

1983 - ההסכם בין ישראל ללבנון

מאת:

קמ"ש נועם מוריס, עוזר ראש מדור לגיטימציה, מחלקת הדין הבין-לאומי

סא"ל נדב מינקובסקי, סגן ראש המחלקה וראש ענף אסטרטגי, מחלקת הדין הבין-לאומי

ב-17 במאי 1983 נחתם הסכם ביטחוני בין ממשלת ישראל לבין ממשלת לבנון, בתיווכה של ארצות הברית. ההסכם נחתם ואושרר בכנסת ישראל, אך לא אושרר בפרלמנט הלבנוני. בשנת 1984, הכריזה לבנון באופן חד צדדי על ביטול ההסכם. הסכם זה, אשר לפרקליטות הצבאית הייתה מעורבות משמעותית בגיבושו, היווה הבסיס למגעי משא ומתן נוספים בשנות ה-90 ובתחילת שנות ה-2000, אשר לא הבשילו לכדי הסכם.

רקע עובדתי

לאורך שנות ה-50 וה-60 של המאה העשרים בוצעו פעולות טרור כלפי ישראלי מצד גורמים פלסטיניים שמקום מושבם היה בלבנון. החל משנת 1969, בעקבות הסכם חשאי בין הארגון לשחרור פלסטין (אש"ף) לבין ממשלת לבנון, אשר כונה "הסכם קהיר", הקים הארגון מרכז פעילות ממנו פעלו מחבלים פלסטינים כנגד ישראל משטח לבנון. כך, הוציאו המחבלים פיגועי טרור בצפון ישראל, ואף התנקשו בשגריר ישראל בבריטניה, שלמה ארגוב. במקביל לכך, ירו מחבלי אש"ף מטחי רקטות מסיביים לשטח ישראל. לאור זאת, החליטה ממשלת ישראל לצאת למבצע צבאי.

ביוני 1982, יצאה ישראל למבצע שלום הגליל, במסגרתו ביצעה פעולות צבאיות רחבות היקף בדרום לבנון, במטרה להרחיק את כוחות אש"ף למרחק 40 ק"מ מהגבול. גם לאחר הלחימה, שהה צה"ל בדרום לבנון לצרכי ביטחון. עם סיום המלחמה ולאחר הגלייתם של בכירי אש"ף לתוניסיה, עלו לשלטון בלבנון בכירי ההנהגה הנוצרית. ב-23 באוגוסט 1982 נבחר לנשיאות מנהיג הפלנגות הנוצריות, באשיר ג'ומאייל. כבר ב-1 בספטמבר 1982 נפגש ג'ומאייל עם ראש ממשלת ישראל, אך נרצח שבועיים לאחר מכן, ב-14 בספטמבר 1982. את ג'ומאייל החליף אחיו, אמין ג'ומאייל. ב-28 בדצמבר 1982 החל משא ומתן בין מדינת ישראל למדינת לבנון, בתיווכו של



השליח האמריקני, פיליפ חביב. את לבנון ייצג אנטואן פטל ואת ישראל דוד קמחי, שניהם בכירים במשרדי החוץ במדינותיהם. השיחות התנהלו ב-35 סבבים, אשר התקיימו בח'אלידה שבלבנון, ובקריית שמונה ונתניה בישראל. המעורבות האמריקנית כללה גם תיווך באמצעות "דיפלומטיה בדילוגים", למשך עשרה ימים, ע"י ג'ורג' שולץ השליח האמריקני.

בתמונה: אישורו הסכם השלום בין ישראל ללבנון, בקריית-שמונה; משלחת ישראל משמאל ומשלחת לבנון ימין; משלחת ארה"ב ממול. בין נציגי המשלחת הישראלית: אלוף מנחם עינן, אלוף אברהם תמיר, דוד קימחי ואליקים רובינשטיין

(צילום: נתי הרניק, לע"ם)

מטרת ההסכם הייתה להביא לסיום מצב המלחמה בין המדינות וכיבוד הריבונות הטריטוריאלית שלהן, וזאת תוך כינון סידורי ביטחון שיאפשרו את נסיגת צה"ל מדרום לבנון.

ההיבטים המשפטיים

ב-17 במאי 1983 נחתם ההסכם, במקביל, בקריית שמונה ובח'אלידה. במהותו, מדובר בהסכם אי-לוחמה, שבשונה מהסכם שלום "מלא", אינו כולל כינון יחסים מלאים, דיפלומטיים, מסחריים ואחרים, אלא מתמקד בסיום מצב המלחמה והסדרי הביטחון "ביום שאחרי".

עיקרי ההסכם כוללים **ראשית** את כיבוד הריבונות, העצמאות המדינית והשלמות הטריטוריאלית של הצדדים, הכרה בקו הגבול הבין לאומי הקיים וביטול מצב הלחימה ביניהם. כמו כן, ההסכם קבע כי כוחות צה"ל ייסוגו משטח לבנון בהתאמה להסדרי הביטחון שבנספח הצבאי להסכם.

שנית, ההסכם עידכן הסכמות שהושגו בנושאים ביטחוניים, לרבות התחייבות של המדינות שלא לשמש בסיס לפעילות עוינת כנגד הצד השני, התחייבות שלא להשתתף ולסייע בפעולות כנגד הצד השני, ואף הפסקת התעמולה אחד כנגד השני בתוך המדינה. הוראה משמעותית נוספת בהקשר של הנוכחות הסורית ונוכחות הארגונים הפלסטיניים בלבנון המופיעה בהסכם, היא המחויבות למנוע קיום של כוחות בלתי סדירים, ארגונים בסיסים, משרדים ופעילות טרור שמטרתה איום על ביטחונן של הצד השני, ולאפשר רק כניסה של כוחות אשר ביחסים עם הצד שכנגד. לצד זאת, ההסכם מאפשר ללבנון להציב בשטחה כוחות בין לאומיים המורכבים ממדינות שביחסים דיפלומטיים עם הצדדים, שיסייעו לה בקיום סמכותה הריבונית.

נספח הסדרי הביטחון, יוצר אזור ביטחון בין המדינות, המחולק לשני אזורים דילול כוחות צבאיים בשטח לבנון. הפעולות של הכוחות הלבנוניים באזור הביטחון הן בעיקר פעולות שיטור - של משטרת לבנון, כוחות ביטחון פנים, וכוחות עזר - להשבה של הסדר באזור ולמניעה וגילוי של פעילות עוינת באזור. לשם כך, הותר לכוחות השיטור וביטחון הפנים לשאת נשק אישי ואוטומטי קל, ללא הגבלה, אך כוחות צבא לבנון היו מוגבלים באזור זה ל פעילות של עד שתי חטיבות עם מגבלות על הנשק והציוד המותרים להם. כמו כן, הוגבלה הפעילות הימית וסדר הכוחות של הצי הימי של צבא לבנון. בנוסף, נקבעו הסדרי תיאום ביחס לטיסות. בתמורה, ישראל הייתה צריכה לסגת מלבנון תוך 8-12 שבועות מכניסת ההסכם לתוקף, ולהחזיר את ריבונות לבנון לאזור.

שלישית, ההסכם הקים ועדת קישור משותפת בראשות פקידי ממשל בכירים של שני הצדדים ובהשתתפות ארה"ב, אשר נכונה לפקח על ביצוע הוראות ההסכם. ועדת הקישור תדון ביחסים בין המדינות, לרבות הסדרת מעבר מוצרים, טובין ואנשים ובקיום תקשורת בין המדינות. תחת ועדת הקישור תוקם ועדת הסדרי ביטחון, ותתאפשר הקמה של ועדות משנה נוספות. הוועדה תיפגש בלבנון ובישראל, ולכל צד תהיה הזכות להקמת משרד קישור במדינה שכנגד, אשר תהנה מחסיונות יתר וחסיונות דיפלומטית.

רביעית, הצדדים התחייבו במסגרת ההסכם לפתור את הסכסוכים ביניהם בדרכי שלום. כך נקבע כי סכסוכים בין הצדדים אודות פרשנות ההסכם יפתרו באמצעות מו"מ בוועדת הקישור, ובאין פתרון יעברו לפישור, או לפתרון אחר. ביחס לפרשנות של הנספח הכולל את הסדרי הביטחון, המו"מ יחל בוועדת המשנה של הסדרי הביטחון, ובהיעדר פתרון יעבור לוועדת הקישור למשא ומתן.

לבסוף, ההסכם קבע הוראות פרוצדורליות. נקבע לוח זמנים למשא ומתן להסכמים נוספים בדבר תנועת טובין, מוצרים ובני אדם כחלק משיתוף הפעולה הגובר. בנוסף, נקבע כי חוקים והתחייבויות הסותרים את ההסכם יבוטלו תוך שנה. כמו כן, נקבע כי ההסכם יכנס לתוקף עם אשרורו בשתי המדינות.

לאחר החתימה על ההסכם נמתחה עליו ביקורת חריפה מצד מדינות ערב, ובראשן סוריה שלה כידוע אינטרסים ביטחוניים ומדיניים בלבנון אשר סוכלו על ידי ההסכם. הכוחות הסורים סירבו לצאת מן המדינה וטרפדו את ההסכם באמצעות מניעת אפשרות של קיום ההוראות הצבאיות. בשל הלחץ הסורי, ההסכם גם לא אושרר על-ידי הפרלמנט הלבנוני. ב-5 במרץ 1984, הודיע הנשיא אמין ג'ומאייל על ביטול ההסכם, ועל סגירת הנציגות הישראלית בלבנון שהוקמה מכוחו. הטענה הלבנונית הייתה כי ההסכם נחתם בכפייה ישראלית, ומשכך, על פי סעיף 52 לאמנת וינה בדבר אמנות משנת 1969, ההסכם בטל מעיקרו. בעוד שבתחילה ישראל דחתה את טענה זו ודרשה את יישום ההסכם, בחלוף השנים היא חדלה מלהתייחס אליו כבעל סמכות משפטית רלוונטית.

חשיבות הפרשה

הסכם השלום נחשב לאבן דרך משמעותית ביחסים שבין ישראל ללבנון. אף שהמהלך לא צלח, מהלכים נוספים למשא ומתן עם לבנון התבססו במידה כזו או אחרת על עקרונות ההסכם. בשנת 1991, אותו השליח האמריקני למשא ומתן עם לבנון, ג'ורג' שולץ, יזם והתניע את ועידת מדריד. לאחר הוועידה, החל משא ומתן בילטרלי בין ישראל למדינות ערב – משא ומתן מול ירדן והפלסטינים בראשות אליקים רובינשטיין, משא ומתן מול סוריה בהובלת יוסי בן אהרון, ומשא ומתן מול לבנון בהובלת יוסף הדס ואורי לוברני. לפרקליטות הצבאית הייתה מעורבות רבה בכל המהלכים המדיניים למשא ומתן וקציני מחלקת הדין הבין-לאומי לקחו חלק מרכזי בכל סבבי השיחות עם לבנון לאורך השנים.

מדוע בחרנו בנושא?

לאורך השנים, אופיים של עיסוקי מחלקת הדין הבין-לאומי בפרקליטות הצבאית השתנה בשים לב למציאות הגיאוגרפית במזרח התיכון. כך, בעוד שבתקופות מסוימות בעבר העשייה נסובה בעיקרה סביב הסכמי השלום ודיני האמנות, בשנים האחרונות העשייה התמקדה ברובה בסוגיות הנוגעות לדיני הלחימה. לאור העיסוק הגובר בתקופה האחרונה בהסכמים עם מדינות שונות - החל מהמשא ומתן על הגבול הימי עם ממשלת לבנון, לצד ההסכמים המדיניים עם איחוד האמירויות, בחריין, סודן ומרוקו - יש ערך להבנת האירועים בהקשרם ההיסטורי, ולהכרת מעורבות הפרקליטות הצבאית באירועי עבר דומים.

הסכם בין ממשלת מדינת ישראל ובין ממשלת הרפובליקה של לבנון

17 במאי, 1983

ממשלת מדינת ישראל וממשלת הרפובליקה של לבנון:
בזוכרן את החשיבות שבקיומו ובחיזוקו של שלום בין-לאומי המבוסס על חופש,
שוויון, צדק וכיבוד זכויות האדם היסודיות;
באשרן מחדש את אמונתן כמטרותיה ובעקרונותיה של מגילת האומות המאוחדות
ובהכירן בזכותן ובחובתן להיות בשלום זו עם זו, וכן עם כל המדינות, בגבולות
בטוחים ומוכרים;
לאחר שהסכימו להכריז על סיום מצב המלחמה ביניהן;
ברצותן להבטיח ביטחון בר-קיימא לשתי מדינותיהן ולמנוע איומים ואת השימוש
בכוח ביניהן;
ברצותן לכונן את יחסיהם ההדדיים באופן שנקבע בהסכם זה;
לאחר שמילאו את ידי מיופי-הכוח המייצגים אותן, החתומים מטה, כשברשותם כתבי
הסכמה כדי לחתום, בנוכחות נציגי ארצות-הברית, על הסכם זה;
הסכימו על ההוראות דלקמן:

סעיף 1

1. הצדדים מסכימים ומתחייבים לכבד את ריבונותו, עצמאותו המדינית ושלמותו הטריטוריאלית, כל אחד של זולתו. הם רואים את הגבול הבין-לאומי הקיים בין ישראל ובין לבנון כאסור בפגיעה.
2. הצדדים מאשרים כי מצב המלחמה בין ישראל ובין לבנון הגיע לקצו ואינו קיים עוד.
3. בהתחשב בהוראות סעיפים קטנים 1 ו- 2, מתחייבת ישראל להוציא את כל כוחותיה המזוינים מלבנון בהתאם לנספח להסכם זה.

להרחבה בנושא, ראו את המקורות הבאים :

- הסכם בין ממשלת מדינת ישראל ובין ממשלת הרפובליקה של לבנון (נחתמה ב-17.5.1983)
; <https://www.knesset.gov.il/process/docs/lebanon.htm>
- "לבנון" (כאן 11, 2020-2021) ; <https://www.kan.org.il/page.aspx?landingpageid=1205>
- Efraim Inbar, *Great Power Mediation: The USA and the May 1983 Israeli-Lebanese Agreement* 28 JOURNAL
; OF PEACE RESEARCH 71 (1991)
- פרוטוקול ישיבה מס' 210 של הכנסת ה-10 (11.5.1983),
https://knesset.gov.il/tql/knesset_new/knesset10/HTML_27_03_2012_05-50-30-PM/19830511@19830511001@001.html
- פרוטוקול ישיבה מס' 296 של הכנסת ה-10 (12.3.1984),
https://knesset.gov.il/tql/knesset_new/knesset10/HTML_27_03_2012_05-50-30-PM/19840312@19840312005@005.html
- קייס פירו לבנון: אתגר השונות 212-222 (2013).