

זכויותיו המשפטיות וריבונותו של העם היהודי על ארץ-ישראל על-פי המשפט הבינלאומי

הווארד גריף

"והואיל ועל-ידי כך הוכרו הזיקה ההיסטורית בין העם היהודי ובין ארץ-ישראל וכן הנימוקים לבנייתו מחדש של ביתו הלאומי בארץ הזאת".
(מתוך תרגום ההקדמה לכתב המנדט)

הסכמי השלום שנחתמו עם מעצמות המרכז המובסות – גרמניה, אוסטרו-הונגריה, בולגריה ותורכיה. אמנת-יסוד זו היתה רעינו של **וודרו וילסון**, נשיא ארצות-הברית דאז, ונכללה בין "14 הנקודות" שלו ביום 8 בינואר 1918; ואילו סעיף 22, שעל-פיו הוקם משטר המנדטים, היה בעיקרו פרי-רוחו של **יאן כריסטיאן סמאטס**, שניסח את הפרטים בתזכיר שנודע לימים בשם "החלטת סמאטס", ואושר רשמית על-ידי "מועצת העשר" ב-30 בינואר 1919. בהחלטה זו נקבע גם כי ארץ-ישראל תהיה אחד משטחי המנדט שיוקמו, כפי שנחזה מראש בהצהרת בלפור.

הקמתה הרשמית של המדינה תחת שלטון המנדט התרחשה בוועידת השלום בסן-רמו, שבה אומצה הצהרת בלפור על-ידי המועצה העליונה של מעצמות ההסכמה הראשיות כבסיס לניהולה בעתיד של פלשתינה, אשר תוכר מעתה ואילך כביתו הלאומי של העם היהודי.

מעמד התחדשותן של הזכויות המשפטיות של העם היהודי ושל ריבונותו על הארץ התרחש, אפוא, במקביל להכרזתה של פלשתינה כשטח מנדטורי, מפני שמנדט זה ניתן אך ורק כדי "**לבנות מחדש את מדינת יהודה העתיקה** ולהגשים את הצהרת בלפור ואת ההוראות הכלליות של סעיף 22 הנזכר. המשמעות היא אפוא שארץ-ישראל היתה, למן הרגע הראשון, מדינה יהודית, ומעצמות המנדט, או הנאמו, שתפעל גם כחונך וכמדריך, תנחה אותה לקראת עצמאותה ותנקוט את הצעדים הפוליטיים, המנהליים והכלכליים הדרושים להקמתו המחודשת של הבית הלאומי של העם היהודי. האמצעי העיקרי להגשמת מטלה זו היה עידוד העלייה הנרחבת של יהודים לארץ-ישראל, עלייה שתביא בסופו של דבר להפיכת ארץ-ישראל למדינה יהודית עצמאית, לא רק מבחינה משפטית, אלא גם במובן דמוגרפי ותרבותי.

ההתחלה – מנדט על ארץ-ישראל למדינה 'מתקדמת'

מרת מסמך זה היא להציג בקיצור רב, אך בבהירות ובדייקנות, את הזכויות המשפטיות ואת הריבונות של העם היהודי על ארץ-ישראל ועל פלשתינה על-פי המשפט הבינלאומי. זכויות אלו קיבלו אישור בינלאומי מחודש בהסדר הפוליטי והמשפטי הגלובלי שהושג בימי מלחמת העולם הראשונה והוצא אל הפועל בשנים שמיד לאחר המלחמה, בין 1919 ל-1923. מנקודת ראותה של האימפריה העותמנית, **הסדר זה הקיף את התביעות של הציונות, של התנועה הערבית הלאומית, של הכורדים, של האשורים ושל הארמנים**. כחלק מהסדר זה, לפיו קיבלו הערבים את רוב הארצות שהיו קודם לכן בשלטון ריבוני עותמני במזרח-התיכון, **הוקצתה כל ארץ-ישראל, על שתי גדות הירדן, לעם היהודי כביתו הלאומי המחודש, למען מדינתו העצמאית העתידית**.

לפי תנאי ההסדר שהושג בין מעצמות ההסכמה הראשיות (אז – בריטניה, צרפת, איטליה ויפן), לא יסופח שום שטח תורכי לשעבר על-ידי אחת המעצמות, כפי שתוכנן בהסכם סייקס-פיקו החשאי שנחתם בימים 9 ו-16 במאי 1916. במקום זאת נקבע כי שטחים אלה, ועמם העמים עבורם הוקצו השטחים, יימסרו כמנדט וינהלו על-ידי אומה מתקדמת, עד שיהיו מוכנים לעמוד ברשות עצמם. משטר המנדטים הוקם על-פי סעיף 22 מאמנת-היסוד של חבר הלאומים, שנכלל בחוזה ורסיי ובשאר

עו"ד הווארד גריף שימש בתפקיד יועץ למשפט בינלאומי במשרד האנרגיה והתשתית. המאמר הוא פרק המבוא לספרו העומד לראות אור בסוף ש.ז.

המנדט הבריטי חוייב, משפטית, להבטיח את מימוש הבית הלאומי היהודי (מדינה יהודית) בארץ-ישראל

רטי העצמאות המתוכננת של המדינה היהודית נקבעו בשלושה מסמכים בסיסיים, שניתן לכוונתם כמסמכי היסוד של ארץ-ישראל המנדטורית ושל מדינת ישראל היהודית המודרנית שצמחה מתוכה:

- "החלטת סן-רמו" מיום 25 באפריל 1920;
- "המנדט על ארץ-ישראל", שהוענק לבריטניה על-ידי מעצמות ההסכמה הראשיות ואושר על-ידי חבר הלאומים ב-24 ביולי 1922;
- "חוזה הגבולות הצרפתי-בריטי" מיום 23 בדצמבר 1920.

את שלושת מסמכי היסוד האלה השלים החוזה האנגלו-אמריקני מ-3 בדצמבר 1924 בנוגע למנדט על ארץ-ישראל.

חשוב לזכור תמיד, כי מסמכים אלה הם המבטאים את ההכרה הבינלאומית המחודשת בזכויות המשפטיות ובריבונות של העם היהודי על פלשתינה ועל ארץ-ישראל בהתאם למשפט הבינלאומי, והכרה מחודשת זו נובעת מהם. זאת משום שקיימת דעה כוזבת, אוניברסלית כמעט, כאילו החלטת החלוקה של העצרת הכללית של האו"ם מ-29 בנובמבר 1947 היא ש"הולידה" את מדינת ישראל. לאמיתו של דבר, החלטת חלוקה זו ביטלה באופן בלתי-חוקי את הזכויות המשפטיות של העם היהודי ואת ריבונותו על כל פלשתינה וארץ-ישראל, והיא רחוקה מלהיות אישור לזכויות אלו או מחוללתן.

"החלטת סן-רמו" הנוכרת הפכה את "הצהרת בלפור" מ-2 בנובמבר 1917 מהצהרת מדיניות בריטית גרידא, המביעה אהדה ליעודה של הציונות להקים מדינה יהודית, למסמך מחייב במשפט הבינלאומי, שהטיל על בריטניה להגשים את המטרה הזאת תוך שיתוף-פעולה פעיל עם העם היהודי. על-פי הצהרת בלפור כפי שפורסמה במקורה על-ידי ממשלת בריטניה, הבטיחה זו רק "לעשות כמיטב מאמציה כדי להקל" על ייסודו של בית לאומי לעם היהודי בארץ-ישראל. אולם בהחלטת סן-רמו מ-24-25 באפריל 1920 הטילו מעצמות ההסכמה הראשיות, כגוף מלוכד, על ממשלת בריטניה את האחריות או החובה המשפטית להוציא לפועל את הצהרת בלפור. על בריטניה הוטלה אפוא המטלה המשפטית להבטיח את הקמתו הנאותה של הבית הלאומי של העם היהודי. ממשלת בריטניה קיבלה עליה מטלה זו ברצון, מפני שבזמן פרסומה של הצהרת בלפור ואישורה בוועידת סן-רמו נחשבה ארץ-ישראל לנכס אסטרטגי רב-ערך ולצומת דרכים חשוב, ולכן נתפשה הארץ כצורך חיוני להגנה על האינטרסים האימפריאליים רחבי-הידיים של בריטניה, שהשתרעו אז ממצרים עד הודו. בריטניה חששה אז פן תהיה למדינה או למעצמה אחרת כלשהי, ובעיקר לצרפת או לגרמניה, דריסת-רגל בקרבת תעלת סואץ.

בישיבת הממשלה הבריטית מיום 31 באוקטובר 1917, שאישרה את הצהרת בלפור, הוגדר המונח "בית לאומי יהודי", על-ידי הממשלה עצמה, כמדינה. זו היתה גם המשמעות שניתנה תחילה לביטוי זה בוועדת המצע שניסחה את "תוכנית באזל" בקונגרס הציוני הראשון,

באוגוסט 1897, ועל-ידי תיאודור הרצל, מייסד התנועה הציונית. המילה "בית", שהופיעה בהצהרת בלפור ואחר כך בהחלטת סן-רמו היתה לא יותר מלשון נקייה למדינה, שאומצה תחילה על-ידי ההסתדרות הציונית בתקופה שארץ-ישראל היתה עדיין תחת שלטונה של האימפריה העותמנית, כדי שלא לעורר התנגדות תקיפה למטרות הציונות מצד הסולטן וממשלתו, בגין אובדנו הפוטנציאלי של שטח זה לאימפריה. בעיני מנסחי תוכנית באזל ומנסחיה של הצהרת בלפור לא היה כל ספק מהי משמעותה האמיתית של המילה, והיא שאבה חיזוק מהצירוף של המונח "לאומי" למילה "בית". דא עקא, מכיוון שלא נעשה שימוש ישיר במילה "מדינה" ולא נטען בגלוי שזו היתה הפוונה, ומכיוון שכאשר נעשה שימוש במונח זה לראשונה הושתרה כוונתו האמיתית, ניתנה תחמושת בידי כל מי שניסה למנוע את הקמתה של מדינה יהודית, או בעיני כל מי שראה את ה"בית" הזה במושגים תרבותיים גרידא.

גם הביטוי "בארץ-ישראל" שנכלל בהצהרת בלפור ועורר חילוקי-דעות לטהטים, כיון לכל הארץ, על שתי גדות הירדן. היה זה אבסורד לשער שאפשר להסיק מהמונח הזה כאילו מייעדים לבית הלאומי של העם היהודי רק חלק מארץ-ישראל, מפני שהן פלשתינה והן הבית הלאומי נוצרו במקביל, ושמותיהם שימשו חליפות, כשהמונח "ארץ-ישראל" מצביע על המיקום הגיאוגרפי של המדינה היהודית העצמאית שתקום בעתיד. אילו כוון המונח "ארץ-ישראל" לארץ מחולקת, היה הדבר נאמר במפורש בזמן שנוסחה הצהרת בלפור ואושרה, ולאחר מכן – בזמן שאומצה על-ידי מעצמות ההסכמה הראשיות. שום רמז כזה לא נשמע מעולם בדיונים הממושכים שבמהלכם נוסחה ההצהרה ובדיונים שהביאו לאישורה הבינלאומי.

א-י-החוקיות של חלוקת הארץ

אין אפוא שום בסיס משפטי או עובדתי לטענה כי המונח "בארץ-ישראל" הגביל את הקמתו של הבית הלאומי היהודי לחלק מהארץ בלבד. אדרבא, ארץ-ישראל והבית הלאומי היהודי הם מושגים נרדפים, כפי שאפשר ללמוד מהשימוש באותו הביטוי בחלקה השני של הצהרת בלפור המתנייח לקיומן של "עדות בלתי-יהודיות בארץ-ישראל", והמצביע בבירור על כל הארץ. ראיות דומות קיימות גם בהקדמה לכתב המנדט ובמונחיו.

החלטת סן-רמו בנוגע לארץ-ישראל שילבה את הצהרת בלפור עם סעיף 22 של אמנת-היסוד של חבר הלאומים. המשמעות היתה שההוראות הכלליות של סעיף 22 הוחלו במפורש על העם היהודי, שיקים את ביתו ואת מדינתו בארץ-ישראל. לא היתה שום כוונה להחיל את סעיף 22 על ערביי הארץ, בניגוד למסקנה המוטעית שאליה הגיעה ועדת החקירה הממלכתית על ארץ-ישראל, שהסתמכה על סעיף זה מהאמנה כבסיס משפטי להצדקת חלוקתה של ארץ-ישראל, לצד הנימוקים האחרים שציננה.

ההוכחה לשימושו של סעיף 22 על העם היהודי, הכולל לא רק את היהודים שהיו אז בארץ-ישראל אלא גם את אלה שהיו אמורים להגיע אליה בהמוניהם בעתיד, מצויה ב"החלטת סמאטסי", שהפכה להיות סעיף 22 של האמנה. החלטה זו מזכירה את ארץ-ישראל במפורש כאחת

חוזית בין מעצמות ההסכמה הראשיות לבריטניה, כשהמעצמות הן מעניקות המנדט, ובריטניה – המעצמה המנדטורית. מעצמות ההסכמה הראשיות קבעו כי מועצת חבר הלאומים תפקח על המעצמה המנדטורית, כדי להבטיח שכל תנאי כתב המנדט יקוימו בקפדנות. כתב המנדט עצמו נוסח כהחלטה של מועצת חבר הלאומים המאשרת את הענקת המנדט, ולא כחלק מהאמנה עם תורכיה שנחתמה בין הצדדים העיקריים לאמנה, כפי שהתכוונו תחילה. על מנת להבטיח שמעצמות המנדט תקיים את המנדט ככתבו וכלשונו, הוטל עליה להגיש למועצת חבר הלאומים דו"ח שנתי על כל הפעילויות והצעדים שנקטו בשנה שחלפה למימוש כתב המנדט ולמילוי התחייבויותיה. גם הוראה זו יצרה מערכת יחסים חוזית בין חבר הלאומים לבריטניה.

הטיטות הראשונות של כתב המנדט על ארץ-ישראל נכתבו על-ידי ההסתדרות הציונית והוצגו למשלחת הבריטית לוועידת השלום בפריס ב-1919. התוכן, הסגנון והמתכונת נקבעו אפוא על-ידי ההסתדרות הציונית. המשלחת הבריטית לוועידת השלום הכינה טיוטה משלה, ושני הצדדים שיתפו לאחר מכן פעולה בניסוח הצעת החלטה משותפת.

שיתוף-פעולה זה, שהתנהל בזמן **שירתו גיימס בלפור** היה שר החוץ של בריטניה, בא לקצו רק אחרי **שלוש קרזון**, שר החוץ שהחליף את בלפור ב-24 באוקטובר 1919, נטל לידיו אישית (במרס 1920) את תהליך הניסוח של כתב המנדט. על-ידי כך הרחיק אפוא לורד קרזון את ההסתדרות הציונית ממעורבות ישירה נוספת בניסוח המעשי של הטיוטה, אבל חיים וייצמן, נשיא ההסתדרות הציונית, עודכן על השינויים החדשים שהוכנסו בטיטות כתב המנדט והורשה להעיר את הערותיו. השינויים שהכניס לורד קרזון דיללו את אופיו היהודי המובהק של המנדט, אבל לא הצליחו להעלים ולטשטש את מטרתו העיקרית: הקמתה של מדינה יהודית. השתתפותה של ההסתדרות הציונית בתהליך הניסוח של טיוטת כתב המנדט איששה את העובדה שהעם היהודי הוא המוטב הבלעדי של הזכויות הלאומיות הגלומות בכתב המנדט. לפני הגשת המסמך הזה לאישורה של מועצת חבר הלאומים, ב-6 בדצמבר 1920, לא נשאל שום גורם ערבי מעולם לגבי דעתו על תנאי כתב המנדט. עם זאת, הזכויות האזרחיות והדתיות של כל העדות הדתיות בארץ-ישראל, אם מוסלמיות או נוצריות, הובטחו, וכן "הזכויות האזרחיות והדתיות של כל תושבי ארץ-ישראל, בלי הפליה בין גזע לגזע ובין דת לדת" (סעיף 2). זכויותיהם של הערבים, אם כיחידים או כחברי עדות דתיות, אבל לא כאומה, הובטחו אפוא מבחינה משפטית. נוסף על כך, על המעצמה המנדטורית הוטל להבטיח שלא יקופח מעמדם הפיננסי והכלכלי של "יתר חלקי היישוב" עקב הגידול הצפוי באוכלוסייה היהודית (סעיף 6).

התרומה הצרפתית לעיוות גבולות המדינה היהודית

הכוונה היתה, בתחילה, שכתב המנדט יתווה גם את גבולותיה של ארץ-ישראל, אבל התברר שזה עתיד להיות תהליך ממושך, שיהיה כרוך במשא ומתן עם

המדינות שסעיף זה יחול עליהן. לא היה כל ספק שכאשר נכללה ארץ-ישראל בהקשרו של סעיף 22, היא היתה קשורה אך ורק לבית הלאומי היהודי, כפי שנקבע בהצהרת בלפור. בתקופה ההיא היו הכל מודעים לעובדה זו, לרבות נציגי התנועה הלאומית הערבית, כפי שאפשר ללמוד מההסכם בין האמיר **פייצל** וד"ר **חיים וייצמן** מ-3 בינואר 1919, וכן מהמכתב החשוב ששלח האמיר **לפליקס פרנקפורטר**, לעתיד שופט בית-המשפט העליון של ארצות-הברית ביום 3 במרס 1919. ההצעות של הציונים, שהוגשו על-ידי וייצמן ו**נחום סוקולוב** ל"מועצת העשר" בוועידת השלום בפריס ב-27 בפברואר 1919, המועצה שקראה לפיתוחה של ארץ-ישראל כאומה יהודית בגבולות רחבים, הוגדרו על-ידי האמיר פייצל במכתב זה כהצעות "מתונות וראויות". הטיעון שהשמיעו מנהיגים ערבים לאחר מכן, כאילו הצהרת בלפור והמנדט על ארץ-ישראל אינם עולים בקנה אחד עם סעיף 22 של אמנת חבר הלאומים, מופרך לחלוטין עקב העובדה ש"החלטת סמאטס" – קודמתו של סעיף 22 – כללה את ארץ-ישראל במפורש במסגרתה המשפטית.

החלטת סן-רמו בנוגע לארץ-ישראל הפכה להיות סעיף 95 של אמנת סן-רמו, שנועדה לסיים את המלחמה עם תורכיה. אולם אף כי אמנה זו לא אושרה מעולם על-ידי הממשלה הלאומית התורכית בראשות **כמאל אטאטורק**, היא נשארה שרירה וקיימת כמסמך עצמאי של המשפט הבינלאומי, כאשר נכללה בהקדמה לכתב המנדט על ארץ-ישראל ואושרה על-ידי 52 מדינות. החלטת סן-רמו היא מסמך היסוד שעליו הוקם המנדט, ושלפיו היה צריך המנדט לפעול. זהו אפוא מסמך היסוד הראשון במעלה של מדינת ישראל המתחדשת וגולת הכותרת של הישגי הציונות לפני קום המדינה. מסמך זה תואר – ובצדק – כ"מגנה כרטה" של העם היהודי. **זוהי ההוכחה הטובה ביותר שעל-פי המשפט הבינלאומי, כל פלשתינה וכל ארץ-ישראל שייכות אך ורק לעם היהודי.**

אט אט מסלפת בריטניה את התחייבויותיה על-פי כתב המנדט

המנדט על ארץ-ישראל אישש את הצהרת בלפור ואת סעיף 22 של אמנת חבר הלאומים (כלומר, את החלטת סן-רמו) כאחת. ארבעת המסמכים הללו היו אבני הבניין של המבנה המשפטי שהוקם כדי לייסד מחדש מדינה יהודית עצמאית. בהצהרת בלפור הוגדרה, בתמציתיות, מטרתה של המדינה היהודית; החלטת סן-רמו העניקה לה את הגושפנקה של המשפט הבינלאומי, וכתב המנדט סיפק את כל הפרטים ואת האמצעים להגשמתה של המדינה היהודית. כפי שצוין לעיל, חובתה העיקרית של בריטניה כמעצמת המנדט, נאמנה וחוכנת, היתה ליצור "תנאים מדיניים, מנהליים וכלכליים כאלה שיבטיחו את הקמת הבית הלאומי היהודי" (סעיף 2 לכתב המנדט). כל 28 סעיפי כתב המנדט כוונו למטרה זו, ובהם גם הסעיפים שאינם מזכירים את הבית הלאומי היהודי במפורש. המנדט אישש וחדש את "זכות השיבה" של העם היהודי לארץ-ישראל ואת הזכות להתנחל בכל רחבי הארץ כדי להקים מחדש את המדינה היהודית החזויה (סעיף 6). הענקת המנדט על ארץ-ישראל לבריטניה יצרה חובה

צרפת על הגבולות הצפוניים והצפון-מזרחיים של ארץ-ישראל עם סוריה. הוחלט אפוא שגבולות אלה ייקבעו באמנה נפרדת, והדבר נעשה ב"חוזה הגבולות הצרפתי-בריטי" מ-23 בדצמבר 1920. גבולות אלה הותוו על-פי נוסחה שהוצעה לראשונה על-ידי ראש ממשלת בריטניה, **דיוויד לוי ג'ורג'**, כאשר נפגש בלונדון עם עמיתו הצרפתי, **ז'ורז' קלמנסו**, ב-1 בדצמבר 1918. הם הגדירו את ארץ-ישראל כשהיא משתרעת בין הערים העתיקות דן ובאר-שבע, והגדרה זו נתקבלה מיד על דעתו של קלמנסו. משמעותה היתה שגבולותיה של ארץ-ישראל יכללו את כל השטחים שהיו מיושבים על-ידי 12 שבטי ישראל בתקופת בית ראשון, והמקיפים את ארץ-ישראל ההיסטורית משני עברי הירדן. עצם השימוש במילים "מדן ועד באר-שבע" רימזו כי כל ארץ-ישראל היהודית תשוקם ותוקם מחדש כמדינה יהודית. החלטת סר-רמו לא הגדירה אמנם את גבולותיה של ארץ-ישראל במפורש, אבל בין מעצמות ההסכמה הראשיות שררה הבנה כי נוסחה זו תהיה התבחין שבו ייעשה שימוש להתווייתם. אולם אחרי ועידת השלום בסן-רמו, כשהחל המשא ומתן המעשי על הגבולות, התעקשו הצרפתים – בצורה בלתי-חוקית ובעקשנות – שהגבול הצפוני של ארץ-ישראל יותווה לפי "קו סייקס-פיקו" שכבר עבר מן העולם, וטענותיהם היו מלוות בהתפרצויות צרפתיות טיפוסיות של רגשות אנטשמיים ואנטי-ציוניים. הם הסכימו אמנם להרחיב את הגבול כך שיכלול את הגליל, אבל לא את מקורות המים של הליטני ואת השטחים הסמוכים לנהר. כתוצאה מכך, הוצאו בסופו של דבר משטח הבית הלאומי של העם היהודי – בצורה בלתי-חוקית – חלקים מסוימים של ארץ-ישראל ההיסטורית בצפון ובצפון-מזרח. "חוזה הגבולות" משנת 1920 תוקן בהסכם בריטי-צרפתי נוסף (מיום 3 בפברואר 1922) בכל הנוגע לקו הגבול בין סוריה לארץ-ישראל; חוזה זה נכנס לתוקף ב-10 במרץ 1923. על-פי חוזה זה הוצאו מתחומי ארץ-ישראל – בצורה בלתי-חוקית – חלקים מרמת-הגולן שנכללו קודם לכן בשטח המנדט הבריטי לפי החוזה מ-1920, בתמורה להכללת כל אגם הכינרת בגבולות הבית הלאומי היהודי, וכן תיקוני גבול קלים נוספים. לנציגי צרפת ובריטניה שהשתתפו במשא ומתן לא היתה כל זכות משפטית להפריד או להוציא "שטח פלשתינאי" כלשהו מגבולותיה של ארץ-ישראל, והם יכלו רק לוודא שכל שטח כזה ייכלל בהם. חילופי "שטח פלשתינאי" אחד ב"שטח פלשתינאי" אחר בין בריטניה לצרפת היו אסורים אפוא, מפני שעמדו בניגוד לנוסחה של לוי ג'ורג' שאושרה בוועידת סן-רמו.

התערבות אמריקאית סוללת את הדרך ל"ספר הלבן"

החלטה משנת 1920 כללה גם את עבר-הירדן בשטחו של הבית הלאומי היהודי, אבל התערבות מפתיעה ברגע האחרון מצד ממשלת ארצות-הברית עיכבה ללא צורך את אישורו של המנדט, שהיה תלוי ועומד. כך נפלה לידי **וינסטון צ'רצ'יל**, שר המושבות החדש שהופקד על ענייני ארץ-ישראל, הזדמנות בלתי-צפויה לשנות את אופיו של המנדט: ראשית, על-ידי הכנסת סעיף חדש (סעיף 25), שאפשר הפרדה מינהלית זמנית של עבר-הירדן מחלקה

המערבי של ארץ-ישראל; ושנית, על-ידי הגדרה מחדש של "הבית הלאומי היהודי" כך שלא יתפרש כמדינה עצמאית יהודית שתוקם בסופו של דבר, אלא יוגבל למרכז תרבותי או רוחני של העם היהודי. שינויים מפליגים אלה הוכרזו רשמית על-ידי צ'רצ'יל ב"ספר הלבן" מ-3 ביוני 1922, וחיבלו במישרין במנדט. מכאן ואילך לא סטו הבריטים אף פעם מן הפרשנות המוטעית שהעניקו ל"בית הלאומי היהודי", שחיסלה כל תקווה להגשים בחסותם את המדינה היהודית החזויה.

מיהו הריבון על ארץ-ישראל?

השאלה בידי איזו מדינה, אומה או ישות היתה הריבונות על שטח הנתון למנדט, עוררה ויכוחים נוקבים במשך כל תקופת המנדט, ומעולם לא ניתנה לה תשובה חד-משמעית. עובדה זו מפתיעה ביותר, מפני שבסעיף 22 בחוזה ורסיי, שנחתם ב-28 ביוני 1919 ואושרר ב-10 בינואר 1920, נקבע במפורש כי המדינות ששלטו קודם לכן בשטחים הנתונים עכשיו למנדט איבדו את ריבונותן כתוצאה ממלחמת העולם הראשונה. המשמעות היתה שגרמניה איבדה את ריבונותה במושבותיה-לשעבר באפריקה ובאוקיינוס השקט, ואילו תורכיה חדלה להיות הריבון בשטחים שהיו בידיה במזרח התיכון לפני חתימת חוזה ורסיי. התאריך שבו יכלה הריבונות להתחלף, היה יכול להיות אך ורק 30 בינואר 1919, היום שבו החליטה "מועצת העשר" לאמץ את "החלטת סמאטס" בצורה בלתי-הפיכה, וקבעה כי אף אחד מהשטחים שהיו בעבר בידי גרמניה או תורכיה לא יוחזר לבעלי הקודמים. שטחים אלה הופקדו אפוא בידיים הקיבוציות של **מעצמות ההסכמה** והשיתוף הראשיות, כדי שיחליטו על גורלם. במקרה של ארץ-ישראל, נפלה החלטה זו **לטובת העם היהודי**, בישיבה שהתקיימה בוועידת השלום בסן-רמו ב-24 באפריל 1920, כאשר הצהרת בלפור אומצה כנימוק להקמת המדינה החדשה, "פלשתינה", ולניהולה, – מדינה שעד אז לא היה לה שום קיום רשמי.

מכאן שכל שהצהרת בלפור ניתנה לטובת העם היהודי, מסתבר שהעם היהודי הוא שנאצלה לו הריבונות (המחודשת) **דה יורה** על כל ארץ-ישראל. ביטוייה של הריבונות בפועל במשך תקופת המנדט נמצאו אמנם בידי ממשלת בריטניה ולא בידי העם היהודי, אבל הריבונות עצמה, במובן התיאורטי הטהור, או להלכה (כלומר, הריבונות **דה יורה**) נשארה מוקנית לעם היהודי. מצב עניינים זה בא לידי ביטוי מפורש בכתב המנדט, שבו הוזכרו מרכיבי הריבונות של העם היהודי על ארץ-ישראל בשלוש הצהרות הפתיחה הראשונות של ההקדמה, דהיינו: סעיף 22, הצהרת בלפור והזיקה ההיסטורית בין העם היהודי לארץ-ישראל. שלושה מרכיבים אלה של הזכות לריבונות הם נימוקי היסוד ל"בנייה מחדש" (Reconstituting) של הבית הלאומי היהודי בארץ-ישראל, כפי שצוין במפורש בהצהרה השלישית של ההקדמה לכתב המנדט.

מצד אחר, מכיוון שבתקופת המנדט נמצא העם היהודי בארץ-ישראל תחת האפטרופסות והפיקוח של בריטניה, הפעילה זו את ביטויי הריבונות היהודית על ארץ-ישראל הלכה למעשה. וכך אכן נקבע בצורה שאינה משתמעת לשני פנים בסעיף 1 של כתב המנדט, שהפקיד בידי המעצמה

המנדטורית את מלוא סמכויות "החיקוק וההנהלה" (Full powers of legislation and of administration), במידה שאינן מוגבלות על-ידי כתב המנדט עצמו.

מצב זה נשאר בעינו כל עוד היה המנדט בתוקף וכל עוד העם היהודי שחי בארץ-ישראל לא היה מסוגל לעמוד ברשות עצמו ולקיים בעצמו את הריבונות המחודשת שהעניקו לו מעצמות ההסכמה הראשיות לפי המשפט הבינלאומי.

השינוי המכריע חל ב-14 במאי 1948, כאשר "נציגי היישוב העברי" בארץ-ישראל ו"נציגי התנועה הציונית" הכריזו על הקמתה של המדינה היהודית, על אף שצבאה החזיק אז רק בחלק זעיר מהשטח שהוקצה מלכתחילה לבית הלאומי היהודי. שאר חלקי המדינה נמצאו אז בחזקתן הבלתי-חוקית של מדינות ערב שונות, שלא היו להן שום זכויות ריבוניות על השטחים שכבשו בצורה בלתי-חוקית – שטחים שהיו מבחינה היסטורית חלק מפלשתינה ומארץ-ישראל ולא נועדו לשום ריבונות ערבית או להקמתה של מדינה ערבית נוספת כלשהי.

מסיבה זו ישנה לישראל – המחזיקה בידה את זכויות הריבונות של העם היהודי על ארץ-ישראל – הזכות המשפטית המלאה להחזיק בידה את כל השטחים ששחררה במלחמת ששת הימים ושנכללו בבית הלאומי היהודי בתקופת המנדט, או שהיוו חלק בלתי-נפרד מארץ-ישראל, שנותק בצורה בלתי-חוקית מהבית הלאומי היהודי כאשר שורטטו גבולותיה של ארץ-ישראל בשנים 1920 ו-1923. מאותה הסיבה, איש אינו יכול להאשים את ישראל כאילו "כבשה" שטחים בניגוד למשפט הבינלאומי, כאשר שטחים אלה היו בבירור חלק מהבית הלאומי היהודי או מארץ-ישראל. לפיכך, כל הוויכוח הנסב היום על השאלה אם ישראל חייבת להחזיר "שטחים כבושים" או "מוחזקים" לבעליהם הערבים, כביכול, כדי להבטיח שלום, הוא אחד הזיופים והשקרים הגדולים של המשפט הבינלאומי ושל הדיפלומטיה.

מדינת ישראל מקבעת את העיוות המתמשך

התפתחות המדהימה ביותר בשאלת הריבונות על ארץ-ישראל היא שכאשר נקרתה סוף-סוף לידי מדינת ישראל ההזדמנות להחיל את ריבונותה בפועל על כל הארץ מערבית לירדן, אחרי הניצחון הסוחף במלחמת ששת הימים (5 עד 10 ביוני 1967), היא לא עשתה זאת, למעט בירושלים. הכנסת חוקקה אמנם תיקון לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948, והוסיפה לפקודה את סעיף 11ב' הקובע כי "המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה יחולו בכל שטח של ארץ-ישראל שהממשלה קבעה בצו"¹ שכל-כולו מושתת על התפישה כי ריבונותה של ישראל חלה להלכה גם על שטחים אלה. אבל ישראל לא הפעילה אפילו את החוק שהיה קיים עוד קודם לכן בנוגע לריבונות, שנתקבל בממשלת בן-גוריון בספטמבר 1948. חוק זה ידוע כ"פקודת שטח השיפוט והסמכויות, התש"ח-1948" (העומדת בתוקפה עד היום), ובה נקבע כי "כל חוק החל על מדינת ישראל כולה ייראה כחל על כל השטח הכולל גם את מדינת ישראל וגם כל חלק מארץ-

ישראל אשר שר הביטחון הגדיר אותו במנשר כמוחזק על-ידי צה"ל".

זכויותיה המשפטיות וזכותה הריבונית של ישראל על כל ארץ-ישראל – ובייחוד בכל הנוגע ליהודה, שומרון ורצועת עזה – ספגו מהלומה חמורה בקמפ דייוויד, כאשר אישרה ממשלתו של **מנחם בגין** את הסכם המסגרת לשלום במזרח התיכון, שבו נאמר כי ינוהל משא ומתן לקביעת "מעמד סופי" (Final status) של שטחים אלה. הביטוי "מעמד סופי" הוא מילה נרדפת ל"ריבונות". אין כל תירוץ מתקבל על הדעת לעובדה שראש הממשלה בגין ויועציו המשפטיים, וביניהם **אהרן ברק**, לימים נשיא בית-המשפט העליון בישראל, לא ידעו שהריבונות *דה יורה* בשטחים אלה **חזרה והוקנתה** לעם היהודי ולפיכך למדינת ישראל, כבר שנים רבות לפני-כן, בוועידת סן-רמו; זוהי עובדה בלתי-נסלחת. המצב החמיר עוד יותר והגיע עד מדרגת בגידה, כאשר ממשלתו של **יצחק רבין** חתמה על "הצהרת העקרונות" עם אש"פ ("הארגון לשחרור פלשתינה"), והסכימה להעניק לו כ-90 אחוזים או יותר משטחי יהודה ושומרון ואת רוב רצועת עזה לתקופת מעבר בת חמש שנים, כדי "להשיג הסדר שלום צודק, בר-קיימא ומקיף ופיוס היסטורי באמצעות תהליך פוליטי מסוכסם" עם ערביי ארץ-ישראל. הוויתור הבלתי-חוקי על שטחים לטובת "הרשות הפלשתינאית", שנקראה תחילה "המועצה" (בסעיף IV של "הצהרת העקרונות"), הוסתר בסעיף זה מאחורי המילה "שיפוט" (Jurisdiction) במקום "ריבונות" (Sovereignty). העמדת פנים צבועה נוספת באה לידי ביטוי באזכור המלוקק של "פריסה מחדש של כוחות צה"ל בגדה המערבית וברצועת עזה", שנועד להסתיר את הצעד הבלתי-חוקי של העברת שטחי הבית הלאומי היהודי לידי אש"פ. הילד לא נקרא בשמו...

המניעים לאי-קבלתה של מדינת ישראל כריבון החוקי על ארץ ישראל

די להבין מדוע אפילו מדינת ישראל עצמה, לרבות מדינאים ומשפטנים בכירים, אינם מאמינים בריבונותה של המדינה על מה שמכונה בטעות כ"שטחים כבושים" או "מוחזקים", מן הראוי למצוא את הסיבות בתקופת המנדט:

1. אי-אשרורה של אמנת סוור עם תורכיה מ-10 באוגוסט 1920, אשר כללה בתוכה את "החלטת סן-רמו" על ארץ-ישראל, ואי-הכללתה של החלטה זו באמנת לוזאן מ-24 ביולי 1923. מצב זה יצר רושם מוטעה, כאילו מעמדה המשפטי של ארץ-ישראל, בשלמותה, מעולם לא הוכרע סופית בבית הלאומי של העם היהודי לפי המשפט הבינלאומי, ושתורכיה לא איבדה את ריבונותה בארץ אלא לאחר חתימתה של אמנת לוזאן.
2. אי-אכיפתם של רוב סעיפי כתב המנדט – כלשונם וכרוחם האמיתיים – בארץ-ישראל עצמה, הן על-ידי ממשלת בריטניה והן על-ידי מערכת המשפט שנוהלה בידי הבריטים ושירתה אותם בהכנעה, עד למדרגה של שימוש לרעה בסמכויותיה.
3. הפירוש המוטעה המכוון של משמעות כתב המנדט בידי ממשלת בריטניה, כאילו הוא כולל התחייבות שוות-ערך שהממשלה קיבלה עליה לטובת ערביי ארץ-

¹ ההדגשה שלי – ה.ג.

ישראל, כאשר למעשה לא הוטלה עליה מעולם שום התחייבות כזאת, ובייחוד לא התחייבות לפתח עבורם מוסדות של ממשל עצמי; אדרבא, מוסדות אלה נועדו אך ורק לבית הלאומי היהודי.

4. פרסום מספר "ספרים לבנים", החל ב"ספר הלבן" של צירצ'יל מ-3 ביוני 1922, וכלה בשיא – "הספר הלבן" של **מלקולם מקדונלד** מ-17 במאי 1939, שביטל למעשה את הסעיפים העיקריים של כתב המנדט ומנע את האפשרות שבתקופת המנדט הבריטי תוקם אי-פעם מדינה יהודית שתשתרע על כל שטחה של ארץ-ישראל. בתקופת שלטונם בארץ-ישראל יישמו הבריטים למעשה את הפירושים הכוזבים שלהם למנדט, ולא העניקו לו את משמעותו ופרשנותו הפשוטות והבהירות. גישה זו העמידה את כתב המנדט על ראשו, והפכה את מטרתו – הקמת מדינה יהודית – למשימה בלתי-אפשרית.

5. הכנסתו הבלתי-חוקית של סעיף 25 לכתב המנדט, שהופעל ב-16 בספטמבר 1922 וגרם לניתוק עבר-הירדן מהבית הלאומי היהודי. לסעיף זה נודעה גם השפעה מזיקה על חלקה המערבי של ארץ-ישראל, מפני שהוא טיפח את התפישה המוטעית שלעריבים יש זכויות לאומיות לא רק בחלקי הבית הלאומי היהודי שהופרדו ממנו מזרחית לירדן, אלא גם בשאר חלקי הארץ.

התוצאה הסופית של מעשי החבלה, הפירושים המוטעים, העיוותים וההתכחשות המפורשת של הבריטים לכל מה שכתב המנדט מייצג, היתה שהזכויות המשפטיות של היהודים וזכות הריבונות על כל ארץ-ישראל, כפי שנחזה תחילה בהחלטת סן-רמו ובכתב המנדט, טושטשו, עורפלו וסוככו עד כדי כך, שכאשר הסתיים המנדט, הזכויות הללו כבר לא הובנו ולא נחשבו לנכונות. אפילו היועצים המשפטיים של הסוכנות היהודית ושל ההסתדרות הציונית לא טענו לריבונות יהודית על כל הארץ בשום מסמך או תזכיר רשמיים שהוגשו לממשלת בריטניה או לחבר הלאומים.

עיוותו וסילופו של כתב המנדט נמשכו על-ידי האומות המאוחדות, כאשר הארגון העולמי החדש עסק בשאלת ארץ-ישראל. ב-31 באוגוסט 1947 הציעה הוועדה המיוחדת של האו"ם לענייני ארץ-ישראל (UNSCOP) תוכנית חלוקה בלתי-חוקית שהכירה בזכויות לאומיות של הערבים בארץ-ישראל המערבית, ובייחוד בשטחי הגליל, יהודה, שומרון ומישור החוף הדרומי מאשדוד עד גבול מצרים, וכן בחלקים מהנגב המערבי, וביניהם באר-שבע ומה שהיה לימים אילת. מתברר שכלל לא עלה על דעתם של חברי הוועדה, שייצגו 11 מדינות בראשותו של **אמיל סנדסטרומ**, נשיא בית-המשפט העליון של שוודיה, שלא"ם אין כל סמכות חוקית לחלק את הארץ לשתי הערבים, שלא היו בבחינת "נהנים" או "מוטבים" – מבחינה לאומית – הזכאים להגדרה עצמית לפי כתב המנדט. רמיסת הזכויות החוקיות של העם היהודי לגבי כל ארץ-ישראל היוותה הפרה ברורה ובוטה של כתב המנדט אשר אסר את חלוקת הארץ, וכן של סעיף 80 ממגילת האו"ם אשר מנע, למעשה, את שינוי הזכויות שהוענקו ליהודים לפי כתב המנדט, בין שהוקם משטר נאמנות במקום המנדט ובין שלא, דבר שניתן לעשותו רק בהסכם מוקדם בין המדינות הנוגעות

בדבר במישורן. תוכנית החלוקה הבלתי-חוקית, עם תיקונים טריטוריאליים מסוימים שנעשו בתוכנית המקורית שהוצעה על-ידי רוב חברי הוועדה המיוחדת, אושרה על-ידי העצרת הכללית של האו"ם ב-29 בנובמבר 1947 כהחלטה 181 (II). הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, שפעלה בצל אובדנם של שישה מיליון יהודים בשואה וניסתה להציל משהו משלטונה הרע והמרושע של בריטניה בארץ-ישראל, השלימה עם החלטה בלתי-חוקית זו. בכך העניקה הסוכנות היהודית אמינות ומשקל לתפישה המוטעית כי ארץ-ישראל שייכת גם לערבים וגם ליהודים – רעיון שהיה זר לחלוטין להחלטת סן-רמו, לכתב המנדט ולאמנת הגבולות הצרפתית-בריטית מ-23 בדצמבר 1920. הסוכנות היהודית היתה חייבת להסתמך אך ורק על שלושה מסמכים אלה ולהכריז על מדינה יהודית בכל שטחה של ארץ-ישראל, גם אם עדיין לא היה בכוחה לשלוט בשטחים אלה של הארץ, כפי שנעשה בסוריה ובלבנון בימי מלחמת העולם השנייה.

היבט נוסף של פרשת ההתכחשות לזכויות המשפטיות ולזכות הריבונות של העם היהודי על ארץ-ישראל היה יחסה של ממשלת ארצות-הברית כלפי "הספר הלבן" הבריטי הידוע לשמצה, מ-17 במאי 1939. ארצות-הברית הסכימה שבריטניה תנהל את ארץ-ישראל לפי כתב המנדט כאשר חתמה על האמנה האנגלו-אמריקנית מ-3 בדצמבר 1924 ואשררה אותה. חתימה ואשרור אלה הטילו על ממשלת ארצות-הברית חובה כבדת-משקל למחות על כל הפרה בריטית של אמנה זו (שההקדמה שלה חזרה בעצם על כל מילה ועל כל קוצו של יו"ד של כתב המנדט), בין שהפרה פגעה בזכויות אמריקניות ובין שפגעה בזכויות העם-היהודי בלבד. אולם, כאשר פורסם "הספר הלבן" של 1939, לא נקפה ממשלת ארצות-הברית אצבע כדי למחות על אי-החוקיות הרועמת שבהצהרה החדשה על מדיניותה של בריטניה, אשר ניפצה לרסיסים את הצהרת בלפור ואת כתב המנדט, ושימחה מאוד את הערבים. ארצות-הברית השלימה עם הטענה הבריטית, שלא תיאמן, כי השינויים בכתב המנדט בגלל "הספר הלבן" אינם מצריכים את הסכמתה של ארצות-הברית, מפני ששום זכות שלה או של נתיניה אינה נפגעת – טיעון כוזב על פניו.

שתיקה אמריקנית זו נוכח הבוגדנות והכחש של הבריטים, שגונו נמרצות על-ידי דיוויד לויג ג'ורג' נשוא הפנים, ואפילו על-ידי וינסטון צ'רצ'יל, שהוא עצמו תרם לבגידה בעם היהודי ובזכויותיו על ארץ-ישראל, אפשרו לממשלת בריטניה לחמוק בלא פגע מן ההפרה הבוטה של המשפט הבינלאומי, דווקא ברגע שבו עמד העם היהודי לפני האסון הגדול ביותר בתולדותיו. אין כל ספק שניתן היה למנוע את השואה במידה ניכרת, או לפחות למתן את תוצאותיה במידה רבה, אילו יוּשמו תנאי כתב המנדט כהלכה, ואילו יכלו המוני היהודים לעלות לביתם הלאומי. חוסר המעש של ארצות-הברית כלפי ממשלת בריטניה היה בלתי-נסלח במיוחד נוכח העובדה שסעיפי כתב המנדט הם חלק מהמשפט הפנימי באמריקה, ושארצות-הברית היתה המדינה היחידה שיכלה לכפות על הבריטים לחזור בהם מ"הספר הלבן" המרושע ולהשיב על כנה את זכותם של יהודי אירופה למצוא מקלט במולדתם ההיסטורית.

גם כתב המנדט וגם האמנה האנגלו-אמריקנית חדלו להתקיים, אולם כל הזכויות המשפטיות של העם היהודי,

