

מבט על, גיליון 1007, 7 בינואר 2018

החלת הריבונות הישראלית על שטחי יהודה ושומרון – משמעויות

פנינה שרביט ברוך

ב-1967 השתלטה ישראל על שטחי יהודה ושומרון. למרות טענותיה של ישראל לזכויות בשטח, ישראל לא החילה על כלל השטחים הללו את ריבונותה, אלא רק על מזרח ירושלים. הבעיה העיקרית הטמונה ברעיונות של החלת הריבונות הישראלית על יהודה ושומרון, או על חלקים משטח זה, היא ההתעלמות מהמשמעויות של הצעד ביחס לפלסטינים החיים בשטח זה ולעתיד הרשות הפלסטינית, ומההשלכות הנגזרות על ישראל, הן במישור הפנימי והן במישור הבינלאומי. ממשלת ישראל יכולה להחליט כי, למרות כל אלו, היא מבקשת לקדם מהלכים של החלת ריבונות כחלק ממימוש עמדה אידיאולוגית. אולם, החלטה כזו יש לקבל לאחר דיון אסטרטגי רציני, המתמודד עם כלל המשמעויות וההשלכות הצפויות וכחלק ממדיניות כוללת, שתכליתה לקדם מצב קבע ראוי מבחינתה של הממשלה, ולא כמהלך חלקי הנובע ממניעים של פוליטיקה פנימית.

בתקופה האחרונה גוברים הקולות הקוראים להחלת הריבונות הישראלית בשטחי יהודה ושומרון. ההצעות משתנות בהיקפן, יש שמדברים על כל האזור, אחרים מתייחסים לשטח C, קרי האזור שמחוץ לריכוזי הערים והכפרים הפלסטינים הנמצאים בשליטת הרשות הפלסטינית (שטחי A ו-B), ויש המציעים להחיל את הריבונות על חלק, או על כל, הישובים היהודיים ביהודה ושומרון. יצוין שהחלת החקיקה הישראלית על השטח היא למעשה החלת ריבונות, והחלת ריבונות היא למעשה סיפוח. ההבדל במינוחים מתבסס על רגישות פוליטית ומדינית, אך אין ביניהם הבדל משפטי מהותי.

ההצעות המועלות מבוססות בדרך כלל על טיעונים אידיאולוגיים בדבר זכותו של העם היהודי לארץ ישראל השלמה, אך נשמעים גם טיעונים המתמקדים בזכויותיהם של האזרחים הישראלים המתגוררים בשטחים אלה, המוצאים עצמם כ-"אזרחים סוג ב'", מאחר שלא חל על מקום מגוריהם הדין הישראלי באופן מלא.

ב-1967 השתלטה ישראל על שטחי יהודה ושומרון (וכן על שטחים נוספים). למרות טענותיה של ישראל לזכויות בשטח, ישראל לא החילה על כלל השטחים הללו את ריבונותה, אלא רק על מזרח ירושלים. מבחינת הקהילה הבינלאומית, השטח כולו, כולל מזרח ירושלים, הוא במעמד של שטח כבוש ואין לישראל זכות לספחו אליה. בהתאם, הסיפוח של מזרח ירושלים לא הוכר והעולם, כולל ארצות הברית, אינו מתייחס אליו כשטח מדינת ישראל. בשאר השטחים ישראל החילה בפועל את דיני התפיסה הלוחמתית, שהם למעשה דיני הכיבוש, שכן זו מערכת הדינים הרלבנטית על פי המשפט הבינלאומי למצב בו משתלטים על שטח במהלך מלחמה ולאור הצורך במסגרת משפטית להסדרת מערך הסמכויות והאחריות של השלטון כלפי האוכלוסייה המתגוררת בשטח.

ביהודה ושומרון אין אפוא תחולה לדין הישראלי. המשפט הפנימי החל מתבסס על הדינים שהיו קיימים לפני 1967 ותחיקת הביטחון, קרי צווים שמוציא מפקד כוחות צה"ל באזור. עם זאת, המפקד הצבאי הוציא ביחס לכל הישובים הישראליים צווים מוניציפליים, המאמצים על דרך ההפניה הסדרים רבים מהמשפט הישראלי, למשל בתחום החינוך, הרווחה, השלטון המקומי וכיו"ב, ויוצרים הקבלה רבה בין מערכות הדינים. באחרונה אף פורסם כי, לבקשת שרת המשפטים, ניתנו הנחיות לשפר ולקצר את תהליך ההתאמה של הדינים החלים על ההתנחלויות לשינויים בדין הישראלי.

משמעות הדברים היא שחלק ניכר מהפערים החוקיים הקיימים ביחס לתושבי ההתנחלויות ניתן לפתור בלי צורך בהחלת החוק כולו על השטחים. הפער המהותי העיקרי הוא בתחום הדינים החלים על מקרקעין באזור.

הבעיה העיקרית הטמונה ברעיונות של החלת הריבונות הישראלית על יהודה ושומרון, או על חלקים משטח זה, היא ההתעלמות מהמשמעויות של הצעד ביחס לפלסטינים החיים בשטח זה ולעתיד הרשות הפלסטינית, ומההשלכות הנגזרות על ישראל, הן במישור הפנימי והן במישור הבינלאומי.

צעדים של החלת ריבונות על שטחי יהודה ושומרון ישפיעו ישירות על הפלסטינים המתגוררים בשטחים שעליהם מוחלת הריבונות. כך, באזור C מתגוררים בין מאתיים לשלוש מאות אלף פלסטינים. אם שטח זה יהפוך להיות חלק מישראל, פלסטינים אלה יהפכו להיות תושבי קבע של ישראל, על כל הזכויות הכרוכות בכך, כולל חופש תנועה וזכות לביטוח לאומי. תהיה להם גם זכות לבקש אזרחות ישראלית, אם כי יש להניח שיישארו במעמד דומה לזה של תושבי מזרח ירושלים שלא קיבלו אזרחות - מעמד שהוא בעייתי כשלעצמו.

החלת ריבונות על כלל אזור C תשפיע גם על הפלסטינים המתגוררים מחוץ לשטח זה (בשטחי A ו-B). ראשית, באזור C נמצאים קרקעות, תשתיות ורכוש אחר השייך לתושבים אלה או אשר מספק את צרכי החיים שלהם. מעבר לכך, כדי להגיע ממקום למקום בשטחי A ו-B אין מנוס אלא לעבור באזור C (המהווה כ-60 אחוזים מהשטח). מבט במפה ממחיש זאת היטב. בנוסף, יש קשרים משפחתיים ואחרים בין תושבי אזור C לתושבי A ו-B. פגיעה בזכויות הפלסטינים באזור והגבלות על תנועתם יעוררו טענות משמעותיות להפרת זכויות אדם בסיסיות. מתן זכויות שונות לאוכלוסיות שונות באזור המסופח לישראל יהיה קשה ליישוב עם זכויות היסוד הקבועות בדין הישראלי. משטר ממוסד של אבחנה עשוי להצטייר כמשטר אפרטהייד.

בנוסף, צעד כזה ייצור משבר קשה ביחסים עם הרשות הפלסטינית ובשיתוף הפעולה עמה, בתחום הביטחוני ובתחום האזרחי כאחד. מדובר בצעד העומד בסתירה מפורשת להסכמים בין הצדדים ובמהלך אשר מצביע על העדר כוונה להגיע לפתרון הסכסוך במסגרת הסכמית. משמעות נוספת תהיה יצירת תחושה של ייאוש בקרב הפלסטינים לגבי הסיכוי לממש את שאיפותיהם הלאומיות, שיהיה עלול להגביר את המוטיבציה לטרור ואלימות.

ניתוק מוחלט של הקשר עם הרשות יחייב את צה"ל להרחיב את פעילותו בעומק השטח הפלסטיני על כל המשתמע מכך. יתרה מזאת, צעד כזה, אשר מהווה מכת מוות לרעיון של

שתי מדינות בעתיד, עלול יהיה אף להוביל לקריסתה של הרשות בשל הלחץ הפנימי עליה, או בהחלטה מודעת מטעמה. בתרחיש כזה, ישראל עלולה למצוא את עצמה אחראית על כלל האוכלוסייה הפלסטינית בכל השטח, בכל תחומי החיים. המשמעות הן רבות, הן מבחינת האיומים הביטחוניים המוגברים וההיערכות הנחוצה בשל הצורך בפעילות רציפה בכל השטח, והן מבחינת המשמעות הכלכלית הכבדה של מתן מענה מלא לצרכיהם של כ- 2.5 מיליון תושבים פלסטינים. סביר כי אז אף תפסקנה התרומות והתמיכות החיצוניות לפלסטינים.

במישור הפנימי - הנהגת הסדרים מקפחים ומפלים לאורך זמן מול האוכלוסייה הפלסטינית, הן בשטח המסופח והן מחוצה לו, מטילה נטל כבד על הדמוקרטיה הישראלית ועל שימור ערכי המדינה ומייצרת מסלול התנגשות בתוך החברה הישראלית. אחד הקורבנות הראשונים צפוי להיות בית המשפט העליון, שיצטרך לבחור בין המשך הגנה על זכויות אדם, במחיר של התנגשות חזיתית עם ההנהגה הפוליטית, לבין ויתור על תפקיד הביקורת השיפוטית המהותית בתחומים אלה, במחיר של קריסת מעמדו כשומר סף של הדמוקרטיה הישראלית באופן כללי.

החלת החקיקה הישראלית רק בתחומי הישובים הישראליים תצמצם במידה מסוימת את ההשלכות של הצעד על הפלסטינים. עם זאת, גם צעד כזה יחזק את הטיעונים בדבר "אפרטהייד", בשל קיומן של מערכות דינים נפרדות, המפלגות לרעה את התושבים הפלסטינים לעומת הישראלים. בנוסף, הוא צפוי לפגוע משמעותית בשיתוף הפעולה עם הרשות בעיקר בתחום הביטחוני, ולהגביר סיכון לפגיעה משמעותית בתפקודה.

במישור הבינלאומי – כל צעד של החלת הריבונות הישראלית על השטחים, גם אם מדובר בתחומי הישובים בלבד, ייתפס כצעד נוסף לסיכול אופציית שתי המדינות ויטיל על ישראל את האשמה להתמשכות הסכסוך. כן ייתפס המהלך כהפרה בוטה של המשפט הבינלאומי ושל החלטות בינלאומיות בנושא. בחוות הדעת המייעצת של בית הדין הבינלאומי לצדק בהאג מ-2004 לגבי גדר הביטחון, נקבע במפורש שסיפוח חלק מהשטח מהווה הפרה של המשפט הבינלאומי ושל הזכות להגדרה עצמית של הפלסטינים. בהחלטת מועצת הביטחון 2334 מדצמבר 2016 נקבע במפורש שמועצת הביטחון לא תכיר בשום צעד המבקש לסטות מקווי 1967 ללא הסכמת הצדדים. מהלך כזה גם יערער את יחסי השלום עם מצרים וירדן ויקשה מאוד על כל ניסיון התקרבות למדינות אחרות באזור.

אמנם, יתכן שהממשל האמריקאי הנוכחי יחסום החלטה אופרטיבית במועצת הביטחון נגד ישראל, אולם צפויים צעדים בכל שאר הפורומים הבינלאומיים וכן על ידי האיחוד האירופי ומדינות האיחוד, עד כדי הטלת סנקציות על ישראל. יש גם חשש לא מבוטל שממשלים אמריקאים עתידיים יאפשרו החלטות אופרטיביות נגד ישראל, בפרט ממשלים דמוקרטים, אשר לא יחושו מחויבות להמשיך את דרכו של ממשל טראמפ ביחס לישראל ולמדינות ההתנחלויות.

אין שום ספק כי מהלך של סיפוח יגרור פגיעה קשה בשיתופי פעולה בינלאומיים עם ישראל ודרישה כי כל הסכם, תכנית או מיזם לא יחולו על השטח שסופח. גם חברות בארגונים, כמו פיפ"א ואחרים, צפויה להיות מותנית בכך. ישראל תצטרך להחליט האם לוותר על כל אלה, תוך פגיעה באינטרסים כלכליים, מדעיים ותרבותיים של המדינה.

החלטת סיפוח עשויה גם להשפיע על הפוטנציאל להליכים פליליים בינלאומיים. בימים אלה מתנהלת בדיקה מקדמית בבית הדין הפלילי הבינלאומי המתייחסת גם להתנהלויות, המוגדרות כפשע מלחמה בחוקת בית הדין. החלטה על סיפוח בהחלט עלולה להשפיע על החלטה לפתוח בחקירה ואף להוביל להגשת כתבי אישום. כתבי אישום כאלה יכולים להיות מופנים גם נגד שרים ואפילו נגד ראש הממשלה, שכן אין בבית הדין הפלילי חסינות לראשי מדינה מכהנים.

עולה מכל האמור, שלהחלטה על החלת הריבונות הישראלית בשטחים יש משמעויות כבדות משקל, הן במישור הפנימי והן במישור הבינלאומי. ממשלת ישראל יכולה להחליט כי, למרות כל אלו, היא מבקשת לקדם מהלכים של החלת ריבונות כחלק ממימוש עמדה אידיאולוגית. אולם, החלטה כזו יש לקבל לאחר דיון אסטרטגי רציני, המתמודד עם כלל המשמעויות וההשלכות הצפויות וכחלק ממדיניות כוללת, שתכליתה לקדם מצב קבע הראוי מבחינתה של הממשלה, ולא כמהלך חלקי הנובע ממניעים של פוליטיקה פנימית.