

ג. דו"ח אונסקו"פ: דין וחשבון מאת הוועדה המיוחדת לארץ-ישראל של האומות המאוחדות לאסיפה הכללית*

3.9.1947

פרק ב - יסודות הסכסוך

[...]

3. ארץ-ישראל במשטר המנדאט

המצב הנוכחי

קיי. האווירה הנוכחית בארץ-ישראל מתוחה ביותר. הארץ שרויה במשטר צבאי למחצה מכמה וכמה בחינות. ברחובות ירושלים ובשאר תחומי מפתח מרובים גדרי תיל, מחסומי דרכים, עמדות מכוונות-ירייה וסיורי מכוניות משוריינות. בתחומים ששם מצב ביטחון מפוקפק, חיים פקידי האדמיניסטרציה והכוחות הצבאיים באיזורי ביטחון מגודרים לחלוטין, ועובדים בבניינים מבוצרים שמשמרות חזקים מופקדים עליהם. חירות התנועה האישית מוגבלת מאד. עוצר וחוק צבאי אף הם מעשים בכל יום כמעט. המטרה הראשונה של ממשלת ארץ-ישראל היא לשמור על התנאים ההכרחיים של הביטחון הציבורי נוכח ההתקפות הטרוריסטיות החוזרות ונשנות. במידה רבה והולכת נוקטים השלטונות אמצעי ביטחון שנקבעו כבר בחוקים לשעת חירום.¹ על פי חוקים אלו אפשר לעצור אדם לתקופה בלתי מוגבלת או להטיל עליו פיקוח המשטרה לתקופה של שנה אחת, על פי פקודת המפקד הצבאי של האיזור, וכן אפשר לגרשו מארץ-ישראל או לאסור עליו את הישיבה בה על פי פקודת הנציב העליון. כשישנן "סיבות המצדיקות... מעצר... או

* מתוך דין וחשבון מאת הוועדה המיוחדת לארץ-ישראל של האומות המאוחדות לאסיפה הכללית, תל-אביב: הארץ, 1947, עמ' 24-49 ניתן למצוא באינטרנט גם באנגלית: <http://domino.un.org/UNISPAL.NSF/eed216406b50bf6485256ce10072f637/07175de9fa2de563852568d3006e10f3!OpenDocument>.

1. אושרו לפי דבר המלך במועצתו בדבר הגנת ארץ-ישראל משנת 1937, שהקנה לנציב העליון סמכות לעשות כל מה שביכולתו לטובת ביטחון הציבור בימי הטרור הערבי בשנים 1936-1939. ראו: ממשלת ארץ-ישראל - תקנות ההגנה לשעת חירום 1945 (עם תיקוניהן עד 2 במארס 1947).

גירוש" אפשר לאסור כל אדם בלי פקודת מעצר, דבר שיכול לעשותו כל חייל או כל שוטר, והאיש ייעצר לתקופה של 7 ימים עד להחלטתו של מפקד הצבא. חוקי בתי-הדין הצבאיים אוסרים כל צורה של ערעור משפטי או הטלת ספק בפסק-דין או בהחלטה של בית דין צבאי.² בתוקף חוקים אלו בוצעו מאסרים המוניים, וב-12 ביולי 1947 היו 820 איש במעצר מטעמי ביטחון,³ בתוכם 291 איש בקאניה - בתוקף חוק המעצר והפיקוח בקאניה משנת 1947. כל העצורים הם יהודים, מחוץ ל-4 ערבים. מלבד אלו נמצאים במעצר 17,873 עולים בלתי חוקיים.⁴

קית. עמדת האדמיניסטרציה לגבי קיום הביטחון הציבורי בתנאים הנוכחיים נוסחה בצורה זו והוגשה לוועדה:⁵

חבר העמים הבריטי אינו מודה בזכותה של איזו עדה שהיא, להשתמש בכוח לשם השגת מטרותיה הפוליטיות. היהודים תבעו לעצמם זכות זו במפורש החל מראשית שנת 1945, ותמכו במסע מאורגן של הפקרות, רצח ומעשי חבלה. והם סבורים שאין להרשות ששום דבר יפריע הקמת מדינה יהודית ועלייה יהודית חופשית לארץ-ישראל. אמנם יש להודות בכך, שיהודים רבים אינם מנסים להגן על הפשעים שבוצעו בשם השאיפות הפוליטיות הללו. הם מודים בנזק שנגרם לשמם הטוב על ידי השיטות הללו לפני דעת הציבור העולמית. עם זה מסרב היישוב היהודי בארץ-ישראל בפומבי לעזור לאדמיניסטרציה בדיכוי מעשי האלימות, בטענה שמדיניות האדמיניסטרציה מתנגדת לאינטרסים היהודיים. משמעות עמדה זו ברורה, וכתוצאה ממנה ניתן עידוד פעיל לפורשים וחופש פעולה, אפילו אין מנהיגי היהודים רוצים בכך.

קית. אין שום ספק בדבר שהגשמת הספר הלבן משנת 1939 בכוח, חוץ מעלייתם החוקית של 1,500 עולים יהודיים מדי חודש בחודשו החל מדצמבר 1945, יצרה אי-אמון עמוק והתנגדות למעצמה המנדטורית בקרב הציבור היהודי. הרגשה זו באה לידי ביטוייה החרף ביותר בקשר עם ניסיונות האדמיניסטרציה למנוע עליית עולים בלתי חוקיים על החוף. הוועדה גבתה בימי ביקורה בארץ-ישראל עדות מכמה מחבריה על האינצידנטים שאירעו בנמל חיפה, בשעה שאניית המעפילים

2. פסקי הדין של בתי הדין הצבאיים טעונים אישור של המפקד העליון של הצבא, שאליו אפשר להגיש בקשה לעיון בהמתקת פסק-הדין.

3. 492 היו עצורים 11 חודשים (התקופה הממוצעת); 33 היו עצורים 12 חודשים; 4 היו עצורים 6 חודשים ו-291 (הנמצאים עכשיו במחנה גילגיל בקאניה) - 21 חודש.

4. 15,864 בקפריסין בתוקף חוק המעצר בקפריסין (עולים בלתי-חוקיים) 1946.

5. ממשלת ארץ-ישראל, **תזכיר נוסף**, עמ' 56, סעיף 3.

"יציאת אירופה תש"ז" הובאה לנמל חיפה במשמר ימי בריטי. הוועדה שמה לב במקרה זה וגם במקרים אחרים לעקשנות הניסיונות להבאת עולים יהודים לארץ-ישראל בלי להתחשב באמצעי מניעה תקיפים של האדמיניסטרציה. כן עמדה הוועדה על התמיכה הרחבה בניסיונות האלה מצד היישוב היהודי בארץ-ישראל ובחוף-לארץ. המאבק הבלתי פוסק להעלאת יהודים נוספים לארץ-ישראל, בלי להתחשב במכסת העלייה שנקבעה על ידי האדמיניסטרציה, הוא תוצאה מן הקרע, שהעמיק והלך, בין הסוכנות היהודית והישוב היהודי מצד אחד לבין האדמיניסטרציה מצד אחר. במצב המתיחות הנוכחי קיים בסיס מעשי צר בלבד למילוי תפקידי הסוכנות היהודית על פי המנדאט – היינו "שיתוף פעולה עם האדמיניסטרציה והדרכתה" בעניינים הנוגעים ליישוב היהודי.

קכ. ואשר לעדה הערבית, הרי היא לוועדה הזדמנויות פחות לקביעת עמדתה, מחמת החרם על שיתוף הפעולה עם הוועדה, שהכריז הוועד הערבי העליון. בשעת גביית עדויות מנציגי ארצות-ערב בבירות ניסחו הערבים את דעתם על המצב הנוכחי של אי-שקט בארץ-ישראל בצורה זו:

אולם הציונות אינה מסתפקת בתעמולה לטובת מילוי תכניתה האקספאנסיוניסטיות על חשבון ארצות ערב. תכניתה כוללת שימוש במעשי אלימות בארץ-ישראל ובארצות אחרות. ידוע שהוקם צבא חשאי לשם יצירת אווירה של מתיחות ואי-שקט על ידי התנקשויות בחיי נציגי השלטון ועל ידי הריסת בנינים ציבוריים. עמדה תוקפנית זו, הנובעת מחולשת המעצמה המנדאטורית כלפי היהודים, תביא ללא ספק לידי הקמת ארגונים דומים מצד הערבים. האחריות למהומות, שיפרצו כתוצאה מכך בכל רחבי המזרח התיכון, מוטלת אך ורק על הארגונים הציוניים, מכיוון שהם היו הראשונים בשימוש בתכסיסים של מעשי אלימות.

באותה ישיבה הוכרז ש"מדינות ערב יוכרחו להשתמש במעשי אלימות נגד מדינה שתוקם במעשי אלימות, כי זוהי זכות חוקית של הגנה עצמית".

קכא. התנגדות הערבים לתביעות הפוליטיות של היהודים בארץ-ישראל לבשה בחלקה צורת חרם כלכלי על סחורות יהודיות, שהוחלט עליו במועצת החבר הערבי בדצמבר 1945.⁶ נציגי ארצות-ערב הטעימו בעדותם לפני הוועדה, שהחרם יהיה יעיל מאוד בגלל תלותה של התעשייה היהודית בשוקי ארצות ערב. אף שיקשה לקבוע את מידת יעילותו הנוכחית של החרם בתוך ארץ-ישראל, רואים

6. ממשלת ארץ-ישראל, סקירת ארץ-ישראל, כרך א, עמ' 84-85.

בו המנהיגים הערבים אמצעי חשוב להשגת מטרותיהם הפוליטיות. ג'מאל אפנדי אל-חוסייני דיבר בימי הוועידה הערבית בחיפה ביולי 1947 על הצורך "להגברת החרם לשם החלשת קיום הציונים", והזהיר את הסוחרים הערבים שלא קיימו את החרם, שיראו אותם כ"בוגדים" כיוון ש"האומה אינה יכולה לעבור בשתיקה על השפלתה".⁷

קכב. מיניסטר החוץ הבריטי ניסח את דעת המעצמה המנדטורית על יחסי היהודים והערבים בפארלמנט, ב-13 בנובמבר 1945, בלשון זו:

תולדות ארץ-ישראל מיום מתן המנדאט היו סכסוך ממושך בין שני הגזעים, שהגיע ממזמן לזמן לשיא בצורת מהומות רציניות. יש הכרח להודות בעובדה, שאי-אפשר למצוא קרקע משותפת בין היהודים והערבים מיום יצירת המנדאט.

בכל זאת, אף שיש להודות כי המנדאט שוב אינו ניתן להגשמה, אי-אפשר להתעלם מדעתם של האחראים להכרזת בלפור ולמנדאט הארצישראלי, שההתחייבויות לגבי הערבים והיהודים לא יתנגשו בצורה רצינית אלו באלו. משקיפים רבים הגיעו לידי המסקנה בימי הסכם פייסל-ויצמן⁸ שההסכם מבטיח סיבות לשיתוף פעולה בין יהודים לערבים בארץ-ישראל בעתיד. אף שמחאות הערבים ומרידותיהם בשנות העשרים כאילו שימשו אזהרה לסכסוך רציני, היתה המעצמה המנדטורית סבורה, שיימצאו האמצעים הדרושים לשיתוף פעולה ערבי-יהודי, ויגושר גשר מעל התהום המפרידה בין שתי העדות, בתוך מסגרת של המנדאט. המעצמה המנדטורית חזרה כמה וכמה פעמים על הנחתה זו.⁹

קכג. בתנאי המשטר המנדטורי עדיין לא נתגלתה המידה הדרושה של הבנה בין שני עמי ארץ-ישראל. מציאות השעה התקיפה היא הלחץ הבלתי-פוסק של המנהיגים הפוליטיים, היהודים והערבים, לשם קיום ענייניהם הלאומיים וחיזוקם. בכל זאת ישנם בין היהודים והערבים אנשים המאמינים באפשרות של הבנה הדדית לטובת שני הצדדים, והמשתדלים לעודד את הדבר עד כמה שהתנאים מרשים זאת. אפשר לראות בחיי יום-יום מקרים רבים של שיתוף פעולה ויחסי שכנות טובה. היהודים והערבים ארגנו שביתות משותפות בשדה עבודה. במוסדות רשמיים יש שיתוף פעולה בין יהודים לערבים לשם קידום ענייניהם המשותפים, כגון במועצה החקלאית הכללית ובמועצות לשיווק ולפיקוח על פרי הדר.

7. סקירת העיתונות הארצישראלית, 8.7.1947.

8. בינואר 1919, בין האמיר פייסל בן המלך חוסיין, ובין ד"ר ויצמן, נשיא ההסתדרות הציונית.

9. ראו דו"ח הוועדה המלכותית לארץ-ישראל, פרק ג, סעיפים 66-68, בנוגע להתמדת דעה זו.

קכד. כמובן, הצורות הללו של שיתוף פעולה מוגבלות בהיקפן וביעילותן, כשהן מצטיירות על הרקע של מטרות פוליטיות נרחבות, המתנגדות זו לזו. מידת הצלחתן נקבעה ותיקבע על ידי כמה וכמה גורמים פוליטיים וכלכליים בארץ-ישראל ומחוצה לה, שהם תולדות המשטר המנדטורי. אם יותאמו גורמים אלו במידה שתאפשר ניצול משותף של אוצרות ארץ-ישראל על ידי שני עמים על יסוד אוטונומיה לאומית, ייתכן מאוד שהכוחות הפועלים בכיוון ליצירת יחסי ידידות בין הערבים והיהודים ייהפכו לגורם חשוב בעתידה של ארץ-ישראל.

4. התביעות המנוגדות

קכה. הטענות היסודיות של התביעה היהודית והערבית מסוכמות בנפרד בסימן זה, בצירוף הערכה קצרה של כל תביעה ותביעה.

תביעות היהודים

קכו. תביעות היהודים, כפי שהן נידונות כאן, נוסחו בעיקר על ידי הסוכנות היהודית, שלפי המנדט יש לה מעמד מיוחד לגבי ענייני היהודים בארץ-ישראל. **קכז.** היהודים שואפים להקמת מדינה יהודית בארץ-ישראל, ורוצים שהעלייה היהודית לארץ-ישראל לפני הקמת המדינה היהודית ואחריה תהיה נתונה אך ורק להגבלות שיקבעו על ידי כושר הקליטה הכלכלית של מדינה זו. בעיות המדינה היהודית והעלייה הבלתי-מוגבלת משתלבות זו בזו, עד שאין להפריד ביניהן. המדינה היהודית דרושה, מצד אחד, בשביל להבטיח מקלט ליהודים, המשוועים לעלייה לארץ-ישראל ממחנות העקורים וממקומות אחרים באירופה, באפריקה הצפונית ובמזרח התיכון, מקום שהם נתונים עכשיו במצוקה קשה. מצד שני זקוקה המדינה היהודית באופן דחוף לעולים יהודים, כדי לשנות את היתרון המספרי הגדול שיש כעת לערבים על היהודים בארץ-ישראל. היהודים מודים בגלוי בקושי הכרוך בהקמת מדינה יהודית בכל ארץ-ישראל בשעה זו, שבה יהוו היהודים מיעוט למעשה, ובחלק של ארץ-ישראל שבו יעלה מספרם על מספר הערבים במידה זעומה בלבד. לכן מרבים היהודים להטעים את זכותם לעלייה מטעמים פוליטיים והומאניטאריים גם יחד ולפיכך הם מדגישים באופן מיוחד את זכות היהודים ל"שיבה" לארץ-ישראל.

קכח. היהודים מבססים את זכותם זו על מקורות תנ"כיים והיסטוריים ועל הכרזת בלפור משנת 1917, ועל המנדט לארץ-ישראל, שבמבואו נכללה ההכרזה, ושהודה בקשר ההיסטורי בין עם ישראל לארץ-ישראל ובנימוקים לחידוש בית יהודי לאומי שם.

קכט. היהודים טוענים, שמעצמת המנדאט בארץ-ישראל מונתה לנאמן למטרה הראשונית והמפורשת של הקמת בית יהודי לאומי על ידי עלייה יהודית שיש להקל אותה, ועל ידי יישוב יהודים על הקרקע, עניין שיש לעודדו בגדר ערובות מסוימות.

קל. היהודים סבורים שהמנדאט התכוון לכך, כי ההתפתחות הטבעית של עלייה יהודית, בלתי מוגבלת אלא על ידי שיקולי-דעת כלכליים בלבד, תביא בסופו של דבר להקמת קהיליה, שבה יהיו היהודים רוב.

קלא. הם סבורים כי ההתחייבויות שניתנו ליהודים בהכרזת בלפור ובמנדאט, הן בינלאומיות, ולא ניתנו ליהודי ארץ-ישראל בלבד, שהיו אז עדה קטנה בלבד, אלא לכל העם היהודי כולו, המתואר עכשיו תכופות בלשון "האומה היהודית".

קלב. הם טוענים שלא חל כל שינוי בתנאים מאז הובעו הכוונות הללו, כיוון שקיומו של רוב ערבי היתה עובדה ידועה יפה בשעה שנוסחו בראשונה ההתחייבויות החוקיות והפוליטיות של המנדאט.

קלג. היהודים מטעימים, שהם בנו בארץ-ישראל על יסוד האמונה בהתחייבויות הבינלאומיות, שניתנו לעם היהודי, ואין להפסיק את עבודתם באמצעותה.

1. לזכות העולים היהודים לארץ-ישראל, המתוארים כחוזרים למולדתם, זוקפים בראש ובראשונה את התפתחותה הכלכלית של המדינה, הקמת יסודות תכנונית השקאה ושיפור רמת החיים של הערבים והיהודים בארץ-ישראל.
2. העולים היהודים אינם דוחקים את רגלי הערבים, אלא מפתחים שטחים שאיש לא היה מפתחם בלעדיהם.

קלד. הם טוענים שלא נרמזה שום הגבלה של זמן בנוגע לעלייה או להתיישבות. לדעתם עמד המנדאט להסתיים רק בשעה שמילא את מטרתו העיקרית, היינו הקמת בית יהודי לאומי. אותו הבית ייחשב עומד על תילו בשעה שיוכל להתקיים באופן עצמאי, כי אין ערובה לביטחוננו כל זמן שאינו מובטח מהשתלטות הערבים. מכאן, שכל הצעה מוצעת חייבת להבטיח את קיום הבית היהודי הלאומי ואת המשך פיתוחו בהתאם לכתבן ולכוונתן של ההתחייבויות הבינלאומיות.

1. היהודים טוענים שהקמת בית יהודי ומדינה יהודית לא תגרום כל אי-צדק פוליטי לערבים, כיוון שהערבים לא כוננו מעולם ממשלה בארץ-ישראל.
2. האוכלוסייה הערבית, שתיהפך למיעוט בבית היהודי ובמדינה היהודית כתוצאה מן העלייה היהודית המוגברת, תזכה להגנה מלאה של כל זכויותיה על בסיס שוויון עם האזרחים היהודים.

הערכת טענות היהודים

קלה. מעצמות הברית העיקריות הסכימו ביניהן, במבוא של המנדאט, למסור את האדמיניסטרציה של ארץ-ישראל לידי מעצמה מנדאטורית, לשם הגשמת סעיף 22 של תקנון חבר הלאומים. כן הסכימו ביניהן, שאותה מעצמה מנדאטורית תהיה אחראית להגשמת הכרזת בלפור. סעיף 2 של המנדאט חייב את המעצמה המנדאטורית, שתצור בארץ תנאים פוליטיים, אדמיניסטרטיביים, וכלכליים שיבטיחו:

1. הקמת בית יהודי לאומי כפי שנקבע במבוא;

2. פיתוח מוסדות שלטון עצמי.

ההתחייבות להבטיח הקמת בית יהודי לאומי נקבעה בסעיף 6, שבו נאמר כי המעצמה המנדאטורית אחראית להקלת העלייה ולעידוד התיישבות צפופה על הקרקע.

קלו. ויכוח חריף פרץ סביב השאלה, אם ההתחייבויות בדבר הבית הלאומי ומוסדות השלטון העצמי הן שוות במשקלן, ואם אינן סותרות זו את זו. הובעה הדעה שהמנדאט אינו מעדיף התחייבות אחת על חברתה בכל הנוגע לחשיבות, ואינו מעניק זכות בכורה לאחת מהן בנוגע להגשמתן, ושלא ייתכן לומר, כי שתי ההתחייבויות הללו לא יעלו בקנה אחד. אבל לפי דעת אחרים המטרה הראשונה של המנדאט, כפי שנקבעה במבוא ובסעיפיו, היא קידום הקמת בית יהודי לאומי, וההתחייבות לפיתוח מוסדות שלטון עצמי שנייה לה.

קלז. חשיבותו המעשית של הוויכוח הוא בזה, שאם ייווצרו בארץ תנאים פוליטיים, שיבטיחו פיתוח מוסדות שלטון עצמי, יהרסו אותם התנאים למעשה את הבית הלאומי היהודי. יוצא אפוא, שאם כי היו נכונים לקשיים, לא העלו על הדעת בשעת אישור המנדאט, ששתי ההתחייבויות הללו יתנגדו זו לזו. למעשה נתברר, שכך הוא. הניגוד בין השאיפות הפוליטיות של הערבים והיהודים, שהחמיר מחמת חיזוק הלאומנות הערבית בכל הארצות הדוברות ערבית ומחמת הגברת האנטישמיות בכמה מארצות אירופה, מנע כל אפשרות של התאמה, שהיתה מאפשרת הקמת מוסדות שלטון עצמי. אילו הוקמו מוסדות שלטון עצמי, הרי קרוב לוודאי כי הרוב של אוכלוסי הארץ, שלא הסכים מעולם לעלייה יהודית, היה מונע את המשכחה, והיה גורם על ידי כך לביטול הבית הלאומי היהודי.

קלח. היהודים טוענים, שכל הגבלת העלייה שלא מתוך שיקולי דעת כלכליים היא בלתי חוקית, ופוגעת בסעיפי המנדאט. סעיף 6 של המנדאט חייב את המעצמה המנדאטורית, שתישא באחריות להקלת עלייה יהודית בתנאים מתאימים, וערב אותה שעה לזכויות שאר חלקי האוכלוסייה שלא ייפגעו. שום הגבלה אחרת לא נקבעה בעניין זה.

קלט. המעצמה המנדטורית ביארה בשנת 1922 את הסעיף 6, וטענה שהעלייה היהודית אינה יכולה להיות גדולה למעלה מיכולתה הכלכלית של המדינה לקליטת עולים חדשים. הנהלת ההסתדרות הציונית קיבלה את הביאור הזה. וכך נקבעה, על יסוד פירוש, הגבלת התנאים הכלליים של הסעיף.

קמ. הטענה היהודית, שכוונת המנדאט היתה כי ההתפתחות הטבעית של העלייה היהודית תביא סופו של דבר להקמת קהילייה שבה יהוו היהודים רוב, מעוררת את שאלת פירושו של המושג "בית לאומי".

קמא. רעיון הבית הלאומי, הנובע מניסוח השאיפות הציוניות בתכנית באזל משנת 1897¹⁰ עורר ויכוחים רבים בנוגע לפירושו, להיקפו ולאופיו החוקי, בעיקר כיוון שאין לביטוי זה פירוש חוקי, ואין בחוק הבינלאומי כל תקדים להסברתו. השתמשו בביטוי הזה בהכרזת בלפור ובמנדאט, ששניהם הבטיחו הקמת "בית לאומי יהודי", בלי לנסח יחד עם זה את פירוש הדבר. נדמה שאין להימנע מהמסקנה, כי חוסר הבהירות בניסוח שתי התעודות בא בכוונה. העובדה, שהשתמשו בביטוי "בית לאומי" במקום "מדינה" או "קהילייה", כאילו מרמזת שהכוונה להגביל את תכנית הבית הלאומי מתחילתה. טענה זו אין לה יסוד רב, כיוון ש"הבית הלאומי", אף שאינו מונע את האפשרות של הקמת מדינה יהודית בעתיד, הצטיין ביתרון שלא זעזע את דעת הקהל מחוץ לעולם היהודי; וזעזוע כזה עלול היה לחול גם בחוגים יהודיים רבים, אילו היו משתמשים בביטוי "מדינה יהודית".

קמב. אין לדעת בדיוק, מה היתה כוונתם של אלו שניסחו את ההכרזה. העובדה בעינה עומדת, שמעצמת המנדאט הגבילה את הכרזת בלפור בהכרזה בשם "המדיניות הבריטית בארץ-ישראל", שפורסמה ב-3 ביוני 1922 על ידי מיניסטרוני המושבות,¹¹ נוכח המהומות הרציניות, שהתחוללו בארץ-ישראל.

קמג. הכרזה זו הודתה בפעם הראשונה ב"קשר ההיסטורי העתיק" של היהודים בארץ,¹² ונאמר בה בפירוש, שהיהודים נמצאים בארץ-ישראל "בזכות ולא בחסד". אף על פי כן פוסלת ההכרזה, בלשונה שלה, "היעלמם או דיכויים של ערבים, של שפתם ושל מנהגייהם בארץ-ישראל", או "כפיית הלאומיות היהודית על תושבי ארץ-ישראל בשלמותם", והסבירה שלדעת המעצמה המנדטורית יש להקים בית לאומי בארץ-ישראל, ולא להפוך את כל ארץ-ישראל לבית לאומי יהודי.

10. הציונות שואפת לרכישת מקלט בטוח על פי משפט גלוי לעם ישראל בארץ-ישראל.

11. הספר הלבן של צ'רצ'יל.

12. נזכר אחרי כן בתוספת לסעיף 3 של המנדאט.

קמד. כאן יש לציין כי ביאור זה, שהגביל במידה ניכרת את היקף הבית הלאומי, נעשה לפני אישור המנדאט על ידי מועצת חבר הלאומים,¹³ ביאור זה נתקבל בזמנו באורח רשמי על ידי האכסקוטיבה של ההסתדרות הציונית, בתורת "הסוכנות היהודית המתאימה" שעליה מדובר בסעיף 4 של המנדאט.¹⁴

קמה. אף על פי כן לא הצהרת בלפור ולא המנדאט לא מנעו מראש הקמת מדינה יהודית בסופו של דבר. מבוא המנדאט הודה, בנוגע לעם היהודי, ב"סיבות לחידוש ביתם הלאומי". כן נקבע במנדאט, שאחת ההתחייבויות העיקריות של מעצמת המנדאט היא הקלת העלייה היהודית, וכך ניתן ליהודים סיכוי להקים בבוא העת מדינה יהודית בעלת רוב יהודי על ידי עלייה בממדים רחבים.

קמו. הכרזת בלפור והמנדאט הם התחייבויות בינלאומיות, שניתנו לכל העם היהודי כולו. ברור לכל שההתחייבויות הללו לא ניתנו לאוכלוסייה היהודית של ארץ-ישראל בלבד, כיוון שמספרם לא עלה בימים ההם על 80,000 בסך הכול.

קמז. מסתבר, שיהודי כל העולם, הרוצים לעלות לארץ-ישראל, היו יכולים לעשות כך באופן חוקי. אף על פי כן דומה שהשקפה זו אינה מציאותית, כיוון שארץ קטנה וענייה כל-כך, כארץ-ישראל, לעולם לא היתה יכולה לקלוט את כל יהודי העולם.

קמה. כל הצדדים הנוגעים בדבר ידעו יפה על קיום רוב ערבי מכריע בארץ-ישראל בשעת אישור המנדאט. מלבד זה הזהיר, בין השאר, הדין והחשבון של קינג-קריין, שהתכנית הציונית לעולם לא תבוצע אלא בכוח הזרוע. מסתבר אפוא שאותם מסעיפי המנדאט המדברים על בית לאומי יהודי, יכלו להתבסס אך ורק על ההנחה, שיתגברו במוקדם או במאוחר על חששות הערבים, ושהתנגדותם לתנאי המנדאט תיחלש במשך הזמן ותיעלם כליל.

קמט. זו היתה, כנראה, ההנחה היסודית. אבל נתברר שאינה נכונה, כיוון שקורות 25 שנים האחרונות הוכיחו את העובדה שלא רק הקמת מדינה יהודית מחייבת שימוש בכוח ניכר, אלא אף המשך בניינו של בית לאומי יהודי, על ידי עלייה מוגבלת. אין לטעון, שהשימוש בכוח בתורת אמצעי להקמת בית לאומי היה אחד מכוונות המנדאט, או שנכלל באחד מסעיפיו; להיפך, סעיפי המנדאט באו למנוע כל שימוש שיטתי בכוח לשם ביצועו. במבוא למנדאט נאמר, שמעצמות הברית

13. המנדאט אושר ב-24 ביולי 1922.

14. וזהו נוסח האישור: "הנהלת ההסתדרות הציונית קיבלה לשימת לבה את ההכרזה על 'המדיניות הבריטית בארץ-ישראל', שנמסרה לה על ידי מיניסטרוני המושבות ב-6 ביוני 1922, ומבטיחה לממשלות הוד מלכותו שפעולות ההסתדרות הציונית יתנהלו בהתאם למדיניות שנקבעה באותה הכרזה" (הספר הלבן של צ'רצ'יל, 1922, עמ' 28-29).

העיקריות הסכימו להפקיד את ארץ-ישראל בידי מעצמה מנדטורית, בשביל שתגשים את הסעיף ה-22 של תקנון חבר הלאומים, והעקרון היסודי של הסעיף הוא מדבר על טובתם של עמים, שאינם מסוגלים לעמוד על רגלי עצמם.

קנ. נשמעה דעה שאפשר להבטיח את טובתה של האוכלוסייה המקומית של ארץ-ישראל על ידי התפתחות בלתי מוגבלת של הבית הלאומי היהודי. אולם "טובה", במובן המעשי של המילה, צריכה להיות יותר ממושג אובייקטיבי בלבד, והערבים, החושבים באופן סובייקטיבי, הוכיחו במעשים את דעתם, שהפיכת ארץ-ישראל למדינה יהודית בניגוד לרצונם תסתור בהחלט את מושגיהם בנוגע למה שהכרחי לטובתם. כלומר, שהטוען שישנה התחייבות בינלאומית להמשיך בעלייה יהודית כדי ליצור רוב יהודי בכל ארץ-ישראל, מתעלם מרצון האוכלוסייה הערבית ומהשקפותיה בנוגע טובת עצמה, וזו תהיה פגיעה גסה בעיקרון היסודי של סעיף 22 של החוזה [תקנון חבר הלאומים].

קנא. אין להכחיש, שהיהודים הגיעו לידי הישגים מצוינים בפיתוח ארץ-ישראל. בכל זאת יכולים להתעורר ספקות רציניים ביחס למידת בריאותם הכלכלית של הישגים אלו. כיוון שהם מבוססים על הון שבא מתרומות, והואיל ורבות מתוכניות הפיתוח הן פרי עיונים פוליטיים, ואינן מתחשבות הרבה בדרישות הכלכלה.

קנב. דומה שאי-אפשר היה להימנע מנישול ערבים מקרקעותיהם על ידי היהודים, אלמלא ההגבלות, כי במידה שיגבר הלחץ על הקרקע, בה במידה יפתה ההון היהודי ערבים רבים למכירת קרקעותיהם. כבר אירעו כמה מקרים של נישול מסוג זה.

קנג. מסתבר, כי המסקנה הברורה מטענת היהודים, שאין להבטיח את הבית הלאומי מפני השתלטות ערבית, אלא אם כן יוכל להתקיים בכוח עצמו, היא שאין כל דרך למילוי הבטחת המנדאט בדבר בית לאומי יהודי, אלא הקמת מדינה יהודית בלתי תלויה בכל ארץ-ישראל או בחלקה. אפילו מדינה דו-לאומית, שתוקם על יסוד של שוויון, לא תמלא את התביעה היהודית אלא אם יינתנו לה ערבויות בינלאומיות מקיפות.

קנד. הבטחת היהודים, שהקמת מדינה יהודית בארץ-ישראל לא תגרום כל עוול פוליטי לערבים, מכיוון שהערבים לא הקימו מעולם ממשלה בארץ-ישראל, מתחזקת במידה מסוימת על ידי העובדה שארץ-ישראל לא היתה מדינה עצמאית למן שנת 63 לפני ספירת הנוצרים, עת כבש פומפיוס את ירושלים. מצד שני קיימת העובדה, שכיום נמצאים בארץ-ישראל למעלה מ-1,200,000 ערבים, שני שלישים של האוכלוסייה, המתנגדים למדינה יהודית והחותרים להקמת מדינה ערבית עצמאית.

קנה. כל פתרון, המבטיח המשך התפתחותו של הבית הלאומי היהודי בארץ-ישראל כולל ממילא המשך העלייה היהודית, דחיית מתן עצמאות, וכן אדמיניסטרציה על ידי צד שלישי, לכל הפחות עד המועד שייחפך העם היהודי לרוב בארץ. פתרון כזה היו צריכים להגשים בכוח, בגלל התנגדות האוכלוסייה הערבית. יהודים רבים טוענים, שאם תינתן ליהודים הזדמנות מתאימה, יוכלו להגן בעצמם על המדינה היהודית. גם פתרון זה מביא בחשבון את האפשרות של מאבק עז עם הערבים.

טענות הערבים

קנו. טענות הערבים, שיפורטו להלן, מבוססות בעיקר על עצומות חברי הוועד הערבי העליון במושב המיוחד הראשון של אסיפת האו"ם, ועל עדויות נציגי ארצות-ערב באותו מושב ובביירות ובג'נבה. מטרת הערבים היא לכוון מיד את ארץ-ישראל ממערב לירדן כמדינה ערבית עצמאית. הדבר מבוסס על כמה תביעות ועצומות שתמציתן ניתנת להלן. הערבים מדגישים את העובדה, שיתרונם המספרי בארץ-ישראל כיום הוא 1:2. הערבים מטעימים את זכותו "הטבעית" של הרוב הערבי הרוצה להחזיק במדינה ללא כל ויכוח, כיוון שהקרע נמצאה ברשותם במשך מאות בשנים, ונמצאת ברשותם גם עכשיו. תביעה זו של זכות "טבעית" מבוססת על הטענה, שקשר הערבים בארץ-ישראל לא נותק החל מן התקופה ההיסטורית הקדומה, כיוון שיש לפרש את המושג "ערבי" בצורה שתכלול לא רק את הפולשים מחצי-האי הערבי במאה השביעית, אלא גם את האוכלוסייה המקומית שהתמזגה עם הפולשים ושלמדה את שפתם, רכשה את מנהגיהם ואופני מחשבתם והיתה לערבית לצמיתות.

קנה. עצומות הערבים מטעימות את השאיפה הטבעית של העדה הערבית לשמירה על קיומה הלאומי מפני פולשים זרים, כדי שתוכל להמשיך בהתפתחותה הפוליטית, הכלכלית והתרבותית ללא כל התערבות מן החוץ.

קנט. הערבים מדברים גם על זכויות ש"רכשו", המבוססות על הבטחות כלליות ועל ההתחייבויות שניתנו באורח רשמי לעם הערבי בימי מלחמת העולם הראשונה, הכוללות בייחוד את חליפת המכתבים בין מק-מאהון למלך חוסיין משנת 1915-1916, ואת ההכרזה האנגלית-הצרפתית משנת 1918. הטענה הערבית בדבר עצמאות ארץ-ישראל מקבלת, לדבריהם, תמיכה נוספת מאיגרת הוגארת, ממכתב באסאט ובהצהרה "אל השבעה".

1. הערבים טוענים שמסמכים אלו באופן קולקטיבי משמשים הודאה ברורה בזכויותיהם הפוליטיות בארץ-ישראל, ואנגליה מחויבת על פי חוזה לשמורן

ולקיימן, אף שלא מילאה את התחייבותה עד כה.
2. לדבריהם, ההבטחות הללו וההתחייבויות בדבר מתן חירות ועצמאות היו בין הגורמים העיקריים, שעוררו את הערבים למרוד בממלכה העותומנית ולהצטרף לאנגליה ולשאר מעצמות הברית בימי מלחמת העולם הראשונה.
קס. הערבים חזרו והדגישו בעקשנות שהמנדאט לארץ-ישראל, שכלל את הצהרת בלפור, הוא בלתי חוקי, וארצות ערב סירבו להודות בתוקפו.

1. הם טוענים שנוסח המנדאט הארצישראלי סותר את הנוסח ואת הכוונה של סעיף 22 של תקנון חבר הלאומים, מטעמים אלו:
 - א. שפסקה 4 של סעיף 22 מתנה בפירוש, כי לכשיגיעו עדות מסוימת לדרגת התפתחות שאפשר לראותן באופן זמני כ"עמים בלתי תלויים", צריכה המעצמה המנדאטורית לשמש להן אפוטרופוס במשך תקופה מוגבלת בלבד, ועליה להגיש להן עצה אדמיניסטרטיבית ועזרה עד שיוכלו העדות הללו לעמוד על רגלי עצמן - אף על פי כן בא המנדאט הארצישראלי ופגע בסידור זה בכוונה תחילה, על ידי מניעת הודאה מיד בעצמאות הטריטוריה, ועל ידי הענקת "סמכויות מלאות של חקיקת חוקים ואדמיניסטרציה" למעצמה מנדאטורית בסעיף 1 של המנדאט.
 - ב. רצון העדה הארצישראלית "לא הובא בחשבון באופן עקרוני בבחירת המעצמה המנדאטורית", כפי שנקבע בסעיף 22, פסקה 4, של התקנון.
2. נפגעו העקרון והזכות להגדרה עצמית לאומית.
3. ארצות ערב לא היו חברות חבר הלאומים בשעת אישור המנדאט הארצישראלי, והמנדאט אינו מחייב אותן.

קסא. עם שתנאי המנדאט הארצישראלי הם בלתי חוקיים לדעת הערבים ומחוסרי כל תוקף, ולכן לא היתה לעולים היהודים כל זכות חוקית להכנס לארץ בימי תקופת המנדאט, מוכנים הערבים להכיר בנוכחותם של היהודים בתורת עובדה קיימת.

הערכת טענות הערבים

קסב. אין כל ספק, שהאוכלוסייה הערבית הווה ותהיה בעלת יתרון מספרי בארץ-ישראל, אלא אם תהיה כנגד זה עלייה יהודית חופשית בשיעור רב. שיעור הילודה הערבית גבוהה הרבה יותר משיעור הילודה היהודית. רק עלייה יהודית בעלת ממדים רחבים, שתהנה מתמיכה חזקה של הון ומאמצים מחוץ לארץ, עשויה לשמש יסוד להשגת שוויון מספרי בין הערבים והיהודים.

קסג. ערביי ארץ-ישראל רואים את עצמם כבעלי זכויות "טבעיות" על הארץ, אף שלא נמצאה הארץ ברשותם בתורת אומה עצמאית.

קסד. ברשות האוכלוסייה הערבית נמצאים עכשיו 85% של הקרקע. על אף המאמצים המוגברים של היהודים לרכישת קרקע בארץ-ישראל. חוק העברת הקרקעות משנת 1940, הנובע ממדיניות הספר הלבן משנת 1939, הגביל הגבלה חמורה את מאמצי היהודים לרכישת קרקעות נוספות.

קסה. הערבים סבורים שכל שטחה של ארץ-ישראל הוא נחלת-אבותיהם על פי הצדק. אף שהיו מוכנים, במדינה ערבית, להודות בזכות היהודים להחזיק בקרקע שקנו באופן חוקי בימי המנדאט, הם רואים בכל מאמץ להגבלת שטחה של ארץ-ישראל, כגון החלוקה, פגיעה בזכויותיהם הטבעיות.

קסו. שאיפת האוכלוסייה הערבית בארץ-ישראל להבטחת קיומה הלאומי היא שאיפה טבעית מאוד. אולם לאומנות ארצישראלית, להבדיל מלאומנות ערבית, היא תופעה חדשה באופן יחסי, שהופיעה רק לאחר חלוקת "המלבן הערבי" בסוף מלחמת העולם הקודמת. מדיניות הבית הלאומי והמדיניות הנמרצת של העלייה, שנקטו המנהיגים היהודים, הגבירו את פחד הערבים מפני האוכלוסייה היהודית הבאה מן החוץ.

קסז. ואשר להבטחות ולהתחייבויות שניתנו לערבים בימי מלחמת העולם הראשונה לשם השגת תמיכתן במעצמות הברית, יש לציין שאין שום הסכם חד-משמעי, שעל פיו אפשר היה לקבוע, אם נכללה ארץ-ישראל בתחום שהובטחה לו עצמאות, בחליפת המכתבים בין מאק-מאהון למלך חוסיין. כיוון שנתעוררה שאלת הפירוש הכחישה אנגליה בהתמדה, שארץ-ישראל נכללת עם השטחים שהובטחה להם עצמאות.

קסת. ועדה מורכבת מנציגים בריטים וערבים, שמונתה בשנת 1939, בדקה את ההתחייבויות הללו בימי הוועידה האנגלית-הערבית לענייני ארץ-ישראל. ועדה זו עיינה בחליפת המכתבים של מאק-מאהון, ובמאורעות ובתעודות מסוימות מתקופה שלאחריה, שעשויים היו לדעת צד זה או זה לזרוע אור על משמעות חליפת המכתבים או על כוונתה. ועדה זו בדקה בין השאר את "הסכם סייקס-פיקו", את הכרזת בלפור, את איגרת הוגארת, את "ההכרזה אל השבעה", את הבטחת הגנראל אלנבי לאמיר פייסל, ואת ההכרזה האנגלית-הצרפתית בדצמבר 1918.

קסט. ועדה זו קבעה בדין וחשבון שלה, שנציגי הערבים והממלכה המאוחדת "לא יכלו להגיע לידי הסכם בדבר פירוש חליפות המכתבים". אולם נציגי הממלכה המאוחדת מסרו לנציגי הערבים שטענות הערבים, כפי שהוסברו לוועדה, בדבר ביאור חליפת-המכתבים, וטענותיהם המיוחדות בדבר פירושו של המשפט "חלקי

סוריה המשתרעים ממערב למחוזות דמשק, אל-חמה, חומס וחלבי,¹⁵ חזקות יותר משנדמה היה עד כה". עוד מסרו נציגי הממלכה המאוחדת לנציגי הערבים ש"הם מסכימים כי ארץ-ישראל נכללה בשטח, שתבע השריף של מכה במכתבו מ-14 ביולי 1915, ואם ארץ-ישראל לא הוצאה מן השטח הוא בחלקים מאוחרים יותר של חליפת המכתבים, יש לראותה כנכללת באותו שטח, שבו עמדה אנגליה להודות בעצמאותם של הערבים ולתמוך בה. הם עומדים על דעתם, שעל פי ביאור נכון של חליפת המכתבים לא נכללה ארץ-ישראל למעשה בשטח זה. אבל הם מסכימים כי הניסוח של הוצאתה מכלל זה היה מפורש וחד משמעי פחות משסברו בזמן ההוא".

קע. בנוגע לגילויי-הדעת השונים האמורים בסעיף קס"ח, הגיע הוועדה לכלל מסקנה, שאין ביכולתה להביע דעה על פירושם הנכון, ואין לנסח דעה כזו בכל המקרים האלה בצורה נכונה, אם לא תדון גם בכמה הכרזות אחרות, שנעשו בימי המלחמה. הוועדה סברה בכל זאת, שיוצא מכל ההכרזות הללו כי "ממשלת הוד מלכותו אינה חופשית להחליט על גורלה של ארץ-ישראל בלי להתחשב ברצון האוכלוסייה הארצישראלית ובעניינה, ויש להביא בחשבון את ההכרזות הללו בכל נסיון להערכת ההתייבויות - לפי כל פירוש שהוא של חליפת המכתבים - שנטלה על עצמה ממשלת הוד מלכותו לגבי האוכלוסייה הזאת כתוצאה מחליפת המכתבים".

קעא. בנוגע לאיגרת הוגארת הסבירו נציגי הערבים, שהם מסתמכים בתוקף על פסוק אחד באיגרת, שנמסרה לחוסיין מלך חיג'אז בשנת 1918, ובו נאמר שלא ירשו את ההתיישבות היהודית בארץ-ישראל אלא במידה שלא תפריע לחירותה הפוליטית והכלכלית של האוכלוסייה הערבית.

קעב. כדאי לציין שאיגרת הוגארת נמסרה למלך חוסיין בינואר 1918, כלומר חדשיים לאחר הכרזת בלפור. יש הבדל ברור בין ההכרזה ששמרה רק את הזכויות האזרחיות והדתיות של העדות הלא-יהודיות הקיימות, ובין האיגרת שהבטיחה חירות פוליטית לאוכלוסייה הערבית בארץ-ישראל.

קעג. אולם תזכיר שהוגש על ידי האמיר פייסל לוועידת השלום בפריס, מרמז שהחוגים הערבים הודו בעמדתה המיוחדת של ארץ-ישראל. בתזכיר נאמר:

יהודים קרובים לערבים קרבת-דם הדוקה, ואין כל ניגודי-אופי בין שני הגזעים. למעשה הננו תמימי-דעים בהחלט בנוגע לעקרונות. בכל זאת אין הערבים

15. מכתב סיר ה' מאק-מאהון, 24.10.1915.

יכולים ליטול על עצמם את הסיכון של קיום שיווי המשקל בהתנגשויות של גזעים ודתות, שבתחום זה בלבד סיבכו את העולם בלבטים חמורים לעתים קרובות כל כך. לכן הם מעוניינים בפיקוחו היעיל של איזה נאמן גדול, כל זמן שאדמיניסטרציה מקומית מייצגת תעודד בצורה מעשית ויעילה את גיאותה החמרית של הארץ.

קעד. האמיר פייסל היה האיש שכנציג הממלכה הערבית של חיג'אז ובשמה חתם על הסכם עם ד"ר ויצמן, שייצג את ההסתדרות הציונית ופעל בשמה. בהסכם זה סמך פייסל את ידו על הכרזת בלפור ועל עידוד עלייה יהודית לארץ-ישראל, בתנאי שהערבים יזכו בעצמאות, כפי שתבע בתזכירו אל מיניסטריון החוץ הבריטי ב-4 בינואר 1919. הסכם פייסל-ויצמן לא נכנס לתקפו, כיוון שלא קיימו את התנאי הקודם בזמן ההוא.

קעה. ועדת פיל, שדנה בעניין זה, הטעימה בדין-ובחשבון שלה, ש"היה זמן שמדינאים ערבים היו מוכנים לדון במסירת ארץ-ישראל ליהודים בתנאי ששאר חלקי אסיה הערבית יהיו חופשיים. אותו תנאי לא נתקיים אז, אבל הוא עומד ערב קיומו עכשיו".

קו. מה שנוגע לעיקרון ההגדרה העצמית, הרי נראה שלא חל על ארץ-ישראל, בגלל הכוונה לאפשר הקמת בית לאומי יהודי שם, אם כי הודו בו באופן בינלאומי בסוף מלחמת העולם הראשונה. ואף שקיימוהו ביחס לשאר תחומים ערביים בשעת יצירת המנדטים מסוג א'. אפשר לומר שהבית היהודי הלאומי והמנדאט לארץ-ישראל המיוחד במינו, סותרים למעשה עקרון זה.

קעז. בנוגע לטענה שהמנדאט הארצישראלי פוגע בסעיף 22 של תקנון חבר הלאומים, מפני שלא הודו באוכלוסיה הארצישראלית בתורת אומה עצמאית, וכיוון שהמעצמה המנדאטורית קיבלה סמכויות מלאות של חקיקת חוקים והנהלת העניינים, הדגישה ועדת פיל בצדק:

1. הודאה זמנית בכמה עדות, שהשתייכו לפני כן לממלכה הטורקית, כאומות בלתי-תלויות היא רשות ולא חובה; נאמר במפורש: "אפשר להודות זמנית", ולא "יודו" או "צריכים להודות".
2. הפסקה שלפני האחרונה בסעיף 22 קובעת שמידת סמכותה של מעצמת המנדאט תיקבע בשעת הצורך על ידי מועצת חבר-הלאומים.
3. באישור הכרזת בלפור על ידי מעצמות הברית ועל ידי אמריקה הובהר מראש שהיחס לארץ-ישראל יהיה שונה מן היחס אל סוריה ואל עיראק והבדל-יחס זה אושר על ידי המועצה העליונה בחוזה סאוור ועל ידי מועצת חבר הלאומים, באשרה את המנדאט".

קעה. בנוגע לטענה שלא התחשבו באופן עקרוני ברצון העדה הארצישראלית בבחירת מעצמת המנדאט, יש לציין שהחלטות הקונגרס הסורי הכללי מ-2 ביולי 1919, המתייחסות לאפשרות של הטלת מנדאט על ארצות ערב בתנאים מסוימים, העמידו את אנגליה במקום שני, ואת אמריקה במקום ראשון. גם ועדת קינג־קריין נתנה דעתה על ברירה זו.

קעט. נדמה שאין טעם לכל ערעור על תוקף המנדאט על פי הטענות שטוענות הארצות הערביות. המנדאט הארצישראלי נוסח על ידי המועצה העליונה של מעצמות־הברית העיקריות, בתורת חלק של סיום מלחמת העולם הראשונה, ונוסח זה אושר לאחר זמן על ידי מועצת חבר הלאומים.

קפ. לורד בלפור הסביר את הלך־הרוחות בשעת יצירת המנדאט לארץ־ישראל, בפתיחת המושב ה-18 של מועצת חבר הלאומים, בלשון זו:

המנדאטים אינם יצירה שלנו. המנדאטים לא נוצרו על ידי החבר ואין החבר יכול לשנות את עצם מהותם. יש לזכור שהמנדאט אינו אלא הגבלה שהכובשים הטילו על עצמם בנוגע לסוברניות על התחומים שנכבשו לפניהם. מעצמות הברית והמעצמות המשותפות עמן הטילו על עצמן את ההגבלות הללו לטובתה הכללית של האנושות כפי שהן הבינו את הדבר; והן ביקשו מחבר הלאומים, שיעזור להן בהגשמת מדיניות זו. אבל חבר הלאומים אינו יוצר המדיניות הזאת, אלא מכשירה. לא הוא המציא את שיטת המנדאטים. לא הוא קבע את היסודות הכלליים של 3 סוגי המנדאטים. הרשו נא לי לחזור ולומר, שתפקיד החבר הוא קודם כל לדאוג לכך שנוסח המנדאט יעלה בקנה אחד עם העקרונות של תקנון חבר הלאומים; ושנית, שנוסח המנדאט יקבע למעשה את מדיניות המעצמות המנדטוריות בשטחי המנדאטים.

יוצא מדבריי, שמי שמקווה ומי שחושש, כי בהכרזה, המכונה, כפי שנדמה לי, "הכרזת בלפור", יחולו שינויים ניכרים, אינו אלא טועה. לא החששות הללו מוצדקים, ולא התקוות מוצדקות... הקווים הכלליים של המדיניות קבועים ועומדים, ומוכרחים לעמוד.¹⁶

[...]

16. צ'רלס ה' לאווארמור, ספר השנה השלישי של חבר הלאומים, 1922, עמ' 137.

פרק ד – ההצעות העיקריות לפתרון בעיית ארץ-ישראל הערות כלליות

- א. את ההצעות לפתרון הבעיה הארצישראלית, שהוצעו בתקופות שונות על ידי מקורות רשמיים ובלתי רשמיים ב-10 השנים האחרונות, אפשר לחלק ל-3 סוגים עיקריים, ואלו הם:
1. חלוקת ארץ-ישראל לשתי מדינות עצמאיות, מדינה ערבית ומדינה יהודית, שיהיו נפרדות זו מזו לגמרי, או שיהיו קשורות זו בזו במידה שהדבר דרוש לשמירה מאכסימלית על האחדות הכלכלית.
 2. הקמת מדינה אחידה (בעלת רוב ערבי, אם לא ייווצר רוב יהודי על ידי עלייה יהודית המונית).
 3. הקמת מדינה אחת בעלת מבנה פדראלי, קאנטונאלי או דו-לאומי, באופן שהמבנה יבטיח למיעוט הגנה מפני השתלטות הרוב.
- ב. להלן ניתנת סקירה קצרה של ההצעות העיקריות שהוצעו עד כה, הן הצעות שהוצעו לפני מינוי ועדה זו, והן הצעות שהוגשו לה.

ההצעות העיקריות של ועדות ותכניות הממשלה הבריטית, שקדמו למינוי ועדת האו"ם:

- ג. הוועדה המלכותית משנת 1937 (וועדת פיל): הוועדה המלכותית היתה הראשונה, שהציעה חלוקה, והיא ראתה בה את הפתרון היחיד שיש בו כדי להבטיח שלום לדורות. אף שהוועדה לא תלתה את קיומו או ביטולו של עקרון החלוקה בהצעות המיוחדות שהציעה, הגישה מפה שבה סומנו כל הגליל, עמק יזרעאל ושפלת-החוף עד אשדוד בדרום כתחום המדינה היהודית. את החלק הגדול ביותר של ארץ-ישראל דרומית ומזרחית לקו זה אמרה לעשות תחום ערבי שיתאחד עם עבר הירדן. ירושלים ובית לחם, עם מסדרון המגיע אל הים ליד יפו, ונצרת, נועדו להשאר תחום מנדאט בריטי.
- ד. ועדת החלוקה משנת 1938 (ועדת וודהאד) דחתה את תכנית החלוקה של הוועדה המלכותית, מכיוון שנתברר כי המדינה היהודית שהוצעה על פי תכנית זו, לאחר שינויים מסוימים בגבול המוצע שחייבו צרכי ביטחונה, תכיל מיעוט ערבי כדי 49% מכלל-האוכלוסייה. עם זה לא יכלו 4 חברי הוועדה לבוא לידי הסכם על כל תכנית חלוקה אחרת. אחד מהם טען, ששום צורת חלוקה אינה ניתנת להגשמה. יושב-ראש הוועדה וחבר אחד המליצו על תכנית של מדינה יהודית בצורת רצועת אדמה בחלק הצפוני של שפלת החוף, שארכה 75 קילומטר בערך, ובתוכה מובלעת ערבית ביפו, ומסדרון מובלעת ירושלים, במשטר מנדאט, עם הים התיכון. את שארית ארץ-ישראל הציעה לעשות

מדינה ערבית, פרט לגליל ולנפת באר-שבע, שענייניהם יתנהלו על ידי מעצמת המנדאט, עד שהאוכלוסייה היהודית והערבית תבוא לידי הסכם בדבר גורלם הסופי. חלק חשוב של התכנית היה ברית מכס בין המדינה הערבית למדינה היהודית ולשטחי-המנדאט. חבר רביעי של הוועדה גילה דעתו, שיש לספח אל המדינה היהודית, שהציעו היושב ראש ואחד החברים, גם את עמק יזרעאל, את אגם החולה ואת ים כנרת.

ה. ועדת החקירה האנגלית-האמריקנית משנת 1946 גילתה את דעתה, ש"כעת ובעתיד הקרוב יגרור כל ניסיון של הקמת מדינה ארצישראלית עצמאית או הקמת מדינות ארצישראליות עצמאיות מלחמת אזרחים שיהיה בה כדי לסכן את שלום העולם". לפיכך הציעה הוועדה, שענייני ארץ-ישראל יתנהלו על פי המנדאט עד שיושג הסכם בדבר משטר נאמנות. כן המליצה הוועדה שעתידיה הקונסטיטוטיוני של ארץ-ישראל יבוסס על 3 עקרונות אלו:

1. יהודים לא ישתלטו על ערבים בארץ-ישראל וערבים לא ישתלטו על יהודים.

2. ארץ-ישראל לא תהיה לא מדינה יהודית ולא מדינה ערבית.

3. צורת המשטר שתוקם בסופו של דבר תגן במלוא המידה, על יסוד ערובות בינלאומיות, על האינטרסים של הנצרות, האיסלאם והיהדות בארץ הקודש.

ההצעות המעשיות של ועדת החקירה התייחסו לעתידה הקרוב של ארץ-ישראל (ביטול תקנות העברת הקרקעות משנת 1940, ומתן 100,000 רשיונות עלייה במידת האפשר עוד בשנת 1946).

ו. תכנית לאוטונומיה מחוזית משנת 1946: תכנית זו (הידועה בדרך כלל כתכנית מוריסון) באה להגשים את המלצות ועדת החקירה האנגלית-האמריקנית האומרת ש"ארץ-ישראל לא תהיה לא מדינה יהודית ולא מדינה ערבית". חלק-הארי של ארץ-ישראל יחולק למחוז ערבי ולמחוז יהודי, והמחוז היהודי יכלול כמעט את כל השטח שבו כבר התיישבו יהודים עד עכשיו, בצירוף איזור ניכר בין נקודות ההתיישבות הללו וסביבן. לכל מחוז יהיה מוסד מחוקק נבחר, ואכסוקטיבה. ירושלים, בית-לחם והנגב יישארו בפיקוח ישיר של נציג הממשלה הבריטית, שתפעל בתורת נאמן לארץ-ישראל בתוקף הסכם נאמנות מטעם האו"ם. התכנית מניחה פתח להתפתחות עתידה הן בכיוון למדינה עצמאית פדראלית והן בכיוון לחלוקה, באופן שהמחוז היהודי והמחוז הערבי ייפכו למדינות עצמאיות, שגבולותיהן לא ישונו אלא בהסכם הדדי. סברו, שקבלת תכנית זו תאפשר העלאת 100,000 עולים לארץ-ישראל מיד בהתאם להמלצת הוועדה האנגלית-האמריקנית, והמשך העלייה למחוז היהודי בפיקוח

סופי של הממשלה המרכזית (הנציב העליון, בעזרת המועצה המוציאה-לפועל שלו, שחבריה יהיו ממונים).

ז. תכנית קאנטוניזאציה משנת 1947: תכנית זו (הידועה בדרך כלל כתכנית-באוין) הציעה משטר נאמנות בריטית לתקופה של 5 שנים, שתכליתו הכנת הארץ לקראת עצמאות. לאיזורי האדמיניסטרציה המקומית ייקבעו גבולות באופן שכל אחד יכיל רוב ניכר של יהודים או של ערבים. כל איזור ייהנה ממידה ניכרת של אוטונומיה מקומית. הנציג העליון יהיה אחראי להגנת המיעוטים. הוא ישתדל להקים במרכז מועצה מייצגת מייצגת. מקץ 4 שנים תיבחר אסיפה מחוקקת. אם יושג הסכם בין רוב הנציגים הערבים ובין רוב הנציגים היהודים באסיפה זו, תוקם מדינה עצמאית. במקרה של חילוקי-דעות יבקשו את מועצת הנאמנות של האו"ם שתעוץ עצה בדבר הפרוצדורה העתידה. בנוגע לעלייה הציעה התכנית הכנסת 96,000 יהודים בשנתיים הראשונות. אחרי כן תקבע מכסת-העלייה על ידי הנציב העליון בהתייעצות עם המועצה המייצגת שלו. במקרה של חילוקי-דעות תהיה ההכרעה מסורה בידי חבר בוררים שיתמנה על ידי האו"ם.

הצעות שהוגשו לוועדה

ח. רוב הארגונים היהודים בארץ ובחוץ לארץ, שהגישו לוועדה עדויות בכתב ובעל-פה, היו תמימי דעים עם הסוכנות היהודית לארץ-ישראל ועם הוועד הלאומי, ותבעו הקמת מדינה יהודית. יש חילוקי-דעות בין הדורשים שכל ארץ-ישראל תיהפך למדינה יהודית, ובין ארגונים שהיו מוכנים להסכים לחלוקה בתנאי שהשטח שיופרש למדינה יהודית יאפשר יישוב מספר גדול של עולים חדשים. רק מיעוט התנגד להקמת מדינה יהודית. בארץ-ישראל נוטים "איחוד" ומפלגת הפועלים "השומר הצעיר" להקמת מדינה "דו-לאומית" שבה יהיו לשתי העדות מעמד שווה ושוויון פוליטי. המפלגה הקומוניסטית מציעה מדינה דמוקרטית ערבית-יהודית, בין דו-לאומית ובין פדרטיבית. באמריקה משמיעה התנגדות לציונות המועצה האמריקאית ליהדות, המתנגדת להצעות בדבר הקמת מדינה יהודית. לדעתה עלולות הצעות כאלה לסכן את שלומן ואת ביטחונן של ארץ-ישראל ושל סביבותיה, הן יגרמו נזק ליהודים בארץ-ישראל ובכל העולם; ובכלל אינן דמוקרטיות.

ט. את עמדת הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, המייצגת את דעת רוב היהדות המאורגנת בארץ, אפשר לסכם כך:

הסוכנות תומכת בתכנית שנוסחה בקונגרס האחרון של ההסתדרות הציונית בבאזל בשנת 1947:

1. יש להפוך את ארץ-ישראל לקהילייה יהודית שתתפוס את מקומה בעולם הדמוקרטי.
 2. יש לפתוח את שערי ארץ-ישראל לעלייה יהודית.
 3. יש למסור לידי הסוכנות היהודית את הפיקוח על העלייה לארץ-ישראל ואת הסמכות לבניין הארץ.
- י. בנוגע לחלוקה נאמר בסקירה הפוליטית לשנים 1946-1947, שהגישה הסוכנות היהודית לוועדה, בעמוד 71:

[...] פתרון על פי קווי החלוקה, אם בכלל יתקבל על הדעת, יוכל להתקבל רק באין ברירה [...] כל פתרון בעיית ארץ-ישראל, שאפשר להציעו, ייבחן בעיני העם היהודי בזה, אם הוא מבטיח עלייה יהודית והתיישבות בעלות ממדים רחבים, ואם הוא מוליך ללא דחייה להקמת המדינה היהודית.

- יא. המדינות הערביות. נציגי המדינות הערביות הציעו בביירות את אותן ההצעות הקונסטיטוציוניות למשטרה העתידי של ארץ-ישראל, שכבר נמסרו בשעתן על ידי משלחות המדינות הערביות לוועידה הארצישראלית בלונדון בספטמבר 1946. וזה תוכן ההצעות בקיצור:

1. ארץ-ישראל צריכה להיות מדינה אחידה בעלת חוקה דמוקרטית, ואסיפה מחוקקת נבחרת.
2. החוקה צריכה להכיל, בין השאר, ערובות אלו:
 - א. לקדושת המקומות הקדושים ולחופש הפולחן הדתי בהתאם ל"סטאטוס קוו".
 - ב. לזכויות אזרחיות מלאות לכל אזרחי ארץ-ישראל; זכות התאזרחות תינתן רק אחר ישיבה בלתי פוסקת של 10 שנים בארץ.
 - ג. להגנת הזכויות הדתיות והתרבותיות של העדה היהודית, ערובות אלו ישונו רק בהסכמת רוב החברים היהודים באסיפה המחוקקת.
3. כן תכיל החוקה תקנות בדבר:
 - א. ייצוג מתאים של כל העדות החשובות בתוך האסיפה המחוקקת, בתנאי שהיהודים לא יעלו בשום מקרה על שליש מכלל מספר החברים;
 - ב. איסור חמור של עלייה יהודית וקיום ההגבלות הנוכחיות על העברת קרקעות. כל שינוי של עניינים אלה יצריך הסכמת רוב החברים הערבים באסיפה המחוקקת;
 - ג. הושבת בית-דין עליון שיהיה מוסמך לקבוע אם איזה תחיקה שהיא סותרת את החוקה.

יב. התכנית הערבית קבעה שתיוכן חוקה כזאת אחר-תקופת-מעבר קצרה במשטר המנדאט הבריטי. בתוקפת המעבר ימנה הנציב עליון ממשלה זמנית, מורכבת מ-7 מיניסטרים ערבים ומ-3 מיניסטרים יהודים. לנציב העליון תהיה זכות וטו בכל משך תקופת המעבר. הממשלה הזמנית תדאג לבחירת אסיפה מחוקקת בעלת 60 חברים, ותגיש לה את נוסח החוקה. אם לא תגיע האסיפה המחוקקת לידי הסכם על החוקה תוך 6 חדשים, תגישנה הממשלה הזמנית בעצמה. אחר קבלת החוקה יתמנה בפעם הראשונה ראש המדינה הארצישראלית העצמאית, המנדאט יחוסל, ויחתם חוזה של ברית בין הממלכה המאוחדת לבין מדינת ארץ-ישראל. התכנית תסתיים בעיכוב מועט ככל האפשר, אפילו איזה חלק שהוא של אזרחי ארץ-ישראל יימנע משיתוף-פעולה.

סיכום

- יג.** כל הפתרונות המוצעים באו לפתור בצורה זו או זו את הבעיה הארצישראלית: פישור בין שתי תביעות, שהן דבר והיפוכו, ושכל אחת מהן נשענת על נימוקים חזקים, בארץ קטנה מוגבלת-האמצעים ובאווירה של מתיחות גזעית ופוליטית מחמירה והולכת ושל רגשות לאומיים מנוגדים.
- יד.** אחדים מן הפתרונות המוצעים היו פאליאטיבים יותר מאשר פתרונות. נוכח הוודאות שלעולם לא יימצא שום פתרון, שיספק את שתי הקבוצות המתנגדות זו לזו, ואולי אף לא קבוצה אחת על חשבון אפוזיציה תקיפה של הקבוצה שכנגד, הוצעו מזמן לזמן סידורים כגון המשך המנדאט או הקמת משטר נאמנות, שמטבעם של הדברים יכול להיות זמני בלבד.
- טו.** לא מחוסרת-משמעות העובדה, שרק לאחר עליית הנאצים לשלטון בגרמניה, שהביאה לידי תנועה המונית של יהודים הרוצים לעלות לארץ-ישראל, החמירה הבעיה הארצישראלית במידה כזו, שחייבה ביקוש פתרונות מחוץ לגדר ההתפתחות הנורמאלית של מנדאטים מסוג א'. מכאן שכל הפתרונות החשובים, שהומצאו לארץ-ישראל, הם חדשים באופן יחסי.
- טז.** כל פתרון הניתן להגשמה כיום – אף הקיצוני ביותר – ייתקל בעובדה הקיימת, שעכשיו ישנם בארץ-ישראל למעלה מ-1,200,000 ערבים ומ-600,000 יהודים, שהם בעלי הווי תרבותי שונה, והשקפותיהם, לשונותיהם, אמונותיהם ושיאיותיהם נבדלות זו מזו.
- יז.** טבעי הדבר, שהפתרונות הפשוטים ביותר הם הקיצוניים ביותר. כלומר אלו הדוחים – לגמרי או כמעט לגמרי – את הדרישות והתביעות של צד אחד, או המתעלמים מהם, בה בעת שהם מודים במלוא המידה בתביעות הצד האחר, הוועדה המיוחדת פסלה פתרונות כאלה.

פרק ה - המלצות (א)

מבוא

- א. הוועדה ערכה סדרה של דיונים בלתי-פורמאליים בעת דיוניה בג'נבה, כדי להעריך הערכה יסודית את הצדדים המרובים של הבעיה הארצישראלית. חברי הוועדה ערכו ויכוחים ממושכים ומפורטים בישיבות הללו, ודנו בהצעות הפתרון השונות בפרטות.
- ב. בשלבים הראשונים של הדיונים נתברר שניתנה תמיכה מועטה בלבד לפתרונות שחייבו עמדה קיצונית, כלומר הקמת מדינה ארצישראלית אחת הנתונה להגמוניה יהודית או להגמוניה ערבית. לפיכך היה ברור שהוועדה לא היתה מוכנה לתמוך בהצעות הרשמיות של ארצות ערב או של הסוכנות היהודית, שתוארו בפרק ד' של הדין והחשבון הזה. כל החברים הודו בכך, שיש לעשות מאמץ, כדי למצוא פתרון, שימנע מילוי כל התביעות של קבוצה אחת על חשבון הקבוצה האחרת באופן שייעשה לה עוול חמור.
- ג. בישיבה ה-47 ב-27 באוגוסט 1947 דחתה הוועדה באופן פורמאלי את שני הפתרונות הקיצוניים. אותה שעה ידעה הוועדה יפה, שהן ליהודים והן לערבים ישנן טענות חזקות בדבר הזכויות והאינטרסים שלהם בארץ-ישראל: הערבים בתוקף העובדה שהיו במשך שנות מאות האוכלוסייה המקומית והעיקרית בארץ; והיהודים בתוקף קשרם ההיסטורי בארץ ובתוקף ההתייבויות הבינלאומיות שניתנו להם, ושכיבדו את זכויותיהם בארץ. אבל הוועדה עמדה על כך, שנקודת הכובד של הבעיה הארצישראלית נעוצה בעובדה, ששתי קבוצות גדולות - אוכלוסייה ערבית שלמעלה מ-1,200,000 נפש, ואוכלוסייה יהודית שלמעלה מ-600,000 נפש - בעלות שאיפות לאומיות, חזקות, משולבות זו בזו בארץ צחיחה, מוגבלת השטח, וענייה בכל האוצרות העיקריים. היה קל, בערך, להגיע לידי מסקנה, שכיוון ששתי הקבוצות מתעקשות בתביעותיהן, אי-אפשר למעשה, בתנאים הנוכחיים, למלא את תביעות שתי הקבוצות במלוא המידה, ואין להצדיק כלל ניסיון לקבל את התביעות המלאות של צד אחד על חשבון הצד האחר.
- ד. לאחר שפסלה הוועדה את הפתרונות הקיצוניים בשיחותיה הבלתי-פורמאליות, הקדישה את שימת-לבה להצעת המדינה הדו-לאומית ולהצעות הקאנטונים. הוועדה דנה בשני הפתרונות הללו, אבל החברים שהיו מוכנים לדון בהצעות הללו באופן עקרוני, לא נתרשמו מאפשרות הגשמתן למעשה. נתברר שהפתרון הדו-לאומי, אף שהוא מושך את הלב מכמה בחינות, לא יהיה לו טעם רב, אם לא ידאגו לשוויון מספרי או פוליטי בין שתי הקבוצות כפי שהוצע על ידי הד"ר מגנס. אולם דבר זה יחייב הנהגת מנגנונים מסובכים,

- שמלאכותיותם ברורה, ושמעשיותם מוטלת בספק רב.
- ה. ייתכן שהפתרון הקאנטונאלי, בתנאים הנוכחיים של שילוב היישוב היהודי והערבי בארץ-ישראל, יחייב מידה מופרזת של פיצול תהליכי הממשל, ובסופו של דבר לא יהיה ניתן לביצוע.
- ו. לאחר שהורידו חברי הוועדה מן הפרק את הפתרונות הקיצוניים ואת התכנית הדו-לאומית והקאנטונאלית, חברי הוועדה, בדרך כלל, נטו לנוע לכיוון של חלוקה עם איחוד כלכלי או לתכנית מדינה פדרטיבית. הוועדה מינתה שתי קבוצות עבודה בלתי פורמאליות: אחת לתכנית חלוקה עם סידור קונפדראציה, ואחת למדינה פדרטיבית. על שתי הקבוצות הוטל לעבד את הפרטים של שתי התכניות, המופיעות בצורתן הסופית בפרקים ו' וז' של דין וחשבון זה, בצירוף שמות החברים שתמכו בהן.
- ז. כתוצאה מן העבודה של שתי קבוצות-העבודה נתגלתה מידה ניכרת של תמימות-דעים בנוגע לכמה וכמה בעיות חשובות, כפי שנתברר בישיבה ה-47 של הוועדה. על יסוד מידה זו של הסכמה מונתה ועדת-משנה לשם ניסוח נוסחאות מסוימות.
- ח. בישיבה ה-49 ב-29 באוגוסט 1947 דנה הוועדה בדין ובחשבון של ועדת-המשנה לניסוח, ואישרה פה אחד 11 המלצות למושב הכללי, המובאות להלן בחלק א' של פרק זה. המלצה שתים-עשרה, שעליה חלקו נציגי גואטמלה ואורוגוואי, מובאת בחלק ב'.

חלק א: המלצות שנתקבלו פה אחד

המלצה א: חיסול המנדאט

ממליצים כי המנדאט הארצישראלי יחוסל בכל ההקדם שאפשר.

ביאור:

- בין הנימוקים שהביאו לידי המסקנה שנתקבלה פה אחד, היו נימוקים אלו:
1. כל הצדדים הנוגעים בדבר במישרים - המעצמה המנדאטורית, הערבים והיהודים - תמימי-דעים שיש צורך דחוף בשינוי מעמדה של ארץ-ישראל. המעצמה המנדאטורית הודיעה רשמית לוועדה ש"נתברר כי המנדאט אינו ניתן להגשמה למעשה, ואין לפשר בין ההתחייבויות שניתנו לשתי העדות בארץ-ישראל". היהודים והערבים דורשים חיסול המנדאט והענקת עצמאות לארץ-ישראל, אף שיש ביניהם חילוקי דעות חמורים בנוגע לצורת עצמאות זו.
 2. הצד האופייני ביותר של המצב בארץ-ישראל הוא ההתנגשות בין היהודים למעצמה המנדאטורית מזה, ומתיחות בין היהודים לערבים מזה. מצב-סכסוך זה, שבא לידי ביטוי הן בריב גלוי בין העדה היהודית המאורגנת ובין

- האדמיניסטרציה, והן במעשי אלימות ובטרור מאורגנים, החמיר והלך, והגיע לשיאו באבידות גדלות והולכות בנפש ובהרס רכוש.
3. לפי טבע הדברים היה המנדאט מכוון לנאמנות זמנית בלבד על ארץ-ישראל. נוסח המנדאט מכיל סעיפים הסותרים זה את זה כשבאים להגשים למעשה.
 4. אפשר לפקפק פיקפוק רציני, אם המנדאט היה ניתן להגשמה עכשיו, מכל מקום. הקו העיקרי של שיטת המנדאטים היה הענקת מעמד בינלאומי לשטחי המנדאט. הדבר היה כרוך בגורם חיובי של אחריות בינלאומית לשטחי המנדאט ושל מסירת דין וחשבון לפני מוסד בינלאומי - מועצת חבר הלאומים - מצד כל מעצמה מנדאטורית, על מצבם והתפתחותם של עמי השטחים ההם. ועדת המנדאטים הקבועה הוקמה לתכלית המיוחדת של הגשת עזרה למועצת החבר בפעולתה זו. חבר הלאומים ועדת המנדאטים פוזרו, ואין עכשיו כל דרך למילוי ההתחייבות הבינלאומית לגבי שטח המנדאט, אלא מסירת השטח לנאמנות בינלאומית של האו"ם.
 5. עם זה יש להעיר, שמנגנון הנאמנות הבינלאומית לא קיבל לידי באופן אוטומאטי את פעולות מנגנון המנדאטים בקשר עם שטחי המנדאט. רק על יסוד הסכמי נאמנות אינדיווידואליים, שזכו לאישור על ידי רוב של שני שלישים באסיפה הכללית, אפשר למסור טריטוריות למשטר נאמנות.
 6. מכאן, שהמאכסימום שהמעצמה המנדאטורית יכולה לעשות עכשיו, במקרה של המשך המנדאט, הוא להמשיך באדמיניסטרציה ברוח המנדאט, בלי שתוכל לקיים את התחייבויותיה הבינלאומיות בהתאם לכוונות שיטת המנדאטים. בשעת חיסול ועדת המנדאטים המתמדת, באפריל 1946, באמת הכריזה המעצמה המנדאטורית, שהיא עומדת להמשיך באדמיניסטרציה של ארץ-ישראל, עד שיושג הסכם חדש בהתאם לעקרונות הכלליים של המנדאט. המעצמה המנדאטורית עצמה העבירה עכשיו את העניין לאו"ם.

המלצה ב: עצמאות

ממליצים כי ארץ-ישראל תקבל עצמאות בכל ההקדם שאפשר.

ביאור:

1. אף שעמי ארץ-ישראל מחולקים מחלוקת חמורה ביחס לבעיות פוליטיות, התקדמו במידה מספקת, כדי שיוכלו לנהל את ממשלם באופן עצמאי.
2. העם היהודי והעם הערבי, שהיו נתונים במשך חצי יובל-שנים לאפוטרופוסות של המנדאט, שניהם מבקשים מבע יעיל ביותר לשאיפותיהם הלאומיות.
3. אין להניח כלל שכל סידור שאין בו מתן עצמאות במועד קרוב במידה המתקבלת על הדעת, יתקבל בסבר פנים יפות על ידי היהודים או הערבים.

המלצה ג': תקופת המעבר ממליצים כי תהיה תקופת מעבר, לפני הענקת עצמאות לארץ-ישראל, שתהיה קצרה ככל האפשר בהתאם להישגי ההכנות ולתנאים ההכרחיים לעצמאות.
ביאור:

1. ברור שיש צורך בתקופת מעבר לפני מתן העצמאות. כמעט אין להעלות על הדעת, נוכח האופי המסובך של הבעיה הארצישראלית, שאפשר להעניק עצמאות מתוך אחריות בלי שתבוא לפני תקופת מעבר.
2. לתקופת המעבר יש חשיבות גם מבחינה זו, שבה יוקמו המוסדות הממשלתיים, ושבה יובטחו הערובות לעניינים חיוניים כגון הגנת המיעוטים, ושמירת המקומות הקדושים והאינטרסים הדתיים.
3. אולם קרוב לוודאי, שתקופת מעבר אך תחמיר את המצב הנוכחי החמור בארץ-ישראל, אלא אם כן תתייחס לפתרון מוגדר ומסוים, שיוגשם תיכף לקץ אותה התקופה, ואם אורך תקופה זו ייקבע בפירוש ולא יעלה על שנים מספר.

המלצה ד': אחריות האו"ם בתקופת המעבר ממליצים כי בימי תקופת המעבר תהיה הרשות, שיימסר לה התפקיד של הנהלת ענייני ארץ-ישראל ושל הכנתה לקראת עצמאות, אחראית לפני האו"ם.
ביאור:

1. האחריות לאדמיניסטרציה של ארץ-ישראל בתקופת המעבר ולהכנת הארץ לעצמאות תהיה חמורה. אפילו יהא הפתרון מה שיהיה, הרי יש חשש שיהיה צורך באמצעי-כפייה בקנה מידה רחב במשך זמן-מה. הוועדה מכירה היטב את החשיבות המרכזית של בחינה זו בכל פתרון שהוא, אבל אינה רואה סמכות לעצמה להסיק מסקנה סופית או להמליץ המלצות מוגדרות בעניין זה.
2. ברור, כי פתרון, שכשהוא לעצמו אפשר לראותו כטוב ביותר וכמניח את הדעת ביותר מכל נקודת ראות טכנית, לא יהיה בו כל תועלת, אם יתברר שאין כל אמצעי להגשימו. אם נביא בחשבון את העובדה, שהמצאת פתרון שיניח לגמרי את דעת היהודים והערבים יחדיו, נראית מן הנמנעות, הרי הסיכוי לכפיית פתרון על שני הצדדים יהיה תנאי-יסוד לכל המלצה שנמליץ עליה.
3. בגלל מכשולים מסוימים, העלולים לעמוד לשטן בדרך השלטון, שבידיו יופקד ניהול ענייני הארץ בתקופת המעבר, רצוי שיוקם קשר הדוק עם האו"ם.
4. הצלחתו היחסית של השלטון, שבידיו יופקד ניהול ענייני ארץ-ישראל בתקופת המעבר, ביצירת אווירה מתאימה ובביצוע ההכנות הדרושות לקבלת העצמאות, תשפיע במידה רבה על יעילות הפתרון הסופי שייקבע. בביצוע האחריות הכבדה המוטלת על השלטון, תהיה חשיבות יתרה לכך, שעם היותו

מחויב ליתן דין וחשבון לפני האו"ם על פעולותיו בקשר עם זה, יוכל לסמוך על תמיכת האומות המאוחדות בביצוע הוראות מוסד זה.

המלצה ה': מקומות קדושים ואינטרסים דתיים

ממליצים כי בכל פתרון שיקבלו ביחס לארץ-ישראל:

1. יקוים האופי הקדוש של המקומות הקדושים, ותובטח הגישה למקומות הקדושים לשם תפילה ועלייה לרגל, בהתאם לזכויות הקיימות, תוך הכרה באינטרסים של מיליונים נוצרים, יהודים ומושלמים בחוף לארץ, וכן באלה של תושבי ארץ-ישראל, בנוגע להשגחה על מקומות ובנינים הקשורים בכור-מחצבתם ובהיסטוריה של דתותיהם.
2. הזכויות הקיימות של העדות הדתיות השונות בארץ-ישראל לא ייפגעו ולא יבוטלו, נוכח העובדה ששמירתן היא חיונית לשלום דתי בארץ-ישראל בתנאי עצמאות.
3. יוקם מנגנון מתאים לשם יישוב בלי משוא פנים של סכסוכים בענייני זכות דתית כגורם חיוני לשמירת השלום הדתי, מתוך התחשבות בעובדה שבתקופת המנדאט יושבו סכסוכים כאלה על ידי הממשלה עצמה, ששימשה כבורר, והיו לה הסמכות והכוח הדרושים לביצוע החלטותיה.
4. סעיפים מיוחדים בעניין המקומות הקדושים, בעניינים דתיים או מקומות דתיים וזכויות העדות הדתיות ייכללו בחוקה או בחוקות של כל מדינה או מדינות, אם ייוסדו כאלו בארץ-ישראל.

ביאור:

1. ארץ-ישראל, כארץ הקודש, יש לה מעמד מיוחד במינו בעולם. היא קדושה באותה מידה לנוצרי, ליהודי ולמושלמי. האינטרסים הרוחניים של מאות מיליוני המאמינים בשלוש הדתות המונותאיסטיות הגדולות קשורים קשר הדוק בנופה של ארץ-ישראל ובתולדותיה. כל פתרון של בעיית ארץ-ישראל צריך להביא בחשבון אינטרסים דתיים אלה.
2. שמירת המקומות הקדושים בארץ-ישראל צריכה להיות תנאי למתן עצמאות.

המלצה ו': העקורים היהודים

ממליצים כי האסיפה הכללית תיטול על עצמה ליזום ולבצע מיד סידור בינלאומי, שלפיו יטפלו בבעיית יהודי אירופה, הנתונים במצוקה, שכ-250,000 מהם נמצאים במרכזי-כינוס, כבעניין דחוף ביותר, לשם הקלתם של סבלם ושל בעיית ארץ-ישראל.

ביאור:

1. יהודי אירופה השרויים במצוקה, יחד עם העקורים בדרך כלל, הם מורשת מלחמת העולם השנייה. הכול מודים שהם עניין לאחריות בינלאומית. אולם כתוצאה מהתביעות החוזרות שהיהודים השרויים במצוקה יוכנסו באופן חופשי לארץ-ישראל מיד, וכתוצאה מרצון עז, הקיים בקרב אנשים אלה עצמם, להגיע לאותה מטרה, הם משמשים גורם חיוני וקשה בפתרון הבעיה.
2. אין לפקפק, שכל פעולה שתקל את סבל היהודים השרויים במצוקה באירופה, תחליש ממילא את הלחץ של בעיית העלייה היהודית, ועל ידי כך תיצור אווירה נוחה יותר לביצוע הפתרון הסופי של בעיית ארץ-ישראל. דבר זה ישמש גורם חשוב להפגת חששות הערבים במזרח הקרוב, שארץ-ישראל, ולבסוף גם המדינות הערביות הקיימות, יהפכו למקום התיישבות יהודי העולם.
3. הוועדה מודה בכך, שלפי כתב סמכויותיה אין לה זכות להקדיש את שימת לב לבעיית העקורים בכללה. כן היא מבינה, שפעולה בינלאומית בעלת אופי כללי, כבר נעשית בקשר לעקורים. אולם נוכח התנאים המיוחדים של בעיית ארץ-ישראל רואה הוועדה צידוק לעצמה שתציע אמצעי שכוונתו להקל מיד את מצב החלקים היהודים בקרב העקורים, כתנאי חיוני לפתרון התנאים הקשים בארץ-ישראל.

המלצה ז': עקרונות דמוקרטיים להגנת המיעוטים ממליצים כי נוכח העובדה, שאומרים ליתן עצמאות בארץ-ישראל לפי המלצת האו"ם ובחסותו, הרי – באמת זוהי דאגה חשובה של האו"ם, כי החוקה או כל חוק יסודי אחר וכן המבנה הפוליטי של המדינה או המדינות החדשות יהיו דמוקרטיים ביסודם, כלומר, בעלי אופי יצגני ושזה יהיה תנאי קודם למתן העצמאות. בקשר עם זה ייכללו בחוקה, או בכל חוק יסודי אחר של המדינה החדשה או של המדינות החדשות, ערביות מיוחדות:

1. ביחס לזכויות האדם וחירויות היסוד, ובכלל זה חופש התפילה והמצפון, הדיבור, העיתונות והאסיפות, זכויות ההתארגנות של העובדים, חופש התנועה, חופש מחיפושים והחרמות שרירותיים וזכויות הקניין האישי; וכן
2. הגנה מלאה על הזכויות והאינטרסים של המיעוטים, ובכלל זה הגנה על זכויות לשוניות, דתיות ואתניות של התושבים, וכיבוד תרבותם, וכן שוויון לכל התושבים בקשר עם עניינים פוליטיים, אזרחיים ודתיים.

ביאור:

1. שילוב היישוב של הערבים והיהודים בכל ארץ-ישראל מונע כמעט כל

אפשרות, בכל פתרון שהוא, שלא יישאר מיעוט אתני בקרב האוכלוסייה. בגלל העובדה, ששני עמים אלה חיים חיים נפרדים בהחלט מבחינה גשמית ורוחנית, שהם מטפחים אידיאלים ושאיפות נפרדים, ושיש להם מסורת תרבותית שונה בהחלט, חשוב הדבר, לטובת הסדר החברתי ושלומם וטובתם של בני ארץ-ישראל, שיינתנו ערבויות מלאות לזכויות הכול.

2. בהתחשב במעמדה המיוחד במינו של ארץ-ישראל כארץ-הקודש, חשוב ביחוד להגן על הזכויות והאינטרסים של המיעוטים הדתיים.

המלצה ח': יחסי שלום

ממליצים כי יידרש, כתנאי קודם למתן עצמאות, לכלול בחוקה העתידה תקנות שיטילו על ארץ-ישראל את עקרונות-היסוד של מגילת האומות שלפיהם מדינה **א. תתחייב ליישב כל סכסוך בינלאומי, שבו היא עלולה להסתבך, בדרכי שלום כדי שלא יסוכנו השלום, הביטחון והצדק הבינלאומיים;**

ב. תקבל על עצמה חובה להימנע ביחסיה הבינלאומיים מאיומים בכוח או משימוש בו נגד השלימות הטריטוריאלית או העצמאות הפוליטית של כל מדינה שהיא, או באיזו דרך שהיא המתנגדת למטרות האו"ם.

ביאור:

1. מטרת-יסוד לפתרון בעיית ארץ-ישראל היא להבטיח סיכוי מתקבל על הדעת לשמירת יחסי השלום במזרח התיכון.
2. אם מביאים בחשבון את האווירה המתוחה שבה יצטרכו לבצע את פתרון בעיית ארץ-ישראל, נראה הדבר רצוי, להטעים את ההתחייבויות הבינלאומיות בנוגע ליחסי השלום, שתתחייב ארץ-ישראל עצמאית בהכרח.

המלצה ט': אחדות כלכלית

ממליצים כי בהערכת ההצעות השונות לפתרון בעיית ארץ-ישראל יתקבל, כעיקרון בסיסי, שהשמירה על האחידות הכלכלית של ארץ-ישראל בכללותה היא חיונית לחיי הארץ ותושביה ולהתפתחותם.

ביאור:

1. מן הראוי להטעים, ששמירה על מידה מתאימה של אחדות כלכלית בארץ-ישראל, בכל פתרון שהוא, יש לה חשיבות יתרה ביחס לרמת השירותים הציבוריים, לרמת החיים של עמיה ולהתפתחותה של הארץ בעתיד. אילו היתה הארץ מוגבלת פחות בשטחה ועשירה יותר באוצרותיה, לא היה צורך להטעים כל כך את עקרון האחדות הכלכלית. אולם יש סיבות כבדות משקל להנחה, שכל פעולה שתשנה את המדיניות הנוכחית, שלפיה ארץ-ישראל היא

- יחידה כלכלית – ביחוד בקשר עם עניינים כגון מכס, מטבע, ותחבורה, וכן תכניות פיתוח ובכלל זה תכניות השקאה, טיוב אדמות ושימור הקרקע – לא זו בלבד שתפריע את ההתפתחות הגשמית של הארץ כחטיבה אחת, אלא שתביא בעקבותיה סבל רב לחלקים חשובים של האוכלוסייה.
2. הן הערבים והן היהודים יסבלו מניתוק מוחלט של אחדותה הכלכלית של הארץ. כל אחת משתי העדות, על אף הקשיים הכלכליים שאין למנעם, המלווים את מצב העניינים הנוכחי בארץ-ישראל, נותנת את חלקה החיוני לחיים הכלכליים של הארץ, וקיימת מידה חשובה של תלות הדדית כלכלית בין שתי העדות.
3. על אף מידת ההפרדה בחיים הכלכליים של העדה היהודית והערבית בארץ-ישראל, הרי העובדה שקיימת אחדות בעניינים כלכליים יסודיים, מוסיפה לשלומן ולטובתן הגשמית של שתי העדות. אם לא תקויים אחדות כלכלית זו ביסודותיה, ייפגעו מכך בני אדם בכל חלקי הארץ.

המלצה י': קאפיטולאציות

ממליצים כי מדינות שאזרחיהן נהנו בארץ-ישראל בעבר מזכויות-יתר ומחסינות של זרים, ובכלל זה זכות שיפוט והגנה קונסולאריים, שממנה נהנו בעבר על פי קאפיטולאציות או נוהג בקיסרות העותמאנית, יתבקשו על ידי האו"ם לוותר על כל זכות, שיש להן, לחדש זכויות-יתר כאלה וחסינות כזו בארץ-ישראל העצמאית.

ביאור:

1. סעיף 9(I) של המנדאט לארץ-ישראל קובע מנגנון משפטי "שיבטיח לזרים, כמו לבני הארץ, ערבות מלאה לזכויותיהם". עם זה חשוב בייחוד, שסעיף 8 של המנדאט לא ביטל את זכות השיפוט וההגנה הקונסולאריים, שממנה נהנו על פי קפיטולאציה או נוהג בקיסרות העותמאנית, אלא הפסיק את תקפם בתקופת המנדאט בלבד.
2. כלומר, עם חיסול המנדאט יוכלו מדינות, שנהנו מזכויות כאלה לפני המנדאט, לתבוע את חידוש הקפיטולאציות בארץ-ישראל; ובייחוד יוכלו לתבוע, כתנאי לוותר על זכות כזו, שיקויים בארץ מנגנון משפטי מניח את הדעת.
3. לדעת הוועדה, לא יהיה צורך לאיזו מדינה שהיא לעמוד שוב על זכותה בקשר עם הקפיטולאציות, כיוון שארץ-ישראל תגיע לעצמאות בחסות האו"ם, ובתנאי שיינתנו ערובות כפי תביעת האו"ם, כתנאי קודם למתן העצמאות.

המלצה י"א: קריאה נגד פעולות אלימות ממליצים כי האסיפה הכללית תקראה לעמי ארץ-ישראל שיושיטו עזרה מלאה לאו"ם במאמצו להמציא ולהפעיל אמצעים צודקים וניתנים להגשמה לסידור המצב החמור השורר שם, ולתכלית זו - לטובת השלום, הסדר והחוק - יעשו את כל המאמצים כדי לשים קץ בהקדם לאלימות, המסעירה את הארץ זמן רב מדי.
ביאור:

1. האו"ם המטפל בבעיית ארץ-ישראל חייב לעשות כל מאמץ כדי להבטיח אווירה נוחה ככל האפשר לביצוע פתרון הבעיה, הן בנוגע לתקופת המעבר והן בנוגע לתקופה שלאחריה.
2. פעולות האלימות החוזרות ונשנות, שהצטמצמו עד הזמן האחרון כמעט לגמרי בגדר פעולותיהם של ארגוני מחתרת יהודיים, לא זו בלבד שהן מזיקות לשגשוג המדינה, אלא הן גם מגבירות את המתיחות בארץ-ישראל, במידה המכבידה יותר ויותר על ביצוע פתרון, שעליו יוסכם באו"ם.

חלק ב': המלצה שאושרה ברוב ניכר

המלצה י"ב: הבעיה היהודית בכללה (שנים מחברי הוועדה התנגדו להמלצה זו, ואחד נמנע מלהצביע) ממליצים כי בהערכת בעיית ארץ-ישראל יתקבל כיסוד שאין לעררו, שכל פתרון לבעיית ארץ-ישראל אינו יכול להיחשב כפתרון לבעיה היהודית בכללה.
ביאור:

1. ארץ-ישראל היא ארץ, ששטחה ואוצרותיה מוגבלים. כבר יש בה אוכלוסייה-שלקבע גדולה, ששיעור-ילודתה גדול מן הרגיל. לכן אין זה מתקבל על הדעת כלל, שאפשר ליישב בארץ-ישראל את כל היהודים, שירצו לעזוב את מקום מגוריהם הנוכחי, מחמת היותם עקורים או שרויים במצוקה כעת, או מחמת עמדה אנטי-יהודית עכשיו או מחשש לה בעתיד, בארצות ששם הם מתגוררים עתה.
2. על כל פנים בגלל גורמים של זמן, של אמצעי תחבורה מוגבלים, ושל כושר הקליטה המקומי, אי-אפשר לקוות שארץ-ישראל לבדה תוכל להקל את המצוקה הדוחקת של כל היהודים העקורים והשרויים במצוקה.
3. יתר על כן, יש להתחשב ברצינות בהתמרמרות מסוימת ובהתנגדות תקיפה של הערבים בכל רחבי המזרח התיכון לכל נסיון לפתור - על חשבונם, כפי הדבר נראה להם - את הבעיה היהודית שלדעתם היא עניין לאחירות בינלאומית.

4. בקשר עם העלייה היהודית לשטחים היהודיים של ארץ-ישראל בתקופת המעבר המוצעת, יש לציין שהן בהצעת החלוקה והן בהצעת המדינה הפדראלית כלולים סעיפים לעלייה מוגבלת בפיקוח, כפי שצוין בפרקים ו' ו-ז'.

פרק ו - המלצות (ב)

א. הוועדה, שניהלה את ישיבותיה באורח בלתי-פורמאלי בשביל להקל את הדיונים בהצעות מסוימות, הושיבה באורח בלתי-פורמאלי שתי קבוצות עבודה קטנות, שיבחנו הצעות מסוימות בקשר עם תכנית חלוקה הקשורה עם אחדות כלכלית. אחת הקבוצות הללו נקראה "קבוצת-עבודה לענייני חוקה", והאחרת "קבוצת-עבודה לגבולות".

ב. קבוצת העבודה לענייני חוקה, שעמה נמנו מר סאנדסטראם, מר בלום, מר גראנאדוס, ומר ראנד, ניסחה בסדרה של פגישות בלתי-פורמאליות תכנית חלוקה עם תקנות לאחדות כלכלית וערביות חוקתיות, שנידונה אחר-כך והושלמה בדיונים משותפים של שתי הקבוצות.

ג. בישיבה ה-47 של הוועדה, ב-27 באוגוסט 1947, הצביעו שבעה מחברי הוועדה (קנאדה, צ'כוסלוואקיה, גואטמאלה, הולאנד, פארו, שווידיה ואורוגוואיי) בעד תכנית חלוקה עם אחדות כלכלית, שהוגשה על ידי קבוצת העבודה לענייני חוקה.

ד. תכנית החלוקה עם אחדות כלכלית מובאת להלן. היא מכילה את שלושת החלקים הבאים:

1. חלק א': חלוקה עם אחדות כלכלית

2. חלק ב': גבולות

3. חלק ג': העיר ירושלים

חלק א': תכנית חלוקה עם אחדות כלכלית

א. ההנחה היסודית, שעליה מבוססת תכנית החלוקה היא, שתביעות הערבים והיהודים על ארץ-ישראל שיש תוקף לאלו ולאלו, אינן ניתנו לפשרה, ושמיין כל הפתרונות שהוצעו, מבטיחה החלוקה את ההסדר הריאלי ביותר והמעשי ביותר, ויש בה סיכויים גדולים ביותר לשמש בסיס בן-ביצוע בשביל לספק בחלקן את התביעות והשאיפות הלאומיות של שני הצדדים.

ב. עובדה היא, ששני העמים הללו שרשיהם נעוצים בארץ-ישראל, ושניהם נותנים חלק חיוני לחיים הכלכליים והתרבותיים של הארץ. פתרון החלוקה מביא בחשבון דברים אלה במלואם.

- ג. הסכסוך היסודי בארץ-ישראל הוא התנגשות של שני רגשות לאומיים נלהבים. בלי שים לב למקור ההיסטורי של הסכסוך, לצדק ולא-צדק בהבטחות ובהבטחות-הנגד ובהתערבות הבינלאומית הכרוכה במנדאט, יש בארץ עתה כ-650,000 יהודים וכ-1,200,000 ערבים, השונים אלו מאלו באורח חייהם, ושהם לעת עתה מחולקים על ידי אינטרסים פוליטיים המכבידים על שיתוף פעולה פוליטי מלא ויעיל ביניהם, בין מרצון ובין כתוצאה מסידורים חוקתיים.
- ד. רק בדרך של חלוקה יכולות שאיפות לאומיות מנוגדות אלו למצוא ביטוי ניכר ולאפשר לשני העמים לתפוס את מקומם כאומות עצמאיות בקהל הבינלאומי ובקרב האומות המאוחדות.
- ה. פתרון החלוקה קובע את הסופיות שהיא הצורך הדחוק ביותר לפתרון. כל פתרון אחר שיוצע יהיה נוטה לדחוף את שני הצדדים לבקש תיקונים לטובתם בדרך של לחץ מתמיד. מתן העצמאות לשתי המדינות ישמיט את הקרקע מתחת למאמצים כאלה.
- ו. החלוקה מבוססת על הערכה ריאלית של היחסים הערביים-היהודיים הנוכחיים בארץ-ישראל. שיתוף פעולה פוליטי מלא יהיה נחוץ לפעילות יעילה של כל תכנית אחידה, כגון הצעת המדינה הפדראלית, פרט לאותן תכניות המכוונות בגלוי להקמת מדינה נתונה או להגמוניה ערבית או להגמוניה יהודית.
- ז. חלוקה היא האמצעי היחידי הבא בחשבון, שלפיו תוטל אחריות הפוליטיקה הכלכלית במישרים על הערבים והיהודים, ויש תקווה, שכשיעמדו נוכח האחריות הגמורה לתוצאות פעולותיהם, יוכנס למצב העניינים גורם חדש חשוב לשיפור פוליטי. במדינה הפדראלית המוצעת ייעדר גורם כזה.
- ח. עלייה יהודית היא הבעיה המרכזית של ארץ-ישראל כיום, והיא הגורם האחד, מעל לכל האחרים, המבטל את האפשרות של שיתוף הפעולה הדרוש בין העדה הערבית והיהודית במדינה האחידה. יצירת מדינה יהודית לפי תכנית החלוקה היא התקווה היחידה להסרת בעיה זו מזירת הסכסוך.
- ט. הכול יודעים שהחלוקה נתקלה בהתנגדות תקיפה מצד הערבים, אבל מורגש שהתנגדות זו תלך ותחלש נוכח פתרון, שקובע באופן מוחלט את שטח הטריטוריה, שיופרש ליהודים, ושכרוכה בו הגבלה על העלייה. העובדה שהפתרון מקבל את אישור האומות המאוחדות, מביאה סופיות שצריכה להפיג את חששות הערבים מפני התפשטות נוספת של המדינה היהודית.
- י. נוכח צמצום השטח והאוצרות של ארץ-ישראל, חיוני הדבר שבמידת האפשר ובהתאמה להקמת שתי מדינות עצמאיות תישמר האחידות הכלכלית של הארץ. לפיכך הצעת החלוקה היא חלוקה מותנית, כפופה לצעדים ולהגבלות,

שייראו נחוצים לטובתן הכלכלית והסוציאלית של שתי המדינות בעתיד. כיוון שטובתה העצמית הכלכלית של כל אחת מהמדינות תהיה תלויה בדבר, סבורים שמידה מינימאלית של אחדות כלכלית היא בגדר האפשר במקום שאחדות פוליטית היא מן הנמנעות.

יא. אחדות כלכלית כזאת מחייבת יצירת איחוד כלכלי של שתי המדינות באמצעות חוזה. המטרות העיקריות של איחוד זה יהיו שיטת-מכס משותפת, מטבע משותף, וקיום רשת אחידה של הובלה ותחבורה בכל הארץ.

יב. קיום הרמות הנוכחיות של השירותים הסוציאליים בכל רחבי ארץ-ישראל תלוי בחלקו בקיום האחדות הכלכלית, וזהו גורם עיקרי ביסוד התקנות לאיחוד כלכלי בתורת חלק מתכנית החלוקה. אולם חלוקה בהכרח תשנה במידת-מה את מצב האוצר, באופן שמדינה ערבית בארץ-ישראל מחולקת – בשנים הראשונות לקיומה, על כל פנים – תתקשה קצת בגיוס הכנסה מספקת לקיום רמתם הנוכחית של שירותיה הציבוריים.

לפיכך אחת המטרות של האיחוד הכלכלי היא לחלק את עודפי ההכנסות באופן שייתמכו רמות אלו. ההמלצה היא, שלאחר פירעון חובות מסוימים ומסירת חלק מסוים מן העודף לעיר ירושלים, יחולק המותר מחצה על מחצה בין שתי המדינות. זהו יחס שרירותי, אבל סבורים שיתקבל על דעת הנוגעים בדבר; שיש לו יתרון של פשטות; ושקביעתו באופן זה תמעיט את האפשרות שיהפך לסלע-מחלוקת מיד. מוצעות תקנות שבאמצעותן אפשר יהיה לשנות נוסחה זו.

יג. חלוקה זו של הכנסות-המכס מוצדקת משלושה טעמים:

1) היהודים יקבלו את חלק הארץ המפותח יותר מבחינה כלכלית, שיקפי כמעט את כל איזור מטעי ההדרים, ובהם מטעים רבים של ערבים; (2) ברית המכס תבטיח למדינה היהודית תחום גדול יותר של סחר חופשי לשיווק מוצרי תעשייתה; (3) יהיה זה לרועץ למדינה היהודית, אם המדינה הערבית תהיה שרויה במצב פיננסי רופף ובמצב כלכלי ירוד.

יד. כיוון שהמדינה הערבית לא תוכל ליטול על עצמה הוצאה ניכרת לצרכי פיתוח, ראוי לעיין מתוך אהדה בתביעותיה בדבר סיוע מאת מוסדות בינלאומיים, בדרך של מלוות, להרחבת רשת החינוך, שירות הבריאות הציבורי, ושאר שירותים סוציאליים חיוניים שאינם נושאים את עצמם.

טו. סיוע פיננסי בינלאומי יהיה דרוש גם לכל תכנית השקאה רחבת-ממדים לטובת שתי המדינות, ויש לקוות שמלוות בינלאומיות בתנאים נוחים יאפשרו למועצה הכלכלית המשותפת עבודה קונסטרוקטיבית.

[...]

חלק ב': גבולות

הגדרה

לפני התכנית תחולק ארץ־ישראל ל־3 חלקים: מדינה ערבית, מדינה יהודית, והעיר ירושלים. המדינה הערבית המוצעת תכלול את הגליל המערבי, את איזור הרי השומרון ויהודה, פרט לעיר ירושלים, ואת שפלת החוף מאשדוד עד לגבול המצרי. המדינה היהודית המוצעת תכלול את הגליל המזרחי, את עמק יזרעאל, את רוב שפלת החוף, ואת כל נפת באר שבע המכילה את הנגב. שלושת החלקים של המדינה הערבית ושלושת החלקים של המדינה היהודית יתחברו יחדיו בשתי נקודות חיתוך, שאחת מהן נמצאת דרומית־מזרחית לעפולה בנפת נצרת, והאחרת צפונית־מזרחית למג'דל בנפת עזה.

[...]

חלק ג': העיר ירושלים

הצדקה

- א. ההצעה למסור את העיר ירושלים לנאמנות בינלאומית, מבוססת על עיונים אלו:
- ב. ירושלים היא עיר קדושה לשלוש אמונות, מקומותיהן הקדושים נמצאים זה ליד זה; ויש מהם מקודשים לשתי אמונות. מאות מיליוני נוצרים, מושלימים ויהודים בכל רחבי תבל רוצים בשלום ובייחוד בשלום דתי לירושלים, בקיום אפיה המקודש של מקומותיה הקדושים, ובהבטחת גישה אליהם לעולי־הרגל מחוץ־לארץ.
- ג. תולדות ירושלים הן בימי המשטר העותומאני והן בימי המנדאט, מוכיחות שהשלום הדתי נתקיים בעיר מפני שהמשלה היתה מעוניינת ובעלת כוח למנוע שמחלוקת על איזה אינטרס דתי תיהפך למאבק מר ולמהומה. המשלה לא היתה מעורבת בפוליטיקה הפנימית ויכלה, בשעת הצורך, להכריע בסכסוכים.
- ד. שלום דתי בירושלים נחוץ לקיום השלום במדינה הערבית ובמדינה היהודית. מהומות בעיר הקודש עלולות לגרור תוצאות מרחיקות־לכת, שאולי יתפשטו גם מעבר לגבולות הארץ.
- ה. גם הגשמת התקנות בנוגע למקומות הקדושים, ולבניינים ולחלקות דתיים בכל הארץ כולה תוקל בהרבה על ידי מינוי רשות בינלאומית בירושלים. למושל העיר תהיה הסמכות לפקח על קיום התקנות הללו, ולהכריע בסכסוכים בנוגע למקומות קדושים, ולבניינים ולחלקות דתיים.

1. שיטת הנאמנות הבינלאומית מוצעת כשיטה הצלחה ביותר לפתרון הבעיות המיוחדות של ירושלים, כיוון שמועצת הנאמנות, כאחד המוסדות העיקריים של האו"ם, היא מכשיר נוח ויעיל בשביל להבטיח הן את הפיקוח הבינלאומי הרצוי והן את שלומם וטובתם הפוליטיים, הכלכליים והחברתיים של תושבי ירושלים [...]

פרק ז: המלצות (ג)

- א. במשך הפגישות הבלתי-פורמאליות של הוועדה לבדיקת הפתרונות, הוקמה קבוצת-עבודה לטיפול בהצעה לייסוד מדינה פדראלית; וחבריה היו סיר עבדול רחמן, מר אנטאזאם, מר סימיץ ומר אטייו.
- ב. קבוצת-העבודה לפתרון על ידי יסוד מדינה פדראלית הציעה הצעה מקפת לפי הקווים האלו, ובהצבעה עליה בישיבה ה-47 של הוועדה, ב-27 באוגוסט 1947, תמכו בה 3 חברים (נציגי הודו, איראן ויוגוסלאוויה).
- ג. התכנית הפדראלית מובאת להלן:

תכנית מדינה פדראלית

הצדקת פתרון בדרך מדינה פדראלית

- א. אין לחלוק על כך, ששום פתרון לבעיית ארץ-ישראל אינו יכול להיחשב כפתרון הבעיה היהודית בכללה.
- ב. הכול מודים שארץ-ישראל היא הארץ המשותפת גם לערבים וגם ליהודים שנולדו בה, כי שני העמים הללו יש להם קשר היסטורי בה, וכי שניהם ממלאים תפקידים חיוניים בחייה הכלכליים והתרבותיים של הארץ.
- ג. הילכך המטרה היא פתרון דינאמי שיבטיח זכויות שוות לערבים וליהודים יחדיו במדינתם המשותפת, ושיקיים את האחדות הכלכלית, שהיא הכרחית לחייה ולהתפתחותה של הארץ.
- ד. הנחת-היסוד, שעליה מבוססות ההשקפות המובעות כאן, היא שהצעתם של שאר חברי הוועדה לאיחוד על פי סידורים מלאכותיים, שנועדו לקיים אחדות כלכלית וחברתית הכרחית אחר שיצרו תחילה אי-אחדות פוליטית וגיאוגרפית על ידי חלוקה, אינה מעשית, אינה ניתנת להגשמה, ולא תוכל להביא לידי יצירתן של שתי מדינות בעלות כושר קיום בשיעור מניח את הדעת.
- ה. שתי שאלות עיקריות הובאו בחשבון בהערכת כושר הגשמתו של פתרון בדרך מדינה פדראלית והן: (1) אם יש להודות בכל מחיר בלאומיות היהודית ובתביעה למדינה יהודית נפרדת וסוברנית; (2) אם אפשר יהיה לעורר רצון לשיתוף פעולה בין הערבים והיהודים במדינה פדראלית. מה שנוגע לבעיה הראשונה, הרי התשובה שלילית, הואיל ושלומם וטובתם של הארץ ושל

- עמיה בשלמותם נראים חשובים יותר משאיפותיהם של היהודים בנידון זה. ואשר לבעיה השנייה, הרי התשובה היא חיובית, הואיל ויש סיכוי מתקבל על הדעת, להשיג שיתוף פעולה כזה, אם ייווצרו תנאים מתאימים.
- ו. תהא זו טעות טראגית מצד הציבור הבינלאומי, אם לא יכוון מאמץ לכיוון זה. תמיכת האו"ם בקיום אחדותה של ארץ-ישראל - היא עצמה תהיה גורם חשוב בעידוד שיתוף-הפעולה בין שני העמים, וזה יעשה הרבה ליצירת האווירה שבה אפשר יהיה לטפח את הרצון לשיתוף פעולה. בעניין זה יש להטעים שהפרסטיז'ה המוסרית והפוליטית של האו"ם תועמד כאן למבחן חמור.
- ז. תכליתו של פתרון בדרך הקמת מדינה פדראלית היא להודות הודאה מרחיקת-לכת ככל האפשר מבחינה מעשית בשאיפות הלאומיות של הערבים והיהודים כאחד, ולמזג אותם לנאמנות אחת וללאומיות אחת שימצאו את ביטויים בארץ-ישראל עצמאית.
- ח. המדינה הפדראלית היא גם הפתרון הדמוקרטי ביותר מכל הבחינות, הן מבחינת האמצעים הדרושים להגשמתה והן מבחינת פעולתה, הואיל ולא תצריך פיקוח כלכלי בלתי-דמוקרטי, תמנע התהוות מיעוטים לאומיים, ותיתן לכל אזרח של המדינה הזדמנות להשתתף השתתפות מלאה ויעילה בממשל יצגני. פתרון זה יתאים ביותר לעקרונות היסודיים של מגילת האו"ם.
- ט. פתרון מדינה פדראלית יאפשר לפתח בארץ-ישראל צורות שלטון וארגון חברתי, שיהיו מתאימים יותר לצורות השלטון והחברה במדינות השכנות.
- י. לפתרון כזה יהיה סיכוי יותר מכל אחר לשים קץ לחרם הכלכלי הנוכחי, לטובת הכלכלה של הארץ.
- יא. השלום והסדר בעתיד בארץ ובמזרח הקרוב בכללו יושפעו השפעה מכרעת על ידי מהות הפתרון שיוחלט לפתור את בעיית ארץ-ישראל. בנידון זה חשוב למנוע החשת הבדלנות, שכיום היא אופיינית ליחסים בין הערבים ליהודים במזרח הקרוב והנחת יסודות לאירידאנטיזם מסוכן, שתהיה תוצאה הכרחית של חלוקה בכל צורה שהיא. משמע, פתרון בדרך הקמת מדינה פדראלית שמצד עצמו יטעים בהכרח את האיחוד ושיתוף-הפעולה הוא המוצלח ביותר לטובת השלום.
- יב. עובדה רבת-משמעות היא, שאם בכלל יש ערבים, הנוטים לפתרון בדרך חלוקה, הרי מספרם מועט מאד. מצד שני, מספר הגון של יהודים, הנתמכים על ידי מנהיגים וארגונים יהודים רבי-השפעה, מתנגדים בתוקף לחלוקה. הן מבחינה עקרונית והן מבחינה מהותית, אפשר לראות חלוקה רק כפתרון אנטי-ערבי. אולם מדינה פדראלית אי-אפשר לכנותה פתרון אנטי-יהודי. להיפך, היא תשמש על הצד הטוב ביותר את האינטרסים של היהודים והערבים יחדיו.

- יג. מדינה פדראלית תיצור את הסיכוי הגדול ביותר לתיקון הפילוג הגזעי והדתי המסוכן הקיים בקרב האוכלוסייה, ועם זה תאפשר התפתחותו של מבנה חברתי תקין יותר.
- יד. המדינה הפדראלית הוא הפתרון הקונסטרוקטיבי והדינאמי ביותר, הואיל והיא נמנעת מיחס של ייאוש בנוגע ליכולתם של הערבים והיהודים לשתף פעולה למען האינטרסים המשותפים שלהם, ונוקטת עמדה ריאלית ודינאמית, היינו, שלאחר שינוי תנאים אפשר יהיה לטפח את הרצון לשיתוף-פעולה.
- טו. כבסיס להנחה ששיתוף פעולה בין הערבים ובין היהודים אינו בלתי-אפשרי יכולה לשמש העובדה, שאף בתנאים הקיימים, שהם בלתי נוחים ביותר, ראתה הוועדה בארץ מקרים של שיתוף-פעולה יעיל ופורה בין שתי העדות.
- טז. אמנם יש לפקפק בכך אם הרצון לשיתוף-פעולה מצוי אצל שתי הקבוצות בתנאים הנוכחיים, אבל ייתכן בהחלט שאילו היו מטיילים בתוקף ובהחלטיות פתרון פדראלי על הארץ, היו שתי הקבוצות, לטובת עצמן, מטפחות בהדרגה רוח של שיתוף-פעולה במדינתם המשותפת. אין יסוד להנחה, ששני העמים הללו אינם יכולים לחיות ולעבוד יחדיו למטרות משותפות, משיעמדו על כך שאין להם ברירה. הואיל ובכל פתרון אחר יצטרכו קבוצות גדולות מהם לעשות כן, הרי שיש להסכים ששיתוף פעולה ביניהם הוא אפשרי או שיש להודות שאין כלל פתרון הניתן להגשמה.
- זי. בהביאנו בחשבון את השטח המצומצם העומד לרשות הצדדים, ואת החשיבות החיונית לקיים את ארץ-ישראל כשלמות כלכלית וחברתית, הרי פתרון המדינה הפדראלית הוא הגישה היחידה המעשית והניתנת להגשמה.

[...]