

בחירות בזירה הפלסטינית: מהלך הכרחי להשגת הסדר מדיני יציב

נייר מדיניות

אפרים לביא*

ינואר 2024

הגעה להסדר מדיני ליישוב הסכסוך עם הפלסטינים, לאחר החלשת החמאס, ולאחר שלב ביניים בו תתבסס רשות פלסטינית מחודשת תחת אופק מדיני אמיתי, הוא אינטרס ישראלי חיוני. הדרך למימוש מחייב בחירה בהנהגה פלסטינית פרגמטית, שתזכה ללגיטימציה בסיסית מהציבור הפלסטיני, ואשר יהיה ניתן להגיע עימה למימוש החזון של מדינה פלסטינית בת-קיימא, והסדר מדיני יציב שיספק ביטחון לישראל.

כדי למנוע בחירת גורמים קיצוניים שאינם דוגלים בדרך של הסדר מדיני, יש להציב מגבלות לגיטימיות בפני האישים והגופים הפוליטיים המתמודדים לנשיאות ולמועצה המחוקקת. מגבלות אלו יהיו מבוססות בעיקר על "שלושת התנאים" שהציבו מדינות ה'קוורטט' בפני חמאס, לאחר ניצחונה בבחירות ב-2006: נטישת דרך הטרור, הכרה בישראל והכרה בהסכמים שאש"ף חתם עמה.

על הבחירות להתקיים בהקשר של תהליך מדיני מתקדם, שיעניק תקווה לעם הפלסטיני בגדה המערבית וברצועת עזה, ויגביר את תמיכתו בגישה הסדרית. במסגרת זו יהיה על ישראל להצהיר על מחויבותה לתהליך מדיני שיוביל לפתרון של שתי מדינות, לנקוט בצעדים בוני אמון שימחישו את הכוונה להגיע להסדר מדיני, לרבות עצירת הבנייה בהתנחלויות. במקביל, יהיה על הקהילה הבינלאומית, בהובלת ארה"ב והאיחוד האירופי, להבטיח את הכרתן במדינה פלסטינית. ארה"ב תפעל גם להכשיר את מנגנוני הביטחון של הרשות הפלסטינית, תתרום לפיתוח הכלכלה שלה ולקידום רפורמות במוסדות השלטון.

על ישראל והקהילה הבינלאומית להכשיר את התנאים שיאפשרו את קיום הבחירות בשטחי הגדה המערבית, מזרח ירושלים ורצועת עזה, בצורה תקינה, תחת פיקוח בינלאומי, ובתנאים שיבטיחו בחירה בהנהגה ראויה מקרב הזרם הלאומי בעם הפלסטיני. הנהגה כזו, שתזכה לאמון העם תהיה לגיטימית ותוכל לקדם הסדר יציב עם ישראל. היא גם תתרום, לאורך הזמן, לחיזוק הגורמים המתונים בחברה, ולהחלשת כוחם של גורמי אופוזיציה קיצוניים, דתיים ולאומיים.

* אל"ם (במיל") ד"ר אפרים לביא הוא מזרחן, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, אוניברסיטת תל אביב.

א. מבוא: חשיבות קיום בחירות במסגרת מפת דרכים לקידום הסדר מדיני

גיבוש תכנית מדינית לישראל ליישוב הסכסוך עם הפלסטינים ביום שאחרי המלחמה, מחייב עריכת בחירות כלליות לעליית הנהגה פלסטינית לגיטימית, עמה ניתן יהיה לשאת ולתת על פתרון שתי המדינות ולקדם הסכמים ארוכי טווח ליישוב הסכסוך. הבחירות יהוו מרכיב חיוני בצד תהליכי רפורמה מוסדיים, כלכליים וביטחוניים, שתעבור הרשות הפלסטינית כ-'מדינה בדרך'. בחירות דמוקרטיות הן הדרך לקדם שינוי חיובי במערכת הפלסטינית: לממש את המהלך החיוני של חילופי הנהגה ברשות הפלסטינית, ולהכשיר את הקרקע למשא ומתן מוצלח על הסדר מדיני יציב, שניתן יהיה ליישמו הלכה למעשה.

השלטון הפלסטיני הנוכחי, שזוכה לתמיכה מועטה בלבד בעם, וכן הפיצול בין הגדה המערבית ורצועת עזה, מהווים מכשולים שהכרחי להסירם על מנת לשוב לשולחן המשא ומתן. קיומו של הליך הבחירות בסיום שלב הביניים, יהווה בסיס לכניסה למשא ומתן מדיני על הסדר הקבע. הבחירות הכלליות יאפשרו בנייה של הנהגה שתציג את החברה הפלסטינית בשני האזורים.

הנחת הבסיס היא, שמתווה אשר במסגרתו יוצג לעם הפלסטיני אופק מדיני משמעותי, עם נכונות ישראלית וערביות בינלאומיות להכרה במדינה פלסטינית במסגרת זמן מחייבת - יוביל לשינוי עמוק בדעת הקהל הפלסטינית. במקרה זה, תגבר התמיכה במועמדים שיציגו חזון הסדרי שיספק תקווה לעם הפלסטיני, במישור הלאומי, הכלכלי והחברתי.

המחשה ברורה לכך ניתן לראות בסקריו של ד"ר ח'ליל שקאקי (המרכז הפלסטיני לחקר סקרים ומדיניות, PSR, רמאללה), הנחשב מקור אמין בישראל להבנת המגמות בחברה הפלסטינית. בשנות התשעים ('עידן אוסלו') בהן ניטעו בציבור הפלסטיני תקוות לשינוי, הוכיחו סקרים אלה, באופן עקבי, כי קיימת בציבור תמיכה גורפת ברשות הפלסטינית ובהגעה להסדר מדיני, ולעומת זאת, תמיכה נמוכה מאוד בדרך ההתנגדות והטרור (13-15 אחוז תומכים בלבד). בשנים האחרונות, ככל שישיראל בהנהגת ממשלות הימין, סגרה את הדלת בפני הסדר מדיני, ירדה מאוד התמיכה ברשות הפלסטינית, וחלה עלייה דרמטית בתמיכה בחמאס ובדרך הטרור (80 אחוזים מתושבי הגדה המערבית תומכים כיום בהתנגדות מזויינת נגד ישראל, אך מיעוט בלבד תומך בחמאס). המשמעות היא, שעמדות הציבור הפלסטיני ניתנות לשינוי וכי קיומו של אופק מדיני, או העדרו, משפיע באופן ניכר על עמדות הציבור, וכנגזר מכך גם על הבחירה בקלפי.

הבחירות עתידות להחיות את המערכת הפוליטית הפלסטינית המשותקת מזה כעשור וחצי, ולסיים את הפיצול האידיאולוגי והגיאוגרפי בין הגדה המערבית לרצועת עזה. ההנהגה שתיכון לאחר הבחירות, תחיל את שלטונה וסמכויותיה בתחומים האזרחיים והביטחוניים בשני האזורים.

ההנהגה הפלסטינית העתידה, שתיבחר על רקע אופק מדיני כמתואר לעיל, עשויה לבוא מקרב אישים מהזרם הלאומי המרכזי שנולדו וגדלו בשטחים, ולהיות פרגמטית יותר בגישה המדינית בהשוואה להנהגה הוותיקה של אש"ף, שהגיעה מתוניס בעקבות הסכמי אוסלו. פרגמטיות זו יכולה לבוא לביטוי בהסכמה הדדית, ישראלית-פלסטינית, על פשרה מדינית שעניינה נכונות להגיע להסדר שיתמקד במדינה הפלסטינית, ופחות מכך בשאלות הקשורות לפתרונות 'מושלמים' וסופיים בנושא זכות השיבה לפליטים ובנושא ירושלים.

ב. בחירות כלליות בזירה הפלסטינית – רקע

הרשות הפלסטינית כוללת מוסד "נשיאות" ושלוש רשויות: מועצה מחוקקת, רשות מבצעת ורשות שופטת. מוסדות אש"ף הוטמעו ברשויות אלו באופן הבא:

1. "נשיא" ("ראיס") הרשות, שהוא יו"ר אש"ף.
2. מועצה מחוקקת, הנבחרת על-ידי תושבי הגדה המערבית ורצועת עזה ("הפנים") ומייצגת אותם. היא מהווה חלק מהמועצה הלאומית הפלסטינית של אש"ף, שבה יש ייצוג של הפזורה הפלסטינית.
3. רשות מבצעת, הממונה על-ידי נשיא הרשות ומורכבת מאנשי פת"ח החברים בוועד הפועל של אש"ף ובוועד המרכזי של פת"ח, וכן ממנהיגות מקומית שצמחה בשטחים. הרשות משמשת כממשלה הזמנית של העם הפלסטיני כולו - בשטחים ובפזורה, במהלך תקופת הביניים, עד ההגעה להסדר קבע.
4. רשות שופטת המורכבת מבית משפט עליון, בית משפט חוקתי, בתי משפט דתיים ומנהליים שהיו קיימים תחת שלטון ישראל ומערכת משפט ביטחונית-צבאית. שופטי בית המשפט העליון ממונים על ידי ראש הרשות, בכפוף להמלצת שיבוץ מהמועצה השיפוטית העליונה המורכבת בעיקרה משופטי בית המשפט העליון, התובע הכללי ושר המשפטים.

מאז כינון השלטון העצמי לפני כשלושה עשורים, ירד ערכו של אש"ף-חוץ מבחינה פוליטית וחלה ירידה בפעילותם של מוסדות אש"ף בשטחי הגדה והרצועה, אך נשמרה ההבחנה המוסדית בין אש"ף לרשות הפלסטינית. זוהי הבחנה ערכית בעלת משמעות היסטורית-מדינית לעם הפלסטיני, הקשורה לייצוג הפזורה ("החוץ") והגנה על עקרונות העמדה המדינית הפלסטינית במשא ומתן עם ישראל, שעניינם מחיקת העוול ההיסטורי של חלוקת פלסטין והשבת הפליטים לבתיהם. בידי אש"ף הופקדו סמכויות ניהול המשא ומתן והחתימה על הסכמים, ואילו בידי הרשות הופקד ניהול העניינים האזרחיים בגדה וברצועה.

בשל מחלוקות אידיאולוגיות ופוליטיות עמוקות בין פת"ח לחמאס, נערכו מאז הסכמי אוסלו והקמת הרשות הפלסטינית ב-1994, שתי מערכות בחירות בלבד לנשיאות ולמועצה המחוקקת. חמאס החרימה את הבחירות הראשונות שנערכו ב-1996 בשל התנגדותה העקרונית להסכמי אוסלו והערכתה כי תפסיד בהן, ואילו בבחירות ב-2006 היא השתתפה מתוך הערכה כי גבוהים סיכוייה לזכות באמון הציבור. תחת לחציו של הממשל האמריקאי נאלצה ישראל לאפשר את התמודדות חמאס בבחירות, ואת השתתפות תושבי מזרח ירושלים בהן. חמאס נחלה ניצחון בבחירות אלה ב-2006, בעיקר על רקע כישלון דרכה המדינית של תנועת הפת"ח, שבאה לביטוי גם בנסיגה החד-צדדית של ישראל מרצועת עזה, והאכזבה של הציבור מההתנהלות הכושלת והמושחתת של שלטון הרשות.

יוזכר, כי בהסכם הביניים הישראלי-פלסטיני (ספטמבר 1995), הותרה השתתפותם של תושבי מזרח ירושלים בבחירות הכלליות של הרשות הפלסטינית, למעט אם הם אזרחי ישראל. ההצבעה התקיימה בסניפי הדואר במזרח ירושלים. כך, בשלוש מערכות בחירות כלליות השתתפו תושבי מזרח ירושלים: בבחירות לנשיאות ולמועצה המחוקקת ב-1996 וב-2006, וכן בבחירות לנשיאות שנערכו ב-2005 (בהן נבחר מחמוד עבאס, לאחר מות יאסר ערפאת).

ניצחון החמאס ואי השלמת פת"ח עם תוצאות הבחירות ב-2006 גרמו לכאוס שלטוני שהביא להשתלטות אלימה של חמאס ב-2007 על רצועת עזה, הפקעת השליטה בה מידי הרשות הפלסטינית וכינון שלטון נפרד, עם משטרה ומנגנונים צבאיים. ניסיונות פיוס שנערכו לאורך השנים בין פת"ח לחמאס לא הסתייעו, הן בשל מחלוקות עמוקות בסוגיות שונות, כמו מעמדם ועתידם של הגופים הצבאיים שהקימה חמאס ברצועה, והן בשל התנגדות ממשלות ישראל לשילוב חמאס ברשות הפלסטינית. ישראל הטילה את האחריות למתרחש ברצועה על החמאס, והעדיפה להנציח את הבידול בין רצועת עזה לגדה המערבית, על מנת למנוע מראש כל סיכוי לתהליך מדיני שיוביל לחלוקת הארץ ולכינון מדינה פלסטינית. ניסיון כושל אחרון לפיוס ולקיום בחירות כלליות נעשה בקיץ 2021. העובדה שישראל לא הבטיחה שתאפשר את קיום הבחירות גם במזרח ירושלים, תרמה להחלטת הרשות הפלסטינית לבטלן.

ג. תנאים לקיום בחירות כלליות ברשות הפלסטינית

עריכת בחירות כלליות לנשיאות ולמועצה המחוקקת, תהיה תלויה בקיומם של תנאים מקדימים, שהם הכרחיים לבחירת הנהגה פרגמטית מקרב הזרם הלאומי המרכזי בעם הפלסטיני. עם הנהגה כזו, שתבחר ללא כל התערבות והשפעה זרה, ניתן יהיה להתקדם לעבר ניהול משא ומתן מואץ עם ישראל על השגת הסדר לסיום הכיבוש והקמת מדינה פלסטינית. יהיה על הקהילה הבינלאומית והערבית, וכן על ישראל, לנקוט במהלכים שונים כלפי הפלסטינים, שיתקבלו בדעת הקהל הפלסטינית כהישגים של הזרם הלאומי, ויביאו לחיזוק כוחו לקראת ההתמודדות בבחירות הכלליות.

מה על הקהילה הבינלאומית לעשות?

- 1) הצגת מתווה מדיני בינלאומי לכלל הפעולות והצעדים שיינקטו, לרבות קיום הבחירות הכלליות. המתווה יוכן בתיאום מלא עם ישראל והרשות הפלסטינית ויכלול לוחות זמנים מוגדרים.
- 2) סיום המערכה הצבאית ברצועת עזה להסרת יכולותיו השלטוניות והצבאיות של חמאס.
- 3) קידום מהלכים לשיקומה הפיסי והכלכלי של רצועת עזה. הדבר ייעשה באמצעות הרשות הפלסטינית ובסיוע אזורי ובינלאומי, של מדינות תורמות.
- 4) מהלך בינלאומי בהובלת ארה"ב, לשדרוג מעמדה של הרשות כמדינה חברה באו"ם, ובהתאם לכך שדרוג מעמדה במוסדות בינלאומיים ותיקון פרוטוקול פריס הכלכלי.

מה על ישראל לעשות?

- 1) הצהרה על מחויבות לתהליך מדיני במסגרת המתווה הבינלאומי שהוסכם.
- 2) הצהרה על אימוץ פתרון שתי המדינות, וקבלת יוזמת השלום הערבית כבסיס למשא ומתן.
- 3) נקיטה בצעדים בוני אמון שימחישו את הכוונה להגיע להסדר מדיני, כגון: העברת שטחים מ-C ל-B, עצירת הבנייה בהתנחלויות ומגמת הסיפוח הזוחל, ריסון אלימות המתנחלים כלפי התושבים הפלסטינים, הסרת מחסומים, הקלות בתחום הכלכלה ומניעת קיזוז כספי המיסים של הרשות.

4) התחייבות ישראלית שהבחירות יתקיימו גם במזרח ירושלים (בהתאם להסכם הביניים ולתקדימי העבר).

5) קביעת תאריך מחייב לקיום הבחירות ועמידה בו, הלכה למעשה.

מה נדרשים הפלסטינים לעשות?

- 1) לקדם תהליכי רפורמה מוסדיים, כלכליים וביטחוניים, כ-'מדינה בדרך'.
- 2) לבצע, בתיאום עם ישראל והקהילה הבינלאומית, מהלכים אפקטיביים בתחום הלחימה בטרור, הבטחת הפירוז (איסוף נשק), וכן טיפול בתכנים של חומרי הלימוד, למניעת הסתה נגד ישראל.
- 3) לעגן בחקיקה את התנאים וההגבלות שתציב המערכת הבינלאומית, למניעת השתתפות גורמים קיצוניים לאומיים או דתיים, להתמודד בבחירות הכלליות לנשיאות ולמועצה המחוקקת (ראה להלן).

כיצד להבטיח את גבולות הבחירות והתנהלותן?

- 1) במתווה הבינלאומי שיוסכם, יובטח כי הבחירות יהיו חשאיות ויתקיימו תחת פיקוח בינלאומי (אמריקאי, אירופאי, ערבי), ללא כל ניסיון להשפיע על תוצאותיהן, ויכללו את תושבי מזרח ירושלים.
- 2) במתווה הבינלאומי ייקבעו גבולות חוקיים להתמודדות בבחירות: מפלגות, רשימות ומועמדים יפסלו מלהשתתף בבחירות, אם יהיו במציעיהם, במעשיהם או בהתבטאויותיהם, ביטוי לשלילת קיומה של ישראל, אי-הכרה בהסכמים שנחתמו עמה, תמיכה בטרור ובמאבק מזוין נגד ישראל.
- 3) ברור, כי יתאפשר לכל מפלגה דתית-אסלאמיסטית להתמודד בבחירות ולהצטרף לקואליציה שלטונית, אם תקבל על עצמה את הגבולות החוקיים שלעיל (2/ג).

יצוין, כי בבחירות בשנת 2006 זכה החמאס, לראשונה, ברוב מושבי המועצה המחוקקת (74 מתוך 132 מושבים, לעומת 45 מושבים בלבד לפת"ח). התוצאה אפשרה לחמאס להקים ממשלה, בראשות אסמאעיל הנייה, ולהשתלט על רצועת עזה. בעקבות הבחירות, הציבו מדינות ה'קוורטט' שלושה תנאים לחמאס להמשך הזרמת כספי הסיוע של המדינות התורמות לרשות הפלסטינית: הכרה בהסכמים שנחתמו בין אש"ף וישראל, לרבות הסכמי אוסלו, התנערות מהתמיכה בטרור והכרה בישראל. הנהגת החמאס דחתה תנאים אלה.

כלקח ממקרה זה, פורסם ב-2007 צו נשיאותי שאסר על מפלגות שלא הכירו בזכותו של אש"ף לייצג את העם הפלסטיני, ביניהן חמאס, להתמודד בבחירות. ואולם, אין בחוק הבחירות הפלסטיני הקיים התייחסות למניעת השתתפות מפלגות השוללות את קיומה של הרשות הפלסטינית או מחויבות של מפלגות להסכמי עבר שנחתמו עם ישראל.

ד. כיצד ניתן לקדם מחדש שיח ציבורי בדבר הרלוונטיות של פתרון שתי המדינות?

ראוי לקדם, כבר בשלב מוקדם, שיח ציבורי בעם הפלסטיני, שיעלה מחדש את החשיבות והסיכוי להגעה להסדר מדיני עם ישראל על בסיס שתי מדינות לשני העמים, גם אם הסדר זה לא יהיה סופי ומושלם, דהיינו:

שני הצדדים יביעו נכונות לפשרה מדינית שתביא להסרת הכיבוש וכינון מדינה פלסטינית עצמאית, תוך הסכמה על פתרונות זמניים בשאלת הפליטים ובסוגיית השליטה על המקומות הקדושים, ודחיית הסעיף של "סיום הסכסוך".

ארה"ב, האיחוד האירופי והמדינות הערביות המתונות (ערב הסעודית, מצרים, ירדן, איחוד האמירויות) עשויות לתרום בדרכן לקידום שיח התומך בהסדר מדיני. יש לצפות, כי הקהילה הבינלאומית תהיה שותפה במאמצים לשיקום רצועת עזה ובמתן תמיכה כלכלית לרשות הפלסטינית בגדה המערבית. כמו כן, ראוי כי הקהילה הבינלאומית (בהובלת ארה"ב והאיחוד האירופי) תכיר במדינה פלסטינית. ארה"ב תפעל גם להכשיר את מנגנוני הביטחון של הרשות הפלסטינית, לאפשר פיתוח הכלכלה הפלסטינית ולקדם רפורמות במוסדות הממשלה (למשל, ברוח חזון ראש הממשלה לשעבר, סלאם פיאד).

קיימת אפשרות סבירה, כי הפלסטינים יבחרו מנהיגים הכלואים בישראל, כמו מרואן ברגותי, שהסקרים מנבאים להם הצלחה. ברגותי הוא מנהיג פוטנציאלי מרכזי התומך בהגעה להסדר מדיני עם ישראל בדרך של משא ומתן, ונהנה מפופולריות בקרב הדור הצעיר ודור הביניים. בסקרים שונים שנערכו בשנים האחרונות (וכן במחצית דצמבר 2023), הוא זכה בעקביות לתמיכה נרחבת בציבור, יותר מכל מתמודד אחר. בהכנות לבחירות שנועדו להתקיים בקיץ 2021, הוצג ברגותי כמועמד לנשיאות וכמי שיש ביכולתו לאחד את העם, לייצגו ולהנהיגו, ולמנוע מאבק ירושה בפת"ח.

יצוין בהקשר זה, כי מוכרים מקרים דומים בהם לשלטון לא הייתה ברירה אלא להחזיר מנהיגים מגלות, או לשחרר אותם מהכלא, כדי לנהל עמם משא ומתן להסדר מדיני.¹ למעשה, גם הגעת אש"ף מתוניס לשטחים במסגרת הסכמי אוסלו, הייתה החזרת מנהיגות גולה כדי שתהיה כתובת להידברות ביטחונית ומדינית.

ה. סיכום

עריכת הבחירות הכלליות תמומש במסגרת מתווה מדיני בינלאומי שיוכן ויגובש בהובלת ארה"ב ובתיאום מלא עם ישראל והרשות הפלסטינית. המתווה יכלול סיום המערכה הצבאית ברצועת עזה, שיקומה הפיסי והכלכלי של רצועת עזה, חיזוק מעמדה המדיני והביטחוני של הרשות הפלסטינית, וניהול משא ומתן ישראלי-פלסטיני להשגת הסדר מדיני.

הבחירות יתקיימו בחסות הקהילה הבינלאומית, כחלק מהמהלך הכללי ליישוב הסכסוך. הן יהיו חשאיות ויערכו בשטחי הגדה המערבית, מזרח ירושלים ורצועת עזה, תחת פיקוח בינלאומי (אמריקאי, אירופאי, ערבי).

במתווה הבינלאומי יקבעו מגבלות לגיטימיות להתמודדות בבחירות הכלליות, לפיהן מפלגות ומועמדים ייפסלו אם יהיה במצעהם, במעשיהם או בהתבטאויותיהם, ביטוי לשלילת קיומה של ישראל, אי-הכרה בהסכמים שנחתמו עמה, תמיכה בטרור ובמאבק מזוין נגד ישראל.

¹ דוגמאות: ב-1956 הגלו הבריטים את הארכיבישוף מקאריוס מקפריסין לאיי סיישל. אחרי שנה הוא הוחזר כדי לסייע להם לממש פתרון מדיני, וב-1960 הוא נבחר לנשיא קפריסין; יוליוס נייררה, הוכנס לכלא על-ידי הבריטים אך שוחרר וב-1962 היה לנשיא הראשון של טנגנייקה; נלסון מנדלה שוחרר מהכלא לאחר שנים רבות וב-1994 היה לנשיא דרום-אפריקה.
