

מבט על, גיליון 389, 2 בדצמבר 2012

הכרה של האו"ם במדינה פלסטינית – כיצד להגיב?

פנינה שרביט ברוך

ביום חמישי, ה-29 בנובמבר, קיבלה עצרת האו"ם החלטה להעניק למדינת פלסטין מעמד של מדינה משקיפה באו"ם. משמעות ההחלטה – הכרה של העצרת בקיומה של מדינה פלסטינית. מבחינה משפטית יש טענות בלתי מבוטלות שניתן להעלות נגד הביסוס המשפטי לקיומה של מדינה פלסטינית. ראשית, כדי שישות תהיה מדינה עליה לעמוד בכמה תנאים – אחד מהם הוא קיומו של שלטון אפקטיבי בשטח ובאוכלוסייה. הפלסטינים בעצמם טוענים כי שטחי יהודה והשומרון (או הגדה המערבית) נמצאים בפועל תחת כיבוש ישראלי. שנית, קיים ספק אם ניתן לקבוע שלמשל הפלסטיני ברמאללה שליטה על הנעשה ברצועת עזה. ניתן לבסס אפוא טיעון ראוי לפיו אין הם עומדים בדרישת קיומו של שלטון אפקטיבי. מעבר לכך, הרשות הפלסטינית נמנעה מלהכריז על עצמה כמדינה. אמנם נעשתה הכרזה על ידי אש"ף ב-1988, אולם ברור כי אז לא התקיים אף אחד מהתנאים הנדרשים לקיום מדינה ורוב העולם התעלם מהכרזה זו. כך שבהחלט ניתן לטעון, כי בהעדר הכרזה עדכנית על מדינה על ידי הפלסטינים עצמם, אין מקום לקבל הכרה על ידי האו"ם.

עם זאת, הניתוח המשפטי האמור, שכמובן ניתן להרחיבו ולפרטו הרבה יותר, הוא לא מה שקבע את עמדת רוב המדינות שהשתתפו בהצבעה, אלא שיקולים מדיניים ופוליטיים בלבד. חלק מהמדינות תמכו בהחלטה, כפי שהן תמיד תומכות, באופן אוטומטי, בכל החלטה שתומכת בפלסטינים, כמו גם בכל החלטה שיוצאת נגד ישראל. אחרות הצביעו בעד ההחלטה, כדי לבטא את חוסר שביעות רצון מהיעדר התקדמת ביישוב הסכסוך בין ישראל לפלסטינים.

בעקבות הכרת עצרת האו"ם במדינה הפלסטינית, יוכלו הפלסטינים לבקש להצטרף לארגונים בינלאומיים ולאמנות בינלאומיות, שההצטרפות אליהם פתוחה רק בפני מדינות. בנוסף, יוכלו לחדש את הפנייה שלהם אל התובע (כיום התובעת) של בית הדין הפלילי הבינלאומי לחקור את כל פשעי המלחמה, שלטענתם נגרמו בשטחי הגדה המערבית וחבל עזה. זאת על סמך חוות הדעת של התובע הקודם, שקבעה, כי הכרה של האו"ם במדינה פלסטינית מהווה בסיס מספק לבקשה פלסטינית לחקירה כזו. בגדר זה עלול להיכלל הנושא של הקמת התנחלויות בגלל ניסוח הסעיף הרלבנטי בחוקת בית הדין. הבקשה תתייחס, יש להניח, לכל המעשים שארעו מיולי 2002 (מועד הכניסה לתוקף של חוקת בית הדין הפלילי), אם כי יש גם טענות נגד לתחולה הרטרואקטיבית בהקשר זה. אם תתקיים חקירה מטעם בית הדין היא תתייחס לכל המעשים שנעשו על ידי כל הצדדים, כלומר גם על ידי הצד הפלסטיני.

מצד שני, ההכרה במדינה הפלסטינית על ידי עצרת האו"ם לא תוביל לשינוי המציאות הקיימת בשטח. בראש ובראשונה מן ההיבט העובדתי, בשל המשך הימצאותו של צה"ל בשטח והמשך ההגבלות הקיימות על הרשות הפלסטינית. אך, מעבר לכך, גם מן ההיבט המשפטי. ההכרה של האו"ם משמעה בעצם שמבחינתו ישות הפלסטינית נחשבת מדינה, אך עדיין מדובר במדינה, שעל פי עמדת רוב מדינות העולם, אם לא כולן, נמצאת תחת כיבוש ישראלי. המבחן לכיבוש הוא מבחן עובדתי, המבוסס על השאלה: למי נתונה השליטה האפקטיבית בשטח? עצם ההכרה במדינה לא משנה מציאות זו. לפיכך לישראל ימשיכו להתקיים הזכויות, כמו גם החובות, הנובעים ממעמדה ככובש (לפחות בכל הנוגע לאזורי יהודה ושומרון). ברצועת עזה קיים ויכוח משמעותי יותר אם עדיין נמשך הכיבוש על ידי ישראל. בנוסף, ישנן הגבלות על שני הצדדים שמקורן בהסכמים שנחתמו ביניהם, שיש אמנם מחלוקת על מעמדם המשפטי (וכן אפשרות מסוימת שישאר תחליט להודיע על ביטולם), אך נראה שעמדת הזירה הבינלאומית היא להמשיך להתייחס אליהם כמחייבים.

בהתחשב באמור לעיל, כאשר באים לבחון כיצד על ישראל להגיב להחלטה של העצרת להכיר במדינה הפלסטינית, נראה, כי המסקנה היא שההתמקדות של ישראל צריכה להיות בזירה הבינלאומית ולא בצעדים בשטח. כפי שנראה להלן, יש קשר בין שני מישורים אלה.

לגבי הזירה הבינלאומית, ישראל צריכה למזער את הנזקים האפשריים משרוג מעמדה של הרשות הפלסטינית למדינה. לפעול בארגונים השונים, כגון ארגון התעופה הבינלאומי, ארגון התקשורת הבינלאומי ואחרים – כדי לוודא שלא נפגעים האינטרסים הישראליים. זאת לצד פעולה דיפלומטית בכל הערוצים, שכן יש לצפות לעלייה בהיקף ובעוצמת הטענות הפלסטיניות שיועלו נגד ישראל ונגד פעולותיה בשטח. אף מול בית הדין הפלילי יש לפעול, במישורין ובעקיפין, להסיר את החשש של תביעות נגד ישראלים. ברי כי בית הדין עצמו לא שש להכניס ראשו לסכסוך טעון זה ולעסוק בנושאים פוליטיים מובהקים, אך יש להניח כי יהיו לחצים רבים מן הכיוון הנגדי. המסר העיקרי בזירה הבינלאומית צריך להיות, שיש להימנע מפעולות אשר עלולות רק להזיק ליישוב הסכסוך, בכך שיעצימו את הפער בין הציפייה לבין המימוש בקרב האוכלוסייה הפלסטינית, או שיוסיפו מכשלות נוספות לסכסוך, המורכב גם כן. יש גם מקום לבחון ניצול השלכות חיוביות של ההכרה בקיומה של מדינה, למשל במישור של הצפת האחריות הפלסטינית למתרחש בשטחה.

לגבי הזירה הפנימית, כאמור ממילא אין ל-"מדינה הפלסטינית" אפשרות מעשית לעשות הרבה שינויים בשטח. כאן נראה שעיקר המענה מול הרשות הפלסטינית צריך להיות לפיכך פסיבי, של התעלמות מהשינוי, חסר המשמעות לדידה של ישראל. בהקשר זה יש להדגיש שתי נקודות: ראשית, פעולות שעלולות להוביל למיטוט הרשות הפלסטינית – הפסקת העברת כספים, ניתוק מגע בנושאים חשובים – הן מנוגדות לאינטרס הישראלי. לישראל אין אינטרס לשוב ולשלוט בכשני מיליון פלסטינים, לנהל את חיי היום יום שלהם, לדאוג להם לחינוך, לבריאות, ולרווחה. המשמעות של מיטוט הרשות הפלסטינית היא החזרת האחריות לישראל. שנית, מבחינה משפטית (וגם, ניתן לטעון, המוסרית), לישראל יש חובות כלפי האוכלוסייה הפלסטינית מכוח שליטתה בשטח (בין אם נקבל את התיזה שישראל היא הכובש בשטח או את התיזה שהיא נמצאת שם מכוח זכות ריבונית, כעמדת הדו"ח בראשות אדמונד לוי). צעדים שיפגעו ברווחת האוכלוסייה הפלסטינית או שיהוו ענישה קולקטיבית של אוכלוסייה זו, הם בלתי חוקיים.

באשר לפעילות ישראלית של הרחבת ההתיישבות, מבחינה משפטית, עצם ההכרה במדינה אינה משנה מבחינה מהותית את הטענות המועלות נגד ישראל במישור זה, אם כי לפלסטינים יהיה כעת מעמד חזק יותר ופורומים נוספים להעלותן. מבחינה מדינית יש להניח, כי הטענות יתעצמו. זאת, לאו דווקא על רקע הבעייתיות המשפטית אלא גם, ובעיקר, על רקע ההתייחסות לפעילות זו כמכשול להסדר עתידי.

בין המישור הבינלאומי והמישור הפנימי קיים כאמור קשר – ככל שישראל תפעל בצורה הפוגעת באוכלוסייה הפלסטינית בשטח וככל שתעשה פעולות שייתפסו כפוגעות בסיכויים להסדר מדיני, היא תפחית את הסיכויים שלה להצליח בזירה הבינלאומית.

מעבר להיבטים הללו, ההשלכות המעשיות של הכרה של האו"ם במדינה פלסטינית תהיינה מושפעות מאוד מן השאלה האם יתחדש המשא ומתן בין ישראל לבין נציגי הפלסטינים. כמובן ששיח ישיר יכול להועיל להפחתת חיכוכים ברמת השטח, ואולי, אם לשמר מעט אופטימיות, אף יוביל להתקדמות ביישוב, או ניהול, הסכסוך עצמו. אך, מעבר לכך, משמעותו רבה אף בזירה הבינלאומית, אשר יקל לשכנעה לא לעשות מהלכים כפויים ביחס לישראל, במציאות בה יש משא ומתן פעיל בין הצדדים, על מנת שלא לשבש אפשרות להתקדמות במסגרתו. היעדר משא ומתן, או אופק מדיני אחר, יגביר, יש להניח, את הלחצים במישור הבינלאומי, הן מול מדינות העולם והן מול ארגונים בינלאומיים.