

חוזה השלום עם ירדן

השופט אליקים רובינשטיין*

לזכר ראש הממשלה ושר הביטחון יצחק רבין
עליו השלום, חותם חוזה השלום עם ירדן

רקע

דיאלוג בין הישוב היהודי בארץ-ישראל ובין אמירות, ואחר-כך ממלכת, עבר הירדן נתקיים בהפסקות מזה למעלה משבעים שנה; כבר בינואר 1924 יצאה מירושלים המשלחת הראשונה של הישוב בארץ, שהורכבה מראשי הועד הלאומי וההנהלה הציונית, והרב הראשי הראשון לציון. היא נסעה לרבת-עמון ופגשה באמיר עבדאללה, שעדיין לא היה במעמד של מלך (בתואר זה נתעטר עם העצמאות ב-1946), ועם אביו המלך חוסיין, שהיה "שריף", מצאצאי הנביא מוחמד, בעל מעמד מעין מלכותי בחג'אז, וגורש על-ידי המשפחה המולכת כיום בממלכה הסעודית, המשפחה הוהאבית. זו, אגב, אחת הסיבות למתיחות ההיסטורית ביחסים בין סעודיה ובין ירדן; שתי המשפחות הללו התחרו לאורך תקופות ארוכות על הבכורה בחג'אז, באיזור המקומות הקדושים לאסלאם במכה ובמדינה; הוהאבים ניצחו בשנות העשרים. לפני כן היו ההאשמים במעמד הבכורה, ועובדה היא כי בשעה שניהלו הבריטים את המשאים ומתנים של מלחמת-העולם הראשונה, שעליהם נמנתה בסוף הדרך הצהרת בלפור, היתה התכתבותם המדינית בנוגע לאיזורים הערביים של האימפריה העות'מאנית עם המשפחה ההאשמית דווקא, מה שקרוי מכתבי מק'מהון (1915). הסכם ויצמן-פייסל מ-1919 נעשה עם בנו של חוסיין ואחיו של עבדאללה, ולימים מלך קצר ימים בסוריה ומלך עיראק עד פטירתו. כאמור, ב-1924 התחיל דיאלוג היישוב היהודי עם עבדאללה, והוא נמשך למעשה בהפסקות עד הירצחו ב-1951. המגעים היו גם בתקופה הקשה של מלחמת השחרור — שכמובן חוללה שינוי אסטרטגי ביחסים, כשם שחל שינוי אסטרטגי נוסף ב-1967. הדיאלוג לבש צורות שונות, בין היתר — כלכליות; התנועה הציונית בשלבים ראשונים חשבה לקנות קרקעות לעיבוד בעבר הירדן אבל הבריטים לא רצו בכך; אך חברת החשמל קמה על אדמת עבר הירדן. זאת להזכיר: הבית הלאומי של הצהרת בלפור צומצם בראשית המנדט לאיזור של מערב ארץ ישראל, ועבר היודן נותקה מהתחייבויות הבית הלאומי שבכתב המנדט (בפועל עוד עם הקמת האמירות ב-1921). זו נקודה

* שופט בית-המשפט המחוזי בירושלים. כיהן בעבר כיועץ המשפטי למשרד החוץ, מזכיר הממשלה, היועץ המשפטי למערכת הביטחון ועוזר ראש הממשלה. עמד בראש המשלחת הישראלית למשא-ומתן על חוזה השלום עם ירדן. הדברים נכתבו בעקבות סדרת הרצאות ב-1994/5.

חשובה גם בהקשר לקביעת הגבול. ב־1922, עם הניתוק, הגדירו הבריטים בכתובים קו מסוים, שבהתייחסות אליו היה עלינו לעצב את הגבול עתה — ולכך עוד נשוב. כאמור, הבריטים אמנם לא איפשרו ליהודים לרכוש קרקעות בעבר הירדן (קרקעות חברת החשמל, למשל, היו חריג), אבל היחסים עם עבדאללה הפכו גם כלכליים, במובן זה שמדי שנה, מאז שנות השלושים (ועד תום המנדט) שולמו סכומים תמורת אופציה לרכישת קרקעות. כך נוצרה מעין תשתית של קשרים. כתוצאה מן הדיאלוג, היה במשא-ומתן על הסכמי שביתת הנשק עם ירדן ב־1949 מהלך מעניין, שהיה שונה מהסכמי שביתת הנשק עם מצרים, סוריה ולבנון והיה ייחודי לירדן, וגם רלבנטי למשא-ומתן לשלום עם ירדן עתה. בעוד שהסכמי שביתת הנשק ב־1949 עם מצרים, סוריה ולבנון הושגו במשא-ומתן בין משלחותינו למשלחות מדינות אלה ברודוס, בראש הנקרה או בגשר בנות יעקב, בתיווך נציגי האו"מ בראשות ראלף באנץ' שניהן כיושב ראש, היה המשא-ומתן עם הירדנים במהלך משולב מקביל: מן הצד האחד — ברודוס, מול משלחת פורמלית בתיווך האו"מ, ומן הצד האחר ישירות מול המלך עבדאללה, בחשאי, כשהנושאים והנותנים בחלקם היו בעת ובעונה אחת אנשי משלחת רודוס וגם השתתפו בצוות הקטן שנשא ונתן בארמונות המלך.

האתגר היה לשלב את ההסכמות הללו, שהיו מושגות עם המלך או בין משה דיין לעבדאללה אל-תל בירושלים, ולהכניסן להסכם רודוס — כפי שאכן נעשה בסופו של דבר. אגב, בגלגולי ההיסטוריה, כללה המשלחת למשא-ומתן הנוכחי עם ירדן, ועדה צבאית שבראשה עמד האלוף עוזי דיין, אחיינו של משה דיין המנוח, ואחד מבכירי הקבוצה הצבאית הירדנית היה אל"מ מכרם אל-תל, קרוב משפחתו של עבדאללה אל-תל.

לאחר מלחמת השחרור היו מגעים שונים עם ירדן בניסיון להשיג הסדר רחב יותר. המלך עבדאללה סיפח כינתיים, בתקופה שאחרי המלחמה, לממלכת ירדן את הגדה המערבית — איזורי יהודה ושומרון — על קרבתם ועל כרעיהם, לרבות מתן אזרחות ירדנית לאוכלוסייה.

משנרצח המלך עבדאללה ב־1951 חדל הדיאלוג עם הישראלים, וחודש עם המלך חוסיין הצעיר ב־1963; יעקב הרצוג המנוח היה השליח הראשון, ואחר כך נפגשו אחדים מראשי ממשלות ישראל בעשורים האחרונים עם המלך בחשאי, ונוצר מעין דיאלוג בדרג הבכיר ביותר. לעתים הצטרפו לראש הממשלה שרים בכירים או עוזרים קרובים אחרים. בדרגים אחרים לא היה מגע של ממש, למעט כמובן בהסכמי שביתת הנשק והוועדות שבאו מכוחם. זאת — עד כדי כך שכשהתחלנו באוקטובר 1991 במדרדי את המשא-ומתן המדיני הגלוי הראשון עם ירדן, אמר לי ד"ר עבד אל-סלאם מג'אלי, שהיה אז ראש המשלחת, ואחר כך עד לאחרונה ראש ממשלת ירדן, כי הייתי הישראלי הראשון שנודמן לו לפגוש. ד"ר מג'אלי היה אז בן 66, קצין רפואה ראשי לשעבר בדרגת אלוף, שב־1948 שירת כקצין רפואה בגרוד בתל אל-פול בצפון ירושלים, ושלאורך כל השנים מילא תפקידים רמים בממלכה — אך לא פגש ולו גם ישראלי אחד לאורך ארבעים ושלוש שנים. זאת, הגם שביתו ברכת-עמון רחוק מירושלים מרחק שעה — שעה וחצי של נסיעה.

ירדן ושכנותיה — בעייתיות

כאן ראוי להזכיר, עובדות ידועות אחדות באשר לגיאוגרפיה ולגיאואסטרטגיה של ירדן. ירדן מדינה גדולה למדי בשטחה, אבל כל שכניה בעייתיים מבחינתה בצורה זו או אחרת.

סוריה מצפון — שכנה קשה; די אם נזכיר כי ב-1970, ב"ספטמבר השחור" היתה מדינת ישראל צריכה לאותת, בתיאום עם ארה"ב, כי בדעתה להתערב במצב, וזאת כדי למנוע מהסורים לפלוש דרומה בשעה שהירדנים עסקו בביעור הפת"ח במדינתם. עיראק ממזרח — מדינה גדולה וקשה אף היא, שלירדן יחסים מאוד מורכבים עמה; מן הצד האחד, היסטורית כזכור שלטה המשפחה ההאשמית בעיראק עד מהפכת 1958, ומשקעי ההפיכה דאו לא פגו; ומן הצד האחר, ישנם טעמים כלכליים ואחרים התומכים ביחסים בין שתי המדינות. עמיתים ירדנים מביעים מדי פעם בשיחות עמנו תקווה כי ישראל תגיע להיכררות עם העיראקים, אבל כמובן הדבר אינו אפשרי עתה, בעקבות מלחמת המפרץ.

סעודיה מדרום מזרח: הזכרנו כבר את המתיחות ההיסטורית בין שתי המדינות. מתיחות זו אינה צבאית אבל היא בהחלט רגשית, ומלחמת המפרץ לא תרמה לשיפור, נוכח עמדתה הבעייתית של ירדן בהקשר העיראקי. ואכן, כשביקר המלך חוסיין בסעודיה כעולה-רגל זה לא כבר, התקבל בקבלת פנים שלא היתה ראויה. גם עם מצרים מדרום-מערב היחסים אינם פשוטים, ובוודאי מלחמת המפרץ לא הועילה, אם כי היום ניתן לזהות קו שיפור מסוים. ובמערב — ישראל והפלסטינאים, ואין צורך להרחיב.

ירדן פנימה

ירדן היא מדינה שהרוב בה פלסטינאי; לגבי גודל הרוב יש דעות שונות. לאחרונה ערכה ירדן מפקד; אמנם תוצאותיו טרם פורסמו, אך יש כיום בירדן פתיחות לא מטעה למחקרים. מכל מקום, מדובר על יותר מ-50% של אנשים ממוצא פלסטינאי. ועם זאת, היא זה לדעתי משגה לקבוע כי רוב פלסטינאי משמעותו המדינית היא פלונית או אלמונית. שאלת מוצאו של אדם היא רק גורם אחד בהתייחסויותיו המדיניות או הכלכליות ובאמונותיו. לא הרי מי שנמצא בירדן שישים או חמישים שנה או אפילו ארבעים או שלושים שנה, ונעשה חלק מן המעמד הבינוני ויש לו בית ופרנסה, כהרי מי שנותר במצב ירוד במחנה פליטים; בוודאי רבים מתוכם שאינם להוטים מן הסתם אחרי שינויים בירדן בהקשר הפלסטינאי. הנושא הדמוגרפי חשוב מאד איפוא לגבי הקשרים עם יהודה ושומרון ועזה ועם ישראל, אבל אין הוא בהכרח גורם יחיד לגבי אופי הממלכה.

בשנות המשא-ומתן למדנו ביתר שאת את משמעותו של מושג הזהות הירדנית, שהמלך והמשפחה ההאשמית תופסים בו מקום חשוב. אגב, המלך חוסיין ונסך הכתר חסן הם אנשים נעימים מאד במישור האישי. הזדמן לי לאורך תקופה שקדמה

למשא־ומתן הגלוי להיות בין המשתתפים בפגישות עמם. המלך משרה תמיד אוריה טובה בשיחות עמו, וניסיון חייו העשיר מקרין על סביבתו. הנסיך הוא בעל התעניינות אינטלקטואלית רחבה, כולל בהקשר הישראלי והיהודי. לפני שנים אחדות נתן לי מאמר שכתב על הרמב"ם בהקשר החברה המוסלמית של ימי הביניים; לא מזמן העניק לי ספר חדש שלו ושמו "הנצרות בעולם הערבי" והקדישו לי בעברית במלים "שלום שלום לרחוק ולקרוב אמר ה'"; יש בכך יחס לתרבות שלנו, שהוא בהחלט משמעותי, ושאינן עדיין כמותו בקרב מנהיגי העולם הערבי.

בחווה השלום, למשל, רבים מן הניסוחים החיוביים בתחומי בקרת הנשק, הדיאלוג הבין־דתי ובתחומים אחרים, באו בהשראת הנסיך; כשניהלנו את המשא־ומתן על טקסט חוזה השלום, והיה זה בדרך כלל בבית הנסיך בעקבה, היה המארח נכנס ויוצא; אף שלא היה משתתף פורמלי במשא־ומתן, סייע ליישור הדורים, והיה מעלה תדיר רעיונות שבדרך כלל נתקבלו.

באשר לכלכלת ירדן, יש לזכור כי היא קטנה משמעותית מזו של ישראל — התל"ג הירדני הוא כ־9% מזה הישראלי.

המשא־ומתן: ממדריד ועד חוזה השלום

באוקטובר 1991 התחלנו במשא־ומתן במדריד; קדמו לו תשעת מסעות הדילוגים של מזכיר המדינה ג'ים בייקר. ישראל דרשה, כי הירדנים והפלסטינאים יהיו מיוצגים במשלחת אחת, כדי לאותת בעיקר באשר לזיקה בין הנושאים בהקשר הסדר הקבע; כך היה במדריד. אחר כך באו "שיחות הספה" בווינגטון בדצמבר 1991—ינואר 1992; היו אלה שיחות עם ראשי המשלחת הירדנית-פלסטינאית, כדי למצוא נוסחה פרוצדורלית לאיזון בין שני המסלולים, הנזכרים בהזמנה למדריד, ובין נושא המשלחת המשותפת. ב־13.1.92 הושג הסכם פרוצדורלי, ומכאן ואילך פעלנו לאורך שנה ומחצה (בהפסקות) במשלחת ישראלית אחת לשני המסלולים, הירדני והפלסטינאי — בבוקר ניהלנו משא־ומתן עם הירדנים ואחר הצהריים עם הפלסטינאים, או להיפך. בעקבות הסכם הפרוצדורה של "שיחות הספה" ישבו במשלחת הירדנית גם פלסטינאים, ובמשלחת הפלסטינאית ישבו גם ירדנים. הירדנים ששוגרו למסלול הפלסטינאי היו מהדרג הגבוה ביותר, ולהיפך כאשר לפלסטינאים ששוגרו למסלול הירדני; בכך כדי להעיד על גישה מדינית. היה גם פורום משותף לשני המסלולים, שדאגנו לכנסו באורח עתי.

עם הירדנים מלכתחילה היתה אוריה נינוחה יותר מאשר עם הפלסטינאים וברור מדוע; ירדן היא מדינה בעלת אופי משלה ומסורת של דיפלומטיה, ולאנשיה לא היתה המועקה הפסיכולוגית שאפשר היה לחוש במסלול הפלסטינאי; באייתו היה הנושא והנותן הפלסטינאי נכבש ואנחנו הכובש, מה שלא שרר במשא־ומתן עם הירדנים, ולפיכך נתאפשר ואיפשר מגע נינוח יותר עמם. לראשי משלחת ירדן, תחילה ד"ר מג'אלי ואחריו ד"ר פאזי טראונה, היה חלק חשוב בעיצוב מערכת נאותה של יחסים. ואכן, ההסכם הראשון — ראשון בכל מסלולי המשא־ומתן — שהושג כבר באוקטובר 1992,

היה הסכם סדר היום עם ירדן, שקיבע את הנושאים שבמחלוקת ואת עיקרי הפרמטרים לפתרון. הירדנים המתינו עוד אחד עשר חודשים כדי לסכם סופית הסכם זה, שעה שחתמו עליו בראשי תיבות ב-14.9.93, למחרת חתימתו של הסכם ווינגטון-אוסלו עם הפלסטינאים. הם המתינו, מפני שלא רצו להיות ראשונים, ואת מתוך הזהירות המדינית המאפיינת אותם.

הסכם אוסלו היה בבחינת הלם לירדנים, כמו לרבים מאיתנו. היו אחריו כמה חודשים בעייתיים במגע עם ירדן; היו אמנם פגישות – שר החוץ פרס נפגש עם הנסיך חסן בבית הלבן, היו פגישות חשאיות של ראש הממשלה עם המלך, וכן פגישות בדרגי העבודה, הן משולשות, עם האמריקנים (בועדה שעליה הכריזו הנסיך ושר החוץ במעמד הנשיא קלינטון) והן דו-צדדיות שקטות – אבל הירדנים תהו באשר למצב החדש, שאותו ראו בחינת שינוי אסטרטגי; עד אז היתה לכאורה לישראל בראייתם אוריינטציה ירדנית מסוימת, ולפתע – אש"פ וערפאת.

באפריל-מאי 1994 חל שינוי אצל מנהיגי ירדן, שנבע מכך שכנראה הגיעו להבנה ולתחושה, כי מעז עשוי לצאת גם מתוך. כלומר, אמנם הסכם אוסלו היתה מכה בעבורם, אבל בעקבותיו יכלו גם לומר: "ומתי אעשה גם אנכי לביתי". ערפאת השיג מה שהשיג, ובעצם שחרר את ירדן מהעול של הצורך באחריות כלשהי, ולו גם רעיונית, לעניין הפלסטינאי – אף שפורמלית ניתקה עצמם ממנו עוד ב-1988. הירדנים הגיעו עמנו איפוא במאי-יוני להבנה, בתחילה כחשאי ואחר-כך בגלוי, על הסדר שלפיו תהיה מעין "חבילה": הם יסכימו לנהל משא-ומתן על חווה שלום, ומצדנו יהיה משא-ומתן במסגרת זו, בין השאר, על הגבול והמים, וכן הביטחון.

כאן מקום לומר, שבעצם המושג חווה שלום קשה היה לשכנע את הירדנים. פעמים אחדות הגשנו טיוטה של חווה שלום, בראשית 1992 ובסוף 1993, והירדנים מיאנו לדון בה. בשלבים מסוימים, בסוף 1993 ובראשית 1994, ביקשו הירדנים שנגיש "ניירות עמדה" עם תיאור הצעותינו בתחום השלום, במקום טיוטות סעיפים של חווה שלום, כדי שלא יואשמו, אם תהיה דליפה, בניהול משא-ומתן לחווה שלום – שלא בעתו. המלה האחרונה בהסכם סדר-היום הנוכח, קרי היעד הסופי של המשא-ומתן, היא אמנם חווה שלום, ולא קל היה להשיג זאת. לכל ממשלה ישראלית המושג חווה שלום הוא חיוני, כי בכך התשובה לשלושת הלאומים הערביים של חרטום מ-1967, שהפכו לסמלי הסכסוך – "לא משא-ומתן, לא הכרה, לא שלום". אני זוכר כמה התלהב מנחם בגין המנוח כשהצליח להגיע להסכמה עם הנשיא המצרי אנור סאדאת המנוח בפגישה בסוף 1977 באסמאעיליה, כי המשא-ומתן יהיה על חווה שלום; גם עם ירדן עתה היה חווה שלום בחינת אמת המידה. ואכן ביוני 1994 הכרונו, ראש משלחת ירדן ד"ר פאיז טראונה ואנוכי בווינגטון, מטעם ממשלותינו, שהמשא-ומתן יהיה על חווה שלום ובמסגרת זו ייכללו הגבול, המים, הביטחון ונושאים נוספים.

לנושא הגבול היתה חשיבות גם מבחינת ירדן, מטעמים היסטוריים ומדיניים, בין השאר כדי להפריך את טענת "ירדן היא פלסטיין".

העברת השיחות לאיזור היתה צעד חשוב מבחינת הירדנים. הם שביקשו, כי בראשיתן יהיו השיחות באווה בערבה. בכך רצו לקבע בתודעה הפנימית של הציבור

הירדני, שצפה בטלויזיה, כי המשא-ומתן על הגבול נערך באיזור הגבול בערכה, שם מצויות הבעיות.

סמליות זו היתה המסר של האוהל של יולי 1994.

אחר כך התקיימו, אף זאת ביולי 1994, המפגשים בחופו הירדני של ים המלח (שר החוץ פרס עם ראש הממשלה ושר החוץ מג'אלי) ובוושינגטון, משנחתמה הצהרת וושינגטון (ראש הממשלה — המלך חוסיין), מסמך חשוב שבו הוכרו על סיום מצב המלחמה, ועל צעדים בילטרליים כמו פתיחת מעברי הגבול — באותו שלב לנושאי דרכוני צד שלישי בלבד, וכן פתיחת הקשר הטלפוני. אחרי כן נמשך המשא-ומתן הפרטני בדרג המשלחות לחופי ים המלח, בבית גבריאל לחוף הכנרת, באילת ובעקבה. במשא-ומתן זה, שוועדותיו הורחבו למגוון תחומים, נחשפו מספר רב של עובדי ציבור ואנשי מקצוע ישראלים וירדנים אלה לאלה, וזאת בנושאים רבים ושונים שאי אפשר היה לטפל בכולם במשא-ומתן שנערך בווינגטון, לרבות ענייני כלכלה, בריאות, תחבורה וכדומה. בספטמבר חשנו כי ישנה בשלות למשא-ומתן על טיוטת חוזה שלום, ש"נחל" הוועדות יזרמו אליו, ל"נהר" אחד. ואכן — בלשהי ספטמבר הנחנו טיוטה על שולחן המשא-ומתן (שנערך ברובו בבית נסיך הכתר הירדני בעקבה), וכתום שלושה ימים השיבו הירדנים כי יקבלוה כבסיס; מאז ועד החתימה באוקטובר היו שבועות אחדים של משא-ומתן אינטנסיבי יומיומי, ובו גם שתי פגישות בדרג מדיני, וחווה השלום נולד. החווה נחתם במעבר הערכה, על-ידי ראש הממשלה יצחק רבין וראש ממשלת ירדן ד"ר עבד אל-סלאם מג'אלי, במעמד המלך חוסיין, הנשיא קלינטון ושר החוץ הרוסי קוזירב, ביום כ"א בחשון התשנ"ה (26.10.94), ונכנס לתוקף במפגש בין ראש הממשלה למלך ירדן בבית גבריאל ביום ז' בכסלו התשנ"ה (10.11.94).

חוזה השלום

ואלה עיקרי הדברים שראוי לעמוד עליהם: מושג חוזה השלום; הגבול; המים; הביטחון; היחסים הבילטרליים והנורמליזציה; הפליטים; והמקומות הקדושים לאסלאם בירושלים.

בחוזה השלום נכלל כמובן מרכיב של ההכרה המדינית והמשפטית. אפשר לשאול מדוע זקוקה מדינת ישראל להכרה מירדן, או מכל מדינה שהיא; ישראל היא מדינה בת-קיימא. אני זוכר משא-ומתן עם מדינה הרבה יותר בעייתית — לבנון — ב-1982-1983. כשבשיחות בח'אלדה ובקריח שמונה אמרו הלבנונים שאינם בטוחים אם בידם להכיר בנו. היינו משיבים להם — בעצם, אולי השאלה היא להיפך, אם תכיר ישראל בכם, על-פי מצבכם כמדינה. חרף זאת, מחשיכה ישראל את נושא ההכרה, ובתודעה הפוליטית הישראלית הוא משמעותי, כאמור, כתגובת-נגד ל"לאוים" של חרטום.

טקסט חוזה השלום עם ירדן מקרין חמימות וחיוביות יותר מאשר חוזה השלום עם מצרים; הנסיבות בימי חוזה השלום עם מצרים היו שונות: היה זה השלום הראשון, והיתה חומת חשדנות. עם ירדן היו הדברים שונים במידה מסוימת; כמובן עלינו לראות

עדיין כיצד יוגשמו ההתחייבויות, אבל למקרא החוזה נבחין כי המונח "שיתוף פעולה" מופיע בו כעשרים פעם, כחלק מתפיסה כוללת; וישנם הרבה אלמנטים של מה שקרוי נורמליזציה, אליהם נתייחס בהמשך. הושם בהסכם דגש על מיסוד ועל מנגנוני ביצוע כדי לנסות ככל האפשר למנוע הקפאת נושאים והשארותם כ"מילה מתה", בניגוד לכוונות הצדדים.

הגבול

זהו נושא מרתק, ואחד המשמעותיים ביותר בהקשרים הרחבים של הסכסוך הערבי-ישראלי. הגבול עם ירדן, כאמור, הוגדר מילולית בשנת 1922. הוא לא סומן מעולם בשטח; זאת, בעוד עם מצרים, למשל, סימן הגבול מרפיה עד טאבה ב-1906, בין האימפריה העות'מאנית ששלטה בארץ-ישראל, ובין מצרים שהיתה אז בשליטה בריטית. עם ירדן לא היה סימון כזה, למעט ארבעה קילומטרים באיזור אילת-עקבה שסומנו ב-1946. עלתה השאלה – גם אם מקבלים את ההגדרה המנדטורית כנקודת התייחסות – היכן הגבול? ההגדרה היתה: "קו העובר מנקודה שהיא שני מילין ממערב לעקבה במפרץ עקבה ובמעלה אמצעי ואדי ערבה, ים המלח ונהר הירדן, עד מפגשו של האחרון עם נהר הירמוך, ומשם למעלה באמצע נהר הירמוך עד לגבול הסורי".

הבעיה המרכזית היתה תרגום ההגדרה ללשון השטח. למונחים אמצע ים המלח, הירדן והירמוך, ישנם מדדים מקובלים פחות או יותר. אבל מהו אמצע ואדי ערבה? ובכלל, מהו ואדי ערבה? לא היה איש שיכול היה לומר היכן היה הגבול בערבה. היו אמנם מפות מנדטוריות שמפת שביתת הנשק ב-1949 העתיקה אותן, אבל המפות הללו לא היו על סמך סימון, ובהסכם שביתת הנשק נאמר במפורש, שאין קו שביתת הנשק גבול בינלאומי. היו גם מפות שונות זו מזו.

היה לנו איפוא מתחם מסויים למשא-ומתן, ובצוות של גיאוגרפים, משפטנים ומומחים אחרים חיפשנו את הדרך הראויה ביותר לקבוע את הגבול. כרקע – אחרי 1967 הוזהה הגדר מזרחה מקו שביתת הנשק, מטעמי בטחון; בקשר לכך תבעו הירדנים 380 קמ"ר (לבסוף קיבלו 300 קמ"ר), שנטענו כמכפלה של תזוזת מספר קילומטרים מזרחה באורך קו הגבול. לאורך הזמן החלו יישובי הערבה לעבד קרקעות ממזרח לקו שביתת הנשק, ואחוז גבוה של הקרקעות המעובדות של יישובי הערבה היה איפוא באיזור שממזרח לקו שבמפות המנדט ושביתת הנשק. הערבה היא איזור אסטרטגי במדינת ישראל; הממשלה חייבת היתה להביא בחשבון שיקוליה את האינטרסים של יישובי הערבה, ואלה היו מוראגים מאוד כאשר לקרקעות (וכן למים). היה זה איפוא שיקול מרכזי מבחינתנו. זו אגב אחת הסיבות שהנחיותינו מראש הממשלה לפני קיץ 1994 היו לגלות זהירות רבה בנושא הגבול.

האינטרס שלנו היה איפוא שלא לוותר על קרקעות יישובי הערבה וכן על חלק ניכר מבריכות מפעלי ים המלח, שנתבע על-ידי הירדנים; האינטרס של הירדנים היה להראות לציבורם, כי הגבול הוחזר לקו שביתת הנשק. בין שני האינטרסים הללו היה עלינו לחפש מוצא.

ההגדרה המנדטורית מדברת, כאמור, על "אמצע ואדי ערבה"; אילו היה מדובר בנחל, היה צורך לזהות ואדי שאפיקו מים סוף לים המלח; אך אין נחל אחד שאפשר לזהותו בין ים סוף לים המלח. יש באמצע פרשת מים, ויש לפחות שני ואדיות רלבנטיים. טיעוננו היה איפוא, כי המדובר הוא ב"עמק הערבה" — קרי, שהואדי בו מדובר איננו נחל אלא עמק; טיעון זה, שהיה מבוסס ורציני, איפשר מתחם תביעות גיאוגרפיות רחב יותר מאשר הנחל כביכול. תיזה זו ככל הנראה הדאיגה את הצד הירדני. לעניין זה גם הצגנו מפות שנאספו בשקידה, והואיל והמדובר בגבול שלא סומן בשטח, היו מפות שבהן היה הקו מזרחי יותר, לרבות בחתימת גורמים ירדניים. לירדנים היתה משאלה אחת: להשיג את קו המנדט. ניתן היה להמשיך את המשא-ומתן זמן רב, כשכל צד בשלו, אך הרצון ההדדי בקיץ וסתיו 1994 היה לסיימו, בתקופה של נכונות ובשלות לתווה שלום. הגענו איפוא לפשרה הבאה, שעניינה חילופי שטחים: אנו הבינונו שהירדנים מוכנים מדינית והיסטורית לתיקוני גבול הדריים על בסיס של חילופי שטחים. ראשית, היו התבטאויות של המלך בשנות השבעים, כשדובר על יהודה ושומרון, ובהן התייחסויות לתיקוני גבול קלים; המונח היה קיים איפוא בתודעה ההיסטורית והמדינית. שנית, ירדן הגיעה לפני שנים להסכם חילופי שטחים עם הסעודים; הירדנים נתנו לסעודים שטחים במדבר, וקיבלו מהם בתמורה שטחים במפרץ עקבה. הסכם אחר היה עם עיראק.

היו איפוא תקדימים, והחילונו לדבר ברוח זו, קרי, תיקונים הדריים בקו המנדט או שביתת הנשק לפי המפות. הגענו להבנה, שבמקום שהיו קרקעות מעובדות של כל יישובי הערבה (למעט מושב צופר, שלגבי הקרקעות שבעיבודו הושג הסדר מיוחד, כפי שיתואר להלן), הוכנסו אלה לריבונות מדינת ישראל, והירדנים קיבלו במקומם אדמות טרשים בגב הערבה — שטחים שהיו באפשרות ישראל לתת. נוצר איפוא מצב שכל יישובי הערבה קיבלו את כל קרקעות העיבוד (כארבעים קילומטרים מרובעים מוחלפים; יצוין, כי המדובר בקרקעות ובמים שבתוכם, ולא ביישובים עצמם, שכולם היו ממערב לקו הנטען), ואלה נשארו בריבונות מדינת ישראל לכל עניין ודבר. אם כן, נושא אדמותיהם של כל יישובי הערבה הוסדר. לא בכדי היתה תחושה טובה ביישובי הערבה בשעה שנחתם חוזה השלום.

"המשטרים המיוחדים"

בשני מקומות — בנהריים שבצפון, ליד קיבוצי אשדות יעקב, גשר ובשדות צופר שבערבה — הושג הסדר מיוחד.

כידוע, בנהריים שממזרח לנהר הירדן היתה חברת החשמל המנדטורית מיסודו של פנחס רוטנברג, "הזקן מנהריים"; רוב אדמות נהריים נשארו אחרי 1948 בירדן, אבל כ-830 דונם — מעין חצי אי — נשארו מ-1949 ממערב לקו שביתת הנשק ובחוקה ישראלית; היתה לגביהם גם בעלות היסטורית של חברת החשמל הארצישראלית. ועם זאת, בסיסית מדובר בשטח שהוא ממזרח לנהר הירדן.

ההסדר, הקרוי "משטר מיוחד", כולל הסכמה לריבונות ירדנית מזה, ולהמשך

השימושים הפרטיים הישראליים, כמו חקלאות ותיירות, כמתכונת שהיתה, לעשרים וחמש שנה עם אפשרות חידוש. בעניין זה נעשה הסדר מורכב מבחינה משפטית; גם ריבונות ירדנית וגם משפט שחלקו ירדני וחלקו ישראלי; הדבר היה טעון הסדר בחקיקה הישראלית, וניתוח החוק ליישום חווה השלום, שעסק גם בכך, מצוי בנספחה של רשימה זו.

בנהיים נוצרה בינתיים שיגרת עבודה ראשונית; הכניסה היא באמצעות תגים מיוחדים, המתואמים עם שלטונות ירדן. הוא הדין לצופר.

צופר הוא מושב במרכז הערבה, שהקרקעות שעובדו על-ידי נמצאו כארבע קילומטרים מזרחה במתווה הגבול שהוסכם, וירדן לא היתה מוכנה לשינוי גדול כל כך בקו הגבול. הואיל ובמהלך המשא-ומתן על חווה השלום נעשה ההסכם על נהריים, הוצע לראש הממשלה להעלות בפני המלך את קביעת הסדר נהריים גם בצופר; הדבר נעשה והמלך הסכים. בצופר מתקיים איפוא הסדר דומה לשל נהריים; אמנם שם אין מדובר בבעלות פרטית-היסטורית כמו בנהריים, אלא בשימושים. ההסדר הוא איפוא ביסודו בתחום החקלאי. ראוי להדגיש, כי הסדרי נהריים וצופר אינם "חכירה", אלא כאמור, "משטר מיוחד" (הירדנים הואשמו בעולם הערבי ב"החכרה", שלא בצדק). כללו של דבר, המשא-ומתן לגבי הגבול הסתיים בתוצאה משביעת רצון לשני הצדדים.

הגבול באיזור יהודה ושומרון

באשר לחלק הגבול העובר באיזור יהודה ושומרון — מאמצע ים המלח עד דרום עמק בית שאן — כידוע חל שם הממשל הצבאי. הגבול שם טומן במפות בתוספת ציון without prejudice, קרי הסטטוס הסופי של איזורים אלה טרם נקבע.

המים

זהו נושא קשה במזרח התיכון; מומחים אפוקליפטיים רואים אותו כעילה אפשרית, חלילה, למלחמה עתידית באיזור. מדינת ישראל חייבת, כמובן, לנהוג בעניין זה זהירות יתרה, ויש לזכור כי המשא-ומתן עם ירדן נערך כשלפי שעה לא הושג הסדר מים עם סוריה, התובעת את הגולן שבו מצוי חלק ניכר ממקורות נהר הירדן (הבניאס); וטרם הושג הסדר מים עם הפלסטינאים, שתביעותיהם גדולות ביותר. באשר לירדן, חלו בה התפתחויות וצרכי המים שלה גדלו מאוד מאז שנות החמישים. הירדנים פיתחו, בין השאר, בצורה יפה את גאון הירדן במשך עשרים וארבע שנות השקט שאחרי "ספטמבר השחור" מ-1970, שבו לחמו בעוצמה בפת"ח, והדבר מצריך מים רבים. החברה הירדנית, או כל חברה מזרח תיכונית של 1995, איננה זו של 1955, ימיהם של הסדרי ג'ונסטון ההיסטוריים. החברה היתה אז כפרית ומסורתית מאוד; כיום המדובר בצריכה של כמות אדירות של מים עירוניים, ובכל שנה היה בירדן מחסור במים בערים עד כדי קיצוב, ולכן היו תביעות ירדן גדולות, לרבות תביעות היסטוריות. אכן, ירדן היתה שרויה במצוקה יחסית גדולה משל ישראל. אבל גם למדינת ישראל בעיות משלה, וכאמור,

אתגרים רבים בנושא המים עוד לפנייה. היה עלינו איפוא לנסות ללכת לקראת הצד הירדני באופן פרגמטי, לא על בסיס של "זכויות היסטוריות". לבסוף הגענו להסדר שהירדנים יקבלו חמישים מיליון מטרים מעוקבים בשנה יותר משקיבלו עד כה; ארבעים מתוכם הם מים טריים, ועשרה מותפלים ממי המוביל המלוח, מהמעיינות המלוחים שליד הכנרת. אופציה נוספת היא סכרים לאיגום אותם מי ירדן וירמך המתבזבזים כיום. ירדן וישראל מנסות להשיג תורמים שיממנו שני סכרים אלה; אם הסכרים יקומו, יוכלו הירדנים להשיג עוד חמישים מיליון מטרים מעוקבים.

בנוסף מדובר על מפעלי התפלה, אך זהו חזון לעתיד רחוק יותר.

זהו ההסדר בצפון; בדרום מתחייבים הירדנים לאספקת מים של שישה-עשר עד עשרים מיליון מטרים מעוקבים בערבה, מבארות שממזרח לקו הגבול. המדובר בפחות ממה שנותנת ישראל בצפון, אבל אלה הם מים חיוניים ליישובי הערבה; כאמור, אותן בארות המצויות במה שקיבלנו בהסדר חילופי השטח נשארו בתחומנו. ההסכם כולל מנגנון ביצוע על-ידי ועדת קבע משותפת בתחום זה.

ביטחון

אין צורך להכביר מלים על חשיבותו של נושא הביטחון, מבחינתה של מדינת ישראל. חלק חשוב במשא-ומתן הוקדש לכך.

החידוש העיקרי בהסדר המפורט בתחום זה הוא, כי המדובר בהסדר ראשון בין ישראל למדינה ערבית, ללא מעורבות כלשהי של צד שלישי כגון האו"ם, כוח רב-לאומי וכדומה. הבסיס לכך היה עשרים וארבע שנות שקט יחסי בגזרה מאז 1970, ויחסי אמון שנוצרו במהלך המשא-ומתן.

ההסדר הבטחוני עם ירדן מבוסס איפוא על יחסים בין צבאות שתי המדינות. המלך חוסיין, בהתבטאות פומבית, הזכיר נקודה זו כתופעה חיובית. בעניין הטרור כולל חוזה השלום סעיף מפורט, שעניינו המחוייבות למאבק בו, כולל תשתית. פירוש הנושא מצביע על החשיבות שמקנות לו שתי המדינות במציאות של איזורנו וזמנו.

האפשרות שמה שמשי ירדן ארץ מעבר למדינות תוקפניות כמו עיראק הדאיגה את ישראל. נכללת בחוזה השלום התחייבות, המנוסחת — כמובן — ככל התחייבות בחוזה השלום — על בסיס הדדי, באשר להצטרפות לקואליציות עוינות. כן כולל סעיף הביטחון התייחסויות לביטחון איזורי, ברוח הסכמי הלסינקי באירופה וזאת במידה רבה בהשראת נסיך הכתר, שהגה חזון כזה משכבר הימים.

התחום הבילטרלי — ה"נורמליזציה"

ניסינו בתחום זה ללמוד לקחים אחדים מחוזה השלום עם מצרים, למרות שלכל אחד משני חוזה השלום ייחוד משלו. בעיקר רצינו להרחיב מלכתחילה את יריעת המגעים בין שתי המדינות, כך שככל האפשר לא יהא השלום "קר" אלא חמים. לפיכך כולל חוזה

השלום רשימה גדולה של הסכמות עקרוניות במגוון תחומים דו-צדדיים, שיש לתרגמן במשאים-ומתנים פרטניים, להסכמי ביצוע. נקבעה מערכת משאים-ומתנים, שמועדיה הסתיימו באוגוסט 1995, אך בפועל, הוארכה במספר חודשים, להשגת ההסכמים הללו. הוחלט, לפי הצעתנו, כי תיירות דו-צדדית תחל כבר מהרגע הראשון, כדי לבטא את מוחשיות השלום בעיני הישראלי והירדני; הדבר נגע מעשית בעיקר לישראלים, כיוון שירדנים רבים ממילא ביקרו בישראל, במסגרת ביקורים ביו"ש ובעזה; ישראלים לא ביקרו בירדן, למעט מקצת מוסלמים בקרב ערביי ישראל שנסעו לחג'. לכן היה הדבר חשוב כסמל השלום. במכלול הנושאים האחרים התנהלו משאים-ומתנים, ובהם ביטחון, תיירות, מעברים, סחר, תחבורה (כולל כניסת רכבים הדדית), תעופה (לרבות הסדר קבע של מסדרון אווירי לירדן מעל ישראל, שהיה לגביו משא-ומתן מורכב בגלל צרכי האימונים של חיל-האוויר הישראלי), חקלאות, בריאות, איכות הסביבה, אנרגיה, מדע ותרבות, אילת-עקבה ועוד. המשאים-ומתנים התנהלו על-פי לוח זמנים, שקבע חווה השלום, ובו ציוני דרך לסיום של שלושה, ששה ותשעה חודשים, בפיקוח ועדת מעקב משותפת. נעשה מאמץ — שהצליח אמנם רק בחלקו — לעמוד בלוח הזמנים, כך שהתשתית ליחסים ראויים תונח במלואה¹; זאת בנוסף לשגרירויות שנפתחו בהתאם לחוזה השלום, תוך חודש מעת כניסתו לתוקף.

הפליטים

נושא הפליטים, כידוע, הוא תחום מורכב מאין כמוהו בסכסוך הערבי-ישראלי. הירדנים רצו מאוד להשיג כאן הישג מהותי, אך ישראל לא יכלה לתת להם זאת. מבחינת ההגדרה — כפליטים מוגדרים אלה שעזבו את שטח מדינת-ישראל ב-1948, ובהסכמי קמפ-דייוויד יש התייחסות לצורך לפתור את בעייתם; עקורים הם אלה שעזבו את שטחי יהודה, שומרון ועזה ב-1967, ולגביהם נקבע בהסכמי קמפ-דייוויד ואוסלו מנגנון ספציפי לדיון בוועדה מרובעת; מעבר לכך ישנם "מאחרים", קרי, מי שעזבו אחרי 1967 והיתה להם רשות לחזור, אך לא ניצלו אותה עד למועדה. גם בהסכם סדר-היום עם ירדן מספטמבר 1993 נזכר הצורך בפתרון בעיית הפליטים והעקורים. לאחר דין ודברים ובקשות רבות מצד הירדנים לגבי נכסי נפקדים, שלא נתקבלו על דעת ישראל, נסתיים המשא-ומתן בלילה האחרון בהשתתפות ראש-הממשלה ושר-החוץ, המלך ונסיך הכתר. התוצאה היתה שנקבעו מנגנוני משא-ומתן — בתחום העקורים, על-פי הסכמי קמפ-דייוויד ואוסלו (ועדה מרובעת); בתחום הפליטים — מסגרות כלליות יותר, חלקן קשורות בהסדר הקבע עם הפלסטינאים. יצוין כי בטקסט החוזה מדובר על הסבל שנגרם לשני הצדדים, קרי, מצדנו, הכוונה לסבל הפליטים היהודים מארצות-ערב.

המקומות הקדושים לאסלאם בירושלים

לירדנים חשוב היה, בעיקר במערכת הפנים-ערבית, ציון תפקידם במקומות הקדושים לאסלאם בירושלים; הנושא הופיע בהצהרת וושינגטון מיום 25.7.94, שנחתמה על-ידי המלך חוסיין וראש הממשלה רבין, ואותו סעיף הועתק לחוזה השלום; זהו מעין "צילום מצב", לגבי התפקיד שממלאת ירדן; אין המדובר ב"סטטוס", ובוודאי לא במרכיב ריבוני.

החוזה כולל גם "התחייבות משותפת לקידום יחסים בין-דתיים בין שלוש הדתות המונותאיסטיות, במטרה לפעול למען הבנה דתית, מחויבות מוסרית, חרות הפולחן הדתי, וסובלנות לשלום". יש לראות בכך חשיבות נוכח הנסיבות האיזוריות כיום.

סעיפים נוספים

בסעיפי התביעות ההדדיות ויישוב הסכסוכים אומצו, לאחר משא-ומתן ממושך, הסעיפים המקבילים בחוזה השלום עם מצרים. התביעות הירדניות היו מרחיקות לכת יותר, אך לא ניתן היה לקבלן. כנגד זאת נעשה מאמץ לפשט אותם סעיפים העוסקים ביחס בין חוזה זה להתחייבויות אחרות של שתי המדינות, שבמשא-ומתן על חוזה השלום עם מצרים היו נושאים טעונים, וזאת בהתחשב בלקחים ובנסיבות המקום והזמן.

אתגרי מימוש

דומה שניתן לראות את חוזה השלום כמסמך ראוי מבחינת מדינת ישראל, ודומה שכך גם באשר לירדנים, תוך איזון האינטרסים בין שני הצדדים; לא בכדי זכה חוזה השלום לתמיכה של מאה וחמישה חברי כנסת, ולרוב גדול יחסית בפרלמנט הירדני — חמישים וחמישה מתוך שמונים.

חוק ליישום חוזה השלום נתקבל בכנסת בראשית פברואר 1995, לפני המועד שנקצב לו בחוזה השלום (10.2.95), שלושה חודשים מיום כניסתו של חוזה השלום לתוקף; עיקרי החוק מצויים בנספח לרשימה זו. בפרלמנט הירדני נתקבלה החקיקה הרלוונטית מאוחר יותר.

מבחנו של חוזה השלום יהא, כמוכן, בביצועו; אין ספק במחויבותם של ראשי ממלכת ירדן לשלום. הבעייתיות יכולה לנבוע מ"נושאים סביבתיים"; דהיינו, מה יקרה בהמשך הדרך עם סוריה, וחשוב מזה — עם הפלסטינאים. גורמים אלה ודאי אינם נטולי השפעה, ועלינו לעשות כל מאמץ שאיכות השלום תהיה כזאת, שתעמיק לא רק לתודעת המנהיגות אלא גם תחלחל לציבור רחב.

נספח:

חוק יישום חוזה השלום בין ישראל לירדן — הערות רקע ופרשנות

רקע

סעיף 11 (1) לחוזה השלום קובע כי "הצדדים יפעלו לקידום הבנה וסובלנות הדדיות המבוססת על ערכים היסטוריים משותפים", ובין השאר מתחייבים הם " (ב) מהר ככל האפשר, ולא יאוחר משלושה חודשים מחילופי מסמכי האשרור של חוזה זה, לבטל כל החייחוסיות נוגדות או מפלות וביטויים של עוינות בחקיקה של כל אחד מהם". סעיף 26 לחוזה השלום קובע כי "בתוך שלושה חודשים מעת החלפת מסמכי האשרור של חוזה זה מתחייבים הצדדים לחוקק כל חקיקה הנחוצה למימוש החוזה, ולסיים כל התחייבויות בינלאומיות ולבטל כל חקיקה שאינן תואמות חוזה זה".

בנוסף לכך, עוד במהלך המשאומתן לחוזה השלום, ומשנתעוררה האפשרות שהסדר הגבול בערבה יכלול חילופי שטחים עם ירדן (שפירושם, כי בתמורה לשטחים שתקבל ישראל בערבה יועברו שטחים שבריבונות מדינת ישראל לירדן) הוצע בדיונים אצל היועץ המשפטי לממשלה כי עניין זה יעוגן בחקיקה בכנסת, וכך חיווה היועץ המשפטי דעתו. הדבר היה בחינת נקיטת דרך ראויה, גם אם מבחינה משפטית פורמלית אולי לא היה הכרח בכך, בהיעדר חיוב מפורש בחוק. נוכח חשיבותו העקרונית של הנושא, שעניין הריבונות כרוך בו, הוחלט איפוא להגיש לכנסת הצעת חוק ליישום חוזה השלום. הדעת נתנה, כי ראוי ששטחים משטחי המדינה לא יימסרו לריבונות אחרת בלא שהכנסת תוכל לקבוע בכך (זאת גם אם אישרה הכנסת את חוזה השלום במכלולו כנדרש). ההנחה היתה גם, כי ישנם גם נושאים נוספים שניתן לחשוב עליהם כטעונים חקיקה, כגון המים המועברים לירדן, אף כי הצורך המשפטי בכך היה עוד פחות מובהק. במהלך המשאומתן התברר גם, כי ייווצרו שני איזורים של משטר מיוחד לפי חוזה השלום, בנהריים ובצופר, שמצבם המשפטי יהיה "אנדרוגני" — קרי, ריבונות ירדן מזה וזכויות שונות לישראלים מזה. את ההיבטים המשפטיים הקשורים באיזורים אלה היה בכל מקרה צורך להסדיר בחקיקה.

על יסוד זה חוקקה הכנסת (א' אדר א' התשנ"ה-1.2.95), את חוק יישום חוזה השלום בין מדינת ישראל לבין הממלכה הירדנית ההאשמית, התשנ"ה — 1995. לא היה סעיף דומה, וגם לא חוק דומה, בכל הנוגע לחוזה השלום עם מצרים; לא היה צורך בו בהקשר קביעת הגבול, כיוון שלא דובר על חילופי שטחים בריבונות ישראל בשטחים מצריים, ולא נוצרו איזורי "משטרים מיוחדים".

החוק

1. סעיף 1 לחוק קובע את מטרתו — "ליישם את חוזה השלום". סעיף מטרה הוא עניין מקובל בחקיקה המודרנית, בחינת "הצהרת כוונות" (ראה כדוגמה בולטת סעיף 2 לחוק יסוד: חופש העיסוק וסעיף 1 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו).

2. הסעיף העיקרי בחוק הוא סעיף 2, הקובע "רואים את חזוה השלום כבר תוקף לכל דבר ועניין". ברקע מלים אלה מצוי לב הנושא – ראיית הוראות חזוה השלום (המתפרסם כשלעצמו בכתבי אמנה) כבנות תוקף לכל, כולל השטחים המוחלפים שבהם דיברנו לעיל, המים וכיוצא באלה. מבחינה זו, אם היה צורך בכך, ניתן תוקף לפעולת הממשלה בהחלפת השטחים.

3. (א) לב החוק, אף כי לא לב חזוה השלום, הוא הסעיפים 3–5 העוסקים באיזורי נהריים וצופר, וש אחד מהם – סעיף 3 – גם מפורט במיוחד. במובן מסוים, יש דיספרופורציה בחוק, אף כי כנראה לא היה מנוס ממנה. דיספרופורציה זו עניינה שוליותם הפרקטית של נושא נהריים וצופר במכלול "חבילת" השלום, כנגד מורכבותם המשפטית (ואולי מה שחשוב מזה, אף כי לא בהקשר החוק, הוא מורכבותם הסמלית; בציבוריות הערבית נתקבל באי אהדה נושא ה"משטרים המיוחדים" והוצג כ"חכירה" של ארמה ערבית על-ידי ישראל, תוך התייחסות ביקורתית מפתיעה אפילו מצד מצרים, חלוצת השלום עם ישראל). מבחינת כלל נושאי השלום, שטחי נהריים וצופר רחוקים כמובן מלהיות מרכזיים; אך ייחודם המשפטי וצרכי יום-יום חייבו פרטנות.

(ב) בעניין המשטר המשפטי בנהריים וצופר היה צורך להלך על החבל הדק – מן הצד האחד לא לשכוח, ואכן נכתב ברישא של סעיף 3(א), כי המדובר באיזורים שבריבונות ירדן, או בלשון החוק "שבתחום הממלכה הירדנית ההאשמית". מן הצד האחר, המדובר באזורים אשר "נקבע לגביהם משטר מיוחד"; ולצרכים המיוחדים של המשטרים המיוחדים היה צורך לתת תשובות משפטיות.

(ג) סעיף 3(א) קבע כי "יחולו דיני ישראל" על פעולות של תושבי ישראל או אדם אחר הנכנס לאזורים מתחום ישראל. נספחים I(ב) ו-I(ג) לחזוה השלום, העוסקים בנהריים וצופר, מדברים, מן הצד האחד, על חופש הכניסה לבעלי הקרקע, למזומניהם או עובדיהם (היכולים להיות כמובן גם לא ישראלים), ומן הצד האחר, על כך שחוקים ישראלים החלים על פעילות אקסטריטוריאלית של ישראלים יחולו.

לשון סעיף 3(א) לחוק מבקשת דרך לטפל פרקטית בנושאים העלולים להתעורר, ולכן הניסיון למצוא איזון בין החלת דיני ישראל בצורה רחבה במקצת, ובין עניין הריבונות הירדנית, ומכאן התזכורת כי "הכל בהתאם לאמור בחזוה השלום". כמובנו של המשפט הפנימי יהא על בית-המשפט הדן לחדד איזון זה לפי נסיבות המקרה שיובא לפניו. הוא הדין לסמכויות משטרה, הנזכרות גם בנספחי נהריים וצופר, ולסמכויות רשויות אחרות לפי סעיפים 3(ב) ו-3(ג) לחוק. ייחוד ההסדר מצוי גם ביסוד סעיף 3(ד) – הוראות באשר לכניסה ויציאה.

(ד) על-פי הנספחים לחזוה השלום, העברת זכויות במקרקעין למי שאינם אזרחי ישראל טעונה אישור ירדן. ניתן לכך ביטוי בסעיף 3(ה) לחוק.

4. סעיף 3(ו) עוסק במסים; לפי נספחי נהריים וצופר התחייבה ירדן "לא להחיל מסים או היטלים מפלים ביחס לאדמות או פעילויות בתוך האיזור"; ואולם, ירדן רשאית לכאורה להטיל מסים שאינם מפלים. לפיכך נקבעו הוראות בעניין כפל מס, בנוסף להוראות פסקליות אחרות.

5. סעיפים 3(ז), 4 ו-5 עניינם נושאים ספציפיים הטעונים הסדר בנסיבות המשטר

המיוחד, כמו ביטוח לאומי, ביטוח בריאות ממלכתי, ביטוח רכב מנועי ופיצויים לנפגעי תאונות דרכים.

6. (א) מקום לעצמו קובע סעיף 6. נשאלת השאלה, כיצד ליישב את המצב החדש בין ישראל לירדן בעקבות חווה השלום, עם הוראות סעיף 1 לחוק נכסי נפקדים, תש"י — 1950, שלפיו נכסי נתין אחת הארצות שלחמו בתש"ח כנגד ישראל, ובהם עבר הירדן (ולעניין זה גם מצרים), היו לנכסי נפקדים; והוא הדין לנכסי מי שנמצא באחת הארצות הללו (כולל, לכאורה, ישראלי המבקר בהן, שטכנית חל החוק גם על נכסיו). מן הצד האחד, היה מקום למנוע מצב זה, שאינו מתיישב עם חווה השלום, הן מירדנים והן מישראלים הנוסעים לירדן; מן הצד האחר, היתה המשאלה שלא לפתוח "תיבת פנדורה" בכל הקשור בחוק נכסי נפקדים והנוגע לנכסי ערבים תושבי ארץ-ישראל לשעבר בתוך מדינת ישראל. יצוין כי נושא אחרון זה עלה, לפי תביעת הירדנים במשא-ומתן על חווה השלום, וישראל סירבה להסכים למבוקשם בתחום זה; הנושא לא נכלל איפוא בחווה השלום.

(ב) הדרך שנמצאה כדי ליישב בין שני השיקולים היא זו של סעיף 6 בחוק היישום. מן הצד האחד סעיף קטן (א) מביט כלפי עתיד, וקובע מציאות חדשה מיום כניסתו של חווה השלום לתוקף: מאז ואילך לא יהיה נכס לנכס נפקד רק כיוון שבעל זכות בו היה אזרח או נתין ירדן או נמצא בירדן, קרי, מבחינה פורמלית ומהותית, באשר לעסקות עתידיות, ינהגו בירדן כבכל מדינה אחרת. סעיף קטן (ב) הוא האיזון כלפי עבר — אין באמור בסעיף קטן (א) כדי לשנות את מעמדו של נכס נפקד עד כניסתו של חווה השלום לתוקף, קרי, לא נפתחה "תיבת הפנדורה" של נכסי הנפקדים הפלסטינאים. איזון זה נראה ראוי.

(ג) בבדיקה מצויים, בהקשר חווה השלום גם סעיפים מסוימים, בחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוטי), תשי"ד — 1954.

7. סעיפים 6 ו-7 קובעים כי ראש הממשלה ממונה על החוק ורשאי להתקין תקנות בנוגע לביצועו; וכי מועד תחילת החוק הוא יום כניסתו של חווה השלום לתוקף, קרי ז' בכסלו התשנ"ה (10.11.94).

יישום חוזה השלום עם ירדן*

כחוזה השלום עם ירדן נקבעה סדרה ארוכה של הסכמי ביצוע בתחום הדר-צדדי שהיתה טעונה משא-ומתן על-פי לוח זמנים. מטבע הדברים נוהלו המשאים-ומתנים על-ידי משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, במשלחות מקצועיות, ואולם, כדי להבטיח את מסגרות המשא-ומתן ואת קידומו קבע חוזה השלום, ב"זכרון דברים מוסכם" כי הצדדים יקיימו ועדת מעקב בראשות פקידים בכירים שתפקידה יהיה לעקוב אחר קיום הוראות חוזה השלום ויישומו. הוכן, במגעים בין הצדדים, כי הוועדה תטפל במשא-ומתן לחתימתה של שורת ההסכמים בתחומים השונים הקבועים בחוזה השלום, ואכן כך הווה; וועדת המעקב הוקמה שבועות ספורים לאחר שנכנס חוזה השלום לתוקף, בנובמבר 1994.

מן הצד הישראלי עמד בראש ועדת המעקב מי שהיה ראש המשלחת למשא-ומתן לשלום עם ירדן, אליקים רובינשטיין, וחבריה היו נציגי משרדי הממשלה המרכזיים: משרד החוץ, הביטחון, האוצר והתחבורה וכן משרדים אחרים, אנשי מים וקציני צה"ל המשטרה. מאז יולי 1995, עם מינויו של אליקים רובינשטיין לשופט בית-המשפט המחוזי, עמד בראש הוועדה פרופ' שמעון שמיר, שגריר ישראל בירדן. כממלא מקום יו"ר הוועדה כיהן סמנכ"ל משרד החוץ, יואב בירן. בראש הצד הירדני עמד ד"ר האני אל-מולקי, מהנדס העומד בראש המועצה המדעית המלכותית הירדנית, איש אמונו של נסיך הכתר, ותומך נלהב בשלום.

בישיבתה הראשונה של ועדת המעקב הוגדרו במשותף על-ידי שני הצדדים היקף סמכויותיה וכוחותיה, תוך הסכמה כי הוועדה תשמש כגוף המנחה את המשא-ומתן לחתימת הסכמי היישום השונים, ותסייע כל אימת שמתגלית מחלוקת בין הצדדים, או כאשר המשלחות השונות בתחומים המקצועיים מגיעות למצב הדורש הכרעה בדרגים גבוהים יותר בשתי המדינות.

חוזה השלום קצב לכל אחת מן הוועדות המקצועיות פרק זמן של בין שלושה לתשעה חודשים על מנת להגיע להסכם בתחום עליו הופקדה. את הנושאים השונים ניתן לחלק למספר סוגים: ההסכמים המרכזיים והמפורטים אשר חתימתם, ויותר מכך, יישומם הם מרכיב מרכזי בהגשמת "השלום החם" בין ישראל לירדן, וביצירתה של תחושת "מימוש פירות השלום" אצל אזרחי שתי המדינות. כאלו היו הסכמי התחבורה, הסחר והחקלאות. סוג אחר היו הסכמי המסגרת כמו אנרגיה, בריאות, איכות הסביבה

* פרק זה נכתב על-ידי עו"ד מוטי קריסטל, המכהן כמרכז ועדת המעקב ליישום חוזה השלום עם ירדן, בעצה אחת עם המחבר.

ותיירות, אשר התוו מסגרת משותפת לפעולה בין הגופים המקצועיים בתחומים אלה בשתי המדינות. הסוג השלישי היו ההסכמים אשר יכוננו כאן "ההסכמים המיוחדים" לאור העובדה שנוסחם יצר מסגרות בעלות אופי מיוחד למערכות היחסים בין ישראל לירדן. בין הסכמים אלו ניתן למנות את ההסכמים בדבר איזור אילת-עקבה, ההסכם לשיתוף פעולה תרבותי ומדעי וההסכם לשיתוף פעולה במניעת פשע. זאת, בנוסף להסכם ליישום פיק הביטחון שבחווה השלום.

יודגש, כי לצד הוועדות המקצועיות שניהלו משאים ומתנים לקראת חתימת הסכמי היישום פועלות ועדות בנושא המים ואיזורי המשטר המיוחד בנהריים ובצופר, שהן ועדות קבועות על-פי החווה, המיישמות הלכה למעשה את הוראותיו בכל הנוגע לתחומיהן. הוא הדין למנגנוני הקישור וההתייעצות בתחום הבטחוני.

ההסכמים המרכזיים

ההסכמים הכלכליים אמורים להוות התשתית ליחסים מלאים בין ישראל לירדן, המבוססים על סחר הדדי ותנועה חופשית של אנשים וסחורות. ברקע המשא-ומתן לחתימתם עמדה גם מערכת היחסים עם הפלסטינאים, הן של הירדנים והן של מדינת-ישראל. לאורך כל הדרך, עוד זמן רב לפני חתימתו של חווה השלום, העלתה ישראל את הצורך בשולחן משולש – ישראלי-ירדני-פלסטינאי – לדיון בנושאים כמו החקלאות, התחבורה והסחר; אולם רק בעת האחרונה החל הרעיון לקרום עור וגידים. המועד אשר יועד לחתימתם של ההסכמים המרכזיים – הסחר, החקלאות והתחבורה – נועד מלכתחילה להיות ששה חודשים מיום אשרור חווה השלום, קרי – מאי 1995. אולם המשא-ומתן לחתימתם של הסכמים אלה נמשך יותר משנה, ואף שעיקרו נסתיים מזה זמן, עדיין קיימות – בשעת כתיבתן של שורות אלו¹ – מספר בעיות המעכבות חתימתם של ההסכמים. הנושאים והנושאים בתחומי הסחר והחקלאות נאלצו להתמודד, לכל אורכו של המשא-ומתן, עם הפער הגדול בין כלכלת ישראל לכלכלת ירדן (למשל, התל"ג בישראל גדול פי אחד-עשר מן התל"ג בירדן). משמעויותיו השונות של פער זה עוברות כחוט השני בהסכמי הסחר והחקלאות; התוצאה המעשית היא הסדרת תנועת מוצרים (חקלאיים ואחרים) חופשית כמעט ממכסים מירדן לישראל ולרשות הפלסטינאית. משא-ומתן הסחר ידע עליות ומורדות, אשר הגיעו אף לכדי פגישת שרי התעשייה והמסחר של שתי המדינות כדי לגשר בין הדרישה הירדנית להימנע, בשלב זה, מהכרזה על איזור סחר חופשי במועד קצוב (כתוצאה ממערכת היחסים הבין-ערבית, ועל אף שהמונח הוטבע כבר כחווה השלום עצמו), לבין המדיניות הישראלית כי הסכמים כלכליים עם מדינות יובילו לאיזור סחר חופשי.

למימושם של הסכמי הסחר והחקלאות חיוניים הסדרי תחבורה הולמים למעבר סחורות. את המשא-ומתן לקביעת הסדרי התחבורה הניעו שני שיקולים עיקריים. אחד

גיסא, הצורך בתנועה חופשית, מהירה וזולה של סחורות ואנשים, כאינדיקטור ראשון במעלה ל"שלום חם", ומאידך גיסא — ההכרה כי בירדן פועלים עדיין גופי טרור, אשר מעבר חופשי של כלי רכב שונים עלול לשמשם להחדרת אמצעי לחימה ופעילים מירדן לשטחי ישראל והרשות הפלסטינאית. בסופו של דבר — ואף כאן באיחור — השולם הסכם התחבורה שהסדריו מאזנים בצורה הראויה בין שני השיקולים הנוגדים שצוינו. חלק ניכר מן הזמן הוקדש ל"נספח הפלסטינאי" בהסכם התחבורה, שכן הירדנים היו ערים מאד לנושאים הקשורים בפלסטינאים (מעבר בגשרים, מעבר ישיר של סחורות מירדן לשטחי הרשות הפלסטינאית ועוד).

הסדרי התחבורה הם מסכת רחבה, הכוללת בתוכה את הסכם התעופה המסדיר את תנועת התעופה האזרחית בין ישראל לירדן. באחד מפרקיו, נושא המסדרון האווירי, מילאה ועדת המעקב תפקיד חשוב בהצליחה, בשיתוף גורמי משרד התחבורה ומנהל התעופה האזרחית, לגשר על הפער שבין תביעות ירדן למסדרון אווירי גמיש ורחב, ובין מגבלות חיל האוויר הישראלי אשר נוכח צרכי האימונים עמד על כך שהפגיעה במרחב הטיסה שלו תהיה מינימלית. לבסוף, אכן הושגה פשרה שהיתה לשביעות רצונם של שני הצדדים. אף בנושא שדה התעופה באילת-עקבה הושגה בסיוע ועדת המעקב הנוסחה, אשר בסופו של דבר עמדה בבסיס ההסכמות שהושגו מאוחר יותר בנושא מבנהו ומאפייניו של שדה התעופה הבינלאומי "ערבה", העתיד לשמש את שתי המדינות בדרומן.

הסכמי המסגרת

הסכמי המסגרת הם הסכמים בתחומים אחדים, אשר נוסחו בצורה כללית והיתרו עקרונות לעבודה משותפת בין גופים ישראלים וירדניים. כאלה הם הסכם התיירות (אשר היה מן היחידים אשר הושלם כולו במועד שנקבע בחוזה השלום — שלושה חודשים). הוא קבע את מסגרת קשרי התיירות ושיתוף הפעולה בין ארגוני התיירנים ורשויות התיירות של שתי המדינות. לפעילות גורמי משרד התיירות שעמדו בראש המשא-ומתן, הצטרפה מלכתחילה פעילות ועדת המעקב, ובהמשך השגרירות ברכת-עמון; הוקם צוות מקצועי בין-משרדי הקרוי "ועדת המעברים", העוסק במכלול ההסדרים במעברי הגבול, ובראש — בהקלת העומס בהם. כיום ניתנת בוועדת המעקב עדיפות עליונה לעבודתה של ועדה זו, שכן הקשיים שעדיין קיימים היום במעברי הגבול בעייתיים במכלול הרושם החיובי של התיירות בין שתי המדינות.

הסכמי מסגרת נוספים היו הסכמי הבריאות והאנרגיה שנחתמו לאחר משא-ומתן קל יחסית. כל אחד מהם קבע את המסגרות שבהן יוכלו אנשי מקצוע ירדנים וישראלים לשאת פעולה בתחומים הללו.

הסכם מסגרת נוסף הוא הסכם התקשורת, אשר ראשיתו בהסכם ראשוני להסדרת קשרי הדואר בין שתי המדינות, והמשכו בהסכם המסדיר את מכלול יחסי התקשורת בין ישראל לירדן. במסגרת רשימת הפרויקטים האיזוריים אשר הגישה ישראל למשתתפי ועידת עמאן תופסים פרויקטי התקשורת מקום מרכזי.

הסכם מסגרת נוסף שירדן רואה בו ייחודיות, הוא ההסכם לשיתוף-פעולה בתחום איכות הסביבה, נושא מרכזי בעידוננו. הסכם ראשון זה של ירדן עם מדינה אחרת בנושא איכות הסביבה זכה לתשומת לב רבה, כצעד חלוצי בתחום כולו. יצוין, כי עוד בראשית ימי המשא-ומתן לשלום ניתנה לנושא זה עדיפות גבוהה, בצד המים והאנרגיה. מייד לאחר חתימת ההסכם הופעלו ביעילות רבה מנגנוני שיתוף-הפעולה שנקבעו בו, בשעה שצוותים מקצועיים ישראלים וירדנים פעלו יחד בניקוי כתם נפט, אשר נגרם כתוצאה מתאונה שאירעה בנמל עקבה ואיימה לזהם את מי מפרץ אילת.

“ההסכמים המיוחדים”

ההסכם לשיתוף פעולה במניעת פשע וסמים קובע את מנגנוני שיתוף-הפעולה בין הרשויות המתאימות בכל מדינה (רשויות למלחמה בסמים, משטרות, יחידות מיוחדות לאיתור מבריחי סמים ועוד), מתוך ידיעה כי פתיחת הגבולות מזמנת עימה גם פעילות פלילית. במשא-ומתן על ההסכם לקשרי תרבות ומדע נתקלו הנושאים-ונותנים, בראשות אנשי משרד החוץ, בהסתייגות ירדנית בכל הנוגע לשיתוף פעולה בתחום החינוך. קשיים אלה, אשר לרכים הזכירו את הקשיים שנתגלו בשעתו בעת עריכת הסכמי הנורמליזציה עם מצרים, מצביעים יותר מכל על הקושי לפתח חווה שלום אשר נחתם מתוך החלטה אסטרטגית של מנהיגים וגופי הנהגה למסגרות של שיתוף-פעולה בין תלמידים, סטודנטים, אנשי אמנות וכדומה. תהליך הסתגלותו של העולם הערבי, וירדן בכלל, בכל הנוגע למערכות החינוך בו לשיתוף פעולה עם מי שהיה לפני-כן “האויב הציוני” בקשרי שכנות של סחר, חקלאות, תיירות ושיתוף-פעולה אקולוגי — הוא תהליך ממושך. עם זאת, ככל שהמדובר בירדן, התמיכה הרבה מצד ההנהגה עשויה להקל על התהליך, ולכאורה יש סימנים וסיכויים לכך.

ההסכם השלישי בקבוצה זו נוגע להסדרים המיוחדים אשר יחולו באיזור אילת-עקבה. איזור זה, אולי משום היותו מרוחק מן הזרקורים המרכזיים, הן בירדן והן בישראל, שימש כר נרחב לפעילות משותפת כבר למחרת חתימת חווה השלום. ירדנים רמי מעלה, לרבות ממשפחת המלוכה “קופצים” לבקר באילת דרך מעבר הערבה (הראשון למעברי הגבול שנפתח עוד באוגוסט 1994, לפני חתימת חווה השלום; השני — גשר נהר הירדן — נפתח ביום אשורו של חווה השלום, 10.11.94). בין שתי הערים נערכות תחרויות ספורט, תרבות ואמנות משותפות. אנשי עסקים משתי הערים כבר מבקרים זה אצל זה, וקשרי מסחר הולכים ונרקמים אף מבלי שייחתם הסכם סחר פורמלי בין שתי המדינות. הסכם עקבה-אילת כולל בתוכו שורה ארוכה של תחומי שיתוף פעולה כאשר מטרתו לעתיד לבוא היא יצירת מרחב משותף — חלק מן התוכניות האיזוריות אף משתף את מצרים — של תיירות, מסחר ותעשייה. הסדרים מיוחדים יקלו, לפי התכניות, על תנועת אנשים וסחורות בין איזור עקבה לאיזור אילת, וקו מעבורות מיוחד יפעל להיירים בין שתי הערים. איזור אילת-עקבה תופס מקום של כבוד ברשימת הפרויקטים האיזוריים שבפני משתתפי הוועידה הכלכלית בעמאן.

הוועדות הקבועות

ועדת המעקב אף עקבה מקרוב אחר הקמתן וראשית עבודתן של הוועדות הקבועות הפועלות בהתאם לסעיפים ספציפיים בחוזה השלום: ועדת המים, המורכבת מוועדות-משנה צפונית ודרומית, וועדת צופר ונהריים אשר תפקידה היה ליישם את המשטר המיוחד באיזורים אלו אשר נקבע בחוזה השלום, וועדת הגבולות, העוסקת בנושאי סימון הגבול. במיוחד בנושא האחרון, היתה לוועדת המעקב עבודה רבה בפתרון בעיות. לסיכום: המשא-ומתן על יישום חוזה השלום עם ירדן היה אחד המשאים-ומתנים הפחות מוארים בציבוריות הישראלית, ועם זאת מן המעניינים שבהם. הגישה הישראלית הבסיסית שהונחלה על-ידי הדרג המדיני ופורשה על-ידי ועדת המעקב לצוותי משא-ומתן, היתה על-פי-רוב, גישת בית הלל.

חוזה השלום מבטיח רבות אולם יישומו המלא והפיכתו למקור יחסים פתוחים בין ישראל לירדן עוד יימשך זמן, והדבר תלוי במידה רבה בקצב התפתחות היחסים בין ישראל לפלסטינאים, כיוון שמרבית סוחריה של ירדן הם ממוצא פלסטינאי. נחוץ איפוא אורך רוח, לצד עבודה בלתי-פוסקת גם בהמשך, על-ידי כל גורמי הממשל הישראלי, ובראשם השגרירות כרבת-עמון.