

ישראל שבין הירדן לים

תוכנית ההסדרה | בחיפוש אחר
פרויקט ריאלי-ליברלי מעודכן

רוני אלון

מכון ירושלים
INSTITUTE
FOR POLICY
RESEARCH
معهد القدس
لبحث السياسات



עתידים לישראל 2025

חמש הצעות לסדר חברתי-ממשלי חדש

עתידים לישראל 2025

חמש הצעות לסדר
חברתי-משלי חדש

עורך:
אהוד פראוור

ישראל שבין הירדן לים

תוכנית ההסדרה | בחיפוש אחר פרויקט ריאליזציה מעודכן

מתוך: עתידים לישראל 2025
חמש הצעות לסדר חברתי-משלי חדש

עורך: אהוד פראוור

מספר פרסום: 628.4

שנה: 2025

כתיבה: רוני אלון

צוות הפרויקט: אהוד פראוור, אסף שפירא, מורן נגיד, עמיחי פישור, חגי קרנר

הפקה: תגל קומי

עריכת לשון: גיא רונן

עיצוב: נועה עמבר-ברום

© 2025, מכון ירושלים למחקרי מדיניות

רח' רד"ק 20, ירושלים

jerusalemresearch.org.il

info@jerusalemresearch.org.il

תכני היוזמות, הרעיונות ואופן ניסוחם, נכתבו לאור אמונות היסוד של היזמים ועל פי שיקול דעתם, ואין הם מייצגים את עמדתו של צוות המכון וצוות החממה.

מכון ירושלים
למחקרי מדיניות
FOR POLICY
RESEARCH



הקרן לירושלים
مؤسسة صندوق القدس
THE JERUSALEM FOUNDATION

עתידיים לישראל 2025 | חמש הצעות לסדר חברתי־ממשלי חדש

הקובץ המלא, שפורסם תחת כותרת זו, הוא מהדורת המשך למהלך שהוביל מכון ירושלים למחקרי מדיניות בראשית 2023 – "עתידיים לישראל: ארבע הצעות לסדר חברתי־ממשלי חדש". הפרויקט הראשון התמקד בשאלה, מה נדרש כדי שחברה רב שבטית תוכל לחיות יחד מתוך הסכמה על מרכז משותף לצד אוטונומיות קהילתיות. הוא הצמיח ארבע יוזמות שעסקו ביסודות המשטר הישראלי, מבני השלטון ויחסי מדינה־חברה.

אירועי 7 באוקטובר הפכו את השאלות הדמוקרטיות והחברתיות הדוחקות לדחופות פי כמה. תקופה קצרה של תחושת יחד, שלאחריה שב והעמיק השסע, הזמינה אותנו לחזור ולבדוק את הנחות היסוד, לשמוע מחדש קולות מן הציבור ולברר מה השתנה, מה נותר בעינו, ומה נדרש כעת. מתוך הקשבה זו צמחה "עתידיים לישראל 2025": חממה שבה פעלו חמש קבוצות של יזמים, אנשי ציבור, חוקרים וארגוני חברה אזרחית, כדי לחדד, לבחון ולפתח הצעות אופרטיביות לעתיד – תוך אחריות ורצון אמיתי לשרטט אופק משותף. היוזמות המוצגות כאן נוגעות במבנה הממשל, בכלכלה ובחברה, ביחסי קהילות ובמרחב הישראלי־פלסטיני.

ישראל שבין הירדן לים: תוכנית ההסדרה | בחיפוש אחר פרויקט ריאלי־ליברלי מעודכן
היא אחת מהן. אנו מזמינים אתכם לקרוא את ההצעה מתוך סקרנות, פתיחות ותחושת אחריות משותפת – כצעד נוסף במסע לבניית תשתית אזרחית-פוליטית מחודשת למדינת ישראל.

תוכן העניינים

16	חלק א: ברוכים הבאים לישראל הגדולה – השליטה הישראלית האפקטיבית במרחב
	הריבונות הביטחוני: הכרח ישראלי עם השלכות על כל תחומי החיים
17	של הפלסטינים במרחב
20	הריבונות הכלכלית במרחב: ברוכים הבאים לגוש השקל
	"מדינה מינוס": אם זו אוטונומיה בפועל, מה המעמד שלה ושל תושביה תחת
25	המערכת הישראלית?
26	אז מי זאת "ישראל"?
29	מעמד כמפתח לשינוי?
31	חלק ב: ישראל שבין הירדן לים – ריבונות מרובדת והסדרי מעמד שונים
32	סוגי מעמד שונים תחת משטר דמוקרטי
39	על מערכת היחסים בין הריבון האפקטיבי לאוטונומיה או ה"מדינה המשויכת"
46	סיכום ביניים
48	חלק ג: ישראל שבין הירדן לים – תכנית ההסדרה
48	הנחות מוצא של תוכנית ההסדרה
50	יסוד 1: מעטפת חוקתית משותפת
52	יסוד 2: מעמד אזרחי ובסיס של זכויות וחובות
53	יסוד 3: מסלולי מעמד אזרחיים אוניברסליים עם חופש בחירה ביניהם
60	יסוד 4: הסדרת המעמד החוקי ומנגנוני הייצוג של האוטונומיה או ה"מדינה המשויכת"
65	חלק ד: תוכנית ההסדרה בראי עתידים אפשריים
65	קונפדרציה – שתי מדינות החולקות ריבונות משותפת
66	שתי מדינות ריבון נפרדות
67	מדינה אחת – על בסיס אינטגרציה מלאה או חלקית
68	סוף דבר
71	רשימת מקורות

תקציר

תכנית ההסדרה היא מתווה לשלב ביניים התומך עתידים אפשריים שונים, שמטרתה התמודדות עם מציאות השליטה הישראלית האפקטיבית, הביטחונית והכלכלית, במרחב שבין הירדן לים. היא מתמקדת בשלב זה ביהודה ושומרון ואינה כוללת את רצועת עזה, לאור הנסיבות השונות בשטח. התוכנית יוצאת מנקודת הנחה כי הן פתרון "שתי המדינות", במובנו המהותי כשתי מדינות ריבון נפרדות ועצמאיות, והן פתרון "המדינה האחת" של כל אזרחיה, אינם ישימים בעתיד הנראה לעין. התוכנית מבטאת ניסיון ריאלי-ליברלי "לעלות על המגרש" של "ישראל הגדולה", מתוך הבנה שרק תפישה ריאלית, המתייחסת לכל מרחב השליטה הישראלי בפועל, תוכל לקדם מעבר ממצב של כאוס ביטחוני, פוליטי, מדיני וכלכלי – החותר תחת יסודות המשטר הליברלי בישראל – ליציבות ביטחונית וכלכלית ולקוהרנטיות חוקית-משפטית במרחב.

בבסיס התוכנית עומדת ההכרה בכורח שבהמשך השליטה הביטחונית האפקטיבית במרחב, ולצידה, הכרה בכובד השלכותיה על כל תחומי החיים של מי שחיים תחתיה. נקודת המוצא של התוכנית היא כי שליטה אפקטיבית מתמשכת, בין אם מבחירה או על כורחה, מחייבת נשיאה באחריות. התוכנית אינה מכריעה בשאלת הריבונות אלא מציעה "לבנות את הרצפה" – מסגרת נורמטיבית ברורה, שתאפשר שמירה על זכויות יסוד וביטחון של כל תושבי המרחב, מזה; ותשתית אזרחית משלימה לתשתית הביטחונית, לשם פירוק מנגנוני רדיקליזציה והסתה, מזה – כבסיס הכרחי לשינוי מהותי ביחסים בין העמים וליצירת אופק להסדר עתידי.

ניתוח המצב הקיים: הכחשת מציאות "ישראל הגדולה" מסוכנת ומזינה קיצונות ואנרכיה

התוכנית מבוססת על ניתוח ריאלי של המצב ומבקשת להתמודד עם האתגרים הבאים:

1. **השליטה הישראלית האפקטיבית במרחב היא עובדה קיימת בהווה ובעתיד נראה לעין.** שליטה זו עומדת על שתי רגליים מרכזיות:

- **ריבונות ביטחונית:** צה"ל וזרועות הביטחון נושאים באחריות ובסמכות להגן על גבולות "ישראל הגדולה". בעוד שגבולותיה המדיניים או האזרחיים של ישראל טרם הוגדרו, הרי שמרחב הריבונות הביטחונית הישראלית מגדיר בפועל את גבולותיה הביטחוניים כגבולותיה של ארץ ישראל. ריבונות זו אינה מתמצית ב"מדינה מינוס", אלא גוזרת השלכות כבדות משקל על כל תחומי החיים של מי שחי תחתיה – חופש התנועה, הכלכלה, התעסוקה והתשתיות. הבנת השלכותיה מובילות למסקנה, שמינימום אילוצי הביטחון של ישראל במרחב מאפשרים מקסימום אוטונומיה פלסטית לאומית או "מדינה משויכת" המצויה בזיקה עמוקה למערכת הישראלית, אך לא מדינה ריבונית עצמאית בעתיד נראה לעין.

- **ריבונות כלכלית:** המרחב מתנהל כ"גוש השקל" – יחידה כלכלית אחת הנשלטת על ידי ישראל ללא מעמד או ייצוג לפלסטינים, כפרטים או קולקטיב, במוסדות הישראליים המקבלים את ההחלטות. הגם שאפשר לנוע בין יותר אינטגרציה ליותר הפרדה, הרי שההשלכות הכלכליות הנובעות מהאילוצים הביטחוניים, פערי הכוח, המציאות

הגיאוגרפית, השליטה במסחר הבינלאומי ובמעברים, בקרקע, בתשתיות ובמשאבי הטבע – מלמדים שבפרספקטיבה ריאלית, נתקשה מאוד להתקרב לנקודת ה"אפס שלטיה" גם במישור הכלכלי.

2. **ביהודה ושומרון שב"ישראל הגדולה" לא הוגדר כלל מעמדם של הפלסטינים תחת המערכת הישראלית; ב"ישראל הקטנה" מתקיימים פערי ענק בין הזכויות והחובות של אזרחים שונים ובין אזרחים לתושבים.** מנקודת מבטו של חייזר שהיה נוחת כאן, הריבונות הישראלית במרחב הייתה נראית כמעין פדרציה המתכחשת לעצמה. תחתיה חיות קהילות אזרחים עם פערים עצומים בחובות ובזכויות שלהן, תושבים (מעל 400 אלף תושבי מזרח ירושלים ורמת הגולן) ופלסטינים ביהודה ושומרון חסרי מעמד במערכת הישראלית, בלי שיהיה ברור מהו החוק או ההגיון המגדירים את מעמדו של אדם ואת אופי היחסים בין הקהילות לבין המערכת הישראלית.

3. **ה"הכחשה" של השליטה הישראלית האפקטיבית בשטחים מסוכנת ומזינה קיצוניות ואנרכיה.** ממילא, ללא היגיון המסדיר את מעמדם של האנשים והקהילות במרחב, התוצאה היא כאוס ביטחוני ומשפטי המזין אנרכיה, אלימות וקיצוניות והמכרסם תחת היסודות הליברליים של ישראל. מרחבים גדולים שמצויים ב"אזור דמדומים" נורמטיבי וריבוני ונפלים לידי חוק מקומי של מיליציות חמושות – אלו הם התבלינים שמהם עשויות המדינות הכושלות שסביבנו. המציאות הפוליטית של השנים האחרונות מלמדת שאין חצר אחורית לריבונות הישראלית האפקטיבית במרחב. אין "שם" ו"כאן". מה שקורה שם, קורה כאן. הפרויקטים הפוליטיים הקיצוניים במגרש שבין הירדן לים, משחקים על כל המגרש. והמגרש הוא ישראל הגדולה. כל עוד נאפשר לאנרכיה, לטרור, לאלימות ולחוסר ההוגנות והצדק להיות – זה יהיה החוק. וממילא הבנו: אם יש במרחב השליטה הישראלי ארגון, כלשהו, שמותר לו להפר באופן אכזרי, שיטתי ונפשע זכויות אדם במרחב, זה לא יעצור בפלסטינים. לכן, **ריבונות שווה אחריות** אינה רק נוסחה ליברלית, אלא גם רציונלית וריאלית של ישות חפצת חיים.

ריבונות מרובדת והסדרי מעמד שונים – הפגמים היסודיים במצב הקיים

ישראל שבין הירדן לים היא ישות המאופיינת בהסדרי מעמד דיפרנציאליים, עם מידה ועומק שונים של ריבונות במרחבים שונים בשטח. ב"ישראל הקטנה", היהודית והדמוקרטית, מתקיימים סוגי מעמד שונים תחת ריבונות רשמית מלאה – אזרחות ותושבות. ביהודה ושומרון שבשטחי "ישראל הגדולה" חיים אזרחים ישראלים לצד פלסטינים, תושבי האוטונומיה הפלסטינית, שהם חסרי מעמד ישיר כפרטים, או עקיף כקולקטיב, במערכת הישראלית.

בהסדרי הריבונות והמעמד הנוהגים כיום במרחב השליטה הישראלי ישנם אפוא ארבעה פגמים יסודיים, הפוגעים הן בערכים הליברליים והן באינטרסים הביטחוניים של מדינת ישראל: (1) אפליה שרירותית בין קבוצות אזרחים שונות – בחבילות זכויות וחובות; (2) מעמד תושבות קבע חסר – לא מוגן מספיק, ובעיקר, מבוסס קבוצה אתנית במקום שיחול כהסדר אוניברסלי; (3) "דיל" שאינו "סביר" מספיק, ועל כן גם נעדר אופק של דהירדיקליזציה, מול "תושב שטחי המועצה הפלסטינית שאינו ישראלי" – חסר בו מעמד מול המערכת הישראלית, ואין בו חופש תנועה ותעסוקה בכלל המרחב; (4) היעדר הסדרה מספקת של מערכת היחסים בין האוטונומיה הפלסטינית או "המדינה המשויכת" ובין המערכת הישראלית שבתוכה היא מתקיימת ושבה היא תלויה.

תוכנית ההסדרה מבקשת להתמודד עם ארבעת הפגמים הללו וליצור מערכת סבירה והגונה יותר של הסדרי ריבונות ומעמד – מנקודת מבט ביטחונית וערכית כאחד.

תוכנית ההסדרה: נקודת מוצא

התוכנית אינה עוסקת במודל האידיאלי **הרצוי**, אלא מהווה ניסיון להתמודד מנקודת מבט ריאלי ולבררית עם **המצוי**. מטרתה להניח את העקרונות ואת המסגרת הרעיונית והמושגית למשמעות של נשיאה באחריות – ביטחונית, ערכית ומערכתית – המגיעה עם השליטה. באותה נשימה, מבטאת התוכנית את המתווה המקסימלי שישראל יכולה להניח על השולחן בעת הזאת. **מתווה לשלב ביניים** שבכוחו לתמוך בשיווי משקל יציב יותר ולקדם שינוי חיובי באופי היחסים בין העמים, מתוך מבט צופה פני עתיד.

הנחות המוצא של התוכנית כוללות הכרה: (1) בזכותה ובחובתה של מדינת ישראל להמשיך להתקיים כביתו הלאומי והריבוני של העם היהודי; (2) בהמשך השליטה הביטחונית ככורח מציאות בעתיד נראה לעין; (2) בכך ששליטה מתמשכת פירושה אחריות, שבכללה הסדרת מעמד וייצוג למי שחיים תחתיה; (3) בכך שהמציאות העוינת מחייבת שמירה על יכולתה הביטחונית של ישראל להיאבק בטרור, לצד יצירת כלים להתערבות אזורית, ולא רק צבאית, בשטחי האוטונומיה כדי לפרק מנגנוני הסתה וטרור; (4) בצורך בצמצום אי שוויון כלכלי ואזרחי כאינטרס ביטחוני וערכי; (5) בחשיבות השמירה על עצמאות פעולה ישראלית גם ללא הסכמה של הנהגה פלסטינית, על רקע אי ודאות באשר לקיומה של מנהיגות קונסטרוקטיבית בצד השני מזה, וההכרח הבלתי תלוי לשאת באחריות הביטחונית והערכית להווה מזה.

תכנית ההסדרה: ארבעה יסודות המשלימים זה את זה

יסוד ראשון – הגדרת מעטפת נורמטיבית משותפת: יוגדר **הסדר מעין חוקתי משותף** שיחול על כל אדם וישות במרחב. מטרתו להסדיר את המסגרת הנורמטיבית המחייבת, וזאת **בלי להכריע במחלוקת על מעמד השטחים** או הריבונות ארוכת הטווח. המעטפת **אינה תחליפית** לצורך בחוקה של "ישראל הקטנה", היהודית והדמוקרטית, אלא **משלימה אותה**. היא נועדה למלא את הוואקום הנורמטיבי, לעגן את האחריות שבשליטה, לתמוך דהירדקליזציה של המרחב (על ידי יצירת תשתית אזרחית משלימה להתמודדות עם מנגנוני הסתה ושנאה) ולאפשר התערבות במקרי הפרה גסה של זכויות אדם מצד האוטונומיה או "המדינה המשויכת".

יסוד שני – מעמד אזרחי ובסיס של זכויות וחובות: יעוגן מעמד אזרחי בסיסי ("אזרחי" במובן של "לא צבאי") תחת החוק הישראלי לכל תושב בשטח השליטה האפקטיבית הישראלית, **למעט מי שסווג כתושב עוין** (להלן). כל תושב זכאי לחבילת הגנות וזכויות בסיסיות; להליך משפטי הוגן וזכות עמידה כאישיות משפטית אזרחית מול מערכות המינהל והמשפט הישראליות, האזרחיות ולא הצבאיות; ולחופש תנועה במרחב וחופש תעסוקה בישראל. כל אלה, כתשתית חיונית ליצירת "דיל סביר", המהווה גם מנוף חיוני לדהירדקליזציה ברמת הפרט והקהילה.

יסוד שלישי – מסלולי מעמד אזרחיים אוניברסליים עם חופש בחירה ביניהם: ליבה של תוכנית ההסדרה הוא בהסדרת מסלולי מעמד אזרחיים החלים אוניברסלית בכל השטח, והמעניקים לכל תושב אפשרות בחירה בין חבילות שונות של זכויות וחובות. אלו ייגזרו מאופיו

ומעומקו של הקשר הרצוי לו למערכת הישראלית מזה, וממדת הבדלנות או האוטונומיה מזה. על פי התוכנית, יוסדרו שלושה סוגי מעמד אזרחי: (1) **אזרח ישראלי** – בעל זכויות פוליטיות מלאות; (2) **תושב קבע ישראלי מוגן** – בעל זכויות אזרחיות וסוציאליות הזוהות לאלו של אזרח לא־משרת, וזכויות פוליטיות מוגבלות כבמצב הנוהג כיום, ללא חובת שירות; (3) **תושב אוטונומיה פלסטיני מוגן** – מעמד ברירת המחלל לאוכלוסייה הפלסטינית ביהודה ושומרון, המקנה זכויות פוליטיות מלאות באוטונומיה או "המדינה המשווית" ומוגבלות לייצוג עקיף במערכת הישראלית, חופש תנועה ותעסוקה בכל המרחב, וערבות ישראלית לנגישות לשירותים חיוניים. לצד מסלולי מעמד אלה, יוסדר סיווג ביטחוני של **תושב עוין**, הנועד לאפשר שימוש באמצעים מניעתיים חיוניים במציאות הקיימת בכפוף לפיקוח משפטי, לרבות שלילת חופש תנועה ותעסוקה. סיווג זה חל על כל אדם שמערכת הביטחון סיווגה כמי שמהווה איום לביטחונה של ישראל, אזרחיה ותושביה (בהתאם לחוק המאבק בטרור).

יסוד זה מבוסס על זכות הבחירה האישית וזכות המעבר בין המסלולים כעיקרון מעין חוקתי, בכפוף לעמידה בקריטריונים. זכות זו מהווה עיקרון יסודי ליברלי, המבטיח שהמערכת אינה כופה מעמד על בסיס אתני, אלא מאפשרת לפרט לעצב את מערכת יחסיו עם המדינה על בסיס בחירה באופי ההשתייכות ובעומקה.

יסוד רביעי – הסדרת המעמד החוקי ומנגנוני הייצוג של האוטונומיה: יוסדר מעמד האוטונומיה הפלסטינית במסגרת הדין הפנימי הישראלי, על בסיס פרדיגמה של "גוף משויך" או "מדינה משויכת" במידה זו או אחרת למערכת הישראלית, ולא של "ישות זרה ונפרדת". בכלל זה יוסדרו: (1) **כפיפות ל"מעטפת החוקתית המשותפת"** (מחויבות לדה־רדיקליזציה, התנערות מאלימות וכיבוד זכויות אדם) בכפוף לביקורת שיפוטית; (2) **מנגנוני ייצוג ועמידה** של האוטונומיה או תושביה כלפי מוסדות הממשל המרכזי הישראלי, ועיגון זכות העמידה של מי שנפגע מהחלטותיהם; (3) **אזרח מנגנוני הקשר** בין מוסדות האוטונומיה או "המדינה המשווית" לבין הממשל המרכזי – מעבר מתקשורת צבאית לתקשורת אזרחית בין גופים מקצועיים.

יסוד זה ייושם באחת משתי חלופות: (1) במסגרת **הסדר מוסכם** עם ממשל האוטונומיה או "המדינה המשווית" הפלסטינית, באופן שיאפשר עיצוב משותף של המעטפת החוקתית, מנגנוני הייצוג והמוסדות המשותפים; (2) אם הסכמה כזו לא תתאפשר, אזי במסגרת **הסדרה חד צדדית** ישראלית, שתאפשר כפיפות מוגבלות באמצעות סנקציות אזרחיות ומנגנוני ייצוג ועמידה מצומצמים ומוכווני פרט.

תוכנית ההסדרה בראי עתידים אפשריים

התוכנית מניחה ששינוי עמוק לטובה ביחסים בין העמים הוא תנאי הכרחי לאפשרות של כל הסדר קבע עתידי. התוכנית נמנעת מהכרעה בשאלת הריבונות, אך יוצרת תשתית מוסדית, משפטית, כלכלית ותודעתית לשיפור מהותי של המצב, התומך שינוי טרנספורמטיבי של היחסים בין הצדדים. בכוחו של שינוי זה לקדם תרחישים עתידיים שונים:

- **קונפדרציה – שתי מדינות החולקות ריבונות משותפת:** התוכנית תומכת בתרחיש זה באמצעות מתן חופש תנועה ותעסוקה בגוש השקל, תוך שמירה על הפרדה פוליטית־לאומית לצד יצירת תשתית למוסדות משותפים.
- **שתי מדינות ריבון נפרדות:** התוכנית רואה בטרנספורמציה מהותית ביחסים תנאי מקדים

הכרחי להיפרדות. היא תומכת ביצירת תנאים אלו באמצעות הסדרת מעמד וייצוג, צמצום פערים כלכליים ויצירת תשתית אזורית לפירוק מנגנוני הסתה ורדיקליזציה ממוסדים. זאת, לצד שמירה על הפרדה פוליטית-לאומית וחזק הכלכלה, המוסדות הכלכליים הפלסטיניים ומוסדות הממשל העצמי.

- **מדינה אחת – על בסיס אינטגרציה מלאה או חלקית:** התוכנית תומכת גם בתרחיש עתידי זה, בין אם בדרך של אינטגרציה מלאה ובין אם באינטגרציה חלקית (קרי, הכרה באוטונומיה הפלסטינית כ"מדינה משויכת" במידה זו או אחרת למערכת הישראלית – שותפות אזורית ומוסדית חלקית תוך שמירה על מסגרת לאומית-פוליטית ותרבותית נפרדת, תחת מסגרת ריבונית אחת).

ומה לגבי האיום הדמוגרפי?

התוכנית מבקשת לאתגר את התפישה הבינרית של "האיום הדמוגרפי". הטענה היא שהדין בסוגיה צר ובינארי בהתייחסו לשאלת המעמד, אינו מתבסס על נתונים מבוססים, ואינו מביא בחשבון את מכלול השיקולים הערכיים והביטחוניים.

תוכנית ההסדרה מבקשת לשבור את ה"לופ" הזה, או לכל הפחות לאתגר אותו, מחשבתית ומעשית: מצד אחד, **במקום לראות במעמד איום** – לראותו **ככלי מרכזי לשינוי** בדינמיקה וביחסים שבין העמים. כלי ליצירת אופק שיאפשר מרחב פתרונות עתידי, שאינו בנמצא כיום. מצד שני, **גם לא להציע התאזרחות אוטומטית או לייצר תמריצים להתאזרחות**. הגדרת מעמד של תושבות מוגנת, המייצרת ביטחון מפני גירוש שרירותי; מתן זכויות משמעותיות ומהותיות לתושב האוטונומיה הפלסטינית שאיננו עוין; קיומן של זכויות אזרחיות שוות לתושב הקבע הישראלי המוגן; והגדרת קריטריונים מהותיים לעמידה בתנאי קבלת האזרחות – כל אלה מקטינים את התמריץ להתאזרחות ישראלית, שגם כרוכה בויתור זהותי ומעשי על אזרחות והשתייכות פוליטית-לאומית אחרת, פלסטינית או ירדנית.

התוכנית מציעה לחקור את המקרה של תושבי מזרח ירושלים כמקרה בוחן. הטענה היא שהשיעור הנמוך של בעלי האזרחות הישראלית מקרבם, בחלוף כמעט 60 שנות ריבונות ישראלית מלאה, יכול לעודד אותנו להפסיק לחשוב על סוגיית המעמד באופן דיכוטומי, ולראות בה אף מפתח לשינוי מהותי של המציאות הקיימת, הדינמיקה והיחסים בין הצדדים – ולכך שבעוד מספר עשורים, ייפתחו בפנינו אפשרויות שאינן בנמצא כיום.

גדלתי במדינת ישראל היהודית והדמוקרטית – "ישראל הקטנה". בבית המדרש שממנו באתי, זכותו וחובתו של העם היהודי בציון להגן על עצמו בכוחות עצמו, יחד עם מחויבות לכבוד האדם שנברא בצלם אלהים, היו בבחינת מצוות דתיות: אם לא נוכל להגן על עצמנו בעצמנו – לא נהיה כאן, ואולי לא נהיה בכלל; אם לא נקפיד בכבוד האדם באשר הוא אדם – האדמה הזאת שאנו יושבים בה על תנאי תקיף אותנו מכאן.

בעולם שבו גדלתי, "ערכים ליברליים" היו בראש ובראשונה ערכים יהודיים, ששאבו את תוקפם הרדיקלי מהמסורת ומההיסטוריה היהודית. אין זה פלא אפוא שעבורי ועבור רבים שצמחו בערונה הזאת, הסכסוך הישראלי-פלסטיני הפך כמעט לאובססיה. הוא העמיד את שתי ההוויות היסודיות שלי, זו הפרטיקולרית וזו האוניברסלית, על מסלול של התנגשות חזיתית, ויצר דיסוננס שאינו מרפה בין הריאליזם הלאומי לבין המצפן הליברלי וההומניסטי.

במשך שנים רבות, הפתרון שהוצע לדיסוננס הזה היה הפריקט הפוליטי של "שתי מדינות לשני עמים". השאיפה הייתה אחת – הפרדה. עשרות שנות הווה נארו כ"זמניות" והוקרבו על מזבח ה-End game המדומיין של החלוקה. ומתברר שאין "זמני" ארוך מכדי להכריח אותנו להישיר מבט אל השוקת השבורה: פתרון "שתי המדינות", כמו גם "מדינת כל אזרחיה", אינם ישימים בעתיד נראה לעין.

במידה רבה, פתרון שתי המדינות הפך לאורך השנים לקטגוריה זהותית יותר מאשר מרשם מדיני ומעשי. התומך בו כמו קיבל את הזכות לומר לעצמו: אני לא קשור לכל זה. אני מוכן לוותר על אדמה. אלה "המתנחלים" שלא מוכנים להתפשר, והפלסטינים שלא מוכנים לעזוב את דרך הטרור. או במילים אחרות: הבעיה היא לא אני, אלא המציאות. אולם השנים נקפו, המציאות לא התפשרה, ומצאנו את עצמנו חלק בלתי נפרד מהפריקט הפוליטי של "ישראל הגדולה".

עבורי, המסמר האחרון בארון ההכחשה ננעץ בתפקידי כמנכ"לית המשרד לשיתוף פעולה אזורי בתקופת ממשלת השינוי.¹ שם יכולתי לראות בבהירות כי אף שנולדתי וגדלתי ב"ישראל הקטנה", היהודית והדמוקרטית, הרי שאני משרתת וחייה תחת ישות מדינית מבוססת אחרת, נוספת, מוכרת רק במידה. ישות זו היא הריבונות הישראלית הביטחונית והכלכלית האפקטיבית במרחב שבין הירדן לים. ריבונות דה-פקטו, המבוססת על אילוצי המציאות הביטחונית, שיש יסוד להניח שרק תלך ותעמיק בעולם שאחרי 7 באוקטובר.

השאלה שהניעה אותי לצאת למסע שיתואר לפניכם, היא אם אומנם נסיבות החיים הקיצוניות והאכזריות במרחב שבין הירדן לים מאלצות אותנו לשמוט אחד מן השניים – את הריאליזם הלאומי או את המצפן הליברלי. באופן עמוק יותר, מה שמניע אותי הוא חוסר הנכונות לשמוט – לא את זה ולא את זה.

במסע לפנינו אבקש אפוא לבחון: האם ניתן ליישב בין תפישה ריאלית ובין עמדה ליברלית בהתייחס לישראל שבין הירדן לים? ואם כן – כיצד עשוי להיראות ניסוי כזה?

1 הממשלה ה-36 בראשות נפתלי בנט ולאחריו יאיר לפיד, הושבעה ביוני 2021.

לשם כך, יהיה עלינו לבחון תחילה מה קיים – מהו ההקשר הנוכחי שבתוכו מתקיימים היחסים בין הצדדים והקהילות שבמרחב. לאחר מכן, נבקש לברר באילו נסיבות התעצבו הסדרים אלה. ובשלב שלישי – אילו מרכיבים בהקשר המדובר ובתנאים בשטח בכוחנו לשנות.

כשיצאתי למסע הזה, לא ידעתי לאן אגיע. מתווה תוכנית ההסדרה שיוצג כאן מבטא את מסקנותיי ממנו נכון לשלב זה. זהו מתווה **לשלב ביניים התומך עתידים אפשריים שונים**, והמבטא ניסיון ריאלי-ליברלי לעלות למגרש של "ישראל האפקטיבית". מהותו אינה לדמיון את "התקרה", אלא לגשת באומץ לאתגר של בניית "הרצפה" – שבלעדיה אין, והמהווה בסיס הכרחי ליצירת אופק של שינוי.

להצעה הזאת אין בית פוליטי. במונחים ישראלים, היא מדברת "ימנית" ו"שמאלנית" שוטפת באותה נשימה. אך בעקבות אינספור ראיונות ושיחות שקיימתי, אני יודעת שיש לערכים ולעקרונות שבבסיסה בית בליבם של שותפים ושותפות לדרך, מימין ומשמאל. המשותף להם הוא הבנה שהכחשה והדחקה של מכלול אתגרי המציאות הנוכחית רק משחקות לידי הקיצונים ביותר, יחד עם נכונות להישיר מבט אל אותה מציאות ולנווט לא על פי צורה, אלא על פי ערכים ומהות.

לא בלי כחד אני מניחה את ההצעה הזאת על השולחן. תהליך העבודה עליה היה כרוך בכאבי בטן, ולעיתים גם בשיחות קשות עם חברים קרובים. לכן, חשוב לי להניח כאן את הכוונה עמה יצאתי לדרך. עבורי, אתיקה היא מחויבות לפעולה בהווה מתוך ההכרה שבו – ולא בעתיד המדומיין – מתעצבת התודעה של כל מי שחי במרחב הזה. לעניות דעתי, האתיקה שעלינו לאמץ ביחס למציאות המורכבת שלפנינו היא של "תורת חיים" – כזו שמייצרת מרשם מעשי לתיקון מהותי במציאות, ולא עקרונות אוטופיים שלא ניתן לעמוד בהם. וברוח ההוראה הקאנטיאנית, Ought Implies Can.²

בהתאם לכך, ההצעה נכתבה מתוך הבנה שבעוד שפרויקט ההפרדה הלאומית-פוליטית במרחב שבין הירדן לים אולי הצליח, הרי שהפרויקט הפוליטי של ההפרדה במונחי ביטחון, תשתיות וכלכלה נכשל, וייתכן שמעולם לא היה לו סיכוי. מכאן שנדרש לנו פרויקט פוליטי מעודכן, ריאלי וליברלי, שהפרקטיקה והאתיקה שלו נטועות בהווה. שהמציאות המורכבת של ימינו תשמש לו נקודת פתיחה ליצירת עתיד בטוח וטוב יותר לכל יושבי הארץ הזאת. עתיד שבו חובתו של העם היהודי, להבטיח בית לאומי בטוח בארץ ישראל, תעלה בקנה אחד עם זכותם של בני העם הערבי-פלסטיני – הרוצים בחיים של שלום – לביטחון, לחיים חופשיים ולהגדרה עצמית חיובית. עתיד שערכים ליברליים והומניסטיים, השלובים בריאליזם עמוק ובלתי מתפשר, ישמשו לנו כמצפן לבנייתו.

אני מניחה כאן את כנות כוונתי מתוך כאב ותקווה עמוקה, כי בהלך חשיבה זה טמון פוטנציאל ליצירת דינמיקה חדשה, אשר תסייע לנו לבנות עתיד רצוי יותר. אם יהיה בכוחי לתרום ולו במעט לעתיד כזה – בזה יהיה שכרי.

2 עיקרון זה – שלפיו מחויבות מוסרית לדבר מה מחייבת שהדבר אף יהיה בגדר האפשר – מיוחס לקאנט, אך נטען ששורשיו חוזרים לפחות עד פלניוס במאה החמישית לספירה. ר' Blum., 2000. p.287; Matthews, 1998.



שתי הבהרות אחרונות לפני היציאה לדרך. ראשית, הדיון הנוכחי בישראל שבין הירדן לים ובתוכנית ההסדרה **מתמקד ביהודה ושומרון**, ואינו חל בשלב זה על רצועת עזה. זאת, נוכח התנאים השונים המתקיימים בשטח, כעת והחל משנת 2005 עם יישום תוכנית ההתנתקות, והמחייבים דיון נוסף ומשלים.³ בדיון שלפנינו אשתמש אפוא לסירוגין במושגים "ישראל שבין הירדן לים", "ישראל הגדולה" ו"ישראל האפקטיבית", כמציינים את אוכלוסיית בעלי המעמד האזרחי בישראל ואת הפלסטינים תושבי יהודה ושומרון חסרי המעמד האזרחי בישראל.

שנית, הדיון הנוכחי יתמקד בהקשר ה"פנים ישראלי" של הסכסוך – ככזה אשר מתנהל בפועל במסגרת המערכת הישראלית, כפועל יוצא משליטתה ארוכת השנים ביהודה ושומרון. זאת, בשונה ממעגלי ההקשר שסביבם נסוב הדיון בסכסוך בדרך כלל: הלאומי – כסכסוך בין שתי תנועות לאומיות, הציונית והפלסטינית; והאזורי – כסכסוך בין ישראל היהודית, הנתפשת מנקודת מבט מוסלמית גם כידו הארוכה של האימפריאליזם "הצלבני", לבין המרחב הערבי והמוסלמי רווי שנאת היהודים שבתוכו היא מתקיימת. חשוב להדגיש: שלושת ההקשרים – הלאומי, האזורי וה"פנים ישראלי" – נוכחים תמיד, מזינים זה את זה ומשחקים תפקיד במרחב. אין כאן הנחות: זהו סכסוך לאומי כשם שהוא בעל ממד דתי ותרבותי. אך לצד זאת, ובנסיבות שנוצרו בשטח מכורח המציאות הביטחונית, זהו גם סכסוך **בין אנשים עם ובלי מעמד החיים** תחת מערכת ישראלית אפקטיבית אחת.

הדיון שלפנינו לא יעסוק, אם כן, בנרטיבים לאומיים, לא יניח מתווה ל"פתרון הסכסוך", וגם לא יעסוק במקומה החשוב של ישראל ביצירת בריתות אזוריות ובמאבקה באסלאם הפוליטי הפונדמנטליסטי. הוא יתנהל מנקודת מבט **פנים מערכתית ישראלית, המניחה את השליטה הביטחונית במרחב כעובדה פוליטית מחויבת המציאות – מתוך ניסיון אמיתי להתמודד עם השלכותיה**. בראשן – האחריות הנגזרת ממנה כלפי כל מי שחיים תחתיה.

חשוב לי להדגיש: מיקוד הדיון הנוכחי בהקשר ה"פנים מערכתי ישראלי" של הסכסוך אינו נובע מהתעלמות ממשקלם ומרכזיותם של מרכיבים נוספים בו, ואינו מחליף את נקודת המבט הפלסטינית עליו. הוא נועד לשמש הזמנה, לכל מי שיבחר בכך, להניח לרגע בצד את הנוסחאות המדיניות ואת המילים המתגלות לעיתים כחלולות, להרים את "מכסה המנוע" של הריבונות הישראלית האפקטיבית במרחב, ולהתבונן – בשלדה, במכניקה, בחיבורים ובקשרים. זאת מתוך הבנה שאלהים והשטן – השלום והחורבן – נמצאים בפרטים.

3 מנקודת מבט מדינית ובראיה עתידית, יש לקיים דיון ביהודה ושומרון ורצועת עזה מנקודת מבט כוללת. עם זאת, בהווה ובעתיד נראה לעין מתקיימים תנאים שונים מהותית בשטח, הדורשים דיון נפרד ביהודה ושומרון, והמחייבים דיון נוסף ומשלים ברצועת עזה. ככל שישתנו התנאים ברצועה, הרי שעקרונות תכנית ההסדרה יכולים לשמש בהתאמות הנדרשות כמתווה מדיני ישראלי כולל. מהותית, יהודה ושומרון מהווה שטח בשליטה ישראלית רחבה ומתמשכת, אשר המדיניות הישראלית בו, כפי שנראה בהמשך, אינה מתיישבת עם **משטר התפישה הלוחמתית**. אין מדובר בשליטה זמנית, וממשלות ישראל אינן מכירות במעמד השטח כנתון תחת כיבוש. מנגד, ברצועת עזה, מאז ההתנתקות, ישראל אינה מחזיקה בריבונות אפקטיבית בשטח, ושלטון חמאס עד פרץ המלחמה ענה במידה רבה על קריטריונים שיכולים להגדירו כמשטר ריבוני בפועל – שלטון עצמאי השולט באופן אפקטיבי על אוכלוסייה מוגדרת בטריטוריה מוגדרת. **בעת כתיבת הדברים, הנוכחות הישראלית הביטחונית ברצועה היא תוצאה של מלחמה שהוכרזה על ידי "מדינת חמאס בעזה" נגד ישראל**. לכן, לו יצויר שישראל הייתה מחילה בה שלטון צבאי, הרי שהדיון שהיה חל בה היה נגזר מדיני הכיבוש, באופן שנאמן למציאות בשטח ולדין הבינלאומי.



מסע זה לא היה מצליח למצוא את דרכו אל הכתב ללא תמיכתם המקצועית, האינטלקטואלית והאישית של רבים. טרם ניגש לגופם של דברים, חשוב לי להביע את הערכתי ותודתי העמוקה להם.

תודה גדולה לפרופ' יפה זילברשץ, על בהירות המחשבה, הליווי והאמון, והחיבור לתשתית ידע חיונית. לפרופ' צ'ארלי לש, על החירות האינטלקטואלית, ועל שפתח לי שער רחב ומזמין לבוא בו. לפרופ' דיוויד קרצ'מר, על הצוהר שפתח לי לשדות ידע ומושגים חיוניים, על ההערות החשובות, הלב הרחב, ועל סבלנות אין קץ לשיחות ארוכות ולא נוחות. לנטע פוליצר, על השותפות לדרך והזריקה למים, שבזכותם התחלתי לארגן את מחשבותי ולהעלותם על הכתב. לבאדר רוק, חבר ומעין של ידע וחכמה, על הזמן, הנדיבות והחברותא הנקבת. לתהלה פרידמן, על האמון, חריפות המחשבה והדחיפה ברגע הנכון. לאילה הנדן, על הקריאות החוזרות וההערות המחכימות. לגיא רונן, על העצות המדויקות, היסודיות והמקצוענות. לבני בגין, על ההערות היסודיות ומאירות העיניים. לאלון משגב, חבר, שותף ומחולל, המושך בחוטי החזון והמעשה והקושרם יחד באמונה ובנחישות. לנשיא המדינה העשירי, ראובן (רובי) ריבלין, ששיעוריו, תבונתו וניסיונו חקוקים בי, מורה דרך לעיניים רואות וללב ישר ומרגיש.

תודה מיוחדת לצוות חממת עתידים לישראל – ד"ר מורן נגיד, עמיחי פישר, ד"ר אסף שפירא וחגי קרנר – על העין הטובה, התבונה והעצות הטובות. וכמובן – למנצח על העתידים כולם – אודי פראוור. תודה מעומק לב על סבלנות אין קץ ועל חוסר הסבלנות החיוני, על שאר הרוח, הנדיבות והשובבות, על ההדרכה והליווי המסורים והנחושים וזריקת האומץ שהפכו את זה לאפשרי.

תודה אחרונה למיכה, חבר, שותף אמת ואהוב, שבלעדיו אין.

הגדרת הבעיה והדרך לפתרון

חלק א' | ברוכים הבאים לישראל הגדולה: השליטה הישראלית האפקטיבית במרחב

בתפקידי האחרון בממשלה עסקתי, בזרוע אחת, ביחסיה של ישראל עם מדינות האזור, ובפרט על רקע ההזדמנויות שנפתחו בעקבות "הסכמי אברהם"; ובזרוע השנייה, ביחסים האזרחיים והכלכליים בין ישראל לפלסטינים. העיסוק של המשרד לשיתוף פעולה אזרי בנושא הפלסטיני נבע מתוקף החלטת ממשלה, שהקנתה לו את הסמכות היחידה שיש לו: לכנס את הוועדה הכלכלית המשותפת לישראל ולפלסטינים, שנקבעה בפרוטוקול פריז במסגרת הסכמי אוסלו.⁴ מתוקף כך, הייתה לי הזדמנות ייחודית לראות כיצד, מצד אחד, נראים נורמליזציה או "שלום כלכלי" מנקודת מבט מערכתית, וכיצד, מנגד, נראים "היחסים הכלכליים בין ישראל לפלסטינים".

מנקודת מבט מערכתית, נורמליזציה היא מצב שאפשר לתת בו סימנים מובהקים. תפקידה של הממשלה במצב כזה הוא לבנות את ה"אוטוטרדות", או התשתיות הביורוקרטיות, המחברות בין המדינות, בדמות הסכמים כלכליים, קונסולריים ואחרים.⁵ כך שלאחר מכן יוכלו לנסוע בהן בחופשיות שחקנים אזרחיים מגוונים מהמגזר הציבורי, הפרטי והשלישי. נורמליזציה במהותה מחלישה את שליטת האליטות הביטחוניות והכלכליות ביחסים בין הצדדים ואת כוחם של שחקני הווטו, שעד אותה נקודה החזיקו במפתחות הבלעדיים. במצב של נורמליזציה, שלל שחקנים אזרחיים עולים למגרש ולומדים להכיר האחד את השני, היקף האינטרסים ובעלי העניין מזנק, ומרחב התמרון גדל בהתאם. אין זה המקרה ביחסים הכלכליים בין ישראל לפלסטינים. במקרה זה, ומנקודת מבט מערכתית, לא מדובר ב"שלום כלכלי", כי אם בשליטה כלכלית אפקטיבית ישראלית בכל המרחב.⁶

להלן, כשאשתמש במושג "ריבונות", אתייחס אליו בממד הדסקריפטיבי המשיב על השאלה: מי מחזיק בשליטה האפקטיבית במרחב שבין הירדן לים, במונופול על אמצעי הכוח והייצור, או בסמכות העליונה בטרטוריה. במושג "ריבונות" אבקש אפוא לתאר את המצוי; את מה שאבקש לטעון שהן העובדות הפוליטיות שלא ניתן עוד להכחיש.

תחת הריבונות, או השליטה האפקטיבית, הביטחונית והכלכלית, הישראלית במרחב (ללא רצועת עזה), חיים 12-13.2 מיליון איש.⁷ המשותף לשתיים הוא שהגם שאפשר להרחיב או

4 לנסח החלטת הממשלה, ר': מזכירות הממשלה, החלטה מס' 651, 2009. לנסח פרוטוקול פריז, ר': ממשלת ישראל ואש"ף, 1995. הסכם ביניים ישראל-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה, נספח V: פרוטוקול בנושא יחסים כלכליים.

5 ר' למשל: לשכת העיתונות הממשלתית, 2023, 27 במרץ. הסכם כלכלי נחתם עם איחוד האמירויות – שר החוץ: "בשורה חשובה לכלכלת ישראל". ממשלת ישראל; וכן, ליאור, 2021. שנה אחרי הסכמי אברהם: מ"מ רשמי להסכם סחר חופשי עם האמירויות; וכן, מזכירות הממשלה, 2022, 23 בינואר. הקמת קרן מחקר ופיתוח תעשייתי בין ישראל לבין איחוד האמירויות הערביות – החלטה מספר 1021 של הממשלה. ר' גם Samhoury, 2015, p. 579-607. לדידו, עצמאות כלכלית מחייבת ארבעה תנאים: שליטה במשאבי הטבע, שליטה מלאה בכלל הגבולות הלאומיים, גבול יבשתי פעיל ותפקודי בין הגדה לרצועת עזה, ושליטה בניהול מדיניות כלכלית לאומית. כפי שנראה להלן, אף לא אחד מהתנאים מתקיים.

7 המספר כולל את תושבי יהודה ושומרון הפלסטינים ואינו כולל את תושבי רצועת עזה. ערב ראש השנה התשפ"ו, אוכלוסיית ישראל נאמדת בכ-10.1 מיליון נפש, ר' באתר הלמ"ס, 2025. על פי הלמ"ס הפלסטיני, האוכלוסייה הפלסטינית בגדה המערבית מונה כ-3.2 מיליון איש, על כך ר' למשל PCBS, 2022. ויכוח עז מתנהל בנושא, והערכות אחרות נטות להיות נמוכות יותר, על כך ר' למשל: צימרמן, 2006; ישי, 2022.

לצמצם את היקפן – אי אפשר לבטלן. הן כאן כדי להישאר. בפרק שלפנינו אבקש לבסס את ההנחות הבאות:

- הריבונות הישראלית האפקטיבית במרחב, הן הביטחונית והן הכלכלית, היא עובדה קיימת, שאין לנו כרגע, מהשמאל הציוני ועד לימין הליברלי, תזה ריאלית ומשכנעת כיצד ניתן לסיימה בעתיד הנראה לעין.
- מינימום אילוצי הביטחון הישראליים במרחב מאפשרים מקסימום אוטונומיה פלסטינית או "מדינה משויכת"⁸ – לא מדינה ריבונית עצמאית.
- משמעותן של הנחות אלה, מנקודת מבט ערכית וביטחונית גם יחד, היא שאנו מוכרחים לעסוק כבר היום בסוגיית המעמד והייצוג של הפלסטינים ביהודה ושומרון במוסדות הריבונות האפקטיבית השולטת בהם בפועל.

עוד אטען כי הדיון במעמד הפלסטינים תושבי יהודה ושומרון הוא מחויב המציאות מנקודת מבט ערכית-ליברלית, אך גם ריאלית, תועלתנית וביטחונית – שכן ההשלכות של אי לקיחת אחריות על מרחב הריבונות האפקטיבית הן כאוס פוליטי, קיצונות, טרור וחורבן.

לבסוף, אבקש לטעון שבהינתן ההישגים המוגבלים של גישות "פתרון הסכסוך" מזה ו"ניהול הסכסוך" מזה, יש ערך בשילוב הגישה הטרנספורמטיבית שראשיתה בהכרה שריבונות, מבחירה או על כורחה, פירושה אחריות; המשכה בדיון במעמד ובייצוג של הפלסטינים במוסדות הריבונות הישראלית במרחב; ואחריתה בפרויקט פוליטי ריאלי-ליברלי מעודכן, שבבסיסו ההכרה בתשתיות המשותפות והבלתי ניתנות להפרדה של כל תושבי המרחב שבין הירדן לים.

הריבונות הביטחונית: הכרח ישראלי עם השלכות על כל תחומי החיים של הפלסטינים במרחב

מהי ריבונות ביטחונית? בפשטות – השליטה האפקטיבית הביטחונית של ישראל במרחב שבין הירדן לים. צה"ל הוא צבא ההגנה לארץ ישראל, לא ל"ישראל הקטנה". יחד עם זרועות הביטחון, הוא נושא באחריות ובסמכות להגן על גבולות "ישראל הגדולה". במילים אחרות: בעוד שהגבולות המדיניים והאזרחיים של ישראל טרם הוגדרו, הרי שמרחב הריבונות הביטחונית הישראלית מגדיר בפועל את גבולותיה הביטחוניים כגבולותיה של ארץ ישראל. יתרה מכך: הסכמי הביניים שנחתמו בין מדינת ישראל לבין אש"ף קובעים כי ישראל נותרת מקור הסמכות הכולל, המחזיק בשליטה על הביטחון החיצוני והפנימי. נקבע כי "ישראל תמשיך לשאת באחריות להגנה מפני איומים חיצוניים, כולל האחריות להגנת גבולותיה עם מצרים וירדן, וכן להגנה מפני איומים חיצוניים מהים ומהאוויר, ובאחריות כוללת לביטחונם של הישראלים וההתנחלויות, לשמירת הסדר הפנימי וביטחונם הציבורי, ותהיה לה כל הסמכות לנקוט את הצעדים הנדרשים לשם מימוש אחריות זו".⁹

8 המחלוקת נעה בפערי ענק של 2-3.2 מיליון תושבים פלסטינים ביהודה ושומרון. להלן אשתמש לסירוגין במושגים "מדינה משויכת" ו"אוטונומיה", מתוך כוונה להתייחס לישות הלאומית הפלסטינית ככזו שאינה עונה על ההגדרה של מדינה ריבונית עצמאית, ושמקיימת יחסי כפיפות אפקטיביים מול המערכת הישראלית בממדים מהותיים – בהווה ובעתיד הנראה לעין. במושג "מדינה משויכת" אבקש להצביע על קיומה, או אפשרות קיומה, של קהילה פוליטית לאומית מאורגנת בעלת ממשל עצמי ומוסדות לאומיים עצמאיים, שיחד עם זאת – היא מקושרת ותלויה באופן מהותי במערכת פוליטית רחבה יותר, בפרט במישורים הביטחוני והכלכלי, ואינה מתקיימת כישות נפרדת ועצמאית לחלוטין.

9 See: Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip, supra note 66, art. XII(1). And: Arts. XII-XIII and arts. IV-VI of Annex I

אפשר לתאר את מידת הריבונות הביטחונית של ישראל במרחב ככזו שנעה על ציר דמיוני – בין אפס שליטה ביטחונית בפלסטינים, מצב שמאפשר היפרדות לשתי מדינות ריבוניות עצמאיות, לבין 100% שליטה ביטחונית – מצב ששרר החל מיוני 1967 ועד הסכמי אוסלו. בעקבות ההסכמים, שמכוחם נוצרה הרשות הפלסטינית והוקמו מנגנוני ביטחון הפנים הפלסטיניים,¹⁰ ישראל "זזה" שמאלה על הציר – מידת ריבונותה הביטחונית במרחב הצטמצמה. בעולם שאחרי 7 באוקטובר, מידת הריבונות הביטחונית במרחב "זזה" שוב משמעותית ימינה, ובשלב זה נראה שהיא רק תלך ותעמיק. האם אפשר לנוע על הציר של **מידת** הריבונות הביטחונית הזאת? בוודאי. אולם, בכל התזוזות שחלו על הציר, מעולם לא הגענו לנקודת האפס, אפילו לא קרוב אליה. מנקודת מבט ריאלית, נדמה שנכון לשלב זה, אנחנו רק מתרחקים ממנה.

ריבונות ביטחונית: שליטה רחבה ומשמעותית

בשיח הפוליטי הישראלי והבינלאומי, מקובל לתמוך בנשימה אחת הן בהמשך הריבונות הביטחונית הישראלית במרחב והן בהקמתה של מדינה פלסטינית – "מפורזת". סביב דיוני העצרת הכללית של האו"ם בספטמבר 2025, שורה של מדינות מערביות הכריזה על הכרה ב"מדינה פלסטינית" כזו בדיוק. אולם, כמי שתומכת בכורח שבריבונות הביטחונית הישראלית במרחב, מצד אחד; וכמי שראתה מקרוב את משמעותיה הכלכליות והאזרחיות, מצד שני – חשוב לי לנסות ולפזר את מסך העשן שמאחורי המילים, שאותן אני תופשת במידה רבה כחלולות.

המשמעות של ריבונות ביטחונית בשטח גיאוגרפי משותף, קטן, נתון, בקונטקסט של סכסוך אלים ומתמשך, אינה מתמצית רק במניעת הקמתו של צבא פלסטיני. אי אפשר לפטור את השלכותיה בכך שלפלסטינים תהיה "מדינה מינוס", או מדינה ללא צבא "כמו קוסטה ריקה או ליכטנשטיין", כפי שיש הטוענים בתמימות או בהיתממות. מדובר במנה מכובדת של שליטה במרחב, שנגזרות ממנה השלכות כבדות משקל על כל תחומי החיים של כל מי שחיים תחתיה – חופש התנועה, הכלכלה, התעסוקה והתשתיות.

דוגמה מובהקת להשלכות הכלכליות הכבדות של האילוצים הביטחוניים היא **רשימת החומרים הדו־שימושיים** המוגבלים לייבוא, כיוון שתיאורטית ומעשית, הם משמשים לא רק לתעשייה אזרחית אלא גם לטרור. אלה כוללים, בין היתר: דשנים לחקלאות מהסוג המשמש בתעשיית החקלאות הישראלית, צינורות בטון להשקיה, כימיקלים לניקוי מכונות תעשייתיות, גליצרין לייצור תרופות וציוד תשתית לרשתות תקשורת.¹¹ בעוד שהמגבלות הללו נועדו להגן על ביטחון ישראל, הן פוגעות קשות בכלכלה הפלסטינית, ובפרט ביכולתה

הפלסטינית סמכויות מסוימות הנוגעות אך ורק לביטחון הפנים. בריבונות הביטחונית הישראלית במרחב כלולה שליטה במרחב האווירי, במרחב האלקטרומגנטי ובהקצאת תדרי תקשורת. ר': Ibid., Annex I, art. 4: "All aviation activity or use of the airspace by any aerial vehicle in the West Bank and the Gaza Strip shall require prior approval of Israel".

10 בהסכם אוסלו ב' (הסכם הביניים הישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה), שנחתם ב-28 בספטמבר 1995, נדונה הקמת מנגנוני הביטחון הפלסטיניים. ההסכם כולל נספחים המפרטים את המבנה, התפקידים והסמכויות של המשטרה הפלסטינית, וכן את מנגנוני התיאום הביטחוני בין ישראל ובין הרשות הפלסטינית.

11 העברת החומרים המופיעים ברשימה זו לרצועת עזה ולאי"ש טעונה רישיון מידי המתפ"ש ויחידותיו, ר': משרד הכלכלה והתעשייה. (4 בפברואר, 2020). רשימת הפריטים הדו־שימושיים שהעברתם טעונה אישור.

לפתח מנועי צמיחה כלכליים הדורשים חומרי גלם.¹² כך למשל, בלי דשן וצינורות השקיה אין תעשייה חקלאית, כפי שבלי גליצרין וחומרי גלם נוספים אין תעשיית תרופות. אך בהיעדר תמריצים למערכת הישראלית למצוא פתרונות, ובהיעדר מעמד וייצוג לאנשי העסקים הפלסטינים בשולחן קבלת ההחלטות,¹³ הכלכלה הפלסטינית מתקשה לצמוח תחת המגבלות.¹⁴

כיום מתקבלות ההחלטות בנושא במנגנונים הביטחוניים של הריבונות הישראלית במרחב, בפרט בשב"כ, ללא ייצוג של כלכלנים ישראלים וממילא פלסטינים. לפלסטינים אין גישה למוסדות הריבונות הישראלית במרחב. הם אינם מיוצגים באף שולחן שמתקיים בו דיון בנושא ובחלופות אפשריות לפתרונות. התוצאה היא מציאות פרוצה, שבה חומרים חיוניים ואסורים נכנסים דרך השוק השחור – במחירים גבוהים, באיכות ירודה וללא פיקוח. כך, במבחן התוצאה, הביטחון במרחב יורד, העלויות הגבוהות ממשיכות להכביד על האוכלוסייה הפלסטינית, ויוקר המחיה מזנק ומגביר את הדחק. בד בבד, האפשרות לייצר מערכת יחסים אחרת בין הפלסטיני הנורמטיבי ובין המערכת הישראלית נשחקת עד דק.¹⁵

התוצאה: מקסימום אוטונומיה או "מדינה משויכת" פלסטינית – לא ריבונות עצמאית

ההנחה בדבר ההכרח שבהמשך השליטה הביטחונית הישראלית במרחב, והבנת השלכותיה, מובילות למסקנה הבלתי נמנעת – שמינימום אילוץ הביטחון של ישראל במרחב מאפשרים מקסימום אוטונומיה פלסטינית לאומית או "מדינה משויכת" המצויה בזיקה עמוקה למערכת הישראלית, אך לא מדינה ריבונית עצמאית. מסקנה זו אינה מפתיעה, מאחר שזאת הייתה העמדה הישראלית העקבית בכל סבבי המשא ומתן – "מדינה פלסטינית" מעולם לא נדונה כישות בעלת צבא ושליטה עצמאית בגבולות או במרחב האווירי. מנקודת מבט ישראלית אז והיום, תחת ממשלות ישראל לדורותיהן – ומיאיר גולן באופוזיציה ועד בצלאל סמוטריץ' בקבינט¹⁶ – הריבונות הביטחונית הישראלית במרחב אינה ניתנת לחלוקה. "מדינה פלסטינית" בהגדרתה הריבונית העצמאית, פשוט איננה על השולחן.¹⁷

12 ר' למשל גל, 2012. עמ' 107-77.

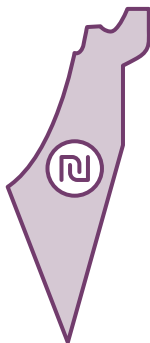
13 פרויקט Door to Door (D2D), שיושם כפילוט במספר מפעלים פלסטיניים, הוא דוגמה לניסיון מוצלח להתמודד עם המגבלות הביטחוניות, אך הוא יושם עד כה בהיקף מצומצם. ר' למשל: לוי, "מהמפעל בשטחים ללקוח בישראל – בלי מחסומים", 2019. להבנת המשמעות הכלכלית של הפרויקט וחשיבותו לצמיחה כלכלית פלסטינית, ר' Office of the Quartet. (n.d.). D2D Analysis.

14 על כך ר' למשל: World Bank. (2019, April 17). World Bank calls for reform to the dual use goods system to revive a stagnant Palestinian economy. ; World Bank. (2019, April 17). Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee. הדוחות אינם כוללים את השפעות המלחמה על הכלכלה הפלסטינית.

15 מתוך ריאיון עם קצין מטה במינהל האזרחי (13.6.23): "בפועל, הכול נכנס. הפלסטינים הולכים להתנחלויות וקונים שם, או הולכים לשוק השחור וקונים במחירים גבוהים יותר... כל הנושא הזה יושב אצל קמ"ט אחר שהוסמך על נושא הדושימושי, ואני לא מצליח לשכנע אותו בעניין הזה. אמרתי שאשלח אנשים שלי לפקח, הרי החומרים נכנסים! הכול נכנס! אז למה לא לעשות את זה בצורה מסודרת, שהיא גם בטוחה יותר וגם מוזילה את העלויות?"

16 בעת כתיבת הדברים. ר' מאמרו של יאיר גולן, "יו"ר מפלגת הדמוקרטים. גולן ופרייליך, "במציאות הישראלית והפלסטינית המרב שניתן לחתור אליו הוא היפרדות אזרחית", הארץ, 25.8.2024.

17 ר' למשל: דקל, ומורן-גלעד, 2021.



הריבונות הכלכלית במרחב: ברוכים הבאים לגוש השקל

גם בציר הריבונות הכלכלית במרחב ניתן לנוע בין יותר אינטגרציה ובין יותר הפרדה,¹⁸ כפי שעשינו לא פעם לאורך המטוטלת ההיסטורית. אך גם כאן, מעולם לא התקרבו לנוקודת ה"אפס שליטה", המבטאת אפשרות להיפרדות כלכלית מלאה.

האילוצים הביטחוניים שהודגמו קודם, ובפרט הנכונות או המוטיבציה של ישראל להתמודד עימם ולמזער את השפעתם השלילית על הכלכלה הפלסטינית, הם מרכיב מרכזי ומשמעותי בשליטה הישראלית האפקטיבית בכלכלה זו. לצידם, לריבונות הכלכלית הישראלית במרחב יש מרכיבים מהותיים נוספים. ננסה לתאר אותם כעת.

מעטפת המכס האחידה

בין הירדן לים מתקיימת מעטפת מכס אחידה, שנקבעה בפרוטוקול פריז במסגרת הסכמי אוסלו.¹⁹ לפיה, משרד הכלכלה ומערכת המכס הישראליים הם שמכתיבים ואוכפים את מדיניות הסחר והייבוא בשטחי "ישראל הקטנה" ובשטחי הרשות הפלסטינית כאחד. בכך, יש לציין, הפך פרוטוקול פריז את המצב הנהוג כבר מ-1967 למצב דה-יורה.²⁰

בפועל, ל"גוש השקל" הזה, כפי שהוא מכונה לעיתים בבנק ישראל,²¹ יש מטבע אחד, בנק מרכזי אחד ומדיניות מוניטרית אפקטיבית אחת.²² משמעותה של מעטפת המכס האחידה היא שישראל שולטת בסחר הבינלאומי של הפלסטינים, והיא גם מנהלת בפועל כ-65% מהכנסותיו.²³ הסכמי הסחר של ישראל הם הסכמי הסחר המחייבים של המרחב כולו, וכך גם התקינה והרגולציה הישראליות על הייבוא והייצוא.²⁴ כולם חלים על הפלסטינים במידה זהה, הגם שאין להם מעמד או ייצוג, בין אם כפרטים, כאיגודים מקצועיים או כקולקטיב, במוסדות הכלכליים שבהם מתקבלות ההחלטות.

לשליטה הישראלית במסחר יש להוסיף את השליטה הישראלית במעברים, כמו גם את התלות

18 על התנועה בין אינטגרציה ובין הפרדה בין הכלכלות הישראלית והפלסטינית מאז 1967, ר': גל, שם.
19 פרוטוקול פריז מ-1994 מסדיר כאמור את היחסים הכלכליים בין ישראל ובין הרשות הפלסטינית. בין היתר, הוא קובע את השימוש בשקל כמטבע עובר לסוחר בשטחים הפלסטיניים ומעניק לישראל שליטה על המדיניות המוניטרית והסחר הבינלאומי. ר': הסכם ביניים ישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה, נספח V: פרוטוקול בנושא יחסים כלכליים, שם.

20 גל, שם.

21 ר' למשל דבריו של ד"ר חגי אטקס, חוקר בכיר בבנק ישראל, בפודקאסט "רשת עושים היסטוריה". "גוש השקל: ישראל והכלכלה הפלסטינית". רשת עושים היסטוריה, 2022.

22 לעניין מטבע אחד, ר': הסכם ביניים ישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה, נספח V: פרוטוקול בנושא יחסים כלכליים; הסכם ביניים ישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה, סעיף IV, תת-סעיף 10א. שם.

23 ר': אטקס וויסברוד, 2016.

24 היות שבעת חתימת ההסכמים לא הייתה כוונה או יכולת לייצר הפרדה מלאה בין הכלכלות, הוסכם כי הרשות הפלסטינית לא תנהל מדיניות מיסוי ותקינה עצמאית, והרשות ישראל ינהלו מדיניות ייבוא זהה, למעט לגבי רשימות מוצרים ספציפיים. ר': רשימות 1א ו-2א לנספח V: פרוטוקול בנושא יחסים כלכליים, הסכם ביניים ישראלי-פלסטיני בדבר יהודה ושומרון ורצועת עזה. רשימות A1 A2 ו-B, שנקבעו במסגרת פרוטוקול פריז, כוללות מוצרים שהרשות רשאית לייבא עצמאית. אף שהן מאפשרות לכאורה ניהול מדיניות ייבוא עצמאית המוגבלת לתכולתן, הרי שבפועל, הן לא עודכנו באופן רשמי ומקיף מאז חתימת פרוטוקול פריז בשנת 1994, ולכן אינן משקפות את השינויים הכלכליים, הטכנולוגיים והפוליטיים שהתרחשו מאז.

הפלסטינית במסחר עם ישראל ודרכה.²⁵ כ-90% מהייצוא הפלסטיני הוא לישראל, וכ-60% מהייבוא הפלסטיני הוא מישראל.²⁶ ממילא, כל מה שיוצא ונכנס כפוף לשליטה ביטחונית וכלכלית ישראלית.

מערכת ממשל כפולה

למעשה, כל משרדי הממשלה הישראליים והגופים הכפופים להם, שתחום עיסוקם נוגע בסוגיות של תשתיות המרחב, פועלים במעין מערכת ממשל כפולה: זו של "ממשלת ישראל הקטנה", ובאחוז מסוים מזמנם, כמוסדות ריבונות של "ישראל הגדולה". כאשר משרד האנרגיה מעלה את הבלו על הדלק, העלייה חלה גם על הפלסטינים, שרוב תצרוכת הדלק שלהם ממילא מגיעה מישראל;²⁷ כך גם משרד התקשורת, השולט ברגולציה על התדרים בכל המרחב ובחלוקתם;²⁸ וכך גם משרד הבריאות, שתקנותיו בתקופת משבר הקורונה הכתיבו את כניסת התיירים לא רק לחיפה, אלא גם לבית לחם.²⁹ מנגד, משרד החינוך למשל, שאין לו נגיעה בסוגיות תשתיות ביטחוניות, כלכליות או אחרות ועניינו בציר התרבותי-לאומי, לוקח חלק אך ורק במערכת הממשל של "ישראל הקטנה".

סביר להניח שבתפיסתו של "התל אביבי", כמשל, "המתנחל" חי ב"ישראל הגדולה", בעוד שהוא חי ב"ישראל הקטנה". ספק אם אותו תל אביבי יודע שהרגולטור של היבואן הפלסטיני מרמאללה איננו אלא מנכ"ל משרד הכלכלה הישראלי, בכובעו כקובע מדיניות הייבוא והייצוא בגוש השקל.³⁰ אבל מה שמפתיע באמת הוא שגם מנכ"ל משרד הכלכלה עצמו לרוב אינו מודע

25 במדינת ישראל פועלים מספר גופים האמונים על הפעילות הסדירה של מעבר אוכלוסייה, סחורות וכלי רכב. רשות שדות התעופה אמונה על המעברים הבינלאומיים, חברות הנמלים על נמלי ישראל, משטרת ישראל על המעברים בעוטף ירושלים, צה"ל על חלק מהמעברים הפנימיים (צבאיים), ורשות המעברים היבשתיים במשרד הביטחון (רמי"ם) על 16 מעברים אזוריים. אלה האחרונים עברו אזור מתוקף החלטת ממשלה ב/43 שמכוחה קמה רמי"ם, ושהסדירה את תהליך הפעלת המעברים המאזרחיים ואת הגורמים המנחים אותם (שב"כ ומשטרת ישראל). ר': רשות המעברים היבשתיים, משרד הביטחון, "רקע על המעברים".

26 על היקף סחר החוץ והעברות הכספיים בין ישראל לרשות הפלסטינית בעשור שקדם למלחמה, ר': אגמון, 2010; וכן בנק ישראל, דוח שנתי 2023, עמ' 56.

27 פרוטוקול פריז קבע "מעטפת מכס אחידה", שבה ישראל והרשות פועלות כיחידה כלכלית אחת כלפי העולם החיצון. במסגרת זו, ישראל גובה מיסים עקיפים על סחורות המיועדות לשטחים הפלסטיניים, ומעבירה את ההכנסות לרשות הפלסטינית. משמעות הדבר היא שכל שינוי בשיעורי המיסים בישראל, כגון העלאת הבלו, משפיע גם על המחירים בשטחים הפלסטיניים. על כך ר': הסכם הביניים הישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה, שם. באשר לאספקת הדלק לרשות הפלסטינית, מרבית הדלק המיובא לשטחים הפלסטיניים מגיע מישראל. על היקף אספקת הדלק מישראל לרש"פ ר': בנק ישראל, "המכירות הישראליות לרשות הפלסטינית" (ללא תאריך).

28 הסכם הביניים משנת 1995 כולל נספח המסדיר שורה של נושאים אזוריים ובהם תקשורת. סעיף 36 לנספח האזורי קובע את עקרונות ההסדרה ומקים ועדה מקצועית לענייני תקשורת משותפת לישראל ולרשות (JTC), כדי לטפל במכלול הסוגיות המתעוררות בין הצדדים ובכללן הקצאת תדרים. בהתאם למחויבות על פי הסכם הביניים, כאשר הרגולטור הישראלי מקצה לשימושים שונים בישראל עליו להביא בחשבון גם את צורכי הספקטרום בצד הפלסטיני כאשר השליטה בשדה האלקטרומגנטי ובהקצאת התדרים על פי ההסכם היא בידי ישראל. ר': הסכם ביניים ישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה, מיום 28 בספטמבר 1995 נספח III – פרוטוקול בנושא עניינים אזוריים, תוספת 1, סעיף 36 – בזק, **כתבי אמנה 1071**. ור' עוד: טל ועבריעומר, 2009, עמ' 58.

29 על כך ר' למשל: חורי, 2021.

30 הדבר נכון גם לרשות המיסים. "נוהל יבוא לרשות הפלסטינית", המפורסם על ידי רשות המיסים בישראל, מתאר את הסדרי הייבוא לרשות במסגרת "מעטפת המכס האחידה" שנקבעה בהסכמי פריז. הנוהל מדגיש כי מדיניות הייבוא, כולל בענייני תקן, סימון ורישוי, זהה לזו שבישראל, וכי המיסים הנגבים על ידי מינהל המכס בגין ייבוא המיועד לשטחי הרשות מועברים לרשות הפלסטינית. ר': רשות המיסים בישראל, "נוהל

לכך שבאזורים מסוימים של שולחן העבודה שלו, הוא משמש בפועל כמנכ"ל משרד הכלכלה של הריבונות הישראלית הכלכלית במרחב. כך יצא שאחת הפעולות הראשונות שעשינו במשרד לשיתוף פעולה אזורי הייתה לתרגם לאנגלית את הרפורמה בייבוא שפרסם מנכ"ל משרד הכלכלה לציבור בעברית, לטובת היבואנים הפלסטינים במרחב. אותו מנכ"ל היה איש מקצוע מצוין ומחויב לשירות ציבורי הגון ויעיל, וכמותו גם רבים וטובים מקרב הפקידות המקצועית שפגשתי. הם לא "ראו" את הפלסטינים כמושאים לרגלציה לא כי לא אכפת להם – אלא כי זה פשוט לא נמצא בהגדרת התפקיד שלהם. הפלסטינים חסרי המעמד והייצוג במוסדות הריבונות הכלכלית הישראלית נמצאים עמוק בנקודת העיוורון שלהם, "בשטח המת" של הריבונות הישראלית. אומנם, תפקידם של מתאם פעולות הממשלה בשטחים והמינהל האזורי, בין היתר באמצעות קציני המטה היושבים במשרדי הממשלה ובמינהל, הוא לייצר את התיאום בין הממשלה לשטחים. אולם בפועל, סמכותם בתחומי אחריותם מוגבלת מאוד.

בפועל, הסמכות לקדם מדיניות תלויה בשחקני וטו, שבאופן מוסדי אינם מחויבים למטרה ואינם נמדדים עליה. כך למשל, המערכת הממשלתית האזרחית עובדת בהגדרה בשירות בעלי המעמד האזורי והייצוג בישראל, ולא נמדדת על צמיחה פלסטינית או רגיעה ביטחונית. משרד הביטחון, מצידו, המהווה את "ספינת האם" של מתאם פעולות הממשלה בשטחים, פועל במסגרת המשימה של מניעה וסיכול של טרור, ואינו נמדד על הצלחה בהסרת חסמים כלכליים על האוכלוסייה הפלסטינית. המתכנן (והמינהל האזורי הכפוף לו) נדרש לטפל בסוגיות אזרחיות מקצועיות מורכבות, ומטבע היותו גוף ביטחוני, הוא סובל מחוסר הכשרה מקצועית מתאימה. המערכות הללו אף סובלות ממחסור במשאבים, בתקינה ובשיתוף של ידע ויכולות, וממילא אינן נמצאות במוקדי קבלת ההחלטות הכלכליות והמקצועיות אזרחיות.³¹ לבסוף, בעל הסמכות המכריעה היחידה בפועל, שהוא הדרג המדיני, מונע לא רק משיקולי ביטחון אלא גם משיקולים פוליטיים – והאוכלוסייה הפלסטינית אינה נמנית עם ציבור הבוחרים.

בשורה התחתונה, במציאות הקיימת, אם ליבואן פלסטיני יש בעיה עם מי מהמוסדות הכלכליים של הריבונות הישראלית במרחב, אין לו כתובת אפקטיבית. כפי שהעיד באוזניי איש עסקים מרמאללה: "אנחנו עובדים דרך המוסדות הישראליים, ואם יש מחלוקת בין החברה העסקית הפלסטינית לבינם, אין לנו איך לפתור את זה. אין לחברה הפלסטינית דרך להגיע להבנות עם נמל אשדוד, עם הסוכנים במכס או עם משרד הכלכלה... אם משהו קורה, למי אתה הולך? מצאתי אוזן קשבת במינהל האזורי, אבל הם לא חלק מהמוסדות שבהם מתקבלות ההחלטות".³²

תלות בתשתיות ישראליות במרחב ושליטה במשאבי הטבע

מרכיב נוסף בשליטה הכלכלית הוא התלות בתשתיות הלאומיות הישראליות. חברת "מקורות" משמשת בפועל כחברת המים של "ישראל הגדולה" ומספקת את מרבית המים גם לכל שטחי

יבוא לרשות הפלסטינית, 2020.

31 על חולשת מתכנן והמינהל האזורי ברמה המבנית, ועל מורכבות מעמדם הייחודי הן בתוך צה"ל והן מול משרדי הממשלה, בציר שנע בין הביטחוני, האזורי והפוליטי, למדתי מקרוב בעבודה מקיפה שביצעתי עם גופים אלה. על סוגיות אלה יעידו גם דוחות מבקר המדינה לאורך השנים. ר' למשל: משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור, דוח ביקורת שנתי 70, 2020.

32 ריאיון עם סאמי, איש עסקים מרמאללה מתחום הרכב והפיננסים, 16 במאי 2023.

יהודה ושומרון.³³ כך גם **חברת החשמל** הישראלית.³⁴ משאבי הטבע במרחב, ובראשם מקורות המים והקרקע, נמצאים בשליטת המוסדות הישראליים.³⁵

פערי כוחות וגיאוגרפיה: מובלעת של כלכלה מתפתחת בתוך מעצמה אזורית

חלק חשוב נוסף בשליטה הכלכלית נובע משילוב של יחסי הכוח והתנאים הגיאוגרפיים. מרבית לדבר על "היחסים הכלכליים בין הצדדים", אולם תיאור זה חוטא למציאות באשר הוא מצייר איזו תמונה של סימטריה. בפועל, המשק הפלסטיני הוא מובלעת גיאוגרפית בתוך ישראל, עם תל"ג הדומה לעיר כפתח תקוה. הוא פועל בתנאים של כלכלה מתפתחת בעודו עטוף מכל עבר במעצמה כלכלית אזורית, שהוא גם תלוי בה כדי להתקיים. לפרופורציות ולגיאוגרפיה יש משמעות: התל"ג הישראלי גדול פי כ-30 מזה הפלסטיני, והשכר הממוצע בישראל גבוה פי ארבעה לערך מהשכר הממוצע בגדה (ופי שמונה מזה שברצועת עזה טרום מלחמת "חברות ברזל").³⁶ למשק הפלסטיני אין שערי יציאה עצמאיים לעולם, והוא נשען על כלכלה ישראלית החזקה ממנו עשרות מונים והשולטת בפועל באמצעי הייצור במרחב.

במצב הדברים כיום, היה מי שתיאר לי באירוניה את תפקיד הרשות הפלסטינית בסוגיות כמו מסחר, רגולציה ותשתיות כמעין סניף דואר. כשמתעוררת בעיה, איש העסקים הפלסטיני פונה לרשות, שפונה למתאם הפעולות בשטחים, שפונה ליחידה הממשלתית הרלוונטית של "ישראל הגדולה", שמחזירה תשובה למתאם, שמחזיר תשובה לרשות, שמחזירה תשובה לפונה הפלסטיני. זאת, כל עוד האינטרס של הרשות, המונע לא פעם משיקולים מדיניים ופוליטיים, לא פועל בכיוון ההפוך מהאינטרס הכלכלי של המגזר הפרטי הפלסטיני, וכל עוד אותו איש עסקים לא מחליט "לעקוף" את שירותי התיווך של הרשות ולפנות ישירות למתאם או למינהל האזרחי. בתנאים הקיימים בשטח, כל מהלך עתידי שיבקש **לאפשר** צמיחה כלכלית פלסטינית, ידרוש,

33 "מקורות" מספקת את המים לישראלים ולפלסטינים בגדה המערבית, ואחראית על כ-60% מאספקת המים לרשות הפלסטינית. ישראל מספקת את כמויות המים בנקודות מוסכמות, כאשר רשות המים הפלסטינית היא ה"לקוח" היחיד והיא אמונה על אספקת המים לאוכלוסייה הפלסטינית. על הסדרי המים והעברות המים בין ישראל לפלסטינים, ר': רשות המים, "סוגיית המים בין ישראל לפלסטינים", 2009; וכן, "רשות המים לוועדת החוץ והביטחון: ישראל תספק לרשות הפלסטינית 240 מיליון קוב מים בשנה", אתר הכנסת, 2022.

34 חברת החשמל הישראלית (חח"י) מספקת את מרבית צריכת החשמל של הרשות הפלסטינית. על פי נתונים שונים, היקף האספקה עומד על 90%-95% מצריכת החשמל הפלסטינית. הייצור העצמאי של חשמל ברשות מספק פחות מ-10% מהביקוש, מה שמדגיש את התלות המשמעותית בחשמל מישראל. לאורך השנים הצטברו חובות משמעותיים של הרשויות הפלסטיניות כלפי חח"י – בגובה 2 מיליארד ₪ עד סוף 2016. בשנים האחרונות נעשו מאמצים להסדיר את החובות ולהבטיח אספקת חשמל סדירה, כולל הסכמים בין הצדדים לפריסת החובות והסדרת התשלומים. ר' היוזמה לצמצום הסכסוך, 2020.

35 בנושא התכנון, הבנייה והשימוש בקרקע: כל בנייה פלסטינית בשטח C, המהווה כ-60% משטח הגדה, מחייבת אישור של לשכת התכנון של המינהל האזרחי. זאת, נוכח השליטה הביטחונית והאזרחית של ישראל בשטחים אלה. בהתייחס לשטחי B, באופן עקרוני, הרשות הפלסטינית אחראית על ניהול התכנון והבנייה. עם זאת, השליטה הביטחונית של ישראל בשטח משפיעה גם על תהליכי פיתוח משמעותיים, ולכן פרויקטים תכנוניים עשויים להיות תלויים באישורים ישראלים (לרבות של הקבינט). ר' למשל: שיזף, "בנט מבקש למנוע בנייה פלסטינית חוקית בשטח B בטענה ל'קשיים ביטחוניים'", הארץ, 21 בפברואר 2020. לטענת בכיר לשעבר במינהל האזרחי, בקשות רבות לבנייה מניבה על קרקע פלסטינית פרטית בשטח C מסורבות כפועל יוצא של מדיניות פוליטית. לדבריו, הסמכות בפועל אינה מצויה בידי הדרג המקצועי בלשכת התכנון של המינהל, אלא בידי שר הביטחון, ראש הממשלה והקבינט. מתוך ריאיון שקיימתי עימו (12.6.23): "מתוך מאה בקשות לבנייה מניבה על קרקע פרטית בשטח C שכבר עובדו וקיבלו חוות דעת חיובית, רק שלוש אושרו ובינתיים אפס עלו על הקרקע... זה 3,000 עובדים פלסטינים חדשים בתעשייה שהכלכלה הפלסטינית הפסידה. זאת מדיניות, לא בעיה של שירות".

World Bank, 2024 36

כתנאי מקדים, תוכנית חומש פנים ישראלית ממשלתית. זו תצריך תיאום בין מספר רב של משרדי ממשלה, ותכליתה תהיה לשחרר חסמים ישראליים על הכלכלה הפלסטינית. בפרט – צמצום עלויות העסקה העודפות בקשר של הכלכלה הפלסטינית עם ישראל והעולם, בכלל זה שיפור ביעילות המעברים והשוואת התנאים ליבואנים הפלסטינים; ושחרור משאבים חיוניים לצמיחה, בדגש על מיצוי כלכלי של קרקע בשטחי C וצמצום ההשלכות הכלכליות של המגבלות הביטחוניות (בראשן, רשימת החומרים הדו־שימושיים).³⁷ חשוב להדגיש כי תוכנית חומש כזאת תהיה תנאי הכרחי, אך לא מספיק, לצמיחה כלכלית פלסטינית. זאת, כיוון שטרם שקללנו פנימה את חולשת המוסדות הכלכליים הפלסטיניים, ובתוכה את שחיתותם, המהווה חסם משמעותי כשלעצמו מפני אופק של צמיחה ורווחה.³⁸

סקירת מרכיבי הריבונות הכלכלית הישראלית במרחב מדגימה היטב כי בעוד שהיבטים רבים במדיניות חלים על כל תושבי המרחב, הרי שהפלסטינים לא יושבים ליד השולחן. אף שולחן. לא בבנק ישראל, לא ברשות המיסים, לא במכון התקנים, לא במשרד הכלכלה ולא בוועדת הכלכלה. לא כנציגים ולא כמשקיפים; לא כפרטים, לא כאיגודים ולא כקולקטיב מיוצג.

אם נחזור לציר המדומיין, נראה אפוא שגם עליו אפשר אומנם לנוע בין יותר אינטגרציה ליותר הפרדה, אולם מעולם לא התקרבונו לנקודת ה"אפס שליטה". האילוצים הביטחוניים, פערי הכוח, התלות הכלכלית, התשתיות המשותפות והמציאות הגיאוגרפית – כל אלה מלמדים שבפרספקטיבה ריאלית, נתקשה מאוד להגיע אליה גם בהקשר הכלכלי.

יחידה כלכלית בלתי נפרדת?

האם הקושי לנתק בין הכלכלות והתשתיות באמת מפתיע? כבר ב־1947 קבעה ועדת אונסקו"פ, שהתכנסה בפלשתינה כדי לגבש את המלצותיה לקראת סיום המנדט הבריטי, כי המרחב שבין הירדן לים מהווה יחידה כלכלית אחת. חברי הוועדה נחלקו, אומנם, בין פתרון של חלוקה פוליטית־לאומית לבין פתרון פדרטיבי של מדינה אחת, אך הסכימו ריאלית על היותו מרחב כלכלי בלתי ניתן לחלוקה.³⁹ הם לא רק קבעו שהדבר אינו ישים מעשית, אלא טענו שקשה לדמיין אופק שיש בו ביטחון, יציבות ורווחה סבירים לכל תושבי המרחב בתנאים של הפרדה כלכלית מלאה. תומכי פתרון החלוקה הדגישו כי בעוד שאיחוד פוליטי־לאומי נראה בלתי אפשרי, הרי שלאור התנאים והנסיבות בשטח, איחוד כלכלי בסיסי הוא הכרחי.⁴⁰ "In view of the limited area and resources of Palestine, it is essential that, to the extent feasible ... **the economic unity of the country should be preserved.** The partition proposal, therefore, is a **qualified partition**, subject to such measures

37 מתוך ריאיון עם בכיר לשעבר במינהל האזרחי (4.7.23): "בכל פעולה שאנחנו מנסים להוביל יש המון שחקנים... האינטרסים הם בדרך כלל שונים, ובכל פעם אנחנו צריכים למצוא איך לשחרר את החסם מפה ומשם... ולכן תהליכים לוקחים המון זמן. במצב הקיים, משרד ממשלתי אחד עוצר וכל התהליך נתקע. רק אם הדברים יגיעו מלמעלה תוכל להיות פריצת דרך. צריך להגיע עם תוכנית חומש שמשפיעה על חוק ההסדרים ומגדירה בתוך תוכניות העבודה של המשרדים השונים את הנגזרות".

38 על כך ר' למשל: Al-Omari, 2023.

39 ועדת אונסקו"פ הוקמה על ידי האו"ם בשנת 1947 לאחר שבריטניה הודיעה על סיום המנדט הצפוי. מטרת הוועדה הייתה לגבש תוכנית שתסדיר את עתיד האזור. הוועדה הציעה שתי חלופות: הצעת הרוב, שתמכה בחלוקה פוליטית של הארץ למדינה יהודית ומדינה ערבית, ושהתקבלה גם בהצבעה הסופית באו"ם; והצעת המיעוט שנדחתה להקמת מדינה פדרלית אחת. ר' United Nations Special Committee on Palestine (UNSCOP), 1947.

40 שם.

and limitations as are considered **essential to the future economic and social well-being of both States**. Since the economic self-interest of each State would be vitally involved, it is believed that **the minimum measure of economic unity is possible, where that of political unity is not.**"

"מדינה מינוס": אם זו אוטונומיה בפועל, מה המעמד שלה ושל תושביה תחת המערכת הישראלית?

הדיון על צירי הריבונות הישראלית, הביטחונית והכלכלית, ממחיש כי אילוצי המציאות הנוכחית אינם מאפשרים היפרדות מלאה, ואף לא קרוב לכך. וזאת, יש לציין, אפריורית לוויכוח על אודות ההתיישבות היהודית בשטחי יהודה ושומרון. הגם שאפשר לנוע על הצירים – בשלב זה, אין לנו בנמצא תזה ריאלית או משכנעת כיצד ניתן להביא את השליטה האפקטיבית הישראלית, הביטחונית והכלכלית במרחב לאפס.

מתברר אפוא כי במערכת הפוליטית בישראל שורר קונצנזוס נרחב – כאמור, מיאיר גולן ועד סמוטריץ' – כי לעתיד הנראה לעין, השליטה הישראלית במרחב היא עובדה יציבה: צורכי הביטחון המינימליים של ישראל מאפשרים לכל היותר אוטונומיה פלסטינית או "מדינה משויכת", אשר תמשיך להתקיים תחת שליטה אפקטיבית ודומיננטית ביטחונית וכלכלית ישראלית.

אם כך, מנקודת מבט ריאלית וליברלית, חייבת להישאל שאלה יסודית: **מיהם האנשים האלה?** מיהם תושבי האוטונומיה הפלסטינית שימשיכו לחיות בשליטה אפקטיבית ישראלית? מהו מעמדם תחת המערכת הישראלית, שאין חולק שתמשיך לשלוט בהם במידה לא מבוטלת, ולכל הפחות במישורים הביטחוני והכלכלי?

ב"תוכנית ההכרעה" שלו משנת 2017, בצלאל סמוטריץ' השיב על כך באופן ברור, תוך התמודדות, לשיטתו, עם היחס בין סוגיית המעמד ובין העוינות כלפי ישראל.⁴¹ הגם שאני חלוקה עמוקה, ערכית ומעשית, עם מסקנותיו, ובראשן שלילת זכות קיומה של זהות לאומית פלסטינית, הוא לפחות התייחס לשאלה. יאיר גולן, מנגד, הכיר בכך שאפשר לדבר לכל היותר על "היפרדות אזרחית" בעתיד נראה לעין⁴² – קרי, הכיר בכך שהריבונות הביטחונית והדומיננטיות הישראלית במרחב על נגזרותיה הן כאן כדי להישאר – אך נמנע מלשאול: מהו מעמדם של הפלסטינים החיים תחת שליטה זו? וממילא – מה בין מעמדם ובין יחסם לישראל?

השאלות שצריכות להישאל הן מהותיות. הן נגזרות מהאופן שבו אנו מבינים את ההקשר שבתוכו מתקיימים היחסים בין הצדדים. בבחינה של הדברים מנקודת מבט ריאלית-ליברלית כנה, קשה לחמוק מהמסקנה שההקשר הזה הוא של ריבונות דה־פקטו, שהיא מחויבת המציאות. ואם כך, המצפן הריאלי-ליברלי מחייב לשאול: **האם ריבונות, בין שמבחירה ובין שמכורח המציאות, אין פירושה אחריות?**

אין ואקום: הסכנה שבשטח המת של הריבונות הישראלית

כיום, מרחב יהודה ושומרון־הגדה המערבית, על תושביו, שוכן ב"שטח המת" של הריבונות הישראלית. כך גם רצועת עזה שלאחר 7 באוקטובר, הנמצאת מחוץ לגבולות הדיון הנוכחי.

41 סמוטריץ', 2017.
42 גולן ופרייליך, 2024.

דברים לא טובים קורים כשליבונו יש שטחים מתים. כל מי שחי במזרח התיכון יודע – אין בו ואקום.

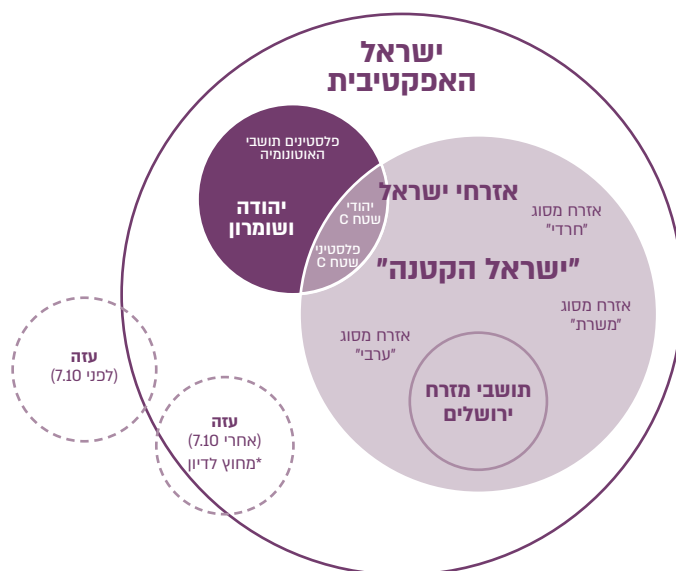
המציאות הפוליטית של השנים האחרונות ממחישה היטב שאין חצר אחורית לריבונו הישראלית האפקטיבית במרחב שבין הירדן לים. אין "שם" ו"כאן". מה שקורה שם – קורה כאן. כשנורמות מוסריות בסיסיות נרמסות במרחב של "ישראל הגדולה", הן עתידות להישחק גם בגבולותיה של "ישראל הקטנה". הסמנים הקיצוניים ביותר בממשלה הנוכחית (ממשלת ישראל ה-37; ממשלת נתניהו השישית) צמחו והתבססו פוליטית בשטח המת של הריבונו הישראלית במרחב. כשרים, כחברי קבינט וכחברי כנסת, הם מתבטאים ופועלים על פי החוק הנוהג בשטחים פרוצים אלה – כל דאלים גבר, כשהמכנה המשותף המשמעותי ביותר לישראלים ולפלסטינים במרחב הזה הוא תחושת האיום והפחד. להבדיל אלפי הבדלות, הפרויקט הפוליטי הפלסטיני האסלאמי־פונדמנטליסטי הרצחני של חמאס ודומיו, לא מתעניין בהבחנה בין גבולות '48 לגבולות '67. אין "שם" ו"כאן". שם זה כאן וכאן זה שם.

הפרויקטים הפוליטיים הקיצוניים במגרש שבין הירדן לים, משחקים על כל המגרש. והמגרש הוא ישראל הגדולה. כעת, נדרשת מנהיגות ליברלית־ריאלית שמוכנה לעלות אליו מתוך הבנה שאין חצר אחורית, כפי שאין תחליף בשלב זה לריבונו הישראלית האפקטיבית במרחב. כל עוד נאפשר לאנרכיה, לטרור, לאלימות ולחוסר ההוגנות והצדק להיות – זה יהיה החוק. וממילא הבנו: אם יש במרחב השליטה הישראלי ארגון, כלשהו, שמותר לו להפר באופן אכזרי, שיטתי ונפשע זכויות אדם במרחב, זה לא יעצור בפלסטינים.

אז מי זאת "ישראל"?

מנקודת מבטו של חייזר שהיה נוחת כאן, הריבונו הישראלית במרחב הייתה נראית כמעין פדרציה המתכחשת לעצמה. תחתיה מתקיימות קהילות אזרחים, תושבים וחסרי מעמד, המחזיקות במידות שונות של אוטונומיה ובסלים שונים בתכלית של זכויות וחובות, בלי שיהיה ברור מהו החוק או ההיגיון המגדירים את מעמדו של אדם ואת אופי היחסים בין הקהילות ובין לבין המערכת הישראלית.

כדי לתאר את המבנה הזה, אפשר לדמיין את ישראל האפקטיבית כעגול גדול. בתוכו נמצאת "ישראל הקטנה" – קהילת האזרחים – ובתוכה: כ־400 אלף תושבי מזרח ירושלים ורמת הגולן המחזיקים במעמד תושב ולא אזרח; לצד קהילות חרדיות הנהנות מאוטונומיה תרבותית עמוקה ומיעוט קהילות ערביות בדלניות, כולן במעמד אזרח. מעבר לכך, ב"ישראל הגדולה" מתקיימת קהילת תושבי האוטונומיה הפלסטינית ביהודה ושומרון, חסרי המעמד תחת המערכת הישראלית. רצועת עזה, שהייתה במידה רבה מחוץ לגבולות המעגל (ונמצאת מחוץ לגבולות הדיון הנוכחי), חזרה אליו לאחר 7 באוקטובר. כך, המרחב של ישראל האפקטיבית מזכיר במידת מה את איחוד האמירויות, שם ישויות אוטונומיות פועלות תחת ריבונו פדרלית אחת. גם במקרה הישראלי קיימת אמירות אחת – של ישראל הקטנה, היהודית והדמוקרטית – שבדומה לאבו דאבי, תמיד ראש ממשלתה הוא בפועל גם ראש הפדרציה הישראלית במרחב. אלא שבשונה מאבו דאבי, ראש הישות הזו נבחר בבחירות דמוקרטיות בידי גוף בוחר גדול, מגוון תרבותית ולאומית, המתנהל על פי סדרי שלטון דמוקרטיים. במובן זה, ישראל שבין הירדן לים איננה "הדמוקרטיה היחידה במזרח התיכון" כפי שאנו נוהגים לומר – אלא היא **הכי** דמוקרטית במזרח התיכון.



התבוננות במבנה זה חושפת מערכת כאוטית ועמומה בכל הנוגע לסוגיית המעמד: **מצד אחד, הפלסטינים ב"ישראל הגדולה" חיים תחת שליטה ישראלית, אך מעמדם בתוכה לא הוגדר. מצד שני, גם ב"ישראל הקטנה" ה"דיל" האזרחי אינו אחיד, וגם בקרב האזרחים עצמם קיימים פערי ענק בין חבילות הזכויות והחובות.**

נשאלת השאלה: מיהו אזרח בישראל? האם כל מי שחי תחת ריבונות ישראלית מלאה ופורמלית? ראינו שתושבי מזרח ירושלים ותושביה הדרוזים של רמת הגולן חיים במעמד תושב שאינו אזרח, הגם שהם תחת ריבונות ישראלית מלאה. האם מעמדם זה הוא פועל יוצא של בחירה באוטונומיה תרבותית או לאומית, או של היעדר הזדהות עם המערכת הישראלית וחוסר רצון לקבל את החובות הכבדים המגיעים עם האזרחות הישראלית? אם כן, מדוע לא לאפשר גם לקהילות בדלניות אחרות – למשל בחברה החרדית – לבחור במסלול תושבות דומה?

כיום, "הדיל האזרחי" ב"ישראל הקטנה" נקבע בפועל לפי השתייכות מגזרית. אזרח מסוג "חרדי", "חילוני", "דתי-לאומי" או "ערבי" זוכה לחבילת זכויות וחובות שונה בתכלית, עם פערי ענק ביניהן בתקצוב, בעצמאות בחינוך,⁴³ בנשיאה בנטל הביטחוני והכלכלי,⁴⁴ בהטבות הסוציאליות ובזכאות למענקים ולהסדרים ייחודיים,⁴⁵ בבחינת: "אמור לי מאיזה מגזר אתה – ואומר לך איזה דיל תקבל". כך, אזרחות בישראל איננה מוגדרת על פי קריטריונים ענייניים, אלא מתפקדת כמערך של דילים מגזריים. לאזרחי ישראל החרדים למשל, לרבות קהילות בדלניות במיוחד, כולל הדיל אזרחות מלאה לצד אוטונומיה תרבותית ודתית נרחבת ומסובסדת על ידי המדינה. בפועל, מודל האזרחות מבוססת הדילים המגזריים מהווה איום ממשי על החוסן הלאומי. מבחינה כלכלית, הוא מייצר תמריצים שליליים להשתלבות בתעסוקה של ציבור חרדי גדול, במציאות שבה מדינת ישראל יכולה או לשגשג, כדי לממן את עליונותה הביטחונית והטכנולוגית, או לחדול מלהתקיים. מבחינה ערכית, הוא שוחק עד דק את אמון הציבור

43 ר' למשל: מלאך ורביצקי טורפז, 2023; אמסטרדםסקי, 2023; דטל, 2023. להשוואה בהשקעה לפי מגזרים ועל פי שנים, ר': מדינת ישראל, משרד החינוך, מערכת שקיפות בחינוך.

44 ר' שני ולביא, 2024.

45 ר' למשל: אילן, 2023; טוקר, 2024.

במערכת הפוליטית ובמוסדות⁴⁶ ומפורר את הסולידריות החברתית העומדת ביסוד האמנה החברתית בישראל. לבסוף, המודל פותח פתח לניצול לרעה של כללי המשחק הדמוקרטיים עד כדי אבסורד. בפרט בכל הקשור לאנומליה המאפשרת להנהגה חרדית בדלנית קיצונית לפעול במתכונת של סמכות ללא אחריות – להחליט החלטות קיומיות לעתיד ישראל על בסיס שותפות בקואליציה ובקבינט, בלי לשאת בנטל השלכותיהן.

התבוננות במרחב של ישראל האפקטיבית שבין הירדן לים מחדדת אפוא את השאלה: כיצד יש להגדיר את "ישראל הקטנה"? האם היא עדיין זו המצייתת להיגיון הטריטוריאלי של ה"קו הירוק"? העובדה שיותר מ־600 אלף אזרחים ישראלים חיים מחוץ לו, באותו תא שטח לצד פלסטינים חסרי מעמד מבחינת המערכת הישראלית, מצביעה על כך ש"ישראל הקטנה" כבר **מזמן אינה מיקום גיאוגרפי, אלא קהילה אזרחית מסוימת במרחב שבין הירדן לים**. ואם כך – מיהם תושבי "ישראל הגדולה", האפקטיבית, החיים לצידם?

ככל שהשליטה הישראלית האפקטיבית במרחב שבין הירדן לים היא מציאות יציבה, המצפן הליברלי מחייב לשאול: מהו המינימום ההגון של מעמד וייצוג **לכל** החיים תחתיה, כפרטים וכקהילות. האם מודל האזרחות חייב להיות זה של אזרחות שווה לכול, לפי הנוסחה הליברלית הקלאסית של One Man, One Vote? או שמא, ממש כמו המצב הנוהג היום בפועל ב"ישראל הקטנה", שבה חיות קהילות מסוימות במעמד אזרח ואחרות במעמד תושב קבע – ניתן להגדיר מודלים ליברליים ובני הגנה אחרים, **שיחולו בכל המרחב** ושיאפשרו שונות במעמד ובייצוג, כל עוד הם מבוססים על בחירה ועל עקרונות מוגדרים ושוויוניים?

ההכחשה של ישראל האפקטיבית מסוכנת ומזינה קיצונות ואנרכיה

ממילא, ללא היגיון המסדיר את מעמדן של הקהילות השונות החיות במרחב; במציאות שבה בישראל האפקטיבית לא הוגדר כלל מעמדם של רבים, ואילו ב"ישראל הקטנה" מתקיימים פערי ענק בין דילים אזרחיים שונים – התוצאה היא כאוס ביטחוני ומשפטי המזין אנרכיה, אלימות וקיצוניות, והמכרסם תחת היסודות הליברליים של ישראל. הריבונות הישראלית האפקטיבית בין הירדן לים היא כיום מעין גבינה שוויצרית מחוררת של ריבונות ומשילות. לא רק ביהודה ושומרון־הגדה המערבית, אלא גם במשולש ובנגב, ועוד מבלי להידרש לעתידה של רצועת עזה. איבוד המונופול האפקטיבי על אמצעי הכוח והאכיפה, והיווצרותם של מרחבים גדולים המצויים בוואקום והנופלים לידי החוק המקומי של מיליציות חמושות שלידן הצדק הוא תועלתו של החזק – אלו הם התבלינים שמהם עשויות המדינות הכושלות שסביבנו. מדינות כמו עיראק, סוריה ולבנון. אנחנו יודעים היטב כיצד זה נראה ולאן זה הולך.

מכאן שהעיקרון של **ריבונות שווה אחריות** איננו רק נוסחה ערכית – זהו תנאי הכרחי לקיומה של ישות חפצת חיים. אך מימושו מותנה בהסדרת סוגיית המעמד במרחב כולו. מנקודת מבט מערכתית, אדם חסר מעמד – אינו קיים. אין לו "ברקוד" שניתן לסרוק, אין לו זכויות והגנה, אין לו חובות, וגם לא תמריצים שניתן להפעיל ביחסי גומלין עימו. ברמה הסמלית, מתן מעמד הוא הכרה בקיומו של אדם במערכת, וכפועל יוצא – בקיומה של מערכת יחסים ביניהם. ברמה המעשית, מטוב ועד רע, ערכית וביטחונית כאחד, לא ניתן לממש את האחריות המגיעה עם השליטה בלי להסדיר את מעמדו האזרחי של הפרט במסגרת שבתוכה הוא חי.

46 ר' למשל: חדר ופינקל, 2025; ליפסון, 2025; בן דוד, 2023. ור' עוד: "חוק הגיוס – סכנה לביטחון הלאומי של ישראל", המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS), 2024.

מעמד כמפתח לשינוי?

ציר נוסף, שטרם נגענו בו ישירות בהתייחס למידת הריבונות הישראלית במרחב, הוא הציר התרבותי והלאומי. תזוזה עליו מלמדת על עומק האוטונומיה התרבותית של הקהילה. במידה רבה, זו נקודת המשען של הזכות להגדרה עצמית.

בעוד שהאוטונומיה הפלסטינית ביהודה ושומרון מחזיקה בסמלים, במוסדות לאומיים ובסמכויות נרחבות, ותושביה זוכים להכרה בהגדרה העצמית התרבותית-לאומית שלהם, הרי שהדיל של אזרחי ישראל הערבים הפלסטינים שונה בתכלית: מצד אחד, הם מחזיקים באזרחות ישראלית מלאה, אך מצד שני, כמעט שאין הכרה בזהותם הלאומית. אין תוכניות לימודים ערביות-פלסטיניות עצמאיות במשרד החינוך, ואין לחברה הערבית מוסדות אוטונומיים לאומיים יציגים המוכרים על ידי המדינה. ה"דיל" בינם לבין המדינה משלב ניהול של הסכסוך עם טרנספורמציה חברתית: הם אזרחים, וככאלה, יהודים וערבים בישראל הם חלק מקהילה פוליטית משותפת. לשם השוואה, בשונה מהדיל של אזרחי ישראל הערבים, זה של אזרחי ישראל החרדים כולל הן אזרחות מלאה והן אוטונומיה תרבותית נרחבת, המסובסדת על ידי המדינה והכוללת הסדרים ייחודיים בחקיקה, בתקינה ובתקצוב עודף.

גישה טרנספורמטיבית והכרה כמפתח לשינוי ביחסים

ישנן שלוש גישות מרכזיות להתמודדות עם סכסוכים: ניהול הסכסוך (Conflict Management), המתמקד בצמצום האלימות ובשליטה במתחים בלי לגעת בשורשי המחלוקת; פתרון הסכסוך (Conflict Resolution), המתמקד בפתרון המחלוקות עצמן במטרה לסיים את העימות; וטרנספורמציה או התמרה של הסכסוך (Conflict Transformation), המבקשת לשנות לעומק את דפוסי היחסים, התנאים והמבנים החברתיים והכלכליים המזינים את הסכסוך.⁴⁷

במידה רבה, הדיל הנוכחי בין מדינת ישראל ובין אזרחיה הערבים הוא שילוב של ניהול הסכסוך וטרנספורמציה שלו. במידה פחותה, הדבר נכון גם ביחס לתושבי מזרח ירושלים. בשני המקרים הללו, אין מרכיבים משמעותיים ב"דיל" בין הצדדים מעולם פתרון הסכסוך. כך, אין הכרה בנרטיבים היסטוריים או בסמלים פלסטיניים, ובהתאמה, במוסדות לאומיים יציגים. רשויות ערביות אינן רשאיות להניף את דגל פלסטין לצד דגל ישראל. מנגד, ישנו ממד משמעותי של טרנספורמציה ביחסים בין הצדדים. אזרחי ישראל הערבים מחזיקים במעמד אזרח – עובדה המקנה רובד נוסף במערכת היחסים בין יהודים וערבים בישראל הקטנה, ובמידה רבה אף בזהותם של שני הצדדים. לאורך 77 שנות קיומה של המדינה, לצד הקונפליקט הלאומי שלא נפתר, נוצרה גם מציאות חדשה: יהודים וערבים-פלסטינים, אזרחי ותושבי ישראל, הפכו, ברצונם או שלא, לחלק מקהילה פוליטית חדשה – משותפת. מציאות זו הולידה קשרים תרבותיים, כלכליים ומוסדיים. בהיבטים מסוימים, קולגה ערבית-פלסטינית אזרחית ישראל ואני דומות יותר מכפי שאני דומה, למשל, ליהודייה בניו יורק, או היא לפלסטינית ברמאללה. זאת, גם כאשר ברמת הנרטיב ההיסטורי, אנחנו עדיין חיות בצירים מקבילים ואף מתנגשים. המעמד המשותף, שהפך אותנו גם לחלק מקהילה פוליטית משותפת החולקת את "החיים עצמם", יצר צורה חדשה: כזו שגם מול אתגרים ומשברים

47 ר': Shaw, 2025; Bloomfield & Reilly, 1998; Lederach, 2003. על פי לדרק, מעורבות פעילה בטרנספורמציה של הסכסוך פירושה זיהוי הזדמנויות ליצירת "תהליכי שינוי קונסטרוקטיביים, המפחיתים אלימות, המגבירים צדק במבנים החברתיים", והנותנים מענה ל"בעיות אמיתיות בחיים ובקשר שבין אנשים ובינם לבין המערכות השולטות בהם".

אדירים מצליחה להחזיק ולהכיל, גם אם באופן יחסי ורחוק ממושלם, את הממדים הסותרים בזהות שלנו.

כאשר משווים זאת למצב הפלסטינים בשטחי יהודה ושומרון, ניתן להבחין ששם, מדינת ישראל פעלה בגישה שונה בתכלית – שילוב של ניהול הסכסוך וחתימה לפתרון. אולם, בעוד שניסיון "פתרון הסכסוך", קרי: הסדרת סוגיות הליבה והכרזה על "קץ התביעות", כשל שוב ושוב, ישראל מעולם לא אימצה גישה טרנספורמטיבית ביחס לפלסטינים בשטחים. גישה זו, המבוססת על ההכרה במושכלות היסוד – שיהודים ופלסטינים יחיו במרחב הזה יחד בכל תרחיש ויחלקו תשתיות משותפות שיגדירו אותם בממדים מסוימים גם כקהילה פוליטית משותפת – נותרה מחוץ לשיח הפנים-ישראלי, וממילא המדיני.

הגישה הטרנספורמטיבית מזמינה אותנו לחשוב על האפשרות של "דיל" אחר. כזה שיסודו בהכרה שאם נרצה ואם לאו, יהודים ופלסטינים במרחב שבין הירדן לים הם כאן כדי להישאר, ושבמידה מסוימת, אנחנו מחוברים בטבורינו. כזה המחויב למציאת שיווי משקל יציב יותר, שיציע איזון סביר והוגן יותר בין הגדרה עצמית ובין פיצוי על מגבלותיה – כלומר, על האפשרות המוגבלת לממש אותה במציאות הנוכחית – במונחים של מעמד וייצוג. גישה כזו פותחת פתח לדמיון עתיד שבו, לאט ובהדרגה, מעמד וייצוג, ובהמשך אולי אף מוסדות משותפים, משנים את מערכת היחסים בין הצדדים ומייצרים צורה חדשה, אשר מצליחה להכיל טוב יותר את מה שלא פתיר בשלב זה – בלי להישאב לחורבן.

האם מעמד וייצוג, כל עוד אינם מתורגמים לכוח פוליטי שווה, הם תנאי מספיק? האם הם מייתרים את הצורך בהכרה הדדית, בהכרה בזהות ובטיפוח זהות חיובית שאינה מבוססת על שלילת האחר? נראה שלא. אבל האם, בראי היחסים בין אזרחי ותושבי ישראל הערבים והיהודים, עלה בידם ליצור מבנה יציב, ברור ומקדם יותר, המאפשר להניח לבנה על לבנה תוך התבוננות קדימה? נראה שכן.

חלק ב | ישראל שבין הירדן לים: ריבונות מרובדת והסדרי מעמד שונים

כפי שראינו, התבוננות בישראל שבין הירדן לים מלמדת שהיא ישות המאופיינת בהסדרי מעמד דיפרנציאליים, עם מידה ועומק שונים של ריבונות במרחבים שונים בשטח. ב"ישראל הקטנה", היהודית והדמוקרטית, מתקיימים סוגי מעמד שונים תחת ריבונות רשמית מלאה – אזרחות ותושבות. ב"ישראל הגדולה" חיים אזרחים ישראלים לצד פלסטינים תושבי האוטונומיה הפלסטינית, שהם חסרי מעמד ישיר כפרטים, או עקיף כקולקטיב, במערכת הישראלית.

מבט ראשון על מציאות הריבונות המרובדת ועל הסדרי המעמד השונים מעורר אי נחת מנקודת מבט ליברלית. החשש הוא ממציאות של אפליה ממוסדת על בסיס אתני. מציאות שבה, תחת שליטה אפקטיבית אחת, חיות קהילות שונות עם חבילת זכויות וחובות שונה לגמרי, וזאת אך ורק כפונקציה של השתייכות אתנית. לכן, אבקש להציע מספר עקרונות יסוד מנחים, אשר במסגרתם, בנסיבות ובתנאים מסוימים, קיומם של ריבונות מרובדת והסדרי מעמד שונים יכולים להיות מוצדקים מנקודת מבט ליברלית:

1. **קיומו של מעמד בסיס.** כל אדם החי תחת שליטה אפקטיבית מתמשכת זכאי למעמד – מכלול זכויות אזרחיות יסודיות, ובהן הגנה על זכויותיו הטבעיות ובסיס של זכויות סוציאליות. בהינתן עומקה ואורכה של השליטה הישראלית בתושבים הפלסטינים ביהודה ושומרון, השאלה העומדת על הפרק אינה **האם** יש להעניק מעמד, אלא **מעמד מאיזה סוג**.
2. **עיקרון הבחירה החופשית והמודעת בנסיבות.** יש לאפשר לכל פרט לבחור במסלול המעמד המתאים לו, על זכויותיו וחובותיו, על בסיס קריטריונים ענייניים ולא על בסיס דת או לאום.
3. **זכות היציאה והמעבר.** כל הסדר חייב לאפשר יציאה מקהילת ההשתייכות המקורית ותנועה בין מסלולי המעמד בכפוף לקריטריונים ולתנאים שנקבעו, לרבות אפשרות להתאזרחות מלאה.
4. **תחולה אוניברסלית של ההסדרים.** מסלולי המעמד יוצעו לכל התושבים המצויים בשטח אשר עומדים בקריטריונים ובתנאים שנקבעו, ללא הבדל דת או לאום.
5. **עיקרון הזמניות.** מערכת זו יכולה לשמש כהסדר ביניים, גם אם ארוך טווח, כל עוד נשמר האידיאל הנורמטיבי של שוויון אזרחי מלא, וגם אם בשלב זה, האידיאל אינו ניתן ליישום.

דיון בסוגיית המעמד מחייב בחינה כפולה: האחת, ביחס למעמדו של הפרט תחת הריבונות; השנייה, ביחס למעמדה של האוטונומיה – או המדינה המשויכת – בתוך המערכת הישראלית שבמסגרתה היא פועלת. בחלק זה של הדיון, ננסה אפוא להבין את מצבנו בהווה לאור שני ממדים אלו, ונבחן כיצד, אם בכלל, העקרונות שהוצעו לעיל מוצאים בהם ביטוי. עוד נבדוק כיצד התפתחו הסדרי המעמד הקיימים: איך הפך מודל התושבות המזרח ירושלמי (ולצידו מודל הדרוזים ברמת הגולן) ל"כשר" מבחינה ליברלית במסגרת היהודית-דמוקרטית, מהם יתרונותיו האפשריים ומהם הפגמים המהותיים שבו. לצד זאת, נסקור את התפתחות האוטונומיה הפלסטינית בגדה המערבית – יהודה ושומרון, ואת מערכת היחסים שנוצרה

בינה לבין ישראל, ובכלל זה בעניין מעמד השטח ותושביו. בתוך כך, נעמוד על השאלות המתעוררות במערכת היחסים שבין האוטונומיה או ה"מדינה המשויכת" ובין הריבונות האפקטיבית שבמסגרתה היא מתקיימת.

סוגי מעמד שונים תחת משטר דמוקרטי

עצם קיומם של סוגי מעמד שונים תחת משטר דמוקרטי ליברלי איננו חסר תקדים – המקרה הישראלי של תושבי מזרח ירושלים, כמו גם זה של תושבי פוארטו ריקו בארצות הברית, מעיד כי **קיימות דמוקרטיות ליברליות שבהן מודל זה נוהג בפועל**.⁴⁸ בשני המקרים מדובר בשטחים שנכבשו וסופחו, ושהוחלה בהם ריבונות פורמלית של מדינה המוכרת כדמוקרטיה ליברלית, אשר לא העניקה לתושביהם מעמד של אזרחים בעלי זכויות פוליטיות שוות, בפרט הזכות לבחור ולהיבחר.

מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים

בעקבות ניצחונה במלחמת ששת הימים, סיפחה ישראל את מזרחה של ירושלים שהיה נתון עד אז לשליטה ירדנית. משמעות הסיפוח היא החלת המשפט, השיפוט והמינהל הישראליים על השטח ועל תושביו, או בלשוננו של השופט אהרן ברק: אינטגרציה של השטח למארג החוקי הישראלי הקיים.⁴⁹ תושבי מזרח ירושלים שהתפקדו במפקד האוכלוסין ב-1967 הוכרו כמי שיושבים בה כדין ישיבת קבע, כלומר קיבלו מעמד של תושבי קבע, וניתנו להם תעודות זהות כחולות.

מעמד תושבות הקבע מקנה לתושבי מזרח ירושלים, שאינם אזרחים ישראלים, את כלל הזכויות האזרחיות לצד זכויות פוליטיות מוגבלות. בכך נכללים חופש תנועה, זכויות סוציאליות מלאות וכן הזכות לבחור ולהיבחר לרשות המקומית. מנגד, הם אינם נושאים דרכון ישראלי ואינם יכולים לבחור או להיבחר לכנסת ולתפקידים בכירים נוספים המחייבים אזרחות ישראלית. המעמד, יש לציין, מחייב את התושב במגורים בפועל בישראל. אם הוא נמצא בשהייה ממושכת בחו"ל, משתקע במדינה אחרת או, במקרה הירושלמי השכיח, מהגר אל הפרוורים שמחוץ לגבול המוניציפלי של העיר המצויים בשטח C, הוא מאבד את תושבתו. על פי החוק, תושבות ניתנת לשליה על ידי שר הפנים כאשר מוכח כי מרכז החיים של המחזיק בה אינו בישראל. בשנים 1967-2023 שלל משרד הפנים את מעמד התושבות של כ-15 אלף תושבי מזרח ירושלים. יחד עם המעמד נשללות גם הזכויות הסוציאליות – ביטוח בריאות וביטוח לאומי.⁵⁰

ב-1988 קבע בג"ץ, במה שנודע כהלכת עווד, כי מעמדם של תושבי מזרח ירושלים הפלסטינים הוא כשל תושבי קבע רגילים. לפיכך, נקבע כי הם כפופים להסדרי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, גם לעניין פקיעת התושבות.⁵¹ בפסק דין תקדימי ומעורר מחלוקת זה קבע השופט ברק, ובדיעבד, כי תושבות הקבע במזרח ירושלים מבוססת על קונסטרקציה חוקית זו ואינה זוכה להגנות משפטיות מיוחדות, למרות המעמד ה"ילידי" כבני המקום. בהתייחס

48 Lapidoth 1997. ר': חשוב לסייג ולציין שאינני מציעה לראות בפוארטו ריקו ובמערכת היחסים שלה עם ארצות הברית מקרה מקביל לזה הישראלי-פלסטיני – מובן מאליו כי הנסיבות בשני המקרים שונות. עם זאת, ואף שכל מקרה מתעצב בזמן, במקום ובהקשר היסטורי הייחודיים לו, ניתן להפיק ממקרה בוחן זה תובנות רלוונטיות לדיון שלפנינו, כפי שאציע להלן.

49 בג"ץ 282/88 עווד נ' ראש הממשלה ושר הפנים (פסק דין מיום 5.6.1988).

50 רמון, 2023.

51 רונן, 2020.

לנסיבות ההיסטוריות שבגינן קיבלו תושבי מזרח ירושלים מעמד של תושבי קבע, ולא אזרחות, כתב: "כידוע, מטעמים הקשורים באינטרסים של תושבי מזרח ירושלים, לא הוענקה להם אזרחות ישראלית ללא הסכמתם, וניתנת לכל אחד מהם האפשרות לפנות ולקבל אזרחות ישראלית, על פי רצונו הוא".⁵²

לדברי ברק, עיקרון הבחירה ו"זכות היציאה" נשמרו במקרה של תושבי מזרח ירושלים. הם אלו שבחרו, לטענתו, שלא לקבל אזרחות ישראלית, ובכל עת פתוחה בפניהם האפשרות להגיש בקשה להתאזרחות לפי דיני חוק האזרחות. עוד קבע, כי אין יסוד לטענה שהחלת חוק הכניסה לישראל על ישיבת הקבע שלהם מהווה עוול, בהיות שר הפנים מוסמך לבטל את מעמד התושבות. זאת, מפני שהגם שסמכות זו קיימת, הרי שהפעלתה נתונה לביקורת שיפוטית. עולה אפוא שלשיטת השופט ברק בהלכת עווד, משטר המעמדות הדיפרנציאלי הנוהג בפועל בישראל – כפי שהוא משתקף במעמד תושבות הקבע של תושבי מזרח ירושלים – עומד במבחן הדמוקרטי-ליברלי ועולה בקנה אחד עם עקרונותיה החוקתיים של מדינת ישראל.

סטטוס התושבות המזרח ירושלמי מלמד כי ישראל היהודית והדמוקרטית מקיימת בפועל, זה קרוב ל-60 שנה, **משטר אזרחות דיפרנציאלי**, המבוסס על פיצול בין מתן זכויות אזרחיות לבין הגבלת הזכויות הפוליטיות. במבחן המציאות, קיומם של מעמדות שונים תחת ריבונות ישראלית מלאה – הוא המצב הנוהג כיום. יחד עם זאת, כיום, **עיקרון התחולה האוניברסלית של ההסדרים אינו מתקיים**. כך, הסדר תושבות הקבע חל רק על תושבי מזרח ירושלים ועל תושביה הדרוזים של רמת הגולן, ואינו מבוסס על קריטריונים ענייניים ושוויוניים. על פי העיקרון שהוצע לעיל, ככל שמוגדר בחוק מעמד של תושבות קבע החל על בני ובנות המקום, עליו לשמש קטגוריה אוניברסלית החלה על כל פרט וקבוצה העומדים בקריטריונים שנקבעו, ללא הבדל דת או לאום, ובלבד שהם בחרו בהסדר זה על זכויותיו וחובותיו.

המקרה של תושבי מזרח ירושלים מלמד, אם כן, גם על הצורך בתיקונים במעמד התושבות כפי שהוא מוגדר כיום. ראשית, **קיים פער בין עקרונות הבחירה ו"זכות היציאה" הקיימים על הנייר, לבין יישומם בפועל**. אומנם, תושבי מזרח ירושלים רשאים להגיש בקשה להתאזרחות. אולם חסמים ביורוקרטיים רבים, שאינם נובעים מהקריטריונים ומההגבלות הביטחוניות הקבועים בחוק, עומדים בפני מי שבחרים במסלול זה ומקשים, עד כדי מונעים, את מימוש הזכות בפועל. לכן, כל הסדר שיכלול בחירה בין מסלולי מעמד דיפרנציאליים צריך לכלול מנגנונים ברורים שיבטיחו את האפשרות למימושה בפועל. עם זאת, יש להביא בחשבון את השיקולים הפוליטיים והדמוגרפיים, היוצרים תמריץ שלילי להסרת חסמים לא-ענייניים סביב אפשרות ההתאזרחות הפתוחה בפני לא-יהודים בישראל.

שנית, המקרה המזרח ירושלמי מלמד על הצורך ביצירת מעמד של **"תושבות מוגנת"** מפני פגיעה. בכל הנוגע לאוכלוסייה ילידית – יהודית, ערבית-פלסטינית או אחרת – יצירת מעמד שאינו אזרחות מלאה מחייבת לצמצם את הפער שבין אזרחות לתושבות, ובמיוחד לעניין "פקיעת התושבות" עקב היעדרות ממושכת. צורך זה הוא גם מעשי, שכן פקיעת תושבות מאלצת אנשים להישאר בגבולות העיר לבל יאבדו את זכויותיהם, וכתוצאה מכך, נוצרים צפיפות רבה ועומס על תשתיות עירוניות ועל מנגנונים ביורוקרטיים לאומיים. במקביל, זהו

52 ב"פ 282/88, שם.

גם צורך סימבולי – כפעולה של הכרה במי שהם ילידי המקום, שעשויה לחזק את האמון במערכת הישראלית ולהגביר את תחושת הביטחון האישי והיציבות.⁵³

תשובות – מעמד נחות או אפשרות לשמירה על זהות?

אנו רגילים לחשוב על מעמד התושבות בראי הפגמים והחסרונות המהותיים שלו, הנובעים מהגבלת הזכויות הפוליטיות של הפרט הפוגעת בשוויון ההזדמנויות שלו לעצב את עתידו ואת אופייה ועתידה של המדינה שבה הוא חי. ואולם, האם במעמד התושבות, ככל שהוא פועל יוצא של בחירה, עשויים להיות גם יתרונות? האם נכון לראות בו רק "מעמד נחות" – או שמבט מפוכח יותר מלמד גם על האפשרות שבמקרים של קונפליקט, הוא יכול לשמש ביטוי לזהות המרובדת של הפרט, ואף לאוטונומיה שלו בעיצוב מערכת היחסים עם ריבונות שנכפתה עליו? במילים אחרות, האם מתן אזרחות אוטומטית לתושבי שטח שסופח מהווה תמיד אקט ליברלי יותר בהשוואה למודל השומר על עיקרון הנגישות להתאזרחות, אך מציע בחירה?

כפיית אזרחות ככלי למחיקת זהות

ביולי 2022 התריעה ארצות הברית כי רוסיה מאלצת תושבים באזורים האוקראיניים שכבשה להגיש בקשה לקבלת אזרחות רוסית.⁵⁴ חוקרים מדגישים כי מדיניות רוסית זו היא חלק מהמאמץ להשיג שליטה מלאה באזורים שנכבשו, ולא רק בשטח – גם בזהות ובהשתייכות האוכלוסייה שעליו.⁵⁵ במרץ 2024 דווח כי רוסיה כופה את דרכונה על תושבי אוקראינה הכבושה, ומאלצת מאות אלפים בשטחים אלה לקבל אזרחות.⁵⁶ לפי נציב זכויות האדם של אוקראינה, "כמעט 100% מהאוכלוסייה שעדיין חיה בשטחים הכבושים... של אוקראינה מחזיקים כיום בדרכונים רוסיים". מדיניות האזרח הרוסית החלה עוד בסיפוח קרים ב־2014. האזרחות הרוסית ניתנה אז אוטומטית לתושבי חצי האי, ומי שסירב – איבד זכויות עבודה, בריאות ורכוש.⁵⁷

בשטחים שכבשה מאוקראינה במלחמה הממושכת, רוסיה הצליחה לאזרח את התושבים, בין היתר, דרך הפיכת חייהם לבלתי אפשריים בלעדית. אזרחות רוסית היא תנאי להוכחת בעלות על רכוש ולגישה לשירותי בריאות, ביטוח לאומי וקצבאות פנסיה. סירוב לקבלה עלול להוביל לאובדן משמורת על ילדים, מאסר, גירוש – ואף גרוע מכך. בשלב ראשון, החל ממאי 2022, אישרה רוסיה שורת חוקים שנועדו להקל על אזרחים אוקראינים לקבל דרכונים. בשלב שני, מאפריל 2023, נכנסה לתוקף הענישה. חוק חדש קבע כי כל אדם בשטחים הכבושים שלא יחזיק בדרכון רוסי עד 1 ביולי 2024 ייחשב "חסר מדינה" וצפוי למאסר כ"אזרח זר". לטענת עורך דין אוקראיני שברח מברדיאנסק, ציוני דרך אלה יכולים ללמד על ההתפלגות ביחסם של תושבי המקום לאזרחות הרוסית: "מי שקיבל את הדרכון באוגוסט 2022 או לפני כן, הוא כמעט בוודאות פרו רוסי. אם הדרכון הונפק לאחר מכן, הוא כמעט בוודאות נכפה עליו".

53 רמון, שם.

54 ynet, 2022. הבית הלבן: רוסיה נערכת לספח שטחים מאוקראינה.

55 מגן וקובנצב, 2022.

56 PBS News, 2024. AP report: Russia imposes its passport on occupied Ukraine

57 ר' מגן, שרביט ברוך, בגנו'מולדבסקי, 2014. תשעה חודשים לתוך הכיבוש הרוסי של קרים, כבר הונפקו שם 1.5 מיליון דרכונים רוסיים. יש לציין כי במקרה של קרים, בוצע הסיפוח בהשתלטות צבאית בלתי אלימה, ולכאורה בתמיכת תושבי חצי האי, ש־95% מהם תמכו לכאורה בהצטרפותו לרוסיה במשאל עם שנערך סמוך להשתלטות.

מושלים מקומיים מטעם מוסקבה הצהירו כי רק מי שיחזיקו בדרכון רוסי ובביטוח הבריאות הלאומי הרוסי יוכלו לקבל טיפול רפואי. בבתי חולים מסוימים אף נפתחו עמדות רישום דרכונים כדי להאיץ את התהליך למטופלים נואשים. כך למשל, ראש כפר במחוז חרסון האוקראיני, שמונה על ידי רוסיה, איים למנוע סיוע הומניטרי ממי שאינם אזרחים רוסיים, ובהמשך גם הוסיף תרופות לרשימת הדברים ש"הממתינים" – כינוי גנאי לאוקראינים המסרבים לשתף פעולה עם הכיבוש הרוסי – לא יוכלו לקבל עוד. לטענת אותו פקיד רוסי, תושבי הכפר "חייבים לכבד את המדינה שמבטיחה את ביטחונם ושכעת מסייעת להם לשרוד". נדמה שלשיטתו, גילוי "כבוד" פירושו לא רק ציות לחוקי השלטון אלא אימוץ הזהות הרוסית, כתנאי לקבלת חירויות יסוד וזכויות אזרחיות.

מדיניות כפיית האזרחות הרוסית חלה גם על ילדים בשטחים האוקראינים שנכבשו, שאלפים רבים מהם נעלמו לתוך רוסיה או לשטחים בשליטתה. קבלת הדרכון הרוסי פירושה שגברים אוקראינים עלולים להיות מגויסים ולהישלח להילחם נגד הצבא שלהם – אותו צבא אוקראיני שמנסה לשחרר אותם. מן הצד השני, רוסיה מציעה גם תמריצים להתאזרחות: מענק כספי למי שיעזוב את השטח ויעבור לרוסיה, סיוע הומניטרי, פנסיות לפורשים וכספים להורים לתינוקות. כחלק ממדיניות חילופי האוכלוסין, המשטר הרוסי מייצר גם תמריצים למעבר של אזרחים רוסיים לשטח. מדיניות ה"רוסיפיקציה" של תושבי השטח המקומיים, באמצעות כפיית האזרחות גם על מי שאינם מעוניינים בה, נועדה להקשות על אוקראינה להשיב לעצמה את אדמותיה ואזרחיה. כל אזרח רוסי חדש על אדמות אוקראינה מאפשר לרוסיה לטעון כי היא מגנה על תושביה שלה מפני מדינה עוינת.

בחנית מדיניותה של רוסיה באוקראינה מול זו של ישראל כלפי תושבי מזרח ירושלים ורמת הגולן, ושל ארצות הברית כלפי תושבי פוארטו ריקו, מלמדת כי במצבים של "ירושת אזרחות", כאשר מדינה מספחת שטח על תושביו המקומיים – **יש לבחון בתשומת לב את הזיקה שבין מעמד אזרחי ובין זהות, אוטונומיה של הפרט והגדרה עצמית**. מבט שטחי עשוי להוביל למסקנה האבסורדית שהמדיניות הרוסית, של מתן אזרחות אוטומטית על כל הטבותיה לאוכלוסייה המצויה בשליטתה, נאמנה יותר לנוסחה הליברלית. לכאורה, המשטר הרוסי מיישם את הנוסחה One man One Vote, ומזמין את האזרח האוקראיני להצטרף לקולקטיב הרוסי כאזרח שווה זכויות וחובות. אולם, מובן מאליו שמדיניות זו מצד המשטר הרוסי האוטוריטארי אינה נובעת ממניעים ליברליים, אלא מהווה כלי של מחיקת זהות, שליטה וכפייה בהתייחס לתושבי השטח שאינם רוצים באזרחות הרוסית.

במקרה הפוארטו ריקני והמזרח ירושלמי, לא הוענק שוויון פוליטי, ולא ניתנה אזרחות אוטומטית לתושבי השטח המסופח. האם פירושו של דבר שהמדיניות האמריקאית והישראלית בשטחים אלה ליברלית פחות מזו של רוסיה באוקראינה – או שבדיוק להיפך? במצב הביניים האזרחי שיצרו מדינות דמוקרטיות אלה בשטחים שסיפחו, אפשר לראות מצב שהוא אומנם רחוק מהאידיאל הליברלי, אך גם כזה שמבטא נקודת איזון סבירה יותר, בין האפשרות של תושבי המקום לבחור בהפרדה ובשמירה על זהות לאומית לבין מידת האינטגרציה האזרחית והכלכלית.

לדברי לפידות, בדיון הפנימי של תושבי פוארטו ריקו על מעמד האי נשמעים, מצד אחד, הרצון של תושביו לשמר את זהותם התרבותית, ומצד שני, השאיפה לשוויון פוליטי ולשמירת ההטבות הכלכליות הנובעות מהקשר עם ארצות הברית. בעוד שתומכי העצמאות מאמינים ששימור הזהות הלאומית של פוארטו ריקו דורשת את ניתוק הקשר עם ארצות הברית, תומכי

האינטגרציה המלאה שואפים לסיים את היעדר השוויון הפוליטי. מולם עומדים תומכי המעמד הנוכחי, הטוענים כי מעמד ביניים זה הוא הדרך הטובה ביותר לשמר את הזהות הלאומית העצמאית מזה – ולשמור על ההטבות הכלכליות תוך חתירה לצמצום האי שוויון הפוליטי ברמה הפדרלית מזה.⁵⁸ לשיטתם, מעמד זה, שבין אינטגרציה להפרדה, **מבטא את נקודת האיזון הטובה ביותר בנסיבות בין שמירה על זהות לאומית עצמאית לבין מיצוי היתרונות שבהשתייכות לארצות הברית.**

באופן דומה ושונה, מעמד התושבות של תושבי מזרח ירושלים ורמת הגולן פוגע בשוויון הפוליטי והאזרחי שלהם, אך מאפשר להם לבחור אם ברצונם להישבע אמונים למדינת ישראל ולחוקיה או לשמור על זהותם הלאומית-הקולקטיבית העצמאית. במקרה של תושבי מזרח ירושלים, התאזרחות כרוכה גם בויתור על השתייכותם הלאומית הקולקטיבית הפלסטינית ועל מה שנותר מאזרחותם הירדנית.

הוויכוח על הלגיטימיות של יצירת מעמד קבע, שאינו של אזרחות שווה תחת ריבונות ישראלית מלאה, התקיים בין מקבלי ההחלטות עוד בזמן אמת, כפי שמלמדות ישיבות הממשלה בעקבות איחוד ירושלים. באחד הדיונים שעסקו במעמד תושבי העיר אמר שר המשטרה אליהו ששון, כי המשמעות של סיפוח היא מתן אזרחות לכל התושבים, מאחר שישראל היא דמוקרטיה. על כך השיב מנחם בגין: "לא באופן אוטומטי", ובתגובה התריע שר השיכון מרדכי בנטוב: "אנחנו על ידי כך מתחילים מיד עם אפליה, וצריך לראות את הדברים האלה מראש".⁵⁹

אין ספק כי ההחלטה הישראלית שהתקבלה הושפעה גם משיקולים דמוגרפיים. ואולם, אין להתעלם גם ממורכבות הנסיבות בשטח. בפרט, מזהותה הלאומית הערבית-ירדנית-פלסטינית של אוכלוסיית מזרח ירושלים, או הזהות הלאומית הסורית של אוכלוסיית הגולן – מדינות אויב דאז. כמו כן, השיקול הדמוגרפי לא מקהה את העובדה, שגם לכפיית אזרחות ישראלית על תושבי השטחים המסופחים היו ועודם מחירים משמעותיים עבור התושבים עצמם. בראשם, שבעת אמונים למדינה שרבים מהם אינם מכירים בריבונותה, ואימוץ זהותה – בעוד שעבור רבים מהם היא היוותה ועדיין מהווה סמל לשלילת זהותם שלהם.

בנסיבות של קונפליקט חריף, פתרון הביניים של מעמד התושבות אפשר במידה מסוימת גם מרחב ביטוי ליברלי יותר לזהות המורכבת והמורכבת של תושבי המקום. הוא אפשר, מצד אחד, שמירה על זהות לאומית מובחנת, הדוחה את ההשתייכות המלאה לריבונות הנכנסת; ומצד שני, שמירה מלאה על הזכויות האזרחיות, ובכללן הסוציאליות, בצד האפשרות האישית לבחור בעתיד באזרחות ישראלית.

במילותיו של בגין על מתן האזרחות לתושבי השטח שסופח – "לא באופן אוטומטי" – היה אפוא גם היגיון ליברלי מעשי. ישראל, בניגוד לרוסיה, אינה כופה את אימוץ הזהות הישראלית. קיימת אפשרות **לבחור** באזרחות הישראלית, אך זו מחייבת מהפרט אקט של בחירה מוסכמת ומודעת – "טקס" שבו הוא מצהיר כי הוא בוחר בהצטרפות מלאה לקהילה הפוליטית הישראלית, על זכויותיה וחובותיה, על כל המורכבות הכרוכה בדבר.

לטענתו של אמנון רמון, נראה שבזמן אמת פתרון הביניים של תושבות ישראלית לצד אזרחות ירדנית אכן היה נוח לכולם: רוב תושבי מזרח ירושלים ביקשו לשמור על אזרחותם הירדנית, וכך לשמר את זיקתם למשפחותיהם בירדן ולעולם הערבי; הקהילה הבינלאומית לא הכירה

..Lapidoth, 1997, p. 142-143 58
59 פריזל, 2020, עמ' 117-133.

בסיפוח הישראלי וראתה במזרח ירושלים שטח כבוש שאין לשנות את מעמד תושביו, ולכן תמכה בעמדת התושבים שביקשו לשמור על אזרחותם הירדנית; ואילו ישראל מצידה לא ראתה אינטרס בכפיית האזרחות הישראלית משיקולים דמוגרפיים. רמון מציין כי בזמנו, אישים כשר המשפטים י"ש שפירא, טדי קולק ומירון בנבנשתי הדגישו שאי כפיית האזרחות הישראלית היא חלק ממדיניות סובלנית כלפי תושבי מזרח ירושלים. מנגד, וככל שחלפו השנים, התבררו גם המחירים הכרוכים במעמד התושבות, ובפרט פגיעותו וחוסר היציבות המובנה שבו נוכח האפשרות לשלילתו, וכן הפגיעה בערך השוויון בשל חשיפת התושבים לאפליה וחוסר ייצוג.⁶⁰

מורכבות המציאות הנוכחית מחייבת אותנו לראות כי השיקולים שהפכו את מעמד התושבות לפתרון מעשי וגמיש בזמנו, יפים במידה רבה גם היום, ביחס לתושבי יהודה ושומרון חסרי המעמד במערכת הישראלית.

במקרה הישראלי, ניתן לחשוב גם על קהילות חרדיות בדלניות שהיו כאן טרם הקמת המדינה ואינן מכירות בה, ואף מתנגדות להשתייכות אליה, דוגמת "הפלג הירושלמי", "נטורי קרתא" ועוד. הסדר אוניברסלי של תושבות מבחירה – כביטוי לאוטונומיה של הפרט והקהילה בעיצוב מערכת היחסים עם המדינה – יכול אפוא לשקף גם תפישה ליברלית מעשית במבחן התוצאה. כזו שמכנה מקום לקהילות המצהירות על אי רצון בהשתייכות לריבונות הקיימת – כל עוד הן מכבדות את חוקיה ונמנעות מעוינות – ושאינה כופה עליהן את זהותה ואזרחותה על משמעויותיהן הכבדות.

מההשוואה בין סיפוחי רוסיה באוקראינה לבין סיפוחי ארצות הברית וישראל אפשר ללמוד, כי **המבחן הליברלי, נמצא בפרטים ובנסיבות, ולא בנוסחאות**. בעוד המשטר הדיקטטורי בוחר בדרך של אזרח אוטומטי ו"שוויון פוליטי" בכפייה, המשטרים הדמוקרטיים-ליברליים במקרים שהוצגו דווקא בחרו בדרך של מסלול מעמד דיפרנציאלי, עם נגישות להתאזרחות ושמירה על "זכות יציאה". עולה אפוא כי **מה שראוי לבחון בכל המקרים – שמטבע הדברים, עוצבו בנסיבות ובזמנים שונים מהותית – הוא אם ההסדרים עומדים בקריטריונים ובתנאים הליברליים היסודיים הסבירים**: שמירה על חירויות יסוד וזכויות אזרחיות לכל תושבי השטח החיים תחת שליטה רשמית או מעשית, שמירה על זכות היציאה והמעבר של הפרט, נגישות אפקטיבית להתאזרחות ותחולה אוניברסלית של ההסדרים.

חופש התנועה במרחב והאתגר הביטחוני

עיסוק במעמדו של התושב הפלסטיני תחת המערכת הישראלית מחייב התייחסות גם לסוגיית חופש התנועה במרחב. אף שמדובר באחת הסוגיות המרכזיות ביותר מנקודת מבט פלסטינית, היא כמעט ואינה זוכה לדיון ציבורי בישראל – ולכן חשוב לתת לה את מקומה הראוי.

לאחר מלחמת ששת הימים נהגה מדיניות "המרחב הפתוח", שאפשרה לפלסטינים מהגדה המערבית ומרצועת עזה לנוע יחסית בחופשיות בתוך השטחים ולישראל. האינתיפאדה הראשונה סימנה את קיצה: בעקבותיה הוטלו מגבלות על התנועה, וב-1991 הוחל **משטר ההיתרים** הנהוג עד היום, המחייב היתר אישי מהמינהל האזרחי לטובת כניסה לישראל. ההיתרים ניתנים על בסיס צורך (עבודה, טיפול רפואי, משפחה) ותלויים באישור ביטחוני. עד לכניסתו של משטר ההיתרים לתוקף, חופש התנועה היה ברירת המחדל. לאחריו, איסור על

60 רמון, 2017, עמ' 290-291.

תנועה חופשית במרחב הפך לברירת המחדל. הסכמי אוסלו קבעו זכות לתנועה חופשית של פלסטינים בתוך שטחי הגדה המערבית ובעזה, ושמרו לישראל את הזכות להגביל מטעמי ביטחון. ההסכמים אפוא קיבעו את צמצום חופש התנועה לפלסטינים ככזה שחל רק בשטחי הגדה והרצועה, כברירת מחדל.

מנקודת מבט ישראלית, ההגבלות הביטחוניות על התנועה הן כורח מציאות. מנקודת מבט פלסטינית, מדובר בפגיעה יומיומית ומתמשכת – כלכלית, משפחתית, אישית ורגשית – הכרוכה בתחושת השפלה, איום וחוסר ביטחון וודאות בסיסיים ביכולת לתכנן סדר יום. היעדר חופש תנועה לפלסטינים הפך במידה רבה שקוף לנו כישרלים, כמעין חוק טבע. ואולם, הוא אינו יכול להוות "דיל" הגון או בסיס לשיווי משקל יציב. ההנחה של נייר זה היא **שחופש תנועה חייב לשמש "כוכב צפון" שאליו יש לכוון – גם אם הוא אינו בר מימוש מיידי** – וזאת מטעמים ביטחוניים וערכיים כאחד.

ראשית, מנקודת מבט **ביטחונית**. במצב הנוהג כיום, שבו נשללות זכויות יסוד – ובפרט חופש התנועה – באופן גורף וקולקטיבי מכלל האוכלוסייה הפלסטינית, **מתמוסס מרכיב קריטי בכל אסטרטגיה של דהירדיקליזציה**: היכולת להבחין, לתגמל ולהשפיע תודעתית ומעשית. שלילת זכויות גורפת יוצרת מצב שבו "הפלסטיני הנורמטיבי" – מי שאינו נוקט אלימות ואולי אף מתנגד לה – אינו זוכה לדבר. במציאות זו, התמריץ להתמיד בדרך לא אלימה נשחק, ויכולתה של ישראל לשמר ולגייס שיתוף פעולה ולהחליש את מעמדם של גורמים עוינים, נפגעת אנושות.

במילים אחרות: כאשר לא ברור מה מרוויח הפלסטיני הנורמטיבי, גוברת המשיכה אל נתיב ההתנגדות. מדיניות המבוססת על ענישה קולקטיבית ללא הבחנה לא רק שמזינה באופן ישיר ומוכן תחושות עוינות, השפלה וחוסר צדק, אלא גם חותרת ממשית תחת היכולת לייצר מנופים חכמים: מחד, להציע תקווה והזדמנויות למי שבחרים בדרך של אי אלימות, ומאידך, להגדיל את מחיר ההפסד של הבחירה באלימות, ולבודד את מי שבחרים בדרך של הסתה, תמיכה ומעורבות בטרור. יתרה מזאת: אין ראיות לכך ששלילה גורפת של חופש התנועה משפרת לאורך זמן את המצב הביטחוני. ישנן דווקא ראיות לכך שלאורך זמן, מדיניות זו, שמקטינה את מחיר ההפסד בבחירה בדרך ההתנגדות, מרחיבה את מעגלי העוינות ולכן את האיום, במקום לצמצמו.

שנית, מנקודת מבט **ערכית**. חופש התנועה – אחת מזכויות האדם הבסיסיות ביותר – נשלל כיום באופן קולקטיבי מכלל האוכלוסייה הפלסטינית ביהודה ושומרון כמעט כמובן מאליו. כאילו מדובר במצב "טבעי" שאין צורך לבחון או לאתגר, ובלי שתקיים בחינה שיטתית או שיח ציבורי על מידת הסבירות או היעילות שבהחלתו. תחת פרדיגמת ה"מרחב הסגור" לפלסטינים, הזכות לחופש תנועה כלל אינה עולה כאתגר שיש להתמודד עימו, אלא נתפשת כנתון קבוע. בפועל, למדינת ישראל יש כיום כלים, נתונים ומנגנונים ביטחוניים המאפשרים לייצר הבחנה בין פרטים. אך אלה כמעט שאינם מגויסים לטובת הסרת חסמים ופתיחת המרחב, אלא רק לצורכי סיכול טרור. כך נוצר מצב שבו כל פלסטיני שבא לעולם ביהודה ושומרון מוגדר מראש כחסר זכות תנועה – לא כתגובה למעשיו, אלא בשל זהותו. זהו מצב בלתי סביר שאינו משרת את הביטחון, לא את היציבות ולא את ערכיה של ישראל.

תפישה אחראית, ביטחונית וערכית כאחד, חייבת להניח **שחופש תנועה הוא הכלל – ושלילתו היא החריג**. על בסיס פרדיגמה זו יש לעצב את המדיניות הישראלית בשטח תוך שימוש במגוון הכלים העומדים כבר לרשותה – לבנות מנגנוני הבחנה, פיקוח ושלילה ממוקדת. למען הסר ספק, שלילת חופש תנועה היא כלי ביטחוני חיוני שחייב לחול על כל פלסטיני שסווג כעוין – גם

במספרים גדולים. אך זו אינה פרדיגמה, כפי שאין זו תוכנית פעולה. היא אינה יכולה לשמש ערך מנחה, ובוודאי לא להפוך לסטנדרט שלגביו אפילו לא מתקיים דיון ציבורי.

גם כאן, האינטרס הביטחוני מתלכד עם הערכי: מרחב שבו שלילת חופש תנועה היא הכלל עבור מיליוני תושביו מבטא מדיניות שמגיבה לאיומים אך נכשלת בהסרתם, וגרוע מכך: אינה חותרת להסרתם. בדומה למדיניות הנשענת רק על התמגנות, זוהי מדיניות שאינה שואפת לעצב מציאות בטוחה יותר, אלא להסתגל לאיום כקבוע. מדיניות שאינה מכוונת לבניית מרחב שבו חופש תנועה הוא אפשרי – באופן הדרגתי ומבוקר – פוגעת בשיקוליה האסטרטגיים של ישראל, ובטווח הארוך אף בביטחונה הלאומי ובחוסנה הערכי.

ביטחון תחת חופש תנועה: מה ניתן ללמוד מהשוואה בין "ישראל הקטנה" ל"ישראל הגדולה"?

היעד של פתיחת המרחב לתנועה חופשית אינו עומד בסתירה להתמודדות אפקטיבית עם איומים ביטחוניים. למעשה, הנתונים בשטח עשויים להעיד כי אולי ההפך הוא הנכון. כך למשל, אף שבמזרח ירושלים שיעורי התמיכה בתנועת חמאס גבוהים, לעיתים אף יותר מאלו שנמדדו בגדה המערבית וברצועת עזה אחרי פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", מתקיים בה חופש תנועה מלא לפלסטינים תושבי העיר (שבתוך הגדר). לא זו בלבד, אלא שירושלים, כמו גם "ישראל הקטנה" כולה – בה מתקיים חופש תנועה לכל אזרחיה ותושביה – מהווה מרחב בטוח ויציב יותר מיהודה ושומרון, למרות קיומם של איומים ביטחוניים מורכבים גם בתוכה.

מכאן שהפער במצב הביטחוני אינו בהכרח תוצאה של עוצמת האיום עצמו, אלא של **אפקטיביות מכלול הכלים שנקטים מולו לאורך זמן**. בעוד שבמרחב של "ישראל הגדולה" מופעלים כלים ביטחוניים בלבד, ללא פיקוח והתערבות בכלים אזרחיים בנעשה בשטחי האוטונומיה, תוך שלילה קולקטיבית של זכויות – במרחב של "ישראל הקטנה" נעשה שימוש **בשילוב של כלים ביטחוניים ואזרחיים**, מתן זכויות ומעמד, חיזוק כוחות מתונים וטיפול שותפות ושיתופי פעולה.

כפי שמלמדים הנתונים, האסטרטגיה שנוקטת ישראל בשטחי "ישראל הגדולה", המאופיינת בשלילת חופש תנועה ובהיעדר מעמד לפלסטינים, אינה מניבה תוצאה ביטחונית טובה יותר בהשוואה למרחב של "ישראל הקטנה". זאת, למרות מרחב התמרון הביטחוני והמשפטי הרחב של שב"כ וזרועות הביטחון בשטח. נהפוך הוא: במבחן התוצאה, המרחב שבו נשמרים חופש התנועה, זכויות היסוד והמעמד האזרחי הוא בטוח ויציב יותר, ומאפשר פעולה מדינתית עמוקה ואפקטיבית יותר להתמודדות עם האיומים היכן שנדרש. עולה אפוא כי שלילת זכויות קולקטיבית והיעדר הבחנה בין הפרטים, לא רק שאינם מחזקים את הביטחון לאורך זמן, אלא מחלישים אותו.

על מערכת היחסים בין הריבון האפקטיבי לאוטונומיה או "המדינה המשויכת"

במבחן התוצאה, האוטונומיה הפלסטינית בגדה המערבית, שקמה מכוח הסכמי אוסלו, משקפת את נקודת האופטימום שאלה הגיעו הצדדים, במתח שבין זכותו של העם הפלסטיני להגדרה עצמית לבין חובתה של ישראל להבטיח את ביטחונה. בעולם שאחרי 7 באוקטובר, לא סביר לצפות לשינוי בעמדתה של ישראל בעניין זה. מנקודת מבט ישראלית, אף נוכח ההכרה במדינה פלסטינית מצד מדינות מערביות מרכזיות, ישראל חייבת להמשיך ולהחזיק

בשליטה הביטחונית במרחב – על השלכותיה הרחבות שתוארו קודם. מכאן שבפועל, ה"מדינה הפלסטינית" תוסיף להתקיים, לכל היותר, כישות לאומית אוטונומית תחת המערכת הישראלית.

בחלק זה ניתן את דעתנו בתמצית למערכת היחסים בין הריבונות האפקטיבית לבין האוטונומיה הלאומית או ה"מדינה המשויכת". עיצוב מערכת היחסים בין הממשל המרכזי לבין האוטונומיה מחייב הכרעות מהותיות בנוגע לאופי הזיקה ביניהם, ובהתאם לכך, גם להיקף סמכויות הממשל המרכזי כלפי האוטונומיה. כפי שנראה, רק חלק קטן, אם בכלל, מהדילמות הללו זכה להתייחסות בהסדרי הביניים שנקבעו בין הצדדים או בדין הפנימי הישראלי.

הרשות הפלסטינית: אוטונומיה נרחבת שלא הוגדר מעמדה במערכת הישראלית

משטר האוטונומיה הפלסטיני קם מכוח הסכמי אוסלו והצהרת העקרונות שנחתמה עם אש"ף ב-1993.⁶¹ ההסכם קבע את הקמת הרשות הפלסטינית ואת סמכותה לנהל חלקים מיהודה, שומרון ועזה שמהם ייסוג צה"ל, וזאת לתקופה של חמש שנים שבמהלכן יתקיים משא ומתן על הסכם קבע. הכרעת סוגיות הליבה – ירושלים, זכות השיבה, גבולות, ביטחון ומעמד היישובים הישראליים בשטח C – נדחתה לשלב זה. במסגרת ההסכם הכיר אש"ף במדינת ישראל והתחייב להילחם בטרור, וישראל הכירה באש"ף כנציג העם הפלסטיני.⁶²

הסכם הביניים שנחתם בין הצדדים הוא מסמך מקיף המפרט העברת סמכויות נרחבת לרשות הפלסטינית. בכללן: נסיגה מקרקע, נסיגה של הצבא הישראלי מהשטח, העברת סמכויות בתחומי תרבות, חינוך, רווחה, בריאות, כלכלה וביטחון פנים, הקמת מערכת משפט עצמאית ולשכה מרכזית לסטטיסטיקה. העברת הסמכויות בוצעה באופן מדורג וקדמו לה בחירות למועצה הפלסטינית. המועצה נעדרת סמכות באופן מפורש בסוגיות הבאות: ירושלים, פליטים, התנחלויות, סידורי ביטחון, גבולות וכן יחסים ושיתופי פעולה עם מדינות שכנות. סוגיות אלה היו אמורות להידון במשא ומתן על הסדר הקבע. אשר להסדרי הביטחון, נקבע כי ישראל אחראית לביטחון הכולל, וניתנה סמכות לכוחות ביטחון פלסטיניים בכל הנוגע לסדר הציבורי הפנים פלסטיני. כן הוסכם על שיתוף פעולה ותיאום בנושא הביטחוני.⁶³

ההסכם מדגיש את הצורך בשיתוף פעולה ביטחוני וכלכלי וקובע הקמת ועדות משותפות לשם כך, אך אלו אינן מעוגנות במוסדות קיימים, ובפועל, מתכנסות באופן חלקי ולא עקבי על פי הכרעת הממשל הישראלי.⁶⁴ במישור הכלכלי, נקבעה מעטפת מכס אחידה והוקמה רשות מוניטרית פלסטינית, אך ללא סמכות הנפקת מטבע – כלומר ללא אפשרות לנהל מדיניות מוניטרית עצמאית. לפידות מציינת כי המודל הכלכלי שנוצר מעורפל, ומשלב מרכיבים של משק משותף לצד מאפיינים של אזור סחר חופשי.⁶⁵

61 Government of Israel. 1993. Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements.

62 Lapidoth, p. 152-153

63 Ibid, p. 157-162

64 כך לדוגמה, הוועדה הכלכלית המשותפת (Joint Economic Committee, JEC) שנקבעה בפרוטוקול פריז לא כונסה מאז 2009. השר מהצד הישראלי האמון על כינוסה הוא השר לשיתוף פעולה אזורי. ניסיונות נחשבים לכנסה ב-2021, בעת כהונתי כמנכ"לית המשרד (בימי "ממשלת השינוי"), נבלמו משיקולים מדיניים ופוליטיים. על הוועדה ר': המשרד לשיתוף פעולה אזורי, 2021. על הניסיונות לכנס את הוועדה בזמן כהונתו של עיסאווי פרג' כשר לשיתוף פעולה אזורי, ר': לוי, 2021.

Lapidoth, p. 166-167 65

לפידות מציינת כי האוטונומיה הפלסטינית, המכונה "שלטון עצמי" בהסכמי אוסלו ולמעשה נדונה כמסגרת כבר בשיחות בין ישראל ומצרים בקמפ דייוויד (1978),⁶⁶ ייחודית בכך שצמחה מתוך שלטון צבאי ועוצבה כהסדר ביניים זמני, ללא פירוט באשר לשלב שאחריו. ההסכם נועד להתמודד עם סכסוך אלים ולהמיר גישה של "משחק סכום אפס" בפשרה הדרגתית. השטח והאוכלוסייה שיועדו במקור לאוטונומיה גדולים יחסית לשטח ישראל וכוללים מובלעות ישראליות, אזרחיות וביטחוניות. בהשוואה למקרים אחרים, **מדובר בהעברת סמכויות נרחבת במיוחד**, הכוללת דרכון פלסטיני עצמאי – מאפיין חריג בהשוואה בינלאומית. בדומה למקרים אחרים, האוטונומיה הפלסטינית תוכננה להתפתח בשלבים במונחי סמכויות וטריטוריה.

אוטונומיה פלסטינית משולבת – טריטוריאלית ותרבותית?

פירושה של אוטונומיה הוא ממשל עצמי. לפידות מבחינה בין אוטונומיה טריטוריאלית – הסדר המעניק לקבוצה סמכויות ממשל עצמי נרחבות אך מוגבלות בתוך תחום גיאוגרפי מוגדר; ובין אוטונומיה תרבותית או פרסונלית – המעניקה לחברי קבוצה מפוזרת גיאוגרפית סמכויות לניהול ענייניהם. אלו מוגבלות בדרך כלל לענייני תרבות, חינוך, שפה ודת. עוד מציינת לפידות כי כאשר חברי קבוצה לאומית גם מרוכזים טריטוריאלית וגם מפוזרים, ניתן לשקול מודל משולב.

בפועל, הסכמי אוסלו אכן עיצבו אוטונומיה משולבת, ולא טריטוריאלית בלבד. כך, על פי ההסכם, תושבי מזרח ירושלים רשאים להשתתף בבחירות לרשות הפלסטינית,⁶⁷ ובבתי ספר רבים במזרח העיר נלמדת תוכנית הלימודים הפלסטינית. מכאן שתושבים אלה, שאינם מתגוררים בשטחי הרשות, שמחזיקים במעמד אזרחי ישראלי (תושבות קבע) וחיים תחת ריבונות ישראלית מלאה, רשאים להשתתף לאוטונומיה הפלסטינית על בסיס תרבותי-פרסונלי. מכאן עולה השאלה: האם נכון לאפשר זאת גם לאזרח ישראלי המעוניין בכך? ואם כן, באילו תנאים?

המבנה המשולב שנוצר בפועל, יחד עם הפיזור הגיאוגרפי של הקהילות הלאומיות במרחב שבין הירדן לים, ממחיש שוב כי ההיגיון של ההשתייכות הפוליטית-לאומית והאזרחית במרחב אינו חופף בהכרח לגבולות טריטוריאליים. הוא מחדד את הצורך לראות את טבעה האמיתי של ישראל שבין הירדן לים – ישראל האפקטיבית – **ולבחון מודלים שאינם פועלים נגד המציאות, אלא מנסים לעצב מתוכה ובתוכה סדר סביר והגון**. זאת, מתוך אמונה שרק היגיון הפועל עם התנאים החזקים הקיימים בשטח יכול להניח יסודות לשיווי משקל יציב יותר – לייצר היגיון בשיגעון.

מי מחזיק בריבונות על השטח?

הסכם הביניים לא עוסק בשאלה, בידי מי הריבונות על השטחים האוטונומיים. אך ההסכמים מציינים במפורש שהסמכות הביטחונית העליונה מצויה בידי ישראל, וכן שהסמכות השירותית לכל סמכות שלא הועברה במפורש בהסכם מצויה בידי ישראל.⁶⁸ לפידות מציינת את מופעיו המגוונים של מושג הריבונות בראי מקרי בוחן שונים. ישראל מצידה אימצה במסמכים רשמיים

66 באוסלו נעשה שימוש במונח "שלטון עצמי" – מונח שונה, אך בעל משמעות דומה. ר' 167, Ibid.
67 ככל שיהיו כאלה. הבחירות האחרונות לרשות הפלסטינית התקיימו ב-2006, אז חמאס זכה ברוב מול פת"ח.

Ibid, p. 166 68.

את המונח "ריבונות מושעית" או "נתונה במחלוקת" לתיאור שליטתה ביהודה ושומרון. ואמנם, בשל אופיו הטעון והערטילאי של מושג הריבונות, לפידות מציינת את היתרון שבהתמקדות בחלוקת הסמכויות בפועל, ולא בהכרעה העקרונית והפורמלית על הריבונות.

על פי חוק היישוב בדבר רצועת עזה ואזור יריחו, התשנ"ה-1994, וחוק יישוב הסכם הביניים, התשנ"ו-1996, במשפט הפנימי הישראלי נקבע כי "השטח" לעניין תחולת ההסדרים הוא "שטחי המועצה הפלסטינית", כלומר: "השטחים הכלולים מעת לעת בתחום הסמכות הטריטוריאלית של המועצה לפי ההסכם".⁶⁹ במילים אחרות, החוק הישראלי מעגן את הגדרת השטח לפי תחום הסמכות שנקבע למועצה הפלסטינית, ומסדיר את החרגת תחולת החקיקה הישראלית שם. כך, בכל מקום שבו מבקשים להחריג חוק ישראלי, הנוסח שננקט הוא "למעט בשטחי המועצה הפלסטינית".

מהי המסגרת הנורמטיבית הנוהגת בשטח?

תפיסה לוחמתית (Belligerent Occupation) היא מושג יסודי בידי הכיבוש הבינלאומיים. היא מתארת מצב שבו כוח צבאי של מדינה שולט בפועל בשטח של מדינה אחרת, ללא סיפוח רשמי וללא ריבונות מלאה, תוך ניהול השטח בהתאם לכללי המשפט הבינלאומי – כשתקנות האג (1907) ואמנת ז'נבה הרביעית (1949) הן המסמכים המרכזיים בהקשר זה.⁷⁰ הגיונו של משטר התפיסה הלוחמתית מבוסס על **עיקרון הזמניות** – ההנחה שהכיבוש הוא מצב ארעי, עד ליצירת הסדר אחר. מכך נגזרים העקרונות הנוספים, בהם חובתו של הכוח הכובש לשמור על הסדר הציבורי תוך שמירה על החוק המקומי ככל האפשר, אלא אם יש צורך לסטות ממנו משיקולי ביטחון.

בעוד שהקהילה הבינלאומית רואה בשטחי הגדה המערבית שטח כבוש שחל עליו משטר התפיסה הלוחמתית, ממשלות ישראל לדורותיהן דחו עמדה זו ויישמו בשטח מדיניות הסותרת את הנורמות והעקרונות הנגזרים ממשטר זה.⁷¹ העובדה שאותם שטחים לא השתייכו למדינה ריבונית כלשהי טרם 1967 מהווה טיעון מרכזי לאלה הטוענים שדיני הכיבוש אינם חלים בהם. לישראל, נטען, עומדת הזכות להחיל את ריבונותה בכל השטח, אלא שהיא בוחרת "להשעות" את הכרעתה בסוגייה כפועל יוצא מניהול האינטרסים המדיניים והביטחוניים שלה.⁷²

בעוד שבית המשפט העליון בישראל שב וקבע כי המשטר בשטחים כפוף לתפיסה לוחמתית, ממשלות ישראל התנערו לא אחת מההגדרה של יהודה ושומרון-הגדה המערבית כשטח כבוש. לטענת קרצ'מר, הפער שבין המסגרת המשפטית של משטר התפיסה הלוחמתית, שאימץ לכאורה בית המשפט, לבין המדיניות הישראלית בשטח, נועד לאפשר לממשלות להתמיד במדיניות הנוכחית: המשך השליטה בשטחים ובאוכלוסייה הפלסטינית, בלא שנדרשת הכרעה בשאלה מעמדם וזכויותיהם.

בפועל, ישראל אינה רואה בשליטתה בשטח עניין זמני. היא נוהגת בו מנהג בעלים מובהק, בין היתר, באמצעות התייחסותה לקרקע ציבורית כ"קרקע מדינה", ומעודדת את אזרחיה

69 ר' חוק יישוב הסכם בדבר רצועת עזה ואזור יריחו, התשנ"ה-1994; חוק יישוב הסכם הביניים בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה, התשנ"ו-1996.

70 Hague Convention (IV) Respecting the Laws and Customs of War on Land, 1907. Convention (IV) Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, Geneva, 1949.

71 ר' למשל, Kretzmer & Ronen, 2021.

72 ר' למשל לוי, שפירא ובייקר, 2012.

להתיישב בו. בכל הנוגע לגבולותיה של ישראל, הרי שהם לא הוגדרו בחוק כלשהו, ומפות רשמיות של המדינה אינן מסמנות הפרדה בין שטחה הריבוני לבין שטחי יהודה ושומרון. עמימות זו משתקפת גם בפקודת סדרי השלטון והמשפט, שסעיף 11ב שלה מעניק למדינה סמכות חוקתית להחיל את שלטונה בכל חלקי ארץ ישראל, ללא צורך בהגדרת מהלך כזה כהרחבה של גבולותיה ואף ללא צורך בחקיקה של הכנסת. בדומה, יחסן של רשויות השלטון הישראליות להתיישבות היהודית ביהודה ושומרון הוא כאל יישובים ישראלים לכל דבר. החוק הישראלי חל בהן, ומשרדי הממשלה מתייחסים אליהם כחלק מהמדינה. כך גם בדיוני ועדות הכנסת הדנות בהסדרה המשפטית של השטח.⁷³

אם כן, בעוד המשפט הבינלאומי מכיר בשתי קטגוריות בינריות – שטח ריבוני ושטח תחת כיבוש זמני – הרי שמדיניותה של ישראל יצרה, במבחן המעשה, מסגרת כלאיים נורמטיבית: השטח אינו מוכר ככבוש, בעוד תושביו נתונים למשטר של כיבוש.

בשורה התחתונה, בין אם מעמד השטחים הוא כפי שקבעו בית המשפט הבינלאומי או בית המשפט העליון – מצב של שטח הנתון לדיני הכיבוש – ובין אם לאו, כפי שטוענים אחרים, הרי שבפועל, כל הצדדים במחלוקת המשפטית והפוליטית על מעמד השטחים מסכימים כי הממשלה אינה נוהגת על פי דינים אלה. אך מכאן עולה השאלה: אם משטר התפיסה הלוחמתית אינו המסגרת הנורמטיבית לניהול השטח והאנשים החיים בו – אז מה כן?

מנקודת מבט ערכית ומעשית, **המרחב שבין הירדן לים מצוי כיום בוואקום נורמטיבי**. מצד אחד, ממשלות ישראל לדורותיהן דחו בפועל את דיני משטר התפיסה הלוחמתית; מצד שני, מדינת ישראל מעולם לא הציגה מסגרת נורמטיבית חלופית, סדורה ומוצהרת, החלה על השטח והמסבירה על פי אילו נורמות הוא מתנהל. מכאן, מתחדד הצורך בהגדרת מרחב נורמטיבי שלישי: כזה שיגדיר פוזיטיבית את המשטר הנוהג במרחב השליטה האפקטיבי, גם בלי להכריע בסוגיית הריבונות. כזה שיגדיר פוזיטיבית את העקרונות הנוהגים במרחב, את הזכויות והחובות של מי שחיים בו ואת הנורמות המחייבות כל אדם וישות. זאת, מתוך הכרה באופי המתמשך של משטר זה ובצורך להסדיר "מנהלית" את המתרחש בו, לצד הכרה בשונות התרבותית והדתית ובשאיפות הלאומיות של החיים תחתיו.

כפי שראינו, אין ואקום. ביטחוני, כלכלי או נורמטיבי. מנקודת מבט ריאלית וליברלית, וביתר שאת בעולם שלאחר 7 באוקטובר, ברור כי מעבר לשאלת המעמד הפורמלי של השטח, ישראל חייבת לשאת באחריות על המרחב הנתון לשליטתה האפקטיבית. בראש ובראשונה – על הזכות לחיים בביטחון, של יהודים וערבים כאחד. בלעדי הכרה בסיסית באחריות זו, על כל משמעויותיה, אנו מסתכנים בהידרדרות לתהום.

מהו המעמד האזרחי של תושבי האוטונומיה?

הסכמי הביניים לא הגדירו מעמד אזרחי לתושבי האוטונומיה הפלסטינים במערכת הישראלית. על פי חוק יישום הסכם הביניים, התשנ"ו-1996, מעמדו של הפרט מוגדר כ"תושב שטחי המועצה הפלסטינית שאינו ישראלי".

לטענת לפידות, תושבי אוטונומיה יכולים להיות זכאים להשתתפות פוליטית וייצוג מלאים או חלקיים, וזאת בזיקה לנסיבות המקרה הספציפי, לאופי הריבונות ולהיקף סמכויות

⁷³ Kretzmer, 2023

האוטונומיה.⁷⁴ מנגד, קרצ'מר טוען כי אוטונומיה אינה יכולה לשמש תחליף לשוויון זכויות פוליטי מלא, וכל גישה אחרת, לשיטתו, סותרת את המשפט הבינלאומי.⁷⁵ אולם, מעמד התושבות של תושבי מזרח ירושלים – שעמד במבחן בג"ץ – מלמד כי בישראל כבר מתקיים בפועל מודל של ייצוג חלקי והשתתפות פוליטית מוגבלת. מציאות זו, הגם שאינה אידיאלית ויש לראות בה פתרון ביניים, תומכת בעמדתה של לפידות, לפיה לנסיבות המקרה הספציפיות יש משקל הן בעיצוב ההסדר שנקבע והן באופן שבו יש להעריך ולשפוט אותו – בהתאם לתנאים הייחודיים ששררו בעת עיצובו ולאופי האתגרים שלהם הוא נועד לתת מענה.

מהם תכולת האחריות והיקף הסמכות של הממשל המרכזי כלפי האוטונומיה?

בעוד שהסכמי אוסלו יצרו בפועל אוטונומיה פלסטינית, ולא מדינה ריבונית, הרי שיחסייה עם המערכת הישראלית מעולם לא עוצבו או הוסדרו ככאלה – כיחסים שבין אוטונומיה, או "מדינה משויכת", לבין הריבונות האפקטיבית שבתחום שליטתה היא מתקיימת. ההפרדה בין המערכות, ולא הזיקה ביניהן, היא שעמדה בעת ההיא לנגד עיניהם של אדריכלי ההסכם. ואומנם, כפי שראינו, הסכמי אוסלו יצרו ישות פלסטינית לאומית אוטונומית והעבירו לה סמכויות נרחבות – גם בהשוואה בינלאומית. אלא שהאוטונומיה הזאת אינה מתקיימת במאדים; היא פועלת ותלויה במערכת הישראלית שבתוכה היא מתקיימת. מכאן עולה שורה של שאלות הנוגעות למערכת היחסים ולזיקה שבין הישויות הללו, שצריכה להתברר.

כך למשל בנוגע לפיקוח על סמכויות האוטונומיה. בתחומי החינוך, התרבות והדת – תחומים שהם בליבת ההגדרה העצמית – הוענקה לאוטונומיה הפלסטינית סמכות מלאה. אך מה במקרה שמערכת החינוך האוטונומית מעודדת הסתה ואלימות ומאדירה רוצחי ישראלים? האם ייתכן שלריבונות האפקטיבית עומדים כלים צבאיים בלבד להתערבות במצב כזה – חיילים, נשק ומלחמה – ללא מנגנונים משפטיים וכלכליים נוספים להתערבות שיכולים גם לעצב מציאות אחרת לאורך זמן? למשל, הטלת סנקציות משפטיות וכלכליות או מנגנוני פיקוח על תוכניות הלימודים?

כך גם בתחום המשפטי. כפי שראינו, לאוטונומיה הפלסטינית הועברה סמכות מלאה בתחום זה. האם סביר שאין כל זיקה בין המערכות המשפטיות המתקיימות באותו מרחב? האם, תיאורטית, רשאית האוטונומיה, המתקיימת במרחב השליטה הישראלי האפקטיבי, לחוקק חוק המנוגד לזכויות אדם בסיסיות, כמו עונש מוות להומואים? וככל שקיימת סמכות פיקוח מצד הממשל המרכזי כלפי מוסדות האוטונומיה – לאילו מנגנוני ביקורת שיפוטית היא כפופה?

ועוד: מהו היקף האחריות של המערכת הישראלית כלפי הפרט החי באוטונומיה, בין היתר, מול מוסדות האוטונומיה? האם יכול הפרט לתבוע את האוטונומיה בערכאה ישראלית? ומהי אחריות הממשל המרכזי כלפי הזכויות הסוציאליות והתשתיות של תושבי האוטונומיה? האם מוטלת עליו אחריות לספק שירותים אלה במידה והאוטונומיה אינה מספקת אותם או אינה יכולה לספקם? האם מוטלת עליו אחריות לסבסד שירותים אלה, או לאפשר נגישות לשירותים ישראלים – כמו למשל שירותי בריאות – כאשר אין אפשרות לקבלם בשטחי האוטונומיה?

.Lapidoth, p. 194 74
.Kretzmer, 2000 75

ייצוג האוטונומיה במוסדות הממשל המרכזי

כפי שראינו, במישור הכלכלי קבעו הסכמי אוסלו מעטפת מכס אחידה שיצרה בפועל מרחב כלכלי משותף – גוש השקל. אך בעוד שההסכמים מיסדו מודל של מעין משק משותף, הם לא קבעו הסדרי ייצוג כלשהם לאוטונומיה הפלסטינית או לתושביה במוסדות הכלכליים הישראליים שבהם הם תלויים, או הגדרו הקמה של מוסדות חדשים, משותפים.

גם בראי מקרי בוחן שונים, חלוקת הסמכויות בסוגיות הכלכליות היא המורכבת ביותר, בשל טבעה של התלות ההדדית בין האוטונומיה לבין הריבונות האפקטיבית. הדבר נכון, כפי שראינו, גם לגבי תשתיות ומשאבי טבע (מים, קרקע, אנרגיה, תקשורת, תחבורה והגנת הסביבה) הכרוכים בשימוש במשאבים משותפים והמצריכים שיתוף פעולה ותיאום מוסדיים.⁷⁶ אולם בשונה ממקרי בוחן אלה, במקרה הישראלי-פלסטיני, מעבר להגדרת "ועדות משותפות" – כלומר התכנסות תקופתית של נציגים משני הצדדים – ההסכמים לא קבעו מנגנוני ייצוג או מוסדות משותפים, שתפקידם, בין היתר, לצמצם את האי שוויון ואת הפערים במרחב.

אוטונומיה "לא משויכת" שמעמדה לא הוסדר – אתגר ביטחוני וערכי

לסיכום חלק זה של הדיון, ראינו כי האוטונומיה הפלסטינית היא מקרה של ממשל עצמי לא משויך. הסדר ביניים שנוצר מתוך שלטון צבאי וסכסוך מתמשך, אשר אינו מגדיר את הזיקות המשפטיות והמוסדיות בין האוטונומיה לבין המערכת הריבונית האפקטיבית שבמסגרתה היא מתקיימת. אין הסדר חוקתי משותף, לא הוגדרה זיקה בין מערכות המשפט הנפרדות, אין מעמד מוסדר לפרט או לקולקטיב – ובכלל זה, אין סמכויות פיקוח וכלי התערבות אזרחיים לממשל המרכזי בנעשה בשטחי האוטונומיה – ואין מנגנוני ייצוג מוסדיים לאוטונומיה או לתושביה, אף שנקבעה מעטפת מכס אחידה. ממילא, בהסדר הנוהג, עקרונות היסוד של – קיומו של מעמד בסיס, עיקרון הבחירה החופשית בנסיבות וזכות היציאה והמעבר לתושב הפלסטיני – אינם מתקיימים.

כך נוצר מצב של אוטונומיה מנותקת: תלויה כלכלית, מוסדית וביטחונית במערכת הישראלית, אך ללא הסדרה מפורשת של אחריות או פיקוח. ואולם, כל עוד מתקיים שלטון עצמי פלסטיני הכפוף בפועל למוסדות הישראליים, עולות שאלות מהותיות המחייבות התמודדות – ריאלית והוגנת. התמודדות זו היא תנאי הכרחי לעיצוב מערכת יחסים סבירה יותר בין הצדדים, ולפיתוח כלים ומנגנונים שיבטיחו הן ביטחון והן שמירה על זכויות האדם במרחב – של יהודים וערבים כאחד.

האתגר הוא אפוא לעצב מנגנון **שיאפשר מימוש מרבי של הגדרה עצמית לאומית בנסיבות**, ובו בזמן יעגן את **אחריות הריבונות האפקטיבית לביטחון**, ליציבות ולשמירה על זכויות הפרט הבסיסיות. נדמה שהתערבות מוסדית מבוקרת בתחומי האוטונומיה מצד אחד, וצעדים לצמצום האי שוויון האזרחי והכלכלי מצד שני, הם תנאי הכרחי לעיצוב שיווי משקל בטוח, יציב וצודק יותר במרחב.

⁷⁶ Lapidoth, p. 186-187.

סיכום ביניים

הדיון עד כה חתר לבסס ארבע תובנות מרכזיות:

1. ששליטה ישראלית נרחבת על המרחב כולו במישור הביטחוני והכלכלי היא מציאות קיימת, ששוררת זה קרוב ל־60 שנים ושאינה צפויה להשתנות מהותית בעתיד הנראה לעין.
 2. שהמערכת הישראלית (גם ב"ישראל הקטנה") מתאפיינת בהסדרי מעמד שונים לפרטים שונים החיים במסגרתה וכן בריבונות מרובדת – כאשר בתוכה מתקיימת אוטונומיה או "מדינה משויכת" פלסטינית מזה, וקהילות אזרחיות הנהנות מאוטונומיה תרבותית מרחיקת לכת מזה.
 3. שריבונות מרובדת והסדרי מעמד שונים יכולים, בנסיבות הייחודיות של המציאות הישראלית, לשמש כהסדרי ביניים לגיטימיים ואף בעלי יתרונות – הן מנקודת מבט ליברלית, הן מנקודת מבט ביטחונית והן מנקודת מבט של "התמרת הסכסוך" בטווח הארוך יותר.
 4. אך – שבהסדרי הריבונות והמעמד הנוהגים כיום במרחב השליטה הישראלי ישנם ארבעה פגמים יסודיים, הפוגעים הן בערכים הליברליים והן באינטרסים הביטחוניים של מדינת ישראל:
 - א. אפליה שרירותית בין קבוצות אזרחים שונות – בחבילות זכויות וחובות.
 - ב. מעמד תושבות קבע חסר – לא מוגן מספיק, לא מאפשר בחירה אפקטיבית מספיק באזרחות, ובעיקר, מוגבל לקבוצה אתנית ולאזורים מסוימים, במקום שיהיה אוניברסלי.
 - "דיל" שאינו "סביר" מספיק, ועל כן נעדר אופק של דה־רדיקליזציה, מול "תושב שטחי המועצה הפלסטינית שאינו ישראלי" – חסר בו מעמד מול המערכת הישראלית, ואין בו חופש תנועה ותעסוקה בכלל המרחב.
 - ג. היעדר הסדרה מספקת של מערכת היחסים בין האוטונומיה או "המדינה הפלסטינית המשויכת" ובין המערכת הישראלית שבתוכה היא מתקיימת ושבה היא תלויה.
- בפרק הבא תוצג **תוכנית ההסדרה**, המבקשת להתמודד עם ארבעת הפגמים הללו וליצור מערכת סבירה והגונה יותר של הסדרי ריבונות ומעמד – מנקודת מבט ביטחונית וליברלית כאחד.

ההצעה שלנו

חלק ג | תוכנית ההסדרה בין הירדן לים

התוכנית שתתואר להלן מבטאת ניסיון ליברלי-ריאלי "לעלות על המגרש" של "ישראל הגדולה". זאת, מתוך הבנה שרק תפישה ריאלית, המתייחסת לכל מרחב השליטה הישראלית בפועל, תוכל להציע כיצד נוכל לעבור ממצב של כאוס ביטחוני, פוליטי, מדיני וכלכלי – החותר תחת יסודות המשטר הליברלי בישראל – ליציבות ביטחונית וכלכלית ולקוהרנטיות חוקית ומשפטית במרחב.

תוכנית ההסדרה אינה עוסקת במודל האידיאלי **הרצוי**. במקום זאת, היא מהווה ניסיון ראשון להתמודד מנקודת מבט ריאלית וליברלית עם **המצוי**. מטרתה להניח את העקרונות ואת המסגרת הרעיונית והמושגית למשמעות של נשיאה באחריות – ביטחונית, ערכית ומערכתית – המגיעה עם השליטה. במילים אחרות: תכלית התוכנית אינה לתאר את "התקרה", אלא לגשת באומץ וביושרה לבנות את "הרצפה", שבלעדיה כולנו נשאבים לתהום ביטחונית וערכית. ממילא, רצפה זו מהווה בסיס הכרחי ליצירת אופק של שינוי.

באותה נשימה, מבטאת התוכנית את המתווה המקסימלי שישראל יכולה להניח על השולחן בעת הזאת. מתווה **לשלב ביניים** שבכווחו לתמוך בשיווי משקל יציב יותר ולקדם שינוי חיובי באופי היחסים בין העמים, מתוך מבט צופה פני עתיד לקיומם המשותף במרחב.

קונקרטי, מבקשת התוכנית להתמודד עם ארבעת הפגמים המרכזיים שזיהינו:

1. להגדיר פוזיטיבית את המשטר הנורמטיבי הנוהג בין הירדן לים.
2. לטפל באנומליה של אנשים שחלים עליהם "דיני הכיבוש" בשטח הנתון לשליטה ישראלית מתמשכת.
3. להסדיר את מערכת מסלולי המעמד במרחב, כך שיתבססו על עקרונות ליברליים בסיסיים.
4. להסדיר את מעמד האוטונומיה או "המדינה" הפלסטינית כפי שהיא בפועל בשלב זה – משויכת למערכת הישראלית.

הנחות המוצא של תוכנית ההסדרה

- **ריבונות לאומית יהודית.** מדינת ישראל היא ביתו הלאומי והריבוני של העם היהודי, המהווה מיעוט לאומי ודתי הנתון לאיום מתמיד, ויש לה זכות וחובה היסטורית להמשיך ולהתקיים ככזאת.
- **שליטה ביטחונית כעובדה קיימת.** המשך השליטה הביטחונית האפקטיבית של ישראל במרחב שבין הירדן לים, על השלכותיה, הוא כורח מציאות ועובדה קיימת בהווה ובעתיד הנראה לעין.
- **שליטה מתמשכת פירושה אחריות, שבכללה הסדרת מעמד ומנגנוני ייצוג.** מנקודת מבט יהודית-ליברלית, לא ניתן ליישב בין שליטה מתמשכת באוכלוסייה הפלסטינית ביהודה ושומרון ובין אי הסדרה של מעמדה במערכת הישראלית, כפרטים וכקולקטיב לאומי. שליטה ללא הסדרה יוצרת כאוס ביטחוני, מדיני וערכי המכרסם ביסודותיה הליברליים והיהודיים של ישראל. ריבונות אפקטיבית, גם אם על כורחה, פירושה אחריות.

- **צמצום אי שוויון אזרחי וכלכלי כתנאי לביטחון ולחוסן ערכי.** התוכנית רואה בצמצום הפערים האזרחיים והכלכליים-חברתיים בין תושבי המרחב אינטרס ביטחוני וערכי של מדינת ישראל ותנאי בסיסי ליציבות וקיום משותף. מסגרת ביטחונית וכלכלית משותפת מחייבת נשיאה באחריות שבאה עם השליטה. צמצום הפערים מגדיל את סיכויי ההצלחה של ההסדרים, ובהתאם, את הביטחון והיציבות.
- **הכרה במציאות העוינת וגיבוש תגובה אפקטיבית כלפיה.** ההנחה היא ששיעור גבוה מקרב הפלסטינים תושבי יהודה ושומרון תומכים בהתנגדות אלימה למדינת ישראל ולאזרחיה, ושאיין ערך ליברלי בהמשך הדחיקה של מציאות זו. ומכאן:
- כל תוכנית חייבת לשמר את יכולתה האפקטיבית של ישראל להיאבק ביטחונית באיומי הטרור, ולכלול יצירה של תשתית מוסדית ומדינית המאפשרת התערבות בנעשה בשטחי האוטונומיה לטובת שינוי הדרגתי של המציאות בשטח – כירוק מנגנוני אינדוקטרינציה לשנאה וטרור, לצד יצירת תנאים ותמריצים לפיתוח זהות פלסטינית חיונית התומכת בקיום משותף.
- בתנאים הנוכחיים, תחרות אפקטיבית על ליבו של "הפלסטיני החציוני" מחייבת שילוב של כלי הרתעה אפקטיביים לצד תמריצים, ויש להפעילה ברמת הפרט והקהילה – ולא דרך ההנהגה הלאומית הפלסטינית, אשר עדיין תומכת ומעודדת טרור ומחנכת להסתה ורצח של ישראלים.
- **עצמאות פעולה ישראלית כעיקרון יסוד.** מדינת ישראל אינה יכולה להפקיד את חוסנה הביטחוני והערכי בידי ההנהגה הפלסטינית. תוכנית ההסדרה מבקשת להציע מתווה שיכול לשמש כנקודת מוצא להסדר מדיני, אך שיישום מרכיביו המרכזיים אינו מותנה בהכרח בהסכמתה.
- **הסכמה ישראלית רחבה סביב הכורח הביטחוני, לצד מחלוקת עמוקה בדבר הפתרון המדיני.** בחברה הישראלית קיים קונצנזוס רחב, מהשמאל הציוני ועד הימין, באשר לכורח השליטה הביטחונית במרחב. מנגד, קיימת מחלוקת עמוקה בדבר הפתרון המדיני הרצוי. לכן, תוכנית ההסדרה מבקשת להציע מתווה אשר:
 - אינו מכריע בשאלת הריבונות – אך מתמודד ביושר עם האחריות הנובעת מהשליטה.
 - מייצר שיפור מהותי, ביטחוני וערכי, מול המציאות הקיימת, בלי להתחמק מסוגיית מעמדם וייצוגם של תושבי יהודה ושומרון הפלסטינים, כפרטים וכקולקטיב לאומי אוטונומי.
 - אינו שולל עתידים אפשריים שונים, כי אם מאפשר ואף תומך את קידומם, תוך חתירה ליצירת שיווי משקל בטוח, יציב והגון יותר בהווה – במציאות שבין אינטגרציה להפרדה.

יסודות תוכנית ההסדרה

התוכנית עומדת על ארבעה יסודות, אשר שילובם יחד נועד להבטיח יציבות ביטחונית מזה ושמירה על המצפן היהודי-ליברלי מזה, תוך נשיאה באחריות על מרחב השליטה הישראלי בפועל:

1. **הגדרת מעטפת חוקתית משותפת בין הירדן לים.** מטרתה לקבוע הסדר מעין-חוקתי משותף למרחב כולו, המכיר במציאות השליטה הישראלית האפקטיבית הנוהגת והמסדיר את המסגרת הנורמטיבית, את העקרונות המחייבים כל אדם וישות במרחב ואת עקרונות הבסיס של ההתנהלות, כמפורט בסעיפים הבאים.

2. מעמד אזרחי ובסיס של זכויות וחובות לכלל הנתונים תחת שליטה ישראלית מתמשכת.

כל תושב בשטח זכאי למעמד אזרחי מוסדר בחוק הישראלי ("אזרחי" במובנו כ"לא צבאי", לאו דווקא אזרחות), לחבילת הגנות וזכויות בסיסיות ולזכות עמידה מול מערכות מינהל ומשפט ישראליות אזרחיות, ולא צבאיות. כמו כן, כל תושב במרחב, שלא סווג על ידי מערכת הביטחון כעוין, זכאי לחופש תנועה ותעסוקה בכל השטח.

3. מערכת מסלולי מעמד אזרחיים אוניברסליים עם חופש בחירה ביניהם. מסלולי המעמד

(Legal statuses) יבטאו "חבילות" שונות של זכויות וחובות, וייגזרו מעומק הזיקה למערכת הישראלית מזה ומעומק הבדלנות או האוטונומיה מזה. מערכת זו תתבסס על עיגון מעין חוקתי והבטחה של זכות בחירה, יציאה ומעבר של פרטים וקהילות בין מסלולי המעמד, כפועל יוצא מהעדפתם והתנהגותם בפועל – ולא על בסיס לאומי, אתני או דתי.

4. הסדרת המעמד החוקי ומנגנוני הייצוג של האוטונומיה הפלסטינית, כגוף משויך למערכת

הישראלית. הסדרת מעמד האוטונומיה או "המדינה המשויכת" תחת החוק הישראלי, ובכלל זה אחריות הממשל המרכזי וסמכויותיו כלפיה. עיגון מנגנוני ייצוג שלה או של תושביה, במוסדות הממשל הישראלי שתחום עיסוקם חל עליה, וביסוס יכולות מטה אזרחיות משותפות הנדרשות לניהול אפקטיבי של המרחב כולו.

יסוד 1 | הגדרת מעטפת חוקתית משותפת

מעטפת חוקתית משותפת למדינת ישראל ולשטחי יהודה ושומרון תחול על כל אדם ועל כל ישות במרחב. מטרתה לקבוע הסדר מעין חוקתי משותף למרחב כולו, המכיר במציאות השליטה הישראלית האפקטיבית הנוהגת והמסדיר את המסגרת הנורמטיבית והעקרונית המחייבים במרחב כולו, ובתוך כך את יתר יסודות תוכנית ההסדרה. המעטפת החוקתית המשותפת תנוסח במסמכים רשמיים ישראלים, פומביים ומחייבים, ותכלול:

פרק דקלרטיבי:

- הכרה בקשר ההיסטורי של שני העמים למקום שבו הם רואים את מולדתם – תוך שאיפה לעתיד של כבוד הדדי, שיתוף פעולה ושלוש, ומחויבות לפיתוח יחס של כבוד לזכויות אדם וחירויות היסוד, לשמירת החוק ולחתימה לשלום ולסובלנות ביחסים בין העמים.
- הכרה במציאות השליטה בפועל ארוכת הטווח של ישראל בשטח ובאחריות הנגזרת ממנה – הצהרה בדבר הצורך בהסדרה מנהלית אזרחית כוללת של המרחב, זאת בלי להכריע בשאלת הריבונות ארוכת הטווח, ותוך הישענות על עקרונות יסוד של כבוד האדם והכרה במגוון ובשונות התרבותית, הדתית והלאומית של מי שחיים במרחב.
- מחויבות לדה־רדיקליזציה של המרחב – הצהרה בדבר הנחישות למניעת אלימות והסתה לגבי כל תושביו.
- עיקרון הזמניות והעתידיים האפשריים – הבהרה כי המעטפת החוקתית המשותפת מוחלת על כלל השטח כפעולה שמטרתה קבלת האחריות הנגזרת מהשליטה בפועל, אך שאין בה כדי למנוע הסכמות עתידיות על הסדרים חלופיים.

פרק אופרטיבי, שבו יעוגנו יתר יסודות תוכנית ההסדרה המובאים כאן:

- מעמד אזרחי ובסיס של זכויות וחובות לכל מי שנתונים לשליטה ישראלית אפקטיבית מתמשכת.
- שיטת מסלולי המעמד האוניברסליים עם חופש בחירה ביניהם.
- הסדרת מעמד חוקי ומגנטי ייצוג של האוטונומיה הפלסטינית כגוף המשויך למערכת הישראלית.

דברי הסבר

המעטפת החוקתית המוצעת נועדה לשמש הסדר ביניים, שתכליתו להסדיר את המסגרת הנורמטיבית המחייבת במרחב ולאפשר את ניהולו האזרחי בהווה. זאת, בלא להכריע כעת את המחלוקת על מעמד השטחים או הריבונות ארוכת הטווח, ומתוך תקווה שבעתיד יוכל להתקבל הסדר אשר יספק בצורה טובה יותר את המאוויים האישיים והלאומיים של שני הצדדים. תכליתה של המעטפת לקבוע בסיס של מעמד אזרחי והגנה על זכויות וחירויות יסוד לכל מי שחיים תחת משטר השליטה האפקטיבי הישראלי המתמשך, לעגן עקרונות מחייבים ביחסים בין פרטים, קהילות ומוסדות במרחב, ולשמש כהסדר חוקתי משותף – גם אם זמני – הנותן ביטוי לאחריות שבאה עם השליטה.

עוד חשוב להבהיר: מעטפת זו אינה תחליפית לצורך בחוקה פנימית של "ישראל הקטנה", היהודית והדמוקרטית, אלא משלימה אותה, בהגדירה שפה נורמטיבית משותפת החלה על כלל התושבים והקהילות. היא נועדה להבטיח תשתית משפטית להגנה על זכויות אדם וחירויות יסוד ולשמר "מצפן ליברלי" מחייב בכל מרחב השליטה, גם אם לא לקבוע מסגרת של דמוקרטיה מלאה בכל קהילה. היא מבטאת מצב ביניים שלישי – שאינו אינטגרציה וכפיפות משפטית חוקתית מלאה, ואינו שתי מערכות משפט נורמטיביות נפרדות לחלוטין, אלא מייצרת זיקה בין שתי ישויות תוך הכרה בשונות התרבותית והדתית ובשאיפות הלאומיות של החיים בהן.

הצורך במעטפת שכזו נובע מארבעה טעמים מרכזיים:

1. מילוי הוואקום הנורמטיבי שנוצר במרחב, כתוצאה מהמחלוקת על מעמד השטחים – דחיית משטר התפישה הלוחמתית מזה ואי הגדרת מסגרת נורמטיבית חלופית מזה. מצב זה מייצר אזור דמדומים ביטחוני וערכי, המשמש כר פורה לצמיחת כוחות קיצוניים ולאי יציבות.
2. האחריות שבשליטה – שליטה מתמשכת באוכלוסייה ללא עיגון מוסדי של המעמד האזרחי אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות ליברליים בסיסיים, ושוחקת את יסודות המשטר הישראלי.
3. דה־רדיקליזציה – ללא מעטפת נורמטיבית משותפת, ישראל נעדרת תשתית מוסדית ומשפטית להתמודדות אזרחית עם פירוק מגנטי הסתה, ונתרת תלויה בכוח צבאי בלבד.
4. עיגון אפשרות התערבות במקרי הפרה גסה של זכויות אדם מצד האוטונומיה – במציאות הפלסטינית הנוכחית, המאופיינת בשלטון אוטוריטרי ובחולשה יחסית של גורמים ליברליים מתונים מול מגמות קיצוניות, קיים מתח מובנה בין עיקרון ההגדרה העצמית ובין ההגנה על זכויות אדם. מצב זה מחייב את ישראל לשאת באחריות להבטחת ביטחונם וחירויותיהם היסודיות של יחידים. המעטפת החוקתית מבקשת לספק את התשתית המשפטית והמוסדית הדרושה למימוש אחריות זו.

בעוד ההסדרים הכלכליים באוסלו יצרו מעטפת מכס אחידה, מתוך הבנה שבפועל, הגבולות פרוצים ולא ניתן למנוע זליגה בין ישראל לשטחים – הרי שבמישור הנורמטיבי, לא נקבעה מסגרת משותפת ומחייבת. אולם, ההנחה שניתן לנתק בין שליטה אפקטיבית לבין אחריות חוקתית בסיסית **קרסה במבחן הזמן**: פגיעה בזכויות אדם והיעדר שלטון חוק אינם נעצרים בקו הירוק. לפיכך, עיגון מעטפת חוקתית משותפת הוא תנאי להסדרת מערכת היחסים שבין ישראל לבין כל מי שחיים ופועלים במסגרתה, תוך שמירה על עקרונות ליברליים בסיסיים.

יסוד 2 | מעמד אזרחי ובסיס של זכויות וחובות

יעוגן מעמד אזרחי בסיסי ("אזרחי" במובנו כ"לא צבאי", לא דווקא בסטטוס "אזרחות") של כל תושב בשטח השליטה הישראלית האפקטיבית תחת החוק הישראלי. בצד החובות – הכול מחויבים בציות לחוק, בהימנעות מאלימות, טרור והסתה ובכיבוד הסדרי הממשל. בצד הזכויות – מול המערכת הישראלית, כל תושב זכאי:

1. לחבילת הגנות וזכויות בסיסיות, ובהן: הגנה מאלימות שרירותית של השלטונות או של פרטים, וכן נגישות לתשתיות חיוניות כגון מים, חשמל, בריאות וחינוך, ככל שאלו אינן מוגשגות על ידי האוטונומיה.

2. להליך משפטי הוגן ולזכות עמידה כאישיות משפטית אזרחית מלאה מול מערכות המינהל והמשפט הישראליות, האזרחיות ולא הצבאיות.

1. לחופש תנועה במרחב כולו, לחופש תעסוקה בישראל ולאפשרות לבחור בביטוח בריאות ישראלי, **למעט מי שישווגו כתושבים עוינים** (להלן).

דברי הסבר

לעניין ההגנות, המטרה היא לחדול את האנומליה שבמסגרתה, ישראל אינה רואה בשטח כנתון לדיני הכיבוש, ושליטתה בו מכורח הנסיבות אינה עומדת בעיקרון הזמניות, בעוד תושבי השטח נותרים נתיני כוח צבאי כובש.

לאחר קרוב ל-60 שנות שליטה ביטחונית וכלכלית מרחיקת לכת, וללא אופק של שינוי מהותי במרכיבי שליטה אלה בעתיד הנראה לעין, הגיעה העת להסדיר את מעמדה של האוכלוסייה האזרחית החיה ביהודה ושומרון מול המערכת הישראלית ולהבטיח מעמד וסל זכויות בסיסי.

לעניין ההסדר המשפטי והמינהלי – מציאות שבה אוכלוסייה אזרחית נרחבת נתונה זמן רב כל כך למשטר צבאי, איננה סבירה, בפרט כשמדובר בהתנהלותה השוטפת בסוגיות אזרחיות. לפיכך, מוצע כי בכל הנוגע להיבטי מינהל ושיפוט, ישראל תקים מערכות אזרחיות, או לכל הפחות ממשק אזרחי, לניהול הקשר השוטף עם האוכלוסייה.

לעניין חופש התנועה והתעסוקה למי שלא סווג כעוין – כפי שתואר בפרק הקודם, זהו צו ליברלי חיוני ל"דיל סביר" המהווה גם מנוף לדה־רדיקליזציה ברמת הפרט. תוכנית ההסדרה יוצאת מנקודת הנחה כי במציאות של: (1) המשך שליטה ישראלית בממדי חיים רבים והגדרה עצמית פלסטינית מוגבלת בנסיבות; (2) שטח קטן יחסית ולא רציף שבשליטה פלסטינית, עם נוכחות צבאית ואזרחית ישראלית לאורכו ורוחבו; ו(3) אינטגרציה כלכלית נרחבת בפועל בין האוטונומיה ובין מדינת ישראל – אין הצדקה להגבלה גורפת כל כך של חופש התנועה

לגבי מי שאינו "עוין". בוודאי כאשר היכולת המעשית של מערכת הביטחון לקבוע מי עוין ומי לא השתכללה ומשתכללת כל העת. כפי שראינו, ניתוח המציאות במזרח ירושלים מלמד כי הענקת חופש תנועה ותעסוקה מוצדקת לא רק מנקודת מבט ליברלית, אלא גם ביטחונית – כתמריץ מרכזי לפרט בבחירה בחיים נורמטיביים, וכדרך להעלאה משמעותית של מחיר ההפסד בעקבות בחירה בדרך ההתנגדות.

יסוד 3 | מסלולי מעמד אזרחיים אוניברסליים עם חופש בחירה ביניהם

יוסדרו מסלולי מעמד אזרחיים שיחולו בכל השטח, המעניקים לכל תושב אפשרות בחירה בין חבילות שונות של זכויות וחובות. החבילות ייגזרו מאופיו ומעומקו של הקשר הרצוי למערכת הישראלית מזה, וממידת הבדלנות או האוטונומיה של הקהילה שאליה הוא משתייך מזה.

על פי התוכנית, במרחב השליטה האפקטיבי הישראלי יוסדרו שלושה סוגי מעמד אזרחי – אזרח, תושב קבע ישראלי מוגן ותושב אוטונומיה פלסטיני מוגן – ולצידם יוגדר סיווג ביטחוני של "תושב עוין". כל סוג מעמד יבטא אופי אחר של קשר עם מדינת ישראל ועם האוטונומיה או "המדינה המשויכת" הפלסטינית, יגזור חבילה אחרת של זכויות וחובות מול מדינת ישראל, ויאפשר "ניוד" לסוגי מעמד אחרים, בכפוף לעמידה בתנאים ובקריטריונים שייקבעו.

אזרח ישראלי

מהות: אזרחות מבטאת את הקשר העמוק ביותר בין אדם למדינתו. יש בה ממד של הזדהות, והיא משקפת נשיאה בחובות שהאזרחות מטילה וקבלת זכויות שהיא מקנה. במקרה הישראלי קיימת חלוקה פנימית: "אזרח משרת" ו"אזרח שאינו משרת".

מיהו אזרח? המצב הקיים נותר בעינו: אזרח ישראלי הוא מי שרכש אזרחות ישראלית מכוח חוק האזרחות, התשי"ב-1952, בין אם בלידה, בעלייה לפי חוק השבות או בדרך של התאזרחות; וכן תושבי מזרח ירושלים ורמת הגולן שבקשתם לאזרחות אושרה. תוכנית ההסדרה מוסיפה על המצב הקיים כי כל תושב פלסטיני ביהודה ושומרון יהיה רשאי להגיש, על בסיס **אינדיבידואלי** בלבד, בקשה להתאזרחות, בכפוף לקריטריונים הבאים:

- תקופת מבחן במעמד תושבות קבע ישראלית מוגנת, ללא פעילות פלילית או ביטחונית.
- עמידה בתנאי חוק האזרחות, התשי"ב-1952, בכללם: שהות רצופה במרחב הריבונות הישראלי האפקטיבי לאורך שלוש מתוך חמש השנים שקדמו להגשת הבקשה; ידיעת השפה העברית; יכולת קיום; הצהרת נאמנות למדינה ולחוקיה; ויתור על אזרחות קודמת (למעט אם שר הפנים נתן פטור מכך).
- תנאים משלימים אפשריים: מבחן ידע מורחב; השתתפות בקורס הכנה לאזרחות ישראלית; קביעת שירות אזרחי או ביטחוני כתנאי לקבלת אזרחות.
- המדינה **איננה רשאית** לשלול אזרחות, למעט במקרים קיצוניים הקבועים בחוק הישראלי.

- אולם, אזרח רשאי לוותר על אזרחותו **ולבחור** במעמד תושב קבע ישראלי מוגן, ככל שזוהי מערכת היחסים הרצויה בעיניו עם המדינה, או אם הוא מבקש להשתייך פוליטית למוסדות האוטונומיה הפלסטינית. כדי להבטיח הגנה מפני שלילת אזרחות, תוענק להוראה זו הגנה חוקתית מפורשת.⁷⁷

זכויות וחובות

- אזרח ישראלי נהנה מסל זכויות מלא – חופש תנועה ותעסוקה בכל המרחב, חופש מגורים בכל המרחב (למעט בתחומי האוטונומיה הפלסטינית, במקרה של אזרחים יהודים), זכויות פוליטיות מלאות וסל זכויות סוציאליות מלא.
- במקביל, אזרח גם חב במלוא החובות כלפי המדינה, ובראשן חובת השירות (אזרחי או צבאי). אזרח לא משרת יהיה חשוף לסנקציות הקבועות בחוק, כבמצב הנוהג היום, ויזכה בסל זכויות והטבות סוציאליות מופחת.

תושב קבע ישראלי מוגן

מהות: תושבות זו משקפת קשר של **השתתפות מוגבלת מבחירה** בקהילה האזרחית הישראלית. בהתאם לכך, היא מטילה פחות חובות מן האזרחות ואף מקנה פחות זכויות ממנה. תוכנית ההסדרה חותרת לצמצום פער זה, ובפרט בכל הנוגע ליציבות ולתחושת הביטחון. המושג **"תושבות מוגנת"** מציין אפוא את הצורך בתיקונים בהגדרת התושבות בחוק הקיים, בדגש על הגנה מפני פגיעה ושלילה שרירותיות של מעמד התושבות, בכפוף להגבלות הקבועות בחוק.

מיהו תושב קבע ישראלי מוגן? כיום, מעמד דומה נפוץ בעיקר במזרח ירושלים וברמת הגולן. תוכנית ההסדרה מוסיפה למצב הקיים כי רשאים להגיש בקשה למעמד זה:

- אזרח הבחור מרצונו להמיר את אזרחותו הישראלית בתושבות, וזאת מטעמי זהות, אי הזדהות עם מדינת ישראל, או כביטוי לבדלנות ואוטונומיה קהילתית.
- מי שבחור בהשתייכות פוליטית לאוטונומיה הפלסטינית בלי להתגורר בשטחה. במצב כזה, הוא רשאי לוותר על אזרחותו הישראלית תוך שמירה על התושבות הישראלית.
- כל תושב פלסטיני ביהודה ושומרון שבחור בכך, ובלבד שיעמוד בקריטריונים הבאים:
- תקופת שהות רצופה במעמד תושב אוטונומיה פלסטיני בחמש השנים שקדמו להגשת הבקשה, והיעדר פעילות פלילית או ביטחונית בעשר השנים שקדמו לה, לכל הפחות.
- עמידה בדרישות הקיימות בחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, לרבות: שליטה בסיסית בעברית, יכולת קיום כלכלית עצמאית והצהרת נאמנות למדינה ולחוקיה.
- תנאים משלימים אפשריים: מבחן ידע בסיסי בערכים החוקתיים של מדינת ישראל; השתתפות בקורס הכנה לתושבות ישראלי; פעילות התנדבותית להיכרות ותרומה לחברה הישראלית.

⁷⁷ יש לשקול לקבוע בחוק כי מעבר מאזרחות לתושבות יותנה בקיומה של אזרחות נוספת, כדי למנוע מצב של חוסר אזרחות, בהתאם לאמנה הבינלאומית לצמצום מחוסרי אזרחות. ר' Convention on the Reduction of Statelessness, 1961.

- לקבלת תושבות קבע מוגנת בלבד, להבדיל מאזרחות, יש לשקול הרחבה של מגנני הבחירה גם **לרמת הקהילה** – בין היתר, באמצעות שימוש במשאל קהילתי מקומי. זאת, בנסיבות ובמקרים ייחודיים, כגון:
- מצב שבו הקהילה משויכת פורמלית לאוטונומיה הפלסטינית אך מנותקת ממנה תפקודית או גיאוגרפית, ומקיימת רצף חיים בפועל עם המרחב הישראלי.
- הקהילה חשופה לפגיעה שיטתית ומתמשכת בזכויותיה, או לאיום ממשי מצד האוטונומיה הפלסטינית או מצד גורמים עוינים אחרים, ערבים או יהודים.
- במקרה כזה, של פנייה קולקטיבית למעמד תושבות קבע מוגנת, תהיה הקפדה על:
- קונצנזוס קהילתי (מלא או קרוב) – קיומה של הסכמה רחבה בתוך הקהילה לבחירה במעמד התושבות הישראלי, לצד התחייבות לעמוד בתנאיו תחת מגנני פיקוח ובקרה.
- אופי המשאל – ככל שנעשה שימוש במשאלים קהילתיים, יש לקבוע כי אלו יהיו ייעוציים (Non-binding) מבחינתה של ישראל, ולא בעלי תוקף משפטי אוטומטי.⁷⁸
- רף השתתפות ותמיכה במשאל – למשל, שלא יפחת מ־60% מכלל הבוחרים, לתיקוף הלגיטימיות הציבורית.

זכויות וחובות

בדומה למצב הקיים במזרח ירושלים ורמת הגולן, סל הזכויות של תושב קבע ישראלי מוגן יהיה זהה לזה של אזרח בכל הנוגע לזכויות אזרחיות, חופש תנועה ותעסוקה וחופש מגורים. תושב הקבע אינו חייב בשירות – סל הזכויות וההטבות הסוציאליות שלו יהיה כשל האזרח הלא־משרת, בדומה למצב הנוהג היום.

הפער הגדול הוא בהקשר לזכויות הפוליטיות – בהמשך למצב הנוהג כיום, תושב קבע יחזיק בזכויות פוליטיות מוגבלות, עם זכאות לבחור ולהיבחר רק ברמה המוניציפלית ולא בבחירות לכנסת. אם מדובר במי שמבקש להשתייך לאוטונומיה הפלסטינית אך אינו מתגורר בשטחה, הרי שתעמוד לו זכות ההשתתפות הפוליטית המלאה במסגרתה.

תושב אוטונומיה פלסטיני מוגן

מהות: מעמד זה מיועד למי שמשתייך **באופן מלא** לאוטונומיה הפלסטינית **ומתגורר בשטחה**. מול ישראל, תושבות זו מטילה פחות חובות ביחס לאזרחות ולתושבות הקבע הישראלית, ובהתאמה, מקנה פחות זכויות מהן.

מיהו תושב אוטונומיה פלסטיני מוגן? כלל הפלסטינים המתגוררים ביהודה ושומרון, אשר לא בחרו להיכנס למסלול של תושבות קבע או אזרחות ישראלית ושאינם מוגדרים כ"תושב עוין". גם כאן יחול תיקון למעמד התושבות, ביצירת מעמד של תושבות מוגנת מפני פגיעה בכפוף להגבלות הקבועות בחוק, המאפשרת יציבות ותחושת ביטחון אישי ואינה נתונה לשלילה שרירותית מצד המדינה.

⁷⁸ התנגדות של הקהילה אינה פוסלת את אפשרותו של הפרט להגיש בקשה לקבלת מעמד תושבות קבע ישראלית מוגנת.

זכויות וחובות

- זכאות למעמד בסיס ולזכויות בסיסיות, ככל תושב במרחב הריבונות האפקטיבי הישראלי.
- למעט תושבים שסווגו עוינים, זכאות לחופש תנועה מלא, לחופש תעסוקה מלא ולבחירה בביטוח בריאות ישראלי, אך לא למגורים מחוץ לגבולות האוטונומיה.
- במישור הזכויות הפוליטיות – זכויות מלאות באוטונומיה; זכויות מוגבלות של ייצוג ישיר/ עקיף במערכת הישראלית.
- במישור הסוציאלי – עיקר המעטפת תינתן דרך האוטונומיה. אולם ישראל, כמי ששולטת במרחב, נושאת באחריות להבטיח נגישות לשירותים חיוניים כמו בריאות, חינוך, מים וחשמל ככל שאלו אינם מונגשים על ידי האוטונומיה, וכן לשרת קהילות שבשל מיקומן הגיאוגרפי נמצאות מחוץ למעטפת השירותים של האוטונומיה.

תושב עוין

מהות: לצד שלושת מסלולי המעמד, יוסדר סיווג ביטחוני של **תושב עוין** לכל מי שבחר בדרך ההתנגדות. סיווג זה נועד לאפשר שימוש באמצעים מניעתיים שהם חיוניים במציאות הקיימת, בדומה למצב הנוהג היום.

מיהו תושב עוין? כל אדם שמערכת הביטחון הישראלית סיווגה כמי שמהווה איום או סכנה לאזרחיה או תושביה של ישראל האפקטיבית, ליציבותה ולביטחונה, וזאת בהתאם להגדרות ולפרשנויות המרחיבות לחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016.

זכויות וחובות

ה"תושב העוין" זכאי אומנם למעמד בסיס, אך כל עוד הוא מסווג כך, ניתן להגביל את זכויותיו ולהפעיל אמצעים מניעתיים חיוניים. בכלל זה: צווי הגבלה, הרחקה ומעצר מנהלי, לרבות שלילת חופש תנועה ותעסוקה בישראל. זאת, בהתאם למשפט הפלילי ובכפוף לפיקוח משפטי, תוך הימנעות, ככל הניתן, מענישה קולקטיבית שרירותית.

מסלולי המעמד במבט השווואתי

מגורים	זכויות פוליטיות	זכויות סוציאליות	חופש תנועה ותעסוקה	מעמד וסל זכויות בסיסי	
לא בשטחים שבסמכות ממשל האוטונומיה (ליהודים)	זכויות מלאות	סל מלא, מופחת למי שלא משרת	✓	✓	אזרח ישראלי
האוטונומיה (ליהודים)	מוגבלות למוניציפלי	חבילה זהה לאזרח לא משרת	✓	✓	תושב קבע ישראלי מוגן
בשטחי האוטונומיה בלבד	מלאות באוטונומיה; מול ישראל ע"י ייצוג	ע"י האוטונומיה; ישראל ערבה לנגישות	✓	✓	תושב אוטונומיה מוגן
	✗	✗	✗	✓	תושב עוין

זכות בחירה ומעבר בין מסלולים כזכות יסוד מעין חוקתית

ברירת המחדל קובעת את מעמדו של כל תושב במרחב הריבונות האפקטיבית בהתאם למעמד הוריו ולמקום מגוריו. אך לצידה, תיקבע זכות בחירה חופשית במסלול המעמד הרצוי ואפשרות למעבר דינמי בין מסלולים, בכפוף להתנהגות הפרט ולעמידתו בתנאים ובקריטריונים שיוגדרו בחוק. זכות זו היא אבן יסוד בשיטה המוצעת, והיא תתבסס על:

(1) בחירה אישית חופשית, כך שכל תושב (וכפי שראינו, לעיתים גם קהילות) זכאי לבחור מסלול מעמד – החל מהשתתפות אזרחית מלאה בישראל, דרך השתתפות מוגבלת מבחירה ועד השתייכות לאוטונומיה.

(2) זכות מעבר דינמית: תושב אוטונומיה פלסטינית מוגן רשאי להגיש בקשה למעמד של תושב קבע ישראלי מוגן, ובהמשך – בכפוף לקריטריונים – אף לאזרחות ישראלית; אזרח ישראלי רשאי לבחור לעבור למעמד תושב קבע ישראלי מוגן, במסגרת המגבלות וההגנות החוקתיות שייקבעו בחוק, לרבות – ובכפוף להסכמת האוטונומיה הפלסטינית – לבחור להשתייך אליה, תוך ויתור על אזרחותו הישראלית אך שמירה על התושבות.

דברי הסבר

מערכת מעמד "טריטוריאלית" למערכת פרסונלית

מערכת מסלולי המעמד הדיפרנציאליים מתייחסת לסוגיית המעמד במרחב כסוגייה פרסונלית, הנגזרת מאופי מערכת היחסים שמקיים הפרט עם המערכת הישראלית מזה ועם האוטונומיה הפלסטינית מזה – ולא מגבולות טריטוריאליים. כפי שראינו, במציאות, אין בהכרח חפיפה בין מיקומם הטריטוריאלי של הפרט או הקהילה ובין מעמדם האזרחי או השתייכותם הפוליטית לאומית. בפועל, לא "הקו הירוק" ולא החלת ריבונות רשמית ומלאה מהווים קריטריון קובע למעמדו של אדם תחת המערכת הישראלית. כך למשל, ביהודה ושומרון חיים מאות אלפי אזרחים ישראלים מחוץ ל"קו הירוק", ואילו במזרח ירושלים, שם החילה ישראל ריבונות רשמית ומלאה, חיים מאות אלפי תושבים פלסטינים שאינם אזרחים ישראלים. תושבים אלה, לפי הסכמי אוסלו, אף רשאים להשתתף בבחירות למוסדות הרשות הפלסטינית. מכאן שכבר היום קיימת אוטונומיה פלסטינית משולבת, טריטוריאלית ופרסונלית, המאפשרת לתושבי ישראל שאינם מתגוררים בשטחה להשתייך אליה.

מערכת המעמד הדיפרנציאלי המוצעת בתוכנית ההסדרה מבקשת אפוא "לעשות היגיון בשיגעון", תוך הישענות על ערכים ליברליים יסודיים. היא חושפת את ההיגיון שבבסיס מסלולי המעמד השונים שנוצרו בפועל בשטח – אזרחות ותושבות – שכבר כיום אינם מצייתים להיגיון של "הקו הירוק" מזה או של "החלת ריבונות" מזה, ומסדירה אותם מחדש על פי קריטריונים סבירים ואוניברסליים, בהתבסס על בחירתו האישית של הפרט. בכך, מערכת זו מספקת מענה אמיתי למציאות בשטח: למגוון הקהילות התרבותיות, הדתיות והלאומיות שבמרחב ולאופי פיזורן הגיאוגרפי, במציאות שבה מיקום פיזי אינו משקף, וככל הנראה גם לא ישקף בעתיד, השתייכות פוליטית.

בתוך כך, תוכנית ההסדרה מרחיבה את הקטגוריה שנוצרה בפועל בהסכמי אוסלו, של תושב קבע ישראלי החי תחת ריבונות ישראלית מלאה ובשטחה, אך מחזיק בזכויות פוליטיות באוטונומיה הפלסטינית – קטגוריה שעד כה חלה רק על תושבי מזרח ירושלים. בהתאם למודל

המוצע, יתאפשר גם לאזרחי ישראל לזוותר על אזרחותו זו ולהפוך לאזרח משויך של האוטונומיה הפלסטינית אשר אינו מתגורר בשטחה, תוך שמירה על מעמד תושבות הקבע הישראלית.

חשוב להדגיש: **תוכנית ההסדרה אינה משנה את המסגרת החוקית החלה על התאזרחות של מי שאינם תושבי הארץ.** כלומר, היא איננה מציעה כל שינוי בחוק השבות, בחוק האזרחות או בחוק הכניסה לישראל, בכל הנוגע למבקשי אזרחות או תושבות ישראליות שאינם תושבי המקום בפועל. כמו כן, **למניעת הכרה עקיפה בזכות השיבה** לכלל הפליטים הפלסטינים מ־1948, יובהר כי כל השינויים המוצעים בתוכנית להסדרת סוגיית המעמד מתייחסים אך ורק לתושבי ישראל הריבונית ויהודה שומרון העומדים בתנאים הבאים: מי שהינם אזרחי ישראל; תושבי ישראל מכוח נוכחותם בשטח בשנת 1967 במפקד האוכלוסין שנערך במזרח ירושלים ורמת הגולן, או מכוח היותם צאצא של אדם כזה; או תושבי האוטונומיה הפלסטינית ביהודה ושומרון, שתושבותם הישראלית תוכר מכוח נוכחותם בשטח בשנת 1967 במפקד האוכלוסין או היותם צאצא של אדם כזה.

ויתור על אזרחות ואי יצירת תמריצים להתאזרחות

המערכת המוצעת מניחה כי רוב המחזיקים כיום באזרחות ישראלית ימשיכו להחזיק בה, ואינה מבקשת לשנות מצב זה. עם זאת, היא מכירה בכך שקהילות בדלניות מועטות מקרב אזרחי ישראל עשויות לבחור במעמד תושב. אפשרות זו נועדה לתת מענה למצבים שבהם הפערים העמוקים בסל החובות והזכויות בחברה הישראלית נובעים מחוסר רצון או נכונות מוצהרים של חברי קהילה להשתייך למערכת הישראלית. היא נועדה לאפשר ביטוי לזהות קהילתית אוטונומית בלי לכפות זהות אזרחית מלאה, כלומר: בלי לכפות את מלוא סל חובותיה, ומנגד, גם בלי להעניק את כל סל זכויותיה. אפיק זה מאפשר גם לצמצם את האנומליה הקיימת, שבה בדלנות קיצונית מתקיימת בצד זכויות פוליטיות מלאות. במקומה, הוא יוצר תמריץ שלילי לבדלנות קיצונית: מי שבחר במודע ובמוצהר שלא להיות חלק מהמערכת הישראלית, רשאי לעשות כן, אך במחיר של צמצום סל זכויותיו הפוליטיות.

במקביל, התוכנית מבקשת לוודא את קיומו של מעמד בסיס אוניברסלי לכל תושבי המרחב, באופן שמתחייב מהשליטה האפקטיבית של ישראל בשטח. מנגד, אין התוכנית מבקשת לייצר תמריץ להתאזרחות או לתושבות ישראלית. מאחר שמעמד התושב המוצע מקנה זכויות משמעותיות, מוגנות ויציבות, שאינן ניתנות לשלילה שרירותית, ההנחה – הנשענת על הניסיון של תושבי מזרח ירושלים – היא כי הבחירה בין אזרחות לתושבות תונע פחות מתמריצים חומריים או סוציאליים, שכן אלה כבר מוקנים מכוח התושבות, ויותר מטעמים מהותיים של רצון בהשתייכות אזרחית לקהילה הפוליטית הישראלית. בכך נשמר האיזון: מצד אחד, מסלולי המעמד חלים אוניברסלית ומאפשרים נישות להתאזרחות, בכפוף לעמידה בתנאים ובקריטריונים שייקבעו בחוק; מצד שני, נמנעת יצירת תמריצים העלולים להגדיל מטעמים מטריאליסטיים בלבד את הביקוש לתושבות או אזרחות ישראלית.

סיווג "תושב עוין" ככלי אסטרטגי ליצירת אופק של שינוי

מנקודת מבט ישראלית, סיווג זה של תושב עוין ניתן כיום בפועל לכלל הפלסטינים ביהודה ושומרון. זכויות יסוד – ובמיוחד חופש התנועה – נשללות כברירת מחדל ובאופן גורף. מדיניות זו מחלישה את ישראל ביטחונית וערכית: היא מטשטשת את ההבחנה בין מי שאינם תומכים באלימות לבין גורמים עוינים, מחלישה את התמריץ להימנע מאלימות, ומייצרת מעגל מתרחב

של תסכול ועוינות. **בהיעדר יכולת להבחין ולהשפיע מעשית ותודעתית, מתמוסס מרכיב משמעותי ביכולת לתמוך תהליך של דהירדיקליזציה.** בפועל, כאשר כולם מוגדרים עוינים, אין משמעות למחיר ההפסד של הבחירה באלימות, ואין בידי ישראל כלים להתחרות על ליבו של "הפלסטיני החציוני" – מי שאינו קיצוני ואינו פעיל טרור, אלא אדם המבקש לחיות חיים נורמטיביים. ענישה קולקטיבית דוחפת גם אותו לתחושת עוינות, ולא מאפשרת להציע לו חלופה אמינה של ביטחון, חופש והזדמנות.

הסיווג המוצע יוצר לראשונה מנגנון המאפשר לישראל להתמודד גם על **התודעה ומרחב הבחירה של הפרט הפלסטיני**: להבהיר כי מי שאינו עוין זכאי לזכויות ולחיים תקינים, בעוד מי שבוחר באלימות נושא במחיר כבד. זוהי תחרות קריטית – לא רק מול גורמי הטרור, אלא גם מול מערכות פוליטיות ותרבותיות אשר מבקשות למשוך את כלל האוכלוסייה לכיוון של עימות מתמיד. לישראל יש אינטרס אסטרטגי מובהק להתחרות על ליבו ותודעתו של הפרט, ולבנות עבור הפרט הבוחר בחיים נורמטיביים אופק אחר וחיובי.

גם אם בשלב ראשון יסווגו רבים כעוינים, עצם ההבחנה יוצרת מנגנון חכם והגון יותר: מערכת תמריצים שמציבה גמול ממשי לנורמטיביות, לצד מחיר כבד לבחירה באלימות. ברמה הביטחונית, זהו מנוף שמגדיל את מחיר ההפסד של בחירה באלימות, מחזק את התמריץ לנורמטיביות ומבודד בהדרגה את גורמי הטרור. ברמה הערכית – הוא מחזיר אותנו לנקודת המוצא: חירות וזכויות הן הכלל; שלילתן היא החרגה. אין מדובר בתהליך שניתן לממשו בן לילה. זהו תהליך ארוך וממושך, אך כזה המסמן כיוון פעולה נכון יותר, המחבר בין אחריות ביטחונית לבין מחויבות ערכית, והמייצר אופק אסטרטגי אמיתי לשינוי.

הבחירה החופשית כעיקרון מארגן בעיצוב המעמד הדיפרנציאלי

מנקודת מבט ליברלית בסיסית, ולשם קיומה של חברה הגונה, נדרשים מספר תנאי יסוד לעיצוב מערכת מסלולי המעמד הדיפרנציאליים, כפי שנדונו לעיל:

1. קיומו של **מעמד בסיס**, הכולל חירויות יסוד וזכויות אזרחיות מוגנות לכל אדם החי במרחב הריבונית האפקטיבי.
 2. עיגון **זכות הבחירה החופשית** בנסיבות במסלול המעמד, כך שהוא יהיה תוצר של הכרעה אישית על בסיס קריטריונים עניינים, ולא של שיוך דתי או לאומי.
 3. הבטחת **זכות היציאה והמעבר** בין מסלולי המעמד כזכות חוקתית ראשונה במעלה, לרבות נגישות לתהליך ההתאזרחות.
 4. **תחולה אוניברסלית** של הסדרי המעמד, כך שכל תושב בשטח רשאי לבחור את מסלול המעמד, בכפוף לעמידה בתנאים ובקריטריונים, ללא הבדל דת או לאום.
- תנאים אלה באים לידי ביטוי בעיקרון זכות הבחירה והמעבר הדינמי בין מסלולים, המבטיח כי מערכת מסלולי המעמד לא תהיה מסגרת סטטית, כפויה ומפלה, אלא מבוססת בחירה אישית ושומרת על עיקרון הנגישות לאזרחות לכל תושבי המרחב.

מנגנון הבחירה הקולקטיבי – הצדקה ורציונל

מנגנון זה נועד לאפשר, במקרים חריגים, לקהילות מוחלשות או מנותקות להביע את רצונן הקולקטיבי ולבחור באופן חופשי בנסיבות את השתייכותן. מטרתו ליצור מסלול מעבר

קולקטיבי מוסדר ומפוקח ממעמד תושב אוטונומיה פלסטיני מוגן למעמד תושב קבע ישראלי מוגן, ולהבטיח שהמעבר יתבצע באופן המגן על הן זכויות הפרט והן על מרקם החיים הקהילתי.

מנגנון זה נדרש במיוחד בחברה שאינה אינדיבידואלית באופייה, ושבחירה אישית בהשתייכות למערכת הישראלית עלולה להיחשב בה כבגידה ולסכן את הנוקטים אותה. שימוש במשאל קהילתי, ככל שהדבר מתאפשר, נועד להעניק לגיטימציה ציבורית רחבה לבחירה ולשמר כלי המאפשר לקהילה להביע את רצונה. חשיבותו עולה במציאות שבה הממשל הפלסטיני, לפחות בשלב זה, איננו דמוקרטי.

במישור העקרוני, מנגנון הבחירה הקולקטיבי נועד גם לתת מענה למצבים חריגים, שבהם קהילה שלמה "נופלת בין הכיסאות": מצד אחד, היא מנותקת בפועל מן האוטונומיה הפלסטינית, ומצד שני, אינה זכאית לשירותים מצד המערכת הישראלית. במצבים אלה, השארת ההכרעה על שינוי המעמד בידי הפרט בלבד אינה נותנת מענה מספק ומחמיצה את ההיגיון האסטרטגי, הערכי והביטחוני שבהכרעה קהילתית רחבה.

להקשר זה, דוגמה אפשרית היא הכפר חרבת זכריה שבגוש עציון – מובלעת פלסטינית מבודדת ברצף התיישבות ישראלי. תושביו מנותקים פיזית ותפקודית מהשטחים שבשליטת הרשות הפלסטינית, נעדרים רצף טריטוריאלי ושירותים בסיסיים, ותלויים בפועל בריבון הישראלי המקיף אותם מכל עבר, אך ללא אפשרות לבחור להשתלב במערכת הישראלית. במקרה זה, על פי תוכנית ההסדרה – ואף שתושב הכפר זכאי כפרט להגיש בקשה למעמד תושב קבע ישראלי מוגן – יש לשקול לאפשר לקהילה כולה, בנסיבות הייחודיות שנוצרו, להביע הכרעה קולקטיבית המותאמת למציאות חייה, אשר מפחיתה את חשיפתם של הפרטים לאיום.

יסוד 4 | הסדרת המעמד החוקי ומנגנוני הייצוג של האוטונומיה או "המדינה המשויכת"

יסוד מעמד האוטונומיה הפלסטינית במסגרת הדין הפנימי הישראלי, על בסיס פרדיגמה של "גוף משויך" במידה כזו או אחרת למערכת הישראלית, ולא של "ישות זרה ונפרדת". ההסדרה תתייחס להיבטים הבאים:

- כפיפות האוטונומיה הפלסטינית ל"מעטפת החוקתית המשותפת"** – ובתוכה המחויבות לדה־רדיקליזציה והתנערות מאלימות מזה, ולעקרונות יסוד של כבוד לזכויות אדם בסיסיות מזה. "כפיפות" זו מחייבת גם יצירה של מנגנונים מינהליים אזרחיים במערכת הישראלית ומנגנוני ביקורת שיפוטית לאכיפתה.
- מנגנוני ייצוג ועמידה כלפי מוסדות הממשל המרכזי** – עיגון מנגנוני ייצוג של האוטונומיה או של תושביה כלפי מערכות הממשל המרכזי שבהן מתקבלות החלטות המשפיעות עליה ועל תושביה; עיגון של זכות העמידה והטיעון כלפי מנגנוני הממשל המרכזי של מי שחש נפגע מהחלטותיהם ופעולותיהם.
- אזרח מנגנוני הקשר בין מוסדות האוטונומיה והממשל המרכזי** – מעבר מתקשורת המנוהלת דרך המערכת הצבאית לתקשורת אזרחית ישירה בין גופים מקצועיים בממשל המרכזי לבין מוסדות האוטונומיה או תושביה.

4. **אינטגרציה או שיתוף של ידע ונתונים לטובת ניהול מרחבי יעיל** – מנגנוני שיתוף ידע ונתונים, אשר יבטיחו יכולת להפיק תמונת מצב כוללת לשטח כולו בנושאים המהותיים ראייה אינטגרטיבית, כגון: מרשם האוכלוסין, בריאות הציבור, תנועת עובדים וסחורות ועוד.

יסוד רביעי זה ייושם באחת משתי חלופות: (1) במסגרת **הסדר מוסכם** עם ממשל האוטונומיה או "המדינה המשווית" הפלסטינית; (2) במסגרת **הסדרה חד צדדית** ישראלית.

תסריט של הסדר מוסכם יאפשר:

- **עיצוב משותף של המערכת החוקתית** כולה, ודיון מחודש בשאלות הקשורות לחלוקת סמכויות ולעומק האינטגרציה המשפטית והכלכלית, לרבות המנגנונים הדרושים לניהולה.
 - **מנגנוני ייצוג קולקטיבי נרחבים** של האוטונומיה הפלסטינית בצמתי קבלת ההחלטות הרלוונטיים במוסדות הממשל הישראלי, לרבות: המועצה המוניטרית של בנק ישראל, רשות המיסים, מכון התקנים, רשות המים, משרדי האוצר והכלכלה ויחידות ממשל שונות. במידת הצורך, תוגדר הקמת מוסדות משותפים חדשים.
 - **פיתוח מנגנוני קשר אזרחיים מקצועיים חדשים ואינטגרציה מלאה של נתונים**, שיתבססו על תכנון משותף ועל שיתוף פעולה מוסדי מלא.
- בתסריט של פעולה חד צדדית ישראלית, יהיה צורך להסתפק בנקודות הבאות:
- **כפיפות מוגבלת באמצעות סנקציות אזרחיות וזכות עמידה**. "כפיפות" הרשות למעטפת החוקתית תיווצר על ידי הגדרה ישראלית חד צדדית של סנקציות אזרחיות וכלכליות שונות כלפי מנגנוני הרשות וארגונים מתוכה, אשר יפרו היבטים שונים של המעטפת החוקתית – בין אם בהקשר של הסתה והתנגדות, ובין אם בהקשרי הפרת זכויות אדם יסודיות. כן תוגדר זכות עמידה בערכאות ישראליות לפלסטיני החש נפגע מפעולות של הרשות הפלסטינית שאינן עולות בקנה אחד עם המעטפת החוקתית המשותפת.
 - **מנגנוני קשר, ייצוג ועמידה מצומצמים ומכווני פרט**. מנגנוני הייצוג והעמידה מול מערכות הממשל המרכזי הישראלי יהיו מצומצמים יותר, ויעוצבו מול פרטים פלסטינים ו/או איגודים מקצועיים יציגים שאינם חלק ממערכות הרשות (כגון ארגוני יבואנים, רפתנים וכדומה). הם יתבססו כחות על השתתפות בתהליכי קבלת ההחלטות, ויותר על זכות שימוע וערעור.
 - **איסוף חד צדדי של ידע ונתונים באשר לאוטונומיה ותושביה**. ללא שיתוף פעולה מצד הרשות או האוטונומיה הפלסטינית, תמונת המצב בנושאים שונים, שתעמוד לרשות המערכת הישראלית באשר למרחב כולו, תהיה חלקית יותר. היא תופק באופן עצמאי על ידי המערכות האזרחיות הרלוונטיות על פי העניין בממשל המרכזי – מרשם האוכלוסין, למ"ס, משרד הבריאות וכדומה.

הסדרת היחסים עם האוטונומיה: סיכום המשמעויות של שני תסריטי היישום

במסגרת הסדרה עם האוטונומיה	במסגרת הסדרה חד צדדית	
כפיפות למעטפת חוקתית משותפת	עיצוב משותף מחודש של כלל מערכת היחסים עם האוטונומיה הפלסטינית, לרבות משמעויות הכפיפות למעטפת החוקתית והמנגנונים לאכיפתה	הותרת מנגנוני הקשר לרשות כפי שהם; הבטחת ציות (compliance) למעטפת החוקתית באמצעות סנקציות אזהרות חד צדדיות וזכות עמידה בערכאות ישראליות נגד הרשות
מנגנוני ייצוג ועמידה מול הממשל המרכזי	ייצוג נרחב בשלל מנגנונים שלטוניים בדרך של השתתפות בקבלת החלטות; ייצוג על בסיס קולקטיבי	ייצוג מוגבל יותר בהיקף המערכות – בעיקר בדרך של זכות שימוע וערעור על בסיס פרטי או ארגון מקצועי יציג
אזרח מנגנוני הקשר	פיתוח מנגנונים משותפים ותקשורת ישירה בין משרדי ממשלה שונים למקבליהם באוטונומיה	תשתיות "קבלת קהל" וערכאות ערעור ושיפוט אזהרות מול הפרט הפלסטיני
אינטגרציה ושיתוף נתונים וידע	אינטגרציה ושיתוף נתונים	איסוף נתונים שיטתי חד צדדי

דברי הסבר

מעבר מפרידיגמה של האוטונומיה כ"ישות זרה נפרדת" לאוטונומיה כ"גוף משויך"

הסכמי אוסלו יצרו בפועל אוטונומיה פלסטינית ולא מדינה ריבונית. אולם בפועל, מעולם לא הוסדרו היחסים בין האוטונומיה לבין המערכת הישראלית, כיחסי אוטונומיה או "מדינה משויכת" מול ריבונות אפקטיבית שבמסגרתה היא מתקיימת ושבה היא תלויה. התבוננות במערכת היחסים בפרספקטיבה כזו, ללא צפי ריאלי ל"היפרדות" ממערכת האם, מעלה את חשיבותם של היבטי הסדרת היחסים המובאים ביסוד זה: כפיפות הגורם ה"משויך" למעטפת חוקתית כוללת; זכות הגורם המשויך ותושביו לייצוג מול מנגנונים שלטוניים במערכת האם, המקבלים החלטות אשר משפיעות עליו; ומנגנוני קשר ודאטה משותפים בין שתי הישויות המנהלות שגרת חיים משותפים באינספור ממשקים, שאינם צפויים להיעלם.

העמימות בשאלת זהות האוטונומיה הפלסטינית מחייבת שני תסריטי יישום – בהסכמה או חד צדדית

ביחס לרשות הפלסטינית, קיימות עמדות מנוגדות: יש הרואים בה גורם עוין שיש לפרקו ולהחליפו, ויש הרואים בה את "הרע במיעוטו" ואף שותפה לאינטרס הביטחוני הישראלי. כך או כך, תוחלת קיומה "ביום שאחרי אבו מאזן" אינה ידועה, בפרט נוכח חוסר האמון הציבורי הפלסטיני בה והמאבקים הפנימיים בתוכה. תוכנית ההסדרה אינה מבקשת להכריע בזהות ממשל האוטונומיה, אלא להדגיש את חשיבותה האסטרטגית של הסדרה חוקית ומוסדית של מערכת היחסים עם ישות זו, ולהתמקד בהבנת משמעויותיה.

תוכנית ההסדרה אף אינה מכריעה בשאלה, אם האוטונומיה הפלסטינית תתבסס על הרשות הפלסטינית הקיימת או על ישות פלסטינית חדשה שתקום בעתיד. היא פועלת בהנחה כי ישות פלסטינית לאומית אוטונומית כזאת או אחרת תמשיך להתקיים תחת ריבונות ישראלית

אפקטיבית בעתיד הנראה לעין, וכי ניהול והסדרה של מערכת היחסים עימה – במלואה בהסדר מוסכם, או באופן חלקי בהסדרה חד צדדית – הינם הכרח המציאות בהווה, ותנאי מקדים ליצירת אופק אסטרטגי לשינוי המציאות בשטח.

מבט מפוקח על הרשות הפלסטינית כפי שהיא מלמד, כי הסיכוי שמתווה התוכנית ייושם בהסדר מולה במתכונתה הנוכחית, הוא נמוך. לכן, יישום המתווה בשלב ראשון צפוי להיות חד צדדי וחלקי. מכל מקום, מאחר שיסוד זה של התוכנית עוסק במישרין בקשר שבין האוטונומיה לבין הממשל המרכזי, הוגדרו בכל זאת שני תסריטים כפי שתוארו בהרחבה לעיל – האחד, שמציג תמונה מלאה יותר של אופי הקשר, אשר תוכל להיות מושגת במלואה רק בתנאי של הסכמה ושיתוף פעולה; והשני, הממוקד באופן שבו יש לפעול בתסריט הסביר של חוסר שיתוף פעולה.

חשיבות ביטחונית וערכית בהסדרת מעמד האוטונומיה תחת המערכת הישראלית

יסוד רביעי זה משלים את שלושת היסודות הראשונים של התוכנית: בעוד אלו עסקו בהסדרת מעמדו של הפלסטיני **כפרט** במערכת הישראלית, הרי שהיסוד הרביעי עוסק במעמד ובמנגנוני הייצוג של הפלסטינים **כקולקטיב לאומי**. בכך, משרת יסוד זה עקרונות ליבה של תוכנית ההסדרה:

- הכרה במגבלות המימוש של ההגדרה העצמית הפלסטינית במציאות הקיימת – ומכאן, בחובתה של ישראל להגדיר מחדש את מערכת היחסים עם הממשל הפלסטיני, באופן שמשקף את המציאות ומשרת את האינטרסים הביטחוניים והערכיים שלה כאחד.
- הכרה בנחיצותם של כלי התערבות אזוריים בשטח האוטונומיה – ליצירת אופק של שינוי. בפרט, הכרה בצורך ביצירת מסגרת משפטית ומוסדית, שתאפשר לישראל לפעול מול מוסדות הממשל הפלסטיני – לפירוק מנגנוני הסתה ממוסדת, תמריצים לטרור וחינוך לשנאת יהודים, וליצירת תשתית ותמריצים שיאפשרו החלפתם באחרים. זאת, מתוך הבנה שבהיעדרם, ישראל אינה מתמודדת עם האיום ותמשיך להידחק לשימוש בכלי מלחמה בלבד.
- הכרה באחריות ובאינטרס של ישראל לפעול לצמצום הפערים הכלכליים – הסדרת מנגנוני הייצוג מבטאת גם את אחריותה של ישראל לפעול לצמצום הפערים, להסרת חסמים על המשק הפלסטיני ולתרומת חלקה למאבק בשחיתות ממוסדת. זאת, תוך הבנה שצמצום פערים כלכליים-חברתיים הוא אינטרס ביטחוני וערכי החיוני ליציבות האזור.

מעמד הפלסטינים תחת המערכת הישראלית: הסדרה אישית וקולקטיבית

שילובם של ארבעת היסודות יחד משלים את תמונת ההסדרה – הן ביחס לפרט הפלסטיני באוטונומיה או במדינה המשויכת, והן ביחס **לקולקטיב** שהאוטונומיה מייצגת – באופן המשרת את האינטרס הביטחוני והערכי של ישראל במרחב:

- מול הקולקטיב הלאומי שהאוטונומיה מייצגת:
- משויכותה למערכת הישראלית – מעניקה לה מעמד וייצוג במוסדות הישראליים.
- כפיפותה למעטפת החוקתית המשותפת והסדרת מערכת היחסים המשפטית איתה – מעניקה לישראל את המסגרת המשפטית והכלים המעשיים להתערבות בנעשה

בשטחיה, שלא רק באמצעים צבאיים. כפיפות זו, לצד הכלים המשפטיים והכלכליים הנוצרים מכוחה, מהווים תנאי הכרחי להתנעת תהליך עמוק ומתמשך של דה־רדיקליזציה.

- מול הפרט באוטונומיה הפלסטינית:

- משויכותו למערכת הישראלית כתושב – מעניקה זכויות אזרחיות, ואף חופש תנועה ותעסוקה למי שלא סווג "עוין".

- כפיפות הממשל העצמי האוטונומי למעטפת החוקתית הישראלית המשותפת – מעניקה לפרט הפלסטיני תושב האוטונומיה הגנה מפני רשויות האוטונומיה.

שילובם של ארבעת היסודות יחד מהווה תנאי הכרחי להגברת הביטחון והיציבות במרחב, בד בבד עם יצירת התשתית להגנה אפקטיבית על זכויות אדם – של יהודים ושל ערבים פלסטינים כאחד.

חלק ד | תוכנית ההסדרה בראי עתידים אפשריים

אחת מהנחות המוצא של תוכנית ההסדרה היא כי בחברה הישראלית, וביתר שאת לאחר 7 באוקטובר, קיים קונצנזוס נרחב באשר לכורח שבהמשך השליטה הביטחונית במרחב. יחד עם זאת, קיימת מחלוקת עמוקה, לא פתירה בשלב זה, בדבר הפתרון המדיני העתידי הרצוי. לכן, התוכנית נמנעת מהכרעה בשאלת הריבונות, ותחתיה, מציעה תשתית מוסדית, משפטית, כלכלית ותודעתית לשיפור מהותי של המצב הנוכחי התומך שינוי טרנספורמטיבי של היחסים בין הצדדים – שינוי שבכוחו לקדם תרחישים עתידיים חיוביים שונים. זאת, גם מתוך הנחה ששינוי עמוק לטובה ביחסים בין העמים הוא תנאי הכרחי לאפשרות של כל הסדר קבע עתידי. בחלק זה נבקש לבחון כיצד, ובאיזו מידה, השינויים המוצעים בתוכנית ההסדרה תומכים תרחישים עתידיים שונים, ובפרט:

- פתרון קונפדרטיבי – שתי מדינות החולקות ריבונות משותפת. פתרון המשלב בין אינטגרציה של תשתיות ומוסדות אזרחיים לבין הפרדה פוליטית-לאומית ותרבותית.
- שתי מדינות ריבוניות נפרדות.
- מדינה אחת, פדרטיבית, בתרחיש של אינטגרציה מלאה או חלקית.

קונפדרציה – שתי מדינות החולקות ריבונות משותפת

תוכנית ההסדרה תומכת בתרחיש קונפדרטיבי ואף עשויה לשמש מתווה לצמיחתו "מלמטה למעלה", תוך התאמה לנסיבות הביטחוניות והפוליטיות הקיימות. זאת, בדגש על הנקודות הבאות:

חופש תנועה ותעסוקה במסגרת גבולות פתוחים. התוכנית רואה בחופש תנועה ותעסוקה במרחב יעד ועיקרון יסודי, בדומה למודלים קונפדרטיביים קיימים (כדוגמת האיחוד האירופי). בסיס התושבות המשותף ומסלולי המעמד הדיפרנציאליים מהווים תשתית ליצירת מרחב פתוח ולהכרה הדדית בהשתייכות למערכת פוליטית משותפת.

הפרדה פוליטית-לאומית לצד שותפות מוסדית. המעטפת החוקתית המשותפת המוצעת בתוכנית יוצרת מסגרת נורמטיבית פוליטית על לאומית, המאפשרת יצירת מוסדות משותפים תוך שמירה על זהויות לאומיות נבדלות. גם מערכת מסלולי המעמד, המבחינה בין אזרחות לתושבות על פי השתייכות לאומית (ולא על פי מיקום גיאוגרפי), מניחה תשתית ליצירת מסגרת משותפת הנשענת על מוסדות ותשתיות משותפים מזה, תוך שמירה על הפרדה פוליטית-לאומית מזה – בהתאם לעקרונות קונפדרטיביים.

מוסדות משותפים. הסדרת האוטונומיה הפלסטינית במערכת הישראלית, לרבות קביעת מנגנוני ייצוג למוסדות הפלסטיניים תוך שמירה על עצמאותם, מניחה תשתית ליצירת מוסדות כלכליים, משפטיים ואחרים משותפים.

תוכנית ההסדרה מציעה אפוא תשתית מוסדית, משפטית ותודעתית למבנה קונפדרטיבי או מעין קונפדרטיבי, הצומח מן המציאות הקיימת בשטח, תוך שימור הפרדה פוליטית-לאומית מצד אחד, ויצירה הדרגתית של מערכות ומוסדות משותפים אפקטיביים מן הצד השני.

שתי מדינות ריבון נפרדות

הגם שהתוכנית יוצאת מהנחת קיומה של שליטה אפקטיבית ישראלית במרחב בהווה ובעתיד הנראה לעין, היא אינה חוסמת תרחיש עתידי של היפרדות מדינית – ככל שתתרחש טרנספורמציה מהותית ועמוקה ביחסים בין הצדדים.

נחזור תחילה על שתי הנחות יסוד: (1) בהיעדר שינוי עומק ביחסים בין הישראלים ובין הפלסטינים במרחב, לא ניתן יהיה להגיע להסדר קבע יציב, לא כל שכן להסדר של שתי מדינות ריבוניות נפרדות. (2) לאור התנאים הפיזיים בשטח, גם היפרדות לשתי מדינות ריבון עצמאיות יהיה כרוך, לכל הפחות, בשיתוף פעולה ותיאום הדוקים ושוטפים ביחס לשימוש וחלוקה של תשתיות ומשאבים, וממילא, בהסדרי הביטחון. בין התרחישים העתידיים האפשריים, **פתרון מדיני המבוסס על הפרדה מקסימלית במישורים הביטחוני והכלכלי מחייב ממילא את רמת האמון הגבוהה ביותר בין הצדדים**. בלעדיה, פתרון כזה לא יהיה אלא עלה תאנה למציאות שבה מדינה אחת – ישראל – שולטת בפועל באחרת, במקרה הטוב; ויביא לנסיגה למלחמה קשה, אכזרית ומדממת, במקרה הרע – ובראי מציאות חיינו בעת הזאת.

בלי לעסוק בשאלה אם תרחיש ההפרדה המרבית ישים או רצוי, הרי שתוכנית ההסדרה תומכת ביצירת **התנאים המקדימים החיוניים** גם עבורו, וזאת באמצעות:

טרנספורמציה הדרגתית ביחסים. התוכנית מקדמת שינוי עומק ביחסי הצדדים באמצעות הסדרת מעמד התושבות והאוטונומיה, שנועדו לתמוך בצמצום פערם כלכליים, מיסוד שיתופי פעולה אזרחיים וכלכליים וקידום דה־רדיקליזציה. מכלול זה מניח תשתית ליציבות ביטחונית ולהגברת האמון בין הצדדים, שכאמור, מהווים תנאים הכרחיים להיפרדות, על רקע מרקם החיים המשותף לשתי האוכלוסיות בתא שטח קטן ותלותן בתשתיות משותפות.

שמירה על הפרדה פוליטית־לאומית. התוכנית שומרת על ההפרדה הלאומית והמוסדית בין המערכות תוך שימור האוטונומיה של המוסדות הפלסטיניים, לרבות עיגונה והסדרתה בחוק הישראלי, כהכנה אפשרית לפרידה עתידית.

חיזוק הכלכלה והמוסדות הכלכליים הפלסטיניים. יצירת מנגנוני ייצוג פלסטיני במוסדות הכלכליים האפקטיביים; הסרת חסמים מצד המערכת הישראלית כצעד תומך פיתוח של מנועי צמיחה למשק הפלסטיני; ופתיחת המרחב לתנועה – כל אלה מחזקים את הכלכלה הפלסטינית ומניחים תשתית להגברת עצמאותה, שהיא תנאי לעצמאות מדינית.

חיזוק מוסדות הממשל העצמי הפלסטיניים. במבט צופה פני עתיד, הסדרת מעמד האוטונומיה הפלסטינית תחת המערכת הישראלית לא נועדה להרחיב את השליטה, אלא לאפשר את שיפור התפקוד העצמאי של המוסדות הפלסטיניים. זאת, באופן שיאפשר, לאורך זמן, להגביר את עצמאותם. קידום תהליכי דה־רדיקליזציה, ליברליזציה והתנהלות תקינה של מוסדות אלה, אף הם תנאים הכרחיים לעצמאות מדינית.

תוכנית ההסדרה אינה שוללת אפוא תרחיש של שתי מדינות ריבוניות נפרדות, אך רואה בטרנספורמציה של היחסים ובחיזוק מוסדות פלסטיניים אפקטיביים, המקיימים יחסי אמון ושיתוף פעולה עם המוסדות הישראליים, תנאים הכרחיים ומקדימים לכל מתווה היפרדות יציב.

מדינה אחת – על בסיס אינטגרציה מלאה או חלקית

תוכנית ההסדרה תומכת גם בתרחיש עתידי של ריבונות אחת (הכוללת את שטחי יהודה ושומרון), תוך הבחנה בין שתי חלופות עקרוניות: (1) אינטגרציה מלאה – החלת אחריות שווה וזכויות מלאות לכל תושבי המרחב במסגרת מדינה ריבונית אחת; (2) אינטגרציה חלקית – הכרה באוטונומיה הפלסטינית כיחידה לאומית או כ"מדינה משויכת" למערכת הישראלית, בדומה למודל פוארטו ריקו בארצות הברית. כלומר, שותפות אזרחית ומוסדית חלקית, תוך שמירה על מסגרת לאומית-פוליטית ותרבותית נפרדת, תחת מסגרת ריבונית אחת. עבור שתי החלופות, תוכנית ההסדרה יוצרת תשתית מוסדית, חוקית ותודעתית תומכת:

הסדר חוקתי משותף. המעטפת החוקתית המשותפת מייצרת תשתית אשר יכולה לתמוך תרחיש עתידי של **אינטגרציה חוקית, מלאה או חלקית**.

בסיס תושבות לכול ונגישות לאזרחות. מודל התושבות והאזרחות, הכולל זכות בחירה ומעבר דינמי ביניהן, יוצר הבחנה מוסדית בין מעמד אזרחי ובין זהות לאומית. בכך, הוא מאפשר אינטגרציה הדרגתית במסגרת מדינתית אחת, או שימור שייכות לאומית נפרדת במסגרת של "מדינה משויכת".

אינטגרציה מוסדית לצד שימור מוסדות פלסטיניים עצמאיים נפרדים. הסדרת מעמד האוטונומיה הפלסטינית במערכת הישראלית במסגרת תוכנית ההסדרה יוצרת תשתית מוסדית משולבת: מוסדות משפטיים וכלכליים משותפים, לצד שימור מוסדות של ממשל עצמי לאומי פלסטיני. מבנה זה מאפשר שילוב אזרחי ומנהלי הדרגתי, בצד שמירה על אוטונומיה לאומית ומוסדית – באופן שעולה בקנה אחד עם עקרונות המודל הפדרטיבי.

תוכנית ההסדרה מניחה אפוא תשתית העשויה לתמוך גם בתרחיש של מדינה אחת, בין אם במבנה פדרטיבי הכולל אינטגרציה מלאה, ובין אם במודל של אוטונומיה משויכת הכולל אינטגרציה חלקית תחת מסגרת ריבונית אחת.

תוכנית ההסדרה בראי תרחישים עתידיים אפשריים

מידת התמיכה	כלים מוסדיים מרכזיים	מידת התאמה
קונפדרציה – שתי מדינות החולקות הסדרי ריבונות משותפת	- הסדר חוקתי משותף - חופש תנועה ותעסוקה בגבולות פתוחים - הסדרת מנגנוני ייצוג לאוטונומיה כתשתית ליצירת מוסדות משותפים - תשתית של יצירת הפרדה פוליטית-לאומית לצד הסדרי ריבונות משותפת	גבוהה
שתי מדינות נפרדות	- שמירה על אוטונומיה לאומית פלסטינית וחיזוק מוסדות הממשל שלה - חיזוק הכלכלה הפלסטינית והסרת חסמים - תמיכה בשינוי היחסים בין העמים	נמוכה
ריבונות אחת – אינטגרציה מלאה או חלקית ("מדינה פלסטינית משויכת")	- מודל תושבות מבוסס בחירה ונגישות לאזרחות - אינטגרציה מוסדית חלקית לצד שימור מוסדות לאומיים עצמאיים - הסדרת מעמד האוטונומיה בחוק הישראלי לרבות הכרה במוסדות לאומיים פלסטיניים	גבוהה

סוף דבר

לא ניתן להקל ראש בסוגייה הדמוגרפית בין הירדן לים. אנחנו שרים: "להיות עם חופשי בארצנו". חופשיים כלפי חוץ, כלומר: יכולים להגן על עצמו בעצמנו, וחופשיים כלפי פנים – לנהל את ענייני החברה והמדינה על בסיס נורמות וערכים דמוקרטיים, המעוגנים בחירויות הפרט ובכבוד האדם.

מדינה ששואפת להיות ביתו הלאומי של העם היהודי, וביתו הדמוקרטי של כל מי שחי בה, אינה יכולה להתפרס לאין סוף. כדי להיות חופשיים כלפי פנים, מדינת ישראל זקוקה לרוב יהודי. חירותו של העם היהודי בארצו כרוכה בשמירה על עיקרון זה, שעמד משום כך לנגד עיני הדור המייסד ומי שבאו אחריו, ועומד גם לנגד עיני כל העת.

באופן אישי, אני סולדת מהביטוי "איום דמוגרפי", מן הטעם הפשוט שהוא מסתיר את תכליתו: האיום הוא לא מפני מי שאינם יהודים, אלא מפני **שליטה** במי שאינם יהודים – באמצעים שאינם שוויוניים. זאת, באופן שאינו עולה בקנה אחד עם האידיאל המפורש של "משפט אחד יהיה לכם, כגר כאזרח יהיה; כי אני ה' אלהיכם"⁷⁹ ו"תורה אחת ומשפט אחד יהיה לכם ולגר הגר אתכם"⁸⁰. ללמדנו שכלל שהעם היהודי רוצה לממש את זכותו להגדרה עצמית תוך שמירה על חירותו ותורתו – הוא נדרש לרסן את תאוותיו הטריטוריאליזם. האימפריאליזם.

כפי שההלכה מציבה סייגים על התאווה, כך במקרה של ישראל – עצמאות מטילה סייגים על התפשטות. ואולם, ההלכה היהודית מלמדת אותנו דבר נוסף: את ההבחנה שבין פתרונות "לכתחילה", שהם אידיאליים, לבין פתרונות של "בדיעבד". אלו האחרונים נועדו לתת מענה למצבי ביניים, שבהם אילוצי המציאות לא מאפשרים לנו ליישם פתרונות אידיאליים או לחשוב במונחים ביניים, מתוך הבנה שבנסיבות הקיימות, חשיבה כזאת עלולה להוביל אותנו לכדי אבסורד מסוכן.

אני חוששת שכיום, בנסיבות ובתנאים הקיימים בשטח, האופן שבו אנחנו מתרגמים את המחויבות שלנו לעיקרון הרוב היהודי, מוביל אותנו בדיוק לשם. בעוד שתכליתו של עיקרון זה היא שמירה על יכולתה של ישראל להתנהל בהתבסס על ערכים דמוקרטיים, הרי שבשם היצמדות לנוסחות בינריות ואידיאליזם בתנאים של מציאות קיצונית ומאתגרת – אנחנו שוללים את אותו ערך עצמו שעליו ביקשנו להגן.

כך, בעוד שאילוצי הביטחון מייצרים כורח מציאות מובהק – שאיננו מתכחשים לו – של שליטה מתמשכת במרחב, אנו מתעקשים להתכחש לקיומם של האנשים שחיים בו – מכיוון שאיננו יכולים, מסיבות אמיתיות ומגוונות, להעניק להם מעמד של אזרחות שווה. בשם חוסר היכולת ליישם פתרון אידיאלי, אנחנו שוללים כל פתרון וכל מעמד ממי שחיים תחת שליטה ישראלית אפקטיבית מתמשכת.

הבעיה, אם כן, איננה בעיקרון השמירה על הרוב היהודי, אלא באופן שבו אנו מבקשים ליישם במציאות הנוכחית: כפתרון אידיאלי, של 0 או 1, בלי להבין שאילוצי המציאות מחייבים אותנו למצוא פתרונות ביניים של בדיעבד – שאינם צודקים פחות בנסיבות – כדי לשמור על תכליתו הראויה של עיקרון זה.

79 ויקרא כד, כב.

80 במדבר טו, טז.

ישראל האפקטיבית שבין הירדן לים איננה "מדינה אחת". היא גם לא "שתי מדינות", ובעתיד הנראה לעין – גם לא תהיה. כרגע, ולרגע – אנו מתבקשים לראות אותה כפי שהיא: ריבונות אפקטיבית מרובדת, שתחתיה מדינה יהודית ודמוקרטית, ולצד מדינה זו – ובתוכה – אוטונומיה נרחבת או מדינה פלסטינית משויכת. ההדחקה של ישראל הזו, "הגדולה", ושל אילוצי המציאות המורכבים שהובילו אליה, לא תעלים אותה ואף לא את האנשים החיים בה. היא רק תעמיק את הבור שעיינו הרואות כי בלי חוק וצדק, אין לו תחתית.

תוכנית ההסדרה היא תוכנית של מרחב ביניים, של פתרון "בדיעבד". היא אינה מעוררת בי שמחה או גאווה. אין בי תאוה טריטוריאלית וגם לא בדל שאיפה לשלוט באדם אחר. באותה נשימה, אני יודעת שהתכחשות למציאות שהובילה אותנו עד הלום, התכחשות לאתגרים הקשים המונחים בפנינו, מכל עברינו, מחוץ ומפנים, התכחשות להיותנו רוב שהוא בה בעת מיעוט לאומי ודתי אזורי⁸¹ – לא תהפוך אותי לצודקת יותר וגם לא תרבה שלום בעולם. להפך.

בראי השנים שחלפן, אפשר כבר ממש לראות כיצד הפכו "האיום הדמוגרפי" והאיום הביטחוני לשני צדדים של אותה לולאה הרסנית: אנחנו לא מצליחים להיכרד מהפלסטינים כי יש איום ביטחוני; אבל לא מעניקים זכויות יסוד כי יש "איום דמוגרפי". ואז, בהינתן שלילה קולקטיבית מתמשכת של זכויות יסוד, מתעצמת העוינות שמגבירה את האיום הביטחוני – וחוזר חלילה, במעגל של היזון שלילי ורעיל.

תוכנית ההסדרה מבקשת לשבור את ה"לופ" הזה, או לכל הפחות לאתגר אותו, מחשבתית ומעשית: מצד אחד, **במקום לראות במעמד איום** – לראותו **ככלי מרכזי לשינוי** בדינמיקה וביחסים שבין העמים. כלי ליצירת אופק שיאפשר מרחב פתרונות עתידי שאינו בנמצא כיום. מצד שני, גם לא להציע התאזרחות אוטומטית או לייצר תמריצים להתאזרחות. הגדרת מעמד של תושבות מוגנת, המייצרת ביטחון מפני גירוש שרירותי; מתן זכויות משמעותיות ומהותיות לתושב האוטונומיה הפלסטינית שאיננו עוין; קיומן של זכויות אזרחיות שוות לתושב הישראלי המוגן; והגדרת קריטריונים מהותיים לעמידה בתנאי קבלת האזרחות – כל אלה מקטינים את התמריץ להתאזרחות ישראלית הכרוכה בויתור זהותי ומעשי על אזרחות אחרת, פלסטינית או ירדנית.

לצד זאת, התוכנית כן מאפשרת ואף עומדת על עיקרון הבחירה החופשית בנסיבות. מי שבוחר שלא להשתתף מטעמים אידיאולוגיים וזהותיים – פלסטיני ויהודי כאחד – לא יבחר במסלול האזרחות, אך גם לא יוותר חסר מעמד וזכויות. מי שבוחר להשתלב ולהתאזרח – ייבחן בהדרגה לפי קריטריונים עניינים ושוויוניים, המייצרים זיקה מהותית בין בחירה בהשתלבות ובין אזרחות.

במבחן המציאות, המקרה של תושבי מזרח ירושלים מאפשר לנו לבצע הערכה (גסה מאוד) – הטענה בדיקה ומחקר מעמיקים יותר – בנוגע לביקוש לאזרחות ישראלית מקרב תושביה הערבים-פלסטינים. כמעט 60 שנה אחרי סיפוח מזרחה של העיר, כ־8% בלבד מהתושבים מחזיקים באזרחות ישראלית. או במספרים: מתוך אוכלוסייה של כ־384,700 תושבים, נכון לשנת 2022, רק כ־27,000 החזיקו באזרחות ישראלית. בניכוי כ־5,000 תושבי בית צפאפא (שכבר החזיקו באזרחות ישראלית) ואזרחי ישראל ערבים שעברו להתגורר בירושלים, רק כ־22,000 מתושבי מזרח העיר קיבלו אזרחות ישראלית בשנים 1967-2022.

לשם התרגיל, באומדן גס המבוסס על דפוסי מזרח ירושלים, אם מאמצים את "קצב מזרח

.Regional-Minority Majorities. See Orgad, 2015, p. 182-195 81

ירושלים" לעניין קבלת אזרחות ישראלית ומחילים אותו על יהודה ושומרון, על בסיס אוכלוסייה פלסטינית המוערכת בכ־3.2 מיליון נפש,⁸² הצפי **הלא־שמרני** הוא להתאזרחות ישראלית של כ־55-75 אלף איש **בעשור**, או 350-480 אלף ב־50 שנים.

הגם שמדובר בהערכה גסה ביותר, המניחה לצורך הדיון ובשל מיעוט הנתונים הזמינים שדפוס הביקוש והחסמים יישארו דומים לאלה של מזרח ירושלים – יש בתרגיל הזה כדי לעודד אותנו **להפסיק לחשוב על סוגיית המעמד באופן דיכוטומי**. כפי שתעיד המציאות בירושלים – על כל אתגריה, ויש רבים – סוגיית המעמד **יכולה** לשמש גם מפתח לשינוי הדינמיקה והיחסים בין הצדדים. לכך שבעוד מספר עשורים, ייפתחו בפנינו אפשרויות שאינן בנמצא כיום.

לבסוף, עלינו לזכור שהדיון ב"איום הדמוגרפי", ביסודו ובמהותו, אינו דיון באיום מספרי, כי אם באיום ערכי וזהותי. בבסיסו מונח האתגר של שמירה על **הצביון** היהודי של ישראל. אפשר לדון בשאלה, מהו צביון זה. מנקודת מבטי ומבטם של רבים, הצביון היהודי אינו נשמר על ידי שלילה קולקטיבית, חסרת הבחנה או תועלת, של זכויות ממיליונים החיים תחת שליטתנו. הוא נשמר על ידי בניית מנגנון הגון, שגם בהינתן אתגרים ביטחוניים קשים ומורכבים, גם במציאות אכזרית ואיומה, מתעקש על ערך כבוד האדם ומאמין באפשרות לייצר אופק אחר.

לכן, התמודדות עם הסוגייה הדמוגרפית בנסיבות המציאות של דורנו אינה יכולה להיעשות באופן עיוור, המחבל בצביון היהודי של מדינת ישראל ובתוך כך באינטרס הביטחוני והערכי שלה. אלא, עליה להיעשות באופן המותאם לנסיבות, גם אם בדיעבד, והמאפשר לנו לשמור עליו.

82 ר' הערת שוליים 8, וכן שם בנוגע למחלוקת בעניין גודל האוכלוסייה הפלסטינית ביהודה ושומרון. לצורך אומדן לא־שמרני, קרי: המניח ביקוש גבוה להתאזרחות ושיעור גבוה של קבלת אזרחות בפועל, בחרתי, לצד מקדמים נוספים, גם בהערכה הגבוהה ביחס לגודל האוכלוסייה, המתבססת על 3.2 מיליון פלסטינים ביהודה ושומרון.

אגמון, ת'. (2010). היקף סחר החוץ והעברות הכספים בין ישראל לרשות הפלסטינית. **מרכז המחקר והמידע של הכנסת**. נדלה מתוך https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/a8f36d8d-f1f7-e411-80c8-00155d01107c/2_a8f36d8d-f1f7-e411-80c8-00155d01107c_11_9089.pdf

אטקס, ח', & ויסברוד, מ'. (2016). החרמת סחורות ישראליות על ידי ארגונים פלסטיניים: השלכות כלכליות. **עדכן אסטרטגי**, 19(3), 28-25. נדלה מתוך <https://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/2016/12/עדכן-אסטרטגי-כרך--19גיליון-3.pdf>

אילו, ש'. (2023, 6 באוגוסט). משק בית חרדי: משלם 30% מסים, מקבל 52% יותר קצבאות. **כלכליסט**. נדלה מתוך https://www.calcalist.co.il/local_news/article/bje7xynin

אמנון רמון. (2017). **תושבים, לא אזרחים: ישראל וערביי מזרח ירושלים 1967-2017**. ירושלים: מכון ירושלים למחקרי מדיניות.

אמסטרדמסקי, ש'. (2023, 23 במרץ). אברכים של ליברליות. **מוסף כלכליסט**. נדלה מתוך [שאלו אמסטרדמסקי: נרגש מלידת המחנה הליברלי, וממליץ לו להילחם על החינוך | מוסף כלכליסט](https://www.calcalist.co.il/local_news/article/bje7xynin)
בג"ץ 282/88, עווד נ' ראש הממשלה ושר הפנים, כ"ד מב(2) 424 (1988).

בן-דוד, ד'. (2023, 19 ביוני). ישראל בצומת דרכים. **הרצאה בוועידת הכישורים Skills&Tech של TheMarker ומכללת אפקה**. נדלה מתוך <https://youtu.be/uTHRLHGORGs>

בנק ישראל. (2024). **דוח שנתי 2023**. נדלה מתוך <https://www.boi.org.il/publications/regularpublications/boi-reports/d2023/>

בנק ישראל. (נ.ד.). **המכירות הישראליות לרשות הפלסטינית**. נדלה מתוך <https://boi.org.il/media/mkclzdz5t.pdf.101004>

בצלאל סמוטריץ'. (2017, ספטמבר). תוכנית ההכרעה: המפתח לשלום נמצא בימין. **השילוח**. 6 נדלה מתוך [תוכנית ההכרעה: המפתח לשלום נמצא בימין - השילוח](https://www.calcalist.co.il/local_news/article/bje7xynin)

גולן, י', & פרייליך, צ'. (2024, 25 באוגוסט). במציאות הישראלית והפלסטינית המרוב שניתן לחתור אליו הוא היפרדות אזרחית. **הארץ**. נדלה מתוך <https://www.haaretz.co.il/opinions/2024-08-25/ty-article-opinion/premium/00000191-891f-d31d-a3bf-8fbfbfb40000>

גל, י. (2012). יכולת הקיום הכלכלית של מדינה פלסטינית: תובנות וניתוח בפרספקטיבה ארוכת טווח. בתוך א. לביא & י. גל (עורכים), **"פלסטיין" – המדינה שבדרך? (עמ' 107-77)**. אוניברסיטת תל אביב: מרכז תמי שטיינמן למחקרי שלום; מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה.

דטל, ל'. (2023, 12 בדצמבר). בדיון בוועדת הכספים התברר: המדינה מאבדת שליטה על תקציבי מערכת החינוך החרדית. **דה מרקר**. נדלה מתוך [בדיון בוועדת הכספים התברר: המדינה מאבדת שליטה על תקציבי מערכת החינוך החרדית - חינוך - TheMarker](https://www.calcalist.co.il/local_news/article/bje7xynin)

דקל, א', & מורן-גלעד, ל'. (2021, פברואר). תהליך אנאפוליס: החמצת הזדמנות להסדר שתי מדינות? (מזכר 210). **המכון למחקרי ביטחון לאומי**. נדלה מתוך <https://www.inss.org.il/he/publication/annapolis>

היזמה לצמצום הסכסוך. (2020). **הסדרת משק החשמל והסרת חסמים בסקטור האנרגיה הפלסטיני**. נדלה מתוך <https://www.tzimzum.org.il/wp-content/uploads/2020/10/בסקטור-האנרגיה-הפלסטיני.pdf>

הכנסת. (2022, 30 במאי). רשות המים לוועדת החוץ והביטחון: ישראל תספק לרשות הפלסטינית 240 מיליון קוב מים בשנה. **אתר הכנסת**. נדלה מתוך <https://main.knesset.gov.il/news/pressreleases/pages/press30052022m.aspx>

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (2025, 17 בספטמבר). **ישראל במספרים ערב ראש השנה תפ"ו: נתונים נבחרים**. נדלה מתוך <https://shorturl.at/u6vq8>

המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS). (2024, 18 ביוני). **חוק הגיוס – סכנה לביטחון הלאומי של ישראל. נייר מדיניות**. נדלה מתוך <https://www.inss.org.il/he/publication/recruitment/>

המשרד לשיתוף פעולה אזורי. (2021, 17 באוקטובר). JEC) Joint Economic Committee). **ממשלת ישראל**. נדלה מתוך https://www.gov.il/he/pages/jec_morc

חדד, שׁי, & פינקל, מ'. (2025, ינואר). הסיכון לביטחון המדינה מהתנהלות כלכלית-חברתית של המגזר החרדי. **המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS)**. נדלה מתוך https://www.inss.org.il/he/strategic_assessment/_orthodox-sector

חוק יישום ההסכם בדבר רצועת עזה ואזור יריחו, התשנ"ה-1994.

חוק יישום הסכם הביניים בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה, התשנ"ו-1996.

חורי, ג'. (2021, 13 באוקטובר). בבית לחם זועמים על הנחיה ישראלית שתמנע מתיירים ללון בעיר בשל הגבלות הקורונה. **הארץ**. נדלה מתוך <https://www.haaretz.co.il/news/education/2021-10-13/ty-article/> premium/0000017f-f2b9-d8a1-a5ff-f2bbbc310000

טוקר, נ'. (2024, 19 בנובמבר). המחקר שמוכיח: המדינה מסבסדת את משק הבית החרדי ב-10,000 שקל בחודש. **TheMarker**. נדלה מתוך <https://www.themarker.com/news/2024-11-19/ty-article/> highlight/00000193-40cb-d8aa-a3b3-6edf15c60000

טל, י., & עבריעומר, ד. (2009). הרגולציה של שירותי התקשורת האלקטרונית בישראל: הצורך בהקמת רשות תקשורת. **המכון הישראלי לדמוקרטיה**. נדלה מתוך https://www.idi.org.il/media/4482/pp_76.pdf

ישי, א'. (2022, 31 באוקטובר). זה לא הדמוגרפיה. זה השקר. **המרכז לדיפלומטיה ציבורית וישראלית (IDSF)**.

לוי, א. א., שפירא, ת', & בייקר, א'. (2012, 21 ביוני). דו"ח על מעמד הבנייה באזור יהודה ושומרון. **הוועדה לבחינת מצב הבנייה באזור יהודה ושומרון**. נדלה מתוך https://www.gov.il/BlobFolder/news/spokeedmond090712/he/documents_doch090712.pdf

לוי, א'. (2019, 15 ביולי). מהמפעל בשטחים ללקוח בישראל – בלי מחסומים. **ynet**. נדלה מתוך <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5550212,00.html>

ליאור, ג'. (2021, 16 בנובמבר). שנה אחרי הסכמי אברהם: מו"מ רשמי להסכם סחר חופשי עם האמירויות. **ynet**. נדלה מתוך <https://www.ynet.co.il/economy/article/byrocvxot>

ליס, י'. (2021). המשרד לשיתוף פעולה אזורי יקים ועדה כלכלית עם הרשות הפלסטינית. **הארץ**. נדלה מתוך <https://www.haaretz.co.il/news/2021-10-13/ty-article/>

ליפסון, נ'. (2025, 17 בפברואר). המחיר הכלכלי של תמיכה בחברה החרדית: 25-30 מיליארד שקל בשנה. **דה מרקר**. נדלה מתוך <https://www.themarker.com/magazine/2025-02-17/ty-article/premium/00000194-d571-df91-ab95-ff7b03fb0000>

לשכת העיתונות הממשלתית. (2023, 27 במרץ). הסכם כלכלי נחתם עם איחוד האמירויות – שר החוץ: "בשורה חשובה לכלכלת ישראל". **ממשלת ישראל**. נדלה מתוך <https://www.gov.il/he/pages/unitedarabemirates27323>

מגן, צ', & קובזנצב, ס'. (2022, יולי). מלחמת רוסיה-אוקראינה והשלכותיה. **עדכן אסטרטגי**, כרך 25, גיליון 2. תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS), אוניברסיטת תל אביב. נדלה מתוך <https://www.inss.org.il/he/publication/recruitment/> pdf.1-10

מגן, צ', שרביטברוך, פ', & בגנו-מולדבסקי, א'. (2014, 24 במרץ). סיפוח קרים – ההשלכות הבינלאומיות. **מבט על**, גיליון 532. תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS), אוניברסיטת תל אביב. נדלה מתוך <https://www.inss.org.il/he/publication/recruitment/> pdf.1-10

– ההשלכות הבינלאומיות – המכון למחקרי ביטחון לאומי

מדינת ישראל, משרד החינוך. (ת.ד.). **מערכת שקיפות בחינוך**. נדלה מתוך <https://minhal-calcala.education.gov.il/transparency-system>

מזכירות הממשלה. (2009, 2 באוגוסט). העברת הוועדה הכלכלית המשותפת הישראלית-פלסטינית (JEC) ממשרד האוצר למשרד לשיתוף פעולה אזורי – החלטה מס' 651 של הממשלה. **ממשלת ישראל**. נדלה מתוך https://www.gov.il/he/pages/2009_des651

מזכירות הממשלה. (2022, 23 בינואר). הקמת קרן מחקר ופיתוח תעשייתי בין ישראל לבין איחוד האמירויות הערביות – החלטה מספר 1021 של הממשלה. **ממשלת ישראל**. נדלה מתוך https://www.gov.il/he/pages/dec1021_2022

מלאך, ג., & רביצקי טוריפז, ש'. (2023, 24 במאי). תקצוב החינוך החרדי: העובדות שמאחורי המספרים. **המכון הישראלי לדמוקרטיה**. נדלה מתוך <https://www.idi.org.il/articles/49642>

ממשלת ישראל ואש"ף. (1995). **הסכם ביניים ישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה**, נספח V: **פרוטוקול בנושא יחסים כלכליים**. נדלה מתוך https://content.ecf.org.il/files/M00259_TheIsraeli-PalestinianInterimAgreement-HebrewText.pdf

משרד הכלכלה והתעשייה. (2020, 4 בפברואר). **רשימת הפריטים הדורשימושים שהעברתם טעונה אישור**. נדלה מתוך <https://www.gov.il/he/pages/thelistoftwareitemswhosetransferrequiresapproval>

משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור. (2020). **דוח ביקורת שנתי 70: קציני מטה במינהל האזרחי באזור יהודה ושומרון**. נדלה מתוך <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/3602-7.aspx>

סוכנויות הידיעות. Ynet. (2022, 20 ביולי). הבית הלבן: רוסיה נערכת לספח שטחים מאוקראינה; חמינאי לפוטין: "לא נכנעת". **ynet**. נדלה מתוך <https://www.ynet.co.il>

פריזל, ע'. (2020). סיפוח ירושלים המזרחית: מקומם של שיקולים משפטיים בדיונים על עתיד השטח. בתוך י. שני & ה. מודריק-אבן חן (עורכים), **ספר רות לפידות – אסופת מאמרים לכבודה של פרופ' רות לפידות** (עמ' 117-133). מכון סאקר, נבו.

צימרמן, ב., זייד, ר., & וייז, מ. א'. (2006, ספטמבר). **פער המיליון: האוכלוסייה הערבית בגדה המערבית וברצועת עזה**. רמת גן: מרכז בגין-סאדאת למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת בר-אילן (עיונים בביטחון המדינה, 65).

רון, י'. (2020). כפי הלכת עווד – לאן? מעמדם של תושבי מזרח ירושלים הפלסטינים. בתוך י. שני & ה. מודריק-אבן חן (עורכים), **ספר רות לפידות: אסופת מאמרים לכבודה של פרופ' רות לפידות** (עמ' 97-115). מכון סאקר, נבו.

רמון, א'. (2023). תושבות מוגנת במזרח ירושלים. בתוך ר' כהן (עורך), **ירושלים עם הפנים קדימה: קובץ המלצות לממשלה ה-37** (עמ' 43-41). מכון ירושלים למחקרי מדיניות.

רשות המים. (2009). **סוגיית המים בין ישראל לפלסטינים**. נדלה מתוך https://www.gov.il/BlobFolder/reports/water_israel_palestinians/he/IsraelRashut.pdf

רשות המיסים בישראל. (2020). **נוהל יבוא לרשות הפלסטינית**. נדלה מתוך https://www.gov.il/BlobFolder/policy/noaalmeches-100920/he/customs_nealim_procedure-for-importation-into%20the-palestinian-authority-100920.pdf

רשות המעברים היבשתיים, משרד הביטחון. (נד.). **רקע על המעברים**. נדלה מתוך <https://maavarim.mod.gov.il/he/AboutUs/Pages/Principles.aspx>

רשת עושים היסטוריה. (2022, 14 באוגוסט). **גוש השקל: ישראל והכלכלה הפלסטינית**. נדלה מתוך <https://www.osimhistoria.com/osim-heshbon/ep66-palestine>

שיזף, ה'. (2020, 21 בפברואר). בנט מבקש למנוע בנייה פלסטינית חוקית בשטח B בטענה ל"קשיים ביטחוניים". **הארץ**. נדלה מתוך <https://www.haaretz.co.il/news/politics/2020-02-21/ty-article/0000017f-e79f-df2c-a1ff-ffdf2920000>

שני, י., & לביא, מ'. (2024, 25 בפברואר). ההיסטוריה של (א) גיוס החרדים לצה"ל. **המכון הישראלי לדמוקרטיה**. נדלה מתוך <https://www.idi.org.il/articles/53089>

Al-Omari, G. (2023, October 19). How the Palestinian Authority failed its people. **The Washington Institute for Near East Policy**. Retrieved from <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/how-palestinian-authority-failed-its-people>

Bloomfield, D., & Reilly, B. (1998). The changing nature of conflict and conflict management. In P. Harris & B. Reilly (Eds.), **Democracy and deep-rooted conflict: Options for negotiators** (pp. 7-28).

International IDEA. Retrieved from <https://researchrepository.murdoch.edu.au/id/eprint/36911/1/democracy-and-deep-rooted-conflict.pdf>

Blum, A. (2000). The Kantian versus Frankfurt. *Analysis*, 60(3), 287-288. <https://doi.org/10.1093/analys/60.3.287>

Government of Israel. (1993, September 13). **Declaration of principles on interim self-government arrangements**. Retrieved from <https://www.gov.il/en/pages/declaration-of-principles>

Hague Convention (IV) Respecting the Laws and Customs of War on Land. (1907). **The Avalon Project**. Yale Law School. Retrieved from https://avalon.law.yale.edu/20th_century/hague04.asp

International Committee of the Red Cross (ICRC). (1949). **Convention (IV) relative to the protection of civilian persons in time of war**. Geneva, 12 August 1949. Retrieved from <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/qciv-1949>

Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip. (1995). **Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip**. Retrieved from https://content.ecf.org.il/files/M00259_TheIsraeli-PalestinianInterimAgreement-HebrewText.pdf

Kretzmer, D. (2000). Book review: Autonomy: Flexible solutions to ethnic conflicts by Ruth Lapidot. *Israel Law Review*, 34(1), 135-137.

Kretzmer, D. (2021). **The occupation of justice: The Supreme Court of Israel and the occupied territories** (2nd ed.). Oxford University Press.

Kretzmer, D. (2023). The occupied territories and Israel's constitutional regime. *Israel Law Review*, 56(3), 397-426.

Lapidot, R. (1997). **Autonomy: Flexible solutions to ethnic conflicts**. United States Institute of Peace Press.

Lederach, J. P. (2003). **The little book of conflict transformation**. Intercourse, PA: Good Books.

Matthews, G. (1998). Augustine. In E. Craig (Ed.), **The Routledge encyclopedia of philosophy** (pp. 555-556). Routledge.

Office of the Quartet. (n.d.). **D2D analysis**. Retrieved from <https://www.quartetoffice.org/page.php?id=5f6919y6252825Y5f6919>

Orgad, L. (2015). **The cultural defense of nations: A liberal theory of majority rights**. Oxford University Press.

Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS). (2022). **Press release: Population Day 2022**. Retrieved from https://www.pcbs.gov.ps/portals/_pcbs/PressRelease/Press_En_InterPopDay2022E.pdf

Samhuri, M. (2016). Revisiting the Paris Protocol: Israeli-Palestinian economic relations, 1994-2014. *The Middle East Journal*, 70(4), 579-607.

Shaw, N. (2025, January 10). Conflict management, conflict resolution, and conflict transformation: What's the difference? **Pollack Peacebuilding Systems**. Retrieved from <https://pollackpeacebuilding.com/blog/conflict-management-conflict-resolution-and-conflict-transformation-whats-the-difference>

Stepanko, V., Kullab, S., & Arhirova, H. (2024, March 15). AP report: Russia imposes its passport on occupied Ukraine, coercing hundreds of thousands into citizenship. **PBS News**. Retrieved from <https://www.pbs.org/newshour/world/ap-report-russia-imposes-its-passport-on-occupied-ukraine-coercing-hundreds-of-thousands-into-citizenship>

United Nations. (1961). **Convention on the reduction of statelessness**. Retrieved from <https://>

www.unhcr.org/protection/statelessness/3bbb286d8/convention-reduction-statelessness.html

United Nations Special Committee on Palestine. (1947). **Report to the General Assembly** (Vol. I, Supplement No. 11). United Nations. Available at <https://www.jewishvirtuallibrary.org/united-nations-special-committee-on-palestine-unsco>

World Bank. (2019, April 17). **Economic monitoring report to the Ad Hoc Liaison Committee**. Retrieved from <https://www.worldbank.org/en/country/westbankandgaza/publication/economic-monitoring-report-to-the-ad-hoc-liaison-committee-april-2019->

World Bank. (2019, April 17). **World Bank calls for reform to the dual use goods system to revive a stagnant Palestinian economy**. Retrieved from <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2019/04/17/world-bank-calls-for-reform-to-the-dual-use-goods-system-to-revive-a-stagnant-palestinian-economy>

World Bank. (2024, October). Palestinian territories: Key conditions and challenges. **Macro Poverty Outlook**. Retrieved from <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/65cf93926fdb3ea23b72f277fc249a72-0500042021/related/mpo-pse.pdf>

"עתידיים לישראל 2025: חמש הצעות לסדר חברתי-ממשלי חדש" היא מהדורת המשך למהלך שהוביל מכון ירושלים למחקרי מדיניות בראשית 2023 - "עתידיים לישראל: ארבע הצעות לסדר חברתי-ממשלי חדש". כבר עם צאתו לאור של הפרויקט הראשון, ולאחר אירועי 7 באוקטובר, התחדדה ההבנה כי אנו עומדים בפתחו של שלב חדש, שבו יתעצבו יוזמות מסוג אחר. ובעוד שבחודשים הראשונים לאחר האסון בלטה תחושת סולידריות יוצאת דופן, בהמשך שבה והתחדדה עוצמתו של השסע החברתי והפוליטי בישראל.

במסגרת **"עתידיים לישראל 2025"** ביקשנו להציע דרכים מעשיות ורעיוניות להתמודדות עם מתח זה, ולשרטט אופק חדש לסדר חברתי-ממשלי בישראל. במסגרת חממת "עתידיים לישראל" בהובלת המכון, גובשה היוזמה **ישראל שבין הירדן לים: תוכנית ההסדרה | בחיפוש אחר פרויקט ריאלי-ליברלי מעודכן**. אנו מזמינים אתכם לקרוא את ההצעה מתוך סקרנות, פתיחות ותחושת אחריות משותפת - כצעד נוסף במסע לבניית תשתית אזרחית פוליטית מחודשת למדינת ישראל.

מכון ירושלים למחקרי מדיניות הוא מכון מחקר וחשיבה המוציא מירושלים תורה חברתית, כלכלית ומרחבית בת-קיימא. המכון, שהוקם בשנת 1978, הוא הכתובת שמעצבי מדיניות פונים אליה לבירור, קידום והגדרת סוגיות מרכזיות בחקר ירושלים ומדינת ישראל. מחקריו ופעילותו של המכון מסייעים למוסדות ולגופים לעצב וליישם מדיניות חדשנית ואפקטיבית. ירושלים מהווה עבור המכון מקור השראה, שדה מחקר, מעבדה ומרחב יעד להשפעה. פיתוח העיר לטובת מגוון תושביה, אוהביה ומאמיניה וחיזוק מעמדה הגלובלי עומדים בראש סדר היום של המכון.