

תוצר מדיניות

שדרוג הרשות הפלסטינית למעמד של מדינה בגבולות זמניים

תקציר

מסמך זה מנתח את חלופת שדרוג המדינה הפלסטינית למעמד של מדינה בגבולות זמניים באמצעות העברה שיטתית של כוחות וסמכויות מידי ישראל לידי הרשות הפלסטינית עד להכרה בה כמדינה. מהלך כזה צריך להתבסס על שלושה שלבים:

- שלב 1 – העברה שיטתית של כוחות וסמכויות, צעדים בוני אמון והיערכות מחדש של צה"ל;
 - שלב 2 – הכרה ישראלית ובינ"ל במדינה פלסטינית;
 - שלב 3 – חידוש התהליך המדיני ופיצולו לשני ערוצים: בערוץ אחד יתקיים משא ומתן בין שתי המדינות על היחסים שביניהן בנושאים כגון מים, כלכלה, איכות סביבה או ביטחון. בערוץ השני יתקיים משא ומתן בין ישראל לבין אש"ף על הסוגיות ההיסטוריות התלויות ועומדות כגון גבולות הקבע, ירושלים וכיו"ב.
- היתרונות והחסרונות של מהלך שדרוג הרש"פ למעמד של מדינה בהשוואה לחלופות האחרות שניצבות בפניה של ישראל לא נדונים במסמך זה.¹

¹ בין החסרונות של מהלך כזה ניתן למנות:

- **הזכויות המוקנות של המדינה הפלסטינית** על פי המשפט הבין-לאומי כגון חסינות הריבון, חסינות דיפלומטית ושלימות טריטוריאלית יצמצמו את מרחב הפעולה המדיני והביטחוני של ישראל.
 - **הגבלת חופש הפעולה של צה"ל** במרחב הריבוני הפלסטיני בהשוואה למציאות הנוכחית.
 - **אין סיום סכסוך או סופיות תביעות** עם מדינה פלסטינית שלא במסגרת הסכם הקבע ולכן היא עלולה להיות עוינת לישראל.
 - **סוגיית ערביי ישראל** – כינון מדינה פלסטינית עשוי לעלות סוגיות חדשות על סדר היום המדיני של ישראל כגון הזיקה בין ערביי ישראל לבין מדינת ישראל והמדינה הפלסטינית.
 - **המדינה הפלסטינית עלולה להיות "מדינה כושלת"** ולהפגין אין-אונים באכיפת מרותה ובמלחמה בטרור.
 - **המדינה הפלסטינית עלולה להיות מדינת אויב** והחמאס עשוי להשתלט עליה.
 - **מהלך מדיני מורכב** – אף כי הוא מהלך פשוט ביחס למו"מ על הסכם קבע, הכרה חד-צדדית היא עדיין מהלך מורכב של העברת כוחות, סמכויות ושטח לידי הרש"פ בחסות בין-לאומית.
- מנגד, עולים מספר יתרונות:
- **שחיקת איום המדינה האחת** בין הים התיכון לנהר הירדן. ההתנתקות מעזה שחקה איום זה. כינון המדינה הפלסטינית עשוי להפכו ללא-רלוונטי לשנים רבות.
 - **התאמה ליכולת הנשיאה של המערכת הפוליטית הישראלית** בהשוואה ליכולת זו ביחס להסכם קבע.
 - **שחרור המבוי הסתום החוקתי בצד הפלסטיני**. בעת הנוכחית יש משבר חוקתי במערכת הפלסטינית שצפוי להחריף עם השגת הסכם קבע שיחייב אשרור או לאחר ינואר 2009. לעומת זאת, העברת סמכויות וכינון מדינה על בסיס הכרה בינ"ל משככים משבר זה.
 - **אפשרות חדשה לפיצול הסדר הקבע** למספר הסכמים, אשר יהוו מעין פרקים של הסדר הקבע. בכך ניתן לפרק את גישת הכול-או-כלום המגולמת במסגרת תהליך אוסלו המבוסס על משא ומתן להסדר קבע אחד כולל.
 - **דילול בעיית הפליטים עוד לפני הסדר הקבע** במדינה פלסטינית. זאת באמצעות הבטחת שיוויון זכויות מלא לפליטים במדינה הפלסטינית, העברת סמכויות אונר"א למדינה או פתיחת ערוץ ישיר לפיצוי הפליטים.
 - **שינוי סדר היום של המו"מ כן שיותאם למערכת יחסים בין שתי מדינות**. לדוגמה, סדר יום כזה עשוי להתמקד ב"חדירות" ההדדיות של ישראל והפלסטינים האחת למרחב הריבוני של השנייה במעבר הבטוח או במרחב האווירי, בהסדרי תנועה של אנשים וסחורות, בלוחמה בטרור או בנושאים "שוטפים" כגון תעופה אזרחית.
 - **מינוף יתרונותיה הצבאיים והכלכליים של ישראל** יאפשר לישראל לחייב את הפלסטינים לתת תמורה נגד הטבות כגון מעבר בטוח, גישה לנמלי הים והאוויר שלה וכיו"ב.
 - **זהו מהלך פשוט בהשוואה למשא ומתן על הסדר הקבע** בגלל המחלוקת העמוקה בין הצדדים על סוגיות הליבה ויכולות הנשיאה של המערכות הפוליטיות של שני הצדדים.
 - **שמירת האינטרסים הביטחוניים** באמצעות שליטה בסמכויות החיוניות לביטחון ישראל בעילה של הגנה עצמית. לדוגמה, הפלסטינים צפויים לסרב להסדרים שמאפשרים לישראל שליטה מוחלטת במרחב האווירי.
 - **לגיטימציה בין-לאומית** – לאחר שלושה עשורים שבהם תבעו מדינה, יתקשו הפלסטינים להתנגד למהלך של העברת כוחות, סמכויות ושטח, ולהסביר לעולם מדוע הם לא מדינה.

תוכן עניינים

- 1..... תקציר
- 2..... מהו בינוי הרשות הפלסטינית?
- 3..... סדר היום המדיני של בינוי המדינה
- 3..... מהי הכרה חד-צדדית במדינה פלסטינית?
- 4..... האם ואיך ניתן לקדם הקמת מדינה באופן חד-צדדי?

מהו שדרוג הרשות הפלסטינית?

1. 'הסכם הביניים' (9/95)² והמערכת החוקתית הפלסטינית³ קבעו שהרש"פ כפופה לאש"ף ולכן כוחותיה, סמכויותיה וסממני הריבונות שלה הוגבלו.

שדרוג הרש"פ נועד לבנות את כוחותיה וסמכויותיה של הרש"פ לפני ההכרה הרשמית ברש"פ כמדינה ריבונית באמצעות חיזוק מוסדותיה וויתור חד-צדדי של ישראל על חלק מן האילוצים שמופיעים בהסכם הביניים על כוחותיה וסמכויותיה.⁴ שדרוג הרש"פ יכול להיות מתואם עם הפלסטינים, עם צדדים שלישיים או להיעשות באופן חד-צדדי.

2. מכון ראות מבחין בין שלושה מושגים הקשורים לבינוי הרש"פ:

א. **מחוות** שתכליתן לבסס את מעמדם של אבו-מאזן והכוחות המתונים *בתוך* המערכת הפלסטינית **מבלי לחזק את מוסדות הרש"פ** כגון שחרור אסירים, העברת כספים או הסרת מחסומים.

ב. **חיזוק הרש"פ** – מהלכים שנועדו לחזק את כוחותיה וסמכויותיה של הרש"פ **במסגרת ההסכמים הקיימים** כגון פעולותיו של הגנרל דייטון או שליח הקווארטט, בלייר, לשיקום וחיזוק כוחות השיטור (המותרים עפ"י הסכמי הביניים).⁵

ג. **שדרוג הרש"פ** - מהלכים שמטרתם לבנות את כוחותיה וסמכויותיה של הרש"פ **מעל ומעבר להסכמי אוסלו**. תכלית השדרוג היא הענקת סממנים של ריבונות לרש"פ לקראת הכרה בה כמדינה.

המפתח להגיון זה מצוי בידיה של ישראל משום שהמדינות התורמות יכולות לפעול רק במסגרת הגיון חיזוק הרש"פ הנ"ל ובמסגרת ההסכמים הקיימים.

הגיון השדרוג מחייב הסרת האילוצים על הרש"פ בתחום יחסי החוץ וחיזוק מעמדה המדיני-משפטי כך שיהיה קרוב יותר למעמד של מדינה ריבונית לפי המשפט הבין-לאומי. דוגמאות לפעולות אפשריות של שדרוג הן הסרת ההתנגדות הישראלית להנפקת מטבע פלסטיני, לבניית מערכת מכס פלסטינית, לשיכון שגרירויות לרש"פ ברמאללה, למינוי נציגויות של הרש"פ בחו"ל ולחברות של הרש"פ בארגונים בין-לאומיים.

² **בהסכם הביניים** נקבע כי הרש"פ אינה רשאית לנהל יחסי חוץ עצמאיים. תחת זאת, יוכל אש"ף, בתנאים מסוימים, לנהל משא ומתן ולחתום על הסכמים עם מדינות או עם ארגונים בין-לאומיים... " בשמה של הרש"פ (ר' "הסכם הביניים" סעיף 9 (5-ב)). רק אש"ף הורשה לנהל את המגעים המדיניים עם ישראל. נקבע גם כי לרש"פ לא יהיו כוחות ואחריות בתחום יחסי החוץ, כולל הקמת שגרירויות או קונסוליות בחו"ל, או התרת הקמתן של אלה בשטחי הרש"פ (ר' "הסכם הביניים", סעיף IX "כוחות המועצה ואחריותה", (סעיף 5 - א)). גם לפי המערכת החוקתית הפלסטינית הרש"פ כפופה לאש"ף ואינה שחקן עצמאי בזירה הבינלאומית

³ האילוצים המדיניים על הרש"פ **במערכת החוקתית הפלסטינית** מבטאים את עליונותו של אש"ף ביחס לרש"פ:

א. אש"ף היה הנושא ונותן הפלסטיני הרשמי במו"מ עם ישראל, ובסמכותו (גם אם במגבלות מסוימות) לחתום על הסכמים עם מדינות וארגונים בינלאומיים, **בשם הרש"פ**, כפי שנקבע ב"הסכם הביניים" (ר' סעיף 5);

ב. הרש"פ נתפס כמייצג את הפלסטינים תושבי הגדה המערבית ורצועת עזה בלבד, בעוד שאש"ף נתפס כמייצג העם הפלסטיני כולו;

ג. ב"חוק היסוד" ששימש כחוקה הזמנית של הרש"פ, נקבע כי אש"ף הוא הנציג הלגיטימי הבלעדי של העם הפלסטיני והקמת המדינה תהיה תחת הנהגתו;

⁴ 'הסכם הביניים' (9/95) כלל מספר הגבלות על סממני הריבונות של הרש"פ כמו למשל: איסור על ניהול יחסי חוץ; הגבלות על העצמאות הכלכלית (כלומר, ישראל המשיכה לשלוט על מעברי היצוא והיבוא ובמעטפת המכס גם לאחר הקמת הרש"פ) ואיסור על הנפקת מטבע.

⁵ כמו כן, לאחרונה, פורסם כי ישראל תסייע בבנייה מחדש של משרדי המשפטים, האוצר והבריאות ברש"פ אשר הוקמו בהתאם להסכם עם ישראל.

סדר היום של מהלך שדרוג הרש"פ

3. מהלך לשדרוג הרש"פ צריך להתייחס לנושאים הבאים:
 - העברת כוחות, סמכויות ושטח - מיפוי שיטתי של הכוחות והסמכויות שיועברו לרש"פ לפני כינון המדינה הפלסטינית ושל השטחים שיועברו לידי הרש"פ לקראת ההכרזה על המדינה הפלסטינית. יש להניח ששטחים אלה יכללו לכל הפחות את עזה ואת שטח A, שטח B וחלקים משטח C;
 - משטר הגבול סביב הרש"פ – בהקשר זה יש לבחון את סידורי הגבול הכלכלי, האזרחי והביטחוני בין הישות הפלסטינית לבין ישראל וכן את האפשרות לכונן נקודת חיבור לירדן תוך התייחסות לתקדים שנוצר במעבר רפיח;
 - מחוות לקראת כינון המדינה הפלסטינית כגון שחרור אסירים, הקלות תנועה או סיוע כלכלי וטכני;
 - עתיד ההתנחלויות – פינוי השטחים שבשליטת המדינה הפלסטינית וחוק פינוי פיצוי בשטחים שממזרח לגדר;
 - מעורבות בינ"ל בסיוע כלכלי וטכני לבניית מוסדות המדינה ולסידורי הביטחון;
 - מבנה מהלך ההכרה בישות הפלסטינית כמדינה עפ"י המשפט הבין-לאומי וזאת באמצעות הכרה בינ"ל של ישראל, ארה"ב, הקוורטט והא"ם;
 - מבנה התהליך המדיני לאחר כינונה של המדינה הפלסטינית. בהקשר זה ייתכן שתידרש הסכמה מחודשת על סדר היום, העקרונות או מתווה הסדר הקבע.

מהי העברת כוחות וסמכויות?

4. הרעיון של העברת כוחות וסמכויות מתייחס למהלך שיטתי של ישראל שהגיונו שדרוג כוחותיה וסמכויותיה של לרש"פ לכאלו של מדינה. בהקשר זה קיימים ארבעה אשכולות:

זכויות מוקנות למו"מ עתידי	כוחות וסמכויות שניתן להעביר?	מה הסוגיה?	
	מכלול הכוחות והסמכויות לניהול יחסי חוץ יכול לעבור למדינה הפלסטינית כגון: הכוח לכונן נציגויות דיפלומטיות בחו"ל ולקבל את האמנתם של דיפלומטים זרים.	מכלול של כוחות וסמכויות הנובעים ממעמד המדינה כנציגתם של אזרחיה ותושביה.	האשכול הפוליטי מדיני
1. לא ברור אם המדינה הפלסטינית: תכלול מעבר בטוח; 2. תשלוט במרחב האלקטרומגנטי; 3. תהיה 'נקייה' מהתנחלויות; 4. בעלת רציפות תנועתית. 5. תשלוט על מעברי הגבול שלה.	גבולותיה הזמניים של המדינה הפלסטינית צפויים לכלול, לכל הפחות, את רצועת עזה וחלקים ניכרים מן הגדה המערבית – ובכלל זה שטחי A, שטחי B, השטחים שפינתה ישראל במסגרת ההתנתקות בצפון השומרון וחלקים משטחי C.	הזכות לשלוט במרחב האווירי, הימי והיבשתי ולנצל את משאבי הטבע.	האשכול הטריטוריאלי
המדינה הפלסטינית לא תשלוט במרחב האווירי ובמעטפת החיצונית בצורה מלאה; לא יהיה לה צבא.	הרחבת הסמכויות הביטחוניות שיש לפלסטינים בשטחי A לשטחים נוספים.	הזכות למונופול על הפעלת הכוח בשטחה, הזכות להחזיק כוחות צבא וביטחון פנים והזכות להגנה עצמית.	האשכול הביטחוני
הביקורת על ישראל תתמקד בשאלה אם המדינה הפלסטינית היא 'בת-קיימא'. צירוף מילים זה הפך למושג המהווה תנאי סף לכינונה של מדינה פלסטינית, על אף שלא ברורים תוכנו ומשמעותו.	הפלסטינים יוכלו לחתום על הסכמי סחר חופשי, להנפיק מטבע, לקיים מדיניות פסקאלית ומוניטארית עצמאית ולכונן משטר מכס. נראה כי לפלסטין יהיו סמכויות כלכליות מלאות, אלא אם תבקש להמשיך את מתכונת ההסדרים הכלכליים עם ישראל.	זכות לחתום על הסכמי סחר, להיות חברה בארגונים כלכליים בין-לאומיים, להנפיק מטבע ולנקוט במדיניות מוניטארית ופסקאלית עצמאית.	האשכול הכלכלי

5. המסקנה היא כי עם תום שדרוג הרש"פ יהיו לישות הפלסטינית כוחות וסמכויות פחותים מאלה של המדינה הפלסטינית במצב הקבע. בעוד שבתחום הכלכלי והפוליטי-מדיני יהיו לה סמכויות כמעט מלאות, בתחום הביטחוני והטריטוריאלי תהיינה הגבלות על ריבונותה כתוצאה מן העימות עם ישראל ומזכותה של ישראל להגנה עצמית.

6. כמובן שסיכויי ההצלחה של מהלך לשדרוג הרש"פ צדדית עולים ככל שהיקף וחשיבות הכוחות והסמכויות שתועבר יעלו, השטח בשליטת הרש"פ יגדל ותובטח הרציפות הטריטוריאלית הפלסטינית או לכשיובטח קשר ישיר לירדן.

מהי הכרה במדינה פלסטינית?

7. הכרה ברש"פ כמדינה היא מהלך שמשלב:

- א. **הכרזה רשמית של ישראל** לפיה היא רואה ברש"פ מדינה ריבונית לכל דבר ועניין, ותתייחס אליה ככזו על החובות והזכויות המשתמעות ממעמדה זה.
 - ב. **הכרה מקבילה מצד ארה"ב ומדינות מובילות אחרות** אשר תיתן תוקף להכרזה הישראלית.
- הביטוי להצלחה מלאה של מהלך זה היא שדרוג מעמד הנציג הפלסטיני באו"ם ממעמד של משקיף (של אש"ף) למעמד של שגריר (של המדינה הפלסטינית).

האם ואיך ניתן לקדם הקמת מדינה פלסטינית שלא בהסכם?

8. במשפט הבין-לאומי אין תקדים של הפיכת ישות פוליטית למדינה בעל כורחה. לעומת זאת, ישנן מספר דוגמאות לניסיונות לא מוצלחים של 'גורמים חיצוניים' לקדם את רעיון עצמאותן של ישויות פוליטיות כגון במקרים של צפון קפריסין⁶ והבנטוסטאנים של דרום-אפריקה.⁷
9. ואולם, מספר מאפיינים של המקרה הם ייחודיים ועשויים להפוך הכרה כזו למוצלחת:
 - א. **אין מחלוקת שמדינה ריבונית היא היעד של התהליך**⁸ - תהליך אוסלו ומפת הדרכים, אליהם מחויבים הפלסטינים, התבססו על ההנחה בסופו של התהליך המדיני תוקם מדינה פלסטינית;
 - ב. **הסירוב של הפלסטינים להקמת מדינה נתפס כטקטי**, קרי, הפלסטינים חולקים על התנאים והנסיבות להקמתה של מדינה פלסטינית ולא על עצם הקמתה;
 - ג. **מדינה פלסטינית תממש את רצונו המשתמע של העם הפלסטיני**, גם אם לא את הנהגתו – אש"ף;
 - ד. **הקהילה הבין-לאומית 'מושקעת' ברעיון המדינה הפלסטינית** – הקמתה של מדינה פלסטינית מעוגנת בהחלטת או"ם. בעת הנוכחית, הביטוי של שאיפת הקהילה הבין-לאומית להקים מדינה בא לידי ביטוי ב'ציר בלייר-פיאד', שמיועד בראש ובראשונה לבינוי הרש"פ כמדינה.
10. הכרה מצד ישראל צפויה לגרור ביקורת מצד גורמים שנים אודות האילוצים ההכרחיים על ריבונותה של הרש"פ המשודרגת. ביקורת זו תישען על שלושה בסיסי טיעונים:
 - א. **הפער בין זכויות המדינה הפלסטינית לזכויות המוקנות למדינות ריבוניות** עפ"י המשפט הבין-לאומי (ר' הטבלה לעיל);
 - ב. **תנאי הסף שיצרה ההתנתקות מעזה** – ישראל מתכוונת לסגת מפחות שטח (באופן יחסי) ולדרוש יותר: בהתנתקות מעזה הייתה נסיגה מלאה מכל השטח שנכבש ב- '67 ושחרור חלקי של השליטה המלאה במעטפת. המטרה הייתה 'סוף אחריות מעשית'; בגדה, ישראל לא תיסוג לגבולות '67 ומטרתה תהיה הקמת מדינה פלסטינית;
 - ג. **הפער בין המציאות בה תיווצר המדינה הפלסטינית לעקרונות מצב הקבע** כפי שדורשים הפלסטינים או כפי שהוגדרו במודלים שונים להסכם קבע (כגון מתווה קלינטון ויוזמת ז'נבה).

במילים אחרות, התביעות של הפלסטינים מישראל יתמקדו גם בסוגיות התלויות ועומדות שלא באו על פתרון עם ההכרזה החד-צדדית של ישראל, קרי, ירושלים, הפליטים, גבולות הקבע והתנחלויות.

⁶ לאחר שכבשה את צפון קפריסין, טענה טורקיה שצפון האי הוא רפובליקה עצמאית. ב-1983, הכריזה צפון קפריסין על עצמאות. על אף שהיא מתנהלת כמדינה, צפון קפריסין לא הוכרה כמדינה ריבונית על-ידי אף מדינה זולת טורקיה.

⁷ ניסיונה של דרום-אפריקה הלבנה להפוך חלק מאזורי המחייה המובהקים של השחורים למדינות חסות (בנטוסטאן) לא צלח. למרות של'מדינות' אלה היו סממני ריבונות (כולל דגל ובולים) והן סיפקו מקצת השירותים לתושביהם, הן לא נחשבות 'מדינות ריבוניות' משום שלא ניהלו יחסי חוץ עצמאיים, היו תלויות לגמרי בדרום-אפריקה ולא הוכרו כמדינות ע"י הקהילה הבין-לאומית.

⁸ ניתן לטעון שהרש"פ היא 'מדינה ינוקא' (Nascent State) – מושג זה במשפט הבין-לאומי שהיה נפוץ בסוף המאה ה-19 ובתחילת ה-20, תיאר מעמד משפטי של ישות מדינית שאינה מדינה ריבונית (כמו פולין בשעתו), אך כזו השואפת לעצמאות והכרה במעמדה כמדינה; ואשר זכאותה למעמד של מדינה ריבונית מלאה הוכרה ע"י הקהילה הבין-לאומית. מעמדה הסופי של הרש"פ כמדינה נראה כמובטח. במפת הדרכים נקבע במפורש שבשטחי עזה והגדה תוקם 'מדינה פלסטינית בגבולות זמניים' לקראת כינונה של מדינה ריבונית מלאה. לפיכך, ניתן לומר כי מפת הדרכים הפכה את הרש"פ למדינה ינוקא. קביעה זו של מפת הדרכים מעוגנת בהחלטת או"ם.

ניצוד מתקדמים למצב הקבע?

11. כינונה של מדינה פלסטינית ישנה מן היסוד את מערכת היחסים בין ישראל לבין הפלסטינים והוא יהווה מאורע שחשיבותו אינה נופלת ממאורעות 'דרמטיים' אחרים כגון חתימת הסכמי אוסלו, כינון הרש"פ, כשלון המשא ומתן ב- 2001 או ניצחון החמאס. זאת משום שלאחריו, עשוי להיפתח עידן חדש שבו מצב הקבע יעוצב בהדרגה על פני תקופה ארוכה של הסכמים בין שתי המדינות.
 12. **שני נתיבים למשא ומתן** – כינונה של המדינה הפלסטינית יאפשר לקיים שני ערוצים מדיניים מקבילים, ובמידת האפשר, נפרדים:
 - א. **מו"מ עם המדינה הפלסטינית על זכויותיה המוקנות** – כינון המדינה הפלסטינית יאפשר את יצירתו של סדר יום חדש שמותאם למערכת יחסים בין שתי מדינות. המשא ומתן בין המדינות יתמקד (1) בזכויות המוקנות לכאורה של המדינה הפלסטינית אשר הוגבלו בהכרה החד-צדדית לנוכח שיקולי הביטחון של ישראל; ו- (2) במכלול היחסים בין שתי המדינות בתחומים כגון כלכלה, מים או איכות סביבה;
 - ב. **מו"מ עם אש"ף על הסוגיות התלויות ועומדות** - כגון גבולות הקבע, פליטים או ירושלים.
 13. **מתווה מדיני להגעה למצב הקבע חיוני לצורך קבלת תמיכתן של ארה"ב והקהילה הבין-לאומית** – מסה קריטית של תמיכה בין-לאומית במהלך שדרוג הרש"פ ובהכרה בה כמדינה הוא תנאי סף להצלחת המהלך. תמיכה זו יכולה לבוא לידי ביטוי בהכרה ברש"פ כמדינה ובצעדים משלימים כגון כינון שגרירויות ברש"פ או הזמנת הרש"פ לכונן נציגויות דיפלומטיות במקום הנציגויות הנוכחיות המשויכות לאש"ף. ואולם, יש לציין שבכל מקרה לא ניתן יהיה לכפות על הפלסטינים תברות באו"ם.
- סוף.