השיב כי גם ראש-הממשלה וגם הוא הושפעו "מן הרצון לתת ליהודים את המקום האיאה להם בעולם; אומה גדולה שאין לה בית היא דבר שאיננו כשורה".⁵



גם תמיכתם של הנשיא וילסון והקונגרס האמריקני בציונות לא היתה התפתחות פתאומית, אלא נשענה על המסורת. בשנת 1891 הוגשה לנשיא בנג'מין הריסון עצומה, שהיתה חתומה בידי יותר מ-400 נכבדים אמריקניים, לא יהודיים, ובה נתבקש הנשיא ליזום ועידה בינלאומית שתדון בהחזרתה של ארץ-ישראל לידי היהודים. בין חותמי העצומה היו נשיא בית-המשפט העליון, יו"ר בית-הנבחרים, סנטורים רבים, אנשי כמורה, עורכי עיתונים, אנשים כמו ג'ון די רוקפלר, סיירוס מק'קורמיק, פיירפוינט מורגן, ואחרים.

ד"ר ויליאם בלקסטון, המתודיסט שיזם את העצומה, ציטט את האסמכתאות הבולטות ביותר במשפט הבינלאומי, וטען כי מכיוון שהיהודים מעולם לא ויתרו על זכותם לארץ-ישראל, "חוק הנטישה" הכללי אינו חל בעניינם:

מפני שהם מעולם לא נטשו את הארץ. הם לא חתמו על שום אמנה, הם אפילו מעולם לא נכנעו. הם פשוט כרעו ותחתיהם, אחרי עימות נואש ביותר, מול עצמתם המכרעת של הרומאים... ונפלו בשבי או הפכו לעבדים... ומאז, מאחר שלא היה להם שום שליט או מנהיג פוליטי שיכלו להתבטא באמצעותו, חלקו על החזקת הארץ בידי אחרים, באמצעות מחאות בלתי פוסקות בספרותם, ובפולחן הציבורי והפרטי שלהם... בעיקרון, הרחקתו האלימה של עם ישראל מהארץ, ללא כל אפשרות לתקן את המעוות, כמוה כמצב מלחמה... אין להטיל עליהם שום מגבלות עד שתינתן להם הזדמנות לטעון את טענותיהם בפני הגוף האפשרי היחיד עלי אדמות, הלא הוא ועידה בינלאומית.⁶

הנשיא הריסון לא כינס שום ועידה בינלאומית כדי לדון בשאלה היהודית ובעתידה של ארץ-ישראל, אבל כאשר התכנסה הוועידה הבינלאומית הגדולה הבאה, היא ועידת השלום בפריס ב-1919, שהיתה הוועידה הבינלאומית החשובה ביותר מאז קונגרס וינה ב-1815, היו ארץ-ישראל וההכרה בעם היהודי על סדר היום.

הנציג הערבי, האמיר פייצל, שדיבר בוועידת פריס בשם כל הערבים שהיו תחת שלטון האימפריה העות'מנית, הוציא את ארץ-ישראל במפורש מן התביעה הלאומית הערבית, בעקבות מדיניות "הבית הלאומי היהודי" שנקטה על-ידי מעצמות ההסכמה וחבר המדינות, ואף הציע להנהיג בארץ שלטון מנדטורי. הסכמתו למדיניות זו באה לידי ביטוי עוד לפני הוועידה, ב"הסכם פייצל-וייצמן",⁷ שחזה במפורש את כינונה של ארץ-ישראל כמדינה יהודית לעתיד לבוא, שתתקיים בשכנות ידידותית למדינה הערבית שתוקם. באחד הסעיפים הטיפוסיים להסכם נקבע, למשל, כי המקומות הקדושים למוסלמים יהיו נתונים לפיקוח מוסלמי – הוראת מגן המבוססת ללא כל ספק על ההנחה שהיהודים ישלטו במדינה.

אגב, פייצל דיבר לא רק בשמו הוא, או בשם אביו, השריף של מכה, אלא בשם כל הערבים שהיו תחת שלטון האימפריה העות'מנית. הלאומנים הערביים התכנסו בדמשק עוד בימי המלחמה, הצהירו בחשאי על נאמנותם לאביו של פייצל, והסמיכו אותו לשאת ולתת עם הבריטים גם בשם. הערביסטים מכבירים מילים על סמכותה של משפחת השריפים לקבל הבטחות בשם כל הערבים, אבל שום דבר לא נאמר על כוחן המחייב של ההבטחות שניתנו מטעמם. עצם חתימתו של הסכם פייצל-וייצמן מלמדת, ללא ספק, על הכרה מצד הערבים בלגיטימיות של היהודים בארץ-ישראל, בלי כל קשר ליכולתם המעשית של הצדדים, עקב מדיניותם של הבריטים או של הצרפתים.



⁶ מוּטוּט בספרו של Wil- liam B. Ziff, *The Rape of Palestine*. Longmans, Green & Co., New York and Toronto, 1938, p. 22. ראה גם: Peter Grose, *Israel in the Mind of America*, Knopf, New York, 1983, pp. 35ff.

⁷ מיום 3 בינואר 1919. (לנוסח העברי של ההסכם, ראה: קובץ **מסמכים בתולדות המדינה**, הוצאת מרכז ההסברה/ שירות הפרסומים, 1981, עמ' 20. הערי המערכת).

⁵ קולונל ריצ'רד מיינרצהגן, **פרקי יומן מזרח תיכוני**, 1917-1956 (הוצ' שקמונה, 1973), עמ' 20.

ויליאם רפרד, סגן-יו"ר ועדת המנדטים, השיב לשר-
המושבות ואמר כי

הוא מוכן לעשות את ההקבלה עם סקוטלנד בקשר
לנקודה שהסקוטים לעולם לא היו מקבלים את
הצהרת בלפור. אבל הערבים היו כפופים להצהרת
בלפור במקביל לקבלת עצמאותם. **זוהי עובדה
היסטורית, חוקתית.** לו היו מתייעצים עם
הסקוטים, למשל, בדבר בחירת האקלים של ארצם,
ייתכן שהיו מתנגדים לאקלים שיש להם, אבל
האקלים הוא עובדה שאינה נתונה לוויכוח. לשון
אחר, הצהרת בלפור היתה האקלים של ארץ-ישראל.¹¹
[ההדגשה שלי – פ"ר]

מטרת מדיניות הבית הלאומי היהודי של המנדט היתה
מתחילתה להקים מדינה יהודית בארץ-ישראל, בארץ שבה
היה באותו זמן רוב ערבי גדול בכל חלקיה, להוציא את
ירושלים. גם מסמך התדרוך שהוכן עבור המשלחת
האמריקנית לוועידת השלום הכיר בייחודיותה של
הבעיה, ונתן לה תשובה. בשתיים מהפסקאות של מסמך
זה נאמר כדלקמן:

יש צדק בכך שארץ-ישראל תהפוך למדינה יהודית, אם
היהודים יתפכו אותה לכזאת, אחרי שניתן להם
הזדמנות מלאה. ארץ-ישראל היתה ערשו וביתו של
הגזע בעל החיות הזה, שתרם תרומה רוחנית ניכרת
לאנושות, וזוהי המדינה היחידה שבה הם יכולים
לקוות למצוא להם בית משלהם. במובן זה הם יחידים
במינם בין העמים שיש להם משמעות כלשהי.
... אבל כיום היהודים מהווים בקושי שישית מכלל
האוכלוסייה של ארץ-ישראל... קיצורו של דבר, ארץ-
ישראל רחוקה מלהיות עכשווית מדינה יהודית. אפשר
לסמוך על אנגליה, כמעצמה המנדטורית, שתעניק
ליהודים את המעמד המועדף שהם ראוים לו...

לוי גורגי, שכיהן כראש-משלת בריטניה בימי הצהרת
בלפור ובוועידת השלום, הסביר את הבסיס למדיניותה של
בריטניה, שהמסמך האמריקני מתייחס אליה, ושיתר
מעצמות ההסכמה הסכימו לה:

הרעיון היה – וזה היה הפירוש שניתן לו באותם
הימים – כי מדינה יהודית לא תוקם מיד ע"י אמנת
השלום, מבלי לברר תחילה מהן משאלותיו של רוב
האוכלוסין. מצד שני, הכוונה היתה כי בבוא העת ליתן
לפלשתינה (א"י) מוסדות מייצגים, ואם ישתמשו
היהודים בינתיים בהזדמנות שניתנה להם ע"י רעיון
הבית הלאומי וייהפכו לרוב מוחלט של האוכלוסין, אז
תיהפך פלשתינה (א"י) לקומונוולט יהודי.¹²

דברים אלה היו חלק מעדותו בפני ועדת פיל, והוא חזר
עליהן מילה במילה ב-1938, בספרו על הסכמי השלום. אלא
שעכשיו, כעבור שנה, כשמדיניותה של בריטניה נעשתה
אנטי-ציונית בגלוי, כפי שפורסמה זמן קצר לאחר מכן,
ב"ספר הלבן" של 1939, גינה לוי גורגי את השיטות שבחן

שיטת המנדטים שהונהגה על-ידי חבר הלאומים ב-1919
הניחה את התשתית החוקתית לקיומם ולפיתוחם של
שלושה שטחי מנדט שנגזרו מן האימפריה העות'מנית:
סוריה, עירק וארץ-ישראל. הוויכוח שליווה את המשבר
בעירק חוזר ומוזכר לנו כי החלוקה הטריטוריאלית של
המזרח התיכון נקבעה בהסכמי השלום אחרי מלחמת-
העולם הראשונה. בהסכמים אלה אורגנה ארץ-ישראל
מחדש כמדינה מודרנית, בפירוש לשם הגדרה עצמית,
בסופו של דבר, של העם היהודי. הדבר נעשה במקביל
להקמתן של עירק ושל סוריה כמדינות נפרדות,
שהאוכלוסיות המתגוררות בהן עתידות לזכות בסופו של
דבר בהגדרה עצמית.

ההחלטה שקיבלו מעצמות ההסכמה העיקריות בוועידת
סן-רמו, באפריל 1920, נכללה בהסכם השלום עם תורכיה,
חוזה סוור,⁸ ובנוסח כתב המנדט מטעם חבר הלאומים.⁹
חוזה סוור בוטל לאחר מכן, ובמקומו נחתמה אמנת לוזן,
בשנת 1923, אבל חשיבותו המשפטית של חוזה סוור טמונה
בעובדה כי חוזה זה נוסח בסן-רמו, במקביל לחלוקת
המנדטים; נטיותיה וכוונותיה של ועידת השלום בכל הנוגע
למעמדם ולעתידיהם של כל אחד משטחי המנדט בתחומיה
של תורכיה לשעבר צוינו בו בנפרד, ובפירוט מדוקדק,
ושטחים אלה הפכו לשטחי מנדט על-פי הוראות סעיף 22
מ"ספר הברית" של חבר הלאומים.

סעיף 94 מחוזה סוור הכיר בסוריה ובעירק כמדינות
עצמאיות, הנתונות זמנית לשלטון מנדטורי. סעיף 95
מהחוזה, שדן במנדט על ארץ-ישראל, הכריז על העם
היהודי כעל הישות הלאומית המוטבת של המנדט, בלויית
הוראה לשמירה על הזכויות האזרחיות והדתיות של
האוכלוסייה הלא-יהודית. הסעיף הועתק מילה במילה
מהצהרת בלפור, שהיתה היסוד למנדט על ארץ-ישראל.

השופט מור, מבית-הדין הקבוע לצדק בינלאומי, שקדם
לבית-הדין הבינלאומי הנוכחי, קבע בפסק-דין בפרשת
מברומטיס, כי הכללת מדיניות הבית הלאומי היהודי בכתב
המנדט על ארץ-ישראל מהווה "מעשה חקיקה בינלאומי של
המועצה" של חבר הלאומים.¹⁰ בהסכמי השלום נקבע כי כל
שטחה של ארץ-ישראל, ממערב לירדן וממזרחו כאחד, הוא
המקום שבו יגדיר העם היהודי את עצמו, בסופו של דבר.
דוגמה לאופן שבו התייחסה ועדת המנדטים המתמדת
שליד חבר הלאומים להוראות כתב המנדט ניתנה עוד
ב-1939. הוועדה דנה ב"ספר הלבן" הבריטי ממאי של אותה
שנה, והכריזה על אי-חוקיותו. בנסותו להגן על הכוונה
לחסל סופית את מדיניות הבית הלאומי של היהודים ועל
תכניתם של הבריטים להפוך את הארץ, בתוך עשר שנים,
למדינה ערבית עם מיעוט יהודי, החליט מלקולם מקדונלד,
שר-המושבות הבריטי, שהיה נתון ללחץ, להעלות באוב את
אבותיו הסקוטים.

תארו לעצמכם, התריס בפני חברי הוועדה, שהצהרת
בלפור והמנדט מטעם חבר הלאומים היו מתייחסים
לסקוטלנד, ולא לארץ-ישראל. יש מקום נרחב לפיתוח
כלכלי ברמת סקוטלנד, ואחרי ככלות הכל – כל
האימפריה הבריטית פתוחה בפני הסקוטים. במקרה זה,
סבר מקדונלד, "יש לפרש את הזכויות האזרחיות והדתיות
של הסקוטים כזכויות המקנות להם סמכות מלאה לומר
בכל רגע נתון שאין הם יכולים להתיר הגירה יהודית נוספת
מבלי שמעמדם ייפגע".

¹¹ חבר הלאומים, ועדת
המנדטים המתמדת,
מוטב 36, 1939, עמ'
106 ואילך.

⁸ הורביץ (עורך), שם.
⁹ לנוסח כתב המנדט, ראה
**קובץ מסמכים בתולדות
המדינה**, שם, עמ' 23;
וכן בספח 1 לדוח ועדת
פיל (ראה להלן, הערה
12), עמ' 24, 290. (הערי'
המערכת).

¹⁰ Permanent Court of Inter-
national Justice, Series A,
No. 2, The Mavromatis
Palestine Concession, p.
69.

¹² **דוח הוועדה המלכותית
לפלשתינה (א"י)** [ועדת
פיל], 1937, תרגום רשמי
לעברית, עמ' 18.

מנסה מדיניותה של בריטניה לסכל את מטרות הציונות, שלמענן הופקדה ארץ-ישראל בידיה מלכתחילה:

מעולם לא עלה בדעתם של מעצבי המדיניות הרעיון שיש להגביל את ההגירה היהודית בצורה מלאכותית כדי שהיהודים יישארו מיעוט נצחי. צעד כזה היה נחשב לאי-צדק וכתרמית כלפי העם שאליו פנינו.¹³

אך ממשלת המנדט הבריטית לא הסתפקה בהגבלה מלאכותית של ההגירה היהודית. במרוצת תקופת המנדט, שנועד להביא לרוב יהודי, התירה ממשלת המנדט לערבים רבים להגר לארץ-ישראל, יותר מאשר יהודים, כפי שכתב הנשיא רוזבלט במוכר לקורדל האל, כשנודע לו על מדיניות "הספר הלבן" הבריטית.¹⁴



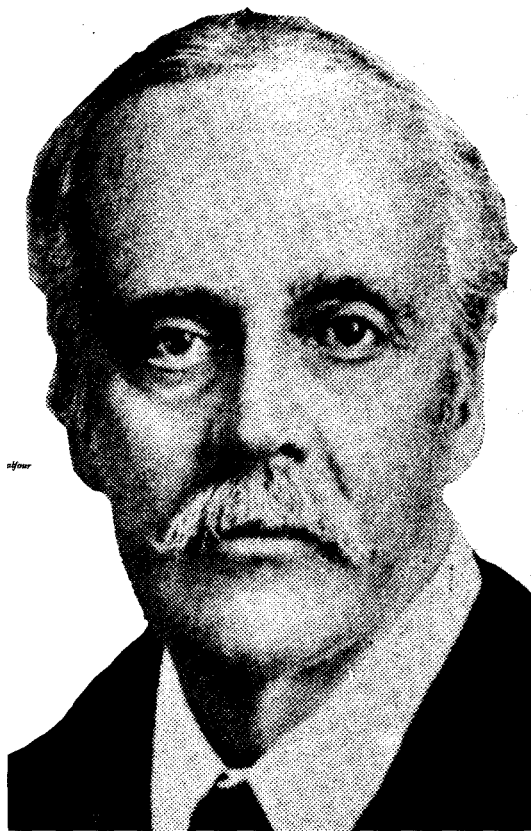
יש מי שסבור כי השטחים שבהם מדובר הם שטחים ערביים בלתי מעוררים, ואנו עדים לכמה התפרצויות נרגזות נגד ההתיישבות היהודית, ונגד מה שמכונה לעתים כי "מדיניות ההתפשטות" של ישראל. אבל בהנחה שבשטחי ישיעי יש לקיים את דיני המשטר החוקי האחרון ששלט בהם, ולא את דיניו של כובש בלתי חוקי ששלט בהם זמן מה, כי אז הוראות כתב המנדט על ארץ-ישראל ממשיכות לחול בהם ללא שינוי. שטחי יהודה, שומרון ועזה לא חדלו להיות חלק מהשטח שהוקצה לעם היהודי.

מחוזות אלה של ארץ-ישראל המנדטורית לשעבר הם שטחים שבהם זכאים כל התושבים, ללא ספק, להגנה על זכויותיהם האזרחיות והדתיות, כולל הזכויות על רכושם. אך מה שלא נדרש הוא השמירה על האופי הלאומי או התרבותי הערבי המקומי בשטח כלשהו משטחי המנדט לשעבר, שהוראות כתב המנדט בקשר לבית לאומי יהודי המשיכו לחול עליהם גם אחרי ספטמבר 1922, שעה שעבר הירדן הוצאה מכלל תחולתם. מטרתה העיקרית של ההחלטה בנוגע לארץ-ישראל בהסכמי השלום, כפי שנכללה בכתב המנדט מטעם חבר הלאומים, היתה לשנות את אופיים הלאומי של כל השטחים הללו.

הקמתה של המדינה היהודית בשטח הבית הלאומי, לא היתה – ואיננה – עולה בקנה אחד עם הדרשה לאופי ערבי טהור בחלק כלשהו של שטח זה. בזאת בעצם מתמצית כל הבעיה של ארץ-ישראל, אז והיום. אין שום יסוד משפטי להגדרה עצמית לאומית לערביי ארץ-ישראל ממערב לירדן, אלא בשיתופם כאזרחים שלווים במסגרת דמוקרטית שתשתרע על השטח כולו.

בדברו על כל ארץ-ישראל המערבית, בשנת 1937, הכריז סגן-יו"ר ועדת המנדטים של חבר הלאומים כי "פירושו של המנדט הוא אחד: שיש להקים בית לאומי [יהודי], ולכונן מוסדות של ממשל עצמי כל עוד אין הם מונעים את הקמתו של הבית".¹⁵ מבחינה הגיונית, הנמקה זו חייבת להכתוב את ההיקף ואת האופי של כל אוטונומיה שתוענק כיום לתושבים הערביים בחלק כלשהו של הבית הלאומי היהודי בתחום המנדט לשעבר.

המוטב של זכויות היהודים לפי תנאי המנדט הוא העם היהודי. זכותו של כל יהודי שהוא לרכוש קרקעות ולהתיישב בכל מקום שהוא ממערב לירדן הן זכויות



לורד בלפור. העובדה שאימפריאליסטים שאפתניים השתדלו לנצל את הקשר המובהק בין היהודים לארץ-ישראל למטרותיהם, רק מוכיחה עד כמה קשר זה מעוגן עמוק בתודעה ההיסטורית והדתית של האנושות. אבל הציונות לא זכתה בלגיטימציה בארץ-ישראל מכוח הסכם ורסי כתוצאה ממדיניותה של בריטניה. אדרבא: הבריטים ניצלו את הלגיטימציה הקדומה של היהודים בארץ-ישראל כדי להבטיח את מעמדם בארץ. ב-1917 טיפסה בריטניה על כתפי הציונות ופרסמה את הצהרת בלפור במטרה לזכות במנדט הבריטי על ארץ ישראל.

Lloyd George, David, *The Truth about the Peace Treaties*, Gollancz, London, 1938, Vol. II, p. 1139.
¹⁴ US Foreign Relations, 1939, vol. iv, p. 758.

בלתי מעוררות, כמו הזכויות הדתיות והאזרחיות, כולל זכויות רכוש, של כל מי שמוכן לחיות בשלום באזור זה. זכותם של היהודים להשתמש בזכויותיהם, לרכוש קרקעות ולהתיישב בארץ אינה מצריכה סיפוח קודם של השטחים על-ידי מדינת ישראל.

ממשל רייגן, למשל, הבין זאת, כאשר אישר – בניגוד למדיניותו של ממשל קרט רטר שקדם לו – שההתיישבות היהודית בישיעי היא התיישבות חוקית, אם כי לעתים נוספו הסתייגויות פוליטיות, שיתכן כי התיישבות זו לא תסייע לשלום; זוהי התבטאות ישנה, ששורשיה נעוצים עוד בתכנית רוג'רס, משנת 1969.

עד היום מתנהל ויכוח סמנטי, אם לב הסכסוך המתמשך בין הערבים לישראל הוא הבעיה הפלשתינאית, או חוסר נכונותם של הערבים להכיר בקיומה של ישראל ולעשות שלום. כמובן שהסכסוך הערבי-ישראלי לא היה מתעורר לולא היתה "שבות" יהודית לארץ-ישראל. אבל השאלה היא אם מדינות ערב ישלימו עם ההחלטה המשפטית של הקהילה הבינלאומית להקים את ארץ-ישראל מחדש, עבור זכויותיו וצרכיו של העם היהודי, שיחזור ויכונן לו את מולדתו העתיקה.

זכויותיו של העם היהודי בישיעי, על-פי כתב המנדט וסעיף 80 של מגילת האו"ם אינן נפגעות משום שמדינת ישראל לא סיפחה אותם. מבחינה טכנית, העם היהודי מיוצג בשטחים אלה, בהתאם להוראות המנדט, על-ידי ההסתדרות הציונית העולמית, כגוף היהודי המוכר, בלווית השותפים שיבחר לעצמו.¹⁶ ממשלת ישראל, ככוח השולט בשטח, אמורה להוציא לפועל את הוראות המנדט, שלא איתו מתוקפן המשפטי, ולהגן על הוצאתו לפועל. מבחינה

¹⁵ חבר הלאומים, פריטבל המוטב ה-32 (היוצא מהכלל) של ועדת המנדטים המתמדת, 1937, עמ' 190.

¹⁶ סעיף 4 לכתב המנדט, קובץ מסמכים, שם, עמ' 24; דוח ועדת פיל, שם, עמ' 25.

האוכלוסייה המקומית, כלומר, של הערבים. אבל מטרת המנדט, כפי שהוא מבין אותה מתוך הצהרת בלפור, היתה הפוכה: לכפות על השטח הידוע כארץ-ישראל תנאים כאלה שיקדמו את הקמתו של בית לאומי יהודי, ובסופו של דבר – של מדינה יהודית, בלי קשר לתחושות של תושביה המקומיים של הארץ... המטרה העיקרית הוציאה מכלל חשבון, למעשה, את הרעיון של התחייבות כפולה בעל ערך שווה... אולם המנדט יצליח בתנאי שבשטח תשלוט ממשלה חזקה, יינקטו הצעדים הדרושים, ויופעל כוח, אם יהיה צורך.²⁰

כמובן שהבריטים הצהירו שאין הם מוכנים לעשות זאת למען מדיניות הבית הלאומי היהודי. נהפוך הוא: הם החלו לנקוט מדיניות פרו-ערבית מוצהרת ונחושה. מאז 1948 ישראל היא היורשת, דהיורה, של סמכויות השלטון של בריטניה בתחומי הבית הלאומי היהודי בארץ-ישראל שאינם נכללים בשטחה הריבוני או בשטחה הריבוני של ירדן, כלומר, במחוזות שומרון ועזה לשעבר, ובנפת יהודה לשעבר. כיום מוטל על עמה של ישראל ועל ממשלתה להתמודד עם יחסי-הגומלין בין המדיניות לבין מידת נחישות ההחלטה הדרושה כדי להוציאה לפועל. עליהם להעניק עכשיו את ההגנה שדרשה התנועה הציונית ממשלת המנדט הבריטית, ולא בלי הצלחה, עד לנקודה מסוימת. בסיכום שהגישה למועצת חבר הלאומים ב-1937, הזכירה ועדת המנדטים המתמדת את הכרזותיה הקודמות, שניתנו במושב היוצא מהכלל ב-1930, אחרי המאורעות הקשים בירושלים, בחברון ובמקומות אחרים, שעלו בחיי אדם רבים:

יכולתה של ממשלה לכוון שלום ותמימות דעים בין נתיניה עומדת ביחס ישר לאמון שלה בעצמה ובמדיניותה; הסבירות שהיא תיאלץ להשתמש בכוח כדי לאכוף את רצונה עומדת ביחס ישר לערפול בכוונותיה.²¹

הסיכום הסתיים בפנייה אל הערבים שהזכירה להם כי ארץ-ישראל והבית הלאומי היהודי הם "צעד של צדק היסטורי", שצמח ביחד עם "שיווי הזכויות הלאומיים שלהם.

למרבה האבסורד, חלק מן המבוכה והערפול בעניין מעמדה החוקי של ישראל בכל שטחה של ארץ-ישראל המערבית נגרם כתוצאה מהצהרות ישראליות. מיד אחרי מלחמת ששת-הימים, ולמרות ששטחי יש"ע אינם "שטחים כבושים" ואמנת גינה הרביעית משנת 1949 אינה חלה עליהם, הודיעה ממשלת ישראל שבענייני זכויות האדם של האוכלוסייה המקומית היא תנהג כאילו האמנה אכן חלה.²² בעצם הכפירה בתחולתה של אמנת גינה, הקנתה ממשלת ישראל מעמד נכבד להתאמה שבין התנהגותה ההומניטרית לאמנה, במקום להדגיש את חידוש הרציפות עם המצב ששרר ב-1948.

הכרזה זו מטשטשת את העובדה שכל ההנחה המונחת ביסוד אמנת גינה, דהיינו: שהיה ריבון קודם, לגיטימי, שנושל מארצו, אינה תופסת כלל במקרה של יש"ע, ושהגבלות בין ישראל לשטחים אלה, הקרויים "הקו

תיאורטית, ההסתדרות הציונית העולמית, כנציגותו של העם היהודי, היא בעלת הזכויות המשפטיות לתבוע את יישובם של יהודים בשטחים שבהם מדובר ולדרוש סיוע לכך מאת הכוח השולט בשטח, מדינת ישראל. אמנם ממשלת המנדט הבריטית לא הנהיגה משטר התיישבות כזה, כפועל יוצא של מדיניות אימפריאליסטית, אך שום מכשולים כאלה אינם ניצבים בפני הכוח היהודי השולט בשטח.



ממשלת ישראל ירשה משלטון המנדט הבריטי שעזב את הארץ, בין היתר, את הצורך להגן על הקהילה היהודית הקיימת והמתרחבת מפני אלימותם של הערבים, ולהפעיל לשם כך משטרה וצבא. מה שמכונה בימינו "אינתיפאדה", ושבעבר כונה "המרד הערבי", פרץ בארץ-ישראל בקנה-מידה נרחב ב-1936; סיבותיה של ההתפרצות, והשאלה כיצד להתמודד עמה, לא היו חדשות, והיו לימים לדאגה העיקרית של מדיניותה של בריטניה ושל הפיקוח מטעם חבר הלאומים.

ועדת המנדטים המתמדת של חבר הלאומים לא קיבלה את הטענה שאימוץ מדיניות הבית הלאומי היהודי היה מותנה בהסכמה מראש מצד הערבים. "אין ספק", אישרה ועדת פיל ב-1937, "כי ראש מטרותיו של המנדט, **כפי שהוא מובע גם במבואו וגם בסעיפיו**, הוא לסייע להקמת הבית הלאומי היהודי"¹⁷ (ההדגשה במקור). התנגדותם של הערבים בארץ-ישראל לציונות, ואפילו התפרצויות של אלימות שהיו מלוות באבדן חיים רבים, אירעו כבר ב-1920 ו-1921, וקדמו לניסוח כתב המנדט בסדר-רמו ולאישורו בחבר הלאומים ב-1922. דוח ועדת פיל תמך בטענה כי

לטפח עליה יהודית מתוך תקוה כי סוף סוף תביא לידי יצירת רוב יהודי וייסוד מדינה יהודית בהסכמתם של הערבים או לפחות מתוך שישלימו עם רעיון זה, הרי זה דבר אחד. אך שונה המצב לגמרי כשמכתוונים, ולו גם לעתיד הרחוק, להפוך בכוח את פלשתינה (א"י) למדינה יהודית למורת רוחם של הערבים.¹⁸

ויליאם רפרד, סגן יו"ר ועדת המנדטים, הגיב על כך באמרו:

כשאושר המנדט והוחלט להקים בארץ-ישראל בית לאומי ליהודים, היה ברור מראש שהערבים לא יקבלו את הרעיון בברכה. לפיכך, נקבע בכתב המנדט שיש לשמור על זכויותיהם האזרחיות והדתיות של הערבים. צריך היה, אם כן, להתחשב בזכויות אלה, אך לא בהעדפותיהם הפוליטיות. הטענה שהצלחת המשימה מבוססת על ההנחה שהערבים יסכימו, מכניסה מרכיב חדש לחלוטין, בלתי צפוי, ואבסורד מוחלט.¹⁹

מי ון-אסבק, נציג הולנד בוועדה, היה בוטה וגלוי-לב עוד יותר בעניין זה, באמרו:

ועדת פיל שילבה בדיון על המנדט ועל מדיניותה של המעצמה המנדטורית את המרכיב של הסכמת

²⁰ שם, עמ' 164.

¹⁷ דוח ועדת פיל, שם, עמ' 28.

²¹ שם, עמ' 228.
¹⁸ שם, עמ' 30.

¹⁹ פרטיכל המוטב ה-32, שם, עמ' 32.
²² היועץ המשפטי, מאיר שמגר, "קיום המשפט הבינלאומי בשטחים המוחזקים", ספר השנה של זכויות האדם בישראל, תל-אביב, 1971, עמ' 262 ואילך.

הירוק", אינם אלא קווי שביתת-נשק בתוך שטחו של הבית הלאומי היהודי בתחום המנדט.

לדברי היועץ המשפטי דאז, "ממשלת ישראל ניסתה לאבחן בין בעיות משפטיות תיאורטיות לבין בעיות פוליטיות, מצד אחד, לבין קיום ההוראות ההומניטריות של אמנת גינבה הרביעית, מצד שני".²³ למעשה, ישראל מעניקה לערבים בישיע יחס הוגן הרבה יותר מן הנדרש באמנה. ישראל מעניקה, למשל, לאוכלוסייה המקומית זכות גישה לבתי-המשפט שלה, מקלה על תנועת אנשים אל השטחים ומתוכס, מקיימת בחירות מקומיות, ומה שמדהים עוד יותר בנסיבות הקיימות – ביטלה את עונש המוות. לדברי כמה אנשים המותחים ביקורת על ישראל, עדיף שישראל תוציא להורג את ראשי הטרור, ולא תגרשם. ב-27 ביוני 1967, כשבועיים אחרי סיום מלחמת ששת-הימים, חקקה הכנסת תיקון לפקודת סדרי שלטון ומשפט משנת 1948, וקבעה כי "המשפט, השיפוט והמנהל של המדינה יחולו בכל שטח של ארץ-ישראל שהממשלה קבעה בצו". זה היה הבסיס לחוק שסיפח את כל ירושלים, שנתקבל באותו יום.²⁴ אבל חוק זה, שאשרר את זכות הריבונות של ישראל על כל ארץ-ישראל, ואין ספק שכאן הכוונה לכל ארץ-ישראל המערבית, רק חזר ואישר את המצב המשפטי ששרר ב-14 במאי 1948, כשהמנדט הבריטי בא לקצו בתוך תוהו-ובוהו והוכרז על הקמתה של מדינת ישראל, אך במתכוון ללא הגדרת גבולותיה.

הבריטים לא מסרו את השלטון בארץ-ישראל המערבית לידי כל שלטון יורש, והותירו את ההכרעה בעתידה של המדינה בידי כוח צבאי, במלחמה שתוכרע בין היהודים לכוחות הערביים הפולשים, שאחד מהם היה נתון לפיקודם של קצינים בריטיים. כך אפוא היתה ממשלת ישראל הרשות החוקית היחידה שנוטרה בארץ, על מנת להשליט חוק וסדר, בשטח שבו יעלה בידה להנהיגם, וזה מול כוחות צבא עוינים שפלשו לארץ באותו יום ממש.



אם נזכור שמעמדם החוקי של היהודים בכל ארץ-ישראל המערבית נגזר מן התוצאות המשפטיות של הסכמי השלום אחרי מלחמת-העולם הראשונה, ולא מתוצאותיה של מלחמת ששת-הימים, הדבר ישפיע גם על תחולתה של החלטה 242 על חלק כלשהו מארץ-ישראל, לבד מהיבטים של ביטחון.

בפרשנות שניתנה למבוא להחלטה 242 ולשייכותה לעניין זכותה של ישראל להימצא בישיע, צוין לעתים קרובות שסעיף זה יכול לחול אך ורק על שטחים שנכבשו במלחמה תוקפנית, ולפיכך אין הוא יכול לחול כלל על השטחים המוחזקים בידי ישראל כתוצאה ממלחמות מגן שנאלצה לנהל. אילו היה כלל כזה במשפט הבינלאומי, שום תוקפן לא היה מסתכן כלל. "בהתחשב בעובדה שישראל פעלה להגנתה ב-1948 וב-1967, מצד אחד, וששכנותיה הערביות נהגו בתוקפנות, מצד שני, זכותה של ישראל על שטחה של פלשתינה לשעבר, כולל כל ירושלים, עדיפה על זכויותיהן של ירדן ומצרים", כתב השופט שוובל מבית-הדין הבינלאומי בהגא ב-1970.²⁵

מכל מקום, ב-1948 השתלטו מצרים וירדן על שטחים אלה במלחמה. ב-1967 הפכה ישראל הקערה על פיה, בדין,

וחזרה ונטלה לידיה את זכותה על-פי סעיף 80 ממגילת האו"ם. "מעילה בת עוולה לא תצמח זכות", קובע הכלל המשפטי.

אלא שעצם הניסוח של המבוא להחלטה 242 שולל את תחולתה של ההחלטה על חלק כלשהו משטח המנדט לשעבר שהוראות הבית הלאומי היהודי המשיכו לחול עליו אחרי 1922, דהיינו, על כל ארץ-ישראל המערבית. זכותם של היהודים להגר לשטחים אלה ולהתיישב בהם פשוט אינה נובעת מאירועי 1967.

תחולתן של הוראות הבית הלאומי היהודי בארץ-ישראל המזרחית, מעבר לירדן, כלומר, על השטחים שבין הירדן לגבולה המזרחי של ארץ-ישראל, הופקעה ב-1922, ובידי ישראל נשארה זכות נותרת שיש מקום לדון בה בהסכם שלום עם ירדן. חצי-האי סיני מעולם לא היה חלק מהמנדט על ארץ-ישראל. רמת-הגולן היתה חלק מהמנדט עד 1923, כאשר בריטניה ויתרה על האזור לטובת המנדט הצרפתי על סוריה, בהסכמת חבר הלאומים. אבל יהודה, שומרון ועזה נשארו שטחים של ארץ-ישראל המנדטורית שבהם הפעלת זכויותיהם של היהודים נשארה בתוקף, והופרעה רק על-ידי תוקפנותם הבלתי-חוקית של הערבים ב-1948.

ב-1967, מששבה ונתחדשה האפשרות להפעיל את הזכויות הללו כחוק, וגם זאת בעקבות מלחמת מגן, לא התרחש עד אז דבר שיכול היה להביא את הזכות הזאת אל קצה. כל זכות שהיתה ליהודים ב-1948 בכל מקום שהוא בארץ-ישראל, ולעניין זה גם כל זכות שהיתה לערבים, נשארה בתוקפה גם אחרי פירוקו של חבר הלאומים וסיום המנדט. הן מגילת האו"ם והן פסיקתו של בית-הדין הבינלאומי בהגא אינם מותירים ספק בעניין זה.

בהסכימו להחלטה 242, היתה לנגד עיני הממשל האמריקני תמונה ברורה בקשר לתיקונים בקווי שביתת-הנשק מ-1949 שיידרשו כדי לקרום עור וגידים על המושג "גבולות בטוחים". עוד בחודש יוני 1967 ביקש הנשיא ג'ונסון מוועדת ראשי המטות המשולבים "את דעתם של ראשי המטות, נקייה משיקולים פוליטיים, בקשר לשטח המינימלי שיהיה זה צודק שישראל תשמור בידה, נוסף על השטח שהיה בידה ב-4 ביוני 1967, ואשר יאפשר לה הגנה תכליתית יותר נגד התקפה ערבית קונבנציונלית אפשרית ופשיטות טרור". כתב המיניו היה ברור, וכך גם היתה התשובה שניתנה ב-29 בנובמבר על-ידי גנרל ארל סיי וילר, יו"ר ועדת ראשי המטות המשולבים.²⁶ אפשר לומר שהשינויים שהוצעו על-ידי הפנטגון לטובת ישראל היו "לא מהותיים" רק בסיני, אבל בינתיים החזירה ישראל את כל חצי-האי סיני למצרים, אפילו ללא אחד מהשינויים המוצעים. פירוש הדבר שישראל נסוגה מ-90 אחוזים בערך מהשטחים שבהם מדובר, למען השלום. אשר לשאר השטחים, דעתם של ראשי המטות המשולבים היתה שעל מנת שישראל תחזיק בגבולות מינימליים, שניתן להגן עליהם יותר מכפי שניתן קודם לכן, הצדק יהיה עמה אם תשאיר בידה את רמת-הגולן, את יהודה, את רצועת עזה ואת המחצית המערבית של השומרון.

הרתעת תוקפנות נגד ישראל תשרת גם את האינטרסים של ארצות-הברית. אם אלה הם הגבולות המינימליים הדרושים בימי שלום, ההיגיון מחייב שהם גם יגדירו למדיניות האמריקנית את גבולות הנוסחה "שטחים תמורת שלום" המושמעת לעתים קרובות כל כך ללא מחשבה

²³ שם, עמ' 266.

²⁴ למשמעותו המשפטית של הסעיף ולהשלכותיו על המצב המדיני בימינו, ראה: ברוך קורות, "ביטול חוק רמת-הגולן – חזרה לגבולות החלוקה", **נתיב** 6/93, עמ' 24. אגב, המחבר לא דק פורתא, שכן המשפט הישראלי הוחל על ירושלים לא **בחוק**, אלא בצו שפרסמה הממשלה למחרת היום, מכוח התיקון לחוק. למשמעותו של הבדל "קטן" זה, ראה ברוך קורות, שם. (הער' המערכת).

²⁶ "תכנית הפנטגון לגבולות מינימליים בטוחים לישראל" (בלוית המפה), **נתיב** 6/90, עמ' 60 (הער' המערכת).

²⁵ Stephen N. Schwebel, "What Weight to Conquest?" *American Journal of International Law*, vol. 64, 1970, pp. 346ff.

מעמיקה. גם עם כל השומרון, שטחים אלה מהווים כ-10 אחוזים בלבד, מכל "השטחים" שבהם עוסקת החלטה 242. כמה זה מספיק?

בקבלה את החלטה 242, דחתה מועצת הביטחון שתי הצעות החלטה, שהאחרונה שבהן הוגשה על-ידי הודו, מלי וניגריה, שלפיה נדרשה ישראל לסגת "מכל השטחים שנכבשו כתוצאה מהסכסוך האחרון" בתמורה לשלום. ברור אפוא לכל מי שעניינו בראשו למה לא התכוונה החלטה 242. הוויכוח המילולי התעורר, בין השאר, עקב העובדה שהמילים "des territoires" בתרגומה לצרפתית של החלטה 242 (שנוסחה ונכתבה אנגלית), משמען הוא גם "מן השטחים" וגם "משטחים". הצרפתים גאים בשפתם המדויקת, אבל זו הכשילה אותם הפעם. היה צורך לקבוע שהנוסח האנגלי מבטא את כוונתה של מועצת הביטחון בהצבעתה.

מה שעוד חשוב בהחלטה 242, שנתקבלה אחרי התייעצויות ודיונים ממושכים והתכוונה לעסוק בכל המרכיבים הדרושים לשלום בר-קיימא במזרח התיכון, הוא מה שלא נכלל בה. אין בה שום אזכור לבעיה הפלשתינאית. הזכרת הצורך לפתור את בעיית הפליטים היא הספיח היחיד של סוגיה זו. ההחלטה עוסקת ביחסים שבין מדינות קיימות, והכוונה היא לישראל ולשכנותיה הריבוניות באזור.

החלטה 242 היא אפוא עדות לעובדה שבנובמבר 1967, שעה שנתקבלה במועצת הביטחון, בעיית ארץ-ישראל, כלומר, הסכסוך בין יהודים לערבים בארץ-ישראל כסוגיה של לאומיות, נבלעו בתוך מערכת היחסים בין שתי המדינות הירשות של המנדט על ארץ-ישראל – ישראל וירדן – המייצגות את היהודים ואת הערבים של ארץ-ישראל. כל מה שנשאר הוא בעיקרו בעיה של גבולות וחתימת הסכם שלום ביניהן.

מה שצף לאחר מכן, בספטמבר 1970, אחרי מלחמת האזרחים בירדן וגירושו של אשיף מעמאן, היה הבעיה הפלשתינאית, כאמצעי לכפור בזכויות של היהודים על ארץ-ישראל המערבית, בשמה של לאומיות ערבית פלשתינאית, נפרדת מירדן. המטרה היתה בעיקר לדחוק את ישראל לגבולותיה הפגיעים הקודמים.

הסיבה לכך שאפשר היה בכלל להציג את הסכסוך הארצישראלי בצורה מעוותת כל כך, ולהציג את השטח הזעיר של יהודה, שומרון ועזה כמפתח לפתרון הסכסוך הישראלי-ערבי, היתה הצורה שבה נסתיים המנדט הבריטי. רוב הציבור אינו יודע מה היה מעמדה של פלשתינה במשפט הבינלאומי.

בכל מקרה של סיום שלטון קולוניאלי, להוציא את ארץ-ישראל, בין שהיה מדובר במנדט או במושבה, בין שהעברת הסמכויות היתה איטית, או מהירה, כמו במקרה של קונגו הבלגית, התקיים בסופו של דבר הליך משפטי מסודר, המלווה במסמכים חתומים ובמפות שהופקדו באו"ם. לא כך בארץ-ישראל. בשום שלב לא היה המנדט הבריטי על ארץ-ישראל נושא לתהליך דה-קולוניזציה משפטי שהיה חייב להתחיל בהגדרת השטח, שכלל את מה שהיום ממלכת ירדן.

המעצמה המנדטורית לא נקטה אפילו צעד אחד לסיום משטר המנדט שהיה נהוג בארץ על-פי ההליכים שנקבעו על-ידי חבר הלאומים בזמן מתן העצמאות לעירק ב-1932,

או בהתאם להוראות בקשר למנדטים הכלולות בפרק י"ב של מגילת האו"ם. סוגיית הסיום של המנדט על ארץ-ישראל מעולם לא הונחה על שולחנו של שום ארגון בינלאומי, לא לפני תקופת החפיפה בין שני הארגונים, ממאי 1945 עד אפריל 1946, לא במהלכה ולא אחריה.

בריטניה נטשה את תפקידה כמעצמה המנדטורית בארץ-ישראל באופן חד-צדדי, בשני שלבים, שני "מעשים מוגמרים", מ-1946 עד 1948. תחילה, במאי 1946, ביטלה את שלטונה ממזרח לירדן, וכעבור שנתיים, במאי 1948, ממערב לו, לפי מה שנראה לה כצו השעה המדיני והאסטרטגי שלה.

אחרי 1922 חדלו הבריטים לקרוא לעבר הירדן בשם "פלשתינה", והמשיכו להשתמש בשם זה רק ביחס לארץ-ישראל המערבית. נציגי בריטניה, הן לעצרת הכללית הראשונה של האו"ם, בינואר 1946, והן לשיבת הפירוק של חבר הלאומים, באפריל 1946, הרחיקו לכת עוד יותר. הם הציגו במתכוון את מעמדה של עבר הירדן בצורה כוזבת, וציינו אותה כמנדט נפרד, במקום להזכיר שהיא מהווה עדיין חלק מהמנדט על ארץ-ישראל. זוהי, אגב, אחת הסיבות שמלומדים המחפשים חומר בספריות שונות טועים עדיין בעובדות.

קיימים גם קובצי מסמכים מכובדים שהדפיסו את כתב המנדט על ארץ-ישראל ללא ההחלטה בקשר לעבר הירדן, משנת 1922, שני מסמכים שעל-פי החלטת המחלקה המשפטית של חבר הלאומים היו צריכים להתפרסם יחדיו.

נוסח ההחלטה בקשר לעבר הירדן הוא העמוד האחרון בעותק הרשמי של כתב המנדט שהעניק חבר הלאומים על ארץ-ישראל.²⁷ ההחלטה כוללת את רשימת הסעיפים שתוקפם הושעה, וכל מי שיעיין בה ברפרוף ייווכח לדעת ש-22 מתוך 28 סעיפי כתב המנדט על ארץ-ישראל המשיכו לחול בעבר הירדן, כי עבר הירדן נזכרת בסעיפים אלה 30 פעם כחלק מארץ-ישראל, וכי המילה "עבר הירדן" אינה מופיעה כלל.

עבר הירדן אינה מדינה-יורשת של שלטון המנדט על ארץ-ישראל פחות מישראל, רק משום שהיא שוחררה מעולו של הנציב העליון בירושלים, על-פי כתב המנדט, תשעה חודשים לפני שממשלת בריטניה הודיעה על העברת "שאלת ארץ-ישראל" לידי האו"ם. אין ספק ששום אומה חדשה לא נולדה בתקופה קצרה זו, לבד מאי-החוקיות של מעשיה של בריטניה. ההוראות בקשר לבית הלאומי היהודי "נדחו או הושעו" – הותלו אך לא בוטלו – בספטמבר 1922. אולם ההפרדה מהבית הלאומי היהודי אינה זהה להפרדה מארץ-ישראל. יתר על כן, מבחינה משפטית אי-אפשר היה לאסור התיישבות יהודית בעבר הירדן מכוח החריגים שבסעיף 25, וייתכן שיום אחד היתה מתבטלת גם ההשעיה הזמנית מ-1922.

על-פי דוח שהגיש שר-החוץ הבריטי לוועידת חבר-העמים הבריטי שכינס ראש-הממשלה בלונדון במקביל לכינוס העצרת הכללית הראשונה של האו"ם, מתברר שממשלת בריטניה גרסה שעם פירוקו של חבר הלאומים, חזרו המנדטים למעשה לידי מעצמות ההסכמה העיקריות של מלחמת-העולם הראשונה, שהיו אחראיות להקצאת המנדטים מלכתחילה, ושהקצאה זו עומדת עדיין בעינה. דעה זו היתה מקובלת לאחרונה גם על ממשלת דרום-

²⁷מעניין לציין, שגם בפרסום רשמי של ממשלת ישראל (קובץ המסמכים, הערה 9 לעיל), הושמטה החלטה זו מכתב המנדט; ראה שם, עמ' 27. לעומת זאת, ועדת פיל הביאה את הנוסח במלואו; שם, עמ' 292 (הערה המערכת).

אפריקה. בריטניה חשה את עצמה חופשייה לפעול לפי ראות עיניה, ללא כל אילוצים הנובעים מן המנדט. בנסיבות הפוליטיות ששררו אז, כל מה שהיה דרוש לבריטניה הוא הסכמה בשתיקה של ממשלת ארצות-הברית. יפן ואיטליה היו אויבות, וצרפת היתה חסרת-אונים. לפיכך, אחרי שממשלת בריטניה הודיעה תחילה על כוונתה לשחרר את עבר הירדן, חלקה המזרחי של ארץ-ישראל, ממעמדה כמנדט, ומבלי להתיימר שמעשיה חוקיים, הודיעה הממשלה למשרד-החוץ האמריקני ב-13 בפברואר 1946, באופן בלתי-רשמי, כדלקמן:

עמדתה של ממשלת בריטניה היא שהיא רשאית להכיר בעצמאותה של עבר הירדן מבלי לבקש את אישורו של האו"ם. מעמדה של עבר הירדן, ככל שהדברים נוגעים לאו"ם, ייקבע כאשר זו תבקש להתקבל כחברה באו"ם.²⁸

כעבור זמן קצר, ב-1947, משהחליטו לערב את האו"ם בעייה, נמנעו הבריטים מלהחזיר את המנדט לארגון הבינלאומי, כנדרש בפרק י"ב ממגילת האו"ם העוסק בנאמנויות, כדי לחפות על אי-החוקיות שבהוצאתה של עבר הירדן מתחום המנדט, וכדי למנוע את האפשרות שנוכח מצבם של היהודים במחנות העקורים באירופה תחזור שאלת ההתיישבות היהודית ותתעורר במלוא עצמתה. במקום זאת העבירו לאו"ם את "שאלת ארץ-ישראל" **לביורו ולהמלצה** של העצרת הכללית, על-פי סעיף 10 של המגילה. השאלה המיידית של ארץ-ישראל, שלא ירדה מן הכותרות של העיתונות העולמית, נסבה כמובן על הסכסוך המשולש בין הבריטים ליהודים ולערבים בתחום הבית הלאומי היהודי של המנדט הבריטי, כלומר בארץ-ישראל המערבית; זו משתרעת, כזכור, בין היסוד התיכון לירדן, ובה צומצמה מדיניות הבית הלאומי מאז 1922, כאשר הושעתה בעבר הירדן.

כך יצא אפוא שכאשר העבירו הבריטים את שאלת ארץ-ישראל לאו"ם, ב-1947, השטח השנוי במחלוקת היה כבר מעוות, ו-78 אחוזים ממנו הוצאו מראש מכלל חשבון. הסנטור אוסטין, ראש המשלחת האמריקנית לאו"ם ב-1947, הסכים אמנם להצעת הרוב באו"ם בדבר חלוקתה של ארץ-ישראל המערבית, וצידד בהתערבות צבאית אמריקנית לאכיפתה, אך בכל זאת תהה – במהלך ישיבה בראשותו של שר-החוץ מרשל – "כיצד ניתן לבתר מתוך שטח שכבר עכשיו קטן מדי למדינה, מדינה קטנה עוד יותר".²⁹

רבים יודעים שהבריטים העבירו לאו"ם את **שאלת ארץ-ישראל**, אבל לא תמיד מבינים שאין זה היינו הך עם העברת **המנדט על ארץ-ישראל** לאו"ם, ובייחוד שבהעברת הסוגיה לארגון הבינלאומי החדש, בריטניה לא התכוונה כלל לוותר על שלטונה בארץ. אחרי שהמירה את מעמדה בעבר הירדן כמעצמה מנדטורית בהסכם צבאי, הניחה בריטניה שתוכל להיפטר מסעיפי הבית הלאומי היהודי בכתב המנדט ומתפקידה המיוחד של הסוכנות היהודית, בהסכם נאמנות חדש, כצעד הבא לקראת ארגון מחדש של תפקידה באזור. הדיון בעצרת הכללית היה אמור להכשיר את הקרקע לתפקיד זה.

בשעה שממשלת בריטניה העבירה את בעיית ארץ-ישראל לאו"ם (ב-1947), היתה מדיניות הביטחון שלה בראש מעייניה, והיא לא העלתה על דעתה לוותר על המנדט. ממשלת בריטניה עדיין השלתה את עצמה שהיזמה נותרה בידיה, ורק שאלה כיצד יניתן לנהל... או לתקן את המנדט שלה. היא רצתה להמשיך בתפקידה משתי סיבות: האחת, האסטרטגית, שכבר הוזכרה, והשנייה – מפני שסברה שחיל-המצב שלה יוכל להבטיח אספקת נפט סדירה.³⁰

"הסיבה האסטרטגית" הוזכרת בכתב הסניגוריה של אליזבת' מונרו על ארנסט בוויין, שר-החוץ הבריטי, היתה בעיקר הצורך להתכונן להעברת נשק וציוד אחר מהבסיסים הבריטיים באזור תעלת סואץ לארץ-ישראל, מזרחית לירדן וממערב לו, נוכח העוינות הגוברת מצד מצרים. אבל באוגוסט 1947, לאחר שמועצת הביטחון של האו"ם אישרה את ההסכם האנגלו-מצרי משנת 1936 שנותרו עדיין תשע שנים לסימומו, נחלש מעט האיום המצרי. מהלך זה צמצם את חשיבותה האסטרטגית של הנוכחות הבריטית בארץ-ישראל ואפשר לבוויין להודיע על תכניות לפינוי הארץ ב-1948. הודעתו נתפסה תחילה כאיום, אבל בסופו של דבר הפכה לנטישה, "לא מכובדת וראויה לגינוי", בלשונה של אליזבת' מונרו.

ממשלת בריטניה טעתה כליל בחישוביה, מאחר ש"השורה התחתונה" של תמרוניה היתה הכרזה על הקמתה של מדינת ישראל במאי 1948, וניצחונה הצבאי לאחר מכן. הסיבה לכישלון ההרסני של מדיניותה, לבד מזלזול בדינמיקה של הציונות ושל הבעיה היהודית, היתה פירוש מוטעה של עמדותיהן של המעצמות הגדולות באותם ימים. קבלת החלטה בעצרת הכללית של האו"ם ברוב של שני-שלישים חיבה שארצות-הברית, ברית-המועצות וידידותיהן ישתפו פעולה ויתמכו בה. בנסיבות אלה סברה וייטהול שלא יעלה על הדעת שתתקבל החלטה כזאת, על הקמת מדינה יהודית. ההחלטה נתקבלה בכל זאת.

אבל הנסיבות המפוקפקות של סיום המנדט הבריטי הועמדו בצל האירועים הדרמטיים ב-1947 וב-1948, בשדה הדיפלומטיה ובשדות-הקרב. אירועים אלה, והשוואה נראים בעיני רבים כשורש תקומתה של ישראל. התוצאה היא תפיסה מעוותת, המאפשרת לתמרן את דעת-הקהל על-פי נטיות פוליטיות בנות-חלוף. התשובה יכולה להינתן אך ורק על יסוד הבנה של זווית-הראייה הציונית הלגיטימית במשפט ובהיסטוריה.

לסיכום, ברצוני לומר כי הניתוח שהובא לעיל אינו מהווה נקודת השקפה נצית מפלגתית, אלא מעוגן בתפיסות אמיתיות שהיו בעבר נחלתן של כל המפלגות הציוניות. חילוקי-הדעות ביניהן בין שתי מלחמות-העולם לא נסבו על עתידה של ארץ-ישראל המערבית, אלא על עתידה של עבר הירדן, כלומר, ארץ-ישראל המזרחית. גם היונים הקיצוניות ביותר התייחסו לפשרה בנוגע לעתידה המדיני של ארץ-ישראל המערבית כאל עניין של טקטיקה בלבד. בן-גוריון, וגם וייצמן, התבטאו ברוח זו.

המתרחש עתה בישראל, כאשר ממשלה ריבונית מחלקת במו ידיה את ארץ-ישראל המערבית, עומד אפוא בניגוד משוער ליהדות, לעקרון הצדק ההיסטורי, למשפט הבינלאומי ולאתוס הציוני גם יחד ■

Elizabeth Monroe, Mr.³⁰ Bevin's "Arab Policy", St. Anthony's Paper, No. 11, London 1961, p. 33.

US Foreign Relations,²⁸ 1946, vol. vii, p. 794.

US Foreign Relations,²⁹ 1947, vol. v, p. 1150.