

ירושלים: ביתם בהווה ובירתם לעתיד של שני העמים – מסמך מדיניות

כתיבה: יהודית אופנהיימר ועו"ד אשורת מימון | פברואר 2016

א. רקע

מסמך זה נכתב מתוך דאגה לעיר ירושלים ולקהילות החיות בה. עיר עמים עוסקת מזה שנים במורכבות החיים בירושלים בהקשר של הסכסוך הישראלי פלסטיני והיא בעלת ידע ומומחיות בכל הקשור לחיי היומיום ולתנאים הפוליטיים הכלכליים והחברתיים בעיר. על רקע המתרחשות הגוברת בירושלים, עיר עמים מציעה מתווה לעצירת ההסלמה ולאימוץ מדיניות של תקווה לעיר.

גלי האלימות בירושלים והיעדר אופק מדיני מחדדים את סוגיית ירושלים. הסכסוך הישראלי פלסטיני מדרדר את מזרח ירושלים וחודר גם לרקמת חיי היומיום של מערב העיר, משבש את שגרת החיים בשני חלקי העיר ומעמיק את הניכור והפחד בין אוכלוסיותיהם. מדיניות הממשלה ותרומתה לקיפאון המדיני ולמתרחקות סביב מוקדי הסכסוך הבולטים: הר הבית, אגן העיר העתיקה וקווי התפר, היו בין הגורמים שהזינו את גל האלימות האחרון שגלש גם לחלקים נוספים של העיר. כקודמיו, גל אלימות זה ניזון גם מפערים חברתיים כלכליים גדולים ואפליה עמוקה בין מערב לבין מזרח העיר בכל תחומי החיים, המולידים ייאוש ותחושת חוסר מוצא.

בהיעדר אופק מדיני בעתיד הנראה לעין, המצב הנוכחי הוא של עיר "מאוחלקת" מתוחה. שני חלקיה קשורים זה בזה ובתחומים מסוימים גדלה התלות ההדדית ביניהם, אולם מצב זה מבוסס על מדיניות של אי סימטריה חריפה: פוליטית, סימבולית ובחלוקת המרחב והמשאבים. מציאות זו מערערת את בסיס הקיום של החיים בעיר בהווה וחותרת תחת כל הסדר עתידי אפשרי, והיא מחייבת את הצורך בחשיבה מחודשת על ניהול החיים בירושלים.

הנחות מוצא:

- **ירושלים היא ביתם בהווה ובירתם לעתיד של שני העמים.** חיים בטוחים ויציבים בירושלים יכולים להתקיים רק מתוך הכרה בזיקתם הפוליטית של שני העמים לעיר, וכאשר שתי הקהילות החיות בעיר יוכלו לנהל בה את חיי היומיום שלהן ואת חייהן הציבוריים והמדיניים באופן עצמאי וריבוני. הסדר בירושלים ייקבע רק על ידי משא ומתן בין המנהיגות הלאומית של שני הצדדים ויהיה מבוסס על הכרה זו ועל הפתרונות המקובלים על שני הצדדים.
- **עתידיה של הסדר מדיני לוט היום בערפל.** מתנגדיו מנצלים מצב זה כדי ליצור עובדות נוספות בשטח שיטרפדו הסדר עתידי והפכו את חיי היומיום בעיר למאבק מתמיד בין העמים החיים בה.
- **צעדים חד צדדיים, אם בפועל ואם כשיח, משחקים לידיהם של מתנגדי פתרון מוסכם** משום שאף הם יוצרים עובדות משמעותיות בשטח המשנות באופן רדיקלי את תנאי הפתיחה של משא ומתן עתידי. בנוסף, צעדים חד צדדיים יעצימו את פערי הכוח, השליטה ותנאי החיים בין שני הצדדים ויובילו להידרדרות נוספת.
- **במצב הקיים יש לאמץ מדיניות המחזקת את תנאי החיים, איכותם והביטחון האישי של כל תושבי העיר;** מדיניות המטפחת אופק עתידי חיובי להידברות בין שני חלקי העיר מחזקת אקלים פוליטי ותנאי שטח נושאי פתרון, ויוצרת תשתיות שיהוו מסד לחיים יציבים יותר בעיר בהווה ולפתרון בר קיימא בעתיד (פירוט להלן).

ב. ניצוד יש לפעול במציאות הקיימת

ניהול העיר ירושלים לקראת ובהיעדר הסדר מדיני צריך להיגזר מציאות החיים בירושלים כערים של שני עמים. לשני העמים זיקות עמוקות לעיר ושניהם ימשיכו לחלוק את חייהם בה, זה לצד זה, בכל קונסטלציה פוליטית. מציאות זו היא הרקע למתיחות הנמשכת בעיר ולהתפרצות גלי אלימות קשים בכל פעם שהמתח הלאומי גובר, אולם היא גם המסד לאיזונים עדינים ומתמשכים, שאפשרו וממשיכים לאפשר את תפקודה של העיר עד היום. חיזוקם של איזונים אלה ויצירת אופק ותקווה לתושבי העיר בכלל, ולתושבי מזרח ירושלים בפרט, הכרחיים להבטחת חיי היומיום בעיר ולקיימותו של כל הסדר עתידי.

להלן הצעדים המתבקשים:

- ◁ **יש להבטיח את קיומה של ירושלים המזרחית כיחידה טריטוריאלית ודמוגרפית-קהילתית אורגאנית, הקשורה בטבורה לאגן ההיסטורי.** ירושלים המזרחית אינה מקבץ שכונות וכפרים שחוברו באופן מלאכותי לעיר ושניתן לפרק אותם באופן שרירותי. כשם שמערב העיר כולל שטחים נרחבים שלא היו בעבר חלק מירושלים, כך גם ירושלים המזרחית היום היא מרחב עירוני בעל זהות תפקודית והיסטורית ברורה שהאגן ההיסטורי במרכזו. גבולות הקבע של ירושלים המזרחית יוכרעו במשא ומתן מדיני. עד אז אין לחולל בתחומיה כל שינוי טריטוריאלית או דמוגרפי חד צדדי, זמני או קבוע, אם באופן רשמי ואם באמצעות סגרים, גדרות או בניה, ויש להפסיק לאלתר כל פגיעה בשטחיה.
- ◁ **מעמדם האזרחי של תושבי ירושלים המזרחית יוכרע במשא ומתן מדיני. עד אז יש לקבוע שמעמד התושבות הוא מעמד קבע שאינו ניתן לפקיעה.** תושבי ירושלים המזרחית משוללים מעמד אזרחי מזה כיוכל שנים. מעמד "תושבות הקבע" שניתן להם בדין הישראלי - מעמד הזקוק להוכחה מתמדת - הוא מעמדם הרשמי היחיד, ולכן חייהם בערים תלויים על בלימה. הסרת האיום לפיו מגורים מחוץ לשטחה המוניציפלי של העיר יביאו לפקיעת מעמד התושבות, תגדיל את פתרונות הדיור האפשריים גם לפרברי ירושלים המזרחית שמחוץ לגבולות העיר ותפחית את הלחץ על השכונות המזרחיות ירושלמיות בתוך ומחוץ לגדר ההפרדה. כן היא תגדיל את הביטחון הקיומי ואת אופציות החיים של תושבי העיר הפלסטינים באמצעות נגישות מגוונת יותר לאופציות השכלה ותעסוקה.
- ◁ **יש להפעיל תכנית חירום לשיפור מערכת מתקן ומקיף של תנאי החיים בירושלים המזרחית.** על תכנית חירום כזו לכלול השקעות נרחבות בתשתיות, בשירותים, בפתרונות דיור, בחינוך, בהזדמנויות תעסוקתיות ובפיתוח קהילתי (מעין "תכנית מרשל" מקומית). יש להסיר את הגבלות הבנייה בשכונות הפלסטיניות ולהפסיק את הריסות הבתים, לקדם תכנון קהילתי ולאפשר לקהילה לבנות מוסדות להם יועברו בהדרגה סמכויות ניהול אזרחיות.
- ◁ **יש לחזק את תנאי החיים בירושלים המערבית באמצעות השקעות עירוניות וממשלתיות וקידום יזמות עסקית וחברתית.** חיזוק תנאי החיים והאופק העתידי החיובי של כל תושבי העיר חיוני להפחתת המתחים בין שני חלקי העיר ולטיפוח אקלים תומך הידברות.
- ◁ **מומלץ להקים מיזמים עסקיים ותעסוקתיים, בחלקם עתירי ידע, ומיזמי דת ותרבות לאורך קווי התפר בירושלים ובשיתוף עם גורמים פלסטינים ובינלאומיים.** מיזמים אלה יהיו משותפים לשני חלקי העיר, יתרמו לכלכלת העיר ולחיזוקה כמרכז דתי ותרבותי וישמשו גשרים בין קהילתיים שסייעו להורדת המתיחות במציאות הקיימת, יקדמו אקלים פוליטי נושא פתרון, וישמשו מרחבי שיתוף פעולה וגבולות רכים שיתמכו בקיימותו של הסדר עתידי.
- ◁ **יש להגן ולשמר את הסטטוס קוו בהר הבית/חרם א-שריף ובמקומות הקדושים כלשונו וכרוחו.** כמו כן יש לעודד שיח בין דתי המחזק את הגורמים הדתיים המתונים בשני הצדדים ומטפח שיח של הבנה והסכמות.
- ◁ **במציאות הקיימת על ישראל לנקוט בצעדים הדרושים לשמירת בטחון כל תושבי העיר.** עם זאת עליה להימנע לחלוטין מענישה קולקטיבית ומצעדים לא מידתיים. בנוסף, עליה לפעול בנחישות כנגד אלימות וגזענות בשני הצדדים ולהשקיע באופן יסודי ומתמשך בתכניות חינוכיות ובקמפיינים ציבוריים המתנגדים לאלימות ולגזענות.
- ◁ **יש לקדם את מעורבותן והשתתפותן של הרשות הפלסטינית והקהילה הבינלאומית בשיקום ופיתוח ירושלים המזרחית.** מעורבותן והשתתפותן בבניית מוסדותיה, וכן בקידום הבנות ומיזמים משותפים, חיוניות להתפתחותה של ירושלים המזרחית ויתרמו לטיפוחו וחיזוקו של אקלים פוליטי נושא פתרון ולקיימותו של פתרון עתידי.

יש לעודד את צמיחתה ומעורבותה הפעילה של החברה האזרחית הייחודית לכל קהילה ולאפשר לכל אחת מהן תנאים מיטביים לפעול לטובת קהילתן. לחברה האזרחית התוססת והמתפתחת בשתי קהילות העיר תפקיד מפתח בהובלה של יזמות חברתית וקהילתית בשאלות של תכנון, דיור, תעסוקה, נגישות לשירותים, פיתוח כלכלי ותרבותי, במאבק בגזענות ובאלימות ובטיפוח אקלים, חזון ורעיונות קונקרטיים תומכי פתרון לעיר.

ג. לא לתכניות הפרדה חד צדדית

הערות לתכניות מוצעות אחרות בימים אלה לפתרון ירושלים

באין התקדמות מדינית ובעוד המתחוות גוברת, עולות לאחרונה הצעות לצדדים בירושלים מצדה של ישראל כתחליף להסדר או כמהלך ביניים. חשוב להדגיש כי הצעות אלה עולות לרוב מקרב תומכי פתרון שתי המדינות וכאלטרנטיבה לקיפאון המדיני.

בעוד תחושת הדחיפות לפעול לשינוי המצב מובנת, הצעות אלה - מעבר להיותן בעייתיות ליישום מסיבות מערכתיות, משפטיות, טריטוריאליות, דמוגרפיות ובינלאומיות - הן מנותקות מהבנת מרקם החיים היומיומי בירושלים, ומבקשות לכפות על תושביה שינויים מרחיקי לכת ללא התאמות במציאות. הצעות אלו רק יגבירו את המתחוות, יסלימו את האלימות בעיר ויקשו עוד יותר על התכנותו של הסדר מוסכם בעתיד:

מהלכי הפרדה חד צדדיים אינם חזון לעיר מתפקדת ועוד פחות מכך להסדר בר-קיימא ומעידים על חוסר היכרות עם מרקם החיים בעיר. הסכסוך בירושלים ובמזרח התיכון הוא סכסוך בין שני עמים וניתן לפתרון רק במשא ומתן בין שני הצדדים.

מהלכי ביניים יכולים להיות קונסטרוקטיביים רק כשהם מוגבלים וקצובים בזמן, וכשהם מהווים חלק אינטגרלי ממסגרת הסדר כולל ומוסכם.

ליבה של ירושלים המזרחית הוא האגן ההיסטורי בו מצויים מרכזי הדת, התרבות והמסחר של החיים הפלסטינים בעיר, ובו מצויות השכונות הפלסטיניות ההיסטוריות המאכלסות כ- 70,000 פלסטינים, המהווים למעלה מ- 90% מאוכלוסיית השטח. מהלך "התנתקות" ישראלי אמנם משווק כ"וויתור" וכהפרדה בין ישראלים לבין פלסטינים וכמהלך ביניים לקראת הסדר של שתי מדינות, אך למעשה הוא מהלך ישראלי חד צדדי לניתוקם מהעיר של חלק ניכר מהתושבים הפלסטינים, תוך הידוק השליטה על התושבים שיוותרו ועל הנכסים ההיסטוריים, דתיים ולאומיים של האוכלוסייה הפלסטינית כולה. מהלך כזה יעצים את הסכסוך עם הפלסטינים, יעורר התנגדות בקרב העולם המוסלמי כולו ויעמיק את בידודה של ישראל בקהילה הבינלאומית.

ניתוקן של שכונות פלסטיניות נוספות מן המרחב העירוני שלהן יהפוך אותן לגטאות של עוני והזנחה חמורים, כפי שקרה בשכונות המזרח ירושלמיות שהופרדו מהעיר על ידי גדר ההפרדה. ניתוקם של עשרות אלפים ויותר תושבים פלסטינים מהעיר שהיא ביתם, מרחב חייהם ומקור זהותם, תוך פירוק מסגרות פיזיות, חברתיות וכלכליות, וכליאתם בגטאות עוני חסרי תקווה יהיה אסון להם, ידרדר את תנאי החיים והביטחון השגרתי והקיומי בתוך ומחוץ לעיר, ויכביד קשות על תנאי הפתיחה וסיכויי של כל משא ומתן עתידי.

מנהלות מקומיות אינן יכולות לפעול בוואקום ללא חיבור אורגני למרחב בעל זהות פוליטית, היסטורית ומקומית מוצקה, לממשל מרכזי ולמערכות מוניציפליות, ולהשקעות מאסיביות בידע ובתשתיות פיזיות וחברתיות. בנוסף, ללא שיתוף פעולה והכרה מצד הרשות הפלסטינית, מדינות ערב והקהילה הבינלאומית, מהלך כזה נועד לכישלון גמור ורק יחריף את הבעיות שיווצרו.

אין לצפות מהרשות הפלסטינית שתיקה אחריות על מהלכים שנעשו בכוונה תחילה בהתעלמות ממנה, ואשר פוגעים אנושות במרחב הפלסטיני הירושלמי ומניחים לפתחה בעיות תשתיות, חברתיות, כלכליות ופוליטיות עצומות. נטישת הרשויות הישראליות, רשמית או בפועל, ללא מהלך מתואם עמוק ומתמשך עם המנהיגות הלאומית הפלסטינית ועם הקהילה הבינלאומית יוביל לכאוס פוליטי, אורבני והומניטרי שיהיו לו השלכות קשות על החיים בתוך ומחוץ לעיר ועל הסדר עתידי.

- **החשש מפני מהלכים חד צדדיים ותוצאותיהם יערער עוד יותר את היציבות בעיר.** חשש זה גם יביא למעבר מאסיבי של תושבים פלסטינים לשכונות האגן ההיסטורי כמו גם לשכונות התפר שבהן חיים ישראלים, תופעה שאף היא התרחשה בעבר לאחר בניית הגדר. בתנאי הלחץ שיווצרו, הפרדה מפלה בשכונות המעטפת של העיר תעצים את זירות החיכוך והעוינות בליבתה ותדרדר ותסלים את המציאות בשניהם.
- **גדרות וסגרים אינם ערובה לביטחון ולהיפך,** גל האלימות הנוכחי בירושלים נובע מהיעדר תקווה, ייאוש ותסכול. מהלכים כפויים המפרקים מסגרות פיזיות, חברתיות וכלכליות והמובילים לירידה דרסטית בתנאי החיים ולייאוש וחוסר מוצא הם מתכון כמעט ודאי להסלמה והקצנה.

ד. סיכום ומבט לעתיד

ירושלים היא ביתם בהווה ובירתם לעתיד של שני העמים. על ישראל לחתור ככל יכולתה ובסיוע כל הגורמים התומכים לקידום פתרון מדיני מוסכם גם בעת הזו, ולהימנע לחלוטין מצעדים העלולים לפגוע בהתכונות של פתרון זה בעתיד. בהיעדר פתרון בעתיד הנראה לעין, ירושלים היא עירם של שני עמים החולקים בה מציאות אורבנית מורכבת המבוססת על מרקם עדין ורגיש של יחסי גומלין ואף של תלות הדדית. איזונים אלה מאפשרים את שגרת החיים בעיר ואת יציבותה היחסית, מסייעים להרגעתה בעת מתיחות והם הבסיס לבניית אמון והסכמות לקראת פתרון בר קיימא בעתיד. ניהול החיים בירושלים בהיעדר הסכם צריך להכיר במציאות החיים בעיר ולפעול מתוכה בשיתוף עם החברה האזרחית והמנהיגות הלאומית הנבחרת של שתי קהילותיה ועם הקהילה הבינלאומית. יש לעשות ככל הניתן לצמצם את הגורמים המגבירים את המתיחות בעיר. בראש ובראשונה יש לשפר באופן אבסולוטי את תנאי החיים והביטחון הקיומי בירושלים המזרחית, לאפשר לתושביה את התפתחותם במרחב העירוני, לשמור על שלמותה הפיזית והקהילתית ולטפח אופק חיובי, כלכלי, חברתי ובין קהילתי לשני חלקי העיר ברוח הצעדים המוצעים בנייר זה.

