

האמנה הפדרלית

מבוא

אנחנו, פלסטינים וישראלים, התומכים בעקרונות פדרליים, ביחד עם בעלי בריתנו האירופים, מתוך הכרה בזיקה ההיסטורית והלאומית העמוקה ששני עמינו חולקים לארצם — ומתוך הכרה במציאות הבלתי ניתנת לערעור שלפיה אף קבוצה לאומית לא תחדל לעולם מלהתקיים כזהות קולקטיבית — מתחייבים לאמנה זו כבסיס לתנועתנו.

תנועתנו אינה אקסקלוסיבית. היא פתוחה לכל מי שמזדהה עם עקרונות אמנה זו ומכירה בכך שסיום מיידי של הכיבוש אינו רק דרישה פוליטית, אלא צורך יסודי להבטחת שוויון וזכויות אדם לכולם.

פרויקט זה דוחה לאומנות מדירה ומאשרר את הגיוון כמקור לעוצמה קולקטיבית. הוא נותר פתוח לדיאלוג ולהתבוננות מחודשת, מתוך אמונה שצדק משקם הוא היסוד הבר-קיימא היחיד לעתיד משותף.

במולדתנו, אנו מאשרים חזון של חירות לכולם: החירות לחיות בכבוד, החירות להשתייך, והחירות לבטא את זהותו האישית, הקהילתית והלאומית של כל אדם — ללא פחד וללא סכנת מחיקה.

אנו מסרבים לבחירות בינאריות כוזבות. לא לאחדות כפויה המוחקת זהויות, ולא להפרדה מוחלטת המעמיקה עוול.

בין דרכים אלה מצויה מסגרת רחבה יותר — מסגרת שבה הריבונות מתממשת באמצעות פדרליזם, המושרש בשוויון, בהכרה הדדית ובאחריות משותפת.

אמנה זו מייצגת חזון משותף המונחה בידי רצון העם ושאיפתו הקולקטיבית לחירות, לצדק ולשלום. היא מהווה נקודת פתיחה לבניית אמון ולקידום התנועה הפדרלית, והיא נתונה להתפתחות נורמטיבית ודמוקרטית.

המסגרת הפדרלית המפורטת באמנה זו עשויה להיות מורחבת בעתיד לאזור הרחב יותר ולקבל מדינות חברות חדשות לאחר יישום מלא שלה.

לפיכך, פרויקט המסגרת הפדרלית, כפי שהוא מנוסח באמנה זו, עשוי להתפתח באמצעות דיאלוג מתמשך בתוך המרחב הפוליטי המשותף שלו.

פרק א': המסגרת הפדרלית הפלסטינית-ישראלית

(1) המסגרת הפדרלית הישראלית-פלסטינית, אשר ניתן לכנותה גם **המסגרת הפדרלית הפלסטינית-ישראלית**, היא איחוד פוליטי אזורי, דמוקרטי ופדרלי המורכב משתי מדינות — מדינת ישראל ומדינת פלסטין — אשר תחומן נקבע לפי הקו הירוק המוכר בינלאומית משנת 1967, כשירושלים היא הבירה האחת של המסגרת הפדרלית ושל שתי המדינות, והממשל בה מבוסס על שוויון בין פלסטינים לישראלים. להלן תיקרא "המסגרת הפדרלית".

(2) החוקה הפדרלית תהווה את הסמכות המשפטית העליונה של המסגרת הפדרלית. חוקה פדרלית זו תנוסח בידי אספה מכוננת משותפת שתורכב מנציגים שנבחרו באופן דמוקרטי מטעם המדינות המרכיבות. טיוטת החוקה תחייב אישור ברוב מיוחס בתוך האספה, ותיכנס לתוקף לאחר אשרור באמצעות הליך דמוקרטי שיבטיח את הסכמתם של עמי המסגרת הפדרלית. כל החוקים, החוקות והתקנות הפדרליים וברמת המדינה יתאימו להוראותיה. במקרה של סתירה, החוקה הפדרלית תגבר.

(3) המסגרת הפדרלית מושתתת על עבודה ועל כיבוד מלא של זכויות אדם בהתאם להצהרה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם, לרבות זכויותיהם של בני מיעוטים, ותחתור לחברה שבה ישררו פלורליזם, אי-אפליה, סובלנות, צדק, סולידריות ושוויון.

(4) המסגרת הפדרלית תבטיח לכל יחיד חופש מלא של אמונה, מצפון ודת, ותבטיח את זכותו של כל אדם לקיים את פולחניו הדתיים, לדבוק בהם ולבטא בחופשיות את אמונותיו ואת השקפותיו ללא כל הגבלה, ובלבד שמנהגים אלה אינם פוגעים בזכויותיהם, בביטחונם או בחירויותיהם של אחרים. המסגרת הפדרלית תגן באופן שווה על כל הדתות, האמונות וצורות הפולחן, ותאסור כל צורה של אפליה, כפייה או פגיעה על בסיס דת או אמונה. המסגרת הפדרלית תבטיח את זכותם של כלל בני האדם לגשת לאתריהם הקדושים בהתאם לנוהג ולמסורת הקיימים.

(5) המסגרת הפדרלית שואפת לקדם באופן פעיל שלום חיובי, רווחה וקדמה חברתית בקרב כל העמים שבתוכה ומעבר לגבולותיה.

(6) המסגרת הפדרלית תבטיח מרחב של חופש תנועה לבני אדם בתוך גבולותיה, בצירוף אמצעים מתאימים בכל הנוגע לבקרת גבולות חיצוניים, מקלט, הגירה ומניעה ומאבק בפשיעה.

(7) המסגרת הפדרלית תכונן שוק פנימי. היא תפעל למען פיתוח בר-קיימא ושווינוני של שתי המדינות, על בסיס צמיחה כלכלית מאוזנת ויציבות מחירים, כלכלת שוק חברתית ותחרותית מאוד, במטרה להגיע לתעסוקה מלאה ולהתקדמות חברתית, ולרמת הגנה ושיפור גבוהה של איכות הסביבה. היא תקדם התקדמות מדעית וטכנולוגית וחדשנות.

(א) היא תיאבק בהדרה חברתית ובאפליה, ותקדם צדק והגנה חברתיים, שוויון בין נשים לגברים, סולידריות בין-דורית והגנה על זכויות הילד.

(ב) היא תהפוך לכידות כלכלית, חברתית וטריטוריאלית, וכן סולידריות, למטרה מרכזית.

(ג) היא תכבד את המגוון התרבותי והלשוני העשיר של כל עמיה, ותבטיח כי המורשת התרבותית של כולם תישמר ותטופח.

(8) ערבית ועברית הן השפות הרשמיות של המסגרת הפדרלית, ולאנגלית יינתן מעמד מיוחד.

(א) כל אדם רשאי לפנות אל הממשל הפדרלי ואל ממשל המדינה בכל אחת משלוש השפות, ותשובת הממשל הפדרלי או הממשל המדינתי תינתן באותה שפה.

(ב) שלוש השפות יהוו חלק חובה מתוכנית הלימודים בבתי הספר.

(ג) למדינות המרכיבות ולרשויות המוניציפליות שלהן שמורה הזכות להכריז על שפות רשמיות נוספות בתחומי שיפוטן.

(9) למסגרת הפדרלית יהיה דגל והמנון, אשר ישלימו — ולא יחליפו — את הדגלים הלאומיים וההמנונים הלאומיים של שתי המדינות המרכיבות.

(10) המסגרת הפדרלית תאמץ מטבע אחיד.

(11) כל מדינה מרכיבה תשמור על רציפות טריטוריאלית, קוהרנטיות מנהלית ויכולת למשול ביעילות. המסגרת הפדרלית לא תתיר חלוקת שטח, כגון יצירת אזורים מבודדים שלהם מערכת משפט נפרדת מזו של המדינה המרכיבה, או כל הסדר המחליש את הממשל העצמי האפקטיבי ברמת המדינה. כל ההסדרים הטריטוריאליים חייבים לעמוד במשפט הבינלאומי החל ובהחלטות האו"ם הנוגעות לאזורים שבמחלוקת.

פרק ב': המסגרת הפוליטית הפדרלית

(1) המסגרת הפוליטית הפדרלית תושתת על עקרון אי-השליטה. שום מוסד, מדיניות או מנגנון פדרלי לא יופעלו באופן המאפשר דומיננטיות מבנית, פוליטית, צבאית, כלכלית או דמוגרפית של מדינה מרכיבה אחת על פני האחרת. שוויון אפקטיבי יובטח בקבלת ההחלטות, ביישומן ובפיקוח עליהן.

(2) לכל מדינה מרכיבה תהיה חוקה משלה וחוקים המסדירים את ענייניה הפנימיים ואת ענייני היסוד שלה, ובלבד שלא יעמדו בסתירה לעקרונות המעוגנים באמנה זו.

(3) המסגרת הפוליטית הפדרלית תורכב משלוש רמות ממשל:

(א) הרמה הפדרלית

(ב) רמת המדינה

(ג) הרמה המוניציפלית

(4) המוסדות הפדרליים יורכבו מפרלמנט, רשות מבצעת, מועצה נשיאותית, בית משפט, בנק מרכזי וכוחות צבאיים הכפופים לפיקודם.

(5) המסגרת הפדרלית רשאית להקים מוסדות וסוכנויות נוספים כפי שתמצא לנכון.

(6) התחומים הבאים יהיו בסמכות פדרלית בלעדית :

(א) הגנה

(ב) משמר גבול חיצוני

(ג) סחר

(ד) מכס

(ה) ניהול משק המים

(ו) חקלאות

(ז) דיג (משאבי ים ומים)

(ח) מדיניות מוניטרית

(ט) המקומות הקדושים

(7) התחומים הבאים יהיו סמכויות משותפות, והפעלתן ברמת המדינה תהיה כפופה לפיקוח פדרלי מיוחד :

(א) יחסי חוץ

(ב) חינוך ותרבות

(i) המסגרת הפדרלית תבטיח את חופש הבחירה החינוכית לכל האזרחים.

תוכניות הלימודים הפלסטיניות והישראליות יישמרו במלואן והיו זמינות

בתוך קהילותיהן המתאימות. הפיקוח על כלל מערכות החינוך ייעשה בידי

רשות פלסטינית-ישראלית משותפת, כדי להבטיח יושרה אקדמית, כבוד

תרבותי והגנה על זכותן של שתי המדינות לשמר, לפתח ולקדם את תוכנית הלימודים הלאומית שלהן.

(ii) חינוך לבניית שלום יאפשר לשני הצדדים ללמד את זהויותיהם ואת ההיסטוריות שלהם מבלי לשלול את הלגיטימיות של האחר, ובכך יסייע להפחית עוינות ולטפח הבנה באמצעות שיתופי פעולה סלקטיביים ויוזמות נוער.

(ג) מיסוי

(ד) ביטחון פנים

(ה) תשתיות ותחבורה

(ו) הגירה ומקלט

(i) לרבות יישום החלטות האו"ם וההחלטות הבינלאומיות הרלוונטיות בנוגע לזכויותיהם של פליטים וקהילות תפוצה, וקרוביהם, בהתאם לעקרונות המשפט הבינלאומי.

(ז) בריאות (ביטוח בריאות)

כל יתר הסמכויות שלא הוזכרו כאן יישמרו לרמת המדינה, אשר רשאית לבחור להאציל סמכויות אלה לרמה המוניציפלית או לרמה הפדרלית. האצלת סמכות מדינתית לרמה הפדרלית מחייבת אחדות דעים.

פרק ג': חופש התנועה

כל בני האדם בתוך המסגרת הפדרלית ייהנו מחופש תנועה מלא, לרבות הזכויות לנוע, לעבוד, ללמוד או לקבוע מקום מגורים בכל חלק של המסגרת הפדרלית. זכות זו תובטח בשוויון ובהוגנות מלאים, ללא אפליה, ובהתאם לחוקים ולתקנות שתקבע המסגרת הפדרלית, תוך הבטחת גישה שווה והזדמנויות שוות לכלל התושבים.

זכויות התושבות של אזרחים העוברים בין המדינות ינוהלו באמצעות תקופת מעבר מוסכמת הדדית, תחת מנגנון פיקוח משותף, כדי להבטיח אינטגרציה הדרגתית ומאוזנת השומרת על יציבות חברתית וכלכלית, מבטיחה שימוש אחראי בזכויות אלה ומונעת כל ניצול פוליטי הקשור לשליטה טריטוריאלית, תוך כיבוד זכויותיהם השוות של כלל בני האדם.

פרק ד': תיחום הסמכויות הפדרליות והמדינתיות

ניהול המשאבים הטבעיים, לרבות מים, יונחה בידי עקרונות של חלוקה הוגנת, קיימות וצדק משקם, תוך מתן משקל ראוי למחסור היסטורי ולגישה לא שוויונית. מדיניות פדרלית תכלול צעדים מחייבים שמטרתם לטפל בפערים מבניים בין המדינות המרכיבות ולתקנם.

הרשויות המוניציפליות מהוות את הרמה המוניציפלית של הממשל ומחזיקות בסמכויות משמעותיות של ניהול עצמי, כל עוד הן פועלות בהתאם לחוקה, לרבות בתחומי תשתיות מקומיות ותכנון שימושי קרקע.

פרק ה': המוסדות הפדרליים

(1) ממשלה: הממשלה הפדרלית תשמש כרשות המבצעת של המסגרת הפדרלית, ותישא באחריות ליישום החוקים, המדיניות והתוכניות הפדרליים. היא תפעל בשקיפות, תשמור על שלטון החוק ותבטיח אחריותיות כלפי הפרלמנט הפדרלי וכלפי הציבור. הממשלה תפעל בתיאום עם רשויות המדינה והרשויות המוניציפליות כדי לקדם שיתוף פעולה, שוויון וממשל יעיל בכל רמות השלטון, תוך כיבוד האוטונומיה של כל מדינה בתוך המסגרת הפדרלית.

(2) פרלמנט: הפרלמנט הפדרלי ישמש כגוף המחוקק המרכזי של המסגרת הפדרלית, וייצג את הקהילות המגוונות שבתוך תחום שיפוטה. הוא יורכב מנציגים שייבחרו באמצעות הליכים דמוקרטיים, תוך הבטחת השתתפות הוגנת ויחסית. הפרלמנט ייזום, ידון ויחוקק חוקים בעניינים הנתונים לסמכותו הפדרלית, תוך כיבוד הזכויות והאינטרסים של כלל הקהילות. דיוניו יתנהלו בשקיפות, ישמרו על שלטון החוק ויטפחו דיאלוג, שיתוף פעולה ובניית הסכמות בין כל הצדדים, תוך כיבוד האוטונומיה של הפרלמנט של כל מדינה במסגרת הפדרלית. הבחירות לפרלמנט ייערכו בשלוש רמות נפרדות: פדרלית, מדינתית ומוניציפלית.

(3) רשות שופטת: מערכת המשפט הפדרלית תפעל כמערכת אחידה לעניינים אזרחיים ופדרליים, ותבטיח שוויון ועקביות בכל המדינות. ענייני מעמד אישי, לרבות דיני משפחה, יישארו בסמכותה של כל מדינה וייושמו בהתאם לדתם ולאמונותיהם של יחידים, תוך כיבוד מלא של חופש המצפון והפולחן הדתי. החלטות בתי המשפט יוכרו הדדית.

בית משפט חוקתי פדרלי ישמש כסמכות השיפוטית העליונה של המסגרת הפדרלית, ויבטיח את עליונותה ואת פרשנותה האחידה של החוקה הפדרלית. שום חוקה או חוק מדינתיים לא יוכלו לסתור את הוראותיה.

בית המשפט יפעיל סמכות ערעורית וחוקתית סופית, והחלטותיו יהיו מחייבות כלפי כלל הרשויות הפדרליות והמדינתיות.

(4) כוחות צבאיים תחת פיקוד פדרלי יפעלו אך ורק במסגרת החוקתית ותוך כיבוד מלא של האוטונומיה ושל השלמות הטריטוריאלית של כל מדינה מרכיבה. כל פריסה של כוחות אלה בתוך שטחה של מדינה מרכיבה תחייב החלטה משותפת מוקדמת שתתקבל בהתאם להליכים החוקתיים הפדרליים ובהסכמתן הפורמלית של רשויות המדינה הנוגעת בדבר.

הארגון, מבנה הפיקוד ואופן הפעולה של הכוחות הפדרליים ישקפו שוויון וייצוג שווה בכל הרמות האסטרטגיות. הכוחות הפדרליים לא ישמשו נגד האוכלוסייה האזרחית של אף מדינה מרכיבה, ויפעלו אך ורק בהתאם לשלטון החוק, לסטנדרטים של זכויות אדם ולעקרונות ההכרחיות והמידתיות.

(5) בנק מרכזי: המוסדות הכלכליים והמוניטריים הפדרליים יעוצבו כך שיביאו בחשבון רמות שונות של פיתוח כלכלי, יכולת פיסקלית ואינטגרציה שוקית בין המדינות המרכיבות. יישום מדיניות מוניטרית וכלכלית משותפת יהיה הדרגתי ויהיה כפוף להסדרי מעבר שמטרתם להבטיח יציבות מקרו-כלכלית, לכידות חברתית וצמיחה בת-קיימא ברחבי המסגרת הפדרלית. הסדרים אלה עשויים לכלול מנגנוני אינטגרציה מדורגים, כלי התאמה ואמצעי תיאום מוסדיים, כדי למנוע זעזועים כלכליים מערכתיים ולתמוך בחוסנה הכולל של הכלכלה הפדרלית.

פרק ו': שלמות טריטוריאלית והסדרים פדרליים

(1) גבולותיה הטריטוריאליים של כל מדינה מרכיבה יכובדו ולא ישונו אלא באמצעות הליך חוקתי המחייב הסכמה הדדית של המדינות הנוגעות בדבר, אישור ברוב פדרלי מיוחד ואישור דמוקרטי של האוכלוסייה המושפעת מן השינוי.

(2) במידת הצורך, המסגרת הפדרלית רשאית לכוון הסדרים מנהליים תפקודיים או לייעד מחוזות פדרליים מיוחדים כדי לתת מענה לשיקולים דמוגרפיים, תרבותיים או של ממשל מקומי, מבלי לחייב העברת שטח.

(3) כל הצעדים הללו יונחו בידי עקרונות השוויון, היציבות והכבוד ההדדי במסגרת הפדרלית, מבלי לפגוע בשוויון בין המדינות המרכיבות.

באימוץ אמנה זו, אנו מאשרים לא רק מסגרת פוליטית, אלא גם מחויבות משותפת להפוך סכסוך לשותפות, ופילוג לשיתוף פעולה. מסגרת פדרלית זו אינה נקודת סיום, אלא ברית חיה בין עמים — ברית המוחזקת באמצעות שוויון, מתחדשת באמצעות רצון דמוקרטי ומונחית בידי החתירה המתמשכת לחירות, לכבוד ולשוויון לכולם.