



מודלים של מדינה אחת – היבטים מעשיים

פנינה שרביט ברוך

מודלים של מדינה אחת – היבטים מעשיים

פנינה שרביט ברוך

המכון למחקרי ביטחון לאומי

המכון למחקרי ביטחון לאומי, המשלב בתוכו את מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, הוקם בשנת 2006. למכון שתי מטרות מוצהרות: הראשונה היא לערוך מחקרים בסיסיים בנושאי הביטחון הלאומי של ישראל, המזרח התיכון והמערכת הבינלאומית, וזאת על פי אמות המידה האקדמיות הגבוהות ביותר, והשנייה – לתרום לדיון הציבורי ולעבודת הממשל בנושאים שנמצאים, או ראוי שיימצאו, בראש סדר היום הביטחוני של ישראל. קהלי המטרה של המכון למחקרי ביטחון לאומי הם דרג מקבלי ההחלטות, מערכת הביטחון, מעצבי דעת קהל בישראל, הקהילה האקדמית העוסקת בתחומי הביטחון בישראל ובעולם והציבור המתעניין באשר הוא.

המכון מפרסם מחקרים שלדעתו ראויים לתשומת הלב הציבורית ושומר על מדיניות נוקשה של אי-משוא פנים. הדעות המובעות בפרסומים הן של המחברים בלבד, ואינן משקפות בהכרח את העמדות של המכון, של נאמניו או של האישים ושל הגופים התומכים בו.

מודלים של מדינה אחת – היבטים מעשיים

פנינה שרביט ברוך

דצמבר 2021

מזכר 216

Resolving the Israeli–Palestinian Conflict: The Viability of One-State Models

Pnina Sharvit Baruch

המכון למחקרי ביטחון לאומי (חברה לתועלת הציבור – חל"ץ)

חיים לבנון 40

ת"ד 39950

רמת-אביב

תל-אביב 6997556

דוא"ל: info@inss.org.il

אתר המכון: <http://www.inss.org.il/he>

ISBN: 978-965-92918-3-0

כל הזכויות שמורות © דצמבר 2021

עורכת הסדרה: ד"ר ענת קורץ, מנהלת המחקר, המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS)

עורכת לשון: מירה ילין

הביאה לדפוס: נעם רן, המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS)

עיצוב גרפי: מיכל סמו קובץ, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב

עיצוב העטיפה: יגאל טליאנסקי, המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS)

דפוס: דיגיפריט זהב בע"מ

תוכן העניינים

7	תקציר מנהלים
11	הקדמה
17	פרק ראשון: מדינה אחת יוניטרית
27	פרק שני: אוטונומיה פלסטינית טריטוריאלית
39	פרק שלישי: מדינה אחת פדרטיבית
51	פרק רביעי: קונפדרציה
63	סיכום ומסקנות
71	נספח: השוואה בין המודלים

תקציר מנהלים

בשנים האחרונות הולכת וגוברת הנטייה לדבר על "מותו של פתרון שתי המדינות" ועל החלפתו במודל של מדינה אחת בין הים לירדן כפתרון לסכסוך הישראלי-פלסטיני. הטענה העיקרית היא שאין כיום אפשרות מעשית לחלוקה פיזית של הארץ, בשל הטשטוש המוחלט של הקו הירוק (הקו המבוסס על קווי שביתת הנשק בין ישראל לבין שכנותיה, שנקבע אחרי מלחמת העצמאות ומתחם את השטחים שישראל השתלטה עליהם במלחמת ששת הימים) והחיבור המעשי של יהודה ושומרון (הגדה המערבית) למדינת ישראל, המתבטא בהיקף הנרחב של ההתיישבות היהודית ושל הפעילות הישראלית – הביטחונית והאזרחית – באזור זה. מבחינה דמוגרפית, הוספת כלל הפלסטינים תושבי יהודה ושומרון לתוך המדינה משמעה כי קרוב לארבעים אחוזים מתושבי המדינה יהיו פלסטינים. אם גם רצועת עזה תיכלל במדינה האחת, אזי כמעט מחצית מתושבי המדינה יהיו פלסטינים.

בניגוד לעבר, כאשר רוב המצדדים ברעיון של מדינה אחת באו מקרב השמאל הרדיקלי או מקרב הציבור הערבי במדינה והתייחסו למדינה דו־לאומית או חסרת לאום, המודל העכשווי, הנתמך על ידי גורמים בימין ובמרכז הפוליטיים, מתייחס למדינה המשמרת את אופייה היהודי. במקביל נטען כי מודל זה אינו אמור להתנגש עם שימור אופייה הדמוקרטי של המדינה. לשם כך עולות הצעות שונות למודלים שיאפשרו לפלסטינים רמה מסוימת של שלטון עצמי במסגרת המדינה.

ההתפתחויות המובילות לכך שרעיון המדינה האחת צובר תאוצה, תוך דחיקת פתרון שתי המדינות הצידה, מחייבות ניתוח מעמיק של רעיון זה. חשוב במיוחד לזהות בהקדם האפשרי אם מסגרת של מדינה אחת היא אכן פתרון בר-קיימא לסכסוך. זוהי מטרת הניתוח נשוא חיבור זה.

קיימים מספר מודלים אפשריים לפתרון של מדינה אחת בין הירדן לים:

א. **מדינה יוניטרית** – מדינה אחת המשתרעת על כל השטח, ללא גבולות פנימיים כלשהם.

ב. **אוטונומיה פלסטינית טריטוריאלית** – מדינה שבתוכה יש שטח פלסטיני אוטונומי שבו מתקיים שלטון עצמי פלסטיני.

ג. **מדינה אחת פדרטיבית** – מדינה המחולקת למחוזות יהודיים ולמחוזות פלסטיניים, כאשר למחוזות סמכויות נרחבות, אך השלטון המרכזי משמר סמכויות ברמה הלאומית.

ד. **קונפדרציה** – מודל שבו יש חלוקה לשתי מדינות – פלסטינית ויהודית (ישראל) עם גבול מוגדר ביניהן, שהוא גבול פתוח, תוך יצירת ממשל ברמה הקונפדרטיבית, המשלב גורמים ישראליים ופלסטיניים ומקבל החלטות בתחומים מוגדרים כגון ביטחון חוץ וסחר חוץ.

חיבור זה מבקש להתקדם מעבר לשאלה העקרונית – שבה מתמקד הדיון הציבורי – האם ניתן לקיים מדינה אחת שהיא הן יהודית והן דמוקרטית? מטרתו לבחון את הישימות של רעיון המדינה האחת מבחינת אופן ההתנהלות של מדינה כזאת. הניתוח נעשה מזווית ראייה המתמקדת באינטרסים של ישראל ובהיבטים שמעסיקים את הציבור הישראלי.

לשם כך נבחנים ביחס לכל מודל מכלול פרמטרים: החלוקה הטריטוריאלית; מעמד ההתנחלויות; מעמד ירושלים; היבטי אזרחות ותושבות; סמכויות שלטוניות; מעורבות הפלסטינים בשלטון; חופש התנועה במדינה; סוגיית הפליטים; היבטים ביטחוניים; היבטים חברתיים; היבטים כלכליים ואזרחיים; שימור האופי היהודי של המדינה; שימור האופי הדמוקרטי והליברלי של המדינה; השלכות על אזרחי ישראל הערבים; השלכות על הרשות הפלסטינית; מעמד רצועת עזה; אופן כינון המודל; וההיתכנות של הגעה למודל. על סמך ניתוח פרמטרים אלה נבחנים סיכויי ההצלחה של המודל כפתרון קבע לסכסוך.

לאור הניתוח ניתן לסכם כי אף אחד מהמודלים אינו מצטייר כבעל פוטנציאל אמיתי להוות פתרון קבוע, יציב ומוצלח לסכסוך הישראלי-פלסטיני. הסיבה העיקרית לכך היא שבכל המודלים צפוי חיכוך 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 מכך שהחיכוך המתמשך יוביל לחוסר יציבות במדינה, עד כדי עימותים פנימיים אלימים.

העוינות בין העמים צפויה לגבור בכל המקרים שהפלסטינים יהפכו להיות חלק ממדינה בעלת זהות יהודית, ללא מימוש זהותם הלאומית. בקונדפרציה 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, 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 הפרדות. מודל זה לא נותח בחיבור זה אך זכה לניתוחים רבים לאורך השנים, כולל 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 שנעשה, אצי נראה שפתרון של הפרדות כדרך לפתרון הסכסוך בטווח הארוך הוא הרע במיעוטו.

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 הפלסטיניים 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.

פרק ראשון

מדינה אחת יוניטרית

המודל – מדינה אחת על כלל השטח, הכולל את שטח מדינת ישראל ואת כל שטחי יהודה ושומרון (ופוטנציאלית גם את רצועת עזה), שאינה מחולקת מבחינה טריטוריאלית.

הרעיון המרכזי – הימנעות מחלוקת הארץ תוך המשך שימור זהותה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.

תרשים א' – מדינה יוניטרית (אילוסטרציה)



א. החלוקה הטריטוריאלית

במסגרת המודל יימחק הקו הירוק, והדין הישראלי יחול על כלל השטח ועל כל התושבים במדינה. יהיה שטח אחד ומאוחד של המדינה.

ב. מעמד ההתנחלויות

ההתנחלויות יוכלו להישאר במקומן, כמו כל יישוב אחר במדינה.

ג. ירושלים

ירושלים כולה תהיה בירת ישראל, ללא צורך בחלוקת סמכויות. יהיה צורך לשמר גישה למקומות הקדושים לדתות השונות.

ד. היבטי אזרחות ותושבות

כל הפלסטינים המתגוררים ביהודה ושומרון יהפכו להיות תושבי קבע במדינת ישראל, שכן התושבות מתבססת על מבחן עובדתי. תושבות מקנה זכויות שונות, ובהן זכות לעבוד במדינה וזכויות סוציאליות כגון ביטוח לאומי והשתתפות בבחירות לרשויות המקומיות.

ככלל, לתושבי קבע במדינה יש זכות לבקש להתאזרח בה, אם כי תהליך התאזרחות עשוי לכלול דרישות שונות, וביניהן הבעת נאמנות למדינה. אם תישלל האפשרות של התושבים הפלסטינים לקבל אזרחות ישראלית, המשמעות תהיה הותרתם חסרי אזרחות כפתרון של קבע. הדבר יתנגש עם האופי הדמוקרטי של ישראל. זאת ועוד, בכך ייווצר משטר מפלה, עם שתי רמות של תושבים במדינה ושליטת זכות הייצוג מקבוצה שלמה על רקע מוצאה. מעבר לבעייתיות במישור הערכי, הותרת הפלסטינים ללא זכות לאזרחות תיצור אצלם תחושות של תסכול ואיבה למדינה, אשר צפויות לערער את יציבותה.

ה. סמכויות שלטוניות

מוסדות השלטון במדינה, כגון הכנסת והממשלה, ימשיכו להתנהל במתכונת הנוכחית. כל אזרחי המדינה יוכלו לבחור ולהיבחר לרשויות המדינה.

ברמה האופרטיבית יידרש ביצוע התאמות שלטוניות במוסדות הממשלה וברשויותיה, מתוך התחשבות בתוספת המשמעותית של תושבים פלסטינים, כולל הקמת רשויות מתאימות, למשל מנגנונים לגביית מיסים, לרישוי ולאספקת

שירותים לתושבי השטח שנוסף למדינה. יהיה צורך לתת פתרון גם לפערי השפה ולחזק את מעמדה של השפה הערבית במדינה, כדי לתת מענה מספק לכלל תושביה הפלסטינים החדשים של ישראל.

אם לא יהיה שיתוף פעולה מצד ההנהגה המקומית הפלסטינית, עד כדי החרמה אפשרית של מוסדות השלטון במדינה מצידם, אזי ייתכן שממשלת ישראל תיאלץ למנות גורמים מטעמה לניהול המישור המוניציפלי.

ו. מעורבות הפלסטינים בשלטון

מתוקף מעמדם כאזרחי ישראל תינתן לפלסטינים הזכות לבחור ולהיבחר למוסדות המדינה. המשמעות היא שלבני המיעוט הפלסטיני הגדול תהיה השפעה פוליטית ואפשרות להיות מעורבים בהחלטות אסטרטגיות במדינה. השפעה זו עשויה להיות מהותית, שכן כוחם הפוליטי הפוטנציאלי של הפלסטינים עשוי להיות גדול ממספרם לאור הפיצולים בקרב הציבור היהודי במדינה, ובפרט אם יאחדו כוחות בזירה הפוליטית.

אפשר יהיה לשקול מתן הכרה בזכויות קיבוציות של המיעוט הפלסטיני במדינה, באופן שיכלול טיפוח הזהות והתרבות הערבית ושלטון עצמי בתחומים כגון חינוך, דת ותרבות. מהלך כזה יוכל לאפשר ביטוי מסוים של תחושות לאומיות ותרבותיות לפלסטינים במדינה בעלת אופי יהודי. עם זאת, מתן זכויות כאלו אינו תחליף למתן זכויות אזרחיות שוות.

ז. חופש תנועה במדינה

בתור תושבי קבע בישראל ייהנו הפלסטינים מחופש תנועה במדינה, כולל זכות לבחור מקום מגורים. לפיכך פלסטינים יוכלו לעבור להתגורר בתוך תחומי הקו הירוק. במקביל, שאר אזרחי ישראל יוכלו להתגורר בכל רחבי יהודה ושומרון. ממשלת ישראל תשמור על שליטה מלאה ביחס למעטפת החיצונית והמעברים הבינלאומיים, ועל מלוא הסמכות לגבי מדיניות הכניסה והיציאה מהמדינה.

ח. סוגיית הפליטים

ממשלת ישראל תוכל למנוע כניסת פליטים פלסטינים מחו"ל לתוך המדינה. ייתכן ניסיון מצד צאצאים של פליטי 1948 המתגוררים בשטחי יהודה ושומרון (ורצועת עזה, אם היא חלק מהמדינה) "לממש את זכות השיבה" ולחזור למקומות

המוצא של משפחותיהם, למשל על ידי פלישה פיזית למקומות אלו. אף אם מהלך כזה ייבלם בפועל, יש פוטנציאל רב לחיכוך אף מעצם הניסיון.

כאחראית על כלל השטח, ישראל תצטרך לפעול לשיקום מחנות הפליטים המצויים בשטחי יהודה ושומרון (ועזה – אם תהיה חלק מהמדינה).

ט. היבטים ביטחוניים

רשויות המדינה יהיו אחראיות על ביטחון הפנים והסדר הציבורי בכל תחומי המדינה, כולל בשטח הפלסטיני שנוסף למדינה. הגורם המוביל בטיפול יהיה משטרת ישראל, אם כי גם השב"כ וצה"ל יוכלו לפעול בתחומים שבאחריותם – מאבק בטרור והגנת הגבולות. הסמכויות שיעמדו לרשות המדינה יהיו בהתאם לקבוע בחוק הישראלי, ולפיכך מוגבלות ביחס לסמכויות הביטחוניות הקיימות כיום בשטחי יהודה ושומרון.

יש להניח כי ארגונים חמושים וגורמי טרור הנמצאים בשטח הפלסטיני ימשיכו לחתור לערעור הביטחון. קיים גם חשש כי חלק מאנשי כוחות הביטחון הפלסטיניים יעמידו לרשותם את האמצעים ואת הניסיון שלהם. מדובר באתגר משמעותי נוכח הנשק הרב הנמצא בידי גורמים אלה ורמת הארגון שלהם.

חופש התנועה של התושבים הפלסטיניים ברחבי המדינה טומן בחובו סיכונים ביטחוניים, הנובעים מן החיכוך בין האוכלוסיות. יש להניח כי יהיו פלסטינים שיתנגדו לרעיון ההשתלבות במדינה בעלת אופי יהודי וינסו לנקוט אלימות. במקביל יש להניח שיהיו גורמים יהודיים שיתנגדו לרעיון של מתן זכויות מלאות לתושבים הפלסטיניים וינקטו אלימות אף הם. כן צפויה עלייה ניכרת ברמות הפשיעה שמקורה בשטחים הפלסטיניים, נוכח הפערים הכלכליים העמוקים.

תתעורר שאלה אם לאפשר גיוס של פלסטינים לכוחות הביטחון של ישראל. גם אם לא תחול עליהם חובת גיוס, בדומה למצב לגבי ערביי ישראל, תעלה השאלה אם לסרב למי שיבקשו להתגייס מיוזמתם.

אם ישראל תיגרר לעימות עם רצועת עזה, ככל שעזה תישאר מחוץ למדינה, יש חשש כי הפלסטינים יתמכו באחיהם בעזה ואף ינסו לסייע להם.

י. היבטים חברתיים

החיבור למדינה אחת יעצים במידה ניכרת את הממשק בין החברה הפלסטינית והחברה היהודית, בפרט לאור חופש התנועה הכרוך בחיבור זה. כדי לשמור

על היציבות במדינה יהיה צורך חיוני לקיים תהליכי פיוס אפקטיביים בין העמים. מדובר באתגר רציני נוכח העוינות העמוקה והפערים הרבים ביניהם. ככל שהתושבים הפלסטינים ירגישו כי הם במעמד נחות לעומת שאר אזרחי המדינה, הסיכוי להצלחה של תהליך הפיוס הוא קלוש.

יא. היבטים כלכליים ואזרחיים

רשויות ישראל יהיו אחראיות על המצב הכלכלי והתשתיתי בכלל שטח המדינה, כולל השטחים המאוכלסים על ידי הפלסטינים. לכן הן יידרשו להבטיח רמת קיום ראויה לכל תושבי המדינה, כולל אספקת שירותים מספקים.

הממשלה תצטרך לפעול באופן אקטיבי לצמצום הפערים הכלכליים בין חלקיה של המדינה. רוב השטחים הפלסטיניים עניים יותר ובהם תשתיות מפותחות פחות מבשאר שטחי המדינה. צמצום הפערים יחייב השקעות נכבדות. הדברים האמורים מקבלים משנה תוקף אם גם רצועת עזה, שהיא אזור עני במיוחד, תהיה חלק מהמדינה.

כדי לספק את כלל השירותים לאוכלוסייה הפלסטינית תידרש הקמתם של מוסדות ורשויות מתאימים. גם אם ניתן יהיה להתבסס על מוסדות פלסטיניים קיימים, יידרשו התאמות כדי להבטיח את הכפתם לכללים החלים במדינה.

יב. שימור האופי היהודי של המדינה

מעורבות של הפלסטינים בהליכים הפוליטיים במדינה, בתור אזרחים שווי זכויות בה, עשויה לגרור ניסיון לשנות את אופייה היהודי של מדינת ישראל. אומנם ניתן יהיה לשקול את עיגון הזהות היהודית באופן שמקשה על שינויה, למשל בהסדר חוקתי משוריין, אולם גם עיגון כזה לא יוכל למנוע באופן מוחלט שחיקה בזהות היהודית של המדינה, שתנבע משינויים בהרכב הדמוגרפי בה ומלחצים לשינוי הגדרתה.

יג. שימור האופי הדמוקרטי והליברלי של המדינה

כפי שכבר צוין, ניסיון למנוע מהפלסטינים זכויות מלאות במדינה אינו מתיישב עם שימור האופי הדמוקרטי של המדינה.

מעבר לכך, המודל עשוי להציב אתגר לשימור האופי הליברלי של מדינת ישראל, לאור העובדה שמרבית האוכלוסייה הפלסטינית היא בעלת אופי דתי ושמרני יותר. כבר כיום יש במדינה קבוצות שמרניות כמו החברה הערבית והחברה החרדית,

והתוצאה תהיה שמשקלם היחסי של בעלי תפיסות עולם כאלה במדינה יגדל בצורה משמעותית. הדבר יכול להשפיע למשל על היחס השוויוני לנשים וללהט"בים, וכן על היקף חופש הביטוי וחופש היצירה בתחומים שנויים במחלוקת, כגון שימוש אומנותי בסמלים דתיים.

יד. השלכות על אזרחי ישראל הערבים

ערביי ישראל יוכלו להוות גורם מחבר בין הקבוצות השונות במדינה. במסגרת המודל הם אף יוכלו ליהנות מהכרה אפשרית בזכויות קיבוציות של העם הפלסטיני, כמצוין לעיל. מנגד, בעוד שכיום רובם התרגלו לחיות עם זהות כפולה – ישראלית ופלסטינית – המודל עלול להכריח אותם לבחור בין החיבור לחברה הישראלית היהודית והרצון להשתלב בה ובין החיבור הלאומי והדתי לתושבים הפלסטינים שהצטרפו למדינה.

טו. השלכות על הרשות הפלסטינית

הרשות הפלסטינית תתפרק וכל סמכויותיה יעברו לרשויות המדינה. ייתכן שגופים ומוסדות מסוימים השייכים כיום לרשות הפלסטינית, למשל שירותי רווחה, בריאות וחינוך, יוכלו להמשיך להתקיים ויעברו לפעול תחת רשויות המדינה או הרשויות המוניציפליות, בתנאי שיסכימו לכך.

כוחות הביטחון הפלסטיניים יתפרקו וכל הציווד והנשק שברשותם יעברו לידי רשויות המדינה. יישום מהלך זה צפוי להיתקל בהתנגדות.

כל הגורמים הפועלים בזירה הבינלאומית בשם הרשות הפלסטינית/פלסטין לא יוכלו להמשיך לייצג אותה, אלא בכפוף להסכמה בעת הקמת המדינה היוניטרית או לאחר מכן. שיתוף הפעולה של הזירה הבינלאומית בנושא זה תלוי בשאלה עד כמה הקמת המדינה האחת תהיה מקובלת ברחבי העולם.

טז. רצועת עזה

אם רצועת עזה תיכלל בשטח המדינה, כל תושביה יהפכו אף הם לתושבי ישראל ויוכלו לבקש להתאזרח בה. כל המשמעויות שפורטו לעיל יחולו גם ביחס אליהם. המדינה תהיה אחראית גם על המתרחש בכל רחבי הרצועה.

כדי להחיל את המודל על רצועת עזה יידרש כיבושה מחדש, שכן אין לישראל כיום שליטה בפועל בשטח זה.

יז. אופן כינון המדינה היוניטרית

המדינה האחת תקום בעקבות סיפוח של יהודה ושומרון (ורצועת עזה) לישראל והחלת החוק הישראלי על כלל השטח. הסכמי אוסלו יבוטלו סופית וכל ההסדרים שנקבעו בהם לא יחולו עוד.

מדובר במהלך מהותי המהווה שינוי יסודי במבנה של מדינת ישראל, ולכן תהיה הצדקה לפנות אל העם באמצעות משאל עם או העמדת הנושא לבחירות.

אם הקמת המדינה האחת תתבסס על הסכמה פלסטינית, יידרשו גיבוש הסכם המפרט את המציאות החדשה וקובע הסדרי מעבר, והעברה מסודרת של סמכויות.

אם המדינה האחת תוקם בניגוד לעמדתה של הרשות הפלסטינית אזי יהיה צורך להשתלט על כלל השטח, ליטול את הסמכויות מהרשות הפלסטינית ולפרק את כוחות הביטחון הפלסטיניים באופן חד-צדדי. יש להניח כי מהלך כזה ייתקל בהתנגדות אלימה מצד גורמי השלטון ואף מצידם של חלק מן התושבים הפלסטינים, כך שהוא עלול להיות כרוך בעימות צבאי משמעותי לשם מימושו.

אם יהיה מצב שבו בעת הקמת המדינה האחת ישראל כבר השתלטה על כלל השטח, למשל בשל התמוטטות של הרשות הפלסטינית, אזי המעבר למדינה אחת לא יחייב השתלטות מעשית על השטח אלא אקט משפטי של סיפוח השטח למדינה. לגבי הרצועה תתחייב השתלטות מחודשת על השטח, כאמור לעיל, אלא אם ישראל כבר כבשה מחדש גם את עזה.

הקמת המדינה האחת היוניטרית תוביל לשינוי מהותי ומקיף במצב המשפטי בשטחים שיצורפו למדינה, שכן יוחל על השטח החוק הישראלי במלואו. יידרשו הסדרי מעבר וכן מהלכים ליישום המצב המשפטי החדש, כולל למשל ביצוע הסדר מקרקעין לכלל הקרקעות הבלתי מוסדרות (שהן רוב הקרקעות ביהודה ושומרון).

תידרש הקמת רשויות בישראל, כולל למשל משרד ממשלתי וגופי ביצוע שיהיו אחראים על הממשקים עם השטח הפלסטיני שנוסף למדינה. יופסק השימוש בממשל הצבאי להפעלת סמכויות שלטוניות בשטח זה.

יח. ההיתכנות של הקמת מדינה אחת יוניטרית

ככל שמבקשים להקים מדינה יוניטרית בהסכמת הפלסטינים, קשה מאוד לראות מודל זה מתממש, שכן קשה לראות את הפלסטינים נותנים את הסכמתם לחבור למדינת ישראל ולהפוך לחלק ממדינה אחת בעלת אופי יהודי, תוך ויתור על מאווייהם הלאומיים ופירוק הרשות הפלסטינית ומוסדותיה, אלא אם להערכתם

יוכלו להשתלט מבפנים על המדינה ולבטל את אופייה היהודי במשך הזמן. ככל שיש כוונה שלא להעניק לפלסטינים שוויון זכויות מלא במדינה, הרי הסיכוי לקבלת הסכמה פלסטינית למודל זה הוא אפסי.

כדי להקים מדינה אחת יוניטרית ללא הסכמת הפלסטינים תידרש, כאמור לעיל, השתלטות מחדש על השטח כולו. מהלך כזה יהיה כרוך במאבק קשה עם גורמים פלסטיניים בשטח.

הקמת מדינה אחת שיש בה שוויון מלא לפלסטינים צפויה להיתקל בהתנגדות של חלקים ניכרים בציבור הישראלי, בשל החשש כי הדבר יוביל בסופו של דבר לאובדן אופייה היהודי של המדינה. מנגד, הקמת מדינה אחת שאין בה שוויון זכויות צפויה להיתקל בהתנגדות של חלקים בציבור הישראלי שיתנגדו למהלך הגורר את אובדן האופי הדמוקרטי. בכל מקרה, מהלך כזה צפוי לגרום מתח ופיצול בתוך החברה הישראלית, שיכול לגלוש עד כדי מהומות פנימיות במדינה. ניסיון להקים מדינה יוניטרית תוך התנגדות של הפלסטינים אף צפוי לגרור לחץ בינלאומי ניכר על ישראל להימנע ממהלך כזה.

סיכויי ההצלחה של המדינה היוניטרית כפתרון קבוע

1. על פי מודל המדינה היוניטרית, ישראל תהיה מדינה שבתוכה חי מיעוט פלסטיני משמעותי מאוד (מיעוט שהופך עוד יותר משמעותי אם כוללים גם את רצועת עזה). בהיעדר הליכי פיוס אמיתיים בין הציבור היהודי והציבור הפלסטיני ובהתחשב בפערים הגדולים בין האוכלוסיות – במישור הדתי, התרבותי והכלכלי – הנוכחות של מיעוט זה, שיוכל לנוע באופן חופשי במדינה ולהתגורר בכל מקום במדינה, צפויה ליצור חיכוך מתמשך בין האוכלוסייה הפלסטינית לאוכלוסייה היהודית, וכן פוטנציאל לאיומים ביטחוניים בשל החשש להימצאות גורמי טרור בקרב הפלסטינים, שלא יסלימו עם קיומה של המדינה. חשש זה יגבר ככל שהפלסטינים יחושו כי הם לא נהנים ממלוא הזכויות במדינה, וככל שיוותרו פערים ברמת ההשתלבות שלהם במדינה וכן פערים כלכליים משמעותיים.

2. ככל שיוקנה לפלסטינים מעמד אזרחי מלא ואפשרות להשפיע ברמה הפוליטית, הם עשויים לפעול לניצול השפעה זו כדי להחליש את האופי היהודי של מדינת ישראל, וכן להתערב בהחלטות אסטרטגיות בכיוונים שאינם תואמים בהכרח את השקפת העולם של הרוב היהודי. מהלכים כאלה יעוררו התנגדות בקרב חלקים

נרחבים של הציבור היהודי במדינה, כך שיגבר המתח בין הציבור היהודי והציבור הפלסטיני במדינה, אשר יכול להידרדר עד כדי מלחמת אזרחים.

3. ככל שהמודל אינו מקנה לפלסטינים מעמד אזרחי שווה בישראל, מדובר בסטייה מעקרונות דמוקרטיים בסיסיים ולא יתאפשר שימור האופי הדמוקרטי של המדינה. אובדן האופי הדמוקרטי צפוי להשפיע על כלל תחומי החיים במדינה, מכיוון שיש בו כדי להוביל לפגיעה בזכויות אדם באופן כללי ולהחלשה עד כדי מיטוט של שומרי הסף של הדמוקרטיה, כגון בתי המשפט והתקשורת.

4. הפיכת כלל הפלסטינים לתושבי המדינה והכללת כל השטחים הפלסטיניים כחלק מהמדינה ייצרו עול כלכלי גדול על המדינה, בשל העוני היחסי השורר בשטחים אלה לעומת ישראל והצורך לספק את הצרכים של כלל התושבים החדשים במדינה. קושי זה יגבר עוד יותר אם גם רצועת עזה תיכלל במסגרת המדינה. הפער הכלכלי הניכר אף צפוי לגרור עלייה בפשיעה הפלילית במדינה.

5. אם ישראל תמצא את עצמה בעימות עם רצועת עזה (ככל שלא תהיה חלק מן המדינה), אזי יש חשש שהתושבים הפלסטינים יתמכו בצד השני לסכסוך או ייחדשו בכך, מה שצפוי להוביל למתח נוסף.

6. הכללת עזה במדינה תיצור מאזן דמוגרפי בעייתי במיוחד, שבו הפלסטינים יהוו אחוז משמעותי מאוד מאוכלוסיית ישראל, תוך שינוי אופייה של המדינה באופן מעשי. זאת מעבר לשאר הקשיים שתוארו לעיל בדבר שילוב אזור זה במדינה. מנגד, השארת עזה מחוץ לתחומי המדינה משמעותה שאין סיום מלא לסכסוך, והיא נותרת כמוקד של חוסר יציבות מתמשך וכמקור למתח במערכת היחסים בין הפלסטינים ליהודים במדינה.

7. אין אף תקדים היסטורי מוצלח של איחוד שתי ישויות בעלות אופי לאומי שונה – ובפרט כשיש סכסוך דמים רב שנים ביניהן – למדינה אחת, קל וחומר למדינה דמוקרטית. להיפך, הדוגמאות ההיסטוריות הן של התפרקות על בסיס לאומי, למשל ביוגוסלביה ובצ'כוסלובקיה. גם במקומות אחרים, כולל בדמוקרטיות מובילות ובין עמים שחיים ביניהם בשלום, נשמעים קולות הקוראים לפירוק. כך למשל קטלוניה שמנסה להשתחרר מספרד וסקוטלנד שבוחנת השתחררות מבריטניה.

פרק שני

אוטונומיה פלסטינית טריטוריאלית

המודל – מדינה אחת על כל השטח, הכולל את שטחי יהודה והשומרון (נופוטנציאלית גם את רצועת עזה), שבתוכה יש אוטונומיה פלסטינית טריטוריאלית.

הרעיון המרכזי – הימנעות מחלוקת הארץ והמשך שימור זהותה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. נוסף על כך, מתן אפשרות לפלסטינים לשלוט בעצמם במסגרת שטח פלסטיני אוטונומי.

תרשים ב' – אוטונומיה פלסטינית (אילוסטרציה)



א. החלוקה הטריטוריאלית

יש להניח כי האוטונומיה תכלול את האזורים הנמצאים כיום תחת סמכות הרשות הפלסטינית (אזורי A ו-B הקיימים) אך היא יכולה להשתרע גם על שטחים נוספים, כולל שטחים המצויים היום בשטח המוגדר בהסכמי אוסלו כאזור C, שיש בהם אמצעי ייצור של פלסטינים כגון אדמות חקלאיות או מחצבות. הוספת מקורות הכנסה לשטח האוטונומי תאפשר לו להיות תלוי פחות בממשל המרכזי.

יש יתרונות בכך ששטח האוטונומיה יהיה רציף, בעל גבולות ברורים וללא מובלעות של יישובים ישראליים. הדבר יאפשר להעביר יותר סמכויות לרשות האוטונומית כך שהיא תוכל לנהל את ענייניה תוך התערבות פחותה מצד השלטון המרכזי. רציפות גם תאפשר לסמן גבול פיזי בין שטח האוטונומיה לשאר שטחי המדינה, ולקבוע נקודות מעבר שיאפשרו בקרה על כניסה ויציאה של אנשים וסחורות.

אם שטח האוטונומיה לא יהיה רציף, אזי גבול פיזי שיקיף ריכוזים פלסטיניים שהם חלק מן האוטונומיה, בלי חיבור ביניהם, ייצור מציאות בלתי סבירה של מעבר מסורבל ובעל פוטנציאל חיכוך. כדי להתגבר על כך, ניתן יהיה להסתפק בהגדרת גבולות האוטונומיה הבלתי רציפה ברמה המהותית בלי לסמן גבול בשטח, אך אז לא תהיה אפשרות מעשית לקיים בקרה על התנועה של אנשים או של סחורות בין השטח האוטונומי לבין שאר חלקי המדינה.

ב. מעמד ההתנחלויות

כדי ליצור שטח אוטונומי רציף תידרש הזזת מספר יישובים ישראליים הקוטעים את הרצף הטריטוריאלי, אם כי ניתן יהיה להותיר את מרבית היישובים. כדי למנוע פינוי כלשהו, הועלה רעיון שכל גוש התיישבות פלסטיני יהיה אוטונומיה בפני עצמה. זהו פתרון בעייתי שכן המשמעות היא אוטונומיות ברמה המוניציפלית, והדבר יעקר מתוכן את הרעיון של שלטון פלסטיני אוטונומי עצמאי בתחומים נרחבים.

יתור על גבול פיזי סביב האוטונומיה יאפשר להותיר את כלל היישובים בשטח, כולל הותרת יישובים יהודיים המוקפים בשטח האוטונומי בתור מובלעות שאינן מוגדרות כחלק מן האוטונומיה, ויישובים פלסטיניים שיהיו מובלעות של האוטונומיה בתוך שטח שאר המדינה. חוסר הרציפות יקשה על הפעלת חלק מסמכויות הרשות האוטונומית.

במסגרת קביעת שטח האוטונומיה תידרש מציאת פתרון ליישוב היהודי בחברון וכן למקומות קדושים ליהדות שיהיו בשטח האוטונומי.

ג. מעמד ירושלים

ירושלים תהיה בירת המדינה. השכונות הפלסטיניות של מזרח ירושלים יוכלו להיות חלק מן האוטונומיה הפלסטינית. לעומת זאת יש להניח שהעיר העתיקה בירושלים, כולל המקומות הקדושים, לא תהיה חלק מהאוטונומיה. ניתן יהיה לקבוע הסדרים שיאפשרו מעמד מסוים לרשויות האוטונומיה במקומות הקדושים למוסלמים.

ד. היבטי אזרחות ותושבות

כיוון שהאוטונומיה היא חלק ממדינת ישראל, תושבי האוטונומיה יהפכו להיות תושבי קבע במדינה הזכאים לחופש תנועה במדינה ולזכויות נוספות, כגון זכות לעבוד במדינה וזכויות סוציאליות. תהיה להם גם זכות לבקש להפוך לאזרחי המדינה.

שלילת זכויות – המוקנות לכל תושב קבע במדינה – מתושבי האוטונומיה וכן שלילת זכותם לאזרחות תתנגש באופן חזיתי עם שימור האופי הדמוקרטי של המדינה. משמעותה תהא שבתוך שטח המדינה תיווצר מובלעת שתושביה הם תושבים "סוג ב" בעלי זכויות מוגבלות. מובלעות כאלו קיימות ברחבי העולם רק במדינות לא דמוקרטיות.

ה. סמכויות שלטוניות

לממשל האוטונומי יוקנו סמכויות בתחומים נרחבים ככל האפשר. הקריטריון המנחה בחלוקת הסמכויות בין הממשל האוטונומי לשלטון המרכזי יהיה עד כמה ניתן לוותר על אחדות ברמת המדינה. ככל שהאוטונומיה תהיה פחות רציפה, יהיה קושי רב יותר בהעברת סמכויות לממשל האוטונומי שקטיעה שלהן היא בלתי הגיונית, למשל סמכויות בתחום התחבורה.

הסמכות העליונה בנושאים הנוגעים לכלל המדינה תישאר בידי השלטון המרכזי. בגדר זה נכללים ביטחון החוץ, יחסי החוץ, המדיניות המקרו-כלכלית, מדיניות ההגירה וסוגיות אחרות הקשורות למדיניות ברמה הלאומית, וכן תחומים שבהם יש השקה בין המתרחש בשטחי האוטונומיה לשאר המדינה, כגון איכות הסביבה

או בריאות הציבור. הסמכות השיורית בנושאים שלא יוגדר מראש כי יהיו בסמכות המשטר האוטונומי תהיה של השלטון המרכזי.

לאוטונומיה יהיו ממשל ורשויות משלה. לממשל האוטונומי תהיה סמכות חקיקתית, ביצועית ושיפוטית ביחס למכלול ההיבטים של החיים בשטח האוטונומי, כולל נושאי תשתית והיבטי ביטחון פנים. כן תהיה מערכת אכיפה הכוללת משטרה, פקחים וכן ערכאות שיפוטיות.

תידרש הגדרה בדבר חלוקת הסמכויות בין רשויות האוטונומיה לבין רשויות המדינה בכלל המישורים. יהיה צורך לקבוע, למשל, את היחס בין ערכאות השיפוט של האוטונומיה לערכאות השיפוט במדינה. לדוגמה, אם יתאפשר לערער על ערכאות האוטונומיה לבית המשפט העליון.

יהיה צורך לקבוע ברמת המדינה גופים ומנגנונים שיעסקו בממשק עם האוטונומיה, כולל למשל משרד ממשלתי וגופי ביצוע. מעבר לכך, יהיה מקום לתת ייצוג לנציגים מקרב האוטונומיה בגופים שונים ברמת המדינה, החל מהכנסת, דרך גופים ממשלתיים, בתי המשפט ורשויות מנהליות שונות, בפרט בנושאים שיש להם השלכה גם על האוטונומיה. יידרש חיזוק מעמדה של השפה הערבית במדינה כדי לתת מענה לכלל תושביה החדשים.

הממשל האוטונומי יוכל להיבחר על ידי תושבי האוטונומיה או להתמנות בדרך אחרת, כגון בהסכמה בין נציגי הפלסטינים לממשלה. ככל שיערכו בחירות, אזי יהיה בכך מימוש של עקרונות דמוקרטיים שלפיהם התושבים קובעים לעצמם את השלטון. אם השלטון יהיה יורש של הרשות הפלסטינית ולא יתקיימו בחירות נוספות, ייווצר מתח עם מימוש ערכים דמוקרטיים בתוך האוטונומיה.

אם השלטון האוטונומי יחדל לתפקד מסיבה כלשהי, ממשלת ישראל תצטרך להבטיח את המשך קיום החיים התקינים בשטח האוטונומי, בהיותו חלק משטח המדינה. במצב כזה ייתכן שלא יהיה מנוס מהקמת רשויות מטעם השלטון המרכזי שיפעלו ישירות בשטח האוטונומי, לפחות עד להחזרת הממשל האוטונומי לתפקוד מלא.

ו. מעורבות הפלסטינים בשלטון

מתעוררת השאלה אם ניתן יהיה למנוע מתושבי השטח האוטונומי להשתתף בבחירות לשלטון המרכזי, ולאפשר רק את השתתפותם בבחירות לרשויות השלטון האוטונומי. זאת מבלי לגרוע מהיותם אזרחי המדינה בכל היבט אחר. הקושי בהצעה זו הוא שאומנם תושבי השטח האוטונומי יוכלו להשפיע ברמת האוטונומיה, אשר תנהל חלקים נרחבים מחייהם, אך עדיין לרשויות המדינה יהיה

כוח לקבוע הסדרים החלים עליהם, כך שאי-מתן אפשרות להשתתף בבחירות לשלטון המרכזי – משמעותה תהא שלילת זכות הייצוג שלהם ברמת המדינה.

ייתכן שאפשר יהיה להקים מבנה שלטוני שיאפשר לתושבי השטח האוטונומי להיות מיוצגים בשלטון המרכזי על ידי נציגים של הרשות האוטונומית, במקום לבחור במישרין לרשויות השלטון המרכזי. נציגים אלה יוכלו להיות מעורבים ולהשפיע על החלטות שיתקבלו במסגרת השלטון המרכזי אשר נוגעות גם לתושבי השטח האוטונומי, כולל החלטות בעניין המעטפת החיצונית, מדיניות כלכלית ונושאים אחרים שבהם יש ממשק בין האוטונומיה לשאר המדינה. לעומת זאת, לא תהיה להם זכות להתערב בהחלטות אחרות של השלטון המרכזי שאינן משפיעות על תושבי השטח האוטונומי.

ז. חופש התנועה במדינה

בתור תושבי המדינה וודאי בתור אזרחיה, יהיה לפלסטינים חופש תנועה במדינה. ככל שיהיה גבול פיזי בין השטח האוטונומי לשטח שאר המדינה, ניתן יהיה לקיים בקרה על תנועה זו אך לא להגבילה ברמה המהותית.

בהינתן תנועה חופשית, תושבים פלסטינים יוכלו לנסות להעתיק את מקום מגוריהם לאזורים שיימצאו מחוץ לשטח האוטונומיה. עם זאת, ייתכן שאפשר יהיה לקבוע שמעבר כזה לא ישנה את מעמדם, לפחות לתקופה מסוימת, קרי שאדם עדיין ייחשב תושב של השטח שממנו הגיע, למשל בכל הנוגע לזכות להצביע בבחירות לרשויות השטח האוטונומי או בכפופות בנושאים פרסונליים לרשויות האוטונומיה. אותו היגיון יחול במקביל גם על תושבי המדינה שאינם תושבי האוטונומיה, אשר יבקשו לעבור אל תוך השטח האוטונומי.

ישראל תהיה שליטה מלאה על המעטפת החיצונית והמעברים הבינלאומיים, ועל מדיניות הכניסה והיציאה מהמדינה.

ח. סוגיית הפליטים

ישראל תוכל למנוע כניסת פליטים פלסטינים מחו"ל לתוך המדינה. ייתכן שתנאי להסכמה פלסטינית למודל יהיה כניסתם של מספר פליטים לשטח האוטונומי.

ככל שתתאפשר העתקת מקום מגורים מן השטח האוטונומי אל תוך שטח שאר המדינה, ייתכן ניסיון של חלק מן הצאצאים של פליטי 1948 שמתגוררים בשטח האוטונומי "לממש את זכות השיבה" בפועל ולחזור למקומות המוצא של

משפחותיהם, כמפורט בניתוח המדינה היוניטרית. ניסיון למנוע זאת עלול לגרור חיכוך נוסף.

ט. היבטים ביטחוניים

הטיפול באירועים פוליטיים בשטח האוטונומי יתבצע על ידי כוח המשטרה של הרשות האוטונומית. יהיה צורך להגדיר את מאפייני הכוח, היקפו וסמכויותיו. יידרש מנגנון לתיאום פעילות הכוח עם רשויות הביטחון של השלטון המרכזי.

גורמי הביטחון של השלטון המרכזי, ובכללם משטרת ישראל והשב"כ, יהיו בעלי סמכות לטפל בנושאים פוליטיים וביטחוניים שיש להם השלכה מחוץ לשטחי האוטונומיה, ויכולו אף לבצע פעילות בשטח האוטונומי לפי הנדרש.

תתעורר שאלה אם לאפשר השתתפות של תושבי השטח האוטונומי בכוחות הביטחון של הממשל המרכזי במדינה, כולל במשטרת ישראל ובצה"ל.

תנועה חופשית של תושבי האוטונומיה בישראל תיצור פוטנציאל לסיכון ביטחוני, בפרט לאור היעדר הפעילות הרציפה של כוחות הביטחון של המדינה בשטח האוטונומי. אתגר ביטחוני נוסף יהיה מתן מענה ליישובים ישראלים שייוותרו כמובלעות בשטח האוטונומי, ככל שיהיו כאלה.

י. היבטים חברתיים

החיבור למדינה אחת יעצים באופן משמעותי את הממשק בין החברה הפלסטינית והחברה היהודית, בפרט לאור חופש התנועה הכרוך בחיבור זה. אומנם קיומה של האוטונומיה יוביל לכך שכל חברה תמשיך לנהל את חייה בנפרד, אולם כדי שהמודל יהיה יציב לאורך זמן, יידרשו תהליכי פיוס אפקטיביים בין העמים. מדובר באתגר משמעותי נוכח העוינות העמוקה והפערים הרבים ביניהם. ככל שתושבי האוטונומיה ירגישו כי הם במעמד נחות לעומת שאר אזרחי המדינה, הסיכוי להצלחה של תהליך הפיוס יהיה קלוש מאוד.

יא. היבטים כלכליים ואזרחיים

רשויות האוטונומיה יוכלו לנצל את משאבי הטבע שבשטחם ולהסדיר את ההתנהלות בשטח האוטונומיה מבחינה כלכלית, תשתיתית ואזרחית, כל עוד לא תהיה התנגשות עם הסמכויות שנתרות בידי הממשל המרכזי במדינה.

המדינה תהיה יחידה כלכלית אחת ותהיה אחידות בכללים הנובעים מכך ובתחומים שבהם נחוצה הרמוניה בתחומי המדינה, כולל בתחום התקינה, המיסוי העקיף, התחום המוניטרי, הקניין הרוחני, איכות הסביבה, בריאות הציבור, החקלאות, התקשורת והאנרגיה. המשמעות היא שהחלטות בתחומים אלה יתקבלו ברמת המדינה ויחולו גם באוטונומיה, והיא מחדדת עבור רשויות האוטונומיה את החשיבות המהותית שבשילובן בקבלת החלטות אלו, מעבר לממד העקרוני הנוגע למימוש זכויות דמוקרטיות.

אם יהיה גבול פיזי בין האוטונומיה לבין שאר שטחי המדינה, אפשר יהיה לקיים בקרה מסוימת על סחורות נכנסות ויוצאות. ככל שלא יהיה גבול פיזי יש חשש לפגיעה בתחרות ההוגנת, אם לא תהיה אכיפה מספקת בשטח האוטונומי של הכללים הרלוונטיים.

האחריות הכוללת על האוטונומיה, שהיא חלק מן המדינה, תהיה מוטלת על רשויות המדינה, כולל הבטחה כי רשויות השטח האוטונומי ייתנו מענה לצרכים של תושבי האוטונומיה, וכי יובטחו זכויות כלכליות וחברתיות בסיסיות של תושבים אלו.

פערים כלכליים משמעותיים בין המצב בשטח האוטונומי לבין המצב בשאר שטחי המדינה הם מתכון למתח, לתסכול ולחוסר יציבות. תידרש השקעה כלכלית כבדת משקל כדי לצמצם פערים אלה.

יב. שימור האופי היהודי של המדינה

המודל אמור לשמר את הזהות היהודית של מדינת ישראל, כאשר לזהות הפלסטינית ייתן מענה במסגרת האוטונומיה, וניתן לעגן זאת באופן חוקתי. עם זאת, ככל שתהיה לפלסטינים השפעה על החלטות של השלטון המרכזי, הם יוכלו לנסות לערער את האופי היהודי של המדינה. מעבר לכך, עצם קיומו של מיעוט פלסטיני כה משמעותי במדינה ישפיע על אופייה היהודי ברמה המעשית, וכן צפוי להוביל ללחצים לשינוי הגדרתה.

יג. שימור האופי הדמוקרטי והליברלי של המדינה

כדי לשמר את האופי הדמוקרטי של המדינה נדרש לתת לפלסטינים מעמד אזרחי מלא ושווה.

כיוון שהאוטונומיה תהווה חלק ממדינת ישראל, היא תהיה כפופה למארג החובות של המדינה במישור הבינלאומי, וכן יידרש כי יכובדו במסגרתה ערכי יסוד של

המדינה. ככל שרשויות האוטונומיה לא יכבדו זכויות אדם בסיסיות כגון זכויות לשוויון מגדרי, למשפט הוגן או לחופש ביטוי, ייווצר מתח בין חובותיה של ישראל במישור הפנימי והבינלאומי להבטיח כיבוד זכויות כאלה בכלל שטחה ובין הרצון להתערב באופן מינימלי בעניינים פנימיים של האוטונומיה.

יד. השלכות על אזרחי ישראל הערבים

בעת קביעת שטח האוטונומיה יהיה צורך להכריע אם לכלול במסגרתה גם יישובים ערביים שהם כיום חלק ממדינת ישראל. מהלך כזה מותנה בכך שישקף את רצונם של תושבים אלה.

המודל מציב דילמה בפני הערבים אזרחי ישראל – אם להמשיך במגמה הקיימת של חיבור לחברה הישראלית או לחבור לאחיהם הפלסטינים באוטונומיה הפלסטינית.

טו. השלכות על הרשות הפלסטינית

כינון האוטונומיה יכול להתבסס על הרשות הפלסטינית הקיימת היום. עם זאת, מדובר בשינוי מהותי מאוד מבחינת מעמדה של הרשות. מרשות עצמאית שמייצגת את העם הפלסטיני אל מול ממשלת ישראל ומציגה את עצמה כ'מדינה' במישור הבינלאומי, היא אמורה לעבור להיות במעמד של שלטון אוטונומי ולפעול תחת חוקי המדינה וסמכותה הגוברת של ממשלת ישראל.

הסבירות שהרשות הפלסטינית תסכים למודל זה כפתרון קבוע של הסכסוך, תוך ויתור על ריבונות מלאה, היא נמוכה מאוד. ככל שהרשות הפלסטינית תסרב לשמש בתור גוף השלטון האוטונומי יהיה צורך למצוא גורמים אחרים שיסכימו לשמש בתפקיד זה, בין במסגרת התמודדות בבחירות או בין כגורמים ממונים על ידי הממשלה המרכזית. מדובר באתגר לא פשוט, בלשון המעטה.

המודל מאפשר הותרת המשטרה הפלסטינית על כנה בתור משטרת השטח האוטונומי. זאת בעיקר אם הרשות הפלסטינית תישאר גוף השלטון בשטח האוטונומי. עם זאת, כיוון שהמשטרה בשטח האוטונומי אמורה להתמקד בהיבטי שיטור ואכיפת חוק בלבד, וכדי שלא יהיו עוד כוח דמוי צבא במדינה, יידרשו שינויים במבנה המשטרה הפלסטינית והיא תיאלץ לוותר על חלק מהנשק והציוד שברשותה, שאינם מתאימים לייעוד המעודכן.

יישום המודל יחייב את הרשות הפלסטינית לוותר על הנציגויות הדיפלומטיות שלה במדינות שונות ובארגונים שונים, ולחסות תחת משרד החוץ של מדינת ישראל. עם זאת, ייתכן שניתן יהיה להעניק נציגות מסוימת לאוטונומיה הפלסטינית במסגרות

מסוימות בזירה הבינלאומית. שיתוף הפעולה של הקהילה הבינלאומית בנושא זה תלוי בשאלה אם הקמת האוטונומיה תיעשה בהסכמת הציבור הפלסטיני ותיתפס כמודל לגיטימי.

טז. רצועת עזה

אם עזה תיכלל במודל היא תהפוך לחלק מהמדינה. אם מדובר באוטונומיה פלסטינית אחת, נחוץ יהיה לקבוע הסדרים לחיבור בין השטח האוטונומי ביהודה ושומרון וברצועה, בעיקר אם יהיה גבול פיזי סביב שטחי האוטונומיה. אם עזה תיחשב שטח אוטונומי נפרד, המשמעות היא שיהיו לה רשויות משלה. במצב זה ייתכן שאפשר יהיה לקבוע הסדרים שונים ביחס לעזה, בפרט לאור העובדה שקל יותר לקבוע גבול פיזי בינה לבין שאר שטח המדינה. עם זאת, אף אם יהיה גבול פיזי כזה, על תושבי האוטונומיה בעזה יחול הניתוח שלעיל לגבי מעמדם וזכויותיהם של תושבי השטח האוטונומי. במילים אחרות, הם ייהנו מחופש תנועה ומזכות לעבוד בישראל, וכן תהיה להם זכות להתאזרח במדינה ולרכוש את מלוא הזכויות האזרחיות.

הכללת רצועת עזה בתוך המדינה תטיל על רשויות המדינה אחריות למה שקורה בשטחה, כולל חובה לוודא כי מסופקים צורכי התושבים ברצועה.

יז. אופן כינון האוטונומיה

הקמת האוטונומיה תחייב סיפוח של כלל השטח לישראל וגיבוש מסמך שיכונן את האוטונומיה ויגדיר את שטחה ואת סמכויותיה. מסמך זה צריך יהיה להיות מעוגן בחקיקה הישראלית במעמד חוקתי משוריין. מדובר בשינוי יסודי במבנה המדינה שמצדיק פנייה אל העם, באמצעות משאל עם או העמדת הנושא לבחירות.

נשאלת השאלה אם ניתן להקים אוטונומיה שלא על בסיס הסכם מפורש עם ההנהגה הפלסטינית. ברמה התאורטית, ייתכן שניתן להקים במדינה שטח אוטונומי באופן חד-צדדי. ואולם ברמה המעשית לא ניתן ליישם מודל כזה – המתבסס על הרעיון שהפלסטינים ישלטו על עצמם – ללא הסכמה של נציגי הפלסטינים. ככל שיש כוונה להסתמך על הרשות הפלסטינית ועל הגופים שלה כעל בסיס לרשויות השלטון האוטונומי, יידרש להגיע איתה להסכם בנושא.

הקמת האוטונומיה תחולל שינויים משפטיים משמעותיים. בשטח שייכלל בתחומי האוטונומיה – בתחומים שבהם הסמכויות יישארו בידי הממשל האוטונומי ניתן יהיה להמשיך להתבסס על החקיקה הפלסטינית הקיימת. עם זאת, יידרשו התאמות

משמעותיות למציאות החדשה. בשאר התחומים הנופלים באחריות הממשלה המרכזית, וכן בשטח של יהודה ושומרון שיישאר מחוץ לתחומי האוטונומיה, יוחל החוק הישראלי במלואו. יידרשו הסדרי מעבר וכן מהלכים ליישום המצב המשפטי החדש. כך למשל יידרש הסדר שיאפשר רישום המקרקעין הנמצאים ביהודה ושומרון (וברצועת עזה) בספרי רישום המקרקעין בישראל.

ככל שהרשות הפלסטינית תשתף פעולה עם המהלך, יידרשו התאמות ושינויים במוסדותיה הקיימים. ככל שלא תשתף פעולה, תידרש הקמת מוסדות חדשים בשטחי האוטונומיה.

תידרש הקמת רשויות בישראל, כולל למשל משרד ממשלתי וגופי ביצוע, שיהיו אחראים על כל הממשקים מול האוטונומיה. יופסק השימוש בגופים צבאיים וביטחוניים לביצוע תיאום זה.

יח. ההיתכנות של כינון מדינה עם אוטונומיה פלסטינית

יהיה קשה עד בלתי אפשרי ליישם את מודל האוטונומיה ללא הסכמה פלסטינית. אימוץ מודל זה בתור פתרון הקבע לסכסוך כרוך בוותור של הפלסטינים על מימוש שאיפותיהם הלאומיות במדינה משלהם. ספק רב אם יש סיכוי לוותור כזה. ככל שבמסגרת מודל האוטונומיה לא יינתנו לפלסטינים זכויות אזרחיות מלאות ושוויון מלא במדינה, הסיכוי שיינתנו הסכמתם לרעיון הופך להיות אפסי. מצד שני, הסכמה שהפלסטינים יקבלו את מלוא הזכויות הללו, באופן שאף עלול להוביל להגעה לעמדות שליטה במדינה, צפויה להיתקל בהתנגדות בקרב הציבור היהודי במדינה.

סיכויי ההצלחה של האוטונומיה כפתרון קבוע

1. כיוון שהמודל אינו מאפשר מימוש המאוויים הלאומיים של הפלסטינים, קשה לראות אותם משלימים עימו כפתרון קבוע וכהסדר סופי. כל עוד לא תהיה השלמה כזו צפוי להישאר מתח על רקע לאומי. תחושות התסכול ייצרו פוטנציאל לחיכוך ולאלימות. חשש זה יגבר ככל שהפלסטינים יחושו כי הם לא נהנים ממלוא הזכויות, וככל שייוותרו פערים ברמת ההשתלבות שלהם במדינה וכן פערים כלכליים משמעותיים.

2. על פי מודל האוטונומיה, בישראל יחיה מיעוט פלסטיני משמעותי מאוד (מיעוט שהופך עוד יותר משמעותי אם כוללים גם את רצועת עזה). הרעיון שאפשר יהיה

להגביל אוכלוסייה זו רק לתחומי השטח האוטונומי הוא בעייתי הן ברמה המהותית, בגלל ההתנגשות עם ערכים דמוקרטיים, והן ברמה המעשית, בשל הקושי ליצור גבול פיזי בין האוטונומיה לבין שאר שטחי המדינה. ככל שתושבי השטח האוטונומי יוכלו לנוע בחופשיות בכל רחבי המדינה, צפוי חיכוך מתמשך בין האוכלוסייה הפלסטינית לאוכלוסייה היהודית, וכן פוטנציאל לאיומים ביטחוניים בשל החשש להימצאות גורמי טרור בקרבם, שאינם משלימים עם קיומה של המדינה.

3. שימור האופי הדמוקרטי של המדינה יחייב לתת לפלסטינים מעמד אזרחי במדינה ואפשרות להשפיע על החלטות השלטון המרכזי, לפחות בנושאים הנוגעים אליהם. כוחם הפוליטי יאפשר להם להיות מעורבים בהחלטות אסטרטגיות בכיוונים שאינם בהכרח תואמים את השקפת העולם של הרוב היהודי. מהלכים כאלה צפויים להוביל לחיכוך בין הציבורים במדינה.

4. אם מודל האוטונומיה ייכפה על הפלסטינים ולא ייתפס בעיניהם כסיום הסכסוך, המשמעות היא שישראל תוכל למצוא את עצמה בעימות עם הפלסטינים בשטח זה. מעבר לכך, גם אם תושבי האוטונומיה עצמם לא יוכלו לאיים על ישראל, היא תוכל למצוא את עצמה בעימות עם רצועת עזה (אם אינה חלק מן המדינה) או עם מדינות אחרות באזור. במקרה כזה ובפרט בעימות עם עזה, תושבי האוטונומיה ורשויותיה צפויים לתמוך בצד השני לסכסוך או להיחשד בכך, מה שצפוי להוביל למתח נוסף.

5. מכיוון ששטח האוטונומיה יהווה חלק מהמדינה וכלל הפלסטינים יהיו תושבי המדינה, מדינת ישראל תהיה מחויבת להבטיח כי צורכיהם מסופקים באופן הולם. התוצאה תהא יצירת עול כלכלי גדול על המדינה, בשל העוני היחסי השורר בשטחים אלה לעומת ישראל. עול זה יגבר אם גם רצועת עזה תיכלל באוטונומיה. זאת ועוד, אם רשויות האוטונומיה יחדלו לתפקד, האחריות המלאה על כלל השטח תיפול על ממשלת ישראל.

6. הכללת עזה במדינה, אף אם בתור שטח אוטונומי נפרד, תגדיל במידה רבה את מספר הפלסטינים במדינה ותערער את יציבות המדינה בשל מורכבות המצב ברצועה. מנגד, השארת עזה מחוץ לתחומי המדינה משמעותה שלא יהיה סיום מלא לסכסוך, והיא תיוותר כמוקד של חוסר יציבות מתמשך אשר יאתגר את היחסים בין הפלסטינים ליהודים במדינה.

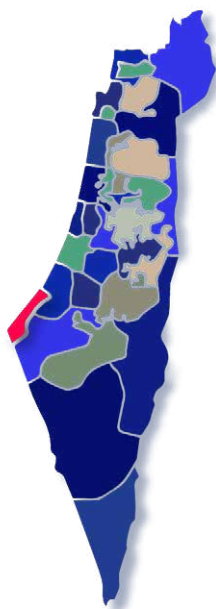
פרק שלישי

מדינה אחת פדרטיבית

המודל – מדינה אחת בעלת ממשל פדרלי מרכזי, המורכבת ממחוזות פדרטיביים. חלוקה למחוזות יהודיים במהותם ולמחוזות פלסטיניים במהותם. החלוקה יכולה להיות למחוז אחד פלסטיני ומחוז אחד יהודי, או למספר מחוזות מכל סוג.

הרעיון המרכזי – הימנעות מחלוקת הארץ והמשך שימור זהותה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. נוסף על כך, העברת סמכויות בתחומים נרחבים לרמת המחוז, שתאפשר לפלסטינים וליהודים לשלוט בעצמם בנושאים אלה.

תרשים ג' – פדרציה (אילוסטרציה)



א. החלוקה הטריטוריאלית

הרעיון בבסיס הפדרציה הוא שיהיו מחוזות פלסטיניים במהותם ומחוזות יהודיים במהותם. המודל מכסה גם חלופה שבמסגרתה קיימים במדינה מחוז פלסטיני אחד ומחוז יהודי אחד, וגם חלופה שבה המדינה מחולקת ליותר מחוזות – פלסטיניים ויהודיים. חלוקה כזאת תקל על יצירת הומוגניות של תושבי כל מחוז.

הועלו גם רעיונות ליצירת מחוזות על בסיס מאפיינים נוספים כגון מחוזות יהודיים דתיים, חרדיים, חילוניים וכדומה. מדובר ברעיון שמסבך עוד יותר את המודל, הסבוך גם כך.

אם מנסים ליצור מחוזות הומוגניים בהיבט הלאומי, קרי מחוזות שתושביהם פלסטיניים ומחוזות שתושביהם יהודים, אזי יהיה קושי ליצור רציפות מלאה בשטח כל מחוז, בפרט אם נמנעים מפינוי יישובים קיימים. מנגד, אם שטח המחוז אינו רציף, ההחלה של מערכות כללים שונות של המחוזות השונים תהיה מסובכת ותתחייב הותרת תחומים רבים יותר בידי השלטון המרכזי.

אם מוותרים על השגת מתאם מלא בין החלוקה הלאומית והדתית לבין אופן הגדרת גבולות המחוזות, המשמעות היא שבמחוזות יתגוררו גם תושבים שאינם חלק מקבוצת הרוב במחוז. כיוון שהרעיון הוא שבמחוזות הפלסטיניים יהיה ביטוי ללאומיות הפלסטינית ובמחוזות היהודיים יהיה ביטוי ללאומיות היהודית, אזי יידרשו הסדרים שמבטיחים את זכויות קבוצות המיעוט הללו, ואשר מספקים צרכים הקשורים לזהותם השונה כגון שירותי חינוך ותרבות.

ב. מעמד ההתנחלויות

ההתנחלויות יוכלו להישאר על כן וישתלבו במחוזות השונים כמו כל יישוב אחר במדינה. עם זאת, חלק מההתנחלויות מקשות על יצירת רציפות פלסטינית במחוזות הפלסטיניים, ובפרט אם יהיה מדובר במחוז פלסטיני אחד, ולכן יהפכו בפועל למובלעות יהודיות בתוך המחוז, אלא אם יפנו.

ג. ירושלים

ירושלים תחייב מענה ייחודי. ניתן אולי לקבוע שהעיר, או לפחות החלקים הרגישים בה (ובפרט האגן הקדוש), תהנה ממעמד מיוחד ויחולו עליה הסדרים ייחודיים של חלוקת סמכויות פונקציונלית (בדומה לבריסל בבלגיה). יידרשו פתרונות יצירתיים, המעניקים מעמד מסוים גם לפלסטינים בחלקים מהעיר והמתחשבים ברגישויות דתיות.

ד. היבטי אזרחות ותושבות

כל תושבי הפדרציה יהפכו להיות תושבי קבע במדינה, הזכאים לחופש תנועה במדינה ולזכויות נוספות. תהיה להם גם זכות לקבל אזרחות במדינה. תושבות קבע במחוז תאפשר להצביע לרשויות המחוז. האזרחות תכלול את הזכות לבחור ולהיבחר למוסדות המדינה ברמה הפדרלית.

ה. סמכויות שלטוניות

יהיה מקום להעניק כמה שיותר סמכויות לשלטונות המחוז, על מנת לאפשר לכל עם לשלוט בענייניו באופן מלא ככל האפשר. עם זאת, יידרש לשמר בידי הממשל הפדרלי החלטות בנושאים ברמה הלאומית ובתחומים חוצי מחוזות. הסמכות השיורית, קרי כל סמכות שלא תוגדר כנופלת בסמכות המחוז תישאר בידי הממשל הפדרלי.

אין נוסחה אחת לגבי אופן חלוקת הסמכויות בין הממשל הפדרלי והמחוזות. יש נושאים שהם בבירור בסמכות הממשל הפדרלי כגון יחסי החוץ, ביטחון החוץ, משאבי הטבע הלאומיים, המדיניות המקרו-כלכלית, מדיניות ההגירה והמרחב האווירי, הימי והאלקטרומגנטי; ויש נושאים שהם בבירור בסמכות המחוז כגון רווחה, התחום המוניציפלי, תכנון ובנייה מקומיים, אכיפה פלילית ומיסוי מחוזי. בנושאים אחרים, למשל בתחומי התקינה, התקשורת, האנרגיה והחקלאות, החלוקה מובהקת פחות ומושפעת משיקולים שונים המושכים לכיוונים שונים. בגלל השטח הקטן של מדינת ישראל והעובדה שגבולות המחוזות עשויים להיות מפותלים, מתבקש להשאיר לרמה הפדרלית נושאים שיש לגביהם היגיון ברציפות נורמטיבית, למשל תעבורה, תקשורת ואיכות הסביבה. זאת ועוד, בתחומים מסוימים כמו חינוך ותרבות יהיה היגיון לשמר פיקוח פדרלי, כדי לוודא שהמסרים יתאמו את ערכי המדינה וכן שצורכי המיעוט במחוזות נשמרים באופן מספק.

יהיה צורך להקים מוסדות שלטון המתאימים למודל הפדרלי. כך למשל, כנהוג בפדרציות, ניתן יהיה לחלק את הרשות המחוקקת לשני בתים: מועצה ארצית (או בית תחתון) הדומה לכנסת, שתיבחר על ידי כלל אזרחי המדינה; ומועצת המחוזות (בית עליון), שבה יהיה ייצוג לנציגי המחוזות. הממשלה הפדרלית תוכל להיבחר בנפרד (כמו במשטר נשיאותי) או להיות מורכבת מתוך החברים בבתי הנבחרים. השיטה שתיקבע לעריכת הבחירות למוסדות אלו תשליך על המשקל היחסי של המחוזות ושל כלל הציבור בהרכבם. נוסף על כך תהיה מערכת שיפוט

פדרלית, לדיון בנושאים שבסמכות הממשל הפדרלי. הממשל הפדרלי ימומן על ידי מיסים פדרליים.

כיוון שהממשל הפדרלי נועד לשרת את כלל אזרחי המדינה וכיוון שאנשיו יפעלו בכל המדינה, כולל במחוזות הפלסטיניים, יהיה צורך להבטיח ייצוג של הציבור הפלסטיני במסגרת הפקידות ומנגנוני השלטון בתחומים השונים, כולל בערכאות השיפוטיות. זאת על מנת לממש נורמות המצופות ממשטר דמוקרטי, וכן כדי לעודד את הפלסטיניים להסכים למודל הפדרטיבי ולמנוע התמרמרות הנובעת מחוסר שילוב לאורך זמן. המשמעות היא שעובדי ממשל פדרלי פלסטיניים יוכלו לפעול גם במחוז יהודי ונציגים יהודים – במחוז פלסטיני. הממשל הפדרלי יצטרך לפעול במקביל בשתי השפות – עברית וערבית.

לכל מחוז יהיו רשויות משלו שיכללו ממשלה, מועצה מחוקקת וכן מערכת שיפוט שתוסמך להכריע לפי דיני המחוז. נוסף על כך יהיו למחוז כוחות משטרה שיטפלו בתחום הפלילי שבסמכות המחוז.

הרשויות במחוז ייבחרו על ידי תושבי הקבע במחוז. אם יהיו קבוצות של מיעוטים אתניים במחוזות השונים, יידרשו הסדרים שיבטיחו כי זכויותיהם לא יקופחו, למשל על ידי הבטחת ייצוג שלהם במוסדות המחוז. מעבר לכך יידרש מענה לחשש מבחירתם של גורמים קיצוניים החותרים תחת קיום המדינה.

במחוזות היהודיים הדין הישראלי יהיה נקודת המוצא, בכפוף לשינויים והתאמות. לעומת זאת, במחוזות הפלסטיניים, בתחומים שהם בסמכות המחוז, ייתכן שיתאפשר להתבסס על החקיקה הפלסטינית הקיימת תוך התאמתה למסגרת המשפטית שתחול במישור הפדרלי, אשר תתבסס על הדין הישראלי הקיים, כולל התאמתה לעקרונות היסוד ולזכויות היסוד החוקתיים במדינה.

1. מעורבות הפלסטינים בשלטון

כלל אזרחי המדינה יוכלו לבחור ולהיבחר למוסדות הנבחרים של הממשל המרכזי הפדרלי. לפלסטינים, למרות היותם מיעוט במדינה, עשויה להיות השפעה פוליטית ניכרת. זאת, בין היתר, בהתחשב בפיצולים בתוך החברה היהודית, שאינה הומוגנית. המשמעות היא שהם יוכלו להשפיע על נושאים אסטרטגיים שנדונים במישור הפדרלי, כולל בתחומים של מדיניות חוץ, ביטחון לאומי, מדיניות כלכלית וכדומה.

גורמים שונים התומכים במודל הפדרציה מציעים דרכים לנסות להבטיח כי הרוב היהודי ימשיך להיות בעל השליטה בפועל במוסדות המדינה, למשל על ידי הותרת יותר מחוזות יהודיים לעומת מחוזות פלסטיניים ומתן משקל רב לנציגי

המחוזות. במקביל, כדי לרכז תוצאה זו, מוצע להעניק זכות וטו לכל אחד מן הלאומים בהחלטות מסוימות, כך שהפלסטינים יוכלו לחסום יוזמות שנוגעות אליהם במישרין. עם זאת, ניסיון לשמר בצורה מבנית או באמצעות נוסחאות שונות מצב של חוסר אפשרות של הפלסטינים להיבחר לעמדות השפעה, תוך דחיקתם המתמשכת אל מחוץ למעגל קבלת ההחלטות, יימצא במתח רב עם ערכים דמוקרטיים. יתרה מזאת, ספק רב אם הפלסטינים יסכימו להסדר כזה, ואף אם תתקבל הסכמתם, הוא צפוי ליצור תחושות תסכול והתמרמרות לאורך זמן, אשר יפגעו ביציבות המדינה הפדרלית.

ז. חופש התנועה במדינה

לא יהיו גבולות פנימיים פיזיים בין המחוזות, ותתאפשר תנועה חופשית בכל רחבי המדינה. אם יהיה צורך ביטחוני קונקרטי ניתן יהיה לקיים נקודות בידוק, כפי שהדבר נעשה בתוך תחומי המדינה כיום.

התנועה החופשית תאפשר העתקת מקום מגורים ברחבי המדינה. המשמעות היא שהתושבים הפלסטינים יוכלו לעבור גם למחוזות יהודיים במדינה, והיהודים למחוזות הפלסטיניים.

על מנת לשמר את אופיו של המחוז, ניתן יהיה לשקול קביעת מכסות של תושבים חדשים שאינם משתייכים לקבוצה האתנית של המחוז, כדי שמספרם לא יערער את זהות המחוז. במקביל, ניתן יהיה לקבוע כי העתקת מקום מגורים לא תעניק באופן אוטומטי מעמד תושב במחוז החדש וזכאות לבחור לרשויות המחוז, לפחות לתקופת מעבר. כך ניתן יהיה לשמר, לפחות לתקופה מסוימת, את האופי המקורי של המחוז.

הנושאים הנוגעים לשליטה במעטפת החיצונית ובמעברים הבינלאומיים ולמדיניות הכניסה והיציאה מהמדינה ייקבעו ברמה הפדרלית.

ח. סוגיית הפליטים

הממשל הפדרלי יגדיר את המדיניות בנושא כניסת פליטים פלסטינים מחו"ל לתוך המדינה. ככל שלפלסטינים תהיה השפעה רבה יותר במישור הפדרלי, עשוי להיות לחץ לאפשר הכנסה מסוימת של פליטים למדינה. מעבר לכך, ייתכן שזה יהיה אחד התנאים להסכמה פלסטינית למודל זה.

לאור חופש התנועה במדינה וככל שלא יהיו הגבלות על העתקת מקום מגורים בין המחוזות, ייתכן ניסיון של צאצאים של פליטי 1948 המתגוררים בשטחי יהודה

ושומרון (ורצועת עזה, אם תהיה חלק מהפדרציה) "לממש את זכות השיבה" ולחזור למקומות המוצא של משפחותיהם, כמפורט במודלים הקודמים.

בהיותם חלק מהמדינה, יידרש לשקם את מחנות הפליטים הקיימים כיום בשטח הפלסטיני, תוך מתן מענה לתושביהם.

ט. היבטים ביטחוניים

הממשל הפדרלי יהיה אחראי על הביטחון הכולל במדינה, הן מול איומים פנימיים והן מול איומים חיצוניים, לרבות אבטחת הגבולות החיצוניים, המרחב הימי והמרחב האווירי. כוחות הביטחון, כולל צה"ל ושב"כ, יהיו תחת סמכותו של הממשל הפדרלי, ויוכלו לפעול גם בתחומי המחוזות בעת הצורך.

המשטרה הפדרלית תהיה מוסמכת לפעול בתחומים שבסמכות הממשל הפדרלי, למשל באכיפת איסורים פדרליים. ככל שלממשל הפדרלי יוקנו יותר סמכויות, משטרה זו תפעל בתחומים רבים יותר. במשטרה הפדרלית ייכללו גם יהודים וגם פלסטינים, ויש להניח כי שוטרים פלסטינים יפעלו גם במחוזות יהודיים ולהיפך. הדבר נחוץ, בין היתר, כדי להבטיח אכיפה שוויונית ולמנוע פוטנציאל לקנוניות ושחיתויות. מצד שני, יש בכך פוטנציאל לחיכוך.

תידרש הסדרת היחסים בין כוחות הביטחון והמשטרה במישור הפדרלי לכוחות המשטרה של המחוזות וכן בין כוחות המשטרה של המחוזות השונים, למשל לגבי אירועים בעלי אופי ביטחוני שמתרחשים במחוז, או באירועים חוצי מחוזות. מעבר למחלוקות האופייניות לכל מדינה פדרלית במישור היחסים האמור, המתחים הלאומיים מוסיפים ממד נוסף של מורכבות למערכת יחסים זו.

דילמה שתדרוש הכרעה תהיה אם וכיצד לשלב פלסטינים במסגרת הצבא ושאר כוחות הביטחון במדינה.

י. היבטים חברתיים

מאחר שהפדרציה מחייבת חיים משותפים ושלובים, הצלחתה תותנה בקיומם של תהליכי פיוס אפקטיביים בין החברה הישראלית והפלסטינית. מדובר באתגר כבד משקל נוכח העוינות המושרשת והפערים הכלכליים הגדולים.

יא. היבטים כלכליים ואזרחיים

המדיניות המקרו־הכלכלית תיקבע ברמת הממשל הפדרלי. כך גם סוגיות הנוגעות לפיתוח ולניצול המשאבים הלאומיים, וכן תחומים שחוסר אחידות בהם עלול

לפגוע בסחר הוגן בשל חופש התנועה של אנשים וסחורות, כולל נושאי תקינה, מיסוי עקיף, קניין רוחני וכיו"ב.

כל מחוז יקבע לעצמו את תקציבו ויהיה אחראי על הפיתוח הכלכלי בתחומו, כולל התכנון הקרקעי ואופן ניצול משאבי המחוז. המחוזות יוכלו לפתח מקורות הכנסה עצמאיים, כולל בצורה של מיסים מקומיים.

יהיה צורך לתת מענה לפערים הכלכליים האינהרנטיים בין מחוזות עשירים למחוזות עניים ולפעול לאיזון באמצעות השקעות במחוזות הפלסטיניים החלשים, כמו גם במחוזות חלשים אחרים במדינה. המשמעות היא שהמחוזות היהודיים, העשירים יותר, יממנו למעשה את המחוזות הפלסטיניים, העניים יותר.

במסגרת הפדרציה יהיה צורך לתת מענה לפערים הקיימים בדיני המקרקעין ולכך שמרבית הקרקעות ביהודה ושומרון אינן מוסדרות. יידרש מהלך האחדה והסדרה של הנושא.

יב. שימור האופי היהודי של המדינה

אפשר יהיה לעגן את הזהות היהודית של המדינה באופן שאינו ניתן לשינוי, למשל במסגרת החוקה המקימה את הפדרציה. עם זאת, גם עיגון כזה לא יוכל למנוע באופן מוחלט שינויים בזהות המדינה שינבעו מההרכב הדמוגרפי שלה, וכן לחצים לשינוי הגדרתה.

יג. שימור האופי הדמוקרטי והליברלי של המדינה

אחד ההיבטים החשובים של משטר דמוקרטי הוא ההגנה על זכויות האדם במדינה. כל המחוזות יצטרכו לכבד את זכויות האדם של כל תושביהם ושל המבקרים בשטחם. בין היתר, יתעוררו שאלות לגבי היקף השמירה במחוזות על ערך השוויון, וכן סוגיות של מניעת כפייה דתית ושל כיבוד זכויות אדם אחרות. בתחומים שיוסדרו ברמת המחוז עלול להתעורר מתח פוטנציאלי מול ערכים דמוקרטיים מקובלים במדינה, ובפרט אם במחוזות ישלטו בעלי תפיסות עולם דתיות ושמרניות שיבקשו לקבוע הסדרים מפלים, למשל ביחס לנשים או לחברי הקהילה הגאה. מנגד, ככל שההסדרה תהיה במישור הפדרלי ובהנחה ששם יעוגנו ערכים דמוקרטיים-ליברליים, עלול להתגלות קושי ביישום הסדרים אלה במחוזות מסוימים.

יד. השלכות על אזרחי ישראל הערבים

תתעורר שאלה אם למקם את היישובים הערביים שנמצאים כיום במדינת ישראל, למשל את היישובים הצמודים לקו הירוק, בתוך המחוזות הפלסטיניים. יהיה צורך להתחשב בעמדות התושבים של יישובים אלה בבחירת המחוז שאליו ישתייכו. החלוקה למחוזות אינה נותנת מענה לאומי לתושבי ערים מעורבות כמו חיפה, עכו ויפו, שסביר להניח שיהיו חלק ממחוז יהודי, וכן לחברון, שסביר להניח שתהיה חלק ממחוז פלסטיני.

המודל מציב דילמה לערבים אזרחי ישראל – אם להמשיך במגמה הקיימת של חיבור לחברה הישראלית ולהישאר במחוזות היהודיים או להצטרף למחוזות הפלסטיניים.

טו. השלכות על הרשות הפלסטינית

הרשות הפלסטינית במתכונתה הנוכחית תתפרק, אם כי תוכל לשמש בסיס לרשויות המחוז הפלסטיני, ובפרט אם יהיה רק מחוז פלסטיני אחד ביהודה ושומרון.

יישום הפתרון הפדרטיבי יחייב לפרק את כוחות הביטחון הפלסטיניים, שייקלטו בחלקם במסגרת כוחות השיטור של המחוזות הפלסטיניים. כן נחוץ יהיה להעביר לידי כוחות הביטחון הפדרליים את כל הנשק והאמצעים הצבאיים שאינם נחוצים לכוח שיטורי במהותו.

הרשות הפלסטינית תצטרך לוותר על הנציגויות הדיפלומטיות שלה במדינות שונות ובארגונים בינלאומיים שונים, ולחסות תחת משרד החוץ של המדינה.

טז. רצועת עזה

רצועת עזה תוכל להיכלל בתוך הפדרציה בתור חלק מהמחוז הפלסטיני או בתור מחוז משל עצמה.

אם עזה תיכלל בפדרציה, המשמעות היא שמספר הפלסטינים במדינה יגדל באופן משמעותי. זאת ועוד, עזה היא אזור עני במיוחד ורווי בעיות שיחייבו מענה מצד המדינה.

יז. אופן כינון הפדרציה

כדי להקים את הפדרציה וכדי שתתפקד, יהיה צורך להגיע להסכמה עם הפלסטינים. אם ההנהגה הפלסטינית הקיימת לא תסכים להצטרף למהלך כזה, קשה לראות

איך אפשר יהיה למצוא נציגות אחרת שתוכל להגיע להסכמות שיחייבו את הציבור הפלסטיני.

כינון הפדרציה יחייב קביעת חוקה לפדרציה, שבה יוסדרו היחסים בין המחוזות והממשל הפדרלי ובין המחוזות לבין עצמם. לאור העובדה שמדובר בשינוי דרמטי במשטר במדינה, יהיה מקום להביא את ההחלטה להכרעת העם, במשאל עם או בבחירות. קביעת חוקה לישראל היא נושא מורכב גם בלי ההיבט הפדרטיבי, למשל לאור סוגיות כמו דת ומדינה, שמנעו עד היום כינון חוקה בישראל. האתגר גדול בייחוד לנוכח הפערים התרבותיים והדתיים העמוקים בין היהודים והפלסטינים במדינה. לכן תהליך גיבוש החוקה צפוי להיות מורכב וכוך במחלוקות רבות.

מעבר לחוקה, שאר הדין במישור הפדרלי יהיה מבוסס על הדין הקיים בישראל, בהתאמות הנדרשות נוכח המבנה השלטוני החדש.

הקמת הפדרציה תחייב הקמת מוסדות חדשים, הן ברמה הפדרלית והן ברמת המחוזות. מדובר בתהליך ממושך ויקר. אומנם ניתן יהיה להתבסס על מוסדות קיימים, אך יידרשו שינויים מבניים משמעותיים.

הפדרציה תחולל שינוי יסודי ומקיף בכל מבנה השלטון והמערכת המשפטית בצד הישראלי, ואף יותר מכך בצד הפלסטיני. לכן יצירתה של הפדרציה תחייב הסדרי מעבר מפורטים ותקופת מעבר ארוכה, כדי לאפשר קביעה ויישום הדרגתי של הסדרים חדשים.

יח. ההיתכנות של הגעה להסכמה על פדרציה

אי אפשר יהיה לכוון פדרציה ללא הסכמה של הפלסטינים. קיים קושי מהותי לצפות להסכמה על מודל שכרוכים בו ויתור על שאיפות לאומיות והסכמה להיות חלק ממדינה שמשמרת את אופייה היהודי. יתרה מזאת, מאחר שהגורם הרלוונטי שענינו ינוהל משא ומתן בנושא הוא ככל הנראה הרשות הפלסטינית, קשה לראות כיצד היא תסכים למודל שמשמעותו ביטולה ופירוק כוחות הביטחון שלה. עם זאת, ככל שלמחוזות הפלסטיניים תינתן עצמאות רבה יותר וככל שתוענק לפלסטינים השפעה ממשית גם במישור הפדרלי וכן שוויון זכויות במדינה, ייתכן שיהיה סיכוי מסוים שייטנו את הסכמתם. מצד שני, ויתורים כאלו עשויים להיתקל בהתנגדות בקרב הציבור היהודי במדינה.

מעבר להסכמה על המודל ברמה העקרונית, הצדדים יצטרכו להסכים על פרטים רבים וסבוכים הנוגעים לאופן ההתנהלות של הפדרציה, כולל שאלת חלוקת הסמכויות בין המחוזות והממשל הפדרלי, מבנה והרכב בתי המשפט, רמת

השותפות של פלסטינים בתהליכים שונים, שילוב פלסטינים במוסדות המדינה, חלוקת סמכויות בין הצבא והמשטרה וכן הלאה. המשמעות היא שיידרש משא ומתן מפורט וממושך. ספק אם ניתן יהיה להגיע להסכם כה מורכב בין הצדדים.

סיכויי ההצלחה של הפדרציה כפתרון קבוע

1. המודל מתבסס על רעיון של חיבור בין היהודים והפלסטינים למדינה אחת, עם מספר רב של זיקות ונקודות ממשק מתמשכות ויום-יומיות. רעיון זה עומד במתח עם הפערים התרבותיים והדתיים המשמעותיים, האיבה ארוכת השנים בין האוכלוסיות ופוטנציאל האלימות ביניהן.

2. הגדרת המדינה כיהודית משמעה ויתור של הפלסטינים על מימוש רצונם למדינה משלהם, ולכן צפוי להתקיים מתח מתמיד בתוך המדינה. מתח זה צפוי לגבור ככל שתוגבל היכולת של הפלסטינים להשפיע על החלטות השלטון המרכזי, וכן ככל שלא יינתן שוויון זכויות מלא לפלסטינים במדינה. זאת ועוד, הגבלות כאלו לא יתיישבו עם האופי הדמוקרטי של המדינה.

3. מנגד, גם אם יינתן שוויון מלא לפלסטינים ותהיה שותפות מלאה בקבלת ההחלטות, הפדרציה לא תייצר מודל יציב, שכן ייוותר חשש מתמיד שהפלסטינים ירצו לפרוש מהמדינה, או לחלופין להשתמש בכוחם הפוליטי במדינה כדי לשנות את אופייה היהודי למדינה דו־לאומית או אפילו פלסטינית.

4. חופש התנועה המוחלט, לרבות האפשרות להעתיק מקום מגורים בתוך המדינה, ייצור פוטנציאל לחיכוך רב בין הפלסטינים והיהודים במדינה, ואף פתח למעשי אלימות וטרור מצד פלסטינים המתנגדים לקיומה של המדינה, וכן מצד יהודים שיתנגדו לשילוב המלא של הפלסטינים במדינה. יהיה קושי לנטר ולבקר את התנועה בין המחוזות בלי לפגוע בזרימה השוטפת וברצף המדינית.

5. מתן סמכויות נרחבות למחוזות וצמצום המעורבות של הממשל הפדרלי יאפשרו להרחיב את היקף השלטון העצמי של הפלסטינים, ויהפכו את המודל לקביל יותר מבחינתם. עם זאת, ככל שיהיו יותר סמכויות בידי המחוזות ופחות סמכויות בידי הממשל הפדרלי יהיה פוטנציאל לחוסר תיאום, כפילויות ותסבוכות בטיפול בנושאים הנוגעים ליותר ממחוז אחד, במעבר בין המחוזות ובקשרים ביניהם. כן תידרש הקמה של מוסדות נפרדים מקבילים בכל מחוז, כגון מערכים לרישוי

מקצועי, לגבייה ולאכיפה, באופן שאינו בהכרח יעיל במדינה כה קטנה. ככל שתהיה חלוקה ליותר מחוזות, קושי זה יתגבר.

6. הכללת כל השטחים הפלסטיניים כחלק מהמדינה תיצור עול כלכלי גדול על המדינה, בשל תת־הפיתוח של מרבית השטחים הללו לעומת ישראל ובשל הצורך לספק את הצרכים של כלל התושבים החדשים במדינה. קושי זה יגבר אם גם רצועת עזה תיכלל בפדרציה.

7. הפערים הכלכליים בין המחוזות צפויים להוביל לחוסר יציבות. ניסיון לגשר על הפער יחייב את תושבי המחוזות "העשירים" לממן למעשה את המחוזות "העניים". כיוון שהמחוזות הפלסטיניים עניים יותר מהמחוזות היהודיים, המתח על הרקע הכלכלי עלול לחבור למתח על רקע לאומי.

8. על מנת שהפדרציה תתפקד יידרש שיתוף פעולה מתמשך של המחוזות עם השלטון המרכזי. אם תהיה החלטה כוללת של הפלסטיניים להפסיק לשותף פעולה עם הממשל הפדרלי, צפוי חיכוך שעלול להוביל למאבקים פנימיים ואפילו להתפרקות למעשה של הפדרציה.

9. הכללת רצועת עזה בפדרציה, אף אם בתור מחוז נפרד, תיצור מאזן דמוגרפי בעייתי במדינה, כמתואר במודלים הקודמים, וכן חובה לספק את צורכיהם של תושבי הרצועה. מנגד ובדומה לניתוחים הקודמים, השארת עזה מחוץ לתחומי הפדרציה משמעותה שלא יהיה סיום מלא לסכסוך, והיא תיוותר כמוקד של חוסר יציבות מתמשך שיאתגר את היחסים בין הפלסטינים ליהודים בתוך הפדרציה.

פרק רביעי

קונפדרציה

המודל – שתי מדינות, מדינת ישראל ומדינה פלסטינית, שהגבול ביניהן הוא על בסיס הקו הירוק ללא חיץ פיזי, עם תנועה חופשית ביניהן וממשל קונפדרטיבי משותף.

הרעיון המרכזי – לכל עם יש מדינה משלו שבה מתממשת זהותו הלאומית, אולם נקבעים הסדרים המאפשרים השארת ההתנחלויות על כנן, חופש תנועה בין המדינות ושימור המעורבות של ישראל בנושאים אסטרטגיים במסגרת הממשל הקונפדרטיבי.

תרשים ד' – קונפדרציה (אילוסטרציה)



א. החלוקה הטריטוריאלית

הגבול בין שתי המדינות יתבסס על קווי 1967, אם כי הצדדים יוכלו להסכים על שינויים בתוואי הגבול, למשל כדי לכלול את גושי ההתנחלויות בתוך ישראל ו/או לכלול יישובים ערביים שנמצאים בסמוך לקו הירוק בתחומי המדינה הפלסטינית, בכפוף לרצונם של תושבי היישוב.

ב. מעמד ההתנחלויות

ההתנחלויות יוכלו להישאר במקומן ויהיו חלק מהמדינה הפלסטינית. יחול בהן משטר מיוחד שיאפשר לתושביהן לשמר את החיבור לישראל ולפעול במרבית התחומים על פי הדין החל בישראל ומול הרשויות הישראליות. יהיה צורך לקבוע הסדרים בכל הנוגע לתחומים תשתיתיים, כולל נושאי תכנון ובנייה, אשר לגביהם יהיה קושי שלא להחיל את דין המדינה הפלסטינית, ובפרט ככל שיהיה ממשק עם אזורים שמחוץ לגבולות ההתנחלות או עם אזרחי המדינה הפלסטינית.

תושבי ההתנחלויות יהיו תושבי קבע של המדינה הפלסטינית, אך יוכלו לשמור על אזרחות ישראלית (ראו פירוט בהמשך).

כדי שהשארית ההתנחלויות על כן תהיה מקובלת על הפלסטינים, ייתכן שישראל תוכל להציע לקלוט בתמורה מספר מסוים של פלסטינים שיוכלו להתיישב בתחומי מדינת ישראל.

ג. ירושלים

ירושלים תוכל לשמש בירה משותפת של שתי המדינות, ללא גבול פיזי בין חלקי העיר, אם כי כל מדינה תהיה אחראית על האזורים שבהם מרוכזים מרבית אזרחיה. באזור הר הבית או בעיר העתיקה כולה יצטרך להתקיים מנגנון של ניהול מקומי משותף, ישראלי-פלסטיני. יהיה צורך לגבש דרכי פעולה במקרה של מחלוקות בין הצדדים.

ד. היבטי אזרחות ותושבות

על פי המודל, תהיה הבחנה בין אזרחות לתושבות קבע בכל מדינה. היהודים יהיו אזרחי ישראל אף אם יתגוררו בשטחי המדינה הפלסטינית, והפלסטינים יהיו אזרחי המדינה הפלסטינית אף אם יתגוררו בשטחי מדינת ישראל. רק אזרחים יוכלו לבחור ולהיבחר למוסדות השלטון הלאומיים במדינתם. בבחירות המקומיות

תהיה זכות הצבעה לתושבי הקבע המתגוררים בתחומי הרשות המקומית, ללא קשר לשאלת אזרחותם.

ה. סמכויות שלטוניות

לכל מדינה יהיו ממשלה, פרלמנט ורשויות ממשל משלה. לצידם של אלה יהיה ממשל קונפדרטיבי משותף – להסדרת נושאים בעלי השקה בין המדינות.

התחומים שבסמכות הממשל הקונפדרטיבי המשותף ייקבעו מראש בהסכמה בין הצדדים. חלוקה אפשרית היא לכלול בממשל הקונפדרטיבי סמכויות הנוגעות לביטחון חוץ, למדיניות מקרו-כלכלית, למשאבים משותפים כגון מים, איכות סביבה, מרחב אווירי ומרחב אלקטרומגנטי, וכן לנושאים כלכליים ואזרחיים בעלי ענין משותף. כל שאר התחומים יהיו בשליטת המדינות, וכל מדינה תסדיר אותם לעצמה. הסמכות השיורית בנושאים שאין לגביהם קביעה מפורשת תהיה בידי כל אחת מהמדינות.

כיוון ששתי המדינות אמורות להיות במעמד שווה במסגרת הקונפדרציה, אזי הנחת המוצא היא שהחלטות במישור הקונפדרטיבי יתקבלו בהסכמה ביניהן, וכן שההסדרים שיחולו ביניהן יהיו הדדיים במהותם. עם זאת, ייתכן שניתן יהיה להקנות לישראל מעמד עדיף בעת קבלת החלטות בנושאים אסטרטגיים מבחינתה כגון ביטחון חוץ וכלכלה, לפחות לפרק זמן מוגבל, אך תידרש הסכמה בין הצדדים בנושא.

לאור חופש התנועה בין המדינות יהיה צורך לקבוע הסדרים לגבי מעברי הגבול הבינלאומיים, שיאפשרו פיקוח על יישום המדיניות הנוגעת למעטפת החיצונית. למשל, ייתכן שאפשר יהיה להציב נציגים מטעם מדינה אחת במעברים שנמצאים בשטחה של המדינה השנייה. כאמור, יישום הסדרים אלה אמור להיעשות באופן הדדי, אלא אם הצדדים יסכימו אחרת.

יש אפשרויות שונות לגבי מבנה המוסדות והגופים שיפעלו במישור הקונפדרטיבי. אפשר יהיה להקים מערכת שלמה שתכלול מנגנון קבוע לקבלת החלטות, מנגנון ביצוע ומערכת שיפוטית, שיוכלו לפעול ישירות בשטח המדינות. אולם אפשר יהיה גם לקבוע כי יוקם פורום מצומצם לקבלת החלטות המורכב מנציגים מכל מדינה, כאשר יישום ההחלטות ייעשה בשטחה של כל מדינה על ידי הרשויות שלה. יידרש מנגנון ליישוב סכסוכים בין המדינות. לאור השוויון בין המדינות, המונח בבסיס המודל, על מנת להגיע להכרעה ייתכן שיידרש שילוב של גורם שלישי.

מעורבות של גורם כזה משמעותה ויתור על ההכרעה העצמאית בנושאים הנוגעים לקונפדרציה והכנסת שחקן חיצוני לתמונה.

יהיה צורך לקבוע כיצד מתקצבים את פעילות הממשל המשותף. יש להניח שישראל תיאלץ לתרום לתקציב יותר מאשר המדינה הפלסטינית, בשל הפערים הכלכליים ביניהן.

ו. מעורבות הפלסטינים בשלטון

הפלסטינים יצביעו לרשויות המדינה הפלסטינית והישראלים לרשויות מדינת ישראל. לפיכך לא תהיה מעורבות של הפלסטינים בהחלטות השלטוניות בישראל, למעט בנוגע להחלטות שבסמכות הממשל הקונפדרטיבי, כמפורט לעיל.

ז. חופש התנועה במדינה

בין שתי המדינות יהיה גבול מוגדר. עם זאת, לא יהיה גבול פיזי. הגבול יהיה פתוח ונושם ויאפשר מעבר חופשי בין המדינות.

אם יתקיים בידוק במעבר בין המדינות, אזי הוא אמור לחול על שני הצדדים באופן שוויוני, קרי גם על הכניסה לישראל וגם על הכניסה למדינה הפלסטינית. מבחינת ישראלים שייכנסו למדינה הפלסטינית או יעברו דרכה, כולל מההתנחלויות ואליהן, מצב כזה יהווה נסיגה לעומת המצב כיום, המאפשר מעבר כמעט חופשי לישראלים בין ישראל ויהודה ושומרון.

ייתכן שניתן יהיה להטיל הגבלות על האפשרות להעתיק מקום מגורים בין ישראל והמדינה הפלסטינית, כדי להבטיח שהאופי של כל אחת מהמדינות לא ישתנה. ככל שיהיה מעבר חופשי בין המדינות, עשוי להיות קושי מעשי לאכוף הגבלות כאלה.

קיום מעבר חופשי של כלי רכב בין המדינות יחייב מענה בכל הנוגע לרישוי וביטוח. מעבר חופשי של סחורות בין שתי המדינות יחייב הסדרה מתאימה כמפורט בהמשך.

ח. סוגיית הפליטים

כל מדינה תוכל לקבוע לעצמה את התנאים להתאזרחות. בהתאם, המדינה הפלסטינית תוכל לקבוע למי הזכות לקבל אזרחות פלסטינית, וכך תוכל לאפשר למעשה חזרה של פליטים וצאצאיהם מחו"ל למדינה הפלסטינית, אלא אם

אפשרות זו תישלל או תוגבל בהסכם בין הצדדים. ניתן יהיה לראות בכך חלק מן הפתרון לסוגיית הפליטים.

לאור חופש התנועה בשטחי הקונפדרציה, ייתכן ניסיון של צאצאים של פליטי 1948 "לממש את זכות השיבה" בפועל ולחזור למקומות המוצא של משפחותיהם, תוך ניסיון להפוך לתושבי קבע של מדינת ישראל.

ט. היבטים ביטחוניים

כל מדינה תהיה אחראית לביטחון הפנים בשטחה, ולכל אחת מהן יהיו כוחות ביטחון משלה.

המודל הקונפדרטיבי מתבסס על רעיון של שוויון בין המדינות, אולם ייתכן כי ניתן יהיה להסכים על כך שהמדינה הפלסטינית תהיה מפורזת ושיהיו בה כוחות ביטחון מוגבלים בהיקפם.

דרישה שכוחות הביטחון הישראליים יוכלו לפעול בעת הצורך בשטח המדינה הפלסטינית מתנגשת עם רעיון הריבונות של המדינה הפלסטינית. עם זאת, במשטר קונפדרטיבי ייתכן שיהיה קל יותר לשני הצדדים להסכים לאפשרות של פעילות כזו במצבים מסוימים שיסוכמו בין הצדדים, לעומת מצב של שתי מדינות נפרדות לחלוטין. יש להניח שתהיה דרישה לקבוע כי אפשרות זו לא תימשך לעד, אלא תתבטל בהמשך.

ביטחון החוץ יהיה באחריות הממשל הקונפדרטיבי וניתן יהיה לקבוע כי ימומש על ידי כוחות הביטחון של ישראל, תוך שילוב אפשרי של כוחות ביטחון פלסטיניים. השליטה בגבולות יכולה להצדיק גם את קיומה של נוכחות צבאית ישראלית קבועה בבקעת הירדן.

קיימת שאלה מה יהיה המנגנון לקבלת הכרעות בנושאי ביטחון חוץ, לרבות המרחב האווירי, האלקטרומגנטי והימי, במסגרת הממשל הקונפדרטיבי. סביר להניח שישראל תדרוש להיות בעלת הסמכות המכרעת בהחלטות בנושאים אלו. אם תידרש הסכמה פלסטינית, המשמעות היא שבכך יינתן וטו אפשרי לנציגי המדינה הפלסטינית.

ניתן להניח כי יהיו הגבלות על כריתת בריתות צבאיות חיצוניות ועל כניסת כוחות זרים לתחומי הקונפדרציה. עולה השאלה אם ניתן יהיה לקבוע כי ההגבלות יחולו רק ביחס למדינה הפלסטינית. יש להניח שישראל לא תהיה מוכנה להידרש להסכמה של הפלסטיניים לפריסת כוחות זרים בשטחה (למשל של צבא ארצות הברית).

יידרש שיתוף פעולה ביטחוני בין הצדדים במטרה להתמודד עם איומי פנים ואיומי חוץ, בשגרה ובחירום, כולל שיתוף במידע מודיעיני. נוסף על כך יידרש שיתוף פעולה הדוק בתחום הפלילי, אשר צפוי לעורר אתגרים מיוחדים נוכח הגבולות הפתוחים.

אפשר לקבוע כי יתבצעו מהלכים מדורגים, כאשר ישראל תשמור על סמכויות ביטחוניות בשלבים הראשונים, עד להתייצבות המצב. תידרש הסכמה כיצד קובעים מתי מתקדמים לשלב הבא. הרעיון לכלול פיקוח בינלאומי שיהיה מעורב בקביעה זו משלב רכיבים של בינאום בנושאים הנוגעים לביטחון הלאומי.

י. היבטים חברתיים

מאחר שהמודל הקונפדרטיבי מבוסס על קיומם של מוסדות משותפים וגבולות פתוחים, חשוב יהיה לבצע תהליכי פיוס בין החברה הישראלית והפלסטינית.

יא. היבטים כלכליים ואזרחיים

המודל הקונפדרטיבי שבו נשמר חיבור בין המדינות הופך את הפערים הכלכליים הנרחבים בין המדינות לנושא כבד משקל, שיש בו פוטנציאל לערער את היציבות של הקונפדרציה. לכן נחוץ יהיה לפעול לצמצום פערים אלו.

הגבול הפתוח בין שתי המדינות יחייב מדיניות מתואמת של יבוא וסחר, כמו גם אחידות בכללי התקינה והמיסוי העקיף ובשאר הכללים שמתחייבים במציאות של היעדר גבולות כלכליים.

המרחב הימי שמול חופי רצועת עזה אמור להיות בשליטה אזרחית של המדינה הפלסטינית (בהנחה שהרצועה תהיה חלק ממנה), ככל שמדובר למשל בניצול משאבי הים, כולל מאגרי גז והנפקת רישיונות דיג ושיט. ככל שעזה לא תהיה חלק מהקונפדרציה, יהיה מקום לאפשר למדינה הפלסטינית גישה לים ושימוש בנמלים בישראל.

יב. שימור האופי היהודי של המדינה

המודל משמר את הזהות היהודית של מדינת ישראל, כאשר לזהות הפלסטינית ניתן מענה במסגרת המדינה הפלסטינית. ההפרדה בין תושבות לאזרחות תאפשר גם לאזרחים הערבים של מדינת ישראל לממש את זהותם הלאומית במסגרת המדינה הפלסטינית מבלי לוותר על התושבות שלהם בישראל, אם יבחרו בכך.

כתוצאה מכך, המודל עשוי להביא לגידול בשיעורם היחסי של היהודים בקרב כלל אזרחי המדינה.

יג. שימור האופי הדמוקרטי והליברלי של המדינה

סיום השליטה בעם הפלסטיני ישפר את מצב הדמוקרטיה בישראל.

מתעוררת השאלה אם יישום המודל יותנה בהיותה של המדינה הפלסטינית מדינה דמוקרטית במובן המהותי, שמשמעה קיום הליכים דמוקרטיים וכיבוד זכויות אדם. אם תנאי זה לא יתקיים, יהיה מתח מובנה בתוך הקונפדרציה שבה מדינה אחת דמוקרטית והשנייה אינה דמוקרטית.

ככל שהנושא של כיבוד זכויות אדם במדינות יעוגן במישור הקונפדרטיבי, אזי לממשל הקונפדרטיבי ורשויותיו, כולל בית המשפט הקונפדרטיבי, תהיה סמכות לעסוק בכך. אם הנושא לא יעוגן במישור זה, תהיה הגנה מוגבלת על זכויות אלו בהתאם לרמת המחויבות של כל מדינה לנושא.

יד. השלכות על אזרחי ישראל הערבים

נראה כי יהיה היגיון לאפשר לערביי ישראל לבחור אם הם מעדיפים להישאר אזרחי ישראל או להיות אזרחי המדינה הפלסטינית. בכל מקרה הם יוכלו להישאר במקומות מגוריהם, לאור ההפרדה בין תושבות לאזרחות.

המודל נותן מענה למאויים הלאומיים של העם הפלסטיני והוא אמור לסיים את הסכסוך, ולכן יש בו כדי להקל על האזרחים הערבים של מדינת ישראל לגשר בין הזהות הישראלית והפלסטינית שלהם, אף אם יבחרו להישאר אזרחי ישראל.

טו. השלכות על הרשות הפלסטינית

המודל מאפשר לרשות הפלסטינית להוות את הבסיס לממשל במדינה הפלסטינית, ואף לשמר את כוחות הביטחון שלה ואת נציגויותיה ברחבי העולם. עם זאת, כדי שהמדינה הפלסטינית תהיה יציבה נחוץ שיהיה לציבור הפלסטיני אמון בהנהגתה, כך שיידרשו רוויזיות ברשות כדי שתרכוש מחדש את אמון הציבור, כולל טיפול שורש בשחיתות השלטונית.

טז. רצועת עזה

כדי לכלול את רצועת עזה בקונפדרציה נדרש כי רשויות המדינה הפלסטינית אכן ישלטו בפועל ברצועה, על מנת שיתאפשר יישום של הדרישות הנחוצות להבטחת תפקוד הקונפדרציה גם באזור זה. כך למשל, תנועה חופשית בין שתי המדינות מחייבת להבטיח כי לא יצאו מעזה גורמי טרור או גורמים פליליים שיערערו את ביטחונה של ישראל.

עולה השאלה אם ניתן יהיה לקבוע שבין רצועת עזה למדינת ישראל יישאר גבול פיזי עם נקודות מעבר ובידוק, בעוד שבין יהודה ושומרון וישראל יהיה גבול פתוח. אם יהיה גבול פיזי כזה, יידרש להבטיח את המעבר החופשי והרציף בין חלקי המדינה הפלסטינית.

ייתכן שניתן יהיה לקבוע שעזה תצורף לקונפדרציה בשלב מאוחר יותר, לאחר שהקונפדרציה תהיה מגובשת ופועלת. כן ניתן לשקול שעזה תהיה מדינה בפני עצמה – כך שהקונפדרציה תהיה מורכבת משלוש מדינות. מובן שבמקרה זה יהיה צורך להבטיח שלפלסטינים לא יהיו שני קולות לעומת קול אחד של ישראל בממשל הקונפדרטיבי, אלא שתיקבע נוסחה מתאימה.

יז. אופן כינון הקונפדרציה

הקונפדרציה מושתתת על כינונה של מדינה פלסטינית, ולאחר מכן על כך ששתי המדינות יכירו זו בזו בתור מדינות הלאום של עמיהן.

הקונפדרציה תיוסד בהסכם בינלאומי בין הצדדים, ולפיכך אין דרך להקימה ללא הסכמה של הפלסטינים. יידרש הסכם מפורט כדי שהקונפדרציה תתפקד.

ככל שההסכם יכלול העברת שטחים שחל עליהם הדין הישראלי לשליטת המדינה הפלסטינית, כולל למשל העברת חלקים ממזרח ירושלים, יידרש, על פי החוק בישראל, רוב של 80 חברי כנסת או משאל עם. מעבר לדרישה הפורמלית, נוכח השינוי המשטרי המהותי שיחולל מודל זה, נראה כי יהיה צורך להביאו להכרעת העם במשאל עם או בבחירות.

כינון הקונפדרציה יחייב חקיקה פנימית והתאמות משפטיות בישראל. יש היגיון לעגן את ההסדרים במישור החוקתי. יש להניח שתהליך זה ילווה בדיון ציבורי לא פשוט.

גם בצד הפלסטיני יידרשו הליכים חקיקתיים וממשליים לשם כינון הקונפדרציה, מעבר להתאמת הדין החל שם.

יח. ההיתכנות של הגעה להסכם על קונפדרציה

המודל מאפשר לפלסטינים מדינה משלהם ולכן יש סיכוי מסוים כי יסכימו למודל זה, אף שהוא משמר שליטה ישראלית מסוימת דרך הממשל הקונפדרטיבי, וכן אינו כולל פינוי ההתנחלויות. מבחינתה של ישראל, המודל נותן מענה מסוים לאינטרסים הלאומיים הטריטוריאליים שלה, אולם הוא מחייב להסכים לכינון מדינה פלסטינית על השטח שעד הקו הירוק, ושותפות פלסטינית בקבלת החלטות.

המודל מחייב קביעת קו גבול בין המדינות, ועל אף המעבר החופשי יש ויתור של כל צד על ריבונות ביחס לשטחים שיהיו בתחומי המדינה השנייה. מדובר בצעד בעייתי מבחינת חלקים בציבור הישראלי שאינם מוכנים לוותר על שליטה בחלקים מארץ ישראל, וחלקים בצד הפלסטיני אשר מבקשים לשלוט בכלל השטחים שבהם התגוררו עד 1948, כולל בשטח שנמצא בתחומי הקו הירוק.

על מנת לגבש את הקונפדרציה וכדי שניתן יהיה ליישם אותה בפועל, נחוץ יהיה להגיע עם הפלסטינים להסכמות רבות וברמת פירוט גבוהה בנושאים שיש לגביהם מחלוקות. בין היתר תידרש הסכמה בנושאים הבאים: הפעלת סמכויות ביטחוניות בשטח המדינה הפלסטינית; אופן קבלת ההחלטות בנושאים אסטרטגיים; אופן הניהול המשותף של ירושלים; ההסדר המיוחד שיחול בהתנחלויות; מדיניות ההגירה; סוגיית הפליטים; מדיניות כלכלית; חלוקת משאבים משותפים; ונושאים נוספים בעלי ממשק בין המדינות. המשמעות היא שיידרשו הסכמות על סוגיות הליבה שלא נפתרו בסבבי המשא ומתן על הסדר הקבע שהתנהלו עד היום, וכן על סוגיות נוספות שמעורר המודל הקונפדרטיבי. מדובר באתגר לא פשוט ליישום, בלשון המעטה.

סיכויי ההצלחה של קונפדרציה כפתרון קבוע

1. על מנת שהקונפדרציה תתפקד יידרש שיתוף פעולה בין שתי המדינות לאורך זמן. יהיה צורך להתגבר על עוינות, על חוסר אמון ועל פערי השקפה מהותיים הקיימים כיום בין הצדדים. מצבים של חילוקי דעות מהותיים בין המדינות, הפרות מהותיות של ההסכם על ידי מי מהן וחיכוכים אלימים בין רשויות מדינה אחת לבין רשויות המדינה השנייה או אזרחיה יעמידו בסימן שאלה את יציבות הקונפדרציה.

2. ההתנהלות במסגרת המודל הקונפדרטיבי תחייב הסכמה בין שתי המדינות על נושאים מהותיים רבים, כולל משטר הגבול, ירושלים, מדיניות כלכלית וניצול

משאבים משותפים. המשמעות היא שלכל מדינה תהיה זכות וטו בנושאים אלה. במקרה של מחלוקות עלולים להגיע למבוי סתום שיפגע בתפקוד הקונפדרציה. ככל שלמשל הקונפדרטיבי תוקנה סמכות בנושאים שהם במחלוקת בין הצדדים, יהיה קשה יותר להגיע להסכמות בשלב גיבוש המדיניות. מצד שני, אם הסמכות בנושאים כאלה תהיה בידי המדינות וכל אחת תאמץ מדיניות שונה, עלולות להיווצר התנגשויות ביניהן בשלב היישום.

3. המעבר החופשי בין שתי המדינות עלול ליצור פוטנציאל רב לחיכוך בין ישראלים לפלסטינים. זאת ועוד, מכיוון שבמסגרת המודל קשה לקיים בידוק אפקטיבי של אנשים העוברים בין המדינות, קיים חשש למעבר של גורמי טרור בין המדינות. חשש זה מתעצם מאחר שגם תיירים ומבקרים המגיעים לכל אחת מהמדינות יוכלו לעבור באופן חופשי ביניהן.

4. כניסה לא מבוקרת של פלסטינים במטרה להתגורר בישראל, כמו גם של ישראלים במטרה להתגורר במדינה הפלסטינית – ובפרט אם מדובר באוכלוסיות (משני הצדדים) המונעות משיקולים אידיאולוגיים – טומנת בחובה פוטנציאל למתח. חשש מיוחד מעורר מצב שבו צאצאי פליטי 1948, כאלה שמתגוררים כיום ביהודה ושומרון או שהגיעו ממדינות אחרות, ינסו לממש בפועל את "זכות השיבה" ולהתיישב במקומות המוצא של משפחותיהם.

5. המעבר החופשי של סחורות בין המדינות עלול להוביל לפגיעה במשק הישראלי, בייחוד אם לא תהיה במדינה הפלסטינית אכיפה אפקטיבית של דרישות רישוי, תקינה, מיסוי וכדומה. כן צפויה התגברות של פשיעה חוצת גבולות, בפרט עקב הפערים הכלכליים העמוקים בין המדינות.

6. קיים פוטנציאל גבוה למתח בין תושבי ההתנחלויות שיישארו בשטחי המדינה הפלסטינית ובין הרשויות של מדינה זו, ובפרט במקרה של עימותים בין תושבי ההתנחלויות לתושבים פלסטינים. ככל שיהיה מעורב היבט אידיאולוגי ודתי, החיכוך צפוי להיות רב יותר.

7. המשטר המשותף בעיר העתיקה בירושלים צפוי להיות מוקד של מחלוקת ואי-הסכמה. הדרישה לפעול בהסכמה עלולה להוביל לשיתוק ולהיעדר מענה מספק, ופעולה חד-צדדית צפויה להוביל לעימותים ולחיכוכים בין הצדדים. אירוע רגיש בירושלים יכול להשליך על כלל שטחי הקונפדרציה, ואפילו על היחסים עם שאר המדינות השכנות באזור.

8. המודל הקונפדרטיבי מקל על קבלת הדרישה של ישראל לשמר חופש פעולה ביטחוני מסוים בשטח המדינה הפלסטינית, לפחות בתקופה הראשונה ועד להתייצבות המצב הביטחוני. עם זאת, פעילות ביטחונית בתוך שטח המדינה הפלסטינית צפויה ליצור מתח מול הריבונות של מדינה זו ועשויה לערער את יציבות הקונפדרציה, בפרט אם תיעשה בתכיפות ולאורך תקופה ממושכת.

9. הותרת האחריות לביטחון החוץ בידי ישראל, כולל סמכות להימצא בגבולות החיצוניים, תאפשר לאכוף את הפירוז של המדינה הפלסטינית ולהקשות על כניסתם של גורמים המהווים איום ביטחוני לתחומי הקונפדרציה. עם זאת, שימור סמכויות מסוימות רק בידי ישראל באופן לא הדדי, כגון ביטחון החוץ, יגרור תסכול מתמיד בתוך הקונפדרציה.

10. הפערים הכלכליים בין המדינות הם גורם מערער יציבות. החיבור בין המדינות צפוי אומנם לחזק את כלכלת המדינה הפלסטינית, אולם כדי שהקונפדרציה תצליח יידרשו השקעות משמעותיות ומתמשכות שיצמצמו את הפער הקיים. ישראל עשויה למצוא את עצמה נאלצת לתמוך בכלכלה הפלסטינית באופן שיכביד במידה משמעותית על המצב הכלכלי בישראל.

11. צירוף רצועת עזה כחלק מהקונפדרציה מציף אתגרים משמעותיים ליציבותה. ראשית, ככל שרשויות המדינה הפלסטינית לא יהיו בעלות שליטה מעשית מלאה ברצועת עזה, כניסה חופשית של תושבים, כלי רכב וסחורות מרצועת עזה לישראל תעורר חששות מיוחדים בהיבט הביטחוני, הפלילי והכלכלי. שנית, חיבור עזה לקונפדרציה גם יחייב השקעות נרחבות שיעיקו על תקציב הקונפדרציה. מנגד, אם עזה תישאר מחוץ לקונפדרציה היא תיוותר מוקד של חוסר יציבות, ולא יינתן פתרון מלא לסכסוך הישראלי-פלסטיני.

12. ספק אם ניתן לקיים קונפדרציה יציבה כאשר מתקיימים פערים ניכרים בין המדינות המרכיבות אותה בהיבטים חברתיים, תרבותיים, דתיים וכלכליים. בפרט לא ברור אם קונפדרציה היא מודל ישים בלי שמתקיים משטר דמוקרטי בשתי המדינות המרכיבות אותה. ספק אם המדינה הפלסטינית תצליח לקיים משטר דמוקרטי מהותי, בפרט בשלבים הראשונים, בשל היעדר מסורת דמוקרטית.

13. ההיסטוריה מלמדת כי קונפדרציות אינן משטר יציב. חלקן התפרקו למדינות נפרדות וחלקן התאחדו למדינה פדרלית אחת.

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.

נספח

השוואה בין המודלים

כדי להקל את ההשוואה בין המודלים, הפרמטרים שנותחו ביחס לכל מודל רוכזו בטבלה. הטבלה כוללת גם עמודה שבוחנת את יישום הפרמטרים במודל של שתי מדינות. אומנם המודל של שתי מדינות יכול לקבל צורות שונות, בהתאם למה שיסוכם בין הצדדים, אולם לצורך הנוחות וכמישור ייחוס, ההתייחסות היא לפרמטרים הבאים:

- גבול מוסכם על בסיס קווי 1967, עם גושי התנחלויות בישראל וחילופי שטחים.
- מדינה פלסטינית מפורזת ועם סידורי ביטחון מפורטים.
- הכרה הדדית בשתי המדינות כבתים הלאומיים של עמיהן.
- שכונות יהודיות במזרח ירושלים יהיו חלק מישראל ושכונות פלסטיניות חלק מהמדינה הפלסטינית. הסדרים שיבטיחו מענה למציאות המורכבת בעיר העתיקה וגישה מלאה למקומות הקדושים.
- פתרון לבעיית הפליטים המתבסס על חזרה מסוימת של פליטים למדינה הפלסטינית ופיצויים.

חלוקת השטח	
מדינה עם אוטונומיה	מדינה יוניטרית
שטח פלסטיני אוטונומי מוגדר בתוך המדינה. ניתן לקיים גבול פיזי אם השטח רציף.	מדינה אחת ללא חלוקה פנימית.
קונפדרציה	מדינה פדרלית
שתי מדינות נפרדות עם גבול ביניהן, המתבסס על קווי 1967. אין גבול פיזי.	חלוקה של המדינה למחוזות פלסטיניים ויהודיים – שניים או יותר. אין גבולות פיזיים.
שתי מדינות	
שתי מדינות נפרדות עם גבול פיזי ביניהן, שיתבסס על קווי 1967, בשינויים שיאפשרו הותרת גושי יישובים בצד הישראלי.	

התנחלויות	
מדינה עם אוטונומיה	מדינה יוניטרית
נשארות במקומן. עם זאת, כדי לאפשר רציפות השטח האוטונומי עשוי להידרש פינוי של מספר יישובים.	נשארות במקומן וניתן להמשיך להתיישב בכל מקום.
קונפדרציה	מדינה פדרלית
נשארות במקומן כמובלעות במדינה הפלסטינית.	נשארות במקומן. רובן במחוז יהודי. חלקן מובלעות במחוז פלסטיני.
שתי מדינות	
חלק יוכלו להיכלל בישראל בהתאם למיקום הגבול. השאר יפונו.	

ירושלים	
מדינה עם אוטונומיה	מדינה יוניטרית
בשליטה ישראלית מלאה. ניתן להעניק מעמד כלשהו לנציגי האוטונומיה.	בשליטה ישראלית מלאה.
קונפדרציה	מדינה פדרלית
בירה משותפת. גיבוש הסדרים של ניהול משותף.	בירת הפדרציה. הסדרים מיוחדים של ניהול משותף. מתן מעמד לנציגי הפלסטינים.
שתי מדינות	
שכונות מזרח ירושלים הפלסטיניות הן חלק מהמדינה הפלסטינית. הסדרים מיוחדים יחולו על האגן הקדוש.	

היבטי אזרחות ותושבות	
מדינה עם אוטונומיה	מדינה יוניטרית
הפלסטינים תושבי קבע ואזרחי המדינה.	הפלסטינים תושבי קבע ואזרחי המדינה.
קונפדרציה	מדינה פדרלית
הפלסטינים הם אזרחי פלסטין והיהודים אזרחי ישראל, גם אם הם תושבי המדינה השנייה.	הפלסטינים תושבי קבע ואזרחי המדינה.
שתי מדינות	
כל מדינה מגדירה לעצמה מיהם אזרחיה. לפלסטינים מדינה משלהם.	

סמכויות שלטוניות	
מדינה עם אוטונומיה	מדינה יוניטרית
רשות אוטונומית פלסטינית בעלת סמכויות מוגדרות בשטח האוטונומי, ושלטון מרכזי בעל סמכויות בכל שאר הנושאים.	דומה למבנה השלטון הנוכחי, תוך מתן מענה לציבור פלסטיני גדול, כולל רשויות מתאימות, שימוש בשפה הערבית וכו'.
קונפדרציה	מדינה פדרלית
לכל מדינה רשויות ממשל משלה. נוסף על כך, ממשל קונפדרטיבי הכולל נציגים של המדינות, שעוסק בנושאים שסוכמו מראש ומחייבים תיאום. סמכות שיוטית למדינות.	רשויות מחוזיות שנבחרות על ידי תושבי המחוז ופועלות בתחומן, וממשל פדרלי הנבחר על ידי אזרחי המדינה ועוסק בנושאים ברמת המדינה ובנושאים שנחוצה בהם אחידות. סמכות שיוטית לשלטון המרכזי.
שתי מדינות	
לכל מדינה משטר משלה וסמכויות מלאות בשטחה. תיאום על פי הנדרש.	

מעורבות הפלסטינים בשלטון	
מדינה יוניטרית	מדינה עם אוטונומיה
הפלסטינים יוכלו לבחור ולהיבחר למוסדות המדינה כמו כל אזרח. ניתן לשקול הכרה בזכויות קיבוציות של המיעוט הפלסטיני.	הפלסטינים ישתתפו בבחירות לרשויות השטח האוטונומי. בשלטון המרכזי – ייתכן שניתן יהיה להמיר זכות בחירה ישירה לפלסטינים בהשתתפות באמצעות נציגי האוטונומיה, תוך הבטחת מעורבותם בהחלטות הנוגעות להם, לרבות בנושאים אסטרטגיים מדיניים, כלכליים וביטחוניים.
מדינה פדרלית	קונפדרציה
תושבי הקבע של כל מחוז יוכלו להשתתף בבחירות לרשויות המחוז. כלל האזרחים, כולל הפלסטינים, יוכלו להשתתף בבחירות לממשל הפדרלי.	אין מעורבות פלסטינית בהחלטות מדינת ישראל. בממשל הקונפדרטיבי יהיה מעמד שווה לנציגי שתי המדינות. ניתן אולי להעניק עדיפות לישראל, בתחומים מסוימים, לפחות לתקופה מסוימת, תוך מעבר הדרגתי לשוויון מלא.
שתי מדינות	
כל צד שולט במדינתו ואינו מעורב בהחלטות המדינה השנייה.	

חופש התנועה במדינה	
מדינה יוניטרית	מדינה עם אוטונומיה
יהיה חופש תנועה מלא במדינה לכלל תושביה, כולל זכות לעבוד וזכות לבחור מקום מגורים.	יהיה חופש תנועה, כולל זכות לעבוד בכל המדינה. אם יהיה גבול פיזי ניתן יהיה לערוך בידוק בעת הכניסה לישראל, למניעת מעבר של גורמים מסוכנים. ייתכן שניתן יהיה להגביל העתקת מקום מגורים בין השטח האוטונומי וישראל.
מדינה פדרלית	קונפדרציה
יהיה חופש תנועה מלא ברחבי הפדרציה. כדי לשמר את אופי המחוזות, ייתכן שניתן יהיה לקבוע הגבלות מסוימות על העתקת מקום מגורים בין המחוזות.	יהיה חופש תנועה מלא ברחבי הקונפדרציה. ייתכן שאפשר יהיה להטיל הגבלות על העתקת מקום מגורים בין המדינות.
שתי מדינות	
אין חופש תנועה בין המדינות. המעבר כפוף למדיניות הכניסה והיציאה של כל מדינה.	

פליטים	
מדינה יוניטרית	מדינה עם אוטונומיה
אין כניסת פליטים מחוץ למדינה. יש צורך לטפל במחנות הפליטים בשטח כחלק מהדאגה לרווחת תושבי המדינה.	ייתכן שתנאי להסכמה פלסטינית יהיה כניסת מספר פליטים מחוץ למדינה לשטח האוטונומי.
מדינה פדרלית	קונפדרציה
ייתכן שתנאי להסכמה פלסטינית יהיה כניסת מספר פליטים מחוץ למדינה. יש צורך לטפל במחנות הפליטים בשטח.	המדינה הפלסטינית עשויה לדרוש אפשרות להכניס פליטים מחוץ למדינה לשטחה. אם מדיניות ההגירה באחריות הקונפדרציה, הנושא יחייב הסכמה.
שתי מדינות	
הנושא יסוכם בין הצדדים. סביר להניח שהפתרון לא יכלול שיבה פיזית של פליטים למדינת ישראל (מעבר, אולי, למספר סמלי) ויכלול שיבה מסוימת למדינה הפלסטינית.	

היבטים ביטחוניים	
מדינה עם אוטונומיה	מדינה יוניטרית
לרשות האוטונומיה סמכות בתחום הפלילי וכוח שיטורי משלה. לשלטון המרכזי סמכות בתחום ביטחון חוץ וכן טיפול באירועים בעלי השלכה על כלל המדינה.	מלוא האחריות והסמכות לביטחון בידי ממשלת ישראל. עולה שאלה אם לאפשר לפלסטינים להתגייס לצה"ל ולכוחות הביטחון.
קונפדרציה	מדינה פדרלית
כל מדינה אחראית לביטחונה. ניתן להסכים שהמדינה הפלסטינית תהיה מפורזת. הממשל הקונפדרטיבי אחראי על ביטחון החוץ. אפשרות לתת לישראל עדיפות בתחום ביטחון החוץ והגנה על הגבולות, וכן סמכות לפעילות ביטחונית בשטח המדינה הפלסטינית במקרים חריגים, לפחות לתקופה מסוימת.	המחוזות אחראים על התחום הפלילי במחוז. הממשל הפדרלי אחראי על ביטחון החוץ וביטחון הפנים. עולה שאלה אם לאפשר לפלסטינים להתגייס לכוחות הביטחון הפדרליים.
שתי מדינות	
כל מדינה אחראית לביטחונה. המדינה הפלסטינית מפורזת. אפשרות להותרת סמכות ביטחונית מסוימת בידי ישראל, לטיפול במצבים מסוימים של אימוי חוץ ואימוי פנים חמורים, לפחות לתקופה מוגבלת.	

היבטים חברתיים	
מדינה עם אוטונומיה	מדינה יוניטרית
תהליכי פיוס חשובים מאוד ליציבות ההסדר.	תהליכי פיוס בין העמים הם חיוניים.
קונפדרציה	מדינה פדרלית
תהליכי פיוס חשובים ליציבות ההסדר, בשל הגבולות הפתוחים והממשקים בין חלקי הקונפדרציה.	תהליכי פיוס בין העמים הם חיוניים.
שתי מדינות	
תהליכי פיוס רצויים, אך אינם הכרחיים להצלחת המודל.	

היבטים כלכליים ואזרחיים

מדינה עם אוטונומיה	מדינה יוניטרית
המדיניות המקרו-כלכלית תותווה על ידי השלטון המרכזי. נדרשת הרמוניה בתחומים רבים. אחריות כוללת לרווחת כלל התושבים תהיה מוטלת על המדינה, ולכן תידרש השקעה לצמצום פערים.	מדינת ישראל אחראית לרווחת כלל תושבי המדינה ותידרש השקעה לשם צמצום פערים כלכליים ותשתיתיים. תידרש האחדה של הדין, כולל בתחום רישום המקרקעין.
קונפדרציה	מדינה פדרלית
נדרשת מדיניות כלכלית מתואמת לאור המעבר החופשי. נחוץ לצמצם את הפערים הכלכליים בין המדינות.	המדינה אחראית לרווחת כלל תושביה. המדיניות המקרו-כלכלית תיקבע ברמה הפדרלית. כל מחוז ידאג לפיתוח הכלכלי בתחומיו, אך יידרש גישור על הפערים הכלכליים בין המחוזות. תידרש האחדת הדינים החלים בכלל המחוזות, ברמה הפדרלית.
שתי מדינות	
כל מדינה אחראית למצבה הכלכלי. יש אינטרס ישראלי שהמדינה הפלסטינית תהיה יציבה, אך הנטל לא ייפול על ישראל.	

שימור האופי היהודי של המדינה	
מדינה עם אוטונומיה	מדינה יוניטרית
הפלסטינים יממשו את זהותם הלאומית באוטונומיה. לכן ניתן יהיה לעגן את האופי היהודי של המדינה באופן שלא יוכלו לשנותו. עם זאת, הפלסטינים יוכלו להשפיע על החלטות אסטרטגיות שעלולות להיות להן השלכות על אופי המדינה.	לפלסטינים יהיה כוח פוליטי משמעותי והם יוכלו לנסות להשפיע על האופי היהודי של המדינה, אפילו אם הוא יעוגן בחוקה.
קונפדרציה	מדינה פדרלית
כל מדינה תוכל להגדיר את אופייה הלאומי. האופי היהודי של המדינה נשמר. לאזרחי ישראל הערבים תהיה אפשרות לבטא אופי לאומי במדינה הפלסטינית.	לפלסטינים יהיה כוח פוליטי משמעותי והם יוכלו לנסות להשפיע על האופי היהודי של המדינה, אפילו אם הוא יעוגן בחוקה.
שתי מדינות	
האופי היהודי של המדינה נשמר.	

שימור אופי דמוקרטי וליברלי	
מדינה עם אוטונומיה	מדינה יוניטרית
כדי לשמר אופי דמוקרטי נדרש לתת לפלסטינים מעמד אזרחי מלא ושווה. אם השלטון האוטונומי לא יכבד זכויות אדם וערכים דמוקרטיים וליברליים, תהיה בכך פגיעה בכיבוד ערכים דמוקרטיים וליברליים במדינה.	כדי לשמר אופי דמוקרטי נדרש לתת לפלסטינים מעמד אזרחי מלא ושווה. הצטרפות של ציבור גדול, שהוא שמרני ודתי ברובו, עלולה להשפיע לרעה על האופי הליברלי של המדינה.
קונפדרציה	מדינה פדרלית
סיום השליטה בעם הפלסטיני ישפר את מצב הדמוקרטיה בישראל. אם המדינה הפלסטינית לא תהיה דמוקרטית, הקונפדרציה תהיה מורכבת ממדינה דמוקרטית לצד מדינה לא דמוקרטית. הדבר עלול לערער את יציבות המודל.	כדי לשמר אופי דמוקרטי נדרש לתת לפלסטינים מעמד אזרחי מלא ושווה. אם במחוזות לא יכובדו זכויות אדם וערכים דמוקרטיים וליברליים, תהיה פגיעה בזהות הדמוקרטית והליברלית של המדינה.
שתי מדינות	
מדינת ישראל תוכל לשמר אופי דמוקרטי גם אם המדינה הפלסטינית לא תהיה דמוקרטית. הפסקת השליטה בעם הפלסטיני תשפר את מצב הדמוקרטיה בישראל.	

השלכות על אזרחי ישראל הערבים	
מדינה יוניטרית	מדינה עם אוטונומיה
ייתכן שחלק מהיישובים הערביים יוכלו לבחור אם להיות חלק מן השטח האוטונומי.	ייתכן שחלק מהיישובים הערביים יוכלו לבחור אם להיות חלק מן השטח האוטונומי.
מדינה פדרלית	קונפדרציה
אפשרות לכלול יישובים ערביים במחוז פלסטיני. אפשרות לתת ביטוי ללאומיות פלסטינית ברמת המחוז.	ערביי ישראל יוכלו לבחור אם להישאר אזרחי ישראל או להיות אזרחי המדינה הפלסטינית. בכל מקרה הם יוכלו להישאר תושבי ישראל.
שתי מדינות	
ערביי ישראל יישארו תושבי מדינת ישראל ואזרחיה. פתרון הסכסוך עם הפלסטינים יקל עליהם את ההשתלבות במדינה. הם יוכלו לבחור לממש את זהותם הלאומית במדינה הפלסטינית.	

השלכות על הרשות הפלסטינית	
מדינה יוניטרית	מדינה עם אוטונומיה
הרשות הפלסטינית תתפרק וכל סמכותיה יתבטלו. יהיה צורך לפרק את כוחות הביטחון הפלסטיניים.	הרשות הפלסטינית יכולה להוות את הבסיס לרשות האוטונומית. סמכויות כוחות הביטחון יצומצמו ויישאר רק כוח שיטורי במהותו.
מדינה פדרלית	קונפדרציה
הרשות הפלסטינית לא תמשיך במתכונתה הנוכחית. היא תוכל להוות בסיס לרשויות השלטון במחוז הפלסטיני. כוחות הביטחון הפלסטיניים יצומצמו ויישאר רק כוח שיטור.	הרשות תוכל להוות את הבסיס לרשויות המדינה הפלסטינית.
שתי מדינות	
הרשות תוכל להוות את הבסיס לרשויות המדינה הפלסטינית.	

מעמד רצועת עזה	
מדינה עם אוטונומיה	מדינה יוניטרית
רצועת עזה יכולה להיות חלק מהאוטונומיה הפלסטינית או שטח אוטונומי בפני עצמו. ייתכן שאפשר יהיה לקבוע הסדרים מיוחדים לשטח זה. שילובה יכביד על הצלחת המודל.	אם רצועת עזה תהיה חלק מהמדינה, ההשפעה הדמוגרפית והכללת אזור עתיר בעיות כחלק מהמדינה יהיו משמעותיות.
קונפדרציה	מדינה פדרלית
רצועת עזה יכולה להיות חלק מהקונפדרציה, אם כי שילובה יערער את יציבותה. אם הרצועה תיכלל בקונפדרציה, ייתכן שאפשר יהיה להגביל מעבר חופשי בינה לבין ישראל בשלב ראשון, תוך גיבוש הסדרים לחיבור הרצועה והגדה.	רצועת עזה יכולה להוות חלק מהמחוז הפלסטיני או מחוז עצמאי. שילובה בפדרציה יכביד על הצלחת המודל.
שתי מדינות	
רצועת עזה תוכל להיות חלק מהמדינה הפלסטינית. הדבר יותנה בפתרונות בזירה הפנים-פלסטינית וביכולת להבטיח מימוש ההסכם בשטחי עזה על ידי ההנהגה הפלסטינית.	

אופן כינון המודל	
מדינה עם אוטונומיה	מדינה יוניטרית
נדרשת הסכמה פלסטינית, שכן לא ניתן ליישם באופן חד-צדדי. מדובר גם בשינוי משטרי שמחייב עיגון חוקתי והתאמות משפטיות.	נדרשים סיפוח כלל השטח לישראל והשתלטות מחודשת על השטחים שבשליטת הפלסטינים. כן נדרשים שינויים ממשליים וחקיקתיים.
קונפדרציה	מדינה פדרלית
נדרש שתוקם מדינה פלסטינית ושיגובש הסכם בין המדינות שמפרט את כל ההסדרים החלים בקונפדרציה. העברת מזרח ירושלים למדינה הפלסטינית תחייב משאל עם או החלטה ברוב של 80 חברי כנסת. כן יידרשו צעדים חקיקתיים נוספים.	נדרשים שינויים מרחיקי לכת במבנה המשטרי במדינה. נוסף על כך, נדרשים הסכמה פלסטינית וכן גיבוש חוקה מפורטת שמקימה את הפדרציה.
שתי מדינות	
נדרש גיבוש הסכם בין הצדדים. ויתור על חלקים שחל בהם החוק הישראלי (למשל מזרח ירושלים) יחייב משאל עם או החלטה ברוב של 80 חברי כנסת.	

היתכנות	
מדינה עם אוטונומיה	מדינה יוניטרית
ספק אם הפלסטינים יסתפקו באוטונומיה במסגרת מדינה שמשמרת אופי יהודי.	צפויה התנגדות פלסטינית. מחלוקת גדולה בתוך הציבור הישראלי.
קונפדרציה	מדינה פדרלית
הפלסטינים עשויים להסכים למודל ברמה העקרונית. המודל מחייב הסכמה על כל נושאי הליבה וכן הסכמה על פרטים רבים הנוגעים להתנהלות במישור הקונפדרטיבי. יהיה קשה להגיע להסכם.	ספק אם הפלסטינים יסכימו להיות חלק מפדרציה שמשמרת אופי יהודי. קושי לכונן חוקה בנושאים רגישים.
שתי מדינות	
מודל שכבר נדון ואשר זוכה לתמיכה בינלאומית. נדרש להתגבר על התנגדויות בשני הצדדים. פינוי התנחלויות נרחב ייתקל בהתנגדות פנים־ישראלית.	

סיכויי ההצלחה של המודל כפתרון קבוע לסכסוך	
מדינה עם אוטונומיה	מדינה יוניטרית
מודל לא יציב, בפרט אם הפלסטינים ירגישו כלואים וחסרי זכויות ממשיות.	מודל שיש בו חיכוך רב ברמה היום-יומית בין אוכלוסיות שיש ביניהן פערים עמוקים.
קונפדרציה	מדינה פדרלית
מודל שמותיר הרבה חיכוך בין האוכלוסיות וכן נושאים רבים שמחייבים הסכמה, ולכן אינו יציב.	מודל שיש בו חיכוך רב ברמה היום-יומית בין אוכלוסיות שיש ביניהן פערים עמוקים. נוסף על כך, מודל מסורבל ובזבזני.
שתי מדינות	
מודל שמותיר את שני הצדדים לא מרוצים. עם זאת, מקיים הפרדה ביניהם כך שיש פחות פוטנציאל חיכוך ולפיכך מודל יציב יותר.	

בשנים האחרונות הולכת וגוברת הנטייה לדבר על אודות "מותו של פתרון שתי המדינות" ועל החלפתו במודל של מדינה אחת בין הים לירדן כפתרון לסכסוך הישראלי-פלסטיני. הטענה העיקרית היא שאין כיום אפשרות מעשית לחלוקה פיזית של הארץ, בשל הטשטוש המוחלט של הקו הירוק והחיבור המעשי של יהודה ושומרון (הגדה המערבית) למדינת ישראל, המתבטא בהיקף הנרחב של ההתיישבות היהודית ושל הפעילות הישראלית - הביטחונית והאזרחית - באזור זה.

האם פתרון של מדינה אחת לסכסוך הישראלי-פלסטיני הוא פתרון ישים?
במזכר זה נבחנים ארבעה מודלים: מדינה יוניטרית על כלל השטח שבין הים לירדן; מדינה על כלל השטח שבתוכה אוטונומיה פלסטינית; פדרציה שמחולקת למחוזות יהודיים ופלסטיניים; וקונפדרציה יהודית-פלסטינית. הדיון הציבורי מתמקד בשאלה אם ניתן לקיים מדינה אחת שהיא הן יהודית והן דמוקרטית. המזכר מוסיף ובוחן כיצד תתנהל מדינה כזו מבחינה מעשית ואם מדובר בפתרון מוצלח לסכסוך.

לשם כך נבחנים ביחס לכל מודל מכלול פרמטרים: החלוקה הטריטוריאלית; מעמד ההתנחלויות; מעמד ירושלים; היבטי אזרחות ותושבות; סמכויות שלטוניות; מעורבות הפלסטינים בשלטון; חופש התנועה במדינה; סוגיית הפליטים; היבטים ביטחוניים; היבטים חברתיים; היבטים כלכליים ואזרחיים; שימור האופי היהודי של המדינה; שימור האופי הדמוקרטי והליברלי של המדינה; השלכות על אזרחי ישראל הערבים; השלכות על הרשות הפלסטינית; מעמד רצועת עזה; אופן כינון המודל; ההיתכנות של הגעה למודל; וסיכויי ההצלחה של המודל כפתרון קבע לסכסוך הישראלי-פלסטיני.