

דצמבר 2005 / כסלו תשס"ו

הבחירות הפלסטינית – לקראת חוסר תפקוד מוסדי

מסמך התרעה בסיסית¹ – מכון ראות

מהות ההתרעה

מסמך זה מתמקד בהשפעת המערכת הפוליטית והחוקתית הפלסטינית על יחסי ישראל והפלסטינים. הבחירות למועצה המחוקקת של הרשות הפלסטינית (להלן: המועצה המחוקקת) בינואר 2006 עשויות להביא למשבר פוליטי וחוקתי ברש"פ, ובמקביל לחיזוק המועצה המחוקקת. בשל כך פוחתים הסיכויים להתקדמות במתווה המדיני של מפת הדרכים. תפקיד ראש הממשלה הפלסטיני, שנוצר בשנת 2003, הוא אחת הסיבות המרכזיות למשבר. התפקיד נוצר במקור על מנת להגביל את כוחו של יאסר ערפאת. ואולם, נכון לעכשיו נראה כי מוסד ראשות הממשלה עתיד לערער את מעמדו של אבו-מאזן ולהחליש את יכולות הביצוע של הרש"פ.

תודות

מכון ראות מבקש להודות לפרופסור נתן בראון על תרומתו למסמך זה.²

תפיסת העולם הקיימת

1. דפוסי החשיבה שרווחו בקהילה הבינלאומית ובממשלת ישראל בתחילת 2003 התבססו על הנחות היסוד הבאות:
 - א. **ערפאת הוא "כבשה שחורה"** – ישראל וארה"ב ראו בערפאת מכשול להמשך התהליך המדיני והחליטו לפעול לצמצום השפעתו;³
 - ב. **שלטון היחיד של ערפאת** – ערפאת שלט בתנועה הלאומית הפלסטינית מתוקף תפקידיו כיו"ר אש"ף, יו"ר הרש"פ ומנהיג הפתח.⁴ ערפאת סיכל הליכים פוליטיים וחוקתיים שאיימו לערער את מעמדו;

¹ מסמך ההתרעה הבסיסית הוא תוצר של מכון ראות ומטרתו להצביע על פער בין מגמות והתרחשויות חדשות לבין הנחות יסוד או עבודה של מקבלי ההחלטות בממשלת ישראל. התעלמות מפער זה עלולה להביא לידי "**הפתעה בסיסית**" הנובעת מחוסר רלוונטיות של מדיניות ממשלת ישראל. מסמך ההתרעה הבסיסית חושף את ההנחות שביסוד מדיניות ממשלת ישראל, מצביע על המגמות החדשות ומציע כיווני חשיבה ופעולה לסגירת הפער.

המושגים "התרעה בסיסית" ו"הפתעה בסיסית" נטבעו על-ידי ד"ר צבי לניר – מייסד מכון פרקסיס. להרחבה ר' www.praxis.co.il; לניר צבי, **ההפתעה הבסיסית – מודיעין במשבר**, הקיבוץ המאוחד והמרכז למחקרים אסטרטגיים ע"ש יפה באוניברסיטת תל-אביב, תשמ"ג.

² פרופסור נתן בראון הוא מרצה למדעי המדינה ויחסים בינלאומיים באוניברסיטת ג'ורג' וושינגטון, ומכהן כחוקר בכיר ומומחה למבנה החוקתי הפלסטיני בפרויקט הדמוקרטיה ושלטון החוק במכון קרנגי לשלום עולמי.

³ ר' איתמר רבינוביץ, **חבלי שלום**, כינרת, זמורה-ביתן, דביר, 2004. ע' 181-182: "אירוע זה [תפיסת הספינה קארין A] ואחרים הביאו את הנשיא בוש למסקנה שללא הרחקת ערפאת מן השלטון לא ייוון הסדר מדיני."

- ג. **אש"ף הוא הכתובת / לרש"פ אין סמכויות** – לרש"פ לא הייתה סמכות רשמית לנהל מגעים עם ישראל. אש"ף היה השותף הרשמי למו"מ והמוסמך לפעול בשמה של הרש"פ.⁵ ערפאת, מכוח מעמדו כיו"ר אש"ף והרש"פ, הקפיד לטשטש את ההבדלים בין שני הגופים;
- ד. **מועצה מחוקקת בשליטת "הדור הוותיק" של הפתח / בלי חמאס** – המועצה המחוקקת שנבחרה בשנת 1996 כללה בעיקר חברי פתח.⁶ חמאס בחר שלא להשתתף בבחירות אלו, בשל התנגדותו לתהליך אוסלו, ללגיטימיות של הרש"פ ולהכרה בישראל;
- ה. **מועצה מחוקקת חלשה** – מצב זה יצר מועצה מחוקקת חלשה.⁷ התארכות כהונת המועצה מעבר לקבוע בחוק הוסיפה לשחיקה בלגיטימיות שלה;⁸
- ו. **מפת הדרכים היא "שם המשחק"** – כל הצדדים קיבלו את מתווה מפת הדרכים, גם אם תוך הסתייגויות מסוימות.
2. הנחות יסוד אלה הביאו את הקהילה הבינלאומית למסקנה כי יישום מפת הדרכים מחייב את הגבלת כוחו של ערפאת.
3. מאחר שהדחת ערפאת מהשלטון הייתה לא מעשית, התנתה ארה"ב את המשך תמיכתה במפת הדרכים בקיום רפורמה חוקתית במערכת הפלסטינית, הכוללת את יצירת מוסד ראשות הממשלה.⁹ הדרישה לרפורמה חוקתית זכתה גם לתמיכה של האיחוד האירופי ושל גורמים פלסטיניים.¹⁰
4. עקב כך אישרה המועצה המחוקקת תיקון לחוק הבסיסי¹¹ (3/03), אשר יצר את מוסד ראשות הממשלה והגדיר מחדש את חלוקת הסמכויות בתוך הרשות המבצעת.
5. התיקון קבע כי ראש הממשלה ומועצת השרים הם "מנגנון הביצוע העליון" של הרש"פ¹² והגביל באופן מהותי את סמכויותיו של יו"ר הרש"פ. עם זאת, נותרו בידי סמכויות ביצועיות נרחבות אשר מצמצמות את מרחב התמרון של ראש הממשלה והמועצה המחוקקת.¹³

Rubin Barry, **The Transformation of Palestinian Politics**, Harvard University Press; Cambridge, 1999, עמ' 4-7; עמ' 97-99

ע"פ ההסכמים בין ישראל ל"אש"ף", אין ל"רשות הפלסטינית" סמכות לנהל יחסי חוץ ואילו אש"ף מוסמך לחתום על הסכמים בשם הרש"פ (ר" **הסכם הביניים**), סעיף IX: "כוחות המועצה ואחריותה", ס"ק 5(א)).

Rubin, **Ibid**, p.29: 62 מבין 88 חברי המועצה המחוקקת הם אנשי פתח או כאלה המזוהים עימו.

Ibid, pp. 27-31: ערפאת נהג לעקוף את סמכויות המועצה המחוקקת ולהתעלם מ"החוק הבסיסי" ותקנות המעבר.

Brown Nathan, **Third Draft Constitution for a Palestinian State – Translation and Commentary**, Palestinian Center for Policy and Survey Research, October 2003, p. 28.

Myre Greg, "Palestinian Becomes Premier, Diminishing Arafat's Power", **New York Times**, 20/3/2003

Nathan Brown, **Evaluating Palestinian Reform**, ר' Carnegie Endowment, June 2005

החוק הבסיסי משמש כחוקה הזמנית של הרש"פ. החוק אושר ע"י המועצה המחוקקת (10/97) וחמש שנים מאוחר יותר גם ע"י ערפאת (5/02). לפרטים נוספים ראו מושג מכוון ראות: "**המערכת החוקתית הפלסטינית**".

סעיף 63 לחוק הבסיסי.

לפי החוק הבסיסי, סמכויות הרשות המבצעת מתחלקות באופן הבא:

- **הנשיא (יו"ר)**: (1) מוסמך למנות ולפטר את ראש הממשלה (סעיף 45); (2) יכול להטיל וטו על חקיקה. וטו של הנשיא יבוטל רק ברוב של שני שלישים מחברי המועצה המחוקקת (סעיף 41); (3) מכהן כמפקד העליון של כוחות הביטחון הפלסטינים (סעיף 39) ואחראי על מינוי נציגים דיפלומטים (סעיף 40).

- **ראש הממשלה**: מרכיב את מועצת השרים (הממשלה), מנהל ומפקח על פעילותה, ואוחז בסמכות הביצוע השיוויונית, כלומר כל הסמכויות שלא הוקצו ע"פ חוק לנשיא (סעיפים 63, 66, ו-69).

- רוב מוחלט של חברי המועצה המחוקקת מוסמך לאשר את הרכב מועצת השרים ולהביא לסיום כהונתה (סעיפים 67 ו-69).

המציאות המשתנה

6. לאחר מות ערפאת (11/04), ההיגיון שבבסיס תפיסת העולם הקיימת נשחק עד כדי הפיכתה ללא רלוונטית:
- א. **אבו-מאזן הוא אתרוג** – אבו-מאזן נתפס כמנהיג מתון אשר מתנגד לשימוש באלימות ובשל כך נהנה מתמיכת הקהילה הבינ"ל;¹⁴
- ב. **אבו-מאזן הוא דמוקרט** – אבו-מאזן תומך באופן עקבי בתהליכי דמוקרטיזציה ובינוי מדינה;
- ג. **הרש"פ היא הכתובת האמיתית / אש"ף הוא "שלד בורסאי"** – למרות שבאופן רשמי הרש"פ כפופה לאש"ף, ובראש שניהם עומד אבו-מאזן, ולמרות התנגדות מצד בכירים באש"ף, סמכויותיו של אש"ף עוברות בהדרגה לרש"פ. מאז מותו של ערפאת התחדדה ההבחנה בין שני הגופים;¹⁵
- ד. **חמאס ונציגי זרמים חדשים הופכים לשחקנים מרכזיים** – החמאס, "דור הביניים" של הפתח ומועמדים עצמאיים צפויים לשחוק את כוחו של "הדור הוותיק" של הפתח בבחירות הקרובות למועצה המחוקקת;¹⁶
- ה. **המועצה המחוקקת של הרש"פ הופכת לזירה הפוליטית המרכזית** – הבחירות לנשיאות הרש"פ (1/05), והבחירות המוניציפאליות ברש"פ (9/05, 5/05, 1/05, 12/04) ו-12/05 שינו את פני המפה הפוליטית ברש"פ. כניסת החמאס למועצה המחוקקת בבחירות הקרובות תגביר את הלגיטימציה של המועצה המחוקקת ותבסס את מעמדה כגוף פעיל ובעל השפעה;
- ו. **שחיקת מעמד מפת הדרכים** – מחלוקות עקרוניות בין ישראל לפלסטינים בנוגע לנקודת הכניסה לכל אחד משלושת השלבים שבמפת הדרכים, בנוסף ללגיטימציה שזכתה לה ההתנתקות¹⁷ כמהלך ישראלי חד-צדדי, הביאו לשחיקה במעמד הבכורה שלה.
- לפיכך, רבות מהנחות היסוד שעמדו בבסיס הרפורמה החוקתית ויצירת מוסד ראשות הממשלה הפכו ללא-רלוונטיות.

משמעויות אפשריות

7. **היפוך ביחס לראשות הממשלה הפלסטינית** – לפני מותו של ערפאת משרת ראש הממשלה שימשה לבליימת סמכויותיו של נשיא אוטוריטרי. לאחר בחירתו של אבו-מאזן, מוסד ראש הממשלה פוגע באופן משמעותי ביכולות הביצוע של נשיא דמוקרטי.
8. **המבנה החוקתי של הרש"פ הופך את הרשות המבצעת לחלשה מבנית:**

¹⁴ ר' "US Prods Israel for Hard Choices on Palestinians", *New York Times*, 7/2/05

¹⁵ ההבחנה בין הגופים ניכרה במאבקים על נושא הייצוג הדיפלומטי: בעקבות עליית המתחים בין אבו-מאזן ליו"ר הפתח פארוק קדומי, אמר קדומי: "אנחנו בחרנו את אבו מאזן כדי שיתקיים מ"מ רשמי ומוכר עם גוף מוכר, ולא כדי שיהיה נשיא מדינת פלשתינ. ארה"ב וישראל רוצות להרוס את אש"ף כמיצג בלעדי של הפלשתינאים, ולגרום לכך שהרשות הפלשתינית תייצג אותנו", רגולר ארנון, **הארץ**, 1/4/05.

מחלוקת פומבית בין הרש"פ לאש"ף בנוגע לאחריות על מערך הייצוג הדיפלומטי הפלסטיני התגלעה במאי 2005, רגולר ארנון, **הארץ**, 1/5/05.

נאסר אל-קדווה, מתוקף תפקידו *כשר החוץ של הרש"פ*, מינה את ראד מנסור לראש הנציגות הפלסטינית באו"ם. **אתר ואללה** 17/9/05.

¹⁶ רגולר ארנון, "המפץ הגדול של הפתח", **הארץ**, 29/11/05.

¹⁷ ר' מסמך התרעה בסיסית של מכון ראות: "**מפת הדרכים מובילה למבוי סתום**".

- א. **מי הבוס?** – הנשיא נבחר לכהונה של 4 שנים, וניתן להדיח אותו רק בנסיבות יוצאות דופן,¹⁸ אך סמכויות הביצוע שלו מוגבלות. ראש הממשלה אוחד ברוב סמכויות הביצוע, אך סף ההדחה שלו נמוך בהרבה;¹⁹
- ב. **סמכויות ביצוע חופפות** – חלוקת הסמכויות בין רה"מ והנשיא בתחומי הביטחון,²⁰ יחסי החוץ,²¹ קידום²² ופיקוח על חקיקה²³ חופפת בחלקה וצפויה ליצור מתחים.
- לפיכך, המערכת החוקתית הפלסטינית היא מעין "יצור כלאיים" של שיטה נשיאותית ושיטה פרלמנטרית, והיא יוצרת **תלות הדדית בין ראש הממשלה לנשיא**.²⁴
9. **מועצה מחוקקת חזקה, רשות מבצעת חלשה** – לאחר הבחירות, המועצה המחוקקת צפויה להפוך למרכז הכובד של המערכת הפוליטית הפלסטינית. כך לדוגמה, אבו-מאזן עשוי להיאלץ למנות ראש ממשלה שאינו נמנה על מפלגתו, ובכך לפגוע ביעילות הרשות המבצעת.
10. **עלייה בלגיטימציה של הרש"פ** – הלגיטימציה של המועצה המחוקקת עשויה לעלות בעקבות הבחירות. לפיכך, הסכמים שייחתמו עם ישראל ויאושרו במועצה המחוקקת צפויים להתפס גם הם כלגיטימיים יותר.²⁵
11. **האם יהיה לישראל שותף?** – עדיין לא ברור כיצד ישפיעו הבחירות על שותפות ישראלית-פלסטינית במו"מ. מצד אחד, הרשות המבצעת של הרש"פ צפויה להיחלש לאחר הבחירות; מצד שני, הלגיטימיות של המועצה המחוקקת תגבר.²⁶

דרכי פעולה וחשיבה

12. **מציאת תחומים של הסכמה אפשרית (ZOPA)** – לאחר הבחירות הפלסטיניות, ממשלת ישראל תצטרך להעריך מחדש באילו תחומים קיים פוטנציאל להגיע להסכמים עם הרש"פ, כגון: הכלכלה, המסחר והתשתיות של תושבי הגדה והרצועה.
13. **סיכויים פחותים למו"מ וסיכויים גוברים לצעדים חד-צדדיים** – היחלשות הרשות המבצעת של הרש"פ עשויה להפחית את הסיכויים להשגת הסכמים מורכבים בין ישראל לפלסטינים. כתוצאה מכך, עולים הסיכויים לצעדים חד-צדדיים נוספים מצד ישראל.²⁷

- 18 נשיא הרש"פ נבחר בבחירות ישירות כל 4 שנים (סעיף 2 לחוק הבחירות הפלסטיני). הדרך היחידה להביא לסיום מוקדם של כהונתו היא באמצעות פסק דין של ביהמ"ש העליון לפיו הנשיא אינו כשיר לכהן. פסק הדין צריך להיות מאושר ברוב של 2/3 מחברי המועצה המחוקקת (סעיף 37 לחוק הבסיסי).
- 19 הדחת ראש הממשלה ומועצת השרים יכולה להתבצע בהחלטה של הנשיא (סעיף 45 לחוק הבסיסי), או בהצבעת אי אמון של המועצה המחוקקת (סעיף 79 לחוק הבסיסי).
- 20 על אף שהנשיא הוא "המפקד העליון" של כוחות הביטחון הפלסטינים (סעיף 39 לחוק הבסיסי), האחריות על ביטחון פנים ושמירה על הסדר הציבורי בידי מועצת השרים. ע"פ סעיף XIV להסכם הביניים, בתוך השטחים הפלסטינים יפעלו רק כוחות ביטחון פלסטיניים האמונים על ביטחון פנים ושמירה על הסדר הציבורי.
- 21 בעוד ראש הממשלה אחראי על כל משרדי הממשלה, ובכלל זה משרד החוץ, הנשיא הוא שממנה נציגים דיפלומטים פלסטיניים בחו"ל, ומקבל את כתבי האמנה של נציגים דיפלומטיים זרים ברש"פ (סעיף 40 לחוק הבסיסי). ר' גם את אתר משרד החוץ של הרש"פ: <http://www.mofa.gov.ps/index.asp>.
- עם זאת, ע"פ הסכם הביניים אש"ף הוא השותף הרשמי למו"מ עם ישראל, ומוסמך לחתום על הסכמים עם מדינות זרות וארגונים בין-לאומיים בשמה של הרש"פ.
- 22 ראש הממשלה ומועצת השרים אחראים על קידום יוזמות ממשלתיות בחקיקה ועל יישום חוקי הרש"פ (סעיף 40 לחוק הבסיסי).
- 23 הנשיא הוא בעל הסמכות הבלעדית לפרסם חוקים ברשומות, ובכלל זה הינו מוסמך להכתיב שינויים לחוקים שאושרו במועצה המחוקקת (סעיף 70 לחוק הבסיסי).
- 24 Yaghi Mohammad, "Empowering Mahmoud Abbas after Disengagement", **Washington Institute** Peacewatch #517, 15/9/05.
- 25 Ali Jarbawi, "Setting the Stage for Springtime Intifada", **BitterLemons**, edition 42, 12/05/05
- 26 ר' מושגי מכון ראות: "**כתובת**" שמשמעה ישות פוליטית שבהקשר מדיני משתנה יש לה גם "**כולת נשיאה**", כלומר יכולת לקבל וליישם החלטות מדיניות; וגם "**אחריות**", כלומר חובות רשמיות.
- 27 ר' מושגי מכון ראות: "**אסטרטגיה חלופית למו"מ**".

14. **קידום רפורמה חוקתית ברש"פ** – ייתכן שיהיה צורך ברפורמה חוקתית אשר תחזיר סמכויות לידי הנשיא או תגביר את היציבות של ראש הממשלה ומועצת השרים. עם זאת, יכולתה של ישראל להשפיע על רפורמה מסוג זה היא מוגבלת, וניסיונות להתערב עלולות להביא לתוצאות הפוכות.

סוף.