

הסכם-הביניים הישראלי-פלשתינאי בדבר הסדרי ממשל עצמי בגדה המערבית וברצועת-עזה — כמה היבטים משפטיים

מאת

יואל זינגר*

המאמר סוקר את הוראותי המשפטיות המרכזיות של הסכם-הביניים בדבר הסדרי ממשל עצמי בגדה המערבית וברצועת-עזה, תוך הבהרת סוגיות היסוד של מקור הסמכות, הסמכויות השירותיות והמעמד של אזורים אלה בתקופת-הביניים. המאמר מבהיר את הוראות ההסכם בעניין הבחירות למועצה הפלשתינאית, מבנה המועצה, תחום סמכותה הטריטוריאלית, הפונקציונלית והפרטוגלית, סמכויות החקיקה והשיפוט שלה והיעדר הסמכות לנהל יחסי-חוץ.

המאמר דן גם בהיקף הסמכויות האזרחיות שהועברו למועצה, ההסדרים שקבע ההסכם ביחס לבטחון-החוף, בטחון-הפנים והסדר הציבורי ואופן חלוקת האחריות בין שני הצדדים בתחומים אלה באזורי A, B ו-C שבגדה המערבית.

כמו כן, המאמר מתאר את אופן ביצוע השלבים השונים של היערכותו מחדש של צה"ל. לבסוף, המאמר סוקר את מערכות היחסים שנקבעו בהסכם בין שני הצדדים (לרבות בתחום המשפטי והכלכלי), דרכי התיאום ושיתוף הפעולה בין שני הצדדים ואופן ישוב הסכסוכים ביניהם.

א. מבוא. 1. הסכם עזה-יריחו; 2. העברה מכינה של סמכויות ואחריות; 3. הסכם הביניים; 4. הסכם מעמד-הקבע. ב. המבנה הכללי של ההסכם. ג. טבעם של הסדרי הביניים. 1. מקור הסמכות; 2. סמכויות שירותיות; 3. מעמד הגדה המערבית ורצועת-עזה; 4. הסדרי-הביניים אינם פוגעים במעמד-הקבע. ד. בחירות. 1. הליך הבחירות; 2. הזכות לבחור ולהיבחר; 3. משקיפים בינלאומיים; 4. השתתפות פלשתינאים מירושלים בבחירות. ה. המועצה הפלשתינאית. 1. מבנה המועצה; 2. תחום סמכותה של המועצה; 3. סמכויות החקיקה של המועצה; 4. סמכות השיפוט; 5. ניהולם של יחסי-חוף; 6. מיקומם של משרדי המועצה. ו. העברת סמכויות אזרחיות למועצה. 1. כללי;

* המחבר הוא היועץ המשפטי לשעבר של משרד-החוץ, אשר ניהל את המו"מ עם אש"ף על הצהרת העקרונות ועל כל הסכמי הביצוע שלה, לרבות הסכם-הביניים.

2. אדמות המדינה; 3. מים; 4. אתרים דתיים. ז. ביטחון היערכות-מחדש. 1. בטחון-תוך ובטחון ישראלים ויישובים ישראלים; 2. בטחון-פנים וסדר ציבורי; 3. היערכות-מחדש והיערכות-מחדש נוספות; 4. משטרה פלשתינאית ומדיניות-ביטחון; 5. תיאום בענייני ביטחון; 6. יחסים משפטיים בין ישראל למועצה הפלשתינאית. ט. יחסים כלכליים ושיתוף-פעולה. י. זכויות אדם ושלטון החוק. יא. יישוב מחלוקות וסכסוכים. יב. שינוי האמנה הפלשתינאית. יג. מנגנוני תיאום. יד. סיכום.

א. מבוא

ב-28 בספטמבר 1995 חתמו נציגי ישראל ואש"ף בוועידת-הברית, על הסכם-ביניים בדבר הגדה המערבית ורצועת-עזה (להלן: "הסכם-הביניים"). עקרונית, מטרת הסכם זה היא להרחיב את הסדרי הממשל העצמי הפלשתינאי, אשר חלו עד אז רק על שטחי רצועת-עזה ויריחו, גם על שאר שטחי הגדה המערבית. הסכם-הביניים מכיל הסדרים מפורטים לבחירתם של מוסדות הממשל העצמי הפלשתינאי – המועצה הפלשתינאית והיושב-ראש ("הראיס") של הרשות המבצעת של המועצה. כמו-כן ההסכם כולל הוראות באשר להעברת סמכויות ואחריות מהממשל הצבאי הישראלי ומהמנהל האזרחי שלו אל המועצה הפלשתינאית הנבחרת. הסכם-הביניים מכיל גם הסדרים בטחוניים נרחבים, כולל הסדרים להיערכות-מחדש של כוחות צבאיים ישראלים בגדה המערבית. נוסף על כך ההסכם מסדיר את היחסים בין ישראל למועצה הפלשתינאית בנושאים משפטיים וכלכליים והוא מכונן מסגרת-עבודה לעידודן של תוכניות לשיתוף-פעולה בין שני הצדדים.

הסכם-הביניים הוא השלב השלישי בין ארבעת שלבי יישום, שנקבעו בהצהרת-העקרונות בדבר הסדרי-ביניים לממשל עצמי, אשר נחתמה בוועידת-הברית ב-13 בספטמבר 1993 (להלן: "הצהרת-העקרונות"). הצהרת-העקרונות קובעת את המסגרת והעקרונות שנועדו להנחות את יחסי ישראל עם הפלשתינאים במשך תקופת-מעבר בת חמש שנים, שתימשך עד ליישום של הסדרים בדבר מעמד-הקבע של הגדה המערבית ורצועת-עזה. מסגרת זו מבקשת להביא לידי שינוי מהותי ומקיף ביחסים שבין ישראל לפלשתינאים. במלות-המבוא להסכם-הביניים ישראל ואש"ף (אשר חתם על ההסכם כנציגו של העם הפלשתינאי) "מאשרים מחדש את נחישותם לשים קץ לעימות בין עשרות שנים ולחיות בדו-קיום של שלום, כבוד הדדי וביטחון". כמו-כן הם "מאשרים מחדש את שאיפתם להשיג הסדר שלום צודק, בר-קיימא ומקיף, ופיוס היסטורי". לבסוף הם "מכירים בכך שתהליך השלום... וכן מערכת-היחסים שנוצרה בין שני הצדדים... הם בלתי-הפיכים". כפי שיפורט להלן, הצהרת-העקרונות חזתה את התפתחות התהליך הזה בארבעה שלבים, שדרגת היקפם ומורכבותם הולכת וגדלה:

1. הסכם עזה-יריחו

השלב הראשון ביישום הצהרת-העקרונות היה ההסכם בדבר רצועת-עזה ואזור יריחו, אשר נחתם בקהיר ב-4 במאי 1994 (להלן: "הסכם עזה-יריחו"). הסכם זה נתן תוקף לגישת "עזה תחילה" של הצהרת-העקרונות על-ידי יישום הוראות ההצהרה העוסקות בנסיגת כוחות צבאיים ישראלים מרצועת-עזה ומאזור יריחו והעברת סמכויות מהממשל הצבאי הישראלי ומהמנהל האזרחי שלו לרשות הפלשתינאית, שהוקמה מכוח ההסכם. יש לציין כי מכיון ששלב ראשון זה ברצף לפני הבחירות למוסדות המועצה המחוקקת הפלשתינאית, חברי הרשות לא היו נבחרים, אלא מונו על-ידי אש"ף באישורה של ישראל.

2. העברה מבינה של סמכויות ואחריות

כדי למנוע מצב של חוסר-איזון, שבו הסדרי הממשל העצמי מופעלים ברצועת-עזה ובשטח יריחו בלבד, בעוד שבשאר שטחי הגדה המערבית ממשיך לחול ממשל צבאי ישראלי בהיקפו המלא, קראה הצהרת-העקרונות, כשלב שני ביישומה, להחלת הסדרי העברה מוקדמת של סמכויות בגדה המערבית. במלים אחרות: הצהרת-העקרונות קבעה, כי כמה סמכויות בתחומי אחריות אזרחיים יועברו מידי הממשל הצבאי הישראלי והמנהל האזרחי שלו לידי הפלשתינאים בשטחי הגדה המערבית כולה עוד לפני כניסתו של הסכם-הביניים לתוקפו. בהתאם לכך, ב-29 באוגוסט 1994 חתמו ישראל ואש"ף בארץ על ההסכם להעברה מבינה של סמכויות ואחריות (Early Empowerment), אשר קבע את העברתם של שישה תחומים אזרחיים מידי המנהל האזרחי הישראלי לרשות הפלשתינאית. תחומים אלה הם חינוך ותרבות, בריאות, רווחה חברתית, תיירות, מיסוי ישיר ומע"מ על תוצר מקומי. הסכם שני בעל אופי דומה — הפרוטוקול בדבר העברה נוספת של סמכויות ואחריות, שנחתם בקהיר ב-27 באוגוסט 1995 — קבע את העברתם של שמונה תחומים נוספים. תחומים אלה הם עבודה, מסחר ותעשייה, גז ודלק, ביטוח, שירותי דואר, סטטיסטיקה, רשויות מקומיות וחקלאות.

3. הסכם-הביניים

כמצוין לעיל, הסכם-הביניים, בהיותו השלב השלישי ביישום הצהרת-העקרונות, מסדיר את כינונה של מועצה פלשתינאית נבחרת וכן את היערכותם-מחדש של הכוחות הצבאיים הישראליים בכל שטחי הגדה המערבית. ההסדרים הכלולים בהסכם זה יישארו בתוקף עד תום תקופת-הביניים בת חמש השנים, אשר החלה עם כניסתו לתוקפו של הסכם עזה-יריחו (כלומר: ב-4 במאי 1994) ואשר תושלם ב-4 במאי 1999. הסכם-הביניים ביטל את הסכם עזה-יריחו ואת שני הסכמי ההעברה המבינה של סמכויות

ואחריות. עם זאת, הסכם הביניים מיוג בתוכו את הוראות כל שלושת ההסכמים הקודמים אשר תוארו לעיל או החליף הוראות אלה בהוראות חדשות. לפי הסכם הביניים, ההסדרים אשר כוננו בהסכם עזה-יריחו עבור רצועת-עזה הושארו בדרך-כלל ללא שינוי, פרט להתאמות מסוימות שהוכתבו על-ידי הניסיון שנרכש תוך יישום הסכם עזה-יריחו. לעומת זאת, ההסדרים שנקבעו בהסכם עזה-יריחו לגבי אזור יריחו הוחלפו על-ידי ההסדרים החדשים אשר ייושמו בכל שטחי הגדה המערבית. הסמכויות לגבי התחומים האזרחיים אשר הועברו לפלשתינאים לפי הסכמי ההעברה המכונה ניטלו על-ידי המועצה הנבחרת, בשינויים מסוימים, כחלק מנטילת הסמכויות והאחריות על-ידיה לפי הסכם הביניים.

4. הסכם מעמד-הקבע

סעיף V של הצהרת-העקרונות קובע, כי המשא-ומתן על נושאי מעמד-הקבע יחל לא יאוחר מהשנה השלישית לתקופת-הביניים. הסכם הביניים קובע מועד זה בתאריך 4 במאי 1996 (סעיף (XXXI)(5)). אמנם, מפגש ראשון, טקסי בעיקרו, בעניין הסכם-הקבע התקיים בימים 5-6 במאי 1996 בטאבה. במפגש זה סוכם להקים ועדת-היגוי שתגדיר את העקרונות המנחים למשא-ומתן. הסדרי מעמד-הקבע אשר לגביהם יתנהל המשא-ומתן ייושמו בסופה של תקופת-הביניים בת חמש השנים. רשימה של חלק מהנושאים שבהם יהיה צורך לדון במהלך המשא-ומתן על מעמד-הקבע מצויה בסעיף V(3) של הצהרת-העקרונות ("ירושלים, פליטים, התנחלויות, הסדרי-ביטחון, גבולות, יחסים ושיתוף-פעולה עם שכנים אחרים ונושאים אחרים בעלי עניין משותף"). הצהרת-העקרונות חזתה את הסכם מעמד-הקבע כשלב היישום הרביעי (והאחרון), המביא עמו שלום ופיוס מלאים בין ישראלים לפלשתינאים.

בעוד שהסדרי-הקבע מחייבים הגעה להסכם בין שני הצדדים, יפוגו הסדרי-הביניים בתום חמש שנות-המעבר. לא הצהרת-העקרונות ולא הסכם הביניים אינם קובעים מה יקרה אם בתום תקופת-המעבר לא יצליחו הצדדים להגיע להסכמה על הסדרי-הקבע. ישראל תוכל לטעון כי בהיותה מקור הסמכות (ראה להלן), עם פקיעת הסדרי-הביניים ובהיעדר הסדרי-קבע מוסכמים חוזר לתוקפו משטר הממשל הצבאי שקדם להסדר-הביניים. עם זאת, יש להניח כי שיקולים מדיניים — גם אם הם חסרי בסיס משפטי — יובילו את הצד הפלשתינאי לטעון, כי במקרה כזה הוא רשאי ליישם באופן חד-צדדי הסדרים אחרים. מאחר שאין זה אפשרי כי יחולו באותו שטח כר־זמנית הסדרים משפטיים שונים שיוחלו באופן חד-צדדי על-ידי כל אחד משני הצדדים, סביר להניח כי בסופו של דבר התוצאה תהיה, כי הצדדים יסכימו להאריך באופן זמני את הסדרי-הביניים לתקופה מסוימת או עד אשר יושג הסדר-הקבע.

ב. המבנה הכללי של ההסכם

הסכם-הביניים כולל למעלה מ-300 עמודים והוא מכיל את גוף ההסכם ושבעה נספחים, העוסקים בעניינים הבאים: (1) היערכות-מחדש והסדרי-ביטחון; (2) בחירות; (3) עניינים אזרחיים (העברת סמכות אזרחית); (4) עניינים משפטיים; (5) יחסים כלכליים; (6) שיתוף-פעולה ישראלי-פלשתינאי; (7) שחרורם של עצירים ואסירים פלשתינאים. מצורפות להסכם תשע המפות הבאות: (1) מפה המסמנת את אזורים A ו-B בגדה המערבית; (2) הסדרי-ביטחון ברצועת-עזה; (3) פריסה של המשטרה הפלשתינאית בגדה המערבית; (4) פעולות משותפות בגדה המערבית; (5) פריסה של המשטרה הפלשתינאית ברצועת-עזה; (6) נתיבי המעבר הבטוח; (7) איזור (zoning); (8) אזורי פעילות ימית; (9) חברון.

ג. טבעם של הסדרי-הביניים

1. מקור הסמכות

המשטר אשר כונן בגדה המערבית וברצועת-עזה למשך תקופת-המעבר הוא משטר של אוטונומיה פלשתינאית תחת הסמכות העליונה של הממשל הצבאי הישראלי. כפי שיפורט להלן, בהתאם לעקרונות בסיסיים אלו, ישראל תמשיך לשאת במשך תקופת-המעבר בין השאר באחריות לביטחון החיצוני וליחסי-החוץ של הגדה המערבית ורצועת-עזה. יש להדגיש כי על-פי הפרקטיקה הבינלאומית, היעדר סמכות בשני תחומים אלו מעיד באופן ברור שמדובר במשטר אוטונומיה. העובדה שהממשל הצבאי הישראלי ימשיך להתקיים במהלך תקופת-המעבר מצוינת בסעיף (5) של ההסכם-הביניים הקובע:

לאחר כינונה של המועצה יפורק המנהל האזרחי בגדה המערבית, והממשל הצבאי הישראלי ייסוג. נסיגת הממשל הצבאי לא תמנע ממנו את הפעלת הסמכויות והאחריות שלא יועברו למועצה.

מן האמור עולה, כי בניגוד למנהל האזרחי שיתבטל, הממשל הצבאי אינו מתפרק. במקום זאת הוא פשוט נסוג פיזית ממיקומו הקודם, אך ממשיך להתקיים במקום אחר כמקור הסמכות למועצה הפלשתינאית ולסמכויות ולאחריות המופעלות בגדה המערבית וברצועת-עזה.

העובדה שהממשל הצבאי ממשיך להתקיים ושומר על כל הסמכויות בתחום החקיקה, השיפוט והמנהל, הנחוצות להפעלת סמכויות ואחריות שלא הועברו למועצה, קבועה באופן מפורש בהסכם הביניים (סעיף XVII(4)):

- (א) לישראל, באמצעות הממשל הצבאי שלה, סמכות על אזורים שאינם תחת הסמכות הטריטוריאלית של המועצה, על הסמכויות והאחריות שלא הועברו למועצה ועל ישראלים.
- (ב) למטרה זו ישמור הממשל הצבאי הישראלי את הסמכויות והאחריות החקיקתיות, המשפטיות והכיצועיות, הנחוצות בהתאם למשפט הבינלאומי. הוראה זו לא תגרע מהחקיקה הישראלית החלה על ישראלים באופן אישי.

כיוון שהממשל הצבאי נשאר מקור הסמכות בשטחים, כשם שאירע בעקבות ההסכמים הקודמים שבין ישראל לפלשתינאים, בעקבות חתימת הסכם הביניים, פרסמו המפקדים הצבאיים של צבא ההגנה לישראל בגדה המערבית וברצועת-עזה מנשרים הנוגעים ליישום הסכם הביניים, אשר בהם הם הפכו את הוראות ההסכם לחלק מן המשפט הפנימי החל באזורים אלה בדרך של הפנייה.

2. סמכויות שיוריות

הוראות ההסכם המצוטטות לעיל פותרות גם את השאלה, בירי מי מצויות הסמכויות השיוריות בגדה המערבית וברצועת-עזה? הן נשמרות בידי ישראל. נוסף על כך סעיף I(1) של הסכם הביניים קובע בין השאר, כי "ישראל תמשיך להפעיל סמכויות ואחריות שלא יועברו, כאמור [למועצה]". מכאן נובע, כי אם ההסכם שותק לגבי הקנייתה של סמכות מסוימת (כלומר: אין הוא קובע, האם הסמכות נשמרה בידי ישראל או שמא הועברה למועצה), הרי שסמכות זו נשמרת בידי ישראל. מן הראוי לציין, כי ההחזקה בסמכויות השיוריות היא בדרך-כלל אינדיקציה לכך שהגורם האוחז בסמכויות אלה הוא גם מקור הסמכות.

3. מעמד הגדה המערבית ורצועת-עזה

הסכם הביניים קובע בסעיף XXXI(8), כי "שני הצדדים להסכם רואים בגדה המערבית וברצועת-עזה יחידה טריטוריאלית אחת, ששלמותה ומעמדה יישמרו במשך תקופת-הביניים". מעבר לקביעה כי מעמד (status) אזורים אלה יישמר בתקופת-המעבר, ההסכם מכיל גם התחייבות ברורה, שלפיה "אף אחד מהצדדים לא יעשה כל צעד לשינוי

מעמד הגדה המערבית ורצועת-עזה לפני השלמת המשא-ומתן על מעמד-הקבע" (סעיף XXXI(7)).

הוראות אלה אוסרות על כל אחד משני הצדדים לנקוט צעד אשר מטרתו לשנות את מעמד הגדה המערבית ורצועת-עזה באופן חד-צדדי — מעמד אשר כפי שפורט לעיל — הוא של שטחים אוטונומיים פלשתינאיים תחת סמכותו העליונה של הממשל הצבאי הישראלי. יש לשים לב, כי האיסור האמור אינו חל רק במהלך תקופת חמש שנות תקופת-המעבר, אלא עד אשר יושלם המשא-ומתן על מעמד-הקבע של האזורים האמורים. ישראל תוכל לטעון, כי אם לא יושג הסכם לגבי מעמד-הקבע תוך חמש שנות תקופת-המעבר, ימשיך לחול האיסור על נקיטת צעדים חד-צדדיים גם לאחר תקופה זו. כיוון שמעמדן של הגדה המערבית ורצועת-עזה הוא אחד מהמרכיבים הבסיסיים של הסכם-הביניים, עולה מאיסור זה שכל ניסיון אשר ייעשה על-ידי אחד הצדדים לשנות מעמד זה (למשל: על-ידי הצהרה פלשתינאית על הקמת מדינה עצמאית בגדה המערבית וברצועת-עזה או על-ידי סיפוח שטחים אלה לישראל) יכול להיחשב הפרה מהותית של ההסכם ובסיס להביא לסיומו.

4. הסדרי-הביניים אינם פוגעים במעמד-הקבע

כאמור בכותרת ההסכם ההסדרים הכלולים בהסכם-הביניים הם הסדרי-ביניים בלבד. אין הכוונה שהם ישפיעו בכל צורה שהיא על תוצאות המשא-ומתן על מעמד-הקבע. במלים אחרות: במשא-ומתן על מעמד-הקבע אף אחד משני הצדדים לא יהיה מנוע מלהעלות כל דרישה או טענה בנוגע למעמד-הקבע רק מכיון שאותו צד הסכים בהסכם-הביניים שהסדר שונה ייושם במשך תקופת-הביניים. עיקרון זה קבוע בבירור בהצהרת-העקרונות ונכלל שנית בסעיף XXXI(6) של הסכם-הביניים הקובע:

שום דבר בהסכם זה לא ישפיע או יפגע בתוצאות המשא-ומתן על מעמד-הקבע שינוהל בהתאם להצהרת-העקרונות. אף אחד מהצדדים להסכם לא ייחשב, על סמך כניסתו להסכם זה, כאילו ויתר על אף אחת מזכויותיו, תביעותיו או עמדותיו הקיימות, או כאילו חזר בו מהן.

ד. בחירות

1. הליך הבחירות

שלא כמו הרשות הפלשתינאית אשר מונתה לפי הסכם עזה-יריחו, המועצה הפלשתינאית, שכוונה בהתאם להסכם-הביניים, היא גוף נבחר. כבר בהצהרת-העקרונות

הכירה ישראל בחשיבות הקמתה של מערכת דמוקרטית של ממשל עצמי בגדה המערבית וברצועת-עזה. הוראות סעיף III של הצהרת-העקרונות קוראות אפוא לקיומן של "בחירות פוליטיות ישירות, תופשיות וכלליות", כדי שהפלשתינאים בגדה המערבית וברצועת-עזה יוכלו לשלוט על עצמם "בהתאם לעקרונות דמוקרטיים". עקרונות אלה תורגמו בנספח II של הסכם-הביניים להוראות מפורטות שאפשרו קיום הליכים דמוקרטיים וחופשיים. נוסף על דרישתן של הוראות הצהרת-העקרונות הסכימה ישראל לקיומן של בחירות נפרדות וסימולטניות למועצה ולמשרת יושב-ראש (או ה"ראיס", כפי שהוא מכונה בערבית בהסכם) של הרשות המבצעת של המועצה (נספח II, סעיף III).

במשך כל המשא-ומתן על נספח הבחירות הביאה ישראל בחשבון, כי הבחירות הן בחירות פלשתינאיות. בהתאם לכך היתה ישראל מוכנה להשאיר את כל הנושאים הקשורים בלעדית לניהול הליך הבחירות להחלטת הצד הפלשתינאי, כאשר היא מביעה את עמדותיה רק בכל הנוגע לנושאים שבהם היה כרוך אינטרס ישראלי מובהק, כגון שמירת הביטחון במשך הליך הבחירות. ביטוי נוסף לנכונות ישראל שלא להיתפש כמי שמתערבת בהליך הבחירות הפלשתינאיות הוא הוראות ההסכם הקוראות להיערכות מחדש ערב הבחירות של כוחות צבאיים ישראליים בשטחים בגדה המערבית שיש בהם אוכלוסייה פלשתינאית צפופה (ראה להלן דיון בנושא זה בחלק ז(3)). הבחירות התקיימו ב-20 בינואר 1996, ולמעט כמה תקריות ובעיות מקומיות, הן התנהלו — לדעת משקיפים זרים — באופן תקין ומסודר.

2. הזכות לבחור ולהיבחר

הסכם-הביניים קובע, כי הזכות לבחור היא כללית, ללא הברל מין, גזע, דת, דעה, מוצא חברתי, השכלה או מעמד רכוש. בהתאם לכך כל פלשתינאי מהגדה המערבית ומרצועת-עזה הרשום במרשם-האוכלוסין של אזורים אלו ואשר היה מעל גיל 18 ביום הבחירות, נקבע כזכאי לבחור, אלא-אם-כן נשללה זכותו לבחור על-ידי פסק-דין של ערכאה שיפוטית פלשתינאית (נספח II, סעיף II).

כל אדם ששמו נכלל בפנקס-הבוחרים ואשר ממלא את קריטריון הגיל — כפי שנקבע בחוק הבחירות הפלשתינאי — יכול היה גם להציג מועמדות. מועמדים למועצה חייבים היו להיות בעלי כתובת תקפה באזורי הבחירה שבהם היו מועמדים. מועמדות יכולה היתה להידחות אם המועמד נגל ברעות גזעניות או פעל באופן בלתי-חוקי או בלתי-דמוקרטי (נספח II, סעיף III).

3. משקיפים בינלאומיים

כל שלבי הבחירות היו פתוחים בפני משקיפים בינלאומיים, כדי להבטיח שהן תהיינה חופשיות והוגנות (נספח II, סעיף V). המשקיפים כללו נציגים ממספר גדול של מדינות, כולל ארצות-הברית, רוסיה, מצרים וירדן, וארגונים בינלאומיים, ביניהם הארגון לאחדות אפריקה וארגון המדינות האיסלאמיות. בהתאם לבקשת ישראל ואש"ף, הסכים האיחוד האירופאי לתאם את כל תהליכי ההשקפה על הבחירות. הסכם הביניים קבע, כי תוקם מסגרת תיאום תלת-צדדית אשר הורכבה מנציגי ועדת הבחירות המרכזית הפלשתינאית, ישראל והאיחוד האירופאי, כדי לטפל בכל נושאי הביטחון והלוגיסטיקה הקשורים לפעילות המשקיפים.

4. השתתפות פלשתינאים מירושלים בבחירות

הצהרת-העקרונות קבעה, כי פלשתינאים המתגוררים בירושלים "יהיו בעלי זכות להשתתף בהליך הבחירות בהתאם להסכם בין שני הצדדים" (נספח I, סעיף I). במהלך המשא-ומתן על הסכם הביניים עמד הצד הפלשתינאי על כך שיש לפרש סעיף זה כקובע, כי לשם ניהול הבחירות תטופל ירושלים באופן זהה לגדה המערבית ולרצועת עזה, כך שפלשתינאים מירושלים יהיו מורשים הן לבחור הן להיבחר בבחירות ושהליך ההצבעה צריך להתרחש בתוך ירושלים. לעומת זאת ישראל טענה, כי ההשתתפות בבחירות על-פי הסעיף הנ"ל דורשת רק שיעשו הסדרים לאפשר את הצבעתם של הפלשתינאים מירושלים וכי ההצבעה צריכה להתרחש מחוץ לירושלים. בסופו של דבר סוכמו ההסדרים הבאים:

(א) ניהול הבחירות

סעיף I(4) לנספח II של הסכם הביניים הכיל את ההוראות הכלליות הבאות:

- (א) כל משרדי ועדת הבחירות המרכזית הפלשתינאית והגופים הכפופים לה, לרבות משרדי ועדות הבחירות המחוזיות... ומשרדי הבחירות המחוזיים... ימוקמו באזורי-בחירה הקבועים בתוך הבחירות הפלשתינאי, באזורים שתחת סמכות המועצה.
- (ב) כל ההיבטים של ניהול הבחירות (כגון פרסום רשימות הבחורים או המועמדים וכן פרסום מידע אחר בנוגע לניהול הבחירות, ערעורי בחירות, ספירת קולות ופרסום תוצאות) ייעשו רק במשרדי הבחירות המחוזיים הנוגעים בדבר.

להוראות אלו שתי השלכות חשובות בנוגע להסדרי הבחירות של פלשתינאים תושבי ירושלים:

(1) כל משרדי ועדת-הבחירות המרכזית חייבים היו להיות ממוקמים מחוץ לירושלים. אמנם, כדי לאפשר לפלשתינאים מירושלים להצביע, תושבי ירושלים יכולים היו להיכלל באזור-בחירה רחב יותר, הכולל גם חלקים מהגדה המערבית; אולם כל משרדי ניהול הבחירות, כולל הקלפיות של אזור-בחירות זה, חייבים היו להיות ממוקמים בגדה המערבית, כלומר, מחוץ לירושלים. הוראה זו תואמת את ההוראה הכללית של הסכם-הביניים (סעיף I(7)), הדורשת את מיקומם של כל משרדי המועצה הפלשתינאית באזורים שבהם יש למועצה זו סמכות (ראה דיון בנושא זה בחלק ה(6) להלן).

(2) נוסף על כך כל ההיבטים של ניהול הבחירות חייבים היו להתרחש מחוץ לירושלים. מכיוון שמשרדי-הבחירות המחוזיים חייבים היו להיות ממוקמים בגדה המערבית או ברצועת-עזה ומכיוון שכל ההיבטים של ניהול הבחירות חייבים היו להתרחש רק בתוך משרדים אלו, הרי שנשללה האפשרות כי היבט כלשהו של ניהול הבחירות יכול היה להתרחש בתוך ירושלים.

(ב) מועמדים

סעיף III(1)(ב) לנספח II של הסכם-הביניים קבע, כי כל מועמד לבחירה למועצה או למשרת הראים חייב היה להיות בעל כתובת תקפה באזור הנמצא בתחום הסמכות של המועצה. במקרה של מועמד לבחירות למועצה, כתובת זו צריכה היתה גם להיות באזור-הבחירה שהוא או היא מועמדים בו. בהתאם לכך, פלשתינאי שהתגורר בפועל רק בירושלים לא יכול היה להיות מועמד למשרת הראים או לחברות במועצה. במלים אחרות: רק פלשתינאים בעלי כתובת תקפה מחוץ לירושלים — כלומר: בגדה המערבית או ברצועת-עזה — יכולים היו להיות מועמדים בבחירות. למטרות הוראה זו ההסכם הגדיר את המונח "כתובת תקפה" כ"כתובת של נכס-מגורים שנמצא בבעלותו של המועמד או בשכירותו או מוחזק על-ידו באופן לגיטימי אחר". הסכם-הביניים הדגיש את הדרישה לכך, שכתובת המועמד צריכה להיות מקום-מגוריו האמיתי על-ידי הגדרת המונח "כתובת" כ"מקום המגורים הספציפי שבו אדם גר בפועל" ועל-ידי הגדרת המונח "מקום-מגורים" כ"כתובת העיקרית, הקבועה והתמידית" (נספח II, סעיף II(1)(י)). עם זאת, ההסכם לא מנע מפלשתינאי הגר בגדה המערבית או ברצועת-עזה מלהיות מועמד רק מכיוון שלמועמד זה היתה גם כתובת שנייה מחוץ לאזורים אלו — בירושלים או במקום אחר (נספח II, סעיף III(1)(ב)).

(ג) תעמולת בחירות

על-פי ההסכם, כל פעילות תעמולתית שהתרחשה בירושלים היתה כפופה להוראות הרלבנטיות הקבועות בחקיקה הישראלית. מועמדים שהיו מעוניינים לנהל פעילות כזו היו צריכים לפנות למשטרת ישראל באמצעות ועדת הבחירות המרכזית הפלשתינאית להשגת ההיתרים המתאימים. נציגיה של ועדה פלשתינאית זו ונציגים של משטרת ישראל שימשו יחדיו ועדה מיוחדת לתיאום נושאים הקשורים בניהול תעמולת בחירות בירושלים (נספח II, סעיף VI(1)).

(ד) הסדרי הצבעה

רוב הפלשתינאים תושבי ירושלים הצביעו על-פי ההסכם בכ-170 קלפיות, שמוקמו מחוץ לירושלים בגדה המערבית.

במקביל אפשר ההסכם לכמה פלשתינאים מירושלים להצביע בבחירות באמצעות שירותים שניתנו בחמישה בתי-דואר מוגדרים בירושלים, בהתאם לתפוצתם של בתי-דואר אלו (נספח II, סעיף VI(2)). בשיחות בין שני הצדדים עלתה ההצעה, כי בתי-דואר אלו יאפשרו את השתתפותם בבחירות של זקנים ונכים שייקשה עליהם להיטלטל אל מחוץ לירושלים כדי להצביע בקלפיות שהוצבו עבור תושבי ירושלים הפלשתינאים בגדה המערבית.

בניגוד למצב בקלפיות בגדה המערבית וברצועת-עזה, בבתי-הדואר הישראליים לא ישבו ועדות קלפי. כל הפעולות המנהליות הנחוצות בבתי-הדואר אלו בוצעו על-ידי עובדי בית-הדואר הישראליים, אשר היו אחראים לזיהוי של הבוחרים הפלשתינאים ולמסירת פתקי-הצבעה ומעטפות לידיהם.

על-פי ההסכם, בבתי-דואר אלו סימנו הבוחרים את פתקי-ההצבעה בדלפק בית-הדואר והכניסו אותם למעטפות שמוענו למשרד-הבחירות הרלבנטי בגדה המערבית. לאחר-מכן הועברו מעטפות אלה למשרד זה, שם הן נפתחו, ופתקי-ההצבעה המצויים בתוכן נספרו וסוכמו יחד עם שאר פתקי-ההצבעה שנאספו בגדה המערבית (נספח II, סעיף VI(2)).

ה. המועצה הפלשתינאית**1. מבנה המועצה**

לפי ההסכם, המועצה הפלשתינאית היתה אמורה להיות מורכבת מ-82 נציגים נבחרים ונוסף עליהם היושב-ראש ("ראיס") של הרשות המבצעת של המועצה אשר — כפי שצוין לעיל — נבחר בבחירות נפרדות וסימולטניות (סעיף IV). לאחר כריתתו של

הסכם-הביניים אישרה ישראל בקשה פלשתינאית להוספת שישה מושבים נוספים למועצה, כך שמספר המושבים במועצה עלה ל-88. המועצה הפלשתינאית כוננה בעת שקיימה את ישיבתה הראשונה בעזה ב-7 במאוס 1996. עם כינונה החליפה המועצה הפלשתינאית את הרשות הפלשתינאית, אשר מונתה על-פי הסכם עזה-יריחו.

בידי המועצה הנבחרת הן סמכות החקיקה הן סמכות הביצוע (סעיף III(2)). לפי הצהרת-העקרונות, תפקידים אלו היו צריכים להתבצע על-ידי גוף אחד (סעיף VII(2)). עם זאת, במהלך המשא-ומתן על הסכם-הביניים, בהיותה מונעת על-ידי רצונה לאפשר קיומה של חברה פלשתינאית דמוקרטית לצדה של מדינת ישראל, הסכימה ישראל להרשות הפרדה בין הגוף המחוקק — המועצה עצמה — ובין ועדה מבצעת קטנה יותר של המועצה ("הרשות המבצעת") (סעיף V(1)). חלוקה כזו תאפשר לגוף המחוקק לקיים פיקוח על הוועדה האקזקוטיבית שלו ולדרוש ממנה מתן דין-וחשבון על פעולותיה — שתי דרישות מקדמיות הכרחיות במשטר דמוקרטי.

הסכם-הביניים אינו מגדיר את מספר החברים שירכיבו את הרשות המבצעת, אך הוא קובע כי החברים ברשות המבצעת ייבחרו מכין חברי המועצה הפלשתינאית. עם זאת, ההסכם מוסיף כי הראים של הרשות המבצעת, בהסכמת המועצה, רשאי למנות כחברים ברשות המבצעת גם אנשים שאינם חברי-המועצה, אשר מספרם יכול להגיע עד 20% מסך כל החברים ברשות המבצעת (סעיף V(4)(ג)). ישראל הסכימה להסדר כזה בשל הכרתה, כי יהיו מספר אנשים אשר יתאימו מאוד להיות חלק מהמנגנון המנהלי, אולם לא יוכלו להיבחר מכיון שהם יהיו מחוץ לשטחים ביום הבחירות או משום שפשוט לא ירצו להיות מועמדים בבחירות. חברי הרשות הפלשתינאית התחילו את פעולתם עם השבעתם ב-9 במאי 1996. ההסכם מאפשר למועצה להקים גם ועדות אחרות כדי שיסייעו בידה לפקח על עבודת הרשות המבצעת וכדי לפשט את הליכי המועצה.

2. תחום סמכותה של המועצה

תחום סמכותה (jurisdiction) של המועצה הפלשתינאית בגדה המערבית וברצועת-עזה מוגדר בסעיף XVII של הסכם-הביניים על-ידי שלושה קריטריונים מצטברים: סמכות טריטוריאלית, סמכות פרסונלית וסמכות פונקציונלית.

(א) סמכות טריטוריאלית

הסמכות הטריטוריאלית של המועצה מתוחמת לאותם חלקים של הגדה המערבית ורצועת-עזה, שבהם הועברו למועצה סמכויות ואחריות. כמתואר להלן (ראה חלק ז(3)), בעוד שהעברת הסמכות הטריטוריאלית ברצועת-עזה ובאזור יריחו הושלמה בבת-אחת מיד לאחר חתימת הסכם עזה-יריחו, עם נסיגת כוחות צה"ל במאי 1994, הרי העברת הסמכות הטריטוריאלית למועצה הפלשתינאית באשר לשאר חלקי הגדה המערבית

מתבצעת בסדרה של שלבים, בהתאם לשלבי ההיערכות-מחדש של הכוחות הצבאיים הישראליים. מכאן שהסמכות הטריטוריאלית של המועצה אינה סטטית, אלא תלך ותתפשט בהתאם להתפתחות התהליך כולו. בתום התהליך, סמכותה הטריטוריאלית של המועצה תשתרע על כל שטחי הגדה המערבית ורצועת-עזה, פרט ל"נושאים של מעמד-הקבע", כלומר: פרט לשטחי היישובים הישראליים והאתרים הצבאיים (סעיף XVII(8)). ישראל ממשיכה לקיים את סמכותה הטריטוריאלית לגבי כל האדמות בגדה המערבית וברצועת-עזה, אשר לא הושמו תחת סמכות טריטוריאלית פלשתינאית (סעיף XVII(4)(א)). באשר לאתרים הצבאיים ושאלת הגדרתם ראה להלן, חלק ז(3).

(ב) סמכות פונקציונלית

בנוגע לסמכות הפונקציונלית של המועצה, סעיף XVII(2)(ב) להסכם קובע, כי זו משתרעת לגבי כל ה"סמכויות והאחריות המועברות למועצה, כמפורט בהסכם זה או בכל הסכם עתידי שעשוי להיכרת בין הצדדים". נספח III של הסכם-הביניים (עניינים אזרחיים) מטפל ב-40 תחומים של סמכות אזרחית. כמצוין לעיל, כיון שבידי ישראל מצויה הסמכות השיורית, הרי שאלא אם כן נספח III מעביר באופן מפורש סמכות או אחריות מסוימת למועצה הפלשתינאית — סמכות או אחריות זו נשמרת בידי ישראל. למעשה, לגבי כמה תחומים נמנעה ישראל מלהעביר למועצה הפלשתינאית סמכויות ואחריות, במיוחד בנושאים הקשורים לביטחון (ראה חלק ו(1) להלן).

כללית, הסמכות הפונקציונלית של המועצה מופעלת רק בשטחים שהושמו תחת הסמכות הטריטוריאלית של המועצה. באופן זה סמכותה הפונקציונלית של המועצה אינה חלה, למשל, ביישובים הישראליים ובאתרים הצבאיים. עם זאת, כיוצא מהכלל, לגבי כמה אלפי פלשתינאים המתגוררים בכתים מבודדים באזורים הלא-מאוכלסים של הגדה המערבית — אזורים אשר בתחילה יישארו תחת סמכות טריטוריאלית ישראלית — המועצה תהיה בעלת הסמכות הפונקציונלית בתחומי אחריות שאינם קשורים בטריטוריה. ישראל תמשיך להחזיק בסמכות הפונקציונלית בתחומי האחריות הקשורים בטריטוריה באזורים לא-מאוכלסים אלו (ראה חלק ז(2) להלן).

(ג) סמכות פרטונלית

הסמכות הפרטונלית של המועצה חלה על כל האנשים הנמצאים בתחום סמכותה הטריטוריאלית, מלבד ישראלים, "אלא אם נקבע אחרת בהסכם זה" (סעיף XVII(2)(ג)). מכאן עולה, שככלל סמכות המועצה בכל אחד מהתחומים שהועברו לידיה מתוחמת באופן שהיא חלה רק על מי שאינם ישראלים, כל עוד הם נמצאים מחוץ ליישובים ישראליים ולאחרים צבאיים. היוצא מן הכלל ("אלא אם נקבע אחרת בהסכם זה") מתייחס לעובדה שלפי ההסכם, ישראלים המקיימים עסקים בתוך תחום הסמכות

הטריטוריאלית של המועצה כפופים לסמכות האזרחית של המועצה (נספח IV, סעיף III(2)(א)). עם זאת, סמכות זו אינה חלה על עניינים פליליים. מן האמור עולה, שישראלי המקיים עסקים בתוך תחום הסמכות הטריטוריאלית של המועצה חייב להשיג מהמועצה הפלשתינאית את כל הרשיונות וההיתרים הנחוצים לשם פתיחתו וניהולו של העסק, וניתן לתובעו בבית-משפט פלשתינאי בגין פעילות עסקית זאת (למשל: בשל הפרת תחזה). לעומת זאת, לא ניתן להעמיד לדין בבית-משפט פלשתינאי ישראלי כזה אם הלה ביצע עברה פלילית (אפילו היתה העברה כרוכה בניהול עסק). במקרה כזה הסמכות הפרסונלית נשמרת בידי הרשויות הישראליות.

המונח "ישראלים" מוגדר בסעיף XX להסכם ככולל גם רשויות סטטוטוריות ישראליות ותאגידים הרשומים בישראל. ההוראות הפוטורות ישראלים מסמכות המועצה הפלשתינאית אינן מבחינות בין ישראלים המתגוררים בגדה המערבית וברצועת-עזה ובין ישראלים המתגוררים מחוץ לאזורים אלו המגיעים לשם לביקור. כמובן לא נעשית הבחנה בין ישראלים, שהם חיילים, ובין ישראלים שהם אזרחים. כל הישראלים המצויים בגדה המערבית וברצועת-עזה מצויים תחת סמכות ישראלית, מלבד המקרים היוצאים-מן-הכלל שפורטו לעיל.

3. סמכויות החקיקה של המועצה

כמצוין לעיל, בהסכם-הביניים הוקנו למועצה הן סמכויות חקיקה הן סמכויות ביצוע. לפי הסכם עזה-יריחו, סמכויות החקיקה של הרשות הפלשתינאית הממונה היו כפופות לסמכות וטו ישראלית אפקטיבית. לעומת זאת, במהלך המשא-ומתן על הסכם-הביניים הוחלט, כי אין לכפוף את החקיקה של המועצה הפלשתינאית הנבחרת לוטו ישראלית כזה, היות שהניסיון אשר נרכש תוך כדי ביצוע הסכם עזה-יריחו הוכיח כי רסן זה אינו פרקטי לשני הצדדים. הסתבר, כי, מחד גיסא, העול שהוטל על הפלשתינאים בשל הצורך להגיש לאישור ישראלי מוקדם כל חוק או תקנה היה כבד מדי הן מבחינה מעשית הן מבחינה פוליטית. מאידך גיסא, גם על הישראלים הוטל נטל כבד בשל הצורך המתמיד לעקוב אחר כל חוק או תקנה פלשתינאיים, לתרגמם לעברית ולבחון האם החקיקה הזאת עולה בקנה אחד עם ההסכם, וכל זאת בתוך תקופה של 30 יום ממועד הפרסום של כל דבר חקיקה. לפיכך הסכם-הביניים אינו מציב עור את הדרישה שכל החקיקה הפלשתינאית תוגש לאישור ישראלי מוקדם, אלא קובע בפשטות כי סמכות החקיקה של המועצה יכולה לבוא לידי ביטוי רק בתחומי סמכותה (סעיף XVIII). ההסכם ממשיך וקובע, שכל חקיקה החורגת מתחום סמכות זו או שבאופן אחר אינה עולה בקנה אחד עם הצהרת-העקרונות, הסכם-הביניים או כל הסכם אחר בין שני הצדדים — "תהיה נטולת-תוקף ובטלה מעיקרה" (סעיף XVIII(4)(א)). נוסף על כך סעיף XVIII(4)(ב) מטיל חובה ספציפית על הראיס שלא לפרסם חקיקה אשר אומצה

על-ידי המועצה, אם חקיקה זו אינה עומדת בדרישות סעיף זה. בידי הממשל הצבאי הישראלי נותרו סמכויות החקיקה לגבי אותם תחומים שלא הועברו למועצה הפלשתינאית (סעיף XVII (4)).

4. סמכות השיפוט

הסכם הביניים מאפשר למועצה, בתחומי סמכותה, להקים מערכת שיפוטית עצמאית המורכבת מבתי-משפט ומבתי-דין פלשתינאיים עצמאיים (סעיף IX(6)). ההסכם מאפשר גם את כינונו של בית-משפט לצדק פלשתינאי בעל סמכויות להפעיל ביקורת שיפוטית. בית-משפט זה, הדומה במהותו לבית-המשפט הגבוה לצדק הישראלי, יוכל לבקר כל מעשה או החלטה של יושב-ראש המועצה או של כל חבר מהרשות המבצעת של המועצה ולהחליט האם מעשה כזה או החלטה כזו הם בגדר אולטרה וירס או שיש בהם משום טעות שבמשפט או שבגוהל (סעיף VIII).

אין להקיש מכינונם של בתי-המשפט הפלשתינאיים שתוארו לעיל, כי המערכת הקיימת של בתי-המשפט של הממשל הצבאי הישראלי בטלה מן העולם. כמצוין לעיל, הממשל הצבאי ימשיך להתקיים וישמור בין השאר על כל הסמכויות והאחריות בתחום השיפוט שלא הועברו למועצה (סעיף XVII(4)). מכאן שבתי-המשפט הצבאיים הישראליים ממשיכים לתפקד בגדה המערבית וברצועת-עזה כשהם מפעילים סמכות שיפוט בנוגע לכל העברות שהסמכות בגין נשמרה בידי הממשל הצבאי (בראש-ובראשונה עברות ביטחון).

5. ניהולם של יחסי-חוץ

סעיף IX(5)(א) של הסכם הביניים קובע:

בהתאם להצהרת העקרונות, לא יהיו למועצה סמכויות ואחריות בתחום יחסי-החוץ — תחום הכולל הקמת שגרירויות, קונסוליות או כל סוג אחר של משלחות ונציגויות-חוץ בחוץ-לארץ, או התרת הקמתן בגדה המערבית או ברצועת-עזה, מינוי או קבלה של צוות דיפלומטי וקונסולרי וביצוע תפקידים דיפלומטיים.

מכיון שלפי המשפט הבינלאומי, היכולת לנהל יחסי-חוץ מלאים נחשבת לאחד מסימני ההיכר המקובלים לקיומה של מדינה ריבונית, חוסר-הסמכות של המועצה הפלשתינאית בתחום יחסי-החוץ הוא אינדיקציה ברורה לעובדה שהמדובר בישות אוטונומית ולא בישות עצמאית. עם זאת, כפי שניתן לראות בהסכם עזה-יריחו, ישראל הבינה כי לשם תפקודה היעיל של המועצה הפלשתינאית יש לכוון מנגנון שיאפשר לקיים סוג מסוים

של יחסים בנוגע לנושאים ספציפיים בין הצד הפלשתינאי ובין מדינות זרות וארגונים בינלאומיים.

בהתאם לכך הסכם הביניים מתיר לאש"ף (אך לא למועצה הפלשתינאית) לנהל משאומתן ולחתום על הסכמים עם מדינות או ארגונים בינלאומיים "לתועלת המועצה" (אך לא "בשם המועצה") באשר לארבע קטיגוריות מסוימות של עניינים (סעיף IX(5)(ב)). קטיגוריות אלו הן (1) הסכמים כלכליים כמפורט בהסכם; (2) הסכמים עם מדינות תורמות במטרה ליישם את ההסדרים למתן סיוע למועצה; (3) הסכמים שנועדו ליישם תוכניות מסוימות לפיתוח אזורי; (4) הסכמי תרבות, מדע וחינוך.

זאת ועוד: אם אש"ף חתם על הסכם לפי אחת הקטיגוריות שנמנו לעיל, מתיר הסכם הביניים למועצה הפלשתינאית להביא ליישום ההסכם האמור על-ידי ניהול מגעים עם נציגי המדינה הזרה או עם נציגי הארגון הבינלאומי, לפי המתאים. נוסף על כך הסכם הביניים מתיר, למטרות יישומו של הסכם כזה, הקמתם של "משרדים טכניים" לא-דיפלומטיים בגדה המערבית וברצועת-עזה. פעילויות אלו לא ייחשבו למועצה כניהולם של יחסי-חוץ (סעיף IX(5)(ג)). היתר כזה לפעילות מוגבלת במישור הבינלאומי תואם את הנוהג הבינלאומי לגבי משטרי אוטונומיה.

6. מיקומם של משרדי המועצה

הסכם הביניים קובע, כי משרדי המועצה וועדותיה השונות ומשרדי הראיס יכולים להיות ממוקמים בגדה המערבית וברצועת-עזה, באזורים הנמצאים תחת סמכותה הטריטוריאלית של המועצה (סעיף I(7)). חשיבותה הרבה זו נעוצה בכך שהמועצה, לא רק שאין היא רשאית להקים משרדים בתוך שטח ישראל, כולל בירושלים, אלא שגם בשטחי הגדה המערבית ורצועת-עזה משרדים אלו אינם יכולים להיות ממוקמים מחוץ לאזורים שבהם הועברו למועצה סמכויות ואחריות על בסיס טריטוריאלי.

ו. העברת סמכויות אזרחיות למועצה

1. כללי

הסכם הביניים קובע באופן כללי, כי תיעשה העברה של סמכויות אזרחיות מוסכמות מהמנהל האזרחי הישראלי למועצה הפלשתינאית. הסדרים מפורטים להעברתם של 40 תחומי סמכות אזרחיים נפרדים נקבעו בנספח III (עניינים אזרחיים) של הסכם הביניים. באשר לכל תחום קובע נספח זה (1) האם סמכויות ואחריות מועברות ללא כל הגבלה? (2) האם סמכויות ואחריות ספציפיות, במיוחד כאלה שלהן השפעה כלשהי על הביטחון

(כגון בתחום התקשורת והתעבורה האווירית), נשארות בידי ישראל? או (3) האם סמכויות ואחריות מועברות בכפיפות להגבלות כלשהן? האופן שבו טופלו חלק מהתחומים האזרחיים החשובים יותר נסקר להלן.

2. אדמות-מדינה

הסכם-הביניים קובע, כי למעצה הפלשתינאית יועברו סמכויות ואחריות באותם האזורים שהכוחות הישראליים נערכו מהם מחדש, בהתאם לשלבי ההיערכות-מחדש (סעיף XI(2)). בהקשר זה, הסמכות לנהל את כל אדמות המדינה הכלולות באזורים אלו תועבר גם היא (נספח III, תוספת 1, סעיף 16). ניהולן של אדמות-מדינה המצויות מחוץ לאזורים אלו יישמר בידי ישראל. כמורכב יישמרו באזורים אלה בידי ישראל כל הסמכויות והאחריות הקשורות לקרקע, כגון רישום מקרקעין, תכנון ובנייה, מחצבות ומכרות ועבודות ציבוריות ובינוי (נספח III, תוספת 1, סעיפים 22, 27, 30, ו-31).

3. מים

נושא רגיש נוסף הנדון בנספח III הוא הסמכות בנוגע למשאבי-מים. נספח III קובע עקרונות והסדרים מוסכמים להעברת הסמכות בתחום זה (תוספת 1, סעיף 40). בין העקרונות הללו ישראל מכירה באופן עקרוני בזכויות המים של הפלשתינאים בגדה המערבית. עם זאת נספח III קובע, כי המשא-ומתן בדבר זכויות המים, כולל סוגיות של חלוקת משאבי-המים ובעלות על התשתית הקשורה במים, יתקיים רק במסגרת המשא-ומתן על מעמדה-קבע של הגדה המערבית ורצועת-עזה. במשך תקופת-הביניים התחייבה ישראל רק להגדיל את כמות המים המוקצבת לפלשתינאים ב-28.6 מיליון מ"ק בשנה. כל כמות מים נוספת למי מהצדדים תבוסס על הגדלה במשאבי-המים הזמינים אשר יפותחו באמצעות מימון בינלאומי, כמו גם באמצעות שיתוף-פעולה הדדי במסגרת הפורום המשולש האמריקני-ישראלי-פלשתינאי, אשר אמור להתכנס לאחר חתימת הסכם-הביניים.

סעיף זה קובע גם, כי תכנון ועדת-מים ישראלית-פלשתינאית קבועה, אשר תתאם את ניהול משאבי-המים ותאכוף מדיניות-מים במטרה להגן על האינטרסים של שני הצדדים בין השאר על-ידי מניעת קידוחים ללא פיקוח ואכיפת תקנים.

4. אתרים דתיים

אחד התחומים הרגישים ביותר שנספח III עוסק בו הוא תחום האתרים הדתיים (תוספת 1, סעיף 32). לפי ההסדרים שנקבעו בתחום זה, האחריות על מקומות שיש להם

משמעות דתית בגדה המערבית וברצועת-עזה תועבר לצד הפלשתינאי באזורים שהכוחות הישראליים נערכו בהם מחדש. מחוץ לאזורים אלו האחריות תועבר בהדרגה במשך "שלבי ההיערכות-מחדש הנוספת", מלבד לגבי אתרים דתיים הממוקמים ביישובים הישראליים ובאתרים הצבאיים. שני הצדדים נדרשים לכבד ולהגן על הזכויות הדתיות של יהודים, נוצרים, מוסלמים ושומרונים, להגן על המקומות הקדושים הנמצאים בתחומי אחריותם בהתאמה, להרשות גישה חופשית לאתרים קדושים אלו וכן לאפשר חופש פולחן ותפילה בהם.

בנוגע לקבר רחל בבית-לחם, קבר יוסף בשכם ובית-הכנסת "שלום על ישראל" ביריחו נקבעו הסדרים מיוחדים בהסכם כדי להבטיח ביטחון, חופש גישה וחופש פולחן באתרים אלו (נספח I, סעיף V). באשר למערת-המכפלה בחדרן הצדדים הסכימו, כי הסטטוס-קוו במערה יישמר ויבחן מחדש שלושה חודשים לאחר ההיערכות-מחדש (נספח I, סעיף VII(8)).

ז. ביטחון והיערכות-מחדש

1. בטחון-חוץ ובטחון ישראלים ויישובים ישראליים

להבדיל מהסמכויות בנוגע לבטחון-הפנים ולסדר הציבורי שהועברו למועצה הפלשתינאית באזורים מסוימים הסכם-הביניים קובע, כי ישראל תמשיך לשאת באחריות להגנה מפני איומים חיצוניים בכל שטחי הגדה המערבית ורצועת-עזה ("בטחון-חורף"). אחריות ישראלית זו מוגדרת ככוללת את ההגנה על הגבולות עם ירדן ומצרים וכן את ההגנה כנגד אינמים חיצוניים מהים ומהאוויר. על-פי ההסכם, ישראל גם תמשיך לשאת באחריות לביטחון הכולל של ישראלים ויישובים ישראליים. נוסף על כך ההסכם קובע, כי ישראל "תחזיק בכל הסמכויות כדי לנקוט צעדים הנחוצים לשם מילוי אחריות זו" (סעיף XII(1)). קביעה זאת גורפת ביותר. פירושה הוא, שכדי להגן על בטחון-החורף, על הביטחון הכולל של הישראלים ועל היישובים הישראליים תוכל ישראל לנקוט צעדים בכל מקום בגדה המערבית וברצועת-עזה (כולל במקומות שהסמכות הטריטוריאלית הועברה בהם לידי המועצה הפלשתינאית). יתר על כן: ישראל שומרת לעצמה לשם כך את כל הסמכויות הנחוצות, ללא שום הגבלה (כולל סמכויות שהועברו כבר לידי המועצה הפלשתינאית). נוסף על כך ההסכם איננו קובע באלו נסיבות תוכל ישראל לנקוט את הצעדים האמורים, והמסקנה היא כי ישראל לבדה תחליט על כך.

2. בטחון-פנים וסדר ציבורי

באשר לבטחון-הפנים והסדר הציבורי, ההסכם קובע שלושה הסדרים שונים שיתולו בגדה המערבית בשלבים הראשונים של האוטונומיה:

(א) אזור A

אזור A מורכב מאזור יריחו ומהערים הפלשתינאיות הגדולות בגדה המערבית, כלומר: ג'נין, שכם, טול-כרם, קלקיליה, רמאללה ובית-לחם (בחברון יחול משטר מיוחד המחלק את הסמכויות הבטחוניות בין צה"ל ובין המשטרה הפלשתינאית, בשל הימצאותם של ישראלים ברובע היהודי שבעיר). באזור A המועצה הפלשתינאית היא בעלת אחריות מלאה לבטחון-הפנים ולסדר הציבורי והיא גם נושאת באחריות מלאה לעניינים האזרחיים (בהתאם לסמכויות שהועברו לה בספח האזרחי של ההסכם).

(ב) אזור B

אזור B מורכב מכל האזורים האחרים בגדה המערבית המאוכלסים בפלשתינאים (כ-450 ערים, כפרים, מחנות-פליטים וח'ירבות). באזורים אלו הוענקה למועצה סמכות אזרחית מלאה באופן זהה לזו שבאזור A. המועצה הפלשתינאית אחראית באזור זה גם על שמירת הסדר הציבורי של הפלשתינאים, בעוד שבידי ישראל מצויה האחריות המכריעה (overriding) לביטחון, כדי להגן על ישראלים ולהתמודד עם איום הטרור (סעיף XIII(2)). השימוש במלה "מכריעה" בהקשר לאחריות הישראלית מצביע על כך, שלאחריות ישראלית זו יש קדימות על-פני האחריות הפלשתינאית לסדר הציבורי במקרה של התנגשות בין השתיים. התנגשות כזאת יכולה לקרות, למשל, כאשר אירוע מסוים יכול להיות מוגדר הן כסיכון לסדר הציבורי הן כסיכון לבטחונם של ישראלים. על-פי ההסכם, הוקמו 25 תחנות-משטרה פלשתינאיות באזור B בערים ובכפרים המפורטים בהסכם, כדי לאפשר למשטרה הפלשתינאית להפעיל את אחריותה בנוגע לסדר ציבורי באזורים אלו. ההסכם מכיל הוראות הדורשות, כי תנועת המשטרה הפלשתינאית באזור B תתואם עם ישראל ותאושר על-ידה (סעיף XIII(2)(כ)).

(ג) אזור C

אזור C מורכב מהאזורים הבלתי-מאוכלסים של הגדה המערבית, מאזורים בעלי חשיבות אסטרטגית לישראל ומיישובים ישראליים. באזור C ממשיכה ישראל לשאת באחריות המלאה לביטחון ולסדר הציבורי. המועצה הפלשתינאית קיבלה סמכויות בנוגע לעניינים אזרחיים שאינם קשורים בטריטוריה, כגון כלכלה, בריאות וחינוך, על בסיס פרסונלי ביחס למספר אלפי פלשתינאים המתגוררים בכתים מבודדים באזור C. בידי ישראל

נשארה הסמכות בכל התחומים האזרחיים הקשורים בטרטוריה, כגון ניהול אדמות-המדונה, רישום מקרקעין, תכנון ובנייה, מחצבות ומכרות ועבודות ציבוריות ובינוי.

3. היערכות-מחדש והיערכויות-מחדש נוספות

כזכור, לפי הסכם עזה-יריחו, נסיגת הכוחות הצבאיים הישראליים מכל שטחי רצועת-עזה שאינם יישובים ישראליים ואתרים צבאיים נעשתה כמבצע חד-פעמי. בניגוד לגישת הסכם עזה-יריחו, התהליך המקביל שנקבע בהסכם-הביניים באשר לגדה המערבית קובע היערכות-מחדש הדרגתית של כוחות צבאיים ישראליים, אשר תתרחש בכמה שלבים כדלקמן:

(א) שלב ראשון של היערכות-מחדש

השלב הראשון של ההיערכות-מחדש (redeployment), המיועד להקל את קיום הבחירות, כולל את היערכות-מחדש של כל הכוחות הישראליים מהאזורים המאוכלסים של הגדה המערבית. שלב ראשון זה כבר הסתיים ב-28 בדצמבר 1995 (שלושה שבועות לפני מועד הבחירות הפלשתינאיות) וכעת אין עוד נוכחות צבאית ישראלית קבועה באף אחד מהאזורים המאוכלסים הפלשתינאיים בגדה המערבית (למעט העיר חברון, שבה נקבעו סידורים מיוחדים). על-פי ההסכם, השלב הראשון של ההיערכות מחדש כוצע בסדרה של שלבי-משנה על בסיס פיגוי של אזור אחרי אזור מצפון לדרום.

(ב) היערכויות-מחדש נוספות

נוסף על ההיערכות-מחדש הראשונית של כוחות צבאיים ישראליים, המתוארת לעיל, הסכם-הביניים קובע, כי יהיו שלושה שלבים נוספים של היערכות-מחדש (Further Redeployments) בהפרשי זמן של שישה חודשים בין שלב לשלב ואשר יושלמו 18 חודשים לאחר כינונה של המועצה (סעיף XI). מאחר שהמועצה הפלשתינאית כוננה ב-7 במארס 1996, צפויים שלושת השלבים של ההיערכות-מחדש הנוספת להתרחש ב-7 בספטמבר 1996, ב-7 במארס 1997 וב-7 בספטמבר 1997. במהלך אותן היערכויות-מחדש נוספות, חלקים נוספים של אזור C יועברו לסמכותה הטרטוריאליה של המועצה וייהפכו להיות אזור A או אזור B. במקביל, חלקים מאזור B ייהפכו להיות אזור A (סעיף XIII(2)). יש להדגיש, כי ההסכם אינו קובע כי כל אזורי B ייהפכו לאזורי A בתום תהליך ההיערכות-מחדש הנוספת, שכן נקבע בהסכם, כי העברת האחריות לבטחון-פנים למשטרה הפלשתינאית באזור B תושלם בתוך 18 החודשים, "למעט הנושאים השייכים למשא-ומתן על מעמד-הקבע ונושאים של האחריות הכוללת של ישראל לישראלים ולגבולות" (סעיף XIII(2)(ב)(8)). כלומר: אותם חלקים של אזור B

שישראל תזדקק להם כדי לקיים את אחריותה הכוללת לבטחונם של ישראלים (למשל: שטחים סביב יישובים ישראליים או לאורך צירי-תנועה שישראלים משתמשים בהם), או כדי להגן על הגבולות, יוכלו להישאר כאזור B עד תום תקופת-המעבר. עם השלמת שלושת השלבים של ההיערכות-מחדש הנוספת, הסמכות הטריטוריאלית של המועצה תשתרע על הגדה המערבית, מלבד היישובים הישראליים והאתרים הצבאיים. יש להבהיר, כי ההתייחסות בסעיף XVII(1) להסכם היא ל"אתרים צבאיים מוגדרים" ולא ל"אתרים צבאיים מוסכמים" — כפי שהוצע על-ידי הצד הפלשתינאי. השימוש במלה "מוגדרים" (specified), לעומת "מוסכמים", נועדה להבהיר שמספר האזורים הללו, היקפם ומיקומם אינם נשוא למשא-ומתן בין הצדדים, אלא הם יוחלטו באופן חד-צדדי על-ידי ישראל.

4. משטרה פלשתינאית ומדיניות ביטחון

בסעיף XIV ובנספח I להסכם קובע, כי תוקם משטרה פלשתינאית חזקה, אשר תהיה הכוח הבטחוני הפלשתינאי היחיד בגדה המערבית וברצועת-עזה. כוח זה מיוג בתוכו את המשטרה הפלשתינאית שהיתה פרוסה ברצועת-עזה וכאזור יריחו ערב ההסכם, והוא כולל לכל היותר 30,000 שוטרים, מהם עד 12,000 שיתפרסו בגדה המערבית ועד 18,000 — ברצועת-עזה. נספח הביטחון מפרט את צורת פריסתה של המשטרה הפלשתינאית, את פירוט כלי-הנשק שלה ואת כללי ההתנהגות שלה.

הצהרת-העקרונות חזתה, שהבחירות למועצת האוטונומיה יתקיימו תשעה חודשים לאחר כניסתה לתוקף, כלומר: ביולי 1994. קביעה זו חייבה, שהסכם הביניים ייכרת לפני תאריך זה, שכן כל תהליך הבחירות היה אמור להיות מסוכם בהסכם. בפועל, הסכם הביניים נחתם 14 חודשים לאחר-מכן. עיכוב זה נגרם בעיקרו עקב בעיות שהרשות הפלשתינאית נתקלה בהן ביישום הוראות הביטחון של הסכם עזה-יריחו. בעיות אלו פחתו במידת-מה עם תחילת יישומה של הצהרה שניתנה מטעם הרשות הפלשתינאית ב-9 במארס 1995, שבה הצהירה הרשות לראשונה על מדיניותה הבטחונית. מדיניות זו, הממשיכה לחייב את המועצה הפלשתינאית בכל השטחים אשר יהיו תחת סמכותה, נכללה בנספח I, סעיף II(1) של הסכם הביניים כדלקמן:

(א) המשטרה הפלשתינאית היא הסמכות הפלשתינאית הבטחונית היחידה.

(ב) המשטרה הפלשתינאית תפעל בשיטתיות נגד כל ביטוי של אלימות וטירור.

- (ג) המועצה תנפיק אישורים כדי להכשיר באופן חוקי החזקת נשק ונשיאתו בידי אזרחים. כל נשק בלתי-חוקי יוחרם על-ידי המשטרה הפלשתינאית.
- (ד) המשטרה הפלשתינאית תעצור ותעמיד לדין אנשים החשודים בביצוע מעשי אלימות וטרור.

5. תיאום בענייני ביטחון

החלוקה המורכבת של הסמכויות בנוגע לביטחון ולסדר הציבורי ברחבי השטחים השונים של הגדה המערבית בין צה"ל למשטרה הפלשתינאית, כמתואר לעיל, מצריכה תיאום קרוב בין שני הצדדים בכל הנושאים הקשורים לביטחון. למטרה זו הקים ההסכם ועדה בטחונית משותפת. לוועדה זו שתי תת-ועדות אזוריות – אחת עבור הגדה המערבית, והאחרת עבור רצועת-עזה – וכן יש לה משרדי-תיאום מחוזיים בכל האזורים הללו. ההסכם כולל גם הסדרים לסיורים משותפים, כדי להבטיח תנועה חופשית ובטוחה לאורך הדרכים המרכזיות, יחידות נייחות משותפות במטרה להבטיח מענה מהיר במקרה של תקריות ומצבי-חירום וכן לשכות-קישור משותפות כדי לתאם את הפעילות בנקודות-מעבר ובמסופים.

ח. יחסים משפטיים בין ישראל למועצה הפלשתינאית

נספח IV של ההסכם קובע הסדרים באשר ליחסים המשפטיים בין ישראל למועצה הפלשתינאית. הוראות אלו מגדירות את תחומי הסמכות הפלילית והאזרחית של בתי-המשפט הפלשתינאיים והן כוללות הסדרים מפורטים בנוגע לסיוע משפטי הדדי בעניינים פליליים ואזרחיים, כולל שיתוף-פעולה בחקירות משטריות.

ט. יחסים כלכליים ושיתוף-פעולה

הנספח הכלכלי שצורף כנספח IV להסכם עזה-יריחו ("הסכם פריז") מוזג בהסכם-הביניים כנספח V. סעיפיו ותוספותיו מכסים מגוון נושאים כלכליים, מוניטריים ופיננסיים. אלה כוללים הוראות בדבר יישום שיעורי מכס אחידים ומדיניות-ייבוא אחידה בישראל, הגדה המערבית ורצועת-עזה, כך שישראל, הגדה המערבית ורצועת-עזה ייהפכו למעשה ליחידה כלכלית אחת.

נוסף על כך נספח שלם של ההסכם, נספח VI, עוסק בשיתוף-פעולה בין ישראל והמועצה הפלשתינאית. לפי נספח זה, הצדדים מתחייבים לשתף פעולה לגבי כמה תוכניות, תוך עירוב פקידיהם הנוגעים בדבר, וכן מוסדותיהם והסקטור הפרטי שלהן בכמה תחומים, כגון כלכלה, מדע, תרבות וחברה. ועדה מתמדת לשיתוף-פעולה מוקמת לפי נספח זה כדי להקל על שיתוף-הפעולה.

י. זכויות אדם ושלטון החוק

לפי סעיף XIX של הסכם הביניים, שני הצדדים מתחייבים להפעיל את סמכויותיהם ואחריותם תוך שימת-לב לעקרונות של זכויות אדם ושלטון החוק. נוסף על כך, על-פי סעיף XI(1) לנספח הבטחוני (נספח I), כוחות הביטחון הישראליים והמשטרה הפלשתינאית נדרשים לבצע את תפקידיהם ואחריותם תוך רבקות בנורמות בינלאומיות אלו, כשהם מונחים על-ידי המחויבויות של הגנת הציבור, התחשבות בכבוד האדם והימנעות מהטרדה.

יא. יישוב מחלוקות וסכסוכים

כמו בהסכמים קודמים בין ישראל לאש"ף, הסכם הביניים קובע, כי משא-ומתן בין שני הצדדים שיתבצע באמצעות ועדת-הקישור המשותפת יהיה האמצעי הראשוני והמרכזי ליישובם של סכסוכים בין שני הצדדים בדבר דרך היישום של הסכם הביניים ופרשנותו (סעיף XXI). במקום שוועדת-הקישור המשותפת נכשלה בפתרון הסכסוך, ההסכם אינו קובע צעד נוסף המחייב את הצדדים, אלא קובע כי סכסוכים כאלה "ניתן יהיה ליישב על-ידי מנגנון-פישור שיוסכם בין הצדדים". השימוש במלים "ניתן" ו"שיוסכם" מצביע על כך, שמדובר בהליך לא-אוטומטי שבו שני הצדדים רשאים להסכים (אך אינם חייבים לעשות כן) על הצורך בפישור ועל הצורה שהוא ילבש. אם בחרו הצדדים בהליך של פישור, אך גם הוא נכשל, הצדדים "רשאים להסכים להעביר לבוררות" את הסכסוך. שוב, גם כאן השימוש במלים "רשאים להסכים" מצביע על אופיו הבלתי-אוטומטי של ההליך, המחייב הסכמה בין הצדדים כדי להפעילו.

מאז נכנס הסכם הביניים לתוקפו ועד היום לא התקיים שום הליך של פישור או בוררות בין הצדדים, וכל הסכסוכים יושבו במשא-ומתן. למעשה אף אחד משני הצדדים גם לא הציע עד כה לקיים הליך של פישור או בוררות.

יב. שינוי האמנה הפלשתינאית

הסכם הביניים כולל התחייבות פלשתינאית לכך, שבטווח של חודשיים מיום כינון המועצה הפלשתינאית, ייעשו השינויים המחויבים באמנה הפלשתינאית לגבי אותם הסעיפים השוללים את זכות ישראל להתקיים או אלה שאינם עולים בקנה אחד עם המחויבויות הכלולות במכתבו של היושב-ראש עראפת לראש-הממשלה יצחק רבין מ-9 בספטמבר 1993 (סעיף XXXI(9)). יש לציין, כי במכתב המקורי מ-9 בספטמבר 1993 התחייב יאסר עראפת רק שהאמנה תתוקן, אך לא נקבע תאריך מיוחד לכך. בהסכם עזה-יריחו נקבע, כי האמנה תתוקן במושב הבא של המועצה הלאומית הפלשתינאית, ללא קביעת תאריך להתכנסות זו. השמטת תאריך מדויק לתיקון האמנה בהסכמים הקודמים לא היה מקרי; הכוונה היתה להיענות לטענתו של יאסר עראפת שייקשה עליו לעמוד בהתחייבות זו בתאריך הקודם למועד הבחירות הפלשתינאיות. כיון שהסכם הביניים קבע את מועד עריכתן של בחירות אלה, ההסכם קבע גם את תאריך תיקון האמנה חודשיים לאחר כינונה של המועצה.

ב-24 באפריל 1996 התכנסה בעזה המועצה הלאומית הפלשתינאית (המל"פ) וקיבלה החלטה המבטלת את הוראות האמנה הפלשתינאית העומדות בסתירה להתחייבויות יו"ר אש"ף עראפת לראש-הממשלה רבין במכתבו מ-9 בספטמבר 1993. המל"פ גם ייפתה את כוחה של הוועדה המשפטית של המל"פ לנסח אמנה חדשה. בעקבות החלטה זאת עלו טענות, כי נוסח ההחלטה איננו מתקן את האמנה באופן ברור — כנדרש במכתבו האמור של עראפת. ב-4 במאי 1996 שלח היו"ר עראפת מכתב אל ראש-הממשלה פרס, בצירוף תרגום רשמי לאנגלית של ההחלטה, ובו הבהיר באופן חריג משמעי כי האמנה תוקנה כנדרש, וממשלת ישראל קיבלה הבהרה זאת. לאחר הבחירות בישראל נשלח מכתב זה אל ראש-הממשלה בנימין נתניהו, אך במועד כתיבת מאמר זה עדיין לא ברור אם הממשלה החדשה הסכימה לקבל את ההבהרה האמורה.

יג. מנגנוני-תיאום

כמצוין לעיל, כמה ועדות משותפות כוננו בהסכם הביניים במטרה לתאם תחומים שונים של פעילות — הוועדה הבטחונית, הוועדה לעניינים אזרחיים, הוועדה המשפטית, הוועדה הכלכלית והוועדה המתמדת לשיתוף-פעולה. ברמה הגבוהה ביותר, ועדת-הקישור הישראלית-פלשתינאית המשותפת, אשר כוננה מכוח הצהרת-העקרונות, ממשיכה להיות אחראית להבטחת היישום החלק של ההסכם. במקביל, בשל ניסיונם של הצדדים ביישום ההסכמים הקודמים, הצדדים הסכימו לכוון תת-ועדה של ועדת-

הקישור המשותפת — ועדת ההיגוי והפיקוח — אשר תהיה אחראית, על בסיס מתמשך, לפיקוח על יישום ההסכם ולהיגוי הוועדות המשותפות השונות הפועלות מכוחו (סעיף XXXVI).

יד. סיכום

הסכם הביניים הוא אחד מההסכמים המסובכים ביותר אשר ישראל כרתה אי פעם. ייתכן כי זהו אחד מהסדרי האוטונומיה המורכבים ביותר אשר נשאו ונתנו עליהם אי פעם במקום כלשהו בעולם.

זהו הסכם שאפתני בכך שהוא מנסה להניח את היסודות לפתרון כולל של הסכסוך הישראלי-פלשתינאי ארוך השנים. עם זאת, זהו הסדר שברירי בשל ריבוי הנושאים הרגישים הדורשים תשומת לב תמידית, כגון התביעות הדתיות והלאומיות הסותרות של שני הצדדים והאיומים הבלתי פוסקים של ארגוני הטרור על בטחון הפנים.

בעוד שיישום השלבים הקודמים של הצהרת העקרונות לווה אי הבנות, הפרות והאשמות, נראה כי הניסיון שנרכש מאפשר לצדדים למצוא שפה משותפת כדי לדון במחלוקות שביניהם ולפתור. יש לקוות כי מגמה זו תימשך, כיוון ששני הצדדים עומדים בפני אתגרים גדולים הרבה יותר המגולמים בנושאי המשא ומתן על הסכם הקבע. עוד יש לקוות, כי מגמה זו תקל על הצדדים להגשים את שאיפתם, המובעת במבוא להסכם הביניים, "להשיג הסדר שלום צודק, בר קיימא ומקיף ופיוס היסטורי".

