

# כנס הרצליה

## השנתי התשיעי

על מאזן החוסן והביטחון הלאומי

- מדיניות, מדינאות ומנהיגות לעיתות מבחן -

2-4.2.2009

נייר עבודה

## לקראת הסדרי הקבע: תמורות במושגי הריבונות

יוסף שלהב

- טיוטה להערות -

המרכז הבינתחומי הרצליה  
בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה  
המכון למדיניות ואסטרטגיה

המסמך משקף את דעתו של הכותב בלבד

# לקראת הסדרי הקבע: תמורות במושגי הריבונות

## צמיחת מושג הריבונות

הריבונות היא הביטוי הפורמאלי לסמכותה של המדינה. מקורו של המושג הוא לטיני – *Supra*, ממנו המלה המוכרת *Superiority* - עליונות, וממנה *Sovereignty* שהיא עליונות המדינה. באיטליה של המאה ה-16 המונח *Sovrano* ביטא עליונות. הראשון שהשתמש במונח הריבונות היה Jean Bodin בשנת 1576 ביצירתו הידועה *Six Livre de la Republique* ("ששה ספרים על הקהילה"), בה הוא מדבר על העליונות המוחלטת של הרפובליקה.

התפתחות בעלת משמעות למושגי הריבונות הייתה בשנת 1648, עם חתימת חוזה וסטפליה שסיימו את מלחמת שלושים השנים ושיבצו באירופה סדרה של כשלוש מאות יחידות טריטוריאליות מהן צמחו מדינות עצמאיות ריבוניות. גם אם בראש המדינה עמדו עדיין אצילים, נסיכים ומלכים, הרי מושגי המדינה והריבונות שאחרי הסכמי וסטפליה אינו דומה למושגי השלטון והמדינה שלפניהם. הריבונות על טריטוריה (סימנטית: Terra=אדמה + Torium=שייך ל) היא חידוש ללא תקדים. משמעותה היא פיקוח והשפעה על פעולות והתנהגויות, באמצעות החלת כללים וחוקים על איזור גיאוגרפי מוגדר, תוך הקפדה על קיומם והטלת סנקציות על הפרתם. משמעות זאת לא היתה קיימת בעיר היוונית הקלאסית, שהטריטוריה שלה לא היתה ריבונית. גם באימפריה הרומית לא היתה ריבונות במשמעות טריטוריאלית. אירופה של ימי הביניים תחת הפיאודליזם, היתה מערכת הירארכית של כח וסמכות – לא מערכת טריטוריאלית. גם אם לשליטים היתה סמכות באזור גיאוגרפי מוגדר, לא היתה זו ריבונות, שכן היחסים היו מבוססים על קשר אישי של הגנה ושירות ולא קשר על בסיס טריטוריאלית. את התיאוריה על הריבונות המשיך לפתח Thomas Hobbs, בספרו הידוע *Leviathan* שפורסם בשנת 1651, שלוש שנים בלבד אחרי חוזה וסטפליה. הוגס רואה בסמכות פתרון למלחמת הכל בכל – *Homo Homini Lupus* (אדם לאדם זאב) – או כפי שניסח במקורותינו רבי חנינא (או חנניה) סגן הכהנים, כ-1600 שנים לפני הוגס: "הוזה מתפלל בשלומה של מלכות, שאלמלא מוראה איש את רעהו חיים בלעו" [משנה, אבות, ג' ב']. לפי הוגס, הגוף שיוקם – הליוותן הגדול – הוא הריבון וכל האחרים כפופים לו. הוא הקובע מה טוב ומה רע, מה מותר ומה אסור ואין כפוף לשום כח שמעליו. עקרון העדר הכפיפות של הריבון מוביל לרעיון של מוחלטות הריבונות, רעיון שהורחב במאות ה-17 וה-18 על ידי שפינוזה והגל. רעיון זה הוביל את המשמעויות מעשיות, עד לתמיכה בטוטאליטריות והתפשטות. ההגיון מאחורי המשמעויות הללו הוא שאם למדינה יש כח מוחלט ואין עליה שום מחויבות לציית לאיזשהו כח/סמכות אחרת, הרי שאין היא חייבת לכבד את זכויותיהם של אזרחיה ולא של מדינות אחרות. רעיון הריבונות המוחלטת הגיע לשיאו במאה ה-19, ומצא את ביטוי הבולט בחופש של המדינה להכריז מלחמה – *Liberte de Guerre*.

למרות התפתחויות אלו, מדינות לא דרשו לעצמן חופש פעולה מוחלט והמשיכו לשלם מס שפתיים לעקרונות הנהוג הבינלאומי. בפתח הקדמתם לקובץ מאמרים שערכו,<sup>1</sup> טוענים דוגלס הוולנד ולואיז ווייט שהריבונות אינה תכונה טבעית שהתפתחה במדינה, אלא היא מצרף של מערכת פרקטיקות מותנות היסטוריה (*historically contingent*), המערבות עקרונות בינלאומיים ופנים-לאומיים, המשתנים בזמנים שונים ובמקומות שונים.

במאה ה-20 הוגבל רעיון הריבונות, הן בתיאוריה והן במעשה. הגדרות שונות של רעיון הריבונות באו מתחומים שונים כמו רעיון מדיני, יחסים בינלאומיים, משפט קונסטитуציוני ומשפט בינלאומי וחשוב לא פחות – הריבונות כמצב פסיכולוגי ותרבותי של מושאיה. מכל מקום, הגדרת הריבונות הקלאסית מכילה שלושה יסודות בסיסיים: סמכות – לחוק, להורות, לאכוף ולשפוט באופן עצמאי; עליונות – אי כפיפות לגורם אחר ושליטה על היבטים של הסמכות; ו-טריטוריה – המרחב בו מתבטאת הסמכות ובו חיים חברי הקהילה עליהם היא מופעלת.

<sup>1</sup> Douglas Howland & Luise White (eds.), *The State of Sovereignty – Territories, Laws, Populations*, Indiana University Press, Bloomington & Indianapolis, 2009.

דומה שהיסוד הטריטוריאלי דורש התייחסות מיוחדת, שכן בלעדיו אין שום משמעות או ביטוי לסמכות. רוברט זאק<sup>2</sup> מגדיר ארבע פונקציות של טריטוריאליזם, אשר בהקשרים של דיונונו על הריבונות עשויים לשמש מרכיבים חשובים למשמעויות השונות של הסמכות הטריטוריאליזם:

1. פיקוח על הנגישות לטריטוריה: הטריטוריאליזם כוללת קבוצת שייכות (in group) שבמדינה היא האזרחים; וקבוצת חוץ (out group). זו הבחנה בין מי ששייכים לטריטוריה לבין "זרים";
  2. ביטוי מוחשי של כח: שלא כמו תופעות טבעיות, הסמכות איננה מוחשית עד שהיא משפיעה על התנהגות. בתוך הטריטוריה מתבטאת הסמכות.
  3. הסמכות תשומת הלב מהירארכיה חברתית ומסדר חברתי אל הדומיננטיות המרחבית, חוקיה והקשר של האנשים אליה – Law of the land.
  4. הטריטוריאליזם כמכילה אירועים: המרחב כמושא להתייחסות של גורמים אחרים. בעתות שלום אלה עשויים להיות השקעות של גורמים זרים, קרן המטבע הבינלאומית וכד'; בעתות מלחמה אלה עלולים להיות כוחות אייביים.
- היסוד הטריטוריאלי של הריבונות, כלומר, תיחום הסמכות באזור גיאוגרפי מוגדר, מוביל למערכת התייחסויות דואליות אל הריבונות. היבט אחד הוא הריבונות בתוך הטריטוריה עליה היא חלה; והיבט אחר הוא היחסים בין היחידות הגיאוגרפיות בהן חלות ריבונויות שונות. זו ההבחנה בין היבטים פנימיים והיבטים חיצוניים של הריבונות.

## היבטים פנימיים והיבטים חיצוניים של הריבונות

היבטים הפנימיים של הריבונות מתייחסים לסמכויות המדינה כלפי פנים, דהיינו – כושרה של המדינה, באמצעות האורגאנים שלה, לקבוע נורמות מחייבות ולנקוט פעולה במישור הלאומי. לאלה מתייחסים המונחים power, jurisdiction באנגלית ואלה מבטאים את הסמכות המקורית בצורתה הגבוהה ביותר: הכח, השלטון בתוך תחום שיפוט טריטוריאלי. סמכות זאת אינה מושא לשום סמכות אחרת – לא מינהלית, לא שיפוטית, לא מחוקקת, פרט למשפט הבינלאומי הפומבי.

נהוג להבחין בין 'שלטון' שהוא היחס בין המדינה והטריטוריה, ו'מרות' שהיא היחס בין המדינה והאומה (=ציבור האזרחים). העקרון הוא ששלטון המדינה על הטריטוריה ומרותה על האומה הם מוחלטים, כלומר, בדרך כלל (ובכפוף ליוצא מן הכלל) ריבונותה של המדינה כלפי פנים היא מלאה ובלעדית. מתוך התפיסה שהסמכות היא מלאה ובלעדית, יוצא שהסמכות הזאת מוגבלת רק לטריטוריה של המדינה ולא לטריטוריות אחרות, מכיון שגם באחרות ישנן מדינות שגם להן יש סמכות מלאה ובלעדית. כמו בכל עניין של זכות – ולמדינה יש זכות בטריטוריה שלה – קיימת מולה חובה משלימה של כל המדינות בעולם שלא לפגוע בסמכויות של המדינה ולא להפעיל בטריטוריה שלה פעולות שלטוניות של מדינות זרות (אלא בהיתור). מכאן משתמעת החובה לאי-התערבות (non-intervention)<sup>3</sup>.

היבטים החיצוניים של הריבונות מדגישים את העצמאות והשוויון של כל המדינות. המדינה היא מושא מלא של החוק הבינלאומי, היא אינה תחת פיקוח של מדינה אחרת כלשהי ובפועל היא רשאית ומסוגלת להפעיל מידה של שלטון (fair amount of state power), תחת המגבלות הבלבדיות של החוק הבינלאומי. אין הגדרה מדוייקת למונח "מידה של שלטון", אך נהוג להכיר בחמש זכויות של המדינה:

1. סמכות שיפוט בתוך גבולות המדינה ועל הטריטוריה שלה;
  2. סמכות שלטונית אישית (מרות) על אזרחי המדינה;
  3. ניהול מדיניות חוץ ויחסים דיפלומטיים;
  4. זכות לחברות בארגונים בינלאומיים;
  5. זכות להשתמש בכח, במסגרת המגבלות המותרות ע"י החוק הבינלאומי.
- מכל מקום, זכויות אלו עשויות להשתנות לפי הנסיבות, במיוחד לאור השינויים במערכות בינלאומיות ובמידת האינטנסיביות ו/או התפרוסת של שיתוף בינלאומי.

<sup>2</sup> Robert D. Sack, *Human Territoriality*, Cambridge University Press, Cambridge, 1986, pp5-27.

<sup>3</sup> סעיף 8 של הסכם מונטבידאו משנת 1933 בדבר חובותיהן וזכויותיהן של מדינות.

ההבחנה בין שתי פניה של הריבונות אינה רק תיאורית. יש לה השלכות מעשיות: מדינה שריבונותה אינה מוכרת על ידי יתר המדינות, בין אם כולה בין אם בחלק מהטריטוריה שבשליטתה, אין ריבונותה שלמה. במצבים מסויימים היא לא תוכל להשתתף בארגונים בינלאומיים ולנהל מדיניות חוץ ויחסים דיפלומטיים תקינים. יכול להיות גם מצב הפוך, בו מדינה מאבדת שליטה של ממש בטריטוריה שלה, אבל היא עדיין מוכרת על ידי המדינות האחרות וחברות בארגונים הבינלאומיים שמרת, על אף שריבונותה כלפי פנים התמוטטה ונעדרת ממשות.

## מי הריבון?

עליית הדמוקרטיה והפדרליזם הביאו להגמשה של משמעות הריבונות. זאת, משום שמאחורי ההגדרות השונות של הריבונות וסמכויותיה, ניצבת שאלה בסיסית יותר: מי הריבון בתוך המדינה? המדינה היא מושג מופשט, עד שמתרגמים אותה למונחים מעשיים של סמכות ושליטה. בתרגום כזה, אין די לומר שלמדינה יש סמכות, אלא מי ממרכיביה השונים של המדינה הוא [או היא] מקור הסמכות. בעבר הרחוק הריבון היה המונרך, המלך. לקראת סוף המאה ה-18 הוגדרה הריבונות כשייכת לאזרחי המדינה – בהצהרת העצמאות האמריקאית (1776) הריבון היא האומה (popular sovereignty) ולפי החוקה הצרפתית (1791) הריבונות שייכת לעם (nation). המשפטן האנגלי הנודע ג'ון אוסטין (John Austin) במחצית הראשונה של המאה ה-19, קבע, לפי השיטה הבריטית, שהריבונות נתונה לפרלמנט.

יתר על כן, המבנה הפדרלי האמריקאי (ארה"ב) יצר מורכבות שהקשתה על ייחוד הריבונות. ארצות הברית, כשמה, היא איחוד (union) של מדינות (states) החברות בו. קיימת ריבונות של האיחוד וקיימת גם ריבונות של המדינה (state) החברה באיחוד, ריבונות עצמאית שאינה מואצלת על ידי האיחוד. יש כאן למעשה ריבונות דואלית של האיחוד ושל המדינה החברה בו. בהנחה שהריבונות של ארצות הברית נמצאת בידי האומה האמריקאית (the people of the United States), זו נעשית בשמם, תוך חלוקת סמכויות שלטוניות בין הממשל הפדרלי והמדינות החברות. נוסף על כל אלה, ארה"ב הכירה – אמנם באופן מוגבל ביותר – בריבונות שבטית של ילידים (האינדיאנים) – domestic dependent nations- כקיימת במקביל לריבונות של האיחוד ושל המדינות.

## סוגים של ריבונות

אף-על-פי שהריבונות מוגדרת כסמכות מלאה ובלעדית בתחום גיאוגרפי מוגדר, אין כמעט למצוא דוגמאות להגשמתה באופן זה. מגוון של אינטרסים, תפיסות תרבותיות, עמדות פוליטיות ואידיאולוגיות יוצר מורכבות רבה בשאלת הסמכויות הטריטוריאליות. לכל אורך ההיסטוריה שלה, הריבונות מתגלה כמושג דינמי הנתון לפרשנויות שונות ומופיע בביטויים מוחשיים שונים, הכל לפי המקום והזמן. החלתה של הריבונות על פני מרחב בצורות שונות, יצרה לאורך שנים סוגים שונים של ריבונות:

ריבונות משותפת: (condominia, shared sovereignty) שתי מדינות חולקות ריבונות על אותה טריטוריה, כמו סודן, שהיתה תחת ריבונות אנגלו-מצרית בין 1898 ו-1955; אנדורה שהיתה בריבונות משותפת של ספרד וצרפת מ-1278 ועד 1993. באיי ההיברידים החדשים (New Hebrides) ונו אטו שבדרום האוקיינוס השקט, ממזרח לאוסטרליה, היה הסכם אנגלו-צרפתי (1906, 1914, 1922) לריבונות משותפת. שתי הריבונות היו מיוצגות על ידי נציב עליון. אף על פי שהיתה תכנית פיתוח אחת, כל ממשל סיפק שירותי חינוך ושירותי בריאות והמטבע האוסטרלי שימש הילך חוקי כמו הפרנקים של האיים. לכל ממשל היתה מערכת שיפוטית משלו ולכל נאשם ניתנה האפשרות לבחור את מערכת השיפוט בה יישפט. מבנה שלטוני כזה יוצר אי-בהירות וחוסר סדר ולכן הוא נדיר. יתר על כן, הדוגמאות האמורות מתייחסות כולן למשטרים קולוניאליים שחלקו ביניהם טריטוריות עליהן הם שלטו במשותף. בחלוף העידן הקולוניאלי הלכה ונמוגה אתו גם הריבונות המשותפת בסגנון הזה. אולם עקרון השיתוף בריבונות לא עבר לחלוטין מן העולם. בעידן הנוכחי הוא חוזר ומופיע בצורה חדשה ושונה עליה נדון בהמשך. דומה מעט לריבונות משותפת היא החכרת ריבונות, כמו במקרה של הונג-קונג ופורט ארתור שהוחכרו על ידי סין. גם זו סוגה שעברה ובטלה מן העולם.

מקובלת גם ההבחנה בין ההפעלה המעשית של הריבונות בטריטוריה לבין הריבונות הפורמלית, העשויה להיות שייכת למדינה אחרת מזו המפעילה אותה בשטח. כך, תעלת פנמה היתה תחת שליטה אמריקאית מ-1903 ועד שנות ה-90 של המאה העשרים. מצרים, כדוגמה נוספת, היתה תחת פרוטקטורט בריטי בין 1822 ל-1914, בעוד שלהלכה היתה חלק מהאימפריה העות'מנית. ישויות כאלה שהיו שטחי חסות (פרוטקטורט), או נתונות תחת משטר נאמנות (trusteeship), היו מקובלות במאות ה-18 וה-19 ונקראו 'מדינות חצי-ריבוניות'.

מכאן שתי הבחנות חשובות במשמעותיה של הריבונות, הבחנות שעשויים להיות להן הבטים מעשיים: ההבחנה הראשונה היא בין ריבונות דה-יורה *de jure sovereignty*, שנקראת גם ריבונות מישארית *residual sovereignty*, שפירושה הזכות לריבונות, העשויה להיות מושא למגבלות; לבין ריבונות דה-פקטו *de facto sovereignty*, שהיא הביטוי המעשי של שלטון על טריטוריה. זו גם הבחנה בין הזכות הלגיטימית לטריטוריה לבין פיקוח מעשי על הטריטוריה. הבחנה קרובה, אבל לא זהה, היא ההבחנה בין שתי משמעויות של הריבונות: ריבונות נגטיבית, שפירושה החופש משליטה של גורם זר. משמעות הנגטיביות היא ההעדר של השליטה הזר. מולה קיימת ריבונות פוזיטיבית, שפירושה הכושר והיכולת להפעיל סמכות ולנקוט פעולה במישור הלאומי והבינלאומי, דהיינו – הן בהבטים הפנימיים והן בהבטים החיצוניים של הריבונות. משמעות הפוזיטיביות היא היכולת המעשית לנקוט פעולה.

הערעור על הכליות של הריבונות והיותה עליונה על כל סמכות אחרת, שהוא כה אופייני לימינו אלה, אינו חדש. כבר בשנת 1915 נשא הרולד לסקי<sup>4</sup> הרצאה מפורסמת בה ערער על תביעתה של המדינה לעליונות ריבונותה. הריבונות שהוא מתייחס אליה היא ריבונות פלורליסטית: לטענתו, לפרט יש זיקה לקבוצות שייכות שונות – הכנסיה, המשפחה, אידיאולוגיה וכד'. למדינה כקבוצת שייכות אין עדיפות על שיוכים אחרים של הפרט, אלא אם עדיפות זאת מקובלת על הכל והיא נשענת על ערך מוסרי. לשון אחר: ההבט הפלורליסטי של הריבונות מתחשב בחשיפתו של הפרט למערכות רבות של מחויבויות. המדינה היא רק אחת מתוך מחויבויות אלו ועליונותה אינה מובנת מאליה.

ביטוי מובהק לפלורליזם הזה נמצא בריבונות הרוחנית *spiritual sovereignty* שהוענקה לאפיפיור באמנת לֶטְרָנו *Laterano Treaty* משנת 1929 בין האפיפיור ואיטליה: "איטליה מכירה בריבונות של הכס הקדוש (*Holy See*) במישור הבינלאומי, כתכונה הטבועה בטבעו, לפי אופי מסורתו ובהתאם לדרישות הנובעות משליחותו בעולם הזה". הריבונות הזאת הוכרה בנפרד מהריבונות והשיפוט שיש לאפיפיור על הותיקן ובנוסף עליה. אין זו הכרה בדומה לריבונות של מדינה שכנה, שכן ריבונות של מדינה מוגבלת רק לתחום הגיאוגרפי של גבולותיה ואילו 'ריבונותו הרוחנית' של האפיפיור, לפי אמנה זו, נעדרת תיחום גיאוגרפי, אלא נותרת אמורפית "במישור הבינלאומי" וב"שליחותו בעולם הזה".

## בעיות טריטוריאליות של ריבונות

שלא כמו הריבונות הרוחנית, ריבונות המדינה אינה רעיון מופשט אלא יש לה ביטוי מוחשי של שליטה והיא חלה על טריטוריה מוגדרת. הגדרת הטריטוריה ותיחומה לשם החלת הסמכות עליה, אינה פשוטה והיא הולכת ונעשית מורכבת יותר עם הזמן. חשוב לזכור שהטריטוריה אינה משטח דו-ממדי אלא היא מרחב תלת-ממדי המורכב מגופי יבשה, מים ומרחב אוויר. מרכיבים פסיים אלה מעמידים קשיים שונים לתיחום הגיאוגרפי של הריבונות. כבר בעת העתיקה הגדיר המשפט הרומי את הבעלות על שדה לא כבעלות של שטח דו-ממדי אלא כ"עמוד אשר ראשו במרומי הרקיע ורגליו במעמקי השאול" (צוטט לראשונה ע"י פרנצ'סקו אוקורציוס במאה ה-12). הנס קלזן (*Hans Kelsen 1881-1973*), המשפטן הנודע, קבע שהטריטוריה של המדינה היא מרחב תלת-ממדי הכולל יבשה (לעומק), מים (לרבות ים, קרקע הים ותת-הקרקע של הים) ואוויר. שלטון המדינה משתרע על כל הטריטוריה ולא רק על היבשה. אבל יש שינוי בהיקף הסמכות על פי נתונים גיאוגרפיים-פסיים: ביבשה השלטון הוא מירבי (ועוד נראה בהמשך), אבל במים (ויש להבדיל בין מים למים) ובאוויר ישנן מגבלות.

ההגדרות הטריטוריאליות של המדינה מבדילות בין סוגים שונים של מרכיבים טריטוריאליים, וגם ההגדרות הגיאוגרפיות הפיזיות המקובלות אינן זהות להגדרות הגיאופוליטיות והמשפטיות. כך, בגופי מים מבחינים בסוגים שונים לצורך הגדרת מידת הריבונות ומגבלותיה, ולא כל אגם, מיצר ומפרץ גיאוגרפיים אכן יוגדרו ככאלה באמנות הבינלאומיות, אלא אם יעמדו בתנאים מוגדרים<sup>5</sup>. ידע וטכנולוגיות המאפשרים לאתר, למפות ולנצל משאבים ממקורות מרחביים הולכים וגדלים, מרחיבים גם את שאלת השתרעותה הגיאוגרפית של הריבונות על משמעותיה. בעלות על שדה בעת העתיקה שהרקיע "עד מרום השמים", לא נתקלה בבעיות של זכויות טיס. כאשר מדינת ישראל אמצה, בשנת 1953, את החוק הבינלאומי המתיר להרחיב את הריבונות של המדינה גם על אדן היבשת (קרקעית הים) שמעבר למים הטריטוריאליים וקבעה כי "שטח מדינת ישראל יכול את קרקע הים והתת-קרקע של השטחים התת-ימיים הסמוכים לחופי ישראל, והם מחוצה למים הטריטוריאליים, עד היכן שעומק המים שמעליהם מאפשר את ניצול אוצרות הטבע שבשטחים אלה"<sup>6</sup>, לא היה לכך הבט מעשי רב. שלושים שנה מאוחר יותר, ומסיבות מעשיות מאוד, הרחיב המשפט הבינלאומי את סמכויות המדינות החופיות למרחק של 200 מייל ימי (כ-360 ק"מ) אל תוך הים והעניק להן זכויות ריבונות "למטרות חקר, ניצול, שימור וניהול אוצרות

<sup>4</sup> Harold Joseph Laski, "The Sovereignty of the State", in: *Studies in the Problems of Sovereignty*, Yale University Press, New Haven, Conn., 1924, pp.1-26.

<sup>5</sup> סעיף 7 לאמנת ז'נבה 1958 בדבר הים הטריטוריאלי והאזור הסמוך.

<sup>6</sup> חוק השטחים התת-ימיים, תשי"ג 1953

טבע"7. אין בכך החלת ריבונות בכל הקשור, למשל, לשיטור. האם זו הרחבה כל כך גדולה של תחום המדינה? לא בדיוק. הזכויות הריבוניות מוגבלות למטרות ספציפיות ומוגדרות. זו אינה ריבונות מלאה, אלא ריבונות פונקציונלית (functional sovereignty) המוגבלת למטרות המוצהרות. אין מניעה, כמובן, להעתיק את העקרון הזה של ריבונות פונקציונלית ולהחילו על שטחים (facets) נוספות של ביטויי ריבונות.

לדוגמה הזאת משמעות רבה משום שהיא מציגה עיקרון חשוב: התחום הטריטוריאלי של המדינה אינו גבול אטום החותך באבחה חדה את הסמכות, אלא הוא מאפשר הקרנה של 'רכיבי ריבונות' גם מעבר לו. משכך, הרי הרחבה זו עשויה להיות דו-סטריית והיא מטשטשת או מעמעמת את חדות התיחום הגיאוגרפי של הסמכות הריבונית ומערבת סמכויות של מדינות אלו באלו. אכן, עירוב סמכויות כזה מתקיים במקרים רבים, כאשר אינטרסים חיוניים של המדינה אינם מסתיימים בגבולה המדיני והם עשויים להשתרע גם מעבר להם. נהרות בינלאומיים (הזורמים בתוך או בין טריטוריות של מדינות שונות) העלו כבר בעבר בעיות של זכויות שיט ושל זכויות בחלוקת המים. בעידן בו התחבורה הימית שמה אמצעי תעבורה עיקרי, מקובל היה לטעון לזכות של כל בני האדם לנגישות אל נתיבי השיט. זכות של מדינות מוקפות יבשה, ללא מוצא אל הים (Land locked states), היתה לקבל פרוזדורי גישה (corridors) אל נמלי הים או אל נתיבי שיט נהרות.<sup>8</sup> בסוף המאה ה-19 ובתחילת המאה ה-20 ניתנה תמיכה לתופעה של הענקת פרוזדורי גישה טריטוריאליים במשמעות של הרחבת הסמכות הטריטוריאלי של מדינות מוקפות יבשה. הפרוזדור הידוע ביותר הוא הפרוזדור לים הבלטי שניתן לפולין אחרי מלחמת העולם הראשונה, ושחילק את גרמניה לשתי טריטוריות. המרשל הצרפתי פרדיננד פוש (Ferdinand Foch 1851-1929) שמונה למפקד העליון של בנות הברית לקראת סוף אותה מלחמה, אמר על הפרוזדור הזה כי הוא "שורש של המלחמה הבאה". המאורעות הוכיחו שלפחות בחלק מן המקרים הוא צדק. בשנות ה-50 וה-60 של המאה העשרים הרבו מדינות מוקפות יבשה באפריקה לחתום על הסכמים בדבר פרוזדורי גישה לים ועל זכויות מעבר של סחורות.<sup>9</sup> הסכמים כאלה גררו גם הסכמים בדבר הענקת זכויות חוץ-טריטוריאליות למדינות מוקפות יבשה בהקשר לפעילות המסחרית שלהן. אלו שמשו בעיקר כשטחי מחסנים במדינות החופיות. כך פרגואי השתמשה במחסנים בבואנוס-איירס ובמונטווידאו. התופעה הורחבה גם למקרים בהם מדינה מעניקה זכויות למדינה אחרת בתוך התחום שלה מסיבות כלכליות, כמו כפרי נופש בהרי האלפים הנמצאים בתחומה של איטליה, אך מנוהלים ומתופעלים על ידי צרפת.

כאמור, נהרות בינלאומיים מציבים גם בעיה של זכויות על המים: האם נכון להעניק זכויות יתר למדינה במעלה הנהר שבתחומה נובעים מימיו? מקובל היום שמי הנהר העוברים בתחומה של מדינה הם מים פנימיים ונמצאים בריבונותה של המדינה, אולם כל המדינות שהנהר זורם בתחומן הן שותפות בו. אסור למדינה לשנות את משטר הזרימה של הנהר (זזה כולל שאיבת מים מעל כמות מסוימת) אלא בהסכמת כל השותפות. ולא רק באפיק הנהר עצמו מדובר, אלא בכל אגן ההיקוות שלו. לפנינו אפוא אמנה בינלאומית המטילה הגבלה של ממש על ריבונות המדינה במרכזים טריטוריאליים חיוניים שלה, אף אם אין היא נוגעת במפורש בהגדרות הריבונות. ואם במי הנגר העילי כך, מה לגבי האקוויפריים שהם תת-קרקעיים? ככל שיכולת המיפוי והאיתור מפותחת יותר, וככל שמתרחבים המשאבים שבהישג יד, כך הולכת ומסתבכת הגדרת האינטרסים הטריטוריאליים של המדינה. מורכבות הפריסה הגיאוגרפית של האינטרסים החיוניים של המדינה, מול נוקשותם של גבולותיה המדיניים, מחייבת את המדינות לבוא בדברים על מנת להגיע להסדרים שבהכרח מעמעמים את משמעות הריבונות בטריטוריה. מכיון שאין אפשרות מעשית לכלול את כל האינטרסים של המדינה בתוך תחומה הטריטוריאלי, מקובל היום שחלק מכושרה של המדינה ומביטויי ריבונותה הוא יכולתה לכרות הסכמים בינלאומיים שיענו על צרכיה.

גם מצבי קונפליקט עשויים לעמעם ריבונות בטריטוריה. הדוגמה הקלאסית לכך היא אזורים מפורזים (demilitarized zones), בהם סמכויות המדינה מוגבלות. המונח באנגלית מתייחס, סימנטית, לאיסור או הגבלה של החזקת כוחות צבא באזור, אך המגבלות עשויות להיות רחבות יותר. כך, בגבול ישראל סוריה בין 1949 ל-1967 שהוגדר כקו שביתת-נשק, היו שטחים מפורזים שמקורם בנסיגת הצבא הסורי משטחים שתפס במהלך המלחמה (1948) ממערב לירדן. הסכמי שביתת הנשק קבעו שכל השטחים שיפנו על ידי צבא סוריה יפורזו. מכאן התפתחה מחלוקת בין שתי המדינות על משמעות הפירוז הזה. ברור היה שהוא כולל איסור על כניסת כוחות צבא לאזור והגבלה על סוגי הנשק בתוכו. אולם פרט למגבלה זו, ישראל ניסתה להתנהג באזור כאילו הוא בריבונותה המלאה, בעוד סוריה טענה לריבונות בלתי מוגדרת על האזור, שאמור היה להיות מנוהל על ידי פקחי האו"ם. הסורים טענו למגבלות על שימוש בקרקע ערבית על ידי יהודים ולאיסור על שינויים של קבע בנוף. זו היתה עילה לתקריות גבול רבות לאורך 19 השנים בהן שרר משטר שביתת הנשק. ערפול נושא הריבונות בשטח, איפשר אמנם את חתימת ההסכם בשנת 1949, אבל גרר אחריו תסבוכות בטחוניות וטריטוריאליות לאורך כל התקופה. גם בקו שביתת הנשק שבין ישראל ומצרים היו אזורים מפורזים משני צידי הקו באזור ניצנה. בין קוריאה הדרומית לקוריאה הצפונית מפריד עד היום אזור מפורז.

<sup>7</sup> סעיף 77 לוועידת האו"ם/משפט הים, 1982; וסעיף 51 לוועידת האו"ם / אזור כלכלי אקסלוסיבי, 1983.

<sup>8</sup> ועידת ברצלונה 1921 על חופש תעבורה – Freedom of Transit.

<sup>9</sup> ועידות של האו"ם 1958, 1964 – מדינת תחומות יבשה באפריקה.

היבט נוסף של הבעייתיות הטריטוריאלית מעלה גזעון גוטליב בספרו "אומה לעומת מדינה"<sup>10</sup>. הוא מציג את הויכוח הטריטוריאל המסורתי כמשחק סכום אפס, שכן מתן טריטוריה לצד אחד, גורע אותה מן הצד האחר. שרטוט קוי הגבול נועד להבטיח זכויות רכושיות, להדיר את נעדרי הזכויות ולהסדיר את תחומי השיפוט והשליטה. גוטליב טוען שבעולם המורכב של ימינו, זו שיטה פרימיטיבית להסדיר קניין ושליטה. המורכבות הגיאוגרפית של פריסת הנכסים והאינטרסים של מדינות ושל קבוצות אתניות וקבוצות לאומיות איננה יכולה להיות מוסדרת עוד על ידי קוי גבול שחיתוכם כוללני. גוטליב משווה, דרך משל, את הפרימיטיביות של הגבולות הבינלאומיים עם דיני המקרקעין האנגליים (English Land Law). שלא כמו הגבולות הבינלאומיים הכוללניים, החוק האנגלי מניח שאדם אינו בעלים של קרקע, אלא של 'צרוך זכויות' (bundle of rights) בקרקע. צרוך זה, או – חבילה זו, עשויה להיות מחולקת לחלקיה ולמרכיביה השונים, הן חלוקה עתית והן חלוקה מהותית. להבהרת הרעיון הבסיסי של גוטליב: המושג המופשט של קניין אינו אלא צירוף של זכויות שונות להן יש משמעות מעשית, כמו זכות האחזקה, זכות שימוש, זכות ליהנות מפירות וכיו"ב. חוק המקרקעין האנגלי אינו מתייחס למימד המופשט של הקניין, אלא מתרגם אותו לרשימת הזכויות המעשיות הנובעות ממנו; זכויות אלו אינן מוענקות בחבילה אחת לבעלי הקרקע, אלא הן עשויות להיות מוענקות באופן חלקי לגורמים שונים. כך, טוען גוטליב, צריך להנהיג גם במערכת הבינלאומית. בדומה למערכת שימושי קרקע עירוניים, שמורכבותה מחייבת חוקי אזור (zoning) המסדירים את כלי השימוש ברכוש הנדל"ני ואת שימושי הקרקע לסוגיהם, גם המדינות חוות את המורכבות של ההיבטים הטריטוריאליים השונים. הגישה הזאת חשובה במיוחד, לדברי גוטליב, ביחידות טריטוריאליות קטנות שלגביהן יש תביעות בעלות מצד שתיים או יותר קבוצות לאומיות. באזורים כאלה, פשרות טריטוריאליות מקובלות, במונחים של התוויית קוי גבול, לא תפתורנה בעיות. אין סיכוי ששרטוט פשוט של קו גבול יפתור בעיות של בטחון צבאי, נגישות למים, נגישות למשאבי טבע, לאדמה פוריה, שימור מרחב לפיתוח פרברים עירוניים, נגישות למקומות קדושים, למרחבי נופש או בעיות של מרחב אוירי וכד'. לעומת זאת, הגישה הפונקציונלית המוצעת, כשהיא מיושמת באזורים בהם קבוצות אתניות שונות מרוכזות במתחמים מוגדרים וקטנים, מפתחת מערכות שונות של גבולות לפי נושאים ונותנת בכך מובן חדש למושג של פשרה טריטוריאלית. זו גישה מערכתית, בה הטריטוריה משתנה לפי הנושא: גבולות הבטחון אינם חייבים לחפוף לגבולות ששורטו למטרה אחרת, תביעה היסטורית של עם לטריטוריה שמחוץ לגבול המדינה לא תסכן בהכרח את השכנים ותביעותיהם. אפשר להכיר בזיקות אל מקומות ולנושאים שונים ולתת להן ביטוי סמלי. ביטויים סמליים אלה עשויים להיות שונים ומגוונים, כמו דגל, חברות בארגונים בינלאומיים וכיוצא באלה ביטויי יישות שאינם כוללניים כמו הביטויים הטריטוריאליים ה'מיושנים'. על ההשוואות של גוטליב עם חוקי המקרקעין הבריטיים ועם האזור העירוני כרגולציה של שימושי קרקע, אפשר להעיר בביקורת שבאותן דוגמאות פנימיות (domestic) של מדינה, ברור לכל מהו מקור הסמכות: המדינה היא הריבון והיא אוצלת סמכויות להפעיל רגולציה ולחלק את 'חבילת הזכויות' הקנייניות ולפרוט אותן לפרטיהן. לא כך המערכת הבינלאומית, בה עצם מקור הסמכות נתון בויכוח וכל זמן שהמשפט הבינלאומי והארגונים הבינלאומיים אינם מהווים משקל שכנגד לריבונות המדינה, אינו דומה המשל לנמשל, ועל כל פנים, לא דמיון מובהק. זה ההבדל בין בעלות על מקרקעין לריבונות על טריטוריה. בהעדר סמכות רגולטיבית מוכרת, הפעלת הגישה הפונקציונלית המוצעת תלויה בהסכמה ובהכרה הדדית של כל הצדדים בזכויות של האחר. בהתקיים התנאי הזה, תתפוגג ממילא ליבת הסכסוך.

תפקיד לא מבוטל בערעור המוחלטות והבלעדיות של סמכות המדינה למשול על אזרחיה, אפשר לייחס למעורבות הבינלאומית במקרים קיצוניים של פגיעה בזכויות אדם. שתי דוגמאות מובהקות הן ההתערבות בעניין יחס ברית המועצות ליהודים המבקשים להגר ממנה והמעורבות הבינלאומית בנושא האפרטהייד בדרום אפריקה. אלה פתחו סדקים למעורבות ולערעור בלעדיות הריבונות כבר בשנות השבעים של המאה הקודמת. (על מעורבות בינלאומית, ראו עוד בהמשך).

מכל מקום, ההצבר של ההתפתחויות האמורות מוביל למסקנה שריבונות המדינה אינה בלתי ניתנת לחלוקה, **אלא ששתי רשויות או יותר עשויות לחלוק ריבונות** מוגבלת, יחסית, דיפרנציאלית או פונקציונלית – על שטחים, קבוצות אוכלוסיה ו/או משאבים.

<sup>10</sup> Gidon Gottlieb, *Nation Against State – A New Approach to Ethnic Conflicts and the Decline of Sovereignty*, Council on Foreign Relations Press, New York, 1993. pp.44-47.

## מאיצי תמורות בריבונות – גורמים פוזיטיביים

מאמצע שנות השמונים של המאה העשרים, הואצו התהליכים המערערים את משמעותה הקלאסית של הריבונות ונשמעת הקריאה לשינויים בהגדרתה. בהרצאה שנשא ג'ורג' שולץ, מי שהיה מזכיר המדינה של ארה"ב, הוא טען, בלשון ציורית, כי "העולם מחליף הילוך" ("The world is shifting gears")<sup>11</sup> ולכן צריך לחשוב מחדש על מהותה והגדרותיה של הריבונות המדינית. בצד תביעה זאת עלתה גם השאלה האם הגיע קץ הריבונות?<sup>12</sup> בהשפעת אירועי ה-11 בספטמבר 2001, כתב הרב יונתן זקס, רבה הראשי של בריטניה, הידוע גם כפילוסוף והוגה דעות, ספר בו הוא מתמודד עם שאלת התנגשות התרבויות בעידן הגלובליזציה.<sup>13</sup> בספרו טוען הרב זקס שלשינויים בטכנולוגיית המידע "יש השפעות עמוקות על תולדותיה של הציוויליזציה, שרק מעטות מהן ניכרות בעת שהדברים קורים". הוא מזהה "שלוש מהפיכות כאלה בעבר – הכתב, האלף-בית והמצאת הדפוס – ואנו חיים בעיצומה של הרביעית: תקשורת גלובלית מיידית". הכתב הוליד את הציוויליזציה, האלף-בית היה התשתית להתפשטות המונותאיזם ואילו הדפוס הפך את הרפורמציה לאפשרית", טוען זקס. טכנולוגיות תקשורת חדשות מערבות ציבורים חדשים, רבים יותר ומגוונים יותר בתהליכים חברתיים, כלכליים ופוליטיים חדשים ובכך הם עשויים להוליד מבנים חברתיים, כלכליים ופוליטיים שלא היו קיימים קודם לכן. כאמור, אנו חיים "בעין הסערה" של מהפיכת המידע הרביעית, המחברת את העולם כולו ברשת אחת ועדיין אין אנו יודעים כיצד היא תשפיע על מוסדות שונים – האם היא צופנת בחובה את סופה של מדינת הלאום, או לפחות את שקיעתה? האם היא תוביל להיווצרות צורות חדשות של קהילה ושל שיתוף פעולה? האם היא תחיש את מותן של הלשונות הלאומיות, שתפנינה את מקומן ללשון השלטת באינטרנט, האנגלית האמריקנית? האם היא תחולל שינוי כיוון יסודי בחשיבה האנושית ותגדיל את חשיבותו של הזמן על חשבון המרחב? דבר אחד ודאי: אלו יהיו שינויי עומק, והם יהיו, בין השאר, 'רוחניים'. כל השאלות האלו, בהן מטפל בהרחבה הרב זקס בספרו, נוגעות באופן ישיר להגדרת הריבונות על משמעויותיה השונות. על פי התיזה שהוא מציב, מהפיכות המידע מיוחדות בכך שהן הרחיבו מאוד את מעגל האנשים הנחשפים למידע ומקלים את הנגישות אליו. כל מהפיכה כזאת הקטינה את חשיבותם של "יודעי הסוד" והפכה את הידע – שהוא כוח – לנחלת רבים. כיום אנו חיים באותה מהפיכה ההופכת את הידע ואת הנגישות אליו זמינים לכל, כאשר העושר והכוח מתבטאים בגישה להון אינטלקטואלי ובפריסתו. אנו חיים במשק עולמי בו תאגידים רב-לאומיים מעבירים למיקור-חוץ את הייצור ואת השירותים ההיקפיים והופכים לבעליהם של מושגים, תדמיות ועיצובים. במשק כזה נופלים יתרונות כבירים בחלקם של בעלי הכישורים האינטלקטואליים והיצרתיים. כל אלה תהליכים חוצי גבולות מדיניים בטכנולוגיית המידע המיידית, ומאליצים לחשוב מחדש על הגדרות הריבונות. המאפיין את מהפיכת המידע הנוכחית הוא קצב השינוי הטכנולוגי, שהוא מהיר בהרבה מקצב קליטתו בתודעת בני האדם. הפער שנוצר מעלה מבוכה ובלבול. מכיון שהריבונות היא מושג משפטי, והמשפט לעולם אינו מקדים את המציאות אלא עוקב אחריה ומגיב על תהליכים והתפתחויות המתרחשות בה, גם הגדרות הריבונות באות בדרך כלל לנסח מצבים שכבר קיימים בפועל ונותנות להם ביטוי פורמלי. נסיון להגדיר מראש מבנים פורמליים של ריבונות יהיה אפוא קשה מאוד. חיזוי התפתחויות עתידיות של הריבונות, כמו כל חיזוי של תהליכים פוליטיים וחברתיים, לוקה במרכיב חזק מאוד של חוסר ודאות, ויעיד על כך הקטע הבא, הנוגע לעתידה של גרמניה, שנכתב באמצע שנות ה-70 של המאה העשרים:

"The reunification of Germany no longer seems a possibility, and a united Germany, following a quarter of a century of separate development, would face political and economic problems perhaps as severe as those caused by the original division".<sup>14</sup>

פחות משני עשורים מאוחר יותר התרחש מה שהוגדר בקטע המצוטט כבלתי אפשרי. מותר להניח שמחברו היה שמח לו היה נעלם הקטע האמור מספרו. עם זאת, לא תהיה זאת טעות להניח שהרעיון לפיו למדינה יש ריבונות מלאה, בלעדית וכוללתית שבק חיים. הנחה זאת מקבלת חיזוק על ידי התפתחויות חשובות במערכת הבינלאומית: **שווקים פיננסיים קשורים גלובלית** על ידי מערכות התקשורת המיידיות וגם הסכנה של התמוטטויות פיננסיות הגוררות שווקים למערכת קריסה עולמית, כפי שמתרחש בעת כתיבת שורות אלו, לא יבטלו את הקשר הגלובלי הזה. **הסכמי סחר חופשי ושווקים משותפים עבריינים ומחבלים!** **ורעיונות חוצים גבולות** במספרים גדלים והולכים והמדינות מתקשות לפקח על כניסות אלו, אפילו אחרי הטראומה של 11 בספטמבר. **החדירות של הגבולות** מפחיתה את האפשרות של המדינה לשלוט באופן יעיל במרכיב הבסיסי של הטריטוריאליזם שלה, דהיינו לקבוע את קבוצת השייכות (in group) מול הזרים. בכך מופחתת הריבונות שלה. **טווחי ההשפעה של תופעות סביבתיות** מרחיבים את האינטרסים החיוניים של המדינה אל מעבר לגבולותיה המדיניים, כמו גם מיפוי ההשתרעות של **משאבי טבע** חיוניים שהמדינה שותפה בהם ואיום **הטווחים של טילים** הרסניים ונשק

<sup>11</sup> George P. Shultz, *On Sovereignty*, Paper presented on the Occasion of the 25<sup>th</sup> Anniversary of the National Academy of Engineering, Washington, D.C., October 4, 1989.

<sup>12</sup> Joseph A. Camilleri & Jim Falk, *The End of Sovereignty?*, Edward Elgar, Aldershot, UK, 1992.

<sup>13</sup> Jonathan Sacks, *The Dignity of Difference – How to Avoid the Clash of Civilizations*, Continuum, London, New York, Revised Edition 2003.

הספר פורסם גם במהדורה עברית: יונתן זקס, *לכבוד השוני – כיצד מכל למנוע את התנגשות התרבויות?*, הוצ' טובי, ירושלים, 2008. ההתייחסות כאן היא למהדורה העברית, עמ' 116 – 117.

<sup>14</sup> Richard Muir, *Modern Political Geography*, Macmillan, London, 1975, p.49.



להשמדה המונית – כל אלה מפחיתים (אך לא מבטלים) את הרלבנטיות של גבולות ואת יכולתם להבטיח את בטחון האזרחים ורווחתם.

**התפתחויות בחוק הבינלאומי** חיזקו עוד את המגבלות המעשיות על הריבונות. מדינות נוטלות על עצמן יותר ויותר **התחייבויות בינלאומיות** ומשתתפות במספר גדול של **ארגונים בינלאומיים**. אלו התפתחויות העשויות להטיל מגבלות על חופש הפעולה של המדינות. כמה מדינות במערב אירופה, כמו הולנד וגרמניה, ציינו במפורש **בחוקותיהן** אפשרות של **הגבלת הריבונות** אם המגבלה תהיה נחוצה לשם שיתוף בינלאומי. יש בכך משום הצהרה שהריבונות של המדינה איננה יותר בעלת חשיבות עליונה וכי יתרונות כלכליים, למשל, עשויים להיות חשובים ממנה. בדרך כלל מקובל לחשוב שהתחייבויות בינלאומיות של מדינות אינן מפרות את ריבונותן, כל עוד אין הן מעמידות את המדינה תחת פיקוח של מדינה אחרת. אולם, רות לפידות<sup>15</sup> טוענת שאם המגבלות על חופש הפעולה של המדינה, המוטלות על ידי החוק הבינלאומי, מגיעות לרמות איכותיות וכמותיות מסוימות, הרי בפועל עשויה להיות כתוצאה מכך מגבלה על הריבונות או חלוקה שלה. שתי דוגמאות בולטות לכך הן **המגבלה החמורה על זכותה של המדינה להכריז מלחמה וצמצום האיסור על התערבות בענייניה הפנימיים של המדינה**. זכות המדינה להכריז מלחמה היא אחת הזכויות הבסיסיות הנובעות מהריבונות הקלאסית. בתהליך הדרגתי שהחל בראשית המאה העשרים, הקהילה הבינלאומית הגבילה את השימוש המותר בכוח ביחסים בינלאומיים למקרים של הגנה עצמית (של הפרט ושל הכלל) ובטחון של הכלל. למועצת הביטחון של האו"ם נתונה הסמכות להתיר פעולות צבאיות כדי לטפל במקרים של איום על השלום, הפרת השלום או פעילות של אלימות. גם האיסור על התערבות בענייניה הפנימיים של המדינה הוא אחד המאפיינים הבסיסיים של הריבונות הקלאסית והוא אינו יכול להתקיים יותר. התפתחות הזכות להגדרה עצמית, הגנה בינלאומית על זכויות אדם, המשפט ההומניטרי – חברו יחד לקרוא תיגר על הליבה של ריבונות המדינה: הזכות הבלעדית של המדינה למשול על אזרחיה לפי ערכיה. התפיסה של הריבונות במשמעותה הקלאסית של שלטון בלעדי ומוחלט נשחקה, אפוא, על ידי התפתחויות חדשות בטכנולוגיה, בכלכלה וגם על ידי עקרונות מסויימים הכלולים בחוק הקונסטיטוציוני והבינלאומי המודרני. בספרה מוסיפה רות לפידות אתגר חמור נוסף לריבונות הקלאסית: **התחיה האתנית**. עמנו העוצמה של שלטון המדינה מעלה את תודעת הזהות של אלפי קבוצות אתניות המבקשות לממש את זכותן להגדרה עצמית. אין אפשרות לספק ריבונות לכולן. כדי לענות על שאיפותיהן הלאומיות, תוך ידיעה שאין אפשרות לתת לכל אחת מהן ריבונות על פיסת טריטוריה, טוענת רות לפידות שצריך לפתח מושגים חדשים של ריבונות חלקית.

## מאיצי תמורות בריבונות – גורמים נגטיביים

בסעיף הקודם ראינו התפתחויות מואצות שה'פוזיטיביות' שלהן לא באה לציין שיפוט נורמטיבי אלא רק להצביע על כוון של התפתחות מעשית ותודעתית המחייב התאמה. אולם, חלק מן ההתאמות המתבקשות במושגי הריבונות נובע לא מהתפתחות אלא מכשל, או נסיגה. אלה הם הגורמים הנגטיביים, כלומר, מרכיבים בולמים התפתחות. גם הם מחייבים התאמה. התקופה הבת-קולוניאלית התאפיינה בהקמתן של מדינות עצמאיות רבות. לא תמיד הן צמחו על רקע אוטונומי מתוך תנאים של היסטוריה חברתית ותרבותית אחידה. חוסר תרבות שלטונית, סכסוכים פנימיים ותיצוניים, אלה הן תופעות המחלישות כל מדינה כשהן מתחוללות בה. הריבונות הקונבנציונלית, לעומת זאת, מניחה עולם של מדינות עצמאיות, מוכרות בינלאומית ונשלטות היטב. ההכרה בשלמות הטריטוריאלית של המדינות ואי התערבות בענייניהן הפנימיים הם מן העקרונות הבסיסיים של הריבונות במובנה הקלאסי. אף על פי שאין כמעט מערערים על עקרונות אלה, סטפן קרסנר טוען שהם מופרים לעתים קרובות. עקרונות אלה, הוא טוען, אינם מתפקדים יותר. מדינות רבות סובלות מרשויות לאומיות כושלות, חלשות, בלתי מסוגלות, נצלניות ופוגעניות. אלו הן **מדינות כושלות failing states**, או **מתמוטטות collapsed states**. חוסר יעילות זה גורם להדרדרות העלולה לפגוע במדינות חלשות וחזקות כאחד. ממשלים כושלים יעוררו מאבקים שיגלשו אל מעבר לגבולות מדינותיהם, כמו רשתות עברייניות וטרוריסטיות. קרסנר טוען שמדינות כאלה לא תוכלנה לפתור את בעיותיהן בעצמן, בגלל חוסר המסוגלות של מערכות השלטון שלהן, ולכן יש צורך להמיר את הכללים המקובלים בעניין הריבונות ולחדש תפיסות אחרות של ריבונות.<sup>16</sup> נקודת המוצא הבסיסית של קרסנר היא הגבלה של הכללים המחייבים באשר לשלמות הטריטוריאלית של יישויות פוליטיות וההמנעות מהתערבות בענייניהן הפנימיים. כאשר מדינה כושלת ואינה מסוגלת לנהל את ענייניה בתוך הטריטוריה שלה, כולה או חלקה, אין מקום לשמור על העקרונות הבלתי יעילים הללו. במאמר מוסגר: במקומות שונים, כולל בראיונות, קרסנר מתריע על הצביעות המאורגנת של המערכת הבינלאומית. מערכת זו משלמת מס שפתיים לעקרונות השלמות הטריטוריאלית ואי-ההתערבות, אך מדינות נוטות להפר אותם כל אימת שהדבר משרת אינטרסים שלהן. לפיכך הוא קורא לחדש שתי צורות ממוסדות של שלטון – **ריבונות משותפת shared sovereignty** ומשטר של **נאמנות trusteeship** שיהיה משטר בפועל **de facto** יותר מאשר משטר רשמי **de jure**.

<sup>15</sup> Ruth Lapidot, *Autonomy – Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*, US Institute of Peace Press, Washington, D.C., 1997.  
<sup>16</sup> Stephen D. Krasner, "Sharing Sovereignty – New Institutions for Collapsed and Failed States", *International Security*, 29.2, 2004, pp. 85-120.

צורות שלטון אלו אינן חדשות. הן זכורות לנו מהתקופה הקולוניאלית. אף על פי שקרסנר אינו אומר זאת במפורש, הוא מזכיר מדינות כמו קונגו, זימבבואה, קולומביה ורואנדה כמדינות כושלות, ומבלי להזכיר הוא מעלה את האסוציאציות של המשטרים הקולוניאליים. יתר על כן, משטר במדינה עלול לקרוס גם כתוצאה מפלישה או התערבות חיצונית – והדוגמאות המובאות הן אפגניסטן ועיראק. אין המלצה, כמובן, לחזור למבנה קולוניאלי, אבל קרסנר במאמרו מבין ללבם של מנהיגים במדינות מעצמתיות או מדינות חזקות. מנהיגים אלה נמצאים במצב של 'no-win situation', שבעברית אפשר לכוון אותו "אוי לי מיצרי ואוי לי מיוצרי": אם יתעלמו ממצבן של המדינות הכושלות כשהן נתונות במשברים הומניטריים, יעלו עליהם את חמתם של שומרי זכויות אדם ושל מגיני הקבוצות האתניות המעורבות. אם הם יתערבו, יאשימו אותם באחריות לאבדן חיים של חייליהם שנפלו במעורבות. תחת כל המגבלות והאילוץ, קרסנר מציע להפעיל את שתי צורות הריבונות האמורות לעיל, בזהירות ובהתאמה לעידן החדש. הוא מעגן את ההצדקה למעורבות גורמים חיצוניים במשברים במדינות הכושלות בעובדה שכשל הריבונות בהן מסכן גם את המדינות החזקות. קרסנר טוען, מתוך בדיקה של מקרים אמפיריים, שאמצעים קיימים, כמו סיוע לממשל כושל, אינם מועילים הרבה. החלפה זמנית של הממשל והמינהל הכושלים נתקלת בקשיים רבים במיוחד, אם מעורבים בהם מאבקים אתניים, כמו למשל בבוסניה ובקוסובו. גם מעורבות חיצונית מסיבית, כמו בבוסניה ובהרצגובינה, לא הניבה תוצאות טובות. נסיונות של ממשל זמני – transitional administration – מעין ממשלת מעבר, גם הם לא היו יעילים. ממשל זמני עשוי להועיל רק במקרים קלים בהם ניתן להשיג הסכמה רחבה בין הצדדים ואזי הממשל הזמני משמש בתפקידי ניטור בלבד.

קרסנר מודע לבעיות היישומיות של שתי הצעות הפתרון שלו, בעיות הנובעות מתקינות פוליטית – או צביעות – של המערכת הבינלאומית. הוא מגייס לטעונו את מרטין אינדיג, שהיה עוזר מזכיר המדינה בממשל ביל קלינטון. אינדיג טען כי הדרך הטובה ביותר להשיג שלום יציב במזרח התיכון היא לייסד בשטחי הרשות הפלסטינית [הוא כתב Palestine] פרוטקטורט שיהיה בחסות האו"ם, עם ארה"ב כשחקן מפתח בנושאי בטחון. עם זאת, המחבר מכיר בכך שהמחסום המשמעותי ביותר לאמנה בינלאומית שתנסח צורה חדשה של **משטר חסות** או **משטר נאמנות** (protectorate, trusteeship) בהתנגדותן של המדינות החזקות שתיאלצנה ליישם אותה ושל המדינות החלשות שתהיינה מושא שלה.

גם הריבונות המשותפת shared sovereignty קשה ליישום, ולפיכך מציע קרסנר להציגה כ**שותפות** שיש לה קונטוציות עסקיות (partnership). כדוגמה להסדר הכולל מרכיבים של ריבונות משותפת, הוא מביא את המקרה של קו צינור הנפט צ'אד – קמרון. מדובר בתוכנית הקשורה בפיתוח מקורות נפט בצ'אד ובצינור המוביל את הנפט דרך קמרון אל חוף האוקיינוס האטלנטי. בשתי המדינות – צ'אד וקמרון – ממשלים כושלים. בשנות ה-90 של המאה העשרים, קונסורציום של חברות נפט בראשות חברת אקסון (Exxon) רצו לפתח את בארות הנפט של צ'אד. אבל הן חששו מהכשלת ההסכם על ידי שתי הממשלות ומהתנגדותן של מיני גופים "ירוקים" של שומרי איכות הסביבה ושומרי זכויות אדם. כדי להבטיח את עצמן מפני שינויים חד צדדיים בהסכם וכדי לנטרל התנגדויות מצד גופים חיצוניים, התעקשו חברות הנפט על מעורבות הבנק העולמי כשותף בעסקה, אם גם שותף זוטרי. הבנק עמד על כנון צורה מתונה מאוד של ריבונות משותפת כתנאי להשתתפות. במסגרת הריבונות המשותפת, צ'אד חוקקה חוקים שהסדירו את חלוקת הרווחים מהנפט ויעדיהם, הוקמה מועצה מייעצת ובה חברים ממדינות זרות שיעצו לשתי המדינות ובסך הכל המעורבות בענייני הפנים של המדינות אינה מרובה. כך, במעין שותפות עסקית, חברו שתי מדינות כושלות לריבונות משותפת בה הן נהנות גם מסיוע חיצוני.

יכול לשאול השואל האם אין דמיון בין שותפות זאת והאיחוד האירופי? אכן, יש דמיון ארגוני מסויים. ההבדל הגדול הוא בכושרן השלטוני של המדינות ובמניע לשותפות. האיחוד האירופי הוא תוצאת מניעים פוזיטיביים של התפתחויות טכנולוגיות, כלכליות, פוליטיות וחברתיות ברמתן הגבוהה; ואילו צ'אד וקמרון לא התנדבו לשיתוף אלא הובלו אליו על ידי גורם כלכלי חיצוני שלא נתן אמון בכושרן וביכולותיהן. ההבדל הוא אפוא בין שותפות של חזקים ושותפות של חלשים.

הקשיים בפיקוח על תנועת אנשים בין גבולות, ובמיוחד לאור הטראומה של 11 בספטמבר 2001, מובילים לכרסום נוסף במשמעויות של כוליות הריבונות על הטריטוריה, אם כי במובנים קצת שונים מאלו האמורים עד כאן. התרופפות היכולת לשמר את קו הגבול כמחסום בלתי עביר מחד גיסא, והסכנה שבמידת חדירותו מאידך גיסא, הביאו להרחבת הגבול מ'קו' ל'רצועה' שבתוכה מתבצעות פעילויות פיקוח ובקרה על תנועת אנשים ומוצרים. פעולות אלו נעשות הן בתוך התחום הטריטוריאלי של המדינה המבצעת והן מעבר לתחום – בתוך שטחה של המדינה השכנה (כמובן שבהסכמתה). זו מדיניות של "גבולות נמתחים" או "גבולות משתרעים-מורחבים" **Stretched Borders**. לאורך כל גבולותיה של ארה"ב, גבולות יבשתיים וגבולות ימיים, נמתחת רצועה ברוחב של 100 מייל [= כ-160 ק"מ], בה רשויות ההגירה ומשמר הגבולות של ארה"ב רשאיות למקם מחסומי דרכים, לבדוק כלי רכב ונוסעים ולקיים ביקורות פתע לפי שיקול דעתם המבצעי. ארגוני זכויות אזרח אמריקאיים מקימים קול זעקה כנגד מה שנראה להם כפגיעה בזכויות האזרחיות הבסיסיות של חופש תנועה, פגיעה בפרטיות וכיוצא באלה זכויות שאזרחי ארצות הברית נהנים מהן על פי החוקה. לכאורה מופעלת ברצועה זו ריבונות מוגברת של המדינה, שכן היא מפעילה בה אמצעי פיקוח חריפים. אך לא כך רואים זאת המתנגדים, משום שברצועה זו

The Constitution-Free Zone of the United States – בה גרו בשנת 2007 כמעט שני שלישים (!) מאוכלוסיית ארה"ב.<sup>17</sup> כאשר מקור הסמכות היא האומה האמריקאית, וכאשר כשני שלישים ממנה חיים באזור בו מושעים היבטים מתוך החוקה שלהם, אפשר לשאול האם יש בכך תגבור של הריבונות או היחלשותה? מותר להניח שבעלי דעות פוליטיות שונות יפרשו זאת באופנים שונים, אך ברור שיש כאן שינוי בהתייחסות לריבונות המדינה על הטריטוריה שלה. פקידי רשויות ההגירה של ארה"ב פועלים גם מעבר לגבולותיה ובנמלי תעופה קנדיים נתקלים בהם הנוסעים שמגמת פניהם לארה"ב.<sup>18</sup> מקרים דומים ישנם גם בין מדינות אחרות.<sup>19</sup> יש הרואים בכך פגיעה בריבונות המדינה, ומולם ישנם המציינים שנוהג זה ותיק מאוד ונכון לראות בו מעין נציגות במדינה שכנה, בדומה לנציגות הקונסולרית המעניקה אשרות כניסה למדינה.

## מושגים חדשים של ריבונות

אם הריבונות הקלאסית – המכונה בספרות גם כריבונות קונבנציונלית – המלאה והבלעדית אינה יכולה להתקיים עוד, ברור שכל מושג חדש של הריבונות יהיה פחות מ"מלא ובלעדי" ועניינו ריבונות חלקית או ריבונות מופחתת. ככלל, השינוי הבסיסי במושג הריבונות הוא פירוקו ממושג אחיד, חד משמעי וכוללני (שמעולם לא הוגשם) לסדרה או סדרות של רכיבים שונים מהם ניתן להרכיב צורות מגוונות של חלקי ריבונות. מובן שמגוון האפשרויות הוא רחב מאוד. רות לפידות, בהצעתה שהזכרה לעיל, מציגה רעיון של ריבונות שהיא כעין חברת מניות. במקרה של ביזור השלטון, הממשלה המרכזית והרשויות הרגינוליות, או האוטונומיות, תהיינה כל אחת מחזיקה חוקית **במניה של ריבונות** - "a lawful bearer of a share of sovereignty"<sup>20</sup> מבלי שהדבר יוביל בהכרח להיעלמות המדינה או לפירוקה. מכאן אפשר למצוא דרכים רבות ושונות להגדיר את אופי השותפות הזאת, את משקלה של כל "מניה" ואת הסמכויות שהיא מקנה למחזיקיה. גישה כזאת מניחה כאמור שהריבונות איננה יותר מושג אחיד ומגובש הכולל בתוכו את הסמכות הכוללת העליונה, אלא היא ניתנת לחלוקה ולשותפות תוך הגדרות מבדילות של תחומי סמכויות ואחריות. זו גישה של **הקצאת סמכויות Allocation of Power**. במינהל הציבורי ידוע המונח 'אצילת סמכויות' וצריך לברר אם הוא מתאים כן: אצילת סמכויות מבטאת הירארכיה לפיה הגוף המאציל משמר בקרבו את הסמכות המקורית והוא רשאי לשלול את הסמכות ממי שהואצלה לו ו/או להפעילה בעצמו. על הפסוק "ואצלתי מן הרוח אשר עליך ושמתי עליהם" (במדבר, י"א, י"ז) בהקשר למינוי 'שבעים הזקנים', אומר רש"י: "למה משה דומה באותה שעה? לנר שמונח על גבי מנורה והכל מדליקין הימנו, ואין אורו חסר כלום". הסמכות העליונה אינה נפגמת ממעשה האצלת הסמכויות לרשויות נמוכות יותר. האם ההקצאה האמורה במקרה של הריבונות היא כזאת, או אולי היא מסירה שאין ממנה חזרה? האם מדובר בהאצלה/אצילה (delegation) או בהקצאה (allocation)? בספרות משמשים שני המונחים בערבוביה ולא ברור האם יש משמעות להבדלים ביניהם. מכל מקום, גם אם נתעלם מהדקויות הללו, ברורה המגמה הכללית המשתמעת כאן לגבי הריבונות.

סטפן קרסנר, במאמרו המוזכר לעיל ובמאמר נוסף,<sup>21</sup> מציב ארבעה היבטים – או דגשים – למושג הריבונות: הריבונות **כתלות הדדית Interdependent sovereignty**, שמשמעותה היכולת של הממשל להסדיר תנועה של מוצרים, הון, אנשים ורעיונות דרך גבולות המדינה; **ריבונות מקומית Domestic sovereignty**, המתייחסת לאופי הממשל הפנימי ולעילות הפיקוח של המדינה; **ריבונות ווסטפאלית Westphalian sovereignty**, שהיא העדר התערבות והשפעה של סמכות חיצונית; ו**ריבונות מוכרת בינלאומית International legal sovereignty**, המתייחסת להכרה של המדינות האחרות בריבונות, כאשר רק יישות עצמאית פוליטית בתוך טריטוריה מוגדרת זכאית להכרה בינלאומית זאת. נוסף לארבעה היבטים אלה, יש לזכור שאחרי מלחמת העולם השנייה התקבעה המערכת הפוליטית הבינלאומית סביב שלושה עקרונות מרכזיים של היחסים בין המדינות: שוויון בריבונות של כל המדינות, מסוגלות פנימית של המדינה לשלטון עצמי ו- שימור השלמות הטריטוריאלית של המדינות בגבולות הקיימים. כל הכללים הללו בהתחברם יחד מגדירים את הריבונות של המדינה.

<sup>17</sup> 197.4 מיליון בני אדם, לפי נתוני US Census Bureau, "כפי שהובאו ע"י American Civil Liberties Union", באתר <http://blog.wired.com/27bstroke6/2008/10/aclu-assails-10.html>

<sup>18</sup> [http://seattlepi.mwsourc.com/local/387081\\_border10.html](http://seattlepi.mwsourc.com/local/387081_border10.html)

<sup>19</sup> Xavier Ferrer-Gallardo, "The Spanish-Moroccan border complex: Processes of geopolitical, functional and symbolic rebordering", *Political Geography*, Vol.27(3), 2008, pp.301-321.

<sup>20</sup> Ruth Lapidot, Op.Cit. p.47

<sup>21</sup> Stephen D. Krasner, "Problematic Sovereignty", in: Stephen D. Krasner (ed.), *Problematic Sovereignty: Contested Rules and Political Possibilities*, Columbia University Press, New York, 2001, 2.

אולם, לאור כל האמור עד כאן, ברור שאפשר להציב כיום מאפיינים חדשים בהקשר הריבונות, אשר גם אם אינם מחליפים לחלוטין את הכללים הישנים, הם לפחות מצמצמים את תוקפם או תחולתם. מתוך הספרות המגוונת עולים שלושה מאפיינים העשויים לשנות את פניה של הריבונות: האחד הוא **שיתופיות collectivity**, לפיו מדינות מצרפות מספר נושאים ותכנים לאומיים ובינלאומיים לכלל יישות פוליטית אחת, כדוגמת האיחוד האירופי. המאפיין השני הוא **divisibility**, דהיינו **ניתן לחלוקה**, לפירוק לגורמים. אפשר לחלק את הריבונות למרכיבים שונים של סמכויות ולהקצות לרשויות שונות. שני מאפיינים אלה כבר נדונו לעיל. המאפיין השלישי, ודומה שבו החידוש המשמעותי ביותר הוא **ההתניה** של הריבונות – **contingency**, מאפיין הדורש הסבר והרחבה.<sup>22</sup>

תחת קטיגוריית ההתניה ישנם שני סוגים של ריבונות הנראים כשתי פנים של אותה מטבע: **הריבונות המותנית contingent sovereignty**, כאשר מרכיבים חשובים של ריבונות המדינה עלולים להשלל ממנה, במיוחד עקרון אי-ההתערבות בענייניה הפנימיים ושלמותה הטריטוריאלית; ו**הריבונות הנרכשת earned sovereignty**, מעין "מדינה בדרך", תהליך בו יישות פוליטית רוכשת מסוגלות למינהל עצמי ומתקדמת בדרך לריבונות.

אירועי הטרור של 11 בספטמבר 2001 הוּו מאיץ לטיעונים שעלו בממשל הנשיא בוש, לפיהם יתכנו מצבים שבהם לא יחולו החוקים הנוגעים לריבונות המדינה. מצבים מיוחדים כאלה, במיוחד כאשר מדינות נעשות בסיס לטרור או שהן מנסות להשיג נשק להשמדה המונית, הם עילה להשעיית חוקי הריבונות לגביהן. עיקרו של הטיעון הוא שהריבונות מטילה על המדינות מחויבויות ואחריות הכוללות יחס הומני לאזרחיהן והתחייבות שלא לתמוך בטרור ולא לבקש נשק להשמדה המונית. הריבונות אינה מעניקה לממשלה המחאה פתוחה לעשות כל מה שהיא רוצה בתוך גבולותיה. תמיכה בטרור נתפסת לא רק כסיוע אקטיבי לטרוריסטים, אלא גם אי-יכולת של המדינה למנוע פעילות טרוריסטית מתחומיה. מדינה שאינה מסוגלת לממש את אחד המגדירים של הריבונות – דהיינו פיקוח פוליטי יעיל על המונופול הלגיטימי בשימוש באלימות בתחומה – תמצא את ריבונותה תחת התניה. זהו הרציונל הבסיסי של הריבונות המותנה – **contingent sovereignty**. אחת ההתפתחויות החשובות של העשור הראשון במאה ה-21 הוא הסחף בעקרון אי ההתערבות בענייניה הפנימיים של המדינה ועליית הדוקטרינה של "ריבונות על תנאי". אסכולה זאת מאמינה שהחסינות הריבונית וזכויותיה אינן מוחלטות והן תלויות בשמירה על המחויבויות הבסיסיות של המדינה. נייר עמדה של משרד ההגנה של ארה"ב קובע כי "לא נסכים שמשטר יסתתר מאחורי הריבונות כמגן למעורבות במעשים המאיימים על אזרחיו, על שכניו או על הקהילה הבינלאומית [...] ארה"ב ובנות בריתה חייבות לעמוד על המשמר מול מדינות שאינן מסוגלות לפקח ביעילות על הפעילות בתחומן".<sup>23</sup>

ביסוד הגישה מונחת נורמה בסיסית, לפיה בהתנגשות ערכית בין ערכים הומניטריים של זכויות אדם לבין ערכים של זכויות המדינה לשלמות טריטוריאלית ולסמכות מלאה ובלעדית בטריטוריה שלה, גוברים הערכים ההומניים. שינוי ערכים זה, שבחלקו הוא תולדת הגלובליזציה והשיתוף הבינלאומי, מורה כי כיום המדינות נחשבות מכשיר בידו אזרחיהן ולא להיפך. עם זאת, עקרון ה-**contingent sovereignty** או "ריבונות מותנית" אינו חף מבעיות: בעיית התנגשות הערכים עשויה להחריף כאשר התפיסות החדשות של סוגי "ריבונות מותנית" לא נוסחו בועידה בינלאומית או במוסדות האו"ם אלא עוצבו בעיקר בממשל של מעצמת-על ומופעלות על ידה באופן חד-צדדי. עקרונות אלה משמשים הצדקה בדיעבד למעורבות ארה"ב באפגניסטן ובעיראק. אך האם הם יכולים לשמש גם הצדקה למעורבות רוסיה בצ'צ'ניה, בדרום אוסטיה ובגרוזיה? ובהיבט רחב יותר, מה משקלה ומה משמעותה של **contingency** כשזו יכולה להיות ממומשת רק על ידי מעצמות או מדינות חזקות במיוחד ולא על ידי מדינות חלשות, שהן בדרך כלל הנפגעות. גם אם סוג זה של ריבונות אינו מעוגן באמנות בינלאומיות, היבט מסוים שלו משמש כמבחן בין מדינות להכרה ולקבלת מדינות כחברות באיחודים מדיניים, כדוגמת האיחוד האירופי. המושגים החדשים של הריבונות מזכירים את דבריו של אוון פיס (Owen Fiss), משפטן מאוניברסיטת ייל, שאמר על הביטוי 'המלחמה בטרור' שהוא "חסר משמעות משפטית מוגדרת. הוא נוצר בהשראה פוליטית, בדומה לביטויים כמו 'המלחמה בסמים' ו'המלחמה בעוני', ונועד לשמש כלי בידי הממשל האמריקני לגייס תמיכתה של החברה האמריקנית למאבק נגד ארגוני הטרור. [...] ההכרזה על 'המלחמה בטרור' ציינה את ראשיתה של תקופה ייחודית במשפט האמריקני, שנפתחה ביום ה-11 בספטמבר 2001 ועודנה ממשיכה".<sup>24</sup>

עקרון אי-ההתערבות בענייניה הפנימיים של מדינה, מעוגן כה עמוק בתודעת המדינות ומושרש בעצם תפיסת הריבונות, עד כי אין לעבור עליו בלא דיון. הפרופ' אמיתי עציוני, מאוניברסיטת ג'ורג' וושינגטון, רואה את ראשית עידן המעורבות הגדולה

<sup>22</sup> Stuart Elden, "Contingent Sovereignty, Territorial Integrity and the Sanctity of Borders", *SAIS Review*, 26(1), Washington, Winter 2006, pp.11-

24.

<sup>23</sup> Department of Defence, The National Defence Strategy of The United States of America, March 2005.

<sup>24</sup> אוון פיס, "מלוא כל הארץ משפט", **מחקרי משפט**, כרך כ"ד, חוב' 1, 2008, עמ' 351 – 365. המאמר הוא תרגום דברים שנישאו בכנס לציון פרישתו של נשיא בית המשפט העליון, פרופ' אהרן ברק, ביום 29 בדצמבר 2006.

בריבונותן של מדינות, בשנות ה-90 של המאה העשרים.<sup>25</sup> באותן שנים היו הרבה מאוד משברים הומניטריים בעולם. הקהילה הבינלאומית התערבה באחדים מהם, דוגמת קוסובו, אך נמנעה מלהתערב באחרים, כדוגמת רואנדה. משברים אלה הפנו תשומת לב לעניין הריבונות. עיצוני רואה בספרם של פרנסיס דנג (Deng) וחובריו על "הריבונות כאחריות: ניהול סכסוכים באפריקה" (1996), נקודת מפנה בלגיטימיות של מעורבות בינלאומית בריבונותן של מדינות. טענתם היא שכאשר מדינות אינן מנהלות את ענייניהן הפנימיים בדרך התואמת את העקרונות הבינלאומיים המקובלים, הרי למדינות אחרות קיימת לא רק הזכות אלא אפילו החובה להתערב. דנג וחובריו מגדירים מחדש את הריבונות כאחריות להגן על האוכלוסייה בטרטוריה נתונה (duty to protect). ממשלות שאינן עומדות במחויבותן לעמיהן, מאבדות את ריבונותן. חובה זאת כהגדרת הריבונות עובדה בדו"ח של ועדה בינלאומית על התערבות וריבונות המדינה שפורסם בשנת 2001.<sup>26</sup> רעיון זה אושר גם בוועדה מטעם מזכ"ל האו"ם בדו"ח משנת 2004. החוקרות לי פיינשטיין (Lee Feinstein) ואן-מארי סלוטר (Anne-Marie Slaughter) הוסיפו – במאמר משנת 2004 – את הרעיון שהריבונות כוללת גם את **החובה למנוע** (duty to prevent) ממדינות לרכוש או לפתח נשק להשמדה המונית. לטענתן, מחויבותה של הקהילה הבינלאומית להבטיח שמדינות הנוהגות באופן חסר אחריות תאבדנה את זכויות הריבונות שלהן ותהיינה מושא להתערבות. עיצוני מעלה תהיות לגבי השפעת גישות אלה בהקשרים דמוקרטיים של תפקוד ממשלות מול חוסר היכולת של אוכלוסיות להציג את עמדתן בגופים בינלאומיים וכן בהקשרים של מידתיות החריגה מן הכללים הבינלאומיים שתהווה סף התערבות מתקבל על הדעת. כל אלה עניינים חשובים כשלעצמם. לדיוננו הנוכחי, די בקביעתו של עיצוני<sup>27</sup> שהגישות האמורות פתחו דלת לטפל במדינות כחברות בקהילה בינלאומית, מהן מצופה לדבוק בנורמות של הקהילה, ובכך מסתמן קץ העידן של הריבונות הווסטפאלית.

כאמור, ה- *contingent sovereignty* מעמידה מדינה במצב בו היא עלולה לאבד מריבונותה – כולה או מקצתה, ועל כל פנים מרכיבים חשובים שלה. נשאלת אפוא השאלה האם ישות מדינית יכולה בדרך כלשהי גם לרכוש ריבונות? **הריבונות הנרכשת Earned Sovereignty** גם היא מותנית במובן מסוים, אלא שהכוון שלה הוא הפוך – סמכויות מצטברות ולא נגרעות. המקרים הקלאסיים של ריבונות נרכשת הם של מדינות המשתחררות משלטון קולוניאלי ומדינות הפורשות ממבנים פדרטיביים. הן "ורשות" את הגבולות של החלוקה הקולוניאלית או הפדרטיבית. שאלת ה'ירושה' הזאת בעייתית משום שלאורך השלטון הקולוניאלי (וגם במקרים של מדינות פדרטיביות) השתבשה ההתאמה המרחבית בין תיחום היחידה הטריטוריאלית וההשתרעות הגיאוגרפית של הקבוצה או הקבוצות האתניות שאכלסו אותה. לשון אחר, בתוך המדינה החדשה הנולדת עלול להיות מצב של עוינות בין קבוצות אתניות שאינן מסכימות על אופי המהות המדינית החדשה ועל הגדרתה. זה מצב אופייני, למשל, למדינות חדשות-ישנות במרכז ובמזרח אירופה, שפרשו מרוסיה או מהשפעתה אחרי פירוק המשטר הקומוניסטי של ברית המועצות. כאן עומדת להכרעה שאלה נורמטיבית: מה חשוב יותר – שמירה על קוי הגבול התוחמים את הטריטוריה או מניעה של התנגשויות דמים בין קבוצות אתניות? הנטייה המובחנת היא לשמר מעין סטטוס קוו, פעמים תוך היענות לכלל העתיק של *uti possidetis*, הנותן יתרון בידי המחזיק, מעין צורה רומית של הכלל העברי העתיק "המוציא מחברו – עליו הראיה". אולם סטטוס קוו זה נועד רק לאפשר לצדדים לפשר בין הדרישות המתחרות שלהם ואין הוא פתרון המקבע את הגבולות כגבולות קבע. והנה כבר יש כאן תהליך של מעין "בניית מדינה" על ההרכב האזרחי והטריטוריאלי שלה. באופן כזה, הריבונות עשויה להיות מותנית ומצטברת תוך כדי מצבי ביניים, כשהיא מועברת ממדינה אחת לאחרת, מוחזקת בנאמנות על ידי האו"ם, מוחזרת אחרי כיבוש או אחרי החלפת משטר.

ריבונות נרכשת כזאת נזכרת גם בשמות שונים: **ריבונות ביניים intermediate sovereignty**, המציינת מצב, דינמי או סטטי, של בין חוסר ריבונות לבין הריבונות המלאה; **מדינתיות זמנית provisional statehood**, המציגה קיום של חלק ממרכיבי המדינה, כאשר עדיין לא הושלמו או לא נקבעו מרכיביה האחרים, כמו גבולות קבע וכד'; **הכרה מותנית conditional recognition**, לפיה נדרשים מאפיינים מסויימים כדי לזכות בהכרה בינלאומית; **הכרה נרכשת earned recognition**, שהיא התהליך הבונה את מרכיבי הריבונות וההכרה בה. כאמור, כל אלה כלולים במונח **ריבונות נרכשת Earned Sovereignty**, שיש בה שלושה תהליכים בסיסיים: א. מתן אפשרות לשיתופיות בריבונות (שהזכרה לעיל כ- *shared sovereignty*); ב. אמצעים שיאפשרו בניית מוסדות שלטון שונים; ג. משא ומתן על מעמד הקבע של הישות הפוליטית.

<sup>25</sup> Amitai Etzioni, "Sovereignty as Responsibility", *Orbis*, vol.50, No.1, 2006, pp.71-85.  
<sup>26</sup> International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), "The Responsibility to Protect", August 2001.  
<sup>27</sup> גם בהרצאה במכון ליחסים בינלאומיים ע"ש דייזיס, באוניברסיטה העברית בירושלים, הר-הצופים, 22 בינואר 2009.

בדרך ההתפתחות של הריבונות הנרכשת ישנן שלוש אפשרויות של ההרכשה: התפתחות הריבונות בשלבים **phased sovereignty**, בה הריבונות נבנית שלב אחר שלב כשכל שלב כזה מוגדר מראש; ריבונות מותנית **conditional sovereignty**, בדומה לריבונות המותנית שהוזכרה כבר, אך בכון הפוך – דרישה לעמוד בתנאים מסויימים כדי לקבל מעמד וסמכויות (ולא כדי להמנע מגרעתן); והאפשרות השלישית, העשויה להיות גם תוצאה סופית היא ריבונות מוגבלת **constrained sovereignty**, שמשמעותה הטלת מגבלות על הריבונות ומניעת התפתחותה למעמד מושלם, כמו נוכחות צבא זר בטרטוריה שלה, מינהל בינלאומי, הגבלות על כושרה של המדינה להכנס בהסכמים בינלאומיים וכד'. המעמד הקבוע של תהליך רכישת הריבונות עשוי לפיכך להיות פחות מריבונות מלאה ופחות מהשלמות הטרטוריאליה המבוקשת על ידי המדינה שבדרך. במאמרו הנזכר של סטיוארט אלדן הוא מזכיר את הרשות הפלסטינית<sup>28</sup> כדוגמה לאפשרות של ריבונות נרכשת במעמד שהוא פחות מריבונות מלאה. ככלל, הריבונות הטרטוריאליה נראית יותר ויותר כריבונות מותנית, שכן העיקרון של השלמות הטרטוריאליה שהתקבע אחרי מלחמת העולם השנייה, מאתגר כיום הן על ידי התפתחויות פוזיטיביות ואולי עוד יותר על ידי התפתחויות נגטיביות.

הטשטוש הזה של הריבונות וגבולות תחולתה נדון בהרצאה של פיטר רוזנבלט, משפטן, מייסד ונשיא הקרן לדמוקרטיה ופיתוח, חבר הוועדה הלאומית של ארה"ב לשיתוף כלכלי של 'האזור הפציפי'. בנוסח הכתוב של ההרצאה<sup>29</sup> הוא משווה את הריבונות של טיוואן עם הריבונות של המדינות המאוחדות מיקרונזיה, איי מרשל ואיי פאלאו באוקיינוס השקט. הרפובליקה העממית של סין תובעת בעלות על טיוואן ורואה בה חלק מסין, בעוד שטייוואן טוענת שמאז ההשתלטות הקומוניסטית על סין שביבשת, היא (טייוואן) מייצגת את סין החופשית האמיתית. טיוואן ממלאת אחר כל התנאים הבסיסיים המצופים ממדינה בעלת ריבונות מלאה: יש לה טריטוריה מוגדרת, עליה היא שולטת ומפקחת באופן מלא ויעיל, יש לה אוכלוסיה קבועה, מוסדות שלטון יעילים ויכולת לנהל יחסים בינלאומיים. למרות כל זאת, טיוואן מוכרת רק על ידי כ-30 מדינות קטנות, נמנעת ממנה החברות בא"ם ובמוסדותיו ודחיה כמעט מכל הארגונים הבינלאומיים – על בסיס הטענה שהיא אינה מדינה ריבונית. כתוצאה ממעמדה זה, טיוואן אמנם מקיימת קשרים עם מדינות אחרות, אבל אלה קשרים המנוהלים על בסיס לא רשמי. טיוואן מקיימת ריבונות דה-פקטו אבל היא נעדרת הכרה דה-יורה בריבונותה.

לעומת טיוואן, מדינות מיקרונזיה ואיי מרשל הוגדרו, החל משנת 1986, כמדינות שחברו באופן חופשי לארה"ב (FAS = Freely Associated States) בהסכם (Compact of Free Association) המכיר במדינות הללו שהן משמרות את ריבונותן ואת זכותן הריבונית להגדרה עצמית והן מאשרות שהצטרפותן להסכם זה היא זו המגשימה את זכותן להגדרה עצמית. ההסכם מקנה למדינות האמורות שליטה מלאה על כל ההיבטים של חייהן הלאומיים, פרט לנושאי בטחון והגנה, בהם תשא ארה"ב, וענייני מדיניות יחסי חוץ, שיבואו לידי ביטוי בהתייעצויות בין המדינות וארה"ב, כך שיישמרו האינטרסים של 'ההֶבְרָה הבכירה' ושל 'הֶבְרָה הקטנות'. מובן שארה"ב היא זו המכוננת את מדיניות החוץ של 'החברות הקטנות'.

והנה, נוצר מצב מוזר בו טיוואן, שהיא עצמאית לחלוטין, אינה מוכרת על ידי המערכת הבינלאומית ולעומתה מדינות מיקרונזיה, המוכרות על ידי המערכת הבינלאומית, אבל אינן באמת עצמאיות. רוזנבלט רואה במצב הזה דוגמה לטשטוש גבולות התחולה של הריבונות. הוא מסיק מכך שהעולם נוטה להבנה הרבה פחות נוקשה של מושגי העצמאות, וכי הקהילה הבינלאומית מבינה שיש צורך להגמיש את מעמדן של טריטוריות שאינן יכולות, או אינן שואפות, לקיים עצמאות מלאה מחד גיסא, אך גם אינן תלויות בגופים חיצוניים מאידך גיסא. במאמר מוסגר, אפשר לציין כאן שבנתוני מחלקת המדינה של ארה"ב, המעודכנים לסוף שנת 2007, ישנן 66 טריטוריות תלויות או בעלות ריבונות מיוחדת.<sup>30</sup>

אפשר בהחלט להסכים עם מסקנותיו המעשיות של רוזנבלט. אולם, כלל לא בטוח שהדוגמה שהביא אכן מתאימה לכללים שהוא מקדם. נראה לי שהשוואה בין טיוואן למיקרונזיה היא דוגמה זועקת לטענתו של קרסנר על הצביעות של המערכת הבינלאומית. הצביעות היא בהפעלה דיפרנציאלית של נורמות וכללים, שהרי אין שום סיבה מהותית – לא טריטוריאליה ולא שלטונית – לאפלייה של טיוואן, פרט לעוצמה הפוליטית של סין במערכת הבינלאומית מול מערכות אינטרסים של מדינות אחרות. הבעיה העולה ממקרה זה היא מידת עצמאותן וריבונותן של מדינות קטנות מול מדינות מעצמותיות. כנראה שיהיה מקום לבחינה של מידת ההכרה בריבונותן של מדינות בהשוואה למעצמות הנותנות להן חסות.

<sup>28</sup> במאמרו הוא משתמש בביטוי Palestine. ראוי לזכור שזה מונח של המנדט הבריטי והוא מתייחס לכל שטח ארץ ישראל. בפלשתינה (א"י) היו יהודים וערבים – כולם "פלשתינאים" – עד שהערבים נכסו לעצמם את השם הזה.

<sup>29</sup> Peter R. Rosenblatt, "What is Sovereignty? The Case of Taiwan and Micronesia", *New England World Review*, Vol.32(3), 1998.  
<sup>30</sup> <http://www.state.gov/s/inr/rls/10543.htm>

מכל מקום, רוזנבלט קורא לחשוב על משמעויות חדשות וגמישות של ריבונות לשטחים שהיו נתונים לתלות כלשהי ונחשבו קטנים מלהיות מדינות של ממש. בין אלה הוא מונה את השטחים הכבושים על ידי ישראל ממערב לנהר הירדן, קשמיר, נגורו קארבך, האזור הפורש בשוליים המזרחיים של מולדובה וצפון קפריסין הכבושה על ידי טורקיה. טיוואן, מודה רוזנבלט, אינה דומה לאף אחד מהמקרים האמורים. היא עשויה לזכות בהכרה מלאה בריבונותה אם ארה"ב תחליט להכיר בכך שצריך להבטיחה מפלישה צבאית של סין, אם טיוואן תקיים ותנהל יחסים עם רוב מדינות העולם ואלו יחלו להתפתח גם בהיבטים פורמליים, ואם היא תהיה גורם חשוב בכלכלה ובסחר העולמיים. קתלין קלאוזן וטימותי ניקהול מתייחסים במאמר<sup>31</sup> לשלוש מן הקטיגוריות של הריבונות שנדונו לעיל – שיתופיות, חלוקה והתנייה – ומציגים אותן לאור ערכים שונים ותיפקוד שונה של מדינות ומערכות בינלאומיות. הם מבחינים בין ערכים וכללים המוסכמים על הכל, כללים יציבים התומכים במסוד הריבונות ומעניקים לו משמעות אונטולוגית, כמו הערך של סדר בינלאומי, קבלת הקיום המשותף של החופש הפוליטי של המדינות וכיבוד השונות של המערכת הפוליטית. מולם קבוצת ערכים וכללים שאין לגביהם הסכמה כללית – ערכים הנתונים בויכוח, יש התומכים בהם ויש המתנגדים להם, כמו אי-התערבות, שלמות ואחידות טריטוריאלית, שוויון בין המדינות, הגדרה עצמית והכרה הדדית היוצרת את הגבולות בין המדינות המוגדרות עצמאית. מידת תקפותם של הכללים האלה נתונה בויכוח תדיר, הן בשיח הפוליטי והן בשיח האקדמי, ואף על פי כן אין להמעט בחשיבותם. הכללים האלה מותאמים – זנחים או מחוזקים – על פי הפעולות, הנהלים וההצהרות של מדינות, כמו גם של ארגונים לא ממשלתיים, של שחקנים בין-ממשלתיים ושל מומחי אקדמיה שונים. קלאוזן וניקהול טוענים במאמרם שהריבונות רכשה לעצמה משקל סימלי עצום, תוך כדי היכוחים על כלליה וקיבועה כמסוד בסיסי של היחסים הבינלאומיים.

## המימד הלא-פורמלי של הריבונות

משקלה הסימלי העצום של הריבונות נובע מהיותה ביטוי פורמלי לזיקה הטריטוריאלית של האוכלוסייה. זיקה זאת היא חלק ממאפייני הזהות של האוכלוסייה, שכן בני אדם מעצבים זהות שאתרים, מקומות ונופים הם חלק ממרכיביה. עיצוב זה מושתת על תהליכים שיש בהם יסודות אינדוקטרינריים של מרכיבים איקונוגרפיים. לשון אחר, הטריטוריה היא מרכיב בזהות התרבותית של בני האדם. זהות זאת מתפתחת ברבדים עמוקים של היסטוריה משותפת, ערכים ומוסר, אמונות ודעות, דת, מנהגים, וכיוצא באלו התנהגויות הנרכשות על ידי האדם כיצור חברתי. הזהות התרבותית כוללת סמלים טריטוריאליים (=איקונוגרפיה) העשויים להיות מקומות קדושים, אתרי מורשת, אתרים היסטוריים חשובים ומרכיבי נוף – טבעי ובנוי – המייצגים תכנים של הזהות הלאומית. סמלים טריטוריאליים אלה מעצבים ומחזקים את הזיקה בין עם וארץ. יתר-על-כן, כדי לְתַקַּף זהות טריטוריאלית ולזכות בהכרה מצד גורמים חיצוניים, בני אדם מציגים את נוכחותם על ידי השפעה על הנוף ברוח תרבותם. לפיכך לסמלים הטריטוריאליים משמעות כפולה: הן כלפי פנים, כמחזקי הזיקה לטריטוריה, והן כלפי חוץ כמעין 'שטר בעלות' עליה. משקבלה אותה הכרה חיצונית ביטוי של ריבונות מדינית, נתקבעה האחרונה בתודעת בני אדם כחלק עמוק של הזהות התרבותית. היבטים אלה של זהות תרבותית ולאומית לא משכו תשומת לב רבה מצדם של חוקרים בתחומי מדע המדינה, יחסים בינלאומיים ומשפט בינלאומי. זאת, משום שהם נהגו לראות בזהות הלאומית נתון מובן מאליו. אולם תהליכי הגלובליזציה המואצים החל מאמצע שנות השמונים של המאה הקודמת חוללו בה שניונים.<sup>32</sup> מצב בו אנשים, מוצרים, הון ורעיונות נעים בעולם ללא התחשבות בגבולות מדיניים, מטשטשים את הגדרות הזהות הלאומית בכך ששוב אין היא מספיקה כאמצעי זהות יחיד וחד משמעי. ערים גלובליות (ערי עולם) מושכות מהגרים בגלל הנגישות שהן מציעות לכלכלה הגלובלית. המהגרים אליהן רוצים ליהנות מרמת שכר ומשירותי רווחה הנהוגים בהן, אך אינם מעוניינים להשתלב תרבותית. האינטגרציה לחברה לאומית חדלה להיות הישג ששואפים אליו. לכן, משלב זה הקיום המשותף באזורים צפופים נעשה קשה יותר והיחסים בין תרבויות ומקומות עוברים שינוי. Paul Claval מדגיש שלוש תגובות לגלובליזציה: נסיגה מצורות זיהוי אידיאולוגיות אל פונדמנטליזם וחיידוש כוחה של הדת; עליית הירארכיות של זהות לא טריטוריאלית (כמו קהילה וירטואלית); ו-רב תרבותיות כמאפייני מקום. התגובה השלישית חשובה במיוחד לענייננו והיא קשורה, כמובן, גם לתגובה הראשונה. הקיום הרב-תרבותי על מרחב משותף אפשרי כאשר לכל קבוצת תרבות יש סמלים טריטוריאליים משלה. לעומת זאת, כאשר קבוצות תרבותיות שונות מתחילות להתחרות על סמלים טריטוריאליים, הקיום המשותף נתקל בקשיים. במצב כזה מתחולל מעבר מדגשים כלכליים למדדים של כוח. החיבור בין הסמל הטריטוריאלית והדומיננטיות במרחב עם הגדרות ריבונות, יוצר את הערפול של המימדים הרגשיים המעורבים בניסוחים הפורמליים של הריבונות. **עצם המושג 'ריבונות' הופך במובן מסויים לאחד הסמלים של הזיקה הטריטוריאלית ועלול להקשות על כל הניסיונות המגוונים לבזר אותו ולהרכיבו בצורות שונות.** על אחת ההשלכות של העירוב הזה כתב ז'אן גוטמן באמצע המאה העשרים, כי בדרך כלל האיכונוגרפיה הלאומית מסתיימת בקו הגבול, וכי קו זה מצוי בסכנה חמורה אם האיכונוגרפיה נמצאת מעבר לו.<sup>33</sup> היגד זה של ז'אן גוטמן נכתב באמצע המאה העשרים. הוא ראה בשנותיו האחרונות

Kathleen Clausen & Timothy Nichol, "Reconstructing Sovereignty: The Impact of Norms, Practices and Rhetoric", *Bologna Center Journal of International Affairs*, Vol.11, Spring 2008.

Paul Claval, "Identity and politics in a globalising world", in: Gertjan Dijkink & Hans Knippenberg (eds.), *The Territorial Factor – Political Geography in a Globalising World*, Vossiuspers UvA, Amsterdam, 2001, pp.31-50.

Paul Claval, "The nature of cities and the analysis of their cultural problems", *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, Vol.98, No.2, 2007. pp.153-164.

Jean Gottmann, "The political partitioning of our world: an attempt at analysis", *World Politics*, Vol.4(4), 1952. pp.512-519.

את ההתפתחויות הדרמטיות של הגלובליזציה, אך לא שינה דעתו על ההיגד הזה. כנראה שהחשיב מאוד את ההיבט הלא-פורמלי של הטריטוריאליזם על השפעותיה.<sup>34</sup>

## ישימות מושגי הריבונות החדשים

כל דיון במידת האפשרות ליישם בפועל את הדגמים החדשים של הריבונות, מוכרח להביא בחשבון את משקלו של ההיבט הסימלי האמוציונלי של הריבונות. אמנם, ההגדרות הפורמליות של מאפייני הריבונות החדשים, עשויים להתאים למקרים ידועים. כך, ההגדרות של מדינות כושלות או מדינות מתמוטטות מתאימות למצב בלבנון, שממשלתה אינה מסוגלת לשלוט במדינה ולכפות את ריבונותה בכל הטריטוריה שלה. כתוצאה מאי יכולתה להפעיל את סמכויותיה, הסכימה לבנון להצבת כוחות בינלאומיים בגבולה עם ישראל. לעומתה מצרים, שבעבר דרשה מישראל ויתורים סימליים בירושלים (ראו בהמשך), מתנגדת בתוקף להצבת כוחות בינלאומיים בגבולה עם רצועת עזה, אחרי שלא השכילה למנוע הברחת נשק לארגון החמאס ברצועה. לטענתה, הצבת כוחות כאלה תהיה פגיעה בלתי נסבלת בריבונותה. כח צבאי זר בגבולה של מדינה אינו רק סימלי, משום שמוטלות עליו משימות אכיפה העשויות להיות אלימות. אולם, גם כאשר משימות אלו מתיישבות עם האינטרסים החשובים של המדינה המארחת את הכח, היא תראה בהן פגיעה בריבונותה, בגלל המשמעות הסימלית הנודעת לפגיעה בעיקרון הבלעדיות של הפעלת הריבונות.

מושגי הביניים של הריבונות, כמו ה- *provisional statehood* או ה- *intermediate sovereignty* המתורגמים (באופן לא מוצלח) כ"מדינה זמנית", מציינים ריבונות בתהליכי הבנייה. אלה עשויים להיות רלבנטיים למקרים דוגמת הרשות הפלסטינית, הנדרשת עדיין להוכיח עמידה בתנאים בסיסיים של משילות על אוכלוסייה ועל טריטוריה. החלטת העצרת הכללית של האו"ם מיום 29 בנובמבר 1947, לחלק את ארץ ישראל (Palestine) בין שתי הקבוצות האתניות הנאבקות עליה ולייסד בה שתי מדינות לאום, התקבלה על ידי היישוב היהודי. הסקטור הזה השכיל להתגבר על חילוקי דעות פוליטיים, אידיאולוגיים ותרבותיים עמוקים ולבנות מדינת לאום דמוקרטית העומדת בכל הכללים ליישום הריבונות הנדרשים מהחברות בקהילה הבינלאומית. לעומת זאת, הסקטור הערבי שבפלשתינה (א"י), ביחד עם מדינות ערב השכנות, דחה את ההחלטה והחמיץ את ההזדמנות לזכות בריבונות פוליטית. גם שישים שנה ויותר אחרי אותה החלטה, הפלסטינים [=פלשתינאים ערבים] כושלים בניסיונם להציג אחדות לאומית, משילות וכושר להבטיח את שלומם ורווחתם של בני עמם מול קבוצות-נגד קיצוניות מתוכם. הביטוי הבולט ביותר לכשל הזה הוא חוסר היכולת להטיל מרות על כל הטריטוריה הפלסטינית וריבוי הארגונים המזוינים המעין-צבאיים שאינם סרים למרות הרשויות. כמו לבנון, כך גם הרשות הפלסטינית, אם תוכרז כמדינה, תהיה מדינה כושלת. מדינה כזאת מסוכנת לאוכלוסייתה ולמדינות בשכנותה. לפיכך, הדרך היחידה העשויה להועיל לתהליכים מדיניים בהקשר הסכסוך הישראלי-פלסטיני היא דרך שלבי הביניים. שלבים אלה אמורים להוביל את הרשות דרך דרגות של ריבונות נרכשת (*earned sovereignty*) אשר במשך תקופה ארוכה למדי תהיה בחזקת ריבונות מותנית (*contingent sovereignty*). מוקדם לנבא, אך ייתכן שבמהלך תהליך ההבנייה הזה יתפתחו מושגי הריבונות החדשים, הן במובנה השיתופיים והן במובנה החלוקתיים (*collectivity and divisibility*), למקובלים בעולם ויחסכו עימות נוסף בהקשר של הוכוח על הריבונות בארץ ישראל.

נבדלת ומיוחדת היא שאלת הריבונות בירושלים. היא קשה ומורכבת מאוד. נסיונות לייחוס מושגי הריבונות לירושלים ייתקלו בשלושה רבדים של בעיות. הרובד הראשון, והוא הפשוט שבהם, הוא הפורמלי. התמורות שחלו במעמדה של הריבונות וביישומה, מציבים התלבטות של ממש בדבר האופי העשוי להתאים למעמדה של העיר. שני הרבדים האחרים קשים ומסובכים בהרבה: המימדים הרגשיים והדתיים המעורבים בסוגיה; והמרחב העירוני הבנוי ומאוכלס בצפיפות. נסיון ליישם רעיונות של ריבונות מחולקת ומפוצלת – הן בהגדרות הפורמליות של הסמכויות השלטוניות לגווניהן והן בהגדרות המרחביות של אזורי העיר ושכונותיה, כשברקע רגישויות גבוהות של קבוצות אתניות, לאומיות ודתיות, הוא סיבוך כפול ומשולש.<sup>35</sup> חוקרי מכון ירושלים לחקר ישראל הרבו לעסוק בשאלת הריבונות בירושלים והדגישו את הקושי שבחלוקת ריבונות בעיר צפופה ומורכבת. 'ריבונות מחולקת' פירושה סמכויות שונות בחלקיה השונים של העיר, מצב בלתי אפשרי טכנית ומינהלית. בסופו של דבר התמקד הדיון בריבונות במה שהם כינו 'האגן הקדוש' או 'האגן ההיסטורי' אותו, הם הניחו, אולי, אפשר לבדוד מיתר חלקי העיר.

<sup>34</sup> מתוך שיחות אישיות והתכתבויות.

<sup>35</sup> כשנשאל על הנוסחה הריבונות שתאים לירושלים, השיב פרופ' טפן קרסנר: "איני חושב שהאסכולה האנגלית, המדגישה נורמות מקובלות, תוכל להביא תועלת כלשהי".



בסיכום מאמר מפורט העוסק במעמדה המשפטי של ירושלים ובמשמעויותיו לתהליך השלום,<sup>36</sup> רות לפידות ממליצה להמנע מלהציע פתרונות לשאלת הריבונות, בגלל הרגישות האמוציונלית והדתית הכרוכה במושג. במקום זאת, היא טוענת, מוטב לפרט פתרונות מעשיים של ניהול בסגנון הריבונות הפונקציונלית, הריבונות הדיפרנציאלית והריבונות המשותפת (מבלי לזכור זאת בשמות). בראיון בעיתון "הארץ" במרץ 2006, היא מציעה "להכיר בכך שהריבונות על הר הבית שייכת לאלוהים", והיא חוזרת על הצעתה שלא לדון כלל בריבונות על ההר, משום ש"ריבונות היא משהו ערטילאי. מה שחשוב זה לחלק את הסמכויות בצורה הגיונית וסבירה"<sup>37</sup>. גם חלוקת סמכויות כפרקטיקות ניהוליות צריכה להביא בחשבון יכולות משילות, חובות להגן והפעלת סמכות. כדוגמה להשוואה פשוטה: שלטון מוסלמי על מקומות קדושים נוהג לאסור נוכחות ולהגביל בני דתות אחרות במרחב הנתון לשליטתו. לעומת זאת הנסיון מוכיח ששלטון ישראלי-יהודי מעולם אינו נוהג להטיל הגבלות כלשהן על בני דתות אחרות. הבדל חשוב בדיון על אצילת סמכויות במקום רווי רגישויות כמו ירושלים.

בספרו "יונים בשמי ירושלים"<sup>38</sup> מתאר מנחם קליין את הנסיונות המצריים לשכנע את ממשלת ישראל להסכים לאיזשהו ויתור סמלי בירושלים. מובארכ, אז סגן הנשיא המצרי, פנה אל אליהו בן-אלישר, אז שגריר ישראל במצרים, בנסיון להסביר לו עד כמה חשוב לעקוף את הבידוד הערבי של מצרים שחתמה הסכם שלום עם ישראל. קליין מצטט מספרו של בן-אלישר שהביא את דברי מובארכ: "אסור שהם יוכלו להאשים אותנו שוויתרנו מכל וכל על ירושלים. אתם צריכים לעזור לנו בכך, אתם מוכרחים לעשות משהו. זה פסיכולוגי. ירושלים לא תחולק עוד. מה אכפת לכם דגל, דגל ערבי. כל מה שאנו מבקשים זה משהו חיצוני, משהו סמלי, זה הכל. מי יודע מה יהיה בעוד חמש שנים. הרי אתם שם. אתם תהיו שם. איש לא יוציא אתכם משם. תנו את זה ותראו איך כל המדינות המוסלמיות יצטרפו אלינו, בנגלה-דש, פקיסטן, אינדונזיה. גם ערב הסעודית. הם יסתפקו במשהו חיצוני. הם מחכים להזדמנות, לתירוץ, כדי להצטרף אלינו. צריך לתת להם את התירוץ הזה. דגל יספיק". זה היה חלק מסדרה של נסיונות מצריים לשכנע את ממשלת ישראל להסכים למחווה סמלית. המצרים הקדימו בכך את רעיונו של גדעון גוטליב שטען, כפי שראינו לעיל, לפתרונות פונקציונליים ולא דווקא טריטוריאליים חד משמעיים. כל הנסיונות של המצרים לשכנע את ממשלת ישראל עלו בתוהו. כותב על כך מנחם קליין: "הפוליטיקה של הסמלים, שהממשל הישראלי עשה בה שימוש נרחב במדיניות הפנים והחוץ, עמדה בסתירה לטיעונים הפרגמטיים של סגן הנשיא המצרי. [...] לסמל, לדגל, יש תפקיד פסיכולוגי חשוב ביצירת תודעה. [...] מה שהוצג על ידי מצרים כפיסת בד המכסה על ערוות השלום הנפרד עם ישראל, נתפס בעיני המשטר הישראלי כסמל של ריבונות זרה בעיר כולה ולא רק במקומות הקדושים לאסלאם בירושלים". כנראה שגדעון גוטליב לא נתן משקל מספיק לגורם הפסיכולוגי של הצד האמור לוותר על היבטים סמליים או להעניקם לצד נוסף.

המימד הפסיכולוגי של הריבונות, הנשען גם על סמלים, דגלים וכיוצא באלה סממנים של זיקה ושלטיה, הוא מימד אמוציונלי חזק מאוד. הטיעון הרעיוני העומד מאחורי החידושים הפורמליים, עשוי להיות אמצעי למיתון התחושות האמוציונליות, אבל הוא דורש תהליך חינוכי ממושך שאינו פתרון לבעיה אקוטית. כאשר טוענים את הריבונות במטענים אמוציונליים, דתיים או אפילו תרבותיים שונים, הנושאים אותה הרחק אל מעבר למשמעויותיה הפורמליות המוגבלות, היא נעשית גורם מסוכן ונפיץ. ימים לכך דבריו של לואיס הנקין –

"Sovereignty has [...] grown a mythology of state grandeur and aggrandizement that misconceives the concept and clouds what is authentic and worthy in it, a mythology that is often empty and sometimes destructive of human values".<sup>39</sup>

<sup>36</sup> Ruth Lapidot, "Jerusalem and the Peace Process", *Israel Law Review*, Vol.28 (2-3), 1994.

<sup>37</sup> <http://www.haaretz.co.il/hasite/objects/pages/PrintArticle.jhtml?itemNo=689376>

<sup>38</sup> מנחם קליין, *יונים בשמי ירושלים – תהליך השלום והעיר 1977 – 1999*, מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים, 1999. עמ' 66 - 67.

<sup>39</sup> Louis Henkin, "The Mythology of Sovereignty", *Newsletter of the American Society of International Law*, March-May 1993, pp.1-7.

מצוטט בספרה של רות לפידות [לעיל, הערה 14] בעמ' 41.