



מפת הדרכים ועתיד המדינה הפלסטינית בגבולות זמניים

נייר עבודה

מוגש לכנס הרצליה השישי
על מאזן החוסן והביטחון הלאומי

21 – 24 בינואר 2006

מפת הדרכים

ועתיד המדינה הפלסטינית בגבולות זמניים

מכון ראות – מחזון למדיניות

מסמך זה הוכן לקראת כנס הרצליה השישי, אשר ייערך בינואר 2006, ומוגש למכון למדיניות ואסטרטגיה בראשות פרופ' עוזי ארד, בבית הספר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה במרכז הבינתחומי בהרצליה.

המסמך מסכם מיזם ייחודי, שנועד לבחון את סוגיית כינונה של מדינה פלסטינית בגבולות זמניים במסגרת השלב השני של מפת הדרכים. סוגיית מתווה מפת הדרכים וכינונה של מדינה פלסטינית עומדת במרכז סדר היום המדיני והביטחוני של מדינת ישראל ותונח על שולחנם של מקבלי ההחלטות מיד לאחר הבחירות בישראל. לסוגיה זו משמעויות מרחיקות לכת ביחס להתנהלותה של ישראל מול הפלסטינים, ארה"ב והקהילה הבין-לאומית. הדיון בסוגיה זו מחייב בחינה מערכתית של המגמות והשיקולים המעצבים את המרחב האסטרטגי של ישראל ביחסיה מול הפלסטינים.

זהו האתגר שעיימו מתמודד מסמך זה. המסמך מגבש לכלל מקשה אחת ניתוח עדכני של האירועים האחרונים אשר התרחשו בישראל וברשות הפלסטינית, עם תובנות ביחס למעמדה הריבוני והמדיני וביחס לתמונת המצב הפוליטית המתגבשת לאור כניסתו הצפויה של החמאס למועצה המחוקקת.

מיזם זה מגובה באסופה של מסמכים המציעים, יחדיו, בסיס לתמיכה בקבלת ההחלטות של ממשלת ישראל ביחס למפת הדרכים ולכינונה של מדינה פלסטינית בגבולות זמניים. המסמכים מרוכזים תחת הכותרת "ראות בכנס הרצליה" בדף הבית של אתר מכון ראות: www.reut-institute.org.

מכון ראות מבקש להודות לפרופסור יואב שוהם בעבור שאיפשר פרויקט זה. בנוסף, מכון ראות מבקש להודות לפרופ' רות לפידות, לד"ר יובל שני ולעו"ד גלעד שר. עם זאת, תוכנו של מסמך זה הוא על דעת מכון ראות ובאחריותו בלבד.

במיזם זה השתתפו אנשי מכון ראות – יהונתן אדירי, דן אלון, נועה אליאסף, עמרי דגן, יריב מן, אלעד פואה, דנה פרייזר, גייב רוס, דליה שחם וערן שישון. בנוסף, נבקש להודות למרטין קייס ולצוותו בעבור הסיוע בעיצוב המסמך.

בברכה,



גידי גרינגולט

מייסד ומנכ"ל מכון ראות



תוכן עניינים

- 1 | תמצית מנהלים
- 2 | מבוא : מפת דרכים מאיפה ולאן?
- 7 | מפת דרכים למבוי סתום
- 9 | החמאס מאיץ את ההגעה למבוי הסתום במפת הדרכים
- 10 | מהם היתרונות והחסרונות בהקמת מפג"ז?
- 12 | האם ישראל יכולה להקים מפג"ז באמצעות הכרה חד צדדית?
- 14 | ישראל והחמאס – בין הפטיש לסדן
- 15 | מפרדיגמת אוסלו לפרדיגמת מפת הדרכים
- 17 | סיכום

מפת הדרכים ועתיד המדינה הפלסטינית בגבולות זמניים

תמצית מנהלים

המדינה הפלסטינית. שיאו של מהלך כזה יכול להיות אקט הצהרתי של "הכרה חד-צדדית" של ישראל ברש"פ כמדינה.

10. מדיניות ישראל ביחס למפג"ז צריכה להתבסס על מכלול של שיקולים:

מצד אחד, המפג"ז עלולה להפוך למדינה כושלת או לישות חמאסית בעלת זכויות מוקנות לפי המשפט הבין-לאומי, שיצמצמו את מרחב הפעולה הצבאי והמדיני של ישראל. כמו כן, כינונה של מפג"ז עלול לעורר מחלוקת מהותית חדשה שלבה הוא סוגיית הייצוג הפלסטיני ומימוש הזכות הפלסטינית להגדרה עצמית. לסוגיה זו השלכות מרחיקות לכת על סוגיית הפליטים, ערביי ישראל ויציבות המשטר בירדן.

מצד שני, כינון המפג"ז שוחק את איום המדינה הדו-לאומית; מאפשר לדלל את סוגיית הפליטים עוד לפני הסדר הקבע; ופותר פתח ליצירת מתווה מדיני המבוסס על פיצול הסכסוך הקבע למספר הסכמים בין שתי המדינות.

11. באופן פרדוקסאלי, דווקא בחמאס, בשונה מהפתי"ח, עשויה להיות נכונות להסכים לכינונה של מפג"ז. מדינה כזו, שלא במסגרת הסכם קבע, עשויה לשמש מבחינתו כעלה התאנה להמשך המאבק מול ישראל בתואנה שהיא עולה בקנה אחד עם תוכנית השלבים של אש"ף ואתוס המאבק הפלסטיני.

12. מהלך של הכרה חד-צדדית יתבסס על העובדה שכיום הרש"פ עומדת במרבית הקריטריונים למדינה על-פי המשפט הבין-לאומי ומעמדה "הסופי" ככזו מובטח.

13. סיכויי ההצלחה של הכרה חד-צדדית יעלו ככל שההכרה תהיה חלק ממהלך רחב יותר הכולל את: (1) שדרוג המעמד הריבוני של הרש"פ בתחום המדיני, הכלכלי והאזרחי עוד לפני אקט ההכרה; (2) גיבוש מסה קריטית של תמיכה בין-לאומית בראשות ארה"ב להכרה ברש"פ כמדינה; (3) יצירת רציפות טריטוריאלית והבטחת הסדרי תנועה בין הגדה לרצועה; (4) כינון משטר גבול בין הרש"פ לירדן על בסיס הלקחים מתקדים מעבר רפיח; ו- (5) הצגת מתווה להמשך התהליך המדיני מן ההכרה החד-צדדית ועד למצב הקבע.

14. לסיכום, ללא שינוי יסודי במציאות המדינית, ישראל והפלסטינים צפויים למבוי סתום מדיני. לנוכח מציאות זו, ישראל עשויה למצוא את עצמה מובילה מהלך להכרה חד-צדדית ברש"פ כמדינה למרות התנגדות פלסטינית ומעורבות החמאס. כינון מפג"ז לפני הסכם הקבע יהווה שינוי היסטורי ובלתי הפיך במבנה התהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים. לאחריו, עשוי להיפתח עידן חדש שבו מצב הקבע יעוצב בהדרגה על פני תקופה ארוכה של הסכמים בין שתי המדינות.

1. מסמך זה עוסק באתגר כינונה של מדינה פלסטינית בגבולות זמניים (מפג"ז) במסגרת השלב השני של מפת הדרכים.

2. רעיון המפג"ז הוא אחד החידושים העיקריים של מפת הדרכים ביחס לתהליך אוסלו, בכך שהיא הופכת את סדר התהליך המדיני וקובעת כי מדינה פלסטינית תוקם לפני הסדר הקבע.

3. ואולם, מפת הדרכים אינה מפרטת את גבולותיה, כוחותיה וסמכויותיה של המפג"ז. נראה כי מנסחי התכנית הניחו ששאלות אלה יקבלו מענה במשא ומתן בין ישראל לפלסטינים.

4. עם זאת, ממפת הדרכים משתמע כי למפג"ז יהיו יותר כוחות וסמכויות מן הרש"פ אך פחות מאלה של מדינה ריבונית (ובכלל זה מאלה של המדינה הפלסטינית במצב הקבע).

5. לכאורה, מפת הדרכים היא המסגרת המוסכמת להמשך התהליך המדיני. עם זאת, טרם החל יישומה הרשמי וישראל והפלסטינים חלוקים ביחס לנקודת הכניסה וביחס לכל אחד משלביה. יתרה מכך, בעת הנוכחית, לא נראה כי הרש"פ מסוגלת לפרק את תשתיות הטרור כנדרש בשלב הראשון של מפת הדרכים. לאחר כניסתו של החמאס למועצה המחוקקת הפלסטינית יכולת זו צפויה להישחק עוד יותר.

6. זאת ועוד, תנועת הפתי"ח ואבו-מאזן דוחים את הרעיון של מדינה בגבולות זמניים. זהו היפוך בעמדות ישראל והפלסטינים: בעבר הפלסטינים תבעו מדינה, גם אם בגבולות זמניים, וישראל התנגדה. כעת הפלסטינים דוחים את רעיון המפג"ז, בעוד שישראל תומכת בו בהתאם למתווה המוצע במפת הדרכים.

7. לכן, ללא שינוי יסודי במגמות הנוכחיות, אין מנוס מן המסקנה כי מפת הדרכים מובילה למבוי סתום ולא ניתן יהיה להביא לכינונה של מפג"ז באמצעות משא ומתן. זאת ועוד, מגמות וכוחות שמונעים את ההתקדמות במתווה מפת הדרכים, מונעים כל התקדמות גם במתווה החותר להסכם קבע (מתכונת אוסלו).

8. לא רק זאת, אלא שכניסת החמאס למערכת הפוליטית הפלסטינית ובמיוחד כניסתו האפשרית לקבינט מאיצים את ההגעה למבוי הסתום במפת הדרכים ועלולים להוביל את ישראל למלכוד אסטרטגי. מסיבות הומניטאריות, ישראל עלולה למצוא עצמה נאלצת להתנהל מול הרש"פ גם אם זו נשלטת ע"י החמאס.

9. למרות המבוי הסתום במפת הדרכים, רעיון המפג"ז עשוי להישאר רלבנטי באמצעות נקיטת צעדים ישראלים חד-צדדיים, ומתואמים עם צדדים שלישיים ובראשם ארה"ב, שיקדמו את כינונה של

מפת הדרכים

ועתיד המדינה הפלסטינית בגבולות זמניים

מבוא: מפת דרכים מאיפה ולאן?

1. מראשית "תהליך אוסלו" נדמה היה שמדינה פלסטינית תוקם במסגרת "הסכם קבע".¹ הסכם זה אמור היה ליישב את "הסוגיות התלויות ועומדות" בין ישראל והפלסטינים מאז 1948 ולהביא לסיום הסכסוך ול"סופיות התביעות" ביניהם.² כמו-כן, הסכם קבע אמור היה להסדיר את היחסים העתידיים בין שתי המדינות במכלול הממשקים האזרחיים, הכלכליים, הביטחוניים והמדיניים. במילים אחרות, נדמה היה שהמדינה הפלסטינית תכונן בהקשר של דו-קיום, שיתוף פעולה ואולי אף שלום.
2. כישלונו של המשא ומתן על הסדר הקבע, שהתנהל בשנים 1999-2001, פרוץ האינתיפאדה הפלסטינית בספטמבר 2000 ודחיית "מתווה קלינטון" ע"י הפלסטינים³ הביאו לחילוקי דעות ביחס לעתיד התהליך המדיני. מצד אחד, היו שטענו כי ישראל והפלסטינים קרובים להסכם היסטורי, ולכן עליהם להפסיק את האלימות ולחזור לשולחן המשא ומתן מהנקודה שבה הופסק.⁴ מצד שני, התגבשה המסקנה כי ישראל והפלסטינים אינם בשלים לפשרות המתחייבות מהסדר הקבע.⁵ לפיכך, הקמתה של מדינה פלסטינית ומימוש "הזכות הפלסטינית להגדרה עצמית" לא צריכים להיות מותנים בהגעה להסכם קבע, בסיום הסכסוך או בסופיות תביעות.
3. חזון בוש (6/02) = בחירה במדינה בגבולות זמניים – נאום הנשיא בוש ביוני 2002 שיקף בחירה אסטרטגית של ארה"ב בחלופה של כינונה של "מדינה פלסטינית בגבולות זמניים" לפני הסדר הקבע. נאום זה זכה לכינוי "חזון בוש למזרח-התיכון".⁶
4. כעשרה חודשים לאחר מכן, באפריל 2003, נולדה "מפת הדרכים"⁷ של ה"קוורטט".⁸ מפת הדרכים מהווה תרגום של חזון בוש למתווה מדיני מוסכם לסיום הסכסוך הישראלי-פלסטיני. המפה מפרטת צעדים שעל ישראל והפלסטינים לנקוט ולוח זמנים נלווה המורכב משלושה שלבים כדלקמן:⁹

1 המושג "הסכם קבע" נטבע לראשונה ב"החלטת העצרת הכללית של האו"ם 194" (12/48) ועוגן מחדש ב"החלטות מועצת הביטחון של האו"ם 242 ו-338" (10/67 ו-11/73 בהתאמה). "הסכם המסגרת למשא ומתן עתידי עם הפלסטינים", שנחתם במסגרת "הסכמי קמפ-דיוויד 1978", התווה מתכונת דו-שלבית להגעה להסכם קבע: הקמת "ממשל עצמי פלסטיני" ולאחר מכן משא ומתן על הסדר הקבע. מתכונת זו אומצה ע"י ישראל ו"אש"ף ב"הצהרת העקרונות" (9/93) והפכה להיות המסגרת המוסכמת של "תהליך אוסלו".

2 "סופיות הסכסוך" היא תביעה מדינית ישראלית מהפלסטינים לסיום פורמאלי של מצב הסכסוך בין העמים. "סופיות התביעות" היא תביעה מדינית-משפטית ישראלית, לפיה הסכם קבע יסדיר את כל התביעות התלויות ועומדות בין הצדדים, ויהפוך למסמך המשפטי המחייב היחיד. במשא ומתן שהתקיים בין 1999-2001, ישראל עמדה כל כך שהסכם קבע יכלול את שני הביטויים הללו. ר' שר גלעד, במרחק נגיעה, תל-אביב: משכל, 2001, עמ' 21.

3 ר' Ross Dennis, *The Missing Peace: The Inside Story of the Fight for Middle East Peace*, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2004, p. 756.

4 יוסי ביילין: "שיחות טאבה הוכיחו לרבים מן המשתתפים כי עמדות הצדדים קרובות מאוד וכי עבודה רצינית נוספת עשויה הייתה לאפשר את השלמתן...". כך נולדה "נוזמת זיבה": "להוכיח לעצמנו ולאחרים כי הסכם כזה אפשרי, כי יש פרטנר וכי יש תכנית והחלטנו להמשיך בינינו את מה שהופסק בטאבה." (ר' ביילין יוסי, מהחולה עד זיבה, ת"א: ידיעות אחרונות, חמד, 2004, ע' 31).

5 שלמה בן עמי, שר החוץ בממשלת ברק, כתב: "...הפרדיגמות הישנות לפיהן פעלנו אנחנו בתהליך הזה מאז ימי אוסלו אינן שמישות עוד, ומתחייבת פרויקט חדשה...". פתרון הסכסוך בינינו לבין הפלסטינים לא יבוא אלא מבחוץ ובעזרת מעטפת בינלאומית, כמובן תמיד בהובלה אמריקנית. משא-ומתן ישיר לא יביא להסדר." (בן עמי שלמה, חזית ללא עורף: מסע אל גבולות תהליך השלום, ת"א: ידיעות אחרונות, ספרי חמד, 2004, ע' 16).

6 דניס רוס, מתאם השיחות והשליח המיוחד מטעם הממשל בתקופה הנ"ל, מתאר את התחושה לאחר כשלון המגעים בתחילת 2001:

"The game was over. For the foreseeable future it would be necessary to switch gears; we would be out of the peacemaking business and back to a preoccupation with crisis prevention and the defusing of conflict... it would take years to get back to the point where the existential issues of this conflict could be addressed, much less resolved." (Ross, *Ibid*, pp. 13, 777-778).

7 לדפוס מחשבה דומה ר' רבינוביץ' איתמר, חבלי שלום: ישראל והערבים 1948-2000, אור יהודה: כנרת, זמורה-ביתן, דביר, 2004 ע"מ 173, 273; מיטל יורם, שלום שבור: ישראל הפלסטינים והמזרח התיכון, ירושלים, כרמל, 2004, ע"מ 236-237.

8 בנאומו אמר הנשיא בוש כי הפלסטינים נדרשים לבצע רפורמות פנימיות בסיוען של ארה"ב, האיחוד האירופאי ומדינות נוספות ורק לאחר מכן הקהילה הבינלאומית וארה"ב יכירו ויתמכו בהקמת מדינה פלסטינית עוד לפני חתימתו של הסכם קבע. לנאום בוש ר' אתר הבית הלבן:

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/print/20020624-3.html>

9 שמה המלא של התכנית: "מפת הדרכים לפתרון קבע של שתי מדינות לסכסוך הישראלי-פלסטיני".

- א. ב"שלב הראשון של מפת הדרכים" אמורה **"הרשות הפלסטינית"** (הרש"פ) לפרק את תשתיות הטרור, להפסיק את האלימות ולפעול לרפורמות פוליטיות וביטחוניות הכוללות גם הצגת חוקה למדינה הפלסטינית. ישראל אמורה לסגת משטחים שנכבשו החל מראשית האינתיפאדה ב-28/9/2000, ולהקפיא את כל פעילות ההתיישבות ב"גדה המערבית" ו"ברצועת עזה".
- ב. ה"שלב השני של מפת הדרכים" אמור להתחיל לאחר הבחירות הפלסטיניות ולהסתיים עם הקמתה של מדינה פלסטינית בגבולות זמניים (להלן, מפג"ז). שלב זה כולל גם את אישור החוקה של המדינה וכינוס ועידה בין-לאומית לקראת המשא ומתן על הסדר הקבע.
- ג. ב"שלב השלישי של מפת הדרכים" אמורים הצדדים לדון בסוגיות הקבע ולהגיע להסכם קבע במסגרת ועידה בין-לאומית שנייה.
5. **הבסיס המשפטי למפת הדרכים** הוא **"החלטות מועצת הביטחון 242 ו-338"**¹⁰, אשר היוו את הבסיס ל"הסכמי קמפ-דיוויד 1978" ולתהליך אוסלו. כמו-כן, מפת הדרכים מאמצת את **"החלטות מועצת הביטחון של האו"ם 1397"** המקבלת את **"היוזמה הסעודית"**¹¹ וקוראת להקמת מדינה פלסטינית.
6. בחודשים שלאחר מכן קיבלו ישראל¹² והפלסטינים באופן רשמי את מפת הדרכים.¹³ ברמה ההצהרתית, מפת הדרכים נותרה המסגרת המדינית המוסכמת על הצדדים עד העת הנוכחית.¹⁴
7. **החידוש של מפת הדרכים – היפוך סדר הפעולות של אוסלו** – מפת הדרכים מהווה שינוי יסודי בתהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים בהשוואה לתהליך אוסלו. אחד החידושים המרכזיים המגולמים בה הוא עיגון הרעיון של כינון מפג"ז לפני הסדר הקבע.¹⁵ במילים אחרות, המדינה הפלסטינית תוקם ללא סופיות
-
8. ה"קווארטט" – מסגרת בין-לאומית, אשר נוסדה באפריל 2002 במטרה להביא להסדר ישראלי-פלסטיני. הקווארטט מורכב מארצות הברית, האיחוד האירופאי, האו"ם, ורוסיה. ר' רבינוביץ, שם, ע' 176.
9. עפ"י לוח הזמנים המקורי של **"מפת הדרכים"**, יישום **"השלב הראשון"** אמור היה להתבצע עד לתאריך 5/03; **"השלב השני"** אמור היה להיות מיושם עד סוף 2005.
10. הפלסטינים פירשו את מפת הדרכים על-פי "סרגל זמנים", קרי המעבר מכל שלב לשלב הבא אחריו יתבצע במועד שנקבע מראש. ישראל, לעומת זאת, פירשה את התוכנית על-פי "סרגל ביצועים", קרי אמות המידה לביצוע הן העמידה במחויבויות הגזרות מן התכנית (ר' סעיף 2. ב"הסתייגויות ישראל למפת הדרכים" וראיון עם דב וייסגלס אצל ארי שביט, הארץ, 8/10/04).
11. החלטה 242, שהתקבלה לאחר מלחמת ששת הימים (11/67), קוראת לנסיגה של כוחות צה"ל משטחים שנכבשו במלחמה, שימת קץ למצב הלוואמה, הכרה הדדית אזוטרית והשגת פתרון צודק לבעיית הפליטים.
12. החלטה 338 התקבלה במהלך מלחמת יום הכיפורים (10/73). ההחלטה מאשררת את החלטה 242 וקוראת לצדדים להתחיל במשא ומתן לשלום.
13. עיקריה של יוזמת יורש העצר הסעודי, הנסיך עבדאללה, שפורסמו בניו-יורק טיימס בפברואר 2002, הם: נרמול מלא וכינון יחסים דיפלומטיים בין מדינות ערב לישראל בתמורה לנסיגה מלאה של ישראל מכל שטחי הגדה והרצועה, ולהקמת מדינה פלסטינית. היוזמה התקבלה בפסגת המנהיגים הערבים בבירות במרץ 2002 והפכה ליוזמה כלל-ערבית. בנוסח הסופי שאומץ נקבע כי הפתרון לבעיית הפליטים יתבסס על החלטה האו"ם 1397 (12/3/02) ה"מקבלת בברכה" את תרומתו של יורש העצר הסעודי עבדאללה, הכירה בזכות קיומן של שתי מדינות, ישראל ופלסטין.
14. ישראל קיבלה את מפת הדרכים באופן עקרוני, אולם הוסיפה (5/03) כארבע-עשרה הסתייגויות שלא נודע להם תוקף רשמי מחייב. עיקרי ההסתייגויות הם: ריבונות ה"מפג"ז" תוגבל משמעותית בעיקר ביחס לאותם סממני ריבונות להן ממשק עם האינטרס הביטחוני הישראלי; ביצוע כל שלב במלואו הוא תנאי למעבר לשלב הבא; מנגנון הפיקוח הבין-לאומי יהיה בפיקוח אמריקני בלבד; אופי המפג"ז יקבע במשא ומתן בין הרש"פ לישראל; הפלסטינים יוותרו על "זכות השיבה" והתהליך יוביל לקץ התביעות ולסוף הסכסוך.
15. מפת הדרכים הוצגה לראשונה ע"י הקוורטט ב-15/7/02, והוגשה רשמית לישראל ולפלסטינים ב-30/4/03. ישראל אישרה את מפת הדרכים ב-25/5/03. במהלך "פסגת עקבה" (4/6/03) בהשתתפות מלך ירדן עבדאללה, הנשיא בוש, רה"מ ישראל שרון ורה"מ הפלסטיני אבו מאזן, אישרו גם הפלסטינים את מפת הדרכים. ואולם, לאור המשך האלימות באזור טרם יושם השלב הראשון של מפת הדרכים.
16. בינואר 2006, הצדדים עדיין דבקים במסגרת של מפת הדרכים.
17. אבו מאזן, למרות שדחה הקמת מפג"ז במסגרת השלב השני של מפת הדרכים, קורא להמשך המשא ומתן על מפת הדרכים בשלב השלישי שלה (ניו-יורק טיימס, 14/02/05).
18. רה"מ אריאל שרון חזר מספר פעמים על דבקות ישראל במפת הדרכים. עמדה זו באה לידי ביטוי במצעה של מפלגת "קדימה" לבחירות: "יש הסכמה לאומית, אזוטרית ובינלאומית שמפת הדרכים היא התכנית המדינית היחידה שמאפשרת התקדמות..." (אילאל שחר, מעריב, 26/12/05).
19. הרעיון של מדינה פלסטינית בגבולות זמניים הועלה כבר בעבר בהקשרים שונים:
- על פי **"תוכנית השלבים"** של אש"ף (6/74), על הפלסטינים להשתלט על כל שטח משוחרר "מפלסטין ההיסטורית", כדי שישמש כבסיס להמשך המאבק המזוין נגד ישראל. תוכנית השלבים הפלסטינית נולדה מתוך ההבנה כי בעתיד הנראה לעין לא ניתן יהיה להביס צבאית את ישראל ועל כן יש לשקול הקמת ישות מדינית זמנית בשטחי **"הגדה המערבית"** ו"רצועת עזה".
20. לקראת 4/5/1999, תאריך היעד לסיום השיחות על הסדר קבע, איים ערפאת בהכרזת מדינה פלסטינית בשטחי A באופן חד צדדי (ג'רוזלם פוסט, 23/04/99; 27/04/99). בעקבות אירועים אלה קיבל האיחוד האירופאי החלטה המבטיחה לפלסטינים הכרה במדינה כזו אם לא תהיה התקדמות בתהליך המדיני.
21. במהלך המשא ומתן על הסדר הקבע עלה הרעיון של הסדר ביניים אשר יכלול כינונה של מדינה פלסטינית בגבולות זמניים.
22. בנוסף, במסגרת ניסיונות להגיע להפסקת אש או הסדר בין הצדדים גובשו (12/01) **"הבנות פרס – אבו עלא"** הכוללות הכרה ישראלית במדינה פלסטינית על פני כ 40% משטח הגדה וניהול משא ומתן על הסדר קבע, שצפוי היה להסתיים תוך שנה ולהיות מיושם תוך שנתיים. (רבינוביץ, ע' 174).

סכסוך או סופיות תביעות מתוך הכרה שיש מרכיב טריטוריאלי ומרכיבי ריבונות נוספים הנותרים במחלוקת בין הצדדים.

בכך הופכת מפת הדרכים את "**מבנה התהליך המדיני**" כפי שעוצב בתהליך אוסלו, לפיו מדינה פלסטינית אמורה הייתה לקום לאחר הסדר קבע המביא לסיום הסכסוך ולסופיות התביעות, ובכלל זה לכינונם של גבולות קבע.

8. **סרגל ביצועים ולא סרגל זמנים** – יש הרואים חידוש נוסף בכך שמפת הדרכים שמה דגש על יישום מלא של כל שלב כתנאי למעבר לשלב הבא (סרגל ביצועים), ולא על עמידה בלוח הזמנים (סרגל זמנים).¹⁶ לפיכך, כינון המדינה הפלסטינית יתאפשר רק לאחר שהצד הפלסטיני יעמוד בכל הדרישות המופיעות במפת הדרכים ובכלל זה פירוק תשתיות הטרור, איחוד כוחות הביטחון וכיו"ב.¹⁷

9. **מה בין "מדינה בגבולות זמניים" ל"מדינה זמנית"?** – מדינה שגבולותיה זמניים (state with provisional borders) איננה מדינה זמנית (provisional state) קרי, מדינה שעצם קיומה הוא זמני והפיך.

צירוף המילים "מדינה זמנית"¹⁸ מופיע ב"הסתייגויותיה של ישראל למפת הדרכים". ואולם, במשפט הבין-לאומי לא קיים מושג של מדינה זמנית. בעידן המודרני, מעמד של מדינה ריבונית הוא בלתי הפיך ואינו ניתן לביטול, אלא אם המדינה עצמה בוחרת להפוך להיות חלק מגוש מדיני גדול יותר או להתפרק ליחידות מדיניות קטנות יותר.¹⁹

לעומת זאת, מדינה בגבולות זמניים היא תופעה מוכרת. במשך שנים רבות היו גבולותיה של ישראל מבוססים על קווי הפסקת האש מ-1949, ומכאן שגבולותיה וגבולות שכנותיה היו זמניים.

10. מסמך זה עוסק באתגר שמציבה לפתחה של ישראל האפשרות של כינון מדינה פלסטינית בגבולות זמניים במסגרת השלב השני של מפת הדרכים. מטרתו היא לזהות את הסוגיות המרכזיות, להציגן ולהמליץ על דרכי פעולה וחשיבה. לפיכך, מסמך זה מקבל כנתון את הנחת היסוד של מפת הדרכים על-פיה העיקרון של "שתי מדינות לשני עמים" הוא הבסיס להסדר המדיני בין ישראל לפלסטינים.

מהי מדינה פלסטינית בגבולות זמניים?

11. **מהם כוחות וסמכויות המפג"ז?** – למרות שכינונה של מפג"ז מהווה את החידוש העיקרי של חזון בוש ומפת הדרכים, אין בהם פירוט ביחס לגבולותיה, כוחותיה וסמכויותיה.

חזון בוש מסתפק בפירוט צעדים הנוגעים למוסדותיה של המפג"ז. בכלל זה ניתן למנות: בחירת הנהגה פלסטינית חדשה, רפורמה מוסדית ופוליטית, ניסוח חוקה, פירוק תשתיות הטרור, איחוד מנגנוני הביטחון, כלכלת שוק ומערכת משפטית יעילה ועצמאית.

מפת הדרכים מסתפקת בהגדרה כללית כי למפג"ז יהיו "סממני ריבונות" (attributes of sovereignty)²⁰ והיא תהיה בעלת "רצף טריטוריאלי מרבי".²¹ במילים אחרות, מפת

16 ר' דבריו של דב וייסגלס, יועצו של רה"מ שרון על תפיסת רה"מ: "...כיוון שנקבע במפה שהיא מבוססת על ביצוע ולא על מועדים מקודשים, הוא יכול היה להשלים עם זה. הוא הבין שמה שחשוב הוא העיקרון. מה שחשוב הוא הנוסחה הקובעת שחיסול הטרור קודם לפתיחת התהליך המדיני" (ארי שביט, "בשם מרשיו", הארץ, 8.10.2004). עקרון זה מופיע גם בהסתייגויות הישראליות לתכנית מפת הדרכים מה 25.03 (ר' סעיף 1).

17 על פי השלב הראשון של מפת הדרכים, הפלסטינים נדרשים למלא אחר הדרישות הבאות:

- **פירוק תשתיות הטרור:** "לבצע פעולות מתמשכות, ממוקדות ויעילות המכוונות לעמוד מול כל אלה העוסקים בטרור ולפירוק תשתית ויכולות הטרור";
- **רפורמה במנגנוני הביטחון:** "כל ארגוני הביטחון הפלסטיניים מאוחדים לשלושה שירותים המדווחים לשר פנים בעל סמכות";
- **סיום ההסתה:** "כל המוסדות הפלסטיניים הרשמיים שמים קץ להסתה נגד ישראל".

יתרה מזאת, ההתקדמות במתווה מפת הדרכים "מצריכה ותלויה במאמציהם הכנים של הצדדים ובמילוי של כל אחת מההתחייבויות".

18 ר' סעיף 5 להסתייגויות ישראל למפת הדרכים: "אופי המדינה הפלסטינית הזמנית ייקבע במשא ומתן בין הרש"פ לבין ישראל. למדינה הזמנית יהיו גבולות שאינם קבועים...".

19 לדוגמה, צ'כוסלובקיה, בה"מ ויוגוסלביה היו מדינות שהתפרקו למספר מדינות; מזרח ומערב גרמניה אוחדו למדינה אחת; אריתריאה נוצרה כמדינה ריבונית לאחר שהנתקה מאתיופיה.

20 ר' "השלב השני במפת הדרכים": "בשלב השני מתמקדים המאמצים באפשרות להקמת מדינה פלסטינית עצמאית בגבולות זמניים וסממני ריבונות, המבוססת על החוקה החדשה, כתחנת ביניים להסדר קבע. כפי שצוין, ניתן יהיה להגיע ליעד זה, כאשר לעם הפלסטיני תהיה הנהגה, שתפעל בנחרצות נגד הטרור ותהיה מוכנה ומסוגלת לבנות דמוקרטיה פעילה המבוססת על סובלנות וחירות. עם הנהגה כזו, בעלת מוסדות אזרחיים ומנגנוני ביטחון מתוקנים, יזכו הפלסטינים לתמיכתם הפעילה של ה'רביעייה' והקהילייה הבינלאומית המורחבת, להקמת מדינה עצמאית ובת-קיימא."

21 ר' השלב השני של מפת הדרכים: "...כחלק מתהליך זה מיושמים הסכמים קודמים להבטחת רצף טריטוריאלי מרבי, לרבות פעילות נוספת בתחום ההתנחלויות...".

הדרכים קובעת כי למפג"ז לא יהיו מלוא הכוחות והסמכויות של מדינות ריבוניות. תפיסה זו באה לידי ביטוי גם בהסתייגויותיה של ישראל למפת הדרכים.²²

12. לכאורה, על-פי המשפט הבין-לאומי, כל מדינה אמורה ליהנות מזכויות המוקנות למדינות ריבוניות ולשאת בחובות המוטלות עליהן. מיפוי "זכויות וחובות מוקנות" אלה מצביע על ארבעה אשכולות:

א. **האשכול הפוליטי-מדיני** – לכל מדינה ריבונית מכלול של כוחות וסמכויות הנובעים ממעמדה כנציגתם של אזרחיה ותושביה. בכלל זה ניתן למנות את הזכות לחתום על הסכמים מדיניים, ייצוג דיפלומטי, חברות באו"ם ועוד.

ב. **האשכול הטריטוריאלי** – לכל מדינה ריבונית הזכות לשלוט במרחב האווירי, הימי והיבשתי שלה ולנצל את משאבי הטבע שבתחומה. על זכויות אלה עשויות לחול מגבלות הן מכוח המשפט הבין-לאומי והן מכוח הסכמים שחתמה עליהם המדינה.

ג. **האשכול הביטחוני** – לכל מדינה אמור להיות מונופול על הפעלת הכוח בשטחה, הזכות להחזיק כוחות צבא וביטחון פנים והזכות להגנה עצמית. מנגד, על מדינה ריבונית חלה החובה למנוע פעולות עוינות משטחה כנגד מדינות אחרות.

ד. **האשכול הכלכלי** – למדינה ריבונית מכלול של כוחות וסמכויות בתחום הכלכלי ובכלל זה הכוח לחתום על הסכמי סחר, להיות חברה בארגונים כלכליים בין-לאומיים, להנפיק מטבע ולנקוט במדיניות מוניטארית ופיסקאלית עצמאית.

זכויות וחובות אלה מוגדרות על-ידי המשפט הבין-לאומי המנהגי ועל ידי אמנות והסכמים בין-לאומיים שהמדינה חתומה עליהם.

13. **מה יהיו הכוחות והסמכויות של המפג"ז?** – מפת הדרכים משתמע כי למפג"ז יהיו יותר כוחות וסמכויות מאשר לרש"פ, אך פחות מאלה של המדינה הפלסטינית במצב הקבע. ואולם, מפת הדרכים **לא מפרטת את מלוא הזכויות והחובות של המפג"ז**. זאת משום שנראה כי מנסחי מפת הדרכים הניחו ששאלה זו תקבל מענה במשא ומתן בין ישראל לפלסטינים.

עם זאת, על בסיס ההגבלות על הכוחות והסמכויות של הרש"פ ב"הסכם הביניים", המציאות בשטח ומפת הדרכים, קווי המתאר של קשת הזכויות והחובות של המפג"ז עשויים להיות כדלקמן:

- **מעמד מדיני** – עפ"י הסכם הביניים ומסמכי היסוד של ה"מערכת החוקתית הפלסטינית", כוחותיה וסמכויותיה של הרש"פ בתחום המדיני מוגבלים.²³ עם זאת, בפועל, מרכז הכובד המדיני עבר מ"אש"ף לרש"פ.²⁴

עם כינונה של מדינה פלסטינית צפוי מכלול הכוחות והסמכויות הדיפלומטיות של ניהול יחסי חוץ לעבור לידיה. בכלל זה ניתן למנות את הכוח לכוון נציגויות דיפלומטיות בחו"ל ולקבל את האמנות של דיפלומטים זרים.

- **גבולות וטריטוריה** – 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.²⁵

²² "אופי המדינה הפלסטינית הזמנית ייקבע במשא ומתן בין הרש"פ לבין ישראל. למדינה הזמנית יהיו גבולות שאינם קבועים, הריבוניות תהיה מוגבלת, המדינה תהיה מפורזת לחלוטין ללא כוחות צבא ורק עם כוחות משטרה וביטחון פנים, המוגבלים בכמות ובחימוש, המדינה תהיה נטולת כוח להתקשר בבריתות הגנה או שת"פ צבאי, יהיה המשך פיקוח ישראלי על הכניסות והיציאות לאנשים ולמטענים ועל המרחב האווירי והמרחב האלקטרו-מגנטי". ר' סעיף 5 ב-14 ההערות של מדינת ישראל למפת הדרכים.

²³ "הסכם הביניים" (סעיף IX "כוחות המועצה ואחריותה", ס' 5) קובע כי:

א. לא יהיו לרש"פ כוחות ואחריות בתחום יחסי החוץ, ובכלל זה הקמת נציגויות דיפלומטיות מטעמה בחו"ל, או התרת הקמתן של אלה בשטחי הרש"פ.

ב. אש"ף הוא הנושא ונותן הפלסטיני הרשמי במשא ומתן עם ישראל, ובסמכותו (גם אם במגבלות מסוימות) לחתום על הסכמים עם מדינות וארגונים בינלאומיים, בשם הרש"פ.

בנוסף, "המסמכים החוקתיים המכונים של הפלסטינים" מעגנים את עליונותו של אש"ף ביחס ל"רש"פ":

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

ד. בהקדמה ל"חוק היסוד", המשמש כחוקה הזמנית של הרש"פ, נקבע כי אש"ף הוא הנציג הלגיטימי הבלעדי של העם הפלסטיני והקמת המדינה תהיה תחת הנהגתו.

²⁴ למרות ההגבלות בהסכם הביניים, הקימה הרש"פ מערך דיפלומטי והיא מנהלת את יחסי החוץ שלה. המשרד לתכנון ושיתוף פעולה בין-לאומי ברש"פ הפך ל"משרד החוץ" הפלסטיני. המשרד מקיים קשרים עם הקהילה הבינ"ל ומפקח על מערך הייצוג הדיפלומטי הפלסטיני בחו"ל. העברת סמכויות ניהול יחסי החוץ מאש"ף לרש"פ הביאה למחלוקת בין הנהגות שני הארגונים. ר' בעניין זה: ארנון רגולר, **הארץ**, 1/4/05, 1/5/05.

ואולם, לא ברור באיזה מידה תסכים ישראל להכיר בזכויותיה הריבוניות של המדינה הפלסטינית ביחס לשטחים אלה כגון זכויות לשימוש או ניהול מאגרי המים או שליטה במרחב האווירי. שתי סוגיות מרכזיות נוספות שצפויות להיות מושא למחלוקת נוגעות לקיומו של **"מעבר בטוח"** בין עזה לגדה ולנוכחות הישראלית במעטפת החיצונית של המדינה הפלסטינית.²⁶

- **ביטחון** – בעיקרון, לכל מדינה הזכות להקים צבא ולחתום על בריתות צבאיות עם מדינות אחרות.

ואולם, במקרה הישראלי-פלסטיני, **"פירוזה של המדינה הפלסטינית"** היווה את אחת מהנחות היסוד של כל הסדר קבע, אשר נדון עד כה. עם זאת, **בשנים האחרונות, וביתר שאת לאחר "הסכם רפיח" שבו ויתרה ישראל על השליטה במעבר רפיח, עקרון הפירוזה הולך ונשחק.**²⁷

יתרה מכך, ישראל כבר הודיעה כי כוחותיה וסמכויותיה של המפג"ז יוגבלו מכוח זכותה של ישראל להגנה עצמית.²⁸

- **כלכלה** – הסכם הביניים מונע מן הרש"פ את הכוח לחתום על הסכמי סחר חופשי, להנפיק מטבע ולקיים מדיניות פיסקאלית ומוניטארית עצמאית ובכלל זה משטר מכס. ואולם, במשא ומתן על מעבר רפיח, ישראל הודיעה לפלסטינים כי היא מוכנה לבטל את משטר מעטפת המכס.²⁹

לכן, נראה כי למפג"ז יהיו כוחות וסמכויות מלאים בתחום הכלכלי, אלא אם הצד הפלסטיני יבחר להמשיך את מתכונת ההסדרים הכלכליים עם ישראל המבוססים על משטר של מעטפת מכס, תיאום של מסים עקיפים וישירים והעיקרון של חופש תנועה של אנשים, סחורות ושירותים.

14. המסקנה היא כי למפג"ז יהיו כוחות וסמכויות המתקרבים מאוד לאלה של מדינה ריבונית, אם כי פחותים מאלה של המדינה הפלסטינית במצב הקבע. בתחום הכלכלי והדיפלומטי יהיו לה סמכויות כמעט מלאות; בתחום הביטחוני והטריטוריאלי תיתכנה הגבלות על ריבונותה כתוצאה מן העימות עם ישראל ומזכותה של ישראל להגנה עצמית.

15. בנוסף, כינונה של מפג"ז עלול לעורר מספר נקודות מחלוקת מהותיות ביחסים שבין ישראל, הפלסטינים והקהילה הבין-לאומית שהיו רדומות עד כה. **לב ליבה של המחלוקת העתידית הוא "סוגיית הייצוג הפלסטיני" ומימוש הזכות הפלסטינית להגדרה עצמית.** קרי, את מי תייצג המפג"ז? מה יהיה מעמדו של אש"ף? מה יהיה עתידה של **"סוגיית הפליטים"** במדינה הפלסטינית? ועד כמה תמוצה הזכות הפלסטינית להגדרה עצמית עם כינונה של המדינה?

למענה לסוגיה זו תהיינה השלכות מרחיקות לכת. לדוגמה, האם כינונה של מדינה פלסטינית צריך לבשר את סיום נוכחותה של **"אונר"א** בשטחי הגדה והרצועה והאם ייתכן מעמד של פליט פלסטיני במדינה פלסטינית? דוגמה נוספת היא השלכותיה של סוגיה זו על מערכת היחסים בין ישראל, המדינה הפלסטינית וערביי-ישראל כמו-גם על מערכת היחסים בין ירדן, המדינה הפלסטינית והאוכלוסייה הפלסטינית בירדן. דוגמה שלישית נוגעת לחלוקת הסמכויות בין אש"ף והמדינה הפלסטינית. לאחר כינונה של מפג"ז בגדה וברצועה ובחירתה של ממשלה, קשה יהיה לטעון כי אש"ף הוא הנציג הלגיטימי הבלעדי של העם הפלסטיני.

25 בסעיף XI להסכם הביניים נקבעו שלוש קטגוריות של אזורים: ב"אזור A" שכלל את ערי הגדה, למעט חברון, יש לפלסטינים אחריות מלאה ביטחונית ואזרחית; ב"אזור B" שכלל את הכפרים והיישובים העירוניים הקטנים יותר, הרש"פ מחזיקה אחריות לנושאים האזרחיים בעוד ישראל אחראית לביטחון; ב"אזור C" יש לישראל שליטה מלאה.

26 המושג **"מעבר בטוח"** – Safe Passage – מתייחס לקשר הטריטוריאלי ולהסדרי התנועה בין הגדה המערבית לרצועת עזה הנגזרים מן העיקרון של היותן יחידה טריטוריאלית אחת. הסדרי התנועה בין עזה לגדה הכלולים בהסכם הביניים (9/95) יושמו בחלקם לפרק זמן קצר בלבד. באוקטובר 1999 נחתם פרוטוקול בדבר המעבר הבטוח אך גם הוא הופעל למשך תקופה קצרה מאוד. במסגרת **"הסכם רפיח"** (11/05) ישראל התחייבה למעבר של שיירות אוטובוסים, אך עד כה (1/06) לא יושם הסכם זה.

לפירוט ההסכמים ר': **"הצהרת העקרונות"** (9/93) - נספח 2, סעיף 2.3; **"הסכם עזה-יריחו"** (5/94) - סעיף IX; הסכם הביניים (9/95) - נספח 1, סעיף X; **"מזכר נהר וואיי"** (10/98) - סעיף III.3; **"מזכר שארם-אל-שיח"** (9/99) - סעיף 5; **"טיוטה להסכם מסגרת"** (קמפ דייוויד 2000) (9/00) - סעיף 3.25; **"מתווה קלינטון"** (12/00) - "Territory: A Permanent Safe Passage"; הסכם רפיח (11/05) - סעיף 3. סוגיית המעבר הבטוח מופיעה בכל המודלים של הסדר הקבע (ר' להלן), למרות שמעמדם של הפלסטינים במעבר זה אינו מפורט: לפירוט ר' **"הסכם ביילין-אבו מאזן"** (10/95) - סעיף II; המפקד הלאומי (7/02) - סעיף 2; **"יוזמת זינבה"** (10/03) - סעיף 6.

27 העיקרון לפיו הישות הפלסטינית תהיה מפורזת הופיע בכל המודלים של הסדר הקבע והיווה דרישה נחרצת של ישראל במשא ומתן על הסדר הקבע (1999-01). קריסת הפירוז תהווה שינוי יסודי בתפיסת הביטחון של ישראל ביחס לפלסטינים. לשינוי זה השלכות מרחיקות לכת על סוגיית המעברים בין המדינה הפלסטינית לבין ישראל ושאר העולם ועל מבנה הסדר הקבע ותכניו. להרחבה ר' **"מדינה פלסטינית חמושה"** באתר מכון ראות.

28 "...למדינה הזמנית יהיו גבולות שאינם קבועים, הריבונות תהיה מוגבלת, מפורזת לחלוטין (...). המדינה תהיה נטולת כוח להתקשר בבריתות, יהיה המשך פיקוח ישראלי על הכניסות והיציאות לאנשים ולמטענים ועל המרחב האווירי." (ההסתיוניות הישראליות לתכנית מפת הדרכים מה 25.5.03, סעיף 5).

29 ר' אלוף בן, **הארץ**, 9/8/05.

מפת דרכים למבוי סתום

16. כאמור, מפת הדרכים מהווה את המתווה המדיני המוסכם על ישראל, הפלסטינים והקהילה הבין-לאומית. מן ההיבט ההצהרתי, גם "**תוכנית ההתנתקות**" לא שינתה מציאות זו.³⁰ יתרה מכך, ישראל שבה ומצהירה כי לא תהיינה התנתקויות ומהלכים חד-צדדיים נוספים.³¹ במילים אחרות, ישראל מצהירה כי היא מחויבת למפת הדרכים המבוססת על משא ומתן עם הפלסטינים.
17. **מפת הדרכים מעולם לא יצאה לדרך** – למרות שאושרה ביוני 2003,³² טרם החל יישומה הרשמי של מפת הדרכים. יתרה מכך, אירועים שונים הקשורים למפת הדרכים התרחשו וממשיכים להתרחש שלא עפ"י הסדר אותו חזו מעצביה. בכלל זה ניתן למנות, לדוגמה, את סיום נוכחות הקבע הצבאית והאזרחית בעזה ואת הסכם רפיח כמו-גם את הבחירות למועצה המחוקקת הפלסטינית, המתוכננות לינואר 2006.
18. יתרה מכך, ישראל והפלסטינים חלוקים באופן יסודי ביחס לנקודת הכניסה למפת הדרכים וביחס לכל אחד משלביה.
19. **נקודת הכניסה: אצל מי נמצא הכדור המדיני?** – בעקבות ההתנתקות, נשאלת השאלה: על מי מוטלת האחריות לביצוע המהלך הבא? לכאורה, בשלב הראשון, ישראל אמורה הייתה להקפיא את הבניה בהתנחלויות ולפרק את המאחזים הלא-חוקיים. ואולם, לאחר ההתנתקות ישראל עשויה לטעון כי עשתה מעל ומעבר לנדרש ביחס לשלב זה ולכן הנטל עבר לצד הפלסטיני.³³ לעומת זאת, הפלסטינים עשויים לטעון כי פירוק תשתיות הטרור, כנדרש מהם בשלב הראשון של מפת הדרכים, מותנה בפינוי מאחזים בלתי-חוקיים ובהקפאת הבניה בהתנחלויות.
20. **מי יפרק את תשתיות הטרור?** – גם השלב הראשון של מפת הדרכים צפוי להגיע למבוי סתום. אבן הנגף העיקרית תהיה פירוק תשתיות הטרור. אבו-מאזן הבטיח לארה"ב כי "**תנועת החמאס**" תפרוק מנשקה לאחר הבחירות למועצה המחוקקת הפלסטינית.³⁴ ואולם, חולשתו הפוליטית של אבו-מאזן ועוצמתו הצפויה של החמאס לאחר הבחירות מטילים צל כבד על יכולתה של הרש"פ לעמוד במחויבות זו.
21. **גם בשלב השני צפוי מבוי סתום** – גם אם יצלחו הצדדים את השלב הראשון, שלל סיבות מבניות ומוסדיות צפויות להוביל למבוי סתום בשלב השני, בו אמורה לקום המדינה הפלסטינית:
- א. **תפיסות מנוגדות ביחס לקשר בין השלב השני לשלישי** – לישראל ולפלסטינים תפיסות מנוגדות ביחס לקשר בין השלב השני לשלב השלישי של מפת הדרכים. עמדת ישראל היא כי המדינה הפלסטינית תכונן ללא קשר להסדר הקבע. עמדת הפלסטינים היא שהמדינה תכונן רק עם ערובות ביחס למצב הקבע.³⁵
- ב. **מי ה"שותף" הפלסטיני לשלב השני, אש"ף או הרש"פ?** – עפ"י הסתייגויות ישראל למפת הדרכים, ההסכם אודות המפג"ז ייחתם עם הרש"פ.³⁶ לעומת זאת, עפ"י "**חוק היסוד של הרש"פ**" ועפ"י הסכם הביניים, ההסכמים עם ישראל ייחתמו עם אש"ף.³⁷
-
- 30 ר' את מכתב ראש הממשלה שרון לנשיא בוש בנושא תוכנית ההתנתקות, 14/4/04: "תוכנית ההתנתקות נועדה לשפר את ביטחון ישראל... יוזמה זו, שאנו נוקטים שלא עפ"י מפת הדרכים, היא תכנית ישראלית עצמאית, אך אינה עומדת בסתירה למפת הדרכים"; בנאום הרצלייה, הוסיף שרון כי ההתנתקות אינה מונעת את יישום מפת הדרכים אלא היא צעד שישארל תנקוט, בהיעדר אפשרות אחרת, על מנת לשפר את ביטחונה" (נאום הרצלייה 2003).
- 31 ר' למשל כתבתו של אלוף בן, הארץ, 29/9/05 בה ראש הממשלה מכחיש כי כוונתו לזיום התנתקות שנייה אלא לפעול לקידום תהליך המדיני על פי מפת הדרכים.
- 32 אחרי הצגת מפת הדרכים ע"י הקווארטט (14/4/03), הציגה ישראל לארה"ב כ-14 הערות על תוכנה. להערות אלה לא נודע מעמד רשמי, ואולם, לאחר שארה"ב התחייבה "לטפל בהערות ישראל למפת הדרכים ברצינות ובאופן מלא" היא אושרה בממשלה (25/5/03). בפסגת עקבה (4/6/03) הצהירו אבו מאזן ושרון על קבלת מפת הדרכים.
- 33 פרשן הארץ רוזנר כתב כי "... נדמה כי ישראל וארה"ב רואות עין בעין את הדרך הנפרשת קדימה. חובת ההוכחה עברה לצד השני..." ר' שמואל רוזנר, הארץ, 25/08/05.
- 34 לכאורה, ההבנות בין אבו מאזן לארה"ב התבססו על דחיית פירוק החמאס מנשקו עד לאחר הבחירות. ואולם, בהחלטת הקונגרס האמריקני 575 (18/12/05) ובהצהרת הממונה על קשרי החוץ באיחוד האירופי חוויאר סולאנה (15/12/05) איימו ארה"ב והאיחוד האירופי למנוע הזרמת כספים לרש"פ אם החמאס ישתף בממשלת הרש"פ מבלי להתפרק מנשקו.
- 35 אבו-מאזן אמר כי מפג"ז לפני הסכם הקבע היא "מלכודת" וקרא לכונן ערוץ אחורי לדיון בהסכם הקבע **במקביל** למשא ומתן על מפת הדרכים (**ניו-יורק טיימס**, 14/02/05); הוועידה המרכזית של הפת"ח (30/6/05) החליטה לדחות את רעיון המפג"ז ולצדד בהקמתה של מדינה פלסטינית עם ריבונות מלאה.
- 36 ס' 5 בהסתייגויות ישראל: "אופי המדינה הפלסטינית הזמנית ייקבע במשא ומתן **בין הרשות** לישראל..."
- 37 במסגרת תהליך אוסלו החזיק אש"ף בסמכות הייצוג של הרש"פ ובזכות החתימה על הסכמים בשמה. עפ"י הסכם עזה ויריחו (ס' VI – כוחות ואחריות, פסקה 2) והסכם הביניים (פרק 1 – המועצה, ס' IX – כוחות המועצה ואחריותה, פסקה 5; פרק 3 – עניינים משפטיים, ס' XVII – סמכות, פסקה 1, ס"ק א'):
- לא יהיו לרש"פ סמכויות דיפלומטיות בתחום יחסי החוץ, כולל כינון נציגויות בחו"ל וכן נציגויות דיפלומטיות או קונסולאריות בשטחה;

להבדל זה עשויות להיות משמעויות מדיניות, חוקתיות וסמליות עבור הפלסטינים. השלב השני של מפת הדרכים ממקד את התהליך המדיני בתושבי הגדה והרצועה. מהותו היא כינונה של מדינה בגבולות זמניים ודחיית הדיון על גורל הפזורה הפלסטינית לשלב השלישי. לפיכך, נראה כי **קיימת אי-התאמה בין מבנה מפת הדרכים לבין היותו של אש"ף השותף הפלסטיני הרשמי של ישראל**. זאת משום שאש"ף מחויב לפזורה הפלסטינית ולכן להרחבת סדר היום המדיני.

22. **מבוי סתום גם בשלב השלישי** – בין ישראל לפלסטינים קיימים חילוקי דעות ביחס לעקרונות הסדר הקבע ומבנהו. יתרה מכך, כינונה של מפג"ז לפני הסדר הקבע, בשלב השני של מפת הדרכים, עתיד לשחוק את ההיגיון הבסיסי של הסכם קבע אחד מקיף בין ישראל לבין אש"ף ולהחריף את המאבק הפנים-פלסטיני על הייצוג הלאומי:

א. **מי ייצג את הפלסטינים במשא ומתן על הסדר הקבע** – עפ"י המשפט הבין-לאומי, המדינה הפלסטינית אמורה להיות הנציגה הבלעדית של תושביה. ואולם, אש"ף מוכר כנציג הלגיטימי הבלעדי של העם הפלסטיני, ומעמדו מעוגן במסמכים המכונים הפלסטינים ובהכרה בין-לאומית של האו"ם, מדינות ערב, ישראל וארה"ב.³⁸ לאחר כינונה של מפג"ז יכולה ישראל להעדיף להתנהל מול המדינה הפלסטינית ולא מול אש"ף ביחס לתושבי הגדה והרצועה.

מפת הדרכים אינה מתייחסת לנושא מעמדו של אש"ף לאחר כינון המפג"ז. לפיכך, אחרי השלב השני, צפויים שני גופים המייצגים את העם הפלסטיני להתקיים בו-זמנית: מדינה פלסטינית בשטחי עזה והגדה במעמד של חברה באו"ם; ואש"ף שמעמדו כמייצג הלגיטימי הבלעדי של העם הפלסטיני שריר וקיים.

ב. **"מבנה התהליך המדיני"** – הנחת יסוד של תהליך אוסלו הייתה כי ייחתם הסכם קבע אחד וכולל בין ישראל לבין אש"ף, אשר יישב את הסוגיות התלויות ועומדות ויסדיר את היחסים העתידיים בין ישראל והמדינה הפלסטינית.³⁹ לאחר כינון המפג"ז, תיווצר אפשרות לחתור לשורה של הסכמים בין שתי המדינות, שהם מעין פרקים של הסכם קבע הנחתמים בזמנים שונים ועל נושאים שונים.

לפיצול הסכם הקבע היגיון מבני בשל חולשתן של המערכות הפוליטיות בשני הצדדים. יתרה מכך, הפיצול יאפשר להתאים את סדר היום של התהליך המדיני לצרכים של שני הצדדים.

הפערים בין עמדות הצדדים בשלב השלישי מרתיעים את הפלסטינים מלשתף פעולה עם ישראל וארה"ב ביחס לכינונה של מפג"ז בשלב השני של מפת הדרכים.

23. **היפוך עמדות ביחס למפג"ז** – מגמות אלה הובילו להיפוך בעמדות של ישראל והפלסטינים ביחס למדינה בגבולות זמניים. בעבר, הפלסטינים תבעו מדינה, גם אם בגבולות זמניים, בעוד שישראל התנגדה לכך.⁴⁰ כיום, ישראל עומדת על יישום השלב השני של מפת הדרכים, הכולל את כינון המפג"ז, בעוד שהפלסטינים מתנגדים לכינונה.⁴¹

ההיפוך בעמדות ביחס למפג"ז הוא שינוי יסודי ביותר במערכת היחסים בין ישראל לפלסטינים בעל משמעויות מרחיקות לכת על המשא ומתן ועל הדיפלומטיה הפומבית של ישראל. זאת משום שיייתכן שבעתיד הלא רחוק ישראל תיאלץ לפעול לכינונה של מדינה פלסטינית על יסוד מהלך חד-צדדי ולנוכח התנגדות פלסטינית וביקורת של הקהילה הבין-לאומית (ר' להלן).

24. לכן, המסקנה מן הניתוח דלעיל היא כי ללא שינוי יסודי במגמות המדיניות, **מפת הדרכים צפויה להוביל למבוי סתום מדיני ולא ניתן יהיה לכונן מפג"ז באמצעות משא ומתן**.

• אש"ף ינהל משא ומתן וייחתם על הסכמים עם מדינות או עם ארגונים בינלאומיים בעבור הרש"פ.

38. ב"וועידת רבאט" (10/74) הכירו מנהיגי מדינות ערב באש"ף כנציג הלגיטימי הבלעדי של העם הפלסטיני. גם החלטת העצרת הכללית של האו"ם 3210 (10/74) הכירה בכל והחלטת העצרת הכללית של האו"ם 3237 (11/74) קבעה את מעמדו של אש"ף כמשקיף באו"ם.

39. ב"חליפת המכתבים" בין ראש הממשלה יצחק רבין לבין יו"ר אש"ף יאסר ערפאת אשר נכללה בהצהרת העקרונות (9/93), הכירה ישראל במעמדו של אש"ף כנציג הלגיטימי הבלעדי של העם הפלסטיני. לאחר מכן, הכירה גם ארה"ב במעמד אש"ף.

ר' להלן הפרק אודות "פרדיגמת אוסלו ומפת הדרכים".

40. לקראת ה-4/5/1999, תאריך היעד לסיום השיחות על הסדר הקבע עפ"י הסכם עזה ויריחו, איים ערפאת על הכרזת מדינה פלסטינית בשטחי A באופן חד צדדי (ג'רוזלם פוסט, 23/04/99; 27/04/99). הכרזה זו נתקלה בהתנגדות ישראלית שכללה איום בסיפוח שטחי B ו-C והסרת מעטפת המכס (ניו יורק טיימס, 05/05/99). ארה"ב דרשה מערפאת להימנע מהכרזה שכזו (ניו יורק טיימס, 17/05/99). בדיון של האיחוד האירופי בברלין (25/3/99), הביע האיחוד נכונותו להכיר בהכרזת עצמאות פלסטינית:

"The European Union reaffirms the continuing and unqualified Palestinian right to self-determination including the option of a state and looks forward to the early fulfillment of this right. It appeals to the parties to strive in good faith for a negotiated solution on the basis of the existing agreements, without prejudice to this right, which is not subject to any veto"

41. כאמור, אבו-מאזן אמר כי מפג"ז לפני הסכם הקבע היא "מלכודת" וקרא לכונן ערוץ אחורי לדיון בהסכם הקבע במקביל למשא ומתן על מפת הדרכים (ניו-יורק טיימס, 14/02/05); הוועידה המרכזית של הפת"ח (30/6/05) החליטה לדחות את רעיון המפג"ז ולצדד בהקמתה של מדינה פלסטינית בעלת ריבונות מלאה.

✦ | החמאס מאיץ את ההגעה למבוי הסתום במפת הדרכים

25. **החזון: תנועה לאומית פלסטינית-אסלאמית** – נאמן ל"אתוס המאבק הפלסטיני", החמאס קורא תיגר על דרכו החילונית של הפת"ח ומציג חלופה לאומית-אסלאמית הדוחה כל הכרה בישראל ובזכות היהודית להגדרה עצמית בארץ ישראל.⁴²
26. **המטרה: אש"ף. הרש"פ היא אבן דרך** – מטרתו של החמאס היא להוביל את התנועה הלאומית הפלסטינית כולה באמצעות השתלטות על אש"ף וניכוס מעמדו כ"נציג הלגיטימי הבלעדי של העם הפלסטיני כולו".⁴³ השגת מטרה זו מחייבת הדחת הפת"ח ממעמד הבכורה במוסדות אש"ף והרש"פ.⁴⁴ לכן, השתתפות החמאס בבחירות למועצה המחוקקת של הרש"פ היא אבן דרך במימוש אסטרטגיה זו.
- בהקשר זה, יש לזכור שהחמאס סירב להכיר בהסכמי אוסלו או ברש"פ שנוצרה מכוחם. ההשתתפות בבחירות למועצה המחוקקת מהווה שינוי במדיניות החמאס והכרה בכך שמרכז הכוח הפוליטי עבר מאש"ף לרש"פ.
27. **האסטרטגיה: עם השפעה וללא "אחריות"** – מדיניות החמאס התבססה על השילוב בין שימוש בטרור כדי לחבל בתהליך המדיני לבין אי-נשיאה באחריות לכישלונן, אשר הונחה על כתפי הרש"פ והפת"ח. יתרה מכך, שחיתות המידות בפת"ח, מצד אחד, והמענה של תנועת החמאס לצרכיהם של התושבים הפלסטינים, מצד שני, הביאו לעליה מתמדת בכוחו של החמאס על חשבון כוחו של הפת"ח.
28. **האם ניצחון יהווה "תקלה אסטרטגית"?** – בשלב הראשון נראה היה שהחמאס אינו מעוניין במינוי שרים מטעמו לקבינט הפלסטיני. ואולם, ככל שמתגברים הסימנים לכך שהחמאס עתיד לצבור כוח רב בבחירות הקרובות, כך מתרבות ההצהרות כי החמאס שוקל לקבל על עצמו תפקידים ביצועיים.⁴⁵ ואולם, מהלך כזה ישנה מן היסוד את האסטרטגיה של החמאס ויחייב אותו להתמודד עם המתח בין המאבק המזוין לבין האחריות לביטחונה ורווחתה של האוכלוסייה הפלסטינית. לפיכך, ייתכן שהישג גדול מידי בבחירות עשוי להוות תקלה אסטרטגית עבור החמאס.
29. **בדרך למשבר חוקתי-פוליטי** – בכל מקרה, הבחירות למועצה המחוקקת הפלסטינית צפויות לחולל שינוי מערכות מוסדי, אידיאולוגי ומדיני בצד הפלסטיני.⁴⁶ גם הצלחה חלקית של החמאס תביא לפגיעה משמעותית ביכולת של הרש"פ לקבל החלטות ולבצען. שורש המשבר נעוץ בחלוקת הכוחות בין הנשיא, ראש הממשלה והמועצה המחוקקת, אשר מחליש את "יכולת הנשיאה"⁴⁷ של הזרוע המבצעת של הרש"פ.⁴⁸
-
42. "אתוס המאבק הפלסטיני" מבוסס על חתירה לביטולה של ישראל וכינונה של מדינה פלסטינית על כל שטחי "ארץ ישראל המנדטורית". אתוס המאבק שולל את זכותו של העם היהודי להגדרה עצמית וקובע כי "סוגיית הפליטים" תיפתר עם שובם של הפליטים לבתיהם. בדומה לכך, "תנועת החמאס" גורסת כי "אין פתרון לשאלת פלסטין אלא בגיהאד" (סעיף 13).
43. אסמאעיל הננייה, מבכירי החמאס ברצועת עזה אמר שחמאס מכוון את מאמציו לכניסה לממשלת הרש"פ וליצירת "אש"ף חדש", ר' ארנון רגולר, **הארץ**, 15/6/05. מחמוד א-זהאר, מראשי החמאס, צוטט כאומר בריאיון לאתר אינטרנט ערבי כי הארגון רוצה "להיכנס לאש"ף, אבל על יסודות של תוכנית חדשה ולא של תוכנית אוסלו וההסדרים ... כרגע אש"ף הוא גוף מת ... אבל נחיה את הארגון הזה באמצעות תוכניות ושיטות חדשות". ר' ממר", 14/11/05.
44. על אף השחיקה שחלה עם השנים במעמדו של אש"ף בפוליטיקה הפנים-פלסטינית (ר' הערת שוליים 24), מעמדו הרשמי כ"נציג הלגיטימי הבלעדי של העם הפלסטיני כולו" נותר בעינו (ר' הערת שוליים 38). כך הפך אש"ף למעין "שלד בורסאי מדיני", אשר מי ששולט בו אחוז במעמד הרשמי של הייצוג הלגיטימי הבלעדי של העם הפלסטיני ובסמכות החתימה על כל הסכם הנוגע לאינטרסים הלאומיים. להרחבה ר' נקודת ראות מס' 19: "החמאס ואש"ף – השתלטות עוינת על שלד בורסאי".
45. כך למשל, עם פרסום הידיעות על הקמת שגרירות פלסטינית חדשה של אש"ף בבירות, דוברי החמאס הזהירו כי מי שייצג את הפלסטינים בלבנון חייב לקחת בחשבון את כל הזרמים בחברה הפלסטינית (ר' העיתון הלבנוני: **Daily Star**, 9/1/06).
46. מנהיג החמאס ברצועה מחמוד א-זהאר אמר צוטט כאומר: "אם אגיד לך שחמאס מתכוונת להיכנס לממשלה או לא – אז יסיקו מזה מיד מסקנות פוליטיות ויאשימו אותנו באשמות שווא של רצון לדבוק בשררה. נראה את הנתונים אחרי הבחירות ואז נחליט כיצד לנהוג." (ארנון רגולר, **הארץ**, 26/10/05).
47. ברמה האידיאולוגית, החמאס נאמן לאתוס המאבק הפלסטיני ושולל את קיומה של ישראל, בעוד שהפתח מקבל את "עקרון הפשרה ההיסטורית". ברמה המדינית, החמאס מתנגד להסכם קבע, בעוד שהפתח מצהיר כי הוא חותר אליו. ברמה המוסדית, תעלנה שאלות כגון: מה יהיה גורל מערך ה"דעוה" של החמאס הכולל ארגוני צדקה, סעד, חינוך ובריאות שמספקים שירותים לאוכלוסייה הפלסטינית? כיצד יחולקו עמדות הכוח והמשרות בתוך הרש"פ המחוקקות כיום ע"י הפתח?
48. מכון ראות מגדיר "יכולת נשיאה" כיכולת לקבל החלטות ולישמן. ביחס לצד הפלסטיני בתהליך המדיני, המושג "יכולת נשיאה" מתייחס ליכולת של הממשלה הפלסטינית לממש אסטרטגיה מסוימת, הדורשת שליטה במשאבים, השגת לגיטימיות פנימית ובין-לאומית, מעמד פוליטי-משפטי ויכולת ביצוע של מוסדות השלטון.
- מטרת הרפורמה החוקקתית שנערכה ברש"פ בשנת 2003 הייתה להגביל את סמכויותיו של יאסר ערפאת. ואולם, לאחר מותו נותרה הרש"פ עם מבנה של מערכת פוליטית שצפוי להקשות על תהליכי קבלת החלטות. זאת משום שחלוקת הסמכויות בין הנשיא, ראש הממשלה והמועצה המחוקקת עלולה ליצור שיתוק הדדי.
- כך לדוגמה, בעוד שציבור מוסד הנשיא מובטחת כמעט לחלוטין, סמכויות הביצוע שלו מוגבלות. ראש הממשלה אחוז ברוב סמכויות הביצוע, אך גם הנשיא וגם המועצה המחוקקת יכולים להדיחו בקלות יחסית. (סעיף 2 לחוק הבחירות הפלסטיני, סעיפים 37, 39, 40, 45, 70, 79, לחוק היסוד הפלסטיני). מבנה זה יוצר תלות הדדית בין ראש הממשלה לנשיא. ר' Yaghi Mohammad, "Empowering Mahmoud Abbas after", **Washington Institute Peacewatch** #517, 15/9/05, "Disengagement".

30. **לא לפירוק הנשק** – באוקטובר 2005, ארה"ב העדיפה את עמדת אבו מאזן, כי החמאס יפורק מנשקו לאחר הבחירות, על פני תביעת ישראל שלא לאפשר את השתתפות החמאס בבחירות כל עוד לא פורקה תשתית הטרור. אחרי הבחירות, ההסתברות לכפיית פירוק תשתיות הטרור ע"י הרש"פ פוחתת בשל נוכחות החמאס במועצה המחוקקת. בכך, יוערם מכשול נוסף בפני יישום השלב הראשון של מפת הדרכים.
31. **אין "כתובת" בצד הפלסטיני** – הפערים האידיאולוגיים בין החמאס לפת"ח, שידוד המערכות והמשבר החוקתי-פוליטי הני"ל יפגעו באופן משמעותי ביכולתה של ההנהגה הפלסטינית לשאת ולתת עם ישראל ולא כל שכן לחתום על הסכמים עימה ולאשררם. קרי, יכולת הנשיאה של הרש"פ צפויה להישחק באופן משמעותי לאחר הבחירות.
32. **מבוי סתום כפול: לא למפג"ז ולא להסכם קבע** – חלק משידוד המערכות הוא המאבק על העמדות המדיניות ביחס לישראל. כיום, הפת"ח מתנגד למפג"ז בשלב השני של מפת הדרכים וקורא לשיחות על הסדר הקבע בשלב השלישי של מפת הדרכים. החמאס מתנגד באופן עקרוני לניהול משא ומתן עם ישראל ובכלל זה להסכם קבע.⁴⁹ יתרה מכך, גם ישראל מסרבת לנהל משא ומתן עם החמאס לפני שיתפרק מנשקו וישנה את "**האמנה**" שלו.⁵⁰ לכן, התחזקות החמאס, משמעה מבוי סתום מדיני בכל הקשור לניהול משא ומתן עם הפלסטינים.
33. **מפג"ז כחלק מ"תוכנית השלבים"** – באופן פרדוקסאלי, **דווקא החמאס, בשונה מהפת"ח, עשוי להסכים לכינונה של מדינה בגבולות זמניים**. מדינה כזו, שלא במסגרת הסכם קבע, עשויה לשמש מבחינתנו כעלה התאנה להמשך המאבק מול ישראל בתואנה שהיא עולה בקנה אחד עם תוכנית השלבים של אש"ף ואתוס המאבק הפלסטיני.⁵¹

מהם היתרונות והחסרונות בהקמת מפג"ז?

34. מיפוי היתרונות והחסרונות הנובעים מכינונה של המפג"ז חיוני על מנת לבחון האם כדאי לישראל להתעקש על כינונה של מפג"ז במסגרת מפת הדרכים למרות ההתנגדות הפלסטינית. נדמה כי קיימים מספר חסרונות למהלך כזה:
- **הזכויות המוקנות של המדינה הפלסטינית** – כינון מדינה פלסטינית יקנה לה זכויות על פי המשפט הבין-לאומי כגון חסינות הריבון, חסינות דיפלומטית ושלמות טריטוריאלית. כיום, ההגבלות על ריבונותה של הרש"פ מוסדרות בהסכם הביניים.
 - **הגבלת חופש הפעולה של צה"ל** – כינון של מדינה פלסטינית עלול להגביל את חופש הפעולה של צה"ל במרחב הריבוני הפלסטיני בהשוואה למציאות הנוכחית. לדוגמה, לאחר היציאה מעזה, ולאור טענת ישראל כי היא אינה יכולה להיחשב ככוח כובש ברצועה, היא מוגבלת בהפעלת צה"ל למניעת ירי אל שטחה. זאת למרות שהזכות להגנה עצמית מותרת לצה"ל מרחב פעולה משמעותי גם לאחר כינונה של מדינה פלסטינית.
 - **אין סיום סכסוך או סופיות תביעות** – כינון מדינה פלסטינית שלא במסגרת הסכם קבע – משמעו כינון ישות פוליטית שמצויה בסכסוך עם ישראל. תפיסת אוסלו הייתה כי המדינה הפלסטינית תכונן בהקשר של הסדר קבע שמבטיח את סיום הסכסוך וסופיות התביעות. מעצם הגדרת גבולותיה של המדינה הפלסטינית כ"זמניים", כינונה של המפג"ז מהווה הזמנה לתביעות נוספות מישראל.
 - **פירוק ההיגיון של הסדר הקבע** – יש הרואים בכינונה של מדינה פלסטינית שלא במסגרת הסכם קבע פגיעה במרקם ההסדרים של הסכם קבע, כפי שהתגבש במהלך המשא ומתן בין 1999-2001 ובמודלים השונים שנוצרו ע"י קבוצות לא ממשלתיות.⁵² יתרה מכך, אם הסכם קבע יידחה לפרק זמן משמעותי, ההסתברות להגיע להסכם שמגלם סופיות סכסוך וסופיות תביעות עלולה להישחק.
 - **סוגיית הייצוג וערביי ישראל** – כינון מדינה פלסטינית עשוי לעלות סוגיות חדשות על סדר היום המדיני של ישראל. כאמור, רובן נובע מסוגיית הייצוג הפלסטיני. סוגיה מרכזית בהקשר זה היא

49 מנהיג החמאס בעזה מחמוד א-זהאר אמר בריאיון לעיתון פלסטיני כי תנועתו לא תנהל משא ומתן עם ישראל ותפעל "לנתק כל מגע עימה". (ר' אל-איאם, 8/1/06).

50 ביטוי לדעה רווחת זו ניתן למצוא בשלל התבטאויות או ציטוטים כפי שמופיעים בתקשורת הישראלית מפי אישי ציבור ישראליים. כך למשל אמר רה"מ שרון כי "החמאס יוכל להשתתף בבחירות רק בתנאי שיפורק מנשקו ויבטל את אמנת התנועה, הקוראת לחיסול ישראל". (אלוף בן, הארץ, 17.9.05).

51 לפי "**תוכנית השלבים**" של אש"ף (6/74), על הפלסטינים להשתלט על כל שטח משוחרר "מפלסטין ההיסטורית", כדי שישמש כבסיס להמשך המאבק המזוין נגד ישראל.

52 ארבעת המודלים הידועים ביותר להסכם קבע המוביל לכינונה של מדינה פלסטינית, הם מסמך ביילין – אבו-מאזן (10/95), "**טיוטת הסכם מסגרת על מצב הקבע בטאבה**" (1/01), "**מסמך ה-ICG להסכם קבע ישראלי-פלסטיני**" (7/02), ויוזמת גיבה (10/03).

סוגיית הזיקה בין ערביי ישראל לבין מדינת ישראל והמדינה הפלסטינית. כינונה של מדינה פלסטינית יחייב את ישראל לעצב את מדיניותה בהקשר זה.

35. מנגד, עולים מספר יתרונות לכינון מדינה בגבולות זמניים :

- **שחיקת איום המדינה הדו-לאומית**⁵³ – הקמתה של מדינה פלסטינית מקטין משמעותית את הסיכון לכינון מדינת כל אזוריה 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** – כינון של מפג"ז עשוי להיות מהלך מדיני פשוט בהשוואה להסכם קבע ומתאים ליכולת הנשיאה החלשה של המערכת הפוליטית הישראלית. יתרה מכך, כינונה של המדינה הפלסטינית עשוי לאפשר בעתיד את פיצול הסדר הקבע (ר' להלן) ליחידות קטנות יותר המותאמות אף הן ליכולת הנשיאה של הצדדים.

- **חילוץ התהליך המדיני מן המבוי הסתום ע"י פיצול הסדר הקבע** – כינונה של מדינה פלסטינית עשוי לאפשר התקדמות מדינית בנתיבים חדשים. ישראל תוכל לשאת ולתת עם המדינה הפלסטינית על מספר הסכמים, אשר יהוו מעין פרקים של הסדר הקבע. בכך ניתן לפרק את גישת הכול-או-לא-כלום המגולמת במסגרת תהליך אוסלו המבוסס על משא ומתן להסדר קבע אחד כולל.

- **דילול בעיית הפליטים עוד לפני הסדר הקבע** – בתהליך אוסלו נקבע כי פתרון סוגיית הפליטים יידון רק במשא ומתן על הסכם הקבע. ואולם, כינונה של מדינה פלסטינית עשוי לאפשר את תחילת פתרונה של בעיית הפליטים ע"י דילול הסוגייה במסגרת המפג"ז עוד לפני הסכם הקבע.⁵⁴ זאת באמצעות הבטחת שיוויון זכויות מלא לפליטים במפג"ז, העברת סמכויות אוניברסליות לממשלה הפלסטינית או פתיחת ערוץ ישיר לפיצוי הפליטים בגין רכושם.⁵⁵

- **שינוי "סדר היום של המו"מ על הסכם הקבע"** – לאחר כינונה של מדינה פלסטינית, יישחק ההיגיון של סדר היום אשר עיצב את התהליך המדיני מאז 1949 (פליטים, גבולות, ירושלים וכיו"ב). סדר יום זה נועד לפתור את תוצאות המלחמה ב-1948.⁵⁶

לאחר כינונה של המדינה הפלסטינית, ישראל תוכל ליצור סדר יום חדש שמותאם למערכת יחסים בין שתי מדינות. לדוגמה, סדר יום כזה עשוי להתמקד בסוגיות כגון "חדירות" ההדדיות של ישראל והפלסטינים האחת למרחב הריבוני של השנייה במעבר הבטוח או במרחב האווירי הפלסטיני, בהסדרי תנועה של אנשים וסחורות, בלוחמה בטרור באו נושאים "שוטפים" כגון תעופה אזרחית או קניין רוחני.

- **מינוף יתרונותיה הצבאיים והכלכליים של ישראל** – כינונה של מדינה פלסטינית בעלת גישה יבשתית לירדן ולמצרים מסירה מעל ישראל חלק מנטל האחריות למצבה הכלכלי ומעבירה אותו אל הפלסטינים ואל מדינות ערב. בה בעת, מצב זה מאפשר לישראל למנף את יתרונה הכלכלי ולחייב את הפלסטינים לתת תמורה כנגד הטבות שיקבלו מישראל כגון מעבר בטוח, גישה לנמלי הים והאוויר שלה וכיו"ב.

36. **ישראל לא חייבת לוותר על המפג"ז** – המסקנה היא שרעיון המפג"ז מייצג מכלול מורכב של שיקולים מנקודת המבט של ישראל. לא ניתן לומר בבירור האם זהו רעיון שיתרונותיו עולים על חסרונותיו. ואולם, ברור כי **בנסיבות מסוימות תיתפס הקמת המפג"ז כמשרתת את האינטרסים של ישראל**.

53 "איום המדינה האחת" הוא המאמץ לבטל את יהודיותה של מדינת ישראל באמצעות כפייה על ישראל של העיקרון של "מדינת כל אזרחיה" שבה היהודים יהיו מיעוט.

54 דילול סוגיית הפליטים לפני הסדר הקבע עומד בניגוד למגמה המתגבשת בצד הפלסטיני לעגן את קיום סוגיית הפליטים גם לאחר כינונה של המדינה הפלסטינית. בעניין זה ר' מסמכי מכון ראות אודות "דילול בעיית הפליטים לפני הסדר הקבע" ואודות "פליט פלסטיני במדינה פלסטינית".

שרת המשפטים ציפי לבני אמרה כי "השחיקה החמורה ביותר חלה בשאלת הפליטים... בבסיס הרעיון של שתי מדינות לאום הייתה מונחת ההבנה שכל אחת מהן נותנת פתרון ראוי לעמה... מאז הסכמי אוסלו חלה הידרדרות מסוכנת בנושא... משמע: נוצרה הפרדה מסוכנת בין הזכות של הפלסטינים להקים מדינה לבין התפישה שעל פיה מדינה זו פותרת את בעיית הפליטים". ר' שביט ארי, **חלוקת הארץ**, ירושלים: כתר, 2005, עמ' 134-135.

55 בסוגיה זו אמרה רות גבזון כי "הנושא החשוב ביותר שאיתו יהיו חייבים שני הצדדים... להתמודד בשנים שאחרי ההתנתקות הוא נושא הפליטים. אי אפשר לדחות את הטיפול בנושא זה עד לשלב שבו ישראל מסיימת את נסיגתה מהשטחים. להפך: יש להתחיל לטפל בסוגיה הרגישה הזו באופן הדרגתי מיד אחרי ההתנתקות". (שביט, **חלוקת הארץ**, ע' 81).

56 מכון ראות טוען שסדר היום הנוכחי של המשא ומתן הישראלי-פלסטיני אינו נותן מענה הולם לסוגיות שיעמדו במרכז סדר היום של היחסים שבין ישראל למדינה הפלסטינית. סדר יום הנוכחי נוצר עוד ב"ועידת לוזאן" (5/49), אשר קבעה את סוגיות הטריטוריה, פליטים ומעמד ירושלים כנושאים העיקריים בהם יש לדון על מנת לפתור את הסכסוך הישראלי-ערבי. סדר יום זה היווה את הבסיס להחלטות מועצת הביטחון של האו"ם 242 ו-338 (11/67, 10/73, בהתאמה), הסכמי קמפ-דייוויד (9/78), "ועידת מדריד" (10/91), ותהליך אוסלו עד לשיחות טאבה (9/93-1/01). ר' מסמך באתר מכון ראות "סדר היום של המשא ומתן הישראלי – פלסטיני במצב הקבע".

האם ישראל יכולה להקים מפג"ז באמצעות הכרה חד-צדדית?

37. כאמור, המסקנות מן הניתוח הנ"ל הן שמפת הדרכים צפויה למבוי סתום וייתכן שלשראל יהיה אינטרס בכינונה של מפג"ז גם ללא הסכם עם הפלסטינים.
38. לכן, נשאלת השאלה: האם ניתן להקים מפג"ז שלא באמצעות הסכם ישראלי-פלסטיני? במילים אחרות, האם ישראל יכולה להוביל מהלך חד-צדדי או מהלך שמתואם עם צדדים שלישיים כגון ארה"ב, אשר יביא ל"שדרוג מעמדה המדיני של הרש"פ" למעמד של מדינה, שלא באמצעות הסכם עם הפלסטינים (להלן, "הכרה חד-צדדית")?
39. במשפט הבין-לאומי קיימות שתי גישות ביחס לתפקיד ההכרה הבין-לאומית בתהליך הפיכתה של ישות פוליטית למדינה. עפ"י הגישה המכוננת (Constitutive Approach), הכרה בין-לאומית היא תנאי הכרחי להיווצרותה של מדינה. עפ"י הגישה ההצהרתית (Declarative Approach), מדינה נוצרת כאשר יש לה אוכלוסייה קבועה, טריטוריה מוגדרת, שלטון אפקטיבי ויכולת לנהל קשרי חוץ עצמאיים.⁵⁷ במקרה זה, תפקיד ההכרה הבין-לאומית הוא הצהרתי בלבד ואין בה כדי להשפיע על עצם קיומה של המדינה.⁵⁸ בכל מקרה, הנוהג במשפט הבין-לאומי הוא שחברות באו"ם היא סימן שאין עליו עוררין לכך שישות פוליטית היא מדינה.
40. **לכאורה, הרש"פ היא מדינה** – ניתן לומר כי מעמדה הריבוני של הרש"פ עונה על אמות המידה למדינה כפי שקובע המשפט הבין-לאומי. ראשית, אש"ף הכריז על מדינה פלסטינית עצמאית בנובמבר 1988;⁵⁹ עשרות מדינות הכירו בהכרזה זו ומתייחסות אל אש"ף ורש"פ כאל מדינה; לרש"פ יש אוכלוסייה וטריטוריה – הגדה והרצועה ותושביהן; היא אוהזת בהיבטים רבים של שלטון אפקטיבי כגון הנהגה נבחרת וסמכויות חקיקה, ביצוע, שיפוט ושיטור; ויש לה סממנים רבים של עצמאות מדינית כגון ניהול יחסי חוץ (אם כי תחת החסות הארגונית של אש"ף).⁶⁰
41. **ובכל זאת, הרש"פ עדיין איננה מדינה** – אש"ף, המייצג את הרש"פ בזירה הבין-לאומית, אינו חבר באו"ם ואינו נהנה מזכות הצבעה בעצרת הכללית. יתרה מכך, סוגיית כינון המדינה הפלסטינית היוותה את אחת הסוגיות במשא ומתן על הסדר הקבע בין 1999-01.⁶¹
42. **הרש"פ היא "מדינה ינוקא"**⁶² – מעמדה הסופי של הרש"פ כמדינה נראה כמובטח. הקביעה של מפת הדרכים כי הרש"פ תהיה מדינה מעוגנת בהסכמה ישראלית ואמריקאית, כמו-גם בהחלטת או"ם.⁶³
43. **מה בין מעמדה המדיני הנוכחי של הרש"פ לבין מעמד של מדינה?** – מהם האירועים שצריכים להתרחש על מנת שהרש"פ תוכר כמדינה? ברמה המעשית, על הרש"פ לקבל כוחות וסמכויות רשמיים נוספים, כמו-גם להרחיב את שליטתה בגדה ולקבל לידיה שליטה כלשהיא בגבולותיה החיצוניים כגון במעבר הגבול לירדן. ברמה ההצהרתית והסמלית, נראה שההבדל עשוי להתמצות בהכרה ישראלית, אמריקאית ובין-לאומית ברש"פ כמדינה ובשדרוג מעמדה באו"ם לזה של חברה מן המניין בעצרת הכללית.
44. תהליך אוסלו ומפת הדרכים התבססו על ההנחה כי שדרוג מעמדה של הרש"פ למעמד של מדינה יתבצע בהסכם בין ישראל לפלסטינים. הסכם זה אמור היה להסדיר את מכלול כוחותיה וסמכויותיה של המדינה. ואולם, לנוכח המבוי הסתום בנתיבי התהליך המדיני, נשאלת השאלה: האם תיתכן "**הכרה ישראלית חד-צדדית**" ברש"פ כמדינה? ואם כן, כיצד תתבצע הכרה כזו?
45. **הכרה חד-צדדית אפשרית** – לכאורה, ראש הממשלה או שר החוץ יכולים להכריז כי ישראל רואה ברש"פ מדינה לכל דבר ועניין, ותתייחס אליה ככזו על החובות והזכויות המשתמעות ממעמדה זה. כל זאת תחת ההסתיוגות של זכותה של ישראל להגן על עצמה. סיכויי ההצלחה של מהלך להכרה חד-צדדית עולים ככל שתוכשר הקרקע באמצעות מהלכים משלימים כגון:

57. אמנת מונטווידאו על חובות וזכויות של מדינות מ-1933.

58. לניתוח ההבדל בין הגישות ר' Crawford James, *The Creation of States in International Law*, Oxford 1979, pp.15-25.

59. ר' "הצהרת אלג'יר": "על סמך הזכות הטבעית ההיסטורית והחוקית של העם הערבי הפלסטיני במולדתו פלסטין ... ועל פי החלטות הפסגה הערביות, ומכוח הלגיטימיות הבינלאומית, המבוססות בהחלטות האו"ם מאז שנת 1947, ומתוך מימוש זכותו של העם הערבי הפלסטיני להגדרה עצמאית, לעצמאות המדינית ולריבונות מעל אדמתו, **מכריזה המועצה הלאומית הפלסטינית .. על הקמת מדינת פלסטין על אדמתנו הפלסטינית**, ובירתה ירושלים הקדושה". (מצוטט מבכור גיא, **לקסיקון אש"ף**, תל-אביב: משרד הביטחון, 1995, עמ' 86)

60. ר' "הסכם עזה ויריחו" (5/94), סעיפים 4 – "מבנה והרכב הרשות הפלסטינית"; 5 – "תחום סמכות"; 6 – "הכוחות והאחריות של הרשות הפלסטינית"; 7 – "סמכויות חקיקה של הרשות הפלסטינית"; 8-ו – "הסדרים בדבר ביטחון וסדר ציבורי".

61. מעמדה המדיני של הרש"פ הוגדר כ"סוגיית יסוד" שתידון בסוף התהליך המדיני (ר' שר, **שם**, ע' 69).

62. מכון ראות מגדיר "**מדינה ינוקא**" כישות מדינית אשר מעמדה העתידי כמדינה ריבונית מלאה הוכר על ידי חברות וגופים רלוונטיים בקהילה הבין-לאומית ובראשם האו"ם. לפירוט ר' המושג "**מדינה ינוקא**" באתר מכון ראות.

63. החלטת מועצת הביטחון של האו"ם 1515 (11/03) מאמצת את מתווה מפת הדרכים.

- **"שדרוג המעמד הריבוני של הרש"פ"** – ראשית, ישראל יכולה לפעול לשדרוג המעמד הריבוני של הרש"פ בתחום המדיני, הכלכלי והאזרחי עוד לפני מהלך של הכרה רשמית. זאת באמצעות ויתור חד-צדדי על חלק מן האילוצים שמופיעים בהסכם הביניים על כוחותיה וסמכויותיה של הרש"פ.⁶⁴ בכלל אילוצים אלה ניתן למנות חברות בארגונים בין-לאומיים, כינון נציגויות בחו"ל, כינון נציגויות דיפלומטיות זרות בשטחי הרש"פ, הנפקת מטבע או גביית מסים ומכסים.⁶⁵ יש לציין שכל צעד של ישראל, אשר יתבסס על העברת שטח או סמכויות לרש"פ (ר' להלן), יחדד את שאלת המעמד המדיני של הרש"פ.
- **מסה קריטית של תמיכה בין-לאומית** – על ישראל לחתור לכך שהכרה חד-צדדית ברש"פ כמדינה תלווה בהכרה של ארה"ב, ואולי אף של מדינות נוספות, כדי ליצור מסה קריטית של תמיכה בין-לאומית. 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 חברות באו"ם.
- **שטח ורציפות טריטוריאלית** – ככל שהשטח הפלסטיני בגדה יהיה רב ורציף יותר כך עולה הסיכוי שהכרה ישראלית חד-צדדית במדינה פלסטינית תהיה בת-קיימא.
- **קשר ישיר לירדן** – לאור התקדים שנוצר במעבר רפית, נראה שתמיכה בין-לאומית בהכרה ישראלית חד-צדדית ברש"פ תותנה בשליטה פלסטינית בחלק מן המעטפת החיצונית שלה ובכלל זה בקשר יבשתי ישיר בין הגדה וירדן.
- **מהכרה חד-צדדית למצב הקבע** – הצגת מתווה ישים המצביע על נתיב מדיני מההכרה החד-צדדית למצב הקבע, עשוי להגביר את התמיכה הבין-לאומית במהלך ישראלי זה. מתווה זה יכול לכלול משא ומתן על הסדר קבע כולל עפ"י השלב השלישי של מפת הדרכים לאחר ההכרה. לחילופין, ישראל יכולה להציע פיצול של הסדר הקבע למספר הסכמים בין ישראל לבין המדינה הפלסטינית, אשר יהוו מעין פרקים של הסדר הקבע.
46. **התגובה הפלסטינית** – מהלך של הכרה חד-צדדית עלול להיתקל בהתנגדות פלסטינית ובביקורת בין-לאומית. הפלסטינים עלולים לטעון כי לא ניתן לכפות עליהם מעמד של מדינה בניגוד לרצונם וכי הכרה ישראלית חד-צדדית אינה משנה את המציאות של שליטה ואחריות ישראלית כלפי הרש"פ הנובעת ממצב **"הכיבוש"**.
- זאת ועוד, הפלסטינים יטענו כי **"הצהרת אלג'יר"** משנת 1988 לא יכולה להוות בסיס להכרה חד-צדדית. הקמת המדינה הפלסטינית היא זכותו הבלעדית של העם הפלסטיני הנובעת מזכותו להגדרה עצמית ויכולה להתבצע אך ורק מכוח מעשה של המוסדות החוקתיים הפלסטינים. קרי, על מנת שתקום מדינה פלסטינית נדרשת הכרזה פלסטינית נוספת.
47. **האם הכרה חד-צדדית רצויה?** – אם ישראל מחליטה כי הקמת מפג"ז משרתת את האינטרסים שלה, יש לבחון את היתרונות והחסרונות שבהקמת מדינה פלסטינית שלא כתוצאה ממשא ומתן:
- **המדינה הפלסטינית עלולה להיות "מדינה כושלת" ("Failed State")**⁶⁶ – הרש"פ מפגינה אין-אונים באכיפת מרותה. הכרה בה כמדינה עלולה להוות הכרה במדינה כושלת, קרי, במדינה שאינה שולטת בחלקים משטחה ואוכלוסייתה ולכן לא תוכל למנוע הפעלת כוח נגד ישראל.

⁶⁴ לדוגמה, לפי הסכם הביניים (9/95) הרש"פ אינה מוסמכת לנהל יחסי חוץ (סעיף IX ס"ק 5 להסכם הביניים וגם ר' הערת שוליים 23 במסמך זה). בנספח V להסכם הביניים נקבע כי משטר מכס אחיד יחול על ישראל ושטחי הרש"פ (הסדר "מעטפת המכס") וישראל תפקח על כניסת ויציאת סחורות, תגבה מכסים ומסים עקיפים עבור הפלסטינים; הנהגת מטבע פלסטיני תיעשה בהסכם בין הצדדים (סעיף IV ס"ק 10).

בנספח III להסכם הביניים נקבע כי הרש"פ מחויבת לדווח לישראל על כל שינוי שנעשה במרשם האוכלוסין שלה (תוספת I, סעיף 10); הרש"פ אינה מוסמכת להעניק תעודת תושבות, אשרת ביקור ושהייה או להאריך את תוקפן של אלה ללא אישור ישראלי (תוספת I, סעיף 13)28, (14)28; הרש"פ אינה מוסמכת לשנות את מעמדה באיגוד הדואר הבינ"ל (תוספת I, סעיף 6)29; הרש"פ אינה מוסמכת לייסד שירותי תקשורת בינ"ל (תוספת I, סעיף 36)22; רשת טלפונית פלסטינית עצמאית תוקם בהסכם עם ישראל (תוספת I, סעיף 36)25.

⁶⁵ להרחבה אודות מהלכים חד-צדדים ר' נייר עמדה מדיני מאת גלעד שר ואורי שגיא, מכון ון-ליר, ירושלים, אוגוסט 2002. כמו-כן, ר' המושגים באתר מכון ראות: **"שדרוג מעמדה הריבוני של הרש"פ"**, **"שדרוג מעמדה המדיני של הרש"פ"**, **"הכרה ישראלית חד-צדדית במדינה פלסטינית"**, **"אקט ההכרה במדינה ריבונית"**.

בהקשר זה ר' גם דבריו של עמי איילון: "בתווך קיימת דרך המלך: זו המשלבת בין מהלך ישראלי עצמאי - אך כזה שכונתו האמיתית היא יצירת דינמיקה של הידברות ותנועה לקראת הסדר מדיני... יוזמה לכשעצמה אינה מחייבת פרטנר - הסכם כן! על כן ישראל חייבת להתניע מהלך חד-צדדי, אך כזה שכונתו האמיתית היא לעודד תהליך דו-צדדי, שסופו הסכם קבע בר-קיימא. (הארץ, 9/9/05).

גם ממלא מקום ראש הממשלה אהוד אולמרט אמר כי: "ישראל תצא לא רק מרוב שטחי הגדה ועזה, אלא גם משכונות קצה ערביות בשטח השיפוט של ירושלים. וכל זה בצעד חד צדדי, בלי לנפנף בתמורה בהסכם עם הצד השני". (נחום ברנע, **ידיעות אחרונות**, 5/12/03)

⁶⁶ **"מדינה כושלת"** היא מדינה שמוסדות השלטון ואכיפת החוק בה אינם מתפקדים. חוסר תפקוד זה מתאפיין בקריסה של מערכות השיטור והמשפט ובמאבקים אלימים בין קבוצות בתוך המדינה. על כך ר':

- **המדינה הפלסטינית עלולה להיות מדינת אויב** – הכרה ברש"פ כמדינה עלולה להוות הכרה בישות עוינת לישראל המצויה בסכסוך עמה. יתרה מכך, לאחר כניסת החמאס למועצה המחוקקת הפלסטינית ואולי אף לקבינט, מהלך כזה עלול להתפרש כהכרה משתמעת בישות הקוראת בגלוי להכחדתה של מדינת ישראל.⁶⁷
 - **הכרה חד-צדדית = דחית השלב הראשון של מפת הדרכים (פירוק תשתיות הטרור)** – הכרה חד-צדדית תחייב את ישראל לוותר על דרישתה לפירוק תשתיות הטרור כתנאי להקמת מפג"ז, מתוך הכרה שבצד הפלסטיני אין רצון או יכולת לממש דרישה זאת. עם זאת, יש מקום להניח כי הכרה חד-צדדית של ישראל ברש"פ כמדינה אשר תגובה בהכרה בין-לאומית בה ככזו, עשויה להגביר את הלחץ הבין-לאומי על המפג"ז לפרק את תשתיות הטרור כתנאי להתקדמות בתהליך המדיני לקראת הסכם קבע.
 - **ויתור על קלף במשא ומתן** – יש הגורסים כי הכרה במדינה פלסטינית היא נכס שאל לישראל לוותר עליו, אלא במסגרת הסכם עם הפלסטינים. טענה זו מניחה כי הפלסטינים רוצים מדינה בהקדם.
 - **מהלך מדיני מורכב** – כפי שהוצג לעיל, הכרה חד-צדדית היא מהלך מדיני מורכב המחייב מסה קריטית של תמיכה בין-לאומית והעברת כוחות, סמכויות ושטח לידי הרש"פ. ואולם, שיאו של המהלך – צירופה של המדינה הפלסטינית כחברה באו"ם – הוא מהלך שתלוי ברצון הפלסטיני.
48. בין היתרונות, ניתן למנות:
- **זהו מהלך פשוט בהשוואה למשא ומתן על כינון מפג"ז או על הסדר הקבע** – מהלך של הכרה חד-צדדית המבוסס על בינוי הכוחות והסמכויות של המפג"ז הוא מהלך פשוט יחסית למשא ומתן (אם אפשרי כלל) על כינון המפג"ז שבו צפויים הפלסטינים לדרוש את הרחבת סדר היום כך שיכלול גם התייחסות לסוגיות הקבע.
 - **שמירה על משטר הביטחון** – הכרה חד-צדדית תאפשר לישראל להמשיך ולשלוט בשטחים או בסמכויות החיוניים לביטחונה כגון במרחב האווירי בעילה של הגנה עצמית. קשה לראות את הפלסטינים מסכימים להסדרים מעין אלה בהסכם.
 - **לגיטימציה בין-לאומית** – התנגדות פלסטינית למהלך ישראלי להכרה חד-צדדית תחייב אותם להסביר לעולם מדוע הם לא מדינה. ככל שהמהלך יגובה בהעברת כוחות, סמכויות ושטח, כך יקשה על הפלסטינים להתנגד לו. במיוחד לאחר שבמשך שלושה עשורים הם תבעו להכיר במעמד מדינה.
49. **הכרה חד-צדדית אפשרית, אבל...** – המסקנה היא שישראל יכולה להוביל מהלך של הכרה חד-צדדית ברש"פ כמדינה. ואולם, מהלך זה אינו נטול סיכונים ועלול להתברר כמהלך סרק ללא ערך משמעותי. הסיכוי שמהלך זה יצלח יגבר ככל שישראל תעביר יותר כוחות וסמכויות לרש"פ; תגדיל את שטחה ותבטיח את רציפותה של המדינה; תאפשר כינון קשר יבשתי לירדן; תזכה לתמיכה בין-לאומית; ותמגר את אסטרטגיית החמאס: "**ללכת בלי אחריות ולהרגיש עם השפעה בתחום המדיני**" (ר' להלן).

✦ ישראל והחמאס – בין הפטיש לסדן

- 50. מערכת היחסים בין ישראל לבין הפלסטינים צפויה להשתנות באופן יסודי לאור התחזקות תנועת החמאס ואפשרות כניסתה למועצה המחוקקת הפלסטינית ולקבינט הפלסטיני. בכלל זה, הישג של החמאס בבחירות הקרובות ישפיע על השיקולים של ישראל גם בכל הקשור לכינונה של מדינה פלסטינית.
- 51. כאמור, תנועת החמאס היא ארגון טרור הנאמן לאתוס המאבק הפלסטיני, שואף להשמדתה של ישראל ודוחה כל משא ומתן מדיני עם ישראל.⁶⁸
- 52. כבר כעת, ראשי רשויות מקומיות שהם אנשי החמאס שולטים ביותר ממיליון פלסטינים. מספר זה הוא כמעט כפול ממספר התושבים שתחת שליטתם של ראשי רשויות אנשי פת"ח.⁶⁹ עם הבחירות למועצה

Daniel Thurer, The "Failed State" and International Law, *Global Policy Forum* (1999); Robert I. Rotberg (ed.) **When States Fail: Causes & Consequences**, Princeton, NJ: Princeton University Press, November 2003; Rotberg, Robert I. (ed.), **State Failure and State Weakness in a Time of Terror**, World Peace Foundation, 2003; Zartman, I. William (ed.), **Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority**, London: L. Rienner Publishers, 1995.

⁶⁷ ישראל כבר הודיעה בעבר כי לא תסכים שיתקיימו בחירות בשטחה הריבוני בהשתתפות חמאס הקורא להשמדתה (אלוף בן, הארץ, 28/12/05).

⁶⁸ בריאיון של א-זהאר בניו-יורק טיימס (1/12/06) הוא אמר שארגונו יסרב להכיר בישראל או להתפרק מנשקו גם אם ינצח בבחירות הפלסטיניות. וגם שאם החמאס ייבחר הוא "לא יכיר בהסכמים שבין ישראל לרש"פ".

המחוקקת צפוי החמאס להשתלב במוסדות הרש"פ – במועצה המחוקקת ואולי אף בקבינט – ובתפקידים ביצועיים.

53. **איך מתנהלים מול ראשי הרשויות?** – עד כה, ישראל נמנעה ממגע ישיר עם ראשי הרשויות שהם אנשי חמאס, כגון מול ראש עיריית קלקיליה. המנהל האזרחי התנהל מול עיריות אלה באופן עקיף דרך נציגיהם או שלוחיהם או דרך המשרד הממשלתי הרלוונטי ברש"פ. לעת עתה, נדמה שמדיניות זו משרתת את שני הצדדים: ישראל יכולה לטעון שאינה מתנהלת מול החמאס בעוד שהחמאס יכול לאחוז בעמדות של כוח ולשרת את האוכלוסייה הפלסטינית מבלי לקיים קשר ישיר עם ישראל.
54. **אין מנדט למשבר הומניטארי** – לאחר כניסת החמאס למועצה המחוקקת, ואולי אף לקבינט, תחריף הדילמה הניצבת בפני ישראל. במצב כזה, מהלך ישראלי לניתוק כל קשר ישיר או עקיף עם אנשי חמאס המשולבים בכל דרגות השלטון של הרש"פ – משמעו משבר מדיני והומניטארי. לכן, במקדם או במאוחר ישראל עלולה למצוא עצמה מתנהלת בצורה ישירה או עקיפה מול אנשי החמאס או אנשים המזוהים עימו.
55. **"תקדים החזבאללה": אין חרם גורף** – כניסת החזבאללה לממשלת לבנון יצרה תקדים בכל הקשור להתייחסות הקהילה הבין-לאומית למדינה שבמוסדותיה משולב ארגון טרור. ברמה ההצהרתית, ארה"ב הכריזה כי היא מחרימה את משרדי הממשלה הלבנונית הנתונים למרותם של אנשי החזבאללה. בפועל, ארגון הסיוע הבין-לאומי של ארה"ב – USAID – ושגרירות ארה"ב בלבנון פועלים מול משרדים אלה.⁷⁰
56. **עיתוי המשבר** – כניסת החמאס לרש"פ צפויה לחולל משבר סביב סוגיות פירוק תשתיות הטרור של החמאס. על ישראל להחליט האם לחולל משבר מול הרש"פ מיד לאחר הבחירות עם כניסת החמאס למועצה המחוקקת או לדחות את המשבר ולנסות ולהביא לשינוי הדרגתי בסוגיה זו.
57. **פיצול בחמאס?** – כאמור לעיל, ניצחון של החמאס עלול להוות "תקלה אסטרטגית" עבורו. לאחריו, החמאס יאלץ לאזן בין המחויבות למאבק בישראל לבין מחויבותו האזרחית.⁷¹ מתח זה עשוי להביא לפיצול בחמאס בין המתונים לקיצונים.⁷² למדיניות של ישראל והקהילה הבין-לאומית עשויה להיות השפעה רבה על אחדותה או פיצולה של תנועת החמאס.
58. **בין מדינה כושלת לבין חמאסטאן** – המלכוד של ישראל עלול להחריף אם תמשך ההידרדרות ביכולת השליטה והאכיפה של הרש"פ בעוד שהחמאס יצטייר כגוף היחיד שמסוגל להשליט סדר בצד הפלסטיני. הברירה שתעמוד לנגד עיניה של ישראל תהיה בין מדינה כושלת בראשות הפת"ח לבין מדינה עוינת בראשות החמאס – חמאסטאן. כמוכן שבשני המקרים מדובר במדינה בגבולות זמניים.

מפרדיגמת אוסלו לפרדיגמת מפת הדרכים

59. ההיגיון של המתווה המדיני של תהליך אוסלו היה עקבי. היעד היה סיום הסכסוך ויישוב הסוגיות התלויות ועומדות, אשר חלקן נגע לכלל העם הפלסטיני.⁷³ השותף הרשמי לתהליך היה אש"ף – הנציג הלגיטימי של

69 בסיכום ארבעת שבבי הבחירות המוניציפאליות זכה החמאס ב- 81 רשויות מקומיות, בהן מתגוררים למעלה מ-1.1 מיליון פלסטינים. זאת לעומת הפת"ח, אשר זכה ב- 121 רשויות, בהן מתגוררים כשבע מאות אלף פלסטינים בלבד. ר' ארנון רגולר, **הארץ**, 18/12/05.

70 על פי העמדה האמריקנית הרשמית כפי שביטא דובר הבית הלבן ב- 15/12/05, הממשל האמריקני מקיים קשרים עם ממשלת לבנון אולם לא מקיים מגעים עם לשכות השרים המשתייכים לארגון חיזבאללה. הסוכנות האמריקנית לסיוע בינלאומי (USAID) הפועלת כזרוע של הממשל האמריקני יוזמת שורה של תוכניות בתחום המים בלבנון, למרות ששר המים של לבנון, מוחמד פניש, הוא איש ארגון חיזבאללה. יתר על כן, הסוכנות זימה בחודש ספטמבר האחרון את נציגי משרדו של פניש לסמינר שעסק במדיניות מים בלבנון (<http://www.usaidlebanon.org.lb/files/news2.aspx>). מכאן שלמדיניות החרם האמריקנית אין ביטוי מעשי.

71 לדוגמה, מחמוד א-זהאר קרא לאחרונה (ניו-יורק טיימס, 12/1/06) לפירוק מעטפת המכס הישראלית-פלסטינית ולכינון משטר מכס פלסטיני עצמאי. מהלך כזה עולה בקנה אחד עם הרעיון של אי ההכרה בישראל אך צפוי לפגוע פגיעה קשה בסוחרים הפלסטינים שכן כ- 90% מהסחר הפלסטיני הוא עם ישראל.

72 המאבקים בין מובילי הקו הקיצוני בחמאס, דוגמת מחמוד א-זהאר לבין מובילי הקו המתון, כגון אסמעיל הנייה, הפכו פומביים. בשנה האחרונה. ר' ברק רביד, **NRG**, 20/10/05.

73 **בהחלטת העצרת הכללית של האו"ם 194** (12/48) מופיע לראשונה בצורה רשמית רעיון "הסדר הקבע" בהקשר התהליך המדיני; **בהצהרת העקרונות** (9/93) נכתב כי "ממשלת ישראל וצוות אש"ף... ("המשלחת הפלסטינית"), המייצגת את העם הפלסטיני, מסכימים כי הגיעה העת לשים קץ לעשרות שנים של עימות וסכסוך... (ההקדמה) ("מובן שמשא-ומתן יכסה נושאים נותרים, לרבות: ירושלים, פליטים, התיישבויות, סידורי ביטחון, גבולות... (ר' סעיף 3.5)

בטייטה להסכם מסגרת - קמפ דייוויד 2000 (9/00): סעיף 1 – 1) נכתב כי "הסכם המסגרת על מצב הקבע... מסמן את סוף הסכסוך בין הצדדים." (4) "הצדדים יסכמו הסדרים במגמה להבטיח כי תביעות, הנובעות מן הסכסוך והמתעוררות כתוצאה מאירועים שהתרחשו קודם לחתימת הסכם המסגרת, לא תועלנה על-ידי יחידים מצד אחד נגד הצד האחר." (5) "הסכם המסגרת מפרט את העקרונות, את המנגנונים ואת לוחות-הזמנים לפיתרון כל אחד מן הנושאים... התלויים ועומדים." (סעיף 6 – 78) "מטרת הוועדה והקרן היא לדאוג ליישוב כולל וסופי של בעיית הפליטים הפלסטינים על כל היבטיה." (94) "לישראל לא תהא מחויבות או התחייבות נוספת כלשהי הנובעת מעניין הפליטים מעבר לאלה המפורטות בהסכם זה." (95) "יישומו של סעיף זה והשלמת עבודת הוועדה... יפתרו את בעיית הפליטים הפלסטינים באופן של קבע...";

"היוזמה הסעודית" (3/02) קוראת למציאת פתרון צודק לבעיית הפליטים הפלסטינים, בהתאם להחלטת האו"ם 194, והסכמה להקמת מדינה פלסטינית ריבונית. בתמורה לנרמול מלא של היחסים בין ישראל ומדינות ערב, והגעה לקץ הסכסוך; **"החלטת האו"ם 1397"** (3/02): החלטה אימצה את "היוזמה הסעודית".

העם הפלסטיני. המתווה המדיני התבסס על כינון רש"פ ל"תקופת ביניים" של חמש שנים בין מאי 1994 למאי 1999, אשר בסופו ייחתם הסדר קבע עם אש"ף. הסדר הקבע אמור היה להביא לסופיות הסכסוך ולסופיות התביעות כמו-גם לכינונה של מדינה פלסטינית בגבולות קבע. ההיגיון של חתימה על הסדר קבע נובע מהיותם של הנושאים העומדים על סדר היום כרוכים זה בזה באופן המחייב מהלך מערכתי ומשולב.

60. ההיגיון של תהליך אוסלו עיצב את "הסכם הביניים" (9/95), אשר אמור היה להסדיר את מערכת היחסים בין הצדדים במשך "תקופת הביניים", עד לחתימה על הסדר הקבע אשר יועדה למאי 1999. בתקופת הביניים, כוחותיה וסמכויותיה השונים של הרש"פ והגבלו ע"י ישראל ואש"ף, אשר ייצג את הרש"פ.⁷⁴ כדוגמאות ניתן למנות את כינונה של מעטפת המכס,⁷⁵ את האיסור על כינון של נציגויות דיפלומטיות של הרש"פ במדינות זרות ואת כינון של נציגויות של מדינות זרות ברש"פ.⁷⁶

61. **מפת הדרכים = פרדיגמה מדינית חדשה** – סדר הדברים במפת הדרכים שונה לחלוטין מאוסלו: כינונה של מדינה פלסטינית אמור להתרחש לפני הסכם הקבע. היעד של סופיות סכסוך וסופיות תביעות נדחה למועד בלתי ידוע. יעדי ביניים נוספים הם פירוק תשתיות הטרור וכינון מוסדות לאומיים פלסטינים. לפיכך, השותף הפלסטיני המוביל לשלב הראשון ולשלב השני אמור להיות הרש"פ ולא אש"ף ועל כן יש לפעול להקדמת בינוי כוחותיה וסמכויותיה של הרש"פ.

62. **חוסר התאמה בין סעיפים בהסדר הביניים לבין ההיגיון של מפת הדרכים** – ואולם, סעיפים שונים בהסדר הביניים ממשיכים להיות מיושמים למרות חוסר ההתאמה ביניהם לבין ההיגיון של מפת הדרכים.⁷⁷ בעת הנוכחית, יש מקום לבחון מחדש את עמדתה של ישראל ביחס להנפקת מטבע עצמאי, לחברות של הרש"פ בארגונים בין-לאומיים, לכניסת פליטים לשטחי הרש"פ⁷⁸ או ביחס לסוגיית הנציגויות הדיפלומטיות.

63. בשלב הנוכחי, ישראל טרם פעלה ביחס לחוסר ההתאמה בין הסדר הביניים לבין מפת הדרכים. ואולם, סוגיות שונות הנובעות מפער זה עולות על סדר היום המדיני חדשות לבקרים. שאלות אלה רלוונטיות לתהליך בינוי כוחותיה וסמכויותיה של המפג"ז. יתרה מכך, אם ישראל תחליט כי בינוי הכוחות והסמכויות של המפג"ז או אף מהלך של הכרה חד-צדדית הוא אינטרס ישראלי, ייתכן וניתן להתחיל ולהעביר לה סמכויות וכוחות כבר כעת. לדוגמה:

- **הסדרים כלכליים** – ישראל יכולה לשחרר חלק מן האילוצים של הסכם הביניים על הרש"פ בתחום הכלכלי. יש לשקול מחדש אם למנוע מן הרש"פ חברות בארגון הסחר העולמי או הנפקת מטבע. יתר על כן, ייתכן שבעקבות אי היישום של הסדר מעבר רפיח יש לשקול מחדש את סוגיית המשך הסדר מעטפת המכס.⁷⁹

- **מעמד אש"ף בווינגטון** – בחודש אפריל הקרוב תשוב ותעלה בארה"ב סוגיית הצו הנשיאותי הממשה את החלטת החוק המונע ממשד אש"ף לפעול בווינגטון. ייתכן וזוהי הזדמנות להביא לכך שהנציגות הפלסטינית בווינגטון תהיה כפופה לרש"פ ולא לאש"ף.⁸⁰

- **מעמד הקונסוליה האמריקאית בירושלים** – באוסלו, ישראל שאפה למנוע מן הרש"פ סממני ריבונות לפני המשא ומתן על הסדר הקבע. בכלל זה נקבע כי "לא יהיו נציגויות זרות בגדה המערבית

74 ר' הערת שוליים מס' 37.

75 "פרוטוקול פאריז" (4/94) קבע הסדר של "מעטפת מכס" לפיו שיעורי המכס יהיו זהים (למעט חריגים), שיעורי מע"מ דומים, ישראל תפקח על כניסת ויציאת טובין ותגבה מכסים ומסים עקיפים עבור הפלסטינים.

76 על פי הסכם הביניים (סעיף 5.9 א.): "בהתאם להצהרת העקרונות, לא יהיו למועצה כוחות ואחריות בתחום יחסי החוץ, אשר כולל הקמה בחוץ-לארץ של שגרירויות, קונסוליות או כל סוג אחר של משלחות ונציגויות זרות או התרת הקמתן בגדה המערבית או ברצועת עזה, ומינוי או קבלה של צוות דיפלומטי וקונסולארי, וביצוע תפקידים דיפלומטיים."

77 לדוגמה, ר' ההתפתחות של ההיגיון שעומד בבסיס כינונה וקיומה של מעטפת המכס. הנחיות רה"מ רבין כפי לצוות המשא ומתן הישראלי היו: (1) לא יהיה גבול פיזי בין הגדה, הרצועה וישראל; (2) יש להבטיח תנועה חופשית של סחורות, עבודה והון בכפוף לשיקולי ביטחון; (3) ההסדר הכלכלי עם הפלסטינים הוא זמני בלבד עד להסדר הקבע (אשר אמור היה להיחתם עם תום תקופת הביניים במאי 1999 – מ"ר); (4) יש להגביל את סממני הריבונות של הרש"פ (ובכלל זה את סממני הריבונות הכלכלית כגון הזכות לחתום על הסכמים עם צדדים שלישיים או להנפיק מטבע – מ"ר); (5) עזה והגדה הן יחידה טריטוריאלית אחת, ולכן חל עליהן אותו משטר כלכלי. ר' **דין וחשבון: צוות הייעוץ הכלכלי למשא ומתן המדיני** (יולי 1993). לאור זאת, התגבש הסדר "מעטפת המכס" הנ"ל.

ואולם, הנחות אלה כבר אינן רלוונטיות: (1) בין הגדה לבין ישראל מוקם חיץ פיזי ורצועת עזה כבר מוקפת גדר; (2) תנועת הסחורות, ההון והעבודה בין ישראל לבין הגדה והרצועה פחתה מאד; (3) הסכם קבע אינו נראה באופק המדיני ולכן לא צפוי גם הסדר כלכלי מקיף; (4) הרש"פ צברה סממנים רבים של מדינה בסיועה של ישראל; (5) לאור "ההתנתקות", נוצר המעמד המדיני של עזה שונה מזה של הגדה. לפירוט ר' גם מסמכי מכון ראות: "**סוף עידן מעטפת המכס הישראלית-פלסטינית**"; "**האם לא הגיע הזמן לבטל את מעטפת המכס?**".

78 להרחבה אודות סוגיית הפליטים, ר' נקודת ראות: "**ההתנתקות: הזדמנות לשחוק את בעיית הפליטים**".

79 ר' "עמי סגל: מעטפת המכס בקשיים", המכון הישראלי לייצוא ולשיתוף פעולה בין-לאומי, 25/12/05. <http://www.export.gov.il/News/Item.asp?CategoryID=12&ArticleID=4857>. כמו כן ר' מסמכי מכון ראות באתר: "**סוף עידן מעטפת המכס הישראלית-פלסטינית**" (29/9/05); "**האם לא הגיע הזמן לבטל את מעטפת המכס?**".

80 בשנת 1987 חוקק בארה"ב חוק (anti-Terrorism Act) שהיה אמור למנוע ממשד אש"ף בווינגטון לפעול. בלחץ המועצה לביטחון לאומי האמריקאית, מוציאים מדי חצי שנה נשיאי ארה"ב צווים נשיאותיים המששים את החלטת החוק על אש"ף. חידוש הצו הבא צפוי באפריל 2006.

או בעזה⁸¹. מאז כוננה הרש"פ, הקונסוליות במזרח ירושלים הפכו להיות מעין-שגרירויות אל הרש"פ. עתה, יש מקום לשקול כינון נציגויות דיפלומטיות ברמאללה או בעזה. מהלך כזה עולה בקנה אחד עם שדרוג המעמד המדיני של הרש"פ ועם עמדתה של ישראל שהיא איננה אחראית לעזה.

סיכום

64. דילמת כינונה של מדינה פלסטינית מונחת לפתחה של מדינת ישראל עוד משחר היווסדה. עם תום תקופת הביניים, בשנת 1999, נראה היה שכינונה של מדינה כזאת בשטחי הגדה והרצועה ומזרח ירושלים קרוב ואולם, המשא ומתן על הסכם הקבע והאינתיפאדה הביאו לדחיית הקמתה של המדינה למועד בלתי-ידוע.
65. מפת הדרכים קבעה כי תוקם מדינה פלסטינית עוד לפני מצב הקבע. תאריך היעד לכך – שנת 2003 – חלף כבר. ההתנתקות מרצועת עזה והאפשרות של מהלכים ישראלים נוספים בגדה מעלה מחדש את סוגיית הכוחות והסמכויות של הרש"פ ובכלל זה את סוגיית כינונה של המדינה הפלסטינית.
66. הקמתה של מדינה פלסטינית תהווה שינוי היסטורי ובלתי הפיך במבנה התהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים. לאחריו, עשוי להיפתח עידן חדש שבו מצב הקבע יעוצב בהדרגה על פני תקופה ארוכה של הסכמים בין שתי המדינות.
67. האתגר הניצב בפני מדינת ישראל הוא גיבוש אסטרטגיה מדינית שתיתן מענה למבוי הסתום בתהליך המדיני ביחס לכל אחד מן השלבים של מתווה מפת הדרכים. אסטרטגיה זו חייבת לקחת בחשבון את חולשתה של הרש"פ ואת כניסתו של החמאס למערכת הפוליטית הפלסטינית. יש להניח שחלק מאסטרטגיה זו חייב להתייחס למעמדה המדיני של הרש"פ.

סוף

81 ר' סעיף IX להסכם הביניים.