



זמניים קבועים

עיר עמים
ir amim
عیر عمیم



להיות תושב/ת בירושלים
ולא אזרח/ית

עו"ד אשרת מימון
עו"ד תמר לוטטר

מעמדה של
ירושלים

עו"ד תליה ששון

פתח
דבר

ד"ר מנחם קליין

עיר עמים

ir amim

عير عميم

| | |
|----|---|
| 4 | פתח דבר / ד"ר מנחם קליין |
| | מעמדה של ירושלים / עו"ד תליה ששון |
| 9 | הערת פתיחה |
| 9 | הערה לתוכן |
| 9 | סדר הדיון בניר העמדה |
| 10 | א. המצב המשפטי של הגדה המערבית בתום מלחמת 1967 - לפי הדין הבינלאומי |
| 11 | ב. הסטאטוס המשפטי של מזרח ירושלים מאז 1967 ואילך - לפי הדין הפנימי הישראלי |
| 13 | ג. מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים |
| 14 | ד. כבלים משפטיים על ביטול החלטת החוק הישראלי וויתור על סמכויות שלטוניות במזרח ירושלים |
| 16 | ה. אז מהי "ירושלים" |
| 17 | ו. הסכמי אוסלו - האם שינו ממעמדם של הפלסטינים בירושלים? |
| 19 | ז. העמדה המדינית של ישראל כלפי מזרח ירושלים |
| 20 | ח. הקושי הדמוקרטי שמעלה המצב המשפטי והמדיני בירושלים |
| 23 | ט. דרכי הפתרון |
| 25 | י. סיכום |

להיות תושב/ת בירושלים ולא אזרח/ית / עו"ד אשרת מימון, עו"ד תמר לוסטר

| | |
|----|--|
| 29 | הערת פתיחה |
| 30 | א. כיצד נקבע מעמדם של הפלסטינים בירושלים המזרחית כתושבי קבע בישראל |
| 31 | ב. מעמדם האזרחי של תושבי ירושלים המזרחית |
| 32 | ג. תושבים ולא אזרחים מלאים של מדינה כלשהי |
| 32 | בין ירדן לבין ישראל |
| 32 | בין ישראל לבין הרשות הפלסטינית |
| 35 | ד. לא אזרחים של אף מדינה - פגיעה בזכויות יסוד של תושבי ירושלים המזרחית |
| 35 | 1. אדם ללא מדינה |
| 36 | 2. היום תושב/ת מחר לא |
| 38 | 3. פגיעה בזכות לחיי משפחה |
| 39 | 4. אפליה במימוש זכויות |
| 43 | ה. סוף דבר |

פתח דבר

כמעט שני דורות חלפו מאז סיפחה ישראל את מזרח ירושלים. ישראל ביקשה לראות בירושלים, על שני חלקיה, את בירתה המאוחדת, אך לא היה ביכולתה לשנות את מעמד העיר במשפט הבינלאומי, אשר אינו מכיר בחוקיות הסיפוח הישראלי ובחוקיות השכונות שישראל בנתה בשטח המסופח. כמו כן, אין ביכולתה של ישראל לשנות את הזיקה הפלסטינית לעיר המזרחית ואת היותה מרכז דתי ותרבותי של העם הפלסטיני ועיר בירה בהתהוות.

ישראל סיפחה את שטח ירושלים המזרחית אבל לא את הפלסטינים שנולדו שם וחיים במקום. היא העניקה "אזרחות" מלאה לשטח כאשר החילה עליו את החוק, השיפוט והמנהל שלה, ואף עיגנה זאת בחוקי יסוד המקשים על ממשלה המבקשת לוותר על שטח כלשהו במזרח ירושלים. אולם, היא לא העניקה אזרחות ישראלית לפלסטינים החיים בה. אין מדובר במהגרים שנכנסו לישראל אלא באנשים שנולדו בירושלים ומרכז חייהם הוא כאן, בעיר. שלישי מתושבי העיר הם בני-אדם חסרי אזרחות. הם חיים במדינה שרואה את השטח כשלה, אבל אינה רואה אותם כחלק ממנה. מבחינת ישראל הם נמצאים במקום הולדתם ברשות, אך לא בזכות.

ישראל בנתה שכונות ענק ישראליות במזרח ירושלים, אך הותירה את השכונות הפלסטיניות בעליבות משוועות. ההזנחה השיטתית של האוכלוסייה הפלסטינית וההתנכלות למוסדותיה הציבוריים והאזרחיים הם ביטוי מעשי ובלתי נמנע של "איחוד" שהוא למעשה הפרדה. ישראל הכירה בכך בהסכמי אוסלו שאושרו בכנסת, הסכמים בהם הכירה ישראל בכך שהערבים הירושלמים הם פלסטינים, ועל כן הם קיבלו רשות לבחור למוסדות הפוליטיים של הרשות הפלסטינית. בהכרה זו הניחה ישראל חלק מהתשתית לחלוקתו של המרחב העירוני בין שני העמים בעתיד בהסכמה, בשיתוף פעולה ובשלום. בכך גם הכירה ישראל מבחינת הזירה הבינלאומית שירושלים לא "אוחדה ושוחררה".

מאז האינתיפאדה השנייה, נקטו שני הצדדים בצעדים המרחיקים אותנו מאפשרות להגיע לפתרון בהסכמה. ישראל ניצלה את הוואקום המדיני של השנים הללו כדי להגביר את מאמציה לקבוע בשטח עובדות אשר יבססו את שליטתה הבלעדית בירושלים המזרחית ויסכלו אפשרות לפתרון מדיני. בגיבוי ממשלות ישראל, חדרו מתנחלים לשכונות פלסטיניות במטרה לשבור את החלוקה של שכונות העיר בין יהודים לערבים. בתהליכי תכנון וביצוע נמצאות תכניות בנייה רחבות וכן תכנית להקמת רשת של גנים לאומיים אשר יפרידו את העיר הפלסטינית מהגדה המערבית, יחברו את מעלה אדומים לירושלים ויפרידו את העיר העתיקה מהשכונות הפלסטיניות שסביבה. פעולות אלו נועדו למנוע הסדר שיקבע את זכותם של שני העמים לעיר במסגרת פתרון שתי המדינות.

העדרו של הסכם מדיני אינו מצדיק צעדים חד-צדדיים הגורמים לניכוסה של העיר בידי צד אחד

ולדחיקתו של האחר, וגם אינו מצדיק שלילה של מעמדם האזרחי המלא וזכויותיהם הפוליטיות של בני אדם במקום שבו הם גרים וחיים.

ההערכה כי בעתיד הנראה לעין אין תקווה להגיע לפתרון שתי המדינות יוצרת מצב חדש, המחייב לראות באופן אחר את העובדות שישראל קבעה במזרח ירושלים.

הפלסטינים הירושלמים בוחרים לרשות הפלסטינית, אשר אינה מוסמכת לפעול במזרח ירושלים, אינם משלמים לה מיסים ואינם נהנים משירותיה. למעשה, זכות הבחירה שלהם היא כמו וירטואלית כיוון שלנבחריהם אין כל סמכות כאן, בירושלים, במקום שבו הם חיים. גם אם היו רוצים לקבל אזרחות ישראלית, דרכם חסומה כמעט לגמרי משום שישראל מוטרדת וחוששת מההשלכה הדמוגרפית שתהיה לצעד כזה על היותה מדינה יהודית ועל היות ירושלים בירתה.

אכן, לפלסטינים תושבי ירושלים יש זכות הצבעה לעירייה. אולם, הם אינם מממשים אותה הן כיוון שאין הם רוצים לאשרר בהצבעתם את הסיפוח של השטח והן משום שהם אינם מאמינים בכך שיוכלו לשנות בהצבעתם את מר גורלם ולצמצם במידה ניכרת את הקיפוח השיטתי שלהם בכל תחומי החיים. יש לא מעט מן הצדק בעמדה זו, שהרי את פני העיר ירושלים לא מעצבת העירייה אלא הממשלה, וזאת באמצעות ועדת שרים לענייני ירושלים, רשויות פיתוח הכפופות ישירות למשרד ראש הממשלה ומשרד הפנים. ללא אפשרות הצבעה ארצית וייצוג פוליטי, יכולת ההשפעה של הפלסטינים הירושלמים על חיי היומיום שלהם אפסית.

יתכן שאם מצב זה היה זמני בלבד, הנמשך שנים ספורות, אפשר היה להסכים להסדר שכזה. אבל מציאות עגומה זו של הפרת זכויות אזרח בסיסיות נמשכת שנים רבות. במבט לאחור חייבים להודות: זהו אינו מצב זמני אלא מצב של קבע. ושום שינוי אינו נראה באופק.

למציאות זו יש השלכות קשות על אופייה של ישראל כמדינה דמוקרטית ועל היותה של ירושלים בירתה. לכ־300 אלף תושבים ערבים, כחמישית מכלל הערבים החיים בה, ישראל אינה מעניקה, וגם אינה רוצה להעניק, זכויות אזרח. ירושלים שאינה עיר עמים, עיר של כלל תושביה, אינה דמוקרטית. ואם ירושלים אינה דמוקרטית - הדמוקרטיה בישראל כולה נפגעת קשות.

אם ישראל רוצה למנוע את הידרדרות אופייה הדמוקרטי ולחזק את ירושלים, עומדות בפניה שלוש אפשרויות:

- **להציע מעמד אזרחי מלא לפלסטינים תושבי ירושלים ללא כל הגבלות. פתרון זה ימעיט את הפגיעה בדמוקרטיה אך ישאיר ללא מענה את הזיקה הלאומית של הפלסטינים לירושלים.**

- **לתת לרשות הפלסטינית לפעול במזרח ירושלים ולדאוג לתחומי החיים העירוניים של הפלסטינים. במסגרת זו יוכלו הפלסטינים תושבי ירושלים לכוון מוסדות עירוניים וקהילתיים משלהם שיפעלו למענם. את זאת ישראל יכולה להציע גם ללא משא ומתן על הסדר קבע.**

- **לקבל את העיקרון שהציג הנשיא קלינטון בשנת 2000: חלוקת העיר לפי האזורים שבהם רוב התושבים הם ישראלים או פלסטינים, וקביעת מפת דרכים ולוח זמנים קצר ליישום ההסדרים שיובילו למימוש העיקרון הזה, ביחד עם הסכמה על הסדר כולל, או בלעדיו.**

ד"ר מנחם קליין,
חבר הנהלת עיר עמים

מעמדה של ירושלים

עו"ד תליה ששון



הערת פתיחה

התבקשתי על ידי עמותת עיר עמים להכין נייר עמדה קצר זה. התבקשתי לסקור את המצב המשפטי - מדיני של ירושלים, לנתח את הקושי המשפטי הטמון בהסדרים המשפטיים שהחילה ישראל בנוגע להחלת החוק הישראלי, המשפט והמנהל על מזרח ירושלים, ולהציע דרכי פתרון אפשריות. התבקשתי לעשות את כל אלה בתמציתיות. בהתאם למבוקש הכנתי את הסקירה המפורטת להלן.

הערה לתוכן

רק לשם הבהרה אני מבקשת לציין שנייר עמדה זה מחייב את הח"מ בלבד. אין הוא בא להביע או להציג את עמדות עיר עמים, שרשאית לדחות או לאמץ אותו או חלקים ממנו. כמו כן הח"מ אינה נוטלת כל תפקיד בעיר עמים ולכן אינה מחויבת לעמדותיה.

סדר הדין בנייר העמדה

תחילה נדון במעמדה המשפטי של הגדה המערבית בתום מלחמת 1967, לפי הדין הבינלאומי; נעמוד על שינוי המצב המשפטי לגבי ירושלים מיד לאחר מלחמת 1967 ולאחריה, וכל אלה לפי הדין הפנימי הישראלי בלבד; נעמוד על מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים - לפי הדין הפנימי הישראלי; נתייחס לשטח אליו מתייחס המונח "ירושלים"; נבחן האם הסכמי אוסלו שינו ממעמדם המשפטי של התושבים הפלסטינים בירושלים; נתאר את הכבלים המשפטיים שיצרה ישראל בכל הנוגע לביטול החלת החוק הישראלי על שטחים במזרח ירושלים (או במלים אחרות - הכבלים המשפטיים שהחילה ישראל למניעת ביטול שליטתה בשטח משטחי מזרח ירושלים); נציף את הקושי הדמוקרטי שמעלה המצב המשפטי והמדיני הישראלי בירושלים; ונציג את דרכי הפתרון האפשריות. לבסוף יבוא סיכום.

המצב המשפטי של הגדה המערבית בתום מלחמת 1967 - לפי הדין הבינלאומי

ביום 5.6.1967 פרצה מלחמת ששת הימים. בעקבותיה תפס צה"ל את הגדה המערבית ובתוכה החלק המזרחי של ירושלים, רמת הגולן, חצי האי סיני, ורצועת עזה. מעמדם המשפטי של שטחים אלה מבחינת הדין הפנימי הישראלי שונה ממעמדם לפי הדין הבינלאומי. מעמדם המשפטי של שטחים אלה מבחינת הדין הפנימי הישראלי כשלעצמו אינו אחיד אף הוא. במסגרת פרק זה נעמוד אך ורק על המצב המשפטי מבחינת הדין הבינלאומי בגדה המערבית. זאת משום שירושלים המזרחית הייתה חלק אינטגרלי משטחי הגדה המערבית עד למלחמת 1967.

הגדה המערבית היא שטח המוחזק בתפיסה לוחמתית, עליו חלות אמנות בינלאומיות בדבר שטח כבוש. בית המשפט העליון של ישראל קבע זה מכבר לגבי הגדה המערבית כי "המשטר המשפטי החל באזורים אלה נקבע על-ידי כללי המשפט הבינלאומי הפומבי, ובמרכזם הכללים העוסקים בתפיסה לוחמתית". ראוי לציין כי ישראל מעולם לא החילה את המשפט, השיפוט והמינהל שלה על שטחי הגדה המערבית (בניגוד לרמת הגולן ומזרח ירושלים), ולא טענה שיש לה ריבונות בשטחי הגדה המערבית.

ההשקפה המקובלת מבחינת הדין הבינלאומי כשלעצמו היא, שהסטאטוס המשפטי של מזרח ירושלים, הוא כסטאטוס של הגדה המערבית כולה, שכן הצעדים המשפטיים החד צדדיים בהם נקטה ישראל במזרח ירושלים - והם יפורטו בהמשך - אינם משנים את הסטאטוס המשפטי של מזרח ירושלים מבחינת הדין הבינלאומי. לכן הדין הבינלאומי אינו מבחין בין הבניה הישראלית בגדה המערבית לזו שבירושלים המזרחית. מבחינת השקפת המשפט הבינלאומי, כפי שבאה לידי ביטוי בפסק דין משנת 2004 של בית הדין הבינ-לאומי המייעץ בהאג בפרשת גדר הפרדה, ההתנחלויות בגדה המערבית אינן חוקיות.² סביר להניח שהשקפה דומה לשיטתו של בית הדין בהאג חלה גם על הבניה הישראלית במזרח ירושלים.

1. בג"צ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נגד כנסת ישראל, פ"ד נט(2) 481, 514 (הנשיא ברק).
2. נוכח חלות אמנת ג'נבה הרביעית על הגדה המערבית - לפי קביעתו של בית הדין בהאג, ונוכח סעיף 49 לאמנה זו

הסטאטוס המשפטי של מזרח ירושלים מ־1967 ואילך – לפי הדין הפנימי הישראלי

מעמד המשפטי של האזורים השונים שנתפסו בידי ישראל מיד עם תום מלחמת 1967 לפי המשפט הפנימי הישראלי אינו אחיד. ניתן להבחין בין שלושה סוגים של הסדרים משפטיים שונים³, אך לצורך נייר עמדה זה נעסוק בירושלים בלבד.

בירושלים הוחל "המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה". החלה זו נעשתה מכוח הוראת סעיף 11ב לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948. הוראה זו הוספה לפקודת סדרי השלטון והמשפט בתשכ"ז-1967 (בחוק לתיקון פקודת סדרי השלטון והמשפט (מס' 11), תשכ"ז-1967). נקבע בה כי: **"המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה יחולו בכל שטח של ארץ-ישראל שהממשלה קבעה בצו"**.

בעקבות הוראה זו התקינה הממשלה את צו סדרי השלטון והמשפט (מס' 1), תשכ"ז-1967, לפיו: **"השטח של ארץ-ישראל המתואר בתוספת נקבע בזה כשטח שבו חלים המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה"**.

בשנת 1980 חוקקה הכנסת את חוק יסוד: ירושלים. הוא קובע כי **"ירושלים השלמה והמאוחדת היא בירת ישראל"**⁵.

עוד נקבע כי

"תחום ירושלים כולל, לעניין חוק-יסוד זה, בין השאר, את כל השטח המתואר בתוספת להכרזה של הרחבת תחום עירית ירושלים מיום כ' בסיון התשנ"ז (28 ביוני 1967), שניתנה לפי פקודת העיריות"⁶.

כן נקבע בחוק היסוד איסור על העברת סמכויות המדינה או עירית ירושלים לגורם זר⁷. עוד נקבע כי **"אין לשנות את הוראות סעיפים 5 ו־6 אלא בחוק-יסוד שנתקבל ברוב של חברי הכנסת"**⁸.

יש לציין שישראל לא קבעה בחוק במפורש שהיא מספחת⁹ את מזרח ירושלים לישראל, ובמלים אחרות, לא קבעה מפורשות בחוק שהיא מחילה את ריבונותה במזרח ירושלים. ישראל פעלה בדרך אחרת, משקבעה שהיא מחילה במזרח ירושלים את החוק הישראלי,

3. ראה סקירה לעניין זה בג"צ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה ואח' נגד כנסת ישראל ואח' (להלן: בג"צ חוף עזה).

4. סעיף 1 לצו. וכן ראה אמנון רובינשטיין וברק מדינה, המשפט הקונסטטוציוני של מדינת ישראל, מהדורה 5 להלן: רובינשטיין, כרך א', עמוד 86.

5. סעיף 1 לחוק יסוד ירושלים (להלן: חוק היסוד).

6. סעיף 5 לחוק היסוד.

7. סעיף 6 לחוק היסוד.

8. סעיף 7 לחוק היסוד.

המשפט והניהול. למרות זאת, לשיטתה, מזרח ירושלים מהווה חלק אינטגרלי ממדינת ישראל.

האם יש הבדל מהותי בין שני אלה? נראה כי החלת ריבונות, לפי המשפט הבינלאומי היא אקט דו צדדי ולא חד צדדי, כפי שקובע רובינשטיין בספרו:

“לפי המשפט הבינלאומי נקבע תחום הריבונות של המדינה בהסכמים עם המדינות הגובלות עמה ובהתאם להערכה עובדתית בדבר השליטה האפקטיבית של המדינה בשטח מסוים”⁹.

אשר להחלת החוק, השיפוט והמנהל הוא קובע:

“לעומת זאת ההחלה של המשפט, השיפוט והמינהל היא תוצאה של החלטה (חד צדדית) של רשויות המדינה, ולפיכך היא עניין הנקבע לפי המשפט הפנימי”¹⁰.

משמעות הדברים היא אם כן, שמבחינת הדין הפנימי הישראלי, מזרח ירושלים כמוה ככל חלק אחר של ישראל. אך מבחינת הדין הבינלאומי, מהווה מזרח ירושלים חלק אינטגרלי מהגדה המערבית. בעיניו שלו, הסיפוח דה פקטו של מזרח ירושלים לישראל אינו תופס. עמדה משפטית זו מהווה בסיס לעמדתן המדינית של רוב רובן של מדינות העולם, כולל ארצות הברית, לפיה אין הכרה בינלאומית בסיפוח (דה פקטו או דה יורה) של מזרח ירושלים לישראל, ואין הכרה בריבונות ישראלית במזרח ירושלים.¹²

9. יש ויכוח בין מלומדים האם החלת החוק הישראלי על שטחים בגדה המערבית, או סיפוח השטחים הללו בחוק למדינה, הינם היינו הך. שופט בית המשפט העליון חיים כהן הטיל ספק אם החלת המשפט כמוה כסיפוח. לדעתו ניתן להחיל את החוק על שטחים אלה גם בלי להתכוון לסיפוח, כפי שקבע בג"צ 283/69 דויד נ' בית המשפט הצבאי נפת חברון, פ"ד כד[2] 419, 423. פרופ' דינשטיין, הביע עמדה כי סיפוח אינו זהה להחלת החוק בלבד: "ציון במשפט תפדה", הפרקליט כז (תשל"א) 5

10. רובינשטיין, עמוד 913

11. שם, שם.

12. יטען הטוען שמדינות העולם - כולל ארה"ב - לא הכירו בירושלים המערבית כבירת ישראל גם לפני מלחמת 1967. יטען הטוען שאין הבדל לכאורה בין מעמדה של ירושלים המערבית, לבין מעמדה של ירושלים המזרחית, בעיני מדינות העולם. כביכול מעמד שתיהן היינו הך. לדעתי יש שוני מהותי בין שני חלקי העיר בעיני מדינות העולם, ומחמת אלה: א. גבולה המזרחי של ישראל נקבע כקו שביתת הנשק בהסכמי רודוס. אכן, אין זה גבול בינלאומי מוסכם. אך דין גבול ירושלים המערבית, כתוארו בשנת 1967, כדין ה"קו הירוק" כולו. לכשייכרת הסכם מדיני בין ישראל לבין הפלסטינים וייקבע גבול מוסכם, תבוא עמו גם הכרה בינלאומית ופורמאלית בירושלים המערבית. ב. בינתיים, ולמרות האמור לעיל, בית הדין המייצע לבית הדין הבינלאומי בהאג הכיר, בפסק הדין בעניין הגדר, באופן משתמע בגבולות 1967. הכרה זו מבטאת השקפה בינלאומית רחבה שגבול 1967 הוא ודאי גבולה המוכר והריבוני של ישראל. ג. השקפה זו משתמעת בהכרח גם מהכרזת הנשיא אובמה בושינגטון בעת ביקורו נתניהו במאי 2011 בארצות הברית בדבר עקרונות הסכם השלום שצריך להיכרת בין הפלסטינים לישראל שיתבסס על גבולות 1967 עם תיקוני גבול וחילופי שטחים בהסכמה. גבול 1967 הוא כוכר הקו הירוק הכולל את מערב ירושלים. ד. הכרה בירושלים המערבית עולה בקנה אחד עם עקרונות מתווה קלינטון שקו הגבול בירושלים בין ישראל לפלסטיין צריך להיקבע לפי סוג האוכלוסייה המתגוררת באותן שכונות. במערב ירושלים מתגוררת רובה ככולה אוכלוסייה יהודית. לכן יש לקבוע כי מערב ירושלים, אף שלא הוכרה פורמאלית כתחום ריבונותה של ישראל ודאי תוכר ככזו עת ייכרת הסכם שלום בינה לבין הפלסטינים, ולכן מעמד השטח הזה כבר שונה דה פקטו מזה של מזרח ירושלים.

מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים

חוק האזרחות אינו מסדיר הענקת אזרחות גורפת לתושבי ירושלים המזרחית, על אף שהוחל המשפט הישראלי על השטח שבו הם יושבים¹³. שר הפנים מוסמך להעניק לפי חוק זה אזרחות למי מתושבי "אזור המוחזק על ידי צבא הגנה לישראל" במקרים מסוימים¹⁴ אך סמכות זו חלה לגבי בקשה פרסונאלית בלבד, היא מוגבלת בתנאים מסוימים, והיא אינה מאפשרת החלת אזרחות גורפת לתושבי אותו אזור בשל מקום מושבם בלבד, כפי שעולה מפורשות מלשון הסעיף עצמו. כמו כן ספק אם סעיף זה חל על מזרח ירושלים, שכן ספק אם ישראל מגדירה את מזרח ירושלים כ"אזור המוחזק על ידי צבא הגנה לישראל". אפשרות אחרת להתאזרחות של מי מתושבי מזרח ירושלים היא לפי סעיף 4 לחוק האזרחות וגם היא אינה מאפשרת החלה גורפת של האזרחות על תושבים אלה. מהו מעמדם אם כן של תושבי מזרח ירושלים?

בפרשת עווד נקבע שתושבי מזרח ירושלים - אלה שלא התאזרחו - הם תושבי קבע של ישראל, וסמכות ביטול התושבות המסורה בידי שר הפנים אינה הופכת את ישיבת הקבע לישיבה בחסד. ישיבת הקבע היא בדין, ורק שיקולים ענייניים יכולים להצדיק את הפעלת סמכות הביטול של שר הפנים:

"סיכומו של דבר: המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה חלים על מזרח ירושלים. מכוחה של תחולה זו, חל על מזרח ירושלים גם חוק הכניסה לישראל, ועלפיו שהותם בישראל של תושבי מזרח ירושלים, שלא התאזרחו, נעשית מכוח רישיון ישיבה, ורואים בכל מי שהתפקד במפקד האוכלוסין שהתקיים ב־1967 כמי שקיבל רישיון לישיבת קבע".

המסקנה היא אם כן שתושבי מזרח ירושלים הם תושבי קבע של ישראל, אך אינם אזרחיה ברובם, למעט מי שביקש להתאזרח ובקשתו אושרה. ככל הנראה, מספרם של אלה מועט. מכאן, שככלל, אין תושבים אלה יכולים ליטול חלק בבחירות לכנסת ישראל. עם זאת, ונוכח תחולתו של החוק הישראלי על מזרח העיר, רשאים תושביה, הרשומים במרשם האוכלוסין כתושבי ירושלים, להירשם בפנקס הבוחרים של העיר ירושלים וליטול חלק בבחירות המוניציפאליות בעיר.

13. אף שברגיל, כך סבור פרופ' דינשטיין, "כאשר מדינה רוכשת טריטוריה - באמצעות התגבשות, העברה, או סיפוח - מוקנית לרוב אזרחותה באופן אוטומטי לכל התושבים הקבועים החיים שם. זהו למעשה, סוג של אזרחות קולקטיבית" ראה דינשטיין, "סמכויות המדינה כלפי פנים" (1972)

14. סעיף 6(ה) לחוק האזרחות שכותרת השוליים שלו היא "פטור מהתאזרחות", קובע כלהלן: "שר הפנים רשאי, לפי שיקול דעתו, להעניק אזרחות ישראלית בדרך של התאזרחות לתושב בגיר של אזור המוחזק על ידי צבא-הגנה לישראל שביקש להתאזרח, אף אם לא נתקיימו בו התנאים שבסעיף 5א, אם שוכנע השר כי המבקש מזדהה עם מדינת ישראל ויעדיה והוא או בן משפחתו פעלו פעולה של ממש לקידום הבטחון, הכלכלה או ענין חשוב אחר של המדינה או שהענקת האזרחות כאמור הוא מענינה המיוחד של המדינה".

נבלים משפטיים על ביטול החלת החוק הישראלי וויתור על סמכויות שלמוניות במזרח ירושלים

מדינת ישראל קבעה את ירושלים כעיר בירתה. מנקודת מבטו של העם היהודי ואזרחיה היהודים של ישראל, ירושלים היא סמל תקומתו של העם היהודי בארצו. הקשר הרגשי, הלאומי, הדתי וההיסטורי של העם היהודי לירושלים מפעם בליבו של כל יהודי, ואין צורך להכביר מלים בדבר. גם נייר עמדה זה אינו מעלה כל הרהור לעניין קביעת ירושלים כבירת ישראל.

הקושי אליו מכוון נייר העמדה בכל הנוגע לירושלים, נעוץ בשאלת הגדרת תחומה הטריטוריאלי של העיר. מעת שהחילה ישראל את החוק, השיפוט והמנהל על השטח שנקרא "מזרח ירושלים" היא סיפחה, דה פקטו גם אם לא דה יורה, שטח ארץ זה למדינת ישראל. כדי למנוע ויתור על שטח ארץ זה, הזדרזה ישראל, בשנת 1980, לקבוע בחוק יסוד ירושלים כי

"לא תועבר לגורם זר, מדיני או שלמוני... כל סמכות המתייחסת לתחום ירושלים והנתונה על פי דין למדינת ישראל..."¹⁵

"ירושלים" בחוק זה היא כהגדרתה הרחבה הכוללת את מזרח ירושלים כמתואר בחוק יסוד ירושלים עצמו. שינוי הוראת סעיף 5 ו-6 לחוק היסוד יוכל להיעשות רק בחוק יסוד ורק אם התקבל ברוב קולות חברי הבית.

לא זו אף זו: בשנת 2011 תיקנה כנסת ישראל את חוק הסדרי שלטון ומשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמנהל) תשנ"ט-1999. חוק זה קבע הגבלות חוקתיות המקשות ביותר על ביטול ההסדר שלפיו החילה ישראל את המשפט השיפוט והמנהל הישראליים. לפי חוק זה, אם תגיע ממשלת ישראל להסכם עם אחרים בדבר ויתור על שטח במזרח ירושלים, או אף אם תחליט כך הממשלה באופן חד צדדי ובלא הסכם עם מדינה אחרת, היא לא תהיה רשאית באותו שלב לאשר אותו או לאשר אותו אלא עליה להעביר את ההחלטה המוצעת לכנסת.¹⁶ הכנסת תהיה רשאית לאשר החלטה כזו רק ברוב קולות חבריה.¹⁷ לאחר מכן, ואם תאושר החלטת הממשלה המוצעת, יעבור ההסכם לאישור במשאל עם. רק אם הוא יאושר במשאל עם ברוב קולות המשתתפים¹⁸, יחזור ההסכם המאושר לממשלה לאישור. מאחר שלפי חוק יסוד ירושלים כאמור לעיל, לא תועבר סמכות שלמונית או מדינית לגורם זר על שטח מהשטחים שהוגדרו כירושלים (מזרח ירושלים) אלא אם העברה זו נעשתה באישור רוב קולות חברי הכנסת בחוק יסוד, אזי אם תהיה כוונה כזו למי מהממשלות, יהיה צורך לחוקק חוק יסוד (או לתקן את חוק יסוד ירושלים עצמו), ולדעתני כל

15. ראה סעיף 6 לחוק יסוד ירושלים.
16. סעיף 1א(א) לחוק הסדרי שלטון ומשפט (ביטול החלת המשפט השיפוט והמנהל) תשנ"ט 1999.
17. ראה סעיף 2(ג) לחוק הנ"ל.
18. ראה סעיף 3(א) לחוק הנ"ל.

זאת - רק לאחר אישור ההסכם בידי הממשלה, אישור שיבוא כאמור - רק לאחר אישור ההסכם במשאל העם, הכל כפי שבארתי לעיל.

כבלים חוקתיים אלה שהוטלו על האפשרות לוותר למעשה על שטח משטחי מזרח ירושלים מביאים לידי ביטוי את כוונתה המדינית של ישראל שלא לוותר על שטחים אלה לעולם ולהותירם לנצח בשליטתה.

אז מהי "ירושלים"

משמעותה של העיר ירושלים משתנית, לפי לאומיותו של הנשאל. ירושלים של תושב יהודי מרחביה שבמערב העיר, שונה בתכלית מירושלים של תושב פלסטיני מעיסאווייה. ועדיין נדמה שיש חלק מ"ירושלים" שאינו בחסות איש, ואין בו רחמים, והוא נחבא מן העין ואיש אינו נותן ואינו מעוניין לתת דעתו לאותו חלק עיר המכונה גם הוא בירת ישראל. בהזכירי את המושג "ירושלים", אני מוצאת כי מחובתי להזכיר גם את ירושלים ההיא.

התחום המוניציפלי של ירושלים המזרחית כולל שכונות פלסטיניות רבות, בהן מתגוררים כאמור כ־300,000 פלסטינים. תחום זה לא היה תחום פיזית, עד להקמת גדר ההפרדה. גדר זו מוקמה בעיקרה בסמוך לקו המוניציפאלי של העיר ירושלים, אלא שישנן שכונות שנחצו על ידי הגדר, כאשר חלקן שנותר מחוצה לה עדיין מוגדר כתחומה המוניציפאלי של ירושלים. נוצרו אם כן מובלעות מזרחית לגדר ההפרדה, עדיין בתחום המוניציפאלי של ירושלים, אך הן בפרקטיקה בעצם בגדה המערבית. לשם אין העירייה מספקת שירותים, שכן הן מצויות מחוץ לגדר. לשם אין המנהל האזרחי מספק שירותים שכן המתגוררים שם שייכים משפטית לעיריית ירושלים. לשם הרשות הפלסטינית אינה מספקת שירותים-שכן שכונות אלה מצויות תחת שליטה ישראלית.

בפרקטיקה, שוררת באותן שכונות אנרכיה שלטונית מאיימת. מתגוררים בשכונות אלה עשרות אלפי פלסטינים. לא מסופקים שם שירותים מוניציפאליים כלשהם. הסמכות השלטונית הישראלית אינה נאכפת בהן. מתקיימת בהן תופעה בלתי תיאמן של בניה פלסטינית מאסיבית של בנינים רבי קומות, ללא כל תכנון או פיקוח הנדסי, ללא היתרי בניה, ללא הקמת תשתיות, ללא הפקעות לצרכי ציבור וללא קביעת דרכי אספקת שירותים ציבוריים אלמנטאריים. שכונות אלה נותרו מעין "no man's land" והאסון ההומניטארי הטמון בהן רשום על הקיר באותיות קידוש לבנה. במקרה של רעידת אדמה אם חלילה יארע, עלולים בתים אלה, העומדים על בלימה, להתמוטט על ראש יושביהם כולם. האחריות המשטרית לשכונות אלה חלה על ישראל, לפי החלטתה שלה שהתקבעה בכבלי ברזל משפטיים כמבואר לעיל, והפועל היוצא מכך הוא שהיא שתאלץ ליתן דין וחשבון מוסרי לעצמה, ובינלאומי, ביום פקודה.

הסכמי אוסלו – האם שינו את מעמדם של הפלסטינים בירושלים?

כזכור נחתמה הצהרת העקרונות עם אש"ף בדבר הסדרי ביניים לממשל עצמי ביום 13 בספטמבר 1993 (או כפי שמכונה ההצהרה: "הסכם אוסלו א")¹⁹. בהצהרה זו נקבע כי הסדרי הממשל העצמי הפלסטיני לא יחולו על ירושלים²⁰ והדיון בסוגיית ירושלים יידון במסגרת הסכם הקבע²¹. לפלסטינים תושבי מזרח ירושלים ניתנה זכות השתתפות - בלא ציון מפורש של הזכות לבחור או להיבחר - בבחירות למועצת הרשות הפלסטינית, ונקבע כי פרטיה יסוכמו במשא ומתן נפרד.²²

לאחר הצהרת העקרונות והמו"מ שנוהל בעקבותיו, נחתם הסכם הביניים הישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה (להלן: "הסכם הביניים")²³. נקבע בו כי הסוגיות הקשורות לירושלים יידונו במסגרת הסדר הקבע²⁴. עם זאת נקבעו בו הוראות המתייחסות לבחירות לגבי הפלסטינים שבמזרח ירושלים²⁵. סעיף זה קבע את זכותם של תושבי מזרח ירושלים הפלסטינים להצביע למועצה הפלסטינית. נקבע עוד שהמועצה תיבחר בידי העם הפלסטיני "בגדה המערבית, בירושלים וברצועת עזה"²⁶. עם זאת, זכותם של תושבי מזרח ירושלים להיבחר למוסדות הרשות הוגבלה לבעלי כתובת מגורים תקפה בתחום הסמכות של המועצה הפלסטינית (לרבות לבעלי יותר מכתובת מגורים תקפה אחת).²⁷ ההסכם מאפשר לפלסטינים החיים במזרח ירושלים - למעט פלסטינים האוחזים באזרחות ישראלית²⁸ - להצביע בבתי דואר ישראליים, בפיקוח משקיפים בין-לאומיים. נוסף על כך, קבע סעיף I (7) להסכם כי

"משרדי המועצה (הפלסטינית), ומשרדיהם של ראיס המועצה, הרשות המבצעת שלה וועדות אחרות, יוקמו באזורים שתחת סמכות טריטוריאלית פלסטינית בגדה המערבית וברצועת עזה".

<http://www.knesset.gov.il/process/docs/oslo.htm>. 19

20. ראה סעיף 4 להצהרת העקרונות לפיו "תחום שיפוט של המועצה יכסה שטחי הגדה המערבית ורצועת-עזה, מלבד הנושאים שיידונו במסגרת המשא-ומתן על מעמד הקבע".

21. ראה סעיף 3(5) להצהרת העקרונות; משא ומתן אודות הסדר הקבע אמור היה להתחיל "מוקדם ככל האפשר, ולא יאוחר מתחילת השנה השלישית של תקופת הביניים", לפי הוראת סעיף 2(5) להצהרת העקרונות.

22. ראה נספח 1 להצהרת העקרונות- פרוטוקול על אופן ותנאי הבחירות, סעיף 1: "לפלסטינים מירושלים הגרים בה תהיה הזכות להשתתף בתהליך הבחירות, בהתאם להסכם בין שני הצדדים." יוער, כי הפרוטוקולים מהווים חלק בלתי נפרד מהצהרת העקרונות, בהתאם לסעיף 2(17) להצהרה.

<http://www.knesset.gov.il/process/docs/heskemb1.htm>. 23

24. סעיף VII(10) להסכם הביניים, לפיו "בהתאם להצהרת העקרונות, סמכות המועצה תכסה שטח גדה מערבית ורצועת עזה ביחידה טריטוריאלית אחת, למעט: א. סוגיות שיידונו במשא ומתן על מעמד הקבע; ירושלים, יישובים ישראליים, אתרים צבאיים מוגדרים, פליטים פלסטינים, גבולות, יחסי חוץ וישראליים [...]".

25. סעיף II להסכם הביניים - בחירות - הסעיף מובא במלואו בסיום המסמך; נספח II להסכם הביניים: פרוטוקול בנושא בחירות, סעיף IV - הסעיף מובא במלואו בסיום המסמך.

26. סעיף III להסכם הביניים- מבנה המועצה הפלסטינית; סעיף IV להסכם הביניים- גודל המועצה

27. בהתאם להוראות סעיף III(1)ב לנספח II להסכם הביניים, לפיו "כל מועמד למועצה מאיזורי הבחירה השונים הקבועים בחוק הבחירות הפלסטיני חייב להיות בעל כתובת תקפה באיזור הנתון בתחום הסמכות של המועצה באיזור הבחירה שבו הוא מועמד. לכל מועמד למשרת הראיס תהיה כתובת תקפה באיזור הנתון בתחום הסמכות של המועצה. כתובת תקפה משמעותה כתובת של נכס מגורים שנמצא בבעלות או בשכירות של המועמד או מוחזק על ידיו באופן לגיטימי אחר. כתובת תקפה זו תירשם בטופס הגשת המועמדות. כשלמועמד יותר מכתובת תקפה אחת, הוא יהיה רשאי לרשום את כל הכתובות הללו בטופס הגשת המועמדות שלו".

28. בהתאם להוראות לסעיף III(1)ה. לנספח II להסכם הביניים, לפיו "אזרחים ישראליים לא יירשמו בפנקס הבחורים", וכן סעיף III(1)ג לנספח לפיו "אזרחים ישראליים לא יהיו מועמדים להיבחר כחברי המועצה או כראיס".

במלים אחרות, לא תהא להם סמכות בירושלים. "הסכמי אוסלו" קיבלו ביטוי בחקיקה ישראלית פנימית ובמנשר (כחלק מתחיקת הביטחון בשטחי הגדה המערבית מטעם מפקד האזור) החל בגדה המערבית.

האם יש בהסכמי אוסלו כדי לשנות את מעמדם של תושבי מזרח ירושלים שתואר לעיל? נדמה לי שלא כך הם פני הדברים. הסכמי אוסלו התייחסו לסוגיית ירושלים בזהירות רבה. הם הקפידו לעשות הבחנה ברורה בין הטריטוריה של מזרח ירושלים, שעניינה נדחה לדיון בהסדר הקבע, לבין האוכלוסייה הפלסטינית, שיכולה לפי הסכמים אלה ליטול חלק בהכרעה הנוגעת לשליטה בטריטוריה שבגדה המערבית שמחוץ לירושלים - אך בהחלט לא בירושלים. ירושלים, הייתה ונותרה עבור תושביה הפלסטינים, מחוץ לתחום שליטתם.

העמדה המדינית של ישראל כלפי מזרח ירושלים

עמדתה המדינית של ישראל כלפי מזרח ירושלים היא קוהרנטית ורציפה, למרות כהונת ממשלות בעלות תפיסות פוליטיות שונות שביהנו בישראל. ישראל מתייחסת למזרח ירושלים, מהבחינה המדינית, כחלק בלתי נפרד מישראל. היא יצרה מערכת חוקתית נוקשה ביותר, הכובלת את ידיהן של כל הממשלות בעתיד, בכל הנוגע לאפשרות הוויתור על הסמכות השלטונית והסיפוח דה פקטו של מזרח ירושלים. המבנה החוקתי הכובל המתואר לעיל נועד לשדר לכולי עלמא - בישראל פנימה וממנה החוצה - שכוונת ממשלות ישראל היא שמזרח ירושלים תהיה לנצח נצחים חלק אינטגרלי מבירת ישראל. עם זאת, מן הראוי להעיר במאמר מוסגר, שהמבנה החוקתי הכובל המתואר אכן מקשה פוליטית על כל ממשלה להביא לשינויו. אולם מהבחינה החוקתית-טכנית, הוא אינו מחסום כה כבד כפי שנראה ממבט ראשון, שכן בחוק רגיל של הכנסת ניתן לבטל את חוק הסדרי שלטון ומשפט (ביטול החלת המשפט השיפוט והמנהל), ובכך לבטל באחת את דרישת משאל העם. ניתן לבטל את התנאים שנקבעו לביטול החלת החוק הישראלי על מזרח ירושלים כמופיע בחוק יסוד ירושלים על ידי תיקון חוק היסוד עצמו. תיקון חוק יסוד יכול להתבצע ברוב חברי הכנסת, קרי - 61 חברי כנסת. עם זאת יש לזכור, כאמור, כי החוק במתכונתו הקיימת, מטיל כבלים פוליטיים כבדי משקל על כל ממשלה שתחפוץ בשינוי המצב החוקתי ביחס לירושלים.

מכל מקום, מצב חוקתי זה מהווה הצהרת כוונות של ישראל. המבנה החוקתי המתואר מלווה בהצהרות גורפות של ראשי ממשלה, ודאי ראש הממשלה נתניהו, שרק הצהיר בקונגרס האמריקאי (2011) שירושלים היא בירתה הנצחית של מדינת ישראל ואין הריבונות בה נושא למו"מ לשלום עם הפלסטינים.

מכאן, ש"חלוקת" ירושלים, בין שני העמים, חלוקה שתהיה כרוכה בווייתור על השליטה בשטח משטחי מזרח ירושלים וביטול החלת החוק הישראלי בה או בחלקה, אינה מצויה על הפרק המדיני בכל הנוגע למדינת ישראל, בשלב כתיבת מסמך זה (אפריל 2012). מצב דברים זה מעמיד את ישראל בפני קושי פנימי לא מבוטל ובו נעסוק בפרק הבא.

הקושי הדמוקרטי שמעלה המצב המשפטי והמדיני הישראלי בירושלים

ההסדר החוקתי הנוגע למזרח ירושלים, בצירוף ההצהרות המדיניות של ישראל, והתנהגותה בפועל במזרח ירושלים מכוונים את המתבונן למקום אחד - כוונת מדינת ישראל להמשיך ולשלוט במזרח ירושלים כאילו השטח נתון לריבונותה וכעניין של קבע. במצב דברים זה התקבע מעמד של התושבים הפלסטינים המתגוררים במזרח ירושלים, כ־300,000 במספר, כמי שאינם אזרחי ישראל וככל הנראה גם אינם - ברובם - אזרחי מדינה אחרת²⁹, ולפיכך הם משוללי זכויות פוליטיות, ונטולי הזכות לבחור ולהיבחר לגוף המחוקק במדינת מושבם, היא מדינת ישראל.

המשמעות של העדר זכות הצבעה לגוף המחוקק הוא עמוק ויורד לשורשן של זכויות האדם הבסיסיות. במרכזו של משטר דמוקרטי עומד האדם. העם, המורכב מאותם בני אדם, הוא הריבון במדינה. בדמוקרטיה ייצוגית חברי הגוף המחוקק הם נציגי הריבון, העם. אלה קובעים את חלוקת המשאבים וסדר העדיפויות של חלוקתם במדינה, בתחום מחייתם הגיאוגרפי של הפרטים המכונים "עם". מי שאין לו זכות לבחור ולהיבחר, אין לו כל יכולת השפעה על חלוקת המשאבים במדינה ועל סדר העדיפויות הלאומי של מדינתו. אין לו כל השפעה על מידת השתתפותו במשאבי המדינה. אין לו מעורבות בהקצאת משאבים לתשתיות, בריאות וחינוך. אין לו כל השפעה אחרת. דרכי הביטוי שלו כלפי השלטון מוגבלות ביותר. זכויות האדם הבסיסיות כמו חופש הביטוי והזכות לשוויון מותנות ברצון הטוב של השליט, שהרי אותם פרטים אינם משפיעים כלל על בחירתו או אי בחירתו של השליט. זו הסיבה שבאמנות בינלאומיות נחשבת האזרחות לזכות אדם בסיסית. ההשפעה של בני אוכלוסייה פלונית על אורחות חייה שלה - כשהיא חסרת זכויות הצבעה למוסד המחוקק של מדינת מושבם - כמעט שאינה קיימת.

מצב דברים זה ניכפה על תושביה הפלסטינים של מזרח ירושלים, שרובם רואים עצמם קשורים מדינית למדינה הפלסטינית כשזו תקום. מדינת ישראל מצדה מעבירה להם מסר ברור, ועושה כן בכל דרך - שמצבם הנוכחי, ככל שהדבר תלוי בישראל, יישאר לעד, ואינו זמני כל עיקר. התוצאה היא שמזה למעלה מארבעה עשורים, חיים תושבים אלה ללא אזרחות, וכפועל היוצא מזה - ללא השפעה ממשית על אורחות חייהם. הם תלושים ממדינת ישראל שאינם אזרחיה - אך חיים בתוכה. הם תלושים מעמם - העם הפלסטיני - באשר אין לו מדינה, והם אך אינם מצויים בשטח הנתון לשליטת הרשות הפלסטינית. שיתופם - אם קיים בבחירות לרשות הפלסטינית, אינו משפיע ולו כזית על אורחות חייהם שכן הם חיים תחת שליטתה המוחלטת של ישראל.

מעמדם האזרחי הנחות של הפלסטינים תושבי מזרח ירושלים מסביר את עוצמת ההזנחה בה הם חיים. אך הוא גם מציב קושי בפני מדינת ישראל עצמה. מן הראוי שנתמקד בקושי שמצב זה מייצר

29. טרם מלחמת 1967 היו ברובם אזרחי ירדן

עבורנו, אזרחי ישראל.

ישראל קובעת - בחוק יסוד ירושלים עצמו - כי ירושלים היא עיר אחת. עיר מאוחדת. "עיר שחברה לה יחדיו". אך אחדותה של עיר אינה נמדדת רק בפתיחת כבישים המחברים שכונות בלי תחנות גבול ביניהן. עיר אחת ומאוחדת לא תתקיים כל עוד ישנה הבחנה בסיסית בין שתי אוכלוסיות על בסיס לאומי - אתני, הבחנה היורדת לשורשו של עניין. בעוד שלבני האוכלוסייה היהודית יש אזרחות כמובן, ועמה באות כל יתר הזכויות, הרי שלאוכלוסייה הפלסטינית אין אזרחות, ובצד היעדרה עומדת רשימה ארוכה של חסר, בכל תחומי החיים, כאשר כל צרכי חייהם, אמורים להיות מסופקים להם על ידי המדינה שמעמידה עצמה כלפי כולי עלמא, כריבון בשטח. וזאת יש להדגיש-כריבון. לדידה של מדינת ישראל זו אינה שליטה על אוכלוסייה אזרחית תחת שלטון כיבוש. זו שליטה על אוכלוסייה אזרחית תחת ריבונות ישראלית בתוך מדינת ישראל עצמה.

אך בטענה הישראלית בדבר חיבור העיר לכדי עיר אחת בלא הענקת זכויות אזרח לפלסטינים, והיותה של ישראל מדינה דמוקרטית, גלומה סתירה פנימית. הכיצד אוכלוסייה כה גדולה משוללת זכות יסוד של כל משטר דמוקרטי - הזכות לבחור ולהיבחר? והכיצד השלילה של זכויות אלה - מעוגנת במבחן לאומי אתני?! ומהי עילת הותרתם של אותם פלסטינים, חסרי זכויות אזרח, זולת השתייכותם הלאומית - אתנית? ואם תאמר שאין ליתן להם אזרחות מחמת היותם בני העם הפלסטיני שהם בחזקת אויבים (שהרי לא נחתם עם העם הפלסטיני הסכם שלום), נשיב, שישראל קבעה בחוק עוד בשנת 1970 כי אין היא מייחסת לאוכלוסייה זו את רציונאל האויבות³⁰! ולכל אלה נוסיף שמדינת ישראל עצמה לא העיזה - ובצדק - שלא להעניק אזרחות לכל התושבים הפלסטינים אזרחי ישראל דהיום, שנותרו בבתייהם במלחמת 1948, המהווים כ-17% מאוכלוסיית אזרחי ישראל דהיום. על מה ולמה מצאה לנהוג אחרת בתושבי מזרח ירושלים? מדוע נותרו אלה - משוללי זכות אזרחות? לכאורה זהו פגם היורד לשורשו של עניין במדינה דמוקרטית.

אלא אם, יאמר המשיב - הנחת הבסיס המדינית של ישראל היא - שאוכלוסייה זו אמורה להיות כפופה למדינת פלסטין כאשר זו תקום. שייכום של אותם תושבים פלסטינים למדינת ישראל, הוא זמני וימצא את סידורו הנכון בהסדר מדיני שייכון בין שני העמים. אך תשובה זו אינה עומדת לפחות במבחן הזמן, שכן לא ניתן להצדיק שלילת זכויות בסיסיות במשך 45 שנה! ובד בבד להסביר - שזה מצב זמני. אך מקרה ירושלים, הוא בעייתי יותר, שכן החוק הישראלי קובע שסיפוחה (דה פקטו) של מזרח ירושלים לישראל הוא לתמיד, לנצח נצחים. כך המבנה החוקתי שהקימה ישראל. כך מדיניות ישראל בפרקטיקה. כך הצהרות מנהיגיה. אם כן, מניין הזמניות במעמד תושבי מזרח ירושלים? ואם המצב אינו זמני - אזי חזרה שאלה לתחילתה.

מהי אם כן התשובה שניתן ליתן לקושי המוצג לעיל?!

נראה לכאורה שישראל עושה אבחנה ברורה אך בלתי מוצהרת, בין היחס לשטח הטריטוריאלי של מזרח ירושלים, לבין היחס לאוכלוסייה היושבת בו. השטח הוא חלק בלתי נפרד מישראל - לשיטתה. התושבים - הם פלסטינים, שבינם לבין תושבי הגדה המערבית, אין אבחנה מיוחדת, למעט העובדה שפורמלית הם תושבי קבע של ישראל. מצב הדברים שלעיל מציב קושי בפני ישראל, מבחינה פנימית ומבחינה בינלאומית.

מבחינה פנימית, מעיב המצב המתואר לעיל על הדמוקרטיה הישראלית ומציב מעליה סימן שאלה. שהרי בתחום בו חל החוק הישראלי וסמכויות השלטון של ישראל מתגוררים 300,000 תושבים חסרי זכויות. יש בכך פגיעה עמוקה בדמוקרטיה הישראלית.

מבחינה בינלאומית, ישראל מצטיירת בעולם כמי שמבחינה בין אוכלוסיות המתגוררות - לשיטתה -

30. ראה סעיף 4 לחוק הסדרי משפט ומינהל (נוסח משולב), תש"ל-1970: "אדם שהוא תושב בשטח תחולתו של צו החלת המשפט, לא יזדקק בית משפט או בית דין בענין אזרחי לטענה שהוא אויב או נתין אויב, אלא אם נטענה הטענה על-ידי היועץ המשפטי לממשלה או בהסכמתו בכתב".

בתחומה הריבוני, על בסיס לאומי אתני. הבחנה על בסיס זה מיוחסת בעולם, בדרך כלל, למניע של גזענות³¹. במיוחד כאשר אין בסיס אחר לאבחנה, כמו בסיס ביטחוני למשל, מאחר שישראל עצמה הצהירה בחוק שהיא אינה מייחסת לתושבים אלה את רציונאל האויבות, וזה עוד לפני למעלה משנות דור - בשנת 1970.

מצב דברים זה כמתואר לעיל תומך בטענה הבינלאומית לה שותפות מדינות שונות, לפיה אין לישראל ריבונות בתחום מזרח ירושלים - זאת לפי הדין הבינלאומי כמבואר לעיל, שהרי ישראל עצמה - אינה נוהגת באוכלוסייה המתגוררת בשטח זה כאילו היא מהווה חלק אינטגרלי מאזרחי מדינת ישראל. מצב דברים זה תומך גם בעמדה הפלסטינית לפיה מזרח ירושלים צריכה להיות נשלטת בידי העם הפלסטיני, ולא ישראל.

אילו חפצה ישראל, מלכתחילה, ליצור מצב עובדתי לפיו מזרח ירושלים מהווה חלק בלתי נפרד מישראל - היה עליה לשנות מן היסוד את היחס לאוכלוסייה המתגוררת בשטח זה. מאחר שישראל הבהירה במעשיה ובחוקיה כי אוכלוסייה זו אינה מהווה חלק מאזרחי ישראל, נראה שעמדתה בדבר איחוד העיר אינה משכנעת.

31. ראה הגדרת "גזענות" באמנה נגד הגזענות

דרכי הפתרון

דרכי הפתרון שניתן להציג הן פונקציה של השקפה פוליטית, ממנה נובעת עמדה מדינית, ובעקבותיה ניתן להציג את הפתרון לנושא ירושלים. אך הפתרון שיוצג, לפי כל השקפה שהיא, חייב להתחשב בדין הבינלאומי ובדין הפנימי הישראלי.

כידוע ירושלים מהווה סוגיית ליבה בכל הנוגע להשגת הסדר שלום עם העם הפלסטיני. פירושו של דבר הוא, שבלי השגת הסכמה לגבי סוגיית ירושלים, לא ניתן יהיה להגיע להסדר עם העם הפלסטיני.

מי שסבור שיש להגיע להסדר שלום עם הפלסטינים, ולהביא לסיום הסכסוך המתמשך בין העמים, והוא דוגל בפתרון שתי מדינות לשני עמים, מקבל למעשה בהכרח את העיקרון של חלוקת ירושלים בין העמים שכן כל עם רואה בה את בירתו. חלוקת ירושלים - חלוקה שקיימת בפועל כמבואר לעיל - שהרי איחוד של ממש לא היה בעיר זו מעולם - מהווה חלק מהותי מהסכם השלום שיגובש.

אך יש מי שמבקש למנוע את חלוקת העיר. אלה מבקשים לשמר בעיר את ריבונותה בפועל של ישראל, את המשך שליטתה בעיר לנצח, בין אם הם סבורים שהדבר ניתן להיעשות בדרך של הסכם ובין אם לאו. מי שאלה תפיסותיו, חייב להציג לעצמו את השאלה מהו הפתרון שהוא מציע לגבי סוגיית הפלסטינים תושבי מזרח ירושלים.

וזאת יש להדגיש - הצעת פתרון היא הכרחית, משום שמצב הדברים הנוכחי, לפיו שטח מושבם הוא "ישראלי" ואילו התושבים הם למעשה פלסטינים תושבי הגדה המערבית חסרי זכויות אזרחיות, אינו עולה בקנה אחד עם העקרונות הדמוקרטיים העומדים בבסיס הקמתה של ישראל ופוגע באופן מהותי בפרופיל הדמוקרטי של ישראל. יתר על כן, מצב זה מנציח את הסכסוך בין העמים, את תחושות הקיפוח המוצדקות של תושבי ירושלים המזרחית לעומת תושביה היהודים ואזרחי ישראל המתגוררים בה. נוכח החינוך הדל, שירותי הבריאות הלקויים, המצוקה הכלכלית והפשע המתגבר, טמון בשטח זה פוטנציאל ביטחוני שלילי ואפשרות להפרת השלום גם באזורים אחרים של ירושלים.

מצב הדברים הנוכחי אינו מקובל ואין כל סיכוי שיהיה מקובל גם מבחינה בינלאומית. הוא מהווה עילה למבקרי ישראל ואף לשונאיה, להציגה כמדינה גזענית, כוחנית, רודפת שטח ומפלת ערבים על רקע גזעני.

הפתרון המתחייב, כמעט מאליו, כנובע מהשקפה זו - השקפה בה כותבת שורות אלה אינה מחזיקה כל עיקר - הוא מתן זכות הצבעה לכנסת לאותה אוכלוסייה. אך האם אלה המחזיקים בעמדה שלעיל

באמת יציעו ליתן זכויות הצבעה לכנסת לאוכלוסייה הפלסטינית במזרח ירושלים?

אף אם יהיו אזרחי ישראל שיהיו מוכנים "לשלם את המחיר" של מתן זכויות אזרח לאוכלוסייה זו למען שמירת "אחדותה" של העיר תחת שליטה ישראלית, כדאי שישקיעו מחשבה בהשלכה של הדבר על מעמדם של תושבי הגדה המערבית כולה. אלה האחרונים עלולים לטעון בעתיד להיעדר הבדל בינם לבין תושבי מזרח ירושלים. שהרי מבחינת הדין הבינלאומי מעמדם זהה. האם לא יהווה הדבר טיעון מחזק לגבי פלסטינים תושבי הגדה המערבית שיבקשו לעצמם - בעתיד - זכויות הצבעה לכנסת, משהסדר שתי המדינות לשני עמים בושש להתממש? האם לא יהווה הדבר מנוף לחץ בינלאומי על ישראל בעתיד? האם הדבר משרת את טובת מדינת ישראל? את תכלית הקמתה כמדינת הלאום של העם היהודי וכמדינה דמוקרטית? שלא לדבר על כך שהענקת אזרחות גורפת לכל תושבי מזרח ירושלים עלולה להתקבל בדחייה מוחלטת על ידי תושביה הפלסטינים, שכן ללא הסדר שלום בין ישראל לעם הפלסטיני ממשיך שטח מזרח ירושלים להוות סלע מחלוקת יסודי בין העמים. קרוב לוודאי שאף פלסטיני לא ירהיב עוז בנפשו לנקוט עמדה ולקבל אזרחות ישראלית, בטרם הושג הסכם מדיני בסוגיית ירושלים בין שני העמים. שימור מצב הדברים הנוכחי של היעדר סטאטוס אזרחי של התושבים הפלסטינים בירושלים, בין אם הוא נגרם באשמת ישראל ובין אם נגרם באשמת הפלסטינים - תוצאתו למדינת ישראל היא שלילית ביותר.

סיכום

כפי שסקרתי לעיל, היחס הישראלי למזרח ירושלים הוא דואלי. מבחינה חוקתית, מדינית, ופרקטית - ישראל עושה הבחנה ברורה בין השטח הטריטוריאלי של מזרח ירושלים - עליו החילה את ריבונותה דה פקטו, לבין האוכלוסייה הפלסטינית המתגוררת בו, הנחשבת לתושבי קבע של ישראל אך בפרקטיקה היחס אליהם דומה ליחס לפלסטינים תושבי הגדה המערבית.

אי הענקת זכויות אזרח ובראשם הזכות לבחור ולהיבחר לתושבים הפלסטינים שבמזרח ירושלים המתגוררים בשטח בו טוענת ישראל לריבונות, מהווה פגיעה קשה בדמוקרטיה הישראלית. שכן נשללת זכות הבחירה לכנסת על רקע לאומי אתני - הזכות המהותית ביותר בדמוקרטיה - מאוכלוסייה מסוימת, המונה כ־300,000 איש.

מצב דברים זה חותר תחת טענת ישראל לתחולת הריבונות שלה במזרח ירושלים, ופוגע פגיעה מהותית בדמוקרטיה הישראלית. המשך מצב הדברים המתואר גורם גם לפגיעה מתמשכת וקשה במעמדה הבינלאומי של ישראל, ומחייב הצגת פתרון.

דרך המלך לפתרון המצב המתואר, היא השגת הסדר שלום בין העם הפלסטיני לבין ישראל, כאשר ירושלים מהווה סוגיית ליבה בסכסוך ופתרונו. פתרון שתי מדינות לשני עמים, הכולל את חלוקת ירושלים, יביא את הפתרון ההולם גם לבעיה זו.

אך מי שסבור שיש להמשיך ולשמור על ירושלים במתכונתה הקיימת - בין אם בדרך של הסכם עם הפלסטינים ובין בהיעדר הסכם - חייב להציג פתרון למעמדם של הפלסטינים תושבי מזרח ירושלים. במלים אחרות: על אלה הסבורים כך, להשלים עם מתן זכות הצבעה לכנסת לפלסטינים תושבי מזרח ירושלים שכן הימנעות מכך פוגעת בדמוקרטיה הישראלית, מחזקת את הביקורת הבינלאומית על ישראל, ומשמשת לה צידוק.

אך מתן זכות הצבעה לתושבי מזרח ירושלים עלול ליתן בידי הפלסטינים תושבי הגדה המערבית חיזוק לדרישה דומה שתבוא מהם, עם כישלון השגת הסדר של שתי מדינות לשני עמים, וכדי להצדיק את פתרון המדינה האחת הדו לאומית, שיתכן שיהיו לה תומכים בקרב בני העם הפלסטיני.

מאידך, מי שסבור שמתכונת המדינה הדו לאומית היא אסון למדינת ישראל - וזוהי השקפת הח"מ - ראוי לו שיציג פתרון אחר, שאינו מחייב הענקת אזרחות לתושבי מזרח ירושלים. הפתרון האחר מצוי אך ורק בפתרון שתי המדינות לשני עמים, חלוקת ירושלים המתחייבת ממנו, והסכם שלום עם העם הפלסטיני.

לסיום רק אחזור ואציין בפניך הקורא את השקפתי שלי, לפיה המשך המצב הנוכחי בירושלים, בלי מתן פתרון לסוגיית האזרחות שהוצגה לעיל על כל הנובע ממנה, נושא בכנפיו פגיעה מתמשכת באזרחות החיים בירושלים, בשלום בעיר, בדמוקרטיה הישראלית ובמצבה החמור הבינלאומי של ישראל. מצב דברים זה מחייב שינוי יסודי, לטובת מדינת ישראל.

להיות תושב/ת בירושלים ולא אזרח/ית

עו"ד אשרת מימון
עו"ד תמר לוסטר
פיתוח מדיניות, עיר עמים



בתום מלחמת ששת הימים, החילה ישראל על ירושלים המזרחית את המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל¹, ובכך סיפחה אותה בפועל לתחומה, אף אם לא קבעה זאת מפורשות בחוק. כך, על פי הדין הפנימי של ישראל, ירושלים המזרחית היא חלק ממדינת ישראל, ככל חלק אחר.

אולם, על פי הדין הבינלאומי מהווה ירושלים המזרחית חלק אינטגרלי מהגדה המערבית וסיפוחה לישראל אינו מוכר. כל המדינות המקיימות יחסים דיפלומטיים עם ישראל בדרג של שגרירים אינן מכירות בסיפוח, ומשום כך גם אינן נכונות לשכן את השגרירויות שלהן בירושלים.

הדין הבינלאומי רואה בירושלים המזרחית שטח כבוש המצוי בתפיסה לוחמתית. משום כך - לשיטת הדין הבינלאומי וכפי שעלה מעתירתם היסודית והמקיפה של 'המוקד להגנת הפרט' ו'האגודה לזכויות האזרח' שהוגשה באפריל אשתקד² (להלן: עתירת 'המוקד' ו'האגודה') - כתושבי השטחים, יש להכיר גם בתושבי ירושלים המזרחית הפלסטינים כתושבים "מוגנים", הזכאים להגנות מכוחו של הדין הבינלאומי ההומניטרי. בין היתר, משמעות הדבר היא כי חל עליהם סעיף 49 לאמנת ז'נבה הרביעית, האוסר על כל סוג "העברה בכפייה" של התושבים המוגנים.

על פי נתוני השנתון הסטטיסטי לשנת 2011 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס), מנתה האוכלוסייה הפלסטינית של ירושלים כולה בסוף שנת 2010 283,900 נפשות, מתוך 788,100 כלל תושבי ירושלים (36%)³. על פי נתוני העירייה לסוף שנת 2011, המסתמכים על מרשם התושבים, מנתה האוכלוסייה הפלסטינית של ירושלים כ-360,880 איש מתוך כלל 933,133 תושבי העיר (38.7%).

1. סעיף 111 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח - 1948; צו סדרי השלטון והמשפט (מס' 1), תשכ"ז - 1967.
2. בג"צ 2797/11. העתירה נמחקה על ידי הצדדים בעקבות המלצת השופטים בטענה כי היא כוללנית, ביום 21/3/12.
3. נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח 2.5, מקורות גידול האוכלוסייה לפי צורת יישוב, קבוצת אוכלוסייה 3. ודת. פרסומי מכון ירושלים נוקבים במספרים דומים וגבוהים במעט.

ניצוד נקבע מעמדם של הפלסטינים בירושלים המזרחית כתושבי קבע בישראל

בשנת 1967 ערכה ישראל מפקד אוכלוסין באזור ירושלים המזרחית. המפקד בוצע בתנאי עוצר, והוא כלל רק את האנשים אשר מצאו בפועל הפוקדים שעברו מבית לבית. מחנה הפליטים שועפאת לא נכלל במפקד, אך שהיה חלק מהשטח שסופח, וכמו כן "קרה שהפוקדים לא הגיעו לבתים בודדים ולמקומות מרוחקים משום שהגישה אליהם היתה קשה", כמצוין במפקד עצמו (עמ' כ"ו). עוד עולה ממסמכי המפקד כי ל-27% ממשקי הבית היו בנים או בנות בחו"ל, ואלו לא נרשמו במפקד. במפקד נפקדו 65,857 נפש.

למפקד שערך משרד הפנים הייתה חשיבות רבה בעבור תושבי ירושלים המזרחית. על פי המפקד נקבעה זכאותם לתעודת זהות ישראלית, שלה נזקקו בהכרח כדי להוסיף ולחיות בעיר. כל נפקד קיבל תלוש רישום, תמורתו הוא קיבל תעודת זהות. בלי תעודות הזהות, נבצר מערביי ירושלים המזרחית לקיים מגע עם השלטונות, ולו כדי לקבל שירותים יסודיים. בלי תעודת הזהות, לא היו ערביי ירושלים רשאים להירשם בלשכת העבודה, לנוע בחופשיות בעיר, לממש את זכאותם למענקי משרד הסעד או המוסד לביטוח לאומי, לזכות בהכרת השלטון בשינויים במעמד האישי, וכן הלאה. בעלי מקצועות מורשים, כמו עורכי דין, רופאים, חברות תיירות ועוד, אשר שכנו בירושלים המזרחית, נזקקו גם לרישיונות ישראליים ולרישום כנדרש על פי החוק הישראלי⁴.

ביוני 1967, בעת הדיונים על המתכונת החוקית הנדרשת כדי להחיל את החוק הישראלי, עלו הרהורים גם בנוגע לאפשרות להטיל אזרחות ישראלית על תושבי השטח המסופח. ועדת השרים אשר גיבשה את הליכי האיחוד פסלה את הרעיון. חברה שוכנעו כי כללי המשפט הבינלאומי אוסרים כפייה של אזרחות מדינה אחת על אזרחי מדינה אחרת. הצעה הפוכה - להשאיר בידיהם תעודות זהות ירדניות - ירדה אך היא מן הפרק. ערביי ירושלים המזרחית הפכו לתושבים ישראליים בעלי אזרחות ירדנית (בנזימן, 204).

בשלב מסוים הופץ בשקט מידע על התנאים המיוחדים שהממשל הישראלי מוכן להעניק בהם אזרחות לערביי העיר. אולם, ישראל לא הציעה או אפשרה באופן גורף אזרחות לכולם, ומספרם של הנענים למסלול האינדיבידואלי היה זניח. ערביי ירושלים המזרחית נותרו עם אזרחותם הירדנית. במסגרת הבנות מוגבלות והסדרי אד-הוק שנוצרו בין ירדן לבין ישראל, המשיכה לשכת המסחר במזרח ירושלים לחדש דרכונים ירדניים והשיגה אישורים שאפשרו לתושבי מזרח ירושלים לצאת לירדן.

4. עוזי בנזימן, ירושלים - עיר ללא חומה (הוצאת שוקן, תשל"ג - 1973), עמ' 190.

מעמדם האזרחי של תושבי ירושלים המזרחית

על פי פרשנות הפסיקה לסעיף 1(ב) לחוק הכניסה לישראל, תשי"ב - 1952 (פרשת עווד)⁵, רואים את תושבי ירושלים המזרחית כמי שקיבלו רישיון לישיבת קבע, מכוח ההכרה באלו אשר התפקדו במפקד האוכלוסין שהתקיים באזור בשנת 1967, כמוזכר לעיל. זאת אך על פי שהפלטטינים לא 'נכנסו' לישראל כפי שנכתב בלשון החוק, ויותר נכון לומר שישראל היא 'שנכנסה' אליהם. מעמד התושבות נכפה, למעשה, על תושבי ירושלים המזרחית, שהרי משמעותו של סירובם לקבל מעמד של תושבות הייתה שלילת הזכות להמשיך להתגורר בבתיהם, לקיים חיים סדירים במקום שבו נולדו וחיו ולחיות תחת סיכון בגירוש. בית המשפט דחה את טענת העותר, עווד, אשר גרס כי מעמדו בירושלים הוא מעמד של "מעין אזרחות".

חוק האזרחות, תשי"ב - 1952, אינו מסדיר הענקה של אזרחות גורפת לתושבי ירושלים המזרחית. האפשרות הקיימת לקבל אזרחות פרסונלית על פי החוק היא תיאורטית בעיקרה, ובכל מקרה אין היא חלה באופן גורף על כלל התושבים בירושלים המזרחית.

התושבים אינם מחזיקים בזכות היסוד האזרחית לבחור ולהיבחר למוסדות השלטון המרכזי. הם אינם יכולים לבחור ולהיבחר לכנסת⁶ ואינם נושאים דרכונים ישראליים⁷. הם זכאים לבחור ולהיבחר בבחירות מוניציפליות לעיריית ירושלים⁸, אך לא להיבחר לראשות העיר⁹. בפועל, מעדיפים מרבית התושבים להחרים את הבחירות ובכך לבטא את אי-השלמתם עם שלטונה של ישראל ולהדגיש את זיקתם ללאומיות הפלסטינית. דיונים שונים בקרב הפלסטינים על השתתפות בבחירות המקומיות נדחו על ידי ההנהגה הפלסטינית¹⁰.

קיימות מגבלות נוספות בחוקים אחרים, המגבילות את בחירתם של נושאי תפקידים מסוימים בירושלים רק לאזרחי ישראל - כך למשל נקבע כי "מי שאינו אזרח ישראלי" אינו יכול לכהן כחבר המועצה או כחבר המנהלה של הרשות לפיתוח ירושלים¹¹. לרשות זו סמכויות נרחבות בכל הנוגע לתכנון ולפיתוח ירושלים, כך לדוגמה, על פי החלטת הממשלה, היא קיבלה 50 מיליון ₪ בכל אחת משנות התקציב 2006-2013 המיועדים לפיתוח אגן העיר העתיקה¹². כאמור לעיל, תושבי ירושלים המזרחית אינו רשאי להיות חבר במנהלת רשות זו.

5. בג"צ 282/88 עווד נ' ראש הממשלה ושר הפנים, פ"ד מה(2) 424 (1988)

6. סעיפים 5 ו-6 לחוק יסוד: הכנסת

7. סעיף 2 לחוק הדרכונים, התשי"ב-1952

8. חוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה-1965

9. חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם, תשל"ה - 1975)

10. מנחם קליין, יונים בשמי ירושלים - תהליך השלום והעיר 1977-1999 (מכון ירושלים לחקר ישראל, 1999), בעמ' 134-136

11. סעיף 11 לחוק הרשות לפיתוח ירושלים, תשמ"ח-1988

12. החלטת ממשלה מס' 4090 מיום 9/8/05

תושבים ולא אזרחים מלאים של מדינה כלשהי

- בין ירדן לבין ישראל

לפני שנת 1967 נתנה ירדן אזרחות לתושבי הגדה המערבית, ובהם גם לתושבי ירושלים המזרחית. אזרחות זו אפשרה להם לבחור לפרלמנט הירדני. ביולי 1988 ניתקה הממלכה ההאשמית את קשריה החוקתיים והמנהלים עם הגדה המערבית (אך הוסיפה לשמור את הכפיפות הדתית של הווקף לירדן ואת אחריותה למקומות הקדושים בירושלים). בהליך הדרגתי שונה הסטטוס של תושבי הגדה המערבית, לרבות זה של תושבי ירושלים המזרחית, ותושבי ירושלים המזרחית לא יכלו להוסיף ולבחור לפרלמנט הירדני. כיום, חלק מתושבי ירושלים המזרחית הם בעלי דרכון ירדני בעל מספר זהות (כנראה אלו שהיו אזרחים) וחלקם בעלי דרכון ירדני ללא מספר זהות.

- בין ישראל לבין הרשות הפלסטינית

בתאריך 15 בנובמבר 1988 הכריז אש"ף על ירושלים כבירתה של מדינת פלסטין. מלבד על דעתה של ממשלת ישראל, התקבל אש"ף באותה העת כארגון לגיטימי וכמייצג הבלעדי של העם הפלסטיני (קליין, עמ' 74-75).

בערוץ חשאי שהתנהל במסגרת דיונים לקראת הסכם אוסלו א' (ספטמבר 1993), הכירה ישראל למעשה במוסדות פלסטינים במזרח העיר (קליין, 109). זאת אך על פי שבערוץ הגלוי, בהסכם אוסלו א', נקבע כי השיחות על הסדר הקבע יכללו גם את ירושלים, וכי בתקופת הביניים לא יחולו הסדרי הממשל העצמי של הפלסטינים בירושלים. עוד נקבע בהסכם כי תחום שיפוטה של מועצת הרשות הפלסטינית, המהווה את הסמכות השלטונית הפלסטינית בתקופת המעבר, לא יכלול את ירושלים.

בחודש מאי 1994 נוסדה הרשות הפלסטינית. בהסכם שנחתם בין הרשות הפלסטינית לבין ירדן ביום 25 בינואר 1995, לא צוין מעמדה המיוחד של ירדן בירושלים, אך בד-בבד צוינה זיקתו הפוליטית של העם הפלסטיני לירושלים. ירדן התחייבה במסמך זה לסייע לפלסטינים להגשים את זכותם להגדרה עצמית ולמדינה שיעיר בירתה תהא ירושלים (קליין, 126).

בין השנים 1996 ו-2006 התקיימו מספר מערכות בחירות למועצה המחוקקת של הרשות הפלסטינית ולנשיאות הרשות. תושבי ירושלים המזרחית השתתפו בכל מערכות הבחירות הללו וניתנה להם הזכות לבחור ולהיבחר. על פי הסכם אוסלו ב', מחודש ספטמבר 1995, לא שימשה תעודת הזהות הישראלית אמצעי זיהוי בעת הבחירות, אלא רק כרטיס הבחור הפלסטיני¹³.

13. ראו עוד על נהלי הבחירות המורכבים בירושלים בספרו של קליין לעיל, בעמ' 181-164.

בסמוך לבחירות הראשונות לרשות הפלסטינית בשנת 1996, הוגשו לבג"צ עתירות אשר דרשו להורות לממשלה למנוע את קיום הבחירות בירושלים המזרחית ולמנוע את השתתפותם של תושביה בבחירות, וזאת משום הפגיעה, לכאורה, בריבונות ישראל על ירושלים. הממשלה הגנה על החלטתה לאפשר את קיומן של הבחירות והעתירות נדחו. בית המשפט פסק כי לא נמצא ניגוד בין הסדר הבחירות שהוצע בהמשך להסכמי אוסלו לבין ריבונות ישראל בירושלים¹⁴. גם עתירות שהוגשו נגד החלטת הממשלה לאפשר את קיומן של הבחירות לרשות בשנת 2006 נדחו. הממשלה שבה והגנה על החלטתה. בין היתר, היא טענה כי היא פועלת מכוח סמכותה על פי חוקי היישום להסכמים לשם מימוש התחייבויותיה על פיהם.

מ"מ ראש הממשלה דאז, אהוד אולמרט, התייחס גם להחלטת הממשלה לאפשר את קיום הבחירות במזרח ירושלים. בציטוט שיובא להלן מדבריו - כפי שהם מופיעים באופן רשמי באתר משרד ראש הממשלה, - באות לידי ביטוי ללא כחל ושרק כוונותיה של ישראל להוסיף ולשלוט על שטח ירושלים המזרחית אך ללא תושביה:

"אני רוצה להזכיר שגם ב-1996 וגם ב-2005 התקיימו בחירות בירושלים. הגישה האחראית שאני תמכתי בה גם ב-1996 וגם ב-2005 אמרה שבעוד אנחנו איננו מוותרים על הסמכות והריבונות שלנו בכל חלקי ירושלים, בוודאי שיש לנו עניין לשמור על הזיקה של התושבים במזרח ירושלים במדינה פלסטינית ולא למדינת ישראל. מעולם לא חשבנו שהאינטרס של מדינת ישראל הוא שכל ערביי מזרח ירושלים יהיו אזרחיה וישתתפו בתהליכי הבחירות בה. הרי אי אפשר לשלול מהם את הזכות לבחור בבחירות ברשות הפלסטינית. היות ואנחנו לא מעוניינים שהם ישתתפו בבחירות במדינת ישראל, היינו בודאי צריכים להסכים שהם ישתתפו בבחירות בקרב הרשות הפלסטינית ולכן ההחלטה הזו הייתה נכונה אז והיא נשארה נכונה גם כיום... אני מניח שרוב הציבור בישראל מעדיף שערביי מזרח ירושלים לא ישתתפו בבחירות בתוך מדינת ישראל אלא ישתתפו בבחירות המדינה שהם מזדהים איתה שהיא המדינה הפלסטינית. מה שקשור לשכונות, אין לזה שום קשר ושום שייכות, כפי שלא היה בעבר"¹⁵.

עם זאת, שיעור ההשתתפות בבחירות בירושלים המזרחית, בהשוואה למחוזות אחרים, היה הנמוך ביותר בחתך הארצי ועמד על כ-30% בלבד. (קליין, 175). ישראל הערימה קשיים רבים בדרכם של הבוחרים אל הקלפיות, אך תרמו לכך גם מארגני הבחירות שהובילו לקשיים טכניים ולבלבול בנוגע למקום ההצבעה, ביקורתם של תושבי ירושלים המזרחית והסתנייגותם מהמערכת הפוליטית הפלסטינית והעובדה שהם חיים הרחק, יחסית, מהמוקד הפוליטי (קליין, 176).

14. בג"צ 298/96 פלג נ' ממשלת ישראל [פסק דין מיום 14.1.1996]
 15. אתר משרד ראש הממשלה: <http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Events/2006/01/eventpre170106.htm> (ההדגשות הוספו)

- אם כן, פלסטינים בירושלים המזרחית היום:
- אינם בעלי אזרחות מלאה ירדנית, אלא בעלי דרכון ירדני בלבד.
 - תושבי קבע בישראל, אך אינם אזרחיה. חיהם מתנהלים בישראל וכפופים לחוק הישראלי ולרשויות הישראליות. אין להם דרכון ישראלי, אך הם יכולים לקבל תעודת מעבר.
 - בעלי זהות פלסטינית, היכולים לבחור לרשויות הפלסטיניות, אך אינם בעלי דרכון פלסטיני (בניגוד לתושבי הגדה), והרשות הפלסטינית מנועה מלפעול במקום מגוריהם - ירושלים.
- כלומר, במובניה המלאים של האזרחות, הרי שהפלסטינים בירושלים המזרחית הם בני אדם ללא אזרחות מוכרת. ללא מדינה.

14. בג"צ 298/96 פלג נ' ממשלת ישראל [פסק דין מיום 14.1.1996]
 15. אתר משרד ראש הממשלה: <http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Events/2006/01/eventpre170106.htm>
 (ההדגשות הוספו)

לא אזרחים של אף מדינה - פגיעה בזכויות יסוד של תושבי ירושלים המזרחית

"לפלסטיני ירושלמי יש דרכון ירדני והוא לא ירדני, יש לו תעודת זהות ישראלית והוא לא ישראלי, ובפנים הזהות שלנו פלסטינית, ואין לנו שום דבר שנותן לזה מעמד. אנחנו חיים ללא כל אזרחות" אחמד, תושב העיר העתיקה, ירושלים המזרחית.

מעמד של תושב ולא של אזרח משליך על כל היבטי חייהם של הפלסטינים החיים בירושלים המזרחית תחת הרשויות הישראליות זה 45 שנים. כפי שניתן יהיה לראות עוד בהמשך, תהום פעורה בין ירושלים של אזרחיה הישראלים לבין ירושלים של תושביה הפלסטיניים.

1. אדם ללא מדינה.

המושג אזרחות קשה להגדרה בהשוואה למושגים פוליטיים אחרים. הוא מאגד בתוכו מגוון של ערכים ומוסדות. הגדרה אפשרית לאזרחות, באופן כללי, היא מסגרת משפטית ופוליטית הקיימת לשם השגה של חברות מלאה בחברה. אזרחות היא אחד הביטויים של רעיון האמנה החברתית - היא מבטאת את היחסים בין האנשים המרכיבים את החברה לבין השלטון ובינם לבין עצמם ומאפשרת להם לממש את זכויותיהם הטבעיות. אפלטון ואריסטו ראו שניהם באזרחות מידה טובה, אשר דרכה הפרט משתתף בחיים הציבוריים ומממש את אנושיותו בדרגה גבוהה. אריסטו טען כי האדם הוא חיה פוליטית, במובן זה שאין הוא מסוגל להגשים את תכליתו האנושית בלי המדינה, וכי האזרח אינו אזרח של מדינה מסוימת בזכות כך שהוא גר בה, אלא נבדל מאחרים בשל השתתפותו בשיפוט ובשלטון של המדינה המסוימת.

הזכות להיות אזרח הוכרה 'בהכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם' שהתקבלה בעצרת האו"ם בשנת 1948. בלעדי האזרחות, גם אין לו, לאדם, דרך לממש את זכויותיו הבסיסיות ביותר.

כפי שהובהר לעיל, הפלסטינים החיים בירושלים המזרחית אינם אזרחיה של שום מדינה - לא של ישראל, לא של ירדן ולא של פלסטין. הם בני אדם נטולי אזרחות וחיים את חייהם ללא מרכיביה המהותיים. בכך נשללת מהם זכות יסוד בסיסית, ראשונית ועמוקה. כפי שעוד יפורט להלן, להעדרם של אזרחות ומרכיביה נודעות גם משמעויות קונקרטריות לחיי היומיום.

2. היום תושב/ת מחר לא.

מעמד התושבות, שלא כאזרחות, נדרש להוכחה קבועה וחשוף כל העת לפקיעה ולביטול. הוא מותיר מידה רבה של שיקול דעת לרשויות הישראליות, ואלו שינו במהלך השנים את מדיניותן באופן קיצוני, ללא דיון ציבורי או אף פרסום פומבי של השינוי במדיניות. זיקתם של תושבי ירושלים המזרחית למקום שבו נולדו וגדלו זה דורות מוטלת בסימן שאלה מתמיד. הם נדרשים לשוב ולהוכיח בפני הרשויות את זיקתם לירושלים, לשוב ולהעביר מסמכים רבים ולעמוד בבדיקות וחקירות.

חוק הכניסה לישראל אינו קובע כל הוראה מפורשת שלפיה פוקע רישיון לישיבת קבע אם בעל הרישיון עזב את ישראל והשתקע במדינה מחוץ לישראל. הוראות בעניין זה מצויות בתקנות הכניסה לישראל. תקנה 11 (ג) להן קובעת כי תוקפו של הרישיון לישיבת קבע יפקע אם בעל הרישיון עזב את ישראל והשתקע במדינה מחוץ לישראל. תקנה 11א לתקנות אלו קובעת כי יראו אדם כמי שהשתקע במדינה מחוץ לישראל אם נתקיים בו אחד מאלה: הוא שהה מחוץ לישראל תקופה של 7 שנים לפחות; הוא קיבל רישיון לישיבת קבע באותה מדינה; הוא קיבל את האזרחות של אותה מדינה.

בדיון בפרשת 'עווד', הוסיף בית המשפט, מפיו של השופט ברק (כתוארו אז), וקבע כי ניתן היה להגיע למסקנה בדבר פקיעת תוקף רישיון ישיבת הקבע גם ללא התקנות ומכוח פירושו של חוק הכניסה לישראל בלבד. לפי גישת בית המשפט, אם כן, רישיון לישיבת קבע עשוי לפקוע אף ללא כל צורך במעשה ביטול 'חיצוני'.

כפי שמתואר בעתירתם של 'המוקד' ו'האגודה'¹⁶, עתירה אשר סעיף זה בדוח נסמך עליה רבות, הפכה פרשנות משרד הפנים את הלכת 'עווד' לכלי מינהלי-ביורוקרטי דורסני וזורע הרס:

"בנעשרים השנים האחרונות שימשה הפרשנות שמעניק משרד הפנים להלכת עווד מכשיר להפקעת מעמדם של אלפים ול"דילול" האוכלוסייה הפלסטינית בירושלים המזרחית. מדיניות זו משתלבת במדינות כללית של התעמרות בתושבים אלו, אשר נועדה לדחוק את תושביה הפלסטינים של ירושלים אל מחוצה לה ולהשיג רוב יהודי בירושלים" (פס' 2).

כפי שמתואר בעתירה, יכלו בעבר תושבי ירושלים המזרחית לשהות בארצות ערב לשם מטרות שונות, כמו פרנסה, השכלה ואף כדי לקיים חיי משפחה, וזאת בדומה לשאר תושבי השטחים. אולם, החל מאמצע שנות ה-90, החל משרד הפנים בשלילת מעמדם של רבים מהם. מעמד התושבות פורש כמעמד המצריך הוכחה מתמדת של "מרכז חיים" בירושלים. החל מהמחצית השנייה של שנות התשעים, נתקלו רבים מתושבי ירושלים המזרחית, אשר פנו למשרד הפנים בבקשות שונות, בסירוב למתן השירות המבוקש. יתרה מזאת, נמסר לידיהם מכתב סטנדרטי קצר, המודיע כי רישיונותיהם לישיבת קבע פקעו, וזאת, לטענת משרד הפנים, משום שהעתיקו את מרכז חייהם אל מחוץ לישראל. פקיעת תושבות זו כללה, על פי רוב, גם פקיעת תושבותם של ילדיו של התושב. ההודעה הסתיימה בהוראה, כי על התושב ועל בני משפחתו להחזיר את תעודת הזהות שלהם ולצאת מן הארץ, בדרך כלל בתוך 15 ימים.

מדיניות זו - אשר נודעה לימים כ"טרנספר השקט" - הופעלה גם כלפי מי ששהה באותה תקופה בירושלים, אך משרד הפנים קבע כי העתיק קודם לכן את מרכז חייו אל מחוץ לישראל, וגם כלפי מי ששהה באותה תקופה בחו"ל וכלל לא ידע כי תושבותו פקעה.

גם הגדה המערבית ורצועת עזה נחשבו לצורך העניין כ"חוץ לארץ", וזאת בשונה מהמדינות שהייתה נהוגה קודם לכן, ולפיה מי שעברו להתגורר בשטחים או בשכונות פרוור בסמוך לקו המוניציפלי של ירושלים לא איבדו את מעמדם.

16. בג"צ 2797/11 לעיל

אף על פי שמדובר היה בשינוי קיצוני של המדיניות, לא מצא משרד הפנים לנכון לפרסם ברבים את מדיניותו החדשה. נוסף על כך, הוחלה המדיניות באופן רטרואקטיבי.

משרד הפנים טען כי מדיניותו זו היא פועל יוצא של הלכת 'עווד'. זאת אף על פי שנקבע בפרשה זו כי סמכות ביטול התושבות המסורה בידי שר הפנים אינה הופכת את ישיבת הקבע לישיבה בחסד. על פי פסק דין זה, שר הפנים אינו יכול לגרש בהבל פיו את כל תושבי ירושלים המזרחית בדרך של ביטול רישיון ישיבת הקבע שלהם: "ישיבת הקבע היא בדין, ורק שיקולים ענייניים יש בכוחם להפעיל את סמכותו של שר הפנים" (עווד, עמ' 430-431).

בעקבות עתירה שהגישו ארגוני זכויות אדם ביחד עם תושבים מירושלים המזרחית אשר נפגעו מן המדיניות¹⁷, הגיש שר הפנים דאז, נתן שרנסקי, תצהיר אשר ריכך בצורה מסוימת את המדיניות האמורה לעיל. על פי תצהיר שרנסקי, מי מאותם תושבים אשר תושבותו נשללה, יוכל לרכוש אותה מחדש אם יעמוד בתנאים מסוימים. בעקבות העתירה ובעקבות התצהיר חלה לתקופה מסוימת הגיעה במדיניות שלילת התושבות ההמונית.

על פי נתונים שפורסמו בידי הארגונים 'בצלם', 'המוקד להגנת הפרט' ו'האגודה לזכויות האזרח' - נתונים אשר מקורם במשרד פנים - הרי שבין השנים 1995-2000 נשללה תושבותם של למעלה מ-3000 פלסטינים מירושלים המזרחית.

מתחילת שנות ה-2000 נראה כי ההפוגה הייתה זמנית בלבד. על פי נתונים שמקורם במשרד הפנים, ואשר נאספו וקובצו על ידי ארגון 'בצלם' ועל ידי 'המוקד להגנת הפרט', הרי שבשנת 2006 שלל משרד הפנים את תושבותם של 1,363 איש ובשנת 2008 את תושבותם של 4,577 איש¹⁸. בסך הכל הפקיע משרד הפנים מאז 1967 את תושבותם של יותר מ-13,000 אנשים.

בעתירת 'המוקד' ו'האגודה' מפורט גם הפן המגדרי הבוטה של מדיניות משרד הפנים, פן שהוביל לאפליה ולפגיעה קשות אף יותר בנשים תושבות ירושלים המזרחית. עד אמצע שנות התשעים ישראל כלל לא דנה בבקשות נשים תושבות ירושלים המזרחית לאיחוד משפחות, ומצבן הפך תלוש לחלוטין במקרה של נישואין שלא צלחו. אישה שנאלצה לעבור מירושלים עם נישואיה, לא תוכל לשוב אליה אף אם יעלו נישואיה על שרטון, שהרי מעמדה כתושבת ירושלים נשלל.

כך נשללה, הלכה למעשה, אפשרותם של תושבי ירושלים המזרחית לעזוב את ירושלים לתקופה ממושכת כדי לרכוש השכלה או לתור אחר פרנסה, למשל, מחשש לאבדן מעמדם וזכאותם להוסיף ולגור בירושלים המזרחית.

יישומה של הלכת עווד על ידי משרד הפנים, הפכה

"...כלוב משפטי, הכולא את תושבי ירושלים המזרחית, אינו מאפשר להם להיות ניידים כאחד האדם, וכובל אותם למרחב הצר והמוזנח בו נולדו. הסנקציה בגין עזיבת העיר לתקופה מוגבלת, אף לצורכי השכלה ופרנסה (שאינן זמינות עבור התושבים בערים), כמו גם בגין רכישת מעמד במחוזות אחרים, משמעה אובדן הבית..." [פס' 3 לעתירת 'המוקד' ו'האגודה'].

בעתירתם, דרשו 'המוקד' ו'האגודה' כי מעמדם של תושבי ירושלים המזרחית יוכר כמעמד מיוחד, שאף אם נובע הוא מהחזקה ברישיונות לישיבת קבע שניתנו להם על פי חוק הכניסה לישראל, הרי שהוא כולל מעצם טבעו תנאי לפיו הרישיונות לישיבת קבע אינם פוקעים בשל יציאה מן הארץ או בשל העתקת מרכז החיים. עם מחיקת העתירה, מובאים נימוקים אלו על ידי 'המוקד' ו'האגודה' במסגרת ערעור פרטני המתנהל כיום בבית המשפט העליון בנוגע לשלילת תושבות.

17. בג"צ 2227/98 המוקד להגנת הפרט נ' שר הפנים
http://www.btselem.org/hebrew/jerusalem/revocation_statistics. 18

3. פגיעה בזכות לחיי משפחה

בשנת 2002 החליטה הממשלה להקפיא את כל הליכי ההתאזרחות של בני זוג ממוצא פלסטיני. הקפאה זו פגעה פגיעה מרחיקת לכת בזכות לחיי משפחה של עשרות אלפי אזרחים ישראלים וכן בזכותם לחיי משפחה של תושבי ירושלים המזרחית. הפגיעה העיקרית הייתה במיעוט הערבי בישראל ובירושלים, המקיים קשרי משפחה ונישואין עם הציבור הפלסטיני שבשטחים. 'האגודה לזכויות האזרח' עתרה נגד החלטת הממשלה, ובעוד העתירה מתבררת בבית המשפט התקבל בכנסת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003, אשר עיגן בחקיקה את החלטת הממשלה על ההקפאה. חוק זה הגביל את אפשרותם של הפלסטינים תושבי ירושלים המזרחית להסדיר את מעמדם של בני ובנות זוגם הפלסטינים (אם אינם בעלי מעמד ישראלי) ולחיות עִמָם ועם ילדיהם בתחומי ירושלים המזרחית.

קודם להוראת השעה, נקבע הליך מדורג להסדרת מעמדם של בני הזוג הזרים של תושבי קבע בישראל, הליך שארך חמש שנים ושלושה חודשים והיה ארוך מזה של אזרחים, וכן הליך מדורג להסדרת מעמדם של בני זוג שאינם נשואים, שאורכו שבע שנים. עד לקבלת רישיון הישיבה הקבוע ניתנו רישיונות ישיבה ארעיים, שחודשו מעת לעת בכפוף להוכחת כנות הקשר, קיום מרכז החיים בישראל ולהעדר מניעה ביטחונית או פלילית.

הוראת השעה קבעה מעמד חריג לבני זוג פלסטינים, ואסרה להחיל עליהם את ההליכים המדורגים הרגילים המסדירים את מעמד בני זוגם של אזרחים ותושבים ישראלים. מכוחה של הוראה זו נשללה, בין השאר, האפשרות לאיחוד משפחות בין בן או בת זוג תושב/ת ירושלים המזרחית לבין בת או בן זוגו הערבי/יה, במקרים שבהם גילו של הגבר שאינו תושב הוא נמוך מ־35 וגילה של האישה נמוך מ־25. גם לאחר גיל זה, יכולים בני הזוג של התושבים לקבל אך ורק היתר שהייה אשר אינו כולל זכאות לביטוח סוציאלי ולביטוח בריאות ממלכתי. וכך גם בנוגע לקטין שגילו מעל 14, ילדם של בני הזוג. מי שקיבל היתר שהייה זמני בישראל, ללא היתר עבודה וללא זכויות סוציאליות - ייוותר במעמד זה, ויהיה עליו להאריך את אשרתו זו מדי כמה חודשים.

בספטמבר 2003 עתרה 'האגודה' לבג"צ נגד החוק בפעם הראשונה. העתירה נדונה בפני הרכב של 11 שופטים, יחד עם עתירות אחרות התוקפות את החוק. במאי 2006 דחה בג"צ את העתירות, ברוב של שישה שופטים מול חמישה, בקובעו שהחוק משרת תכלית ביטחונית זמנית. עם זאת, קבעו רוב שופטי ההרכב, כי החוק אינו חוקתי משום שהוא פוגע קשות בזכויות החוקתיות לחיי משפחה ולשוויון.

מאז - חרף הביקורת שמתח בג"צ על החוק ולמרות טענות המדינה כי מדובר בהוראה זמנית בלבד - הוארך תוקף החוק שוב ושוב. תחולתו אף הורחבה, וכעת הוא מונע גם את הסדרת מעמדם של בני משפחה של אזרחים ישראלים ותושבי ירושלים המזרחית שמוצאם מאיראן, לבנון, סוריה ועיראק או מאזורי סיכון אחרים, אשר הממשלה רשאית להוסיף בצו. כמו כן, נקבע כי תושבי רצועת עזה לא יוכלו לרכוש מעמד בישראל, אף לא במסגרת החריגים שבחוק.

בשנת 2007 הוגשו ארבע עתירות נוספות לביטול חוק האזרחות. ביום 11/1/12 נדחו העתירות¹⁹ ברוב דעות של שישה שופטים כנגד חמישה, ובהם הנשיאה בייניש, ימים ספורים לפני פרישתה.

על פי ההערכות, פוגע החוק באלפי אזרחים ישראלים ותושבי ירושלים המזרחית ובני זוגם הפלסטינים. במקרה של תושבי ירושלים המזרחית, ככל 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 הפלסטינים בישראל באישור ארעי, שאינו מתיר להם לעבוד או לנהוג, ומבלי שתהיה להם אפשרות

להיות מבוטחים בביטוח לאומי או להיות חברים בקופת חולים. אם בחרו תושבי ירושלים המזרחית לעבור לחיות בשטחים עם בני זוגם, הרי שהם עלולים לאבד את תושבותם עם כל המשמעויות הכרוכות בכך, כאמור לעיל.

מאז החלטת בית המשפט, הוארכה שוב הוראת השעה עד ליום 31/1/13.²⁰

"הוראותיו של חוק האזרחות והכניסה לישראל... הן מאיימות לקרבנו צעד נוסף אל עבר תפישה "המשמרת את הדמוקרטיה בקליפתה, מבלי להותיר שריד מתוכנה" (מנחם הופנונג, ישראל - במחנה המדינה מול שלטון החוק 105 (1991)... המשך קיומו של חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג - 2003, מטיל צל כבד על סיכוייה של הדמוקרטיה בישראל לעמוד באתגרים להם יכלה עד כה. טועה מי שסבור, כי לאורך זמן יוכל אף הרוב, שמכוח הכרעותיו בא חוק זה אל העולם, לעמוד בפני פגיעתו הרעה. חוששני, כי זו תאיים להשיג כל ישראלי באשר הוא, הואיל וטמון בה הכוח לערער את המסד עליו ניצבים כולנו שכמ-אל-שכמ... בלשון חברתי, השופטת א' חיות: "עלינו לתת את הדעת למחיר שנשלם כחברה בטווח הארוך אם חוק האזרחות על איסוריו הגורפים ימשיך למצוא את מקומו בספר החוקים שלנו" (בג"צ 03/7052 עדאלה הנ"ל, בעמ' 492). פס' 29 לפסק דינו של השופט לוי, בדעת מיעוט, בג"צ 07/466 מיום 11.1.12.

ובהמשך:

"יותר מסדק מאיים חוק האזרחות והכניסה לישראל, בנוסח המונח לבחינתנו, 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" (בפסקה 45).

יוצא אם כן כי למרות הקרבה הגיאוגרפית והתרבותית הרבה של תושבי ירושלים המזרחית לתושבי הגדה, אין הם יכולים לקיים חיי משפחה סדירים עם מי מתושבים אלו בתוך תחומי ירושלים, ואילו אם יבקשו לעשות זאת מחוצה לה, יסתכנו באיבוד תושבותם, עם כל הכרוך בכך.

4. אפליה במימוש זכויות

להיות אזרחים במדינה דמוקרטית משמעו להיות מסוגלים להשפיע על מהלכים להסדרת החיים במדינה בה חיים. פלסטינים תושבי ירושלים המזרחית אינם זכאים לבחור לרשויות המדינה. תיאורטית, הם זכאים לבחור לרשות המוניציפלית אך מסיבות ברורות אינם עושים זאת, ואף אם הם משתתפים בבחירות לרשות הפלסטינית, הרי שהחוק הישראלי אוסר על הרשות הפלסטינית לפעול בירושלים.²¹

ולכן, אף על פי שרשיונות הישיבה שניתנו לתושבים הפלסטינים הסדירו את זכאותם לתעסוקה בישראל, לשירותים שוויוניים, לתשתיות שוויוניות ולמשאבים סוציו-אקונומיים²², תהום פעורה בין השכונות היהודיות לבין השכונות הפלסטיניות של ירושלים המזרחית. למהלך ברחובות ירושלים ברור מאד היכן מסתיימת עירם של האזרחים, ומתחילה עירם של התושבים - עיר של הזנחה פיזית, חברתית ותקציבית, בכל תחומי החיים, מצדן של הרשויות הישראליות.

ירושלים המזרחית היא מן המקומות העניים והמוזנחים ביותר שחל עליהם המשפט הישראלי. במחוז ירושלים היו שיעור העוני וחומרתו הגבוהים ביותר בשנת 2010: הפער בין רמת העוני של משפחות ערביות ויהודיות בירושלים עומד על פי 3 לרעתן של המשפחות הערביות, ושיעור הנפשות העניות בירושלים המזרחית מגיע לכדי מספר מטלטל של 78.4%²³.

20. צו האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (הארכת תוקף החוק), התשע"ב - 2012
21. חוק יישום הסכם הביניים בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה (הגבלת פעילות), התשנ"ה-1994; סעיף 6 לחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל (ס"ח 1760, 7/12/2000)

22. חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה - 1995; חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994
23. המוסד לביטוח לאומי, ממדי העוני והפערים החברתיים 2010 (נובמבר 2011)

הפערים שיתוארו להלן מדגימים את ההבדלים הקשים במימוש זכויות היסוד של הפלסטינים בירושלים המזרחית, הבדלים שהם תוצאה בלתי נמנעת של מעמדם האזרחי המשני של התושבים שם:

- פגיעה בזכות לקורת גג, לדיור

מאז 1967, הכלי העיקרי ששימש לבלימת בנייה פלסטינית חוקית בירושלים המזרחית הוא הכלי התכנוני. מדיניות התכנון הישראלית בירושלים המזרחית נבעה כמעט בלעדית משיקולים של מאבק לאומי, החותר לשימור רוב ישראלי מוצק בעיר. אחת הדרכים שישראל ניסתה להשיג באמצעותן רוב זה היא השמה של חסמים מלאכותיים בפני התפתחות פלסטינית²⁴. מאז 1967 הפקיעה ישראל 35% משטחי ירושלים המזרחית לצורך בנייתן של השכונות היהודיות, כ־35% מהשטח המתוכנן נקבע כאזור אסור לבנייה ('ירוק') ואחוזי הבנייה המותרים נמוכים לרוב באופן ניכר מזה שבאזורים יהודים. גם בעבור אותם פלסטינים אשר התמזל מזלם להחזיק באדמות בירושלים המצויות באזור שיש לו תכנית מתאר מאושרת ומיועדת לבנייה, השגת היתר בנייה עודנה בגדר אפשרות קלושה ביותר. בהעדר אופציה חוקית ממשית, יש היום בירושלים המזרחית כ־20,000 יחידות דיור שנבנו ללא היתר.

לאור המגבלות הקשות הקיימות על הבנייה, נאלצים תושבי ירושלים המזרחית לבחור בין שתי ברירות בלתי אפשריות: לבנות באופן לא חוקי, ללא היתר בנייה, ללא תשתיות ושירותים תומכים ולגור בצפיפות כשחשש הריסה מרחף תדירות מעל הבתים, או לחצות את גבולה המוניציפלי של ירושלים ולהסתכן באבדן תושבותם.

תנאי המגורים בירושלים המזרחית הם צפופים וקשים²⁵. מנתוני מכון ירושלים עולה כי צפיפות הדיור בירושלים המזרחית בשנת 2008 כמעט כפולה מזו שבמערב העיר, ועמדה על 1.9 נפשות לחדר לעומת נפש אחת לחדר במערב העיר. בשנת 2010 הייתה צפיפות הדיור בירושלים המזרחית הגבוהה בישראל, כפולה מזו של כלל האוכלוסיה בישראל²⁶.

על פי הערכות ארגון 'במקום' - מתכננים למען זכויות תכנון, חסרות כיום כ־10,000 יחידות דיור בעבור האוכלוסייה הפלסטינית החיה בירושלים המזרחית. המחסור צפוי לגדול בכ־1,500 יחידות דיור בכל שנה. מאידך, היקף הריסות הבתים בירושלים המזרחית הוא חסר תקדים. ההערכה היא כי מאז שנת 1967 נהרסו בירושלים המזרחית כ־2,000 בתים²⁷.

24. עיר עמים, מורה נבוכים לסוגית הריסת בתים במזרח ירושלים (מרץ 2009)
 25. עתירת המוקד להגנת הפרט והאגודה לזכויות האזרח (בג"צ 2797/11), פס' 28
 26. לוח 5.23 בשנתון הסטטיסטי לישראל מס' 62, (2011)
 27. OCHA, East Jerusalem: Key Humanitarian Concerns (December 2011).

חייהם של תושביה הפלסטינים של ירושלים המזרחית בשכונות המצויות אמנם בגבולותיה המוניציפליים של ירושלים, אך מעבר לחומה, מהווים מיקרו-קוסמוס עגום של מעמד תושביה של ירושלים המזרחית.

מדובר בשמונה שכונות בירושלים המזרחית, באזור קלנדיה בצפון ובאזור מחנה הפליטים שועפאת בצפון מזרח, המצויות כולן בתוך תחום השיפוט שישראל הכריזה עליו בשנת 1967 כתחום השיפוט של ירושלים.

גדר ההפרדה שנבנתה באמצע העשור הקודם הותירה את השכונות האלה מחוץ לגדר. עם הקמתה של הגדר, פסקו כמעט כליל השירותים העירוניים בשכונות אלה, אשר הפכו למובלעות צפופות ומוזנחות שפקידי העיריה מדירים את רגליהם מהן. כ־70,000 פלסטינים, תושבי ירושלים חיים היום בריכוזי עוני אלה, והם נדרשים לעבור במחסום (קלנדיה או שועפאת) בכל פעם שהם מבקשים להיכנס לעירם שלהם. לרבים מהם זוהי חוויה יומיומית.

בעמימות הקיימת לא יגיעו לשם לרוב רשויות האכיפה, ולכן יכולים התושבים לבנות מבלי להסתכן בצו הריסה מיידית. עמימות זו הביאה להיקף בנייה אדיר. היקף בנייה זה מושך אליו גם תושבים משכונות אחרות בירושלים, אשר אינם יכולים לעמוד עוד בחסמי הבנייה שמציבה העירייה. אולם, בנייה מסיבית זו נעשית ללא תשתיות מינימליות. למקומות אלו לא יגיעו לרוב גם המשטרה, שירותי חירום, התברואה, הרווחה, ושאר השירותים החיוניים המינימליים שהעירייה אמורה לספק.

צפיפות הבנייה והעדר התשתיות והשירותים יוצרים אזורים על סף אסון הומניטרי, אשר תושביהם מופקרים בהם לגורלם. מאז הקמת הגדר, נוסף לתושבי שכונות אלה פחד נוסף, והוא שישראל תממש כוונה נסתרת לנתק אותם לגמרי מתוך העיר.

בהעדר כל אלטרנטיבה אחרת, נאחזים התושבים שם בטלאיה של התושבות, משום שרק זו מבטיחה להם כיום קשר לעיר ירושלים, למשפחותיהם ולקהילותיהם המצויות בה, למקומות התעסוקה שלהם, לשירותים, ולו המעטים, הנדרשים להם.

- פגיעה בזכות לחינוך

למרות חובתה של המדינה לספק חינוך חינוך חינוך, אלפי ילדים בירושלים המזרחית נותרים בכל שנה מחוץ למערכת החינוך. ההזנחה המתמשכת של מערכת החינוך הערבית בירושלים גרמה למחסור חמור בכיתות לימוד, ללימוד בכיתות צפופות, אשר רבות מהן נמצאות במבנים לא ראויים, לשיעורי נשירה גבוהים ביותר ולכך שאלפי ילדים פונים באין מוצא אחר לבתי ספר פרטיים או לכאלה שאינם רשמיים, שם הם נדרשים לשלם סכומי כסף גבוהים כדי לזכות בחינוך "חינם" האמור להיות מוקנה להם על פי חוק²⁸. יותר מ-4,300 ילדים ערבים אינם רשומים באף מוסד חינוכי. שיעור הנשירה בחינוך העל-יסודי הוא כ-50% מכלל התלמידים, אחוז בלתי נתפס גם בהשוואה לכל מקום אחר בתחום ישראל²⁹. לפי דוח מבקר המדינה משנת 2009, עמד המחסור בכיתות לימוד בירושלים המזרחית על כ-1,000 כיתות³⁰. המחסור המשווע בכיתות לימוד לילדים בירושלים המזרחית אף הוביל את בית המשפט העליון להעביר בפסיקתו ביקורת חריפה על הרשויות:

"התוצאה היא שילדים רבים במזרח ירושלים נותרים ללא מענה של מסגרת חינוכית מתאימה.

זוהי תוצאה שהדעת אינה סובלת." [פסקה 4 לפסק דינה של הנשיאה בייניש, בג"צ 08/5373 אבו לבדה ואח' נ' שרת החינוך ואח', מיום 16/2/11].

אפליה עמוקה קיימת גם בתקצוב הניהולי השוטף של בתי הספר הרשמיים של ירושלים המזרחית וכן בתקני כוח האדם המקצועי.

- כן מתקיימת אפליה קשה בתחום **שירותי הרווחה** הניתנים לתושבי ירושלים המזרחית, ומערכת הרווחה בירושלים המזרחית סובלת מתת-תקצוב ומאפליה מתמשכת בהשוואה לירושלים המערבית, ולמעשה אף עומדת בפני קריסה³¹. למרות אחוזי העוני המטלטלים שהם, כאמור, מעל 78%, שירותי הרווחה מטפלים רק באחוז קטן של תושבי ירושלים המזרחית, והתקנים המוקצים להם מהווים רק כחצי ממספר התקנים שהם זכאים לו, ולו רק על פי גודל האוכלוסייה ומבלי להוסיף ולקחת בחשבון את אחוזי העוני הבוטים. מספר התקנים המוקצים ללשכת הרווחה בירושלים המזרחית הוא הנמוך ביותר בירושלים, ומספר הלשכות שם הוא רק 3 (לעומת 20 במערב העיר).

- קיים חסר עמוק בתשתיות בירושלים המזרחית. ההערכה המבוססת על נתוני חברת הגיחון - תאגיד המים והביוב של ירושלים - היא כי למעלה ממחצית מהאוכלוסייה בירושלים המזרחית אינה זוכה לאספקת מים סדירה. על פי הערכה הרשמית של חברת הגיחון, חסרים בירושלים המזרחית כ-50 ק"מ של קווי ביוב.

- ישנם גם ליקויים חמורים באספקתם של מגוון שירותים ציבוריים, כגון שירותי תעסוקה ושירותי דואר. כמו כן, ירושלים היא העיר היחידה בישראל שפועלות בה שתי לשכות נפרדות של רשות האוכלוסין שבמשרד הפנים: האחת כללית והאחרת מיועדת אך לשירותם של תושביה הפלסטינים של ירושלים המזרחית. הלשכה המשרתת את התושבים הפלסטינים מאופיינת בעומס בלתי אפשרי, בטיפול האורך חודשים ושנים ובגביית אגרות בשיעורים גבוהים בעבור שירותים בסיסיים. מדובר בשירות נפרד ואף בלתי שווה.

28. עיר עמים והאגודה לזכויות האזרח בישראל, מערכת החינוך בירושלים המזרחית - המשך מעקב שנתי (אוגוסט 2011)
 29. עיר עמים והאגודה לזכויות האזרח בישראל, תעודת עניות - מצב מערכת החינוך בירושלים המזרחית (אוגוסט 2010)
 יובל וורגן, החינוך במזרח ירושלים, הכנסת - מרכז המחקר והמידע (2006), בעמ' 13
 30. מבקר המדינה, דוח שנתי 259 (מאי 2009), בעמ' 624
 31. האגודה לזכויות האזרח בישראל, זכויות אדם בירושלים המזרחית: עובדות ונתונים (מאי 2010), בעמ' 18

סוף דבר

את מעמד התושבות בירושלים המזרחית יש לבחון בבחינה פוליטית רחבה, המעלה מדיניות שקטה, נסתרת, אך מגמתית וברורה: העמקת השליטה של ישראל בשטחה של ירושלים המזרחית ובמקביל דחיקתם של תושביה הפלסטינים החוצה.

מאז שנת 1967 נוהגת ישראל בשטח ירושלים המזרחית כשטח שהוא חלק מישראל. בשטח כן - אך לא בבני האדם הפלסטינים החיים בו. לאחר שנכנסה לשטח שבו חיו מדורי דורות, היא קבעה את מעמדם מכוח חוק הכניסה (אל מדינת ישראל), והם נותרו ללא מעמד אזרחי מלא של מדינה כלשהי, ובוודאי לא של מדינה אשר ביכולתה להשפיע על חייהם. כתושבים אשר אינם אזרחים הם אינם יכולים לבחור ולהיבחר לרשויות השלטון, ואף לו היו בוחרים לרשות המוניציפלית, גם שם אין קולם אלא קול וירטואלי משום שירושלים מנוהלת על ידי ממשלת ישראל. הם מודרים מהזירה הפוליטית ואינם זכאים לזכויות פוליטיות מלאות. בהעדר מעמד אזרחי שווה, תושבי ירושלים המזרחית מצויים במאבק מתמיד מול הקשיים שבמימוש זכויותיהם החברתיות ונתונים לאפליה חמורה בכל תחומי החיים, חשופים להפרה בוטה של זכותם לחיות חיי משפחה שלמים ובלתי מופרעים ולפערים בלתי נתפשים בזכויות יסוד בסיסיות.

מציאות זו הופכת את חייהם של התושבים לבלתי נסבלים ודוחקת אותם, ביד מכוונת, אל מחוץ לירושלים. זוהי תמציתה של האנומליה האנטי-דמוקרטית שנוצרה בירושלים המזרחית, שמדינת ישראל חפצה בשטחה, אך לא בתושביה; מרחב שבו ערכי יסוד של החברה הישראלית מופרים כדבר שבשגרה. מרחב שלכאורה נוצר באופן זמני - אך נמשך בפועל כבר 45 שנים, ועוצמת פגיעתו אך מתרחבת.





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 יציב יותר בירושלים.

בשל מעמדה הסמלי והממשי של ירושלים כעירם של שני עמים ושלוש דתות, ומקומה הקובע בהשגת הסדר מדיני, מעמידה עיר עמים בראש מעייניה את ירושלים כעיר יציבה בה חולקים שני העמים, הישראלי והפלסטיני, עיר הדואגת לרווחתם ולכבודם של כל תושביה על קודשיהם ונכסיהם ההיסטוריים והתרבותיים.

הידע והמומחיות של עיר עמים בכל הקשור לתנאים הפוליטיים, הכלכליים והחברתיים בירושלים זמין לארגונים ופרטים כאחד, ביניהם רשויות המדינה והעוסקים בניהולה של העיר, וכן לאלה הלוקחים חלק בדיפלומטיה שמאחורי הקלעים והפועלים למציאת הסדרים פוליטיים עתידיים לגבי ירושלים.

לעיר עמים יחסי עבודה מתמשכים עם הקהילה הפלסטינית בירושלים; כן יש לעמותה קשרים שוטפים עם גורמים בכירים בקהילה הבינלאומית הפועלים למען העיר ועתידה.



[ע"ד]

עיר עמים ליציבות, שוויון ועתיד
מדיני מוסכם בירושלים