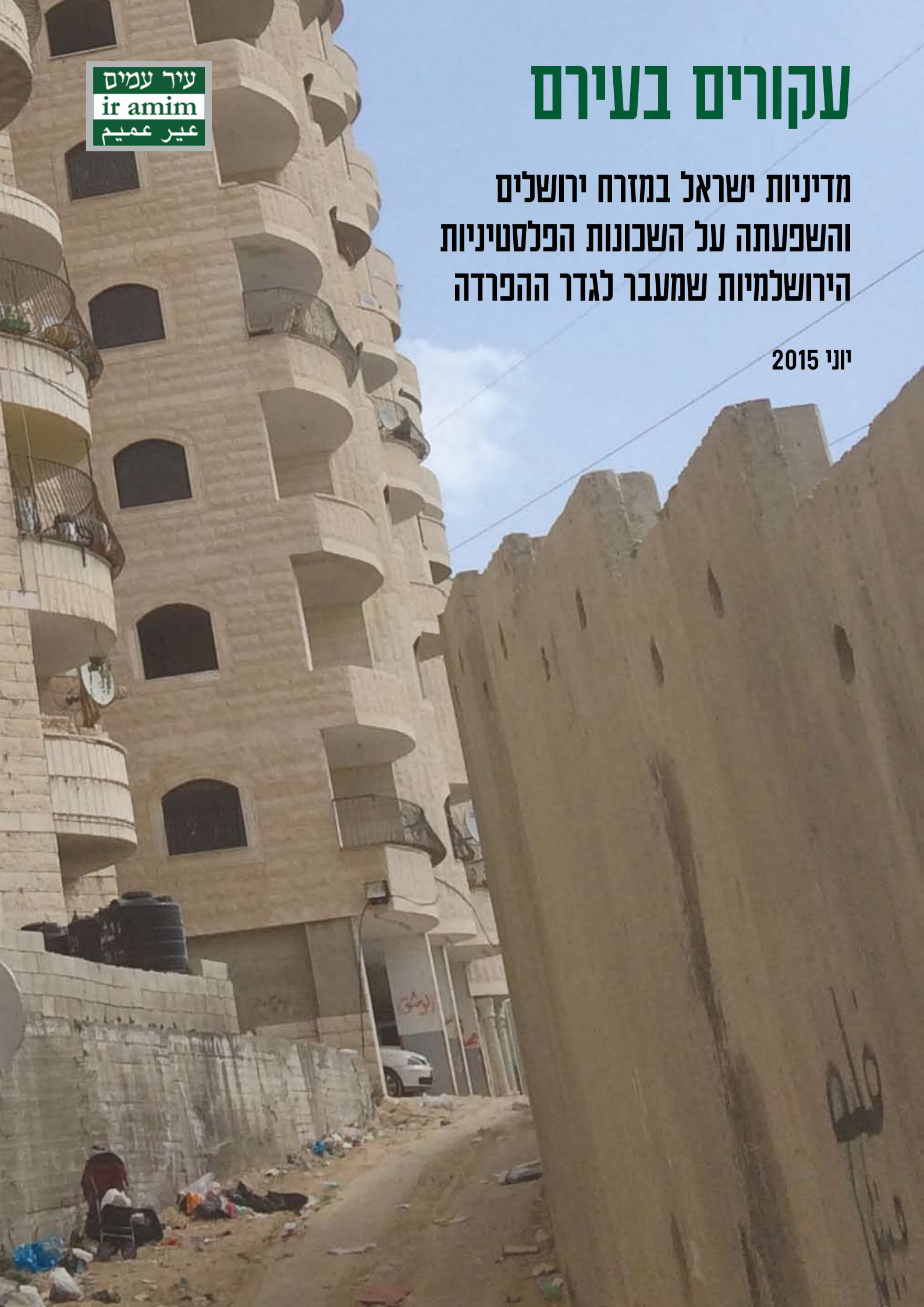


עקורים בעירם

מדיניות ישראל במזרח ירושלים
והשפעתה על השכונות הפלסטיניות
הירושלמיות שמעבר לגדר הפרדה

יוני 2015





עקורים בעירם

**מדיניות ישראל במזרח ירושלים והשפעתה
על השכונות הפלסטיניות הירושלמיות שמעבר לגדר ההפרדה**

כתיבה: אהוד תגרי ויהודית אופנהיימר

תחקיר: אייל הראובני ואביב טטרסקי

עריכת לשון: לאה קליבנוף רון

צילומים: אחמד סוב לבן

תודתנו לעו"ד אשרת מימון, אחמד סוב לבן, עו"ד נסרין עליאן מ'האגודה לזכויות האזרח', כריסטוף פון-טוגנבורג מסוכנות הסיוע והתעסוקה של האו"ם (אונר"א), רוני בן-אפרת וארז ווגנר מארגון העובדים 'מען', ליאור וולניץ מאוניברסיטת אמסטרדם, עו"ד אליאס חורי ואיטה פרינס-גיבסון

עיצוב: לוטה עיצובים



עמותת עיר עמים ליציבות, שוויון ועתיד מדיני מוסכם בירושלים

עיר עמים היא עמותת 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 94581 | טלפון 02-6222858 | פקס 02-6233696

www.ir-amim.org.il | mail@ir-amim.org.il

הפרסום הופק על ידי עמותת עיר עמים (ע"ר), כחלק מפרויקט משותף עם ארגון העובדים 'מען' לקידום של זכויות סוציאקונומיות לתושבי מזרח ירושלים. אנו מודים לאיחוד האירופי, שגרירות נורבגיה בישראל, וקרן מוריה על תמיכתן. תוכן הפרסום הינו באחריות עמותת עיר עמים, ואין לראות בו ביטוי לעמדות התומכים הנ"ל.

תוכן העניינים

מבוא	5
פרק 1: מדיניות ישראל בירושלים המזרחית קודם להקמת הגדר	7
א. סיפוח והפקעות	7
ב. הבטחת רוב יהודי	8
ג. אי-רישום קרקעות	8
ד. חסמים בירוקרטיים המוטלים על הבנייה בירושלים המזרחית	9
ה. תושבי ירושלים המזרחית: מאזרחים לתושבים, מתושבים למהגרים בעירם, ממהגרים בעירם לעקורים בעירם	12
ו. התהליכים שקדמו להקמת הגדר - סיכום	16
פרק 2: בניית גדר הפרדה	17
פרק 3: שכונות ירושלים המזרחית שמעבר לגדר	21
א. רקע	22
ב. ערפל דמוגרפי	23
ג. התנערות השלטון מאחריותו ונטישת הרשויות	25
ד. ג'ונגל של בנייה	33
ה. מחסומים	37
ו. העברת האחריות הביטחונית בתוך השטח המוניציפאלי של ירושלים לצבא	39
עקורים בעירם - סיכום	43
תגובת משרד המשפטים בשם כלל הרשויות הרלוונטיות	45

ביוני 1967 סיפחה ישראל את ירושלים המזרחית, שהייתה תחת שלטון ירדני, וכשישים קמ"ר נוספים משטחי הגדה המערבית המקיפים אותה (להלן תשמש הקטגוריה 'ירושלים המזרחית' לתיאור השטח כולו), וצירפה אותם אל המרחב המוניציפאלי של העיר. כשליש מהשטח המסופח הופקע לצורך בנייה מקיפה של שכונות/התנחלויות, אשר הוקמו לאורך קו הסיפוח ושימשו כחיץ בין השכונות הפלסטיניות ובין לבין הגדה המערבית. שטחים נוספים הופקעו, באופן רשמי או בפועל, על-ידי כך שהוכרזו גנים לאומיים או שטחים ירוקים. לתושבים הפלסטיניים החיים בירושלים המזרחית ניתן מעמד של תושבי-קבע, שהותיר אותם מחוץ למערכת הפוליטית הישראלית והפלסטינית ויצר מצב שאין לו אח ורע בעולם המערבי: קהילה אתנית לאומית נעדרת זכויות אזרחיות ופוליטיות החיה בתוך מערכת דמוקרטית.

המדיניות הישראלית נועדה להבטיח שליטה טריטוריאלית ישראלית בירושלים המזרחית, תוך הבטחת רוב יהודי משמעותי. שני ביטוייה הראשונים והבולטים היו סיפוח השטח והפקעת שליטתו ממנו לטובת הציבור היהודי ומניעת זכויות פוליטיות מהיחיד ומהקולקטיב הפלסטיני - דהיינו, היעדר מעמד אזרחי מלא והיעדר זכאות לבחור ולהיבחר למוסדות הקובעים את גורלם.¹ מטרתה של מדיניות זו הייתה ביצור החזקה הישראלית על ירושלים בהווה כמו גם בכל הסדר מדיני עתידי; המימוש המעשי שלה היה כרוך במהלכים העומדים בסתירה בולטת לערכים שעליהם הושתתה מדינת ישראל. כחלוף השנים הלכו סתירה זו וביטוייה המעשיים והקצינו, הן מבחינת המגבלות והאפילויות שמהן סובלים התושבים הפלסטיניים, הן מבחינת הפגיעה המחריפה בערכי השלטון והחברה בישראל.



כפר עקב, מבט מגדר ההפרדה

1 תושבי ירושלים המזרחית יכולים להשתתף בבחירות המוניציפאליות בירושלים, אך מנועים מהשתתפות בבחירות הכלליות בישראל. חלק ניכר מההחלטות והמדיניות הנוגעות לחיי היום-יום ולעיתים ירושלים מתקבלות על-ידי ממשלת ישראל, שעליה אין להם כל יכולת להשפיע. תושבי ירושלים הפלסטינים זכאים גם להשתתף בבחירות לרשות הפלסטינית, אך זו מנועה על-פי החוק הישראלי מלפעול בירושלים המזרחית.

בניית גדר ההפרדה החלה בשנת 2004 ועוגנה בתפיסה מדינית כוללת שהוביל אריאל שרון בתקופתו כראש-הממשלה. תוואי הגדר נועד, לכאורה, להוות מכשול ביטחוני, אך למעשה, הגדיר לירושלים גבול פוליטי ומדיני אשר נועד להבטיח את קיומו של רוב יהודי מוצק בתוכה ביחד עם שליטה טריטוריאלית מלאה על העיר וסביבותיה. הגדר הוציאה מתחום העיר את אזור כפר עקב-סמיראמיס ואת אזור מחנה הפליטים שועפט, הכולל גם את השכונות ראס ח'מיס, ראס שחאדה ודחיית א-סלאם. בשכונות אלו מתגוררים כיום, על-פי הערכה, כרבע או יותר מתושבי מזרח ירושלים הפלסטיניים, עשרות אלפי בני-אדם הקשורים אל העיר מדורי-דורות בקשרי משפחה, פרנסה, כלכלה, זהות, תרבות ודת.

השכונות הפלסטיניות שמעבר לגדר מהוות מקרה מבחן קיצוני לתהליכים הכוללים בירושלים המזרחית וליחסה של מדינת ישראל אל האוכלוסייה הפלסטינית החיה בעיר. המדיניות הישראלית בשכונות אלו ערערה על עצם הזיקה והשייכות של הפלסטינים לעיר מולדתם, ירושלים, הצרה את רגליהם ואת קיומם הפיזי, החברתי, הכלכלי, התרבותי והפוליטי, והדפה עשרות אלפים מענייה להתגורר בשכונות שמעבר לגדר. בתנאים אלה מדובר, למעשה, בעקירה מאונס: תושבים שעירם היא מולדתם נאלצים, בשל קשיים כלכליים ומערכתיים, לעבור אל ארץ גזרה, המציעה דיור זול וזמין יחסית במחיר היעדר שירותים מינימליים וחשש ממשי מביטול מעמד התושבות הקושר אותם לירושלים. תהליך זה הוא חלק ממדיניות המכונה בשם "הטרנספר השקט".

כעת - לאחר שמדינת ישראל הפרידה בין רבים מתושבי ירושלים המזרחית לבין עירם באמצעות הגדר - היא מנסה להתנער כליל מחובותיה כלפיהם. כעשור לאחר הקמת גדר ההפרדה, האחריות הישראלית לחיים בשכונות שמעבר לגדר היא מזערית: שירותי העירייה, כוחות אכיפת החוק והביטחון ושירותי ההצלה, נעדרים מהן כמעט לחלוטין. אלא, שכל עוד נמשכת שליטתן על ירושלים המזרחית, הרי שהאחריות החוקית לגורל תושבי אותן שכונות הייתה ונותרה בידי ממשלת ישראל ועיריית ירושלים. ההזנחה המתמשכת של שכונות אלו מאז שנת 1967, הצפיפות הרבה של האוכלוסייה ועונייה, הבנייה הבלתי מבוקרת והיעדר מערכות אכיפת סדר וחוק - תופעות שהתעצמו ביותר לאחר בניית גדר ההפרדה - הפכו את השכונות שמעבר לגדר לאזורים הנמצאים על סף אסון.

על הדוח: דוח זה סוקר את ההיבטים השונים במדיניות ישראל מאז 1967 ועד היום אשר הובילו למצב הנוכחי, שבו עשרות אלפי בני-אדם מתושבי ירושלים נקטעו ממנה בעקבות הקמת גדר ההפרדה ובד-בבד ננטשו כמעט לחלוטין על-ידי השלטון המקומי והמרכזי.

הדוח פותח בשני פרקי רקע המסבירים את ההתפתחויות שהביאו למציאות השוררת כיום בשכונות שמעבר לגדר: הראשון סוקר סוגיות מרכזיות במדיניות ישראל כלפי תושבי ירושלים המזרחית מאז 1967, שתמציתה הובאה לעיל; השני מנתח את ההשלכות הבולטות של גדר ההפרדה על החיים בירושלים המזרחית ובסביבתה. הפרק השלישי הוא פרק הליבה של הדוח והוא דן בהרחבה במציאות החיים בשכונות שמעבר לגדר. לאחריו בא פרק הסיכום.

ממצאיו של דוח זה מהווים תמרור אזהרה חמור: המציאות המתוארת בו היא אסון לפלסטינים ומכשול לכל פתרון עתידי, וגורמת נזק רב גם ליציבות החיים בירושלים וליסודות החברה הישראלית.

פרק 1: מדיניות ישראל בירושלים המזרחית קודם להקמת הגדר

המדיניות הישראלית בירושלים מאז 1967 ועד היום נועדה להשגת שתי מטרות משלימות: האחת, ביצור החזקה הישראלית על ירושלים המזרחית בהווה ובכל משא ומתן עתידי; השנייה, החלשה וערעור של כל תביעה מקבילה מצד העם הפלסטיני. לשם כך, נקטה ישראל בשורה של צעדי משנה מדיניים ומעשיים: מצד אחד, היא סיפחה את ירושלים המזרחית וסביבתה, הפקיעה כשליש מהשטח המסופח, ופעלה להנצחת רוב יהודי בירושלים באמצעות הקמת שכונות/התנחלויות בשטח המופקע; מן הצד השני, היא ניסתה לערער, בשיטתיות ובהתמדה, את הקשר של הפלסטינים לירושלים. ישראל הצרה את רגלי האוכלוסייה הפלסטינית באמצעות מגבלות חוקיות, תכנוניות ובירוקרטיות, חוללה משבר עוני קשה, ובהמשך ערערה על מעמדם החוקי וזכותם הטבעית של תושבי ירושלים המזרחית להתגורר בעיר מולדתם ואף התערבה בחיי האישות שלהם במסגרת התקנות לאיחוד משפחות וחוק האזרחות (2003). הצעד האחרון התקבל אמנם, בדוחק, על-ידי בית המשפט העליון, אך גרר ביקורת שיפוטית נוקבת בדעת המיעוט (ראו בהמשך דוח זה). בחלק שלהלן יתוארו המאפיינים העיקריים של המדיניות הישראלית משנת 1967 ואילך.

א. סיפוח והפקעות

כשבועיים מתום מלחמת ששת-הימים, סיפחה ישראל באמצעות צו מנהלי 70.4 קמ"ר משטח הגדה המערבית (כולל ירושלים בגבולות השליטה הירדנית) לגבולותיה המוניציפאליים של העיר.² העיקרון שהתווה מדיניות זו היה: "מקסימום שטח - מינימום ערבים".³ כשהיא נוהגת לפי עיקרון זה, החילה ישראל את החוק הישראלי על השטחים שסיפחה, אך זאת מבלי להעניק לאוכלוסייה המקומית את מכלול הזכויות המשתמעות מכך.⁴

כשליש מהשטח שסופח לעיר, 23.4 קמ"ר, הופקע מאוחר יותר "לצרכי הציבור". רוב הקרקעות המופקעות היו בבעלות פלסטינית פרטית.⁵ הפקעות אלו בוצעו במספר גלים: בשלוש השנים שלאחר 1967, בשנים 82-1980 ובשנת 1991, והן שימשו להקמת "שכונות הטבעת" ו"שכונות הבריה", שיועדו לאזרחי ישראל.⁶

השכונות/התנחלויות שנבנו בצפון ירושלים המזרחית יצרו רצף אורבני ממרכז העיר ועד להר הצופים, וכן צפונה לפסגת-זאב, נווה-יעקב ורמות. רצף זה הורחב לכיוון מזרח בבניית שכונת ארמון-הנציב, לכיוון דרום על-ידי שכונת גילה ולכיוון דרום-מזרח עם שכונת הר-חומה. שיבוץ השכונות במרחב המסופח נועד להשגת שלוש מטרות מרכזיות: קטיעת הרצף האורבני של שכונות וכפרים פלסטיניים בתוך הגבולות החדשים של העיר; קטיעת הרצף שבינן לבין הגדה המערבית; וכיתור אגן העיר העתיקה מצפון, מזרח ודרום, כך שהוא ייטמע, דה-פקטו, עמוק בתוך תחומי מדינת ישראל.⁷

-
- 2 ראו שאול אריאלי, 'ירושלים בהסדר הקבע ובדרך אליו: חלוקה או ארגון מחדש?', **עדכון אסטרטגי**, מאי 2005.
http://www.etsuv.com/image/users/77951/ftp/my_files/tikshoret/jerusalem_hesder_askan-est.pdf
 - 3 ציטוט של מירון בנבנישתי, סגן ראש עיריית ירושלים דאז. ניר חסון, 'שיחת היום - מירון בנבנישתי מדוע ירושלים אינה קיימת עוד?', **הארץ**, 29.5.11.
 - 4 ראו ניתוח משפטי נרחב של עו"ד טליה ששון בסוגיה זו, **זמניים קבועים**, דוח עמותת 'עיר עמים', 2012.
 - 5 איתן פלנר, **מדיניות של אפליה: הפקעת קרקעות, תכנון ובנייה במזרח ירושלים**, 'בצלם', 1995, עמ' 42 ו-43; מירון בנבנישתי, **מול החומה הסגורה: ירושלים החצויה והמאוחדת**, ויידנפלד וניקולסון, ירושלים 1973, עמ' 290 ו-295.
 - 6 שכונות הטבעת הן נווה-יעקב, גילה, תלפיות-מזרח, רמות-אלון ופסגת-זאב; שכונות הבריה הן מעלות-דפנה, רמת-אשכול, גבעת-המבשר, הגבעה-הצרפתית, צמרת-הבירה וקריית הממשלה שבשיח ג'ראח.
 - 7 מנחם קליין, **יונים בשמי ירושלים - תהליך השלום והעיר 1977-1999**, מכון ירושלים לחקר ישראל, 1999, עמ' 216-218.

ב. הנטחת רוב יהודי

מדיניות התכנון והפיתוח בירושלים מכוונת להבטחת רוב יהודי משמעותי בעיר "המאוחדת" כבסיס לאישוש התביעה הישראלית לחזקה על העיר. התשתית הפורמלית של תפיסה זו נוצקה באוגוסט 1973, כאשר ועדת גפני המליצה לממשלה לשמור על המאזן הדמוגרפי שעמד באותה העת על 73.5% יהודים מול 25.5% פלסטינים.⁸ אולם, עד לשנת 2014, עלה חלקה של האוכלוסייה הפלסטינית בעיר ל-37%. מחברי תכנית-המתאר 'ירושלים 2000' הביעו דאגה נוכח הצורך לתקן את יעד "המאזן הדמוגרפי" ולהעמידו על 60% יהודים ו-40% לא יהודים.⁹ עיקרון "שימור המאזן הדמוגרפי" הכתיב, מן הרגע הראשון, מדיניות אפליה שיטתית כנגד התושבים הפלסטינים. במהלך השנים, ככל שהתרחק האיזון הדמוגרפי בשטח מזה הרצוי לישראל, היא החריפה את צעדיה נגד האוכלוסייה הפלסטינית באמצעים שיתוארו להלן.

ג. אי-רישום קרקעות

לאחר סיפוח שטחי ירושלים המזרחית, הקפיאה ישראל את הליכי הסדר הקרקעות ורישום המקרקעין בירושלים שהונהגו בתקופת השלטון הירדני בגדה המערבית - תהליך שהחל בימי הבריטים ונמשך בתקופת השלטון הירדני. הקפאה זו התייחסה לכל השטחים שנכללו באזורי ההסדר בתקופת השלטון הירדני, גם אלה בהם נפתחו הליכים אך בעת הסיפוח הישראלי לא הסתיימו ברישום; לעומת זאת, הושלמו פעולות ההסדר בשטחים שהופקעו מידי בעליהם הפלסטינים וקמו בהם השכונות/התנחלויות הגדולות. בהקשר זה יודגש כי השלמת הליך ההסדר בשטחים המופקעים הייתה, למעשה, פורמלית שכן השטחים הוקנו לשר האוצר מכוח ההפקעה והועברו לרשות הפיתוח. השלמת הליך הייתה נחוצה לצורך חלוקת השטחים לחלקות, רישום בעלויות, רישום בתים משותפים, שיעבוד שטחים למינוף פיננסי וכיוצא בזה. אולם, בו-בזמן שהליך ההסדר הושלם, לא דן פקיד ההסדר בתביעות הבעלים הקודמים להפקעה או בתביעות הבעלות על אותם שטחים, תביעות הנחוצות לצורך הגדרת בעלי הזכויות הקודמים במקרקעין, אשר היו זכאים, לפחות, לפיצויי ההפקעה.

נכון להיום, כחצי משטחי הקרקעות בירושלים המזרחית כלל אינם רשומים. רובו של שטח זה היה כלול בהליך ההסדר שהוקפא.

הקפאת הליך ההסדר פגעה, וממשיכה לפגוע, בנושאות, ביכולת לפתח את המקרקעין, לנהל הליך מסודר של רישום תכנון ובנייה, ולהשתמש במקרקעין לצרכים כלכליים, והיא מערימה קשיים וחסמים רבים בפני האפשרות לבנייה חוקית בשטחים שאינם מופקעים בירושלים המזרחית.

עד לשנת 2001, הסתפקו רשויות התכנון באישורי מס רכוש ותצהירים שונים ממבקשי היתרי בנייה בעיר המזרחית,¹⁰ אך משלהי 2001, החלה ישראל לדרוש מהמבקשים לרשום את הקרקע ובהמשך אף לפתוח תיק רישום אצל רשם המקרקעין. זאת, אף שבהליך הסדר לא ניתן לבצע רישום ראשון או חלוקה תכנונית והתהליך עצמו הוקפא. נוסף על כך, נהלים אלה מסוככים ויקרים מאוד ובישראל גופא הם מצויים באחריות ובמימון הרשויות.

המשמעות של המצב בירושלים המזרחית, שבו מוטלת האחריות לביצועם של תהליכים אלה על מבקשי ההיתרים, היא כי, בפועל, יישומם הוא בלתי אפשרי.

אם לא די בכך, הרי שגם אם יצלה את החסמים החוקיים, עלול ניסיון פלסטיני לרישום הקרקע היום - כמעט חמישים שנה לאחר סיפוח ירושלים המזרחית לישראל - להביא לתפיסת חלק ניכר מאדמות המבקשים בידי האופוטורפוס הכללי או האופוטורפוס על נכסי נפקדים. תפיסה זו יכולה להתבצע מכוחה של אחת משתי טענות אפשריות: ראשונה, כי חלק מבעלי הקרקע, יורשיהם או צאצאיהם, שאינם תושבי מזרח ירושלים, הם בגדר של נפקדים, ולפיכך איבדו את הבעלות על רכושם; שנייה, כי הרכוש, או חלק ממנו, היה בבעלות יהודית לפני שנת 1948. חששם של פלסטינים מאיבוד נכסים בדרך

8 הוועדה הבין-משרדית לבדיקת קצב הפיתוח בירושלים (ועדת גפני), **המלצות לקצב פיתוח מתואם ומשולב**, ירושלים, אוגוסט 1973, עמ' 3.

9 סעיף 1.4.1 (א) למטרות התכנית, **תכנית מתאר מקומית ירושלים - 2000**, עמ' 4-6 (מעודכן לתאריך 25.3.07). התכנית לא קיבלה תוקף סטטוטורי, אך למרות זאת מסמכיה משמשים בפועל להנחיית ועדות התכנון; ראו גם נתי מרום, **מלכוד תכנוני: מדיניות תכנון, הסדר קרקעות, היתרי בנייה והריסות בתים במזרח ירושלים**, 'עיר שלם' ובמקום, דצמבר 2004, עמ' 16-19.

10 **מלכוד תכנוני - מדיניות תכנון, הסדר קרקעות, היתרי בנייה והריסות בתים**, 'במקום' ועיר שלם, 2004, עמ' 60-66. ראו מפה מס' 2: מפת הסדר הקרקעות במזרח ירושלים בנספח ב'.



הרחבת הבנייה בהר חומה על רקע צור באהר בה התכנון והבנייה מוגבלים

זו ממשי ביותר, ותושבים רבים עצרו הליכי רישום או נמנעו מהם כליל אף בשטחים שאינם כלולים באזורי הסדר מקרקעין ובהם אפשרי לבצע הליך רישום ראשון.

וכך, פגעה המדיניות הישראלית של אי-רישום הקרקעות בתושבים הפלסטיניים בשלושה מישורים שונים: במישור הפרט, פעלה מדיניות זו כדי לנתק את האדם מקניינו וכדי ליצור באופן זה חוסר ביטחון אישי; במישור החברתי והקהילתי, חולל אי-רישום הקרקעות: "חוסר וודאות [ושימש] כלי אפקטיבי להגבלת התפתחות הכלכלה, המסחר והנדל"ן של אוכלוסיית התושבים הפלסטינים בירושלים המזרחית"¹¹; ואילו במישור המדיני והפוליטי, שימשה מדיניות זו את ישראל כדי לחבל בזיקה המשפטית והקניינית הקולקטיבית ומכאן בעצם שייכותם של הפלסטינים לאדמתם ולעיר מולדתם.

ד. חסמים בירוקרטיים המוטלים על הבנייה בירושלים המזרחית

מאז 1967 ועד היום, לא אושרה תכנית-מתאר כללית לירושלים המזרחית. משכך, כמעט בלתי אפשרי לבנות במרבית השטח המסופח. מצב "זמני" זה נשאר ברובו בתוקף עד היום ומהווה, ביחד עם אי-רישום הקרקעות (כמפורט לעיל), מכניזם משולב המונע רוב המקרים את האפשרות לבנייה חוקית עצמית של הפלסטינים באזור. היעדר התכניות אפשר לישראל להימנע מפיתוח תשתיות פיזיות (דרכים, מים, ניקוז, ביוב וחשמל) וחברתיות (חינוך ובריאות) בעבור השכונות הפלסטיניות.

רק בשנת 1983, הוחלט על הכנת תכנית-מתאר לשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית. אולם, גם כיום מיועדים רק כ-20% מהשטח שסופח לבנייה בשכונות פלסטיניות.¹² לשטח הנותר אין תכנית-מתאר כלל או שהתכנית מייעדת אותו לבנייה בעבור יהודים.

גם כאשר הוכנו תכניות, הן חושקו בתנאים בלתי אפשריים. לדוגמא, הכנת תכניות לאיחוד ולחלוקה מחדש של הקרקע בידיעה שחלוקה כזו היא בלתי אפשרית בשטחים הכלולים באזורי הסדר ובידיעה שיישומה כרוך בעלות כספית שהיחיד לא יוכל לשאת, כיוון שהחלוקה מתייחסת לשטח של גוש שלם בעוד מבקש היתר הבנייה הוא, לרוב, בעל חלקה אחת

11 דברים שאמר עורך-הדין אליאס חורי, המתמחה בדיני מקרקעין ומופיע דרך קבע בעתירות בפני בית-המשפט העליון. מתוך ההרצאה: החברה הפלסטינית במזרח ירושלים - מבט מבפנים, כנס 'ימי ירושלים', יד בן-צבי, 5.7.2012

12 השפעות תכנית המתאר החדשה של ירושלים על השכונות הפלסטיניות, 'במקום', 13.1.10.

קטנה מתוכו בלבד. נוסף על כך, חלוקה תכנונית בלבד, ללא חלוקה קניינית, היא חסרת שיניים כל עוד לא הוקצו ויוחדו החלקות בתכנית האיחוד והחלוקה מחדש, דבר שלרוב אינו ניתן לביצוע ללא סיוע נחוש מצד הרשויות.

יתרה מזאת, התכנונית לא נערכו בשיתוף האוכלוסייה הפלסטינית ולא הותאמו לצרכיה הנוכחיים והעתידיים. תנאי התכנונית מתעלמים מצרכי הבנייה האקוטיים במגזר הפלסטיני, שבו מקובל ריכוז של בתי המשפחה ביחד או הרחבה של בית ההורים ונהגת בו חלוקה מסורתית של קרקעות השכונות לפי מפת בעלויות משפחתית (ולא חלוקה שרירותית לפי ייעודי קרקע). עוד מתעלמות התכנוניות מכך שקיבולת הבנייה בשכונות אלו מצומצמת בהשוואה לשכונות יהודיות¹³ והתכנון השרירותי מגביל אותן לאחוזי בנייה נמוכים, לבנייה נמוכה ולמספר דירות קטן לדונם. כך, למשל, אישרה במרץ 2015 הוועדה המחוזית תכנית שהוצגה כ"פתרון לבעיית הדיור בירושלים המזרחית". אלא, שהמדובר הוא בתכנית עתידית לבניית 2,200 יחידות דיור בלבד, בשעה שהגידול הטבעי של הפלסטינים מצריך בנייה של 1,500 יחידות דיור בשנה.¹⁴

נוסף על כל אלו, הוגדרו כ-30% משטחה הכולל של ירושלים המזרחית "שטחים ירוקים", אשר הבנייה בהם אסורה כליל,¹⁵ והשטחים הסובבים את השכונות באגן ההיסטורי הוכרזו "גנים לאומיים". בשני המקרים, חלק ניכר מהכרעות אלו אינן נובעות מטעמים תכנוניים, סביבתיים או היסטוריים, ורובן המכריע אינו מביא כלל בחשבון את צרכי התושבים.¹⁶

תכנית-המתאר לירושלים 2000 - הראשונה המתייחסת לירושלים בגבולותיה המוניציפאליים המורחבים מאז 1967 כמרחב תכנון אחד - ניסתה לעגן בחוק את המדיניות השוררת בפועל בעיר המזרחית מאז סיפוחה. התכנית אמנם מסדירה במעט את אפשרויות הבנייה בשכונות הפלסטיניות, אך מתעלמת כמעט לגמרי מקצב הגידול הנוכחי של האוכלוסייה הפלסטינית בעיר במהלך השנים ומהמחסור המצטבר בדירות בשכונות הפלסטיניות בעיר. כך, למשל, היא מציעה להקצות כ-2,600 דונם בלבד להרחבת שטחי פיתוח בשכונות הפלסטיניות (בנייה של 8,320 דירות) - בהשוואה ל-9,500 דונם שהיא מקצה לשכונות/התנחלויות חדשות - נוסף על עיבוי הבנייה הקיימת¹⁷ בשכונות פלסטיניות ותיקות וציפופה. התכנית גם אינה מציעה פתרונות למחסור הגדול בבתי-ספר ובכיתות לימוד בירושלים המזרחית, אשר עמד, נכון לשנת 2012, על כ-1,100 כיתות,¹⁸ לשיפור מערך התשתיות המזוהות ולפיתוח מתחמי מסחר ותעסוקה חדשים.¹⁹ כך או כך, קידום התכנית מוקפא כבר ארבע שנים בהוראת שר הפנים לשעבר, אלי ישי, שהתנגד לאישור בנייה נוספת בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית.²⁰

נוסף על המנגנונים התכנוניים שפורטו לעיל ונוסף על העובדה שחלק ניכר ממבקשי היתרי הבנייה אינם יכולים להוכיח בעלות על אדמתם (ראו סעיף קודם) או שאינם יכולים לשאת בעלות הכנתה של תכנית מפורטת או של תכנית לאיחוד וחלוקה מחדש, מנועים בעלי העניין במקרקעין אלו מקבלת היתר בנייה בשל אותה שורה ארוכה של תקנות ונהלים בירוקרטיים המעכבים או מונעים מהפלסטינים בירושלים המזרחית את האפשרות לבנות את ביתם בהיתר. כך, למשל,

13 לדוגמה, הוגבלה בג'בל מוכבר הבנייה לשתים-שלוש קומות, בעוד שבמתחם נוף-ציון, המצוי בתחומי ג'בל מוכבר עצמה, הותרה בנייה בגובה של ארבע וחמש קומות.

14 ניר חסון, 'על אף התנגדות הימין בעירייה, ירושלים אשרה 2,200 יחידות דיור במזרח העיר', **הארץ**, 3.9.2014.

15 **השפעות תכנית המתאר המקומית החדשה של ירושלים על השכונות הפלסטיניות**, 'במקום', 13.1.10; ראו גם **משבר התכנון בירושלים המזרחית: כיצד להבין את תופעת הבנייה 'הבלתי חוקית' בירושלים**, המשרד לתיאום עניינים הומניטריים - השטח הפלסטיני הכבוש (OCHA), אפריל 2009, עמ' 7 ו-8.

16 ראו דוחות 'עיר עמים', **הגן הלאומי בהר הצופים: אינטרסים פוליטיים במקום רווחה לתושבים**, 1.1.12, ותמונת מצב: **ירושלים 2012 - התפתחויות בירושלים המזרחית והשלכותיהן המדיניות**, יוני 2013 (הדוחות פורסמו באתר העמותה).

17 **תכנית מתאר מקומית ירושלים 2000, עדכון הערות עמותת במקום לתכנית**, 'במקום', 6.8.07, עמ' 2-5; ראו גם את מכתבם של עו"ד קרן צפריר מ'האגודה לזכויות האזרח' ועו"ד ישי שנידור, היועץ המשפטי של 'במקום', אל רות יוסף, הממונה על מחוז ירושלים ויו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה, 6.3.11.

18 ראו עו"ד נסרין עליאן, הנית סלע, טליה רמתי ועו"ד תמר לוסטר, **ציון נכשל: מערכת החינוך הכושלת בירושלים המזרחית**, 'עיר עמים' ו'האגודה לזכויות האזרח', אוגוסט 2012, עמ' 10.

19 **הערות עמותת 'במקום' לתכנית מתאר מקומית ירושלים 2000**, מאי 2006, 'במקום', עמ' 8-13, **תכנון בירושלים - השפעות תכנית המתאר החדשה של ירושלים על השכונות הפלסטיניות**, 'במקום', 13.1.10; ראו גם, **תכנית מתאר ירושלים 2000, ניתוח כללי והערות**, 'עיר עמים', יוני 2009.

20 ניר חסון, 'שר הפנים ישי מסרב לאשר תכנית-המתאר של ירושלים בשל ריבוי בנייה לפלסטינים', **הארץ**, 11.6.09; ראו גם את מכתבם של עו"ד קרן צפריר מ'האגודה לזכויות האזרח' ועו"ד ישי שנידור, היועץ המשפטי של 'במקום', אל רות יוסף, הממונה על מחוז ירושלים ויו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה, 6.3.11.



הריסת בית בג'בל מוכבר

לא הקימה ישראל בירושלים המזרחית מערכת ביוב, וכיום חסרים בעיר המזרחית כחמישים ק"מ של קווי ביוב. כעת, מתנה ישראל את אישורן של תכניות בנייה בקיומה של מערכת ביוב ודורשת ממבקשי היתרים לממן בעצמם הקמת מערכות כאלה, הקמה הכרוכה בעלויות גבוהות ביותר. בישראל גופא מוקמים קווי הביוב בידי רשות ציבורית ומימוןם נעשה באמצעות אגרת ביוב.²¹ נוסף על כך, מחייבת ישראל מבקשי היתרים בהסדרת מקומות חניה בשיעור המקביל לזה הנדרש על-פי התקנים במערב העיר²² ומתנה מתן היתרי בנייה לבניינים בני שש קומות בהימצאות כבישי גישה ברוחב שנים-עשר מטרים לפחות. השתת עלויות סלילת הכבישים על מבקשי היתרים הופכת את הפרויקטים האלה, מהיבט כלכלי, לבלתי אפשריים.²³

כפועל יוצא מכך, נעשית רוב הבנייה הלא-יהודית בשטח שסופח לירושלים ללא היתר, כאשר בחלקה היא אינה עומדת בקריטריונים הנדסיים מקובלים וברובה אינה עונה לצרכים הפרטיים ועוד פחות מכך - לאלה הקהילתיים. ההערכות בנוגע להיקף התופעה משתנות לפי התקופה והמערך: בשנת 2004, העריכה מחלקת התכנון העירוני כי כ-15,000 בתים נבנו בירושלים המזרחית ללא היתר; בשנת 2010, העריך דוח עמותת 'במקום' כי כ-20,000 בתים נבנו ללא היתר.²⁴ לפי נתוני 'במקום' ו'עיר שלם', הרי שבשנים 1992-2001, נעשתה כ-80% (שמונים אחוזים) מכלל הבנייה במגזר הפלסטיני ללא היתר.²⁵ במקביל, הורסת עיריית ירושלים עשרות יחידות דיור בשנה, שנבנו ללא היתר. כיום נוכל להניח כי מספר הבניינים הנבנים ללא היתר בעיר המזרחית גבוה בהרבה מאלה שצוינו לעיל - הן במספרים אבסולוטיים, הן באחוזים - לאור הבנייה המואצת והצפופה בשכונות שמעבר לגדר ההפרדה (וראו להלן).

21 **בין המוצהר לאפשר: מדיניות התכנון במזרח ירושלים**, 'עיר עמים' ו'במקום', ינואר 2010, עמ' 6-7.

22 **בין המוצהר לאפשר**, עמ' 5-6; וראו הוראות תכנית-מתאר מקומית מס' 5166 - הענקת זכויות לשטחי חניה וקביעת תקן למקומות חניה.

23 ראו הוראות תכנית-מתאר מקומית מס' 5166 - הענקת זכויות לשטחי חניה וקביעת תקן למקומות חניה; עוד ראו **בין המוצהר לאפשר**, עמ' 8.

24 15,000 יחידות דיור מכלל 53,225 בירושלים המזרחית. הנתון נמסר **בתכנית מתאר מקומית ירושלים 2000**, פרקים 4 ו-6. דוח מס' 4 הוכן בעבור עיריית ירושלים על-ידי מנהל התכנון, מהנדס העיר ומחלקת התכנון העירוני. ההערכה כי מדובר ב-20,000 יחידות דיור הופיעה בדוח **השפעות תכנית המתאר המקומית החדשה של ירושלים על השכונות הפלסטיניות**, 'במקום', 13.1.10.

25 ובמספרים: 1,400 מכלל 6,700 הבניינים שנבנו בירושלים המזרחית בתקופה זו נבנו בהיתר. נתי מרום, **מלכוד תכנוני: מדיניות תכנון, הסדר קרקעות, היתרי בנייה והריסת בתים**, 'במקום' ו'עיר שלם', 2004.

ה. תושבי ירושלים המזרחית: מאזרחים לתושבים, מתושבים למהגרים בעירם, ממהגרים בעירם לעקורים בעירם

ה.1 מאזרחים לתושבים

"במרכזו של משטר דמוקרטי עומד האדם. בדמוקרטיה ייצוגית, חברי הגוף המחוקק הם נציגי הריבון, העם. מי שאין לו זכות לבחור ולהיבחר, אין לו כל יכולת השפעה על חלוקת המשאבים במדינה ועל סדר העדיפויות... אין לו מעורבות בהקצאת משאבים לתשתיות, בריאות וחינוך. אין לו כל השפעה אחרת... זכויות האדם הבסיסיות כמו חופש הביטוי והזכות לשוויון מותנות ברצון הטוב של השליט. זו הסיבה שבאמנות בינלאומיות נחשבת האזרחות לזכות אדם בסיסית..."²⁶

כאשר סיפחה ישראל את ירושלים המזרחית, היא החילה את החוק הישראלי על השטח המסופח. משיקולים פוליטיים פנימיים, לא רצתה ישראל לאזרח את הפלסטינים שהתגוררו בשטח המסופח והיו אזרחי ירדן, וממילא אסר עליה החוק הבין-לאומי לעשות זאת. מסיבה זו, הגדירה ישראל את תושבי ירושלים המזרחית כ'תושבי-קבע'. כך הפכו תושבי ירושלים המזרחית ללא-אזרחים במולדתם והזיקה הפורמלית בינם לבין מדינת מושבם עד לאותה עת נותקה, בעוד האפשרות להיות שווי זכויות ומעמד במדינה שלתוכה סופחו בעל-כורחם נשללה מהם. חלף זאת, הם קיבלו תעודת-זהות ישראלית המזהה אותם כתושבי ירושלים המזרחית, תעודה אשר אפשרה להם לנוע ולעבוד בישראל, העניקה להם הטבות סוציאליות כמו הזכות לביטוח-לאומי ומאוחר יותר גם לביטוח בריאות ואת האפשרות להצביע בבחירות לעירייה - אך לא לקבל דרכון ישראלי. חשוב מכול, לא ניתנה להם הזכות לבחור ולהיבחר לגוף המחוקק במדינה שאליה סופחו, ישראל, ובדרך זו נשללה מהם הזכות להשפיע השפעה מהותית על אורחות חייהם ועל גורלם.

מציאות זו - המנוגדת לדרישות אמנת ז'נבה הרביעית²⁷ - היא הגורם המכריע ביותר בתוך מסכת היחסים שבין הפלסטינים בירושלים המזרחית לבין מדינת ישראל: הם היו לקהילה לאומית נעדרת זכויות אזרחיות ופוליטיות בתוך חברה דמוקרטית; גם אם, להלכה, יכלו התושבים הפלסטיניים להשפיע על גורלם באמצעות השתתפות בגופים מוניציפאליים, הרי שלמעשה הייתה השפעה זו מוגבלת בכל מקרה, שכן, בירושלים, חלק ניכר של התכנון העירוני ותקציביו הם ממשלתיים או שייכים לגופים ציבוריים לאומיים.

ה.2 מתושבים למהגרים בעירם: פסק-הדין בבג"צ מוברק עווד

בשנת 1988 קבע אהרון ברק, שופט בית-המשפט העליון, שמעמד המשפטי של התושבים הפלסטיניים בירושלים המזרחית זהה למעמדם של מהגרים. קביעה זו ניתנה במסגרת פסק-הדין בעתירתו של מוברק עווד, פלסטיני יליד ירושלים שהיגר לארצות-הברית, אשר השלטונות הישראליים ביקשו לגרשו בנימוק של פעילות פוליטית עוינת לישראל.²⁸

ברק קבע כי החוק הראוי להסדיר את מעמדם של תושבי מזרח ירושלים הוא חוק הכניסה לישראל. הפלסטינים, כתב ברק, קיבלו לאחר 1967 תעודות-זהות ישראליות אך לא רישיונות לישיבת קבע; אותו רישיון, ציין ברק, הוא "מושג מופשט... [אשר] מבטא את המציאות של ישיבת קבע, ויכול לפקוע [...] כאשר מציאות זו נעלמת... הריהו מתבטל מעצמו, בלא כל

26 טליה ששון, 'מעמדה של ירושלים' בתוך: **זמניים קבועים**, 'עיר עמים', 2012, עמ' 20.

27 ראו סעיף 47 לאמנת ג'נבה הרביעית בדבר הגנה על אזרחים בימי מלחמה. הסעיף קובע כי מעשה של כובש, כולל סיפוח, אינו יכול לשלול את הזכויות שהאמנה מקנה; ראו גם טליה ששון, 'מעמדה של ירושלים, בתוך: **זמניים קבועים**, 'עיר עמים', 2012, עמ' 29; עוד ראו, בג"צ 2797/11, **המוקד להגנת הפרט והאגודה לזכויות האזרח**, 21.3.2012 (העתירה נמחקה על-ידי העותרים, בהמלצת השופטים, בטענה לכוללניות).

28 עווד נולד בירושלים בשנת 1943 וקיבל תעודת זהות ישראלית לאחר שירושלים המזרחית סופחה בשנת 1967. בשנת 1970 הוא נסע לארצות-הברית, קיבל את אזרחותה בשנת 1978, נישא בשנת 1985 לאזרחית אמריקאית וכיום הוא משמש פרופסור באוניברסיטה האמריקנית בושינגטון. במאי 1988 הורה יצחק שמיר, ראש-הממשלה ושר הפנים דאז, לגרשו מישראל בנימוק של שהייה בלתי חוקית ו"פעילות פוליטית גלויה ואינטנסיבית נגד שליטת ישראל בעזה ובגדה המערבית". על מוברק עווד ראו עקיבא אלדר, 'נביא המרי האזרחי מקווה שהזרעים שטמן יביטו את האביב הפלסטיני', **הארץ**, 8.7.11.

צורך במעשה ביטול פורמלי.²⁹ במקרה הנוכחי, קבע ברק: "העתיק העותר בשלב מסוים את מרכז חייו לארצות-הברית, ושוב אין לראות בו כמי שיושב קבע בישראל".

ברק לא נימק מדוע תושבותו של עווד - ועמה גם אלו של הפלסטינים האחרים תושבי ירושלים המזרחית - כפופה לחוק הכניסה לישראל, כאילו היה הוא אזרח מדינה זרה המבקש לבוא להתגורר בישראל, בשעה שישראל היא שהיגרה לארצו של עווד.

כך, הפכו תושבי מזרח ירושלים באחת לבני ערובה בעיר מולדתם. אם ירצו או יאלצו לעזוב את העיר משיקולים של פרנסה, לימודים, יוקר מחייה, חיי משפחה או מכל שיקול אחר, הם מסתכנים באיבוד תושבותם.³⁰

שנים אחדות לאחר פסיקה זו החלה ישראל לעשות בה שימוש נרחב כדי לשלול את מעמד התושבות של אלפי פלסטינים תושבי ירושלים המזרחית (להלן). לעובדה זו נודעה השפעה ניכרת על הגירת תושבים לשכונות שמעבר לגדר.

ה. 3. ממהגרים בעירם למגורשים מעירם: שלילת מעמד התושבות והטרנספר השקט

כשהוא מסתמך על פסק-דינו של השופט ברק, פועל משרד הפנים משלהי שנת 1995 לשלילת מעמד התושבות של תושבי ירושלים המזרחית אשר אינם יכולים להוכיח כי התגוררו בשנים האחרונות בתחומי גבולות העיר. מדיניות זו זכתה לכינוי "הטרנספר השקט": אמנם לא הייתה לה השפעה משמעותית על המאזן הדמוגרפי בירושלים, אך היא עוררה תחושת נרדפות בקרב תושבי ירושלים המזרחית - אלה המתגוררים בתוך גבולה המוניציפאלי ועוד יותר מכך אלה המתגוררים מחוצה לו. מספרם של האחרונים הוערך בתחילת יישום המדיניות בכ-50 עד 80 אלף בני-אדם.³¹ יש הסבורים כי מדיניות זו היא אחת מהנגזרות שחולל תהליך אוסלו.³²

בשנת 1995 הציגה המדינה עמדה עקרונית בסוגיה זו. בתשובתה לאחת מן העתירות שהוגשו באותה השנה נגד המדיניות החדשה נאמר כדלקמן: "מתן רישיון ישיבה בישראל אינו עניין של מה בכך... ובידוע הוא שמלכתחילה אין לזרים כל זכות מוקנית לקבלו".³³ דהיינו, הפלסטינים תושבי ירושלים הם למעשה נתינים זרים אשר תושבותם בחסד, לא בזכות. אלי סויסה (ש"ס), שר הפנים מיוני 1996 ועד יולי 1999, ראה במדיניות זו מרכיב חשוב במאבק לשמירת הרוב היהודי בירושלים ואמר בגלוי כי הוא שואף להגדיל את הרוב היהודי "ליותר מ-80%".³⁴

מדיניות זו החלה בשנות התשעים ללא פרסום פומבי. תושבי ירושלים המזרחית התוודעו אליה כאשר ניגשו ללשכת משרד הפנים במזרח ירושלים לצורך כלשהו ונדרשו להוכיח כי הם מתגוררים בגבולות ירושלים. את ההוכחה הם נתבעו לספק, בין היתר, באמצעות הצגת ראיה לתשלומי מסים עירוניים, מים וארנונה, חוזי שכירות דירה, חשבונות חשמל וטלפון, אישורי טיפולים רפואיים, אישור על כך שילדיהם לומדים בבתי-ספר בירושלים והוכחת מקום עבודה. אלה מהם שלא הצליחו להוכיח את הנדרש התבשרו כי רישיונם לשיבת קבע "פקע מעצמו" בנימוק ש"מרכז חייהם" עבר "אל מחוץ לישראל", וזאת גם אם עברו, בשל מצוקת היור בתוך ירושלים, להתגורר בפרברים הסמוכים אליה והמשיכו לנהל את מרבית חיי העבודה, המשפחה וקבלת השירותים בתוך העיר. אלה שתושבותם פקעה נדרשו לעזוב את העיר בתוך חמישה-עשר

29 פסק-הדין בבג"צ 282/88, מוברק עווד נ' יצחק שמיר, ראש הממשלה ושר הפנים ואח', 5:6.88.
<http://www.hamoked.org.il/items/1430.pdf>

30 להרחבה בעניין ראו פרשנותו של עו"ד יוסי וולפסון לפסק-הדין באתר של המוקד להגנת הפרט:
<http://www.hamoked.org.il/Document.aspx?dID=Documents1317#>

31 מנחם קליין, יונים בשמי ירושלים - תהליך השלום והעיר 1977-1999, מכון ירושלים לחקר ישראל, 1999, עמ' 203-207.

32 מדיניות זו התבטאה בהגבלת פעילותם של אישים פלסטינים בתחומי העיר, בסגירת מוסדות המזוהים עם הרשות הפלסטינית דוגמת ה'אורינט האוס', בתמיכה בהקמת שכונות/התנחלויות חדשות במזרח העיר, דוגמת הר-חומה, ובתמיכה בעמותות מתנחלים שביקשו להתנחל בלב השכונות הפלסטיניות. ראו שאול אריאלי, גבול בינוני וביניים - הסכסוך הישראלי-פלסטיני והדרכים ליישובו, ספרי עליית הגג, ידיעות אחרונות וספרי חמד, 2013, עמ' 391-392.

33 סעיף 3 לתשובת המדינה בבג"צ 7930/95, נרימאן מחפוז ואח' נ' שר הפנים ואח'. בשנת 1995 כיהנו חמישה שרי פנים שונים: יצחק רבין ז"ל, עוזי ברעם, דוד ליבאי, אהוד ברק וחיים רמון, שהיה שר הפנים עד יולי 1996. כולם ממפלגת העבודה.

34 הציטוט מובא בתוך: יעל שטיין, הטרנספר השקט נמשך - שלילת מעמד התושבות וזכויות סוציאליות מתושבי מזרח ירושלים, 'בצלם' ה'מוקד להגנת הפרט', ספטמבר 1998, עמ' 6.



תושבים על תנאי: בדיקת תעודות זהות ליד שער שכם

יום. כניסה חוזרת לעיר, לביקור משפחתי, לעבודה או ללימודים, הותנתה בקבלת היתר. במקביל, נשללו מהם ההטבות הסוציאליות הנלוות למעמד התושבות - ביטוח בריאות וביטוח-לאומי.³⁵

בשנות כהונתה של ממשלת אהוד ברק (1999-2000), חלה התמתנות מסוימת במדיניות זו,³⁶ אך היא נמשכת עד היום וזוכה לגיבוי מצד בית-המשפט העליון, המסרב לבחון מחדש את פסק-דינו של השופט ברק בפרשת עווד.³⁷

לפי נתוני משרד הפנים, נשללה מאז שנת 1967 ועד לשנת 2013 תושבותם של כ-14,200 פלסטינים תושבי מזרח ירושלים: כ-3,100 מתוכם משנת 1967 ועד לשנת 1995 ו-11,000 משנת 1995 ועד שנת 2013. שלילת מעמד התושבות הגיעה לשיאה בשנת 2008, כאשר מאיר שטרית, שר הפנים דאז, שלל את רישיונות תושבות הקבע של 4,577 פלסטינים.³⁸ המקרה האחרון שזכה לפרסום היה בשלהי 2014.³⁹

מדיניות זו של שלילת רישיונות תושבות קיבלה פעמיים רוח גבית דווקא מתהליכי שלום: בשנת 1995, שנה לאחר הסכם אוסלו, כאשר יצחק רבין ז"ל היה ראש-הממשלה וארבעת שרי הפנים המתחלפים היו חברי מפלגת העבודה, ובשנת 2008, שנה לאחר ועידת אנאפוליס, כאשר ראש-הממשלה היה אהוד אולמרט ושר הפנים היה מאיר שטרית, שניהם ממפלגת קדימה.

35 ראו בתוך: יעל שטיין, **הטרנספר השקט - שלילת מעמד התושבות מפלסטינים במזרח ירושלים**, 'בצלם' והמוקד להגנת הפרט, אפריל 1997, טופס בקשה לאיחוד משפחות, נספח מס' 2, עמ' 32.

36 תצהיר תשובה נוסף של שר הפנים נתן שרנסקי בבג"צ 2227/98 ו-476/97, **המוקד להגנת הפרט ואח' וסאוסן ואח' נ' שר הפנים ואח'**, 15.3.00.

37 ראו באתר 'המוקד להגנת הפרט', **בג"צ מכשיר את מדיניות הטרנספר השקט**: <http://www.hamoked.org.il/Document.aspx?dID=Updates1178>

38 להרחבה ראו יעל שטיין, **הטרנספר השקט נמשך - שלילת מעמד התושבות וזכויות סוציאליות מתושבי מזרח ירושלים**, 'בצלם' והמוקד להגנת הפרט, ספטמבר 1998, עמ' 11; ראו גם **תמונת מצב: ירושלים 2012 - התפתחויות בירושלים המזרחית והשלכותיהן המדיניות**, 'עיר עמים', יוני 2013.

39 המקרה האחרון שהתפרסם הוא של תמאם זובידי, 38, ילידת העיר העתיקה שהתגוררה בה מלידתה ועד לשנת 2006. בשנה זו היא נסעה עם בעלה, תושב השטחים, לוונקובר שבקנדה, ללימודי דוקטורט. אף שהקפידה לחדש את מסמכיה מדי שנה, הודיע לה משרד הפנים לפני חודשים מספר כי מעמדה ומעמד בתה כתושבות-קבע פקע "בהליך מסודר ועל פי כל דין". ניר חסון, **הארץ**, 13.8.14.

ה. איחוד משפחות

מכשול נוסף שהעמיד משרד הפנים הישראלי בפני תושבי ירושלים המזרחית היה חיוב של אלה מהם שנישאו לפלסטינים שאינם תושבי ירושלים המזרחית וביקשו להתגורר עמם בתחומי העיר ירושלים, להגיש למשרד הפנים בקשה לאיחוד משפחות. בקשה זו מוכרעת לפי שיקול דעתו של שר הפנים והדיון הממוצע בה נמשך חמש שנים. בפועל, מאמצע שנת 2002, בעקבות החלטת ממשלה בנושא, הוקפא הטיפול בבקשות אלה: "לנוכח המצב הביטחוני, ובשל ההשלכות של תהליכי ההגירה וההשתקעות של זרים ממוצא פלסטיני בישראל, לרבות בדרך של איחוד משפחות",⁴⁰ ולשם: "בלימת התופעה ושמירה על צביון מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית לטווח ארוך".⁴¹ מדיניות זו עוגנה שנה מאוחר יותר בחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג - 2003, האוסר על ישראלים (אזרחים ותושבים) שנישאו לתושבי השטחים להתגורר עם בני זוגם בתחומי ישראל.⁴²

לאחר מאבק משפטי ממושך של ארגוני זכויות אדם בחוק זה, דחה בג"צ בינואר 2012, בהחלטת רוב, את העתירות נגד הארכת תוקפו של חוק האזרחות. דחייה זו נומקה בכך שהזכות לחיי משפחה של אזרח ישראלי הנישא לזר: "אינה כוללת בהכרח את זכותו להגשים את חיי המשפחה בישראל דווקא"; השופט אשר גרוניס, המשנה דאז לנשיאת בית-המשפט, הוסיף: "זכויות אדם אינן מרשם להתאבדות לאומית".⁴³

השופט המנוח אדמונד לוי, שהיה בדעת מיעוט בבג"צ זה, חלק על דעתו של גרוניס (שאליו הצטרפה השופטת מרים נאור, הנשיאה החדשה של בית-המשפט העליון מחדש ינואר 2015), ודבריו רומזים כי דווקא התעלמות מזכויות אדם היא מרשם להתאבדות המשטר הדמוקרטי.⁴⁴

על-פי החוק, יכולים תושבי השטחים המבקשים לחיות בישראל לצד בני זוגם תושבי ירושלים המזרחית להסדיר את שהותם בישראל רק באמצעות היתרי שהייה, וגם זאת רק כאשר בת הזוג תושבת השטחים היא בת עשרים וחמש שנים ומעלה או שכן הזוג תושב השטחים הוא בן שלושים וחמש ומעלה. נוסף על כך, הסדרת שהותם של בנות ובני הזוג בישראל כרוכה לא פעם במאבק ארוך הנמשך שנים רבות, במהלכו מסרב משרד הפנים לתת אף אשרות שהייה זמניות ובני הזוג נתונים לסכנת הרחקתם לשטחים לכל משך זמן הטיפול הארוך בבקשה.⁴⁵ עם אישור הבקשה לאיחוד משפחות, בדרך-כלל לאחר המתנה ממושכת, מקבלים בני הזוג תושבי השטחים היתר שהייה לתקופה של שנה. את ההיתר הזה הם נדרשים לחדש בכל שנה, כאשר עליהם לצרף מחדש בכל פעם מסמכים ותצהירים לשם הוכחת "מרכז חיים" בירושלים והם חשופים שוב לחקירות ולבדיקות ביטחוניות ופוליטיות.⁴⁶

40 החלטת ממשלה מס' 1813, 12.5.02.

41 מצגת של מנהל האוכלוסין במשרד הפנים בנושא הגירה והשתקעות זרים בישראל, מאי 2002.

42 את נוסח החוק ראו באתר הכנסת: <http://www.knesset.gov.il/laws/heb/FileD.asp?Type=1&LawNum=1901&SubNum=2> להרחבה בדבר האיסור על רישום ילדים ראו יעל שטיין, **משפחות אסורות - איחוד משפחות ורישום ילדים במזרח ירושלים**, 'בצלם' והמוקד להגנת הפרט, ינואר 2004, עמ' 20-24.

43 פסק-הדין בבג"צ 466/07, 544/07, 830/07-ו-5030/07:11.1.12. <http://elyon2.court.gov.il/files/07/660/004/O30/07004660.O30.htm>; על השתלשלות המאבק המשפטי נגד חוק האזרחות ראו באתר 'האגודה לזכויות האזרח': <http://www.acri.org.il/he/?p=1270>

44 "המשך קיומו של חוק האזרחות והכניסה לישראל מטיל צל כבד על סיכוייה של הדמוקרטיה בישראל לעמוד באתגרים שלהם יכלה עד כה. טועה מי שסבור, כי לאורך זמן יוכל אף הרוב, שמכוח הכרעותיו בא חוק זה אל העולם, לעמוד בפני פגיעתו הרעה[...]. הואיל וטמון בה הכוח לערער את המסד עליו ניצבים כולנו שכם אל שכם. יותר מסדק מאיים חוק האזרחות והכניסה לישראל [...] לקרוע בחומה, שחוסנה עמד לה עד כה, ושמה 'מדינה יהודית ודמוקרטית'. פגיעתו של החוק קשה היא. נזקו מהדהד. חקיקתו היא אירוע מכונן בתולדות הדמוקרטיה הישראלית." פסק-הדין בבג"צ 466/07, 544/07, 830/07-ו-5030/07, דעת המיעוט של השופט אדמונד לוי.

45 אנדריאה סלצאן, נגה קדמן, **הוראת שעה? החיים בירושלים המזרחית בצל חוק האזרחות והכניסה לישראל**, 'המוקד להגנת הפרט', ספטמבר 2014, עמ' 28.

46 היתר שהייה אינו מקנה למחזיקים בו זכויות סוציאליות של ביטוח-לאומי או ביטוח רפואי. בעקבות עתירה של 'האגודה לזכויות האזרח' וארגוני זכויות נוספים לבג"צ, קבעה ועדה מיוחדת שהקימה המדינה כי הוראות חוק ביטוח בריאות ממלכתי יוחלו על בעלי היתרי שהייה. אולם, גם הסדר זה הוא יקר, מפלה ונופל מזה החל על בני משפחה שהם תושבי או אזרחי המדינה. בג"צ 2649/09, **האגודה לזכויות האזרח בישראל ואחי' נ' שר הבריאות ואח'**, ובעקבותיו **תקנות ביטוח בריאות ממלכתי (רישום בקופות חולים, זכויות וחובות של מקבלי היתר שהיה לפי חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס"ג-2003, תשע"ד-2014**. בעלי ההיתרים נתקלים בבעיות רבות נוספות דוגמת קושי בפתיחת חשבון בנק, מניעת החזקה של רישיון נהיגה ישראלי ועוד. בעקבות עתירה נוספת של 'המוקד להגנת הפרט', יוכלו מחזיקי ההיתרים הנמצאים במסגרת של הליכי איחוד משפחות לעבוד כשכירים בכל תחום בתוך ישראל. בג"צ 6615/11, **סלהב ואחי' נ' שר הפנים ואחי' (2013)**.

כמו כן, על-פי החוק הקיים כיום, במקרה שבו אחד מן ההורים תושב ירושלים ואילו ההורה השני מחוסר מעמד, זכאי ילדם לקבל את מעמדו של ההורה התושב לאחר שזה הגיש בקשה במשרד הפנים לרישום הנולד במרשם האוכלוסין של ישראל. אם, מסיבה זו או אחרת, לא עשה זאת ההורה התושב בסמוך ללידה, יהיה עליו להוכיח כי ילדו מתגורר עמו דרך קבע בישראל כתנאי לאישור הבקשה. מסובך יותר מעמדם של ילדים אלה אם נולדו מחוץ לגבולות ישראל או שהוריהם רשמו אותם, למשל, במרשם האוכלוסין הפלסטיני, וזאת אף אם חיו בירושלים כל חייהם.

ו. התהליכים שקדמו להקמת הגדר – סיכום

מאז סיפוחה של ירושלים המזרחית, חתרה ישראל לערער את הקשר שבין התושבים הפלסטיניים לעיר מולדתם. במהלך השנים הופקעו שטחים רבים לצורך הקמת שכונות/התנחלויות או "גנים לאומיים" והוקמו התנחלויות בלב שכונות פלסטיניות. במקביל, הוטלו הגבלות קשות על תכנון, בנייה ורישום קרקעות של פלסטינים. מעמד התושבות, שהיה גם מלכתחילה מעמד מופחת, הפך בהחלטת בית-המשפט העליון למעמד "מופשט" היכול "לפקוע מעצמו", ובעקבות כך נעשה בו שימוש נרחב לשם עקירת אלפי תושבים פלסטינים מהעיר. הרשויות הממשלתיות והעירוניות הנהיגו מדיניות של הזנחה וקיפוח במתן שירותים ובבניית תשתיות. תקציב השכונות הפלסטיניות עומד על כעשירית מתקציב העירייה, אף כי אוכלוסייתן מתקרבת לשיעור של 40% מאוכלוסיית העיר כולה.⁴⁷ הזנחה זו, בשילוב הגורמים האחרים, הפכה את התושבים הפלסטינים של ירושלים המזרחית לקולקטיב העני ביותר בישראל (ראו בפרקים הבאים). במהלך השנים, דחק מכבש לחצים זה פלסטינים רבים לעזוב את לב העיר המזרחית ולהתגורר בפרברים שמחוץ לקו הסיפוח העירוני.

תמונת המצב הזו מתארת את השתלשלות האירועים שקדמה לבניית גדר הפרדה. גדר הפרדה ערערה גם את האיזון הדק שתואר לעיל, והייתה בין הגורמים העיקריים לגל הגירה חדש של עניי העיר מן השכונות שבתוך הגדר אל השכונות שמעבר לה. בכך ידונו הפרקים הבאים.

47 כך, לדוגמה, תקציב עיריית ירושלים לביצוע לשנת 2013 לירושלים המזרחית הוא כ-10.1% ביחס לתקציב העיר, זאת שעה שהתושבים הפלסטינים מונים כ-37% מכלל אוכלוסיית ירושלים המאוחדת. ראו 'עיר עמים': תקציב ביצוע 2013: שיעור ההשקעה במזרח ירושלים 3 בדצמבר 2014.

פרק 2: בניית גדר ההפרדה

בשנת 2002, בשיאה של האינתיפאדה השנייה ולאחר לחץ ציבורי כבד, הודיעה ממשלת ישראל על כוונתה לבנות גדר הפרדה בין ישראל לבין ריכוזי האוכלוסייה הפלסטינית. בניית גדר ההפרדה עוררה התנגדות בין-לאומית. בית-המשפט הבין-לאומי בהאג אף קבע כי הגדר אינה חוקית, בשל העובדה שחלקים גדולים ממנה נבנו בתוך שטחי הגדה המערבית סביב גושי ההתנחלויות הגדולים, ותוך פגיעה מסיבית נוספת ברצף החיים הפלסטיני ובאדמות הפלסטינים.⁴⁸ תוואי הגדר באזור ירושלים עורר ביקורת חריפה במיוחד שכן הוא חיזק את הרושם שישראל השתמשה בנסיבות ביטחוניות, כאבות ככל שהיו, כדי לקבוע עובדות פוליטיות הרות-גורל בשטח.⁴⁹

מאז שנות התשעים, מתנהלת המדיניות הישראלית בשני מסלולים סותרים: במסלול הראשון, המדיני, התחייבה ישראל לתהליך המשא-ומתן וקשרה את עצמה עם פרדיגמת שתי המדינות, שממנה מתחייבת פשרה בירושלים; אולם, במסלול השני, המאמץ למנוע חלוקה בירושלים באמצעות בנייה מסיבית בשטח רק התעצם.⁵⁰ עם זאת, חרף המדיניות שהנהיגה ישראל בירושלים, הלך הרוב היהודי בה והצטמק. השאיפה הישראלית לרוב של כ-70% יהודים מול כ-30% פלסטינים הומרה בתחזיות של 40%-60% בהתאמה.⁵¹ בישראל הבינו כי מצב זה מקשה על יכולתה להגן על מעמדה של ירושלים כעיר יהודית-ישראלית וחושף את מה שישראל ניסתה לטשטש כל השנים: ללא חלוקה ריבונית-פוליטית, הולכת ומתקבעת בירושלים מציאות דו-לאומית, בלתי שוויונית ובלתי דמוקרטית.

כמענה לאיומים המדיניים והדמוגרפיים, הלכה והתבססה בקרב מקבלי המדיניות הישראליות בשנות התשעים תפיסה מטרופולינית של ירושלים, אשר קיבלה את השם 'ירושלים רבתי'. תפיסה זו ביקשה לספח אל שטחה של ירושלים את גושי ההתנחלויות המקיפים אותה: גבעת-זאב מצפון, מעלה-אדומים ובנותיה ממזרח וגוש-עציון מדרום. האירועים הביטחוניים הקשים שהביאו לבניית הגדר יצרו את התנאים לקידומה של מדיניות זו. תוואי הגדר (עוטף ירושלים) מכנס לתוכו את שלושת גושי ההתנחלויות ומוציא מתחומם שכונות ויישובים פלסטינים.⁵² מהלך זה נעשה באמצעות מארג מתוחכם של גדרות, המרחיב פעם נוספת את גבולות העיר אך מותיר חלק גדול מן הפלסטינים החיים באזורים שסופחו (למעשה) כלואים בתוך גדרות פנימיות, המפקיעות אותם בפועל מן המרחב הסובב אותם.⁵³ כך, בעוד שבזירה המדינית אימצה ישראל תפיסות של פשרה ברוח מתווה קלינטון, היא פעלה בשטח כדי לקדם חזון של התרחבות אף מעבר לגבולות הסיפוח של 1967, תוך ביתור נוסף של הגדה המערבית, באופן המחבל עמוקות בפתרון שתי המדינות.⁵⁴

48 חוות-דעת מייצעת, 9 ביולי, 2004: http://www.btselem.org/hebrew/separation_barrier/international_court_decision

49 ג. אורבך וע. שרקנסקי, **תכנון ופוליטיקה בירושלים**, מחקרי פלורסהיימר, המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית בירושלים, עמ' 89-90.

50 לאחר הסכמי אוסלו, תחת מחאה פלסטינית ובין-לאומית חריפה, נבנו השכונות/התנחלויות הר-חומה ורמת-שלמה והורחבו השכונות הוותיקות יותר; כמו כן, נבנו בהשקעה אדירה ותוך הפקעה מסיבית נוספת של אדמות פלסטינים, כבישים עוקפים להתנחלויות מדרום ומצפון לירושלים, שאף הן עובו והורחבו ללא-היכר. ההתנחלויות בשכונות הפלסטיניות באגן ההיסטורי אומצו אל חיק הממסד הישראלי וזכו לתמיכה נרחבת. "רפלקס ההתנחלות" הופעל כל אימת שעמדה על הפרק אפשרות להתקדמות בתהליך המדיני. כך היה בשנת 2008, עם שובו של אולמרט מוועידת אנאפוליס, שהציבה את מפת-הדרכים וגררה בעקבותיה מספר שיא של מכרזים לבנייה ישראלית של 1,931 יחידות דיור בירושלים המזרחית; כך היה גם בשנת 2012, כאשר נשבר השיא משנת 2008, בעת שהלחץ המדיני הגובר על ממשלת נתניהו וההצבעה באו"ם על קבלתה של פלסטין כ'מדינה שאינה חברה' בארגון, הביאו לפרסומם של מכרזים ל-2,386 יחידות דיור; ושוב, בשנת 2014, בתגובה ליוזמה המדינית של מזכיר המדינה ג'ון קרי ולאחר קריסתה, פורסמו מכרזים ל-2,620 יחידות דיור. ראו **פתרון מדיני בירושלים, במחיר גדל והולך**, דוח 'עיר עמים', 2014.

51 ראו פרק 1 ב' לדוח זה.

52 בתוואי של גוש מעלה אדומים ובתוואי של גוש עציון לא נבנתה הגדר במלואה, ולפי הצהרות המדינה בעתירות שהוגשו נגד הגדר, אין בכוונתה לחדש את בניית הגדר בתוואים אלה בעתיד הקרוב. עם זאת, תוואי זה מתמשך במדיניות הבנייה הכוללת, ובמיוחד בבנייתן של תשתיות ענק המחברות את שלושת הגושים לירושלים (כך, לדוגמה, בחיבור של כביש בגין לכביש המנהרות דרך התוואי החוצה מעתה את בית צפאפא).

53 ראו הכפרים ביר נבאלא, אל ג'יב ובית חנינה אל בלאד באזור גבעת-זאב; כן ראו אייל הראובני, **חיים בהפרעה: ההשפעות ארוכות הטווח של גדר ההפרדה**, 'בצלם', 2012, עמ' 43-45.

54 ראו מירון בנבנישתי, **הארץ**, 28.8.2003, וכן: ג. אורבך וע. שרקנסקי, **תכנון ופוליטיקה בירושלים**, מחקרי פלורסהיימר, המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית בירושלים, עמ' 82.

גדר ההפרדה יצרה חיץ עמוק בין הגדה המערבית וירושלים: מחסומי הגדר מונעים את כניסתם של פלסטינים (להוציא מספר קטן של בעלי היתרים) מהגדה המערבית לעיר; גם הגישה למרכזי השירותים והמחסר בירושלים המזרחית ולבתי-החולים, אשר שירתו בעבר את אוכלוסיית הגדה כולה, מוגבלת לבעלי היתרים בלבד; כמו כן, גישתם של תושבי הגדה למקומות הקדושים להם בירושלים (מוסלמיים ונוצריים) ולנכסיהם ההיסטוריים והסימבוליים בעיר אף היא מוגבלת ביותר, למעט בימי חג, כאשר גם בימים אלה מוטלות הגבלות של גיל ומגדר על המבקשים להיכנס.

קשה יהיה להגזים בהשפעה ההרסנית של גדר ההפרדה על ירושלים המזרחית עצמה. עד הקמת הגדר היוותה ירושלים המזרחית את מרכז הפעילות המסחרית, החברתית, התרבותית והפוליטית של הגדה המערבית. הגדר קרעה את ירושלים המזרחית מסביבת החיים שלה בגדה המערבית בלא שאפשרה לה סביבת השתייכות אחרת. בשנת 2001 סגרה ישראל את האוריינט-האוס, שהיה מוקד הפעילות הפלסטינית החברתית והפוליטית, ובעקבותיו עוד למעלה מעשרים מוסדות כלכליים וחברתיים. בעשור האחרון הוציא השר לביטחון פנים מעל לשמונים צווים לסגירת אירועים פלסטיניים בירושלים, בהם אירועי תרבות, חינוך ותעסוקה. מדיניות זו הובילה לחיסול כמעט מוחלט של פעילות פלסטינית מאורגנת בירושלים.⁵⁵ עם זאת, שמרה ירושלים המזרחית במהלך כל השנים הללו על יציבות כלשהי בשל יכולתה לקיים קשרים מגוונים עם סביבתה הפלסטינית. קטיעתה מהגדה המערבית וסגירתה בפני תושבי הגדה היוו מכה אנושה לכלכלתה ולחיי החברה והתרבות שלה.

מכון מחקר פלסטיני מצא כי בחמש השנים שבין 2003 ל-2008 נסגרו לא פחות מ-500 בתי עסק בירושלים המזרחית.⁵⁶ סגירתם של אלה גרמה לאוכלוסייה הפלסטינית בעיר נזק כלכלי וחברתי אדיר. עוד מצא המחקר עלייה ניכרת בשנים אלו בשיעורי האבטלה, העוני וצפיפות המגורים בקרב תושביה הפלסטינים של ירושלים.⁵⁷ בניית הגדר השפיעה, אף אם לא כגורם בלעדי, על היקף העוני בירושלים המזרחית. בשנת 2000 עמד שיעור העוני בירושלים המזרחית על 60%, אך מאז בניית גדר ההפרדה הוא עולה בהתמדה, ובשנת 2012 הוא עמד על 75% מהתושבים, בהם 82% מהילדים.⁵⁸

בעשורים שקדמו לבניית הגדר עברו ירושלמים רבים להתגורר בפרברים שמחוץ לגבולה המוניציפאלי של העיר: א-ראם, עזריה, אבו דיס. רובם עשו זאת בשל הגבלות הבנייה החמורות בירושלים המזרחית. הגדר ניתקה את הפרברים האלה מירושלים והביאה לגל חזרה אל העיר של עשרות אלפי תושבים ירושלמים, אשר שבו אליה בשל המחסומים שנאלצו לעבור בדרכם וכן משום שחששו כי המשך ישיבתם מחוץ לעיר תביא לאבדן מעמד התושבות. חזרתם של עשרות אלפי תושבים אל העיר הביאה ללחץ נוסף על התשתיות הרעועות ממילא והחמירה עוד יותר את המחסור החמור גם כך במקומות דיור בירושלים המזרחית. כתוצאה מכך, עלה יוקר הדיור בירושלים המזרחית בעשרות אחוזים, וזאת ביחס הפוך לרמת החיים המצויה בירידה מתמדת. העניים שבתושבי ירושלים המזרחית, שמספרם גדל מאוד מאז נבנתה הגדר (לעיל), שילמו על כך את המחיר הכבד ביותר - בהדרגה הם לא יכלו לעמוד עוד במחירי הדיור בתוך ירושלים והמוצא היחיד שנותר בפניהם היו השכונות שהגדר קטעה מהעיר.

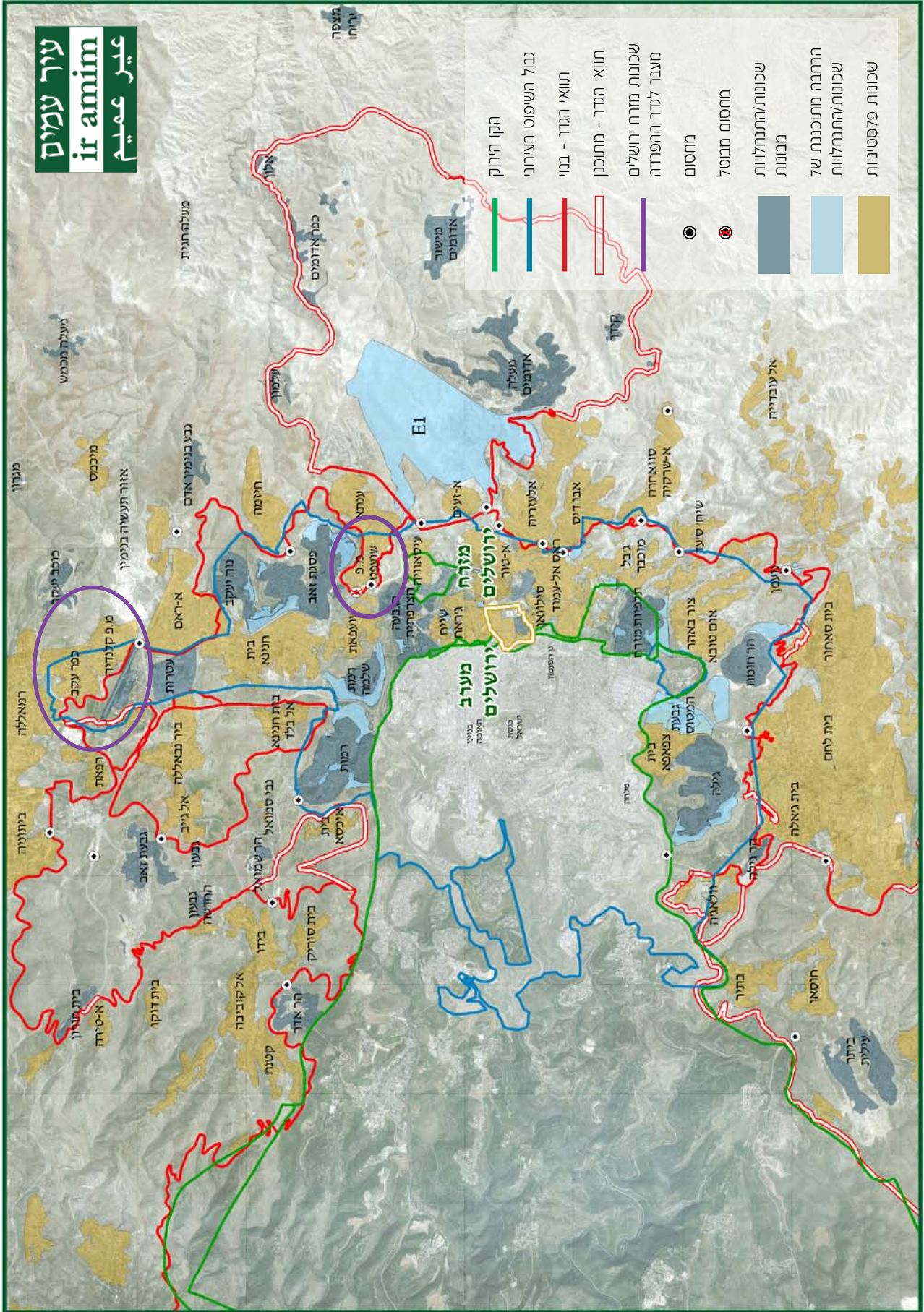
גדר ההפרדה לא רק הרחיבה את השטח האפקטיבי של ירושלים אל תוך הגדה המערבית וקטעה ממנו את הסביבה הפלסטינית שנכלאה בתוכו, היא גם הפרידה מירושלים המזרחית שכונות פלסטיניות שהיו חלק אינטגרלי מן העיר ירושלים מאז שנת 1967 ותושביהן הם ירושלמים בעלי תעודת תושבות. באזורים אלה מתגוררים כיום כרבע עד שליש מתושבי ירושלים המזרחית, אך גדר חוצצת בינם לבין עירם וכל כניסה אליה ממקום מגוריהם כרוכה בחצייה של מחסום, עם כל ההשלכות הנלוות לכך. באופן רשמי, מדובר בשטח ירושלים ובתושבים המשלמים מסים לעיריית ירושלים; באופן מעשי, מדירות העירייה והרשויות הישראליות את רגליהן משכונות אלו ומפקירות אותן לגורלן. מצבן של שכונות אלו יתואר בהרחבה בפרק הבא.

55 פתרון מדיני בירושלים: אפשרי במחיר גדל והולך, 'עיר עמים', 2014, עמ' 26-27; שינוי מוחלט(ב) קמילתה של ירושלים הערבית, קבוצת המשבר הבין-לאומית, דוח המזרח התיכון, 35, 20.12.2012, עמ' 1-3.

56 Robert Brooks, "The Wall and the Economy of the Jerusalem Governorate", in: *The Wall – Fragmenting the Palestinian Fabric in Jerusalem*. International Peace and Cooperation Center, Jerusalem, 2007, page 41.

57 Robert Brooks, "The Wall and the Economy of the Jerusalem Governorate", in: *The Wall – Fragmenting the Palestinian Fabric in Jerusalem*. International Peace and Cooperation Center, Jerusalem, 2007, page 37.

58 נתוני המוסד לביטוח-לאומי המובאים בדוח 'עיר עמים', פתרון מדיני בירושלים: אפשרי במחיר גדל והולך, אפריל 2014, עמ' 27.



פרק 3: שכונות ירושלים המזרחית שמעבר לגדר

בפרק הקודם ראינו כי הגדר הפרידה מירושלים שכונות פלסטיניות אשר היוו חלק אינטגרלי מהעיר מאז 1967 ותושביהן הם ירושלמים בעלי תעודת תושבות. בצפון ובצפון-מזרח עקרה הגדר מתחומי העיר שכונות פלסטיניות גדולות, השייכות לשטח המוניציפאלי של ירושלים כפי שסופח לישראל לאחר 1967: כפר עקב-סמיראמיס שמצפון לשדה-התעופה עטרות (קלנדיה) ואזור מחנה הפליטים שועפט והשכונות ראס ח'מיס, ראס שחאדה ודחיית א-סלאם (ענאתה החדשה) הסמוכות לו, מצפון-מזרח לגדר. בשכונות אלו מתגוררים, על-פי הערכות שונות שיוצגו להלן, עד כ-100,000 בני-אדם, חובם תושבי ירושלים. חלקם הגדול התגוררו בעבר בשכונות פלסטיניות בתוך הגדר וחובם מתפרנסים ממקומות עבודה בירושלים שבתוך הגדר, עורכים בה קניות, מתרועעים בה עם חברים ומשפחה, ילדיהם לומדים במוסדות החינוך שלה והם נזקקים לשירותי הבריאות והדת המצויים בה. אנשים אלה כפופים לריבונות ישראלית, החוק הישראלי חל עליהם, הם משתייכים לעיריית ירושלים ומתגוררים בשטח המוניציפאלי. הם תושביה מבחינה היסטורית ומבחינה ופוליטית. העיר היא מולדתם.

ובכל זאת, הם נעקרו מעירם - או, נכון יותר: עירם נעקרה מהם.

כפי שראינו בפרק א', מאז סיפחה ישראל את ירושלים המזרחית, היא הצהירה שוב ושוב על "אחדות" העיר המערבית והמזרחית. אלא, שאחדות זו התייחסה רק לקרקע ולאדמות של העיר המזרחית, לא לאוכלוסייה הפלסטינית - תושבי העיר שאינם אזרחי ישראל. אלה היו נתונים למכבש לחצים שכלל הזנחה עמוקה של התשתיות הפיזיות והחברתיות, משבר דיור קשה וערעור של מעמד התושבות. בניית הגדר העמיקה את הפיצול והסגרציה של המרחב הפלסטיני הירושלמי, ניתקה שכונות שלמות מעורק החיים העירוני וממקורות מחייתן וזהותן, והיא דוחקת בעקביות את העניים והחלשים שבתושבי ירושלים המזרחית אל שכונות אלו.



כפר עקב מעבר לגדר ההפרדה



מבט מפסגת זאב המטופחת לעבר ראס חמיס

א. רקע

איזור כפר עקב יושב עוד במאה ה-16 והוא מחולק כיום לארבע שכונות. הגדולות שבהן הן כפר עקב, המצוי מזרחית לדרך רמאללה ורובו נכלל בתוך השטח המוניציפאלי של ירושלים (השאר מצוי בתחום הגדה המערבית),⁵⁹ וסמיראמיס, הנמצא מערבה לדרך רמאללה ומצוי כולו בתחום העיר ירושלים. האיזור מיוצג על ידי ועד מקומי, ועד ירושלים הצפונית.

אזור מחנה הפליטים שועפט מורכב ממחנה הפליטים עצמו, שכונת ראס ח'מיס מצפון למחנה, שכונת ראס שחאדה, הדרומית לו, ושכונת דחיית א-סלאם (ענאתה החדשה) ממזרחו.

שועפט הוא מחנה הפליטים היחיד שכל שטחו נמצא בתוך גבולותיה המוניציפאליים של ירושלים. שלטונות ירדן, אשר ביקשו לפנות חלק מהפליטים שהתרכזו במחנה הפליטים מועסכר, שבשכונת א-שרף ברובע היהודי הנטוש בעיר העתיקה, בנו אותו בשנים 1965-1966. שטח המחנה הוא 203 דונם. בשנת 1967 התגוררו במחנה 3,368 איש ב-500 דירות.⁶⁰ השכונות ראס שחאדה, דחיית א-סלאם וראס חמיס, צמחו בעיקר בשנים שלאחר הסכמי אוסלו.

מאמצע שנות התשעים, מושכות שכונות אלו את האוכלוסיות הפגיעות יותר של ירושלים המזרחית, ביניהן תושבי ירושלים הנשואים לפלסטינים תושבי הגדה המערבית או לפלסטינים מן הפזורה הפלסטינית שבחוץ-לארץ. כאן, בהיעדר פיקוח מצד הרשויות, הם יכולים לחשוש פחות מגירוש בני ובנות זוגם מירושלים או מהטרדה מצד כוחות הביטחון הישראליים. נוסף על כך, הודפת מצוקת הדיור הקשה אל שכונות אלו תושבים רבים שהתגוררו בעבר בשכונות שבלב ירושלים המזרחית. אלה, עוברים לשכונות שמחירי הנדל"ן שבהן נמוכים יחסית בשל היעדר פיקוח ובכל זאת הן ממוקמות בתוך הגבולות המוניציפאליים של העיר. דינמיקה זו גברה מאוד בעקבות בניית הגדר.⁶¹

59 2,037 דונם מאדמות הכפר - הנכללים בתחומי הגדה המערבית ונמצאים מזרחית לכפר - הופקעו על-ידי ממשלת ישראל, שהקימה עליהן את התנחלות כוכב-יעקב.

60 תושבי מחנה הפליטים שועפט הגיעו מ-56 כפרים במערב ירושלים (קטמון, ליפתא, מלחה, אל-וולאג'ה), אזור בית שמש, לוד, רמלה ויפו.

61 Abdalla Owais, "The Wall and the Enclaves: Case Studies in Disrupted Communities" in: *The Wall – Fragmenting the Palestinian Fabric in Jerusalem*, The International Peace Cooperation Center, Jerusalem, 2007, p. 98; "Shu'fat http://www.ochaopt.org/documents/opt_campprof_ :Refugee Camp Profile", UNRWA West Bank Research Office unrwa_shufat_oct_2008%20.pdf

כאמור לעיל (וראו פרק 2), חוללה בניית גדר ההפרדה בשנים 2004-5 שני גלי הגירה. הראשון היה גל הגירה של תושבי ירושלים, ברובם בני המעמד הבינוני שהתגוררו בפרברים שמחוץ לגבולותיה המוניציפאליים של ירושלים, פרברים שאליהם עברו בשל ההזנחה וההגבלות החמורות על הבנייה בתוך ירושלים המזרחית. רבים מאלה, שמספרם מוערך בעשרות אלפים, חששו מהשפעת הגדר על אורחות חייהם ועל מעמד התושבות. מסיבה זו, הם שבו להתגורר בשכונות הליבה של העיר המזרחית, הגם שבתנאים קשים בהרבה מאלה שלהם הורגלו בפרברים. גל ראשון זה יצר לחץ גדול על שוק הדיור המצומצם ממילא בעיר המזרחית וחולל גל הגירה שני - תושבים עניים שעברו מן השכונות שבתוך העיר אל השכונות הירושלמיות שמעבר לגדר, שבהן ניתן להשיג דיור זמין וזול יחסית.

מקצת מההשלכות הכלכליות של גל ההגירה לשכונות שמעבר לגדר תועדו בשנת 2005 בסקר שערכו מכון ירושלים לחקר ישראל והמכון הפלסטיני IPCC. הסקר מצא כי לפני שנת 2000, הרוויחו 17% מכלל המועסקים בסמיראמיס פחות מ-2,000 ש"ח בחודש, ואילו בעקבות גלי ההגירה בשנת 2004, עלה שיעורם ל-55% מכלל המועסקים. מדובר באזור שבו עומד שיעור האבטלה על 10%. כלומר, גל ההגירה הוריד דרסטית את שיעור ההשתכרות של משק הבית הממוצע.

באזור מחנה שועפט, הקרוב יותר למרכז ירושלים, כ-70% מהאנשים המהווים את כוח העבודה באזור זה עובדים בתוך ירושלים ושיעור האבטלה הכללי עומד בו על 25%. שוב, לבניית הגדר הייתה השפעה דומה: קודם לשנת 2000 עמד שיעור המשפחות בשועפט שאין בהן אפילו מועסק אחד על 8%; לאחר שנת 2004, הוא האמיר ל-18%.⁶²

כפי שראינו בפרקים הקודמים, מאז שנת 1967 הוחלשה מאוד האוכלוסייה הפלסטינית בירושלים המזרחית. במידה רבה, הייתה הקמת הגדר בעוצמה בדיוק בעקב אכילס זה: היא יצרה גלי הגירה אל העיר שהגבירו לחצים כלכליים בתוכה ואילצו עשרות אלפים מבין תושביה העניים יותר לעזוב את אזורי מגוריהם ולעבור אל השכונות שמעבר לגדר. נוסף על כך, הביא הקושי היום-יומי של המעבר במחסומים לכך שחלק מהמפרנסים בשכונות אלו הפסיקו לעבוד בירושלים, עובדה אשר דרדרה עוד יותר את מצבם הכלכלי (להלן). תהליכים אלה ונוספים, כמו נטישת הרשויות את האזור (ראו להלן), חוללו בהן מעגל קסמים אכזרי.

כפי שנראה בהמשך הדיון, תהא זו טעות לבחון את הסוגיות האלו בפריזמה סוציו-אקונומית בלבד - גם אם מרבית מרכיביהן משתייכים לכאורה לתחום זה - כיוון שמחולל יסודי של תהליכים אלה הוא פוליטי.

ב. ערפל דמוגרפי

לאף גורם ישראלי, פלסטיני או בין-לאומי, אין כיום נתונים מהימנים באופן מוחלט בנוגע למספר תושבי ירושלים המזרחית המתגוררים בשכונות שמעבר לגדר.

לפי נתוני השנתון הסטטיסטי לירושלים, המעודכנים לשנת 2012 ומתבססים על מפקד-האוכלוסין האחרון, שנערך בשנת 2008 (שנתון שעליו מבססת עיריית ירושלים את מערך השירותים המסופק לשכונות העיר), מתגוררים באזור כפר עקב-סמיראמיס 16,850 תושבים בלבד ובאזור מחנה הפליטים שועפט ושכונת דחיית א-סלאם 21,200 תושבים. בסך-הכול 38,050 תושבים בשני האזורים.⁶³ אלא שעורכי השנתון, ד"ר מאיה חושן ויאיר אסף-שפירא, מזהירים כי נתונים אלה אינם מהימנים, הן בשל כך שתושבים רבים אינם מדווחים על העברת מקום מגוריהם, הן בשל תת-פקידה של אזורים אלה במפקד האוכלוסין האחרון.⁶⁴

62 ישראל קמחי, 'השפעות גדר ההפרדה על התושבים הפלסטינים, בעיר ובמרחב המטרופוליטני', בתוך: ישראל קמחי (עורך), **גדר הביטחון בירושלים: השלכות על העיר ותושביה**, מכון ירושלים לחקר ישראל, 2006, עמ' 77 ו-79.

63 לוח ג/14 - אוכלוסיית ירושלים לפי גיל, רובע, תת-רובע ואזור סטטיסטי, 2012, **השנתון הסטטיסטי לירושלים 2014**, מכון ירושלים לחקר ישראל. האזור הסטטיסטי בשנתון של כפר עקב כולל גם את אזור התעשייה עטרות, שבו אין מבני מגורים, והאזור הסטטיסטי של מחנה הפליטים שועפט ושכונת דחיית א-סלאם כוללים גם את השכונות ראס חמיס וראס שאחדה:
<http://www.jiis.org.il/> http://jiis.org.il/upload/yearbook2014/shnaton_C1414.pdf

64 שיחה עם ד"ר מאיה חושן ויאיר אסף-שפירא ביום 26.12.12. השנתון עצמו מזהיר: "במהלך השנים, העתיקו חלק מתושבי ירושלים הערבים הפלסטינים את מקום מגוריהם ליישובים הסמוכים לירושלים. למרות הגירתם זו רובם נמנעו מלדווח על עזיבתם את העיר, כדי לא להפסיד את מעמד התושב ועמו את הזכויות הנובעות ממעמד זה. מהצד האחר, ישנם ערבים פלסטינים שאינם תושבי ישראל או אזרחיה אשר מתגוררים בירושלים בלא שקיבלו היתר לכך ועל כן נחשבים שוהים בלתי חוקיים. הנתונים על שתי קבוצות אוכלוסייה אלו הם חלקיים ואינם מופיעים באומדני האוכלוסייה הרשמיים. גודלן של שתי קבוצות אוכלוסייה אלו בלתי ידוע והאומדן להן הוא בגדר השערה ואינו מקבל ביטוי בנתוני האוכלוסייה המופיעים בשנתון. בעקבות הקמת גדר ההפרדה חזרו לגור בירושלים רבים מהערבים הפלסטינים שהם בעלי מעמד של תושב בישראל, כמו בעבר גם כעת תנועת ההגירה של אוכלוסייה זו ברובה הגדול אינה מדווחת למשרד הפנים ולכן אינה מופיעה בנתונים הרשמיים":
http://www.jiis.org.il/upload/yearbook2014/shnaton_mavo_C_heb.pdf

רשויות השלטון האחרות מעודכנות במידה דומה. בשנת 2008, במהלך דיון בעתירה לבג"צ של ועדי שכונות ראס חמיס, דחיית א-סלאם וענאתה ואחרים, העריכו השופטים כי באזור מתגוררים: "למעלה מ-20,000 פלסטינים שהם תושבי קבע של מדינת ישראל ובין 2,000 ל-10,000 פלסטינים תושבי הגדה".⁶⁵ באוקטובר 2007 העריך המנהל האזרחי כי בשני האזורים שמעבר לגדר הפרדה: "מתגוררים כ-55,000 תושבים לא יהודים, מרביתם תושבי מדינת ישראל".⁶⁶ בשנת 2006 העריך מכון ירושלים לחקר ישראל כי: "כ-65,000 פלסטינים תושבי ירושלים צפויים לעבור מדי יום דרך המעברים לירושלים".⁶⁷ בשנת 2012 העריך המנהל הקהילתי "עוטף ירושלים" כי בשכונות שמעבר לגדר הפרדה מתגוררים כ-60,000 "מחזיקי תעודות זהות ירושלמיות".⁶⁸ דוח 'האגודה לזכויות האזרח' משנת 2014 העריך את מספר התושבים בשכונות אלו: "מעל 100,000" וציון כי בכל אחד משני האזורים (דהיינו, כפר עקב-סמיראמיס, ומחנה שועפט וסביבתו) מתגוררים: "בין 60,000 ל-80,000 בני אדם." כלומר, בשני האזורים יחדיו מתגוררים בין 120,000 ל-160,000 בני-אדם.⁶⁹



ראס שחאדה על רקע הגבעה הצרפתית

על התנדודות הדמוגרפיות שחלו בתוך חלקי העיר ניתן ללמוד מדוח שפרסם ארגון העובדים 'מען': בין השנים 2011 ו-2012, עזבו 4,460 תושבים פלסטינים את מקום מושבם בשכונות בלב העיר (הרובע המוסלמי, ואדי ג'וז ועוד). במקביל, באותה התקופה, עברו 4,560 תושבים לגור בשכונות שמעבר לגדר.⁷⁰ בתחילת 2013, העריך מוניר זג'יר (אבו-אשרף), ראש ועד ירושלים הצפונית (ועד כפר עקב-סמיראמיס), כי בעשור שחלף מאז שנת 2003 גדלה השכונה פי-ארבע וכי מספר תושבי האזור, בהסתמך על היקף הבנייה ודיווחי ארגונים מקומיים, עולה על 60,000 איש. עם זאת, הוא לא ידע לומר בוודאות כמה מהם תושבי ירושלים. עוד העריך אבו-אשרף כי בקצב הבנייה הנוכחי, תצמח אוכלוסיית השכונה ל-100,000 בני-אדם עד שנת 2016.⁷¹

על אף שמדובר בהערכות בלבד, אפשר להציע כי בשני אזורי ירושלים המזרחית שמעבר לגדר הפרדה מתגוררים תושבים שמספרם כפול לפחות מהאומדן הרשמי: כ-76 אלף איש, וייתכן שאף קרוב ל-100 אלף פלסטינים, רובם בעלי תעודת תושב של ירושלים. לפי הערכה זו, מהווים התושבים באזורים אלה בין רבע לשליש מהאוכלוסייה הפלסטינית

65 סעיף 2 לפסק-הדין בבג"צ 6193/05, עתירת ועד תושבי ראס חמיס וועד תושבי שכונת דחיית א-סלאם ענתא ואח' נ' הרשות המוסמכת עפ"י חוק לתפיסת מקרקעים ואח', 25.11.08.

66 דו"ח מבקר המדינה 59'א לשנת 2008, עמ' 67.

67 ישראל קמחי, "משטר הפעלת גדר הביטחון סביב ירושלים: השלכות אפשריות על העיר", בתוך: ישראל קמחי (עורך), גדר הביטחון בירושלים: השלכות על העיר ותושביה, מכון ירושלים לחקר ישראל, 2006, עמ' 15.

68 <http://www.jscc.matnasim.org/BRPortal/br/P102.jsp?arc=132624>

69 הערכה זו מבוססת על תשובת חברת הגיוון לעתירת 'האגודה לזכויות האזרח' בנוגע לאספקת המים לשכונות ראס חמיס, ראס שחאדה, שכונת השלום (דחיית א-סלאם) ומחנה הפליטים שועפט, בג"צ 2235/14, סנדוקה נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב. בתשובתה, מעריכה חברת הגיוון את מספר התושבים בשכונות אלה בלבד בכ-80,000 (ראו סעיפים 21-22 לתשובה).

70 דוח ארגון העובדים 'מען': "ירושלים המזרחית - אסון חברתי כלכלי: התנהלות המוסד לביטוח לאומי ושרות התעסוקה כחלק ממדיניות ממשלתית לדחיקת התושבים הפלסטינים אל מעבר לגדר ולהגברת הריבונות הישראלית", אוקטובר 2014. החישוב מבוסס על השנתונים הסטטיסטיים של מכון ירושלים לחקר ישראל בשנים 2013-2014.

71 השיחה עם ראש ועד ירושלים הצפונית, מוניר זג'יר (אבו-אשרף), התקיימה ביום 4.2.13.

בירושלים המזרחית.⁷² אחוז מסוים מבין אלה הם תושבים שהגישו בקשה לאיחוד משפחות ועד שזו תאושר - או, כפי שסביר יותר להניח, תידחה - הם מתגוררים בשכונות שמעבר לגדר.⁷³

לסיכום: בהיעדר נתונים עדכניים, הרי שהנתונים המספריים המובאים בפרק זה מבוססים על הערכות זהירות. היעדרם של נתונים נובע אמנם, בחלקו, מהשינויים הרבים העוברים על השכונות בעקבות ההגירה והבנייה המואצת (להלן), אך בחלקו הגדול הוא תוצאה של ההתעלמות המתמשכת של הרשויות הישראליות ואולי אף של רצון לעמעם את המתרחש בשכונות אלו.

ג. התנערות השלטון מאחריותו ונטישת הרשויות

1.1 נטישת שירותי הממשלה והעירייה

עוד לפני הקמת גדר ההפרדה, פיגרה עיריית ירושלים בשנות-אור בכל הנוגע לטיפול בתשתיות השכונות ובצרכי תושביהן, אך מאז הקמת הגדר ההזנחה כמעט מוחלטת. בכל עבר שולטת עזובה. כבישים, רמזורים, בתי-ספר, גנים, תשתיות חשמל, מים וביוב - כל אלה מצויים במצב ירוד ביותר או שאינם קיימים כלל.



צפיפות בנייה בראס שחאדה

72 על-פי נתוני 'הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה', האומדן הרשמי לאוכלוסייה הערבית בירושלים לסוף 2013 הוא 303.9 אלף נפש. אולם, כפי שהובהר בשנתון ירושלים, אומדן זה אינו כולל את מספרם של הפלסטינים הגרים בעיר ללא מעמד רשמי של תושב. מספרם של אלה אינו ידוע, אך מוערך בעשרות אלפים. **השנתון הסטטיסטי לישראל**, מס' 65, 2014.

73 במענה לבקשה לקבלת מידע על-פי חוק חופש המידע ששלחה 'עיר עמים', נמסר ביום 26.6.14 מרשות האוכלוסין כי בין השנים 2003-2013, הוגשו 5,130 בקשות לאיחוד משפחות על-ידי תושבי קבע מירושלים המזרחית שחוק האזרחות והכניסה לישראל, התסס"ג - 2003 (הוראת שעה) חל עליהם. 2,878 מהבקשות הוגשו על-ידי גברים ו-2,252 בקשות הוגשו על-ידי נשים. מתוכן, אושרו לישיבת קבע 5 בקשות בלבד: 3 בעבור גברים ו-2 בעבור נשים. כן ניתנו 2,918 אישורים להיתרי שהייה, מתוכם 1,753 בעבור גברים ו-1,165 בעבור נשים. בסך-הכול נדחו 1,614 בקשות, מתוכן 764 בעבור גברים ו-850 בעבור נשים.

עם סיפוח מחנה שועפט לגבולות העיר, השתמשה ישראל בנוכחותה של אונר"א (UNRWA), סוכנות האו"ם לפליטים ולתעסוקה, באזור, והטילה עליה - בניגוד לעמדתה - את הסמכויות הנוגעות לטיפול בשירותי חינוך, בריאות וניקיון.⁷⁴ כפועל יוצא מכך, התעלמה עיריית ירושלים מאז שנת 1967 מצרכי מחנה שועפט, למעט איסוף האשפה, בטענה שהאו"ם אחראי להם. אונר"א מספקת עד היום שירותי חינוך, רווחה ורפואה, לתושבי המחנה הרשומים כפליטים. בתחילת האינתיפאדה הראשונה הפסיקה העירייה גם את איסוף האשפה במחנה, ומאז שנת 1988 מספקת אונר"א גם את שירותי התברואה של המקום. פינני האשפה מתבצע באופן חלקי מאוד גם בשכונות הסמוכות למחנה: העירייה משלמת לקבלני האשפה לפי הערכת חסר של מספר התושבים האמתי, והאיסוף מתבצע בהתאם.⁷⁵ כפועל יוצא מכך, נשרפים במחנה בין 3 ל-7 טון אשפה מדי יום ויוצרים סיכון סביבתי רב.⁷⁶

כשהם מסתמכים על הסכם בין שלטונות ירדן ואונר"א, מסרבים תושבי מחנה שועפט לשלם לעירייה בעבור אספקת המים, ומאז שנת 1988 הם מחוברים בחיבורים פיראטיים לצנרת המים המוניציפאלית; עם זאת, שאר תושבי השכונות שמעבר לגדר, גם אלו הסמוכות למחנה הפליטים, משלמים לעירייה את המסים העירוניים כסדרם. כן הם משלמים דרך קבע בעבור חשמל ומים. אשר לתשתיות, מערכת ניקוז השפכים הראשונה והאחרונה שפרשה העירייה באזור מחנה שועפט הוקמה בשנות השבעים, אחרי שזוהתה במקום התפרצות של כולרה.⁷⁷ מערכת זו קורסת היום תחת עומס השפכים ופעמים רבות שהביוב זורם ברחובות. שאר התשתיות מצויות במצב דומה. חיבורים פיראטיים לרשת אספקת החשמל ומצבה הרעוע ממילא גורמים להפסקות חשמל תכופות, בייחוד בחודשי החורף. כשישה-עשר ק"מ מכלל שלושים ושניים ק"מ הכבישים במחנה, כלומר כמחציתם, זקוקים לשיפוץ.

בתחילת חודש מרץ 2014, פסק זרם המים לבתים רבים באזור מחנה הפליטים שועפט ושלוש השכונות שסביבו, ונמשך רק בבתים מועטים, המצויים בחלקים נמוכים יחסית של האזור. במהלכם של מספר שבועות שהו עשרות אלפים מתושבי האזור ללא מים. אחרי שלושה שבועות של פניות בהולות לחברת הגיחון, עיריית ירושלים ומשרד התשתיות - פניות שלא נענו - עתרו התושבים ו'האגודה לזכויות האזרח' לבג"צ.⁷⁸ בתשובתה לעתירה, טענה חברת הגיחון כי לא אירעה כל תקלה בתשתית המים באותה תקופה ולחץ המים הנמוך נובע מכך שהיקף התשתיות באזור לא גדל באופן התואם את הגידול החד באוכלוסייה. שופטי ההרכב הסכימו כי הבעיה אקוטית וכי יש לפתור אותה, אך העריכו כי נדרש לשם כך זמן רב והעניקו למדינה ארכה של ששים יום להצגת התקדמות. הפתרון, לפיכך, אינו צפוי בזמן הקרוב.

בתגובותיהן לעתירה, הודו הרשויות כי תשתית המים בשכונות שמעבר לגדר ההפרדה רחוקה מלהספיק למספר התושבים המתגורר בהן. רשות המים ומשרד התשתיות הציעו לפתור את הבעיה באמצעות הרחבה של צינורות המים הראשיים, אולם הן מסרבות להניח תשתית נוספת ולחבר את הבתים למים, בטענה שמרבית התושבים חיים בבתים שנבנו ללא היתר. עמדת העותרים היא כי הצעה זו לא תביא לפתרון הבעיה ותנציח את הפגיעה בזכויות היסוד של התושבים. העותרים הזכירו בתגובותיהם כי בשל המחדל ארוך השנים של הרשויות בתכנון האזור, לא עמדה בפני התושבים כל בררה אלא לבנות לעצמם קורת-גג ללא היתר, וכי במקרים דומים נמצאו פתרונות שאפשרו את חיבור הבתים לרשת המים.

בינואר 2015, לאחר שורת דיונים, פסקו שופטי בג"צ כי כמענה ראשוני, שאינו מספק, על הרשויות לשרד את הקווים הקיימים כדי להגביר את לחץ המים המגיעים לשכונות. במקביל, קבע בית-המשפט כי יחלו פגישות עם התושבים כדי להסדיר את גביית התשלום בעבור המים.

74 נדב שרגאי, **מסמך מדיניות למקבלי ההחלטות - תכנון, דמוגרפיה וגאופוליטיקה בירושלים - בעקבות הדיונים על תכנית המתאר לירושלים**, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 2010. ראו גם את דברי יועץ ראש עיריית ירושלים לשעבר לענייני מזרח ירושלים, אמיר חשין: "עיריית ירושלים מעולם לא סיפקה שירותים למחנה", בתוך: רונן מדזיני, "היועץ של קולק: כניסת הרשויות לשועפט - טיפשות", YNET, 10.2.2001.

75 אלי אושרוב, 'מזרח ירושלים: הרשויות הפקירו, החמאס והתנזים השתלטו', NRG, 13.7.10.

76 "Shufat Camp Profile", The Applied Research Institute – Jerusalem, 2012. ראו גם אמיר חשין, 'סיפורה של אקס-טריטוריה', הארץ, 14.2.10.

77 Amir Cheshin, Bill Hartman and avi Melamed, **Seperate and Unequal: The Inside Story of East Jerusalem**, Harvard University Press, Cambridge, 1999, p. 23 and 130-134; עוד ראו בתוך: רונן מדזיני, 'היועץ של קולק: כניסת הרשויות לשועפט - טיפשות', YNET, 10.2.10.

78 בג"צ 2235/14, **סנדוקה נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב**; כן ראו: acri.org.il/he/30915



כביש ראשי באזור מחנה הפליטים שועפט

הרשות הפלסטינית היא ששיפצה את כבישי דחיית א-סלאם, לאחר שעיירת ירושלים התעלמה מאין-ספור בקשות לתקנם. איברהים, תושב הכפר, מורה במקצועו, מספר: "אני בכלל לא מעז לחלום על מגרש משחקים, גינה עם עצים ופרחים וספסלים, אבל כן מצפה לכביש. הישראלים לא עשו למעננו כלום. אז פנינו לרשות הפלסטינית והם סללו כביש. כביש אחד, אבל לפחות כביש אחד בטוח. אולי יום אחד יהיו בו גם פסי האטה."

כשהוזמן סלאם פיאד, ראש-הממשלה הפלסטיני דאז, לטקס חנוכת הכביש המשופץ, נמנע בואו בצו מיוחד של המשרד לביטחון פנים.⁷⁹

מתוך עשרים וחמישה ק"מ של כבישים בכפר עקב-סמיראמיס, ארבעה ק"מ בלבד סלולים ומצויים במצב סביר. מצבם של שמונה ק"מ של כבישים ירוד ועשרה ק"מ נוספים כלל אינם סלולים. גם הכבישים הקיימים חסרי מדרכות, שילוט, תמרורים ומעברי חציה, אף של אלה הסמוכים לבתי-ספר. הרמזור היחיד באזור שבור באורח קבע. צנרת המים מיושנת וכרבע מכמות המים המסופקת לכפר דולפת בדרך אליו ואובדת. שפכי הכפר מסולקים לשטחים פתוחים הגובלים בכפר, ללא כל טיפול או טיהור. ב-10% מהבניינים בכפר מסולקים השפכים לבורות ספיגה, אף הם ללא טיפול או טיהור.⁸⁰ בתחילת המילניום, אספו התושבים כספים לשיפוץ מערכת הביוב, אך גם המערכת המשופצת אינה עומדת בצמיחתה המהירה של אוכלוסיית האזור.⁸¹ מכרז של המנהל הקהילתי, "עוטף ירושלים", לשיפוץ ושיקום כבישים בכפר עקב, שפורסם באוגוסט 2012, לא יצא אל הפועל, חרף הנזקים שגרמו לכבישי האזור גשמי אותו חורף.⁸²

לפני כשלוש שנים, הודיעו שר התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים, ישראל כץ, וראש עיריית ירושלים, ניר ברקת, על תכנית רב-שנתית חדשה לפיתוח תשתיות התחבורה והכבישים בירושלים המזרחית, שהיקפה למעלה מחצי מיליארד שקלים.⁸³

79 אבי יששכרוף וניר חסון, 'ראש ממשלת הרשות סלאם פיאד ביטל הגעתו לטקס במזרח ירושלים', **הארץ**, 2.11.10.

80 "Kafir 'Aqab Village Profile", The Applied Research Institute – Jerusalem (ARIJ), 2012.

81 פגישה עם ראש ועדת ירושלים הצפונית, מוניר זגיר (אבו-אשרף), ביום 4.2.13; ראו גם אלי אושרוב, 'מזרח ירושלים: הרשויות הפקירו, החמאס והתנזם השתלטו', **NRG**, 13.7.10.

82 מכרז 1/201, שיפוץ ושיקום כבישים בשכונות עוטף ירושלים - כפר עקב, סמיראמיס ואלמטאר שמצפון למעבר עטרות (קלנדיה): <http://www.jscc.matnasim.org/BRPortal/br/P102.jsp?arc=360937>

83 http://he.mot.gov.il/index.php?option=com_content&view=article&id=1963:dover-2012-02-22&catid=56:dover-c-1&Itemid=65



קריסת כביש בכפר עקב

לקראת סוף שנת 2014, פנתה עמותת 'עיר עמים' בשם התושבים, באמצעות עו"ד מועין עודה, למחזיק תיק התחבורה במועצת עיריית ירושלים, לראש עיריית ירושלים וכן למשרד התחבורה, בדרישה להחיל את התכנית גם בשכונות שמעבר לגדר.⁸⁴ על כך השיב עו"ד ליבמן, המשנה ליועץ המשפטי לעירייה, כי: "אמנם שטחי השכונות מצויים בתחומה המוניציפאלי של ירושלים, אולם מאז הקמת גדר הביטחון, עת האחריות לביטחון בשכונות אלו נמסר לצה"ל, מתקשה העירייה לספק את שירותיה באזורים אלה... כחלק מכך, העירייה מתקשה גם בביצוע עבודות תשתית, תיקון וסלילת כבישים ומדרכות, שילוט ותמרור בשכונות".⁸⁵

עו"ד ליבמן הוסיף כי בשכונות שבתוך תחום הגדר פועלת עיריית ירושלים לצמצום הפערים, אך הודה למעשה, מנגד, כי דבר לא נעשה וגם לא ייעשה בשכונות שמעבר לגדר: "במצב הדברים הנוכחי, ביצועה של התכנית לפיתוח התשתיות והכבישים בשכונות הנ"ל, תתאפשר כאשר תתקיים מציאות ביטחונית או הסדרה ביטחונית שתאפשר את יישומה".⁸⁶ אין זו הפעם היחידה שבה שימש נושא הביטחון עילה למניעת שירותים מתושבי השכונות שמעבר לגדר, אף שהמציאות הביטחונית הייחודית לשכונות אלה היא תוצאתו של מצב שיצרו הרשויות הישראליות. יתרה מכך, כפי שעולה מדבריו של עו"ד ליבמן, הפך נושא הביטחון עצמו אמצעי להעברת אחריות מגורמים אזרחיים לגורמים צבאיים. על משמעותו של מהלך זה ראו עוד להלן.

בתחילת שנת 2014, התקיים דיון ראשון בוועדה לפניות הציבור בעניין המחסור החמור בשירותים ובתשתיות בשכונות שמעבר לגדר. בדיון נכחו יותר מעשרים נציגי עירייה ומשרדי ממשלה. הדיון התקיים בעקבות מכתב ששלחה עמותת 'עיר עמים', בשם ראש ועד צפון ירושלים, אל ראש הוועדה דאז, חברת-הכנסת עדי קול. המכתב פירט את היעדרם של שירותי חירום בשכונות שמעבר לגדר בתחום הכבאות והבריאות, את הקשיים במעבר אמבולנסים וכן את הפערים החמורים בתחומי החינוך, התחבורה, שירותי הביוב והניקוז, התברואה, השטחים הציבוריים והמחסומים. כן הצביע המכתב על העובדה שהמנהל הקהילתי "עוטף ירושלים", שהקימה הממשלה, משמש את העירייה להרחקת התושבים מהעירייה ומאחריותה

84 המכתבים נשלחו בתאריכים הבאים: לנושא תיק תחבורה במועצת עיריית ירושלים - ביום 23.9.14, לראש עיריית ירושלים - ביום 8.12.14 ולמשרד התחבורה - ביום 11.12.14.

85 תשובת העירייה מתאריך 15.2.2015, אשר ניתנה באמצעות עו"ד ליבמן, לפנייתו של עמותת 'עיר עמים'.

86 מכתב התשובה של עו"ד ליבמן למכתבי 'עיר עמים' הנ"ל, 15.2.15.



הכביש הראשי לכפר עקב, ליד מחסום קלנדיה

למתן שירותים, שכן היא מפנה את התושבים אל המנהל, אך, לטענתו, אינה מעבירה לו את התקציבים הנדרשים. רוב נציגי הרשויות שהשתתפו בדיון לא הכחישו את הטענות. נציגי שירותי הכבאות טענו שזמן התגובה שלהם כיום ארוך במיוחד וביקשו הקצאת קרקע ומבנה באזור קלנדיה להקמתה של תחנת כיבוי.⁸⁷

בעקבות עתירות שהוגשו עם הקמת הגדר, הבטיחה מדינת ישראל כי בסמוך למחסומים יוקם מתחם שירותים ממשלתי אשר ינגיש לתושבי השכונות את שירותי משרד הפנים, הביטוח-הלאומי ושירות התעסוקה. עוד הבטיחה מדינת ישראל לממן הסדר הסעות: "עבור כלל התלמידים החיים מחוץ לעוטף ירושלים",⁸⁸ להקים מנהל קהילתי, לבנות בתי-ספר חדשים, לשכור כיתות, להקצות מוקדי שירות עירוניים ולהסדיר נתיבי תנועה חלופיים למקרי חירום בעבור תושבי האזור וצוותי החירום.⁸⁹ אורי לופוליאנסקי, ראש עיריית ירושלים לשעבר, העריך עוד בשנת 2005 כי: "הקמת מערכת שירותים סבירה" מהסוג שפורט לעיל, בעבור תושבי השכונות שמעבר לגדר ההפרדה - מערכת שתייתר את הצורך במעבר יום-יומי במחסומי הכניסה לעיר - צפויה לעלות כשמונים מיליון ש"ח.⁹⁰

בפועל, עמד תקציב המנהל הקהילתי "עוטף ירושלים" (שהוקם בשנת 2006) בשנים 2011 ו-2012 על 1.33 מיליון ש"ח לשנה.⁹¹ לשם השוואה, עמד בשנת 2011 תקציב המנהל הקהילתי בפסגת-זאב הסמוכה, אשר מספר תושביה כחצי ממספר התושבים בשני האזורים שמעבר לגדר, על 11.21 מיליון ש"ח לשנה,⁹² דהיינו כמעט פי 17 מהתקציב שיועד לשכונות שמעבר לגדר.

87 פרוטוקול ישיבת הוועדה: <http://knesset.gov.il/protocols/data/rtf/zibur/2014-02-12-01.rtf> במהלך חודש מרץ נערכו פגישות ודיונים נוספים, אשר עסקו בנושא רישוי אמבולנסים ובבעיות המים השונות באזור מחנה הפליטים שועפט ובאזור כפר עקב. פרוטוקול הישיבה מתאריך 19.3.14: <http://knesset.gov.il/protocols/data/rtf/zibur/2014-03-19.rtf>.

88 סעיפים 58 ו-59 בפסק-הדין בבג"צ 5488/04, 6080/04 ו-3648/04 וכן סעיף 13 בפסק-הדין בבג"צ 6193/05.

89 החלטה מס' 3873 של הממשלה, מיום 10.7.05, בנוגע להיערכות משרדי הממשלה לטיפול ב"עוטף ירושלים" ובאכלוסייה במרחב ירושלים בשל הנסיבות שנוצרו כתוצאה מהקמת הגדר: <http://www.pm.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2005/07/des3873.htm>.

90 אילאיל שחר, 'כביש דו-לאומי', NRG, 19.3.05; שאול אריאלי ומיכאל ספרד, **חומה ומחדל: גדר ההפרדה - ביטחון או חמדנות?** ספרי עליית הגג, תל-אביב 2008, עמ' 312.

91 **עיריית ירושלים - הצעת התקציב לשנים 2011 ו-2012 - פירוט סעיפי תקציב האגף לחברה.** ראו גם את דבריו של מנהל המנהל הקהילתי "עוטף ירושלים" קולין הימס, בתוך: רונן מדזיני, 'ישראל ויתרה על כפרי ירושלים שמעבר לגדר', YNET, 8.1.10.

92 דין-וחשבון מילולי לשנת 2011 של המנהל הקהילתי פסגת-זאב, כפי שהוגש לרשם העמותות במשרד המשפטים.

מוסד החינוך היחיד שהקימה עיריית ירושלים בשכונות שמעבר לגדר, קודם לשנת 2014, הוא בית-ספר לבנים באזור מחנה הפליטים שועפט, שהוקם במבנה ששימש בעברו מכלאת כבשים. אלא, שבית-ספר זה הוקם בצמוד למפעל מתכות מזהם ובניגוד לאזהרות המשרד להגנת הסביבה, שהתנגד לאכלוסו. רק בעקבות עתירה של הורי התלמידים לבג"צ, סגרה העירייה את המפעל.⁹³ באוגוסט 2014, נפתח בכפר עקב בית-ספר יסודי עירוני חדש. בית-הספר שוכן במבנה חדש בן ארבע קומות באזור עטרות שבשכונת אל-מטאר ועומד בכל תקני הבנייה הנדרשים. אולם, משך חודשים לא נענתה העירייה לבקשת התושבים כי יישכרו הכיתות בבניין כדי להקל על המחסור. במהלך הדיון בוועדת הפניות של הכנסת (לעיל), העלתה עמותת 'עיר עמים' את הנושא בפני הוועדה. הלחץ הועיל, והעירייה התארגנה להשכרת המבנה. מכיוון שהודעת העירייה על השכרת המבנה הגיעה רק בסוף אוגוסט, הצליחו התושבים לארגן רישום תלמידים לשש כיתות בלבד. בעתיד מקווים התושבים כי יצליחו לפתוח בבית-הספר שש כיתות נוספות.

המחסור החמור בכיתות מביא לצפיפות קשה בהן ומחייב במקרים רבים לנהל את הלימודים בשתי משמרות. הגם שהעירייה מכירה במצב, היא עושה מעט מדי למצן החינוך של ילדי שכונת אלו.⁹⁴ כיוון שכך, נוסעים מדי בוקר אלפי תלמידים לבתי-הספר בירושלים בהסעות עירוניות הממתינות בצד הירושלמי של מחסומי קלנדיה ושועפט ומחייבות אותם לעבור במחסומים (ראו מסגרת בעמ' 40).

בעוד שירותים חינוכיים נעדרים, ישנן רשויות המגבירות דווקא את פעילותן. מאז 2003, משתמש המוסד לביטוח-לאומי בחברות פרטיות כדי לבצע חקירות בנוגע למעמד התושבות בשכונות שמעבר לגדר. החוקרים מלווים גם בשירותי אבטחה פרטיים.⁹⁵ מדובר בתחום בעל רגישות גבוהה ביותר (ראו פרק 1) והחקירות כרוכות בשאלות ובדיקות חודרניות בנוגע



זרימת ביוב ליד בית ספר בכפר עקב

93 טלי ניר, "זוהמה חינוכית בירושלים", 20.8.09, NRG. על השתלשלות הפרשה ראו באתר 'האגודה לזכויות האזרח': <http://www.acri.org.il/he/?p=1968>

94 ראו בדבריו של מנהל המנהל הקהילתי "עוטף ירושלים", קולין הימס, פרוטוקול מס' 387 משיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה בנושא התנהלות ממשלת ישראל ועיריית ירושלים בשכונות הירושלמיות שמעבר לגדר, 30.5.11.

95 פרוטוקול מס' 84, ועדת הכנסת לענייני עבודה, בריאות ורווחה, דצמבר 2003; עוד ראו E. Chiodelli, "Re-shaping Jerusalem The transformation of Jerusalem's metropolitan area by the Israeli Barrier", Cities 31, 2013, P. 417-424

להרגלי החיים, היי המשפחה ותכולת הבית, וכרוכות בתשאלו קרובים ושכנים. הקירה מסוג זה דורשת, מטבע הדברים, רגישות ומקצועיות שאינן מצויות בגוף קבלני המנותק מהמוסד נותן השירות. נחקרים מעידים כי תחושתם היא שהחוקרים חדורי מוטיבציה להוביל את החקירה למסקנות שיפקיעו מהם את מעמד התושבות.⁹⁶

ראש מנהלת "עוטף ירושלים", עד לאחרונה, קולין הימס, הודה כי כח-האדם אשר הוקצה למנהל: "אינו תואם את הצרכים", וכי כל פניותיו לתגבור פעילות המנהל ולהשגת תקציבים לפיתוח התשתיות באזורים שמעבר לגדר ההפרדה, נותרו "ללא מענה" או נענו בסירוב אשר נומק ב"היעדר תקציב".⁹⁷ מצב השכונות, קבע הימס: "נובע מתהליך הזנחה ארוכת שנים, הן של זרועות השלטון המרכזי, הן של ראשי הרשות המוניציפאלית לדורותיה והן של תושבי השכונות עצמם". לדבריו, בכפר עקב: "אין נוכחות שלטונית בשכונה לצורכי סדר ציבורי. עובדה זאת גררה גם את הדרת רגליהם של גורמי אכיפה עירוניים מהשכונה, ומצב התשתיות והמצב החברתי בשכונה הולך ומדרדר [...] המצב אינו שונה בהרבה ביתר שכונות עוטף ירושלים [...] מאז הקמת הממשלה [גדר ההפרדה] והדרת רגלי גורמי האכיפה מהשכונות, השתנה אופי הבנייה [...] הדבר יוצר עומס הולך וגובר על התשתיות הלקויות בלאו הכי, אך גם יוצר הגירה בלתי מבוקרת של תושבי אזור יהודה ושומרון אל תוך השטח המוניציפאלי של ירושלים, בניגוד לחוק".

עשור לאחר הקמת הגדר, כמעט כל הבטחות הממשלה והעירייה למתן שירותים לתושבי השכונות שמעבר לגדר נותרו דברים בעלמא.

ג.2. השתמטות רשויות החוק והאכיפה

בעקבות רשויות אחרות, השביתה גם משטרת ישראל כמעט לחלוטין את פעילותה בשכונות שמעבר לגדר. פעילותה העיקרית באזורים אלו מתבצעת כאשר מתרחשים אירועים המוגדרים ביטחוניים, כגון יידוי אבנים וזריקת בקבוקי תבערה, או פיגועים נגד תושבים יהודים וכוחות הביטחון.

במהלך אירועי קיץ 2014, התקבלו תלונות של תושבי שכונת פסגת-זאב, הסמוכה למחנה הפליטים שועפט, על ירי לעבר בתיהם.⁹⁸ ביום ה-23 באוגוסט ירה כוח של משמר הגבול בתושב המחנה אשר זוהה יורה משטח המחנה אל עבר השכונה. ב-5 בנובמבר 2014, ביצע איברהים אל-עכארי, איש חמאס תושב מחנה הפליטים שועפט, פיגוע דריסה בתחנת הרכבת הקלה שבסמוך לשכונת שייח ג'ראח. בפיגוע נהרג ישראלי אחד ושלושה-עשר נפצעו. אל-עכארי נורה למוות.⁹⁹ בעקבות הפיגוע, נכנסו כוחות הביטחון למחנה הפליטים ובמקום התרחשו עימותים קשים.

אולם, ככל שמדובר בפעילות המשטרה אשר אינה נוגעת באירועים המוגדרים כביטחוניים: "אין מתקיימת פעילות של המשטרה לאכיפת ושמירת הסדר בשכונות אלה", כפי שכתב מבקר המדינה בדוח לשנת 2008.¹⁰⁰ קולין הימס, ראש המנהל הקהילתי "עוטף ירושלים" דאז, הגדיר את המצב במילים: "אין דין ואין דיין".¹⁰¹ באזור מחנה הפליטים שועפט, לדוגמה, אין תחנת משטרה או נקודות שיטור כלשהן, וכוחות משטרה גדולים נכנסים אליו לעתים לשם הפגנת נוכחות בלבד.¹⁰² המשטרה הפלסטינית, מצדה, מנועה מלפעול בשטחי ירושלים.

96 F. Chiodelli, "Re-shaping Jerusalem: The transformation of Jerusalem's metropolitan area by the Israeli Barrier" *Cities* 31, 2013, P. 417-424

97 מכתבו של מנהל המנהל קהילתי "עוטף ירושלים", קולין הימס, אל מחזיק תיק מזרח ירושלים במוצעת עיריית ירושלים, מאיר מרגלית, 11.10.12; כן ראו את דבריו של קולין הימס, בתוך: רונן מדזיני, "ישראל ויתרה על כפרי ירושלים שמעבר לגדר", *YNET*, 8.1.10. <http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.2413601>

98 http://www.mako.co.il/news-military/security-q4_2014/Article-dc55876579f7941004.htm

99 **דו"ח מבקר המדינה א59' לשנת 2008**, 2.3.09, בנושא המכשול והמעברים ב"עוטף ירושלים", עמ' 70 ו-89-90.

100 אלי אושרוב, 'מזרח ירושלים: הרשויות הפקירו, החמאס והתנזים השתלטו', *NRG*, 13.7.10. ראו גם התייחסותו של מנהל המנהל הקהילתי "עוטף ירושלים", קולין הימס, לתקרית זו ולתקרית נוספת של "מרדף בירי חי של בלשים פלסטינים אחרי סוחר סמים בתוך בניין דירות בכפר עקב". בתוך: **פרוטוקול מס' 387** מישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת בנושא התנהלות ממשלת ישראל ועיריית ירושלים בשכונות שמעבר לגדר ההפרדה, 30.5.11.

101 אפרת וייס, 'מחנה הפליטים שועפט: מאות מיידים אבנים על כוחות הביטחון', *YNET*, 27.12.08. אפרת וייס ורונן מדזיני, 'שוב התנגשויות בשועפט: 9 חשודים בידויי אבנים' *YNET*, 9.2.10; רונן מדזיני, 'היועץ של קולק: כניסת הרשויות לשועפט - טיפשות', *YNET*, 10.2.10.

102 פנחס וולף, 'ראש השב"כ: "בירושלים מתפתח שטח הפקר', **וואלה!**, 18.1.11.

בשנת 2011 העיד ראש השב"כ, יובל דיסקין, בפני ועדת החוץ והביטחון של הכנסת. בעדותו, הוא תיאר את האזורים שמעבר לגדר ההפרדה כ"שטחי הפקר" והוסיף כי יש בשטחים אלה: "פעילות פלילית ברמה גבוהה".¹⁰³ דבריו לא נאמרו בעלמא. בסמוך מאוד לכניסה למחנה הפליטים שועפט, פעלה במהלך שנים רבות תחנת סמים גדולה, אשר שירתה סוחרים וצרכני סמים בישראל. ראש ועד השכונה התלונן במשטרה עשרות פעמים על פעילותה, סיפק תצלומים ומידע ואף העיד על קיומה בישיבות בכנסת,¹⁰⁴ אך התחנה נסגרה רק בשנת 2014.¹⁰⁵ המשטרה לא התערבה גם במקרים של אירועים אלימים במחנה, ואפילו כאשר היה מדובר בירי בנשק חם ובהרוגים.¹⁰⁶ גם אונר"א מדווחת על תסכולם של תושבי מחנה הפליטים מאזלת-ידה של המשטרה באכיפת החוק נגד פעילות הסחר בסמים והפשעה האלימה באזור.¹⁰⁷

בשנת 1998, התארגנה קבוצת תושבים משכונת דחיית א-סלאם והציעה לעיריית ירושלים חלקת קרקע פרטית כדי שזו תבנה עליה בית-ספר לילדי השכונה. אלא, שהעירייה לא עשתה דבר. לאחר הקמת הגדר השתלטו על חלקת הקרקע המדוברת כנופיות אלימות ובנו עליה בנייני מגורים.¹⁰⁸ באירוע אחר, בחודש ינואר 2010, פרצה חבורת עבריינים חמושים בנשק חם לבית-ספר בכפר עקב והחזיקה במשך שעות בכ-400 תלמידים לערך. על אף תחינות התושבים וההורים, שוטרים ישראלים לא הגיעו למקום.¹⁰⁹

המשטרה נמנעת מלהתערב ולסייע במקרים של עבירות אלימות בתוך החברה הפלסטינית - כולל רצח ואלימות במשפחה. במקרים אלה מנסות ועדות תושבים מקומיות לפשר בין הצדדים ולדאוג לפיצוי הצד הנפגע, אך ועדות אלו אינן תחליף לחוק, והן חסרות סמכות פורמלית לאכוף את החלטותיהן.¹¹⁰

הגורם המשותף למרבית האירועים המוזכרים לעיל הוא הריק השלטוני. זהו מצב השואב אליו עבריינים ועבריינות. אומר על כך עו"ד אליאס חורי:

"התגברות כוחם של הגורמים העבריינים במזרח העיר ערערה את ביטחונם האישי של תושבי העיר הנורמטיביים. המשטרה איננה, ומעולם לא נתפשה על ידי תושבי מזרח העיר כגורם המגן על החברה, המשליט סדר אזרחי ומבטיח בטחון הציבור... להפך: היא נתפשה כעומדת מאחורי העבריינים, כמגבה אותם ונותנת להם יד חופשית אם בשתיקה ואם במחדל, כדי שירסקו את החברה הפלסטינית מבפנים... כתוצאה מכך משפחות נורמטיביות התחילו לפעול באופן לא נורמטיבי כדי להגן על עצמם, הקימו צבא חמולתי משלהן שיעמוד אל מול הקבוצות העברייניות..."¹¹¹

דברים אלה מתארים היטב את הרקע לנושא הבא בדוח - הנושא שבו מתגלם הריק השלטוני בצורה הגלויה ביותר: קרקעות ובנייה.

103 פרוטוקול מס' 387 של ישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת בנושא התנהלות ממשלת ישראל ועיריית ירושלים בשכונות הירושלמיות שמעבר לגדר, 30.5.11. ראו גם אלי אושרוב, 'מזרח ירושלים: הרשויות הפקירו, החמאס והתנזים השתלטו', NRG, 13.7.10.

104 עוז רוזנברג, 'כספומט הסמים של ירושלים - מחנה שועפט', הארץ, 21.11.11; וכן ריאיון עם עו"ד נסרין עליאן מ'האגודה לזכויות האזרח', 31.12.12.

105 פגישה עם ח'דר אלדיבס, חבר הוועדה המקומית במחנה הפליטים שועפט, 2.1.13.

106 "Mini Profile: Shu'fat Refugee Camp", UNRWA West Bank Field Office, Dec. 2012

107 פגישה עם עו"ד אליאס חורי, 21.1.13; פגישה עם נאסר ג'ובראן, נציג ועד שכונת דחיית א-סלאם, 9.12.12.

108 <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.129625>

109 בג"צ 2235/14 סנדוקה נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב; כן ראו אלי אושרוב, 'מזרח ירושלים: הרשויות הפקירו, החמאס והתנזים השתלטו', NRG, 13.7.10.

110 מתוך ההרצאה: החברה הפלסטינית במזרח ירושלים - מבט מבפנים, כנס 'מים בירושלים', יד בן-צבי, 5.7.2012.

111 פגישה עם נאסר ג'ובראן, נציג ועד שכונת דחיית א-סלאם, 19.12.12.

ד. ג'ונגל של בנייה

עד הקמת הגדר, סבלו השכונות באזור שועפט וכפר עקב-סמיראמיס מאותם חוליים שמהם סבלו שאר חלקי העיר המזרחית בתחום הבנייה. במהלך השנים, אושרו באזור שועפט מספר מצומצם של תכניות בנייה נקודתיות, אך מעולם לא אושרה תכנית-מתאר כוללת המביאה בחשבון את צרכי המגורים, תשתיות הדרכים, המים, השפכים ומוסדות החינוך והחברה. זאת, חרף בקשות חוזרות ונשנות של התושבים.¹¹² תכנית-מתאר לכפר עקב-סמיראמיס, שהכנתה החלה בשנת 1993, אושרה בשנת 2005, אך כבר באותה העת לא הייתה רלוונטית למציאות החיים בשכונה,¹¹³ ובוודאי שלא הציעה פתרונות לצרכי הדיור והתשתיות החומריות והחברתיות שהתפתחו באזור לאחר הקמת הגדר. בדומה לשאר התכניות שהכינה העירייה לשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית, הוכנה תכנית-המתאר לכפר עקב-סמיראמיס ללא שיתוף התושבים ומתוך מטרה להגביל את הבנייה ולשמר את האופי ה"כפרי" כביכול של האזור, תוך התעלמות מאופיו האורבני ומצרכיו הדוחקים.¹¹⁴

בעקבות הקמת הגדר, החל תהליך בנייה מואץ בשכונות כפר עקב-סמיראמיס ובמחנה הפליטים שועפט וסביבתו. הבנייה המואצת נועדה לענות על הביקוש העצום לפתרונות דיור זמניים וזולים יחסית בקרב תושבי ירושלים המזרחית, שהתהליכים הפוליטיים והסוציו-אקונומיים דחקו אותם, כמפורט לעיל, משכונות הליבה אל מעבר לגדר. הביקוש העצום לדיור משך לשכונות יזמים וקבלנים שזיהו הזדמנות כלכלית נדירה, אשר קיבלה רוח גבית מן הפרצה הגדולה ברישום הקרקעות ובפיקוח על הבנייה והאכיפה (ראו פרק 1).



קריסת קיר בבניין בכפר עקב

112 ראו הוראות תכנית מתאר כפר עקב: <http://www.tabainfo.co.il/document/166367> ואת תשריט התכנית: <http://www.tabainfo.co.il/document/181703>

113 התכנית הקיפה 1,310 דונם בלבד, הגבילה את אחוזי הבנייה ל-50%-90% משטח המגרשים, את צפיפות הבנייה לארבע עד שש דירות לדונם ואת גובה הבניינים לשתיים או שלוש קומות.

114 מתוך הרצאתו של עו"ד חורי: החברה הפלסטינית במזרח ירושלים - מבט מבפנים, כנס 'מים בירושלים', יד בן-צבי, 5.7.2012.

את ההשלכות של המצב הזה מתאר עו"ד חורי: "צמיחת פעילות של עבריינים וזייפנים; השתלטות על אדמות ונכסים שבעליהן חיים מחוץ לאזור, ברבת עמון, במפרץ, ובארצות נכר, או חסרי הגנה, אלה שאינם מגובים במשפחה גדולה; פלישה לנכסים תוך התבססות על ניירת מזויפת; יצירת עובדות בשטה; בנייה ללא היתר, ללא תשתית ולגובה ומכירת הדירות לנזקקים, כאשר תלונות למשטרה אינן מטופלות, והעירייה מגיעה לאחר שהבניה נגמרה והבניין מאוכלס, [כל אלו] ערערו עוד יותר את הביטחון האישי של הציבור ואת היציבות המסחרית. כך השכונות נהפכו לסלמס הנשלט בידי עבריינים..."¹¹⁵

המשוואה הזו כוללת שלושה מרכיבים רבי-עוצמה: זמינות של קרקעות לא מפוקחות, מצוקת דיור חריפה אל מול ביקוש עצום ואינטרס כלכלי של יזמים וקבלנים. אלא, שנעדר ממנה גורם מכריע אחד: הרגולטור. אף גורם ישראלי - מוניציפאלי או ממשלתי - אינו מנסה לאכוף את הכללים המקובלים בתחום זה: מניעת עבריינות, רישום קרקעות כדין, הוצאת היתרי בנייה ואכיפת סטנדרטים סביבתיים, תכנוניים והנדסיים, בכל האמור בבטיחות ובהקמת תשתיות והקצאת שטחי ציבור התואמים את סוג והיקף הבנייה.



צפיפות בנייה, גרסת כפר עקב: בצמוד ליסודות הבניין החשופים כבר נכרה בור ליסודות בניין נוסף

היעדרות מוחלטת של גורמי הפיקוח נתנה רוח גבית עזה לתזזית הבנייה שאחזה בשכונות אלו לאחר הקמת הגדר. על היקף הבנייה בהן ניתן לקבל מושג מן הנתונים הבאים: נכון לשנת 2012, הגיע היקף התחלות הבנייה בשכונת כפר עקב-סמיראמיס בלבד ל-83% ממספר התחלות הבנייה בכל ירושלים,¹¹⁶ ונכון לתחילת שנת 2013, עמדה להסתיים בנייתן של 1,282 דירות חדשות, כולן בבניינים רבי-קומות.

תכנונית ומעשית, נעשית בנייה זו ללא היתרים וללא שום פיקוח מצד הרשויות הרלוונטיות. בהיעדרן של אלה ולאור הלחצים החזקים והאינטרסים הכלכליים האדירים המעורבים בתחום, מתבצעת הבנייה בשני האזורים ללא הכנת תשתיות ראויות של מים, ניקוז, ביוב, חשמל ודרכים ומבלי להותיר שטחים בעבור מוסדות חינוך וציבור.

כתוצאה ממצב זה, אספקת המים באזורים אלה אינה סדירה ומחייבת שימוש פרטני במשאבות מים כדי לספק מים לקומות גבוהות, דבר הגורם למחסור קבוע ולסכסוכי שכנים. הבניינים החדשים מחוברים לתשתיות המיושנות של ביוב וניקוז מי גשמים, שאינן ערוכות להתמודד עם נפחי הפינוי הגדולים העכשוויים, וחלק מהשפכים מוזרמים אל הרחובות. המבואות של רבים מהבניינים החדשים פונים היישר

115 חישוב של מכון ירושלים לחקר ישראל, המסתמך על מספר התחלות הבנייה בשלושת הרבעים הראשונים של 2012 העריך כי מספר התחלות הבנייה באותה שנה יגיע ל-1,540 דירות. ראו נמרוד בוסו, 'למרות הצהרות הממשלה: ירידה חדה בבניה למגורים בירושלים', **The Marker**, 25.12.12.

116 **תקנות התכנון והבנייה** (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות) (תיקון מס' 3), התשס"ח - 2008.

אל הדרכים הצרות בכפר, שאינן מתוחזקות וגשמי החורף הכבדים עושים בהן שמות, כפי שקרה בחורף של שנת 2012-13. כל בניין חדש אמור - להלכה - להיות נגיש לרכבי כבאות והצלה, להיות בנוי מחלקים עמידים לאש ולכלול ציוד לכיבוי אש ואספקת מים זמינה ושוטפת למקרה שרפה.¹¹⁷ אולם, נדירים הבניינים החדשים באזורים אלה העומדים בתקנים.

בעיית הקרקעות קיימת גם בתוך הגדר, אך באזורים שמעבר לה הפקרות מוחלטת. היקפן של הסוגיות המתוארות לעיל בשכונות שמעבר לגדר הוא עצום, והוא נובע ברובו מהיעדרה של אכיפה כלשהי ומהכאוס המוחלט בכל הנוגע לרישום הקרקעות: בהיעדר בעלות מוכחת וזיקה קניינית ומשפטית בין בעלי דירות לבין סביבת הבית ועקב אי-היכולת לרשום בתים משותפים, אין בנמצא כל דרך לתכנן ולייצר תשתיות סביבתיות וקהילתיות.

בעתיד, תחייב התאמה של תשתיות להיקף הבנייה העצום עבודות בקנה-מידה אדיר. מכל הסיבות שהוזכרו לעיל, הסיכוי שעבודות אלו יתבצעו אפסי.

פרט לניסיונותיה המוגבלים של אונר"א לפקוח עין על המתרחש במחנה הפליטים שועפט,¹¹⁸ נעשית הבנייה בשכונות שמעבר לגדר ללא פיקוח על עמידה בסטנדרטים הנדסיים מקובלים. עיריית ירושלים המשתמטת מהפיקוח על הסטנדרטים התכנוניים והנדסיים, גם אינה עומדת על הדרישה לעריכת חישובים סטטיים בנוגע לחוזקם של מבנים או קומות שהוספו למבנים קיימים, וכן בדיקות הנדסיות לביסוס הקרקע של מבנים גבוהים ולעמידות בפני רעידות אדמה.¹¹⁹ לסוגיה אחרונה זו נודעת חשיבות מיוחדת, כיוון שהשכונות שמעבר לגדר הן אזור המוגדר כרגיש במיוחד לרעידות אדמה.¹²⁰ מנהל הפרויקטים של אונר"א בשועפט, כריסטוף פון-טוגנבורג, מעריך כי במקרה של רעידת אדמה, יתמוטטו כ-80% מהמבנים שסביב למחנה הפליטים.¹²¹

בניגוד לדרך פעולתה באזורים אחרים בעיר, העירייה איננה פונה לארגונים המייצגים את התושבים, כמו ועדי השכונות, או לארגונים בין-לאומיים כאונר"א, במטרה לתרגל את תושבי שני האזורים בהתנהגות הנכונה במקרי אסון. תאורטית, ניתן לחזק את הבניינים, אך בהעדר רצון הרשויות, דבר זה אינו מעשי ואינו ריאלי. כהכנה לתרחישי אסון עתידיים במחנה הפליטים, אומר פון-טוגנבורג, החלה אונר"א בהכשרת צוותים מבין תושבי המחנה למצבי חירום, ואף הזמינה מומחים מדרום-אמריקה לשיקום פאבלות, אותן שכונות עוני ענקיות שקמו לצד הערים הגדולות בברזיל, גם הן בבנייה בלתי חוקית וללא תשתיות מתאימות.¹²²

נציגי העירייה מאשרים בגלוי שהם אינם מבצעים את מלאכת האכיפה בשכונות אלו. מנהל אגף הפיקוח על הבנייה בעירייה, אופיר מאי, הודה כי: "אפילו לעבור לצד השני של הגדר לא ניתן, קל וחומר כאשר רוצים לעשות פעולות של אכיפה... ואף אחד לא יודע מהו היקף הבנייה הבלתי חוקית באותן שכונות".¹²³ ככל הנראה, לא נכנסו עובדי אגף הפיקוח

117 אונר"א מתירה הוספת קומה שנייה על מבנים מקוריים בני קומה אחת בשטח המחנה. פגישה עם כריסטוף פון-טוגנבורג, מנהל הפרויקטים של אונר"א בשועפט, 9.1.13. פון-טוגנבורג אומר את המובן מאליו: "הבנייה בתחום המחנה נעשית בניגוד להנחיות הטכניות וכללי הבטיחות של אונר"א"; פגישה עם ח'דר אלדיבס, חבר הוועדה המקומית במחנה הפליטים שועפט, 2.1.13; עוד ראו על מחנה הפליטים שועפט באתר אונר"א: <http://www.unrwa.org/htemplate.php?id=98>

118 הליך הוצאת היתר בישראל מחייב הגשת תכניות אדריכליות והנדסיות לרשות המתאימה, הבודקת את תאימות התכניות. הכנת התכניות היא תהליך ממושך, הכרוך בעבודה של בעלי מקצוע ובעלויות ניכרות. מעת שהרשות אינה אוכפת את קבלת ההיתרים, נגזז התמריץ החוקי המחייב את בעלי האינטרס (הקבלן ובעל הקרקע) לממן תהליך זה. ראו נספח מס' 5 ל-**תכנית מתאר מקומית לירושלים 2000 - תשתיות, איכות סביבה ואזורי רגישות לרעידות אדמה**: http://www.jerusalem.muni.il/fer_sys/publish/files/13029/16125122334.pdf

119 "רגישות להגברה ורגישות לכשל במדרון מבונה", בנספח מס' 5, שם.

120 פגישה עם כריסטוף פון-טוגנבורג, 9.1.13; ראו גם את דבריו של סמיח אבו-רמילה, ראש החברה לפיתוח כפר עקב, בתוך: אלי אושרוב, 'מזרח ירושלים: הרשויות הפקירו, החמאס והתנזים השתלטו', NRG 13.7.10.

121 פגישה עם כריסטוף פון-טוגנבורג, 9.1.13. הצוותים מוכשרים במסגרת התכנית Disaster Risk Unit.

122 פרוטוקול ישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת בנושא היעדר האכיפה בתחום הפלישה והבנייה בירושלים, 9.1.12.

123 ראו דברי עו"ד בצלאל סמוטריץ, פרוטוקול ישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת בנושא היעדר האכיפה בתחום הפלישה והבנייה בירושלים, 9.1.12.



מחנה הפליטים שועפט, ברקע ראס שחאדה

על הבנייה לכפר עקב מאז שנת 2005.¹²⁴ לדברי ראש אגף תפעול בעיריית ירושלים, ארז לאובר: "בשל הקשיים הביטחוניים וחוסר משאבים לליווי נציגי העירייה, בעיקר משטרה וצבא, לא מתאפשרת נוכחות שוטפת של גורמי העירייה." הפקחים מגיעים לשועפט בליווי משטרה ומשמר הגבול: "בתיאום מראש, לא באופן יומיומי."¹²⁵

למרות האמור לעיל, חילקו בנובמבר 2013 פקחים של עיריית ירושלים אחד-עשר צווי הריסה שיפוטיים לבניינים בשכונות ראס חמיס וראס שחאדה שבאזור מחנה הפליטים שועפט.¹²⁶ מדובר בבניינים שחלקם בני עשר קומות ובמאות משפחות שדירותיהן יועדו להריסה. יש לציין שהריסת מבנים בני עשר קומות הבנויים בצמידות רבה זה לזה באזור שבו הבנייה צפופה במיוחד היא מבצע הנדסי שכמעט אינו בר-ביצוע, ודאי שלא בכלים הרגילים העומדים לרשות עיריית ירושלים, ונזקו הסביבתי בלתי נתפס. מאז הוצאו הצווים, לא התקיימו הליכים משפטיים כלשהם ולא התקבלו התראות נוספות.

למשטרת ישראל הוגשו עשרות תלונות המתייחסות למקרים של זיוף מסמכי רכישה או בעלות על קרקעות, השתלטות אלימה על קרקעות או דיווחים על כנופיות אלימות, המתמחות בסוג פעילות זה. המשטרה, בפשטות,

אינה מטפלת בתלונות אלו. חלק מהן הוגשו על-ידי עורכי דין המתמחים בחוקי המקרקעין והן כוללות מסמכי ראיות המגבים את התלונות ועשויים להקל מאוד על חקירה משטרתית, לו הייתה נערכת כזו.¹²⁷

כיוון שבשכונות אלו לא מתקיימים הליכי רישום קרקעות, הרי שלא ניתן גם לבצע הליכים לרישום דירות. מספר עאמר, עובד ארגון לא-ממשלתי ותושב סמיראמיס:

"אנחנו לא יכולים לקבל משכנתא כי אנחנו לא יודעים מה שייך למי. קנינו כאן דירה אבל אנחנו לא יודעים אם אלה שמכרו לנו אותה הם באמת בעלי זכות הבנייה. לקבלת היתרים, הישראלים דורשים מסמכים מהרשויות בירדן, אך רוב המסמכים האלה לא קיימים, ובכל מקרה הירדנים לא רוצים לשתף פעולה עם הכיבוש הישראלי."

כפועל יוצא של המציאות שתוארה, נמוכים מחירי הדיור בשכונות אלו משמעותית ממחירו של דיור מקביל בשכונות הליבה של ירושלים המזרחית. נכון לתחילת 2013, הגיע מחירה הממוצע של דירה בגודל של 100-120 מ"ר באזור כפר עקב-סמיראמיס ל-100,000 דולר ברכישה בתשלומים חודשיים. שכירת דירה בגודל זה תעלה כ-400-500 דולר

124 פרוטוקול מס' 387 של ישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת בנושא התנהלות ממשלת ישראל ועיריית ירושלים בשכונות הירושלמיות שמעבר לגדר, 30.5.11.

125 haaretz.co.il/news/local/.premium-1.2156288

126 פגישה עם עו"ד אליאס ח'ורי, 21.1.13.

127 פגישה עם מוניר זגיר (אבו-אשרף), ראש ועד ירושלים הצפונית, 4.2.13; ראו גם אלי אושרוב, 'מזרח ירושלים: הרשויות הפקירו, החמאס והתנזים השתלטו', 13.7.10, NRG.

בממוצע לחודש.¹²⁸ מחירה של דירה דומה באזור דחיית א-סלאם וראס שחאדה נע בין 150,000-200,000 ש"ח בממוצע ומחיר השכירות דומה לזה שבאזור כפר-עקב-סמיראמיס.¹²⁹ מחירה של דירה דומה בגודלה במחנה הפליטים שועפט, שבו הבנייה צפופה יותר והאוכלוסייה ענייה יותר, מגיע ל-100,000 ש"ח בממוצע, בעוד מחיר השכירות של הדירה יגיע בממוצע ל-1,000 ש"ח בחודש.¹³⁰ בבית חנינא (שבתוך הגדר), מחיר דירה דומה עומד על 400,000 דולר ויותר.

העלויות הנמוכות מושכות אוכלוסייה ענייה יותר. אומר עו"ד אליאס חורי: "השכונות האלה הופכות לאינסטנט סלאמס. הרי מי קונה את הדירות שם? העניים ביותר, שעתידים להפסיד הכול כשהבניינים האלה ייהרסו או ייפגעו. התושבים החזקים המועטים עוזבים אותן כמה שיותר מהר. ומי שנשאר הם סרף קל לעבריינים ולקיצונים דתיים."¹³¹

ה. מחסומים

כל כניסה לירושלים של תושבי ירושלים המתגוררים בשכונות שמעבר לגדר נעשית דרך מחסומי כניסה וכרוכה בבידוק ביטחוני: תושבי כפר עקב-סמיראמיס עוברים במחסום קלנדיה ותושבי אזור מחנה הפליטים שועפט עוברים במחסום שועפט. שני המחסומים, בשונה ממחסומים אחרים בגדר ההפרדה שבגדה המערבית, פתוחים בכל שעות היממה ולאורך כל ימות השבוע ומופעלים על-ידי המשטרה.

במהלך הדיונים בבג"צ בעתירות נגד הקמת גדר ההפרדה באזור ירושלים, ניסתה פרקליטות המדינה להמעיט בחומרת הפגיעה של המחסומים - במונחים של עיכוב, טרטר והשפלה - בתושבי השכונות שמעבר לגדר. נציגי הפרקליטות טענו כי בקלנדיה יהיה זמן ההמתנה דקות ספורות ויארך בשעת השיא עשרים וחמש דקות לאדם וחמש עשרה דקות לרכב וכי בשועפט יארך זמן ההמתנה בשעות השיא בין עשרים לשלושים דקות.

זמני המתנה אלה היו ונותרו תאורטיים. בפועל, מעבר הולכי הרגל במחסום קלנדיה בשעות השיא אורך היום (2015) עד שעה וחצי, ואילו מי שמגיע במכונית משתרך דקות ארוכות, לעתים יותר משעה, בפקקי התנועה שבדרך רמאללה ובדרכי הגישה הצרות בצד הצפוני של המחסום. עוד יצוין כי בשנת 2012 נסגר המעבר הסמוך לראס ח'מיס ומאז מנותבים תושבי האזור למחסום שועפט,¹³² דבר שהאריך עוד יותר את זמני ההמתנה במעבר במחסום זה.¹³³

שני גורמים מרכזיים משפיעים על ההמתנה הממושכת במחסומים: העיכוב במעבר כלי הרכב הוא תוצאה של הזנחה רבת-שנים של התשתיות המקיפות את המחסומים, הגורמת לצוואר בקבוק בגישה אליהם, בעוד העיכוב במעבר הולכי הרגל נובע מתכנון המעברים. ראש מנהלת הגדר במשרד הביטחון, אל"מ עופר הינדי, ומפקד מחוז ירושלים לשעבר

128 פגישה עם נאסר ג'ובראן, נציג ועד שכונת דחיית א-סלאם, 19.12.12.

129 פגישה עם ח'דר אלדיס, חבר הוועדה המקומית במחנה הפליטים שועפט, 2.1.13.

130 פגישה עם עו"ד אליאס חורי, 21.1.13.

131 עוז חזנברג, 'בניגוד להחלטת בג"צ: עשרות אלפי תושבי שועפט יעברו דרך מחסום אחד', **הארץ**, 27.8.12; ראו עוד באתר 'האגודה לזכויות האזרח', 'סגירת מחסום ראס ח'מיס מנוגדת להבטחת הרשויות': <http://www.acri.org.il/he/?p=20387>

132 בעקבות הדיון השני בוועדת פניות הציבור (לעיל), נערכה ביום 2.4.14 פגישה עם אל"מ עופר הינדי, ראש קשת צבעים במשרד הביטחון, בעניין המחסומים שועפט וקלנדיה. בפגישה נכחו כל נציגי הגורמים הרלוונטיים להפעלת המחסומים, לרבות נציגי הצבא, המשטרה, מת"ק ועוד, נציגי התושבים וכן נציגי 'עיר עמים' וארגונים נוספים. בתום הפגישה, התחייבו הגורמים הרלוונטיים לתקן מהיר של רבים מהליקויים. עד היום לא תוקן הליקוי המרכזי והוא העומס הגדול במחסום קלנדיה. מאז הקיץ האחרון, המצב במחסום אף החמיר. דרישה לפגישה נוספת בעניין יצאה לאחורונה.

133 סעיף 36 בפסק-הדין בבג"צ 5488/04-1 6080/04-1 3648/04, **מועצה מקומית אלראם ואח', ד"ר אחמד בדר מסלמאני ואח' ומליחה תאמר ואח' נ' ממשלת ישראל ואח'**, 13.12.06; סעיף 4 בפסק-הדין בבג"צ 6193/05, **עתירת ועד תושבי ראס חמיס וועד תושבי שכונת דחיית א-סלאם ענתא ואח' נ' הרשות המוסמכת עפ"י חוק לתפיסת מקרקעים ואח'**, 25.11.08; ראו גם את ההתייחסות בדו"ח מבקר המדינה 59א' לשנת 2008, 2.3.09, בנוגע למכשול והמעברים ב"נוסף ירושלים", עמ' 91. בישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, ביום 8.4.11, בבקשה לחוות-דעת מבקר המדינה על מעבר קלנדיה - מחסום כביש 45 - הכניסה לפארק התעשייה בעטרות, אמר הינדי: "כשבנינו את המעבר, בית המשפט חייב אותנו למספר דברים, בתוכם גם זמן המעבר, כמה זמן תהיה המתנה. אנחנו התחייבנו בתצהירים לבג"צ בזמן המתנה של שעה. אם תשאל אותי עכשיו: האם כדאי לקצר את זמן ההמתנה לרבע שעה? אני אגיד לך חד משמעית כן. השאלה היא מה העלות". מפקד מחוז ירושלים, ניסו שחם, אמר: "העלויות של אותם מיליונים של הוספת שרולמים הוא ענין שצריך לתת עליו את הדעת. הוא לא בשליטתנו. אלה תקציבים מוגבלים שיש ואם תיפתר הבעיה, נשמח לתת את הפתרונות האלה. אכן אפשר לקצר את הזמן".



מחסום שועפט

במשטרה, ניצב ניסו שחם, הודו בפה-מלא כי זמני המתנה נגזרים ישירות מההשקעה התקציבית.¹³⁴ במלים אחרות: עם השקעה כספית לא גדולה במיוחד, ניתן היה להקל משמעותית על אלה הנאלצים לעבור במחסומים.

נוסף על כך, הבדיקות במחסום קלנדיה מחמירות במיוחד, וכללו לאורך שנים בדיקה ביטחונית של תא המטען, דבר שממנו פטורים הנוסעים הנכנסים לירושלים דרך מחסום חיזמא מדרום-מזרח למחסום קלנדיה, המשרת גם מתנחלים מאזור בנימין ופתוח בפני בעלי תעודות תושב.¹³⁵ בעקבות התערבות 'עיר עמים' ו'האגודה לזכויות האזרח', הסכימה המשטרה להקל בבדיקת הביטחוני במחסום קלנדיה, אך הבדיקות הוחמרו שוב לאחר מבצע "עמוד ענן" ברצועת עזה בשנת 2012.¹³⁶

אמנם, מספר שערים ביטחוניים הותקנו בקטעי הגדר הצמודים לשכונות שמעבר לה, אך אלה סגורים ואינם משמשים את התושבים אלא במקרים ייחודיים ועל-פי שיקול דעתו של מנהל המחסום.

למחסומים ישנה השפעה נוספת, מרעפת, על איכות חיי התושבים בשכונות אלו: לפי נוהל שמכתיב צה"ל, המגדיר את הסמכות הביטחונית באזור כפר עקב-סמיראמיס, הרי שכל כניסה של צוות מכבי אש, אמבולנס, תאגיד הגיחון (האחראי למים) או ניקיון ותברואה, במקרי חירום כמו שרפה, צרכים רפואיים או הצפה, אמורה להיעשות רק לאחר תיאום בין העירייה לצבא.¹³⁷ היות שליווי זה כמעט שאינו ניתן, נמנעים צוותי מכבי האש והאמבולנסים ממעבר במחסום קלנדיה אל שכונות כפר עקב-סמיראמיס. התוצאה היא שתושבי האזור נעזרים בשירותי כיבוי אש מרמאללה הסמוכה ומסיעים נזקקים לטיפול רפואי למחסום קלנדיה, משם הם מועברים לאמבולנסים המגיעים מבתי-החולים במזרח או במערב ירושלים (ראו חלון: "התאונה").

134 פגישה עם מוניר זגיר (אבו-אשרף), ראש ועד ירושלים הצפונית, 4.2.13.

135 פגישה עם עו"ד נסרין עליאן מ'האגודה לזכויות האזרח', 31.12.12; ראו גם באתר 'האגודה לזכויות האזרח', 'בעקבות פניות האגודה ועיר עמים: הקלות בעומס התנועה במחסום קלנדיה', 18.6.12; <http://www.acri.org.il/he/21279>; ראו גם את דיווחי ארגון 'מחסום Watch' על מחסום קלנדיה באתר הארגון: <http://www.machsomwatch.org/reports/checkpoints/04/04/2013/morning/22894?checkpoint=296>

136 'מחסום Watch': <http://www.machsomwatch.org/reports/checkpoints/04/04/2013/morning/22894?checkpoint=296>

137 ניר חסון, 'מנותקים מהעולם: בית חולים לילודות במזרח ירושלים ללא קווי טלפון ואינטרנט', הארץ, 8.12.11.

"סבא שלי לא הרגיש טוב ולקחנו אותו למרפאה בכפר עקב. במרפאה אמרו לנו לקחת אותו לבית-חולים כי הוא עבר שבץ והם לא יכלו לטפל בו. לא רצינו לחכות לאמבולנס במרפאה אז הסענו אותו למחסום קלנדיה. אמבולנס מגן-דוד-אדום המתין בצדו השני של המחסום. האמבולנס לקח אותו לבית-חולים בהר הצופים. עד שהוא הגיע לשם מצבו כבר הדרדר, היה לו שבץ חמור ועכשיו הוא משותק חלקית ולא יכול לדבר. הרופאים אמרו לנו כי אם היה מגיע לבית החולים יותר מהר אז מצבו היום היה בסדר." (ג'יהאד מכפר עקב).

בהיעדר ליווי ביטחוני, נמנעים גם נציגי חברות ישראליות ציבוריות מכניסה לשכונות שמעבר לגדר. במקרה מסוים, סירבו טכנאי בזק לתקן קווי תקשורת בבית-חולים ליולדות בכפר עקב-סמיראמיס משום שלא קיבלו ליווי ביטחוני.¹³⁸

במבט כולל, כל מי שנאלץ לעבור במחסומים כעניין שבשגרה, ובמיוחד בשעת השיא, מכלה בהם בין שעתיים לשלוש שעות מחיי מדי יום ביומו. זהו מצב מתסכל עד מאוד, גם קודם לכך שמביאים בחשבון את המפגש עם נציגי השלטון במחסום, מפגש שהוא טעון תמיד.

ו. העברת האחריות הביטחונית בתוך השטח המוניציפאלי של ירושלים לצבא

בשנת 2006, הועברה האחריות הביטחונית באזור כפר עקב-סמיראמיס מהמשטרה לידי הצבא (לחטיבה המרחבית בנימין), בהחלטת הרשויות.

לכאורה, מדובר בצעד שהוא טכני או מקומי; בפועל, לא ניתן להפריז בחשיבותו המעשית והעקרונית משום שהוא מסמן מגמה של העברה הדרגתית של השליטה מידי הגורמים האזרחיים לשלטון צבאי, וזאת באזור שעליו חל בפועל החוק הישראלי האזרחי. מנקודת ראותם של התושבים הפלסטיניים, המשמעות של המהלך הזה היא צעד קריטי לעבר אפשרות נישולם מעיר מולדתם והפיכתם לתושבים במובלעות חסרות זהות ומופקרות לגורלן.

מהלך זה הופך אוכלוסייה אזרחית - שלה מעמד אזרחי, גם אם מופחת - לנתינה של שלטון צבאי (מעמד שישראל עצמה מייחסת לאוכלוסייה כבושה). דברים אלה, יש לזכור, מתרחשים בשטח ריבוני, לשיטתה של ישראל, השייך, מכל בחינה שהיא, לאזור המוניציפאלי של ירושלים ונתון לאחריות עיריית ירושלים.

ואכן, בשלהי 2011, הציע ניר ברקת, ראש עיריית ירושלים, להעביר את השכונות שמעבר לגדר לטיפול המנהל האזרחי, דהיינו לאחריות הצבא. ההצהרה עברה כמעט ללא כל ביקורת ציבורית.¹³⁹ כעבור כחצי שנה, ביולי 2012, דווח בעיתון הארץ כי יוסי היימן, מנכ"ל עיריית ירושלים, נפגש עם אלוף איתן דנגוט, מתאם פעולות הממשלה בשטחים, ועם ראש המנהל האזרחי, תת-אלוף מוטי אלמוז, וביקש מהם לקבל עליהם את האחריות על התברואה ואת הפיקוח על הבנייה בשכונות שמעבר לגדר. בסוף הפגישה, כך נמסר: "סוכם כי תיעשה עבודת מטה משותפת שתוצג לדרג המדיני."¹⁴⁰ צעדו של ברקת זכה לביקורת דווקא מצד אנשי הימין במועצת העיר, אשר התריעו על כוונתו לוותר כביכול על שטחים מירושלים. בתגובתו לדברי הביקורת מהימין, ביקש ברקת להבהיר כי השטחים יישארו בגבולות המוניציפאליים של ירושלים בעוד שהאחריות על התושבים תעבור לידי המנהל האזרחי - גרסת ברקת לסיפוח ירושלים המזרחית ללא תושביה.¹⁴¹ צעד זה נעשה ללא כל דיון ציבורי וללא כל דיון מקדים בכנסת או בממשלה.

הלכה למעשה, מהווים מהלכים אלה של התנערות הרשויות הישראליות מאחריותן לתושבי השכונות שמעבר לגדר את הביטוי המוקצן להתנערותן המתמשכת מתושבי ירושלים המזרחית, קודם בשכונות הליבה של העיר המזרחית, ומאז הקמת הגדר ובאופן רדיקלי אף יותר - מהשכונות שנכלאו מאחוריה. צעד זה מהווה תקדים מסוכן. העובדה שעבר ללא כל מחאה מצד גורמים ברשויות השלטון בישראל או מבקריהם - פרט, למרבה האירוניה, גורמי ימין - הופכת אותו בהכרח לבלון ניסוי לדידו של מי שישאף בעתיד לבצע מהלכים נוספים, מקיפים עוד יותר, כדי להביא לניתוקם של התושבים בשכונות שמעבר לגדר מירושלים.

138 'מיהו ירושלמי', יהודית אופנהיימר, NRG, 1.1.2012.

139 חיים לוינסון וניר חסון, 'ירושלים מבקשת להעביר אחריות על שכונות מעבר לגדר לצה"ל', הארץ, 24.7.2012.

140 **בשבט**, 'ברקת יחלק את ירושלים?', 5.1.2012.

141 פסקה 29 לפסק-דין של השופט לוי בדעת המיעוט, בג"צ 07/466, 11.1.12. מובאת בתוך: מנחם הופנונג, **ישראל - בטחון המדינה מול שלטון החוק**, 1991, עמ' 105.

טרגדיה שהיא אזהרה חמורה

בבוקר ה-16.2.12, בכביש שבין מחסום אדם לקלנדיה, התנגשה משאית באוטובוס שהסיע ילדים בני חמש-שש מבית-ספר בענתא לטיול ברמאללה. האוטובוס התהפך ועלה באש. חלק מהילדים נלכדו, ששה מהם נשרפו למוות, עשרות ילדים נכוו, חלקם אנושות. עד שהגיעו כוחות ההצלה מישראל, האוטובוס נשרף כליל.

בתמצית, האירוע מגלם את כל הרעות שהשיתה המדיניות הישראלית על השכונות שמעבר לגדר. כמחצית מהילדים באוטובוס היו תושבי השכונות הירושלמיות באזור מחנה הפליטים שועפט, אשר עקב המחסור הקריטי בבתי-ספר בשכונות אלו נאלצו הוריהם לשלוח אותם לבית-ספר פרטי בענתא (הוותיקה) הסמוכה, המצויה בשטח הגדה המערבית. יובהר כי חינוך פרטי בסביבה זו אינו אופציה יוקרתית, אלא מקבץ של יוזמות פיראטיות למחצה, המתנהלות במבנים דלים או בדירות פרטיות, ללא פיקוח מספק וללא סטנדרטים מחייבים של בטיחות בתוך ומחוץ למתחם בית-הספר. האוטובוס נשא נוסעים רבים מכפי שחוקי הבטיחות מתירים. נוסף על כך, מצב הכבישים באזור גרוע ביותר ובשכונות שמעבר לגדר אין שירותי חירום - לא מכבי אש ולא שירותי עזרה ראשונה.

כשילדיהם במלכודת האש של האוטובוס במרחק לא גדול מביתם, לא יכלו התושבים לשלוח לעזרתם אפילו כבאית אחת, אפילו אמבולנס אחד. שירותי ההצלה הישראליים הגיעו באיחור. התאונה עצמה התרחשה בלב אזור C, המצוי בשליטת ישראל ונתון לאחריותה המלאה, אדמיניסטרטיבית וביטחונית.



אתר התאונה

כל הגורמים והסיבות שהובילו לתוצאות התאונה זו היו ידועים מראש ונידונו לעיפה בכל הפורומים האפשריים. המחסור הקריטי בבתי-ספר ובגני ילדים, המצב המחפיר של הכבישים, היעדרם של כוחות הצלה ועזרה ראשונה בשכונות שמעבר לגדר, הנגישות הבעייתית, האדישות הישראלית. במשפט אחד: הזנחה מכוונת, מתמשכת ומצטברת.

תאונת האוטובוס הייתה טרגדיה מחרידה, אולם יש לראות אותה כאזהרה חמורה לעתיד להתרחש בכל מקרה עתידי של רעידת אדמה, אירוע ביטחוני או מגפה בשכונות שמעבר לגדר. בהתרחש אחד מאלה, הצפי הוא כי המקום ייהפך לזירת מפגע המוני. הגישה אל כל אחת מהשכונות שבאזור מוגבלת לכביש בודד. במהלך רוב שעות היום, כביש זה סואן ופקוק. המעבר במחסומים אל השכונות מחייב תיאום ביטחוני עם הצבא, תיאום שהוא איטי ומסורבל ומונע במקרים רבים הגשה של סיוע חירום לתושבי השכונות. לעתים, דקות ספורות הן ההבדל בין בריאות ונכות; לעתים, דקות ספורות הן גזר-דין מוות לילדים בדרך לטיול בית-ספרי.

הגדרות הנוספות של נשים, נערות וילדים בשכונות שמעבר לגדר

התיאור שלהלן מבוסס על ראיונות שערכה במהלך שנת 2014 ליאן גיל, מתמחה בעמותת 'עיר עמים', עם פעילות ארגוני נשים ומנהלות מרכזי זכויות לנשים בירושלים המזרחית, ועל שיחה של יהודית אופנהיימר עם סולג'וד סולימאן, מנהלת מרכז 'עטאא' לסיוע משפטי במזרח ירושלים.

נשים, נערות וילדים, פגיעים יותר לנזקי ההתדרדרות של תנאי החיים בשכונות שמעבר לגדר.

הריחוק ממקורות פרנסה והשכלה והצורך לעבור מחסום כדי להגיע אליהם מונעים מנשים ומנערות רבות את האפשרות לנוע בחופשיות מביתן, לרכוש השכלה או למצוא את אפשרויות הפרנסה שלהן. כמו כן, בשל המעבר במחסומים, מתקשות נשים להגיע למוקדי השירות הנחוצים כדי למצוא את זכויותיהן. בתחום התעסוקה, נשים מתחרות על מספר מקומות עבודה מצומצם ומתפשרות על זכויותיהן.

ברוב המקרים, נשים ונערות עשויות להיפגע יותר מן החסך העמוק בשירותים בתחומי הרווחה, הבריאות והחינוך. הבעייתיות הגדולה של מעבר יולדות במחסומים בדרך לבתי-החולים כבר תועדה רבות. בכפר עקב יש חדר יולדות, אך הוא אינו ערוך לטיפול בלידות עם סיכון. מגן-דוד-אדום וכוחות הכיבוי אינם נכנסים לשכונות שמעבר לגדר.

היעדר נגישות לשירותי בריאות בכלל, ובריאות נשים בפרט, היעדר טיפות-חלב ושירותי רווחה, פוגעים בשלומם ובאיכות חייהם של נשים וילדיהן, ובמיוחד כשמדובר באוכלוסיות עניות, אשר תלותן בשירותים אלה גדולה. רק בתחילת שנת 2014, נפתח בכפר עקב מרכז להתפתחות הילד, ואף דבר זה אירע בעקבות לחץ שהפעילו אימהות לילדים עם צרכים מיוחדים החיות באזור.

החסר האקוטי בגני ילדים ובבתי-ספר פוגע בזכות לחינוך של בנים ובנות ומטיל עומס נוסף על ההורים, בעיקר על האימהות. מדי יום נאלצים למעלה מ-6,000 ילדים וילדות לעבור במחסום בדרך לבית-הספר והם נחשפים למראות ולחוויות הפוגעים בהתפתחותם הנפשית.

משפחות לילדים עם צרכים מיוחדים נפגעות במיוחד מהיעדר שירותי בריאות, מרכזי התפתחות הילד, שירותי רווחה וחינוך ושירותי בריאות הנפש. מרבית הנטל נופל על המשפחות עצמן, וגם במקרה זה - במיוחד על האימהות. בשכונות שמעבר לגדר אין בתי-ספר לחינוך מיוחד, ולכן נאלצים ילדים שלהם

צרכים מיוחדים לעבור במחסום כדי להגיע לבית-הספר. דבר זה מטיל מעמסה נוספת על האימהות, הנאלצות ללוות אותם אל המחסום וממנו. נוסף על כך, עליהן להתמודד עם היעדר מסגרות לאחר שעות בית-הספר ועם סביבה שאינה מונגשת, שכן באין פיקוח על הבנייה, דרישות החוק אינן נאכפות.

היעדר מנגנוני אכיפה ונגישות אליהם והיעדר מערכות תמיכה הופכים את הנשים והנערות בשכונות שמעבר לגדר לפגיעות יותר גם ל אלימות ברחוב ובתוך המשפחה. הרחוב עצמו חסר תשתיות ואינו עומד בסטנדרטים נדרשים של בטיחות ותאורה. צפיפות המגורים וההזנחה הפיזית והיעדרם של גני משחקים יוצרים מפגעים בריאותיים ובטיחותיים שנשים וילדיהן חשופים להם יותר.

לבסוף, משפחות רבות בשכונות שמעבר לגדר הן משפחות שבהן אחד מבני הזוג הוא תושב השטחים ואסורה עליו או עליה הכניסה לירושלים. במקרים אלה נוצרת תלות גדולה של תושבי השטחים בבני/בנות זוגם תושבי ירושלים בכל הקשור לחופש התנועה, למגע עם הרשויות ולנגישות לשירותים ולתעסוקה. אם האישה היא תושבת השטחים, מצמצמת התלות בבן זוגה עוד יותר את האוטונומיה המוגבלת שלה ולרוב גם את נגישותה לשירותים הכרחיים. במקרים של אלימות במשפחה, פוגעת התלות בבן הזוג ביכולתה של האישה להיחלץ ממצבה. לעומת זאת, כאשר האישה היא בעלת התושבות, מוטלת עליה לרוב האחריות לפרנס את המשפחה ולדאוג לצרכיה.

אומרת סוג'וד סולימאן, מנהלת מרכז 'עטאא' לסיוע משפטי במזרח ירושלים: "יותר מ-80 אלף תושבים פלסטינים חיים בשכונות שמעבר לגדר ההפרדה במזרח ירושלים, וכולם סובלים ממצואות חיים עגומה במיוחד. נשים סובלות בדרכים ייחודיות, במיוחד נשים שפגיעות ממילא: נשים צעירות, חד-הוריות, קשישות, נשים בהריון ונשים חולות... אנחנו רחוקות מלהבין לעומק את ההשלכות של מצב זה, ולשם כך יש צורך במחקר מקיף שיביא לידי ביטוי את קולן, חוויותיהן, מחשבותיהן, פחדיהן ואסטרטגיות ההישרדות של אותן נשים".

עקורים בעירם - סיכום

מאז שנת 1967, פועלת ישראל לביצור תביעתה על ירושלים כולה כבירתה הבלעדית ולערעור התביעה הפלסטינית הלאומית המקבילה לירושלים. ישראל ערערה על מעמדם של התושבים הפלסטינים בעיר מולדתם ועל שייכותם אליה, בהעניקה להם מעמד של תושבים שאינם אזרחים. על רקע סיפוח שטחי ירושלים המזרחית, הייתה אוכלוסייה זו לקהילה אתנית נעדרת זכויות אזרחיות ופוליטיות, החיה בתוך חברה דמוקרטית.

מעמד התושבות היה אמור לספק מינימום של צרכים, זכויות והגנות לאוכלוסייה הפלסטינית, אלא שהמדיניות הישראלית חקנה אותו במידה רבה מתכניו: היא מנעה מהפלסטינים לרשום את קרקעותיהם ונכסיהם כדין, הטילה מגבלות קשות על התכנון והבנייה, הזניחה את התשתיות החומריות והחברתיות, דיכאה את הפיתוח הכלכלי והחברתי והטילה הגבלות נוקשות על חופש הביטוי וחופש ההתארגנות.

כעבור עשרים ואחת שנים, בשנת 1988, הגדיר בית-המשפט הישראלי את מעמד התושבות עצמו כמעמד ארעי ומותנה, אשר פקיעתו תלויה ברצון השלטון הישראלי. כלומר, חלף כך שיסדיר את מצב תושבי העיר הפלסטיניים בירושלים, הפך מעמד התושבות עצמו לחרב מתהפכת.

בשנים 2004-5 הוקמה גדר ההפרדה בנסיבות ביטחוניות קשות ביותר. אולם, התואי שנקבע לה - התואם בכללותו את קווי המתאר של "ירושלים רבתי" - מבטא שאיפה להכתבה חד-צדדית של המציאות האזורית ולסיכול אפשרות להסדר מדיני. כפועל יוצא מכך, סיפחה הגדר בפועל שטחים נוספים בגדה המערבית, ניתקה את ירושלים המזרחית מסביבת חייה, הסלימה את משברי הדיור והכלכלה במקום והעמיקה את הפיצול והסגרגציה במרחב הפלסטיני. ככלל, הגדר מקבעת ומעמיקה מציאות של אפליה חמורה ומושרשת. מציאות זו מחריפה עוד יותר ללא אופק לפתרון מדיני, ועם הכחשת תביעת השוויון המלא המשתמעת מהווייתה הדו לאומית של העיר, בהיעדר פתרון.

בתוך גבולות העיר ירושלים ממשיכה הגדר לשמש כלי לעקירת תושבים פלסטינים מהעיר - אלה שהתגוררו בשכונות שהוצאו אל מעבר לגדר ואלה הנאלצים להגר אליהן מכורח הנסיבות שמדיניות זו יוצרת. עשרות אלפי תושבים אלה, שמספרם הלא ידוע הוא ביטוי לשקיפותם בעיני השלטונות, נעקרו ונעקרים מירושלים, עיר מולדתם, שהיא לעת הזו חלק מהמדינה שהם סופחו אליה בשנת 1967 ובה הם תלויים לשם הבטחת המשך קיומם בעיר.

המצב בשכונות אלו מהווה מיקרוקוסמוס מוקצן של המדיניות הישראלית בירושלים המזרחית: הזנחה מוחלטת של תשתיות פיזיות וחברתיות; הפקרת הקרקעות להשתלטות עבריינית ולבנייה חפוזה ובלתי מתוכננת שאינה עומדת בסטנדרטים מינימליים; היעדר כמעט מוחלט של שירותי חירום ושל שירותי רווחה ותשתיות. המחסומים בגדר פוגעים בנושאות בחופש התנועה של תושבי השכונות וגוזלים זמן יקר מאלה העוברים בהם מדי יום לירושלים-גופא ובחזרה. ובכל זאת, מושכים אליהם אזורים אלה אוכלוסייה פלסטינית ירושלמית - אותם הנמצאים בקצה הפגיע ביותר למדיניות הישראלית בכל הקשור למעמד כלכלי-חברתי ולמעמד התושבות. אלה נאחזים במגורים בשכונות שמעבר לגדר כמפלט אחרון לחיים בעיר מולדתם.



אפשר לדון במתרחש בשכונות שמעבר לגדר במונחים של שירותים והיבטים הומניטריים: בוודאי שיש חשיבות רבה לדיון בחינוך, בכבישים ובתחבורה, בתשתיות המים, בחשמל ובתברואה, בבנייה המסכנת חיים ובהיעדר שירותי החירום. אולם, לא ניתן שלא לראות בהיבטים אלה גם פן של מדיניות מתמשכת, החותרת לערעור זיקתם של הפלסטינים לעיר מולדתם מדורי-דורות ולערעור הזכויות המדיניות והפוליטיות של הקולקטיב הפלסטיני החי בה.

מסיבה זו, מהוות השכונות שמעבר לגדר מקרה מבחן מוקצן למדיניות הישראלית הכוללת כלפי תושבי ירושלים המזרחית. מדיניות זו, שהיא מכבש לחצים פוליטי, משפטי, כלכלי, חברתי ואישי - כפי שפורט בהרחבה בפרקים הקודמים - מדרדרת את החיים בתוך ירושלים המזרחית ומאלצת עשרות אלפים מתושביה לעקור אל השכונות שמחוץ לגדר. מכאן, שהתנערות הרשויות מחובותיהן כלפי התושבים באזורים אלה חמורה שבעתיים, כיוון שחלק ניכר מהתושבים אולצו לעבור ולהתגורר בהם בעטיים של הקשיים שמדיניותה של ישראל כופה עליהם.

תהליך זה, שהוא רב-פנים ורב-רבדים ונמשך שנים רבות, מאיר באלומת-אור קודרת במיוחד את העברת השליטה הביטחונית באזור כפר עקב-סמיראמיס לידי הצבא ואת ההתבטאויות השונות של דוברי השלטון בישראל (ראו פרק 3), המעוניינים להתנער משכונות אלו ומחובתם כלפיהן ולנתק אותן מירושלים.

יתרה מזו, גורמים פוליטיים בישראל - בחלקם גם מבין שוחרי פתרון שתי המדינות - מבקשים לקדם רעיון של ויתור ישראלי על השכונות שמעבר לגדר כפתרון יצירתי לשאלת חלוקת ירושלים. תפיסה זו זורה חול בעיני המעוניינים בפתרון מדיני ומשרתת את התעתוע כי חלוקת ירושלים יכולה להיקבע באופן חד-צדדי ומבלי שתעלה על שולחן הדיונים שאלת עתידו של האגן ההיסטורי - לב המחלוקת בין הצדדים. תפיסות אלו אינן מקדמות את הסיכויים להסדר מדיני, אך מעמיקות, בינתיים, את הפגיעה במרחב הפלסטיני ובתושביו.

באין התקדמות או נכונות להסדר מדיני, נתונה ישראל בצבת של חרדה דמוגרפית והיא מחריפה את צעדיה להחלשת התושבים הפלסטינים, כיחידים וכקולקטיב, ולהורדת מספרם בעיר. השכונות שמעבר לגדר הן תמונת המראה המוקצנת של מדיניות זו: הן צומחות במהירות בשל מאזן אימה בין החשש מניתוק מהעיר ובין אי-היכולת לשרוד את מכבש הלחצים בתוכה. אולם, מציאות זו עלולה לפעול כבומרנג אם תעורר עוד יותר זיקתן של שכונות אלו לירושלים או אם יתרחש בהן אסון הומניטרי, דבר שהוא כמעט בלתי נמנע בתנאים השוררים בהן. חזרה המונית אל השכונות שבתוך הגדר, בדומה לגל השיבה אל העיר מהפרברים שמחוץ לגבולה המוניציפאלי לאחר בניית הגדר, היא אפשרות אחת של תגובה למשבר אפשרי. במקרה זה יחמיר עוד יותר הלחץ על התשתיות המוזנחות והרעועות בתוך העיר. אולם, גם בלא שינוי דרסטי במצב השכונות שמעבר לגדר, לא תוכל ישראל להתעלם לאורך זמן מהשלכותיו ההומניטריות, החברתיות והפוליטיות.

בהיעדר שינוי משפטי או פוליטי, נשמר לעת-עתה מאזן האימה בשכונות שמעבר לגדר: ישראל אינה יוזמת שינוי חוקי ומהותי של מעמדן, דבר העלול לסבך אותה בזירה הפוליטית הפנימית והבין-לאומית, אך ממשיכה להשתמש בהזדמנויות שיצרה הגדר ככלי לצמצום הנוכחות הפלסטינית בעיר ואף לנישולה ממנה.

בלא אופק מדיני, צפויה המציאות הדו-לאומית בירושלים המזרחית להפוך למציאות של קבע. אולם העיר לא תוכל לשאת לאורך זמן אי-שוויון כה עמוק, שאין לו אח ורע בעולם: קיומה של קבוצה לאומית אתנית משוללת זכויות אזרחיות ופוליטיות, כלואה בחלקה בתוך מתחמים מסוגרים, לא במושבה מרוחקת אלא בתוך בירת מדינה הטוענת למשטר דמוקרטי. מציאות זו מאיימת על בסיס הערכים של החברה הישראלית ואף גדר לא תוכל להגן עליה מפני השלכותיה.

חיזוק תנאי החיים של החברה הפלסטינית בירושלים המזרחית כולה, הקמת התשתיות והשירותים החסרים בתוך הגדר ומחוצה לה ושיקומם, הגנה מוחלטת על מעמד התושבות ובניית המוסדות הנחוצים לשם קיומם של חיים אזרחיים בירושלים המזרחית - כל אלו מהווים תנאי הכרחי להסדר עתידי, מצד אחד, והכרח קיומי אם התהליך המדיני לא יתחדש במהרה או לא יניב תוצאות, מצד שני. אם ישראל לא תפעל בנחישות בכיוון זה, היא תתקרב במהירות לאסון הומניטרי המתרחש בחסותה ולמציאות שהיא, כדבריו של השופט לוי: "משמרת את הדמוקרטיה בקליפתה מבלי להותיר שריד מתוכנה."¹⁴²

142 פסקה 29 לפסק-דינו של השופט לוי בדעת המיעוט, בג"צ 07/466, 11.1.12. מובאת בתוך: מנחם הופנונג, ישראל - בטחון המדינה מול שלטון החוק, 1991, עמ' 105.

תגובת משרד המשפטים בשם כלל הרשויות הרלוונטיות*



מדינת ישראל משרד המשפטים

מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט בין-לאומי)

תאריך: י"ג' סיון, תשע"ה

31 מאי, 2015

מספר: 1132

לכבוד

גב' יהודית אופנהיימר

מנהלת כללית

ארגון "עיר עמים"

שלום רב,

הנדון: התייחסות לטיוטת דר"ח ארגון "עיר עמים" בשם "עקורים בעירם"

פנייתך לקבלת התייחסותנו לטיוטת דר"ח שבנדון התקבלה במשרדנו ולהלן תגובת הגורמים הרלוונטיים:

מתודולוגיה

הדר"ח נבנה על נתונים בלתי מדויקים ובלתי מייצגים, אשר על פניו נדמה כי נבחרו בצורה מגמתית תוך התעלמות מהצעדים הרחבים שמובילה עיריית ירושלים במזרח העיר לצמצום הפערים בתחומי החינוך, התחבורה, התשתיות, הבינוי, הרווחה והקהילה וכן מצעדים נוספים הנקטים על ידי רשויות אכיפת החוק במקום, באופן אשר עשוי לעוות את המציאות.

טענות כלפי הרשויות

עיריית ירושלים

מעיריית ירושלים נמסר כי הדר"ח אינו מזכיר כלל השקעות משמעותיות מהם נהנים כלל תושבי העיר, מזרח ומערב כאחד, ובנוסף מתעלם לחלוטין מתקציבים והשקעות ייחודיות למזרח העיר.

להלן תפורט עשיית עיריית ירושלים במגוון תחומים:

תכנית חומש – העירייה החלה השנה ביישום תכנית החומש הממשלתית בהיקף כולל של 200 מיליון ש"ח בשורה של תחומים לרבות חינוך, תעסוקה, קהילה ורווחה.

רפורמת צמצום הפערים - במסגרת רפורמה זו מושקע סכום של חצי מיליארד ש"ח בפיתוח ושיקום התחבורה והתשתיות במזרח העיר, כאשר סכום של כ- 400 מיליון ₪ מושקע בתחום החינוך (יפורט להלן). בנוסף, עשרות מיליוני שקלים מושקעים בהקמת מבנים קהילתיים וטיפות חלב, אולמות ספורט וסניפי דואר. העירייה אף נמצאת כיום בעיצומם של תהליכי תכנון מחודש של שכונות מזרח העיר.

תחבורה ותשתיות תחבורה – במקביל לתכנית החומש, משקיעה העירייה בשיתוף משרד התחבורה חצי מיליארד ש"ח בסלילת כבישים ופיתוח תשתיות תחבורה חדשות במזרח העיר, שדרוג עשרות כבישים קיימים ופרויקטים תחבורתיים נוספים.

מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט בין-לאומי)

חינוך – 400 מיליון ₪ מושקעים על ידי העירייה בתחום החינוך לרבות קידום תכניות לימוד ייחודיות, קיום מכינות קדם אקדמיות, הנהגת יום לימודים ארוך ובבניית כיתות לימוד.

בשנים האחרונות נבנו במזרח העיר מספר בתי ספר חדשים המאכלסים כ-400 כיתות לימוד ומזה מספר חודשים מתבצע פרויקט להארכת יום הלימודים עד השעה 18:00 ב-10 בתי ספר נבחרים במזרח העיר.

העירייה אף מקדמת מהפכה טכנולוגית של ממש במזרח העיר, במסגרתה חולקו לא פחות מ-1,720 מחשבים ניידים וניידים לבתי ספר, לגני ילדים ולמורים במזרח העיר ו-350 מחשבים נוספים לבתי התלמידים. בנוסף, כיתות הלימוד בשישה בתי ספר במזרח העיר יהפכו ל"כיתות חכמות" משוכללות, באמצעות שבעה לוחות אינטראקטיביים שתציב בהן העירייה.

החל משנת הלימודים תשע"ג משקיעה העירייה כמיליון ש"ח מתקציבה בתכנית חדשה ללימוד מקצועות המדעים במזרח העיר. מטרת התכנית היא הגדלת אחוז הניגשים למגמה הריאלית בבחינת התאוגיה (הבגרות בתכנית הפלסטינית), בכדי לפתוח לתלמידי מזרח העיר מגוון אפשרויות של השכלה והכשרה מקצועית, שיסייע להם להשתלב בשוק העבודה בעתיד.

העירייה אף משקיעה שני מיליון ש"ח בתכנית למניעת נשירת תלמידים ממערכת החינוך.

תכנון ובינוי - עיריית ירושלים החלה בתכנון מחודש לשכונות מזרח העיר הנעשה בשיתוף התושבים, בין השכונות בהן החל תכנון מחודש: בית חנינא ושועפאט, עיסאווייה; מע"ר מזרח; סילוואן- השכונה התיכונה; הבוסתן-גן המלך; ערב א-סוואחרה; צור באהר, דיר אל-עמוד ודיר אלמונטר. בתהליך זה הושקעו מיליוני שקלים וזאת בהמשך לתהליך שהחל בשכונות עצמן. בנוסף העירייה אישרה וקידמה באופן משמעותי את תכנית האב לשכונת ערב א-סוואחרה.

העירייה אף הקימה מנגנון חדש המקל על התושבים הערביים בסוגיית הוכחת הבעלות על הקרקע במזרח העיר, באמצעות הפעלת ועדה מקצועית המשותפת לעירייה ולמינהלים הקהילתיים במזרח העיר, אשר מקלה על תהליכי הוצאת היתר הבנייה.

שירותי חברה וקהילה - בשנתיים-שלוש הקרובות צפויות להיפתח שתי לשכות רווחה נוספות, וכן עומד לקום מרכז רב תכליתי בשכונת צור באהר אשר יעניק שירותים בתחומים שונים לתושבי דרום מזרח העיר לרבות בתחום הרווחה. בשכונות בית צפאפה ועיסאווייה אף הוקמו שני אולמות ספורט חדשים.

בנוסף לכך העירייה מקדמת הקמת מבנה קהילתי בשכונת ביר-איוב אל-בוסתן בסילוואן. במבנה מתוכננים גני ילדים, טיפת חלב, מרכז תרבות וספורט, חדרי חוגים ואולם רב תכליתי.

שירותי דואר - העירייה ורשות הדואר שוקדות על המשך צמצום הפערים גם בתחום זה. נפתחו מוקדי חלוקת דואר חדשים בעיסאווייה, ג'בל מוכאבר ואבו טור. העירייה השלימה מהלך מתן שמות למאות רחובות במזרח העיר.

עליה בשביעות רצון התושבים - ההשקעה העירונית הרחבה משתקפת בסקר עדכני של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה משנת 2015, הקובע שהתושבים הערבים בירושלים שבעי רצון בשיעורים גבוהים יותר מהמוצע של האוכלוסייה הערבית בישראל. בנוסף, על פי סקר מכון וושינגטון למדיניות המזרח התיכון בשיתוף המרכז הפלסטיני לדעת קהל ואוניברסיטת פרינסטון הרי ישנה עליה חדה של 19% בשביעות הרצון של התושבים משירותי העירייה, וכיום רק 16% מהנשאלים ציינו כי הם אינם מרוצים משירותי העירייה (לעומת 35% בנובמבר 2010). עוד עולה מהסקר כי ישנה עליה של 30% בשביעות הרצון של תושבי מזרח העיר ממתן אישורי הבנייה במזרח העיר.

מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט בין-לאומי)

משטרת ישראל

סגירת עסקים ואירועים – משרת ישראל מונעת קיום פעילות המתקיימת בניגוד לחוק יישום הסכם הביניים בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה (הגבלת פעילות) התשנ"ה-1994. מטרת הצווים עליהם חותם השר לביטחון פנים אינה פגיעה באירועי או מוסדות תרבות, אלא מניעת קיום אירועים מטעם הרשות הפלסטינית המתקיימים בניגוד להסכם ולחוק האמור.

אי אכיפת הדין הפלילי – בניגוד לאמור בדו"ח מבצעת משטרת ישראל פעולות אכיפה בשכונות הירושלמיות הנמצאות ממזרח לגדר הביטחון, אולם אופי הפעילות נגזר ממאפייניו הייחודיים של אזור זה.

בידוק במחסומים – משטרת ישראל מבצעת בידוק בהתאם לדין ולהתחייבויותיה בפני בית המשפט העליון במושבו כבית דין גבוה לצדק. ישנו מאמץ לצמצם את משך ההמתנה במעברים, אולם מבלי שיהיה בכך כדי לפגוע בשיקולי הביטחון.

בברכה,

אסף רדזינר, עו"ד

העתק: עו"ד הילה טנא-גלעד – כאן

* לבקשת משרד המשפטים, תגובת המשרד לדוח זה בשם כלל הרשויות הרלוונטיות מובאת כלשונה ובשלמותה. עיר עמים מבקשת לציין כי על אף שציקר הדוח עוסק בשכונות שמעבר לגדר ההפרדה, בתשובת העיריה אין כל התייחסות לנעשה בשכונות אלה ולתקציבים, שירותים ותוכניות המיועדים להן.



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 94581 | טלפון 02-6222858 | פקס 02-6233696
www.ir-amim.org.il | mail@ir-amim.org.il