

ב. דו"ח ועדת פיל*

יולי 1937

פרק כ: כוחן של מסיבות**

1. בטרם נגיש את הצעותינו, כיצד לטפל באופן יסודי בבעיית פלשתינה (ארץ-ישראל) נשוב ונסקור את הבעיה בקצרה.
2. תחת לחץ המלחמה העולמית נתנה הממשלה הבריטית הבטחות ליהודים ולערבים כדי לרכוש את תמיכתם. הבטחות אלה עוררו תקוות ידועות בלבות שני הצדדים.
3. הנהגת משטר המנדאטים בארץ בכלל, והמנדאט הפלשתינאי (ארץ-ישראל) בפרט, נבעה מתוך האמונה, כי במרוצת הימים יתברר, שהתחייבויות שנתחייבו כלפי הערבים וכלפי היהודים תהיינה מתיישבות אלה עם אלה, שכן הברכה החומרית שהעלייה היהודית תביא לארץ בכלל תפעל פעולה מרגיעה על ערביי פלשתינה (ארץ-ישראל). אמונה זו לא היה לה יסוד, ולדעתנו אין תקווה כי יהיה לה יסוד להבא.
4. על יסוד נימוק זה אפשר לטעון, כי בריטניה זכאית עתה להסתלק מהתחייבויותיה. אפס, כי אין לנו כל ספק, שהעם הבריטי ידחה כל רעיון כזה. רוח האמון אוסר את הדבר. ואף בלעדי ההתחייבויות שבעבר, מוטל עלינו למלא תפקיד בהווה. גם אלמלא ניתנו הבטחות וגם אלמלא התקוות, גם אלמלא היה המנדאט קיים, היו המסיבות הקיימות בפלשתינה (ארץ-ישראל) דורשות מאתנו מאמצים כבירים ביותר כדי לטפל בהן. אנו אחראים לשלום הארץ, הנהלתה מסורה בידינו. אנו חייבים להתאמץ, ככל אשר בידינו, כדי לעשות צדק ולהשרות שלום.

* מתוך מאיר אביזוהר, ישעיהו פרידמן (עורכים), *עיונים בתכנית החלוקה (1937-1947)*, שדה בוקר: המרכז למורשת בן-גוריון, 1984, עמ' 218-233. מקור: *הרצאת הוועדה המלכותית לפלשתינה ארץ-ישראל*, ירושלים, 1937, עמ' 270-289. המקור באנגלית: *Palestine Royal Commission Report, Presented by the Secretary of State for the Colonies to Parliament by Command of His Majesty, July, 1937*, London: His Majesty's Stationary Office, 1937. ניתן למצוא גם באינטרנט: <http://domino.un.org/unispal.nsf/0/08e38a718201458b052565700072b358?OpenDocument>

** השארנו את התרגום בעינו למרות שהוא ישן, אולם במקרים מסוימים שבהם התרגום מקשה על ההבנה הכנסנו שינויים על פי המקור האנגלי.

5. מה הן המסיבות הקיימות?
 סכסוך שאינו ניתן לדיכוי פרץ בין שתי עדות לאומיות בגבולותיה הצרים של ארץ קטנה. כמיליון ערבים עומדים במלחמה, גלויה או נסתרת, עם 400,000 יהודים לערך. אין כל דבר משותף ביניהם. העדה הערבית היא רובה ככולה אסייתית באופיה, העדה היהודית היא רובה ככולה אירופאית. שונות הן זו מזו בדתן ובלשונן. חייהן התרבותיים והחברתיים, דרכי מחשבתן ואורח חייהן רחוקים אלה מאלה לא פחות משאיפותיהן הלאומיות. שאיפות אלה הן אבן-הנגף הכבדה ביותר העומדת על דרך השלום. אפשר, שהערבים והיהודים היו לומדים לחיות ולעבוד יחד בפלשתינה (ארץ-ישראל) אילו עשו מאמץ אמיתי לפשר בין האידיאלים הלאומיים שלהם ולאחדם, וכה היו מקימים במשך הזמן לאומיות משותפת או כפולה. אך דבר זה אין הם יכולים לעשות. המלחמה וכל התוצאות שבאו בעקבותיה החדירו בלב כל הערבים את התקווה להחיות בעולם ערבי חופשי ומאוחד את המסורת של תור-הזהב הערבי. כיוצא בזה, היהודים מושפעים מעברם ההיסטורי. הם רוצים להראות, מה יוכל העם היהודי לפעול, אם ישיבוהו אל ארץ מכורתו. אין אפוא מקום להתבוללות לאומית בין ערבים ובין יהודים. במסכת החיים הערביים יוכלו היהודים לתפוש רק את המקום שתפשו במצרים הערבית או בספרד הערבית. בעיני היהודים יהיו הערבים זרים לא פחות משהיו הכנענים בארץ-ישראל הקדומה. הבית הלאומי, כאשר אמרנו לעיל, לא יוכל להיות לאומי למחצה. כל הסבור במסיבות כאלה, כי יש בנתינות פלשתינאית (ארץ-ישראל) תוכן מוסרי כל-שהוא, אינו אלא מרמה ומזיק. לא הערבי ולא היהודי מחוננים בחוש של שירות למדינה אחת.
6. ניגוד זה היה נעוץ ומושרש במצב מלכתחילה. הוראות המנדאט נטו לקיימו. אילו נקטה הממשלה מדיניות תקיפה ועקבית יותר היתה מדכאה את הסכסוך לזמן-מה. אך לא היתה פותרת אותו [...]
9. הסכסוך הוא בראש ובראשונה מדיני, אף-כי-פחד ההשתעבדות הכללית ליהודים מקנן בלבבות הערבים. מסתמא יבוא הקץ למנדאט, אם במוקדם ואם במאוחר. מטעמים מובנים הערבים דוחקים אותו, היהודים דוחים אותו. בינתיים כל המצב בארץ הולך ומקדיר מפני אי-ההודאות ביחס לעתיד. אכן, הסכסוך הוא ביחס לעתיד, לא פחות מאשר ביחס להווה. כל ערבי נאור וכל יהודי נאור אנוסים לשאול את השאלה "סופו של מי למשול בפלשתינה (ארץ-ישראל)?" אין ספק, כי חוסר ודאות זה סכנתו מחמירה מחמת שפלשתינה (ארץ-ישראל) היא ארץ-מנדאט; ברם לאור התנועות הלאומיות במקום אחר, אין אנו סבורים, שהמצב היה שונה ביותר אילו היתה פלשתינה (ארץ-ישראל) מושבה בריטית.

10. בינתיים יוסיפו "הגורמים החיצוניים" לפעול את פעולתם בלי הרף ובכוח מתגבר והולך. מצד אחד – ערב הסעודית, תימן, עיראק ומצרים כבר מוכרות כמדינות סוברניות וממשלת עבר-הירדן הוכרה כ"ממשלה עצמאית". לא תעבורנה שלוש שנים וסוריה והלבנון יגיעו אף הן לסוברניות לאומית. תביעתם של ערביי פלשתינה (ארץ-ישראל) ליהנות אף הם מן החופש של כל הארצות הערביות באסיה תקבל על ידי כך יתר חיזוק. לפני המלחמה היו ערביי פלשתינה (ארץ-ישראל) קשורים כמה דורות לסוריה והלבנון. במספרם הם עולים כבר על מספר בני הלבנון. וכבר הודו בעובדה שהם מוכשרים לשלטון עצמי לא פחות מערביי הארצות השכנות.
11. מצד שני, אין סיכויים שסבלותיהם וחרדתם של יהודי אירופה יתמעטו בעתיד הקרוב. הלחץ על פלשתינה (ארץ-ישראל) יימשך ועלול הוא גם להתגבר בכל עת. שוועת היהודים ליושרתו ולרגשותיו האנושיים של העם הבריטי תעמוד בעינה. בעלת הממונות תהיה נתבעת בלי הרף להרשות את הכניסה לפלשתינה (ארץ-ישראל) לכל כמה יהודים, שהבית הלאומי יוכל לספק להם מחיה. ולאחר כניסתם, תהיה נתבעת להגן עליהם בפני התקפות הערבים.
12. וכך, מטעמים פנימיים וחיצוניים, קרוב לוודאי כי המצב הרע עתה ילך ויורע. הסכסוך יגבר והתהום בין הערבים ובין היהודים תתרחב [...]
14. במסיבות אלה אנו משוכנעים שהשלום, הסדר והשלטון המתוקן לא ייכנו בפלשתינה (ארץ-ישראל) במשך זמן רב, אלא אם כן ינקטו שיטת דכוי תקיפה. בכל פרשת הרצאתנו זהירים היינו שלא להגזים בעובדות, כפי שנראו בעינינו: אך לא טוב מזה גם הזלזול בערכן של עובדות: ולא נהיה ממלאים את חובתנו אילו אמרנו דברים שיש בהם כדי להפיח תקווה לשלום בעתיד בפלשתינה (ארץ-ישראל) על-פי המשטר הקיים, או על-פי כל משטר אחר הדומה לו. האופטימיות, ששררה כמובן בראשית המפעל, נצטננה על ידי שורת ההתפרצויות הערביות, אך מעולם לא נעלמה. בכל פעם ופעם נתעוררה מחדש ובכל פעם ופעם נתבדתה. הלקח ברור, ואין אנו מאמינים, כי ימצא עתה אחד, אשר יעז להניח, כי המשטר הקיים יש בו סיכוי ממשי לפיוס בין הערבים והיהודים. הילכך עומדת הממשלה בפני הצורך הבלתי נעים של החזקת שירותי ביטחון במחיר יקר מאוד, וכתוצאה מזה לא תוכל לשפר ולהרחיב, ואולי גם תצטרך לקצץ, את השירותים המכוונים "לשלום ולהתפתחותם" של האוכלוסים, שהם, בלשון ספר-הברית של חבר-הלאומים, "פיקדון קדוש" בידי הממשלה. יתר על כן, אם תפרוצנה שנית "מהומות" בהיקף דומה לזה של מרד השנה אחרונה, עתידות הפעולות הצבאיות לכלות במהרה את הכנסותיה של פלשתינה (ארץ-ישראל), ובסופו של דבר עשויות

הן לסבך את האוצר הבריטי בחשבון הוצאות רבות מאוד. טעמי ההתנגדות המוסריים להנהלת משטר ממשלתי על ידי דיכוי מתמיד אינם צריכים הוכחה. וגם למותר הוא להדגיש את התגובות הבלתי רצויות, ששיטת מדיניות כזאת תעורר בדעת-הקהל מחוץ לפלשתינה (ארץ-ישראל).

15. ורע מכול הוא, שמדיניות כזאת לא תוביל לקראת שום מטרה. כמה שיוסיפו ללכת בה בתקיפות ובהתמדה, היא לא תפתור את הבעיה. היא לא תשכך, אלא תגביר את הריב בין הערבים ובין היהודים. יצירת פלשתינה (ארץ-ישראל) אחת בעלת שלטון עצמי תישאר בלתי מעשית ובלתי אפשרית ממש כמו עתה. לא קל להלך בנתיב האפל של דיכוי בלא לראות קו-אור בקצהו.

16. אלו הן, לפי דעתנו, המסיבות שנתקלת בהן ממשלת הוד מלכותך בפלשתינה (ארץ-ישראל). כמובן שאין אנו מתכוונים בדברינו לומר, שהעם הבריטי יירתע ויסתלק מלשאת בעול הנהלת פלשתינה (ארץ-ישראל) על פי המשטר הקיים. אם זוהי חובת-כבוד שהתחייב בה לא חסר לו לא הכוח ולא הרצון לכך. אך מותר לו לשאול, אם אין דרך אחרת, שבה יוכל למלא את חובתו [...]

פרק כ"א: קנטוניזציה

1. אפשר היה לפלא את פלשתינה (ארץ-ישראל) פילוג מדיני בדרך פחות יסודית ומקיפה מדרך החלוקה. אפשר היה לפלגה, כדרך שמפלגים מדינות פדרטיביות לפלכים ולקנטונים; וכל-כך הרבו לדבר על שיטה זו וכל-כך היטיבו להטיף לה בשם "קנטוניזציה" כאמצעי לפתרון בעיית פלשתינה (ארץ-ישראל), עד שאנו מרגישים, כי חובתנו לדון בה בטרם נגולל את תכנית החלוקה, שאנו בעצמנו עומדים להציעה.
2. עיקר תכנית הקנטוניזציה הוא, בלשון אחד מתומכיה הראשיים, כזה: יש להגדיר באופן רשמי את האיזורים שבתוכם יתירו ויעודדו רכישת קרקע על ידי יהודים להתיישבותם הצפופה בהם, תוך מילוי ההתחייבות החיובית שעל-פי המנדאט בנידון הבית הלאומי, ומחוץ לאיזורים אלה תיוחד הקרקע לצורכי האוכלוסים ילידי המקום.¹
3. אפשר לנסח תכנית זו בדרכים שונות; אך בדרך-כלל מתכוונים בה לחלק את פלשתינה (ארץ-ישראל) לקנטון יהודי ולקנטון ערבי; (הראשון יכיל את האיזורים, שבהם ההתיישבות היהודית צפופה ביותר – ובייחוד עמק זרעאל, שפלת-החוץ שמצפון לתל-אביב והמושבות הישנות המרוכזות

1. Archer Cust, "Cantonisation: A Plan for Palestine," *Journal of the Royal Central Asian Society* 23, 1936, p. 206.

- מסביב לראשון-לציון ולרחובות); ואילו המקומות הקדושים שבירושלים ובית-לחם ונמל חיפה יהיו שמורים כאנקלאוות [מובלעות] ונתונים להנהלה מנדטורית ישירה. הוצע, שהשטח מסביב לטבריה, צפת והחולה יוכל להיות קנטון "מעורב" שלישי. הקנטון הערבי צריך להקיף, לפי ההצעה, לא רק את האיזורים בפלשתינה (ארץ-ישראל) גופא, שהערבים הם רוב מכריע בהם, אלא גם את כל חבל-הארץ, שהוא עתה עבר-הירדן מזרחה.
4. מציעים, שכל קנטון תהא לו ממשלה משלו, שתהא אוטונומית לחלוטין בעניינים כמו עבודות ציבוריות, בריאות, חינוך והנהלה כללית (לרבות הפיקוח על מכירת קרקעות ועל עלייה), ואילו הממשלה המרכזית (הממונה), שאולי תהא נעזרת בעצתם של באי-כוח הקנטונים, תשאיר בידיה את הפיקוח על העניינים כמו יחסי חוץ, הגנה, מכס, מסילות-ברזל, דואר וטלגרף וכיוצא בזה, ותוסיף לגבות הכנסות מכס והכנסות דואר ושאר הכנסות פדרטיביות. בחירת הלשונות הרשמיות תהיה בידי כל קנטון וקנטון.
5. הטוענים לסידור כזה אומרים, כי הוא יפתור את שלוש הבעיות העיקריות – קרקע, עלייה ושלטון עצמי. כמובן יהא צורך ליישב קשיים רבים שיתעוררו בכל אחת מן הבעיות האלה, אך אפשר לטעון, שהתכנית הזאת תתן ליהודים בקנטון שלהם את הזכות לקנות כמה קרקעות שירצו (בלי ספק מתוך התחשבות בסייגים ידועים להגנת ענייניהם של הבעלים הלא-יהודים הקיימים) ולהכניס כמה עולים שהם בעצמם יקבעו, ואילו הקנטון הערבי יהיה חופשי להטיל בגבולותיו הוא כל מיני הגבלות שירצה נגד התפשטותה הנוספת של ההתיישבות הציונית. כל קנטון יהיה לו שלטון עצמי בכל שטחי הפעולה מלבד בשטח ה"פדרטיבי".
6. לעומת היתרונות הגלויים האלה יש בתכנית כמה נקודות תורפה ברורות. ראשית, ניסוח חוקות פדרטיביות לא היה מעולם דבר קל. שאלות סבוכות כרוכות במבנה ממשלה מרכזית ובחלוקת התפקידים בינה לבין היחידות השונות. תמיד מרחפות הסכנות של ערבוב תחומים ושל תביעות מתחרות באותו איזור-סמכות [...]
7. בייחוד יתגלו קשיים ביחסים הכספיים, שבין ממשלת המרכז ובין הקנטונים. כל הערכה של חלוקת עודף ההכנסות הפדראליות בין הקנטונים או כל הערכה של השתתפות הקנטונים בגירעון הפדראלי תעורר ויכוחים עזים והאשמות הדדיות. ועוד, התוצאות הכספיות של פיקוח יהודי בלתי מרוסן על עליית יהודים לקנטון היהודי עשויות להביא במבוכה גדולה את הממשלה הפדראלית, שתהיה נדרשת לספק שירותים פדראליים לאוכלוסים המתרבים

- והולכים בשיעור הרבה יותר מהיר, מהשיעור שהיא עצמה מוצאת אותו הוגן. היוצא מזה, שהקנטוניזציה, אם כי תמתיק את הקשיים הנגרמים על ידי עלייה יהודית, לא תעקרום לגמרי. עדיין תצטרך לטפל בהם במידה ידועה ממשלת הממונים במרכז, ועדיין יוסיפו לקיים את האיבה שבין הערבים ובין היהודים. למעשה, החלוקה, ורק החלוקה, עשויה לפתור את שאלת העלייה [...]
9. בכל תכנית לחלוקת פלשתינה (ארץ-ישראל) נעוץ הקושי היסודי בעובדה, שאין למתוח כל קו אשר יפריד את כל הערבים מכל היהודים. גם על-פי הקנטוניזציה וגם על-פי החלוקה יישאר מיעוט של לאום אחד באיזור הנתון לפיקוח הרוב של הלאום האחר [...]
10. כי הקנטוניזציה אינה פותרת את שאלת השלטון העצמי. אוטונומיה קנטונית לא תספק כלל ועיקר את דרישות הלאומיות הערביות; היא לא תרים את מעמד ערביי פלשתינה (ארץ-ישראל) לאותה הרמה שהגיעו אליה, או שעומדים בקרוב להגיע אליה, ערביי הארצות השכנות. כן לא תתן ליהודים את החירות המלאה שהם מבקשים כדי להקים את ביתם הלאומי בדרכם הם ובצעדי המהירות שלהם, ולא תפתח בפניהם סיכויים להגשים את כל משאות הנפש של הציונות בשטח ארצי קטן. ועל פני האופק עדיין ירחף אותו חוסר הוודאות, שהיה קיים קודם ביחס לגורל עתידה של פלשתינה (ארץ-ישראל). הוא יוסיף להקדיר את האופק ולעכור את המצב משנה לשנה, ויוסיף להגדיל את האיבה בין שני העמים.
11. בקצרה, יש בה בקנטוניזציה כמעט כל הקשיים הנעוצים בחלוקה, מבלי שיהא בה היתרון העליון האחד שיש בחלוקה – אפשרות לשלום אחרון.

פרק כ"ב: תכנית החלוקה

1. אנו חוזרים אפוא אל החלוקה כאל הדרך האחת שאנו יכולים להציע כדי לטפל בשורשי המחלה [...]
3. אם כי אין אנו סבורים שממשלת הוד מלכותך תדרוש מאתנו לגשת לחקירה נוספת וארוכה, שיהא צורך בה לשם עיבוד תכנית חלוקה לפרטי-פרטיה, הרי אין טעם להציע את עקרון החלוקה מבלי להלביש אותו בצורה מוחשית. ברי, שעלינו להוכיח, כי אפשר לעבד תכנית ממשית, שיהא בה משום סיפוק הדרישות העיקריות הכרוכות בבעיה. נראה לנו, כי תכנית כזאת צריך שתהיינה בה שלוש סגולות הכרחיות: היא צריכה להיות ניתנת להגשמה, היא צריכה להתאים להתחייבויותינו, היא צריכה לנהוג בצדק עם ערבים ועם יהודים.

1. משטר חוזים

4. המנדאט לפלשתינה (ארץ-ישראל) יובא לידי גמר ויוחלף במשטר חוזים לפי התקדים שנקבע בעיראק ובסוריה.
5. יש להנהיג מנדאט חדש למקומות הקדושים כדי להגשים את המטרות המוגדרות בסימן 2 להלן.
6. על הממשלה הממונה לנהל משא-ומתן עם ממשלת עבר-הירדן ובאי-כוח ערביי פלשתינה (ארץ-ישראל) מצד אחד, ועם ההסתדרות הציונית מצד שני, לשם כריתת חוזה ברית. בחוזים אלה יוכרז, כי בתוך תקופה קצרה ככל האפשר תוקמנה שתי מדינות סוברניות ועצמאיות – האחת, מדינה ערבית שתכלול את עבר-הירדן בצירוף אותו חלק של פלשתינה (ארץ-ישראל), המשתרע מזרחית ודרומית לגבול, שאנו מציעים בסימן 3 להלן; השנייה, מדינה יהודית שתכלול אותו חלק של פלשתינה (ארץ-ישראל), המשתרע צפונית ומערבית לאותו גבול.
7. הממשלה הממונה תתחייב לתמוך בכל בקשה להצטרף לחבר-הלאומים שתוגש על ידי ממשלת המדינה הערבית ועל ידי ממשלת המדינה היהודית, בהתאם לסעיף 1 מספר-הברית.
8. בחוזים יהיו ערובות קפדניות להגנת המיעוטים בכל אחת מהמדינות והוראות בענייני כספים ובעניינים אחרים, שנעמוד עליהם בסעיפים הבאים.
9. לחוזים תסופחנה אמנות צבאיות, שידונו בענייני החזקת חילות הים, היבשה והאוויר, כלכלת החופים, הכבישים ומסילות-הברזל והשימוש בהן, ביטחון צינור-הנפט וכן הלאה.

2. המקומות הקדושים

10. חלוקת פלשתינה (ארץ-ישראל) כפופה להכרח המכריע לשמור על קדושת ירושלים ובית-לחם שלא יחוללו, ולהבטיח לכל העולם גישה חופשית ובטוחה אליהם. זהו "פיקדון קדוש של הציוויליזציה" במלא מובנן של המילים שבמנדאט, – לא פיקדון מטעם עמי פלשתינה (ארץ-ישראל) בלבד, אלא מטעם המוני בני-אדם בארצות אחרות, שמקומות אלה, שניהם או אחד מהם, קדושים להם.
11. לפיכך יש לנסח מנדאט חדש, שתכליתו היסודית תהיה מילוי חובת הנאמנות הזאת. יש להציב גבולין למובלעה (אנקלווה), שתשתרע מנקודה צפונה לירושלים עד לנקודה דרומה לבית-לחם, ולאפשר גישה אל הים על ידי מסדרון, שישתרע צפונה לכביש הראשי ודרומה למסילת-הברזל, יכלול את הערים לוד ורמלה ויסתיים ביפו.

12. אנו מביטים על הגנת המקומות הקדושים כעל חובת-תמיד, מיוחדת במינה מבחינת אופיה ותכליתה, שלא נקבע דבר עליה בסעיף 22 מספר-הברית של חבר-הלאומים. אנו מציעים לעיון, שכדי למנוע אי-הבנה יש לומר בגלוי, שחובת נאמנות זו לא תסתיים, אלא אם ירצו בכך חבר-הלאומים וארצות הברית, וכי אף על פי שחובת הנאמן תהיה לסייע לשלומם ולהתפתחותם של אוכלוסי המקומות הנוגעים בדבר, אין הכוונה, כי במרוצת הימים יהיו אלה עומדים ברשות עצמם כציבור בעל שלטון עצמי מלא.
13. ערובות בעניין הזכויות של המקומות הקדושים והגישה החופשית אליהם (כפי שנקבע בסעיף 13 מן המנדאט הקיים), בעניין זכות המעבר בשטח המנדאט, ובעניין אי-הפליה בעניינים כספיים, כלכליים ועניינים אחרים, תהינה נשמרות בהתאם לעיקרי משטר המנדאטים. ואולם המדיניות של הכרזת בלפור לא תהא נוהגת; ולא תתעורר כל שאלה בעניין העדפת תביעות היהודים על תביעות הערבים או להיפך. כל תושבי החבל הזה ייהנו מיחס שווה. לשונה של הממשלה הממונה תהא "הלשון הרשמית" האחת. שלטון מתוקן וצודק, בלי התחשבות באינטרסים כיתתיים, הוא יהיה העיקר היסודי של ממשלה זו.
14. אנו סבורים, שאם יכללו במנדאט זה גם את נצרת ואת ים-כינרת יהיה זה הולם את הרגש הנוצרי בעולם כולו. אנו מציעים למסור בידי הממשלה הממונה את הנהלת נצרת וליתן לה סמכויות מלאות לשמור על קדושת מימיו וחופיו של ים-כינרת.
15. כיוצא בזה יש להפקיד בידי הממשלה הממונה את חובת ההגנה על ההקדשות הדתיות ועל הבניינים, המצבות והמקומות, אשר במדינה הערבית, הקדושים ליהודים, ועל ההקדשות הדתיות ועל הבניינים, המצבות והמקומות, שבמדינה היהודית, הקדושים לערבים.
16. לשם החזקת הממשלה הממונה תתקבל אל-נכון הכנסה ידועה, בייחוד מן האוכלוסייה הגדולה והמתרבה בערים הנתונות להשגחתה, הן ממיסי מכס והן על ידי מיסים ישרים; אך ייתכן שלא תהיה הכנסה זו מספיקה לכיסוי ההוצאות הרגילות של הממשלה. במקרה זה סבורים אנו, כי בהתחשב עם כל המסיבות, יאות הפרלמנט להקציב את הסכום הדרוש לכיסוי הגירעון.

3. הגבול

17. העיקר הטבעי לחלוקת פלשתינה (ארץ-ישראל) הוא להפריד את האיזורים, שבהם רכשו היהודים קרקעות והתיישבו בהם, מן האיזורים, המיושבים כולם או ברובם על ידי הערבים. כפי שנראה במפה ד' בסוף הרצאתנו זו, נמצאות

רוב הקרקעות והמושבות היהודיות בשפלת-החוף בין אל-מג'דל ובין הר הכרמל, בסביבות חיפה, בשפלת יזרעאל או בעמק יזרעאל, ובמזרח הגליל, היינו, דרומית לטבריה, על שפת ים-כינרת, על-יד צפת ובעמק החולה. שאר חלקי הגליל² והחלק הצפוני של עמק עכו מיושבים כמעט לגמרי על ידי ערבים. הוא הדבר באיזור הערים המרכזי בשומרון העתיקה וביהודה – להוציא מן הכלל את ירושלים וסביבותיה. הערים שכם, ג'נין וטול-כרם, זו האחרונה עיר, השוכנת בקצה גבול שפלת-החוף, הן מרכזי הלאומיות הערבית. בשטח המשתרע מג'נין ועד באר-שבע אין כמעט יהודים, פרט לירושלים וסביבותיה ולחברון. גוש ערבי זה משתרע מזרחה לירדן בין ים-המלח ובין בית-שאן. בשטח המשתרע דרומית ודרומית-מזרחית לבאר-שבע עד גבול מצרים, קנו היהודים גושים בודדים של קרקע, אפס, כי האוכלוסייה היא כולה ערבית.

18. הפרדה קיימת זו, בין הקרקעות ושטחי ההתיישבות של היהודים ובין הקרקעות התפוסות רובן או כולן בידי הערבים, יש בה לדעתנו בסיס הוגן ומעשי לחלוקה, בתנאי שבהתאם לרוח התחייבויותינו, (1) יש לתת מקום מספיק בגבולות המדינה היהודית לגידול האוכלוסייה ולהתיישבות, (2) יש ליתן פיצוי מספיק למדינה הערבית על אבדן קרקע והכנסות. התנאי האחרון הזה הוא אחד הנימוקים, שאנו נותנים בפסקה 23 להלן, להצעתנו, שהמדינה היהודית תשלם תמיכת כסף למדינה הערבית, כאשר יקום דבר החלוקה.

19. כל הצעת חלוקה תהיה הצעת-שווא, אם לא תתן רמז כל-שהוא, ולו גם בצורה מקוטעת, כיצד ליישב את השאלה החיונית ביותר בכל העניין הזה. לפי הידיעות שבידינו אין אנו יכולים לטעון, כי ההצעה שאנו עומדים להציע בעניין זה היא הפתרון היחיד לבעיה, שקשייה גלויים. ואולם כאחד הפתרונות לבעיה זו, הנראה בעינינו גם אפשרי וגם צודק, אנו מציעים את הגבול דלקמן, המבוסס על העיקרון שקבענו לעיל. אין באפשרותנו לתחום קו מדויק; לצורך זה אנו מציעים למנות ועדת גבולין [...]

4. תמיכת כסף ממדינה אחת לחברתה

23. כפי שביארנו בפרק קודם, גדולה השתתפותם של היהודים, לפי הגולגולת, בקופת ההכנסות של ממשלת פלשתינה (ארץ-ישראל) מהשתתפותם של הערבים, ודבר זה אפשר לממשלה להחזיק למען הערבים שירותים ציבוריים ברמה גבוהה יותר משהיה ביכולתה להחזיק אלמלא כן. חלוקה הארץ פירושה,

2. בשם "גליל" אנו [הוועדה] מתכוונים לכלול את נפות עכו, צפת, טבריה ונצרת.

שהאיזור הערבי לא יהנה עוד מכוח משא-המיסים של האיזור היהודי; מצד שני, א. היהודים ירכשו זכות סוברניות חדשה באיזור היהודי; ב. איזור זה, כפי שהגדרנוהו, יהיה גדול מן האיזור הקיים של קרקעות יהודים והתיישבות יהודית; ג. היהודים יהיו פטורים מן החובה, הרובצת עליהם עתה, לעזור לקידום שלומם וטובתם של הערבים שמחוץ לאותו איזור. לפיכך אין זה נראה בעינינו לבלתי הוגן, אם נציע שהמדינה היהודית תיתן תמיכת כסף למדינה הערבית לכשתקום החלוקה [...]

10. חילופי קרקעות ואוכלוסים

35. השארנו לאחרונה את השאלה הכפולה, שאחרי שאלת הגבולין היא החשובה ביותר והקשה ביותר מכל השאלות הכרוכות בכל חלוקה שהיא.

36. כדי שהחלוקה תביא לידי שלום מוחלט, לא די במתיחת גבול ובייסוד שתי מדינות. במוקדם או במאוחר יצטרכו לסדר העברת קרקעות, ועד כמה שאפשר גם חילופי אוכלוסים.

37. בנוגע לקרקע, ייתכן שהיהודים ירצו למכור קצת מן הקרקעות, או כל הקרקעות, השייכות להם והמשתרעות בתחומי המדינה הערבית, והיהודים המחזיקים בהן אולי ירצו לעקור למדינה היהודית ולחדש את חייהם על הקרקע בתוכה. מצד שני, ייתכן שגם הערבים יתרצו למכור את קרקעותיהם המשתרעות בתחומי המדינה היהודית. ואולם, מה יהא גורל מחזיקי הקרקע במקרה זה, בין שהם בעלים ובין שהם אריסים או פועלים? בין שיישארו במדינה היהודית ובין שיעקרו למדינה הערבית, שבשעה זו אין בה משום אדמה עודפת הראויה לעיבוד, יש סכנה גלויה, כי יהפכו "לפרולטריאט מחוסר קרקע".

38. יש לקבוע בחוזים, שאם ירצו בעלי קרקעות ערבים במדינה היהודית, או בעלי קרקעות יהודים במדינה הערבית, למכור את קרקעותיהם וכל מטעים או תבואה שעליהם, תהא ממשלת המדינה הנוגעת בדבר אחראית לקניית אותן הקרקעות, המטעים והתבואה, במחיר שייקבע על ידי הממשל המנדטורי אם יהא צורך בכך. אנו מציעים שלתכלית זו יש לערוב על הלוואה בסכום מספיק, אם יהא צורך בכך.

39. [...] "שאלת המיעוטים" נעשתה בשנים האחרונות רווחת מאוד הן באירופה והן באסיה. זו היא אחת השאלות הכאובות ביותר והמטרידות ביותר שהולידה הלאומיות שלאחר המלחמה; והלאומיות בפלשתינה (ארץ-ישראל), כפי שראינו, היא לא פחות חזקה ואדירה מן הלאומיות בכל מקום אחר בעולם. אנו מאמינים שהחלוקה, לכשתתגשם אחת ולתמיד, עשויה בסופו של דבר להחליש

את עוקצה של שאלה זו ולהפיג את חריפותה, יותר מאשר כל אמצעי אחר. אך מובן, כי תקוות-שווא היא לחשוב, כי לאחר החלוקה יחדלו לגמרי החיכוכים בין הערבים ובין היהודים, יחדלו "המקרים" ותחדלנה האשמות ההדדיות נוכח הפצע הפתוח שהחלוקה ודאי תגרום. אם רוצים אפוא בפתרון גמור ומוחלט, צריך לעמוד בעוז, פנים אל פנים, מול שאלת מיעוטים זו ולטפל בה בכל התקיפות. היא מחייבת בינה מדינית גבוהה מאוד מצד הנוגעים בדבר.

40. יש לפנינו תקדים מאלף לכך בחילופי האוכלוסים בין יוון ותורכיה, שבוצעו מיד לאחר מלחמת יוון-תורכיה בשנת 1922. על פי יזמתו של ד"ר ננסן נחתמה אמנה בין ממשלת תורכיה לבין ממשלת יוון בראשית שנת 1923, ובה נקבע, כי נתינים יוונים בני הדת האורתודוקסית הגרים בתורכיה יועברו מאונס ליוון, וכי נתינים תורכים בני הדת המוסלמית הגרים ביוון יועברו מאונס לתורכיה. כדי לפקח על פעולה זו הוקמו ועדה מעורבת ועוד כמה ועדות משנה, שהיו מורכבות מבאי-כוח ממשלת יוון וממשלת תורכיה ובאי-כוח מטעם חבר הלאומים. מספר האוכלוסים שהועברו בצורה זו היה רב – לא פחות מ-1,300,000 יוונים וכ-400,000 תורכים. ואולם התפקיד הזה בוצע בצורה כל-כך נמרצת ומוצלחת, עד שלא עברו שמונה-עשר חודש מן האביב של שנת 1923 ועבודת החילופים שלמה כולה. בשעתו נמתחה ביקורת חריפה על ד"ר ננסן מחמת האכזריות שבהצעתו, וביצועה המיט, אמנם, סבלות כבדים מאוד על המוני בני-אדם. ברם, התוצאות הצדיקו את אומץ-לבם של המדינאים היוונים והתורכים שטיפלו בדבר. קודם לפעולה זו היו המיעוט היווני והמיעוט התורכי משמשים יסוד תמידי לגירוי. כיום נעקרה המורסה כליל והיחסים בין יוון ובין תורכיה הם, כפי שאנו למדים, ידידותיים כאשר לא היו מעולם.

41. ואולם, לדאבונו, בנידון דידן מופרכת מיד גזירה שווה זו בנקודה חשובה אחת. בצפונה של יוון היה במציאות עודף קרקע הראויה לעיבוד, או שאפשר היה להמציאה במהרה להתיישבות היוונים יוצאי תורכיה. בפלשתינה (ארץ-ישראל) אין לפי שעה עודף כזה. בשביל היהודים, החיים עתה באיזור הערבי, יש מקום בתחומי המדינה היהודית, או אפשר להמציא להם מקום במהרה. הבעיה הגדולה היא בעייתם של ערבים, שמספרם הרבה יותר גדול; ואף על פי שכמה מהם יוכלו להתיישב על הקרקע שתתפנה על ידי היהודים, עדיין יהא צורך בשטחים הרבה יותר גדולים של קרקע בכדי ליישב מחדש את כולם. בעמודים קודמים בהרצאה זו כבר העירונו, כי אין עדות מספקת בשאלה זו, אך על יסוד החומר שבידינו מותר לנו לקוות, כפי שאמרנו, כי ביצוען של תכניות רחבות-מידה להשקאה, לאצירת מים ולפיתוח בעבר-הירדן והוא הדין בבאר-שבע ובעמק הירדן – עשוי ליצור מקום להתיישבות אוכלוסים במספר

רב יותר ממספר האוכלוסים היושבים שם כיום.
 42. לפיכך יש לגשת מיד למדידת האיזורים האלה ולהכין הערכה מוסמכת של האפשרויות המעשיות להשקעה ולפיתוח. אנו מציעים להתחיל בדבר זה מיד ולהעמיד את הפקידות הדרושה ואת הכספים הדרושים כדי להשלים מפעל זה במהירות האפשרית ביותר. אם יתברר כתוצאה מזה, כי יהיה אפשר להעמיד שטח גדול של קרקע להתיישבותם של ערבים הגרים עתה באיזור היהודי, יש להקדיש מאמצים כבירים ביותר כדי לבוא לכלל הסכם בעניין חילופי קרקע ואוכלוסים [...]

43. אנו סבורים, שבמקרה של חלוקה יהא פחות מקום לחיכוך באיזור ההרים שבצפון הגליל, המיושב כולו באוכלוסים ערביים, מאשר באדמות המישור שבהן היישוב מעורב. לפיכך, ייתכן שבאיזור הראשון לא יהא צורך להוציא לפועל חילופי אוכלוסים וקרקע במידה יותר גדולה מזו שאפשר להשיגה מתוך רצון חופשי. ואילו בנוגע למישורים, לרבות בית-שאן, ובנוגע לכל אותן המושבות היהודיות שתישארנה במדינה הערבית, כשהחוזים יקבלו תוקף, הרי צריך לקבוע בהסכם, כי בדלית ברירה ייעשו החילופים מאונס [...]

פרק כ"ג: חתימה

1. "טובה מחצית הככר מאפס-לחם", אומר המשל האנגלי; ובשים-לב לעמדה שנקטו גם באי-כוח הערבים וגם באי-כוח היהודים בשעה שהעידו, סבורים אנו כי לא ייתכן, שבמבט ראשון יסכים צד מן הצדדים להצעות שהצענו לשם יישוב תביעותיהם המתחרות, כי החלוקה פירושה, ששום צד מן הצדדים לא ישיג את כל משאלות לבבו; פירושה, שהערבים יצטרכו להשלים עם הוצאת חבל-ארץ, התפוס על ידם משכבר הימים ואשר פעם משלו בו, מכלל ריבונותם; פירושה, שהיהודים יצטרכו להסתפק בפחות מארץ-ישראל שפעם משלו בה, ואשר קיוו לשוב ולמשול בה. אך נראה לנו, כי אפשרי הדבר שלאחר מחשבה יבואו שני הצדדים לכלל הבנה, כי היתרונות שבחלוקה מכריעים את חסרונותיה. שכן, אם אינה נותנת לשום צד את כל אשר יחפון, הרי נותנת היא לכל צד את אשר הוא רוצה בו ביותר, והוא: חירות וביטחון.

2. היתרונות לערבים מן החלוקה לפי הקווים שהצענו, אפשר לסכם כך:
 א. הם מקבלים עצמאות לאומית והם יכולים לשתף את עצמם שווה בשווה עם ערביי הארצות השכנות בפעולותיהם לטובת אחדותם והתקדמותם של עמי ערב.

ב. סוף-סוף נגאלים הם מן הפחד פן "יציפום" היהודים, ומן הדאגה שמא סופם להשתעבד לשלטון היהודי.

ג. בייחוד, ההגבלה הסופית של הבית הלאומי היהודי בתחום קבוע ואישור מנדאט חדש להגנת המקומות הקדושים, שחבר-הלאומים יערוב עליו חגיגת, מסירים כל דאגה, פן ישתלטו היהודים ביום מן הימים על המקומות הקדושים.

ד. כפיס לאבדן חבל-ארץ, שהערבים מביטים עליו כעל ארצם שלהם, תקבל המדינה הערבית תמיכת כסף מאת המדינה היהודית. ומפאת מצבו הנחשל של עבר-הירדן מזרחה, היא תקבל גם תמיכה בסכום 2,000,000 ל"ש מבית האוצר הבריטי; ואם יושג הסכם בדבר חילופי קרקע ואוכלוסים תינתן תמיכה נוספת כדי להפוך, עד כמה שתהא אפשרות לכך, קרקע שוממה במדינה הערבית לקרקע פורייה, שתביא ברכה גם לעובדיה וגם למדינה כולה.

3. היתרונות ליהודים מן החלוקה, אפשר לסכם כך:

א. החלוקה מבטיחה את ייסודו של הבית הלאומי היהודי ומשחררת אותו מן הדאגה, שמא ישועבד בעתיד לשלטון ערבי.

ב. החלוקה מאפשרת ליהודים לקרוא את הבית הלאומי ביתם שלהם במלוא מובן המילה; שכן החלוקה הופכת אותו למדינה יהודית. אזרחיה של המדינה היהודית יוכלו להכניס לתוכה כמה יהודים שהיא תוכל לקלוט לפי ראות עיניהם הם. הם יגיעו לראש מטרותיה של הציונות – לאום יהודי מושרש בפלשתינה (ארץ-ישראל), אשר ייתן לנתיניו אותו מעמד בעולם, שאומות אחרות נותנות לנתיניהן. סוף-סוף יחדלו לחיות "חיי מיעוט".

4. החלוקה פותחת פתח גם לערבים וגם ליהודים – ואין אנו רואים כל פתח כזה בשום מדיניות אחרת – ליהנות מברכת השלום שאין ערוך לה. הלא כדאי לשני הצדדים להקריב קרבן-מה, אם הריב שהמנדאט חולל אותו יוכל להיגמר עם גמירתו של המנדאט. אין זאת איבת-דמים טבעית או נושנה. עד ערבי מוסמך אמר לנו, כי בכל קורות ערב היו הערבים לא רק נקיים מכל רגש אנטי-יהודי, אלא גם הראו כי רוח-הפשרה מושרשת עמוק בחייהם. והוסיף להביע את רגשי השתתפותו בגורל היהודים באירופה: "אין איש ישר-לב", כה אמר, "אשר לא ירצה לעשות את כל אשר לאל ידו כדי לחלץ את האנשים האלה ממצוקתם" ובלבד שעל-יד-כך "לא ימיט על עם אחר מצוקה דומה לזו". אם נשווה לנגד עינינו מה רב ערכה של אפשרות מציאת מקלט בפלשתינה (ארץ-ישראל) בעיני ריבואות יהודים סובלים, אין אנו יכולים להאמין, כי המצוקה, שתגרום על ידי החלוקה, כמה שתהא גדולה, תהא למעלה מכוח הנדיבות הערבית לשאתה. בעינינו זה, כמו בכמה עניינים אחרים הקשורים בפלשתינה (ארץ-ישראל), לא את עמי הארץ הזאת בלבד יש להביא בחשבון. שאלת היהודים איננה הפחותה

- שבין הפרובלמות הרבות, העוכרות את היחסים הבינלאומיים בימים קשים אלה, והעומדות למכשול על דרך השלום והרווחה. אם יוכלו הערבים לעזור לפתרון הפרובלמה הזאת בהקריבם משהו, הם ראויים להכרת-תודה לא מן היהודים בלבד, אלא גם מכל עמי המערב.
5. היו ימים, שמדינאים ערבים היו נכונים לוותר על פלשתינה (ארץ-ישראל) הקטנה לטובת היהודים, בתנאי ששאר ארצות הערבים באסיה תהינה חופשיות. תנאי זה לא נתגשם אז, אך הנה הוא עומד עתה על סף התגשמותו. לא תעבורנה שלוש שנים וכל אדמת ערב הרחבה מחוץ לפלשתינה (ארץ-ישראל), למן ים-התיכון ועד האוקינוס ההודי תהיה עצמאית, ואם תתקבל תכנית החלוקה – אף החלק הגדול של פלשתינה (ארץ-ישראל) יהיה עצמאי.
6. למותר להדגיש את התועלת שתצמח לעם הבריטי מהבאת שלום לפלשתינה (ארץ-ישראל). אנו חייבים לכבד, ככל אשר לאל ידינו, את ההתחייבויות שהטלנו על עצמנו, תחת לחץ המלחמה, כלפי הערבים וכלפי היהודים. כאשר הוכללו התחייבויות אלו במנדאט לא הערכנו כל צורכם את הקשיים הכרוכים בתפקיד, שהטיל עלינו המנדאט. ניסינו להתגבר עליהם, ולא תמיד עלה הדבר בידנו. הקשיים גברו והלכו בלי הרף עד שכיום הם נראים עצומים כמעט לבלי-נשוא. החלוקה פותחת דרך להיחלץ מן הקשיים האלה, דרך לפתור את הבעיה פתרון סופי, הנותן סיפוק-צדק לזכויותיהם ולשאיפותיהם של הערבים ושל היהודים גם יחד והמקיים, במלוא ההיקף האפשרי במסיבות הימים האלה, את ההתחייבויות שהתחייבנו כלפיהם לפני עשרים שנה.
7. ולא רק העם הבריטי ואף לא רק האומות שקיימו ואישרו את המנדאט נטרדים ומודאגים מכל אשר התרחש ואשר מתרחש בפלשתינה (ארץ-ישראל). אנשים ונשים לאין ספור על פני כל התבל כולה ירגישו בעומק לבם הקלה, אם אפשר יהיה באופן מן האופנים לשים קץ לריב ולשפך-דם בארץ המקודשת לשלוש הדתות.

הננו מגישים בהכנעה את פתשגן הכתב הזה לפני הוד מלכותך למען תואיל בחסדך לעיין בו.

פיל הורס רמבולד	
לורי המונד	
ויליאם מוריס קרטור	י. מ. מרטין
הרולד מוריס	המזכיר
ר. קופלנד	22 ביוני 1937