מדינת ישראל

משרדי הממשלה

משרד _____ מס' תיק מקורי _____

מחלקה _____

הוועדה על האוטונומיה

1979 — 1978

4181/10 - א.

10

סודי - ביותר

מקור הסמכות

1. הנחות יסוד משפטיות

א. זכויות ישראל ביהוש"ע

הסכם המסגרת בקמפ דייויד לא שינה את תפיסתה של ישראל לגבי הריבונות על יהודה שומרון וחבל עזה, תפיסה שבאה לידי ביטוי בסעיף 24 לתכנית המינהל העצמי מדצמבר 1977. בסעיף זה נאמר: "ישראל עומדת על זכותה ותביעתה לריבונות על יו"ש וחבל עזה, אך בידעה כי קיימות תביעות אחרות, היא מציעה, למען ההסכם והשלום, להשאיר את בעיית הריבונות באזורים אלה פתוחה".

ישראל טוענת, גם לפי סעיף זה, כי לה יש תביעה עדיפה על יו"ש ועזה (better title) לעומת ירדן ומצרים.

ניתן לומר, שמתכונת המינהל העצמי או האוטונומיה המלאה שתוסכם בין ירדן, מצרים וישראל בהשתתפות הפלשתינאים במשלחות הערביות, לא תפגע בקיום עדיפותה של ישראל לגבי מימוש התביעה העדיפה לריבונות באופן חד צדדי על ידי ישראל.

ב. שאלת הריבונות ביו"ש ועזה במשפט הבינ"ל

שאלת הריבונות ביהוש"ע טרם הוכרעה במישור המשפט הבינ"ל. ארה"ב שותפת לעמדת זו.

ג. מהות אוטונומיה

אוטונומיה במהותה פחותה מעצמאות וחייבת להנתן על ידי ישות עצמאית במישור הבינלאומי, דהיינו מדינה. האוטונומיה לתושבי יהוש"ע חייבת איפוא להנתן לתושבים על ידי מדינה או מדינות כלשהן וזאת או אלו נשארות גוף עליון כלפי הישות האוטונומית.

ד. מעמד ישראל ביהוש"ע

כל עוד כוחות צה"ל שולטים ביהוש"ע המשפט הבינ"ל מכיר בזכויותיהם של מפקדי כוחות צה"ל להפעיל סמכויות הריבון בכפוף להגבלות אשר בדיני המלחמה, זאת בנפרד מתביעה ישראלית אפשרית לריבונות המפורטת בסעיף 1א' לעיל.

2. לאור הנחות אלו ניתן להבחין בשתי אפשרויות עיקריות כמקור סמכות לרשות המינהל העצמי:

א. האצלת סמכויות על ידי מפקדי צה"ל

מפקדי כוחות צה"ל ישארו כמקור הסמכות ויאצילו הסמכויות המוסכמות לרשויות המינהל העצמי. הדבר יכול להתבצע בשני אופנים:

סודי-ביותר

(1) הסכם ישראל-ירדן-מצרים (או ישראל-מצרים בלבד), יקבע רשימת הסמכויות של רשות המינהל העצמי ויקבע גם במפורש שצה"ל יאציל סמכויות אלו. בכך יש הכרה ירדנית-מצרית בצה"ל כמקור הסמכות.

(2) הסכם ישראל-ירדן-מצרים (או ישראל-מצרים בלבד) יקבע רשימת הסמכויות של רשות המינהל העצמי ללא קביעה מי יאצילן. לאחר שתסוכם הרשימה, מפקדי כוחות צה"ל יאצילו הסמכויות המוסכמות.

ה ע ר ו ת

(א) לפי שיטה זו המצב המשפטי ביהוש"ע נשאר ללא שינוי פרט לכך שהסמכויות שהוסכם להעבירן והמופעלות ע"י מפקדי הכוחות באמצעות קמ"טים יופעלו מעתה ע"י רשויות המינהל העצמי.

(ב) מאחר ומפקדי כוחות צה"ל ממשיכים לשלוט באזור, מכיר המשפט הבינלאומי בהמשך היותם מקור הסמכות גם אם חלק מהסמכויות הואצלו.

(ג) בשיטה זו נשארת שאלת הריבונות פתוחה עד לקביעת המעמד הסופי.

(ד) ניתן ליישב הסדר זה עם הסכמי המסגרת מאחר והסכם המסגרת איבו קובע מה יהיה מקור הסמכויות.

זאמנם הצעת ארה"ב מיום 10/9/78 אומרת:

"This transitional arrangement should derive its authority for self-government from Egypt, Israel and Jordan, when Jordan joins the negotiations."

וגם בהצעתה מיום 11/9/78 נאמר:

"This elected council will derive its authority from the agreement between the parties after a short period not exceeding two years."

אולם בנוסח הסופי של הסכם המסגרת הושמטה כל התייחסות למקור הסמכות ונקבע רק כי הצדדים יסכימו על הסמכויות.

מכאן ניתן לטעון שאין ההסכם שולל אפשרויות האצלת סמכויות הממשל הצבאי כמקור הסמכות.

(ה) מוצע שישראל תציע האצלת רשימה סגורה של סמכויות ושיתר הסמכויות ישארו בידי מפקדי כוחות צה"ל. יש להתכונן לכך שמצרים תדרוש מצב הפוך למיו צה"ל יאציל כל הסמכויות למעט רשימה סגורה של נושאים שישארו בידיו.

(1) על ידי השארת מפקדי כוחות צה"ל כמקור לסמכות משאירים את פתרון סוגיית הריבונות, המשתתפות האוכלוסיה המקומית, לשלב מאוחר יותר בהתאם להסכמי המסגרת.

(2) אפשרות 2 א'(2) מאפשרת פירושים שונים להסכם ואינה מחייבת הכרת של ירדן או מצרים במפקדי כוחות צה"ל כמקור הסמכות.

ב. <u>הסכם ישראל-ירדן-מצרים (או ישראל-מצרים בלבד) כמקור הסמכות</u>

מקור הסמכות יהיה הסכם בין המדינות המעורבות, דהיינו ישראל, ירדן ו/או מצרים. בשיטה זו שתי אפשרויות:

(1) ההסכם יקבע את חלוקת הסמכויות אולם ישאיר את מפקדי כוחות צה"ל באזור כגוף העליון וכנורמה העליונה בשטח. פרוש הדבר שהסמכויות השיוריות ישארו גם הן בידי מפקדי כוחות צה"ל.

(2) ההסכם יקבע במפורש שלצה"ל ולרשות המינהל העצמי יוענקו הסמכויות המנויות בהסכם והסמכויות השיוריות יהיו בידי החתומים על ההסכם (ישראל-ירדן-מצרים) או ישראל-מצרים בלבד). הדבר יכול ללבוש צורה של ועדה מתמדת.

<u>ה ע ר ו ת</u>

(א) לאחר חתימת ההסכם מפקדי כוחות צה"ל ישאבו כל סמכויותיהם מן ההסכם ורק מההסכם, אולם לפי אפשרות ב'1 יהיו הם הגורם העליון בשטח מאחר וההסכם הינו אקט חד פעמי ומפקדי כוחות צה"ל יהפכו לאורגן הקבע שמקור סמכותו בהסכם.

(ב) על מנת שהסכם כזה יוכל להעניק סמכויות, ההנחה להסכם חייבת להיות שלחתומים עליו זכויות מסויימות בשטח או לחלופין שהשליטה הצבאית נמצאת בידי חתומים אלו.

(ג) בעצם הפיכת ההסכם למקור הסמכות יש הכרה ישראלית מראש כי לירדן ולמצרים זכויות ומעמד ביו"ש ועזה שאינם נובעים משליטה צבאית גרידא ומכאן יוצא שיש כאן קביעת זכויות ומעמד מסוימים מראש, בעוד שבהסכם המסגרת נקבע שהסטטוס הסופי יקבע רק לאחר חמש שנים, וכי קביעה זו נעשית מבלי לקחת בחשבון עמדת האוכלוסיה המקומית, אשר לה שמורה זכות להשתתפות בקביעת המעמד הסופי בהתאם להסכמי המסגרת.

(ד) מאחר וחתימת הסכם הינו אקט חד פעמי יווצר הכרח להקים מסגרת קבועה שתמשיך ותפעיל סמכויות המדינות החתומות על ההסכם לאורך תקופת המעבר. מסגרת כזו יכולה להיות לפי סעיף ב'1 מפקדי כוחות צה"ל באזור אולם עלולה לעלות הצעה לפי סעיף ב'2 כי מסגרת זו תהיה בצורת ועדה מתמדת ישראל-ירדן-מצרים (או ישראל ומצרים בלבד) כפי שמתואר בהסכם המסגרת.

(ה) לאחר חתימת ההסכם הוא הופך לנורמה העליונה לאוטונומיה ואין אפשרות לשנותו אלא בהסכמה הדדית. כל סמכות שלא נקבעה בו כמוענקת לישראל לא תוכל להיות מופעלת ע"י ישראל מכיון שאין לה סמכויות שיוריות, פרט כמובן לאפשרות ב'1 אולם גם באפשרות זו עדיף לא להגדיר הסמכויות המוענקות למפקדי כוחות צה"ל במדוייק אלא להשאירן כסמכויות שיוריות.

ג. <u>החלפת מקור הסמכות בתוך תקופת המעבר</u>

יש להעיר שבמהלך שיחות קמפ דייויד הציע ראש הממשלה כי מקור הסמכות יהיה בתקופה הראשונה בידי מפקדי כוחות צה"ל ולאחר מכן (מבלי שקבע מועד) יועבר להסכם ישראל-ירדן-מצרים או להסכם ישראל-מצרים בלבד.

הגורמים שיפעלו באזורי יו"ש ועזה

1. גורמים ישראליים

(1) בטחון
בכל הסדר מוצע ישארו כוחות בטחון ישראליים (צה"ל, משטרה, שב"כ) ולהם יהיו סמכויות בכל תחומי הבטחון.

(2) נושאים חיוניים אחרים לישראל
מאחר ובנוסף לבטחון ישנם נושאים אחרים המחייבים מתן סמכויות לפקידים ישראליים כגון: מכס, מים, קרקעות, מט"ח וכו' יש להעניק להם סמכויות גם בתחומים אלו.

(3) ישובים יהודיים
יהיה צורך להעניק סמכויות לגופים המייצגים של הישובים היהודיים. ראה פרק 3 ג'(2).

2. רשות המינהל העצמי

(1) תוקם רשות המינהל העצמי אשר תפעל לפי הסמכויות שיוגדרו בהסכם ויוענקו לפי הדרך שתקבע בהסכם. מעצם מהותו גורם זה אינו יכול להיות סמכות על ומעליו יבואו מפקדי כוחות צה"ל או כל גורם אחר בהתאם להסכם שיושג.

3. גוף ישראלי-ירדני-מצרי (או ישראלי-מצרי בלבד)

(1) לפי הסכם המסגרת מוקמת ועדה מתמדת:
During the transitional period, representatives of Egypt, Israel, Jordan, and the self-governing 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. Other matters of common concern may also be dealt with by this committee.

(2) בהתאם לסיפא של הסעיף תתכן אפשרות להרחיב סמכויות ועדה כזו אשר בה לכל צד (ישראל, ירדן, מצרים ורשות המינהל העצמי) זכות וטו.

(3) אם הסכם ישראל-ירדן-מצרים (או הסכם ישראל-מצרים בלבד) ישמש כמקור סמכות יהא צורך בגוף קבוע אשר יפעיל הסמכויות שיקבעו בהסכם. ייתכן להעניק הסמכויות בהסכם למפקדי כוחות צה"ל כמייצגי ההסכם, וייתכן להעניקן לועדה המתמדת הנ"ל.

(4) אם מפקדי כוחות צה"ל ישארו כמקור הסמכות יתעורר קושי בהאצלת סמכויות לועדת הנ"ל שם יושבים נציגי מדינות זרות.

סודי - ביותר

תחולת המינהל העצמי

שתי האפשרויות העיקריות בנושא תחולת המשפט והסמכויות של רשות המינהל העצמי הינן התחולה הפרסונלית (האישית) והתחולה הטריטוריאלית, אולם,בעוד התחולה הטריטוריאלית, שאמנם ניתנת לישום כמעט מלא, אינה תואמת האינטרסים הבסיסיים של ישראל,הרי התחולה האישית אינה ניתנת לישום מלא מעצם טבע הדברים. להלן ניתוח האפשרויות השונות:

1. התחולה האישית

א. הסמכויות והמשפט של רשות המינהל העצמי יחולו על התושבים הערביים של יהוש"ע וכך תנתן להם הסמכות לנהל את עניניהם הם באופן עצמאי.

ב. בהסכם המסגרת של קמפ דייויד נקבע מחד
"full autonomy to the inhabitants"

מאידך מצוין כי לאחר תקופת המעבר יהיה הסכם על:
" the final status of the West Bank and Gaza" .

ניתן לומר, איפוא, כי אם סמכויות המועצה המינהלית לא יוגדרו כחלות על שטחי יהוש"ע אלא על התושבים באותם אזורים לא תהיה בכך חריגה מהסכם המסגרת.

ג. גם אם תהיה תחולה פרסונלית לסמכויות רשות המינהל העצמי הרי יש אספקטים טריטוריאליים מסויימים המתחייבים מהטיפול באנשים.
אספקטים אלה מתחלקים לשתי קטגוריות:

(1) שימוש בקרקע המתחייב מטיפול באנשים,דוגמת מים, חשמל, שיכון, חינוך וכו'.
הטיפול בנושאים אלה אינו סותר רעיון המסגרת האישית מכיון שהמועצה המינהלית תפעל בכברת ארץ מסוימת וכל עוד היא מטפלת באנשים שעליהם חלה סמכותה הרי תוכל לעשות שימוש בקרקע.

(2) ישנן בעיות משפטיות שלא תבואנה על פתרונן אלא בעזרת שימוש במערכת משפטית-טריטוריאלית-מקומית לדוגמא:

- בעית היחסים המשפטיים בין יהודים לערבים כאשר כל אחד נושא משפט אישי משלו.
- בעיות משפטיות הנובעות מדיני תעבורה.
- בעית תושבי מדינות זרות אשר ללא חקיקה מתאימה בארצותיהם לא יוכלו לשאת חוק אישי משלהם בהכנסם לשטחי יהוש"ע.

קרוב לודאי שמערכת משפטית טריטוריאלית-מקומית זו תהיה מבוססת על המשפט המקומי החל בשטחים אלה גם כיום.

ד. קיימת גם בעייה של מערכת הדינים המוניציפליים הקיימת ברשויות המוניציפליות ביהוש"ע. ההצעה היא כי הדינים המוניציפליים שיחולו על מקומות הישוב יהיו אלה הלקוחים מן הדין האישי של תושבי אותו ישוב. לדוגמא: בחברון יחול הדין המוניציפלי של תושבי חברון, קרי הדין המקומי, ובקרית ארבע יחול הדין המוניציפלי של תושבי קרית ארבע, קרי הדין המוניציפלי הישראלי.

ה. הסמכויות שלא תנתנה לרשות המינהל העצמי תהיינה אלו הנוגעות ישירות לשטח וכן סמכויות אחרות שהן תוצאה ישירה של האחריות לנושא מסוים כגון:

* סמכויות בטחון.
* ניהול אדמות המדינה.
* פיקוח על הגירה.
* פיקוח על אנשים שסמכות המינהל העצמי אינה חלה עליהם - יהודים וזרים.

2. <u>התחולה הטריטוריאלית</u>

א. תחולת טריטוריאלית, גם אם היא מסוייגת, יוצרת גבול ברור בין השטח שבו תהיה לישראל שליטה מלאה לבין השטח או השטחים שבהם תהיה לרשות המינהל העצמי סמכות מלאה או כמעט מלאה. לכן יש להתיחס לאלטרנטיבה זו בזהירות מירבית.

ב. לפי הפצ"ר ניתן להסכים לתחולה טריטוריאלית של סמכויות רשות המינהל העצמי בכל שטחי יהוש"ע בתנאי שיהיו מסוייגים בסייגים כדלהלן:
סמכות המינהל העצמי לא תופעל בשטחים שלגביהם יימצא הסדר משפטי ספציפי אשר יעניק לישראל זכויות כפי שיידרש לה, שטחים אלה הם:

* תחומי הישובים הישראליים ביהוש"ע שמעמדם יוסדר באמצעות צוים מיוחדים שיכוננו גופים מוניציפליים מיוחדים להם ואשר יקבעו סמכויות הגופים הללו.
* שטחים המיועדים לשימוש צה"ל כגון מחנות, שטחי אש, שטחי אמונים ושטחים סגורים אחרים שינתנו לסמכותו הבלעדית של צה"ל במסגרת הגדרת תפקידו בשמירה על בטחון ישראל ואזורי יהוש"ע.

לפי דעה נוספת ניתן להוסיף עוד סייג והוא:
* שטחים פנויים שאינם כפופים למסגרת מוניציפלית ערבית.

ג. אשר למשפט שיחול על התושבים היהודים של יהוש"ע והישראלים המבקרים בשטחי יהוש"ע קיימות שתי אפשרויות:

* אפשרות א': סמכויות המינהל העצמי בתחום המשפט לא יחולו על התושבים היהודיים של אזורי יהוש"ע והישראלים המבקרים שם. אלה יוכפפו למערכת המשפט הפלילית והאזרחית, הבלעדית של מדינת ישראל.

* אפשרות ב': בתחום הדין הפלילי, ישראלי שיעבור עבירה פלילית באזור שבו תחול סמכות המשפט של רשות המינהל העצמי יישפט בהתאם לדין המקומי ולהיפך. ניתן להתגבר על בעיה זו ע"י הסדרים הדדיים להעברת עבריינים פליליים בין ישראל לבין רשות המינהל העצמי.
בתחום הדין האזרחי תהיה תחולה לשני סוגי החוקים בהתאם למה שיקבע בין המתדיינים או בהתאם למה שייקבע בחוזה שנחתם ביניהם.

3. <u>התחולה המוניציפלית</u>

א. אפשרות זו היא פיתוח של הרעיון המובע בסעיף 2.ב והיא באה לענות במידה מסוימת על הבעיה של יצירת גבול ברור בין שטחי יהוש"ע שיהיו בסמכות המועצה המינהלית לבין שטחי ישראל בתחום "הקו הירוק", אולם יש לזכור שגם באפשרות זו נוצרת חלוקה טריטוריאלית מסויימת.

ב. האפשרות הזאת מדברת על החלת סמכויות רשות המינהל העצמי על שטחים המיושבים ע"י ערבים תושבי האזורים הללו. שטחים אלה יאוגדו במועצות מוניציפליות שיוכלו לנהל את כל הענינים הנוגעים להן בעצמן פרט לאותם ענינים בהם תהיינה למפקדי כוחות צה"ל באזור סמכויות גם כשטחי הרשויות המוניציפליות הערביות.

ג. השטחים שאינם מיושבים בערבים יהיו בשליטת ישראל באופן בלעדי. המדובר בעיקר בשלושה סוגי שטחים:

* שטחי הישובים הישראליים ביהוש"ע.
* השטחים המיועדים לשימוש צה"ל, כולל כבישים ומתקנים אחרים.
* השטחים שבין הישובים המוניציפליים הערביים. כתוצאה מכך יהיו קרקעות המדינה בשטחים אלה וסוגי קרקע ורכוש אחרים שניתן ליעדם להתישבות יהודית בניהול הממונה על הרכוש הממשלתי.

ד. המצב המשפטי שיווצר יהיה כדלקמן:

הן באזורים המוניציפליים הערביים והן באזורים שמחוץ להם יישאר בתקפו המשפט המקומי הנוכחי בכפוף לשינויים שיוכנסו בחוק ע"י מי שיוסמך, בהסכם, לחוקק חוקים באזורים אלה.

אשר להחלת צורת משפט זו על יהודים תושבי יהוש"ע ועל תושבי ישראל המבקרים ביהוש"ע ראה האפשרויות המוזכרות בסעיף 2. ג'.

סודי - ביותר

מערכת המשפט

המשפט החל עתה

1. באיזור יהוש"ע חל עתה המשפט שחל שם עד מלחמת ששת הימים בכפוף לשנויים שהוכנסו למשפט המקומי ע"י המושל הצבאי הישראלי.

2. ב"משפט המקומי" כוונתנו במקרה של איו"ש למשפט הירדני, ולגבי חבל עזה למשפט המנדטורי בכפוף לשנויים שהוכנסו בו ע"י צוי המושל הצבאי המצרי.

3. יצויין כי מאז יוני 1967 תש כח המחוקק הערבי באזורים אלה, ולמרות שהמשפט החל ביו"ש הוא המשפט הירדני הרי אין המחוקק הירדני יכול להכניס בו שנוי כלשהו, הוא הדין במחוקק המצרי לגבי חבל עזה.

4. התוצאה היא שלמרות שלהלכה חל ביו"ש המשפט הירדני ובחבל עזה המשפט שחל בו קודם, הרי למעשה תחל מיוני 1967 חלה התרחקות בין שיטת המשפט הירדנית לבין המשפט באיו"ש. לגבי חבל עזה אין להתרחקות זו משמעות רבה מכיוון שממילא חלה שם גם קודם שיטת המשפט המיוחדת לחבל עזה בלבד.

5. ההליך אחר שארע הוא זה של התקרבות בין שיטת המשפט החלה ביו"ש לזו החלה בחבל עזה. בשנת 1967 היו הבדלים ניכרים בין שתי שיטות המשפט, דבר שבא כתוצאה מכך שירדן שינתה קודם לכן את המשפט הפלילי המנדטורי וכן את המשפט המסחרי, דיני התכנון והבניה ועוד. מאחר וצוי המושל הצבאי שהוחלו ביהוש"ע היו דומים חלה מידה של התקרבות, אם כי עדיין קיימים הבדלים רבים במיוחד בתחומים הנזכרים לעיל.

מערכת בתי המשפט כיום

6. מערכת בתי המשפט באיו"ש מבוססת כיום על שלש מערכות בתי משפט של ערכאה ראשונה ובית משפט לערעורים. יש בכך שנוי לעומת המצב שהיה קיים לפני 1967.

7. לפני שנת 1967, היו קיימים אותם בתי משפט של ערכאה ראשונה - בית משפט שלום, בית משפט מחוזי (שישב רק בערכאה ראשונה) ובית משפט לקרקעות. החלוקה בין בתי משפט אלה היתה לפי תחומי סמכויותיהם. שני בתי משפט ישבו בערעורים על החלטות בתי משפט אלה, האחד בגדה המערבית והשני בגדה המזרחית, כאשר כל אחד שומע ערעורים מבתי משפט שבאזורו. מעל לשני אלה היה בית משפט לקסציה שיכול היה לבטל את החלטות בית המשפט לערעורים, ובידו היתה גם סמכות של בית משפט גבוה לצדק.

8. לאחר שנת 1967 בוטלו סמכויות בית המשפט לקסציה ונמסרו לבית המשפט לערעורים של הגדת המערבית. דבר זה כולל הן סמכות בג"צ והן סמכות לדון פעם נוספת במקרים בהם כבר ניתן פסק דין בבית המשפט לערעורים.

9. בתי המשפט בחבל עזה היו כנויים לפני שנת 1967 כדומה למערכת בתי המשפט של ישראל. דהיינו, בית משפט שלום, בית משפט מחוזי ובית משפט עליון, כשבית משפט גבוה יותר מוסמך לשמוע ערעורים על פסיקה של בית משפט נמוך ממנו. שיטה זו מופעלת גם עתה.

10. סמכות בתי המשפט המקומיים אינה חלה על הממשל הצבאי ואנשים וגורמים הפועלים מכוחו. כתחליף להתדיינות האזרחית עם הממשל הוקמו ועדות תובענות הפועלות ליד הממשל הצבאי.

11. ישראלים שאינם גורמי הממשל הצבאי כפופים למערכת המשפט המקומית והיו גם מקרים רבים בהם הגישו ישראלים תביעות אזרחיות לבתי משפט אלה, לא נודעו מקרים מיוחדים של עיוות דין.

12. בנוסף לאלה יש להזכיר את פעולות בית המשפט הגבוה לצדק בישראל. היו מקרים רבים בהם הגישו תושבים מקומיים עתירות לבג"צ כנגד פעולות הממשל הצבאי. סמכות בג"צ במקרים כאלה מוטלת בספק, אולם בג"צ לא נכנס לבעית הסמכות וטיפל בכל העתירות לגופן.

13. הן ביו"ש והן בחבל עזה פועלת מערכת של בתי משפט צבאיים בנוסף לבתי המשפט המקומיים. בתי משפט אלה פועלים כערכאה אחת בלבד, ללא ערכאת ערעורים, מוסמכים לשמוע כל משפט פלילי באזורם. באופן כזה נוצרו להלכה סמכויות מקבילות בעניינים פליליים של בתי המשפט הצבאיים ובתי המשפט המקומיים. למעשה מוגשים לבתי המשפט הצבאיים משפטים פליליים רק בנושאים בעלי השלכות בטחוניות ואילו כל שאר המשפטים הפליליים נשמעים בבתי המשפט המקומיים.

המצב המשפטי עם כינון המינהל העצמי

14. השינוי העיקרי העשוי לחול עם הקמת רשות המינהל העצמי הוא שינוי בזהותו של המחוקק. סביר להניח כי הממשל הצבאי לא יחזיק עוד לבדו בסמכויות החקיקה. לאחר הקמת רשות המינהל העצמי אפשר לחלק את סמכויות החקיקה כדלקמן:

א. רשות המינהל העצמי - באותם תחומים אותם יקצה לה "מקור הסמכות".

ב. בעל סמכות החקיקה השיורית - צה"ל או גורם ישראלי אחר בכל שאר התחומים.

15. יש גם לזכור שסעיף 19 לתוכנית המינהל העצמי שהוגשה בדצמבר 1977 קובע קיומה של ועדה משותפת שתקבע איזה חלקים של המשפט המקומי החל עתה ישארו בתוקף ואיזה יבוטלו כן תקבע הועדה את סמכויות רשות המינהל העצמי להתקין תקנות.
אין כמובן הכרח בקיומה של ועדה זו אולם זוהי אחת האפשרויות. אם לא תכון הועדה יקבל כל מחוקק מבין המנויים לעיל את המשפט הקיים (כולל צוי צה"ל) ויוכל לבטלו או לשנותו בתחומים המסורים לו על פי חלוקת הסמכויות.

16. התוצאה היא שכאשר נתייחס ל"משפט המקומי" בהקשר של פרק הזמן שלאחר קום המינהל העצמי, כוונתנו היא למשפט החל עתה בהשמטת אותם חלקים שיושמטו ע"י הועדה המשותפת, ובשינויים שיוכנסו ע"י מי שיהיה מוסמך לחוקק כמתואר לעיל.

17. לאור ההבדלים הקיימים עתה בין המשפט באיו"ש למשפט בחבל עזה יש להניח שמצב זה ימשך גם עם כינון רשות המינהל העצמי.

18. בהמשך נסקור את האפשרויות השונות של שיטות משפט שיחולו ביהוש"ע בהתאם לאפשרויות השונות של תחולת המינהל העצמי.

תחולה אישית של המינהל העצמי

19. תחולה אישית של המינהל העצמי מניחה קיומו של משפט טריטוריאלי כתחולה מוגבלת בלבד. עקרו של המשפט שיחול באזורים אלה עם קום המינהל העצמי יהיה משפט אישי של התושבים.

20. המשפט האישי שיהיה קיים ביהוש"ע יהיה משני סוגים בלבד:

א. התושבים הערבים ישאו המשפט המקומי כמשפט האישי שלהם.

ב. התושבים היהודיים ישאו המשפט הישראלי כמשפט האישי שלהם.

לכאורה קיימות אפשרויות נוספות לפיהן ישאו תושבים זרים במשפט שיביאו מארצותיהם הם. אלא שאפשרות זו אינה מעשית שכן היא מצריכה חקיקה בכל אותן מדינות. הפתרון לכך יימצא בהחלת המשפט המקומי, כמשפט טריטוריאלי, על הזרים באיו"ש וחבל עזה.

21. בעית הזרים אינה היחידה המצריכה החלת המשפט המקומי כמשפט טריטוריאלי. צורך זה יתעורר בכל מקרה של התדיינות אזרחית בין אנשים שישאו איתם משפט אישי שונה דתיינו, בין ערבי ליהודי. אם הדבר יקרה במקרים מתוכננים מראש, כגון חוזים, ניתן יהיה לפתור את הבעיה ע"י קביעה מראש לגבי המשפט שיחול, אולם במקרים בלתי מתוכננים, כגון נזיקין לא יהיה מנוס מהחלת המשפט המקומי במשפט טריטוריאלי.

22. מקרה נוסף בו יהיה צורך להזקק למשפט מקומי טריטוריאלי, הוא המקרה של חוקי תעבורה, המשפט הפלילי שיחול על יהודים יהיה אומנם המשפט הישראלי, ואולם דבר זה אינו ניתן לביצוע כאשר בכביש אחד משתמשים יהודים וערבים בעלי משפט אישי שונה. כאן יש צורך לקבוע משפט שיחול על הכביש. יצויין כי בעיות דומות עלולות להתעורר בשטחים אחרים של חיים משותפים של היהודים והערבים באיו"ש ויש להניח שהפתרון יהיה זהה בכל המקרים.

23. יש להניח שהמשפט הטריטוריאלי בו מדובר כאן יהיה זהה בתוכנו למשפט האישי של הערבים.

24. כבר נרמז על קושי העלול להתעורר כתוצאה מכך שיתיו ביהוש"ע יהודים שישאו משפט פלילי שאיננו טריטוריאלי. התוצאה ההכרחית היא שאם מעשה מסויים אינו נחשב לעבירה בישראל הם יהיו זכאים לעשותו אף אם הוא נחשב לעבירה ביהוש"ע.
בעיה זו היקפה בהכרח צר ומשמעותו אינה רבה. ניתן גם לפותרה ע"י חקיקה מתאימה בישראל שתחול רק על ישראלים הנמצאים ביהוש"ע.

25. ניתן לסכם ולומר שהתחולה של הדין האישי תפעל בעיקר כאשר מדובר בערבים או ביהודים בינם לבין עצמם. ברוב המקרים של חיים משותפים יהיה צורך בהחלת המשפט המקומי כמשפט טריטוריאלי.

תחולה טריטוריאלית של המינהל העצמי

26. מבחינת תחולת המשפט זה המקרה הפשוט ביותר. במקרה כזה יחול המשפט המקומי על כל שטח יהוש"ע, האנשים והרכוש המצויים בו, כמשפט טריטוריאלי.

27. לדבר זה עשוי להיות חריג אחד והוא זה הנועד לאפשר לישובים היהודיים לקיים את חייהם בלי חשש מהתנכלות. בעיה זו עשויה להפתר ע"י החלה מוגבלת של המשפט הישראלי על הישובים, ועל התושבים במשפט אישי.

תחולה מוניציפלית

28. גם כאן נכונים הדברים שנאמרו לגבי האפשרות של תחולה טריטוריאלית. אולם עשויים להיות שינויים אחדים שינבעו מן ההבדל בסמכויות החקיקה.

א. באזורים המוניציפליים הערביים יחול המשפט המקומי שכל שלושת הגורמים המנויים בסעיף 5 לעיל יוכלו להכניס בו שינויים.

ב. באזורים שבין הישובים ובישובים היהודיים לא תהיה לרשות המינהל העצמי כל סמכות ולכן רק צה"ל או בעל סמכות החקיקה השיורית יוכלו לחוקק שם.

מערכת בתי המשפט עם כינון המינהל העצמי

29. אין סיבה לשנויים מרחיקי לכת במבנה מערכת בתי המשפט לאחר כינון רשות המינהל העצמי. עם זאת ניתן לחשוב על השינויים הבאים:

א. התדיינות בין יהודים לערבים. כפי שנאמר לעיל לא עוררה התדיינות זו בעיה של משפט בבתי המשפט המקומיים עד כה. אם תתעורר בעיה כזאת ניתן יהיה לקיים ערכאות משותפות של שופטים ערביים ויהודים למקרים אלה.

ב. ישנה אפשרות שיהודים תושבי יהוש"ע יתדיינו ביניהם לבין עצמם בפני בתי משפט ישראליים. אין מניעה לקבוע זאת באופן חד-צדדי ע"י שנוי המשפט הישראלי בנדון.

ג. מאחר וצה"ל יצמצם את תחומי פעולתו ביהוש"ע הרי יצומצמו גם המקרים בהם יהיה צורך לפנות לבג"צ בישראל, אולם דבר זה לא יבוטל באותם תחומים הנתונים לסמכות צה"ל. בתחומים הנתונים לסמכות רשות המינהל העצמי ניתן יהיה לפנות לבית המשפט המקומי לערעורים.

סודי - ביותר

דגם של תחומי אחריות של המועצה המינהלית

1. מ ב ו א

הטיפול בבעיה מרכזית זו דורש לפחות ארבעה סוגי בירורים, בארבעה שלבים:

א. נסיון לאיתור ומיון האינטרסים הישראליים ביחס למינהל העצמי והתפתחותו.

ב. זיהוי הנושאים שבהם עלול להתעורר ניגוד אינטרסים בין ישראל והמועצה המינהלית.

ג. ניתוח כל נושא מהנושאים הנ"ל לאור הקווים הבאים:
- המצב כיום.
- בעיות העלולות להתעורר עם כינון המינהל העצמי.
- אלטרנטיבות לפתרון בעיות שיתעוררו.
- היתרונות והחסרונות של כל אלטרנטיבה.
- המלצות לפי סדר עדיפויות.

ד. הצעות למשא ומתן: מבנים אדמיניסטרטיביים לטיפול בכל נושא שיבטיחו יכולת פיקוח וענישה ישראלית וחקיקה בהתאם. דרוג ההצעות לפי סדר עדיפותן לישראל, והכנת תיק מו"מ לכל סוגיה וסוגיה שיכלול בנוסף לאמור לעיל גם את הטיעונים שיושמעו במו"מ על כל סוגיהם (כגון: תקדימים בינלאומיים והסתמכות על המצב בזמן הירדנים וכו').

בעמודים שלהלן יוצגו רק שני השלבים הראשונים מתוך ארבעת השלבים שתוארו לעיל. עיבוד השלב השלישי יחייב עבודת מטה מפורטת עם משרדי הממשלה ובמיוחד עם קציני המטה של משרדים אלה במימשל הצבאי.

2. איתור ומיון של האינטרסים הישראליים

בהכנת רשימה זו נעשה נסיון למיין את האינטרסים ל-7 קבוצות. כמובן ניתן להוסיף על אינטרסים אלה או לגרוע מהם, הכל לפי החלטת הדרג המדיני. רשימת האינטרסים היא מנקודת מבט ישראלית ואינה נועדה להצגה כתפיסה ישראלית במו"מ אלא רק להקל על הדיונים לקראת המו"מ.

- ה אלוהים - ברא

את השמים ואת הארץ

3. **זיהוי נושאים שבהם עלול להתעורר ניגוד אינטרסים בין ישראל והמועצה המינהלית**

א. בתחילה נרשמו תחומי הפעילות של כל אחד מאחד עשר האגפים המופיעים בתוכנית המינהל העצמי שהוגשה ע"י ממשלת ישראל בדצמבר 1977.
תחומי האחריות הנמצאים כרגע בידי העיריות (כגון: ביוב, יצור חשמל וכד') הוכנסו גם הם לאגפים השונים. קרוב לודאי שבתאריך מאוחר יותר יהיו דיונים בין אגפי רשות המינהל העצמי והעיריות, על חלוקת הסמכויות שניתנו למינהל העצמי, בינם לבין עצמם.

ב. לאחר שהוכנו אחת עשרה טבלאות, המייצגות את כל אחד עשר האגפים של המועצה המינהלית מצד אחד, וטבלת אינטרסים ישראליים מצד שני, צויינו ניגודי אינטרסים בקו אדום. מן הראוי לציין כי חלק מקשרי הגומלין הוא מובן מאליו (כמו למשל במקרה של הופעת המילה "מים" בטבלת האינטרסים הישראליים ובטבלת אגף החקלאות).
אולם במקרים אחרים קשרי הגומלין הם עקיפים - דבר שקשה לציינו בטבלאות.

4. **מ ס ק נ ו ת**

בשלב הנוכחי, לאחר שהועברו הקוים האדומים בכל הטבלאות נראה שלמעוצה המינהלית ישארו תחומי פעילות/סמכות/אחריות רבים שאינם מסכנים את ישראל. מכאן שהצעת המינהל העצמי של ממשלת ישראל היא משמעותית ולא ריקה מתוכן כפי שנטען בפורומים מסויימים.

סודי ביותר

אגף החינוך

מטבע הדברים עניני חינוך ותרבות מאפיינים מינהל עצמי על כן מירב הסמכויות בנושאים אלה יהיו בידי רשות המינהל העצמי. אבל יש לזכור כי חינוך ותרבות אינם רק העברת מורשת תרבותית וחינוכית מדור לדור, אלא גם מכשיר רב עצמה בעיצוב נפשם והלך מחשבתם של התלמידים מחד ועיצוב דעת הקהל במקום ובחו"ל מאידך, הוא גם צופן בחובו סכנה להסתה ולפגיעה בסדר הציבורי.

האמצעים בהם אפשר להשתמש למטרות הסתה הם רבים, החל מאמצעי התקשורת וכלה בתכניות לימודים, ספרי לימוד ועזרי לימוד (מפות לדוגמא). יש להניח שאמצעי תקשורת כרדיו וטלביזיה לא יהיו בידי רשות המינהל העצמי וכי בהסכם על הקמת רשות המינהל העצמי ייקבעו כללים למניעת הסתה.

קיים חשש ליצירת סממנים ממלכתיים בסוגיית התיעוד והכרתו הבינלאומית כגון תעודות הנושאות דגל או סמל פלסטין.

במסגרת הפעילות של אגף החינוך קיימים נושאים שיהיו רגישים מבחינה לאומית ישראלית, ובמיוחד שמירה על אנדרטאות ועל אתרים ארכיאולוגים יהודים.

סודי ביותר

אגף לעניני דת

נושאי הדת יהיו בהכרח במלוא סמכותה של רשות המינהל העצמי ומידת התערבותה של ישראל תהיה מועטת, כפי שהיה עד כה. אולם כדי למנוע הקמת גופים קיצוניים תחת מסווה תמים של אגודות דתיות וכדי למנוע הסתה פוליטית במסווה דתי, יהיה צורך בפיקוח ישראלי (אולי אפילו מוסווה).

מאחר ובנושאי האגף לעניני דת, כל פיקוח עלול להשפיע לרעה על דעת הקהל העולמית יש לפתח דרך מתוחכמת לפיקוח בסוגיות כגון: עתונות המושפעת על ידי גורמים דתיים, אירועים דתיים מסוג הדרשות של יום ו' במסגדים וכד'.

יש לזכור שבענין המקומות הקדושים יהיה צורך:

- בפיקוח ישראלי על המקומות הקדושים ליהודים.
- בהסדר, נוסח ההסדר הקיים היום, במקומות הקדושים המשותפים למספר דתות.
- בזהירות מרובה בטיפול במקומות הקדושים בירושלים.

סודי ביותר

אגף הכספים

לרשות המינהל העצמי תהיינה סמכויות מלאות בנושאי תקציב, קביעת העדיפויות התקציביות ובנושאי מס הכנסה ומס רכוש. מאידך יש להגביל הסמכויות בנושאי מטבע, מסים עקיפים, מכסים, יבוא הון וקשרי חוץ וזאת מן הסיבות הבאות:

- מטבע, בנק מרכזי וקשרי חוץ הנם סממני ריבונות.
- מסים עקיפים שונים ביהוש"ע ובישראל עלולים לפגוע בשילוב בין יהוש"ע לבין ישראל.
- יבוא הון, בעיקר ממדינות ערב, ללא פיקוח ישראלי על שימושיו עלול לגרום אמנם לפריחה כלכלית ביהוש"ע אולם עלול מאידך לפגוע בכלכלתה של ישראל, מה גם שהון זה עלול לסייע בפעילות חבלנית.
- אם יינתנו לאגף הכספים הסמכויות להטיל מכסים יתכן ניתוק בין ישראל ליהוש"ע.

סודי ביותר

אגף התחבורה

רגישות הנושא התחבורתי נובעת מארבעה גורמים:

- הגורם הבטיחותי המחייב פיקוח על המוסכים וכלי הרכב.
- הגורם המדיני המחייב פיקוח על חוקי התעבורה ועל הכבישים.
- הגורם הכלכלי המחייב פיקוח על התחבורה הציבורית, על הובלת סחורות, על מיסוי הרכב ועל צריכה הדלק.
- הגורם האקולוגי המחייב פיקוח על מניעת זיהום האויר.

נקודת המוצא לטיפול באגף הרכב צריכה להיות שארץ ישראל המערבית מן הירדן עד הים חייבת להיות יחידה תחבורתית אחת בה יש אחידות מוחלטת בתקנות התעבורה; בדיני הרישוי של כלי רכב, מוסכים ונהגים; בתקני הרכב; באפשרויות המכירה והקניה של רכב וכד'.

ראוי לציין כי השליטה על המרחב האוירי והימי תהיה בידי ישראל.

עקב חסרונו של אגף תקשורת בהצעת ישראל הוכנסו תפקידי הדאר למסגרת אגף התחבורה אולם הם יצומצמו לטיפול בדאר בלבד ללא אפשרות הוצאת בולים או קשרים בינלאומיים הנובעים מקיום קשר מכתבים עם חו"ל.

(כדוגמא לאפשרות הניתוק בין שטחי יהוש"ע לבין ישראל במסגרת חוקי התעבורה ניתן לתאר לעצמנו מצב בו אגף התחבורה מציב תמרור "אין כניסה" על הכביש המוביל מכפר-סבא לקלקיליה).

סודי ביותר

אגף הבינוי והשיכון

נראה כי בכל נושאי הבינוי תהיה לרשות המינהל העצמי סמכות מלאה.

הבעיות מתעוררות בנושאי התשתית:

- בנושאי מע"צ - הטיפול בכבישים.
- בנושאי הפסולת - שיקולי בריאות הציבור ואיכות הסביבה.

כוח האדם הערבי הינו מרכיב חשוב בענף הבניה בישראל ויש לפקח על מניעת חרם כלכלי שיכלול למשל מניעת מעבר עובדי בנין לישראל ו/או עבודתם בישובים הישראלים ביהושיע.

סודי ביותר

אגף התעשיה, המסחר והתיירות

לאגף התעשיה, המסחר והתיירות שליטה, בקרה והשפעה בשלושה תחומים מרכזיים - מפעלים וציודם, תנועת סחורות ושירותים ותנועת תיירים. בשלושת התחומים הללו עלולה להיות התנגשות עם אינטרסים ישראליים.

א. תעשיות מתוחכמות-בהן מצוי הפוטנציאל הטכנולוגי לייצור עצמאי של אמצעי לחימה.

ב. מכרות ומחצבים - בהם מצוי מוקד הבקרה והשליטה על השימוש במשאבי טבע אזוריים.

ג. יבוא - בו מצויה האפשרות לעקוף מערכות המיסוי בישראל ולפגוע בה כלכלית על ידי יבוא מתחרה.

ד. ארגונים כלכליים בינלאומיים - בהתקשרות אתם מצוי פוטנציאל להקמת גרעין ריבוני בדרך של הקמת קשרי חוץ השמורים בדרך כלל לממשלות.

ה. משק ואנרגיה, חשמל וגז - הינו תחום בו יכולה ישראל לקיים בקרה על פעילות משק המינהל העצמי בזמן שלום ובזמני מתיחות.

לאגף זה הוכנסה סוגיית האנרגיה בעיקר כדי להזהיר מפני אפשרות מתן שליטה כלשהיא של רשות המינהל העצמי על מחצבים ובעיקר על אפשרויות של חיפושי נפט.

סודי ביותר

אגף החקלאות

אף כי יש להניח כי בנושאים החקלאיים המקצועיים תהיה לאגף החקלאות סמכות מלאה הרי יהיה צורך בתיאום ובפיקוח ישראלים על מספר שטחים, וכתוצאה מכך יווצר בהכרח קשר גומלין בין אגף החקלאות לבין ישראל. שליטתה של ישראל על נושא המים, השליטה הישראלית על קרקעות המדינה וקרקעות ההפקר והפיקוח על ספרי רישום המקרקעין יחייבו שיתוף פעולה הדוק בין אגף החקלאות לבין ישראל.

מאידך ניתן לומר כי הידע החקלאי הישראלי יוכל להיות לתועלת לתושבי יהוש"ע ובשטח זה יווצר כר נרחב לשיתוף פעולה בעתיד.

רצוי גם לזכור את הנזק העצום העלול להגרם לדוגמא משימוש במי שופכין להשקיה, מפיקוח וטרינרי לוקה בחסר וכדי, נזק שעלול לפגוע לא רק בתושבי יהוש"ע אלא גם בתושבי ישראל.

סודי ביותר

אגף הבריאות

נושא הבריאות היה בידיים מקומיות מאז 1967 ובכל הדיונים שהיו בשנים האחרונות ביחס למינהל עצמי או להפקדת המנגנון בידיים מקומיות, שימש הוא כדוגמא ומודל . בעבר הוצע למנהיגות המקומית, על ידי המימשל הצבאי, כי יהיה מנכ"ל בריאות מקומי, במקום קצין המטה הישראלי. לפיכך יש להניח שרובן המכריע של הסמכויות יהיו בידי רשות המינהל העצמי כפי שהיה עד כה.

כדי למנוע התפשטות מחלות ומגפות יש ליצור אפשרויות לתיאום בנושאי חיסון ויש צורך בפיקוח על קשרים בינלאומיים במיוחד עם גורמי או"ם כארגון הבריאות העולמי כמתחייב מהאינטרס הישראלי של מניעת קשרי חוץ ישירים עם רשות המינהל העצמי.

מעל הכל, יש למנוע אפשרות של הגבלת התנועה החופשית של ישראלים וצה"ל בכללם מטעמים של פיקוח בריאותי.

סודי ביותר

אגף עבודה ורווחה

פיקוח על כוח האדם התעסוקתי וויסותו יכולים להשאר בידי רשות המינהל העצמי אך לשינוי במצב הקיים, כגון: השבתות, שביתות או חרם על תעסוקה בישראל יש השלכות על האינטרסים הכלכליים הישירים של ישראל ועל המגמה ליצור הרמוניה בין ישראל לבין יהוש"ע והדבר אף עלול לפגוע בהתיישבות הישראלית ובסדר הציבורי באזור.

סוגיה נוספת המחייבת תיאום עם ישראל היא רישוי התעסוקה בישראל ופיקוח על לינת העובדים בישראל. מחד מומלץ כי ישראל תחזיק בסמכויות של רישוי עבודה בישראל, לינה בישראל וכו', אולם מאידך פיקוח כזה יפגע בפיתוח יחסים הרמוניים בין רשות המינהל העצמי וישראל על ידי הגבלות על חופש העבודה בישראל.

יש לשים לב שלשכות העבודה בשטחים, כגורם מתווך לתעסוקה בישראל, הן גורם בעל סמכות רבה. הן הוקמו בזמנו על ידי ישראל על מנת לוסת את כוח העבודה ויש לשקול את ביטולן עם הקמת המינהל העצמי. יש לתת את הדעת לנושא של כפל מיסים בסוגיית העובדים בישראל.

רמת המיסים גם היא מהווה גורם חשוב: אם המיסוי על העובדים בשטחים יהיה נמוך מהמיסוי על עובד ישראלי, יסכים העובד הערבי לשכר נמוך יותר ועלולה להיות דחיקת רגלי עובדים ישראליים בתחומים מסוימים.

מובן מאליו שהאינטרס הישראלי של פיתוח יחסים הרמוניים מחייב חופש עבודה בישראל, ללא יצירת גבולות.

בנושאי הרווחה יש להזכיר כי מומלץ שנושא הטיפול בפליטים יועבר לטיפול אגף הרווחה והעבודה וההסתייגויות החלות על אגף זה יחולו על אגף העבודה והרווחה.

סודי ביותר

האגף לשיקום פליטים

בהקמתו של אגף מיוחד לשיקום פליטים יש משום סכנה. למרות שהדבר הועלה על ידי ישראל בדצמבר 1977 במסגרת הצעתה להקמת המינהל העצמי מומלץ לא להקימו.

מטבע הדברים יקיים אגף מיוחד לשיקום פליטים קשרים הדוקים עם גורמים בינלאומיים כגון: ס.ס.ר"ת, ארגונים וולונטריים בינלאומיים, וימשוך תשומת לב מצד גורמים זרים ולעתים קרובות עוינים.

ניתן להעביר את נושא שיקום הפליטים לאגף העבודה והרווחה וכך להחליש את האופי המדיני בפעולתו ולהגבילו להיבט האנושי-חברתי.

רצוי לזכור שפליטים יוכלו להכנס ליהו"ש בכיסוי של מבקרי קיץ ולנסות להשאר בהם באורח בלתי חוקי.

סודי ביותר

אגף המינהל המשפטי והפיקוח על כח המשטרה המקומי

בהצעת ישראל למינהל העצמי מדצמבר 1977 לא נכלל אגף פנים במסגרת המועצה המינהלית. לכן הוצמדו כאן תפקידי הפנים, אשר העיקרי בהם מבחינתנו הוא מירשם האוכלוסין, לאגף המינהל המשפטי.

השליטה על הקרקעות שיהיו בניהול רשות המינהל העצמי הוצמדה גם היא לאגף המשפטים בהיותו מופקד על רישום המקרקעין.

עובדות אלו, יחד עם היות האגף מופקד על המשטרה המקומית ועל שרות בתי הסוהר, הופכות את אגף המשפטים לאגף המרכזי של רשות המינהל העצמי.

אולם, ראוי לציין, כי חלוקת התפקידים המוצעת, ניתנת לשינוי ואפשר להעביר תפקידים שונים לאגפים אחרים של רשות המינהל העצמי.

על פי הסכמי קמפ-דויד יש להקים משטרה מקומית חזקה. יש מקום להדגיש כמה סוגיות בתחום המשטרה המתנגשות עם אינטרסים ישראליים: שיקול דעת בקביעת כוח אדם משטרתי, ענישה ואכיפת החוק בנושאי פחי"ע ומתן נשק לשוטרים וסוהרים. בסוגיות אלו יש להשאיר הסמכויות בידי ישראל.

קיום מפקדה ארצית תהווה גרעין לגוף צבאי למחצה. מתן אפשרות לקשר ישיר עם האינטרפול, הכרה בסמכות של חנינה על ידי גוף עליון (מעין נשיא מדינה) ומתן סמכות חקיקה ראשית למועצה המינהלית - כל אלה יש בהן משום יצירת גרעין ריבוני ויש על כן למנעם.

בתחום המשפטי יש מספר נושאים שהם חשובים מבחינת ההתיישבות הישראלית: מעמדם המשפטי של המתיישבים ואי כפיפותם לשיטת המשפט הירדנית, לרבות אי כפיפותם לסמכויות בתי המשפט המקומיים, וכן פיקוח ישראלי על רישום המקרקעין לרבות אפשרות מכירת קרקע לישראלים.

מבחינת האינטרס הכלכלי ראוי להזכיר כי יש להפעיל פיקוח על רישום הפטנטים לבל יהווה האזור מקלט למפירי פטנטים.

בהמשך לעבודת דו"ח זה ניתן לבצע סווג של כל החוקים, התקנות והצווים הנמצאים בפועל ביהוש"ע לפי אחד-עשר אגפי המועצה המינהלית. מיון זה יאפשר בחינה מדויקת יותר של הסמכויות שישראל מעונינת לשמור לעצמה.

סודי-ביותר

קשר ותיאום בין המועצה המינהלית וממשלת ישראל

1. כ ל ל י

א. במסגרת חיים זה לצד זה ומערכת יחסי הגומלין בין ממשלת ישראל והמועצה המינהלית, יהיו נושאים בעלי ענין משותף אשר יצריכו קשר בין שני הצדדים.

ב. בתכנית המינהל העצמי מדצמבר 1977, סעיף 23, נאמר:
"רשות המינהל העצמי תמנה את אחד מחבריה ליצגה בפני ממשלת ישראל לדיון בענינים בעלי ענין משותף..."

2. קיימות 3 אפשרויות לקשר כזה:

א. נציג של המועצה המינהלית יהיה אחראי לקשר עם נציגים של כל משרד ממשלתי ישראלי בהתאם לענין.
חסרונה העיקרי של שיטה זו עלול להיות חוסר תיאום בשיטות הפעולה ובאמצעי ההפעלה של משרדי הממשלה השונים.

ב. נציג המועצה המינהלית יהיה ממונה על הקשר עם ישראל. את ישראל ייצג שר או מי שמונה לכך מטעמו.
חסרונה של שיטה זו הוא בכך שעומס הנושאים יהיה גדול מכדי יכולת טפולו של אדם אחד.

ג. יהיה איש קשר אחד לכל צד. כל איש קשר יעסיק צוות שיכלול רפרנטים לכל אגף או תחום. הקשר יהיה בין הרפרנטים המתאימים תוך תיאום מלא עם איש הקשר.

3. הצד הישראלי

א. הטיפול בקשר עם רשות המינהל העצמי מצד ישראל יכול להתבצע במספר צורות:

(1) הטלת התפקיד על אחד ממשרדי הממשלה הקיימים - משרד רוה"מ, משרד הפנים או כל משרד אחר.

(2) הקמת משרד מיוחד לטיפול בקשר עם רשות המינהל העצמי בראשות שר.

(3) הקמת ועדה בינמשרדית אשר תתאם פעולות כל המשרדים בנושא ובראשה יעמוד הממונה על הקשר עם רשות המינהל העצמי.

ב. עם הקמת רשות המינהל העצמי ייסוג המימשל הצבאי ועמו גם נציגי משרדי הממשלה שפעלו בחסותו. מתוך הנחה שבידי ישראל יהיו מספר סמכויות בלעדיות שאותן תצטרך להפעיל ביהוש"ע נצטרך להקים מנגנון כלשהו להפעלת סמכויות אלו באופן ישיר על-ידי ישראל אם באמצעות הדרכים המוצעות ב-3 א' ואם ישירות באמצעות המשרדים הנוגעים בדבר.

ג. תושבי יהוש"ע אשר יזדקקו למנגנון זה יצטרכו לפנות אליו באמצעות מנגנון הקשר של רשות המינהל העצמי כפי שיקבע כמתואר בסעיף 2.

סודי - ביותר

עקרי הסברה במו"מ על הקמת המינהל העצמי

1. כללי

המשא ומתן על הקמת רשות המינהל העצמי יהווה מוקד משיכה לכל אמצעי התקשורת העולמיים, וילווה במערכת הסברתית חריפה. ישראל תצטרך להתמודד לא רק עם עמדות הצד שכנגד, אלא אף עם תמיכת הממשל האמריקני ברבות מן העמדות הללו - תמיכה שתתבטא, ללא ספק, בנסיון הממשל לעצב את דעת הקהל בארה"ב באמצעות כלי התקשורת ולהציג את עמדות ישראל באור שלילי. לא ניתן לצפות מראש את השתלשלות המו"מ ולעצב, בהתאם, תסריט הסברה בעל תכנים הולמים כל מחלוקת אפשרית. אולם ניתן להציג עקרונות אחדים לגישה ואופן ההסברה במהלך המו"מ.

2. קבוצת היעד

א. לדעת הקהל האמריקנית יש משקל מכריע בחשיבות הכללית של דעת הקהל בעולם. לאור העובדה שיש בכוחו של הממשל האמריקני להשפיע עליה בכוונים שעלולים להיות כלתי רצויים לנו, יש להשקיע בציבור זה את מירב המאמצים והמשאבים.

ב. כדי שטיעונינו יגיעו לתודעת הציבור האמריקני יהיה עלינו להציגם בדרך שתובן להם ותהיה לקוחה מעולם המושגים שלהם עצמם. לדוגמה: אמריקנים מעטים בלבד בקיאים במשמעותם של הסכמי מינכן משנות ה-30 ולעומת זאת, רבים מכירים ומזדהים עם רגישות הממשל לסכנה שמהווה קובה, הקרובה והעוינת, על בטחונם.
כלומר, יש לבנות "לקסיקון" של מונחים ודוגמאות שימחישו את טיעונינו בכל נקודת מחלוקת וידברו אל ליבם של האמריקאים. דוגמה נוספת: מותר לנו לפקפק בפומבי בנסיון המצרי להופיע בציבור כדמוקרטים או בני - סמכא בנושא הבחירות החופשיות, ולהזכיר שהנשיא סאדאת דורש עבור הפלשתינאים דבר שכל אמריקאי רואה בו מרכיב חיוני של חיי החברה, אולם לפלשתינאים הוא זר לחלוטין, לא קיים בשום ארץ ערבית אחרת ואף סאדאת עצמו אינו מוכן להעניקו לנתיניו.

ג. מאידך, האמריקני הממוצע איננו מסוגל לעכל ולהבין טיעונים משפטיים או מפורטים, ולפיכך יש להציג את טיעונינו באורח פשוט וישיר ככל האפשר, ולהשתדל שדוקא הצד השני יגרר להסתבכויות בפרטים מסורבלים.

3. שיטות

א. כאמור, יהווה המו"מ מוקד משיכה לסיקור עתונאי אינטנסיבי, שדרכו יקבל הציבור האמריקני את המידע על המתרחש. הנסיון מלמד כי השפעת

הממשל האמריקני על נציגי העתונות גדולה מאוד כשזירת ההתרחשויות היא ארה"ב עצמה, ואילו כשמרחיקים את המאורעות מהבית הלבן קל יותר להגיע אל העתונאים ולחשוף אותם לגורמי ההסברה שלנו. יתרה מזאת, בארץ מצויים נציגים קבועים של עתונות זו שגישתם לבעיה מעמיקה יותר ופתוחה יותר. לכן כדאי לשאוף שהמו"מ ייערך באזורנו ולא בארה"ב. אם אמנם כך יהא ניתן לצפות למאות נציגים נוספים של כלי התקשורת העולמיים. אם ייערך המו"מ בחו"ל יווצרו שלושה מוקדי דווח - במקום המו"מ, בירושלים ובקהיר.

ב. בכל מקרה, גופי ההסברה הישראלים, הדוברות והקשר עם ידידי ישראל בחו"ל יפעלו כרגיל. אולם, במו"מ מעין זה יש צורך רב ביצירת דמות בכירה אחת, שתהיה מזוהה כ"כתובת" לגבי העתונות. המנהיגות הפוליטית ומנהלי המו"מ אינם יכולים להתפנות למגע שוטף ורצוף עם העתונאים; דובר המשלחת, ויהיה אשר יהיה, יעסוק מסבע תפקידו בדווח שוטף על המאורעות. ותווצר דרישה מצד אמצעי התקשורת לדמות ממלכתית בכירה, בעלת מוניטין ואמינות בארה"ב, המצויה לא רק בפרטי המו"מ אלא אף בתמונה המדינית הרחבה יותר, ואשר תתפנה ותעמוד לרשותם. על הממלא תפקיד זה יהיה להתראיין בטלביזיה, ברדיו ובעתונות, למסור מידע לייחוס ולציטוט, להעניק שיחות רקע ותדרוכים ולרכז בידו מידע בשאלות ספציפיות שתועלינה במשך המו"מ. רצוי שלאיש זה יהיה מעמד של חבר במשלחת המו"מ, ושעבודתו תתואם עם ראש המשלחת וכמובן עם הממשלה. אין צורך להקים מנגנון הסברה נוסף שישרת תפקיד זה. לנושא בתפקיד יובטחו שיתוף פעולה מצד גורמי ההסברה הקיימים ושימוש בכל הציבורות המקובלים.

4. <u>יצירת דעת קהל אוהדת</u>

א. כפי שצויין לעיל, יש חשיבות עליונה לאהדת דעת הקהל האמריקנית. אך יש חשיבות נוספת לרכישת דעת קהל אוהדת כזו כבר בשלבים המוקדמים של המו"מ, שכן הצד שיזכה בתמיכה הראשונית יהיה בעל יתרון משמעותי לכל אורך המו"מ.

ב. משום כך יש להציג בתחילת המו"מ את נקודות המחלוקת הנוחות לנו ביותר להסברה. נקודות מחלוקת רבות תועלינה במהלך המו"מ, אולם ניתן להניח כבר עתה שביניהן תמצאנה גם הסוגיות הבאות:

(1) מעמד ירושלים ואי חלוקתה
(2) סידורי הבטחון הישראליים ביהוש"ע
(3) המשך ההתיישבות היהודית ביהוש"ע
(4) שליטה על אדמות המדינה
(5) שליטה על מקורות המים
(6) מקור הסמכות

מבין הסוגיות הנ"ל מספר 1 ו-2 הן הנוחות ביותר להסברה משום שבציבור האמריקני יש הבנה רבה לאחדות ירושלים בשליטת ישראל ולבעיות הבטחון הכרוכות בכל הסדר ביהוש"ע. אם תועלינה שתי סוגיות אלו כנקודות מחלוקת ראשונות במו"מ תזכה ישראל כבר מן ההתחלה במידה ניכרת של תמיכה בקרב הציבור האמריקני, ותמיכה זו תמתן את עוצמת ההשפעה של הממשל האמריקני על אותו ציבור. יתרה מזו, אם יביע הצד שכנגד התנגדות נוקשה בנושאים אלה עשויה להיווצר בדעת הקהל האמריקנית ביקורת כלפי חוסר הגמישות וחוסר המתינות של עמדותיו. דוקא בעזרת נושאים אלה נוכל ליצור תדמית של "בעלי רצון טוב הנתקלים בעוינות עוורת", ולכך תהיינה השלכות גם לגבי הסוגיות האחרות שידונו מאוחר יותר במו"מ.

5. הסברה מקדימה

לפני פתיחת המו"מ עלינו להתחיל במערכת הסברה מקדימה שמטרתה ליצור דעת קהל אוהדת לקראת הדיונים. בשלב זה מוצע להתרכז בשלושת נושאים:

א. הבטחוני: להדגיש את הסכנות הפוטנציאליות והמרחקים הקצרים בין אזורי המינהל העצמי לבין ריכוזי אוכלוסיה יהודיים.

ב. הגזעני: להזכיר שלפני 1967 אסור היה ליהודים לבקר במקומות הקדושים. על אף התחייבות מפורשת של ממשלת ירדן לאפשר זאת.
להדגיש כי יו"ש ועזה קשורים אל העם היהודי קשרי דת, היסטוריה וגאוגרפיה.
לציין כי ירדן היא המדינה היחידה בעולם שמונעת על פי חוק מיהודים לקבל אזרחותה, וכי אין כל אפשרות לחזור ולהשלים עם מצב שהוא גזעני ביסודו, ומזכיר את חוקי הנאצים.

ג. ציפיות על מהות האוטונומיה: להדגיש כי אוטונומיה איננה שלב לקראת הקמת המדינה. לפי הסכמי ק. ד. יש הגבלה על קביעת הסטטוס הסופי של האיזור לפני סיום המו"מ.
מבלי לציין את הקוים הספציפיים של אוטונומיה, ניתן להביא דוגמאות של הסדרים מדיניים הקיימים בעולם הדומים לאוטונומיה בהתאם.
לעקרון כי רצוי להשתמש בדוגמאות המובנות לקהל אמריקאי, ניתן לנצל את הדוגמאות של פורטו ריקו וה-Virgin Islands.

6. הסברה בשעת המו"מ

א. תזכרנו קודם לכן את הצורך בטיעונים פשוטים וישירים, המצרים מיטיבים להבין נקודה זו ויש להניח כי ירכזו את טענותיהם כלפינו במספר האשמות עיקריות וכלליות כגון: "ישראל מנסה לרוקן את האוטונומיה מתוכן" או "ישראל מנסה להכשיל במתכוון את המו"מ על מנת להבטיח המשך הסטטוס-קוו".

כדי להתמודד עם טיעונים אלה וכאלה עלינו להדגיש ולחזק את תדמיתנו כמתונים, וזאת ניתן לעשות בשתי דרכים מקבילות:

(1) הדגשת החיובי - יישום תכנית המינהל העצמי על פי תפישתנו יהיה כרוך בהעברת תפקידי ניהול רבים לידי התושבים המקומיים, ובכך יהיה שנוי ושיפור לעומת העבר. משמעותו של כל אחד מהתפקידים הללו כפריט בודד היא מוגבלת, אך אם יוצגו כולם כמקשה אחת יתרמו לרושם הכללי של נדיבות עמדותינו.
כמו כן, עלינו לפעול לייזום הצהרות תמיכה מפי אישים בכירים בארה"ב, דוגמת זו של ד"ר הנרי קיסינג'ר על הנכונות העצומה והמפתיעה של ישראל לבוא לקראת הדרישות הערביות.

(2) ניצול הקיצוניות הפלשתינאית - הערבים ביהוש"ע, בניגוד לסאדאת השוקד על תדמית של שוחר שלום מתון ותרן, נוקטים סגנון קיצוני ותוקפני. קיצוניות זו איננה מתקבלת בעין יפה ברוב שכבות הציבור האמריקני. עלינו להבליט כל ביטוי כזה ולנצל אותו להוכחת מתינותנו אנו וצדקת טענתנו כי אסור לחלק את ירושלים, להפקיד בידי קיצונים כאלה את בטחוננו, את גורל מתישבינו, או כל אינטרס חיוני אחר.
בהקשר זה, ניתן להבליט הצהרות ערביות דוגמת זו על הרצון לכבוש את יפו שהושמעה לא מזמן בכנס בשכם.

(3) יש לעשות שימוש בעובדה כי לערבים אין כל מסורת דמוקרטית, כי הם נוקטים שיטות של הפחדה וטרור וכי אין כל סיבה להניח שבחירות שיקוימו על ידם תהינה חופשיות ודמוקרטיות.
בהקשר זה כדאי ללקט מדי יום את ההתבטאויות הקיצוניות המושמעות ביהוש"ע ולהביא אותן, במרוכז, לידיעת הציבור באמצעות כלי התקשורת.

סודי-ביותר

תקדימים לצורות שונות של מינהל עצמי

המחקר בנושא האוטונומיה והמינהל העצמי הציב לעצמו יעד לסקור דוגמאות הסטוריות וקיימות בעולם.בעקבות סקר זוהו עד עתה 31 מקרים של מינהל עצמי שרשימתם תובא להלן.
מקרים אלו הם בעלי גווני אוטונומיה מינהלית וממשלית שונים.
שלושה מקרים נבחרו בשלב זה.לניתוח מפורט לשם הפקת לקחים:

א. פורטו-ריקו - בחסות ארה"ב.
ב. איי הפסיפיק או מיקרונזיה - ב"קשר מרצון" עם ארה"ב.
ג. איי אלאנד Åland - בחסות פינלנד.

המספרים בסוגריים מציינים את מספר המקור ברשימת המקורות המצורפת.

רשימה הדוגמאות

1. הארצות הבלטיות, בעיקר לטביה . (1)
2. סלובקיה וצ'כוסלובקיה. (2)
3. סרביה 1830-1878 ובעית הסוזרניות. (3)
4. רומליה המזרחית 1878-1885. (4)
5. הנסיכויות הרומניות 1856-1878. (4)
6. מקדוניה וההצעות של המעצמות לאוטונומיה, שלא הצליחו. (5)
7. אזור קרואטיה וחוקת יוגוסלביה חדשה לאוטונומיה אזורית. (6)
8. חבל הסודטים ובעית אוכלוסיה מול טריטוריה. (7)
9. שלזיה עילית, בעית שני לאומים, פולנים וגרמנים. (8)
10. בריה"מ, חוקה ליברלית לאוטונומיה, נוקשות למעשה ובעית מעוטים ולאומים התובעים אוטונומיה. (9)
11. סין, ממשל מקומי לאזורים ולפרובינציות, אזור צ'קיאנג 1909-1927; ומעוטים בעלי אוטונומיה. (10)
12. בעית אזור הבאסקים בספרד (11) ומעוט הבאסקים בצרפת. (12)
13. קנדה רפדרציה ובעית האוטונומיה של קוייבק. (13)
14. שויץ בקונפדרציה של קנטונים ובעית האוטונומיה של ג'ורה (Jura). (ג'ורה) (14)
הצטרפה לקנטון ברן ב-1815 לאחר 800 שנות אוטונומיה ב-1947 דרשה אוטונומיה ויציאה משויץ וב-1974 הפכה קנטון עצמאי.
15. אוטונומיה אטלקית לקלדי (Qeledi) היא סומליה הדרומית: 1950-1969. (14)
16. טירול הדרומית ואוטונומיה בשנות ה-50. (15)
17. מאבק האזורים לאוטונומיה באטליה.ופתרונות לממשל עצמי על בסיס אזורי. (16)
18. בלגיה בתהליך לפדרציה ובעית האוטונומיה באזורי מעוטים. (17)

19. פקיסטן ובעית האוטונומיה לשבטי הבאלוצ'י (18) ובעית אזור קשמיר (19)
20. סקוטלנד ובעית תביעות לאוטונומיה ולספרציה. (20)
21. אירלנד בעיות של ממשל עצמי וממשל ישיר. (21)
22. בעית האוטונומיה של האינדיאנים בארה"ב וחוק הריאורגניזציה 1953 (22), החרמת אדמות עקב בעית מקורות מים (23)
23. נמיביה ודרום אפריקה. (24)
24. אוטונומיה בריטית: איי האדם (Isle of man). (25)
25. פתרון בריטי-ארגנטיני לאיי פולקלנד (Folkland). (26)
26. ממשל עצמי בפפואה ניו-גיניאה ויחסיה עם אוסטרליה. (27)
27. סודן. (28)
28. טימור המזרחית. (29)

רשימת המקורות:

(1) Acta Baltica (West Germany) Vol. 11 (1971): 9-19
Computer Page: 1385

(2) Sbornik Historicky (Czechoslovakia) Vol. 20 (1973): 195-242
Computer Page: 2151

(3) Muriel Happell and F.B. Singleton, Yugoslavia.
(Ernest Bern Ltd. London 1961).

(4) Arthur May Hyde, A Diplomatic History of Bulgaria 1870-1886
(Greenwood Press Pub. West Port. Conn. 1974).

(5) H.N. Brailsford, Macedonia (Arno Press and the New York Times, New York: 1971).

(6) Studies in Comparative Communism, Vol. 8, No. 4, (Winter 1975), 339-369. Computer Page 2017.
Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol.433 (Sept. 1977): 88-99. Computer Page 2034, 2141, 2150, 2017

(7) Bohemia. Jahrbuch des Collegium Carolinum (West Germany) Vol. 7 (1966): 357-369, Computer Page: 1407, 1455

(8) H.K. Rosenthal, "National Self-Determination: The Example of Upper Silesia" Journal of Contemporary History Vol. 7(3/4) (1972) 231-241. Computer Page 1385.

(9) H.T. Carleton, "Ethnic Autonomy in the Soviet Union", Trans-Action 1975, 12, 2, 94, Jan.-Feb., 44-49. Computer Page: 2098.
Society Vol. 12(2) (1975) : 44-49, Computer Page 2143.

(10) K.R. Schoppa, "Local Self-Government in Zhejiang, 1909-1927 Modern China, Vol. 2 (No. 4) (October 1976); 503-530.
Computer Pages: 2022, 2031, 2033

(11) S. Meisler, "Spain's New Democracy", Foreign Affairs Vol. 56 (No. 1) (Oct. 1977): 190-208 Computer Page :2030
K. Medhurst, The Basques, Report No. 9

(12) J. Jacob, "The Basques of France: A Case of Peripheral Ethnonationalism in Europe", Political Anthropology, 1975, 1, Mar. 67-87. Computer Page: 2078.
Constitutions of the Countries of the World ed., Spain (Oceana Pub. Inc. New York 1974)

(13) L.S. McKinsey, "Dimensions of National Political Integration and Disintegration: The Case of Quebec Separatism, 1960-1975", Comparative Political Studies, Vol. 9 (No. 3) (Oct. 1976) 335-360. Computer page:2043
Canadian Historical Review, Vol. 43 (3) (1962/3) : 185-204
Computer Pages: 2131, 2128-9, 2126, 1444.
Cahiers Internationaux de Sociologie, Vol. 23 (61) (July 1976): 221-246. Computer pages: 2072, 2082, 2137

(14) V. Luling, "Colonial and Postcolonial Influences on a South Somali Community", Journal of African Studies Vol. 3, No. 4 (Winter 1976): 491-511. Computer Page:2042

(15) F. Pinter, "Conflict Within a Community", New Society 1973, 23, 546 Mar 22: 637-638 Computer Page: 2106.

(16) Kommunalwissenschaften (West Germany) Vol. 10 (1) (1971): 297-310 Computer Pages: 1413, 1409, 2141.

(17) M.D. Heisler, "Managing Ethnic Conflict in Belgium" Annals of the American Academy of Political and Social Science Vol. 433 (Sept. 1977): 32-46. Computer pages: 2035, 1409 .

(18) A.J. Cottrell, "Pakistan in Transition" Strategic Review Vol. 3 No. 2 (Spring 1975): 41-47. Computer page: 2051.

(19) Z. Mustafa, "The Kashmir Dispute and the Simla Agreement" Pakistan Horizon Vol. 25 No. 3 (1972): 38-52 Computer Page: 1403.

(20) M. Meadows, "Constitutional Crisis in the United Kingdom: Scotland and the Revolution Controversy" Review of Politics Vol. 39, No. 1 (Jan. 1977) : 41-59. Computer Page: 2014
Scottish Self-Government: A Fresh Start with Federalism . Scottish Liberal Party, Federal Unit. 1976 Computer Page: 1487.

(21) Journal of British Studies Vol. 12 No. 1 (1972) : 82-149: Computer pages 1377, 1383, 1399 1475, 1437, 1398.
Northern Ireland: Facts at your Fingertips Northern Ireland Information Service, July 1978.
Northern Ireland , British Information Service, London 1975.

(22) W.E. Washburn, "The Historical Context of American Indian Legal Problems", Law and Contemporary Problems, Vol. 40, No. 1 (Winter 1976) : 12-24 Computer Page: 2016.
Helene C. Rountree, "Change Came Slowly: The Case of the Powhatan Indians of Virginia" Journal of Ethnic Studies Vol. 3 No. 3 (Fall 1975): 1-20 Computer Page: 2025

(23) J.H. Peterson, "Reservation, Reservoir and Self-Determination: A Case Study of Reservoir Planning as it Affects an Indian Reservation". A Special Report. Mississippi State University Mississippi State Department of Anthropology 1975. Computer Page: 1431. Also: 1429, 1486, 1487, 1450, 1470.

(24) M. Barbier, "L'avenir de la Namibie" Revue Juridique et Politique. Vol. 31 No. 1 (1977): 43-74. Computer Page: 1489.
Department of State Bulletin Vol. 76 (Jan. 17, 1977) : 43-48. Computer Page: 1488.
A.J. Christopher, "South Africa and the Nation State" Zambia Vol. 2 No. 2 (1972): 23-37. Computer Pages: 1399, 1435
Gail-Maryse Cockram, South West African Mandate (Juta and Company Ltd. Cape Town 1976).
South-West Africa: A Political Background published by the Director of Information, South African Embassy, London.

(25) D.G. Kermode, Regional Self Government: A Case Study on the Isle of Man". Public Administrations, Vol. 52 No. 2 (1974): 161-177.

(26) John Hickey, "Keep the Falklands British? The Principle of Self Determination of Dependent Territories" Inter-American Economic Affairs, Vol. 31 No. 1 (Summer 1977): 77-88. Computer Page: 2012.

(27) The Development of the Constitution of Papua New Guinea published by the Australian Foreign Affairs Record (Australia) Vol. 46 No. 2 (1975) : 684-689.

(28) Omar el-Hag Musa, "Reconciliation, Rehabilitation and Development Effort in Southern Sudan", Middle East Journal Vol. 27 No. 1 (1973): 1-6 Computer Page: 2156.

(29) Journal of Contemporary Asia Vol. 7 No. 4, (1977) pp. 486-496.

פורטו ריקו

1. רקע הסטורי

א. פורטו-ריקו נתנה לארצות-הברית ב-1898 על-ידי ספרד כפצוי עם סיום המלחמה הספרדית-אמריקנית, ומאז שלטה ארצות-הברית בטריטוריה זו שליטה מלאה, או כמעט מלאה.

ב. ב-1952 חוקקה ארצות-הברית את חוק ה-commonwealth לפורטו-ריקו המאפשר באופן מוגבל ממשל עצמי. באופן חוקי היתה פורטו-ריקו צריכה לעבור מסטטוס של קולוניה לסטטוס של "קשר חופשי" (Free Association) עם ארצות-הברית, דבר שבפועל לא נעשה. אפילו דו"ח אין ארצות-הברית חייבת לשלוח לאו"ם מאז החלטת העצרת הכללית ב-1953 שהכירה בתוק ה-commonwealth לפורטו-ריקו כסיום מצב קולוניאלי של פורטו-ריקו. רק מצב קולוניאלי דורש דווח על-פי סעיף (e) 73 של מגילת האו"ם.

ג. בגלל העובדה שבפועל פורטו-ריקו תלויה בארצות-הברית ונמצאת תחת פקוחה המלא, אמצה העצרת הכללית ב-1972 דו"ח הועדה המיוחדת לדה-קולוניזציה, המכירה במצב הקולוניאלי המתמשך של פורטו-ריקו וצוותה להכין דו"ח התקדמות על הנעשה בפורטו-ריקו.

ד. ארצות-הברית מעולם לא הכירה בזכותו של האו"ם - העצרת הכללית או הועדות - להתערב בשליטתה בפורטו-ריקו, ולדעתה רק המערכת הפוליטית והמשפטית של ארצות-הברית יכולה להחליט על שנוי הסטטוס. לפורטו-ריקו אין יד וחלק במדיניות חוץ, שיתוף פעולה בינלאומי וחברות בארגונים בינלאומיים, לא מעצם החוק הקובע חלוקת סמכות בינה לבין ממשלת ארצות-הברית, אלא מכוח מצבה המשפטי ושלילת כל מאפיינים של ישות משפטית ממנה בזירה הבינלאומית. אין אפשרות לעם בפורטו-ריקו או לממשלתו להחליט באופן יונילטרלי על שינוי חוקתי, סטטוס ויחסים עם ארצות-הברית. יש לזכור שבכך עוברת ארצות-הברית גם על ה-Trusteeship Agreement, שלפיו נקבע שממשלה של טריטוריה תחת נאמנות מדינה אחרת יכולה להיות חברה בארגונים בינלאומיים ומהווה ישות בינלאומית. ארצות-הברית מתעלמת מכך במכוון כפי שנראה להלן.

המקור לניתוח יחסי פורטו-ריקו - ארצות-הברית נמצא ב-
The American Journal of International Law, Vol. 67, No. 5 (1973) proceedings pp. 1-17. The Applicability of the Principle of Self-Determination to Unintegrated Territories of the U.S.A. The Cases of Puerto Rico and the Trust Territory of the Pacific Islands.

2. חלוקת סמכויות

א. לארצות-הברית יש סמכות מלאה על עניני חוץ ובטחון, אזרחות, הגירה, סחר חוץ, מטבע, תחבורה בים ובאויר, דואר, רדיו וטלביזיה.

ב. לארצות-הברית יש סמכות כמעט מלאה בעניני פנים כגון פקוח על משכורות, יחסי עבודה, כניה ודיור, זהום אויר וסביבה, תחבורה ביבשה, בריאות, איכות מזון ותרופות, פשיטות רגל, בנקאות וארגונים מלווים כספים אחרים, מנהל מקרקעין ורכוש אחר.

ג. חוקת ה-commonwealth אינה בעצם חוקה אלא סוג מגילה מוניציפלית המשאירה לממשלת פורטו-ריקו סמכות מוגבלת ביותר של אוטונומיה מנהלית, ולמעשה לא חל שנוי מהותי בסמכות זו לפני או אחרי 1952.

ד. חוסר סמכותה של הממשלה בפורטו-ריקו לשנות חוקים וצווים בנושא המנהל המקומי מעוגן בפקוח ובשליטה הכמעט מלאים של ארצות-הברית בתחומים אלו. קונגרס ארצות-הברית אשר חייב לאשר שנויים המוצעים על-ידי ממשלת פורטו-ריקו, גם בנוגע למנהל מקומי וגם בנוגע ליחסי פורטו-ריקו - ארצות-הברית חוזר ומסרב לערוך שנויים אלו.

ה. המערכת החוקתית והחוקית של פורטו-ריקו תלויה בחוקה הפדרלית של ארצות-הברית וקונגרס ארצות-הברית אחראי על-פי חוקה זו לנהול טריטוריות שבשליטת ארצות-הברית. בנוסף, החלטות בית המשפט הגבוה לצדק של פורטו-ריקו יכולות לעלות לויכוח ולשנוי בערכאות פדרליות של ארצות-הברית עקב עקרון עליונות החוקה הפדרלית על חוקת ה-commonwealth של פורטו-ריקו.

ו. כל שנוי בסטטוס, בחוקה או במערכת חלוקת הסמכויות יכול להעשות רק על-ידי קונגרס ארצות-הברית.

3. בעית מקור הסמכות

א. כללי:

(1) בעית מקור הסמכות הינה בעיה מרכזית בויכוחים על הסטטוס של פורטו-ריקו ויחסיה עם ארצות-הברית. מצד אחד, מ-1952 הפסיקו היחסים הקולוניאלים, בתאוריה, בין ארצות-הברית ופורטו-ריקו, ופורטו-ריקו נכנסה ל"קשר מרצון" עם ארצות-הברית, מעוגן במשאל העם שנערך בשנה זו. מעצם סיום סטטוס זה, ארצות-הברית לא היתה חייבת דווח לאו"ם על הנעשה בטריטוריה של פורטו-ריקו. מאידך, אין אוטונומיה מנהלית או פוליטית בפורטו-ריקו ואף אין נראה שהתהליך הוא לכוון של עצמאות מצד אחד, או אנטגרציה עם ארצות-הברית מצד שני. בעיה אחרת, אך קשורה לבעיה זו, היא הקשר לאו"ם

והחוקיות של הקשר בין ארצות-הברית ופורטו-ריקו, שכן אין קשר זה מעוגן בהסכם בינלאומי וחל ויכוח נוקב בשאלת מעמדו של האו"ם.

(2) מבחינה מעשית מקור הסמכות הוא אחד, קונגרס ארצות-הברית, בעוד בתאוריה הן העם של פורטו-ריקו והן האו"ם תופסים מקום בקביעת מקומה של פורטו-ריקו ויחסיה עם ארצות-הברית.

ב. החוקה הפדרלית והקונגרס של ארצות-הברית

(1) חוק ה-commonwealth של פורטו-ריקו 1952 נחקק על-ידי קונגרס ארצות-הברית, שקבע את עליונות החוקה הפדרלית של ארצות-הברית על חוק זה. משאל העם בפורטו-ריקו בשנה זו אישר אותו אולם אין הוא נושא למשא-ומתן בילטרלי, אלא ניתן לשינוי רק על-ידי תחיקה של קונגרס ארצות-הברית באופן חד-צדדי.
לפני 1952 שלט הקונגרס בפורטו-ריקו מכוח The Federal Organic Act מן השנים 1902 ו-1917, המאפשרים לקונגרס לנהל טריטוריות השיכות לארצות-הברית.

(2) אחריות הקונגרס לשליטה בפורטו-ריקו מעוגנת בחוקה האמריקנית: ב-
א. 600 Virtue Law
ב. Federal Relations Act

ג. האו"ם

מעמדו של האו"ם שנוי במחלוקת בין ארצות-הברית לבין כוחות פורטוריקנים השואפים לעצמאות (ראה סעיף 5) כאשר דחיית האו"ם על-ידי ארצות-הברית נועד למנוע שינוי בסטטוס פורטו-ריקו, הנוח לארצות-הברית. ארצות-הברית אינה מכירה ב"הסכם הנאמנות" (Trusteeship Agreement) ולא בהחלטות האו"ם הנוגעות לשטחים קולוניאליים, בטענה שמאז 1952 אין פורטו-ריקו בחזקת קולוניה. ארצות-הברית לא הכירה מעולם בזכות החוקית של העצרת הכללית ורעדותיה להחליט בנושא פורטו-ריקו.

ד. העם ומשאלי עם

(1) העם בפורטו-ריקו, לדעת ארצות-הברית, היה צד בחוק ה-Commonwealth מ-1952, כאשר במשאל עם שנערך בשנה זו תמך הרוב ב"קשר מרצון" עם ארצות-הברית. בבטוי זה של משאל העם רואה ארצות-הברית לגיטימציה לשליטתה בפורטו-ריקו. במשאלי העם שנערכו ב-1967 וב-1972 תמך הרוב שוב בקשר הקיים עם ארצות-הברית.

(2) שוללי משאל העם כתהליך דמוקרטי לבטוי רצון הרוב בפורטו-ריקו טוענים שמשאלים אלו היו פיקציוניים הן בתהליך והן בתוכן, ולהלן טענותיהם:

(א) ב-1952 העם יכול היה לומר "כן" או "לא" לבחירה בין שני חוקים כלבד, בין Jones Act מ-1916 על תיקוניו, לבין Jones Act חדש שנקרא The Federal Relations Act בצרוף המגילה שנקראה "חוקה" של פורטו-ריקו. הבחירה על-כן היתה מאד מוגבלת, ובעצם לא שקפה כל שאיפה פוליטית אלטרנטיבית לזו המקיימת את שליטת ארצות-הברית בפורטו-ריקו. בכל משאלי העם לא היתה לבוחר אפשרות להביע דעתו נגד משאלי העם עצמם.

(ב) על-פי מגילת האו"ם אין התהליכים תקינים וזאת מפני שקונגרס ארצות-הברית לא הכריז מראש שיכבד את החלטת הרוב תהא אשר תהא, לא נקבעו פרטים להרחבת סמכות הממשלה המקומית שתעמוד בתנאים שנקבעו על-פי החלטות האו"ם בקשר להגדרה עצמית, וכן לא היה לאו"ם פקוח וכל סמכות בזמן משאלי העם לבקורת. הפקוח היה באופן בלעדי בידי ארצות-הברית.

(ג) משאלי העם נעשו בטריטוריה שבשליטת צבא ארצות-הברית ובשליטה מלאה של ה- FBI וה- CIA, כוחות שאין כל בקורת על פעולותיהם ויש להניח שפעלו בשטח להמשך שליטתה של ארצות-הברית בפורטו-ריקו בסטטוס הקיים הנוח לה.

(ד) כל אמצעי התחבורה והתקשורת ההמוניים היו בידי ארצות-הברית, וכן המשאבים הכלכליים, כאשר כל אלו עמדו לרשותה להכוונת דעת הקהל, מניפולציה פוליטית ו/או קניית קולות.

4. <u>תלות פורטו-ריקו בארצות-הברית</u>

א. אלו הרואים בחיוב את ה"קשר מרצון" של פורטו-ריקו עם ארצות-הברית טוענים בזכות ההתפתחות המיוחדת של פורטו-ריקו לצד המעצמה הכלכלית הגדולה. מעמדה המיוחד של פורטו-ריקו פתח אפשרויות כלכליות בפני העם בפורטו-ריקו.

ב. התנאים המיוחדים של פורטו-ריקו כללו:

(1) זכויות חברתיות וכלכליות, כגון חינוך הנתמך על-ידי תקציב פדרלי, בתי משפט ומערכת חוקים מתקדמים ועוד.

(2) הזכויות והתובות המהווים חלק ממערכת הגנה משותפת, עם היציבות והסולידריות המהווים חלק מאחריות זו.

(3) יכולת עבודה בארצות-הברית וכן יכולת לשורוק בארצות-הברית.

(4) הכרזה על פורטו-ריקו כאזור פטור ממסוי פדרלי על-פי חוק ג'ונס 1917 שהוציא את פורטו-ריקו מתחום המסוי ואפשר פיתוח תעשייתי.

(5) סעיף בחוק ג'ונס קבע שכל מסוי על רווח שנעשה בפורטו-ריקו הנגבה בארצות-הברית על תוצרת פורטוריקנית יוחזר לאוצר של פורטו ריקו. כנ"ל גם לגבי מכסים ממוצרים פורטוריקנים.

5. מעמד האו"ם ומסגרת המשפט הבינלאומי

א. כללי:

המחלוקת בין האו"ם לבין ארצות-הברית בנושא פורטו-ריקו חוזרת ומעלה את הנושא הסטטוטורי של פורטו-ריקו (Commonwealth) ואת מעמד האו"ם ואחריותו לאזורים לא עצמאיים.

ב. הסטטוס של פורטו-ריקו:

החלטה (VIII) 748 של האו"ם ב-1953 פטרה את ארצות-הברית מלהגיש דו"ח על נהול הטריטוריה (המתחייב מסעיף (e) 73 של המגילה) מתוך הנחה שפורטו-ריקו חדלה מהיות קולוניה ועוברת לשלב של אוטונומיה וממשל עצמי, כלומר, הסתמכות החלטה זו על החלטת או"ם (VIII) 742 ויותר מאוחר (בשנת 1960) על החלטה (xv) 1541 המפרטות תנאים וחובות לגבי ממשל קולוניאלי. ב-1972, לאחר לחצים גוברים, קבלה העצרת הכללית דו"ח הועדה המיוחדת בנושא דה-קולוניזציה, המכירה בסטטוס הקולוניאלי של פורטו-ריקו. סטטוס זה דורש דווח ארצות-הברית למוסדות האו"ם. ארצות-הברית, לעומת-זאת, טוענת שאין פורטו-ריקו בחזקת קולוניה מאז 1952, וה"קשר מרצון" בינה לבין פורטו-ריקו מעוגן במשאלי העם ובחוקת ארצות-הברית.

ג. מעמדו של האו"ם:

כיון שמ-1952 ה"קשר מרצון" בין ארצות-הברית ופורטו-ריקו מעוגן בחוקה הפדרלית, וקונגרס ארצות-הברית הוא מקור הסמכות, הניתן לו מכוח משאלי העם, אין לאו"ם כל מעמד חוקי בפורטו-ריקו ואין ארצות-הברית חייבת דווח למוסדותיו, וכל שנוי בסטטוס פורטו-ריקו יבוא מן הקונגרס בלבד. אין להסכם בין פורטו-ריקו וארצות-הברית כל עניינה בהחלטות האו"ם או בהסכמים.

ד. גורמים פוליטיים בפורטו-ריקו פונים למוסדות האו"ם, בעיקר לוועדת ה-24 (הועדה המיוחדת לנושא הקולוניאליזם) לבדיקת מעמדה של פורטו-ריקו והחזרתה לרשימת הטריטוריות המצויינות בפרק XI של מגילת האו"ם וההצהרה מ-1960 הנותנת זכות לעצמאות של עמים קולוניאליים (החלטה (xv) 1514 מ-14 בדצמבר 1960). ב-28 לאוגוסט 1972 אמצה ועדת ה-24 החלטה המכירה בזכות העם בפורטו-ריקו להגדרה עצמית ולעצמאות, ודרשה מקבוצת עבודה ליעץ לגבי הדרכים והתהליכים בעתיד.

ה. טענת ארצות-הברית על סטטוס של "קשר מרצון" (Free Association) בין פורטו-ריקו לבינה מעלה בעיות משפטיות ומעמיתהאת פעולות ארצות-הברית בספק לגבי כוונותיה באזור:

(1) על-פי החלטות האו"ם, טריטוריות לא אוטונומיות יכולות להגיע לשלב של ממשל עצמי (self government) בשלוש דרכים:

(א) השגת עצמאות וריבונות מדינית

(ב) קשר חופשי עם מדינה עצמאית

(ג) אינטגרציה עם מדינה עצמאית

(2) החלטה (VIII) 742 של האו"ם מפרטת את התנאים לקיום קשר חופשי עם מדינה עצמאית: תנאים, כפי שנראה להלן, לא מולאו על-ידי ארצות-הברית. תנאים אלו הם:

(א) אלו הנוגעים להגבלות מרצון על הריבונות ועל סמכות הטריטוריה החלויה לשנות את הסטטוס שלה. במקרה זה אין סמכות בידי ממשלת פורטו-ריקו לשנות את סטטוס פורטו-ריקו באופן חד-צדדי והיא תלויה בנרשא זה באופן מוחלט וחוקתי בקונגרס ארצות-הברית.

(ב) אלו הנוגעים לישות הבינלאומית של הטריטוריה. במקרה זה אין פורטו-ריקו בבחינת ישות משפטית בינלאומית וחסרה כל סמכות לבקש חברות באו"ם או במוסדות בינלאומיים אחרים. היא אינה יכולה לנהל משא-ומתן עם מדינות ולא להכנס לשיתוף פעולה בינלאומי, וזאת בניגוד לתנאים שהציב האו"ם לממשל עצמי.

(ג) אלו המתיחסים לאלטרנטיבות השונות של ממשל עצמי. אלטרנטיבות אלו אינן עומדות בפני פורטו-ריקו, וזאת למרות התנאים שקבע האו"ם לממשל עצמי. בהחלטת העצרת הכללית (VIII) 742, (XV) 1541. גם החלטה (VIII) 742 שקבעה שפורטו-ריקו הגיעה להגדרה עצמית אינה נכונה, החלטה המעוגנת בתפיסת ארצות-הברית ששאל העם הוא ביטוי להגדרה עצמית.

התביעה מארצות-הברית היא שרק מדינה עצמאית יכולה לקבוע מגבלות על ריבוניתה ולהכנס ל"קשר מרצון" עם מעצמה תוך הגבלת סמכות ממשלתה, וכל זמן שתנאי זה לא התקיים לא זכה העם בפורטו-ריקו בזכות ההגדרה העצמית.

6. סכום: לקחים

א. מערכת היחסים המיוחדת של ארצות-הברית עם פורטו-ריקו הביאו לתלות סוציו-כלכלית ומדינית-אסטרטגית של פורטו-ריקו בארצות-הברית. מערכת זו קשה מאד ליישום במקרה שלנו לאור מבנה המערכת הבין-ערבית והסכסוך הישראלי-ערבי. גם מערכת תלות כלכלית של הטריטוריה בישראל מתנת להילופיות בזירה שלנו במדינה ערבית או במדינות ערביות, ואפילו באו"ם או במעצמות זרות בעלות אנטרסים באזור.

ב. מעורבות האו"ם באזור ובסכסוך הישראלי-ערבי תקשה מאד על הוצאתו ממלוי תפקיד פעיל בעתיד, אם כי יש לשאוף לכך. יש לזכור שכל מעמד שינתן לאו"ם בטריטוריות יביא להענקת סטטוס מעבר (מנדט, קולוניה, נאמנות וכיו"ב) שיחייב מאוחר יותר מעבר לעצמאות ומתן ריבונות, התחייבות המעוגנת במשפט הבינלאומי ובהחלטות האו"ם שמאחוריהן קונצנזוס בינלאומי.

ג. כל משאל עם חופשי בטריטוריות לא יחזק את מעמדה של ישראל, אלא יביא לחיסול תפקידה באזור.

ד. התעלמות ארצות-הברית מתביעות לעצמאות מדינית ומהחלטות האו"ם מעוגנת בתפיסה האסטרטגית של חשיבות אזור פורטו-ריקו לארצות-הברית, דוגמא לשקלול עדיפויות בתהליך קבלת החלטות כנושא של טריטוריות זכות. דוגמא זו מהווה תקדים גרוע לישראל.

ה. בעיית מקור הסמכות נתנת לפתרון הטוב ביותר על-ידי תחוקת בית המחוקקים של המדינה השולטת, וזאת כפתרון גם לבעיית שנוי סטטוס בעתיד של הטריטוריות (שיעשה על-ידי בית הנבחרים האחראי) גם לבעית התערבות גורמים בינלאומיים (מדינות וארגונים) ביחסים המיוחדים בין הטריטוריה הנתמכת והמדינה התומכת.

ו. שליטת הצבא ופקות שירותי הבטחון מבטיחים את המשך התלות בארצות-הברית ואת השמירה על הסדר הצבורי בפורטו-ריקו כבמרבית שטחי חסות אחרים.

ז. סמלים רבוניים ומוסדות ממלכתיים מוגבלים בפורטו-ריקו, כאשר גם מרבית פעולות ממשל מקומיות נמצאתבפקות ובשליטה אמריקנית, כגון: חינוך, בריאות, בנקאות ויחסי עבודה.

ח. שלילת הזכות למעמד משפטי בינלאומי לפורטו ריקו או היותה ישות משפטית מהווה תקדים חשוב, בעיקר לנוכח העובדה שזכות השתתפות בארגונים בינלאומיים גם של טריטוריות חסות מעוגנת במשפט הבינלאומי. במקרה שלנו יש לזכור שלאש"ף יש כבר מעמד של משקיף בעצרת הכללית, בועדות האו"ם, בקונגרסים בינלאומיים, ולמשרדיו סטטוס דיפלומטי זה או אחר בבירות עולם שונות.

ט. זכות להגדרה עצמית אינה זהה לחביעה לעצמאות מדינית ולריבונות טריטוריאלית. הגדרה עצמית יכולה להתבטא באינטגרציה עם מדינה אחרת (כגון טוגולנד הבריטית חלק מגאנה או איי קאמרון הבריטים), קשר חוקתי עם מדינה אחרת, או קשר תלות מסוג זה או אחר.

זכות ההגדרה העצמית הינה זכות הנתונה לויכוח, כמו טענתה של ארצות-הברית שמשאלי העם הם בטוי לזכות ההגדרה העצמית של עם פורטו-ריקו, בעוד אחרים טוענים שגם במקרה שפורטוריקנים תומכים במצב תלות בארצות-הברית זה נעשה עקב "שטיפת מוח אמפירליסטית" המבטיחה הטבות כלכליות ומתאפשרת עקב מניפולציה של כלי התקשורת. אחרים טוענים שמשאלי העם כלל לא נכונים, כי אין בקורת על התהליך שהוא בשליטת ארצות-הברית. בכל מקרה, לגבינו חשוב התקדים הארגומנטלי לגבי זכות להגדרה עצמית ויחסיותו.

שטחי נאמנות - איי הפסיפיק (TTPI TRUST TERRITORY OF THE PACIFIC ISLANDS)

אר מיקרונזיה (MICRONESIA) (1)

1. רקע הסטורי

א. איי הפסיפיק היו תחת שלטון המעצמות ספרד, גרמניה, יפן וארצות-הברית בצורות שונות כגון: קולוניות, פרוטקטורטים, קונדומיניום ומנדטים.

ב. אחרי מלחמת העולם השניה עברו האיים מסטטוס "מנדט C" של חבר הלאומים, תחת מנהל יפני, לסטטוס תחת חסות האו"ם של "Strategic Trusteeship" תחת מנהל ארצות-הברית.

ג. חשובי האיים הם: סמואה המערבית (130,000 תושבים), רפובליקת נאורו (6,000), ממלכת טונגה (90,000), איי קוק (21,000), פיג'י (500,000) הוואי וגואם. איי קוק הם מודל ל"קשר חפשי" עם ניו-זילנד, גואם וסמואה המערבית הן מודל לעצמאות. פיג'י היא חלק מהממלכה הבריטית והוואי היא מדינה בתוך ארצות-הברית. גואם היא טריטוריה שאזרחיה אזרחי ארצות-הברית, אך השטח עדיין אינו חלק מארצות-הברית.

ד. ארצות-הברית פועלת לפדרציה של איי מיקרונזיה בשליטת קונגרס מיקרונזיה בעל נציגים מכל האיים, בסטטוס של "קשר מרצון" עם ארצות-הברית, קשר זה עם זאת רופף הרבה יותר מזה של פורטו ריקו עם ארצות-הברית והינו מוגבל בזמן.

ה. מאפיין הוא שאיי מיקרונזיה הפכו יותר ויותר תלויים בארצות-הברית במקום להביע לממשל עצמי ותלות בעצמם. רבים תולים תופעה זו בחשיבות האסטרטגית של איי מיקרונזיה לארצות-הברית ושאיפתה לחזק תלות האיים בה.

---

1) המושג "שטחי נאמנות - איי הפסיפיק ו"מיקרונזיה" חופפים לצורך נתוח זה, אם כי למעשה "מיקרונזיה" כוללת שטח פחות מוגדר מאשר שטחי הנאמנות. מקורות:

2) American Journal of International Law Vol. 67 No 5 (1973) Proceedings. Donald M. Topping, "The Pacific Islands: Accent on Micronesia".

3) Common Ground . Vol. 3, No. 2 (April 1977): 17-34 Computer Pages: 2014, 1486.

2. החשיבות האסטרטגית

א. סעיף 82 למגילת האו"ם נוגע בשאלת הנאמנות האסטרטגית (Strategic Trusteeship), סעיף אשר נועד לאחר מלחמת העולם השניה להתאים את מצב הטריטוריות שהיו בעבר תחת מנדט יפני, ושחרמו למאמץ המלחמה של יפן.

ב. יעדה האסטרטגי של ארצות-הברית בקבלת שטחי הנאמנות תחת חסותה היה מעוגן בתכניות האמריקניות בפסיפיק ולשם קידום יעד זה התעלמה ארצות-הברית במכוון מנושא העצמאות והריבונות של מיקרונזיה. להוכחה נביא את צורת הצבתה של טיוטת ה- TrusteenshipAgreement לאו"ם, בה השמיטה ארצות-הברית במכוון את המחוייבות להביא את האיים לעצמאות ((2) עמ' 18). רק בהתערבות ברית-המועצות נכנס הטקסט של סעיף 76 של מגילת האו"ם בשלמותו להסכם הנאמנות.

ג. הסכם הנאמנות מציין כיעד לשלטון החסות, בנוסף ליעדי הממשל העצמי או העצמאות, " to further international peace and security "
אשר ארצות-הברית קראה אותו כאנטרסים אסטרטגיים שלה בפסיפיק, וקדומו של הבטחון באזור, בחסותה.

ד. במסגרת אנטרסים אלה, השיגה ארצות-הברית, נוכחות צבאית אמריקנית באיים, בעיקר באי Palau התנגדות מנהיגי האי לנוכחות זו בטענה, שהאי יהיה, יעד התקפה ראשון של האויב (התנגדות שנתמכה גם על-ידי טענות דומות מצד ניו-זילנד ואוסטרליה), לא שנתה את העמדה האמריקנית והמשך האימונים הצבאיים. נוסף לחכירת אזורים לשם אימונים ומחקר, דרשה ארצות-הברית מאיי המריאנאס והמרשל הקצאת מקום למחקר בנושא הטילים, ובעיקר מאיי ה- Tiniau

ה. עמדת ארצות-הברית, כפי שבטאה השגריר האמריקני לשיחות המשא-ומתן ב-1972-73 קבעה שיש צורך בסמכות הגנה אמריקנית לאזור בשלושה תחומים:

(1) אחריות להגנת מיקרונזיה.

(2) יכולת למנוע צד שלישי משמוש באיי מיקרונזיה למטרות צבאיות כלשהן.

(3) זכות להשתמש בבסיסים צבאיים של ארצות-הברית שיוקמו באזור ושיהיו חלק ממערכת הגנה על מיקרונזיה, באחריות ארצות-הברית.

3. מקור הסמכות וחלוקת סמכות

א. מאז שנת 1969 נהלה ארצות-הברית משא-ומתן עם קונגרס מיקרונזיה לקביעת סטטוס האיים וסיום הנאמנות. ב-1969, לאחר שקילת אלטרנטיבות, הסכים הקונגרס של מיקרונזיה על עדיפות לאלטרנטיבה של ממשל עצמי לאיים (Self Government) בסטטוס של "קשר מרצון" עם ארצות-הברית ב-1972 בקש הקונגרס המשך למשא-ומתן

לקביעת חלוקת הסמכויות. הוא דחה הצעות אמריקניות ל "unincorporated territorial status" שמשמעותו טריטוריות שאינן חלק מארצות-הברית אך קשורות אליה לכל דבר. כמו-כן דחה הצעות להקמת "commonwealth"

ב. הושג הסכם על "Compact of Free Association" לפיה למיקרונזיה חוקה משלה ואחריות מלאה לעניני פנים. ממשלת ארצות-הברית אחראית לעניני חוץ ובטחון כשהיא מכטיחה לעצמה שטחים לשמושה הבלעדי למספר שנים מוגבל.

ג. מעמדו של ההסכם של "קשר מרצון" חלוי ועומד בשני הצדדים והפרתו אינה יכולה להעשות באופן חד צדדי (כפי שנכון לגבי פורטו-ריקו), אלא על-ידי הסכמת קונגרס ארצות-הברית וקונגרס מיקרונזיה. רק לאחר מספר שנים שיוסכם על שני הצדדים, תתכן הפרת ההסכם באופן חד צדדי על-ידי מיקרונזיה.

ד. ההסכם חייב אשרור שני הקונגרסים וכן אשור הרוב של עם מיקרונזיה במשאל עם. משאל העם הוא גם אקט של ריבונות במקרה זה, והינו הבסיס ללגיטימציה של ההסכם.

ה. איי המריאנס חבעו קשר חזק יותר עם ארצות-הברית ועל-כן ב-1972 נכנסו למשא-ומתן נפרד עם ארצות-הברית.

4. בעית המעמד הבין-לאומי

א. הסכם של "קשר מרצון" עם ארצות-הברית לא שלל- כבמקרה של פורטו-ריקו - את הזכויות של איי מיקרונזיה כישות משפטית בזירה הבינלאומית. חברות באו"ם, כניסה למשא-ומתן בנושאים בינלאומיים שונים, יכולת להופיע בפני ועדות האו"ם ועוד.

ב. עם זאת, בעית המעמד הבינלאומי של איי מיקרונזיה עלתה במישור אחר, והוא: מעמדה של "מיני מדינה" בזירה הבינלאומית ובעיקר חברותה באו"ם. עקרון השיוויוניות בעצרת הכללית העלה את הבעיה של מדינות קטנות ש"יציפו" את האו"ם. בעיה זו נפתרה מרצון: סמואה המערבית נכנסה לברית ידידות עם ניו-זילנד ולא בקשה חברות באו"ם, נאורו חברה קשורה ב- commonwealth הבריטי, פיג'י הגבילה עצמה מרצון.

5. בעית העצמאות וזהות לאומית

א. כללי: עצמאות לאומית אינה מטרה בלעדית של תהליך הדה-קולוניזציה וזכות ההגדרה העצמית לא בהכרח מוביל לעצמאות. כפי שראינו במקרה פורטו-ריקו, האו"ם קבע צורות שונות לבטוי וגבוש לאומי וגם סעיף 76 של מגילת האו"ם קבע שהתפתחות עם יכולה להביא לממשל עצמי (self government) או לעצמאות (independence) בהתאם לנסיבות ולתנאים של השטח והעם הישב עליו.

ב. ארצות-הברית הכירה בכך שאין ממשל עצמי צריך והכרחי שיביא לעצמאות. שגריר ארצות-הברית, ראלף באנץ' קבע שממשל עצמי הוא מטרה אלטרנטיבית לעצמאות בהתאם לתנאים המיוחדים של כל שטח ואוכלוסיה, ורצון העם הבא לידי ביטוי באופן חפשי.(4)

ג. סטטוס של "קשר מרצון" נתקבל על-ידי האו"ם והועדות המבקרות באיי מיקרונזיה כסטטוס לביטימי, לאחר ויכוח נוקב שמתנגדיו טענו שרק עצמאות לאומית יכולה להוות ביטוי אמיתי לזכות ההגדרה העצמית.

ד. קביעה מענינת נוספת נעשתה בקשר לאיי המריאנס שבפסיפיק אשר שאפו לקשר מיוחד עם ארצות-הברית. הקביעה היא בנושא הקשר שבין שטח והאוכלוסיה הישובת עליו. מהי הזהות הלאומית כאשר עמים שונים יושבים על אותו שטח וכל אחד רוצה להגיע לזהות לאומית שונה. הכלל הוא שאין משנים בכולות קולוניאלים אך ניתן להתיחס לכל עם או אוכלוסיה בנפרד.

במקרה זה, על-אף התנגדות מדינות העולם ה-3 קבלה ועדת האו"ם את תביעת המריאנס שניתן לתת לאוכלוסיה סטטוס מיוחד בלא התיחסות לשטח.

6. לקחים

א. שאיפת ארצות-הברית לאיתוד איי מיקרונזיה ותמיכה בקונגרס מיקרונזיה מעוגנת ברצון לחזק את האיים במסגרת פדרטיבית זו או אחרת.

ב. הביטוי במשאל עם של שאיפות עמי האיים ל"קשר מרצון" עם ארצות-הברית הוא ביטוי לתלות הפוליטית, צבאית וכלכלית של האיים במעצמה הגדולה, עובדה שאינה זהה בסקרה שלנו, אם כי יש לשאוף לתלות דומה.

---

(4) R. Bunche, "Trusteeship and Non-Self Governing Territories in the Charter of the United Nations".
Department of State Bulletin, 1037, 1038-1040 (1945)

ג. מעמדם הבינלאומי של האיים אינו מהווה אתגר רציני לארצות-הברית, אם כי חסות האו"ם על הסכם ה"קשר מרצון" בין מיקרונזיה וארצות-הברית עומד בדרכה של ארצות-הברית באשר היא תורגת מפרטי ההסכם.

ד. היחסיות של זכות ההגדרה העצמית: תקדים חשוב הוא שאפילו כאשר הכירה ארצות-הברית בזכות ההגדרה העצמית בשטחי הנאמנות באיי הפסיפיק עלתה בעית היחסיות של עקרון זה וכן ההגבלות על יכולת מימושו, תהליך מימושו ומסגרת מימושו. גם הכרת האו"ם בכך כמסגרת פוליטית זו חשובה.

ה. תקדים חשוב הוא הסטטוס של "קשר מרצון", אותו קבלה אפילו ועדת ה-24 של האו"ם (לבעיות קולוניליזם) במקרה של איי קוק (Cook Islands) שקשרה קשר חסות זה עם ניו-זילנד. קשר דומה, אכן תקדים - הוא "קשר מרצון" בין איי המריאנס וארצות-הברית.

ו. תקדים נוסף הוא בנושא החברות באו"ם מצד מדינות קטנות, כאשר נתקבל העקרון שאין חברות זו הכרחית ואף אינה רצויה.

איי אלאנד* - Åland

פרובינציה אוטונומית הקשורה לפינלנד

1. רקע הסטורי

א)עם התפוררות האימפריה הרוסית לאחר מלחה"ע ה-1 שאפו מנהיגי הפרובינציה לאיחוד עם שוודיה, שכן בעבר היתה אלאנד פרובינציה שוודית, והשפה והתרבות הם שוודים. ב-1917 הוגשה פטיציה לממשלת שוודיה בנושא זה.

ב)פינלנד, שקבלה עצמאות ב-1917 והוכרה ע"י ברה"מ ב-1918 התנגדה לאיחוד אלאנד עם שוודיה, בטענה שטריטוריה היא חלק מפינלנד.

ג)תכנית האוטונומיה: כבלם לאיחוד אלאנד עם שוודיה, הציעה פינלנד תכנית אוטונומיה לאלאנדים על מנת למשכם משוודיה, וזאת בהתבסס על החוק הבינלאומי להגדרה עצמית, שהתחזק וקיבל לגיטימציה לאחר מלחה"ע ה-1. הן השוודים והן האלאנדים, על אף תכנית האוטונומיה, שאפו להתאחד, וזאת עקב האיום הרוסי. ההנחה היתה שרק אחוד כזה יציל את אלאנד מידי הרוסים והפינים וישמור על זהותם הלאומית.

ד)לאחר מאסרם של מנהיגי אלאנד ע"י פינלנד, הועלה הענין לפני חבר הלאומים, נשלחה ועדה משפטית וזאת קבעה שלפינלנד אין כל בסיס משפטי לתביעתה לאלאנד.

ה)ב-1921 החליט חבר הלאומים להעניק ריבונות לפינלנד וזאת תוך קביעת ערבויות פיניות להגנה על לאומיות הפרובינציה.

ו)ב-28 לדצמבר 1951, העביר הפרלמנט הפיני את חוק האוטונומיה לאלאנד.

2. מקור הסמכות

א) כללי: הפתרון החוקתי קובע שמקור חוק האוטונומיה היא באספה הלאומית הפינית, ועל כן היא מהווה את מקור הסמכות, ולפינלנד נתנה זכות הריבונות על אלאנד. מאידך חלו הגבלות ותנאים על זכות ריבונות זו, כגון שמירת הזהות הלאומית והתרבותית של האיים.

ב) שלושה גורמים מעורבים כמקור סמכות: הפרלמנט הפיני, הפרלמנט האלאנדי והארגון הבינלאומי.חוק האוטונומיה,על אף שמקורו בפרלמנט הפיני, אין פרלמנט זה יכול לשנותו באופן חד-צדדי וכל שנוי או תיקון מחייב הסכמתו של הפרלמנט של פרובינצית אלאנד. זהו פתרון חוקתי יוצא דופן שכן בכל חוקות אוטונומיה אחרות, סמכות מקור החוק הינה גם סמכות שינויו.

ג) המגבלות על הריבונות הפינית בחוק האוטונומיה קבעו לא רק ערבויות להגנה על הזהות הלאומית של הפרובינציה, ובעיקר השפה השוודית, אלא גם הקביעה לנייטרליות של האיים.

---

*מקורות לנתוח זה:

1. The Autonomy Act for Aland passed at Itelsinglors (Helsinki) on 28 December 1951

2. Thorvald Erikson, An Autonomous Province , Alands Landslaapsstyrelse pub.1975

סודי ביותר

5. בעיית הנייטרליות

א) חשיבותם האסטרטגית של האיים הן לשוודיה והן לפינלנד (ולברה"מ) ועקב התביעות הסותרות על אלאנד, נקבע כבר בהחלטת חבר הלאומים ב-1921 שהאיים יהיו בסטטוס נייטרלי ויהיו מפורזים.

ב) הסטטוס המיוחד של אלאנד פוטר את אזרחי האיים מלהתגייס לצבא, להוציא מהגרים שהגרו לאיים לאחר גיל 12. פטור משרות צבאי הוא ביטוי הן ליחוד הלאומי והן למעמד הבינלאומי המיוחד של אלאנד.

6. לקחים

א. הפרדת הסמכויות בין הממשל המרכזי, הפיני,לבין הממשל המקומי, בפרובינציה, היא הפרדה חזקה והאוטונומיה המקומית כמעט מלאה. הפרדה זו הינה חלק מהקונצנזוס האזורי התומך בפתרון הפיני לשליטה וריבונות באיים. מכות הפשרה שמתקיימת בין הכוחות באזור, שוודיה, פינלנד וברה"מ,מתקיימת גם הפרדה זו תוך שמירה על שליטה פינית. קונצנזוס זה לא יתכן בנושא יהודה, שומרון, עזה וישראל.

ב. סמלי הזהות הלאומית והממלכתית של אלאנד נשמרו ולאלאנדים חופש שמוש בהם. נושא זה הינו בעל רגישות ומשמעות מיוחדים ביהודה, שומרון ועזה וליברליזציה בתחום זה מפתחתציפיות לאומיות ותביעות למימוש ריבונות.

ג. תקדים מעניין הוא הפתרון החוקתי- פוליטיהמעוגן בהחלטת חבר הלאומים, שטריטוריה השייכת תרבותית, הסטורית וחוקית למדינה אחת (שוודיה), והתובעת (אלאנד) לאחוד עם מדינה זו, נתקלת בסרוב וזכות ריבונות וממשל נתנת למדינה אחרת, זרה בתרבותה וללא זכות חוקית לשטח.

ד. יכולת פקוח ובקרה על המנהל האוטונומי מצד הממשלה יכול להתבצע, גם במקרה אוטונומי קצוני כמו אלאנד, דרך הקמת רשת מנהל מקבילה לזו הקיימת במסגרת האוטונומיה, ובפקוח הממשלה. אמנם מערכת מנהל אחת אחראית לתחומי פנים ותיא בפקוח הממשלה המקומית, והשניה אחראית לתחומים שבתחום סמכותה של הממשלה המרכזית, אך מעצם היותן מקבילות, ניתן לממשלה יכולת פקוח רבה יותר. בנוטף יש לראות את הדוגמא לשליטת פינלנד על המסוי והתקציב לממשל המקומי כדרך פקוח ובקרה במקרה קיצוני של אוטונומית מינהלית.

3. חלוקת סמכויות

א) העקרון המנחה בחוק האוטונומיה הוא עקרון הפרדת הסמכויות בין הממשלה הפינית וממשלת אלאנד. בנושאי חוץ ובטחון סמכויות ממשלת פינלנד מוחלטות, ובנושאי פנים מתפקדת הפרובינציה כמדינה עצמאית עם זרוע מחוקקת ומבצעת משלה. קיים חופש פוליטי ומנהלי מלא לפרובינציה במגבלה ובתנאי של שמירה על "שלמותה של פינלנד כמדינה". לפרובינציה סמכות מלאה בנושאי משטרה, בריאות, חינוך, שמור אתרים הסטוריים, עדוד המסחר והתעשיה, תקשורת.

ב) ההפרדה בין תחומי הסמכות של כל ממשלה היא כה חזקה, שאפילו כאשר חותמת פינלנד על הסכמים בינלאומיים, אין אלו מחייבים את אלאנד, אם נושאיהם נופלים בתחום הסמכות של הפרלמנט המקומי, אלא אם כן פרלמנט זה מאשרר את ההסכמים.

ג) קיימות בפועל שתי מערכות מינהל, האחת קשורה לאספה המבצעת של אלאנד, שבראשה המושל בפועל הנבחר על ידי הפרלמנט המקומי, והשניה המכונה County, שבראשה עומד מושל הממונה על ידי הנשיא של פינלנד, בהסכמת דובר הפרלמנט של אלאנד. רשת מינהל זו אחראית לבצוע כל הנושאים שבתחום הבצוע של ממשלת פינלנד. על מינהל זה אחראי באופן ישיר נשיא פינלנד.

4. בעית הפקוח של פינלנד

א) התנאים שנקבעו בחוק האוטונומיה לשמירת הזהות הלאומית של אלאנד וההיתר לקיום סמלים לאומיים וממלכתיים, כולל דגל, המנון, שפה וכיו"ב, מעמדה המיוחד של אלאנד בין שוודיה ופינלנד וכן סמכות אלאנד בנושא משטרה ובטחון פנים, הפכו את נושא הפקוח והבקרה לנושא בעל חשיבות רבה לפינלנד.

ב) עיקר הפקוח מצד הממשלה הפינית נעשה דרך נושא התקציב והמיסוי. מסים, מכסים, והיטלים אחרים נגבים באופן ישיר על ידי ממשלת פינלנד, והתקציב לממשלה המקומית עובר מן המרכז לממשלת הפרובינציה.

ג) הגוף האחראי לבצוע ההקצאה הוא גוף בורר המכונה "נציגי אלאנד" וסמכויותיו מעוגנות בחוק האוטונומיה. בגוף 5 חברים: 2 חברים ממונים על ידי ממשלת פינלנד, 2 חברים ממונים על ידי הפרלמנט המקומי, והדובר ממונה ע"י נשיא פינלנד, בהסכמת דובר הבית האלאנדי.

ד) כל החלטה של הגוף הבורר חייבת אישור נשיא פינלנד, ועל כן לנשיא תפקיד חשוב במנהל האוטונומיה.

ה) רכוזיות נושא המיסוי והתקציב מקנה לממשלת פינלנד כוח שליטה ופקוח על המנהל בפרובינציה ויכולת בקרה.

סודי ביותר

תוכן הענינים

סודי ביותר

001

סודי ביותר

תוכן הענינים

סודי ביותר

001

סודי ביותר

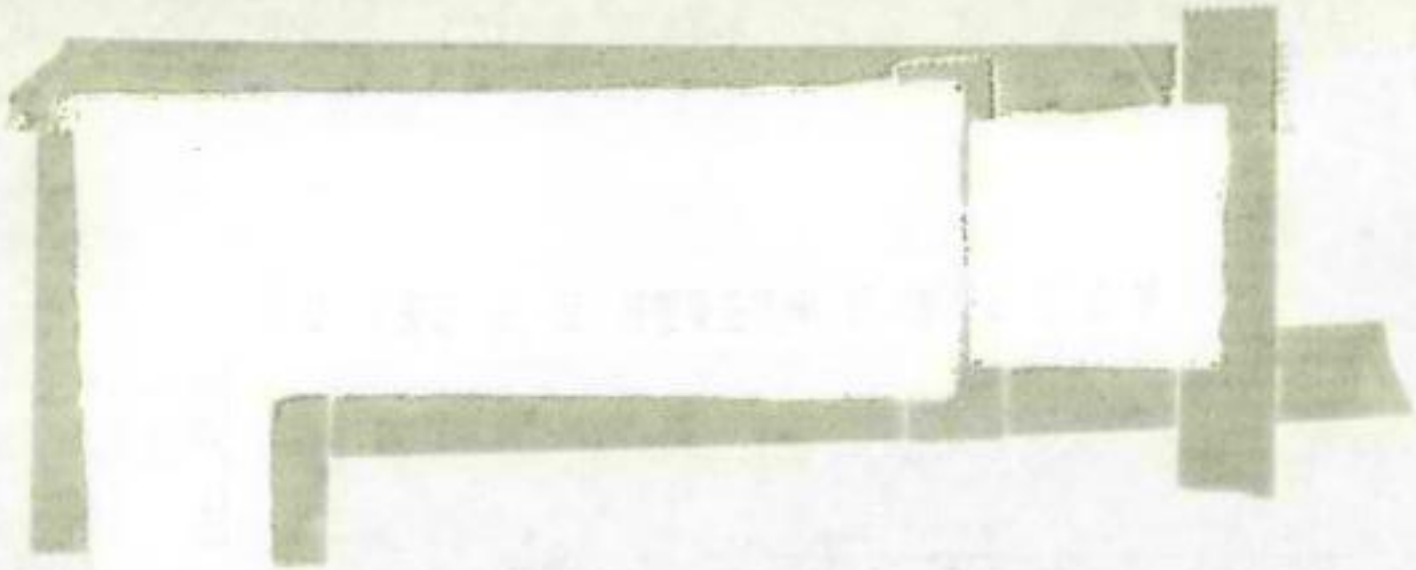
תוכן הענינים

סודי ביותר

סודי ביותר

תוכן הענינים

סודי ביותר



סודי ביותר

ת י ק מ פ ו ת

תוכן הענינים

תוכן הענינים

סודי ביותר

ת י ק מ פ ו ת

תוכן הענינים

סודי ביותר

תוכן הענינים

סודי ביותר

הערות מבוא

1. בעבודת הוועדה נטלו חלק המנהלים הכלליים של 11 משרדים ו/או נציגיהם:

משרד ראש-הממשלה; משרד האוצר; משרד הבינוי והשיכון; משרד החוץ; משרד החקלאות; משרד המשפטים; משרד העבודה והרווחה; משרד הפנים; משרד התחבורה; משרד התעשיה, המסחר והתיירות; משרד התקשורת.

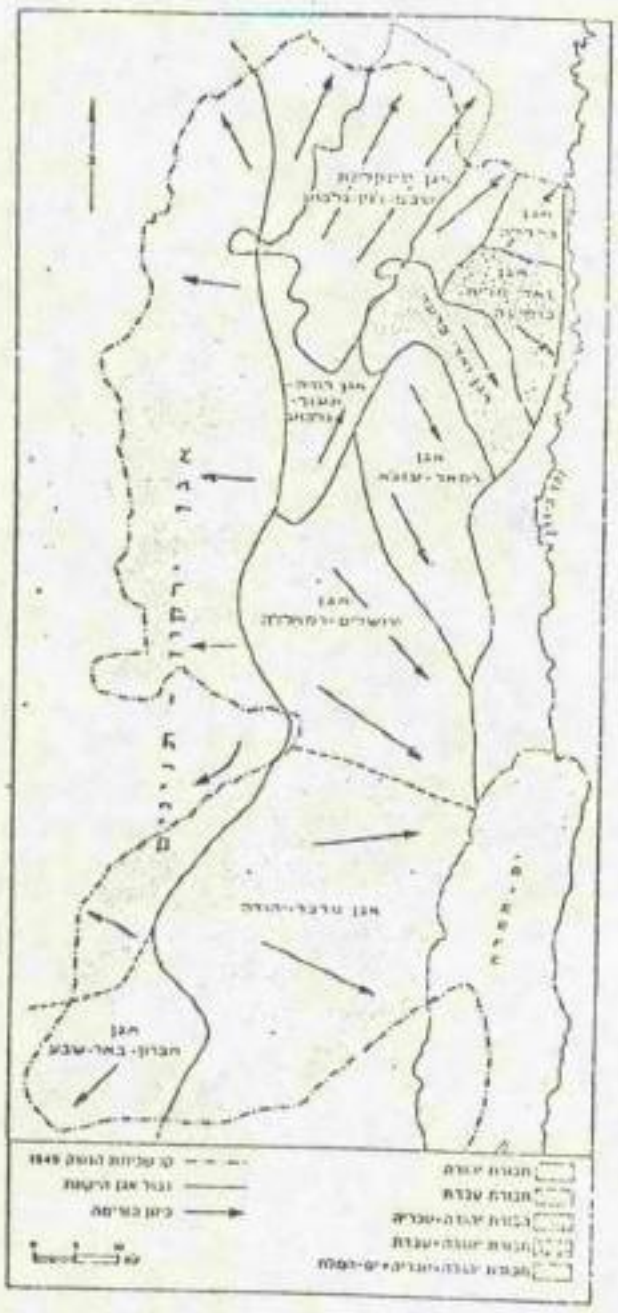
כן השתתפו בוועדה - ראש ש.ב.כ. ; אגף מבצעים ואגף תכנון במטכ"ל; מחאם הפעולות ביהודה, שומרון ורחבל עזה; אלוף פקוד המרכז; הפרקליט הצבאי הראשי; משטרת ישראל; יועץ ראש-הממשלה לענייני טרור וכן מינהל מקרקעי ישראל ובנק ישראל.

2. עשרות רבות של עובדי ממשלה וקציני צה"ל עסקו בהכנת החומר ובעיבודו. כל משרדי הממשלה ומערכת הבטחון תרמו רבות להכנת התיק. כן נערך מחקר על תקדימים היסטוריים ואקטואליים של מינהל עצמי.

3. תיק זה רחוק מלהיות שלם, חסרה בו, בין היתר, החיתוכות מעמיקה ומרוכזת לסמכויות החקיקה של המועצה המינהלית; לגושאי המיקוח שישראל חייבת לשמור לעצמה על פעולותיה השוטפות והאפשריות של המועצה המינהלית; לסוגית הפליטים והעקורים, שאינה חייבת לעלות בעת המשא-ומתן לכינון המועצה המינהלית.

4. התיק נועד לספק בלים ומידע לדיון לקראת המשא-ומתן על הקמת המועצה המינהלית בלבד. לכן, אין הוא כולל המלצות לצורת ניהול המשא-ומתן וגם לא תסריטים אפשריים של המשא-ומתן העתידי.

5. התיק אינו כולל רשימה מרוכזת של המלצות לקביעת עובדות ביהודה, שומרון ורחבל עזה, בטרם יחל המשא-ומתן.



אגני ההיקוות של מי־התהום וביוני הזריסה

סודי-ביותר

המעמד המשפטי של יהוש"ע

במסמך זה ננסה תחילה להציג העמדה לפיה לישראל זכות עדיפה על יהודה והשומרון, עם הטיעונים כנגד גישה זו ואת התשובות להן. בחלקו האחרון של המסמך ניישם את הדברים על חבל עזה.

1. זכותה העדיפה של ישראל

א. פלישת צבאות ערב בשנת 1948 לשטח ישראל היתה מעשה תוקפנות המנוגד לכללי המשפט הבינלאומי ובמיוחד לסעיף 2 (4) למגילת או"מ.

ב. בשל האופי התוקפני של הפלישה לא יכלו המדינות הפולשות לרכוש זכויות של ריבונות על השטחים שנכבשו על ידן. זכויותיהן של מדינות ערב היו על כן, לכל היותר, זכויות של כובש צבאי שאינו רשאי לספח את השטח הכבוש אלא על פי הסכם שלום. אמרנו - "לכל היותר" מכיוון שנמצא מי שאמר שתוקפן אינו זכאי אף לזכויותיו של כובש צבאי, אולם קביעה זו מוטלת בספק רב.

ג. לפיכך, הספוח של יהודה והשומרון בידי ירדן בשנת 1950 היה בגדר הפרה ברורה של המשפט הבינלאומי ושל הסכם שביתת הנשק ישראל-ירדן גם יחד והיה בעיקרו משולל כל תוקף.

ד. "ספוח" זה לא זכה מעולם להכרה בינלאומית כלשהי ומדינות ערב היו בוטות במיוחד בהתנגדותן לו. בריטניה ופקיסטאן היו שתי המדינות היחידות שהכירו ב"ספוח", ובריטניה אף הוציאה מכלל ההכרה את ספוח מזרח-ירושלים.

ה. ישראל התנגדה אף היא ל"ספוח" והדבר בא לידי בטוי, בין היתר, בהצהרת שר החוץ דאז משה שרת ז"ל בישיבת הכנסת מיום 3.5.1950.

ו. לפי דיני המלחמה של המשפט הבינלאומי, זכויות כבוש מגיעות לקיצן ופוקעות מאליהן עם תום הכבוש. לפיכך, עם כניסת כוחות צה"ל ביוני 1967 לשטחי ארץ ישראל שמעבר לקווי שביתת הנשק משנת 1949, לא נשתיירו בידי ירדן זכויות כלשהן ביהודה והשומרון.

ז. כניסתם של כוחות צה"ל ליהודה והשומרון במהלך מלחמת ששת הימים היתה פעולה מותרת בהתאם לכללי המשפט הבינלאומי, בהיותה פעולה שנעשתה במסגרת הפעלת הזכות להגנה עצמית.

ח. גם אם היה מעמדה של ישראל רק מעמד של כובש צבאי, זכאית ישראל להתזיק ביהודה והשומרון עד לכינונו של הסכם שלום, ואולם בהתחשב בנסיבות שתוארו לעיל ברור שישראל נהנית מזכויות העולות על אלה של כובש צבאי כפי שיובהר בהמשך.

ט. דיני המלחמה בענין כיבוש מניחים את קיומם זה מול זה של "ריבון לגיטימי" ו"כובש צבאי". כאשר אין מתקיים מצב ענייניים זה אין תחולה לאותם כללים של דיני הכבוש הבאים להגן על זכויות הרבון הלגיטימי מפני הכובש הצבאי. מאחר שכמוסכר לעיל, אין לירדן מעמד של "ריבון לגיטימי", נהנית ישראל מזכויות העולות בהיקפן על אלה שהוענקו לכובש הצבאי במשמעותו בדיני המלחמה.

י. מאחר והכוחות הערביים נמצאו על אדמת ארץ ישראל תוך הפרת מגילת או"ם ולעומתם נכנס צה"ל לאזור במסגרת פעולות הגנה, הרי עדיפות זכויותיה של ישראל על אלת של כל מדינה ערבית שהיא.
על פי כללי המשפט הבינלאומי מוקנית למדינה הנהנית מעדיפות יחסית היכולת להפוך את עדיפותה לריבונות מלאה.

יא. מאחר ולישראל עדיפות יחסית בזכויותיה על יהודה והשומרון בהשוואה לזכויותיה של כל מדינה אחרת, הרי עדיפות יחסית זו מספיקה מבחינה משפטית כדי להפוך את החזקה הישראלית לזכות קנין מוחלטת התקפה כלפי כולי עלמא. זכות קנין כזו, אם וכאשר תמומש, לא תהא נבדלת עוד מריבונות מלאה.

2. <u>הבקורת על התיזה בדבר מעמדה של ישראל</u>

א. הבקורת כנגד תיזה זו היא משני סוגים. מחד ישנן טענות לפיהן רכשה ירדן ריבונות ביהודה והשומרון, ומאידך, ישנן טענות לפיהן גוברת זכות ההגדרה העצמית של אוכלוסי יהודה והשומרון על זכותה של ישראל.

ב. הטענות לבסוס זכותה של ירדן מבוססות על העובדות הבאות:

(1) בשורה של כנסים, שתידוע שבהם הוא כנס יריחו שנערך בסוף שנת 1948, בקשו ערביי יו"ש להספח לירדן. בעקבות בקשות אלה הוחלט על הספוח, ולאחריו השתתפו למעלה משבעים אחוז מבעלי זכות הבחירה בבחירות לפרלמנט הירדני.

(2) מאז חתימת הסכם שביתת הנשק ועד שנת 1967 שאפה ישראל להביא להכרה בקוי שביתת הנשק בגבולות בינלאומיים בין ישראל לשכנותיה.

(3) ירדן נהגה ביו"ש במשך 19 שנים מנהג ריבון, מדינות העולם לא ראו בה כובש צבאי והיא אף לא נתבעה להחיל את דיני הכבוש. ישראל עצמה לא מיחתה על מצב עניינים זה.

(4) במשך שנות הנוכחות הישראלית ביו"ש לא חדלה ירדן למחות על עצם נוכחות זו ועל כל צעד שהיה מנוגד לדיני הכבוש.

ג. על טענות אלה ניתן להשיב כדלקמן:

(1) ספוח שטח ע"י הכובש אסור בכל הנסיבות והבעת רצון של התושבים אינו רלוונטי. שאם לא כן היה כל כובש מוצא לעצמו את התושבים שהיו מבקשים ממנו לספח את השטח. בנוסף לכך קיים ספק מבוסס אם אכן בטאו כנס יריחו וכנסים אחרים את מאוויי האוכלוסיה.

(2) מדינות ערב הן שסרבו להכיר בכך שקווי שביתת הנשק הפכו לגבולות בינלאומיים ושהסכם שביתת הנשק שם קץ למצב המלחמה.

(3) לישראל לא היה כל צורך למחות בכדי לשמור על זכויותיה ביו"ש, וגם להעדר דרישה מצד מדינות העולם להחלת דיני הכבוש אין משמעות לענין זה.

ד. הטענות בדבר זכות האוכלוסיה המקומית הן כדלקמן:

(1) מטרת משטר המנדטים היתה לקדם את אוכלוסיית שטחי המנדט לקראת עצמאות. לפיכך יש לראות את האוכלוסיה כבעלת הריבונות האמיתית על שטחים אלה.

(2) זכותם של ערביי ארץ ישראל למדינה ריבונית הוכרה גם בתקופת המנדט, למשל ע"י ועדת פיל, וכן בהחלטת החלוקה משנת 1947.

(3) ירדן התחייבה בפני מועצת הליגה הערבית בשנת 1950 שהיא אינה אלא נאמנה על זכויות העם הפלשתינאי ביהודה והשומרון.

(4) זכויותיהם של כל העמים, ובתוכם ערביי ארץ ישראל להגדרה עצמית, הוכרו במסמכים שונים של האו"ם מאז הווסדו ועד עתה כאשר נושא זה מתגבר בחשיבותו בכל שלב.

ה. על טענות אלה ניתן להשיב כדלקמן:

(1) המנדט הארץ ישראלי חולק למעשה כבר בשנת 1922 כאשר השטח שממזרח לנהר הירדן הוצא מכלל תחולת הוראות המנדט המתייחסות לבית הלאומי היהודי. תוכניות החלוקה המאוחרות של ארץ ישראל המערבית נועדו לאפשר פתרון בדרכי שלום לסכסוך שבין הערבים ליהודים בארץ ישראל אך בשום פנים אין לראותם כהכרה כביכול בקיומו של עם ערבי נפרד בא"י המערבית. המלצת החלוקה של עצרת האו"ם מ-29 נובמבר 1947 היתה ככל החלטות העצרת בעלת תוקף לא מחייב והגשמתה היתה טעונה הסכמת כל הצדדים. סירובם החד משמעי של מדינות ערב וערביי ארץ ישראל לקבל המלצה זו סיכלה החלטה זו עוד בטרם הגיע המנדט לקיצו. לפיכך מדינת ישראל לא קמה מבחינה משפטית מכוח החלטת העצרת האמורה וגם גבולותיה אינם על כן גבולות החלוקה. לכן ישראל בצדק לא הבחינה מעולם בין סמכות שיפוטה בשטחים שבתוך גבולות החלוקה לבין סמכות שיפוטה בתוך ארץ ישראל מעבר לגבולות החלוקה (כגון בגליל המערבי). עם ביטול הסכמי שביתות הנשק בשנת 1967 חזר לקדמותו מבחינה משפטית המצב ששרר בארץ ישראל ערב חתימת הסכמי שביתות הנשק ומצב זה איפשר למדינת ישראל לפרוש את סמכותה על חלקים נוספים של ארץ ישראל המנדטורית לשעבר, יהודה והשומרון בכלל זה.

(2) ראיית ירדן את עצמה כמעין נאמנה ביהודה והשומרון היא ענין שבין ירדן לליגה הערבית ובוודאי שאין בכך כדי לחרוץ את זכויותיה של ישראל בחבלים אלה.

(3) בהנחה שהזכות להגדרה עצמית של עמים היתה זכות משפטית מוכרת בשנת 1948 - הנחה שהיא לפחות שנויה במחלוקת - ובהנחה הנוספת שערביי ארץ-ישראל אכן היו בגדר "עם" לצורך מימושה של זכות זו - יש לומר כי יש לחפש עם זה בפלשתינה המקורית היינו בשטח המנדט הארץ ישראלי כולו לרבות עבר הירדן. הסתכלות זו על הבעיה הנדונה מביאה למסקנה הבלתי נמנעת שערביי ארץ ישראל בגבולותיו המקוריים של המנדט, זכו למימוש זכותם להגדרה עצמית ע"י הקמת מדינה ערבית פלשתינאית היא ממלכת ירדן. השאלה המתעוררת לגבי יהודה והשומרון אינה עוד שאלה של הגדרה עצמית שכן אין עם אחד זכאי למימוש זכותו במסגרת שתי מדינות.

3. חבל עזה

כל האמור לעיל לגבי יו"ש כוחו יפה גם לגבי חבל עזה. בנוסף לכך יצויין כי המצרים אף לא התיימרו לרכוש ריבונות בעזה, וכי הם ניהלו את האזור כשטח כבוש. מכאן שלגבי אזור זה חזק מעמדה של ישראל עוד יותר, וזכותה העדיפה של ישראל ברורה יותר.

4. המצב בפועל

למרות שכמוזכר לעיל רשאית ישראל לממש את זכותה העדיפה, ולראות ביו"ש שטח ריבוני ישראלי, העדיפה ישראל לא לעשות כן (פרט למזרח ירושלים).

ישראל הודיעה שאין היא מכירה בכך שאיו"ש הוא שטח כבוש ובתחולת דיני הכבוש על השטח, הרי למעשה היא תפעל לאור עקרונות אמנת ז'נבה הרביעית בדבר הגנת אזרחים בזמן סכסוך מזויין משנת 1949 וכן תקנות האג משנת 1907 המגלמים את דיני הכבוש.

דבר זה בא לידי ביטוי במיוחד בכך שהמצב המשפטי באיו"ש כיום הוא המתואר בעמ'

סודי-ביותר

נתונים בסיסיים על האוכלוסיה הערבית

1. שטחם של יהודה ושומרון הינו 5878 קמ"ר ומתגוררים בהם כיום כ-680,000 איש - מהם כ-140,000 פליטים. רוב התושבים הינם אזרחי ירדן. שטחו של חבל עזה הוא 363 קמ"ר ומתגוררים בו כיום כ-420,000 איש מהם כ-240,000 פליטים. רוב התושבים הינם חסרי אזרחות. בסך הכל, על שטח של 6241 קמ"ר יושבים 1,100,000 תושבים.

2. במשך 11 שנות מימשל צבאי נוצרו קשרים הדוקים בין תושבי יהוש"ע לבין מדינת ישראל, קשרים אלה מתבססים בעיקר על אינטרסים כלכליים הדדיים.

3. תעסוקת תושבי יהוש"ע בישראל

* ב-1977 הועסקו בישראל בממוצע כ-62,000 איש תושבי יהוש"ע, הם מהווים כ-28% מכלל המועסקים ביהוש"ע (שמספרם כ-217,000). העובדים בישראל מהווים כשליש מכלל המועסקים ביו"ש וכחצי מכלל המועסקים בעזה.
* כ-55% מן העובדים בישראל באו מיו"ש (35,000) ו-45% מעזה (27,000).
* 45% מהמועסקים בישראל עובדים בבינוי, 21% בתעשיה ו-16% בחקלאות. באזור ת"א והמרכז מועסקים 43% ממועסקי יו"ש ו-60% ממועסקי עזה ובאזור ירושלים מועסקים 36% ממועסקי יו"ש.
* רק 16,000 איש הפסיקו עבודתם בישראל במרוצת השנה האחרונה, מתוכם 13,000 איש מרצונם הם.
* מרכיב מרכזי בשילוב העובדים הינו הותק של העבודה בישראל: כ-54% מכלל העובדים בישראל עובדים בה כבר 4 שנים ויותר. 28% מבין העובדים בישראל עובדים 3 שנים או יותר אצל מעסיק אחד.
* כרבע מכלל המועסקים מיהוש"ע בישראל חוזרים לביתם רק פעם בשבוע.
* התל"ג ביו"ש עלה ב- 1976/77 ב-7% בממוצע, ההכנסות מהעבודה בישראל ובארצות אחרות היוו כ-23% מהתל"ג, התוצר הנובע מהכנסות מעבודה בישראל ובארצות אחרות עלה ב-5% בממוצע לשנה.

4. מאזן סחר החוץ של יהוש"ע

* היבוא מישראל ליו"ש הסתכם ב-1977 בכ-2.5 מיליארד ל"י מתוכם כ-2 מיליארד ל"י במוצרי תעשיה. כל זאת מתוך יבוא כולל בסך 2,75 מיליארד ל"י. היצוא לישראל הסתכם ב-1977 בכ-750 מיליון ל"י, מתוכם כ-600 מיליון ל"י במוצרי תעשיה. כל זאת מתוך יצוא כולל של 1,25 מיליארד ל"י.
* היבוא מישראל לחבל עזה הסתכם ב-1977 בכ-2,25 מיליארד ל"י מתוכם כ-1,9 מיליארד ל"י במוצרי תעשיה. כל זאת מתוך יבוא כולל בסך 2,5 מיליארד ל"י. היצוא מחבל עזה לישראל הסתכם בכ-800 מיליון ל"י, מתוכם כ-650 מיליון ל"י במוצרי תעשיה, כל זאת מתוך יצוא כולל בסך 1,4 מיליארד ל"י.

5. מרכיב נוסף של השילוב הכלכלי הינו תקציב הרשויות המקומיות ביו"ש ועזה.

* משרד הפנים אימץ לעצמו את ההסדר שהיה קיים בתקופת שלטון ירדן, לפיו נגבים ע"י המימשל כל הסכומים ממס רכוש על מבנים וקרקעות, מרשיונות לעסקים ותמלוגי דלק והם מוחזרים אח"כ לעיריות. ב-1977/8 הסתכמו הסכומים הללו בכ-40% מתקציב הרגיל של העיריות ביו"ש.
* העיריות ביהוש"ע מקבלות מילוות ומענקים לצרכי פיתוח (תקציב פתוח) רק מן המימשל הצבאי. ביו"ש היוו המלוות והמענקים ב-1977/8, כ-25% מן ההכנסות לתקציב הבלתי רגיל ובחבל עזה הם היוו כ-50% מן ההכנסות לתקציב הבלתי רגיל של העיריות.

סודי ביותר

מערך הממשל הצבאי

להלן פירוט כח האדם ומיקום המפקדות ביהוש"ע:

א. מפקדת אזור יהודה ושומרון:

מס' סד'	שם היחידה	מקום היחידה	כ"א ממשלי	כח בט"ש/צה"ל ומג"ב	סה"כ
.1	מפק' איו"ש	בית - אל	133	- - - - -	133
.2	נפת ג'נין	משטרת ג'נין	33	151 - כח מג"ב	184
.3	נפת טול כרם	משטרת טו"כ	32	160 - כח מג"ב	192
.4	נפת שכם	משטרת שכם	40	157 - כח מג"ב	197
.5	נפת רמאללה	משטרת רמאללה	35	94 - כח צה"ל	129
.6	נפת בית-לחם	משטרת בי"ל	43	73 - כח צה"ל	116
.7	נפת חברון	משטרת חברון	64	193 - כח צה"ל	203
.8	נפת ירדן	משטרת יריחו	38	- - - - -	38
	סה"כ		418	774	1192

/2...

ב. מפקדת אזור חבל עזה:

מס' סד'	שם היחידה	מקום היחידה	כ"א ממשלי	כח בט"ש/צה"ל ומג"ב	סה"כ
.1	מפק' אזח"ע	משטרת עזה	144	פל' אבטחת ישובים באזור - 88	232
.2	נפת עזה	בבין המושל בעזה	56	97 - כח צה"ל	153
.3	נפת חן יונס	במשטרת חן יונס	35 - כולל הבציגרות	65 - כח צה"ל	100
.4	נפת רפיח	במשטרת רפיח	29	89 - כח צה"ל	118
	סה"כ		244	339	583

ג. סך הכל 2 אזורים:

1. כח ממשל 662
2. כחבט"ש 1113

ד. מערך קציני המטה של משרדי הממשלה ביהוש"ע:

משרדי הממשלה	מספר העובדים		סה"כ
	ישראלים	מקומיים	
סטטיסטיקה	4	25	29
אוצר	162	51	213
בריאות	15	1410	1425
דתות	2	12	14
חינוך	15	7,760	7,775
תקלאות	29	310	339
מסו"ה	8	13	21
תיירות	1	7	8
משפטים	60	229	289
מעד	10	190	200
עבודה	10	160	170
מנים	27	40	67
תחבורה	19	33	52
שיכון ומע"צ	33	123	156
תקשורת	17	360	377
נכסים	30	10	40
אחרים	20	60	80
ס ה " כ	462	10,793	11,255

חסוי

חסוי

ההתיישבות היהודית - נתונים

שם הישוב	ס ו ג	אוכלוסיה (נפשות)	קרקע (דונמים)
שומרון			
1. אלון מורה	ישוב קהילתי	400	170
2. שומרון	ישוב קהילתי	150	35
3. מבוא חורון	ישוב קהילתי	176	2870
4. נווה צוף	ישוב קהילתי	80	40
5. בית חורון	ישוב קהילתי	136	20
6. עפרה	ישוב קהילתי	100	95
7. תפוח	ישוב קהילתי	70	100
8. בית אל	ישוב קהילתי	100	100
9. רועי	מושב	40	1950
10. דותן (סנור)	ישוב קהילתי	40	--
11. גבעון	עירוני	132	80
12. אלקנה	עירוני	350	80
13. אריאל (חרס)	עירוני	400	40
14. קרני שומרון	עירוני	159	65
15. סלעית	נח"ל	--	--
16. ריחן	נח"ל	--	--
17. מבוא שילה	נח"ל	--	--
18. כוכב השחר	נח"ל	--	--
19. רימונים	נח"ל	--	--
	סה"כ	2333	5645
יהודה			
20. תקוע	ישוב קהילתי	17	180
21. קרית ארבע	עירוני	2100	800
22. מישור אדומים	עירוני	335	70
23. מצפה יריחו	ישוב קהילתי	20	50
24. הר גילה	בי"ס שדה	--	--
	סה"כ	2472	1100

שם הישוב	ס ו ג	אוכלוסיה (נפשות)	קרקע (דונמים)
גוש עציון			
25. ראש צורים	קיבוץ	150	8200
26. מגדל עז	קיבוץ	50	100
27. כפר עציון	קיבוץ	330	8200
28. אלעזר	מושב שיתופי	125	100
29. אלון שבות	מרכז	1200	400
	סה"כ	1855	17000
בקעת הירדן			
30. מעלה אפרים	עירוני	150	140
31. מצפה שלם	קיבוץ	56	1000
32. קליה	קיבוץ	118	1180
33. גלגל	קיבוץ	88	1750
34. ייטב	קיבוץ	40	950
35. נערן	קיבוץ	56	1450
36. נתיב הגדוד	מושב עובדים	81	1650
37. תומר	מושב עובדים	68	1300
38. פצאל	מושב עובדים	70	2100
39. גתית	מושב עובדים	55	1200
40. ארגמן	מושב	102	7300
41. בקעות	מושב	166	2840
42. חמרה	מושב	143	3900
43. מכורה	מושב	126	3400
44. משואה	מושב	108	4030
45. מחולה	מושב עובדים	101	5200
46. מחולה	מושב שיתופי	83	
47. אלמוג	נח"ל	--	--
	סה"כ	1611	39390

שם הישוב	ס ו ג	אוכלוסיה (נפשות)	קרקע (דונמים)
חבל עזה			
48. נצר חזני	מושב עובדים	40	1000
49. קטיף	מושב שיתופי	29	400
50. גני טל	מושב עובדים	95	750
51. כפר דרום	מאחז - מחנה מעבר לגרעינים	--	150
52. מורג	מאחז - מחנה מעבר לגרעינים	--	140
	סה"כ	164	2440
	סה"כ כללי	8435	65,575

סודי-ביותר

ההתיישבות היהודית - מעמד משפטי נוכחי

1. המצב הקיים

ההתיישבות הישראלית מעוררת את הבעיה של התנגשות בין המשפט הטריטוריאלי לבין המשפט הפרסונלי.

באזור יהודה ושומרון מורכב המשפט משני רבדים: הראשון, הדין המקומי שהיה בתוקף עד מלחמת ששת הימים. והשני, צווים ותקנות שנחקקו מאז 1967 על ידי רשויות המימשל הצבאי הישראלי. משפט זה תחולתו טריטוריאלית והוא מחייב את כל הנמצא ביהוש"ע ערבים וישראלים .

מאידך, חלק ניכר מהחקיקה הישראלית חלה רק בתחומי מדינת ישראל ואינה חלה על תושבי מדינת ישראל או על אזרחיה הנמצאים מחוץ לגבולות המדינה.

נוצר אם כך מצב בו המתיישבים הישראליים באזור יהודה ושומרון כפופים למערכת המשפטית החלה באזור ואילו מרבית חוקי מדינת ישראל אינם חלים עליהם.

מצב בעייתי זה נשאר במשך 11 השנים האחרונות והנסיונות שנעשו כדי להסדירו היו מעטים, שטחיים ומקריים, ללא מתרון מרכזי, על אף שבמשך השנים הללו היו למעשה סמכויות החקיקה - הן בישראל והן ביהודה ושומרון - באותן ידיים. עם כינון המינהל העצמי ישתנה המצב תכלית שינוי. אף אם ישארו סמכויות חקיקה בידי הממשל הצבאי יש להניח כי עתה קל יותר לחקוק למען ההתיישבות מאשר בעתיד עם כינון המינהל העצמי ומיקוד תשומת הלב הציבורית לנושא.

יתרה מזו, אותם הסדרים משפטיים מועטים שהתייחסו להתיישבות הישראלית (כפי שנראה להלן), יבחנו במסגרת ועדה משותפת ישראלית ירדנית ונציגי המועצה המינהלית, אשר תיקבע האם להשאירם בעינם, לבטלם או לשנותם (סעיף 19 לתכנית האוטונומיה). על פי הסיפא לאותו סעיף החלטות הועדה יהיו פה אחד וממילא לישראל יש זכות ווטו. ניתן להפיק מסעיף 19 הנ"ל תועלת לא מעטה: לחקוק כבר עתה,סמוך לכינון,חוקים או צווים שיתייחסו להתיישבות הישראלית ואז כאשר צווים אלה כבר חקוקים, יתקיים דיון האם לבטלם או לשנותם, דבר השונה בתכלית מהשאלה האם המועצה המינהלית תסכים לחוקק מיוזמתה חוקים או צווים שיתייחסו להתיישבות הישראלית באזור יהודה ושומרון.

2. מסגרת אירגונית מוניציפאלית

א. ישובים חקלאיים:

הישובים החקלאיים (קיבוץ, מושב שיתופי ומושב עובדים) מאורגדים כאגודות שיתופיות חקלאיות במסגרת תנועות ההתיישבות ומכוח זאת כל ישוב הוא אישיות משפטית (אם כי רק לפי המשפט הישראלי ולא על פי המשפט באזור יהודה ושומרון) וככזה כשיר להתקשר בחוזים, לנהל מו"מ, לקנות, למכור לפתוח חשבון בנק וכו'. הכללים לקבלת חברים לישוב והוצאתם ממנו מוסדרים בתקנון האגודה וכל חבר מקבל על עצמו כללים אלה. מבחינה משפטית מדוקדקת אין בכל זאת פתרון מושלם לשאלת האכיפה. במילים אחרות, מהו האירגון המשפטי אשר יבצע את החלטות האגודה (או החלטות של רשם האגודות המשמש כבורר ופוסק בסכסוכים בין חברי האגודה)? האם רשויות המשפט הישראליות (בית משפט והוצאה לפועל) או בתי המשפט וההוצאה לפועל באזור יהודה ושומרון - ישירות או על ידי ביצוע ההחלטה של הרשויות הישראליות. העדר פתרון משביע רצון בשאלה זו יש בו כדי לפגוע קשה ביציבות של הישובים והוא פותח פתח לכל הרוצה להשתמט מתשלום מיסים לועד בישוב ומסכל את כוחו של ועד הישוב לכפות מרותו על המתיישבים, לרבות הקשיים הניכרים בהוצאה מהישוב של מי שאינו עומד בתנאי התקנון. לפתרון בעיות סילוק החבר עושים שימוש בכך שהוא בר-רשות מבחינת ההסתדרות הציונית העולמית (חוכרת הקרקע מהרשויות הממשל). אך אם ינתן מימד משפטי לזכויות המתיישב הספציפי בקרקע, לא ניתן יהיה יותר להשתמש בדרך זו.

ב. ישובים קהילתיים:

בישובים עירוניים או עירוניים למחצה (כגון: המרכז האזורי אלון שבות והישובים הקהילתיים - העירוניים שמוקמים על ידי גוש אמונים) שונה המצב. אמנם החלו נסיונות להקים את הישובים הקהילתיים כאגודות שיתופיות, אך האופי הפלורליסטי של ישוב עירוני מתיישב בקושי רב עם המתכונת של אגודה שיתופית חקלאית.

בעיות הסמכות בישוב קהילתי בעל אופי מיוחד נשארו פתוחות עתה ואין להניח שיפתרו בהיגף אחד תוך כמה חודשים. אולם אם עד כינון המינהל העצמי היתה פתוחה הדרך בפני המיעוט המקופח לפנות לבית משפט ישראלי, אין זה ברור מה יהיו סמכויותיו של בית משפט זה לאחר כינון המינהל העצמי. ברם, אם ייקבע בתקנון האגודה של הישוב הקהילתי כי לבית משפט ישראלי תהיה סמכות לדון בסכסוכים בין חברי האגודה - יהיה תוקף לסעיף זה ולבית המשפט תהיה הסמכות.

ג. מועצות אזוריות:

המבנה הארגוני של הישובים הוסדר על ידי המשפט הפרטי: ציבור המתיישבים התאגד כאגודה שיתופית ללא צורך באקט חקיקתי של המחוקק, אולם לשירותים ברמה על-ישובית יש צורך במנגנון אכיפה ויש הכרח בגושפנקא חקיקתית למתן תוקף להחלטות גוף זה. בדרך כלל בישראל מוקמות לשם כך מועצות אזוריות על ידי שר הפנים מכח החוק הישראלי. ביהוש"ע טרם הוקמו מועצות כאלה.

המצב בשטח הוא זה: כל קבוצת ישובים באזור יהודה ושומרון "מאומצת" על ידי מועצה אזורית סמוכה בישראל: המועצה האזורית מטה יהודה מאמצת את ישובי גוש עציון והסביבה, המועצה האזורית עמק הירדן מאמצת את ישובי הבקעה וישובי אזור ים המלח מאומצים על ידי המועצה האזורית תמר. המועצה משמשת בעיקר ציבור להזרמת כספים ממשרד הפנים לישובים באזור יהודה ושומרון, אף כי לא אחת מסייעות המועצות האזוריות בעצה, הדרכה ולעיתים גם בשיתוף במתן שירותים מוניציפליים.
(ראוי, לפחות עתה, להחליט על הקמת המועצות האזוריות הללו וליתן להם סמכויות ותקציבים באופן ישיר, ללא היזקקות לציבור של המועצה המאמצת בישראל, וכך יהיו הדברים גלויים על השולחן, וממילא פשוטים יותר ויעילים יותר. מבחינה מינהלית יש לקבוע בבירור כי סמכויות האשור של התקציבים והפיקוח יהיו בידי רשויות משרד הפנים הישראלי ולא בידי הממשל הצבאי).

ד. ישובים עירוניים:

באזור יהודה ושומרון הוקמו גם ישובים עירוניים, אשר מתוכננים להיהפך לעיירות המאוכלסות ברבבות תושבים. לישובים אלה אין פתרון האגודה השיתופית ישים. יש צורך בגוף מוניציפאלי בעל סמכות שרשאי לגבות מיסים, להסדיר ולפקח על רישוי העסקים, תכנון ובניה ועוד, ובעיקר להפעיל מרות משפטית על כל תושב ותושב בישוב. אמנם החקיקה הירדנית בתחום המוניציפלי היא מפותחת ומודרנית יחסית. ברם, אין זה סביר שקרית ארבע תשובץ במסגרת חוק ירדני לפיו שר הפנים הוא הממנה את ראש העיר והבחירות למועצת העיר נערכות על פי כללים הכוללים בין היתר צנזוס כללי כתנאי מוקדם לזכות להשתתף בבחירות. (המיגבלה של זכות בחירה לנשים בוטלה ב-1976, לפני הבחירות השניות לעיריות יו"ש), מאידך גיסא, שר הפנים אינו רשאי לכונן עיריה בקרית ארבע מכוח פקודת העיריות הישראלית, כי קרית ארבע היבה מחוץ לתחום הטריטוריאלי של מדינת ישראל.

הפתרון שנמצא היה כדלקמן: מפקד אזור יהודה ושומרון חקק צו שהכיל את עיקרי ההוראות של החקיקה המוניציפלית הישראלית ובצו קבע כי קרית ארבע תנוהל על ידי גוף הקרוי "מינהלת הקריה" ולה ניתנו סמכויות הדומות בעיקרן לסמכויות של מועצה מקומית בישראל. המינהלה הורכבה ממי שמונה על ידי הרשויות והוא למעשה ראש העיר, הקרוי בצו "מנהל ענייני הקריה" - וכן מ-5 נציגי התושבים, כאשר למי שממלא בפועל את תפקיד ראש העיר יש זכות ווטו בכל הדיונים של המינהלה. תחילה היה איש זה קצין צבא ולאחר מכן מונה האיש מבין מומלצי שר הפנים.
מינהלת קרית ארבע היא איפוא יצור מיוחד - סוי-ג'נריס. ראוי לציין כי בשנים האחרונות החלה להתפתח מערכת מסועפת של חוקי עזר של המינהלה בנושאים מגוונים: ארנונה, רישוי עסקים וכו'.

תקדים זה של צו מינהלת קרית ארבע נותר בבדידותו והוא היה פרי לחצים של אנשי קרית ארבע שהצליחו ברגע המתאים להשיג את המעמד המוניציפלי המיוחד שניתן להם. הישובים העירוניים האחרים, כגון: מעלה אדומים, ניסו ללכת בדרך זו, אך ההחלטה הסופית התעכבה עד היום.

ה. המעמד של המתיישבים הישראליים

הישראלים הגרים ביהוש"ע אינם תושבי ישראל ועל כן לא חל עליהם חוק מרשם האוכלוסין, תשכ"ה - 1965 וניתן לומר כי שר הפנים אינו רשאי לתת להם תעודת זהות, כי סעיף 24 לאותו חוק קובע כי "תושב הנמצא בישראל שמלאו לו 16 שנה רשאי לקבל תעודת זהות", ואילו המתגורר בקרית ארבע או מעלה אדומים אינו נכנס למסגרת הגדרה זו. אף אם נאמר כי ניתנה בעבר לתושבים אלה תעודת זהות בעת היותם גרים בתחומי הקו הירוק, עדיין אין זה ברור כלל מבחינה חוקית האם ניתן לרשום בתעודת הזהות כי כתובתם היא בישוב בו הם חיים באזור יהודה והשומרון. תקנות מרשם האוכלוסין (כתובות), תשכ"ו - 1966 קובעות רשימה סגורה של ישובים שמפורטים כתוספת לפקודת העיריות ולצו המועצות המקומיות והאזוריות וכן רשימה הכלולה בתקנות עצמן, ואשר רק ישובים אלה ניתן לציין לצורך הכתובת במרשם האוכלוסין ובתעודת הזהות. העדר רשימת הישובים באזור יהודה ושומרון מהתקנות משמעותה כי אין פקיד המרשם רשאי לציין ישובים אלה ככתובת. ידוע אמנם כי בפועל רשומים תושבי השטחים במרשם האוכלוסין הישראלי וכתובותיהם כוללים את הישובים שבהם הם גרים, אך יתכן וכשיגיע הענין לערכאות יובהר כי אין הדבר חוקי (ברם, הסיכוי שהענין יגיע לבג"צ הוא קטן ביותר, כאשר תושב יהודה והשומרון לא יקבול על כך ואילו המתנגד להתיישבות בשטחים שירצה לפנות לבג"צ לא יענה בשל העדר זכות עמידה כי הוא "מתערב על ריב לא לו").

ו. המערכת השיפוטית וההתיישבות הישראלית

הסוגיה הבעייתית ביותר היא הסמכות של בתי המשפט לדון בענינים של המתיישבים הישראליים. בתי המשפט על פי החוק הישראלי יושבים לדון רק בישראל ולא מחוץ לגבולות המדינה, ולדברי היועץ המשפטי לממשלה "בית משפט לא ישב לעולם מחוץ לגבולות המדינה". ממילא ברור שבית משפט ישראלי לא ישב לדון באזור יהודה והשומרון ועל כן יש לבדוק האם בית משפט ישראלי בישיבתו בישראל מוסמך לדון בענינים של המתיישבים הישראליים באזור יהודה והשומרון.
סוגיה זו סבוכה וחלים בה כללים של המשפט הבינלאומי הפרטי, כפי שהובאו לישראל באמצעות המשפט האנגלי שלהם נוספו דברי חקיקה ישראליים.

(1) משפט אזרחי

אמנם לפי קביעות משפטיות ישראליות דין השטחים כדין ישראל לענין המצאת מסמכי בית דין וממילא גם לענין הסמכות. אך עדיין קיימות בעיות רבות שנשארו לא פתורות והדרך לפתרון היא לדוגמא: ע"י קביעה בתקנות כי בכל מקרה תהיה סמכות לבית המשפט בירושלים; קביעת סעיף בחוזה לפיו מוסמך בית משפט ישראלי לדון בענין ואזי לבית המשפט יש סמכות; או קביעה בחוזה מהו הדין שיחול; או קביעה בחוזה כי הענין ידון בבוררות ואז פסק הבוררות יאכף בבית משפט ישראלי.

בענין ההוצאה לפועל נחקק ביהודה ושומרון צו בדבר עזרה משפטית אשר קובע כי ניתן להוציא לפועל בהוצאה לפועל באזור פסק ישראלי כאילו היה פסק של בית משפט יוש"י.
לגבי נתבעים ישראליים נחקק לאחרונה צו מיוחד לפיו ניתן לאכוף הפסק על ידי לשכת הוצאה לפועל בנתניה. יש להעיר כי קיימת חקיקה ישראלית סימטרית לפיה אפשר לבצע ולאכוף בישראל פסק שניתן על ידי בית משפט מקומי ביהוש"ע.

(2) המשפט הפלילי

בית משפט ישראלי מוסמך לדון ישראלים וישראלים המתיישבים ביהוש"ע על עבירות שביצעו בשטחים, כאילו ביצעו את העבירה בישראל ובית המשפט המוסמך הוא בית המשפט שאזור שיפוטו סמוך למקום ביצוע העבירה.

(3) בתי דין רבניים

סמכות בתי הדין הרבניים עוררה שאלות רבות, ורק לאחרונה נקבע בפסק דין בג"צ כי התנאים הכלולים בסעיף 1 לחוק האומר: "ענייני נישואין וגירושין של יהודים בישראל אזרחי המדינה או תושביה יהיו בשיפוטם היהודי של בתי דין רבניים", משמעו ששני בני הזוג צריכים להיות או אזרחים או תושבים וכן עליהם להימצא בישראל. אמנם, המתיישבים ביהודה ושומרון אינם תושבי ישראל, אך רובם אזרחי ישראל ועל כן חלק זה של הסעיף בוצע, אך הדרישה החדשה שהוצבה בפסק הדין: נוכחות שני בני הזוג בישראל, לא תוכל להתקיים במקרה של מתיישבים ישראליים ביהודה ושומרון. עם כינון רשות המינהל העצמי הבעיה הופכת חמורה ביותר: זוגות נשואים ביהודה ושומרון ישארו ללא כל בית משפט שידון בעניינם. פתרון חלקי יכול להיות בהסכמה הדדית של הצדדים. יתר על כן, החובה לערוך נישואין על פי דין תורה חלה רק בישראל ואינה חלה באזור יהודה והשומרון. הצעת התיקון להחלת פרסונלית של המשפט הישראלי תסייע לפתרון בעיות אלה.

סודי-ביותר

ק ר ק ע ו ת

במסגרת דיוני ועדת המנכ"לים לענין האוטונומיה המוצעת לתושבי יהודה ושומרון וחבל עזה, נתבקשנו לסכם את נושא הקרקעות באיתורים שניתן לייעדם להתיישבות*.
למטרה זאת יש להבחין בין שלושה סוגי קרקעות:

א) קרקעות בבעלות המדינה הרשומות על שמה (כ-766,000 דונם לפי הנתונים הקיימים).
ב) קרקעות באיזורים שלא עברו הסדר קרקעות והמסווגות בעיקרן כקרקעות מואת (בעיקר אדמות טרשים כ-500,000 דונם).
ג) קרקעות נפקדים, כולל קרקעות בבעלות יהודים וערבים תושבי ישראל (כ-32,850 דונם מתוכם כשני שלישים בבעלות יהודים).

* כמו כן יש קרקעות שנרכשו ע"י גופים ישראלים (קק"ל ומינהל מקרקעי ישראל) (כ-73,000 דונם, כולל רכישת החזקה בעבדיה ורכישות באזור יאלו).
(ראה נספח הכולל פירוט האדמות).

נתייחס במאוחר לשני הסוגים הראשונים הכלולים בהגדרת "אדמות המדינה", ובנפרד לשני הסוגים האחרים.

1. אדמות המדינה

א. זכויות בקרקע מכוח דיני הקרקעות החלים בשטחי יהוש"ע

לפי דיני הקרקעות של האימפריה העותומנית, שכללה בשעתו את כל ארץ-ישראל, שייכות כל הקרקעות למדינה, פרט לקרקעות שהוענקו על ידי המדינה לאחרים. דינים אלה חלים עדיין בעיקרם באזורי יהודה שומרון וחבל עזה. הענקת זכויות בקרקעות המדינה יכולה היתה להיעשות על ידי מעשה הקניה, או בתנאים מסוימים על ידי רכישת זכויות מכוח שימוש צבורי של כפר או עיר מזמן קדום, או חזקה ועיבוד של פרט או של רבים במשותף במשך תקופת התיישבות, או החייאה של אדמה מתה. כל קרקע שלא נרכשה באחת מדרכים אלה - היא אדמת מדינה.

---

* מסמך זה נערך תוך שיתוף נציגי משרד המשפטים, משרד החוץ, הפרקליט הצבאי הראשי, מתאם הפעולה בשטחים ומינהל מקרקעי ישראל.

סיווג הקרקע נעשה גם לפי פקודת מס רכוש חקלאי מזמן המנדט וחוק הסדר הקרקעות הירדני. החלוקה היא לפי טיבן החקלאי של הקרקעות, כאשר לכל סוג יש מספר סידורי והסוג האחרון הוא קרקע שאינה ניתנת לעיבוד. סוג זה הוא מספר 16 בפקודה המנדטורית ומספר 11 בחוק הירדני. לסוגי הקרקעות הניתנים לעיבוד יש מספרים נמוכים יותר. מן האדמות הניתנות לעיבוד הסוג הגרוע ביותר הוא 14 בפקודה המנדטורית ו-9 בחוק הירדני.

לפי חוק הקרקעות העותומני מתחלקות כל הקרקעות לחמשה סוגים, דרכי רכישת הקרקע שונים לפי סוג הקרקע.

(1) אדמות מולק (קרקעות לבניה בכפרים ובערים) הן אדמות שנרכשו ע"י אדם ולכן יש לו בהן בעלות מלאה. גם הן במקור כולן של המדינה, אך למעשה חלק גדול מהן נרכשו ממנה על ידי קניה או חזקה ארוכה.

(2) אדמות מירי (אדמות שמסביב לכפרים ולערים) נשארות תמיד בבעלות המדינה, ואדם יכול לרכוש בהן זכות להחזיק, להשתמש ולעבד. את הזכות אפשר לרכוש על ידי הקצאה, או על ידי החזקה ועיבוד חקלאי רצוף בתקופה העולה על עשר שנים. בחוק הקרקעות העותומני יש הגבלות רבות על הזכויות של רוכש קרקע מירי, אך במרוצת השנים צומצמו ההגבלות יותר ויותר, והן כיום כמעט חסרות חשיבות. התוצאה היא שגם בקרקע מירי יכול אדם לרכוש זכות קרובה מאד לבעלות, ולכן מבחינה מעשית קרקע מירי שנרכשה על ידי אדם איננה נחשבת לאדמת מדינה אלא לאדמה פרטית.

החוק העותומני מורה כי אין להחזיק אדמות מירי ללא שטר קנין.

שטר הקנין עצמו הוא אישור על רישום בפנקס המקרקעין, ולכן מי שלא נרשם בפנקס המקרקעין אינו בעל זכות לקרקע מירי. ואולם החוק מורה גם שמי שהחזיק ועיבד קרקע מירי עשר שנים רצופות זכאי לבקש שטר קנין, ולכן למעשה זכותה של המדינה באדמה מעובדת היא מצומצמת ביותר. התוצאה היא שלצרכים מעשיים ניתן לראות כאדמות מדינה רק אותו חלק מבין אדמות המירי אשר לא נרשם בפנקס המקרקעין ולא עובד בפועל תקופה רצופה.

(3) אדמות מואת (רחוקות ממקום ישוב יותר מ-2.5 ק"מ) שייכות כולן למדינה, ויכולות להירכש על ידי הקצאה - המתבטאת ברישום בפנקס המקרקעין וקבלת שטר קנין. כמו כן אפשר לרכוש זכות לקבלן אם ברשות השלטונות מחיים אותן - כלומר הופכים אותן משוממות או "מתות" ל"חיות" או פורחות. לפי פקודה בריטית שהוחקה בארץ ישראל בשנת 1921, כל מי שלא רכש זכויות באדמת מואת עד אותה שנה וקיבל לגביהן שטר - אינו רשאי להיות על אדמה זו ואין לו כל זכות לגביה גם אם היה בעבר או יהיה בעתיד. פקודה זאת בוטלה כנראה בירדן

בשנות החמישים, ולכן ייתכן שכיום זכאי מי שהחיה אדמת מואת ביהודה או בשומרון לקבל רישום עליה. מכל מקום - ההשערה המשפטית היא שכל אדמות המואת שלא הוחיו ושלא נרשמו על שם בעלים פרטי בפנקס המקרקעין - הן או אדמות מדינה, או לפי דעה אחרת, יש לראותן כאדמות הפקר אשר הרשות השלטונית רשאית להתיר את החיאתן ורכישתן על ידי מי שמחיה אותן.

(4) אדמות מתרוכה תיגן אדמות שיועדו לצרכי ציבור, כגון כבישים, גרנות ושטחים פתוחים בתוך הכפר. אדמות אלה אם הוקצו לצרכי כפר או עיר מסויימים - היגן של אותו כפר, ואם לאו - היגן אדמות מדינה. מבחינה מעשית כפופות כמובן אדמות אלה בדרך כלל לייעוד שבגללו היו למתרוכה.

(5) אדמות ווקף (הקדש) יש מסוגים שונים, אך המשותף לכולן הוא שהאדמה או תפוקתה הוקדשו, בין בהקדש דתי פרטי ובין בהקדש דתי ציבורי. מכל מקום אין הן חפשיות לשימוש למעשה כאדמות מדינה.

ב. רישום זכויות במקרקעין

להשלמת הרקע יש לסקור גם את שיטות רישום המקרקעין, שיש להן השלכות לגבי הזכויות המהותיות במקרקעין.

בארץ ישראל המנדטורית, ובעקבותיה בישראל, ביהודה בשומרון ובעזה, קיימות שתי שיטות שונות של רישום מקרקעין:

(1) האחת - היא השיטה העותומנית (הנקראת הישנה), לפיה יש לרשום כל פעולה בה רוכש אדם קרקע - בין אם רכש מן המדינה ובין אם רכש מאדם שרכש לפניו מן המדינה. בשיטה זאת משקפים פנקסי המקרקעין למעשה רק פעולות של הקנית זכויות (הענקה מקורית, מכר, ירושה, משכנתא, החכרה וכיו"ב). לענין אדמות המדינה יש לרישום זה משמעות על דרך השלילה דוקא. דהיינו כל אדמה שלא נרשמה בפנקסים אלה, הרי שאף אדם לא רכש זכויות לגביה, ולכן היא אדמת מדינה. מכאן, שבאיזורים שבהם הרישום הוא בשיטה זאת - מרבית אדמות המדינה הן לא האדמות הרשומות על שם המדינה בפנקסי המקרקעין, אלא להיפך, האדמות שאינן רשומות כלל בפנקסי המקרקעין. כמובן שאדמות אלה קשה לזהות ולאתר, וגם כאשר אותרו - יש לבדוק האם לא רכש מישהו זכות לקבל רישום אודותן על ידי החיאה או חזקה ועיבוד.

(2) שיטת הרישום השניה - (הנקראת החדשה) היא שיטת הקדסטר, הסדר המקרקעין, שהוכנסה לארץ ישראל בפקודה בריטית משנת 1928, והוחלה בירדן מכוח החוק להסדר הקרקעות והמים לשנת 1952. בשיטה זאת רושמים כל פיסת קרקע כיחידה נפרדת, ולגבי כל יחידה כזאת רושמים את כל הזכויות שיש לגביה. בשיטה זאת יחידת הרישום איננה המכר, למשל, אלא חלקה מספר 1 בגוש מספר 1, ועל יחידה זאת יירשם מי הבעלים, מי החוכר, מי בעל השעבוד וכדומה. מאחר שבשיטה זאת נרשמת כל פיסת קרקע, הרי שגם אדמות מדינה אשר אף אדם לא רכש בהן כל זכות שהיא מעולם - נרשמות בפנקסי המקרקעין בשיטה זאת, וברישום אודותן כתוב שהבעלים

היא המדינה (או הנציב העליון ברישום מזמן המנדט או שר האוצר ברישום ירדני וכדומה).
לפיכך, במקומות שבהם הרישום הוא בשיטה החדשה - אדמות המדינה הן רק האדמות הרשומות בפנקס המקרקעין על שם המדינה (או שר האוצר וכדומה).
הרישום בשיטה החדשה נעשה בכל הארץ באופן הדרגתי, ולכן יש מקומות שהרישום לגביהם הוא כבר בשיטה החדשה ויש מקומות שהרישום הוא עדיין בשיטה הישנה.
אם במקום מסויים אין רישום בכלל - פירוש הדבר שכל האדמות הן אדמות מדינה בכפוף לזכותם של אנשים לבקש רישום מכח עיבוד או החיאה.

(3) יצויין שכל האמור לעיל מתייחס לרישומים בפנקסי המקרקעין דווקא. רישומים בפנקסי המסים, הקיימים במקומות רבים, אינם הוכחה לבעלות, כפי שכתוב מפורשות הן בפקודות הבריטיות שחלו בארץ והן בתחיקה הירדנית. במידה מסויימת יכולים רישומים כאלה להיות אולי הוכחה לחזקה או אף לעיבוד של קרקעות, ולכן במקומות בהם אין רישומים בפנקסי המקרקעין ניתן לתיעזר במידה מסויגת מאוד גם ברישומים שבספרי המסים, כדי לראות האם יכולה להיות טענה לעיבוד או החיאה של קרקע אשר לכאורה הינה אדמת מדינה.

2. קרקעות בבעלות נפקדים (כולל נכסי יהודים)

א. רקע משפטי

השטח שבבעלות נפקדים כולל מצד אחד שטחים בבעלות יהודים או ערבים ישראליים (שהם נפקדים מנקודת ראותו של האפוטרופוס הירדני); ומצד שני כולל המונח נפקדים ערבים תושבי השטחים אשר נטשום לאחר 1967, ומבחינת הממשל הצבאי הרי שהם "נפקדים". השטח בבעלות יהודים או ערבים ישראליים מסתכם בכ-32,850 דונם (כ-2/3 בבעלות יהודים), והשטח בבעלות נפקדים שהיו תושבי השטחים מסתכם בכ-431,331 דונם.

הן מכח כללים של המשפט הבינלאומי והן מכח צווי הממשל הצבאי, מוקנים נכסי הנפקדים לממונה על הרכוש הממשלתי והרכוש הנטוש. גם לגבי הקניה זאת הסייג הוא שאין להזיק לנכס ויש להחזיק בו רק בכעין נאמנות. לנכסי נפקדים נחשבים כל הנכסים של מי שאיננו תושב השטח המוחזק, אם כי למעשה נהג הממשל הצבאי הישראלי לראות כנכס נפקד רק נכס של תושב חוץ ואשר לגביו אין בתוך השטח המוחזק מי שהוסמך לנהל אותו מטעם הבעלים.
יש לזכור בענין זה שגם נכס של תושב ישראל הוא נכס נפקד, אך לעומת זאת נכסים של יהודים בחלקם אינם נכסים נפקדים כי הוקנו בתקופת השלטון הירדני לאפוטרופוס הירדני על רכוש האויב. לענין נכסי הנפקדים יש לקחת בחשבון שכל נפקד החוזר לשטח המוחזק זכאי לקבל את כל הנכסים שלו חזרה מידי הממונה, ולכן אין לסמוך על כך שנכסים אלה מוחזקים בידי הממונה עד שיעשה הסכם בינמדינתי בדבר גורלם.
יצויין שעצם העובדה שהחזקת הממונה ברכוש הממשלתי ובנכסי הנפקדים הינה בנאמנות בלבד וסופה לפקוע במועד בו תהיה חובת החזרה (הסכם בינמדינתי לגבי נכסי המדינה

וחזרה של הנפקד לגבי נכסי נפקדים) - אין בה כדי למנוע שימוש בנכסים עד לאותו מועד. במסגרת שימוש זה ניתן גם לבנות בנכס (אולי לא להרוס שכן אין להזיק לנכס), ולכל היותר יש להגביל את הקניית הזכויות לצדדים שלישיים באופן שתישמר לממונה האפשרות המשפטית לפנות אותם מן הנכס כאשר יחוייב להחזיר אותו. דבר זה ניתן כמובן להשיג על ידי התנאה מתאימה בהסכמים שבהם מעניק הממונה לצדדים שלישיים זכויות בנכסים אלה.

ב. נתונים על נכסי יהודים ביהודה והשומרון

להלן נתונים על רכוש ביהודה ובשומרון שהוא בבעלות יהודים והידועים לאפוטרופוס על הרכוש הממשלתי ועל הרכוש הנטוש במפקדת יהודה והשומרון, מתוך תיקי לשכות רישום המקרקעין, מתוך תיקי קק"ל ומתוך תיקי הממונה הירדני על רכוש האויב. הנתונים אינם ממצים אך נראה שהם קרובים למצוי.

(1) בנפת בית לחם - חברון מצויים 11,000 דונם בבעלות יהודים.
רוב השטח הוא בבעלות הימנותא בסביבות גוש עציון. השטח מתחלק כדלקמן: 7000 דונם הם אדמות טרשים ויער והינם מוחזקים, 3000 דונם מוחזקים ע"י הישובים הישראליים מכוח צוי תפיסה צבאיים, 1000 דונם נתונים בסכסוך משנות ה-40 עם ערבים מקומיים, בחברון, לפי ספרי מסים ישנים יש 180 דונם.

(2) בנפת רמאללה מצויים 4,700 דונם בבעלות יהודים.
רוב הבעלים יהודים פרטיים. בשטח זה נכללים 603 דונם בכפר, אל-ראס. הרישומים הם בעיקר בספרי המסים. כן ישנן חלקות מועטות שהן בבעלות ערבים ישראליים, או ערבים תושבי מזרח - ירושלים.

(3) בנפת טול כרם מצויים 6,770 דונם.
הרישומים מתקופת המנדט בספרי האחוזה עומדים בעינם, למעט רישומים בשטחים בהם בוצע הסדר, חלק משטח זה הוא בבעלות ערבים ישראליים.

(4) בנפת שכם מצויים 34 דונם בבעלות יהודים.
בנוסף לשטח זה יש שטח של 23 דונם בבעלות של ערבים ישראליים.

(5) בנפת ג'נין אין אדמות בבעלות יהודים אולם שטח של 1215 דונם הוא של ערבים ישראליים.

(6) בנפת יריחו אין אדמות בבעלות יהודים, אולם ישנם ערבים ישראלים שהם יורשים של פליטים מיפו ומעכו שהתישבו בנפת יריחו. חברת קליה, שפת-ים והבראה בע"מ, רשומה בספרי האחוזה של יריחו כחוכרת עד שנת 1980 של 966,109 דונם על שפת ים המלח (ספר 2 דף 196).

במשרד המשפטים שמורות כ-250 תביעות שהוגשו על ידי תובעים ישראלים וכן על-ידי יהודים בחו"ל. קיימים חוזי שכירות וחכירה מטעמו של הממונה על הרכוש הנטוש והממשלתי עם ערבים מקומיים לגבי כ-1000 דונם, אשר ביחס אליהם היו הסכמים עם הממונה על רכוש האויב.

סודי-ביותר

טבלת סיכום אדמות מדינה, טרשים ונפקדים באיו"ש

המספרים המובאים בטבלה זו הם בגדר סיכום ביניים עד השלמת אינוונטר הקרקעות בנהול משרד הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באיו"ש.

מס' סד'	הנפה	אדמות רשומות ע"ש המדינה	אדמות טרשים (משוער)	אדמות יהודים וערבים ישראליים	רכישות	נפקדים**
.1	חברון	כ-10,000	ראה סה"כ כללי	כ-1,200	-	47,492
.2	בית-לחם	כ-18,000	- " -	כ-15,500	כ-70,000 ***	19,061
.3	יריחו	כ-176,000	- " -	-	-	4,008
.4	רמאללה	כ-138,000	- " -	כ-6,000	כ-3,000 ****	188,780
.5	שכם	כ-190,000	- " -	כ-150	-	69,877
.6	טול-כרם	כ-12,000	- " -	כ-8,000	כ-200	55,390
.7	ג'נין	כ-222,000	- " -	כ-2,000	-	46,723
.8	סה"כ	766,000	500,000	32,850	73,200	431,331
.9	סה"כ אדמות רשומות ע"ש המדינה				כ-872,050 דונמים	
.10	סה"כ אדמות טרשים שהמדינה היתה תובעת לעצמה בהסדר				כ-500,000 דונמים	
.11	סה"כ אדמות נפקדים במדינות ערב				כ-430,000 דונמים	

** מספרים מאינוונטר שנערך בשנת 1973

*** כולל רכישת חזקה בעבדיה

**** כולל רכישות יאלו

סודי ביותר

תכנון ומתאר ביהודה ושומרון

1. המצב המשפטי והארגוני באזור יהודה ושומרון

החוק הירדני - חוק תכנון ערים כפרים ובנינים, מס' 79 לשנת 1966 - הוא החוק שחל טריטוריאלית באזור יהודה והשומרון. חוק זה לא הופעל באופן ממשי לפני מלחמת ששת הימים והוא הופעל למעשה על ידי רשויות הממשל הצבאי אשר מינו את הגופים התכנוניים בהתאם לחוק.

צו בדבר חוק תכנון ערים כפרים ובנינים (יהודה והשומרון) (מס' 418), תשל"א-1971, הקים את מועצת התכנון העליונה אשר הורכבה מ-6 קמ"טים ישראליים ולה הוענקו סמכויות הועדה המחוזית ומועצת התכנון העליונה על פי החוק. סמכויות הועדות המקומיות הוענקו לעיריות - בתחומי הערים ולגופים מקומיים בתחומי הכפרים (ועדת תכנון הכפרים כוללת 3 פקידי ממשל ערביים - מהנדס לשכת התכנון, מהנדס מע"צ המחוזי והרופא המחוזי). להלן נתונים על מוסדות התכנון ואזורי התכנון ביהודה ושומרון.

א. מוסדות תכנון

(1) מועצת תכנון עליונה (6 נציגי ממשל בראשות קמ"ט פנים).
סמכויות ותפקידים: החלטה לקראת הכרזה על אזורי תכנון ושינויים;
אישור תכניות מתאר אזוריות;
ביטול היתרי בניה הנוגדים את החוק.

(2) ועדת תכנון מחוזית (הרכב זהה למועצת התכנון העליונה)
סמכויות ותפקידים: אישור תכניות מתאר עירוניות ודיון בהחלטות של ועדות תכנון מקומיות.

(3) לשכה מרכזית לתכנון כפרים (מנהל לשכה ישראלי + עובדים מקומיים: 3 מהנדסים, פקחים ושרטט).
סמכויות ותפקידים: הדרכת הרשויות המקומיות בהכנת תכניות מתאר עירוניות, רישוי ופיקוח על הבניה באזורים הכפריים.

(4) ועדות לתכנון כפרים (5 ועדות ברחבי יהודה ושומרון).
סמכויות ותפקידים: אישור בקשות לבניה באזורים שאין בהם ועדות תכנון עירוניות.

נוגע ל-424 כפרים עם אוכלוסיה של כ-385,000 נפש (עפ"י דו"ח מבקר המדינה).

ב. אזורי תכנון ותכניות מתאר

25 אזורי תכנון עירוניים - ל-25 ערים ביהודה ושומרון. ל-16 מתוכם יש תכניות מתאר, בחלקן עוד לפני 1967.

מלבד שטחי הערים הנמצאים תחת סמכות ועדות התכנון העירוניות, נמצאים שטחי הכפרים תחת סמכויות הועדות לתכנון כפרים.

יש לציין ולהדגיש כי אזורי התכנון אינם בהכרח חופפים את תחומי השיפוט המוניציפליים. תחום התכנון העירוני יכול שיתרע מעבר לתחום השיפוט המוניציפלי.

ג. הכרזה על אזורי תכנון

ההכרזה נעשית על ידי מפקד אזור יהודה ושומרון מכח סמכותו לפי הצו ועל פי החלטת מועצת תכנון עליונה ומנהל הלשכה המרכזית לתכנון הערים והכפרים. להכרזה מצורפת מפת גבולות אזור התכנון.

2. איזורי תכנון מיוחדים לישובים ישראלים ביהודה ושומרון

בישיבתה מיום ה' סיון תשל"ה (18.5.75) החליטה הממשלה בהחלטה מס' 747 א':

א. לאשר התקנת צו של מפקד אזור יהודה ושומרון שיאפשר הכנת תכניות לאזורי תכנון מיוחדים שלא באמצעות הוועדות המקומיות הקימות.

ב. כל הכרזה על "אזור תכנון מיוחד" על פי הצו הנ"ל תיעשה בתיאום עם שר הפנים ותהיה טעונה אישור הועדה להתיישבות המשותפת לממשלה ולסוכנות היהודית.

ג. הרכבן של ועדות התכנון המיוחדות יהיה ככל האפשר בהרכב ועדות התכנון והבנין הנהוג בישראל, על פי חוק התכנון והבניה".

בעקבות החלטת הממשלה הוצעה הקמתם של שלושה איזורי תכנון מיוחדים:

(1) מעלה אדומים;

(2) קרית ארבע;

(3) גוש עציון.

וכן הוצע הרכב לועדת תכנון הכוללת נציגים של משרדי ממשלה ושל הישובים הכלולים בתחום איזורי התכנון המיוחדים.

מכח החלטה זו נחקק צו מס' 604 אשר תיקן את צו 418 וקבע כי יהיו איזורי תכנון מסוימים שבהם יוקמו ועדות תכנון מיוחדות. ברם מינויים ומפות מכח צו זה לא נעשו.

3. בניה בטחונית

הבניה הנעשית במחנות צבא ואף באתרים בטחוניים אחרים (כמו מסוף בגשרי הירדן), אינה מאושרת על ידי רשיונות התכנון בישראל, כידוע, יש ועדה מיוחדת למתקנים בטחוניים. ועדה כזו לא הוקמה באזור יהודה והשומרון.

סודי-ביותר

רשימת אתרים ביהוש"ע שהוכרזו ע"י משרד הדתות כמקומות קדושים יהודיים

1. מערת המכפלה	חברון
2. קבר אבנר בן נר	חברון
3. קבר עתניאל בן קנז	חברון
4. בית העלמין היהודי	חברון
5. קבר ישי ורות	חברון
6. בית הכנסת אברהם אבינו	חברון
7. אלוני ממרא	חברון
8. בית הכנסת סוסיה	חברון
9. בית הכנסת אשתמוע	חברון
10. אשל אברהם	חברון
11. קבר נתן הנביא וגד החוזה	חלחול
12. מחנה המצבות בעזריה	עזריה
13. בית הכנסת העתיק	נערן
14. בית הכנסת העתיק	יריחו
15. קבר שמואל הנביא	נבי סמואל
16. חורבות שילה	רמאללה
17. קבר יוסף	שכם
18. קברי הכוהנים	עורתא, שכם
19. הר גריזים	שכם
20. קבר יהושע וכלב בן יפונה	חארס
21. קבר רחל	בית לחם

סודי-ביותר

רשימת אתרים ביהוש"ע בעלי חשיבות ליהודים
בטפול אגף העתיקות מאז 1967

אשתמוע
אתרים לאורך ים המלח
ביתר
גלגל
גדוד
גבעון
דיר א-דרב
העי (א-תל)
הורקניה
הירודיון
ח' אבו-טוויין
ח' אל-כום
ח' אל-מורק
ח' עקד
ח' זיף
יבורד
יריחו - ארמון החשמונאים
ובית הורדוס
יריחו - בית הקברות
לטרון
מחרוק
נערן
נבי סמואל
סרטבה
סוסיה
עין ערוב
עסכר
עין סמיה
ח' עלמית
פצאל
פארק קנדה (אמעוס)
קופרוס
קומראן
רדנה
רוגום אבו-אל-מוחייר
שילה
שומרון
תענך

סודי-ביותר

עמדת מצרים

1. המעמד הסופי של יו"ש ועזה

א. מטרתה העליונה של מצרים היא נסיגת ישראל לגבולות 1967 לפי פירושם להחלטה 242 (יתכנו תיקונים קלים ביותר). לדעת המצרים אין כל בעיה של ריבונות לגבי שטחי יו"ש ועזה, הם שייכים ליושבים עליהם וכל מה שצריך לעשות הוא להחזיר להם את השליטה האפקטיבית בשטח (המצרים אינם מתיחסים לבעית הריבונות אלא לבעיה הטריטוריאלית) ולבטול שלטון הכיבוש.

ב. חובה היא להעניק לפלשתינאים הגדרה עצמית וקיימת זכותם של הפלשתינאים למדינה עצמאית, עם זאת עקב הנסיבות והמציאות מוכנים המצרים לותר על מדינה עצמאית ובמקומה תהיה ישות מדינית קשורה לירדן.

ג. מצרים מכירה בצרכיה הבטחוניים של ישראל ביו"ש שיימשכו גם לאחר תקופת המעבר (לגבי הפתרונות הבטחוניים ראה סעיף 3(א')) אולם גם לגורמים אחרים יש צרכים בטחוניים בגדמ"ע (הפלשתינאים, ירדן). מכיון שלישראל אין כל זכויות ביו"ש ועזה הרי אין לדבר על סמכויות ישראל במשך תקופת המעבר אלא על הזכויות של רשות המינהל העצמי מחד ומאידך על תהליך הסתלקותה של ישראל מהשטח ומסירת הסמכויות לרשות המינהל העצמי (transfer of authority) שבסופו תתימת הסכם שלום שהפלשתינאים יהיו צד לו.

2. המצב ביו"ש ועזה בתקופת המעבר

א. פעולות עד להקמת רשות המינהל העצמי

הפעולות שצריכות להינקט ביו"ש ועזה מתחלקות לשלושה סוגים: פעולות חד צדדיות של ישראל; מתן מעמד למצרים בעזה; מו"מ על הבחירות הסמכויות והאחריות של רשות המינהל העצמי.

(1) פעולות חד צדדיות של ישראל

המטרה של פעולות אלה (המצרים מכנים אותן הסדר ג'נטלמני) היא להכשיר הקרקע להסכם וליצור אווירה נוחה בעיקר בקרב הפלשתינאים. הפעולות המתבקשות ע"י המצרים הן:

- מתן חופש ביטוי ופעולה פוליטיים לערביי השטחים.
- הוצאה טכנית של חלק ממפקדות המימשל מן הערים לסביבה (דיברו במפורש על הוצאת מפקדת המימשל הצבאי מעזה והעברתה לבאר שבע).
- אפשרות של שחרור מספר מסוים של אסירים פוליטיים.
- ביטול הגבלות התנועה לפלשתינאים ובעיקר חופש לנסיעה לחו"ל.
- החזרת מספר ניכר של עקורים אם ע"י מספר חד פעמי (2000) או הגדלת המכסות.

המצרים הציעו לאמריקנים פעולות ישראליות נוספות שלא הוצגו אח"כ בפני ישראל ביניהן:

- הפסקת כל התמרונים הצבאיים ביו"ש ועזה.
- חידוש פעילותם המסחרית של הבנקים הערביים.
- שימת קץ להגבלות על חקלאי עזה בנושאי מים והדרים.

לגבי דרישות נוספות ראה בענינים הספציפיים שיפורטו להלן.

(2) מתן מעמד למצרים בעזה

מצרים מרגישה מחויבות לגבי עזה עקב שלטונה שם לפני מלחמת ששת הימים. היא גם טוענת להשפעה רבה יותר שם ובכך תהיה תועלת גם לגבי התהליכים בגדמ"ע. תביעותיה של מצרים למעמד בעזה מתרכזות בשני אלמנטים שההצדקה להם היא בהקלת מעבר הסמכות מן השלטונות הישראליים לשלטונות הפלשתינאים, ובפיקוח על הצעדים המשפטיים והחוקיים הדרושים. (אל אהרם הזכיר גם טיפול בענינים הנוגעים לסטודנטים הלומדים במצרים):

- נוכחות מצרית (משלחת או משרד קישור) בעזה לזמן קצר שתהפוך בשלב הנורמליזציה לנוכחות קבועה (permanent mission) - זו אינה יכולה להיות קונסוליה כי אין מצרים מכירה בריבונות ישראל על רצועת עזה.
- החזקת כח משטרה מצרי בעזה - לגבי מועד הצבתו והיקפו ניתן להגיע להסכם. (בתחילה דיברו המצרים על כח משטרה משותף ישראלי-מצרי)

הכוונה המצרית היא לבצע אלמנטים אלה לאחר נסיגת הביניים של ישראל בסיני ובתוקף כך במקביל לביצוע הבחירות והקמת המועצה המינהלית.

הביסוס להביעה המצרית הוא בדברי ברק על אפשרות מתן נוכחות נורמטיבית למצרים בעזה, המצרים טוענים כי אין זה מספיק והם צריכים נוכחות פיזית בשטח, חלק מהנוכחות חייב להיות עצמאי כי אם יגידו "נוכחות משותפת" ישתמע כאילו קיימת מסגרת משותפת למילוי ההתחייבויות. (אל אהרם הזכיר גם נוכחות דומה בגדמ"ע אם יש צורך בה).

(3) המו"מ על הבחירות, הסמכויות והאחריות של רשות המינהל העצמי

המו"מ יחל חודש לאחר חתימת (או אישרור) חוזה השלום והוא יעסוק:

- בסיום המימשל הצבאי ונסיגת הכוחות הישראליים.
- בסידורי הבחירות - חלוקת איזורי הבחירה בגדמ"ע ועזה.
- בהסדרים הקשורים לאו"ם.
- ב- terms of reference להשגת האוטוריטה הערבית או רשות המינהל העצמי.

ב. הבחירות לרשות המינהל העצמי

(1) המצרים רוצים כי הבחירות ייערכו במקביל לסיום שלב הנסיגה הראשון מסיני. (9-12 חודש לאחר חתימת חוזה השלום).

(2) המצרים מעדיפים שהבחירות בעזה ייערכו כשבועיים לפני הבחירות בגדמ"ע.

(3) המצרים רוצים בפיקוח משקיפי או"ם או בפיקוח של משקיפים בינ"ל אחרים על הבחירות.

(4) מצרים תשתתף בפיקוח על הבחירות בעזה באמצעות ועדה משותפת וירדן תשתתף בפיקוח על הבחירות בגדמ"ע באמצעות ועדה משותפת. מצרים הדגישה כונתה למלא תפקיד זה גם בגדמ"ע אם תמנע מכך ירדן (המקור הוא אל אהרם (13.11.78) ולא ברור למי משותפת הועדה המוזכרת).

(5) מצרים תדרוש במו"מ התחייבות ישראלית שהתושבים הישראלים לא ישתתפו בבחירות ומאידך ישתתפו בבחירות תושביה הערבים של ירושלים המזרחית.

(6) אם לא ישתתפו הפלשתינאים בבחירות הן יידחו, יהיה זה ענינם של הפלשתינאים ומצרים will save its face.

ג. סמכויות המועצה המינהלית

הערה לגבי השימוש המצרי במושג "רשות המינהל העצמי":
המצרים משתמשים אמנם בשם הרשמי שהוסכם בקמפ דייויד "רשות המינהל העצמי" אולם הם אינם משתמשים במונח המועצה המינהלית, ובצד זה משמשים אצלם בעירבוביה המושגים הבאים: מוסדות האוטונומיה, מועצות מקומיות פלשתינאיות; מוסדות השלטון הפלשתינאי; המועצה הפלשתינאית; Palestinian authority; שלטונות האוטונומיה הפלשתינאית; המועצה הלאומית הפלשתינאית; המימשל העצמי הפלשתינאי ועוד.

(1) סמכויות השלטון המלאות יהיו בידי הפלשתינאים.למצרים (ירדן) יהיו סמכויות פיקוח אולם לא סמכויות שלטון. בשיחות לידס התיחס כאמל לשני תפקידים כלליים של המועצה המינהלית:
- לנהל את הגדמ"ע בפיקוח ירדני ומצרי.
- למנות נציגים למו"מ עם מצרים ירדן וישראל.

(2) אין התיחסות מצרית לגבי מקור הסמכות אולם ברור שהמימשל הצבאי יבוטל, להערה ישראלית כי המימשל הצבאי יסוג אמר אל באז (15.11.78) כי ניסוח זה מיועד לאפשר לנו לחזור (?).

(3) בשיחות 30.3.78 בין וייצמן לסאדאת התיחס סאדאת לשני גופים - מחוקק ומבצע. גמאסי התייחס באותו זמן לגוף מנהל אחד שיוענקו לו סמכויות חקיקה וביצוע והוא יורכב משלושה יסודות: נציגי הפלשתינאים, נציגי ירדן ונציגי ישראל - החלטות רגילות בגוף זה יתקבלו ברב דעות. החלטות חשובות (בעניני חקיקה והגירה) יתקבלו פה אחד כך שלישראל תהיה זכות וטו.
הסדר זה אינו מופיע בהסכמי קמפ דייויד ולא חזר בהתבטאויות המצריות לאחר מכן אולם במסגרת הפיקוח המצרי והירדני המוצע ע"י המצרים ייתכן ויעלה שוב אולי במסגרת של הועדה המתמדת המוצעת בסעיף 3 של הסכם קמפ דייויד.

(4) סמכויות ספציפיות:
(א) קרקע: האדמות הממשלתיות ביו"ש ועזה יהיו תחת סמכות ואחריות המימשל העצמי הפלשתינאי (אל אהרם 20.11.78). מצרים תדרוש כנראה התחייבות

ישראלית להחזיר האדמות והרכוש המופקע כולל אדמות המרינה בגדמ"ע ועזה לידי השלטון הפלשתינאי, אולם לפי סאראת תתאפשר קניית קרקע פרטית, ולפי גמאסי לימצא פתרון לאפשרות שישראל תקנה גם קרקע ממשלתית. (מרץ 1978).

(ב) מכס: יהיה חופש מעבר של סחורות ושרותים בין יהודה שומרון ועזה לבין ישראל. ימשיכו להתקיים המכס והביקורת שיש בין יו"ש ועזה לבין ירדן ומצרים (גמסי - מרץ 1978).

(ג) משטרה: ראה להלן בסעיף בטחון פנים.

מצרים עומדת על החלת הביצוע המעשי של ההסכם בעזה על יסוד העקרון שכל אשר יושג לגבי עזה יוחל גם לגבי הגדמ"ע וכי ישום האוטונומיה בעזה היא נקודת התחלה במסגרת לוח זמנים כולל לגדמ"ע ולרצועה כאחת.

3. הנוכחות הישראלית

א. בטחון:

(1) מצרים מוכנה להענות לצרכי הבטחון של ישראל בתקופת המעבר ולאחריה במסגרת זו תהיה הנסיגה של כוחות ישראל וה-redeployment מחוץ לערים לעמדות מוגדרות כחודש לאחר הבחירות לרשות המינהל העצמי.
עקרונות אלה יפורטו במו"מ על הקמת רשות המינהל העצמי. עם זאת אמר גאלי (10.11.78) כי המדובר בעולם של סמלים והמצרים לא יתערבו בכמות הבסיסים של צה"ל בשטחים וכד'.
מצרים קושרת את ביטול המימשל הצבאי עם נסיגת כוחות צה"ל ורואה את שתי הפעולות כמקשה אחת במסגרת זו יכולה לבוא התביעה שעלתה בתכנית המצרית מ-3.7.78 כי האו"ם יפקח ויעזור בנסיגת ישראל ובהחזרת הסמכות הערבית.

(2) במסגרת הסדרי הבטחון מנו המצרים בלידס גם את הגורמים הבאים:
- פרוז חלק מהגדה ועזה.
- איזורי הגבלת כוחות.
- נוכחות מוסכמת ולא קבועה של כוחות או"ם.
- תחנות התרעה.
אפשרויות אלה יועלו ודאי לישום בתקופת המעבר הן לצד כוחות ישראל והן כתחליף בעת נסיגתם הכוללת לאחר תקופת המעבר.

(3) מצרים טוענת שהנורמליזציה ויחסי השלום יתרמו לבטחון ישראל ועם התחזקות גורמים אלה יהיה פחות צורך בנוכחות בטחונית ישראלית או בנוכחות בטחונית אחרת.

(4) תתכן עוד חזרה לדברי סאראת (1.3.78) כי אפשריים סידורי בטחון משותפים ל-4 צדדים: ישראל, מצרים בעזה או ירדן ביו"ש, הפלשתינאים והאו"ם.

(5) תתכן תביעה מצרית לנסיגה מיידית, עוד לפני כינון רשות המינהל העצמי,

של חלק מהכוחות הישראליים מחלקים של הגדמ"ע ורצועת עזה ופריסה מחדש של הנותרים באזורים מוגדרים.

(6) ייתכן ויחזור ויעלה הנימוק המצרי כי על ישראל יהיה לסמוך על ערבות מצרים להמשכיותם ושמירתם של אמצעי הבטחון.

ב. בטחון פנים

(1) שמירת הבטחון הפנימי תהיה באחריות המשטרה המקומית, אולם יש לזכור כי מצרים מבקשת כח משטרה מצרי בעזה וודאי תדרוש זאת גם לגבי ירדן ביו"ש ואולי, בהיותה ממלאת מקום ירדן, תדרוש גם משטרה מצרית ביו"ש בהתאם לתקדים העזתי. (סאדאת דיבר על כך בשיחתו עם וייצמן בזלצבורג 13.7.78).

(2) פעולות טרור יטופלו גם הן ע"י המשטרה המקומית אולם בשיחות מרץ לא שלל סאדאת את האפשרות שכוחות צה"ל יטפלו בדיכוי הטרור, לעומת זאת בשיחות לידס נאמר כי הנורמליזציה בשטחים תסלק את המוטיבציה לטרור.

ג. הישובים הישראליים

(1) הישובים הקיימים ביו"ש ועזה יועמדו תחת סמכות רשות המינהל העצמי אם כי תושביהם לא יוכלו להשתתף בבחירות (כבר במרץ נאמר ע"י סאדאת כי לא יישארו כוחות צה"ל להגן על הישובים). ייתכן ומצרים תדרוש כמחווה התחייבות ישראלית להקפאת ההתנחלויות בתקופת המעבר והורדת כמת ישובים.

(2) גאלי אמר (11.11.78) כי ענין הקמת ישובים טעון חומר נפץ ואמוציונלי מאד למצרים ולארה"ב וההסדר כולו עלול להתפוצץ בגללו. צריך להיות הסכם ג'נטלמני על כך שלא יהיו ישובים חדשים לשנתיים, עד לנורמליזציה (?), ורק לאחר מכן, אם יהיה מבנה השלום חזק ויהיו צרכים פנימיים בישראל, אולי יוכל השלום לעמוד במהלומה של 2 ישובים.
יתר על כן, לדברי המצרים אמר קרטר כי ההסכם עם רה"מ היה שלא יוקמו ישובים עד שתוקם הרשות הפלשתינאית ולאחר מכן תהיה רשות זו על בסיס שווה, יחד עם שאר הצדדים, בקשר להחלטה על הקמת ישובים ולכל צד תהיה זכות וטו.

(3) בנושא זה חלה הקשחה מצרית מאז שיחות וייצמן-סאדאת במרץ 1978 שבהן נאמר כי ניתן יהיה להמשיך בפעולות ההתישבות על קרקע פרטית שתקנה מערבים פרטיים או מן השלטונות הפלשתינאים אם ירצו למכור קרקע ציבורית לצורך זה. מאידך לא חזרו המצרים על עמדתם משיחות לידס שבהן נאמר כי יהיה צורך לעקור את כל ההתנחלויות, אולם עמדה זו עלולה לחזור ולעלות בהתאם לדגם של ההסכם המצרי לגבי הישובים בסיני.

ד. ירושלים

סמכות רשות המינהל העצמי חייבת לכלול גם את ירושלים המזרחית אם כי העיר לא

תחולק מחדש ותוקמנה בה שתי עיריות, יהודית וערבית, ומעליהן מועצת גג משותפת, ותהיה גישה חופשית למקומות הקדושים. מאדאת בזלצבורג 13.7.78.

4. פליטים ועקורים

(1) מצרים יודעת יפה את ההבדל בין פליטים ועקורים אולם היא מעדיפה לדבר על פתרון בעיית הפליטים באופן אחיד ובהתאם להחלטות האו"ם. לדברי גאלי (26.11.78) "נושא זה יידון במו"מ שייערך בין ישראל ומצרים אחרי חתימת חוזה השלום, וייקבע לוח זמנים לשיבת הפליטים. לכן מצרים קוראת להרכיב במהירות את המועצה הפלשתינאית שנושא זה יהיה בתחום סמכותה.

(2) נושא הפליטים נדון בהרחבה בלידס ושם נעשתה הפרדה בין העקורים לפליטים:
- לגבי העקורים נאמר כי הם צריכים לחזור ורק אלה שחיים ביו"ש ועזה צריכים להחליט בענינם.
- לגבי הפליטים, יש להם זכות לחזור או לקבל פיצויים ודבר זה צריך להידון במו"מ בין ישראל לפלשתינאים, המו"מ יעסוק בין השאר בשלבים, זמן, פיצויים ועוד.

סודי-ביותר

העמדה האמריקנית

העמדה האמריקנית מאופיינת במידה מפתיעה של עקביות ולכן ניתן לבחון הן את הסכם קמפ-דייויד והן את אשר יבוא אחריו לאור ההתבטאויות האמריקניות הפומביות והחשאיות.

1. המעמד הסופי של יו"ש ועזה

א. יו"ש ועזה צריכים, בתום חמש שנות המעבר, לעבור לריבונות ערבית, לא תוקם בהם מדינה פלשתינאית עצמאית אולם יצטרך להנתן ביטוי לישות הפלשתינאית עדיף בקשר או בפדרציה עם ירדן.

ב. גבולות ישראל צריכים להיות גבולות 1967 בשינויים קלים כאשר הכוונה היא שירושלים לא תחולק מחדש, תיקונים בגזרת לטרון ואיחוד כפרים או שדות שחולקו בעבר (כל זאת על בסיס 242).

ג. לישראל תוכל להיות נוכחות בטחונית ביו"ש ועזה גם לאחר תם חמש שנות המעבר אולם יושם דגש על סיום הכיבוש (occupation).

ד. ארה"ב טורחת להדגיש כי התהליך להשגת עקרונות אלה ולקביעת הריבונות על האזור נקבע בהסכם המסגרת של קמפ דייויד באמצעות הדיון על הסטטוס הסופי ועל הסכם השלום עם ירדן בהשתתפות ירדן, מצרים, ישראל ונציגי תושבי השטחים.

ה. ארה"ב מתנגדת להפרדה כלשהיא בין יו"ש לבין רצועת עזה.

ו. ארה"ב משתעשעת ברעיונות שונים, אולי כדי להרגיע את ישראל:

(1) מושג הריבונות איבד משמעותו במאה ה-20, ועקב המציאות שהתהוותה ביו"ש ועזה אולי ניתן למצוא פתרון אחר מאשר הריבונות הקלסית מאחר והריבונות ניתנת לחלוקה בצורות שונות. - סונדרס 17.8.78.

(2) ייתכן וניתן יהיה להמשיך לאחר חמש שנות המעבר את המצב שהיה קיים בהן, זאת בתנאי שהתנאים שינתנו לפלשתינאים יהיו אטרקטיביים מספיק כך שהם יעדיפו להמשיך במצב הקיים על פני ברירה להתקשרות עם ירדן או שליטה ע"י אש"פ וכן בתנאי שירגישו שזו החלטתם הם וכי היא אינה נכפית עליהם מבחוץ. (הכוונה היא לשמירת הסטטוס קוו במסגרת הגבולות הקיימים). - בז'יז'ינסקי 22.8.78.

2. סמכויות רשות המינהל העצמי והפיקוח עליה

א. ארה"ב מדגישה כי הסכם המסגרת שונה מתכנית האוטונומיה הישראלית וכי עמדתה מבוססת על שני אלמנטים עיקריים:

(1) נסיגה מוחלטת ולמעשה ביטול המימשל הצבאי כבעל סמכות כלשהיא ביו"ש ועזה כולל אי מתן אפשרות לפזר המועצה המינהלית במקרה שתפר הוראות ההסכם. (יחד עם זאת הועלתה אפשרות של החזרת המימשל העצמי תוך שנתיים אם ההסכם יתמוטט).

(2) העברת כל סמכויות השלטון, פרט לעניני בטחון ישראל, לידי המועצה המינהלית.

ב. לפי עקרונות אלה מקור הסמכות, או כפי שהאמריקנים קוראים לכך, האצלת הסמכויות, לא תיעשה מהמימשל הצבאי לרשות המינהל העצמי אלא האצלה זו תבוא מכח ההסכם בין מצרים ישראל וירדן, הסכם שיקבע גם את סמכויות המועצה ודרכי פעולתה וכן את דרכי בחירתה.

ג. ארה"ב מזכירה אפשרויות שונות של פיקוח ביו"ש ועזה על קיום ההסכם,על הבחירות ועל פעולות המועצה המינהלית ובמשתמע גם על פעולות ישראל.כל האמצעים הללו יצטרכו להקבע בהסכם:

(1) פיקוח של מצרים בעזה וירדן ביו"ש (לא ברור אם מצרים תוכל לתפוס מקומה של ירדן בקשר ליו"ש גם מבחינת הפיקוח). במסגרת זו מסכימה ארה"ב להקמת משרד קישור מצרי בעזה.

(2) פיקוח או"ם.

(3) פיקוח של רשות בינ"ל בייטרלית או ועדה בינ"ל בה ישתתפו אישים רמי דרג.

(4) אי קביעת כל פיקוח.

(5) האמריקנים מדגישים מעורבותם בכל תהליך השגת ההסדרים, ייתכן ויציעו גם פיקוח מסוים על ביצועם בשטח.

ד. התחולה הטריטוריאלית של סמכויות רשות המינהל העצמי או האוטונומיה המלאה, תשתרע על פני כל שטחי יהודה,שומרון ורצועת עזה שהיו לפני 1967 כשליטת ירדן ומצרים. לגבי ירושלים חושבים האמריקנים שצריכה להיות הבחנה בינה לבין שאר יו"ש בגלל מעמדה המיוחד והנסיבות,הם אינם סבורים כי סמכותה המלאה של רשות המינהל העצמי תוכל לחול על מזרח ירושלים (ראה סעיף 3 (ד)) המפרט העמדה בנוגע לירושלים).

ה. התחולה הפרסונלית של סמכויות רשות המינהל העצמי חייבת לחול על כל ערביי יו"ש ועזה ייתכן ויתמכו בכך שהסמכויות יחולו גם על היהודים היושבים ביו"ש ועזה. (אם יו"ש ועזה הם איזור בניהול ערבי, צריכים היהודים לחיות עם הערבים כמו שהערבים בישראל חיים עם היהודים, ולא תסכימו שערביי ישראל ינוהלו מהגדמ"ע"- סונדרס 26.4.78).

עמדה זו נוגדת את העמדה לגבי אי תחולת הסמכות של המועצה המינהלית על הישובים הישראליים. עם זאת מתנגדים האמריקנים לשיתוף יהודים היושבים ביו"ש ועזה כגוף נפרד במו"מ על הקמת רשות המינהל העצמי. הם יוכלו להשתתף במו"מ כחברי משלחת ישראל. ענין שיתופם, אם בכלל, ברשות המינהל העצמי יוכרע במו"מ. במו"מ על רשות המינהל העצמי יתמכו האמריקנים בעמדה שערביי ירושלים שאינם אזרחים ישראלים ישתתפו בבחירות לרשות המינהל העצמי ובעבודתה של הרשות.

ו. לגבי הסמכויות הספציפיות של רשות המינהל העצמי העמדה האמריקנית הרשמית היא כי הן תקבענה במו"מ בין מצרים, ישראל וירדן כאשר במשלחות הערביות משתתפים פלשתינאים תושבי יו"ש ועזה ופלשתינאים אחרים בהסכמה הדדית.

* סמכויות שלגביהן כבר גיבשו האמריקנים עמדה ברורה:

(1) קרקע: הקרקע הממשלתית או הציבורית צריכה לעבור לרשות המינהל העצמי ובידה יהיה השיקול אם למכרה או לאו. ההבחנה היא בין זכות ישראלים לרכוש קרקע מפרטים, דבר שיש להבטיח על בסיס עקרונות של שיוויון, לבין זכות ישראלית לרכוש קרקע ממשלתית. יתכן וארה"ב תתבע התחייבות שלא לתת גושפנקא חוקית (to legitimize) לקרקעות שנרכשו ביהוש"ע ולשלם פיצויים עבור קרקע שהופקעה. לדעת האמריקנים יש להפריד בין הבטחת זכות ישראל לנוכחות צבאית ביו"ש ועזה לבין החזקת הקרקע.

(2) סמכויות בטחון: ראה סעיף 3 (ב) בנושא בטחון פנים.

* סמכויות שהוזכרו ע"י האמריקנים ללא נקיטת עמדה:

(1) הנפת דגל.

(2) מעמד אסירים לאחר כינון הרשות המינהלית.

(3) תקציב.

* מוסדות של הרשות המינהלית שהוזכרו ע"י האמריקנים:

בהקשר לענין הקשר של הרשות המינהלית עם פלשתינאים הגרים מחוץ ליו"ש ועזה נאמר כי יוקמו, באמצעות ההסכם על הקמת המועצה המינהלית, מוסדות פוליטיים (ראה סעיף 4 (2)).

3. מעמד ישראל ביו"ש ועזה

א. בטחון ישראל

ארה"ב תומכת בהשארות כוחות צה"ל ביו"ש ועזה גם לאחר תקופת המעבר לפי העקרונות הבאים:

(1) נסיגת הכוחות תהיה בשתי צורות: הפחתת מספר החיילים המוצבים ביו"ש ועזה, נסיגתם של הכוחות הנשארים לאזורים שיקבעו. הנסיגה תוכל להתבצע בשלבים (בכללם גם התקופה שלאחר חמש שנות המעבר).

נסיגה זו היא הראשונה במסגרת נסיגת כוחות הכיבוש.

(2) ארה"ב חושבת על נקודות אסטרטגיות לאורך הירדן ומס' מחנות (3-5) במקומות אחרים (key heights) מקומות אלה יקבעו ע"י מומחים (?) אולם הם יוגדרו (כולל גודל הכוחות שישבו בהם) בהסכם הנוגע להקמת רשות המינהל העצמי.

(3) סמכויות הכוחות הנשארים שתפקידם להבטיח בטחון ישראל יידונו ויוגדרו בהסכם, ארה"ב חושבת במושגים של הפרדה בין טיפול בסכנות של התקפה צבאית לבין טיפול בסכנת פעולות טרור. לגבי בטחון פנים ראה להלן סעיף ב.

(4) ארה"ב טוענת שלירדן ניתן תפקיד בקיום הבטחון אם ירדן תרצה בכך והיא תוהה אם גם למצרים ייתכן תפקיד כזה במשך תקופת המעבר.

(5) סוגית הישארותם של הכוחות הללו לאחר תם תקופת המעבר (ההתיחסות היא ל- limited number of Israeli security personnel) תצטרך להידון בין הצדדים המתדיינים ולישראל תהיה זכות וטו. ארה"ב לא תתנגד למה שיוסכם.

(6) לאחר תם תקופת המעבר רואה ארה"ב את שמירת הבטחון לפי העקרונות הבאים (בנוסף על אי התנגדות להשארות כוחות ישראל):

- הסדרי הבטחון יהיו על בסיס הדדי (reciprocity) והם יכולים לכלול את כל האלמנטים המנויים בהסכם קמפ דייויד.
- לישראל תוכלנה להנתן זכויות אקסטרה-טריטוריאליות מסוימות ביו"ש ועזה להבטחות בטחונה (מחנות, פטרולים) ותנתן אפילו תחנת התרעה בעבר הירדן המזרחי.

ב. בטחון פנים

קרטר דיבר בזמנו (דצמבר 77) על היות הגדמ"ע מפורזת מכל כוחות ערביים פרט לכוחות ישראליים ולמשטרה מקומית אולם אין זה ברור לאיזו תקופה התכוון.

(1) בטחון הפנים (internal security and public order) יהיה בתחום סמכותה של המשטרה המקומית.

(2) היא תצטרך לשמור על קיומו של התהליך הפוליטי החפשי ביו"ש ועזה שיביא לפתרון המעמד הסופי והמבטיח את זכויות הפלשתינאים.

(3) תתכן התערבות ישראלית בעזרה לפעולת המשטרה במקרה וזו לא תוכל להתגבר על מצב מסויים (control a situation).

ג. הישובים הישראליים

(1) עמדתה העקרונית של ארה"ב כי קיום הישובים הישראליים בשטחים נוגד את אמנת ג'נבה הרביעית ומהווה מכשול בדרך להשגת הסדר שלום באזור, אולם הרושם הוא שארה"ב השלימה עם עובדת הימצאותם בשטח של הישובים הקיימים כיום וההתייחסות העיקרית היא להקמת ישובים חדשים. אולם יתכן ומקננת בהם התקווה שבתקופת האוטונומיה ירד מספר תושבי הישובים הקיימים. יתר על כן ייתכן ותועלה תביעה להקבלה בין מספר המתישבים לבין מספר העקורים שיוחזרו לגדמ"ע בהתאם לקריטריונים שיוסכמו (ראה להלן סעיף 4).

(2) שאלת מעמדם של הישובים הקיימים ותושביהם ויחסיהם עם רשות המינהל העצמי תיקבע במו"מ על הקמת הרשות. ארה"ב חושבת כי הישובים הללו לא יועמדו תחת סמכות המועצה המינהלית. באותו מו"מ גם תיקבע העמדה לגבי פעולת ההתישבות בזמן תקופת המעבר.
הקמתם של ישובים חדשים צריכה להיות מוקפאת בזמן המו"מ על הקמת המועצה המינהלית.

(3) ארה"ב מבדילה בין הזכות להתיישב לבין הזכות של פרטים לקנות קרקע ולהקים בית או חווה, בעוד עיסקות פרטיות תתאפשרנה הרי אין ארה"ב רואה אפשרות שתינתן זכות לגופים ציבוריים (ממשלה או קק"ל) לרכוש קרקע כדי להקים ישובים.

(4) שאלת מעמדם של הישובים ומעמד תושביהם לאחר תקופת המעבר תקבע במו"מ על המעמד הסופי של יו"ש ועזה (ראה סעיף 2(ה)).

(5) בתשובות קרטר לחוסיין מוזכרת הועדה המתמדת שתוכל לדון בענינים בעלי ענין משותף, בהקשר לענין הישובים הישראליים. משמעות הדבר יש לה שני אספקטים:

(א) ועדה זו תפקידה העיקרי לדון בדרכים להחזרת עקורים ויתכן ויש כאן רצון להתנות כניסת ישראלים ליו"ש ועזה בכניסת עקורים לאזורים אלה כאשר המכנה המשותף הוא כושר הקליטה הכלכלי של האזורים.

(ב) הדבר מאפשר (למרות מה שנאמר בסעיפים לעיל) לדון בסוגיית הישובים בנפרד מסוגית הסטטוס הסופי ולאורך כל תקופת המעבר ובהקשר לכך יש לזכור דברי קוונדט (26.9.78) "לרשות ישראל יעמדו חמש שנים להחליט על הישובים" ודברי סונדרס (28.9.78) "השאלה לגבי ההתנחלויות תועלה בין המו"מ להקמת הרשות המינהלית לבין המו"מ להסדר קבע" וכן דברי קרטר (14.11.78): שמעולם לא דיבר על הורדת ישובים אלא חשב שבכוון יהיה לדחות התפתחות נוספת עד לבחירת המועצה המינהלית.

ד. ירושלים

ארה"ב הביעה את עמדתה לגבי מעמד ירושלים במכתב הנלווה להסכם המסגרת של קמפ דייויד, לכן לא נחזור עליה כאן.

(1) מעמדה של ירושלים המזרחית שחייב להקבע בהסדר הסופי, שידון במעמד הסופי של יו"ש ועזה ובשלום עם ירדן, לא יושפע מהפעולות שנעשו ע"י ישראל מאז 1967 ומהמעמד שיקבע לירושלים המזרחית או לתושביה הערביים למשך תקופת המעבר. הניסוח "חייב להיקבע", מראה שירושלים שייכת ליו"ש ועזה. עם זאת אין הסטטוס הסופי של ירושלים חייב להיות זהה לסטטוס הסופי של יו"ש ועזה אולם יהיה אשר יהיה ההסדר הוא חייב להבטיח גישה חפשית למקומות הקדושים וחפש פולחן לכל הדתות; הוא חייב להבטיח את הזכויות הבסיסיות של כל התושבים והוא חייב להבטיח שהמקומות הקדושים לכל דת יהיו בשליטתם המלאה (full authority) של נציגיהן.

יש לציין שהאמריקנים מדברים על Phisically undivided city דבר המאפשר למעשה חלוקה חוקית או אחרת מלבד פיזית.

4. פליטים ועקורים

השיטה לטפל בנושא נקבעה בהסכם המסגרת, העקרונות שהוצעו ע"י ארה"ב בנוסף הם:

(א) החזרת העקורים תעשה לפי כושר הקליטה הכלכלי של האזור. לשם כך הוקמה ועדה בינמשרדית בארה"ב הבודקת: אמצעים לביסוס ו-viability של כלכלת הגדמ"ע ועזה; הכנת תשתית לקליטת פליטים בגדמ"ע ואספקת מקורות העסוקה להם; בדיקת ניידות האוכלוסין מן הגדמ"ע ואליה; סיוע להקלטות ותעסוקת פליטים המתגוררים בארצות ערב השונות באותן מדינות עצמן.

(ב) במסגרת הקמת רשות המינהל העצמי ומוסדותיה הפוליטיים, באמצעות הסכם בין ירדן, ישראל ומצרים, יצטרכו לתת את הדעת גם לקשר בין מוסדות אלה לבין הפלשתינאים החיים מחוץ ליו"ש ועזה.

(3) ארה"ב מאמינה שיש לפתור בעית הפליטים בהתאם להחלטות האו"ם הנוגעות בענין. אולם הפתרון חייב לשקף גם את המציאות והנסיבות הקיימים היום ובמסגרת זו תנתן לפליטים הברירה והאפשרות לשקם עצמם באופן סופי.

סודי-ביותר

בעיית ירושלים

1. כזכור בעיית ירושלים הוצאה מתוך הסכם המסגרת וכל צד מהחותמים על הסכם קמפ דיויד הביע דעתו לגביה במכתב אולם אין להתייחס אליה כאילו הוצאתה ממסגרת ההסכם פירושה הוצאתה ממסגרת המינהל העצמי ואין כל ספק כי נושא זה יעלה במו"מ על סמכויות רשות המינהל העצמי. לכן נראה כי ראוי לפרט כאן את העמדות המצריות והאמריקניות.

2. בעיית ירושלים בהקשר להענקת האוטונומיה לתושבי יהוש"ע מתחלקת לשלושה נושאים עיקריים:
   * בעיית תחולתן של סמכויות רשות המינהל העצמי על שטח מזרח ירושלים.
   * בעיית מעמדם של תושביה הערביים של מזרח ירושלים והשתתפותם במערכת הזכויות והחובות של התושבים עם הקמת רשות המינהל העצמי.
   * בעיית הניהול של המקומות הקדושים לאיסלאם בירושלים.

3. תחולת סמכויות רשות המינהל העצמי על שטח מזרח ירושלים.

   א. העמדה המצרית גורסת כי סמכויות רשות המינהל העצמי חייבות לכלול גם את ירושלים המזרחית, גם אם ירושלים לא תחולק מחדש.

   ב. העמדה האמריקנית גורסת כי צריכה להיות הבחנה בין ירושלים לבין שאר יו"ש, בגלל מעמדה המיוחד והנסיבות, ולכן אין האמריקנים סוברים כי סמכותה המלאה של רשות המינהל העצמי תוכל לחול על מזרח ירושלים.

4. מעמדם של תושביה הערביים של מזרח ירושלים.

   א. בגלל העמדה הבסיסית המצרית בנושא האוטונומיה אין התיחסות מצרית לגבי התחולה הפרסונלית בכלל ולגבי התחולה הפרסונלית שלה על ערביי מזרח ירושלים.

   ב. במו"מ על הקמת רשות המינהל העצמי תתמוך ארה"ב בעמדה כי ערביי ירושלים שאינם אזרחים ישראליים ישתתפו בבחירות לרשות המינהל העצמי ובעבודתה של הרשות.

5. המקומות הקדושים.

א. כאשר המצרים מדברים על מתן גישה חופשית למקומות הקדושים ברור כי המדובר הוא במתן חופש גישה ליהודים למקומותיהם הקדושים המצויים בירושלים המזרחית.

ב. האמריקנים מדברים גם הם על חופש גישה למקומות הקדושים ועל חופש פולחן לכל הדתות, אולם הם מרחיבים את היריעה וכדברם על הסטטוס הסופי של ירושלים הם מדברים על כך שההסדר הסופי יבטיח שהמקומות הקדושים לכל דת יהיו בשליטתם המלאה (full authority) של נציגיהן.
ברור שעמדה זו יכולה לעלות עוד לפני הדיון על הסטטוס הסופי ואפילו בהקשר הקמת רשות המינהל העצמי.

6. עמדת ישראל במו"מ

א. אם תהיה תחולה טריטוריאלית לסמכויות רשות המינהל העצמי תוצא ירושלים בהכרח מתחום הסמכות של רשות המינהל העצמי וניתן בהחלט לישב זאת עם העמדה האמריקנית.

ב. הבעיה היא קשה יותר אם תהיה תחולה פרסונלית לסמכויות רשות המינהל העצמי, תחולה המוערפת על ידי ישראל.
אולם מכיון שירושלים הוצגה מבחינת ישראל כנושא שעליו חל "ייהרג ובל יעבור" (1) הרי אין מקום לאפשר לערביי מזרח ירושלים להשתתף בכל צורה שהיא במנהל העצמי בעוד הם יושבים במקומם. קיימת אמנם דעה שניתן לאפשר לערביי מזרח ירושלים להשתתף בבחירות אולם יש לזכור כי כל ויתור בענין זה ייצור בישראל שני סוגי אזרחים ערביים:
- ערבים ישראליים שאינם חיים בירושלים ועליהם חלים כל חוקי ישראל.
- ערבים חסרי אזרחות או בעלי אזרחות ירדנית החיים במזרח ירושלים ומצטרפים למינהל העצמי.
מצב זה עלול להיות הרה אסון הן בהשלכותיו לגבי מעמד ירושלים כבירתה המאוחדת של מדינת ישראל והן בהשלכותיו לגבי ערביי ישראל בכללם.

ג. ראוי אולי להזכיר כאן כי יש להזהר מפני מתן סמכות לאגף לעניני דת של רשות המינהל העצמי (שיוקם לפי המוצע בתכנית המינהל העצמי מדצמבר 1977) על המקומות הקדושים לאיסלאם בירושלים. מתן סמכות זו ייצור הרקע לקשר בין מזרח ירושלים בכלל לבין רשות המינהל העצמי, קשר שאינו רצוי לישראל, לפחות בתקופת המעבר.

---

(1) צדדים שונים ונוספים של בעיית ירושלים ניתן למצוא בלשכת מנכ"ל משרד המשפטים