

1  
חמק כי-און

אוטונומיה

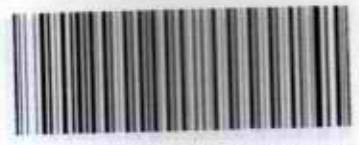
ק"מ ארבעה חמק כי-און  
המסמך אוטונומיה (כח) סקופ  
קצב 36.80

6.5.80

נפתח:

4.6.80

נסגר:



שט וזיק: משנה למנכ"ל ח: בר-און - אוטונומיה

7083/1-חצ

מסמך פיוז

מסמך פיוז: 000azqi

תאריך הדפסה: 25/12/2018  
מסמך: 3-312-3-6-1  
מסמך: 3-312-3-6-1

1/11/78

(4 June 1980)

INTERIM REPORT

The Arab Republic of Egypt and the State of Israel (the "Parties"), in coordination with the United States of America, report that they are holding negotiations in order to provide full autonomy to the inhabitants of the areas involved, to assure the security of Israel and its neighbours, and to achieve the other objectives set forth in the Framework for Peace in the Middle East Agreed at Camp David (the "Framework"). They will continue to negotiate in good faith and expeditiously with the goal of reaching an agreement on the issues involved. When negotiations are completed, they will conclude an agreement (the "Agreement") which <sup>may</sup> ~~will~~ <sup>would</sup> inter alia include the following elements:



INTERIM REPORT

The Arab Republic of Egypt and the State of Israel (the "Parties") in coordination with the United States of America, report that they are holding negotiations in order to provide full autonomy to the inhabitants of the areas involved, to assure the security of Israel and its neighbours, and to achieve the other objectives set forth in the framework for peace in the Middle East. Agreed at Camp David (the "Framework"). They will continue to negotiate in good faith and expeditiously with the goal of reaching an agreement on the issues involved. When negotiations are completed, they will conclude an agreement (the "Agreement") which will include the following elements:



(4 June 1980)

Dear Sir,

I have the honour hereby to present to you an overall picture of the situation of the autonomy talks between Egypt and Israel as of 3 June 1980.

1. The Organizational Framework

Before the talks were suspended by Egypt in May, 1980, the negotiations were conducted by the following organs:

- a) the Ministerial Committee
- b) meetings of the Heads of the Delegations
- c) Steering Committee
- d) Working Group on Election Modalities
- e) Working Group on Powers and Responsibilities
- f) Ad-hoc Committee on Economic Aspects
- g) Ad-hoc Committee on Legal Matters.

2. Election Modalities

In this Committee much progress has been made, and agreement has been reached on many questions.

Nevertheless, on several hard questions agreement has still to be worked out: the problem of constituencies (i.e. participation or non-participation of the inhabitants of East Jerusalem in the elections); the number of the individuals to be elected to the Self-Governing Authority (Administrative Council); the system of elections. With regard to the other matters, agreement has been reached on the basic principles, and further elaboration is needed, e.g. the composition of the Central Elections Committee.

3. Powers and Responsibilities

In this sphere too some progress has been made, although less than in the area of election modalities.

The main points of disagreement are: who is the source of authority ? who has the residual powers ? who has the power to legislate ? will there be an automatic transfer of all powers or only a transfer of specified and defined powers ? will the autonomy apply also to the inhabitants of



East Jerusalem ? who will be in charge of internal security ? what will be the status of Israelis and Israeli settlements ?

The parties have more or less agreed on several important questions: The autonomy will not have powers and responsibilities in matters of external security nor in foreign affairs. Several powers, mainly in matters of water and technical planning, will have to be exercised in coordination or cooperation with Israel.

4. Economic Matters

The Ad-hoc committee on economic issues has started to work in April 1980. There is a difference in the approach of the two parties: Egypt thinks that any cooperation in economic matters has to be agreed upon by Israel and the autonomous council, while Israel wishes to agree in advance on the spheres and modalities of cooperation and coordination. Cooperation in matters of economy, e.g. customs duties, is essential in order to avoid smuggling and dumping.

5. Legal Matters

The Ad-hoc committee on legal matters has been established in May 1980. It will deal with several important questions of a predominantly legal character, e.g. the source of authority, the status of Israeli citizens and settlements, administration of justice, promulgation of legislation and regulations, resolution of disputes. The committee is guided by Ministers - Minister Tamir of Israel and Minister of State Ghali of Egypt. They have held informal discussions on some of the subjects, but their work has been interrupted by the suspension of the negotiations. The Israeli team has since been studying the various subjects and has prepared position papers.

6. Security

At the last meeting in Herzliya, at the beginning of May 1980, the Ministers started informally to discuss security matters. It is more or less agreed,



These questions, who will be in charge of internal security? who

will be the state of affairs and internal security?

The point is more or less agreed on several important questions:

The autonomy will not have powers and responsibilities in the field of

external security nor in foreign affairs. Several powers, mainly in

matters of water and territorial planning, will have to be exercised

in consultation or cooperation with Israel.

#### Autonomous Authority

The autonomous authority on economic issues has started to work in

April 1980. There is a difference in the position of the two parties:

Israel thinks that any autonomous authority has to be created

quickly, and the autonomous authority will have to have powers

in the field of the economy, the collection of taxes and coordination

of economic activities in the area. The autonomous authority is essential

in order to develop the region and improve it.

#### Internal Security

The autonomous authority on internal security was established in May 1980.

It will deal with several important questions of a predominantly legal

character, such as the rights of citizens, the status of Israeli citizens and

settlements, administration of justice, judicial system or legislation and

regulations, resolution of disputes. The committee is headed by

Minister of Justice, Tami Lior, Minister of Internal Affairs, Chaim Herzog.

They have held four meetings since the establishment of the committee, but the

work has been interrupted by the suspension of the negotiations. The

Israeli team has three main subjects and various subjects which have prepared

for the meeting.

#### Security

The last meeting in February 1980, the committee of May 1980, the committee

attended informally to discuss security matters. It is more or less agreed



that Israel will be in charge of external security, and the local police force will be in charge of public order. The parties have not yet reached agreement on the question who will be responsible for internal security. There is also some difference of opinion on the question of the limits of Israel's discretion in matters concerning external security.

7. The Drafting of Heads of Agreement

Since the last meeting in May 1980, Israel has started to draft proposals of heads of agreement. It was hoped that they would be discussed and agreed upon before 26 May 1980, but unfortunately President Sadat has suspended the negotiations.

8. Powers of the Continuing Committee

According to the Camp David Framework, after the establishment of the Autonomy, the representatives of Egypt, Israel, Jordan and the self-governing authority will constitute a continuing committee to decide by agreement on several matters of common concern.

In order to expedite the negotiations, the parties have agreed that this Committee will also deal with some important matters on which final agreement may not be reached at this stage, such as development of water resources for the common benefit.

It has also been agreed that the U.S. would participate in this Committee.

9. The Suspension of the Negotiations

When the last meeting ended, on 7 May 1980, the parties agreed to meet again the following week in Cairo in order to continue the negotiations. There was no crisis at the end of the session.

Therefore the negotiators were much surprised when they heard a few days later, that President Sadat had decided to suspend the talks. The President's motives are not quite clear. According to his letter to Prime Minister Begin, he decided on the suspension because of the Israeli settlement policy and because of the Jerusalem Bill introduced into our Parliament. As to the settlements policy, there is nothing new in it and it has been the same at the time of the Camp David summit and ever since. Therefore it does not seem to justify a sudden suspension







of the talks. As to the Jerusalem Bill, it is probable that President Sadat had misleading reports about it: the bill does not derogate from the attitude expressed by Israel in an exchange of letters soon after the Camp David summit. It is a private bill introduced by a member of the opposition, and it has been transferred to Committee without a formal reading.

Since there was no reasonable reason for the suspension of the talks, and since all the parties declare that they are ready to resume the talks, it may be hoped that soon the negotiations will continue.

The negotiations will no doubt be difficult, but since so much progress has already been made, we may be reasonably optimistic and hope that the outcome will be an autonomy agreement acceptable to the parties and hopefully also to the Palestinian Arabs.



AGREED INTERIM REPORT

710

The Arab Republic of Egypt and the State of Israel (the "Parties") in coordination with the United States of America report that in order to provide full autonomy to the inhabitants of the areas involved, to assure the security of Israel and its neighbours, and to achieve the other objectives set forth in the terms of the Framework for Peace in the Middle East agreed at Camp David ("Framework") they will continue in good faith and expeditiously to negotiate an agreement on the issues involved (the Agreement) and that when negotiations are completed the agreement will include, inter alia, the following elements:

ELECTIONWITHDRAWAL OF MILITARY GOVERNMENT AND CIVILIAN ADMINISTRATIONAREAS OF RESPONSIBILITY OF THE AUTHORITY

Upon its establishment and inauguration, the Authority, subject to the terms of the Agreement and its Annexes, will exercise its responsibility in the following areas:

Education

Culture

Religious Affairs

Administration of Justice

Agriculture

Health



Labour and Manpower  
Social Welfare  
Internal Transportation  
Municipal Affairs  
Housing  
Tourism  
Budget  
Taxation  
Civil Service  
Administrative Operations  
Police  
(Other Areas as Agreed)

This responsibility will be exercised, where necessary, in coordination with Israel (and Jordan).

#### SHARED POWERS

To be agreed.

#### RESIDUAL POWERS

To be agreed.

#### POWERS OF THE AUTHORITY

The Authority will have all powers which are necessary for the discharge of its responsibilities as herein provided, including the power to issue necessary regulations or orders in accordance with existing statutory law. All such regulations and orders will be subject to the approval of the coordinating committee. Appropriate arrangements will be made to enable the Authority to exercise its powers so as to promote cooperation and good neighbourly relations.

#### STRUCTURE AND PROCEDURE

The Authority will consist of one elected body of ..... members. Its procedures shall be agreed upon. (It shall determine its own procedure subject to the approval of the continuing committee).

#### SECURITY



#### CONTINUING COMMITTEE

In accordance with the provisions of the Camp David Framework, during the transitional period, representatives of Egypt, Israel, Jordan and the Authority will constitute a Continuing Committee to decide by agreement on the modalities of admission of persons displaced from the West Bank and Gaza in 1967, together with necessary measures to prevent disruption and disorder.

The Committee may also deal with other matters including matters of common concern that require detailed negotiations or coordination (e.g., the development of water resources for the benefit of all concerned, economic cooperation, etc.) to be agreed upon.

The Committee will take its decisions and resolutions on the basis of unanimity.

The United States will be invited to participate in the Committee.

#### LAWS AND REGULATIONS

The laws and regulations in existence at present shall remain in force except insofar as they will be changed by the agreement.

#### NEGOTIATIONS REGARDING FINAL STATUS

When the Authority is established and inaugurated, a transitional period of five (5) years will begin. As soon as possible, but not later than the third year after the beginning of the transitional period, negotiations will take place to determine the final status of the West Bank and Gaza and its relationship with its neighbours, and to conclude a peace treaty between Israel and Jordan by the end of the transitional period, in accordance with the procedures set forth in the Framework.



DRAFT

The Arab Republic of Egypt and the State of Israel (the "Parties"), in coordination with the United States of America, have arrived at a number of understandings and agreements with regard to the steps they will take to implement the terms of the Framework for Peace in the Middle East agreed at Camp David ("Framework"). Therefore, to provide full autonomy to the inhabitants of the <sup>areas</sup> territories involved, to assure the security of Israel and its neighbors, and to achieve the other objectives set forth in the Framework, the Parties, along with the United States, have agreed as follows:

ELECTION

In order to ensure a peaceful and orderly transfer of authority, <sup>the</sup> representatives to the Self-Governing Authority (Administrative Council) ("Authority") will be freely elected by the inhabitants of the territories in accordance with modalities set forth in Annex A to this Agreement.

WITHDRAWAL OF MILITARY GOVERNMENT AND CIVILIAN ADMINISTRATION

Following these elections ~~and immediately~~ after the establishment and inauguration of the Authority, the Military Government and its civilian administration will be withdrawn.



SECRET/NODIS

- 2. -

AREAS OF RESPONSIBILITY OF THE AUTHORITY

Upon its establishment and inauguration, the Authority, subject to the terms of this Agreement and its Annexes, will exercise full responsibility in the following areas:

Education  
Culture  
Religious Affairs  
Administration of Justice  
Agriculture  
Health  
Labor and Manpower  
Social Welfare  
Internal Transportation  
Municipal Affairs  
Housing  
Tourism  
Budget  
Taxation  
Civil Service  
Administrative Operations  
Police  
(Other Areas as Agreed)

POWERS OF THE AUTHORITY

The Authority will have all powers which are necessary for the discharge of its responsibilities as herein provided.



SECRET/NODIS

- 3 -

including the power to issue necessary decrees, regulations or orders which may alter existing statutes. Appropriate arrangements will be made to enable the Authority to exercise its powers so as to promote cooperation and good neighborly relations.

#### STRUCTURE AND PROCEDURE

The Authority will consist of one elected body of \_\_\_\_\_ members which will determine its own procedures.

#### SECURITY

All necessary measures will be taken and provisions made to assure the security of Israel and its neighbors and, consistent therewith: (1) a withdrawal of Israeli Armed Forces will take place and there will be a redeployment of the remaining Israeli forces into specified security locations as provided in Annex B; (2) arrangements will be implemented as provided in Annex B to assure internal and external security and public order; and (3) other than as provided in Annex B, no security, defense, military or paramilitary forces of any origin will be maintained, raised or stationed in the West Bank or Gaza.

#### CONTINUING COMMITTEE

In accordance with the provisions of the Camp David Framework, during the transitional period, representatives



SECRET/NODIS

- 4 -

of Egypt, Israel, Jordan, and the Authority will constitute a Continuing Committee to decide by agreement on the modalities of admission of persons displaced from the West Bank and Gaza in 1967, together with necessary measures to prevent disruption and disorder.

The Committee will also deal with other matters of common concern that require detailed negotiations or coordination (e.g., the development of water resources for the benefit of all concerned, economic cooperation, etc.) as provided in Annex C.

The Committee will take its decisions on the basis of unanimity.

The United States will be invited to participate in the Committee.

NEGOTIATIONS REGARDING FINAL STATUS

When the Authority is established and inaugurated, a transitional period of five (5) years will begin. As soon as possible, but not later than the third year after the beginning of the transitional period, negotiations will take place to determine the final status of the West Bank and Gaza and its relationship with its neighbors, and to conclude a peace treaty between Israel and Jordan by the end of the transitional period, in accordance with the procedures set forth in the Framework.



## Security

1. Under the terms of a peace treaty between <sup>after Arab State</sup> Jordan and Israel, security arrangements may be agreed, on the basis of reciprocity, on both sides of the border.

These arrangements may include, according to the Camp David Framework, demilitarized zones, limited armaments areas, early warning stations, the presence of international forces, liaison and agreed measures for monitoring.

2. Reciprocal security arrangements between Israel and Jordan during the transitional period may be agreed through negotiations between the two states.

These arrangements shall include, according to the Camp David Framework, joint patrols and the manning of control posts to assure the security of the borders.

3. After the inauguration of the S.G.A.(A.C.), negotiations will be initiated between it and Israel to determine by agreement the powers to be transferred to the strong local police for assisting Israel in the provision of internal security and public order, according to the Camp David Framework.

4. In accordance with the Camp David Framework, a withdrawal of Israeli Armed Forces will take place and there will be a redeployment of the remaining Israeli forces into specified security locations, to assure the security of Israel and its neighbors during the transitional period and beyond.

The locations are designated on a map, and they include: camps for the permanent military forces that will provide defense and internal security, early warning and control installations, logistic and training installations.

5. Except for the specified security locations, there will be in Judea, Samaria and the Gaza District closed areas for security purposes, in which there will be systems preventing intrusion across the border, fortifications, positions for deployment of armour, artillery and surface-air missiles and training areas.



6. In addition to the specified security locations and the closed areas, Israel will maintain the following security arrangements and activities:-

- (a) control of the air-space of Judea, Samaria and the Gaza District, including their territorial sea.
- (b) control of the territorial sea of the Gaza District and the waters of the Dead Sea up to the median line.
- (c) mobile security activity in the border zones, in the territorial sea of the Gaza District and the waters of the Dead Sea, to prevent intrusions.
- (d) mobile security activity in all the other zones, according to security necessities. Activities in populated centers will be coordinated, as far as possible, with the S.G.A.(A.C.)
- (e) freedom of movement in all the routes of Judea, Samaria and the Gaza District. Israel will refrain, as far as possible, from entering populated centers.
- (f) in time of emergency, Israel will increase the amount of its forces and determine their deployment and activity, in accordance with the security necessities.

7. The continuing committee will establish a permanent sub-committee to discuss those spheres of internal security and public order requiring coordination between the parties.



## Elections

Elections to the Self-Governing Authority (Administrative Council) will be free elections in accordance with the following principles as well as the modalities set forth in Annex A to this document.

The principles enumerated hereinafter will constitute the basis for the elections and their administration:

### A. Peaceful assembly and political expression

Peaceful assembly and free expression will be assured, bearing in mind the need to preserve law and order as well as the underlying principles of the Camp David Framework.

### B. Campaigning

The freedom of electoral campaigning includes the right to organize public meetings, deliver public speeches, circulate printed material and exhibit posters, bearing in mind the need to preserve law and order as well as the underlying principles of the Camp David Framework.

### C. Secret ballot

It is agreed that a system of secret ballot will be utilized.

### D. Organization, Conduct and Supervision of Free Elections

The elections shall be organized, conducted and supervised by a Central Electoral Commission. This Commission shall be composed of authorized Israeli civilian personnel and of local Palestinian Arabs agreed upon by the autonomy negotiators, together with other civilians -- individuals and institutions -- as worked out and agreed upon by the autonomy negotiators.



There will be free access for the international media and for experts, as will be agreed upon by the Negotiating Parties.

The call for the elections shall be issued by the authority indicated in Annex A.

- E. Subject to agreement on the number of individuals to be elected, the electoral system to be used will be the majority system, either single-member district or multi-member district. The specific system of delimiting constituencies will be set forth in Annex A.
- F. The Central Electoral Commission shall issue a notice specifying:
  - (a) The date of elections and hours of voting and the places in which polling stations will be established;
  - (b) The qualifications of persons to be listed on the register of voters, and the procedures for preparing, publishing, and revising such registers of voters as provided for in Annex A;
  - (c) The qualifications of candidates and the procedure of filing for candidacy as provided for in Annex A;
  - (d) The electoral system to be used and the number of persons to be elected in each constituency as set forth in Annex A.



מקור הסמכות - בדיקת אפשרות קביעת "הסכם  
האוטונומיה" כמקור הסמכות בהשוואת לשתיקת  
הסכם האוטונומיה" בשילת מקור הסמכות  
=====

# 1. מהות מקור הסמכות

במסגרת דיון במקור הסמכות יש להבחין בשלושה אספקטים של הביטוי  
מקור סמכות;  
מקור סמכות כריבונות ארטילאית מאחר ורשות אוטונומית במהותה  
אינה מדינה עצמאית מתעוררת השאלה מי הגוף אשר מעניק אוטונומיה  
לשטח והיינו מאיפה יונקת הרשות סמכויותיה.

מקור סמכות כבעלת סמכויות שאיריות : לאיזה גוף יש אותן סמכויות  
שאיריות ( Residual ) שלא הוענקו לרשות אוטונומית או לגוף  
אחר.

מקור סמכות כגוף מפקח או כגוף על : איזה גוף מחזיק בידו סמכויות  
פיקוח או סמכויות "על" כדי לסטור על אי חריגת הרשות מנחום  
סמכויותיה.

2. מוצע לבחון אפשרות שתיקת הסכם בנושא מקור הסמכות בהשוואה  
לקביעה מפורשת שההסכם מהווה מקור הסמכות בהתייחס בנפרד לכל אחד  
משלושת מרכיבי "מקור הסמכות" שציינו לעיל.

# 3. מקור סמכות - כ"ריבונות ערתילאית"

## 3.1 קביעת ההסכם כמקור סמכות

### א. יתרונות

1. יש בזה הכרה בחלקה של ישראל כמקור סמכות.
2. לישראל תהיה זכות וטו לגבי כל פעולה שתיוחד  
למקור הסמכות.
3. ישנה קביעה ברורה בשאלה מקור הסמכות דבר העשוי  
לסנוע טענה שהכתר הירדני או התושבים עצמם  
מהווים מקור סמכות.

### ב. חסרונות

1. יש בכך הכרה ישראלית בזכות ירדן (בעצמה או  
כמיוצגת ע"י מצרים) לשותפות בריבונות ביו"ש.
2. ספק באם מבחינה בנ"ל ישראל ומצרים (ירדן)  
זכאיות לראות בעצמן מקור סמכות יתכן ובתימ"ש  
מקומיים יסרבו להכיר בהסכם כמקור סמכות.







### 3.2.3 שתיקת ההסכם לגבי מקור הסמכות

- א. יתרונות 1. השתיקה מונעת צורך בדיון כיום בנושא ריבונות ומקור הסמכות.
2. מערכת המשפט והמינהל הקיימת ממשיכה להיות בתוקף.
3. מדבר תואם את קמפ דינוד לפיו מדובר ב- transitional arrangements שאינם קובעים שאלת הריבונות, הכסדר תואם גם את תכנית האוטונומיה (26 הנקודות) בנושא זה.
4. שתיקה אינה מהווה הכרה בזכות מדינה זרה (מצרים או ירדן) להיות סותף במקור סמכות לגבי יו"ש וכזה.
5. השתיקה מקילה על הטעון שכל עוד צה"ל שולט פיזית בשטח לא בוטלו סמכויותיו כ"מחזיק צבאי" ועל כן בידי צה"ל סמכויות שאיריות.

- ב. חסרונות 1. באם תתקבל העמדה המצרית על ביטול הממשל הצבאי בכללותו או בחלקו אזי באותם תחומים בהם בוטל יהיה ניתן לטעון למקור הסמכות חזר לכתר הירדני ממנו ביטל ע"י כוחות צה"ל והפרלמנט הירדני יחזור ויחוקק לגבי יו"ש.
2. אין הכרה בישראל כשותפה למקור הסמכות.
3. נשאר אירפול לגבי שאלת מקור הסמכות והדבר עלול להקל על ערבי יו"ש ועזה לטעון שהם מקור הסמכות מכח זכותם להגדרה עצמית.

### 4.4 מקור הסמכות - "סמכויות שאיריות"

#### 4.1 קביעת ההסכם כמקור הסמכות

- א. יתרונות 1. מונע טעון שסמכויות שאיריות הינן בידי ירדן, האוכלוסיה המקומית או האו"ם (על פי מנדט חבר הלאומים).
2. ניתן לישראל זכות וטו ביישום סמכויות אלה.

- ב. חסרונות 1. חוסם את הטעון שהסמכויות השאיריות בידי צה"ל.
2. גורם לשיתוק בהפעלת סמכויות אלו (מאחר ולכל צד זכות וטו).

#### 4:2 שתיקת ההסכם בנושא

- א. יתרונות 1. משאיר פתוח האפשרויות שהסמכויות בידי צה"ל.
- ב. חסרונות 1. משאיר פתוח שהאפשרויות בידי ירדן, האוכלוסיה המקומית או מנדט האו"ם.
2. גורם לאי בהירות באשר ליישום סמכויות אלה.







5. מקור סמכות - "גוף מפקח"5.1 קביעת ההסכם כמקור סמכות

- א. יתרונות :
1. קביעה מפורשת שיש פיקוח על חריגת רשות האוטונומיה מסמכויותיה.
  2. קביעה של ישראל מעמד בפיקוח.
  3. שלילת מעמד לגוף או"ם או גוף בינ"ל אחר.
- ב. חסרונות
1. שלילה זכות בלעדית של ישראל לפקח על חריגה מסמכות.
  2. שיתוק מוסד הפיקוח על ידי גוף חודי.

5.2 שתיקת ההסכם1. יתרונות אין יתרון כבד משקל.

2. חסרונות
1. לא יוקם גוף או מוסד - שיוסמך לפקח על חריגה מסמכות של רשות האוטונומיה.

6. ניתן למנוע חלק מהחסרונות בשני המקרים על ידי הוספת הוראה בהסכם האוטונומיה לפיו בכל נושא שלא נאמר אחרת בהסכם ימשך לחל הסטטוס-קוו הנוכחי.

7. מעבין לציין עמדת ארה"ב כפי שבא לביטוי בתשובת הנשיא קרטר לשאלות המלך חוסיין מאוקטובר '78:

"Thus the SGA in the transitional period is established by an international agreement among the three parties. Nothing in the Framework excludes the parties from deciding, should they so agree, to give a supervisory or other role to a U N or similar neutral international authority, or to decide that there should be no supervisory authority."

8. צווי הממשל הצבאי

לפי תפיסת ישראל מה שלא יוחלט בהסכם, הממשל הצבאי יוציא צווים אשר יאציל חוק מסמכויותיו לגופים אחרים (בעיקר לרשות האוטונומית). המצרים גורסים ביטול כל סמכויות הממשל אוטומטית עם הקמת רשות. (עדין לא ברורה התייחסותם לסמכויות הבטחון של הרשות).







COMMITTEE ON LEGAL MATTERS

Issues for Consideration

1. Source of authority
2. Scope and jurisdiction of the Self-Governing Authority (Administrative Council)
3. Promulgation of legislation and regulations
4. Administration of justice
5. Resolution of disputes
6. Relationship of the Self-Governing Authority (Administrative Council) to the  
Autonomy Agreement.
7. Powers and procedures of the Continuing Committee.
8. Provisions concerning eventual adherence by Jordan to the Autonomy Agreement.
9. Preparation of heads of agreement.
10. Other issues.







which will <sup>come into force and</sup> be implemented  
upon conclusion of the  
agreement.



DRAFT

18.5.80

AGREED INTERIM REPORT

The Arab Republic of Egypt and the State of Israel (the "Parties") in coordination with the United States of America report <sup>in the course of negotiations they have agreed</sup> that in order to provide full autonomy to the inhabitants of the areas involved, to assure the security of Israel and its neighbours, and to achieve the other objectives set forth in the terms of the Framework for Peace in the Middle East agreed at Camp David ("Framework") they will continue in good faith and expeditiously to negotiate an agreement on the issues involved (the Agreement) and that when negotiations are completed the agreement will include, inter alia, the following elements:

ELECTION

Representatives to the Self-Governing Authority (Administrative Council) ("Authority") will be freely elected by the inhabitants of the territories in accordance with modalities set forth in Annex A to this report.

WITHDRAWAL OF MILITARY GOVERNMENT AND CIVILIAN ADMINISTRATION

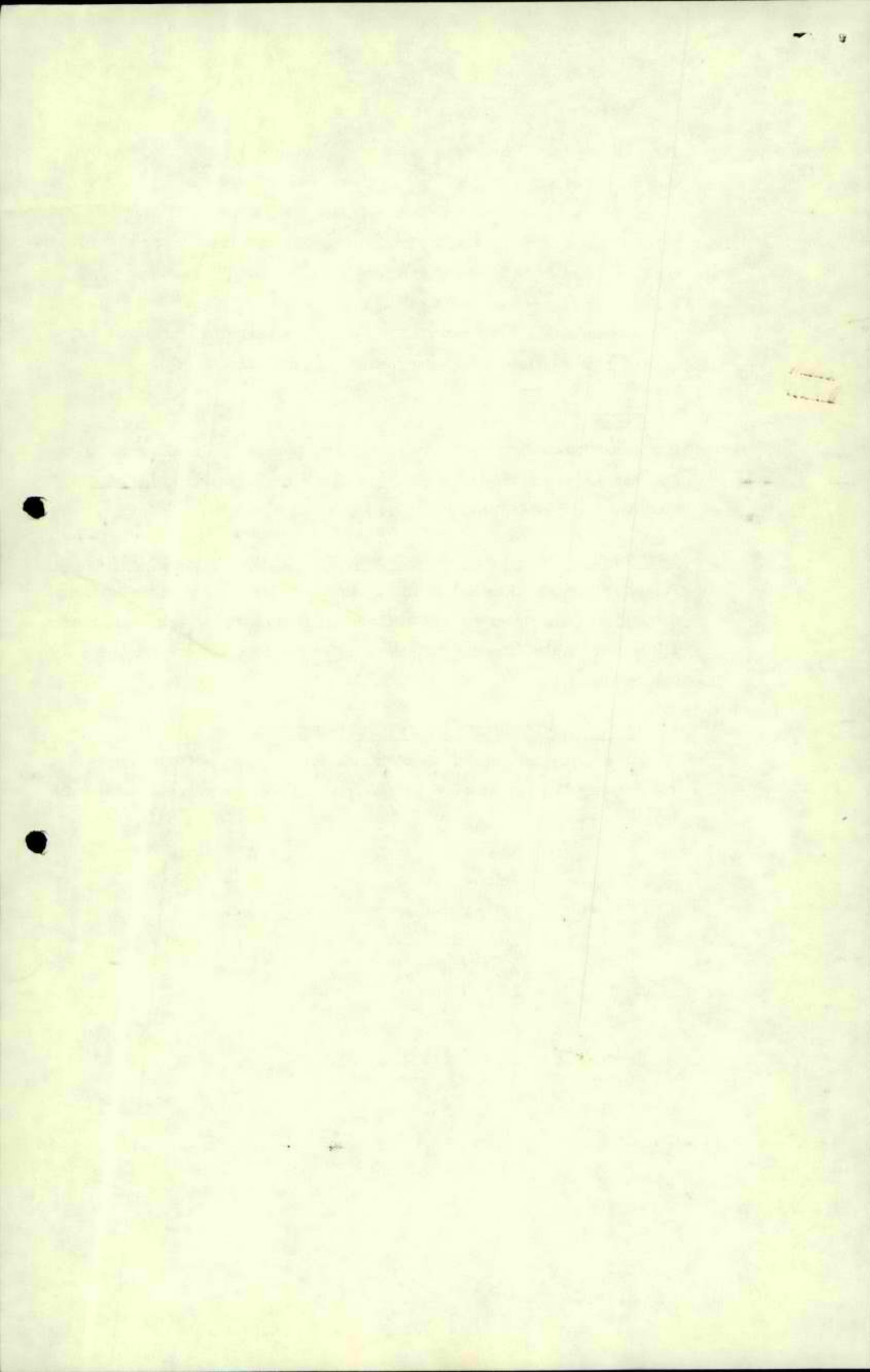
Following these elections and the establishment and inauguration of the Authority, the Military Government and its civilian administration will be withdrawn, and will transfer to the Authority the powers and responsibilities set out in this interim report.

AREAS OF RESPONSIBILITY OF THE AUTHORITY

Upon its establishment and inauguration, the Authority, subject to the terms of the Agreement and its Annexes, will exercise its responsibility in the following areas:

- Education
- Culture
- Religious Affairs
- Administration of Justice
- Agriculture
- Health







Labour and Manpower  
Social Welfare  
Internal Transportation  
Municipal Affairs  
Housing  
Tourism  
Budget  
Taxation  
Civil Service  
Administrative Operations  
Police  
(Other Areas as Agreed)

This responsibility will be exercised, where necessary, in coordination with Israel (and Jordan). *which as well as the*

SHARED POWERS

To be agreed.

RESIDUAL POWERS

To be agreed.

POWERS OF THE AUTHORITY

The Authority will have all powers which are necessary for the discharge of its responsibilities as herein provided, including the power to issue necessary regulations or orders in accordance with existing statutory law. All such ~~decrees~~ regulations and orders will be subject to the approval of the *coordinating* committee. Appropriate arrangements will be made to enable the Authority to exercise its powers so as to promote cooperation and good neighbourly relations.

STRUCTURE AND PROCEDURE

The Authority will consist of one elected body of ..... members. Its procedures shall be agreed upon. (It shall determine its own procedure subject to the approval of the coordinating committee).

SECURITY

All necessary measures will be taken and provisions made to assure the security of Israel and its neighbours during the transitional period and beyond and, consistent therewith: (1) a withdrawal of Israeli Armed Forces will take place



and there will be a redeployment of the remaining Israeli forces into specified security locations; (2) arrangements will be implemented to assure internal and external security and public order; and (3) other than as provided, no security, defense, military or paramilitary forces of any origin will be maintained, raised or stationed in the West Bank or Gaza.

#### CONTINUING COMMITTEE

In accordance with the provisions of the Camp David Framework, during the transitional period, representatives of Egypt, Israel, Jordan and the Authority will constitute a Continuing Committee to decide by agreement on the modalities of admission of persons displaced from the West Bank and Gaza in 1967, together with necessary measures to prevent disruption and disorder.

The Committee may also deal with other matters including matters of common concern that require detailed negotiations or coordination (e.g., the development of water resources for the benefit of all concerned, economic cooperation, etc.) to be agreed upon.

The Committee will take its decisions and resolutions on the basis of unanimity.

The United States will be invited to participate in the Committee.

#### LAWS AND REGULATIONS

The laws and regulations in existence at present shall remain in force except insofar as they will be changed by the agreement.

#### NEGOTIATIONS REGARDING FINAL STATUS

When the Authority is established and inaugurated, a transitional period of five (5) years will begin. As soon as possible, but not later than the third year after the beginning of the transitional period, negotiations will take place to determine the final status of the West Bank and Gaza and its relationship with its neighbours, and to conclude a peace treaty between Israel and Jordan by the end of the transitional period, in accordance with the procedures set forth in the Framework.



14.5.80

AGREED INTERIM  
REPORT OF NEGOTIATING PARTIES

The negotiating teams of the Arab Republic of Egypt and the State of Israel (the "Parties"), in coordination with the United States of America, have arrived at a number of understandings and agreements with regard to the steps they will take to implement the terms of the Framework for Peace in the Middle East agreed at Camp David ("Framework"). Therefore, to provide full autonomy to the inhabitants of the territories involved, <sup>green</sup> to assure the security of Israel and its neighbours and to achieve the other objectives set forth in the Framework, the Parties, along with the United States, report that the Agreement to be signed by the Parties concerning the Framework will include the following elements:

ELECTION

Representatives to the Self-Governing Authority (Administrative Council) ("Authority") will be freely elected by the inhabitants of the territories in accordance with modalities set forth in Annex A to this report.

WITHDRAWAL OF MILITARY GOVERNMENT AND CIVILIAN ADMINISTRATION

Following these elections and the establishment and inauguration of the Authority, the Military Government and its civilian administration will be withdrawn, and will transfer to the Authority the powers and responsibilities set out in this interim report.

AREAS OF RESPONSIBILITY OF THE AUTHORITY

Upon its establishment and inauguration, the Authority, subject to the terms of this Agreement and its Annexes, will exercise full responsibility in the following areas:

Education  
Culture  
Religious Affairs  
Administration of Justice  
Agriculture  
Health



REPORT OF THE COMMISSION

The Commission has the honor to acknowledge the receipt of the report of the  
Committee on the Administration of Justice, which was submitted to the  
President of the United States on the 10th day of June, 1911. The  
report contains a detailed statement of the work of the Committee  
during the year 1910, and a statement of the work of the Committee  
during the year 1911. The report also contains a statement of the  
work of the Committee during the year 1912, and a statement of the  
work of the Committee during the year 1913. The report is a valuable  
contribution to the study of the administration of justice in the  
United States, and it is hoped that it will be of great service to  
the public.

EXECUTIVE

The Commission has the honor to acknowledge the receipt of the report of the  
Committee on the Administration of Justice, which was submitted to the  
President of the United States on the 10th day of June, 1911. The  
report contains a detailed statement of the work of the Committee  
during the year 1910, and a statement of the work of the Committee  
during the year 1911. The report also contains a statement of the  
work of the Committee during the year 1912, and a statement of the  
work of the Committee during the year 1913. The report is a valuable  
contribution to the study of the administration of justice in the  
United States, and it is hoped that it will be of great service to  
the public.

REPORT OF THE COMMISSION

The Commission has the honor to acknowledge the receipt of the report of the  
Committee on the Administration of Justice, which was submitted to the  
President of the United States on the 10th day of June, 1911. The  
report contains a detailed statement of the work of the Committee  
during the year 1910, and a statement of the work of the Committee  
during the year 1911. The report also contains a statement of the  
work of the Committee during the year 1912, and a statement of the  
work of the Committee during the year 1913. The report is a valuable  
contribution to the study of the administration of justice in the  
United States, and it is hoped that it will be of great service to  
the public.

Commission

Chairman

Members

Administrative

Executive

Legal



Labour and Manpower  
Social Welfare  
Internal Transportation  
Municipal Affairs  
Housing  
Tourism  
Budget  
Taxation  
Civil Service  
Administrative Operations  
Police  
(Other Areas as Agreed)

This full responsibility will be exercised, where necessary, in coordination with Israel (and Jordan).

#### POWERS OF THE AUTHORITY

The Authority will have all powers which are necessary for the discharge of its responsibilities as herein provided, including the power to issue necessary decrees, regulations or orders in accordance with existing statutory law. All such decrees regulations and orders will be subject to the approval of the coordinating committee. Appropriate arrangements will be made to enable the Authority to exercise its powers so as to promote cooperation and good neighbourly relations.

#### STRUCTURE AND PROCEDURE

The Authority will consist of one elected body of ..... members. Its procedures shall be agreed upon. (It shall determine its own procedure subject to the approval of the coordinating committee).

#### SECURITY

All necessary measures will be taken and provisions made to assure the security of Israel and its neighbours during the transitional period and beyond and, consistent therewith: (1) a withdrawal of Israeli Armed Forces will take place







and there will be a redeployment of the remaining Israeli forces into specified security locations; (2) arrangements will be implemented to assure internal and external security and public order; and (3) other than as provided, no security, defense, military or paramilitary forces of any origin will be maintained, raised or stationed in the West Bank or Gaza.

#### CONTINUING COMMITTEE

In accordance with the provisions of the Camp David Framework, during the transitional period, representatives of Egypt, Israel, Jordan and the Authority will constitute a Continuing Committee to decide by agreement on the modalities of admission of persons displaced from the West Bank and Gaza in 1967, together with necessary measures to prevent disruption and disorder.

The Committee may also deal with other matters including matters of common concern that require detailed negotiations or coordination (e. g. , the development of water resources for the benefit of all concerned, economic cooperation, etc.) as provided in Annex C.

The Committee will take its decisions and resolutions on the basis of unanimity.

The United States will be invited to participate in the Committee.

#### LAWS AND REGULATIONS

The laws and regulations in existence at present shall remain in force except insofar as they will be changed by the agreement.

#### NEGOTIATIONS REGARDING FINAL STATUS

When the Authority is established and inaugurated, a transitional period of five (5) years will begin. As soon as possible, but not later than the third year after the beginning of the transitional period, negotiations will take place to determine the final status of the West Bank and Gaza and its relationship with its neighbours, and to conclude a peace treaty between Israel and Jordan by the end of the transitional period, in accordance with the procedures set forth in the Framework.



...and ... will be a ...  
...of ... will be ...  
...and ... and ...  
...no ...  
...the ...

### CONTINUING COOPERATION

...with the ...  
...of ...  
...will ...  
...of ...  
...to ...  
...The ...  
...on ...  
...of ...  
...The ...  
...The ...

### THE RESOLUTION

...the ...  
...those ...

### RESOLUTION NO. 100

...and ...  
...the ...  
...the ...  
...the ...  
...the ...  
...the ...  
...the ...



אל: כבוד שר הפנים

כבוד שר החוץ

מאת: היועצת המשפטית למשרד החוץ

הנדון: הטיוטה מיום 30 באפריל 1980

לפי בקשת כבוד שר הפנים, אני מעלה על הכתב כמה הערות למסמך הנ"ל. תחילה  
אדון בכל קטע של המסמך בנפרד, ולאחר מכן חובאנה כמה הערות כלליות.

I: הערות לכל קטע

1. בחירות

יש להשמיט את השורה הראשונה בדבר המטרה. היא נלקחה מתוך הסכם קמפ-דייוויד  
אך ההמשך שלה הושמט:

...in order to ensure peaceful and orderly transfer of authority,  
and taking into account the security concerns of all the parties. . .

2. הנסיגה של הממשל הצבאי ומינהלו האזרחי:

א. יש להשמיט את המלה *immediately* שבשורה הראשונה. אין לה כל

ביסוס בקמפ דייוויד ואף לא במכתב המשותף.

ב. מן הקטע הזה נובע, שהממשל הייב לטגת אחרי הקמת המועצה המנהלית,

אף אם לא נסתיימו כל הדיונים. בדבר סמכויותיה של המועצה, אך לא נאמר,

מי יהיה מוסמך לפעול בנסיגה באותם התחומים שלגביהם טרם נסתיימו המו"מ.

רצוי שיוסכם, שהמינהל האזרחי ישאר בשטח לשם מילוי תפקידים אלה, ואם לאו

יש להסכים על מתן הסמכות הזאת לגוף אחר, העדיף הוראה מפורשת בענין

זה עלול לגרום לכך, שכל נושא, שלגביו לא נסתיימו המו"מ עד לקיום



הבחירות ונסיגת הממשל, יועבר למעשה לסמכותה של מועצת האוטונומיה.

### 3. תחומי הסמכויות של המועצה

כאן יש רשימה של סמכויות שתועברנה במלואן למועצת האוטונומיה, אין כל רמז לצורך בתיאום או שיתוף פעולה עם ישראל. כמו כן אין בנמצא כל רשימה של סמכויות שתישארנה בידי ישראל. אפשר אולי לטעון, כי מכאן משתמע, שכל סמכות שלא הועברה למועצת האוטונומיה, תשאר בידי ישראל. אך מוטב שהדברים ייאמרו במפורש, במיוחד לאור העובדה, שיש חילוקי דיעות בדבר מקור הסמכות.

### 4. סמכויותיה של המועצה

המסמך מבקש למטור למועצה את כל הסמכות ב- 17 נושאים, כולל הסמכות לשנות חוקים על ידי צווים ותקנות. כאן יש התחכמות: לא נאמר שתהיה למועצה סמכות לחוקק, אך נאמר שהיא מוסמכת לשנות חוקים קיימים על ידי התקנת תקנות. למעשה יש כאן מתן סמכות חקיקה.

לא נקבעו כל סייגים לסמכותה של המועצה להתקין תקנות, ולא נקבעה כל דרך פיקוח למניעת חריגה מסמכות. ברור שאי אפשר להסכים לזה.

### 5. מבנה ופרוצדורה

לכאורה הולך המסמך לקראתנו כקבעו, שרשות האוטונומיה תהיה מורכבת מגוף אחד, אך גם כאן יש אולי התחכמות: נאמר שהגוף מוסמך לקבוע בעצמו את הפרוצדורה שלו, אך המונח פרוצדורה איננו מוגדר, והוא בדרך כלל כולל גם סמכות להקים גופי משנה - subsidiary organs יתר על כן מאחר שלמונח פרוצדורה אין הגדרה נוסכמת, עלולה המועצה להשתמש בחופש הפעולה המלא שיינתן לה בקביעת הפרוצדורה שלה כדי לעסוק גם בנושאים שאינם לפי דעתנו בבחינת פרוצדוראלים. רצוי שיהיה איזשהו סייג או פיקוח בסוגיה זו.

### 6. בסחור

שתי השורות הראשונות לקוחות מתוך סעיף 2 להסכם קמפ-דייוויד, אך חסר ההמשך:

...during the transitional period and beyond...

כידוע, אנו מייחסים חשיבות רבה לביטוי and beyond ואין

זה רצוי שבמסמך החדש יחזרו על המשפט מקמפ-דייוויד ללא הביטוי הזה.

### 7. הועדה המהמדת

כאן יש נסיון הטעייה. בואשינגטון הסכמו לחזור על לשונו של סעיף 3 להסכם קמפ-דייוויד, תוך ציון כמה דוגמאות של נושאים נוספים שבהם הועדה תוכל לדרון (פיתוח מקורות המים ושיתוף פעולה כלכלי). עמדנו על כך, שזו סמכות שברשות (may) ולא סמכות שבחובה (will). כאן מנסים להחליף את המילה "רשאית" במילה "חייבת" (כפי שהופיע המסמך המקורי שליבוניץ הגיש לנו בואשינגטון).







אופי הסמכיות

4.

המסמך מבקש להעניק למועצת האוטונומיה סמכויות רחבות ביותר, כולל חקיקה, בתחומים שהם בסמכותה.

נושאים שהמסמך אינו דן בהם

5.

יש נושאים רבים וחשובים, שהמסמך אינו דן בהם, כגון:

מקור הסמכות

סמכויות שיוריות

סמכויות משותפות או מחואמות

הורכים למניעת וזריגה מסמכות

יישוב סכסוכים בדרכי שלום

בעיות הקרקעות

מעמדם של הישראלים בשטחים

כפירותה של מועצת האוטונומיה להסכם

אופן הצטרפותה האפשרית של ירדן

עלינו לשקול אם רצוי להגיע להסכם מבלי שניתנה חשובה לשאלות הללו, חלק או מקצתו.

ואמנם יש קשר הדוק בין השאלות השונות. נראה לי, שאנו יכולים להיות נדיבים יותר בהענקת סמכויות ספציפיות אם מוטכם, שאנו מקור הסמכות ולנו הסמכויות

השיוריות. אם אין הסכמה על שני אלה, עלינו להיות יותר זהירים בהעברת סמכויות למועצת האוטונומיה.

נושא הבטחון

6.

המסמך אינו קובע שלישאל מלוא הסמכות בנושא בטחון חוץ ופנים למעשה המסמך מטאטא את הבעיה אל מתחת השטיח, ברחותו את הדיון בו לשלב יוחר מאוחר (בנספח B).

הנספחים

7.

המסמך מזכיר כמה נספחים:

נספח A - הסדרי הבחירות;

נספח B - נושא הבטחון;

נספח C - סמכויות הועדה המתמדת.

מר גלעד שטרן מסר לי בטלפון, שבנספחים אלה יידונו אחרי תאריך היעד 26.5.1980. אני מסופקת אם כדאי לחתום על המסמך לפני שיושג הסכם על הנספחים הללו, שכן הם עוסקים בנושאים חשובים ביותר.

מכל מקום חשוב, שמבחינת לוח הזמנים שבקבע במכתב המשותף, לא יהיה

agreement has been reached עדי שלא יהיה הסכם גם על

הנספחים (ראה הפסקה דלעיל על תאריך יעד).



ס י כ ו ם

המסמך ד"ן דין בהעברת סמכויות רבות ורחבות למועצת האוטונומיה, ובהרחבת  
סמכותה של הוערה המתמדת, מבלי להבטיח לישראל כל סמכות, ומבלי לספל כיאות בנושא  
הבטחון.

בברכה נאמנה,

רוח לפידות.



Continuation of Meeting held On May 6, 1980  
at Accadia Hotel, 2:45 p.m.

Present: Mr. H. Kubersky      Ambassador S. Linowitz  
          Mr. G. Stern        Ambassador H. Hansell  
                                  Mr. A. Marks

MR. KUBERSKY: No one, not even the moderates in the Cabinet, would agree that we would set up the autonomy without a full agreement. If we could get a framework on essential issues, for example of the question of the residual powers, we might be able to be flexible. We can't accept that the Continuing Committee will be the source of authority. In your concept, the Continuing Committee will have residual authority.

MR. LINOWITZ: It is a difficult issue and we have never taken a position. We, as you suggested, are listing the powers and responsibilities. We will set forth in the agreement what the SGA will do and we will leave out what Israel will do, such as security. It is in an annex. Herb, you have been playing with it. . .

MR. KUBERSKY: One moment please. This arrangement could work if we wanted to show good will, and say that it won't be an operative arrangement until we have an overall agreement. A situation where there are elections and a withdrawal of the Military Government and the morning after we will have to work out with them what we should do is unacceptable. I gather that you are suggesting two bodies: the SGA and the Continuing Committee. In the latter, Israel is represented. With all due respect, I don't believe that Israel can take this. We can't be on a symmetric basis with the other parties.

MR. LINOWITZ: You will have the veto:

MR. HANSELL: Firstly, the Egyptians say, and this is their position, that you will have no powers at all, that everything is transferred. Secondly, I



want to say that we are trying to find a mode as to the items which have not been resolved and which keeps the existing conditions and people in place. Some are Israelis, some are Palestinians, I don't know who they are. The decision-making apparatus would be the Continuing Committee and not the Military Government. But by definition the Military Government is to leave. We are trying to fill the vacuum left. Our feeling has been that this technique leaves more of the existing apparatus than any of the proposals made so far.

MR. KUBERSKY: If for two minutes, you were Israel's legal advisor and I were to ask if Israel were serving her vital needs better if she negotiates while holding the powers or responsibilities or after she has given up part of them and then starts to negotiate the rest, is it a difficult question?

MR. LINOWITZ: It's not a difficult question for me. . .

MR. HANSELL: The present situation can't continue forever.

MR. LINOWITZ: Haim, let me add something. If you could afford my very high rates and if the Government of Israel would employ me, I would say you aren't starting from scratch. You have committed yourselves to full autonomy. The world think that you are trying to screw out of autonomy. The world thinks that you are not showing good faith. This proposal helps us to preserve your interests.

MR. KUBERSKY: May I ask you a private and not a formal question?

MR. LINOWITZ: This is the Kubersky syndrome.

MR. KUBERSKY: Is there a possibility that the heads of agreement would not have the character of an agreement, but of a tentative understanding? If agreement is reached on other issues, the parties would inform the world of such and such and we can mention the subjects.

MR. LINOWITZ: Absolutely okay.



MR. KUBERSKY: That would mean that it is not yet an operational paper. I don't believe that any Israeli can agree to take such a paper as this, but maybe as a stage in the negotiations it will be easier to take it as a tentative understanding. Let's sit day and night and we can work out the rest.

MR. LINOWITZ: Okay. Until the annexes are complete, it is not operational.

MR. KUBERSKY: Not just the annexes. It is an agreement on the categories, on security, on economy, etc. 11. This paper would create good will and an optimistic atmosphere but we have to say that if there is no agreement on other parts, there is no agreement at all.

MR. LINOWITZ: If you were paying me for my advice, I would say you should insist on this.

MR. KUBERSKY: At least I know now how to explain it to my colleagues.

MR. HANSELL: The following negotiations would take several months.

MR. KUBERSKY: We don't want to have elections before we know what the character of the autonomy and the character of security is.

MR. HANSELL: You are saying that even, for example, water would have to be agreed upon? . . .

MR. KUBERSKY: If we reach a general agreement on water, maybe Israel can add powers and responsibilities as the transitional period goes along.

MR. LINOWITZ: Prime Minister Begin agreed in Washington that the SGA (AC) would come into existence even if the details on water etc. aren't exactly agreed.

MR. KUBERSKY: Yes. But the principles have to be established, otherwise Israel can be endangered. Mr. Begin mentioned the development of water resources.

MR. LINOWITZ: Of course you are right. We see the importance of this for Israel. In the U.S. we only have to show that we are giving our support to a good basis for the negotiations. The President doesn't need it for re-election



and I don't need it to show I am a "macher."

MR. KUBERSKY: You showed it already in the Panama negotiations.

MR. LINOWITZ: This is important for Israel, to show faith and get us past the 26th of May. Sadat and the Arab world have the 26th of May in mind. We want to be with Israel. We don't want the roof to fall in.

MR. KUBERSKY: I have some comments on your draft. Firstly, concerning the elections. There is a selective quotation from Camp David. It says: "In order to ensure a peaceful and orderly transfer of authority" and leaves out "and taking into account the security concerns of all parties."

Secondly, regarding the item titled "Withdrawal of Military Government and Civilian Administration", your text reads "following these elections and immediately after the ..." The word "immediately" has no basis, neither in Camp David nor in the Joint Letter. There is also the question of who will operate in those areas where the negotiations haven't yet been completed.

MR. HANSELL: The Egyptians view the continuing committee as a coordinating mechanism. This can possibly accommodate your problem of coordination.

MR. KUBERSKY: We are talking about the time before elections. In Washington the Prime Minister agreed to a text on the continuing committee during the transitional period and it would be wise not to change it.

Concerning the areas of responsibility of the Authority, you have listed here all the areas where the Authority will exercise full responsibility. You have made no mention of coordination or cooperation with Israel. Similarly, there is no mention of powers which will remain in Israel's hands.

MR. LINOWITZ: We are only listing those powers to be transferred.

MR. KUBERSKY: At the Accadia Hotel, you added a phrase in which you said



that these powers and responsibilities will be transferred "subject to agreement being reached in other areas." We were very near to agreement on the categories but then P.M. Chalil changed his mind.

Concerning the item called Powers of the Authority, you have said that they will have the power to alter existing statutes. As you know, this is unacceptable to us.

MR. LINOWITZ: Why do you feel there should not be legislative powers?

MR. KUBERSKY: Let me answer. The Prime Minister is convinced that this is an attribute of statehood. From my point of view, in education, for example, let them do what they want. But our official position is that there is not to be even the smell of a state.

MR. LINOWITZ: That is nonsense. We have said they have only certain powers and responsibilities.

MR. KUBERSKY: What if they will go beyond their powers and responsibilities?

MR. LINOWITZ: What does one do in any such situation?

MR. KUBERSKY: If you say today that they can alter existing statutes, how far can a thing like this go?

MR. LINOWITZ: Could we possibly add after the words "alter existing statutes", the words "in their areas of responsibility" ?

MR. KUBERSKY: This is a difficult question. Let me raise something else with you, the example of what happened in Gaza. In 1965 or in 1963 there was a council which had legislative powers. The council had 32 members. Some were elected and ten were appointed. The Governor was appointed. And all rules and legislation created by the council had to be approved by the Governor. If he did not approve it he could send it back. If he sent it back, 75 per cent of the Council was needed in order to defy the veto. But you remember 10 out of 32 council members were nominated or appointed. So in other words, the elected



members of the council could never get the necessary 75 per cent, in order to have their way. The Egyptians at least had a mechanism to control legislation.

MR. MARKS: What if they changed the laws without having the right to do so?

MR. KUBERSKY: It's not a legitimate question. We are talking about granting certain legal rights in an official document.

As to the structure and procedure, here I must say that you have adopted our approach of having one body, but I feel that the phrase which says the body will determine its own procedures is unsatisfactory. Because the word "procedure" is not defined, and could include also the authority to set up subsidiary organs. There should be some limitation on subsidiary organs, because from a procedural item they can arrive at something that will change the substance of their powers and responsibilities and the structure.

And now regarding security, the first two lines of the paragraph are taken from item 2 of the Camp David Agreement, but you have left out the continuation "during the transitional period and beyond." As you know, we see the word "beyond" as being very important and it should not be left out.

Regarding the continuing committee, this was agreed between the Prime Minister and President Carter in Washington. I think we should stick to their agreement. In Washington, the word "may" was used, and here the word "will" appears.

MR. LINOWITZ: You are quite right.

MR. KUBERSKY: Now a comment regarding the sentence which says that the committee will take its decisions on the basis of unanimity. The word "decisions" is a bit narrow. I would suggest that we use another word. We could possibly use the word "all resolutions."

MR. LINOWITZ: I have another appointment. Maybe this meeting could



continue at 6:30 between Herb Hansell and Ruth Lapidoth. I will try to come to the meeting myself.

MR. KUBERSKY: We could meet in room 234.

MR. LINOWITZ: I will try and come myself if I can.

Record made by G. Stern.



זכרון דברים מפגישה עם השגריר האמריקאי המיוחד  
סול לינוביץ במלון אכדיה ביום 6.5.80 שעה 14.45

1. השיחה נחקימה לפי הצעתו של יו"ר צוות השרים הישראלי, ד"ר יוסף בורג, אשר ביקש ממר לינוביץ להסביר לי במפורט את המטרות שהוא מייחס לטיוטא שהכינו האמריקאים בקשר ל- "Heads of agreement" ורמזו"כ למסור לו את ההערות הראשונות שלנו בענין זה.
2. בראשית השיחה נכחו גם השגריר הרב הנזל ועוזרו של מר לינוביץ א. מרקס.
3. בפתיח השיחה הדגשתי כי באתי למטרות בירור בלבד וכי אין בקיום שיחה זו משום הסכמה ישראלית לראות בעצם הרעיון של "Heads of agreement" נקודת מוצא להמשך הדיונים. לקראת ה-26 במאי, המטרה היא ללמד את מגמותיו ולהעיר כבר בשלב זה על חריגות ואי דיוקים. עצם הענין יחייב בירור בצוות השרים הישראלי לאחר שהמסמך יוגש לו רשמית כהצעה להתייחסות.
4. החלק הראשון של השיחה נסב על אי האמינות שנתגלו בדיווחים של סול לינוביץ על עמדתם של המצרים בנושא הבטחון. הערותי העיקריות היו:
  - א. לפני שהגנרל עלי, עמד להשמיע את תוכנית הבטחון של מצרים לגבי יהודה שומרון ועזה, לחש לינוביץ על ארזני, שאנו עומדים לשמוע רעיונות "טובים" מגנרל עלי. אם רעיונות אלה יכלו לזכות בכינוי רעיונות "טובים" - אנא אנו באים. תשובתו של לינוביץ הייתה, כי הוא לא קרא את המסמך. תשובתי: אז הענין עוד יותר חמור, הרי אנו עוסקים בנושא הקיום שלנו פשוט כמשמעם. הערתו של לינוביץ: שמעתי זאת מחליל. תגובתי: זה עוד יותר חמור, האם די בכך שחליל אומר "שהם רעיונות טובים". שאתה חאמץ לך הגדרה זו...
  - ב. הזכרתי ללינוביץ שבפגישה באלכסנדריה ביום 27.3.80 הוא ניסה להטביר לצוות השרים הישראלי שמצרים הלכה הרבה לקראת ישראל. לבקשת הדגמה מצידו - במה? - הביא את נושא הבטחון והודיע שהמצרים אינם דבקים עוד במודל שלהם בענין זה. וכי הם ילכו לקראת ישראל הרבה מאוד בענין זה. הזכרתי לו גם שבעת הדיונים עם הנשיא קארטר התייחס להערת ראש הממשלה מר בגין וחזר ואמר שבעניני בטחון המצרים אינם דבקים עוד במודל שלהם. ההצגה המצרית ע"י גנרל עלי צריכה להיחשב גם כסטירת לחי לארה"ב



ופגיעה באמינות הדיווח של נציג ארה"ב, הדגשתי שאין אני מטיל ספק שהוא, לינוביץ, דיווח לנו את אשר נאמר לו. תגובתו של לינוביץ היתה שגם הוא הופתע מהתנהגות המצרים. השגריר הבזל אמר שהיו בכך משום עמדת פתיחה וכי המצרים נכונים לשינויים בגישה. גם לינוביץ חזר על הערה זו.

5. לאחר מכן הבעתי חששות לגבי כוונת האמריקאים כפי שהן משתקפות במסמך של ה- "Heads of agreement" הערותי העיקריות בענין זה היו:

א. אנו רחוקים מהסכמה בכל הנקודות המהותיות. לישראל אין כל ענין לטשטש ולטיוח את הפער העמוק בין הצדדים. במיוחד לאחר שהמצרים העיזו להתעלם לחלוטין המנקודה הרגישה ביותר לקיומנו - הבטחון. מוטב לנו שהעם בישראל והעולם ידע את האמת ולא נעשה באופן מלאכותי לטשטושה.

ב. רמזתי על כך שקיימים חששות אצלנו: של אמריקאים יש רצון להרוויח זמן ולהשיג דחיה תוך קיום אוריה רגועה ומשא ומתן מלאכותי עם העמדת פנים של סיכויי הסכמה עד לאחר הבחירות. כדי שיהיו לאמריקאים ידים יותר חופשיות לגלות בפומבי את עמדותיהם האמיתיות לאחר נובמבר 1980. יתכן שגם המצרים מעוניינים בכך, אך זה אינו משרת דוקא את האינטרס הישראלי, עוד הוספתי ואמרתי שההתרשמות שלנו היא, כי האמריקאים החליטו ורוצים בכל מחיר להחיש את הוצאת הממשל הצבאי והמינהל האזרחי מהשטחים בלי לשים לב לכך שהסכם קמפ דייוויד וקיומה של ישראל מחייבים להגדיר כל פרט ופרט לגבי תפקידה וסמכויותיה של המועצה המינהלית שתיבחר וע"כ הם מנסים שוב לייחס ל- Continuing Committee משמעויות שאינן מופיעות בקמפ דייוויד. השגריר לינוביץ הסביר בהרחבה שה- "Heads of agreement" איננו אינטרס אמריקאי אלא דוקא אינטרס ישראלי. זה כלל לא חשוב לקארטר לקראת הבחירות והדבר לא ישפיע בשום צורה על מעמדו. לעומת זאת, אם לא יאמר בפומבי לעולם שמשוה הושג עד ליום 26 במאי, הרי ישראל תיתשף למצבים קשים ביותר, כאן הזכיר את היוזמה האירופאית ואת עמדתו של סאדאת לגבי תאריך ה- 26 במאי. הוא המשיך ואמר, שאם יהי' "Heads of agreement" יהיה קל יותר להמשיך כמשא ומתן בכל הנקודות השנויות במחלוקת וההסכמות הנוספות שתושגנה תבואנה לידי ביטוי ב- Annex.

כאן בקשתי לאפשר לנהל רישום של השיחה ומר גלעד שטרן הצטרף ורשם עיקרי הדברים.



חזרתי ואמרתי שהמטרה היא ללמוד את המסמך ולהביא לתשומת לבו  
הערותי והערותיה המוקדמות של פרופ' לפידות לגבי הטקסט.

רצ"ב המשך רישום השיחה.



# התקנות הע"מ לקור המאכל

1. מטרת מסמך זה היא למקור בקצרה את האפשרויות השונות ביחס לגוף שיהווה את מקור הסמכות של רשות השלטון העממי (המועצה המינהלית) בחקופת האוטונומיה.
2. אפשרויות אלה תכלולנה את העמדות השונות על הצדדים למ"מ, וכן אפשרויות חיבוריות נוספות.  
אין מסמך זה מחייב להמליץ על קבלת אפשרות זו או אחרת, אלא להציג באופן שיטתי את מגוון האפשרויות הקיימות.
3. נקדים ונציין כי נקודת מקור הסמכות ביהודה, שומרון וחבל עזה הוא הממשל הצבאי או צה"ל. במילים אחרות: כל הגופים המקומיים וצמלי החפיקים השונים הפועלים במסגרת שטחים אלה שואבים מהממשל הצבאי את זכויותיהם וכוחותיהם.
4. ברור גם כי בחוס תקיפת המעבר מקור הסמכות באזורים אלה יימצא בידי הגוף שעליו יוחלם בהסכמת סיגור את המעמד הסופי של יהודה ושומרון וחבל עזה.
5. אשר למקור הסמכות בחקופת המעבר, אין הסכמת קמפ-דיוויד מגדיר באופן מפורש בידי איזה גוף יימצא מקור הסמכות וכל אחד מהצדדים למ"מ אימץ עמדה שונה ביחס לשאלה זו.
6. יצוין כי הטיבותה של שאלה זו מודגשת במיוחד בכל הנוגע לנקודות הבאות:  
א. הגוף שיגדיר למקור הסמכות בחקופת המעבר יהיה מוסמך להפעיל את כל הסמכויות השירותיות, היינו: אותן סמכויות שלא ימכרו במפורש לגוף מסוים בהסכמת שיכונן את האוטונומיה.  
ב. הגוף שיגדיר כמקור הסמכות בחקופת המעבר ישיג כחוצאה מכך יחרון ביחס למ"מ שיהנהל בכל הנוגע למעמד הסופי של יהודה, שומרון וחבל עזה.
7. להלן נסקור את האפשרויות השונות ביחס למקור הסמכות:  
א. הממשל הצבאי, צה"ל או ישראל  
זוהי עמדתה הנוצחית והמסורתית של ישראל במסגרת המ"מ. עמדה זו נסמכת על פירוש סעיפי הסכמת קמפ-דיוויד על רקע הטיבות הקודמות שלו ולא נלקבלו, ועל פיה הממשל הצבאי הישראלי לא יכול, אלא רק יסוג, ובכל מקרה ימשיך צה"ל להיות ערוך בסמכות כוח הצבאי היחידי.  
ב. הסכמת קמפ-דיוויד או הצדדים המקומיים על ההסכמת  
זוהי עמדתה של ארה"ב. על פי עמדה זו מרגע שתוקם האוטונומיה לא תהיה עוד ישראל הגוף היחידי בעל מעמד בשטח, אלא כל הצדדים להסכמת יהיו בעלי זכויות וחובות לגביו. בתור שכאלה, כך גורסת עמדת ארה"ב, יהיו כולם יחדיו מקור הסמכות.  
ג. תושבי יו"ש וחבל עזה או העם הפלסטינאי  
זוהי עמדת מצויים במסגרת המ"מ. עמדה זו הינה מטרת כל ביסוס משפטי בהסכמת קמפ-דיוויד, או בהוראות המשפט הבינלאומי, אך היא נחלת בדוקטרינות ידועות לפיהן הנורמה העליונה בכל ישות מדינית מצויה בירי העם עצמו.  
חידה זו כוונתה את כל רעיון האוטונומיה, באשר היא מבוססת על רעיון הכרוך בקיום מדינה עצמאית.



ד. ישראל תשמש מקור הסמכות בטחון כללי לנציח ולאחר מכן תסמך קמפ-דווייד

רעיון זה הוטעם במסגרת דינמי קמפ-דווייד, אך הוא לא מצא כל בטוי בהסכם עצמו. מגרעתו של פתרון זה נובעת למגרעתו של הפתרון לבני יהיה מקור הסמכות של האוטונומיה מלכתחילה הסמך קמפ-דווייד, אלא שמגרעת זו תבוא לידי ביטוי רק לאחר הקופת זמן יתחשב בחקופת נסיון.

ה. ישראל תשמש מקור סמכות לגבי נושאי בטחון והתישבות יהודית: הסמך קמפ-דווייד

ישמש כמקור סמכות לגבי יתר ההחלטות

על פי רעיון זה יחול מקור הסמכות הישראלי גם על כל האחרים שימשו לצרכי בטחון (סטחים חפשיים, סטחים טגורים, סטחים ומחקנים צבאיים). תמציתו של רעיון זה הוא בחלוקה פונקציונלית וטריטוריאלית של מקור הסמכות, להבדיל בחלוקה כרונולוגית על פי הרעיון הקודם. מגרעתו של פתרון זה ברורה ביחס לכל אותם החלטות שלגביהם לא יחול מקור הסמכות הישראלי.

ו. אי קביעה בידי מי ימצא מקור הסמכות

על פי פתרון זה לא יקבע בהסכם שיקים את האוטונומיה בידי מי ימצא מקור הסמכות בחקופת העבר. בנוסף, יוכל גם כל צד להסכם להביע את עמדתו השונה ביחס לשאלה זו במכתבים נלווים להסכם (כדוגמת ההסדר לגבי ירושלים בהסכם קמפ-דווייד). על מנת למנוע אי בהירות בחקופת העבר ביחס לזהות הגופים שיפעילו את הסמכויות השונות, יהיה צורך להשתדל לקבוע חלוקה סמכויות ספורטות בכל האפשר.

8. יצויין, ביחס לכל האלטרנטיבות שנסקרו לעיל, כי ישראל חייבת להיות הגורם שיפרסט את

הצו שיכונן את האוטונומיה.

צפויה עמדה מצרית או אמריקאית כי על דבר התקנתו יתחבטו כל הצדדים להסכם יחדיו. את האוטונומיה, אך על ישראל יהיה להתבטא בעמדה זו אם תבוא.



הזיון: סמכויות חקיקה בחקוקת הטעבר

ביהודה השומרון וחבל עזה

1. להלן יובאו מספר רעיונות ראשוניים ביחס לאפשרויות השונות בנושאי החקיקה ביו"ש ובחבל עזה בחקוקת האוטונומיה.
2. האפשרויות השונות יבחנו משני היבטים :
  - א. סמכויות החקיקה (מבחינת טיבן והיקפן) ;
  - ב. הגוף המחוקק.
3. אין ברעיונות האמורים שום הכלצה, משפטית או פוליטית, כי יש מקום לנקוט בדרך זו או אחרת השונה מהעמדה הישראלית הקיימת לפיה לא יהיו למוסדות האוטונומיה סמכויות חקיקה ראשית, אלא רק סמכויות להחקין תקנות, וכי תוקם במסגרת האוטונומיה רשות אחת בלבד - מועצה מנהלית - ולא שתי רשויות - מחוקקת ומבצעת.  
כל זאת, על יסוד הוראות הסכם המסגרת של קמפ-דווייד.
4. מטרת מסמך זה היא, אם כן, לסקור באופן שיטתי את האפשרויות התיאורטיות השונות ביחס לסמכות החקיקה, זאת תוך הסתמכות על הקדימים שונים של אוטונומיות שהונהגו במדינות שונות במאה העשרים ועל הנסיבות המיוחדות הסוררות באזור.
5. יצויין כי בחינה של ההקדימים השונים של אוטונומיות שהונהגו במאה העשרים סלסלת כי בדרך כלל הוענקה סמכות חקיקה למוסדות האוטונומיה, וכי סמכות זו הופעלה ע"י רשות מחוקקת שכוונה בשטח האוטונומי. עם זאת, המדינות שהעניקו אוטונומיה שמרו בידיהן בד"כ סמכויות שונות של חקיקה ואף הכללת וטו. על דברי החקיקה של המוסדות האוטונומיים.
6. יודגש כי מתן סמכות חקיקה למוסדות האוטונומיה כרוכה בשתי מגרעות עיקריות :
  - א. סמכות החקיקה הינה סממן אופייני לריבונות ;
  - ב. מתן סמכות חקיקה למוסדות האוטונומיה מצמצמת באופן ניכר את יכולת התערבותם של המוסדות המרכזיים של המדינה בעניקת האוטונומיה בתחום האוטונומי.
7. מאידך, הענקת סמכות חקיקה כאסור הנפחת את דעיון האוטונומיה לאטרקטיבית, ולפיכך יש בה כדי להחליש שאיפות ספריטיות בקרב תושבי חבל הארץ שלו ניתנת אוטונומיה.
8. מכל מקום, בכל האוטונומיות שנבחנו העקרון הבסיסי היה כי החוקים שיוצאו ע"י מוסדות האוטונומיה אסור שיסתרו את הוראות האמנה, החוקה או החוק שמכוונם כוונה האוטונומיה.



9. הסדר שבו מופיעות להלן האפשרויות השונות איננו הואם האופן מלא הליכה מן האפשרות הנחה יותר לישראל ועד לאפשרות הפחות נוחה. יחד עם זאת, ברור כי ככל שחופש הפעולה של מוסדות האוטונומיה לחוקק הינו רחב יותר וכלל שהסמכויות הניקוח של ישראל על דברי החקיקה של מוסדות האוטונומיה כפונצמות יותר, חתשב האפשרות לפחות נוחה מבחינתה של ישראל.

10. להלן פירוט האפשרויות :

- א. סמכות החקיקה הראשית תהיה נחונה לישראל ; המועצה המינהלית תחקין תקנות בכל התחומים שימסרו להנהלתה ; שלטונות ישראל יחקנו את דברי החקיקה החקפים באזור באופן שימסרו לרשויות המינהליות. המוסמכות להחקין תקנות חופש פעולה ניכר ותחומים נרחבים להתקנת תקנות גם בחלק מהנושאים שמסורים בד"כ לסמכותו של המחוקק הראשי.
- ב. כמו באפשרות א', אך בחקופת האוטונומיה התחייב ישראל שלא להפעיל את סמכויות החקיקה הראשית שבירה.
- ג. בהתאם לסעיף 10 לתכנית 26 הנקורות של רה"מ (דצמ' 1977) ולסעיף 7 להחלטת הממשלה ממאי 1979: "חוקם ועדה מורכבת מנציגי ישראל, ירדן והמועצה המינהלית אשר תבדוק את החקיקה הקיימת ביהודה שומרון וחבל עזה ותחליט אילו חוקים וצווים יבוטלו או יחוקנו, ומה תהיה סמכותה של המועצה המינהלית להחקין תקנות". יש להניח כי על פי הצעה זו, לאחר קבלת החלטותיה של הועדה המכונה להבצעו השינויים בחקיקה ע"י ישראל.
- ד. סמכות החקיקה הראשית תהיה בידי ישראל ; המועצה המינהלית תוסמך להוציא תקנות, שבחומים מסוימים יהיו בעלי חוקם גבוהר על הוראות החקיקה הראשית כדוגמת חקיקת שעת חירום המוצאת בישראל מכוח סעיף 9 לפקודת סדרי כלטון ומשפט.
- ה. למוסדות האוטונומיה חוקנינה סמכויות חקיקה ראשית בתחומים מסוימים שיוגדרו (לשכל : בנושאי חינוך, דת, וסעד - נושאים שבהם העניין הישראלי הוא מועט). ביתר התחומים ישראל מחוקקת.
- ו. חוקם ועדה מיעצת שהורכב מגורמים מקומיים שתמליץ בפני ישראל על שינויים בחקיקה. ישראל תביא בחשבון את ההמלצות שיוגשו לה כאמור במראה למנות את דברי החקיקה. (אפשרות זו הינה וריאציה על אפשרות ג').
- ז. תנתן סמכות חקיקה למוסדות האוטונומיה, אך החוקים יכנסו לחוקם רק לאחר הגזים ישראלי מוסמך יאשר אותם בחתימת קיום.
- ח. תנתן סמכות חקיקה כאמור, אך לישראל תהיה נחונה סמכות להטיל וטו על כל חוק חוץ חקופה מסוימת שתקבע.
- ט. תנתן סמכות חקיקה למוסדות האוטונומיה בכפוף לאישור הועדה המתמדת (מועדה זו ההחלטות תתקבלנה פה אחד, ולכן תנתן לישראל זכות וטו מוסוית).
- י. תנתן סמכות חקיקה ראשית לוועדה המתמדת (סם תהיה זכות וטו לישראל על כל החלטותיה), או לגוף משותף לישראל ולאוטונומיה שהחלטותיו צריכות להתקבל על אחד



11. ניחן לחשוב, כמובן, על וריאציות נוספות של סמכויות חקיקה, על סגנוני פיקוח נוספים לישראל, וכן על שילוב של כמה מהאפשרויות שנמנו לעיל יחדיו.

12. מכל מקום, בכל אחת מהאפשרויות שנמנו וכן בכל אפשרות נוספת, ברור כי סמכויות חקיקה שיוענקו למוסדות האוטונומיה יחולו לכל היותר לגבי אותם החומים שימסרו לידי המועצה המינהלית, וכודאי שלא יחולו על אותם החומים שישראל השמור לעצמה כסמכויות שיוניות.

13. בכל אותן אפשרויות שבהן מדובר על סמכות חקיקה שתנתן למוסדות האוטונומיה, בצורה זו או אחרת, יש להביא בחשבון שהי אלתהנטיבות לגבי זהות הגוף במסגרת האוטונומיה שיהיה מוסמך לחוקק:

- א. רשות השלטון העצמי (המועצה המינהלית) - תהיה גוף מבצע ומחוקק גם יחד;
- ב. בצד הגוף המבצע יוקם גוף נוסף מחוקק.

14. קיימת בעיה נוספת ביחס לכל האפשרויות שנסקרו לעיל (ולמעשה גם לגבי סמכות החקיקה) החקיקה שישראל מסכימה למסור לידי המועצה המינהלית). בעיה זו נוגעת לשאלה מה יקרה אם מוסדות האוטונומיה יתרגו בדברי החקיקה שלהם מעבר לחומים שימסרו לסמכותם בהסכם שיקים את האוטונומיה או שחקיקת העמוד בסחירה לאמור בהסכם שיסדיר את הקמת האוטונומיה. יצוין, כי בעיה דומה יכולה להתעורר גם בחקיקה לסמכויות הכיפוע והשיפוט של מוסדות האוטונומיה, ולא רק לגבי סמכויות החקיקה. נראה כי שאלות אלה תורגות במסגרת סקירה זו, אך הן צריכות לבוא על פהרונן במסגרת ההסכם שיקים את האוטונומיה.



## SECURITY ISSUES

I. When tackling the questions concerning security in the autonomy talks, I would like to clarify that our concepts as regards these subjects are based on the following :

- a). The bases and principles concerning security, included in the Camp David Framework as well as in the Joint Letter attached to the 26th. of March 1979 Egyptian-Israeli Peace Treaty;
- b). Resolution 242 which represents a cornerstone in the Camp David Framework and aiming at realizing the just and comprehensive peace in the Middle East;
- c). Our deep understanding as to the necessities of the Israeli security and of all the parties' security.

II. The basic principles included in the Camp David Framework as regards security are:

- a). That security is enhanced by a relationship of peace and by cooperation between nations. In addition, under the terms of peace treaties, the parties can, on the basis of reciprocity, agree to special security arrangements such as demilitarized zones, limited armaments areas, early warning stations, the presence of international forces, liaison, agreed measures for monitoring, and other arrangements that they agree are useful;

./..



- b). As soon as the self-governing authority is elected, a withdrawal of Israeli armed forces from the West Bank and Gaza will take place and there will be a redeployment of the remaining Israeli forces into specified security locations;
- c). The security concerns of all the parties should be taken into account, not those of Israel alone;
- d). The agreement on autonomy will also include arrangements for assuring internal and external security and public order;
- e). A strong local police force will be constituted by the self-governing authority. It will be composed of inhabitants of the West Bank and Gaza, and may include Jordanian citizens;
- f). The police will maintain continuing liaison on internal security matters with the designated Israeli, Jordanian and Egyptian officers;
- g). Israeli and Jordanian forces will participate in joint patrols and in the manning of control posts to assure the security of the borders;
- h). The continuing committee will decide on the necessary means to prevent disruption and disorder.

./..



III. The Camp David Framework, on which are based our negotiations, has emphasized that the negotiations concerning the West Bank and Gaza should be based on UN Security Council Resolution 242. In this context, we reaffirm what this Resolution has included concerning:

- a). the illegality of accaparing land through war;
- b). the necessity for the Israeli forces to withdraw from the territories occupied in June 1967.

IV. On the other hand, when we mention our understanding as to the necessities of the Israeli security, we reaffirm that:

- a). Security must be realized for all the parties. Moreover, security measures should not be to the interest of Israel at the expense of the security and freedom of the Palestinian entity.
- b). Since the concept of absolute security does not exist, there can only be question of a relative security. Accordingly, security measures must guarantee the best conditions in order to stand against threats.

V. When discussing security issues in view of establishing the apparatus and way which guarantees the security of the Palestinian entity and the security of Israel, we take into consideration the following:

:/..



- a). The necessity to secure the best guarantees, means and ways that are likely to assure the continuity and stability of the Palestinian entity, so as to allow the latter to stand in the face of any external or internal danger that might threaten it;
- b). The security system inside the West Bank and Gaza should be established so as to guarantee the appropriate conditions to prevent any threat to the security of Israel, whether by means of a regular military act, i.e. through armed forces from the East Bank across the Jordan River or through any other means which could be accomplished by other elements coming either from outside the West Bank and the Gaza Strip or from inside them.

VI. Before starting on our ideas and suggestions concerning security in the West Bank and Gaza, I would like to draw attention to the fact that we have examined all forms of threat likely to face the Palestinian entity and Israel. We have equally studied what the Israeli side is expressing as regards the forms of threat which could endanger the region, the most important of which, according to what you claim, being:

- a). A military threat arising from the possibilities of the occurrence of military operations across the Jordan River;
- b). Acts of infiltration (across the Jordan River or across the Gaza Strip's coast) with the aim of:



- (1) Performing sabotage acts;
- (2) preparing ambushes;
- (3) smuggling arms;
- (4) Influencing stability in the West Bank (and the Gaza Strip).

c). Acts of internal turmoil and unrest in order to influence:

- (1) The stability and security of the Palestinian entity (creating chaos);
- (2) The settlements and Israeli settlers during the period of their existence.

d). Acts of sabotage (perpetrated by elements living in the West Bank and Gaza) inside Israel (whether against individuals or property).

- We could add to this the possibilities of some turmoil or problems being created by the Israeli settlers, and which are related to internal security.

- In short, we understand the possible problems of security in the West Bank and Gaza, whether they relate to external or internal threats.

- In this respect we consider that achieving security in the West Bank and Gaza should include the following:

./..



A. Internal Security: will be the responsibility of the self governing authority and will be realized through:

1. Establishing a strong local police force assuring internal security under the jurisdiction of the self governing authority. To establish such a force the following should be considered:
  - (a) Its nature, composition, establishment and function to include all branches of security namely : regular police, secret police, traffic police which would exercise all police duties.
  - (b) Defining the way it will be established and trained.
  - (c) The manner in which this force will gradually assume its functions to ensure the complete fulfillment of these functions.
  - (d) To divide the West Bank and Gaza into sectors and to secure an adequate police force in each sector.
  - (e) To establish a mobile central police force at the disposal of the self governing authority.
2. To set the basic rules and regulations for internal security in the West Bank and Gaza.
3. As regards the entry check points in the West Bank and Gaza to prevent infiltration that may disturb security,



joint check groups could be established:

- composed of Palestinians, Israeli and Jordanian elements (when Jordan joins this agreement); and
  - of Palestinians, Israeli and Egyptian elements in Gaza.
4. A liaison system including Israeli, (Jordanian) and Palestinian personnel will be established.
  5. The basis and method of work for this system should ensure the abidance of all security units including secret service and central security corps in the West Bank and Gaza by the authority of the Law in the areas of inspection and arrest. These measures require a warrant issued by the Palestinian judicial authorities.

B. External Security:

1. It will be realized through:
  - (a) The establishment of an early warning system and joint patrols (Israeli - Jordanian - Palestinian) west of the Jordan River - in the absence of Jordan this system will be jointly established by Israel and the self governing authority.
  - (b) Providing for a strategic electronic system in the West Bank by USA personnel and a system manned jointly by American, Israeli and (Jordanian) personnel.

./..



2. During the transitional period, the remaining Israeli armed forces will be redeployed into specified security locations distant from population centers in the West Bank and Gaza. Agreement should be reached on:

- the size, composition and location of these forces;
- Defining its functions and the circumstances that may arise to warrant its interference against external threat;
- the functioning of these powers should not in any way infringe upon the discharge by the self governing authority of its powers and responsibilities or the disturbance of the daily life of the Palestinian inhabitants;

3. It is necessary to assure liaison verification and inspection systems that allow the fulfillment by the parties of their obligations emanating from this agreement. The participation of the United States in this system is essential to make it workable.

4. Reaching a peace agreement between Jordan and Israel will make the revision of these measures pertinent. In such circumstances security will concentrate on the following points:

- a). The establishment of a joint warning and patrolling system.

./..



- b) Specifying demilitarized zones.
- c) The assumption by Jordan of the responsibility to prevent infiltration and secure the borders.
- d) The withdrawal of Israeli armed forces from the West Bank.
- e) The establishment of a joint Jordanian-Israeli continuing committee.

VII. As regards settlements:

We keep on insisting that these settlements are illegal and, until their fate is determined, we have to discuss the degree to which they - or some of them - are linked with the questions of military security. What is related to military security shall be viewed as mere military position, in the framework of efforts to locate the positions and points of security, as stipulated in the Camp David Agreement.



מפקדת פרקליט צבאי ראשי  
ענף הדין הבינלאומי  
טל. 2925  
חק-33 (1001) - 455  
סיון תש"ם  
16 מאי 80

שר המשפטים

היועץ המשפטי לממשלה  
מנכ"ל משרד המשפטים  
מנכ"ל משרד הפנים  
יועץ שר הבטחון לבטחון לאומי  
היועצת המשפטית למשרד החוץ  
היועץ המשפטי למשרד הפנים  
סמנכ"ל משרד החוץ, מר אליקים רובינשטיין  
סמנכ"ל משרד החוץ, מר חנן בר-און ✓  
סגן היועץ המשפטי למשרד החוץ, מר רובי סייבל  
מר בני רובין, משרד המשפטים

הנדון: מקור הסמכות בתקופת האוטונומיה

כללי

1. מטרת מסמך זה הינה לבחון מה יהיו המשמעויות המשפטיות של הסכמה במסגרת שיחות האוטונומיה לקבוע בהסכם כי מקור הסמכות בתקופת האוטונומיה לא יהיה בידי ישראל, אלא בידי הצדדים להסכם או בידי הועדה המתמדת או שההסכם עצמו ישמש כמקור סמכות מחד, ומה תהיה המשמעות המשפטית של אי כלילת כל הוראה בהסכם כיחס לשאלה מי יהיה מקור הסמכות בתקופת האוטונומיה, מאידך.
2. מסמך זה עוסק גם בשאלת הסמכויות השיוריות (residual powers) בתקופת האוטונומיה, והיחס שבין שאלה זו לשאלת מקור הסמכות.
3. המסמך מנתח רק את הצדדים המשפטיים של הבעיות האמורות ואין הוא עוסק בתוצאות הפוליטיות של האפשרויות השונות.
4. ההנחה העומדת ביסוד מסמך זה הינה כי ירדן לא תצטרף למו"מ ולא תחתום על ההסכם שיקים את האוטונומיה, לפחות בשלב הראשון, אם ירדן תחתום על ההסכם ותהיה חברה בועדה המתמדת, עשויות להשתנות המסקנות המשפטיות של חלק מהנושאים הנסקרים בחוות דעת זו, בשל מעמדה המיוחד של ירדן ביו"ש.



# הגדרות

## מקור הסמכות

5. הביטוי "מקור הסמכות" שני פנים לו : האחד - הנורמה הבסיסית, והשני - המוסד השלטוני העליון. שני ביטויים אלה הינם פרה-משפטיים והינם מאובים מתחום מדעי המדינה.

6. פרופ' אקצין, בבואו לנתח את מבנה השלטון המדינתי מציין כי הוא מורכב "בראש ובראשונה כרשת רחבת ידיים של נורמות אשר בני אדם מצווים להתנהג בהתאם להלן, וכרשת מקבילה של מוסדות ויחידים נושאי תפקידים הנוטלים חלק בקביעת הנורמות ובתהליכי הפעלתן. שתי הרשתות אחת כשניה בנויות בצורה היררכית: הנורמות המתיימרות להיות נקבעות מטעם המדינה אינן כולן בחזקת דרגת-תוקף שווה, אלא קיימים ביניהן הבדלי דרגה, שרגילים אנו לסמן במונחים כגון "נורמה בעלת דרגת-תוקף גבוהה" ו-"נמוכה" או "נחותה", וקיימים תכופות יחסי כפיפות בין נורמות "גבוהות" ו-"נמוכות" אשר בהם עצם כוחה המחייב של הנורמה הנמוכה נובע מן האוטוריטה שהיא יונקת מן הנורמה הגבוהה ותלוי בהיותה מותאמת לסייגים הנקבעים בנורמה הגבוהה. כמו כן קיימים יחסים היררכיים בין מוסדות ונושאי התפקידים במדינה למיניהם, כשעצם הלגיטימציה של מוסד או נושא תפקיד "נמוך" לפעול בתור שכזה וכן תיחום תפקידיו, תוכנם ותנאי הפעלתם, שאובים מפעולתו של (ז.א. בעצם - מנורמות הנתנות ע"י) מוסד או נושא תפקיד "גבוה", שגם הוא מצומצם ע"י תחום תפקידיו. לפיכך, כשבאים אנו לחקור מאין שואבת הנורמה שנקבעה ע"י מוסד שלטוני את כוחה המחייב, את תוקפה הנורמטיבי, ומאין שואב המוסד את סמכותו לקבוע נורמות מחייבות ... תהא התשובה נעוצה בכך שהמוסד אשר קבע את הנורמה הוסמך לכך ע"י נורמה שנקבעה ע"י מוסד מוסמך אף הוא, וכך נוצרת שרשרת הסמכות או העברות-סמכויות המובילה מרבדיו הנמוכים של המבנה המדינתי אל רבדיו העליונים." (ב. אקצין, תורת המשטרים, כרך ראשון, עמ' 102).

7. פרופ' אקצין מגדיר בהמשך את המונח "נורמה בסיסית" כדלקמן: "ראינו כי סתם נורמה ברשת הנורמות של המשפט הפוזיטיבי שואבת את תוקפה מנורמה "גבוהה" יותר. באופן כזה מגיעים אנו לנורמה המהווה את פסגת הפירמידה. נורמה שאין מעליה ולא כלום. אין לזקוף את תוקפה של נורמה זו להסכמתה ע"י נורמה אחרת, כי היא היא הנורמה העליונה שבמבנה הנדון ... אם נהפוך את תאורנו ובמקום לראות בנורמה הזאת את פסגתו של כל המבנה, נראה בה את בסיסו, נוכל לומר, עם קלזן, שכאן לפנינו הנורמה הבסיסית (Grundnorm, basic norm). תוקפה מהווה, כאמור, הנחה שבלעדיה יתפורר כל המבנה הנורמטיבי," (שם, בעמ' 105).



8. פרופ' אקצין מוסיף ומגדיר את המונח "מוסד שלטוני עליון" כדלקמן:  
 "המוסד המקביל בפירמידת המוסדות לנורמה הבסיסית הוא הריבון.  
 בשם זה מכנים אנו את המוסד ... אשר כל שאר המוסדות במדינה חייבים  
 ציות לו, ואילו הוא אינו חייב ציות להם. את הנורמה הבסיסית ניתן  
 לפיכך להגדיר, בצורה כללית ביותר, במילים: חובה עליך להתנהג בהתאם  
 לרצון הריבון".  
 (שם, בעמ' 106).

9. ועל היחס שבין הנורמה הבסיסית ומוסד השלטון העליון לבין ארגונים  
 או נורמות חצוניים, אומר אקצין כדלקמן: "הנורמה הבסיסית והמוסד  
 הריבוני המקביל לה, מהווים במסגרת המבנה ערכים שתוקפם וסמכויותיהם  
 אינם מסוגלים להראות תלויים בארגון חברתי-שלטוני אחר, וכן אין  
 סמכויותיהם מסוגלות להראות מוגבלות על ידיו ... במידה שנתקלת המדינה  
 בנורמות המהוות חלק של ארגון חברתי-שלטוני אחר, אין המדינה מקבלת  
 את מרותן של נורמות כאלו אלא במידה שהיא בעצמה נותנת  
 להן את הגושפנקה שלה".  
 (שם, בעמ' 107).

10. עד כאן על מקור הסמכות במדינה ריבונית עצמאית, ומה הדין ביחס לשטח  
 מוחזק?  
 כללי האג ביחס לדיני ונוהגי המלחמה ביבשה משנת 1907 קובעים בתקנה  
 42 כדלקמן:  
 "Territory is considered occupied when actually placed under  
 the authority of the hostile army."

11. פון-גלן כותב כי קיים קונסנסוס בין כל מלומדי המשפט הבינלאומי לפיו  
 הריבונות של הממשלה הקודמת בשטח המוחזק נשמרת בידיה, אך היא מושעת  
 עד תום הכיבוש הצבאי.

(Von-Glahn, The Occupation of Enemy Territory, p. 31).  
 אופנהיים קובע ביחס למעמד המעצמה המחזיקה בשטח בזמן הכיבוש הצבאי כדלקמן:  
 "The occupant does not in any way acquire sovereign rights in the occupied  
 territory but exercises a temporary right of administration on a trustee  
 basis until such time as the final disposition of the occupied territory  
 is determined."  
 (Oppenheim, vol. II, p. 437).

12. עולה מן האמור כי בתקופת כיבוש צבאי המעצמה המחזיקה היא מקור הסמכות  
 בשטח, במובן זה שהיא באה בנעליו של הריבון החוקי למשך תקופת הכיבוש,  
 הכל במגבלות שמטילות הוראות המשפט הבינלאומי.



13. אשר לשאלת מעמדה של ישראל ביהודה שומרון וחבל עזה, קיימות גישות שונות בין המשפטנים השונים. עמדתה של ישראל היא כי יו"ש ועזה אינם מהווים שטחים כבושים מאחר וירדן שמדיה נכבשו אזורים אלה לא היתה הריבון בשטח, ואולם הלכה למעשה מקיימת ישראל ממשל צבאי באזורים אלה הבנוי במתכונת הוראות המשפט הבינלאומי ביחס לשטחים מוחזקים, ואף ביהמ"ש העליון בישראל פסק כבר מספר פעמים כי כללי האג ביחס לשטחים מוחזקים חלים ביו"ש ובעזה.

14. מפקדי אזור יהודה ושומרון ואזור חבל עזה הינם, אם כן, המוסדות השלטוניים העליונים (מטעם מדינת ישראל) באזורים אלה. הנורמה הבסיסית ביו"ש ובעזה מגולמת בשני מנשרים שפרסמו מפקדי האזורים עם כניסת צה"ל לשטח:

- א. מנשר בדבר נטילת השלטון ע"י צה"ל קובע בסעיף 1:  
"צה"ל נכנס היום לאזור ונטל לידיו את השליטה וקיום הבטחון והסדר הציבורי באזור".
- ב. מנשר בדבר סדרי שלטון ומשפט קובע בסעיף 3(א):  
"כל סמכות של שלטון, חקיקה, מינוי ומנהל לגבי האזור או תושביו תהא מעתה נתונה בידי בלבד ותופעל רק על ידי או על ידי מי שיתמנה לכך על ידי או יפעל מטעמי".

#### הסמכויות השיוריות

15. סמכויות שיוריות הינן אותן סמכויות הנותרות בידי גוף אחד המאציל חלק מסמכויותיו לגוף שני. במקרה כזה ההגיון מחייב, אלא אם כן יקבע במפורש כי כל הסמכויות מואצלות לגוף השני, כי תמיד ישארו סמכויות מסוימות שיוריות בידי הגוף הראשון, אפילו תקבע רשימה מפורטת ככל האפשר של סמכויות המועברות לגוף השני.

16. יצויין כי בעיה דומה יכולה להתעורר גם במקרה שבו מספר גופים מתחלקים ב"עוגה" של סמכויות, מבלי שהאחד מהם יהנה ממעמד של גוף אוצל. גם אז אחד הגופים צריך להקבע כבעל הסמכויות השיוריות, אחרת ישארו, תיאורטית לפחות, סמכויות שיוריות בלתי מחולקות.

17. ... כאשר מדינה ריבונית מעניקה אוטונומיה לחבל ארץ מסויים המצוי בתחומה, והיא מעבירה למוסדות האוטונומיה שורה של סמכויות, הרי כל סמכות שלא נקבע לגביה במפורש כי היא מועברת לאוטונומיה, ממשיכה להמצא בידי מדינת המטרופולין, אף אם לא נקבע במפורש כי סמכות זו תמצא בידיה. הלכה זו נקבעה ע"י ביה"ד הקבוע לצדק בינלאומי בהאג בענין ממל (ראה נתוח פסה"ד בנספח המצורף למסמך זה).



משמעות פס"ד זה היא כי מדינת המטרופולין מחזיקה בידיה, מעצם הגדרתה כריבון, את כל הסמכויות השיוריות בשטח האוטונומיה.

אך במה הדברים אמורים ? כאשר לא נקבע במפורש ההיפך במסמך שמכוחו הוקמה האוטונומיה.

אין כל מניעה, שהריבון יקבע במסמך שמקים את האוטונומיה כי הסמכויות השיוריות יועברו גם הן לידי מוסדות האוטונומיה, ולא יהיה בקביעה כאמור לבדה, כדי לשלול את המשך מעמדו כריבון. כך למשל נקבע בסעיף 11 להסכם משנת 1954 בדבר מעמדו של

חבל הסאר כדלקמן: "The Saar Government alone shall have competence in all matters in which the European Statute does not expressly provide for the competence of the European Commissioner."

ולעניינינו, אם ישראל תקבע כמקור הסמכות בתקופת האוטונומיה ולא תוגדר השאלה בידי מי מצויות הסמכויות השיוריות, ניתן יהיה ללמוד, באופן אנלוגי, מפסק דינו של בית הדין בהאג בענין ממל כי בידיה של ישראל מצויות גם הסמכויות השיוריות.

מאידך, אין מניעה משפטית לקבוע במצב זה (כאשר ישראל היא מקור הסמכות בתקופת האוטונומיה) כי הסמכויות השיוריות ימצאו בידי גוף אחר (הועדה המתמדת, למשל), ולא יהיה בכך כדי לפגוע במעמדה של ישראל כמקור הסמכות.

באותה מידה, ניתן גם לקבוע כי מקור הסמכות לא ימצא בידי ישראל בתקופת האוטונומיה אלא בידי גוף אחר (הצדדים להסכם, למשל), אך יחד עם זאת לקבוע גם כי בידי ישראל ימצאו הסמכויות השיוריות.

מאידך, אם לא יקבע במפורש בהסכם בידי מי נתון מקור הסמכות, אך הסמכויות השיוריות תמסרנה לידי גוף שאיננו ישראל, ותתעורר בעתיד השאלה (בהליכי בורות, למשל) מיהו מקור הסמכות, עלולה קביעה זו (שלישראל לא נתונות הסמכויות השיוריות) להוליך למסקנה כי ישראל איננה מקור הסמכות בתקופת האוטונומיה, על כל המשמעויות של קביעה זו כפי שיפורט בהמשך; ובאופן דומה, אם באותה סיטואציה כן יקבע כי בידי ישראל הסמכויות השיוריות, תהיה זו אינדיקציה טובה כי ישראל היא מקור הסמכות בתקופת האוטונומיה.

ולבסוף, אם לא יקבע בהסכם מיהו מקור הסמכות ואף לא יקבע בידי מי מצויות הסמכויות השיוריות, ותתעורר בעתיד השאלה מי אוחז בסמכויות השיוריות, יהיה צורך לפסוק תחילת בשאלה מיהו מקור הסמכות בתקופת האוטונומיה, והוא שיקבע גם, ככל הנראה, על יסוד פסה"ד בענין ממל, כאוחז בסמכויות השיוריות.

#### שאלת מקור הסמכות

#### שאלת מקור הסמכות בתקופת שקדמה להסכם קמפ-דוויד

שאלת מקור הסמכות בתקופת האוטונומיה היתה אחת השאלות העיקריות שנדונו בין ישראל, מצרים וארה"ב בתקופת שקדמה להסכם קמפ-דוויד, אם כי טרם נקטו אז במונח זה בהרחבה.



עמדת ישראל הוצגה בנושא זה בסעיף 1 לתכנית המנהל העצמי של ממשלת ישראל שקבעה כי "המנהל של הממשל הצבאי ביהודה, שומרון וחבל עזה יבוטל". נוסח זה מצביע במפורש על גישתה של ישראל לפיה המנהל העצמי יונק את סמכותו מהממשל הצבאי שימשיך להתקיים בתקופת האוטונומיה.

25. ארה"ב, מאידך, חיפשה דרכים שונות שיביאו גם לביטול הממשל הצבאי, כך, למשל, בשיחתו עם רוה"מ בירושלים (יולי 1978), העלה השגריר אטרתון את השאלה האם תהיה ישראל מוכנה להסכים כי כוחות צה"ל המצויים כיום ביו"ש ובעזה ישנו את מעמדם, עם כינון המינהל העצמי, ויהפכו ל"כוחות בטחון".

רעיון זה הופיע בהקשר להצעתו כי ישראל תכריז על סוף הכיבוש הצבאי ביו"ש ובחבל עזה.

רעיונות דומים הועלו הן מצד ארה"ב והן מצד מצרים במסגרת השיחות של אותם ימים, אך הן לא הובילו לשום פתרון מוסכם על כל הצדדים.

#### שאלת מקור הסמכות בהסכם קמפ-דוויד

26. שאלת מקור הסמכות לא נפתרה באופן חותך בהסכם קמפ-דוויד, אם כי נמצאה נוסחת פשרה שאיפשרה לשני הצדדים לחתום על ההסכם תוך שכל צד ממשיך להחזיק בעמדותיו הקודמות ביחס לסוגיה זו.

27. ההסכם קובע בסעיף A 1 (A) כדלקמן :  
"The Israeli military government and its civilian administration will be withdrawn, as soon as a self-governing authority has been freely elected by the inhabitants of these areas to replace the existing military government".

28. בסעיף 1A (B) נקבע גם כי -  
"The parties will negotiate an agreement which will define the powers and responsibilities of the S.G.A..."

29. ישראל לומדת מהשימוש בביטוי "will be withdrawn" שעליו הוסכם, על אף שבטיוטות קודמות של הסכם קמפ-דוויד נאמר "will be abolished" כי הממשל הצבאי לא יבוטל, אלא יסוג באופן גיאוגרפי מהאזור לתחום ישראל, ושם הוא ימשיך להתקיים ולהוות, באופן ערטילאי לפחות, את מקור הסמכות של האוטונומיה.

חיזוק לעמדתה זו מוצאת ישראל בביטוי "to define the powers and responsibilities" המצביע, לפי השקפתה של ישראל, על כך שהעברת הסמכויות לא תהיה אוטומטית וטוטלית, ומכאן ניתן להסיק כי הממשל הצבאי ימשיך להתקיים ולהחזיק ביתר הסמכויות.



30. מצרים, מצידה, דוגלת בגישה הפוכה, לפיה הממשל הצבאי יבוטל לחלוטין. מצרים רואה בביטוי "to be withdrawn" מונח חופף לחלוטין לביטוי "to be abolished" בהקשר המיוחד של הדברים, והיא מתחזקת בעמדתה זו על יסוד הביטוי "to replace" הבא בהמשך אותו משפט.
31. ניתוח הגישות השונות של הצדדים ביחס לשאלת מקור הסמכות  
ההבדל בין שתי הגישות במי שור הפרקטי, והוא המישור המשמש נושא לדיונים במסגרת קבוצת העבודה על powers and responsibilities, מתבטא בשאלה האם ישראל תפעיל סמכויות ביו"ש ובעזה בתקופת האוטונומיה ומה יהיה היקף הסמכויות שיהיו בידיה.
32. ואולם קיים הבדל חשוב אחר במי שור העקרונות, הנוגע לשאלה מה יהיה המעמד מבחינת הוראות המשפט הבינלאומי של יו"ש ועזה בתקופת האוטונומיה, ומה יהיה מעמדה של ישראל באזורים אלה.
33. כאמור, כיום מעמדם של אזורים אלה הוא של שטחים מוחזקים, שהוראות דיני הכיבוש הצבאי במסגרת דיני המלחמה של המשפט הבינלאומי חלות עליהם. לאחר תום תקופת המעבר יקבע, בהתאם להסכמי קמפ-דוויד, הסטטוס הסופי של אזורים אלה.
- ביחס למעמד האזורים במשך תקופת המעבר עצמה חלוקות הדעות של הצדדים ויהיה צורך להכריע ביניהן בהסכם שיקים את האוטונומיה.
34. במידה ותתקבל גישה של ישראל, משמעות הדבר תהיה כי יהודה, שומרון וחבל עזה ימשיכו להיות מוגדרים כשטחים מוחזקים שהוראות המשפט הבינלאומי המתאימות חלות עליהם, אף שחלק מסמכויותיו של מפקד האזור יואצלו לרשות השלטון העצמי וסמכויות מסוימות יואצלו לוועדה המתמדת.
35. אם, מאידך, תתקבל השקפתה של ארה"ב לפיה מקור הסמכות לא יהיה מצוי עוד בידיה של ישראל, משמעות הדבר תהיה שיבוא הקץ על הממשל הצבאי ביו"ש ובעזה ותנוצר ישות חדשה באזורים אלה שאת מהותה נגדיר להלן.
- הממשל הצבאי יתבטל מסיבה פשוטה, והיא שמעצם הגדרתו הממשל הצבאי קיים רק כאשר באופן עובדתי מקיימת מדינה מסוימת שליטה מלאה ואפקטיבית על שטח מוחזק מסויים. (יכולים להיות מצבים שבהם מספר מדינות יחדיו מקיימות שלטון צבאי בשטח מוחזק, כדוגמת כיבוש גרמניה ע"י בנות הברית, אך לא זה המצב שבפנינו, שכן לא ניתן להעלות על הדעת שיראו במצרים חלק משלטון כיבוש ביו"ש).
36. לאור זאת, אם מקור הסמכות לא יהיה בידי ישראל, כוחות צה"ל שימצאו ביו"ש ובעזה בתקופת האוטונומיה יהיו כפופים לאותו מקור סמכות, וחם יוכלו לפעול ביו"ש ובעזה רק בחתאם להוראות שיחולו עליהם במסמך המשפטי שיכונן את האוטונומיה. בכך תאבד ישראל את יכולתה לקיים שליטה אפקטיבית בשטח ועל כן יתבטל השלטון הצבאי שלה באזורים אלה.



37. יש לציין כי מסקנה זו לא תשתנה אפילו אם יקבע במפורש בהסכם כי לכוחות צה"ל יהיה חופש פעולה מקסימלי בשטח, שכן הנקודה המרכזית היא שחופש הפעולה האמור ינבע מהסכמתו של מקור הסמכות החדש ולא מישראל שתחדל לשמש כמקור סמכות.
38. זאת ועוד, אפילו אם ישראל תהיה אחד הגופים שיהוו יחדיו את מקור הסמכות (למשל המדינות החתומות על ההסכם או חברי הועדה המתמדת), לא יהיה בכך כדי להשאיר את הממשל הצבאי בתוקפו שכן, כאמור לעיל, שלטון צבאי צריך להיות א ק ס ל ו ס י ב י .
39. מה יהיה, אם כן, מעמדם של יו"ש ועזה בתקופת האוטונומיה אם ישראל תפסיק לשמש כמקור הסמכות ?
- נראה כי מעמדם יהיה דומה לקונדומיניום או ליתר דיוק קו-אימפריום :
- א. ק ו נ ד ו מ י נ י ו ם פירושו שלטון משותף של שתי מדינות או יותר על שטח מסויים, הנחשב כחלק מן הטריטוריה שלהן. אם כי בצוותא מוקנות למדינות השולטות סמכות טריטוריאלית מלאה ובלעדית בשטח, הרי סמכותה של כל אחת מהן לחוד הינה חלקית בלבד, בהיותה מוגבלת על ידי סמכותה של רעותה.
- (דוגמאות של קונדומיניום: שלטון בריטניה ומצרים שהיה קיים בסודן; הקונדומיניום האוסטרו-הונגרי בשלזוויג-הולשטיין. כיום ניתן להצביע על קיומם של שני קונדומיניומים בלבד: השלטון האנגלו-צרפתי באיים ההיברידיים החדשים שבאוקיינוס השקט והקונדומיניום הצרפתי-ספרדי באיי פיזן).
- ב. ק ו - א י מ פ ר י ו ם פירושו שלטון משותף של שתי מדינות או יותר על שטח מסויים שאינו נחשב כחלק מהטריטוריה שלהן (כדוגמת שלטון ארכע מעצמות הברית בגרמניה עם תום מלחמת העולם השנייה).
40. ומה יהיה מעמד כוחות צה"ל ביו"ש ובעזה בתקופת האוטונומיה ?
- מאחר והכיבוש הצבאי יגמר, אך בכל זאת ימשיכו כוחות צה"ל להיות ערוכים באזור וזאת מכוח הוראות ההסכם, יהיה מעמדם דומה למעמד כוחות זרים במסגרת מה שמכונה peaceful occupation להבדיל מ-belligerent occupation.
41. פון גלן מציין מספר אפשרויות להצבת כוחות צבא בשטח זר שלא במסגרת דיני המלחמה -
- "In peacetime, numerous additional types of occupation may be found, such as conventional occupation based on an agreement with the foreign sovereign and aimed at a guarantee of the fulfillment of



treaty provisions ... or to legalize the occupation of foreign bases under the terms of a grant, lease, and the like."

(Von Glahn, The Occupation of Enemy Territory, p.27)

42. כדוגמה להצבת כוחות כאמור ניתן להביא את כוחות נאט"ו המוצבים באירופה, את כוחות ארה"ב המוצבים בבסיס גואנטנמו שבקובה ובבסיסים שונים באיי יפאן, וכן כוחות ה-S.F.M של ארה"ב בסיני.

43. מה שמאפיין כוחות צבא המוצבים בשטח זר כאמור והפועלים מכוח הרשאה של מקור הסמכות בשטח הוא שאין הם יכולים לפעול, אלא כאותם תחומים גיאוגרפיים המוקצים להם בהסכם, וכן כל פעולותיהם צריכות להיות על פי הוראות ההסכם שבד"כ מפרט את המותר ואת האסור להם.

44. הוא הדין ביתר הרשויות הישראליות שיותר להן לפעול בתחום יו"ש ועזה בתקופת האוטונומיה, כל פעולותיהן יהיו כפופות למקור הסמכות והן יצטרכו לעלות בקנה אחד עם הוראות ההסכם שיפרט את המותר ואת האסור להם.

45. כשולי הדברים נציין כי ספק אם גישתן של ארה"ב ומצרים ביחס לשאלת מקור הסמכות בתקופת האוטונומיה עולה בקנה אחד עם גישתן העקרונית ביחס למעמד אזור יהודה והשומרון כיום (הכל במישור המשפטי בלבד ולא במישור הפוליטי).

כידוע, ארה"ב ומצרים דוגלות בהשקפה כי ירדן היא הריבון באזור וכי ישראל הינה מעצמה כובשת שם.

לפי גישה זו אין ישראל רשאית להעביר את השטח לאחריותו של כל גוף או צרף של גופים אלא לירדן בלבד (כמובן עם חתימת הסכם שלום) או בהסכמתה של ירדן. לפי אותה גישה אין ישראל רשאית לשנות את המבנה הקונסטיטוציוני של האזור, למשל בדרך של הקמת מועצה מחוקקת מקומית, יש לזכור גם שסמכויות החקיקה של כובש הינן מוגבלות בהתאם לתקנה 43 לכללי האג והגבלה דומה לא תחול על מעשי החקיקה של רשויות האוטונומיה לפי עמדות ארה"ב ומצרים. לפיכך, אם ירדן לא תתן הסכמתה לאוטונומיה במתכונת הצעות ארה"ב ומצרים תהווה מתכונת זו, לפי גישתן הכללית של ארה"ב ומצרים, הפרה של הוראות המשפט הבינלאומי, (נראה כי בעיה דומה לא קיימת לגבי חבל עזה באשר די בהסכמתה של מצרים, שבידיה היה השלטון בשטח לפני שנת 1967, על מנת להכניס את השינויים האמורים במעמד השטח).

#### המשמעויות מבחינתה של ישראל אם לא היא תהיה מקור הסמכות

46. נעבור עתה לבחון את המשמעויות שינבעו, מבחינתה של ישראל, כתוצאה מקביעה בהסכם כי היא תחדל להיות מקור הסמכות ביו"ש ובעזה.

47. כבר ראינו בפרק ההגדרות כי, אם לא יקבע אחרת בהסכם, לא יהיו עוד בידי ישראל הסמכויות השיוריות ביו"ש ובעזה. לאור זאת, יהיה מקום לקבוע רשימה ממצה ומפורטת של סמכויות שימצאו בידי



Dear Sir,

I have the honor to acknowledge the receipt of your letter of the 10th inst.

and in reply to inform you that the same has been forwarded to the proper authorities for their consideration.

I am, Sir, very respectfully,  
Your obedient servant,

J. H. [Name]

[Address]

[City]

[State]

[Country]

[Additional information]

[Closing remarks]



ישראל ושיבטיחו את האינטרסים שלה באזורים אלה. ברשימה זו צריכים להיות כלולים בין היתר הנושאים הבאים :

- א. בטחון חוץ;
- ב. בטחון פנים ;
- ג. יחסי חוץ (אם כי יתכן ולא יהיה מנוס מלהפקיד נושא זה בידי מקור הסמכות - הצדדים החתומים על ההסכם או הועדה המתמדת) ;
- ד. הישבים הישראליים ; \*
- ה. אדמות מדינה (כולן או אותן אדמות שיהיו נחוצות לצרכי הערכות כוחות צה"ל והקמת ישובים חדשים או הרחבת ישובים קיימים) ;
- ו. אוצרות טבע (גם כאן, כנראה לא יהיה מנוס מלהפקיד נושא זה בידי מקור הסמכות) ;
- ז. אמצעי תקשורת בינלאומיים (אלה העוברים דרך ישראל) ;
- ח. מקומות קדושים והיסטוריים יהודיים ;

.48

בעניני בטחון חוץ ובטחון פנים תצטרך ישראל לדרוש כי בהסכם תמצא נוסחה כוללת ורחבה שתפקיד בידיה את הכוחות השיוריים בתחומים אלה או לפרט באופן נרחב את מכלול הסמכויות שיהיו בידיה. בהקשר זה יש לזכור כי כתוצאה מאיבוד מעמדה של ישראל כמקור הסמכות לא ימצאו עוד בידיה הסמכויות האופייניות המצויות בידי מעצמה כובשת, כגון :

- א. החובה לשמור על הסדר הציבורי, ובכלל זה הסמכות להטיל עוצר, לבצע מעצרים מנהליים, חיפושים, לפדסם תחיקת בטחון, לקיים בית משפט צבאי ובתי סוהר לעבריינים בטחוניים, הסמכות לעצור ולהביא למשפט עבריינים בטחוניים וכו' ;
- ב. הסמכות לסגור שטחים לצורכי אימונים ;
- ג. הסמכות לתפוש מקרקעין לצרכים צבאיים ;
- ד. סמכות השליטה על חלל האויר והמים הטריטוריאליים ;
- ה. הסמכות לקיים צנזורה בטחונית ;
- ו. הסמכות לקבוע את מקום הערכות כוחות הצבא וכמותם ;
- ז. סמכות תנועה חופשית של כוחות הצבא בשטח המוחזק.

.49

בנוסף תאבד ישראל סמכויות כלליות נוספות המסורות למעצמה המחזיקה כגון :

- א. סמכות החקיקה הראשית ;
- ב. סמכות להטיל קונטריבוציות ורקויזיציות ;
- ג. סמכות ניהול הרכוש הממשלתי ואכילת פירותיו (לרבות אדמות מדינה, אוצרות טבע ומים) ;
- ד. סמכות ניהול נכסי נפקדים ;

.50

לקביעה כי ישראל לא תהיה מקור הסמכות בתקופת האוטונומיה עלולות להיות תוצאות מרחיקות לכת גם ביחס למעמד יו"ש ועזה עם תום תקופת האוטונומיה.







תביעת ישראל לריבונות ביו"ש ובעזה

51. עמדתה של ישראל ביחס לסטטוס הסופי של יו"ש ועזה עם תום תקופת האוטונומיה הובעה בהחלטת הממשלה מיום 21.5.79 המכילה הנחיות לצוות המו"מ הישראלי בשיחות האוטונומיה, על פי ההבהרה הקבועה בסוף ההחלטה "עם גמר תקופת המעבר של חמש השנים, תוסיף ישראל לקיים את תביעתה לזכות ריבונותה בשטחי ארץ ישראל: יהודה, שומרון וחבל עזה."
52. הצהרה זו משקפת את העמדה המשפטית המקובלת על ישראל, לפיה לישראל תביעה עדיפה לריבונות על יו"ש לעומת ירדן (better title) ועל עזה - לעומת מצרים. ראה, בין היתר - (Blum, The Missing Reversioner: Reflections on the Status of Judea and Samaria, Israel Law Review, vol.3(1968)p.279-302).
53. עמדתה של ישראל בנושא הנדון נשענת בעיקר על שלושה גורמים מרכזיים:
- א. סיום משטר המנדט בארץ ישראל, מבלי שהוכרעה שאלת הריבונות באופן ברור.
  - ב. הפלישה של הממלכה ההאשמית הירדנית ליהודה ושומרון, והפלישה המצרית לחבל עזה, עם סיום המנדט הבריטי על שטחים אלה.
  - ג. מלחמת ששת הימים שהיתה מלחמת מגן ישראלית, ושבהלכה השתלטה ישראל על יהודה, שומרון וחבל עזה.
54. אם ישראל תוותר על מעמדה כמעצמה מחזיקה בשטחי יו"ש ועזה כתוצאה מהסכם שיקבע כי אין היא עוד מקור הסמכות, ספק הוא אם תוכל ישראל להמשיך ולדבוק בהשקפתה המשפטית האמורה, עקב השתנות מעמד השטחים ויצירת ישות חדשה של קו-אמפריום בשטחי יו"ש ועזה.
- ביטול של הסכם האוטונומיה
55. כאשר פורצת מלחמה בין שתי מדינות מתבטלות בד"כ כל האמנות שבין שתי המדינות. במקרה של מלחמה בין ישראל ומצרים יתבטלו, אם כן, גם אמנת השלום וגם האמנה שתקים את האוטונומיה.
56. אם ישראל היתה מקור הסמכות ביו"ש ובעזה בתקופת האוטונומיה, היינו הממשל הצבאי היה נשאר על כנו, היתה ישראל יכולה לטעון כי יש להשיב את הדברים על כנם כפי שהיו בתקופה שקדמה לכינון האוטונומיה עקב ביטול הסכם האוטונומיה.
57. אולם, אם מעמדה של ישראל כמקור הסמכות יתבטל בתקופת האוטונומיה, ספק אם ישראל תוכל להשיב את הגלגל אחורנית. זאת, על יסוד ההלכה הידועה כי ביטול אמנה בינלאומית חל רק מעת הביטול ואילך ואין הוא חל למפרע, ועל כן כל הוראה של ההסכם שבוצעה כבר, אין תוצאותיה מתבטלות. (ראה דינשטיין, אמנות בינלאומיות, עמ' 90).



58. במקרה זה עלולה להיווצר תוצאה חמורה מבחינתה של ישראל לפיה הסכם השלום עם מצרים יבוא על קיצו, ויחד עם זאת הסכם האוטונומיה ימשיך להתקיים על אף מצב המלחמה החדש עם מצרים.

59. סיבוך נוסף יגרם אם רשות השלטון העצמי תורשה להצטרף כצד לאמנה, לאחר שתבחר, שכן אז יתבטל הסכם האוטונומיה ביחסים שבין ישראל ומצרים אך הוא ימשיך לעמוד בתוקפו ביחסים שבין יתר הצדדים החתומים על האמנה, היינו: בין ישראל לרשות השלטון העצמי.

60. זאת ועוד, אם יוחלט כי כמקור הסמכות תשמש הועדה המתמדת, שבה תהיה חברה גם ארה"ב, ייוצר קושי מדיני בביטול הסכם האוטונומיה במצב שתואר לעיל, שכן לארה"ב תהיה מחויבות מדינית להמשיך את קיום הסכם האוטונומיה על אף ביטול הסכם השלום עם מצרים.

61. אותן התוצאות המתוארות לעיל עלולות להתקיים אם הסכם השלום עם מצרים או הסכם האוטונומיה יבוטלו ע"י אחד הצדדים עקב טיעון כי הצד השני הפר אותו הפרה מהותית.

המשמעות מבחינת ישראל אם לא יקבע בהסכם מיהו מקור הסמכות

62. אם לא ניתן יהיה להגיע להסכם ביחס למקור הסמכות בתקופת האוטונומיה, ישנה אפשרות כי הנושא ישאר פתוח מבלי שתקבע כל קביעה מפורשת ביחס אליו בהסכם, כפי המצב בהסכם המסגרת של קמפ-דוויד. דרך זו תאפשר לכל צד להמשיך ולדבוק בעמדתו הקודמת ביחס לנושא.

63. עם זאת, אם בנוסף לכך גם לא יקבע בהסכם בידי מי ימצאו הסמכויות השיוריות (וכבר ראינו כי שתי סוגיות אלה אינן כרוכות זו בזו בהכרח) עלולים להיווצר מצבים בתקופת המעבר, שבהם יהיה צורך להפעיל סמכות מסויימת, אך מחוסר קביעה מפורשת בהסכם בידי מי היא נתונה, לא ניתן יהיה להפעילה. אפשרי גם מצב שבו צד להסכם או גוף שיפעל מכוח ההסכם יפעיל את סמכויותיו בדרך מסויימת שתראה לצד אחר להסכם כחורגת ממסגרתו. באין קביעה מפורשת בהסכם מיהו מקור הסמכות ובידי מי הסמכויות השיוריות לא ניתן יהיה לקבוע בבירור אם אמנם היתה חריגה מסמכות אם לאו.

64. במקרה זה יהיה צורך להפעיל את סעיף פתרון הסכסוכים שבהסכם ולנסות למצוא פתרון לבעיה בדרך של מו"מ, פישור, תווך או בוררות, הכל כפי שיקבע בהסכם.



65. הגורם שתפקידו יהיה להכריע במחלוקת יצטרך לפרש את ההסכם ולהסיק מהוראותיו השונות מיהו הגורם המחזיק בסמכות הנתונה במחלוקת. מאחר ולא ניתן לדעת מראש כיצד יכריע אותו בורר, במיוחד לאור העובדה שהכרעתו תתבסס על נוסח הסעיפים השונים של ההסכם שבשלב זה עדיין אינם קיימים, תהיה ישראל צריכה, מתוך זהירות, לדרוש כי יקבע במפורש בגוף ההסכם כי היא אחראית לכל מכלול הסמכויות הדרושות לה לצורך שמירה על האינטרסים החשובים לה, כמפורט בפרק הקודם.
66. בקביעה מפורשת של רשימת סמכויות מוגדרות טמון גם פח, שכן פירוט כאמור עלול להוביל בעתיד למסקנה כי ישראל איננה משמשת מקור הסמכות, שכן אחד המאפיינים הבולטים של מקור הסמכות הוא שבידיו מצויות הסמכויות השיוריות, ולכן, לכאורה, אין צורך לפרט פירוט יתר את סמכויותיו. נראה כי בשל החשיבות הרבה בקביעה ברורה של הסמכויות שימצאו בידי ישראל, לא יהיה מנוס מנסילה סיכון זה.
67. לאי קביעה מפורשת של מקור הסמכות תהיה גם השפעה על תביעת הריבונות של ישראל עם תו תקופת המעבר וכן על מעמדה של ישראל ביו"ש ובעזה בנסיבות של ביטול ההסכם עקב הפרה או פרוץ מלחמה כמתואר בפרק הקודם.
68. במקרה של אי קביעת מקור הסמכות בהסכם, אם יגיעו הדברים לכך שתדרש הכרעה שיפוטית בשאלה זו, תצטרך ישראל להתבסס על אנלוגיות לפסה"ד בענין ממל ועל תקדימים ידועים אחרים של אוטונומיות הכלולות במסגרת המדינה הריבונית. יודגש כי עם כל הדמיון שבין שתי הסיטואציות, אין כל בטחון כי טעון כאמור, המבוסס על אנלוגיה, אמנם יתקבל, ועל כן נראה כי יש להתייחס בזהירות רבה להצעה לנקוט בדרך זו.
69. עם זאת, במידה ולא ניתן יהיה להגיע להסכם על כינון האוטונומיה רק בגלל דרישתה של ישראל לקבוע בו במפורש כי היא מקור הסמכות, ואם תתקבל החלטה מדינית ליטול את הסיכון ולהסכים להצעה כי לא יקבע בהסכם מיהו מקור הסמכות, נראה כי ההוראות והנסוחים הבאים, אם יכללו בהסכם, עשויים לשמש אינדיקציות לכך שישראל היא אמנם מקור הסמכות של מוסדות האוטונומיה:
- א. יקבע בהסכם כי בידי ישראל הסמכויות השיוריות ;
  - ב. לחלופין, יקבע בהסכם כי באותם תחומים שבהם לא נמסרו במפורש סמכויות לרשות השלטון העצמי או לוועדה המתמדת, ישאר בתוקפו הסטטוס קוו, הן בדרג קבלת ההחלטות והן בדרג הביצוע;
  - ג. יקבע בהסכם כי מוסדות האוטונומיה יכוננו מכוח צו שיוציא מפקד האזור ובו יאצול להם המפקד את סמכויותיהם ;
  - ד. בהסכם האוטונומיה יאמר כי ישראל ת א צ ו ל (will transfer)



את הסמכויות השונות שיהיו לרשות השלטון העצמית ולועדה  
המתמדת, במקום לומר כי למוסדות אלה י ה י ו סמכויות  
מסויימות שיפורטו.

ה. לגבי הסמכויות שיקבע בהסכם שיופעלו על ידי ישראל, יש לנקוט  
בנסוח כי ישראל ת ש מ ו ר ב י ד י ה סמכויות אלה.  
בהקשר זה אסור להסכים לשום נסוח ביחס לסמכויות ישראל  
כדוגמת: לישראל תהיה ה ז כ ו ת לעשות כך וכך, או :  
ישראל ת ו ר ש ה לעשות כך וכך.

יואל זינגר, רס"ן  
מ"מ רע"נ הדין הבינלאומי  
בשם פרקליט צבאי ראשי

יז/מד

מ ו ג ב ל



כללי

1. באמנת ורסאי משנת 1919 נקבע בסעיף 99 כי גרמניה מותרת על ריבונותה באזור ממל לטובת בנות הברית. גרמניה התחייבה גם לקבל כל הסדר שיעשה ע"י בנות הברית ביחס לטריטוריה זו.
2. יצויין כי מטרת הויתור על הריבונות מצד גרמניה נועדה לאפשר לבנות הברית להעביר את אזור ממל לריבונותה של ליטואניה (היום חלק מפולין).
3. באזור זה נמצא נמל חשוב שהיה אמור להיות מוצא יחיד לים של ליטואניה. באזור חיו באותה שעה 68,000 גרמנים ו-54,000 ליטואנים.
4. בשנת 1924 נחתמה בפריז אמנה ביחס לאזור ממל בין בנות הברית (למעט ארה"ב) לבין ליטואניה. האמנה העבירה לריבונותה של ליטואניה את אזור ממל, בכפוף למתן אוטונומיה חקיקתית, משפטית, מינהלית וכספית כמפורט בחוקה (statute) שצורפה לאמנה.  
(Convention Concerning the Territory of Memel, 29 League of Nations Treaty Series, p.85)
5. על פי הוראות האמנה והחוקה המצורפת אליה ימנה נשיא ליטואניה מושל לאזור ממל. המושל ימנה את נשיא הדירקטורט בממל שימנה מצידו את יתר חברי הדירקטורט. הדירקטורט מהווה את הגוף האקסקוטיבי של ממל המוסמך לפעול בתחומים שהוקצו לו. עוד נקבע בחוקה (סעיף 17) כי נשיא הדירקטורט יכהן בתפקידו כל עוד הוא נהנה מאמון המועצה המחוקקת.
6. המועצה המחוקקת הינה גוף מקומי שנבחר ע"י תושבי ממל. על פי סעיף 10 לחוקה המועצה המחוקקת מוסמכת, בגבולות שנקבעו בחוקה, להעביר חוקים, ומשעשתה כן חייב המושל לחוקקם בתוך חודש, אלא אם כן יפעיל את זכות הוטו השמורה לו על פי סעיף 16 לחוקה.

העובדות

7. לאחר שהחוקה פורסמה והגופים המקומיים נבחרו או מונו, הכל לפי הענין, נסע נשיא הדירקטורט לגרמניה על מנת לנהל מו"מ בנושא מסויים הקשור ליחסים המסחריים שבין גרמניה לממל.



8. מושל ממל מטעם ליטואניה ראה בנסיעה הנ"ל משום פעולה הפוגעת בחוקה ובהסכם, ועל כן פטר את נשיא הדירקטורט ומינה במקומו נשיא חדש.

9. בנות הברית סברו כי פעולת הפיטורין האמורה לא היתה חוקית, מאחר ולא נקבעה באמנה או בחוקה כל סמכות לליטואניה (ולענין זה המושל פעל בשמה) לפטר את נשיא הדירקטורט. יתר על-כן, לפי הוראות סעיף 17 לחוקה, הנשיא יכהן בתפקידו כל עוד הוא נהנה מאמון המועצה המחוקקת; מאחר והנשיא לא איבד את אמון המועצה האמורה, סבורות היו בנות הברית כי פעולת הפיטורין ע"י המושל לא נעשתה כדין.

10. ליטואניה טענה, מאידך, כי בהיותה הריבון באזור ממל, הרי שכל סמכות שאיננה מפורטת במפורש בהסכם, נתונה לה מכללא.

11. בנות הברית הגישו תביעה לבית הדין הקבוע בהאג כנגד ממשלת ליטואניה, וביה"ד נתן את פסק דינו בשנת 1932.  
(Hudson, World Court Reports, vol.III, p.35)

#### נתוח פסק הדין

12. בית הדין קובע כי כאשר הועברה באמנה הריבונות על אזור ממל לליטואניה, לא היתה כל כוונה לצדדים לחלק את הריבונות באזור ממל בין שני גופים שיתקיימו זה בצד זה. כוונתם היתה בפשטות להבטיח מתן מידה גדולה של אוטונומיה לממל, אשר לא תמגע באחדות ליטואניה ואשר תיושם במסגרת ריבונותה של ליטואניה.  
בית הדין ממשיך וקובע:

"Whilst Lithuania was to enjoy full sovereignty over the ceded territory, subject to the limitations imposed on its exercise, the autonomy of Memel was only to operate within the limits so fixed and expressly specified."  
(שם, בעמוד 48).

13. עולה מן האמור, קובע בית הדין, כי בהבדל מכוחותיה הריבוניים של ליטואניה, האוטונומיה של ממל רשאית להפעיל סמכויות רק מקום שקיימת הוראה חוקית המאפשרת לה להפעיל סמכות זו, ולא ניתן להסיק משתיקה במסמך שהקים את האוטונומיה, כי סמכויותיה של האוטונומיה יורחבו באופן שיסיגו את גבולות סמכויותיו של הריבון.

14. בית הדין הגיע למסקנתו זו בהסתמך על קביעת סעיף 1 לאמנה לפיו הועברה הריבונות לליטואניה, מסעיף 2 לאמנה ומסעיף 1 לחוקה הקובעים כי ממל תהווה יחידה אוטונומית תחת דיבונותה של ליטואניה, ולבסוף מסעיף 7 לחוקה הקובע כדלקמן:



"The affairs which, under the present statute, are not within the jurisdiction of the local authorities of the Memel Territory shall be within the exclusive jurisdiction of the competent organizations of the Lithuanian Republic."

15. על יסוד כל אלה הגיע בית הדין למסקנה, אשר בשל חשיבותה נביאנה להלן במלואה בלשון בית הדין :

"Given the terms of this article it is impossible to adduce the silence of the Statute in regard to any matter in order to restrict the sovereignty of Lithuania in favour of the autonomy of Memel, or to deny to the former the exercise of certain rights simply because they are not expressly provided for in the Statute of Memel. Moreover, the purpose of the Statute was not to confer rights on Lithuania, but to fix the limits of the autonomy which the Parties to the Convention of Paris of 1924 intended to establish in favour of the Memel Territory.

The Court holds that Memel's autonomy only exists within the limits fixed by the Statute and that, in the absence of provisions to the contrary in the convention or its annexes, the rights ensuing from the sovereignty of Lithuania must apply."

(שם, בעמוד 49).

16. בית הדין מנמק את המסקנה שהגיע אליה גם בנימוקים נוספים. הוא מפנה את תשומת הלב לכוחות החקיקה של האוטונומיה המפורטים בסעיפים 10 עד 18 לחוקה, לפיהם:

(1) המושל חייב, לפי סעיף 10, לפרסם חוקים שהועברו ע"י המועצה

המחוקקת, בכפוף לזכותו להטיל וטו ;

(2) הטלת הוטו ע"י המושל מוגבלת בסעיף 16 למקרים הבאים :

(א) החוקים חורגים מסמכותן של רשויות ממל;

(ב) החוקים מפרים את הוראות סעיף 6 לחוקה הקובע כי רשויות ממל

חייבות למלא אחר העקרונות של החוקה הליטואנית באין הוראות

אחרות בהסכם;

(ג) החוקים אינם מתשבים עם התחייבויותיה הבינלאומיות של ליטואניה;

(3) הזכות ליזום חקיקה מוגבלת לפי סעיף 18 למועצה המחוקקת ולדירקטורט,

היינו: לשני גופים מקומיים.



17. מסקנת בית הדין מהוראות אלה היא כדלקמן :

"These points show in a striking manner that the legislature was intended to be completely independent within the prescribed limits of the autonomy, but that it was to have no legislative power outside those limits."

(שם, בעמוד 50).

18. בית הדין עובר להשוות את סמכויות הביצוע של הדירקטורט מול סמכויות החקיקה של המועצה המחוקקת, מהשוואת שני הסעיפים עולה הבדל אחד חשוב: בעוד אשר ביחס לסמכות החקיקה נקבע במפורש כי היא תהיה "within the limits of this Statute" (ראה סעיף 6 לחוות דעת זו), לגבי סמכויות הביצוע של הדירקטורט נאמר רק כי "The Directorate shall exercise the executive power in the Memel Territory". (Article 17).

19. למרות הבדל זה משוכנע בית הדין כי סעיף 17 הנ"ל חייב להקרא כמוגבל לסמכויות הביצוע הנוגעות לענינים שנמסרו לסמכותה של אוטונומית ממל בלבד. אחרת יהיה בזאת משום סתירה ברורה להוראות סעיף 7, הקובע כי הענינים שעל פי החוקה אינם מסורים לרשויות המקומיות יהיו תחת האחריות הבלעדית של הרשויות המוסמכות של רפובליקת ליטואניה.

20. בית הדין גם מפנה את תשומת הלב לעובדה שההסכם והחוקה המצורפת אליו אינם קובעים כל הוראה בשאלה מה יקרה אם הדירקטורט יחרוג ממסגרת סמכויותיו, כדוגמת זכות הוטו שנתנה למושל בענין חריגה מסמכות של המועצה המחוקקת באוטונומיה. בית הדין סבור כי אין להעלות על הדעת כי כוונת מנסחי האמנה היתה להשאיר את ליטואניה שהיא הריבון בממל ללא כל תרופה ביחס למקרה שרשויות ממל יחרגו מהחוקה.

21. בית הדין קובע כי בכל המקרים המפורטים בסעיף 16 שבהם יכול המושל להטיל וטו על דברי החקיקה של המועצה המחוקקת המקומית, זכאית ממשלת ליטואניה, באופן שווה, להגנה אם מעשי הדירקטורט חורגים מתחום הסמכויות שהוקנו להם. בית הדין ממשיך וקובע כדלקמן :

"Under the proper interpretation of the Statute, the Governor must be regarded as entitled to watch the acts of the executive power in Memel in order to see that such acts do not exceed the limits of the competence of the local authorities as laid down by the Statute, nor run counter to the stipulations of Article 6 of the Statute or to international obligations of Lithuania. If they do,



the principle laid down in Article 16, under which legislation is vetoed, must apply, that is to say that the Governor will be entitled to take appropriate steps to protect the interests of the Lithuania Government."

(שם, עמוד 52).

22. יחד עם זאת, בית הדין מסייג את סמכות הפיטורין של ליטואניה בשניים אלה :

א. הפעולה של נשיא הדירקטורט היתה פעולה חמורה שנועדה לפגוע בזכות

הריבונות של ליטואניה והפרה את החוקה של ממל ;

ב. לא קיימת כל דרך אחרת אפשרית לתגובה על הפעולה.

מכל מקום, ממשיך בית הדין וקובע כי בסמכותה של ליטואניה להחליט אם היה מקום לפיטורין של נשיא הדירקטורט, הכל בכפוף לזכותן של בנות הכרית לפנות לבית הדין בהאג על פי הוראות האמנה.

23. בהמשך פסה"ד ניתח בית הדין את מעשיו של נשיא הדירקטורט והגיע למסקנה כי הם הצדיקו את פיטוריו באשר קיום מו"מ בינלאומי עם מדינה זרה נמצא בסמכותה המלאה של ממשלת ליטואניה, ומשעשה כן חרג נשיא הדירקטורט מהסמכויות שנמסרו לאזור ממל באופן חמור.

\*

\*

\*