

יוזמות חקיקה ותכניות ממשלה לשינויים חד-צדדיים בגבולות ירושלים



נייר מדיניות

כתיבה: יהודית אופנהיימר

מרץ 2018

בשנת החמישים לסיפוח ירושלים המזרחית מובילה ממשלת הימין שתי יוזמות חקיקה שעתידות לשנות מהותית את גבולות ירושלים הקיימים. יוזמות אלה: התיקון השני ל"חוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל" שכבר אושר בשינויים מסוימים על ידי הכנסת, והצעת החוק "ירושלים ובנותיה", חותרות לסיפוח דה פקטו של גושי ההתנחלויות מסביב לירושלים ולעקיפתם מהעיר של כשליש מתושבי מזרח ירושלים החיים כיום בשכונות המזרח-ירושלמיות שמעבר לגדר הפרדה. יוזמות חקיקה אלה אינן עולות בחלל ריק. הן מתחברות לשורה של תכניות מן השנים האחרונות שהמשותף להן הוא הניסיון לכפות עובדות טריטוריאליות-פוליטיות מכריעות בירושלים באצטלה של "מהלכים מוניציפליים". תכניות אלה, הנהגות ומקודמות מעל ראשיהם של תושבי ירושלים, יחבלו עמוקות בסיכויים לפתרון מדיני, יערערו את המרקם העירוני וקרוב לוודאי שיחריפו את העימות בירושלים.

נייר זה מתאר ומנתח את יוזמות החקיקה והשלכותיהן על אופייה של ירושלים, על האוכלוסיות החיות בה ועל עתידה המדיני. בפרק הסיום הנייר מציע נקודות למתווה חלופי שמטרתו לחזק את סביבות החיים של שתי אוכלוסיות העיר, לטפח אופק חיובי להדברות בניהן ולקדם את התנאים לעתיד מוסכם.

תוכן העניינים

5	ו. רקע
5	א. גבולותיה הטריטוריאליים והדמוגרפים של ירושלים
6	ב. השכונות המזרח-ירושלמיות מעבר לגדר הפרדה
8	ג. גבולות ירושלים בחקיקה הישראלית
9	ז. הליכי החקיקה החדשים
9	א. התיקון השני ל"חוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל"
9	א. 1 הצעת החוק
9	א. 2 נוסח ההצעה שאושר
10	ב. הצעת החוק "ירושלים ובנותיה"
	ח. צעדים נוספים לשינויים חד צדדיים של גבולות ירושלים (מדיניות הממשלה ותכניות סיעת המחנה הציוני)
11	
12	ט. השלכות של הצעות החוק והתכניות המתלוות אליהן
12	א. השלכות מדיניות
13	ב. השלכות הומניטריות
14	ג. השלכות אורבניות
15	י. עמדה מסכמת: ירושלים, ביתם בהווה ובירתם לעתיד של שני העמים

1. רקע

א. גבולותיה הטריטוריאליים והדמוגרפים של ירושלים

ביוני 1967 סיפחה ישראל את ירושלים המזרחית, שהיתה תחת שלטון ירדני, וכשישים קמ"ר נוספים משטחי הגדה המערבית המקיפים אותה (המהווים מאז יחידה כוללת אחת - ירושלים המזרחית). כשליש מהשטח המסופח הופקע לטובת בניית שכונות/התנחלויות הענק אשר הוקמו לאורך קו הסיפוח. שטחים נוספים הופקעו באופן רשמי או בפועל על ידי כך שהוכרזו כגנים לאומיים או שטחים ירוקים. לתושבים הפלסטינים החיים במזרח ירושלים ניתן מעמד של תושבי קבע ללא שייכות למסגרת האזרחית והפוליטית שספחה אותם אליה. בדרך זו ביקשה ישראל ליצור אבחנה בין מגורים בעיר לבין זיקה אליה כישות פוליטית וסימבולית, ולהעמיד את הקיום הפלסטיני בעיר על תלות וארעיות. בכך יצרה ישראל מצב שאין שני לו בעולם: קהילה לאומית אתנית נעדרת זכויות אזרחיות ופוליטיות בתוך ישות פוליטית המגדירה את עצמה, משפטית ומדינית, כדמוקרטיה.

מאז 1967 פעלה ישראל לביצור רוב יהודי מוצק בירושלים באמצעות תמריצים ובנייה מאסיבית לישראלים, והגבלות חוקיות, תכנוניות ובירוקרטיות על הבנייה הפלסטינית ועל מעמד התושבות. חרף המדיניות שהנהיגה ישראל בירושלים, הרוב היהודי בה הצטמצם במהלך השנים. השאיפה הישראלית לרוב של 70% יהודים מול 30% פלסטינים הומרה בתחזיות של 60%-40% בהתאמה. בתגובה לכך הגבירו מעצבי המדיניות הישראלים את מאמציהם לחזק את האחיזה הישראלית בשטחי ירושלים המזרחית ולדחוק את התושבים הפלסטינים ממנה. עם זאת, במהלך 50 השנים שחלפו מאז סיפוח מזרח ירושלים נוצרה גם תלות הדדית בין שני חלקי העיר, ולצד המתרחקות הקיימת התהוו איזונים עדינים המאפשרים את חיי השגרה בעיר ומסייעים להורדת המתרחקות בתקופות משבר.¹ מציאות זו של הכרה הדדית ואינטראקציות יומיומיות, מוכרת לרוב תושבי ירושלים, ישראלים ופלסטינים. אך פוליטיקאים נוטים להתעלם ממנה ולראות בעיר רק מרחב של סכסוך.

בשנות התשעים החלו מעצבי המדיניות הישראלים להוביל את תפיסת "ירושלים רבתי", השואפת ליצור מצב מלאכותי של רוב יהודי בירושלים, על ידי הרחבת גבולות העיר פעם נוספת באופן שיכלול את שלושת גושי ההתנחלויות המקיפים את העיר: גבעת זאב מצפון, מעלה אדומים ממזרח וגוש עציון מדרום. במקביל פעלה המדיניות הישראלית לתחום ולהטיל מגבלות נוספות על האוכלוסייה הפלסטינית בירושלים באמצעות שלילה גורפת של מעמד התושבות, הקשחת ההגבלות על הבנייה בתוך העיר והעלמת עין מגטאות הבנייה הפרועה שהחלו לצמוח מכורח הנסיבות בשני אזורי קצה של העיר - באזור כפר עקב-סמיראמיס בצפונה ובאזור מחנה הפליטים שועפט בצפון מזרחה.

גדר ההפרדה שבנייתה החלה בשנים 2003-2004 כתגובה לאירועי האינתיפאדה השנייה, נועדה להוות מכשול בטחוני אך בתכנונה ניתן משקל רב להחלטות פוליטיות המוציאות מן הכוח אל הפועל את תפיסת "ירושלים רבתי". תוואי הגדר "עוטף ירושלים" תוכנן כך שיקיף את שלושת גושי ההתנחלויות מצפון, דרום ומזרח העיר בעומק הגדה המערבית. עם זאת, בשל התנגדות בינלאומית בנייתו לא הושלמה. בירושלים עצמה הגדר הפרידה מהעיר את אזור כפר עקב-סמיראמיס בצפון העיר ואת אזור מחנה שועפט בצפון מזרחה הכולל גם את השכונות: ראס שחאדה, ראס חמיס ודחית א-סלאם. בשכונות אלה מתגוררים כיום כשליש מתושבי מזרח ירושלים, רובם ככולם בעלי מעמד התושבות, אך גדר חוצצת בינם לבין עירם וכל כניסה אליה כרוכה בחציה של מחסום על כל הכרוך בכך. באופן רשמי מדובר בשטח ירושלים ובתושבים המשלמים מיסים לעיריית ירושלים, תורמים לכלכלת העיר ומעורבים בהווייתה; באופן מעשי, מדירות הרשויות הישראליות את רגליהן משכונות אלו ומפקירות אותן לגורלן. בשנים האחרונות ניכרת האצה בניסיונות להביא לעקירתן המלאה של השכונות מעבר לגדר מירושלים וזאת הן באמצעות חקיקה והן באמצעות תכניות ממשלה (להלן).

1 ניר חסון, אורשלים: ישראלים ופלסטינים בירושלים 1967-2017, ספרי עלית הגג, ידיעות אחרונות, ספריית חמד, ירושלים, 2017, ע"פ מחקרן של מריק שטרן, שם.

ב. השכונות המזרח-ירושלמיות מעבר לגדר הפרדה

יותר מעשור מאז נבנתה גדר ההפרדה שלוותה בהתחייבות ממשלתית לספק לתושבי השכונות המזרח-ירושלמיות שנותרו מעבר לגדר את כל השירותים והצרכים המגיעים להם כתושבי העיר,² זנחו אותם הרשויות כמעט לחלוטין והם חיים ללא שירותים ותשתיות מינימליים, ללא פיקוח על תנאי המגורים, ללא מוסדות ציבוריים או מוסדות חינוך ורווחה ראויים ותחת חשש מתמיד שישראל מתכוונת לנתק אותם לגמרי מירושלים. בשני האזורים, שמצפון ומצפון מזרח לגדר חיים כיום כ-120,000 תושבים, המהווים כשליש מתושבי מזרח ירושלים כולה. רוב התושבים החיים בשכונות שנותרו מעבר לגדר הם בעלי מעמד התושבות וקשורים לעיר בקשרי לידה, קהילה, משפחה, פרנסה וזהות אך נקרעו ממנה בפועל בעשור האחרון. תושבים אלה חיים באזור הנמצא בשליטה ואחריות מלאות של מדינת ישראל ועיריית ירושלים אך לא זוכים כמעט לאף אחד מהזכויות והשירותים המוקנים להם על פי החוק הישראלי שתחתיו הם חיים.

בניגוד לרושם אותו מבקשים מצדדי התכניות החד צדדיות (מהימין ומהמרכז-שמאל, להלן) ליצור, לא מדובר באזורים שלהם קשר מקרי לירושלים, אלא בשכונות אינטגרליות של מזרח ירושלים שמאז 1967 התפתחו כשכונות אורבניות בתוך המרחב המוניציפלי הירושלמי. השימוש בביטוי "כפרים" בהתייחס לשכונות הפלסטיניות (בתוך ומחוץ לגדר) הרווח בשיח התכניות החד צדדיות הוא אנכרוניסטי ומגמתי. כשם שהשכונות/התנחלויות שבנתה ישראל בשטח מזרח ירושלים לאחר 1967 הפכו למציאות שיש להתחשב בה, כך גם השכונות הפלסטיניות שסופחו אל העיר הפכו עם השנים לחלק אינטגרלי ממנה. יתרה מזו, בשל המדיניות אותה נקטו ממשלות ישראל - מניעת תכנון והטלת הגבלות קשות על הבניה בירושלים המזרחית ושליטת מעמד התושבות של אלו שעברו, בשל לחצים אלה, אל מחוץ לעיר - הפכו השכונות הירושלמיות שמעבר לגדר לברירת המחדל של עשרות אלפי מזרח ירושלמים שהיגרו אליהן מהשכונות שבתוך גדר ההפרדה. בשכונות אלו, בהן הפיקוח על הבניה רופף, יכלו התושבים למצוא דיור זמין וזול יחסית מבלי לסכן את מעמד התושבות שכן הן מצויות, כאמור, בתוך גבולותיה המוניציפליים של ירושלים אף אם הן מופרדות ממנה על ידי הגדר. על הביטחון היחסי הזה נאלצו התושבים לשלם במחיר כבד של תנאי חיים ירודים במיוחד וחשש מתמיד מפני תכניות לניתוקם המלא מהעיר. כך חיים כיום בשכונות מעבר לגדר כ-120,000 תושבים, שהם כשליש מתושבי ירושלים המזרחית. רובם עברו אליה בעשור האחרון משכונות מזרח-ירושלמיות המצויות בתוך הגדר בשל מצוקת דיור וקיום חריפה. הם מתרכזים בשכונות הצפופות והמוזנחות שמעבר לגדר מסיבה אחת: להבטיח את הישארותם בתחומיה המוניציפאליים של ירושלים, שבה מצויים חיי המשפחה והקהילה שלהם ושאליה הם קשורים כלכלית, חברתית, תרבותית והיסטורית. לכן כל שינוי במעמדן של שכונות אלה הוא בעל השפעה מרחיקת לכת על אוכלוסיית מזרח ירושלים כולה.³

2 החלטת ממשלה מס' 3873 מיום 10 ביולי 2005.

3 עיר עמים, "עקורים בעירם: מדיניות ישראל במזרח ירושלים והשפעתה על השכונות הפלסטיניות הירושלמיות שמעבר לגדר ההפרדה", יוני 2015.

ג. גבולות ירושלים בחקיקה הישראלית

ב-1967 סיפחה ישראל את שטח מזרח ירושלים והחילה עליו את המשפט השיפוט והמנהל שלה.⁴

הצעדים החד צדדיים בהם נקטה ישראל במזרח ירושלים לא שינו את הסטטוס המשפטי של מזרח ירושלים מבחינת הדין הבינלאומי.⁵ עד היום, אף אחת ממדינות העולם ובכללן ארצות הברית לא הכירו בסיפוח (דה פקטו או דה יורה) של מזרח ירושלים לישראל ורובן אף לא הכירו בריבונות ישראלית בירושלים.⁶ אף על פי כן ישראל נוהגת מאז 1967 בשטח מזרח ירושלים כבשטח המצוי בריבונותה המלאה.

בשנת 1980 (על רקע הסכמי השלום עם מצרים) חוקקה הכנסת את "חוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל" אשר נועד להקשות על ממשלה שתבקש לוותר על שטח כלשהו מן השטח שסופח לירושלים ב-1967. החוק קובע כי "ירושלים השלמה והמאוחדת היא בירת ישראל" (סעיף 1). כמו כן קובע החוק כי ירושלים היא מקום מושבם של מוסדות השלטון; המקומות הקדושים יהיו שמורים מפני פגיעה; והממשלה תשקוד על פיתוחה של ירושלים לרבות באמצעות מתן מענק שנתי מיוחד (סעיפים 2-4).

הקהילה הבינלאומית הגיבה על חקיקת "חוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל" בהחלטה 478 שהתקבלה במועצת הביטחון של האו"ם והגדירה את חוק היסוד כבלתי קביל וחסר משמעות. ההחלטה עברה בתמיכתן של 14 מדינות חברות, ללא התנגדות ובהימנעות של ארה"ב. בעקבות ההחלטה העבירו מעט המדינות שהחזיקו בתקופה זו שגרירויות בירושלים את מקום מושבן לתל אביב.⁷

בשנת 2000 תוקן "חוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל" ונוספו לו סעיפים שנועדו לחשק עוד יותר כל אפשרות למשא ומתן עתידי על העיר. סעיפים אלה הבהירו שהחוק חל על כל השטח שסופח ב-1967 (סעיף 5), וכי לא תועבר כל סמכות המתייחסת לתחום ירושלים בגבולות הסיפוח לגורם זר (סעיף 6). עוד קבע החוק (סעיף 7) כי סעיפים 5 ו-6 יהיו משוריינים וכדי לשנותם יש לחוקק חוק-יסוד שיתקבל ברוב של 61 חברי כנסת.

בנוסף לאיסור הגורף על העברת שטחי ירושלים לגורם זר שנקבע בתיקון ל"חוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל", נחקק בשנת 2014 "חוק-יסוד משאל עם". חוק זה קובע שתי חלופות לאשרור החלטת ממשלה הכוללת, בהסדר מדיני או באקט חד צדדי, ויתור על שטח ריבוני ישראלי; אישור ההסכם ברוב של 61 חברי כנסת ובנוסף השגת רוב במשאל עם; או אישור ההסכם ברוב של 80 חברי כנסת ללא צורך בעריכת משאל עם. "חוק-יסוד משאל עם" נקבע כחוק משוריין שלא ניתן לשנותו אלא בחוק-יסוד של 61 חברי כנסת.

בדצמבר 2017 עבר בכנסת התיקון השני ל"חוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל" (ראו להלן).

4 החלה זו נעשתה מכוח הוראת סעיף 111 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948. הוראה זו הוספה לפקודת סדרי השלטון והמשפט בחוק לתיקון פקודת סדרי השלטון והמשפט [מס' 11] תשכ"ז-1967. ראו עיר עמים, **זמניים קבועים**, מאי 2012.

5 בהקשר זה, נותרה ירושלים המזרחית חלק אינטגרלי משטחי הגדה המערבית שמעמדה הוא שטח המוחזק בתפיסה לוחמתית עליו חלות אמנות בינלאומיות בדבר שטח כבוש.

6 בדצמבר 2017 הצהיר הנשיא טראמפ על הכרה חד צדדית של ארצות הברית בירושלים כבירת ישראל ועל הכנות מעשיות להעברת שגרירות ארצות הברית בישראל לירושלים. כמו כן הצהיר טראמפ כי גבולות ירושלים ייקבעו במשא ומתן בין הישראלים לפלסטינים. עמדת המדינות האירופאיות ומרבית מדינות העולם נותרה בעינה ואינה מכירה בריבונות ישראלית בירושלים.

7 זמן מה לאחר מכן שבו שתי שגרירויות לירושלים אך הועברו ממנה שוב ב-2006.

11. הליכי החקיקה החדשים

א. התיקון השני ל"חוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל"

א.1. הצעת החוק

ביולי 2017 הגישו השרים בנט ואלקין תיקון שני ל"חוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל". הצעת החוק כללה את השינויים הבאים: סעיף 6 ל"חוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל" האוסר על העברת שטח מירושלים לגורם זר ישורין ברוב של 80 חברי כנסת (ולא 61). סעיף זה מייתר למעשה את הצורך במשאל עם. בסעיף 7 יקבע כי ניתן יהיה לשנות את סעיף 6 (דרישת הרוב של 80 חברי כנסת) ברוב של 61 חברי כנסת.⁸

עוד הציע התיקון השני ל"חוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל" כי סעיף 5 שקבע כי חוק זה חל על כל שטח הרחבת תחום ירושלים מ-1967 (שטח הסיפוח) יבוטל. במקומו הוכנסה תוספת לסעיף 6 הקובעת כי כל השטח המהווה **כיום** חלק מתחום עיריית ירושלים, הוא שטח שאסור להעביר לגורם זר. השינוי, הנראה לכאורה קוסמטי, נועד להבטיח כי **אין מניעה חוקית** לערוך שינויים מוניציפאליים בתחום השיפוט של ירושלים. בפועל, הצעת התיקון ביקשה להבחין בין ויתורים טריטוריאליים-מדיניים האסורים על כל שטחה של ירושלים **בגבולותיה כיום** ואף להקשות עוד יותר על אישורם, לבין "שינויים מוניציפאליים" המקובלים לכאורה בכל רשות מקומית ואין בהם משום שינוי מעמדם הפוליטי של השטחים המדוברים.⁹

כפי שנבדיר בהמשך, האבחנה המשפטית בין "ויתורים טריטוריאליים" ל"שינויים מוניציפאליים" (התיקון לסעיף 6) נועדה ליצור מרחב תמרון מקסימלי לסיפוח דה-פקטו של שלושת גושי ההתנחלויות הסובבים את ירושלים באצטלה של התרחבות "אורבנית", ובמקביל לניתוק "מוניציפלי" של שכונות פלסטיניות בירושלים וזאת מבלי לוותר פורמלית על השליטה הריבונית עליהן.

א.2. נוסח ההצעה שאושר

התיקון השני ל"חוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל" עבר בבהילות בגרסתו המלאה בקריאה ראשונה בכנסת, ב-26 ביולי 2017, ערב צאתה לפגרת הקיץ. ב-2 בינואר 2018 קיבלה הכנסת בקריאה שנייה ושלישית את הצעת התיקון לאחר שבוצעו בה מספר שינויים: חלקה של ההצעה שמעלה את השריון הנדרש לצורך אישורם של ויתורים טריטוריאליים בירושלים מ-61 ל-80 חברי כנסת התקבל. לעומת זאת, חלקה של הצעת החוק שנועד לאפשר את שינוי גבולותיה "המוניציפאליים" של ירושלים עבר רק באופן חלקי ויידרשו לו הליכי חקיקה נוספים כמפורט להלן:

- בשל התנגדות של הרגע האחרון של סיעת הבית היהודי לא התקבלה ההצעה לביטולו של סעיף 5 לחוק היסוד. כלומר, תחום ירושלים יוסיף לחול, גם לאחר התיקון שהתקבל, על כל שטח הסיפוח מ-1967. עם זאת בשל השינויים שהתקבלו בסעיף 7 (להלן) ניתן יהיה להעביר בעתיד את ביטול סעיף 5 ברוב רגיל בכנסת (בניגוד לרוב הנדרש עד לקבלת התיקון של 61 חברי כנסת).
- האיסור על העברת חלק משטח ירושלים לגורם זר (סעיף 6) תוקן כך שהוא חל על כל השטח המוניציפלי של ירושלים **כיום**. כך הונח הבסיס לאבחנה המשתמעת בין "ויתורים טריטוריאליים" ל"שינויים מוניציפאליים" (לעיל). אבחנה זו, המובלעת מעתה בחוק, נועדה לסלול את הדרך לסיפוח גושי ההתנחלויות לירושלים ולניתוק השכונות המזרח-ירושלמיות מעבר לגדר ממנה. עם זאת ניתוק השכונות מעבר לגדר תלוי, כאמור, גם בביטולו של סעיף 5.

8 לגבי כל אחד מהסעיפים (6 ו-7) ושילובם יחד, מדובר בשריון חריג ונדיר בחקיקת היסוד הישראלית שתקינותו מבחינת כללי המשטר הדמוקרטי אינה עומדת מעל לכל ספק.

9 מסמך הכנה של היעוץ המשפטי של ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת לקראת הדיון בתיקון לחוק-יסוד: ירושלים, 24 ביולי 2017.

- סעיף 7 שקבע את הרוב הנדרש לוותרים טריטוריאליים בתחומה של ירושלים (העברה לגורם זר) שונה מ-61 ל-80 חברי כנסת. מכאן ואילך, די יהיה בשליש מחברי הכנסת (41 ח"כים) כדי לסכל הסכם מדיני שיונח על שלחן הכנסת גם אם רוב מוחלט של חברי הכנסת (79 ח"כים) יצביעו בעדו. עם זאת ניתן יהיה לשנות סעיף זה ברוב של 61 חברי כנסת.
- בנוסף, סעיף 7 שבעבר חל על סעיפים 5 ו-6 בחוק, לא יחול עוד על סעיף 5. כלומר, אף שהתיקון שהתקבל בהצבעה השנייה והשלישית לא ביטל את סעיף 5, הוא הסיר ממנו את דרישת הרוב המיוחס. משמעות הדברים היא כי חקיקה נוספת לשינוי שטח ירושלים שתכלול גם ניתוק של שכונות פלסטיניות ממנה תידרש ככל הנראה לרוב רגיל בלבד. כך בעוד הרוב המיוחס הנדרש לסעיף 6 ("ויתורים טריטוריאליים-מדיניים") הועלה מ-61 ל-80 חברי כנסת, הרי שביחס לסעיף 5 ("שינויים מוניציפאליים") דרישת הרוב המיוחס בוטלה לגמרי.

לסיכום: סיעת "הבית היהודי" רצתה והצליחה להעביר "חישוק" נוסף ל"חוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל" שמקשה עוד יותר על פשרה מדינית עתידית בירושלים, בהעלאת דרישת הרוב המיוחס מ-61 ל-81 חברי כנסת. עם זאת, חקיקה זו תהיה בעלת משמעות מעשית רק בהינתן התנאים והרצון הפוליטי לקדם הסדר מדיני. במקרה זה ניתן יהיה לבטל את ההכבדה הנוספת הנגזרת מן התיקון השני לחוק-היסוד בחקיקה חדשה שתתקבל ברוב של 61 חברי כנסת. השר אלקין ביקש לנצל את מהלך החקיקה הנוכחי כדי לקדם את ניתוק השכונות מעבר לגדר מירושלים. חברי הבית היהודי היו מוכנים "לבלוע" את התוספת עד שנתקלו באופוזיציה מבית שראתה במהלך זה צעד ראשון בכיוון חלוקת ירושלים. ברגע האחרון הפילו חברי הבית היהודי את התיקון בחוק שנועד להסיר את המכשול העיקרי מפני ניתוק השכונות מעבר לגדר (סעיף 5). עם זאת, הם העבירו את התיקון לסעיף 6, היוצר את האבחנה בין "שינויים מוניציפאליים" ו"ויתורים טריטוריאליים", שסייע בעתיד לקדם את ניתוק השכונות מעבר לגדר וביטלו את דרישת הרוב המיוחס שנדרש בעבר לצעד זה. בכך מקל התיקון השני ל"חוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל" על חקיקה עתידית שתשלים את המהלך שניסה השר אלקין להוביל. למהלך חקיקה זה, אם יושלם, יכולות להיות תוצאות מעשיות מיידיות בשטח.

ב. הצעת החוק "ירושלים ובנותיה"¹⁰

הצעת החוק "ירושלים ובנותיה" שהונחה על שולחן הכנסת על ידי ח"כ קיש והשר ישראל כ"ץ ב-10 ביולי 2017 מבקשת להרחיב את גבול השיפוט של ירושלים כך שיכלול את הרשויות המקומיות בשלושת גושי ההתנחלויות: מעלה אדומים (הכולל גם את שטח E1), גוש עציון ובעת זאב. בדומה לתיקון השני לחוק-יסוד ירושלים, המהלך מוגדר כשינוי מעמדן המוניציפלי של הרשויות המקומיות בתוך גושים אלה.¹¹ גרסה קודמת של הצעת החוק כללה גם את החלת החוק הישראלי על הרשויות שנמנו בהצעת החוק, אולם רכיב זה הוצא מן ההצעה שהונחה לבסוף על שולחן הכנסת. עם זאת, גם בגרסתה המצומצמת קשה לטעות במשמעות הפוליטית של הצעת החוק המגובה גם בהצהרות יוזמיו ומקדמיו - סיפוח הגושים ו"יצירת מטרופולין יהודי גדול עם רוב יהודי מוצק".¹²

על פי הצעת החוק, לרשויות המקומיות שיסופחו לירושלים: עיריות בית"ר עילית ומעלה אדומים, המועצות המקומיות גבעת זאב ואפרת והמועצה האזורית גוש עציון, יינתן מעמד של עיריות-בת של ירושלים והן יבחרו במועד הבחירות לעיריות ירושלים.¹³ בו בזמן, ימשיכו הרשויות שיהפכו לעיריות-בת ליהנות מאוטונומיה מוניציפלית. הצמדת תאריכי הבחירות לרשויות המקומיות המדוברות ולעיריות ירושלים נועדה לסלול את התנאים לכך שתושבים ברשויות המדוברות יצביעו בבחירות המוניציפליות גם לרשויות המקומיות שבהן הם מתגוררים וגם

10 הצעת חוק ירושלים ובנותיה, התשע"ז - 2017 - 4386/20/פ.

11 הצעת החוק הובלה ונוסחה על ידי ארבעה חברי כנסת: יואב קיש ואמיר אוחנה מהליכוד, בצלאל סמוטריץ מהבית היהודי ויואב בן צור מש"ס.

12 "ח"כ קיש: הצעת החוק תייצר בים-רוב יהודי מוצק", ערוץ 20 10 ביולי 2017.

13 על פי חוק פקודת העיריות, הבחירות לכל העיריות בישראל מתקיימות בתאריך זהה. אך חוק זה אינו חל על מועצות מקומיות ואזוריות הכלולות בהצעת החוק "ירושלים ובנותיה".

לעיריית ירושלים. באופן זה מבקשים מובילי החוק לשנות את המאזן הדמוגרפי בעיר לאלתר, ולגמד לעתיד את כוחם האלקטורלי של תושבי העיר הפלסטינים והיה ויחליטו לממש את זכותם לבחור לעיריית ירושלים.

הצעת החוק קובעת קטגוריה שניה של אזורים שיקבלו מעמד של עיריות-בת של עיריית ירושלים והן "השכונות של ירושלים המופרדות ממנה באמצעות גדר הפרדה". בקטגוריה זו מונה הצעת החוק שלוש עיריות-בת: מחנה שועפט, כפר עקב וענאתא. בכך מבקשים יוזמי החוק להשלים את המהלך החקיקתי שמטרתו כדברי השר כ"ץ: "לחזק את ירושלים בהוספת אלפי תושבים יהודים לעיר ובמקביל להחליש את האחיזה הערבית בבירה". הצעת החוק הונחה, כאמור, על שולחן הכנסת ביולי 2017. ב-29 באוקטובר נקבע לה דיון בוועדת השרים לענייני חקיקה אך היא הוסרה מסדר היום של הוועדה שעות ספורות לפני תחילת הדיון בהוראת ראש הממשלה.¹⁴

11. צעדים נוספים לשינויים חד צדדיים של גבולות ירושלים (מדיניות הממשלה ותכניות סיעת המחנה הציוני)

התיקון ל"חוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל" והצעת החוק "ירושלים ובנותיה" הונחו על שולחן הכנסת בנפרד, אולם הם מבטאים מגמה משותפת המתגבשת בקרב המפלגות המובילות את הקואליציה - לקבוע באופן חד צדדי גבולות חדשים לירושלים שיכללו את סיפוח גושי ההתנחלויות המקיפים אותה ובמקביל את ניתוק השכונות המזרח-ירושלמיות שהגדר הפרידה מהעיר. הכוונה לנתק מירושלים את השכונות שנותרו מעבר לגדר הופיעה עוד קודם ליוזמות החקיקה האחרונות בהצהרות של מקבלי החלטות בכירים.¹⁵ לאחרונה, לא רק שרבו ההצהרות בכיוון זה, ישנם סימנים גוברים לכך שהממשלה מגבשת תכניות אופרטיביות ואף עברה ליישום מעשי של חלק מהן. כך למשל בישיבת הממשלה מיום 28 במאי 2017 שיוחדה לירושלים ושבה הוחלט על הקצאת תקציבים ל"טיפול במפגעים סביבתיים בשכונות הערביות בירושלים" נקבע ייעוד התקציב רק "לשכונות הערביות בירושלים בגבולות גדר הביטחון" (החלטה מס' 2684).¹⁶ האבחנה בין השכונות המזרח-ירושלמיות בתוך הגדר ומחוצה לה קיבלה חיזוק נוסף בדברי השר אלקין בדיון שהתקיים למחרת בוועדת הפנים של הכנסת ב-29 במאי 2017 ובה דיווח השר על תכנית לפיתוח תשתיות הביוב במזרח ירושלים והבהיר שתכנית זו לא תכלול את שכונות מזרח ירושלים שמעבר לגדר.¹⁷ לקראת חגיגות החמישים לסיפוח מזרח ירושלים (מאי 2017) גם פורסמה תכניתה של ח"כ ענת ברקו, שהוגשה לראש הממשלה, המציעה לשנות את גבולות ירושלים כך "שתוסר אחריות מוניציפלית ישראלית משורה ארוכה של שכונות פלסטיניות במזרח ירושלים... שרובן המכריע לא היה בתחומי השיפוט של העיר בכל ההיסטוריה שלה".¹⁸ במקביל התפרסם כי במגעים בין לשכת נתניהו לצוות המשא ומתן של הנשיא טראמפ הועלו מן הצד הישראלי רעיונות ברוח זו.¹⁹ עוד קודם לכן, לאחר אירועי הר הבית באוקטובר 2015 הודלף

14 עמיחי אטאלי, נתניהו יקדם את חוק "ירושלים רבתי", **ידיעות אחרונות**, 27 ביולי 2017.

15 למשל, ניר ברקת בשנת 2012, אצל חיים לוינסון וניר חסון: "ירושלים מבקשת להעביר אחריות על שכונות מעבר לגדר לצה"ל", **הארץ** 24 ביולי 2012; וכן נתניהו בשנת 2015, אצל ברק רביד וניר חסון: "נתניהו שוקל לשלול תושבות מפלסטינים המתגוררים מעבר לגדר במזרח ירושלים", **הארץ** 25 באוקטובר 2015.

16 **ישיבת הממשלה מיום 28 במאי 2017**. בהחלטה נקבע כי "נוכח המשך הדיונים הבין-משרדיים, שעניינם בחינה ברמה האסטרטגית של האתגרים בשכונות הערביות מחוץ לגדר הביטחון... בשלב זה ועד להשלמת עבודת המטה ואישור מסקנותיה על ידי הפורום המדיני המתאים, מיועד התקציב האמור בהחלטה זו ליישום התכנית בשכונות הערביות בירושלים בגבולות גדר הביטחון. במסגרת תכנית המשכית ומשלימה... יידונו פתרונות מערכתיים לשכונות הערביות מחוץ לגדר הביטחון... במסגרת עבודת המטה כאמור שתיעשה בתיאום מלא עם המל"ל".

17 השר זאב אלקין בוועדת הפנים של הכנסת, יום ירושלים 29 במאי 2017. דברי השר היו כדלהלן: "יש דיונים ברמה לאומית מה המתכונות הנכונה לטיפול בשכונות מחוץ לגדר לאור הקשיים שלמעשה נוצרו במשך השנים. אמרנו בהחלטת הממשלה שאנחנו לא רוצים להתחמק מהסוגיה הזו גם כמשרד להגנת הסביבה וגם כמשרד לירושלים וגם כמשרד האוצר אנחנו חושבים שצריך למצוא לזה פתרון". שם.

18 על פי הדיווח התקשורתי, התכנית כוללת שלילת תעודות הזהות הישראליות מתושבי השכונות מעבר לגדר והעברת האחריות "המוניציפאלית" עליהן לידי הרשות הפלסטינית. התכנית הוגשה לראש הממשלה כבר בתחילת 2017 אך לבקשתו לא ניתן לה פרסום בזמנו. לכן יש לראות בפרסום שניתן לתכנית מספר חודשים מאוחר יותר ובעיתוי הפרסום - חגיגות ה-50 - מהלך הצהרתי שנעשה באישור ובברכתו של נתניהו.

19 בן כספית, "חשיפה: התוכנית להיפרדות שכונות במזרח ירושלים שהוצגה לנתניהו", **מעריב** 25 במאי 2017.

מישיבת ממשלה כי נתניהו שוקל לשלול את מעמד התושבות של כ-100,000 תושבי השכונות מעבר לגדר.²⁰ עד לא מזמן הטיל נתניהו וטו על קידום התיקון השני ל"חוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל". אך עם פרוץ אירועי הר הבית ביולי 2017 אפשר את ההצבעה עליו בקריאה ראשונה בכנסת ואף הורה לקדם את הצעת החוק "ירושלים ובנותיה".²¹ התיקון ל"חוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל" - המחשק עוד יותר את האיסור בחוק על העברת חלק מהשטח שסופח לירושלים ב-1967 לידי גורם זר - סותר לכאורה את הצעתה של ח"כ ברקו, שזכתה לתמיכת נתניהו, להעביר את השכונות מעבר לגדר ואולי אף שכונות נוספות במזרח ירושלים לאחריות הרשות הפלסטינית. לשיטתם, אין מדובר בסתירה מהותית. כל הצעות ההפרדה החד צדדיות, בין תחת המשך השליטה הישראלית או בהעברה לכאורה לרשות הפלסטינית, חותרות לנצל הזדמנויות ביטחוניות ופוליטיות כדי לקדם סיפוח התנחלויות ובמקביל להביא לעקירה מסיבית של תושבים פלסטינים מירושלים. יש להניח שנתניהו וברקו ערים לכך שהם יתקשו להשיג שיתוף פעולה עם הרשות הפלסטינית לצעדים חד צדדיים כפויים הפוגעים בתושבי מזרח ירושלים ובאינטרסים הפלסטינים הכלליים. הצגת תכניתם כמהלך שיעשה בתיאום כביכול עם הצד הפלסטיני נועדה בעיקר לסבר את האוזן.

בשנתיים האחרונות עלו גם מקרב סיעת המחנה הציוני בכנסת, תכניות להפרדה חד צדדית של שכונות פלסטיניות במזרח ירושלים והעברתן, כביכול, לידי הרשות הפלסטינית. כל חמשת המועמדים בבחירות לראשות מפלגת העבודה שהתקיימו ביולי 2017 הביעו תמיכה בגרסאות שונות של תכניות אלה וח"כ הרצוג כראש הסיעה בשעתו הביע תמיכה עקרונית בתכנית נתניהו-ברקו.²² למרות שתכניות סיעת המחנה הציוני מוצגות כתכניות התומכות בפתרון שתי המדינות, לו היה להן סיכוי להתממש בפועל, הן היו מקשות מאוד על התכנות ועל תנאי הפתיחה של משא ומתן עתידי (להלן).

IV. ההשלכות של הצעות החוק והתכניות המתלוות אליהן

א. השלכות מדיניות

בניגוד למינוח שבו משתמשים מנסחי הצעות החוק, משמעותם של מהלכי ההרחבה וההפרדה החד צדדיים המוצעים בהן חורגת בהרבה מההיבט "המוניציפלי". מדובר במהלך ראשון מאז סיפוח ירושלים המזרחית ב-1967 לסיפוח דה פקטו של שטחים מהגדה המערבית לישראל, ובמקביל בעקירה מאסיבית של תושבים פלסטיניים מירושלים. מהלכים אלה סותרים את החוק הבינלאומי ואת החלטות מועצת הביטחון של האו"ם, כולל החלטה 2334 שהתקבלה בדצמבר 2016, והם מיועדים באופן מוצהר להוות מכשול קריטי לפתרון שתי המדינות ולעתיד מוסכם.

הדברים נכונים גם באשר לתכניות המוצעות היום מקרב סיעת המחנה הציוני. בניגוד לרושם שאותו הן מבקשות ליצור, תכניות אלה לא יסייעו לשבור את הטאבו הישראלי על חלוקה מדינית בירושלים. להיפך, הן יעמיקו את שליטתה של ישראל על ליבת ירושלים המזרחית - העיר העתיקה וסביבתה המורחבת - אזורים המאוכלסים בצפיפות בתושבים פלסטינים ועומדים בלב הסכסוך הישראלי-פלסטיני. למעשה, העיקרון של חלוקה מדינית בירושלים ויסוד שתי בירות בירושלים על בסיס קווי 1967 עם תיקוני גבול מוסכמים ומוגבלים - עקרון יסוד בפתרון שתי המדינות - הוצא מכלל תכניות אלה. על הכרחיותו של עקרון זה הסכימו כל מנהיגי המרכז והשמאל-מרכז שהשתתפו במשאים ומתנים מדיניים מאז תהליך אוסלו. תכניות ההפרדה החד צדדיות יבתרו את ירושלים המזרחית ויעקרו את אפשרותו של פתרון בר קיימא בעתיד ובינתיים יהיו להן השלכות הומניטריות ואורבניות קשות (להלן). במקום לדרוש מהממשלה לחזור לשולחן המשא ומתן המדיני, ובינתיים לפעול בנחישות לחידוש

20 ברק רביד וניר חסון, "נתניהו שוקל לשלול תושבות מפלסטינים המתגוררים מעבר לגדר במזרח ירושלים", **הארץ** 25 באוקטובר 2015.

21 יוהנתן ליס, "נתניהו תומך בהרחבת גבולות ירושלים כך שתכלול את מעלה אדומים וגוש עציון", **הארץ** 26 ביולי 2017.

22 עמרי נחמיאס, "התכנית המדינית של הרצוג: הכפרים הפלסטיניים - מחוץ לירושלים", **וואלה** 19 בינואר 2016, אבי גבאי, **תכנית מדינית: "צור באהר, כפר עקב וג'אבל מוכאבר הם לא ירושלים. מרבית מחנות הפליטים והכפרים מסביב לירושלים, אינם חלק מירושלים היום ואסור שיהיו גם בעתיד חלק מירושלים האמיתית, שתישאר בריבונות ישראל לנצח..."**.

אפיקי שיח ישראלי-פלסטיני אלטרנטיביים, מחזקים מצדדי הצעדים החד צדדיים, מדעת ושלא מדעת, את עמדת הממשלה ש"אין פרטנר" ותורמים להגברת המתיחות בין הצדדים בעיר.²³

מהלך ההתנתקות מעזה הוא דוגמה מוחשית לתוצאות המזיקות של מהלכים חד צדדיים שאינם נעשים בשיתוף עם המנהיגות הפוליטית של הצד השני ואינם מניחים את התשתית ההכרחית, המקומית והבינלאומית, שתבטיח את הצמיחה והיציבות של האזור. הרס סביבות החיים של תושבי מזרח ירושלים בתוך ומחוץ לגדר ויצירת אקום שלטוני באצטלה זו או אחרת, בנוסף לביתור הגדה המערבית באמצעות צעדי הסיפוח רק יחלישו את ההנהגה הפלסטינית המתונה, ירחיקו פתרון בר קיימא ויעמיקו את הפגיעה בזכויות האדם.

ב. השלכות הומניטריות

הצעות החוק והתכניות המלוות אותן מבקשות לעקור מן העיר תושבים פלסטינים החיים בה, ולהוסיף לה באופן מלאכותי תושבים יהודים שאינם מתגוררים בה. בנוסף להיבטים הפוליטיים המובהקים, למהלכים אלה צפויות השלכות הומניטריות קשות ושני היבטים קשורים האחד בשני. רשות מקומית היא מערך מורכב המבטא זיקות מרחביות, קהילתיות ופוליטיות. בניגוד לרשויות המקומיות שבגושי ההתנחלויות שהוקמו מלכתחילה כרשויות נפרדות עם כל התשתיות הפיזיות והקהילתיות וההעדפות התקציביות הנלוות, השכונות שנותרו מעבר לגדר הן חלק מן המרחב המזרח ירושלמי והן תלויות בו בקשרי קהילה, זהות, פרנסה ומשפחה. ניסיון העבר מלמד שכל ההבטחות שניתנו לשכונות אלה, שיסופקו להם השירותים והתשתיות הנדרשים להן, נותרו בגדר הבטחות בעלמא. בהצהרות שליוו את הצעות החוק חזרו מובילהן על הצורך "להגביר את המשילות" בשכונות מעבר לגדר. השקעות ממשלתיות, אם בכלל יופנו לשכונות אלה, קרוב לוודאי שיוקצו להגברת אמצעי שיטור ופיקוח ופחות לשירותים ותשתיות. התנאים הירודים במקום, שיוחרפו על ידי המהלכים הכפויים המוצעים, והיעדר כוח אזרחי להשפיע על מוקדי קבלת ההחלטות וחלוקת המשאבים, אינם מאפשרים יצירתן, יש מאין, של רשויות מקומיות חיוניות ומתפקדות. רשויות אלה, אם יוקמו, יהיו נתונות בלימבו גאוגרפי, תשתיתי ומערכתי וישמשו לכל היותר עלה תאנה לעקירת למעלה מ- 100,000 תושבי מזרח ירושלים מעירם ולהידרדרות חריפה נוספת בתנאי חייהם ובזכויותיהם.

נבקש להתייחס כאן גם למרכיב שלילת מעמד התושבות המופיע באופן מפורש בחלק מן התכניות ואילו באחרות הוא נרמז כאופציה או למצער, עולה מהן פחות מהותי בהגנות המשתמעות ממנו. אף כאן מדובר במהלך החורג בהרבה מההיבט "המוניציפלי" והוא בעל היבטים פוליטיים והומניטאריים כאחד. מעמד התושבות מגדיר את מעמדם של תושבי מזרח ירושלים בקולקטיב הפוליטי השולט על עירם. שלילתו תמנע מהם לא רק "סל שירותים" (חלקי ככל שיהיה) אלא גם את מעמדם האזרחי-פוליטי היחיד ואת מכלול החיבורים המשפחתיים, הקהילתיים והמרחביים המרכיבים את חייהם ואת חופש התנועה לממש אותם. לצורך זה יש להזכיר את פסיקת בית המשפט העליון מיום 14 במרץ 2017 שבה נימק השופט פוגלמן את פסיקתו בעניין מעמד התושבות בכך שיש להתחשב במצבם הייחודי של כלל תושבי מזרח ירושלים "שבשונה מעניינם של מי שהיגרו לישראל ומבקשים לקבל בה מעמד - הם בעלי זיקה חזקה למקום מגוריהם, כמי שנולדו בשטח זה - ולעיתים אף הוריהם והורי הוריהם נולדו בו - והם מקיימים בו חיי משפחה וקהילה במשך שנים" (פסקה 19).²⁴ באותה פסיקה הגדיר השופט מזוז בנימוקיו את מעמדם של תושבי מזרח ירושלים כ"תושבים ילידים".

בניגוד לעמדת שופטי בג"צ, מצדדי התכניות החד צדדיות רואים בתושבי מזרח ירושלים נתינים חסרי זכויות שניתן לעקור ממקום למקום ללא התחשבות במעמדם המוקנה להם מתוקף החוק הישראלי, ובזיקותיהם לעיר ולסביבות חייהם. אולם ניסיון העבר מלמד שתושבי מזרח ירושלים התנגדו במהלך השנים, לרוב באמצעים לא אלימים, למהלכים שנועדו לפגוע בתנאי חייהם ובזכותם לעיר. תושבי מזרח ירושלים נצמדו לאדמתם ולשכונותיהם למרות ההגבלות החמורות על הבניה ומדיניות הפינויים והריסות הבתים; עם בניית גדר ההפרדה והתגברות מדיניות שלילת התושבות חזרו עשרות אלפי תושבים שהתגוררו בפרברים מחוץ לעיר להתגורר

23 להרחבה בעניין הכשלים בתכניות החד צדדיות ראו **עיר עמים**, "ירושלים: ביתם בהווה ובירתם לעתיד של שני העמים - מסמך מדיניות", פברואר 2016.

24 ע"מ 3268/14 אלחאק נ' שר הפנים.

בתוך העיר גם אם הדבר היה כרוך בירידה משמעותית בתנאי החיים והמגורים; המעבר המאסיבי לשכונות מעבר לגדר אף הוא התרחש כתגובה הישרדותית למגבלות הבניה וליוקר המגורים במזרח ירושלים ולמדיניות שלילת התושבות. במקרה של נקיטת צעדים מעשיים לניתוק השכונות מעבר לגדר ו/או לשלילת תושבות גורפת של תושביהן יש לצפות לגל נוסף של חזרה אל שכונות העיר שבתוך הגדר שכבר עתה סובלות ממחסור חמור של תשתיות, שירותים מוסדות חינוך ואפשרויות דיור נאותות. התוצאה תהיה הדרדרות נוספת של תנאי החיים והתשתיות בכל שכונות מזרח ירושלים ולחץ גדל על המערכות העירוניות בכללן. במציאות זו של מחסור גדל והולך באפשרויות דיור וקריסת תשתיות יש לצפות לגידול במספר התושבים הפלסטינים השוכרים או קונים דירות בשכונות שנבנו לישראלים: פסגת זאב, ארמון הנציב והגבעה הצרפתית. תופעות אלו שיתרחשו תחת תנאים של אי ודאות, פחד ובהילות צפויים להעלות באופן ניכר את מצבי החינוך והמתח בעיר. אלפים רבים אחרים יוותרו מעבר לגדר ההפרדה, עקורים מערים ונתונים במסגרות פיקטיביות כאלה או אחרות שלא יהיו אלא מובלעות ענק של מצוקה וייאוש שאינן מחוברות לשום מקום. אך גם אם יופרדו לחלוטין מירושלים, ישראל לא תוכל להתנער ממשבר פוליטי והומניטרי חמור שיווצר באחריותה ויהווה קרקע למתיחות מתמדת במרחק גדר אחת בלבד מירושלים.

ג. השלכות אורבניות

שתי הצעות החוק עלולות לגרום פגיעה קשה במרחב העירוני ובכל תושבי ירושלים. גם כאן מדובר בהיבט שאינו מנותק מההקשר המדיני או ההומניטרי, אך בדרך כלל אינו מקבל התייחסות מספקת.

בדיון במליאת הכנסת שבו עבר בקריאה ראשונה התיקון לחוק-יסוד ירושלים (26 ביולי 2017) אמרה חברת הכנסת יעל כהן פארן מסיעת המחנה הציוני את הדברים הבאים: "החוק מנסה להכפיף עיר חיה למטרות פוליטיות... ערים מוצלחות הן ערים חופשיות המאורגנות [להבטחת] חיים חופשיים לכל התושבים... אתם [מובילי החוק] מונעים משנאה ומהרצון לשלוט על האחר. ראינו מה קורה כשמנסים לדכא את השני...²⁵ דבריה של ח"כ פארן מבליטים את הפער בין תפיסת העיר כסוגיה טריטוריאלית-פוליטית לתפיסתה כמקום חי ואורגני. החקיקה והתכניות המלוות אותה מבקשות לכפות שינויים רדיקליים על מבנה העיר, שטחיה ואוכלוסייתה, מבלי שנעשתה כל הערכה כיצד ישפיעו מהלכים אלה על חיי העיר ותפקודה, מבלי להיוועץ במומחים לתכנון וניהול ערים ומבלי לשתף את תושביה, ישראלים ופלסטינים, ולהתחשב בצרכיהם ובאורחות חייהם. מהלכים אלה מבקשים באבחה אחת: לספח לעיר כ-140,000 בני אדם שאינם חיים בה ולעקור ממנה מספר דומה של תושבים שחיים בה, קשורים אליה בקשרי משפחה וקהילה ותורמים לכלכלתה ולאורחות חייה; להכפיל ויותר את שטחיה ללא קשר לכל מה שמגדיר אותה כמקום ולנתק ממנה שטחים שמזה חמישים שנה הם חלק אינטגרלי ממנה; להעניק זכות בחירה למועצת העיר לעשרות אלפי אנשים שאינם מתגוררים בה או משלמים לה את מסיהם; ולכפות עליה בלון ניסוי בדמות "ערי בת" שאין לו כל תקדים בארץ. תמיכה בצעדים אלה, ללא בחינה מעמיקה של השלכותיהם, מעידה על חוסר הבנה של המרקם העירוני בכלל ושל המרקם העירוני הרגיש והמורכב של ירושלים בפרט.²⁶

אכן מהלכים חד צדדיים קבעו את גבולות הסיפוח ב-1967, אולם הבעיות שנוצרו ב-1967 לא יתוקנו על ידי צעדים כפויים נוספים והרס נוסף של סביבות חיים. ירושלים הפכה במהלך השנים לעיר הענייה בין הערים הגדולות בישראל וסובלת מזה שנים מהגירה שלילית של אוכלוסיותיה המבוססות. במקום עוד מהגישה הכוחנית יש צורך בהכרה באילוצי המציאות שנוצרה מאז 1967 ובאיזונים הדקים המאפשרים, לרוב, את שגרת קיומה. בתנאים הקיימים יש להוביל מהלכים עדינים ומוסכמים שיכולים לשפר את חייהן וביטחונן של שתי אוכלוסיות העיר בהווה ולהוות בסיס לעתיד פוליטי מוסכם ובר קיימא. מהלכים אלה חייבים לכלול חיזוק משמעותי של

25 הודעות הכנסת, "חוק ירושלים" עבר בקריאה ראשונה, אתר הכנסת 26 ביולי 2017.

26 בשטחי הרשויות המיועדים לסיפוח לירושלים בהצעת החוק "ירושלים ובנותיה" מתגוררים כיום כ-140,000 תושבים: כ-50,000 בבית"ר עלית כמספר דומה של תושבים באפרת ובמועצה האזורית גוש עציון ועוד כ-37,000 תושבים מתגוררים במעלה אדומים, ו-16,000 בבגבעת זאב.

תנאי החיים, התשתיות והשירותים במזרח ירושלים והגנה מוחלטת על מעמד התושבות. בניגוד לתפיסה הרווחת על ידי מעצבי המדיניות הסרת האיום לפיו מגורים מחוץ לשטחה המוניציפלי של העיר יביאו לפגיעת מעמד התושבות תגדיל את פתרונות הדיור האפשריים לתושבי מזרח ירושלים אל מחוץ לגבולות המוניציפאליים של העיר ותפחית את הלחץ, הצפיפות, והבנייה הבלתי מוסדרת בשכונות המזרח-ירושלמיות בתוך ומחוץ לגדר.

גם במערב ירושלים ישנם רבים, במיוחד מקרב החברה האזרחית, המתנגדים לשינויים כפויים הנהגים מעל ראשיהם של תושבי ירושלים, ואינם מתחשבים במארג החיים בעיר ובכלל תושביה. פעילי חברה אזרחית רבים רואים בתכניות החד צדדיות מהלכים הסותרים את אופייה של העיר. הם מכירים וחשים את מציאות הסכסוך הישראלי-פלסטיני בירושלים אך מודעים גם ליחסי הגומלין העדינים בין שני חלקי העיר ומבינים כי לאף צד לא תצמח תועלת מהרס נוסף של סביבות החיים של תושבי ירושלים המזרחית. פעילי החברה האזרחית בירושלים חווים את החיים בעיר כמציאות מורכבת המבוססת על הכרה הדדית ואיזונים עדינים שיש לטפח ולהגן עליהם. הכרה זו משותפת לתושבים ולפעילי חברה אזרחית בשני חלקי העיר ומכל הקשת הפוליטית. רבים מהם מאמינים כי צעדים חד צדדיים הם מהלכים כוחניים המשבשים את המרקם העירוני, הפיזי והקהילתי ומעמתים את אוכלוסיות העיר אלה באלה. כמו כן, תושבים ופעילי חברה אזרחית רבים יתנגדו להרחבות מלאכותיות של גבולות העיר ללא קשר לסביבתה העירונית והחברתית, ולמתן זכות בחירה למועצת העיר לעשרות אלפי ישראלים שאינם מתגוררים בה ואינם מהווים חלק ממנה, על גבם של כלל תושביה. גם ללא הסכמה פוליטית בניהם על עתידה המדיני של העיר, תושבים ופעילי חברה אזרחית רבים בירושלים חולקים את ההבנה כי כל פתרון, זמני או קבוע, לירושלים יהיה מורכב ויהיה חייב להביא בחשבון את האינטרסים של כל תושבי העיר, ישראלים ופלסטינים, ואת סביבות החיים שלהם שהתהוו במהלך יובל השנים האחרונות.

V. עמדה מסכמת: ירושלים, ביתם בהווה ובירתם לעתיד של שני העמים

ירושלים היא ביתם בהווה ובירתם לעתיד של שני העמים החיים בה. חיים בטוחים ויציבים בירושלים יוכלו להתקיים רק מתוך הכרה במכלול זיקותיהם של שני העמים לעיר, וכאשר שניהם יוכלו לנהל בה את חיי היומיום ואת חייהם הציבוריים באופן עצמאי וריבוני. צעדים חד צדדיים, אם בפועל ואם כשיח, משחקים לידיהם של המתנגדים לפתרון מוסכם וביאו להעצמת פערי הכוח ותנאי החיים בין הצדדים ולהידרדרות נוספת. בהיעדר פתרון קבע בעתיד הנראה לעין, שני העמים ימשיכו לחלוק מציאות אורבנית מורכבת המבוססת על מרקם עדין ורגיש של יחסי גומלין ותלות הדדית. במציאות זו יש לאמץ מדיניות המחזקת את סביבות החיים והביטחון האישי של כל תושבי העיר ולצמצם ככל הניתן את הגורמים המגבירים את המתחושות בעיר. בראש ובראשונה יש לשפר באופן אבסולוטי את תנאי החיים וביטחונם הקיומי של תושבי ירושלים המזרחית, בתוך ומחוץ לגדר ההפרדה. יש לאפשר להם להתפתח במרחב העירוני, לשמור על שלמות קהילתם וסביבתם הפיזית ולנהל את ענייניהם בעיר באמצעות מוסדות וגופים משלהם וללא פחד. יש לחזק גם את תנאי החיים בירושלים המערבית ולטפח אופק חיובי כלכלי, חברתי ופוליטי להידברות. תושבי ירושלים משני הצדדים ומנהיגותם הפוליטית, בסיוע הקהילה הבינלאומית, צריכים להיות שותפים בקביעת עתידה הפוליטי של העיר. ניסיון החיים המשותף יכול וצריך להוות בסיס למשא ומתן ולפתרון בר קיימא מתוך הבנה כי בכל קונסטלציה פוליטית יהיו זה לצד זה שני עמים בירושלים.



**עמותת עיר עמים ליציבות,
שוויון ועתיד מדיני מוסכם בירושלים**

עיר עמים היא עמותה ישראלית בלתי-מפלגתית העוסקת במורכבות החיים בירושלים בהקשר של הסכסוך הישראלי-פלסטיני ובעתידה הפוליטי של העיר. עיר עמים פועלת במגמה שירושלים תהיה עיר תקינה ושוויונית, תוך קידום התנאים לעתיד פוליטי מוסכם בירושלים.

המלך ג'ורג' 27 ת.ד. 2239, ירושלים 9102102 | טלפון 02-6222858 | פקס 02-6233696
www.ir-amim.org.il | mail@ir-amim.org.il