

2/15

12

# מדינת ישראל

משרדי המנושלה

משרד

ר' רחמים אריאל

צוה אקודה קנושא  
הסכמי הפלום והשלכותיהם  
המשפטיות  
לד - רל

מס' תיק מקורי

2/15

מחלקה

7610



כת השר - צוות עבודה בנושא הסכמי השלום  
זשילכותיהם המשפטיות. ש-91

**7610/15-א**

R0002 3nd

תאריך הדפסה 02/12/2020

2-111-3-2-5

454

מדינת ישראל  
משרד המשפטים  
לשכת היועץ המשפטי לממשלה

- ש מ ו ר -

ירושלים, כא' בתשרי התשנ"ג  
6 באוקטובר 1993

(28411)  
תיקנו: 4-898  
מ: 501

(בתשובה נא לציין מס' תיקנו)

משרד המשפטים	
לשכת השר	
דו"ד נכנס	
08-10-1993	
מס'	75933
מפתח	
תיק	

אל: שר המשפטים  
היועץ המשפטי לממשלה  
המנהל הכללי  
פרקליטת המדינה

ש' גוברמן, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה)  
י' קרפ, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (תפקידים מיוחדים)  
ט' שפניץ, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי)  
ע' חסון, פרקליט מחוז ירושלים  
נ' ארד, מנהלת מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה  
מ' מזוז, ממונה על ענייני בג"צים בפרקליטות המדינה  
ע' קאהן, ממונה על עניינים בינלאומיים בפרקליטות המדינה  
ג' וייסמן, ממונה על חקיקה, משרד המשפטים  
ש' ניצן, סגן בכיר לפרקליט המדינה  
ד"ר כ' שלו, ממונה על חקיקה, משרד המשפטים  
ב' רובין, ממונה על חקיקה, משרד המשפטים  
א' קלעי, יועצת בכירה לשר המשפטים  
א' צידון, יועץ בכיר לשר המשפטים

הנדון: צוות העבודה בנושא הסכמי השלום והשלכותיהם המשפטיות  
סמך: מכתבי מס' 28232 מיום 23.9.93

בהמשך למכתבי שבסמך, מצ"ב שני מסמכים נוספים לעיונכם:

1. מסמך מיום 26.9.93 של מר מני מזוז - "מסמך רקע לדיוני 'צוות השלום'. כן ראו את נספחיו של המסמך.
  2. החלטה מיום 26.9.93 של ועדת השרים לענייני כלכלה - תיקון החלטה מיום 22.9.93 של ועדת השרים לענייני כלכלה.
- \*\* תשומת ליבכם שחלק מהמסמכים המצ"ב סווגו במקורם בסיווג "סודי".

בברכה,

גלעד נויטל, עו"ד  
עוזר בכיר ליועץ המשפטי לממשלה



מדינת ישראל

משרד המשפטים  
פרקליטות המדינה

- ש מ ר -

26 בספטמבר 1993

אל: שר המשפטים, היועץ המשפטי לממשלה וחברי הצוות

הנדון: מסמך רקע לדיוני "צוות השלום"

בהתאם לסיכום בישיבה מיום 20.9.93, להלן מספר הערות רקע, מסמכים רלבנטיים וריכוז של סוגיות ובעיות הטעונות דיון וגיבוש הצעות ועמדות לקראת המשך המו"מ עם הפלסטינים על הסדרי הביניים לשלביהם השונים.

א. רקע כללי

1. כידוע, המו"מ המדיני עם הפלסטינים - כמו גם עם משלחות סוריה, לבנון וירדן - מתנהל לפי "נוסחת מדריד" אשר גובשה במכתב ההזמנה (Letter of Invitation) של נשיאי ארה"ב ובריה"מ לוועידת מדריד שנשלח לצדדים לקראת כינוס ועידת מדריד ביום 30 באוקטובר 1991.

מכתב הזמנה זה, שנוסחו גובש לאחר התייעצויות ממושכות עם הצדדים ומסעות דילוגים אינטנסיביים של שר החוץ האמריקאי באזור, מהווה את ה- Terms of Reference של המו"מ, הן מבחינת המסגרת הנוהלית והן מן הבחינה התוכנית.

יצוין, כי במקביל למכתב ההזמנה לוועידת מדריד מסרה ארה"ב מכתבי בטחונות (Letters of Assurances) לכל אחד מן הצדדים, בהם סוכמו הבנות שהושגו בין ארה"ב לבין כל אחד מן הצדדים בנפרד. מכתבים אלה הם ענין שבין כל צד לבין האמריקאים, ואינם מחייבים את הצדדים האחרים.

בהתאם למכתב ההזמנה למדריד, מהווים הפלסטינים חלק של משלחת משותפת ירדנית-פלסטינית, והמו"מ עימם יתנהל בשני שלבים: תחילה מו"מ להסדרי ביניים לשלטון עצמי (ISGA - Interim Self-government arrangements) לתקופה של חמש שנים, כאשר בשנה השלישית של תקופת ה-ISGA יחל המו"מ על הסדרי הקבע על בסיס החלטות 242 ו-338 של מועצת הבטחון. מתכונת זו זיה בעיקרה למתכונת הסכמי קמפ דויד מספטמבר 1978. (עותק מכתב ההזמנה בצירוף מכתב הבטחונות מצורף בהמשך כנספח ש/1)

2. בנובמבר 1991 החל המו"מ בושינגטון במתכונת של סבבי שיחות של 2-4 שבועות כל סבב. עד כה התקיימו 11 סבבי שיחות בושינגטון: 5 בתקופת הממשלה הקודמת ו-6 בתקופת הממשלה הנוכחית. שני הסבבים הראשונים נסבו על המסגרת הפרוצדורלית של המו"מ, במהלכם ביקשו הפלסטינים להתנער למעשה מהמסגרת המשותפת עם הירדנים שלפי נוסחת מדריד. בסופו של דבר הושג הסכם בכתב בין הצדדים על מסגרות ונוהלי המו"מ אשר היה ההסכם הראשון במו"מ עם הירדנים והפלסטינים. בהסכם זה הוסכם למעשה על מסגרת מו"מ נפרדת עם הפלסטינים תוך שמירת זיקות מסויימות עם הירדנים: ייצוג של שני ירדנים מתוך משלחת של 11 חברים בדיוני המשלחת הפלסטינית עם ישראל ולהיפך, וכינוס מליאה משותפת של שתי המשלחות אחת בכל סבב. (ראה מסמך ש/2 להלן)

מכאן ואילך התקיים המו"מ לגופו של ענין, במסגרתו נדונו ולובנו מכלול הבעיות והסוגיות הנוגעות לכינון הסדרי הביניים, חלקן באופן אינטנסיבי וממצה, וחלקן במישור עקרוני-חלקי בלבד.

3. באופן כללי ניתן לומר כי האיפיון העיקרי של הסבבים הראשונים של המו"מ התמצה בכך, שבעוד משלחת ישראל ביקשה להיכנס למו"מ על פרסי הסמכויות שיועברו לפלסטינים במסגרת הסדרי הביניים, ברוח הסכמי קמפ-דויד והמו"מ על כינון אוטונומיה שהתקיים בעקבותיהם, גרסו הפלסטינים כי המו"מ צריך להתרכז במהות הסדרי הביניים ומכלול השאלות העקרוניות הנובעות מכך.

בהמשך המו"מ הושג איזון מסויים, כאשר בצד דיון בסוגיות קונספטואליות ועקרוניות - כגון: ה-jurisdiction של רשות הממשל העצמי הפלסטיני, הזיקה בין הסדרי הביניים להסדר הקבע, ההתנחלויות, תחולה ויישום של החלטות 242 ו-338, ועוד כיו"ב - התקיימו דיונים וחילופי דעות גם בסוגיות פרטניות שונות, כגון: קרקעות, מים, בחירות, חקיקה, בטחון, פרטי סמכויות שיועברו בתחומים השונים, הסדרי תיאום, קישור ושיתוף פעולה ועוד.

במסגרת המו"מ האמור, לאורך כל סבבי השיחות, הוחלפו מסמכים רבים בין הצדדים - מסמכי עמדות ומודלים כלליים, הצעות וטיוטות לסדר-יום מוסכם (agenda), שאלות ותשובות, מסמכי עמדה בשאלות ספציפיות, מכתבי הצהרות כוונות, הצעות להצהרת עקרונות משותפת (Declaration of Principles) ועוד. אציין לענין זה כי כמות המסמכים שהוגשה לנו על ידי הפלסטינים הייתה קטנה משמעותית מזו שהוגשה על ידינו להם, ורובה התייחס להיבטים העקרוניים בלבד, וזאת בשל גישתם, כאמור, לצמצם את המו"מ בשלב הראשון לרמת עקרונות היסוד בלבד.

4. לקראת סוף סבב השיחות ה-8 (דצמבר '92) ובמהלך הסבב ה-9 (אפריל-מאי '93), לאחר חודשים ארוכים של מו"מ, נצטיירה תמונה ברורה למדי של עמדות הצדדים בכל הסוגיות העקרוניות, קרי - הנושאים המוסכמים ואלה בהם ניתן להגיע להסכמה, גם אם הדבר מחייב מו"מ נוסף, וזאת בצד הנושאים בהם קיים פער עמדות מהותי. כן ניתן היה להצביע, במידת וודאות גבוהה, אילו שינוי עמדות, מצידנו ומצידם, בסוגיות שבמחלוקת עשויים לאפשר הסכמה ברמה של מסמך עקרונות משותף.

כמו-כן היה ברור כי שלב זה של המו"מ, במתכונתו הנוכחית, היינו- מו"מ פומבי בדרג פקידותי - מיצה את עצמו, וכי פריצת הדרך, המחייבת הכרעות מדיניות לא קלות, חייבת להעשות בדרגים המדיניים המחליטים בשני הצדדים (עיין ערך: קמפ דויד).

בדיעבד אכן הסתבר כי הכרה זו הייתה משותפת בשלב זה לכל הצדדים, והיא שעמדה ביסוד ערוצי המו"מ הלא-פומביים שהתפתחו באותה עת. כן נזכיר כי זה היה גם השלב בו האמריקאים החלו, לראשונה, להפגין מעורבות אקטיבית במו"מ, בין היתר, ע"י הגשת נוסחאות גישור למסמך עקרונות משותף.

בסופו של דבר, כידוע, אכן הניבו המגעים החשאיים הסכמה על מסמך עקרונות משותף, על כל מה שנכרך בכך. ראוי לציין לענין זה כי בנושאים רבים ומרכזיים מבטא מסמך העקרונות עמדות החורגות משמעותית מהעמדות שהמשלחות, משני הצדדים, הוסמכו להציג.

### ב. היבטים משפטיים

5. המו"מ עם הפלסטינים מעורר שאלות משפטיות (ואחרות) רבות וסבוכות, הרבה מעבר למו"מ מדיני רגיל המתנהל בין שתי מדינות, ( כגון זה המתנהל עם סוריה, ירדן ולבנון). דבר זה נעוץ בעובדה שעם הפלסטינים מדובר במו"מ גם, ובעיקר, על הסדרים לניהול הפנימי של השטחים, כולל הסדרים מינהליים, משפטיים ובטחוניים הנוגעים למעמדם ופעילותם של אורגנים ואזרחים ישראלים בשטחים בתקופת הסדרי הביניים. זאת, להבדיל ממו"מ על הסדרים מדיניים ו/או בטחוניים חיצוניים, משני צידי גבול, בין מדינות ריבוניות.

בהתאם לכך גם הבעיות והשאלות המשפטיות המתעוררות במו"מ עם הפלסטינים, ואגב מו"מ זה, אינן מתמצות בשאלות מתחום המשפט הבינלאומי- המינהגי וההסכמי- אלא נוגעות גם לבעיות רבות של המשפט המוניציפלי של השטחים הנדונים.

6. השאלות המשפטיות הנוגעות למו"מ הנדון הן משני סוגים: בצד סוגיות משפטיות מובהקות, כגון: סמכויות בתי-המשפט וטריבונלים משפטיים אחרים בשטחים בתקופת הסדרי הביניים, תחולת דינים על אזרחים ישראלים בשטחים, סמכויות מעצר וחיפוש, מרשמים סטוטוריים, יחסים משפטיים בין הרשויות הפלסטיניות לישראל ועוד, מתעוררות שאלות ובעיות משפטיות עקיפות אגב הסדרה של סוגיות לאו-דווקא משפטיות.

7. בפועל, במו"מ עצמו עם הפלסטינים לא התקיימו דיונים יסודיים וממצים בסוגיות משפטיות כלשהן. שאלות וסוגיות משפטיות אמנם עלו אגב המו"מ בנושאים שונים - כגון: קרקעות, חקיקה, מעמד ההתנחלויות ועוד - אך הדיון בסוגיות אלה היה כללי בלבד, וזאת הן בשל חוסר ענין פלסטיני בקיום דיונים כאלה, והן בהעדר משפטנים במשלחת הפלסטינית.

לעומת זאת, בדיונים הפנימיים של המשלחת שלנו נדונו ולובנו, יחסית בהרחבה, סוגיות משפטיות שונות שהמו"מ עם הפלסטינים מעורר, ובמסגרת זו גם הוכנו ניירות עבודה פנימיים בנושאים שונים.

8. להלן מפורטים ומצורפים מסמכים וניירות עבודה שונים שהוכנו במהלך עבודתה של המשלחת (רשימה חלקית) העוסקים בסוגיות משפטיות, או בעלות היבטים משפטיים בולטים, כגון: סמכויות חקיקה, המועצה הפלסטינית (שם, הרכב וסמכויות), מקור הסמכות, מבנה וסמכויות המערכת המשפטית בשטחים בתקופת הסדרי הביניים, בחירות, העברה וחלוקה של סמכויות בנוגע לקרקעות בשטחים (מרשם מקרקעין, אדמות מדינה, תכנון ובניה ועוד), העברת סמכויות מוקדמת (Early Empowerment), Review של חקיקה קיימת ועוד.

ראוי להדגיש כי כמעט כל המסמכים הנ"ל הם ניירות עבודה פנימיים, אשר, בחלקם לפחות, לא שיקפו במועד כתיבתם עמדות רשמיות של ישראל במו"מ, אלא הוכנו כהצעות עמדה של המחבר וכמצע לדיונים פנימיים של המשלחת. במקרים לא מעטים ההצעות לא התקבלו, או התקבלו רק בשלב מאוחר יותר, כולל במסמך העקרונות. מכל-מקום, עיקר תכליתם לעניננו הינה להצביע על סוגיות ובעיות הטעונות ליבון ודיון, וכן הצגת הצעות ורעיונות לצורך דיוני הצוות, בשינויים המתחייבים מהסכם העקרונות שנחתם בינתיים.

כן מצורפים (ראשונים ברשימה) מספר מסמכים כלליים, הכוללים מודלים וסיכומי עמדות של הצדדים, שהוחלפו במו"מ עם הפלסטינים, שיש בהם, ביחד עם הסכם העקרונות, שהועבר לעיונכם זה מכבר, כדי לתת תמונה כללית מסויימת על מרכיבי המו"מ בכללותו:

#### מסמכי מו"מ כלליים

- |   |            |
|---|------------|
| * מכתב ההזמנה למדריד בצירוף מכתב הבטחונות מאוקטובר 1991 | <u>1/ט</u> |
| * ההסכם הפרוצדורלי עם הפלסטינים והירדנים מיום 13.1.92   | <u>2/ט</u> |
| * מודל פלסטיני להסדרי הביניים מיום 3.3.92               | <u>3/ט</u> |
| * הצעה פלסטינית להסכם מסגרת מיום 1.9.92                 | <u>4/ט</u> |

* מסמך מסכם של הצעות ישראל על הסדרי הביניים מיום 10.12.92	<u>5/ש</u>
* מודלים גרפיים של המצב הקיים והצעות ישראל מיום 12.12.92	<u>6/ש</u>
<b><u>ניירות עבודה בנושאים משפטיים</u></b>	
* מודל סמכויות חקיקה לאורגן ה- ISGA מיום 16.8.92	<u>7/ש</u>
* מסמך נוסף על סמכויות החקיקה מיום 21.8.92	<u>8/ש</u>
* מסמך על אורגן ה-ISGA (שם, הרכב וסמכויות) מיום 29.8.92	<u>9/ש</u>
* מסמך על בעיית מקור הסמכות בתקופת הסדרי הביניים מיום 27.7.92	<u>10/ש</u>
* מסמך מודל כללי על מבנה וסמכויות המערכת המשפטית בתקופת הסדרי הביניים- המצב הקיים, בעיות והצעות מיום 30.11.92	<u>11/ש</u>
* מסמך הצעות ובעיות בנושא הבחירות מיום 16.8.92	<u>12/ש</u>
* סמכות גופים שאינם מדינה לכרות הסכמים בינ"ל מיום 26.11.92	<u>13/ש</u>
* מסמך הצעה למודל אחר בנושא הקרקעות בשטחים מיום 22.3.93	<u>14/ש</u>
* מסמך ראשוני על העברת סמכויות בנוגע לקרקעות מיום 6.5.93	<u>15/ש</u>
* מסמך מפורט על חלוקת סמכויות בנוגע לקרקעות מיום 10.6.93	<u>16/ש</u>
* מסמך הצעת עמדה בסוגיית ה-Jurisdiction מיום 23.5.93	<u>17/ש</u>
* שלושה מסמכים על העברת סמכויות מוקדמת מיוני-יולי 1993	<u>18/ש</u>
* מסמך סקירה של תחיקת הבטחון המחייבת Review	<u>19/ש</u>
* מסמך סקירה של סמכויות שיוריות של המינא"ז מיוני 1993	<u>20/ש</u>



ג. הצהרת העקרונות ומסמכי ההכרה ההדדית

9. הערות כלליות -

- א. הצהרת העקרונות (Declaration of Principles) החליפה במידה רבה, אם כי לא לחלוטין, את הזמנת מדריד כ- Terms of Reference של המשך המו"מ עם הפלסטינים, הן בהיבט הדיוני (ניתוק בין המשלחות הירדנית והפלסטינית), והן בהיבט המהותי-תוכני של המו"מ, ובהתאם לקבוע בה היא מהווה מכאן ואילך את המסגרת המוסכמת (agreed framework) להסדרי הביניים.
- ב. הצהרת העקרונות ביחד עם מסמכי ההכרה ההדדית עם אש"פ הכוללים הכרה באש"פ כנציג העם הפלסטיני, שינו למעשה גם את תוכנו ויעדיו של המו"מ; לא עוד רק מו"מ בין ישראל לתושבי השטחים לכינון ממשל עצמי בשטחים, אלא מו"מ עם אש"פ כנציג העם הפלסטיני כולו להסדרת מכלול היחסים בין שני העמים, תוך הכרה "בזכויות הלגיטימיות והפוליטיות ההדדיות".
- ג. הסכם העקרונות כולל, בצד הסדרים ראשוניים לביצוע - תכנית עזה-יריחו והעברת סמכויות מוקדמת - גם הכרעות מהותיות בסוגיות עקרוניות שונות, חלקן במפורש וחלקן במשתמע. בכך יוצר הסכם העקרונות בסיס מוסכם מוגדר יותר (agreed framework) להמשך המו"מ בין הצדדים על כינון הסדרי הביניים לממשל עצמי, ולגיבוש ועיצוב ההסדרים שינהגו במסגרתו, כולל בתחום המשפטי.
- ד. בצד זאת, מעורר הסכם העקרונות בעיות קשות משל עצמו, וזאת בשל ניסוחיו המעורפלים והכלליים, לעיתים עד כדי סתירות לכאורה בין מרכיביו, ובשל אי-עיקביות הניסוח. מכל-מקום, אין ספק שהסכם העקרונות טעון מלאכת פרשנות מורכבת ולא קלה.
- ד. מסמך העקרונות כולל גם לוח זמנים מאוד דחוק לביצוע שלביו השונים, אשר ספק רב אם גם עם כל הרצון הטוב של שני הצדדים הוא בר-מימוש. מכל מקום, דוחק השעה מחייב קביעת סדרי עדיפויות בדיונים לגיבוש עמדות בסוגיות השונות.
- להלן אציג, בתמצית, את לוח הזמנים בהסכם העקרונות, וכן שאלות שונות שההסכם מעלה כבר בעיון ראשוני:

10. לוח זמנים -

- 13.9.93 - מועד החתימה על הסכם העקרונות בושינגטון.
- 13.10.93 - כניסת ההסכם לתוקף (תוך חודש מהחתימה - סעי' 17(1) להסכם).
- כינון ועדת קישור משותפת לביצוע הסכם זה ושאר הסכמים שיבואו (סעי' 10), וכן כינון ועדה לשתי"פ כלכלי (סעי' 11).
- 13.12.93 - סיכום וחתימה על הסכם לנסיגה מעזה ויריחו (נספח II).
- 13.4.94 - השלמת ביצוע הנסיגה מעזה ויריחו (נספח II).
- תחילת תקופת המעבר של 5 השנים (סעיף 5(1)).
- העברת סמכויות מוקדמת בתחומי החינוך, בריאות, רווחה, מיסוי ישיר ותיירות, וכן כל תחום נוסף עליו יוסכם (סעי' 6).
- 13.7.94 - הערכות מחדש של צה"ל מחוץ למרכזי אוכלוסיה לא יאוחר מערב הבחירות. המשך הדרגתי של ההערכות-מחדש יתבצע עם קבלת אחריות ע"י המשטרה המקומית (סעי' 13 + פרוטוקול ההבנות).
- קיום בחירות כלליות למועצה הפלסטינית (סעי' 3(2)).
- העברת הסמכויות למועצה הנבחרת, הן הסמכויות שהועברו קודם לאורגנים פלסטינים ממונים, והן את הסמכויות שנותרו בידי ישראל לאחר העברת הסמכויות המוקדמת, למעט אלה שנקבעו בנושאים למו"מ על הסדר הקבע (סעי' 7).
- עם כינון המועצה לאחר הבחירות יבוטל המינהל האזרחי והממשל הצבאי יסוג (סעי' 7(5)).
- ינואר 1996 - תחילת השנה השלישית לתקופת המעבר (27 חודשים מהתוקף). מועד תחילת המו"מ על הסדרי הקבע (סעי' 5).
- ינואר 1999 - סוף תקופת המעבר ותחילת שלב הסדר הקבע.

### 11. הסכמים ושלבים לביצוע -

הסכם הצהרת העקרונות יוצר שלושה שלבים ביישום הסדרי הביניים, כאשר כל שלב מחייב, בהתאם להצהרת העקרונות, מו"מ והסכם בפני עצמו:

**שלב א'** הוא שלב הנסיגה מרצועת עזה ואיזור יריחו והעברת הסמכויות שם לרשויות פלסטיניות שימונו על ידי אש"פ. שלב זה אמור להסתיים עד ליום 13.1.94.

**שלב ב'** הוא שלב העברת הסמכויות המוקדמת (Early Empowerment) בשאר שטחי הגדה המערבית, אשר אמור להתבצע עם השלמת הנסיגה מעזה-יריחו. במסגרת שלב זה יועברו לפלסטינים הסמכויות בתחומי הבריאות, כינוך ותרבות, תיירות, רווחה ומסוי ישיר, וכן כל תחום מוסכם נוסף.

**שלב ג'** הוא שלב כינון המועצה הפלסטינית לאחר קיום בחירות כלליות בשטחים, והעברת יתרת הסמכויות לידיה (כולל אלה שהועברו בשלבים הקודמים), למעט הסמכויות לגביהן יתקיים המו"מ על הסדר הקבע.

כל שלב משלבים אלה טעון כאמור הסכם בפני עצמו אשר יכונן רשויות שונות ויפרט את סמכויותיהן, וכן יכלול הסדרים לסוגיות נוספות הטעונות הסדר באותו שלב.

בהקשר זה מעוררת הצהרת העקרונות שאלות באשר להיקף הסמכויות המועברות בכל שלב, ליחס בין היקף הסמכויות שיופעלו בעזה-יריחו בשלב א' לאלה שיופעלו בכל איז"ש בשלב השלישי ואשר צריכות להקבע במו"מים נפרדים, באשר למהותה המשפטית, בהתאם למשפט הבינלאומי, של הישות הפלסטינית שתיווצר בכל שלב, ועוד.

### 12. מעמד השטחים בשלבים השונים -

לשאלת מעמדם המשפטי של השטחים הרלבנטיים בכל שלב מבחינת המשפט הבינלאומי יש השלכות מרחיקות-לכת.

האם אזורי עזה-יריחו ימשיכו להיות שטח הנתון לממשל צבאי לפי דיני המלחמה? מחד גיסא, מתבצעת נסיגה של כוחות צה"ל וכמעט כל הסמכויות עוברות לידי הפלסטינים, כולל משטרה ובטחון פנים; מאידך גיסא, מוסכם על הצדדים כי מעמד המדיני-ריבוני של אזורים אלה, במסגרת כל השטחים, יקבע רק במו"מ על הסדר הקבע. מה אם כן מהותו המשפטית של "היצור" החדש?

בהמשך לכך מתעוררת גם השאלה, האם ישראל תישאר עדיין בגדר הממשל הצבאי ו"המעצמה המחזיקה" באזורים הנדונים בהתאם לדיני המלחמה בכל אחד מהשלבים, או במי מהם, או רק בנוגע לחלק מהסמכויות, או חלק מהשטח? לשאלה זו השלכות מיידיות חשובות לשאלת מקור הסמכות והדברים הנובעים מכך, כגון המשך קיומם של בתי המשפט הצבאיים וסמכויותיהם, סמכות לחקיקת ביטחון ועוד. התשובות לשאלות אלה לא יהיו בהכרח זהות לכל אחד מהשלבים.

#### 13. מוסדות משפטיים -

השאלות הנוגעות למבנה וסמכויות המערכת המשפטית בתקופת הסדרי הביניים נדונו במסמך מפורט מנובמבר 1992 שצורף לעיל. בהקשר זה מעוררת הצהרת העקרונות מספר שאלות נוספות, כגון: מה המוסדות המשפטיים שיוקמו בכל שלב, מה יהיו סמכויותיהם בכל שלב, מה יהיו היחס והזיקה בין המוסדות והסמכויות באזורי עזה ויריחו בשלב הראשון, לבין שאר שטחי הגדה המערבית.

#### 14. ההתישבות היהודית -

גם נושא זה מעורר שאלות משפטיות לא קלות: מה יהא מעמדה המשפטי של ההתישבות היהודית בשטחים, והאם יהיה שונה בכל אחד מהשלבים? מי יהיה ה"ריבון" כלפי ההתישבות, לענין חקיקה למשל. מה הדין שיחול שם בתחומים השונים ובשלבים השונים. בעיות של חיכוך עם מערכת אכיפת החוק ומערכת המשפט המקומיים ועוד.

15. החקיקה -

מה יהא גורל החקיקה הקיימת בכל שלב; בידי מי יהיו סמכויות החקיקה בכל שלב; האם יתפתחו קורפוסי חקיקה נפרדים לעזה-יריחו ולשאר השטחים בין השלבים השונים; באיזה שלב יתבצע ה- Review של החקיקה הקיימת, האם בנפרד לכל שלב, או ביחד, ומתי.

16. שאלות נוספות -

מובן שהרשימה הנ"ל אינה ממצה. ניתן לחשוב על שאלות משפטיות נוספות המתעוררות בקשר עם הסדרי הביניים לשלביהם, כגון:

א. תיעוד פנימי וחיצוני - תעודות זהות, דרכונים ומסמכי נסיעה אחרים.

ב. הסדרי "הסגרה" בין ישראל לשטחים, ושיתוף פעולה בנושאים אחרים של אכיפת החוק

ג. גורל הזכויות והחובות שנרכשו על ידי הפלסטינים כלפי המינהל האזרחי וזרועות הבטחון של ישראל לאורך השנים - כגון: זכויות פנסיה, זכויות חוזיות שונות, זכות תביעה בנזיקין, חובות כספיים - האם עוברים לממשל העצמי הפלסטיני?

ד. כיצד להבטיח כי יישום ההסכמים לא יפגע בזכויות הקניין לסוגיהן של ישראלים בשטחים העוברים לשליטה וניהול פלסטיניים, ושל פלסטינים בשטחים הנותרים באחריותנו, כגון בעלות של אזרחים ישראלים בקרקעות ובנכסים אחרים בשטחים.

17. הנה כי כן, רשימת הבעיות והשאלות היא ארוכה, הבעיות הן סבוכות ומורכבות, והזמן לליבון הבעיות ולגיבוש הצעות ועמדות הוא קצר.

המסמכים שצורפו לעיל כוללים התייחסות- לעיתים כללית ולעיתים יותר מפורטת- לחלק מהבעיות, אך אין בהם כמובן משום מיצוי של הדברים. חלק מהמסמכים טעון גם תיקונים והתאמות בעקבות הסכם העקרונות.

לשם קיום דיונים יעילים וממצים, מן הראוי לקיים קשר ותיאום בענין זה עם העושים במלאכה בתחום זה במשרדים אחרים, ובעיקר בפרקליטות הצבאית.

מני מזוז

1/e

1191

INFORMATION COPY - TEXT OF TRANSMITTAL NOTE

On behalf of President Gorbachev and President Bush, we are very pleased to convey the attached invitation. After extensive consultations with Israel, Arab states, and the Palestinians, we have concluded that an historic opportunity exists to advance the prospects for genuine peace throughout the region. The United States and the Soviet Union are deeply committed to helping the parties realize this opportunity.

We look forward to working with you closely in this historic endeavor, and count on your continuing support and active participation.

To facilitate preparations for the conference and ensuing negotiations, we urgently request your positive response as soon as possible, but no later than 6:00 P.M. Washington time, October 23.

Sincerely,

James A. Baker, III

Boris Dmitriyevich Pankin

INFORMATION COPY OF TEXT OF INVITATION

After extensive consultations with Israel, Arab states, and the Palestinians, the United States and the Soviet Union believe that an historic opportunity exists to advance the prospects for genuine peace throughout the region. The United States and the Soviet Union are prepared to assist the parties to achieve a just, lasting and comprehensive peace settlement, through direct negotiations along two tracks, between Israel and the Arab states, and between Israel and the Palestinians, based on United Nations Security Council Resolutions 242 and 338. The objective of this process is real peace.

Toward that end, the President of the United States and the President of the USSR invite you to a peace conference, which their countries will co-sponsor, followed immediately by direct negotiations. The conference will be convened in Madrid on October 30, 1991.

President Bush and President Gorbachev request your acceptance of this invitation no later than 6:00 P.M. Washington time, October 23, 1991, in order to ensure proper organization and preparation of the conference.

Direct bilateral negotiations will begin four days after the opening of the conference. Those parties who wish to attend multilateral negotiations will convene two weeks after the opening of the conference to organize those negotiations. The co-sponsors believe that those negotiations should focus on region-wide issues such as arms control and regional security, water, refugee issues, environment, economic development, and other subjects of mutual interest.

The co-sponsors will chair the conference which will be held at ministerial level. Governments to be invited include Israel, Syria, Lebanon and Jordan. Palestinians will be invited and attend as part of a joint Jordanian-Palestinian delegation. Egypt will be invited to the conference as a participant. The European Community will be a participant in the conference alongside the United States and the Soviet Union and will be represented by its Presidency. The Gulf Cooperation Council will be invited to send its Secretary General to the conference as an observer, and GCC member states will be invited to participate in organizing the negotiations on multilateral issues. The United Nations will be invited to send an observer, representing the Secretary General.



The conference will have no power to impose solutions on the parties or veto agreements reached by them. It will have no authority to make decisions for the parties and no ability to vote on issues or results. The conference can reconvene only with the consent of all the parties.

With respect to negotiations between Israel and Palestinians who are part of the joint Jordanian-Palestinian delegation, negotiations will be conducted in phases, beginning with talks on interim self-government arrangements. These talks will be conducted with the objective of reaching agreement within one year. Once agreed the interim self-government arrangements will last for a period of five years beginning the third year of the period of interim self-government arrangements, negotiations will take place on permanent status. These permanent status negotiations, and the negotiations, between Israel and the Arab states, will take place on the basis of Resolutions 242 and 338.

It is understood that the co-sponsors are committed to making this process succeed. It is their intention to convene the conference and negotiations with those parties who agree to attend.

The co-sponsors believe that this process offers the promise of ending decades of confrontation and conflict and the hope of a lasting peace. Thus, the co-sponsors hope that the parties will approach these negotiations in a spirit of good will and mutual respect. In this way, the peace process can begin to break down the mutual suspicions and mistrust that perpetuate the conflict and allow the parties to begin to resolve their differences. Indeed, only through such a process can real peace and reconciliation among the Arab states, Israel, and the Palestinians be achieved. And only through this process can the peoples of the Middle East attain the peace and security they richly deserve.

October 18, 1991

LETTER OF ASSURANCES

Israel's decision to attend a Middle East peace conference to launch direct bilateral and multilateral peace negotiations is an important step which brings Israel closer to the peace and security it so richly deserves. Now is the time for equally momentous decisions by all sides so that we can move quickly to a conference and to negotiations. Indeed, only through direct negotiations can real peace and security be achieved. All parties genuinely interested in peace must accept this reality and commit themselves to sit down face to face to negotiate their differences. There is no other way.

In the context of the process on which we are embarking, we want to respond to your request for certain assurances related to this process. These assurances constitute United States understandings and intentions concerning the conference and ensuing negotiations.

From the beginning we made clear that the United States would be prepared to provide assurances that were consistent with our policy and that did not undermine or contradict the framework we have created for convening the peace conference. We have also said that there will be no assurances to one party that are not known to all the others. By this we can foster a sense of confidence and minimize chances for misunderstandings.

This process of negotiations takes place against the backdrop of the special relationship that exists between our two countries, which is based on shared values, common interests and mutual respect for democracy. Since the establishment of the State of Israel, the United States has understood that the challenges Israel has confronted concern its very existence. For too long Israel has lived in a region where its neighbors have refused to acknowledge its existence and have tried to destroy it. That is why the key element in our approach to peace has always been a recognition of Israel's security requirements and the need for close cooperation between our two countries to meet those requirements.

Let us assure you that our commitment to Israel's security remains unshakeable. Anyone who seeks to drive a wedge between us in an effort to compromise that commitment fails to understand the deep bonds that link our two countries and the enduring nature of our commitment to Israel's security, including our commitment to maintain Israel's qualitative edge. We want to reiterate our position that Israel is entitled to secure and defensible borders, which should be directly negotiated and agreed with its neighbors.

The United States believes that the objective of this process is a just and lasting peace settlement, achieved through direct negotiations based on UN Security Council Resolutions 242 and 338, and including the conclusion of peace treaties with full diplomatic relations between Israel and its Arab neighbors.

You and other parties have informed us that there are differing interpretations of UN Security Council Resolution 242, and that these will be presented during the negotiations.

- The final settlement can only emerge from genuine and meaningful negotiations. Consistent with longstanding US policy, we do not support the establishment of an independent Palestinian state; nor do we support permanent control or annexation of the occupied territories by Israel.

The United States will also continue to work to bring an end to the Arab boycott. And we are making a serious effort to repeal the Zionism is racism resolution which continues to stand as an odious symbol of efforts to delegitimize the State of Israel.

With regard to the conference, the United States understands that the Soviet Union, as co-sponsor, will renew full diplomatic relations with Israel prior to the conference. No negotiations will take place in the conference, and the conference will have no power to impose solutions on the parties, or veto agreements reached by them. It will have no authority to make decisions and no ability to vote on issues or results. The conference can reconvene only with the consent of all the parties.

Direct bilateral negotiations will begin four days after the opening of the conference. Those parties who wish to attend multilateral negotiations will convene two weeks after the opening of the conference to organize those negotiations. The United States supports participation in and organization of these multilateral negotiations. We believe those negotiations should focus on region-wide issues such as water, environment, arms control and regional security, economic development, refugee issues, and other subjects of mutual interest. The process will proceed along two tracks, through direct negotiations between Israel and its neighboring states, and, in two phases described to you and other parties, between Israel and Palestinians.

The United States is committed to achieving a comprehensive settlement of the Arab-Israeli conflict and will do its utmost to ensure that the process moves forward along both tracks toward that end. The United States hopes to broaden the orbit of peace to include other regional states that continue to maintain a state of belligerency with Israel.

The United States does not support linkage between the various negotiations; in pursuit of a comprehensive settlement, all the negotiations should proceed as quickly as possible toward agreement.

With regard to the role of the United Nations, the UN Secretary General will send a representative to the conference as an observer. Agreements reached between the parties will be registered with the UN Secretariat in accordance with Article 102 of the UN Charter. Since it is in the interest of all parties for this process to succeed, while this process is actively ongoing, the United States will not support a competing or parallel process in the United Nations Security Council. In this connection, because the basis for the conference and negotiations is Resolutions 242 and 338 and because it is essential that negotiations be conducted without changing the terms of reference, we will also oppose, and if necessary vote against, any initiative in the Security Council to change Resolutions 242 and 338.

The United States' position is that no party in the process will have to sit with anyone it does not want to sit with. There should be no surprises regarding the nature of representation at the conference or in the negotiations. The United States believes that Palestinians will be represented in a joint Jordanian-Palestinian delegation. Palestinians who are residents of the West Bank and Gaza, who accept a two track approach and negotiations in phases, and who are willing to live in peace with Israel will participate in the delegation and in the negotiations on interim self-government arrangements.

Furthermore, it is not the aim of the United States to bring the PLO into this process or to bring Israel into dialogue or negotiations with the PLO. In this and other regards, the United States will expect all parties to hold to any agreement they reach regarding the modalities of the process, and we will work to help ensure that this is the case.

The United States will act as an honest broker in trying to resolve the Arab-Israeli conflict. The United States is prepared to participate in all stages of the negotiations, with the consent of the parties to each negotiation.

Because the issues at stake are so complex and the emotions so deep, the United States has long maintained that a transitional period is required to break down the walls of suspicion and mistrust and lay the basis for sustainable negotiations on final status. With respect to negotiations between Israel and Palestinians, negotiations will be conducted in phases, beginning with talks on interim self-government arrangements. These talks will be conducted with the objective of reaching agreement within one year. Once agreed, the interim self-government arrangements will last for a period of five years. Beginning the third year of the period of interim self-government arrangements, negotiations will take place on permanent status.

In light of our special relationship with Israel, the United States agrees to consult closely with Israel and take Israel's position on peace process issues into account. At the same time, the United States reserves the right to maintain its longstanding positions and state them when appropriate.

You have expressed particular security concerns about the Golan Heights. In this regard, the United States continues to stand by the assurance from President Ford to Prime Minister Rabin of September 1, 1975 that the United States will support the position that an overall settlement with Syria in the framework of a peace agreement must assure Israel's security from attack from the Golan Heights. The United States further supports the position that a just and lasting peace, which remains our objective, must be acceptable to both sides. The United States has not developed a final position on the borders. Should it do so, it will give great weight to Israel's position that any peace agreement with Syria must be predicated on Israel remaining on the Golan Heights. In this connection, the United States is prepared to offer a United States guarantee of the border security arrangements which are agreed upon between Israel and Syria, subject to our constitutional processes.

With regard to Lebanon, and consistent with longstanding U.S. policy, the United States believes that Israel has a right to security along its entire northern border. Furthermore, the United States remains committed to the withdrawal of all non-Lebanese forces from Lebanon and the disarming of all militias.

The United States continues to support the Camp David Accords as a fundamental building block in the peace process, and recalls in this regard the letter of April 20, 1982, from the President of the United States to the Prime Minister of Israel. We continue to see the Egyptian-Israeli peace treaty and relationship as a cornerstone of our policy in the region and support the full implementation of the Egypt-Israel peace treaty and implementing agreements. We hope that Egyptians and Israelis will continue to promote the relationship between them; for our part we will work to strengthen these ties.

These are the assurances that the United States is providing concerning the implementation of the initiative we have discussed. Working together, on the basis of the mutual trust and confidence that has always characterized our relationship, Israel and the United States can move toward the peace that Israel has so long been denied.

2/e

Monday 13 January 1992

Procedural Ground Rules

Israeli Delegation and Joint Jordanian-Palestinian Delegation

A. General Umbrella

1. The three heads of the two tracks to meet upon request.
2. The general meeting to meet upon request to discuss procedural aspects as well as other matters. The general meeting is without prejudice to the integrity of the two tracks and not a substitute for them.

B. Tracks

1. The Israel-Jordan track to deal with Israeli-Jordanian issues, headed by an Israeli and a Jordanian (eleven Israelis and nine Jordanians, 2 Palestinians).
2. The track between Israel and the Palestinians: Talks on interim self-government arrangements (as per the October 18 invitation) headed by an Israeli and a Palestinian, (eleven Israelis, nine Palestinians and two Jordanians).
3. The tracks can establish committees.

*West*

*MAH*

*procedural  
E. H.*

3/e

The Palestinian Side of the Joint Jordanian-Palestinian Delegation

EXPANDED OUTLINE

PALESTINIAN INTERIM SELF-GOVERNMENT ARRANGEMENTS:  
CONCEPTS, PRELIMINARY MEASURES AND ELECTIONS MODALITIES

LIST OF CONTENTS

- PART ONE: CONCEPTS AND EXPANDED OUTLINE OF THE PISGA
- PART TWO: PRELIMINARIES FOR THE INTERIM PHASE
- PART THREE: ELECTIONS MODALITIES

PART ONE: CONCEPTS AND EXPANDED OUTLINE OF THE PISGA

LIST OF TOPICS

- I - Introduction
- II - The Transitional Nature of the Interim Phase
- III - Authority in the Interim Phase
- IV - Powers and Responsibilities of the PISGA

I - INTRODUCTION

The immediate objective of the Palestinian-Israeli bilateral talks, as laid out in the co-sponsors' letter of invitation of October 18, 1991, is to negotiate interim self-government arrangements. These talks are conducted within the context of international legitimacy, which recognizes the right of the Palestinian people to self-determination.

The interim self-government arrangements are also intended to provide the basis for the second stage of negotiations on the permanent status of the West Bank including Jerusalem, the Gaza Strip and al-Himmah. According to United Nations Security Council resolutions 242 and 338, the Fourth Geneva Convention and the Hague Regulations, these areas are occupied territories, and Israel is a belligerent occupant. (These territories are hereafter referred to as the Occupied Palestinian Territory -- OPT).



The Palestinian people have accepted to negotiate interim self-government arrangements, in a phased approach that would allow them, in the second and final phase, the free exercise of their legitimate right to self-determination. Moreover, the Palestinians in the OPT and in exile are one people, and the interim self-government arrangements should facilitate the exercise of the legitimate rights of those in exile, who will participate in the second phase of the negotiations to determine the final status of the OPT and achieve a comprehensive settlement of the Palestine question in all its aspects.

התאחדות  
העם הפלסטיני  
העם הפלסטיני  
העם הפלסטיני  
העם הפלסטיני

## II - THE TRANSITIONAL NATURE OF THE INTERIM PHASE

According to the co-sponsors' letter of invitation, the entire negotiating process we have embarked upon, including the "negotiations along two tracks", are "based on United Nations Security Council resolutions 242 and 338". These resolutions stipulate that Israel's acquisition of the territories it occupied in the 1967 war is inadmissible, and are the basis of the principle of the exchange of territory for peace. It should be clear that Resolutions 242 and 338 must guide all phases of the negotiations. They must be fully implemented by the final stage.

התאחדות  
העם הפלסטיני  
העם הפלסטיני  
העם הפלסטיני  
העם הפלסטיני

The interim phase, therefore, does not constitute a regime which would be stabilized short of self-determination. It represents, on the contrary, a framework whereby Resolutions 242, 338, and international legality shall be implemented.

התאחדות

III - AUTHORITY IN THE INTERIM PHASE

The term "interim self-government arrangements" can only mean arrangements for an interim self-government: a central, political entity that allows the Palestinian people in the OPT to govern themselves by themselves. The Palestinians in the OPT have the right and have expressed the wish to govern themselves according to democratic principles, i.e. through free elections without external interference.

The success of the transitional process is only possible if the PISGA is vested with all the powers of a true self-governing authority. All the powers presently exercised by the military government and civil administration of the occupier should be transferred to the PISGA upon its election and inauguration.

IV - POWERS AND RESPONSIBILITIES OF THE PISGA

1. Being the representative of the Palestinian people in the OPT, the PISGA's authority is vested in it by them. Its powers and responsibilities cannot be delegated by a foreign authority. Israel was never entitled to sovereignty over the OPT, but rather has exercised certain powers as a belligerent occupant since the entry of its armed forces into the areas occupied in 1967. With the start of the interim phase, and the abolition of the Israeli military government and civil administration, Israel shall cease to enjoy all these powers, which shall be assumed by the PISGA.

2. There should be no limitations on the powers and responsibilities of the PISGA, except those which derive from its

Handwritten notes in Hebrew: 'אשראי' and 'אשראי'.

Handwritten notes in Hebrew: 'אשראי' and 'אשראי'.

Handwritten notes in Hebrew: 'אשראי' and 'אשראי'.

Handwritten notes in Hebrew: 'אשראי' and 'אשראי'.

Handwritten notes in Hebrew: 'אשראי' and 'אשראי'.

? / 115)

U No 10  
1088

character as an interim arrangement and from the mutually agreed outcome of the peace process.

U No 10  
123

3. In order for the PISGA to exercise freely its powers and responsibilities, and be assured a peaceful and orderly transfer of all powers to it, the Israeli armed forces shall complete their withdrawal in phases to mutually-agreed specific redeployment points along the borders of the OPT by the time the PISGA is inaugurated.

U No 10  
123/125  
175

4. The jurisdiction of the PISGA should extend to all of the OPT, including its land, natural resources, water, sub-soil, territorial sea, exclusive economic zone and air space. The PISGA shall exercise its jurisdiction throughout the Occupied Palestinian Territory.

U No 10  
177/178

5. The PISGA should have legislative powers. The transition from the state of occupation to the final status necessitates the assumption of such powers. No self-governing authority can function without having the power to enact, amend and abrogate laws.

U No 10  
178/179

6. The PISGA should wield executive power. It should formulate and implement its policy without any foreign control.

U No 10  
179-181/18

7. The PISGA shall determine the spheres, objectives and means of cooperation with any states, groups of states or international bodies, and shall be empowered to conclude binding cooperation agreements free of any foreign control.

U No 10  
181/182

8. The PISGA should administer justice through an independent judiciary, exercising sole and exclusive jurisdiction throughout

the OPT.

הגורמים  
המרכזיים  
העיקריים  
העומדים  
בראש  
ההנהלה  
הממשלתית

9. The PISGA should establish a strong police force responsible for security and public order in the OPT.

10. The PISGA can request the assistance of a U.N. peace-keeping force.

11. A standing committee should be established from representatives of the five permanent members of the U.N. Security Council, the Secretary General of the United Nations, the PISGA, Jordan, Egypt, Syria and Israel, to supervise the implementation of the self-government arrangements during the interim phase and settle disputes arising therefrom.

כיום נמצא הוועד אי-אם בסגור או פתוח  
הוא מורכב מנציגים ויפואי נאמנים ויפואי, אהרן בן-נחמן  
מאגיד, מרסל ואלה, ארסל, יוסף, ארסל, ארסל,  
ארסל.

PART TWO: PRELIMINARIES FOR THE INTERIM PHASE

1. The conclusion of the negotiations on the interim phase and the establishment of the PISGA require implementation of a number of necessary preliminary measures and the provision of appropriate conditions for the conduct of elections.

2. The period between the commencement of the peace process on October 29, 1991 and the elections for PISGA and its subsequent inauguration on a date no later than October 29, 1992, during which these preliminary measures are to be implemented, constitutes a preliminary phase.

3. The Fourth Geneva Convention and Hague Regulations, and United Nations Security Council Resolutions 242, 338 and 726, provide the basis and principles for the implementation of the above.

4. During its prolonged occupation of the Palestinian Territory, the Israeli military government and the Israeli government have diverged increasingly since 1967 from the principles laid down in the Hague Regulations of 1907, the Fourth Geneva Convention of 1949, United Nations Security Council 242 and 338, and other international conventions and standards.

5. The Israeli authorities have introduced illegally a large number of substantial changes into the body of law applicable in the OPT, which have made possible the establishment and expansion of illegal Israeli settlements. These changes have resulted in the creation of a system approaching apartheid. The consolidation of the system undermines the short- and long-term objectives of the ongoing peace

process.

⑥ Discriminatory and extra-territorial legislation must therefore be rescinded and the issue of new military orders, whether in the guise of primary or secondary legislation, must cease.

7. Dismantling the legal basis of this discriminatory system in the OPT is necessary for the successful transition into the interim phase and for the ultimate success of the peace process as a whole.

⑧ In order to establish the proper conditions for the conclusion of the interim negotiations, the exercise of the powers and responsibilities of the PISGA, and the conclusion of the second stage of negotiations on the final status of the OPT, the Israeli authorities should immediately implement the following measures with regard to land and natural resources:

- a. Cease all settlement activity, including construction of new settlements or expansion of existing ones, road construction and other infrastructural activity.
- b. Cease acquisition, by any means, of land, water and other natural resources.
- c. Refrain from any and all unilateral actions affecting the legal, demographic or geographic status quo in the OPT.
- d. Revoke military order 291 which suspended the land registration process, thus allowing land registration to continue according to law.
- e. Return all land and immovable properties seized under military order 58 on the basis of being absentee property.

9. In order to provide the proper atmosphere and conditions for the



### PART THREE: ELECTIONS MODALITIES

1. The elections are intended to produce the legislative assembly of the PISGA, comprising 180 members.

② Basic principles:

a. The provisions of the Charter of the United Nations and the Universal Declaration of Human Rights provide the universally accepted basis for the conduct of free elections.

b. The elections for the establishment of the PISGA constitute a significant step towards realizing the national and political rights of the Palestinian people in the OPT.

c. The PISGA should be the self-governing authority which represents the Palestinian people in the OPT. It should be freely elected on the basis of the universal democratic principle of "by the people, of the people, for the people".

d. All guarantees should be provided for free elections. It is necessary that elections be conducted and supervised by an international body. All measures must be taken to guarantee that Israel should not interfere in the elections in any way.

② Purpose of the elections:

a. To enable the Palestinian people in the OPT to elect democratically accountable representatives.

b. To provide a democratic basis for the establishment of the institutions of the PISGA.

c. To give democratic legitimacy to the assumption of its powers and responsibilities by the PISGA in the OPT during the



interim phase.

③ Proper conditions. The preliminary measures mentioned in Part Two of this document, including in particular an immediate halt to all settlement activities, should be implemented before the elections. Further steps must also be undertaken in order to provide the proper conditions for the conduct of the elections, as follows:

א. Withdrawal of Israeli Army units, Border Police and other military and para-military forces outside all populated areas and main communication routes.

ב. Disarming of Israeli settlers, disbanding of their paramilitary formations, and guaranteeing their non-interference in the elections process.

ג. The provision of international supervision (see below).

4. Full participation. In order to ensure full participation by the Palestinian people in the OPT in the elections, the Israeli authorities should guarantee full freedom of:

a. Political expression, including the end of military censorship.

b. Access to, and establishment of, all forms of audio-visual or print media.

c. Assembly.

d. Public election campaigning.

e. Political activity, including the formation of political parties.

f. Movement throughout the Occupied Palestinian Territory.

5. The various preliminary measures described above should be implemented at least three months before the elections, and by a date not later than 31 July 1992.

6. International supervision. International supervision is to be provided by the United Nations, or any other appropriate and mutually agreed international body. This international body shall provide the following:

a. Designate a high commissioner to supervise the preparations for, and conduct of, the elections. The commissioner's mandate will continue at least until the inauguration of the Palestinian interim self-governing authority.

b. Establish an international supervisory committee that, in addition to assisting the high commissioner, will arbitrate disputes arising from implementation and allocate responsibility.

c. Station UN or other international observers to ensure continued respect of the above-mentioned preliminary measures.

d. Station UN or other appropriate international or multinational forces to provide for public order during the elections.

e. There shall be free access throughout the OPT for the international media as well as foreign visitors.

7. The elections:

a. The elections shall be conducted in accordance with an electoral system endorsed by the international supervisory

committee.

b. The elections shall be based on universal suffrage, and be conducted by secret ballot.

c. The elections shall take place at least one month prior to the inauguration of the PISGA, which is to take place at a date not later than 29 October 1992.

8. All Palestinians who, on June 4, 1967, were listed in the relevant official population registers in any part of the West Bank including Jerusalem, the Gaza Strip, and al-Himmah, and their descendants, have the right to vote in the elections or stand as candidates.

9. In order that all Palestinians eligible to vote can exercise that right, the Israeli military authorities should:

a. Facilitate the return of all persons displaced and/or deported since June 5, 1967 and their descendants.

b. Submit all relevant population records for the preparation of electoral registers.

c. Complete the above measures by a date not later than 31 July 1992, under international supervision.

Washington, D.C., March 3, 1992.

4/e

1/9/92

Draft Proposal

FRAMEWORK AGREEMENT  
ON ARRANGEMENTS FOR PALESTINIAN INTERIM SELF-GOVERNMENT

The two sides,

Having expressed their desire to quickly reach agreement on the arrangements for interim self-government stipulated in the Letter of Invitation to the Madrid Peace Conference, through negotiations based on UN Security Council Resolutions 242 and 338, the principle of land for peace, and in compliance with international legality,

Agree on the following:

1. The Concept of Interim Arrangements

a) The arrangements for interim self-government are of a provisional and transitional character, the purpose of which is the orderly and peaceful transfer of authority by Israel to the Palestinian Interim Self-Governing Authority (PISGA), taking into account the legitimate security concerns of both parties.

b) The interim phase is the first phase in the implementation of UNSC Resolution 242 in all its parts. This phase will last for a period not exceeding five years. No later than the beginning of the third year, negotiations will commence to determine the permanent status and to enable the Palestinian people to freely exercise its legitimate national rights, including its right to self-determination.

c) During the transitional period, the Hague Regulations of 1907 and the Fourth Geneva Convention of 1949 will apply to the Occupied Palestinian Territory (OPT). Accordingly, Israel will not exercise sovereign powers over the OPT. International protection will be assigned. Prior to the start of the transitional phase, and in compliance with the above, Israel will take all steps and measures to adjust or annul the military orders, instructions and proclamations that impede or undermine the principle and exercise of self-government.

## 2. Election of the Interim Self-Government and its authority

The Palestinian Interim Self-Governing Authority (PISGA) shall be established by free, fair and direct elections to be held, under international supervision, on the basis of secret ballot and universal suffrage for all Palestinians of the OPT including displaced persons and deportees. As an elected representative body, PISGA derives its authority from the people. It will have legislative, executive and judicial powers, with due regard to agreed security arrangements.

## 3. Jurisdiction

a) The jurisdiction of the PISGA encompasses the entire Palestinian territory occupied by Israel in the June 1967 war which shall be considered as an integral whole. This jurisdiction will extend to all its inhabitants. The PISGA will exercise control over land, water, economic and natural resources in the OPT, and all movement to and from the OPT.

b) PISGA will exercise control over all economic activities in the OPT as an integral economic unit.

#### 4. Withdrawal of Israeli military government and forces

The Israeli military government will withdraw and its civil administration will be dissolved. The Israeli armed forces will withdraw and redeploy to agreed specific security locations. Transfer of authorities to the PISGA will be effected under international supervision.

#### 5. Jerusalem

Without prejudice to the final status of the city of Jerusalem which will be determined in the second stage of negotiations, the agreement on arrangements for the interim self-government will apply to East Jerusalem. The PISGA will ensure the freedom of access and worship to followers of all faiths at their respective holy shrines.

#### 6. Israeli Settlements

Israel undertakes to cease immediately all settlement activities in the OPT, including East Jerusalem, in accordance with the Fourth Geneva Convention and relevant Security Council resolutions.

#### 7. Displaced persons and Deportees

Israel undertakes to allow the return to the OPT of all displaced persons and deportees.

#### 8. Security

Mutual security arrangements ensuring maximum security for both peoples will be agreed upon. Internal security in the OPT will be the responsibility of the PISGA which will form a strong

police force.

#### 9. Supervision and Dispute Resolution

A standing committee will be established from representatives of the five permanent members of the UN Security Council, the Secretary General of the UN, the PISGA, Jordan, Egypt, Syria and Israel, to supervise and guarantee the implementation of the arrangements for Palestinian self-government during the interim phase and settle disputes arising therefrom.

#### 10. Time Frame

a) Committed to the time frame set in the Letter of Invitation, the two sides shall work toward reaching an agreement on the transitional phase within three months from this date and agree that negotiations on permanent status will begin no later than 30 October 1994 and will be concluded no later than 30 October 1997.

b) The two sides commit themselves to work expeditiously and in good faith in order to reach agreements on the said two phases ahead of the set dates.

5/e

# Informal Compilation of Israeli Idea on the Concept of the ISGA

## Contents

A.	<u>Goal of Negotiations and Terms of Reference</u>	-	1-2
B.	<u>Concept of the ISG Arrangements</u>	-	3-11
	* <u>Jurisdiction</u>	-	3-4
	* <u>Structure</u>	-	4
	* <u>The Legal System</u>	-	5-6
	* <u>General and Specific, Powers and Responsibility</u>	-	7-11
	1. <u>Regulations and By-laws</u>	-	7
	2. <u>Policy Planning and Decision Making</u>	-	7
	3. <u>Specific Powers and Responsibility</u>	-	8-11
	(1) <u>Legal Domain</u>	-	8
	(2) <u>Administrative Domain</u>	-	8
	(3) <u>Economic Related Domain</u>	-	9
	(4) <u>Infrastructure Related Domain</u>	-	9-10
	(5) <u>Services Related Domain</u>	-	10-11
C.	<u>Land</u>	-	12-
D.	<u>Modalities For Establishing The Palestinian Organ</u>	-	13-14
	(1) <u>Access to Relevant Information</u>	-	13
	(2) <u>General Election to The PAC</u>	-	13
	(3) <u>Transfer of Authorities</u>	-	14
E.	<u>Components of Peaceful Coexistence</u>	-	15-18
	(1) <u>Peaceful Coexistence</u>	-	15
	(2) <u>Arrangement for Cooperation and Coordination</u>	-	15-16
	(3) <u>Matters Related to Both Tracks</u>	-	16-17
	(4) <u>Liaison Mechanism and Dispute Resolution</u>	-	17
	(5) <u>The Local Police</u>	-	17-18
F.	<u>Preparatory and Supportive Measures For Building Confidence</u>	-	19



*Handwritten:*  
17.12.92

December 10, 1992

INFORMAL COMPILATION OF ISRAELI IDEAS ON  
THE CONCEPT OF THE INTERIM SELF-GOVERNMENT ARRANGEMENTS

During the negotiations rounds, Israel presented many ideas concerning the concept of the Interim Self-Government Arrangements (ISGA). We think it is advisable to reiterate and explain the main features of this concept.

A. GOAL OF NEGOTIATIONS AND TERMS OF REFERENCE: INTERIM ARRANGEMENTS AND THE PERMANENT STATUS

In our draft common agenda of December 7, 1992, we suggested the following formulation:

"Agreed Interim Self-Government Arrangements for a period of five years. Beginning the third year, negotiations on the permanent status will take place, on the basis of Resolutions 242 and 338."

We added that "the terms of reference of this process are the Madrid invitation", and suggested, for agreement's sake, to attach the invitation itself to the agenda.

It is agreed, as stated in the Madrid letter of invitation, that the permanent status negotiations and the negotiations between Israel and the Arab states, will take place on the basis of resolutions 242 and 338.

Thus, the deliberations of all aspects and interpretations of these resolutions, pertaining to the permanent status negotiations, such as the overall territorial - geographical issue, issues related to sovereignty, and authorities or relations emanating from them, will be addressed in the context of the permanent status negotiations.

Meanwhile, the concept of the permanent status should remain undefined and the interim arrangements should leave all options open for the agreement on the permanent status and must not presage or prejudge the permanent status itself.

The inter-relations between the interim arrangements and the permanent status negotiations, being part of the same process, are those of time - frame interlock.

The basic idea of the interim arrangements, for a limited period of time, is that they should create the proper atmosphere of trust and mutual confidence that will facilitate the negotiations on the permanent status.

To achieve this goal, the Interim Arrangements should be balanced and give due consideration to the concerns of the Palestinian population as well as Israel's concerns.

Nevertheless, it is our firm belief that the interim arrangements will not only depart from the status-quo, but will create a significant change in the reality of life of the Palestinians of the territories. The nature and contents of this change is the essence of the present negotiations.

## B. CONCEPT OF THE INTERIM SELF-GOVERNMENT ARRANGEMENTS

In our Informal Outline of August 20, 1992, we described the four general principles on which the Interim Arrangements will be based. These are:

1. Interim Self Government Arrangements for the Palestinians of the territories that will enable them to administer their own affairs, by their own elected body, in accordance with the agreement.
2. Israel will administer the affairs of the Israelis in the territories, and will have responsibility for residual powers, including in particular: security and foreign relations.
3. Certain domains, that affect both populations or may prejudice the permanent status, will be subject to special cooperation and coordination arrangements between Israel and the ISGA designated organs.
4. Jordan's assistance in the interim arrangements can be of benefit for all.

The main features of the ISGA are:

### \* JURISDICTION

The concept of jurisdiction during the interim period of self - government arrangements should be that of a "mixed model" - a combination of executive-functional powers and responsibilities, and infrastructural aspects, which means that the elected Palestinian Administrative Council will wield its executive powers and responsibilities, and will have relevant infrastructure aspects, to be negotiated, such as issues of land and water, within the territories under Israeli military administration.

Therefore, the PAC will administer the Palestinian affairs in the territories by discharging those authorities, powers and responsibilities, in the functional domains which will be transferred to it, in the agreement, by the Civil Administration.

The authorities, powers and responsibilities of the PAC will not apply to the Israeli security forces and authorities, nor to Israelis in the territories or other Israeli-related aspects.

• **STRUCTURE**

The executive organs of the Interim Self-Government Arrangements should reflect the administrative - functional characteristics of the authorities, powers and responsibilities which will be transferred to them, according to the agreement.

Independent courts of law will operate alongside the executive organs, in accordance with the body of law which will apply in the territories during the Interim Arrangements' period. (see below)

The executive authorities, powers and responsibilities of the ISGA, will be discharged by one, freely elected, administrative-functional body - a **Palestinian Administrative Council** or PAC. Once the concept features will be agreed upon, the name of this organ may be modified.

The number of its members will be functional and will be determined in accordance with the agreed executive-administrative functions that will be operated by it. The number mentioned in our proposal was 15, this number can be modified, by agreement, in accordance with the agreed configuration of the PAC.

The PAC will select its own chairman from among its members, and will allocate the agreed functional domains among its members.

\* THE LEGAL SYSTEM

The ideas concerning the legal system in the territories are aimed at adjusting it to the Interim Self-Government Arrangements' (ISGA) period.

The change that will occur will, inter alia, expand the authority of the Palestinian courts, transferring to them all non-security related matters concerning Palestinians.

The independent Palestinian courts will be appointed by the PAC.

1. The prevailing laws in the territories will remain in force during the Interim Arrangements period, subject to modifications which will be agreed upon following a review process.
2. In order to assist in preparing for the ISGA, a review of the law in force will be conducted by a joint legal working group as soon as the principles of the ISGA are agreed upon. The participation of Jordan in this review process is desirable.
3. Notwithstanding the fact that different legal regimes have applied to the two parts of the territories, the said review may be common to both areas.
4. During the Interim Arrangements period, the following courts will operate in the territories:
  - a. Palestinian Courts of general jurisdiction, with respect to all Palestinians in the territories, in all spheres of life excluding security offenses. Their jurisdiction, as mentioned, will be expanded in comparison to the existing situation. The PAC may establish or continue the functioning of specialized courts (municipal, religious, etc.), as necessary).

- b. **Military Courts**, with jurisdiction over the entire population in the territories - Israelis and Palestinians - in security matters solely.
  - c. **Israeli Municipal Courts**, with jurisdiction in basically local matters, within Israeli municipalities.
5. The jurisdiction will, in principle, be as follows:
- a. Criminal matters - Palestinians will be tried in Palestinian courts and Israelis will be tried in Israeli courts, as appropriate. Non-residents will be subject to the jurisdiction of the Palestinian courts or the Israeli courts, according to their own choosing.
  - b. Civil matters - Arrangements regarding disputes concerning both Israelis and Palestinians are to be agreed upon (e.g. arbitration mechanisms).
6. The liaison mechanism may assist in resolving jurisdictional problems.
7. During the Interim Arrangements period, the Palestinians will continue to have access to Israel's High Court of Justice with respect to actions of the competent Israeli authorities.

\* GENERAL AND SPECIFIC AUTHORITIES, POWERS AND RESPONSIBILITIES OF THE PAC

The PAC, as an administrative-functional body, will have executive, general authorities, powers and responsibilities, as well as specific functional domains, which will be agreed upon.

The general powers will include:

1. REGULATIONS AND BYLAWS

The PAC will have, in the framework of the agreement, power to promulgate regulations and bylaws in its functional domains.

An agreed consultation mechanism for special legislative needs, during the interim arrangements period, may be negotiated and agreed upon.

2. POLICY PLANNING AND DECISION MAKING

The PAC will have the power to engage in policy planning in its functional domains and in the infrastructure aspects, in accordance with the agreement.

It will also have power to decide on executive-functional matters relating to the operation of the various domains, such as:

- Economic matters, budget and financing;
- Rendering various services to the population;
- Allocation of functions;
- Supervision and audit of its operations;

Powers, as a body, to enter into contracts and sue and be sued.

3. The specific powers and responsibilities will be those included in the detailed list of the spheres of operation, or functional domains, of the organs of the PAC, contained in our Informal Outline of August 20, 1992.

The executive authorities, powers and responsibilities to be discharged by the functional organs of the PAC, cover vast walks of life of the Palestinian population in the territories together with regular functions of an executive body. Those are:

(1) LEGAL DOMAIN:

As stated above, the ISGA will include independent courts of law.

An office for the Administration of justice will be created, that will contain the administration and supervision of the Judicial branch of the ISGA, including the various judicial systems and services in the territories, relating to the Palestinian population.

(2) ADMINISTRATIVE DOMAIN

Every operational organ of the PAC will have its own administrative responsibility in its sphere of operation.

In order to manage those functions, an office for the Administration of personnel matters, will be in charge of the modus operandi of the organs of the PAC and all administrative matters related to them.



### 3. ECONOMIC RELATED DOMAINS

Both the economies of Israel and the territories should accommodate themselves to the reality of operating within agreed framework of limitations, which will enable them to operate without harming each other's economic interests, while extracting mutual benefits from coordinated economic activities, as appropriate.

The economic organs of the PAC will consist of:

**Finance, budget and taxation**, which is the central economic organ of the PAC, and contains such powers and responsibilities as: preparation of the budget of the PAC and its allocation among its various functions; management and administration of the revenues of the PAC; and handling of the PAC's financial transactions.

**Industry and commerce**, that contains several economic powers and responsibilities, such as: directing investments according to development; supervision of prices.

**Agriculture**, that contains the administration and supervision of all branches of agriculture, livestock and fisheries, including developing, planning, regulating production, supervising marketing and distribution of agricultural products, including imports and exports.

**Tourism**, that contains such functions as: development of tourist sites and tourist services.

### 4. INFRASTRUCTURE RELATED DOMAINS:

The general principles of the interim arrangements will apply, as appropriate and agreed, to the management of the infrastructural aspects of the PAC's activities.

The following PAC's organs will have infrastructure aspects:

**Environment**, that contains such functions as developing, setting up and operating environmental projects and systems aimed at protecting various environmental aspects.

**Local transportation and communication**, which will operate those functions related to traffic regulations, road maintenance, drivers and vehicles and garages, and local Postal and telephone services.

**Municipal affairs**, that include the local and municipal functions which deal with all municipal matters, including: zoning; water supply; housing; sewage, electricity, bylaws, etc'; and the central functions of supervision of the various activities of the local authorities, including appointment of municipal officers and changes of municipal status of localities.

#### 5. SERVICES RELATED DOMAINS:

the services that the PAC's organs will provide to the Palestinian population in the territories will include:

**Education and culture**, that relates to the whole network of educational and research institutions in the territories, from kindergarten to higher education, and cultural activities.

**Health**, that deals with such vital professional activities as operation of governmental medical institutions like hospitals and clinics and other health services.

**Labour and employment**, that will deal with rendering labour and employment services to the population in the territories, including operating labour exchange and employment offices, operating occupational training services, ensuring proper working conditions, rights and payment, and administer the procedures for the employment of workers from the territories inside Israel.

Local police force will be established for the implementation of police tasks, to be agreed upon, which may include enforcement of law in areas related to the Palestinians in the territories, such as dealing with criminal offenses and operating prisons for criminal offenders. (As to its relation to security - see below.)

Religious affairs, that will have responsibilities for rendering religious services to Palestinians of the various denominations.

Social welfare, that will have responsibility to provide all range of welfare services to the Palestinian population in the territories.

C. LAND

The permanent arrangements for land in the territories will be determined in the course of the negotiations on the permanent status.

During the interim arrangements' period the following principles will be applied to the management of land uses, as per the agreement:

- \* Land situated in, or allocated to, localities inhabited by Palestinians, will be administered by the Palestinian Administrative Council;
- \* Land situated in, or allocated to, localities inhabited by Israelis will be administered by organs designated by Israel; lands under Israeli security uses will be administered by the Israeli military, as appropriate;
- \* Administration of other lands will be jointly conducted by Israel and the Palestinian Administrative Council, in accordance with the agreed arrangements.

NOTE: Lawful private possession of land will not be adversely affected.

Planning and zoning will be carried out in accordance with the above principles, to be embodied in the agreement.

Land registration will be handled in accordance with the agreed arrangements.

D. MODALITIES FOR ESTABLISHING THE PALESTINIAN ORGAN - THE PALESTINIAN ADMINISTRATIVE COUNCIL - AND FOR IMPLEMENTING THE INTERIM AGREEMENT

By modalities we mean the activities needed to be performed between the signing of the agreement and the beginning of the period of the Interim Self-Government Arrangements.

1. ACCESS TO RELEVANT INFORMATION AND PUBLIC RECORDS

Israel will provide, as appropriate, access to relevant information and various public records in the context of the negotiations as well as in the context of the relevant, agreed authorities, powers and responsibilities and the functional domains of the PAC. (See below.)

2. GENERAL ELECTIONS TO THE PAC

In our Informal Concept of September 14, 1992, we stated that the elections modalities will be negotiated, preferably in the framework of a designated working group, after the basic concept will be agreed upon.

The concept features of the general elections envisaged by Israel was described in our Informal Outline of August 20, 1992, as follows:

The PAC will be elected by the Palestinians of the territories from among the Palestinians of the territories, in accordance with the agreed modalities.

The elections will be free, based on the preservation of the rights of peaceful assembly, free expression and secret ballot, and appropriate measures to prevent disruption and disorder.

Israelis will not participate in the elections for the PAC.

We have prepared various ideas on the elections modalities, for elaboration and consideration in the detailed negotiations.

3. TRANSFER OF AUTHORITIES FROM THE CIVIL ADMINISTRATION IN ACCORDANCE WITH THE AGREEMENT

Following the election of the PAC, the agreed authorities, powers and responsibilities will be transferred from the Civil Administration to its agreed designated organs, and will be discharged by the PAC, in accordance with the agreement.

In those functional domains that, in accordance with the agreement, require cooperation and coordination with Israel, designated Israeli organs will work together with the PAC's organs, as appropriate.

**E. COMPONENTS OF PEACEFUL COEXISTENCE AND OTHER MATTERS OF COMMON CONCERN**

These components deal with the situation in the territories during the Interim Arrangements' period, and specifically with those principles that will govern the interrelationships between the various elements which will live and operate in the territories during that period.

**1. PEACEFUL COEXISTENCE IN THE TERRITORIES**

In the relationships between Israelis and Palestinians in the territories during the Interim Arrangements' period, we should try to solve our differences on a mutual basis and on the notion that coexistence must prevail, and be filled with concrete practical contents, allowing the different communities to conduct their own lives peacefully.

**2. ARRANGEMENTS FOR COOPERATION AND COORDINATION**

The authorities, powers and responsibilities should be discharged in a way as to avoid creating areas of friction and conflict and enabling a peaceful and positive coexistence in the territories.

We envisage certain need for cooperation and coordination between the Palestinian Administrative Council and designated organs of the Israeli Government, during the Interim Period, to be carried out by agreed various mechanisms, as appropriate.

The concept of cooperation and coordination, while definitely necessary, is not meant to derogate from the agreed authorities, powers or responsibilities of the PAC.

In our previous papers we addressed this subject from various angles:

- \* We addressed the various levels of activities, that require certain degrees of joint operation.
- \* We enumerated the various topics of coordinated operations needed to the smooth implementation of the agreed arrangements, and their relations to the PAC's various operational domains, and described the reasoning behind them.
- \* We addressed the basic categories of the above, which include:
  - those that emanate from the overall Israeli responsibility for security;
  - those emanating from necessity, such as: land and water issues;
  - those that may prejudice the outcome of the permanent status' negotiations.
  - those that may contribute to the benefit of both populations, as mutually agreed, such as certain economic matters and free movement of people and goods;

### 3. MATTERS RELATED TO BOTH TRACKS

Due to the traditional and existing connections between Jordan and the Palestinians of the territories, we see the participation, assistance and support of Jordan in the interim arrangements, as an essential feature of the concept of the ISGA.

In our previous papers we suggested some spheres in which Jordan's assistance will be most beneficial.



Thus, we suggest that matters related to both tracks will be decided upon in common and will be discussed in the general meetings between our delegations.

#### 4. LIAISON MECHANISMS AND DISPUTE RESOLUTION

In our previous papers we described in detail our concept of joint monitoring processes, liaison and dispute resolution mechanisms, and their objective as part of the necessary relationship between the PAC's organs and the various Israeli government authorities and the Jordanian government, and as a necessary monitoring of the implementation of the agreement.

We proposed a liaison system that will comprise of a high liaison and coordination committee and other liaison committees as appropriate. The liaison is by no means intended to hamper in any way the ongoing operation of the PAC, or to substitute for it.

A "trial and error" period and a monitoring mechanism may be required for necessary adjustments in accordance with the experience gained in operating the Interim Arrangements, the liaison mechanisms, mentioned above, could serve this purpose too.

#### 5. THE LOCAL POLICE (and its relation to security)

It should be reiterated that certain areas will remain Israel's responsibility in the framework of residual powers, and will be operated by Israel, whether specified in the agreement or not.

For special notice, we mentioned three topics of major concern: Security; Foreign relations; and Israelis in the territories.

On security we said that "the overall responsibility for external and internal security and public order, will remain in Israel's hands (Hague regulations of 1907)".

At the same time we proposed the establishment of a police force, for the implementation of police tasks to be agreed upon. In our "Informal Outline" of August 20, 1992, we suggested some of these tasks.

The role and jurisdiction of the police force and its relations to the Israeli overall security responsibility, will be further discussed.

F. PREPARATORY AND SUPPORTIVE MEASURES FOR BUILDING CONFIDENCE

Our concept of negotiations includes an expanded reference to humanitarian affairs and other confidence building measures, and we reiterated them throughout our discussions.

Moreover, Israel has shown its good will by implementing various confidence building measures in the territories, and by agreeing to create a joint working group on humanitarian affairs, parallel to the negotiations, that can discuss other mutual confidence building measures.

This working group can work parallel to other working groups which will deal with issues directly connected to the Interim Self-Government Arrangements.

Israel has agreed to a review of the legislation in the territories, in the framework of a joint working group on legal matters which will deal with various legal aspects of the interim arrangements.

Israel agreed also to allow, as appropriate, access to relevant information and various public records, such as: population registration in the context of the modalities of the elections, or other records concerning the relevant, agreed powers and responsibilities of the PAC, in the context of understandings in the negotiations.

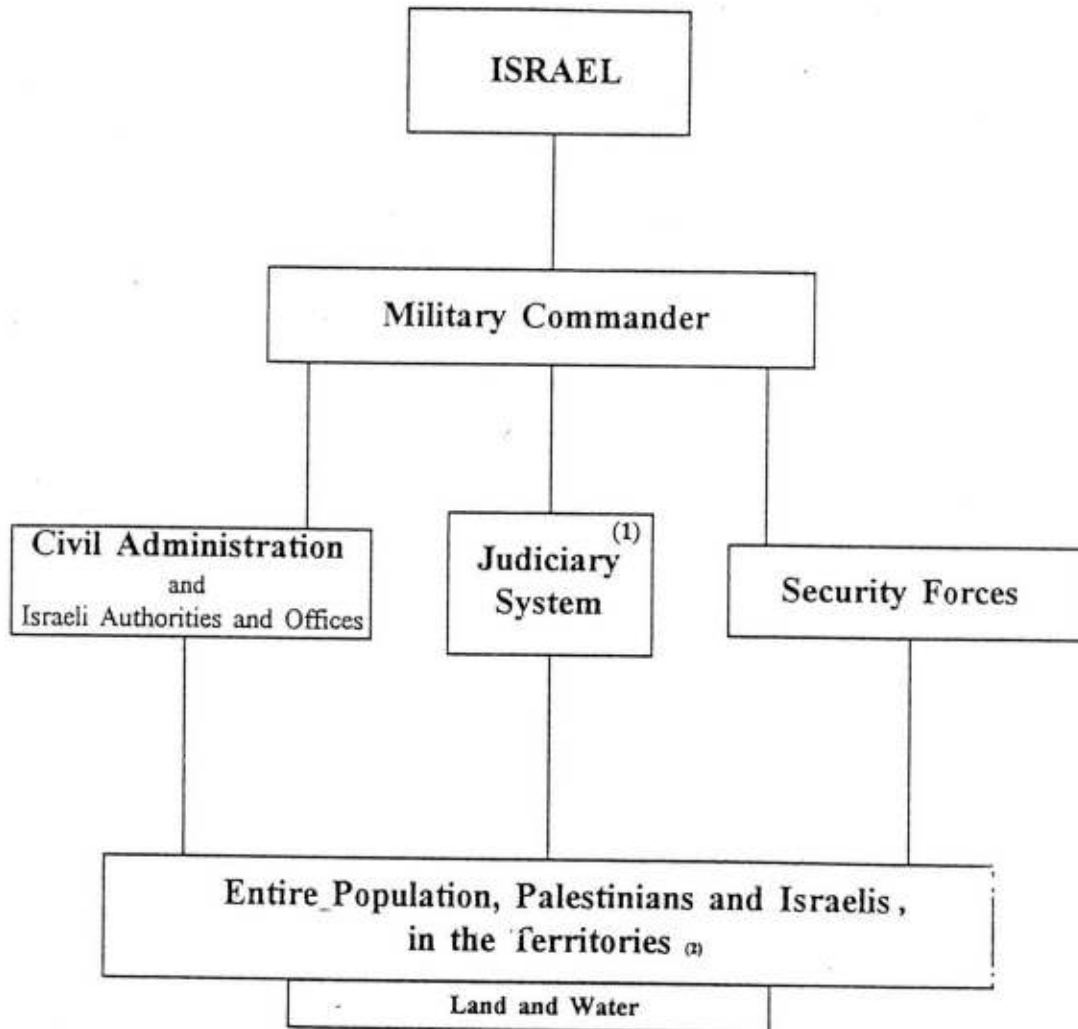
As stated, Israel is ready to implement other confidence building measures in the territories, if the security situation permits it, in anticipation that the negotiations will be held in a mutually peaceful atmosphere, free from threats and acts of violence.

6/e

12 December 1992

Informal

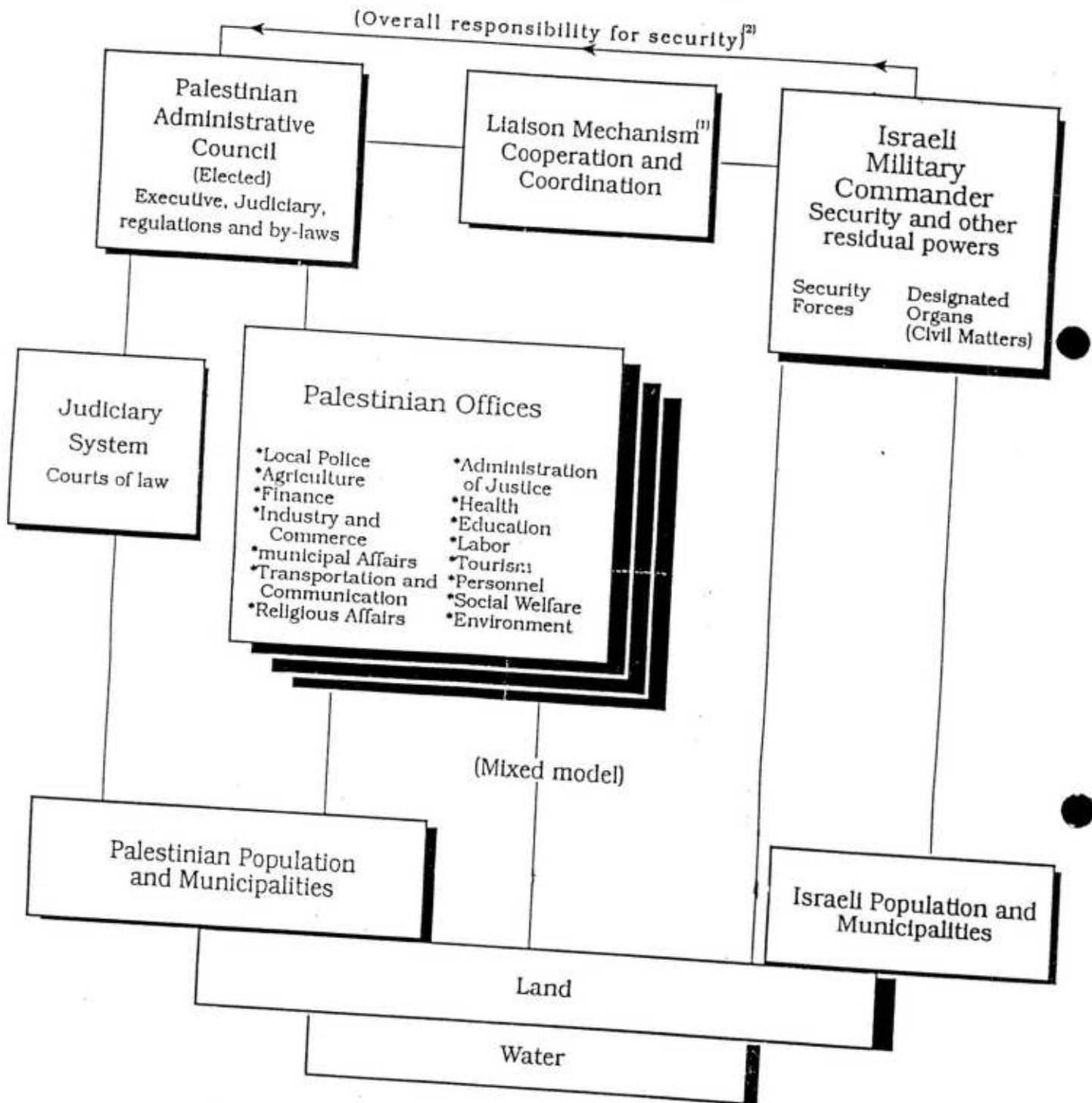
**The Current Situation: Structure and Jurisdiction -  
General Features**



Notes: (1) Consists of military courts, general and municipal courts.  
(2) As of now, there are two systems - for Judea, Samaria and Gaza - Coordinated by the Israeli Ministry of Defense.

Informal

Interim Self-Government Arrangements (5 Years)  
Structure and Jurisdiction - General Features  
(To be read with the attached notes)



Notes (1) Jordan input or participation, as appropriate, in certain aspects of the Interim Self-Government Arrangements is deemed necessary.  
(2) Overall responsibility for Security: including military courts.

NOTES TO THE CHART

A. The chart does not refer to overall territorial - geographical issues which be dealt with in the context of the permanent states negotiations (beginning the third year). The interim self-government arrangements (ISGA) will apply within and be confined to the territories presently under Israeli military administration.

The chart does refer to the structural configuration of the ISGA, to the authorities, powers and responsibilities to be discharged by the ISGA elements, and to the inter-relations between them. By its nature, it is schematic and does not deal with all the details.

B. The ISGA elements are:

1. The Palestinians of the territories will administer their own affairs by their own elected executive body, a Palestinian Administrative Council (PAC), accountable to its constituents.

The PAC will operate a large number of functional domains and will discharge the authorities, powers and responsibilities which will be transferred to it, in the agreement.

The PAC will administer also the infrastructural aspects of its powers, such as: land and water issues, in accordance with the agreed arrangements.

The PAC will have powers to promulgate regulations and bylaws.

Independent Palestinian courts of law will operate alongside the PAC, in accordance with the body of law which will apply in the territories.

2. Israel will have sole responsibility for security. It will discharge its authorities by the military commander.

Israel will have responsibility for residual powers and will administer the affairs of the Israelis in the territories.

3. In certain operational domains, that affect both Israel and the territories and Israeli and Palestinian populations in the territories, or may prejudice the permanent status, there will be cooperation and coordination arrangements between Israel and the PAC.

A liaison and dispute resolution mechanism will operate between the PAC, Israel and in certain aspects - Jordan.

4. Jordan's assistance and participation in the interim arrangements, is required and can be of benefit for all.

1961  
K  
90

7/0

- 10 ד י -

משרד המשפטים  
פרקליטות המדינה

16.8.92

אל: יו"ר וחברי הצוות

### סמכויות חקיקה - מודל בסיסי

1. הסוגיה של סמכויות החקיקה שיוקנו למועצה המינהלית במסגרת הסדרי הביניים קשורה, במידה רבה, לסוגיה של "מקור הסמכות", ונובעת ממנה. עם זאת, לדעתי, גם כאן, כמו בשאלת מקור הסמכות, נכון וראוי שלא להתנחל על העקרון הפורמלי, אלא לבחון פתרונות פונקציונליים אשר יבטיחו את האינטרסים שחשוב להבטיחם, תוך הותרת השאלות העקרוניות בצריך עיון לשלב הסדר הקבע, אם בכלל.
  2. האפשרויות התאורטיות להגדרת גדרי סמכות החקיקה שתוענק למועצה המינהלית הן רבות ומגוונות, ועיקריהן מנויים במסמך קודם. לא אמנה כאן את כל האלטרנטיבות אלא אעמוד בתמצית על עיקריו של מודל בסיסי מוצע:
  3. נקודת המוצא היא כי הדין המקומי השורר כיום באזורים - המורכב מהדין ששרר עד 1967 ותחיקת הבטחון - יוותר בעינו, למעט שינויים ותיקונים שיעשו בהסכמה כפועל-יוצא של ההסכם על הסדרי הביניים (בדומה למנשר מסי 2 מ-1967).
- עם זאת, מאחר ולמועצה המינהלית תוקנה, לכל הדעות, סמכות חקיקה, השאלה היא איפוא: מהו היקפה של סמכות זו, הן בנוגע לשינוי חקיקה קיימת, והן בנוגע לחקיקה חדשה.



4. לשם גיבוש מודל רצוי יש מקום להתייחס לשלוש האבחנות הבאות:

- א. אבחנה פורמלית בין חקיקה ראשית לחקיקת משנה.
- ב. אבחנה בין תחולה פרסונלית לתחולה טריטוריאלית.
- ג. אבחנה פונקציונלית בין תחומי פעולה שונים.

#### 5. חקיקה ראשית וחקיקת משנה -

האבחנה בין חקיקה ראשית לחקיקת-משנה לענין סמכויות החקיקה שיוענקו למועצה המינהלית, מבוססת על הגישה הפורמלית הגורסת כי אין להעניק למועצה המינהלית הפלסטינית סמכות לחקיקה ראשית, מאחר ויש בכך סממן של ריבונות ועצמאות.

דומה שגישה זו, מלבד שסיכווייה להתקבל אינם כנראה רבים, אינה רצויה ואינה נחוצה גם לגופה.

סמכות חקיקה ראשית אינה בהכרח סממן של ריבונות. סמכות "חקיקה ראשית" קיימת גם בגופים אוטונומיים לא ריבוניים, וגם ביחידות לא ריבוניות (states) המרכיבות מדינות פדרליות. זאת ועוד, הקו המפריד בין הנושאים המוסדרים בחקיקה ראשית לאלה המוסדרים בחקיקת משנה בשטחים הוא, במקרים רבים טכני ומקרי, ואינו חופף בהכרח אבחנה עניינית בין נושאים חשובים יותר לחשובים פחות, מבחינת ישראל, בהקשר של חלוקת הסמכויות שבין ישראל למועצה המינהלית.

לפיכך, נראה לי שאין הכרח, וגם לא רצוי להתוות את גדרי סמכויות החקיקה של המועצה המינהלית על פי האבחנה הפורמלית בין חקיקה ראשית לחקיקת משנה.

#### 6. תחולה פרסונלית ותחולה טריטוריאלית -

קביעת סמכויות חקיקה מחייבת הגדרת תחומי תחולתה הפרסונלית ותחומי תחולתה הטריטוריאלית של חקיקה זו, כאשר אלה אינם חופפים בהכרח.

בהיבט הפרסונלי, לישראל גישה עיקבית וברורה כי סמכויות המועצה המינהלית והסדרי הביניים בכלל, חלים רק על התושבים הערביים בשטחים ואינם חלים על המתישבים הישראלים.

בהיבט הטריטוריאלי, הבעיה קשה יותר, וזאת כפועל יוצא של אפשרות לקיום ניהול משותף, ישראלי פלסטיני, בשטחים שמחוץ לישובים ערביים ויהודיים ושאינם תפוסים למטרות בטחון (ראה מסמך בנושא קרקעות). נושא זה בעייתי בעיקר בנוגע לסמכויות חקיקה בעלות אופי טריטוריאלי.

#### 7. חלוקה פונקציונלית של סמכויות החקיקה -

העקרון הבסיסי המוצע בנוגע לסמכויות החקיקה בשטחי איו"ש ואזח"ע בתקופת הסדרי הביניים הוא של חלוקת סמכויות פונקציונלית בין ישראל למועצה המינהלית, בהתאם לחלוקת תחומי הפעולה.

לשון אחר - בנוגע לתחומי פעולה המועברים לאחריותה וסמכותה של המועצה המינהלית, אין לכאורה סעם מדוע לא תהא זו מוסמכת לחוקק בתחומים אלה, בסייגים מסויימים, גם חקיקה ראשית. כשם שאין סמכות ללא אחריות, דומה שניתן לומר שאין אחריות ללא סמכות, גם סמכות חקיקה.

במובן זה, סמכויות החקיקה יהיו, במידה רבה, תוצר נלווה של הגדרת הסמכויות ותחומי הפעולה שיועברו לאחריות המועצה המינהלית.

עם זאת, סמכות החקיקה של המועצה המינהלית, כולל סמכויות חקיקת-משנה, לא תהא בלתי מוגבלת, אלא תהא נתונה לסייגים מסויימים. ניתן לחשוב בהקשר זה על שתי המגבלות הבאות:

א. ההסכם בין ישראל לפלסטינים על כינון המועצה המינהלית והסדרי הביניים יכלול הוראה, בעלת "מעמד חוקתי", לפיה לא יהא תוקף לכל חיקוק המנוגד להוראות ההסכם, או למהות הסדרי הביניים. הוראה מעין זו תחייב כמובן גם קביעת מנגנון לבירור מחלוקות בנושא זה.

ב. מנגנון של מסירת הודעה על כל חקיקה ראשית חדשה, או רק חקיקה המשנה או מבטלת חקיקה ראשית קודמת. במקרה כזה תהא לישראל זכות להביא את הענין לפורום בירור מוסכם.

8. בתוך גבולות מודל בסיסי זה קיים עדיין מרווח לא מבוטל לנקיטת עמדות שונות במסגרת המו"מ, ולקיום מו"מ מפורט על פרטי הסמכויות, המגבלות ומנגנוני הבקרה וישוב המחלוקות.

מני מזוז

916/TA

8/e

מפקדת פרקליט  
 ענף הדין  
 טל : 2925, 2912, 5692097  
 חק (1101)33  
 אב  
 אוגוסט 21  
 צבאי ראשי  
 הבינלאומי  
 3082  
 תשנ"ב  
 1992

זוכירות הממשלה  
חתום הפעולות באיו"ש ובאזח"ע  
 חברי הועדה המשפטית

-צ"ב בזה הצעת מודל של סמכויות חקיקה במסגרת הממשל העצמי.

אחז דע"ן בשם פרקליט  
 בן ארי, הבינלאומי  
 אל"מ צבאי ראשי

## סמכויות החקיקה של הממשל העצמי

### עקרונות יסוד

1. סמכות החקיקה שתופקד בידי המועצה המינהלית תשאב את כוחה ממפקד כוחות צה"ל ותעוגן בצו שיחתם בידו (צו שבו ינתן ביטוי להסדר הממשל העצמי בכלל).
2. סמכות החקיקה תהיה מוגבלת אך ורק לתחומים שיהיו נתונים לאחריותה של המועצה המינהלית.
3. מפקד כוחות צה"ל יקיים בידו סמכות חקיקה שיוורית לרבות סמכות וטו על חקיקה של הממשל העצמי, במקרה שיש בה חריגה מסמכות.
4. מבחינה פורמאלית תפעיל המועצה המינהלית את סמכותה בנפרד באיו"ש ובאזח (כפי שגם כיום קיימת הפרדה בין מערכות החקיקה) אף אם תוכנם של דברי החקיקה יהיה זהה.
5. החקיקה תתפרסם ע"י המועצה המנהלית. דברי החקיקה של מפקד כוחות צה"ל יפורסמו במקביל בפרסום של הממשל הצבאי.

### סמכויות חקיקה (לפי סדר עדיפות)

6. בעדיפות ראשונה מומלץ לחתור לשמירה על סמכות החקיקה הראשית בכל התחום בידי מפקד כוחות צה"ל. המועצה המנהלית תוסמך רק להתקין תקנות מכח חקיקה (יש להניח כי גישה זו תדחה ע"י הצד השני).
7. לחלופין סמכות החקיקה הראשית (בתחומים הנתונים לאחריות הממשל העצמי תופקד בידי ועדה משותפת (אם אפשר - בהשתתפות ירדנית), אשר החלטות ותקבלנה בהסכמה. המועצה המנהלית תהיה רשאית להתקין תקנות בלבד.
8. לחלופין, הועדה המשותפת תהיה ועדה מיעצת. מבחינה פורמאלית תוקנה סמכות חקיקה למועצה המנהלית אך היא תוכל להפעילה (כשמדובר בחקיקה המתקנת דברי חקיקה ראשיים), רק ע"פ המלצת הועדה המשותפת.
9. א. לחלופין, למועצה המנהלית תוקנה סמכות לחקיקת משנה בתחומי אחריותה א יהיה בכוחה לתקן חקיקה ראשית. חקיקה כזו תתקבל בפורום המועצה המינהלית להבדיל מתקנות שראשי המשרדים יהיו רשאים להתקין כל אחד בנפרד.  
ב. המועצה המנהלית תעביר מעין "תזכיר הצעת חוק", לפני החקיקה, על מנת שמפקד כוחות צה"ל יוכל - אם ירצה בכך - להביע דעתו על מגמת החקיקה באור עקרוני. אחרי השלמת החקיקה ע"י המועצה, עדין תוקנה למפקד כוחות צה"ל סמכות וטו במקרה שזו חורגת מסמכות.

9/e

3/0

29.8.92

אל: יו"ר וחברי המשלח

מאת: מני מזוז

הנדון: אורגן ה- ISGA - "מועצה מינהלית", או "אסיפה מחוקקת"?

א. מבוא

1. לסוגיה שבנדון חשיבות מרכזית בשלב הנוכחי של המו"מ, ופתרונה של בעייה זו - ולו פתרון זמני על-ידי גיבוש נוסחה כללית מוסכמת שתאפשר דחיית המו"מ הפרטני בסוגייה זו לשלב מאוחר יותר - עשוי להוות פריצת דרך במו"מ.
2. כזכור, עמדת ישראל כפי שבוטאה ע"י ראש הממשלה הינה, כי עם גיבוש הסכמה על אופיו של האורגן הפלסטיני המרכזי של הסדרי תקופת המעבר כגוף בעל אופי מוהלי, ולא כ"רשות מחוקקת", ניתן לעבור מיידית למו"מ על ה-Modalities של הבחירות לבחירתו של הגוף האמור, תוך קביעת לוח-זמנים קצוב ומזורז (סיום המו"מ בדצמבר ש"ז, וקיום הבחירות באפריל-מאי 1993).
3. שני הצדדים מייחסים חשיבות רבה לאופיו של אורגן ה-ISGA: מבחונתה של ישראל - הדגשת האופי המינהלי של אורגן ה-ISGA ושליחת הקונספציה של "אסיפה מחוקקת", נועדה להדגיש ולסמל שאין מדובר במדינה ויבונית - עצמאית, אלא במסגרת אוטונומית. הפלסטינים - לעומת זאת, מוקשים לחת להסדרי תקופת המעבר, ובכלל זה בסוגייה הנדונה, סממנים רבים ככל האפשר של מדינה עצמאית שבדרך. בנוסף לכך, מבטאים הפלסטינים כי הקונספציה של "מועצה מינהלית" אינה בגדר מתן אוטונומיה לפלסטינים, ומשמעותה היא כי חברי אורגן ה-ISGA ישמשו, למעשה, כ"פקידים של הממשל הצבאי הישראלי".

ב. ניתוח

המחלוקת בדבר אופיו של אורגן ה-ISGA ניתנת לחלוקה לשלושה היבטים שונים של הנושא:

1. שט האורגן
2. הרכבו של האורגן
3. סמכויות האורגן

לכל אחד מהמרכיבים הנ"ל יש משקל נקביעת אופיו של האורגן - כגוף מנהלי, או כרשות מחוקקת - וכל אחד מהמרכיבים עשוי להצביע על אופי הגוף לכיוון זה או אחר; אך בה במידה, קביעה בכיוון פלוני במרכיב אחד עשויה לאזן, ובמידה רבה אף לנטרל, את האופי העולה מקביעה מגמתית במרכיב אחר. לשון אחר - התמהיל הסופי של כל שלושת המרכיבים יחדו הוא החשוב, והוא הקובע את אופי הגוף. כך למשל, שם בעל אופי "מנהלי" עשוי לאזן מספר גדול של חברים והיקף סמכויות נרחב של הגוף, ולהיפך. להלן מספר הערות על כל אחד מהמרכיבים הנ"ל:

1. שם האורגן

א. במסמכים שהוגשו על ידינו לפלסטינים בתחילת סבב השיחות הנוכחי מכונה אורגן ה- ISGA במונח "Administrative Council" (להלן - A.C.). עמדת ישראל הינה ששם זה מבטא נכונה אח אופיו המינהלי-פונקציונלי של אורגן ה- ISGA.

למונח A.C יש שורשים בהסכמי קמפ-דיוויד, אך ראוי לציין כי המונח בו נעשה שימוש בהסכמי קמפ-דיוויד הוא "Self Government Authority" (להלן - SGA), ורק פעם אחת הוסף, בסוגריים, לצד המונח SGA, גם המונח (A.C).

ב. במסמכים שהוגשו לנו ע"י הפלסטינים בסבבי השיחות הקודמים, ובעיקר במסמך "Expanded Outline" מ- 3.3.92, ניתן ביטוי לעמדת הפלסטינים באשר לשמו, מהותו, וסמכויותיו, של האורגן המרכזי של הסדרי המעבר.

לגישת הפלסטינים, מדובר בישות מרכזית פוליטית, המכונה על ידם Palestinian Self-Government Authority - PISGA, אשר אליה יועברו כל הסמכויות המופעלות כיום ע"י הממשל הצבאי והמינהל האזרחי. ישות זו תהא מורכבת מ"אסיפה מחוקקת" (Legislative Assembly) שתמנה 180 חברים, אשר יבחרו בבחירות כלליות, ותפעיל סמכויות חקיקה. כן תפעיל ה- PISGA סמכויות אקזקטיביות באמצעות גוף שחמנה, וסמכויות שיפוטיות באמצעות רשות שיפוטית עצמאית.

בישיבה מיום 27.8.92 עם המשלחת הפלסטינית העיר דרי חיידר עבד אל שאפי, אגב הצגת שאלות למסמכים שהוגשו על ידינו, כי הפלסטינים אינם אוהבים את המונח A.C, ומדוע שלא נשתמש במונח "Interim Self Government Council". לא ברור אם מדובר בסתם הערה, או במונח שאכן יהא מקובל עליהם כשם מוסכם של אורגן ה- ISGA.

ג. ראוי להדגיש כי הן המונח SGA, בו נעשה שימוש בהסכמי קמפ-דיוויד, והן המונחים PISGA, או ISG Council (ISGC) הם מונחים נייטרלים, שאין בהם כל ביטוי למהותו ואופיו של האורגן, כגוף מנהלי או כרשות מחוקקת.

לעומת זאת, המונח A.C מבטא כמובן עמדה ברורה ומוצהרת באשר לאופיו ומהותו של האורגן, ובכך יתרונו (מבחינתנו) וחסרונו (מבחינת הפלסטינים).

ד. יוצא איפוא, כי אף שקיים מבחינתנו יתרון ברור בשימוש במונח A.C, אין מאידך גיסא בשימוש באחד המונחים האחרים שפורטו לעיל (SGA, PISGA),

ISGA, או ISGC), או בכל מונח נייטרלי אחר, משום ויתור על עמדת ישראל שהאורגן אינו צריך להיות רשות מחוקקת, אלא גוף ביצועי פונקציונלי.

## 2. הרכב האורגן

א. לגירסת הפלסטינים כמצויין לעיל, אורגן ה-ISGA אשר ייבחר בבחירות כלליות צריך למנות 180 חברים אשר יהוו את האסיפה המחוקקת, היינו מעין פרלמנט, והוא יפעיל גם סמכויות ביצוע, כנראה באמצעות גוף מצומצם שייבחר.

ב. למספר 180 יש, ככל הנראה, קשר לא מקרי עם מכסת הנציגים הפלסטינים בשטחים במל"פ. העמדה הישראלית בנוגע למספר החברים של אורגן ה-ISGA היא פועל - יוצא של הגישה לפיה מדובר בגוף מנהלי פונקציונלי, ולפיכך מספר חבריו נגזר ממספר תחומי הפעולה (Spheres) שיועברו לניהולו. במסמך ה-Outline שהיגשנו לפלסטינים ביום 25.8.92 מדובר על 15 חברים, כמספר תחומי הפעולה המפורטים במסמך.

ג. יצויין כי סוגיה זו של הרכב ומספר חברי אורגן הסדרי הביניים נדונה רבות במסגרת המו"מ על האוטונומיה שהתקיים עם המצרים, בשיתוף ארה"ב, בהתאם להסכמי קמפ-דיוויד בשנים 1979 - 1982. בנקודה זו, כמו באחרות, לא הושגה הסכמה.

גישת ישראל אז היתה זהה לגישה הנוכחית, היינו, גוף מינהלי-פונקציונלי שמספר חבריו הוא פועל יוצא של מספר תחומי הפעולה (במודל הישראלי מינואר 1980 דובר על 11 חברים).

המצרים גרסו, כי ה-SGA תורכב מ-80-100 חברים, אשר ישמשו כ-Assembly בעל סמכויות חקיקה, וכי האסיפה תבחר מתוכה מועצה (Council) של 10-15 חברים אשר תשמש כרשות המבצעת (ראו ה' המודל המצרי מיום 29.1.80 בעמ' 8-9).

ד. מהמפורט לעיל ברור כי המחלוקת בנוגע להרכבו ולמספר חבריו של אורגן ה-ISGA אינה עניין טכני גרידא, אלא פועל יוצא של גישות שונות באופן מהותי בנוגע למהותו של אורגן זה. בעוד לגישתנו מדובר בגוף מינהלי-פונקציונלי, הרי לגירסת הפלסטינים מדובר באסיפה מחוקקת רבת-חברים, אשר תמנה את הגוף המינהלי-פונקציונלי. המספר 15 אינו כמובן מקודש, אך הכמות, בנקודה מסויימת, עשויה לשנות את המהות.

## 3. סמכויות האורגן (מקרה)

א. במסמך זה נתמקד בסמכויות החקיקה של אורגן ה-ISGA, להבדיל מסמכויות ביצוע, וסוגיות נוספות בעייתיות בעלות גוון של ריבונות, כגון דגל, סמל, מטבע, וכיו"ב.

נושא החקיקה, כשלעצמו, הוא נושא מורכב וסבוך הקשור גם לסוגיה של "מקור הסמכות", ובעניין זה כבר נכתבו מספר מסמכים, והוא ראוי, לגופו, לעיון נפרד.

עניינו כאן בנושא החקיקה מתמצה אך בהשלכות של היקף ומהות סמכויות החקיקה שיוענקו לאורגן ה-ISGA על מהותו ואופיו של אורגן זה כרשות מינהלית, או כרשות מחוקקת.



ב. מחד-גיטא, ברור כי ככל שסמכויות החקיקה של אורגן ה-ISGA יהיו נרחבות ובלתי מוגבלות - הן מבחינת תחומי החקיקה והן מבחינה סוג החקיקה (חקיקה ראשית) - כך יהא לגוף זה אופי של גוף של יישות ריבונית-עצמאית.

אופי זה עשוי להיות מוקהה, ואולי אף מנוטל, על ידי שני המרכיבים האחרים עליהם דובר לעיל, היינו - שמו של הגוף והרכבו .

ג. מאידך גיטא, יש להדגיש כי קיום סמכויות חקיקה, כולל חקיקה ראשית, אינם מבטאים בהכרח ריבונות ועצמאות. סמכות חקיקה ראשית קיימת גם בגופים אוטונומיים לא ריבוניים, וגם ביחידות הלא-ריבוניות של מדינות פדרליות.

אזכיר בעניין זה גם כי בתקופת המנדאט הבריטי על ארץ ישראל היה הנציב העליון מוסמך לחוקק "פקודות", שהיו בגדר חקיקה-ראשית בא"י וחלקן נותר בתוקף עד היום. אולם בתחומים שונים היתה קיימת חקיקה עוד יותר ראשית, מעל הפקודות, אשר נקראה "דבר המלך במועצתו". ומעל כל אלה היה "כתב המנדאט" אשר מכוחו פעלה בריטניה בא"י. (המקבילה אצלנו, במידה מסוימת, הוא ההסכם על הסדרי-הביניים).

ד. יוצא איפוא כי חקיקה-ראשית היא מונח יחסי, וכי סמכות לחקיקה ראשית אינה מצביעה, בהכרח, על יישות ריבונית-עצמאית, אף שהיא אחד הסממנים של גוף כזה, היינו - זהו תנאי הכרחי אך לא מספיק.

יתרה מזו, הסממן הריבוני העלול להצטייר מהענקת סמכויות חקיקה ראשית בתחומים מסויימים, ניתן לניטרול או להחלשה ע"י המרכיבים האחרים עליהם דובר לעיל, היינו שמו של הגוף והרכבו, או ע"י מנגנונים אחרים.

ה. ס. ס. ס.

מהמקובץ לעיד עולה כי אופיו של אורגן ה-ISGA - כרשות מינהלית-פונקציונלית, או כמועצה מחוקקת ריבונית - הוא התוצאה של שילוב של שלושת המרכיבים שנדונו לעיל: שם האורגן, הרכבו, וסמכויותיו. שילוב זה מאפשר מרחב לא מבוטל של אלטרנטיביות שונות בגיבוש פתרונות קבילים עם תמהילים שונים של המרכיבים הנ"ל, אשר יש בהם משום איזון וניטרול האחד את רעהו.

במסגרת אפשרויות אלה ניתן לגבש נוסחאות אלטרנטיביות שונות ולנסות ולהגיע במו"מ לכדי נוסחה מוסמכת שיהא בה משום סיפוק שני הצדדים.