

8

4/3

ק"מ כ-31113

שם תיק: קמב-דיוויד
מזהה פנימי: 7767/3-א
מזהה פריט: R000329c
כתובת: 2-111-3-6-9
תאריך הדפסה: 09/11/2022
מס פריט: 275946
מספר תעודת זהות: 43.4/52-3
מספר תעודת זהות: 02-111-03-08-09

פירוט של הסעדים בהסכמי קמפ-דאוו
הדגם בעליו הבחירה

ELECTIONS

ה'תש"ל
ה'תש"ל

1. A.1. (A)the Israeli Military Government and its civilian administrations will be withdrawn as soon as a self-governing authority has been freely elected by the inhabitants of these areas to replace the existing military government.
2. A.1. (B) Egypt, Israel and Jordan will agree on the modalities for establishing the elected self-governing authority in the West Bank and Gaza.
3. A.1. (C) 2) The Palestinians will participate in the determination of their own future through submitting their agreement to a vote by the elected representatives of the inhabitants of the West Bank and Gaza.
4. A.1. (C) 3) The Palestinians will participate in the determination of their own future through providing for the elected representatives of the inhabitants of the West Bank and Gaza to decide how they shall govern themselves consistent with the provisions of their agreement.

הבחירה נחשד השלטון העצמי

מתק מחקר "האוטונומיה - הקציעה
וכתובת אפשריים"

בהוצאת אוניברסיטת תל-אביב
המרכז למחקרם האוטונומי

פ ר ק ש נ י - הבחירות לרשות השלטון העצמי

כאמור, יסוב הדיון תחילה על ענין הבחירות לרשות השלטון העצמי. אף שזהו נושא בעל משקל קטן יותר ולגביו יש פחות ניגודים בין הצדדים מאשר בנושא השני (סמכויות האוטונומיה), הרי שבהכרח ישתלבו בו לפחות מספר עניינים בעלי חשיבות ומשקל עקרוניים.

הבעיות העשויות לעלות במסגרת נושא זה:

ראשית - איזה מוסד צריך להיבחר בבחירות בהן מדובר. הסכם קמפ-דיוויד מדבר, כאמור, על "רשות שלטון עצמי" אשר תיבחר "בבחירות חופשיות על-ידי תושבי השטחים הללו"⁽¹⁾. אפשר שיהיה נסיון לגלוש לשאלות הנוגעות לגופים שצריכים להיבחר ולקום (כגון: רשות מחוקקת וכדו').

בכל מקרה צריך יהיה להסכים על הרכב רשות השלטון העצמי (המוגדרת במקום אחד, במסגרת לשלום במזרח התיכון, כ"מועצה מינהלית"), תקופת כהונתה, מקום מושבה, מי ייבחר כיו"ר הרשות וכדו'^(2,3).

-
- (1) סעיפים 1א א', 1א ב' של מסגרת לשלום במזרח-התיכון'.
 - (2) 'תוכנית השלום של ישראל' מציעה: "תקופת כהונתה של המועצה המינהלית תהיה ארבע שנים מיום הבחירות. מקום-מושבה, בית-לחם... 12. המועצה המינהלית תיבחר כיו"ר שלה".
 - (3) בתוכנית האוטונומיה שהגיש מר בגין לממשלת ישראל נאמר: "מספר חברי המועצה המינהלית הנבחרת יהיה 11", הארץ, 8 במאי 1979.

שנית - למי זכות בחירה, כאשר הבעיות העיקריות בענין זה עשויות להיות:

א. האם המפתח לזכות-הצבעה הוא תעודת-הזהות הקיימת של המימשל הצבאי, (1) או שהוא אחר-ואיזה? אפשרות אחרת היא לערוך מפקד-אוכלוסין, ולכנות לאורו רשימות של בעלי זכות בחירה; השאלה שתעלה במקרה כזה היא מי יהיה אחראי למפקד האוכלוסין והאם הוא יהיה מבצע משותף ישראלי-מצרי-ירדני.

ב. האם זכות הבחירה תהיה גם לפליטים המתגוררים ביהו"ש וברצועת עזה, או לא? בעיה זו משמעותית יותר ברצועת עזה, בה מהווים הפליטים מעל ל-56% מן האוכלוסיה, (2) שעה שביהו"ש הם מהווים כ-15% מן האוכלוסיה (3). מכל מקום, לבעיה זו יש היבטים פוליטיים (עניינן של מדינות ערב לשמור על מעמד הפליטים ולא לטשטש אותו) (4). על פי חוק הבחירות הירדני (5) לפליטים פלשתינאים זכות בחירה לפרלמנט.

ג. האם לנשים תהיה זכות-בחירה, או לא? על-פי החוק הירדני מלפני 1967, אין לנשים זכות-בחירה לפרלמנט (6) או לעיריות ולכן הן לא בטלו חלק בבחירות למועצות העיריות ב-1972, אך המימשל הצבאי התאים לקראת הבחירות ב-1978 את החוק הירדני, וכך איפשר לנשים לבחור. ככל שידוע לנו זכאיות

(1) כפי שהיה בבחירות לעיריות ביהו"ש בשנים 1972 ו-1976. איננו יכולים להתייחס לדוגמאות לגבי רצועת עזה, משום שהבחירות האחרונות שהתקיימו בה היו בתקופת המנדט הבריטי.

(2) ברצועת עזה יש כ-430 אלף נפש, מתוכם כ-170 אלף תושבים, 240 אלף פליטים ו-27 אלף בדואים. מתוך 240 אלף הפליטים, מתגוררים כ-175 אלף במחנות פליטים.

(3) מספר הנפשות ביוני 1978 היה 691 אלף, מהם 105 אלף פליטים (מתוכם 65 אלף במחנות פליטים), לפי רבעון סטטיסטי לשטחים המוחזקים, כרך ח' מס' 2, עמ' 1.

(4) בבחירות למועצות העיריות ביהו"ש ב-1972 וב-1976 וכן למועצות כפריות ב-1975, לא נתנו זכות בחירה לפליטים, אלא לתושבים בלבד.

(5) לפי החוק הירדני: "זכות הצבעה לכל הגברים, כולל פליטים פלשתינאים בעלי אזרחות ירדנית, מגיל 20... מועמדים לבית התחתון צריכים להיות לפחות בגיל 30".

Area Handbook for the Hashemite Kingdom of Jordan, (Washington: U.S. Government Printing office, 1969), p. 61.

(יקרא להלן: Handbook for Jordan) שם. (6)

נשים בכמה מדינות ערביות לבחור למוסדות כלל-מדינתיים⁽¹⁾.

ד. האם זכות-הבחירה תהיה לכל אדם (תושב), או רק לבעלי-אמצעים (לפי מפתח של גובה תשלום מסים)? על-פי החוק הירדני, זכות-הבחירה לעיריות נתונה למי שמשלם מס בסך דינר אחד לשנה, לפחות. לקראת הבחירות למועצות העיריות ביהו"ש ב-1976, הרחיב הממשל הצבאי את מספר הזכאים לבחור, אך לא שונה הבסיס של תשלום מס שנתי בגובה מסויים.

ה. האם לתושבי יהו"ש ורצועת עזה המצויים, או מתגוררים, במדינות ערביות תהיה זכות-בחירה? איננו יכולים להעריך מהו המספר של תושבי יהו"ש ורצועת עזה, שבידם תעודות-זהות של המימשל הצבאי והמתגוררים במדינות ערביות, אך מדובר כנראה במספר של כמה עשרות אלפים⁽²⁾. בבחירות למועצות העיריות ביהו"ש ב-1967, איפשר המימשל לאנשים אלו שהגיעו לקלפיות שלהם לבחור.

ו. האם לתושבי מזרח ירושלים תהיה או לא תהיה זכות בחירה? סביר כי ירדן (אם תשתתף במו"מ) ומצרים תתבענה כי תהיה להם זכות בחירה וזאת במטרה לקדם הכללת מזרח ירושלים בתחומי האוטונומיה שתיכון. נראה כי ארה"ב תתמוך

(1) על פי החוק המצרי, למשל: "כל האזרחים זכאים להצביע החל מגיל 18... מועמדים צריכים להיות מצרים ושאמם ואביהם מצריים". לפי

Area Handbook for Egypt, (Washington: U.S. Government Printing Office, 1976), p. 168.

על פי סעיף 36 של-תוכנית דרום תימן שהתפרסמה ב-30 נובמבר 1970: "המדינה תבטיח זכויות שוות לגברים ולנשים במישורים הפוליטי, הכלכלי והחברתי". וגם בסודאן, יש זכות בחירה לנשים: "בין 13 ינואר ל-28 פברואר 1968, מעל לשלושה מיליון סודאנים נרשמו לקראת הבחירות שעמדו להערי. מתוכם שני שלישים נשים".

Peter R. Bechtold, Politics in Sudan, (New-York: Praeger Publishers, 1976), p. 246.

(2) לפי עתון 'אל-קודס' מ-17 במאי 1978, היוצא בירושלים; "20 אלף מתושבי הגדמ"ע היגרו במהלך השנתיים האחרונות למדינות המפרץ הפרסי או לארה"ב ולאמריקה הלטינית". אינדיקציה לתופעה זו של יציאת תושבים למגורים מחוץ לאיזור ניתן

לראות בעובדה שמספר התושבים היוצאים דרך גשרי הירדן הוא גבוה ממספר החוזרים כאשר בשנת 1976 היה ההפרש 16,253 איש ובשנת 1972 11,922 נפש. לפי רבעון סטטיסטי לשטחים המוחזקים כרך ח', מס' 2.

בעמדה ערבית כזו⁽¹⁾.

שלישית - מי יהיה אחראי להכנת ניהול ואבטחת הבחירות? האפשרויות העיקריות בענין זה הן שלוש: - אחריות הממשל הצבאי (גם בהתבסס על כך שהבחירות תערכנה במהלך פרק הזמן בו יהיו, עדיין, הממשל הצבאי והמנהל האזרחי הישראליים אחראים לנעשה ביהו"ש וברצועת עזה) או אחריות משותפת ישראלית-מצרית לגבי רצועת עזה וישראלית-ירדנית לגבי יהו"ש. אחת המשמעויות של האפשרות השניה היא חיזוק הזיקה והקשר של מצרים עם רצועת עזה ושל ירדן עם יהו"ש ואפשר לראות בזה מחיר המשולם ע"י ישראל, נזק זה ימותן ע"י ההנחה שממילא לא ניתן יהיה לכונן אוטונומיה ברצועת עזה ללא משולכות ומעורבות מסוימת של מצרים ומבלי שניתן לה יכולת השפעה שם. האפשרות השלישית היא אחריות גוף בין-לאומי⁽²⁾, ומצרים אף התבטאה שזהו רצונה⁽³⁾, אך לא נראה כי ישראל תסכים לכך.

מכיוון שישראל הציעה כי ארגון הבחירות, ניהולן והפקוח עליהן יהיו בידי ועדה מורכבת מנציגי ישראל מצרים וירדן⁽⁴⁾, היינו - שמצרים וירדן תהיינה משולכות בכך, נראה שדבר זה יוכל להיות בסיס סביר להסכמה (אולי, בתוספת נציגי ארה"ב לוועדה זו).

-
- (1) בתשובות הנשיא קרטל לשאלות המלך חוסיין כפי שנתפרסמו בעתון הלבנוני אלציאד מ-15 דצמבר 1978 נאמר: "ארה"ב תתמוך במו"מ זה, בהצעות המתירות לתושביה-ערבים במזרח ירושלים, שאינם אזרחים ישראלים, להשתתף בבחירות להקמת שלטון האוטונומיה".
- (2) לפי 'סימז"ת' מ-8 אוקטובר 78, שעה 09.35: "ארה"ב הציעה שהבחירות ייערכו בפיקוח בינלאומי".
- (3) מצרים כיטאה רצונה, באמצעות בוטרוס ע'אלי, לפי 'סימז"ת' מ-28 דצמבר שעה 12.40: "שהבחירות יהיו חופשיות ובפיקוח האו"מ".
- (4) "תיכון ועדת בחירות מורכבת מנציגי ישראל, מצרים וירדן שתארגן את הבחירות למועצה המינהלית, תפקח על תקינותן ונציגיה ישבו בוועדות הקלפי, שבהן ישתפו נציגי המפלגות המתמודדות בבחירות", מתוך תכנית האוטונומיה שהגיש רוה"מ לממשלה, ע"פ עתון הארץ מ-8 מאי 1979.

רביעית - האם הבחירות תהינה כלליות או אזוריות? הצעת ממשלת ישראל היתה לבחירות כלליות⁽¹⁾. הסכם המסגרת של קמפ-דיוויד אינו מתיר לשאלה זו ומדבר על "בחירות חופשיות"⁽²⁾. באשר הן ישראל והן מצרים (לגבי רצועת עזה) תהיינה מעוניינות בכך שהבחירות תעלינה להנהלת האוטונומיה אישים שיפעלו למימוש תוך שיתוף-פעולה עם שתי המדינות, הרי שיהיה רצוי להן לשקול אם לא עדיפה שיטת הבחירות האזוריות. שיטה זו יכולה לאפשר קביעת הגבולות של כל איזור לפי מנהיגים ואישי-ציבור אשר להם הסיכוי להבחר בו, ובדרך זו לנסות להשפיע מראש על איזון מסוים בין הנבחרים.

(1) "המועצה המינהלית תבחר בבחירות כלליות ישירות, אישיות וחשאיות", סעיף 6 ב'תוכנית השלום של ישראל'.

(2) סעיף 1א א', של 'מסגרת לשלום במזרח-התיכון'.

הסכמי קמ"ד-ד"ר — עניניו של מלחמת העולם הראשונה.

CAMP DAVID AGREEMENT

PART A

SUBJECT REFERENCE AND INDEX

	<u>PAGE No.</u>
I AUTONOMY.	1
II BORDERS AND BOUNDARIES.	1
III CIVILIAN ADMINISTRATION.	1
IV CLAIMS COMMISSIONS.	1
V COMMITTEES.	1
VI CONTROL POSTS	2
VII DELEGATIONS	2
VIII DISRUPTION AND DISORDER	2
IX EGYPT	3
X ELECTIONS	4
XI EXTERNAL SECURITY	5
XII FINAL STATUS OF THE WEST BANK AND GAZA.	5
XIII INHABITANTS	6
XIV INTERNAL SECURITY	7
XV ISRAEL.	7
XVI ISRAELI ARMED FORCES.	9
XVII JORDAN.	9
XVIII JORDANIAN CITIZENS	10
XIX JOINT PATROLS	10
XX LIAISON	11
XXI MILITARY GOVERNMENT	11
XXXVIII NEGOTIATIONS.	19
XXIII PALESTINIANS.	11
XXIV THE PALESTINIAN PROBLEM	12
XXV PEACE TREATY.	12
XXVI POLICE.	13
XXVII POWERS AND RESPONSABILITIES	13
XXVIII PUBLIC ORDER.	13
XXIX REDEPLOYMENT.	13
XXX REFUGEES.	13

CAMP DAVID AGREEMENT

PART A

SUBJECT REFERENCE AND INDEX (Cont.)

	<u>PAGE No.</u>
XXXI SECURITY.	14
XXXII SECURITY COUNCIL RESOLUTION 242	14
XXXIII SECURITY LOCATIONS.	15
XXXIV SELF-GOVERNING AUTHORITY.	15
XXXV TRANSITIONAL ARRANGEMENTS/PERIOD.	16
XXXVI WEST BANK AND GAZA.	17
XXXVII WITHDRAWAL.	18

I AUTONOMY

1. A.1 (A) . . . there should be transitional arrangements for the West Bank and Gaza for a period not exceeding five years, in order to provide full autonomy to the inhabitants. . .

II BORDERS AND BOUNDRIES

1. A.1 (B) In addition Israeli and Jordanian forces will participate in joint patrols and in the manning of control posts to assure the security of the borders.
2. A.1. (C) . . . the negotiations will resolve, among other matters the locations of the boundaries and the nature of the security arrangements

III CIVILIAN ADMINISTRATION

1. A.1. (A) Under these arrangements, the Israeli military government and its civilian administration will be withdrawn as soon as a self-governing authority has been freely elected by the inhabitants of these areas to replace the existing military government.

IV CLAIMS COMMISSIONS

1. C.4. Claims Commissions may be established for the mutual settlement of all financial claims.

V COMMITTEES

1. A.1. (C) Two separate but related committees will be convened, one committee consisting of representatives of the four parties which will negotiate and agree on the final status of the West Bank and Gaza and its relationship with its neighbours.
2. A.1. (C) The second committee consisting of representatives of Israel and representatives of Jordan to be joined by the elected representatives of the inhabitants of the

West Bank and Gaza to negotiate a peace treaty between Israel and Jordan taking into account the agreement reached on the final status of the West Bank and Gaza.

3. A.3 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.

VI CONTROL POSTS

1. A.1 (B) In addition Israeli and Jordanian forces will participate in joint patrols and in the manning of control posts to assure the security of the borders.

VII DELEGATIONS

1. A.1 (B) The delegations of Egypt and Jordan may include palestinians from the West Bank and Gaza and other Palestinians. .

VIII DISRUPTION AND DISORDER

1. A.3 . . . 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.
2. A.3 During the transitional period, the representatives of Egypt, Israel, Jordan and the self-governing authority will constitute a continuing committee.

IX EGYPT

1. A.1 Egypt, Israel, Jordan and the representatives of the Palestinian people should participate in negotiations on the resolution of the Palestinian problem in all its aspects.
2. A.1. (A) Egypt and Israel agree that in order to ensure a peaceful and orderly transfer of authority and taking into account the security concerns of all the parties, there should be transitional arrangements.
3. A.1. (B) Egypt, Israel and Jordan will agree on the modalities for establishing the elected self-governing authority in the West Bank and Gaza.
4. A.1. (B) The delegations of Egypt and Jordan may include Palestinians from the West Bank and Gaza or other Palestinians as mutually agreed.
5. A.1. (C) Negotiations will take place to determine the final status of the West Bank and Gaza and its relationship with its neighbours, and to conclude a peace treaty between Israel and Jordan by the end of the transitional period. Thus negotiations will be conducted among Egypt, Israel, Jordan and the elected representatives
6. A.1. (C) One committee consisting of representatives of the four parties.
7. A.1. (C) 1) (The Palestinians will participate in the determination of their own future through) the negotiations among Egypt, Israel, Jordan to agree on the final status of the West Bank and Gaza and other outstanding issues.
8. A.2 The police will maintain continuing liaison on internal security matters with the designated Israeli, Jordanian and Egyptian officers.
9. A.3 During the transitional period, representatives of Egypt, Israel, Jordan and the self-governing authority will constitute a continuant committee.
10. A.4 Egypt and Israel will work with each other and with other interested parties to establish agreed procedures for a prompt, just and permanent implementation of the refugee problem.

1. A.1. (A)the Israeli Military Government and its civilian administrations will be withdrawn as soon as a self-governing authority has been freely elected by the inhabitants of these areas to replace the existing military government.
2. A.1. (B) Egypt, Israel and Jordan will agree on the modalities for establishing the elected self-governing authority in the West Bank and Gaza.
3. A.1. (C) 2) The Palestinians will participate in the determination of their own future through submitting their agreement to a vote by the elected representatives of the inhabitants of the West Bank and Gaza.
4. A.1. (C) 3) The Palestinians will participate in the determination of their own future through providing for the elected representatives of the inhabitants of the West Bank and Gaza to decide how they shall govern themselves consistent with the provisions of their agreement.

XI EXTERNAL SECURITY

1. A.1. (B) The agreement will also include arrangements for assuring internal and external security.

XII FINAL STATUS OF THE WEST BANK AND GAZA

1. A.1. (C) As soon as possible but not later than the third year after the beginning of the transitional period, negotiations will take place to determine the final status of the West Bank and Gaza and its relationship with its neighbours and to conclude a peace treaty between Israel and Jordan by the end of the transitional period.
2. A.1. (C) One committee consisting of the representatives of the four parties which will negotiate and agree on the final status of the West Bank and Gaza and its relationship with its neighbours.
3. A.1. (C) And the second committee consisting of representatives of Israel and representatives of Jordan to be joined by the elected representatives of the inhabitants of the West Bank and Gaza to negotiate the peace treaty between Israel and Jordan taking into account the agreement reached on the final status of the West Bank and Gaza.
4. A.1. (C) 1) (The Palestinians will participate in the determination of their own future through) negotiations among Egypt, Israel, Jordan and the representatives of the inhabitants of the West Bank and Gaza to agree on

the final status of the West Bank and Gaza and other outstanding issues by the end of the transitional period.

XIII INHABITANTS

1. A.1. (A) In order to provide full autonomy to the inhabitants, under these arrangements the Israeli military government and its civilian administrations will be withdrawn as soon as a self-governing authority has been freely elected by the inhabitants of these areas to replace the existing military government.
2. A.1. (A) The government of Jordan will be invited to join the negotiations on the basis of this framework. These new arrangements should give due consideration both to the principle of self-government by the inhabitants of these territories and to the legitimate security concerns of the parties involved.
3. A.1. (C) Negotiations will take place to determine the final status of the West Bank and Gaza and its relationship with its neighbours and to conclude a peace treaty between Israel and Jordan by the end of the transitional period these negotiations will be conducted among Egypt, Israel, Jordan and the elected representatives of the inhabitants of the West Bank and Gaza.
4. A.1. (C) Second committee consisting of representatives of Israel and representatives of Jordan to be joined by the elected representatives of the inhabitants of the West Bank and Gaza to negotiate the peace treaty between Israel and Jordan taking into account the agreement reached on the final status of the West Bank and Gaza.
5. A.1. (C) 1) (Participate in the determination of their own future through) the negotiations among Egypt, Israel, Jordan and the representatives of the inhabitants of the West Bank and Gaza to agree on the final status of the West Bank and Gaza and other outstanding issues by the end of the transitional period.
6. A.1. (C) 2)submitting their agreement to a vote by the elected representatives of the inhabitants of the West Bank and Gaza.

7. A.1. (C) 3)providing for the elected representatives of the inhabitants of the West Bank and Gaza to decide how they shall govern themselves consistent with the provisions of their agreement.

8. A.2 A strong local police force will be constituted by the self-governing authority it will be composed of inhabitants of the West Bank and Gaza.

XIV INTERNAL SECURITY

1. A.1. (B) The agreement will also include arrangements for assuring internal and external security.
2. A.2 The police will maintain continuing liaison on internal security matters with the designated Israeli, Jordanian and Egyptian officers.

XV ISRAEL

1. A.1 Egypt, Israel, Jordan and the representatives of the Palestinian people should participate in negotiation on the resolution of the Palestinian problem in all its ~~aspects~~.
2. A.1. (A) Egypt and Israel agree that in order to ensure a peaceful and orderly transfer of authority and taking into account the security concerns of all the parties, there should be transitional arrangements for the West Bank and Gaza.
3. A.1. (A)the Israeli military government and its civilian administration will be withdrawn as soon as a Self-Governing Authority has been freely elected by the inhabitants.
4. A.1. (B) Egypt, Israel and Jordan will agree on the modalities for establishing the elected self-governing authority in the West Bank and Gaza.
5. A.1. (B) A withdrawal of Israeli armed forces will take place and there will be a redeployment of the remaining Israeli forces into specified security locations.

6. A.1. (B) In addition Israeli and Jordanian forces will participate in joint patrols and in the manning of control posts to assure the security of the borders.
7. A.1. (C) Negotiations will take place to determine the final status of the West Bank and Gaza and its relationship with its neighbours, and to conclude a peace treaty between Israel and Jordan by the end of the transitional period. These negotiations will be conducted among Egypt, Israel, Jordan and the elected representatives of the inhabitants of the West Bank and Gaza.
8. A.1. (C) One committee consisting of representatives of the four parties which will negotiate and agree on the final status of the West Bank and Gaza and its relationship with its neighbours.
9. A.1. (C) The second committee consisting of representatives of Israel and representatives of Jordan to be joined by the elected representatives of the inhabitants to negotiate the peace treaty between Israel and Jordan taking into account the agreement reached on the West Bank and Gaza.
10. A.1. (C)
 - 1) (The Palestinians will participate in the determination of their own future through) the negotiations among Egypt, Israel, Jordan and the representatives of the West Bank and Gaza.
 - 4) participating as stated above in the work of the committee negotiating the peace treaty between Israel and Jordan.
11. A.2 All necessary measures will be taken and provisions made to assure the security of Israel and its neighbours during the transitional period and beyond.
12. A.2 The police will maintain continuing liaison on internal security matters with the designated Israeli, Jordanian and Egyptian officers.
13. A.3 During the transitional period representatives of Egypt, Israel, Jordan and the self-governing authority will constitute a continuing committee.
14. A.4 Egypt and Israel will work with each other and with other

interested parties to establish agreed procedures for a prompt just and permanent implementation of the resolution of the refugee problem.

XVI ISRAELI ARMED FORCES

1. A.1. (B) A withdrawal of Israeli armed forces will take place and there will be a redeployment of the remaining Israeli forces into specified security locations.
2. A.1. (B) In addition, Israeli and Jordanian forces will participate in joint patrols and in the manning of control posts to ensure the security of the borders.

XVII JORDAN

1. A.1. Egypt, Israel, Jordan and the representatives of the Palestinian people should participate in negotiations on the resolution of the Palestinian problem in all its aspects.
2. A.1. (A) To negotiate the details of a transitional arrangement, the Government of Jordan will be invited to join the negotiations on the basis of this framework.
3. A.1. (B) Egypt, Israel and Jordan will agree on the modalities for establishing the elected self-governing authority in the West Bank and Gaza. The delegates of Egypt and Jordan may include Palestinians from the West Bank and Gaza or other Palestinians as mutually agreed.
4. A.1. (B)a strong police force will be established which may include Jordanian citizens in addition, Israeli and Jordanian forces will participate in joint patrols and in the manning of control posts to assure the security of the borders.
5. A.1. (C) As soon as possible but not later than the third year after the beginning of the transitional period negotiations will take place to determine the final status of the West Bank and Gaza and its relationship with its neighbours and to conclude a peace treaty between Israel and Jordan by the end of the transitional period. These negotiations will be conducted among

Egypt, Israel and Jordan and the elected representatives of the inhabitants of the West Bank and Gaza.

6. A.1. (C)the second committee, consisting of representatives of Israel and representatives of Jordan to be joined by the elected representatives of the inhabitants of the West Bank and Gaza to negotiate the peace treaty between Israel and Jordan taking into account the agreement reached on the final status of the West Bank and Gaza.
9. A.1. (C) 1) (The Palestinians will participate in the determination of their own future through) negotiations among Egypt, Israel, Jordan and the representatives of the inhabitants of the West Bank and Gaza to agree on the final status of the West Bank and Gaza and other outstanding issues by the end of the transitional period.
10. A.1. (C) 4)participating in the work of the committee negotiating the peace treaty between Israel and Jordan.
11. A.2 The police will maintain continuing liaison on internal security matters with the designated Israeli, Jordanian and Egyptian officers.
12. A.3 During the transitional period, representatives of Egypt, Israel and 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.

XVIII JORDANIAN CITIZENS

1. A.1. (B) A strong local police force will be established which may include Jordanian citizens.

XIX JOINT PATROLS

1. A.1. (B) In addition Israeli and Jordanian forces will participate in joint patrols and in the manning of control posts to assure the security of the borders.

XX LIAISON

1. A.2 The police will maintain continuing liaison on internal security matters with the designated Israeli, Jordanian and Egyptian officers.

XXI MILITARY GOVERNMENT

1. A.1. (A) In order to provide full autonomy to the inhabitants under these arrangements the Israeli Military Government and its civilian administration will be withdrawn, as soon as a self-governing authority has been elected by the inhabitants of these areas to replace the existing military government.

XXII MODALITIES

1. A. (B) Egypt, Israel and Jordan will agree on the modalities for establishing the elected self-governing authority in the West Bank and Gaza.
2. A.3 A continuant committee to decide by agreement on the modalities of admission of persons displaced from the West Bank and Gaza in 1967.

XIII PALESTINIANS

1. A.1 Egypt, Israel, Jordan and the representatives of the Palestinian people should participate in negotiations on the resolution of the Palestinian problem in all its aspects.
2. A.1. (B) The delegations of Egypt and Jordan may include Palestinians from the West Bank and Gaza or other Palestinians as mutually agreed.
3. A.1. (C) The solution of the negotiations must also recognize the legitimate rights of the Palestinian people and their just requirements.
4. A.1. (C) In this way, the Palestinians will participate in the determination of their own future through...
 - 1) The negotiations among Egypt, Israel, Jordan

and the representatives of the inhabitants of the West Bank and Gaza to agree on the final status of the West Bank and Gaza and other outstanding issues by the end of the transitional period.

- 2) Submitting their agreement to a vote by the elected representatives of the inhabitants of the West Bank and Gaza.
- 3) Providing for the elected representatives of the inhabitants of the West Bank and Gaza to decide how they shall govern themselves consistent with the provisions of their agreement.
- 4) Participating as stated above in the work of the committee negotiating the peace treaty between Israel and Jordan.

XXIV THE PALESTINIAN PROBLEM

1. A.1 Egypt, Israel, Jordan and the representatives of the Palestinian people should participate in negotiations on the resolution of the Palestinian Problem in all its aspects.

XXV PEACE TREATY

1. A.1. (C) As soon as possible but not later than the third year after the beginning of the transitional period negotiations will take place to determine the final status of the West Bank and Gaza and its relationship with its neighbours and to conclude a peace treaty between Israel and Jordan by the end of the transitional period.
2. A.1. (C)and the second committee consisting of representatives of Israel and representatives of Jordan to be joined by the elected representatives of the inhabitants of the West Bank and Gaza to negotiate a peace treaty between Israel and Jordan taking into account the agreement reached on the final status of the West Bank and Gaza.
3. A.1. (C) 4) (The Palestinians will participate in the determination of their own future through) participating in the work of the committee negotiating the peace treaty between Israel and Jordan.

XXVI POLICE

1. A.2 A strong local police force will be constituted by the self-governing authority it will be composed of inhabitants of the West Bank and Gaza.
2. A.2 The police will maintain continuing liaison on internal security matters with the designated Israeli, Jordanian and Egyptian officers.

XXVII POWERS AND RESPONSABILITIES

1. A.1. (B) The parties will negotiate an agreement which will define the powers and responsibilities of the self-governing authority to be exercised in the West Bank and Gaza.

XXVIII PUBLIC ORDER

1. A.1 (B) The agreement will also include arrangements for assuring internal and external security and public order.

XXIX REDEPLOYMENT

1. A.1 (B) A withdrawal of Israeli armed forces will take place and there will be a redeployment of the remaining Israeli forces into specified security locations.

XXX REFUGEES

1. A.3 During the transitional period representatives of Egypt, Israel, Jordan and the self-governing authority will constitute a continuant 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.
2. A.4 Egypt and Israel will work with each other and with other interested parties to establish agreed procedures for a prompt just and permanent implementation of the resolution of the refugee problem.

1. A.1 (A) Egypt and Israel agreed that in order to ensure a peaceful and orderly transfer of authority and taking into account the security concerns of all the parties, there should be transitional arrangements for the West Bank and Gaza for a period not exceeding five years.
2. A.1. (A) To negotiate the details of a transitional arrangement the government of Jordan will be invited to join the negotiations on the basis of this framework, these new arrangements should give due consideration both to the principle of self-government by the inhabitants of these territories and to the legitimate security concerns of the parties involved.
3. A.1. (C) The negotiations will resolve among other matters the location of boundaries and the nature of the security arrangements.
4. A.2 All the necessary measures will be taken and provisions made to assure the security of Israel and its neighbours during the transitional period and beyond.
5. A.2 To assist in providing such security, a strong local police force will be constituted by the self-governing authority.
6. A.1. (B) In addition Israeli and Jordanian forces will participate in joint patrols and in the manning of control posts to assure the security of the borders.

1. A.1. (C) The negotiations shall be based on all the provisions and principles of UN Security Council Resolution 242.

XXXIII SECURITY LOCATIONS

1. A.1. (B)redeployment of the remaining Israeli forces into specific security locations.

XXXIV SELF-GOVERNING AUTHORITY

1. A.1. (A) In order to provide full autonomy to the inhabitants under these arrangements the Israeli military government and its civilian administration will be withdrawn as soon as a self-governing authority has been freely elected by the inhabitants of these areas to replace the existing military government.
2. A.1. (A) To negotiate the details of a transitional arrangement the government of Jordan will be invited to join the negotiations on the basis of this framework. These new arrangements should give due consideration both to the principle of self-government by the inhabitants of these territories and to the legitimate security concerns of the parties involved.
3. A.1. (B) Egypt, Israel and Jordan will agree on the modalities for establishing the elected self-governing authority in the West Bank and Gaza.
4. A.1. (B) The parties will negotiate an agreement which will define the powers and responsibilities of the self-governing authority in the West Bank and Gaza.
5. A.1. (C) When the self-governing authority (administrative council) in the West Bank and Gaza is established and inaugurated, the transitional period of five years will begin.
6. A.2A strong local police force will be constituted by the self-governing authority it will be composed of inhabitants of the West Bank and Gaza.
7. A.3 During the transitional period, representatives of Egypt, Israel and Jordan and the self-governing authority will constitute a continuant committee to decide by agreement on the modalities of admissions 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.

1. A.1. (A) Egypt and Israel agreed that in order to ensure a peaceful and orderly transfer of authority and taking into account the security concerns of all the parties there should be transitional arrangements for the West Bank and Gaza for a period not exceed five years.
2. A.1. (A) In order to provide full autonomy to the inhabitants under these arrangements the Israeli military government and its civilian administration will be withdrawn as soon as a self-governing authority has been freely elected by the inhabitants of these areas to replace the existing military government.
3. A.1. (A) To negotiate the details of a transitional arrangement, the government of Jordan will be invited to join the negotiations on the basis fo this framework.
4. A.1. (A) These new arrangements should give due consideration both to the principle of self-government by the inhabitants of these territories and to the legitimate security concerns of the parties involved.
5. A.1. (C) When the self-governing authority (administrative council) in the West Bank and Gaza is established the transitional period of five years will begin.
6. A.1. (C) As soon as possible but not later than the third year after the beginning of the transitional period, negotiations will take place to determine the final status of the West Bank and Gaza and its relationship with its neighbours and to conclude a peace treaty between Israel and Jordan by the end of the transitional period.
7. A.1. (C) 1) (the Palestinians will participate in the determination of their own future through) the negotiations among Egypt, Israel, Jordan and the representatives of the inhabitants of the West Bank and Gaza to agree on the final status of the West Bank and Gaza and other outstanding issues by the end of the transitional period.
8. A.2 All necessary measures will be taken and provisions made to assure the security of Israel and its neighbours during the transitional period and beyond.

9. A.3 During the transitional period, representatives of Egypt, Israel and 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.

XXXVI WEST BANK AND GAZA

1. A.1 To achieve that objective (resolution of the Palestinian problem in all its aspects) negotiations relating to the West Bank and Gaza should proceed in three stages.
2. A.1. (A) There should be transitional arrangements for the West Bank and Gaza for a period not exceeding five years.
3. A.1. (A) These new arrangements should give due consideration to the principle of self-government by the inhabitants of these territories.
4. A. (B) Egypt, Israel, and Jordan will agree on the modalities for establishing the elected self-governing authority in the West Bank and Gaza. The delegations of Egypt and Jordan may include palestinians from the West Bank and Gaza.
5. A. (B) The parties will negotiate an agreement which will define the powers and responsibilities of the self-governing authority to be exercised in the West Bank and Gaza.
6. A. (C) When the self-governing authority (administrative council) in the West Bank and Gaza is established and inaugurated

the transitional period of five years will begin.

7. A.1. (C)negotiations will take place to determine the final status of the West Bank and Gaza.
8. A.1. (C) These negotiations will be conducted among Egypt, Israel, Jordan and the elected representatives of the inhabitants of the West Bank and Gaza.
9. A.1. (C) One committee consisting of representatives of the four parties which will negotiate and agree on the final status of the West Bank and Gaza.
10. A.1. (C) The second committee consisting of representatives of Israel and representatives of Jordan to be joined by the elected representatives of the inhabitants of the West Bank and Gaza taking into account the agreement reached on the final status of the West Bank and Gaza.
11. A.1. (C) 1) (The Palestinians will participate in the determination of their own future through) the negotiations among Egypt, Israel, Jordan and the representatives of the inhabitants of the West Bank and Gaza to agree on the final status of the West Bank and Gaza.
12. A.1. (C) 2) Submitting their agreement to a vote by the elected representatives of the inhabitants of the West Bank and Gaza.
13. A.1. (C) 3) Providing for the elected representatives of the inhabitants of the West Bank and Gaza to decide how they shall govern themselves.
14. A.2 A strong local police force will be constituted it will be composed of inhabitants of the West Bank and Gaza.
15. A.3 A continuant committee to decide by agreement on the modalities of admission of persons displaced from the West Bank and Gaza in 1967.

XXXVII WITHDRAWAL

1. A.1. (A) The Israeli military government and its civilian administration will be withdrawn as soon as a self-

governing authority has been freely elected.

2. A.1. (B) A withdrawal of Israeli armed forces will take place and there will be a redeployment of the remaining Israeli forces.

XXXVIII NEGOTIATIONS

1. A.1 Egypt, Israel, Jordan and the representatives of the Palestinian people should participate in negotiations on the resolution of the Palestinian problem in all its aspects. To achieve that objective, negotiations relating to the West Bank and Gaza should proceed in three stages.
2. A.1. (A) To negotiate the details of a transitional arrangement, the government of Jordan will be invited to join the negotiations on the basis of this framework.
3. A.1. (B) The Parties will negotiate an agreement which will define the powers and responsibilities of the self-governing authority to be exercised in the West Bank and Gaza.
4. A.1. (C) As soon as possible, but not later than the third year after the beginning of the transitional period, negotiations will take place to determine the final status of the West Bank and Gaza and its relationship with its neighbours, and to conclude a peace treaty between Israel and Jordan by the end of the transitional period.
5. A.1. (C) These negotiations will be conducted among Egypt, Israel, Jordan and the elected representatives of the inhabitants of the West Bank and Gaza.
6. A.1. (C) Two separate but related committees will be convened, one committee, consisting of representatives of the four parties which will negotiate and agree on the final status of the West Bank and Gaza, and its relationship with its neighbours, and the second committee, consisting of representatives of Israel and representatives of Jordan to be joined by the elected representatives of the inhabitants of the West Bank and Gaza, to negotiate the peace treaty between Israel and Jordan, taking into account the agreement reached on the final status of the West Bank and Gaza.

7. A.1. (C) The negotiations shall be based on all the provisions and principles of UN Security Council Resolution 242. The negotiations will resolve, among others matters, the location of the boundaries and the nature of the security arrangements.
8. A.1. (C) The solution from the negotiations must also recognize the legitimate rights of the Palestinian people and their just requirements.
9. A.1. (C) The Palestinians will participate in the determination of their own future through:
- 1) The negotiations among Egypt, Israel, Jordan and the representatives of the inhabitants of the West Bank and Gaza to agree on the final status of the West Bank and Gaza and other outstanding issues by the end of the transitional period.
 - 4) Participating as stated above in the work of the committee negotiating the peace treaty between Israel and Jordan.

חול דעם אל היבטים משפטיים של

הסכמי תאם-דיוג (האוטונומיה

שנתנו ע"י דב ספי קטן 1978.

מדינת ישראל

משרד המשפטים

ירושלים, כ"א בחשרי תשל"ט
22 באוקטובר 1978

היועץ המשפטי לממשלה

160.4

אל: מר דב שפי, סגן היועץ המשפטי למערכת הבטחון ✓

הנדון: חוות דעת בקשר להסכמי קמפ דייוויד

אני מאשר קבלת חוות הדעת שנכתבו על ידך בעניינים הבאים:

1. יחסי הגומלין בין שני מסמכי המסגרת שנחתמו בקמפ-דייוויד (י/4452);
 2. נושאים שעליהם יש לנהל מו"מ ולהגיע לידי הסכם כדי לכונן ממשל עצמי באיזור יהודה ושומרון ובחבל עזה (י/4453);
 3. מעמדו של הממשל הצבאי עם כינון ממשל עצמי באיזור יהודה ושומרון ובחבל עזה (י/4479);
 4. תביעה מצרים לפיצויים על ניצול בארות הנפט (י/4575);
 5. נושאים כלכליים שראוי לשקול ניהול מו"מ עליהם במסגרת כינון רשות הממשל העצמי (י/4576);
 6. תביעות פיצויים של חושבי השטחים המוחזקים (י/4577);
 7. בעיות הקשורות בשיפוט ובעזרה משפטית הדדית בתחומי המשפט האזרחי והפלילי בין ישראל לשטחי האוטונומיה (י/4598);
 8. חופש העיסוק לחושבי ישראל ולמתנחלים בשטחי האוטונומיה (י/4611).
- קראתי את חוות הדעת האלה בענין רב. יש חשיבות רבה לעבודה זאת הנעשית על ידך. אני מקווה שבקרוב נארגן את השרות המשפטי של המדינה לצורך דיון יסודי בבעיות המשפטיות הנובעות מהסכמי קמפ-דייוויד, ובמיוחד בבעיות המשפטיות הקשורות לתכנית האוטונומיה ביהודה, שומרון וחבל עזה. במסגרת זאת תהיינה חוות הדעת שלך לתועלת רבה.

בברכה,

9MS 93.
יצחק זמיר

היועץ המשפטי לממשלה

העתיקים: שר המשפטים

היועץ המשפטי למערכת הבטחון

משרד הבטחון
היועץ המשפטי למערכת הבטחון

תאריך: 4.10.78

מספר: 4480/י

מתאם הפעולה בשטחים

הנדון: נושאים עליהם יש לנהל מו"מ ולהגיע לידי הסכם
עם רשות הממשל העצמי לאחר שתיבחר

1. במכתבי י/4453 עמדתי על הנושאים שבהתאם למסמכי קמפ-דיויד יש לנהל לגביהם מו"מ כדי לכונן ממשל עצמי באזור יהודה ושומרון ובחבל עזה.
2. במסמך זה אפרט את הנושאים שיש לנהל לגביהם מו"מ עם רשות הממשל העצמי לאחר שזו תיבחר, ותוך תקופת המעבר בת השנתיים השנים מיום שהרשות נבחרה.
3. להלן הנושאים:
 - א. קביעת המעמד הסופי של יהודה ושומרון ועזה לא יאוחר מסוף השנה השלישית לאחר תחילת תקופת המעבר וכן מו"מ בין ירדן וישראל כדי להביא שלום עד תום תקופת המעבר (סעיף 1A(C) למסגרת לשלום במזה"ת).
 - ב. הקמת ועדה מתמדת בהשתתפות מצרים, ישראל, ירדן ורשות הממשל העצמי שתחליט על פי הסכם על דרכי החזרתם של עקורים שעזבו את יהודה ושומרון ועזה ב-1967 (סעיף 3A(C) למסגרת לשלום במזה"ת).
 - ג. הועדה אמורה לעסוק גם בקביעת האמצעים הנחוצים על מנת למנוע הפרת הסדר. ועדה זו תוכל לעסוק גם בנושאים אחרים שיש בהם משום ענין משותף (סעיף 3(C) 1A).
4. יצויין שבאשר לנושא א' נאמר (בסעיף 1A(C)) כי המו"מ ינוהל בין מצרים, ישראל ירדן והנציגים הנבחרים של תושבי יהודה ושומרון ועזה (Elected representatives of the inhabitants of the West Bank and Gaza) תשומת הלב מופנית שלגבי נושא זה לא צויין במסמך שהמו"מ יערך עם ה-self governing authority שניציגים אלה יצטרפו כנראה להבחר במיוחד כחברים לוועדת שידונו בנושא הנ"ל.
5. אשר לטכניקת המו"מ בענין נושא א' נקבע כי:
 - א. שתי ועדות נפרדות אך קשורות זו לזו תכונסנה. האחת מורכבת מנציגי ארבעת הצדדים אשר ישאו ויתנו ויטכנימו על המעמד הסופי של יהודה ושומרון ועזה ועל מערכת היחסים של חבלי ארץ אלה עם שכניהן.
 - ב. הועדה השנייה תהא מורכבת מנציגי ישראל וירדן שאליהם יצטרפו הנציגים הנבחרים של יהודה ושומרון ועזה. ועדה זו תשא ותיתן על חוזה השלום בין ישראל וירדן, בהתאם לביסויגים ובעקרונות שנקבעו לצורך זה במסמך המסגרת לשלום.

ב ב ר כ ה

ד ב ש פ י עייד
סגן היועץ המשפטי
לבטחון למערכת

משרד הבטחון
חיוץ המשפטי למערכת הבטחון

4.10.78

תאריך:

4479/י

ספר:

מתאם הפעולה בשטחים

הנדון: מעמדו של הממשל הצבאי עם כינון ממשל עצמי
באזור יהודה ושומרון ובחבל עזה

1. במסמך י/4452 מ-1.10.78 עמדתי על יחסי הגומלין בין שני מסמכי המסגרת שנחתמו בקמפ-דיויד.
 2. במסמך זה אנסה לעמוד על הבעיות המשפטיות והאחרות הנובעות לגבי מעמדו של הממשל הצבאי עם כינון ממשל עצמי באזור יהודה ושומרון, בהתחשב במה שנקבע בענין זה במסמך "המסגרת לשלום במזרח התיכון".
 3. כידוע על פי המסמך הנ"ל הסכימו מצרים וישראל כי מצרים ישראל ירדן ונציגי העם הפלשטינאי יפתחו במו"מ לפתרון הבעיה הפלשטינאית וכי על מנת להשיג יעד זה המו"מ הנוגע ליהודה ושומרון ולחבל עזה יתקיים בשלשה שלבים, באשר לשלב ראשון נאמר במסמך כי:
 - א. במגמה להבטיח העברה מסודרת של הסמכויות השלטוניות תוך הבאה בחשבון של בעיות הבטחון של כל הצדדים ייקבעו סידורים לתקופת המעבר, לתקופה זו שלא תעלה על חמש שנים.
 - ב. במגמה לספק אוטונומיה מלאה לתושבים במסגרת הסדרים כנ"ל על הממשל הצבאי בישראל והמנהל האזרחי שלו יהיה לסגת מיד כאשר רשות ממשל עצמית נבחרה באופן חפשי על ידי התושבים של אזורים אלה כדי להחליף את הממשל הצבאי הקיים.
- בגלל חשיבותה של כל מילה בנושא הנדון אביא להלן הנוסח האנגלי המקורי של סעיף A1(A) במסמך המסגרת המתיחס לאזורי יו"ש ועזה:

"(A) EGYPT AND ISRAEL AGREE THAT, IN ORDER TO ENSURE A PEACEFUL AND ORDERLY TRANSFER OF AUTHORITY, AND TAKING INTO ACCOUNT THE SECURITY CONCERNS OF ALL THE PARTIES, THERE SHOULD BE TRANSITIONAL ARRANGEMENTS FOR THE WEST BANK AND GAZA FOR A PERIOD NOT EXCEEDING FIVE YEARS. IN ORDER TO PROVIDE FULL AUTONOMY TO THE INHABITANTS, UNDER THESE ARRANGEMENTS THE ISRAELI MILITARY GOVERNMENT AND ITS CIVILIAN ADMINISTRATION WILL BE WITHDRAWN AS SOON AS A SELF-GOVERNING AUTHORITY HAS BEEN FREELY ELECTED BY THE INHABITANTS OF THESE AREAS TO REPLACE THE EXISTING MILITARY GOVERNMENT, TO NEGOTIATE THE DETAILS OF A TRANSITIONAL ARRANGEMENT. THE GOVERNMENT OF JORDAN WILL BE INVITED TO JOIN THE NEGOTIATIONS ON THE BASIS OF THIS FRAMEWORK. THESE NEW ARRANGEMENTS SHOULD GIVE DUE CONSIDERATION BOTH TO THE PRINCIPLE OF SELF-GOVERNMENT BY THE INHABITANTS OF THESE TERRITORIES AND TO THE LEGITIMATE SECURITY CONCERNS OF THE PARTIES INVOLVED."

תאריך:

מספר:

4. מן הראוי להדגיש הנקודות הבאות:

- א. בקביעת הסידורים לתקופת המעבר יש להביא בחשבון בעיות הבטחון של כל הצדדים ובכללן ישראל (נושא זה יכלל אפוא במו"מ).
- ב. לפי סעיף 1(C) תקופת המעבר של חמש שנים תתחיל מרגע שתבחר רשות הממשל העצמי. מאידך לא נקבע במסמך תוך כמה זמן צריכות להערך בחירות לרשות הנ"ל.
- ג. המטרה המרכזית היא לספק אוטונומיה מלאה לתושבים בתוך תקופת המעבר ועל כן על הממשל הצבאי הישראלי והמינהל האזרחי שלו יהיה "לסגת" (will be withdrawn) מיד כאשר רשות הממשל העצמי נבחרה וזאת כדי להחליף את הממשל הצבאי הקיים (to replace the existing military government) יצויין שפרופ' ברק ציין בכנס ספ"כ שנערך ב-28/9/78 כי תחילה רצו האמריקנים שהבטוי לגבי הסתלקותו של הממשל הצבאי עם בחירת הרשות השלטונית העצמית יהיה abolishment דהיינו "ביטול", אך נתקבלה עמדתו וסוכם על "נסיגה". הנימוק לעמדה היה נעוץ בכך כי אנו בקשנו שמבחינה משפטית תישמר לנו האופציה שמבחינה פורמלית הממשל הצבאי ימשיך בצורה רופפת כמקור הסמכות העליון (בשפת המשפט - "הנורמה הבסיסית") כך שאם תהיה התפתחות בשטחים שאינה לרוחנו נוכל לשוב ולהורות הוראות משפטיות עדיפות אשר תוקפן המשפטי מחייב את כל מי שנמצא באזורי האוטונומיה. כשלעצמי גישתו של פרופ' ברק אינה נראית לי מבוססת בנקודה זו וברת עמידה במבחן. נראה לי, עם כל הכבוד, שלמרות השימוש בבטוי "will be withdrawn" במקום "will be abolished" מעמדו המשפטי של הממשל הצבאי עם בחירת הרשות השלטונית העצמית מסתיים וזאת מן הטעמים הבאים:

- א. הביטוי האנגלי withdrawn פירושו, לפי מילון אנגלי-עברי "מגידו" בעריכת לבנשטיין וקיוון: "נסוג", "חזר בו", "יצא", "פרש", "הסתלק", "הוציא", "הסיר" והבטוי withdrawal פירושו לפי אותו מילון "נסיגה", "פרישה", "הוצאה", "הסרה". ובמילון OXFORD נאמר לגבי withdraw בין היתר כדלקמן: pull aside or back, take away, remove, retire from presence or place.
- ב. זאת ועוד נאמר מפורשות בפיסקה 1(a) של מסמך המסגרת לשלום בכל הנוגע ליהודה ושומרון וחבל עזה שנסיגתו של הממשל הצבאי והמינהל האזרחי שלו תבוצע מיד עם הבחירה של הרשות השלטונית העצמית כדי להחליף את הממשל הצבאי הקיים.

5. בהקשר זה יהיה זה מן העניין להביא את דעתו של עו"ד חיים צדוק (לטעבר שר המשפטים) שכתב ב-29/9/78 ב"מעריב" לאמור:
"לפי הסכם המסגרת יבוטל לא רק המנהל של הממשל הצבאי אלא הממשל הצבאי עצמו שיוחלף במשטר של ממשל עצמי. אזור יהודה ושומרון ועזה יעברו ממעמד של שטחים מוחזקים הנתונים לממשל צבאי ישראלי למעמד של אזורי ממשל עצמי שיהא יונק את סמכותו לא מן הממשל הצבאי הישראלי אלא מהסכם בינלאומי בין ישראל, ירדן מצרים ונציגי תושבי השטחים. מעמד אזור יהודה ושומרון ועזה במשך תקופת המעבר יהיה מעמד מיוחד במינו שאינו קובע למי הריבון לאור הניתוח האמור אף תמים דעים עם ההשקפה שהובעה לעיל ע"י עו"ד צדוק.

6. השאלה הנידונה אם הממשל הצבאי מתבטל ברגע שתבחר הרשות השלטונית העצמית אינה בעלת משמעות תיאורית בלבד שכן יש לה השלכה מידית על מספר נושאים ובתוכם אלה:
א. האם סמכותה של רשות הממשל העצמי תחול על כל תושבי יהודה ושומרון ועזה או על התושבים בלבד.
ב. האם תושבי הישובים הישראליים בשטחים הנ"ל יהיו כפופים להוראות ולחוקים שיוצאו לרשות הממשל העצמי.

תאריך:

מספר:

- ג. האם תשמר בידי מדינת ישראל או בידי כוחות צה"ל סמכות שלטונית שתאפשר קביעת נורמות, חוקים וצווים שיחולו על תושבים יהודים.
- ד. האם כוחות צה"ל שישארו באזור יהודה ושומרון ועזה בתקופת המעבר וכנראה גם אחריה יהיו כפופים בין אם באופן מלא או באופן חלקי לחוקי וצווי רשות הממשל העצמי שתקום.
7. אשר לשאלה הראשונה יצויין כי במאמר הנ"ל כתב עו"ד צדוק לאמור:
"האם סמכותה של רשות הממשל העצמי תחול על כל תושבי יהודה ושומרון ועזה או על התושבים הערבים בלבד? לפי הסכם המסגרת האוטונומיה המלאה תוענק לתושבים והרשות תיבחר על התושבים של אזורים אלה. אין בנוסח הסכם המסגרת אחיזה לטענה שסמכות רשות הממשל תחול על התושבים הערבים בלבד ולא תחול על תושבים יהודים שיחיו בתוך שטחי הממשל במעין משטר של קפיטולציות".
8. דעתו של עו"ד צדוק נראית בעיני גם בענין זה למרות שבראיון שנחן רוה"מ ל"מעריב" ב-1/10/78 אמר בתשובה לשאלה האם האוטונומיה תחול גם על התושבים היהודים ביהודה ושומרון? לא, רק על הערבים. על היהודים יחול החוק הישראלי, אבל הרי המו"מ עדיין לא נפתח."
9. מבחינה משפטית מה שמחייב הוא מסמך המסגרת, ובו אין למצוא אחיזה לכך שהאוטונומיה המלאה שהובטחה לתושבים יש בה אבחנה בין סוגי תושבים, או הגבלה כלשהי על סמכויות רשות הממשל העצמי. אם יפתח מו"מ עם ירדן ונציגי התושבים יתכן שניתן יהיה לשנות מבחינה פוליטית את שנקבע משפטית במסגרת, אך אם יבקשו הצדדים לראות את המסגרת של קמפ-דייביד כבסיס נוקשה, ספק אם נוכל לתבוע שהדין הישראלי יחול על מובלעות בהן מצוי יהודים.
10. יצויין בהקשר זה כי למרות האמור אין ללמוד מהביטוי "אוטונומיה מלאה" או מהביטוי השלטון העצמי self governing authority או כפי שביטוי זה מופיע פעם אחת בסעיף (ט) של מסמך המסגרת לשלום במזרח התיכון - בפרק על יהודה ושומרון ועזה, לאמור:
"self governing authority (ADMINISTRATIVE COUNCIL)"
שמדובר בהקמתה של מדינה על כל יסודותיה וסמכויותיה לפי המשפט הבינלאומי.
נהפוך הוא: עצם העובדה שמדובר ב"אוטונומיה מלאה" לתושבים וברשות הממשל העצמי או מועצה מנהלית - היא הנותנת שאין מדובר במדינה לפחות עד לסיום תקופת המעבר (חמש שנים) לאחר שנבחרה רשות הממשל העצמי).
11. האבחנה בין אוטונומיה ומדינה
- א. אוטונומיה מהי?
באנציקלופדיה העברית כרך א' עמוד 782 בערך "אוטונומיה" נאמר:
"בימינו האוטונומיה מציינת יחס מסוים של גוף פוליטי או סוציאלי הכפוף לכך פוליטי או סוציאלי מקיף יותר. קבוצות דתיות, קבוצות של מעוטות לאומיים או גורמים חרבותיים וכלכליים נמבקשות לשמור על עצמאות מה בפני השלטון המרכזי הכל יכול הממשלה. מבחינים בעקבות קארל ריינר - מיוצרי תורת האוטונומיה, בין אוטונומיה טריטוריאלית הניתנת לאנשים החיים בארץ מסוימת לבין אוטונומיה אישית המוענקת לקבוצה אנשים בעלי תכונות קבועות שאינם מרוכזים בתבל ארץ מסוים של איזו ארץ, אלא מפוזרים על פני שטח ומעורבים בין שאר תושביה. אוטונומיה טריטוריאלית היא, לפי זה, דבר שבהכרח במדינות בעלות שטח נרחב ביותר ובאימפריות משופעות בלאומים. לפעמים האוטונומיה היא דרגת ביניים לקראת עצמאות, כגון בארצות הבלקן (רומניה, בולגריה, יוון, וסרביה) שלאחר שהשיגו אוטונומיה בתוך האימפריה העות'מאנית הרחיבה בהדרגה עד לעצמאות שלימה. בדומה לכך היא האוטונומיה שהעניקה בריטניה הגדולה לדומיניונים.

משרד הבטחון
היועץ המשפטי למערכת הבטחון

תאריך:

מספר:

הם נעשו לאט לאט לגושים מדיניים עצמאיים אף כי הקשר עם ארץ האם עוד קיים עקב שיתוף גזע ולשון בקרב חבר העמים הבריטי. אוטונומיה אישית או קיבוצית מותנית בסולידריות בין חברי קבוצה מסוימת אם זו באה לידי ביטוי בצורת ארגון חיצוני כלשהו. באוטונומיה מסוג זה מבחינים בין אוטונומיה אישית פוליטית השואפת לשלטון עצמי מלא ובין אוטונומיה שאין מטרתה אלא לספק את צרכיו התרבותיים הלאומיים של צבור מסוים. כדוגמה לאוטונומיה מהסוג האחרון ניתן להביא את מעמדה של הכנסייה בארצות רבות."

ב. מדינה מהי ?

לפי המשפט הבינלאומי מדינה היא יחידה מדינית מאורגנת של עם בארצו הכפוף לשל עליון שבידו לקיים מתוך עצמאות יחסים עם מדינות אחרות. בועידת מונטוידאו שנערכה בשנת 1933 נקבע שכדי שמדינה תוכל להחשב באשיות משפטית בינלאומית צריכים להתקיים בה התכונות הבאות:

א. אוכלוסיה קבועה.

ב. שטח אדמה בתחומים מוגדרים.

ג. ממשלה.

ד. בעלת כושר לקשור קשרים עם שרר המדינות.

בעוד ששלושת היסודות הראשונים קיימים גם לגבי גופים אדמיניסטרטיביים (עיריה מועצה מקומית) היסוד הרביעי מיוחד רק למדינה. האופיני לשלטון אדמיניסטרטיבי הוא העובדה שהשלטון נמסר לו על ידי מוסד הגבוה ממנו ואין הוא ריבוני. מאידך סימן ההיכר הראשון במעלה למדינה הוא הסמכות להסדיר את ענייני החוץ שלה באופן סוברני (ריבוני) "ללא תלות בשום גוף אחר".

12. אשר לשאלה השניה - לאור התשובה לשאלה הראשונה, התוצאה המשפטית היא שתושבים יהודי יהיו כפופים לנורמות שיוצאו ע"י רשות הממשל העצמי, כל עוד לא יוחלט לשנות בענין זה את מסמך המסגרת שנחתם בקמפ-דיויד.

13. אשר לשאלה השלישית - נראה לי שהתשובה לכך היא שלילית. להלן נימוקי:

א. כיבוש צבאי של שטח יוצר יחס משפטי מיוחד בין הכובש לבין האוכלוסיה המקומית. הכיבוש הוא עובדה שנוצרה בעקבות פעולה צבאית ומן ההכרח שעובדה זו תיצור מצב משפטי חולף. במקדם או במאוחר, לכשיסתימו פעולות האיבה יגיע המצב העובדתי של "צבאי לקיצו".

ב. לפי תקנה 42 מתקנות האג משנת 1907 בדבר דיניה ומנהגיה של המלחמה ביבשה שטח נחשב "שטח כבוש" כאשר הוא נמצא ונתון למעשה למרותו של צבא האויב. הכיבוש מט רק על שטח שבו הוקם שלטון כזה ושבו מרותו של הכובש כוננה להלכה והופעלה למע בכוח מספיק. זאת ועוד: כיבוש צריך להיות יעיל ומעשי אך אין צורך להחזיק בט באופן תמידי צבא שיחנה בכל בית בכל כפר ובכל עיר. די בכך שהכוחות הלאומיים אינם מחזיקים בשטח, שנשקם של התושבים פורק מעליהם, שננקטו צעדים להגן על הנ והרכוש ולהבטיח את קיום הסדר ושום יתעורר הצורך אפשר יהיה תוך פרק זמן סביר לשלוח את הצבא כדי שימחיש את מרותו כצבא כובש. במדריך לצבא הצרפתי נקבעה אבן בוחן לקיום הכיבוש על ידי שני תנאים:

א. כי הממשלה החוקית שוב אינה מסוגלת כתוצאה מפעולת הכובש להטיל מרותה על הצבור.

ב. כי הכובש משליט מרותו במקום מרות הממשלה החוקית.

משרד הבטחון
חיועץ המשפטי למערכת הבטחון

תאריך:

מספר:

14. הסכמה עניינית למתן "אוטונומיה מלאה" לתושבי השטחים יו"ש ועזה אינה עולה בקנה אחד עם המשך קיומם של השטחים הנ"ל כשטחים כבושים אשר מכח מעמדם ככבושים נובעת התוצאה המשפטית של היכולת לפרסם צווים והוראות לתושבים באותם אזורים. דומה ש"האוטונומיה המלאה" עומדת בסתירה מידית לאפשרות שגורם אחר זולתה יהיה מוסמך לפרסם כלפי פנים הוראות וצווים לחלק מתושבי השטחים אלא אם יסוכם על כך מראש תוך שינוי העקרון שנקבע במסמך המסגרת.

15. אשר לשאלה הרביעית - אין להניח שכוחות צה"ל שיושאו בתחומי השטחים-בין בתקופת המעבר ובין לאחריה-יהיו כפופים במובן המלא של המלה להוראות רשות הממשל העצמי ובעת המו"מ צריך יהיה לקבוע מעמדם של כוחות אלה. נוהל מקובל הוא שכוחות זרים לממשל החוקי החונים בהסכמתו של ממשל כזה כפופים לממשל הצבאי שלהם. עם זאת מקובל שכוחות כאלה מקבלים על עצמם בהסכמה כיבוד הנורמות האזרחיות שאינן פוליטיות או פליליות הנקבעות על ידי השלטון בשטח. גם על כך יהיה צורך לדון בבוא העת.



ב ב ר כ ה
ד ב ש פ י
סגן חיועץ המשפטי
למערכת הבטחון

משרד הבטחון
היועץ המשפטי למערכת הבטחון

כ"ס באלול תשל"ח
תאריך: 1 באוקטובר 1978
מספר: 4452/

קתאם הפעולה בשטחים

הנדון: יחסי הגומלין בין שני מסמכי המסגרת
שבחתמו בקמפ - דייוויד - פרשנות משפטית

1. בדיונים שקוימו בראשותך לאחרונה בתעוררה בין היתר גם השאלה הנדונה.
2. לאחר עיון ראשוני בהסכמי המסגרת, הנני מבקש להעלות בפניך מספר הבטים משפטיים הקשורים לנושא.
3. ב - 17.9.78 נחתמו ע"י מצרים וישראל שני מסמכים כדלקמן;
א- מסגרת לחוזה שלום מצרים - ישראל (להלן "המסמך הראשון").
ב - מסגרת לשלום במזרח התיכון (להלן "המסמך השני").
4. תשומת הלב מופנית לכך שבעוד שכותרת המסמך הראשון הדן במסגרת להסדר היחסים בין ישראל למצרים מדובר במסגרת לחוזה שלום, אין למצוא בכותרת המסמך השני את הביטוי חוזה.
אין להניח שהשם זה נעשה בטעות והדבר עשוי להצביע על כך שבעוד שההסכמה בין מצרים וישראל, בכל הנוגע ליחסי שתי המדינות, הרחיקה לכת והגיעה עד כדי גיבוש מסגרת לחוזה שלום בין מצרים וישראל, הרי בנוגע לעקרונות משותפים לשלום במזרח התיכון העשויים לחול גם על חוזי שלום בעתיד עם יתר מדינות העימות ועם הפלשתינאים מנהיגי מצרים וישראל לא ראו עצמם מוסמכים או שהעדיפו לקבוע מסגרת כללית יותר לשלום מבלי שזו תחייב בהכרח גם את הצדדים האחרים שעה שיבהלו משא ומתן לחוזה שלום.
5. לאנחנה בין הכותרת אין, איפוא, רק אפקט סמנטי, בעוד שהעקרונות שפורטו תן במסמך הראשון נהן במסמך השני שיש לקבעם בחוזה השלום בין מצרים לישראל לובנו, גובשו וסוכמו, אין הדבר כך לגבי מדינות העימות האחרות והפלשתינאים.

6. סביר להניח שישראל ומצרים העדיפו לחתום על שני מסמכים בפרדים כדי לאפשר קיום משא ומתן מהיר בניהן במטרה להשיג שלום תוך זמן קצר של שלושה חודשים תוך ידיעה ברורה שלא ניתן להשיג התקדמות כה מהירה בכל הנוגע לפתרון "השאלה הפלשתינאית" באזור יהודה ושומרון, ולמול"מ עם יתר ארצות העימות. בקשר לכך די לעיין בהיקף המשימות העומדות לפני מצרים, ישראל, ירדן והפלשתינאים לפי המסמך השני ליישום פתרון השאלה הפלשתינאית בשלושה שלבים שכל אחד מהם מסובך, כדי ללמד מכך שהכוונה המוצהרת והמוסכמת של מצרים וישראל לחתום על חוזה שלום בין שתי המדינות במהירות אינה יכולה להיות תלויה בסיימון המול"מ והתהליכים שמוטל על כל הצדדים (מצרים, ירדן, ישראל והפלשתינאים) לבצע על פי המסמך השני.
7. עם זאת, למרות שלכאורה לא היתה כוונה ואף לא אפשרות טכנית לקבוע תלות מוחלטת בין המסמך הראשון ובין המסמך השני בכל הנוגע למועדי הבצוע, ראוי לציין שמתוך קריאת שני המסמכים נובע שקיימים יחסי גומלין בין שניהם.
8. במסמך השני בכלל סעיף מפורש הדן ב"מצרים - ישראל". בסעיף זה יש מספר יסודות אשר אמנם חוזרים על אלו הקיימים במסמך הראשון כוונתי לקטע הבא ;
"במטרה להשיג שלום בניהן, הצדדים מסכימים לשאת ולתת בתום לב במטרה להגיע תוך שלושה חודשים ממועד חתימת הסגרת זו לחוזה שלום בניהן..."
ברם, יושם אל לב שמיד בהמשך מילים אלו באמר;
"תוך הזמנת הצדדים האחרים לסכסוך להתחיל בו - זמנית לשאת ולתת ולהשיג חוזה שלום דומים במגמה להשיג שלום כולל באזור."
המסגרת לחוזה שלום מצרים - ישראל (המסמך הראשון) תדריך את המשא ומתן בניהן. הצדדים יסכימו על הדרכים ועל לוח הזמנים ליישום התחייבותם לפי חוזה השלום."
9. הסכמת מצרים וישראל להתחיל במו"מ במטרה להשיג תוך שלושה חודשים מחתימת המסמך הראשון חוזה שלום בניהן תלויה בהחלט באמור במסמך השני, דהיינו בכך שבו-זמנית עם התחלת המול"מ מצרים - ישראל יוזמנו נציגי מצרים, ישראל, ירדן ונציגי העם הפלשתינאי לשאת ולתת בקשר לדרכי ושלבי הקמת האוטונומיה. יודגש כי נאמל להתחיל בו זמנית "אך לא באשר להתחיל ולסיים תוך פרק זמן מוגדר, כפי שהדבר סוכם לגבי מועד השלושה חודשים לחתימת החוזה הישראלי - מצרי."
10. נראה כי המצרים יוכלו, אם ירצו בכך, לפטור עצמם מחתימה על הסכם שלום עם ישראל אם יסתבר להם ש"הצדדים לסכסוך לא הוזמנו כלל להתחיל בו - זמנית לשאת ולתת במגמה להשיג חוזה שלום. אין לדעת מה תהיה עמדת המצרים אם הצדדים הנוספים (ירדן ונציגי העם הפלשתינאי) יוזמנו ולא יבואו. מבחינה משפטית אנו צריכים מצידנו לעשות כל שמוטל עלינו בענין זה כדי

שלמצרים לא תהיה טענה בענין זה .

11. זאת ועוד; התלות בין המסמך הראשון למסמך השני נובעת גם מהעובדה שבמסמך השני בכללו עקרונות אשר יצטרכו לחול הן ביחסים שבין מצרים לישראל והן ביחסים שבין כל אחת מהמדינות באזור.
לפיכך יש לראותם כעקרונות משלימים לעקרונות ולקביעות העובדתיות שבכללו במסמך הראשון ולדון בהם עם המצרים במגמה להכלילם בחוזה השלום שיחתם עימה.

ב ב ר כ ה ,



דב שפי,

סגן היועץ המשפטי למערכת הבטחון.

מדינת ישראל

משרד הנטחון
היועץ המשפטי למערכת הנטחון

תאריך: ז' בתשרי תשל"ח
8 באוקטובר 1978
מספר: 4534/

מתאם הפעולה בשטחים

הנדון; בעיות העשויות לבבוע ממעמדו של הממשל הצבאי עם
כינון ממשל עצמי באזור יהודה ושומרון וחבל עזה

בהמשך לחוות דעתי י/4479 מ - 4.10.78

1. בהמשך למסמך שבסימוכין ברצוני לעמוד על השלכות נוספות הנובעות מאפשרות
שהממשל הישראלי יחדל להיות מקור הסמכות העליון (" הנורמה הבסיסית ")
באזור יהודה ושומרון ועזה. אין לראות במסמך זה רשימה ממצה של ההשלכות
והבעיות.

2. כידוע עם כניסת כוחות צה"ל לשטחים המוחזקים פורסם בכל אחד מהם על ידי
מפקד האזור מנשר בדבר סדרי שלטון ומשפט (מנשר מס' 2) אשר קבע בין היתר
לאמור;

נטילת סמכויות

" 3(א) כל סמכות של שלטון , חקיקה , מינוי ומינהל לגבי האזור או תושביו
תהא מעתה נתונה בידו בלבד ותופעל רק על ידי או על ידי מי שיתמנה
לכך על ידי או יפעל מטעמי .
(ב)

הוראות לגבי רכוש

4. רכוש דנייזי ודלא נייזי לרבות כספים, חשבונות בנקים, נשק , תחמושת
כלי רכב, כלי תחבורה אחרים, וכל ציוד מלחמתי ואזרחי אחר, שהיה שייך
או רשות בשם המדינה או הממשלה הירדנית והאשמית (בעזה-המצרית)
או יחידה מיחידותיה או שלוחה משלוחותיה או חלק מכל אלה המצויים
באזור , יועברו לחזקתי הבלעדית ויהיו נתונים להנהלתי .

מיסים

5. מיסים, היטלים , אגרות ותשלומים מכל סוג שהוא המשתלמים למוסדות
שלטון מרכזי, אשר לא נפרעו עד יום כ"ז באייר תשכ"ז (6/6/67)

ישראל לי.

פרסום דבר חקיקה

6. מנשר, צו או הודעה מטעמי יפורסמו בכל דרך שתראה בעיניי."
3. מן הראוי להדגיש שהמנשר האמור מעוגן בתקנות הנספחות לאמנת האג הרביעית בדבר דיניה ומנהגיה של המלחמה ביבשה משנת 1907.
4. לפי תקנה 53 לתקנות האג צבא הכיבוש רשאי לקחת לרשותו כסף מזומן, קרנות וניירות ערך הניתנים למימוש השייכים למדינה. מחסני נשק, אמצעי הובלה, ציוד ואספקה ובכלל כל נכס נייד של המדינה הניתנים לשמוש לצרכי פעולות צבאיות

רכוש ממשלתי - התנחלויות

5. לפי תקנה 55 לתקנות האג המדינה הכובשת נחשבת רק לנאמן ולנהנה של הבנינים הצבוריים נכסי דלא נידי יערות ומפעלים חקלאיים השייכים למדינה. האויבת והנמצאים במדינה הכבושה. עליה לשמור על קרן הנכסים האלה ולנהלם לפי כללי טובת ההנאה. מכאן נובע שהבעלות על נכסי דלא נידי בשטח כבוש נשארת בידי המדינה הנכבשת במקרה של יו"ש - ירדן ורק החזקה וסמכות הניהול עוברת לידי צה"ל כזרוע של "המעצמה הכובשת" ו"כללי ההנאה" מנכסי דלא נידי כפורסים לאמור בתקנה 55.
6. יצויין כי על מנת לקיים ניהול תקין של נכסי דלא נידי בשטחים לא ניתן היה להסתפק בסעיף 4 למנשר מס' 2 והיה צריך לפרסם צווים מפורטים בדבר רכוש ממשלתי שמגמתם להנהיג מינהל תקין של הרכוש כתנאי הכרחי לסדר הצבורי ולאפשר הפקת פירות מן הרכוש ושימוש בו למען מטרת השלטון הצבאי ומילוי צרכי האוכלוסיה. הסדר זה הושג על ידי מינוי של ממונה מיוחד (אפוטרופוס) על רכוש ממשלתי אשר הוסמך ליטול חזקה ברכוש ממשלתי ולנהל אותו.
7. מכוח המצב המשפטי האמור רשאי הממשל הצבאי במסגרת ניהול הרכוש הממשלתי לעשות כל עיסקה או פעולה ברכוש כזה ובכלל זה שימוש במקרקעין לרבות שימוש של מתנחלים באדמה שהיא רכוש ממשלתי. כן מוסמך הממשל הצבאי להנות מפירות של רכוש ממשלתי כגון מחצבים, מכרות, בארות מים ובארות נפט ועל פי דיעה מוסמכת אף לקדוח ברכוש ממשלתי בארות מים ונפט חדשות.
8. אם אכנס "האוטונומיה המלאה" פירושה הסתלקות הממשל הצבאי ורשות השלטון העצמי שתיבחר באזור יהודה ושומרון ועזה תחליף את הממשל הצבאי כאמור במסגרת לשלום במזרח התיכון ותחדל להיות מקור הסמכות המשפטית העליון ("הנורמה הבסיסית") - ראה בענין זה חוות דעתי י/4479 מ-4.10.78 - פירוש הדבר, כל עוד לא יסוכם אחרת במו"ח המפורט, שסמכויות הממונה על רכוש הממשלתי יועברו לידי רשות השלטון העצמי.

רמסירת קרקעות למטרות התנחלות או כל מטרה אחרת שאיננה מתיישבת עם מטרות
או עם רצון רשות המינהל העצמי תהיה בלתי אפשרית מהבחינה המשפטית.

נכסים נטרשים

נראה כי סמכויות הממונה על הנכסים הנטושים רכוש הפרט יצטרכו לעבור אף הם לידי רשות המינהל העצמי וצריך, לדעתי, כל עוד לא יסוכם אחרת להערך להעברה מסודרת של הנכסים הנטושים והחשבוניות ויתרות הכספים שהצטברו לזכות נוטשים או יורשיהם - לידי רשות המינהל העצמי.

יצוין עוד כי סמכויות הממונה על רכוש ממשלתי להרשות שימוש במקרקעין שהם רכוש המדינה מוגבלים בתוקפם עד תום תקופת הכיבוש. בהקשר זה דומה "נסיונת הממשל הצבאי והמינהל האזרחי שלר" ותפקידה של רשות המינהל העצמי להחליף את הממשל הצבאי הקיים עלול לשמש לכאורה טענה משפטית נאותה כדי לקבוע שתקופות ההרשאה ושימוש במקרקעין הגיעו לקיצן או לפחות למנוע מהרשאות נוספות של שימוש במקרקעין רכוש המדינה למטרות של התנחלויות או עיבויין, כל אימת שהעיבוי צריך שימוש נוסף בקרקע. ראוי ששאלה זו תובהר במסגרת המו"מ המפורט מסמך המסגרת לשלום במזרח התיכון.

סמכירות משפטיות רמינהלירות של גורמי צה"ל , משטרת ישראל רשב"כ

9. בנוסף לספיקות המתעוררים ביחס לסמכות העליונה והעדיפה של הממשל הצבאי לאחר שהוא " נסוג " ביחס לנושאים רכושיים כמו נדל"ן רכוש המדינה ונכסים נטושים רכוש הפרט מתעוררת כמובן השאלה מה תהיינה סמכויות מפקד האיוור והמפקדים הצבאיים של נפות הממשל ביחס לתושבים באזורי האוטונומיה. כוונתי היא לסמכות המעצר של כל חייל ושוטר, לסמכויות המעצר המינהלי, ולסמכויותיהם של בתי המשפט הצבאיים ולכל ²⁰יתר הסמכויות המינהליות והמשפטיות שנתייחדו לכוחות צה"ל ומשטרת ישראל בתחום הבטחון הנובע מתחיקת בטחון. כגון מתן רשיונות מעבר לישראל למדינות ערב דרך הגשרים. מה גורלו של תושב המפריע לצה"ל מי מגיב על מעשיו וכיצד?

מה גורל סמכויות החיפוש, התפיסה וההחרמה, צווי הגבלה ופיקוח מיוחד, האם ניתן יהיה בעתיד לסגור אזורים, להטיל עוצר על רובעים או על ערים שלמות שתהיה בהן הסתה או מרי?

העובדה שאחרי יום הממשל הצבאי לגבי הסדר ובטחון הציבורי באזורים לא הוזכרה לעומת " האוטונומיה המלאה " ביחד עם הספיקות לגבי שאלת מקור הסמכות העליון מעלה ספיקות רציניות אם יהיו בידי צה"ל סמכויות בנושאים הנ"ל. יא"ו אל"ל

אשר ג' כהנים במהלך המאה.

כל עיסקות במקרקעין בשטחים. שאלה היא אם לא ראוי לבטל צו זה עוד

בטרם תיבחר רשות השלטון העצמי אשר עשויה דווקא לאמץ צו כזה.

לאור הספק המתלורה למעמדם של הקרקעות הממשלתיות, צילקה מילר

[illegible]

י. רעץ המשפטי

דב שפי

סגן הירעץ המשפטי

למערכת הבטחון

משרד הבטחון
היועץ המשפטי למערכת הבטחון

י"ז בתשרי תשל"ח
תאריך: 18 אוקטובר 1978
מספר: 4611 / י

מתאם הפעולה בשטחים

רלי"ש ה' אג"ח
היועץ הכלכלי למערכת הבטחון

הנדון; חרפש העיסוק לתושבי ישראל ולמתנחלים בשטחי האוטונומיה

מכתבי י/4526 מ - 12.10.78

1. בהמשך למכתבי שביטורין בו דנתי במספר נושאים כלכליים שראוי לשקול ניהול מו"מ עליהם במסגרת כינון רשות הממשל העצמי, הנני מבקש להפנות תשומת לבך לצד בדבר איסור על עיסוק. (ביר"ש - צו מס' 65, בעזה - צו מס' 63).
2. לפי הצו הנ"ל באסר על אדם שלא היה ביום 7 ביוני 1967 (בעזה ב - 6.6.67) תושב הקבע של האזור לפתוח אר לנהל עסק מסחרי באזור ללא היתר מהרשות המוסמכת.
3. הרקע להוצאת הצווים הנ"ל היה הרצון לשמור על תושבי האזור מפני אפשרות שתושבי ישראל או תושבי איזורים מוחזקים אחרים יפתחו עסקים ויתחרו או יצרו את צעדי התושבים המקומיים על ידי פתיחת עסקים.
4. " עסק מסחרי " הוגדר בצו 65 שפורסם באזור יהודה ושומרון כדלקמן;
" עסק מסחרי " - לרבות מפעל, בית חרושת, בית מלאכה, משרד, מקום לקבלת לקוחות, בית עסק, בית מסחר, חנות או עיסוק מסחרי.
5. " עיסוק מסחרי " הוגדר בצו הנ"ל כדלקמן;
" עיסוק מסחרי " - לרבות מקצוע, משלח יד, אומנות או מתן שירותים.
6. לקראת אפשרות של כינון " אוטונומיה מלאה ", נראה לי שנשטט היסוד לקיומו של הצו הנ"ל בשטחי יהודה ושומרון רחבל עזה. יתרה מזו הדעת נותנת שצריך להיות לנו ענין בביטולו של הצו הנ"ל לאלתר, עוד לפני פתיחת המו"מ המעשי על כינון האוטונומיה. זאת כדי למנוע מוטו

הממשל העצמי שחיבחר לאמץ את הצדדים הנ"ל רעל ידי כך להבטיח שמתבזלים
תרשבי ישראל לא יפוזר עסקים מסחריים בשטחי האוטונומיה.

7. דומה שיהיה זה מרזר אם גם לאחר כינון האוטונומיה יאסר על מתנחלים או
'חרשבי ישראל לפתוח עסקים מסחריים בשטחים הנ"ל בהסתמך על צו של הממשל הישראלי.

ב ב ר כ ה

דב שפי

סגן הירעץ המשפטי

למערכת הבטחון

מדינת ישראל

משרד הבטחון
היועץ המשפטי למערכת הבטחון

כ"ו בתשרי תשל"ט
27 באוקטובר 1978
תאריך:

4720/י
מספר:

מתאם הפעולה בשטחים

היועץ המשפטי לממשלה
ר' אג"ת

הבדון: בעיות הקשורות בשיפוט ובעזרה משפטית
הדדית בתחומי המשפט האזרחי והפלילי
בין ישראל לשטחי האוטונומיה

מכתבי י/4548 מיום 15.10.1978

1. בהמשך למכתבי שבסימוכין ברצוני להסב תשומת הלב לסוגיית עובש המוות שהיה חל בדין המקומי בשטחים עד לביטולו על ידנו.
2. לפי הדין המקומי שחל בשטחים המוחזקים ערב מלחמת ששת הימים היה עובש המוות נוהג לגבי שורה של עבירות, פי רוט מובא בחוות דעת שנכתבה על ידי ב-1 בנובמבר 1968 המצ"ב.
3. יצויין כי לפי סעיף 68 לאמנת ג'נבה הרביעית בדבר הגנת אזרחים בימי מלחמה 1949 רשאית "המעצמה הכובשת" להטיל עובש מוות על תושבי הזכאי להגנת האמנה רק כאשר הוא מואשם ומורשע בריגול, במעשי חבלה חמורים במתקנים הצבאיים של המעצמה הכובשת או בגרימת מוות בכוונה בתבאי שעביר כאלה דינן מיתה לפי החוק ^{ה'פ} למינה בתקפו בשטח הנכבש לפני תחילת הכיבוש.
4. מהאמור עולה כי לכאורה לא היתה כל מניעה משפטית שהממשל הצבאי ישאיר בתקפן את עובשי המוות ויפעילם בסייגים המפרטים בסעיף 68. אף על פי כן הוחלט מטעמים הומניטריים לבטל את עובשי המוות בדין המקומי.

5. אם תיבחר רשות ממשל עצמי בשטחים המיועדים לאוטונומיה, קיימת אפשרות שהרשות תהיה מעונינת להחזיר את המצב לקדמותו ולהחזיר את עובשי המוות על כנם.

כשלעצמי בראה לי שאם רשות הממשל העצמי תרצה לנהוג כך ספק אם נוכל למנוע זאת ולדאוג כי ביטול עובשי המוות יכובד על ידה. ששאר ההיות לנו עניין בכך.

6.

מאידך גיסא הואיל וההנחה היא שהגבולות יהיו פתוחים בין ישראל לשטחי האוטונומיה ובהנחה שההסדרים המשפטיים שיוסוכמו לגבי מקום השיפוט של אזרחי ישראל ותייריה העוברים עבירות בשטחים יתנו במקרים מסויימים את הדין לפני בתי משפט מקומיים צריך לשקול אם לסכם מראש שלא יוטל עליהם עובש החמור מזה שהיה בפסק להם בגין אותו מעשה עבירה בישראל.

במקרה של צורך להסגיר אדם שעבר עבירה שדינה מוות בשטחים מישראל לשטחים צריך יהיה לשקול סיכום מראש שההסגרה תהיה מותנית בזה שלא יוטל על המוסגר עובש מוות.

ב ב ר כ ה,

דב שפי
סגן היועץ המשפטי
למערכת הבטחון

נספח: חוות דעת

האוטומציה ביהודה, בשומרון ובחבל עזה -
היבטים משפטיים

מחבר מחקר "האוטומציה - היבטים אפריוריים"

נ ס פ ח א'

האוטונומיה ביהודה, בשומרון ובחבל עזה - היבטים משפטיים
(פרופ' עמוס שפירא ומשה דרורי)

מ ב ו א

היזומה להעלאת רעיון האוטונומיה וסיכויי הצלחת המו"מ להקמתה עניינים פוליטיים הם, שהכלים האקדמיים לבדיקתם הינם מתחום מדעי המדינה, תוך שימוש באמצעי עזר מתחומים שונים (פסיכולוגית נהול מו"מ, יחסי כוחות פנימיים וחיצוניים וכו'). המימד המשפטי, אף שהובלט לא מעט בתקופת המו"מ שקדמה לקמפ דיוד ולהסכם השלום הישראלי-מצרי ומשקלו במו"מ לקראת האוטונומיה לא מבוטל, אינו דומיננטי והוא מושפע, במידה רבה, משיקולים ויחסי-כוחות פוליטיים: ההסדר שיושג על-ידי המדינאים אמור לקבל לבוש משפטי הולם. אף-על-פי-כן, ראוי להצביע על כמה היבטים משפטיים רלבנטיים של נושא האוטונומיה וזאת כדי להקל על הבנת תהליך המו"מ והפרי שמו"מ זה עשוי להניב.

הסוגיות המשפטיות הכרוכות בנושא האוטונומיה הן רבות ומגוונות ולא את כולן נפרט להלן, אלא את העיקריות בלבד⁽¹⁾. אין בכוונתנו להציג כאן את עמדותינו

(1) על היבטים שונים של נושא האוטונומיה פורסם בכלי התקשורת בהזדמנויות שונות. ראה באופן כללי:

האוטונומיה (הרצאות שנתנו ביום עיון שנערך בפקולטה למדעי החברה, אוניברסיטת תל-אביב ב-22 ינואר 1979). כן ראה בהערות 4,2 ו-5 להלן.

האישיות⁽²⁾ או לטעון בזכותה של תיזה מסוימת כלשהי, אלא לפרוש בפני המעיין את האלטרנטיבות השונות האפשריות תוך זיקה מיוחדת למסמכים שכבר נחתמו. ברצוננו לציין גם, כי בדעתנו להתרכז בסוגיות הרלבנטיות לתקופת הבינים של 5 שנות האוטונומיה ולא נתייחס לשאלת המעמד הקבוע והסופי של השטחים, האמור להקבע בתום תקופת 5 השנים האמורה.

המסמכים המשפטיים

המסמכים המשפטיים המציבים את תחומי דיוננו הם ארבעה. הראשון והחשוב שבהם הוא ההסכם המפורט בדבר האוטונומיה, אשר טרם נערך. המדובר הוא בהסכם האמור להחתם בעקבות המו"מ המתנהל עכשיו בנושא האוטונומיה. מסמך זה אינו לפנינו, כמובן, ואנו נתייחס להלן לאלטרנטיבות שונות ביחס לניסוחו האפשרי ולמידת התאמתן למסמכים האחרים שיוצגו להלן. המסמך השני, ומבחינה כרונולוגית האחרון שנערך עד כה, הוא המכתב שנחתם על ידי ישראל ומצרים עם חתימת הסכם השלום ביניהן בווינה ביום 26.3.79.⁽³⁾

(2) על כך ראה:

Moshe Drori, 'Reflections on the Autonomy in Judea, Samaria and Gaza: Legal Aspects' in D.J. Elazar, Governing Peoples and Territories, (1979, in Press).

וכן משה דרורי, 'ההתיישבות הישראלית ביהודה ושומרון והאוטונומיה' וסדרת מאמרים בעתון האגץ שפורסמו ב-20, 22, ו-24 באוקטובר 1978; עמוס שפירא, האוטונומיה, (הערה 1 לעיל), ע"ע 21-24.

(3) המכתב נכתב על ידי ראש ממשלת ישראל ונשיא מצרים יחדיו אל נשיא ארה"ב ובתחילתו נאמר כי:
"This letter confirms that Israel and Egypt have agreed as follows:"
(יקרא להלן: "המכתב").

מסמך זה מהווה תמצית וחזרה במרבית הנקודות על המסמך השלישי, שהוא -
לעת עתה - המסמך המרכזי בנדון, דהיינו, הסכם המסגרת לשלום במזרח התיכון
שנחתם בקמפ-דיויד ביום 17.3.78⁽⁴⁾. המסמך הרביעי אינו דו-צדדי, אלא משקף
אך ורק את עמדת ישראל כפי שבאה לידי ביטוי בהצעת השלום של ראש ממשלת ישראל
בדצמבר 1977 ואשר אושרה על ידי הכנסת⁽⁵⁾.

כאמור, המסמך המרכזי אשר ישמש מצע לדיוננו הוא ה.ק.ד. ראוי להדגיש
כבר בפתח הדברים, כי ה.ק.ד. אינו דן בהרחבה בפרטי האוטונומיה ואליבא דאמת,
הוא משאיר לדיונים נוספים את מרבית הסוגיות הכרוכות בנושא זה. לעומת זאת,
תכנית השלום הישראלית מפורטת יותר, אך אף היא אינה עוסקת בכל הסוגיות לפרטיהן.

A Framework for Peace in the Middle east Agreed at Camp David, (4)
September 17, 1978.

(הסכם קמפ-דיויד יקרא להלן: "ה.ק.ד.")

לנוסח ההסכם ופרשנותו המשפטית ראה:

Ruth Lapidoth, 'The Camp David Agreements - Some legal Aspects,'
The Jerusalem Quarterly, No. 10 (Winter 1979), pp. 14-37

(יקרא להלן: Lapidoth, legal Aspects)

5. עשרים ושש הנקודות הכלולות בתכנית השלום הישראלית אושרו בכנסת ברוב של
64 מחייבים מול 8 מתנגדים ו-40 נמנעים - ראה דברי הכנסת התשיעית, מושב
שני, ישיבה ס"א, מיום י"ח בטבת תשל"ח (28 נובמבר 1977). לדברי ראש
הממשלה הגיבו על התכנית בחיוב מדינאים שונים בעולם. אך, כידוע, נשיא
מצרים לא אימצה. לנוסח התכנית ודיון קצר בהבטיה המשפטית, ראה:
Moshe Drori, 'The Legal System in Judea and Samaria: The Previous
Decade and a Glance at the Future', 8(1978) Israel Yearbook on Human
Rights, p. 170 ff.

(התכנית תיקרא להלן: "תכנית השלום").

הועלו גם הצעות ישראליות נוספות, לרבות הנחיות ממשלתיות לצוות המו"מ
לאוטונומיה, אך אלה לא פורסמו רשמית ואף לא אושרו על ידי הכנסת.

התוקף המשפטי של הסכם קמפ דייוויד ביחס ליהודה, שומרון ועזה

כבר בראשית הדברים יש להקדים ולומר, כי האוטונומיה האמורה לקום ביהודה, שומרון ועזה אינה דומה לאוטונומיה הקיימת בארצות אחרות. ברגיל מעניקה מדינה אוטונומיה, בהיקף זה או אחר, לחבל ארץ הנמצא בתחומה ומהווה חלק בלתי נפרד ממנה. המדינה מוותרת על חלק מסמכויותיה היא ביחס לחבל הארץ הנדון ומעניקה לתושבי החבל סמכויות עצמאיות במספר נושאים, הכל לפי העניין. הענקת הסמכויות נעשית על-ידי המדינה עצמה, בדרך כלל באקט קונסטיטוציוני פנימי.

שונה המצב ביחס לאוטונומיה נשוא דיוננו. כידוע, יהודה, שומרון ועזה אינם חלק בלתי נפרד מהתחום הריבוני הישראלי אלא הם בבחינת שטחים מוחזקים הנמצאים תחת שלטון הממשל הצבאי הישראלי מאז מלחמת ששת הימים. לפי התפישה המקובלת, לישראל אין ריבונות על שטחים אלה, אלא רק שליטה אפקטיבית באמצעות צבאה השולט בשטחים על פי עקרונות המשפט הבינלאומי ביחס ל"תפיסה לוחמתית" (Belligerent Occupation)⁽⁶⁾. בשטחים הללו אמורה לקום אוטונומיה - בין אם במסגרת המשטר המשפטי של "תפיסה לוחמתית", שימשיך להתקיים (וזה עשוי להיות המצב כיו"ש) ובין אם במקום המשטר המשפטי הזה, שיחדל להתקיים (וזה עשוי להיות המצב בעזה). מכל מקום, שאלת הריבונות תמשיך להיות תלויה ועומדת⁽⁷⁾. זאת ועוד. האוטונומיה אינה אמורה להיות מוענקת על-ידי ישראל באקט חד-צדדי אלא בעקבות הסכם עם מדינה אחרת (מצרים), המחייב את ישראל לעשות לכינונה של אוטונומיה, כפי שנפרט להלן.

(6) על הממשל הצבאי באזור יהודה ושומרון ראה באופן כללי: משה דרורי, החקיקה באזור יהודה ושומרון, (המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי על שם הרי סאקר, האוניברסיטה העברית בירושלים, תשל"ה). (יקרא להלן: דרורי, החקיקה באזור יו"ש).

(7) ההחלטה ביחס ל 'final status' תיפול רק בסיום חמש שנות המנהל העצמי סעיף A1(C) לה.ק.ד.

לפי ה.ק.ד. והמכתב, התחייבו ישראל ומצרים לנהל מו"מ ביחס לאוטונומיה⁽⁸⁾ (ולשתף עימן את ארה"ב⁽⁹⁾). כמו-כן התחייבו ישראל ומצרים כי ההסכמה ביחס לאוטונומיה תהיה משולשת - של ישראל, ירדן ומצרים - וכי שתי האחרונות רשאיות לצרף פלשתינאים למשלחותיהן⁽¹⁰⁾. לא ירדן ולא הפלשתינאים הם צד לה.ק.ד. ולכן אין הם חייבים, מבחינה משפטית, להצטרף למו"מ ולהסכם בדבר האוטונומיה. לפנינו מסמך בדומה לחוזה לגבי צד שלישי, המוכר במשפט הפרטי. אין חוזה כזה מחייב את הצד השלישי אך הוא עשוי, לפי שיטות משפט מסוימות, להעניק לצד השלישי זכויות.

מהי המשמעות המשפטית של עובדת אי-הצטרפותה של ירדן למו"מ? האם יש בעובדה זו כדי לפגוע בתוקף ה.ק.ד. ובתוקפה של האוטונומיה לכשתקום? בנקודה זו יש להבדיל בין היחסים הדו-צדדיים בין ישראל ומצרים לבין ההשלכות לגבי ירדן. במסגרת יחסיהן ההדדיים של ישראל ומצרים, אין בהיעדרה של ירדן מהמו"מ כדי לפגוע בתוקף ה.ק.ד. וההסכם העתידי בדבר האוטונומיה, וזאת משני טעמים: ראשית, ישראל ומצרים ידעו כי ירדן עלולה שלא להצטרף למו"מ בדבר האוטונומיה, ואף על פי כן חתמו על ה.ק.ד. בחתימתן זו הביעו רצון והסכמתן כי ירדן תוזמן להשתתף⁽¹¹⁾, וכדרכה של הזמנה תלוי הדבר ברצון המוזמן: רוצה - בא, אינו רוצה - לא בא. שנית, מצרים היתה ערה לכך שירדן עלולה שלא להצטרף למו"מ, ועל-כן הודיע הנשיא סאדאת לנשיא קרטר כי מצרים מוכנה ליטול על עצמה את התפקיד 'הערבי' בעקבות התייעצות עם ירדן והפלשתינאים⁽¹²⁾.

-
8. סעיף A לה.ק.ד. והמכתב.
9. הסיפא למכתב קובעת לאמור:
"The United States will participate fully in all stages of negotiations"
10. סעיף Al(b) והמכתב. מכתב מס' 9 שכתב נשיא ארה"ב לראש ממשלת ישראל עולה כי האמריקאים היו מודעים לפירוש הישראלי לפיו פלשתינאים משמעו 'Palestinian Arabs'
11. סעיף Al(a) והמכתב.
12. מכתב מס' 8 שנחתם ביום חתימת ה.ק.ד.

ירדן, לעומת זאת, אינה כבולה בה.ק.ד., שאין היא צד לו. זכויותיה לגבי אזור יהודה ושומרון - אם יש כאלה¹³ - לא נפגעו עקב ה.ק.ד. ולא ישתנו לאחר כינון האוטונומיה (אלא אם ובמידה שגם ירדן תהיה צד להסכם בדבר האוטונומיה). לפיכך, ביחס ליהודה ושומרון, כל אשר יוסכם בין ישראל ומצרים עשוי רק לחייב את ישראל (כלפי מצרים) לצמצם את היקף שליטתה באזור ולהעביר חלק מסמכויות השלטון (הנמצאות כיום בידיה מכוח "התפיסה הלוחמתית") לידי רשויות האוטונומיה. ברי כי בכך בלבד אין כדי לסיים את מצב המלחמה (בהנחה שמבחינה משפטית שורר עדיין מצב כזה) בין ישראל וירדן. הסכם האוטונומיה שייחתם בין ישראל ומצרים אינו שקול כנגד אמנת שלום שיש בכוחה לסיים את מצב המלחמה (אם קיים כזה עדיין) בין ישראל לבין ירדן.

זאת ועוד: ניתן לגרוס, שמבחינת המשפט הבינלאומי ובמישור יחסיה עם ירדן תמשיך ישראל - גם לאחר כינון האוטונומיה - להיות "תופסת לוחמתית" (Belligerent Occupier), על כל הזכויות והחובות, הפריבילגיות והמגבלות הכרוכות בסטטוס משפטי זה. לא כן ביחס לחבל עזה. מצרים היתה בעלת השליטה בעזה ערב מלחמת ששת הימים (אף שהיה זה רק שטח מוחזק על-ידי ממשל צבאי מצרי, שמעולם לא סופח למצרים) ועל כן היא מוסמכת לחתום על הסכם עם ישראל שבכוחו להביא לידי סיום מצב "התפיסה הלוחמתית" הישראלית שהחל ב-1967¹⁴. "התפיסה הלוחמתית" של ישראל בחבל עזה עשויה, איפוא, להסתיים מבחינה משפטית עם חתימת הסכם האוטונומיה (לגבי חבל עזה) בין ישראל ומצרים.

13. יש הגורסים כי ירדן לא היתה אלא שלטון צבאי כובש שהחזיק דה-פקטו (ואולי גם באופן בלתי-חוקי) ביהודה ושומרון בשנים 1948-1967 ושליטתו באזור באה לקיצה במלחמת ששת הימים. לעומתם, יש המוכנים להכיר בריבונותה של ירדן על יהודה ושומרון מכוח הסכם שביתת הנשק מ-1949 - ריבונות "רדומה", אמנם, בשל שליטתו האפקטיבית של צה"ל באזור מאז יוני 1967 על המעמד המשפטי של האזור ראה: דרורי, החקיקה באזור יו"ש, פרק ראשון, ע"ע 23-31.

14. ראה מאמרו של פרופ' יורם דינשטיין, 'מקור הסמכות של האוטונומיה: הביצה והתרנגולת', הארץ מ-23 מאי 1979.

לסיכום: ישראל התחייבה כלפי מדינה שלישית (מצרים) כי תפעיל בשטח הנמצא בשליטתה (יהודה ושומרון) צורת שלטון מסוימת (אוטונומיה). אין התחייבות זו קושרת לא את מי שיש לו (אם אמנם כך הוא) זכויות בשטח (ירדן) ואף לא את האוכלוסיה הפלשתינאית המקומית.

כל אשר מתחייב מה.ק.ד. הוא, שישראל תכונן את האוטונומיה (או, לפחות, תנהל מו"מ רציני לקראת כינונה) כפי שהתחייבה כלפי מצרים בהסכם משפטי מחייב ביניהן⁽¹⁵⁾. ביחס לעזה, ההסכם מחייב את מצרים גם בתורת מי שהיתה בעלת השליטה האפקטיבית בשטח ערב מלחמת ששת הימים, כאמור.

מקור הסמכות

לאחר שהצדדים למו"מ בדבר האוטונומיה (ישראל, מצרים וירדן או ישראל ומצרים בלבד, אם ירדן תסרב להשתתף בו) יסיימוהו בהצלחה - תוך שנה כמצופה - ייחתם ביניהם הסכם. הסכם זה יחייב, כמובן, את הצדדים לו ויקבע את דרכי התנהגותם ופעולתם. יש להניח כי ייקבעו בהסכם מהות והיקף הסמכויות של רשויות האוטונומיה. מבחינה זו, יהיה בהסכם משום ויתור של ישראל על סמכויות מסוימות שיש לה היום בתוקף מעמדה המשפטי כ"תופסת לוחמתית". ראוי לחזור ולהדגיש, שבמישור יחסיה עם מצרים יהווה ההסכם מסמך מחייב וישראל לא תהיה רשאית לחזור בה, באופן חד-צדדי, מהתחייבויותיה מבלי להיחשב כמפירת ההסכם שחתמה.

15. ניתן למצוא דוגמאות בפרקטיקה הבינלאומית לכך ששתי מדינות חותמות על הסכם, כשכתמורה להתחייבות מסוימת של מדינה פלונית מתחייבת, מדינה אלמונית לבצע אקט שלטוני פנימי בתוכה או בשטח הנמצא בשליטתה, אף שאין למדינה פלונית כל טענות זכות כלפי אותו שטח. כך, למשל, כשארזה"ב חותמת על הסכם עם בריה"מ לסחר ביניהן, היא יכולה לקבוע כתנאי להסכם שליהודים בבריה"מ יותר לצאת לישראל. אין בכך, כמובן, משום טענה כי לארה"ב יש זכויות שלטוניות לגבי יהודים אלה או לגבי ישראל. מובן כי הסכם כזה בין ארה"ב לבריה"מ אינו יכול להטיל חובות על היהודים בבריה"מ או על ישראל.

דובר רבות בשאלת זהותו של "מקור הסמכות" לגבי יהודה, שומרון ועזה לאחר שנחתם ה.ק.ד. ולאחר שיערך וייחתם ההסכם בדבר האוטונומיה. במושג "מקור הסמכות" הכוונה היא לרשות השלטונית העליונה שבה טבועות ולה מוקנות סמכויות השלטון למיניהן. ניתן גם להגדיר את "מקור הסמכות" כנורמה הבסיסית, המונחת ביסוד השיטה המשפטית הנדונה וממנה נובעות ומסתעפות סמכויות השלטון השונות. ענין "מקור הסמכות" אינו מוסדר במפורש בהסכמי קמפ דייוויד¹⁵, וכבר עתה ידוע על חילוקי דיעות עקרוניים בין ישראל ומצרים בנדון. העמדה המצרית היא, ככל הנראה, שההסכם שייחתם בדבר האוטונומיה הוא, הוא שיהווה את "מקור הסמכות" וישמש כמסמך הקונסטитуציוני העליון בשיטה המשפטית שתשרור באוטונומיה. לעומת זאת, התיזה הישראלית רואה בממשל הצבאי הישראלי, הפועל באזור מאז 1967, את "מקור הסמכות" ולפיה ימשיך הממשל הצבאי להיות "מקור הסמכות" גם לאחר כינון האוטונומיה.

הנוסח המילולי של ה.ק.ד. מדבר על נסיגת הממשל הצבאי ומינהלו האזרחי והחלפתו ברשויות האוטונומיה¹⁶. מכאן מסיקים בעלי העמדה המצרית שהממשל הצבאי לא יוכל עוד לשמש כ"מקור הסמכות", שהרי הוא עתיד להיעלם¹⁷. ברם, אף לפי גישה זו ניתן עדיין לגרוס שהממשל הצבאי יחוקק את חוק האוטונומיה כאקט היורדי האחרון שלו ובשירת ברבור זו יסיים את תפקידו.

15. ד"ר מאיר רוזן, לשעבר היועץ המשפטי למשרד החוץ ומי שנטל חלק פעיל בניסוח ה.ק.ד., סיפר, כי הצעות שהועלו ביחס להסדר מפורש של סוגיית מקור הסמכות לא התקבלו, בסופו של דבר, והנושא הושאר פתוח במכוון. הדברים נאמרו בהרצאה בכנס עורכי דין בירושלים ב-8 יולי 1979.

16. סעיף Al(a) לה.ק.ד.

17. ראה

הגישה הישראלית רואה, כאמור, את פני הדברים אחרת. במו"מ שקדם לה.ק.ד. הועלתה הצעה לפיה ייכתב בהסכם שהממשל הצבאי "יבוטל" (Abolished) הצעה זו לא התקבלה ותחתה אומץ המונח "ייסוג" (Withdrawn). מנוסח זה משתמע, שלפנינו אמנם נסיגה טריטוריאלית של הממשל הצבאי אל מחוץ לאזור, אך אין בכך, בהכרח, כדי לפגוע במעמדו היוריד-עקרוני של הממשל הצבאי בתור "מקור הסמכות" גם לאחר שייחתם ההסכם בדבר האוטונומיה. מעמדו העקרוני של המימשל הצבאי כרשות העליונה בשטח כבוש מוכר, כאמור, במשפט הבינלאומי ובמקרה הנדון יהיה בכך משום המשך הסטטוס קוו. אפשר לשלב את הגישת המצרית והישראלית ולגרוס, ברוח הדברים שכבר בוארו לעיל, שבעוד שבחבל עזה יוכל ההסכם (העתידי) בדבר האוטונומיה לשמש כ"מקור הסמכות" (עם פקיעתו בחבל עזה של המשטר המשפטי של "תפיסה לוחמתית" בעקבות ההסכם בין ישראל ומצרים), הרי שביו"ש ימשיך הממשל הצבאי הישראלי להוות את "מקור הסמכות" (מכח כללי המשפט הבינלאומי לגבי "תפיסה לוחמתית" ובהנחה שמשטר משפטי זה יוסיף לשרור ביו"ש גם לאחר שישראל ומצרים יערכו ביניהן הסכם בדבר האוטונומיה).

ניתן להציג אפשרויות נוספות לגבי שאלת "מקור הסמכות". כך, למשל, אפשר לראות בצה"ל עצמו, שיחידותיו תוצבנה באזור באתרי בטחון מוגדרים, את "מקור הסמכות". בהעדר צבא אחר כלשהו בשטח, יהיה צה"ל הכח האפקטיבי היחיד המסוגל להשליט את מרותו הצבאית וממילא, מכח עובדה זו כשלעצמה, הוא, הוא "מקור הסמכות". על פי גירסה זו, אינן הכרח משפטי להקים או לקיים מנגנון נפרד של ממשל צבאי, שהרי הסמכות המשפטית העליונה תהיה נתונה ממילא בידי מפקד כוחות צה"ל כאזור - לרבות סמכויות חקיקה ומינהל שלא נמסרו במפורש לרשויות האוטונומיה.

אפשרות אחרת היא, כי "מקור הסמכות" יהיה בחוק מיוחד שתחוקק הכנסת אשר יקבע את מהות והיקף הסמכויות של רשויות האוטונומיה. לפי הדין הנוהג בישראל, יכול שיהיה תוקף לחוקי הכנסת גם בשטחים הנמצאים תחת שלטון כיבוש צבאי, כפי שנפסק בערעור פלילי שנדון בבית המשפט העליון סמוך להקמת המדינה⁽¹⁸⁾. עיגונו של "מקור הסמכות" בחוק של הכנסת עשוי להבטיח המשך זיקתה של הכנסת לתהליכי החקיקה באוטונומיה (ראה להלן). ואולם צעד כזה עלול להתפרש כנסיון סיפוח של יהודה, שומרון ועזה לישראל. ניתן לראות כ"מקור הסמכות" גם את הועדה המשותפת (הישראלית-מצרית-ירדנית) המתמדת, אשר תפקידה העיקרי הוא, אמנם, להחליט בדבר החזרת פליטי 1967, אך היא רשאית לעסוק גם בעניינים אחרים⁽¹⁹⁾. אם יוענק מעמד כזה לוועדה המשותפת המתמדת, היא תהפוך להיות הגוף העליון באוטונומיה. הואיל והועדה מורכבת מנציגי הצדדים הנוגעים בדבר, יוכל כל צד להטיל ווטו בכל ענין וכך תוקנה לו שליטה (בדרך השלילה, לפחות) על הנעשה באוטונומיה. באופן כזה עלולה הועדה המשותפת המתמדת להיקלע למצבי קפאון, שיתוק וניווט שלטוניים. למותר לציין, כי גם נושאים המעניינים את ישראל במיוחד ואשר היא רוצה לשמור אותם לעצמה (כמו ענייני בטחון), יופקעו באופן זה משליטתה הבלעדית. ראוי עוד להדגיש כי הענקת מעמד של "מקור הסמכות" לוועדה משולשת זו תביא לכך שלמצרים ולירדן תוענקנה סמכויות (למצרים - לגבי יהודה ושומרון ולירדן - לגבי רצועת עזה) שאליבא דכולי עלמה מעולם לא היו להן ואין להן כיום.

18. ע"פ 1/48, סילווסטר נ' היועץ המשפטי, פסקים עליון, כרך א', ע' 513 וכן 534-533.

19. סעיף A3 לה.ק.ד.

ולבסוף יש לציין, שתיתכן גם טענה, ש"מקור הסמכות" הוא, לאמיתו של דבר, האוכלוסיה הפלשתינאית המקומית, מכח הזכות (הפוליטית-משפטית) להגדרה-עצמית לאומית. מאידך גיסא, אלה הגורסים של ישראל יש טענת-זכות טובה (באופן מוחלט או, לפחות, יחסית לכל טוען אפשרי אחר - ירדן, למשל) לגבי יו"ש ועזה יטענו, בודאי, שישראל היא, היא "מקור הסמכות" ואין בלתי.

חקיקה

ה.ק.ד. אינו דן בשאלת המשך התוקף של החקיקה הקיימת ובסמכות לחוקק בתקופת האוטונומיה. הנושא הושאר, איפוא, להסדר בהסכם האוטונומיה. השאלה הראשונה המתעוררת היא, האם יש בכלל צורך בקביעת יישות מחוקקת ראשית, או שמא ניתן, בתקופת הביניים של חמש שנים, לנהל את עניני האוטונומיה גם ללא מחוקק ראשי, וכך להימנע מעימות ישיר בשאלת סמכות החקיקה. התחושה המשפטית האינסטינקטיבית היא, כי לא יעלה על הדעת ל"הקפיא" שיטת משפט חיה למשך תקופה של חמש שנים, שבה לא יהיה בנמצא גוף המוסמך לשנות את החקיקה הקיימת, לבטלה או להוסיף עליה. אפילו לגבי שלטון צבאי בשטח מוחזק, שסמכויותיו - במיוחד בתחום החקיקה - מוגבלות, נאמר כי "צרכי החברה משתנים במרוצת הזמן והחוק חייב לענות על אותם הצרכים המשתנים. החיים אינם עומדים במקום, ושום שלטון, בין מחזיק ובין אחר, אינו ממלא את חובתו כלפי האוכלוסיה כראוי אם הוא מקפיא את מצב החקיקה ונמנע מלהתאימו לצרכי הזמן"²⁰. על אחת

20. בג"צ 337/71 אל ג'מעה אלמסיחיה ללארצ'י, אלמקדסה (האגודה הנוצרית למקומות הקדושים), נ' שר הבטחון ואח', פד"י כ"ו (1) 582,574. ראה גם: דרורי, החקיקה באזור יו"ש, עמ' 79 ואילך.

כמה וכמה יפה כוחו של טיעון כזה לגבי תקופה של חמש שנות ממשל עצמי.
האם יהיה זה סביר ליצור מצב שבו אי-אפשר יהיה לשנות את העונשים על עבירות
פליליות, את שיעורי המסים, את שרותי הסעד והרווחה? כלום ניתן להפעיל סמכויות
שלטוניות של ממשל עצמי כשסמכות החקיקה נפקד מקומה לחלוטין? הלוא מקובל על
הכל שחקיקה היא מכשיר חיוני לביצוע מדיניות?!

יש הגורסים כי בתקופת חמש השנים לא תהיה כל חקיקה ראשית באוטונומיה -
רק חקיקת משנה. גם אם נתעלם מקשיים תיאורטיים אפשריים, עדיין קשה לראות איך
תוכלנה - הלכה למעשה - רשויות האוטונומיה לפעול בצורה תקינה ויעילה במשך
תקופה של חמש שנים ללא חקיקה ראשית.

בהנחה שיוכר הצורך בחקיקה ראשית, מתעוררת השאלה הבלתי-נמנעת: מי יהיה
המחוקק הראשי ומי יהיה או יהיו מחוקקי המשנה באוטונומיה?

אין בה.ק.ד. תשובה לשאלות אלה ופתרונות שונים עשויים להתיישב עם נוסח
ההסכם. בתוכנית השלום הישראלית מצויין פעמיים, כי המועצה המנהלית תהיה רשאית
לחוקק תקנות: בסעיף אחד הנוסח הוא כללי ורחב⁽²¹⁾, ואילו באחר נאמר כי היקף
הסמכות להתקין תקנות ייקבע על ידי ועדה משותפת של ישראל, ירדן והמועצה
המינהלית⁽²²⁾. מכל מקום, בעלי תכנית השלום הישראלית גורסים המשך הפקדת סמכות
החקיקה הראשית בידי הממשל הצבאי שישאר, על פי התפישה הישראלית, על כנו.

21. סעיף 10 סיפא ל"תכנית השלום".

22. סעיף 19 ל"תכנית השלום".

מהן האפשרויות לחלוקת הסמכויות בנושא החקיקה?

האפשרות הראשונה, כפי שניתן להסיקה מנוסח תכנית השלום הישראלית,

היא כדלקמן:

סמכות החקיקה הראשית תהיה בידי הממשל הצבאי. סמכות חקיקת המשנה

תחלק בין הרשות המינהלית לבין הממשל הצבאי: באותם תחומי פעולה שהופקדו

בידי הרשות המינהלית - תהיה היא המוסמכת להתקין תקנות, ואילו בנושאים אחרים

שיוחדו לממשל הצבאי (כגון: בטחון, אחריות לגבולות וכיו"ב) תהיה סמכות

חקיקת המשנה בידי⁽²³⁾. יישום עקרונות אלה כרוך בבעיות לא מעטות. כך, למשל,

עפ"י החקיקה הירדנית, שבתוקף גם כיום, הוסמכו גופים שונים (כגון: המלך,

מועצת השרים, שרים, מנכ"לים וכו') להתקין תקנות. האם אמורה המועצה המינהלית

(כגוף אחד, או נושאי משרה המכהנים בה) לרשת את כל הסמכויות הללו? מי מוסמך

יהיה לאשר חוקי עזר של עיריות - סמכות שהיתה בידי מועצת השרים והמלך הירדני

והמופקדת עתה בידי קמ"ט פנים במפקדת האזור⁽²⁴⁾? ומתעוררת שאלה נוספת: האם

לרשויות המועצה המינהלית, המשוללות סמכות לחוקק חקיקה ראשית, לא תינתן אפילו

הזכות להמליץ על חקיקה ראשית (כולל ביטול או תיקונים ושיפורים בחקיקה הקיימת)?

שמה ראוי לשקול הקמת מועצה-מיעצת לחקיקה ראשית?

23. על החקיקה וחקיקת המשנה בתקופת הממשל הצבאי ראה: דרורי, החקיקה באזור יו"ש ובמיוחד על פי המפתח, שם, בעמ' 291, בערך "חקיקת משנה".

24. ראה: משה דרורי, 'מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי ביהודה ושומרון מנקודת ראות משפטית', עיר ואזור, כרך ב', חוברת 3 (תשל"ה), ע"ע 67, 57.

אפשרות שונה לחלוטין היא להעניק באופן כללי סמכויות חקיקה ראשית למועצה המינהלית, למעט נושאים מיוחדים (כגון, בתחום הבטחון) שלגביהם תיוחד סמכות החקיקה לממשל הצבאי הישראלי (או לרשות ישראלית אחרת). ניתן לצמצם עוד יותר את כח החקיקה הישראלי ולקבוע, שלגבי נושאים מיוחדים אלה תהיה לרשות ישראלית סמכות הטלת וטו (כלומר, היכולת למנוע חקיקה של המועצה המינהלית, אך לא הכוח ליזום ולעצב דברי חקיקה).

אפשרות שלישית היא לפצל את סמכות החקיקה לפי נושאים: לגבי נושאים מסויימים (בתחום המינהלי, הכלכלי, היומיומי של החיים) תהיה סמכות החקיקה - הן חקיקה ראשית והן חקיקת משנה-בידי המועצה המינהלית, ואילו בנושאים אחרים (בעיקר בתחום הבטחוני ובתחומים אחרים הנוגעים לאינטרסים ישראליים חיוניים) יהיה כוח החקיקה בידיים ישראליות: הממשל הצבאי (אם ימשיך להתקיים) או רשות ישראלית אחרת. הבעיה העיקרית ביישום אפשרות-ביניים זו היא תיחום הנושאים שייועדו לסמכות החקיקה של המועצה המינהלית מזה ושל הרשות הישראלית מזה.

אפשרות אחרת היא לקבוע, שסמכות החקיקה תהיה משותפת לרשות המינהלית ולרשות ישראלית (הממשל הצבאי או רשות אחרת, כאמור). שיתוף בהליך החקיקה יחייב כמובן, הסכמה הדדית, ולכך שתי תוצאות: מחד גיסא, כל צד יוכל להבטיח כי לא יחקק חוק הנוגד את האינטרסים שלו; מאידך גיסא, הצורך בהסכמה הדדית בכל ענין תחיקתי עלול לגרום לקפאון, להתאבנות ולניטרול הדדי. באחת, המודל של חקיקה משותפת יתרום לשימור הסטטוס קוו. אפשר גם לחלק את סמכות החקיקה לפי נושאים בין המועצה המינהלית והרשות הישראלית ולהורות - בנוסף לכך - שכל דבר חקיקה (הן של המועצה המינהלית והן של הרשות הישראלית) יהיה טעון אישורה של הועדה המשותפת המתמדת.

ראוי לציין, כי אף מתן סמכויות חקיקת משנה גרידא בנושאים "תמימים" לכאורה (כמו בריאות, חינוך וסעד) למועצה המינהלית עלול לגרום לפגיעה באינטרסים ישראלים חשובים, ואולי אף חיוניים. נדגים: אם תוענק לראש אגף הבריאות במועצה המינהלית הסמכות לסגור שטחים עקב מחלות ומגיפות (סמכות המעוגנת כיום בחקיקה היordanית והעשויה לשמש מסגרת של חקיקה ראשית להפעלת כח חקיקת-המשנה של ראש אגף הבריאות), יוכל הלה לצוות על סגירת כל אזור יו"ש לימים, שבועות ואפילו חודשים, באמתלא של מגיפה אמיתית או מדומה, וכך יימנע מאלפי פועלים להגיע למקומות עבודתם בישראל והמשק הישראלי ייפגע.

בטחון

בעוד שבתכנית השלום הישראלית הוכרז כי הן הבטחון והן הסדר הצבורי יהיו באחריות הרשויות הישראליות⁽²⁵⁾, ההסדר שנקבע בה.ק.ד. מורכב יותר. הוסכם שצה"ל יסוג ויערך מחדש באתרי בטחון מסויימים⁽²⁶⁾ ושתוקם משטרה מקומית חזקה. המשטרה תורכב מתושבי האזורים יהודה, שומרון ועזה, תוכל לכלול גם אזרחים ירדניים, ויהיו לה קציני קישור ישראלים, ירדניים ומצריים⁽²⁷⁾.

25. סעיף 11 לתכנית השלום.

26. סעיף A1(b) לה.ק.ד.

27. סעיפים A1(b) ו-A2 לה.ק.ד.

להבטחת הבטחון החיצוני יתרמו גם כוחות ירדניים וישראלים אשר יקימו סיורים משותפים ויאישו עמדות פיקוח כדי לבצר את בטחון הגבולות⁽²⁸⁾. אך זהו אמצעי אחד בלבד. על אמצעים נוספים יוסכם בהסכם שייחתם בעקבות המו"מ⁽²⁹⁾, כאשר נקודת המוצא היא כי יש להבטיח את בטחונן של ישראל ושל שכנותיה במשך תקופת המעבר ואף מעבר לכך⁽³⁰⁾.

מה.ק.ד. עולה בבירור, כי הכוח הצבאי היחיד שיהיה באיזור הוא צה"ל, אף שיחידותיו תמוקמנה באתרים מוגדרים. בהעדר צבא אחר, צה"ל יהיה הכוח האפקטיבי בשטח (אף שהממשל הצבאי ייסוג, כאמור).

אין בה.ק.ד. כל התייחסות לאפשרות של יציאת יחידות צה"ל ממחנותיו המוגדרים. ניתן, בדרך של פרשנות, לגרוס, כי אם הסכימו הצדדים לכך שתפקידו של צה"ל הוא לשמור על הבטחון באזור, הרי שמהסכמה עקרונית זו משתמעת הסמכתו של צה"ל לנקוט בכל האמצעים הדרושים באופן סביר כדי למלא את תפקידו זה, לרבות - במקרה הצורך - שיגור יחידות אל מחוץ למחנות הקבועים למטרות מרדף, למשל. קשה לערוך - בדרך של פרשנות, כאמור - קטלוג סגור של אמצעים כאלה (האם נכללים ביניהם אמצעים כגון: ביצוע מעצרים, חיפושים, פעילות מודיעינית, נקיטה באמצעי מנע או באמצעים עונשיים שונים?) מטבע הדברים, צפוי שיתגלעו בנושא זה חילוקי דעות, ואפילו נוקבים, בין ישראל לבין רשויות האוטונומיה (אלא אם כן יוסדר הנושא ביתר פירוט ובהירות בהסכם האוטונומיה שייחתם בעתיד). יש גם לזכור, שעלולים להתגלע חילוקי דעות באשר לחלוקת התפקידים והסמכויות בין "המשטרה המקומית החזקה" (בנושאי בטחון פנים וסדר ציבורי) לבין כוחות צה"ל (בנושאי בטחון אחרים).

28. סעיף A1(b) סיפא לה.ק.ד.
 29. סעיף A1(b) לה.ק.ד.
 30. סעיף A2 לה.ק.ד.

ה.ק.ד. שותק גם כאשר למערכת השיפוט הצבאית לגבי עבירות בטחוניות⁽³¹⁾.
הנושא ידון, מן הסתם, במסגרת המו"מ כחלק מההסדרים להבטחת הבטחון באוטונומיה.
אם ימשיך הממשל הצבאי להתקיים כמערכת נורמטיבית (אף שיסוג פיזית מהאזור),
יוכלו בתי-המשפט הצבאיים להמשיך לפעול, בתחומים שיוסכם עליהם. לא כן אם
יעבור הממשל הצבאי לחלוטין מן העולם. אך גם במקרה כזה ניתן יהיה לעגן פעילות
שיפוטית-צבאית בענייני בטחון במסגרת הנוכחות המוסכמת (אם גם המוגבלת) של כוחות
צה"ל באזור, ומן הטעמים שבוארו לעיל: ההסכמה לנוכחות צה"לית כדי להבטיח את
הבטחון טומנת בחובה, מכללא אם גם לא במפורש, הסמכתו של צה"ל לנקוט בכל האמצעים
הסבירים הדרושים למילוי תפקידו. הפעלת מערכת שיפוט צבאית, בעניינים מוגדרים,
יכולה להיחשב כאמצעי סביר מעין זה. אך שוב, מן הראוי להסדיר את הנושא בבהירות
ובפירוט בהסכם העתידי בעניין האוטונומיה. גם בעניין זה עלולה להתעורר מחלוקת
באשר לשאלה, למשל, אם הטפול השיפוטי במחבלים שנתפשו הוא עניין של בטחון האזור
וישראל (ולכן נתון למרות צה"לית) או שמא הוא בגדר של נושא הסדר הצבורי (ולכן
נתון בסמכות המשטרה המקומית החזקה ובתי-המשפט של האוטונומיה).

תפקידיה של המשטרה המקומית החזקה אינם מפורטים בה.ק.ד. אך ניתן ללמוד על
היקפם הכללי מכמה וכמה סעיפים בהסכם זה. ראשית, המשטרה המקומית היא אחד האמצעים
שנועדו לסייע בשמירת הבטחון⁽³²⁾; קל וחומר שמוסמכת היא לפעול בתחום שמירת הסדר
הציבורי (ראוי להעיר, שפעילות המשטרה המקומית נדונה בה.ק.ד. בצמידות טקסטואלית
לדיון בשמירת הסדר הציבורי⁽³³⁾). שנית, ה.ק.ד. מדגיש פעמיים כי המדובר הוא בכוח
משטרה מקומי "חזק"⁽³⁴⁾. ושלישית, הרכב המשטרה הוא מתושבי האזור⁽³⁵⁾ ויכול לכלול

31. על מערכת בתי המשפט הצבאיים באזור, ראה: דרורי, החקיקה באזור יו"ש
עמ' 160 ואילך.

32. סעיף A2 לה.ק.ד.

33. סעיף A1 (b) לה.ק.ד.

34. ראה הערות 32 ו-33 לעיל.

35. סעיף A2 לה.ק.ד.

אזרחים ירדניים,³⁶ וניתן לראות בכך היבט של שלטונם העצמי של התושבים³⁷.

על סמך האמור לעיל ניתן לטעון, כי למשטרה המקומית החזקה סמכויות רחבות למדי. שומה, לכן, על מנסחי ההסכם העתידי בדבר האוטונומיה לקבוע בבהירות את הגבול בין הנושאים המצויים בתחום אחריות צה"ל כמופקד על הבטחון לבין המשטרה המקומית האחראית לנושאים מתחום הסדר הציבורי, כפי שכבר ציינו לעיל.

נוכל להדגים את הבעיה בארוע, העשוי להיות שגרתי למדי. נתאר לעצמנו כי תיערך הפגנה באחת מערי יהודה ושומרון ותושמענה בה סיסמאות אנטי-ישראליות³⁸. ההפגנה תידרדר לכיוון של רגימת ישראלים באבנים, חסימת צירי תנועה וכיו"ב. באיזה שלב תעבור האחריות לטיפול במצב מהמשטרה המקומית לצה"ל? האם, בשל אפשרות ההידרדרות האמורה והסכנה הצפויה לאינטרסים ישראליים, ראוי כי צה"ל יכנס לתמונה כבר בשלב מוקדם, נאמר בשלב הרישוי ואישור הפגנות?

בעתיד עשויה להתעורר שאלה בדבר זיקתה של המשטרה המקומית למשטרת ישראל. בה.ק.ד. מדובר, אומנם, על קשר מתמיד עם קצינים ישראליים (כמו גם עם קצינים ירדניים ומצריים)³⁹, אך הנושא אינו מפורט דיו. כידוע, אין עולם הפשע הפלילי מכיר בגבולות טריטוריאליים וודאי שכך יהיו פני הדברים בתחום הטריטוריאלי הכולל את ישראל ואת יהודה, שומרון ועזה. ראוי, לכן, לקבוע בהסכם העתידי בדבר האוטונומיה נוהלי תיאום ושיתוף פעולה בין משטרת האוטונומיה ומשטרת ישראל בכל הנוגע למניעת, גילוי והענשת פשעים.

-
36. סעיף A1(b) לה.ק.ד.
37. ניתן לשער כי במונח "התושבים" הכוונה היא לתושבים הערביים, כמשמעותו של מונח זה בהקשרים אחרים בה.ק.ד. אך אפשר גם לגרוס כי "התושבים" הם כל מי שהוא תושב בפועל ביהודה, שומרון ועזה, לרבות אזרחי ישראל המתגוררים דרך קבע באזור.
38. כיום חל איסור על קיום הפגנות ואסיפות פוליטיות. ראה: דרורי, החקיקה באזור יו"ש, ע"ע 147-148. חוקיותו של צו זה והתאמתו לעקרונות המשפט הבינלאומי אושרו על ידי בית המשפט העליון בבג"צ 567/72 ארנון נ' היועמ"ש, פד"י כ"ז(1) 233. ראה גם: דרורי, שם, ע"ע 87-88.
39. סעיף A2 סיפא לה.ק.ד.

ההתיישבות הישראלית

בה.ק.ד. אין כל התייחסות להתיישבות הישראלית ביהודה, שומרון ועזה⁴⁰.

למותר לציין כי הצדדים היו מודעים לבעיה זו, אך מן הסתם לא הגיעו לכלל הסכמה ביחס אליה. מכאן שלפי ה.ק.ד. אין איסור ואין היתר על קיום והקמת התנחלויות.

את ענין מעמדם המשפטי של הישובים והמתישבים הישראלים שיוסיפו להתקיים ולהתגורר בשטח האוטונומיה ניתן להגדיר כבעיה של "אוטונומיה בתוך אוטונומיה". על-מנת להצביע על מימדיה של הבעיה ראוי, ראשית כל, לסקור בקיצור נמרץ את מבנה המערכת המשפטית הקיימת בשטחים ואת התייחסותה לדין הישראלי. נקדים ונציין, שהמשפט הישראלי הוא בעיקרו טריטוריאלי בתחולתו, לאמור: רוב הדינים הישראלים אינם מיועדים להסדיר ענינים, אירועים ויחסים שמרכז כובדם הטריטוריאלי הוא מחוץ לשטחה הריבוני של מדינת ישראל. כך, למשל, אין לכונן רשות מקומית (עיריה, מועצה) מחוץ לגבולות המדינה מכוח הוראות המשפט הישראלי הדנות בכינון ובקיומן של רשויות מקומיות. דינים ישראלים רבים חלים על תושבי ישראל בלבד ואינם אמורים לתפוש במצודתם את מי שמתגוררים דרך קבע מחוץ לגבולות המדינה. למשל: החוק המסדיר את ענין רישוים של עורכי-דין בישראל (הוא חוק לשכת עורכי הדין) קובע ברורות, שרק מי שהוא תושב מדינת ישראל מורשה לעסוק בה בעריכת דין, כך שמי שמתגורר דרך קבע במקום אחר אינו כשיר להיות עורך דין בישראל.

40. אך, שלא במסגרת סעיפי ה.ק.ד., הושגה הסכמה בין הצדדים לפיה לא תקים ישראל התנחלויות חדשות במשך שלשה חדשים, מ-18 ספטמבר 1978 ועד 17 דצמבר 1978. במשך תקופה זו לא נמנעה ישראל מעיבוי ההתיישבות הקיימת.

המשפט החל בשטחים מאז 1967 הוא דו-שכבתי. הרובד האחד מורכב מדינים ששררו באזור ערב מלחמת ששת הימים (הדין הירדני ביו"ש והדין המצרי ברצועת עזה). הרובד האחר שנוסף מאז יוני 1967 מורכב מצווים שחקק הממשל הצבאי הישראלי, בתחום הבטחוני ובתחומים אחרים (כמו, למשל, תעבורה, פיצוי נפגעי תאונות דרכים וביטוח). הדין בשטחים, (כמו הדין הישראלי) הוא בעיקרו טריטוריאלי בתחולתו, כלומר - הוראותיו מחייבות את כל המתגוררים במקום, לרבות המתיישבים הישראלים.

עם כינון האוטונומיה, ובהנחה שסמכות החקיקה - בחלקה, לפחות-תופקע משליטה ישראלית בלעדית, צפויות להתעורר בעיות סבוכות בענין המשפט, השיפוט והמינהל שיחולו על אזרחי ישראל תושבי האוטונומיה. כך, למשל, מה יהיה המעמד המוניציפאלי - תחיקתי של הישובים, כפריים ועירוניים, הישראלים בשטחי האוטונומיה? בידי מי תהיה השליטה החוקית והמינהלית בתכנון, בבניה, ברישוי לסוגיו, במקורות המים? לאלו גופים ודינים יהיו האזרחים הישראלים תושבי האוטונומיה כפופים לגבי מיסוי, חינוך, בריאות ושירותי ביטוח סוציאלי לסוגיו? לפי איזה דין ומכוחם של אלו הסדרים יממשו הישראלים תושבי האוטונומיה זכויות אזרחיות, כגון הזכות להצביע בבחירות לכנסת ולקיים מסגרות לפעילות פוליטית ישראלית?

פתרון אפשרי לבעיות מעמדם המשפטי של המתיישבים והישובים הישראליים

באוטונומיה ניתן למצוא בכך שהכנסת תחוקק חוק כדלקמן:

"המשפט, השיפוט והמינהל הישראלי יחולו על אזרחי מדינת ישראל או על מי

שרשום במירשם האוכלוסין בישראל, המתגוררים דרך קבע באוטונומיה, והם ייחשבו

תושבי ישראל לצורך כל דין".

נוסח זה דומה למודל התחיקתי שעל פיו אוחדה ירושלים, בהבדל חשוב אחד: בעוד שהחוק שהביא לאיחוד ירושלים החיל את המשפט הישראלי על טריטוריה מוגדרת, מה שמוצע כאן הוא להחיל באופן אישי את כל שיטת המשפט הישראלית, לרבות מערכות השיפוט והמינהל, על קבוצת אוכלוסין המתגוררת דרך קבע בשטח שמחוץ לגבולות מדינת ישראל⁽⁴¹⁾.

פתרון אפשרי אחר הוא בדרך של הקמת אוטונומיה ישראלית טריטוריאלית בתוך שטחה של האוטונומיה הכללית, קרי: באזורי ההתיישבות הישראלית לא יחולו מלכתחילה דיני האוטונומיה; הם יהיו נתונים למרות ישראלית (הממשל הצבאי - אם ישאר על כנו, או רשות ישראלית אחרת) ויחולו בהם המשפט, השיפוט והמינהל הישראליים (באמצעות צווי הממשל הצבאי או בדרך של חקיקה ישירה של הכנסת)⁽⁴²⁾.

פתרון אפשרי נוסף הוא להכיר בכך שדיני האוטונומיה אמנם חלים בכל שטחה, אולם בכל הנוגע לענייניהם של המתיישבים והישובים הישראליים ידרשו הסכמתה ואישורה של רשות ישראלית. כך תישמר לישראל זכות ווטו, למנוע תחולתם של דינים והסדרים (של האוטונומיה) הפוגעים בהתיישבות ובמתיישבים הישראליים באוטונומיה, ואולם תישלל מישראל האפשרות ליזום ולהחיל דינים משלה לגבי ההתיישבות הישראלית באוטונומיה. בתאוריה קיימת, כמובן, גם האפשרות של התעלמות ממעמדה המיוחד של ההתיישבות הישראלית וראייתה כחלק אינטגרלי של האוטונומיה לכל צורך וענין.

41. ראה במפורט: משה דרורי, 'ההתיישבות הישראלית והאוטונומיה', הארץ, מ-20, 22 ו-24 אוקטובר 1978. ראה גם: עמוס שפירא, אוטונומיה (הערה 1 לעיל) בעמ' 23.

42. צעד אפשרי בכוון זה הוא הקמת גוף מוניציפלי להתיישבות הישראלית שיוכל לשמש גרעין לאוטונומיה ישראלית בתוך האוטונומיה הכללית.

בעיות שונות עלולות להתעורר בכל תחומי המגע בין הישובים והמתיישבים הישראליים לבין שלטונות האוטונומיה. לדוגמה: שליטה מלאה ואפקטיבית של המשטרה המקומית החזקה בצירי התנועה המובילים להתיישבות הישראלית עלולה להביא, בנסיבות מסוימות, לחסימת הגישה אליה; אמצעים שיינקטו ע"י רשויות האוטונומיה בנושאי חקלאות, מים, בריאות וכיו"ב עלולים לפגוע, במישרין או בעקיפין, בהתיישבות הישראלית. תקצר היריעה מלפרט זאת כאן, אך ראוי לבדוק היטב את הסמכויות המוענקות למוסדות האוטונומיה ואת השלכותיהן האפשריות על ההתיישבות. במקרי הצורך יש לקבוע מנגנוני פיקוח ובקרה ישראליים על מנת להגן על האינטרסים החיוניים של ההתיישבות הישראלית.

יחסי-גומלין משפטיים בין ישראל לבין האוטונומיה

גם במישור יחסי הגומלין בין מדינת ישראל לבין האוטונומיה צפויות בעיות רבות, שאין כל התייחסות אליהן בה.ק.ד. למשל: יחסים כלכליים (האם הכוונה היא לכלכלה משותפת או למערכות כלכלה נפרדות?), יצוא ויבוא, מיסוי (לרבות מכס), מטבע חוץ; יחסים בתחום החינוך, התרבות והאמנות, וכיו"ב. יש להניח שענינים אלה, כולם או מקצתם, יוסדרו בהסכם העתידי בדבר האוטונומיה. הדרך המקובלת להגדרת יחסים (כלכליים, מדיניים, דיפלומטיים, תרבותיים וכיו"ב) בין שתי יחידות מדגביות היא באמצעות כריתת אמנות דו-צדדיות. למותר לציין, שאמנה דו-צדדית מניחה קיומן של שתי ישויות פוליטיות ריבוניות נפרדות, וברי כי לא זה המצב בעניננו. דרך אפשרית נוספת להסדרת יחסי ישראל והאוטונומיה בתחומים האמורים היא באמצעות חקיקה ישראלית והסדרים מקבילים ומשלימים בדיני האוטונומיה (וזאת בהנחה שיחסים אלה לא יוסדרו במלואם ולפרטיהם בהסכם העתידי בדבר האוטונומיה).

יש להניח שבאוטונומיה תשרורנה מערכות שיפוט ודין נפרדות ושונות מאלה השוררות בישראל ושצפויה נידודות חברתית ועסקית בין ישראל והאוטונומיה. התנועה המואצת של אנשים ומוצרים חזקה עליה שתוליד ארועים, פעילויות ויחסים בני זיקה הדדית לשתי מערכות המשפט המעורבות. צפויים, לכן, גם סכסוכים משפטיים בין ישראלים ותושבי האוטונומיה, בכל מגזרי המשפט. בנסיבות אלה עשויות להתעורר - מנקודת המבט המשפטית הישראלית - שלוש שאלות עקרוניות:

- א. האם מוסמכים בתי-המשפט בישראל להפעיל את שיפוטם בעניין הנדון?
- ב. מהו הדין אליו יזדקק בית המשפט - הדין הישראלי או דין האוטונומיה?
- ג. כיצד יתייחס בית משפט ישראלי לפסקי-דין של האוטונומיה? היכיר בהם?

היאות לאכוף אותם?

שאלות דומות עשויות, כמובן, להתעורר גם מנקודת המבט המשפטית של האוטונומיה. צפויים לעלות על הפרק גם ענינים של עזרה משפטית הדדית (המצאת מסמכים, גביית עדויות, מידע לגבי הדין החל, הוצאה-לפועל של פסקים וצווים וכו').

שאלות של סמכות שיפוט, ברירת דין ואכיפת פסקים במצבים שמעורבות בהם יותר משיטת משפט אחת אינן בגדר חידוש במשפט הישראלי. ענף מיוחד של הדין הישראלי, המכונה "משפט בינלאומי - פרטי", מיועד להסדיר ענינים אלה. כללי המשפט הבינלאומי - הפרטי הישראלי חלים במצבים כאלה, כאשר שיטת משפט זרה כלשהי (בנוסף למשפט הישראלי) מעורבת בנדון. כללים אלה יחולו גם לגבי מצבים-לרבות סכסוכים-משפטיים הקשורים כאחד לשיטות המשפט של ישראל ושל האוטונומיה. קיימת, כמובן, האפשרות שבמשך הזמן יוסכם בין ישראל לבין רשויות האוטונומיה על שיתוף-פעולה, עזרה-הדדית ויחסי-גומלין משפטיים מיוחדים, במגמה לפשט ולהקל על הניידות החברתית והעסקית בין ישראל והאוטונומיה השוכנות ברצף טריטוריאלי אחד ועם גבולות פתוחים ופעילים. צריך יהיה לעגן הסדרים מיוחדים כאלה (למשל - לענין המצאת כתבי בי-דין ואכיפה הדדית של פסקים) באמצעות חקיקה מתאימה, במשפט הישראלי ובדיני האוטונומיה.

נספח ב'

September 17, 1978

A FRAMEWORK FOR PEACE IN THE MIDDLE EAST
AGREED AT CAMP DAVID

Muhammad Anwar al-Sadat, President of the Arab Republic of Egypt, and Menachem Begin, Prime Minister of Israel, met with Jimmy Carter, President of the United States of America, at Camp David from September 5 to September 17, 1978, and have agreed on the following Framework for peace in the Middle East. They invite other parties to the Arab-Israeli conflict to adhere to it.

Preamble

The search for peace in the Middle East must be guided by the following:

The agreed basis for a peaceful settlement of the conflict between Israel and its neighbors is United Nations Security Council Resolution 242 in all its parts. (The texts of Resolutions 242 and 338 are annexed to this document).

After four wars during thirty years, despite intensive human efforts, the Middle East, which is the cradle of civilization and the birthplace of three great religions, does not yet enjoy the blessings of peace. The people of the Middle East yearn for peace, so that the vast human and natural resources of the region can be turned to the pursuits of peace and so that this area can become a model for coexistence and

cooperation among nations.

The Historic initiative by President Sadat in visiting Jerusalem and the reception accorded to him by the Parliament government and people of Israel, and the reciprocal visit of Prime Minister Begin to Ismailia, the peace proposals made by both leaders, as well as the warm reception of these missions by the people of both countries, have created an unprecedented opportunity for peace which must not be lost if this generation and future generations are to be spared the tragedies of war.

The provisions of the Charter of the United Nations and the other accepted norms of international law and legitimacy provide accepted standards for the conduct of relations among all states.

To achieve a relationship of peace, in the spirit of Article 2 of the United Nations Charter, future negotiations between Israel and any neighbor prepared to negotiate peace and security with it, are necessary for the purpose of carrying out all the provisions and principles of Resolutions 242 and 338.

Peace requires respect for the sovereignty, territorial integrity and political independence of every state in the area and their right to live in peace within secure and recognized boundaries free from threats or acts of force. Progress toward that goal can accelerate movement toward a new era of reconciliation in the Middle East marked by cooperation in promoting economic development, in maintaining stability, and in assuring security.

Security is enhanced by a relationship of peace and by cooperation between nations which enjoy normal relations. In addition, under the terms of peace treaties, the parties can, on the basis of reciprocity, agree to special security arrangements such as demilitarized zones, limited armaments areas, early warning stations, the presence of

international forces, liaison, agreed measures for monitoring, and other arrangements that they agree are useful.

Framework

Taking these factors into account, the parties are determined to reach a just, comprehensive, and durable settlement of the Middle East conflict through the conclusion of peace treaties based on Security Council Resolutions 242 and 338 in all their parts. Their purpose is to achieve peace and good neighborly relations. They recognize that, for peace to endure, it must involve all those who have been most deeply affected by the conflict. They therefore agree that this Framework as appropriate is intended by them to constitute a basis for peace not only between Egypt and Israel, but also between Israel and each of its other neighbors which

is prepared to negotiate peace with Israel on this basis. With that objective in mind, they have agreed to proceed as follows:

A. West Bank and Gaza

1. Egypt, Israel, Jordan and the representatives of the Palestinian people should participate in negotiations on the resolution of the Palestinian problem in all its aspects. To achieve that objective, negotiations relating to the West Bank and Gaza should proceed in three stages:

- (A) Egypt and Israel agree that, in order to ensure a peaceful and orderly transfer of authority, and taking into account the security concerns of all the parties, there should be transitional arrangements for the West Bank and Gaza for a period not exceeding five years. In order to provide full autonomy to the inhabitants, under these arrangements the Israeli military government and its civilian administration will be withdrawn as soon as a self-governing authority has been freely elected by the inhabitants of these areas to replace the existing military government. To

negotiate the details of a transitional arrangement, the government of Jordan will be invited to join the negotiations on the basis of this framework. These new arrangements should give due consideration to both the principle of self-government by the inhabitants of these territories and to the legitimate security concerns of the parties involved.

- (B) Egypt, Israel and Jordan will agree on the modalities for establishing the elected self-governing authority in the West Bank and Gaza.

The delegations of Egypt and Jordan may include Palestinians from the West Bank and Gaza or other Palestinians as mutually agreed.

The parties will negotiate an agreement which will define the powers and responsibilities of the self-governing authority to be exercised in the West Bank and Gaza. A withdrawal of Israeli armed forces will take place and there will be a redeployment of the remaining Israeli forces into specified security locations. The agreement will also include arrangements for assuring internal and external security and public order. A strong local police force will be established, which may include Jordanian citizens. In addition, Israeli and Jordanian forces will participate in joint patrols and in the manning of control posts to assure the security of the borders.

- (C) When the self-governing authority (administrative council) in the West Bank and Gaza is established and inaugurated, the transitional period of five years will begin. As soon as possible, but not later than the third year after the beginning of the transitional period, negotiations will take place to determine the final status of the West Bank and Gaza and its relationship with its neighbors, and

to conclude a peace treaty between Israel and Jordan by the end of the transitional period. These negotiations will be conducted among Egypt, Israel, Jordan, and the elected representatives of the inhabitants of the West Bank and Gaza. Two separate but related committees will be convened, one committee, consisting of representatives of the four parties which will negotiate and agree on the final status of the West Bank and Gaza, and its relationship with its neighbors, and the second committee, consisting of representatives of Israel and representatives of Jordan to be joined by the elected representatives of the inhabitants of the West Bank and Gaza, to negotiate the peace treaty between Israel and Jordan, , taking into account the agreement reached on the final status of the West Bank and Gaza. The negotiations shall be based on all the provisions and principles of UN Security Council Resolution 242. The negotiations will resolve, among other matters, the location of the boundaries and the nature of the security arrangements. The solution from the negotiations must also recognize the legitimate rights of the Palestinian people and their just requirements. In this way, the Palestinian people will participate in the determination of their own future through:

- (1) The negotiations among Egypt, Israel, Jordan and the representatives of the inhabitants of the West Bank and Gaza and other outstanding issues by the end of the transitional period.
- (2) Submitting their agreement to a vote by the elected representatives of the inhabitants of the West Bank and Gaza.
- (3) Providing for the elected representatives of the inhabitants of the West Bank and Gaza to decide how they shall govern themselves consistent with the provisions of their agreement.

- (4) Participating as stated above in the work of the committee negotiating the peace treaty between Israel and Jordan.
2. All necessary measures will be taken and provisions made to assure the security of Israel and its neighbors during the transitional period and beyond. To assist in providing such security, a strong local police force will be constituted by the self-governing authority. It will be composed of inhabitants of the West Bank and Gaza. The police will maintain continuing liaison on internal security matters with the designated Israeli, Jordanian, and Egyptian officers.
 3. 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.
 4. Egypt and Israel will work with each other and with other interested parties to establish agreed procedures for a prompt, just and permanent implementation of the resolution of the refugee problem.

B. Egypt-Israel

1. Egypt and Israel undertake not to resort to the threat or use of force to settle disputes. Any disputes shall be settled by peaceful means in accordance with the provisions of Article 33 of the Charter of the United Nations.

2. In order to achieve peace between them, the parties agreed to negotiate in good faith with a goal of concluding within three months from the signing of the Framework a peace treaty between them, while inviting the other parties to the conflict to proceed simultaneously to negotiate and conclude similar peace treaties with a view to achieving a comprehensive peace in the area. The Framework for the conclusion of a Peace Treaty between Egypt and Israel will govern the peace negotiations between them. The parties will agree on the modalities and the timetable for the implementations of their obligations under the treaty.

C. Associated Principles.

1. Egypt and Israel state that the principles and provisions described below should apply to peace treaties between Israel and each of its neighbors - Egypt, Jordan, Syria and Lebanon.
2. Signatories shall establish among themselves relationships normal to states at peace with one another. To this end, they should undertake to abide by all the provisions of the Charter of the United Nations. Steps to be taken in this respect include
 - (A) full recognition;
 - (B) abolishing economic boycotts;
 - (c) guaranteeing that under their jurisdiction the citizens of the other parties shall enjoy the protection of the due process of law.
3. Signatories should explore possibilities for economic development in the context of final peace treaties, with the objective of contributing to the atmosphere of peace, cooperation and friendship which is their common goal.

4. Claims Commissions may be established for the mutual settlement of all financial claims.
5. The United States shall be invited to participate in the talks on matters related to the modalities of the implementation of the agreement and working out the timetable for the carrying out of the obligations of the parties.
6. The United Nations Security Council shall be requested to endorse the peace treaties and ensure that their provisions shall not be violated. The permanent members of the Security Council shall be requested to underwrite the peace treaties and ensure respect for their provisions. They shall also be requested to conform their policies and actions with the undertakings contained in this Framework.

For the Government of
the Arab Republic of Egypt:
Mohamed Anwar El-Sadat
President of the Arab
Republic of Egypt

For the Government of
Israel:
Mehachem Begin
Prime Minister of
Israel

Witnessed by:

Jimmy Carter, President of the United States of America.

TEXT OF UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL RESOLUTION 242

OF NOVEMBER 22, 1967

Adopted Unanimously by the 1382nd Meeting

The Security Council

Expressing its continuing concern with the grave situation in the Middle East,

Emphasizing the inadmissibility of the acquisition of territory by war and the need to work for a just and lasting peace in which every state in the area can live in security,

Emphasizing further that all member states in their acceptance of the Charter of the United Nations have undertaken a commitment to act in accordance with Article 2 of the Charter.

1. Affirms that the fulfilment of Charter principles requires the establishment of a just and lasting peace in the Middle East which should include the application of both the following principles:

- (i) Withdrawal of Israeli armed forces from territories occupied in the recent conflict;
- (ii) Termination of all claims or states of belligerency and respect for and acknowledgement of the sovereignty, territorial integrity and political independence of every state in the area and their right to live in peace within secure and recognized boundaries free from threats or acts of force;

2. Affirms further the necessity

- (a) For guaranteeing freedom of navigation through international waterways on the area;
- (b) For achieving a just settlement of the refugee problem;
- (c) For guaranteeing the territorial inviolability and political independence of every state in the area, through measures including the establishment of demilitarized zones;

3. Requests the Secretary General to designate a Special Representative to proceed to the Middle East to establish and maintain contacts with the states concerned in order to promote agreement and assist efforts to achieve a peaceful and accepted settlement in accordance with the provisions and principles of this resolution.

4. Requests the Secretary General to report to the Security Council on the progress of the efforts of the Special Representative as soon as possible.

TEXT OF UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL RESOLUTION 338

Adopted by the Security Council
at its 1747th Meeting on 21/22 October 1973

The Security Council

1. Calls upon all parties to the present fighting to cease all firing, and terminate all military activity immediately, no later than 12 hours after the moment of the adoption of this decision, in the positions they now occupy;
2. Calls upon the parties concerned to start immediately after the cease-fire the implementation of Security Council Resolution 242 (1967) in all of its parts;
3. Decides that, immediately and concurrently with the cease-fire, negotiations start between the parties concerned under appropriate auspices aimed at establishing a just and durable peace in the Middle East.

ג' תש"ח

Sadat to Carter, September 17, 1978

Dear Mr. President,

I am writing you to reaffirm the position of the Arab Republic of Egypt with respect to Jerusalem:

1. Arab Jerusalem is an integral part of the West Bank. Legal and historical Arab rights in the city must be respected and restored.
2. Arab Jerusalem should be under Arab sovereignty.
3. The Palestinian inhabitants of Arab Jerusalem are entitled to exercise their legitimate national rights, being part of the Palestinian people in the West Bank.
4. Relevant Security Council Resolutions, particularly Resolutions 242 and 267, must be applied with regard to Jerusalem. All the measures taken by Israel to alter the status of the city are null and void and should be rescinded.
5. All people must have free access to the city and enjoy the free exercise of worship and the right to visit and transit to the holy places without distinction or discrimination.
6. The holy places of each faith may be placed under the administration and control of their representatives.
7. Essential functions in the city should be undivided and a joint municipal council composed of an equal number of Arab and Israeli members can supervise the carrying out of these functions. In this

way, the city shall be undivided.

Sincerely,

Mohamed Anwar El Sadat.

Begin to Carter, September 17, 1978

Dear Mr. President,

I have the honor to inform you, Mr. President, that on 28 June 1967 - Israel's Parliament (the Knesset) promulgated and adopted a law to the effect: "the Government is empowered by a decree to apply the law, the jurisdiction and administration of the State to any part of Eretz Israel (Land of Israel - Palestine), as atated in that decree".

On the basis of this Law, the Government of Israel decreed in July 1967 that Jerusalem is one city, indivisible, the Capital of the State of Israel.

Sincerely,

Menachem Begin

Carter to Sadat, September 22, 1978

Dear Mr. President:

I have received your letter of September 17, 1978, setting forth the Egyptian position on Jerusalem. I am transmitting a copy of that letter to Prime Minister Begin for his information.

The position of the United States on Jerusalem remains as stated by Ambassador Goldberg in the United Nations General Assembly on July 14, 1967 and subsequently by Ambassador Yost in the United Nations Security Council on July 1, 1969.

Sincerely,

Jimmy Carter.

Sadat to Carter, September 17, 1978

Dear Mr. President:

In connection with the "Framework for Peace in the Middle East", I am writing you this letter to inform you of the position of the Arab Republic of Egypt, with respect to the implementation of the comprehensive settlement.

To ensure the implementation of the provisions related to the West Bank and Gaza and in order to safeguard the legitimate rights of the Palestinian people, Egypt will be prepared to assume the Arab role emanating from these provisions, following consultations with Jordan and the representatives of the Palestinian people.

Sincerely,

Mohamed Anwar El Sadat.

Carter to Begin, September 22, 1978

Dear Mr. Prime Minister:

I hereby acknowledge that you have informed me as follows:

A) In each paragraph of the Agreed Framework Document the expressions "Palestinians" or "Palestinian people" are being and will be construed and understood by you as "Palestinian Arabs."

B) In each paragraph in which the expression "West Bank" appears, it is being, and will be, understood by the Government of Israel as Judea and Samaria.

Sincerely,

Jimmy Carter.

ג' טו כ"ד

March 26, 1979

Dear Mr. President:

This letter confirms that Egypt and Israel have agreed as follows:

The Governments of Egypt and Israel recall that they concluded at Camp David and signed at the White House on September 17, 1978, the annexed documents entitled "A Framework for Peace in the Middle East Agreed at Camp David" and "Framework for the conclusion of a Peace Treaty between Egypt and Israel."

For the purpose of achieving a comprehensive peace settlement in accordance with the above-mentioned Frameworks, Egypt and Israel will proceed with the implementation of those provisions relating to the West Bank and the Gaza Strip. They have agreed to start negotiations within a month after the exchange of the instruments of ratification of the Peace Treaty. In accordance with the "Framework for Peace in the Middle East," the Hashemite Kingdom of Jordan is invited to join the negotiations. The Delegations of Egypt and Jordan may include Palestinians as mutually agreed. The purpose of the negotiation shall be to agree, prior to the elections, on the modalities for establishing the elected self-governing authority (administrative council), define its powers and responsibilities, and agree upon other related issues. In the event Jordan decides not to take part in the negotiations, the negotiations will be held by Egypt and Israel.

The President,
The White House.

The two Governments agree to negotiate continuously and in good faith to conclude these negotiations at the earliest possible date. They also agree that the objective of the negotiations is the establishment of the self-governing authority in the West Bank and Gaza in order to provide full autonomy to the inhabitants.

Egypt and Israel set for themselves the goal of completing the negotiations within one year so that elections will be held as expeditiously as possible after agreement has been reached between the parties. The self-governing authority referred to in the "Framework for Peace in the Middle East" will be established and inaugurated within one month after it has been elected, at which time the transitional period of five years will begin. The Israeli military government and its civilian administration will be withdrawn, to be replaced by the self-governing authority, as specified in the "Framework for Peace in the Middle East." A withdrawal of Israeli armed forces will then take place and there will be a redeployment of the remaining Israeli forces into specified security locations.

This letter also confirms our understanding that the United States Government will participate fully in all stages of negotiations.

Sincerely yours,

For the Government of
Israel:

Menachem Begin

For the Government of the
Arab Republic of Egypt:

Mohamed Anwar El-Sadat

תלכתה השלום של ישתלף אפי נאום רותג -

מתחם אגן בתסה ב- עב קבוצתם 1977

(תלכתה 15 ידועה עמ כ"תלכתה עב הסע'פ')

נ ס פ ח ה'

תוכנית השלום של ישראל כפי שהובאה בנאום

ראש הממשלה, מנחם בגין, בכנסת ב-28 דצמבר, 1977

אדוני היושב ראש, מורי ורבותי, חברי הכנסת. עם השכנת השלום, נציע להנהיג אוטונומיה מינהלית לתושבים הערביים של יהודה, שומרון וחבל עזה. על יסוד עקרונות אלה :

1. המינהל של המימשל הצבאי ביהודה, בשומרון ובחבל עזה יבוטל.
2. ביהודה, בשומרון ובחבל-עזה תוקם אוטונומיה מינהלית של התושבים הערביים באזורים אלה על-ידי תושביהם, ובשבילם.
3. תושבי יהודה, שומרון וחבל-עזה יבחרו במועצה מינהלית שתמנה אחד-עשר חברים. המועצה המינהלית תפעל על פי העקרונות הקבועים במסמך זה.
4. כל תושב בן 18 שנים ומעלה, ללא הבדל אזרחות, או נטול אזרחות, יהיה זכאי לבחור למועצה המינהלית.
5. כל תושב שביום הגשת רשימת המועמדים הכוללת את שמו למועצה המינהלית, ויהיה בן 25 שנים ומעלה יהיה זכאי להיבחר למועצה המינהלית.
6. המועצה המינהלית תיבחר בבחירות כלליות, ישירות, אישיות, שוות וחשאיות.
7. תקופת כהונתה של המועצה המינהלית תהיה ארבע שנים מיום היבחרה.

8. מקום מושבה בית לחם.
9. כל העניינים המינהליים הנוגעים לתושבים הערביים של אזורי יהודה, שומרון וחבל עזה יהיו נתונים לסמכותה של המועצה המינהלית.
10. המועצה המינהלית תפעיל את האגפים הבאים:
אגף החינוך, אגף לענייני דת, אגף הכספים, אגף התחבורה, אגף הבינוי והשכון, אגף התעשייה, המסחר והתיירות, אגף החקלאות, אגף הבריאות, אגף העבודה והרווחה, אגף לשיקום פליטים, אגף המנהל המשפטי והפיקוח על כוח משטרה מקומי. המועצה המינהלית תוציא תקנות הנוגעות לפעולתם של אגפים אלה.
11. הבטחון והסדר הציבורי באזורי יהודה, שומרון וחבל-עזה יהיה מופקד בידי השלטונות הישראליים.
12. המועצה המינהלית תבחר ביושב-הראש שלה.
13. ישיבתה הראשונה של המועצה המינהלית תקויים 30 יום לאחר פרסום תוצאות הבחירות.
14. לתושבי יהודה, שומרון וחבל-עזה, ללא הבדל אזרחות, או נטולי אזרחות, ניתנת הברירה החופשית - אופציה בלע"ז - לקבל אזרחות ישראלית או אזרחות ירדנית.
15. תושב אזורי יהודה, שומרון וחבל-עזה, שיבקש אזרחות ישראלית - יקבלנה, בהתאם לחוק האזרחות של מדינת ישראל.

16. תושבי יהודה, שומרון ועזה שיבחרו, לפי זכות הברירה החופשית באזרחות ישראל, יהיו זכאים לבחור ולהיבחר לכנסת, לפי חוק הבחירות.
17. תושבי יהודה, שומרון ועזה, אזרחי ירדן, או אלה שיהיו לאזרחי ירדן - על פי זכות הברירה החופשית - יבחרו ויהיו זכאים להיבחר לפרלמנט של הממלכה ההאשמית הירדנית, לפי חוק הבחירות של מדינה זו.
18. שאלות הנובעות מהצבעה לפרלמנט הירדני של תושבי יהודה, שומרון וחבל-עזה, תובהרנה במשא-ומתן בין ישראל וירדן.
19. תוקם ועדה של נציגי ישראל, ירדן והמועצה המינהלית, שתבדוק את החקיקה הקיימת ביהודה, בשומרון ובחבל-עזה, ותקבע איזו חקיקה תוסיף לעמוד בתוקף, איזו תבוטל, ומה יהיו הסמכויות של המועצה המינהלית להתקין תקנות. החלטות ועדה זו יתקבלו פה-אחד.
20. תושבי ישראל יהיו רשאים לרכוש קרקע ולהתנחל באזורי יהודה, שומרון וחבל-עזה; ערבים תושבי יהודה, שומרון וחבל-עזה שיהיו על פי הברירה החופשית הניתנת להם לאזרחי ישראל, יהיו רשאים לרכוש קרקע ולהתיישב בישראל.
21. תוקם ועדה של נציגי ישראל, ירדן והמועצה המינהלית לקביעת כללי ההגירה לחבלי יהודה, שומרון ועזה. הוועדה תקבע את הכללים האלה, לפיהם תותר לפליטים הערבים שמחוץ ליהודה, שומרון ועזה הגירה, במידה סבירה, לתוך חבלים אלה. החלטות ועדת ההגירה יתקבלו פה-אחד.

22. לתושבי ישראל, יהודה, שומרון וחבל-עזה יובטח חופש תנועה וחופש

פעילות כלכלית בישראל, ביהודה בשומרון ובחבל-עזה.

23. המועצה המינהלית תמנה אחד מחבריה לייצגה לפני ממשלת ישראל,

למען דיון בעניינים משותפים, ואחד מחבריה ייצגה לפני ממשלת ירדן,

למען דיון בעניינים משותפים.

24. ישראל עומדת על זכותה ותביעתה לריבונות על יהודה, שומרון

וחבל-עזה. ביודעה כי קיימות תביעות אחרות היא מציעה - למען ההסכם

והשלום - להשאיר את בעיית הריבונות באזורים אלה פתוחה.

25. בענין ניהול המקומות הקדושים לשלוש הדתות בירושלים תוכן

ותוגש הצעה מיוחדת, תוך הבטחת גישה חופשית לכל בני הדתות אל המקומות

המקודשים להם.

26. העקרונות הללו יהיו נתונים לבחינה מחדש לאחר תקופה של

חמש שנים.

אדוני היושב-ראש. עלי להבהיר עתה את סעיף 11 לתוכנית הזאת,

וכן את סעיף 24.

בסעיף 11 לתוכניתנו קבענו לאמור: "הבטחון והסדר הציבורי באזורי

יהודה, שומרון ועזה יהיה מופקד בידי השלטונות הישראליים". בלי סעיף

זה אין משמעות לתוכנית של האוטונומיה המינהלית. אני מבקש להודיע מעל

כמת הכנסת, שהוא כולל התייצבותם של כוחות צה"ל ביהודה, שומרון וחבל-עזה.

כלל לא עולה על דעתנו, לו היה מוצע לנו להוציא את כוחות צבאנו מיהודה, שומרון ועזה, לתת להשתלט על אזורים אלה לארגון המרצחים הקרוי פי.אל.או., או אש"ף בעברית מתורגמת. זה ארגון המרצחים השפל ביותר בהיסטוריה, זולת הארגונים החמושים הנאציים. הוא גם התפאר לפני כמה ימים ברצח של חמדי אל-קאדי, סגן ראש לשכת החינוך ברמאללה, והוא היום מאיים לפתור את הבעיות במזרח-התיכון על-ידי כדור אחד, שיישלח אל ליבו של נשיא מצרים סאדאת, כפי שקודמיו עשו במסגד אל-אקצא נגד המלך עבדאללה, בכדור אחד. אין פלא שהממשלה המצרית הודיעה, שאם יישלח כדור אחד כזה מצרים תשיב במיליון כדורים. אנחנו רוצים לומר, שבשום תנאי לא יינתן לארגון הזה להשתלט על יהודה, שומרון ועזה. לו היינו מוציאים עצמנו, בדיוק כך היה קורה.

לכן, להווי ידוע, שכל מי שרוצה הסכם עימנו יואיל נא לקבל את הודעתנו כי צה"ל יהיה ניצב ביהודה, שומרון ועזה, וגם יהיו סידורים בטחוניים אחרים, כך שאנחנו ניתן לכל התושבים היהודיים והערביים בארץ-ישראל את בטחון החיים, לאמור בטחון לכל.

בסעיף 24 קבענו לאמור: "ישראל עומדת על זכותה, ותביעתה לריבונות על יהודה, שומרון וחבל-עזה, ביודעה כי קיימות תביעות אחרות היא מציעה - למען ההסכם והשלום - להשאיר את בעיית הריבונות באזורים אלה פתוחה".

את הדברים האלה השמעתי גם באוזני נשיא ארצות-הברית קרסר וגם באוזני נשיא מצרים סאדאת. יש לנו זכות ותביעה לריבונות על שטחים אלה של ארץ-ישראל. זו ארצנו, ובזכות היא שייכת לעם היהודי. אנחנו רוצים בהסכם ובשלום. אנחנו יודעים, שיש לפחות שתי תביעות אחרות לריבונות על שטחים אלה. אם יש רצון הדדי להשיג הסכם ולהביא שלום, מה היא הדרך ? אם התביעות המתנגשות הללו תעמודנה ואם לא תהיה תשובה להתנגשות ביניהן, לא יהיה הסכם בין הצדדים. ומשום כך, כדי לאפשר הסכם ולעשות שלום אין אלא דרך אחת, דרך אחת ואין זולתה : להחליט בהסכמה ששאלת הריבונות נשארת פתוחה, ולטפל כאנשים, בעמים, לאמור : לערביי ארץ-ישראל - אוטונומיה מינהלית, וליהודי ארץ-ישראל - בטחון אמת. זוהי ההגינות אשר בתוכנה של ההצעה, וכך גם נתקבלו הדברים בחוץ-לארץ.

17 n p b j

SADAT PLAN FOR WEST BANK AND GAZA

July, 1978

"Proposals relative to withdrawal from the West Bank and Gaza and the Security Arrangements."

1. The establishment of a just and lasting peace in the Middle East necessitates a just solution of the Palestinian question in all its aspects on the basis of the legitimate rights of the Palestinian people and taking into consideration the legitimate security concerns of all the parties.

2. In order to ensure a peaceful and orderly transfer of authority there shall be a transitional period not exceeding five years at the end of which the Palestinian people will be able to determine their own future.

3. Talks shall take place between Egypt, Jordan, Israel and representatives of the Palestinian people with the participation of the UN with a view to agreeing upon:

- (a) Details of the transitional regime.
- (b) Timetable for the Israeli withdrawal.
- (c) Mutual security arrangements for all the parties concerned during and following the transitional period.
- (d) Modalities for the implementation of relevant UN resolutions on Palestinian refugees.

(e) Other issues considered appropriate by all parties.

4. Israel shall withdraw from the West Bank, including (East) Jerusalem, and the Gaza strip, occupied since June 1967. The Israeli withdrawal applies to the settlements established in the occupied territories.

5. The Israeli military government in the West Bank and the Gaza strip shall be abolished at the outset of the transitional period.

Supervision over the administration of the West Bank shall become the responsibility of Jordan, and the supervision over the administration of the Gaza strip shall become the responsibility of Egypt. Jordan and Egypt shall carry out their responsibility in cooperation with freely elected representatives of the Palestinian people who shall exercise direct authority over the administration of the West Bank and Gaza. The UN shall supervise and facilitate the Israeli withdrawal and the restoration of Arab authority.

6. Egypt and Jordan shall guarantee that the security arrangements to be agreed upon will continue to be respected in the West Bank and Gaza.

1978

Nov

Nov

198

מדינת ישראל

משרד הבטחון

ל איך 220

ל קמ"צ 306

המס' 186 / קמ"צ
המס' 186 / קמ"צ
סימל גב"מ וס"ל

בברכה מאת

לשכת היועץ המשפטי

אתר הספרייה "משק" - ספרייה תל אביב
ישראל 10000

משה דיין

להציע לתושבי השטחים להגשים בפועל את תכנית האוטונומיה כאורח חיים של שלום בינינו

הצעתי לחברים שיזמינו לכנס את אחד משרי הממשלה המנהלים את המשא ומתן על האוטונומיה כדי שיבוא ויאמר לנו, אם יהיה מוכן לכך, מה נשמע במשא ומתן; מה הושג ומה לא הושג עד עכשיו, מה הם חילוקי הדעות בין הצדדים ומה הן התחזיות לגבי עתיד המשא ומתן — למה נגיע ולמה לא נגיע. לא היה מקום לשאלות כאלה בשבוע הראשון או בחודש הראשון של המשא ומתן, אבל הוא צריך, כפי שנקבע, להסתיים בעוד 16 ימים, ובודאי יש כבר איזו שהיא הנחה מבוססת במה טמונים חילוקי הדעות בין ישראל ובין מצרים, ואולי גם עם ארצות הברית; ומה תהיה דרכה של ממשלת ישראל אם לא נגיע להסכם בעניין האוטונומיה. לכאורה, קיימת תשובה פשוטה לשאלה זו — להמשיך במישל הצבאי ללא שינוי וזהו. אם יתקבלו דברים אלה בפשטותם; כלומר, אם יימשך המישל הצבאי כמות שהוא היום, האם לא תהיה לכך השלכה כלשהי על הסכם השלום עם מצרים, על יחסינו עם ארצות הברית, ועל יוזמת מדינות אירופה לשינוי החלטת 242?

שר המשפטים, שמואל תמיר, התפעל יותר מדי בדבריו מהודעת סאדאת על הפסקת השיחות אבל הנושא המרכזי של הדיון הפך להיות, מבחינתו, העיסוק בהצעתו של משה דיין. אינני נבוך מן השאלה ואינני מסתלק מן החובה להשיב עליה, אבל אילו היא הייתה אמורה להיות

נושא הכנס, הייתי פותח בו. נושא הכנס הוא מצב המשא ומתן על האוטונומיה, ולא שמעתי, לדאבוני הרב, משהו חדש משר המשפטים, ולא אצא מכאן משכיל יותר מכפי שנכנסתי לאולם הזה, וכשאחזור הביתה לא אוכל לענות על השאלה מה אומרת הממשלה ואיפה אנחנו נמצאים לאחר שנה במשא ומתן על האוטונומיה.

הממשלה שואלת את משה דיין מה הוא מציע ואיננה אומרת מה היא מתכוונת לעשות בעתיד. הממשלה רק מסבירה שמה שדיין מציע איננו טוב. דבר זה לא מפתיע אותי כי פעמים רבות חזרתי ואמרתי בפומבי כי לדעתי אין שום סיכוי שהממשלה הזאת תקבל את הצעתי, ואין גם שום סיכוי שהמערך יקבל אותה. אולם, מכיוון שהנושא עלה, אומר מיד כי אני מציע שישראל תפנה אל הערבים ותציע להם שאנחנו ננהיג בעצמנו את האוטונומיה או חלקים ממנה, במידה שהם מוכנים לכך.

אילו חשבתי שאנחנו יכולים להמשיך במימשל הצבאי כמות שהוא במשך תקופה ארוכה ושהדבר טוב למדינת ישראל, לא הייתי מציע שום שינויים במצב. לא צריך היה אז להציע את תכנית האוטונומיה, ולא צריך היה אז להציע את ההצעה שלי לגבי דרך יישומה של תכנית האוטונומיה, או כל הצעה אחרת. אם משהו סבור שהכל כשורה — שלאחר שלושה עשר שנים של מימשל צבאי והסכם שלום עם מצרים, ולאור הגל החומייניסטי, העמדה האירופאית, ואפילו התסיסה האחרונה ביהודה, שומרון ועזה, אין צורך ליצור מערכת יחסים שונה בינינו ובין ערביי השטחים — אז אין לו, כמובן, גם צורך בתכנית האוטונומיה, ועולם כמנהגו נוהג. אני אינני סבור כך. יותר מזה, אני חושב כי המישגה החמור ביותר שכל מדינה, בודאי מדינה קטנה כשלנו, יכולה לעשות, הוא להימנע מלנקוט יוזמה, באותה מידה שהיא פתוחה בפניה, ולהסתפק רק בתגובות, לעתים להיגרר בלבד. אנחנו איננו הקטר המוביל את העולם. אנחנו יכולים לקבוע את דרכנו בשטחים מסוימים, למרות רצונם של אחרים, אבל בשטחים רבים וניכרים אנחנו חלק בלתי נפרד מן הקהילה המערבית; לא אנחנו קובעים את דרכה של קהילה זו ובצורה זו או אחרת אנחנו מוכרחים להתיישר עימה.

המשא ומתן על האוטונומיה איננו נותן, למעשה, שום דבר מפני שהוא מתנהל עם מצרים בלבד ולא עם ירדן, וללא השתתפות הפלשתינאים. נניח שנגיע להסכם עם מצרים, אז מה תהיה משמעות הדבר? כאשר נחתם הסכם קמפ־דייביד ההנחה הייתה שירדן

והפלשתינאים יצטרפו למשא ומתן או שלפחות יסמיכו את סאדאת לדבר בשמם. כאשר התברר שירדן ונציגי הפלשתינאים לא ישתתפו בועידת קמפ-דייב, הציע סאדאת שהוא ידבר בשם הערבים. הוא לא התייחס באופן מיוחד לירדן, אלא אמר באופן כללי שהוא ייצג אותם. היה טעם לדבר אילו ירדן הייתה מסכימה לכך לפחות בשתיקה, מסיבות של נוחיות או מתוך אי רצון להתבלט במשא ומתן עם ישראל, ולו הפלשתינאים היו גם הם נוהגים כך. כלומר, אילו המשא ומתן עם מצרים היה מקובל עליהם ומחייב אותם. האמריקאים האמינו שערב הסעודית תתמוך ביוזמת סאדאת לשלום, ושהם יוכלו להביא את הירדנים למשא ומתן, ולא כך קרה. בתנאים אלה, לו גם הגענו להסכם עם מצרים — ובינתיים חלפה שנה וההסכם איננו נראה מעבר לכותל — עדיין הייתה עולה השאלה האם ניתן באמת להנהיג את האוטונומיה? שמעתי כאן כל מיני הסברים מדוע אי אפשר להנהיג את האוטונומיה באורח חד-צדדי, ואני חוזר ומציג את השאלה שלי: נניח שתגיעו להסכם עם מצרים בנושא האוטונומיה, מה יהיה למחרת? כיצד תגשימו את ההסכם? הלא מדובר לא רק בצורך בהסכם עם מצרים; אלא בצורך בהסכם עם הפלשתינאים בהשתתפות מסוימת של ירדן. מדובר לא בשטח מצרי אלא בשטחי יהודה, שומרון ועזה. האם ההסכם עם מצרים ניתן יהיה להגשמה, האם יהיו הפלשתינאים מוכנים להגשים אותו? כפי שאני שומע מהם, למושג האוטונומיה יש משמעות שלילית עבורם והם אינם רוצים לתת את ידם לכך, ומצרים, כיום, איננה מקובלת עליהם. היחסים בין מצרים ובין מדינות ערב האחרות, בהן ירדן והפלשתינאים, הם כל כך גרועים עכשיו, עד שסאדאת הודיע כי הואיל והן ניתקו את היחסים הדיפלומטיים איתו, הוא לא יניח להן לקיים שגרירויות אלא משרדי קישור בלבד במצרים.

אגב, אינני שולל את הגשמת האוטונומיה בעזה תחילה, אם היא מוכנה לכך. אני רק מביע את הערכתי שעזה לא תסכים בשום פנים ואופן להיות ראשונה. לא עזה ולא כל מקום אחר. מבבחינתי, מי שמוכן לקיים את הסכם האוטונומיה בצורה המקובלת עלינו ועליהם — תבוא עליו ברכה; אלא שאני מעריך שעזה, כרצועה וכעיר, לא תהיה מוכנה לכך בגלל הלחץ הכלכלי ערבי. הערבים יאמרו לעזה: כולנו פוסלים את האוטונומיה מפני שהיא תחליף למדינה פלשתינאית, אותה אנחנו רוצים, ולכן אל תתקעו לנו סכין בגב, ואל תשתפו פעולה עם ישראל ועם מצרים. אל תהיו אלה הפורצים ראשונה את חומת ההתנגדות

וצועדים את הצעד הראשון, אפילו אם אתם רואים באוטונומיה שלב ראשון בתהליך, שבהמשכו תינתן לנו המדינה הפלשתינאית. אני חושב שעזה לא תהיה מוכנה לכך, אבל לדידי — בבקשה.

חוסיין כבר נתן את תשובתו

ועכשיו, ברצוני להתייחס לכמה מן הדברים שאמר ידידי שלמה אבינרי. קודם כל, בדבר עמדתה של הממשלה הזאת. למען הדיוק, ממשלה זאת הודיעה בכנסת כי לו באה הצעה או יוזמה מצד ירדן לתכנית של פשרה טריטוריאלית היא הייתה מוכנה לדון בה בכובד ראש. אינך צריך לצפות מבגין שהוא יבוא ויציע תכנית כזאת; בודאי שלא, לאחר שמשך תקופה של למעלה מעשר שנים הציעו ממשלות המערך תכנית שכזאת וחוסיין דחה אותה על הסף. אין זה נכון, לכן, שהממשלה הזאת איננה מוכנה לדון גם בתכנית של פשרה טריטוריאלית לו הערבים היו באים ומציעים הצעה כזאת. כאשר שמעון פרס יצא מפגישתו עם הנשיא קארטר, בעת ביקורו האחרון בארצות הברית, הוא אמר שהוא הציע להזמין מחדש את המלך חוסיין להשתתף בדיונים. המלך חוסיין מוזמן כל הזמן להשתתף בשיחות, ואין זה נכון שאין איתו מגע. האמריקאים משחרים השכם והערב לפיתחו, וכולכם זוכרים עדיין את תכנית סונדרס, שהציעה לחוסיין דברים שאנחנו לא היינו מוכנים לקבל לגבי ירושלים. לא חלפו עשרים וארבע שעות מאז שפרס הציע לחדש את ההזמנה למלך חוסיין, והוא מסר את תשובתו: אני מוכן להיכנס למשא ומתן עם ישראל רק על יסוד כך שישראל תחזור לגבולות 67' ותפנה את כל השטחים, כולל מזרח ירושלים. המלך לא חייב היה לענות להצעה, אבל הוא רצה לנצל את ההזדמנות ונתן את תשובתו. אין זה סוד שחוסיין מתקרב היום יותר ויותר לקבוצת המדינות של סוריה ושל עירק ואיננו אף להצטרף לקבוצת המדינות של מצרים, אשר לעת עתה נשארה מבודדת בעולם הערבי.

כאשר שלמה אבינרי מדבר על הסדר ביניים, אוזני קולטת נוסחה שיש בה שתי אפשרויות. מה פירוש הסדר ביניים? האם פירוש הדבר שירדן תנהל את החלק האדמיניסטרטיבי שבשלטון בגדה ובעזה לא כהסדר שלם וסופי, אלא כהסדר ביניים בלבד? או שהיא תיכנס רק לחלקו של השטח אבל תקבל ריבונות מלאה בתוכו. אני סייך לאותם ישראלים החושבים שאסור להניח שיהיה איוה שהוא שלטון זר בגדה וברצועת עזה, בין שזו מדינה פלשתינאית ובין

עזו ירדן. אתה יכול לעשות היום הסכם עם מדינה כזו על פירוז השטח ואחר כך היא יכולה לבטל אותו. היא מדינה ריבונית וזכאית לקבל החלטות לגבי שיטחה, היא יכולה לבנות צבא ולהזמין צבא זה או אחר לשיטחה, והיא יכולה לכוות ברית עם מדינה כזאת או אחרת. שלמה אבינרי: בכל זאת חתמנו על הסכם עם מצרים, פנינו חלק מסיני ואנחנו עומדים לפנות את חלקו השני, כולל שארם-א-שייך. משה דיין: אני חוזר שוב לדברים שאמרתי: ברגע שלמדינה יש ריבונות, היא יכולה לעשות הסכם והיא יכולה לשנות את ההסכם, לבטלו ולעשות מלחמה. וזה נכון גם ביחס לכל מה שנאמר לגבי מצרים. מלחמות לא עושים בהתאם להסכמים אלא בניגוד להם. בעוד שבהסכם השלום עם מצרים נאמר שכוחות האו"ם יפקחו על פירוז סיני והאחריות לפירוז היא של מצרים, הרי שלגבי שארם-א-שייך נאמר שכוחות האו"ם יהיו אחראים להבטחת חופש השיט. הסכם השלום הישראלי-מצרי היה צריך להיות מובא לאישור מועצת הבטחון ואז היה ניתן מנדט לכוחות האו"ם למלא את חלקם בהסכם. ברית המועצות הודיעה שהיא תטיל וטו על הצעת ההחלטה ולכן לא הובא ההסכם למועצת הבטחון וממילא גם לא קם כוח האו"ם. אבל, יש הסכם בין ישראל וארצות-הברית, האומר שאם לא יקום כוח או"ם, תקים ארצות-הברית כוח רב-לאומי אשר ימלא את התפקידים המיועדים לו. לדאבוני, אם אינני טועה, לא חתמו, עד היום, המצרים על הסכם זה למרות שסוכם על כך בעל פה, ואני סבור שזאת הייתה שגיאה חמורה של ממשלת ישראל להתחיל לסגת לפני שהמצרים חתמו על כך. יש כאן, בכל זאת, "אבל" והוא חשוב מאוד. שארם-א-שייך וחלקו האחר של סיני עוד נמצאים בידינו. אני מקווה שכאשר תגיע השעה לפנותם תהיה בישראל ממשלה שלא תפנה את השטח, מבלי שמצרים תחתום על ההסכם, רק מפני ששר המלחמה המצרי רוצה בכך, ומבלי להבטיח את עניינינו שם. אני מקווה שזה לא יקרה. אם המצרים לא ירצו להגשים את הסכם השלום שהם חתומים עליו, ולא יהיו מוכנים להצבת הכוח הרב-לאומי במקום כוח האו"ם, לא צריך לצאת משארם-א-שייך.

איך לחיות עם ערביי ארץ ישראל

ברצוני לחזור עכשיו לנושא העומד לדיון בפנינו. השאלה איננה תכנית האוטונומיה על כל תגיה; השאלה היא איך לחיות עם ערביי ארץ ישראל. ההצעה הראשונית שהצענו למצרים השתנתה לבלי הכר

בהסכם השלום. הצענו שהישובים ישארו עם כוח שמירה ישראלי, ששדות תעופה ישארו בידיו, ושכוחות או"ם יתפרשו בשטח שנפנה. כאשר הדברים לא התקדמו בדרך שרצינו, צריכה הייתה הכנסת להכריע אם לקבל את ההצעות האחרות, הריאליות, שניתן היה לסכם עם המצרים. הוא הדין ביחס למשא ומתן על האוטונומיה. ישנה הצעה שלנו וישנה הצעה מצרית, והשאלה היא האם הממשלה תוכל להביא בתום המשא ומתן מוצר מוגמר ולומר: אין זה בדיוק מה שהצענו; אנחנו הצענו הצעה אלף והצד השני הציע הצעה בית, וזאת אפשרות גימל, והממשלה ממליצה או לא ממליצה לקבל אותה, והכנסת תאשר או לא תאשר את המלצת הממשלה. ברור שההצעה הראשונית של צד אחד איננה יכולה גם להיות ההצעה הסופית המוסכמת על שני הצדדים. לא כך היו הדברים במשא ומתן עם מצרים, וצריך להניח שגם כך לא יהיו פני המשא ומתן על תכנית האוטונומיה. אשר לשאלה שאני דבק בה — מה יהיה אורח החיים, או איך נחיה עם ערביי השטחים — אנחנו צריכים, לדעתי, לעשות עכשיו מאמץ או נסיון חד-צדדי לשנות את אורח החיים בשטחים, והבסיס העיקרי לשינוי הוא ביטול המימשל הצבאי והכרה בהנהגה של הערבים הפלשתינאים החיים ביהודה, שומרון וחבל עזה. אביא דוגמא אחת מן הנושאים העומדים היום על הפרק.

ממשלת ישראל צריכה לבוא לתושבי חברון ולומר: ראש העיריה שהוגלה לא יחזור, גם אם תשבתו וגם אם מועצת הבטחון תחליט על כך, אבל ישנה גם אפשרות אחרת: תציעו אתם מועמד לראשות העיריה ואנחנו נאשר אותו, בתנאי שהוא ומועצת העיריה יהיו מוכנים ומסוגלים לפעול לכך שמחברון לא יבוצעו פעולות טרור נגד ישראל. לא פעולות חבלה, לא שריפת צמיגים ולא ידוי אבנים, אלא אורח חיים של שלום בין שכנים החיים אחד ליד השני. איננו רוצים להתערב בעניינים שלכם, פרט לעניין האחד הזה — בלי יריות, בלי אבנים, וכלי צמיגים שרופים.

יכול להיות שהם יסרבו ויאמרו: אל תתנו לנו פירורים בלבד, אין זה מעניין אותנו להיות רק ראשי עיריות, אנחנו רוצים להקים מדינה פלשתינאית, ולכן תדברו בבקשה עם אש"פ. או יתכן שהם יאמרו: אין ברצוננו ואין ביכולתנו לקבל על עצמנו למנוע פעולות טרור משום שאנחנו שותפים למאבק הלאומי של הערבים הפלשתינאים וכו'. אז נאמר אנחנו להם שאם הם אינם רוצים או אינם יכולים לעמוד בתביעה

האחת שלנו, נצטרך אנחנו למנות קצין צה"ל כראש עירית חברון וצה"ל ישלוט בעיריה. אף פעם לא הצעתי, ואינני מציע עכשיו, שנצא מחברון ומשאר המקומות מבלי להתנות את זאת בכך שהם יקבלו על עצמם את ההתחייבות הזאת, כדי שנוכל לחיות יחד חיי שלום, ואם הם יקבלו על עצמם את ההתחייבות ולא יעמדו בה, נחזור לשם. שר המשפטים אומר שזה יהיה דבר קשה מאוד, מבחינה מדינית ובינלאומית, לחזור לשם. אני חושב שזה יהיה הרבה יותר פשוט ומובן מכפי שהוא סבור, אם צה"ל יחזור לאותם מקומות שאש"פ ישתלט עליהם לאחר שנצא מהם. נדמה לי שלא יהיה קשה כל-כך להסביר שלא יצאנו ממקומות אלה כדי שיפגעו ויהרגו בנו. היינו שם, יכולנו להישאר ויצאנו על סמך ההבנה עם תושבי המקום שנוכל לחיות יחד חיי שלום בלי המימשל הצבאי. המפתח לגישתי טמון בנסיון ובחובה להגדיר תחילה לעצמנו מה הם האינטרסים החיוניים של מדינת ישראל. בכל פעם שהצגתי שאלה זאת גם השבתי עליה ואמרתי שהאינטרסים החיוניים שלנו הם שלושה: ראשית, שלא תקום מדינה פלשתינאית. שנית, שצה"ל, ורק צה"ל, יימצא בכל מקום שהוא מוצא לנכון בשטחים; הוא יימצא על הירדן ועל ההרים כדי להבטיח את בטחונה של ישראל ולא כדי לשלוט על הערים הערביות, אלא אם כן תהפוכנה לבסיסי חבלה נגדנו. שלישית, הבטחת זכותנו להתיישב בכל מקום ביהודה ובשומרון וברצועת עזה. לפי תפישתי צריך להתיישב בגושים ולא צריך להפקיע אדמות פרטיות לשם כך. עד כמה שאני מכיר את מפת ההתיישבות, כבר הקמנו את הבסיסים לגושים אלה, ועכשיו צריך רק לבצר את הקיים ולהרחיב אותו. איננו זרים ביהודה ושומרון ואיננו זקוקים לויזה או לרשיון ממישהו כדי לנסוע לאיזה שהוא מקום בשטחים אלה. זו איננה ארץ זרה לנו, לא חילקנו אותה ואין בה שלטון זר. כך גם לגבי תושבי השטחים, וטוב שזה כך. כל ערבי יכול לבוא היום לתל-אביב ולנהלל בלי רשיון ובלי ויזה. התרנו לכל הערבים ביהודה, שומרון ועזה לבוא לכל מקום בישראל, ומאז 1967 עברו 3000 ערבים מחברון לירושלים והתיישבו בה באורח קבע. גידול זה הביא יחד עם הריבוי הטבעי להכפלת הישוב הערבי בירושלים, מ-60 ל-120 אלף. ירושלים היא שטח ריבוני שלנו ואינני מאושר מכך.

אנחנו דוגלים בכך, והערבים מסכימים שלא תהיינה הגבלות בתנועה בין שכם, קלקיליה ועזה ובין ירושלים ותל-אביב, אולם, איפה שהוא צריך להיות גבול, אפילו שונאי ישראל וכל אלה המציעים לנו

הצעות המקרבות את קיצנו, מבינים את הדבר האלמנטרי הזה, שבאיזה שהוא מקום חייב להיות גבול מבוקר של מדינת ישראל, או שנהיה הפקר ל-40 מליון מצרים ו-10 מליון סורים, אשר יוכלו להיכנס לכל מקום שהם רוצים בתוכה.

הגבול עם מצרים הוא הגבול הבינלאומי המוכר האחד והיחיד שיש לנו. אין לנו גבול מוכר עם ירדן, סוריה או לבנון. כדי לעבור גבול זה צריך לנהוג לפי חוקי המדינות הנוגעות בדבר. לכן, ערבי מעזה הרוצה לנסוע למצרים, וערבי מסיני הרוצה לעבור לעזה יואיל בטובו ויקבל ויזה ממשרד הפנים כמו כל אזרח ישראלי, למרות שהוא איננו כזה, כי כך אומר הסכם השלום בינינו ובין מצרים לגבי המעבר בגבול הבינלאומי. הלואי ודבר זה היה נשמר באמת במתכונתו בהסכם השלום. אני מצטער מאוד שחרגנו מכך.

נחזור עתה לנושא העיקרי של הדיון. האם אנחנו צריכים או יכולים להציע לערביי השטחים לנהל את חייהם בעצמם בתנאים שמנתי? לומר להם: רבותי, יש לנו אינטרסים שאינם נתונים להסכמתכם או לאישורכם. אבל, אנחנו מוכנים לבטל את המימשל הצבאי ולא להתערב בחייכם בתנאי שתקבלו על עצמכם את האחריות לכך שעריכם לא תהפוכנה לבסיסי מחבלים, ואם לא תעמדו בהבטחה הזאת — ניכנס בחזרה.

כאשר אני מדבר על האינטרסים הישראליים, לפי תפישתי ובמידה שאני מכיר אותם — ואני יודע שהממשלה אינה מזדהה איתי בעניין זה — אינני מייחס חשיבות ראשונה במעלה לכך שקצין החקלאות הראשי בשטחים יהיה ישראלי. כאשר אני מדבר על אורח חיים משותף בינינו ובין הערבים, אינני בטוח כי הפתרון הנכון הוא שזבולון המר יהיה ממונה על החינוך הערבי. כאשר אני אומר להבטיח שלא יהיה טרור אני יודע מה אני רוצה; כאשר אני אומר שאין לערבים זכות לחוקק חוק המונע מכירת קרקעות אני יודע על מה אני עומד, אבל אני מוכן שהערבים ינהלו את החינוך, את החקלאות ואת הבריאות שלהם. אם ירצו את עזרתנו בכל אלה — בבקשה, יבואו ויבקשו זאת יפה, פעם ופעמיים, כדי שיוכלו, למשל, להשתתף באגרסקו ולשלוח באמצעותו את תות-השדה לגרמניה. אינני נאיבי ואני יודע שערב הסעודית יכולה להעניק לעזה עשרה מליון דולר לשנה ולומר להם: תנו את תות-השדה למאכל לפרות או לגמלים ובלבד שלא תשלחו אותו לאירופה באמצעות הישראליים. אינני נבהל מזה; אז שיאכלו הגמלים בעזה תות-

שדה. אין זה האינטרס המרכזי שלנו למנוע מהם את הדבר. אם הם רוצים לשתף פעולה איתנו — מה טוב, אם אינם רוצים בכך — הם חופשיים לנהל את חייהם כפי שהם רוצים. אבל, את מידת העצמאות או מידת אי-התלות של תושבי השטחים, שלא תיפגע באינטרסים החיוניים שלנו, אנחנו נקבע. צה"ל יישאר על הגשרים ובנקודות הביקורת על הגבול, והם לא יוכלו להעביר דרכם אפילו ערבי אחד וגלון נפט אחד מבלי שנסכים לכך. אנחנו יודעים באיזה עולם אנחנו חיים, ובעניין זה לא צריך לחולל שום שינוי בנוהג הקיים היום בגדה, כרצועת עזה וברמת הגולן. לא את זאת הצעתי, אלא לבטל את המימשל הצבאי ולהניח לערבים לנהל את חייהם כרצונם.

אני יודע שיכולים להיווצר מצבים שלא יהיו נוחים לנו. לדוגמא, יכול להיווצר מצב שבו אי אפשר יהיה לעבור בשכם בגלל ידוי אבנים. אני מבחין בעניין זה בין שני מצבים. הדרכים הן ציבוריות וצריך להבטיח שיהיו חופשיות לתנועה; לדידי, ידוי אבנים בדרכים אלה הוא כמו פתיחה באש, ואם צריך להרוס בתים כדי למנוע זאת, אז צריך לעשות זאת בלי חכמות. אסור לנו להרשות את ההפקרות הזאת, שילד זורק אבנים על מכוניות ישראליות ואבא שלו אומר לו: אינאת שטר! כשם שאסור לנו להרשות ליהודים חמומי-מוח לידות אבנים במכוניות ערביות. אנחנו מדינה וממשלה, ועלינו לערוב לכך שמכוניות יוכלו לנסוע בביטחה בכבישים. לעומת זאת, אם לא יהיה נוח ליהודים או ליהודיות לבוא ולקנות בטובאס, חלחול או שכם, אז שלא יעשו זאת. אני לא מונה עניין זה בין הדברים החשובים לנו באמת. מי שאומר שאנחנו צריכים להבטיח שכל יהודי יוכל להסתובב בכל מקום בשלום, אומר למעשה, שליד כל בית שני בשטחים צריך להחזיק שוטר, ואני רוצה להינתק ממצב כזה. אני רוצה לקבוע את הדברים העיקריים החשובים לנו באמת ולעמוד על הבטחתם.

לשמור על השגיו של הסכם קמפ־דייוויד

אני רואה בהסכם קמפ־דייוויד הישג רב־ערך מבחינת ישראל; אם לא יחשדו בי בשימוש בסופרלטיבים, אומר אפילו הישג עליון. עד להסכם קמפ־דייוויד לא רק שלא היה לנו חוזה שלום עם מצרים — והיא מאוד מאוד מתקשה בקיום שלום יחיד בעולם הערבי עימנו — אלא שהמדיניות האמריקאית, שמבחינתנו היא הקובעת, התבססה על תכנית רוג'רס. אני חושב שבתוך ליבם, רבים מן האמריקאים רוצים גם עכשיו

היה
לכל
יש
ה
צה
בל
כי
בול
זכס

לים
תי?
או
לא
יכס
—

ידה
זה
שי
נינו
היה
אני
חוק
וכן
אם
עם
ותו
לה
ידה
פה
ית

שניסוג לגבול הירוק עם תיקונים מיזעריים, והם אינם מתביישים לומר שיש לסגת מירושלים המזרחית. מק'הנרי* אמר אפילו שיש להרוס את כל השכונות שניבנו אחרי 1967 בירושלים; כלומר, לקחת את הרובע היהודי שהערבים הרסו ב-1948 ולהרוס אותו שנית.

לא באתי לעשות היום את החשבונות שלנו עם ארצות-הברית בפומבי. אין זה נוח גם כאשר אינך שר חוץ; אבל, כאשר מזדמן לי להיפגש עם אישי מימשל בארצות-הברית אני שואל אותם: מדוע אינכם מכירים בירושלים המערבית כבירת ישראל? אתם טוענים שירושלים המזרחית נלקחה על ידינו בכוח, אולם מישכן הכנסת, משרדי הממשלה ובית הנשיא יושבים בירושלים המערבית, ובכל זאת אינכם רוצים להעביר את השגרירות שלכם לירושלים. מדוע אסור שתהיה לנו בירה? האם אתם, באמת, מעלים על הדעת שהעם היהודי, אשר מתפלל זה שלושת אלפים שנה לירושלים, יוותר עליה? תצטרכו לכתוב את התנ"ך מחדש כדי שירושלים תחדל מלהיות בירת ישראל. תכנית רוג'רס לא נמחקה עדיין מן התודעה ומן התפישה המדינית של ארצות-הברית. אבל הם חתמו איתנו הסכם בוועידת קמפ-דייוויד האומר שבמשך חמש השנים הבאות תהיה לערבים הפלשתינאים אוטונומיה ואילו המועמדת היחידה לריבונות על השטח בצד הערבי היא ממלכת ירדן. אין פירוש הדבר שירדן לא תוכל לתבוע ריבונות על מזרח ירושלים, אבל מוסכם על האמריקאים ועל המצרים שאין מדינה ערבית נוספת בתווך; יש בהסכם מעמד רק לשתי מדינות — ירדן וישראל. וכל עוד שאין הסכם אחר, צה"ל ימשיך לשבת על הירדן. אתם יודעים מה? טוב לנהל את המשא ומתן הזה כאשר אנחנו יושבים על הירדן. מה שמיועד לערבים הפלשתינאים בהסכם קמפ-דייוויד זו לא מדינה אלא אוטונומיה, והמועמדת היחידה לריבונות בצד הערבי היא ירדן. שאיתה צריך לחתום על הסכם השלום ולקבוע את הגבולות. הסכם קמפ-דייוויד מורכב משני חלקים ובנוי על תן וקח. אנחנו אמורים לחתום על הסכם שלום רק עם ירדן, אבל יש גם בהסכם חלק אותו אנחנו צריכים לתת, והוא ביטול המימשל הצבאי והכרה בהנהגה אדמיניסטרטיבית של הערבים הפלשתינאים. הכרה בקיומם ולא הכרה בזכותם להגדרה עצמית; אבל בהחלט הסכמה לכך שהם יקחו חלק בקביעת עתידם. אני יזמתי זאת, ואינני חושב שאנחנו יכולים או רוצים

* שגריר ארה"ב באו"ם.

לדון על עתיד הערבים הפלשתינאים בלעדיהם; הם מוזמנים להשתתף במשא ומתן ואינם באים. בכולדזור לא תביא אותם. ירדן אינה באה והערבים הפלשתינאים אינם באים.

ממה אני חושש? ממצב שבחלקו כבר קיים, שבו אי אפשר יהיה להגשים את הסכם קמפ־דייויד משום שירדן והפלשתינאים מחרימים אותו. דבר זה שם לאל, במידה רבה, את הפתרון של אוטונומיה מוסכמת לפי הסכם קמפ־דייויד, כי אין זה מספיק שנחתום על הסכם עם האמריקאים, צריך גם לחתום על הסכם עם הפלשתינאים ועם ירדן, ואם הם אינם באים למשא ומתן, אז בעלי הדבר אינם שם, והתכנית הזאת איננה ניתנת לביצוע. עלול, לכן, לקרות מה שקורה עם תכניות אחרות שאינן מתבצעות: דנים בהן ודנים בהן ולא יוצא מהן דבר; שמים אותן בארון, הן מעלות אבק וכעבור זמן מציעים תכנית חדשה. את ניצניה של תכנית כזאת אנחנו כבר שומעים — יוזמה לשנות את החלטת 242. האמריקאים יאמרו לנו: רצינו, ניסינו, אבל העולם הערבי, חוץ מסאדאת, לא בא למשא ומתן, ותראו מה שקורה לו. אין זה מקרה שסאדאת תוקף פתאום עכשיו את הקופטים; גם הוא מחפש דרך להפגין את המוסלמיות שלו בגלל האוירה החומיינית שמסביב. האמריקאים באמת מבקשים מאיתנו לעשות את תכנית האוטונומיה אטרקטיבית יותר כדי שהפלשתינאים יתרשמו ממנה; ומה עשוי, לדעתם, להביא את הפלשתינאים למשא ומתן? הבטחה של מדינה פלשתינאית, השתתפות אש"פ במשא ומתן ועוד כמה דברים.

אנחנו כמובן שלא נעשה את התכנית אטרקטיבית יותר, ולכן מה שאני מציע הוא לא לכפות על התושבים אוטונומיה, אלא לבוא ולומר לכולם או לחלקם: את חלקנו בתכנית זאת אנחנו מוכנים לתת — לבטל את המימשל הצבאי ולהכיר בהנהגה שלכם, אותה תבחרו בכל דרך שתמצאו — אבל זו תכנית הבנויה על אורח חיים של שלום בינינו וביניכם, ואיננו מתנים את האינטרסים החיוניים שלנו בהסכמתכם. איננו מתכוונים להתערב בחייכם, אלא במידה שהדבר פוגע באינטרסים שלנו, או לפי הנוסחה שהשתמשתי בה פעמים רבות: אתם, הערבים, זכאים להחליט על עתידכם, אבל אינכם זכאים להחליט על עתידנו ועל קיומנו. יתכן שהם יאמרו שאינם רוצים בכך; אינני בטוח בזה, אבל בהחלט יתכן שזאת תהיה תשובתם. נוכל אז לבוא לכל השותפים האחרים במשא ומתן ולומר: אנחנו היינו מוכנים לתת את חלקנו — ביטול המימשל הצבאי, יציאה מן הערים והכרה בגוף מינהלי נבחר של

התושבים אשר ממילא יעסוק גם בפוליטיקה — בתנאי שהתושבים יהיו מוכנים, על יסוד זה, לקיים איתנו חיי שלום, ובתנאי שהם לא יחזירו לשטחים את אש"פ במקומנו. לא נימצא אז, עוד במצב שבו טוענים כנגדנו כי אין התקדמות במשא ומתן מפני שאנחנו איננו מסכימים על נושא זה או אחר עם מצרים. אם הערבים יקבלו את הצעתנו וימלאו את תנאיה — מה טוב; אם לא, אז אחת משתיים: או שהתושבים יסרבו לקבל את הצעתנו ואז נישאר בכל השטח, או שהם יסכימו להצעתנו אבל לא יעמדו בתנאינו, ואז ניכנס חזרה בכוח לשטח ונקים מחדש מימשל צבאי כזה או אחר, אבל לא נעשה את חיינו הפקר. שנה שלמה עסקנו בנושא האוטונומיה. הירדנים והפלשתינאים לא באו למשא ומתן ועם המצרים לא הגענו להסכם. אינני מציע להפסיק את השיחות איתם; אני רק אומר שישראל צריכה להציע, עכשיו, לערבים בצורה הפשוטה והישירה ביותר אורח חיים הדדי של שלום. אם הם אינם רוצים לקבל זאת או שאינם מסוגלים לעמוד בכך — נחזור למימשל הצבאי.

★

(בתום דברי משה דיין, הגיבו שניים מן הפותחים בדיון, שר המשפטים שמואל תמיר ופרופ' שלמה אבינרי על דבריו, ולמשה דיין ניתנה האפשרות לסיים את הדיון).

שמואל תמיר: עמדת הממשלה בנושא האוטונומיה ידועה ומוצהרת, והותוותה שעה שמשה דיין היה חבר ממשלה ובמידה רבה בהשפעתו. שני העניינים המרכזיים בעמדת הממשלה נקבעו על פי הצעת משה דיין. האחד, שמקור הסמכות באוטונומיה יישאר בידי המימשל הצבאי; השני, שההתנחלויות לא ייפסקו בשעת המשא ומתן. משה דיין לא מציע לשנות את העמדות המקוריות שלנו ביחס לאוטונומיה, הוא גם מתנגד למדינה פלשתינאית ולא מוכן לקבל את הצעותיו של שלמה אבינרי, ומתוך כך הוא עומד על אותה קרקע שלי. הוא רק מציע לפנות במישרין לתושבים הפלשתינאים. האם לא נעמוד גם אז בכל אותם קשיים בינלאומיים שאנחנו צריכים לעמוד בפניהם ומוכנים להם? ההצעה להתפרק משורה של נכסים באופן חד צדדי היא צעד מסוכן מאוד ואיננו עומד במבחן הביקורת. אני מתנגד לתת לפני שאני מקבל, מפני שהמתן במקרה כזה הוא מאוד מסוכן.

ההבחנה בין זריקת אבנים על מכונית העוברת בכביש ראשי בשכם או בטובאס ובין זריקת אבנים על מי שבא לבקר בלב ערים אלה לא עומדת גם היא במבחן הביקורת כי הכביש העובר בלב שכם הוא עורק מרכזי של מדינת ישראל.

שלמה אבינרי: אני יודע שהממשלה אימצה, לפני חתימת הסכם קמפ-דייביד, את הנוסחה שהוצעה בשעתו על ידי משה דיין. האומרת שאם תבוא הצעה לפשרה טריטוריאלית תהיה הממשלה לדרך בכך. זה היה הישג חשוב. בין שאר הישגיו של משה דיין בממשלת הליכוד. השאלה איננה מה חוסיין משיב לשמעון פרס, המשמש היום כראש אופוזיציה ולא כראש ממשלה. אני מציע שממשלת ישראל תיפנה היום לירדן ותבדוק את האפשרות של פשרה טריטוריאלית ולא תהיה מוכנה להגיב רק אם תבוא הצעה כזו מצד ירדן. אני מסכים בהחלט עם משה דיין שאם המשא ומתן על האוטונומיה ייכשל נגיע להצעות הרבה יותר מסוכנות וגם לכן צריך לפנות לירדן.

משה דיין: איש בממשלה הזאת לא התנגד מעולם, לפחות לא בזמני, ואני אינני מתנגד לכך עכשיו, שיהיו מגעים עם ירדן ונשאל את האישים המוסמכים לכך באיזה תנאים הם מוכנים לעשות שלום עם ישראל. בגין אמר וחזר ואמר זאת בכנסת: אימרו מה אתם מציעים, או שאימרו לפחות מהי תגובתכם על הצעותינו. לפי מיטב ידיעתי, כל הגישה והפניות לירדן, ולא רק שלנו אלא גם של האמריקאים הרוצים מאוד מאוד בשיתופה של ירדן במשא ומתן, לא העלו דבר. ממשלת ירדן סרבה לכל הסדר שהוא פחות מאשר נסיגה מוחלטת של ישראל עם תיקונים מיזעריים ודו-צדדיים. כלומר, יש לדעתם, מקום לתיקון כזה רק אם מתברר, למשל, שקו הגבול עובר באמצע כפר וחוצה אותו לשניים. ישראל צריכה, לפי תביעת הירדנים, לחזור לגבול הקודם כולל הקו החוצה את ירושלים, וזה הינו הבסיס היחיד שהירדנים מוכנים להיכנס עליו למשא ומתן.

אם המעריך יציע למלך חוסיין לקבל את השטח בשלבים — הוא עשוי שוב לקבל זאת. הייתה הצעה כזאת בשעתו וירדן הסכימה לה; היא רצתה קודם כל לקבל לריבונותה את עשרת הקילומטרים הראשונים מערבית לירדן, במסגרת מה שכונה אז הפרדת כוחות. פירוש הדבר היה הורדת כל הישובים הנמצאים ברצועה הזאת וללא הסכם שלום, כדי שאחר-כך תבוא נסיגה מעוד עשרה קילומטרים ועוד עשרה קילומטרים עד לגבול 1967, כולל מזרח ירושלים. לפי מיטב

האינפורמציה שבידי, ירדן איננה מסכימה, עד היום, לשום בסיס אחר להסכם. אם ירדן תתמיד בעמדתה זו, אני מציע שישראל לא תיכנס איתה למשא ומתן על שלום בשלבים או על הסדרי ביניים כי הם מובילים למסירת כל השטחים, ולהפיכתם במועד מאוחר יותר למדינה פלשתינאית.

בתגובה לדברי שר המשפטים ולאלה שאינם בקיאים באותיות הקטנות, ברצוני לומר שאני בעד השארת מקור הסמכות בידי ישראל. הביטוי המעשי לכך הוא שאם הערבים יבטיחו לקיים יחסי שכנות בשלום ולא יקיימו את הבטחתם, נחזור למקומות אלה מיד, עם הצבא ועם הטנקים.

אני חוזר ואומר כי מאחר שהירדנים והפלשתינאים לא באו למשא ומתן ועם המצרים לא הגענו לידי הסכם לאחר שנה של דיונים, עלינו לפנות לתושבים הערבים ולהיכנס איתם למשא ומתן בכל הנושאים שאנחנו מבררים עם המצרים — על המים, על הקרקע, על החקיקה ועל כל הנושאים האחרים הקשורים בהגשמת האוטונומיה.

כשאני אומר שיש שוני בין ידוי אבנים בתוך שכם ומחוצה לה יש לכך משמעות מעשית וסמלית גם יחד. למה אני מתכוון? אם דרך ראשית עוברת בתוך שכם היא צריכה להישאר פתוחה עבורנו ועבורם, אבל, אם האפשרות שאני אוכל ללכת בביטחה בכל רחוב ובכל סימטה בשכם, מבלי שילד יזרוק בי אבן, תלויה בכך שנחזיק בהם חיילים ושוטרים, אני מוכן לוותר על כך. לבוא ולומר שאני מוכרח להיכנס לקסבה בשכם ולכן אני צריך שישבו שם חיילים ושוטרים, פירושו של דבר להמשיך ולשלוט בקסבה על ידי צה"ל, ואני שואל אם זה באמת הכרחי. אגב, אינני בטוח שאי אפשר יהיה ללכת לקסבה; יכול להיות שהם יהיו מעוניינים שנבוא ונקנה שם; אבל, כשאני מונה את הדברים החיוניים לנו אני שואל, האם זה באמת הדבר החיוני ביותר עבורנו? אני מציע שניפנה לכל עיר ועיר, מקום ומקום בנפרד ונאמר: אנחנו מוכנים להוציא את המימשל הצבאי מתוכם, אנחנו מוכנים שתקיימו הנהגה לאומית ואנחנו נדבר איתה, אבל הדברים החיוניים לנו, שמנתי קודם לכן, אינם נושא למשא ומתן בינינו. אבל, אם תבטיחו ולא תקיימו, ולאחר ביטול המימשל הצבאי יהפכו עריכם לבסיסים של אש"פ, ניכנס אליהן בחזרה.

מתוך הספר: "משה דיין - על תורת השלום
ועתידה של ישראל".

משה דיין

להגשים את תכנית האוטונומיה באורח חדי'צדדי (דברי פתיחה)

בדרכי הנה שמעתי בחדשות כי מחוץ לאולם הזה נערכת איזה שהיא הפגנה של צעירים חברי מפ"ם ומפלגת העבודה נגדי ונגד הכנס הזה. אני לא נתקלתי בהפגנה כזו, אבל אני מוכרח לומר שהיא מעוררת בי ליגלוג, ואפילו אירוניה מסוימת. אני מבין שעורכי ההפגנה מצפים מאיתנו ככלל וכפרט שנבוא למפלגת העבודה, נדפוק על דלתה ונבקש ממנה יפה רשות להתאסף, לדון וללכת ברשימה לכנסת; וכל זאת בשם נושאי דגל הדמוקרטיה החוששים להשאיר בידי הציבור את הזכות לבחור או לא לבחור ברשימת מועמדים לכנסת. אגב, כאשר עלתה השבוע בכנסת הצעה להגדיל את אחוז החסימה, הצביע המערך נגדה ומנע את אישורה.

ברצוני להקדים כמה הערות לנוסח הכתוב של הצעתי, שחולק לנאספים, כבסיס של מצע לרשימה עצמאית לכנסת, אם אכן תקום רשימה כזאת; ואני מדגיש, אם אכן תקום. יכולה לקום רשימה גם בלעדי, אבל אני עצמי עוד לא החלטתי על כך. אם אומנם יש טעם והצדקה ללכת ברשימה כזאת, הן מן הבחינה הכללית והן מבחינתי האישית, הרי שהגורם העיקרי לכך הוא הצורך במדיניות חדשה בשטחים שונים. אני אתרכז בתחום מדיניות החוץ, ובמסגרת זו אשים את הדגש על היחסים עם הערבים. אני רואה בשאלה זו את עיקר הדברים אם כי לא את כולם. יש לנו בעיות ביחסים עם אירופה וביחסים עם ארצות-הברית, אבל בדרך כלל אין חילוקי דעות בנושאים אלה בין

המפלגות השונות. כולם כותבים במציעיהם את אותם הדברים בנושאים אלה, שצריך לקיים יחסים הדוקים עם ארצות-הברית וכו'; כולנו יודעים זאת ולא מעניין לפרט דברים אלה כאן. חשוב להבהיר אותן נקודות בהן אין תמימות דעים בין המפלגות, ולדאבוננו הרב אין תמימות דעים כזאת לגבי השאלה מה צריכה ישראל לעשות עכשיו.

הליכה ברשימה עצמאית — שתי כפות המאזניים

מבחינתי מונח על כף המאזניים נושא היחסים עם הערבים. הרשו לי להתבטא באופן אישי, כמעט רגשי בעניין זה. אני שואל את עצמי: אם אמנם אתה חושב שהדרך שאתה מציע חשובה וחיונית למדינת ישראל, ואני חושב כך, ואם אתה חושב שהיא ניתנת להשגה, כלומר, לא מדובר על איזו שהיא תאוריה או אידיאולוגיה אלא על דבר שניתן להגשים, מדוע אינך פועל כדי להשיג זאת? אם אתראיין ואכתוב מאמרים בלבד, לא אוכל להביא להכרעה בעניין זה. אבל, לו קמה רשימה בעלת משקל, ואינני מדבר על רשימה שתקים ממשלה, אלא על רשימה היכולה להיות בעלת השפעה בנושא זה או אפשר יהיה לקדם תכנית זו. צריך יהיה ללכת מיישוב ליישוב, לא הייתי אומר מבית לבית, ולהסביר מה אנחנו מציעים ומדוע אנחנו מציעים זאת, ואחר כך להשאיר את ההכרעה בידי הבוחר. אם הבוחר לא יתן לנו אפילו מנדט אחד, אז שלא יתן, אני לא אראה בכך בוושה גדולה; לפחות הסברנו את דרכנו ועשינו כמיטב יכולתנו. הצעתי את הדרך, לא בחרו בה ולא בחרו בי, ניסיתי ונכשלת. אבל, אם קיים בעינינו נושא חיוני ולא אנסה לעסוק בו, אשאל את עצמי, אחר כך, מדוע לא ניסית לעשות זאת. האם מפני שחששת שלא תקבל מספר מספיק של מנדטים, מפני שחששת מהפגנות כאלה וגרועות מהן, ומגל של השמצות בעיתונים; האם בגלל כל אלה לא עשית זאת? אני אתבייש אם כך אמנם יהיה. אתבייש בפני עצמי ועל עצמי, שנרתעתי בגלל הקושי שבדבר ולא משום שחשבתי שהנושא איננו ראוי למאבק; אבל זו רק כף אחת של המאזניים.

בכף השניה, שאיננה פחות חשובה, מונחים שיקולים אחרים ובגללם נקרא גם הכנס הזה, וחברים שונים התבקשו, ואני בתוכם. להגיש הצעות למצע. מה היא הבעיה? איננו יכולים ואני אינני יכול לפנות לחבר כל שהוא ולומר לו בוא נלך ברשימה משותפת לכנסת בלי שאוכל לומר באופן מפורט מהי הדרך שאנחנו רוצים ללכת בה ומדוע אנחנו מייחסים לה חשיבות כזאת. בכדי שאוכל לפנות לחברים צריך

שיהיה בידינו מצע, ואת האפשרות הזאת אנחנו רוצים להתחיל ולבחון היום. זאת הביצה שממנה צריכה להיוולד או לא להיוולד התרנגולת. אני רוצה לומר לחברים במלוא הפשטות, כי רק לאחר שנדון במצע משותף ונראה מי ומי ההולכים אפשר יהיה להגיע למסקנה אם יש טעם ציבורי ללכת ברשימה בבחירות לכנסת. הבעיה איננה כיצד להשיג כסא בכנסת, והמטרה שלנו איננה להכשיל את מפלגת העבודה או לפגוע בליכוד; השאלה היא אם אפשר להגיע לאיזה שהוא כוח בעל ערך, שלתמיכתו או להתנגדותו למדיניות מסוימת יהיה משקל בכנסת. בשביל זה צריך לדעת מי וכמה הם האנשים המסכימים לתת יד לתכנית הזאת, ואת זאת אפשר יהיה לדעת רק לאחר שנערוך את הברור הראשון כאן; לאחריו נקיים שיחות עם חברים שונים ונגיע למסקנות. יתכן מאוד שאעדר מן הארץ עד ה-2 באפריל; כאשר אחזור אתייעץ עם חברים ואגיע למסקנה. אני אבקש מאוד מכל מי שרוצה או מוכן ללכת ברשימה שכזאת שלא תהיה לו טענה אלי אם ב-2 באפריל אגיע למסקנה שאינני מוצא טעם בהליכה לבחירות בגלל הסיבות שמניתי או בגלל סיבות אחרות. אינני מבקש גם ממשהו אחר שיחליט עכשיו על הצטרפות לרשימה. אני אומר לחברים שזו אפשרות והסברתי כאן מדוע, אבל לכל מי שפונה אלי אני מיעץ בדיוק מה שאני מיעץ גם לעצמי; שום דבר לא בוער. מן ה-2 באפריל ועד ה-30 ביוני יהיה די זמן גם להקים רשימה וגם להסביר את דרכה. מכל מקום, רציתי שהדברים יהיו ברורים; וכפי שאמר ישראל גרנית בפתח דבריו, הכנס הזה, והכנס שיבוא אחריו, נועדו לברר אם יש לנו דרך משותפת ואם הנושאים המעסיקים אותנו חשובים לכולנו באותה מידה או שדרכינו נפרדות.

הנושא המרכזי: הגשמת האוטונומיה

עכשיו, ברצוני להעיר כמה הערות כלליות, בנוסף לסעיפים היבשים של הצעת המצע, ולהסביר מדוע אני מייחס חשיבות מרכזית לנושא היחסים עם הערבים. שמעתי את דברי הביקורת של דוברי מפלגת העבודה ואת שמעון פרס ששאל: האם משה דיין חושב שהעניין הזה של ההחלה החד-צדדית של האוטונומיה הוא באמת העניין העיקרי העומד היום בפני מדינת ישראל ובוזה צריך לעסוק משך ארבע שנים? ובכן, אני באמת חושב שזה העניין העיקרי; ואני רוצה לשאול את שמעון פרס, שערך לאחרונה סיור בעל חשיבות ממדרגה ראשונה באירופה, אם מנהיגי המדינות עימם הוא נפגש דיברו איתו על נושא

אחר מחוץ לשלום במזרח התיכון. ובראש וראשונה הנושא הפלשתינאי? האם הם דיברו איתו על השוק המשותף ומכירת פרי ההדר של ישראל? האם הם דיברו איתו על עזרת ישראל למדינות מתפתחות? האם היה מישור, מתאצ'ר ועד שמידט, שלא דיבר איתו על העניין המרכזי הזה? וכאשר שר החוץ, יצחק שמיר, מבקר עכשיו בדרום אמריקה, בוושנינגטון ובאירופה, האם מדברים איתו על משהו אחר?

גם כאשר ארה"ב מנסה ליצור ברית עם מדינות ערביות לעצירת התפשטות השפעתה של ברית-המועצות — ומשום כך היא מספקת נשק לסעודיה בניגוד למה שהובטח על ידי הסנאט הקודם והנשיא הקודם — היא נתקלת בבעיה הפלשתינאית. האם מישור תמים עד כדי כך לחשוב, שכאשר מזכיר המדינה הייג יבוא לערב הסעודית או למדינה ערבית אחרת וידבר איתם על הקמת חזית משותפת נגד ברית-המועצות, הם לא ישאלו אותו ומה עם הפלשתינאים? האם הם לא יאמרו לו שאינם יכולים לצאת נגד ברית-המועצות ומדינות ערב הקשורות איתה, אם ארה"ב לא תסיר את אבן הנגף הפלשתינאית. הנשיא הקודם של ארצות-הברית אמר שלא פגש מנהיג ערבי אחד התומך בהקמת מדינה פלשתינאית. אני מוכן להסתכן ולהתנבא שכאשר נציגי הממשל החדש יפגשו עם מנהיגי המדינות הערביות לא יהיה נציג ערבי אחד שלא יאמר להם שהוא תומך בהקמת מדינה פלשתינאית. האם השאלה הפלשתינאית איננה אבן נגף אפילו ביחסים שבינינו ובין ארצות-הברית? אנחנו טוענים נגד ארצות-הברית על כך שהיא מוכרת נשק לערב הסעודית. האם אנחנו טוענים זאת מפני שענינו צרה בכך שלערב הסעודית יהיה נשק, או מפני שאנחנו חוששים שנשק זה יועבר ישירות או בדרכי עקיפין לשימוש נגדנו במלחמה. מלחמה בגלל מה? האם מפני שסעודיה רוצה את הנגב או בגלל הנושא הפלשתינאי? עם כל הפילוגים והפיצולים בעולם הערבי — וכולם מתלהבים כעת ממלחמת עירק ואיראן — אסור לשכוח כי במלחמת יום-הכיפורים לא הייתה מדינה ערבית אחת שלא שלחה חיל משלוח לסוריה או למצרים. מכל צד באו יחידות שריון, והייתה שם גם חטיבה קובנית שלא לחמה מפני שלא היה לה נשק. אינני יודע אם איראן, תחת משטרו של חומייני, לא תשלח בעתיד חיל משלוח נגדנו. הם יכולים להיות מפוצלים לרסיסים וללחום אחד בשני, אך אין זה כך כאשר הם עוסקים בנושא הפלשתינאי. יש לנו אומנם הסכם שלום עם

מצרים. אך האם אפשר לומר שהמשך תהליך השלום איננו עומד במרכז חיינו? כאשר מצרים איננה מקדמת את נושא האוטונומיה כפי שהיינו רוצים, והנשיא סאדאת אפילו מודיע שהוא בעד הקמת ממשלה גולה של הפלשתינאים בקהיר ושהוא יהיה הראשון שיכיר בה, האם אין הם נוהגים כך בגלל הנושא הפלשתינאי? האם אין נושא זה עומד כמיכשול בפני קידום היחסים עם מצרים? האם נושא האוטונומיה וההצעה להחיל אותה באורח חד-צדדי היא רק ג'וק שנכנס לראשו של משה דיין?

רבותי, הייתי שמח מאוד אילו אפשר היה להגשים את הסכם האוטונומיה כמות שהוא. פי אלף טוב יותר לשבת ליד שולחן הדיונים, לנהל משא ומתן דיפלומטי ולהגיע להסכם. אינני מעדיף החלה חד-צדדית של הסכם האוטונומיה, אבל האם יש משהו בכל ארץ ישראל המוכן לבוא ולומר שהוא מכיר איזו שהיא מדינה ערבית, איזו שהיא נציגות ערבית או איזה שהם נכבדים ערביים המוכנים לשבת ולדבר איתנו על נושא אחר מאשר פינוי כל השטחים והקמת מדינה פלשתינאית? האם משהו ממפלגת העבודה או מאיזו שהיא מפלגה אחרת יכול לטעון שיש לי קפריזה של החלה חד-צדדית של הסכם האוטונומיה ואילו הם רוצים בהסכם דו-צדדי? אני משיב להם: אדרבא, תבורכנה ידיכם, אך הראו לי את המדינה הערבית או את הנציגים הערבים המסכימים לשבת איתכם ולדון בביצוע הסכם האוטונומיה. אש"פ מוכן לשבת ולדון על הקמת מדינה פלשתינאית במקומה של מדינת ישראל, מדינות ערביות אחרות — על הקמת מדינה פלשתינאית בצידה של ישראל אבל לא על הגשמת האוטונומיה, וודאי שלא על הגשמת המצע של המערך האומר שביקעת הירדן, ירושלים וסביבתה, גוש עציון ודרום רצועת עזה יהיו בריבונות ישראל ועם רצף טריטוריאלי אליה.

לדאבוני, לא רק ישראל אלא גם מצרים וארה"ב ניסו להשיג שותפים לדיון על האוטונומיה ולא הצליחו. ההודעות החוזרות ונישנות של ירדן ושל נציגים פלשתינאים היו — לא רק שלא נשב איתכם ליד שולחן אחד אלא שלא נדון בכלל על הצעה כלשהי המבוססת על הסכם קמפ-דייוויד; אנחנו דוחים הסכם זה מכל וכל.

ראו מה קורה למצרים לאחר חתימת הסכם השלום ודבר זה משמש לקח למדינות ערביות אחרות. הוציאו אותה מן הליגה הערבית ועכשיו רוצים גם להוציא אותה מגוש המדינות הבלתי מזדהות שהוקם על ידי

נשיאי מצרים, יוגוסלביה והודו. מצרים קיבלה את כל סיני ומה פישעה? היא עשתה שלום עם ישראל. היא לא רק קיבלה את כל סיני, היא גם התנתה את הסכם השלום. התניה פוליטית ולא חוקית. בכך שתינתן אוטונומיה לערביי השטחים, לא כהסדר סופי אלא כשלב ראשון לפתרון הבעיה. וידוע שמצרים תובעת להעניק בשלב הבא הגדרה עצמית לתושבי השטחים, כלומר להקים מדינה פלשתינאית, ולמרות כל זאת מנדים אותה בעולם הערבי. השאלה האמיתית והמציאותית היא, לכן, האם המערך מצפה שהערבים יסכימו לדון איתו על תוכנית הפשרה הטריטוריאלית, ואם לא, האם עדיף להמשיך במימשל הצבאי כמות שהוא על כל תוצאותיו, או שהגיע הזמן לשנות זאת, גם מפני שהדבר טוב לנו וגם מפני שהתחייבנו על כך בהסכם קמפ־דייב; בזכות ההתחייבות לבטל את המימשל הצבאי זכינו גם בהסכמת ארצות־הברית ומצרים לכך שצה"ל יישאר בתקופת המעבר בכל השטחים.

ליטול יוזמה, להפסיק לשאת את החטוטר של היותנו כובשים

אם הערבים אינם רוצים לבוא ולדון איתנו בנושא האוטונומיה, אני ברירה אלא לבצע את ההסכם באופן חד־צדדי, אם איננו רוצים, ואני אינני רוצה בהמשך המימשל הצבאי. עלינו לעשות זאת בליט ברירה ומשום שהאפשרות האחרת היא לא לעשות דבר, וגם זו נקודה חשובה הצריכה להילקח בחשבון. עלינו ליטול את היוזמה לידינו, להפסיק להיגרר, לחדול מלהגיב ולדבר בלבד. אנחנו פותחים כל יום את העיתון ושואלים מה אומר סאדאת ומה אומרת ארצות־הברית. השאלה היא מה אנחנו רוצים ומה בידנו לעשות. את מי אנחנו צריכים לשאול בכלל בשביל להחליט על החלה חד־צדדית של האוטונומיה. מה היה קורה לו מן היום הראשון של כינון המימשל הצבאי, היינו אומרים שאיננו מתעסקים בבריאות, בחקלאות ובחינוך. האם מישהו היה בא אלינו בטענות? הן זהו מימשל צבאי, שלטון של כיבוש הנמצא שם בזכות, בעקבות מלחמת ששת הימים, והוא איננו חייב לעסוק בנושא החינוך או בנושא החקלאות; ויכולנו להחליט, מלכתחילה, שלא לעסוק בתחומים אלה. הערבים יכולים לנהל עניינים אלה, הם בשלים לכך; וכאשר הם אינם באים לשולחן הדיונים איננו כפותרים לכל פרטי ההסכם בנסיונו להחיל את האוטונומיה באורח חד־צדדי. אם התושבים

הערבים אינם מסוגלים להקים משטרה עצמאית שתימנע טרור או לא נוציא את המשטרה שלנו משם, או שנצא, ונחזור במידה שיהיה צורך בכך; הלוא זוהי פעולה חד־צדדית ולא ביצוע של הסכם מחייב. אבל, אם הם מסוגלים לטפל בחינוך, בבריאות ואפילו במשפטים — שיעשו זאת בעצמם. יש להם כיום שלוש ערכאות משפטיות, בית משפט שלום, מחוזי ועליון, ורק לבג"ץ הם צריכים לפנות לבית המשפט שלנו. אם הם אינם יכולים או אינם רוצים לעסוק בעצמם בנושאים מסוימים של הממשל — אנחנו נמשיך לעסוק בהם. כאשר אין הסכם איננו חייבים לתושבים כלום, אבל צריך בכל זאת לברר מה רצונם. יכול להיות שהם יאמרו, לדוגמא, שיש להם מחסור בשוטרים מקומיים ובקצינים, ויבקשו שנאמן עבורם שוטרים נוספים או שנשאיר אצלם, בינתיים, מספר קצינים ישראליים. נלך לקראתם, אבל נאמר להם — תבקשו זאת בפומבי ויפה, ונפסיק לשאת על גבנו את החטוּרת הזאת של היותנו כובשים. בבקשה, תאמרו לכל עיתונאי אמריקאי המבקר אצלכם שהישראלים היו מוכנים למסור לכם היום את המשטרה אבל אין בכוחכם להבטיח לבד את הסדר הפנימי ולמנוע חדירת אש"פ. איננו מוכנים להוציא את המשטרה שלנו אם אין בכוחכם לעשות זאת, כי התוכנית הזאת לא באה כדי לעזור לכם לפגוע בנו; היא לא באה כדי שבכל מוסך יכינו מוקשים ואמצעי פיגוע אחרים כנגדנו, במקום לתקן את המכוניות.

להערכת, הערבים יוכלו לשאת כמעט בכל נושאי המינהל האזרחי בעצמם. אם ירצו לשתף איתנו פעולה — שיבקשו זאת. אנחנו מצידנו יכולים להסדר גם בלעדיהם. מספיקות לנו הבעיות שיש לנו עם החקלאים, עם המורים ועם הרופאים. אם הם רוצים שנעזור להם — נעשה זאת, ואין לי גם התנגדות לכך שהם יהדקו את הקשרים בינם ובין ירדן; אבל, הם אינם יכולים, ואנחנו איננו צריכים להסכים לכך שהם יתנו לממשלת ירדן מאחז ריבוני בשטחים אלה. כלומר, שהפרלמנט בירדן יוכל לחוקק חוק שאסור לערבי למכור קרקע ליהודים או שאסור לנו להקים התיישבות בשטחים. אולם, אם הם רוצים לקשור את בתי הספר שלהם למשרד החינוך בירדן, ושהוא ישלם את משכורות המורים ויקבע את תוכנית הלימודים — שיעשו זאת. אם הם רוצים לקבל כספים ותרומות ממדינות ערביות וממדינות אירופאיות — שיעשו זאת, בתנאי שהכסף לא יוצא למימון מעשי חבלה נגד ישראל. צריך לרדת מהם, לצאת מחייהם, לתת להם לנהל אותם כרצונם. הורי

והוריתם עלו לארץ כדי לבנות ישובים יהודיים, לתת חינוך יהודי לילדים שלנו ולהבטיח להם בטחון ולא כדי לשלוט באוכלוסיה זרה. לכן, צריך לבטל את הממשל הצבאי, אבל צה"ל איננו צריך לצאת מן השטחים, מגבול הירדן, מראשי ההרים, מאיזה שהוא מקום בקירבת הישובים שלנו או מעמדות חשובות מבחינה צבאית בשטח.

לא לתת "קצת שטחים תמורת קצת שלום"

הערה אחרונה ביחס למצע המערך. אני חולק על שתי נקודות שבו, אחת — באופן מוחלט, והשניה — באופן מתון יותר. במצע זה נאמר שאת הסכם השלום בינינו ובין ירדן אפשר להשיג גם בשלבים. בלשון פשוטה, לתת קצת שלום תמורת קצת שטחים, אבל מה שהמערך דורש מן המצביעים הוא שיתנו לו עכשיו מנדט להגשים את תוכניתו מבלי לחזור ולבקש את אמונם. כלומר, שיינתן למערך מנדט לעשות משהו שהוא עצמו איננו יודע היום מה הוא יהיה. מה הם אותם "קצת שטחים" שצריך לתת, ומהו אותו "קצת שלום" שנקבל בתמורה עבורם. לא שמעתי שאיזו שהיא ממשלה בישראל ביקשה אי-פעם שיינתן לה חופש פעולה שכזה. בתקופת ממשלתו של רבין, הציע קיסנינג'ר למסור לירדן את יריחו ואת סביבתה ללא תמורה, בתור מחווה וכצעד ראשון לקראת שיפור היחסים איתה. נדמה לי שאלון המנוח, אם כי אינני אומר זאת בביטחון, תמך בהצעה זו וראש הממשלה דאז, רבין, דחה אותה על הסף. הוא שאל בשביל מה ולמה לתת להם את יריחו וסביבתה בלי שום תמורה; זאת לא הייתה אפילו תוכנית של הפרדת כוחות כי לא הייתה בינינו מלחמה.

אינני עוסק בשאלה מה פירוש הדבר לתת שטחים בלי שלום ומה תהיה תגובת מצרים אם יתברר שאפשר לקבל מישראלים שטחים בלי שלום; "בשביל מה עשינו איתם שלום?" — ישאלו ודאי המצרים את עצמם, ומה יהיה אז מעמדה של מצרים בין המדינות הערביות האחרות? אינני מתפלא על כך שאש"ף תמך בהצעה לקבל שטחים ללא שלום. הוא אמר שיקבל כל שטח שישראל תפנה ותמסור לריבונות ערבית, ולו גם עשרה קילומטרים מרובעים בלבד. שטח זה יהווה בסיס ראשון להקמת מדינה פלשתינאית, ומדוע לא? ! אש"ף איננו חותם על הסכם שלום עם מדינת ישראל, וזו רק התחלה. לא רק אש"ף אלא גם עירק הודיעה שהיא תומכת בכך. אם הישראלים מוכנים לפנות שטח ולתת אותו לירדן בתור התחלה וללא הסכם שלום, בבקשה, תנו להם

קבלה על השטחים האלו. למה לא? ! בתנאי שלא יאמר שאתם עושים שלום עם ישראל. אני מציע לחברים כאן, ואם תהיה לי הזדמנות אציע זאת גם לכל תושבי ישראל, לא לתת את המנדט הזה, לא למערך, לא לי ולא לשום גורם אחר. כלומר, על המפלגות להציג תוכנית שלמה, להגיד מה הן רוצות לתת ומה נקבל בתמורה לכך, ועל זה נלך לבחירות. הרצון לקבל מנדט מראש לעשות כל מה שרוצים נראה לי יותר מתמוה. המערך צריך לומר במפורש מה הוא מציע, ואני מביע כאן את דעתי בעניין זה.

עניין אחר במצע המערך שלגביו אני הרבה יותר מתון בהסתייגותי הוא תוכנית המערך לפשרה טריטוריאלית. כאשר הייתי שר החוץ בממשלת בגין הודעתי בכנסת על דעת הממשלה, וחשוב יותר על דעתו של בגין, שאם תבוא מצד הערבים הצעה לתוכנית שלום על יסוד פשרה טריטוריאלית, כלומר, חלוקת יהודה, שומרון ורצועת עזה, ישראל תדון בה בכובד ראש. אני מוכן להרחיב ולומר שמה שמותר לערבים להציע, מותר גם לשמעון פרס ולמפלגתו. בבקשה, יעבדו הצעה איך לעשות שלום עם ירדן על בסיס של פשרה טריטוריאלית, אופציה ירדנית או כל מה שיקראו לכך; יפרשו מפה ויאמרו היכן יעבור הגבול בינינו ובין ירדן. הייתי בוחן הצעה כזו בכובד ראש ולא בשלילה מראש. כשם שבגין אמר שאם ירדן תעלה הצעה כזאת נדון בה בכובד ראש, כך אומר שאם שמעון פרס יביא הצעה כזאת נדון בה בכובד ראש, אבל בבקשה שיביא הצעה כזאת. אני אתפלא מאוד אם ירדן תהיה מוכנה לעשות איתנו שלום על יסוד המצע של המערך האומר שבקעת הירדן כולל צפון ים המלח, תישאר בריבונות ישראל, ובתורה שבעל-פה נוספים לשטחים אלה גם מעלה אדומים, ירושלים וסביבתה, גוש עציון ודרום רצועת עזה. החלק שיישאר בריבונות ערבית יהיה, לפי הצעה זו, משהו שאבא אבן כינה אותו כנקניק מצומק. אבל, המערך יכול, אם הוא רוצה, לבוא אל קהל הבוחרים ולבקש ממנו מנדט לעשות הסכם שלום על יסוד התוכנית הזאת. כאשר שואלים אותי אם זו תוכנית שאני מאמין בה ורוצה בה, אני משיב בשלילה; זו לא התוכנית שאני מציע אבל אין זו הצעה פסולה בעיני. אם הערבים יהיו מוכנים לעשות הסכם שלום על יסוד הצעה זאת צריך יהיה לדון בה בכובד ראש. לעומת זאת, בקשת מנדט חופשי למשא ומתן על בסיס הנוסחה של קצת שטחים תמורת קצת שלום פסולה בעיני מראש.

התוכנית שאותה צריך לאמץ, לדעתי, היא תוכנית האוטונומיה ולו

גם נצטרך להגשים אותה באופן חד-צדדי. זאת לא תהיה הגשמה מלאה של התוכנית, אלא רק של אותם סעיפים שגם התושבים הערבים ירצו בהם. עלינו להישאר בהחלט במסגרת של הסכם קמפ-דייוויד שאיננו מדבר על פתרון שלם עכשיו, אלא קובע מסגרת של פעילות לחמש השנים הבאות. שני אדני היסוד של התוכנית בתקופת המעבר הם ביטול המימשל הצבאי והישארות צה"ל; כלומר, להוציא את צה"ל מן הערים ולהשאיר אותו בכל השטחים האחרים על יסוד ההבטחה שהוצאת הצבא לא תביא ליצירת קינים או בסיסים לפעולות טרור נגד ישראל; ואם התושבים אינם מוכנים לכך אז לא נצא, ואם הם יבטיחו ולא יקיימו — נחזור לשם. התושבים הערבים של השטחים יכולים לבחור באיזו אופציה שהם רוצים או אפילו לחבר ביניהן. הם יכולים לקיים קשר אדמיניסטרטיבי עם משרדי הממשלה בירדן מבלי שתהיה להם ריבונות בשטחים, והם יכולים לנהל את ענייניהם בעצמם. בבקשה, יקימו מינהל עצמי לשם כך. הם גם יכולים לשתף איתנו פעולה בייצור חקלאי ובנושאים אחרים. אני יודע שהערבים עומדים על כך שיהיה מעבר חופשי, כפי שהוא קיים היום, בין ישראל ובין השטחים; מותר להם להיכנס הנה ומותר לנו להיכנס לשם. אני רוצה להוסיף ולהדגיש כי מותר לנו לרכוש קרקעות בשטחים, לא רק לפי תפיסתי אלא גם לפי תפיסת הנשיא קארטר, שאמר בשעתו כי לכל יהודי מותר לקנות קרקע ולהקים בית בגדה המערבית וברצועת עזה; אבל, הוא הוסיף, ואני שותף לקביעה הזאת, כי התיישבות של ממש צריכה להיעשות רק לפי החלטות ממשלה. הזכות של יהודים לשבת ביריחו או בחברון או בכל מקום אחר היא זכות שהערבים אינם יכולים לשלול אותה וזו לא הגדרתי אלא הגדרתו של הנשיא קארטר. זו איננה ארץ זרה לנו וזו איננה ארץ שאנחנו צריכים לקבל ויזה בשביל להיכנס אליה. הפלשתינאים אינם מועמדים להקים מדינה שאיתה נצטרך לעשות הסכם שלום. המועמדת לכריתת חוזה שלום איתנו היא ירדן ולא הפלשתינאים. בהסכם קמפ-דייוויד נאמר שלקראת תום חמש השנים יהיה משא ומתן כפול, קודם כל עם ממשלת ירדן, שהיא, ורק היא, מועמדת לחוזה שלום ולגבול משותף עם ישראל. מתוך ההן משתמע גם הלאו — לא קיימת איזו שהיא אופציה להקמת מדינה פלשתינאית שאיתה נצטרך לנהל משא ומתן לגבי גבול או הסכם שלום. אבל, עם הפלשתינאים ננהל משא ומתן בהשתתפות ירדן על הסדר הקבע שישרור באיזור, יתכן שנגיע איתם להסדר מוסכם על שני צדדים ויתכן שלא, ואם לא נגיע

להסכם אז נמשיך הלאה במצב שיהיה קיים במשך חמש שנות תקופת המעבר.

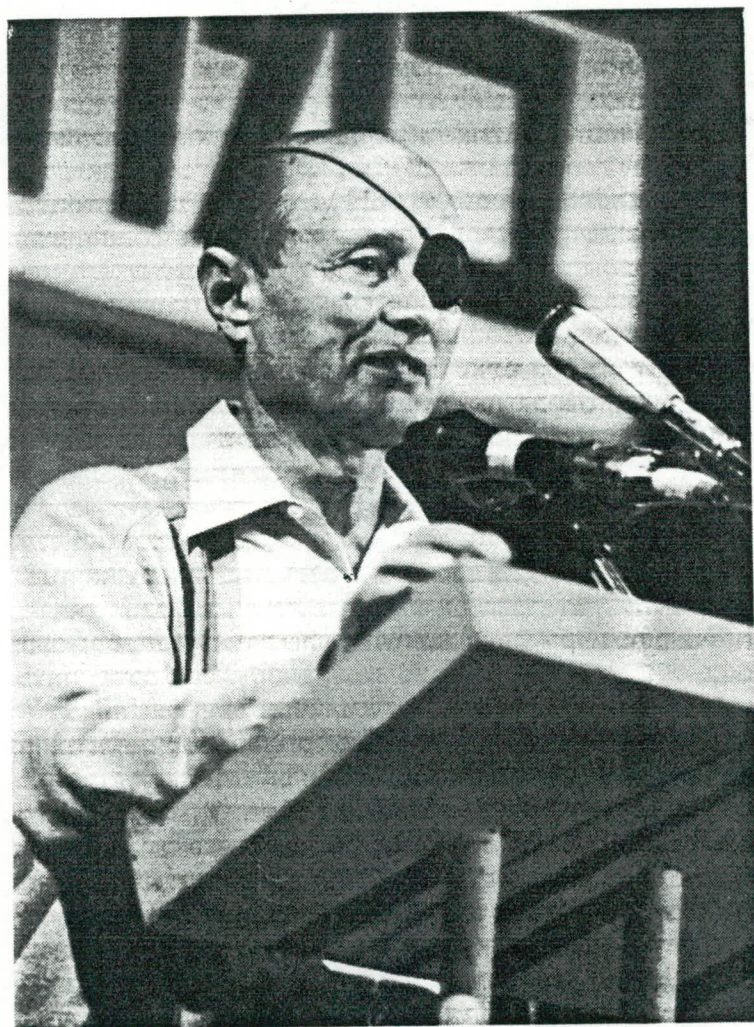
אני עצמי פסימי לגבי האפשרות של השגת הסדר של קבע, ולכן אני חושב כי ההסדר של תקופת המעבר ימשך גם לאחריה עם שינויים כאלה או אחרים. איננו מסכימים להקמת מדינה פלשתינאית, ואני גם לא אתמוך בכך שיום בהיר אחד נודיע לאוכלוסיה הערבית בניגוד לרצונה ששכם היא חלק ממדינת ישראל. אולם, אם הגדה איננה חלק מירדן, איננה חלק מישראל ואיננה גם מדינה פלשתינאית, אז צריך למצוא הסדר של שותפות בריבונות או לפחות בניהול השטחים עד שנגיע לאיזה שהיא הגדרה מדויקת יותר של השותפות הזאת. מבחינתנו, שותפות כזאת תהיה מבוססת על נוכחותו הבלעדית של צה"ל בכל מקום שהוא ימצא לנכון, ועובדה זו גם צריכה להקנות לנו את הבטחון להתיישב בכל מקום. אין חובה לעשות זאת, אבל יש לנו זכות לכך לפי החלטות הממשלה ומשום שאיננו זרים בארץ זו. אנחנו יכולים לצאת ולבוא בשטחים והם יכולים לצאת ולבוא בישראל. נמשיך לחיות כך ביהודה ושומרון, עם ישובים יהודיים ועם ישובים ערביים, עד שנגיע לאיזה שהוא הסדר אחר, אבל עכשיו צריך לחכות ולראות מה יהיה בארבע-חמש השנים הבאות. רבותי, הסכם קמפ-דייוויד מהווה הישג מאין כמוהו, ואם אנחנו לא נגשים אותו יזרקו אותו לסל ויעלו הצעות אחרות, ולא נשיג, לפי הערכתי, הסכם טוב יותר; התוצאה תהיה בוודאות הסכם גרוע יותר. כדי למנוע את הדבר, צריך להגשים את הסכם קמפ-דייוויד במידה שהדבר תלוי בנו. הצעתי המפורטת בעניין זה נמצאת בידכם.

אומרים שאני פרגמטיסט, אני עצמי אומר זאת, ואתם יודעים שלא רק אני פרגמטיסט — החיים הם פרגמטיים. מה שהיה נכון אתמול כבר איננו תמיד נכון היום. האם משהו ידע שחומייני יעלה לשלטון באיראן או שיבוא סאדאת לירושלים? אני לא ידעתי, ולכל הדברים האלה יש משקל ממדרגה ראשונה, ואנחנו לא יותר מאשר מדינת ישראל על שלושת מיליון היהודים החיים בה. איננו יכולים לומר לכל הגויים מה לעשות ומה לא לעשות. איננו צריכים לקבל מהם הוראות, אבל איננו יכולים גם להתעלם מהם.

אני רוצה להדגיש שאינני מתעלם מן הנושאים האחרים. אולם, הנושא הפלשתינאי שנוי במחלוקת ואילו הנושאים האחרים אינם כאלה, ולדאבוני הרב הן דרכה של מפלגת העבודה והן דרכו של

260 משה דיין על תהליך השלום ועתידה של מדינת ישראל

הליכוד אינן נראות לי, ולכן בא הנסיון לבחון אם אפשר להציע תוכנית אחרת למדיניות בנושא זה.



משה דיין נראם בכנס במה, לקראת הבחירות לכנסת העשירית

מדינת ישראל
משרד הבטחון

צ"ל ר"ר

בברכה מאת

לשכת היועץ המשפטי

8/2/85

מכתב היסטורי שלי -
לד. הברוך ה'ש"ל ו'תש"ב
26/5/79

משה דיין

בפתח תקופה של חיפוש דרך כיצד לחיות עם הערבים

הרשו לי להעיר תחילה כמה הערות שוליים. זלמן שובל ציטט את השר בורג שאמר כי כל הצרות מתחילות מהצהרות. כל הצרות מתחילות, לפי דעתי, מזה שלא חושבים ולא מבררים דברים. מותר לי לומר לידידיה בארי, בפשטות ובהומור, שרק לסוסים אין היסוסים. תקפת בהתלהבות את הממשלה על שהיא משנה את דעותיה. המדינאי העיקבי ביותר, ולא רק בעל שיעור הקומה הרם ביותר שקם למדינת ישראל, היה, לדעתי, דוד בן-גוריון. הוא אמר תחילה כי בשום פנים ואופן לא ניסוג מסיני ומשארם-א-שייך, ודיבר על מלכות ישראל השלישית, ולאחר ארבעים ושמונה שעות הוא בא שוב לכנסת ואמר: עלינו לסגת מסיני, והוא לא היה בדיוק חסר חוט שידרה. הוא היה מדינאי שבחן תמיד מה יקרה לעם ישראל אם ינהג כך או ינהג אחרת, וכאשר קיבל מכתבים מאיזנהאואר ומבולגאנין ושקל את הסכנות הכרוכות באי נסיגה, הוא החליט שמה שאמר יומיים קודם לכן בכנסת שוב איננו טוב למדינת ישראל. עבדתי עם בן-גוריון מספר שנים, והוא נהג כך לא רק בעניין זה. פעם היה נגד כיבוש רצועת עזה ואמר שזהו קן של צרעות; היו אז ברצועה 300 אלף ערבים כולל פליטים. כעבור זמן הוא נוכח לדעת כי פעולות החבלה של הפדאיון, שבאו מרצועת עזה, אינן נותנות לעולים החדשים שהתיישבו בנגב לחיות, ואז הוא אמר: צריך לכבוש את רצועת עזה, אין מה לעשות. הוא שינה את דעתו לא משום שלא היה עקבי במחשבותיו, אלא משום שנוצר מצב חדש. פעם

הוא היה בעד, והרבה פעמים היה נגד פעולות תגמול, ולא היה לו שולחן ערוך מחייב בנושא זה. הוא ניסה תמיד לקדם את ישראל בדרכים הטובות ביותר ובתנאים הקיימים.

קיימת גם שאלה של טקטיקה. אני זוכר שלאחר הסכם הפסקת האש עם מצרים, ב-1970, קידמו המצרים, ביוזמת הסובייטים, את סוללות הטילים נגד מטוסים. ואז הודיעה ממשלת ישראל, בראשותה של הגב' גולדה מאיר, שגם לה לא חסר חוט שידרה, שבשום פנים ואופן לא נקיים את הפסקת האש כל זמן שהמצרים לא יחזירו את הטילים למקומם הקודם. היו לנו צילומים שהראו בברור כי הם קידמו את הטילים בניגוד להסכם, עליו הם חתמו יומיים קודם לכן. עבר שבוע ועברו שבועיים, והמצרים לא החזירו את הטילים למקומם, וממשלת ישראל עמדה בפני השאלה אם טוב יותר למדינת ישראל לקיים את הפסקת האש עם הטילים במקומם החדש, או שעדיף לה להמשיך בחילופי האש. והממשלה החליטה להעדיף את הפסקת האש. אין זאת אומרת שהיא לא הייתה צריכה להעלות דרישות תקיפות בזמן של משא ומתן; וכי מה היא הייתה צריכה לומר לרוסים, שלא איכפת לנו שהם מקדמים את הטילים? הממשלה הייתה חייבת לומר להם שאם הם לא יחזירו את הטילים לא תהיה הפסקת אש, כי אי אפשר לנהוג אחרת כאשר הצד השני מפר את ההסכם. האם אפשר שלא להתרות בו? אם לא עושים זאת אז ודאי סיכוי שהוא יחזיר את הטילים ויקיים את ההסכם. אפשר לנסות ולהתרות, אולם, אם לא כל העולם מסתובב בדיוק כפי שאנחנו רוצים, אז ממשלה אחראית צריכה לחשוב שנית ולומר לעצמה: הם אמנם מנוולים וודאי שאינם צודקים; לחצנו, איימנו ואפילו הפצצנו, והם לא החזירו את הטילים למקומם. האם אנחנו מנועים מלשקול שוב מה עלינו לעשות במצב החדש רק מפני שאמרנו תחילה שלא נקיים את הפסקת האש, או שאנחנו חייבים לשוב ולשקול מה טוב יותר למדינת ישראל — לקיים או שלא לקיים את הפסקת האש. ממשלת ישראל שקלה שנית והחליטה לקיים את הפסקת האש.

ההכרעות המדיניות — במשא ומתן ולא בבתי-משפט
אינני מבין מה ההתלהבות הזאת לראות בשאלות העומדות בפנינו שאלות של בתי-משפט. ידידיה בארי שואל מדוע הסכמנו לזה שייאמר בהסכם שלערכים יש LEGITIMATE RIGHTS, וכי יש RIGHTS שאינם LEGITIMATE? או שיש להם זכויות או שאין להם זכויות. ואם יש

להם זכויות אז הן LEGITIMATE ואם אין להם זכויות אז הם גם לא LEGITIMATE; האם אנחנו נלך לבית-משפט בעניין הזה? וכי כל הנושא הזה יכול לבית-המשפט הבינלאומי בהאג?

אני יוצא מתוך הנחה שגם מצרים יודעת יפה את הטענות שמעלה פרופ' יורם דינשטיין*. הוא כותב כי רק חצי תריסר משפטנים, כולם יהודים, טוענים שלירדן אין זכות ריבונית על הגדה המערבית, ושכאשר ישראל קיבלה על עצמה את החלטת 242 היא קיבלה על עצמה נסיגת כוחות צה"ל מן הגדה המערבית, יהודה ושומרון. אני מניח שהמצרים הם לא פחות פרו-ערבים מיורם דינשטיין, וגם הם יודעים את הטענות שיש לירדן לריבונות על יהודה ושומרון. אינני משפטן ואינני נכנס איתו לויכוח לגופו של עניין, אבל דעתי היא שכל הטיעון שלו איננו חשוב כלל מפני שלא הולכים לבית-משפט בעניין זה.

המצרים מכירים היטב טענות אלה, אולם בסופו של דיון חתם לא רק בגין אלא גם הנשיא סאדאת על הסכם האומר שכוחות צה"ל יימצאו על נהר הירדן ובמקומות מסויימים בתוך השטח. במלים אחרות, כאשר עסקו במשא ומתן מדיני בועידת קמפ-דייוויד הסכימו שצה"ל יהיה הצבא היחידי בשטח, לתקופת מעבר של חמש או שש שנים ולאחריה יתנהל משא ומתן על שאלת הריבונות בגדה ועל הסכם שלום בינינו ובין ירדן, מבלי להתחייב מראש על נסיגה.

ידידיה בארי, כאשר אתה מסביר בתוקף שכזה על איזה הסכם רע חתמנו, אתה חייב לפחות גם לומר שמצרים חתמה על הסכם האומר שבמשך חמש שנות המעבר, ומבלי כל התחייבות מה יהיה אחר כך, צה"ל יהיה הצבא היחידי בשטח; האם זה דבר של מה בכך? האם פירוש הדבר, כפי שאתה טוען, שישראל התחייבה לסגת מן השטחים האלו? ומדוע אין הדבר כפי שאתה אומר? מפני שלא הלכנו לבית-משפט אלא ניהלנו משא ומתן מדיני. יכול להיות שגם בבית-משפט היינו זוכים ויכול להיות שכל התאוריה של יורם דינשטיין איננה נכונה. שמעתי גם תיאוריות הפוכות מפי משפטנים הטוענים שהם בקיאים בנושא לא פחות ממנו והם מדברים על התיאוריה שלו בערך באותה רוח שבה הוא מדבר על התיאוריות שלהם; אבל, וזה העיקר, המשא ומתן בינינו ובין מצרים לא היה משפטי אלא מדיני.

* פרופ' יורם דינשטיין, מומחה למשפט בינלאומי, אוניברסיטת תל-אביב.

על גן הירק של נאות סיני וקביעת גבולותיה של מדינת ישראל אני מצטער מאוד שידידנו עקיבא כרמי איננו משתתף היום בפגישה הזאת, כי הוא ממייסדי הבמה ואחד מפעילי חוג עין-ורד. אינני יודע אם הוא היה בגן הירק של נאות סיני באל-עריש, אבל אני יודע שהוא מבין לליבם של אלה הנאבקים עליו. אני הייתי בשטח הזה לפני שנים, כאשר עוד לא היה בו גן ירק והוא לא היה שייך לנאות סיני, אלא פשוט אדמה ערבית, חלק מאדמת אל-עריש באופן הלגיטימי ביותר ובלי חכמות. ואני רוצה לשאול את אלה שערכו את המלחמה הגדולה הזאת בגן הירק, במה היא נגמרה, ומה היה הנצחון האדיר שהשיגו? כפו על סגן ראש הממשלה, יגאל ידין, שיבטיח כי ראש הממשלה, מנחם בגין יבקש מן הנשיא סאדאת שיסכים להשאיר לנו את גן הירק. אינני יודע אם סאדאת יסכים או לא יסכים לכך; פעם אחת כבר ביקשנו ממנו בפנייה מיוחדת, לא את הר הבית אלא את המכבסה, עכשיו אפשר לבקש גם את גן הירק הזה. הממשלה החליטה, כידוע, והכנסת אישרה להחזיר את אל-עריש. בדיונים בינינו ובין המצרים נקבע כי הקו שיפריד בין השטח שישאר ברשותנו ובין השטח שיוחזר, יעבור בין מושב נאות סיני ובין אל-עריש ובגין השיג מסאדאת ויתור יוצא מן הכלל אחד — את המכבסה. אני מבין לליבם של חברים המצביעים נגד הסכם השלום ונלחמים בכל האמצעים הדמוקרטיים ובהקרבת נפש נגד נסיגה מסיני ונגד הורדת הישובים. אנחנו יודעים מהי חשיבותו של חצי האי סיני. ד"ר הרצל, חוזה מדינת ישראל, אמנם לא שמע ודאי בחייו על שארם-א-שייך, אבל יש משמעות צבאית וכלכלית ממדרגה ראשונה לסיני, ולאחר שהתיישבנו בו יש לו גם משמעות רגשית עבורנו, במיוחד עבור המתישבים שראו ביישוביהם את ביתם לנצח. יש לכך משמעות ומשקל. עניין זה עלה באמת בדיון בממשלה ובכנסת, ולמרות זאת הוחלט לסגת עד קו מסויים. אני יכול להבין חברים המתנגדים לנסיגה ומחליטים להיאבק נגדה. אבל, ריבונו של עולם, להיאבק על גן הירק בתוך אל-עריש? ! האם באמת זוהי הבעיה הניצבת היום בפני מדינת ישראל? עד כדי כך שהיא מצדיקה את המלחמה החרिפה ביותר, מבחינת השימוש באמצעים, שערכו בחורים ישראליים נגד צה"ל? מלחמה על גן הירק, אדמת מולדתנו העתיקה באל-עריש. אינני זור לגמרי למה שנעשה בסיני ובישובים, ואני יודע שעידדנו את הדונמים האלה והתקשרנו למקום, אם כי אני מניח שרוב העובדים בגן הירק, במשך השנים, היו ערבים. עם כל הכבוד, אבל אנחנו מדברים על נושא

פוליטי ממדרגה ראשונה, ולא מכאן ומעכשיו מתחיל החשבון. כאשר אני שומע מפי סופרים ומטיפים בשער על ההתקשרות הנפשית של אדם אל אדמתו ואל מקום עבודתו אני מרשה לעצמי לומר, בתוקף שישים וארבע שנות חיי בארץ ישראל, שמשמר העמק יושבת במקום שהייתה פעם אבו-שושה, גבת במקום שהייתה ג'יכתא, ששער העמקים במקום שהייתה חרתיה, נהלל במקום שהייתה מעלול, תל-חנן הייתה פעם בלד-אל-שייך, וברמת הגולן חיו 60 אלף ערבים בכפרים שלהם. קרוב לודאי שגם הם היו קשורים אל אדמתם, והם חיו עליה יותר שנים מן המתיישבים אשר עיבדו את גן הירק באל-עריש. אני זוכר את אימרתו של בן-גוריון שהייתה בה, לדעתי, אמת רבה בעניין זה. הוא לא אהב לומר אותה בפומבי ואני שמעתי אותה ממנו, כרבים אחרים, ביחידות. הוא אמר שיש צדק לטווח קצר ויש צדק לטווח ארוך, יש צדק לפרט ויש צדק לעם. צריך לשלם פיצויים ולא צריך לקפח אף פרט, אבל, האם באמת אפשר לקבוע הסדרי שלום וגבולות של מדינה בלי מקרים כמו איקרית ובירעם ובלי תופעות כמו אבו-שושה? אמרנו שאנחנו רוצים להקים מדינה ליהודים, ולמדינה זו צריכים להיות גבולות בטחון, אבל אי אפשר לקבוע ענינים ממלכתיים מסוג זה לפי כלל האומר: אני עובד בגן ירק הזה שש שנים ולכן הוא צריך להיות בגבולות מדינת ישראל. זו לא אמת. כך לא נהגנו בעצמנו, ובבקשה לא לתבוע מאחרים שנהגו אחרת. כאשר יושבים עם סאדאת ודנים על גבולות, השיקולים הם רחבים הרבה יותר, ואיננו יכולים לתבוע מאחרים מה שאיננו תובעים מעצמנו. אינני אומר אפילו מילה אחת נגד רגשותיהם של אנשים הנוטעים עץ ובונים בית, אבל רגשות אלה הם דורצדיים, ואיננו יכולים לקבוע לפי קריטריונים אלה את גבולותיה של מדינת ישראל.

להתמודד עם השאלה: איך לחיות יחד עם הערבים
אנחנו חיים היום בתקופה אשר עיקרה עוד לפנינו, שהיא מן האינטנסיביות והקובעות ביותר מבחינת הנושאים המדיניים שישראל ידעה אי-פעם. מספיק למנות ארבעה נושאים כאלה: שלושה מסוג אחד, ונושא רביעי הקשור בהם, אם כי צריך להבדיל אלף אלפי הבדלות בינו ובינם. הנושא הראשון הוא הגשמת ולא רק חתימת הסכם השלום בינינו ובין מצרים; נושא שיעמוד בפנינו במשך שלוש השנים הבאות. הנושא השני הוא האוטונומיה; בעצם, אין זה שמו הנכון של הנושא, כי האוטונומיה היא רק מסגרת להסדר. תוכנו האמיתי של הנושא הוא איך

נחיה עם הערבים היושבים ביהודה, שומרון וחבל עזה; שאלה זו שונה מן השאלה איך נחיה עם מדינות אשר גבולות בינלאומיים מפרידים ביננו וביניהן. בינינו ובין המצרים עובר גבול בינלאומי ומפריד מדבר. בינינו ובין מאה אלף הערבים החיים בירושלים, בין קרית ארבע ובין חברון לא עובר גבול, והשאלה היא איך לחיות איתם יחד. ברצוני לומר מייד את דעתי בעניין זה. רבותי, יכול להיות שנגיע להסכם בעניין האוטונומיה ויכול להיות שלא נגיע להסכם כזה. בכל מקרה, עלינו על דרך שלא נוכל לסגת ממנה. נכנסנו לעובי הקורה של השאלה איך נחיה עם הערבים ששום גבול בינלאומי לא מבדיל בינינו ובינם. שאלה זאת עלתה כבר לאחר מלחמת ששת הימים, לפני 12 שנים, ולא ליקקנו ממנה רק דבש. הבנתי בהחלט את הזעקה של דויד ברש: * ראו מה קורה לעבודה העברית, כאשר פועלים ערבים מן השטחים מציפים את הישובים שלנו וגרים בחצרות ובשדות. אבל, עלינו גם על דרך אשר ביטלה את הגבול בינינו ובין רצועת עזה והורידה את המחסומים בינינו ובין שכם, ואין עוד מנוס מלהתמודד עם השאלה איך לחיות יחד. אינני נלהב מן העובדה שיש עבודה ערבית בהיקף כזה בישראל, אבל אני עוד פחות נלהב מן הרעיון שיהיה גבול בין ישראל ובין שכם. מכל מקום, שאלה זאת עומדת היום על הפרק באמצעות המשא ומתן על האוטונומיה, והיא תעסיק אותנו בודאי יותר מכפי שהיא העסיקה אותנו במשך שלושים השנים האחרונות.

כאילו שלא די לנו בשתי השאלות האלה, קיימת לדאבוני עוד שאלה, והיא מתייחסת למתרחש בלבנון. לכאורה, מה שמתרחש בלבנון איננו קשור כל כך בנו. קיימת שם אנדרלמוסיה מוחלטת; אין ממשלה ואין צבא של ממש. הלבנונים מחולקים לעדות ולעדות מישנה, והסורים השתלטו עליהם. בנוסף לכך, חיים בלבנון 300 אלף, ואולי אפילו יותר, ערבים פלשתינאים, עם מרכז אש"פ והנהגתו, עם מחנות האימונים ועם הבסיסים המפעילים את חוליות הטרור נגדנו. ואנחנו מוכרחים לחיות עם מציאות זו. אנחנו מפציצים ועוברים את הגבול, ועשינו את מבצע ליטני. השאלה כל כך קשה שאין לה פתרון פשוט, אבל אי אפשר להתעלם ממנה.

על השאלה הרביעית, שאלת ההתנחלויות בשטחים, אמרתי כי צריך להבדיל אלף הבדלות בינה ובין השאלות האחרות; ואני אומר זאת לא

* אידיאולוג ומחנך ותיק בתנועת המושבים.

כדי לצאת ידי חובה אלא לגופו של דבר. ההתנחלויות ניכנו גם במשך שנים קודמות. מאז מלחמת ששת הימים, אם כי אולי בקנה מידה יותר קטן. מכל מקום, הן לא נמצאו בעבר במוקד המדיניות גם מפני שהן לא היו קשורות בשאלות האחרות של עשיית שלום עם מצרים, שאלת האוטונומיה וכו'.

אנחנו עומדים היום בפני ארבעת הנושאים האלה ונצטרך להתמודד איתם. יכולה להיות ממשלה כזו או ממשלה אחרת, ויכולה להתקבל החלטה כזו או החלטה אחרת; למדינת ישראל צפוי בכל מקרה עיסוק אינטנסיבי בשאלות המדיניות כפי שלא ידעה בעבר. וכל זאת אם לא תהיה מלחמה, ואין שום בטחון שלא תהיה. אינני מדבר על פעולות החבלה של אש"פ אלא על מלחמה ממש. נקלענו לתקופה שכזאת ואנחנו חייבים להיות ערים לכל האפשרויות, לכן, אני דוחה מכל וכל את הביקורת על פטפטת ועל הצהרות מדיניות מיותרות, כביכול. לדעתי, לא עוסקים די, לא חושבים ומעמיקים די, ופחות מידי מדברים בכל הנושאים האלה. הייתי רוצה לראות את מדינת ישראל חושבת יותר ברצינות, ולא רק היום אלא במשך שתיים-עשרה השנים שחלפו, איך לחיות עם הערבים ולא להניח לדברים להתגלגל כמעט מעצמם ללא מחשבה יסודית וללא הכוונה.

הרשו לי להעיר הערה אישית — אם אמנם אמר השר יוסף בורג שעיקר הצרות מתחילות מהצהרות, אז אני מרשה לעצמי להזכיר לו שביום בהיר אחד פתחתי את הטלוויזיה וראיתי אותו מודיע על התנאים האולטימטיביים של המפד"ל להיותם שותפים בנושא האוטונומיה. אינני פוסל הצהרות וגם לא את ההצהרה הזאת; אני פוסל את הפסילה הסובייקטיבית הזאת — למי מותר ולמי אסור להביע את דעותיו. ועתה, ברצוני להביע את דעתי בצורה התמציתית ביותר בארבעת הנושאים שנגענו בהם.

ארבעת הנושאים המדיניים שלפנינו ושאלת לבנון

הערה ראשונה בעניין לבנון. אין לנו פתרון וספק אם למישהו יש פתרון למצב השורר שם. אולם, כישראל, והיום גם כחבר הממשלה, אינני מוכן להשלים עם מצב בו כמעט כל יום או פעמיים בשבוע מניחים פצצות באיזושהו מקום בארץ נגד אזרחים ושנחנו כמעט ונתרגל לזה. ארבעה-עשר נפגעים במקום אחד, שמונה-עשר נפגעים במקום אחר. אנשים הפכו לנכים, ואנחנו נתרגל לכך. אינני יודע מי האנשים שביצעו את הפיגועים האלה, אבל האחריות הכוללת למעשים

אלה מוטלת על אש"פ, ואנחנו צריכים להגביר את המלחמה בו, בלי חכמות. זה לא יכול להמשיך ולהיות כך. אין אף מדינה שתחפש במקרה כזה, בעזרת המשטרה, את האשם האינדיבידואלי בלבד בפגיעה באזרחיה, ותסתפק בכך שתעמיד אותו למשפט כאילו שהוא נתפס בפריצת בנק. זה לא אופי העבירה ואלה לא המימדים שלה. יש ארגון, אש"פ, היושב בלבנון ומקבל על עצמו את האחריות למעשים אלה; ואני אינני מוכן שנתרגל לחיות עם מעשי חבלה אלה. נשמע שירי מולדת ונעבור לתכנית הבאה. אם הם רוצים לנהל נגדנו מלחמה שכוז — אז אין לנו ברירה אלא להשיב מלחמה בצורה הרבה יותר חריפה. איננו יכולים להתעלם מן המלחמה הזאת, ואיננו צריכים לקבל על עצמנו את הקריטריונים האלה. לכל העולם לא איכפת; הוא מוחא כפיים או מודיע שהוא מגנה את שני הצדדים. אנחנו לא שני הצדדים, אנחנו צד אחד. איננו רוצים לפגוע באזרחים, אבל אסור לנו, לדעת, לעבור לסדר היום על פעולות החבלה השיטתיות כפי שהן נעשות עכשיו. אם אש"פ ימשיך לפגוע באזרחים, בנשים ובילדים, נצטרך לנקוט באמצעים הרבה יותר חריפים מכפי שנקטנו עד עכשיו.

לגבי נושא ההתנחלויות. למרות כל הלחצים וההסברים ולמרות הקשיים שיש לסאדאת ולאחרים, אני נגד זה שנפסיק את ההתנחלויות, ולו גם לתקופת מעבר. אל לנו להקפיד את ההתנחלויות לתקופה כלשהי, גם אם מתנהל בה משא ומתן. והשאלה היא מה אנחנו עושים בנושא ההתנחלויות, ובעניין זה אני רוצה לומר את דעתי בבהירות. ראשית, אני בעד זה שנקים התנחלויות עירוניות וחקלאיות על יסוד תכנון רציני בלבד. כאשר מעלים ישוב באיזשהו מקום צריך לעשות זאת על בסיס ההנחה שהוא יוכל לחיות שם, ולא להקימו רק מפני שנודמנו לנו 700 או 500 דונם של סלעים, ולומר כי מגיעה לנו הזכות להימצא שם. אני אומר את זה כאקס-חקלאי. אנחנו צריכים להתיישב ברצינות, ואין מקום שהוא מחוץ לתחום בשבילנו, לא רצועת עזה, לא יהודה ולא שומרון. אבל בבחירת המקום צריך לשקול אם באמת נוכל לשבת בו ישיבת קבע. צריך שאנשים יוכלו לחיות במקום שלא על מנת לרדת ממנו, וידעו זאת מראש. שנית, אני נגד זה שנפקיע קרקעות פרטיות, גם אם הן של ערבים וגם אם הדבר גורם לקשיים מיוחדים, כי אנחנו צריכים לחיות איתם יחד. מה שנוכל לרכוש — נרכוש, ולכל יהודי צריך להיות מותר לרכוש קרקע בשטחים ובכל חלק של ארץ ישראל. ולא רק למינהל מקרקעי ישראל. זו הייתה דעתי בממשלה הקודמת. וזו

גם דעתי עכשיו. את האדמות שבבעלות המדינה צריך להקצות להתיישבות ולא רק להתיישבות יהודית. צריך להקצות קרקע לבניית שיכונים במחנות פליטים ברצועת עזה, ואינני רואה כל פסול בדבר אם קרקעות מדינה ינתנו גם לבניין שיכונים עבור זוגות צעירים בשכם. מדוע? מפני שאנחנו הממשלה, היום ומשך תקופת המעבר של חמש שנים. לפי הסכם קמפ-דייב, ועד שלא יוחלט על הסדר אחר. אנחנו מה שנקרא מקור הסמכות, או במלים פשוטות, אנחנו היורשים של סמכות השלטון. קרקעות המדינה ומקורות המים צריכים להימצא בפיקוח ובהכוונת הממשלה, אבל השלטון הוא על כולם וחייב להיות בעניין זה סדר. לא יתכן שיקדחו בארות בגב ההר וכתוצאה מכך ידללו את מקורות המים שלנו בשפלה, כשם שלא יתכן שאנחנו נדלל את מקורות המים של הערבים ברצועת עזה. אנחנו אחראים על השלטון, בכלל זה על קרקעות מדינה ומים וצריך להשתמש בהם לרווחת כל התושבים. ודאי שישנם שיקולים פוליטיים, אבל אנחנו צריכים לשאת במלוא האחריות הכוללת של השלטון בנושאים אלה.

אשר למשא ומתן על האוטונומיה — כבר אמרתי בפתח דברי, את אשר אני חושב בעניין זה. אנחנו צריכים לעצב את אורח החיים שלנו עם הערבים מבלי שיעבור גבול של מדינה בינינו לבינם. הסכם קמפ-דייב כולל בעניין זה שני פרקים: פרק אחד לתקופת המעבר, ופרק שני מתייחס לחידוש המשא ומתן, לאחר שלוש שנים, על הסדר הקבע. אני מביע כאן את דעתי האישית, אולם היציבה והעקרונית מאוד, שאיננו צריכים לקבוע עכשיו איזה שהם עקרונות מעבר לתקופת חמש השנים הללו. אני מאמין בכל ליבי שיתכן — אם כי אינני יכול להיות בטוח שכך אמנם יהיה — כי במשך תקופת חמש השנים הללו, נמצא מסגרת של אורח חיים שתהיה מקובלת גם עלינו וגם עליהם, ואני רוצה לתת לכך הזדמנות. אני מלא התפעלות ממה שההיסטוריה הוכיחה במשך שתיים-עשרה השנים שחלפו; הערבים אינם רוצים שנחדש היום את הגבול בין רצועת עזה ובין ישראל, והם אינם רוצים בחלוקת ירושלים. ניתנת לנו, לכן, ההזדמנות, במשך חמש שנים אלו, לבחון אם אנחנו אכן יכולים למצוא יחד דפוסי חיים משותפים. אסור לקבוע עכשיו, ביוזמתנו, מה יהיה הסדר הקבע בשטחים אחרי חמש שנים, ואסור גם לאפשר לערבים לעשות זאת. יתכן שאנחנו נתבע אז שכל השטח יהיה בריבונות ישראלית מלאה; יתכן שהערבים ידרשו להיות קשורים לירדן או שירצו שתהיה להם זכות להגדרה עצמית או שירצו במשהו אחר.

בינתיים, יש לנו הסכם חתום האומר כי בתקופת המעבר של חמש השנים לא מחילים את הריבונות הישראלית ולא מכוונים איזשהו בסיס למדינה פלשתינאית, ולא ניתן שיעשו זאת. צה"ל יושב על כל הגבולות וזו הערובה הטובה ביותר לכך. אבל, באותו זמן צריך לנסות ולנקוט גם בצעד חיובי המורכב, ביסודו של דבר, משניים — העברת או ביטול המימשל הצבאי ומתן אפשרות לערבים לנהל את חייהם בעצמם מבלי לפגוע באינטרסים החיוניים שלנו; כלומר, לא על חשבון הבטחון, ולא כדי שיניחו יסוד למדינה פלשתינאית. בתקופת חמש השנים לא ייגרע אפילו סנטימטר אחד מן השטח עליו שולט צה"ל, ולא ייווצר בסיס לאיזשהו גבול של חלוקה בין האוטונומיה ובינינו. האוטונומיה צריכה לחול על התושבים הערביים ולא על תושבים יהודיים; לא על מחולה ולא על קרית-ארבע אלא על ישובים ערבים בלבד. בואו וניתן לעצמנו את האפשרות לחפש אורח חיים משותף עם הערבים בתקופה שלפנינו, ואל ננסה, עכשיו, לקבוע באופן קטגורי מה ניתבע לאחר חמש שנים; וכלל זה חל על שני הצדדים. בואו ונעשה עכשיו, בכנות וברצינות, את הנסיון הממשי והענייני לחיות יחד.

הערה אחרונה לגבי היחסים עם מצרים והסכם השלום עימה. חשבתי, ועודני חושב, שהייתה תבונה ואמת פוליטית רבה בפנייה של סאדאת לארה"ב, בעקבות הסכם השלום המצרי-ישראלי, בבקשה שתצא עם תכנית מרשל לאזור. מובן שזאת לא תהיה בדיוק תכנית מרשל והיא לא חייבת להיות כזאת. מה פירוש הדבר למעשה? לנסות ולחולל תנופה כלכלית גדולה באזור. לראות בהסכם השלום המצרי-ישראלי לא רק פריצת דרך ומתן הכשר למדינות ערביות אחרות לעשות שלום עם היהודים, לעבור בשער שנפתח על ידי מצרים, אלא לראות בהסכם השלום גם מציאות חדשה במזרח התיכון שאחרים יתקנאו בה וירצו לחקותה. תכנית מרשל סייעה לבנות חברה וכלכלה חדשה ופורחת בקהיליה האירופאית לאחר החורבן של מלחמת העולם השנייה. צריך לגשת לעניין זה בצורה חיובית, בתנופה וברוח גדולה. אני רואה שני יסודות חיוביים בכוח שלא באו עד כה לידי ביטוי במציאות שלאחר חתימת הסכם השלום. היסוד הראשון הוא פנים מצרי. עם כל הביקורת הנמתחת היום על מצרים בעולם הערבי, הלחצים המופעלים עליה והקשיים הנגרמים לה, אין מדינה ערבית שניה בעלת עוצמה כמותה. אני יודע שסאדאת יוצר לפעמים אוירה עכורה, ממש דם רע. בינו ובין מנהיגים ערביים אחרים כאשר הוא מדבר אליהם מתוך כוח.

אבל האם באמת ישנה בעולם הערבי איזושהי ישות מדינית בעלת משקל סגולי תרבותי וחינוכי דומה לזה של מצרים? האם קיים מוסד כמו עתון "אל-אהראם" וכל מה שקיים מסביבו, אוניברסיטאות כמו אלה שבקהיר או אינטליגנציה כמו זאת שבמצרים? לכן, אם מצרים תעמוד איתנה לא יוכלו לזעזע אותה כי אין לה תחליפים.

היסוד השני הוא מערכת היחסים שנוצרה כבר בינינו ובינם. עסקנו במשא ומתן עם מנהיגים ערביים ועם מדינות ערביות אחרות במשך שנים. כל מי ששוחחנו איתו רצה לעשות זאת בהסתר, תחת השולחן. היה צריך לצטרף את הפנים עם זקן ושפם, ואם גילו את הפגישה היה עלינו להכחיש דבר קיומה. לעומת זאת, כשהיינו במשא ומתן בבריסל בא אלינו ראש ממשלת מצרים ואמר: למה שלא תימצאו יחד איתנו באותו מלון כדי שנוכל לשוחח אחד עם השני, בצד השיחות הרשמיות שנערכו בראשות האמריקאים. אמרנו לו: ראה, נמצאים במלון כתבי טלויזיה ועיתונאים, והוא השיב: אז מה? ! האם אנחנו מסתתרים, האם אנחנו עושים פה משהו בהיחבא? אנחנו מנהלים איתכם משא ומתן לשלום ואנחנו מסכימים שעיתונאים שלכם יהיו נוכחים, ויהיו מפגשים כאלה ואחרים בינינו. קיימת, כמובן, שאלה של מועד הנורמליזציה המלאה בין שתי הארצות, שאיננה שאלה קלת ערך; שאלת חילופי שגרירים והצורך בשינוי יסודי מאוד בכל מערכת היחסים בינינו. אני מדבר, בינתיים, על הרוח שבמשא ומתן, על האופן שבו מתקיימות הישיבות של הוועדות השונות. ישבנו כבר בוועדות שביתות נשק עם כל המדינות הערביות, אבל גישה אנושית כזאת של הבה נחיה כשני עמים בעלי קשרים נורמליים כמו שתי מדינות אירופאיות, לא מצאנו עד עכשיו. סאדאת חזר ואומר: מלחמת אוקטובר הייתה המלחמה האחרונה, בואו ונעצב את היחסים בינינו כשני עמים שכנים המחפשים דרך לחיות בידידות.

אם נוכל להפוך דברים אלה למציאות, נפתח פרק חדש ביחסי ישראל והעמים הערביים, שיכלול לא רק את מצרים אלא גם את הערבים הפלשתינאיים. הם כבר חצי דבוקים בכך, ולא במקרה הם אינם רוצים לחדש את החציצה שבין ישראל ובין עזה. טוב להם במערכת היחסים המשותפת הזאת איתנו.

הדבר המדאיג, מטריד ומעציב אותי יותר מכל דבר אחר הוא שכאשר אנחנו נכנסים לתקופה של עיסוק אינטנסיבי בנושאים החשובים ביותר שיש לנו, תקופה של חיפושי דרך איך לחיות עם

הערבים ושל עשיית שלום עם מצרים, יש לנו את הצרה הצרורה הזאת של מה שקורה בלבנון. אבל, אין מנוס, איננו יכולים לוותר גם על החרב החייבת להישאר צמודה לירכנו שעה שאנחנו מכלכלים את מעשינו בהתיישבות ובעליה.



משה דיין נואם בכנס במה בכפר המכביה

אחר ההכרעה

מאת חיים י. צדוק

המיסוך הקצר מבין שני הסכמי קנפ-דייוויד — הסכם המסגרת לשלום בין מצרים לישראל — הוא יסמן ברור וחד-משמעי, לסאדאת תן כאן כל מבוקשו: סיני כולה וחזרת למצרים תוך פינוי שדות ועופה והיישובים. נותרו לסיכום שאים אחדים שחם טכניים בעי-רם. המשאומתן על עריכת חוזה-שלום על יסוד הסכם-מסגרת זה וא פשוטי-יחסית ואפשר להניע ון שלושת החדשים הקבועים ב-זכס לחתימת חוזה-השלום.

לעובת זאת, המסך הבני הקרוי "סגרת לשלום במזרח התיכון" גובא ויקרי אזורי יהודה, שוכרון עזה, וא סגור אזור יוזה, כסוכר, כעורפ' וגר ש אי-בהירות. הוא כותר יאלות עומת לכביר וככל אחד כסעיפו מבצ-נים סלעי מחלוקת קדים.

הרי אחדים כן הנושאים העליהם יר-לנהל מיאומתן ולהגיע ליד הסכם זרם ייכון, לתקופת-מעבר של חמי-נים, מישר המימשל העצמי בשטחים הל:

הדרכים והנהל לכינון הרבות הנב-חרת של המימשל העצמי. הגדרת התפקידים, הסכמי ותחומי האחריות ליד רבות המימשל העצמי. קביעת סדורים להבטחת בטחון-סנים יבטחון-החץ ולקיום הסדר הצבאי, ובכלל זה, הקמת מיטרה מקומית חוקר קיום סדורים "ישראלים" ירדנים מיטחים.

קביעת סדורים להעברה מסודרת של הסכיות השלטונית מהמימשל הצבאי והמינהל האזרחי הישראלי לרבות המימשל העצמי.

קביעת סדור הניהל של חלק מה-מוות הישראליים ביהודה, שוכרון



ועזה וקביעת אתרי-הבטחון שבהם יוצבו הכוחות הישראליים הנוחרים.

סלעי-המחלוקת הטונים בהסכם-המסגרת הם רבים וקדים:

האם ה"פלשתינאים" (או "הערבים הפלשתינאים" או "ערביי ארץ-ישר" אל) שידובר בהם בהסכם-המסגרת כוללים את תושבי יהודה, שוכרון ו-עזה בלבד? כתוך נוסח הסכם-המי-גרת ברור שגם פלשתינאים שאינם תושבי השטחים כלולים במונח זה: הנה נאמר בהסכם שמשלחות מצרים וירדן למשאומתן על הדרכים לכינון הרבות הנבחרת של המימשל העצמי ייתכן שיכללו פלשתינאים מיהודה, שוכרון ועזה וכן, פלשתינאים אחרים, כפי "יוססם"; הוזה אומר: קיימים פלשתינאים שאינם תושבי יהודה, שוכרון ועזה, וגם להם ענין בהסכם. גם הניא קטר, בנאומו לפני שני כתי הקונגרס, דיבר על "גורל הפ-לשתינאים החיים או יחיו" (בעבר) באזור זה.

האם סכיותה של רשות המימשל ה-עצמי תחול על כל תושבי יהודה, שוכרון ועזה או על התושבים הער-בים בלבד? לפי הסכם-המסגרת, ה-אטונומיה המלאה תוענק לתוש-בים והרבות תיבחר על-ידי ה-תושבים של אזורים אלה. אין ב-

נוסח הסכם-המסגרת אחיזה לטענה שסכיותה רשות המימשל העצמי תחול על התושבים הערבים בלבד ולא ת-חול על תושבים יהודים, שיהיו בתוך שטחי המימשל העצמי במעין מישר של קפיטולציות.

האם כוחות צה"ל יישארו באותם מקומות מוגדרים במשך חמש השנים בלבד או גם לאחר מכן? בהסכם-המסגרת נזכרת במפורש הצבת כוחות ישראליים אלה בהקשר תקופת המע-בר בלבד. בנאומו בבית הלגן אמר הניא קטר שכוחות ישראליים ייש-ארו במקומות מוגדרים, "במשך תקו-פה זו", דהיינו, במשך תקופת המע-בר. אכן, נאמר בהסכם-המסגרת כי בהסכם-הקבע שייכנס לתקפו בחום חמש שנות המעבר ייקבעו סידורים "להבטחת הבטחון של ישראל ושכ-נותיה במשך תקופת המעבר ולא-חריה"; אך הצבת כוחות צה"ל לא הוזכרה במפורש בהקשר זה. כאן גרעין של מחלוקת קשה הצפויה בין הצדדים.

אין בהסכם-המסגרת כל הוראה ב-ענין המשך ההתנחלות היהודית ביהו-דה, שוכרון ועזה. אין ספק ש-שאלה זו תעלה במשאומתן ותהווה סלע מחלוקת.

בהסכם-המסגרת נאמר רק, בהכללה, שהצדדים יפעלו כדי, "לכוון נהלים כוסכמים לביצוע מהיר, צורך וקבע של הפתרון לבעיית הפליטים". למלא

בגין נפרד מארץ ישראל השלמה

נוסחה זו תוכן של ממש היא משיכה כבדה ביותר שכולה צורה מחלוקת.

קשה מאד להגות שקיים סיכוי מעשי כי ההסכם בדבר כינון מישר ה-מימשל העצמי ביהודה, שוכרון ועזה יהיה מוכן לחתימה תוך שלושה חדשים, כדי שיוכל להתחם בעת ולעונה אחת עם חוזה-השלום עם מצרים. הנושאים מה רבים ומסובכים עד שיידרש למשאומתן זמן ממושך הרבה יותר וסלעי-המחלוקת מה קשים עד ששעם הסיכוי להגיע להס-כם מוטל בספק.

השאלה הגדולה היא: האם הנישאי סא-דאת יהיה מוכן לכרות חוזה-שלום נפרד עם ישראל, כאשר לגבי יהודה, שוכרון ועזה קיים הסכם-מסגרת בלבד והמישא-ומתן על מימושו טרם התחיל או, אם התחיל, לא הוליד הסכם ואף לא התי-קדמות-שלימש? החלטתו של סאדאת תהיה, כמובן, תלויה בגורמים יאין ב-ישראל שליטה עליהם: ברצונו הוא, במ-עמדו בתוך מצרים, בנכונותו או אי-נכונותו של המלך חוסיין להצטרף למי-שאדאת, בעמדתה של ערב-הסעודית, ובכלל — במעמדו של סאדאת בעולם הערבי. אבל גם ישראל עלולה להכביר עליו את החלטתו החיובית על-ידי פרשנות בלתי-סבירה של הסכם-המסגרת, על-ידי נקי-טת עמדות נוקשות בנושא המשאומתן, על-ידי דיבורים ומעשים נזהרים ונחש-זים (למשל: בתחום ההתנחלויות). מכל

אלה עלינו להכנע בקפדנות בתקופת ה-מישאומתן.

סי הסכם-המסגרת, יוטל לא רק המינוח של המימשל הצבאי אלא המימשל הצבאי עצמו, שיוחלף במישר של מימשל עצמי. אזורי יהודה, שוכרון ועזה יעברו ממעמד של שטחים כוחקים הנחונים למימשל צבאי ישראלי למעמד של אזורי מימשל עצמי ישראלי וינא את סמכותו לא מן המימשל הצבאי הישראלי אלא מהסכם בינלאומי בין ישראל, ירדן, מצרים ונציגי תושבי השטחים. מעמד אזורי יהודה, שוכרון ועזה במשך תקופת המעבר יהיה מעמד דיני מיוחד בכינו Sul Generis יאינו קובע למי הרבי-נות. לפני תום הניהל העליונית למימשל העצמי יתחיל מישאומתן לקביעת מעמד הקבע של יהודה, שוכרון ועזה שיחליף את מישר המימשל העצמי מקץ תקופת המעבר. אך מעמד-הקבע ויכל להיקבע רק על-ידי הסכם בין ישראל, ירדן, מצ-רים ונציגי התושבים, כלומר, לערכים תהיה זכות-ויטו לגבי האפשרות של רי-בנות ישראליה ביהודה, שוכרון ועזה או בכל חלק מאזורים אלה, כים של-ישראל תהיה זכות ויטו לגבי ריבונות ערבית. לישראל תישאר אמנם תביעה ערטי-ליאית לריבונות, אבל היא לא תוכל לממש תביעה זאת הלכה למעשה נוסח הויטו הערבי. מכאן שעם הנהגת מישר המי-של העצמי נפרדת ישראל מן האפשרות

המעצית לזכות ריבונות בכל חלק מ-יהודה, שוכרון ועזה, אלא אם בהסכם לקביעת מעמד-הקבע של אזורים אלה נגיע ישראל להסכמה עם הערבים על יאקום גבולות הקבע, שחיסור חלק מ-שטחי יהודה, שוכרון ועזה לריבונות ישר-אלית. במילים פשוטות יותר: מעשה זהו קיימות כמעבר לירדן שתי יחידות דיניות — כדנית ישראל הריבונית בג-בולות הכלפני מלחמת ישת הימים, ב-תוספת יריבילים המורחית; ואזורי יהודה, שוכרון ועזה שבהם ייכון המישר של מימשל עצמי ערבי תוך נוכחות צבאית ישראליה באחרים כוגדרים; וכעז זה יוכל להתנתות רק על ידי פשרה טריטוריאליה שחצבה את גבולות הקבע.

חתית הסכמי קנפ-דייוויד נתאפשרה לאחר יראש המיטלה נטי כמה עמדות יבנות דבק בעקבנות רבה במשך חודשים ארוכים. הוא הסכים כי ישראל תכיר בקיומה של "בעיה פלשתינאית" וי-לפתרה, על כל היבטיה; כי לער-בים הפלשתינאים יר, זכויות לגיטימי-מיות" ו, דרישות צורקות: כי זכותם של הערבים הפלשתינאים להשתתף על-ידי נציגיהם הנבחרים בקביעת, עתידם ה-ם; וכעל לכל, הוא הסתלק מדבקותו הדוג-מטית בעקרון ארץ-ישראל השלמה והסי-כים שיהודה, שוכרון והבל עזה יהיו יחידה דינית נפרדת מכדנית ישראל לא תהיה בה ריבונות ישראליה, לא ככולה ולא במקצתה, והסכם בסידורי בטחון בלבד.

ייתכן כי אלמלא גישתו הדוגמטית של ראש הממשלה עד מה ניתן היה להגיע לילום עם מצרים ביועד כקודם יותר ובתנאים נוחים יותר. אך הבעיה זו כתי וורה לעובת המישר ליבנות עמדות "קידשות", הריאליזם והגמישות שגילה ראש הממשלה בקנפ-דייוויד. תכונות אלה יהיו דרושות בתהליך המימשל-אומתן ליישום הסכמי-המסגרת לא סמות מי-נרשיו להצגתם.

מי מפחד ממדינה פלשתינית?

להשאיר בידיו את כל צוה על פצעיה ויהיה מיד, כמשה והמון כל בנתיב אמתו את תנאי השלום. כל תהום שלב אחד קדימה כל הדירות מצדו של השותף הפלסטינאי. למשל, בחירות תמורת שטח. שטח. שטח. מרכזי-הערים רק אחת הפנת סככות ורכולת של נציגי תושבי בים. התמקמות בראש הים הניבועת לא תבוא לפני ביטחון מוחלט של הדנים ביציבות של תוכנית החדשה. את תורת השלבים החדשה. כמקביל להפרדת החינוך האילמי, תלך ותבנה נשית אורחיה לערכי השטחים, תלך תעשיות, כלכלה, גישה לים, טכנולוגיה וכל שאר הגורם לקיפול של ציבור עירוני המורגני. גם בני העמים, הישראלי הפלסטיני, יורידו את רמת הפרדים של זה מפני זה, הם לא יתיו לנו חיות תרבותיות ועלפי-מרחיו המוגנים של בנינו, ואנחנו לא נהיה להם שטן יהודי. בתחילה יחזרו כולם להיות אויבים, אף לא, וכעבור זמן אויל אפילו שותפים מדיניים ואורחיים בני עם אחר. כסופו של תהליך השלבים הזה, תעמוד לפני העם הפלסטיני בהכרח בין החיים והטוב כלל ממות הרע, בין ההרבה על השלום לבין הצנחת האהבה. או יהיה אחר הרבה יותר קשה להרעע לטובת המלחמה ולאבר אנכ כך את כל ההישגים המדיניים, הארציים והתקסמיים שהושגו בדרכי שלום. תהיה הישות הפלסטינית העתידית אשר תהיה פורצת עדרן, קונפדרציה ישראלית-פלסטינית-ירדנית, או מדינה עצמאית - איום על מדינת ישראל היא לא תהיה.

שני תנאים משטריים

באחרונה פורסם מאמר קצר ומרתק, פרי עטם של הפרופ' מיכאל הרסגור והד"ר מיכאל סימרון. במאמר נבחנות שתי נהגות שונות: היות תשתית מסחרית לפתרון ש"כבל את חירות ישראל לביטחונה ויסקט את שאיפות הפלשתינאים למדינה משלהם.

התנאי הראשון: קבלת בניני הצדדים כיום כל נהגה או מכלה בעולם כפי ש"מסייג".

כי קומו של מצע מסוג זה מביא את ההלחמה הנאחזת ומר לפני שצבאית של המדינה תתקפת (ישראל) לאומנות או פלשתינא (הציונות) פלשתינא לטענה של המדינה האחרת. מציצים פליטים פלשתינאים או ישראלים, כגון האמה הפלשתינאית מבקשת את הריסתה של מדינת ישראל, או תכנית הליכוד התנועת את סיפוח יהודה ושומרון ורצועת עזה, יצטרכו להתבטל, והתנועות הדוגלות בהן תצטרכנה לזנוח עליהן כסדר יום של פליטים פעילות פוליטית אחרי תחילת תורן השלום.

התנאי השני המרמז הפשטני שתוספת תחביר לקיים משטר דמוקרטי, משטר ביטחון לכל תושביה תהא מובטחת אדם... לשלוח בת' חומה ובשטח שיפוטו. יישום תנאי זה בחברה השלום הישראלית-לעיתים יתקו שבו חם ארנון קצינא ו אסטרטגיה לא יכל להשת' לט' על תכלית' משטר הדפלטציה היה מנו' גד בתכלית הגיונו לתנאי הדמוקרטיה, וכל' יחלשו מאוד מכיוו הגורמים הקציניים והכו' ואין לשכוח שיש כוחות אנטי-דמוקרטיים, המהווים איום ממשי על השלום, בקרב שני' (העמית) להשיג מביחה באכולויה אם היה ברור לכל, שתהתבררונם מבטריה את סכנתה של' להדיח' על כל מנותיה.

המשרה המדעית הכתובת תהיה פשוטה של שני עמיתים זה עם זה, והיא תהיה פשוטה של כל עם עם חלומותיו ההיסטוריים, הדתיים והמדעיים. אנחנו נותנו על חלום הקסבה של שכם והיה יוותרו על חלום עכו ויפו. אלה יהיו פשרות וור תורים כאבים ונוראים, אבל הם התנאי היחיד לתחילתו של תהליך שלום בטכופו של רבר, כבר לא נפחד ממדינה פלשתינית.

השל השנים האחרונות. תפיסת החינוך כנגד תפיסת ההפרדה. פלטנו ללבנון לשים קץ לתשתית התורשית שם, לחסל ריכוזי מחבלים מאגרי המסורת וכו' וכו'. ומבלי שמים, במענו ייוון המצולה של אוכלוסיה מקומית עוינת. מאשש שנות הסביעה לבנון, למרנו שאי אפשר לקים ביתחון כולל, טוב וטורח, אם יעקב האנרגיה מופנה לשיטור בידאוכלוסיית, תהתק מחצות בין פלגנות לפלגנות, וחבל לתק שחיקה מתמדיה של פיגועים, בקבוצי תבעי, שמעני צד, חוליות מתאבדים והטרדות לית'פוסקות. הנזכחות בשטה, תוך חיכוך מתמיד עם הל גורמים של השטה, מפשטה את חלל כדרור לבנון.

כא רבין ופיקס את תפיסת התפיסה הביטחונית, החלופית, את תפיסת ההפרדה. רצוצת הביטחון, שיצרה חיי מוגדר וממש בינינו ובין האוכלוסיה העוינת אותנו, נתנה מרגוע לבדנו הצעיר, חירשה את עליונות הצבא כצבא התרעה הגנה, ומבכול הצפון לבכול המזרח. האנלוגיה לא לתת רומה כלל כמא אתוניה ובכל זאת ברור, תצוה כל תפסית החיכוך פושטת את הרגל מן היום. ה"לבנוניזציה", כמסמנת, חזרת לצבא ולאוחרות דרך שעי אתרפאתה הפורצים. כל עצמת החיל של גדל משותקת. סנקים מסוכלים ומסומים מורזים לא יכולים לתת גבר על הפשוט שבכלי האש – הרוגטקה. ליל. חוקים מחייבים, הגשן כמנצח את חלעי- המריניות וחיכוך גובה שוב את מחמריה. המסקנה הפוסתה המבקשת הוא להתעלל שוב את הגיונו של רבין ב'84- וליצור חיי מתאים בינינו לבין אלה שאינם רוצים בכינושן. הפרדה לא ביטחון וחוכה לא ביטחון.

האוטונומיה כהסדר סופי

הפעם מדובר בשטח היסטורי, מתנגדי השלום, שמר וארנס, תגלים היום בקש של ספדייוויר, אלא שאלוילי הנגזרותם, אל הינו כוללים היותה היום כבר לאחר תופת הבנינים של האוטונומיה, בדרך להסדר הקבע, מקריש את מורל האוטונומיה בתחומי אפריקה יחיד. למה קברתם אותה עוד כטרם ליתרה ומי דוע אתם שמרשים היום אל קבריה, רנפוליסים בנינים? מדוע אתם מעוותים את זכר קמפייןיוויר, שראה באוטונומיה הסדר ומני ואילו אתם מצהירים עליה כסידור סופי מדוע אתם עים תמיד דועש הספר ולא מתכוננים להווה, חלפי תהיה?

האוטונומיה מתה לא רק מפני שהרגשנו אותה לא כהצלחה כה רבה, אלא משום שאנו שותפים העיקריים, ירדן והפלסטינאים אינם מוויכוחים כלל. מגוון האפשרויות של היום אינו אוטונומיה כתשובה ליוזמה שהעלה הפלסטינית. נחפז הוא, המגוון הוא רע ושחור יותר: או מתן סכמי לאפשרויות הגלומות בתחתית השלשן הפלסטיני או מדינת אוטונומיה-סלסילית פלסטינית כאופציה ממשית בעשור הבא. וכל מי שחית את חייו הבריאים עלפי פגרי העבר יקבל פתח ברצונם מהם.

לידתה של המדינה הפלשתינית –
תורת השלבים

המדינה הפלשטינית תיוולד בסופו של תהליך ולא כמגו מהפכני בראשיתה. מדינת ישראל היא תוצר המדיני, הכלכלי, התרבותי, החוקי ביותר באזור. לכן כנראה להכניס את צבאו של התהליך ואפילו חלק מהכניס. לגבי עיניים של הנושאים הוותיקים הישראלים, תעמוד דוגמת ההסדרים כסיני בבחינת כוחה ראה ואל תאמין. שם הצליח אסאד, כאמור, שקלאו את תוכניתו, להשיג את כל חילותיו אחר. לפרס ולרועם את יושבינו ותומרת את

ירדן וסוריה נשארו בזירה. ב-73' פרשה גם ירדן. עם השתיים הנתורות, סוריה ומצרים, המצב דיוע. שלום עם אחת והסכמים מקימים למרשיע עם השנייה. ככל שירדה מציג מות המדייט של מדינות ערב בסכסוך הארץ-ישראלי גבר בירדן של העם הפלסטיני. בלב-נון של '82 המנו לו כל "חלוי" את עורפם. התברר לפלסטינאים שאין להם ברירה אלא להסמך על עצמם. ישראל של איראן שרון דחקה אותם אל האופייה המדייטני וישראל של יצחק שמיר דחקה אותם בחזרה מאופייה המדייטני אל האופייה הבכאית. את מה הפלא שיש אינפליאציה העולם גדלו לנו נתנו נגד כל העולם, וביתו דיוק; אנתנו נגד עצמנו.

מרינה פלשטינית היום זה קטיושות
על כפר-סבא מחר

שטיות. לא רק מפני שבמצאות המורדנית אפשר לפרוץ כל אזור מכל דבר. הטנקוולות והמורדנית מאפשרת לאצותו הדברית לעקוב אחר מצאי ומלאי של נשק לאיקונוציונלי של בריית-המוצעות, כמו שהיא מאפשרת למדינת ישראל למוצות את פירו סיני, דע ללכישני יחידים (והנצב המצוי הוא עדיין איום ממשי ויתר מכל אזור אסירי של חוליות מחבלים). ואפילו יצויר שסודר באיור דע רמו (ושבו לשם פרופורציה: סאדאת הרג בפקודת פיו 73' - צ"ח) שישל מן ישראלים אלה שעלו בחזרה מותי-ההורדוים של הרע במחבלים, בעל-פולטר כל חוזה שלום שיחתם בינינו ויאיים בקשיטות, נטקנים ונצבצב משוכלל על הכפר סבא והמומיות, נתשובות, אינו יכול אלא להפוך בשיר המפורסם מאז: "הן טמנו בחזה פריבלות, וכמה ריגומים לשטח את, הם כחורות של כאלה שריגומים נכנס משי". כמה ענין עובי יות שיעברו את גשרי הירדן, שהיו בשליט צה"ל, ודושות כדי להרכיב טנק אחד או מיושעה אחת?

כאן שוב מופיעלת שיטת ההשקפה. כל מתורן עתיד לראות כיכול להבטיח במאות את שופן של כל פעולות האביה. איוועים יורדים, כואבים ככל שיהיו - יהיו ועדיין עדישים - אם יש עדי שות בין רגשות הרע - ויבועים אלה על פני המלחמה להגדלת היום בנינו ויבועים. כל על המיגיעות הוא איום השמדה ולא כל מחבל הוא השללה. כל ילד יודע - "ואבים ואבים" קריאת הנוקמת קוראת יורא מאשר משואה מענישה את האוב. כל מי שמבטיח אמת ומעדיף להרחיק מלחמה, לשטש את סיכויי השיום ולבכר את יאלץ להתפשר עם חלומותיו והאדיאם.

אין עם מי לדבר

כלומר, הם גם רעים וגם לא רוצים לדבר
אנחנו. אנחנו הזכירים שרוצים לדבר את
שש ושש ושש. (חלקנו) גם אנחנו
לא רוצים לדבר אתכם. חזק מזה, כל מנהיגות
שקמה להם גישה, מאשר מנהיגות מפורסלות
גיות את גישה, מאשר מנהיגות, מצד מנהיגות
הטרדות ופרובוקציות. מה הפיל שאין להם
היות? מנהיגות העבר נמצאת בידן, לבנות
ותונים. את מנהיגות ההווה אפשר לחפש במר
חבי אמצא-3 ואת מנהיגות העתיד אפשר
למצוא מאחורי מרסר האית'פארה. יש עם מי
לדבר. צריך רק לרצות לדבר עם מי שלא כלל
בך נעים לדבר אתו - עם הערבים.

ומה על הביטחון?

אם נהיה בשטח - נהיה, ואם נסוג נחדל מלהיות, כך אומרים לנו מדינאי השטטשוש. הארץ מומצאת שתי תפיסות ביטחוניות נברמן בישראל

מאת אברהם בורג

[illegible]

הטשטוש

בצבא למדנו את טכניקת הטסטוס. רכב צבאי גורר אחריו "טסטוסת", קונצרטינת תיל הממליקה את פניו החלולים של שביל הטסטוס. עקבותיו של כל מי שעבר על השביל מקורם נמחו כל היום. וכל מי שיעבור עליו ויטביע עליו את טביעת רגליו, יהיה למרדף. המדיניות הישראלית הנוכחית דומה לטסטוסת המוחה דווקא את העקבות החדשים ומנציחה את השנים והדעים. למשל:

אין עם פלשתיני

אמרו כבר כמה מגדולי הדור הקודם: "עם פלסטיני – יוק" אין דבר כזה על ידי הכירו את המציאות הארצישראלית של עמי ראשית הציונות. במציאות ההיא לא היה כאן עוד עם. במקרה הטוב, אפשר היה לראות את הרוצים, הלוחים, הכרוכים, הארסיים והאגרסיביים כנגד ערבי. כי מנגנון משותף לאומי לא היה להם חוץ משיבתם לאותה מערכת הגדולה. אבל מי יכול להשוות אומה מאז לאלה של היום? האם לא היה יד בשנת ארצישראלית להוכיח לכולנו שיש כאן משור רצני יותר. שיש כאן ציבור מונה שיש לו התנהגה. שיש להם מסורות מדיניות. ארגוני רוחה, סעד וחינוך. שיש להם מדיניות חוץ מתחכמת, עילית ופעילה. שיש להם גולה ותומכת ועומדת על כספים, כמו המהגרים. שיש להם יצירה רעיונית ואידאולוגית. שיש כאן לה כמה להתבייש. אולי זה נכון שהתנועה האומית הפלסטינית היא בבואה של התנועה האומית הציונית, שהיא יונקת ממנה השראה רעיונית וסמלית. אז מה? היא כאן, אפשר לא לאחוז אותה, אבל אי אפשר להתעלם ממנה. כי יש שם, עם פלסטיני.

יש להם עשרים ושתיים מדינות

נכון, ישנן הרבה מאוד מדינות שדחתן מוסל-
מית, אבל אין אף מדינה שעזמה מגייר אותה
למדינת עולם השלישית: כלורה דל מסיני
נטיעון. שררי גם העם היהודי מפור בכל קצות
תבל, אבל אף מדינה יש לו ראת. המבצ הטראגי
זה שהעם השלישית, נמצא אף, כמבצ צבירה
כילה או אחרים כמה מאות שנים. ודת המוסל-
מית נוכחת בארץ ישראל כרת השלטון או כרת
רוב התושבים בארץ שנים, נטו, מאשר היהדות
והעם היהודי. אבל כל אלה אינם דלרואנטיים כי
השלישית-נורם רוצים את כל הארץ כמו שאנחנו
רוצים את כולה. הם מאמינים בזכותם הארץ
עליה כמו שאני מאמין בזכותי המלאה על ארץ
ישראל השלמה. מכאן בוצעת רע שתי אפשר
וית: או מלחמת חורמה דר להשמוטן של אחד
העמים או את הדתות בארץ, או מפרה. מפרה
כואבת, אבל נותנת חיים, מעין ניתוח של
כריתת, כואב אבל מאפשר את המשך החיים
גות.

יתר על כן, ב-48' לחמו נגדנו בפועל שבע מדינות ערב. ב-67' נשרו ארבע ורק מצרים.

ראיון החג עם ראש הממשלה

(סוף מקטע 13)

של התנועה, גם מבחינת העיתוי והזמן? אם תוך שלושה חודשים לא תושלם הקצבת האוטונומיה ולא יתוכננו הכלים המנהלתיים להפעלתה, האם פירוש הדבר, כי לא ייחתם במועד שנקבע הסכם השלום עם מצרים?

קצת — זה תלוי — אין. מר סאדאת הודיע מפורשות, כי אם יסרב חוסיין להיכנס למצרים — הוא, סאדאת, ימלא במקומו את התפקיד המועד לחוסין. אבל קודם יש לחתום על חוזה השלום ולכן נקבע התאריך: תוך שלושה חודשים.

אם לא יושלם הסדרים בעניין האוטונומיה ולא יוקמו הכלים להפעלתה, תוך שלושה חודשים, אין למצרים כל סיבה לדחות את חתימת הסכם השלום עם ישראל. הצעה לגשיא סאדאת לקצר את המועד הנעמד למסקנה, כי נשתדל לחתום על השלום תוך חודשיים, ולא תוך שלושה חודשים.

— מה אתה יכול לומר היום למתיישבים

בבקעת הירדן, בנחש עזיון, בגולן וביתר האזורים, שכלכם מקננת חרדה, כי גורלם יהיה פגורל התושבים במיתחת רפיה?

נקים התנחלויות נוספות

קודם-כל, אם תרשה לי, אני מבקש לדבר באמצעותך אל התושבים בפיתחת-ירשת: עליכם לדעת, ידידי, אחי ובני, שבקמפ דייוויד התנהלה יומם ולילה מלחמה על הישארותכם במקומותיכם. ואם הייתה הכרעה כפי שהייתה — אין זה בגלל הודאתנו כי אתם מתושים מכשול לשלום. פעמים אין פסור אמרתי גם לגשיא קרטר, שאתם הלור צים נפלאים וכוהימנ לישראל. לא הבסתני לאיש ב,קמפ דייוויד לפנותכם. מסרנו זאת לכנסת. אבל נטלנו על עצמנו את מלוא-האחריות להתלטת הכנסת — מפני שלכך, לשאת באחריות, נבחרנו. זו הכרעה מכאיבה, שכל כוונתה להבטיח, כי לא יהיו עוד מלחמות בישראל וכי גם בניכם לא ייפגעו ולא יפלו עוד בקרבות. זו הסיבה ואין אחרת. הוסיפו לעבוד את האדמה, הממשלה תדאג

לכם. שום משפחה לא תזנח. כל משפחה תסופל. אם תרצה בכך.

ועתה לתושבים באזורים אחרים, שמעבר ל,קו הירוק": דעו לכם ידידים, שמי שאמר לכם מתוך זדון, רצון-הטעיה או סתם צרעור עצבים, שיש כאן, "תקדים", אינו יודע מה הוא שח. הפרדנו במפורש בין הסוגיות. אין שום קשר ביניהן. נתגבר את ההתנחלויות הקיימות ונקים התנחלויות נוספות. שנה טובה לכם. שנת שלום.

— ההתייחסות אל הסכמי, קמפ דייוויד" השמה את רפיונות של המספרות המפלגתיות: מתנגדים הרוצים מיטב ישימה התייצבו לימין. תומכים נלהבים משכבר הוסיפו, ייסרו אותך בצלילי פות-לשון שלהם. האם ראוי עתה, לדעתך, להתייצב לבחירות חדשות, בהתייחסות מפלגתית חדשה?

לבי ורוחי נתונים עתה לחתום על הסכם השלום — ולא לבחירות.

צוהר לעולם הפנימי שלי

— אדוני ראש הממשלה, איני מתיימר להיות בוחן כליות ולב ואפילו יומרה צנועה מזה, לחיות במטחה למנהם בנח, רחוקה ממני. אין זו, איפוא, אלא השקפה שמהרששות, מתוך התמללות והאוי

נה: שקט, קשוח ואי-לך מאו שיבי בארץ-הים חיש נאילה כהן תבעה ממך לא לרטה עוד את העם. אנשי, גרש אמינים" האשימו אותך בבגידות. הכרים בחרות הבשן, לודציאך מתעקשת. צליל תוכל, בבקשה, לפתוח לנו צוהר אל עולמן הפנימי מי: מה כל זה מעורר לך? איד זה משפיע עליך?

צוהר... אפתח לך צוהר... חיו לי חודשים קשים לאין-ערוך מן הימים האלה. תחל בחודש מארס השנה, בשיחות הקשות ב,בית הלב", כאשר כל העולם וכל העתונות בארץ תקפה והשי מיצה אותו, ולי אין אפילו עתון אחד שבו אוכל להשיב בעטי על האשמות-שווא ועל דבריי-בלע. זה היה לחץ בלתי-נראה לעין, סמוי לעתים, אך עיקש ברציפותו, יום-יום, חודשים רצופים. עמדתו בלחץ זה, יחד עם חברי. אני רגיל לעמוד בלחצים, גם במחתרת, גם באופוזיציה הפולי-מנטארית.

היו ימים במחתרת, כאשר היינו מעטים וכוהנו דל — ועמדנו מול כוחות אדירים. ויכולנו. ימים אלה שונים לחלוטין. סה לה ווי — אומרת האימרה הצרפתית, שיש בה לקח פילוי סופי מצויין. כך הם החיים — בעברית. ובחיים יש התפוכות. והכרת הוא לעתים להתווכח עם

ידידים ולספוג מידתם אבני בליסטראות. אדם העוסק במדיניות והאחר-לאומה, צריך רק לשאול את עצמו כל בוקר, כל ערב, כל יום, כל רגע, כל רגע: בפנימיותך אתה בטוח שאתה צודק? אתה משוכנע? ואם אתה יכול להשיב חרש: "כן, הדרך היא נכונה" — וזו השרות הנאמן לאומה, קבל, איפוא, את כל תבליטי טראות — באתנה אל תשים לב לגידופים, לדברי תבל, לדברי חוצפה. לך בדרך שלך. חיה נאמן לעצמן ולהכרתך. שאב כוח — זה מותר — מידריך ומתברך ומבני העם כולו, ותומכים בך, המברכים אותך, השמחים לקראתך, המאמינים בדרךך ותרגוים על שמצידך.

וזה מתנה אדיר. אין בלבי ספק: רוב רובו של העם, בודאי רוב מכריע בחרות ובליכוד. ולכן חשוב שתעשה את מלאכתך בשקט, בשלמות, בבטחון פנימי, באמונה וכפי טנאמר בתורה על השופטים, כך ראוי לאדם, העוסק במדיניות: "לא תגורו מפני איש".

כך נתגתי כל ימי חיי, גם כאשר הסיחו בי עלבויות ושמות-גנאי, גרועים לאין-ערוך מאלה שמטחים בי עתה יריבים או ידידים או ידידים לשעבר. וכך אוסיף. ואני כבר אדם זקן. דב גולדשטיין

מקור הסמכות באוטונומיה

מאת חיים י. צדוק

מכל ההצעות המזוהות אשר הפרסומים בעתונות מייחסים לוועדת המנכ"לים לענין האוטונומיה, בראשותו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה ד"ר אליהו בן-אלישר, אולי המתמיהה ביותר היא ההצעה שרשויות האוטונומיה, לכי שתקום, ישאבו את סמכותן מן הממשל הצבאי הישראלי. הפתירה בין הצעה זו ובין הסכם קמפ-דייוויד אשר ישראל חי תומה עליו היא כה בולטת, עד שאי אפשר להבין כיצד היא יצאה מתחת ידיהם של אנשים אשר נתבקשו להמליץ המלצות למימוש תכנית האוטונומיה לפי הסכם קמפ-דייוויד.

כבר בדצמבר 1977, כאשר הממשלה העלתה לראשונה את תכנית ה"א"ר אוטונומיה המינהלית, נתעוררה השאלה מה יהיה מקור סמכותן של רשויות האוטונומיה. בסעיף הראשון המרכזי של אותה תכנית נאמר כי "המינהל של הממשל הצבאי ביהודה, שומרון וחבל עזה יכיר שליטתו של גיסוח זה היתה שהמיינהל האזרחי של הממשל הצבאי יבוסל, ובמקומו תבוא האוטונומיה המינהלית; אך הממשל הצבאי עצמו יישאר על כנו ויוסיף להיות מקור סמכותה של האוטונומיה המינהלית כשם שהיה עד אז מקור הסמכות של המינהל האזרחי הישראלי. כבר אז הובעו ספקות לגבי מעשיותה של גישה זו. האם מתכוונת הממשלה למימש את תכנית האוטונומיה המינהלית על ידי פעולה חיצונית של ישראל או על ידי הסכם עם ירדן? התכנית הועידה לירדן תפקידים אחדים, כגון, השתתפות בשתי ועדות משולשות (ישראל, ירדן והמדינה המינהלית), האחת לעניני תחיקה ותשניה לעניני הגירה. אם הכוונה היתה להנהיג אוטונומיה על ידי פעולה חיצונית של ישראל, גם בלי שיתופה של ירדן — האם ימצא בשטח גורם ערבי-פלשטינאי רציני שישתף את עצמו במימוש "אוטונומיה" כזאת? ואם הכוונה היא להסכם עם ירדן — האם אפשר להיעלות על הדעת שירדן תיתן את ידה שתשתף את עצמה במינהל אזרחי ביהודה, שומרון וחבל עזה שיינק את סמכותו מן הממשל הצבאי הישראלי?

מאו ועד לחתימת הסכמי קמפ-דייוויד, בספטמבר 1978, זרמו מים רבים בירדן. הסכם קמפ-דייוויד לכינון "אוטונומיה

בעלת הריבונות הוא מקור הסמכות של רשויות האוטונומיה.

אך לא זה יהיה המעמד של יהודה, שומרון וחבל עזה כשהיכונו האוטונומיה לפי הסכם קמפ-דייוויד. איזורים אלה אינם הם יום שטח ריבוני של מדינת ישראל; הם במעמד של "שטחים מוחזקים" בעקבות כיבושם על-ידי צה"ל במלחמת ששת הימים והשלטון בהם נתון בידי ממשל צבאי ישראלי.

כאשר תיכון אוטונומיה ביהודה, שומרון וחבל עזה לפי הסכם המסגרת של קמפ-דייוויד — לא תהיה זאת אוטונומיה של ישראל העניקה לאיזורים אלה. תהיה זאת אוטונומיה שקמה על-פי הסכם בינלאומי. עם כינונה יחדלו איזורים אלה להיות "שטחים מוחזקים" והממשל הצבאי הישראלי יחדל להתקיים. יהודה, שומרון וחבל עזה יהיו יחידה טריטוריאלית-מדינית בעלת מעמד מיוחד במינו — יחידה שהריבונות בה אינה נמצאת בידי מדינה כלשהי, והשלטון האזרחי בה נמצא בידי רשויות האוטונומיה, כשלישראל שמורים תפקידים מסוימים בעיקר בעניני בטחון. ההסכם הבינלאומי ולא הממשל הצבאי הישראלי יהיו מקור הסמכות של רשויות האוטונומיה.

מעמד הקבע של יהודה, שומרון וחבל עזה, לרבות הריבונות בהם, יוכלו להקבע בתום תקופת המעבר של חמש שנים, רק על-ידי הסכם נוסף בין ישראל, מצרים, ירדן ונציגי התושבים הפלשטינאים. לכל אחד מן הגורמים האלה תהיה זכות ויטו לגבי קביעת מעמד הקבע, להלכה, תוכל ישראל לתבוע ריבונות, אך למעשה לא תוכל תביעה כזאת להתממש בגלל הויטו הערבי.

מי שמנסה עתה — כמו וועדת בן-אל-ישר — לחזור ולהציג את הממשל הצבאי הישראלי כמקור הסמכות של רשויות האוטונומיה, מנסה למעשה לסובב את הגלגל אחורה ולרוקן את הסכם קמפ-דייוויד מתכנו העיקרי. הצגת דברים זו על-ידי גורם ישראלי רשמי — אף אם המדובר בהמלצות ועדת מנכ"לים שטרם אושרו על-ידי הממשלה — חותרת תחת אמינותה של הממשלה כמקימת התחייבויותיה הבינלאומיות ועלולה להציב מכשול נוסף בדרך לחתימת חוזה שלום עם מצרים.

מיה מלאה ביהודה, שומרון ועזה שונת במידה כזאת מתכנית "האוטונומיה המינהלית" המקורית של הממשלה, עד שאפשר לומר שהדמיון ביניהן הוא מקרי לחלוטין.

בהסכם קמפ-דייוויד, להבדיל מתכנית האוטונומיה המקורית, נקבעו הדברים הבאים:

● האוטונומיה תיכון על-פי הסכם בין ישראל, מצרים, ירדן, כשמשלחות מצרים וירדן לניהול המשא-ומתן לחתימת ההסכם אמורות לכלול פלשטינאים תושבי הגדה המערבית ורצועת עזה ופלשתינאים אים אחרים, כפי שיוסכם.

● הן הממשל הצבאי הישראלי והן המינהל האזרחי שלו יפנו ברגע שחתרו שבים יבחרו ברשות-מימשל-עצמי אשר תבוא במקום הממשל הצבאי הקיים.

הנה כי כן, האוטונומיה תיכון על-פי הסכם בינלאומי בין שלוש מדינות ריבריות — ישראל, מצרים וירדן — ואותו הסכם — ולא הממשל הצבאי הישראלי שיפונה ויחלף — ישמש מקור הסמכות של רשות-המימשל-העצמי. בקמפ-דייוויד נסתם הגולל על הממשל הצבאי הישראלי כמקור שממנו יונקות רשויות האוטונומיה את סמכותן.

מה יהיה המעמד של איזורי יהודה, שומרון וחבל עזה עם כינון אוטונומיה לפי הסכם קמפ-דייוויד? יהיה זה מעמד שונה לחלוטין מן המעמד המקובל של שטחים אוטונומיים בעולם.

הדגם הרגיל של אוטונומיה הוא מידה של שלטון עצמי אשר מדינה ריבונית מעניקה לאיזור הנמצא בתחום ריבונותה כשאותו איזור מוסיף להימצא בתחומי ריבונותה גם אחרי כינון האוטונומיה.

זהו דגם האוטונומיה שהעניקה בומנו האימפריה העות'מאנית לרומניה, לבלגריה, ליוון ולסרביה. זהו דגם האוטונומיה ש'נאבקו עליה הכורדים במסגרת הריבונות העירקית ועליה נאבקים הבאסקים במסגרת הריבונות הספרדית. זהו סוג האוטונומיה שממנה נהנים דוברי הגרמנית ב'איזור היידע' כאלטראדיג'ה במסגרת הריבונות האיטלקית. הפרלמנט הבריטי הי' ריבוני עתיד להעניק אוטונומיה, לפי דגם זה, לסקוטלנד ולוויילס במסגרת הממלכה המאוחדת.

בדגם זה, השלטון המרכזי של המדינה

10/10/10

השלבים הצפויים במו"מ על האוטונומיה

וכיצד יתייחסו לפעילותו של ה-
מימשל הצבאי? מה יהיו סמכויות
המשטרה המקומית שתכונן
וכיצד הם יתיישבו עם פעולות
צה"ל השירותי הביטחון הישר-
אליים? מי יהיה ממונה על הק-
צאת סרקעות ציבוריות? מה יהי
יה מעמדם של הישובים הישר-
אליים בחבלי האוטונומיה? כיצד
יבטח ביטחונה של ישראל ב-
משטר האוטונומיה?

* לכאורה, לא יאוחר מ-
26 באפריל 1979 ייפתח בין ישר-
אליים ומוצרים וארצות הברית ה-
משאומתן על האוטונומיה. מי
שאימתן זה ייסוב בד בבד הן
על האופנים לעריכת הבחירות
למועצה המנהלית, שלה מיועד
התפקיד של גיחול צנינו האר-
טונומיה, והן על סמכויותיה ו-
תחומי אחריותה.

* המשאומתן על האופנים
(מדיאליטיס) לעריכת הבחירות
ייסוב על שאלות כמו: האם ייע-
רכו בחירות כלליות או בחירות
לפי שיטה אחרת? האם ייש-
ועה ייחשבו יחידה אחת או
שלוש יחידות נפרדות? האם י-
שים יהיו זכאיות לבחור ולהיב-
חר (יש הבדלים בין החוק הישר-
דני לבין החוק הישראלי בעניין
זה)? האם אסירי פח"ע יהיו זכ-
אים להסכל ברשימת המועמדים
ו/או הבחורים? האם יהודים,
תושבי יו"ש ועזה, יהיו ברשי-
מת הבחורים? האם ערביי מז-
רח"י יוכלו להשתתף בבחירות?

* המשאומתן על סמכויות
המועצה ותחומי אחריותה (רס"ר
פונסיביליטיס אנד פאורס"), ייע-
סוק בנושאים כמו: מהיכן תש-
אב המועצה המנהלית את כוחה
שיפוטתה — מחוקי הממשל הי-
צבאי או ממסמך היסוד שיכריז
על כינונה? מה יהיו תחומי אח-
ריותה של המועצה המנהלית

* תודש אחרי יום הבחירות
תיכון המועצה המנהלית תתחל
בפעולתה על פי הסמכויות ו-
תחומי האחריות שנקבעו לה ב-
משאומתן בשנה שחלפה.

* עם כינון המועצה המנה-
לית ייסוגו המימשל הצבאי ו-
מינהלו האזרחי וצה"ל ייפרס מ-
חדש בגדה המערבית ובירצועת
עזה.

האגרות

מכתבי הלוואי בנושא יישום האוטונומיה

נכבדי,
מכתב זה מאשר כי מצרים וישראל הסכימו כדלקמן:
ממשלות מצרים וישראל מזכירות כי הסכימו בקמפ דוד על המסמכים המצורפים, הנושאים את השמות "מסגרת לשלום במזרח התיכון" ו"הוסכם עליה בקמפ דוד", ו"מסגרת לכריתת חוזה שלום בין מצרים ובין ישראל", וכי חתמו עליהם בבית הלבן ביום 17 בספטמבר 1978.
לשם השגת הסדר שלום כולל בהתאם למסגרות שצוינו לעיל, מצרים וישראל יגשו לביצוע אותם כללים הנוגעים בגדה המערבית וברצועת עזה. הן הסכימו לפתוח במשא ומתן תוך חודש לאחר החלפת מסמכי האישור של חוזה השלום. בהתאם ל"מסגרת לשלום במזרח התיכון" מוזמנת הממלכה ההאשמית של ירדן להצטרף למשא ומתן. משלחות מצרים וירדן יוכלו לכלול ערבים ארצישראלים מן הגדה המערבית ומרצועת עזה או ערבים ארצישראלים אחרים, כפי שיוסכם עליהם באורח הדדי. מטרת המשא ומתן תהא להסכים, לסני הבחירות, על האופנים לכינונה של רשות המינהל העצמי הנבחרת (המועצה המינהלית), להגדיר את סמכויותיה ואת אחריותה, ולהסכים על נושאים אחרים הקשורים בכך. במקרה שירדן תחליט שלא ליטול חלק במשא ומתן, יקיימו ישראל ומצרים את המשא ומתן שתי הממשלות מסכימות לשאת ולתת באורח רציף ובחום לב כדי לסיים את המשא ומתן

הזה בחאריך מוקדם ככל האפשר. הן מסכימות גם כי מטרת המשא ומתן הינה כינון רשות המינהל העצמי בגדה המערבית ובעזה, כדי להעניק אוטונומיה מלאה לתושבים. מצרים וישראל קובעות לעצמן את היעד להשיג את המשא ומתן תוך שנה אחת, כך שהבחירות יתקיימו בכל המהירות האפשרית לאחר שיושג הסכם בין הצדדים. רשות המינהל העצמי המוזכרת ב"מסגרת לשלום במזרח התיכון" תכונן ותינהך תוך חודש אחד לאחר שתיבחר, ובאותה עת תחל תקופת המעבר של חמש שנים, המימשל הצבאי הישראלי ומינהלו האזרחי יסוגו, כדי שיוחלפו ברשות המינהל העצמי, כמפורש ב"מסגרת לשלום במזרח התיכון". תהא או נסיגה של כוחות מזוינים ישראלים ותהיה שריסת מחוזה של הכוחות הישראליים שישארו לאחריו בטחון מוגדרים.
מכתב זה מאשר גם את הבנתנו, כי ממשלת ארצות הברית תשתתף השתתפות מלאה בכל שלבי המשא ומתן.

שלך בכנות,
מוחמד אנוואר אל סאדאת
מנחם בגין

בכל ססקה שבה מופיע הביטוי "גדה מערבית" הוא מובן ויובן על ידי ממשלת ישראל כיהודה ושומרון.

נכבדי, מכתב זה מאשר כי מצרים וישראל הסכימו כדלקמן:

על התקפלות וכיבוש עמידה

הממשלה כי ביזם האחרון לדיני הפיסגה הממשלתית, כמעט פרץ משבר בין ישראל לארצות השכנות. בשאלת ירושלים, ארצות השכנות במסגרת כתוב את עמדתה כי ירושלים המזרחית היא בבחינת "שטח ב"ב". ישראל דחתה מבחב זה, כטענת ראש הממשלה, אך חילופי המכתבים בין קארטר לבין מעלים כי עמדת ארצות השכנות ללא שינוי ועמדה זו מעוגנת בי נאומיהם של השגרירים ארתור גולדברג וצירלס יוסט בעצרת הכללית של האו"ם. בדיקת דברי יוסט מוכיחה כי העמדה האמריקנית בשאלה ללא שינוי וכי סימן השאלה על עתיד ירושלים המזרחית, כפי שהוצג ב"קמפ דייוויד", נשאר בעינו.

אנו רואים איפוא כי קיימת שיבה בי התבטאויות הממשלה ואלה נועדות לטשטש ולהסוות את החיזורים שנעשו, בי מבמה ברורה להודים את הציבור וליצור עובדות מוגמרות, בטרם אפשר יהיה ל-

סכלן. אכן, הנחיה כי ראש הממשלה התכוון מלכתחילה להוליד שולל את העם. כמו שעבד אחר התנהגותו של בגין בשנות כהונתו באופוזיציה, מוכן אני להאמין כי הוא התכוון להאבק על עקרונותיו ולדבוק בתורתו. אך כוחו כשל והוא פשוט לא מסוגל היה להתמודד עם הבטיות וי לעמד בלחצם של קארטר וסאדאת. מ בחינתה של ישראל, התוצאה היא אחת: ממשלת בגין הוכיחה ב"קמפ דייוויד" כי איננה מסוגלת לעמוד בלחץ ויכולת עמידה נתגלתה כנמוכה בהרבה מזו של השלישייה רבין-פרס-אלון.

לנוכח עובדה זו, יש לסקור בריצנות את צירופם של רבין, או פרס, או אלון, אל צוות המו"מ, העתיד לצאת בשבוע הבא לוושינגטון. העובדה הנציגה היא אופוזיציה כיצורפו לצוות המו"מ, תחזק את הממשלה הישראלית ותגביר את כושר עמידתה. עצם צירופם של נציגי האופוזיציה לשיחות השלום יאלץ את שרי הקואליציה לגלות בשיתות יתר תקיפות כחשש פן ייחשפו את כוונתם ל"לב" וכיחשבו כושר עמידה. ישראל עשויה לצאת נשכרת מכהלן כזה, באשר סיכויי הממשלה הישראלית יהיו יותר אמידים ועל כן גם יותר קבילים על כפי הציבור.

ניתנה ההסכמה לפיתוי הישגים ושדות התעופה וראש הממשלה לא התפטר.

אך עיקר הויתורים נעשו ביהודה ובי שומרון. במקום להודות בפה מלא ובצורה מכובדת בחוסר יכולתו לעמוד בלחץ הי כפול של ארצות השכנות ומעדיף מר בגין לעטוף את ויתורו בהצהרות תקיפות על "הדיפת הלחץ" ועל הימנעות מויתורים בנושאים אלה. אך מי שקורא בקפדנות את גוסס הסכם המסגרת בי מקורו האנגלי, עומד מפתה לנוכח טענה זו של ראש הממשלה ואלה הם הויתורים העיקריים שנעשו ב"קמפ דייוויד".

* בתכנית המקורית של ישראל אמור היה המינהל האזרחי של הממשלה הצבאי להתפטר, אך הממשלה הצבאי עצמו יישאר ב"מקור סמכות" של הרשות האוטונומית שתקום בגדה המערבית. ובי רצועת עזה. עתה הוסכם על ביטול ה"מינהל הצבאי" והרשות הפלסטינית תהיה זה מ"אוטונומיה מלאה", ללא כל כפיפות לסלטון הישראלי.

* בתכנית המקורית מדובר על כך שישראל תהיה ממונה על הבטחון הפנימי בשטחים. אך עתה הוסכם על הקמתה של "מסגרת מקומית חזקה" שתהיה כפופה לרשות האוטונומית ולא לסלטון הישראליים. ואילו כוחות צה"ל ירכזו בי שישה מחנות צבאיים, לצורך הבטחת בטחון ישראל, אך ללא יכולת התערבות בעניינים הפנימיים של הפלסטינים.

* על פי התפישה המקורית, אמורה הייתה האוטונומיה להיות מעין פתרון קבוע ובדיקה מחודשת במעמדה תיעשה לאחר חמש שנים מיום הפעלתה. עתה הוסכם שזוהי מסגרת זמנית ובדיקת מעמד הקבע שלה תחל כבר בשנה השלישית.

* ראש הממשלה טוען כי ב"קמפ דייוויד" ביקשה מצרים לכולל בהסכמים את המבוא של החלטה מועצת הבטחון 242, השולל סיפוח שטחים באמצעות מלחמה, אך ישראל דחתה בתקיפות בקביעה זו. אך בדיקת ההסכמים העלתה כי להסכם צורפה החלטה 242, "על כל חלקיה", כולל מבוא, המבוא, כתביעת מצרים.

* בשבוע ב"קמפ דייוויד" טען ראש

אחד המאמרים שלו, לאחר הסכמי "קמפ דייוויד", ניתח בעל הסדר האמריקני צ'וזף קראפט את עמדותיו של ראש הממשלה, מנתם בגין, וטען כי "בגין אומה תמיד את הדברים הבלתי נכונים, אך עשה תמיד את הדברים הנכונים". לחיזוק טענתו זו, הביא קראפט שורה של דוגמאות שבהן פעל ראש הממשלה בניגוד מחלט להצהרותיו בתקיפות על "מסקנתו הגוספת של קראפט היתה: אין לה להתרגש מהמחלוקת הישראלית" האמריקנית בענין המסך ההתנהלות, כי יתודה ובשומרון ומתנהלות התקיפות של בגין בענין זה. הצהרותיו אלה של ראש ממשלת ישראל לא נועדו אלא ל"חפות על המסך ההקפאה של ההתנהלות בגדה המערבית".

לדאבנו, ככל שמתבהרים פרטי הדינאם הקשורים בהסכמי המסגרת, כן מסתבר יותר יותר כי ישראל איבדה ב"קמפ דייוויד" את אמידותה ואת תקיפותה. מה שהיה ידוע עד כה רק לגבי קארטר ולשר ממשלתו — ידוע עתה גם לגבי סאדאת ולמנהיגים ערביים אחרים. על כן לא יפלא כי בתשובה לשאלה אמר סאדאת במסיבת עיתונאים משודרת, בשבוע ש"עבר: "הנחיה עתה לשאלת ההתנהלות, יען כי יש לבגין בעיות בארצו". נמצא, איפוא, שגם נשיא מצרים למד להכיר את ראש ממשלת ישראל ואין הוא מתייחס עוד מהדברים התקיפים שבגין משי מיע בנרשא ההתנהלות.

לבסקנה זו נודעת כטענות עמוקה בי יותר לגבי המסך המדיני שיפתח בסוף השבוע הבא בוושינגטון. שכן אם ישראל ויתרה ב"קמפ דייוויד" על מה שמכונה "קרינת" על אחת כמה וכמה שאמורה היא להתר עתה גם בפריים.

במה שנוגע לסיני, יתר בגין תחילה על הרצף הטריטוריאלי בין אילת ל"סאדס איטיח" ואחר כך על עיר הנמל עצמה. אך במה שנוגע ליריבו פיתחת רפיה ורסדות התעופה דגש ועציון, אלה היו בבחינת "יהרג ולא יעבור". בשיחה עם הבר ועדת החוק של בית הנבחרים האמריקני, בראשותו של הציר הדבוקי ראטי למנט ובלוקי, הבהיר ראש המדינה כי יעדיף להתפטר כחפסידו מאשר להסכים לפנינויים של יריבוים אלה עתה

207/1000000 94

BRIEFING

135/2.7.82/3.08.10

ISRAEL'S AUTONOMY PROPOSALS

In the Camp David Agreement signed on 17 September 1978 between Egypt and Israel, with the United States signing as a witness, agreement was reached on a plan for the solution of the problem of the Palestinian Arabs, that includes a proposal for full autonomy for the Palestinian Arabs living in Judea, Samaria and Gaza. The manner of establishing this autonomy, as well as its powers, were to be determined in negotiations between the signatories (Jordan was invited to participate, but did not respond). It was Israel that first raised the idea of autonomy that was later to serve as the basis of the Camp David agreement. For the first time in the history of the Palestinian Arab inhabitants of Judea-Samaria and the Gaza district, they were offered an opportunity of this kind to conduct their own affairs by themselves. Since 1979, talks have been held for the implementation of this agreement; there were intermissions in the negotiations, but talks were resumed intensively in the summer of 1981, leading to a thoroughgoing clarification of the positions of the parties. At these talks Israel put forward its proposals with regard to the self-governing authority (administrative council), its powers, responsibilities and structure as well as other related issues. The main points of Israel's proposals, as submitted in the course of the negotiations were as follows:

SCOPE, JURISDICTION AND STRUCTURE OF THE SELF-GOVERNING AUTHORITY (ADMINISTRATIVE COUNCIL):

1. The Camp David accords set forth the establishment of a self-governing authority (administrative council) that will comprise one body representing the Arab inhabitants of Judea, Samaria and the Gaza district, who will choose this body in free elections, and it will assume those functional powers that will be transferred to it. Thus the Palestinian Arabs will for the first time have an elected and representative body, in accordance with their own wishes and free choice, that will be able to carry out the functions assigned to it as an administrative council.
2. The members of the administrative council will be able, as a group, to discuss all subjects within the council's competence, apportioning among themselves the spheres of responsibility for the various functions. Within the domain of its assigned powers and responsibilities, the council will be responsible for planning and carrying out its activities.

POWERS OF THE SELF-GOVERNING AUTHORITY (ADMINISTRATIVE COUNCIL):

1. a. Under the terms of the Camp David agreement, the parties have to reach an agreement on the powers and responsibilities of the authority. Israel's detailed proposals include a list of powers that will be given to the authority and that, by any reasonable and objective criterion, represent a wide and comprehensive range of fields of operation. Without any doubt, the transferring of these powers constitutes the bestowal of full autonomy - in the full meaning of that term.
- b. The powers to be granted the authority, under these proposals, are in the following domains:
 1. Administration of Justice: Supervision of the administrative system of the courts in the areas; dealing with matters connected with the prosecution system and with the registration of companies, partnerships, patents, trademarks, etc.
 2. Agriculture: All branches of agriculture and fisheries, nature reserves and parks.
 3. Finance: Budget of the administrative council and allocations among its various divisions; taxation.
? מדיניות מסים
? מדיניות מיסים
 4. Civil Service: Appointment and working conditions of the Council's employees. (Today, the civil service of the inhabitants of Judea-Samaria and Gaza, within the framework of the Military Government's Civilian Administration, numbers about 12,000 persons.)
 5. Education and Culture: Operation of the network of schools in the areas, from kindergarten to higher education; supervision of cultural, artistic and sporting activities.
 6. Health: Supervision of hospitals and clinics; operation of sanitary and other services related to public health.
 7. Housing and Public Works: Construction, housing for the inhabitants and public works projects.
 8. Transportation and Communications: Maintenance and coordination of transport, road traffic, meteorology; local postal and communications services.

9. Labour and Social Welfare: Welfare, labour and employment services, including the operation of labour exchanges.
10. Municipal Affairs: Matters concerning municipalities and their effective operation.
11. Local Police: Operation of a strong local police force, as provided for in the Camp David agreement, and maintenance of prisons for criminal offenders sentenced by the courts in the areas.
12. Religious Affairs: Provision and maintenance of religious facilities for all religious communities among the Arab inhabitants of Judea-Samaria and the Gaza district.
13. Industry, Commerce and Tourism: Development of industry, commerce, workshops and tourist services.

2. The council will have full powers in its spheres of competence to determine its budget, to enter into contractual obligations, to sue and be sued and to engage manpower. It will, moreover, have wide powers to promulgate regulations, as required by a body of this kind. In the nature of things, in view of the free movement that will prevail between Judea-Samaria and the Gaza district and Israel and for the general welfare of the inhabitants, arrangements will be agreed upon in the negotiations, in a number of domains, for cooperation and coordination with Israel. The administrative council will, hence, have full scope to exercise its wide-ranging powers under the terms of the autonomy agreement. These powers embrace all walks of life, and will enable the inhabitants the areas concerned to enjoy full autonomy.

3. Size: The size of the administrative council must reflect its functions and its essential purpose: it is an administrative council, whose representative character finds expression in its establishment through free elections, by the Arab inhabitants of Judea, Samaria and Gaza. Clearly, the criterion for determining the number of its members must be the functions that the council is empowered to perform. We propose, therefore, that the number of members will conform with the functions listed above.

4. Free Elections: Elections to the administrative council, under Israel's proposal will be absolutely free, as stipulated in the Camp David agreement. Under the terms of the agreement, the parties will agree upon the modalities of the elections; as a matter of fact, in past negotiations a long list of principles and guidelines has

already been prepared in this matter. In these free elections, all the rights pertaining to a peaceful assembly, freedom of expression and secret balloting will be preserved and assured, and all necessary steps will be taken to prevent any interference with the election process. The holding of an absolutely free and unhampered election process will thus be assured in full, under the law, and in keeping with the tradition of free elections practiced in democratic societies. These elections will, in many respects, constitute a new departure in the region around us which in most of its parts is not too close to the ways of democracy, and in which free elections are a rare phenomenon. It is of some interest, therefore, to note that Judea-Samaria and Gaza, under Israel's Military Government since 1967, have exemplified the practical possibility of totally free elections in these areas. In 1972, and again in 1976, Israel organized free elections in these areas based on the tradition and model of its own democratic and liberal tradition and custom; voters and elected officials alike concede that these were free elections in the fullest sense. The elections in the administrative council will be organized and supervised by a central elections committee whose composition has been agreed upon by the parties.

5. Time of elections and establishment of the self-governing authority (administrative council): The elections will be held as expeditiously as possible after agreement will have been reached on the autonomy. This was set forth in the joint letter of the late President Sadat and of Prime Minister Begin to President Carter, dated 26 March 1979, setting forth the manner in which the self-governing authority (administrative council) is to be established, under the terms of the Camp David agreement.

6. Within one month following the elections, the self-governing authority (administrative council) is to be established and inaugurated, and at that time the transitional period of five years will begin - again, in conformity with the Camp David agreement and the joint letter.

7. Hence, every effort will be made to hold elections without delay, once an agreement is reached, to be followed by the establishment of the self-governing authority (administrative council).

8. Following the elections and the establishment of the self-governing authority (administrative council) the military government and its civilian administration will be withdrawn, a withdrawal of Israeli armed forces will take place, and there will be a redeployment of the remaining Israeli forces into specified security locations, in full conformity with the Camp David agreement. Israel will present to the other parties in the negotiations the map of the specified security locations of the redeployment. It goes without saying that all this will be done for the purpose of safeguarding the security of Israel as well as of the Arab inhabitants of Judea-Samaria and Gaza and of the Israeli citizens residing in these areas.

9. All of the above indicates Israel's readiness to observe the Camp David agreement fully and in every detail, in letter and spirit, while safeguarding the interests of all concerned.

י"ד בתשרי תשל"ז

תאריך: 15 אוקטובר 1978

מספר: 4598/1

מתאם הפעולה בשטחים

היועץ המשפטי לממשלה

רלי"ש ר' אג"ת

היועץ הכלכלי למערכת הבטחון

הנדון: בעיות הקשורות בשיפוט, ובעזרה משפטית הדדית בתחומי
המשפט האזרחי והפלילי בין ישראל לשטחי האוטונומיה

מכתבי י/4576 מ- 12.10.78

עזרה משפטית בתחום המשפט האזרחי

1. במכתבי שבסימוכין עמדתי על מספר נושאים כלכליים שמן הראוי לשקול
הכללתם במסגרת ניהול המו"מ המוקדם הקשור בכינון רשות הממשל העצמי.
 2. בשנת 1968, בעקבות חופש התנועה לבני אדם וסחורות בין השטחים המוחזקים
לישראל נפתחו והתרחבו קשרי המסחר והביקורים ההדדיים בין תושבי השטחים
ובין תושבי ישראל, נוצרו התקשרויות חוזיות בין ישראלים לתושבי השטחים
וכן גרמו הביקורים ההדדיים, חופש התנועה לכלי רכב ועבודת אלפי תושבים
בישראל למעשי נזיקין שהצריכו מתן אפשרות משפטית לפיה:
 - א. תושב השטחים יוכל לתבוע את מפר החוזה או המזיק הישראלי לפני בית משפט
מקומי או לפני בית משפט ישראלי.
 - ב. תושב ישראל יוכל לתבוע את מפר החוזה או המזיק תושב השטחים לפני בית משפט
בישראל או לפני בית משפט בשטחים.
 - ג. בשני המקרים צריך להסמך באופן הדדי את משרדי ההוצאה לפועל הז בישראל
והו בשטחים לתת עזרה משפטית לשם הוצאתם לפועל של פסקי דין חוקיים בישראל
ובשטחים.
- בהתאם לכך פורסמו בישראל תקנות בדבר המצאת מסמכים בישראל שהוצאו על ידי
ערכאות שיפוטיות מקומיות בשטחים וכן צנים מקבילים של המפקדים הצבאיים
בשטחים הנותנים מעמד משפטי להמצאתם בשטחים של מסמכים שהוצאו על ידי בתי
המשפט בישראל. כן פורסמו באופן הדדי צנים בדבר עזרה משפטית הנותנים תוקף
לפסקי דין של בתי משפט בשטחים ומאפשרים הוצאתם לפועל באמצעות לשכות

ההוצאה לפועל בישראל ובמקביל נעשתה פעולה הפוכה בשטחים. (ראה ס"ח 517 מ- 2.1.68 וכן ק.ת. 2482 מ- 16.11.69 ע"מ 458).

3. אני מניח שנרצה לשקוד גם להבא על המשך אינטגרציה כלכלית ועל חופש תנועה ומעבר בין ישראל לשטחי האוטונומיה ועל כן ~~באר~~ **סיוצרו** קשנים בתחומים אלה אם לא ניתן יהיה לשמור על המצב המשפטי הקיים המבטיח עזרה משפטית הדדית בכל הנוגע להמצאת מסמכים ולהוצאה לפועל של פסקי דין.
4. לאור האמור אני מציע לשקול גם העלאת הנושא הנדון לדיון במסגרת המו"מ לכינון רשות הממשל העצמי כדי להבטיח את המשך העזרה המשפטית ההדדית בין ישראל לאיזורי האוטונומיה. בין מדינות מתקנות דבר כזה נעשה בהסמך על אמנה אך הואיל ושטחי האוטונומיה אינם בבחינת מדינה - יחייב הדבר הסכם מיוחד בנושא זה.

ועדת המשפט הפלילי

5. שאלה נכבדה אחרת עליה ראוי לתת את הדעת היא שאלת העזרה המשפטית בתחום המשפט הפלילי. כידוע המגע בין ישראל והשטחים כביא בעקבותיו חקיקה הן בישראל והן בשטחים להסדרת כמה מהבעיות הנובעות מהימצאותם של תושבי ישראל בשטחים. אין המדובר רק במתנחלים אשר כתובתם הקבועה בשטחים המיועדים לאוטונומיה, אלא באזרחים ישראלים או בתיירים הבאים לבקר בישראל ונקלעים לשטחים לשעה לצרכי ביקור, עסקים או תיירות עמדנו לעיל על ההיבטים של נושא זה בתחום המשפט הפרטי הכולל בעיקר את דיני החוזים ודיני הנזיקין.

6. נבחן עתה את ההיבטים הקשורים למשפט הפלילי. כידוע בעקרון, תחולתו של המשפט הפלילי הינה טריטוריאלית פרט למספר חריגים אשר על חלק מהם נעמוד להלן. העולה מכך הוא שאם תושב ^{ישראלי} ~~ישראלי~~ תייר, אזיל או תושב או מקומי עובר עבירה התוצאה הייתה צריכה להיות לכאורה במקום בו נעברה העבירה לפי הסכימה שלהלן;

סוג האזור	מקום העבירה	מקום המשפט	מקום העבירה	מקום המשפט
ישראלי או תייר 1 ישראל	ישראל	ישראל	1 שטחים	1 שטחים
תושב מקומי או מבקר ערבי	ישראל	ישראל	שטחים	שטחים
חייל ועובד צה"ל	ישראל	ישראל	שטחים	שטחים
מתנחל ישראלי	ישראל	ישראל	שטחים	שטחים

7. אך ההסדרים שנקבעו למעשה אינם כמובא בטבלה לעיל שכן נקבעו הסדרים מיוחדים הן

בחקיקה הישראלית והן בתחיקת בטחון העולים בקנה אחד עם עקרונות המשפט הבינלאומי והנותנים מעמד מיוחד לאזרחי ישראל, תייריה וחיליה בשים לב לכך שהם באים מכוחה של "המעצמה הכובשת". ראה פירוט מרוכז במבלה הנספחת.

8. כאשר העבירה נעברה בישראל על ידי כל אחד מסוגי האזרחים הנ"ל לא מתעוררת בעייה כי הכל בותנים את הדין בישראל. מאידך לפי ההסדרים המשפטיים הקיימים כאשר העבירה נעברה בשטחים שונה התוצאה בהתאם לסוג האזרח.

9. להלן הפירוט;

א. כאשר העבירה נעברה בשטחים על ידי אזרח ישראלי ותייר

1. כמובא בטבלה, הסמכות לדון בעבירות הנ"ל נתונה עקרונית לבתי המשפט בשטחים אך כזו התערב המחוקק הישראלי תחילה על ידי תקנות שעת חירום שהזתקנו על ידי שר המשפטים ולאחר מכן בחוקים שהאריכו תקפם של תקנות שעת חירום (עבירות בשטחים המוחזקים - שיפוט בעבירות ועזרה משפטית), תשכ"ח-1967 (ספר חוקים 517 מיום 2.1.68 ע"מ 20).
- לפי תקנות אלה נקבע כי "בית משפט בישראל מוסמך לדון לפי הדין הישראלי אדם שנמצא בישראל על מעשהו או מחדלו שארעו באזור ושהיו מהווים עבירה אילו ארעו בתחום השיפוט שלבתי המשפט בישראל. במקביל גם הוענקה לשוטרי משטרת ישראל בשטחים סמכות מקבילה (של מעצר וחקירה) לזו שיש להם בישראל לגבי עבירות כנ"ל.
2. זאת ועוד: יכול להיות מצב שאזרח או תייר ישראלי יעשו בשטחים מעשה שלא ישתבץ כעבירה בישראל, מעשה שנחשב עבירה רק על דיני העונשין הירדניים או עבירה בניגוד לתחיקת בטחון, שאין להן אח ורע בספר החוקים הישראלי. לבתיהמ"ש הצבאיים בשטחים יש שיפוט פלילי טריטוריאלי הן לגבי תחיקת בטחון של המפקדים והן לגבי עבירות פליליות לפי הדין המקומי. ועל כן לפתרון בעייה כאמור נקבע בתקנה 4(א) לתקנות הנ"ל שאם קיים יסוד סביר להניח שאדם עבר בשטח מחזק עבירה שבית המשפט הצבאי מוסמך לדון בה והאדם נמצא בישראל (מזר לישראל לאחר ביצוע העבירה [I], רשאי היועץ המשפטי לממשלה לצוות שהאדם ייצצר על ידי שוטר ויימסר באותו אזור בו נעברה העבירה בדרך ולרשות שיורה עליהם, כדי שיועמד שם לדין בבית משפט צבאי על אותה עבירה.
3. בשאלת השאלה אם מצב זה לפיו התוצאה המעשית היא שאזרחים או תיירים מישראל אינם בותנים את הדין לפני בתי משפט מקומיים גם כאשר נעברה על ידם עבירה בשטחים בניגוד לדין המקומי יוכל להמשיך גם לאחר שתכונן הרשות לשלטון עצמי והממשל הצבאי יבוטל. לדעתי אין "אוטונומיה מלאה" יכולה לעלות בקנה אחד עם מתן חסינות כזו לאזרחי ישראל ותייריה מפני סמכויות המשפט של בתי המשפט המקומיים אלא אם דבר זה ייקבע מראש ובמפורש. זאת ועוד ספק אם נציגי השטחים יאותו להסכים לכך. יתכן מאד שתועלה על ידם הטענה כי הוראות הסעיף (c) למסגרת לשלום במזרח התיכון יחולו בעניין זה למרות שהוא מופיע תחת הכותרת של "עקרונות כלליים"

ומתיחס לכאורה רק לחוזי שלום בין ישראל, מצרים, ירדן, סוריה ואל לנוטא האוטונומיה. הכוונה היא לסעיף הקובע לאמור: "מתן ערובה כי בתחום שיפוטם האזרחים של הצד השני ייבנו מהגבגב הליכי משפט הוגנים". או במקור:

(C) GUARANTEEING THAT UNDER THEIR JURISDICTION THE CITIZENS OF THE OTHER PARTIES SHALL ENJOY THE PROTECTION OF THE DUE PROCESS OF LAW.

4. ברור הדבר שמבחינתנו אין הדבר רצוי ועדיף לדרוש השארת המצב הקיים אשר לא זו בלבד שמקנה חסינות לתושבי ישראל ותייריה מפני בתי המשפט ובתי הסוהר המקומיים אלא שיש בכך גם כדי להתרחק מכל אפשרות של התייחסות מצדנו לשטחי האוטונומיה כמו לכל אחת ממדינות חעימות אשר בגלל ריבונותן המלאה הסכמנו כנראה לכלול את סעיף (C) הנ"ל. לחילופין ניתן להציע העמדת הנ"ל לדין לפני בימ"ש צבאי או אזרחי ישראלי שיוקם באזורי האוטונומיה למטרה זאת.

ג. כאשר העבירה נעברה בשטחים על ידי תושב מקומי או ערבי מבקר מארץ ערבית

1. אין ספק שבמקרה כנ"ל כל עוד העבירה נעברה בניגוד לדין המקומי ואין לעבירה זיקה בטחונות אזרח כאמור יתן את הדין לפני בית משפט מקומי.
2. השאלה היא מה יקרה אם תושב מקומי או מבקר מארץ ערבית יעבור עבירה נגד בטחון ישראל או כוחות צה"ל שבאזורי האוטונומיה. במקרה כזה ראוי לדעתי שיסוכם מראש כי הנ"ל יתנו את הדין בפני טריבונל צבאי מיוחד ישראלי או משותף על כל פנים אין זה סביר להותיר בידי בתי המשפט המקומיים לטפל בסוגיות אלה ודומה כי אין צורך לנמק זאת.

ג. כאשר העבירה נעברה בשטחים על ידי חייל ואזרח עובד צבא

1. כלל הוא במשפט הבינלאומי ובדיני שטח מוחזק שחיילי המעצמה הכובשת ומלוויהם גותנים את הדין לפני בתי הדין הצבאיים (להבדיל מבתי המשפט הצבאיים) של צבא "המעצמה הכובשת".
2. לדעתי צריך לעמוד על כך, במסגרת המו"מ לכינון האוטונומיה, ובמיוחד לאור הקביעה במסגרת שלשום ש"הצדדים ישאו ויתנו על הסכם שיגדירו הסמכויות והאחריות של רשות הממשל העצמי כי חייל צה"ל ויתר הכפופים לחוק השיפוט הצבאי ימשיכו לתת את הדין על מעשי עבירה שיבוצעו על דם בשטחים לפני בתי הדין הצבאיים של צה"ל במדינת ישראל.

ד. כאשר העבירה נעברה בשטחים על ידי מתנחל ישראלי

1. לפי המצב המשפטי כיום הרי אם מעשה העבירה הוא הן בניגוד לדין במקומי והן

בניגוד לדיני מדינת ישראל, מעמידים את המתנחל לדין בבית המשפט הישראלי. מאידך כאשר מעשה העבירה הוא בניגוד לדין המקומי או לתחיקת בטחון ואין לו את ורע בישראל מעמידים את המתנחל לדין לפני בית משפט צבאי שבשטח המוחזק. יש להניח שסוגיה זו עשויה לעורר בעיות שכן קשה להניח שאם תיבחר ותכונן רשות ממלכתית באזורי האוטונומיה תבוא הסכמה והשלמה עם מצב דברים כמתואר.

2. הפתרון שניתן למסגרת עליו הוא בשלב ראשון המשך המצב הקיים. לחילופין הפסקת העמדתו של המתנחל הישראלי לדין לפני בתימ"ש בישראל כאשר נעברת על ידו עבירה שבמקביל אפשר לשבצה הן לפי דיני מדינת ישראל והן לפי דיני האזור ובמקרה כזה להסכים שהוא יועמד לדין לפני בית משפט צבאי או אזרחי ישראלי שיוקם למטרה זאת באזורי האוטונומיה. (פתרון דומה לזה שהוצע לגבי אזרחי ישראל ותייריה שיבוקרו באזורי האוטונומיה ויעברו עבירות - ראה בסעיף פא (4) לעיל).

הסגרת עבריינים פליליים מישראל לאזורי האוטונומיה ולהיפך

10. א. במסגרת המו"מ שיתנהל לקראת כינון רשות השלטון העצמי יהיה לדעתי צורך להעלות גם את שאלת ההסגרה ההדדית של עבריינים פליליים. בהקשר זה יש לשקול גם פתרונות להסגרת עבריינים נגד בטחון מדינת ישראל או כוחותיה בין אם מדובר בעברייני תושב מקומי או תייר מארץ ערבית שביצע עבירה בישראל ונמלט לאזורי האוטונומיה.
- נראה כי יהיה צורך להבהיר שגם עבירות מן הסוג הנ"ל הן עבירות פליליות ובחרי המקובל שאין הסגרות בין מדינות כאשר מדובר בעבירות פוליטיות אסור שיחול ביחסים שיכונו בין ישראל לרשות הממשל העצמי, אחרת תאבד האפשרות לתפוס ולהעמיד לדין מרתיע עבריינים מן הסוג הנ"ל.
- ב. במקביל יהיה צורך להבטיח שעבריינים פליליים שביצעו עבירות בשטחי האוטונומיה לרבות עבירות נגד רשות הממשל העצמי או נגד נבחריה במגמה לסכל את תכנית האוטונומיה העל מנת שניתן יהיה להעמידם לדין לפני בתימ"ש המקומיים המוסמכים

11. עבירות תנועה ובטוח כלי רכב של מנוע (סיכוני צד שלישי)

בהנחה שתימשך המגמה של חופש תנועה מוטורית בין ישראל לשטחי האוטונומיה צריך יהיה לסכם שגם בעתיד תהיה זהות בין הגדרת הנורמות והעבירות לנהגים כדי שתישמר אחידות בצורת הנהיגה הן בישראל ובין בשטחי האוטונומיה. הוא הדין לגבי בטוח כלי רכב של מנוע (סיכוני צד שלישי) אשר צריכים לכסות בו-זמנית את כל כלי הרכב בישראל ובשטחים לגבי כל תאונה שעלולה לקרות בכל מקום שהוא.

12. אין לראות במסמך זה משום מיצוי מלא של כל הנושאים שיש לתת עליהם את הדעת במסגרת הנושא הנדון.
- סגן היועץ המשפטי למערכת הבטחון

סוגי אזרחים, סוגי עבירות ובתי הדין המוסמכים — מצב קיים

סוג האזרח	מעשה העבירה לפי הדין	מקום העבירה	מקום השיפוט	מעשה העבירה לפי הדין	מקום העבירה	מקום השיפוט	מעשה העבירה לפי הדין	מקום העבירה	מקום השיפוט
ישראלי או תייר בישראל	בישראל	ישראל	ישראל	בשטחים וב־ישראל	בשטחים	בישראל לפני בית־משפט אזרחי	בשטחים בלבד	בשטחים	בשטחים - לפני בית־משפט צבאי
תושב מקומי או מבקר מארץ ערבית	בישראל	ישראל	ישראל	בשטחים בעבירה ללא זיקה לבטחון	בשטחים לפני בית־משפט מקומי	בשטחים	בשטחים	בשטחים	בשטחים - לפני בית־משפט צבאי
חייל ואע"פ	בישראל	ישראל	ישראל	בשטחים וב־ישראל	בשטחים בבית־דין צבאי בישראל	בשטחים	בשטחים	בשטחים	בבית־דין צבאי בישראל
מתנחל שהוא אזרח ישראלי בשטחים	בישראל	ישראל	ישראל	בשטחים וב־ישראל	בשטחים	בישראל לפני בית־משפט אזרחי	בשטחים	בשטחים	בשטחים - לפני בית־משפט צבאי

227/201 201

The Law Center

University of Southern California

USC CITES

Fall-Winter, 1982-83

301 Note
11/10 22
12/10 23
13/13

1983 DEC 27

The Camp David Process and the New U.S. Plan for the Middle East: A Legal Analysis

by Ruth Lapidoth



The Camp David Process and the New U.S. Plan for the Middle East: A Legal Analysis

by Ruth Lapidoth



On September 1, 1982, President Reagan, in an "Address to the Nation" broadcast on radio and television, outlined a new U.S. plan for the Middle East.¹ In a general, introductory part the President stated that the Camp David agreement remains the foundation of U.S. policy and that the autonomy negotiations should be resumed. He reiterated his commitment to Israel's security and his belief that it should be recognized by all, including the Arab States. He expressed the need for a broader participation in the peace process, in particular by Jordan and the Palestinians, and the need to reconcile Israel's legitimate security concerns with the legitimate rights of the Palestinians. In his opinion, the Arab-Israeli conflict should be resolved through negotiations involving an exchange of territory for peace.

These general ideas were followed by several specific new American positions: Israel should immediately stop the establishment of Jewish settlements in the West Bank (Judea and Samaria²) and the Gaza District; the autonomy to be established should give the Palestinians "real authority over themselves, the land and its resources, subject to fair safeguards on water," as well as progressive responsibility for internal security; the Arab inhabitants of East Jerusalem should participate in the elections for the West Bank-Gaza Authority. Beyond the five-year transitional period of autonomy, the President favors self-government by the Palestinians in association with Jordan, excluding an independent Palestinian State as well as annexation or permanent control by Israel.

The President's initiative has met qualified approval from Egypt ("the Egyptian Cabinet... welcomes the positive aspects of the initiative..."), and strong opposition from the government of Israel. The final statement of the 12th Arab summit conference at Fez, Morocco, of September 9 did not mention the

Ruth Lapidoth, of Hebrew University, Jerusalem, is the 1982-83 David Ben Gurion Visiting Professor of Law at USC. In addition to her teaching and research, Professor Lapidoth has been a member of numerous Israeli diplomatic delegations, and was a principal architect of the establishment of a multinational force in the Sinai in 1981. At USC, Professor Lapidoth is teaching Public International Law, Legal Aspects of the Arab-Israeli Conflict and Law of the Sea.

Reagan proposals, but in fact rejected them, in its chapter on the Arab-Israeli Conflict.

In order to evaluate and better understand the President's proposals, they have to be studied in the context of the Camp David framework and of the autonomy negotiations.

The general setting

Following lengthy and intensive negotiations at Camp David, the Presidential retreat, two Frameworks were signed on September 17, 1978, by Egypt and Israel. One, a Framework for the Conclusion of a Peace Treaty Between Israel and Egypt, served as the blueprint of the peace treaty the two countries signed about six months later, in March 1979, while the other agreement, the Framework for Peace in the Middle East, contains general principles for determining the future of Judea, Samaria and the Gaza District (first and foremost with respect to the autonomy regime), as well as several provisions regarding relations between Egypt and Israel, and a number of Associated Principles which should apply to peace treaties between Israel and each of its neighbors.

The two Frameworks (which President Carter also signed as a witness) were accompanied by the ex-

change of nine letters. Four of the letters dealt with the removal of the Israeli settlers from Sinai, three with the question of Jerusalem; in the eighth letter President Anwar Sadat of Egypt expressed his readiness to assume the Arab role in the negotiations on the implementation of the provisions relating to Judea, Samaria (the West Bank) and the Gaza District; and in the ninth letter the President of the United States acknowledged that the Prime Minister of Israel, Menachem Begin, had informed him that the expressions "Palestinians" or "Palestinian People" would be construed by Israel as "Palestinian Arabs," while the term "West Bank" would be understood by the Government of Israel as "Judea and Samaria."

The timetable for establishing the autonomy in Judea, Samaria and the Gaza District was set forth in a Joint Letter sent by President Sadat and Prime Minister Begin to President Carter, bearing the date on which the peace treaty between Egypt and Israel was signed, March 26, 1979. In that letter the two parties stated that the autonomy negotiations would start "within one month after the exchange of the instruments of ratification of the Peace Treaty" and that they would be conducted "continuously and in good faith," with the goal of completing them within one year. Once the parties reached agreement, the elections for the self-governing authority would be held "as expeditiously as possible," with the authority to be "established and inaugurated within one month after it has been elected." With the authority's establishment, a five-year transitional period would begin, as provided for in the Framework agreement.

Three Sets of Negotiations

Whereas the Framework for the Conclusion of a Peace Treaty Between Israel and Egypt set forth the substantive principles for peace, the other Camp David accord did not in fact provide details for the arrangement in Judea, Samaria and the Gaza District, but made do with setting forth several general principles and the terms of reference for conducting three rounds of negotiations.

The parties would first conduct negotiations for establishing a regime of autonomy for five years for the inhabitants of these regions. Not later than the third year after the establishment of the autonomy, negotiations would take place "to determine the final status" of these regions, and simultaneously negotiations would be conducted on a peace treaty between Israel and Jordan. The negotiations for establishing the autonomy were to be conducted between Israel, Egypt and Jordan. It was stipulated that the delegations of Egypt and Jordan "may include Palestinians"

from Judea, Samaria and the Gaza District or other Palestinians as mutually agreed.

With respect to the negotiations on the final status of the region, the situation was different. In these negotiations "the elected representatives" of the inhabitants of Judea, Samaria and the Gaza District would be authorized to take part in their own right, meaning that the negotiations would be conducted among four parties: Israel, Egypt, Jordan and the elected representatives from Judea, Samaria and the Gaza District. As for the peace negotiations between Israel and Jordan, they were to be conducted by representatives of the two countries, "to be joined by the elected representatives of the inhabitants of the West Bank and Gaza."

In accordance with the Joint Letter of the President of Egypt and the Prime Minister of Israel, the negotiations for establishing the autonomy did in fact get underway one month after the Egyptian-Israeli peace treaty entered into force. However, since Jordan did not join the peace process, the negotiations since then have been conducted by Israel and Egypt alone, with representatives of the United States assisting the parties. The goal of completing the negotiations within one year (that is, by May 26, 1980) was not attained: the negotiations were broken off a number of times with the result that as this is being written (in October 1982) the parties have not yet reached an agreement.

Various Autonomy Models³

"Autonomy" means limited self-government, and the meaning of the concept "autonomous region" lies somewhere between the concept of a "non-self-governing territory" and that of an "independent state."⁴ In reality there are considerable differences between autonomous areas, ranging from a body possessing extremely restricted powers, to a community with a great number of powers, whose status is not far from that of an independent state. This writer believes that the difference between independence and autonomy is not merely one of "quantity" but also one of essence: whereas independence means the totality of powers without the need to enumerate them, autonomy always assumes the existence of a specified and detailed list of powers.

Although the differences among the various autonomy regimes are many and large, two common qualities may be discerned in all of them: the autonomous body is generally competent to deal, in one degree or another, with economic, social and cultural affairs, while the powers concerning foreign relations and international security are, in the main, held by the

central government.⁵ It is noteworthy, however, that the degree of control exercised by the central government over the autonomous body in the spheres in which it has been granted powers, and the interrelationship between the two bodies, differ in each individual instance.

The autonomy regime may have its source in an international treaty, or its source may lie in an act of the internal legal system, such as a constitution or a law.

Of the many examples of autonomous regions in the world, we shall mention here only a few: the Memel Territory between the two World Wars (the territory was part of Germany before the First World War; after the War it was transferred to Lithuania, subject to autonomy); the Aland Islands since 1920 (a group of Finnish islands at the entrance to the Gulf of Bothnia in the Baltic Sea, whose inhabitants speak mainly Swedish); South Tyrol since 1946 (the area, with its German speaking population, was transferred by Austria to Italy after the First World War); the Faeroe Islands since 1948 (a group of islands in the Atlantic Ocean between Scotland and Iceland whose Faeroese speaking inhabitants have extreme autonomy under Danish sovereignty); Greenland since 1979 (also under Danish sovereignty); the Southern Sudan since 1972 (the 16 year-long civil war between the North and ethnically different South ended by an agreement on autonomy); Kurdistan (an attempt that failed); several regions in Spain in accordance with the 1978 constitution (e.g. the Basque province, Catalonia and Galicia); the region of Eritrea which was an autonomous province of Ethiopia between 1952 and 1962 (the termination of the autonomy and full annexation in 1962 inflamed the civil war which has been going on ever since); and the Gaza Strip which during 1962–1967, while under Egyptian occupation, enjoyed a certain degree of autonomy.

In most cases, autonomy was introduced as a compromise between the central government's right to territorial integrity and political independence on the one hand, and the aspiration of national minorities and local populations to determine their own way of life (i.e. self-determination) on the other hand.

The control that the central government exercises over the activities of the autonomous body takes several forms.⁶ In many instances the central government retains the authority to appoint some of the

senior officials in the autonomous region, or at least the authority to approve these appointments; for the most part the central government has decision-making and legislative authority on important subjects; sometimes it retains a veto power over legislative acts of the autonomous body; the central government has broad powers where the budget is concerned; in many cases its courts have jurisdiction to settle in the last resort disputes between the central government and the autonomous body; and it has the power to impose sanctions in the event that the autonomy's authorities exceed their powers.

It is worth noting the distinction between *territorial* autonomy and *personal* autonomy. Autonomy is territorial (regional) when it applies to all the inhabitants in a certain part of the territory of a state. In contrast, autonomy is personal when it applies to all those inhabitants who belong to a certain community—such as an ethnic or a linguistic group irrespective of where they reside in the state.

The theory of personal autonomy was developed chiefly by Karl Renner, a senior Austrian statesman, who, in the pre-First World War period put forward ideas for solving the problems that arose due to the multi-nationality of the Austro-Hungarian Kingdom.⁷ Renner held that the concept of the nation (or self-determination) must be emancipated from territory ("Nicht Territorialverband und Gebietskörperschaft, sondern Personenverband und Personalkörperschaft"). It was his view that a distinct ethnic or linguistic group ought to be accorded the status of a body recognized by public law, and granted powers which would enable it to pursue its own objectives (particularly in the areas of culture and education) without territorial limits. The autonomous group would as such also be an organ that participates in the public activities of the state and in molding the general public opinion of the population.

Commonly adduced illustrations of regimes of personal autonomy are those established by Estonia, Latvia, Poland and Lithuania according to laws enacted after the First World War, when these states became independent, as well as the Millet system in the Ottoman Empire, which granted rights of self-government in certain spheres to communities of religious minorities (particularly Jews and Christians) throughout the Empire. The regime of the international protection of minorities, as it evolved

As for the peace negotiations between Israel and Jordan, they were to be conducted by representatives of the two countries, "to be joined by the elected representatives of the inhabitants of the West Bank and Gaza."

after the First World War, also contained elements of personal autonomy.

A Comparative Research on Autonomy

In the wake of the signing of the Camp David accord, the State Department had a team of experts carry out a study on The Theory and Practice of Governmental Autonomy. In the conclusions of an article derived from that study, the team listed a number of governmental powers which, according to these researchers, a body would have to possess in order that it be considered fully autonomous.⁸ In their view, the autonomy's authorities ought to be granted powers in local matters, such as health, education, social services, local taxation, internal trade and commerce, environmental protection, zoning, and local government structure and organization.

The members of the team favored the existence of a locally-elected body with some independent legislative power, although the extent of the body's competence would be limited by a constituent document. The body's decisions within the realm of its competence need not be subject to a veto of the central government, unless those decisions exceed its competence or are otherwise inconsistent with basic constitutional precepts.

There should be a locally-chosen chief executive, though possibly subject to approval or confirmation by the central government. The local executive would have general responsibility for the administration and execution of local laws or decrees. Although nothing precludes the local executives being also given the authority to implement appropriate national laws and regulations, this is not a necessary power to attain autonomy.

An independent local judiciary should be set up, some members of which may also be subject to approval or confirmation by the central government. The local courts would have jurisdiction over purely local matters. Questions involving the scope of local power of the autonomous entity, or the relationship between the autonomous and principal governments, may be considered by either local or national courts in the first instance, and generally would be appealed to a non-local court or a joint commission of some kind for final resolution.

According to the American study, the concept of "full autonomy" (the term is used in the Camp David Framework) is not inconsistent with the reservation of certain powers by the central government, as opposed to the reservation of general discretionary powers. Among the examples surveyed by the authors were some in which specific provision has been made for central government participation in, or control over, matters such as foreign relations; national defense; customs; immigration; security of borders and frontiers; airports and ports; interprovincial water and energy resources; general norms of civil, criminal, corporate and financial behavior as expressed in national legislation; restrictions on the autonomous entity's taxation powers; monetary, banking and general economic policy; interprovincial or extra-provincial commerce. The central government also retains the power of eminent domain for public works, and it is competent to approve any proposed amendment to the constitution or other basic constituent documents.

Full autonomy, the team of researchers found, is also consistent with power-sharing arrangements between the central government and the autonomous authorities in matters such as control over ports and other aspects of transportation, police powers, exploitation of natural resources, and the implementation of national legislation and regulations. On the other hand, the authors believe that the granting of only cultural and religious autonomy would not seem to constitute "full autonomy."

Among other points, the American team saw a considerable difference between *transitional autonomy* and *permanent autonomy*. In a transitional autonomy, for an interim period, the autonomous body generally has fewer powers than it would under a permanent autonomy regime.

Substantive Issues in Dispute⁹

As we noted, in the Camp David agreement the parties undertook to conduct negotiations on most of the substantive questions involved in the establishment of the autonomy: the modalities of the elections to the self-governing authority, the definition of the authority's powers and responsibilities, as well as

In most cases, autonomy was introduced as a compromise between the central government's right to territorial integrity and political independence on the one hand, and the aspiration of national minorities and local populations to determine their own way of life (i.e. self-determination) on the other hand.

other related issues. The Camp David Framework itself, however, contains several concepts and guidelines which should serve as an indication of the nature of the autonomy to be established in Judea, Samaria and the Gaza District.

The Camp David agreement refers to "full autonomy." The meaning of this term is not clear and the parties have been divided in their views of how it is to be interpreted. In Egypt's view, the term "full" indicates that the self-governing authority is to be granted extremely broad powers, including the enacting of primary legislation.¹⁰ Israel has held that the term has nothing to do with primary legislative power, but refers to full autonomy in the spheres of administrative powers, which include the power to make subsidiary legislation. Israel has deduced the administrative character of the autonomy from the fact that at one place in the Camp David Framework and again in the Joint Letter laying down the timetable for the negotiations, the organ has been described as "self-governing authority (administrative council)."

Another controversial expression in the Camp David agreement is "Autonomy to the inhabitants." From this phrase Israel has inferred that the reference is to personal autonomy, whereas Egypt, for its part, has held that the autonomy to be granted is a territorial one, with the inhabitants mentioned only to clarify that the autonomy will not apply to Palestinians who are *not* inhabitants of the West Bank or the Gaza District.

The Egyptians have also argued that the concept of "full autonomy" is not consistent with personal autonomy. The American team referred to above asserted that the distinction between personal and territorial jurisdiction is not crucial in defining full autonomy. The experts do believe, however, that it is unlikely that a regime with purely personal jurisdiction over its members would be considered fully autonomous, since most governmental powers are by their nature territorial—such as control over internal trade, public works, zoning and the exercise of general police powers.

The disagreement between Egypt and Israel on whether the autonomy to be granted to the Palestinians is of a territorial or of a personal nature, has been considered by both parties as relating to a crucial question. In his September 1, 1982, address, President

Reagan has clearly expressed his preference for the Egyptian attitude, by referring to "giving the Palestinian inhabitants real authority over themselves, the land and its resources, subject to fair safeguards on water."

The Camp David agreement states that the *Israeli military government* and its civilian administration will be withdrawn as soon as a self-governing authority has been freely elected to replace the military government. From this Israel infers that while the military government will withdraw, it will not be abolished. Egypt, however, holds that the military government is to be completely abolished.

Although the Camp David Framework asserts that the autonomy agreement will also include provisions relating to *internal and external security and public order*, the Framework itself contains a number of important provisions regarding security. In the first place, it is noteworthy that by the terms of the Camp David accord the Israel Defense Forces (IDF) may remain in Judea, Samaria and the Gaza District after the establishment of the autonomy. "A withdrawal of Israeli armed forces will take place and there will be a redeployment of the remaining Israeli forces into specified security locations." While the intention was that Israel determine and specify the security locations—and representatives of the United States also evidently accepted this interpretation—Egypt has argued that the security locations must be specified by common agreement.

The agreement also envisages joint patrols of Israeli and Jordanian forces in order to assure the security of the borders. In addition, the self-governing authority is to establish a strong local police force, to be composed of inhabitants of Judea, Samaria and the Gaza District, and which may include Jordanian citizens. This police force is to maintain continuing liaison on internal security matters with designated Israeli, Jordanian and Egyptian officers.

Israel has been of the opinion that its forces have been authorized to deal both with external and internal security (internal security is the fight against acts of terror and sabotage) while the local police force would deal with public order, i.e. common crimes. Egypt, on the other hand, has considered that the local police will deal with internal security. According to Israel, leaving internal security in the hands of the

Among other points, the American team saw a considerable difference between transitional autonomy and permanent autonomy.

local population would increase acts of terror against Jews and against moderate Arabs by the P.L.O.

In his September 1982 initiative, President Reagan has in fact adopted an attitude rather similar to the Egyptian one, by recommending "progressive Palestinian responsibility for internal security based on capability and performance."

Another major bone of contention has been the establishment of *Jewish settlements* on the West Bank. No explicit reference to the settlements appears in the Camp David agreement, and even the accompanying letters mentioned above deal only with the Sinai settlers, and not with those in Judea, Samaria and the Gaza District. It was claimed at the time that the Prime Minister of Israel had made a verbal commitment not to establish new settlements as long as the autonomy negotiations were being conducted. However, Israeli representatives have held that that promise was confined to a three-month period from the signing of the Camp David Framework. Egypt has demanded that the settlements should be dismantled not later than the end of the transitional period, and that their inhabitants should not participate in the elections for the autonomous authority while being subject to its powers and jurisdiction. Israel, on the other hand, has maintained that the settlements have a right to exist, that Jews may live everywhere, and that the settlements are an integral part of its national security. Their inhabitants would not participate in the elections of the autonomous body nor be subject to its powers. According to the government's policy, settlements are established only on unused land, and may not lead to any eviction.

In his September 1, 1982, address, President Reagan declared that "the United States will not support the use of any additional land for the purpose of settlements during the transition period," and has recommended "the immediate adoption of a settlement freeze by Israel," since in his opinion further settlement activity is not necessary for Israel's security, and only diminishes the confidence of the Arabs in the negotiations. By implication the President has recognized the legality and the security value of the existing settlements.

Another major subject of disagreement is *Jerusalem*. While the Jerusalem issue is not mentioned in the Camp David agreement, it has been discussed in

three accompanying letters which state the Israeli, Egyptian, and American positions on the subject.

Arab Jerusalem is, in Egypt's view, an integral part of the West Bank, and it should be under Arab sovereignty. Its Palestinian inhabitants are part of the Palestinian People in the West Bank, and they are entitled to exercise their legitimate national rights. According to Egypt, all the measures taken by Israel to alter the status of the city are null and void and should be rescinded. As for the holy places in Jerusalem, Egypt has stressed that free access to them and worship in them must be guaranteed "without distinction or discrimination." The holy places may be placed under the administration and control of representatives of the religion to which they are sacred. Egypt has also held that a joint municipal council can supervise the carrying out of essential functions throughout the city, and "in this way, the city shall be undivided."

Israel's stand, which conflicts with Egypt's, was also expressed in an accompanying letter in September 1978. In this letter the Prime Minister of Israel has stressed that "Jerusalem is one city, indivisible, the capital of the State of Israel."

The letter of the President of the United States, on the other hand, refers to two statements uttered by United States representatives at the UN, Ambassador Goldberg (1967) and Ambassador Yost (1969). In the two statements it is said that the measures taken by Israel in June 1967 applying Israeli law and administration to East Jerusalem can be considered only as provisional measures and that the problem of Jerusalem has to be solved by negotiations. Mr. Yost also said that the US considered East Jerusalem as "occupied territory."

In the autonomy negotiations, Egypt has insisted that the Arab inhabitants of East Jerusalem participate in the elections for the autonomous authority, while Israel has been opposed to such participation since it does not consider Jerusalem as part of the West Bank where the autonomy should apply.

In his September 1, 1982, address, President Reagan has endorsed the views of Egypt by favoring the "participation by the Palestinian inhabitants of East Jerusalem in the election for the the West Bank-Gaza Authority." He has added that "Jerusalem must remain undivided, but its final status should be decided through negotiations."

The Egyptians have also argued that the concept of "full autonomy" is not consistent with personal autonomy.

The Refugee Problem

The Camp David agreement also touches on the refugee issue. During the transitional period (that is, the autonomy period), representatives of Israel, Egypt, Jordan, and the self-governing authority will constitute a "continuing committee" to decide by agreement *inter alia* on the modalities of admission of persons displaced from the West Bank and Gaza in 1967. As for the other refugees (mainly those of 1948), the Framework states that Egypt and Israel will work together, and with other interested parties, for a prompt and just solution of the refugee problem. Hence, the Camp David agreement has not determined what a just solution is, but has left this question for resolution at a later stage. At all events, these directives concerning the persons displaced in 1967 and the other refugees indicate that this subject will have to be discussed and dealt with only after the autonomy is established.

The continuing committee referred to above has also been authorized to decide on "necessary measures to prevent disruption and disorder;" with the agreement of the parties, it may also deal with other matters of common concern. Although this is not specified in the Camp David agreement, in 1980 Israel, Egypt and the United States agreed that representatives of the United States would also participate in the work of the continuing committee.

The Powers to be Transferred

It seems that during the negotiations on autonomy the parties have more or less reached agreement on a number of issues. It has apparently been accepted, that the powers and responsibilities to be accorded the self-governing authority must be explicitly defined, and that there will be no automatic and total transfer of all the powers of the Israeli military government, as Egypt had originally demanded. It has been agreed, at least in part, that the self-governing authority will have no competence with respect to external security and foreign relations, but whereas Israel holds that it must retain these powers, Egypt wants them suspended for the duration of the transitional period. The parties have in fact reached agreement on most of the issues relating to the election modalities for the self-governing authority, ensuring that these elections will be free, democratic and secret.

As suggested above, however, the parties are still at odds on many other issues. Egypt holds, for example, that the source of authority of the self-governing authority is the Palestinian people. In the view of Israel it is the military government that is the source of authority; and the Americans, for their part, apparently have proposed at one stage that the autonomy agreement itself serve as the source of authority or that the problem should not be dealt with at this stage.

Egypt, believing that the self-governing authority should be of both a representative and functional nature, thinks to that end it should have several hundred members and several organs. Israel, in accordance with its view that the authority should be an administrative body only, holds that the number of its members must be small (less than twenty) and correspond to the number of functions it will have to fulfill, and that there should be no more than one organ in this authority. The United States apparently favors a compromise between these two approaches (namely, forty to fifty members). In Egypt's view, the self-governing authority must be competent to enact primary legislation within the sphere of its powers (the United States seems to support the Egyptian stand on this subject), whereas Israel holds that since the enactment of primary legislation is a sovereign act, this power cannot be granted to the self-governing authority.

According to an Israeli document of January 1982,¹¹ Israel has agreed to grant the self-governing authority power in the following domains:

- (1) Administration of justice (supervision of the administrative system of the courts in the areas, dealing with matters connected with the prosecution system and with the registration of companies, partnerships, patents, trademarks, etc.).
- (2) Agriculture (all branches of agriculture and fisheries, nature reserves and parks).
- (3) Finance (budget of the administrative council and allocations among its various divisions, taxation).
- (4) Civil service (appointment and working conditions of the council's employees).
- (5) Education and culture (operation of the network of schools in the areas, from kindergarten to higher education; supervision of cultural, artistic and sporting activities).

The parties have in fact reached agreement on most of the issues relating to the election modalities for the self-governing authority, ensuring that these elections will be free, democratic and secret.

-
- (6) Health (supervision of hospitals and clinics, operation of sanitary and other services related to public health).
 - (7) Housing and public works (construction, housing for the inhabitants and public-works projects).
 - (8) Transportation and communications (maintenance and coordination of transport, road traffic, meteorology, local postal and communications services).
 - (9) Labor and social welfare (welfare, labor and employment services, including the operation of labor exchanges).
 - (10) Municipal affairs (matters concerning municipalities and their effective operation).
 - (11) Local police (operation of a strong local police force, as provided for in the Camp David agreement, and maintenance of prisons for criminal offenders sentenced by the courts in the areas).
 - (12) Religious affairs (provision and maintenance of religious facilities for all religious communities among the Arab inhabitants of Judea, Samaria and the Gaza District).
 - (13) Industry, commerce and tourism (development of industry, commerce, workshops and tourist services).

At the same time, Israel has stressed the need for cooperation between it and the autonomy authorities in various spheres.

Egypt, on the other hand, has claimed that the list of the powers to be placed in the hands of the self-governing authority should be expanded. Thus, for example, in a document dated October 13, 1980,¹² Egypt has demanded that the self-governing authority be competent to act in the following spheres, among others: administration of justice; budget and taxation; commerce; finance and banking; control of in and out movement of persons and goods; industry; natural resources and energy; public domain; social welfare; police, security and public order; issuance of identity and travel documents; religious affairs and holy sites; education and culture; labor and manpower; agriculture; housing; to hold title to public land; health; tourism; information; municipal affairs; civil service; transportation; administrative operations; communications and post; water resources and their uses; land.

Cairo has also argued that the self-governing authority should not be obligated in advance to coordinate its activities with Israel, but that this should be left to its own discretion. Israel, however, believes that the assurance in advance of such coordination is essential to the maintenance of law and order.

The difference of opinion on the subject of the powers to be transferred to the self-governing authority and the need for coordination, appear to be particularly acute where land and water are concerned. Cairo has insisted that the autonomy authorities have full control over land, including public and waste lands, and over water resources. Israel has demanded the preservation of existing rights, both those of the Arab inhabitants and those of IDF concentrations and the Jewish settlements. Israel apparently recommended that any further development of state land or of water resources would require agreement of both Israel and the autonomy.

In his September speech, President Reagan has sided with Egypt on the question of authority over the land and its resources. The resources probably include water. The proviso concerning fair safeguards on water may be related to the fact that the water sources of the West Bank, of Israel and of the Gaza District are closely interlinked. The President may also have felt the need to safeguard the water supply of existing Jewish settlements and of the Israeli troops in the West Bank and Gaza.

The differences of opinion on most of the issues appear to stem from the conflicting stands regarding the objective of the autonomy regime. Since in Egypt's view the autonomy is a transitional stage towards full self-determination (that is: an independent state), Cairo has sought to assure *ab initio* that the self-governing authority will possess powers that will lead it to independence. For the same reason, Egypt aspires to posit a clear territorial barrier between Israel and the areas of the autonomy.

For Israel, on the other hand, the autonomy is a transitional stage towards the determination of the final status of Judea, Samaria and the Gaza District, with the agreement of all those concerned, and taking into consideration the rights of the Palestinian Arabs and of the State of Israel. Therefore Israel believes that the self-governing authority should not

The difference of opinion on the subject of the powers to be transferred to the self-governing authority and the need for coordination, appear to be particularly acute where land and water are concerned.

be granted powers which are liable to influence from the outset the results of the negotiations on the final status of the territories.

Disagreement Over the Question of the Final Status

The Camp David agreement contains only a few guidelines with respect to the two sets of negotiations which are due to begin not later than three years after the establishment of the autonomy. Negotiations among the four parties, i.e., Israel, Egypt, Jordan, and the elected representatives of the inhabitants of Judea, Samaria and the Gaza District, are to take place in order to determine the final status of Judea, Samaria and the Gaza District, and its relationship with its neighbors. No reference to the term "sovereignty" appears in the document, perhaps out of the consideration that this concept could stir emotions and prevent the attainment of a compromise.

Until President Reagan's address, it was likely that in the negotiations on the final status each party would present its maximal demands (as in fact happens in most negotiations). For example, the representatives of Judea, Samaria and the Gaza Strip might have demanded the establishment of an independent Palestinian state, while Israel, for its part, might have opposed complete separation between it and these regions, perhaps even demanding that its sovereignty be extended over them. It could be hoped that in the course of the negotiations the parties would reach a compromise, and that after the political will to live together in peace crystallizes, the appropriate legal format would also be found.

However, by his September address, President Reagan has prejudged the outcome of these negotiations: he has stated that there would be no Palestinian independent state, no annexation or control by Israel, but self-government in association with Jordan. Instead of leaving the question of the final status to be decided by all the four parties involved, after three years of autonomy, the President has in fact taken a position on the issue in advance, even before the prior autonomy negotiations have been successfully terminated. Moreover, Israel fears that the solution advocated by the President will eventually lead to the establishment of a Palestinian independent State, although the President has declared that he was opposed to it.

The Camp David Framework also mentions the negotiations to be held between Jordan and Israel for the conclusion of a peace treaty. These negotiations are to take into account the agreement reached on the final status of the West Bank and Gaza. The negotiations will be based on all the provisions and principles of Security Council Resolution 242 of November 1967, and in them the parties will determine, *inter alia*, the location of the boundaries and the nature of the security arrangements.

Some Basic Difficulties in the Autonomy Negotiations

The provisions of the Camp David Framework relating to Judea, Samaria and the Gaza District have been subjected to conflicting evaluations. While some regard them as possessing "constructive ambiguity," other believe them to be flawed by serious internal contradictions. It seems, however, that the difficulty in seeking solutions has stemmed not from any deficiency in the formulation of the Camp David agreement, but in political circumstances which are external to the agreement, namely fierce opposition on the part of the Palestinian Arabs, Jordan and the other Arab states to autonomy negotiations in particular and to the peace process as a whole. Since Egypt has been conducting negotiations in the name of a party that has refused to join the talks and which has been opposed in principle to any compromise, Cairo has found it difficult to agree to concessions. On the other hand, the Palestinian Arabs who do desire autonomy have not dared to make their voices heard for fear of PLO revenge. It might be hoped, that the 1982 military defeat of the PLO in Lebanon would strengthen the moderate Palestinians and encourage them to come to the negotiating table.

Israel could not consent to far-reaching concessions because of the security risks inherent in Arab opposition to peace and in view of the relentless sabre-rattling in the Arab capitals. Moreover, any Israeli concession made in the negotiations with Egypt alone is liable to be taken for granted; and the finish line arrived at by Israel in such negotiations is liable to become the starting point for additional talks in the future. Needless to say, an agreement concluded between Israel and Egypt alone would not be binding on other countries or bodies unless they give their consent to it.

Israel could not consent to far-reaching concessions because of the security risks inherent in Arab opposition to peace and in view of the relentless sabre-rattling in the Arab capitals.

It is doubtful whether the President's new "positions" (not mere proposals) can enhance the autonomy negotiations or induce the parties to reach compromise. These positions, as shown above, to a large extent deviate from what was agreed upon at Camp David. The mere silence of the Camp David Framework on certain matters, e.g. Jerusalem and the settlements, was a compromise solution reached at after the conference almost broke down over these issues which were considered as fundamental to both parties. Similarly, the negotiations on the final status question have been deferred not because of lack of time but because of basic differences of opinion. Hence the President's proposals cannot be considered

as simply dealing with matters which have not been dealt with at Camp David, but they could shake the very compromise reached at the Conference.

All these difficulties notwithstanding, the autonomy negotiations should be resumed and pursued vigorously in an attempt to arrive at a settlement. Precisely because of its considerable flexibility the institution of the autonomy can help in the search for a solution which would constitute a compromise between Israel's aspirations and those of the Palestinian Arabs. As in any compromise, neither side will be able to get everything it wants, but the compromise will allow the sides to learn to live together in peace.

Notes

** The author expresses her thanks to Ms. Nancy Young, Reference Librarian at the Law Center, and to Mr. Lyn Sipe, Head Librarian at the Von KleinSmid Library, for their assistance in gathering the materials upon which this article is based.

- 1 The text was published in *Weekly Compilation of Presidential Documents*, pp. 1081-1085, and in the *New York Times* of September 2, 1982. However, several specific positions stated by the President were not reproduced in those written versions. The author wrote them down while listening to the Address on television. Some of those positions have been quoted in the "Text of Israel's Communiqué on the Reagan Plan," published in the *New York Times* of September 3, 1982.
- 2 In the text of the Framework the term West Bank is used, but according to the practice of the Government of Israel the proper expression is Judea and Samaria. The term West Bank has the disadvantage that it could be understood to mean all the area lying west of the River Jordan, namely including Israel. See also below on the accompanying letters.
- 3 For some interesting cases, see Y. Dinstein (ed.), *Models of Autonomy*, Transaction Books, 1981.
- 4 L.B. Sohn, "The Concept of Autonomy in International Law and the Practice of the United Nations," *Israel Law Review* (15), 1980, pp. 180-190.
- 5 *Ibid.* p. 190.

- 6 For a more detailed discussion of this subject, see R. Lapidot, "Some Reflections on Autonomy," *Mélanges Reuter*, Paris, Pedone, 1981, pp. 379-389.
- 7 His theory has been summarized in R. Redslob, "Le Principe des Nationalités," *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 1931, III, pp. 1-82, and especially pp. 51-55.
- 8 H. Hannum and R. B. Lillich, "The Concept of Autonomy in International Law," *American Journal of International Law*, 1980, pp. 858-889; published also in Y. Dinstein (ed.) *op. cit.*, pp. 215-254.
- 9 See also A. Shalev, "Autonomy: Problems and Possible Solutions," *The Jerusalem Quarterly*, 15 (Spring 1980), pp. 3-15.
- 10 Primary legislation—The laws enacted by a country's supreme legislative organ.
- 11 *Israel's Autonomy Proposals*, Briefing No. 135/2.7.82/3.08.10 of the Israel Ministry of Foreign Affairs, Information Division.
- 12 [Egyptian] Ministry of Foreign Affairs, *The Egyptian Position in the Negotiations Concerning the Establishment of Transitional Arrangements for the West Bank and Gaza*, 1979-1980, pp. 107-112.

מדינת ישראל
משרד הבטחון

ר

דף _____ מתוך _____ דפים
העתק _____ מתוך _____ העתקים

ס ו ד י

לנמען בלבד

תאריך 12 בפבר' 1989
ז' באדר א' תשמ"ט
מס' 9087/י

מר איתן הבר / יועץ שהב"ט

הנדון: הצעתו של ח"כ משה דיין בענין מנהל עצמי של ערביי השטחים
המוחזקים - המכונה "אוטונומיה חד צדדית"

1. אני מעביר בזה לידיעתך העתק מהצעה לסדר יום מיום 24/12/80 בנדון.
ההצעה לקוחה מנספח לספר "הלנצח תאכל חרב" / בהוצאת עידנים.

2. נא צרף לחומר קודם שהעברתי לידך.

ב ב ר כ ה

דב שפי

היועץ המשפטי למערכת הבטחון

חלק ספרו של אשד דין - "השנה תאכל חרב"

נספח ח

ניחול עצמי של ערביי השטחים המוחזקים
הצעה לסדר-היום של חברת-הנסת משה דיין, בישיבת הנסת
מיום 24 בדצמבר 1980

אני מציע שהנסת תחליט על הקמת מינהל עצמי לערביי השטחים המוחזקים. המינהל העצמי יתבסס על העקרונות הבאים:

א. העברת הסמכויות מהמימשל הצבאי למינהל העצמי של הערבים תושבי השטחים המוחזקים לא תחרוג מהנאמר במסגרת השלום שנקבעה בקמפ דייוויד ונחתמה על-ידי ראש ממשלת ישראל.
ב. העברת הסמכויות תיעשה על-ידי ישראל באמצעות המימשל הצבאי, ללא תלות ולא במקום המשא-ומתן המתנהל בין ישראל, מצרים וארצות-הברית בדבר הגשמת הסכם האוטונומיה.
ג. "מקור הסמכות" ישאר בידי ישראל והיא תהיה רשאית לחזור לסטאטוס הקיים עתה במקומות ובמקרים שתמצא כי יש צורך חיוני לעשות זאת.

ד. מערביי השטחים המוחזקים לא תידרש הודעה פומבית בכתב או בעל-פה על הסכמתם לתכנית זו.

ה. הנאמר כאן חל על מינהל עצמי לאנשים ולא על שטחים.

ו. סמכויותיהן הנוכחיות של זרועות הבטחון האחריות לבטחון פנים (שב"כ) תישארנה בחוקפן. צה"ל יהיה הצבא היחיד שיימצא בשטחים ויקבע את בסיסיו כפי שיראה לנכון, על-מנת לשמור על בטחונה של ישראל. יחידותיו תמצאנה לאורך כל הגבולות (על גבול מצרים בהתאם להסכם השלום אתה) ומעבר הגבול לאנשים ולסחורות יהיה כפוף להוראותיו.

ז. המנהיגים הערבים, אשר אתם תבוא ישראל בדברים בקשר להעברת סמכויות מהמימשל הצבאי למינהל העצמי, יהיו ראשי הערים הערביות העיקריות. הם יוכלו לשתף בהתייעצויותיהם ערבים אחרים מקרב תושבי השטחים. כמובן יוכלו לקבוע משלחת מצומצמת שת-ייעגם בהידברות עם ישראל. אם לא תקום משלחת כזו, יוכל המימשל הצבאי לנהל משא ומתן עם אותם ראשי ערים שירצו במינהל עצמי.
ח. העברת הסמכויות תכלול את המשרדים האזרחיים: חקלאות, בריאות, תחבורה, כספים, משטרה וכו'. על המשא ומתן בעניין זה

להתנהל במגמה קונסטרוקטיבית. ישראל תהיה מוכנה להגיש את העזרה הדרושה כדי להכשיר עובדים מקרב ערביי השטחים למילוי התפקידים השונים. כמו־כן להשאיל עובדים ישראלים, אם תתבקש לכך. מובן מאליו שהעברת האחריות לא תוכל להיעשות בריזומנית בכל המשרדים. בהסכמה הדדית יוכל לכן להיקבע להחזמנים נאות לנרשאים השונים. כאשר יקבלו הערבים על עצמם את הגיהול העצמי יפנה המימשל הצבאי את הבניינים התפוסים על־ידו בצריהם וימסור אותם למינהל העצמי.

ט. שאלת המקורות הכספיים להחזקת המינהל העצמי תידון בין הצדדים. תידון גם האפשרות של עזרה כספית ממדינות ערביות או מגורמי חוץ אחרים (אירופיים, אמריקניים) ובלבד שכספים אלה לא יופנו לפעולות אנטי־ישראליות.
י. שאלות כגון חלוקת המים, הקרקע הממשלתית, שיפוט וכן הקשרים שבין ערביי השטחים לירדן תבורנה בין הצדדים. כל עוד לא יוסכם אחרת — יישאר בתוקפו הנוהל הקיים.
יא. אף שישראל תציע לראשי עיריות שבשטחים לקבל על עצמם מינהל עצמי, אם הם יסרבו — לא יופעל עליהם לחץ על מנת שיסכימו לכך והמצב הקיים יישאר בעינו.

הערות - לוואי:

1. הנאמר לעיל הם קווים עקרוניים ובעת דיון מפורט וכן בשעת מעשה צריך יהיה בוודאי לשנות, להוסיף ולגרוע מהנאמר כאן.
2. הסכם המסגרת שנקבע בקמפ דייוויד מושתת על שני עקרונות ראשיים: האחד — ביטול משטר המימשל הצבאי; והאחר — מע־מדה של ישראל בשטחים המוחזקים. כדי להבטיח שהצדדים האחרים להסכם קמפ דייוויד, ארצות־הברית ומצרים, לא ישנו את עמדתם בנושאים החיוניים לנו — והם הימצאות צה"ל בשטחים, אי־הקמת מדינה פלשתינאית וראיית ממשלת ירדן כצד היחיד שאתו עלינו לחתום על הסכם שלום — עלינו למלא, כמיטב יכולתנו, את התחייבותינו. החשובה שבהן היא העברת סמכויות המימשל הצבאי למינהל עצמי של ערביי השטחים. חוששני כי אם לא נעשה זאת בהקדם תבואנה הצעות אחרות שתהיינה גרועות מבחינתנו. יתר על כן, לדעתי, מתן אפשרות של ניהול עצמי לערביי השטחים רצויה לנו, גם ללא נקבע הדבר בהסכם קמפ דייוויד.
3. אינני סבור שהנציגים של ערביי השטחים או של ממשלת ירדן יצטרפו למשא־ומתן המתנהל עתה על האוטונומיה. לעומת זאת, לגבי האינטרסים שלנו בשטחים המוחזקים החשוב ביותר הן חתימות נשיא ארצות־הברית ונשיא מצרים על הסכם המסגרת. עלינו לעשות

המוחזקים
בישיבת הנס

עצמי ערביי השטחים
הבאים:
נהל העצמי של הערבים
במסגרת השלום שנק־
ת ישראל.
אל באמצעות המימשל
המתנהל בין ישראל,
וטונומיה.

יא תהיה רשאית לחזור
מצא כי יש צורך חיוני

הודעה פומבית בכתב

ם ולא על שטחים.
חזון האחראיות לבטחון
הצבא היחיד שיימצא
ד, על־מנת לשמור על
כל הגבולות (על גבול
גבול ג'רשם ולסחורות

ישראל בדברים בקשר
צמח יהיו ראשי הערים
צויותיהם ערבים אחרים
משלחת מצומצמת שת־
לחת כזו, יוכל המימשל
ם שירצו במינהל עצמי.
ם האזרחיים: חקלאות,
המשא וכתן בעניין זה

לכן כל מאמץ כדי שהסכם זה לא יאבד את סמכותו, גם אם לא תצורפנה אליו חתימותיהם של ירדן ושל ערביי השטחים.

4. בתקופה זו השאלה המרכזית במדיניות החוץ שלנו היא שאלת יחסינו עם הערבים הפלשתינאים. עלינו לכן ליטול לידינו את היוזמה בעניין זה וכוונתי איננה ליוזמה מילולית אלא לפעולה מעשית. עם כל החשיבות שבהסכמים כתובים חשובה מהם המציאות שנוצרת בפועל. בעניין חיינו המשותפים עם ערביי השטחים יש באפשרותנו לשנות את המציאות גם ללא הסכם תתום על-ידם.

אברגאולה, ד"ר חאר
אברצאלח (מומינג'א
אבררביע, חמד 244
אבן, אבא 120, 121
אבן, סוזי 94
אבנר 116
אבנר, יהודה 95, 19
אברהם, מאבסח 49
אהרן, דייויד 181
אהרונ, יוחנן 201
אורלי, אברהם 128
אילסס, הרמן 119
איתן, רפאל 61
אליאב, ליובה 18, 1
אלתרמן, נתן 158, 4
אסד, חאפז אל- 40, 4
אפרת 95
ארליך, שמחה 23
195, 198, 199, 219
ארקהארט, בריאן 1
אשכול, לוי 19, 23
אתרסון, אלפרד רוי
112, 113, 119, 125
176, 179, 180, 181
192, 195, 197, 8
211, 214, 218, 219
בא, סאמה אל- 5
134, 152, 159
205, 206, 210

סודי

מ ש ר ד - ה ב ט ח ו ן
לשכת היועץ המשפטי למערכת הבטחון
הקריה, תל-אביב, 61909
טלפון: 205-606, 205-735

תאריך: יד' באדר א' תשמ"ט
19 בפברואר 1989

מספר:

י/14002

התקבל כ: 19.8.89
תיק:

יועץ שר הבטחון/מר איתן הבר

הנדון: סקירה על היבטים משפטיים של בחירות
לרשות לשלטון עצמי (מועצה מינהלית) לאזורי יהודה ושומרון

רצ"ב לידיעתך סקירה בנדון המבוססת על הסכמי קמפ דייוויד ועל הסיכומים
שנתבקשו במשלחת ישראל במהלך שיחות האוטונומיה שהחלו לאחר שנחתמו הסכמי
קמפ דייוויד ובהתבסס עליהם.

ב ב ר כ ה ,

דב שפי
היועץ המשפטי למערכת הבטחון

מ ד י נ ת י ש ר א ל

- סודי -

מ ש ר ד - ה ב ט ח ו נ
 לשכת היועץ המשפטי למערכת הבטחון
 הקריה תל - אביב 61909
 טלפון: 205-414 205-735
 תאריך: י"ב באדר א' תשמ"ט
 מספר: 17 בפברואר 1989 /י

היבטים משפטיים של בחירות לרשות השלטון העצמי
 (מועצה מינהלית) לאזורי יהודה שומרון וחבל עזה לפי
 הסכמי קמפ דייוויד ובהתאם לסיכומים שנתגבשו במשלחת ישראל
במהלך השיחות על האוטונומיה

הסכמי קמפ-דייוויד:

לפי הסכמי קמפ דייוויד והדיונים שנערכו בין משלחות ישראל ומצרים בשיתוף
 נציגי ארה"ב נקבעו בנדון העקרונות הבאים:

1. רשות אחת לשלטון עצמי באיו"ש ובאזח"ע
 בהסכמי קמפ דייוויד נקבע שתיבחר ותוקם רשות אחת לשלטון עצמי
 (מועצה מינהלית) שתהיה בה נציגות לשני האזורים.

2. בחירות חופשיות
 הבחירות תהיינה חופשיות. בדיוני האוטונומיה סוכם עקרונות
 והנחיות ביצוע לשם עריכת בחירות כאמור. כך למשל סוכם שתינתן
 לתושבים אפשרות להתכנס לאסיפות שאין בהן משום הסתה ואלימות, חופש
 ביטוי. יובטח שהבחירות תהיינה חשאיות וישמרו בהן כל הכללים
 הנהוגים בבחירות בחברה דמוקרטית (בהקשר זה יצויין שבהסכמי קמפ
 דייוויד לא נקבע שהבחירות צריכות להיות בחסות בינלאומית כלשהי).
 יצויין שבשנים 1972 ו- 1976 קיימה ישראל בחירות חופשיות באזור
 יו"ש לרשויות המקומיות שנערכו על פי צווים מיוחדים שפורסמו ע"י
 מפקדי האזור. בבחירות משנת 1976 ניתנה לראשונה זכות בחירה לנשים.
 עריכת הבחירות תחייב הוצאת צו על ידי מפקדי האזורים בנוסח כפי
 שייקבע.

3. תפקידי הרשות לשלטון עצמי
 מטרת הבחירות לרשות לשלטון עצמי (המועצה המינהלית) כפי שהוגדרה
 היא לאפשר לנבחרים למלא המשימות והתפקידים שיוגדרו ויהיו בתחום
 סמכויותיה של המועצה המינהלית שתבחר.
 חברי המועצה המינהלית יהיו מוסמכים לדון בכל הנושאים שימסרו
 לסמכותה של המועצה המינהלית ולחלק ביניהם את הסמכויות ואת
 האחריות לגבי התחומים השונים בהם תוסמך המועצה לטפל.
 המועצה המינהלית תהיה רשאית במסגרת הסמכויות שימסרו לה לתכנן
 ולהוציא לפועל פעולות שתוכננו כאמור.

הסמכויות שתועברנה לרשות לשילטון עצמי (המועצה המינהלית)

1. א. בהתאם לתנאים שנקבעו בהסכמי קמפ-דיוויד, על הצדדים להגיע להסכם בקשר לסמכויותיה ולתחומי אחריותה של המועצה המינהלית. ההצעות שנמסרו ע"י ממשלת ישראל בענין זה כוללות רשימה של סמכויות שייוחדו וימסרו למועצה המינהלית. סמכויות אלה מיצגות עפ"י כל קריטריון אובייקטיבי וסביר תחומים רחבים של פעולה.

העברת סמכויות אלה, לדעת ממשלת ישראל בעת שנערכו הדיונים, מקנות אוטונומיה מלאה.

ב. הסמכויות אשר ממשלת ישראל סיכמה להציען כוללות את התחומים הבאים:

(1) האדמניסטרציה המשפטית:
פקוח על מינהל בתי המשפט בשטחים, טפול בנושאים הקשורים בתביעה, ברשום חברות, בשותפויות, בפטנטים, בסימני מסחר וכו'.

(2) חקלאות:
כל בעיות החקלאות והדיג, שמורות טבע ופרקים.

(3) מימון:
תקציב של המועצה המינהלית. (בהקשר זה יצויין שלא סוכס מנין יבוא התקציב)

(4) שרות הצבור:
מינויים וקביעת תנאי העסקתם של עובדי המועצה המינהלית.

(5) חינוך ותרבות:
תפעול מערכת בתי ספר בשטחים מגני ילדים ועד לחינוך הגבוה, פיקוח על תרבות אומנות ופעולות ספורט.

(6) בריאות:
פיקוח על בתי חולים ומרפאות, פעולות סניטריות (רפואה מונעת) ושירותים אחרים הקשורים לבריאות הציבור.

(7) שיכון ועבודות ציבוריות
בניה, שיכון לתושבים ופרוייקטים של עבודות ציבוריות.

(8) תחבורה ותקשורת:
אחזקה ותיאום של תובלה, תחבורה, מטאורולוגיה, דואר מקומי ושירותי תקשורת.

(9) עבודה ורווחה:
רווחה, עבודה, שירותי תעסוקה לרבות תפעול לשכות עבודה.

10. ענינים מונציפליים:
נושאים הקשורים לעיריות ותפעולן האפקטיבי.

11. משטרה מקומית:
תפעול משטרה מקומית חזקה כפי שיקבע בהסכמי קמפ דיוויד, ניהול בתי סוהר לעבריינים פליליים שיישפטו על ידי בתי המשפט המקומיים.

12. ענינים דתיים:
אספקת שרותי דת ואחזקת מתקנים דתיים עבור כל העדות הדתיות בקרב התושבים של יהודה שומרון וחבל עזה.

13. תעשיה מסחר ותיירות
פיתוח התעשיה, מסחר סדנאות ושירותי תיירות.

2. א. למועצה יהיו סמכויות מלאות לגבי התחומים שנתייחדו לה כאמור להחליט על התקציב, ולכרוח חוזים, לתבוע ולהתבע ולהעסיק כח אדם. יתרה מזו יהיו לה סמכויות להתקין תקנות כפי שנדרש מגוף כזה. (יצוין שאין מדובר בסמכות לחוקק חקיקה ראשית).

ב. מטבע הדברים לאור חופש התנועה שיחול בין יהודה ושומרון וחבל עזה ובין ישראל ולרווחה הכללית של התושבים יוסכם על סידורים בעקבות מו"מ על מנת לקבוע שתוף פעולה ותאומים בתחומים מסויימים.

ג. למועצה המינהלית יהיו סמכויות ביצוע בהיקף כולל לשם ביצוע הפעולות הנובעות מהסמכויות שהוקנו לה לפי הסכם האוטונומיה והסמכויות אלה - חבכו כל תחומי החיים ויאפשרו לתושבים להנות מאוטונומיה מלאה.

גודלה של המועצה המינהלית

3. א. גודלה של המועצה המינהלית חייב להיות מותאם לפונקציות שנתייחדו לה ולמטרות שיעמדו לפניה. מדובר במועצה מינהלית אשר אופיה הייצוגי מוצא ביטויו בכינונה באמצעות בחירות חופשיות על ידי התושבים הערביים של יהודה שומרון וחבל עזה.

ב. מכאן שהקריטריון לקביעת מספר חברי המועצה המינהלית צריך להיות מותאם לפונקציות שהמועצה הוסמכה לבצע. ההצעה של ממשלת ישראל היתה, איפוא, שמספר החברים במועצה יהיה כמספר הפונקציות כמפורט לעיל.
הערה: מכאן שמדובר היה בצו חברי מועצה.

בחירות חופשיות

4. א. לפי ההצעה שנתגבשה במהלך שיחות האוטונומיה הבחירות למועצה המינהלית חייבות להיות חופשיות לחלוטין, כפי שנקבע בהסכמי קמפ דייוויד.
- לפי תנאי ההסכם הצדדים יסכימו ביניהם על המודלים של הבחירות. במהלך הדיונים הממושכים שנתקיימו סוכמה רשימה ארוכה של עקרונות והנחיות פעולה בנושא הבחירות.
- ב. בבחירות החופשיות תישמר הזכות לקיים אסיפות שקטות (peaceful assembly), וחופש הביטוי.
- ג. תישמר ותובטח חשאיות הבחירות. יינקטו כל הצעדים למנוע הפרעה לתהליך הבחירות.
- ד. קיומן של בחירות חופשיות לחלוטין ובלתי מופרעות יובטח על פי החוק תוך שמירת המסורת המקובלת של הליכי בחירות הנוהגים בחברות דמוקרטיות.
- ה. בחירות אלה יהיו חידוש באיזור הסובב אותנו אשר ברובו מרוחק לחלוטין מאורח חיים דמוקרטי, ובחירות באזור זה הן בבחינת תופעה נדירה.
- ו. הבחירות למועצה המינהלית אורגנו באחריות ובפיקוח של ועדת בחירות מרכזית שעל הרכבה יוסכם על ידי הצדדים.

מועד הבחירות וכינון המועצה המינהלית

5. הוסכם בשעתו כי הבחירות תערכה בהקדם האפשרי ומיד לאחר שיחתם הסכם האוטונומיה ברוח זו כתבו הנשיא סדאת ורוה"מ בגין לנשיא קארטר במכתבם מיום 26.3.79 בו פרטו את האופן בו תכונן המועצה המינהלית לפי הסכמי קמפ דייוויד.

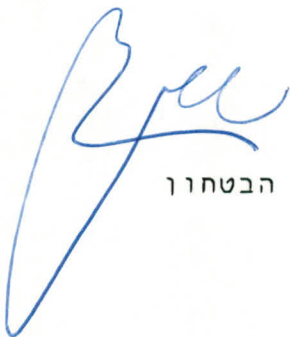
תקופת המעבר

6. חודש לאחר הבחירות, המועצה המינהלית תכונס ותושבע ומאותה עת תחל תקופת המעבר בת חמש שנים

נסיגת הממשל הצבאי והמנהל האזרחי

7. א. בעקבות הבחירות וכינון המועצה המינהלית הממשל הצבאי והמנהל האזרחי שלו ייסוגו. כמו כן תהיה נסיגה של הכוחות החמושים של ישראל ותיהיה הערכות של יתרת הכוחות לעמדות הגנה שייקבעו בהתאמה מלאה להסכמי קמפ דייוויד.
- ב. ישראל תמסור לצדדים האחרים שישתתפו במו"מ מפה שעליה מסומנים עמדות ההגנה הנ"ל של ההערכות החדשה של הכוחות.
- ג. מובן מאליו שכל האמור יבוצע במטרה להבטיח את בטחון ישראל כמו גם את בטחון התושבים הערביים באזורי יהודה שומרון וחבל עזה וכן גם את בטחון התושבים הישראליים הגרים באזורים הנ"ל.

ב ב ר כ ה ,



דב שפי
היועץ המשפטי למערכת הבטחון

מ ד י נ ת י ש ר א ל

סודי

מ ש ר ד - ה ב ט ח ו ן
לשכת היועץ המשפטי למערכת הבטחון
הקריה, תל-אביב, 61909
טלפון: 205-606, 205-735

תאריך: י' באדר א' תשמ"ט
15 בפברואר 1989

מספר: י/ 9092
התקבל ב: 16.2.89.
ת"ק:

מר איתן הבר - יועץ שר הבטחון

אני מצ"ב לעיונך נאום נוסף של משה דיין ז"ל שנושאו "על ישראל ליטול
יוזמה מדינית", ואפנה תשומת לבך לקטעים המודגשים בעמ' 166 ובעמ' 176.

אינני סבור שהמשמעות של קטעים אלה מצריכה פרוש, אנא הנחה לצרף גם מאמר
זה לחומר שהעברתי לידך.

ב ב ר כ ה,

דב שפי
היועץ המשפטי למערכת הבטחון

לתיק ספרו של
משה דיין

"על תפיסת השלום
והתייחסות אל ישראל"

משה דיין

על ישראל ליטול יוזמה מדינית

רבותי, הארץ מלאה ביקורת, ואין כל קושי לבקר מנקודת ראות חברתית, כלכלית ומדינית. דברי ביקורת אלה מביאים בסופו של דבר לכירסוס אמונתנו העצמית. לכן, אני גוזר על עצמי שלא לעסוק רק בביקורת. במקום זאת, אני מעדיף לומר מה עלינו לעשות ולא להתווכח עם כל מי שמטיל בנו אשמות או מושיב אותנו על ספסל נאשמים, בין שהוא כאן ובין שהוא בארצות-הברית או באירופה. זאת ועוד, לא לדבר סרה באנשים אחרים. אני אומר זאת לעצמי ולאחרים. אמור מה שאתה רוצה אך אל תטיל דופי בפלוני ובאלמוני. אל נעסוק בכך. אנחנו צריכים קודם כל, לדעת מה אנחנו רוצים, ומה אנחנו צריכים ויכולים לעשות. לשם כך ביקשתי את רשות הדיבור.

אני שמח מאוד שאני מוצא לאחרונה ביטויים ציבוריים בזכות האוטונומיה, אם כי קלטתי צליל אחר במקצת בדבריו של ישראל גרניט; אם אינני טועה הוא הציג את תכנית האוטונומיה כעובדה, כהכרח בל יגונה, כחלק מהסכם השלום שעליו חתמנו ואותו צריך לקיים. לא שמעתי אותו אומר כי זה הדבר הנכון שאנחנו צריכים לעשות; ואילו אני חושב שגם אילולא הייתה תכנית האוטונומיה חלק מהסכם השלום, היא הייתה עדיין הדבר הנכון ביותר והיחיד אותו עלינו לעשות. באחרונה, כפי שאמרתי, אני שומע קולות רבים יותר של תמיכה בעמדה זו. אצטט רק את המאמר של פולס בעתון "הארץ", שבו הוא אומר כי גם במקרה הטוב ביותר אין לדעת כיצד יתפתחו הדברים בתום תקופת המעבר של חמש שנים, אבל ברגע זה אנו נאלצים לשים את מיבטחנו בתכנית של אוטונומיה מלאה שמר בגין התחייב לה. נו,

כמעט ימות־המשיח. לעומת זאת, אבא אבן מביע עמדה אחרת; אבן הוא מאחורני הדוברים של המערך ושל מפלגת העבודה בנושאי מדיניות חוץ. ונדמה לי שהוא דובר של מה שנקרא "האגף היוני", שמשקלו במפלגה זו גובר והולך. אבא אבן כותב במאמרו: "הצעתי שמפלגת העבודה תוסיף לטעון לפשרה טריטוריאלית ולשינויים הכרחיים בגבול, במיוחד בבקעת הירדן ובאיזור עציון, אך תדגיש את נכונותה להעביר את השטחים המוחזקים והמאוכלסים בצפיפות על ידי ערכים לשלטון ערבי, ובמקום לראות את צירופם של אותם שטחים לירדן כתנאי הכרחי לכל הסדר, יש להביע נכונות גם לכריתת חוזה שלום עם מדינה פלשתינאית שתהיה מוכנה להשתלב בקהיליה עם ישראל וירדן".* ובכן, אבן ירד למעשה מן התיזה של פשרה טריטוריאלית עם ירדן. הוא מדבר על שינויים מינימאליים בגבולות '67 והוא מסכים למדינה פלשתינאית כפשוטה, ובשם זה, כתנאי שהיא תסכים להיערך במסגרת פדראטיבית עם ירדן ועם ישראל.

פדראציה עם ירדן והפלשתינאים — פתרון לא מציאותי

זה בלתי מציאותי לחלוטין לצפות שבאזור הזה תקום פדראציה המורכבת משתי מדינות ערביות, ירדן ומדינה פלשתינאית, וישראל, כאילו שלא קיים עולם ערבי מסביב. אם תקום מדינה פלשתינאית, אפילו במסגרת פדראטיבית, האם נוכל לקבוע מי יהיו המנהיגים שלה? האם נוכל להבטיח שהם לא יניחו לאחיהם, פליטי 1948, להיכנס למחנות מלאכותיים במגמה להשתמש במדינה הפלשתינאית כקרח קפיצה לכיבוש והרס ישראל? מדינה היא מדינה גם אם היא קשורה במסגרת פדראטיבית, ואי אפשר יהיה למנוע ממנה, אם תרצה בכך, להיתנתק ממסגרת זו. תהיינה בחירות, יקום שלטון חדש והוא יאמר שאיננו רוצה בפדראציה הזאת. האם לא התקיימה כבר ברית פדראטיבית או מעין ברית שכזאת בין מצרים ובין סוריה, בין מצרים ובין לוב, או בין לוב, מצרים וסוריה? ברגע שאתה מאשר הקמת מדינה, פירוש הדבר מתן ריבונות. מדינה יכולה להסכים להסדר מסויים, והיא יכולה לבטל את מה שהסכימה לו. היא יכולה להסכים בשלב ראשון להקמת פדראציה, כדי לקבל את הסכמתנו להקמת המדינה, ואחר כך להחליט להיתנתק מן הפדראציה. איך יכול להבטיח שהסדר מסויים או תנאי מסויים ימשך

* אבא אבן, "הבעיה הפלשתינאית — גישה חדשה", הארץ, 24 באוקטובר 1979.

באורח קבוע לגבי מדינה, אלא אם כן זאת איננה מדינה, אלא אוטונומיה בלבד במסגרת של מדינה אחרת. עם זאת, יש צליל חיובי בדבריו או בכתיבתו של אבא אבן, האומר שצריך לרדת מן התיזה של המערך ומפלגת העבודה בדבר פשרה טריטוריאלית; כלומר, שחלק מן הגדה ורצועת עזה יצורפו לירדן. טוב שנשמע קול כזה, קולו של אבן, האומר שהדבר איננו ריאלי. לא מפני שהוא איננו רוצה בכך, אלא מפני שהוא איננו בר־ביצוע, וההוכחה לכך היא שבמשך כל תקופת שלטון המערך הוא לא היה ניתן לביצוע. יגאל אלון היה שר החוץ, ואין לי שום ספק שאילו יכול היה להביא את ירדן לכך שתסכים לתכניתו, היה עושה זאת. ואם הרבר לא נעשה, אין זה מפני ששר החוץ לא הסכים לתכנית־אלון, אלא מפני שחסיין לא הסכים לה; ואבא אבן מודה היום שהדבר איננו בר־ביצוע. הדבר העיקרי שאני רוצה לדבר היום בזכותו, ושאיני רואה בו את המפתח היסודי לגיבוש המדיניות שלנו, הוא פיתוחה של יוזמה ישראלית. אנחנו עדים בתקופה האחרונה לארבע תופעות מדיניות קובעות במזרח התיכון, שתיים מהן — פרי של יוזמה אישית מובהקת — יוזמת סאדאת בקוטב האחד, ויוזמתו של חומייני בקוטב האחר. יוזמה של אישים שחוללה מהפכה בארצותיהם ושינתה את המפה המדינית ואת מערכת היחסים במזרח התיכון. חומייני הפך חלק מאזור זה לתוהו ובוהו, ואילו סאדאת הניח יסודות לשינוי חיובי באזור. אי אפשר להתעלם ממישקלה המיוחד של יוזמת סאדאת, של "נקום ונעשה", אשר טרפה קלפים והציבה יסוד לשינוי חיובי באזורנו. התופעה השלישית היא משקלן הגובר של מדינות האזור שכרשותן מקורות של נפט. מבחינה זאת, זהו מזרח־תיכון חדש, שהקריטריונים שלו הם שונים, והוא איננו פרי של יוזמה אישית, אלא תוצאה של שינוי במשקלו של גורם פיזי, נפט, שהפך את פני הדברים תוך ניצול מעמד של כמעט־מונופול־יציאה במקורות הנפט. התופעה הרביעית היא היעדר כלים נאותים לפעולה המדינית, והיא מתייחסת למעצמות, בעיקר ארצות־הברית, אך גם לאירופה בין שהיא מאוחדת ובין שהיא מפוצלת. כלים היכולים לתת ביטוי לאינטרס שלהן שעה שהן נתקלות באיום או בסכסנות, בין שמדובר בנושא האנרגיה או בעניין תפיסת השגרירות האמריקאית בטהראן. היעדר כלים שיתנו ביטוי אמיתי למשקלן המדיני, הצבאי והכלכלי שהוא מעל ומעבר לזה של כל ה"איראניות" גם יחד. אגב, תופעה זו חלה גם על סין במזרח הרחוק. וייטנאם עושה

מה שהיא רוצה בקמבודיה ובלאוס ולסין העצומה — אשר בלי שום ספק עולה לאין ערוך במישקלה ובמעמדה על וייטנאם ההרוסה, שכוחה רק כנשק ובמלחמה — אין כלים מתאימים היכולים למנוע זאת. לארה"ב יש אמנם כלים צבאיים נאותים, אבל השאלה היא אם הם מתאימים לפעולה במצבים כגון אלה. אני מציע לכולנו לא לקבל פיק כרכיים מתופעה זו, ואני מצביע עליה ועל התופעות האחרות כרקע לדברים שאני רוצה לומר בשבח היוזמות המדיניות. דברים אלה נכונים כל הימים, והם ודאי נכונים בתקופה של התעוררות ושל שינויים, יותר מאשר בתקופה של רגיעה. השינוי מופיע פתאום כמו בהתפרצות של הר-געש, והתפרצות אחת גוררת את השניה בשרשרת של אירועים.

ישראל צריכה ליטול יוזמה בנושאי ההסדר עם הפלשתינאים ועתיד יהודה, שומרון וחבל עזה ואין תקופה הנוחה לנו יותר ודרושה לנו יותר מן הבחינה הזאת — אלה עיקרי הדברים שאני רוצה לומר היום. עלינו לדעת שמרגע שהנושא הזה התעורר, ובמידה רבה ביוזמתנו כי אנחנו הצענו את תכנית האוטונומיה ואנחנו אמרנו שהגיע הזמן להפסיק את המימשל הצבאי, אי אפשר יהיה להרדימו. הכדור התחיל להתגלגל והוא לא ייעצר. אינני חושב שנושא זה היה נשאר רגוע גם אילו לא אמרנו שהגיע הזמן לביטול המימשל הצבאי והמרתו בגוף ניכח של הערבים בשטחים כתנאי שהאינטרסים הישראליים יישמרו ולא תקום מדינה פלשתינאית בשטחים. נושא זה לא היה נשאר רגוע, לדעתי, בין כה וכה. אבל כאשר אנחנו, כמו ידינו, התחלנו לגלגל את הכדור הזה, והוא מתגלגל, יהיה זה מישגה חמור אם נעמוד עתה מן הצד או נחשוב שיכול לחול קיפאון בנושא הזה.

אני יודע ששתי המדינות האחרות המשתתפות בתהליך השלום, ארצות-הברית ומצרים, אינן דוחפות ומאיצות בעניין זה. ארה"ב איננה לוחצת עלינו כלל כשם שהיא לא לחצה עלינו ממש משך כל השנים. אינני טירון ביחסים עם ארה"ב ובחיים בארץ הזאת, ואני מודע לפחד שמא ילחצו עלינו. אולם, לא זכורים לי הלחצים הכבדים של ארצות-הברית. ביקורת — כן, הסתייגות — כן, אבל לא לחצים של ממש. בדבריו של פרופ' שלמה אהרונסון על עמדתה של ארה"ב קלטתי נימה או הערכה שאיננה מקובלת עלי, הוא טען כי קיים כבר בארה"ב יחס של כוז לישאל. הוא לא דיבר על כך כדבר אפשרי אלא כמצאות קיימת. אינני שותף להערכה זאת, כשם שאינני שותף להערכה כי הסכם קמפ-דייויד איבד, מנקודת הראות האמריקאית, ממשקלו לאחר המהפכה

באיראן ואי-הצטרפותן של ערב הסעודית וירדן ליוזמתו של סאדאת. אני סבור שההיפך הוא הנכון. האמריקאים הם ריאליסטים, והם מצפים בתקופה הבאה למהלך של חלוקה בלתי נמנעת בין שני גושים במזרח-התיכון: בין הגוש שחומייני מייצג אותו כיום ושאי"פ משתייך אליו, ולא במקרה הוא מציע את עצמו כמתווך כי הוא איננו רחוק מהחומייניזם, הגוש של סוריה וברית-המועצות; ובין גוש שני, שלארצות-הברית אין מנוס מלהכיר בו ולתגבר אותו. מצרים עומדת בראשו בעולם הערבי, וישראל קשורה בו היום. מדינות אחרות נשארות בתווך. אילו לא היה קיים הסכם קמפ-דייויד, הייתה ארצות-הברית צריכה לחתור היום להגיע להסכם כזה כדי להקים בסיס לגוש מדינות הקרוב לה. ארצות-הברית רוצה להרחיב גוש זה, ואני מאמין שהיא תצליח בכך; לא בצרוף מדינות יהודיות נוספות מפני שאין כאלה, אלא בצרוף מדינות ערביות נוספות ובגיוס תמיכה של מדינות אירופאיות בו. אני יודע שארצות-הברית, לא רק שאיננה לוחצת אלא גם איננה מאיצה בתהליך של הגשמת האוטונומיה בגלל סיבות שונות. קודם עסק בכך שטראוס ועכשיו לינוביץ; זה לא אותו הקצב של משא ומתן שהיה בקמפ-דייויד, בלידס או במקומות אחרים; של ישיבה רצופה ללא הפסק כדי להגיע להסכם. מצרים בודאי שאיננה לוחצת ואיננה מאיצה במשא ומתן בנושא האוטונומיה, ולא בגלל זה שהיא רוצה להעביר את הזמן עד שנצא מסיני, אלא מפני שהיא נוכחת שהפלשתינאים אינם באים וירדן איננה באה לשולחן המשא ומתן, והיא איננה רוצה להגיע לסוף המהלך המדיני בו היא תצטרך להודיע קבל עם ועולם: אנחנו המצרים, עשינו את חלקנו ומכאן והלאה צריכים הפלשתינאים לעשות זאת בעצמם. מצרים איננה רוצה להגיע לתחנה הסופית הזאת שממנה לא יהיה המשך במצב הנוכחי. לא אצה לה הדרך. למה לה להגיע למועד בו היא תצטרך להכריז על כשלון המהלך הזה?

לארצות-הברית ומצרים יש שיקולים משלהן, אבל לנו אין שום עניין להאיט את המשא ומתן או להימנע מלהגשים את מה שאנחנו חושבים לנכון. אני יודע שהערבים הפלשתינאים לא ישלחו, באוירה הקיימת, את נציגיהם הרשמיים למשא ומתן על הקמת האוטונומיה, אלא אם כן יתחולל אצלם שינוי של ממש, ואם הוא יתחולל אשמח מאוד על כך. אנחנו מסתכלים בהערכה-רכה על סאדאת המזמין את השאח לבוא למצרים בכדי להקל על ארצות-הברית, ואומר שהוא מוכן לעמוד במערכה הזאת. אבל, נכון לשבת זאת, האוירה הפרו-אש"פית, פרו-

איראנית ואנטי-מצרית איננה מקרבת את הפלשתינאים ואת אש"פ לשולחן הדיונים; איננה מעודדת אותם להיות שותפים למצרים ולישראל בהסכם של שלום. אינני מציע לעשות משהו היום שישבש או שיחבל במהלך המשא ומתן על האוטונומיה כפי שהוא מתנהל. אני מדבר על תפיסה ועל חשבון לאומי. מה ישראל חושבת, למה היא רוצה להגיע, ומה היא צריכה לעשות כדי להגיע לאותם הדברים שהיא רוצה בהם. אינני מתכוון בכך לכל מה שהיינו רוצים להשיג, כי היינו רוצים בדברים נפלאים — שהישובים בסניי ישראו במקומם ושמצרים תסכים לכך ושהגבול יהיה מעבר לשארם-א-שייך — אלא רק למה שבתוך ליבנו ובהכרתנו אנחנו חושבים שניתן לעשות ולהשיג; ובמידה שהדברים נתונים רק בידנו — להתכוון להם, להאמין בהם, להשיג את התמיכה הדרושה וכבוא העת גם להגשימם.

לא להרשות הקמת מדינה פלשתינאית; לא להחיל ריבונות ישראלית ללא הסכמה הדדית

במה אני חלוק עם הממשלה הזאת, בראשותו של בגין? אני מסכים לחלוטין שאסור לנו להרשות להקים מדינה פלשתינאית. כלל לא חשוב אם ניתן להצביע על דוגמאות היסטוריות בהן קמה מדינה עצמאית מאוטונומיה. לנו אסור פיזית להרשות זאת כי היא תהווה בסיס להרס ישראל. תכנית האוטונומיה גם לא מבוססת על תחזית כזאת, אלא במפורש מנוגדת לכך. אבל, כאשר אנחנו רוצים להידבר עם הערבים על האוטונומיה, איננו גם יכולים לומר כי השאיפה שלנו היא לייסד ריבונות ישראלית מן היום ועד לירדן. זה איננו בסיס להידברות עם הערבים. אין מנוס, לדעתי, אלא לומר להם כי מדינה פלשתינאית לא תקום, אבל אנחנו גם לא נחיל את הריבונות הישראלית על השטחים שלהם, אלא בהסכמה הדדית. יתכן שבאחד הימים יבואו הערבים מרצונם ויציעו להיכלל בישראל או ליצור קשר איתה במסגרת זו או אחרת של אוטונומיה, פדרציה או כל תכנית אחרת. אבל אי אפשר לומר להם: לא ניתן לכם להקים מדינה פלשתינאית ובכוונתנו להחיל את הריבונות הישראלית, בין שתמצו ובין שלא תמצו בכך. לאחר חמש שנות האוטונומיה; ומתוך כוונה זו אנחנו מנהלים את מדיניות ההתנחלות שלנו וקובעים את מדיניותנו גם בנושאים האחרים. לדאבוני, אין זה בסיס להסדר בינינו. כדי לחתור להסדר צריך לא לאפשר הקמתה של מדינה פלשתינאית, אבל גם לא לכפות עליהם את

הריבונות הישראלית בניגוד לרצונם, בין שזו ריבונות מלאה ובין שזו מסגרת אחרת המקובלת עלינו.

אני מנחש שמישהו ודאי רוצה לשאול אותי: האם לתכנית שלך הערבים מסכימים? לא, הם אינם מסכימים לה. דיברתי עם רבים מהם, לא פעם אחת ולא בתקופה של שנה אחת; הנסיון שלי להקשיב להם הוא ממושך; דיברתי עם מתונים ועם קיצוניים, עם שכמיים ועם עזתיים, עם כאלה שהם בעד קשרים עם ירדן ועם כאלה שהם נגד קשרים עימה. כל אלה אומרים היום שהם רוצים מדינה פלשתינאית, נסיגה ישראלית לגבולות 67' והורדת הישובים היהודיים, או במקרה הטוב ביותר, השארתם בכפיפות לשלטון ערבי-פלשתינאי או ירדני; והם חושבים כי אש"פ צריך לייצג אותם בשיחות. הם אומרים זאת בכנות, כי את זאת הם רוצים. אבל, כשם שקיימת הבחנה בין מה שאנחנו היינו רוצים שיהיה ובין מה שאנחנו מוכנים להשלים עימו, כך קיימת הבחנה כזו גם אצל הערבים, כשם שהיא קיימת אצל מדינות אחרות, אפילו מעצמות. קיים פער בין מה שהן רוצות ובין מה שהן מוכנות להשלים עימו.

הרשו לי להביא שתי דוגמאות לכך — שתי תופעות שהיו בעבר בין ערביי השטחים. אש"פ יצא נגד התופעה של עבודה בישראל, ולא כדיבורים בלבד. הוא תקף את המכוניות שהובילו פועלים מן השטחים לעבודה בישראל, ירה והרג בהם. בסופו של דבר, אש"פ השלים עם תופעה זו, משום שהמוטיבציה של ערביי השטחים לעבוד בישראל הייתה חזקה יותר מאשר ההתנגדות העקרונית שלו. אש"פ איננו תופעה אבסטרקטית, הוא פועל באמצעות ערכים היושבים בשטחים ומארגנים חוליות-טרור; כאשר הם מניחים חומר נפץ במחנה יהודה או בכל מקום אחר בארץ, קרוביהם, ידידיהם ובני כפרם אינם מסגירים אותם, אבל כאשר הם יורים בפועלים הנוסעים לעבודה בישראל והגרים באותו כפר, באותה עיר או בשכנות להם, אז מצבם נעשה לא פשוט, מבחינת ההתנגדות הערבית לכך.

וכך הדבר לגבי הבחירות לעיריות. בשעתו, אש"פ התנגד וירדן התנגדה להן, כי הם ראו בבחירות צעד לקראת נורמליזציה של הכיבוש הישראלי בשטחים. אבל, כאשר התושבים הערבים היו צריכים לבחור בין שתי אפשרויות: האחת, שקצין ישראלי יהיה ממונה על ניהול העיר, והשנייה, שהם עצמם יבחרו את נציגם — הם העדיפו לבחור את ראש העיר בעצמם. כאשר תבענו מעיריית עזה וראשה שהם יספחו לעיר את

מחנות הפליטים שמסביבה לשם מתן שירותים, ושתושביהם יוכלו לבחור בנציגיהם לעיריה — התפטר ראש העיריה, ראשד א-שאווה, מתפקידו ובמקומו בא נציג של המימשל; איש מוצלח מאוד, שניהל את העיריה טוב יותר מראשי העיריות הערביים. כאשר ראשד א-שאווה נוכח לדעת שזו עובדה שצריך לחיות איתה, הוא חזר בו והציג את מועמדו בבחירות.

האוטונומיה ניתנת לביצוע

ההסדר שאנחנו צריכים להגיע אליו, לדעתי, הוא האוטונומיה. אני חוזר ואומר שאינני מאמין שאפשר יהיה להידבר עם הערבים הגרים בשכנותנו על בסיס הנוסחה האומרת שלא רק שלא נאפשר הקמת מדינה פלשתינאית, אלא שמישאלת לבנו היא כינונה של ריבונות ישראלית עד לירדן. אין זה מקרה שמי שדוגל בנוסחה זו — בין שהם מגוש אמונים, מצעירי או מוותיקי המפד"ל, מחירות או מהליכוד — אינו יכול להידבר עם ערבים אלה. וכי על מה ידברו איתם? האם אפשר לצפות לאיזו שהיא הידברות והבנה על בסיס זה עם אנשים אינטליגנטיים ובעלי מוטיבציה לאומית חזקה הנמצאים תחת לחצו של העולם הערבי הלאומני ואש"פ?

לעומת זאת, אני מאמין כי מסגרת של אוטונומיה ניתנת לביצוע. אם הערבים לא יסכימו להסדר מוסכם וחתום בעניין זה, ניתן יהיה לבצע את האוטונומיה רק בדרך אחת — באורח חד-צדדי, על ידינו. בדרך זו ניתן לבצע את מרבית המרכיבים של תכנית האוטונומיה. איש איננו יכול למנוע מאיתנו להוציא את המימשל הצבאי ולאזרח את המגעים בין משרדי הממשלה הישראליים ובין הערבים בשטחים. שני רופאים ערבים, מבעלי העמדה הקיצונית ביותר שפגשתי, סיפרו לי תוך כדי שיחה, לא כבסיס לפרוגרמה מדינית אלא כתיאור המתרחש בשטחים יום-יום, שהיום אין כבר רופאים יהודיים בשטחים וכל הטיפול הרפואי נעשה על ידי רופאים ערביים. אבל, כאשר יש בעזה מחסור במכשירים רפואיים או מקרים מיוחדים הזקוקים לכך, פונים לבתי החולים באשקלון או בירושלים, כי מדוע צריך החולה לסבול? בבית החולים בבית-לחם ובית-ג'אלה, שמנהלו הוא אחד הערבים הקיצוניים ביותר, אין קרדילוג, אז הוא מזמין אחת לשבוע את ד"ר כהן מירושלים. לעומת זאת, הרבה יהודים נוסעים לבית-לחם לקבל טיפול ברפואת שיניים מפני שהיא הרבה יותר זולה שם.

יש דברים שאנחנו יכולים לעשות באופן חד צדדי, ובסופו של דבר הערבים יקבלו אותם כי הם אינם לרעתם. אני מזדהה לחלוטין עם אלה שאמרו, כאן הבוקר, כי צריך לבנות ולשקם את מחנות הפליטים בעזה. אינני חושב שיש בעיה חמורה כזו ביהודה ושומרון; מרבית יושבי המחנות באזורים אלה יצאו, פחות או יותר, מן המצב המיוחד של פליטים. צריך לעשות זאת למרות שבשעתו, אם אינני טועה, התקבלה באו"ם החלטה נגד המעשה הנורא שישראל עושה, כאשר היא בונה שיכון נאות לפליטים במקום ה"סלאמס", משום שלהערכתם היא רוצה לפתור את בעיית הפליטים מבלי להגשים את החלטת 242 או החלטה אחרת האומרת שיש להם זכות לחזור לבתיהם. באמת, מקיאבליות נוראה — להוציא את הפליטים מן המחנות אחרי שלושים שנה ולאפשר להם לחיות בכבוד כפי שהם רוצים. אז נניח שהייתה החלטה כזאת נגדנו באו"ם, האם זו סיבה מספקת שלא לשקם את הפליטים? את רוב השינויים האלה, הטובים לתושבי השטחים, אנחנו יכולים לעשות בעצמנו. ואם הם לא יבחרו את המינהלה שלהם, כפי שהם אמורים לעשות במסגרת תכנית האוטונומיה, אין שום חובה מצידנו שלא להסכים לכך שראשי הערים בשטחים ייפגשו אחד עם השני, ידונו על בעיותיהם וייצגו את הציבור הערבי כלפי ישראל. כלומר, מה שהסכמנו שיעשה על ידי הרשות המינהלית הנבחרת במסגרת האוטונומיה, ייעשה על ידי ראשי הערים, אשר נבחרו לא רק משיקולים מוניציפאליים אלא גם משיקולים פוליטיים. משום כך, גם אינני חושב שצריך לדחות את מועד בחירת ראשי הערים כאשר יגיע הזמן לכך. בהקשר זה, אני רוצה להציע נוסחה המתייחסת לשאלה אקטואלית. אנחנו חייבים לקבוע מה מותר ומה אסור בהתבטאויות של המנהיגות הערבית, אבל גבול המותר צריך להיות רק הסתה לאלימות. כלומר, אם ראש עיריה אומר שהוא רוצה מדינה פלשתינאית או שאנחנו שלטון כיבוש ודברים דומים, לא צריך להעמיד אותו לדין בגלל זה. אבל, אם הוא אומר דברים שמשתמע מהם כי צריך לתמוך במעשיו של אש"פ ולעשות כמותו; כלומר, לנקוט במעשי אלימות, ברצח ובפעולות חבלה או אפילו שריפת צמיגים וסגירת עורקי תחבורה — אין להרשות זאת. אינני נכנס כרגע לשאלה מה צריך להיות העונש עבור התבטאויות אלה, אבל אנחנו חיים איתם יחד, וכשם שבשום פנים ואופן איננו צריכים להסכים למדינה פלשתינאית, כך גם איננו צריכים להרשות או לאפשר הסתה לאלימות ולרצח, גם אם היא נאמרת בעקיפין. אנחנו איננו

נוהגים כך כלפיהם, והם אינם יכולים לנהוג כך כלפינו. אף מדינה איננה מרשה זאת בתוכה. וגם אנחנו, האחראים לחוק ולסדר בשטחים, איננו צריכים להרשות זאת; ומי שעובר על איסור זה — יש להעניש אותו על כך. הבעת דעה חפשית — כן; הסתה ל אלימות — לא.

אי אפשר להחזיק צבא לאורך זמן ללא ישובים בשטחים

לאוטונומיה יש שני מרכיבים: האחד, מתן אפשרות לערבים לנהל את חייהם בעצמם; והשני, מניעת היווצרותו של מצב שבו ייפגעו האינטרסים החיוניים שלנו; והתנחלויות מעבר לקו הירוק הן אחד הדברים החשובים והחיוניים ביותר לישראל. לא תיתכן החזקת כוח צבאי לאורך ימים בארץ שאין בה אזרחים ישראלים, או בניסוח קונקרטי יותר: אם אנחנו חייבים להחזיק כוחות של צה"ל על הגבול, לאורך בקעת הירדן ועל גבול מצרים-ישראל, חייבים להיות שם גם גושי התיישבות ישראלים. לא כדי לשמש משענת לצבא, אם כי אינני יודע מי יעזור יותר למי, הצבא למתיישבים או המתיישבים לצבא, אלא מן הבחינה המדינית והמוסרית. כאשר מוצב גדוד של טנקים או משמר הגבול בבקעת הירדן או באזור אחר המיושב על ידי יהודים, זה דבר אחד; אולם כאשר חיילים יהודים מוצבים באזור המיושב רק על ידי ערבים, זה דבר אחר לחלוטין. אז הם מהווים כובש זר. איננו זרים בארץ ישראל ואיננו יכולים או צריכים להוציא את הצבא מן השטחים. לכן, ההתנחלות היא חיונית, חוץ מערכה העצמי הרב, שכרגע אינני מדבר עליו, והדברים ידועים.

קיימת שאלה האם להקים התנחלויות יהודיות במרכזי אוכלוסיה ערבית. זוהי שאלת מפתח במסגרת תכנית של פשרה טריטוריאלית. כאשר רוצים לחלק את השטח של הגדה בינינו ובין ירדן, יש טעם לומר שאיננו רוצים להקים ישובים עבריים בתוך ישוב ערבי צפוף ורצוף, משום שהוא עתיד להצטרף לירדן. אבל אם אין תכנית כזאת — ואנסה אחר כך לומר מדוע — אין מנוס מלהקים ישובים ישראלים באזורים כאלה, ועשה זאת גם המערך ברצועת עזה בקרב האוכלוסיה הערבית הצפופה ביותר בשטחים. רצועת עזה נמצאת בגבול שבינינו ובין מצרים ואנחנו חייבים להחזיק בה צבא, ולא נוכל לעשות זאת אם היא תהיה כולה ערבית. לכן, צריך שיהיו בה גושים של התיישבות יהודית, גוש של ישובי קטיף וגוש של ישובים דרומית לעזה, כרם שלום וישובים אחרים. במקום שלושה או ארבעה ישובי קטיף, מוטב שיהיו שבעה או

שמונה ישובים בגוש זה. אם אין שטח נאות לכך, אז צריך לפרוש אותם לתוך ישראל, כי רצועת עזה איננה גבול בשבילנו. וכך הדבר לגבי בקעת הירדן, חבל ההר והשטחים הגבוהים של בית-אל ושל בעל-חצור, שם מוצבים מתקני ההתראה האווירית המרכזית. לדידי, לא חייבים לשבת דווקא ליד שכם בגלל איזושהי מוטיבציה אחרת, אם כי זו זכותו של כל אחד לבור לו את המוטיבציה שלו. אני מדבר על הקשר שבין החזקת כוחות צבא ובין התיישבות, ועל הקמת התנחלויות בגושים גדולים צמודים ככל האפשר, לאו דוקא ערים; אני מדבר על התיישבות לכל סוגיה.

לנהל משא ומתן על ירושלים ללא תנאים מוקדמים

הייתי רוצה לעמוד על עוד נקודה אחת שהיא בעלת חשיבות ממדרגה ראשונה — שאלת ההסכם או ההבנה בינינו ובין האמריקאים, ובינינו לבין המצרים. בשעתו הטיף המערך לממשלה וטען כנגדה, לפחות כאשר אני הייתי חבר בה, שאחד מן הכשלונות השלומיאליים של מדיניות החוץ שלה, ובראש וראשונה של שר-החוץ כמובן, הוא בכך שהיא איננה משכילה או מצליחה להשיג הבנה עם ארצות-הברית; והבנה זו הייתה נר לרגלי המדיניות הישראלית בתקופת שלטון המערך. ובכן, במשך כל השנים הקודמות ריחפה מעל ראשינו חרב תכנית רוג'רס. האמריקאים לא התכחשו לתכנית זאת אף פעם ומידי פעם ניסו, בצורה זו או אחרת, להביא אותנו לידי כך שנקבל אותה. והיו תכניות של קסינג'ר להפרדת כוחות עם ירדן — למרות שלא הייתה לנו מלחמה איתה — ושמשמעותן הייתה שניסוג עשרה קילומטרים מן הירדן, כולל הישובים היושבים שם, ושנעביר את הרצועה שנפנה לחוסיין. היום יש לנו הסכם, החתום על ידי נשיא ארצות-הברית הקובע מסגרת לחמש השנים הבאות ולמה שיקרה לאחריהן. בהקשר זה, צריך להזכיר כי למדיניות ארצות-הברית היו, קודם לכן, שני יסודות: האחד, החלטת 242, והשני, תכנית רוג'רס. ואילו, הסכם קמפ-דייוויד, עליו חתום הנשיא קארטר, אומר כי בחמש השנים הבאות צה"ל, ורק צה"ל, ישב בשטח שעד נהר הירדן; ולפי הסכם השלום עם מצרים, צה"ל ישב ליד הגבול הבין לאומי ואין שום סטאטוס מיוחד לרצועת עזה. אפשר יהיה לעבור את הגבול שבין אל-עריש לעזה, כלומר את הגבול הישראלי, רק לפי חוקי מדינת-ישראל. בתכנית האוטונומיה לא מוזכרת מדינה פלשתינאית ולא מדובר על הפיכת האוטונומיה לצד איתו נצטרך

להגיע להסכם על גבולות. את המשא ומתן הזה ננהל רק עם ממלכת ירדן. כאשר צה"ל יושב על הירדן.

כל מי שרוצה לקבוע תכניות מדיניות חתומות וקונקרטיות ליותר מאשר לשבע שנים — תבוא עליו ברכה; אני אשמח מאוד אם אדע למה מתחייבים הצדדים למשך תקופה של חמש שנים. מדוע אני אומר שבע שנים? כי דרושה שנה אחת למשא ומתן על האוטונומיה, חמש שנים לתקופת האוטונומיה, ואחר כך צריך להתנהל משא ומתן עם ירדן. גם המשא ומתן עם מצרים ארך שנה וחצי, וארצות-הברית חתמה על ההסכם הזה, המתייחס למעשה לתקופה של כשבע שנים. האם היה אי-פעם, מבחינתנו, לישראל הסכם טוב מזה עם ארצות-הברית ותאום עמדות רב יותר עימה? הסכם שאין בו איסור על הקמת התנחלויות, ואין בו איזושהי התחייבות ישראלית אחרת, ישירה או עקיפה, לגבי ירושלים.

אינני רוצה להלאות אתכם, אבל מה שאמרתי בתשובה לשאלה בשטרסבורג, ותוך כדי עימות עם שר-החוץ המצרי שתבע מאיתנו לסגת מירושלים, הוא כי מוסכם בינינו ששאלת הריבונות תעלה רק בעוד חמש שנים, ואז ירדן תוכל לתבוע את נסיגת ישראל מירושלים המזרחית. מבחינת התביעה לריבונות, אין הבדל בין ירושלים, שכם או עזה; כלומר, היא צריכה להיות נידונה במסגרת של משא ומתן.

אבל, נושא ירושלים חשוב בפני עצמו, ולדעתי יש לו ארבעה מרכיבים: האחד, שאלת הריבונות, תביעת הערבים על מזרח-ירושלים כחלק מתביעתם הכללית להחזרת ישראל לגבולות '67. השני, שאלת העיריה. ישנה דעה בזכות מיבנה של עיריה המורכבת מרובעים שונים, בהם רובעים מוסלמיים. שמעתי מפי שרים בכירים בממשלה הזאת, לא אלה שהתפטרו, שהם אינם מתנגדים לכך ובלבד שתהיה עיריית-גג החולשת על רובעים אלה. אין לדעה זו שום קשר לנושא הריבונות, ואלה שהם בעדה אינם תומכים בויתור על הריבונות הישראלית בירושלים; הם מדברים על השאלה המוניציפאלית בלבד. המרכיב השלישי הוא שאלת המקומות הקדושים בירושלים; והמרכיב הרביעי — שאלת הזיקה בין האוטונומיה ובין הנושא הירושלמי.

כל הממשלות הקודמות, וגם הממשלה הזאת, ובראש וראשונה ראש הממשלה בגין, אמרו, חזרו ואמרו כי הם בעד משא ומתן עם הערבים ללא תנאים מוקדמים, ומותר לערבים להגיש כל תביעה שהם רוצים.

אני רוצה להזהיר את עצמנו, כי מי שחולק על גישה זו, שאני שלם איתה לחלוטין, ורוצה שנאמר מראש לערבים, לא שאיננו מסכימים לתביעתם, אלא שאין להם זכות לתבוע אותה; כלומר, מי שמבקש להציג תנאים מוקדמים, מכניס את המשא ומתן למבוי סתום מראש. אין דרך אחרת מאשר להכיר בזכותו של כל צד להעלות תביעות על יסוד מוסכם, במסגרת החלטת 242. זהו הבסיס המוסכם שאיננו מחייב, לדעתנו, חזרה לגבולות הקודמים; אבל לפי תפיסת הערבים ודאי שאיננו שולל נסיגה כזו. אנחנו קיבלנו את הבסיס הזה למשא ומתן, וכל הממשלות הקודמות קיבלו אותו. אין מנוס מאשר להכיר בכך שהערבים יכולים לתבוע את יציאתנו ממזרח-ירושלים, ואילו עמדתנו היא שיירושלים היא בירת ישראל, ולא נקבל תביעה ערבית לשוב ולחלק אותה. לומר שעליהם להסכים מראש שיירושלים כולה תישאר ישראלית, פירושו לא לנהל משא ומתן.

אני רוצה לחזור ולדון בנושא האמריקאי, ולא רק בהשוואה לשני בסיסי המדיניות האמריקאית עד כה: החלטת 242, שלפי ההסבר האמריקאי פירושה חזרה לגבולות הקודמים, להוציא כפר ערבי חצוי או משהו דומה; ותכנית רוג'רס, הוזה למעשה לפרשנות האמריקאית של החלטת 242. היום יש לנו הסכם חתום עם האמריקאים ועם המצרים לגבי תהליך המשא ומתן הכולל את הסכם האוטונומיה לחמש, שש, או שבע השנים הבאות. לא היה לנו בעבר הסכם כזה, שלא לדבר על ההסכמים הנלווים אליו, ואפילו יותר מזה. הקושי העומד בפני הנשיא קארטר להקים את הכוח הרב-לאומי בגלל העמדה הקיצונית הערבית וחששן של המדינות האירופאיות בשאלת הנפט, חייבו את ארצות-הברית לעשות זאת בעצמה. אינני חושב שהיא עושה זאת ככפויה, כי ביסודו של דבר הסדר זה איננו נוגד את האינטרס שלה. התוצאה הריאלית היא שלא רק שיש לנו הסכם עם האמריקאים לגבי הנושא הפלשתינאי שאיננו כולל מדינה פלשתינאית, איננו אוסר התנחלויות, איננו אומר מילה לגבי ירושלים, ומאפשר לצה"ל לשבת בשטחים, אלא שיש גם מחוייבות אמריקאית בביצוע הסכם זה — הצבת אזרחים אמריקאים בסיני כדי לפקח על הפירוז וכדי להימצא באיזור חיץ בין מצרים ובינינו. אם נוסיף לכך את היתנתקותה של מצרים מברית המועצות והתקשרותה לארצות-הברית, עם כל הדברים המתחייבים מכך בכלכלה, במדיניות ובאספקת נשק למצרים — אינני חושב שיכול היה להיות לישראל איזור חיץ המבטיח בצורה טובה יותר את אי-

השימוש בסיני כבסיס למלחמה על ידי מצרים, פרט לכוח צה"ל כמובן, היה עדיף לו נשארו הישובים במקומם, אבל משהו יותר טוב מאשר החיץ האמריקאי לא יכול להיות בתוקף המציאות.

פרופ' אהרונסון שאל איך קרה שישראל לא השכילה לנצל את המציאות האכזרית האנטי-אמריקאית של איראן כדי להשיג את תמיכת דעת-הקהל נגד עמדתן הסרבנית של סוריה ושל עירק ביחס למשא ומתן לשלום. זו איננה שאלה של הסברה, אלא של מציאות מדינית וישראל היא זו שצריכה למקד את תשומת ליבנו. האם ארצות-הברית הצליחה להביא מדינות אלה אל שולחן המשא ומתן לשלום, למרות שניתנו מענקים כספיים לירדן ואפילו לסוריה? עירק היא המדינה המוליכה היום בין שתי המדינות עם האידיאולוגיה של הבעת'. היא עשירה בנפט, במים ובאדמה, וטוב שיש לה סכסוך עם איראן ושאיין בדיוק אחוות אחים בינה ובין סוריה. במציאות הקיימת היום במזרח התיכון, אינני חושב שהאמריקאים יושבים כל היום ובוכים על כך שיש להם דריסת רגל בסיני. הם לא היו מנסים להשיג זאת בכוח או בניגוד לרצונם של המצרים, אבל הם ריאליסטים, הם רואים את תמונת המצב המשתנה, ואינני חושב שהשתתפותם בהסכם קמפ-דייוויד והסכם השלום עם מצרים והתחייבותם להשתתף בביצוע ההסכם, נעשו רק כמעשה פילנטרופיה למען ישראל או בגלל הכוונות היהודים. הם נעשו מתוך גישה ריאליסטית ומתוך רגישות לחלוקה ההולכת ומחריפה מיום ליום בין הגורמים הפרו-מערביים ובין הקבוצה החומייניסטית-אש"פית-סובייטית הנמצאת מן הצד השני של המיתר.

אני רוצה לסיים ולומר שאף אחד לא יעשה בשבילנו את המלאכה, ונושא ההסדר עם הפלשתינאים לא יקפא על שמריו. אמנם יש למצרים סיבות שלא להאין במשא ומתן ויתכן מאוד שלא נגיע למצב שבו הפלשתינאים ירצו להצטרף אליו, אבל יש לנו אינטרס משלנו ויש לנו את היכולת לא לתת למצב הנוכחי להיכנס לקיפאון. יש לנו את היכולת להגשים את היסודות של הסכם האוטונומיה המושתת על מתן אפשרות לתושבים הערבים לנהל את חייהם בעצמם ככל האפשר, ובלבד שלא יפגעו באינטרס הישראלי של בטחון והתיישבות, ושלא תיפגע הקביעה האומרת שאת הסכם השלום אנחנו צריכים לחתום עם ירדן, וניכנס למשא ומתן על כך רק בעוד חמש או שש שנים. אין לנו דבר חיובי ומציאותי יותר מזה. ישנו הסכם קמפ-דייוויד, וזה כל מה שמחייב אותנו בנושא ההתנחלות, אבל עלינו לפעול בעניין זה מתוך ראייה ישראלית

כוללת ועל בסיס של תכנית להקמת גושים של ישובים הקשורים עם יחידות צה"ל. לא פעולות של "חאפ" ולא פעולות בלתי שקולות של התנחלות. לפי הסכם קמפ-דייוויד צה"ל ישב על הגבול עם ירדן לחמש או שש השנים הבאות, ואחר כך ייפתח משא-ומתן לשלום עם ירדן ללא אופציה להקמת מדינה פלשתינאית. אבל, כדי שנוכל להידבר עם הערבים אנחנו צריכים לומר להם שני דברים גם יחד: שלא נרשה הקמת מדינה פלשתינאית ולא ניכפה עליכם ריבונות ישראלית.

מדינת ישראל
משרד הבטחון

ס ו ד י

לנמען בלבד

דף מתוך דפים
העתק מתוך העתקים

תאריך 12 בפב' 1989
ז' באדר א' תשמ"ט
מס' /י 9088

איתן הבר / יועץ שר הבטחון לתשתית

אני מצ"ב לידיעתך התצלומי ם הבאים:

- א. הודעת הנשיא קרטר באסואן מ-4/1/78 הידועה כ"הצהרת אסואן".
 - ב. הצעות שר החוץ (משה דיין) לתשובות על שאלות שהציגה ארה"ב בקשר להליכי מוסדות האוטונומיה ולמעמד הקבע של יו"ש לאזח"ע בתום 5 שנים לכינונה של האוטונומיה.
 - ג. מסמך המכיל שאלות להבהרה שהציג המלך חוסיין לנשיא קרטר לגבי עמדות שתציג ארה"ב במהלך המו"מ שיפתח בעיקבות הסכמי קמפ-דיויד.
שאלות ותשובות אלה פורסמו ב-15/12/78 בעיתון אלציאד היוצא בפאריס ויש להן חשיבות רבה להבנת עמדת ארה"ב בנושאים החיוניים ביותר בכל הנוגע לדיונים בקשר להסדרי האוטונומיה ולמעמד הקבע של יו"ש ואזח"ע.
- גם מסמך זה פורסם בנספח לספר הנ"ל.

ב ב ר כ ה,



דב שפי
היועץ המשפטי למערכת הבטחון

מתוך ספרו של אהרן יאיר - "השנה האחרונה"

נספח ב

הודעת הנשיא קאריקר באכראן, 4 בינואר 1978

דעתנו שביסוד הדבר מונחים עקרונות מסויימים שמן הדין לשמור עליהם לפני שאפשר יהיה להשיג שלום צודק וכולל:

ראשית, שלום-אמת חייב להיות מושתת על יחסים תקינים בין הצדדים לשלום. שלום פירושו יותר מקץ ללוחמות גרידא.

שנית, מתחייבת נסיגה מצד ישראל משטחים שנכבשו ב-1967, והסכמה על גבולות בטוחים ומוכרים לכל הצדדים בהקשר של יחסים תקינים ושלווים, בהתאם להחלטות 242 ו-338.

שלישית, מתחייב פתרון הבעיה הפלשתינאית על כל היבטיה. הבעיה חייבת להכיר בזכויותיו הלגיטימיות של העם הפלשתינאי ולאפשר לפלשתינאים ליטול חלק בקביעת עתידם.

נספח ג

הצעות שר החוץ לתשובות על השאלות שהציגה ארה"ב

- I. השאלות שנשאלנו על-ידי ארה"ב בפגישה עם ואנס ב-27.4.78:
 - א. אם צד כלשהו יעלה בתום 5 השנים את שאלת הריבונות, האם נסכים כי יוכרע הנושא.
 - ב. אם התשובה חיובית — כיצד תיעשה ההכרעה לגביו.
- II. ההצעה האמריקנית לתשובה, כפי שהובאה על-ידי לואיס במסר מוואנס ביום 19.5.78:
 - א. ישראל מתחייבת לפתור סופית (to resolve definitely) את שאלת הריבונות של הגדמ"ע ועזה בסוף תקופת-מעבר של 5 שנים.
 - ב. (1) המכאניזם להשגת דבר זה יהיה על-ידי משא-ומתן בין הצדדים תוך תקופת-המעבר של 5 השנים, שיביא להסכם סופי המבוסס על כל העקרונות של החלטה או"ם 242, תוך שיתופם במשא-ומתן של בציגי הפלש-תינאים החיים באזורים.
 - (2) ביטוי מתאים של אישור (an appropriate expression of approval) לתוצאות משא-ומתן זה על-ידי האנשים (people) החיים באזורים.
 - לואיס הוסיף כי במקום ריבונות ניתן אולי לומר "מעמד קבע" (permanent status).
- III. תנאי לתשובתינו:

מוצע כי ייקבע, שמבחינתנו תנאי ראשון למתן התשובות כמבוקש הוא קבלת תשובה ברורה מסאדאת האומרת שהוא רואה עצמו מוסמך ונכון לחתום על שני חוזי השלום —

 - א. באשר לסיני (ישראל-מצרים).
 - ב. באשר ליר"ש ועזה (ישראל-ירדן).
- IV. הצעה לתשובות:

עקרונות מוצעים לתשובות —

 - א. תוכן ההחלטה לאחר 5 השנים (לגבי יר"ש וחבל עזה):

ינאר 1978

ביום שמן הדין לשמור
לל:

על יחסים תקינים בין
ת גרידא.

חיים בשר ב-1967,
יום בהקשר של יחסים

נאית כל היבטיה.
של העם הפלשתינאי
ל.

- (1) ההחלטה הסופית (הסדר קבע) של מרבית הנושאים צריך שתתקבל במשא-ומתן על האוטונומיה המינהלית עתה, כך שיווצר מבנה הקבע, שאינו מועמד לריוויזיה ואשר עליו מושתת הסכם השלום באזור זה.
- (2) במסגרת משא-ומתן זה יש להגיע להסדר, בין השאר — (א) על הישגות כוחות צה"ל ביו"ש ובעזה ואחריותם לשמירת הגבולות;
(ב) על העדר כוחות צבאיים אחרים (כגון של ירדן);
(ג) על הזכות לישראלים לרכוש קרקעות ולהתיישב באזורים אלה (יו"ש ועזה);
(ד) על חופש תנועה בין יו"ש ועזה לבין ישראל לתושביהם הערבים ולישראלים.
(ה) על המשמעות האופרטיבית של המושג "ישראל אחראית לשמירת הסדר הציבורי".
- (3) כתום חמש השנים תעמוד להכרעה שאלה מרכזית אחת בלבד, והיא שאלת "סטאטוס הקבע" (ראה להלן). צריך יהיה להכריע בין אחת משלוש האפשרויות של יו"ש וחבל עזה:
(א) המשך ההסדר של מוסדות האוטונומיה המינהלית כפי שהיה במשך 5 השנים;
(ב) היחסים (relationships) בין מוסדות האוטונומיה לירדן;
(ג) היחסים (relationships) בין מוסדות האוטונומיה לישראל.
- (4) ההכרעה לא תהיה בשאלת הריבונות, כי הכרה בריבונות עלולה לכלול ביטול ההסדרים שהושגו באשר לנוכחות צה"ל והזכות להתיישבות. לעומת זאת, השימוש בנוסחת לואיס באשר ל"סטאטוס הקבע", שניתן לדבר עליו באורח חד יותר כעל "סטאטוס הקבע של מוסדות האוטונומיה המינהלית", מאפשר לאוכלוסיה להחליט, במסגרת מו"מ והסדר עם ישראל כתום 5 השנים, אם היא מעדיפה מוסדות מימשל עצמאיים כמפורט בתכנית האוטונומיה או יחסים (relationships) עם המוסדות הירדניים או הישראליים.
- (5) הנוסחה שהכל יהיה כפוף ל-review עתידי פירושה, כאמור, סכנה של פתיחת הנושאים החיוניים לנו, כמו הימצאות כוחות צה"ל וההתנחלות. כמו-כן תמנע גישה קונסטרוקטיבית להגשמה מלאה של תכנית האוטונומיה.

(6) טיעונו כנגד השימוש במונח ריבונות וההכרעה לגבי מתבסס גם על כך —

(א) שמצבן המשפטי של יו"ש ורצועת עזה לא היה לפני 5.6.67 מצב של ריבונות (מצריח אף פעם לא תבעה ריבונות על רצועת עזה, וריבונות ירדן ביו"ש לא הוכרה כללית).

(ב) למושג הענקת ריבונות לאוכלוסיה או לשטחים שלא נהנו ממנה לפני 1967 אין אחיזה ב-242.

(7) (א) במשא-ומתן שיקדם עתה להסדר יהא צורך להחליט על משמעות האספקטים השונים של היחסים בין ערביי יו"ש ועזה וממשלת ירדן בהתאם לסעיפים הרלבנטיים שבתכנית האוטונומיה המינהלית — 1. מעמד החקיקה הירדנית העתידית בשטחים (סעיף 18 עוסק בשאלות הנובעות מהצבעה לפרלאמנט ירדן, וסעיף 19 עוסק בחקיקה בכלל).

2. שאלת ההגירה ההדדית (סעיף 20 לתכנית).

3. שאלת התנועה (סעיף 21 לתכנית).

(ב) בשאלת הגדרתו של public order (סעיף 11),

שהוא מונח גמיש, מוצע פירוש של צמצום התער-

בותנו לפעולות איבה ועוינות נגד ישראל.

ב. המכאניזם להחלטה:

א. ישראל מסכימה כי המכאניזם להחלטה בדבר סטאטוס הקבע הוא משא-ומתן בין הצדדים בהנחה מראש כי יש להגיע להסכם, וכי בהעדר הסכם יישאר המצב הקיים.

ב. המשא-ומתן בנושא זה לא יתנהל תוך 5 השנים אלא בסופן.

ג. אישור האוכלוסיה בשטחים להסכם לא ייעשה על-ידי משאל-עם כי אם בהחלטת המוסדות הנבחרים של האוכלוסיה. לשם כך אפשר יהיה לערוך בחירות מיוחדות כתום 5 השנים ולאחר שיושג הסכם בין הצדדים. בחירות אלה תיערכנה על רקע ההסכם בדבר "סטאטוס הקבע" ודעת האוכלוסיה היושבת בשטחים תבוא לידי ביטוי בבחירת המועמדים המייצגים את דעת הרוב.

מתוך ספרו של משה דיין - "הפלסטינאים תוך"

נספח ה

שאלות המלך חוסיין לנשיא קארטר בקשר להסכמי קמפ דייוויד, כפי שהקריאן ראש ממשלת ירדן בדראן במועצה הלאומית המיועצת ב-16 באוקטובר, ותשובות הנשיא קארטר, כפי שפורסמו בשבועון הלבנתי "אל-ציאר", היוצא לאור בפאריס, ב-15 בדצמבר 1978

שאלה 1: האם מתכוונת ארצות-הברית להיות שותף מלא במשא-ומתן על הגדה המערבית ועזה ועל הבעיה הפלשתינאית? באיזה שלב של המו"מ תשתתף ארה"ב ובאיזה תפקיד?

תשובה: כן, ארה"ב תהיה שותף מלא בכל משא-ומתן ערבי-ישראלי, שמטרתו להגשים שלום צודק ובר-קיימא במזרח התיכון. ארצות-הברית תשתמש במלוא השפעתה, כדי להביא לסיום מוצלח של המשא-ומתן. הנשיא קארטר ימשיך למלא תפקיד אישי פעיל במשא-ומתן.

שאלה 2: מהי כוונת סעיף 1 בהסכם המסגרת לשלום במזרח התיכון בדברו על "נציגי העם הפלשתינאי"?

תשובה: אין בזה ניסיון לתת הגדרה כוללת. במספר מקרים מדובר בתושבי הגדה המערבית ועזה (ואילו) במקרה אחד הביטוי "או פלשתינאים אחרים כפי שיוסכם באופן הדדי" מתייחס בבירור לנציגים מחוץ לגדה המערבית ועזה, אשר אינם בהכרח אזרחי מצרים או ירדן. מובן שמותר לפלשתינאים, שהם אזרחי מצרים או ירדן, להיות חברים במשלחות המייצגות את מצרים או ירדן במשא-ומתן. במקרים אחרים נזכרת הרשות השלטונית של האוטו-נומיה.

ארצות-הברית מפרשת את הביטוי "נציגי העם הפלשתינאי" לא במונחים של ארגון נפרד כלשהו, המייצג את העם הפלשתינאי, אלא ככולל את אלה, שנבחרו להשתתף במשא-ומתן, ומצפים מהם לקבל את מטרות המשא-ומתן, כפי שהן מוגדרות בהחלטת מועצת הבטחון 242, ולהיות מוכנים במסגרת של הסדר לחיות בשלום וביחסי שכנות טובה עם ישראל.

שאלה 3: מדוע נבחרה תקופה של חמש שנים כחקופת מעבר בגדה המערבית ועזה?

תשובה: הרעיון של חמש שנים כתקופת נכבד בגדה המערבית ובעזה היה הצעה אמריקנית, שהועלתה לראשונה בפני הצדדים בקיץ 1977. הנקודה הבסיסית היא הרעיון של תקופת מעבר עצמו ולא דווקא תקופה מוגדרת של חמש השנים, כפי שהוסכם. אנו סבורים, שעל ידי תקופת מעבר של מספר שנים — שבתחילתה תהייה יסוגו המימשל הצבאי הישראלי והמינהל האזרחי שלו, ובמהלכה תוקם הרשות השלטונית של האוטונומיה של ירדן בגדה המערבית ועזה — ניתן יהיה להציע פתרונות משפטיים רצון לבעיות המעשיות, הנובעות מפעולת המעבר לשלב השלישי. אנו סבורים שתקופת המעבר הכרחית, כדי לחזק את האמון להתקדם ולהביא לידי שינויים בעמדות (הנוכחיות). תקופת המעבר יכולה להבטיח שנגיע להסדר סופי, אשר יבטיח את הזכויות החוקיות של העם הפלשתינאי, את בטחון ישראל ואת בטחון הצדדים האחרים.

שאלה 4 א: מהי ההגדרה הגיאוגרפית של "הגדה המערבית ועזה" לדעתה של ממשלת ארה"ב? האם כוללת הגדה המערבית, לפי הגדרה זו, את ירושלים הערבית ואת השטחים הערביים סביבה, שסופחו לישראל לאחר מלחמת יוני 1967?

תשובה: המונח "הגדה המערבית ועזה" מגדיר, לדעת ארצות-הברית, את כל האזור הנמצא ממערב לנהר הירדן, שהיה תחת השלטון הירדני לפני מלחמת 1967 ואת כל האזור הנמצא ממזרח לגבולות המערביים של ארץ-ישראל המנדטורית, שהיה תחת השלטון המצרי לפני 1967, והידוע בשם "רצועת עזה". אשר למשאומתו, שהוסכם בהסכם המסגרת, אנו סבורים שיש להבדיל בין ירושלים לבין שאר חלקי הגדה המערבית, וזאת בשל מעמדה של העיר ובשל תנאיה המיוחדים.

לכן אנו סבורים, שניתן להגיע במשאומתו לפתרון בעיות מעמדה הסופי של ירושלים, העשוי להיות שונה ממה בחינות מזה של שאר חלקי הגדה המערבית. אסור שהפעולות החד-צדדיות, שבוצעו בירושלים מאז מלחמת 1967, ישפיעו על הגדרת מעמדה הסופי של העיר. עמדת ארה"ב בנוגע לירושלים נותרה כפי שהכריזו עליה הסגריר גולדברג בנאומו בפני העצרת הכללית של האו"ם ב-14 ביולי 1967, והסגריר יוסט בנאומו בפני מועצת הבטחון ב-1 ביולי 1969.

שאלה 4 ב: מה יהיה מעמדה של הגדה המערבית ועזה מבחינת הריבונות בסוף חמש השנים של תקופת המעבר?

תשובה: מעמדן הסופי של הגדמ"ע ועזה ושאלת הריבונות בהן צריכים להיקבע על בסיס החלטת מועצת הבטחון 242, על כל חלקיה, במו"מ בין ירדן, מצרים, ישראל והנציגים הנבחרים של תושבי הגדה המערבית ועזה. משאומתן זה צריך להתחיל לא יאוחר משנתה השלישית של תקופת המעבר. לפי סעיפי הסכם המסגרת יש להגיש את תוצאות המו"מ הזה, כולל הגדרת שאלת הריבונות, לנציגים הנבחרים של תושבי הגדמ"ע ועזה, כדי שיאשרו או ידחו אותן.

לאחר שהמו"מ על חווה שלום בין ישראל וירדן, והמו"מ על מעמדן הסופי של הגדמ"ע ועזה קשורים זה בזה, הרי קובע הסכם המסגרת שנציגי תושבי הגדמ"ע ועזה ישתתפו בשניהם. בצורה זו ישתתפו פלשתינאים בכל מו"מ לפתרון בעיית מעמדן הסופי של הגדמ"ע ועזה.

שאלה 14: מהי עמדת ארה"ב בשאלות אלה?
תשובה: ארה"ב הבחירה את עמדתה בשאלת ההגדרה הגיאוגרפית של הביטוי "הגדמ"ע ועזה" בתשובה לשאלה 4א לעיל ואת עמדתה בשאלת הריבונות בגדמ"ע ובעזה — בתשובה לשאלה 4ב.

שאלה 14ד: האם ישארו כוחות ישראליים כלשהם בחלק כלשהו של הגדמ"ע ועזה לאחר חמש השנים של תקופת המעבר? ואם כן, באיזו זכות ובאיזו הצדקה?

תשובה: בעניין סידורי הבטחון לאחר תקופת המעבר בגדה המערבית ובעזה, כולל האפשרות להשארות של אנשי בטחון ישראל-ליים ומשך הישארותם, צריך לטפל במו"מ על מעמדן הסופי של הגדה המערבית ועזה, מו"מ שצריך להתחיל לא יאוחר משלוש שנים לאחר תחילת תקופת המעבר.

שאלה 14ה: מהי עמדת ארה"ב בשאלות אלה?
תשובה: ארה"ב סבורה, שההסכם על מעמדן הסופי של הגדמ"ע ועזה חייב למלא את השאיפות החוקיות של העם הפלשתינאי ואת צרכי הבטחון של ישראל. אם אמנם יגיעו הצדדים לידי הסכם, לא תתנגד ארה"ב להצבת מספר מוגבל של אנשי בטחון ישראליים באזורים מוגדרים ובתפקיד מוגדר, כאחד הגורמים במילוי צרכי הבטחון של ישראל.

שאלה 5: מה תהיה הרשות העליונה, שתחת פיקוחה תפעל רשות האוטונומיה משך תקופת המעבר? האם תהיה רשות עליונה זו בפיקוח האומות המאוחדות או רשות בינלאומית נייטרלית אחרת? מי יממן

את התקציב של רשות האוטונומיה? מה יהיו הסמכויות שלה, ומה יגביל אותן?

תשובה: הסכם המסגרת קובע, שמצרים, ירדן וישראל יחד עם הפלסטינאים שבמשלחות המצרית והירדנית "יבאו ויתנו על הסכם, שיגדיר את סמכויות רשות האוטונומיה בגדה המערבית ובצוה"; כך תוקם רשות האוטונומיה למשך תקופת המעבר באמצעות הסכם בינלאומי בין שלושת הצדדים.

ההסכם יגדיר את סמכויותיה של רשות האוטונומיה ויעניק אוטונומיה מלאה לתושבים.

אין בהסכם המסגרת דבר, המונע מהצדדים — אם יסכימו על כך — לקבל החלטה להעניק לאומות המאוחדות, או לרשות בינלאומית נייטרלית דומה, תפקיד של פיקוח. יתר על כן, למשך תקופת המעבר יהיו נציגי מצרים, ישראל, ירדן ונציגי האוטונומיה ועדה קבועה, שתוכל לטפל בעניינים משותפים.

צורת מימון רשות האוטונומיה לא נדונה בקמפ דייוויד, והיא תוכרע בהסכם בין הצדדים.

שאלה 6 א: האם יכלול תחום השיפוט של רשות האוטונומיה, שבהתאם להסכם המסגרת תקום בגדה המערבית ובצוה, אותו חלק של ירושלים, שהיווה חלק מהגדה המערבית כאשר נכבשה, ואת השטחים סביב ירושלים, שסופחו? האם יחול השיפוט גם על השטח וגם על התושבים?

תשובה: כפי שהובהר לעיל, שאלת מעמדה של ירושלים לא נפתרה בקמפ דייוויד, ויש לדון בה במו"מ שיבוא. ואילו בנוגע לשאלת הקשר של התושבים הערבים במזרח-ירושלים עם רשות האוטונומיה, הרי שהוא יוכרע במו"מ על הסדרי תקופת המעבר.

שאלה 6 ב: מהי עמדת ארה"ב בשאלה זו?

תשובה: במו"מ זה תתמוך ארה"ב בהצעות המתירות לתושבים הערבים של מזרח-ירושלים, אשר אינם אזרחים ישראליים, להשתתף בבחירות לרשות האוטונומיה ובפעולותיה של רשות זו. אין זה מציאותי לצפות, כי ניתן יהיה להרחיב את תחומי רשות האוטונומיה, כך שיקיפו את מזרח-ירושלים בתקופת המעבר עצמה, אבל מצב זה לא יקבע מראש את המעמד הסופי של ירושלים, אותו יש לקבוע במו"מ שיתחיל לא יאוחר משלוש שנים אחר התחלת תקופת המעבר.

שאלה 7 א: מה יהיה מצב ירושלים הערבית הכבושה עם תום תקופת המעבר?

תשובה: שאלת מעמדן של הגדמ"ע ועזה וקשריהן עם שכניהן כמו שאלת השלום בין ישראל ובין ירדן ייקבעו במו"מ, עליו דובר בסעיף א' 1 (ג) של הסכם המסגרת. ארה"ב סבורה, שמעמד חלק זה של ירושלים, אותו כבשה ישראל בשנת 1967, צריך להיקבע במו"מ זה. לפי הסכם המסגרת יכלול המו"מ את הסעיפים הקשורים בירושלים, ואלה יוכלו להיכלל בהסכמים, אליהם יגיעו מצרים, ישראל, ירדן והנציגים הנבחרים של תושבי הגדמ"ע ועזה.

שאלה 7: מהי עמדת ארה"ב בשאלה זו?

תשובה: ארה"ב הבהירה את עמדתה בשאלת ירושלים בתשובה לשאלה הקודמת. הפעולות החד-צדדיות, שנעשו בירושלים מאז מלחמת 1967, אסור שישיעו על הגדרת המעמד הסופי של ירושלים. יהא אשר יהא הפתרון עליו יוסכם, הרי עליו לשמור על ירושלים כעיר בלתי-מחולקת מבחינה פיסית. הפתרון צריך להעניק חופש גישה למקומות הקדושים ליהודים, למוסלמים ולנוצרים ואת חופש הפולחן בהם ללא הפליה. הוא צריך להבטיח את הזכויות היסודיות של כל תושבי העיר. המקומות הקדושים של כל דת צריכים להיות בפיקוחם המלא של נציגיה.

שאלה 8: מה יהיה גורל הישובים הישראליים באזורים הכבושים משך תקופת המעבר ולאחריה? מה יהיה על הנכסים שרכשו, ומה יהיה מעמד המבנים שנבנו שם?

תשובה: הסכם המסגרת אינו מטפל בשאלת מעמד הישובים הישראליים באזורים הכבושים ולא בשאלת הנכסים שרכשו או המבנים שנבנו.

הסמכויות של רשות האוטונומיה, שתהיה אחראית לאוטונומיה המלאה בגדמ"ע ובעזה משך תקופת המעבר, יוגדרו בהסכם, שיגיעו אליו מצרים, ירדן, ישראל ופלשתינאים מן הגדמ"ע ועזה — כפי שנקבע בהסכם המסגרת — או פלשתינאים אחרים, כפי שיוסכם בין המשלחות המצרית והירדנית. מו"מ זה מחייב טיפול בשאלת הישובים הישראליים בגדמ"ע ובעזה ובקשריהם עם רשות האוטונומיה משך תקופת המעבר. הסכם המסגרת קובע הקמת ועדה קבועה, שתכלול נציגים ממצרים, ישראל, ירדן ורשות האוטונומיה, אשר תורשה לספל בבעיות, שתתעוררנה משך תקופת המעבר. באשר לשאלת מעמד הישובים הישראליים לאחר תקופת המעבר, הרי שהיא תידון במו"מ על הגדרת המעמד הסופי של הגדמ"ע ועזה, כפי שצויין בפסקה א' 1 (ג).

שאלה 8: מהן ההתחייבויות החלות על ישראל בעניין מדיניות ההתנחלות משך התקופה הקרובה עד סוף המעבר?

תשובה: עמדת ארה"ב היא שעל ישראל להמנע מהקמת ישובים חדשים בגדה המערבית משך המסאומתן על הקמת רשות האוטונומיה. במר"מ זה תידונה הן שאלת הישובים הקיימים והן שאלת הפעילות להקמת ישובים חדשים משך תקופת המעבר.

שאלה 18: מהי עמדת ארה"ב כלפי שתי הבעיות שנזכרו?
תשובה: עמדת ארה"ב היא שהקמת ישובים בתקופת כיבוש צבאי היא הפרה של אמנת ג'נבה הרביעית, הדנה בהגנה על אזרחים בזמן מלחמה. אולם, בזמן שלום על הצדדים (שחתכו על חווה השלום) להגדיר את זכויות ההודיות של (כל) התושבים בתחומי המסחר, העבודה, הקיום היומיומי (כל) פעילות הודית אחרת.

שאלה 19א: האם יהיו האזרחים הישראליים, המתגוררים עתה בישובים, זכאים להשתתף בהקמת רשות האוטונומיה ובפעילותה לאחר מכן?

תשובה: האזרחים הישראליים המתגוררים בישובים בגדמ"ע ובעזה יוכלו להשתתף בהקמת רשות האוטונומיה רק כחברים במש"לחת הישראלית למר"מ. אין שום סעיף המחייב את השתתפותם הנפרדת. באשר להשתתפותם ברשות האוטונומיה, עניין זה ייקבע במר"מ על תקופת המעבר.

שאלה 19ב: מה יהיה מעמדם של האזרחים הישראליים, המתגוררים בגדמ"ע ובעזה, משך תקופת המעבר? האם בכלל יישארו הם אזרחים? ואם כן, מה יהיה מעמדם לאחר תקופת המעבר?

תשובה: לפי סעיף 1א(2), המגדיר את הסמכויות ואת תחומי האחריות של רשות האוטונומיה, יטופל מעמד הישובים הישראליים בגדה המערבית ובעזה, ובהתאם לכך גם מעמדם של האזרחים הישראליים המתגוררים בהם, במר"מ. יהיו אשר יהיו מספרם ומעמדם של אלה שישארו לאחר תקופת המעבר, יש להסכים על כך במר"מ על המעמד הסופי של הגדמ"ע ועזה כפי שנקבע בסעיף 1א(ג).

שאלה 10א: האם יוכלו תושבי הגדמ"ע ועזה בתום תקופת המעבר לממש מרצונם החופשי את זכותם להגדרה עצמית, כדי לקבוע את עתידם המדיני?

תשובה: הסכם המסגרת מאפשר לנציגים של תושבי הגדמ"ע ועזה להשתתף באופן פעיל ומלא במר"מ שיקבע את מעמדן הסופי של הגדמ"ע ועזה, בנוסף לכך שהוא מאפשר לנציגים הנבחרים לקבל או לדחות את ההסכם, אליו יגיעו במר"מ. הסכם המסגרת

קובע גם, שהפתרון עליו יוסכם במו"מ צריך להכיר בזכויות הלגיי-טימיות של העם הפלשתינאי ובדרישותיו הצודקות. קבלת הסכמה נרחבת לתהליך זה היא לטובת כל הצדדים וקשורה ישירות בביצוע מרצונם החופשי. בזמן, בו יתבצע התהליך המתואר לעיל, יהיה קיים כח משטרה מקומי חזק, שיהיה אחראי בפני רשות האוטונומיה, ויבטיח שלא תהיה שום התערבות בתהליך המדיני, השומר על זכויות אלה.

שאלה 10 ב: מהי עמדת ארה"ב בשאלה זו?
תשובה: ארה"ב תומכת בזכותם של הפלשתינאים להשתתף בהגדרת עתידם. היא סבורה, שהסכם המסגרת מאפשר להם להשתתף בכל הצעדים החשובים להגדרת עתיד הגדמ"ע ועזה. ארה"ב סבורה שסעיף א' 1 (ג) (2) אינו מונע מתושבי הגדמ"ע ועזה לערוך בחירות, לאחר שיושג הסכם על מעמדן הסופי של הגדמ"ע ועזה, במטרה לבחור את הנציגים בפניהם יובא הסכם זה להצבעה.

שאלה 11 א: מהו הפתרון שנותן הסכם המסגרת לבעיית הפלשתינאים המתגוררים כפליטים מחוץ לאזורים הכבושים ולהחזרת זכויותיהם?

תשובה: סעיף 4א בהסכם המסגרת קובע שמצרים וישראל, יחד עם הצדדים הנוגעים בדבר, יפעלו כדי להגיע להסכם על פתרון בעיית הפליטים. הצעדים עליהם יוסכם חייבים להיות צודקים, בני קיימא ולהתבצע בהקדם. סעיף 3א של הסכם המסגרת קובע, שהוועדה הקבועה תקבע את הסידורים להחזרתם של האנשים אשר עקרו מן הגדמ"ע ומעזה בשנת 1967. בנוסף לכך, ובזמן בו יכוננו המוסדות המדיניים של האוטונומיה בגדמ"ע ועזה במו"מ בין הצדדים יידון ביניהם הקשר בין מוסדות אלה ובין הפלשתינאים המתגוררים מחוץ לאזורים הללו.

שאלה 11 ב: מה רואה ארה"ב כבסיס לפתרון בעיה זו וכיצד יוגדרו זכויות אלו?

תשובה: ארה"ב סבורה, שפתרון בעיית הפליטים צריך לשקף את החלטות האו"ם הניתנות לביצוע. כל תכנית לביצוע צריכה להעניק לפליטים המתגוררים מחוץ לגדמ"ע ועזה אפשרות בחירה והזדמנות מתאימה למצוא מקום מגורים קבוע על-פי המציאות והנסיבות הקיימות כיום.

שאלה 12: מה קובע הסכם המסגרת בשאלת עתיד שאר האדמות הערביות הכבושות? מהי עמדת ארה"ב בשאלה זו?