

פתרון מדיני בירושלים : אפשרי, במחיר גדל והולך

ירושלים על שולחן המשא ומתן – בין עקרונות לבין עובדות

אפריל 2014

מאז ראשית המגעים בין ישראל לבין הפלסטינים לפני יותר משני עשורים, ברור היה לשני הצדדים כי מציאת פתרון משביע רצון בסוגיית ירושלים מהווה תנאי להסדר מדיני בין העמים. בעקבות השיחות שהחלו ביולי 2013, בתיווכו של ג'ון קרי, מזכיר המדינה האמריקני, ערכה עיר עמים ניתוח של התכנות הפתרון המדיני בירושלים על פי המצב בהווה, 13 שנים מאז הוצג "מתווה קלינטון", שמשמש מאז בסיס למשא ומתן על ירושלים.

נייר זה מנתח את התכנות הפתרון בירושלים, על בסיס השינויים שנוצרו בשטח: בתחום המוניציפלי, באזור "האגן ההיסטורי", ב"ירושלים רבתי", והשפעות אלו על המרחב הפלסטיני בירושלים וחיבורו לגדה המערבית. הנייר אינו מתיימר להקיף את כל השינויים שחלו בירושלים המזרחית מאז שנת 2000, אלא לגעת בשינויים להם השלכה ניכרת על התכנות של פתרון בירושלים.

על פי הניתוח שנערך בעיר עמים, פתרון מדיני בירושלים על בסיס "מתווה קלינטון" עדיין אפשרי. על אף שנדמה כי מאז הוצג המתווה לפתרון, פועלת מדיניות ישראל להציב כשלים ליישום, חלון ההזדמנויות לפתרון בירושלים לא נסגר, אך מחירו גדל והולך עם הטבעתה של כל עובדה נוספת במציאות הקיימת.

מניתוח התנהלותה של ישראל מאז הוצג מתווה קלינטון לראשונה, לפני יותר מ-13 שנים, עולה כי כדי שניתן יהיה להגיע למתווה מוסכם בר קיימא, צריכים להיקבע כבר עתה תנאים מיידיים. אי עמידה על קיומם של תנאים אלו, מכשילה את הפתרון בירושלים בעתיד, וגובה מחיר קשה ואף בלתי נסבל בהווה.

תוכן העניינים

- עמ' 3 1. העקרונות במו"מ לפתרון בירושלים – ממתווה קלינטון ועד היום
- עמ' 10 סיכום העקרונות
- עמ' 11 2. עובדות בשטח – מדיניות ישראל מאז שנת 2000
- עמ' 11 א. בגבולות המוניציפליים של ישראל
- עמ' 12 ב. האגן ההיסטורי
- התנחלויות ומתחמים ישראלים בלב שכונות פלסטיניות
 - גנים לאומיים ומתחמי תירות ישראלים
 - הר הבית/ חראם אל-שריף
- עמ' 16 ג. ירושלים רבתי
- בניה וגידול אוכלוסיה
 - גדר ההפרדה
 - מערך כבישים
- עמ' 18 ד. מרקם חיי הקהילה הפלסטינית
- סגירת מוקדי פעילות פלסטינית (פוליטית, תרבותית וחברתית) בירושלים
 - עוני חריף
 - תכנון ותנאי מגורים
 - פערים תקציביים
 - מעמד אזרחי נמוך – שלילת תושבות
 - חינוך
 - בריאות
 - מים ותשתיות
- עמ' 21 3. סיכום – מתווה קלינטון עדיין אפשרי. אך המחיר ליישומו גדל והולך
- עמ' 22 4. מתווה לפתרון בירושלים, וצעדים מיידיים נדרשים

1. העקרונות במו"מ לפתרון בירושלים – ממתווה קלינטון ועד היום

הסכמי אוסלו לא כללו קביעות מהותיות בסוגיית ירושלים, אך הם הניחו לראשונה את נושא ירושלים על שולחן המשא ומתן בין ישראל והפלסטינים.¹ בהצהרת העקרונות שנחתמה בין ישראל לבין אש"ף ב-13 בספטמבר 1993 נקבע כי הצדדים ידונו על שאלת ירושלים במשא ומתן על הסדר הקבע, שיחל לא יאוחר מתחילת השנה השלישית לתקופת הביניים.²

במרץ 2000 החלו שיחות מהותיות בין הצדדים על הסכם הקבע, בערוץ רשמי ובערוץ חשאי במקביל (קמפ דייוויד). ראש הממשלה דאז, אהוד ברק, הנחה את נציגי ישראל לשיחות שלא לנהל מו"מ מהותי על נושא ירושלים ולדחותו ככל הניתן.³ לכן שאלת ירושלים עלתה בשיחות בקווים כללים בלבד, ללא תיעוד בכתב ובעיקר בארבע עיניים.⁴ לא הושגה הסכמה במהלך שיחות אלו והפערים נותרו עמוקים. עמדת הפתיחה הישראלית התנגדה לאפשרות של החלת ריבונות פלסטינית במקום כלשהו בגבולותיה המוניציפאליים של ירושלים. ככל שנמשכו השיחות, ישראל עמדה על סירובה לאפשרות של החלת ריבונות פלסטינית בשכונות הפלסטיניות ה"פנימיות", אך ביחס לשכונות ה"חיצוניות" הביעה הסכמה לאוטונומיה פונקציונאלית או לריבונות חלקית פלסטינית. לגבי העיר העתיקה תמכה ישראל בפתרון של "משטר מיוחד", אך במקרה של חלוקת ריבונות היא דרשה חלוקה של 2:2 – הרובע המוסלמי והנוצרי בריבונות פלסטינית, הרובע היהודי והארמני בריבונות ישראלית. כמו כן דרשה ישראל ריבונות מלאה על עיר דוד והר הזיתים. בשל חוסר הרציפות הטריטוריאלית, הציעה ישראל מסדרון ריבוני בין השכונות החיצוניות לבין החלק הפלסטיני בעיר העתיקה.⁵ סוגיית הר הבית / חראם אל-שריף עוררה ויכוחים היסטוריים תאולוגיים סוערים בין הצדדים בשאלה האם בית המקדש אכן עמד במקום זה. ישראל הבהירה כי לא תסכים לוותר על ריבונות ישראלית בהר הבית. הדרישה הישראלית לגבי תפילת יהודים על הר הבית הועלתה לראשונה בקמפ-דייוויד ועוררה זעם רב בצד הפלסטיני.⁶

עמדת הפתיחה שהוצגה בצד הפלסטיני הייתה "ירושלים המזרחית לנו, המערבית לישראל", אך בהמשך הובעה הסכמה לריבונות ישראלית בשכונות היהודיות במזרח העיר, ברובע היהודי ובכותל. עמדת הפלסטינים הייתה כי ירושלים תהיה עיר פתוחה והכניסה אליה תהיה חופשית הן לישראלים והן לפלסטינים; בעיר דוד ובבית הקברות שעל הר הזיתים תהיה שליטה מנהלית ישראלית, אך ללא ריבונות ישראלית. הפלסטינים דחו את ההבחנה הישראלית בין שכונות "חיצוניות" ל"פנימיות" ודרשו ריבונות פלסטינית על כל השכונות הפלסטיניות. בשאלת חראם אל-שריף הציבו הפלסטינים דרישה חד משמעית לריבונות פלסטינית מלאה.

מתווה קלינטון, דצמבר 2000

מתווה נשיא ארה"ב דאז, ביל קלינטון, הוצג לנציגי הצדדים, הישראלי והפלסטיני, בבית הלבן ב-23 בדצמבר 2000. "מתווה ההסכמות" של קלינטון נועד לשמש בסיס להסכם מסגרת ולקבוע את עקרונות הסכם הקבע. הסכם המסגרת שהוצע מציג את התנאים להקמת מדינה פלסטינית

¹ מנחם קליין, **יונים בשמי ירושלים – תהליך השלום והעיר 1999-1977**, 106 (מכון ירושלים לחקר ישראל, 1999).

² הצהרת העקרונות בדבר הסדרי הביניים של ממשל עצמאי עם אש"ף, 13 בספטמבר 1993, §(1), §(2).

³ ליאור להרס, **משא ומתן על ירושלים – עיון בתהליכי המשא ומתן הישראלי-פלסטיני בסוגיית ירושלים - 1993-2011**, 17 (מכון ירושלים לחקר ישראל, מחקר מס' 418, 2011), [להלן: להרס, משא ומתן על ירושלים].

⁴ גלעד שר, **במרחק נגיעה: המשא ומתן לשלום, 1999-2001: עדות**, 85, 88, 89, 106, 109 (רמי טל עורך, הוצאת ידיעות אחרונות, 2001).

⁵ שלמה בן עמי, **חזית ללא עורף – מסע אל גבולות תהליך השלום**, 211 (רמי טל עורך, הוצאת ידיעות אחרונות, 2004).

⁶ להרס, משא ומתן על ירושלים בעמ' 34.

עצמאית בשטחים, **שבירתה תהיה בירושלים**, את הזכויות שיישארו לישראל במזרח ירושלים ובגדה המערבית, ואת סידורי הביטחון בין שתי המדינות.

נוסח המתווה, כפי שהוצג בפני ממשלת ישראל בתאריך ה-27 בדצמבר 2000, כלל שלושה הסדרים מרכזיים בנושא ירושלים:

א. **חלוקה אתנית של ירושלים**: "מה שערבי לפלסטינים, מה שיהודי לישראל"⁷. שכונות ערביות יהיו חלק מפלסטין, ושכונות יהודיות מעבר לקו הירוק (כגון: רמות, גילה, ארמון הנציב ורכס שועפאט) יהיו חלק מישראל.⁸

ב. **חלוקה "אנכית" של הר הבית**: מה שלמעלה, מסגד אלאקצה, כיפת הסלע והרחבה שבניהם, יהיה בריבונות פלסטינית. מה שלמטה, החלל התת-קרקעי שמתחת למסגדים המוסלמיים, יזכה למעמד מיוחד שיכבד את הזיקה היהודית.

קלינטון הציע שתי חלופות ביחס להר הבית: באחת, מקבלת ישראל את הריבונות בחלל התת-קרקעי, המחובר לכותל המערבי, שיימצא בריבונותה בכל מקרה. בחלופה השנייה, מוזכרת הזיקה ל"קודשי היהדות" מתחת להר הבית, ומוצע להקים מנגנון פיקוח בינלאומי שיגביל את הריבונות הפלסטינית בחלל התת-קרקעי וימנע חפירות במקום.

ג. **משטר מיוחד בעיר העתיקה**: משטר זה יאפשר מעבר חופשי בלי גדרות וביקורת גבולות. הרובע הנוצרי והרובע המוסלמי יהיו חלק מפלסטין. הרובע היהודי, כמו הכותל המערבי, יהיה חלק מישראל. הרובע הארמני יחולק בצורה שתאפשר מעבר בריבונות ישראלית בפרוודור משער יפו אל הכותל. שאר חלקי הרובע יהיו בריבונות פלסטינית.

שני הצדדים הציגו הסתייגויות רבות למתווה. יש המייחסים לישראל קבלה עקרונית של המתווה לצד רשימת הסתייגויות שהציגה⁹, אך הגרסאות חלוקות בעניין זה.

שיחות טאבה, ינואר 2001

ב-21 בינואר 2001 נערך בטאבה סבב השיחות האחרון שקיימה ממשלת ברק. השתתפו בו נציגי שני הצדדים ולא הייתה במפגש מעורבות אמריקאית. הדיון בשיחות טאבה העיד על הסכמה בין הצדדים על יישום העיקרון שקבע קלינטון במתווה לגבי מעמדן העתידי של השכונות במזרח ירושלים: "מה שערבי – לפלסטין, מה שיהודי – לישראל" (למעט שכונת הר-חומה וההתנחלויות נוספות בלב שכונות פלסטיניות שהוקמו לאחר הסכם אוסלו).

בוועידה נדונו נושאים שונים בנוגע לירושלים, ביניהם סוגיית העיר הפתוחה, הקשר בין שני חלקי העיר, הסדרים לתיאום ולשיתוף פעולה בין העיריות של ירושלים ואל-קודס, וסוגיות הקשורות לשליטה ב"אגן הקדוש".

לאחר סיום הוועידה, ניסח הנציג האירופי המיוחד לתהליך השלום במזרח התיכון, השגריר מיגל מורטינוס, מסמך לא רשמי ובלתי מחייב (non-paper) שנכתב לאחר התייעצות עם נציגי הצדדים, בו שורטטו גבולות ההסכמה והמחלוקת בין הצדדים. מסמך זה, אשר זכה לכינוי "מסמך מורטינוס", או "מסמך טאבה", מתייחס לשש סוגיות בשאלת ירושלים: ריבונות, עיר פתוחה,

⁷ "The general principle is that Arab areas are Palestinian and Jewish ones are Israeli"

⁸ שכונת הר חומה, שהיתה אז בשלבי בנייה ראשוניים בלבד לא שויכה לישראל.

⁹ להרס, משא ומתן על ירושלים, בעמ' 42.

בירה לשתי מדינות, העיר העתיקה והאגן הקדוש/ההיסטורי, מקומות קדושים (הכותל המערבי/ כותל הדמעות) וחראם אל-שריף/ הר הבית.

בנושא הריבונות, המסמך מציין שהצדדים קיבלו את הצעת קלינטון בנוגע לריבונות פלסטינית על שכונות ערביות וריבונות ישראלית על שכונות יהודיות. הצד הפלסטיני אישר שהוא מוכן לדון בבקשה הישראלית להחלת ריבונות על "ההתנחלויות במזרח ירושלים"¹⁰, אך לא לגבי גיבל עיניים (הר חומה) וראס אל-עמוד. כמו כן, הצד הפלסטיני דחה את ריבונות ישראל על התנחלויות בירושלים רבתי, כמעלה אדומים וגבעת זאב.

יתר הנושאים בסוגיית הריבונות נוסחו כהבנות בין הצדדים. לפי המסמך, הצד הפלסטיני הבין שישראל מוכנה לקבל ריבונות פלסטינית על השכונות הערביות של מזרח ירושלים, כולל חלק מהעיר העתיקה. הצד הישראלי הבין שהפלסטינים מוכנים לקבל ריבונות ישראלית על הרובע היהודי של העיר העתיקה ועל חלק מהרובע הארמני.

הרעיון של ירושלים כעיר פתוחה זכה לתמיכה של שני הצדדים, אם כי המחלוקת על גבולותיה נותרה בעינה. הצד הישראלי הציע עיר פתוחה, שתחומה הגיאוגרפי יכלול את העיר העתיקה של ירושלים בתוספת האזור המוגדר האגן הקדוש או האגן ההיסטורי. הצד הפלסטיני צידד בעיר פתוחה, בתנאי שהרצף וההמשכיות הריבוניים יישמרו. הוא דחה את ההצעה הישראלית בנוגע לתחום הגיאוגרפי של העיר הפתוחה, ועמד על כך שהעיר הפתוחה תהיה קבילה רק אם תחומה הגיאוגרפי יקיף את גבולותיה המוניציפליים הכוללים של ירושלים, מזרח ומערב גם יחד.

נושא ירושלים כבירת שתי המדינות סוכם בקצרה במסמך מורטינוס. נקבע בו כי הצד הישראלי הסכים שירושלים תהיה בירה של שתי המדינות, ואילו הצד הפלסטיני הביע את דאגתו העיקרית, והיא עמידה על כך שמזרח ירושלים תהיה בירתה של מדינת פלסטין.

המסמך מציין כי הצד הישראלי הביע את עניינו ואת דאגתו בנוגע לאזור שהוגדר כאגן הקדוש/ההיסטורי (הכולל את בית הקברות היהודי על הר הזיתים, עיר דוד, עמק קידרון). הצד הפלסטיני אישר שהוא מוכן להביא בחשבון את עניינה ודאגתה של ישראל, בתנאי שמקומות אלה יישארו בריבונות פלסטינית. אפשרות נוספת לגבי האגן הקדוש, שהוצעה באופן בלתי רשמי על ידי הצד הישראלי, היתה יצירת משטר מיוחד, או צורה כלשהי של בינאום האזור כולו, או משטר משותף שיאופיין בשיתוף פעולה ותיאום מיוחדים. הצד הפלסטיני לא הסכים לקדם אף אחד מרעיונות אלה, אך במסמך מצוין כי הדיון עשוי להימשך.

ועידת אנאפוליס, נובמבר 2007

לאחר תקופה ארוכה של קיפאון מדיני, שב ועלה נושא ירושלים בוועידת אנאפוליס, שנערכה ב-27 בנובמבר 2007. בוועידה השתתפו נציגי משלחות של ממשלת אהוד אולמרט וממשלת סלאם פיאד הטריה, וכן נציגי הקוורטט, ארה"ב, האו"ם, ונציגים ממרבית מדינות הליגה הערבית. בוועידת אנאפוליס הודיעו הצדדים על חידוש המשא ומתן מתוך שאיפה להגיע להסכם קבע עוד לפני סיום שנת 2008.¹¹

¹⁰ בלשון המקור - Jewish settlements in East Jerusalem, מסמך מורטינוס, סעיף 2.1.

¹¹ נוסח הצהרת אנאפוליס - <http://www.theguardian.com/world/2007/nov/27/israel.usa1>

סוגיית ירושלים נדונה מבחינה מהותית אך ורק בערוץ אולמרט – אבו-מאזן. ב-16 בספטמבר 2008 נערך המפגש האחרון בסדרת השיחות בין אולמרט לבין אבו-מאזן. במפגש זה הציג אולמרט בפני אבו-מאזן מסמך עקרונות להסכם הקבע בליווי מפה, ועליה הצעתו לקו הגבול בין שתי המדינות. בסוגיית ירושלים קבעה תכנית אולמרט כי השכונות היהודיות שנבנו בירושלים לאחר 1967, כולל שכונת הר חומה, יישארו בריבונות ישראל, והשכונות הערביות יהיו בריבונות פלסטינית וישמשו בירתה של המדינה הפלסטינית. האגן הקדוש יוגדר כשטח נאמנות של חמש מדינות: ישראל, פלסטין, ירדן, ערב הסעודית וארה"ב. ההצעה לא התייחסה לשאלת הריבונות באגן הקדוש - כל צד ישמור על תביעותיו בנושא, תוך הסכמה על העברת סמכויות הניהול למשטר הנאמנות הבינלאומי. על פי המפה שהציע אולמרט, תספח ישראל 6.3% משטחי הגדה המערבית, הכוללים את שטחי השכונות במזרח ירושלים, בתמורה לשטח חלופי בישראל שגודלו שווה ל-5.8% משטחי הגדה. מאחר שסיפוח מעלה אדומים קוטע את המעבר בין בית לחם לרמאללה, הציע אולמרט לפלסטינים כביש גישה מיוחד שיעקוף את מזרח ירושלים ויחבר בין שתי הערים.¹²

אבו מאזן סרב לחתום על הצעתו של אולמרט בו במקום, וביקש לקבל את המפה להתייעצות. יתר ההתדיינות נעשתה בחילופי מסמכים בין הצדדים. ממסמך פלסטיני שהודלף לאל ג'זירה ניתן ללמוד כי הצד הפלסטיני העלה שורה של שאלות והשגות על הצעת אולמרט, והעביר אותן לאולמרט ולאמריקאים. הפלסטינים הביעו חשש מהנוסח המעורפל והחסר בכל הנוגע להסדרים באגן הקדוש. כמו כן, הם הסתייגו מהרעיון לדחות את ההסכמה בשאלת הריבונות והדגישו כי הוא עומד בסתירה להסכמה בין הצדדים בוועידת אנאפוליס, לפיה יתנהל מו"מ בכל הסוגיות, וכן עומד בניגוד להחלטות מועצת הביטחון 242 ו-383. בשאלת הגבול טענו הפלסטינים במסמך כי סיפוח ישראלי של התנחלויות כמעלה אדומים, גבעת זאב, והר חומה, פוגע ברציפות הטריטוריאלית, במאגרי המים ובקיימות המדינה הפלסטינית. הפלסטינים לא קיבלו תשובה על המסמך המדובר.¹³

נקודות מחלוקת נוספות בין אולמרט ואבו-מאזן מובאות במאמר שכתב ברנרד אבישי ופורסם ב"ניו יורק טיימס"¹⁴, על בסיס ראיונות עם כל אחד מהמנהיגים בנפרד. לטענת אבישי, אבו-מאזן הסכים עקרונית להצעת אולמרט לגבי משטר הנאמנות, אך בין השניים נותרה מחלוקת על גבולות האגן הקדוש. אולמרט רצה שמלבד העיר העתיקה יכלול האגן הקדוש גם את הר הזיתים, עיר דוד וחלקים מסילוואן, אך אבו-מאזן לא הסכים שהמשטר יחרוג מגבולות העיר העתיקה, והתנגד לכך שחלקים מהשכונות הפלסטיניות א-טור וסילוואן לא יכללו בשטחי המדינה הפלסטינית. אבו-מאזן אף תהה מדוע לא יסופחו לתחומי המשטר גם שטחים מן הצד הישראלי והצביע למשל על אפשרות צירוף בית הקברות המוסלמי "ממילא" למשטר שיונהג באגן הקדוש.

בשאלת העיר העתיקה, העמדה הפלסטינית העדיפה פתרון של חלוקת הריבונות, ודרשה הסכמה על קו הגבול לפני דיון על הסדרים מיוחדים.¹⁵

במסמך נוסף שנחשף בין "מסמכי אלג'זירה", אשר הוכן בנובמבר 2008 לקראת מפגש עם נציגי הקוורטט, נכתב כי הפלסטינים הביעו את התנגדותם להצעת אולמרט אשר כוללת סיפוח של כל ההתנחלויות באזור שישראל מכנה "ירושלים רבתי" ללא מתן שטח חלופי באזור ירושלים, וכן

¹² להרס, משא ומתן על ירושלים, 58.

¹³ להרס, משא ומתן על ירושלים, בעמ' 61.

¹⁴ B. Avishai, "A Plan for Peace That Still Could Be", *New York Times*, 7.2.2011

¹⁵ להרס, משא ומתן על ירושלים, 60.

דחו את הפתרון שהוצע בנושא "האגן הקדוש". בתגובה להצעת אולמרט, הוגשה הצעה מטעמו של אבו-מאזן אשר כללה עקרונות להסכם עם מפה המתארת חילופי שטחים של 1.9%. הצעת אבו-מאזן מעולם לא נדונה באופן רשמי בין שני הצדדים.¹⁶

התבטאויות הצדדים עד חידוש השיחות, יולי 2013

מאז תום השיחות בוועידת אנאפוליס, התבטאויות ומהלכים שונים של שני הצדדים העידו על עמדתם בנושא ירושלים.

בנאומו בבר-אילן ב-14 ביוני 2009,¹⁷ אמר ראש הממשלה נתניהו כי "ישראל זקוקה לגבולות בני הגנה, וירושלים בירת ישראל תישאר מאוחדת, תוך המשך קיום חופש פולחן לכל הדתות. הנושא הטריטוריאלי יידון בהסדר הקבע". בנאומו בפני שני בתי הקונגרס האמריקאי¹⁸ ב-24 במאי 2011, קרא ראש הממשלה נתניהו לפשרה טריטוריאלי שתאפשר הקמת מדינה פלסטינית לצד מדינת ישראל. אך לצד זאת, שלל פשרה ישראלית ביחס לחזרה של ישראל לגבולות 1967. ביחס לירושלים הדגיש נתניהו כי "אסור שירושלים תחולק שוב. ירושלים חייבת להישאר בירתה המאוחדת של ישראל". הוא הוסיף כי "אני יודע שזו סוגיה קשה עבור הפלסטינים. אולם אני מאמין שעם יצירתיות ורצון טוב ניתן יהיה להגיע לפתרון". בנאומו השני של נתניהו בבר אילן ב-6 לאוקטובר 2013 ירושלים כלל אינה מוזכרת.¹⁹

בנובמבר 2012 אישרה העצרת הכללית של האו"ם מתן מעמד של מדינה משקיפה לפלסטין. פניית הפלסטינים לאו"ם כללה התייחסות גם לצורך לפתור את מעמד ירושלים כבירתן של שתי מדינות ומחויבות הפלסטינים בהתאם לחוק הבינלאומי לפתרון שתי המדינות על בסיס גבולות 1967. בנאומו בפני העצרת, אמר אבו מאזן: "... לא נסכים לפחות מעצמות של מדינת פלסטין ובירתה מזרח ירושלים על כל השטחים שנכבשו ב-67' לצד ישראל...".

במסמך המופץ לאחרונה על ידי הרשות הפלסטינית מובאת העמדה הפלסטינית גם בענייני ירושלים, לפיה ירושלים היא "בירה לשתי מדינות. במסגרת הסכם הקבע, מזרח ירושלים שנכבשה ב-4 ביוני 1967 תהיה בירת מדינת פלסטין וירושלים המערבית בירת מדינת ישראל". עוד מוסיף המסמך ומפרט כי "אין צורך בחלוקת ירושלים מחדש. היא יכולה להישאר פתוחה בפני חסידי כל הדתות".²⁰

ב-19 ביולי הודיע שר החוץ האמריקאי ג'ון קרי על חידוש המשא ומתן הישיר בין ישראל לבין הרשות הפלסטינית. בימים אלה צפוי להסתיים השלב הראשון של השיחות, שלא ברור אם ומה יהיו תוצאותיו.

יוזמות חיצוניות להליכי המשא ומתן

■ **יוזמת השלום הערבית** התקבלה ב-28 במרץ 2002 במפגש פסגה של הליגה הערבית. יוזמה זו הינה תכנית שלום המציעה עקרונות לפתרון הסכסוך הישראלי-ערבי. על פי תכנית זו יכוננו

¹⁶ להרס, משא ומתן על ירושלים, עמ' 61.

¹⁷ <http://www.pmo.gov.il/MediaCenter/Speeches/Pages/speechbarilan140609.aspx>

¹⁸ <http://www.pmo.gov.il/MediaCenter/Speeches/Pages/speechcongress240511.aspx>

¹⁹ <http://www.pmo.gov.il/MediaCenter/Speeches/Pages/speechbegin061013.aspx>

²⁰ **העמדה – העמדה הפלסטינית בנושאים שוטפים** (נייר שחולק בעת מפגש סטודנטים ישראלים עם אבו מאזן ברמאללה, ביום 16/2/14).

מדינות ערב יחסים נורמאליים עם ישראל וכיכרו בקץ הסכסוך הישראלי- ערבי בתמורה להסכמה ישראלית לנסיגה מכל השטחים שכבשה ב-1967, לפתרון צודק בסוגיית הפליטים ולהקמת מדינה פלסטינית עצמאית בגדה המערבית וברצועת עזה, שמזרח ירושלים תהיה בירתה. מדינות הליגה אישרו את עקרונות היוזמה גם בוועידות שנערכו בריאד ב-2007, בדמשק ב-2008 ובלוב ב-2010.²¹

יוזמת השלום הערבית מקבלת את היות ירושלים המערבית בירת ישראל, אך בו בזמן קוראת לנסיגה לקווי '67, הכוללת נסיגה ישראלית גם מירושלים המזרחית. מסמך יוזמת השלום הערבית מסתפק באמירה: "הסכמה להקמת מדינה פלסטינית עצמאית וריבונית בשטחים הפלסטיניים הכבושים מאז ה-4 ביוני בגדה המערבית וברצועת עזה, עם מזרח ירושלים כבירתה".

■ **"המפקד הלאומי"** הנו יוזמה של אזרחים ישראלים ופלסטיניים, בראשות עמי איילון, מפקד חיל הים לשעבר וראש השב"כ לשעבר, וד"ר סרי נוסייבה, נשיא אוניברסיטת אל-קודס. מטרת היוזמה הייתה להגיע להסכמה על הצהרת עקרונות שעל בסיסן אפשר יהיה לכוון הסכם שלום בין שני העמים. המסמך נחתם ב-27 ביולי 2002, ולאחר החתימה התקיים מבצע החתמה בציבור הישראלי והפלסטיני אשר בו נאספו חתימותיהם של כ-400,000 אנשים משני הצדדים. הצהרת העקרונות הינה מסמך קצר שאינו נכנס לפרטים אופרטיביים. בשאלת ירושלים קובע המסמך כי העיר תהיה פתוחה ותשמש בירה לשתי המדינות. השכונות הערביות תהיינה תחת ריבונות פלסטינית והשכונות היהודיות תחת ריבונות ישראל. בנושא המקומות הקדושים הוצע כי לאף אחד מהצדדים לא תהיה בהם ריבונות, אך מדינת פלסטין תוגדר כ"שומרת" המקומות הקדושים לאסלאם לטובת המוסלמים, וישראל כ"שומרת" של הכותל המערבי לטובת העם היהודי. חופש דת וגישה מלאה למקומות הקדושים יובטח לכל. הסטאטוס קוו במקומות הקדושים לנצרות ישמר, ולא תתקיימנה חפירות במקומות הקדושים אלא בהסכמה הדדית בין הצדדים.²²

■ **"יוזמת ז'נבה"** היא הצעה להסכם קבע ישראלי-פלסטיני, על-בסיס "מתווה קלינטון" מדצמבר 2000. ההסכם הנו תוצר של שיחות שהתנהלו בין צוותים של אנשי מקצוע שחלקם היו שותפים לסבבים השונים של המשא ומתן בין ישראל לבין הרשות הפלסטינית מינואר 2002 והוא נחתם ב-13 לאוקטובר 2003. את הצוותים הובילו יוסי ביילין מהצד הישראלי, ויאסר עבד-רבו מהצד הפלסטיני.

ההסדר המוצע ביוזמת ז'נבה ביחס לירושלים מתאר את העיר כבירתן של שתי מדינות, כאשר כל צד יכונן את בירתו באזורים שתחת ריבונותו. היוזמה מציעה חלוקה טריטוריאלית קשיחה בירושלים, שתאפשר קיומן של שתי בירות, כאשר העקרון המנחה לחלוקה הוא ששכונות פלסטיניות ישויכו לבירה הפלסטינית, ואילו שכונות יהודיות תהיינה שייכות לבירה הישראלית.²³ ההסכם כולל פירוט מדוקדק בנוגע לאתגרי התכנון שיווצרו בירושלים בעקבות קביעתו של קו גבול מדיני בעיר, ומציע אמצעי תכנון עירוניים שונים במטרה להבטיח שההחלטות הפוליטיות תיושמה לטובת שני החלקים של העיר. אתגרי התכנון שנדונו כוללים

²¹ להרס, משא ומתן על ירושלים, 47.

²² הצהרת העקרונות, שנחתמה ב-27 ביולי 2002 על ידי עמי איילון וסרי נוסייבה:

http://www.knesset.gov.il/process/asp/event_frame.asp?id=57

²³ The Geneva Initiative, The Geneva Accord and Annexes, Ramallah and Tel Aviv, 2009, Chapter 6.

חיבור שכונות יהודיות שנבנו מעבר לקו הירוק אל העיר המערבית מבלי לנתק את השכונות הפלסטיניות ממרכז חיי התושבים בחלק הפלסטיני של העיר, שמירה על מעבר בטוח בין ירושלים המערבית לגושי ההתנחלויות שישארו בשליטת ישראל במסגרת ההסכם, הסדרי כניסה מיוחדים לעיר העתיקה, חלוקה של גיא בן הינום - מרחב עירוני פתוח המכיל שטחים ירוקים ונופים הסטוריים ועוד. על פי היוזמה, הכותל המערבי יהיה תחת ריבונות ישראלית, מתחם הר הבית / חראם אל-שריף יהיה נתון לפיקוח של קבוצה בינלאומית שתוקם לצורך סיוע ביישום ההסדר, מדינת פלסטין תהיה אחראית לשמירה על הביטחון במתחם ותבטיח שלא ישמש לפעילות עוינת נגד ישראלים או נגד שטח ישראל. העיר העתיקה תהיה בריבונות שני הצדדים על פי חלוקה טריטוריאלית. כוחות שיטור יעודיים של שתי המדינות יהיו אמונים על שמירה על הסדר ועל תפקידי השיטור היומיומיים - כל צד בשטחים שתחת ריבונותו, וזאת לצד יחידת שיטור מיוחדת של קבוצת הבקרה והאימות הבינלאומית שתוקם במסגרת ההסכם. על פי היוזמה, התנועה בעיר העתיקה תהיה חופשית וללא הפרעה בכפוף להוראות ההסכם ולכללים ולתקנות הנוגעים לאתרים הקדושים השונים. נקודות כניסה ויציאה מהעיר העתיקה יהיו מאוישות על ידי רשויות המדינה שתחת ריבונותה נמצאת הנקודה, וזאת עם נוכחות של חברי יחידת השיטור הבינלאומית. תושבי מי מהצדדים לא ייצאו מהעיר העתיקה לשטחו של הצד השני, אלא אם כן הם מחזיקים במסמכים הרלוונטיים המאשרים להם לעשות זאת. בית הקברות בהר הזיתים כמו גם מנהרת הכותל המערבי יהיו תחת ניהול ישראלי, שיכלול זכות ישראלית בלתי מוגבלת לגישה וזכות להתפלל ולבצע טקסים דתיים.

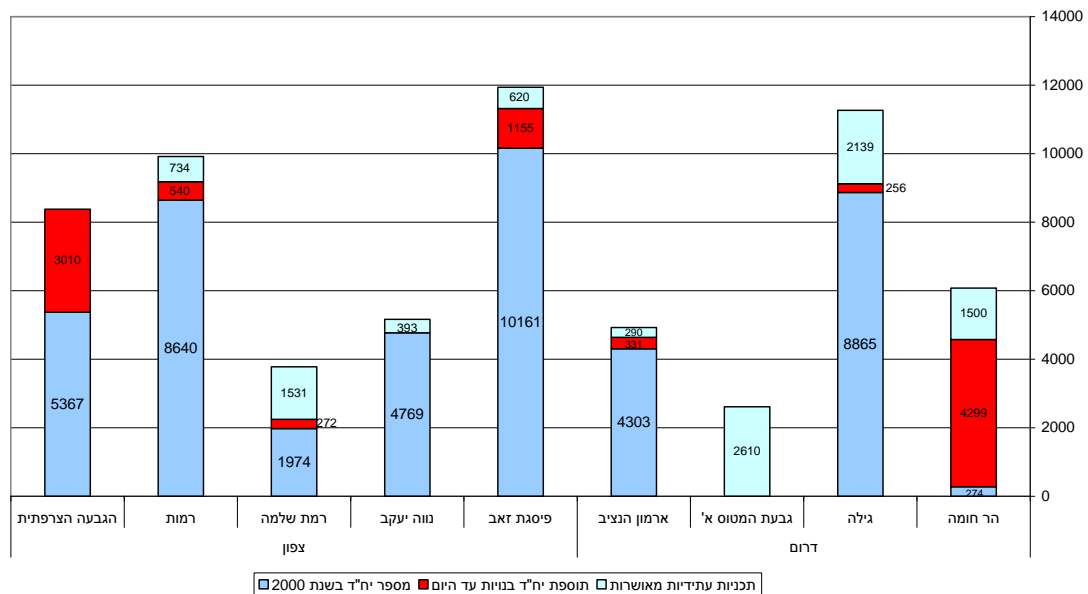
1.	<u>ריבונות</u> - שתי בירות בירושלים: בירת המדינה הפלסטינית ובירת ישראל.
2.	<u>חלוקה</u>
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ שכונות ערביות בריבונות פלסטינית. שכונות יהודיות מעבר לקו הירוק (כגון: רמות, גילה, ארמון הנציב ורכס שועפאט) יהיו בישראל. ▪ שכונת הר חומה שהוקמה לאחר הסכם אוסלו – מנתקת את הרצף בין ירושלים המזרחית לבין אזור בית לחם, ולכן נותרת במחלוקת.
3.	<u>העיר העתיקה והאגן הקדוש</u>
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ חלוקת העיר העתיקה: הרובע הנוצרי והרובע המוסלמי תחת ריבונות פלסטינית, הרובע היהודי בריבונות ישראלית. לדיון: ריבונות ברובע הארמני. ▪ מחלוקת בשאלת גבולות "האגן הקדוש", מעמדו הריבוני וניהולו. ▪ עמדת ישראל לעניין מעמד האגן הקדוש (בית הקברות היהודי על הר הזיתים, עיר דוד, עמק קידרון): יוגדר כשטח נאמנות של 5 מדינות (ישראל, המדינה הפלסטינית, ירדן, ערב הסעודית, ארה"ב). ההסכם לא יתייחס לשאלת הריבונות בשטח זה וכל צד ישמור את תביעותיו בנושא (אנאפוליס, נובמבר 2007)/ הצעה ישראלית בלתי רשמית בשיחות טאבה: האגן הקדוש יהיה תחת משטר מיוחד, בינאום או משטר משותף, וידונו הסדרים מיוחדים בין הצדדים (שיחות טאבה, ינואר 2001). ▪ עמדת הפלסטינים: הצד הפלסטיני הסכים להביא בחשבון את עניינה ודאגתה של ישראל ביחס למקומות הקדושים ולחופש הפולחן בהם, אך בתנאי שהאזור יהיה בריבונות פלסטינית ("מסמך טאבה", ינואר 2001).
4.	<u>הר הבית/חראם אל-שריף, ואזור הכותל</u>
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ הסכמה לעקרון הפיקוח ההדדי במקומות הקדושים. ▪ ריבונות ישראל בכותל. הסתייגות פלסטינית מהגדרת "הכותל המערבי", ודרישה שהריבונות הישראלית לא תחרוג מרחבת התפילה ("כותל הדמעות"). ▪ דרישה חד משמעית של הפלסטינים לריבונות מלאה בחראם אל-שריף. התנגדות פלסטינית לכל חלוקת ריבונות באזור, לא גיאוגרפית ולא טופוגרפית. דחיית הדרישה הישראלית לגבי תפילת יהודים במתחם. ▪ דרישת ישראל לשמירת הזיקה היהודית למקום באמצעות מנגנונים מיוחדים. ▪ הסדרים נדרשים בנושא החפירות במקום.
5.	<u>אופי החלוקה</u>
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ מחלוקת בין חלוקה פיסית לבין מודל של עיר פתוחה. ▪ גבולות העיר הפתוחה: ▪ בעיר העתיקה: משטר מיוחד שיאפשר מעבר חופשי בלי גדרות וביקורת גבול (מתווה קלינטון, דצמבר 2000). ▪ עמדת ישראל: חלוקה פיסית בכלל העיר; עיר פתוחה בתחום האגן הקדוש. ▪ עמדת הפלסטינים: דרשו רצף והמשכיות. תחום העיר הפתוחה יקיף את גבולותיה המוניציפאליים המלאים של מזרח ירושלים ומערבה גם יחד ("מסמך טאבה", ינואר 2001). הפלסטינים סירבו לחריגת משטר נאמנות מגבולות העיר העתיקה, ותהו, אם חורגים מגבולות העיר העתיקה, מדוע לא יסופחו לתחומי המשטר שטחים נוספים ממערב, כדוגמת בית הקברות המוסלמי "ממילא" (אנאפוליס, נובמבר 2007). ▪ עמדת הפלסטינים: יצירת מעטפת סביב ירושלים עם נקודת בדיקה ישראלית למי שנכנס אליה מן הצד הישראלי ונקודת בדיקה פלסטינית למי שנכנס מן הצד הפלסטיני (אנאפוליס, נובמבר 2007). ▪ עמדת ישראל: צורכי הביטחון מחייבים "גבולות אמיתיים" (מעבר לגבולות העיר הפתוחה שתוסכם) (אנאפוליס, נובמבר 2007).
6.	<u>ירושלים רבתי</u>
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ עמדת הפלסטינים: סירוב לסיפוח מעלה אדומים וגבעת זאב לישראל (אנאפוליס, נובמבר 2007). ▪ <u>חילופי שטחים (swap)</u> ▪ עמדת ישראל: סיפוח 6.3% משטחי הגדה המערבית, הכוללים את שטחי השכונות במזרח ירושלים, בתמורה לשטח חלופי בישראל שגודלו שווה ל-5.8% משטחי הגדה. ▪ עמדת הפלסטינים: סיפוח ישראלי של מעלה אדומים, גבעת זאב, אריאל, הר חומה ואפרת פוגע ברציפות הטריטוריאלית, במאגרי המים ובקיימות המדינה הפלסטינית. הציעו חילופי שטחים של 1.9%, ועקרון מתן שטח חלופי באזור ירושלים לכל סיפוח ישראלי בשטחי ירושלים. ▪ (אנאפוליס, נובמבר 2007).

2. עובדות בשטח – מדיניות ישראל מאז 2000

פרק זה יציג את השינויים שחלו בירושלים המזרחית מאז 2000, שלהם השלכה על התכנות פתרון מדיני לירושלים, על בסיס "מתווה קלינטון".

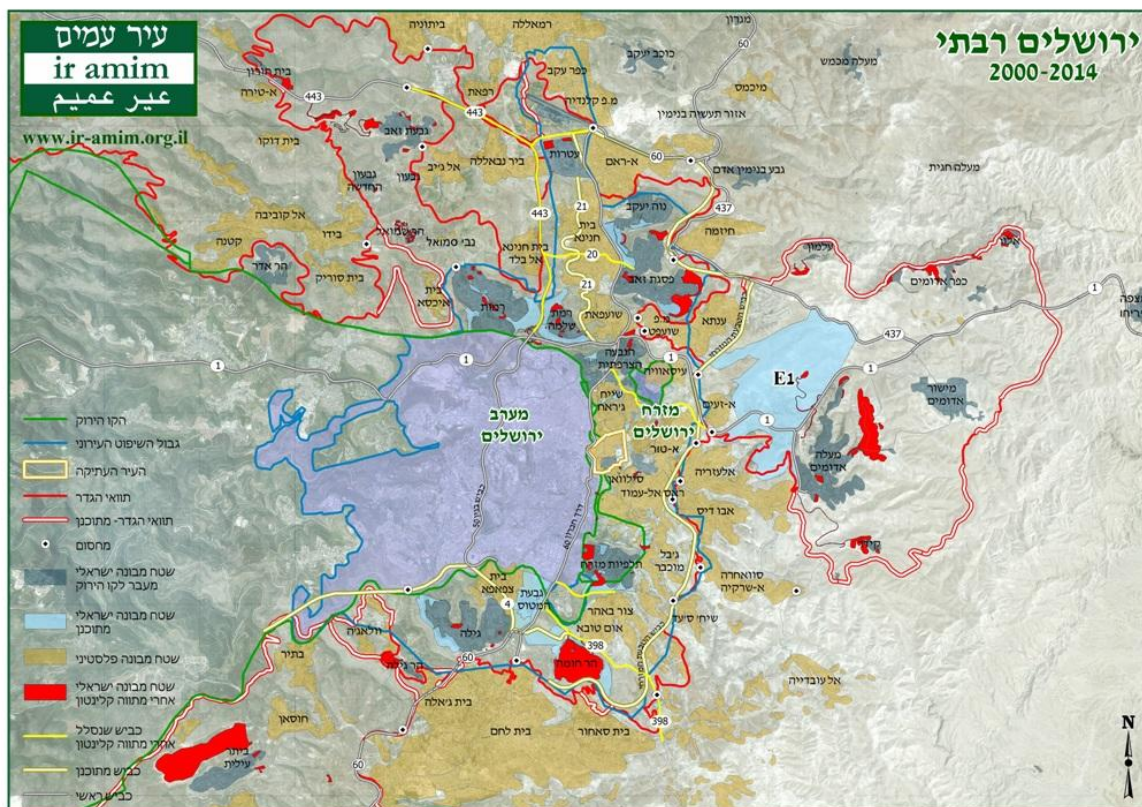
א. בגבולות המוניציפאליים של ירושלים

גידול במספר יחידות דיור - בין שנת 2000 לשנת 2014



מאז שנת 2000 :

- נבנו יותר מ- 9,863 יחידות דיור (יח"ד) נוספות בשכונות ישראליות במזרח ירושלים.
- חל גידול של כ-20% במספר הישראלים החיים בשכונות בירושלים המזרחית: בשנת 2000 מנה מספרם 164,188 אנשים, ובשנת 2012 מגיע מספרם ל-197,365.
- רוב הבניה: עיבוי של שכונות קיימות וצמצום המרחק בין לבין שכונות פלסטיניות.
- הגידול הבולט ביותר – גידול עצום של שכונת הר חומה. מ-274 יח"ד שהיו קיימות בשנת 2000, זינקה הבניה ל-4,299 יח"ד היום. גידול של כמעט פי 17 במספר יחידות הדיור. מספר תושבי השכונה היום הנו 13,877 בני אדם. הגידול אינו רק מספרי. הוא מעבה את החיץ הקיים בין דרום ירושלים המזרחית לבין בית לחם ומבודד עוד יותר את שכונת בית צפאפא.
- תכניות מוכנות ליישום בעתיד הקרוב – ישראל אישרה תכניות לבנייתן של עוד 9,817 יח"ד באזור ירושלים המזרחית. מתוכן, יותר מ-4,000 יח"ד כבר הוצאו למכרזים, ומכאן שיוכלו להתחיל להבנות תוך כשנה-שנתיים. יחידות הדיור המתוכננות יעבו עוד את שכונת הר חומה ואף יובילו להקמתה של שכונה נוספת חדשה, גבעת המטוס, אשר יחדיו ישלימו את החיץ בדרום מזרח ירושלים.



ב. האגן ההיסטורי

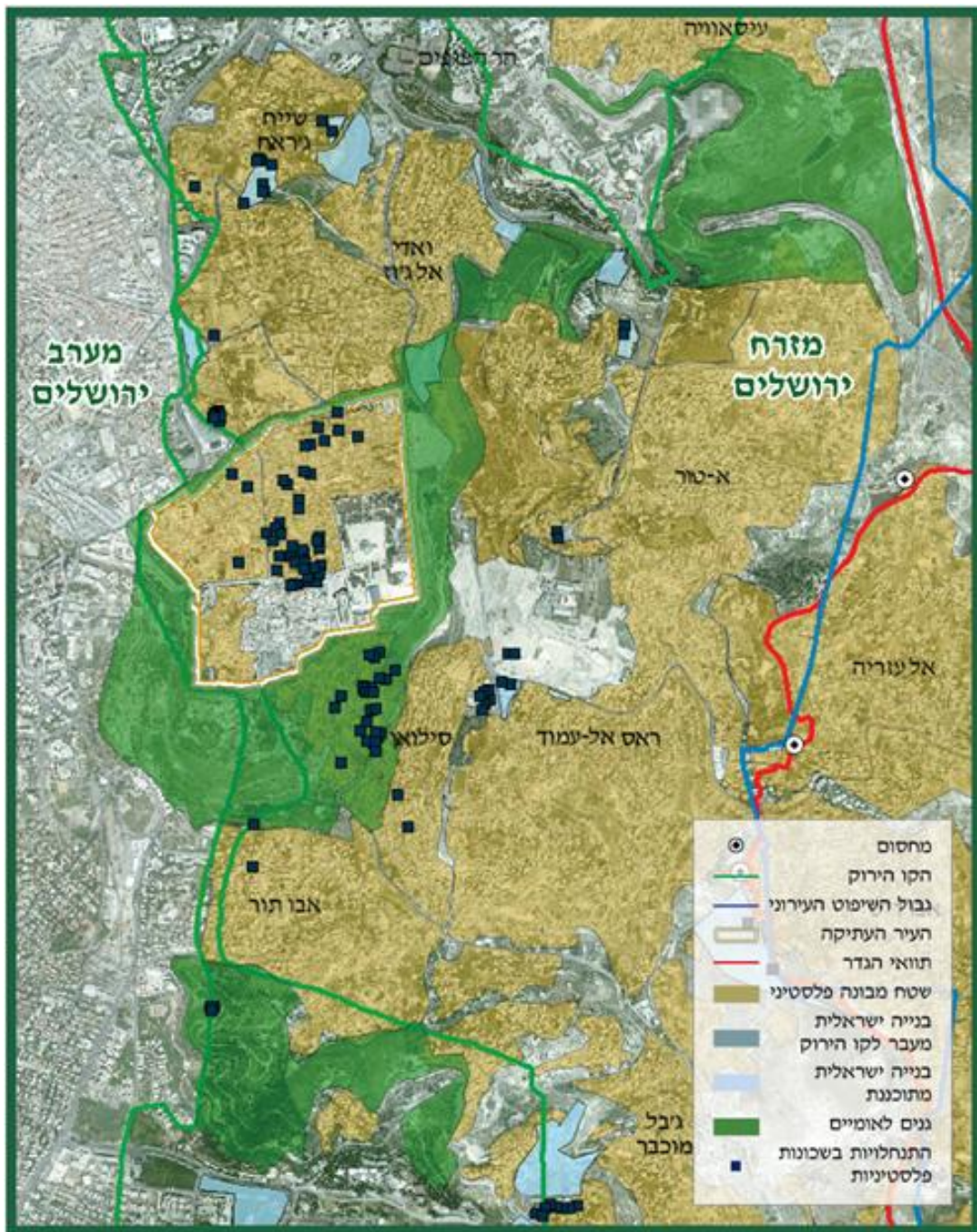
את ההתפתחויות באגן ההיסטורי מאז שנת 2000 יש לבחון לא רק על בסיס מספר המתחמים הישראליים ומספר הישראלים החיים בהם. מתחמים אלו של מאחזי מגורים, מאחזי תיירות, וארכיאולוגיה מגויסת, הנם תוצר של שיתוף פעולה הדוק בין קבוצות ימניות קיצוניות לבין הרשויות הישראליות. אלו יוצרים מאחזי שליטה בתוך המרחב הפלסטיני, מובילים לחיכוך קשה יומיומי, ומבקשים לבסס את אחיזתה של ישראל באזור זה, ואת בלעדיותו של הנראטיב היהודי בו.

התנחלויות ומתחמים ישראליים בלב שכונות פלסטיניות

בשנת 2013 מתגוררים כ-2,000 מתנחלים בכ-7 מתחמי התנחלויות בשכונות פלסטיניות:

1. ברבעים המוסלמי והנוצרי – גרים כ-1,000 מתנחלים ב-58 יח"ד; 5 יח"ד נוספות, מחוץ לשער שכם, הועברו לידי מתנחלים. בשנת 2013 משרד השיכון ניסה לקדם תכנית למתחם של 21 יח"ד ומבני ציבור ליד שער הפרחים. בית הדואר, מבנה היסטורי גדול בלב האזור המסחרי שמחוץ לשער שכם נרכש בידי עמותת עטרת כהנים ובקרוב צפויה להיפתח בו מכינה קדם צבאית.
2. בסילוואן – גרות כ-75 משפחות מתנחלים. רוב המבנים מצויים בשליטת עמותת אלע"ד.
3. בראס אל-עמוד (מעלה זיתים ומעלה דוד) – מאז שנת 2003 נבנו 114 יח"ד. קיימות תכניות מאושרות לתוספת של 134 יח"ד, רובן במעלה דוד.
4. בא-טור (בית אורות) – נבנו 24 יח"ד לצד ישיבת בית אורות. בנוסף, תכנית להקמת מבנה מכללות צה"ל בהר הזיתים (תכנית 51870) הופקדה להתנגדויות באוקטובר 2012. המכללה תחבר בין קמפוס הר הצופים להתנחלות בית אורות שבשכונת א-טור על הר הזיתים.

5. באבו דיס (קדמת ציון) – קיימת תכנית לבניית 200 יח"ד.
6. בגיבל מוכאבר (נוף ציון) – 91 יח"ד נבנו בשנת 2005 ובתכנית המאושרת קיימות 304 יח"ד נוספות. שני מבנים נוספים בשכונה מוחזקים על ידי עמותת אלע"ד.
7. בשייח' ג'ראח – כ-70 מתנחלים מחזיקים ב-10 יח"ד שפוגו מדייריהן הפלסטיניים. הליכים משפטיים נוספים קיימים לפינוי של עוד 46 משפחות פלסטיניות. בשנת 2009 ניתנו היתרי בניה ל-20 יח"ד במתחם מלון שפרד, וממול, באזור כרם המופתי, קיימת תכנית של עמותת עטרת כהנים לבנות במקום 250 יח"ד. תכנית להקמת ישיבה ומעונות בשכונה מקודמת על ידי עיריית ירושלים ובקרוב צפויה בנייתם של בנין ביטוח לאומי והמשרדים של חברת אמנה (של מועצת ישי"ע) בשכונה.



גנים לאומיים ומתחמי תיירות ישראלים

גנים לאומיים

בעשור האחרון ניתן להצביע על שימוש הולך ומתרחב ביעוד קרקע ל"גנים לאומיים" בירושלים המזרחית²⁴. הכרזה על גנים לאומיים בירושלים המזרחית תמיד שימשה גם לקידום אינטרסים פוליטיים דמוגרפיים של ישראל. בנוסף לשני גנים לאומיים מוכרזים בעבר (גן לאומי סובב חומות העיר העתיקה שהוכרז בשנת 1974 וגן לאומי עמק צורים שהוכרז ב-2000), שלושה גנים לאומיים נמצאים בשלבי תכנון מתקדמים:

- **גן לאומי עמק רפאים (תכנית 12222) -** תכנית זו אושרה על ידי הוועדה המחוזית ב-20 ליוני 2013, כחודש לפני חידוש השיחות המדיניות. תכנית זו כוללת הכרזה של גן לאומי על 1,200 דונם בירושלים המזרחית, והיא ממשיכה את הרצף של שכונות ישראליות – הר חומה, גבעת המטוס (בעתיד) וגילה – אשר מנתק את דרום ירושלים המזרחית מבית לחם וסביבותיה. הגן הלאומי יחבר את ירושלים אל התנחלויות גוש עציון ויותיר את הכפר אל-ולאגיה כמובלעת פלסטינית מבודדת.
- **גן לאומי מורדות הר הצופים (תכנית 11092א) -** בשנים האחרונות מקדמות עיריית ירושלים ורשות הטבע והגנים תכנית לגן לאומי על שטח של 732 דונם בין השכונות עיסאווייה וא-טור. התכנית זוכה להתנגדות עזה של תושבי שתי השכונות שכן היא תכשיל את תכניות המתאר שהוכנו על ידן בתיאום עם העירייה על מנת לתת מענה למצוקה הגדולה במבני ציבור ומגורים בשתי השכונות. בתום דיון מרתוני שהתקיים ב-14 בנובמבר 2013 בוועדה המחוזית אושרה התכנית. ערר על אישורה עומד כעת לדיון בפני המועצה הארצית לתכנון ובניה.
- **גן לאומי עמק המלך (תכנית 18000) -** גן לאומי זה הוא חלק מתכניות הפיתוח של אגן העיר העתיקה. מדובר בשטח של כ-50 דונם בשכונת אל בוסתאן שבסילוואן. התכנית כרוכה בהריסת עשרות בתים באזור. תכנית זו אושרה בוועדה המקומית בשנת 2010, וממתינה מאז לדיון בוועדה המחוזית.

עוד 3 גנים לאומיים נמצאים בהליכי תכנון ראשוניים (מופיעים בתכנית מתאר מקומית ירושלים 2000, בגרסת הגנים הלאומיים): גן לאומי בהר הזיתים, גן לאומי בשייח ג'ראח וגן לאומי באב א-זאהרה.

מתחמי תיירות ישראלים

- **העברת סמכויות באתר עיר דוד, גן לאומי סובב חומות העיר העתיקה, לידי עמותת אלע"ד -** בהסכם נסתר שנחתם בשנת 2005 בין רשות הטבע והגנים לבין עמותת אלע"ד, הועבר האתר לניהול העמותה. על פי ההסכם הועברו לידי אלע"ד סמכויות רחבות והיא מפעילה את האתר ואת מרכז ההדרכה בו. ב-26 במרץ/2012 דחה בית המשפט העליון את עתירתם של עיר עמים ואנשי ציבור נוספים נגד הפרטתו של אתר עיר דוד ומסירתו לידי עמותת אלע"ד (בג"צ 5031/10), אך לצד זאת קבע בית המשפט שורה של הגבלות המצמצמות את סמכויות אלע"ד - לתפעול ותחזוק האתר בלבד, ביניהן גם ביטול מעמדה של אלע"ד כגורם הרשמי המעביר הדרכות באתר.

²⁴ במקום, מציבורי ללאומי – גנים לאומיים בירושלים המזרחית (2012)

▪ **תכנית מתחם קדם (תכנית 13542)** – תכנית מתחם קדם היא תכנית של עמותת אלע"ד להקמת מבנה רב מימדים בן יותר מ-17,000 מ"ר בנויים בכניסה לשכונת סילוואן, 20 מטר בלבד מחומות ההר העתיקה וממתחם הר הבית/חראם אל-שריף. למרות המיקום הרגיש ביותר ולמרות שתכנית המתאר של סביבת העיר העתיקה, אוסרת על בניה בקרבה לחומות, אלע"ד זוכה לתמיכתן הנמרצת של רשות הטבע והגנים, משרד ראש הממשלה ועיריית ירושלים המטילות את מלוא כובד משקלן כדי להביא לאישורה. דיון בהתנגדויות שהוגשו למתחם זה יתקיים ביום 9/3/14 בפני הוועדה המחוזית לתכנון ובניה.

▪ **תכנית בית המעיין (תכנית 13901)** – אף זו תכנית של עמותת אלע"ד למרכז מבקרים בקצה הדרומי של הגן הלאומי. גם תכנית זו ממשיכה את ניכוס השטחים הפתוחים בשכונה לטובת המיזמים של אלע"ד ומרכז המבקרים עלול להיות גשר קפיצה המחבר בין עיר דוד לאתרים אחרים בסילוואן וסביבתה.

▪ **השקעה תקציבית:**

- בשנת 2005 ייעדה הממשלה 400 מליון ₪ לפיתוח פרויקטים בעיר העתיקה ובהר הזיתים.
- בשנת 2013 אושרו תקציבים בגובה 20 מליון ₪ לפיתוח תיירותי בסילוואן, באתרים המופעלים על ידי עמותת אלע"ד.
- בשנת 2014 אישרה רמ"י (רשות מקרקעי ישראל) תקציב של 6 מליון ש"ח לפיתוח אזור בית קברות הסמבוסקי בקצה המערבי של סילוואן.

הר הבית/ חראם אל-שריף

▪ מאז האינתיפאדה השנייה הקשיחה ישראל את ההגבלות שהחילה על הגישה לירושלים לפלסטינים מהגדה, ובמקביל הטילה לסירוגין הגבלות גיל שמנעו את כניסתם של ירושלמים למתחם. בשנת 2003 נפתח שוב הר הבית לכניסת לא מוסלמים, לאחר שהיה סגור כשלוש שנים.

בעשור האחרון חל שינוי הדרגתי במעמד מתחם ההר. על רקע הסכמי אוסלו חלו שינויים במדיניות ההלכתית של עליית יהודים להר הבית²⁵. בשנים אלו חל שינוי בהגדרות האיסור על יהודים לעלות להר הבית מצד רבנים. ישראל פתחה את האתר לתיירים וליהודים ישראלים, ועודדה השפעה ירדנית גוברת בווקף במקביל להפחתת ההשפעה של הרשות הפלסטינית. בשנים אלו גברה פעילות מובילי המאבק לקידום עלייתם של יהודים להר הבית, ובהם אנשי ציבור ישראלים, שחלקם רואים בכך שלב בלבד בדרך להגשמת מטרתם - ייסודו של בית המקדש השלישי, ובמשתמע או במפורש, ייסודו במקומם של קודשי האסלאם המצויים במתחם. בשנים האחרונות נמנות אלפי עליות של יהודים להר בשנה²⁶, אם כי מדובר פעמים רבות בעליות חוזרות של אותם אנשים.

בכנסת הנוכחית מקיימת ועדת הפנים של הכנסת דיונים תכופים בנושא עליית יהודים להר הבית, בהם זוכים פעילי הר הבית לגיבוי רב. הוועדה אף הכריזה על דיון בו יבהיר סגן שר הדתות את עמדת המשרד לגבי שינוי המצב הקיים והסדרת תפילה של יהודים בהר הבית.

²⁵ עיר עמים וקשב, קשר מסוכן – דינאמיקת ההתעצמות של תנועות המקדש בישראל ומשמעויותיה (מאי 2013).

²⁶ על פי נתוני המשטרה, כ-8528 יהודים עלו להר הבית בשנת 2013.

בפועל הסתפק סגן השר בהפניית שאלה לרבנות הראשית, שהשיבה, כי עמדתה האוסרת כניסה של יהודים להר עדיין בתוקף. לאחרונה, הקימה הוועדה תת ועדה לבחינת הסוגיה, בראשות ח"כ דוד צור מ"התנועה".

- באוקטובר 2007 התבקש מבקר המדינה על ידי ועדת בקורת המדינה להכין חוות דעת בנושא סוגיית העבודות שיוזם הווקף בהר הבית. המבקר בדק את התנהלות הרשויות הישראליות בעיקר בשנים 2001-2007 לאור תלונות על חפירות שביצע הווקף במתחם ללא כל פיקוח. המבקר ביצע בדיקות השלמה בשנת 2010. דוח המבקר לא פורסם ורק המבוא ודברי הסיכום בו פורסמו.

ג. ירושלים רבתי

בניה וגידול אוכלוסייה

- אזור E1 סופח לשטחה המוניציפאלי של מעלה אדומים בשנת 1994, והוא מהווה חלק מתוכנית המתאר של מעלה אדומים. בשנת 2008 בוצע חלק קטן מתוכנית הבניה המאסיבית המתוכננת באזור: תשתיות ותחנת משטרה אליה הועתק מטה משטרת ש"י. לצורך העתקתו של מטה המשטרה השקיעה מדינת ישראל סכומים גדולים, הנאמדים בכ-200 מיליוני שקלים, על מנת לסלול תשתית כבישים עצומת מימדים למבנה. בתגובה להצבעת האו"ם בעניין קבלתה של פלסטין כמדינה משקיפה, החליטה הממשלה לקדם את תכניות הבניה באזור E-1 בין ירושלים לבין מעלה אדומים. ב-5 בדצמבר 2012 אישרה ועדת התכנון העליונה במנהל האזרחי את הפקדתן של שתי תכניות בהיקף של כ-3,426 יחידות דיור ב E-1 (התכניות טרם הופקדו).
- באזור גוש עציון גדלה האוכלוסייה הגרה בהתנחלויות ביותר מפי שניים מאז שנת 2000, וביותר מפי 1.5 באזור גבעת זאב.

גדר ההפרדה

בסדרת החלטות ממשלה שהחלה ביוני 2002 ונמשכה עד פברואר 2005, על רקע התגברות הפיגועים במהלך האינתיפאדה השניה, החליטה הממשלה להקים את גדר ההפרדה, כולל באזור ירושלים, בתוואי שכונה "עוטף ירושלים". בעוד המטרה הרשמית לבניית הגדר היתה בטחונית בלבד, תוואי גדר "עוטף ירושלים" שעליו הוחלט בפועל מבוסס על מפת האינטרסים הישראלית הכללית באותו זמן. זו ביקשה להרחיב את גבולותיה ירושלים לגבולות "ירושלים רבתי" – מרחב מטרופוליני שגבולותיו כוללים את שטחה של ההתנחלות גבעת זאב בצפון-מערב, מרחב התנחלויות גוש מעלה אדומים במזרח והתנחלויות ביתר-עלית וגוש עציון בדרום מערב. תוואי הגדר בירושלים הוסיף בפועל 164 קילומטרים רבועים משטח הגדה המערבית למטרופולין ירושלים.

תוואי הגדר בירושלים ("עוטף ירושלים") הוא המהלך הגדול והרדיקלי ביותר מאז 1967 לשינוי גבולותיה של ירושלים וניתוקה מהגדה המערבית. מחסומי הגדר מונעים את כניסתם של פלסטינים (להוציא מספר מצומצם של בעלי היתרים) מהגדה לירושלים, בכלל זה פלסטינים המתגוררים בפרברים שמסביב לירושלים, שירושלים המזרחית הייתה הלב האורבאני של חייהם. גדר ההפרדה השפיעה גם באופן הרסני על ירושלים המזרחית עצמה. חסימתה של ירושלים בפני תושבי הגדה המערבית היוותה מכה אנושה לכלכלת ירושלים המזרחית. העלייה התלולה באחוזי

העוני בירושלים המזרחית (ראו להלן) היא לפחות בחלקה תוצאת מצב זה. נתוני העשור האחרון, מאז נבנתה הגדר מעידים על הדרדרות בכל הפרמטרים החברתיים בירושלים המזרחית. בירושלים המזרחית נשאר אוכלוסייה, ענייה יותר, חלשה יותר ומשכילה פחות. בלא חיבור אל העורף הפלסטיני מאבדת ירושלים המזרחית את מעמדה כמרכז כלכלי, חברתי ותרבותי והיא מדרדרת אל עוני וניוון עמוק.

בעשורים שקדמו לבניית הגדר עברו ירושלמים רבים להתגורר בפרברים שמחוץ לגבולה המוניציפאלי של העיר. 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 בשל המחסומים שנאלצו לעבור בהם וכן משום שחששו שהמשך ישיבתם שם תביא בסופו של דבר לאבדן מעמד התושבות. חזרתם של עשרות אלפי תושבים אל העיר הביא ללחץ נוסף על התשתיות הרעועות במילא ועל המחסור החמור באפשרויות דיור בירושלים המזרחית. כתוצאה מכך יוקר הדיור בירושלים המזרחית עלה בעשרות אחוזים וביחס הפוך לרמת החיים המצויה בירידה מתמדת.

לצד השטח הרחב שנוסף למטרופולין ירושלים, הוציאה הגדר מחוץ לצדה הישראלי את השכונות הירושלמיות כפר עקב-סמיראמיס שבקצה הצפוני של העיר ואזור מחנה הפליטים שועפט, והשכונות ראס חמיס, ראס שחאדה ודחיית א-סלאם (ענאתה החדשה) שבצפון-מזרח העיר. בשני אזורים אלו מתגוררים כ-80,000 תושבים ירושלמים פלסטינים (כרבע מאוכלוסייתה הפלסטינית של העיר). תוואי הגדר כלל שטח מההתנחלות גבע-בנימין הצמוד לשכונת נווה יעקב, שיועד להרחבת שכונה זו.

הגדר חוצצת בין תושביהן של השכונות הירושלמיות מעבר לגדר לבין עירם, וכל כניסה לעיר כרוכה מבחינתם בחצייה של מחסום על כל המשתמע בכך. באופן רשמי מדובר בשטח ירושלים ובתושבים המשלמים מסים לעירית ירושלים. באופן מעשי העיריה והרשויות הישראליות מדירות את רגליהן משכונות אלה ומפקירות אותן לגורלן. המגמה של מדיניות זו קיבלה ביטוי ברור בשנים 2011-2012 בהן הצהיר ראש עיריית ירושלים לפחות פעמיים על רצונו להוציא את השכונות הללו מתחומי העיר ולהעביר את הסמכות עליהן לידי המנהל האזרחי. בשני אזורים צפופים אלה, המתקיימים על סף אסון הומניטרי, לא קיימים שירותי חירום מקומיים, לא שירותי כבאות, ואף אמבולנסים מירושלים אינם מורשים לעבור את גדר ההפרדה.

הגדר הובילה לפיצול המרחב הגיאוגרפי והדמוגרפי של ירושלים המזרחית. היא נוגסת בעומק הגדה המערבית ומרחיבה את שטחה האפקטיבי של ירושלים פי שלושה מקו הסיפוח ב-1967. הגדר מבתרת את המרחב הפלסטיני, חוצה קהילות ומפרידה בין לבין מקורות הקיום והזהות שלהן, מבודדת אותן מסביבתן ופוגעת עמוקות במרקמן הפיזי והחברתי. הגדר מעמיקה את הפיקוח הישראלי בסביבת הקיום הפלסטינית באמצעות מחסומים קבועים וניידים המטילים הגבלות קשות על חופש התנועה ועל חיי הכלכלה, המשפחה, החברה והתרבות.

מערך כבישים

מערך הכבישים הנסלל בעשור האחרון והמתוכנן עוד להיסלל בקרוב בירושלים רבתי משלים את חזון ירושלים רבתי, המתמצה בתוואי הגדר. מערך זה מיועד לחבר את שלושת גושי ההתנחלות מצפון (גבעת זאב), מדרום (גוש עציון) וממזרח (מעלה אדומים כולל שטח 1E) במערכת כבישים מהירים שתעצים את החיבור המטרופוליני ביניהם ובינם לבין ירושלים, תוך ניתוק ופיצול נוסף של המרחב הרציף הפלסטיני בירושלים ובין ירושלים לגדה.

הכבישים הנסללים והמתוכננים אמורים ל"עטוף" את ירושלים רבתי וליצור מערך תחבורה שמחבר, על גבי שכונות פלסטיניות, את גושי ההתנחלויות הגדולים זה לזה ובאופן אורגני לירושלים.

בחינת הכבישים המתוכננים כיום בירושלים מלמדת על נגיסה נוספת בעתודות בנייה ופיתוח של שכונות פלסטיניות, ויצירת תשתיות ענק שמחברות רצפים ישראלים תוך ביתור ופיצול הרצף הפלסטיני ובידודן, ניתוקן וחיתוכן של שכונות פלסטיניות.

בצפון:

- כביש בגין – בראשית שנות ה-2000, חובר החלק הצפוני של כביש בגין לכביש 443 ולכיוון אזור גבעת זאב.
- כביש 20 – שנפתח לתנועה במאי 2013, חוצה את בית חנינא, ומחבר את ההתנחלויות בצפון מזרח ירושלים לירושלים רבתי ולעיר עצמה דרך כביש בגין.
- כביש 21 – החל להיסלל בשנת 2013, ואמור לחבר בין רמת שלמה לכביש 20 דרך בית חנינא.

בדרום:

- כביש בגין דרום - נסלל כעת בתוך בית צפאפא, תוך פגיעה קשה בה, וייעודו חיבורו של כביש בגין לכביש המנהרות המוביל לגוש עציון.

במזרח:

- מנהרת הר הצופים, היוצרת נתיב נוסף של חיבור בין ירושלים לבין מעלה אדומים, נפתחה בשנת 2003.
- כביש הטבעת המזרחי – רוב מסלולו של הכביש, המיועד לשרת את ההתנחלויות ממזרח לירושלים, אושר, וחלקו האחרון אמור להיות מאושר בחודשים הקרובים. הכביש ייצור הפרדה נוספת בת כ-15 ק"מ, בין שכונות מזרח ירושלים לבין הגדה. חלקו הצפוני של הכביש הושלם לפני מספר שנים אך עדיין לא נפתח לתנועה. פתיחת התנועה בחלקו הצפוני של כביש הטבעת המזרחית ופתיחתו של מחלף זיתים שאושר בשנת 2013, יאפשרו את קידומן של תכניות בניה ב-E1, ויחסמו את אזור E1 לתנועת כלי רכב פלסטיניים.

ד. מרקם חיי הקהילה הפלסטינית

על פי נתוני העירייה לסוף שנת 2012, המסתמכים על מרשם התושבים במשרד הפנים, מנתה האוכלוסייה הלא יהודית של ירושלים כ-371,844 איש מתוך כלל 952,330 תושבי העיר (39%)²⁷. היבט זה, של השלכות המדיניות הישראלית על מרקם חיי הקהילה הפלסטינית, לא רק כפרטים, אלא גם כקולקטיב, נזנח לרוב בדיוני הצדדים במו"מ, אך יש לו השפעה עצומה על יכולתם של תושבי העיר הפלסטיניים לקיים ולהגן על מסגרות החיים שלהם בעיר עליהן תהיה מושתתת בעתיד הבירה הפלסטינית.

סגירת מוקדי פעילות פלסטינית (פוליטית, תרבותית וחברתית) בירושלים

שינויים דרסטיים חלו בחיים הפוליטיים של הפלסטינים בירושלים מאז הסכמי אוסלו. בעקבות ההסכמים, חוקקה ישראל את חוק יישום הסכם הביניים בדבר הגדה המערבית ורצועות עזה

²⁷ נתוני מרשם האוכלוסין, 31.12.12. נתוני האוכלוסייה הלא יהודית של ירושלים במרשם התושבים של משרד הפנים כוללים מוסלמים ונוצרים, לרבות חלקה הקטן של אוכלוסייה זו המתגורר במערב העיר, וכן לרבות תושבים בעלי זכות חוקית להתגורר בירושלים אשר אינם מתגוררים בה בפועל. מנתונים משנת 2009 עולה כי 99% מהאוכלוסייה הפלסטינית מתגוררת בירושלים המזרחית, וכי 96% מהאוכלוסייה הפלסטינית היו מוסלמים.

(הגבלת פעילות), התשנ"ה-1994. החוק נועד למנוע כל פעילות שיכולה להסתמן כפוליטית, או כמערכת את הרשות הפלסטינית, בירושלים המזרחית. בשנת 2001 נסגר האוריינט האוס, שהיה מוקד הפעילות הפלסטינית (הפוליטית והחברתית) בירושלים. בעקבות זאת סגרה ישראל למעלה מעשרים מוסדות בעיר שנחשדו בקשר עם הרשות הפלסטינית, והגבירה את האכיפה של תקנות שהקשו על הקשרים בין ירושלים לבין הגדה. מאז שנת 2004 הוציא השר לביטחון פנים מעל ל-80 צווים לסגירת אירועים של הקהילה הפלסטינית, החל מאירועי תרבות, סגירה חוזרת של האוריינט האוס, אירועים חינוכיים, תעסוקתיים ועוד.

כפי שמסכם דוח של ICG מדצמבר 2012, מאז האינתיפאדה השנייה בשנת 2000, מדיניות ישראל הובילה ל"חיסול כמעט מוחלט של פוליטיקה פלסטינית מאורגנת בירושלים"²⁸.

עוני חריף

ירושלים המזרחית היא מן המקומות העניים והמוזנחים ביותר שחל עליהם המשפט הישראלי. בשנת 2012 75.3% מהתושבים הערבים במחוז ירושלים, ו-82.2% מהילדים, חיו מתחת לקו העוני²⁹. הכנסתן של המשפחות הערביות בירושלים רחוקה בכ-51% מהכנסת קו העוני. בשנת 2000 עמד שיעור העוני בירושלים המזרחית על 60%.

למרות זאת שרותי הרווחה בעיריית ירושלים מטפלים רק באחוז קטן של תושבי ירושלים המזרחית, והתקנים המוקצים להם מהווים רק כחצי ממספר התקנים שהם זכאים לו. מספר התקנים המוקצים ללשכת הרווחה בירושלים המזרחית הוא נמוך בהרבה במערב ירושלים, ומספר הלשכות שם הוא 3 בלבד (לעומת 18 במערב העיר).

תכנון ותנאי מגורים

מאז שנת 2000 מוסיפה ישראל במדיניות של הצרת תכנון פלסטיני, ושימוש בכלים נוספים לפגיעה בזכויות התכנון של הקהילה הפלסטינית. מדיניות התכנון המוצהרת של הממשלה ושל עיריית ירושלים (תכנית המתאר המקומית ירושלים 2000) העמידה את השמירה על המאזן הדמוגרפי כשיקול מרכזי העומד בלבו של כל תכנון ממסדי בעיר. בגרסה האחרונה של הדוח המצורף לתכנית נקבע כי יעד האוכלוסיה שעורכי התכנית אימצו ושהתקבל בהחלטת ממשלה, של 30% ערבים ו-70% יהודים, אינו בר השגה, וייעודה של התכנית ליחס של 40% ערבים ו-60% יהודים בשנת 2020 יושג רק עם מעורבות שלטונית מאסיבית. וכך יוצא כי השטח המתוכנן והמיועד לבניה למגורים לפלסטינים בירושלים מהווה 14% בלבד משטח ירושלים המזרחית, 7.8% בלבד משטח ירושלים כולה. בין השנים 2005-2009 רק 13% מיחידות הדיור שאושרו לבניה בירושלים היו בשכונות פלסטיניות. חסרות כיום כ-10,000 יחידות דיור בעבור האוכלוסייה הפלסטינית החיה בירושלים המזרחית. המחסור צפוי לגדול בכ-1,500 יחידות דיור בכל שנה.

המשך התרחבותן של השכונות הישראליות אל קצוות השכונות הפלסטיניות תצמצם עוד יותר את אפשרות הרחבתן של האחרונות, אשר שנים סובלות ממצוקה חריפה של דירות ומבנים ציבוריים (דוגמת בתי ספר, טיפות חלב וכו').

פערים תקציביים

קיימים פערים עמוקים בתקציב עיריית ירושלים בין מערב ירושלים לבין מזרחה. לדוגמה, תקציב הרווחה המיועד לשכונות מזרח העיר בשנת 2011 מגיע ל-12.6% בלבד, מתקציב היחידה לקידום הנוער רק 2.4% יועד לשכונות המזרחיות, מתקציב חברה ונוער רק 9.5% ומתקציב רשות הספורט 1.5% בלבד. מתקציב כולל של כ-4.686 מיליארד שקל לכלל פעילות עיריית ירושלים בשנת 2011,

²⁸ ICG, שינוי מוחלט: קמילתה של ירושלים הערבית (דוח המזרח התיכון מס' 135) (20/12/12) (תרגום מאנגלית).
²⁹ המוסד לביטוח לאומי, **ממדי העוני והפערים החברתיים 2012, דוח שנתי**.

רק כ-503 מיליון שקל מיועדים לשכונות מזרח ירושלים, שהם 10.7% מכלל התקציב – שיעור הקטן פי שלוש משיעור האוכלוסייה הפלסטינית בעיר.

מעמד אזרחי נמוך – שלילת תושבות

בין השנים 1967-2012 שללה ישראל את מעמדם של 14,263 פלסטינים מירושלים המזרחית; מתוכם 8,149 מאז שנת 2000. בנוסף, בשנת 2002 החליטה ממשלת ישראל להקפיא את כל הליכי ההתאזרחות של בני זוג ממוצא פלסטיני, מהלך שעוגן מאז בחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003, ומוארך מדי שנה. על פי ההערכות, פוגע החוק באלפי אזרחים ישראלים ותושבי ירושלים המזרחית ובני זוגם. במקרה של תושבי ירושלים המזרחית שבני זוגם הינם תושבי הגדה (או תושבי איראן, לבנון, סוריה, עיראק ועזה), אלו אינם יכולים לקבל רישיון לישיבה בישראל או היתר שהייה בישראל. כפועל יוצא מכך, חלק מהזוגות חיים בפירוד כפוי; במקרים אחרים, שוהים בני הזוג בירושלים באישור ארעי, שאינו מתיר להם לעבוד או לנהוג, ומבלי שתהיה להם אפשרות להיות מבוטחים בביטוח לאומי או ביטוח בריאות ממלכתי. אם בחרו תושבי ירושלים המזרחית לעבור לחיות בשטחים עם בני זוגם, הרי שהם עלולים לאבד את תושבותם. נכון לשנת 2012 היו 965 משפחות מירושלים המזרחית בתהליך של "איחוד משפחות". בחודש יולי 2013 החל משרד הפנים להנפיק תעודות זהות חדשות לכלל אזרחי ותושבי ישראל. שני השינויים העיקריים בתעודות החדשות נוגעים להיותן מוגבלות לעשר שנים וכן שרשום בהן מעמדו של האדם (אזרח, תושב קבע או תושב ארעי). שני שינויים אלו עוררו דאגה רבה בקרב תושבי ירושלים המזרחית, אשר ראו בשינויים אלו מהלך אשר נועד להקל על הרשויות לשלול מהם את מעמד התושבות בירושלים. בפועל, השינוי חל בכל הארץ על פי חוק מרשם האוכלוסין והתקנות שהותקנו בעניין, והוא קשור למעבר כולל לתעודות זהות ביומטריות. על אף זאת, מנסיון העבר העגום, נידרש לעקוב אחר השימוש שיעשה בשינוי מול תושבי ירושלים המזרחית, ולוודא כי הוא אינו מנוצל לרעה נגדם ואינו משמש לשלילת מעמדם.

חינוך

בירושלים המזרחית קיים מחסור של יותר מ-2,000 כיתות לימוד, ו-400 כיתות גן, מאות כיתות מתנהלות במבנים לא ראויים, ושיעורי הנשירה במערכת זו הם חריגים: היקף הנשירה בירושלים המזרחית מגיע לשיעור של 13% מסך התלמידים (ספטמבר 2012), לעומת 2.6% נשירה בחינוך העל-יסודי העברי הכלל-ארצי; 4.6% אחוז בחינוך הערבי הכלל-ארצי, ו-1% נשירה במערב ירושלים.³⁰ הנשירה המצטברת על פני שנות הלימודים השונות מביאה לכך ש-36% מהילדים והילדות בירושלים המזרחית אינם מסיימים 12 שנות לימוד.

בריאות

בניית הגדר והגבלות על מעבר מטופלים ואנשי צוות מהשטחים הובילו לגירעונות כספיים ולקשיים הולכים וגדלים בניהול המוסדות הרפואיים בירושלים המזרחית. פער אדיר קיים במספר תחנות טיפול חלב בין מזרח ירושלים לבין מערבה, אין שירותי חירום בשכונות שמעבר לגדר, אמבולנסים של מד"א אינם מגיעים לשכונות שמעבר לגדר, ויש העדר כמעט מוחלט של שירותי בריאות הנפש.

מים ותשתיות

הערכה המבוססת של נתוני חברת הגיחון – תאגיד המים והביוב של ירושלים – היא כי למעלה ממחצית מהאוכלוסייה בירושלים המזרחית אינה זוכה לאספקת מים סדירה. המחסור

³⁰הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2012, לוח 8.33

http://www.cbs.gov.il/reader/shnaton/templ_shnaton.html?num_tab=st08_33x&CYear=2012

בחיבורים לרשת המים העירונית הביא לכך שעשרות אלפי תושבים בירושלים המזרחית - ובפרט התושבים בשכונות שמעבר לגדר – אינם מקבלים מים באופן סדיר. מדי קיץ מופסקת זרימת המים הסדירה לשכונות אלו ועשרות אלפי התושבים הגרים בהם זוכים למים זורמים יום או יומיים בשבוע לכל היותר.

על פי הערכה הרשמית של חברת הגיחון, חסרים בירושלים המזרחית כ-50 ק"מ של קווי ביוב.

3. סיכום – מתווה קלינטון עדיין אפשרי. אך המחיר ליישומו גדל והולך.

מאז שנת 2000 הועמקה השליטה הישראלית בירושלים המזרחית באופן ניכר, בעיקר בתחומים הבאים:

- בניה של 9,863 יח"ד ישראליות חדשות מרחיבה את שטחי השליטה הישראלים, מעמיקה את הפיצול בין שכונות הפלסטיניות לבין עצמן, ומחבלת ברצף ההכרחי בינן לבין הגדה המערבית. השינוי הבולט והמשמעותי ביותר בשטח בהקשר זה הוא צמיחתה העצומה של הר החומה מ-274 יח"ד ל-4,299 יח"ד, במיקום הקוטע את הרצף הפלסטיני בדרום העיר בין השכונות הפלסטיניות לבין עצמן, ובינן לבין בית לחם וסביבותיה.
- התרחבותם של מאחזים ישראלים בתוך שכונות פלסטיניות באגן ההיסטורי, הרחבתם של מתחמים תיירותיים והעברת השליטה עליהם לארגוני מתנחלים מרחיבות את הנוכחות הישראלית, הפיסית והסימבולית, באגן ההיסטורי ומעמיקות את החיכוך עם התושבים הפלסטינים.
- החרפת המאבק לשינוי ההסדרים בהר הבית והתמיכה הממסדית-ישראלית לה היא זוכה מגבירות את המתרחקות באגן ההיסטורי ומאיצות תהליכים של הקצנה דתית ופוליטית.
- התרחבותם של גנים לאומיים מאפשרת שליטה ישראלית, פיסית וסימבולית על השטחים הפתוחים באגן ההיסטורי וסביבתו, מונעת התפתחות של השכונות הפלסטיניות הגובלות בהם ומרחיבה את הפיצול ביניהן.
- גדר ההפרדה מוציאה מן הכוח אל הפועל את חזון ירושלים המטרופולינית, מכנסת לתוך שטחה של ירושלים שלושה גושי התנחלויות הנוגסים לעומק שטחי הגדה המערבית, מפצלת את הגדה המערבית ומנתקת את ירושלים המזרחית ממנה – חזון זה הוא המהלך הישראלי הגדול ביותר מאז סיפוח ירושלים המזרחית ב-1967 להרחבת שטחה של ירושלים במתווה המסכל פתרון מדיני.
- גדר ההפרדה גדעה קשרי משפחה, מסחר, תרבות וחברה בין תושבי ירושלים המזרחית לבין תושבי הגדה המערבית שהיוו את לב החיים בירושלים המזרחית. למציאות קשה זו נוספים המשך ההגבלות החמורות על בניה ופיתוח בשכונות הפלסטיניות, אפליה עמוקה במתן תשתיות ושירותים, והכבדה ניכרת במקרי שלילת מעמד התושבות. המצב חמור אף יותר בשכונות מעבר לגדר בהן חיים כיום כרבע מתושבי העיר הפלסטינים. הצטברות גורמים אלה מביאה להידרדרות חמורה בחוסן הסוציאקונומי והחברתי-פוליטי של תושבי ירושלים המזרחית.
- חזון ירושלים המטרופולינית קורם עור וגידים גם באמצעות רשת כבישים מהירים המקשרים בין גושי ההתנחלויות לבין עורק התחבורה הראשי של ירושלים, ומהדקים את רציפות המרחב המטרופוליני המתהווה ואת הנראות והשליטה הישראלית בו. כבישים מהירים אלה,

יחד עם מערכת כבישים תומכים, מבתרים פעם נוספת את המרחב הפלסטיני בתוך ומחוץ לירושלים.

מצבור ההשפעות של המציאות המתוארת לעיל מהווה איום של ממש על הסיכויים לפתרון מדיני בירושלים, ועם זאת הן מצויות בדרגות חומרה והפיכות שונות. הגדר ניתנת להסרה, אך השלכותיה על האוכלוסייה הפלסטינית עמוקות ויידרשו לתיקון ארוך. הבניה המאסיבית עד כה לא חוסמת לגמרי את הרציפות ההכרחית בין ירושלים המזרחית לגדה, אך מימושן של תכניות הבניה המאושרות (הכוללות מעל 9,000 יח"ד נוספות על אלו שנבנו, כשמעל 4,000 מהן כבר הוצאו למכרזים) עלול לפגוע פגיעה אנושה ברציפות זו. פינויים של מאחזים ישראלים בשכונות פלסטיניות אפשרי, אך מחירו בתוך ישראל פנימה יכול להיות קשה. וכך הלאה.

עם זאת, בשקלול כלל השינויים שהתרחשו בירושלים ובסביבותיה מאז שנת 2000, דוח זה מבקש לטעון, תוך נקיטת זהירות מרבית, כי **פתרון שתי בירות בירושלים ברוח מתווה קלינטון עדיין ישים**. גם אם מתחייבים שינויים משמעותיים בו. משקלם של שינויים אלו תלוי לא רק בתנאים הפיסיים בשטח, אלא גם ביכולות וברצון פוליטיים.

4. מתווה לפתרון בירושלים, וצעדים מיידיים נדרשים.

מניתוח הדיונים שהתקיימו עד עתה, הבנת המחלוקות המרכזיות במהלכם, והמציאות המשתנה, מתווה לפתרון בירושלים במסגרת פתרון שתי המדינות צריך להיות מבוסס על העקרונות הבאים:

- ירושלים בגבולותיה המוניציפאליים היא בירת פלסטין ובירת ישראל;
- חלוקה ריבונית בירושלים: ריבונות ישראלית במערב ירושלים וריבונות פלסטינית בירושלים המזרחית. שכונות ישראליות בירושלים המזרחית ייוותרו ברובן תחת ריבונות ישראל, במסגרת חילופי שטחים על פי קריטריונים מוסכמים;
- אופי החלוקה, גם אם יהיה פיסי, ישאף להפרדה רכה, ויכלול גבולות מוסכמים ל"עיר פתוחה";
- הסדרים במקומות הקדושים שיהיו מקובלים על שני הצדדים, בחלקם בחסות בינלאומית;
- עתיד ההתנחלויות והתשתיות מחוץ לירושלים (ירושלים רבתי) יידון במסגרת הדיונים על עתיד ההתנחלויות בגדה המערבית.

לאור השינויים הרבים בשטח בשנים האחרונות, והשינויים הקרדינאליים העשויים להתרחש בשנה-שנתיים הקרובות על פי התכניות המאושרות כבר היום, יש לקבוע תנאים מיידיים מחייבים שימנעו את סיכולו של פתרון מוסכם בעתיד:

- עצירה מוחלטת ומיידית של כל תכניות הבניה שטרם מומשו;
- מניעת כל שינוי בסטטוס קוו באזור הר הבית/ חראם אל-שריף;
- עצירה מוחלטת של כל ההליכים לשלילת מעמד התושבות של פלסטינים בירושלים המזרחית;
- הבטחת החיים האזרחיים והקהילתיים של הפלסטינים בירושלים; מימוש זכויותיהם לתכנן ולפתח את המרחב העירוני שלהם ולהקים ולבסס מוסדות פוליטיים, תרבותיים, חברתיים וכלכליים.