

11

2/14

# מדינת ישראל

משרד הממשלה

משרד

פיליפינו

המחלקה  
עם הפלסטיות  
והירדנים  
סבב שיחות שישי



כת השר - המשא-ומתן לשלום עם הפלסטינים  
זירדנים. סבב שיחות שישי

7610/14-א

R00023nc

02/12/2020

תאריך הדפסה

2-111-3-2-5

מחלקה

מס' תיק מקורי

2/14

- ס ו ד י -

30.9.92

משרד המשפטים  
לשכת השר  
דואר נכנס

5-10-1992

מס' 51093  
מפתח  
תיק

אל: שר המשפטים

הנדון: המו"מ לשלום עם הפלסטינים והירדנים -  
סבב שיחות שישי - אוגוסט-ספטמבר 1992

ביום 6.9.92 העברתי אליך סיכום ביניים של המחצית הראשונה של סבב השיחות האחרון בצירוף אסופת המסמכים הרלבנטיים. להלן השלמות לסיכום סבב השיחות הנדון.

א. למו"מ עם הפלסטינים

גם במחצית השניה של סבב השיחות הנוכחי לא הייתה "פריצת דרך" במו"מ עם הפלסטינים; אדרבא, המחצית השניה של הסבב החלה למעשה עם נסיגה, כאשר הפלסטינים העלו דרישה לדון במהות הסדר **הקבע** כתנאי מוקדם לדיון בהסדרי-הביניים.

.1

נראה כי דרישה זו לא ביטאה הקשחת עמדות אצל הפלסטינים, אלא הייתה פועל-יוצא של מה שנראה אז כהתקדמות דרמטית במו"מ עם **הסורים**. מהלך זה הגביר כנראה את חששם של הפלסטינים מהסדר נפרד של הסורים עם ישראל, והותרתם "בודדים במערכה". חשש זה חידד את הצורך מבחינת הפלסטינים לשריין לעצמם את אופי הסדר הקבע (מדינה פלסטינית), אשר הסדרי הביניים, מבחינתם, הם אך אמצעי ותקופת מעבר להשגתו. בהעדר הבטחת הסדר קבע זה, אין הפלסטינים רואים כל טעם והצדקה, מבחינתם, במו"מ הנוכחי על הסדרי הביניים.

עקב זאת, הועלתה על ידי הפלסטינים, עם חידוש השיחות ב-14 בספטמבר, דרישה לדון בהחלטת מועצת הבטחון 242 כבסיס למו"מ - הן המו"מ על הסדרי הביניים והן המו"מ על הסדר הקבע.

לטענת הפלסטינים, המו"מ על הסדרי הביניים חייב להיות על בסיס הכרה שלנו שתחולת החלטה 242 פירושה נסיגה מכל השטחים שנכבשו ב-1967 בשלב הסדר הקבע, וכי הסדרי הביניים חייבים לעלות בקנה אחד עם מטרה זו של הסדר הקבע, או לפחות לא לשלול מראש אפשרות מימושה של מטרה זו.

העמדה שלנו הייתה כי החלטה 242 מקובלת עלינו והיא אכן מופיעה במכתב ההזמנה לועידת מדריד המהווה בסיס למו"מ, ולענין זה הפנינו להצעה האג'נדה שהגשנו ביום 2.9.92 המציינת במפורש כי הבסיס למו"מ על סטטוס הקבע של השטחים יהיו החלטות 242 ו-338 (מסמך מס' 22 בקובץ הקודם). ואולם, עמדתנו היא כי החלטה זו רלבנטית רק למו"מ על הסדר הקבע, ולא למו"מ הנוכחי על הסדרי הביניים. כן ציינו כי לישראל פרשנות שונה באשר להחלטה זו.

לאחר שהענין הועלה ונדון במספר ישיבות בהיבטים שונים, נעשה נסיון מצד הפלסטינים להתגבר על מחסום זה, מבחינתם, על ידי קבלת "מכתב ערבויות" נוסף מארה"ב לתמיכה בעמדתם. האמריקאים דחו בקשת הפלסטינים לאחר מגעים שנמשכו מספר ימים, בין היתר, עקב התנגדות ישראל.

בסופו של דבר, לאחר שהסתבר לפלסטינים שהמו"מ עם סוריה עדיין רחוק מסיכום, ולאחר שנסיונותיהם לקבל מכתב ערוביות חדש מארה"ב, או להגיע איתנו להסכמה בענין זה לא עלו יפה, הם הגישו לנו מכתב המסכם עמדתם בסוגיה זו, ובכך למעשה ירד הנושא, בשלב זה, מסדר היום. במכתב שהגישו מודגש, בין היתר, כי לדעת הפלסטינים החלטה 242, מהווה את ה-TERMS OF REFERENCE של המו"מ בכללותו, ואף כי **יישומה** המלא יתבצע בעיקרו בשלב הסדר הקבע, הרי שכל הצעה לשלב הביניים שלא תעלה בקנה אחד עם יישום מלא של החלטה 242 בעתיד, תדחה על ידם (מסמך מס' 36 להלן).

בימים האחרונים של סבב השיחות חל מפנה חיובי במו"מ אשר התבטא, בצד הורדת הסוגיה של החלטה 242 כתנאי מוקדם להמשך הדיונים כמפורט לעיל, גם בנכונות פלסטינית להתחיל בדיון בסוגיות מהותיות ובקיום מגעים לא פורמליים בקבוצות עבודה מצומצמות.

המחצית השניה של סבב השיחות נפתחה בהגשת מסמך מפורט שלנו: **"Concept of the Intreme Self-Government Arrangments"** הסדרי הביניים לפי גישת ישראל (מסמך מס' 35 להלן). במהלך הימים הראשונים של סבב השיחות נסתבר לנו מתגובת הפלסטינים למסמך הנ"ל כי קיימת מידה רבה של אי-הבנה של ההצעות שלנו, שיסודה בשילוב של חשדנות והעדר מידע בסיסי על היבטים שונים של הממשל הצבאי והמינהל האזרחי בשטחים.

על מנת לקדם את ההבנה בקרב שני הצדדים, ובמגמה לנסות ולאתר דרכים לפריצת המבוי הסתום, החלטנו לקיים שיחות לא-פורמליות בין חברי המשלחות (שיחות מסדרון) בהן ניתן לשמוע ולהשמיע בצורה יותר מפורטת ופחות מחייבת את עמדות הצדדים ולהבהירן. דומה שגם הפלסטינים ראו בכך צעד מועיל ושיתפו פעולה. ואכן, צעד זה הוכח כיעיל ולמיטב הידוע לנו היתה לו תרומה ממשית במפנה החיובי שחל במו"מ בימים האחרונים של סבב השיחות.

כאמור, ביומיים האחרונים של הסבב הביעו הפלסטינים נכונות להתחיל בדיון בנושאים מהותיים לגופם, ובמסגרת זו הציגו את עמדתם באשר לנושא ה- **Jurisdiction** של האורגן הפלסטיני שיוקם בהסדרי הביניים, וכן הציגו רשימה ארוכה של שאלות הנוגעות לסוגיה של **הקרקעות** בשטחים (מסמך מס' 37 להלן).

כן הגישו הפלסטינים הצעת אג'נדה חדשה מצידם, ואף הציעו כי קבוצה מצומצמת שתורכב משני נציגים מכל משלחת תקיים בירור ראשוני על הצעה זו.

כמו כן כונן "פורום ה-6" הכולל 3 נציגים מכל צד, כולל ראשי המשלחות, לקיום בירורים לא פורמליים ולהכנת נושאים לדיון במליאה. פורום מצומצם זה מאפשר ליבון יותר ענייני ויותר אינטנסיבי של בעיות עם פחות אילוצים פורמליים הקיימים בדיונים במליאה.

כל הצעדים הנ"ל יצרו אוירה חיובית יותר ונותנים בסיס לתקווה לתחילתו של מו"מ ענייני על הבעיות לגופן. ביטוי לתחושה זו ניתן גם על ידי יו"ר המשלחת הפלסטינית בישיבת הסיכום של סבב השיחות.

מגמה חיובית זו, שקשה בשלב זה לעמוד על היקפה ויציבותה, מחייבת מצידנו, בצד עבודת הכנה יסודית של ניירות עבודה מפורטים ועמדות ברורות בנושאים הנדונים, גם גישה חיובית ונכונות ללכת לקראתם מקום שאפשר על מנת לעודד את הגורמים המתונים והמגמות החיוביות אצל הפלסטינים. לענין אחרון זה כמה מילים להלן:

3. הקשיים במו"מ עם המשלחת הפלסטינית נובעים, בין היתר, גם מבעיות מבניות ועקרוניות הנוגעות למשלחת:

(א) הפלסטינאים ככלל, הן במסגרת של אש"פ-טונים והן נציגי השטחים, רואים את צידוקו ותכליתו של המו"מ עם ישראל בקידום המטרה של קיום ריבוני-עצמאי פלסטיני, היינו **מדינה פלסטינאית**.

הפלסטינים רואים בעצם כניסתם לתהליך שלום זה משום ויתור גדול וכואב מבחינתם, שכן תהליך השלום מבוסס על הכרה מצידם בישראל בגבולות 1948 והגבלת שאיפותיהם הלאומיות לשטחים שכבשה ישראל ב-1967. הסדרי-הביניים (אוטונומיה) אינם נתפסים על ידי הפלסטינים כדבר העומד בפני עצמו, אלא **כשלב מעבר** למטרה הסופית של מדינה פלסטינית עצמאית, שרק היא מהווה, לדעתם, תמורה הולמת ל"ויתור" האמור.

לכן, כל הצעה שלנו במסגרת המו"מ נבחנת על ידם באפקריה זו, האם הדבר מקדם את השגת המטרה הסופית, או לפחות, האם אינה עומדת בסתירה למטרה זו. בהתאם לכך, למשל, רואים הפלסטינים בהצהרה ישראלית ברורה על הקפאה מוחלטת של ההתנחלויות, כולל במזרח ירושלים, כתנאי הכרחי להתקדמות ממשית במו"מ.

(ב) אף שההשקפה הנ"ל משותפת לאש"פ-טונים ולפלסטינים בשטחים, עדיין קיים פער אינטרסים מסויים, מכורח הנסיבות, בין הפלסטינים בשטחים לאש"פ-טונים, אף שאיש אינו מודה בו, כמובן, בגלוי. ברור בעליל כי לפלסטינים **בשטחים** יש אינטרס בכינון הסדרי הביניים (אוטונומיה) אף כדבר העומד בפני עצמו; לעומת זאת לאש"פ-טונים אין אינטרס בהסדרי אוטונומיה, אלא כאמצעי וכשלב-מעבר למדינה פלסטינית, שרק במסגרתה יוכל לקבל ביטוי, בעוד בהסדרי הביניים כשלעצמם כרוכה סכנה מסויימת מבחינת אש"פ של חיזוק המנהיגות המקומית על חשבוננו.

פער זה בין האינטרסים והחשש האמור של אש"פ משמשים כגורם מקצין הבולם את המשלחת הפלסטינית מהתקדמות במו"מ.

(ג) מטבע הדברים, למשלחת הפלסטינית אין לגיטימציה פורמלית כנציגים נבחרים של תושבי השטחים בהעדר מסגרת ממלכתית הרכית פורמלית. מבנה המשלחת כקואליציה של נציגי ארגונים וסיעות מקשה בהכרח על גיבוש עמדות ברורות, ותוצאתו היא דחיפה לכיוון של המכנה המשותף הקיצוני ביותר.

קיום אופוזיציה גדולה ותקיפה מצד אירגוני הסירוב וה"חמס" לתהליך השלום, מחזק את המגמה הנ"ל.

(ד) קיימת מידה רבה מאוד של חשדנות מצד הפלסטינים כלפי ישראל וכוונותיה. חשדנות זו מקבלת ביטוי הן בפרשנות מאוד מחמירה ושלילית כלפי כל הצעה שלנו, והן בדרישות לקבלת גיבוי ובטחונות לכל מהלך.

מגמה זו קיבלה חיזוק וביטוי פומבי נוכח מה שהפלסטינים מכנים כפער הבלתי מוסבר בין ההצהרות והעמדות הפומביות של הממשלה החדשה, לבין ההצעות המוגשות להם במסגרת המו"מ.

(ה) על כל אלה יש להוסיף גם חוסר משמעותי מאוד במידע ובידע בצד הפלסטיני באשר להיבטים השונים, עובדתיים ומשפטיים, של הממשל הצבאי והמינהל האזרחי בשטחים. בהיקשר זה יצוין כי המשלחת הפלסטינית אינה כוללת כלל משפטנים.

לכל הגורמים הנ"ל השפעה מכרעת על מהלך המו"מ עם הפלסטינים והקושי להביאו לפסים של מו"מ מעשי ועניני, ואם ברצוננו לקדם את המו"מ עלינו לתת את הדעת למכשולים הנ"ל, הן בגיבוש העמדות שלנו בנושאים השונים והן באופן ניהול המו"מ.

לאחר סקירה כללית ותמציתית זו, אשר בחלקה מבטאת, בדרך הטבע, התרשמויות אישיות שלי, להלן המסמכים הנוספים שהוחלפו עם הפלסטינים במחצית השניה של סבב זה בליווי מילות הסבר קצרות (המיספור של המסמכים הוא בהמשך לקבצים הקודמים):



35. **Concept of the Intreme Self-Government Arrangments** - מסמך מפורט זה כולל סיכום העמדות של ישראל בהיבטים השונים של המו"מ על הסדרי הביניים.
36. **מכתב המשלחת הפלסטינית בנוגע להחלטה 242** - מסמך זה מפרט את עמדת הפלסטינים בנוגע למשמעות החלטה 242 ותחולתה על המו"מ. מסמך זה הוגש, כמצויין לעיל, כסיכום למהלך פלסטיני בנושא זה.
37. **מסמך שאלות בנושא קרקעות** - מסמך זה הוגש לנו בהמשך לשאלות בע"פ שהוצגו על ידי הפלסטינים בנושא של הקרקעות בשטחים.
38. **הצעה פלסטינית לאג'נדה משותפת** - בהצעה זו אין התקדמות לעומת ההצעה הקודמת שהגישו.
39. **מסמך סיכום** - מסמך שהוכן על ידינו הכולל סיכום תמציתי של הצעותינו. המסמך הוכן הן לצרכי הסברה ותקשורת, והן לצורך הגשה לפלסטינים כמסמך מסכם של סבב השיחות הנוכחי.

#### ב. המו"מ עם הירדנים

1. במו"מ עם הירדנים אין למעשה חדשות של ממש. כפי שצינתי בדיווח הקודם מיום 6.9.92, אין למעשה אפשרות להתקדמות ממשית במו"מ עם הירדנים בשל אילוצים ומגבלות של תיאום בין-ערבי.
- עם זאת, רצוי להבהיר כי, בניגוד לדעה נפוצה, קיימות גם עם הירדנים בעיות לא קלות הטעונות פתרון. במסגרת זו יש לציין בעיקר את הנושאים הבאים:
- (א) **מים** - מחלוקות שונות בנושא חלוקת מים לכל אורך הגבול.

(ב) פליטים ועקורים - דרישה ירדנית להחזרת פליטים ועקורים. מדובר במאות רבות של אלפים של פליטים ועקורים פלסטינים המצויים בירדן, ואשר הירדנים רואים בהם סיכון בטחוני ליציבות הממלכה ההאשמית.

(ג) גבולות - לירדנים יש תביעה לשטח של כ-350 קמ"ר באזור הערבה, אשר לטענתם ישראל השתלטה עליו במהלך השנים שלא כדין. באזור זה מרוכזים מקורות המים היחידים באזור.

2. מהלך המו"מ התרכז גם הפעם בהמשך הנסיונות להשגת נוסח אג'נדה מוסכם, תוך חילופי נוסחאות בנושאים השונים, ואגב ליבון הבעיות הכרוכות בכל סוגיה ועמדות הצדדים לגביה.

כמו כן הוצגו על ידינו נושאים שונים לשיתוף פעולה ישראלי-ירדני, בעיקר בתחומים כלכליים. לצורך כך נסתייענו גם בנגיד בנק ישראל ובמנכ"ל משרד האוצר ששהו באותה עת בארה"ב, וכן במומחים שהובאו על ידינו מראש בתחומי האנרגיה, המים ואיכות הסביבה.

במקביל לדיונים במליאה נמשכו הדיונים בצוותי מומחים בנושאי מים, איכות סביבה ואנרגיה. כן התקיים מו"מ בדרג מומחים של הבנק המרכזי משתי המדינות בנוגע לתכנית ספציפית של פתיחת סניפי בנקים ירדנים בשטחים. בנוסף, התקיים גם דיאלוג בנושאים בטחוניים בין הצדדים.

3. מבחינת מסמכים, כמצויין לעיל, נמשך נסיון הגישור בנושא האג'נדה המשותפת. מצורף בזה הנוסח האחרון שהוצע על ידינו כמסמך מס' 40.

אעמוד לרשותך כמובן להבהרות והשלמות נוספות ככל שתמצא לנכון.

בכבוד רב,

  
מני מזוז



35

September 14, 1992

INFORMAL

CONCEPT OF THE INTERIM SELF-GOVERNMENT ARRANGEMENTS

BUILDING BLOCKS FOR AGREEMENT

CONTENTS

- A. NEGOTIATING FRAMEWORK ..... 1
  - 1. GOAL OF NEGOTIATIONS BETWEEN ISRAEL AND THE PALESTINIANS OF THE TERRITORIES AND TERMS OF REFERENCE: ..... 1
    - (1) AGREEMENT ..... 1
    - (2) INTERIM ARRANGEMENTS ..... 1
    - (3) PERMANENT STATUS NEGOTIATIONS ..... 2
  - 2. PREPARATORY AND SUPPORTIVE MEASURES FOR BUILDING CONFIDENCE .. 2
  - 3. WORKING GROUPS ..... 3
  - 4. TIMETABLE ..... 3
  
- B. THE INTERIM SELF-GOVERNMENT ARRANGEMENTS ..... 4
  - 1. JURISDICTION ..... 4
  - 2. PALESTINIAN ADMINISTRATIVE COUNCIL (PAC) ..... 4
  - 3. STRUCTURE OF THE ADMINISTRATIVE COUNCIL ..... 5
  - 4. GENERAL POWERS AND RESPONSIBILITIES OF THE ADMINISTRATIVE COUNCIL 5
    - (1) REGULATIONS AND BYLAWS ..... 5
    - (2) POLICY PLANNING AND DECISION MAKING ..... 5
  - 5. SPHERES OF OPERATION ..... 5
  - 6. COOPERATION AND COORDINATION? ..... 6
  - 7. JORDANIAN RELATED ISSUES ..... 6
  - 8. RESIDUAL POWERS ..... 7
    - (1) SECURITY ..... 7
    - (2) FOREIGN RELATIONS ..... 7
    - (3) ISRAELIS IN THE TERRITORIES ..... 7
  
- C. MODALITIES FOR ESTABLISHING THE ISGA AND FOR IMPLEMENTING THE INTERIM AGREEMENT .....8
  - 1. ELECTIONS ..... 8
  - 2. ASSIGNMENT OF AUTHORITIES, POWERS AND RESPONSIBILITIES ..... 8
  - 3. ACCESS TO RELEVANT INFORMATION AND PUBLIC RECORDS ..... 8
  
- D. COMPONENTS OF PEACEFUL COEXISTENCE AND OTHER MATTERS OF COMMON CONCERN .....9
  - 1. LIAISON AND DISPUTE RESOLUTION ..... 9
  - 2. COOPERATION AND COORDINATION ..... 9

September 14, 1992

INFORMAL

CONCEPT OF THE INTERIM SELF-GOVERNMENT ARRANGEMENTS

BUILDING BLOCKS FOR AGREEMENT

A. NEGOTIATING FRAMEWORK

1. GOAL OF NEGOTIATIONS BETWEEN ISRAEL AND THE PALESTINIANS OF THE TERRITORIES AND TERMS OF REFERENCE:

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. The above is based on the Madrid invitation and is suggested in its framework.

A sequence of three basic elements is suggested:

(1) AGREEMENT

Our current negotiations should culminate in an agreement containing all relevant elements and issues necessary to achieve the goal of Interim Self-Government Arrangements.

The agreement should be concluded and signed by the negotiating partners, namely, the Israeli and Jordanian-Palestinian delegations. This will grant the agreement its international standing and will assure its acceptability to all concerned.

The agreement we envisage may include a number of documents: the main agreement on the relevant principles, and annexes to deal with special matters (various spheres, elections modalities etc.).

(2) INTERIM ARRANGEMENTS

The basic idea of the interim arrangements, for a limited period of time, is that they should create the proper atmosphere for the negotiations on the permanent status, it must not presage or prejudice the permanent status itself.

There are different concepts of the permanent status, and they should be raised and negotiated in the proper time and forum. meanwhile, the concept of the permanent status must remain undefined and the interim arrangements should leave all options open for the agreement on the permanent status.

The interim arrangements 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.

(3) PERMANENT STATUS NEGOTIATIONS

It is agreed 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.

The permanent status negotiations should include Jordan; the Madrid invitation relates to the Joint Jordanian-Palestinian delegation and to the Palestinians who are part of it, and 242 deals with states, as is clear from its language.

The above formulation was achieved on the basic understanding that resolution 242 has different interpretations.

Thus, the deliberations of all aspects and matters of these resolutions, pertaining to the permanent status negotiations, will not be addressed in the context of the present interim arrangements' negotiations.

2. PREPARATORY AND SUPPORTIVE MEASURES FOR BUILDING CONFIDENCE

Israel has shown its good will by implementing some confidence building measures in the territories including releasing of prisoners, easing restrictive and preventive measures and revoking expulsion orders.

It was agreed to create a joint working group on human rights parallel to the negotiations. This working group could discuss other mutual confidence building measures.

This working group should be established together with other working groups which will deal with issues directly connected to the Interim Self-Government Arrangements (see below).

Israel has agreed to a review of the legal systems 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 (see below).

Israel agreed also to allow, as appropriate, access to relevant information and various public records:

- \* Access to the population registration will be provided in the context of understandings on the modalities of the elections.
- \* Access to other records will be provided in the context of understandings in the negotiations concerning the relevant, agreed powers and responsibilities and spheres of operation of the Palestinian Administrative Council, as appropriate. (see below).

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

3. WORKING GROUPS

In the framework of our joint deliberations, bearing in mind the need to enhance our negotiations, we proposed the establishment of several joint working groups to deal with some of the substantive issues of the ISGA, even while other matters are being discussed in the plenary.

These working groups may deal with the following matters (e.g.):

Legal matters, including: Review of the legal systems in the territories; legal aspects of the ISGA such as: Administration of Justice; Local Police, etc.

Concept of the Interim Arrangements: Jurisdiction; Structure;

Powers and responsibilities; Spheres of operation

Economic matters pertaining to movement of persons and goods etc.

Election modalities (following agreement on Concept)

4. TIMETABLE

Israel has proposed that a time frame will be set to the negotiations, which will be held in an agreed consecutive stages, starting with the basic concept of the Interim Self-Government Arrangements.

Continuing negotiations, dealing without delay with the details of the Interim arrangements, in the working groups or in the framework of the Palestinian track, should enable us to reach without delay the target dates that we suggested in our "Further ideas and proposals" of August 21, 1992.

B. THE INTERIM SELF-GOVERNMENT ARRANGEMENTS

1. JURISDICTION

The overall territorial-geographical issue should be dealt with in the permanent status negotiations.

The concept of jurisdiction during the interim period of self-government arrangements should be powers-and-responsibilities oriented, based on the four General Principles contained in our informal outline of 20.8.92 - namely:

- \* Establishment of a Palestinian Administrative Council which will administer the affairs of the Palestinians of the territories in the agreed spheres of operations that affect their own lives, in accordance with the agreement.
- \* Spheres of operation that affect Israel and the interaction between Israel and the territories, and between Israeli citizens and Palestinians in the territories, should be handled by the Palestinian Administrative Council in coordination and cooperation with the designated organs of the Government of Israel.
- \* Jordan's participation in the interim arrangements can be of benefit for all.

Thus;

|| The Palestinian Administrative Council will wield its executive powers and responsibilities, and will have relevant infrastructure aspects within the territories presently under Israeli military administration.

Note:

|| The powers and responsibilities of the Palestinian Administrative Council to be agreed upon, will not apply to the Israeli security forces and authorities, nor to Israelis in the territories or other Israeli-related aspects.

2. PALESTINIAN ADMINISTRATIVE COUNCIL (PAC)

The organs of the Interim Self-Government Arrangements should reflect the agreed administrative-functional characteristics of these arrangements.

Thus:

| A Palestinian Administrative Council will be elected by the Palestinians of the territories from among the Palestinians of the territories, to discharge those powers and responsibilities which will be assigned to it, according to the agreement.

| The Palestinian Administrative Council will, in the framework of its assigned powers and responsibilities, be accountable to its Palestinian electorate.

3. STRUCTURE OF THE ADMINISTRATIVE COUNCIL

the Palestinian Administrative Council will be one, executive, freely elected, administrative-functional body.

The number of its members will be 15, in accordance with the spheres of operation that will be operated by it.

The Palestinian Administrative Council will select its own chairman from among its members, and allocate the spheres of operation among its members.

In the framework of the ISGA and in accordance with the agreement, independent courts of law will function.

4. GENERAL POWERS AND RESPONSIBILITIES OF THE ADMINISTRATIVE COUNCIL

The Palestinian Administrative Council, as an administrative - functional body, will have the following executive, general powers and responsibilities:

(1) REGULATIONS AND BYLAWS

Power to promulgate regulations in its spheres of operations, subject to the agreement, including arrangements for coordination and cooperation with Israel, as well as Jordanian related aspects.

(2) POLICY PLANNING AND DECISION MAKING

Power to engage in policy planning in those spheres of operation assigned to it in accordance with the agreement.

Power to decide on administrative matters relating to the operation of their spheres of operations, such as:

- budget and financing;
- allocation of functions;
- supervision and audition of its operations.

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

5. SPHERES OF OPERATION

The detailed list of the spheres of operation of the organs of the Palestinian Administrative Council and the powers and responsibilities that will be discharged by them, is contained in our Informal Outline of August 20, 1992. It is suggested that these spheres be thoroughly studied. We feel that agreement on them, followed by implementation, will constitute major positive steps in the life of the Palestinians of the territories.



## 6. COOPERATION AND COORDINATION?

- A. In our Informal Outline of August 20, 1992, we envisaged mechanisms for cooperation and coordination between the Palestinian Administrative Council and designated organs of the Israeli Government, during the Interim Period. These mechanisms are not meant to derogate from the agreed powers of the Palestinian Administrative Council.

The cooperation and coordination concept is based on four basic assumptions:

- \* The operation of some of the suggested powers and responsibilities by the Palestinian Administrative Council, has dimensions related to security which should be addressed jointly, due to the overall Israeli responsibility for security.
- \* Some spheres of operation of the Administrative Council should be operated in cooperation and coordination with Israel as a necessity. These spheres include, inter alia, the movements of persons and goods between the territories, Israel, Jordan and other countries; distribution of vital imported products; operating common infrastructures and joint vital systems (e.g. roads, sewage, electricity).
- \* Some spheres of operations should be handled in cooperation and coordination for the benefit of the populations of the territories and Israel. these spheres are connected mostly to the various economic activities.
- \* Improper handling of some of the powers and responsibilities may adversely affect and prejudge the outcome of the permanent status' negotiations.

The main target of this cooperation and coordination concept is, therefore, to avoid creating areas of friction and conflict and enable a smooth operation of the Interim Self-Government Arrangements.

- B. Special issues which may contain cooperation and coordination aspects, such as infrastructure issues concerning water and land uses, can be discussed as appropriate.

## 7. JORDANIAN RELATED ISSUES

The traditional connections between Jordan and the Palestinians of the territories and Jordan's involvement in the walks of life in the territories, require the participation, assistance or support of Jordan in the interim arrangements in such spheres as:

- \* Participation, as appropriate, in the review of the existing legislation in the territories taking into account the Jordanian legislation still in force in the territories.
- \* Aspects of economic activities in the territories, including the banking and monetary systems.

- \* A suggested role concerning the local police force.
- \* Special issues, including (e.g.) religious matters, as necessary
- \* Taking part in the high liaison and coordination committee and in other relevant liaison committees.

Note:

The above is, of course, open to further deliberations and discussion and subject to agreement by all concerned.

8. RESIDUAL POWERS

As stated above, "certain areas that affect Israel's basic rights and interests will remain, in the framework of residual powers, Israel's responsibility and will be operated by Israel" whether specified in the agreement or not.

For special notice:

(1) SECURITY

The overall responsibility for external and internal security and public order, will remain in Israel's hands (Hague regulations of 1907).

(2) FOREIGN RELATIONS

Foreign relations, being an attribute of a state, will not be exercised by the Palestinian Administrative Council.

Foreign connections relevant to the administration of the spheres of operation of the Administrative Council will be negotiated as appropriate, and will be discharged by the said organs according to the agreement and in coordination with Israel.

(3) ISRAELIS IN THE TERRITORIES

All Israelis in the territories, security forces and civilians, will be under Israeli jurisdiction.

The Administrative Council powers and responsibilities will not apply to the Israeli towns and villages nor to security locations in the territories.

Note:

Matters of common concern regarding the contacts between the populations in the territories, will be dealt with in the negotiations.

C. MODALITIES FOR ESTABLISHING THE ISGA AND FOR IMPLEMENTING THE INTERIM AGREEMENT

This paragraph deals with the actions that should be taken following the agreement on the Interim Arrangements.

1. ELECTIONS

The elections modalities will be negotiated after the basic concept will be agreed upon.

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

"The Administrative Council 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 Administrative Council."

2. ASSIGNMENT OF AUTHORITIES, POWERS AND RESPONSIBILITIES

Following the election of the Palestinian Administrative Council, the agreed authorities, powers and responsibilities will be assigned to the its agreed designated organs.

3. ACCESS TO RELEVANT INFORMATION AND PUBLIC RECORDS

As stated above, access to various relevant information and public records will be provided, as appropriate, in the context of the understandings reached in the negotiations and on the modalities for the establishing the ISGA.

D. COMPONENTS OF PEACEFUL COEXISTENCE AND OTHER MATTERS OF COMMON CONCERN

This paragraph deals with the ongoing relations between Israel and the Palestinian Administrative Council during the Interim Arrangements' period.

Smooth running of the Interim Arrangements require peaceful coexistence in the territories, and good faith in implementing the agreement.

The mechanisms suggested for enhancing the expected good faith and coexistence are as follows:

1. LIAISON AND DISPUTE RESOLUTION

In our informal outline of August 20, 1992, we described in detail our concept of monitoring processes and dispute resolution mechanisms:

"The cooperation and coordination regime requires a multi-level system of liaison between the organs of the Administrative Council and various Israeli government authorities and the Jordanian government. The multi-level liaison system will comprise of:

- \* A high liaison and and coordination committee;
- \* Liaison committees in the various spheres of operation;
- \* Special liaison committees to deal with special matters.

In a number of areas a monitoring process may accompany the implementation of the agreements and understandings.

A "trial and error" period may hence be required for necessary adjustments in accordance with the experience that will be gained.

The liaison mechanisms could serve this purpose too."

2. COOPERATION AND COORDINATION

The complex set of relations between Israel and the Palestinian Administrative Council, during the Interim Arrangements' period, will, as stated, necessitate cooperation and coordination mechanisms.

Suggested mechanisms are described in detail above and in our informal outline of August 20, 1992.

36

To: Ambassador E. Rubinstein, Head of the Israeli Delegation  
Fr: Dr. Haidar Abdul Shafi, Head of the Palestinian Side  
of the Joint Palestinian-Jordanian Delegation

21 September 1992  
-----

In view of the deliberations of the past week, and in order to avoid any possible misunderstanding, we would like to begin by reaffirming our clear commitment to the terms of reference based on Resolution 242 and the mechanism of its application in the coming negotiations as follows:

With regard to the terms of reference for these negotiations, we understand from both the Letter of Invitation and the Letter of Assurances submitted to us by the American sponsor, that United Nations Security Council Resolution 242 is the basis for the negotiations as a whole. Although the full implementation of Resolution 242 will mainly take place at the final stage, it, nevertheless, remains the main term of reference for both the interim and final phases of the negotiations and for all Arab-Israeli tracks and fronts, including the Palestinian-Israeli track. It confirms the principle of land for peace, which entails Israeli withdrawal from the occupied Arab territories in exchange for the establishment of peaceful relations between Israel and the Arab parties.

We will reject any suggestions or proposals which are inconsistent with this understanding and, in particular, those which create conditions that prejudice the final implementation of Resolution 242 or complicate its implementation in the final phase. We will also strongly oppose any measures taken in the Occupied Palestinian Territory (OPT) which are conducive to prejudicing the implementation of the resolution; these measures will be viewed as preempting the prospects of success in the peace negotiations. In particular, we will oppose any Israeli settlement activity in the OPT, including Jerusalem, as well as any other measures which raise doubts about the application of Resolution 242 to East Jerusalem or confirm its annexation or the extension of its municipal borders or change its identity as an occupied Palestinian city. We understand that the geographical framework of the interim self-government authority includes all OPT occupied on or after 5 June 1967, as expressed in UNSC Resolution 242. We further perceive the interim phase as one that prepares the OPT and the Palestinian people for the permanent status in which Resolution 242 and the principle of land for peace are to be fully implemented.

We, therefore, will not accept the exclusion of any related issues or of any occupied Palestinian geographical territory from

the scope of negotiations on the interim stage, nor will we accept the exclusion of any component of our Palestinian people from negotiating the final stage. We understand that the interim phase negotiations discuss the arrangements for Palestinian self-government and their application in the OPT, including Jerusalem. We further understand that both parties should negotiate in good faith to reach an agreement. We are aware of the major differences on the issues already on the table. All such issues, however, should be negotiated within the framework of Resolution 242.

The imposition of the Israeli framework for negotiations is unacceptable, as is considering the Israeli proposals as the starting point for a common framework for negotiations. Our position in this regard is consistent with the principles of equality, mutual respect and good faith. We have presented you with a draft proposal for a framework agreement that can lead in the direction of a common framework. Until the agreement on such a framework is reached, each party should present its position as reflected in its own proposal with regard to each issue on its own merits.



37

ב'לר/כ-פאס 24/9/92  
24/9/92 - א

24 September 1992

To: Ambassador E. Rubinstein, Head of the Israeli Delegation

Fr: Dr. Haidar Abdul Shafi, Head of the Palestinian Side  
of the Joint Palestinian-Jordanian Delegation

-----  
The Palestinian side has duly noted your expressed willingness to provide us with information relevant to our negotiations. We reaffirm that it is the right of the Palestinian population to have access to all public records. Without prejudice to the above, we request information on the following matters, which are necessary for the proper conduct of our discussions on issues of land:

- // 1. What is the exact area of land that is considered "absentee" land, and,
  - a: what percentage of it has been leased by the Custodian of Absentee Property;
  - // b: of the above, what areas have been leased to Israeli Jews and what areas to Palestinians;
  - c: what percentage of the absentee property is, at present empty land and what is built up;
  - // d: of the above, what areas were already built on before 6 June 1967 and what areas were built on subsequently.
  
- // 2. What is the exact area of land that was taken over by various Israeli authorities from the Jordanian government after 6 June 1967 and what areas were then registered as Jordanian Government property, and,
  - a: what percentage of the above was empty land and percentage was built up;
  - b: of the above, which was already built up before 6 June 1967 and what was built up afterward;
  - c: of the above what percentage has been leased to Israeli Jews and what is being used by the civil or military administrations or other Israeli authorities.
  
- 3. What is the exact area of land that was registered in the land registration department on 6 June 6 1967, and,
  - a: how much was registered since 6 June 1967;

- b: of the registered land how much was registered on 6 June 1967 in the name of the Jordanian Treasury;
- c: how much was registered in the name of the Jordanian army.

4. What is the area of land that was registered in the Registration Department established by military order number 569 (order regarding special transactions in land), and

- a: of these how much is considered "public" land
- b: how much is considered expropriated land
- c: which department administers lands registered in the special registration department under order 569
- d: what percentage of the above was leased or otherwise exploited
- e: who were the beneficiaries.

5. What is the exact number of Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory and what is the exact area of jurisdiction of each, and,

- a: how many of these are administered as local councils
- b: how many are administered otherwise and what is the other form of local government applicable to these

6. What is the area of jurisdiction of the Jewish Regional Councils in the Occupied Palestinian Territory, and

- a: does their jurisdiction extend to Palestinian towns and villages falling within that area

7. What are the details of the road network in the Occupied Palestinian Territory, and

- a: which of it is still proposed and which has been implemented.

8. What is the area of military camps presently existing in the Occupied Palestinian Territory.

9. What is the area of what has been declared "closed military areas."

10. What is the area of land confiscated and/or requisitioned and/or seized and/or appropriated for military purposes.

11. What is the area of land expropriated for "public" purposes.
12. What is the exact plans for the proposed and implemented infrastructures regarding water, electricity, and sewage.
13. What is the area closed as military training areas or which has been used for that purpose in the past and may still contain explosive devices.
14. What is the exact proportion of the Occupied Palestinian Territory for which land use plans have been made, and
  - a: of the above how much has been allocated for Palestinian use and how much for Israeli Jewish use,
15. What is the number of nature preserves in the Occupied Palestinian Territory, and,
  - a: what is the exact area of each of these;
  - b: how many of these are under the administration or otherwise control of the Israeli Society for the Preservation of Nature.
16. What is the number of public parks in the Occupied Palestinian Territory, and,
  - a: what is the exact area of each of these;
  - b: under whose administration are these.
17. What is the number of archaeological sites in the occupied territory, and,
  - a: what is the exact area of each of these;
  - b: under whose administration are these.
18. What is the area of land in the Occupied Palestinian Territory which has been surveyed.

30

24.9.92 n/2 JF 6217

DRAFT COMMON AGENDA

1. GOAL OF NEGOTIATIONS AND TERMS OF REFERENCE:

Agreed interim arrangements for self-government for a period not exceeding five years, ending not later than 30 October, 1997. Beginning November 1, 1994, negotiations on permanent status will take place between Israel and representatives of the Palestinian people. The objective of both negotiations is the implementation of U.N. Security Council resolutions 242 and 338.

2. PREPARATORY AND SUPPORTIVE MEASURES FOR BUILDING CONFIDENCE:

- Issues of settlement activities
- Fourth Geneva Convention (human rights, displaced persons, deportees and other matters)
- Access to information and public records

3. CONCEPT OF ARRANGEMENTS FOR PALESTINIAN INTERIM SELF-GOVERNMENT AUTHORITY:

- Jurisdiction
- Structure
- General powers and responsibilities

4. MODALITIES FOR ESTABLISHING THE PALESTINIAN INTERIM SELF-GOVERNING AUTHORITY AND FOR IMPLEMENTING THE INTERIM AGREEMENT:

- Access to information and public records
- General elections
- International supervision
- Transfer of authority
- Withdrawal of the Israeli military government, dissolution of its civil administration, and withdrawal of all Israeli forces to specified, mutually-agreed security locations.

5. MATTERS OF COMMON CONCERN:

- Arrangements regarding displaced persons
- Liaison mechanisms
- Security
- Monitoring and verification mechanisms
- Dispute resolution.

24/9/1992

PREAMBLE

The transitional phase in the Palestinian-Israeli track is a stage in transition to the permanent status, based on United Nations Security Council resolutions 242 and 338.



(39)

24.9.92 n/2 מ/2 מ/2 מ/2 מ/2

Israel's Proposals for Interim Self-Government Arrangements  
Ten Points for Consideration -- Searching for Common Grounds

Our proposals include:

- 1) A major change in the existing situation in the territories, substantially improving the general quality of life of the Palestinians by establishing fair, wide-ranging interim self-government arrangements.
- 2) Palestinian Administrative Council (PAC), to deal with the majority of the walks of life of Palestinians in the territories, including infrastructure aspects (land uses and water) to be negotiated.
- 3) Historic, unprecedented, free general elections by Palestinians from the territories to elect Palestinians from the territories for the PAC; the elected members, accountable to their electorate, will discharge their powers and responsibilities per the agreement.
- 4) Vast powers and responsibilities for the PAC, in a variety of areas, such as -- inter alia -- economy, services, police, planning and decision-making, etc.
- 5) Independent Courts of Law.
- 6) Timetable for negotiations and implementation.
- 7) The Interim Self-Government Arrangement period will contribute to peaceful co-existence between Israel and Palestinians, create harmony and prepare the ground for permanent status negotiations.
- 8) Permanent status negotiations starting beginning the third year of the five-year interim period, based on UNSCR 242 and 338.
- 9) Israeli security and vital interests and Israelis in the territories, to remain under Israeli administration. Coordination and cooperation in these regards and Jordanian-related aspects are to be discussed.
- 10) Committees as negotiating tools, including one on human rights.

The proposals offer a practical approach to a most complex situation, taking into consideration all relevant angles and aspects.

Note on the negotiations:

- A. The negotiations in this round were generally characterized by good atmosphere, which augurs well for the future.
- B. In the negotiations, a variety of subjects were covered and explained. An informal small group has been suggested and established, for more relaxed discussion.
- C. We are looking forward to the continued negotiations, including the establishment of committees for specialized discussion.

40

Non-Paper

Revised

INFORMAL DRAFT COMMON AGENDA

SEPTEMBER 23, 1992

A. Goal:

The achievement of a just, comprehensive and lasting peace between Israel and its neighbours.

B. Components of Israel-Jordan Peace Negotiations.

1. Searching for steps to arrive at a state and vision of peace based on Security Council Resolutions 242 and 338 in all their aspects towards a peace agreement. Israel views the achievement of the peace agreement as embodied in a Treaty of Peace. Jordan refers to the territorial aspects of 242.

2. Security:

a. Refraining from actions or activities by either party that may adversely affect the security of the other or may prejudice the final outcome of negotiations. Jordan refers in this regard to settlement activities.

b. Threats to security resulting from problems of refugees.

c. Threats to security resulting from problems of terrorism.

d. Israel: Mutual commitment not to threaten each other by any use of force and not to use any force against each other.

Jordan: Mutual commitment not to use or deploy weapons of mass destruction by one side against the other.

e. Israel: Mutual commitment to actively address the halting of weapons proliferation and threats in the Middle East pertaining to both conventional and non conventional - nuclear, chemical and biological - mass destruction arms and threats.

Jordan: mutual commitment, as a matter of priority, to make the Middle East an area free from weapons of mass destruction and from conventional weapons that are excessively injurious or that may have the effect of environmental modification.

f. Mutually agreed upon security arrangements and security confidence building measures.

3. Water-sharing and Related Issues:

- a. Securing the rightful water shares of the two parties.
- b. Searching for ways to alleviate water shortage.

4. Refugees and Displaced Persons.

Israel (proposal of Sept. 22): In accordance with international law, United Nations resolution 242 and other mutually accepted international instruments, achieving a just settlement, as appropriately agreed, of the refugee problem and the problem of displaced persons.

5. Borders and Bilateral Israeli-Jordanian Territorial Matters:

Jordan - "Jordanian occupied territories"; Israel - matters to be discussed when the border is agreed and demarcated.

6. Exploring the potentials of future bilateral cooperation within a regional context, when appropriate, in the following:

a. Natural Resources  
Water, Energy and Environment.  
Rift Valley development.

b. Human Resources  
Demography  
Labour  
Health  
Education  
Drug Control

c. Infrastructure  
Economy  
Tourism  
Transport: Land and Air  
Communications

7. Phasing the discussion, agreement and implementation regarding items above, including appropriate mechanisms for negotiations in specific fields.

8. Discussion on matters related to both tracks to be decided upon in common.

9. It is understood that the negotiations are without preconditions, and each side may raise any of the above in the negotiations.