

התנגדות להצעות החוק לשינוי חד צדדי והרסני בגבולות ירושלים

אוקטובר 2017

שתי הצעות חוק פרטיות הזכות לתמיכה ממשלתית- **תיקון לחוק-יסוד ירושלים 2017**¹ (פ/4346/20. עברה קריאה ראשונה ומצויה בדיוני ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת) **והצעת חוק ירושלים ובנותיה**² (פ/4386/20. הונחה על שולחן הכנסת לדין מוקדם) - חותרות לשנות מהותית את גבולות ירושלים.

הצעות חוק אלה, שהונחו על שולחן הכנסת בשנת ה-50 לסיפוח ירושלים המזרחית, יביאו לסיפוח דה פקטו של גושי ההתנחלויות מסביב לירושלים ולעקיפתם מהעיר של כשליש מתושבי מזרח ירושלים החיים כיום בשכונות המזרח ירושלמיות שמעבר לגדר הפרדה.

הצעות החוק הן ניסיון לכפות עובדות טריטוריאליות-פוליטיות מכריעות בירושלים באצטלה של "מהלכים מוניציפליים". מהלכים אלה, הנהגים ומקודמים מעל ראשיהם של תושבי ירושלים, יחבלו עמוקות בסיכויים לפתרון מדיני, יערערו את המרקם העירוני ויחריפו את העימות בירושלים.

התיקון ל"חוק-יסוד ירושלים בירת ישראל" והצעת החוק "ירושלים ובנותיה" הונחו על שולחן הכנסת בנפרד, אולם הם מבטאים מגמה משותפת המתגבשת בקרב המפלגות המובילות את הקואליציה - להכשיר באופן חד צדדי גבולות חדשים לירושלים שיכללו את סיפוח גושי ההתנחלויות בסביבתה ואת ניתוקם של 120,000 תושבי השכונות המזרח ירושלמיות שהגדר הפרידה מהעיר. כפי שנבחר בהמשך, הצעת החוק לתיקון חוק היסוד מבקשת לטשטש מטרות אלו שגלומות בה, כדי ליצור הסכמה רחבה לניתוק השכונות מעבר לגדר מבלי שתוסר מהם הריבונות, ולהוביל מהלכי סיפוח מבלי להגביל אותם במסמרות המקשיחים בתיקון.

אנו קוראים לכם/ן להתנגד לשתי הצעות חוק אלו,

לאור השלכותיהם ההרסניות לירושלים היום ולהסדר מדיני עתידי;

אנו קוראים לכם/ן להתנגד לסיפוח ולקריעת 120,000 תושבים מעירם;

אנו קוראים לכם/ן להתנגד לכל תכנית חד צדדית לשינוי בגבולות ירושלים.

¹ [הצעת חוק יסוד: ירושלים בירת ישראל \(תיקון מס' 2\) \(הוראות לעניין שטח תחום ירושלים הרוב הדרוש לשינוי\) - 4346/20 פ/ע](#). עברה קריאה ראשונה ומצויה בדיוני ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת.

² [הצעת חוק ירושלים ובנותיה, התשע"ז - 2017 - פ/4386/20](#). הונחה על שולחן הכנסת לדין מוקדם.

תוכן עניינים

- א. התיקון לחוק-יסוד ירושלים 2017 - ניתוק שכונות מירושלים והכשרת סיפוח.....2
- א. הצעת חוק ירושלים ובנותיה - סיפוח דה פקטו.....3
- א. ההצעות – צעדים הרסניים בשינוי גבולות ירושלים.....3
- א. השלכות מדיניות – ניתוק חד צדדי הפוגע בפתרון שתי המדינות.....3
- ב. השלכות הומניטריות – החרפת מצבן הקשה של השכונות, של יתרת מזרח ירושלים ושל החיכוך ..4
- ג. השלכות אורבניות – שינוי רדיקלי על מבנה העיר, שטחיה והתפלגות האוכלוסייה בה.....7

I. התיקון לחוק-יסוד ירושלים 2017 - ניתוק שכונות מירושלים והכשרת

סיפוח

הצעת החוק מהווה תיקון מחשק נוסף ל"חוק-יסוד ירושלים בירת ישראל". על פי פרסומים ומהלכים נלווים נוספים של הממשלה, היא נועדה גם להכשיר ניתוק שכונות פלסטיניות מירושלים. על פי הצעת החוק:

- סעיף 5 לחוק היסוד שקבע כי החוק חל על כל שטח הרחבת תחום ירושלים מ-1967 (שטח הסיפוח) יבוטל. במקומו הוכנסה תוספת לסעיף 6 הקובעת כי כל השטח המהווה כיום חלק מתחום עיריית ירושלים הוא שטח שאסור להעביר לגורם זר. ביטול סעיף 5 נועד להבטיח כי אין מניעה חוקית לערוך שינויים מוניציפאליים בתחום השיפוט של ירושלים. במילים אחרות, התיקון לחוק מבחין בין ויתורים טריטוריאליים-מדיניים האסורים על כל שטחה של ירושלים כיום ואף מקשה עוד יותר על אישורם, לבין "שינויים מוניציפאליים" שבהם קובע התיקון יכולה ירושלים לנהוג לכאורה ככל רשות מקומית אחרת.
- סעיף 6 ל"חוק-יסוד ירושלים בירת ישראל" האוסר על העברת שטח מירושלים לגורם זר ישוריין מעתה ברוב של 80 חברי כנסת (ולא 61).
- סעיף 7 קובע כי ניתן לשנות את סעיף 6 (הקובע את דרישת הרוב של 80 חברי כנסת) ברוב של 61 חברי כנסת.

האבחנה המשפטית בין "ויתורים טריטוריאליים" ל"שינויים מוניציפאליים" (על פי התיקון) נועדה ליצור הסכמה לניתוק השכונות מעבר לגדר, מבלי להעביר או לאפשר את העברתן לגורם זר. בנוסף לפתוח אפשרות לסיפוח שלושת גושי ההתנחלויות בחוק ירושלים ובנותיה מבלי שיידרש לו רוב מיוחד.

II. הצעת חוק ירושלים ובנותיה - סיפוח דה פקטו

הצעת חוק: ירושלים ובנותיה מבקשת להרחיב את גבול השיפוט של ירושלים כך שיכלול את הרשויות המקומיות בשלושת גושי ההתנחלויות: מעלה אדומים (הכולל גם את שטח 1E), גוש עציון וגבעת זאב. גרסה קודמת של הצעת החוק כללה גם את החלת החוק הישראלי על הרשויות שנמנו בהצעת החוק. לעת עתה סעיף זה הוסר.

הצעת החוק קובעת גם כי השכונות של ירושלים שבתוספת השניה (השכונות המזרח ירושלמיות שמעבר לגדר: מחנה שועפט, כפר עקב וענאתא) יהיו גם הן במעמד עיריות-בת של עירית ירושלים (ולא חלק ממנה).

על פי הצעת החוק, לרשויות המקומיות שיסופחו לירושלים: עיריות בית"ר עילית ומעלה אדומים, המועצות המקומיות גבעת זאב ואפרת והמועצה האזורית גוש עציון, יינתן מעמד של עיריות-בת של ירושלים והן יבחרו במועד הבחירות לעירית ירושלים.³ הצמדת תאריכי הבחירות לרשויות המקומיות המדוברות ולעירית ירושלים נועדה לסלול את התנאים לכך שתושבים ברשויות המדוברות יצביעו בבחירות המוניציפליות גם לרשויות המקומיות שבהן הם מתגוררים וגם לעירית ירושלים. באופן זה מבקשים מובילי החוק לשנות את המאזן הדמוגרפי בעיר לאלתר, ולגמד לעתיד את כוחם האלקטורלי של תושבי העיר הפלסטינים. שתי

III. ההצעות – צעדים הרסניים בשינוי גבולות ירושלים

א. השלכות מדיניות – ניתוק חד צדדי הפוגע בפתרון שתי המדינות

מדובר במהלך ראשון מאז סיפוח ירושלים המזרחית ב-1967 לסיפוח דה פקטו של שטחים מהגדה המערבית לישראל, ובמקביל לעקירה מאסיבית של תושבים פלסטיניים מירושלים. מהלכים אלה סותרים את החוק הבינלאומי ואת החלטות מועצת הביטחון של האו"ם, כולל החלטה 2334 שהתקבלה בדצמבר 2016, והם מיועדים באופן מוצהר להוות מכשול קריטי לפתרון שתי המדינות ולעתיד מוסכם.

הסכנה בסיפוח לפתרון עתידי ברורה. עם זאת, חשוב להבהיר כי גם ניתוק שכונות פלסטיניות בירושלים באופן חד צדדי פוגע קשות בפתרון מדיני. העיקרון של חלוקה מדינית בירושלים ויסוד שתי בירות בירושלים על בסיס קווי 1967 עם תיקוני גבול מוסכמים ומוגבלים הוא עקרון יסוד בפתרון שתי המדינות ושינוי גבולות חד צדדי סותר אותו:

- שינוי גבולות חד צדדי לא יסייע לשבור את הטאבו הישראלי על חלוקה מדינית בירושלים. להיפך, הוא יעמיק את שליטתה של ישראל על ליבת הסכסוך - העיר העתיקה וסביבתה.
- שינוי מוניציפלי במעמד השכונות שמעבר לגדר ההפרדה תוך שמירה על מעמד האזרחי (תושבי קבע) של תושביהן יאפשר המשך כניסה של התושבים לירושלים. אחד משניים: או שמהלך זה **טומן בחובו מהלך נוסף עתידי של שלילת התושבות, ובכך מהווה גירוש** (על כך ראו השלכות הומניטריות להלן); או שבכל מקרה יוסיפו 120,000 התושבים של שכונות אלו להיכנס לירושלים, ואף להעתיק אליה את מגוריהם אך זאת לאחר פגיעה נוספת בתנאי חייהם ובבטחונם הקיומי וקרוב לוודאי גם **החרפה של המתיחות בעיר**.

³ על פי חוק פקודת העיריות הבחירות לכל העיריות בישראל מתקיימות בתאריך זהה. אך חוק זה אינו חל על מועצות מקומיות ואזוריות הכלולות בהצעת החוק "ירושלים ובנותיה".

- **מדיניות זו היא אחד הגורמים שמזינים את העוינות והיאוש, ובעקבותיהם את האלימות.** האיום בשינוי חד צדדי גובה מחיר כבד מירושלים ומשני העמים החיים בה. מהלך ההתנתקות מעזה הוא דוגמה מוחשית לתוצאות המזיקות של מהלכים חד צדדיים שאינם נעשים בשיתוף עם המנהיגות הפוליטית של הצד השני ואינם מניחים את התשתית ההכרחית ואת התמיכה הבינלאומית שיבטיחו את הצמיחה והיציבות העתידית של האזור. הרס סביבות החיים של תושבי מזרח ירושלים בתוך ומחוץ לגדר ויצירת ואקום שלטוני באצטלה זו או אחרת, בנוסף לביתור הגדה המערבית באמצעות צעדי הסיפוח רק יחלישו את ההנהגה הפלסטינית המתונה, וקרוב לוודאי שיביאו להסלמת הסכסוך בתוך ובקרבתה של ירושלים.
- בדומה להתנתקות החד צדדית מעזה, מהלך התנתקות מן השכונות בירושלים לא יחזק את המחנה המעוניין בפתרון שתי המדינות. להיפך, בנייתוק השכונות, תצליח ממשלת ימין, בדומה לחלוקת האזורים בגדה בעקבות הסכמי אוסלו, לפצל את שטח העיר למובלעות מופרדות ומפוררות. מהלכים אלו ינוצלו לעתיד על מנת לטעון שאין תוחלת לתהליך המדיני ולפתרון מוסכם בירושלים. מצדדי הצעדים החד צדדיים, מדעת ושלא מדעת, מחזקים את עמדת הממשלה החותרת לחיסול הסיכויים והתנאים לפתרון מדיני.⁴

במקום תכניות להתנתקות מירושלים, יש לדרוש מהממשלה לחזור לשולחן המשא ומתן המדיני, ובינתיים לפעול בנחישות לחידוש ומיסוד אפיקי שיח ישראלי-פלסטיני אלטרנטיביים.

ב. השלכות הומניטריות – החרפת מצבן הקשה של השכונות, של יתרת מזרח

ירושלים ושל החינוך

תוואי הגדר "עוטף ירושלים" הפריד מהעיר באמצעות חומת הפרדה את אזור כפר עקב-סמיראמיס בצפון העיר ואת אזור מחנה שועפט בצפון מזרחה הכולל גם את השכונות: ראס שחאדה, ראס חמיס ודחית א-סלאם. בשני האזורים, שמצפון ומצפון מזרח לגדר חיים כיום כ-120,000 תושבים, המהווים כשליש מתושבי מזרח ירושלים כולה, ולכן לכן כל שינוי במעמדן של שכונות אלה הוא בעל השפעה מרחיקת לכת על אוכלוסיית מזרח ירושלים כולה.⁵ רוב התושבים בשכונות שנותרו מעבר לגדר הם בעלי מעמד התושבות וקשורים לעיר בקשרי לידה, קהילה, משפחה, פרנסה וזהות, אך גדר חוצצת בינם לבין עירם וכל כניסה אליה כרוכה בחציה של מחסום על כל הכרוך בכך.

לא מדובר באזורים שלהם קשר מקרי לירושלים, אלא בשכונות אינטגרליות של מזרח ירושלים שמאז 1967 התפתחו כשכונות אורבניות בתוך המרחב המוניציפלי הירושלמי. בשל המדיניות אותה נקטו ממשלות ישראל - מניעת תכנון והטלת הגבלות קשות על הבניה בירושלים המזרחית, לצד שלילת מעמד התושבות של תושבים שחיפשו מענה למצוקת הדיור בפרברים מחוץ לעיר - הפכו השכונות הירושלמיות שמעבר לגדר לברירת המחדל של עשרות אלפי מזרח ירושלמים שהיגרו אליהן מהשכונות המזרח ירושלמיות שבתוך גדר הפרדה.

⁴ להרחבה בעניין הכשלים בתכניות החד צדדיות ראו עיר עמים, **ירושלים: ביתם בהווה ובירתם לעתיד של שני העמים – מסמך מדיניות** (פברואר 2016)

⁵ עיר עמים, **עקורים בעירם: מדיניות ישראל במזרח ירושלים והשפעתה על השכונות הפלסטיניות הירושלמיות שמעבר לגדר ההפרדה**, יוני 2015.

יותר מעשור מאז נבנתה גדר ההפרדה שלווה בהתחייבות ממשלתית לספק לתושבי השכונות המזרח ירושלמיות שנתרו מעבר לגדר את כל השירותים והצרכים המגיעים להם כתושבי העיר⁶, זנחו אותם הרשויות כמעט לחלוטין והם חיים ללא שירותים ותשתיות מינימליים, ללא פיקוח על תנאי המגורים, ללא מוסדות ציבוריים או מוסדות חינוך ורווחה ראויים.

ניתוק השכונות יחליש עוד את כוחם האזרחי של תושבי האזורים ויחריף את מצבן ההומניטרי של השכונות ושל יתרת ירושלים המזרחית:

- התנאים הירודים במקום, שיוחרפו על ידי המהלכים הכפויים המוצעים, והיעדר כוח אזרחי להשפיע על מוקדי קבלת החלטות וחלוקת משאבים שלטוניים, אינם מאפשרים יצירתן, יש מאין, של רשויות מקומיות חיוניות ומתפקדות. **למועצה אזורית חדשה אם תוקם, שמאוכלסת בצפיפות באוכלוסייה עניה שנקרעה מסביבתה לא יהיו משאבים שיאפשרו תפקוד סביר ומתן שירותים הולם.** תיקון המצב שישראל יצרה בשכונות שמעבר לגדר יצריך השקעות עתק. סביר שמועצה אזורית שתושביה נטולי זכות הצבעה לכנסת לא תהנה מתקציבי ממשלה שיאפשרו לה לתפקד ולא תהיה מסוגלת להשקיע את התקציבים הנדרשים בתיקון.
- בשל החשש מאיבוד נלווה של התושבות, אפשר להניח שרבים מתושבי השכונות ימהרו לעבור חזרה אל השכונות הפלסטיניות שבתוך גדר ההפרדה. **דבר זה יעצים את הצפיפות ויחריף את הפער בין התשתיות הקיימות במזרח העיר לגודל האוכלוסייה שהן אמורות לשרת ובין ישראלים ופלסטינים בעיר.** דחיפת האוכלוסייה הפלסטינית למאבק הישרדות יחריף את המתיחות בעיר ויפגע בכל אוכלוסייתה.
- **אלפים רבים אחרים שייוותרו מעבר לגדר ההפרדה, עקורים מעירם ונתונים במובלעות ענק של מצוקה וייאוש** - מציאות זו תוביל למשבר פוליטי, וההומניטרי חמור שיוצר באחריותה של ישראל ויהווה קרקע לאיבה מסלימה במרחק גדר אחת בלבד מירושלים.

⁶ [החלטת ממשלה מס' 3873](#) מיום 10 ביולי 2005.

ג. השלכות אורבניות – שינוי רדיקלי של מבנה העיר, שטחיה והתפלגות האוכלוסייה

בה

שתי הצעות החוק מבקשות לכפות שינויים רדיקליים על מבנה העיר, שטחיה ואוכלוסייתה, מבלי שנעשתה כל הערכה כיצד ישפיעו מהלכים אלה על חיי העיר ותפקודיה, מבלי להיוועץ במומחים לתכנון וניהול ערים ומבלי לשתף את תושביה, ישראלים ופלסטינים, ולהתחשב באופני חייהם בעיר ותפיסתם אותה.

בסיפוח המוצע בהצעת החוק ירושלים ובנותיה יתווספו לתחום שיפוט ירושלים כ-140,000 תושבים: כ-50,000 תושבי בית"ר עלית (97% הצבעה למפלגות חרדיות); מספר דומה של תושבים מתגוררים באפרת (86% הצבעה למפלגות ימין, 7% הצבעה למפלגות חרדיות) ובמועצה האזורית גוש עציון (התפלגות דומה לאפרת) ועוד כ-37,000 תושבים מתגוררים במעלה אדומים (70% הצבעה לימין, 11% למפלגות חרדיות) ו-16,000 בגבעת זאב (46% הצבעה לימין, 33% הצבעה למפלגות חרדיות).

- ירושלים, שהיא כיום העיר הענייה ביותר בישראל, נתונה כעת לשינויים צפויים בגבולותיה שסביר שישפיעו אקוטית עוד על מצבה הכלכלי חברתי.
- חיבורן של אוכלוסיות אלו למנגנון הבחירה לעיריית ירושלים ישפיע דרמטית על היבטי ההצבעה בעיר, על סדרי הכוחות בה ועל חלוקת משאביה.
- ככל שיוכלו תושבי רשויות אלו להצביע גם לעיריית ירושלים, הרי מדובר בתושבים שאינם תושבי העיר אך ניתנת להם השפעה ישירה על מדיניותה המוניציפלית.
- זו הפעם הראשונה בה יעשה שימוש במנגנון ערים-בנות ולא ברור היקפו והשלכותיו על התנהלותה של העיר.
- מדובר במהלכים כוחניים הנעשים מעל ראשם של תושבי ירושלים, מעמתים את אוכלוסיות העיר אלה באלה, וללא כל בירור עמוק של השלכותיהם על העיר.
- מהלכים אלו יובילו לצפיפות גוברת בשכונות הפלסטיניות, לתחושת איום גדלה של האוכלוסיה הפלסטינית בעיר, ולמתח וחיכוך גדלים.

לסיכום, אנו שבים וקוראים לכם/ן להתנגד לשתי הצעות חוק אלו

לאור השלכותיהם ההרסניות לירושלים היום ולהסדר מדיני עתידי;

אנו קוראים לכם/ן להתנגד לסיפוח ולקריעת 120,000 תושבים מעירם;

אנו קוראים לכם/ן להתנגד לכל תכנית חד צדדית לשינוי בגבולות ירושלים.