

א. מאמרי רקע

ההחלטה על מעמדה של ירושלים כבירת ישראל

ד"ר שלומית קרן

ב-13 בדצמבר 1949 קיבלה ממשלת ישראל ההחלטה גורלית לגבי מעמדה של ירושלים. הממשלה החליטה לקבוע בירושלים, בירתה ההיסטורית של ישראל, את מושב הכנסת והממשלה. ההחלטה דרשה מן הממשלה להתמודד עם שאלות עקרוניות וחשובות לישראל, שעוררו באותה עת ויכוח פנימי, ולהתמודד עם כוחות בינלאומיים, בעלי אינטרסים משלהם בסוגיה זו.

ההחלטת החלוקה של עזרת האו"ם, אשר התבססה על המלצת אונסקו"פ מאוגוסט 1947, קבעה את מעמדה של ירושלים כעיר בינלאומית, ואילו בהחלטה של ה-13 בדצמבר חזרה בה ישראל מהסכמתה הראשונית לבינאום.

ממשלת ישראל קבעה, בניגוד להחלטת האו"ם, כי ירושלים היא חלק משטחה הריבוני של מדינת ישראל, וכי חלים בה החוק והשלטון הישראליים. היתה זו אפוא החלטה הנוגדת את ההסכמה הבינלאומית, בתקופה שבה התלות במערכת הבינלאומית והצורך בלגיטימציה בינלאומית היו בשיאם. גם במישור הפנימי היתה כאן, כפי שיוסבר להלן, החלטה מרכזית בתהליך למען הבטחת השלטון הדמוקרטי בארץ, ולמען ליכודה החברתי, התרבותי והפוליטי של ישראל.

החלטת ה-13 בדצמבר משקפת את האתגרים אשר עמדו לפני ישראל בימיה הראשונים במימוש עצמאותה, והדרך שבה התמודדה המדינה עם אתגרים אלה. סיפורה של החלטת ירושלים הוא סיפורה של מדינה קטנה, המתחבטת בשאלה של מימוש זהותה ועצמאותה אל מול הכוחות הבינלאומיים. ואכן, כפי שאדגים עתה, ההחלטה היתה תוצר של הבנה מעמיקה של המתח בין התלות במערכת הבינלאומית לבין מירווח הפעולה האפשרי למדינה קטנה.

שאלת מעמדה של ירושלים בפרספקטיבה היסטורית

שאלת מעמדה של ירושלים והשלטון בה מעסיקה מדינות רבות בעולם זה דורות רבים. מאז הקמתה, מדינת ישראל היא אחד הגופים השותפים לוויכוח. השתתפותה של מדינת ישראל במאבק היסטורי רב משתתפים ובו כוחות אדירים ואינטרסים עתיקים, מהווה אירוע מיוחד במינו, השופך אור על מעמדה, על עוצמתה ועל מירווח הפעולה של ישראל בימיה הראשונים. במשך 700 שנה של שלטון מוסלמי בעיר, התרכזה שאלת ירושלים בתחרות מתמדת לגבי ניהול המקומות הקדושים בין הכנסייה האורתודוקסית, שבה תמכה רוסיה, לבין הכנסייה הלטינית, שבה תמכה צרפת. במאה ה-19, עם עליית חשיבותה האסטרטגית של פלשתינה, הפכה ירושלים מרכז לאינטריגות אירופיות, והמאבק הפוליטי התנהל במסווה של שמירה על המקומות הקדושים. פירוק האימפריה העות'מאנית והקמת ממשלת המנדאט, אחרי מלחמת העולם הראשונה, החזירו את ירושלים לידיים נוצריות. למאבק על ניהול המקומות הקדושים נוסף גורם חדש - שאלת השלטון בעיר. בעוד שרוסיה וצרפת, כל אחת מסיבה שונה, הפסיקו את תמיכתן במאבק הבין-כנסייתי בירושלים, הפך הוואתיקן לכוח המניע והפעיל בנושא, במטרה להבטיח את שלטון הכנסייה הקתולית בעיר.

בתקופת המנדאט התנהלו, בהשראת הוואתיקן, שיחות על גורל ירושלים, ביו המדינות האירופיות, ללא השתתפות תושבי העיר. בכל הנסיונות שנערכו באותה תקופה ליישב את הסכסוך הערבי-יהודי, הופיעה בעיית ירושלים כנושא נפרד, הנתון למשא-ומתן במסגרת בינלאומית, והמנותק לחלוטין מן השאלות של הגדרה עצמית ושל רגשות לאומיים של אוכלוסייתה. בתוכנית החלוקה, שהציעה ועדת פיל בשנת 1937, היה על ירושלים להישאר תחת פיקוח בינלאומי בחסות בריטניה. פיקוח בינלאומי על ירושלים נכלל גם בתוכנית החלוקה של האו"ם מן ה-כ"ט בנובמבר 1947. הפעם היה על ירושלים להיות "גוף נפרד", בהנהלה בינלאומית, בחסות האו"ם. ההכרזה על ירושלים כעל גוף נפרד נראתה להנהגת היישוב הכרחית לשם השגת תוכנית החלוקה, ועל כן הסכימה לה. בעיני הוואתיקן, בינאום ירושלים אמור היה להביא את העיר תחת השפעה מוחלטת של הכנסייה הקתולית ולהעניק לנצרות מעמד שלא היה לה מאז ימי הצלבנים בירושלים. הישג היסטורי כזה הצדיק תמיכה בהקמת מדינה יהודית.

לוואתיקן היה בתקופה זו כוח להשפיע על מדינות רבות להצביע באו"ם בעד תוכנית החלוקה, ואילו ללא הסדר זה לא היה סיכוי להשיג את הרוב הדרוש עבורה.¹

התגבשות עמדות בשאלת ירושלים בימי מלחמת העצמאות

כישלון לקיים את השלום בעיר במהלך מלחמת העצמאות נתן לישראל את האפשרות לחזור בה מהסכמתה לבינאוס ירושלים. ישראל לא ראתה עצמה מחויבת יותר כלפי החלטת ה-29 בנובמבר 1947. המלחמה נתנה לה, לפי תפיסתה, את ההכשר לראות בשטח שבשליטתה חלק בלתי נפרד ממדינת ישראל, בעל מעמד שווה לזה של שאר אזורי הארץ.² ב-24 ביוני 1948 התנהל במועצת המדינה הזמנית דיון בפרשת האונייה "אלטלנה", ובמהלכו הועלתה השאלה האם החלטת הממשלה על פירוק האצ"ל חלה גם על ירושלים. בעניין זה הכריז דוד בן-גוריון: "כרגע יש רק תחומים עובדתיים שבהם שולט הצבא היהודי. עד שיכון השלום... אנו מדברים על תחומים של הממשלה היהודית. ירושלים היא בתחומי הממשלה היהודית לפי שעה, לצערי, בלי העיר העתיקה - בדיוק כמו תל-אביב, ואין שום הבחנה בין ירושלים לבין תל-אביב, בין חיפה ובין חניתה ובין עסלוג': הן כולן בתחומי הממשלה היהודית".³ המלחמה איפשרה להתייחס לירושלים כאל חלק אינטגרלי של המדינה החדשה, לפתחה מן הבחינה הכלכלית והחברתית ולהגשים בה את התקוות ההיסטוריות של העם היהודי. יתר על כן, לממשלה החל להיות ברור, שבינאוס ירושלים טומן בחובו גם מכשלות וסכנות לריבונות הממשלה בשאר חלקי הארץ.

העובדה, שמימוש החלטת הבינאוס יאפשר קיומם של מוקדי כוח יהודיים מחוץ לשליטת הריבונית של המימשל בארץ, הפכה את הסכמת ממשלת ישראל לבינאוס לבלתי אפשרית. הקמת המדינה וכינון השלטון הריבוני בה, חייבו את הכנסת כל הקבוצות האידיאולוגיות והפוליטיות, שפעלו ביישוב, כולל קבוצות שכפרו במרות המוסדות הלאומיים ובבלעדיותו של ארגון ההגנה, תחת סמכות השלטון המרכזי של הממשלה ושל הכנסת. שילובו במערכת של כל מי שלא השתייך בעבר ליישוב המאורגן, היה קשור במשברים פוליטיים קשים.⁴

קיומה של ירושלים, כעיר בינלאומית, היווה מבחינות רבות איום לחוסן של הריבונות ושל הממלכתיות, הנולדים הרכים של המדינה החדשה. חשיבותה של ירושלים, בתפיסתו של ראש הממשלה דוד בן-גוריון, נבעה לא רק ממקומה בזהות הלאומית היהודית, אלא מחשיבותה בתהליך השלטת הריבונות. בן-גוריון, בהתבסס על דו"חות של הש"י, טען כי שלטון בינלאומי בירושלים פירושו מתן אפשרות לקיומו של בסיס, שממנו יוכלו להמשיך ולפעול קבוצות מתבדלות מן השלטון המרכזי. הוא ראה בכך פוטנציאל ל"פיצוץ העם".⁵ משמעות הבינאוס, עבורו, לא הסתכמה רק בכך שהוא יקשה על השלטון לבטל מוקדי כוח צבאיים כשל אצ"ל ולח"י, אלא הוא האמין שירושלים בינלאומית עלולה להיות מוקד לתככים בינלאומיים, שיהיו הרסניים לליכוד חברתי-פוליטי בישראל. בן-גוריון חשש, למשל, מתמיכה לה תזכה האופוזיציה של מפ"ם, בצורה של מוקד רוסי בירושלים הבינלאומית. החלטת

הממשלה לסגת מהסכמתה לבינאום ירושלים נבעה מנימוקים היסטוריים ופוליטיים, כמו גם מדרישת תושביה היהודיים של העיר להיכלל בתחומי המדינה היהודית. ואולם הממשלה התקשתה לנסח עמדה ברורה בנושא זה, שכן בעקבות המלחמה העיר היתה מחולקת בין ישראל לירדן. השלמה עם מצב זה פירושה היה ויתור על העיר העתיקה.⁶ הממשלה חתרה לפיכך למצב, שיאפשר לה שליטה בעיר החדשה בצירוף נוסחה כלשהי של בינאום פונקציונלי, שישאיר גישה לעיר העתיקה.

הצעות שונות לבינאום פונקציונלי של האתרים הקדושים נדחו על ידי הוואתיקן, שלדעתו רק בינאום טריטוריאלי מוחלט של העיר יכול היה להביא לידי תחיית הנצרות בירושלים, בעוד שפיקוח על המקומות הקדושים עשוי היה להופכם למוצגים מוזיאוניים בלבד. אל העמדה הנוצרית הצטרפו גם מדינות ערב, אשר לא רצו לאפשר לעבדאללה, מלך עבר הירדן, זכייה בנתח חשוב כל כך כמו השליטה בירושלים העתיקה, וגם רוסיה הסובייטית, שבעבורה השארת עבדאללה בירושלים פירושה היה המשך ההשפעה הבריטית באזור.⁷ כתוצאה מעמדות אלו המשיכו מוסדות האו"ם להתייחס אל ירושלים כאל שטח כבוש, ולוועדת הפיוס, אשר הוקמה על ידו בדצמבר 1948, ניתנה הוראה לפתח נוסחה חדשה - מעשית - לניהול העיר, אך בעוד ועדת הפיוס שוקדת על נוסחתה, החליטה ישראל, באורח סופי וחד משמעי, להיסוג מכל נושא הבינאום, ולהסדיר את חלוקת העיר במגעים בינה לבין עבר הירדן.

במהלך 1949 נעשו צעדים שונים כדי להבטיח את שליטת ישראל בירושלים העברית, ואת הכללתה בתחומי מדינת ישראל, כגון העברת בית הדין העליון לירושלים, וביקור הנשיא של מועצת המדינה הזמנית, חיים ויצמן, בירושלים. נתקבלה החלטה להעביר את מוסדות הממשלה לירושלים, וקמה מועצת עיריית ירושלים הישראלית. בינואר 1949 הצביעו תושבי ירושלים עם אזרחי המדינה כולה בבחירות לאסיפה המכוננת של ישראל. ראש הממשלה החל להתבטא באופן ברור על חשיבותה ההיסטורית של העיר ומקומה במדינת ישראל: "בירושלים - בימים אלה אימת השעה ואימת המקום. השעה - נקודת המוקד של ההיסטוריה היהודית, המקום - נקודת המוקד של הארץ. השעה - בין קץ הגלות וראשית הגאולה. המקום - לא רק לב הארץ אלא לב האומה... ירושלים לא עוד מחוץ למדינה".⁸ המימשל הצבאי בירושלים פוזר, ועל פי החלטת הממשלה הזמנית הוחלו על ירושלים סדרי השלטון הנהוגים בשאר חלקי הארץ. ב-3 באפריל 1949 נחתמו הסכמי גבולות שביתת הנשק בין ישראל לירדן. קדמו להם שיחות עם עבדאללה על חלוקת העיר ועל התוויית הגבולות.⁹ מבחינת ישראל היתה עכשיו ירושלים המערבית חלק בלתי נפרד ממדינת ישראל.

אלא שכל הצעדים הללו היו בגדר מעשים ללא כיסוי. החלטת האו"ם על בינאום ירושלים לא התבטלה, וישראל לא הכריזה בפועל על סיפוח ירושלים כחלק ממדינת ישראל. באביב וקיץ 1949 התנהלו באו"ם דיונים ונוסחו הצעות למשטר בינלאומי קבוע בעיר.

המהלכים לקראת קבלת ההחלטה ב־13 בדצמבר

הזירה הפנימית

לקראת מושב עצרת האו"ם, בחודש דצמבר 1949, עמדה ועדת הפיוס להגיש את נוסחתה לפתרון שאלת ירושלים, ובישראל הוחל בשורה של דיונים באשר למדיניות שעליה לנקוט, לקראת מושב העצרת. שר החוץ, משה שרת, נאמן לתפיסתו כי על ישראל לנהל מדיניות חוץ הנשענת על הסכמה ועל לגיטימציה בינלאומית, דרש לנהל מדיניות סובלנית כלפי ההתרחשויות בזירת האו"ם, ולהימנע מכל צעד קיצוני העלול לקומם את כל חברות האו"ם נגד ישראל. הוא טען כי הממשלה תוכל להגשים את מטרותיה בירושלים, בתנאי שלא תגיע לכלל התנגשות עם האו"ם. שרת קיבל חיזוק לגישתו מהערכות מצב, שהמעיטו בסיכוייה של תוכנית בינאוס להתקבל בעצרת.¹⁰

בדיונים שנערכו בממשלה, במהלך אוגוסט, בשאלה האם לקבל החלטה הקובעת את ירושלים כבירת ישראל, והאם לתת לכך פרסום על ידי התחלת בנייה המכוונת להעברת הכנסת והממשלה לירושלים, דרש שר החוץ פאסיביות מצד ישראל בנושא, עד לאחר העצרת. לדעתו, המציאות הפוליטית הכתיבה דחיית החלטה כלשהי בעניין ירושלים. גם אבא אבן, שגריר ישראל באו"ם, תמך בעמדה זו. במברק ששלח אל שרת, הגיב אבן על האפשרות, שהממשלה תנקוט מדיניות עצמאית ותכריז על כוונותיה לגבי ירושלים. לדעת אבן היתה זו פעילות מיותרת. נימוקיו היו שפעולה כזו תביא לידי בידוד פוליטי גמור של ישראל ולידי חידוש הוויכוח על השאלה כולה. לדעתו ישראל תוכל להגיע לשליטה בירושלים, תוך הסכמה בינלאומית, בכך שלא תחפז, ותאפשר למערכת הבינלאומית לנהל את הנושא בקצב שלה. התבונה האלמנטרית, טען אבן, היא לשמור כיום על הסטטוס קוו. צעדים אחרים יהיו טעות חמורה מאוד, וכל תקווה לפשרה כלשהי עם הערבים תימוג, מאחר שהעולם כולו יעמוד לימינם.¹¹ שרת קיבל תגובה דומה גם מן הנציגים הישראליים בדיוני ועדת הפיוס בלואזן. אלה טענו שהפעולה המוצעת תתפרש כהתגררות גלויה בעצרת ועלולה לחבל קשות במאמצים לשמור על הידידות, או לפחות על הניטרליות, מצד מדינות רבות.¹²

עמדתו של שרת, המצדדת באי החלטה, נתמכה על ידי מרבית חברי הממשלה. זלמן שזר ראה בהחלטה על מעבר הכנסת והממשלה לירושלים צעד פזיז, שיסכן קבלת נאמנות יהודית על ירושלים בעצרת האו"ם. פנחס רוזן האמין כי בהעברת מרכז הכובד הפוליטי לירושלים יהיה משום חוסר תבונה פוליטית, בכור שיטרת צידד באי החלטה, מחשש לתגובה חריפה מצד המערכת הבינלאומית, ולא הבין מדוע יש להיחפז ולקבל החלטה על המעבר לירושלים דווקא בשעה זו. גולדה מאיר חששה שפעולה אשר תיעשה לפני העצרת, אמנם תגרום להתארגנות כנגד ישראל.

מול המצדדים בדחיית קבלת החלטה בנושא ירושלים, מתוך חשש לתגובה האפשרית, עמדו דוד בן-גוריון, הרב יהודה לייב הכהן מימון, רב יוסף ואליעזר קפלן. הרב מימון ראה בדחיית ההחלטה משום פחדנות. העצרת, לדעתו, עלולה היתה להשאיר בתוקף את החלטתה על בינאום ירושלים, מה שהיה דורש ממילא שימוש בכוח אחרי העצרת, כך שלא היה טעם בדחייה. רב יוסף ראה מקום להתחלת פעולה מעשית בירושלים, תוך הימנעות מהכרזות פומביות. בן-גוריון, מצידו, נוהר מלהביע התנגדות ממשית למדיניות, שבה תמכו רוב שרי ממשלתו, והוא היה מוכן לוותר על הצהרות שתתקבלנה בעולם כהתגרות, אך הוא גם ראה צורך ברור לעשות מעשים שיאפשרו את העברת הממשלה לירושלים, כגון איתור שטח עבור הכנסת ובנייני הממשלה, והתחלת התכנון והבנייה.

נאמן לגישתו, הדוגלת בפתרונות המתקבלים תוך הסכמה מקסימלית עם המערכת הבינלאומית, זעם שרת על עמדת בן-גוריון. שרת לא האמין באפשרות לבצע דברים כמו העברת משרדי הממשלה לירושלים מאחורי גבו של האו"ם.¹³ עמדתו זו של שרת שיקפה למעשה את מדיניותה של ממשלת ישראל, באשר זו החליטה באוגוסט, שלא לקבל כל החלטה בנושא מעמדה של ירושלים כבירת ישראל, וביקשה להניח למערכת הבינלאומית לפתח את נוסחתה היא.

בחודשים הבאים הגן שרת על קווי מדיניות אלה ונלחם כנגד כל סטייה מהם. הוא שמר בקפדנות על הקו הפאסיבי שהשתקף בהחלטת הממשלה, מאוגוסט, שלא להחליט. יתר על כן, שרת פיתח עמדה האומרת, כי הגיון פנימי של המציאות הפוליטית באזור יוליך את המערכת הבינלאומית להעניק לישראל את הלגיטימציה לשלטונה בעיר. שרת האמין, כי הכרת האו"ם בקשיים הכרוכים בביצוע מעשי של הבינאום, תדריך את החברות בו לנטוש את הרעיון, ולהימנע מלהציג את האו"ם כגוף חסר יכולת. למשל, פרשנותו של שרת לדו"ח ועדת הפיוס, שהוגש למזכ"ל האו"ם, היתה כי הדו"ח מציג קונספציה מנוגדת לקורפוס ספראטוס (גוף נפרד) ודוגל בחלוקת העיר, אלא שאין הדברים נאמרים במפורש. אלו היו לדעתו מסקנות המשתמעות מן הדו"ח. שרת חזר וביקש לנהוג באורך רוח, והדגיש את חוסר התבונה שהיה כרוך, לדעתו, בפרסום ידיעה על הכנת שטח בירושלים לבנייני הממשלה, פרסום שאכן גרם לאו"ם לשלוח ממונה מטעמו שישמש "כלב שמירה" לנעשה בעיר.

משרד האוצר בירושלים שלח מכתב לעירייה, ובו כתב שיש לתאם את תוכניות בניוי העיר עם תוכניות הממשלה. העניין נדון בישיבת העירייה בדלתיים פתוחות, ובאולם נכחו עיתונאים. יתר על כן, בישיבת ועדת הכספים של הכנסת נודע כי בתקציב הממשלה קיים סעיף המלמד על תכנון להקמת המושב הקבוע של הממשלה בעיר. הדבר פורסם ב"פלשתין פוסט" וגרם לסיבוכים לנציגי ישראל בזירות הבינלאומיות, בוועידת לוזאן ובמחלקת המדינה בארצות-הברית. שר החוץ היה נסער ביותר כאשר כל זה התרחש ללא ידיעתו ובניגוד להחלטת הממשלה.

החלטת האו"ם, לשלוח נציג מיוחד בעל סמכויות פיקוח נרחבות, הדאיגה לא רק את שר החוץ. גם ראש הממשלה התייחס לכך בחומרה וחש כי הגיע הזמן לעימות עם האו"ם בשאלת ירושלים. בן-גוריון האמין כי יש צורך להבהיר לאו"ם, ובעיקר לארצות-הברית, כי ירושלים היא חלק ממדינת ישראל, וכי רק בכוח יוציאה מידי ישראל. הוא דרש להודיע לנציג האו"ם במפורש, כי ירושלים כפופה ליוריסדיקציה של ממשלת ישראל ולנציג אין כל סמכות בה. אך לעמדתו התקיפה של ראש הממשלה כנגד האו"ם וכנגד נציגו העתידי בירושלים לא ניתן פרסום פומבי, ועד לכינוס העצרת לא ננקטו צעדים ממשיים בנידון. במהלך כל התקופה עשה שר החוץ מאמצים להבטיח כי שום צעד קיצוני לא יינקט, כגון הצהרות על ירושלים כעל בירת ישראל. הוא היה נאמן לגישתו כי הצהרות על ירושלים כבירה עלולות להקשות על הפועלים במערכת הבינלאומית להשגת הסדר נוח. כל ששרת ביקש היה למנוע החלטה שלילית במושב העצרת. אף שבעצרת עמדה לעלות השאלה המרכזית לגבי ירושלים - שאלת מעמדה הטריטוריאלי - סירב שר החוץ לעסוק בניסוח עמדה ישראלית בעניין זה, בהנחה שאם לא תעורר ישראל את הנושא, הרי תתקבל החלטה לטובתה.

בעמדתו זו התבסס שר החוץ על הלך רוחות חיובי, שלדעתו היה קיים במסדרונות האו"ם. צרפת ורוב המדינות הלטיניות של דרום אמריקה התכוונו לכאורה, על פי הידיעות שהגיעו אליו, לעסוק בהגנה על המקומות הקדושים ולהניח לעניין מעמדה של ירושלים והשלטון בה. הוא הניח כי הגוש הסובייטי יצביע נגד הדו"ח של ועדת הפיוס, וכי ארצות-הברית, שנמצאה תחת לחץ פנימי של דעת קהל נוצרית, לא גיבשה עמדה ברורה. נורווגיה, קנדה וניו זילנד הביעו יחס חיובי לעמדת ישראל, אך עדיין ביקשו לבחון את עמדתן. כל זה נראה לשר החוץ כמצביע על סיכויים טובים למדי.

עניין מעמדה של ירושלים, שעמד להיות נדון בעצרת, נדחה אפוא לפי שעה. הממשלה קיבלה החלטות, כגון זו המכירה בצורך להגיע להסדר עם האו"ם בנוגע למקומות הקדושים, אך ישראל לא יצאה בעמדה ברורה, הטוענת לזכותה ההיסטורית על ירושלים, או הדורשת הכרה בינלאומית בשלטונה בירושלים כחלק ממדינת ישראל.

שרת, בתמיכתו של אבן, ביקש להסיט את הממשלה גם מניסיונותיה החיזוריים להגיע להסכם על המקומות הקדושים, לפני העצרת. כאשר הועלתה הצעה לפנות את העיר העתיקה מתושביה, ולהפכה למקום קדוש לכל הדתות, תחת פיקוח בינלאומי, הגיב אבן כי זהו רעיון שייראה לעולם כקלוט מן הדמיון, וכי כל רעיון נוסף בכיוון זה יסבך את מעמדה של ישראל ויסיר כל תמיכה, אם זו קיימת, מהסתפקות בפיקוח בינלאומי על המקומות הקדושים בלבד. ואילו שרת חזר וטען שוב ושוב שעמדת ישראל חייבת להיות עמדה של "אל תעירו ואל תעוררו", בלי ליזום עמדות משלה.

עמדתו של שר החוץ גרמה לכך, שבמשך כל חודשי הסתיו לא נערך בממשלה כל דיון מעמיק על ההיבטים השונים של שאלת ירושלים: קובעי המדיניות הסתפקו בדיווחים על הלך הרוח הכללי בזירה הבינלאומית ובציפייה לבאות.

הזירה הבינלאומית

היסוסיה של הממשלה מפני עריכת ניתוח ממצה של העובדות, וחריגה מכללי הדיפלומטיה במסדרונות האו"ם, נראים ככישלון, לאור ההתרחשויות בזירה הבינלאומית. ישראל לא השכילה לנצל את האפשרויות שעמדו לפניה. עובדות אלו מסתברות מתוך דו"ח מסכם שהגיש אבא אבן לשר החוץ, לאחר סיומה של הפרשה.

ב-9 בספטמבר הונחה לפני המדינות החברות באו"ם תוכנית ועדת הפיוס להקמת משטר בינלאומי באזור ירושלים. התוכנית, שעובדה על ידי ועדת המשנה המיוחדת מטעם ועדת הפיוס, הוצגה כפשרה בין עקרון הבינאום לבין שאיפותיהן של האוכלוסיות והממשלות הנוגעות בדבר. הפשרה התבטאה בהצעה לאירגון המינהל המוניציפלי והשירותים הציבוריים בעיר בעזרת גופים נפרדים לאזור הערבי ולאזור היהודי, תוך הגדרת הסמכויות של הגוף הבינלאומי אשר ישלוט בעיר. כלומר, בהצעה לא היה משום ויתור על נושא השליטה הבינלאומית בירושלים, או שינוי בסטטוס המדיני הבינלאומי שלה. ההצעה ספגה ביקורת ברחבי העולם, ותוארה כמאמץ בלתי יעיל לתת ביטוי מופרז לעקרון המשטר הבינלאומי, תוך כוונה להתעלם ממצויאות יציבה ומגובשת בשני חלקי העיר.

הגדולים שבעיתוני ארצות-הברית הביעו את היסוסיהם לגבי צידקת התוכנית ולגבי סיכויי הגשמתה. מאז הונחה התוכנית בפני המדינות השונות עברו שבועות ארוכים בלי שאף מדינה ראתה אפשרות להזדהות עמה ולתמוך בה תמיכה עקבית ומובהקת. מצדדי התוכנית מצאו עצמם במערכה קשה להצדקתה והתגוננו מפני ביקורת נוקבת. הם הדגישו כי קיימת אפשרות לשינויים ולוויתורים על סעיפים שונים, כגון הסעיף האוסר עלייה והתיישבות באזור ירושלים. חברי הוועדה טענו כי יש לראות את התוכנית לאו דווקא כאישור לעקרון הבינאום, אלא כראשיתה של הסתלקות מאותו עיקרון.

בוויכוח הכללי במליאת העצרת, הביע מזכיר המדינה של ארצות-הברית את התקווה, שהעצרת תשכיל לגבש פתרון מעשי כתוצאה מדו"ח ועדת הפיוס. שר החוץ הצרפתי הדגיש שעל התוכנית להיות מעשית ולהישען על הסכמת הצדדים הנוגעים בדבר. הוא אמר כי יש להסתפק בהטלת התחייבויות מינימליות הנובעות מן המגמות הבינלאומיות. שר החוץ ההולנדי, ממנהיגי המפלגה הקאתולית בארצו, טען ששתי הממשלות השולטות בירושלים חייבות לבוא לידי הסכם על גורלה המדיני של העיר, ואילו האו"ם חייב לדאוג למשטר פיקוח יעיל בלבד על המקומות הקדושים. מדו"ח אבן מתקבל רושם, כי באותה תקופה חלה

רגיעה בעמדה הבינלאומית לגבי ירושלים. זו אמנם לא הבטיחה, לדבריו, תוצאות חיוביות אוטומטיות ללא פעולה מצד ישראל, אולם אכן העריך כי עד לשבוע השני של נובמבר נמצא מחנה הבינאוס במצב של חולשה, ללא תוכנית משותפת או ליכוד פנימי. ישראל, כמתואר למעלה, הוציאה עצמה במשך כל התקופה הזו מרצון מן המעגל הבינלאומי, בעוד שהרגשת הסכנה הבולטת, על פי אבן, המריצה את תומכי הבינאוס לפעילות. בנובמבר, יומיים לפני פתיחת דיוני הוועדה המכינה לעצרת, קיבלה המשלחת האוסטרלית הוראה מפורשת, לנקוט יוזמה ולהגיש הצעה הרואה בבינאוס, שעליו הוחלט ב-1947, את הפתרון היעיל והצודק. ההצעה האוסטרלית איחדה סביבה את כל תומכי הבינאוס. נציגי אמריקה הלטינית, שלא נחפזו לאשר את תוכנית ועדת הפיוס, לא העזו להכשיל יוזמה המשאירה את ירושלים בשליטה נוצרית. הגוש הסובייטי, שלא התכוון לזוז כל צעד התומך בבינאוס כלשהו, לא ראה אפשרות להתנגד לתוכנית המאשרת את ההחלטה מ-1947, אשר תביא להוצאת הצבא הירדני מאזור ירושלים. ואשר לוואתיקן, היוזמה האוסטרלית הביאה להסתערות מדינית תקיפה מצידו. מרומא נשלחו מברקים לכל הבירות הקאתוליות בדרישה להתאחד סביב ההצעה האוסטרלית, ומדינות כלוקסמבורג, מכסיקו ואחרות, אשר תחילה התנגדו לבינאוס, חזרו בהן. ארצות-הברית היתה אולי היחידה, שהיתה מסוגלת לבטל את ההחלטה, אילו הפעילה את כל השפעתה, אך אם השקיעה מאמץ בכיוון זה - הדבר לא נעשה במרץ דומה לזה שגילה הוואתיקן.

שאלת מעמדה של ירושלים עמדה להיחרץ על פי האינטרסים המדיניים של חברות האו"ם כלפי המערכת הבינלאומית. ב-9 בדצמבר 1949 הוגשה להצבעה בעצרת ההצעה הקוראת לבינאוס טריטוריאלי ברוח החלטת כ"ט בנובמבר 1947. ההצעה אומצה על ידי העצרת ב-38 קולות בעד, 14 קולות נגד, ו-7 נמנעים.¹⁴

החלטת ה-13 בדצמבר

החלטת האו"ם מצאה בישראל ממשלה מופתעת. בסתיו 1949 נוהלה שאלת ירושלים בידי שר החוץ, מתוך מגמה של קבלת המרות הבינלאומית והימנעות מעמדה חד משמעית ומהתנגשות חזיתית עם האו"ם. ואולם מערך הכוחות באו"ם הושפע מכוחות היסטוריים אדירים שהיו מעורבים בשאלת ירושלים, ומדו"חות שלאחר מעשה נראה כי בהפקדת גורלה המדיני של ירושלים בידי האו"ם היה משום ויתור מראש על העיר. עומק הרגשות האנטי ישראלים באו"ם היה חריף והיווה קרקע בטוחה לפעילות הגורמים התומכים בבינאוס. כפי שניתח זאת אבן, מאוחר יותר, לא היה לישראל למעשה כל סיכוי להחלטה חיובית. מעבר לגורמים המידיים, כמו פעילותו הנמרצת של הוואתיקן, קיימת היתה זה זמן בקרב מדינות

רבות באו"ם תחושה, שהגיעה העת לבלום את ההתקדמות הישראלית. ההצלחה הצבאית והמדינית של ישראל, שעברה את גבולות ההסדר שנקבע על ידי האו"ם, נושא הפליטים הערביים ורגשות שמקורם בחשבונות דתיים קדומים, כל אלו מצאו ביטוי בדיון בנושא ירושלים, וקבעו את גורל ההחלטה.¹⁵

הגשת ההצעה האוסטרלית שיכנעה את ראש הממשלה בצורך להפעיל מדיניות ישראלית אקטיבית. ב-4 בדצמבר כתב בן-גוריון ביומנו: "באו ראובן (זסלני) ואיתן (וולטר) אנשי משרד החוץ, בטלגרמות חדשות ממשה על ירושלים. הוא שרוי בפחד שיקבלו החלטה על בינאום. נראה לי שיש צורך להבהיר עמדתנו. החלטתי לכנס מחר בבוקר את הממשלה ולהציע לה הצהרה האומרת: 'מדינת ישראל לא תשלים עם שום צורה של שלטון זר בירושלים היהודית וקריעתה מהמדינה, ואם נעמוד בפני ברירה של יציאה מירושלים או מאו"ם - נבחר לצאת מאו"ם'.¹⁶

הממשלה שהתכנסה הסכימה פה אחד להצהרה וראש הממשלה כינס את ועדת החוץ והביטחון של הכנסת לדיון בהצהרה. הוא דרש מכל סיעות הבית בכנסת להתייחס לנושא ולהביע עמדתן.¹⁷ בסיום הדיון סיכם היו"ר, שהכנסת כולה מאוחדת בעמדה כי ירושלים היא חלק אורגני של המדינה.¹⁸

במהלך שתי ישיבות, ב-11 וב-13 בדצמבר, קיבלה ממשלת ישראל את ההחלטה הגורלית לקבוע בירושלים, בירת ישראל, את מושב הכנסת והממשלה. ביומנו מנה בן-גוריון את שיקולי הממשלה:

"...בינאום ירושלים מוציא ממדינת ישראל 100,000 יהודים. לא ביום אחד אנו מסוגלים להקים יישוב כזה. זוהי גם חבלה רצינית ביכולת הקליטה שלנו. אולם זה לא רק 100,000 יהודים. זוהי עיר דוד. אם א"י הינה לב האומה העברית - ירושלים היא לב לבה. שלטון בינאום בירושלים פירושו אינטריגות בינלאומיות ושלטון אינטריגות אלו בישראל. לכל 'צד' בירושלים יהיה 'צד' בישראל. זהו פיצוץ העם. גידול ירושלים היהודית ייפסק...אולי גם ייהרס. זה יהיה הניצחון הראשון של עמי ערב נגד ישראל... אבל כל זה הוא רק ההתחלה.

רוסיה מעוניינת לא רק בירושלים - היא עומדת על גבולות 29 לנובמבר. זאת אומרת לקחת מאיתנו יפו, לוד, רמלה, מגדל גד, נצרת והגליל המערבי. זאת אומרת הרס המדינה. גם הוואיתקן מעוניין ב-29 לנובמבר מפני נצרת והמעטת שלטון ישראל המהווה סכנה תיאולוגית.

יבוא אז גם דבר הפליטים. אם אפשר לעשות בנו כנגד רצוננו - אין מניעה להחזרת הפליטים. הערבים רק יתחילו בקמפניה, ועל רקע 'הומינטארי', וכאן יצטרפו לא רק הקאתולים - כי יש 'אפיל' לטענת פליטים מנושלים. הוואיתקן מעוניין בחיזוק העדות

הקאטוליות והנוצריות. יש עוד מקומות קדושים בארץ: חוף כנרת, כפר נחום, כפר קנא ועוד (מלבד נצרת), ידרשו 'פיקוח' שלטוני על כל הבניינים והמקומות הדתיים במדינה - ואם החלטה מספיקה, תבוא החלטה. זהו הרס המדינה, השפלתה, זוהי אנרכיה פנימית".¹⁹ ראש הממשלה ראה בהחלטת העצרת איום ממשי למדינה כולה ולא רק אובדן שליטה בירושלים.

דברים באותה רוח אמר ראש הממשלה לחברי ועדת החוץ והביטחון, והוסיף כי הוא מודע למשמעות המעשה שעליו החליטה הממשלה - ביטול ביועין של החלטת האו"ם ופעולה בניגוד להחלטותיו. פעולת הממשלה כנגד האו"ם, אמר ראש הממשלה, היא חמורה וקשה, במיוחד עבור ישראל התלויה ביכולת האו"ם להוות כוח מכריע וקובע למען שלום העולם.²⁰ יוזמתו של בן-גוריון להביא להחלטת הממשלה היתה מעוגנת בתפיסה, שראתה מרחב מחיה ברור לרצונותיה של מדינה ריבונית בתוך המגבלות שמטילה עליה המערכת הבינלאומית. בן-גוריון הכיר בקושי שיש למדינות קטנות לקבוע את גורלן. לעומת זאת, הכיר ביכולתן לנצל הזדמנויות מדיניות לצורך מימוש רצונותיהן. לדבריו, כשם שאין השמש לבדה מושכת את הארץ אלא גם הארץ מושכת את השמש, כך גם המצב בתחום המדיניות הבינלאומית.²¹ בהתייחסו בישיבת מועצת המדינה הזמנית לכוחו של האו"ם אמר:

"בלי ספק יש בידי הכוחות העומדים אחרי רוב של שני שלישים באו"ם לבצע כל החלטה שהם מקבלים. השאלה היא אם עומדים הכוחות מאחורי החלטת הרוב. לאמריקה ולרוסיה, אנגליה וצרפת יש בלי ספק הכוח המספיק להטיל רצונם בארץ, והכוחות שבמעגל הקטן (מדינות האזור) לא יעמדו בפניהם ויצטרכו לבטל רצונם מפני רצון הגדולים. אבל השאלה היא באיזו מידה מוכנים הגדולים בתוך המעגל הגדול, להפעיל כוחותיהם למען תבוצע החלטתם בדבר ארץ ישראל. עלינו להבחין הבחנה מדוקדקת בין שני דברים שונים לגמרי: בין עמדת הממשלות והמדינאים בשאלת ארץ ישראל, ובין נכונותם ויכולתם להפעיל הכוחות העומדים לרשותם".²²

שני אירועים מן העבר הקרוב עמדו לנגד עיניו של בן-גוריון. האחד - הפרת החלטת החלוקה על ידי הערבים. לו עמד להם כוחם הצבאי, האמין, לא היה נותר זכר למדינת ישראל. ואיש, לדבריו, לא היה פוצה פה ומצפצף. האירוע השני היה הכרזת המדינה בניגוד לעמדת ארצות-הברית, כפי שהביעה ג'ורג' מרשל. הכרזת המדינה לא נעשתה מתוך מחשבה כי כוחה של ישראל גדול מן הכוח העומד לרשותו של מרשל, אלא מתוך הספק שהטילה בנכונותו של מזכיר המדינה האמריקני להפעיל כוח זה. אלמלא ידענו, אמר בן-גוריון, להבחין בין מה שאומרת ממשלה ובין מה שהיא מוכנה לעשות, לא היתה קמה מדינת ישראל.²³

החלטת הממשלה נבעה מתוך התבוננות במערכת הבינלאומית כרב ממדית וכך איפשרה גם מדיניות רב ממדית. בניגוד לגישה הקוראת לאי פעולה כדי שלא להעיר מרבצו עולם

הנתפס כהומוגני, ובניגוד לאקטיביות לשמו הקורא לפעולה בכל מחיר, מאפשרת ההתבוננות הזהירה בגוונים השונים המרכיבים את המערכת הבינלאומית פעולה המבטאת אינטרסים עצמאיים. נקודת המוצא של בן-גוריון היתה ההכרה במדינת ישראל כמדינה קטנה, הזכאית, אף על פי כן, לנסות ולנצל נקודות תורפה במערכת הבינלאומית לקידום מטרותיה. כפי שרשם ביומנו:

"בשלוש השנים האחרונות הועמדתי לא פעם בפני שעות מרות וקשות, גם גורליות. אני יודע אם הועמדתי פעם בפני שעה קשה יותר, להמרות פי האו"ם, ולעמוד בפני העולם הקאתולי, הסובייטי, הערבי. לאחר שיקול רב, החלטתי שעלינו לקחת על עצמנו כל ה'ריסק' ולעמוד בפני או"ם, לא בהצהרות בלבד - זאת עשיתי לפני שבוע, אלא במעשים. והמעשה - העברת הממשלה בפועל לירושלים.

"הועמדנו הפעם - אולי בפעם הראשונה בהיסטוריה שלנו - במערכה של ישראל נגד כל העולם. החלטת האו"ם נתקבלה על ידי ברית משונה של שלושה כוחות עולמיים: הגוש הסובייטי, הוואתיקן והעולם הקאתולי, עמי ערב והאיסלם. הפעם נתגלה - כאשר לא נתגלה באו"ם מלפני הרפורמציה כוח הוואתיקן והקאתוליות העולמית... אולם הועמדנו לא רק נגד שלושת הגושים האלה, שאין לזלזל אף באחד מהם... יש כאן יותר משלושה גושים... זוהי החלטת האו"ם... ומדינה קטנה וצעירה, בעצמה כמעט יצירת או"ם, מורדת

בה... הנצליח?"²⁴

לכאורה התקבלה כאן החלטה המתעלמת מן הקהילה הבינלאומית. ואולם העובדה שההחלטה התבססה על ניתוח והבנה של המצב הבינלאומי לאשורו הוליד להצלחה. בן-גוריון הבין כי לישראל היו בנושא זה בעלי ברית לא מקובלים - המלך עבדאללה והתומכת בו אנגליה, כאשר מאחורי אנגליה עומדות מדינות המערב הפרוטסטנטיות. בן-גוריון העריך, כי נקודת התורפה היא ארצות-הברית. זו לא יכולה לתמוך בהחלטה הממרה את פי האו"ם, אך לעומת זאת, בנושאי המזרח התיכון, נוהגת ארצות-הברית לתמוך במדיניות הבריטית. בן-גוריון האמין כי פעולה מיידית מצידה של ישראל, והפעם פעולה הנתמכת על ידי אנגליה, תביא את ארצות-הברית לפעול לשינוי עמדת או"ם ולא לתגובה נגד ישראל. יתר על כן, אי ניצול האפקט המידי של פעולה מצד ישראל עלול לגבש את עמדת או"ם ולחזק את נאמנות ארצות-הברית להחלטות או"ם.²⁵ מכאן הגיע בן-גוריון למסקנה שעל אף הסכנה שבדבר, החלטת הממשלה מסוכנת פחות לעתיד המדינה מן המדיניות ההפוכה. היתה כאן נטילת סיכון תוך התחשבות מלאה בתמונת המצב ובהערכה של המדיניות הבינלאומית באותו הזמן, ונכונות להכיר במגבלותיה, כמו גם ביכולותיה, של ישראל כמדינה קטנה.

הערות

1. זאב שרף, שלושה ימים, תל אביב: עם עובד 1959, עמ' 191.
2. M. Brecher, Israel's Political decisions 1947-1977. The Middle East Journal 1978.
3. מירון בנבנישתי, מול החומה הסגורה, ווידנפלד וניקולסון תשל"ג, עמ' 43.
4. מיכאל בר זהר, בן גוריון, עם עובד, 1977, עמ' 832-833.
5. יומן בן גוריון, 14.12.49, ארכיון בן גוריון בשדה בוקר, להלן: א.ב.ג.
6. ביאלר, הדרך לבירה - הפיכת ירושלים למקום מושבה הרשמי של ממשלת ישראל בשנת 1949 קתדרה 35, עמ' 67.
7. M. E Bou's The Jerusalem Question 1917-1968 Stanford: Hoover Institution 1971 pp. 67-72.
8. יומן בן גוריון 20.1.49, 14.3.49, 20.3.49. א.ב.ג.
9. יומן בן גוריון 20.2.49, 14.3.49, 20.3.49. א.ב.ג.
10. ביאלר, עמ' 171-180.
11. תעודות למדיניות החוץ של ישראל, ירושלים, המדפיס הממשלתי, תשמ"ו, עמ' 301.
12. שם, עמ' 306.
13. שם, עמ' 306.
14. א. אבן, "בעיית ירושלים במושב העצרת הכללית 1949", ידיעות לנציגויות ישראל בחו"ל 28.12.49.
15. א. אבן למ.שרת, דוח, 13.1.50.
16. יומן בן גוריון, 4.12.49. א.ב.ג.
17. יומן בן גוריון, 5.12.49. א.ב.ג.
18. שם.
19. יומן בן גוריון, 14.12.49. א.ב.ג.
20. ישיבת ועדת חוץ ובטחון, 13.12.49.
21. ישיבת מרכז המפלגה, יולי 49. א.ב.ג.,
22. איזכור בבן גוריון, יומן המלחמה, ההוצאה לאור, משרד הבטחון, 1982, עמ' 725.
23. שם.
24. יומן בן גוריון, 14.12.49.
25. שם.