

הקדמה

מזה תקופה ממושכת, הפתרון המוביל בדיון הציבורי כפתרון קבע לסכסוך הישראלי-פלסטיני הוא פתרון שתי המדינות – מדינה ישראלית ומדינה פלסטינית החיות זו לצד זו. מרבית הציבור הישראלי הביע תמיכה בפתרון זה. זהו גם הפתרון המקובל על רוב מדינות העולם והארגונים הבינלאומיים, כפי שאף עולה מהחלטות מועצת הביטחון ועצרת האו"ם.

עם זאת, בשנים האחרונות הולכת וגוברת התפיסה כי אין דרך להפריד למעשה בין ישראל לבין יהודה ושומרון, ובהתאם חל שינוי בשיח בישראל וגם בקרב הפלסטינים, תוך הצגת חלופה אחרת כפתרון לסכסוך – מדינה אחת בין הים לירדן.

חלק מן התומכים בחלופה זו, בפרט בקרב הפלסטינים, כולל אזרחי ישראל הערבים וחלקים ממחנה השמאל בישראל מתייחסים למדינה אחת שמוותרת על הגדרתה כמדינה יהודית. מדינה כזו יכולה להיות מדינה דו־לאומית, קרי מדינה יהודית-פלסטינית או מדינה נטולת לאום.

רעיון ביטול האופי היהודי של המדינה אינו מקובל על הרוב המכריע של אזרחיה היהודים של המדינה. לפיכך, רוב התומכים ברעיון של מדינה אחת מקרב הציבור היהודי במדינה מתייחסים למדינה אחת אשר משמרת את אופייה היהודי. לצד זאת, רוב הציבור מעוניין גם לשמר את האופי הדמוקרטי של המדינה.

הקושי ליצור מציאות של מדינה אחת שיישמרו בה הן האופי היהודי והן האופי הדמוקרטי של מדינת ישראל נעוץ בממד הדמוגרפי. הרחבת שטח המדינה כך שתכלול גם את יהודה ושומרון מוסיפה למדינה פלסטינים רבים מאוד. במדינת ישראל חיים, נכון לדצמבר 2020, כ-9.3 מיליון תושבים (שכוללים גם את תושבי ההתנחלויות), מתוכם כ-1.95 מיליון תושבים ערבים, שרובם מגדירים עצמם כפלסטינים. מספר זה כולל את תושבי מזרח ירושלים, שבה חיים כ-350 אלף פלסטינים. מספרם המדויק של הפלסטינים ביהודה ושומרון שנוי במחלוקת. הממעיטים טוענים כי יש פחות משני מיליון איש, אם כי על פי רוב ההערכות המספר קרוב יותר ל-2.5 מיליון או אף יותר מכך. מבלי להכריע בין ההערכות השונות, הפיכת הפלסטינים המתגוררים ביהודה

ושומרון לתושבי המדינה מביאה לכך שיהיו בה יותר מארבעה מיליון פלסטינים, כאשר מונים ביניהם גם את אזרחי ישראל הערבים, קרי מתוך יותר מ-11 מיליון תושבים – נכון לנתוני 2020 – קרוב לארבעים אחוזים מכלל תושבי המדינה יהיו פלסטינים.

במרבית ההצעות לכינון מדינה אחת רצועת עזה אינה נכללת בשטח המדינה, וההיגיון ברור. ראשית, ברצועת עזה מתגוררים כשני מיליון פלסטינים (יש הערכות שונות אשר למספר המדויק גם במקרה זה). לכן המשמעות של הכללת עזה בתחומי המדינה היא שקרוב למחצית מתושבי המדינה יהיו פלסטינים. נוסף על כך, הכללת עזה תצרך למדינה אזור עני ולא מפותח שיחייב השקעה רבה מאוד. יתרה מזאת, בשונה משטחי יהודה ושומרון, אין לעזה משמעות אידיאולוגית ואף לא ערך אסטרטגי רב מבחינתה של ישראל. נוסף על כל אלה, עזה אינה נמצאת כיום בשליטה ישראלית ואף אינה בשליטת גורמים פלסטיניים שמוכנים לנהל משא ומתן עם ישראל. הכללתה בשטח המדינה תחייב להשתלט עליה מחדש בכוח. מצד שני, כל עוד אין פתרון לרצועת עזה אזי אין פתרון מלא לסכסוך.

בין שעה תיכלל בתחומי המדינה ובין שלא, מצב של מדינה אחת מוביל לקיומו של מיעוט פלסטיני משמעותי במדינה. לאור הכוונה לשמר את האופי היהודי של המדינה, מיעוט זה יידרש לוותר על שאיפותיו הלאומיות, כך שצפוי להיווצר מתח פנימי בלתי נמנע במדינה. מתח זה והחיכוך הנובע ממנו צפויים להוות אתגר רציני ליציבותה של המדינה, ובפרט כאשר מדובר בשני עמים שמאחוריהם שנים ארוכות של עוינות, חשדנות ועימותים נוקבים. העימותים האלימים בין ערבים ליהודים בתחומי מדינת ישראל שהתרחשו במהלך מבצע 'שומר החומות' בחודש מאי 2021 ממחישים באופן ברור את המתח הזה ואת השלכותיו הבעייתיות האפשריות, גם אחרי עשרות שנים של חיים משותפים בשכנות קרובה ועם שוויון זכויות, לפחות ברמה הפורמלית.

מעבר לכך, ככל שיוענקו לפלסטינים זכויות אזרחיות שוות במדינה אזי יש חשש שתהיה להם השפעה מהותית ברמה הלאומית, באופן שאינו מתיישב עם האינטרסים הלאומיים היהודיים, עד כדי ניסיון לבטל את האופי היהודי של המדינה. מנגד, אימתן זכויות מלאות לפלסטינים במדינה – כולל זכות להתאזרח ולבחור ולהיבחר לרשויות המדינה, חופש תנועה וזכות לבחור מקום מגורים, שוויון הזדמנויות וכל זכות יסוד אחרת המוענקת לתושבי המדינה ואזרחיה – מתנגש עם אופייה הדמוקרטי של המדינה.

מרבית הדיון הציבורי בסוגיית המדינה האחת מתמקד בשאלה אם ניתן ליישב את הקמתה עם שימור האופי היהודי והדמוקרטי במדינה. המתנגדים לרעיון טוענים כי מדינה אחת תוכל להיות או יהודית או דמוקרטית, אך לא תוכל להיות בו בזמן גם יהודית וגם דמוקרטית – בעיקר בשל הסוגיה הדמוגרפית שהוצגה לעיל. המצדדים

טוענים כי מדובר בשילוב אפשרי, או סבורים כי ניתן לוותר על מרכיבים מסוימים מן האופי הדמוקרטי או היהודי של המדינה. עם זאת, כדי לקיים דיון רציני במשמעויות החלופה של מדינה אחת, ראוי לקיים בחינה המרחיקה מעבר לשאלה אם מדובר בקץ המדינה היהודית/הדמוקרטית, ומתייחסת גם להיבטים אחרים הנוגעים לאופן ההתנהלות של מדינה כזאת ולסיכויי ההצלחה שלה להוות פתרון קבוע ויציב לסכסוך. זוהי מטרת הניתוח הנוכחי.

החלופה הקלאסית של מדינה אחת מתייחסת למדינת ישראל כאל מדינה אחת המשתרעת על כלל השטח שבין הים לירדן (עם אפשרות לכלול גם את רצועת עזה), ללא גבולות פנימיים כלשהם. הדין הישראלי יחול על כלל השטח, ולממשלה ולרשויותיה תהיה סמכות מלאה וישירה בכל שטחי המדינה. מודל זה מכונה **מדינה אחת יוניטרית**.

מודל המדינה היוניטרית מעורר לכאורה חשש ליציבותה של המדינה, לאור התנגדות צפויה של הפלסטינים להיות חלק ממדינה בעלת אופי יהודי. לפיכך עולים רעיונות לבצע חלוקה פנימית בתוך המדינה, כדי לאפשר לפלסטינים רמה מסוימת של שלטון עצמי. שני המודלים המרכזיים בהקשר זה הם: המודל של **אוטונומיה פלסטינית**, קרי שבתוך המדינה יהיה שטח פלסטיני אוטונומי שבו יתקיים שלטון עצמי פלסטיני; והמודל של **פדרציה**, קרי חלוקת המדינה למחוזות פלסטיניים ויהודיים, והעברת תחומים שונים לסמכות הממשל ברמת המחוז.

מודל נוסף שמוצג בתור תחליף למדינה יוניטרית הוא המודל של **קונפדרציה**, שבמסגרתו שתי מדינות – פלסטינית ויהודית (ישראל) – שביניהן גבול פתוח ואשר להן ממשל קונפדרטיבי שמקבל החלטות מסוימות על כלל השטח של שתי המדינות. מודל זה חורג למעשה מהחלופה של מדינה אחת לעבר החלופה של שתי מדינות. עם זאת, מבחינה מעשית ההבחנה בין המודל הפדרלי למודל הקונפדרלי אינה בהכרח חדה, ולכן יש היגיון להתייחס גם למודל זה במסגרת הדיון על חלופות לפתרון שתי המדינות.

בשיח הישראלי עולה גם לעיתים הרעיון של קונפדרציה פלסטינית-ירדנית. רעיון זה מניח את קיומה של מדינה פלסטינית אשר חוברת לצד הירדני. רעיון זה אינו מנותח בחיבור זה, הן מכיוון שהוא בבסיסו מודל של שתי מדינות ולא של מדינה אחת, שכן הוא מניח את קיומה של מדינה פלסטינית בעלת גבול מוגדר עם ישראל, והן משום שקיים ספק אם ירדן תסכים לפתרון כזה, וברור כי ללא הסכמתה מדובר ברעיון בלתי ישים. ככל שיחול שינוי במציאות זו, ניתן יהיה לבחון את הפתרון לפי מצב הדברים באותה עת.

עוד חלופה המוצגת על ידי גורמים בימין הישראלי היא של סיפוח חלקים מיהודה ושומרון למדינה, כך שהמדינה לא תשתרע על כלל השטח שבין הירדן לים אלא רק על

חלק ניכר ממנו. הרעיון העיקרי מתייחס לסיפוח של מרבית אזור C, כפי שהוא מוגדר בהסכם הביניים בין ישראל לאש"ף משנת 1995 ("הסכם אוסלו"). אזור C משתרע על יותר מ-60 אחוזים משטח הגדה, בתוכו נמצאות כלל ההתנחלויות ומרבית השטחים הפתוחים ומתגוררים בו מעט פלסטינים (כמאה אלף איש, אם לא כוללים באזור זה את החלקים הצמודים ליישובים הפלסטיניים). לפי רעיון זה, שאר השטח, המורכב בעיקרו מאזורים A ו-B כפי שהם מוגדרים בהסכם הביניים, שבו מתגורר הרוב המוחלט של הפלסטינים, ימשיך להיות תחת שליטה פלסטינית בתור שטח אוטונומי או בתור מדינה בעלת סמכויות מוגבלות. ישראל תמשיך לשלוט במעטפת החיצונית ובמרחב האווירי והאלקטרומגנטי, וכן להפעיל סמכויות ביטחוניות לפי הצורך.

אם השטח הפלסטיני האמור הוא במעמד של מדינה אזי מדובר במודל של שתי מדינות, אם כי הסיכוי שהפלסטינים יסכימו למדינה כה מוגבלת בהיקפה הוא אפסי. ראוי לציין בהקשר זה שמרבית השטחים הכלכליים הפלסטינים הם באזור C, קרי שם נמצאים השטחים שמאפשרים חקלאות, תעשייה ופיתוח תשתיות וכן התרחבות עתידית. מדינה מוגבלת ומצומצמת לאזורי A ו-B היא חסרת יכולת שגשוג ופיתוח עצמאי. מנגד, אם השטח הפלסטיני נותר שטח אוטונומי תחת שליטה ישראלית, הרי מדובר למעשה בהמשך המציאות הקיימת, לפחות באזורי A ו-B. אין שום סיכוי שהפלסטינים (או הקהילה הבינלאומית) יראו בכך פתרון של קבע לסכסוך. לאור זאת, חלופה זו אינה מנותחת בחיבור זה, אשר מתמקד בפתרונות אפשריים לסכסוך ולא במודלים שעוסקים בניהול מתמשך של הסכסוך.

לפיכך החיבור הנוכחי בוחן את המודלים הבאים:

א. מדינה אחת יוניטרית

ב. אוטונומיה פלסטינית טריטוריאלית

ג. מדינה אחת פדרטיבית

ד. קונפדרציה

בניתוח כל אחד מן המודלים, הדגש הוא על האינטרסים של ישראל ועל החששות של הציבור הישראלי. נקודת המוצא היא הרצון לשמר את אופייה היהודי של המדינה, שכן זהו הפתרון שבו מתמקד השיח בחברה הישראלית. במקביל ייבחן עד כמה המודל מאפשר לשמר גם את האופי הדמוקרטי של המדינה. הבחינה היא של כל מודל בתור פתרון קבע של הסכסוך ולא של מידת התאמתו לשמש אופציית ביניים עד לפתרון קבוע אחר, כגון פתרון שתי המדינות.

הניתוח אינו מכסה את כלל הנושאים הנוגעים להסדר הקבע. כך, למשל, סוגיית הפליטים אינה קשורה ישירות למודלים השונים, אולם ככל שמתן פתרון לסוגיה זו יהווה תנאי להסכמת הפלסטינים לראות במודל כלשהו את פתרון הסכסוך, אזי יתבקש מענה כלשהו לנושא זה. המענה יכול לכלול חזרה של מספר מוגבל של פליטים מן החוץ אל שטחי המדינה, לצד מנגנונים של פיצוי, או כל הסדר אחר שיוסכם עליו.

החיבור אינו מתיימר לכסות את כל ההיבטים המתעוררים ביחס לכל אחד מן המודלים. כך אין בו למשל ניתוח של השלכות אימוץ מודל מסוים על יחסי החוץ של המדינה, ואף לא ניסיון למפות את כל התחומים במדינה שיושפעו מן המודל. המטרה היא להצביע על אופן יישום המודל ועל השלכותיו במספר תחומים עיקריים. החיבור אף אינו מהווה ניתוח של הצעות פרטניות שונות שהועלו ליישום המודלים השונים, אם כי הצעות אלו שימשו בחלקן חומר רקע לניתוח. לאור זאת ונוכח העובדה שמדובר בניתוח רעיוני של עקרונות היסוד של כל מודל, לא צורפו הפניות למסמכים שנכתבו ביחס להצעות הפרטניות. בהתאם גם אין בחיבור תיאור של הסדרים פרטניים אופציונליים למימוש כל מודל (למשל ניתוח ההבחנה בין חלוקה לשני מחוזות לעומת החלוקה למחוזות רבים במודל הפדרלי). התכלית היא אחרת – לבחון באופן כללי איך תיראה המציאות במסגרת כל אחד מן המודלים האמורים, על מנת להסיק עד כמה המודל ישים ומשמר את האינטרסים של המדינה, וכפועל יוצא – עד כמה ישימה בפועל החלופה של מדינה אחת ליישוב הסכסוך.

כל מודל נבחן ביחס לפרמטרים הבאים:

- א. החלוקה הטריטוריאלית
- ב. מעמד ההתנחלויות
- ג. מעמד ירושלים
- ד. היבטי אזרחות ותושבות
- ה. סמכויות שלטוניות
- ו. מעורבות הפלסטינים בשלטון
- ז. חופש התנועה במדינה
- ח. סוגיית הפליטים
- ט. היבטים ביטחוניים
- י. היבטים חברתיים
- יא. היבטים כלכליים ואזרחיים
- יב. שימור האופי היהודי של המדינה

יג. שימור האופי הדמוקרטי והליברלי של המדינה

יד. השלכות על אזרחי ישראל הערבים

טו. השלכות על הרשות הפלסטינית

טז. רצועת עזה

יז. אופן כינון המודל

יח. ההיתכנות של כינון המודל

לאור ניתוח הפרמטרים ייבחנו סיכויי ההצלחה של כל מודל כפתרון קבוע לסכסוך. לאחר ניתוח פרטני של כל אחד מהמודלים יוצגו בפרק המסכם מסקנות כלליות מן הניתוח של כלל המודלים. בנספח מובאת טבלה המשווה בין המודלים וכוללת גם השוואה למודל שתי המדינות.

תודה לכל מי שסייעו בגיבוש הניתוח, ובפרט תודה לעו"ד ליאור צור, עו"ד נמרוד קרין, ד"ר בל יוסף ועו"ד אורי בארי.