אזרחות ירדנית לערביי יהודה ושומרון: חלופה לבחינה

written by פרופ' זכי שלום | 02.11.2026

עיקרי הדברים

- הקיפאון המדיני והדילמות הכרוכות בהמשך השליטה הישראלית ביהודה ושומרון מצדיקים בחינת חלופות נוספות להסדרת מעמדם של התושבים הפלסטינים.
- ראוי לבחון מתן אזרחות ירדנית מלאה לתושבים המעוניינים בכך, בלי לשנות את מקום מגוריהם ובלי להעביר לירדן את הריבונות על השטח.
- אזרחות כזאת עשויה להרחיב את זכויות התושבים ואת אפשרויות הניידות שלהם, אך אינה פותרת כשלעצמה את שאלות הריבונות ואת חובותיה של ישראל כלפיהם.
- קידום הרעיון מחייב הסכמה ירדנית ופלסטינית, בחינת תמריצים וערבויות ושמירה על יציבות הממלכה ועל יחסי השלום.
- בטווח הארוך עשוי ההסדר להניח תשתית לקונפדרציה ירדנית-פלסטינית במסגרת אזורית רחבה. מדובר בכיוון לבדיקה, שהיתכנותו והשלכותיו עדיין טעונות בירור.

מבוא

הוויכוח על עתיד יהודה ושומרון נמשך כבר עשרות שנים. הניסיונות להגיע להסדר לפי נוסחת "שתי מדינות לשני עמים" לא הבשילו להסכם קבע, ההתיישבות הישראלית התרחבה, והמציאות בשטח נתפסת בחוגים רחבים כתהליך של סיפוח דה-פקטו. לנוכח הדילמות המדיניות, הביטחוניות והדמוגרפיות הכרוכות במצב, ראוי לבחון גם אפשרות שאינה עומדת כיום במרכז הדיון: האם ניתן לחדש, בדרך כלשהי ובהסכמה, את הקשר האזרחי בין ירדן לבין ערביי יהודה ושומרון?

אין זו הצעה להעביר את הריבונות על יהודה ושומרון לירדן, ואין זו תוכנית סדורה לפתרון הסכסוך. המטרה מצומצמת יותר: להעלות לדיון אפשרות מדינית ולבדוק אם מעמד של אזרחות ירדנית לתושבים שיבקשו בכך עשוי להעניק להם מסגרת אזרחית יציבה, להניח תשתית לאפשרות כינונה של קונפדרציה ירדנית-פלסטינית בעתיד, במסגרת ארכיטקטורה אזורית מורחבת, ובה בעת להשפיע על חלק מהדילמות שישראל ניצבת בפניהן.

מהאיחוד עם ירדן ועד להתגבשות הזהות הלאומית הפלסטינית

לאחר מלחמת העצמאות נותרו יהודה, שומרון ומזרח ירושלים בשליטת ירדן. ב-24 באפריל 1950 הכריזה הממלכה על איחוד שתי גדות הירדן (סיפוח יהודה ושומרון), התושבים שולבו במסגרת

המינהלית והאזרחית הירדנית וקיבלו אזרחות ירדנית. האיחוד לא זכה להכרה בינלאומית רחבה, למעט תמיכתן של בריטניה ופקיסטן, אך במשך שנים היה הקשר עם ירדן חלק מרכזי בחיי התושבים.

במלחמת ששת הימים, ביוני 1967, כבשה ישראל את יהודה, שומרון ואת מזרח ירושלים מידי ירדן. אולם אובדן השליטה הירדנית בשטח לא ניתק מיד את כל הקשרים בין הממלכה לתושבים. קשרים משפחתיים, כלכליים ומשפטיים נמשכו, והמלך חוסיין לא ויתר באחת על כל עניין בעתיד האזור. במקביל, ישראל מצאה את עצמה שולטת בשטח שמעמדו המדיני לא הוכרע, כשירדן נותרת במעמד של שומרת המקומות הקדושים.

באותן שנים התחזקה הזהות הפלסטינית, שביקשה לקדם ייצוג עצמאי ולא להיות כפופה לירדן. נקודת מפנה היתה פסגת רבאט באוקטובר 1974, שבה הוכר אש"ף כנציגו הלגיטימי הבלעדי של העם הפלסטיני. ההחלטה צימצמה את יכולתו של מלך ירדן חוסיין לטעון כי ירדן מוסמכת לייצג את הפלסטינים בזירה הבינלאומית.

המתח בין המשטר ההאשמי לבין הפלסטינים כבר התפרץ באלימות. בספטמבר 1970 התפתח עימות צבאי חריף בין הצבא הירדני לארגונים הפלסטיניים, שנודע לימים בשם "ספטמבר השחור". העימות פגע קשות בכוחם העצמאי של הארגונים בירדן והמחיש לחוסיין את הסיכון שמאבק על הייצוג הפלסטיני יהפוך לאיום על יציבות הממלכה עצמה. מאז נדרש המלך לאזן בין רצונו לשמר השפעה ביהודה ושומרון לבין החשש שמעורבות עמוקה מדי תערער את שלטונו.

בן-גוריון, חוסיין והאינטרס שביציבות ירדן

הקשר בין יציבותה של ירדן לבין ביטחונה של ישראל היה חשוב עוד לפני הסכם השלום בין המדינות. בראשית שנות הששים התמודד חוסיין עם לחצים מצד גורמים אזוריים, ובהם תומכי הפאן-ערביות בהנהגת נשיא מצרים גמאל עבד אל-נאצר. דוד בן-גוריון ראה ביציבות המשטר ההאשמי אינטרס ישראלי: נפילתו היתה עלולה ליצור בגבולה המזרחי של ישראל מציאות מסוכנת עוד יותר ולהביא להתחזקותם של גורמים עוינים.

ב-1958 איפשרה ישראל למטוסים בריטיים לעבור בשמיה כדי לסייע לירדן ביטוי לאינטרס המשותף ביציבות הממלכה גם בתקופה של עוינות רשמית. הנכונות הישראלית לסייע לירדן היוותה גם נקודת מפנה ביחסי ישראל-ארה"ב והמחישה לנשיא אייזנהאואר, שכפה על ישראל את הנסיגה מחצי האי סיני ומרצועת עזה לאחר מבצע קדש באוקטובר 1956, את נכסיותה האסטרטגית של ישראל.

המגעים החשאיים ומשבר ספטמבר 1970

בספטמבר 1963 נפגש חוסיין בלונדון עם יעקב הרצוג, איש משרד ראש הממשלה הישראלי. לפי המחקר ההיסטורי של אבי שליים, זו היתה הפגישה הידועה הראשונה בין המלך לבין נציג

ישראלי. עצם קיום המגעים מעיד כי גם בתקופה של עוינות רשמית נבחנו ערוצים חשאיים, וכי שני הצדדים הבינו שלעתים יש להם אינטרסים ביטחוניים משותפים.

המשמעות האסטרטגית של ישראל ניכרה גם במשבר ספטמבר 1970, כאשר כוחות סוריים נכנסו לירדן על רקע העימות בין הצבא הירדני לארגונים הפלסטיניים. ארצות הברית בחנה אפשרויות תגובה, וישראל נדרשה לשקול אם וכיצד להרתיע את הכוחות הסוריים. מטוסי קרב ישראליים שחגו מעל חטיבת השריון הסורית שחצתה את הגבול לירדן, שיכנעו את הסורים להסיג את כוחותיהם.

ממלחמת יום הכיפורים ועד החלטת 1988

האינתיפאדה הראשונה, שפרצה בדצמבר 1987, החזירה את הפלסטינים לקדמת הבמה. אש"ף התחזק בזירה הבינלאומית, והמשך הקשר הירדני עם יהודה ושומרון עלול היה לגרור את הממלכה לאחריות לסכסוך שחוסיין התקשה לשלוט בהתפתחויותיו. כישלון "הסכם לונדון" מ-1987, שנועד לקדם מסגרת מדינית, היה חלק מהרקע. לצד אלה פעלו שיקולים פנימיים של יציבות המשטר והחשש מהתחדשות העימות על הייצוג הפלסטיני.

ב-31 ביולי 1988 הודיע חוסיין על ניתוק הקשרים המשפטיים והמינהליים בין ירדן ליהודה ושומרון. זו היתה תפנית יסודית: ירדן צימצמה את אחריותה ואת טענתה לייצוג התושבים, והדגישה את ההבחנה בין הממלכה לבין הפלסטינים. לא כל התושבים איבדו באותו יום את אזרחותם הירדנית. ההשלכות השתנו לפי מעמדו האישי של כל אדם, מקום מגוריו והמסמכים שהחזיק, וחלק מהפלסטינים שמרו על קשרים אזרחיים ומשפטיים לירדן.

מאז 1988: הסדר שלא פתר את הסכסוך

ההתנתקות הירדנית לא פתרה את הסוגייה הפלסטינית. הסכמי אוסלו בשנות התשעים יצרו את הרשות הפלסטינית וחילקו באופן זמני סמכויות אזרחיות וביטחוניות, אך לא הכריעו בסוגיות הליבה: גבולות, ירושלים, התנחלויות, פליטים וביטחון. במקביל התרחבה ההתיישבות הישראלית ביהודה ושומרון, ובחלקים מהמערכת הפוליטית התחזקה התמיכה בהחלת ריבונות ישראלית על שטחים נרחבים.

המציאות הזאת מעוררת דילמה: המשך השליטה הישראלית בלי הסדר קבע מותיר את מעמדם וזכויותיהם של הפלסטינים בלתי פתורים; החלת ריבונות בלי זכויות אזרחיות שוות עלולה להחריף את הביקורת המשפטית והמדינית; והענקת אזרחות ישראלית מלאה לכלל התושבים תהיה בעלת השלכות דמוגרפיות ופוליטיות מרחיקות לכת.

האו"ם, האיחוד האירופי ומדינות רבות ממשיכים להתנגד להרחבת ההתיישבות היהודית ביהודה ושומרון. עם זאת, קיים פער בין ההצהרות והמחאות לבין היכולת לעצור את ההתפתחויות בשטח. הפער הזה אינו מבטל את המחיר המדיני האפשרי לישראל, אך הוא חלק מהמציאות

שבה מתנהל הדיון.

מתקפת 7 באוקטובר והמלחמה בעקבותיה חידדו את שיקולי הביטחון בישראל, בלי לבטל את קיומם של התושבים הפלסטינים או להפחית את הלחץ הבינלאומי להסדר. השינויים האזוריים עשויים לפתוח פתח לבחינת חלופות.

אזרחות בלי העברת ריבונות

ההצעה היא לבחון אם תושבים פלסטינים ביהודה ושומרון המעוניינים בכך יוכלו להחזיק באזרחות ירדנית, גם אם מקום מגוריהם יישאר בשטחי יהודה ושומרון מחוץ לשטח ירדן. מגורים מחוץ למדינת האזרחות הם תופעה מוכרת. לפי הכיוון המוצע כאן, אזרחות ירדנית לא תהיה רק מסמך סמלי, אלא מעמד אזרחי מלא בהתאם לדין הירדני, עם הזכויות והחובות הנובעות ממנו.

המשמעות המדויקת של הסדר כזה תצטרך להיבחן. בין השאלות: כיצד תינתן האזרחות, האם היא תוצע למי שיבקשו אותה, אילו מסמכים וזכויות יוקנו, כיצד יוכלו האזרחים להשתתף בחיים הציבוריים והפוליטיים בירדן, ומה יהיה היחס בין מעמדם האזרחי לבין המוסדות הפלסטיניים הקיימים.

העיקרון המוצע הוא להפריד, בעת הזו, בין אזרחות לבין ריבונות טריטוריאלית, תוך שימור או יצירת האפשרות להסדר טריטוריאלי-ריבוני אחר בעתיד לבוא, כך למשל קונפדרציה ירדנית-פלסטינית. באותה מידה, אין להסיק מעצם האזרחות שהשאלות הנוגעות לזכויות התושבים ולחובותיה של ישראל כלפיהם נעלמות. אלה סוגיות נפרדות, שיש לבחון כל אחת לגופה.

ייתכן שמעמד אזרחי יציב, הכולל אזרחות מוכרת וזכויות הנובעות ממנה, יעניק לחלק מהתושבים תחושת ביטחון אישי ומשפטי גדולה יותר ויפחית חלק מתחושות הניכור וחוסר הוודאות. ייתכן שישראל תפעיל מדיניות מרוככת ומאפשרת יותר בהתייחס לפלסטינים תושבי יהודה ושומרון המחזיקים באזרחות ירדנית, בשל מחויבות לירדן ולמי שמוכרים כאזרחיה.

מה עשוי להשתנות עבור ישראל, ירדן והפלסטינים?

מבחינת ישראל, ייתכן שהסדר אזרחי כזה יוסיף אפשרות לדיון על מעמדם של תושבי יהודה ושומרון במציאות שבה השליטה הישראלית נמשכת ויניח תשתית לחשיבה אודות פתרונות מדיניים אלטרנטיביים לפרדיגמת שתי המדינות במתכונת המוכרת היום. הוא עשוי לשנות חלק מהשאלות המעשיות והמדיניות, אך אין להציגו כדרך אוטומטית להסיר את כל ההתנגדויות לסיפוח דה-פקטו או לפתור את המחלוקת על זכויות, שלטון וריבונות.

מבחינת הפלסטינים, אזרחות ירדנית עשויה להרחיב את אפשרויותיהם האזרחיות, את ניידותם ואת הקשר שלהם למסגרת מדינתית מוכרת. אין להניח שכל הפלסטינים ירצו בה, או שיראו בה תוספת לזכויותיהם. מבחינת ירדן, היוזמה עלולה לעורר חשש מפני הטלת אחריות נוספת על

הממלכה, או מפני שינוי במאזן הדמוגרפי ובמאזן הכוח הפנימי. יש להקשיב לחששות האלה ולא להניח שאפשר לבטלם באמצעות הצגת האינטרס הישראלי בלבד.

בטווח הארוך עשוי האזרוח להכשיר הקמת קונפדרציה ירדנית-פלסטינית במסגרת אזורית רחבה. מסגרת כזאת עשויה להציע לפלסטינים תמורות כנגד ויתור על חלק מדרישותיהם, או לאפשר את מימושן במבנים מדיניים אחרים.

מנופי השפעה: לפתוח דיון, לא לכפות תוצאה

לישראל ולירדן יש קשרים ביטחוניים, כלכליים ואסטרטגיים משמעותיים, המעוגנים גם בהסכם השלום מ-1994 ובשיתוף פעולה בתחומי הביטחון, המים והאנרגיה. קשרים אלה עשויים לאפשר העלאת רעיונות ובחינת אינטרסים משותפים, אך אין פירוש הדבר שישראל יכולה לכפות על ירדן שינוי במעמד האזרחות. שימוש באיומים על אספקת מים או אנרגיה עלול לפגוע באזרחים ירדנים, לערער את יחסי השלום ולסכן שיתוף פעולה החיוני לשתי המדינות.

אם יוחלט לבחון את הרעיון, נכון להתחיל בשיח עם ירדן, עם נציגים פלסטינים ועם ארצות הברית, ולברר מה עשוי להיות מקובל על כל הצדדים. ייתכן שיידרשו תמריצים, ערבויות והסדרים משפטיים מורכבים; הבדיקה תברר אם קיימת אפשרות מעשית, מה תנאיה ומהן החלופות.

סיכום

הקושי להסדיר את מעמדם של הפלסטינים תחת שליטה ישראלית מצדיק בחינת חלופות מדיניות נוספות. האפשרות הנבחנת כאן היא אזרחות ירדנית בהסכמה לתושבים המעוניינים בה, ללא העברת ריבונות, כפתח להסדרים מדיניים נוספים. קידום הרעיון יחייב הסכמה ירדנית ופלסטינית, תמריצים וערבויות, תוך שמירה על יציבות הממלכה. אין זו תוכנית מדינית מוכנה; היתכנותה והשלכותיה המשפטיות, הדמוגרפיות והלאומיות טעונות בדיקה. תכליתה להרחיב את הדיון בחלופות להסדר הקיים, ובהן קונפדרציה במסגרת אזורית.

*הדעות המובעות בפרסומי מכון משגב הן על דעת המחברים בלבד.