

סיכום ומסקנות

על בסיס הניתוח שנערך ביחס לכל מודל, ניתן לרכז את המאפיינים הבאים של המודלים ביחס לפרמטרים שנבחנו:

א. החלוקה הטריטוריאלית

בכל המודלים אין גבול בתוך המדינה, אם כי באוטונומיה ניתן להקים גבול פיזי סביב השטח האוטונומי, אם הוא רציף. בקונפדרציה יש גבול מוגדר המתבסס על קווי 1967, אולם הוא גבול פתוח ללא חיץ פיזי.

ב. מעמד ההתנחלויות

בכל המודלים ניתן להשאיר את ההתנחלויות, אם כי במודל האוטונומיה יש היגיון לפנות מספר יישובים כדי לאפשר רציפות של השטח האוטונומי. בקונפדרציה ההתנחלויות הן חלק מהמדינה הפלסטינית, ותושביהן הם תושבי המדינה הפלסטינית ואזרחי ישראל.

ג. מעמד ירושלים

בכל המודלים נותרת לישראל שליטה מסוימת בירושלים. במודל היוניטרי ובאוטונומיה השליטה היא מלאה. בפדרציה ובקונפדרציה, לעומת זאת, נדרש ניהול משותף עם הפלסטינים של חלקים מסוימים בעיר (כולל הר הבית).

ד. היבטי אזרחות ותושבות

בכל המודלים, פרט לקונפדרציה, כל הפלסטינים הופכים להיות תושבי קבע במדינת ישראל וכן זכאים להפוך לאזרחי המדינה. שלילת זכות האזרחות מהפלסטינים כפתרון של קבע אינה מתיישבת עם האופי הדמוקרטי של המדינה. במודל הקונפדרציה יש חלוקה בין אזרחות ותושבות – הפלסטינים הם אזרחי המדינה

הפלסטינית אף אם הם מתגוררים באופן קבוע בשטח מדינת ישראל, והיהודים הם אזרחי מדינת ישראל אף אם הם תושבי קבע במדינה הפלסטינית.

ה. סמכויות שלטוניות

במודל היוניטרי יש שלטון מרכזי אחד ששולט בכל המדינה. במודל האוטונומיה והפדרציה יש פיצול סמכויות בין השלטון המרכזי לשלטון של השטח האוטונומי או המחוז, בהתאמה, שיכול להוביל לחיכוכים וכן לכפילויות, לסרבול ולבזבז. גם במודל הקונפדרציה יש פיצול מסוים של סמכויות בין המדינות והממשל הקונפדרטיבי, אם כי מוגבל בהיקפו, ופוטנציאל לחיכוכים בנושאים שנשארים ברמת הקונפדרציה ובנושאים שבהם יש השקה בין המדינות.

בכל המודלים, למעט הקונפדרציה, נחוץ להקים רשויות שלטוניות שייתנו מענה ראוי לאוכלוסייה הפלסטינית המצטרפת למדינה, כולל מענה מספק בשפה הערבית.

ו. מעורבות הפלסטינים בשלטון

למעט במודל היוניטרי, המודלים מאפשרים לפלסטינים לשלוט בעצמם בתחומים מסוימים, בשטח שנמצא באחריותם. במודל היוניטרי ניתן לתת לפלסטינים אוטונומיה תרבותית.

בכל המודלים, למעט בקונפדרציה, יש לפלסטינים זכות להשתתף גם בבחירת השלטון המרכזי במדינה, הנובעת מזכותם לקבל אזרחות ישראלית. במודל האוטונומיה ייתכן שניתן לקבוע כי מימוש זכות הייצוג של תושבי האוטונומיה בשלטון המרכזי ייעשה באמצעות נציגים מטעמם, ולא דווקא בדרך של בחירה ישירה.

שלילת זכויות אזרחיות מלאות מן הפלסטינים, כולל הזכות לבחור ולהיבחר, מתנגשת עם האופי הדמוקרטי של המדינה. מעבר לכך, אם לא יוענקו להם מלוא הזכויות במדינה, העוינות, הניכור והחיכוך צפויים להתגבר.

מתן זכות לפלסטינים להשתתף בתהליכים הפוליטיים בישראל טומן בחובו חשש שיפעלו במסגרת התהליך הפוליטי לקידום אינטרסים שאינם מתיישבים עם האינטרסים הלאומיים היהודיים, עד כדי ניסיון לשינוי אופייה היהודי של המדינה, או לפחות לחיזוק האופי הפלסטיני המקביל שלה. בקונפדרציה אין מעורבות פלסטינית בשלטון במדינת ישראל, וההשפעה הפלסטינית מוגבלת לתחומים שבסמכות הממשל הקונפדרטיבי.

ז. חופש התנועה במדינה

בכל המודלים יש חופש תנועה בכל השטח, הן לפלסטינים והן לישראלים. במודל הקונפדרציה הפלסטינים אומנם אינם תושבי קבע של המדינה, אולם יש להם חופש תנועה ברחבי הקונפדרציה כחלק מן הרעיון של היעדר גבולות בין המדינות. בכל המודלים, למעט אולי במודל האוטונומיה, אין גבול פיזי בתוך המדינה, כך שאין גם אפשרות מעשית להגביל את חופש התנועה. במודל האוטונומיה ייתכן שניתן להקים גבול פיזי אם תהיה רציפות לשטח האוטונומי, ואז תהיה אפשרות לקיים בידוק במעברים לפי הצורך, אולם עדיין נדרש לכבד את עצם הזכות לתנועה חופשית של תושבי האוטונומיה בתור תושבי קבע במדינה. חופש התנועה המלא משמעותו פוטנציאל רב לחיכוך בין הפלסטינים ליהודים במסגרת המדינה.

ח. סוגיית הפליטים

בכל המודלים, סוגיית הפליטים היא מחוץ למודל ותלויה באופן שבו תסוכם בין הצדדים. עם זאת יש להניח כי הצד הפלסטיני יעלה את הסוגיה כתנאי להסכמתו למודל. בכל המודלים קיים חשש שפליטים הנמצאים כיום בשטח הפלסטיני ינסו לנצל את חופש התנועה למימוש בפועל של "זכות השיבה" למקומות המוצא של משפחותיהם בשטח ישראל. בקונפדרציה יש גם אפשרות לכניסת פליטים מן החוץ לשטח המדינה הפלסטינית, אלא אם יוסכם אחרת בין הצדדים.

ט. היבטים ביטחוניים

בכל המודלים, ביטחון החוץ ואבטחת הגבולות החיצוניים נשארים בידי ישראל, אם כי בקונפדרציה יהיה מקום לשלב גם כוחות פלסטיניים ולשתף בהחלטות גם את נציגי המדינה הפלסטינית, לפחות באופן הדרגתי. נוסף על כך, כוחות ביטחון ישראלים יוכלו לפעול בשטח שבשליטה פלסטינית לשם התמודדות עם איומי ביטחון פנים. באוטונומיה יידרש להגדיר את חלוקת הסמכויות בין כוחות הביטחון של השלטון המרכזי לכוחות הביטחון של הרשות האוטונומית. בקונפדרציה סביר להניח שפעולה של כוחות ביטחון ישראלים במדינה הפלסטינית תוגבל למקרים חריגים במיוחד, וכן תתבטל באופן הדרגתי.

י. היבטים חברתיים

בכל המודלים יש חשיבות רבה לקיום תהליכי פיוס אמיתיים בין הציבור היהודי והציבור הפלסטיני במדינה, לאור החיבור שכל מודל יוצר. הדברים חשובים בייחוד במודל היוניטרי ובפדרציה, אך נכונים גם למודל האוטונומיה ולמודל הקונפדרציה.

יא. היבטים כלכליים ואזרחיים

בכל המודלים, האחריות למדיניות המקרו-כלכלית נותרת בידי השלטון המרכזי (ובקונפדרציה – השלטון הקונפדרטיבי) ומתחייבים כללים אחידים בתחומי הסחר. בכל המודלים, למעט הקונפדרציה, האחריות הסופית לרווחת כלל הפלסטינים מוטלת על ממשלת ישראל. בכל המודלים הללו נדרשת השקעה מצד המדינה בצמצום הפערים הכלכליים העמוקים בין חלקיה השונים של המדינה, כולל מענה לשיקום מחנות הפליטים הקיימים. צורך זה חזק בייחוד במודל המדינה היוניטרית ובפדרציה, אך חשוב גם באוטונומיה במידה רבה. גם במודל הקונפדרציה יש חשיבות לצמצום הפערים הכלכליים בין המדינות המרכיבות את הקונפדרציה, כדי שהמודל יהיה יציב.

יב. שימור האופי היהודי של המדינה

בכל המודלים, למעט הקונפדרציה, טמון אתגר בנושא שימור האופי היהודי של המדינה, בשל הצטרפותו של מיעוט פלסטיני משמעותי. ההשפעה רבה בייחוד במודל היוניטרי ובפדרציה, אך גם במודל האוטונומיה יוכלו הפלסטינים להשפיע על החלטות אסטרטגיות שעלולות להשליך על אופי המדינה. לעומת זאת, במודל הקונפדרציה האופי היהודי של המדינה נשמר, מכיוון שמימוש הזהות הפלסטינית זוכה למענה במדינה הפלסטינית.

יג. שימור האופי הדמוקרטי והליברלי של המדינה

במודל הקונפדרציה יש שיפור במצב הדמוקרטיה בישראל, לאור סיום השליטה בעם הפלסטיני. בכל שאר המודלים, שימור האופי הדמוקרטי של המדינה מחייב לתת לתושבים הפלסטינים שמצטרפים למדינה את מלוא הזכויות המוקנות לתושבי המדינה, וכן זכות להפוך לאזרחי המדינה.

מעבר לכך, שימור האופי הדמוקרטי והליברלי של המדינה יושפע גם מאופן התנהלותן של הרשויות הפלסטיניות ברמת המחוז או השטח האוטונומי, בהיבטים של כיבוד חירויות וזכויות אדם. במודל הקונפדרציה, אם המדינה הפלסטינית לא

תהיה בעלת אופי דמוקרטי, הדבר עלול לערער את יציבות המודל בשל החיבור בין מדינה דמוקרטית למדינה בלתי דמוקרטית תחת ממשל קונפדרטיבי אחד.

יד. השלכות על אזרחי ישראל הערבים

כל המודלים מאפשרים לאזרחי ישראל הערבים קשר ישיר לאחיהם הפלסטינים ביהודה ושומרון (וברצועת עזה), שהופכים להיות גם הם חלק מהמדינה (או מהקונפדרציה). במודל האוטונומיה והפדרציה ניתן להעניק לחלק מאזרחי ישראל הערבים אפשרות לבחור אם ירצו להיות חלק מהשטח האוטונומי או המחוזות הפלסטיניים, באמצעות מתן משקל לעמדתם בעת קביעת גבולות השטח האוטונומי או גבולות המחוזות. במודל הקונפדרציה ניתן להעניק להם אפשרות להחליט אם ברצונם לקבל אזרחות במדינה הפלסטינית, תוך שיוכלו להישאר תושבי מדינת ישראל. מצד שני, יישום המודלים עשוי לגרום לערבים אזרחי ישראל למצוא עצמם בדילמה אם לחבור לצד הפלסטיני במדינה, במחיר אפשרי של פגיעה בהשתלבות בחברה הישראלית היהודית.

טו. השלכות על הרשות הפלסטינית

בכל המודלים יש שינוי מהותי במעמדה של הרשות הפלסטינית. במודל היוניטרי היא נדרשת להתפרק לחלוטין. במודל הפדרלי היא עוברת שינוי מהותי לממשל מחוזי מוגבל בסמכויותיו. במודל האוטונומיה הרשות יכולה להישאר הגורם השולט בשטח האוטונומי, אך תחת סמכות ישראלית מוגדרת. כוחות הביטחון הפלסטיניים צריכים להתפרק לגמרי במודל היוניטרי, או לעבור שינוי משמעותי כדי להתאימם להיקף הסמכויות הנתונות לכוחות השיטור במודל האוטונומי והפדרלי. במודל הקונפדרציה הרשות יכולה לשדרג את מעמדה לממשלת המדינה הפלסטינית.

טז. מעמד רצועת עזה

בכל המודלים הכללת עזה מסבכת מאוד את האפשרות ליישם את המודל באופן מוצלח. אולם הותרת הרצועה מחוץ למודל משמעה שאין בו פתרון מלא לסכסוך, והיא נותרת מוקד של חוסר יציבות סמוך לגבול המדינה. במודל הקונפדרציה יש גמישות רבה יותר לכלול את עזה במודל, תוך קביעת הסדרים שיתחשבו במורכבותו של אזור זה.

יז. אופן כינון המודל

בכל המודלים מדובר בשינוי משטרי עמוק שמחייב פנייה אל העם. בכל המודלים, למעט המדינה היוניטרית, נדרשת הסכמה פלסטינית כדי ליישם את המודל. גם את המודל היוניטרי יהיה קשה ליישם תוך התנגדות פלסטינית, שכן אז מימוש עולל לגרור את המדינה לעימות אלים. כל המודלים מחייבים גיבוש מסגרת חוקתית חדשה ויישום שינויים ממשליים מהותיים, ותתחייב תקופת מעבר לשם יישומם. השינויים מרחיקי הלכת ביותר הם במודל הפדרציה, שמחולל שינוי משטרי עמוק בכל המדינה.

בכל המודלים, למעט הקונפדרציה, נדרשת האחדה של הדינים האזרחיים, לפחות בתחומים שבהם יש ממשק בין השטח שבשליטת ממשל אוטונומי או מחוזי לבין השטח שמחוצה לו. כך למשל, יהיה צורך להסדיר את רישום המקרקעין בשטח שנוסף למדינה, וזאת בפרט במודל היוניטרי ובפדרציה.

במודל הקונפדרציה, העברת מזרח ירושלים למדינה הפלסטינית תחייב, לפי החוק הקיים, משאל עם או החלטה של הכנסת ברוב של 80 מחבריה.

יח. היתכנות

בכל המודלים, למעט הקונפדרציה, יש ספק רב לגבי הסיכוי שתתקבל הסכמה פלסטינית, שכן מדובר בהסכמה להיות חלק ממדינה בעלת אופי יהודי, ללא הגשמה מלאה של המאוויים הלאומיים הפלסטיניים. ניסיון ליישם מודל ללא הסכמת הפלסטינים עלול לחייב שימוש בכוח מולם ולהיתקל גם בלחץ בינלאומי נגד ישראל. הוא אף צפוי לגרור מחלוקות קשות בקרב הציבור הישראלי, בפרט אם המודל ייתפס כמאיים על האופי היהודי או על האופי הדמוקרטי של המדינה. במודל הקונפדרציה הפלסטינים זוכים למימוש זהותם הלאומית, אולם יישומו מחייב אותם להסכים להשאת ההתנחלויות, ומעבר לכך, הצדדים נדרשים להגיע להסכמות מפורטות הן על סוגיות הליבה שבסכסוך והן על הסדרי תיאום מורכבים, כך שמדובר במשא ומתן מורכב ומאתגר.

סיכויי ההצלחה של המודלים כפתרון קבע לסכסוך

אף אחד מהמודלים אינו מצטייר כבעל פוטנציאל אמיתי להוות פתרון קבוע, יציב ומוצלח לסכסוך. הסיבה העיקרית לכך היא שבכל המודלים יש חיכוך פוטנציאלי רב בין התושבים הפלסטינים לתושבי ישראל. מכיוון שמדובר באוכלוסיות שיש ביניהן משקעים עמוקים של עוינות קשה רבת שנים וכן פערים במישור הדתי, התרבותי, החברתי והכלכלי, קיים חשש רציני שהחיכוך המתמשך יוביל לעימותים פנימיים אלימים ולחוסר יציבות במדינה.

העוינות בין העמים צפויה לגבור בכל המקרים שהפלסטינים יהפכו להיות חלק ממדינה בעלת זהות יהודית, ללא מימוש זהותם הלאומית. בקונפדרציה יש מענה להיבט זה, ולכן במודל זה גלום סיכוי מסוים שלאורך זמן החיכוך יפחת.

שלילת מלוא הזכויות במדינה מהפלסטינים, מעבר לפגיעה באופי הדמוקרטי של המדינה, תעמיק את רגשות הקיפוח והאיבה, מה שעלול להוביל לפרצי אלימות ואפילו למלחמת אזרחים בתוך המדינה המקוטבת. מנגד, מתן זכויות שוות ומלאות לפלסטינים יכול להוביל למעורבות שלהם בשלטון שתפגע באופי היהודי של המדינה. מעבר לכך, גם במצב זה צפוי להמשיך להתקיים מתח בין הלאומים, שעלול להסתיים באלימות. הקונפדרציה היא המודל היחידי שנותן מענה לחשש זה, בשל העובדה שכל עם שולט במדינתו.

כל המודלים מעמיסים נטל כלכלי כבד על ישראל, לאור החובה לדאוג לרווחתם של כל הפלסטינים המצטרפים למדינה. אומנם בקונפדרציה אין לישראל אחריות ישירה לרווחת תושבי המדינה הפלסטינית אך יש חשיבות למצבם הכלכלי, וצמצום הפערים הכלכליים בתוך הקונפדרציה חיוני ליציבותה. כמו כן, פיצול המדינה לחלקים, כפי שמוצע במודל האוטונומיה ובמודל הפדרציה, מייצר כפילויות, סרבול ובזבוז, בפרט בהתחשב בגודלה הקטן של המדינה.

נוסף על כך, כדי לכוון את המודלים נדרשת הסכמה פלסטינית עקרונית, וכן נדרש להגיע להסכמות רבות בין הצדדים על נושאים שנויים במחלוקת. קשה לראות כיצד מגבשים הסכמה שתכלול את כל אלה. יתרה מזאת, כל המודלים (למעט אולי המודל היוניטרי) מחייבים להגיע להסכמות עם נציגי הפלסטינים באופן מתמשך במהלך יישום המודל. צפויות אפוא מחלוקות בלתי פוסקות.

לעומת הפתרונות שנותחו, המדגישים המשך חיבור בין העם היהודי והעם הפלסטיני בשטח אחד בין הים לירדן, פתרון שתי המדינות מתבסס על רעיון של היפרדות. מודל זה לא נותח בחיבור זה אך זכה לניתוחים רבים לאורך השנים, כולל ניתוחים שנערכו

במסגרת המכון למחקרי ביטחון לאומי. לפתרון זה חסרונות משמעותיים, שכן הוא מחייב לפצל את השטח ולפנות יישובים, וטמונים בו גם סיכונים ביטחוניים. עם זאת, בסופו של דבר, בשל חוסר ההיתכנות של מודל שבבסיסו חיבור בין עמים כפתרון יציב לסכסוך, כפי שמדגים הניתוח, אזי נראה שפתרון של הפרדות כדרך לפתרון הסכסוך בטווח הארוך הוא הרע במיעוטו.