



מדיניות אזרחית במזרח ירושלים: לקראת תיאוריית שינוי חדשה

מסמך ניתוח ומדיניות

מריק שטרן

سياسة مدنيّة في القدس الشرقية

نحو نظريّة تغيير جديدة

دراسة تحليليّة تطبيقية

اد. ماريك شتيرن

A Civic Policy on East Jerusalem:
Towards a New Theory of Change

Research Report

Dr. Marik Shtern

עורכת לשון: אילנה דנון

מפיקה אחראית: יונה רצון

© תשפ"ב - 2022, הוצאת מכון ון ליר

עיצוב וסדר: נדב שטכמן-פולישוק

נדפס בדפוס פרינטיב בע"מ

תוכן העניינים

פתח דבר

אסף דוד 5

מבוא: לשים את הדברים על השולחן 7

רקע: מזרח ירושלים בתהליכי שינוי 10

תהליכי שינוי ביחסה של החברה המזרח-ירושלמית 12

פרק 1. המעמד האזרחי: לצאת מן המלכוד של מעמד התושבות 21

פרק 2. התושבים ומשטרת ישראל: לעבור מירוק לכחול 29

פרק 3. תכנון ובנייה למגורים: התמקדות במצוקת הדיור 35

פרק 4. השכונות מעבר לגדר: חיבוריות והכללה 42

סיכום: "לאזרח" את מזרח ירושלים 47

פתח דבר

אסף דוד

ירושלים היא עיר שסועה הממוקמת בלב הסכסוך הישראלי-פלסטיני. מאפייניה ייחודיים: היא העיר היהודית-ערבית הגדולה ביותר בישראל, והעיר היחידה במדינה שבה נחיתות האוכלוסייה הפלסטינית ביחס לאוכלוסייה היהודית מעוגנת בחוק, מתוקף העובדה שהמזרח-ירושלמים אינם אזרחי המדינה אלא תושביה, וגם מעמד התושבות שלהם תלוי על בלימה פעמים רבות. המפגש היומיומי בין תושבי העיר היהודים והפלסטינים, שרובם הגדול דתיים ומסורתיים, מחדד רגישויות והבדלים פוליטיים, תרבותיים וזהותיים, אולם בה בעת מספק הזדמנויות להיכרות והבנה הדדית ואף כר לשיתופי פעולה לקידום אינטרסים משותפים. הזדמנויות אלו לא התממשו עד כה, אף שהקרקע בשלה לכך יותר מתמיד. זו הייתה ונותרה אחת ההחמצות הגדולות והמצערות של פעילות החברה האזרחית בירושלים בעשור האחרון.

מכון ון ליר בירושלים קיים בעבר פעילות אקדמית וציבורית בשיתוף פעולה עם גורמים ממזרח ירושלים, לרבות עם אינטלקטואלים פלסטינים מן העיר המזרחית, אולם בשני העשורים האחרונים הלכה והתמעטה פעילות זו עד שנעצרה בשל הקיפאון בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני ובשל הייאוש הגובר בצד הפלסטיני מסיום הכיבוש בכלל, ובדרכי שלום בפרט. ואולם המכון קיים ופועל בירושלים, ואנו עדיין מבקשים לעצב את המציאות לטובת הכלל ולטובת אוכלוסייתה המגוונת של העיר ולא להיכנע לייאוש. על כן החלטנו לחזור בהדרגה לפעילות אינטלקטואלית וציבורית המכוונת לקידום יחסי יהודים-פלסטינים בירושלים וענייני אוכלוסיית הפלסטינית, בהתאם לחזון המכון ליצור "מחשבה מחוללת שינוי".

מסמך זה, פרי עטו של ד"ר מריק שטרן, הוא מהלך הפתיחה שלנו לקראת פעילות שאנו מקווים שתהפוך בשנים הקרובות לאסטרטגיה של מעורבות אינטלקטואלית וציבורית מתמשכת בענייני מזרח ירושלים ויחסי יהודים-פלסטינים ושל תרומה לקידום. זאת ועוד, ירושלים היא מודל – בעייתי אך זמין – ליחסים שבין יהודים לפלסטינים במרחב שבין הים לנהר. חובתנו להכיר בקיומו של המודל הזה, על חסרונותיו בפועל ויתרונותיו בכוח, ללמוד ולנתח אותו, ולהיות שותפים לעיצובו באופן שיהיה הוגן והגון כלפי יהודים ופלסטינים כפרטים וכקבוצות לאומיות.

אנו מודים לקרן לירושלים על השותפות ועל התמיכה שאפשרו את כתיבת המסמך הזה, ובייחוד לד"ר אודי שפיגל, מנהל תחום חינוך ודו-קיום בקרן, על האמון והסיוע. בתקופה זו אנו חונכים מיזם חדשני, גם הוא בתמיכת הקרן לירושלים,

להעשרה והכשרה אינטלקטואלית ואזרחית של סוכני שינוי ממזרח העיר. בכך אנו מבקשים לתרום משהו מרוחו של מכון ון ליר בירושלים ומיתרונו הייחודי בנוף האינטלקטואלי והציבורי של העיר לטובת תושביה ואזרחיה ולטובת היחסים בין יהודים לפלסטינים במרחב כולו.

אסף דוד
ירושלים, מאי 2022

מבוא

לשים את הדברים על השולחן

מתום האינתיפאדה השנייה, עם הקמת גדר ההפרדה ולאחר מכן בחירתו של ניר ברקת לראשות העיר, נדמה היה שירושלים צועדת אל עידן של יציבות ביטחונית וכלכלית. דימויה ומעמדה של העיר בארץ ובעולם השתפר, מספר התיירים גדל משנה לשנה, נחנך הקו הראשון של הרכבת הקלה, לפני מרכז העיר שופרו לבלי הכר. ואולם בשנים 2014–2015 התנפצה אשליית הנורמליות, ותושבי ירושלים שוב מצאו את עצמם בעין הסערה. החטיפה והרצח של שלושת הנערים היהודים מגוש עציון הניעו שלושה נערים משכונת הר נוף לבצע פעולת נקמה ולרצוח באכזריות את מוחמד אבו־ח'דיר, נער בן 14 משועפאט. אירוע זה, שבו קמו זה על זה נערים תושבי העיר, לצד מבצע צוק איתן בעזה והמתיחות הגואה בין מתפללים מוסלמים ויהודים בהר הבית, עוררו גל של הפגנות, מהומות ומעשי טרור של יחידים במזרח ירושלים, אשר פגעו פגיעה קשה בשגרת חיי היומיום ובמרקם הכלכלי והחברתי של העיר כולה. אירועים אלו (אשר נחלקו בעצם לשני גלי אלימות נפרדים, הראשון בקיץ-סתיו 2014 והשני בסתיו-חורף 2015) הסתיימו לקראת סוף שנת 2015. ואולם ערעור הסדר הקיים בד בבד עם זליגת המצוקה והאלימות ממזרח העיר אל מערבה הותירו רושם עז על מקבלי ההחלטות בדרג הארצי והמקומי וגם על החברה האזרחית של מערב ירושלים. רבים הבינו שאי אפשר להמשיך בהזנחה של מזרח ירושלים ובהפלייתה בחלוקת המשאבים, בפיתוח ובהתחדשות העירונית מבלי שתהיה לכך השפעה על חיי היומיום של מערב ירושלים. עבור כמה מהשחקנים, בעיקר בדרג הממשלתי, היו אלו שאלות של שליטה וריבונות, ואילו עבור אחרים, בעיקר בדרג העירוני ובחברה האזרחית, היה מדובר בשאלות של שוויון וצדק חברתי ובשגשוגה של העיר.

בעקבות תובנות אלו אישרה ממשלת ישראל במאי 2018 את תוכנית החומש של המשרד לענייני ירושלים (תוכנית 3790), אשר הקצתה זו הפעם הראשונה תקציב משמעותי (כשני מיליארד ש"ח) לצמצום פערים כלכליים וחברתיים במזרח ירושלים. בד בבד הגבירה עיריית ירושלים את פעילותה במזרח העיר, גייסה בפעם הראשונה כוח אדם מקומי לתפקידי מפתח במערך העירוני וחיזקה את מערך המינהלים הקהילתיים בשכונות הערביות. גם בחברה האזרחית של מערב ירושלים ניכר שינוי ביחס לאוכלוסייה הערבית-פלסטינית: ארגונים קיימים ויוזמות חדשות החלו לעסוק בשיפור היחסים בין האוכלוסיות ובצמצום פערים, וכן במיפוי של

פעילי חברה אזרחית פלסטינים בעיר ובפיתוח יכולותיהם. במזרח ירושלים עצמה פגשו תהליכים אלו את החברה הפלסטינית כשהיא בעיצומו של שינוי בתפיסה הפוליטית. לנוכח קריסת הסכמי אוסלו, הקמת גדר ההפרדה והניתוק הכפוי המתמשך מהרשות הפלסטינית ומהגדה המערבית, נחלשה דבקוּתה של החברה הפלסטינית הירושלמית במאבק העיקש לריבונות והכרה פוליטית, וגבר הדגש שהיא שמה על המאבק לשוויון זכויות וחלוקת משאבים. בתוך כך החלה גוברת ברחוב הפלסטיני הלגיטימציה לשילוב כלכלי וחברתי של פרטים במרחב הישראלי ואף להתאזרחות. לכאורה, השינוי במדיניות העירונית והממשלתית כלפי מזרח ירושלים מחד גיסא ותהליכי ה"ישראליות" של הפלסטינים בירושלים מאידך גיסא מייצרים שילוב אידיאלי לשינוי תנאי החיים ולשיפור היחסים בין מזרח העיר למערבה. ואולם בפועל בולטת העובדה שלצד ההשקעה המבורכת בתחומים ה"רכים" של חיי היומיום במזרח ירושלים, כגון שיפוץ כבישים, הקמת בתי ספר ושילוב תעסוקתי, אין מטפלים במרחב שלם של בעיות עומק קשות, שיכונו במסמך זה סוגיות פוליטיות,² אשר מבדילות בין יהודים לערבים בעיר מבחינת מעמד וזכויות. המעמד האזרחי הנחות של ערביי מזרח ירושלים; ההפליה המבנית בתכנון ובבנייה למגורים; היחס הלעומתי של כוחות הביטחון; והשפעתה הרת האסון של גדר ההפרדה על מרקם החיים והכלכלה – כל הבעיות הללו אינן זוכות לטיפול ולהתייחסות בתוכניות וביוזמות הקיימות. טענתנו היא שללא התייחסות ומציאת פתרון ממשי לסוגיות אלו, לא יהיה אפשר להשיג שוויון ושילוב חברתי וכלכלי בר קיימא בין יהודים לערבים בירושלים, החיוניים כל כך לשגשוגה של העיר. ללא טיפול בשאלות הללו, הניסיונות הרבים "לפייס" את התושבים הפלסטינים ולנרמל את היחסים ביניהם ובין הממסד הישראלי באמצעות השקעה ברובד הכלכלי-חברתי בלבד עלולים להיתקל במחסומים שיגבילו את האפקטיביות שלהם. יתר על כן, בהיעדר פתרונות לסוגיות הפוליטיות, דווקא שיפור המוביליות החברתית והשילוב כמרקם החיים הישראלי עשויים מטבע הדברים לחשוף ביתר שאת את התושבים הפלסטינים (בעיקר את הצעירים שבהם) לאי־שוויון המבני ביניהם ובין תושבי העיר היהודים. במקרה כזה

-
- 1 המונח "ישראליות" הוא מונח טעון ושנוי במחלוקת, בייחוד ברחוב הפלסטיני. השימוש במונח במאמר זה מתייחס להיבטים הפונקציונליים של ההשתלבות במרחב הישראלי, כגון תעסוקה, השכלה ושפה, ויש להדגיש כי אינו מבטא שינוי בתפיסה הפוליטית.
 - 2 אין כמובן שום סוגיה חברתית בישראל בכלל ובמזרח ירושלים בפרט שאינה סוגיה פוליטית במהותה, אבל לצורך מסמך זה הבחנתי באופן מלאכותי בין סוגיות חברתיות-כלכליות לסוגיות פוליטיות, על בסיס רמת הדגישות הפוליטית שלהן ומיצובן בשיח הציבורי.

הפער בין ההבטחה של השנים האחרונות לכישלון היישום עלול ליצור שבר חדש, עמוק מבעבר.

הקושי הן של הממסד הן של החברה האזרחית היהודית להתמודד עם השאלות הפוליטיות ואי-הכללתן בתוכנית החומש ובתוכניות אחרות נובע מן החשש מפני הרגישות והנפיצות של הדיון במעמד של תושבי מזרח ירושלים וזכויותיהם תחת השלטון הישראלי. סוגיות של מעמד אזרחי, זכויות על הקרקע ופיתוח בנייה רחבת היקף לתושבים הערבים נתפסות כסוגיות שעלולות לעורר התנגדות בקרב גורמים פוליטיים בימין הישראלי. גם לפוליטיקה הפנים-פלסטינית יש תפקיד מכריע (אם כי הולך ונחלש) בקושי להביא לידי שינוי הסדרים הקיימים, שכן ההתאזרחות בישראל והסדרת היחסים עם החברה הישראלית והממסד הישראלי עדיין נתפסות כבגידה בערכים לאומיים פלסטיניים. ואולם ההפרדה בין סוגיות חברתיות-כלכליות "רכות" ובין סוגיות פוליטיות "קשות" שבלב הסכסוך היא הפרדה מלאכותית. מי שרוצים לראות שינוי אמיתי בבעיות ה"רכות" צריכים להידרש גם לבעיות ה"קשות". הדבר גם אפשרי. ואף על פי ששני הצדדים מעורבים בעיצוב יחסי הגומלין ביניהם ומשפיעים עליו ולשניהם יש צורך בפתרון, אין ספק שהצד הישראלי, בהיותו הריבון במזרח ירושלים ומי שמלכתחילה יזם והוציא לפועל את ההסדרים הקיימים, הוא שבידו הכוח ועליו האחריות להתיר את הסבך הפוליטי העירוני שנוצר.

המסמך הזה מיועד לפעילים חברתיים, ראשי ארגונים ומוסדות בירושלים, מנהלים ומוכילי דעה בעיריית ירושלים ובממשלת ישראל אשר פועלים כבר היום לשיפור איכות החיים ולצמצום הפערים במזרח ירושלים. במסמך מוצגים ארבעה תחומי יסוד אשר אינם מטופלים בכלי המדיניות הקיימים: המעמד האזרחי; היחסים בין התושבים למשטרת ישראל; תכנון ובנייה למגורים; והשכונות שמחוץ לגדר ההפרדה. תחומים אלו אינם כוללים את כלל הסוגיות הפוליטיות הבלתי מטופלות, אלא את רוב הסוגיות העיקריות שבהן, ושינוי בכל אחד מהן יביא לידי שיפור מוחשי עבור כלל התושבים במזרח ירושלים. כל פרק במסמך מוקדש לאחד התחומים וכולל סקירה קצרה של מהות הבעיה והשפעתה על חיי היומיום במזרח ירושלים והצעות לכלי מדיניות שאפשר להפעיל במסגרת הקיימת כדי לשנות את המצב. כמה מהכלים המוצעים כבר מוכרים לפעילים החברתיים ולרשויות המופקדות על מזרח העיר, ואחרים הם רעיונות מקוריים של כותב המסמך. על כל פנים, מעבר לכלים הקיימים ולהגדרה והדגמה של דרכי פעולה וכלי מדיניות שאפשר ליישם בשטח גם במציאות הקיימת, מטרת המסמך היא להעלות על סדר היום את הסוגיות הפוליטיות של מזרח ירושלים ולהראות את הקשר ההדוק שלהן למטרות החברתיות והכלכליות שרשויות המדינה מנסות לקדם כיום. כך, למשל, בלא שינוי בסוגיית

המעמד האזרחי לא יתאפשר שיפור בתנאי החיים בשכונות שמחוץ לגדר, ואם לא יימצאו דרכים לקידום תוכניות בנייה למגורים תימשך בשכונות הערביות בנייה בלתי חוקית בהיקפים אדירים. את הזיקות הללו בין הפוליטי, החברתי והכלכלי על הפעילים החברתיים להעלות על סדר היום הציבורי ולא להימנע מן העיסוק בהן. גם מצב מערכת החינוך המזרח-ירושלמית, לדוגמה, או ההשתלבות בתעסוקה ובהשכלה נחשבו בעבר נושאים רגישים או זניחים, והיום הם אבן יסוד במדיניות הממשלתית הנוכחית. באותה הדרך, בעקשנות והתמדה, אפשר להפוך את הסוגיות הפוליטיות לסוגיות לגיטימיות לשינוי מדיניות.

הפרקים הבאים של מסמך זה נדרשים לארבעת התחומים שצוינו לעיל ומכילים המלצות לגבי מה שצריך ואפשר לעשות בכל אחד מהם. כדי להסכים לפתור סוגיות רגישות אלו יידרשו פוליטיקאים, בעלי תפקידים והרשויות שבהן הם פועלים לצאת מאזור הנוחות שלהם. כאן יש תפקיד מכריע לגורמים מתווכים מהחברה האזרחית, אשר רק בעזרתם ובדברונם יוכל מהלך שכזה לקרום עור וגידים. הסוגיות שבחרנו להעלות במסמך אינן הסוגיות ה"פוליטיות" היחידות במזרח ירושלים: עתידה של חומת ההפרדה, השינויים בסטטוס-קוו באל-אקצה/הר הבית וההתנחלויות במזרח העיר – גם אלה סוגיות חשובות ונפיצות מאוד. הבחירה בארבעת התחומים שציינתי נובעת אפוא ממידת ההיתכנות של שינוי ממשי בשנים הקרובות, בתנאים הפוליטיים הקיימים. בסוף כל פרק מוצגות המלצות לצעדי מדיניות שעשויים להביא לידי שינוי בתחום שנידון בו. לא מדובר במרשם בלעדי להצלחה, אלא בהמלצות ובכיווני פעולה לדוגמה. מטרתן להדגים כיצד אפשר לפרק סוגיות פוליטיות לצעדי מדיניות קטנים וקונקרטיים שכל אחד מהם עשוי לחולל שינוי משמעותי מאוד בחיי היומיום בעיר. ברצוני להודות לאביב טטרסקי, חוקר ומקדם מדיניות בתכנון בעמותת עיר עמים, על החשיבה המשותפת ועל התייחסותו המקיפה והמעמיקה לטיוטה המוקדמת של מסמך זה.

רקע: מזרח ירושלים בתהליכי שינוי

בירושלים חיים כיום 358 אלף ערבים פלסטינים, שהם 38% מכלל 936 אלף תושבי העיר.³ 354 אלף מהם מתגוררים בשכונות בעלות רוב ערבי מובהק במזרח ירושלים. חלק ניכר מתושבי מזרח ירושלים חי כיום בשטחי העיר אשר נמצאים מעבר לגדר

3 מיכל קורח ומאיה חושן, על נתוניך ירושלים 2020: מצב קיים ומגמות שינוי, ירושלים: מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2021, עמ' 13.

ההפרדה: אזור כפר עקב-סמירמיס, אזור מחנה הפליטים שועפאט-ראס שחאדה (אשר כולל את השכונות ראס שחאדה, ראס ח'מיס, דאחית א-סלאם ומחנה הפליטים שועפאט) וחלקו הצפוני של הכפר וולג'ה.⁴

ב-1967, עם החלת החוק הישראלי במזרח ירושלים, קיבלו הערבים תושבי מזרח העיר מעמד של תושבי קבע ולא של אזרחים. תושבות הקבע מקנה את הזכות לשהות בתחומי המדינה, להשתתף בבחירות המוניציפליות ולקבל זכויות סוציאליות כגון תשלומי ביטוח לאומי ועוד. מדובר במעמד אזרחי נחות, אשר אינו מאפשר התמודדות על ראשות העירייה או השתתפות בבחירות לכנסת, ואשר עלול להישלל אם ייקבע שמרכז החיים של התושב אינו בתחומי המדינה.

מעמד התושבות כולל את האפשרות להגיש בקשה להתאזרח, אולם בעשורים הראשונים אחרי 1967 שררה במזרח ירושלים הסכמה כללית נגד מהלך כזה, שנתפס כהכרה בלגיטימיות של השלטון הישראלי. אחד השינויים המשמעותיים שחלו במזרח ירושלים מאז תום האינתיפאדה השנייה ובניית גדר ההפרדה הוא שבירת הטאבו הזה, ועד היום אושרו בקשות ההתאזרחות של כ-20 אלף מזרח-ירושלמים.⁵ משנת 1967, וביתר שאת מאז החתימה על הסכמי אוסלו בתחילת שנות התשעים, מצבם של תושבי מזרח ירושלים נבחן בעיקר מפרספקטיבה מדינית. מצד אחד היו שהצביעו על ההפליה השיטתית שהרשויות הישראליות נוקטות נגד ערביי העיר כעדות לחוסר הלגיטימיות של שליטת ישראל בעיר והציגו את חלוקת העיר לא רק כדרך לשיפור מצבם אלא כדרך היחידה לעשות זאת.⁶ מן הצד השני התמקדו ממשלות ישראל לדורותיהן בעיקר בשימור השליטה בעיר מתוך התעניינות מועטה בלבד ברווחתם ובצורכיהם ותושביה הערביים; בנייתן של שכונות גדולות מעבר לקו הירוק, פרויקטים ותוכניות חומש באגן העיר העתיקה ותוואי חומת ההפרדה נועדו כולם לשרת מדיניות ששאפה לסכל אפשרות לחלק את העיר.⁷

4 המספר המדויק של תושבי מזרח ירושלים המתגוררים בשכונות הירושלמיות שמעבר לגדר ההפרדה אינו ידוע ויש לגביו הערכות שונות. ההערכה הרווחת היא שמדובר בכשליש מכלל התושבים הפלסטינים בעיר. להרחבה ראו פרק ד.

5 על הבעיות שמעורר היום מעמדם האזרחי הנחות של תושבי מזרח ירושלים והמלצות לשינוי ראו בהרחבה בפרק א.

6 ראו לדוגמה מנחם קליין, יונים בשמי ירושלים: תהליך השלום והעיר 1977-1999, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 1999.

7 הלל כהן, כיכר השוק ריקה: עלייתה ונפילתה של ירושלים הערבית 1967-2007, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 2007.

כיום המציאות שונה. תהליך אוסלו נכשל, ומשא ומתן מדיני בין ממשלת ישראל לרשות הפלסטינית התקיים בפעם האחרונה בשנת 2014. קולות רבים טוענים שאין כיום דרך לחלק את ירושלים לשתי בירות או את הארץ לשתי מדינות, ודאי שלא בגבולות שיהיו מקובלים על שני הצדדים.⁸ גם הלחצים השונים שיש מי שקיוו או חששו שיאלצו את ישראל לוותר על השליטה בעיר כמעט אינם קיימים כיום. אלא שבניגוד לדברי נשיא ארצות הברית לשעבר דונלד טראמפ, הניצחון של ישראל בקרב המדיני ארוך השנים הזה לא "הוריד את ירושלים מהשולחן". דווקא דעיכתה של הסוגיה המדינית העלתה אל מעל לפני השטח אתגרים מורכבים אחרים – עירוניים, חברתיים וכלכליים. כיום אי אפשר עוד להתעלם מן העוני של תושבי מזרח ירושלים, מהפלייתם החריפה בשירותים שהם מקבלים, מסוגיית היחסים בין יהודים וערבים בעיר וממעמדם האזרחי הנחות של המזרח-ירושלמים; אי אפשר להתעלם ואי אפשר עוד לדחות עד את הטיפול בכל אלה בציפייה למעין דאוס אקס מכינה מדיני. בהיעדר ה"סיכוי" או ה"סיכון" של חלוקת העיר, הבעיות הללו, שבעבר נתפסו בעיקר כבעיותיה של מזרח העיר, פוגעות בעיר כולה: ירושלים נמצאת באשכול 3 של הדירוג החברתי-כלכלי בישראל;⁹ שני גלי האלימות בשנים 2014 ו-2015 זעזעו את העיר; ועצם העובדה של-38% מתושבי עיר הבירה של מדינת ישראל אין ייצוג פוליטי מעמיד בסופן שאלה מתמשך את אופייה הדמוקרטי.

תהליכי שינוי ביחסה של החברה המזרח-ירושלמית

אתגרים אלו מחוללים תהליכים של שינוי בקרב כל השחקנים הרלוונטיים וביחסים ביניהם. תהליכים אלו החלו אצל תושבי מזרח ירושלים משורה של סיבות. ברמה התודעתית אפשר לציין את ההבנה שהשלטון הישראלי אינו עתיד להתחלף, ועל כן הוא הכתובת שיש לפנות אליה כדי לקבל שירותים ולשפר תשתיות, ואפילו כדי להגביר את הביטחון האישי. בד בבד עם הבנה זו ישנה במזרח ירושלים אכזבה רבה מתפקודה של הרשות הפלסטינית בכלל, ובפרט ממגבלות פעולותיה במזרח העיר. זאת ועוד, רובם הגדול של תושבי מזרח העיר נולדו אחרי 1967, והחיים תחת שלטון ישראלי הם המציאות המוכרת להם.

8 ראו לדוגמה מירון רפפורט, "אנחנו שם והם פה ולהיפך", הארץ, 18.2.2019; עיר עמים, פתרון מדיני בירושלים: אפשרי, במחיר גדל והלך, ירושלים: עיר עמים, 2014.

9 שני אשכנזי ואריק מירובסקי, "ירושלים משתפרת, אשרוד בירידה: מדד המצב הסוציו-אקונומי של ערי ישראל", גלובס, 15.12.2020.

ישנן גם סיבות כלכליות. הפערים העצומים בין הכלכלה הישראלית לכלכלת הרשות הפלסטינית הופכים את אפשרויות התעסוקה תחת שלטון ישראל לאטרקטיביות הרבה יותר. עבודה בחברות ישראליות מצריכה שליטה בעברית, והרצון לעבוד בהן דוחף צעירים וצעירות פלסטינים ללימודים במוסדות השכלה גבוהה ישראלים בשל היתרון התעסוקתי שהלימודים בהם מעניקים. הלימודים במוסדות ישראלים והעבודה בחברות ישראליות מוליכות למידה מסוימת של התערות בחברה הישראלית.

גורם חשוב ביותר לשינויים אלו בחברה המזרח-ירושלמית הוא גדר ההפרדה. בניית הגדר החלה בשנת 2003, ובאזור ירושלים הושלמו חלקים ניכרים ממנה כבר בשנת 2005. עד בניית הגדר המשיכה מזרח ירושלים לתפקד כחלק אינטגרלי של הגדה המערבית. ואולם הגדר יצרה בפעם הראשונה חיץ פיזי ביניהן. היא מונעת מתושבי הגדה להגיע למזרח ירושלים, ועל תושבי מזרח ירושלים היא מקשה מאוד את הגישה ליישובי הגדה המערבית בכלל, ובפרט לעיירות הפלסטיניות הסמוכות לירושלים, שתפקדו כפרוורים של העיר המזרחית. "התנועה מערבה" אל החלקים הישראלים של ירושלים – אם ללימודים במכללות ובאוניברסיטה או לעבודה, אם לביטוי בשעות הפנאי – נעשתה אטרקטיבית מאוד.¹⁰

השינוי בהלכי הרוח במזרח ירושלים בא לידי ביטוי בסדרה של סקרי דעת קהל שערך מכון המחקר האמריקאי Washington Institute במהלך העשור השני של המאה העשרים ואחת בקרב מדגם של תושבי מזרח ירושלים. בסקר הראשון, משנת 2011, נמצא שכשליש מהנשאלים השיבו שאם ייחתם הסכם שלום ותוקם מדינה פלסטינית הם יעדיפו להישאר תחת שלטון ישראל. לא זו בלבד שמדובר בנתון גבוה בפני עצמו, אלא שהוא משתווה לאחוז הנשאלים שהעדיפו את הריבונות הפלסטינית (שליש נוסף בחרו שלא להשיב לשאלה זו).¹¹ אמנם הסקר לא היה נטול בעיות מתודולוגיות,¹² אולם כשחזרו עליו בשנת 2020 נעשו התוצאות מובהקות אף

10 מריק שטרן, "הפריפריה הישראלית החדשה: ירושלים המזרחית בעידן פוסט-אוסלו", בתוך אמאל ג'מאל (עורך), הפוליטיקה של הכלה והדרה ביחסי ישראלים ופלסטינים, תל אביב: מכון וולטר ליבך, 2020, עמ' 109–130.

11 רן דגוני, "סקר בארה"ב: רבים מערביי מז' ירושלים לא רוצים אזרחות פלסטינית", גלובס, 13.1.2011.

12 להרחבה בנושא זה ראו ערן צדקיהו, "מה רוצה דייורד פולוק?", הפורום לחשיבה אזרחית, 30.9.2015.

יותר, ואף סימנו מגמה של שינוי, שכן מחצית הנשאלים השיבו שברצונם לחיות תחת שלטון ישראל.¹³

כיום כ-20% מהתלמידים המזרח-ירושלמים לומדים לפי תוכנית הלימודים הישראלית ולא לפי תוכנית הלימודים של הרשות הפלסטינית.¹⁴ מדובר בגידול עצום: רק לפני עשור למדו כמעט כל התלמידים במזרח ירושלים לפי תוכנית הלימודים של הרשות הפלסטינית. בשנת הלימודים 2017-2018 למדו במוסדות ההשכלה הגבוהה הישראלים בירושלים כ-2,500 סטודנטים מזרח-ירושלמים,¹⁵ והמספר הזה גדל בכל שנה. כמחצית מכוח העבודה של מזרח ירושלים מועסק במקומות עבודה ישראליים. כפי שצוין למעלה, גם הטאבו נגד התאזרחות נשבר. כ-20 אלף תושבים התאזרחו, ומספרם של מגישי בקשות להתאזרחות גדול פי כמה.¹⁶

אמנם מחסום ההתנגדות להשתתפות בבחירות המוניציפליות – עוד ביטוי פוליטי חזק לסירוב הפלסטיני להעניק לגיטימציה לשליטה הישראלית בעיר – לא נשבר, וגם בבחירות האחרונות הצביעו לא יותר מ-1% מתושבי מזרח העיר. ואולם זאת הייתה מערכת הבחירות הראשונה מאז שנות השמונים של המאה שעברה שהתמודדו בה שתי רשימות מזרח-ירושלמיות¹⁷ – לא עניין של מה בכך, גם אם לא היה בו כדי להכניס מזרח-ירושלמים למועצת העירייה. יש לציין שאחת הרשימות שהתכוונה להתמודד בבחירות פרשה בתחילת המרוץ בשל לחצים שהפעילו על אנשיה גורמים פוליטיים הקשורים לפת"ח מצד אחד וגורמים ברשויות ישראליות מצד שני.

שינוי פוליטי חשוב אחר שדווקא התרחש לא זכה לתשומת הלב הראויה לו. בעשור האחרון ניטשה שורה של מאבקים בכמה משכונות מזרח ירושלים סביב סוגיות עירוניות שונות. אלו היו מאבקים אזרחיים במובהק, שהתמקדו בדרישות ספציפיות כמו בניית בית ספר בג'בל אל-מוכבר, קידום תוכנית מתאר בא-טור ופתרון ראוי לסלילת כביש בגין בבית צפאפא. ממאבקים אלו נעדרו סממנים לאומניים; במקום סיום השליטה הישראלית דרשו הפעילים מהרשויות הישראליות

13 מכון ירושלים למחקרי מדיניות, "יחסם של התושבים הערבים לשלטון הישראלי", 7.5.2020.

14 עיר עמים, דוח חינוך ירושלים המזרחית, שנה"ל 2019-2020 (תש"פ), ספטמבר 2020.

15 ימית נפתלי ומריק שטרן, הכשרות מקצועיות: כלי לשילוב תעסוקתי של תושבי מזרח ירושלים, ירושלים: מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2018, עמ' 37.

16 מאיה הורודניצ'אנו, זינוק בבקשות לקבלת אזרחות של תושבי מזרח ירושלים, ירידה במספר האישורים, וואלה!, 6.1.2021.

17 רשימת "ירושלים עירי" בהובלת תושב צור באהר רמדאן דבש, אשר זכתה בכ-3,000 קולות, ורשימה בהובלת עזיז אבו סארה, אשר פרשה לפני יום הבחירות.

לדאוג לרווחת האוכלוסייה הערבית בירושלים. יתר על כן, ההפגנות התקיימו בכיכר ספרא, מול הכנסת ואפילו מול משכן הנשיא – מקומות שמפגינים מזרח-ירושלמים לא הפגינו בהם בעבר, ושהבחירה בהם ביטאה באופן פרדוקסלי הכרה במוסדות השלטון הישראלי. למרות זאת נקטו הרשויות הישראליות גישה נוקשה, כוחנית אפילו, גם כלפי המאבקים הללו, באופן שביטא את חוסר יכולתן להתייחס אל תושבי מזרח ירושלים כאל שותפים בעיצוב המדיניות בעיר או אפילו כאל תושבים שיש להטות אוזן לדרישותיהם ולהגיע עימם להסכמות.

מדובר אפוא בשינויים משמעותיים, שמתרחשים כמתואר במספר רב של ממדים. השינוי משמעותי כל כך עד כי רבים מכנים תהליכים אלו "ישראלזציה פרגמטית" של תושבי מזרח ירושלים. עם זאת, במזרח ירושלים ישנם כמובן גם קולות אחרים, הממשיכים לראות בשליטה הישראלית כיבוש ושואפים לשים לה קץ, החרם על הבחירות המקומיות לא נשבר, ובהשתלבות של מזרח-ירושלמים מערכות ישראליות אין לראות ביטוי לויתור על הזהות הלאומית הפלסטינית. יתרה מזו, אין לשכוח שבד בבד עם התהליכים החיוביים שתיארנו בשנים האחרונות ידעה ירושלים גם גלים של אלימות וטרור ומשברים דוגמת משבר המגנומטרים בהר הבית.

אין ספק שהשינויים במזרח ירושלים ממשיכים להתרחש ושהם משנים את הבסיס שעליו בנויים היחסים בין המדינה לתושבי העיר הפלסטינים. האסטרטגיה הפוליטית של התושבים במזרח ירושלים משתנה בהתאם, ממאבק על ריבונות והכרה למאבק על שוויון זכויות וחלוקת משאבים. ואולם אלו תהליכים מורכבים שמעוררים גם תסכול ומתח. גורמים ישראליים – העירייה, הממשלה, גופי ממסד וארגוני החברה האזרחית – יכולים לעשות הרבה כדי להתמודד היטב עם אתגר השינוי ולמצות עד תום את פוטנציאל הרווח של העיר ממנו.

החברה האזרחית במערב ירושלים

גם בקרב הציבור הישראלי וארגוני החברה האזרחית בירושלים חל שינוי מובהק בהתייחסות לתושבי מזרח ירושלים ורווחתם. עד לפני שנים לא רבות הארגונים הישראליים שעסקו ברווחתם של תושבי מזרח ירושלים היו ארגוני שמאל שפעלו בהקשר של זכויות אדם ועתידה המדיני של ירושלים. כיום המפה מגוונת יותר, וההקשר הוא עירוני ואפילו שכונתי: קבוצות יהודיות-ערביות של "שכנות טובה" פועלות באזורי תפר בין שכונות יהודיות וערביות כגון צור באהר-ארמון הנציב,

אבו תור-את'ורי והגבעה הצרפתית (שבה מתגוררת גם אוכלוסייה ערבית).¹⁸ הן מתמקדות בלימודי שפה, בהיכרות הדדית ובפעילות קהילתית. פרויקטים שונים של אנשי חינוך מפגישים מורים ומנהלות מבתי ספר יהודיים ופולסטיניים ללימוד מקצועי משותף שנוגע גם בשאלות של זהות, נרטיבים וחיים משותפים. תנועות דוגמת "התעוררות" שיש להן נציגות במועצת העיר שמו על סדר היום שלהן – גם אם בצורה חלקית – את הטיפול בצרכים של תושבי מזרח העיר ואף פנו לתושבי מזרח ירושלים כקהל יעד של מצביעים פוטנציאלים.

השינוי בא לידי ביטוי גם בעמותות בתחום התרבות. "עונת התרבות"¹⁹ למשל מציעה לקהל ישראלי ליהנות מהעושר התרבותי של מזרח העיר, והיא עושה זאת מתוך הכרה בהיבטים הערביים של העיר והנכחה שלהם. עמותת כולנא²⁰ היא עמותה יהודית-ערבית שאירועי הפנאי שלה משמשים גם למפגש וגם לקידום הטיפול בסוגיות שחורגות מתחום הפנאי והספורט. ישנה גם פריחה של מסגרות ללימוד ערבית בירושלים וקורסים ללימוד סוגיות הקשורות למזרח העיר שהחלו להיפתח לפני שנים אחדות בארגונים דוגמת עיר עמים ומשתתף בהם חתך מגוון של החברה המערב-ירושלמית.

יוזמות חדשות אלו של החברה האזרחית בירושלים נתמכות על ידי שתי קואליציות ארגונים של הקרן לירושלים ("ירושלים סובלנית"²¹) ושל קרן ליכשטאג ("המודל הירושלמי"²²), אשר ממקדות את פעילותן בבניית יכולות וברישות בין פעילים חברתיים מכלל המגזרים בעיר. בשנים האחרונות כמה מן היוזמות החברתיות הנזכרות זוכות אף לתמיכה מוסדית מצד המינהלים הקהילתיים ועיריית ירושלים, אשר נותנים להן חסות ואף מתקצבים כמה מהן.

חלק מהשינוי מקורו במגע הגובר בין האוכלוסיות בשל הנוכחות הגדלה והולכת של תושבי מזרח ירושלים באזורים ה"ישראליים" של העיר (מוסדות להשכלה גבוהה, מקומות עבודה וכו'). סיבה אחרת היא ההכרה הגוברת של ישראלים תושבי ירושלים במציאות שירושלים נשאת עיר מאוחדת ולכן מחובתה לתקן את הפערים וההזנחה שמהם סובלים תושבי מזרח העיר.

מניעים חשובים לא פחות שדרכנו גופים במערב ירושלים לעסוק בתנאי החיים במזרח העיר היו פיגועים ואירועי אלימות קשים: מצד אחד הנוכחות הגוברת של

18 ראו למשל www.jerusalemtolerance.org/good-neighbors-abu-torel-thuri.

19 www.mekudeshet.com/landing-home-page

20 <https://kulna.org/about>

21 ראו אתר הקואליציה, www.jerusalemtolerance.org/about

22 ראו אתר הקרן, <https://jerusalemmodel.org/?lang=he>.

פעילי להב"ה ברחובות העיר,²³ ההתנכלויות לערבים ואף תקיפות פיזיות חמורות נגד ערבים²⁴ והתארגנויות של תושבים בשכונות תפר נגד נוכחות של ערבים בשכונה,²⁵ ומצד שני ההתפרצויות האלימות של תושבי מזרח ירושלים בשנים 2014²⁶ ו-2015,²⁷ שכללו יירווי אבנים, השחתת רכוש, דקירות ורצח ישראלים. אירועים אלו, ונוסף עליהם גם הרצח של שירה בנקי במצעד הגאווה בקיץ 2015,²⁸ הביאו לידי שינויי עומק בתפיסות של ארגוני החברה האזרחית, אשר רובם התמקדו עד אז בפעילות פנים-קהילתית. בעקבות האלימות הפוליטית הגואה צמחה תפיסה חדשה, המתמקדת בשיפור היחסים בין הקבוצות בעיר, בקידום השוויון ובמניעת גזענות, הן בין חילונים לחרדים הן בין יהודים לערבים.

האירועים האלימים מעידים כמובן על עומק האיבה והפחד בין יהודים לערבים בעיר ומבהירים שהתהליכים היפים שתיארנו רחוקים מלשקף את התמונה במלואה. ואולם הזעזוע שגרמו אירועים אלו עורר ציבור ישראלי לא קטן וארגוני חברה אזרחית במערב ירושלים – שקודם לכן נמנעו מלעסוק במזרח העיר – להפסיק להתעלם ולחפש תחומים שבהם יוכלו להיות מעורבים.

מוסדות ישראליים להשכלה גבוהה

בשנת 2017 החליטה האוניברסיטה העברית בירושלים – בעקבות פנייה מעמותת עיר עמים – להכיר בציוני תעודת הבגרות הפלסטינית, התווג'יהי, לצורך קבלה לחלק ניכר מחוגי הלימוד בה,²⁹ ונעשתה מאז אבן שואבת לסטודנטים ממזרח העיר, הבאים ללמוד במכינה האקדמית ולתארים אקדמיים. מספר התלמידים המזרח-ירושלמים באוניברסיטה העברית כמעט מכפיל את עצמו בכל שנה.³⁰ בד בבד פועלים לשילוב סטודנטים ממזרח העיר גם מוסדות נוספים להשכלה גבוהה

-
- 23 ניר חסון, "עשרות משתתפי מצעד של ארגון להב"ה בירושלים הכו קשות צעיר פלסטיני", הארץ, 2.7.2017.
- 24 יוסי אלי, "פחד ותיעוב: מי הנערים שביצעו התקיפה ביי"ם?" nrg, 24.8.2012.
- 25 אלחנן גרונר, "כינוס חירום בפסגת זאב – פסגת זאב יהודית" הקול היהודי, 14.8.2011.
- 26 אמנון רמוז וליאור להרס, מזרח-ירושלים, קיץ 2014: מציאות נפיצה והצעות למדיניות ישראלית, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 2014.
- 27 אלון בן דוד, "ששה חודשים למתקפת טרור הבודדים – המשך יבוא", המכון למחקרי ביטחון לאומי, 17.3.2016.
- 28 "הרצח במצעד הגאווה בירושלים", ויקיפדיה.
- 29 ניר חסון, "האוניברסיטה העברית תכיר בציוני הבגרות הפלסטינית", הארץ, 2.3.2017.
- 30 נפתלי ושטרן, הכשרות מקצועיות.

במערב ירושלים, ובהם לדוגמה המכללה להוראה דוד ילין, המכללה האקדמית הדסה, מכללת עזריאלי ועוד.³¹ כמו כן פועלת בקמפוסים שבעיר המערבית יוזמת בית הנשיא "תקווה ישראלית" ומניעה תהליכים של שילוב, הנגשה תרבותית ויצירת מרחב משותף חיובי לסטודנטים היהודים והערבים.³²

עיריית ירושלים וממשלת ישראל

ראש העירייה הנוכחי משה ליאון יזם מהלך חשוב וחסר תקדים כשהודיע בינואר 2020 על הקפאה זמנית של הריסת הבתים בשכונת עיסאווייה כדי לאפשר את קידומה של תוכנית מתאר חדשה לשכונה, אשר סובלת מהקפאת התכנון זה שלושים שנה.³³ בשנים האחרונות גם פתחה העירייה מינהלים קהילתיים חדשים בכמה מהשכונות של מזרח העיר. המינהלים הקהילתיים לא רק מספקים שירותים לאוכלוסייה אלא גם מאפשרים לתושבים ונציגיהם להציג את צורכיהם לבעלי תפקידים בעירייה בצורה יעילה יותר ולהשפיע – ולו במידה חלקית – על עניינים הנוגעים לשכונות שלהם. כמו כן העירייה פעילה בשילוב התעסוקתי של תושבי מזרח העיר³⁴ ובפיתוח מרחבים פיזיים משותפים בקווי תפר עירוניים.

גם במשטרת ישראל, למרות קיומן של מגמות מנוגדות, התחוללו שינויים משמעותיים ביחס לאוכלוסייה המזרח-ירושלמית. המשטרה החלה להפעיל תחנות של שיטור קהילתי בשכונות שונות במזרח ירושלים ואף פתחה בהן מרכזי שירות משולב (מש"מ); כפי ששמש מעיד עליהם, ניתנים בהם שירותי משטרה, שירותים מוניציפליים ושאר שירותים אזרחיים כדי לספק את צורכי התושבים.³⁵ המפקד הקודם של מחוז ירושלים, ניצב יורם הלוי, אף החליט לצמצם את נוכחות כוחות משמר הגבול בשכונות של מזרח ירושלים ולהחליפם בכוחות משטרה.³⁶ פרויקט זה שזכה לכינוי "מירוק לכחול", ושלדברי מפקד המחוז תרם רבות להפחתת האלימות

31 ש.ם.

32 www.israeli-hope.gov.il/academy

33 ניר חסון, "עיריית ירושלים הודיעה כי תקפיא לחצי שנה את הריסות הבתים בעיסאווייה", הארץ, 19.2.2020.

34 עיריית ירושלים, "מאמצים תעסוקה במזרח ירושלים", 1.9.2020.

35 משטרת ישראל, "נחנך מבנה מרכז השירות המשולב (מש"מ) בצור באהר", 12.1.2020.

36 ניר חסון, "מהפכת השיטור השקטה במזרח ירושלים: ניירות כחולות תופסות את מקום היס"מ", הארץ, 15.1.2020.

בין שוטרים לתושבים בשכונות מזרח העיר, היה אחד הדברים שהלוי סיפר עליהם בגאווה בראיונות הפרישה שלו מהתפקיד.

בתחום המעמד האזרחי הודיע משרד הפנים – בעקבות עתירות של תושבים – על הפעלתו של סעיף 4א בחוק האזרחות, שמשרד הפנים התעלם ממנו עד כה, אשר מאפשר לתושבי מזרח ירושלים בני 18-21 שחפצים בכך ועומדים בכמה תנאים טכניים תהליך התאזרחות מזורז.³⁷

לבסוף, המהלך המשמעותי ביותר היה כמובן החלטת הממשלה מספר 3790 משנת 2018 להקצות תקציב של 2.1 מיליארד ש"ח לתוכנית החומש "צמצום פערים חברתיים וכלכליים בשכונות מזרח ירושלים"³⁸ – מדובר בהשקעה ממשלתית בסכום חסר תקדים בשכונות מזרח העיר. התקציב נועד לשדרוג תשתיות, הכשרות תעסוקתיות, תוכניות לימודים וכו'. לא למותר לציין שהחלטת הממשלה התקבלה ביום ירושלים, ושזו הייתה דרכה של הממשלה לציין בהזדמנות זו את ריבונותה בעיר. את התוכנית מוביל משרד ירושלים ומורשת, ובהפעלתה מעורבים גם גופים כדוגמת הג'וינט וכמובן עיריית ירושלים.

מדובר אפוא בשינויים משמעותיים ביותר ביחסן של רשויות שונות אל תושבי מזרח ירושלים. ועם זאת, אין להתעלם מכך שתהליכים אלו מוגבלים לתחומים מסוימים בלבד ושבעת ובעונה אחת מתרחשים גם תהליכים הפוכים.

כך, למשל, במקביל לקבלת החלטה 3790 פעלה הממשלה לשנות את חוק יסוד: ירושלים בירת ישראל (חוק ירושלים) בדרך שתוציא מתחומי העיר את השכונות הירושלמיות שמעבר לגדר ההפרדה על 120 אלף התושבים החיים בהן.³⁹ שינוי החקיקה אף עבר קריאה ראשונה בכנסת, אך נבלם ממש לפני הבאתו לקריאה השנייה והשלישית. לו צלח המהלך היה פירוש הדבר שעשרות אלפי תושבים שנולדו בה ושהם ומשפחותיהם חיים בה לא היו נחשבים עוד תושבי ירושלים. אמנם הניסיון הזה לא צלח, אבל הוא חיזק במזרח ירושלים את תחושת חוסר הביטחון ואת החשדנות העמוקה כלפי השלטון הישראלי וכוונותיו. התקציבים של החלטה 3790, על כל פנים,

37 ניר חסון, "משרד הפנים פרסם נוהל שיקל על 20 אלף תושבי מזרח ירושלים לקבל אזרחות", הארץ, 25.11.2020.

38 משרד ראש הממשלה, "צמצום פערים חברתיים כלכליים ופיתוח כלכלי במזרח ירושלים", 13.5.2020.

39 ניר חסון ויהונתן ליס, "אלקין: נקדם בקרוב הפרדה של שכונות פלסטיניות מירושלים", הארץ, 29.10.2017.

כמעט אינם מושקעים בשכונות שמעבר לגדר. לדוגמה, שיפור תשתיות הכבישים והביוב במסגרת תוכנית החומש יפסח לחלוטין על שכונות אלו.

המגמה ההפוכה מתבטאת גם בביטול צעדים שכבר ננקטו. המהלך המוצלח של החלפת אנשי משמר הגבול בשוטרים הופסק עם כניסתו של מפקד חדש לפיקוד על מחוז ירושלים במשטרה. ההשפעה השלילית של השינוי ניכרת בפשיטות החוזרות ונשנות של כוחות מג"ב ויס"מ בשכונת עיסאווייה, אשר נמשכות כבר יותר משנה וחצי בלי שהניבו תוצאה חיובית כלשהי.⁴⁰

גם פרויקט כלכלי מובהק, תוכנית להקים אזור תעסוקה בשכונת אום טובא שיזמו וקידמו עיריית ירושלים ומשרד ירושלים ואף הקצו לו תקציב, נעצר לפי שעה, ואולי אף בוטל, בגלל התנגדות תקיפה של תושבים מהשכונה היהודית הסמוכה הר חומה, אשר חששו מקרבת הפרויקט לכניסה לשכונתם.⁴¹

40 ניר חסון, "המשטרה הסכימה להתרחק מבתי הספר בעיסאווייה – ופוצצה את ההסכם אחרי יומיים", הארץ, 8.11.2019.

41 ניר חסון, "בלחץ השכנים היהודים, אלקין ועיריית ירושלים עצרו הקמת מרכז תעסוקה בשכונה ערבית", הארץ, 11.2.2020.

פרק 1

המעמד האזרחי: לצאת מן המלכוד של מעמד התושבות

ב-1967 קבעה ממשלת ישראל שהתושבים הפלסטינים בשטחי מזרח ירושלים שסופחו לישראל לא יקבלו אזרחות ישראלית אלא מעמד של תושבי קבע. גם כיום, 53 שנים מאז הסיפוח, לרוב רובם של תושבי מזרח ירושלים אין אזרחות ישראלית (או אחרת). רק כ-20 אלף מכלל 340 אלף תושבי מזרח ירושלים נעשו אזרחים ישראלים, רובם ב-15 השנים האחרונות.¹ מעמד התושבות מורכב משני רבדים: מעמד אזרחי על פי משרד הפנים ומעמד סוציאלי על פי המוסד לביטוח לאומי. תושב מזרח העיר יכול להיות בעל מעמד אזרחי של תושבות גם בלי הזכויות הסוציאליות, אך לא להפך. על בסיס שני רבדים אלו, מעמד התושבות מקנה מגוון זכויות – מהזכות לשהות בתחומי המדינה, דרך זכויות סוציאליות וביטוח רפואי, ועד הזכות להשתתף בבחירות המוניציפליות. ואולם מעמד התושבות נחות ממעמד האזרחות: הוא מותנה בשמירה על מרכז החיים בתחומי המדינה – שאם לא כן משרד הפנים עלול לבטל אותו והמוסד הביטוח הלאומי עלול לבטל את הזכויות הסוציאליות שהוא מקנה – והוא אינו מקנה זכות להשתתף בבחירות לכנסת. בראש ובראשונה נפגעות רווחתם וזכויותיהם של מי שנמנים עם המעמד האזרחי הנחות הזה, אך למצב שבו 38% מתושבי עיר הבירה של המדינה נמנים עם המעמד הזה יש שלל השלכות שליליות גם על האינטרסים והערכים של המדינה, החל בריבונותה וכלה באופייה הדמוקרטי. כל אחד משני הגופים האמונים על מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים, משרד הפנים והמוסד לביטוח לאומי, קיים לאורך השנים מדיניות עצמאית, חסרת עקיבות, בלתיאום הדדי ביניהם. לאורך השנים ביטל משרד הפנים את מעמד התושבות של יותר מ-15 אלף מתושבי מזרח ירושלים בעילה שמרכז חייהם אינו בתחומי המדינה.² תושב מזרח ירושלים אשר משרד הפנים הפקיע את מעמד התושבות שלו אינו יכול להמשיך ולהתגורר בעיר שבה נולד ובה חיים בני משפחתו וקהילתו. הוא אפילו מנוע מלבקר בה, אלא אם כן יקבל היתר מרשויות המדינה הרלוונטיות. עם אובדן התושבות אובדות כמובן גם הזכויות הסוציאליות הנלוות אליה כגון ביטוח לאומי וביטוח בריאות. יש לציין, עם זאת, שבשנים האחרונות נרשמו פחות ביטולי

1 אמנון רמון, ערביי מזרח ירושלים לאן? סוגיית התושבות והאזרחות – תמונת מצב והמלצות למדיניות, ירושלים: מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2018.

2 המוקד להגנת הפרט, "שלילת מעמד קבע בשנת 2019", 28.6.2020.

תושבות, והמדיניות העכשווית של משרד הפנים היא שלא לשלול את מעמדם של תושבי מזרח ירושלים אשר עוברים להתגורר בגדה המערבית.³

המוסד לביטוח לאומי מקיים מעקב אחר תושבי מזרח ירושלים בנפרד ממשרד הפנים, ואם הוא מגיע למסקנה שהם אינם שומרים על מרכז חיים בתחומי המדינה הוא מבטל את זכאותם לזכויות סוציאליות בלי קשר להחלטות של משרד הפנים. כאמור, בשנים האחרונות משרד הפנים ממעט להפקיע את מעמד התושבות, אבל המוסד לביטוח לאומי ממשיך כביטול הזכאות בהיקפים לא מבוטלים.

שאלת התושבות והפקעתה נידונה עד היום מנקודות המבט של זכויות אדם מצד אחד וריבונות מצד שני, ואילו ההשלכות הכלכליות והחברתיות המשמעותיות של התופעה כמעט לא זכו להתייחסות. הפקעת התושבות והזכויות הסוציאליות – וגם עצם החשש מפניה – פוגעת באמון התושבים הפלסטינים בשלטון הישראלי בכללותו; מנקודת המבט שלהם רשויות המדינה פועלות כדי לפגוע בזכותם לחיות בעירם. חשוב להבין שהפגיעה באמון אינה מוגבלת רק למי שהתושבות או הזכויות הסוציאליות שלהם נשללו: נפגע האמון גם של קרובי המשפחה שלהם שעדיין גרים בעיר ובעצם נפגע האמון של כל תושב במזרח ירושלים שעלול לחוש שחופש התנועה שלו מוגבל ושישיבתו בעיר אינה בטוחה. הפקעת הזכויות הסוציאליות מעמיקה את העוני באוכלוסייה שאחוזי העוני בה גבוהים במיוחד מלכתחילה.

מבחינה גיאוגרפית, כלכלית וחברתית הערים והעיירות הפלסטיניות שמסביב למזרח ירושלים הן מעין פרוורים שלה, או חלק ממטרופולין שמזרח ירושלים היא מרכזו (למשל רמאללה, אבו דיס ובית לחם – כולן גובלות בעיר). העובדה שמעמד התושבות מגביל את תושבי מזרח ירושלים בבחירת מקום מגורים במטרופולין הזה פוגעת באפשרויות התעסוקה שלהם וגם מגבירה את הצפיפות בשכונות מזרח ירושלים ומגדילה את העומס על התשתיות והשירותים בהן, בייחוד בשכונות שמעבר לגדר ההפרדה.

על השכונות הללו יורחב בפרק ד, אך לענייננו כאן חשוב להבין שהן הפכו לברירת המחדל עבור תושבי מזרח ירושלים שאינם מצליחים להשיג דירה בשכונות שבתוך תחומי גדר ההפרדה, אלא שאם יעברו לגור בתחומי הרשות הפלסטינית הם צפויים לאבד את התושבות ואת הזכויות הסוציאליות הנלוות לה. בנסיבות אלו, האוכלוסייה בשכונות אלו שבאזור כפר עקב-סמירמיס ואזור ראס שחאדה ומחנה הפליטים שועפאט הכפילה את עצמה מאז בניית גדר ההפרדה לפני 15 שנים.

3 למשל, בשנת 2019 הופקע מעמדם של 40 תושבים, ובשנת 2018 הופקע מעמדם של 13 תושבים. שם.

ההערכה היא שכיום יותר משליש מתושבי מזרח ירושלים – כ-120 אלף נפשות – מצטופפים באזורים אלו, ששטחם מסתכם בפחות מ-5% משטחה של מזרח ירושלים. הגידול המהיר באוכלוסייה גורם לצפיפות בנייה החורגת במידה ניכרת מן התקנים הקיימים ולקריסת תשתיות. יתרה מזו, על המבנים בשכונות אלו מרחפת באופן תמידי סכנת קריסה במקרה של רעידת אדמה – כל זה בשכונות שהרשויות מתקשות ממילא לפעול לטיפול בהן בשל מקומן מעבר לגדר ההפרדה. הצפת כבישים בגשמי החורף, קריסה של מערכת המים לאורך שבועות ארוכים, מחסור עצום בכיתות לימוד ופשיעה גואה הם רק חלק מהתוצאות של צפיפות האוכלוסין באזורים אלו, שהגורם העיקרי לה הוא מעמד התושבות המותנה. שיפור המצב באזורים אלו שהפכו למשכנות עוני מחייב אפוא את הקטנת הצפיפות בהם.

תיאור מצב: איחוד משפחות

את עצם היכולת של התושבים הפלסטינים להישאר לגור בירושלים מסכנת גם מדיניות "איחוד המשפחות" של מדינת ישראל. ככלל, אזרחי ישראל אשר מתחתנים עם בני או בנות זוג שאינם אזרחי ישראל יכולים להגיש בקשה ל"איחוד משפחות" ולהסדיר את המעמד של בני זוגם בישראל.⁴ עד שנת 2003 יכלו גם תושבי מזרח ירושלים שנישאו לתושבי הגדה המערבית להגיש בקשה ל"איחוד משפחות" – גם אם ערמו על דרכם הגבלות וקשיים שלא היו מנת חלקם של אזרחי ישראל – ולהמשיך להתגורר במזרח ירושלים, כשבסופו של התהליך היו בני או בנות הזוג מהגדה זוכים במעמד תושבות.

אלא שבשנת 2003, בעיצומה של האינתיפאדה השנייה, חוקקה הכנסת את "חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003",⁵ אשר מקפיא את האפשרות לאיחוד משפחות עבור תושבי הגדה המערבית. בשעתו נומק המהלך ככורח ביטחוני על רקע המציאות של פיגועים קשים תכופים. אלא שההקפאה נמשכת כבר עשרים שנה, גם כשמצב הביטחוני השתפר מאוד. במרוצת השנים התחוויר, גם בעקבות התבטאויות של חברי כנסת, שמאחורי המשך ההקפאה עומדים שיקולים דמוגרפיים. מכיוון שתיקון החקיקה הוגדר הוראת שעה, תוקפו מוגבל

4 וכאשר בני הזוג הזרים הם יהודים הדבר פשוט עוד יותר, שכן הם זכאים לאזרחות ישראלית מתוקף חוק השבות.

5 חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003, הכנסת, מאגר החקיקה הלאומי.

לשנה אחת. ואף על פי כן הכנסת שבה ומאריכה את תוקפה של הוראת שעה זו כבר קרוב לעשרים שנה.⁶

התוצאה היא שכבר קרוב לעשרים שנה משפחות "מעורבות" של תושבי מזרח ירושלים והגדה נאלצות לשלם מחיר על מימוש הזכות לחיי משפחה. אם יבחרו לגור בגדה המערבית, מעמד התושבות של בן הזוג הירושלמי עלול להתבטל, וגם מילדיו הוא עלול להישלל. אם יתגוררו בירושלים שבתוך גדר ההפרדה – כפי שקורה לעיתים – בן הזוג הלא-ירושלמי הוא בגדר שוהה בלתי חוקי; הוא אינו יכול לעבוד, וכל מפגש שלו עם רשויות החוק עלול להסתיים במעצר או בסילוק מהעיר. במזרח ירושלים – בשכונות שבתוך גדר ההפרדה – מתגוררות אפוא מספר לא ידוע של משפחות במצב זה. המשמעות היא עוני, תלות רבה של בן הזוג חסר המעמד בבן הזוג הירושלמי (במיוחד אם האישה היא חסרת המעמד), פגיעות לניצול וחוסר יכולת להיעזר בשירותי בריאות, רווחה וכו'. כדי להבין את עומק הפגיעה בתושבי מזרח ירושלים ואת היקפה יש לזכור שמדובר באוכלוסייה של 340 אלף תושבים בלבד אשר מקיימת קשרים קרובים עם כ-2.5 מיליון תושבי הגדה המערבית. מדובר בקשרי משפחה, בלימודים משותפים באוניברסיטאות, בקשרי עבודה ובשאר קשרים חברתיים. בנסיבות אלו ברור שנישואין של תושבי מזרח ירושלים עם תושבי הגדה הם עניין שכיח וטבעי.

עבור אלפי משפחות "מעורבות" השכונות שמעבר לגדר ההפרדה הופכות לאזור המקלט שבו הן יכולות להתגורר: מצד אחד בן הזוג הירושלמי לא יאבד את מעמד התושבות יקר הערך ומצד שני, מאחר שרשויות החוק ממעטות לפעול בשכונות אלו, בן הזוג מהגדה יהיה מוגן מפני סנקציות בגין שהייה בלתי חוקית בירושלים. הנה כי כן, פעם אחר פעם בעיות הנובעות מהמעמד האזרחי של תושבי מזרח ירושלים (או בני הזוג שלהם) תורמות להחמרת המצב הבלתי נסבל בשכונות שמעבר לגדר ההפרדה, לצפיפות האדירה בהן ולעוני בקרב האוכלוסייה המוחלשת – מצב ששורשיו בחוסר התפקוד של רשויות המדינה.

יש לציין שעל פי החוק הישראלי הילדים של זוגות "מעורבים" שנולדו ומתגוררים בגבולות ירושלים זכאים למעמד של תושבי קבע. לפיכך העוני ושאר הבעיות שנובעות מהקפאת איחוד המשפחות מועברים בירושה לדורות הבאים שיהיו תושבי ירושלים. הימנעות מטיפול לא רק שאינה פותרת את הבעיה אלא

6 "הוועדה המשותפת ממליצה להאריך את תוקף חוק האזרחות והכניסה לישראל בשנה נוספת", חדשות הכנסת, 1.6.2020.

אף גורמת להחרפתה של בעיה שיש לה השלכות על מצבה הכלכלי והחברתי של ירושלים כולה.

שינויים ביחס של פלסטינים והרשויות הישראליות למסלול ההתאזרחות

על פני הדברים דומה שאם תושבי מזרח ירושלים יהפכו לאזרחים ישראלים יהיה בכך כדי לפתור כמה מהבעיות שתוארו לעיל. ואכן, זה למעלה מעשור יותר ויותר פלסטינים תושבי ירושלים בוחרים להגיש בקשות התאזרחות – שינוי מובהק מהקונסנזוס הפלסטיני, שעד לפני שנים לא רבות שלל מכול וכול קבלת אזרחות ישראלית. גם מצד הרשויות הישראליות, שלא כמו בעבר, ניכרת כיום נכונות מסוימת – אם כי רצופת נסיגות ומהלכים סותרים – לאפשר את התאזרחותם. על כל פנים, יש לזכור שהן מבחינת הפלסטינים הן מבחינת רשויות המדינה התאזרחות של תושבי מזרח ירושלים עדיין מתנגשת עם היבטים מרכזיים של האתוס הלאומי. אם כן, לסקירה שלהלן יש מטרה כפולה: להבהיר את המורכבות של הסדרת המעמד של פלסטינים בירושלים, ולהראות שבניגוד לעבר העת בשלה לתהליך המורכב הזה, אם בדרך של התאזרחות, אם בדרכים אחרות.

אחרי כארבעה עשורים שבמהלכם נע היחס של המזרח-ירושלמים לאפשרות של קבלת אזרחות ישראלית בין חוסר עניין להתנגדות נחרצת, השתנה המצב. ב־15 השנים האחרונות הגישו עשרות אלפי מתושבי מזרח ירושלים בקשות התאזרחות, וכפי שכבר ציינו, בקשותיהם של כ־20 אלף מהם אושרו. נוכח השינוי המובהק הזה ברצון של תושבי מזרח ירושלים להתאזרח, חלו בשנים הללו שינויים גם בתגובה של ישראל. לא מעט פוליטיקאים ישראלים – כדוגמת ראש עיריית ירושלים לשעבר ניר ברקת – ביטאו בתחילה תמיכה במגמת ההתאזרחות. הם הציגו אותה בראש ובראשונה כעדות לכך שתושבי מזרח ירושלים מקבלים את הריבונות הישראלית בעיר ומעדיפים להישאר תחת שליטתה, וראו בכך בסיס לשלילת הדרישה להקים בירה פלסטינית בעיר.⁷ אלא שמאמצע העשור הראשון של המאה העשרים ואחת הוקפא כמעט לחלוטין אישור בקשות התאזרחות.⁸ עד אז אושרו כ־50% מהבקשות,

7 מורן אזולאי, "ניר ברקת מדבר: 'תושבי מזרח ירושלים רוצים לחיות בעיר מאוחדת'", *ynet*, 9.3.2017.

8 Dov Lieber, "Israel almost entirely halts citizenship approvals for East Jerusalemites," *Times of Israel*, September 26, 2016.

ולפתע צנח שיעור הבקשות שטופלו והאישורים לאחוזים בודדים. מן השינוי החד כל כך היה ברור שמדובר בהחלטה פוליטית להקשות את התאזרחותם של עוד ועוד פלסטינים בירושלים. בשנת 2019, בעקבות שורה של עתירות משפטיות, התחייב משרד הפנים לזרז את הטיפול בבקשות ההתאזרחות,⁹ ושיעור הבקשות שאושרו אכן גדל מאז וחזר ל-50%¹⁰ יתר על כן, לאחרונה – גם הפעם בתגובה לעתירה – הודיע משרד הפנים על הפעלתו של נוהל אשר יאפשר למזרח-ירושלמים בני 18 עד 21 אישור כמעט אוטומטי אם ירצו להתאזרח.¹¹ בתוך כך גם נכתבו בינתיים כמה פסקי דין שבהם הכירו שופטי בית המשפט העליון בכך שמעמד התושבות – ובמיוחד האפשרות לבטל אותו – אינו מבטא כיאות את היותם של תושבי מזרח ירושלים "תושבים ילידים של העיר" כדברי השופטים.¹²

התיאור שלעיל מלמד כמה דברים חשובים. בראש ובראשונה הוא מבטא את המורכבות של מתן אזרחות ישראלית לתושבי מזרח ירושלים. מצד אחד מתן אזרחות יחזק את מעמדם של הפלסטינים בעיר, ישפר את זכויותיהם ויגן עליהם מפני הפקעת מעמד התושבות. מצד שני בקשות ההתאזרחות מבטאות ויתור על המאבק של מזרח-ירושלים לעצמאות ריבונית וכן קבלת השלטון הישראלי כנתון יסוד לטובת שיפור איכות החיים. מנקודת המבט של רשויות המדינה התאזרחותם של תושבי מזרח ירושלים משמעה ויתור על האפשרות להשתמש בשלילת התושבות כאמצעי לשלוט בדמוגרפיה בעיר. מנגד, ככל שרבים יותר מתושבי מזרח ירושלים יהיו אזרחים ישראלים תקבל משנה תוקף גם תביעתה של המדינה להכרה בריבונותה בכל שטחי העיר כעובדה מוגמרת.

לכן הן בישראל הן בקרב הפלסטינים ישנם תומכים ומתנגדים למהלך שכזה. עוד אנחנו למדים שלמרות עוצמת ההתנגדות והמהלכים שננקטו כדי לעצור התאזרחות המונית, הרכבת כבר יצאה לדרך; הגורמים הלאומיים-הפלסטיניים במזרח ירושלים אינם מסוגלים לעצור אותה, וגם הרשויות הישראליות נאלצות להכיר בכך.

9 ניר חסון, "עבור תושבי מזרח ירושלים, כל הדרכים מובילות לסירוב אזרחות", הארץ, 15.1.2019.

10 הורודניצ'אנו, "זינוק בבקשות לקבלת אזרחות של תושבי מזרח ירושלים".

11 ניר חסון, "משרד הפנים פרסם נוהל שיקל על 20 אלף תושבי מזרח ירושלים לקבל אזרחות", הארץ, 25.11.2020.

12 יעל רונן, "הפלסטינים במזרח ירושלים כ'תושבים ילידים'", הפורום לחשיבה אזרחית, 30.1.2018.

המלצות

למרות המשך תהליך ההתאזרחות כפי שתואר לעיל, אין ודאות שבהתאזרחות לכדה יהיה כדי לפתור באופן מיטבי את בעיית המעמד האזרחי של תושבי מזרח ירושלים. ראשית, בעבור רבים מתושבי העיר הפלסטינים האתוס הלאומי הפלסטיני עודנו חשוב במידה מספקת כדי למנוע אותם מלהתאזרח. ושנית, משרד הפנים עדיין דוחה בדרך כלל לפחות 50% מבקשות ההתאזרחות. מיצוי הפוטנציאל של תהליכי השינוי המתרחשים בעיר מחייב אפוא התמודדות עם הדינמיקה של שני הכוחות המנוגדים הללו. נדרשת מעורבות של מי שמסוגלים להתבונן בירושלים במבט שרואה לא רק את העמדה הפוליטית המתמקדת בריבונות ובעתידה המדיני של העיר, אלא מביא בחשבון גם את חוסנה החברתי-כלכלי של העיר.

כמו כן יש למצוא פתרונות ביניים לשיפור מעמדם האזרחי של מי שבחורים שלא להתאזרח או שאינם יכולים להתאזרח בשל מניעות ביטחוניות או פליליות. להלן כמה הצעות לפתרונות כאלה.

א. שיפור וזירוז השירות שמשרד הפנים מעניק לתושבי מזרח ירושלים. סניף משרד הפנים בשכונת ואדי ג'וז במזרח ירושלים מחייב שדרוג מקיף. התנאים הפיזיים במקום אינם מתאימים לכמות הפונים, וגם לא מצבת כוח האדם. מיעוט העובדים בסניף גורם לעיכוב של שנים בתחילת הטיפול בבקשות ההתאזרחות. לצד הקצאת התקציבים הנדרשים להתאמת המבנה ולהגדלת כוח האדם יש לאפשר לתושבי מזרח ירושלים לקבל שירות בכל סניפי משרד הפנים ולא רק בסניף ה"יעודי" הזה.

ב. הנהגת שקיפות בתהליך קבלת ההחלטות. העקרונות של מדיניות האזרח של תושבי מזרח ירושלים והקווים המנחים לטיפול בבקשות אינם חשופים כיום לציבור הרחב. ישנה עמימות רבה בכל הנוגע לתהליך קבלת ההחלטות, ואין מנגנון בקרה של הרשות המחוקקת או של גוף חיצוני בלתי תלוי. אנו סבורים שהכרחי להקים מנגנון בקרה חיצוני מטעם הכנסת או רשות לאומית אחרת.

ג. הגנה על מעמד תושבות הקבע. ברובד עקרוני יותר יש מקום לתת את הדעת למנגנון שימנע את האפשרות להפקיע את התושבות של מי שבחורים להישאר במעמד תושבי קבע. מן העובדה שמשרד הפנים ממעט כיום לנקוט את הסנקציה הזאת אפשר להסיק שיש נכונות של הרשויות להסדיר מנגנון שכזה באופן רשמי. לשם כך צריך לפתח מעמד של "תושבות מוגנת", שלא יכלול את התנאי של מרכז החיים ויאפשר לתושבים גמישות רבה יותר בבחירת מקום המגורים.

ד. שמירה על הזכויות הסוציאליות של תושבי הקבע. הסדרת המעמד לבדה לא תמנע את שלילת הזכויות הסוציאליות ממי שעוברים לגור בגדה המערבית מחוץ לגבולות ירושלים. יש צורך להידבר עם המוסד לביטוח לאומי כדי למצוא פתרון לעניין זה, גם כדי להפחית את החשדנות וחוסר האמון שמאפיינים את היחסים בינו ובין התושבים הערבים.

ה. החזרת האפשרות לאיחוד משפחות. יש לפעול להשבת האפשרות של קבלת תושבות מתוקף נישואין, כפי שהיה עד שנת 2003. גם כאן נדרשת הידברות – בעניין זה עם גורמי ביטחון ועם רשויות כגון משרד המשפטים. יש להראות שהפגיעה בזכות היסודית לחיי משפחה מייצרת עוינות וגורמת עומס וצפיפות בשכונות שמחוץ לגדר, ובעת ובעונה אחת להציע מנגנונים שיניחו את דעתם של גורמי הביטחון.

כל פתרון שיקודם חייב להתבסס על ההבנה ששגשוגה של ירושלים תלוי בהכרה בכך שכל תושבי העיר שייכים וקשורים אליה.

פרק 2

התושבים ומשטרת ישראל: לעבור מירוק לכחול

משטרת ישראל נדרשת למלא תפקיד כפול ביחס לתושבי מזרח ירושלים. מצד אחד עליה לספק להם שירותי שיטור לשמירה על הסדר ולמניעת פשיעה ואלימות, ומצד שני מוטל עליה למנוע אלימות לאומנית ופעולות טרור שעלולים לבצע פלסטינים בעיר. לנוכח כפל התפקידים הזה ישנה כפילות גם ביחסם של תושבי מזרח ירושלים אל המשטרה. המשטרה היא בעת ובעונה אחת גם "שורטת אל-אחתלאל" (משטרת הכיבוש), כלומר נתפסת כמכשיר דיכוי, וגם הכתובת הפורמלית לקבלת הגנה מפשע ואלימות, שבלעדיה לא ייתכנו חיים תקינים.

הסתירה בין שני התפקידים פוגעת מאוד כמובן ביחסים בין המשטרה ובין 38% מתושבי ירושלים, גורמת לעימותים אלימים בין תושבי השכונות הפלסטיניות ובין השוטרים ומקשה על המשטרה את ביצוע תפקידי השיטור הבסיסיים שלה. בהיעדר אמון ולגיטימציה המשטרה מתקשה לקבל מהציבור המזרח-ירושלמי מידע חיוני למניעת פשעים או לפענוחם. אחרי פעילות ביטחונית בשכונה פלסטינית ייתקלו כוחות משטרה בהתנגדות – אולי אפילו התנגדות אלימה – גם כשיחזרו אליה כדי לטפל באירוע של אלימות במשפחה. מנגד, שוטרים אשר תופסים את תושבי מזרח ירושלים בראש ובראשונה כסכנה ביטחונית, יתקשו להתייחס ברצינות – כל שכן בכבוד – לתלונות ולבקשות שלהם. כשנקודת המבט העיקרית היא נקודת המבט הביטחונית, חיכוכים מובילים במהירות לשימוש מיותר בכוח מצד המשטרה. השיבושים הללו פוגעים ביחסים בין פלסטינים לישראלים בירושלים, ומאחר שתפקוד יעיל של המשטרה חיוני גם לקיום הפעילות הכלכלית הסדירה במזרח ירושלים, יש להם גם מחיר כלכלי לא מבוטל.

יש לומר שהבעייתיות ביחסים בין משטרת ישראל לציבור הערבי אינה ייחודית לירושלים; היא ניכרת גם בערים מעורבות אחרות וביישובים ערביים,¹ ובמשך השנים נעשו כמה ניסיונות להביא לידי שינוי בתחום זה. בין השאר הוקצה תקציב להקמת תחנות משטרה חסרות ביישובים ערביים במסגרת החלטת ממשלה 922 לפיתוח כלכלי ביישובים הערביים,² וכן הוקמה במשטרה מינהלת לשיפור שירותי המשטרה

1 נוהאד עלי, רות לוי-חן ועולא נג'מיי-וסף, אלימות, פשיעה ושיטור בחברה הערבית: מדד הביטחון האישי והקהילתי 2019, יוזמות קרן אברהם, יוני 2020.

2 משרד ראש הממשלה, "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020", החלטה מספר 922, 31.12.2015.

למגזר הערבי.³ ואולם התקציב של החלטת ממשלה 922 אינו מופנה למזרח ירושלים, וגם המינהלת לשיפור השירות אינה פועלת בה.

שינויים לטובה ביוזמת המשטרה

כמו בתחומים האחרים שנסקרים כאן, בשנים האחרונות החלו ניצנים של שינוי גם ביחסה של המשטרה לתושבי מזרח ירושלים. כך למשל השתתפו שוטרים ממרחב דוד בסדנאות לכשירות רב־תרבותית של המרכז הבין־תרבותי.⁴ המשטרה אף מובילה מאז שנת 2017 את פרויקט המש"מים (מרכזי שירות משולבים) שהחליטה הממשלה להקים בשכונות מזרח ירושלים במסגרת החלטת ממשלה 1775.⁵ המש"מים ייחודיים בשני מובנים. ראשית, השוטרים המוצבים בהם אמורים לשרת את תושבי השכונה ולא להיות מעורבים בפעולות של אכיפת הסדר.⁶ כך מתפתח אמון ונוצרות אפשרויות לשיתופי פעולה, שבעבר לא היו אפשריים כלל, בין המשטרה לתושבי מזרח ירושלים. ושנית, במש"מים אמורים לפעול לצד תחנת המשטרה גם שירותים של העירייה ושל משרדי ממשלה, ובכך להטמיע עוד יותר את האופי האזרחי־שירותי של פעילות המשטרה. עד כה נפתחו שני מש"מים. הפרויקט בכללותו מוצלח מאוד, ולכן לא ברור מדוע הוא מיושם באופן חלקי: מש"מים נוספים לא נפתחו, ומשרדי הממשלה שאמורים היו לפעול מתוך המש"מים עושים זאת באופן מוגבל מאוד. גולת הכותרת של השינוי שניסתה המשטרה להוביל ביחס למזרח ירושלים היא פרויקט "מירוק לכחול" של מפקד מחוז ירושלים לשעבר, ניצב יורם הלוי. במסגרת הפרויקט הוחלפו חלק מכוחות משמר הגבול (שמדיהם ירוקים) הפועלים בשכונות מזרח ירושלים בכוחות של משטרת ישראל (שמדיהם כחולים), ובמקומות כמו סילוואן ועיסאווייה אף החל לפעול שיטור קהילתי. בראיונות הפרישה שלו מהמשטרה בתחילת שנת 2019 הקפיד הלוי להציג פרויקט זה כאחד ההישגים של תקופת כהונתו בתפקיד.⁷ לדברי הלוי, החלפת כוחות משמר הגבול בכוחות של

3 ירון דורון, "תוקם מנהלת במשטרה לטיפול במגזר הערבי", מקור ראשון, 21.1.2016.
 4 המרכז הבין־תרבותי לירושלים, "Can Israel's Police Force Become Culturally Competent?", 13.8.2015.
 5 משרד ראש הממשלה, התוכנית להגברת הביטחון האישי ולפיתוח כלכלי־חברתי בירושלים לטובת כלל תושביה, החלטה מספר 1775, 29.6.2014.
 6 מאיה הורודניצ'אנו, "עם 'שיר לשלום' ונאומים על שוויון, נחנכה תחנת משטרה בצור באהר", וואלה!, 12.1.2020.
 7 נופר רומי, "מפקד מחוז ירושלים מסכם קדנציה", מיינט ירושלים, 10.2.2019.

משטרה אזרחית תרמה להפחתת החיכוך והאלימות בין השוטרים לתושבים. הלוי אף לא היסס לומר שבמקרים לא מעטים התגלעו עימותים בשל אופן התפקוד של משמר הגבול, והוא ייחס אותם לגילם של אנשי מג"ב ולהכשרה שלהם.

הנזקים הגדולים של שימוש בכוח משטרת אגרסיבי

למרבה הצער, פרויקט "מירוק לכחול" הופסק בתחילת שנת 2019 עם החלפת מפקד מחוז ירושלים במשטרה. לשיא הגיעו הדברים בשכונת עיסאווייה ביוני 2019, עת החלו פשיטות יומיומיות של כוחות מג"ב ויס"מ על השכונה.⁸ פשיטות אלו, שנמשכו חודשים ארוכים ובעצם נמשכות עד היום בעצימות משתנה, כללו חסימת דרכים מרכזיות בשכונה, חיפושים בבתים ועיכוב צעירים ההולכים לתומם ברחוב. הפשיטות כרוכות בחיכוך רב עם התושבים; מצד אחד משליכים אבנים ואפילו בקבוקי תבערה על כוחות הביטחון, ומצד שני הללו משבשים מאוד את חופש התנועה ואת שגרת החיים של 20 אלף תושבים ופועלים באגרסיביות – לרבות באמצעות גז מדמיע וירי של כדורי מתכת מצופים ספוג – בלב אזורי מגורים צפופים. פיקוד משטרת ירושלים טען שהפשיטות נדרשות לצורך סיכול פעילות אלימה ואפילו טרור. מנגד טענו התושבים שמדובר בענישה קולקטיבית הפוגעת מדי יום ביומו בתושבים שומרי חוק וחפים מפשע. בששת החודשים הראשונים של הפשיטות נרשמו מאות רבות של פצועים בקרב תושבי השכונה והרוג אחד שנורה אחרי שכיוון כוורת זיקוקים אל שוטרים.

גם בלי לנסות לקבוע מה מידת האמת בגרסאות של כל אחד מהצדדים קשה להצביע על תוצאות חיוביות כלשהן שהיו להחלטת המשטרה להחליף את השיטור הקהילתי בעיסאווייה במדיניות היד הקשה. הדבר גרם משבר אמון אצל המנהיגות האזרחית בשכונה, אשר מאמינה בתיאום עם הרשויות הישראליות, ועורר זעם אדיר בקרב כל התושבים. עצם העובדה שהפשיטות נמשכות עד היום מלמדת שהן לא השיגו הרתעה, ובוודאי לא הצליחו להשיב את הסדר על כנו. הפשיטות בעיסאווייה הן מקרה קיצוני של הפעלת כוח משטרתית, אך הן בפירוש אינן מוגבלות לעיסאווייה בלבד. פשיטות של כוחות כמו-צבאיים, הצבת מחסומים בלב רחובות סואנים ופשיטות על בתים באישון ליל מתרחשות ברבות מהשכונות במזרח ירושלים.

8 ניר חסון, "חודשיים של מבצע לילה בעיסאווייה: מתוך 340 עצורים רק חמישה הואשמו – בירידי אבנים", הארץ, 28.8.2019.

הכוח הרב שהמשטרה מרשה לעצמה להפעיל במזרח ירושלים גורם לא פעם לתוצאות טרגיות שמחירן כבד. באחת הפשיטות בעיסאווייה ירה חייל מג"ב כדור מתכת מצופה ספוג ופגע בילד בן תשע שהיה בדרכו מבית הספר; הילד איבד את עינו.⁹ בעיר העתיקה ירה כוח של משמר הגבול בגבר אוטיסט שלא סיכן איש והרג אותו.¹⁰ אירועים אלו עוררו ביקורת רבה בדעת הקהל בירושלים וברחבי המדינה. קבוצות של תושבים התארגנו כדי לתמוך במשפחות הנפגעים, קבוצות אחרות כדי לתבוע דין וחשבון מהמשטרה.¹¹ התגובה הציבורית הזאת מראה שהציבור במערב ירושלים אינו אדיש לאלומות המשטרה במזרח ירושלים ושאפשר לרתום אותו למאמץ לשינוי.

כדי להפחית את אלימות הפלסטינים יש לאפשר התפתחות של דרכי מחאה לא אלימות במזרח ירושלים. בחשיבה הישראלית על אלימות לאומנית פלסטינית ומניעתה כמעט אין מקום לתפקיד החשוב שיכולה למלא מחאה פלסטינית לא אלימה. גורמים ישראליים מתמקדים מטבע הדברים בסיכול והרתעה, ובמקרים מסוימים משלבים גם הידברות במטרה להגיע לפתרון בעיות נקודתיות כאלו ואחרות. אלא שהמציאות של סכסוך לאומי והפליה ארוכת שנים הפוגעת בצרכים הבסיסיים ביותר של הפלסטינים בירושלים הופכות את הציפייה שאפשר יהיה לעקור את מחאות הפלסטינים מן השורש לציפייה שטחית, חסרת אחיזה במציאות.

באופן פרדוקסלי, מצב מאתגר זה יכול דווקא לתרום לטיפול אפיקי פעולה לא אלימים אשר יציגו אלטרנטיבה לאלימות הלאומנית: לא אלטרנטיבה של הרכנת ראש והשלמה עם מעמד נחות, אלא כזו שבה נשמרת היכולת לנקוט פעולה אקטיבית למימוש דרישות שונות בגבולות החוק ובלי אלימות.

מטבע הדברים לתושבי מזרח ירושלים יש טענות בשלל נושאים אזרחיים: תשתיות, חינוך, תכנון ובנייה ועוד. לאורך השנים הם מחו שוב ושוב בנושאים אלו. בעבר התנהלו המחאות הללו כמחאות נגד "הכיבוש הישראלי" ודרשו את סיומו כדרך האולטימטיבית היחידה להשגת צדק. אבל בעשור החולף התעוררו במזרח ירושלים לא מעט מחאות מרובות משתתפים ובעלות כוח שהתמקדו בסוגיות

9 מאיה הורודניצ'אנו, "הילד מעיסאווייה שאיבד את עינו משחזר", וואלה!, 1.3.2020.

10 ניר חסון, ג'וש בריינר וג'קי חורי, "שוטרים ירו למוות בפלסטיני בעל צרכים מיוחדים. לאחר שנדרג התברר שלא היה חמוש", הארץ, 30.5.2020.

11 גלעד כהן, שלושה עצורים בהפגנה בירושלים: 'צדק לאיאר', ynet, 2.6.2020.

אזרחיות ושהשתמעה מהן קבלת השלטון הישראלי בירושלים כנתון. מחאות אלו נעדרו סממנים לאומניים ופעלו בדרכים לא אלימות.

במרבית המקרים – מהמאבק של תושבי בית צפאפא נגד סלילת דרך בגין בלב שכונתם ועד לדרישה של תושבי עיסאווייה שפשיטות משמר הגבול שתוארו לעיל לא יתבצעו בשעות שבהן תלמידים חוזרים מבית הספר ועלולים להיפגע – הרשויות הישראליות לא ייחסו חשיבות למאפיינים משמעותיים אלו והתייחסו למחאות לא אלימות בנוגע לסוגיות אזרחיות באופן דומה להתייחסותם למאבקים אלימים של הפלסטינים. נדמה שהרשויות הישראליות אינן מוכנות לסבול שום מחאה פלסטינית – בלי קשר למטרותיה או לאמצעים שבהם היא משתמשת.

חוסר הסובלנות הזה הוא טעות אסטרטגית. אין כל סיבה שתושבי בית חנינא, למשל, לא ייהנו מאותה זכות מחאה שיש לתושבי פסגת זאב. כאשר הרשויות הישראליות פועלות בכוחנות מול מחאה פלסטינית לא אלימה הן בעצם מחזקות את הגורמים הפלסטיניים הרואים בסיום שליטתה של ישראל במזרח ירושלים את חזות הכול, מתנגדים למחאות המתמקדות בסוגיות אזרחיות נקודתיות ומטיפים למאבק אלים ולטרור.

לעומת זאת, אם ייווכחו תושבי מזרח ירושלים שמחאה אזרחית לא לאומנית ולא אלימה נושאת פרי, הדבר יחזק מאוד את גורמי ההנהגה המזרח-ירושלמים שמאמינים בפעולה אזרחית וסולדים מאלימות. התחזקותם תאפשר לטפח במזרח ירושלים גישה שאולי מאתגרת את הרשויות הישראליות – אך עושה זאת באותה צורה שבה פועלים תושבים במערב ירושלים ובכל חברה דמוקרטית. הרווח לכל המעורבים בדבר יהיה עצום. אפשר לצפות שככל שרשויות ישראליות יאפשרו הצלחות של מחאות לא אלימות כך תפחת השפעתה של ההסתה לאלימות וטרור.

המלצות

ההמלצות שלהלן מבוססות על שלושה עקרונות מנחים. ראשית יש לפעול לאזרוח כוחות הביטחון במזרח ירושלים. יש צורך לחזק את ההיבטים האזרחיים בפעילות המשטרה בשכונות מזרח העיר. העובדה שמוטל על המשטרה לפעול גם נגד אלימות לאומנית בהחלט הופכת את העניין למורכב, אך אין בכך כדי לגרוע ממידת הנחיצות שלו. שנית, יש להגביר את הסיוע של גורמים אזרחיים מתווכים – גורמים בעלי מנופי השפעה על המשטרה – שיעזרו לה לגבש דרכי פעולה שאינן נשענות בעיקר על כוח ושיוכלו להתערב באופן אפקטיבי באירועים משבריים. שלישית, מומלץ ללמוד מתהליכים דומים ביישובים הערביים. אין צורך להתחיל בכל פעם מבראשית,

בשעה שאפשר להתבסס על מנגנונים מוצלחים שכבר יושמו ביישובים הערביים בישראל ואפילו במזרח ירושלים עצמה. להלן רשימת המלצות המדיניות בתחום השיטור במזרח ירושלים:

א. מינהלת המגזר הערבי במשטרה. יש לדאוג שהמינהלת – או גוף דומה המותאם לנסיבות של ירושלים – תפעל גם בירושלים.

ב. פרויקט "מירוק לכחול". יש לחדש את הפרויקט, וככלל יש לשאוף להגדלה מרבית של חלקם של שוטרי משטרת ישראל במשימות שיטור במזרח העיר.

ג. מרכזי השירות המשולב. יש להקים מש"מים בעוד שכונות של מזרח ירושלים ולהרחיב את פעילותה של המשטרה הקהילתית בשכונות אלו.

ד. הכשרה מתאימה של שוטרים. יש לדאוג ששוטרים יקבלו הדרכות וישתתפו בסדנאות על אינטראקציה עם האוכלוסייה פלסטינית, הידברות מכבדת ושיטות של דה-אסקלציה.

ה. מעורבות של עיריית ירושלים כגוף אזרחי מתווך. יש להקים מינהלת משותפת לעיריית ירושלים ולמשטרת ישראל שתפקידה יהיה לפתח דרכי הידברות עם התושבים הפלסטינים בעיר, להציע דרכי פעולה שאינן מבוססות על שימוש בכוח ולהתערב בבעיות קודם שהן הופכות למשבריות. למינהלת זו צריכה להיות יכולת השפעה אפקטיבית על פעולת המשטרה. ראש העירייה צריך לקבל סמכות להשפיע על פעולת המשטרה במזרח ירושלים, ולא להיות תלוי אך ורק ברצונו הטוב של מפקד המחוז. נוסף על כך יש לשקול גיוס של תושבי מזרח ירושלים לכוחות המשטרה בירושלים, דבר שישפר את אופני הפעולה של המשטרה במקום ויגביר את האמון של התושבים (כפי שקרה אחרי 1967).

ו. מנהיגות אזרחית במזרח ירושלים. צמיחה והתחזקות של גורמי חברה אזרחית, ארגונים קהילתיים ותנועות שורשיות מזרח-ירושלמיות הן אינטרס של הרשויות הישראליות. כיום עיריית ירושלים היא כמעט הגורם הממסדי היחיד שיש לו קשרים עם התארגנויות כאלו, וגם אז בעיקר אם הן נתפסות כ"לא פוליטיות" ואינן מאתגרות את המדיניות שהעירייה שואפת לקדם. העירייה ורשויות ישראליות נוספות צריכות ללמוד לעבוד עם גורמי חברה אזרחית במזרח ירושלים ולהכיר בהם כגורמים המבטאים את רצון האוכלוסייה, על כל מגוון קהילותיה, ותורמים לקידום העיר בהתאם לכך. ארגונים ישראלים יכולים להתנגד למדיניות הרשויות ולפעול בניסיון להשפיע עליה; יכולת פעולה כזאת צריכה להיות גם לארגונים הפלסטיניים בעיר. היכולת להשפיע על גופי הממסד בדרכים אזרחיות היא תנאי הכרחי לבניית אמון ולצמצום אלימות.

פרק 3

תכנון ובנייה למגורים: התמקדות במצוקת הדיור

תחום התכנון והבנייה משפיע על צרכים בסיסיים ביותר של כל אוכלוסייה, מקורת גג ועד ייעוד שטחים לתעסוקה, למסחר, לבתי ספר וכו'. במזרח ירושלים זהו גם אחד התחומים שבהם הפער בין צורכי האוכלוסייה ובין ההיצע בפועל גדול במיוחד. נזקי הפער הזה פוגעים קשות בכלכלת העיר ירושלים, אולם המחיר הכלכלי שהעיר משלמת על נזקים אלו מעולם לא נחקר בצורה מקיפה.

מבדיקה של עמותת "במקום – מתכננים לזכויות תכנון" עולה כי רק 8.5% משטחה של מזרח ירושלים מיועדים למגורים, וגם בשטח המצומצם הזה אחוזי הבנייה נמוכים מאוד מאחוזי הבנייה המותרים בשכונות הישראליות.¹ רוב תוכניות המתאר שהכינה המדינה לשכונות הפלסטיניות הן בנות יותר מעשרים שנה; רק תוכניות המתאר של אֶת־וֹרֵי וכפר עקב נערכו אחרי שנת 2000 (ואושרו בשנים 2004 ו־2005 בהתאמה).² פירוש הדבר הוא שחלק ניכר מהיצע הקרקעות למגורים שתוכניות המתאר מאפשרות כבר מוצה מזמן, ושהשכונות הפלסטיניות של העיר נקלעו למשבר תכנון חמור. משבר זה פוגע בראש ובראשונה באפשרות של התושבים הפלסטינים להשיג לעצמם קורת גג ומקשה מאוד גם את הקמתם של מבני ציבור ואת פיתוח התשתיות, ובכך הוא פוגע במטרות שהגדירו לעצמן העירייה והמדינה. סדרת המחקרים של מכון ירושלים למחקרי מדיניות על השכונות הפלסטיניות בירושלים מייחדת מקום מרכזי לבעיית המחסור בקרקעות למגורים בשל אי־עדכון תוכניות המתאר של כמעט כל השכונות הנסקרות.³ בשכונות הישראליות בעיר, לעומת זאת, רשויות התכנון מאשרות בקביעות תוכניות מתאר להרחבתן ופיתוחן. למשל, לפי בדיקה של עמותת עיר עמים, במהלך שנת 2019 קודמו בוועדות התכנון תוכניות מתאר משמעותיות (כלומר בהיקף של יותר מ־100 יחידות דיור כל אחת) שמסתכמות ביותר מ־21 אלף יחידות דיור ברחבי ירושלים; רק מעט יותר מ־1,500 מהן – 7.4% בלבד – בשכונות פלסטיניות של העיר.⁴ בשנים האחרונות יזמה

1 אפרת כהן־בר, בנייה במלכודת התכנון: מדיניות תכנון ופיתוח בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית, ירושלים: במקום, 2015.

2 שם.

3 "מיפוי השכונות הערביות במזרח ירושלים", מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2014–2019.

4 אביב טטרסקי, "הריסות בתים בירושלים המזרחית – סיכום שנת 2019", עיר עמים, ינואר

העירייה את הכנתן של מספר תוכניות מתאר מפורטות שהיו בגדר בשורה למזרח ירושלים. אלא שרוב התוכניות הללו הוקפאו, או שהורדו בסופו של דבר לדרגת תוכניות אב, שאין להן מעמד סטטוטורי ושאיןן מאפשרות הוצאה של היתרי בנייה (כך קרה למשל בג'בל אל-מוכבר ובוואדי ג'וז).

בהיעדר תוכניות מתאר מפורטות חדשות ביוזמת המדינה, בשני העשורים האחרונים ניסו בלא מעט שכונות פלסטיניות ליזום ולקדם תוכניות מתאר לפיתוח השכונות בכלל ולהגדלת מצאי הקרקעות המיועדות למגורים בפרט. כך למשל באל-וולג'ה, א-טור, עיסאויה וצור באהר. כמעט אף אחת מהתכניות הללו לא זכתה לאישור.

שלא במפתיע, במחקר של מכון ירושלים למחקרי מדיניות שבדק כיצד תופסים תושבי ירושלים את איכות חייהם נמצא שהתחום שבו חווים תושבי מזרח ירושלים את המצוקה הגדולה ביותר הוא תחום הדיור: המחסור בדירות והקושי העצום בהשגת היתרי בנייה.⁵

למרות כל האמור לעיל, תוכנית החומש לצמצום פערים חברתיים וכלכליים במזרח ירושלים (החלטת ממשלה 3790 מ-2018) אינה עוסקת כלל לא במחסור החמור ביחידות דיור ולא בנושא התכנון. התוכנית מקצה תקציב כולל של 2.2 מיליארד ש"ח לצמצום הפערים בשלל תחומים, אולם הכנת תוכניות מתאר אינה אחד מהם.⁶

ההגבלות התכנוניות במזרח ירושלים גוררות בעקבותיהן בנייה ללא היתר בהיקף עצום. על פי ההערכות יש במזרח ירושלים כ-20 אלף יחידות דיור אשר נבנו ללא היתר ואשר חיים בהן יותר מ-100 תושבים. לעיתים מדובר במתחמים שלמים שבהם עשרות ואפילו מאות יחידות דיור, שנבנו בלי תוכנית מתאר תקפה או על

5 מיכל קורח ותמי גבריאלי, מדדי איכות חיים בירושלים – בחינה סובייקטיבית, ירושלים: מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2019.

6 ראו "החלטת ממשלה 3790 לצמצום פערים חברתיים כלכליים ופיתוח כלכלי במזרח ירושלים", מכון ירושלים למחקרי מדיניות, דצמבר 2019, וכן נעה דגוני, מוניטור ליישום החלטת ממשלה 3790 להשקעה במזרח ירושלים – דוח רבעוני ראשון, עיר עמים, מאי 2019. ההחלטה כוללת תקציב של 50 מיליון ש"ח לקידום רישום מקרקעין במזרח ירושלים. היעדר רישום בעלות מסודר על רובן המוחלט של הקרקעות במזרח ירושלים הוא אכן בעיה קשה (תוצאה של החלטת ישראל להקפיא את רישום המקרקעין מעבר לקו הירוק אחרי יוני 1967). אלא שאין קשר מובהק בין רישום מקרקעין ובין קידום ואישור של תוכניות מתאר. לתוכניות מתאר נדרשים תקציבים נוספים והסרה של חסמים פוליטיים ואחרים. ללא אישור של תוכניות מתאר נאותות לשכונות במזרח ירושלים, המחסור בהיתרי בנייה רק יגדל עוד יותר.

קרקעות שייעודן מוגדר שטח פתוח האסור בבנייה למגורים. למצב זה יש שלוש תוצאות חמורות מאוד:

- **הריסת בתים.** בכל שנה נהרסות במזרח ירושלים עשרות יחידות דיור. בשנים האחרונות, בעקבות חקיקת תיקון 116 לחוק התכנון והבנייה, הוחמרה האכיפה בנושא הבנייה ללא היתר וחל זינוק במספר הבתים שנהרסו.⁷ על פי נתוני עמותת עיר עמים, במהלך שנת 2020 נהרסו 144 יחידות דיור בשכונות הפלסטיניות של ירושלים. לצד הנזק הכלכלי העצום שבאובדן הבית יש להביא בחשבון את הנזקים הנלווים: הפגיעה הנפשית המתמשכת במשפחות החיות בצל איום מתמיד של צווי הריסה; הגברת חוסר האמון של תושבי מזרח ירושלים ברשויות הישראליות והזעם עליהן; העמקת העוני במזרח ירושלים; השקעת משאבים עירוניים רבים באכיפה, בהריסה בפועל ובטיפול בעוני ובבעיות החברתיות הנובעות ממנו.
- **מחסור גדול בתשתיות ובמבני ציבור בשכונות הפלסטיניות.** הבנייה הנרחבת ללא היתר משמעה שאין הלימה בין תוכניות המתאר לגודל האוכלוסייה ולאזורי המגורים האמיתיים. כשמביאים בחשבון שלא כל מבני הציבור, הכבישים ושאר התשתיות שנמצאים על הנייר בתוכניות המתאר מומשו בפועל, הפער גדל עוד יותר. השכונות המזרח-ירושלמיות סובלות ממחסור חמור בגנים ובמבני ציבור שבהם יוכלו לפעול ספריות, טיפות חלב או לשכות רווחה, וכן חסרות בהן כ־3,000 כיתות לימוד. במזרח ירושלים חסרים עשרות קילומטרים של קווי ביוב, הכבישים צרים ומשובשים, לצד רבים מהם אין מדרכות, ובהיעדר תשתיות ניקוז אזוריים נרחבים מוצפים בימי גשם.
- **צפיפות בלתי נסבלת ובנייה פראית בשכונות שמעבר לגדר ההפרדה.** כפי שיתואר בפרק הבא, שמונה שכונות בפאתי מזרח ירושלים מופרדות משאר העיר באמצעות מכשול ההפרדה. השילוב של חוסר היכולת לבנות דירה כחוק בשכונות שבתוך הגדר ושל החשש מאובדן מעמד התושבות (כמתואר בפרק א) גרם להגירתם של עשרות אלפי פלסטינים מהשכונות שבתוך גדר ההפרדה אל שכונות ירושלמיות כגון כפר עקב וראס שחאדה שמעברה השני. שם, בהיעדר אכיפה, בנויים לגובה בצפיפות ללא היתרים. התוצאה היא שב־15 השנים האחרונות האוכלוסייה שם הכפילה את עצמה, ובשטח של פחות מ־5% ממזרח ירושלים מצטופפים כיום יותר משליש מתושביה.

למצב דברים זה יש השלכות מרחיקות לכת על איכות החיים במזרח ירושלים, והוא גם פוגע מאוד במצבה הכלכלי של העיר כולה ומקשה את יישום ההחלטות והמדיניות של הממשלה ושל עיריית ירושלים.

למיטב ידיעתנו, מעולם לא נערך אומדן של הנזק הכלכלי מהריסת הבתים במזרח ירושלים. ואולם כשמדובר בהריסת 50 דירות במוצע בשנה עד שנת 2015 וביותר מפי שניים מאז שנת 2016, ברור שהנזק הישיר הוא עצום. כשנותנים את הדעת גם לטראומה הנפשית שהיא נחלתן של מאות ואלפי משפחות ולבעיות החברתיות ולאלומות הנובעות מהריסת הבתים, ממדי הנזק גדלים עוד יותר.

העוני וההזנחה של 38% מתושבי העיר פוגעים קשות בכל ירושלים. העיר, שמעולם לא התאפיינה באוכלוסייה עשירה, התדרדרה בשנת 2018 לאשכול השני בדירוג הסוציו-אקונומי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.⁸ אמנם לאחרונה היא טיפסה לאשכול השלישי,⁹ אבל אפשר לשער שההשלכות הכלכליות של משבר הקורונה יתבטאו גם בירידה מחודשת בדירוג.

ההכרח לשפר את המצב הכלכלי ולקדם את הרווחה בשכונות הפלסטיניות של העיר קיבל הכרה בהחלטת ממשלה 3790, שהקצתה 2.2 מיליארד ש"ח לתוכנית חומש שמטרתה צמצום פערי השירותים, שדרוג התשתיות והגדלת אפשרויות התעסוקה של תושבי מזרח ירושלים. אלא שהיעדרן של תוכניות מתאר מספקות מעכב מאוד ואף מונע ניצול חלקים מתקציב זה. כך, למשל, פערי התכנון שנצברו לאורך עשרות שנים מחייבים את עריכתן ואישורן של תוכניות מתאר ספציפיות להקמת אזורי תעסוקה במזרח ירושלים. מדובר בתהליך ממושך מאוד, שגם נתקל בהתנגדויות שונות, ולפחות תוכנית אחת שכבר הושקעו בה תקציב וזמן רב נגנזה בעקבות התנגדות של תושבים ישראלים.¹⁰ זוהי רק דוגמה אחת לחוסר היעילות של הניסיון לקדם תכנון למטרות נקודתיות במקום לתכנן תוכניות מתאר כלליות שיתייחסו לכלל היבטי הפיתוח בשכונות הפלסטיניות של העיר. הדבר פוגע כאמור ביישומה של החלטת ממשלה שהוקצה לה תקציב לא מבוטל.

8 שחר אילן, "בדרך לתחתית: ירושלים ממשיכה להידרדר במדד החברתי-כלכלי", כלכליסט, 28.11.2018.

9 אשכנזי ומירובסקי, "ירושלים משתפרת, אשדוד בירידה: מדד המצב הסוציו-אקונומי של ערי ישראל".

10 חסון, "בלחץ השכנים היהודים, אלקין ועיריית ירושלים עצרו הקמת מרכז תעסוקה בשכונה ערבית".

דוגמה נוספת לנזק שנגרם בהיעדרן של תוכניות מתאר היא המחסור ביותר מ-3,000 כיתות לימוד במזרח ירושלים. למרות מספר רב של פסיקות של בית המשפט בנושא ועל אף מאמצים גוברים של עיריית ירושלים בעשור האחרון, אין התקדמות של ממש בפתרון הבעיה, והמחסור בכיתות רק גדל משנה לשנה. לדברי בעלי תפקידים בעיריית ירושלים, הסיבה העיקרית שמונעת את בניית הכיתות החסרות היא המחסור במגרשים שמיועדים למבני ציבור. אם כן, גם בנושא זה, עשרים שנה אחרי שהוגשה העתירה הראשונה בעניין כיתות הלימוד, תוכניות המתאר הלא מספקות למזרח ירושלים הן שמונעות את פתרון הבעיה, שבין שאר השלכותיה גם גורמת לירושלים נזק כלכלי ניכר. כיוון שפחות מ-45% מהתלמידים במזרח ירושלים מסוגלים לממש את זכותם על פי חוק לחינוך חינם, יש במזרח העיר שיעורי שיא של נשירה מהלימודים. על פי מנח"י (מינהלת חינוך ירושלים), רק 64% מהתלמידים הפלסטינים בירושלים משלימים 12 שנות לימוד. מרבית התלמידים שנשרו מבית הספר לא יזכו ללימודים אקדמיים, ואפשרויות התעסוקה וכושר ההשתכרות שלהם ייפגעו. יתר על כן, הסכנה שבני נוער שנושרים מן הלימודים יסבלו מניצול או יתדרדרו לפשע היא סכנה לא מבוטלת. על המחיר שירושלים משלמת בעקבות היווצרות משכנות העוני העצומים בשכונות ירושלים שמעבר לגדר ההפרדה נפרט בפרק הבא.

המלצות

א. הסדרה של בנייה קיימת. כ-20 אלף יחידות דיור שכבר נבנו ללא היתר לא ייעלמו, תהיה האכיפה נוקשה ככל שתהיה. לכן מתבקש להתחיל בהליך הסדרה של המתחמים שנבנו ללא היתר. יש לשאוף שההסדרה תיעשה במהירות ובתיאום עם התושבים, ושתהיה גמישה די הצורך לאפשר הלבנה של דירות רבות ככל האפשר. ההסדרה תתרום, בין היתר, ליצירת אמוץ בין האוכלוסייה ובין העירייה ורשויות התכנון ולקידום תוכניות שהמדינה חפצה בהן במזרח העיר.

ב. הכנת תוכניות מתאר לפיתוח השכונות הפלסטיניות. הסדרת הבנייה הקיימת לברדה לא תהיה אלא טיפול סימפטומטי. יש לתת מענה לצורכי הדיור של האוכלוסייה הגדלה, וכמובן יש לתכנן את התשתיות, השירותים ומבני הציבור הדרושים לה, דבר שאפשר לעשות רק במסגרת תוכניות מתאר מתאימות. יש לקבוע תאריך יעד להכנת תוכניות מתאר מעודכנות לכל השכונות הפלסטיניות של העיר ולהקצות לכך תקציבים ממשלתיים. בתוכנית המתאר החדשה

לעיסאווייה שיזמה עיריית ירושלים ננקטו מהלכים יצירתיים כדי להתמודד עם האילוצים הייחודיים לשכונות מזרח העיר: קרקע לא מוסדרת, ריבוי בעלויות פרטיות והצורך להכיר במבנים שנבנו ללא היתר בשל הקפאת התכנון שנכפתה על השכונה.

ג. **הקמת ועדות תכנון ייעודיות למזרח ירושלים.** רצוי ליצור מסלול סטטוטורי ייחודי לטובת קידום בנייה למגורים במזרח ירושלים, דוגמת הוות"ל (הוועדה לתשתיות לאומיות) או הוועדה לדיור לאומי, שהן מסגרות סטטוטוריות שמטרתן לעקוף חסמים ביורוקרטיים ולזרז את תהליכי התכנון האישור. המצב ההומניטרי הירוד במזרח ירושלים (ביתר שאת לאחר מגפת הקורונה) מכאן, ומעמדה החשוב והרגיש של ירושלים מבחינה לאומית ובין-לאומית מכאן, מצדיקים את ההגדרה של הקמת ועדות תכנון כאלה משימה בעלת חשיבות לאומית.

ד. **הכללת פרק תכנון בתוכנית החומש לצמצום הפערים הכלכליים והחברתיים (החלטת ממשלה 3790).** כפי שהוסבר למעלה, היעדר תקציבים לתוכניות מתאר לפיתוח השכונות הפלסטיניות פוגע במימוש היעדים שקבעה הממשלה בהחלטה מספר 3790 ושמפורטים בתוכנית החומש. שיפור מערכת החינוך, יצירת מקומות תעסוקה ושאר יעדי התוכנית לא יושגו ללא תוכניות מתאר נאותות. מן הראוי היה לתקן את תוכנית החומש ולהוסיף בה סעיף תקציבי להכנת תוכניות מתאר. לכל הפחות יש לוודא שבצעדי ההמשך של תוכנית החומש, שגורמים שונים כבר דנים בהכנתם, ייכלל תקציב משמעותי לנושא זה.

ה. **הקפאת הריסות הבתים.** במזרח ירושלים שורר מצב שאין לו אח ורע ברשויות מקומיות אחרות: לפחות שלושה גופים שונים פועלים בה נגד בנייה ללא היתר – עיריית ירושלים, הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה והיחידה הארצית לאכיפת חוקי התכנון והבנייה. אם כן, מצד אחד תושבי מזרח ירושלים סובלים מהיעדר תוכניות מתאר ואינם יכולים לבנות כחוק, ומצד שני אכיפת חוק התכנון והבנייה בשכונותיהם היא הנוקשה ביותר. בעקבות תיקון 116 לחוק התכנון והבנייה גדל פי שניים ויותר ההיקף השנתי של הריסת הבתים במזרח ירושלים. הממשלה הצדיקה את תיקון 116 בהקצאה של תקציבים גדולים לקידום תכנון במגזר הערבי במסגרת החלטת ממשלה מספר 922. אלא שתקציב זה מיועד רק ליישובים הערביים, ואילו מזרח ירושלים אינה נהנית מתקציבים להכנת תוכניות מתאר. יש להדגיש שההיקפים הגדולים של הבנייה ללא היתר מלמדים שהפתרון אינו טמון באכיפה ובהחמרתה – בוודאי כל עוד אין פתרון לבעיית התכנון במזרח ירושלים. קורת גג היא צורך, לא מותרות. משפחות אשר אינן מצליחות

להשיג היתר בנייה, יבנו ללא היתר. לכל הפחות יש להודיע על הקפאת תיקון 116 במזרח ירושלים עד השלמת פערי התכנון בשכונותיה. יש לשקול מנגנונים נוספים אשר ימנעו הריסות מיותרות עד שיושלמו תוכניות המתאר הדרושות.

ו. למידה מקידום התכנון ביישובי המגזר הערבי. בשנים האחרונות יש הרכה עבודה משותפת בין נציגים של הציבור הערבי בישראל – חברי כנסת, ראשי ערים רשויות מקומיות וארגוני חברה אזרחית – ובין בעלי תפקידים במשרד המשפטים, במשרד האוצר ובמשרד הפנים בנושא הטיפול הנדרש בפערי התכנון ביישובים הערביים. תוצאות העבודה המשותפת באו לידי ביטוי בהחלטת הממשלה 922, אשר בין השאר הקצתה תקציב של 1.5 מיליארד שקלים לנושא זה. צוותים משותפים למשרד המשפטים ולנציגי החברה הערבית המשיכו בעבודה משותפת כדי להביא לידי יישום מיטבי של החלטה 922. בין השאר הם פרסמו לאחרונה מסמך הממפה חסמים שמעכבים את יישום פרק התכנון בהחלטה 922. גם החלטת משרד המשפטים מנובמבר 2020 להקפיא את האכיפה הנגזרת מתיקון 116 לחוק התכנון והבנייה ביישובי המגזר הערבי היא תוצאה של עבודה משותפת זו. מי שרוצים לשפר את המצב במזרח ירושלים יכולים ללמוד מהגורמים שהובילו את שיתוף הפעולה בין הממשלה למגזר הערבי ולאמץ לפחות כמה משיטות העבודה שפיתחו.

ז. רישום והקצאת קרקעות. תוכנית 3790 מכילה סעיף לקידום רישום קרקעות במזרח ירושלים. היעדר רישום מקרקעין מקשה מאוד על תושבי מזרח העיר את קבלתם של היתרי בנייה, ואת קידומן של תוכניות מתאר לא כל שכן. הוא גם מהווה פרצה להשתלטות של עבריינים על קרקעות וכרוך בהפסדים כלכליים נוספים לתושבים ולרשויות.

ואולם בעידודם של ארגוני ימין הרשויות עלולות לנצל את רישום הקרקעות כדי להכריז עליהן אדמות מדינה בעילה של היעדר הוכחה מספקת לטענות הבעלות של התושבים. גם חוק נכסי נפקדים עלול להיות מופעל בצורה נרחבת.

לפיכך, רישום מקרקעין חייב להיעשות בד בבד עם יצירת מנגנונים אשר יגנו על תושבי מזרח העיר מהלאמת אדמותיהם ויגבירו את האמון שלהם בתהליך. זאת ועוד, התמקדות בהסדרת מעמד המקרקעין לבדה, בלי הקצאת תקציבים לתוכניות מתאר, לא תשנה דבר במצב התכנון בעיר, וגם תעיד על שיקולים זרים אשר מנחים את קובעי המדיניות.

פרק 4

השכונות מעבר לגדר: חיבוריות והכללה

גדר ההפרדה שנבנתה בעקבות פיגועי האינתיפאדה השנייה נקבעה בתוואי אשר עובר בתוך ירושלים ומפריד באופן פיזי בין רוב העיר לכמה שכונות פלסטיניות. המונח "השכונות מעבר לגדר" מתייחס לשמונה שכונות במזרח ירושלים אשר נמצאות מצידה הפלסטיני של הגדר: בקצה הצפוני של ירושלים נמצא אזור כפר עקב, אשר כולל את השכונות כפר עקב, זגייר, אל-מטר וסמיראמיס; בצפון מזרח ירושלים הופרדו מחנה הפליטים שועפאט והשכונות ראס שחאדה, ראס ח'מיס וראחית א-סלאם/שכונת השלום (שיש המכנים אותה גם ענאתה החדשה).¹

לא זה המקום לדון בגדר ההפרדה ובשיקולים שהשפיעו על קביעת התוואי שלה באזור ירושלים. לענייננו חשובות ההשלכות של הפרדת אותן שמונה שכונות משאר העיר. בשנים שמאז הפרדתן² חלו בהן שני שינויים עיקריים. ראשית, הרשויות הישראליות – החל בעיריית ירושלים, עבור במשטרה ובשירותי ההצלה וכלה במשרדי הממשלה השונים – כמעט חדלו לפעול בהן לאחר בניית הגדר. התוצאה היא הזנחה קשה, התדרדרות התשתיות ופשיעה משתוללת.

שנית, באופן פרדוקסלי לכאורה, חל גידול עצום במספר התושבים בשכונות שמעבר לגדר. גידול זה קשור להיעדר תוכניות המתאר שתוארו בפרק הקודם. בלי אפשרות לקבל היתרי בנייה ובשל החשש מהריסת בתים שנבנו ללא היתר, נדחקו עשרות אלפי תושבים אל השכונות שמעבר לגדר ההפרדה. כיוון שהרשויות הישראליות הדירו את רגליהן משכונות אלו וכמעט חדלו לפעול בהן, כמעט אין בהן חשש להריסות בתים, ובעוד גופי האכיפה של ישראל עומדים מנגד נבנו באזורים אלו עוד ועוד רביי-קומות, בצפיפות רבה, בלי היתרי בנייה ובלי עמידה בתקנים הנדסיים בטיחותיים.

אם כן, בשכונות אלו נבנות דירות רבות יותר, מחירי הדירות בהן זולים יותר, וסכנת ההריסה פחותה. נוסף על כך, בני זוג שאחד מהם ירושלמי והאחר תושב הגדה

1 בפועל הופרדו שכונות נוספות כמו אל-וולג'ה וביר עונה, אולם המונח "השכונות מעבר לגדר" יוחד לשמונה השכונות הנזכרות למעלה ושאליהן – בעקבות הפרדתן הפיזית משאר חלקי העיר – הייתה הגירה מאסיבית של תושבים מלווה בהתדרדרות חמורה באיכות החיים.

2 מכשול ההפרדה באזור ירושלים החל להיבנות בשנת 2003, אולם עד היום לא הושלם באופן מלא. למרות פרצות וקטעים שלמים שאינם בנויים, השכונות מופרדות מירושלים מאז שנת 2005.

יכולים להתגורר בהן בלי שבן הזוג הירושלמי יאבד את התושבות. כך, בתוך עשור בלבד, גדלה פי שניים ויותר אוכלוסיית השכונות שמעבר לגדר. שטח השכונות הללו מסתכם בפחות מ-5% משטחה של ירושלים, אבל כיום מתגוררים בהן כ-120 אלף מזרח-ירושלמים, שהם יותר משליש אוכלוסייתה.³ בעקבות השילוב של הכפלת האוכלוסייה והזנחת התשתיות והשירותים נוצרו בשכונות שמעבר לגדר ההפרדה שכונות עוני צפופות, מוזנחות ומוכות פשיעה.

הדוגמאות שלהלן ממחישות את ממדי ההזנחה בשכונות שמעבר לגדר ההפרדה, ככל התחומים. בשנת 2014 קרסה מערכת המים באזור ראס שחאדה-מחנה הפליטים שועפאט. כ-60 אלף התושבים בשכונות ירושלמיות אלו היו מנותקים ממים זורמים במשך שבועות מספר בעוד חברת הגיחון, עיריית ירושלים ורשות המים מנסות להתחמק מן האחריות לטיפול בבעיה.⁴ באזור כפר עקב אין הספקה סדירה של מים, ובחודשי הקיץ ישנם מקומות שזוכים למים זורמים רק יומיים או שלושה ימים בשבוע.⁵

בעקבות עתירה של תושבי כפר עקב בשנת 2015 התברר שבמשך עשור נמנעה עיריית ירושלים מתחזוק הכבישים באזור ומסלילת כבישים חדשים באזור.⁶ בעתירה הוצג המצב הירוד של הכבישים, שגרם גם לקריסה של מערכת הניקוז ובעקבותיה להצפות חוזרות ונשנות בימי החורף. עתירת התושבים התקבלה, אבל עיריית ירושלים נמנעה מלקיים את פסיקת בית המשפט המחוזי, לא הכינה תוכנית עבודה לטיפול בכבישים באזור כפי שחויבה לעשות, ופעמיים נקנסה בגין ביזיון בית המשפט.

3 על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשכונות שמעבר לגדר ההפרדה מתגוררים פחות מ-30,000 תושבים. ואולם מוסכם על הכול שנתון זה אינו משקף כלל את מצב הדברים בשטח. בהיעדר נתון רשמי אמין גופים שונים נותנים הערכות מספריות שונות. כמו כן אין נתון רשמי של מספר התושבים שאינם בעלי תעודות זהות ישראליות אלא עברו לשכונות אלו משטחי הגדה המערבית. ארגוני ימין וגם הרשויות הישראליות טוענים שישנה הגירה גדולה משטחי הגדה, ואילו ארגוני שמאל טוענים שמהיכרותם עם השטח רוב רובם של התושבים הם בעלי תעודות זהות כחולות או כאלו שנישאו לתושבי מזרח ירושלים. עמותת עיר עמים, למשל, מעריכה את מספר התושבים הירושלמים בשכונות שמעבר לגדר ההפרדה ב-120 אלף. על פי מכון ירושלים למחקרי מדיניות, מדובר ב-90 אלף תושבים בעלי תעודות זהות ישראליות מתוך מספר כולל של 140 אלף תושבים.

4 האגודה ליכויות האזרח, "אספקת מים בשכונות ירושלים המזרחית שמעבר לחומה", 1.10.2017.

5 אחמד חטיב, **הספקת מים לכפר עקב**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 19.3.2017.

6 עת"מ 15-07-27276, מוניר זגייר ואחרים נ' עיריית ירושלים.

בשל המחסור העצום בבתי ספר בשכונות שמעבר לגדר ההפרדה, אלפי תלמידים המתגוררים בהן נאלצים לנסוע לבתי ספר בצד הישראלי של הגדר. הנסיעה הממושכת כרוכה גם במעבר במחסומים בשעות הבוקר, כאשר יש בהם עומס כבד. באזור ראס שחאדה פעלה במשך שנים תחנת הסמים הגדולה ביותר בירושלים. כוחות שיטור של ישראל נמנעים כאמור להיכנס לשכונות אלו, ואילו הרשות הפלסטינית מנועה מלפעול בהן, וכך הפכו השכונות שמעבר לגדר ההפרדה למקום מקלט לפושעים, לא רק ממזרח ירושלים, אלא מרחבי הגדה המערבית. ישנן עדויות רבות על נשק ברחובות ועל מעשי אלימות ואפילו על מעשי רצח, אך לתושבים אין אל מי לפנות כדי לקבל הגנה.

אין כמדומה צורך להכביר מילים על ההשלכות החברתיות והכלכליות של מצב דברים זה. ומאחר שמדובר ב־120 אלף תושבים, שהם כ־13% מכלל תושבי העיר (יהודים וערבים גם יחד), ברור שהעוני וההזנחה בשכונות שמעבר לגדר ההפרדה גובים מחיר מירושלים כולה. דוגמה למחיר כזה קיבלנו במשבר הקורונה של השנה החולפת. התפקוד הלקוי של רשויות המדינה בשכונות שמעבר לגדר ההפרדה, ובמיוחד באזור כפר עקב, פגע בהיקף בדיקות הקורונה באזורים אלו ובקיום הסגרים: בגלל השילוב של היעדר אכיפה מצד אחד והיעדר תמיכה של גורמי רווחה בתושבים הנפגעים מהסגר מצד שני, רוב הזמן הסגרים באזורים אלו לא נשמרו.

התנערות ישראל מאחריות רק תחריף את הבעיה

גורמים ישראליים שונים מימין ושמאל רצו להפריד בין השכונות שמעבר לגדר ובין ירושלים ולהוציא אותן ממנה לגמרי, וככל הנראה אף להתנער מכל אחריות עליהן. מהלך שכזה יהיה מנוגד לחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל, אשר קובע את גבולות העיר ואוסר לשנותם. אחד הגורמים הפוליטיים הבולטים בפעילות זו הוא השר לשעבר לענייני ירושלים, זאב אלקין, אשר יזם תיקון לחוק ירושלים בדרך שתאפשר לשר הפנים להחליט לשנות את גבולה המוניציפלי של העיר,⁷ והכול כדי להוציא את השכונות שמעבר לגדר אל מחוץ לתחום העיר ירושלים ולעשותן מועצה מקומית נפרדת שאיננה חלק מירושלים. בראיונות לתקשורת לא הסתיר אלקין שהוא פועל ממניע דמוגרפי של הקטנת האוכלוסייה הפלסטינית בירושלים.⁸ בסופו של

7 חוק יסוד: ירושלים (תיקון מס' 2), הכנסת, מאגר החקיקה הלאומי.

8 חסון וליס, "אלקין: נקדם בקרוב הפרדה של שכונות פלסטיניות מירושלים".

דבר נבלם המהלך של אלקין בשל התנגדות של חוגי ימין, אשר לא רצו לפתוח פתח לחלוקה דה-יורה של ירושלים.

אמנם הניסיון של אלקין לא צלח, אבל חשוב להבין שאת המחיר שאזורי המגורים הצפופים והמוזנחים שמעבר לגדר ההפרדה גובים מירושלים לא יהיה אפשר להעלים בצעד ביורוקרטי מלאכותי שכזה. לו יצאה לפועל הצעתו של אלקין, היה הדבר גורם מן הסתם להגירה בחזרה אל הצד הישראלי של הגדר, ומעביר אליו בתוך כך גם בעיות חריפות של צפיפות ועוני. על כל פנים, השכונות שמעבר לגדר, יהיה מעמדם הרשמי אשר יהיה, לעולם יישארו צמודות לירושלים, וחיי היומיום של תושביהן יוסיפו להיות שזורים בחיי היומיום של העיר.

ניצנים של שינוי

תהליכי השינוי של השנים האחרונות באים לידי ביטוי – גם אם באופן חלקי – בשינוי ביחסן של הרשויות אל השכונות שמעבר לגדר ההפרדה. את המש"מ הראשון⁹ בחרה משטרת ישראל לפתוח דווקא באזור ראס שחאדה-מחנה הפליטים שועפאט. שדולה של תושבים שפעלה בכנסת בשיתוף פעולה עם ארגוני זכויות אדם, הביאה לכך ששירותי הצלה יפעלו – גם אם לא בצורה מיטבית – בשכונות שמעבר לגדר ההפרדה. המינהל הקהילתי של השכונות שמעבר לגדר חוזק בשנים האחרונות, ויכולתו להעניק שירותים השתפרה. ראש עיריית ירושלים משה ליאון אמר במפורש שהוא מתנגד להוצאת השכונות מתחומה המוניציפלי של העיר והתעקש להשאיר את המעברים בינן ובין שאר ירושלים פתוחים גם עם פרוץ משבר הקורונה.¹⁰ לאחרונה אף החלה העירייה מקדמת תב"ע לצורך הקמת בית ספר חדש באזור ראס שחאדה. ניצני השינוי חשובים, אך הם חלקיים מאוד. הביטוי המדאיג ביותר של הזנחת השכונות שמעבר לגדר ההפרדה הוא העובדה שהתקציבים שהוקצו למזרח ירושלים במסגרת החלטת ממשלה 3790 כמעט אינם מושקעים בהן. במילים אחרות, התוכנית לצמצום הפערים הכלכליים במזרח ירושלים פוסחת מראש על השכונות הללו, אשר שליש מאוכלוסיית העיר מתגוררת בהן.

9 על החיכוך עם כוחות הביטחון ראו בפרק 2.

10 סולימאן מסודה, "צעקות וחילוקי דעות בין ליאון לבכירים במל"ל על הכוונה להטיל סגר על תושבי השכונות שמחוץ לגדר", תאגיד השידור, 20.3.2020.

המלצות

- א. שיטור ושירותי הצלה בשכונות שמעבר לגדר. את המודל המוצלח של המש"מ באזור ראס שחאדה יש לשכפל באזור כפר עקב. נוכחות של המשטרה ושיטור קהילתי המשרת את התושבים הם תנאי בסיסי והכרחי לשגרת חיים נורמלית. נוכחות קבועה של המשטרה תאפשר גם לשפר את הפעילות של שירותי הצלה בשכונות שמעבר לגדר, אשר מחויבים בליווי של כוחות ביטחון.
- ב. חיזוק השירותים החברתיים לשכונות שמעבר לגדר. מנח"י צריכה לקבל תקציבים וגמישות ביורוקרטית שיאפשרו לה להפעיל מסגרות חינוכיות רבות יותר בשכונות שמעבר לגדר, הסובלות ממחסור אדיר בכיתות לימוד. יש לפתוח סניפים של לשכות הרווחה בסניפים בשכונות אלו, כדי להקל על התושבים הזקוקים לשירותיהן, שנאלצים כיום לכתת רגליהם לשכונת בית חנינא, בדרך שכרוכה גם במעבר במחסום.
- ג. הכללת השכונות שמעבר לגדר ההפרדה בתוכנית החומש. החלטת ממשלה 3790 תישאר חלקית ביותר כל עוד תמשיך לפסוח על השכונות שמעבר לגדר ההפרדה. תשתיות המים, הניקוז והכבישים בשכונות אלו דורשות כולן שדרוג בהשקעה תקציבית שיכולה להגיע מהממשלה בלבד.
- ד. חיזוק החיבור בין השכונות שמעבר לגדר ההפרדה לשאר ירושלים. יש לפתוח מעברים נוספים בין השכונות שמעבר לגדר ובין שאר חלקי העיר. עד שנת 2014 היה מעבר נוסף משכונת ראס ח'מיס, אולם הוא נסגר. לצד פתיחתו מחדש יש לפתוח מעבר נוסף באזור כפר עקב, אשר יקטין את העומס במעבר קלנדיה. בשנת 2019 נפתח לתנועה כביש 4370, אשר מגיע מכיוון ענאתה לירושלים. הכביש עובר סמוך לאזור ראס שחאדה-מחנה הפליטים ענאתא, אך משכונות אלו אין חיבור אליו. סלילת כביש גישה שיחבר אותן לכביש 4370 תאפשר גישה נוספת ומהירה לירושלים.
- ה. הגדלת היצע הדיור בשכונות שבתוך גדר ההפרדה. פתרון אמיתי לצפיפות הדיור ולתנאי המחיה הקשים בשכונות שמעבר לגדר ההפרדה מחייב לאפשר לחלק מאוכלוסייתן למצוא פתרונות דיור באזורים אחרים של ירושלים. כך תפחת הצפיפות באזורים אלו ועימה יפחתו כמה מהתופעות השליליות הנגזרות ממנה.

סיכום: "לאזרח" את מזרח ירושלים

במסמך זה סקרנו שורה של נושאים וסוגיות יסוד בחיי היומיום של תושבי מזרח ירושלים, אשר לטענתנו הם המקור העיקרי לאי־השוויון המבני בין יהודים וערבים בעיר. בחרנו להבליט ארבע סוגיות עיקריות: המעמד האזרחי, תפקוד המשטרה, החסמים בתכנון ובנייה ובעיית השכונות שמחוץ לגדר. סוגיות אלו מוגדרות בשיח הציבורי "סוגיות פוליטיות", והן אכן קשורות באופן הדוק למדיניות הביטחון של ישראל וליעדים הדמוגרפיים והטריטוריאליים שהמדינה מקדמת במרחב האזורי. ואולם טענתנו העיקרית היא שאף על פי שבשנים האחרונות המדינה משקיעה משאבים רבים בשיפור התשתיות הפיזיות, מערכת החינוך ותחום התעסוקה, ללא התמודדות עם אותן סוגיות "פוליטיות" אי אפשר להביא לידי שינוי בר קיימא במעמד החברתי־כלכלי של הפלסטינים בירושלים וביחסים שלהם עם החברה הישראלית. בקצרה, אנו מציעים להניח את בעיות היסוד של מזרח ירושלים על השולחן.

ירושלים נמצאת בתהליך של שינוי חיובי בכל הנוגע ליחסים בין מזרח העיר למערבה. ואולם כדי שמגמה זו תימשך בלי נסיגה נדרשים מעורבות, מעקב והכוונה של גורמים אזרחיים מקומיים. מסמך זה מבקש להצביע על השלב הבא ועל האמצעים הנחוצים למניעת חידוש ההתדרדרות. השינויים החיוביים שמתרחשים מבוססים עד כה על הפרדה בין ההיבטים הפוליטיים־לאומיים של היחסים בעיר ובין ההיבטים הכלכליים־חברתיים. אלא שהפרדה זו מחבלת במאמצי השינוי ומאיטה את תהליכיו. בסופו של דבר ההפרדה בין הפוליטי־לאומי ובין החברתי־כלכלי היא הפרדה מלאכותית. המעמד האזרחי של תושבי מזרח ירושלים, מדיניות השיטור, תכנון הבנייה למגורים ומצב השכונות שמעבר לגדר ההפרדה – כל אלה הם נושאים קריטיים לרווחתם הכלכלית של תושבי מזרח ירושלים ולפיכך הם קריטיים גם לרווחת העיר כולה.

על ארגוני החברה האזרחית בירושלים והרשויות המופקדות על מזרח העיר להרחיב את גבולות הגזרה שבה הם פועלים יחד כדי לצמצם את הפערים ולשפר את מצבם הכלכלי של תושבי מזרח ירושלים, ובתוך כך להשפיע לטובה על היחסים בין יהודים וערבים בעיר ולהתקדם לקראת שגשוגה של העיר. הרחבת גזרת הפעולה שלהם תכלול עיסוק בסוגיות שנחשבות בדרך כלל סוגיות פוליטיות, ומשום כך רגישות מדי, מתוך התמקדות ברלוונטיות שלהן לשיפור המצב החברתי־כלכלי. אפשר לעשות זאת על ידי פירוק הסוגיות הפוליטיות לפעולות מעשיות בתחום המדיניות הציבורית מחד גיסא וקידומן אל חזית הדיון הציבורי הרחב מאידך גיסא.

בטיפול בבעיות של מזרח ירושלים מודגש מאוד חסרונן של מסגרות פוליטיות מקומיות וארציות שעוסקות באופן בלעדי בזכויות ובחיי היומיום של תושבי העיר הערבים. עקב החרמת הבחירות המקומיות, לתושבי מזרח העיר אין ייצוג במועצת עיריית ירושלים, ואין לדעת מתי יהיה שינוי בדפוס הפוליטי הזה. ואולם גם בזירה הארצית, ארגוני זכויות אדם העוסקים בחברה הערבית בישראל וסיעות הכנסת (גם מן האגף השמאלי והמפלגות הערביות) אינם עוסקים באופן ישיר בקשיים ובאתגרים של תושבי מזרח ירושלים, אף שבתחומים מסוימים הם סובלים לעיתים מן ההפליה והמצוקה הגדולה ביותר. עיסוק ברמה הלאומית במזרח ירושלים, בכנסת או בממשלת ישראל, מתרחש על פי רוב רק בהקשר של מדיניות הביטחון והיעדים הדמוגרפיים של ממשלת ישראל בעיר. תושבי מזרח ירושלים והצרכים הבסיסיים ביותר שלהם נופלים כך בין הכיסאות הפוליטיים. משום כך מטרת מסמך זה היא לעודד את החברה האזרחית בירושלים ומחוצה לה להעלות את מזרח ירושלים ותושביה על סדר היום בתוך ההקשר הכלכלי-חברתי, ולא רק הביטחוני, ומתוך אחריות לעתיד העיר ולשותפות עם תושביה הפלסטינים.

ולבסוף, אי אפשר לדון בסוגיות הפוליטיות של מזרח ירושלים ולהתעלם מן הפוליטיקה של ירושלים. כל עוד עמדה על הפרק הסוגיה של חלוקת ירושלים נחצו המחנות הפוליטיים בישראל ובירושלים באופן ברור בין תומכי החלוקה משמאל למתנגדי החלוקה מימין. כיום, בשל קריסת הסכמי אוסלו, בניית גדר ההפרדה וחולשתה המתמשכת של הרשות הפלסטינית, סוגיה זו ירדה מן הפרק לטווח הנראה לעין. התפתחות זו, בין שהיא חיובית ובין שהיא שלילית, פתחה מרחב של הזדמנויות לגיבוש הסכמות חוצות דעות פוליטיות על מגוון רחב של סוגיות חברתיות, לעיצוב מחדש של היחסים בין יהודים וערבים בעיר ולצמצום הפערים בין הקהילות. ככל שנצליח "לאזרח" סוגיות פוליטיות רבות יותר שקשורות במזרח ירושלים ולהכניס אותן אל מרחב ההסכמה של השיח הציבורי הישראלי, כך נצליח להשיג התקדמות ממשית בשטח. ככל שהרשויות בישראל ישכילו לראות בתושבי מזרח העיר אזרחים-תושבים ולא בהכרח נתינים-אויבים, כך גם תשכך ההתנגדות הפלסטינית המקומית להשתלבות במרחב הישראלי. אין מדובר בהכרח בצמצום הזהות הלאומית של התושבים הפלסטינים או בדחיקתה הצידה, ומנקודת מבט ערכית, לאומית ואזרחית מוטב שהמדיניות המוצעת לא תנסה לעשות זאת. ואולם לירושלים נדרש סטטוס קוו חדש, מתאים לתמורות הגיאופוליטיות, שיאפשר שיפור של ממש בחיי היומיום במזרח העיר.