

## עשור להחלטה 242

מאת

פרופ' יצחק ה' קלינגהופר

א. מכוא. ב. החלטה 338. ג. הקיים קשר בין חובת הנסיגה ובין גבולות כמותיים?  
ד. האם נסיגה פירושה פינוי מכל השטחים והבזוזקים? ה. החייבת נסיגה  
משטח ידוע להתבטא בפינוי כל הכוחות המזוינים של ישראל ממנו? ו. הנכחת  
הסברה שקיימת זיקה בין חובת הנסיגה ובין האיסור לרכוש שטחים כאמצעי  
מלחמה? ז. זיקה אפשרית בין איסור רכישת שטחים בדרך מלחמה ובין החובה  
לכרות שלום. ח. תנאי כינון השלום. 1. תנאי ראשון: נסיגה. 2. תנאי שני: סיום  
מצב לוחמה. 3. תנאי שלישי: הכרה בריבונות ועצמאות מדינית. 4. תנאי רביעי:  
הכרה בשלימות טריטוריאלית — בעיית הגבולות. ט. גבולות כמותיים. י. פירוז.  
יא. שאלת ארץ-ישראל השלמה. יב. מעורבות ארצות כינון השלום. יג. "החלטות  
ועקרונות" החלטה 242 — בעיית קבלתה של החלטה חדשה.

### א. מבוא

בימי ביקורו של נשיא מצרים אנוור סאדאת בישראל, במחצית השנייה של חודש נובמבר  
1977, ובמגעים ובשיחות ששני הצדדים קיימו מאז, אוזכרה כמעט בלי הרף החלטת  
מועצת הביטחון של האומות המאוחדות מס' 242 מיום 22.11.1967, כמסמך המתווה  
את כיווני הדרך אשר בה מצווים ללכת כדי להשיג שלום במזרח התיכון.

להחלטה מלאו עשר שנים — ושלוש טרם הושגו. הדיונים שקיימנו עם שכנינו הדרומיים  
אחרי בוא נשיאם לירושלים — הוא בא אלינו כאילו לציון העשור! — עשו את שאלת  
פירושה של ההחלטה אקוטית יותר, ומה גם שהשימוש שמצרים מבקשת לעשות בה  
שונה תכלית שינוי מזה שישראל הפצה בו.

איננו יכולים לדעת אם התנופה המדינית החדשה תוביל למטרה הנכספת, היא כינון  
השלום באזור (או לפחות כינונו בין ישראל למצרים). ברם, אף אם לא יהיה כן, לא תאבד  
החלטה 242 מערכה המשפטית. בשאלה איזה החלטות של מועצת הביטחון מחייבות מבחינה  
משפטית ולאיוזה אין כוח מחייב, אין דעה אחידה בספרות. אך אף אלה הסבורים  
ש"ההמלצות" (recommendations) שלה אינן מחייבות, לא יוכלו שלא להודות  
שהחלטה 242 איננה מכנה את עצמה "המלצה" ואין היא משתמשת לגבי תוכנה  
במונח זה. על כן יש, לדעתי, לראותה כהחלטה במובן הטכני של decision: על  
decisions נאמר בסעיף 25 למגילת האו"ם שהמדינות החברות בארגון זה "מסכימות

1 לגוסס האנגלי של החלטה ראה f. 257 (1967) *Yearbook of the United Nations*.

לקבל ולבצע" אותן. מטעם זה (ואולי אפשר היה להביא טעמים נוספים) יוצא אני מתוך ההנחה שהחלטה 242, כמו החלטות אחרות של מועצת הביטחון שאינן בבחינת recommendations, היא בעלת תוקף משפטי מחייב – שלא כהחלטות העצרת הכללית של האו"ם, אשר חסרות תוקף כזה (להוציא מקרים מיוחדים). הבה נבהיר לעצמנו מה הן ההתפתחויות המדיניות האפשריות והשלכתן על חשיבותה של החלטה:

(1) הדיאלוג המצרי-הישראלי, שהוחל בו עם מסע השלום של סאדאת, לא ישא פרי: החלטה לא תהפך בשל כך למיושנת, אלא תשוב ותשמש מוקד בכל ויכוח בעתיד, שיערו יהיה פתרון מוסכם לסיום הסכסוך;

(2) ייכון שלום עם מצרים בלבד: ההחלטה תישאר בעלת משקל משפטי לצורך השגת שלום עם שאר שכנינו;

(3) ייווצרו וישררו יחסים של שלום-אמת בין ישראל ובין האומה הערבית על כל מדינותיה, או אלה השוכנות בגבולותינו: אף אז יישמר זכרה של החלטה כשל נושא לחקר התולדות המשפטיות של ארץ-ישראל;

(4) מועצת הביטחון תקבל, בטרם הושג מצב של שלום, החלטה חדשה לפתרון הסכסוך במזרח התיכון: בכך לא יימחק מבחינה היסטורית התפקיד שמילאה החלטה 242 תקופה ממושכת בדיונים שהוקדשו לניסיונות ולמאמצים להגיע לשלום באמצעותה ובמסגרתה. למחבר עוד סיבה להציג את דעתו על מהות החלטה 242 ברבים. לא נראית לו הגירסה המקובלת, לפיה התנגשות בין העמדה הערבית והעמדה הישראלית היא תולדה של שני פירושים שונים של החלטה. מה שנחשב כניגוד בין הפירוש נוסח ערב ובין הפירוש נוסח ישראל איננו בעיה של אינטרפרטציה נכונה או לא-נכונה. גיתוח החלטה, כפי שהוא מובא להלן, מטרתו ללמדנו שעיקר חלקי החלטה חד-משמעיים הם ואין צורך ואין מקום להיזקק להם בגישות פרשנות מנוגדות. מה שנראה כשני פירושים הסותרים זה את זה ניתן לראותו כאפשרויות שונות של יישום החלטה, כאשר לזו האחרונה משמעות מסוימת לפי פירוש אפשרי אחד ויחיד. משל למה הדבר דומה? לחוק שתוכנו חד-משמעי, אך הוא מגיח לשלטון או לצדדים הנוגעים בדבר שיקול דעת רחב ומעמיד לרשותם מרחב של ברירות, שכל אחת מהן שונה מרעותה ולכולן יש כיסוי באותו חוק.

### ב. החלטה 338

החלטה 242 נתקבלה במועצת הביטחון בעקבות מלחמת ששת הימים. אחרי מלחמת יום הכיפורים התוספה לה החלטה שנייה של מועצת הביטחון, היא החלטה 338 מ-22.10.1973. בהצהרות רשמיות נהוג להזכיר את שתי החלטות בגשימה אחת ולהתייחס אליהן ביחד. החלטה 338 היא בעיקרה חזרה על עקרונות שניתן להם ביטוי בהחלטה 242. היא קוראת לצדדים להתחיל "מיד" בביצוע החלטה 242 "על כל חלקיה" וקובעת שיוחל "מיד", "תחת חסות מתאימה", במשא ומתן ביניהם, במגמה "לכונן שלום צודק ובר-קיימא במזרח התיכון". הדרישה לכינון "שלום צודק ובר-קיימא במזרח התיכון" שאולה באורח מילולי מן החלטה 242. החידוש שבהחלטה 338 הוא בארבעה אלה: (1) בשימת הדגש על הדחיפות של המשא ומתן בין הצדדים;

2 לנוסח האנגלי של החלטה ראה 213 (1973) *Yearbook of the United Nations*.

(2) בהעמדת התנאי שהשלב ההתחלתי של המשא ומתן יתקיים "תחת חסות מתאימה" (לא נקבע בהחלטה תחת חסותו של מי זה יהיה); (3) בהטלה מפורשת של החובה "לבצע" את ההחלטה 242; ו-(4) בציון הצורך לבצע את החלטה 242 "על כל חלקיה". לאמור ב-(2) וב-(4) נחזור בהמשך הרשימה.

### ג. הקיים קשר בין חובת הנסיגה ובין גבולות בטוחים ?

כמעט בכל פעם שמדובר בהחלטה 242 חושבים מיד על "נסיגה לגבולות בטוחים ומוכרים", כאילו צירוף זה של מלים כתוב בנוסח ההחלטה. המושג "נסיגה לגבולות בטוחים ומוכרים" הפך לדפוס לשוני שיגרתי שאין מטילים ספק בנוכחותו: הכל כאמינים כי כך נאמר בהחלטה.

אפס, לא זה מה שהחלטה קובעת. אמנם היא משתמשת בביטוי "נסיגה" (סעיף 1 פסקה א) ובמלים "גבולות בטוחים ומוכרים" (סעיף 1 פסקה ב). גם "נסיגה" וגם "גבולות בטוחים ומוכרים" מוזכרים בה להגדרת העקרונות שעליהם יושבת "שלוש צודק ובר-קיימא במורח התיכון" (סעיף 1 רישא). אבל הם מוזכרים בהחלטה בנפרד. היא אינה יוצרת זיקה איזו שהיא בין השניים. שכן, מה ההקשר שבו מופיע בנוסח ההחלטה המושג "גבולות בטוחים ומוכרים"? באלה מדובר בהקשר אחד ויחיד בלבד, והוא – שכל מדינה באזור תהיה זכאית "לחיות בשלום בגבולות בטוחים ומוכרים, חופשית מאיומים בכוח ומשימוש בו". ההחלטה איננה מורה שהנסיגה תהא לגבולות בטוחים ומוכרים, היא איננה מורה כלל שהנסיגה תהא לעבר "גבולות". התנחה, כי ישראל תהיה חייבת לסגת לגבולות, אין לה אחיזה בגוף ההחלטה.

### ד. האם נסיגה פירושה פינוי מכל השטחים המוחזקים ?

בהחלטה 242 נאמר, כי יש לכוון "שלוש צודק ובר-קיימא" (סעיף 1 רישא) וכי אחד העקרונות שביצועם ישמש יסוד לכינון השלום, הוא "נסיגה של כוחות מזוינים ישראליים משטחים שנתפסו בסכסוך האחרון" (סעיף 1 פסקה א). ידועה דעתה של ישראל (שמצדדות בה מדינות אחרות) שהעדר האי-הידיעה מן המלה "שטחים" (נאמר "משטחים" – "מן השטחים" לא נאמר) משמעותי מבחינה משפטית: כינון השלום איננו מותנה בנסיגה של כוחות מזוינים של ישראל מכל השטחים שנתפסו במלחמת ששת הימים. הוא יכול להיות מלווה בנסיגה מחלק מן השטחים המוחזקים בלבד. הפירוש הערבי (שאף לו יש תומכים בעולם הרחב), לפיו חייב צבא ישראל לפנות את כל השטחים שתפס ביוני 1967, אין לו על מה לסמוך. לכינון ההחלטה בעניין זה כה ברורה וחד-משמעית שאין כאן מקום לשני פירושים אקוויבאלנטיים, אלא הפירוש הישראלי רק הוא יכול להיות הפירוש המתקבל על הדעת.

נסיגה מכל השטחים אמנם יכולה, על-פי ההחלטה 242, לשמש בסיס לכינון השלום, אבל אין זה מחויב ההחלטה. פינוי טוטאלי – אינו הדרך היחידה, אלא רק אחת הדרכים האפשריות לביצוע ההחלטה. אמת נכון כי מי שתובע אותו, מעלה תביעה פוליטית במסגרת ההחלטה; אבל אם הוא מנסה להעניק לתביעתו הפוליטית תוקף כל כורח

משפטי, הרי ראוי הוא שיעמידוהו על כך כי בראייה נכונה אין היא אלא אחת האפשרויות שהחלטה מניחה למבצעה.<sup>3</sup>

### ה. החייבת נסיגה משטח ידוע להתבטא בפינוי כל הכוחות המזוינים של ישראל ממנו?

בעוד שהטענה (הנכונה), המבוססת על העדר הא-הידיעה ביחס למרחבים הגיאוגרפיים שמהם צה"ל חייב לסגת, קנתה לה כוגיטין והיא נטענת בכל הזדמנות, הרי אותה צורה של ביטוי לזוגי, כשהיא מופיעה ביחס לשאלה מי הוא זה שעליו רובצת החובה לסגת, איננה זוכה לפרשנות דומה. הכוונה היא לכך שבפסוק "נסיגה של כוחות מזוינים ישראלים משטחים וכו'", הא-הידיעה נעדרת גם מן הדיבור "כוחות מזוינים ישראלים": לא נאמר "הכוחות המזוינים הישראלים". לדעתי, עובדה זו משמעותית אף היא ולא יהיה זה מוצדק שהפרשנות תתעלם ממנה. משמעותה בכך, שאת השטחים שמהם יסוג צה"ל, אפשר יהיה לפנות רק מחלק מן הכוחות המזוינים המחזיקים בהם, ולהשאיר חלק מן הכוחות בתוכם. נסיגה כזאת עדיין תהיה בהתאם להחלטה 242, לשון אחרת: ההחלטה מתירה פינוי חלקי לא רק במובן של פינוי מחלק מן השטחים, אלא גם במובן של נסיגת חלק של כוחות צה"ל מן השטח המיועד להיות מפונה. אין היא מחייבת נסיגה טוטאלית לא מכל השטחים, ולא של כל הכוחות הצבאיים מן השטחים שיפונה.

### ו. הנכונה הסברה שקיימת זיקה בין חובת הנסיגה ובין האיסור לרכוש שטחים באמצעי מלחמה?

במבוא להחלטה 242 מובלט "האיסור לרכוש שטחים ע"י מלחמה". זהו עיקרון שהתפתח באורח הדרגתי במשפט הבינלאומי. הוא זכה לתנופה בהסכם קלוג-בריאן מ-27.8.1929 המפורסם, הדן ב"ויתור על מלחמה", ובהצהרת סטימסון הידועה לא פחות, מ-4.7.1.1932. הוא מקובל במיוחד בזירה הבינאמריקאית, כפי שניתן להיווכח מהסכמים רגיונאליים של ארצות אמריקה.<sup>4</sup> במגילת האו"ם לא נמצאת הוראה מפורשת על אי-הכרה בסיפוחים טריטוריאליים או בטלותם, אבל כיום רואים את העיקרון כנחלת הכלל, חרף העובדה שבסכסוכים לא-מעטים שהתגלעו בזמננו, התעלם ממנו האו"ם ולא ניסה להתערב. אם מידת כיבוד או אי-כיבוד של נורמה מסוימת רלוואנטית לגבי שאלת תוקפה או העדר תוקפה, הרי שאלה זו, כאשר היא נוגעת לנורמה של אי-הכרה ברכישת שטחים

3 בהרצאה שנשא ב-9.12.1969 מזכיר המדינה דאז של ארה"ב רוג'רס, השמיע המרצה דעה, שבקביעת הגבולות העתידיים חייבות הסטיות מן הקווים שהפרידו בין ישראל לשכנותיה לפני מלחמת ששת הימים להיות מוגבלות ל"סינויים לא-מהותיים הדרושים לביטחון הדדי". בהעריכנו דעה זו עלינו לומר שמה שהציע מר רוג'רס היא דרך אפשרית, אבל לא היחידה, לביצוע החלטה 242. לטקסט המלא של ההרצאה, הקרויה "תכנית רוג'רס", ראה *Department of State Bulletin* (5.1.1970), עמ' 7-11.

4 היא הטביעה את חותמה על החלטת עצרת חבר הלאומים מ-11.3.1932 בדבר מניעת כיבושים.  
5 ראה מאמרי "Zur Terminologie des völkerrechtlichen Friedensschutzes mit Berücksichtigung der interamerikanischen Entwicklung" II *Oesterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht* (1949-50) 1-64.

באמצעים מלחמתיים, יש לה פנים לכאן ולכאן. ברם, אם אך אפשרי הפירוש שהגורמה היא בת-תוקף, יש להעדיף אותו למען קידום המשפט הבינלאומי ולשאוף להגברת יעילותו המעשית במציאות הבין-מדינית.

אפס, דעה שאין אנחנו מסכימים לה היא זאת הגורסת, שקיים קשר בין איסור רכישת שטחים בדרך של מלחמה, המוצא ביטוי במבוא להחלטה 242, ובין החובה המוטלת על ישראל בגוף ההחלטה לבצע נסיגה של כוחותיה המזוינים \* משטחים שתפסה ביוני 1967. דעה זו – שאין אנחנו מקבלים אותה – יוצאת מן ההנחה, כי הנסיגה יש לה יעד אחד בלבד, והוא: החזרת השטחים למדינות ערב שממן הם נלקחו. נכון הוא, שהמבוא להחלטה איננו מנותק מן ההחלטה גופא, אלא משמש רקע והנמקה לעקרונותיה ולהוראותיה. על כן לגיטימית השאלה, עם איזה חלק מן ההחלטה מתקשר האיסור על רכישת טריטוריות בדרך מלחמה, המאוזכר במבוא. לולא היתה ברירה אלא לקשר להוראה הדנה בנסיגה, לא היה מנוס מן המסקנה שהשטחים שיפוגו דינם להיות מוחזרים לארצות ערב ששלטו בהם קודם למלחמת ששת הימים. מה שפחות מובן הוא, מדוע אין עושים מאמץ לחפש, בין מרכיבי גוף ההחלטה, קטע אחר שניתן היה לחברו לאיסור, המודגש במבוא, בדבר סיפוח מלחמתי של שטחים. איתור קטע אחר כזה היה מאפשר לשחרר את הפסקה הדנה בנסיגה מכבלי המבוא, והיה סולל דרך לפירוש שונה של "נסיגה".

#### ז. זיקה אפשרית בין איסור רכישת שטחים בדרך מלחמה ובין החובה לכרות שלום

סבורני, שהזיקה שבין ה"נסיגה" לאי-רכישת שטחים בדרך של מלחמה אינה הכרחית לתפיסת משמעותה של החלטה 242, וכי ניתן גם ניתן למצוא לקטע המבוא, הן באיסור רכישת שטחים באמצעי מלחמה, הסבר אחר מתוך גוף ההחלטה. האיסור המובלט במבוא אינו מבטא אלא זאת: שתוצאות של מלחמה אין בהן כדי ליצור עובדות מוגמרות לעניין רכישת שטחים על-ידי המנצח. הגבולות חייבים להיקבע בהסכם בין הצדדים. כל זמן שלא הושג הסכם ביניהם לעניין זה, רשאי המנצח להחזיק בשטחים שתפס במלחמה. אבל גורלם הסופי של שטחים אלה צריך להיחרץ בהסכם שלום שיכרתו הצדדים, או בחוזה אחר ביניהם, שיהיה מיועד לפתור בעיות שנשארו תלויות ועומדות מסיבה כלשהי.

הנה, החלטת מועצת הביטחון 242 מדברת בפירוש בצורך בהסכם. היא מורה, בסעיף 3 שלה, כי על נציגו המיוחד של המזכיר הכללי של האו"ם יהיה מטל התפקיד "לקדם הסכם ולסייע במאמצים להשגת פתרון מוסכם בדרכי שלום, בהתאם להוראות ולעקרונות של החלטה זו". ההוראה היא גם פרוצידורלית וגם מהותית. העובדה שיסודותיה הפרו-צידורליים לא הוכתרו עד כה בהצלחה (ראה כשלונה של שליחות יארינג, שהופסקה למעשה בשנת 1971), לא ביטלה את היסודות המהותיים שלה, הקובעים את הצורך בהסכם בין הצדדים ובפתרון מוסכם שכל אורחותיו שלום. דרך אגב, ספק אם החלטה 338, הדנה ב"חסות מתאימה", הפריכה את ההיבט הפרוצידורלי של סעיף 3

6 כולם או מקצתם, כפי שהוסבר לעיל.

להחלטה 242 (שיגור נציג מיוחד על-ידי המזכיר הכללי). כפי שראינו כבר, תובעת החלטה 338 את ביצוע ההחלטה 242 "על כל חלקיה". משמע, שאין היא אלא תוספת להחלטה 242 שאין בה כדי לגרוע במאומה מאף אחת מהוראותיה. לפיכך, אם המזכיר הכללי יזם את כינוסה של ועידת ז'נבה ומועצת הביטחון אישרה את היוזמה (החלטה 344 — ראה להלן במאמר זה), עדיין לא אבד הכלח על הוראת סעיף 3 להחלטה 242, אף לא על חלקה הפרוצידורלי: בידי המזכיר הכללי נשארה הרשות להחיות את שליחות יארינג ולחדשה או לשגר נציג מיוחד אחר למזרח התיכון, במקום ועידת ז'נבה או במקביל לה.

עינינו הרואות: סעיף 3 של החלטה 242 הוא, בגוף ההחלטה, הקטע האחר שניתן לחברו עם האיסור לרכוש שטחים בדרך של מלחמה. אם מקבלים את ההסבר הזה, הרי אין כל צורך לקשור את פסקת ה"נסיגה" לאיסור האמור ולפרש אותה בכפוף לו. האיסור שבמבוא פירושו, שתוצאות מלחמה אינן יכולות לשמש עילה לרכישת שטחים. אבל אין כל איסור שימנע מישראל, במשא ומתן להשגת הסדר, לבסס את תביעותיה הטריטוריאליות על עילות אחרות. דומגי כי עילות אלה, שניתן יהיה להעלותן במשא ומתן על כינון שלום, הן שתיים: (1) זכותו ההיסטורית-הלאומית של עם ישראל להגדרה עצמית ולקיום ממלכתי במדינה ריבונית, ששטחה יהיה תואם את הקשר ההיסטורי ההדוק שבין העם היהודי וארצו; ו-(2) העילה הביטחונית, הנובעת מזכותה של ישראל לקיום עצמאי בתוך "גבולות בטוחים", כמדינה קטנה המוקפת שטחים עצומים המאוכלסים כולם בבני עם אחד אחר. אשר לזכותו של העם היהודי להגדרה עצמית: מי שטוען שבמרחב גיאוגרפי זה גם לעם אחר יש זכות להגדרה עצמית, חייב להביא בחשבון שאז ההתנגשות היא בין זכותו של עם ישראל כולו להגדרה עצמית בארץ-ישראל ובין אותה זכות של פראגמנט זעיר (ערביי ארץ-ישראל) של אומה, המקיימת חיים ממלכתיים עצמאיים במרחב ענק-ממדים, במספר רב של מדינות ריבוניות משלה. במאמר מוסגר יוזכר, שהחלטת עצרת האו"ם מ-29.11.1947 בדבר הממשל העתידי בארץ-ישראל המליצה שבצידן של המדינה היהודית והעיר ירושלים תוקם "מדינה ערבית" — על כינון מדינה "פלשתינאית" לא המליצה ואשר לעילה הביטחונית: החלטה 242 גותנת גושפנקא לכל מדינה באזור "לחיות בשלום בגבולות בטוחים ומוכרים, חופשית מאיומים בכוח ומשימוש בו". ישראל רשאית אפוא לתבוע, בתוקף החלטה 242, שגבולותיה ייקבעו בהתחשב בצרכיה הביטחוניים החיוניים. התוויית הגבולות שלה תהיה חייבת להתבסס במידה ראויה על שיקולים ביטחוניים שיהיו הולמים את הדאגה להבטחת קיומה. אם לא יהיה כן, לא תתממש זכותה לחיות בשלום "בגבולות בטוחים", חופשית "מאיומים בכוח ומשימוש בו".

את ההקשר, שבו יש להעמיד את האיסור לראות תוצאות של מלחמה כעשויות לקבוע מכוח עצמן רכישת טריטוריה, אפשר להגדיר גם כך: היות שנצחון במלחמה לבדו אין בו כדי לשמש עילה מספקת לקביעה קונסטטיטטיבית של גבולות, צריכים למצוא דרך אחרת להסדר הגבולות, והיא — הסכם בין הצדדים. בהנחה שהסכם זה יהיה הסכם של שלום, הרי הסמיכות הרעיונית בין האיסור האמור המצוין במבוא, ובין הכוונה

7 על העימות הישראל-ערבי הנוגע לזכות ההגדרה העצמית בארץ-ישראל הבעתי השקפה אישית במאמרי "Friedliche Koexistenz mit Palästinensern?" 15 Tribüne—Zeitschrift .zum Verständnis des Judentums (1976) 6709 ff.

להגיע למצב של שלום מקבלת חיזוק בעובדה שבאותו פסוק של המבוא המדבר באיסור שבו אנו דנים כעת, באה, מיד אחריו, הדגשת "הצורך לפעול למען שלום צודק ובר-קיימא שבו כל מדינה באזור תוכל להיות בביטחון".

## ה. תנאי כינון השלום

### 1. תנאי ראשון : נסיגה

ההחלטה 242 קובעת באופן מחייב תנאים מינימאליים מסוימים לכריתת שלום (סעיף 1 — תנאים אלה קרויים בה "עקרונות"). על תנאי אחד כבר דובר לעיל, והוא: "נסיגה של כוחות ישראליים מזוינים משטחים שנתפסו בסכסוך האחרון" (פיסקה א). התנאי איננו אומר שעשיית שלום עם מדינה א' צריכה להיות תלויה בנסיגה משטח שהיה בשליטתה קודם ל"סכסוך האחרון" (קרי מלחמת ששת הימים). יוצא, כי גם נסיגה משטח שהיה לפני כן בידי מדינה ב' (אפילו הנסיגה היא חלקית באשר לטטח זה או באשר לכוחות הישראליים המזוינים הנמצאים בו), דיה לכינון שלום עם מדינה א'.

התנאים הנוספים שההחלטה תובעת את מילויים ליצירת מצב של שלום הם: סיום מצב הלחמה, והכרה בריבונות כל מדינות האזור, בשלימותן הסריטוריאלי, בעצמאותן ובזכותן לחיות בשלום בגבולות בטוחים ומוכרים, חופשיות מאוימים בכוח ומשימוש בו (פיסקה ב). אין זה דרוש לפי ההחלטה שהתנאים יקוימו בטרם יושכן שלום. אפשר יהיה להניחם לעת השכנתו. בהסכמי ההפרדה, שישראל התקשרה בהם עם מצרים וסוריה אחרי מלחמת אוקטובר 1973, ביצעה ישראל נסיגה משטחים שתפסה ב-1967, מבלי שידעה או יכלה לדעת אם ומתי יבוא השלום. בכך, אמנם לא סתתה מן ההחלטה 242, אבל מבחינת הסדר הכרונולוגי של עשיית הדברים היא נהגה מעל ומעבר למחויבות המתבקשת מן ההחלטה.

### 2. תנאי שני : סיום מצב לוחמה

תנאי שני לכינון השלום הוא "סיום כל התביעות והמצבים של לוחמה". פעולות לוחמה צבאיות בין ישראל למדינות ערב כבר נאסרו במסמכים שונים, החל בהסכמי שביתת הנשק שנחתמו אחרי מלחמת הקוממיות וכלה בהסכמי ההפרדה שבאו בעקבות מלחמת יום הכיפורים. האיסור אך נותן ביטוי חוזר לאיסור הכללי שנקבע במגילת האו"ם להשתמש בכוח או לאיים בשימוש בו.

עד עתה לא הושם קץ מבחינה משפטית למצב הלוחמה השורר בינינו ובין המדינות הסובבות אותנו. מדינה הרואה את עצמה נתונה במצב מלחמה איננה מבטלת אותו על-ידי ויתור על מעשי לוחמה צבאיים בלבד. סיום מצב לוחמה יחייב אותה לחדול מכל מעשי איבה ועוינות ולהימנע מהם — גם מכאלה שאינם נושאים אופי צבאי, כגון חרם כלכלי, חינוך המטפח בלב הנוער שנאה כלפי מדינה אחרת באזור וכד'. חיסולו של מצב לוחמה הוא בעיקרו צעד מדיני; לא די בהסכם צבאי גרידא כדי להגיע אליו ולהשיגו. למעשה, גמר מצב לוחמה כמוהו כהשכנת שלום, אך אין הוא צריך בהכרח להוביל ל"נורמליזציה של יחסים", במובן של קיום קשרים דיפלומטיים, חברתיים,

מסחריים וכיו"ב. ברם, לישראל ידוע מניסיונה שייתכן מצב שלום בלי גורמליזציה של יחסים. מה אם כן אומרת לנו ההדגשה של סיום מצב לוחמה כתנאי להשכנת שלום? מצב של שלום ממילא אינו יכול לשרור כל זמן שיזכור מצב של לוחמה. הכוונה כנראה לכך, שלא זו בלבד שהצדדים יכריזו באורח סתמי וערטילאי על הפסקת "כל התביעות והמצבים של לוחמה" ביניהם, אלא שיפרטו את "התביעות והמצבים" שרצונם לבטל, וכן שהפסקת הלוחמה לא תהיה ארעית אלא לצמיתות.

### 3. תנאי שלישי: הכרה בריבונות ובעצמאות מדינית

שאר התנאים (או ה"עקרונות", כפי שהחלטה מכנה אותם) לכינון שלום צודק ובר-קיימא הם, לפי סדרם הנקוט בהחלטה 242, "הכיבוד של, וההכרה בריבונות, בשלימות הטריטוריאלית ובעצמאות המדינית של כל מדינה באזור, ובזכותה לחיות בשלום בתוך גבולות בטוחים ומוכרים, הופשית מאיומים בכוח ומשימוש בו". נעסוק בהם כאן לפי סדרם ההגיוני ונצמיד, אם כן, את העצמאות המדינית לריבונות ואת נושא הגבולות לבעיית השלימות הטריטוריאלית.

ריבונות של מדינה (הכוונה כאן לריבונותה החיצונית, להבדיל מריבונותה הפנימית) משמעה, שהמדינה איננה כפופה למרותה של מדינה אחרת. אם רואים במבט תיאורטי את המדפס הבינלאומי כתופס את מקומו מעל למדינות, אזי מדינה ריבונית פירושה כפיפות הישירה למדפס הבינלאומי ולו בלבד. ריבונות ועצמאות מדינית הן אפוא מושגים נרדפים ואולי אף זהים.

הריבונות היא קטגוריה איכותית, לא כמותית. היא מציינת מידה של המדינה בתור שכזאת, מידה הקשורה לקיום המדינה ללא זיקה להיקפה הטריטוריאלי או לאפשרות לשנותו. ההחלטה 242 מחייבת להשתית את השלום באזור על הכרה הדדית של מדינות האזור, מדינה מדינה ברעותה, ועל כיבוד הדדי של ריבונותן. הוראה זו חלה לגבי "כל מדינה באזור", ביטוי שהחלטה משתמשת בו עוד פעמיים (במבוא ובסעיף 2(g)), הדן באמצעים להבטחת אי-הפגיעות הטריטוריאלית והעצמאות המדינית, ובמיוחד בפירוט).

שאלה שאני מעלה כאן בלי לבסות להסיב עליה היא, אם קיימת אפשרות לייחס את חובת ההכרה ההדדית בריבונות וכיבודה לא רק ליחס שבין ישראל ובין ארצות ערב שכאזור, אלא גם ליחס שבין ארצות האזור הערביות ביניהן לבין עצמן? לדוגמה: האם המצב שנוצר עקב ההתערבות הצבאית של סוריה בלבנון, ונוכחותו של הצבא הסורי בארץ זו, מהווים הפרה של החלטה 242 ביסל פגיעתו בריבונות לבנון ובעצמאותה? ועוד שאלה: האם הניב "כל מדינה באזור", שהחלטה משתמשת בו שלוש פעמים, כולל גם מדינה (או מדינות) שתקום (או יקומו) באזור בעתיד, או שמא הוא עושה "פרוייקציה" לעבר המצב הגיאופוליטי שהיה שורר בעת קבלת החלטה, כלומר, שמא הוא מקפיא, לעניין פירוש החלטה, את חלוקת האזור למדינות בהתאם לחלוקה שהיתה קיימת בנובמבר 1967? גם שאלה זו לא אנסה לפתור כאן, אלא אשאיר אותה בצריך עיון.

הסתתת השלום על שמירת ריבונותן של מדינות האזור איננה מהווה מכשול ליצירת חבלים בני ריבונות משותפת, ובלבד שלכל אחת מהמדינות תישאר ריבונות בלעדית



משלה מחוץ לחבלים אלה, בשטחים שהם רק שטחיה, ריבונות ועצמאות של כל מדינה, כמשמעותן בהחלטה 242, יוכלו לדור אפוא בכפיפה אחת עם משטר או משטרים של קונדומיניום (או מעין-קונדומיניום) בכל מתכונת שהיא, בחלק או בחלקים של האזור, אם יוסכם על כך.

#### 4. תנאי רביעי: הכרה בשלימות טריטוריאלית — בעיית הגבולות

ישראל טרם הגיעה למצב של גבולות מוכרים. ברם, ההכרה בגבולותיה איננה תנאי בל יעבור לזכותה לשלימות טריטוריאלית. כאן, "שלימות" היא תרגום המלה האנגלית *integrity*. מלה זו מוסברת ב-*Webster's Dictionary of Synonyms (1942)*, בעמ' 858, כך: "the term usually stresses soundness, undividedness, or freedom from impairment of any sort" (ההדגשה שלי). אין כל סיבה לראות את האיסור של פגיעה בטריטוריה, או של הפרת השליטה בה, כמוגבל לשטח שהמדינה שיש לה שליטה בו היא גם בעלת הריבונות לגביו: כל שטח שהיא מחזיקה בו כדין, מוגן על-ידי האיסור האמור מפני הפרעות בהפעלתן החוקית של סמכויות שלטוניות באותה מידה, בין אם אלה מבטאות משטר ריבוגי ובין אם הן נובעות מ"החוקה" טריטוריאלית לגיטימית. אין האיסור מותנה בהכרה בקיום גבולות מוכרים.

אם רצוי שכינון השלום יהיה מלווה התוויית כל גבולותיה של ישראל, הרי ספק אם ההחלטה 242 יש בה משום חיוב לנהוג כן. אין זה מן הנמנע שייוצר מצב הסכמי של שלום עם השכנים ויחד עם זאת תישאר קביעת הגבולות, על-פי חוזה השלום, במידה שתהיה קונטרוברסלית וללא אפשרות של פתרון מידי, פתוחה ונתונה להסדר בעתיד לבוא. למשל, בשעה שיכרתו שלום, יוכלו הצדדים להסתפק בציון דרכים מסוימות להשגת הסדר גבולות בעתיד (מישאל'עם, בוררות וכד').

ההחלטה 242 מקשרת עם קיום "גבולות בטוחים ומוכרים" את זכותן של מדינות האזור "לחיות בשלום" ולהיות "הנפשיות מאוימים בכוח ומשימוש בו". אכל זכותן זו (לחיות בשלום וכו') איננה מותנית התניה משפטית בקביעה קודמת של כל הגבולות. היא תקפה, חלה וקיימת מכוח הסעיפים 1 ו-2 למגילת האו"ם, שאינם דנים בעניין הגבולות כלל ועיקר. אלא שהחלטה 242 באה להבליט את החשיבות המעשית של גבולות בטוחים ומוכרים למימושה של הזכות האמורה במציאות הפוליטית-הפראגמטית. במלים אחרות: זכותה של כל מדינה באזור "לחיות בשלום, הופשית וכו'" לא תקום לה מבחינה יורידית רק כאשר יותוו לה גבולות בטוחים ומוכרים — היא נתונה לה מקדם, במלוא הוראתה המשפטית, לפי מגילת האו"ם. לגבי ישראל, קשירת הזכות האמורה ל"גבולות בטוחים ומוכרים" בהחלטה 242 נעוצה ברצון שגבולותינו עם המדינות השכנות לא זו בלבד שלא יחלישו את הסיכוי ליישום הזכות שבה מדובר, אלא שיהיה בהם כדי לתגביר אותו ולחזקו.

#### ט. גבולות בטוחים

הגיב "גבולות בטוחים" הוראתו איננה משפטית אלא צבאית ומדינית. ברם, אם משתמשת בו החלטה 242, כוונתה לגבולות מדיניים בטוחים, ולא לגבולות-ביטחון שאפשר שיהיו שונים מן הגבולות המדיניים. הדרישה שהגבולות המדיניים יהיו בטוחים

נעוצה ברצון להבטיח את המדינה מפני התקפת-פתע ולהכביד על תוקפנות נגדה. הכל תמימי דעים היום, שכלל שאמצעי הלחימה הולכים ומשתכללים כן ניתן לסמוך פחות על גבולות כהגנה מפני פגיעתה של פעולה צבאית. הפרובלמטיקה של קביעת גבולות בטוחים בחוזה שלום (או בהסכם אחר) היא בכך, שגבולות הנראים ונחשבים כבטוחים היום, יכולים ליהפך לבלתי בטוחים כעבור זמן, עקב העובדה שיעמדו לרשות הצבאות כלי נשק חדשים, "יעילים" יותר, שהעולם לא ידעם קודם לכן. אף-על-פי כן, אין להניח שהצורך בגבולות בטוחים יאבד אי-פעם מעצם חיוניותו לאבטחת שטח המדינה מפני התקפה צבאית, במיוחד כשמדובר במדינה כה קטנה כמו ישראל.

למידת היות הגבולות "בטוחים" יכולות לתרום ערכויות בינלאומיות, כגון הצבת כוחות או"ם בעלי אופי הגנתי, הקמת תחנות התרעה, התחייבויות של מדינות אחרות לבוא לעזרתה, מבחינה צבאית, של המדינה המותקפת, לספק לה נשק, לנקוט סאנקציות נגד התוקפן, ועוד. אולם סיוע חוץ, ככל שיהיה חשוב, לעולם לא יטול לחלוטין מהקונ-פיגוראציה הגיאוגראפית של הגבולות את ערכה הביטחוני ואת השלכותיה להגנה. משמעות מיוחדת תהיה לריחוק הגבולות ממרכזי האוכלוסין. ושוב, דבר זה יפה בראש ובראשונה כשמדובר במדינה קטנה, שאין בידה האפשרות לפנות מספר רב של תושבים ולהעבירם ממקום למקום. גבולות בטוחים הם גבולות שיש בהם כדי להאט את תנופתה של התקפה צבאית במידה כזאת שהתוקף לא יוכל לכבוש את שטחה של המדינה המותקפת במהירות הבוקר, ואילו למדינה המותקפת יהיה מספיק זמן כדי להתארגן מאחורי קווי הלחימה להתגוננות יעילה. אם יש למדינה בעלי ברית, אזי מטרתם של "גבולות בטוחים" גם לאפשר לה שהות לשם קבלת עזרה מהן במקרה של התקפה עליה. מדינה בעלת שטח קטן, הגובלת במדינה ששטחה גדול, או המוקפת מדינות שהן בעלות מימד טריטוריאלי גדול לאין ערוך, ושיש להן מטרות פוליטיות משותפות כלפיה, זקוקה לגבולות בטוחים יותר משוקקות להם שכנותיה. כדי לעשות את גבולותיה שהיו גבולות בטוחים עליה להשתמש באמצעים מיוחדים שהשימוש בהם לא היה דרוש אילו יכלה להשתוות, מבחינת היקף שטחה, עם המדינות הגובלות. "גבולות בטוחים" יש אפוא משמעות אחרת לגבי מדינה קטנה מאשר לגבי מדינה גדולה. אין זה מן הנכבד, שבתנאים מעין אלה אי-אפשר יהיה לטוות לגבולותיה אופי של גבולות בטוחים אלא אם יותר לה לקיים היאחזויות-הגנה מחוץ לשטחה הרגיל.

#### 5. פירוז

ההחלטה 242 "קובעת את הכורח [...] להבטיח את אי-הפגיעות הטריטוריאלית והעצמאות הפוליטית של כל מדינה באזור, באמצעים הכוללים הקמת אזורים מפורזים" (סעיף 2 פסקה ג). על-פי מיבנה ההחלטה אין הנראה זו מופיעה בין ה"עקרונות" (סעיף 1), שיישומם הוגדר בהחלטה כנחוץ לכינון שלום. להוראת הפירוז הוקנה, בנוסח ההחלטה, מקום מחוץ ל"עקרונות" אלה. ברם, ברור שקיים קשר מהותי בין מתן ביטוי לצורך בהקמת אזורים מפורזים, ובין הנושא של "גבולות בטוחים", שנכלל בהחלטה בין העקרונות להשכנת שלום.

לישראל יש כעת הסכמי הפרדת כוחות עם מצרים (מחודש ספטמבר 1975\*) וסוריה

8 ההסכם עם מצרים נחתם בראשי תיבות ב-1.9.1975 ונכנס לתוקף ב-23.9.1975 (תאריך

(מ"31.5.1974). בשניהם צוין כי אין הם הסכמי שלום, אלא שהם מהווים צעד לקראת שלום צדק ובר-קיימא, בהתאם להחלטת מועצת הביטחון 338. נזכיר כאן, שהחלטה זו מחייבת את הצדדים להתחיל מיד בביצוע ההחלטה 242 ולפתוח ללא דיחוי במשא ומתן להשגת שלום.

בהסכמי ההפרדה עם שתי המדינות השכנות נקבעו (א) קווי היערכות, המפרדים, אצל שני הצדדים (הישראלי והמצרי, הישראלי הסורי), בין שטחים מפורזים ובין המרחב הלא-מפורז; ו-(ב) בתוך שטחי הפירוז: (אא) אזורים של דילול כוחות ונשק, כלומר, שטחים של פירוז חלקי, ו-(בב) אזורי חיץ, דהיינו, שטחים של פירוז מוחלט, בו מתפקד כוח האו"ם ומלבדו לא נמצאים שם שום כוחות צבאיים<sup>10</sup>. באזור החיץ שבין הצד הישראלי לצד המצרי קיימת מערכת התרעה מוקדמת, המופקדת בידי צוות אורחי של ארה"ב הנעזר בחלקו בסגל ישראלי ובסגל מצרי. לפי הסדר בין שתי המדינות וארה"ב נערכים מעל השטח מדי כמה ימים סיורי תצפית אוויריים של ארה"ב.

דרכי הפירוז שנקבעו בהסכמי ההפרדה, אין עמן התוויית גבולות מדיניים. אולם הן הוכיחו את עצמן ועל כן יוכלו אזלי לשמש מודל לפירוז שיבוא להבטיח גבולות עתידיים. עם זאת, אין להתעלם מכך שפירוז הגראה מועיל היום, עשוי לאבד מעילותו ככל שמתפתחים אמצעי הלחימה. אין בו בפירוז אפוא כדי לפתור באורח סופי את הבעייתיות של גבולות בטוחים.

#### יא. שאלת ארץ-ישראל השלמה

הגיתן להגשים את עיקרון שלמות המולדת במסגרת ההחלטה 242? אני מעלה את השאלה מבלי לנקוט במאמר זה עמדה לגבי חיובו או שלילתו של עצם העיקרון. נדמה לי שהחלטה 242 איננה מונעת קביעת גבולות באופן שריבונות ישראל תשתרע על ארץ-ישראל כולה. הגבולות יוכלו להקיף את ארץ-ישראל השלמה, תוך פיגוי כוחות ישראליים מחלק ממנה והפיכת השטחים המפגנים לאזורים מפורזים (פירוז מלא או חלקי). בכך יקום עיקרון ההחלטה בדבר פיגוי כוחות ותקיים הוראתה הדנה בהקמת אזורים מפורזים. יחד עם זאת אפשר יהיה לקבוע בהסכם (או בהסכמי) שלום שריבונותה של מדינת ישראל תתפרס על ארץ-ישראל בכללותה. לא נאמר בהחלטה 242 דבר שיסתור אפשרות זו.

כאמור, אינני מביע כאן דעה אם רצוי לשאוף לשלימות המולדת. זאת בעיה פוליטית, בעוד שנושאנו הוא ניתוח ההחלטה 242 מנקודת ראות משפטית. אולם מותר לנו להעלות, גם במאמר משפטי, שאין לו מגמה פוליטית, שאלות שנקודת מוצאן בהנחה היפותטית —

9 חתימת הנספח להסכם בידי מצרים). נוסח עברי פורסם ברברי הכנסת 74 (תשל"ה) 4138-4141. זהו הסכם ההפרדה השני בין שתי המדינות. להסכם ההפרדה הראשון (מ"1.1974.18.1. לדיון בו בכנסת ראה דברי הכנסת 69 (תשל"ד) 10-61), יש כיום כמעט חשיבות היסטורית בלבד. אקטואליות נותרה עדיין להוראותיו המגדירות את תפקידי כוח החירום של האו"ם, שכן כוחן יפה גם לגבי אזור החיץ על-פי ההסכם השני.

10 ההסכם עם סוריה נחתם ב"31.5.1974. לנוסחו העברי ראה דברי הכנסת 70 (תשל"ד) 1511 על-פי ההסכם הישראלי-מצרי מותר למצרים להחזיק משטרה אורחית בחלק מאזור החיץ. המנדט של כוח האו"ם טעון חידוש מפקידה לפקידה, בהסכמת הצדדים. דומני שאם לא יחודש, לא יתבטל בשל כך עצם הפירוז של אזור החיץ.

מותר לנו לעשות זאת כל זמן שאנחנו מדעים לאופייה ההיפותטי של ההנחה. על-פי גישה זו אני שואל: אם נגית, ראשית, שהדרישה להעמדת ארץ-ישראל בשלימותה תחת ריבונות ישראלית היא דרישה מוצדקת, ואם נשער, שנית, שהדרישה איננה ניתנת להגשמה בדורנו – האם נעמד אז בפני הדילמה לכרות שלום תוך ויתור סופי על שטחי ארץ-ישראל שיהיו מעבר לגבולות מדינת ישראל כפי שייקבעו – או לא לכרות שלום כלל, מכוס שכריתתו פירושה ויתור לגצח על שליכות מולדתנו? נדמה לי שלא כן הדבר ושניתן לגשר בין השניים.

לשם כך יורשה לי לעשות כאן הכוואה עם ארץ אחרת, הלא היא רפובליקת אירלנד. היא משתרעת על רובו של האי האירי (26 אזורים), בעוד שחלק קטן-יחסית מן האי (6 אזורים) שייך לבריטניה הגדולה, והנה, בחוקת הרפובליקה, באחד מסעיפיה הראשונים, נאמר, כי האי האירי כולו הוא שטח של הרפובליקה. אבל אבות החוקה לא העלימו עין מן החלוקה הפוליטית של האי, המבוססת על יחסים הסכמיים עם בריטניה, ועל-כן הוסיפו בחוקה סעיף נוסף המורה כי, כל עוד אירלנד הגיאוגראפית מחולקת בין שתי המדינות, יחולו חוקי הרפובליקה רק בתחומי גבולותיה הקיימים כעת, דהיינו, בתוך הגבולות שממשלת לונדון הכירה בהם.<sup>11</sup>

לנו אין עדיין מגילת חוקה. יש לנו, לעת עתה, חוקי יסוד אחדים, אשר יחד עם חוקי יסוד נוספים שיתקבלו במשך הזמן, יתחברו פעם לקונסטיטוציה שלמה. אם המנהיגות הפוליטית של ישראל, שיפול בחלקה לכרות שלום עם הערבים, תדגול בארץ-ישראל השלמה, ואם היא תיזוכח לדעת שאין להגיע לשלום בלי ויתורים טריטוריאליים, היא תוכל ליוזם קבלת חוק יסוד בדבר שטח המדינה, אשר אלה יהיו עיקרי הוראותיו: מצד אחד תמצא בו ביטוי תורת שלימות ארץ-ישראל; ומצד שני ייאמר בו (א) כי אין תורה זו מונעת התקשרות עם שכנינו באמנת שלום שתקבע גבולות המצמצמים את ריבונות ישראל לחלק מארץ-ישראל, ו-(ב) כי עם ישראל יסאף לשלימות המולדת בדרכי שלום, בהתאם לכללי המשפט הבינלאומי. "חוק יסוד: שטח המדינה" שיגלם קונצפציה זו, לא ניתן יהיה להצדיקו אלא מתוך אמונה כי אין זה מן הנמנע שהערבים יהיו מוכנים להסכים, ביום מן הימים, להרחבת שטחנו, תמורת יתרונות שיצמחו להם משכנותנו הטובה, וכי ייתכן שיהיה זה השלום דווקא שיתן לעמנו את ארץ-ישראל השלמה.

### יג. מעורבות או"ם בכינון השלום

בהחלטה 242 נדרש המזכיר הכללי של האו"ם "למנות נציג מיוחד שתפקידו יהיה ליצור ולקיים מגעים במזרח התיכון עם המדינות הנוגעות בדבר, במגמה לקדם הסכם ולסייע במאמצים להשגת פתרון מוסכם בדרכי שלום, בהתאם להוראות ולעקרונות הכלולים בהחלטה זו" (סעיף 3). המזכיר הכללי מינה את ד"ר גונאר יארינג לשמש בתפקיד זה, אולם בשנת 1971 נפלה על שליחותו של יארינג תרדמה שממנה לא התאוששה עוד. כבר הוכרנו בתחילת רשימה זו את ההחלטה 338 שנתקבלה כמועצת הביטחון בעקבות מלחמת אוקטובר 1973. נקבע בה, כי מיד אחרי הפסקת האש יוחל במושא ומתן בין

11 חוקת אירלנד, 1937, סעיפים 2 ו-3.

הצדדים, "תחת חסות מתאימה, במגמה לכונן שלום צודק ובר-קיימא במזרח התיכון". בדיון שנערך במועצת הביטחון קודם לקבלת ההחלטה, הטעמו נציגי מדינות אחדות<sup>12</sup>, כי הכוונה היא שהמשא ומתן יתקיים תחת חסות האו"ם. זהו פירוש שאינו מחויב על-פי הנוסח הלשוני של ההחלטה, אך שימושו המעשי איננו גוגד אותו, שכן אין הוא חורג ממסגרת שיקול הדעת שהנוסח מניח לצדדים לקביעת בעל החסות.

ב-15.12.1973 קיבלה מועצת הביטחון החלטה נוספת — מס' 344 — שבה רשמה לפניה שוועידת שלום "תיפתח בקרוב בז'נבה תחת חסות האו"ם, והביעה את אמונתה כי "המוזכר הכללי ימלא תפקיד מקיף ומועיל בועידה, בהתאם להחלטות הנוגעות בדבר של מועצת הביטחון וישב ראש בדיוניה, אם הצדדים ירצו בכך"<sup>13</sup>. במבוא להחלטה מאוזכרות ההחלטות 242 ו-338. בהחלטה 344 אישרה אפוא מועצת הביטחון כי המשא ומתן להשגת שלום במזרח התיכון יהיה בחסותו של האו"ם, במסגרת ועידת ז'נבה, וכי חסות זו היא "חסות מתאימה" כמשמעה בהחלטה 338, כלומר, חסות שיעדה לשמש כלי-עזר למען ביצוע ההחלטה 242. ההחלטה 344 מגשרת, אם כן, בין ועידת ז'נבה להחלטה 242.

ועידת ז'נבה כונסה על-ידי המוזכר הכללי של האו"ם. היא התחילה לפעול ב-21.12.1973 וקיימה שתי ישיבות בהשתתפות נציגי מצרים, ישראל, ירדן, ארה"ב ובריה"מ. הוחלט בה על המשך פעולתה במתכונת ועדות, שידווחו למליאת הוועידה לאור ההתפתחויות. בהסכמי ההפרדה עם מצרים וטוריה הודגש שהם נחתמו במסגרת ועידת ז'נבה. תנופת השלום החדשה, שהתחוללה עם ביקורו של סאדאת בירושלים בחדש נובמבר 1977, העתיקה את הדגש לעבר הידברות דו-צדדית ישראלית-מצרית, אך לא ביטלה את רצף האפשרויות שיסודן ומקורן בתבניתה של ועידת ז'נבה. הפעלה מחדשת של ועידה זו נותרת כאופציה פתוחה והצדדים יכולים לשוב ולהיזקק לה בכל עת.

### יג. "החלטות ועקרונות" ההחלטה 242 — בעיית קבלתה של החלטה חדשה

בסעיף 3 להחלטה, המורה למוזכר הכללי של האו"ם לשגר "נציג מיוחד" למזרח התיכון, נאמר כי הנציג המיוחד יפעל בהתאם "להוראות ועקרונות" הכלולים בהחלטה (ראה לעיל). ה"עקרונות" מנויים בסעיף 1 להחלטה, ואלה הם: נסיגה משטחים שנחטפו במלחמת ששת הימים, סיום מצב הלוחמה, הכרה בריבונותן של כל מדינות האזור, שלימותן הטריטוריאלית ועצמאותן המדינית וזכותן לחיות בשלום בגבולות בטוחים ומוכרים, חופשיות מאיומים בכוח ומשימוש בו. יוצא, כי שאר מרכיבי ההחלטה הם בבחינת "הוראות": הן נמצאות בסעיף 2 להחלטה, המדגיש את הצורך באלה: (א) חופש השיט בנתיבי המים באזור; (ב) פתרון צודק של בעיית הפליטים; ו-(ג) הבטחת אי-הפגיעות הטריטוריאלית של כל מדינות האזור ועצמאותן המדינית,

12 היו אלה נציגי בריטניה הגדולה, צרפת וטורקיה. ראה *27 Yearbook of the United Nations* (1973) 197, 198.

13 לנוסח האנגלי של החלטה 344 ראה *27 Yearbook of the United Nations* (1973) 215.

באמצעים שיכללו הקמת אזורים מפורזים<sup>14</sup>. אם יש לייחס משמעות להבחנה בין "הוראות" ל"עקרונות", הייתי רואה אותה בכך שהחלטה בסעיף 1 שלה מקשרת את יישומם של העקרונות קשר מפורש וישיר עם "כינון שלום צודק ובר-קיימא", בעוד שב"הוראות" שנקבעו בסעיף 2 אין היוזקות לשוניות מפורשת לנושא השלום (אם כי אין לומר בסעיף 2 מנותק באופן מהותי מנושא זה).

השלום באזור ממתין לכינונו על-פי החלטה 242 זה למעלה מעשר שנים. ככל שהזמן חולף, כן גוברת מודעותנו לאפשרות שמועצת הביטחון תישקול לקרב את הסיכוי לשלום על-ידי קבלת החלטה חדשה. ברם, נדמה לנו, שייתכן שצעד כזה יהיה בעייתי ואף יוצא דופן, וזאת משלושה טעמים: ראשית, ההחלטה 338 מטילה על הצדדים את ביצוע ההחלטה 242 "על כל חלקיה". הוראה זו מבליטה את ההומוגניות של החלטה 242, היא קובעת זיקת-גומלין בין מרכיביה ובעשותה כן הרי היא משמשת יסוד לגיטימי לציפיית הצדדים שהחלטה 242 אמנם תישאר כמות שהיא, ללא כרסום על-ידי החלטה חדשה, עד שיושגו כל יעדיה. שנית, מועצת הביטחון התכוונה, באמצעות החלטה 242, לעשות למען קידום "הסכם" וסיוע "במאמצים להשיג פתרון מוסכם בדרכי שלום" (סעיף 3). היא חתרה להסכם שלום שיהא פרי רצונם של הצדדים לסכסוך. קבלת החלטה חדשה תוכל להפחית ממשקל רצונם של הצדדים בהשכנת השלום וכתוצאה מכך לפגוע ביסודותיה הראשוניים של החלטה 242, המדגישה, כאמור, את הצורך ב"הסכם" וב"פתרון מוסכם". ושלישית, אף בלעדי זה, חידושים ביחס למתכונת כינון השלום שנקבעה בהחלטה 242 עלולים להחדייר אל תוך המאמצים להשכנת שלום אמצעי כפייה, תחת התשתית של השגת הסכם על-פי רצונם החופשי של הצדדים. חידושים כאלה עלולים להוביל לפתרון כפוי אשר, אם נשפוט על-פי תקדימים היסטוריים ידועים, יגרום במוקדם או במאוחר סכסוכים חדשים באזור, שיהיו מסוכנים לא פחות מאלה שפקדוהו עד עתה.

ההחלטה 242 מגיחה לצדדים מידה סבירה של שיקול דעת ושל חופש השימוש ברצונם לעיצוב השלום. אם תצומצם מידה זו של שיקול דעת ושל רצון חופשי, יקטן הסיכוי שהשלום שיושג יהיה שלום-אמת ויציבותו תהיה מוטלת בספק.

14 על פירונו דובר ברשימה זו בהקשר קודם. אין מאמרנו דן בחופש השיט. עליו יוגד כאן רק זאת, שסעיף 7 להסכם התפרדה הישראלי-מצרי (ראה לעיל, הערה 8), המורה כי "מטענים לא-צבאיים המיועדים לישראל או הבאים ממנה יורשו לעבור דרך תעלת סואץ", איננו עונה על חופש השיט אלא באופן חלקי בלבד, שכן אין הוא מבטיח מעבר לאניות הנושאות דגל ישראל. החלטת מועצת הביטחון מ-1.9.1951 קראה למצרים לשים קץ להגבלות חופש השיט בתעלה, אולם מצרים מוסיפה לשלול חופש זה מכלי שיט ישראליים. גם בפתרון בעיית הפליטים אין רשימתנו עוסקת. יצוין רק כי אין להוציא מגדר הבעיה תביעות של יהודים שעזבו את ארצות ערב בשל רדיפתם שם ובשל הגזירות שהיו מנת חלקם בסביבה עוינת. ראוייה לתשומת לב העובדה, שהחלטה 242 אמנם מדגישה את הצורך לפתור את בעיית הפליטים, אבל איננה מזכירה כלל את הנושא הפלשתינאי.

מן הספרות

- Y. Blum, *Secure Boundaries and Middle East Peace* (Jerusalem, 1971).  
Y. Evron, *The Demilitarization of Sinai* (Jerusalem, 1975).  
D. Horowitz, *Israel's Concept of Defensible Borders* (Jerusalem, 1975).  
R. Lapidoth, "UN Resolution 242" *The Wiener Library Bulletin* vol. XXVI nos. 1/2, new series nos. 26/7, 2-8.  
G. Perry, "Security Council Resolution 242: The Withdrawal Clause" *The Middle East Journal* (Autumn 1977) 413-433.  
St. J. Rosen, *Military Geography and the Military Balance in the Arab-Israel Conflict* (Jerusalem, 1977).  
M. M. Roumani, (in collaboration with D. Goldman and H. Korn), *The Case of the Jews from Arab Countries: A Neglected Issue* (Jerusalem, 1975) vol. I.  
P. Weil, "Le règlement territorial dans la résolution du 22 novembre 1967" *23 Nouveaux Cahiers* (Hiver, 1970).