ירושלים

דפי רקע לקובעי מדיניות

הממלכה ההאשמית הירדנית ותפקידה בהסדר קבע עתידי בירושלים

היבטים משפטיים, מדיניים ומעשיים

ראובן מרחב
ורותם גלעדי

מכון ירושלים לחקר ישראל
1999

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

מכון ירושלים לחקר ישראל
מיסודה של קרן צ'רלס ה' רבסון

הממלכה ההאשמית הירדנית ותפקידה בהסדר קבע עתידי בירושלים: היבטים משפטיים, מדיניים ומעשיים

ראובן מרחב ♦ רותם גלעדי

1999

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

צוות החשיבה של מכון ירושלים לחקר ישראל

דפי רקע לקובעי מדיניות מס׳ 8

הממלכה ההאשמית הירדנית ותפקידה בהסדר קבע עתידי בירושלים: היבטים משפטיים, מדיניים ומעשיים

ראובן מרחב ♦ רותם גלעדי

The Role of the Hashemite Kingdom of Jordan in a Future Permanent Status Settlement in Jerusalem: Legal, Political and Practical Aspects

Reuven Merhav ♦ Rotem M. Giladi

פרסום זה רואה אור בסיוע קרן צ׳ארלס ה׳ רבסון, ניו-יורק
הדברים הנאמרים הם על דעת המחברים בלבד

ISSN 033-8681

© 1999, מכון ירושלים לחקר ישראל
בית חי אלישר
רח׳ רד״ק 20, ירושלים 92186

© 1999, The Jerusalem Institute for Israel Studies
The Hay Elyachar House
20 Radak St., 92186 Jerusalem

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

דברי תודה

חובה נעימה לנו להודות למספר אנשים שתרמו מזמנם ומידיעתם הרבה לכתיבת חיבור זה. לגב׳ אילנית סגן ממכון ירושלים לחקר ישראל על הדפסת כתב היד, לגב׳ אסתי ביהם על העיצוב הגרפי ולגב׳ חמוטל אפל על הפקתו; לפרופ׳ אברהם (רמי) פרידמן, ראש המכון ולמנהלת המכון, הגב׳ אורה אחימאיר. לחוקרי המכון פרופ׳ רות לפידות, ד״ר יפרח זילברמן, ד״ר מנחם קליין וד״ר יצחק רייטר, אשר תרמו הערות מועילות לכתב היד; לעיתונאי מר דני רובינשטיין מעיתון ״הארץ״; למר גד מרקס מבנק ישראל; לשגריר משה ששון; לשגריר ישראל בירדן, ד״ר עודד ערן; למר יעקב רוזן, ציר בשגרירות ישראל בעמאן; למר יחזקאל שמש, האפוטרופוס על נכסי נפקדים; למר עמי גלוסקא, יועץ לענייני מדיניים לשר לביטחון פנים; ולאחרים — ישראלים וערבים — אשר ביקשו שלא ננקוב בשמותיהם. למותר לציין כי הדברים הנאמרים בחיבור הם על דעתנו ועל אחריותנו בלבד.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

על המחברים

ראובן מרחב

עמית במכון ירושלים לחקר ישראל מאז 1995 וחבר בצוות החשיבה בנושא ירושלים במסגרת הסכמי השלום. עוסק בעיקר בעניינים גיאו-פוליטיים ובינלאומיים הקשורים בירושלים. בוגר המכון ללימודי אסיה-אפריקה באוניברסיטה העברית בירושלים והשתלמויות מקצועיות שונות. צבר ניסיון וידע מקיפים בנושאי המזרח התיכון המורחב ומזרח אסיה במשך שנים רבות של שירות בקהילת המודיעין והביטחון ובשירות החוץ של מדינת ישראל. תפקידיו המגוונים כללו תפקידים דיפלומטיים בנציגויות ישראל באדיס אבבה, ניירובי, טהרן, וכהונה כראש הנציגות בבירות ובהונג-קונג. שימש בתפקידי מטה שונים וכיהן כמנכ"ל משרד החוץ בין השנים 1988-1991.

בשנים האחרונות הוא מכהן כיו"ר הוועד המנהל של המכללה האקדמית עמק יזרעאל וכחבר בהנהלות של מוסדות אקדמיים-מחקריים וחברות ציבוריות שונות.

עו"ד רותם גלעדי

חוקר במכון ירושלים לחקר ישראל וחבר בצוות החשיבה בנושא ירושלים במסגרת הסכמי השלום. משפטן בינלאומי המתמחה בתהליך השלום במזרח התיכון, לשעבר עורך דין בלשכת היועץ המשפטי של משרד החוץ הישראלי וחבר במשלחת ישראל למשא ומתן על הסכם הביניים הישראלי-פלסטיני (אוסלו ב').

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

תוכן העניינים

1. מבוא 1

2. סקירה היסטורית ומדינית 5

2.1 עבדאללה אבן-חוסין, ישראל וירושלים 5

2.2 חוסין, ירושלים והאופציה הירדנית: מעלייתו לשלטון ועד מלחמת ששת הימים (1953-1967) 8

2.3 השנים שאחרי מלחמת ששת הימים עד הסכם עמאן בין ירדן לבין אש"פ (1967-1985) 10

2.4 הסכם עמאן, הסכם לונדון, האינתיפאדה וההתנתקות מן הגדה המערבית (1985-1988) 12

2.5 מלחמת המפרץ, תהליך מדריד וערוץ אוסלו (1990-1993) 16

2.6 הצהרת וושינגטון וחוזה השלום בין ישראל לבין ירדן (1993-1994) 17

2.7 הצהרת וושינגטון וחוזה השלום בין ישראל לבין ירדן: תגובת הפלסטינים 18

3. הנכסים הירדנים בירושלים: תמונת מצב 25

3.1 נכסים סמליים ורגשיים 25

3.2 מעמד מדיני רשמי 27

3.3 מנגנון הוואקף והמערכת המוסדית הממומנת מתקציבו 28

3.4 נכסי דלא ניידי 28

3.5 אזרחות ומעמד אזרחי 29

3.6 אינטרסים עסקיים, המערכת הבנקאית והמערכת הכלכלית 31

3.7 אישים ופקידים 32

3.8 חברה, דעת קהל ועיתונות 33

3.9 סיכום 34

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

4. סעיף 9 של חוזה השלום בין ישראל לבין ירדן: פרשנות משפטית 35

4.1 נוסח הסעיף ותולדותיו 35

4.2 הרישא: חובת כיבוד התפקיד המיוחד הנוכחי של ירדן 37

4.3 הסיפא: חובת מתן עדיפות גבוהה לתפקיד ההיסטורי של ירדן בעת המשא ומתן על מעמד הקבע 44

4.4 סעיף 9 ושאלת הצדדים לשיחות על מעמד הקבע בירושלים 48

4.5 סיכום ומסקנות: מגבלות משפטיות על תפקיד ירדני עתידי בקודשי האסלאם בירושלים 52

5. שיקולים בעיצוב התפקיד הירדני בהסדר קבע בירושלים 53

5.1 שיקולי פנים ישראליים 53

5.2 שיקולי פנים ירדנים 55

5.3 שיקולי פנים פלסטינים 60

5.4 יחסי ישראל-ירדן 61

5.5 יחסי ישראל-פלסטינים 63

5.6 יחסי ירדן-פלסטינים 64

5.7 גורמים אזוריים 66

5.8 גורמים גלובאליים 67

5.9 גורמים דתיים ואחרים 67

6. התפקיד הירדני בהסדר קבע בירושלים: אפשרויות, יתרונות ומכשולים 69

6.1 הזווית הירדנית 69

6.2 הזווית הישראלית: הנחת-יסוד תחרותית 74

6.3 הזווית הישראלית: הנחת-יסוד אלטרנטיבית 80

6.4 אחרית דבר 85

ביבליוגרפיה 87

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

1. מבוא

בהצהרת וושינגטון הכריזה ישראל כי היא מכבדת את "התפקיד המיוחד הנוכחי" של הממלכה ההאשמית הירדנית במקומות הקדושים למוסלמים בירושלים, ואף התחייבה לתת עדיפות גבוהה לתפקיד הירדני ההיסטורי במקומות אלה במהלך המשא ומתן על מעמד הקבע. לימים נכללו הוראות בעניין זה בחוזה השלום שכרתו ביניהן שתי המדינות.

נוסח ההתחייבויות הישראליות דן, למעשה, בשני עניינים שונים. הראשון שבהם הוא "התפקיד המיוחד הנוכחי" של ממלכת ירדן במקומות הקדושים לאסלאם בירושלים. כאן עולה שאלת הגדרתו של "התפקיד הנוכחי" ומהו הביטוי המעשי של הצהרת ישראל כי היא מכבדת אותו. העניין השני הוא "התפקיד ההיסטורי הירדני" במקומות האמורים. ייתכן כי התפקיד ההיסטורי של ירדן זהה לתפקידה הנוכחי, והדבר מצריך בדיקה. אולם, במקביל יש לשאול מה היקף החובה המשפטית שנטלה ישראל על עצמה לתת לתפקיד זה "עדיפות גבוהה" במסגרת המשא ומתן על מעמד הקבע. מובן כי יש לשאלה זו גם היבט מדיני, קרי: האם רצוי לישראל כי ירדן תמלא תפקיד כלשהו במקומות הקדושים לאסלאם בירושלים בהסדר עתידי; ואם כן, מהו אופי התפקיד הרצוי לישראל?

מטרתו של חיבור זה היא לעמוד על האפשרויות הפתוחות בפני מדינת ישראל בהקשר זה מן הבחינה המעשית, המדינית והמשפטית. לשם כך, נפתח בסקירה היסטורית ומדינית של תפקידה של ירדן (ושל המשפחה ההאשמית) בירושלים בהקשר הכולל של היחסים בין ישראל לבין ירדן והיחסים בין ירדן לבין הפלסטינים. סקירה זו תכסה תקופה נרחבת – מראשית קשרי המשפחה ההאשמית עם התנועה הציונית ועד ימינו. מפאת זאת, וכיוון שאנו רואים את השיקולים בעיצוב תפקידה העתידי של ירדן בירושלים ובאזור כנובעים במידה רבה מן העבר, משתרעת סקירה זו על-פני חלק לא מבוטל של חיבורנו. הסקירה מסתיימת בתקופה שלאחר הקמת המועצה הפלסטינית.

לאחר סקירה זו נביא את תמונת המצב הנוכחית של האינטרסים ושל הנכסים השונים של הממלכה ההאשמית בירושלים, תוך הבלטת התהליך המתחולל במזרח ירושלים בקשר לאלה מאז הקמת הרשות הפלסטינית במחצית 1994. תמונת

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

מצב זו תציבע לא רק על "התפקיד המיוחד הנוכחי" אלא גם על מגמות באופיו. מכאן עשויות להתברר גם מגבלותיו של תפקיד ירדני עתידי בקודשי האסלאם בעיר. חלק נכבד מהחומר הרלוונטי — אם מתועד ואם במחשבת לב-איש — אינו נגיש ואין לנו אלא להביא את התרשמויותינו והערכותינו במקום נתונים בדוקים ומאומתים.

בפרק הבא נציג ניתוח משפטי של המחויבות כלפי ירדן שנטלה ישראל על עצמה — בהצהרת וושינגטון ושוב בחוזה השלום — בנוגע לתפקיד העתידי של הממלכה ההאשמית בירושלים. מטרת דיון זה היא להבהיר את המגבלות המשפטיות על מדיניות ישראל בעתיד בנוגע לתפקיד הירדני.

המגבלות המדיניות על תפקיד ירדני עתידי, חסרונותיו והיתרונות הטמונים בו יוצגו בדיון שנקיים בפרק הבא, שבו נפרט גם מיגוון של שיקולים שיש להביא בחשבון בדיון על התפקיד הירדני העתידי במקומות הקדושים לאסלאם בירושלים.

חסרונותיו של תפקיד ירדני עתידי במסגרת הסדר קבע בירושלים ויתרונותיו ישמשו בסיס לדיון בפרקו האחרון של החיבור. השאלה המרכזית בפרק זה נוגעת לעיצוב אופיו ולהיקפו של תפקיד ירדני בעיר, כך שלא יעמוד בסתירה לאינטרסים ישראליים, ואף יעלה בקנה אחד אִתם. לשם כך נשקלל מרכיבים שהצגנו בפרק הקודם. כאן נציג אפשרויות שונות לתפקיד ירדני במקומות הקדושים למוסלמים בירושלים לאור הנחות היסוד במדיניות הישראלית ועל-פי תרחישים עובדתיים שונים. נצביע על יתרונות האפשרויות השונות, על חסרונותיהן, על סיכוייהן ועל הסיכונים הטמונים בהן; אנו מאמינים ומקווים כי חיבורנו זה יפרוס נאמנה בפני מקבלי ההחלטות את מפות המוקשים ואת נתיבי המעבר ביניהם ויצביע על יתרונותיו של שיתוף הפעולה בין הצדדים בנושא ירושלים. בחיבור זה ניסינו לשלב את הניסיון הצבור של העבר עם תמונת המצב של ההווה, מתוך רצון להציע מתווה סביר להסדר של שלום בירושלים, תוך שילוב כל הגורמים הנוגעים בדבר. כתושבי ירושלים, ודאי שיש לנו עניין בהשגת ההסדר, ומשום כך ברי לנו כי השקפת עולמנו תרמה לעיצוב המסקנות הנובעות מהמחקר.

ראוי להזכיר כבר עתה כי חיבור זה אינו כולל תיאור מרוכז ומלא של מדיניות כל אחד מן השחקנים הרלוונטיים בשאלת אופי הסדר הקבע העתידי בירושלים; זו — עד כמה שניתן לזהותה בבירור — תוארה והובאה בהרחבה בפרסומים קודמים של מכון

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

ירושלים לחקר ישראל,[1] ולא ראינו טעם בחזרה מיותרת. מדיניות ישראל, ירדן והפלסטינים תתבהר ממילא תוך קריאת החיבור, במיוחד בפרק 6.1 להלן, העוסק בהערכת מדיניותה של ירדן באשר לתפקידה בהסדר הקבע בירושלים.

ככל הידוע לנו לא נעשתה עד כה על-ידי צד מן הצדדים הנוגעים להסדר העתידי בירושלים עבודה שעיקרה ניסיון לשוות אופי מוחשי לתפקידה של ירדן בהסדר עתידי כזה, ואם נעשתה – הרי שלא נחשפה לאור השמש. בעבודתנו יש, אפוא, מן הראשוניות ואין לנו ספק שהיא לוקה בשל כך. מכל מקום, אנו משערים ומקווים שיש בעבודתנו משום פתיח לדיון ציבורי, שמפאת חשיבות נושאו, עשויה לנובע ממנו תרומה מהותית ועניינית.

[1] מ. קליין, *ירושלים במשא ומתן לשלום: עמדות ערביות*, מחקרי מכון ירושלים לחקר ישראל מס' 65, ירושלים, 1995; מ. קליין, *יונים בשמי ירושלים: תהליך השלום והעיר 1977-1999*, מחקרי מכון ירושלים לחקר ישראל מס' 81, ירושלים, 1999 (תודותינו נתונות לד"ר קליין, אשר אפשר לנו לקרוא את כתב היד טרם הפרסום).

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

2. סקירה היסטורית ומדינית

2.1 עבדאללה אבן-חוסין, ישראל וירושלים[2]

מגעי המשפחה ההאשמית עם התנועה הציונית החלו בטרם כוננה ממלכתו של עבדאללה בעבר הירדן.[3] השאיפה לפרוש את שלטונו על ארץ ישראל — כבסיס לכינונה של "סוריה גדולה" האשמית[4] — בצירוף ראיית מערך הגורמים המצויים בארץ ישראל הביאו את עבדאללה להכרה בשותפות אינטרסים אסטרטגית בינו לבין התנועה הציונית.[5]

---

[2] J. Nevo, *King Abdalla and Palestine: A Territorial Ambition*, St. Antony's College, Oxford, 1996.

[3] בסעיף VI של ההסכם בין האמיר פייצל לבין חיים ויצמן בראשית ינואר 1919, נכללה הסכמתו של ויצמן כי "The Mohammedan Holy Places shall be under Mohammedan control". להסכם פייצל-ויצמן ראו Agreement between the Emir Feisal of Hedjaz and Dr. Chaim Weizmann of the Zionist Organization, 3 January 1919, reproduced in R. Lapidoth & M. Hirsch (eds.), *The Arab-Israel Conflict and its Resolution: Selected Documents*. Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1992, at p. 21. בנובמבר 1920, לאחר ששלטונו של פייצל אחי-עבדאללה בסוריה הוחלף במנדט צרפתי, יצא עבדאללה ממכה ואיים לעלות על דמשק. בעת שיצבאו חנה בעמאן, נפגש עבדאללה עם צירצ'יל שר המושבות, שניסה להניאו מכוונתו. לבסוף, הושגה הפשרה בדמות מינוי עבדאללה לרשות האדמיניסטרציה בעבר הירדן המנדטורית לשישה חודשים, ואחר כך לאמיר עבר הירדן. ב-1946, משהועמקה הברית, זכתה ירדן בעצמאות ועבדאללה — בתואר מלך. הוצאת עבר הירדן מתחולת סעיפי "הבית הלאומי" בכתב המנדט על ארץ ישראל, הגם שעוגנה בגושפנקא מאת חבר-הלאומים בכתב המנדט, היוותה בסיס לראייית ירדן כ"מדינה הפלסטינית" בקרב גורמים פוליטים ואידאולוגיים בישראל. על כך ראו דיון בפרק 5.1, להלן; על יצירתה של אמירות עבר הירדן ראו א. דן, *אמירות עבר ירדן 1921-1946*, מכון שילוח לחקר המזרח התיכון ואפריקה, אוניברסיטת תל-אביב, תל-אביב, 1982; A.S. Kleiman, *Foundations of British Policy in the Arab World: The Cairo Conference of 1921*, The John Hopkins Press, Baltimore and London, 1970.

[4] על האידאולוגיה של עבדאללה בשאלת סוריה הגדולה ראו י. גרשוני, "הלאום הערבי, בית האשם וסוריה הגדולה בכתביו של עבדאללה", (תשל"ה) כ"ה, *המזרח החדש*, עמ' 1-26, 161-183.

[5] ראו א. סלע, *ממגעים למשא ומתן: יחסי הסוכנות היהודית ומדינת ישראל עם המלך עבדאללה, 1946-1950*, מכון שילוח לחקר המזרח התיכון ואפריקה, אוניברסיטת תל-אביב, תל-אביב, 1985; A. Shlaim. *Collusion Across the Jordan: King Abdullah, the Zionist Movement and the Partition of Palestine*, Oxford, Clarendon Press, 1988.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

שותפות אינטרסים זו שרירה וקיימת גם היום, על אף עליות ומורדות, ולמרות שעם השנים חלו שינויים בפרטיה ובהקשריה והתחלפו הנפשות הפועלות בה.[6]

החלטת החלוקה של העצרת הכללית של ארגון האומות המאוחדות המליצה על הקמת מדינה יהודית ומדינה ערבית בארץ ישראל. באשר לירושלים נתקבלה ההמלצה כי זו תהווה "גוף נפרד" הנתון למשטר בינלאומי.[7]

לאחר שנתקבלה ההחלטה ולקראת תום המנדט הבריטי, פעל עבדאללה להרחיב את ממלכתו על חשבון שטחי ארץ ישראל המנדטורית, אם כחלק משאיפה לשלוט על חלקים נרחבים ככל האפשר של סוריה הגדולה ואם כמטרה בפני עצמה. בתחילה פעל לקבל את הסכמת נציגי היישוב לשלטון-העל שלו על ארץ ישראל כולה, אך משבחר היישוב להכריז על הקמת מדינת ישראל, כיוון עבדאללה את מאמציו ליהודה ולשומרון ובמיוחד לירושלים.[8] לשם כך, פעל לקרב אליו גורמים פלסטיניים בגדה המערבית והתחרה במופתי של ירושלים, חאג' אמין אל-חוסיני.

באשר למקומה של ירושלים ביחסי הצדדים לקראת מלחמת השחרור ובמהלכה, יש לציין כי הגם שרוב כוחו של הלגיון הירדני — האיכותי בצבאות ערב במלחמת העצמאות — רוכז בגזרת ירושלים, נמנעו הצדדים "ממאבק של הכרעה, הגיעו בשלב מוקדם יחסית של המלחמה להקפאת המצב הבלתי מוכרע, והסכימו — תחילה במשתמע ואחר-כך במפורש — לחלוקת העיר ביניהם".[9] תחת זאת, התמקד העימות הצבאי ביניהם בשליטה על הדרך אל העיר ועל סביבותיה. הצדדים פעלו כך מסיבות צבאיות ומדיניות כאחת. נכונותה של תיאוריית ה"קונוניה" שנרקמה כביכול בין עבדאללה

---

[6] ראו להלן בפרק 5.4; על יחסי ירדן וישראל ראו ד. שיפטן, *אופציה ירדנית: היישוב היהודי ומדינת ישראל אל מול המשטר ההאשמי והתנועה הלאומית הפלסטינית*, יד טבנקין, מכון ישראל גלילי לחקר כוח המגן, הוצאת הקיבוץ המאוחד, 1986.

[7] United Nations General Assembly Resolution 181(II) on the Future Government of Palestine, 29, November 1947 — מובאת אצל הירש ולפידות (1992), הערה 3 לעיל, בעמ' 33.

[8] ראו י. נבו, *עבדאללה וערביי ארץ ישראל*, מכון שילוח לחקר המזרח התיכון ואפריקה, אוניברסיטת תל-אביב, פפירוס, תל-אביב, 1975; A Sela, "Transjordan, Israel and the 1948 War: Myth, Historiography and Reality", (1992) 28 (No. 4) *Middle Eastern Studies*, at p. 623; R. Pundik, *The Struggle for Sovereignty: Relations Between Great Britain and Jordan: 1946-1951*, Blackwell, Oxford, 1994, at p. 105 *et seq.*

[9] ראו שיפטן (1986), הערה 6 לעיל, בעמ' 134.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

לסוכנות היהודית מוטלת בספק, בלשון המעטה.[10] יש אף הטוענים כי הנושא היחיד שלא נדון בין עבדאללה לבין נציגי היישוב עד מאי 1948 היה נושא עתידה של העיר.[11]

כך או כך, סיום הלחימה בפועל בחודש נובמבר 1948 והסכם שביתת הנשק שנחתם באפריל 1949,[12] הותירו את העיר חצויה בין שני הצדדים[13] כאשר להם אינטרס משותף: דחיית בְּנאוּם ירושלים ושימור השליטה בעיר וגיבושה — כל אחד בחלקו-הוא.

למעשה, החל עבדאללה בגיבוש הישגיו עוד בשנת 1948. במטרה לנטרל את ממשלת כל-פלסטין[14], כינס עבדאללה ב-1 בדצמבר 1948 ביריחו את "הוועידה הערבית הפלסטינית", שהחליטה על איחוד הגדה המערבית וממלכת עבר הירדן לממלכה אחת

---

[10] ראו סלע (1992), הערה 8 לעיל. עוד על עניין זה ראו האסמכתות המובאות שם, והערות 3 ו-4 לעיל.

[11] ראו נבו (1996), הערה 2 לעיל, בעמ' 134.

[12] הסכם ממלכת ירדן ההאשמית — ישראל על שביתת נשק כללית, נחתם ב-3 באפריל 1949, *כתבי אמנה*, כרך 1, עמ' 35.

[13] על פרשנות הסכמי שביתת הנשק נתגלעו מחלוקות מדיניות, צבאיות ומשפטיות. סוגיה משפטית מרכזית נגעה לתוקפם המשפטי של קווי שביתת הנשק ולמעמד ירדן במזרח העיר. מחד גיסא, נטען כי קווי שביתת הנשק לא נועדו להיות גבולות סופיים, ומאחר שהכיבוש והסיפוח של הגדה המערבית ושל מזרח ירושלים על-ידי ירדן עמדו בניגוד לכללי המשפט הבינלאומי, לא רכשה ירדן ריבונות בשטח ומעמדה בו היה, לכל היותר, כשל 'מעצמה כובשת', ומכאן שקווי שביתת הנשק לא היוו גבול בין ישראל לירדן. מאידך גיסא, הובעה הדעה כי בהסכם שביתת הנשק אישרו ירדן וישראל זו לזו את השלטון בגבולות שנקבעו במסמך, וכי אמנם מדובר בגבולות של קבע; וכך זכתה ירדן בריבונות על הגדה המערבית ועל מזרח ירושלים. על הדעות השונות ראו י. דינשטיין, "ציון במשפט הבין לאומי תיפדה", (1971) כ"ז, *הפרקליט*, בעמ' 5; י. בלום, "ציון במשפט הבין לאומי נפדתה", (1971) כ"ז, *הפרקליט*, בעמ' 315; י. דינשטיין, "תשובה למר דוייק", (1971) כ"ז, *הפרקליט*, בעמ' 292; י. דינשטיין, "והפדה לא נפדתה או — לא הפגנות אלא מעשים", (1971) כ"ז, *הפרקליט*, בעמ' 519; י. בלום, "מזרח ירושלים אינה שטח כבוש", (1972) כ"ח, *הפרקליט*, בעמ' 183; מ. הירש וד. האוסן-כוריאל בהנחיית ר. לפידות, *ירושלים לאן? הצעות כדבר עתידה של העיר*, מחקרי מכון ירושלים לחקר ישראל מס' 54, מהדורה שנייה ומתוקנת, ירושלים, 1994. בלי להתיימר להכריע בסוגיה המשפטית, ניתן לומר כי המחקר ההיסטורי מצביע כי למעשה — גם אם לא להלכה — אכן היתה הבנה לגבי חלוקה דה-פקטו של העיר גם אם הבנה זו לא הושגה מראש; ראו המקורות המצוטטים בהערות 3, 4, 5 ו-8 לעיל.

[14] ממשלת כל-פלסטין הוקמה בעזה בספטמבר 1948, והכריזה על עצמאות פלסטין באוקטובר אותה שנה בחסות המופתי חאג' אמין אל-חוסיני ומצרים. ההכרזה זכתה להכרת כל מדינות הליגה הערבית, למעט עבר הירדן. בנושא זה ראו נבו (1975), הערה 8 לעיל, בעמ' 95 ואילך.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

תחת שלטונו.[15] ב-7 בדצמבר 1948, קיבלה גם ממשלת עבר הירדן החלטה על האיחוד,[16] ונבחר פרלמנט משותף לשתי הגדות.

האיחוד נתפס כסיפוח הגדה המערבית לעבר הירדן, ולא זכה להכרה בינלאומית, למעט הכרה מצד פקיסטן ומצד בריטניה, שסייגה את הכרתה ביחס למזרח ירושלים. ירדן כמעט שסולקה משורות הליגה הערבית, עד שהצהירה כי אין באיחוד כדי להשפיע על ההסדר הסופי של בעיית פלסטין. מועצת הליגה החליטה לראות בירדן כנאמן על אותם שטחים עד שיושג הסדר זה. מכל מקום, בתקופת שלטונה בירושלים בחרה ירדן לחזק את מעמדה של עמאן כבירת הממלכה על חשבון ירושלים, הגם שירושלים נקבעה כבירתה המשנית של הממלכה. בהתאם לכך קופחה ירושלים בהקצאת המשאבים ובהשקעה בתשתיות.

לאחר חתימת הסכם שביתת הנשק נמשכו המגעים בין ירדן לבין ישראל, והן קיימו ביניהן סדרה של משאים ומתנים: ראשית — על הסכם שלום מלא, אחריו — על חלוקת ירושלים ועל הסכם אי-התקפה, ולבסוף — על יישומו המלא של הסכם שביתת הנשק.[17] המשא ומתן האחרון בסדרה, שהגיע לשלבים מתקדמים, נקטע ב-20 ביולי 1951, עם רצח עבדאללה בכניסה למסגד אל-אקצא בידי מתנקש מתומכי המופתי.

2.2 חוסין, ירושלים והאופציה הירדנית: מעלייתו לשלטון ועד מלחמת ששת הימים (1953-1967)

לאחר תקופת שלטונו הקצרה של אביו, נאלץ חוסין אבן-טלאל, שהומלך בשנת 1953, להקדיש את רוב מאמציו לביצור מעמדו ולהישרדות אל מול האיומים מבית ומחוץ:[18]

---

[15] ראו נבו (1975), הערה 8 לעיל, בעמ' 108-119.

[16] ההחלטה אושרה על-ידי הפרלמנט של עבר הירדן ב-13 בדצמבר 1948, וקיבלה אישור סופי באסיפה הכללית של עבר הירדן ב-24 באפריל 1949. במועד זה גם שונתה חוקת הממלכה ושונה שם הממלכה, לציון הכללת שתי גדות הירדן בה.

[17] מדובר במשא ומתן על-פי סעיף VIII להסכם שביתת הנשק. מסיבות שונות, שלא כאן המקום לפרטן, אף לא משא ומתן אחד הניב הסכם פומבי תקף.

[18] בעניין זה ראו R.B. Satloff, *From Abdulla to Hussein: Jordan in Transition*, Oxford University Press, New York-Oxford, 1994; U. Dann, "The Hashemite Monarchy 1948-88: The Constant and the Changing - An Integration", in: J. Nevo & I. Pappé, (ed.), *Jordan in the Middle East: The Making of a Pivotal State: 1948-1988*, Frank Cass, Essex, 1994, at p. 15.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

האיום מן הצד הערבי אילץ את חוסין לנקוט באסטרטגיה של מגננה, דהיינו, "ליישר קו" עם העולם הערבי ובכך להתרחק מישראל, אך בעת ובעונה אחת לשמור על עניינה של ישראל בקיומה של הממלכה ההאשמית ממזרח לה. חוסין פעל מתוך הבנה שאם תותקף ירדן על-ידי שכנותיה הערביות, תשמש לה ישראל עוגן הצלה. מבחינת ישראל, הרי שגם אם נגרע מחינה של ירדן, היעדרה של חלופה עדיפה הכתיב מעתה את ביסוס יחסי המדינות על הבנות אסטרטגיות לא כתובות ועל הסדרים חסויים בעניינים קונקרטיים, הן ברמה הכללית והן לגבי ירושלים.[19] "יישור הקו" עם העולם הערבי וצורכי פנים אילצו את חוסין להתיר פעולות נגד ישראל מתוך שטח ירדן או לסבול פעולות שנעשו ללא ידיעתו או בניגוד לרצונו.[20]

התמורות ביחסים הבין-ערביים בשנות השישים אִפשרו לירדן למלא תפקיד פעיל יותר בזירה הבין-ערבית. במסגרת זו שקד חוסין להיראות כמי שמחייב קו נוקשה נגד ישראל, ואף כמתכונן לעימות עמה. ערב מלחמת ששת הימים הועמד חוסין בפני ברירה אכזרית: אפשרות ראשונה היתה לא להצטרף לעימות ולא להגיב לפעולת סמוע של נובמבר 1966, ובמקרה של ניצחון ערבי לאשש את הטענות ההיסטוריות בדבר היות ההאשמים משתפי פעולה, להיות מוקע כבוגד כסבו לפניו, ולהוות קורבן לשאיפות הפאן-ערביות של נאצר. קל וחומר, במקרה של כישלון ערבי היה מצטייר כמי שאִפשר לישראל לנצח והופך מטרה לתסכול כל-ערבי, עד כדי איבוד שלטונו וסכנה מוחשית לחייו. אפשרות אחרת היתה להצטרף לעימות ובכך להסתכן מאוד באיבוד הגדה וירושלים, כפי שאכן אירע. נראה כי חוסין היה מודע היטב לסיכון שנטל כשהצטרף למלחמה, וראה באפיק פעולה זה את הרע במיעוטו.

ישראל ניסתה למנוע את השתתפותה של ירדן במלחמה: בבוקר ה-5 ביוני ביקש משרד החוץ הישראלי מראש המטה של משקיפי האומות המאוחדות למסור למלך חוסין כי ישראל לא תפתח במעשי איבה נגד ירדן, אולם תגיב במלוא כוחה על פעולות איבה ירדניות. מסר זה הועבר גם בדרכים אחרות, אולם ירדן לא השכילה לחזור על טקטיקת ההימנעות המשותפת מפעולות צבאיות בירושלים גופא, הימנעות שאפיינה את פעולות הצדדים 19 שנה קודם לכן, ופתחה באש מנשק קל ובהרעשת מערב העיר.

---

[19] על טיב הקשרים בין ירדן לבין ישראל ראו A. Garfinkle, *Israel and Jordan in the Shadow of War: Functional Ties and Futile Diplomacy in a Small Place*, St. Martin's Place, New York, 1992.

[20] על מדיניות ירדן בגדה המערבית ראו ז. בר-לביא, *המשטר ההאשמי 1949-1967 ומעמדו בגדה המערבית*, מכון שילוח לחקר המזרח התיכון ואפריקה, אוניברסיטת תל-אביב, תל-אביב, 1981.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

בצהרי אותו יום תפסה פלוגה ירדנית את מתחם ארמון הנציב. בתום הלחימה נותרה בידי ישראל השליטה המלאה בעיר ובגדה המערבית כולה.

ישראל החילה את השיפוט, המשפט והמינהל שלה על מזרח ירושלים עוד ביוני 1967. בתחילה הציגה בזירה הבינלאומית את יעדי פעולותיה כטיפול מינהלי אחיד לשני חלקי העיר, אולם בהמשך טענה במפורש לריבונותה המלאה על העיר השלמה. על אף הרצון לבסס את ריבונותה בפועל (ואף בתודעת הקהילה הבינלאומית), הותירה ישראל על כנם במזרח העיר מספר הסדרים מתקופת ירדן. כך, למשל, אפשרה בפועל שימוש בדינר, אף שלא היה להילך חוקי והתירה לחלפנים להמשיך לפעול במזרח העיר. ישראל גם ויתרה על שינוי תכנית הלימודים הירדנית בבתי הספר העירוניים, נתנה מעמד של תושבים לערביי מזרח ירושלים ואפשרה להם להחזיק באזרחותם הירדנית (זולת אם ביקשו אזרחות ישראלית). בנוסף, העניקה ישראל אוטונומיה מוסלמית-ירדנית בפועל בחרם א-שריף/הר הבית ובפעולות מנגנון הוואקף ומערכת בתי הדין השרעיים בכך שהותירה את ההסדרים הקיימים על כנם, בלי להכפיפם למעשה לדיני ישראל.[21] מנגנונים אלה המשיכו להיות מנוהלים וממומנים על-ידי מיניסטריון ההקדשים בעמאן.

בבסיס מדיניות זו עמדו, מחד גיסא, הצורך במניעת עימותים על רקע דתי ולאומי וויסותם, ומאידך גיסא, המגבלות שנבעו מעמדת הקהילה הבינלאומית. אולם היה במדיניות זו גם משום ביטוי לרצון לשמר את מעמד ירדן במקומות הקדושים למוסלמים בירושלים, וביטוי לזיקה הירדנית לתושביה הערביים של ירושלים.[22]

2.3 השנים שאחרי מלחמת ששת הימים עד הסכם עמאן בין ירדן לבין אש"פ (1967-1985)

לאחר מלחמת ששת הימים התמקדה האסטרטגיה הירדנית בהשבת השליטה על הגדה ומזרח ירושלים לידי ירדן. התנועה הלאומית הפלסטינית שבה להוות גורם של ממש באזור עוד טרם המלחמה, עם הקמת אש"פ ב-1964 בירושלים. יריב משותף זה לחוסין

---

[21] ראו י. רייטר, *הר הבית/אל-חרם אל-שריף: נקודות הסכמה ומחלוקת*, ירושלים: דפי רקע לקובעי מדיניות, מכון ירושלים לחקר ישראל, 1997; Y. Reiter, *Islamic Institutions in Jerusalem: Palestinian Muslim Organization under Jordanian and Israeli Rule*, Arab & Islamic Laws Series, Kluwer Law International, The Hague/London/Boston, 1997, at p. 7 *et seq.*

[22] קליין (1999), הערה 1 לעיל, בעמ' 29.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

ולישראל איים לא רק על מעמדה של ירדן בגדה ובירושלים, אלא גם על הלגיטימיות של השלטון ההאשמי, על יציבותו ואף על עצם קיומה של ירדן כמדינה.[23] המתיחות בין ירדן לבין אש"פ הגיעה לשיאה באירועי "ספטמבר השחור" של שנת 1970. השנים שעד מלחמת לבנון (1982) ראו עליות ומורדות בנדנדת יחסי ירדן-אש"פ, בעוד שברקע עומדות החזית הבין-ערבית, ישראל וארצות הברית. בישראל עמדה בראש הקואליציה (עד המהפך של שנת 1977) מפלגה שהאופציה הירדנית עלתה בקנה אחד עם מצעה האידאולוגי. וכך, תכנית הפדרציה של חוסין מ-15 במרס 1972, שנועדה במידה רבה לחשל את הקשר הירדני לגדה ולירושלים על חשבון אש"פ, לא נפלה על אוזניים אטומות בישראל.[24]

מלחמת יום הכיפורים, החלטות ועידת הפסגה הערבית ברבאט באוקטובר 1974 — שבהן נאמר, בין השאר, כי אש"פ הוא הנציג הלגיטימי היחידי של העם הפלסטיני — הישגיו המדיניים של אש"פ בחזית הערבית, בארגון האומות המאוחדות ובדעת הקהל העולמית; כל אלה, יחד עם ביסוס כוחו של אש"פ בגדה המערבית (שמצא ביטוי בבחירות לראשי הערים בגדה בשנת 1976), פגעו קשות במעמד ירדן ובסיכוייה של האופציה הירדנית. חילופי השלטון בישראל, ועמם עלייתה של תפיסת ארץ ישראל השלמה ורעיון "ירדן היא פלסטין", תרמו גם הם לדעיכתה של האופציה הירדנית, לפחות מן הבחינה האידאולוגית.[25] בחירתו של קארטר לנשיאות ארצות הברית ופרסום "מסמך ברוקינגס"[26] — תכנית אב למדיניות ארצות הברית במזרח התיכון שהתבססה למעשה על אופציה פלסטינית, וכן יישום המדיניות האמריקנית החדשה גרמו לפיחות נוסף במעמד ירדן.

---

[23] על אלה ראו D. Dishon, (ed.), *The Middle East Record, 1969-1970*, Jerusalem, 1977.

[24] על תכנית זו ראו צ. אל-פלג, *תכנית הפדרציה של חוסין: גורמים ותגובות*, מכון שילוח לחקר המזרח התיכון ואפריקה, אוניברסיטת תל-אביב, תל-אביב, 1977; התכנית עצמה מובאת אצל R. Lapidoth & M. Hirsch, (eds.), *The Jerusalem Question and its Resolution: Selected Documents*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1994, at p. 291; אך ראו את הודעת ראש הממשלה גולדה מאיר בכנסת, שם, בעמ' 294; *דברי הכנסת* 63, עמ' 1842-1843.

[25] יש לציין גם את החשש הכבד בירדן מפני זרם פליטים פלסטינים שעלול להיגרם עקב עימות ישראלי-פלסטיני, ואשר יערער את כלכלת ירדן, את יציבותה החברתית ואת אופייה ההאשמי.

[26] *Towards Peace in the Middle East, Report of a Study Group*, The Brookings Institute, Washington, 1975.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

ואולם, במחצית השנייה של שנות השבעים מצא עצמו חוסין בצירוף נסיבות שאפשר לו לשקם חלק ממעמדה הבין-ערבי של ירדן: בעקבות מלחמת האזרחים בלבנון החלה גם סוריה להיאבק באש"פ; בנוסף, היוותה ירדן לשון מאזניים בין סאדאת שחתר להסדר מדיני עם ישראל לבין אסד — חסיד הקו הנוקשה בעולם הערבי. יוזמת סאדאת, בואו לירושלים והחתימה על הסכם המסגרת לשלום בקמפ-דיוויד (1978) בין ישראל לבין מצרים ערערו קשות את מעמד אש"פ. לא נתאר כאן את התפקיד שהוקצה לירדן במסמך זה ובדיונים על מעמד האוטונומיה שהתקיימו מכוחו; די אם נאמר כי קברניטי תהליך קמפ-דיוויד, אשר הכירו בירדן ובעניין שיש לה בקביעת עתידם של תושבי יהודה, שומרון ועזה, לא השכילו לכלול מדינה זו במעגל ההסדר, על אף שבתחילת התהליך הביעה ירדן נכונות-מה ליטול בו חלק.[27] עם זאת, הפיחות שחל במעמד אש"פ כתוצאה מתהליך קמפ-דיוויד היווה, לכשעצמו, יתרון חשוב לירדן.[28] מלחמת לבנון ויציאת אש"פ לטוניס פגעו קשות ביכולתו המבצעית, במעמד הארגון באזור ובאפשרותו לתפוס בו תפקיד מדיני מרכזי.

2.4 הסכם עמאן, הסכם לונדון, האינתיפאדה וההתנתקות מן הגדה המערבית (1985-1988)

המצב הקשה שבו היה שרוי אש"פ לאחר מלחמת לבנון הציב בפני חוסין הזדמנות לאמץ אליו את אש"פ בחיבוק דוב, על-ידי ניצול יתרונו היחסי בשותפות שבה תהא ירדן הגורם הדומיננטי. ירדן השכילה להבין כי הקונצנזוס הערבי של ועידת רבאט לגבי היותו של אש"פ הנציג הלגיטימי הבלעדי של הפלסטינים, התחזקות הארגון בשטחים והאיום שתהווה, עבור ירדן, ישות פלסטינית עוינת בגדה המערבית מחייבות אותה לפעול לחיזוק מעמדה ולהגברת השפעתה על אש"פ. מגעים שהחלו בספטמבר 1982 הובילו לחתימה בעמאן, ב-11 בפברואר 1985, של הסכם "תכנית הפעולה המשותפת" בין ירדן לבין אש"פ.[29]

---

[27] W.B. Quandt, *Camp David: Peacemaking Politics*, Brookings Institute, Washington, 1996.

[28] על רקע זה הגיעו ירדן ואש"פ, שהתנגדו לתהליך קמפ-דיוויד, בנובמבר 1978 להסכמה על "מסגרת פעולה משותפת", המובאת אצל מ. קליין, *דו-שיח ושברו: יחסי ירדן-אש"פ 1985-1988*, פרסומי מדיניות מס' 27, היחידה ללימודי המזרח התיכון בן-ימינו, מכון דיוויס ליחסים בינלאומיים, האוניברסיטה העברית בירושלים, 1988.

[29] על הדיאלוג בין ירדן לאש"פ במחצית הראשונה של שנות השמונים ועל המגעים שהובילו להסכם עמאן ראו שם, בעמ' 23-26.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

הסכם זה קבע מהלך משותף "להסדר שלום צודק" ולסיום הכיבוש הישראלי, אשר יתבסס על כך שהפלסטינים יממשו את זכותם להגדרה עצמית במסגרת קונפדרציה בין שתי מדינות. כן קבע ההסכם כי ההסדר יתבסס על העיקרון "אדמה תמורת שלום" (הפניה שהיא יותר ממרומזת להחלטת מועצת הביטחון 242), ועל פתרון בעיית הפליטים והבעיה הפלסטינית "על כל היבטיה". כל זאת, קובע ההסכם, יתבצע ב"משא ומתן לשלום בחסות ועידה בינלאומית בהשתתפות חמש החברות הקבועות במועצת הביטחון וכל הצדדים לסכסוך כולל ארגון השחרור הפלסטיני, הנציג הלגיטימי והיחיד של העם הפלסטיני במסגרת משלחת משותפת [עם ירדן — ר"מ, ר"ג]".

חילוקי דעות — כנראה טקטיים (סוגיית אופן ניהול המשא ומתן) ולא אסטרטגיים (סוגיית מבנה הקונפדרציה וחלוקת הסמכויות בה) — הביאו לכישלון ההסכם. חוסין הודיע על הפסקת שיתוף הפעולה, ולמעשה — על השעיית ההסכם, בנאום שנשא ב-19 בפברואר 1986.[30]

עתה ניסה חוסין מהלך שונה. גם ממשלת ישראל — ובראשה שמעון פרס — חיפשה נתיבים להוציא אל הפועל משא ומתן ישראלי-ירדני במסגרת ועידה בינלאומית. הסכמות כלליות בענייני מהות שהתקבלו באוקטובר 1985, לא הבשילו לכלל הסכם.[31] חלק נכבד מן הדיונים שנתקיימו לאחר מכן נסבו סביב נוהלי הוועידה וסביב חלקם של הפלסטינים במשלחת הירדנית. ב-11 באפריל 1987 הגיעו חוסין ושמעון פרס, שכיהן באותה עת כשר החוץ (לאחר הפעלת הרוטציה בינו לבין יצחק שמיר), להבנה שנודעה כ"הסכם לונדון". ההסכם אכן עסק בעיקר בשאלות נוהלי הוועידה הבינלאומית, ונאמר בו כי הוועידה תתבסס על החלטת מועצת הביטחון 242, החלטה שטרם זכתה להכרה בידי אש"פ. שר החוץ ראה בהסכם חסימה של השתתפות אש"פ במשא ומתן. התפיסה הירדנית עמדה ב"ניגוד קוטבי" לתפיסת פרס, וגרסה כי ההסכם פותח את הדרך לשיתוף אש"פ בוועידה,[32] בתנאי שאש"פ יקבל את החלטה 242 ויביע הסתייגות

---

[30] מובא אצל קליין (1988), הערה 28 לעיל, עם מבואות והארות, בעמ' 29-66.

[31] בין ההסכמות הללו היו שליטה משותפת בגדה לתקופת ביניים, והסדר ביניים בירושלים שיכלול נוכחות ירדנית בחרם א-שריף/הר הבית ודגל ירדני מעליו.

[32] ראו למשל דברי ראש ממשלת ירדן זייד אל-ריפאעי, המובאים אצל קליין (1988), הערה 27 לעיל, בעמ' 13; ראו גם מ. ז"ק, *חוסין עושה שלום: שלושים שנה ועוד שנה בדרך אל השלום*, מרכז בגין-סאדאת למחקרים אסטרטגיים, הוצאת אוניברסיטת בר-אילן, רמת-גן, 1996, בעמ' 205-206.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

פומבית מן הטרור.[33] נראה אמנם כי המלך לא כיוון ל"הליכה נפרדת" עם ישראל נוסח סאדאת. השיקולים שהובילו את חוסין לקשור את גורלו בגורל אש"פ בהסכם עמאן לא השתנו בשל כישלון ההסכם, שכן אלה עדיין חייבו שותפות עם אש"פ. על-פי טענה זו עמד בבסיס המהלך הירדני הרצון ליצור תנאים שיביאו את אש"פ אל השוקת (קרי: ישראל), ואולי אף את השוקת אל אש"פ. כך או כך, הסכם לונדון הוכשל על-ידי ראש ממשלת האחדות, יצחק שמיר, אשר התנגד להסכם ולכל דין ודברים המתייחס באופן כלשהו לאש"פ.

האינתיפאדה שפרצה בדצמבר 1987 והשתלבה במדיניות אש"פ באופן מלא[34] אילצה את חוסין להעריך מחדש את מעמדו בגדה ואת מעמד הגדה בחישובי האסטרטגיה שלו. יתר על-כן, הקרבה הגאוגרפית והרכבה הדמוגרפי של הממלכה גרמו לו לחשוש, ובצדק, מפני גלישה ("spill-over") של האינתיפאדה אל הגדה המזרחית וערעור יציבות משטרו. כל אלה, יחד עם אכזבת הסכם לונדון, מגמות השינוי של אש"פ לכיוון של קבלת הסדר מדיני ושיפור מעמדו של הארגון מחוץ לשטחים, הביאו את המלך המנוח לתפנית ביחס למדיניותו בקשר לגדה המערבית.[35]

בשנת 1988 החליט חוסין לנתק את הקשרים בין הגדה המערבית לבין ממלכתו.[36] ראשית, ביטל תכנית מסגרת לפיתוח כלכלי לגדה בהיקף מוצהר של 1.1 מיליארד דולר; ב-30 ביולי 1988 פיזר את הבית התחתון של הפרלמנט הירדני, שמחצית מציריו היו נציגי הגדה המערבית ומחנות הפליטים בגדה המזרחית. בבחירות לפרלמנט הירדני בנובמבר 1989 לא שותפו נציגי הגדה המערבית, לראשונה מאז האיחוד. המשרד לענייני השטחים הכבושים נסגר, והמועצה העליונה לענייני הגדה המערבית בוטלה, ותפקידיהם

---

[33] ואכן, נוסח ההסכם שמביא ז"ק (1996), קובע, בין היתר, כי: "ג. ... 3. הבעיה הפלסטינית תידון בוועדה בין משלחת ישראל לבין משלחת ירדנית-פלסטינית. 4. הנציגים הפלסטינים ייכללו במשלחת הירדנית-פלסטינית. 5. ההשתתפות בוועידה תהיה של צדדים, אשר יסכימו להחלטות 242 ו-338 ויתנערו מטרור ואלימות." ז"ק (1996), הערה 32 לעיל, בעמ' 267.

[34] עובדה שלימדה כי גם הפלסטינים בגדה המערבית רואים באש"פ את נציגם הבלעדי; ג. גילבר וא. ססר, (עורכים), *בעין הסכסוך: האינתיפאדה*, מרכז משה דיין, אוניברסיטת תל-אביב, הקיבוץ המאוחד, ספריית קו אדום/קו ירוק, תשנ"ב, פרק המבוא, בעמ' 15.

[35] ראו א. ססר, "ירדן, האינתיפדה והפלסטינים — ניתוק?", אצל גילבר וססר (תשנ"ב), הערה 34 לעיל, בעמ' 128.

[36] ראו נאומו של חוסין מ-31 ביולי 1988, המובא אצל הירש ולפידות (1992), הערה 3 לעיל, בעמ' 339; מובא גם ב-*International Legal Materials*, at p. 1637 ,27 (1988).

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

הועברו למשרד החוץ בעמאן. על-פי חוק הופסקה עבודתם של 18,000 עובדי ממשלה ירדנים בגדה, למעט "כל המחלקות... השייכות למיניסטריון ההקדשים האסלאמיים והמקומות הקדושים וראש בית הדין [השרעי]".[37] כך נשמר למעשה הקשר המינהלי בין עמאן לבין ירושלים. אזרחי ירדן שישבו בגדה המערבית לפני ה-31 ביולי 1988 איבדו את אזרחות הממלכה, אך הורשו להמשיך ולהחזיק בדרכונים ירדנים (המהווים תעודות מסע) לתקופה בת שנתיים (הניתנת להארכה). צעדים אלה הקלו על אש"פ להכריז בטוניס על הקמת מדינה פלסטינית בנובמבר 1988.

ניתן לראות בהחלטת ההתנתקות השלמה אסטרטגית ירדנית עם גזירת המציאות. על-פי תפיסה זו, המשך המעורבות הירדנית הגבוהה בגורל הגדה המערבית היה מבטיח כי הצלחתה של ישות פלסטינית או כישלונה (קרי: גירוש מסיבי או בריחה המונית מזרחה) יהוו איום על הגדה המזרחית. לחילופין, אפשר לראות בהחלטה דוגמה נוספת לתגובה ירדנית אופיינית להתחזקות פלסטינית: מהלך טקטי של בקרת נזקים (הנובע מהכרה במציאות), המלווה בצעדים מעשיים לצמצומם, כגון ניסיון להחנקת האינתיפאדה בכלים כלכליים. במהלך זה המעשה פחות מן המוצהר, והוא מכוון לשיפור עמדה עתידית על-ידי הצטרפות למהלך הפלסטיני כדי להשפיע עליו או אף למלא בו תפקיד דומיננטי. מספר גורמים מצביעים על האפשרות השנייה: ראשית, ההתנתקות לא היתה שלמה — הממסד הדתי בגדה המערבית, שהמשיך לקבל שכר מעמאן, החל למלא תפקידים מינהליים חדשים ובכך היווה נקודת חיבור מינהלית ופוליטית לירדן; הקשרים הכלכליים בין ירדן לבין הגדה נמשכו; חלק מן ה"תקציבים" והתכניות שבוטלו לא היו קיימים או מתוקצבים ממילא; תכנית הלימודים הירדנית בגדה לא שונתה ובחינות הבגרות נותרו באחריות משרד החינוך הירדני. במסגרת משא ומתן בין ירדן לבין אש"פ לאחר ההתנתקות הבהירה ירדן כי הגשרים יישארו פתוחים, והסכימה להקלות אחרות על חיי תושבי הגדה.[38] שנית, ירדן אמנם ניתקה קשרים מנהליים ומשפטיים עם הגדה, אך החלטת האיחוד לא בוטלה והוראות חוקת 1952 העוסקות באיחוד לא שונו.

נוסף על כך, מן הבחינה המדינית המשיכה ירדן לראות עצמה שותפה למהלכים מדיניים עתידיים בשאלת פלסטין, גם אם לא בתפקיד מוביל. היא אמנם הציבה אתגר בפני אש"פ בהטילה עליו מעתה את האחריות לגורל הפלסטינים בגדה המערבית וברצועת עזה, אולם לא ניתקה עצמה מסוגיית עתיד השטחים. ההתנתקות הוצגה

---

[37] לנוסח החוק ראו *Palestine Yearbook of International Law*, (1987/1988), Vol. IV, at p. 30.

[38] ראו גרפיקל (1992), הערה 19 לעיל, בעמ' 146 ואילך.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

על-ידי גורמים רשמיים ירדנים כ"יישור קו" עם הקונצנזוס הערבי וכהיענות לדרישות אש"פ; מעתה ביקשה ירדן למנוע מונופולין של אש"פ על התהליך המדיני, ולשם כך הסתמכה על קרבתה הגאוגרפית לגדה ועל זיקתה ההיסטורית והדמוגרפית לגדה ולפלסטינים.

2.5 מלחמת המפרץ, תהליך מדריד וערוץ אוסלו (1993-1990)

התייצבותו של המלך חוסין המנוח לצדו של סדאם חוסין במהלך משבר המפרץ לא תידון במסגרת זו; עם זאת, יש להזכיר כי מלחמת המפרץ היוותה נקודת שפל ביחסים בין ירדן לבין ארצות הברית וסעודיה, וכי ירדן נאלצה לשאת בעול אחזקתם של רבים מהפליטים הפלסטינים שגורשו ממדינות המפרץ.[39] מלחמת המפרץ גרמה לפיחות חריף גם במעמדו של אש"פ שתמך אף הוא בסדאם חוסין; כתוצאה מתמיכה זו נדלדלו מקורותיו הכספיים של הארגון. במצב עניינים זה גבר האינטרס הירדני בהסכם עם ישראל במסגרת תהליך שלום אזורי, אשר יכול היה לתרום תרומה משמעותית לשיפור יחסיה עם ארצות הברית. סיומה של מלחמת המפרץ גם בישר — יחד עם נסיבות נוספות — את כינוסה של ועידת מדריד באוקטובר 1991.

בוועידת מדריד לא היה לפלסטינים ייצוג נפרד והם היוו חלק מן המשלחת הירדנית. תוצאה זו של מדיניות ישראל שירתה היטב גם את האינטרס הירדני בכך שקרבה את הצד הפלסטיני לירדן ומנעה ממנו ייצוג נפרד.[40]

ככל הנראה לא ידע חוסין על תוכן המגעים החשאיים הישירים בין ישראל לאש"פ באוסלו, שחרגו למעשה מן המתכונת שנקבעה במדריד לשיחות וושינגטון שנתקיימו בעקבותיה.[41] הצהרת העקרונות מ-13 בספטמבר 1993 נתפסה על-ידי חוסין כמהלומה

---

[39] ראו U. Dann, *King Hussein's Solidarity With Saddam Hussayn: A Pattern of Behaviour?*, The Moshe Dayan Center for Middle Eastern and African Studies, Tel-Aviv University, Tel-Aviv, 1990.

[40] ראו א. רובינשטיין, "ישראל וירדן בדרך לשלום", (תשנ"ח) י"ד (2), *מחקרי משפט*, 521, בעמ' 524.

[41] ב-23 באוגוסט 1993 יידע ערפאת את חוסין בדבר קיום המגעים, אך לא הראה לו את טיוטת ההצהרה שהראה למוברק; ראו קליין (1999), הערה 1 לעיל, בעמ' 123.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

לתכניותיו האסטרטגיות בנושא ירושלים.[42] בסעיף V(3) להצהרה נקבע כי נושא ירושלים יידון בין ישראל לבין הפלסטינים בשלב המשא ומתן על מעמד הקבע. לכאורה, הצהרת העקרונות אינה מתווה את דמותו של הסדר הקבע, כלומר, אין היא שוללת, למשל, קונפדרציה ירדנית-פלסטינית או מחייבת הקמת מדינה פלסטינית דווקא. יתר על כן, על-פי סעיף זה בהצהרת העקרונות, נושא נוסף שיידון בהקשר הסדר הקבע יהיה "יחסים עם שכנים אחרים"; אולם ההצהרה גופא מהווה העדפה ברורה של אופציה פלסטינית, לפחות בשלב זה של התהליך. יצוין עוד, כי באשר לתקופת הביניים קבעה ההצהרה כי סמכות המועצה הפלסטינית הנבחרת לא תחול על נושאי הסדר הקבע, ובכללם ירושלים.[43]

2.6 הצהרת וושינגטון וחוזה השלום בין ישראל לבין ירדן (1993-1994)

כבעבר, פעל חוסין למזעור הנזק: דרך ערוץ מדריד (השיחות הבילטראליות בוושינגטון) חתמו ישראל וירדן כבר ב-14 בספטמבר 1993 על "סדר יום משותף" למשא ומתן לשלום; על סדר יום זה הוסכם עוד באוקטובר 1992.[44] מסמך זה, שלמעשה הושלם

---

[42] Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements, signed at Washington DC, September 13, 1993; United Nations Document A/48/486-S/26560 (Annex) of 11 October 1993; (1993) 32 *International Legal Materials* 1525; (1994) 28 *Israel Law Review* 442 (להלן: "הצהרת העקרונות").

[43] ראו Agreed Minutes to the Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements, Agreed Minutes to Article IV(1) וסעיף XVII(2) בהצהרת העקרונות; ראו גם סעיף XI של הסכם הביניים. סעיפים אלו חוזרים על ההוראה האמורה, וסעיף I(7) של הסכם הביניים אף הוא אינו מתיר למועצה למקם את משרדיה בירושלים: הסכם ביניים ישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה, וושינגטון, 28 ספטמבר 1995, *כתבי אמנה*, כרך 33, עמי 1; Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip, signed at Washington DC, 28 September 1995 (להלן: "הסכם הביניים"). על הסכם זה ראו R.M. Giladi, "The Peace Process: The Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip", in: "The Practice and Case Law of Israel in Matters Related to International Law", (1995) 29 *Israel Law Review* 506; J. Singer, "The West Bank and Gaza Strip: Phase Two", (1995) 7 *Justice* (published by the International Association of Jewish Lawyers and Jurists), at p. 1; י. זינגר, "הסכם הביניים הישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת-עזה: כמה היבטים משפטיים", (תשנ"ז) כ"ז, *משפטים*, בעמי 605.

[44] R.B. Satloff, "The Jordan-Israeli Peace Treaty: A Remarkable Document", (1995) II *Middle East Quarterly* 47, at p. 55.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

עוד קודם להצהרת העקרונות,[45] לא כלל התייחסות לנושא ירושלים. ב-2 בנובמבר 1993 עמדו שר החוץ פרס והמלך חוסין לחתום על הסכם עקרונות, אשר ככל הנראה לא נכללה בו התייחסות לתפקיד המיוחד של הממלכה ההאשמית במקומות הקדושים בירושלים.[46] אולם, להצהרת וושינגטון של ה-25 ביולי 1994 הכניסו המלך המנוח וראש הממשלה רבין ז"ל הוראה פרי-עטם,[47] אשר נכללה לבסוף — בתוספות קלות — בסעיף 9 (פסקאות 2-3) של חוזה השלום. נוסח הוראה זו וניתוחה המשפטי יוצגו בפרק 4 להלן.

2.7 הצהרת וושינגטון וחוזה השלום בין ישראל לבין ירדן: תגובת הפלסטינים

הפלסטינים זעמו,[48] וטענו כי הצהרת וושינגטון סותרת את התחייבות ישראל בהצהרת העקרונות לנהל עימם משא ומתן על נושא ירושלים.[49] לאחר הצהרת וושינגטון ובעקבותיה, הורידו הפלסטינים את הכפפות: נוסף על המאבק בישראל על קביעת העובדות במזרח ירושלים, על השליטה בעיר ועל מעמדה המדיני, שאותו החלו לנהל

---

[45] ראו רובינשטיין (תשנ"ח), הערה 40 לעיל, בעמ' 524.

[46] קליין (1999), הערה 1 לעיל, בעמ' 119.

[47] סעיף 3B של ההצהרה. בעיתונות הישראלית דווח כי ערב חתימת ההצהרה קמה מחלוקת בישראל בשאלת חיזוק ירדן לקראת הסדר הקבע. לפי הדיווח, משרד החוץ התנגד להוראה זו וטען כי היא תפגע בצד הפלסטיני שלא לצורך, כיוון שהקמתה של מדינה פלסטינית היא בלתי-נמנעת, כי לא יצלח ביד ישראל להכפיפה לירדן, כי מדינות ערב שונות יעמדו בדרכה של התכנית, וכי אורך ימיה של ירדן ההאשמית כאורך ימי חוסין (כך!). לעומתם היו אנשי משרד הביטחון ומשרד ראש הממשלה בדעה כי ניתן להתגבר על ההתנגדות הערבית, כי ירדן תמשיך להתקיים וכי שותפות האינטרס בינה לבין ישראל במזעור כוחו של הגורם הפלסטיני היא אפשרית ומצריכה תמיכה. לילי גלילי, *הארץ*, 5/8/96, מובא אצל קליין (1999), הערה 1 לעיל, בעמ' 188.

[48] נראה כי הרחוב הפלסטיני הגיב גם הוא בחריפות: S. Mussalam, *The Struggle for Jerusalem: A Programme of Action for Peace*, PASSIA, Jerusalem, 1996, Chapter 4 & 5, בעמ' 113. גם מרוקו וסעודיה מיאנו להשלים עם ההסכמה הירדנית-ישראלית; ראו נ. שרגאי, *הר המריבה: המאבק על הר הבית: יהודים ומוסלמים, דת ופוליטיקה*, כתר, ירושלים, 1995, בעמ' 389; על הזירה הבין-ערבית והשפעתה על תפקיד ירדני עתידי במקומות הקדושים ראו פרק 5.7, להלן.

[49] קליין (1995), הערה 1 לעיל, בעמ' 45.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

מיד עם הקמת הרשות הפלסטינית בהסכם עזה-יריחו ממאי 1994,[50] פעלו עתה הפלסטינים לדחיקת רגלי ירדן מירושלים ובמיוחד מן החרם א-שריף/הר הבית. מאבק זה התנהל בשתי חזיתות עיקריות: קביעת עובדות בשטח מכאן, ופעולה מדינית בזירות הערבית והאסלאמית מכאן.[51]

בשתי החזיתות הסתמנה מגמה דומה וברורה: תהליך דינאמי של התעצמות פלסטינית (שהיא מובנת לאור נוכחותם בשטח מחד גיסא ולאור הרצון הבין-ערבי להגביל את מעמד ירדן מאידך גיסא), על אף אחיזה מסוימת שיש לצדדים זה בזה.[52] אחיזה זו מביאה אותם להגיע מעת לעת להסכמות זמניות המשקפות את יחסי הכוחות בין הצדדים באותה עת. במקביל מנהלת הממלכה ההאשמית בעקביות קרב מאסף או נסיגה טקטית.

א. המאבק המדיני על מעמד עדיף בירושלים ובחרם א-שריף/הר הבית

ביולי 1994, עם חתימת הצהרת וושינגטון, שלחה ישראל לחוסין הזמנה רשמית להתפלל במסגדי ירושלים; ערפאת, בתגובה, טען כי הדבר בסמכותו הבלעדית. פרשה זו המחישה את הפרשנות הפלסטינית להצהרה: לא רק פגיעה ברשות הפלסטינית (לכאורה, מסירת המקומות לאחריות ירדנית), אלא גם הכרה ירדנית בריבונותה של ישראל במזרח ירושלים, ומכאן פגיעה בסיכויי הפלסטינים לכונן בה את בירתם במסגרת הסדר הקבע.

---

[50] הסכם בדבר רצועת עזה ואזור יריחו, קהיר, 4 במאי 1994, *כתבי אמנה*, כרך 32, עמ' 2. Agreement on The Gaza Strip and the Jericho Area, signed at Cairo, May 4, 1994, United Nations Document A/49/180 S/1994/727 (Annex) of 20 June 1994; (1994) 33 *International Legal Materials* 626; (1994) 28 *Israel Law Review* 452 (להלן: "הסכם עזה-יריחו").

[51] על פירוש של הצהרת וושינגטון ודיון בה מזווית פלסטינית, ראו מוסאלם (1996), הערה 48 לעיל, פרקים 4 ו-5.

[52] זו נובעת מתלות הדדית ומאיומים הדדיים, שכן מצד אחד, לפלסטינים נכסים בירדן ואוכלוסיית הגדה תלויה בירדן לצורך מעבר בגשרים וחופש תנועה; ומן הצד האחר, הרוב שיש ליוצאי פלסטין באוכלוסיית ירדן מהווה מקור מתמיד לאיום על יציבות המשטר ההאשמי, וסגירת חשבונות פלסטיניים בבנקים ירדניים עלולה למוטט את כלכלת ירדן. ירדן מעוניינת בפתרון בעיית עקורי 1967 שלא נקלטו בתחומה, אשר מהווים נטל פוליטי וכלכלי, ולשם כך היא צריכה מידה ידועה של שיתוף פעולה של המועצה הפלסטינית. שני הצדדים מודעים היטב למגבלות ההדדיות; משום כך אין הם ממצים את מלוא הכלים העומדים לרשותם. מאותה סיבה ממש חותמים הם על הסכמים בעניין ירושלים, אשר לעתים אינם משקפים את המציאות או שאינם מבוצעים. מדובר בהסכמים זמניים הדוחים הכרעה בנושא ירושלים לעתיד; ראו פרק 5.6 ופרק 6.1, להלן.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

חוסין מצדו טען בריאיון שנתן לכתב השבועון הגרמני דר-שפיגל כי למעשה חילצה ירדן מידי ישראל את המקומות הקדושים, דבר שלא היה בכוחו של אש"פ לעשות, וכי ירדן אינה מתחרה באש"פ על ייצוג העם הפלסטיני ואינה מבקשת לפגוע בניהול המשא ומתן על מעמד הקבע. ירדן השתיתה את הסבריה על רציונל המפריד בין ריבונות פוליטית בירושלים לבין פתרון סוגיית המקומות הקדושים, שיתבסס על "ריבונות האל".[53] בניסיון לרצות את הפלסטינים הכריז חסן, יורש העצר דאז, בנובמבר 1994 כי "בהסדר הקבע, כאשר תועבר אל הפלסטינים אחריות מלאה... [ירדן תעביר — ר"מ, ר"ג] את האחריות על המקומות הקדושים לידי הרשות הפלסטינית".[54] ניסיונות לגשר בין הרשות הפלסטינית לבין ירדן ולהגיע להסכמה עקרונית וכוללת נכשלו.[55]

הרשות הפלסטינית מחתה בפני מזכירות הליגה הערבית ונשיאות ועידת מדינות האסלאם על ההסכמה בין ישראל לבין ירדן.[56] ועידת מדינות האסלאם שהתכנסה בקזבלנקה בדצמבר 1994 הקהתה את ההישג הירדני: ירדן, שנתמכה על-ידי תימן, קטאר ועומאן, ביקשה כי הודעת הסיכום של הוועידה תביע גיבוי לתפקידה כבעלת החסות על המקומות הקדושים בירושלים. לשם כך היה חוסין מוכן להתחייב כי עם הסכמה ישראלית-פלסטינית על מעמד הקבע של ירושלים תעביר ירדן לפלסטינים את הסמכות לחסות זו.

אש"פ, שבו צידדו סעודיה, מצרים ומרוקו המארחת, אמנם נכשל ביוזמתו להקים ועדה מטעם הוועידה, אשר תיטול את האחריות על המקומות הקדושים מידי ירדן עד אשר תיטול הרשות הפלסטינית לידיה את אחריות-העל בירושלים; אולם הודעת הסיכום של הוועידה לא הזכירה כלל את תפקיד ירדן, אלא הכירה ב"פלסטיניות" של ירושלים ובזכות הפלסטינים להקים בה את בירתם. הודעת הסיכום גם קראה לחברות הוועידה לסייע לאש"פ במשא ומתן העתידי על הסדר הקבע, וזאת על-מנת שירושלים תוחזר לריבונות פלסטינית ושכל הסמכויות בירושלים תועברנה לידי הרשות הפלסטינית.

---

[53] עוד על אבחנה זו במדיניות הירדנית ועל שורשיה, ראו קליין (1999), הערה 1 לעיל, בעמ' 120 ואילך.

[54] הדברים מובאים אצל קליין (1995), הערה 1 לעיל, בעמ' 47. הסייגים וה"חורים" בלשון הצהרה זו נדונים בפרק 6.1, להלן, שם גם מובאות הצהרות נוספות בעניין זה.

[55] שם, שם.

[56] גם משקיף אש"פ באומות המאוחדות מחה במכתב למזכיר הכללי של הארגון, אולם נראה כי אפיק פעולה זה לא הניב תוצאות.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

מאידך גיסא, ראתה ההודעה את בעיית פלסטין וירושלים כבעיה כל-אסלאמית; אין בה זיהוי של הצד הפלסטיני כמי שצריך לשאת באחריות למקומות הקדושים בעיר; והיא מהווה פתח להתערבות סעודית, מרוקנית, מצרית ואחרת במשא ומתן על הסדר הקבע במסווה של עניין כל-אסלאמי.[57]

עם זאת, הישג משמעותי נוסף של אש"פ היה שינוי הרכבה של "ועדת ירושלים" של הוועידה. ההרכב החדש, בראשות חסן השני מלך מרוקו, התכנס ב-16 בינואר 1995; הודעת הסיכום של "ועדת ירושלים" שיקפה את הישגי אש"פ ואת דחיקת רגלי ירדן.

החלטות הוועידה צריכות אמנם להתקבל בקונצנזוס, כך שירדן יכולה היתה למנוע את קבלת הודעת הסיכום או לפחות להעמידה במבחן הצבעה על-ידי העלאת התנגדות. אולם, הודעת הסיכום ביטאה עמדה כה מרוחקת מן העמדה הירדנית, עד כדי כך שחוסין עזב את הוועידה טרם-עת משנוכח כי יוזמתו נכשלה.

יחסי הכוחות החדשים בין הצדדים קיבלו ביטוי נאמן בהסכם שחתמו ירדן והרשות הפלסטינית בסוף ינואר 1995, שהיווה מסמך מסגרת מדיני לשורת הסכמים בילטראליים לשיתוף פעולה בתחומים שונים.[58] ההסכם, אשר היה פועל יוצא של התלות ההדדית המונעת מן הצדדים להגיע להכרעה מוחלטת במאבק ביניהם, מדגיש את תמיכת הממלכה ההאשמית בעם הפלסטיני בהנהגת אש"פ, במימוש זכות ההגדרה העצמית שלו, ובזכותו להקים מדינה עצמאית שבירתה ירושלים. מאידך, נקבע כי חוזה השלום בין ישראל לבין ירדן מסייע למסלולי המשא ומתן האחרים. ירדן אף התחייבה לסייע לפלסטינים בבניית מוסדות לאומיים.

ההסכם אינו דן בשאלת המקומות הקדושים בירושלים, הגם שהוא מכיר בטענת הפלסטינים לריבונות פוליטית בעיר. במעמד חתימת ההסכם אמר חוסין כי ירדן תמשיך לפרוש את חסותה על המקומות הקדושים בירושלים כבעבר, על מנת לשמור על העיר ועל זהותה הערבית והאסלאמית.

---

[57] M. Klein, "The Islamic Holy Places as a Political Bargaining Card (1993-1995)", (1996) 45 *Catholic University Law Review*, at p. 745; וכן ראו דיון בפרק 5.8, בפרק 5.9 ובפרק 6.2, להלן.

[58] הסכם לשיתוף פעולה ולתיאום בין ירדן לבין הרשות הפלסטינית שנחתם ב-25 בינואר 1995. על ההסכם ונסיבות חתימתו ראו: קליין (1999), הערה 1 לעיל, בעמ' 125 ואילך.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

ערב הבחירות לכנסת ה-14 בישראל (מאי, 1996) נתקיימה בקהיר פסגה משולשת בהשתתפות נשיא מצרים מובארק, חוסין המנוח וערפאת. בפסגה הושגה הסכמה עקרונית: חוסין התחייב לא לנהל משא ומתן עם ישראל (על הסדר קבע) מאחורי גבם של הפלסטינים, ואילו ערפאת קיבל על עצמו לתאם את מהלכיו עם ירדן. ערפאת גם קיבל את טענת ירדן כי הסתלקותה מירושלים תשרת את האינטרסים של ישראל בלבד, ומשום כך הסכים כי האחריות על המקומות הקדושים תיוותר, באופן זמני, בידי ירדן. ירדן מצידה התחייבה להכיר בריבונות הפלסטינית על מזרח ירושלים, לכשיזכו בה, ולמסור את המקומות הקדושים לפלסטינים אחרי שתוקם מדינה פלסטינית שבירתה ירושלים.

כקודמותיה, מהווה הסכמה זו צעד טקטי בלבד. אין להניח כי היא שמה קץ ליחסי התחרות בין הצדדים, או כי תחרות זו הוכרעה.[59]

ב. המאבק על שליטה במתחם החרם א-שריף/הר הבית ובמנגנונים הדתיים בירושלים

באוגוסט 1994 ביקש ערפאת להחליף את מנגנון הוואקף, שהיה מאויש עד אז על-ידי פקידים נאמני ירדן, במנגנון פלסטיני. מגעיו להשיג את הסכמת ירדן למהלך נכשלו, וכך החליט, באופן חד-צדדי, כי משרד ההקדשים הפלסטיני יופקד על מנגנון זה בגדה ובירושלים. ירדן הגיבה בהגדלת תקציבי הוואקף ומינוי מקורביה לתפקידים במנגנון הוואקף, בטענה כי כיוון שנמנע מן הרשות לפעול בירושלים מכוח הצהרת העקרונות,[60] יציאתה שלה מירושלים תפנה מקום לישראל. מאז מצוי מעמד ירדן במנגנון זה בירידה מתמדת: בסוף ספטמבר 1994 התנתקה ירדן ממנגנון הוואקף בגדה והעבירה אותו לחסן טהבוב, הממונה על תיק ההקדשים ברשות הפלסטינית וראש המועצה המוסלמית העליונה, אשר היה גם פקיד ירדני בכיר בעבר.[61]

---

[59] ולראיה, ראו החלטת הסיכום של פסגת ועידת מדינות האסלאם בטהרן מיום ה-12 בדצמבר, 1997: *Jordan - Country Report*, 1St. Quarter, 1998, The Economist Intelligence Unit, at p. 16; *Jordan Times*, 14/12/1998, "Jordan Wants Ties...".

[60] הערה 43 לעיל. על ההשלכות שיש לאיסור זה על יחסי ירדן והפלסטינים בתקופת הביניים ובהסדר הקבע ראו פרק 6.1, להלן.

[61] קליין (1999), הערה 1 לעיל, בעמ' 128.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

באוקטובר 1994 נפטר המופתי של ירושלים, סולימן אל-גיעברי. מאז דצמבר 1948 ממנה ירדן את נושא משרה זו, וכך ביקשה לעשות הפעם: ב-6 באוקטובר 1994 היא מינתה את השיח' עבד אל-קאדר עבדין כמחליפו. ראש הרשות הפלסטינית מיהר לקרוא תגר על מינוי זה במנותו את השיח' עכראמה סברי לתפקיד.[62] בכך ביקש ערפאת לתת ביטוי לאחריות הרשות הפלסטינית על קודשי האסלאם בעיר. אנשי הביטחון של הרשות הפנו את הבאים למשרדו של סברי, ומנעו את הגעתם למשרדו של עבדין, שנותר מחוסר עבודה. לאחרונה, עם צאתו של עבדין לגמלאות, ויתרה ירדן, ובמקום למנות מופתי חדש הציבה את עבדל עטיים סלהב לתפקיד הפחות של קאדי אל-קודא (ראש הקאדים — מאז 1973 ראש מערכת המשפט השרעית בדרגת שר).[63] במגעים בין הרשות הפלסטינית לירדן הוסכם כי ירדן תמשיך לממן את משכורותיהם של בעלי תפקידים בירושלים, ואילו הרשות הפלסטינית תהא אחראית לכל העניינים הדתיים בגדה. החל משנת 1995 הרשות הפלסטינית אכן מממנת את פעולות רוב מוסדות הדת בגדה.[64]

התחרות על השליטה במתחם החרם א-שריף/הר הבית ובמנגנון הוואקף נמשכה. רבים מאנשי מנגנון הוואקף שזוהו עד כה כנאמני ירדן עברו למחנה הפלסטיני, אם בשל לחץ הרשות ומנגנוני הביטחון שלה, אם בשל קריאה נכונה של התהליך, ואם מחמת שיקולים אידאולוגים-לאומיים (או בשל שילוב של כמה מגורמים אלה). במקביל השתלט המחנה הפלסטיני על רשת מוסדות הרווחה והחינוך שהפעיל מנגנון הוואקף בירושלים, ושינה את צביונם לפלסטיני מובהק.

באוקטובר 1996 דרשו הפלסטינים מגזבר הוואקף ("הירדני") לפנות את מקומו למחליף שמינה ערפאת וגיבו דרישתם בנוכחות של אנשי "כוח 17" הפלסטיני. פנייה

---

[62] לאחר פטירתו של חסן טהבוב באפריל 1998, פורסם בחודש יולי 1998 כי השיח' עכראמה סברי, המופתי של ירושלים, נבחר על-ידי הרשות המוסלמית העליונה כמחליפו של טהבוב; מאז נושא סברי בשני התפקידים: הלל כהן, "הגזרה המזרחית", *כל העיר*, 17/7/98.

[63] רייטר (1997), הערה 21 לעיל, בעמ' 6-7.

[64] על-פי פרסומים ירדניים, בשנת 1994 ניהל משרד ההקדשים הירדני 180 מסגדים בירושלים ובפרבריה, ושילם את משכורתם של כ-1,000 עובדים. התקציב הירדני לכך הסתכם בחמישה מיליון דולר ארצות הברית, מתוך 17 מיליון שהוציאה ירדן על ענייני דת בגדה כולה; מוסאלם (1996), הערה 48 לעיל, בעמ' 97, המסתמך על *אל-חיאת*, 29/9/94. מאז 1953 הוציאה ירדן כ-485 מיליון דולר על פעילות מחלקת ההקדשים בגדה המערבית ובירושלים; שם, בעמ' 107, מסתמך על *אל-קודס*, 21/9/94.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

לעמאן הביאה להידברות בין אנשי שני המנגנונים, וסוכם כי חסות ירדן על הוואקף בחרם א-שריף/הר הבית תימשך וכי הגזבר ימשיך להחזיק בתפקידו, עד אשר ייכון הסדר הקבע. אולם, במקביל סוכם גם כי ירדן תמסור למנגנון הפלסטיני את האחריות על הוואקף במחוז ירושלים הירדני (הכולל את מזרח ירושלים וחלק מהגדה המערבית). בפועל, הסכמה זו אינה מונעת מהפלסטינים להמשיך ולנגוס, ככל שמתאפשר להם, במעמד ירדן בחרם א-שריף/הר הבית.

התפקידים המשמעותיים במנגנון הוואקף שנותרו בידי נאמני ירדן הם משרת הגזבר ומשרת הממונה על רכוש הוואקף. הימשכותה של המגמה שתיארנו לעיל מורה כי נאמנותם לירדן אינה מובנת מאליה, ודאי שלא לאורך ימים (ראו פרק 3.7, להלן).

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

3. הנכסים הירדנים בירושלים: תמונת מצב

בפרק זה נתאר את הנכסים ואת האינטרסים הירדנים בירושלים, כפי שהם קיימים היום, תוך הבלטת תהליך הפלסטיניזציה העובר על מזרח ירושלים מאז חתימת הצהרת העקרונות בין ישראל לבין אש"פ בספטמבר 1993. לצורך זה נסקור סדרה של אינטרסים ונכסים חומריים, פוליטיים, חברתיים, דתיים, רגשיים וסמליים. סקירה זו כמעט שאינה מבוססת על מקורות כתובים או על מחקר שטח ונתונים כמותיים מאומתים. זוהי בעיקר תוצאה של התרשמות שלנו ומידע של אישים שעמם קיימנו שיחות. לפיכך, סקירה זו אינה מתיימרת להקיף את כל תחומי החיים הרלוונטיים או להציג דיון ממצה וכולל בכל אחד מן התחומים הנכללים בה, כי אם מטרתה להמחיש מגמות קיימות. מטבע הדברים, תיתכן חפיפה מסוימת בין התחומים השונים ובין פרק זה לבין פרקים אחרים.

3.1 נכסים סמליים ורגשיים

קשריה של המשפחה ההאשמית עם ירושלים — האתר השלישי בקדושתו לאסלאם — אינם תולדה של מקרה ונסיבות. בעבור ההאשמים שהם צאצאי הנביא שהודחו מתפקיד "שומרי המקומות הקדושים במכה" ומן השליטה במכה ובמדינה שבחצי-האי ערב בידי עבד אל-עזיז אאל-סעוד, ירושלים מהווה סמל וביטוי למוצאם ולמעמדם הנעלה וככזה, מקור חשוב ללגיטימציה לשלטון שושלתם בירדן ולתפקיד מרכזי שהם מבקשים למלא בעולם הערבי והמוסלמי.[65] בעבור ההאשמים, ירושלים היא סמל למעוז אחרון, לאחר שבני המשפחה הודחו מערב, מסוריה ומעיראק ולאחר שתכניותיו הפאן-ערביות של עבדאללה נכשלו כליל. משום כך, ירושלים עצמה מהווה בשבילם נכס פוליטי ממדרגה ראשונה. האינטרסים של ירדן בירושלים ונכסי הממלכה בעיר הם ביטוי ותוצאה של קשר זה ולא סיבתו.

---

[65] על האידאולוגיה ההאשמית בדבר תפקיד בית האשם בעולם הערבי והאסלאמי, כפי שמצאה ביטוי בתפיסותיו של עבדאללה, ראו גרשוני (תשל"ה), הערה 4 לעיל.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

על-מנת להדגיש חשיבות זו של ירושלים לירדן נביא שני תיאורים של תפקיד ירושלים במערך החישובים הירדני. דן שיפטן, שחקר את הקשרים בין ישראל לבין ירדן, כותב על מאמצי עבדאללה בקרב ערביי פלסטין, מאמצים שיכלו להפוך את ממלכתו "מפינה נידחת ליחידה מדינית בעלת משמעות... ופנינת הכתר — ירושלים".[66] במקום אחר שיפטן אומר כי ירושלים, יהודה והשומרון היו מבחינתו של עבדאללה "התקווה האחרונה להפוך משליטה של פיסת-מדבר עלובה לראשה של ממלכה חשובה, הטוען למעמד של מנהיגות בעולם הערבי".[67] תיאור חריף יותר ניתן על-ידי עיתונאי ירדני מקורב לארמון המלוכה שאמר לראש הממשלה יצחק רבין ז"ל (אגב שיחה על תפקיד ירדן בירושלים) כי ללא ירושלים, ניתן להשוות את תפקידו של המלך לזה של "ראש עיריית אירבידי".[68]

במרכז העניין ההאשמי בירושלים עומד כמובן החרם א-שריף/הר הבית, ההופך את העיר לנכס דתי-מוסלמי ופוליטי-ערבי. הקשר המשפחתי לחרם מוצא ביטוי גם בעובדה כי השריף חוסין אבן-עלי, מלך חג'אז בעבר ואבי עבדאללה הראשון, קבור בו, בסמוך למסגד אל-אקצא. כשעבדאללה בא להתפלל באותו מסגד ב-20 ביולי 1951 עם נכדו חוסין, הוא נרצח בידי מתנקש פלסטיני שליח המופתי, חאג' אמין אל-חוסיני, מתחרהו של עבדאללה.

אל הקשרים המשפחתיים, הדתיים והפוליטיים נוסף רכיב אישי, ככל שהדבר נגע במלך חוסין: העובדה שנכח כנער צעיר במעמד רצח סבו בחרם א-שריף/הר הבית השפיעה בוודאי על המלך המנוח עמוקות. אולם, מעורבותו ומחויבותו הרגשית של חוסין לעניין החרם נובעות גם מן הסיבה שהוא זה שנשא בעול ההיסטורי של איבוד קודשי האסלאם ליהודים ב-1967. רכיב זה היה בעל משקל מהותי במערך שיקוליו ומדיניותו של חוסין. סביר להניח כי גם יורשו — המלך עבדאללה — יגלה מעורבות גבוהה ומחויבות עמוקה בעניין ירושלים, אולם ספק אם אלה תהיינה אישיות ורגשות כשל אביו.

---

[66] שיפטן (1986), הערה 6 לעיל, בעמ' 39.

[67] שם, בעמוד 102.

[68] תיאור המקור מצוי בתיקי המחברים.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

3.2 מעמד מדיני רשמי

למעט המעמד הנובע מסעיף 9 של חוזה השלום בין ישראל לירדן (ראו פרק 4 להלן), ובמיוחד לאחר ניתוק הקשר בין ירדן לבין הגדה, אין לירדן מעמד מדיני רשמי במזרח ירושלים או טענה למעמד ריבוני-פוליטי בעיר.[69] מאידך, תפקידה ההיסטורי ומדיניותה באשר לירושלים עדיין מעניקים לה מעמד מסוים למעשה.

מעמד שיורי זה הומחש היטב על-ידי פרשת החנאקה. כאשר השתלט הוואקף על שני חדרים הצמודים לכנסיית הקבר הקדוש (שהיו בשימוש נזיר יווני-אורתודוקסי) וסיפחם למסגד החנאקה, פנו ראשי שלוש העדות העיקריות בכנסיית הקבר הקדוש — העדה היוונית-אורתודוקסית, העדה הלטינית, והעדה הארמנית-אורתודוקסית — בבקשה להחזיר על כנו את הסטטוס קוו, בשלוש איגרות נפרדות, שנשלחו לראש ממשלת ישראל, ליושב ראש הרשות הפלסטינית ולמלך חוסין המנוח. על-אף שמידת שליטתו בשטח קטנה והלכה (ראו דיון בפרק 2.7 להלן), דווקא חוסין הצליח להציע פתרון יצירתי ליישוב הסכסוך. על-פי הידוע לנו נותרו החדרים מסופחים למסגד, אולם בתמורה להם קיבלה העדה היוונית-אורתודוקסית חזקה על מבנה בירדן, שהיה במקור כנסייה אך שימש בפועל מסגד.[70]

העובדה כי הסכמי אוסלו אוסרים על המועצה הפלסטינית לפעול בירושלים, ודאי שמותירה לירדן למלא בירושלים תפקיד כלשהו.[71] המעמד השיורי של ירדן נובע גם מן העובדה כי סמכותם הטריטוריאלית של מספר גופים ותפקידים כנסייתיים כוללת את ישראל וירדן כאחת. כך, למשל, כפופים בני העדה הלטינית בישראל, בירדן ובקפריסין לסמכותו הרוחנית של הפטריארך הלטיני של ירושלים, והפטריארכיה האוטוצפלית היוונית-אורתודוקסית של ירושלים מקיפה את שטחי ישראל וירדן.

---

[69] על מדיניות ירדן ראו פרק 6.1, להלן.

[70] קיימת גם גרסה שלפיה פשרה זו לא קוימה לבסוף, אך ראשי הכנסיות אינם מוסיפים לתבוע את החזרת החדרים מחשש לעימות עם המועצה הפלסטינית.

[71] הערה 43 לעיל.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

3.3 מנגנון הוואקף והמערכת המוסדית הממומנת מתקציבו

בפרק 2 לעיל תיארנו את המאבק על השליטה במתחם החרם א-שריף/הר הבית ובמנגנונים הדתיים בירושלים. סיכום הדברים הוא כי למעט מספר מצומצם של תפקידים במערכת הוואקף, שולטת המועצה הפלסטינית שליטה כמעט מלאה במערכת זו ובמתחם החרם. שליטה זו מתבטאת גם בפיקוח על פעילויות תנועות האסלאם הרדיקלי בחרם, בעיקר תנועת ההתנגדות האסלאמית (החמאס) והתנועה האסלאמית של ערביי ישראל.

3.4 נכסי דלא ניידי

בשנת 1967 הפכו נכסי הממשלה הירדנית[72] מכוח החוק לרכוש מדינת ישראל. בפועל, לא הועברו נכסים אלה למדינת ישראל בצורה מרוכזת,[73] אלא שמינהל מקרקעי ישראל רושם בטאבו כל נכס הרשום על שם ממשלת ירדן ואשר מגיע אליו לטיפול שוטף. לא ברור כמה נכסים נרשמו כך על שם מדינת ישראל, או כמה נכסים טרם נרשמו. הנתונים בעניין זה, גם כאשר הם קיימים באופן מסודר, אינם גלויים לציבור ולחוקרים.

לא ברור גם אם מצויים בירושלים נכסים הרשומים על שם המלך חוסין המנוח, על שם המלך עבדאללה או על שם מי מבני משפחתם, וממילא לא ידוע גם על מעמדם בפועל (לצורך החלת חוק נכסי נפקדים, לדוגמה). ידוע כי קיימים נכסים הרשומים בפועל על שם תושבי מזרח ירושלים, אולם הבעלות האמיתית עליהם היא של המלך או של משפחתו (כגון שלד בניין ארמון המלך בתל אל-פול).

---

[72] המינוח הירדני לנכסים אלו הוא "אוצר הממלכה הירדנית".

[73] אף שהוחל עליהם חוק נכסי המדינה תשי"א-1951: ראו סעיף 26 לחוק הסדרי משפט ומינהל [נוסח משולב], תש"ל-1970, *ספר החוקים* תש"ל, עמ' 138; *ספר החוקים* תשל"ג, עמ' 178; *ספר החוקים* תשמ"ג, עמ' 78. אך ראו דיון במערכת ההקדשים בירושלים, להלן.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

מעבר לנכסים שבבעלות תושבי מזרח העיר המחזיקים באזרחות ירדנית,[74] ברור כי מצויים בירושלים נכסים רבים השייכים לאזרחים או לתושבים ירדנים שאינם נוכחים בעיר;[75] רובם, ככל הנראה, ממוצא פלסטיני. משפטית, מדובר בנכסי נפקדים,[76] שהוקנו ב-1967 לאפוטרופוס על נכסי נפקדים ומנוהלים על-ידו (ראו דיון במערכת הבנקאית להלן). נתונים לגבי הנכסים ומספרם מצויים בידי האפוטרופוס על נכסי נפקדים. מסתבר שבישראל לא נערכה עבודת הכנה בנושא זה לקראת המשא ומתן על חוזה השלום עם ירדן, בשל לחץ הזמן ערב המשא ומתן ובשל החשש מפתיחת תיבת פנדורה זו של נכסי נפקדים במהלך המשא ומתן. ירדן אמנם העלתה את עניין נכסי הנפקדים בישראל (ולא רק בירושלים) במהלך המשא ומתן, אולם ראש הממשלה יצחק רבין ז"ל שכנע את המלך חוסין המנוח לא לפתוח הנושא לדיון. משום כך, נקבעו בחוזה השלום הוראות עמומות ולא עקרוניות בנושא פליטי 1948 ועקורי 1967. זו גם הסיבה שסעיף 6 של חוק יישום חוזה השלום בין מדינת ישראל לבין הממלכה הירדנית ההאשמית תשנ"ה-1995,[77] תיקן את חוק נכסי נפקדים כך שנכס בישראל לא יהיה לנכס נפקד לאחר ה-10 בנובמבר 1994 "בשל כך בלבד שבעל זכות בו היה אזרח או נתין של ירדן, או נמצא בירדן לאחר המועד האמור". תיקון זה נועד לאפשר לירדנים להחזיק בנכסים בישראל בעידן השלום, אולם הוא לא שינה את הסטטוס של נכסים שהיו לנכסי נפקדים לפני אותו תאריך.

3.5 אזרחות ומעמד אזרחי

מעמדם האזרחי של תושבי הגדה המערבית היווה מאז ומתמיד אבן בוחן למדיניות ממלכת ירדן ולכוונותיה כלפיהם וכלפי קיומן של מסגרות פלסטיניות פוליטיות עצמאיות.

---

[74] באשר למעמדם של אלה, קובע סעיף 4 של חוק הסדרי משפט ומינהל [נוסח משולב], כי תושבי מזרח ירושלים לא ייראו כ'אויבים' או כ'נתיני אויב' לצורך הדין הישראלי. סעיף 3 לאותו החוק קובע כי הם לא ייחשבו כנפקדים לגבי נכסים המצויים בשטח. עם זאת, מעמדם כנפקדים לגבי נכסים בתחומי הקו הירוק נשמר. ראו א. זמיר וא. בנבנישתי, *'אדמות היהודים' ביהודה, שומרון, חבל עזה ומזרח ירושלים*, מכון ירושלים לחקר ישראל, 1993; א. זמיר וא. בנבנישתי, *הקניין הפרטי בהסדר השלום הישראלי-פלסטיני*, מכון ירושלים לחקר ישראל, 1998.

[75] קביעה זו נכונה גם לגבי נכסים במזרח ירושלים שבעליהם מצויים בגדה המערבית; ראו לוי נ' *עיזבון מחמוד מחמוד*, פ"ד מ(1) 374.

[76] ראו חוק נכסי נפקדים, תש"י-1950, *ספר החוקים* תש"י, עמ' 86.

[77] *ספר החוקים* תשנ"ה, עמ' 109.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

יתר על-כן, על אף המאמץ הירדני המתמיד להגדיר זהות ירדנית ולהגביר את לכידותה, הקשר של ירדן לגדה המערבית ומקום הגדה באסטרטגיה הירדנית חייבו את הממלכה ליצור זיקה בין תפיסת "העם הירדני" לבין הגדרת "העם הפלסטיני" (ראו דיון בפרק 5.2 ובפרק 5.5, להלן). בשנת 1949, עוד טרם איחוד הגדה, הוענקה אזרחות ירדנית לכל הפלסטינים שהיו בתחומי שתי הגדות; כך התייחסה ירדן גם לעקורי 1967.[78]

רוב תושבי מזרח ירושלים שבאו תחת שלטון ישראל ב-1967 היו אזרחי ירדן. אזרחותם הירדנית נשמרה, ורובם הגדול לא ניצלו את האפשרות שהעמידה להם ישראל להמיר את מעמד התושבות באזרחות ישראלית[79] ולוותר על אזרחותם הירדנית.[80]

במסגרת ההתנתקות מן הגדה ב-1988, איבדו תושבי הגדה המערבית שישבו בה לפני 1988 את אזרחותם הירדנית, אך שירותי המרשם[81] שהעניקה ירדן המשיכו לפעול (רישום לידות ופטירות, נישואין וגירושין), והוענקו לתושבי הגדה המערבית "דרכונים" ירדניים לתקופות מוגבלות (המוארכות מעת לעת), שאינם מעידים על אזרחות. "דרכונים" אלה מהווים למעשה תעודות מסע, והם שונים מן הדרכונים שאזרחי ירדן נושאים. לאחר הסכם אוסלו המשיכה ירדן לספק תעודות מסע לתקופות קצובות לתושבי הגדה ומזרח ירושלים. הסדר הקבע הָעתידי יצטרך להידרש לשאלת אזרחותם של תושבי מזרח ירושלים הפלסטינים, מעמד התושבות שלהם והזכויות והחובות הנובעות מאזרחות ומתושבות.

---

[78] ומשום כך העניין הירדני הרב בהסדר פיצויים לפליטים ובהשתתפות פעילה בהסדר, כדי לקבל פיצוי על חלקה ביישובם מחדש.

[79] ראו בג"צ 282/88, *מובּרק עוּוד נ' יצחק שמיר ואח'*, פד"י מב (2) 424.

[80] חוק האזרחות הישראלי מחייב ויתור זה, למעט במקרה של רכישת אזרחות אוטומטית. כך גם החוק הירדני. הליגה הערבית אף היא אוסרת על החזקת שתי אזרחויות ערביות: Agreement of 5 April 1954 on Rules Relating to Citizenship Among the Member Countries of the League of Arab States.

[81] שניתנו אחרי 1967 מתוך לשכת המסחר הירדנית בירושלים, ואחרי 1992 על-ידי פקיד ירדני היושב בבית הדין השרעי במזרח העיר.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

3.6 אינטרסים עסקיים, המערכת הבנקאית והמערכת הכלכלית

נראה כי פעילותן הנוכחית של חברות ירדניות במזרח ירושלים הנה מצומצמת. לעומת זאת, לשכת המסחר בירושלים שבעבר מילאה פונקציות שלטוניות מטעם ירדן, מצויה כיום בשליטה פלסטינית, כמרבית המוסדות והארגונים במזרח ירושלים.

תחום הבנקאות בגדה ובמזרח ירושלים היה בעבר בעל חשיבות מיוחדת ביחסים שבין ירדן לבין הפלסטינים. עד שנת 1967 פעלו בגדה המערבית ובמזרח ירושלים בנקים ירדניים ובנקים זרים. לאחר שאזורים אלה נתפסו בידי צה"ל, נסגרו כל סניפי הבנקים, והוחרמו המזומנים שהיו בהם. הנכסים ששימשו את סניפי הבנקים בירושלים (על-פי רוב בחכירה) מנוהלים על-ידי ישראל כנכסי נפקדים.[82] במזרח ירושלים מצויים כחצי-תריסר נכסים מסוג זה.

מאז שנות השבעים התנהלה סדרת משאים ומתנים על חידוש פעילות הבנקים בגדה בין ישראל לבין ירדן. באמצע שנות השמונים ובתחילת שנות התשעים הגיעו ירדן וישראל להסכמות בעניין זה, אולם אלה לא כללו את ירושלים, בשל מעמדה על-פי הדין הישראלי השונה ממעמד הגדה, ובשל רתיעה ירדנית מהסדרים שמהם תוכל להתפרש הכרה מכללא במעמד ישראל במזרח העיר.

להלכה, הדינר אינו הילך חוקי במזרח ירושלים, אולם ישראל אינה אוכפת את דיני מטבע החוץ על פעולות בדינר (בניגוד לגדה, שם מהווה הדינר הילך חוקי במקביל לשקל הישראלי). גם המשך פעילות החלפנים, שתחת שלטון ירדן שימשו כחלק ממערך הבנקאות במזרח ירושלים, הותר בפועל על-ידי ישראל.

לא ברור מה היקף התועלת הכלכלית ששואבת ירדן משימוש בדינר בגדה המערבית, ברצועת עזה ובמזרח ירושלים, אולם במשך שנים היוו הבנקים בעמאן ושלוחותיהם בגדה צינור מוניטרי כמעט יחיד לזרימת הון מן השטחים ואליהם. עובדה זו נתנה בידי ירדן מנוף פוליטי משמעותי ביחס לאש"פ. בכל מקרה, הליברליזציה במטבע החוץ בישראל עשויה לגרום לצמצום השימוש בדינר במזרח ירושלים ובגדה כבר בטווח הקרוב.

---

[82] לעניין זה מינה האפוטרופוס על נכסי נפקדים את בנק ישראל כסוכנו.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

הסכם הביניים בין ישראל לבין אש"פ מספטמבר 1995[83] העביר את הסמכות בעניינים מוניטריים בחלק משטחי הגדה המערבית ורצועת עזה לרשות מוניטרית פלסטינית,[84] אולם אסר למעשה על הצד הפלסטיני להנפיק מטבע משלו.[85] המועצה הפלסטינית אמנם מעוניינת במטבע פלסטיני כסממן לעצמאות, על אף הדעה כי אין לכך הצדקה כלכלית. ירדן, מצדה, חוששת כי מטבע פלסטיני יפגע ביציבות הדינר, ועל כן האיסור בהסכם הביניים על הנפקתו בא לשרת בעקיפין גם את האינטרס הירדני.[86]

3.7 אישים ופקידים

המופתי עבד אל-קאדר עבדין, שמינתה ירדן ב-6 באוקטובר 1994 כיורשו של המופתי הקודם שנפטר, נותר למעשה מחוסר עבודה וחסר יכולת פעולה עקב פעולות הרשות הפלסטינית ואנשי הביטחון המסכל עד שפרש לגמלאות. כאמור, ירדן ויתרה על מינוי יורש, והסתפקה במינוי של עבדל עטיים סלהב לתפקיד "קאדי אל-קודא", שמשרדו בעמאן (ראו דיון בפרק 2.7 לעיל). מנגנון הוואקף בירושלים מאויש כיום על-ידי פלסטינים שמונו על-ידי הרשות הפלסטינית, ויש לדבר גם השפעה על מינויי שופטי בית הדין השרעי במזרח ירושלים. ארגונים ומוסדות שונים במזרח ירושלים שבעבר נוהלו על-ידי נאמני ירדן, ואף גופים ציבוריים, נשלטים היום בידי נאמני המועצה שמונו על-ידה לתפקידי ניהול, לעתים תוך איום או תוך שימוש בכוח.

ירדן, ככל הנראה, משלמת עדיין את משכורתו של פקיד משרד הפנים הירדני המעניק את שירותי המשרד מתוך בניין בית המשפט השרעי במזרח ירושלים. קיימת גם קבוצה של כמה עשרות אישים ממזרח העיר, המגלים נאמנות למלך בשל עניין חמולתי או בשל אינטרסים אישיים ועסקיים. הם נתפסים כנציגי המלך, ופגיעה בהם מתפרשת כפגיעה בו. אולם התעצמותה של המועצה הפלסטינית במזרח העיר על חשבון ירדן מונעת מתן ביטוי "פומבי" או "רשמי" לנאמנויות אלה, ומעלה ספקות באשר לאורך ימיהן. יש לצפות כי חילופי השלטון בירדן, צמצום פעילות ירדן במזרח העיר,

---

[83] הערה 43 לעיל.

[84] ראו סעיף IV של נספח V בהסכם הביניים.

[85] פסקה 10, שם.

[86] ז"ק (1996), הערה 32 לעיל, בעמ' 294.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

לחץ המועצה הפלסטינית וגילם המתקדם של נאמניה המסורתיים של ירדן יוסיפו ויכרסמו בהיקף קבוצה זו ובמשקלה.

3.8 חברה, דעת קהל ועיתונות

האינתיפאדה, הגם שהיקפה במזרח ירושלים היה מצומצם בהשוואה להיקפה בגדה המערבית, העמיקה את הזהות הפלסטינית של רבים מתושבי ירושלים, ובמיוחד של הדור הצעיר אשר "לא ידע את חוסין". דומה כי המלך חוסין המנוח היה מודע היטב לעובדה זו. התמקדותה של ירדן בשימור מעמדה בחרם א-שריף/הר הבית על חשבון אינטרסים חברתיים, מוסדיים ואחרים (אך גם כתוצאה מהתעצמות המועצה הפלסטינית) תורמת אף היא לצמצום התמיכה הציבורית בירדן.

מצב עניינים זה החריף כאשר בלחץ אנשי הביטחון המסכל ולאחר שינוי בעלות הפך העיתון היומי *א-נהאר* את עורו ונעשה פרו-פלסטיני. ירדן לא ראתה עוד טעם לתמוך בעמדותיו החדשות של העיתון והוא נסגר. גם השבועון *אחבאר אל-בלד* זכה לגורל דומה. בטווח הארוך, אין לשלול את התחדשותן של נטיות פרו-ירדניות בקרב הציבור במזרח ירושלים, לאחר ששאיפותיו הלאומיות תבואנה על סיפוקן ואם תחושת האכזבה משלטון המועצה הפלסטינית ומהשחיתות הנהוגה במוסדותיה תתעצם. אולם, יש להניח כי התחדשות כזו תהיה תלויה גם בנכונות של ירדן ושל עבדאללה לחדש את המאבק על השליטה במוסדות במזרח העיר ולהשקיע בכך משאבים.

מגמות דומות מצויות גם בתחום החינוך שבו המשיכה ירדן למלא תפקיד לאחר 1967. כאמור, מוסדות החינוך של מנגנון הוואקף בירושלים נשלטים כיום על-ידי המועצה הפלסטינית. תכניות לימוד פלסטיניות נלמדות במוסדות אלה, ונראה כי הן חודרות גם אל בתי הספר העירוניים במזרח העיר. במקרה שהתכנית הפלסטינית עדיין אינה מוכנה, מחליפה מדבקה של המועצה את הסמלים הירדניים על גבי ספרי הלימוד. נראה כי גם בחינות הבגרות במזרח ירושלים נכתבות ונבדקות על-ידי משרד החינוך הפלסטיני. ועדי המורים בבתי הספר נשלטים גם הם על-ידי המועצה הפלסטינית.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

3.9 סיכום

בפתיח לפרק זה ביקשנו להדגיש כי בשל היעדר מקורות מידע נגישים, הסקירה הנכללת בו אינה מבוססת על מחקר שיטתי, וכי מטרתה היא להצביע על מגמות קיימות במזרח ירושלים. דומה כי למרות מגבלות הסקירה, ניתן להצביע באופן ברור על שתי מגמות עיקריות הקשורות זו בזו. האחת היא התמקדות ירדנית בשימור האינטרס המדיני-דתי בירושלים. שימור אינטרס זה בא לידי ביטוי ברור בתחרות על הכרה בכורה באשר לנכסי האסלאם בירושלים בין ירדן לבין הפלסטינים בזירה הבין-ערבית והבין-אסלאמית, ובמידה פחותה – גם בניסיונותיה של ירדן לשמר את נכסיה הפיסיים-פרסונליים בחרם א-שריף/הר הבית ובמנגנון הוואקף. ירדן מפגינה חוסר יכולת להתמודד עם לחץ המועצה הפלסטינית על נאמניה במנגנוני הוואקף בשטח; איתותי העזרה של ירדן לכיוון ישראל בעניין זה לא נענו. עם זאת, לירדן יש מידה ידועה של יכולת, שאינה נמדדת ביחסי הכוחות בינה לבין הפלסטינים בירושלים גופא, למתן את פעולות הפלסטינים במתחם ולרסנן.[87] ירדן גם מתקצבת עדיין את פעולות הוואקף במתחם החרם א-שריף.

מגמה זו משתלבת במגמה בולטת אחרת: מאמצי ירדן מכוונים כלפי המקומות המקודשים לאסלאם בירושלים והמנגנון הקשור בהם, ואך ורק כלפיהם. הגם שפעילויותיו של מנגנון זה חורגות מן התחום הדתי, שכן הוואקף במזרח ירושלים מקיים פונקציות שלטוניות של ממש בתחומים מסוימים, העניין הירדני במנגנון זה נראה כמכוון לחשיבותו בקשר למקומות הקדושים בלבד. הצד האחר של מטבע זה הוא נטישה כמעט מוחלטת של מעורבות מצד ירדן בחיי תושבי מזרח ירושלים. ירדן מפגינה היעדר בולט של עניין בכלכלה במזרח ירושלים, בפוליטיקה המקומית ובחברה. תושבי מזרח ירושלים אינם נתפסים על-ידה כיעד טקטי או אסטרטגי; לא לפני פטירתו של חוסין ולא היום.

לא נעמוד כאן על שורשי מגמות אלה ועל הסברן; אלה כאלה נזכרים בסקירה שבפרק הקודם. עם זאת, בולטת חשיבותן בהקשר של עיצוב התפקיד הירדני בהסדר הקבע בירושלים, והמגבלות שהן מציבות על אופיו של תפקיד ירדני עתידי ברורות. השלכותיהן של מגמות אלה יידונו בפרק 6, להלן.

---

[87] על כך ראו הערה 52 לעיל ודיון בפרק 5.6, להלן.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

4. סעיף 9 של חוזה השלום בין ישראל לבין ירדן: פרשנות משפטית

4.1 נוסח הסעיף ותולדותיו

הסעיף – בנוסחו האנגלי[88] – קובע:

Article 9

Places of Historical and Religious Significance

1. Each party will provide freedom of access to places of religious and historical significance.
2. In this regard, in accordance with the Washington Declaration, Israel respects the present special role of the Hashemite Kingdom of Jordan in Muslim Holy shrines in Jerusalem. When negotiations on the permanent status will take place, Israel will give high priority to the Jordanian historic role in these shrines.
3. The Parties will act together to promote interfaith relations among the three monotheistic religions, with the aim of working towards religious understanding, moral commitment, freedom of religious worship, and tolerance and peace.[89]

---

[88] הנוסח העברי גם הוא נוסח "רשמי", אולם על-פי סעיף 30 לחוזה השלום, במקרה של הבדל בינו לבין הנוסח האנגלי, האחרון קובע.

[89] חוזה השלום בין מדינת ישראל לבין הממלכה הירדנית ההאשמית מיום 26 באוקטובר 1994, *כתבי אמנה* 1069, כרך 32, עמ' 271 (להלן: "חוזה השלום"); לשונו של הנוסח העברי של פסקה 9(2) היא כדלקמן: "בהקשר זה, בהתאם להצהרת וושינגטון, ישראל מכבדת את תפקידה המיוחד הקיים של הממלכה ההאשמית של ירדן במקומות קדושים מוסלמיים בירושלים. בשעה שייערך המשא-ומתן על מעמד הקבע, תעניק ישראל עדיפות גבוהה לתפקיד הירדני ההיסטורי במקומות קדושים אלה."; וראו הערה 88 לעיל. להצגה משפטית של חוזה השלום ראו D. Reisner, "Peace on the Jordan", (1995) 3 *Justice* (published by the International Association of Jewish Lawyers and Jurists) 4; וכן רובינשטיין (תשנ"ח), הערה 40 לעיל.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

איננו רואים צורך לדון בשאלה האם הסעיף עולה בקנה אחד עם המחויבות הישראלית בהצהרת העקרונות[90] או האם הפגינה ישראל היעדר תום לב משפטי (או פוליטי) כלפי הצד הפלסטיני,[91] אולם נביא כאן ניתוח משפטי של ההוראות הרלוונטיות לעניין התפקיד הירדני.

על תולדות ההוראה וגלגוליה כותב נדב שרגאי:

"חוסין דרש סממנים של ריבונות ירדנית על ההר בתוך חודשים אחדים. ישראל סירבה. לפי תפיסה שגובשה בלשכת שר החוץ שמעון פרס ושעיקריה היו מקובלים גם על ראש הממשלה רבין, עתידים היו המקומות הקדושים בירושלים להתנהל בעתיד [כך במקור — ר"מ, ר"ג] על-ידי מינהלה רב-לאומית שבה יישבו נציגים מירדן, סעודיה, מרוקו, פלסטינים והוותיקן. על-פי אותה תכנית, עתידה המינהלה לקבל לידיה סמכויות אקס-טריטוריאליות ולשלוט שליטה דתית בתוך השטחים שיוגדרו כמקומות קדושים. הלוי [אפרים הלוי, שליח ראש הממשלה לשיחות בעמאן — ר"מ, ר"ג] הציע לחוסין, בשם ראש הממשלה, כי ישראל תכיר במעמד המועדף של ירדן במקומות הקדושים למוסלמים בירושלים, משמע בתוך מסגרת הניהול הדתי הרב-לאומי שתיקבע בעתיד להר הבית. חוסין קיבל את העיקרון. משא ומתן פרטני על הגדרת המעמד המועדף החל מתנהל באינטנסיביות."[92]

ואילו משה ז"ק כותב כי היוזמה להכללת סעיף הדן בתפקיד ירדן בירושלים היתה של הירדנים, שהציעו זאת בטיוטה מוקדמת. ב-2 בנובמבר 1993 הגיש שר החוץ פרס לחוסין טיוטה שהכירה במעמדה של ירדן במקומות הקדושים בירושלים, אולם המלך המנוח עמד על הכרה ב"מעמד מועדף". נראה כי פרס חשש שנוסח כזה יעמוד בסתירה

---

[90] ראו הערה 42 לעיל.

[91] עם זאת, חלקם של הפרמטרים הרלוונטיים לתשובה על שאלה זו יוצגו להלן, בחלק הרביעי של פרק זה העוסק בהשפעת סעיף 9 על שאלת הצדדים למשא ומתן על מעמד הקבע של ירושלים; ראו גם הערה 138, להלן.

[92] שרגאי (1995), הערה 48 לעיל, בעמ' 387 (הערות שוליים הושמטו). על אף נוסח המשפט האחרון בציטוט זה, נראה כי משא ומתן של ממש על תוכן "התפקיד המיוחד" לא התקיים. דברים דומים מובאים אצל M. Parks, "Israel Suggests Shared Control of Holy Sites", *Jerusalem Post*, 20 July 1994, שם נזכרת הצעה ישראלית שלפיה יועברו סמכויות לוועדה בין-דתית שתורכב מנציגי ירדן, סעודיה, מרוקו, הרשות הפלסטינית, הוותיקן וכן מנציגים יהודיים.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

למכתבו ליורגן הולסט — שר החוץ הנורווגי.[93] היעדר ההסכמה בשאלת ירושלים תרם לכך שהשלמתה של הצהרה משותפת נתעכבה; עד אשר הסכים ראש הממשלה רבין ז"ל, שדחף לגיבושה של פשרה כלשהי בנושא ירושלים, בפגישתו עם חוסין ב-28 במאי 1994 — חודש ימים לפני הצהרת וושינגטון — כי הנוסח יעסוק גם במתן עדיפות לתפקידה ההיסטורי של ירדן במקומות הקדושים לאסלאם בירושלים.[94] על-פי ראש הממשלה רבין, מבהיר נוסח זה כי ישראל היא זו המעניקה את העדיפות, ומכאן משתמעת הכרה בסמכותה לעשות כן. נראה כי פרס אכן ראה את הנוסח הסופי כבעייתי על רקע המכתב ששלח הוא להולסט.[95]

סעיף 9(2) עוסק בתפקידה של ירדן במקומות הקדושים בירושלים, ובו נקיים דיון בפרק הנוכחי. למעשה, כלולות בו שתי הוראות המסדירות את התנהגות ישראל כלפי ירדן בעניין המקומות הקדושים לאסלאם בירושלים.

4.2 הרישא: חובת כיבוד התפקיד המיוחד הנוכחי של ירדן

ההוראה הראשונה, המצויה ברישא של סעיף 9(2), קובעת כי ישראל מכבדת את תפקידה המיוחד הנוכחי[96] של ירדן במקומות קדושים לאסלאם בירושלים.

א. מקומות קדושים מוסלמיים בירושלים

נושא החיוב שברישא אינו מוגדר בבירור.[97] בירושלים מצויים מספר מקומות קדושים למוסלמים: רשימת המקומות הקדושים בארץ ישראל שהוכנה על-ידי מזכירות מועצת

---

[93] במכתב נאמר: "כל המוסדות הפלסטינים במזרח ירושלים — כולל אלה הכלכליים, חברתיים, חינוכיים ותרבותיים, וכן האתרים הקדושים הנוצריים והמוסלמיים — ממלאים תפקיד חיוני עבור האוכלוסייה הפלסטינית..." וכי "הם יישמרו"; ראו הערה 137, להלן.

[94] ז"ק (1996), הערה 32 לעיל, בעמ' 292-294.

[95] שם, בעמ' 307, בה"ש 11.

[96] אמנם בנוסח העברי (המובא בהערה 89 לעיל) נאמר "הקיים", אולם השוואה לנוסח האנגלי מורה כי תרגום זה לוקה בחוסר דיוק ויש בו אף להטעות. משום כך בחרנו להשתמש במילה "נוכחי".

[97] ראו סעיף VI של הסכם פייצל-ויצמן, הערה 3 לעיל, המורה כי: "The Mohammedan Holy Places shall be under Mohammedan control".

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

הנאמנות של ארגון האומות המאוחדות בשנת 1950 מסווגת כמקומות קדושים למוסלמים בירושלים גופא, את החרם א-שריף עצמו והאתרים שבתחומו — מסגד אל-אקצא, כיפת-הסלע והאל-בוראק א-שריף (הכותל המערבי) — וגם את מסגד העלייה לשמים בהר הזיתים ואת קבר דוד בהר ציון.[98]

אך הסעיף אינו דן במקומות קדושים ("Muslim holy places") אלא ב-"Muslim Holy shrines". האם ניתן, לצורך הדיון בסעיף זה, להבחין בין אלה לאלה? בלי להיכנס לשאלת הגדרת המונח "מקום קדוש", נראה כי המונח "shrine" מצומצם בהיקפו מהמונח "מקום קדוש" ("holy place").[99]

מכאן יש להסיק כי הסעיף אינו מתייחס לאתרים שאינם נזכרים ברשימת האומות המאוחדות. נראה גם כי מקומות קדושים שאינם מופיעים ברשימה ממילא אינם מוכרים כמקומות קדושים באורתודוקסיה האסלאמית,[100] מה גם שחשיבותם המדינית ודאי שהיא פחותה מזו של החרם א-שריף על אתריו. יתר על-כן, על אף שהסעיף נוקט לשון "אתרים קדושים" ולא "האתרים הקדושים", יש להניח כי הכוונה היא לאתרים המצויים בתוך מתחם החרם א-שריף, ולהם בלבד. ספק אם ניתן לסווג אתרים מוסלמיים אחרים בירושלים כ-"shrines".

בנאומו במעמד חתימת הצהרת וושינגטון פנה הנשיא קלינטון למלך חוסין המנוח ואמר לו כי "בהצהרה... נשמר תפקידך כשומר המקומות הקדושים המוסלמיים בירושלים,

---

[98] עם זאת, רשימה זו כוללת את "האתרים המוסלמים החשובים יותר באזור ירושלים" ואין היא מתיימרת להוות רשימה ממצה; United Nations Trusteeship Council, Question of an International Regime for the Jerusalem Area and Protection of the Holy Places: The Holy Places, Working Paper Prepared by the Secretariat, T/L.49, 7 March 1950, at p. 27-8.

[99] המונח "shrine", על-פי מילון וובסטר, משמעותו היא, בין היתר: "an object, structure or place that is considered sacred by a religious group and that serves as the focus of the performance of some ritual". ראו Webster's Third new International Dictionary of the English Language unabridged, Springfield, Mass. United States. טענתנו בהקשר זה היא כי הסיפא של ההגדרה מייחד את החרם א-שריף על אתריו מאתרים אחרים בירושלים העשויים להיכלל בהגדרת המונח "מקום קדוש". גם פרופ' לפידות סבורה כי המונח "holy shrines", שבו נעשה שימוש בסעיף 9 מרמז על מובן צר מזה של המונח "holy places". ראו R. Lapidoth, "Jerusalem and the Peace Process", (1994) *Israel Law Review* 402, at p. 431. בסעיף 9(1) של חוזה השלום, בהקשר של הבטחת חופש גישה, נעשה שימוש במונח רחב עוד יותר: "Places of Religious and Historical Significance".

[100] ראו רייטר (1997), הערה 21 לעיל, בעמ' 92.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

ובכלל זה מסגד אל-אקצא; וישראל הסכימה להעניק עדיפות גבוהה לתפקידה ההיסטורי של ירדן בנוגע למקומות קדושים אלה במסגרת המשא ומתן על הסדר הקבע". מדברי הנשיא עולה כי המקומות הקדושים כוללים גם את מסגד אל-אקצא, אך לא רק אותו.[101] כיוון שיש לראות בחרם א-שריף מקום קדוש וכיוון שהתייחסות הצדדים אליו היא כאל מכלול אחד שהוא נושא התפקיד המיוחד הנוכחי של ירדן, המסקנה היא, ככל הנראה, כי הרישא לסעיף 9 מתייחס למתחם החרם א-שריף על אתריו.

ב. התפקיד המיוחד הנוכחי

השוואה בין הרישא לבין הסיפא של פסקה 9(2) מלמדת כי מדובר לכאורה בשני עניינים שונים: האחד, הנדון ברישא, הוא תפקידה המיוחד הנוכחי של ירדן במקומות הקדושים לאסלאם בירושלים; האחר, הנדון בסיפא, הוא תפקידה ההיסטורי של ירדן בהם. העובדה כי מדובר בתפקידים שמילאה ירדן בזמנים שונים — עבר והווה — מחזקת אבחנה זו. אף לא אחד מן התפקידים מוגדר בחוזה השלום.

אמנם ניתן היה לטעון כי מבנה הפסקה השנייה של סעיף 9[102] מורה כי הרישא והסיפא דנים באותו עניין ממש — התפקיד הירדני — אלא שזה דן בזמן הווה ("ישראל מכבדת") וזה בזמן עתיד ("ישראל תיתן עדיפות גבוהה").[103] ובכל זאת, משמעותן הרגילה של המילים מורה כי אכן מדובר בשני תפקידים שונים, תפקיד מיוחד נוכחי ותפקיד היסטורי, אשר לגבי כל אחד מהם חל הסדר משפטי שונה. גם הסקירה ההיסטורית דלעיל, יחד עם תהליך הפלסטיניזציה של החרם א-שריף/הר הבית שתואר

---

[101] מובא אצל מוסאלם (1996), הערה 48 לעיל, בעמ' 84. התבטאות זו מחזקת את הקביעה לעיל, אולם לא נקיים כאן דיון בשאלת הגדרת המונח "מקום קדוש" ואף לא נתייחס לשאלה האם כל מתחם החרם אכן עונה להגדרה המשפטית בהקשר המוסלמי. די לנו כי הנוגעים בדבר, כולל ישראל (בהעניקה אוטונומיה דתית דה-פקטו באתר) נוהגים כאילו מדובר במתחם שכולו עונה להגדרה. לדעה אחרת ראו ש. ברקוביץ, *המעמד המשפטי של המקומות הקדושים בירושלים*, מחקרי מכון ירושלים לחקר ישראל מס' 73, ירושלים, 1997, בעמ' 23, והאסמכתאות הנזכרות שם. על מקומות קדושים למוסלמים בירושלים המצויים מחוץ לחרם ראו רייטר (1997), הערה 21 לעיל, בעמ' 91 ואילך.

[102] כו מוביל הרישא אל הסיפא, ונושא שניהם הוא זהה: תפקיד ירדני במקומות הקדושים לאסלאם בירושלים: "Israel respects the present special role of the Hashemite Kingdom of Jordan *in Muslim Holy shrines in Jerusalem*. When negotiations on the permanent status will take place, Israel will give high priority to the Jordanian historic role *in these shrines*" [ההדגשות הן שלנו — ר"מ, ר"ג].

[103] וראו לפידות (1994), הערה 98 לעיל, בעמ' 431.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

לעיל, מאשרים כי אין התפקיד ההיסטורי כתפקיד הנוכחי, המצומצם ממנו. יתר על-כן, אם כוונת המנסחים היתה לתפקיד אחד, יכלו הם לתאר את התפקיד הירדני באותו מונח ברישא ובסיפא, או לקשור לשונית בין שני חלקי הסעיף.[104] כוונת המנסחים בעניין זה אינה ידועה: בעוד שניתן להעריך בקלות יחסית את מטרתו של המלך חוסין המנוח, קשה מאוד לאמוד את דעתו של ראש הממשלה יצחק רבין ז"ל בעת ניסוח הצהרת וושינגטון.

מהו אותו תפקיד מיוחד אותו מכבדת ישראל? יש להדגיש כי הרישא דן בתפקיד הירדני הנוכחי, ויש אם כן צורך לבדוק את תפקיד ירדן באתרים האמורים ערב הצהרת וושינגטון וערב חוזה השלום, שכן אותם תאריכים מהווים את "התאריך הקובע", וישראל מכבדת את התפקיד הירדני כפי שעמד בתאריך הקובע. מכאן גם משתמע כי אין חובה על ישראל להשיב את תפקיד ירדן על כנו, אם היקפו היה רחב יותר בעבר ("התפקיד ההיסטורי") מהיקפו "הנוכחי".

ג. תפקיד "מיוחד"?

גם הוראת המילה "מיוחד" אינה מחוורת כל צורכה. משפטית, ודאי שיש מן המיוחד בטענה למעמד מצד מדינה שאינה הריבון בשטח ואף אינה טוענת לריבונות בו. אולם, ייחוד מסוג זה אין בו כדי ללמד על זכויות וחובות משפטיות. דומה כי המילה "מיוחד" באה לבטא הכרה מצד ישראל בהקשר ההיסטורי או האקטואלי של הזיקה בין הממלכה ההאשמית לבין המקומות הקדושים בירושלים. עם זאת, עשויה להישמע הטענה כי מגולמת במילה גם הכרה ישראלית – בלשון עקיפה ומעורפלת – בעדיפות כלשהי שיש לממלכה ההאשמית בקודשי האסלאם בעיר. טענה זו אינה עומדת במבחן קריאת הסעיף בכללותו: הדיון שנקיים להלן בשאלת מידת החיוב שנטלה ישראל ובמהותו מראה כי הביטוי הנדון הוא סמלי, וכי אין הוא מלמד בהכרח על השקפה ישראלית המציבה את ירדן בראש היררכיה של בעלי תפקיד או בעלי עניין במקומות הקדושים לאסלאם בירושלים.

---

[104] לדוגמה, על-ידי הכנסת המילה "this" לסיפא: "When negotiations... will take place, Israel will give high priority to *this* Jordaninan historic role in these shrines".

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

ד. מידת החיוב: חובה או הכרזה

הסממן הבולט ביותר של הוראה זו הוא השימוש בזמן הווה. אמנם הנוסח האנגלי[105] כתוב בזמן "הווה פשוט" (present simple), המציין עובדה קיימת או אירוע או הרגל החוזרים על עצמם, אולם אין בו אינדיקציה ברורה לגבי העתיד. במילים אחרות, לשון ההוראה נחזית כמצהירה על מדיניות קיימת ועכשווית ("ישראל מכבדת") בלי לקבוע מסמרות לגבי העתיד. אם כך הוא, לא צומחת מן ההוראה חובה קונקרטית כלשהי כלפי "התפקיד הנוכחי" של ירדן. פירוש זה מוצא תימוכין בעובדה כי דווקא הסיפא של פסקה 9(2) עוסק במחויבות עתידית של ישראל, אמנם ביחס ל"תפקיד הירדני ההיסטורי" ולא לתפקידה הנוכחי, ובכל זאת באותו עניין, המקומות הקדושים. אם כוונת הצדדים היתה להטיל על ישראל מחויבות ספציפית ומוחלטת, היו נוקטים לשון מחייבת כגון "ישראל תכבד" ("Israel shall respect").

מאידך גיסא, ניתן לטעון כי השימוש בפועל "respect" דווקא מרמז על לשון חיוב ואין נפקא מינה שנעשה שימוש בזמן הווה.[106] נוסף על כך, הרי שגם אם לשון ההוראה אינה מכילה חיוב וגם אם ההוראה עצמה אינה מתייחסת לעתיד, עיקרון תום הלב מחייב לקיים את האמנה בתום לב,[107] ואף לפרשה "בתום לב בהתאם למשמעותם הרגילה... של תנאיה ולאור מטרתה וכוונתה של האמנה".[108] אפשר וסביר, לפיכך, כי ישראל מחויבת, מכוח עיקרון תום הלב, לא לחדול מלכבד את התפקיד הנוכחי באורח חד-צדדי, בלי לקיים, לכל הפחות, את חובת ההתייעצות עם ירדן.

---

[105] שעל-פי הוראת סעיף 30 לחוזה השלום הוא הנוסח הקובע במקרה של הבדל (ראו הערה 89, לעיל). העובדה כי הלשון הערבית אינה כוללת זמן הווה מעלה תהיות לגבי כוונת מנסחי הסעיף בצד הירדני, אולם סעיף 30 לחוזה השלום הופך דיון זה לחסר השלכות מעשיות.

[106] העובדה כי סעיף 9 נוסח ברובו על-ידי מדינאים ולא בידי משפטנים עשויה להסביר עניין זה.

[107] סעיף 26 לאמנת וינה בדבר דיני אמנות, מיום 23 במאי 1969: The Vienna Convention on the Law of Treaties, 23 May, 1969, Vienna, (1969) 8 *International Legal Materials* 679 (להלן: "אמנת וינה"). גם סעיף 25(2) של חוזה השלום קובע כי "הצדדים נוטלים על עצמם לקיים בתום לב את חובותיהם על-פי החוזה...".

[108] סעיף 31 לאמנת וינה, שם.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

ה. "מכבדת"?

גם השימוש בפועל "מכבדת" ("respects") עשוי להיות נתון לפרשנויות שונות. ניתן לפרשו כאילו מחויבת ישראל לשמר את המעמד הירדני הנוכחי על כל רכיביו; לשון אחר: להקפיא את המצב הקיים ולא להפר את הסטטוס קוו החל באתרים האמורים. אמנם הסטטוס קוו הנו עיקרון משפטי מוכר וידוע לניהול סכסוכים דתיים ולאומיים במקומות הקדושים בירושלים ובסביבותיה, אולם, אם יש לקבל פירוש זה, לא ברור מהו אותו סטטוס קוו שיש לשמרו: האם מדובר במאזן הכוחות בין פקידי ירדן לבין הרשות הפלסטינית בחרם א-שריף/הר הבית (כלומר שמירה אקטיבית מפני כרסום פלסטיני במעמד ירדן)?[109] לימוד גזירה שווה מעיקרון הסטטוס קוו החל בין העדות הנוצריות השונות תומך בסברה זו.

מאידך גיסא, ניתן לטעון כי הכוונה היא לסטטוס קוו שנקבע על-ידי ממשלת ישראל ב-1967 ואשר על-פיו לא תתערב ישראל בניהולם הדתי של האתרים על-ידי מוסדות הוואקף, בעוד שהיא תהא אחראית ל"מעטפת החיצונית" ולביטחון. אם זו תמצית ה"כיבוד", הרי שחובתה (הפסיבית) של ישראל תקוים אם היא תימנע מלשנות את ההסדרים הקיימים בהר הבית מאז 1967, ואף תמנע (אקטיבית) שינויים כאלה שאינם פרי יוזמה ממשלתית ישראלית. ואולי חובתה של ישראל היא לכבד הן את האוטונומיה הדתית בחרם והן את הדומיננטיות של ירדן על-פני הרשות הפלסטינית באוטונומיה זו? ובכלל, אם נתכוונו הצדדים לשימור המצב הקיים ("סטטוס קוו" כלשהו), מדוע לא אמרו כך במפורש, כי אם נזקקו לנוסחה מעורפלת של "כיבוד" תפקידה הנוכחי של ירדן?

בשל העמימות בנוסח ההוראה, יש לטעון כי חובתה של ישראל אינה מתייחסת ישירות לאוטונומיה הדתית בחרם א-שריף/הר הבית ואף לא למערך הכוחות המתקיים בו בין ירדן לבין הרשות הפלסטינית. יש אף לטעון כי חובתה (הפסיבית) של ישראל היא לא לפעול באורח יזום באופן שישנה את התפקיד הירדני הנוכחי בחרם א-שריף, יהא אשר יהא, הן בפועל (במדיניות ישראל) והן באופן משפטי (בחקיקה או בפסיקת

---

[109] הדעת נותנת כי אמירתו של הנשיא קלינטון במעמד חתימת הצהרת וושינגטון אינה מקרית (ראו דיון בכך בפרק 4.2.א לעיל), כי היא היתה על דעת הצדדים וכי היא באה להשלים ולפרש את הכתוב, ולתת לו משנה תוקף ולגיטימציה. בכל מקרה, היא תומכת בפירוש שהצגנו. ואמנם, ירדן העבירה לישראל מפעם לפעם מסרים המבקשים את עזרתה כנגד השתלטות הרשות הפלסטינית על החרם א-שריף או על מנגנונים הפועלים בתחומו.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

בית משפט). אם יחולו שינויים בתפקיד זה (כפי שהיה ב"תאריך הקובע") שלא ביוזמת ישראל, הרי שאין זה מעניינה של ישראל.

ואמנם, "כיבוד" התפקיד הירדני אינו מטיל על ישראל, לפי פירוש זה, חובות אקטיביות כלשהן,[110] אלא שיש לו ערך כהכרזה ישראלית המבטאת הכרה בירדן כבעלת עניין בחרם א-שריף. הכרה זו, המוצאת ביטוי קונקרטי בסיפא לפיסקה 9(2), שם נטלה ישראל על עצמה חובה מעשית ואקטיבית כלפי ירדן. מטרת הרישא, לפי פירוש זה, היא לבטא את הכרת ישראל בתפקיד ההיסטורי של ירדן בקודשי האסלאם בירושלים ואת הסכמת ישראל ליתן לתפקיד זה עדיפות גבוהה במשא ומתן על מעמד הקבע, לא בגדר זיכרון חסד זמן עבר אלא בזכות. ההסכמה נסמכת על התפקיד המיוחד הנוכחי של ירדן, גם אם שונה הוא מן התפקיד ההיסטורי שהיה לירדן כשליטה בעיר ומצומצם ממנו.

ו. הרישא: סיכום

עד כה ראינו מספר פירושים אפשריים לרישא של סעיף 9(2). מטבעם של ניסוחים משפטיים, ובמיוחד של הוראות שנוסחו בעמימות, שניתן לייחס להם מספר משמעויות שכל אחת מהן קבילה במידה זו או אחרת. המסקנה היא כי הרישא מותיר לישראל מרווח נרחב לפרשנות ולפעולה. שאלת סבירותו של כל פירוש היא עניין נפרד: נראה לנו כי אמנם לשון "מכבדת" תורמת במידה מסוימת לעמימות ההוראה, אך השימוש בפועל זה דווקא מרמז על חובה המוטלת על ישראל. בכל מקרה חובת תום הלב מונעת מישראל לפעול חד-צדדית כנגד ה"מעמד המיוחד הנוכחי" של ירדן. באשר להיקף החובה, קשה לאמוד את דעת הצדדים על-פי הנוסח המעורפל שאליו הגיעו. ובכל זאת, נראה כי חובתה של ישראל אינה יותר מחובה פסיבית שלא לפגוע במו ידיה במעמד ירדני זה; אין זה סביר כי ההוראה מטילה חובה אקטיבית על ישראל לשמר את מעמד ירדן בחרם א-שריף/הר הבית כלפי הרשות הפלסטינית: חובה מסוג זה היתה דורשת שימוש בלשון ברורה ומחייבת יותר. אנו מודעים לצורך לקרוא את הרישא לסעיף לאור הסיפא ולאור ההקשר ההיסטורי הכללי, ומשום כך מצדדים אנו בפירוש המייחס לרישא הכרה ישראלית[111] בעניין הירדני בחרם א-שריף/הר הבית והמהווה באורח רשמי, הכרזתי וסמלי, מעין מבוא לחובה האקטיבית שנטלה ישראל על עצמה כלפי ירדן בסיפא.

---

[110] זו גם דעתה של פרופי לפידות. ראו לפידות (1994), הערה 99 לעיל, בעמי 430-431.

[111] ראו נאום קלינטון במעמד חתימת הצהרת וושינגטון, המצוטט בפרק 4.2.א לעיל.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

4.3 הסיפא: חובת מתן עדיפות גבוהה לתפקיד ההיסטורי של ירדן בעת המשא ומתן על מעמד הקבע

כזכור, קובע הסיפא של פסקה 9(2) כי כאשר יתנהל המשא ומתן על מעמד הקבע, תיתן ישראל עדיפות גבוהה לתפקיד ההיסטורי של ירדן במקומות הקדושים לאסלאם.

א. מקומות קדושים מוסלמיים בירושלים

הסיפא נוקט בלשון "אתרים אלה", וברור כי הכוונה היא לאתרים המקודשים לאסלאם בירושלים הנזכרים ברישא. האמור לעיל לגבי זהות אתרים אלה חל במידה שווה כאן: הכוונה היא, ככל הנראה, למתחם החרם א-שריף/הר הבית ולאתרים המצויים בתחומו.[112]

ב. התפקיד הירדני ההיסטורי

כאמור, חוזה השלום אינו מגדיר מונח זה, ואף לא נותן אינדיקציות למשמעותו. ביארנו לעיל מדוע יש להבחין, לדעתנו, בין "התפקיד המיוחד הנוכחי" הנזכר ברישא לבין "התפקיד הירדני ההיסטורי" הנזכר בסיפא, ולא נחזור על הדברים. עם זאת, יש לשאול מהו בכל זאת "התפקיד הירדני ההיסטורי"?

מושג זה הנו עמום ביותר. אפשר שהכוונה היא לתפקיד ספציפי כלשהו שמילאה ירדן באתרים אלה בזמן כלשהו בעבר.[113] במקרה זה טווח האפשרויות הוא כמעט בלתי-מוגבל: ריבון טריטוריאלי בין השנים 1950—1967 לפחות (על-פי טענת העבר שלה);[114] או הנהנית מהסדרי האוטונומיה הדתית בפועל שהעניקה ישראל מאז 1967

---

[112] ראו פרק 4.2.א לעיל.

[113] כאן שוב עולה שאלת התאריך הקובע.

[114] אולם ישראל והקהילה הבינלאומית לא הכירו בטענתה לריבונות על מזרח ירושלים; ראו פרק 2 לעיל; מה גם שחוסין עצמו הצהיר כי "...הכוונה אינה בשום פנים לריבונות ירדנית על העיר"; ז"ק (1996), הערה 32 לעיל, בעמ' 292.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

בהר הבית,[115] כולם או חלקם.[116] מאידך, הכוונה עשויה להיות מתן ביטוי כלשהו ליחס שיש לבית המלוכה ההאשמי לקודשי האסלאם בירושלים מאז התבסס בעבר הירדן,[117] ואשר היווה תמריץ בשביל ירדן לשלוט בירושלים ולמלא תפקידים שונים במקומות הקדושים בה. ראוי להזכיר את נאום הנשיא קלינטון במעמד חתימת הצהרת וושינגטון כי תפקיד המלך חוסין "כשומר המקומות הקדושים" נשמר מכוחה;[118] ודאי שהנאום חסר ערך משפטי, ובכל זאת מעיד הוא על פירוש אפשרי מחד גיסא או על היעדר הסכמה בין הצדדים מאידך גיסא. נראה גם כי בשלב מסוים התנהל משא ומתן על תוכנו של התפקיד הירדני העתידי. היעדר ההסכמה הביא לנוסחה העמומה שנכללה לבסוף בהצהרה ובסעיף 9.[119] כזכור, שרגאי כותב כי ראש הממשלה רבין ז"ל והמלך חוסין המנוח הסכימו באופן עקרוני על "מעמד מועדף" לירדן במסגרת ניהול דתי רב-לאומי במקומות הקדושים בחרם א-שריף/הר הבית,[120] אולם הסכמה זו לא הועלתה על הכתב.

ג. מידת החיוב

אם עולים ספקות באשר למידת החיוב שברישא לפסקה 9(2), לא כך לגבי הסיפא. כאן ברור מלשון ההוראה כי הצדדים נתכוונו להטיל על ישראל חובה משפטית ("תעניק ישראל"); ולא רק זאת, אלא שנקבעה מסגרת זמן למילוי חובה זו ("בשעה שייערך...") והקשר ספציפי לביצועה (המשא ומתן על הסדר הקבע). אלא שבדומה לרישא, היקף החובה ומשמעותה המעשית אינם ברורים די צורכם, שכן על-פי נוסח הדברים, על ישראל לתת "עדיפות גבוהה", ועמימות מונח זה גורעת ממידת החיוב בפועל.

---

[115] קרי: מממנת את מנגנוני הוואקף ובית הדין השארעי ובעלת הסמכות באשר למינויים, לתוכן דרשות, למדיניות וליחס לשלטונות הישראליים וכיו"ב. ראוי לציין בהקשר זה כי מוסאלם רואה את התפקיד הירדני על-פי סעיף 9 כתפקיד של "פיקוח דתי"; מוסאלם (1996), הערה 48 לעיל, בעמ' 6-75.

[116] ראו פרק 3, העוסק בנכסים, לעיל.

[117] ואשר נסקר לעיל בפרק 2.

[118] בהערה 109 לעיל.

[119] על-פי שיחה עם נדב שרגאי (3/5/98).

[120] שרגאי, בעמ' 387, מצוטט מול הערה 92 לעיל.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

ד. "עדיפות גבוהה"

ובכן, מהי אותה "עדיפות גבוהה" שעל ישראל לתת ל"התפקיד הירדני ההיסטורי"? אם נקבל כנתון כי הכוונה היא שעדיפות זו תינתן במסגרת המשא ומתן על מעמד הקבע העתיד להתנהל בין ישראל לבין הפלסטינים,[121] הרי שלמילה "עדיפות" שני פירושים אפשריים. פירוש אחד הוא כי במכלול שיקוליה של ישראל במסגרת הדיונים יבוא גם השיקול של "התפקיד הירדני ההיסטורי"; ישראל תשמש למעשה כמעין שליח או נאמן לאינטרס הירדני (גם אם לא במובן המשפטי). אם כך הוא, הרי שלא די בכך שישראל תביא בחשבון את "התפקיד הירדני ההיסטורי", אלא שעליה להעניק לו משקל משמעותי ביחס לשאר שיקוליה, שהרי התחייבה לתת לו "עדיפות "גבוהה"; אולם אין משמעות הדבר כי עליה להעניק לשיקול זה משקל מכריע ביחס לשיקוליה האחרים.

מה משמעות דרישה זו בפועל? קשה מאוד, כמובן, לכמת משקל שניתן לשיקול זה או אחר במהלך משא ומתן דיפלומטי. מעשית, די יהיה לישראל לתת משקל שאינו זעום לשיקול זה, ובכך תקיים את חובתה כלפי ירדן ותנהג על-פי חובת תום הלב בקיום האמנה שמטיל עליה המשפט הבינלאומי:[122] ישראל לא תוכל להסתפק בהצגת דרישות או עמדות הנותנות ביטוי ל"מעמד הירדני ההיסטורי" לשם הצגתן "לצורך הפרוטוקול" בלבד; לוותר עליהן כלאחר-יד בהזדמנות הראשונה; או להשתמש בהן מראש כקלף מיקוח בלבד. אולם ניסיון כן לכלול את האינטרס הירדני בהסדר שיושג, יאפשר לישראל לקיים את חובתה על-פי חוזה השלום בתום לב.

ישראל ודאי שאינה נדרשת להכשיל השגת הסדר רק בשל כך שלא הצליחה לממש את השיקול הירדני. "עדיפות גבוהה" וחובת תום הלב אין פירושן כבילת ידי ישראל

---

[121] והרי הסעיף נוקט בלשון יידוע: "When negotiations on *the* permanent status will take place..."; מה גם שסעיף 8 של חוזה השלום בין ישראל לירדן, הדן בסוגיית הפליטים והעקורים, כולל בפסקה 2(b).2 הפנייה מפורשת למשא ומתן על מעמד הקבע של השטחים. כל פירוש אחר לא רק שהוא מנוגד לכוונת הצדדים, אלא שיוביל אף לאבסורד: ראו סעיפים 31(4) ו-32(b) לאמנת וינה, הערה 107 לעיל. ראו גם לפידות (1994), הערה 99 לעיל, בעמ' 431; אך ראו דיון בעניין הצדדים למשא ומתן על הסדר הקבע בחלק הרביעי של פרק זה, להלן.

[122] ראו הערה 107 לעיל.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

מבחינת תוצאות המשא ומתן,[123] אלא שהן מחייבות אותה לנהל משא ומתן בכפוף למספר מגבלות שתיארנו בפסקה הקודמת.[124]

פירוש אפשרי שני ל"עדיפות הגבוהה" הוא כי בהסדר העתידי בחרם א-שריף/הר הבית תהנה ירדן ממעמד בעל עדיפות על-פני מעמד הצד הפלסטיני (או מעמד של כל גורם אחר). תולדות ניסוח הסעיף תומכות, במידת מה, בפירוש זה. כבר הצבענו על כך שהיתה הסכמה עקרונית בין חוסין לבין רבין על "מעמד מועדף" ירדני במסגרת ניהול דתי רב-לאומי בחרם א-שריף/הר הבית;[125] ובכל זאת, לא מצאה הסכמה זו דרכה אל הכתב. יתר על-כן, לשון הסיפא דוחה פירוש זה: לא נאמר כי **ההסדר** ייתן עדיפות גבוהה לתפקיד ההיסטורי הירדני, אלא כי כאשר יתנהלו הדיונים על מעמד הקבע, **ישראל תעניק** את העדיפות האמורה לתפקיד זה. אילו היינו מפרשים את ה"עדיפות הגבוהה" כהתחייבות ישראלית לתוצאת המשא ומתן על הסדר הקבע (על אף לשון הסעיף), קרי: בכורה ירדנית בהסדר עתידי, היינו קובעים בכך, למעשה, כי הצהרת וושינגטון וחוזה השלום סותרים משפטית את הצהרת העקרונות.

סעיף 30 לאמנת וינה בדבר דיני אמנות מורה כי כאשר הסכמים שונים דנים באותו עניין והצדדים לשני ההסכמים אינם אותם צדדים (כלומר, צד אי התקשר בהסכם אחד עם צד בי ובהסכם אחר, אשר דן באותו עניין, עם צד גי), יחולו בין הצד לשני ההסכמים לבין הצד השני הוראות ההסכם שביניהם (כלומר, בין צד אי לבין צד בי יחול ההסכם שביניהם; **בה בעת**, יחול בין צד אי לבין צד גי **ההסכם** שביניהם);[126] עם זאת, הוראה זו אינה מבטלת את ההסכם האחר או משעה אותו, ואף אינה פוטרת את הצד לשני ההסכמים מאחריות בגין כריתת הסכמים היוצרים חיובים הסותרים זה את זה. אם בחר אותו צד לפעול על סמך סעיף 30 האמור (כלומר, לקיים חיוביו כלפי צד בי

---

[123] לפידות (1994), הערה 99 לעיל, בעמי 431.

[124] לפידות סבורה כי "Israel only committed herself to adopt a certain attitude in the negotiation..."; לפידות (1994), בעמי 432. עם זאת סבורים אנו, כפי שצוין לעיל, כי ישראל גם נטלה על עצמה מגבלות דיוניות (פרוצדורליות) והתנהגותיות.

[125] ראו הקטע המצוטט משרגאי, מול הערה 92 לעיל.

[126] סעיף 30(4)(b), אמנת וינה. השאלה אם אכן מתייחסים שני ההסכמים – חוזה השלום בין ישראל לבין ירדן מחד והצהרת העקרונות הישראלית-פלסטינית מאידך – בהוראותיהם הנוגעות בירושלים, לאותו עניין ("successive treaties relating to the same subject-matter", בלשון סעיף 30), תידון להלן, בחלק הרביעי של פרק זה.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

על אף שאלה סותרים חיוביו כלפי צד ג'), תקיף אחריותו גם את פעולותיו על-פי ההסכם האחד אם סותרות הן את חיוביו על-פי ההסכם האחר.[127]

בהקשר זה ראוי גם לציין כי חוזה השלום עצמו דורש בסעיף 25(6) כי במקרה של סתירה בין חיובי הצדדים על-פי חוזה השלום לבין חיוביהם האחרים (קרי: חיובי ישראל כלפי הפלסטינים מתוקף הסכמותיהם ההדדיות), יגברו הוראות חוזה השלום והן אלה שייושמו, בכפוף לעדיפותה של מגילת האומות המאוחדות.[128]

ה. הסיפא: סיכום

ראינו כי למרות עמימות הביטוי "התפקיד הירדני ההיסטורי" ועל אף אי-הבהירות של המשמעות המעשית של "מתן עדיפות גבוהה", מטיל הסיפא על ישראל חובה משפטית אקטיבית באשר לאופן ניהול המשא ומתן על מעמד הקבע עם הצד הפלסטיני. חובה זו נוגעת הן לעמדות שתציג ישראל במסגרת שיחות אלו והן לאופן התנהגותה בשיחות, אולם אין היא נוגעת לתוצאת השיחות. אכן, דומה כי לשון שהיתה מחייבת את ישראל לתוצאות השיחות היתה עומדת בניגוד לאמור בהצהרת העקרונות (דחיית הדיון — הישראלי-פלסטיני — בנושא ירושלים לשלב הסדר הקבע), ומהווה הפרה של חובת תום הלב.

4.4 סעיף 9 ושאלת הצדדים לשיחות על מעמד הקבע בירושלים

ראינו כי הרישא של סעיף 9(2) מביע הכרה ישראלית במעמד הירדני בקודשי האסלאם בירושלים, הכרה שככל הנראה אין בצידה חובה משפטית אקטיבית וקונקרטית, אלא שהיא מהווה רקע וסמל להתחייבות המשפטית שנטלה ישראל על עצמה בסיפא לפעול למען קידום האינטרס הירדני במסגרת המשא ומתן העתידי בין ישראל לפלסטינים. יש לשאול אם הכרה זו, בצירוף ההתחייבות הישראלית הקונקרטית, יש בה כדי להשפיע

---

[127] סעיף 30(5), אמנת וינה. ראו גם לפידות (1994), הערה 99 לעיל, בעמ' 432.

[128] שם, שם.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

על שאלת זהות הצדדים למשא ומתן על מעמד הקבע בירושלים.[129] לפידות אכן מעלה את השאלה האם העובדה כי סעיף 9 אינו מאזכר את הצדדים למשא ומתן זה מלמדת על "פתיחת דלת" לטענה ירדנית לזכות להשתתפות במשא ומתן.[130] אין ספק כי במישור הפוליטי מקנה הסעיף מעמד מסוים לירדן בהקשר של דיוני מעמד הקבע; השאלה אם כך הדבר גם מן הבחינה המשפטית. היבט אחד של שאלה זו נוגע לסתירה אפשרית בין הצהרת העקרונות לבין חוזה השלום: אם אכן קובעת הצהרת העקרונות כי משא ומתן על הסדר הקבע יתנהל בין ישראל לבין הפלסטינים, ואם חוזה השלום מקנה לירדן מעמד בשיחות אלו, הרי שלכאורה, קיימת סתירה בין זו לבין זה.[131]

יש לזכור כי הצהרת העקרונות אכן קבעה כי המשא ומתן על מעמד הקבע יכלול את נושא ירושלים;[132] אף אם לא נאמר בה במפורש כי ישראל והפלסטינים יהוו את הצדדים למשא ומתן על מעמד הקבע, ברור הדבר מן ההקשר הכולל של ההצהרה. עם זאת, אין משמעות הדבר כי צד מן הצדדים אינו רשאי לשאוף לשיתופם של גורמים אחרים במשא ומתן זה, ואף להתחייב כלפיהם לשתפם בו. בכך לא יוכל אמנם לחייב את הצד שאינו מעוניין לשתף אותם גורמים אחרים, שכן על-פי דיני האמנות, אין בכוחה של אמנה להטיל חיוב על צד שלישי ללא הסכמתו,[133] אולם אין מניעה להתחייב כלפי צד ג'. האם התחייבות ישראל בהצהרת העקרונות מונעת ממנה לנהל משא ומתן עם גורמי דת נוצריים באשר לשאלת ירושלים, או האם התחייבותו המקבילה של אש"ף בהצהרת העקרונות מונעת ממנו לנהל משא ומתן עם גורמים ערביים ואסלאמיים? הדעת והדין נותנים כי לא כך הוא. עם זאת, יש לטעון כי בנסיבות מסוימות, התחייבות כלפי צד ג' לשתפו במשא ומתן שאותו הוסכם לנהל עם צד אחר תהווה הפרת חובת תום הלב כלפי אותו צד;[134] אותן נסיבות תתקיימנה במקרה שניהול משא ומתן עם צד

---

[129] מוסאלם נותן הד לחשש הפלסטיני כי משמעות ההוראה היא סילוק ("exlusion") מעורבות צד ג' (קרי: הפלסטינים) מן המשא ומתן בנושא החרם א-שריף; מוסאלם (1996), הערה 48 לעיל, בעמ' 76. אנו סבורים כי מבחינה משפטית – אין לתפיסה זו אחיזה בטקסט, אך כי מבחינה פוליטית – ודאי שהעמדה הפלסטינית מתייחסת לחשש סביר.

[130] לפידות (1994), הערה 99 לעיל, בעמ' 431.

[131] וההנחה כאן היא כי הצהרת העקרונות, כמו גם שאר ההסכמים שנחתמו מכוחה בין ישראל לבין הפלסטינים, הם הסכמים על-פי המשפט הבינלאומי.

[132] סעיף V(3) של ההצהרה קובע כי: "It is understood that these negotiations shall cover remaining issues, including: Jerusalem...". הערה 42 לעיל.

[133] סעיפים 34 ו-35 לאמנת וינה; ראו גם לפידות (1994), הערה 99 לעיל, עמ' 431-2.

[134] ראו הערה 107 לעיל.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

ג' באותו עניין ישים לאל את מטרת המשא ומתן עם הצד האחר, או לפחות יפגע במטרת אותו משא ומתן פגיעה של ממש.

לכאורה, ניתן אף לטעון כי הצהרת העקרונות וחוזה השלום אינם סותרים זו את זה כיוון שמדובר בשני הסכמים שאינם עוסקים ממש באותו עניין או נושא ("subject matter").[135] ההוראה בהצהרת העקרונות כי נושא ירושלים יידון במשא ומתן על הסדר הקבע אינה מפרשת את הסוגיות שנושא זה יכלול,[136] ואילו ההוראה בחוזה השלום עוסקת רק בנושא המקומות הקדושים. ניתן לומר כי נושא "ירושלים" על-פי הצהרת העקרונות אינו מקיף כל סוגיה וסוגיה הקשורה בעיר (למשל, מעמד מערב העיר). אם סוגיה מסוימת אינה נושא למשא ומתן בין ישראל לבין הפלסטינים, אין מקום לדון בשאלת חיובי ישראל כלפי הפלסטינים לאור התחייבותה לדון באותה סוגיה עם צד אחר: סתירה כלל אינה יכולה להתקיים. כך ניהלה ישראל משא ומתן עם הכס הקדוש, שבמהלכו התחייבה, בין היתר, לשמור על הסטטוס קוו במקומות הקדושים לנצרות. משום כך, גם הצד הפלסטיני רשאי (בכפוף למגבלות על סמכות יחסי החוץ של המועצה ולסמכותה העניינית-טריטוריאלית על-פי הסכמי אוסלו) — לשם הדוגמה — להגיע להסכמות עם גורמים ערביים או מוסלמיים בנושאים אחרים. במילים אחרות, נושא "ירושלים" בהצהרת העקרונות אינו חייב לכלול בהכרח את נושא המקומות הקדושים למוסלמים בעיר,[137] ואם סוגיה זו אינה בהכרח עניין למשא ומתן ישראלי-

---

[135] ראו הערה 126 והערה 127 לעיל.

[136] ראו הערה 132 לעיל.

[137] אך פירוש זה אינו עולה בקנה אחד עם מכתב שר החוץ פרס לעמיתו הנורווגי יורגן הולסט מיום 11 באוקטובר 1993, שבו נאמר כי "כל המוסדות הפלסטינים במזרח ירושלים — כולל אלה הכלכליים, חברתיים, חינוכיים ותרבותיים, וכן האתרים הקדושים הנוצריים והמוסלמיים — ממלאים תפקיד חיוני עבור האוכלוסייה הפלסטינית..." וכי "הם יישמרו"; התרגום לעברית לקוח מרות לפידות, *ירושלים — היבטים משפטיים*, ירושלים: דפי רקע לקובעי מדיניות, מכון ירושלים לחקר ישראל, 1997, בעמי 23; ואילו נוסחו האנגלי של המכתב פורסם ב-*Jerusalem Post*, 7/7/94. ניתוח מדיני של המכתב ותיאור הנסיבות שהובילו אליו מצויים אצל קליין (1999), הערה 1 לעיל, בעמי 104 ואילך. לפידות (1994), מטילה ספק בתוקפו המשפטי של המכתב, ואף סבורה כי אין הוא מכיל מחויבויות מדיניות משמעותיות באשר לירושלים; הערה 99 לעיל, בעמי 428-430. לעומתה סבור יואל זינגר, ממנסחי הצהרת העקרונות ולימים היועץ המשפטי של משרד החוץ, כי המכתב מהווה ראיה לכך שהצהרת העקרונות לא נועדה למנוע מן המוסדות הפלסטינים שהיו קיימים בירושלים ערב חתימתה מלהמשיך ולפעול, אלא לאסור על הרשות הפלסטינית לפעול בירושלים או להרחיב את תחומי פעולתם של מוסדות אלו ולהפכם למנגנון של הרשות הפלסטינית: J. Singer, "Aspects of Foreign Relations under the Israeli-Palestinian Agreements on Interim Self-Government Arrangements for the West Bank and the Gaza Strip", (1994) 28 *Israel Law Review* 268, at p. 292-293.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

פלסטיני, ודאי שאין מניעה כי היא תהווה נושא לדיון בין ישראל לבין צד ג׳ כזה או אחר — והכול בכפוף לעיקרון תום הלב.

ספק רב אם ניתן לבסס טענה זו: הרי חוזה השלום עצמו מניח כי נושא המקומות הקדושים אכן יידון במשא ומתן על הסדר הקבע. נוסף על כך, מן הבחינה המעשית, טענה ישראלית בדבר אי-הכללותה של סוגיית המקומות הקדושים לאסלאם דווקא בסוגיית "ירושלים" בהקשר של הסדר מעמד הקבע בין ישראל לבין הפלסטינים, לא רק שמנוגדת היא לעמדתה המסורתית של ישראל אלא שספק רב אם ניתן יהיה להעלותה ברצינות או בתום לב.[138]

בכל מקרה, ראינו כי ישראל לא התחייבה לשתף את הצד הירדני בשיחות מעמד הקבע ואף לא התחייבה באשר לתוצאת המשא ומתן. כיוון שכך, ניתן לומר כי הוראות סעיף 9, לכשעצמן וכפי שפורשו על-ידינו, אינן עומדות בסתירה להצהרת העקרונות. סתירה תיתכן אם הוראותיו של סעיף 9 יושמו בעתיד על-פי פירוש אחר, למשל, כזה המתיר ניהול משא ומתן עם ירדן בלא שיתוף הצד הפלסטיני, או סירוב לנהל משא ומתן עם הצד הפלסטיני ללא השתתפות ירדן.

לסיכום עניין זה ייאמר כי מן הבחינה המשפטית, סעיף 9 אינו משפיע על סוגיית זהות הצדדים למשא ומתן על מעמד הקבע במקומות הקדושים למוסלמים בירושלים, אם בשל נוסחו, ממנו עולה חובה ישראלית לפעול לקידום האינטרס הירדני, אך לא חובה לפעול לקידום ההשתתפות הירדנית; ואם בשל דיני האמנות השוללים את יכולתה של ישראל — בהסכמה עם ירדן — לחייב את הצד הפלסטיני. מובן כי מן הבחינה הפוליטית ייתכן בהחלט כי ירדן, בהסכמה פלסטינית ובגיבוי ישראלי, אכן תצליח להסדיר את השתתפותה במשא ומתן. יתר על-כן, יותר מסביר להניח כי גורמים ערביים אחרים — סעודיה או מרוקו, למשל — יצליחו אף הם לכפות על הפלסטינים את השתתפותם בחלק זה של שיחות מעמד הקבע בירושלים.[139]

---

[138] כאמור, אין בכוונתנו לעסוק בשאלת מידת תום הלב — המשפטית והפוליטית — בהקשר של סעיף 9 ביחס להצהרת העקרונות. הירש, שבחן את שאלת היחס בין הצהרת העקרונות לבין הצהרת וושינגטון בשאלה זו, מסיק כי אין סתירה בין השתיים; מ. הירש, *ירושלים בהצהרת וושינגטון ובהכרזת העקרונות* (לא פורסם; אנו מבקשים להודות לד"ר הירש על שהעמיד את המסמך לרשותנו).

[139] איננו מתייחסים כמובן לשאלה אם ישראל תהיה מעוניינת — או האם צריכה היא להיות מעוניינת — בהשתתפות גורמים אלה, שכן שאלה זו חורגת ממסגרת הדיון. ראו פרק 5.7 ופרק 6.2.א, להלן.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

4.5 סיכום ומסקנות: מגבלות משפטיות על תפקיד ירדני עתידי בקודשי האסלאם בירושלים

בפרק זה הבאנו מספר פירושים אפשריים לסעיף 9 של חוזה השלום בין ישראל לבין ירדן; הראינו גם מדוע חלקם פחות סביר או מתקבל על הדעת. אנו סבורים כי הפירוש הסביר ביותר לסעיף 9 הוא זה הקובע כי חובתה של ישראל כלפי הממלכה ההאשמית אשר נובעת מהרישא לסעיף אינה יותר מחובה פסיבית לא לפגוע בעצמה בתפקיד הירדני הנוכחי במקומות הקדושים לאסלאם בירושלים. חובה זו מהווה למעשה הכרה ישראלית באינטרס הירדני באתרים אלה, המוצאת ביטוי מפורש ועוטה לבוש משפטי קונקרטי בסיפא של הסעיף. על אף עמימות חלק מן המונחים הנזכרים בו, כולל הסיפא חובה משפטית אקטיבית כלפי ירדן, שהיא מעל ומעבר להכרה שברישא: חובה זו אינה נוגעת לתוצאות המשא ומתן בין ישראל לפלסטינים על הסדר הקבע בירושלים, גם אם שררה הבנה לא-כתובה בין עמאן לבין ירושלים באשר לאופיו של ההסדר העתידי במקומות הקדושים לאסלאם ולתפקיד הירדני בהסדר. תחת זאת, נוגעת חובה זו במידה מסוימת במהות העמדות שתציג ישראל במשא ומתן על ההסדר, עמדות שיצטרכו לתת "עדיפות גבוהה" לתפקיד ההיסטורי הירדני במקומות הקדושים. במקביל, נברכות בחובה זו מגבלות באשר לאופן ניהול המשא ומתן על-ידי ישראל. מטרתן של מגבלות פרוצדורליות אלה היא להבטיח את חובתה הסובסטנטיבית של ישראל להעניק "עדיפות גבוהה" זו לתפקיד הירדני ההיסטורי.

הפירוש לסעיף 9 שעליו הצבענו מייתר גם את הדיון בשאלת ההתאמה שבין התחייבויות ישראל לירדן לבין התחייבויותיה המוקדמות כלפי הצד הפלסטיני. על-פי פירוש זה, הגם כי אלה גם אלה עוסקות באותו נושא, אין האחרונות מרוקנות מתוכן את הראשונות. נוסחו של סעיף 9 אפשר וצריך שיתפרש באופן שאינו סותר את הצהרת העקרונות בין ישראל לבין אש"פ. פעולה על סמך פירושים אחרים של הסעיף, אשר סבירותם פחותה מזו של הפירוש שהצגנו לעיל, עלולה להעמיד את ישראל במצב שהיא מפירה את התחייבויותיה כלפי הצד הפלסטיני.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

5. שיקולים בעיצוב התפקיד הירדני בהסדר קבע בירושלים

את הפרקים הקודמים הקדשנו לסקירת היבטים שונים של מערכת היחסים המשולשת ישראל-ירדן-פלסטינים, ולתיאור מגמת התעצמות אש"פ על חשבון ירדן במזרח העיר מאז 1994. עסקנו גם בפרשנות המחויבויות הישראליות כלפי ירדן בעניין ירושלים, הנובעות מסעיף 9 של חוזה השלום. בפרק הנוכחי נציג שיקולים מדיניים העתידים לדעתנו לשמש, יחד עם השיקול המשפטי, בסיס להחלטה מדינית ישראלית באשר לתפקידה העתידי של הממלכה ההאשמית בהסדר קבע בירושלים. בשל מורכבות הנושא, קיימת חפיפה בין שיקולים שונים. משום כך מבוסס הפרק הנוכחי על חלוקה גסה ושרירותית לשיקולי "פנים" ו"חוץ" של ישראל, של ירדן ושל הפלסטינים; ולשיקולים אזוריים, גלובאליים ואחרים.

5.1 שיקולי פנים ישראליים

לכאורה, שיקול פנים ישראלי ראשון שהיה עלינו לסקור כדי לעמוד על השפעתו על כינון תפקיד ירדני אפשרי בירושלים במסגרת הסדר קבע הוא המדיניות הישראלית באשר להסדר זה. עם זאת, כיוון שמדיניותן המוצהרת של כל ממשלות ישראל בסוגיית ירושלים (בירת ישראל, שלמה ומאוחדת ובריבונות ישראלית) אינה כוללת פרטים לגבי הסדר במקומות הקדושים למוסלמים, וכיוון שמדיניות זו מהווה למעשה את נושא הדיון בחיבור זה, לא נעסוק בה במסגרת זו, אלא נתמקד בעניינים מתחום הפוליטיקה הישראלית.

בזירה הפוליטית הישראלית מתמעט והולך חלקה של האידאולוגיה בהתוויית הסדר הקבע מאז תחילתו של תהליך אוסלו, ובמיוחד לאחר חילופי השלטון במאי 1996 והמהפך של 1999. תפיסת "ארץ ישראל השלמה" לא שימשה עוד כקו האידאולוגי המנחה של גורמים מרכזיים בממשלת נתניהו היוצאת ובמפלגת הליכוד. גם המפלגה הדתית-לאומית, שאחרי מלחמת ששת-הימים העלתה על נס את שלמות הארץ, קיבלה למעשה את המציאות שיצרו הסכמי אוסלו ביהודה, בשומרון ובחבל עזה. הקמתה של מדינה פלסטינית נראית כיום גם לראשי הימין כבלתי-נמנעת. המחלוקת המהותית נסבה, לפיכך, על גודלה של המדינה הפלסטינית שבדרך ועל צביונה, על גורל גושי

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

ההתיישבות היהודית בשטחים ועל הסדרי ביטחון. עם זאת, נראה כי עניין מעמד ירושלים על-פי הסדר הקבע עדיין מהווה עניין בעל קונצנזוס רחב בציבור הישראלי, המקבל את נוסחתן המדינית-הצהרתית של ממשלות ישראל מאז 1967 באשר לעתיד ירושלים "השלמה והמאוחדת" כ"בירתה הנצחית והמאוחדת של מדינת ישראל". רובו של הציבור הישראלי יתקשה עד מאוד לקבל ויתורים מהותיים או סמליים, אמיתיים או מדומים שיכרסמו בריבונות הישראלית בירושלים או שיתרמו לעמעומה,[140] שתעשה הממשלה לטובת הצד הפלסטיני, ואחת היא אם מדובר בממשלת שמאל או בממשלת ימין.

לעומת השלום עם הצד הפלסטיני, שנתפס בקרב חלקים של הציבור הישראלי כאויב מתמיד, אויב נוכחי, או כאויב שאין ברירה אלא להתפייס עמו, נתפס השלום עם ירדן בעיני הציבור כשלום חם. תפיסה זו, שלא תמיד יש לה אחיזה במציאות, נובעת, בין היתר, מן היחסים המיוחדים ששררו בין ישראל לבין הממלכה ההאשמית עוד קודם לתהליך השלום; אולם, יש לייחס תפיסה זו במיוחד לאישיותו של המלך חוסין המנוח ולמאמציו להצטייר בישראל כידיד-אמת וכשותף לדרך מדינית מתונה במזרח התיכון. האופן שבו קיבל הציבור בישראל את מותו של המלך מעיד על הצלחת מאמצים אלה. חוסין, שהיה בקיא בנבכי הפוליטיקה הישראלית, הקפיד גם לטפח קשרים טובים עם גורמים פוליטיים ממיגוון הקשת הפוליטית בישראל.[141]

מהאמור לעיל מסתמנת ראיה לכאורה לכך שהסדר קבע בירושלים עשוי להיות קביל על חלקים בציבור הישראלי, בכנסת ואף בממשלה, אם ירדן תיטול חלק בהסדר נוסף עם הפלסטינים. ודאי שכל הסדר בעניין ירושלים — עם כל צד שהוא — יזכה לגינויים ולהתנגדות פנימית קשה; אולם לו היה חוסין משתתף אישית בהסדר, היה הדבר עשוי להכשירו, במידה מסוימת ובתנאים מסוימים, בעיני חלקים של הציבור; כך גם בעידן עבדאללה, גם אם במידה פחותה. יתר על-כן, הסדר בירושלים, הכולל ויתורים הנחזים כאילו נעשו לטובת ירדן, עשוי להתקבל בציבור — אם יוצג באופן המתאים — כעיגונו של המצב הקיים (או זה שהיה קיים ערב הקמתה של הרשות הפלסטינית).[142]

---

[140] קרי: הסדרים הנחזים כוויתור, אך למעשה מעגנים פורמלית מצב שקיים ממילא.

[141] כך נפגש עם נתניהו ערב בחירות מאי 1996.

[142] אין לפרש פסקה זו כמרמזת על כך שהסדר בירושלים המקנה תפקיד מרכזי וראשי לירדן עשוי להתקבל על הצד הפלסטיני, הערבי, המוסלמי, האמריקני או האירופי, או כי ההסדר ריאלי.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

תפיסה נוספת שהמציאות שיצרו הסכמי אוסלו פגעה בה היא זו הרואה בירדן, שהוצאה מתחולת סעיפי "הבית הלאומי" של כתב המנדט על ארץ ישראל משיקולים בריטיים, את המדינה הפלסטינית. הסכמי אוסלו מהווים העדפה ישראלית ברורה של האופציה פלסטינית; אלה יצרו מציאות של נציגות פלסטינית נבחרת, הממלאת חלק נכבד של פונקציות שלטוניות בחלק מן השטח, ומבחירה זו לא ניתן לחזור לאופציה הירדנית במסגרת הסדר קבע. הגם שהצהרת העקרונות אינה קובעת מראש את אופיו של הסדר הקבע ולכאורה מותירה פתח ליצירת הסדרים שונים,[143] ובהם קונפדרציה ירדנית-פלסטינית,[144] ברור היום כי הקמתה של מדינה פלסטינית היא בלתי-נמנעת, גם אם תהא זו מדינה קטנה, מוגבלת ביכולותיה הצבאיות-אסטרטגיות ובכשריה לקשור יחסי-חוץ מלאים. ישראל, תחת כל ממשלה, אינה יכולה להחזיר את הגלגל לאחור לתקופת שלטון ירדן. כל אשר באפשרותה לעשות הוא לחזק את הרכיב הירדני המתון בשותפות ירדנית-פלסטינית, המקיימת קשרים תקינים עם ישראל (על כך ראו פרק 6, להלן).

עצם קיומו של משא ומתן על הסדר קבע בירושלים כמו גם מהלכו ותוצאותיו עשויים להיות מושפעים ממספר רב של גורמים פנימיים בזירה הפוליטית הישראלית, כגון: תפקוד הממשלה והיחסים בין חבריה, כוחה של הקואליציה בכנסת, לחצים של קבוצות כוח, מעשים של קיצונים, מהלכי טרום-בחירות והשפעותיו של ממסד הביטחון והמודיעין; לא ראינו טעם לבוא ולפרטם כאן אחד לאחד.

5.2 שיקולי פנים ירדנים

בתפיסה הישראלית של הגורם הדמוגרפי בממלכת ירדן מקובלת החלוקה בין בדואים (וקבוצות מיעוט אחרות) נאמני המשפחה ההאשמית מחד גיסא לבין פלסטינים מאידך גיסא. תפיסה זו לוקה בפשטנות-יתר, כאשר על הפרק עומד ניתוח פוליטי של מערך הכוחות הקיים בממלכה. אמנם קיימת בממלכה קבוצה שבטית מלוכדת בנאמנותה

---

[143] ראו סעיף V(3) בהצהרת העקרונות שבו מפורטים נושאי הסדר הקבע, ללא אזכור הקמתה של "מדינה פלסטינית"; כן ראו סעיף V(4) של הצהרת העקרונות, הקובע כי תוצאות המשא ומתן על הסדר הקבע לא יושפעו מהסכמי תקופת הביניים.

[144] כך ניתן לפרש את הביטוי "relations and cooperation with other neighbors", המצוי בסעיף V(3) של הצהרת העקרונות, כמורה על אפשרות הקמתה של קונפדרציה כזו. כזכור, הצהרת העקרונות קובעת נושא זה כאחד מאלה אשר יידונו במסגרת המשא ומתן על הסדר הקבע.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

למשפחה ההאשמית, והיא תופסת, יחד עם קבוצות מיעוט (צירקסים, נוצרים ואחרים), תפקידי מפתח בפוליטיקה, בשירות הציבורי, בכלכלה ובצבא. אולם, מבין הפלסטינים ישנם צאצאי משפחות מן הגדה המערבית, אשר השתקעו בירדן עוד בתקופת המנדט או השתייכו לאליטות הפלסטיניות שיצאו מארץ ישראל ב-1947-1948. רבים מבני קבוצה זו מעורים בהוויה הפוליטית הירדנית ושלובים בה היטב; והם גם מהווים, יחד עם מתעשרים חדשים ממוצא פלסטיני, רכיב חשוב ביותר בכלכלת הממלכה ובממסד השלטוני בה. לקבוצה זו עניין ברור ביציבות המשטר הקיים. לעומתם מהווה חלק משמעותי של עקורי 1967 — במקרים רבים יושבי מחנות הפליטים — גורם נבדל מבחינה פוליטית בחברה הירדנית, נטל על כלכלת המדינה ומקור מתמיד לתסיסה ולאיום פוטנציאלי על אופייה ההאשמי של הממלכה ועל הלגיטימיות של שלטונה. הקרבה הגאוגרפית לגדה המערבית והקשרים של השלטון ההאשמי עם ישראל הופכים איום זה לגורם מרכזי במערך שיקולי מדיניות הפנים והחוץ של ירדן.

תהליך אוסלו וחתימת חוזה השלום בין ישראל לירדן חידשו ויכוח פנים-ירדני רב שנים באשר לזהות הממלכה והיושבים בה.[145] מחנה אחד שרובו אנשי הגדה המזרחית והשבטים דוגל בתפיסת "עבר הירדן": ירדן מיועדת לירדנים. בקרב מחנה זה צמחה התפיסה של "שיבה פוליטית" לפלסטינים, שלפיה ייהנו יוצאי הגדה המערבית מן הזכות לבחור בין זהות ואזרחות ירדנית והזכויות הפוליטיות הנלוות לה לבין זהות ואזרחות פלסטינית וקבלת הזכויות הפוליטיות ממערב לנהר. הבחירה בזהות הפלסטינית תהווה ויתור על זכויות פוליטיות בירדן והשתתפות בחיים הציבוריים בה, כולל איסור העסקה בשירות הציבורי. מימוש הבחירה, על-פי תפיסה זו, יצמצם את השפעת התפתחות הישות הפלסטינית על היציבות בירדן, יהווה מוצא סביר לקיטור ולאנרגיות פוליטיות, ימנע קונפליקט וכפל זהות, ויקטין את הנזק בזרימת הון וכישורים מערבה. ה"שיבה הפוליטית" גם תלכד את הגדה המזרחית ותתרום להאחדת הנאמנויות בה, ותשפר את כושר ההתמודדות ההאשמי על העליונות בשותפות עתידית עם הפלסטינים. מתנגדי תפיסה זו סבורים כי יישומה עלול להבריח הון פלסטיני רב לגדה המערבית ולצמצם את יכולת ההאשמים להיבנות מריבוי קבוצות בגדה המזרחית. יתר על-כן, יישום התפיסה יצריך רפורמה חוקתית העלולה לקצץ בסמכויותיו הרחבות של המלך.

מחנה שני רואה את עתידה של ירדן כממלכה דו-לאומית; על שורות מחנה זה נמנים חלק מן המבוססים שבין פליטי 1948 ועקורי 1967, וכן המעמד הבינוני הפלסטיני

---

[145] על כך ראו האסמכתאות המובאות בהערה 153, להלן.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

בירדן. נראה כי בשנותיו האחרונות נטה חוסין המנוח לאסכולה זו, ולו משיקולים פרגמטיים. מחנה זה רואה קשר הדוק בין שתי הגדות, קשר הנסמך על גאוגרפיה, דמוגרפיה והיסטוריה. ירדן חייבת את יציבותה הכלכלית (בשנות השבעים והשמונים) לרכיב הפלסטיני באוכלוסייתה. מסיבות אלה אין היא רשאית לנתק עצמה מהעניין הפלסטיני או מצמיחתה של הישות הפלסטינית העתידית, על אף החלטות ועידת רבאט; יתר על-כן, האלטרנטיבה (עצמאות פלסטינית מוחלטת ללא קשר לירדן) תגרום בהכרח לאירדנטיזם בגדה המזרחית, ומשום כך רצוי לירדן ליטול חלק בכינונה של מדינה פלסטינית ובעיצובה, ובכך לקרבה לירדן ולצמצם את הסיכון שהיא מהווה.

הסיכוי להגשמת מאוויים לאומיים פלסטינים בגדה המערבית מחזק את חששות ההאשמים מאובדן נחלתם האחרונה לתנועות אסלאמיות פונדמנטליסטיות, לרפורמה דמוקרטית שתבטל את מוסד המלוכה או תחלישו, אך בעיקר לאירדנטיזם פלסטיני מבית ומחוץ. ירדן נקטה בשנים האחרונות בשורה של רפורמות דמוקרטיות, ואף הרחיבה את חופש העיתונות והביטוי בלי שייפגע אופייה הקונסטיטוציוני המלוכני, והיא מצליחה עד כה להצר את צעדי האסלאם הפונדמנטליסטי. הצבא הירדני ובמיוחד הקצונה הבכירה, לא רק שהם נמנים על נאמני המשפחה ההאשמית, אלא גם שהם מתומכי ה"ירדניזציה" של הגדה המזרחית. במובן זה משמש הצבא הירדני קו הגנה שני ומוצק כנגד פלסטיניזציה של הגדה המזרחית.

דעת הקהל בירדן רלוונטית גם היא למערכת היחסים עם ישראל בכלל ולתפקידה של ירדן במקומות הקדושים לאסלאם בירושלים בפרט. בעניין זה קיימות הערכות סותרות: אחת גורסת כי קיים גיבוי למשטר ההאשמי מצד הציבור כולו (ולא רק מן האליטות) במאבק על השליטה במקומות הקדושים ובעתידם; השנייה טוענת כי הציבור הירדני, ובעיקר הירדנים שמוצאם פלסטיני, אינם רואים בחיוב את התחרות עם הפלסטינים בנושא זה; ועל-פי השלישית, הציבור בירדן (למעט האליטות) אדיש לשאלה זו. לא ננסה להכריע בסוגיה זו, אולם התרשמותנו היא כי קיימת דעת קהל מגובשת בירדן בעניין הסדר הקבע בירושלים, וכי השפעתה על מדיניות הממלכה היא משמעותית. ראוי להזכיר פרשה אחת הממחישה את רגישות הנושא בירדן פנימה מחד ואת משקלה של דעת הקהל בירדן מאידך.

ב-4 בדצמבר 1997, ערב פסגת ועידת מדינות האסלאם בטהראן, שלח המלך חוסין המנוח לראש ממשלת ירדן אל-מג'אלי איגרת ובה הצהרת המדיניות הירדנית באשר לתהליך השלום. בנושא ירושלים כתב המלך, בין היתר, כי ירושלים, כשטח כבוש מאז

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

1967, כפופה אף היא לנוסחת "שטחים תמורת שלום". באשר למקומות הקדושים חזר המלך על הנוסחה בדבר כיבוד זכויות כל הדתות המונותיאיסטיות באופן שהוא מעבר לשיקולי ריבונות של מדינה כלשהי. עוד כתב המלך כי העדיפות הגבוהה שתוענק לתפקיד ההיסטורי הירדני על-פי הוראת סעיף 9 "אינה פוגעת בזכותם של אחינו לכונן מדינה משלהם, עם בירתה בירושלים..."[146], ואף כי משמעותה "אינה הטלת רצונה של ירדן... על הזכויות האסלאמיות, הערביות או הפלסטיניות בעיר הקדושה".

נאום שנשא חוסין במעמד פתיחת הפרלמנט הירדני ה-13 (29 בנובמבר 1997), כלל גם הוא, כמו האיגרת לאל-מג'אלי, אזכור של "בירה פלסטינית בירושלים".[147] ביטוי זה נדון באריכות בדיון בפרלמנט; מספר נציגים ביקשו להשמיט את הביטוי מנוסח תשובת הפרלמנט לנאום המלך, בטענה כי ירדן אינה נושאת ונותנת בשמה של הרשות הפלסטינית. ראש ממשלת ירדן אל-מג'אלי הסביר כי לביטוי נודעה משמעות משל עצמה: כיוון שאזור ירושלים אינו מוגדר בבירור, כך טען, הרי שלקבל את מזרח ירושלים כבירה הפלסטינית ("as the capital of Palestine"), משמעו קבלת החלוקה, והרי מעמד מערב העיר ומזרחה הוא נושא לדיון במשא ומתן על הסדר הקבע, למעט עניין המקומות הקדושים (כך!).

באותו היום, ה-6 בדצמבר 1997, עסק בנושא מאמר מערכת של ה-*Jordan Times*.[148] מאמר זה טען כי כיוון שמדיניותם של הפלסטינים עצמם היא להקים את בירתם במזרח ירושלים, הנמצאת עצמה "בירושלים", הדיון בפרלמנט אינו אלא ויכוח סמנטי. אולם בכך לא היה די: ב-7 בחודש, לאחר שהפרלמנט ניסח תשובתו למלך, נאלץ סגן ראש ממשלת ירדן, עבדאללה אל-נוסור, ל"הבהיר" את כוונת המלך המנוח בביטוי "בירושלים". כוונת המלך, על-פי אל-נוסור, היתה להבהיר את העמדה הירדנית כי הבירה הפלסטינית תמוקם בירושלים עצמה – לא סביבה או מחוצה לה. על-פי ההבהרה, זו היתה גם כוונת "נציגי העם" בתגובתם על הביטוי.

חוסין עצמו נדרש לעניין בנאומו מן ה-13 בדצמבר, בהבהירו כי מכיוון שירושלים שווה כעת בגודלה לחמישית מכלל הגדה המערבית, "באומרנו בירת הפלסטינים בירושלים,

---

[146] FBIS-NES-97-338, "Letter from King Husayn...", 4/12/97. כן ראו איגרת התשובה של אל-מג'אלי: FBIS-NES-97-340, "Letter from Jordanian Prime Minister...", 6/12/97.

[147] FBIS-NES-97-340, "House Debates...", 6/12/97.

[148] FBIS-NES-97-340, "Jordan Times Examines...", 6/12/97.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

אנו מתכוונים כי עליה להיות בירושלים עצמה משום שהעיר היתה שטח כבוש מאז 1967 ועליה להיות מושבת לבעליה. איננו מקבלים ירושלים [שתהא — ר"מ, ר"ג] במקום אחר".[149]

נאום הכתר של המלך חוסין המנוח במעמד פתיחת הפרלמנט בדצמבר 1998 כלל לא הזכיר את עניין ירושלים, וההשמטה הוסברה ברצון להימנע מחזרה על הפרשה. גם אם פרשה זו עוסקת בשאלת עתיד מזרח ירושלים כבירה של מדינה פלסטינית עתידית ולא בשאלת המקומות הקדושים, דומה כי היא מבהירה היטב את משקלה של דעת הקהל הירדנית ואת מעורבותה בסוגיות הנדונות.

חילופי השלטון בירדן לא השפיעו על מדיניותה בנושא ירושלים. מדיניות עבדאללה בסוגיית תהליך השלום היתה עד כה ללכת בדרכי אביו בעניין ירושלים. ב-19 במאי 1999 העניק המלך עבדאללה ריאיון לרשת ABC האמריקנית. בריאיון הביע עבדאללה תקווה כי "when we reach final status discussions... Jordan will have a voice on the future of Jerusalem" וכי ראוי שירושלים "should be an open city for Christians, Jews and Muslims to be able to live in harmony". יש להעריך כי מדיניותו העתידית של עבדאללה בשאלת ירושלים לא תהא שונה מזו של אביו; לירושלים הרי משמעות סמלית, רגשית ופוליטית-אובייקטיבית בעבור המשפחה ההאשמית כולה, והזיקה בין יוצאי פלסטין מבין תושבי הגדה המזרחית לבין המקומות הקדושים בירושלים עודנה קיימת (ראו פרק 3.1 לעיל).

לכאורה, ניתן היה להניח כי מידת מחויבותו האישית של עבדאללה בשאלת ירושלים תהיה שונה מזו של אביו: לא הוא שלט בה בעבר או הואשם באיבוד המקומות הקדושים לידי היהודים. על כך נוספת העובדה כי בשנים הקרובות יעסוק המלך בביסוס שלטונו וכי בראש מעייניו יעמדו עניינים אחרים. לנו נראה כי עבדאללה יאמץ את עניין ירושלים — ואת הסדר הקבע בכלל — הן כקיום צוואת אביו, והן כמקור לרכישת לגיטימיות או כהזדמנות לקבוע מתכונת יחסיו עם המדינה הפלסטינית העתידית. הערכתנו היא כי המדיניות הירדנית הרשמית בשאלת ירושלים בהסדר הקבע לא תשתנה; האינטרס הירדני בהסדר ממשיך גם הוא להתקיים. אם כן, חילופי השלטון בירדן אינם צריכים לגרום לכל שינוי במערך שיקוליה הבסיסי של ישראל בעניין הסדר הקבע במקומות הקדושים למוסלמים בירושלים (ראו פרקים 5.7 ו-5.9).

---

[149] "King Says Jordan faces...", *Jordan Times*, 14/12/97.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

5.3 שיקולי פנים פלסטינים

המועצה הפלסטינית נהנית מיתרון עצום על-פני ירדן בגדה ובמזרח ירושלים: לה השליטה האפקטיבית בשטח שבו מרוכזת מרבית אוכלוסיית הגדה המערבית (ועזה), ותמיכתם האידאולוגית והפוליטית של הרוב הגדול של הפלסטינים נתונה לה; קל וחומר בשאלת ירושלים והשליטה על המקומות הקדושים בה. יתר על-כן, ככל שחולף הזמן מתמעט והולך הדור אשר "ידע את חוסין", ומתחזקת מציאות השלטון הפלסטינית; האינתיפאדה שינתה את מבני הכוח המסורתיים, והדור הצעיר שהוביל את ההתקוממות הפלסטינית ריכז בידיו עוצמה פוליטית שקודם לכן היתה מצויה בידי גורמים חמולתיים-כפריים. דור זה אינו מכיר בקיומה של אלטרנטיבה לעצמאות פלסטינית, והוא מהווה מרכיב חשוב במנגנוני הרשות הפלסטינית ובמוסדותיה.

גם ההנהגה הפלסטינית עתידה לעבור שינויים: במידה מסוימת, נהנה יאסר ערפאת ממעמד-על בקרב העם הפלסטיני על כל גווניו, כולל בשורות החמאס וארגוני הסירוב. ערפאת נתפס כסמל החי של העם הפלסטיני וכמייצגו; ואמנם, הישגיהם המדיניים של הפלסטינים נתאפשרו במידה רבה בשל אישיותו ומנהיגותו. אולם גם ערפאת עתיד ללכת בדרך כל בשר; ועד כה, לא העמיד יורש, והקפיד גם להרחיק יורשים-בכוח טרם יכלו לקרוא עליו תגר. למעשה, ההכנות למלחמות הירושה הפלסטיניות כבר בעיצומן; אלה הרואים עצמם מועמדים החלו בבניית בסיסי כוח ורשתות של נאמנות. נוסף על בסיסי כוח פנימיים, נזקקים יורשים-בכוח גם לפטרונות של מדינה ערבית אחת או יותר. משום כך יש לצפות למעורבות גבוהה של מצרים, ירדן ואולי אף סוריה במהלכי הירושה.

קיומן של אופוזיציות במעגלים השונים של המסגרות הפוליטיות-חברתיות הפלסטיניות מחליש את כושר המיקוח של ערפאת. לתשומת לב מיוחדת ראויה ה"אופוזיציה הירושלמית": בירושלים יושבות מספר משפחות שבאופן מסורתי תופסות חלק נכבד בהנהגה הפלסטינית ומהוות, משום כך, גורם מתחרה לערפאת. העובדה כי ירושלים לא נכללה במסגרת הסדר הביניים[150] ודאי מסייעת לערפאת, באופן פרדוקסלי, להקטין את משקלה של המנהיגות הירושלמית. מסיבה זו ממש ישאף ערפאת להרחיק אישים ממשפחות אלה ממשא ומתן עתידי על הסדר קבע בירושלים, שבהכרח יהא כרוך בוויתורים פלסטינים משמעותיים על דרישות היסוד הפלסטיניות. על-מנת להשפיע

---

[150] ראו הערה 43 לעיל.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

בכל זאת על המשא ומתן, יזדקקו אלה ודאי, בין היתר, גם לתמיכת מדינות ערב; אולם קשה להעלות על הדעת שיתוף פעולה של "מודחים" בין החוסינים לבין ההאשמים, לשם הדוגמה, בהקשר זה: לא רק שהעבר שולל שיתוף פעולה כזה, אלא שגם אם יצליח ערפאת להרחיק את אלה כאלה משולחן המשא ומתן, עדיין יעמדו האינטרסים של ההאשמים ושל החוסינים בניגוד קוטבי זה לזה. בעוד שירדן ההאשמית מצפה להיבנות מאי-יכולתו של ערפאת להשיג מישראל ויתורים בירושלים, שואף פייצל חוסיני לתפקיד נכבד בהנהגה הפלסטינית. לשם כך דרוש לו קשר אמיץ בין ירושלים לבין הישות הפלסטינית.

כן ראוי לציין את האליטה הירושלמית החדשה. זו קשורה בפת"ח ובמנגנוני השלטון המופעלים מן ה"אוריינט האוס" ומהווה שידרה אינטלקטואלית של החברה הפלסטינית. גם קבוצה זו תתנגד להוצאתה של ירושלים המזרחית ממסגרת ההסדר על מזבח המדינה הפלסטינית. לעמדתה של קבוצה זו חשיבות רבה שכן משקלה הפוליטי גדול לאין ערוך מערכה המספרי.

קיימות כמובן אופוזיציות נוספות לערפאת, אך לא כאן המקום לפרט את המערך הפוליטי הפלסטיני בשטחים ובפזורה. נציין רק שכל גורם פלסטיני וערבי שיתנגד להסדר הקבע, אם וכאשר יושג, יתלה את התנגדותו בוויתורים שיעשו הפלסטינים בנושא ירושלים, אם מנימוקים דתיים, אם מנימוקים לאומיים-פלסטיניים ואם מנימוקים כלל-ערביים. מצב עניינים זה יחייב את ערפאת להשיג את הסכמתן של מדינות ערב, ובכללן ירדן, להסדר.

עניין נוסף הקשור בגילו של ערפאת ובמצב בריאותו הוא רצונו "לבוא אל הארץ" ולזכות בשלטון בה עוד בחייו. דבר זה עשוי לתרום לנכונותו לוויתורים בעניין ירושלים — לישראל ואף לירדן — כדי להשלים את הסדר הקבע, להגיע אל הארץ המובטחת ולראות מדינה פלסטינית עוד בחייו.

5.4 יחסי ישראל-ירדן

לשאלת יחסיה של ישראל עם הממלכה ההאשמית השפעה רבה על שאלת תפקידה העתידי של ירדן בהסדר קבע בירושלים. ראשית, ירדן שעוצמתה הצבאית של ישראל שירתה ומשרתת את ענייניה, מהווה בעבור ישראל חיץ אסטרטגי המרחיק ממנה את

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

האיום ממזרח. בין שתי המדינות יש גבול יבשתי ארוך. בשנות שיתוף הפעולה שקדמו לחוזה השלום נתאפשר לצה"ל יותר מפעם אחת לתגבר את כוחותיו בחזיתות הדרום והצפון בשל הביטחון היחסי בגבול המזרחי. אינטרס אסטרטגי נוסף שירדן מגלמת בעבור ישראל נוגע להקמתה של מדינה פלסטינית: האיום כלפי ישראל וירדן כאחת, שמדינה כזו, שהחלק הארי של שטחה (קרי: הגדה המערבית) "נעול" בין שתי המדינות, יקטן בצורה קיצונית אם יקיימו ישראל וירדן שיתוף פעולה אסטרטגי, מודיעיני ואף מבצעי.

לישראל יש אינטרס מדיני ברור בהמשך קיומה של מערכת יחסים הדוקה עם ירדן וביציבותו של השלטון ההאשמי. כמדינה ערבית מתונה, יכולה ירדן לשמש לישראל צוהר לעולם הערבי וגשר למרחב האזורי. מכאן חשיבותה של ירדן לישראל בהקשר של התקדמות בתהליך השלום, כפי שזו באה לידי ביטוי, למשל, במשא ומתן על פרוטוקול חברון מינואר 1997,[151] שבו מילא המלך חוסין תפקיד מכריע.

במידה מסוימת מהווה ירדן גם נכס כלכלי לישראל. אמנם רמת החיים בה והצריכה הממוצעת לנפש אינן הופכות אותה לשוק גדול לייצוא של סחורות ושירותים מישראל, אך כוח העבודה הזול שקיים בה ושהעסקתו אינה מלווה בקשיים הכרוכים בהעסקת פועלים מן הגדה ומרצועת עזה עשוי להקנות למשקיעים ישראליים יתרון כלכלי חשוב. יתר על כן, כלכלה ירדנית חזקה ומטבע ירדני יציב, שבהם תלוי המשק הפלסטיני, עשויים גם הם לתרום לייצוב האזור.

מלבד האינטרס הישראלי הכללי בקיומה וביציבותה של הממלכה ההאשמית ממזרח לירדן, יש לישראל אינטרס ספציפי בשיתופה של ירדן לא רק בהתווייתו של הסדר הקבע, אלא גם בהשתתפותה הפעילה של ירדן ביישום הסדר הקבע בירושלים. במידה רבה יקבעו פרטיו של הסדר הקבע את היחסים העתידיים בין ישראל לבין ירדן והפלסטינים, וכך יתוו את דרכי שיתוף הפעולה העתידי בין ירדן לבין ישראל בהקשר זה בתחום המדיני, הצבאי, המודיעיני והכלכלי. חשיבותה האסטרטגית-מדינית של ירדן בעבור ישראל תגבר אם ירדן תמלא תפקיד מרכזי יותר בהנהגת העולם הערבי בעת שלום. אמנם שיתופה של ירדן בהסדר קבע בירושלים והכרה פלסטינית מאונס במעמדה בירושלים לא יקנו לירדן, לכשעצמם, עמדת בכורה בעולם הערבי, אך הן עשויות להקל עליה לזכות בעמדה כזו. על-פי תפיסה רווחת, אשר נבחן בפרוטרוט

---

[151] Protocol Concerning the Redeployment in Hebron, signed at Jerusalem, January 17, 1997.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

בפרק 6, להלן, שיתופה של ירדן בהסדר קבע בירושלים יחזק את הקו המתון באזור, ואף יצור משקל נגד לגורמים אסלאמיים רדיקלים הפועלים בחרם א-שריף/הר הבית. תפקיד ירדני משמעותי בירושלים משמעו, בעבור ישראל, הימצאותו של גורם מתון ונוח יותר לדיאלוג בצד הערבי, ואפשרות לשיתוף פעולה פונקציונלי בנושאים שונים כגון חילופי מידע.

ואולם, הישג ירדני בירושלים עשוי להוות גם יתרון יחסי על ערב-הסעודית, על מרוקו ואף על מצרים. השתתפותה של ירדן (והשתתפות גורמים אחרים) במנגנון שלטוני בירושלים (ולו רק סמלי) או במנגנון דתי בירושלים (שממילא מקיים פונקציות שלטוניות) עשויה לסייע במידע על המהלכים שנוקט מנגנון זה ויקנה אפשרות להשפיע עליהם. עצם השתתפות גורמים אחרים במנגנון דתי עשויה לתרום — אם ישראל מקיימת יחסים תקינים עם גורמים אלה — גם למיתונו של מנגנון כזה, ולהפחתת השימוש בו שלא על-פי ייעודו, דהיינו, שימוש לצרכים פוליטיים פלסטיניים, ערביים ואסלאמיים המנוגדים לאינטרסים של ישראל, בלי להיכנס לשאלת יתרונותיו של הסדר כזה או חסרונותיו (ראו פרק 6.2, להלן).

5.5 יחסי ישראל-פלסטינים

שאלת השפעת היחסים בין ישראל לבין הפלסטינים על חלקה של ירדן בהסדר קבע בירושלים נוגעת להשפעת עמדה ישראלית פרו-ירדנית על הדינמיקה של המשא ומתן על הסדר קבע ועל עתיד היחסים. כבר הבענו דעתנו כי הסכמי אוסלו מהווים, לכל הפחות, העדפה ברורה של אופציה פלסטינית להסדר הקבע, והזכרנו כי הפלסטינים רואים בעצמם את השותף היחיד של ישראל במשא ומתן על הסדר הקבע בעניין ירושלים, וממילא צד יחיד להסדר עם ישראל בנושא זה (ראו פרקים 2.7 ו-4.4 לעיל). יוזמה ישראלית להכללת ירדן במשא ומתן בעניין ירושלים תעורר התנגדות פלסטינית; על אחת כמה וכמה — עמדה ישראלית שלפיה על ירדן ליטול חלק בהסדר עצמו; אלא אם כן יגיעו ירדן והפלסטינים לסיכום מוקדם בנושא.[152] סביר כי העדפת ירדן תתרום להעמקת קרעים בין ישראל לבין הפלסטינים, שהם השותפים העיקריים בהסדר הקבע, ולנזק מצטבר ביחסים בטווח הארוך. העדפת ירדן אף תפגע בה עצמה ובאינטרסים שלה בחרם א-שריף/הר הבית (ראו פרק 6, להלן).

---

[152] גם אם סבירותו של תרחיש זה נמוכה, אין לשלול אותו כליל; ראו פרק 6.3, להלן.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

בטווח הקצר עלול הפער בין עמדות הצדדים להוביל לפיצוצו של המשא ומתן בשלבים מסוימים, אולם אנו מעריכים כי ניתן יהיה, בסופו של דבר, לקבל את הסכמת הפלסטינים לשיתופה של ירדן (ולשיתוף גורמים אחרים) בהסדרים בירושלים. הסכמה פלסטינית לכך עשויה לבוא אם שאר הרכיבים בחבילת הסדר הקבע יהיו מקובלים על ערפאת, ואם הוא יעריך כי ישראל לא תסכים להעניק לו לבדו את מה שיוכל הוא לקבל ממנה אם ישתף פעולה עם ירדן ועם גורמים אחרים. יש גם לזכור כי מטרתו של ערפאת היא מדינה פלסטינית עכשיו; ויתור לירדן בעניין ירושלים עשוי להתקבל על דעתו אם הדבר יקדם באופן כלשהו מטרה זו.

גם אם יקבלו הפלסטינים את העסקה בלית ברירה, ודאי שיחושו כנגזלים וברור שיתמידו בניסיונותיהם לכרסם במעמד הירדני שעל-פי ההסדר (ראו דיון בפרק 6.1, להלן). לפיכך, רצוי שהתפקיד הירדני יעוצב באופן שיקנה גם לצד הפלסטיני הישגים, כך שהישגי ירדן לא יבואו על חשבון הישגי הפלסטינים.

5.6 יחסי ירדן-פלסטינים[153]

אין חולק כי בתחרות שבין ירדן לבין אש"פ על ירושלים ידו של אש"פ היא על העליונה. ואכן, הן בזירה המדינית הבין-ערבית והאסלאמית והן בשטח, הולכים ומתמעטים נכסי ירדן; חלק נכבד מן המעמד שנותר לירדן בירושלים נובע דווקא מן ההסכמה שאליה הגיע המלך חוסין המנוח עם ישראל בגיבויה של ארצות הברית. מה מונע מערפאת, אם כן, להשלים את ההשתלטות על שארית נכסי ירדן בירושלים ולהגיע להכרעה במאבק זה? התשובה היא תלות הדדית ושורה של מנופי איום הדדיים.

כבר תיארנו חלק נכבד של הרכיבים ביחסי גומלין אלה: הנכסים והפיקדונות הפלסטינים בעמאן; המוצא מזרחה דרך הגשרים (המקנה לירדן אפשרות פיקוח על תנועת אנשים וסחורות אל העולם הערבי וממנו); הקרבה הגאוגרפית והדמוגרפית; הצורך המשותף בפתרון בעיית עקורי 1967 וחששה של ירדן מגלי הגירה או מגירושים המוניים מן הגדה המערבית אל תחומיה – ועניינים רבים אחרים.

---

[153] ראו T. Altel, "Myth and Misunderstanding in Jordanian Palestinian Relations", (1996) *at-Siyasa al-Filastiniyya* (Vol. 3 (No. 12);

Ilan Pappé, "Jordan Between Hashemite and Palestinian Identity", אצל נבו ופפה (1994), הערה 18 לעיל, בעמ' 61;

A. Susser, "Jordan, the PLO and the Palestine Question", שם בעמ' 211.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

האחיזה ההדדית זה בזה מכתיבה את אופיו המוגבל של המאבק בין אש"פ לבין ירדן מאז הקמת אש"פ ועד היום, ובפרט בירושלים. היא גם מכתיבה ניסיונות הידברות, שיתוף פעולה, הסכמות פורמליות ולא-פורמליות (גם אם אלה מופרות, מבוטלות או מוחלפות מעת לעת), ומידה לא מבוטלת של רטוריקה ותשלום מס שפתיים.[154] הצורך בשיתוף פעולה, שדוגמאות לו הבאנו לעיל, גובר גם על חוסר האמון ביחסים ועל משקעי העבר בין הצדדים.

האחיזה שיש לאש"פ ולירדן זה בזו תמשיך להשפיע על אופי יחסיהם בעתיד. גם אם ישקף הסדר הקבע העתיד לבוא בחירה באופציה פלסטינית (מבחינת מעמד הקבע של השטחים) ותיכון מדינה פלסטינית ריבונית, תמשיך ירדן להוות צלע במשולש ישראל-פלסטין-ירדן; הזיקות הגלויות או הסמויות בינה לבין המדינה הפלסטינית תמשכנה להתקיים ותחרוגנה ממתכונת רגילה של יחסי שכנות בילטרליים, בין אם זיקות אלה תמצאנה ביטוי פורמלי של הסדר קונפדרטיבי, בין אם לאו (ראו פרק 6.3, להלן).

נוסף על כך, עשוי ערפאת להיזקק לתמיכת ירדן במהלך המשא ומתן על הסדר הקבע. גם אם אין ירדן מסוגלת "להוציא את ירושלים (או את המקומות הקדושים בה) מידי ישראל", כפי שהיא טוענת כלפי אש"פ, עדיין נהנית ירדן מקשרים עדיפים עם הממסד הישראלי והיא נתפסת בעיני ממסד זה במידה ידועה של צדק כשותף נוח וכן. תפקיד ירדני בצד תפקיד שיוקנה לאש"פ בירושלים עשוי לפיכך לשפר את עמדת הפלסטינים ליד שולחן המשא ומתן.

יתר על-כן, לכשייפתח משא ומתן בעניין, עשויה ישראל לבקש את הרחבת מעגל ההסדרים בחרם א-שריף/הר הבית למדינות ערביות או למדינות אסלאמיות נוספות; אלה לא יניחו לערפאת לקבל בלעדיות על קודשי האסלאם בירושלים, כפי שלא הניחו לעבדאללה ולחוסין בזמנם (ראו פרק 2 לעיל). בקונסטלציות מסוימות, ייאלץ ערפאת להעדיף את המלך עבדאללה השני על-פני שותפים ערביים אחרים, בשל האחיזה ההדדית שיש לירדנים ולפלסטינים אלו באלו.

---

[154] ראו דוגמאות ופירושן בפרק 6.1, להלן.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

5.7 גורמים אזוריים

כאמור, למספר מדינות באזור יש אינטרס לקחת חלק בהסדר בקודשי האסלאם בירושלים. אלה תומכות בערפאת במאבקו בירדן על השליטה בחרם א-שריף/הר הבית, ולשם-כך העניקו לו הכרה בבכורת התביעה הפלסטינית לירושלים (ראו פרק 2.7.א לעיל). אולם בו בעת הן מדגישות שנושא החרם וירושלים אינם עניין פלסטיני בלבד, אלא שהם עניין כלל-ערבי ומוסלמי, ובכך מאותתות על עמדתן באשר לחלק ולנחלה שיש להן בהסדר.

באופן מסורתי, מדינות ערב ממלאות תפקיד במיתון הישגים מדיניים חד-צדדים בירושלים: בלחץ הליגה הערבית, סיפוח הגדה וירושלים מצד עבדאללה נעשה לבסוף "בלי לפגוע בהסדר הסופי של בעיית פלסטין" (פרק 2, לעיל); החלטות הליגה הערבית וועידת מדינות האסלאם שאחרי החלטת רבאט — ובייחוד מאז הקמת הרשות הפלסטינית — אינן מניחות לירדן ההאשמית לקבל הכרה בבכורתה והן מכירות בזכותם של הפלסטינים לכונן את בירתם בירושלים. מאידך גיסא, אין הן מכירות בבלעדיות פלסטינית על קודשי האסלאם בעיר (פרק 2, לעיל). הצהרות מדיניות של מנהיגי ערב מדגישות גם הן עניין זה. המדינות המובילות במחנה זה הן גם אלה שיתבעו חלק בהסדר: סעודיה,[155] מרוקו ומצרים.

השפעת מעורבותן של מדינות אלה על הסדר יכולה לבוא לידי ביטוי במספר אופנים; אפשר שריבוי התביעות ליטול חלק בהסדר יקל על השתתפות ירדנית בהסדר כגורם ערבי בעל זיקה מיוחדת לקודשי האסלאם בירושלים. ייתכן כי ערפאת יעדיף הסדר המשתף את ירדן על-פני הסדר המשתף מספר מדינות ערב: אם נגזר עליו שלא לקבל בכורה ובלעדיות, יעדיף אולי לחלוק באחריות עם ירדן החלשה יחסית לעומת סעודיה או מצרים, ואשר עמה יש לפלסטינים ממילא יחסי תלות הדדית. מאידך, ריבוי המשתתפים בהסדר יקטין בהכרח את חלקה של ירדן בו; המדינות המעוניינות ליטול חלק בהסדר ודאי שישאפו לצמצם את חלקה של ירדן עוד יותר, ואפשר שיעשו לשם כך יד אחת עם ערפאת בתמורה להבטחת השתתפותן-שלהן. סביר גם להניח שמדינות אלה יעשו שימוש מכין במשקלן בליגה הערבית ובוועדת ירושלים של ועידת מדינות האסלאם לקראת הסדר בירושלים.

---

[155] על היחסים בין בית-סעוד להאשמים ראו: J. Nevo, "Jordan and Saudi Arabia, the Last Royalists", אצל נבו ופפה (1994), הערה 18 לעיל, בעמ' 103.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

5.8 גורמים גלובאליים

באשר לזירה העולמית, ייאמר כי אין להניח מעורבות גבוהה של מדינות שאינן ערביות או מוסלמיות בהסדר קבע במקומות הקדושים לאסלאם, כל עוד הסדר זה יהא מקובל על הפלסטינים ועל מדינות ערב המרכזיות. עם זאת, סביר להניח כי המעורבות האמריקנית תהא גבוהה. על-אף השיפור הניכר לאחרונה ביחסי אש"פ-ארצות הברית, דומה כי מעורבות אמריקנית גבוהה תשחק לידי ירדן; לארצות הברית יכולה להיות השפעה ממתנת ניכרת על ערב הסעודית, על מצרים ועל מרוקו. אמנם ארצות הברית מחויבת לתהליך אוסלו, אולם מעורבותה הרשמית בהצהרת וושינגטון ונאומו של הנשיא קלינטון באותו מעמד מלמדים על קיומה של מחויבות ארצות הברית גם לתפקיד ירדני בהסדר במקומות הקדושים לאסלאם בירושלים.[156] לכך יש לצרף את ההצלחה הגדולה שנחל חוסין בשיפור יחסיו עם הממשל לאחר מלחמת המפרץ ואת האינטרס האמריקני בירדן בשל הגבול היבשתי שיש לה עם עיראק.

גורם בינלאומי נוסף שעשוי לשאוף למעורבות בהסדר הוא ארגון האומות המאוחדות: אמנם תפקידיו בתהליך אוסלו הם מזעריים (והוא אינו ממלא כל תפקיד ביחסי ישראל-ירדן), אולם עמדתה המוצהרת של הקהילה הבינלאומית באשר למעמדו של הארגון בירושלים על-פי תכנית החלוקה, נוכחותו בירושלים (באמצעות ארגון UNTSO היושב בארמון הנציב), האפשרות כי ייתן חסות ולגיטימציה להסדר, והשימוש שעושים הפלסטינים בעצרת הכללית של הארגון לקידום מטרותיהם המדיניות, כל אלה עשויים להקנות לו תפקיד כלשהו בהשגת הסדר או ביישומו, הגם כי הסבירות לכך נמוכה.

5.9 גורמים דתיים ואחרים

עמדנו לעיל על כך שמספר מדינות ערב תשאפנה למעורבות במשא ומתן על נושא ירושלים, בין היתר כדי ליטול חלק בהסדר בעניין המקומות הקדושים. הטיעונים שיושמעו מצד מדינות ערב בעניין זה ייעטפו ודאי באצטלה דתית. ניתן להעריך כי העולם המוסלמי יקבל כל הסדר במקומות הקדושים בירושלים שיוצג כמוסכם על הפלסטינים ועל ירדן כאחד. מאידך, אם מעגל ההסדר לא יכלול את המדינות הערביות הרואות עצמן כבעלות עניין בהסדר (סעודיה, מרוקו ומצרים), תושמע התנגדותן להסדר

[156] ראו הנוסח המצוטט בפרק 4.2.א, לעיל.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

גם בזירה הבין-ערבית והאסלאמית.[157] למעשה, חלק נכבד של האופוזיציה להסדר זה או להסדר הקבע בכללותו עתיד להיתלות בנימוקים דתיים, ולכן יפעל בזירה האסלאמית לסיכולו.

קרוב לוודאי כי הוותיקן ישאף לוודא — מן הסתם גם בעזרת המדינות הקתוליות באיחוד האירופי — כי הסדר במקומות הקדושים למוסלמים בירושלים לא ישפיע לרעה על זכויות העדות הנוצריות בירושלים או על ההסדר הנראה לו רצוי במקומות הקדושים לנוצרים בעיר, וכי זה לא יהווה תקדים לזה. הקלות וזכויות-יתר שיוענקו במקומות הקדושים למוסלמים יביאו לדרישה נוצרית להשוואת תנאים, לכל הפחות. למעט עניינים אלה, לא סביר כי הוותיקן (או כל גורם נוצרי אחר) יתערב בעניין.

[157] גם אם לא נראה כי יהיה בכוחן להכשיל הסדר, סביר להניח כי מדינות אלה תשותפנה בו; וראו הדיון בפרק 5.8, לעיל.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

6. התפקיד הירדני בהסדר קבע בירושלים: אפשרויות, יתרונות ומכשולים

6.1 הזווית הירדנית

חשיבותו של תפקיד במקומות הקדושים לאסלאם בירושלים בעבור ירדן היא במתן ביטוי ללגיטימיות דתית ופוליטית למשטר ההאשמי בזירה הבין-ערבית והבין-אסלאמית, כלפי הצד הפלסטיני ובירדן פנימה. אולם, המציאות שיצרו הסכמי אוסלו הביאה את ירדן לזנוח רבים מן התפקידים שמילאה במזרח ירושלים קודם להסכמים אלה. התבססותו של גורם מתחרה במזרח העיר בדמות הרשות הפלסטינית גרמו לירדן להתמקד בניסיון לשמר את מעמדה המדיני-דתי בקודשי האסלאם במזרח ירושלים. מדיניות זו — למעט ההישג הירדני בהשגת מחויבות ישראלית לתפקידה העתידי של ירדן באתרים אלה — לא צלחה בידי ירדן, הן בזירה הערבית והן בזו האסלאמית (ראו פרק 2.7.א לעיל). גם ניסיונה של ירדן לשמר את שליטתה הפיסית במתחם החרם א-שריף/הר הבית ובממסד הדתי הפועל ממנו לא עלה יפה, אולם היא הצליחה לשמר בידיה מספר תפקידים מינהליים חשובים בממסד זה, המציינים את זיקתה הנמשכת למקומות הקדושים לקראת המשא ומתן על הסדר הקבע.[158]

כישלונותיה של ירדן במדיניות זו נובעים משליטת המועצה הפלסטינית בשטח ומתמיכת העולם הערבי והמוסלמי בשאיפותיהם הפוליטיות של הפלסטינים לשליטה במזרח ירושלים ולקביעתה כבירתם. כאמור, ירדן השיגה הסכמה מישראל להכללת עניינה במשא ומתן על הסדר, ואף שמרה על איזון מוגבל בינה לבין הפלסטינים. איזון זה אינו מונע מן הצד הפלסטיני מלחזק את מעמדו המדיני והפיסי במקומות הקדושים בירושלים, אך הוא מונע ממנו לזכות בהכרעה מוחלטת בתחרות על המעמד המדיני באתרים הללו ועל השליטה בהם. משום כך, המשיכה ירדן ליהנות ממעמד שיורי כלשהו בהם בתקופת הביניים.

---

[158] ראו פרק 2.7.ב, לעיל. עם זאת, יש לציין כהצלחה יחסית של ירדן את מניעת החרפתו של העימות עם הרשות הפלסטינית בעניין השליטה על החרם א-שריף/הר הבית.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

עד כמה שידיעתנו מגעת, ירדן נמצאת בשלבים ראשוניים ביותר של היערכות למשא ומתן בנושא הסדר הקבע במקומות הקדושים למוסלמים בירושלים. ירדן אמנם טרחה להגיע להבנה פורמלית עם ישראל לגבי הכללתה במעגל ההסדר ואף להבנה לא-פורמלית על אופיו הכללי של ההסדר העתידי ועל חלקה בו (פרק 4.1, לעיל); אולם מאז מתאפיינת מדיניות ירדן בעניין ירושלים בפסיביות ובפעולה, אם בכלל, שהיא תגובה יותר משהיא יוזמה. הן בזירה המדינית והן מבחינת השליטה הפיסית במתחם החרם א-שריף/הר הבית, היוזמה היא בעיקר פלסטינית.[159] ודאי שקיימות מגבלות של ממש על אפשרויות הפעולה של ירדן; בכל זאת, נדמה כי היה ביכולתה לנקוט במספר צעדים שהיו מדגישים את הקשר בין החרם לבין עמאן והמשפחה ההאשמית, ולו במישור הסמלי. לשם הדוגמה, יכולה היתה ירדן לציין בחרם א-שריף/הר הבית את יום פטירתו של השריף חוסין הקבור בו, ואף את יום רצח עבדאללה שאירע במתחם.

---

[159] ראו פרק 2.2.7.ב, לעיל. השוו, למשל, בין מספר נאומים והצהרות ירדניות מן השנים 1993-1997: בנאום חוסין המנוח בפרלמנט הירדני ב-23 בנובמבר 1993, אמר כי ירדן לא תכיר בריבונות כלשהי על ירושלים למעט זו של האל; שם גם קרא לכינונו של גוף ערבי-אסלאמי א-פוליטי אשר "יהיה מופקד על שמירת ("caring") מקומות קדושים אסלאמיים ועל פיקוח עליהם ("overseeing them")", אולם הבהיר כי הגם שירדן "תתמוך בגוף שכזה בכל האמצעים והמשאבים שברשותנו... לא נוותר ולא נמסור אחריותנו הדתיות וההיסטוריות כלפי ירושלים וכלפי הוואקף ומקומות קדושים אסלאמיים בפלסטין". בהצהרת מדיניות ירדנית בעניין התפקיד הירדני בירושלים מיום 28 ביולי 1994 — מיד לאחר הצהרת וושינגטון — נאמר כי אין סתירה בין "השבת ריבונות פוליטית על ירושלים הערבית דרך משא ומתן ישראלי-פלסטיני לבין המשך תפקידה של ירדן במימוש אפוטרופסותה הדתית ("its religious custody") על המקומות הקדושים בירושלים" וכי הצהרת וושינגטון לא כוננה את הזכות הירדנית לדאוג למקומות הקדושים, אלא הצהירה על דבר-מה שהיה קיים ממילא. עמדה זו נגזרת, על-פי ההצהרה, ממחויבותה של ירדן לתמיכה במאמצי אש"פ "להשיג ריבונות פוליטית וגאוגרפית בכל הטריטוריות הפלסטיניות הערביות, כולל ירושלים, ומהמשכו של התפקיד הירדני ההיסטורי בהפעלת אפוטרופסות דתית על המקומות הקדושים בירושלים"; שני המסמכים מובאים אצל *Jerusalem: Documents*, published by PASSIA (Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs), 5th ed., December 1996, at p. 159-160 (להלן: "PASSIA: Documents"). אולם, כבר בנובמבר 1994 נאלצה ירדן למתן את אמירותיה ואת עמדתה המוצהרת: נאומו של הנסיך חסן מאותו החודש כבר קבע כי "בהסדר הקבע, כאשר תועבר אל הפלסטינים אחריות מלאה... [ירדן תעביר — ר"מ, ר"ג] את האחריות על המקומות הקדושים לידי הרשות הפלסטינית"; בהערה 54 לעיל. מאז מדגישות הצהרות המדיניות הירדנית את העובדה שירדן לא מהווה מכשול לא רק לריבונות פלסטינית על מזרח ירושלים, אלא גם לאחריות הפלסטינית על המקומות הקדושים; מאידך, הצהרות אלה שבות ומזכירות כי "התפקיד הירדני" במקומות אלה יימשך, ללא ציון מהותו של תפקיד זה או הסבר כיצד הוא מתיישב עם העברת האחריות לפלסטינים; הצהרות המדיניות הירדניות גם מקפידות לציין כי ההסדר שבהצהרת וושינגטון ובחוזה השלום ממלא חלל שיצרה הצהרת העקרונות בכך שדחתה את נושא ירושלים לשלב המשא ומתן על הסדר הקבע, חלל ש"אחרים" יוכלו לתפוס. ראו נאום חוסין בפרלמנט הירדני מיום 13 בדצמבר 1997, הנזכר מול הערה 161, להלן. כן ראו פרשת האיגרת הנזכרת בפרק 5.2 לעיל.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

בתחילת תקופת הביניים הניחה ירדן כי אופיים של יחסי המשטר ההאשמי עם ישראל מחד ויחסי התחרות השוררים בין ישראל לבין הפלסטינים בירושלים מאידך ישחקו לידיה במשך תקופה זו ולקראת הסדר הקבע. אם נראתה הנחה זו הגיונית בשעתו, נראה כי כיום עמאן סבורה שישראל הכזיבה:[160] פניות ירדן לישראל לסייע בידה במאבק על השליטה הפיסית בחרם א-שריף/הר הבית לא נענו; ריבוי גורמים וריבוי הקולות הדוברים בצד הישראלי פגעו באמון שרחשה עמאן כלפי ישראל בעניין זה, וודאי שתופעת ההדלפות בצד הישראלי לא תרמה לתחושת האמון. נטייתה של ממשלת פרס להעדיף את האפיק הפלסטיני מחד גיסא והאטה בתהליך השלום תחת ממשלת נתניהו מאידך גיסא עשו אף הן את שלהן, ונראה כי ציפיותיה של ירדן מישראל היו מופרזות מלכתחילה.

אולם, באשר להסדר הקבע ממשיכה ירדן להסתמך על ישראל במידה כזו או אחרת. ירדן מניחה כי במשא ומתן ישיר עם ישראל יקשה מאוד על הפלסטינים לזכות בהישגים של ממש במקומות הקדושים למוסלמים בירושלים (או בכל עניין אחר הקשור למעמד העיר). הנחה זו מאפשרת לירדן לנקוט ברטוריקה ותרנית לכאורה כלפי הפלסטינים: "בהסדר הקבע, כאשר תועבר אל הפלסטינים אחריות מלאה... [ירדן תעביר] את האחריות על המקומות הקדושים לידי הרשות הפלסטינית".[161]

---

[160] תיאור המקור מצוי בתיקי המחברים.

[161] נאום נסיך הכתר דאז חסן, מנובמבר 1994, בהערה 54 לעיל. משמעות הדברים מעורפלת: אם "תועבר האחריות" על המקומות הקדושים לידי הפלסטינים במסגרת הסדר הקבע, מדוע יזדקקו הפלסטינים — השולטים בהם בפועל ממילא — להעברה נוספת של אותה סמכות ממש מידי ירדן שאינה מחזיקה בה עוד! קיים פער ברור בין כוונות ירדן ומטרותיה לבין מדיניותה המוצהרת בעניין זה, שלפיה ירדן אינה מהווה מכשול למשא ומתן פלסטיני על הסדר קבע בירושלים, וכי ירדן תמסור לפלסטינים את האחריות במקומות הקדושים בירושלים כאשר זו תימסר לידיהם במסגרת הסדר קבע. ראו הריאיון שהעניק חוסין לשבועון *דר-שפיגל* המצוטט מול הערה 53 לעיל. להצהרות מסוג זה דוגמאות נוספות: בנאומו של חוסין בפרלמנט הירדני מיום 13 בדצמבר 1997, אמר המלך כי "אחריותנו [לירושלים] אינה אחריות ישירה... אך הדבר אינו פוטר אותנו מכיבוד חובתנו כלפי העיר משום שאיננו רוצים להותיר חלל שאחרים ינצלו, במיוחד ישראל..."; באותו נאום גם הצהיר המלך כי "ירדן תעשה כמיטב יכולתה על-מנת לסייע לפלסטינים להשיב זכויותיהם ולכונן מדינתם העצמאית עם בירתה בירושלים" וכי ירדן תמשיך לשאת באחריות הטיפול במקומות הקדושים, בתקווה כי הפלסטינים יגיעו לשלב שבו הם יפעילו זכות זו; "King Says Jordan faces...", *Jordan Times*, 14/12/97. תפקידן של הצהרות אלה הוא טקטי גרידא; הן מכוונות לסייע בניהול משברים גלויים בין ירדן לפלסטינים בסוגיית ירושלים ולצמצם את הלחץ הערבי והאסלאמי על ירדן; אין לראות בהן אבן בוחן לכוונותיה האמיתיות של ירדן וודאי שלא ויתור ירדני על תפקיד עתידי בהסדר הקבע במקומות הקדושים לאסלאם בירושלים, גם אם הן מעידות על חולשה מדינית ירדנית.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

ברור כי ירדן מעוניינת בתפקיד מרכזי שיהיה כרוך בנשיאה באחריות על המקומות הקדושים למוסלמים ובניהולם, גם אם ראשי המשטר בה יודעים כי לא תזכה לבלעדיות בתפקיד זה (ראו פרק 4.1, לעיל). יחד עם זאת, נראה כי הגדרת התפקיד שמבקשת ירדן לעצמה והתוויית הדרכים להשגתו מצויה, לכל היותר, בשלביה הראשוניים בלבד,[162] גם אם מעת-לעת כוללות הצהרות מדיניות ירדניות אזכור של קווי יסוד לפתרון.[163]

אין באפשרותנו לקבוע האם תסתפק ירדן בתפקיד טיטולרי-סמלי בלבד (וב"זכות" להמשיך לשאת בתקצוב המקומות הקדושים) או שתעמוד על נטילת חלק פעיל — גם אם לא בלעדי — בניהול המקומות הקדושים, למרות שיכולותיה ליד שולחן המשא ומתן ובשטח מוגבלות-הן. ניתן לטעון כי תפקידה של ירדן בהסדר קבע בירושלים עשוי להתפרש על תחום נוסף שאינו קשור בעניין המקומות הקדושים בירושלים. כיוון שבתחומים שונים שירדן מילאה בעבר ואשר מצריכים שיתוף פעולה מצד ישראל מנועה המועצה הפלסטינית — דה-פקטו או דה-יורה — מלהפעיל סמכויות שלטוניות, נוצר חלל שלטוני במזרח ירושלים. נראה כי ישראל אינה מעוניינת למלא חלל שלטוני זה או שאינה מסוגלת לעשות כן; המועצה מנועה משפטית מלמלאם (ולעתים, מסיבות פנימיות שלה, אינה מעוניינת לעשות כן); ואילו ירדן כמעט ואינה עושה דבר על-מנת לשמר את מעמדה במזרח העיר (למעט בעניין המקומות הקדושים לאסלאם). דומה כי מקבלי ההחלטות בעמאן ממעיטים מיכולותיה של הממלכה ההאשמית.

עניין האזרחות מהווה דוגמה לכך. בתחום זה קיימת עדיין מעורבות ירדנית: בתקופת הביניים ממשיכים תושבי מזרח ירושלים ליהנות, באופן זמני, מהטבות שמקנה אזרחות ירדנית (מסמכי מסע בעיקר), ובמקביל, נהנים הם מהטבות הנובעות מתושבותם הישראלית (תגמולי הביטוח הלאומי). המועצה הפלסטינית מתקשה ליצור זיקה אזרחית

---

[162] עם זאת, יש לציין את יוזמתו של חוסין ליצור הידברות לא רשמית בין מנהיגים דתיים בנושא ירושלים כמרכז דתי. נראה כי יוזמה זו נועדה, בין היתר, ליצור פורום שייתן ביטוי גם לתפקיד הירדני בקשר למקומות הקדושים בירושלים. ריאיון עם שר החוץ דוד לוי, שנערך על-ידי דליה יאירי בתכניתה "עניין אחר" ברשת בי של קול ישראל ביום 29/12/96, מצוטט אצל PASSIA: Documents, בעמ' 139. ראוי לציין כי סעיף 9(3) של חוזה השלום אכן קובע מסגרת להידברות בין-דתית: "The Parties will act together to promote interfaith relations among the three monotheistic religions, with the aim of working towards religious understanding, moral commitment, freedom of religious worship, and tolerance and peace".

[163] ראו הדוגמאות הנזכרות בהערה 159, לעיל.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

בינה לבין תושבי מזרח העיר:[164] בהיותה נעדרת כל סמכות בירושלים, אין היא יכולה להנפיק להם מסמכי מסע בעלי ערך שימושי או להתחרות בתשלומי הביטוח הלאומי שמציעה ישראל.

יחסה של ישראל לפלסטינים תושבי מזרח ירושלים אמביוולנטי: מחד גיסא משמש מעמד התושבות של הפלסטינים במזרח ירושלים קלף מיקוח חשוב בידה;[165] ומאידך גיסא יש לתושבות זו ערך שלילי בעיניה, שכן היא מצמצמת את חלקו היחסי של הרכיב היהודי באוכלוסיית העיר.[166]

ירדן ממשיכה להפעיל מרשם אוכלוסין ולנפק מסמכי מסע זמניים במשך תקופת הביניים. התרשמותנו היא כי מדיניות זו של ירדן ננקטה כאמצעי ביניים ולא כצעד מחושב המכוון להשגת מטרות מוגדרות, ארוכות-טווח; נראה כי במציאות שיצרו הסכמי אוסלו — הקמת מועצה פלסטינית אוטונומית לקראת הסדר קבע — נועדה מדיניות זו לשמר את המצב הקיים ולהימנע מזעזועים מיותרים.

אם תציג ישראל במשא ומתן על הסדר הקבע עמדה המתנגדת לכך שתושבי מזרח ירושלים יהיו אזרחיה של המדינה הפלסטינית,[167] פתרון אפשרי עשוי להימצא בשיתופה של הממלכה ההאשמית בהסדר. אם, כפי שאנו מניחים, תכונן קונפדרציה ירדנית-פלסטינית בשלב כלשהו לאחר הסדר הקבע, ניתן יהא להעניק לתושבי מזרח ירושלים אפשרות בחירה בין אזרחות ירדנית לבין אזרחות ישראלית והצבעה לפרלמנט הירדני, לפרלמנט הפלסטיני או לכנסת ישראל. במובנים רבים מהווה פתרון כזה את עיגונו הפורמלי של המצב הקיים.

---

[164] הצבעת תושבי מזרח העיר בבחירות למועצה הפלסטינית יוצרת כמובן זיקה כזו, אולם משפטית, אין בה כדי להשפיע על תוצאות הסדר הקבע. כן ראו המיפקד שערכה המועצה במהלך חודש דצמבר 1997.

[165] כפי שהדבר משתקף, לפי טענה רווחת, באחוזי ההצבעה הנמוכים בבחירות למועצה הפלסטינית שנערכו בינואר 1996.

[166] לשם כך באה התכנית הנוכחית להרחבת גבולות העיר לכיוון מערב; לשם כך גם הפעילה ישראל את המדיניות שזכתה לכינוי "הטרנספר השקט", שבמסגרתה נשללו תעודות זהות ישראליות מתושבי מזרח העיר שהעתיקו את מרכז חייהם בפועל אל מחוץ לגבולות המוניציפליים של העיר.

[167] מובן כי השימוש בדוגמה זו אינו בא להעריך עמדה זו, את סבירותה או את סיכויי קבילותה.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

המסקנה היא כי הרחבת התפקיד הירדני לתחומים מסוימים היא אפשרית. בתנאים מסוימים היא עשויה לשרת את האינטרסים של כל אחד מן הצדדים. עם זאת, היא אינה יכולה להתממש ללא נכונות, מוכנות ותכנון מצד ירדן.

6.2 הזווית הישראלית: הנחת-יסוד תחרותית

מדיניותה האפשרית של ישראל בשאלת התפקיד הירדני העתידי במקומות הקדושים לאסלאם בירושלים תִבחן על-סמך שלושה תרחישים אפשריים. על-פי הראשון, ייקבעו הסדרי הקבע על-סמך משא ומתן שיתנהל בין ישראל לבין הפלסטינים. על-פי התרחיש השני, לא יתנהל משא ומתן כזה, ואם יתנהל — ייכשל, ומכאן שתוכנם של הסדרי הקבע ייקבע בצעדים חד-צדדיים שינקטו הצדדים. תרחיש זה אף כולל את האפשרות של הסלמה וגלישה לעימות מזוין. התרחיש השלישי מניח כי המשא ומתן יניב הסכמה לדחות את הסדר הקבע בירושלים לתקופת ביניים נוספת, שבמהלכה ימשיך להתקיים המצב הקיים למעט מספר תיקונים מזעריים מוסכמים ו/או חד-צדדיים. כיוון שתרחיש זה דומה בתוצאותיו לקודמו, ייבחנו השניים יחדיו.

הנחת-יסוד רווחת בישראל קובעת כי כל הסדר במזרח העיר, בעיר העתיקה או בחרם א-שריף/הר הבית בלבד המיטיב עם ירדן יבוא בהכרח על חשבון הצד הפלסטיני. יחסי ירדן והפלסטינים בהקשר זה נתפסים כמשחק סכום אפס ("zero sum game"). אפיון זה, על-פי הנחת-היסוד, מגלם את יתרונותיו המרכזיים של שיתוף ירדן בהסדר קבע במקומות הקדושים בירושלים. פועל יוצא מהנחה זו היא התפיסה הרואה בתחרות בין ירדן לבין הפלסטינים בחרם א-שריף/הר הבית במסגרת הסדר הקבע התפתחות עתידית רצויה, שכן תחרות זו תפגע בהכרח בשליטתו של הצד הפלסטיני בחרם וביכולותיו.

אנו סבורים כי הנחה זו מושתתת על תפיסה מוטעית של המציאות במזרח ירושלים ושל מגמותיה; על הבנה שגויה של מהות יחסי הצדדים ושל יכולות כל אחד מהם; ובסופו של חשבון, אף על הערכה לא נכונה של האינטרסים הישראליים לטווח ארוך. עם זאת, כיוון שהיא מייצגת מוסכמה מקובלת בתפיסה המדינית והציבורית הישראלית, ראויה הנחה זו לבחינה מעמיקה, טרם נביא בפני הקורא את הנימוקים לשלילתה, שאז גם נפרוס בפניו את תפיסתנו אנו.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

א. תרחיש ראשון: משא ומתן על הסדר קבע

על-מנת לעמוד על ערכו של תפקיד ירדני בהסדר קבע, יש לבחון את הצורות השונות שהוא יכול ללבוש. ראשית, ירדן תוכל למלא **תפקיד מהותי בניהול המקומות הקדושים** – תוך דחיקת הצד הפלסטיני או בשיתוף עמו. תפקיד ירדני מהותי יגרע, בהכרח, מסמכויות הפלסטינים. שנית, ייתכן **תפקיד סמלי-טיטולרי**, שאינו כרוך בסמכויות ניהוליות ושאינו גורע, משום כך, מסמכויות הפלסטינים. אפשרות שלישית היא כי ירדן תשתתף במסגרת ניהול מוסדית רב-צדדית ערבית או אסלאמית.

1. תפקיד ירדני מהותי

הסדר קבע שיכלול מסירת סמכויות של ממש לירדן על חשבון הצד הפלסטיני או חלוקתן עם ירדן יצריך הסכמה של הצד הפלסטיני להסדר ואכיפתו לאורך ימים, כולל אפשרות של שימוש בכוח. הסדר זה מתעלם מן המציאות של חמש השנים האחרונות,[168] ומכך שירדן לא תסכים ליטול חלק בהסדר אשר ייכפה על הצד הפלסטיני. הסדר כזה נדון לכישלון ומחירו ונזקיו מרובים מתועלתו.

אין ערובה לכך שירדן תצליח לשמר לאורך ימים סמכויות של ממש שיינתנו לה: פקידים ירדנים היושבים בעמאן לא יוכלו לממש סמכויות שיוקנו להם ולאכפן בשלט-רחוק. בעלי תפקידים שתמנה ירדן מן האוכלוסייה לא ירצו, ואם ירצו – לא יוכלו, לפעול כנגד רצונותיה של מדינה פלסטינית. אם במסגרת הסדר ביניים הצליחה המועצה הפלסטינית לכרסם בתפקידי ירדן, ודאי שתעשה זאת ביתר קלות במסגרת הסדר קבע. כדי לשמר את סמכויות ירדן, תצטרך ישראל לשנות מדיניותה באופן קיצוני ולכוונה לשמירה אקטיבית על האינטרסים הירדניים מפני כרסום פלסטיני.

לישראל לא יהיו הפנאי, המשאבים והרצון הממסדי לפעול בחזית נוספת (קרי: להתערב במאבק השליטה בין ירדן לבין הפלסטינים). התערבות ישראל תיתפס כהתערבות בעניין ערבי ומוסלמי; תציב את ירדן והפלסטינים בתחרות שלירדנים אין הכלים לנצח בה; ותצייר את ירדן כנסמכת על ישראל. התערבות מסוג זה תדרוש גם שימוש בכוח – דבר שישראל לא תוכל לעמוד בו מבחינת דעת הקהל. וכך, התפקיד הירדני יצטמצם לסמל בלבד.

---

[168] והוא אף אינו מביא בחשבון את העובדה כי שימוש ישראלי באותם מנופים ייעשה, מן הסתם, לצורך השגת מטרות מרכזיות יותר במהלך המשא ומתן.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

תפקיד ירדני מהותי לא יוכל להתקיים לאורך ימים ללא הסכמה פלסטינית לחלוק עם ירדן את מיגוון הסמכויות המעשיות בחרם א-שריף/הר הבית. הסכמה כזו יכולה לבוא רק במסגרת של הידברות ירדנית-פלסטינית, שאינה תוצאה של התערבות ישראלית, ובהתקיים מספר רב של תנאים.

2. תפקיד ירדני סמלי-טיטולרי

תפקיד סמלי אינו נושא בצדו סמכויות אופרטיביות המועדות לפיחות או לכרסום, אינו מצריך הסתמכות על אוכלוסייה, ואינו דורש תמיכה אקטיבית מתמדת מצידה של ישראל. אך מה יועיל לישראל תפקיד ירדני שאינו הופך את הממלכה ההאשמית לגורם העשוי להתחרות בצד הפלסטיני בזירה הירושלמית; לכאורה, מצריך ההיגיון המדיני והמעשי את זניחת העניין הירדני: אם הצד הפלסטיני הוא בעל העניין היחיד המסוגל להפעיל שליטה בשטח, מוטב לשאת ולתת עמו בלבד; אלא שקיימים שיקולים כבדי משקל שלא לעשות כן.

ראשית, המשטר ההאשמי הוא בעל-ברית. לירדן חשיבות אסטרטגית לישראל הן כחיץ ממזרח והן כגורם מתון בסביבתנו המיידית. סכסוך ישראל-ערב לא יוכל לבוא על פתרונו המלא ללא שיתופה של ירדן. בטווח הארוך, פיוס ויחסי שלום מלאים בין העם הישראלי לבין העם הפלסטיני אינם יכולים להיות מושגים בלעדיה. ירדן היא צלע חיונית במשולש יחסים תת-אזורי בסביבתה המיידית של ישראל, והיא מהווה גם נקודת התייחסות חשובה של ישראל ביחס לעולם הערבי בטווח הארוך. ראייה זו מחייבת כי ירדן תשותף בהסכמים ישראליים-פלסטיניים ארוכי-טווח. משום כך, יש להכיר גם בערכו של תפקיד ירדני סמלי, גם אם אין בו כדי להביא על סיפוקם אינטרסים ישראליים קונקרטיים.[169]

שנית, אמנם השליטה הפלסטינית בחרם א-שריף/הר הבית אינה מעידה על יכולתם של הפלסטינים להסכים להסדר המעניק להם בלעדיות בניהול המתחם או להוציאו אל הפועל. מדינות כסעודיה, מצרים ומרוקו, הרואות עצמן כבעלות עניין בהסדר, עשויות להקשות על בלעדיות פלסטינית. ספק אם יוכלו הפלסטינים לבצע הסכם בניגוד לעמדת העולם הערבי ולעמדת ירדן. ספק גם אם יכולה מדינה פלסטינית "לספק את

---

[169] עוד על תפיסה זו, ראו בחלק השלישי של פרק זה.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

הסחורה" מבחינת ישראל בניהול המקומות הקדושים בחרם א-שריף/הר הבית; גם לתנועה האסלאמית של ערביי ישראל וגם לתנועת החמאס יש בו אחיזה מסוימת.[170]

המסקנה היא כי תפקיד ירדני סמלי בחרם א-שריף/הר הבית (כגון תואר או דגל) אינו משרת אינטרסים ישראלים של ממש בהקשר של הסדר במקומות הקדושים בירושלים אף כי הוא מתיישב עם אינטרסים ישראליים רחבים. גם אם אין ערך רב לתפקיד ירדני מהותי או סמלי במקומות הקדושים בירושלים, אין משמעות הדבר כי המועצה הפלסטינית צריכה או יכולה להיות השותף הבלעדי למשא ומתן על הסדר במקומות הקדושים.

3. תפקיד ירדני במסגרת מוסדית רב-צדדית

תפקיד במקומות הקדושים עשוי להיות יותר מסמל מחד גיסא, ומוגן מכרסום פלסטיני מאידך גיסא, אם ייקבע במסגרת רב-צדדית (ערבית או אסלאמית) לניהול המקומות הקדושים לאסלאם בירושלים.[171] היתרונות בכינונה של מסגרת ניהול רב-צדדית גלויים לעין: הרחבת מעגל ההסדר מבטיחה לגיטימציה נרחבת; מדינות שייטלו בו חלק יצטרכו להכיר במדינת ישראל ולקיים עמה יחסים תקינים; ישראל תופיע כמי שמאפשרת חופש דת ופולחן, ולכאורה תמנע מעצמה את הצורך להתערב במה שייתפס כעניין ערבי ואסלאמי פנימי; השותף יהיה מוגדר ותלוי בישראל לצורך פעילותו השוטפת (זכויות מעבר לאנשי המנגנון, מבקרים ועולי רגל, חסינויות בעלי תפקידים ופריבילגיות אחרות).

להסדר רב-צדדי חסרונות משמעותיים: ישראל לא תוכל להבטיח שיתוף פעולה מצד מוסד כזה בעניינים מהותיים או להבטיח כי מוסד זה לא יהפוך כלי בידי מתנגדיה; גם אם תסכים להפקיד בידי העולם הערבי את הקמתו של מוסד כזה ואת קביעת הרכבו, תוך שמירת סמכויות מוגדרות בידיה, אין ביטחון כי הסכמה על כינון מסגרת ניהולית כזו אכן תושג, או על חלקה של כל מדינה בה. במצב זה ייוותרו הפלסטינים גורם יחידי בשטח.

ואולם כינונה של מסגרת רב-צדדית אינו מבטיח כי ירדן תזכה לתפקיד כלשהו. התערבות ישראלית בכינון המסגרת הניהולית ודאי שתביא לפגיעה במעמדה של ירדן ולצמצום משקלה בהסדר. ללא התערבות ישראלית, יכולותיה של ירדן להתחרות

---

[170] וראו פרשת שיפוץ אורוות שלמה והפיכתן למסגד.

[171] ראו הערה 92 לעיל, והטקסט המופיע מולה.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

במצרים, סעודיה, מרוקו ובמדינות וגורמים אחרים הן מוגבלות. ישראל אולי יכולה לגזור את מידותיה של מסגרת ניהול רב-צדדית, אך ספק רב אם בכוחה להגדיר את חלוקת התפקידים בין המדינות אשר ייטלו בה חלק. יתר על כן, כינונה של מסגרת מוסדית כזו תהווה פגיעה אישית במלך עבדאללה ובמעמדו ואף פגיעה חמורה ביחסי שתי המדינות, פגיעות אשר תגרומנה נזק של ממש לאינטרסים האסטרטגיים-מדיניים של ישראל.

* * *

עד כה הנחנו כי היתרון המרכזי במעורבות ירדנית בהסדר הקבע הוא הצבת גורם היכול להתחרות במדינה פלסטינית על שליטה במקומות הקדושים בירושלים. אף לא אחד מהתפקידים האפשריים שבחנו מקנה לישראל יתרון זה. המסקנה המתבקשת היא כי **הצבתן של ירדן ומדינה פלסטינית בעמדות עימות אינה משרתת את מטרותיה של ישראל כפי שהן מוגדרות על-פי הנחת-היסוד האמורה**. עוד נשוב לעסוק בהנחת היסוד ובהפרכתה; מסקנות הביניים שהצגנו כאן לגבי תרחיש המשא ומתן אשר מניב הסדר מוסכם מתאשרות גם בבדיקת ערכו של תפקיד ירדני בתרחיש של סיום תקופת הביניים בדרך של נקיטת צעדים חד-צדדים.

ב. תרחיש שני: הכרזת עצמאות פלסטינית חד-צדדית

אופיים הנוכחי של יחסי ישראל והמועצה הפלסטינית מחייבים דיון על בסיס תרחישים חלופיים. תרחיש אפשרי הוא **הצהרה** חד-צדדית על מדינה פלסטינית במועד כלשהו במהלך 1999 או השנה שלאחריה. אם תקבל ישראל את עובדת קיומה של מדינה פלסטינית אך תגיב בסיפוח גושי התנחלויות ובקעת הירדן אליה, הרי שבירושלים גופא צפויה החרפתו הנוספת של המאבק שמנהלות ישראל והמועצה הפלסטינית במזרח העיר. עיקר משאביה של ישראל יהיו מופנים למאבקים אלה ולא לחיזוק מעמדה של ירדן. מאבק זה עשוי להיות, בעבור הפלסטינים, הזדמנות לסלק את שרידי הנוכחות הפיסית שיש לירדן בחרם א-שריף/הר הבית.[172] גם אם לא תקבל ישראל את הקמתה של מדינה פלסטינית ועימות אלים יגלוש גם לירושלים, תינתן לשיקול הירדני עדיפות נמוכה והפלסטינים יוכלו גם אז לקבוע עובדות בחרם באופן חד-צדדי.

---

[172] אם כי הסבירות לכך אינה גבוהה, שכן המדינה הפלסטינית תזדקק להכרה ירדנית ולשיתוף פעולה מצידה בתחומים נוספים.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

בכל מקרה יש למלך עבדאללה סיבות כבדות משקל לחשוש מתרחישים אלה: עימות בין ישראל לבין מדינה פלסטינית בהקמה[173] יחייב אותו לבחור בצד הפלסטיני, ולו אחרי היסוסים רבים ולמראית עין; ואם תהיה התערבות צבאית של מדינות ערב (וסוריה בראשן)[174] בסכסוך מזוין בין ישראל לפלסטינים, יידרש אף ליותר מכך, שמא יוקע כבוגד בעניין הערבי והפלסטיני ושלטונו יעורער. כך או כך ייגרם ליחסי ישראל-ירדן נזק חמור.

יתר על-כן, היעדר תהליך מדיני בין ישראל לבין הפלסטינים ישלול מעבדאללה את האפשרות לסייע בתיווך בין הצדדים. ייתכן גם כי הסדר שאחרי העימות — בהנחה שיהיה כזה — יביא לפלסטינים הישגים ונכסים שלא יצליחו להשיגם במשא ומתן מדיני אלא בעזרת ירדן בתמורה לתשלום. לכאורה ניתן לטעון כי עבדאללה דווקא עשוי להיבנות מעימות ישראלי-פלסטיני שבהכרח יחליש את הפלסטינים, מתחריו העיקריים. טענה זו מתעלמת, לדעתנו, מהשפעת עימות כזה על יציבות המשטר ההאשמי ומן האילוצים שתציב הזירה הבין-ערבית בפני עבדאללה במקרה כזה. אנו סבורים גם כי המדינה הפלסטינית תזכה להכרה גורפת מצד רוב הקהילה הבינלאומית, גם אם תוביל ההכרזה מיד לעימות אלים. במצב כזה יהיו אפשרויות הפעולה של עבדאללה מצומצמות ביותר, והוא יהיה מחויב ליישר קו עם העולם הערבי ועם הפלסטינים.

התרחיש השלישי דומה בתוצאותיו לזה שתיארנו כאן: הסדר ביניים מוסכם בנושא ירושלים בין ישראל לבין הפלסטינים הדוחה את פתרון סוגיית המקומות הקדושים לא ייתן בידי ירדן כלים חדשים שיקנו לה הישגים כלשהם בחרם א-שריף/הר הבית. הפלסטינים, שלאחר ההסדר יהיה להם מעמד מדיני רשמי, יוכלו להתחרות בירדנים גם במישור הפורמלי. יחסי התחרות בין ישראל לבין הפלסטינים בירושלים יימשכו. מקומו של החרם כנכס בתחרות זו יחייב את הפלסטינים לבצר את זהותו הפלסטינית של המתחם כנגד נוכחות ירדנית, מצומצמת ככל שתהיה. מאידך, ייתכן כי הצורך בביסוסה של המדינה הפלסטינית יחייב את הפלסטינים לקרב את ירדן ולהסתייע בה, דבר שיצריך הסדרה פלסטינית-ירדנית של היחסים בחרם, ולו על דרך קיבוע המצב הקיים ועיגונו הפורמלי של הסטטוס קוו.

---

[173] כה תכיר, קרוב לוודאי, רוב הקהילה הבינלאומית.

[174] הגם שהסבירות לכך נמוכה.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

6.3 הזווית הישראלית: הנחת-יסוד אלטרנטיבית

א. הנחת-היסוד התחרותית ושלילתה

הנחת-היסוד שעל-פיה הסדר המיטיב עם ירדן יבוא בהכרח על חשבון הצד הפלסטיני הינה מופרכת. לכך מספר נימוקים. ראשית, הנחת-היסוד אינה מביאה בחשבון את מידת השליטה שהצד הפלסטיני רכש בחרם א-שריף/הר הבית ובממסד הדתי בירושלים ואת המגבלות על אפשרויות הפעולה של ירדן הנובעות מכך. בה בעת, היא אינה מביאה בחשבון את מידת ההימנעות מעימות ישיר שירדן והמועצה הפלסטינית נוקטות בעניין זה. לכל אחת מהן מנופי השפעה על האחרת. עובדה זו הביאה את ירדן והמועצה לנקוט בדפוסי התנהגות מרוסנים-יחסית זו כלפי זו. המועצה הפלסטינית לא ניצלה את שליטתה בחרם א-שריף/הר הבית על-מנת לבטל לחלוטין את השפעת ירדן במתחם.[175]

הנחת-היסוד האמורה אף מתעלמת ממטרותיהן של ירדן ושל המועצה הפלסטינית בהקשר להסדר הקבע בירושלים ומאופי יחסיהן ההדדיים הנגזר ממטרות אלה. ירדן אמנם אינה מעוניינת לערער את מעמדה של ירושלים כבירה הפלסטינית העתידית; חוסין השלים טרם מותו עם הוויתור על ירושלים, אולם פעולותיה של ירדן מצביעות על כך שהתמקדותה היא במעמדה הדתי במקומות הקדושים למוסלמים. גם אם יש למעמד זה השלכות ומשמעויות פוליטיות, אין הן גורעות בהכרח ממעמדה המדיני של ישות פלסטינית עתידית.

מטרתה העיקרית של המועצה הפלסטינית היא הקמתה של "מדינה פלסטינית שבירתה במזרח ירושלים", **לפי סדר זה**. מאזן הכוחות הישראלי-פלסטיני מכתיב את התניית השגתה של מטרה זו בהחלפת שליטה ריבונית רצויה במזרח ירושלים וביצירת זיקה בין בירה פלסטינית בפריפריה של ירושלים המוניציפלית לבין שכונות במזרח העיר. על נכונותה של המועצה הפלסטינית להסכים למתווה כזה מעידות ההסכמות שאליהן הגיעו ביילין ואבו-מאזן. ירדן אינה מהווה מכשול להשגת מטרה זו ושיתופה בהסדר במקומות הקדושים אינו פוגע בה. דומה כי המועצה מכירה בכך, שאם לא כן, היתה עושה לסילוקה הסופי של השפעת ירדן בחרם א-שריף/הר הבית, ויהא המחיר אשר יהא.

---

[175] הימנעות זו נובעת גם מן העובדה כי במתחם פועלות גם תנועת החמאס והתנועה האסלאמית.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

הנחת-היסוד שהצגנו לעיל נוגדת גם את מציאות יחסי ירדן והמועצה הפלסטינית. הקרבה הגאוגרפית, המערך האסטרטגי במזרח התיכון והקשרים הדמוגרפיים, הפוליטיים, הדתיים, ההיסטוריים והכלכליים בין שתי גדות הירדן, כולם מכתיבים את גיבושה של שותפות בעלת אופי קונפדרטיבי כלשהו בין ישות פלסטינית עצמאית שתוקם בהסדרי הקבע לבין הממלכה ההאשמית. מכאן נובע כי כל תחרות על משאבים בין שני הצדדים תהא תחרות מוגבלת שמטרתה שיפור עמדות יחסיות בשותפות ולא הכרעה שתביא לביטולו המוחלט של הצד האחר. הן ירדן והן המועצה הפלסטינית פועלות על-פי ציווי תפיסה זו ועל-פי המגבלות שהיא מטילה. ישראל לא תוכל להחריף את התחרות האמורה ולהסלימה, כך שתחרוג מגבולותיה הצרים. ירדן והמועצה הפלסטינית ינסו להימנע מהסלמה מסוג זה. ניסיונות ישראליים לעודד תחרות זו על-ידי חתירה לכינון תפקיד ירדני דומיננטי בחרם א-שריף/הר הבית יפגעו בתדמיתה של ישראל ובמעמדה בשיחות על הסדר הקבע, וזאת מעבר לנזקים האחרים שיגרמו ניסיונות מסוג זה.

על-פי תפיסת ירדן והמועצה הפלסטינית, עתידן של שתי הישויות טמון בשותפות לטווח ארוך. מעמדה של כל אחת מהן במקומות הקדושים לאסלאם בירושלים הוא אמנם עניין בעל חשיבות דתית, פוליטית, כלכלית ואישית; אולם בעיניהן, אין חשיבותו יכולה לסכן את האינטרס ההדדי בשותפות ארוכת טווח שלאחר הסדר הקבע. משום כך, הסלמת התחרות האמורה בין ירדן לבין המועצה הפלסטינית והעברתה לפסים אסטרטגיים, אם תצלח, תפגע בעיקר במטרות האסטרטגיות של תהליך השלום שישראל הציבה לעצמה: פתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני תוך השגת יציבות אזורית, ומתוך כך, פתרון סכסוך ישראל-ערב בכללותו.

ב. האלטרנטיבה: הנחת-יסוד שיתופית

אנו מאמינים כי השגת מטרותיה האסטרטגיות של ישראל בתהליך השלום בערוץ הפלסטיני ובשאר הערוצים (פתרון הסכסוך והשגת יציבות אזורית) אכן מחייבת שותפות ירדנית-פלסטינית לטווח ארוך.

הנחת-היסוד האלטרנטיבית באשר לתפקיד הירדני במקומות הקדושים בירושלים גורסת כי מטרתו בעיני ישראל היא לבסס שותפות ירדנית-פלסטינית יציבה במסגרת הסדרי הקבע או לאחריהם, ולחזק את המרכיב הירדני בשותפות זו כשותף אסטרטגי לישראל וכגורם ממתן.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

לא ניתן לנתק את שתי גדותיו של הירדן. משקלן האזורי של מדינה ירדנית ממזרח לנהר ומדינה פלסטינית ממערבו שלא יקיימו שותפות כזו לנצח יהיה זעום. הנסיבות בשתי הגדות כמו גם הנסיבות האזוריות הופכות שותפות ירדנית-פלסטינית לשלם הגדול מסכום חלקיו. בטווח הארוך, יחידת ההתייחסות הגאוגרפית להבטחת קיומה של מדינת ישראל — קיום פוליטי, אסטרטגי-ביטחוני, כלכלי ואנושי — היא הטריטוריה משני עברי נהר הירדן. טריטוריה זו אינה רק לבו של הסכסוך בינינו לבין הערבים ומשום כך, המפתח ליישובו; היא גם המפתח להשגת שלום יציב ובר-קיימא באזור בטווח הארוך. **השגת שותפות ירדנית-פלסטינית יציבה במסגרת הסדרי הקבע או לאחריהם היא, אם כן, אינטרס ישראלי ארוך טווח ממעלה ראשונה.** מכאן נובע מחד הצורך ביציבותה של שותפות כזו ומאידך, הצורך בשילובה המתמיד של שותפות זו בשותפות ישראלית-ירדנית ובשותפות ישראלית-פלסטינית. מאינטרס זה נובע גם צורך לחזק את הרכיב המתון בשותפות הירדנית-פלסטינית.

מדיניות ישראלית שמטרתה "הסדר נפרד" עם אחד מן הצדדים, כתחליף להסדר עם הצד האחר ולא כזרז להסדר עמו, נדונה מראש לכישלון. פיוס ישראלי-פלסטיני מלא לא יוכל להיות מושג ללא תיאום עם ירדן והשתתפותה, ולהפך. ישראל לא תוכל להשיג את היציבות האזורית שתהליך השלום מבקש להבטיח דרך ערוץ פלסטיני בלבד או ערוץ ירדני בלבד. משמעותה של "אופציה ירדנית", בעינינו, אינה אלטרנטיבה ל"אופציה פלסטינית". **"אופציה ירדנית", על-פי תפיסתנו, אינה אופציה כלל ועיקר: היא ציווי** ("imperative").

ג. האינטרס הישראלי בתפקיד ירדני

לאינטרס הישראלי בשיתופה של ירדן בהסדר קבע במקומות הקדושים בירושלים מספר היבטים. ההיבט הראשון, הכללי, נובע ישירות מהנחת-היסוד האמורה. שיתופה של ירדן בהסדר קבע יהווה נדבך נוסף בשותפות ישראלית-ירדנית-פלסטינית, שהיא אחד מהמפתחות ליישובו של סכסוך ישראל-ערב בטווח הארוך. שיתופה של ירדן בהסדר הקבע בירושלים גם ירחיב שותפות זו לתחום נוסף, בעל משמעות סמלית רבה, הן מן ההיבט הדתי והן מן היבט הפוליטי. יש להניח כי ירושלים תמשיך להוות נקודת השקה גאוגרפית בין ישראל לבין הישות הפלסטינית גם בעתיד. משום כך יכולה ירדן לשמש מחד גורם ממתן גם ברמה המקומית, ומאידך בת-ברית לישות הפלסטינית בחרם א-שריף/הר הבית עצמו כנגד מתחריה במתחם: תנועת החמאס והתנועה

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

האסלאמית. ירדן ההאשמית יכולה לספק לשותפות כזו משאבי אנוש, מאגר עולי רגל, ניסיון ניהולי ממלכתי ולגיטימציה דתית חשובה.

ד. תוכנו הרצוי של ההסדר

מה צריך להיות התפקיד הירדני על-מנת שישיג את המטרות הנגזרות מהאינטרסים הישראליים, כפי שהם עצמם נגזרים מהנחת-היסוד שהצגנו לעיל? לטעמנו, חשיבותה של תשובה לשאלה זו היא משנית באופן יחסי. אם מטרתה של המדיניות הישראלית היא ייצובה של שותפות ירדנית-פלסטינית, הרי שכל הסדר המספק את צורכי הביטחון של ישראל (וצרכים חיוניים אחרים, אם ישנם כאלה), אינו פוגע במעטפת הריבונות הישראלית ואשר הוא מקובל על ירדן והפלסטינים, משרת מטרה זו. השאלה המרכזית היא, אם כן, כיצד יושג הסדר קבע כזה, ובכך נדון להלן.

עם זאת, ניתן לתאר הסדר קבע ספציפי במקומות הקדושים לאסלאם בירושלים המקיים את האינטרסים של כל אחד משלושת הצדדים באופן מרבי. על-פי הסדר זה, מתקיימים צורכי הביטחון של ישראל בשליטה במעטפת החיצונית של החרם א-שריף/הר הבית ובקיבוע הסדרי הכניסה והשיטור הקיימים. צרכים אלה יהיו גם עניין לתיאום עם רשויות המתחם ולשיתוף פעולה מצדם.

האינטרס הפלסטיני בקבלת הערך הפוליטי והדתי ששליטה פיסית במתחם מעניקה גם הוא יתקיים; שליטתה של המדינה הפלסטינית במתחם תוכר על-ידי ישראל וירדן כפועל יוצא של זכויותיו הלאומיות של העם הפלסטיני, והמדינה הפלסטינית תהיה אחראית בלעדית לניהולו השוטף של המתחם. ניהול זה יהיה מכוחה של הסמכה האשמית. ירדן, שעשתה רבות לשימור המקומות הקדושים וששליטיה הם מצאצאי הנביא, תעניק הסמכה קבועה ומתמדת למדינה הפלסטינית לנהל את המקומות הקדושים. שליטה ההאשמי של ירדן יזכה בתואר היוקרתי של שומר המקומות הקדושים בירושלים. ירדן גם תוכל להשתתף בחלק מן ההסדרים — מעשיים או סמליים — אשר יחולו במתחם; הסדרים אלה עשויים לכלול את עיגונו הפורמלי של המצב הקיים (כגון השתתפות במימון ניהולו השוטף של האתר או מינויים של בעלי תפקידים מסוימים) או לקבוע חידושים (אישור פורמלי של מינויים דתיים, השתתפות ייצוגית באבטחת המקומות הקדושים, ניהול טקסים מסוימים וכיוצא בזה). מערכת היחסים המוסדית בין המדינה הפלסטינית לבין הממלכה ההאשמית בכל הנוגע למקומות הקדושים בירושלים תשתלב בהסדרים שיחולו בין שתי המדינות לאחר הסדר הקבע; התיאום

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

ושיתוף הפעולה עם ישראל יוכלו להתקיים במסגרות בילטרליות וטרילטרליות. אפשר גם כי במקביל להסדר יפעל גוף רב-צדדי ערבי ו/או אסלאמי אשר ייצג את שולחיו בלי לגרוע מסמכותה העקרונית של ירדן, מסמכותה האופרטיבית של המדינה הפלסטינית או מן האינטרסים החיוניים של מדינת ישראל כריבון האחראי על מעטפת הביטחון החיצונית.

ה. אופן מימוש האינטרסים הישראליים והשגת ההסדר הרצוי

ראינו כי כל הסדר בעניין התפקיד הירדני במקומות הקדושים אשר יהיה מקובל על ירדן ועל המועצה הפלסטינית ישרת את מטרותיה של המדיניות הישראלית הרצויה, ובתנאי שיספק את צורכי הביטחון של ישראל. הסוגיה העיקרית שתיוותר לאחר שאלה יוגדרו (ולא נעסוק בהגדרתם כאן) היא, לפיכך, הדרך להשגת הסדר משולש באשר למקומות הקדושים למוסלמים בירושלים. לכאורה, האופן הפשוט ביותר להשגת הסדר משולש הוא קיום משא ומתן טרילטרלי. בפועל, ספק אם ניתן לקיים משא ומתן כזה באופן שיניב פרי שכן יחסי האמון המעורערים בין הצדדים יקשו על ניהול משא ומתן בפורום משולש. דעת הקהל בישראל, שתקשה על ניהול כל משא ומתן בנושא ירושלים, ודאי שתקצין אם ישראל תצטייר כמי שהביאה עצמה לעמדת מיעוט נחותה במשא ומתן.

מסיבות אלה ניתן לקבוע את ההסדרים במקומות הקדושים בירושלים במשא ומתן דו-צדדי, וליתר דיוק, בשלושה ערוצים דו-צדדיים: האחד, בין ירדן לבין הצד הפלסטיני, שעניינו קביעת ההסדרים במקומות הקדושים; השני, בין ישראל לבין הפלסטינים, שעניינו הבטחת האינטרסים הישראליים החיוניים מחד והתאמת ההסכמות הפלסטיניות-ירדניות להסדר ישראלי-פלסטיני (מעמד הטריטוריה והאדמיניסטרציה בחרם, חופש תנועה, איסור הסתה וכיוצא בזה); ובדומה, יעסוק הערוץ השלישי, הישראלי-ירדני, בהתאמת חלקה של ירדן בהסדרים עם הפלסטינים להסדר ישראלי-ירדני ואף להסדר הקבע הישראלי-פלסטיני. שני הערוצים שישראל תשתתף בהם ישמשו גם לקביעת "קווים אדומים" להסדר הירדני-פלסטיני.

מטבע הדברים, שורת מגעי המשא ומתן תהיה חשופה לביקורת פנימית וחיצונית רבה. בשל כך, ובשל הצורך במידה רבה של תיאום מחד גיסא ובגמישות שמשא ומתן רשמי לא תמיד יכול לספק מאידך גיסא, היינו ממליצים על פתיחת שורת מגעים עם ירדן ועם הפלסטינים בכל דרג ומישור: משיח אקדמי ועד מגעים רשמיים.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

תפקידה ההיסטורי של ירדן, אשר הוכר בהצהרת וושינגטון ובחוזה השלום, מובטח לה מכוח מיגוון קשרים דתיים, פוליטיים וכלכליים שהיא מקיימת עם אוכלוסייתה הערבית של ארץ ישראל המערבית ועם המקומות הקדושים בירושלים. השלמתו של הסדר קבע ישראלי-פלסטיני מותנית בהשגת הסדר מוסכם בירושלים, אשר חייב לכלול פתרון של סוגיית המקומות הקדושים למוסלמים. הסדר של סוגיה זו יהיה חייב לשקף את העניין המשולש במקומות הקדושים: בניהולם ושימורם, בפיקוח על סביבתם, בהבטחת חופש גישה ופולחן. על-מנת להגיע להסדר הכולל תפקיד ירדני אשר יהלום את מטרותיה האסטרטגיות של ישראל — יצירת דפוסי שיתוף משולשים — יש צורך במידה רבה של נכונות, מוכנות ותכנון מצד כל אחד מן הצדדים. כל אחד מן הצדדים יצטרך גם להכיר ביכולותיו ובמגבלותיהן. לשם כך גם יצטרכו ישראל והמועצה הפלסטינית להימנע מיישום מדיניות של נקיטת פעולות חד-צדדיות.

6.4 אחרית דבר

תפקידה של ירדן בקשר למקומות הקדושים בירושלים הוא תוצאה של מאבקי ההאשמים לתפקיד מרכזי בעולם הערבי, ובמידה רבה ביטוי לחוסר יכולתם לממש את שאיפותיהם. מאז גורשו מערב הולך ומצטמצם תפקידם: משליטה בחצי-האי ערב, דרך תכניותיו הפאן-ערביות של עבדאללה, ועד לשליטה בממלכת ירדן המצומצמת ובמשך 19 שנים — גם על ירושלים. במהלך שנים אלה יצרו ההאשמים זיקה מעשית וסמלית אל המקומות הקדושים בעיר. באורח דומה ניהל חוסין עצמו קרב בלימה מאז איבוד הגדה המערבית ב-1967, דרך ניתוק הגדה ב-1988 ועד השליטה הפיסית בחרם א-שריף/הר הבית לאחר הקמתה של הרשות הפלסטינית. הקשר והזיקה שמבקשת הממלכה ההאשמית לקיים עם המקומות הקדושים בירושלים הם המעט שבמעט, זכר לימים עברו ותקווה לשובו של עתיד מזהיר יותר. משום כך, משקיעה ירדן גם היום משאבים מדיניים וכלכליים רבים בשימור הזיקה, מעבר לכל היגיון כלכלי או מדיני צר.

בחינה של יחסי ישראל-ירדן במהלך חמישים השנים האחרונות, או של יחסי התנועה הציונית עם המשפחה ההאשמית, מלמדת כי ירדן לא תלך להסדר נפרד עם ישראל בשאלת המקומות הקדושים למוסלמים בירושלים או בכל סוגיה אחרת. ירדן אינה רוצה לעשות יד אחת עם ישראל ולכפות על הפלסטינים הסדר במקומות הקדושים. ישראל עבורה היא קלף מיקוח עם הצד הפלסטיני ופוליסת ביטוח, אולם ירדן מכירה במגבלותיו של קלף זה ביחסיה עם הפלסטינים. אילו היו מבקשות שתי המדינות

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

להסדיר סוגיה זו ללא שיתוף הפלסטינים היו נכשלות, שכן השליטה המעשית במתחם החרם א-שריף/הר הבית נתונה בידי הפלסטינים, שהפכוהו למוקד דתי-לאומי מרכזי.

אולם הסדר דו-צדדי, ישראלי-ירדני, לא רק שאינו אפשרי אלא גם שאינו רצוי: האינטרס הישראלי בהסדר קבע — השגת פיוס ישראלי-פלסטיני ארוך טווח — יצטרך להתבסס על מצב שלום קבוע על יסוד שותפות משולשת בהשתתפותה הפעילה של ירדן. משום כך, אין ישראל יכולה להיבנות מעימות ירדני-פלסטיני בשאלת החרם א-שריף/הר הבית. האינטרס האסטרטגי הישראלי מחייב עידודה של הידברות משולשת ועמידה על השגת הסדר שיהיה מוסכם על ירדן ועל הפלסטינים כאחד.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

ביבליוגרפיה

צ. אל-פלג, *תכנית הפדרציה של חוסין: גורמים ותגובות*, מכון שילוח לחקר המזרח התיכון ואפריקה, אוניברסיטת תל-אביב, תל-אביב, 1977.

י. בלום, "ציון במשפט הבין לאומי נפדתה", (1971) כ"ז, *הפרקליט*, 315.

י. בלום, "מזרח ירושלים אינה שטח כבוש", (1972) כ"ח, *הפרקליט*, 183.

ז. בר-לביא, *המשטר ההאשמי 1949-1967 ומעמדו בגדה המערבית*, מכון שילוח לחקר המזרח התיכון ואפריקה, אוניברסיטת תל-אביב, תל-אביב, 1981.

ש. ברקוביץ, *המעמד המשפטי של המקומות הקדושים בירושלים*, מחקרי מכון ירושלים לחקר ישראל מס' 73, ירושלים, 1997.

ג. גילבר וא. ססר (עורכים), *בעין הסכסוך: האינתיפאדה*, מרכז משה דיין, אוניברסיטת תל-אביב, הקיבוץ המאוחד, ספריית קו אדום/קו ירוק, תשנ"ב.

י. גרשוני, "הלאום הערבי, בית האשם וסוריה הגדולה בכתביו של עבדאללה", (תשל"ה) כ"ה, *המזרח החדש*, 1, 161.

י. דינשטיין, "ציון במשפט הבין לאומי תיפדה", (1971) כ"ז, *הפרקליט*, 5.

י. דינשטיין, "תשובה למר דוייק", (1971) כ"ז, *הפרקליט*, 292.

י. דינשטיין, "והפדה לא נפדתה או — לא הפגנות אלא מעשים", (1971) כ"ז, *הפרקליט*, 519.

א. דן, *אמירות עבר ירדן 1921-1946*, מכון שילוח לחקר המזרח התיכון ואפריקה, אוניברסיטת תל-אביב, תל-אביב, 1982.

מ. הירש וד. האוסן-כוריאל בהנחיית ר. לפידות, *ירושלים לאן? הצעות בדבר עתידה של העיר*, מחקרי מכון ירושלים לחקר ישראל מס' 54, מהדורה שנייה ומתוקנת, ירושלים, 1994.

א. זמיר וא. בנבנישתי, *הקניין הפרטי בהסדר השלום הישראלי-פלסטיני*, מכון ירושלים לחקר ישראל, 1998.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

י. זינגר, "הסכם הביניים הישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת-עזה: כמה היבטים משפטיים", (תשנ"ז) כ"ז, *משפטים*, 605.

א. זמיר וא. בנבנישתי, *יאדמות היהודים ביהודה, שומרון, חבל עזה ומזרח ירושלים*, מכון ירושלים לחקר ישראל, 1993.

מ. ז"ק, *חוסין עושה שלום: שלושים שנה ועוד שנה בדרך אל השלום*, מרכז בגין-סאדאת למחקרים אסטרטגיים, הוצאות אוניברסיטת בר-אילן, רמת-גן, 1996.

ר. לפידות, *ירושלים — היבטים משפטיים*, ירושלים: דפי רקע לקובעי מדיניות, מכון ירושלים לחקר ישראל, 1997.

י. נבו, *עבדאללה וערביי ארץ ישראל*, מכון שילוח לחקר המזרח התיכון ואפריקה, אוניברסיטת תל-אביב, פפירוס, תל-אביב, 1975.

א. סלע, *ממגעים למשא ומתן: יחסי הסוכנות היהודית ומדינת ישראל עם המלך עבדאללה, 1946-1950*, מכון שילוח לחקר המזרח התיכון ואפריקה, אוניברסיטת תל-אביב, תל-אביב, 1985.

מ. קליין, *דו-שיח ושברו: יחסי ירדן-אש"פ 1985-1988*, פרסומי מדיניות מס' 27, היחידה ללימודי המזרח התיכון בן-ימינו, מכון דיוויס ליחסים בינלאומיים, האוניברסיטה העברית בירושלים, 1988.

מ. קליין, *ירושלים במשא ומתן לשלום: עמדות ערביות*, מחקרי מכון ירושלים לחקר ישראל מס' 65, ירושלים, 1995.

מ. קליין, *יונים בשמי ירושלים: תהליך השלום והעיר 1977-1999*, מחקרי מכון ירושלים לחקר ישראל מס' 81, ירושלים, 1999.

א. רובינשטיין, "ישראל וירדן בדרך לשלום", (תשנ"ח) י"ד (2), *מחקרי משפט*, 521.

י. רייטר, *הר הבית/אל-חרם אל-שריף: נקודות הסכמה ומחלוקת*, ירושלים: דפי רקע לקובעי מדיניות, מכון ירושלים לחקר ישראל, 1997.

ד. שיפטן, *אופציה ירדנית: היישוב היהודי ומדינת ישראל אל מול המשטר ההאשמי והתנועה הלאומית הפלסטינית*, יד טבנקין, מכון ישראל גלילי לחקר כוח המגן, הוצאת הקיבוץ המאוחד, 1986.

נ. שרגאי, *הר המריבה: המאבק על הר הבית: יהודים ומוסלמים, דת ופוליטיקה*, כתר, ירושלים, 1995.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

U. Dann, *King Hussein's Solidarity With Saddam Hussayn: A Pattern of Behaviour?*, The Moshe Dayan Center for Middle Eastern And African Studies, Tel-Aviv University, Tel-Aviv, 1990.

U. Dann, "The Hashemite Monarchy 1948-88: The Constant and the Changing - An Integration", in: J. Nevo & I. Pappé, (eds.), *Jordan in the Middle East: The Making of a Pivotal State: 1948-1988*, Frank Cass, Essex, 1994, at p. 15.

D. Dishon, (ed.), *The Middle East Record, 1969-1970*, Jerusalem, 1977.

A. Garfinkle, *Israel and Jordan in the Shadow of War: Functional Ties and Futile Diplomacy in a Small Place*, St. Martin's Place, New York, 1992.

R.M. Giladi, "The Peace Process, The 1995 Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip", in: "The Practice and Case Law of Israel in Matters Related to International Law", (1995) 29 *Israel Law Review* 506.

M. Klein, "The Islamic Holy Places as a Political Bargaining Card (1993-1995)", (1996) 45 *Catholic University Law Review* 745.

A.S. Kleiman, *Foundations of British Policy in the Arab World: The Cairo Conference of 1921*, The Johns Hopkins Press, Baltimore and London, 1970.

R. Lapidoth, "Jerusalem and the Peace Process", (1994) 28 *Israel Law Review* 402.

R. Lapidoth & M. Hirsch, (eds.), *The Arab-Israel Conflict and its Resolution: Selected Documents*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1992.

R. Lapidoth & M. Hirsch, (eds.), *The Jerusalem Question and Its Resolution: Selected Documents*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1994.

S. Mussalam, *The Struggle for Jerusalem: A Programme of Action for Peace*, PASSIA, Jerusalem, 1996.

J. Nevo, *King Abdalla and Palestine: A Territorial Ambition*, St. Antony's College, Oxford, 1996.

R. Pundik, *The Struggle for Sovereignty: Relations Between Great Britain and Jordan: 1946-1951*, Blackwell, Oxford, 1994.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

D. Reisner, "Peace on the Jordan", (1995) 4 *Justice* (published by the International Association of Jewish Lawyers and Jurists) 3.

Y. Reiter, *Islamic Institutions in Jerusalem: Palestinian Muslim Organization under Jordanian and Israeli Rule*, Arab & Islamic Laws Series, Kluwer Law, International, the Hague/London/Boston, 1997.

R.B. Satloff, *From Abdulla to Hussein: Jordan in Transition*, Oxford University Press, New York-Oxford, 1994.

R.B. Satloff, "The Jordan-Israeli Peace Treaty: A Remarkable Document", (1995) II *Middle East Quarterly* 47.

A. Sela, "Transjordan, Israel and the 1948 War: Myth, Historiography and Reality", (1992) 28 (No. 4) *Middle Eastern Studies* 623.

A. Shlaim, *Collusion Across the Jordan: King Abdullah, the Zionist Movement and the Partition of Palestine*, Oxford, Clarendon Press, 1988.

J. Singer, "Aspects of Foreign Relations under the Israeli-Palestinian Agreement on Interim Self-Government Arrangements for the West Bank and the Gaza Strip", (1994) 28 *Israel Law Review* 268.

J. Singer, "The West Bank and Gaza Strip: Phase Two", (1995) 7 *Justice* (published by the International Association of Jewish Lawyers and Jurists) 1.

Towards Peace in the Middle East, Report of a Study Group, The Brookings Institute, Washington, 1975.

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

מפרסומי צוות החשיבה והמחקר להסדרים גיאופוליטיים בירושלים

במכון ירושלים לחקר ישראל מתנהלת בשנים האחרונות עבודת חשיבה ומחקר על משמעות תהליך השלום לירושלים. בצוות החשיבה והמחקר משתתפים חוקרים בכירים מתחומים מגוונים, לרובם התמחות מיוחדת במחקר ובתכנון בירושלים ובמרחב סביב לה.

מטרות הצוות הן מעקב אחר השינויים המתרחשים בירושלים והשלכותיהם על ההסדרים האפשריים שיועלו במשא ומתן לקראת שלום ובחינת חלופות להסדרים בעיר.

חברי צוות החשיבה:
אורה אחימאיר, רותם גלעדי, ד"ר משה הירש, פרופ' אלכס וינגרוד, ד"ר יפרח זילברמן, ד"ר מאיה חושן, פרופ' שלמה חסון, פרופ' רות לפידות, ראובן מרחב, פרופ' אברהם (רמי) פרידמן, ד"ר מנחם קליין, ישראל קמחי, אמנון רמון, פרופ' יוסף שבייד.

מכון ירושלים לחקר ישראל

בית חי אלישר
רח' רד"ק 20א', ירושלים 92186
טל: 02-5630175
פקס: 02-5639814

כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל