

היפרדות מהפלסטינים - דעת הקהל בישראל

יהודה בן מאיר וגלעד שר

מטרת מאמר זה היא לבחון את ההתייחסות של החברה האזרחית במדינת ישראל לסוגיית התהליך המדיני עם הפלסטינים, ובפרט לשיחות שהחלו בחסות הממשל האמריקאי בשלהי יולי 2013, כמו גם את ישימותו של הסכם כזה או אחר שיושג על ידי ממשלת ישראל עם הפלסטינים במסגרת הדיאלוג. בחלקו הראשון של המאמר תנוח דעת הקהל בישראל בכל הקשור להסדר קבע בין ישראל לפלסטינים, ולחלופות הקיימות עבור ישראל אם ייכשל המשא ומתן, או יגיע למבוי סתום. בחלקו השני ייבחנו המצב המשפטי-חוקתי באשר לביצוע הסכם או כל חלופה אחרת על ידי ממשלת ישראל, והסיכויים לגבש הסכמה לאומית בהקשרים אלה.

דעת הקהל

דעת הקהל בישראל לגבי הסוגיה הפלסטינית ועתידם של שטחי יהודה ושומרון מורכבת ביותר. מזה ארבעים ושש שנים – מאז מלחמת ששת הימים, ביתר שאת במשך ארבעים שנה, מאז מלחמת יום הכיפורים ויתרה מכך, בעשרים השנים האחרונות, מאז שנחתמו הסכמי אוסלו בין ישראל לאש"ף – מתנהל בישראל ויכוח לאומי נוקב החוצה את החברה הישראלית, ביחס לעתידם של שטחים אלה. בוויכוח הסוער ובדעת הקהל מעורבים שיקולים רגשיים, פרגמטיים, לאומיים, היסטוריים, דתיים וביטחוניים. לב המחלוקת הוא סוגיית ההתנחלויות הישראליות בשטחים, הממוקמת במפגש בין שלושת השסעים המרכזיים בחברה: הלאומי (יהודי-ערבי), הדתי והפוליטי. על כן, כל דיון מהותי בנושא זה חייב להביא בחשבון את המורכבות הרבה של דעת הקהל. יתר על כן, חשיבות רבה נודעת לניסוח המדויק של כל שאלה בסקר דעת קהל, שתכליתו לבחון ולהעריך מגמות בדעת הקהל. שאלות דומות המנוסחות במונחים שונים עשויות לצייר תמונות שונות זו מזו, ולהוביל למסקנות שונות בהתאם. בה בעת,

אפשר ששאלות דומות המוצגות לנשאלים זו לצד זו יעלו תוצאות סותרות-לכאורה, שייראו לא-הגיוניות למי שאינו בקיא בתחום סקרי דעת הקהל. אולם, התוצאות הסותרות לכאורה רק ממחישות את המורכבות של התייחסות הציבור לסוגיות של ביטחון לאומי בכלל, ובנוגע לסכסוך עם הפלסטינים בפרט, וכן את החשיבות הרבה של התבססות על מגוון רחב של ניסוחים וגישות. רק באמצעות שקלול התשובות השונות ובחינת התוצאות המגוונות ביחס לכלל הנתונים, ניתן להגיע לתמונה מקיפה ומייצגת של דעת הקהל הישראלית.

על אף מורכבות זו, הבנה יסודית של דעת הקהל היא חיונית, על מנת שניתן יהיה להעריך נכונה את השלכותיה על החלטות של ממשלת ישראל, לרבות עמדותיה בשאלת המשא ומתן. מנהיגי מדינה וממשלות יכולים להשפיע, לעצב, ולעתים אפילו לשנות לחלוטין את דעת הקהל, אך יש גבול ליכולת של ממשלות לעצב דעת קהל ולהשיג רוב התומך במדיניותן. בהיעדר תמיכה מעין זו, יקשה עד מאוד על כל ממשלה לאמץ מדיניות וליישם החלטות מרכזיות ומרחיקות לכת. מדיניות של כל ממשלה ישראלית והחלטותיה בסוגיות מפתח של ביטחון לאומי כפופות במידה רבה גם ללחצים של דעת הקהל. ממשלה בישראל אינה יכולה להתעלם מעמדות הציבור, ודאי כאשר מדובר בהסדר קבע עם הפלסטינים – נושא הנתפס כקיומי אצל רבים בישראל.

בתולדות ישראל היו ודאי מקרים, שבהם מנהיגות חזקה ומפנה דרמטי באירועים הפכו את דעת הקהל על פיה. החלטתו של מנחם בגין לסגת באופן מלא מכל חצי-האי סיני, לרבות שארם-א-שייח', והחלטתו של יצחק רבין להכיר באש"ף כנציג הלגיטימי היחידי של העם הפלסטיני הן שתי דוגמאות לכך. בשני המקרים האלה מדובר במנהיגים מוערכים מאוד, אף כי שנויים במחלוקת, שמדיניותם היוותה מענה אמיץ לאירועים מכוננים – הביקור הדרמטי של אנואר סאדאת בירושלים במקרה הראשון, והאיגרת של יאסר ערפאת לרבין, המכירה בזכותה של ישראל לחיות בביטחון ובשלום ודוחה את דרך הטרור, במקרה השני. מקרים אלה אישרו שהאמרה "בפוליטיקה, לעולם אל תאמר לעולם לא" נכונה גם לגבי דעת קהל, וחזקו את ההערכה בדבר ההשפעה הפוטנציאלית של מנהיגות פוליטית חזקה על דעת הקהל ועל שינויים בה. יחד עם זאת, מקרים כאלה הם ספורים ומתרחשים לעיתים רחוקות.

מזה עשרים וחמש שנה, המכון למחקרי ביטחון לאומי מקיים פרויקט העוקב באופן שוטף אחר דעת הקהל הישראלי בכל סוגיות הביטחון הלאומי, ובמיוחד בכל הקשור לסכסוך הישראלי-פלסטיני. הפרסום האחרון בסדרה זו, שיצא לאור בתחילת 2013, כולל ניתוח עומק של מגמות בדעת הקהל בסוגיה מרכזית זו.¹

ניתוח התוצאות מצביע בבירור על כך שהציבור בישראל, ברובו הגדול, רוצה בהיפרדות מהפלסטינים, בצורה זו או אחרת. מסקנה זו מגובה במספר רב של נתונים. רוב גדול בציבור תומך הן בהקמתה של מדינה פלסטינית והן בפתרון של שתי מדינות לשני עמים. בסקר האחרון שבוצע ב-2012, 59 אחוזים מהציבור היהודי תמכו בהקמתה של מדינה פלסטינית ו-69 אחוזים תמכו בפתרון של שתי מדינות לשני עמים – שתי עמדות המבטאות באופן מובהק את הרצון בהיפרדות.² מאז שנת 2000, למעט שנתיים, חמישים אחוזים ויותר מהציבור היהודי הביעו תמיכה בהקמת מדינה פלסטינית. בשנת 2006 שולבה בסקר שאלה לגבי ההתייחסות לפתרון של שתי מדינות לשני עמים, ומאז נרשמה בקרב הציבור היהודי תמיכה עקבית של מעל 60 אחוזים ברעיון זה. ממצא נוסף שחזק את התמונה הזו הוא הרתיעה הברורה של הציבור מהפסקת המשא ומתן עם הפלסטינים. על אף שמאז האנתיפאדה השנייה הלך וירד שיעור הסוברים כי ניתן להגיע להסכם שלום עם הפלסטינים, ופחות משליש מסך-כול הנשאלים הביעו אמונה בכך,³ רוב הציבור הביע התנגדות להפסקת תהליך השלום, ומאז 2004 – פחות מרבע מהציבור תמך בהפסקת התהליך.⁴ נתונים אלה מצביעים על כך שלמרות הייאוש מהתהליך, הציבור אינו רוצה 'לקרוע את החבל'. מכאן ניתן להסיק כי בשורותיו רווחת הכרה עמוקה בצורך להגיע לפתרון כלשהו, בכיוון של היפרדות מן הפלסטינים. הרצון להיפרדות בא לידי ביטוי גם בהתייחסות להתנחלויות. הציבור היהודי מבחין בין גושי ההתנחלויות הגדולים שקרובים פיזית לישראל שלפני 1967, לבין התנחלויות קטנות ומבודדות הנמצאות בלב היישוב הערבי הצפוף בגדה המערבית. התמיכה בפינוי כל היישובים היהודיים ביהודה ושומרון במסגרת הסכם קבע היא מזערית – 14 אחוזים בלבד. אולם, מחצית מהציבור (כ-49 אחוזים) מוכנים לפנות "את היישובים הקטנים והמבודדים" במסגרת הסכם קבע (יחד עם התומכים בפינוי כל היישובים, קיים רוב של מעל 60 אחוזי תמיכה בפינוי יישובים קטנים ומבודדים).⁵ סימן משמעותי לרצון הציבור היהודי להיפרד מהפלסטינים הוא משקלם הברור והחד-משמעי של שיקולים דמוגרפיים לעומת שיקולים גיאוגרפיים. במחקרים שבוצעו במסגרת הפרויקט של המכון למחקרי ביטחון לאומי, התבקשו המרואיינים לדרג לפי סדר חשיבות ארבעה ערכים פוליטיים: מדינה עם רוב יהודי, ארץ-ישראל השלמה, מדינה דמוקרטית ומצב של שלום. הערך "רוב יהודי" הפך עם הזמן לחשוב יותר בעיני כלל הציבור, ובעשור האחרון נעשה הערך הדומיננטי. בשנים האחרונות הוגדר הערך "רוב יהודי" על ידי שני שלישים או יותר מהציבור כ"חשוב ביותר", או "השני בחשיבותו". שיעור המשיבים שבחרו ב"רוב יהודי" כערך "החשוב ביותר" או "השני בחשיבותו" הגיע ב-2004 ל-65 אחוזים, ב-2006 הגיע ל-70 אחוזים ונותר ברמה זו עד

2012.⁶ התמיכה ב"רוב יהודי" מצביעה על כך שהוא, ללא ספק, הערך החשוב ביותר עבור מרבית פלחי האוכלוסייה. ב-2012 היה ערך זה החשוב ביותר עבור 58 אחוזים מהחרדים, 60 אחוזים מהדתיים, 63 אחוזים מהדתיים המסורתיים, 50 אחוזים מהלא-דתיים המסורתיים ו-36 אחוזים מהלא-דתיים. באופן דומה, "רוב יהודי" הוא הערך הראשון או השני בחשיבותו עבור 84 אחוזים מהמגזר החרדי, 85 אחוזים מהאוכלוסייה הדתית, 84 אחוזים מהדתיים המסורתיים, 74 אחוזים מהלא-דתיים המסורתיים ו-53 אחוזים מהציבור הלא-דתי.⁷

לעומת זאת, התמיכה בערך "ארץ-ישראל השלמה", שהוא האנטי-תזה להיפרדות מהפלסטינים, היא הנמוכה מבין ארבעת הערכים. ב-2012 בחרו רק כ-10 אחוזים מהאוכלוסייה ב"ארץ-ישראל השלמה" כערך החשוב ביותר, ועבור 29 אחוזים מהאוכלוסייה היה זה הערך הראשון או השני בחשיבותו.⁸ בשנים האחרונות, אחוז הבוחרים בערך זה כחשוב ביותר או כשני בחשיבותו לא עלה על שליש.⁹ מדובר בקבוצה בעלת מחויבות עמוקה לרעיון של ארץ-ישראל השלמה והמוכנה להיאבק בנחרצות למען מימושו – תכונות העשויות להקנות לה משקל והשפעה מעבר להיקפה המספרי. עם זאת, מבחינת הציבור בכללותו, שיעור התמיכה במדינה עם רוב יהודי – המתקשר בעיני רבים עם הכורח להיפרדות מהפלסטינים – עומד על יותר מפי שניים משיעור התמיכה בערך "ארץ-ישראל השלמה".

בהתייחס למשא ומתן עם הפלסטינים, חשוב לזכור כי לא העם מנהל את השיחות – מנהיגיו עושים זאת. לא אנשים חותמים על הסכמים – הממשלות עושות זאת. אבל ישראל היא דמוקרטיה, אשר בה הממשלה מושלת בכוח הסכמת אזרחיה. לפיכך, כל ממשלה ישראלית תחתום על הסכם רק אם תאמין שהוא יזכה בסופו של דבר לתמיכת רוב הציבור. השאלה העקרונית היא, לאיזו תוצאה של המשא ומתן יש סיכוי לזכות בתמיכה של רוב העם בישראל.

על מנת לענות על כך נוספו למחקר שתי שאלות חדשות, המייצגות השקפות שונות. האחת כללית והשנייה מפורטת מאוד. המשיבים נשאלו: "אם ממשלת ישראל תאשר הסכם קבע עם הפלסטינים המבוסס על שתי מדינות לשני עמים, וההסכם יובא להכרעת העם במשאל עם, איך תצביע?" התוצאה הייתה חד-משמעית ומוחלטת – 51 אחוזים השיבו כי יצביעו בעד, 27 אחוזים השיבו כי יצביעו נגד, 22 אחוזים השיבו שהם מתלבטים או שאינם יודעים.¹⁰ התוצאה שלפיה הסכם מעין זה יזכה לתמיכה ביחס של 2 ל-1 אינה מפתיעה, מכיוון ש-69 אחוזים מהמשיבים תמכו בעיקרון של שתי מדינות לשני עמים. ייתכן שאי-הצגת פרטים על ההסכם, מלבד התבססותו על "שתי מדינות לשני עמים", הסבירה את האחוז הגבוה של המתלבטים.

על מנת להבין טוב יותר היכן עומד הציבור בנוגע להסדר קבע מפורט, הוצגה למשיבים השאלה הבאה: "אם ממשלת ישראל תאשר הסכם קבע עם הפלסטינים, לפיו תקום מדינה פלסטינית על 93 אחוזים מהגדה וכל רצועת עזה, לרבות השכונות הערביות בירושלים; ישראל תוכר כמדינת הלאום של העם היהודי, תשמור על גושי ההתנחלויות לרבות השכונות היהודיות בירושלים והעיר העתיקה ועל נוכחות צבאית לאורך הירדן; הפלסטינים יודיעו על קץ כל התביעות וסיום הסכסוך והפליטים יוחזרו אך ורק למדינה הפלסטינית; הר הבית יהיה "בריבונות האל" וההסכם יובא להחלטת העם במשאל עם, איך תצביע?" סוג זה של הסכם משקף בקווים כלליים את 'מתווה קלינטון', ובמידה רבה יותר את ההצעה שהציע לפלסטינים ראש הממשלה לשעבר, אהוד אולמרט. הוא כולל רכיבים שמוסכמים על הציבור הישראלי, וכן רכיבים שהציבור יתקשה מאוד לקבל. התוצאות, למרות שכצפוי לא היו חד-משמעיות ומוחלטות כמו בשאלה הכללית, היו עדיין ברורות ופסקניות: 46 אחוזים אמרו שהם יצביעו בעד, 34 אחוזים יתנגדו ו-20 אחוזים השיבו שהם מתלבטים או שאינם יודעים.¹¹ בהשוואה לשאלה הכללית, הפערים אינם דרמטיים כלל: שיעור התומכים ירד בחמישה אחוזים ואילו שיעור המתנגדים עלה בשבעה אחוזים (שיעור המתלבטים ירד בשני אחוזים). יש להסיק מסקנות המתבססות על תשובות לשאלות היפותטיות בזהירות רבה, אך עדיין ניתן להסיק על סמך הנתונים במידה סבירה של ביטחון, שאם ממשלה ישראלית תביא הסכם כזה למשאל עם, הוא יזכה לרוב (הנתונים מתייחסים לאוכלוסייה היהודית; סביר להניח ששיעור התמיכה בקרב אזרחי ישראל הערבים יהיה אפילו גבוה יותר). התמונה, כפי שהוצגה עד כה, מלמדת על תמיכה רבה בקרב החברה האזרחית בישראל ברעיון ההיפרדות מן הפלסטינים. מכאן, שכל הסכם שיביא למימוש רעיון זה עשוי לזכות בתמיכה רבה. אולם, כפי שכבר צוין, דעת הקהל היא מורכבת ביותר ויש בה לא מעט סתירות, וקיימים נתונים שמטילים ספק במסקנה זו. כאשר מפרקים את ההסכם הכולל למרכיביו, נמצא שהתמיכה בכל מרכיב בנפרד נמוכה למדי. מאז 2007, רוב הציבור היהודי התנגד לאמירה ש"יש להחזיר שטחים תמורת שלום"; ב-2012 נרשמו 56 אחוזי התנגדות להחזרת שטחים תמורת שלום, לעומת 30 אחוזים בלבד שתמכו בכך.¹² אכן, ההתנגדות ל"ויתור על שטחים" או ל"החזרת שטחים" נטועה עמוק בדעת הקהל הישראלי.

לגבי אזורים שונים ביהודה ושומרון, המשיבים נשאלו לאורך שנים האם במסגרת הסדר קבע שיביא לסיום הסכסוך עם הפלסטינים ישראל צריכה להיות מוכנה להחזיר כל אחד מהשטחים המפורטים, או שעליה להמשיך להחזיק בהם גם במחיר שלא יושג הסדר קבע. לגבי רוב האזורים, לא נמצאה נכונות רבה להחזרתם. בשנת 2012, 20

אחוזים היו מוכנים להחזיר את גוש עציון, 22 אחוזים את בקעת הירדן, 34 אחוזים את מערב-השומרון ו-36 אחוזים את חברון. רק לגבי ההתנחלויות המבודדות בגב ההר בשומרון נמצא רוב ברור בעד החזרתן – 58 אחוזים – נתון המשקף, כנראה, בין היתר, רצון להיפרדות. ממצא מעניין שרומז גם הוא על הרצון להיפרדות הוא התמיכה הגבוהה יחסית בנכונות להחזיר את השכונות הערביות בירושלים – 47 אחוזים.¹³

הציבור היהודי, כפי הנראה, אכן רוצה בהיפרדות מהפלסטינים, אך הנכונות לבצע את הצעדים הדרושים להביא להיפרדות בפועל מוגבלת. זאת כתוצאה מהחשדנות הרבה הקיימת בדעת הקהל הישראלית באשר למטרתם האמיתית של הערבים. המשיבים נשאלו מהי לדעתם "שאיפת הערבים בסופו של דבר". התמונה כפי שהצטיירה בשנים האחרונות היא די יציבה. רק מיעוט (שליש בשנת 2012) סבר ששאיפת הערבים מוגבלת להחזרת כל השטחים שנכבשו במלחמת ששת הימים, ואילו רוב גדול (שני שליש בשנת 2012) מהציבור היהודי סבר שמטרתם היא לכבוש את שטחי מדינת ישראל; 45 אחוזים מהציבור היהודי הביעו אמונה כי מטרתם של הערבים היא לא רק לכבוש את הארץ, כי אם גם "להשמיד חלק ניכר מהאוכלוסייה היהודית במדינת ישראל".¹⁴ נראה שבתודעה הישראלית עדיין נטוע חשש ממחויבות ערבית להשמדת ישראל על פי "תורת השלבים".

אחת התוצאות האפשריות של המשא ומתן – בהיעדר הסכמה על הסדר קבע (אפשרות הנמצאת במקום גבוה בשיח הציבורי הישראלי) – היא הסכם ביניים, שבמסגרתו תוקם מדינה פלסטינית בגבולות זמניים. אפשרות אחרת – כתוצאה ממשא ומתן או מחוץ לו – היא מהלך חד-צדדי ישראלי. יש להניח שדעת הקהל כלפי חלופות אלו תיקבע על פי מהות ההסדר והיקפו, ובהתאמה למידת הביטחון שיעניק לאזרחי ישראל. ניתן לדמיין הסדרי ביניים שונים שיזכו לתמיכה בדעת הקהל. אולם, על פי הנתונים של סקר דעת הקהל, הסדר ביניים או מהלך חד-צדדי שיהיו כרוכים בפינוי יישובים עשויים להיתקל בהתנגדות רבה בדעת הקהל. כאמור, קיימת נכונות לפינוי יישובים מסוימים במסגרת הסכם קבע – רק 37 אחוזים מהמשיבים בשנת 2012 השיבו ש"אין לפנות בשום תנאי".¹⁵ כאשר אותה שאלה נשאלה בהקשר ל"הסכם חלקי", 54 אחוזים השיבו שאין לפנות בשום תנאי ו-53 אחוזים השיבו כך בהקשר ל"היערכות מחודשת של ההתיישבות היהודית ביהודה ושומרון המתבצעת באופן חד-צדדי על ידי ישראל".¹⁶

היתכנות לביצוע הסכם – הפן המשפטי

בראשית שנת 1999 חוקקה הכנסת לראשונה חוק המחייב באופן עקרוני עריכת משאל עם בכל מקרה שבו מדובר יהיה בהסכם מדיני-טריטוריאלי, שלפיו המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל לא יחולו על שטח שבו הם חלים בעת עריכת הסכם.¹⁷ העילה לחוק הייתה סוגיית רמת הגולן, והוא נועד להבטיח שהסכם עם סוריה הכרוך בויתור על חלקים מרמת הגולן יהיה כפוף להכרעת העם באמצעות משאל עם. החוק עצמו היה קצר – ארבעה סעיפים – והוא נשא בעיקר אופי הצהרתי. המנגנון לעריכת משאל עם וכל הסוגיות הכרוכות בביצועו לא פורטו. בצורתו זו החוק כלל לא ניתן ליישום. בשנת 2010, בעת כהונת הכנסת הקודמת, תוקן החוק והורחב במידה ניכרת; למעשה מדובר בחוק חדש ומפורט ביותר הדן בהרחבה במנגנון לעריכת משאל עם, ומעניק תשובות ברורות לכל הסוגיות כמעט, הקשורות ביישום של המשאל הלכה למעשה.¹⁸ התיקון משנת 2010 היה קשור בעיקרו לסוגיה הפלסטינית, במגמה להבטיח שכל ויתור הנוגע לירושלים יהיה כרוך בהכרעת העם. הדיון בנושא משאל העם עלה מחדש לכותרות בקיץ 2013, על רקע חידוש השיחות בין ישראל לפלסטינים. הדיון בתקשורת יצר רושם שנותרו שאלות פתוחות רבות ביחס למשאל העם כגון ניסוח השאלה שתוצג, אופן עריכת ההצבעה, זכאות להשתתפות ואיזה רוב יידרש כדי לאשר את ההצעה שתועמד למבחן ציבורי. אולם, רושם זה הוא מוטעה לחלוטין וחסר כל בסיס: לכל השאלות שהועלו יש תשובות ברורות וחד-משמעיות בחוק. להלן נתאר במדויק את המצב החוקי הקיים כיום בסוגיית משאל העם, ואת השלכתו של החוק על הסכם אפשרי עם הפלסטינים.

החוק קובע שהממשלה לא תאשרר הסכם הטעון אשרור ולא תחתום על הסכם שאינו טעון אישור, שלפיו המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל לא יחולו על שטח שבו חלים המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל, אלא לאחר שההסכם אושר על ידי הכנסת ברוב חברה, כלומר 61 חברי כנסת תמכו בו, ואושר במשאל עם. האמור חל גם על הסכם הכולל התחייבות לעתיד, לרבות התחייבות המותנית בתנאים, והוא חל גם על כל החלטת ממשלה בנדון שלא בדרך של הסכם; ביצועה של החלטה כזאת מותנה באישור הכנסת ומשאל העם כאילו דובר בהסכם. החריג היחידי לאמור הוא, אם ההסכם או החלטת הממשלה אושרו על ידי הכנסת ברוב של 80 חברי כנסת. כן קובע החוק מנגנון מפורט לביצוע משאל העם. השאלה שתעמוד להכרעה במשאל העם מנוסחת במדויק בסעיף 7 לחוק, והיא: "האם את/ה בעד או נגד ההסכם בין מדינת ישראל לבין (שמות הצדדים), שאישרה הכנסת ביום (תאריך אישור הכנסת)?" אם

מדובר בהחלטת ממשלה ולא בהסכם, נוסח השאלה יהיה: "האם את/ה בעד או נגד החלטת הממשלה שמספרה (מספר ההחלטה), שאישרה הכנסת ביום (תאריך אישור הכנסת)?" הנתונים היחידים החסרים בנוסח השאלה הם תאריך האישור בכנסת, שמות הצד או הצדדים שעמם נכרת ההסכם או מספר החלטת הממשלה. הנתונים הללו אובייקטיביים לחלוטין, וקשה להניח שתתעורר מחלוקת באשר לניסוחם. על אף זאת, המחוקק לא השאיר דבר פתוח וקבע בסעיף 7(ב) לחוק כי יושבראש ועדת הבחירות המרכזית – שופט מכהן בבית המשפט העליון – הוא והוא לבדו "ישלים את הפרטים החסרים בשאלה". החוק גם קובע ש"פתקי ההצבעה במשאל העם יישאו את המילים "בעד" או "נגד" (סעיף 7(ג)).

נוסף לכך, החוק קובע הוראות ברורות לגבי השתתפות במשאל העם וביחס לרוב הדרוש לאישור ההסכם או החלטת הממשלה. סעיף 6 לחוק קובע כי "זכאי להשתתף במשאל העם מי שהיה זכאי להשתתף בבחירות לכנסת, לו היו מתקיימות במועד עריכת משאל העם". סעיף 3 לחוק קובע שהסכם או החלטה כאמור שאושר על ידי הכנסת טעון גם אישור על ידי משאל עם, "שיתקבל ברוב הקולות הכשרים של המשתתפים במשאל". ועל מנת שלא יישאר ספק בלב איש, חוזר החוק וקובע במפורש כי "היה מספר המצביעים בעד גדול ממספר המצביעים נגד – אושר ההסכם במשאל העם או אושרה ההחלטה במשאל העם, לפי העניין" (סעיף 7(ד)). לבסוף, החוק קובע שמשאל העם ייערך בדרך שבה נערכות הבחירות לכנסת וועדת הבחירות המרכזית תהא אחראית על עריכתו, וכן שעל משאל העם יחולו הוראות חוק הבחירות לכנסת וחוק התעמולה, בשינויים המתחייבים (סעיפים 9 ו-10).

לאחר חקיקת החוק, הועלתה שאלה באשר לתקפותו. היו שטענו כי החוק סותר את 'חוק יסוד: הכנסת', וזאת משום שעל פי חוק זה, הכנסת היא בית הנבחרים של מדינת ישראל, ובידיה בלבד הסמכות לאשר או לא לאשר הסכמים מדיניים ופעולות של הממשלה. על פי פסיקה קודמת של בית המשפט העליון, נקבע שחוק יסוד (הנושא אופי חוקתי) גובר על חקיקה רגילה, ובמקרה שקיימת סתירה בין חוק יסוד לחוק רגיל, לא יחולו הכללים המקובלים באשר לעדיפות חוקים, אלא יגבר חוק היסוד. היו גורמים בימין שחששו כי גורמים בשמאל יגישו עתירה לבג"צ נגד החוק בעניין משאל העם, ויביאו לביטולו. עם הקמת הממשלה החדשה במארכס 2013, דרשה מפלגת 'הבית היהודי' שעקרון עריכת משאל עם, כאשר מדובר בויתור על שטח ריבוני ישראלי, יעוגן בחוק יסוד – כך שיהיה חסין בפני בג"צ (אם מדובר בהתנגשות בין שני חוקי יסוד, יחולו הכללים המקובלים שלפיהם חוק ספציפי – וחוק משאל עם הוא חוק ספציפי – גובר על חוק כללי, וחוק מאוחר גובר על חוק מוקדם). אכן, ב-29 ביולי 2013 הגישה

הממשלה לכנסת הצעת 'חוק יסוד: משאל עם'. בדומה לחוקי יסוד אחרים, מדובר בחוק מסגרת שכל מטרתו היא לאפשר לחוק הרגיל המפרט את הנסיבות ואת המנגנון של עריכת משאל עם – 'חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל), תשנ"ט-1999' – לחסות בצילו, וכך להיות מחוסן מפני תקיפה בבג"צ.

חוק היסוד הוא חוק קצר בן חמישה סעיפים. הוא קובע כי משאל עם ייערך במקרה שהממשלה תחליט לאשרר הסכם או לחתום על הסכם, או תקבל החלטה שלא בדרך הסכם, שלפיה המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל לא יחולו עוד על שטח שהם חלים בו, לרבות התחייבות לעתיד או התחייבות מותנית, וההסכם או ההחלטה, לאחר שאושר/ה בכנסת, טעון/ה על פי חוק אישור במשאל עם (סעיף 1); זכאי להשתתף במשאל עם מי שהיה זכאי להשתתף בבחירות לכנסת, לו היו מתקיימות במועד עריכת משאל העם (סעיף 2); על עריכת משאל העם יחולו הוראות הדין בעניין הבחירות לכנסת, בשינויים המתחייבים (סעיף 3); אין בכוחן של תקנות שעת חרום לשנות או להפקיע זמנית את תוקפו של חוק יסוד זה (סעיף 4); אין לשנות חוק יסוד זה, אלא בחוק יסוד שהתקבל ברוב של חברי הכנסת (סעיף 5). ביום האחרון של מושב הכנסת, ב-31 ביולי 2013, אושרה הצעת החוק בקריאה ראשונה והועברה לוועדה, להכנה לקריאה שנייה ושלישית. יש להניח שבחודשים הראשונים של שנת 2014 תאושר סופית הצעת חוק היסוד בכנסת.

הבעיה המרכזית שעשויה להפוך לסוגיה חשובה בשיח הציבורי בישראל בשנת 2014 היא, שהחוקים האמורים מתייחסים אך ורק למקרה שמוצע ויתור על שטח ריבוני ישראלי, כלומר, כל שטח של מדינת ישראל ביום 4 ביוני 1967, כל שטח של ירושלים המאוחדת (כ-126 קילומטרים רבועים) וכל שטח של רמת הגולן. הסכם אשר יכלול נסיגה מכל יהודה ושומרון ופינוי כל היישובים היהודיים באזור (כ-350,000 נפש) והעברת השטח כולו לריבונותה של מדינה פלסטינית אינו זקוק לאישור במשאל עם. הסכם כזה אמנם אינו עומד על הפרק, אבל משמעות הדברים היא שמבחינה חוקית, כל הסכם ביהודה ושומרון, לרבות הסדר ביניים או נסיגה חד-צדדית – מוגבל או רחב ככל שיהיה – אינו זקוק לאישור של העם ואף אינו זקוק לאישור של רוב חברי הכנסת; די שיאושר ברוב רגיל (45 מול 44).

עם חידוש המשא ומתן עם הפלסטינים, עלתה מחדש הדרישה של גורמים בימין (מפלגת 'הבית היהודי', מפלגת 'ישראל ביתנו' והאגף הימני בליכוד), שכל הסכם ביהודה ושומרון הקשור בויתור על שטחים, שלא לומר פינוי יישובים, יובא להכרעת העם באמצעות משאל עם. ראש הממשלה, בנימין נתניהו, התבטא בהזדמנויות שונות בזכות הרעיון הזה. הבעיה היא שקשה מאוד לעגן התחייבות כזו בחקיקה. היתרון בחקיקה

הקיימת הוא ששטח ריבוני ישראלי הוא דבר מוגדר באופן ברור – "שטח שחלים בו המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל" – ואין עליו ויכוח. אולם, כאשר מדובר בשטחי יהודה ושומרון, קשה מאוד להגדיר מה בדיוק יחייב אישור במשאל עם. קשה להעלות על הדעת מצב שכל פינוי של מאחז לא-מורשה או הריסת בית או פינוי קבוצת בתים בהתנחלות מסוימת, או שינוי בהיערכות צה"ל בגדה, גם אם יהיה כרוך בהעברת שטחים מאזור B או C לידי הרשות הפלסטינית – יחייב משאל עם. עם זאת, אנשי הימין אינם מעלים דרישה כה מרחיקה לכת. כוונתם היא שכל הסכם או הסכם ביניים או מהלך חד-צדדי, אשר יהיו כרוכים בנסיגה מהותית ביהודה ושומרון, וודאי בפינוי ממשי של התנחלויות, יהיו מותנים באישור של רוב חברי הכנסת ובאישור במשאל עם. הבעיה היא שקשה מאוד להגדיר "נסיגה מהותית" במונחים משפטיים וחקיקתיים. ייתכן שבמקום חקיקה, יסתפקו אנשי הימין בהתחייבות מפורשת ופומבית של ראש הממשלה – אם כי במקרה זה יחול הכלל "הפה שאסר הוא הפה שהתיר", מה גם שלהתחייבות כזו עשויות להיות מספר פרשנויות. לכן, צפוי שהנושא יעלה במסגרת הדיונים בוועדה של הכנסת שתדון בחוק היסוד בעת הכנתו לקריאה שנייה ושלישית. בכל מקרה, קשה לחזות מצב שבו הממשלה תוכל לבצע – במסגרת היפרדות מהפלסטינים – פינוי מסיבי של התנחלויות, בלי שמהלך זה יגובה בהכרעת העם, בצורה זו או אחרת. ביצוע מהלך נרחב בכיוון זה עלול לגרום שבר אישי-פסיכולוגי, חברתי ולאומי עמוק בחברה היהודית בישראל.

לכן, השאלה היא האם אפשר ליצור מנגנון של הידברות, שגם אם לא ימנע את השבר, לפחות יקהה את חומרתו. הניסיונות להתמודד עם אתגר ההידברות הפנימית כדי למזער את הטרואמה הצפויה ללוות היפרדות מן הפלסטינים נעשו עד כה בעיקר מצד החברה האזרחית והמגזר השלישי, ובמיעוט המקרים ביוזמת הממשלה.

הדרך להסכמה לאומית

הנתק והניכור – ששררו בין הממשלה בראשות אריאל שרון לבין המתנחלים במשך כשנה וחצי טרם ההתנתקות מעזה ומצפון-השומרון בקיץ 2005 – הקצינו עמדות פוליטיות בקרב המפונים והתומכים בהתנתקות כאחד. הראשונים ראו במהלך גזירת גירוש השקולה לשמך; התומכים במהלך ראו אותו כהחלטה אסטרטגית ראויה של שלטון אחראי. להיעדר השיח הקונסטרוקטיבי לקראת פינוי המתנחלים נודעו גם השלכות חמורות ארוכות-טווח. המשנה לנשיא בית המשפט העליון בדימוס, אליהו מצא, שעמד בראש ועדה שחקרה את המהלכים שקדמו להתנתקות, הדגיש כי הוסקה מסקנה

גם אשר "לאופן שבו ראוי להיערך לתרחישים אפשריים שונים שעמם עשויה מדינת ישראל להתמודד בעתיד, לרבות פינוי ויישוב מחדש של קבוצה גדולה של אזרחים, בשל התרחשות אירוע שיחייב את הדבר, מכל סיבה שהיא".¹⁹ מכאן הרלוונטיות של הדיון בזירה הפנימית בישראל בהקשר של אפשרות לצעדים עצמאיים בעתיד, שילוו פינוי מתנחלים משטחים.

בשנת 2000, בעת שהתנהל המשא ומתן הישראלי-פלסטיני על הסדר הקבע, עמדו נציגים של ראש הממשלה דאז, אהוד ברק, בקשר רצוף עם מנהיגים בציבור המתנחלים. הסיורים עם המתנחלים והמפגשים עמם הניבו תובנות שמצאו את דרכן לעבודת המטה של מנהלת השלום, ואף לשולחן המשא ומתן. מאומה לא דלף ונוצרו יחסי אמון. הצורך ליצור קונסנזוס פנימי בחברה הישראלית עמד לנגד עיניו של הפרופסור האמריקאי, רוברט מנוקין, כאשר יזם ב-2002 הידברות בהנחייתו בישראל, בין מתנחלים ולא-מתנחלים. מנוקין, ראש תוכנית המשא ומתן באוניברסיטת הארוורד, כינס כמה סבבים של שיחות שהחלו לפני 'נאום הרצליה' של אריאל שרון, שבו הודיע על כוונת ההתנתקות, והסתיימו ערב המהלך עצמו. במהלך השיחות ניסו המשתתפים להגיע להסכמה בדבר התנאים להשגת לגיטימציה רחבה לפינוי. בסיום הדיונים נראה שהושגה ראשית הסכמה, שלפיה בכל מקרה של פינוי יישובים בעתיד בהחלטה חד-צדדית של ישראל, התנאי לביצועה יהיה תמיכת רוב במשאל עם. כמה ממנהיגי המתנחלים הודו לאחר ההתנתקות כי התובנות שהושגו במפגשים אלה השפיעו עליהם עמוקות, וכתוצאה מכך, הם בתורם השפיעו על המפונים שלא להתנגד באלימות לפינוי, כפי שאכן קרה בפועל.

מכיוון שכל מתווה של "שתי מדינות לשני עמים" – מוסכם או חד-צדדי – עשוי לחייב פינוי של התנחלויות, יש מקום לכך שהממשלה תיערך לקראת אפשרות שבה ייקראו מתנחלים לשוב אל גבולות מדינת ישראל, כפי שייקבעו. על מנת למנוע התלקחות פנימית, הממשלה צריכה לשקול בכובד-ראש כיצד לשנות את השיח בינה לבין המתנחלים. זאת, בין היתר, כדי להרחיב את התמיכה הציבורית בפתרון שתי המדינות, לגבש את הפינוי כך שלא יתפרש כהתנערות מהמתנחלים ביהודה ושומרון וכהתעלמות מתחושותיהם, ואולי אף להצדיק אכיפה ופינוי בכוח במידה שיידרשו – בתקווה שהשיח וההבנה ההדדית שתתגבש במהלכו יצמצמו את הסיכוי שהדברים יגיעו לידי כך.

הערות

1 Yehuda Ben Meir and Olena Bagno-Moldavsky, *The Voice of the People: Israeli Public Opinion on National Security 2012*, Memorandum No.126, Tel Aviv: Institute for National Security Studies, 2013.

2 שם, עמ' 78-79.

3 שם, עמ' 72.

4 שם, עמ' 76, תרשים 14.

5 שם, עמ' 85-86, טבלה 19.

6 שם, עמ' 47-49, תרשימים 4 ו-6.

7 שם, עמ' 46-50.

8 שם, תרשים 7.

9 שם.

10 שם, עמ' 90.

11 שם, עמ' 90-91.

12 שם, עמ' 81-82, תרשים 18.

13 שם, עמ' 83-85, תרשים 20.

14 שם, עמ' 73-74, תרשים 13.

15 שם, עמ' 86-87.

16 שם.

יצוין כי מחקרים וסקרי דעת קהל שבוצעו במהלך שנת 2013 אישרו בקווים כלליים את תמונת דעת הקהל, על מורכבותה, כפי שהוצגה לעיל בהסתמך על נתונים שנותרו במכון למחקרי ביטחון לאומי. לדוגמה, סקר שנערך על ידי מכון דיאלוג ביולי 2013: נשאלים שנכללו במדגם מייצג של הציבור בישראל נשאלו האם יתמכו או יתנגדו, במשאל עם, להסכם שאליו יגיע ראש הממשלה בנימין נתניהו עם הפלסטינים. 55 אחוזים מהנשאלים השיבו שיתמכו, לעומת 25 אחוזים שהשיבו כי יתנגדו. 20 אחוזים השיבו שאינם יודעים – יחס של תמיכה מעל 2 ל-1. ראו: יהונתן ליס, "55% נוטים לתמוך בהסכם שלום במשאל עם", **הארץ**, 24 ביולי, 2013. נוסח השאלה בסקר מכון דיאלוג היה שונה מזו שנשאלה במחקר של המכון למחקרי ביטחון לאומי, אבל אחוזי התגובה היו דומים למדי. בסקר שנערך על ידי אוניברסיטת אריאל ביוני 2013, נמצא שרק 13 אחוזים מהאוכלוסייה תמכו בפינוי רחב של ישובים (מספר הדומה מאוד לנתוני הסקר שבוצע במכון), ולעומת זאת רק 24 אחוזים התנגדו לכל פינוי שהוא (מספר שהוא אמנם נמוך, אבל לא רחוק מאוד מנתוני המכון). ראו: יוחאי עופר, "נחלשת תמיכת הציבור הישראלי בהתיישבות ביו"ש", **מקור ראשון**, 12 ביוני 2013. סקר שנערך על ידי מכון רפי סמית במאי 2013 הצביע על תמיכה של שני שלישים מהמשיבים (67 אחוזים) ב"פתרון של שתי מדינות", לעומת שליש (33 אחוזים) שהתנגדו – אחוזים זהים כמעט לאלה שנמצאו במחקר של המכון ב-2012. עם זאת, רק 8 אחוזים הביעו תמיכה בפתרון של שתי מדינות על בסיס קווי 1967. ראו: Tova Lazaroff, "Poll: 72% of Jewish Israelis view J'lem as divided", *The Jerusalem Post*, May 6, Diplomacy-and-politics, 2013.

17 (ספר החוקים) ס"ח תשנ"ט מס. 1703 מיום 9 בפברואר 1999, עמ' 86.

18 ס"ח תשע"א מס. 2263 מיום 28 בנובמבר 2010, עמ' 58.

19 דין וחשבון ועדת החקירה הממלכתית בנושא טיפולן של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון, http://elyon1.court.gov.il/heb/hitnatkut/doc/final_report