

המכון למדיניות
ואסטרטגיה

בית ספר לאודר
למשל, דיפלומטיה
ואסטרטגיה

הבינתחומי
הרצליה

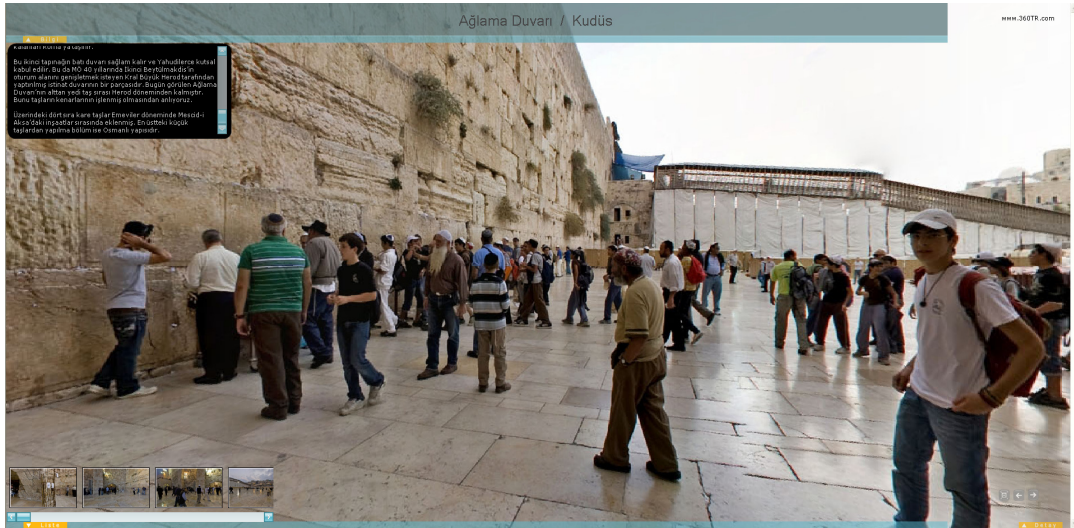
עקרונות לתוכנית לחיזוק הריבונות בירושלים

כתבו:
דני תרזה ואודי דקל

ינואר 2011

המכון למדיניות ואסטרטגיה
בי"ס לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה
המרכז הבינתחומי הרצליה

הנידון: עקרונות לתוכנית לחיזוק הריבונות בירושלים



הגדרת הבעיה

1. לאורך השנים, מאז איחוד ירושלים ביוני 1967, התפתח פער משמעותי בין השליטה הישראלית בירושלים לבין אי ההכרה בריבונות ישראל בה. פער זה בא לביטוי בהיבטים הבאים:

א. ממשלות ישראל מאז '67 יצרו בפועל פער בין גיבוש הדימוי של ירושלים המאוחדת כבירת העם היהודי, לבין הנחישות לממש יעד זה ולהקצות את המשאבים הנדרשים.

ב. ממשלות ישראל ועיריות ירושלים יצרו פער עצום, בהשקעה, במשאבים ובאיכות חיים, בין ירושלים המערבית והשכונות היהודיות החדשות, לבין מזרח העיר. פער זה מבליט את הניגוד מההכרזות על ירושלים מאוחדת, מחליש את התביעה לריבונות בכל חלקי העיר ומשדר כי בפועל ישראל אינה מעוניינת במרבית חלקי ירושלים המזרחית.

ג. ישראל אינה חופשית לעשות בירושלים כרצונה. השליטה בפועל אינה מבטאת הכרה בינלאומית בריבונות ישראל בירושלים ואף בלגיטימיות התביעה הישראלית לשליטה בירושלים.

ד. לאורך השנים, עיריות ירושלים מיקדו את השקעת המשאבים ופעילותן במתן שירותים מוניציפאליים וציפו כי הממשלה תשקיע משאבים בחיזוק ובבניית ירושלים כבירה. נוצר פער הולך וגדל בין מערב העיר למזרחה, אשר מדגיש גם את חוסר היכולת של השלטונות לשאת בנטל המשימות ואת אובדן השליטה, שכה חיונית להפגנת ולחיזוק הריבונות בירושלים.

ה. בקרב אזרחי ישראל קיים פער תודעתי פנימי ביחס לירושלים. הציבור הישראלי, ברובו, מגלה יחס רגשי עמוק לנושא ירושלים ולחיבור שבין הזהות היהודית לירושלים. מאידך, ירושלים נתפסת כמכלול של בעיות ונטל יותר מנכס ובכך מאבדת את מעמדה בקונצנוס הישראלי.

2. **תכלית העבודה: ביסוס וחיזוק הריבונות הישראלית באזורים בעלי אינטרס בירושלים על מנת:**

- א. למצב את מעמדה של העיר כבירת ישראל.
- ב. לחזק את עמדות ותביעות ישראל לקראת הסדר מדיני עתידי.
- ג. להגביר את השליטה והיציבות למצב של העדר הסדר מדיני, כולל הידרדרות למצב משבר.

3. **קיימות מספר מגמות ארוכות הטווח אשר נדרש לפעול לקידומן ולחיזוקן:**

- א. **ביטחון, יציבות ושגשוג בירושלים.**
- ב. עיגון ההכרה בזיקה ההיסטורית והדתית של העם היהודי לירושלים, כלפי פנים וכלפי חוץ.
- ג. ירושלים כנכס לאזרחי ישראל ובסיס חיוני לאחדות העם היהודי ולזהות היהודית הלאומית והדתית.
- ד. **הבלטת השליטה הישראלית באזורי אינטרס מועדף, באמצעות שיפור משמעותי בתנאים הפיזיים והתרבותיים גם של האוכלוסייה הערבית.**
- ה. חיזוק ירושלים כמרכז תרבותי ודתי לכל הדתות, תוך שמירת חופש הפולחן. בתוך כך, חיזוק הדימוי שרק ישראל יכולה לספק ולהבטיח את חופש הפולחן לכל הדתות והעדות.
- ו. חתירה להכרה בינלאומית בירושלים כבירת ישראל.
- ז. סימון מעגלי אינטרס, חיזוק הריבונות הישראלית במעגלים בעלי אינטרס גבוה.
- ח. ירושלים כמנוף לשיתוף פעולה נרחב – פנימי, אזורי ובינלאומי.

תמצית ההמלצות

4. **הרעיון האסטרטגי שאנו מציעים נשען על ארבע רגליים עם זיקות הדוקות וחיוניות ביניהן:**

א. **דגש ממשלתי מובלט בנושא ירושלים הכולל:**

(1) **אחריות משרד ראש הממשלה לנושא ירושלים.** במסגרת זאת, הקמת רשות לנושא ירושלים במשרד ראש הממשלה, (ניתן על בסיס הרשות לפיתוח ירושלים) ואף מינוי שר במשרד ראש הממשלה.

(2) **הקמת ועדת שרים** לנושא ירושלים בראשות ראש הממשלה.

(3) **הקמת ועדת מנכ"לים** לעניין ירושלים בראשות מנכ"ל ראש הממשלה.

(4) **הקצאת תקציב רב-שנתי** לחיזוק הריבונות בירושלים.

ב. **סימון מעגלי השפעה בירושלים**, בהתאם לאזורי אינטרס - חיוני, חשוב, רצוי, ולא נדרש – מיקוד העשייה, בכל המימדים, בהתאם לאזורי האינטרס.

ג. הקניית מעמד מיוחד לאזור העיר העתיקה ואגן ירושלים הקדומה (דומה לאגן ההיסטורי). הפיכתו לפארק לאומי, אתר מורשת עולמי, מעין MALL הכולל מקומות קדושים, אתרי מורשת יהודית וישראלית, מרכזי תיירות ומבקרים, גנים, אנדרטאות, טיילת המחברת את העיר העתיקה עם הר הזיתים, עיר דויד והר הצופים.

ד. **שיפור השירותים המוניציפאליים והתשתיות במזרח ירושלים ושיפור בולט באיכות החיים בשכונות הערביות**, בהתאם לאזורי אינטרס. נכונות ל"הלבין" (מצב אפס) בנייה ישנה, בהתניית התאמת תושבות למקום מגורים והסדרת הגבייה. ממצב אפס הידוק הפיקוח על בנייה לא חוקית. שיתוף האוכלוסייה הערבית בניהול חייהם: במנהלות שכונתיות, בהשתתפות בהחלטות, בהקמת יחידות שיטור קהילתיות. השקעה בהקמת מוסדות חינוך ותרבות וחיזוק המצב הכלכלי במזרח ירושלים.

5. מתכונת העבודה:

א. גיבשו תהליך תכנון אסטרטגי אשר כלל את השלבים הבאים:

- 1) הגדרת הבעיה.
- 2) איסוף ולימוד, על בסיס עבודות קודמות ועמדות של גופים בסוגיות השונות.
- 3) ניתוח מעמיק של המצב והאתגרים העומדים בפנינו בחיזוק הריבונות בירושלים.
- 4) ניתוח האינטרסים של הגורמים והשחקנים המעורבים בנושא ירושלים.
- 5) בחינת חלופות שונות לחיזוק הריבונות, בהינתן תרחישים של (1) הסדר מדיני, (2) צעדים חד-צדדיים, כולל הסלמה והידרדרות, (3) המשך הקיפאון המדיני.
- 6) גיבוש 'סל כלים' וצעדים אפשריים לחיזוק הריבונות, בתחומים הממשלתיים, הארגוניים, המוניציפאליים, האזרחיים, הפיזיים, התדמיתיים והתודעתיים, המשפטיים, הדת ועוד.
- 7) בחינת השלכות לצעדי יישום ולמימוש 'סל הכלים' וסימון האמצעים היותר אפקטיביים.
- 8) גיבוש רשימת הצעדים בעלי היתכנות יישום ובחינה כללית של העלויות הצפויות.
- 9) הצעת סדר עדיפויות בביצוע.

ב. נפגשו עם שורה של מומחים בתחום, בדגש על ראש עיריית ירושלים, יועצי ענייני ערבים בעירייה, מנכ"ל משרד ראש הממשלה לשעבר, מנכ"ל העירייה לשעבר, ראש הרשות לפיתוח ירושלים לשעבר, מומחי מכון ירושלים לחקר ישראל, מנכ"ל פמ"י ושורה ארוכה של אנשים נוספים שירושלים יקרה להם.

בברכה ובהצלחה ביישום,

דני תרזה ואודי דקל

חיזוק הריבונות בירושלים



מוגבל עסקית

האתגרים בירושלים

תחומי ירושלים – טריטוריה ואוכלוסיה

6. תיחום ירושלים:

- א. הגבול המוניציפאלי נקבע ביוני 1967 בסמוך לסיום מלחמת ששת הימים.
- ב. הגבול המוניציפאלי מבטא את המרחב בו חלות סמכויות העירייה בפועל: לחוקק חוקי עזר, לגבות מיסים, לספק שירותים וכן אחריות לתכנון הפיזי (שימושי קרקע).
- ג. קיים תחום תודעתי – התנהגותי של תושבי העיר והמתייחסים אליה, אשר אינו מתוחם בקו ברור ואחיד.
- ד. גדר הביטחון מהווה בפועל, מאז הקמתה, תיחום פיזי של גבולות העיר.
7. בנובמבר 1948 נקבעו קווי הפסקת האש, אשר היוו בפועל צילום עמדות הצדדים.
- א. קווי הפסקת האש עודכנו בהסכם שביתת הנשק 1949. הסדרי שביתת הנשק לא היו אמורים להיות "סוף פסוק" באשר לעתיד מעמדה וגבולותיה של ירושלים, אלא לייצב מצב לאחר המלחמה. במסגרת זו נקבעו שטחים מיוחדים:

- (1) **שטח הפקר** - בין קו עמדות ירדנית וקו עמדות ישראל.
- (2) **שטחים מפורזים** – הפחתת הריבונות ע"י הסכמה לאיסור נוכחות כוחות צבא.
- (3) מעמד מיוחד של ארמון הנציב נועד לסמל את רצון האו"ם לשמר ריבונותו בעיר.
- (4) בין 1949 ל-1967 נערכו שינויים מוסכמים בקווים כדי לאפשר שיגרת חיים תקינה לתושבים משני עברי הקו. עיקרם, חלוקת שטחי ההפקר בין הצדדים.

ב. הגבולות המוניציפאליים של שתי העיריות שונו מספר פעמים עד ל-1967.

(1) ערב מלחמת ששת הימים היה שטח ירושלים הישראלית כ- 38 קמ"ר.

(2) השטח המוניציפאלי של ירושלים הירדנית היה כ- 6 קמ"ר בלבד. גבול התכנון של העיר בשליטה ירדנית השתרע משדה תעופה עטרות בצפון, דרך ג'בעה ועין פרה במזרח, עד לעזריה, אבו דיס וצור באחר.

8. מאז '67 תחומי העיר שונו מספר פעמים, זאת בעיקר במערבה של העיר, אך גם בחלקה המזרחי וכיום הוא משתרע על 126.4 קמ"ר.

א. האוכלוסייה בירושלים מונה - 753,100 איש, כ-66% יהודים. (נתוני 2008).

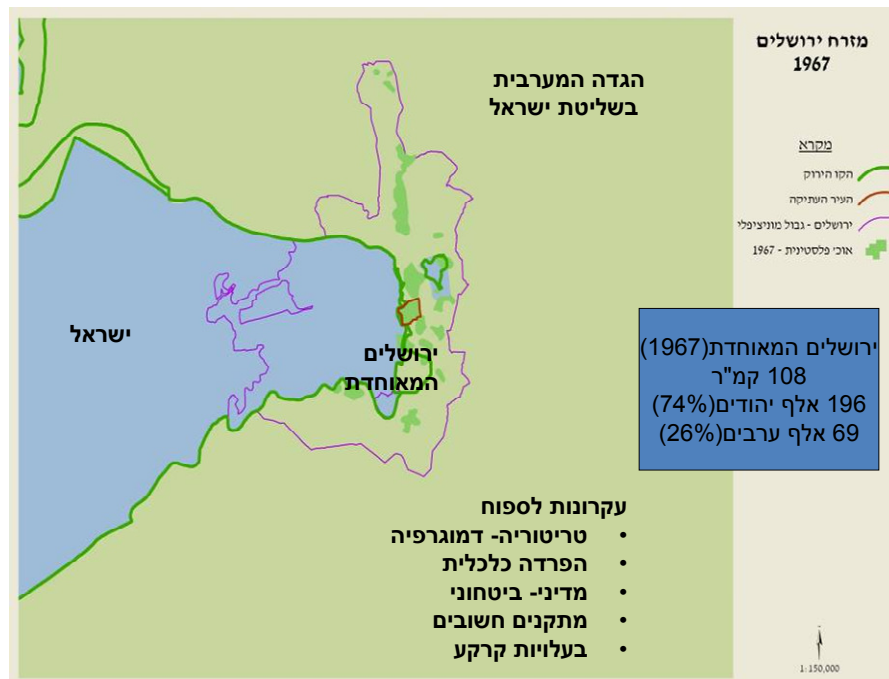
ב. בשטחים מעבר לקו שביתת הנשק כ- 434,000 איש, 56% ערבים, 44% יהודים.

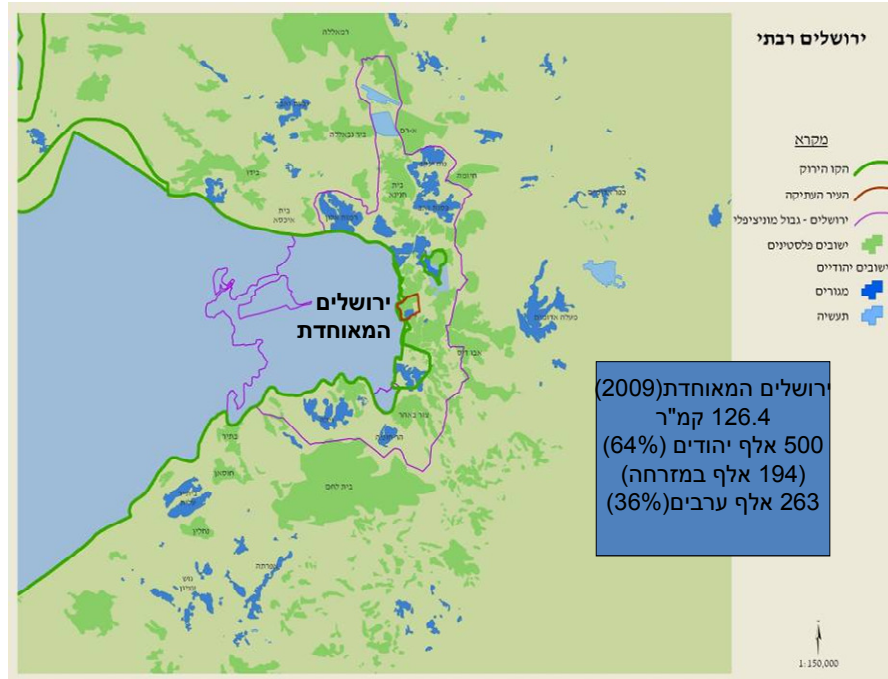
ג. נתונים מעודכנים למספר ערבים בתחומי ירושלים:

(1) ע"פי הלשכה 303,000.

(2) ע"פי הלמ"ס הפלסטיני 273,000.

9. לסיכום, קיימת מגמה קבועה של גידול בחלקה של האוכלוסייה הערבית ביחס לאוכלוסייה היהודית. בנוסף, נוצר חוסר תאימות בין התחום המוניציפאלי לבין תחום הגדר, אשר גורם לבעיה במתן שירותים לתושבי העיר שנותרו מעבר לגדר.





10. הגדרה מחודשת של התחום התודעתי של ירושלים, עשויה לשרת את המטרה של חיזוק הריבונות והקצאה ממוקדת של המשאבים.

ערביי ירושלים – מעמדם ומגמות דמוגרפיות

1. מאז 1967 הוענק לתושבי מזרח ירושלים מעמד של "תושבי קבע" המקנה זכות להצביע בבחירות לעיריית ירושלים וזכות להיבחר. נושאי תעודה זו נהנים מכל הזכויות הסוציאליות המוענקות לאזרחי ישראל. עיקרן, קצבאות הביטוח הלאומי וביטוח בריאות ממלכתי. הם זכאים לשירותים ממלכתיים ועירוניים ככל אזרח תושב ירושלים. הם גם רשאים לנוע בחופשיות בישראל, יש להם חופש גישה לשוק התעסוקה בירושלים ובכלל ישראל. עם זאת, הם אינם רשאים לשאת דרכון ישראלי ולהצביע לכנסת.
2. בשל המחסור בקרקע זמינה, בעשורים האחרונים חלה עליה בבנייה הערבית בישובים הסמוכים לירושלים ולא בעיר עצמה. הישובים סביב ירושלים משכו אליהם תושבים שעזבו את ירושלים וחיששו פיתרונות דיור זולים מחוץ לעיר הגדולה. מגמה זו תרמה להתרחבות ולהתעצמות המטרופולין הערבית סביב ירושלים.
3. ערביי ירושלים, שעזבו את העיר, שמרו על זיקות חזקות כלפיה, בדגש לתחום התעסוקה, לתחום השירותים, כולל שירותי חינוך, רווחה ובריאות.
4. עם הקמת הגדר הביטחונית, התחזקה זיקתם של הערבים, שעברו אל מחוץ לעיר, אל העיר עצמה ואל מוסדותיה, זאת בשל החשש שיפגעו זכויותיהם כתושבי קבע. הדבר גרם לזרם הגירה חוזרת, נסקו מחירי הדיור במזרח ירושלים וגברה מאד הבניה הבלתי חוקית. ניתן לקבוע כי הקשר של הערבים שעוזבים את ירושלים הוא חזק בהרבה מהקשר של היהודים שעוזבים אותה.
5. ערביי ירושלים חשים סולידריות עם בני עמם בגדה ובעזה. הם מזדהים עמם פוליטית וחברתית וחשים שונים מערביי ישראל. עם זאת, אורחות חייהם במזרח ירושלים שונים מאלה שבגדה ובעזה. רמת הביטחון האישי במזרח ירושלים גבוהה בהשוואה לביטחון האישי בשטחי הרשי"פ ובעזה. בנוסף, הם נהנים מתחושת חופש, שאינה קיימת בשטחים.

6. בסקרים אחרונים ובפגישות לא רשמיות עם תושבי מזרח ירושלים הערביים עולה, באופן מובהק, שמרביתם מעדיפים להישאר בתחומי ישראל, במצב של הסדר מדיני הכולל את חלוקת העיר. נתון נוסף מעניין העולה מסקר של מכון פכטר האמריקני הוא ש- 40% יעדיפו לעבור לצד הישראלי אם ביתם יקבע בחלק הפלסטיני, (לעומת 27% שיעדיפו לעבור מהצד הישראלי לצד הפלסטיני). עוד עולה בסקר כי 44% מהתושבים הערביים מרוצים מהחיים בירושלים, 31% אינם מרוצים והשאר אדישים. הגורמים העיקריים המשפיעים על עמדות החיוביות של התושבים הערביים ביחס למצב הקיים הם תחושת החופש, חופש התנועה, הכנסה יחסית גבוהה, אפשרויות שוק העבודה וביטוח לאומי. מנגד, עומדות השאיפות הלאומיות והשפעות הדת.
7. התחזיות הדמוגרפיות מעריכות כי אחוז תושבי ירושלים הערביים יגיע לשיעור של 40% בשנת 2020 בהנחה שימשיכו להתקיים המגמות הנוכחיות. חלקם של אזורים, בעלי רוב מוסלמי ומעמד חברתי נמוך, צפוי לגדול מ- 24.6% בשנת 2000 למעל מ- 30% בשנת 2020.
8. שאלות דמוגרפיות אינן מתמצות במספר התושבים. הרעיון של הרחבת ירושלים בעיקר מערבה, ישפיע באופן מוגבל על המגמות המסתמנות. ירושלים "גדולה" אינה מצביעה בהכרח על חוסנה של העיר והיחס המספרי בין יהודים לערבים אינו חזות הכול (כל עוד מרבית האוכלוסייה הערבית אינה משתתפת בבחירות המוניציפאליות).
9. ייחודיותה של ירושלים, לכל תושביה, נעוץ במגוון תושביה, ביכולתם להנחיל רב-קיום והמרקם המיוחד בפסיפס שכונותיה. מומלץ ליזום פרויקט דיוור לאוכלוסייה הערבית בתוך ומחוץ לאזורי האינטרס המועדף. בד בבד, נדרש ליזום תמריצי דיוור ותעסוקה לאוכלוסייה היהודית החילונית, כדי לבלום את עזיבת המעמד הבינוני וכדי להגדיל את כוח המשיכה של ירושלים לצעירים יהודים.

העולם היהודי וסוגיית ירושלים

10. מאז חורבן בית שני ועד למחצית השנייה של המאה ה-19, לא היה רוב יהודי בקרב תושבי ירושלים. ריבונות יהודית ישראלית רשמית ומעשית, מתקיימת בירושלים מ- 1948.
11. בעקבות מלחמת ששת הימים מתקיימת למעשה ריבונות יהודית-ישראלית על ירושלים, אך **ריבונות זו אינה מוכרת ע"י אומות העולם.**
12. לעם היהודי זיקה דתית, היסטורית, תרבותית ולאומית לירושלים. קיימת **שאיפה לעגן את הריבונות דרך הזיקה היהודית.** לשם כך, המדינה הלאומית הריבונית היא מכשיר להסדרת החיים החברתיים, הכלכליים והביטחוניים, להגשמת ערכים ולביטוי לתכנים תרבותיים.
13. בעבר עלו רעיונות להכריז על ריבונות לעם היהודי בירושלים, אולם נמצא כי רעיון זה אינו יישומי לאור ההיבטים המורכבים, העומדים בניגוד זה לזה:
- א. במבחן המעשי, אין ממש לטיעון שהעם היהודי הוא הריבון על המקומות הקדושים גם ליהדות.
- ב. הזיקה היהודית לארץ ישראל ומושג קדושת הארץ, דווקא הובילו בעבר לדיון על שלטון, בכך שמצאו ביטוי בשאיפה לחזור לארץ וליישובה. **חשובה התפיסה הכורכת את מצוות יישוב הארץ עם השליטה עליה,** כך מתחברים בתודעת האנשים מושגים של קדושת הארץ ובראשה ירושלים, עם מצוות יישוב הארץ, קיום מצוות ארץ ישראל וכינון שלטון יהודי.
- ג. עם הקמת מדינת ישראל, חוגים מסויימים חיברו בין מושגים מתחום השלטון עם המושגים ההלכתיים הדתיים. הרב אברהם יצחק הכהן קוק גרס כי "אין אנו בעלים לוותר על זכויות" כלומר זכויות שהעם תובע מכוח תודעתו ההיסטורית, הדתית והתרבותית.
- ד. שילוב מושגי ריבונות עם ערכים דתיים, ממלכד את הדיון במסגרת נוקשה של כללי דיון מעין הלכתיים, למרות שבעולם ההלכה אין תקדימים לדיון בריבונות.

- ה. התמורות העולמיות מחזקות את היחס האינסטרומנטאלי כלפי הריבונות על פני היחס הרגשי/ אמוציונאלי.
- ו. **הר הבית** – סמל דתי של השראת השכינה בעם ישראל. הוא סמל דתי יהודי ומהות קדושתו אוסרת לראות בו כלי שרת לצורכי בני האדם. **על אף היות המקום שיא השאיפה של העם היהודי, המימוש ואף הביקור במקום נתונים במחלוקת.**
14. ירושלים משובצת במקומות קדושים (או מקודשים). מקום קדוש או מקודש הוא:
- מקומות שבני אדם מייחסים להם תכונות מיוחדות שאינן קיימות במקומות אחרים.
 - מקומות שהתרחשו בהם אירועים מיוחדים.
 - מקומות כלפיהן קיימות אמונת ותודעת האנשים לייחודיות המקום.
 - מקומות עם מעמד פורמאלי, תוקף חוקי למעמדם המיוחד.
15. **אין כללים וחוקים להכרזה על מקום קדוש.** עם זאת קיימות תקנות לשמירת מקומות קדושים (1981). הרשימה כוללת בירושלים את: הכותל המערבי, מערת שמעון הצדיק, מערת הסנהדרין הקטנה (ואדי ג'וז), קבר רבי עובדיה מברטנורה (נחל קידרון), קבר זכריה ויד אבשלום. (אף לא אתר אחד הוכרז בתחומי העיר המערבית, כולל קבר דוד בהר ציון). מהרשימה נעדר הר הבית.
16. אתרים נוספים הקדושים לעם היהודי:
- הר הזיתים (בית הקברות 3000 שנה, כולל קבר חולדה הנביאה, קברי הנביאים חגי ומלאכי).
 - הר ציון עם קבר דוד המלך.
17. אתרים נוספים בטיפול המרכז הארצי לפיתוח מקומות קדושים (יהודים בלבד): קבר דוד המלך, מערת הסנהדרין הגדולה (בסנהדריה), מערת הרמב"ן (סמוך למערת שמעון הצדיק), מערת קברי המלכים, מערת בית חזיר, מערת ירמיהו (חצר המטרה מצפון לשער שכם), מערת יהושפט (נחל קידרון), מעיין הגיחון ובריכת השילוח.

העולם הנוצרי וסוגיית ירושלים

18. בתודעה הדתית הנוצרית ירושלים היא העיר בה פעל משיחם – ישו.
19. בזמן הקיסר קונסטנטין הגדול (ראשית המאה הרביעית לספירה), הפכה ירושלים מוקד פעולה נוצרית ממלכתית. מאמינים זרמו לירושלים כדי להדבק בקדושתה וכספים רבים הושקעו בה. השליטה הנוצרית בירושלים נמשכה כשלוש מאות שנים, עד שהעיר נפלה לידי הצבאות הערביים המוסלמיים במאה השביעית.
20. הקשר הנוצרי לירושלים לא נעלם והצורך לשחרר את הקבר הקדוש מידי המוסלמים, הביא למסעי הצלב החל מהמאה ה-11 וכיבוש ירושלים ביולי 1099. כמאה שנים שלטו הנוצרים בעיר והקימו בארץ ישראל את "ממלכת ירושלים הצלבנית" שבירתה ירושלים.
21. בשנת 1187 נפלה ירושלים לידי המנהיג המוסלמי צלאח א-דין. עד המאה ה-19 שלטו המוסלמים בעיר. הנוצרים האירופיים עזבו את העיר ונתרו מעט נזירים ונוצרים אשר היו בני חסות של השלטון המוסלמי.
22. מאז ראשית המאה ה-16 הורשו הנוצרים לחזור לעיר ולבנות מחדש מבנים נוצריים. במשך המאה ה-19 ועד למלחמת העולם הראשונה, גברה ההשפעה הנוצרית בעיר, אתרים נוצריים

הוחזרו לידי מוסדות דת נוצריים, נבנו כנסיות, מנזרים, בתי חולים, אכסניות, בתי ספר ועוד מוסדות מגוונים.

23. כיבוש א"י ע"י הבריטים החזיר לזמן קצר את השליטה הנוצרית בירושלים. ככלל העולם הנוצרי (כמו המוסלמי) לא ראה בירושלים את מרכזו הדתי, (ולא הוציא את התקופה הצלבנית), גם לא מרכז מדיני פוליטי. לפיכך, **אין תביעה נוצרית לריבונות בירושלים.**

24. היחס הנוצרי לשליטה הישראלית בעיר:

א. השליטה היהודית בירושלים מהווה בעיה דתית לנוצרים, לאור אמונתם כי הם יורשי היהדות. הדוקטרינה הנוצרית רואה ביהודים כופרים וטועים. העם היהודי איבד מעמדו כעם בחירה והברית שנכרת בינו לבין אלוהים התבטלה. עם זאת, רק חוגים קיצוניים ומיעוט דורשים למנוע מעם ישראל ומהיהודים מעמד רשמי בירושלים בכלל ובמקומות הקדושים לנצרות בפרט.

ב. **באופן בלתי רשמי, מעדיפות מרבית העדות הנוצריות את השליטה הישראלית בירושלים וכתוך כך במקומות הקדושים.** זאת, בשל הניסיון החיובי וחופש הפולחן תחת השלטון הישראלי בירושלים. לשלטון הישראלי תפקיד חשוב בשמירת האיזונים בין העדות הנוצריות השונות.

איחוד העיר

25. במונח "מזרח ירושלים" רואה רוב הציבור הישראלי לנגד עיניו את העיר עתיקה וסביבתה ולא את הכפרים הערביים שסופחו לירושלים, כמו צור בהר, מחנה פליטים שועפאת, עיסוויה, אום טובה ועוד. **העיר העתיקה וסביבתה, בעיקר עיר דויז והר הזיתים, נתפסים אצל רוב הציבור הישראלי כאזור החשוב ביותר לעם היהודי באשר הוא ויש לחזק דימוי זה.**

26. איחוד העיר לא הצליח להתגבר על הפער בין מזרח העיר למערבה. איחוד העיר העמיס על עיריית ירושלים ועל הממשלה נטל כבד של שירותים עירוניים ותשלומי העברה לאוכלוסיות עניות. נראה כי העירייה מוגבלת ביכולותיה לשלוט בכל המרחב ולספק את השירותים הדרושים לכלל אוכלוסיות העיר. כתוצאה מהאיחוד נוספה לעיר אוכלוסייה ענייה גדולה, מרובת ילדים ופחות יצרנית, דבר נוסף שהבליט את הפערים וגרם לפגיעה מעמיקה בכלכלת העיר. גם לאור זאת יש לבחון את סוגיית הריבונות.

היבטים משפטיים

27. **על פי המשפט הבינלאומי לא קיים סיפוח חד צדדי.** העברת טריטוריה מריבונות אחת לאחרת, נעשית רק על בסיס כללים מוכרים במשפט הבינלאומי, אז היא מקבלת הכרה. הרחבת שטח מוניציפאלי של עיר הוא תהליך כלל עולמי ואינו ייחודי לירושלים, אך אינו מקבל גושפנקא חוקית במשפט הבינ"ל.

28. מבחינה משפטית ניתן להדגיש טיעונים לחיזוק התביעה הישראלית לריבונות בירושלים:

א. לריבונות דה-פקטו יש השפעה ומשקל על מרכיבי ההסדרה.

ב. לא הייתה ריבונות מוכרת בירושלים המזרחית ערב יוני 1967.

ג. השלטון הירדני בירושלים עמד בניגוד להחלטת החלוקה.

ד. אין כיום מדינה שהזכות והסמכויות שלה משתוות לזו של ישראל בירושלים.

ה. לישראל הזכות להגנה עצמית על תושביה בירושלים ובסביבתה.

29. סוגיית מעמדם של התושבים הערבים של ירושלים. בהינתן התנאים הנוכחיים, על ישראל לשפר את השירותים המוענקים לתושביה הערביים של ירושלים ואף לקיים הפלייה חיובית לתיקון ההזנחה של שנים רבות. בהינתן הסדר מדיני, האופציה העדיפה היא העברת האוכלוסייה הערבית, המתגוררת מחוץ לאזור האינטרס המועדף, למעמד של אזרחי פלסטין, בהתאם לשטח שיועבר לשליטת הפלסטינים. (בנושא זה אנו מאמצים את ההמלצות של עבודת מכון ירושלים).



31. לאור האתגרים הביטחוניים, אשר מעבר לחוק וסדר, ובעיקר למניעת פיגועי הטרור, פוטנציאל להתנגשויות בין יהודים לערבים, חתרנות ומעורבות גורמים פלסטיניים בענייני העיר, הוקם צוות יעודי המורכב מנציגי שב"כ, המשטרה, צה"ל, המשרד לענייני דתות, משרד החוץ, משרד המשפטים, משרד הפנים ועריית ירושלים, שתכליתו עיסוק ותאום בין הגורמים בענייני ביטחון בירושלים.

32. בשנת 2002 לאחר גל פיגועי הטרור וההתאבדות בירושלים, החליטה הממשלה על הקמת **גדר הביטחון ב"מרחב התפר" ו"בעוטף ירושלים"** ותחילת יישום שלב א' של הגדר. הממשלה הדגישה כי אינה רואה בגדר גבול מדיני, או אחר, אלא אמצעי ביטחון בלבד. עם זאת, בהקמת הגדר ניתן משקל רב לתחום המוניציפאלי של ירושלים והוחלט שלא להוציא מעבר לגדר את מרבית השכונות הערביות, גם כאשר הזיקה העיקרית שלהם היא לרשות הפלסטינית. ב-2005 החליטה הממשלה על הקמת "מנהל קהילתי עוטף ירושלים" לטיפול בתושבי השכונות שבשטחה המוניציפאלי של ירושלים ובכל זאת הוצאו מעבר לגדר הביטחוניית. הממשלה הדגישה את הצורך להסדיר אכיפה של הסדר במעברים, עם אפשרויות לאשר מעבר רגלי ורכוב.

33. בשנים האחרונות התייצב המצב הביטחוני בירושלים, בעקבות נטרול תשתיות הטרור ביהודה ובשומרון ושינוי במדיניות של הרשות הפלסטינית. עם זאת, דווקא פיגועי הטרור האחרונים בירושלים נעשו ע"י מפגעים מקרב התושבים הערביים שבעיר. יש הגורסים כי הדבר מבטא רגשות תסכול של התושבים הערביים וההשפעה הגוברת של גורמים אסלאמיים קיצוניים בקרב האוכלוסייה הערבית תוך ירושלים.

סוגיית ההסברה

34. ההסברה אינה גוברת על ההיבטים המשפטיים ואינה עומדת בפני עצמה, אלא מהווה מאמץ תומך בתחום המדיני והתודעתי, אשר מטרתו חיזוק ההכרה בריבונות הישראלית בירושלים.

35. לאורך השנים עולה חולשה ישראלית בהסברה, אשר באה לביטוי:

א. לא עושים מספיק. קיימת **אוזלת יד מתמשכת לעניין ההסברה, הנובעת, בין השאר, מהעדר סנכרון ואחידות בין הגופים והמשרדים השונים העוסקים בהסברה, במסרים אסטרטגיים ובדוברות.**

ב. אין לנו "סיפור מספיק טוב".

ג. העדר קונצנזוס פנימי בשאלת ירושלים, מקשה על גיבוש נרטיב לאומי המשותף למרבית האוכלוסייה ואף למרבית המפלגות הציוניות בכנסת.

ד. דעת הקהילה הבינלאומית נחרצת, בעיקר נגד צעדים חד-צדדיים ומושפעת מהקשר אזורי רחב יותר.

ה. איננו מבליטים ואיננו מדגישים את הזיקה ההיסטורית של העם היהודי לאותם חלקים בעיר.

ההיבט הדתי - לאומי

36. בתפיסת הצדדים את ירושלים חוברים ההיבט הלאומי וההיבט הדתי.

37. העולם היהודי מצד אחד והמוסלמי מצד שני מציבים תביעות לריבונות. המוסלמים מבטלים את הזיקה של היהודים לירושלים. לישראל אינה נוהגת באופן דומה.

38. העולם הנוצרי אינו מציב תביעות לריבונות על ירושלים, אך תובע הסדרים מיוחדים וחופש פולחן באתרים הקדושים לו בעיר.

39. האסלאם אינו מקבל כי במקום קדוש לאסלאם תהא שותפות עם דת אחרת. כבר משנת 1967 התגבשה שליטה דה-פקטו של הווקף בהר הבית, מעבר למסגד אל אקצה, בכל מתחם חראם א-שריף.
40. "המשרד לענייני ירושלים" של הרש"פ רוכש השפעה, תקציבים ומעמד. במקביל, מתחזקים מערכי תאום לסוגיית ירושלים בין הרש"פ לערביי ישראל, בין האחים המוסלמים לחמא"ס.
41. כלפי העולם המערכת היהודית משדרת דבר והיפוכו, אם אסור ליהודי לעלות להר הבית, אז מדוע ישראל אינה מוכנה לוותר על ריבונות בשטח זה.

תובנות בנוגע להסדרה בירושלים

42. להבנתנו, לא יהא הסכם, קבע או זמני, בין ישראל לפלסטינים, ללא הסכמה בנושא ירושלים.
43. לכל צד חיוני לשמר את האופי הייחודי שלו בהיבט הלאומי-דתי ובהקשר זה את המעמד המיוחד שמוענק לירושלים. כמו כן, לא ברור אם ניתן להגיע להגדרה רחבה על אופייה האוניברסאלי של ירושלים.
44. גם אם ניתן לקדם את הדיון על עקרונות להסדרה בירושלים, בשלב הירידה לפרטים מתעצמות המחלוקות, כך שלא ניתן לדלג על שלב המפות וקביעת הגבול המדויק.
45. גבול מדיני יכול להיות שונה מגבולות של תחומים והיבטים אחרים, כגון: כלכלי, שטחי עיבוד, מסחר, מרחב אווירי ועוד.
46. שלוש אפשרויות עיקריות למשטר גבול במסגרת הסכם:
- א. **גבול סגור** – הפרדה פיזית עם מכשול ומעברים מבוקרים.
 - ב. **גבול פתוח** – ללא הפרדה, מעבר חופשי לאנשים, רכבים, סחורות.
 - ג. **גבול מבוקר** – מעבר חופשי להולכי רגל באזורים מוגדרים ומעבר מבוקר בין אזורים.
 - ד. התפיסה היום גורסת **גבול סגור ומבוקר** במספר נקודות מוגדרות.
47. ארבעה סוגי פתרונות להסדר בירושלים:
- א. חלוקה מוחלטת של העיר.
 - ב. חלוקה והשארית שטח במעמד ריבוני מיוחד, ינוהל ע"י צד שלישי מוסכם.
 - ג. משולבת, חלוקה מוחלטת, אך העברת שטחים וסמכויות ניהול לצד שלישי.
 - ד. ריבונות משותפת של שני ריבוניים (קונדומיניום).
48. רעיון נוסף העומד על הפרק הוא "יציאה מהקופסא" והרחבה משמעותית של השטח המוניציפאלי של ירושלים ובתוך כך, הגדלת שיעור הרוב היהודי בעיר. במסגרת זאת מוצעת הצעת חוק "ירושלים רבתי" סיפוח 12 ישובים (ביתר עלית, אפרת, מעלה אדומים, גבעת זאב, מבשרת...) והחלת החוק על כל השטח.
49. המציאות בירושלים היא דינאמית, משתנה כל הזמן וקשה להקפיא מצב. לדעתנו, **מה שניתן להשיג היום, בנוגע להסדרים בירושלים, נתקשה יותר להשיג בעתיד**, בעיקר בשל המגמות הדמוגרפיות השליליות והעמדה המגובשת של הקהילה הבינלאומית בנושא ירושלים.

50. לפיכך, נדרש לבנות את התנאים, כולל במעשים בשטח, להשגת הסדר המבטא את האינטרסים הישראליים החיוניים בירושלים. חשוב להגדיר יתדות ליציבות בירושלים, תמריצים להשגת וליישום ההסכם ולשרידותו לאורך זמן. הסדר כזה, לדעתנו:

- א. אינו כולל פתרון של "עיר פתוחה". בנוסף, לא מומלץ לחלק פיזית את העיר העתיקה. אולם, ניתן להפריד את הר הבית משאר העיר העתיקה.
- ב. לא מעשי לפנות את תושבי העיר העתיקה (להקמת אתר היסטורי תיירותי-תרבותי).
- ג. חשוב בהסכם בניית התנאים ליציבות, לביטחון, לשגשוג ולרווחת התושבים בכל חלקי העיר.
- ד. הפיתרון המעשי יותר הוא של חלוקה. את נתקשה להגיע להסדר בו ירושלים הקדומה והאגן ההיסטורי יקבעו בצד הישראלי של העיר, אזי יש לשקול את החלופה של הענקת מעמד מיוחד לאגן ההיסטורי או הסדר ביניים בירושלים. בכל מקרה, יש להבין זאת ולהיערך בהתאם.

השליטה בהר הבית

51. סוגיית השליטה בהר הבית היא סלע מחלוקת קשה ביותר בסכסוך בין ישראל לפלסטינים. כבר ביוני 1967 נאלצה מדינת ישראל לוותר על שיקולים רגשיים ביחס להר הבית. כיום, 43 שנים לאחר השתלטות על הר הבית, ניתן לומר כי "הר הבית אינו בידנו", אלא בידו המוסלמים. לעומת זאת, הכותל המערבי, המסמל שריד של בית המקדש היהודי, בידנו!!!
52. החלוקה בין הר הבית כאתר פולחן מוסלמי, לבין הכותל המערבי כאתר פולחן יהודי, נקבעה ע"י משה דיין מייד עם סיום מלחמת ששת הימים. הסטאטוס קוו שיצר דיין נועד לנטרל את המימד הדתי מן הסכסוך היהודי-ערבי. הוא האמין כי ניהול מוסלמי של הר הבית ימנע התלהטות יצרים ויאפשר הסתגלות של האוכלוסייה בשטחים למציאות החדשה. מציאות זו נשמרה עד היום ועולה כי רוב הגורמים השלימו עמה, למעט מספר חריגים.
53. לאורך השנים, ניתן להבחין בדואליות וקונפליקט פנימי בין העמדה המוצהרת ביחס להר הבית, לבין המדיניות למעשה. באופן מוצהר החילה מדינת ישראל את ריבונותה על הר הבית, במסגרת החלת הריבונות על מזרח ירושלים. על הר הבית חלים החוקים של השמירה על המקומות הקדושים, חוקי העתיקות, התכנון והבנייה ועוד. אולם, בפועל חוקים אלו אינם נאכפים במקום והתפתחה מציאות שונה, הנובעת משיקולים מדיניים אזוריים ובינלאומיים, ומשמעותה וויתור על השליטה בהר הבית.
54. הסמל היחידי לשליטה הישראלית בהר הבית היא נקודת המשטרה, היכולת להפעיל את כוחות המשטרה נגד הפרות סדר בהר הבית. כמו כן, בידי ישראל לקבוע את מדיניות ההיתרים והחלטה בנוגע לאישור כניסת ערבים לתפילה בהר הבית.
55. בשנים האחרונות התפתחו מצד העולם המוסלמי שתי מגמות ביחס להר הבית. האחת, טוענת כי "אל אקצה בסכנה". חרף העובדה שהמקום בניהול ובשליטת פנימית של הווקף מאז 1967 הוא נתפס ע"י המוסלמים כ"מחולל" ומאויים ע"י היהודים וע"י השליטה הביטחונית הישראלית במקום. השנייה, נשענת על הטענה כי ירושלים ומתחם חרם א-שריף שייכים לאומה המוסלמית כולה, וכי אף גורם פוליטי מוסלמי, או ערבי, אינו רשאי להתפשר עליהם לבדו.
56. אנו גורסים כי הדרך היחידה לצאת מהמבוך היא מציאת פתרון שיספק לשני הצדדים מענה לאינטרסים החיוניים שלהם, ובתוך כך תשומת לב למימד הסמליות. מבחינת הפלסטינים שימור הניהול והשליטה בחרם א-שריף, מבלי לדרוש את חלוקת הריבונות במקום. מבחינת ישראל, הכותל המערבי יישאר רק בידו ישראל ומשך לשמש כתחליף ל"דבר האמיתי". תנאי המינימום של ישראל לגבי הר הבית ידרשו, אי קביעה נחרצת של הריבונות במקום והמשך גישה חופשית, בזמנים מתואמים, תוך נכונות לוותר על זכויות פולחן בהר הבית.

החלטות הממשלה בנושא ירושלים

57. כל ממשלות ישראל קיבלו החלטות בנושא ירושלים, כולן הביעו רצון לקדם את ענייני העיר ולשפר את אופן ההתמודדות עם הבעיות והאתגרים המורכבים של ירושלים. החלטות שהטביעו חותם חיובי על העיר היו הקמת מנהלת חינוך ירושלים (מנח"י) והרשות לפיתוח ירושלים (הרל"י), שתי רשויות מקצועיות, בעלות סמכויות, שהקמתן קידמה את נושא העיר.

58. עם זאת, ניתן להבחין בקושי ליישם תוכניות ארוכות טווח, בשל חילופי השלטון ושינויים בעדיפויות. הצורך בחיזוק ירושלים עלה על שולחן כל הממשלות, הוקמו מעל ל-20 וועדות שרים, מנכ"לים ובכירים, רובן לא השלימו את עבודתן לכדי תוכנית ארוכת טווח וברת יישום שאומצה ע"י הממשלה.

59. ירושלים היא העיר היחידה שמשרד ייחודי, השר לענייני ירושלים, הוקדש לטיפול בענייניה, בעיקר לתאם ולקדם את פיתוח ירושלים. ניתן לקבוע כי כל השרים, שהתמנו לעסוק בענייני ירושלים, התמקדו בתיאום בין הממשלה, העירייה וגופים אחרים, ללא סמכויות ביצוע ובעיקר ללא תקציב לביצוע ממשי.

60. קשה לקבל תמונה בהירה במעקב אחרי החלטות הממשלה בירושלים ואופן ביצוען. לא קיימים דו"חות מקיפים בתחום זה. בשנת 2001 הגישה עיריית ירושלים דו"ח למנכ"ל משרד ראש הממשלה ובה ניסיון לעקוב אחר מספר החלטות מרכזיות. הדו"ח קבע כי למרות החלטות רבות בעניין מזרח ירושלים, נותר מצב התשתיות במזרח ירושלים בכי רע. בדו"ח זה מציינת העירייה לחיוב את התקדמות נושא התחבורה בעיר, עם תקצוב שהופנה לרכבת הקלה. מאידך, הדו"ח מתאר את התקציבים המוקפאים בתחומי התעשייה, התיירות ושיקום השכונות.

61. באמצע העשור הקודם התקבלו שלוש החלטות מקיפות בנושא ירושלים ואפשר לטעון כי הממשלה פועלת ליישום החלטות אלה:

א. החלטה 3696 העוסקת בפיתוח מרכז העיר.

ב. החלטה 3873 העוסקת בגדר הביטחונות.

ג. החלטה 4090 העוסקת בין השאר בעיר העתיקה ובמתחם הר הזיתים.

62. בשנים האחרונות, בהשוואה לעבר, ההחלטות יותר מפורטות, מגדירות לוחות זמנים ומקצות תקציבים בראיה רב-שנתית, המועברים ישירות לרשות לפיתוח ירושלים. התקצוב הרב-שנתי מאפשר רציפות שלטונית ומגמות עקביות. לאור העדר גורם ממשלתי קבוע, בעל סמכויות ותקציבים, לעניין ירושלים, קשה לשמור על המשכיות ויישום החלטות הממשלה בנושא הבירה.

63. כפי שתואר, קיים פער משמעותי בין המדיניות המוצהרת לבין הפעולות בפועל של ממשלת ישראל בירושלים. לכך מתווסף אתגר התיאום והסנכרון בין הגופים הרבים הפועלים בירושלים.

(1) ממשלת ישראל.

(2) עיריית ירושלים.

(3) הרשות לפיתוח ירושלים.

(4) פמ"י.

(5) מוריה.

(6) גופים ממלכתיים אחרים.

(7) הרשות הפלסטינית.

(8) העדות והדתות.

(9) ארגונים בינלאומיים.

64. נדרש כי משרד ראש הממשלה יוביל וירכז את הטיפול הממשלתי בירושלים. לשם כך, יוקצו לו תקציבים רב-שנתיים מתאימים; יוקם גוף חזק לתאום ולבקרה, אשר יוודא ביצוע ההחלטות. יחוזקו סמכויות ויכולות הביצוע של הרשות לפיתוח ירושלים, אשר תספק מענה אפקטיבי מעבר לבעיות שעולות וענייני היומיום, בהסתכלות רב-שנתית ורב-תחומית למען עתיד ירושלים.

מושג הריבונות

65. ריבונות היא מושג יחסי, מרכיביה:

- א. שליטה אפקטיבית באוכלוסייה במרחב המבוקש.
- ב. המקום בו הריבון אחראי להשליט את החוק והסדר. (בלעדיות על כוחות הביטחון והמשטרה ואיזו מערכת משפטית תחול על התושבים והשטח).
- ג. מימד הכרזתי בו תביעה על חזקה בשטח.
- ד. הכרה בינלאומית.

66. בהיבט של מימוש הריבונות הישראלית בירושלים ניתן למפות מספר רב של שחקנים משפיעים והם:

- א. ממשלת ישראל וגופי הביטחון (משטרה, צה"ל והשב"כ).
- ב. עיריית ירושלים.
- ג. גופים ממלכתיים אחרים.
- ד. הרשות הפלסטינית.
- ה. העולם היהודי.
- ו. העולם הדתי המוסלמי.
- ז. העולם הדתי הנוצרי.
- ח. הקהילה הבינלאומית.

67. למדינות העולם אין עניין אמיתי מדיני בירושלים, ובלבד שמדינת ישראל תגיע להסכם עם הפלסטינים. לב הבעיה בין הצדדים היא העיר העתיקה ובלביה הר הבית. הרעיון של מעמד מיוחד באגן ההיסטורי אינו מגובש דיו בקרב הקהילה הבינלאומית, העולם הערבי ואף הפלסטינים.

68. לאורך השנים, ישראל מפעילה שורה של אמצעים להדגיש את ריבונותה בפועל בירושלים. להלן מספר דוגמאות:

- א. יישוב מאסיבי של יהודים במזרח ירושלים ובסובב לה.
- ב. מיקום מוסדות לאומיים ומשרדי ממשלה בכל שטחה של ירושלים, כולל במזרחה.
- ג. ביקורים של ישראלים בכל שטח ירושלים.
- ד. רכישת נכסים והעברתם לבעלות יהודית. (למרות שנדלי"ן אינו קשור לריבונות).
- ה. קיום אירועים לאומיים וממלכתיים בירושלים.
- ו. חובות דומים לאוכלוסייה בכל שטחי העיר.

69. **אמצעים לחיזוק הריבונות** (בהתאם לאזורי אינטרס):

- א. יישוב של יהודים באזורים בעלי אינטרס.
- ב. עידוד וארגון ביקורים של ישראלים בכל שטח ירושלים.
- ג. רכישת נכסים באזורים בעלי אינטרס, תוך צמצום החיכוך עם האוכלוסייה הערבית, העברתם לבעלות והתיישבות יהודית. (למרות שנדל"ן אינו קשור לריבונות).
- ד. מיפוי בעלות יהודית בשטחים בעלי אינטרס מועדף.
- ה. שימוש נרחב באתרים לאומיים, בסמלים ובדגלים.
- ו. העמקת החדירה השלטונית הישראלית (חובות וזכויות) במזרח העיר.
- ז. יצירת רציפות ואחדות בין אזורים בעלי אינטרס, התאמת התשתיות ויצירת מרקם מובדל.
- ח. קיום אירועים לאומיים וממלכתיים בשטחים בעלי אינטרס.
- ט. יישום קפדני של כל החלטות הממשלה בנושא ירושלים.
- י. ייזום ועידוד פעילות במערכות החברתיות והתרבותיות הערביות. גיבוש אלטרנטיבה לפעילות הרש"פ ועמותות ערביות.
- יא. **זכויות וחובות דומים לישראלים ולערבים באזורים בעלי אינטרס.**

מיפוי האינטרסים

70. בחנו לעומק את האינטרסים של השחקנים השונים לנושא ירושלים, החלטנו לציין אותם כרשימה, המבהירה את תמונת האינטרסים של ישראל, מול הרשות הפלסטינית ושאר העולם.

א. ישראל:

- הכרה נרחבת בירושלים כבירת מדינת ישראל. בכלל זה, הכרת העולם הערבי.
- חיות ושגשוג ירושלים כבירת ישראל.
- בטחון (יציבות ושליטה).
- שמירת רוב דמוגרפי יהודי מוחלט בירושלים.
- מניעת הסתננויות וגלישת פלסטינים לתוך העיר, בדגש לאזורים בעלי אינטרס.
- חיבור וזיקות ליישובי עוטף ירושלים, למטרופולין של היישובים הישראליים.
- פיתוח כלכלי – תעשייה/תעסוקה/מסחר.
- מרחב התפתחות וגדילה.
- חיזוק והכרה בקשר ההיסטורי של העם היהודי עם ירושלים.
- שמירה על הצביון היהודי של העיר ואזורי אינטרס במזרח העיר.
- ריבונות ישראלית מוכרת ומיושמת, עם מינימום הגבלות.
- הקטנת התלות בשטח הערבי הסובב את ירושלים.
- שמירת הרכוש היהודי ואי פגיעה בממצאים ארכיאולוגיים המעידים על הקשר, רב השנים, של העם היהודי לירושלים.
- שימור הסכם השלום עם ירדן, כולל סעיפיו בנושא ירושלים.
- מובהקות בחיבור ירושלים לישראל, אי הותרתה כישוב קצה ומרוחק.

- ירושלים סמל לאחדות העם היהודי.

ב. פלסטינים:

- הכרה באל-קודס כבירת פלסטין.
- סמל לעצמאות ולריבונות הפלסטינית.
- חיות כבירת פלסטין – מרכז שלטוני ומרכז כלכלי.
- חיבור לגדה, רציפות והמשכיות.
- יציבות, חוק וסדר, מניעת טרור וחופש פעולה של קיצונים.
- שליטה במרבית האוכלוסייה הפלסטינית המתגוררת בירושלים ובסביבתה.
- ריבונות מלאה בירושלים הפלסטינית, עם מינימום הגבלות.
- קשר עם הצד הישראלי (כלכלה, תשתיות, דת ותיירות).
- תנועה חופשית בין הצד הפלסטיני לצד הישראלי של ירושלים.
- מרחב התפתחות לאל-קודס כלפי צפון, מזרח ודרום.
- שמירה על רכוש ומוסדות והלאמתם לטובת המדינה הפלסטינית.
- ביסוס הדימוי של הפלסטינים כמופקדים על מקומות קדושים לאסלאם ולנצרות.
- תשתיות מוסדיות (שלטון, חינוך, תרבות, דת...).
- תשתיות פיזיות מתפקדות ומתקדמות.
- טשטוש הזיקה היהודית לירושלים, בפרט לאתרים ולמרחבים במזרח העיר.

ג. שאר העולם:

- הסדרה בירושלים היא מפתח להסדר ישראלי פלסטיני.
- מכיר בשליטה מוסלמית בהר הבית. (חוסר רצון להתעמת עם העולם הערבי והמוסלמי ועם אוכלוסיות מוסלמיות במערב).
- שמירת רכוש, חופש הפולחן והצביון של העדות השונות הפועלות וחיות בירושלים.
- סמליות ירושלים ושמירת מעמדה הדתי וההיסטורי המיוחד.
- עיר פתוחה, חופש גישה לעיר לכל העמים והדתות, וחופש תנועה בין חלקיה.
- מעמד משפיע (בין ערבי, דתי ובינלאומי).

ד. ניתן לסמן אינטרסים משותפים למרבית השחקנים הפועלים בירושלים:

- אינטרס כללי לשקט וליציבות בירושלים.
- חיות ירושלים, פיתוח ושגשוג בכל חלקיה.
- כל צד שואף לכינון גבולות מוכרים ומוסכמים בירושלים.
- פשטות בניהול החיים, בכלל זה קיום מייזמים משותפים לישראל ולערבים.
- חופש פולחן וגישה למקומות הקדושים לכל הדתות.
- שיתוף פעולה בתחומי הכלכלה, המסחר, התיירות, הדת ועוד.
- הבנה כי סוגיית ירושלים היא מפתח חיוני לכל הסדר בין ישראל לפלסטינים.

התכלית האסטרטגית

71. **ביסוס וחיזוק הריבונות הישראלית בירושלים בפועל**, על מנת:

א. למצב את מעמדה של העיר כבירת ישראל.

ב. לחזק את עמדות ישראל לקראת הסדר מדיני עתידי.

ג. להגביר השליטה למצב של העדר הסדר מדיני.

72. **היעדים האסטרטגיים:**

א. ביטחון, יציבות ושגשוג בירושלים.

ב. עיגון ההכרה בזיקה ההיסטורית והדתית של העם היהודי לירושלים, כלפי פנים וכלפי חוץ.

ג. ירושלים כנכס לאזרחי ישראל ובסיס חיוני לאחדות העם היהודי.

ד. הבלטת האחריות הישראלית למצב השכונות הערביות (באזור המועדף), באמצעות שיפור משמעותי בתנאים הפיזיים והתרבותיים של האוכלוסייה הערבית.

ה. חיזוק ירושלים כמרכז תרבותי ודתי לכל הדתות, תוך שמירת חופש הפולחן.

ו. חתירה להכרה בינלאומית בירושלים כבירת ישראל.

ז. מיקוד עוצמת הפעילות בהתאם לאזורי אינטרס מועדפים.

ח. סימון מעגלי השפעה, **חיזוק הריבונות הישראלית במעגלים בעלי אינטרס**.

ט. ירושלים כמנוף לשיתוף פעולה נרחב – פנימי, אזורי ובינלאומי.

73. **הרעיון האסטרטגי** שאנו מציעים נשען על ארבע רגליים עם זיקות הדוקות וחיוניות ביניהן:

א. **דגש ממשלתי** מובלט בנושא ירושלים הכולל:

(1) **אחריות משרד ראש הממשלה לנושא ירושלים**. במסגרת זאת, הקמת רשות לנושא ירושלים במשרד ראש הממשלה, (ניתן על בסיס הרשות לפיתוח ירושלים) ואף מינוי שר במשרד ראש הממשלה.

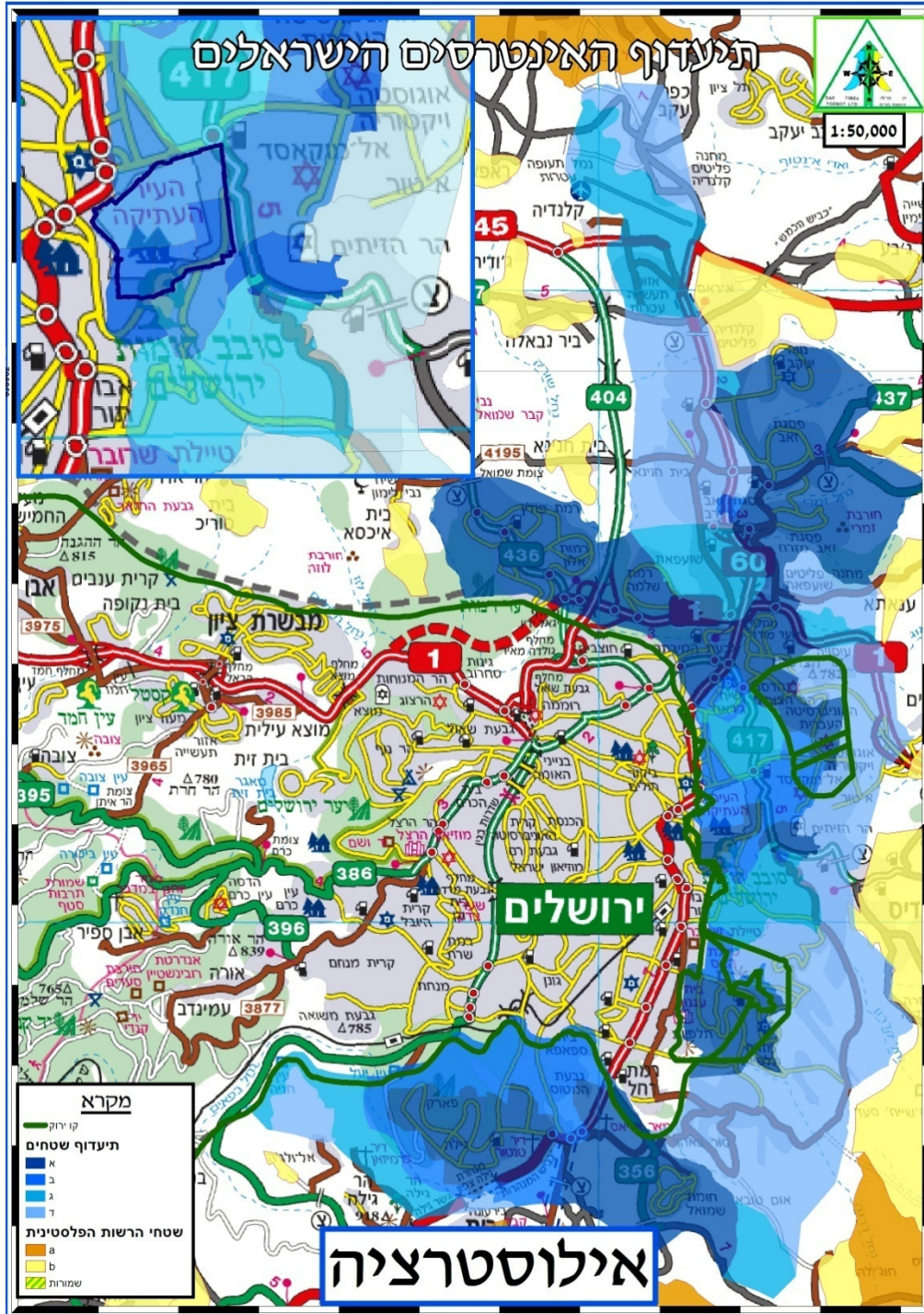
(2) הקמת **ועדת שרים** לנושא ירושלים בראשות ראש הממשלה ובהשתתפות ראש העיר ירושלים.

(3) הקמת **ועדת מנכ"לים** לעניין ירושלים בראשות מנכ"ל ראש הממשלה.

(4) הקצאת **תקציב רב-שנתי** לחיזוק הריבונות בירושלים.

ב. **סימון מעגלי השפעה בירושלים**, בהתאם לאזורי אינטרס - חיוני, חשוב, רצוי, ולא נדרש – מיקוד העשייה, בכל המימדים, בהתאם לאזורי האינטרס (ראה מפה בעמוד הבא).

ג. הקניית מעמד מיוחד לאזור העיר העתיקה ואגן ירושלים הקדומה (חופף לאגן ההיסטורי). הפיכתו לפארק לאומי, אתר מורשת עולמי, מעין MALL הכולל מקומות קדושים, אתרי מורשת יהודית וישראלית, מרכזי תיירות ומבקרים, גנים, אנדרטאות, טיילת המחברת את העיר העתיקה עם הר הזיתים, עיר דויד והר הצופים. קידום התיירות ליעד של 10 מליון תיירים בשנה.



ד. שיפור השירותים המוניציפאליים והתשתיות במזרח ירושלים ושיפור בולט באיכות החיים בשכונות הערביות, בהתאם לאזורי אינטרס. נכונות ל"הלבין" (מצב אפס) בנייה ישנה, בהתניית התאמת תושבות למקום מגורים והסדרת הגבייה. ממצב אפס הידוק הפיקוח על בנייה לא חוקית. שיתוף האוכלוסייה הערבית בניהול חייהם: במנהלות שכונתיות, בהשתתפות בהחלטות, בהקמת יחידות שיטור קהילתיות. השקעה בהקמת מוסדות חינוך ותרבות וחיזוק המצב הכלכלי במזרח ירושלים.

תעדוף המלצות – על פי חשיבות וארבעת הנדבכים

נדבכים	עדיפות א'	עדיפות ב'	עדיפות ג'
ממשלתי	<ul style="list-style-type: none"> • כינון מנגנון ממשלתי • ועדת שרים ומנכ"לים • השקעה בתחום התודעתי וההסברתי • מערכות ומוסדות חינוך ותרבות לאוכלוסייה הערבית • מניעת מעורבות ופעילות הרש"פ • תוכנית אב לדיור • שמירת הסטאטוס קוו בהר הבית • פיקוח רשות העתיקות 	<ul style="list-style-type: none"> • הקמת משרדי ממשלה ומוסדות ציבור • שיפור והנגשת השירותים הממשלתיים • פתרונות בריאות לאוכלוסיית איו"ש מחוץ לירושלים • טיפוח קשרי מסחר של ערביי מזרח ירושלים • בניה לאוכלוסייה הערבית מחוץ לאזורי האינטרס 	<ul style="list-style-type: none"> • ייזום אלטרנטיבות לאוכלוסייה הערבית שמחוץ לירושלים • מנהרה מצומת הגבעה הצרפתית לוואדי ג'וז • כביש הטבעת המזרחית • כביש הטבעת הדרומית
מעגלי אינטרס	<ul style="list-style-type: none"> • הגדרת אזורים מועדפים • מעמד מיוחד לירושלים הקדומה • עידוד ישוב יהודים שכונה יהודית בגבעת המטוס 	<ul style="list-style-type: none"> • התאמת התחום המוניציפאלי לגדר הביטחון • שיפור גישת שכונות קצה ערביות למרחב איו"ש 	<ul style="list-style-type: none"> • תיקון תוואי הגדר והוצאת שכונות • הקמת מועצה ערבית נפרדת למטרופולין מזרח ירושלים
ירושלים הקדומה	<ul style="list-style-type: none"> • הקמת פארק לאומי וטיילת בירושלים הקדומה • הסעות לאגן ההיסטורי ולהר הבית • מיזמי תיירות שיפור וטיפוח האתרים הקדושים לכל הדתות • חופש גישה ופולחן 	<ul style="list-style-type: none"> • מיזמים בין עדות ודתות • קידום הכרה בינלאומית על ידי UNSCO 	<ul style="list-style-type: none"> • שמירה וטיפוח גנים ושטחים ציבוריים • הקמת מרכז לנושא ירושלים.
מוניציפאלי	<ul style="list-style-type: none"> • הכשרת והתאמת עובדים נותני שירותים • שיפור תנאי החיים לאוכלוסייה הערבית • חיזוק ושיפור תשתיות • הפשרת שטחים לבניה 	<ul style="list-style-type: none"> • הקמת משטרה קהילתית בשכונות הערביות • שיפוץ הכביש האמריקאי • כביש עוקף ירושלים 	

	<ul style="list-style-type: none"> • חיבור רוזמרין – בגין • שיפור דרכים פנימיות • התרי בנייה לגובה בשכונות הערביות 	<ul style="list-style-type: none"> • מודל חיים משותפים • הסדרת בנייה בלתי חוקית • מנגנון קישור יעיל ומקצועי לערביי מזרח ירושלים 	
--	---	--	--

פירוט המלצות

74. ריכוז המלצות מול הממשלה

א. בתחום המנגנון:

- (1) כינון רשות ייעודית לנושא ירושלים, בכפיפות ישירה לראש הממשלה, (או בכפיפות לשר במשרד ראש הממשלה). ניתן על בסיס הרשות לפיתוח ירושלים. תפקידה קידום האינטרסים של ישראל בירושלים:
 - א. בניית תקציב בסיסי רב שנתי, ריכוז השליטה בתקציבים.
 - ב. תאום וסנכרון בין משרדים והרשויות.
 - ג. ייצוג ממשלת ישראל מול גורמי חוץ לעניין ירושלים.
 - ד. נציגות בכירה לכל המשרדים הרלוונטיים ברשות ואיגום משאבים בהתאם.
 - ה. סמכויות ישירות לממשלה למימוש מדיניות הממשלה לעניין ירושלים.
- (2) הקמת ועדת שרים לנושא ירושלים בראשות ראש הממשלה ובהשתתפות ראש העיר ירושלים.
- (3) הקמת ועדת מנכ"לים לנושא ירושלים, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, אשר תוודא את יישום החלטות הממשלה וועדת השרים בנושא ירושלים.

ב. תיחום ירושלים:

- (1) הגדרת אזורי אינטרס מועדפים (לא נידרש לחשוף אותם לציבור הרחב).
- (2) אופציה א': התאמת התחום המוניציפאלי לתוואי הגדר.
- (3) אופציה ב': תיקון תוואי הגדר הביטחוני והוצאת שטחים לא חיוניים המתחברים למטרופולין הערבי בסביבה החיצונית.
- (4) הקמת מועצה אזורית מוניציפאלית נפרדת למטרופולין מזרח ירושלים. העברת שכונות ערביות שאינן באזורי אינטרס מועדף לסמכות הניהול של המטרופולין. תקצוב נפרד למטרופולין. בנוסף, שילוב התושבים הערביים בניהול המטרופולין.

ג. הנגשת שירותים ממשלתיים:

- (1) הקמת משרדי ממשלה ומוסדות ציבוריים באזורי אינטרס.
- (2) התאמת והכשרת עובדים המספקים שירותים לאוכלוסייה הערבית.

3) שיפור חזות משרדי הממשלה במזרח העיר.

- ד. השקעות ממשלה משמעותיות לפיתוח ירושלים, מעבר למתן שירותים מוניציפאליים, שבאחריות העירייה. סיוע הממשלה לאחזקה ולתפקוד אפקטיבי של כלל הגורמים הציבוריים הפועלים בעיר.
- ה. עידוד יישוב יהודים באזורי אינטרס. כמו כן, הכרזה כי התיישבות יהודים באזורים האחרים לא תשנה את מעמד השטח בעתיד.

75. ריכוז המלצות בתחום הפיזי

- א. סימון **אזור העיר העתיקה ואגן ירושלים הקדומה** (דומה לאגן ההיסטורי) כ**שטח בעל מעמד מיוחד**. הפיכתו לפארק לאומי, אתר מורשת עולמי, מעין MALL הכולל מקומות קדושים, אתרי מורשת יהודית וישראלית, מרכזי תיירות ומבקרים, גנים, אנדרטאות, טיילת המחברת את העיר העתיקה עם הר הזיתים, עיר דויד והר הצופים.
- א. השוואת ההשקעות בתשתית בכל אזורי אינטרס מועדף, עם בולטות להשקעות בשכונות ערביות במזרח ירושלים.
- ב. יצירת גישה וחיזוק הנגישות של שכונות קצה ערביות, שמחוץ לאזורי אינטרס, למרחב אי"ש ותחומי הרש"פ.
- ג. תנופת בנייה ושיקום תשתיות באזורי אינטרס מועדף, תוך הקפדה על חוקי בנייה.
- ד. הפשרת שטחים ויזום פרויקטי שיכון לאוכלוסיה הערבית, מחוץ לאזורי אינטרס ובמטרופולין מזרח ירושלים.

76. תחום התחבורה:

- א. נגישות נוחה ומהירה של ישראלים לאזורי אינטרס מועדף ותיעול התנועות של האוכלוסייה הערבית לאזורים החיוניים להם - בעדיפות שלא דרך אזורי אינטרס.
- 1) הסעות אוכלוסייה יהודית לאגן ההיסטורי (חניון שער האשפות). במסגרת זאת, הקמת קו רכבת חד פס, או רכבל, מברכת הסולטאן לשער האשפות.
 - 2) הסעות אוכלוסייה ערבית לתפילה בהר הבית (חניון שער האריות).
 - 3) שיפוץ וסלילת הכביש האמריקאי.
 - 4) מנהרה מצומת הגבעה הצרפתית – שועפת לואדי ג'וז.
 - 5) סלילת כביש עוקף ירושלים (אל-זעיים - מזמוריה).
 - 6) סלילת כביש הטבעת המזרחית (מחלף הזיתים – מזמוריה).
 - 7) סלילת כביש הטבעת הדרומית (מזמוריה – צומת רוזמרין).
 - 8) חיבור רוזמרין לכביש בגין.
 - 9) שיפור מערכת פנימית של כבישים ונתיבי הולכי רגל ואופניים.

77. ריכוז המלצות בתחום האזרחי

א. קידום מודל החיים המשותפים של יהודים וערבים ולהביא לשגשוג העיר בכל מרחב האינטרס המועדף. במסגרת זאת נדרש:

- 1) טיפוח האוכלוסייה הערבית בתוך אזורי אינטרס ופיתוח מערכות תשתית, בתי ספר, בתי דואר, סניפי ביטוח לאומי, טיפת חלב ושירותים רפואיים.
- 2) הקמת מנהלות שכונתיות ערביות בניהול תושבים ערביים, כולל הפעלת שוטרים מתנדבים, עם סמכויות חיפוש ועיכוב.
- 3) שיפור משמעותי של שירותי הבריאות במרחב המועדף, לכל התושבים.
- 4) תמיכה ועידוד של קשרי מסחר, עבודה ושירותים של תושבי מזרח ירושלים הערביים עם יהודים וחברות ישראליות במערב ירושלים ובישראל בכלל.
- 5) פיתוח ישראלי (ולא פלסטיני) נרחב של מוסדות תרבות לאוכלוסייה הערבית.
- 6) שיפור תנאי החיים והמעמד של האוכלוסייה הערבית שבתוך אזור האינטרס המועדף.
- 7) מניעת צעדים חד-צדדיים של הפלסטינים, כגון קבורה בהר הבית.
- 8) מניעת פעילות הרש"פ וגורמים עויינים בירושלים.

ב. **ביטחוני:** חיזוק הנוכחות והאפקטיביות של משטרת ישראל במרחב. בד בבד, פיתוח משטרה קהילתית. ריכוז מאמץ ומתן תמריצים בניסיון לגייס אוכלוסייה ערבית לשיטור קהילתי. מניעת פעילות הרשות הפלסטינית וגורמים עויינים בירושלים, וניסיונם להרתיע את התושבים מהשתלבות בניהול ענייניהם.

ג. חינוך:

- 1) השקעה בחינוך, בדגש לחינוך לדו קיום ולשלום.
- 2) פיקוח על תוכניות הלימודים, בשילוב משרד החינוך.
- 3) עידוד והטבות בלימוד השפה העברית בבתי ספר במזרח ירושלים והשפה הערבית במערב ירושלים.
- 4) כינון מיזמים לדו קיום בשלום ותוכניות משותפות לתלמידים יהודים וערבים.

78. ריכוז המלצות בתחום המוניציפאלי

- א. הכנת תוכנית אב לדיוור ולשיכון האוכלוסייה הערבית, בתוך ומחוץ לאזורי אינטרס.
- ב. הכנת תוכנית בניין עיר (תב"ע) ומתן אישורי בנייה באופן נרחב, בעיקר בשכונות בהם נוצרו פערים משמעותיים לאורך השנים.
- ג. נכונות ל"הלבין" בנייה ישנה, בהתניית התאמת תושבות למקום מגורים, שאינה פוגעת בכלל הציבור והסדרת הגבייה. מהמצב החדש, הידוק הפיקוח על בנייה לא חוקית.
- ד. הקמת חברה ייעודית (פרוזה?) לשיכון ולשיפור תנאי הדיוור של האוכלוסייה הערבית.
- ה. הכוונת רכישת קרקעות ובנייה לשכונות יהודיות לאזורי האינטרס המועדף.
- ו. חיזוק ושיפור התשתיות (ביוב, מים, חשמל, תקשורת) המחוברות לעיריית ירושלים.
- ז. שמירת שטחים ציבוריים פתוחים וטיפוח הגנים הציבוריים במרחב האינטרס המועדף.

- ח. חיזוק השליטה במורדות המערביים של ארמון הנציב, הקמת מתקני ציבור וטיפול הגנים. חיזוק האכיפה למניעת בנייה לא חוקית והתפרשות במעלה הגבעה.
- ט. הקמת שכונה חדשה בגבעת המטוס, כולל מוסדות ציבור.
- י. עידוד וסיוע למיזמי בנייה (כולל בנייה לגובה) לאוכלוסייה הערבית, בעדיפות מחוץ לאזורי אינטרס מועדף.
- יא. מנגנון תאום יעיל ומקצועי מול ערביי מזרח ירושלים:
- 1) בירור עמדות האוכלוסייה הערבית בסוגיות השונות, "מה באמת רוצים?".
 - 2) פיתוח מנופי השפעה כלפי האוכלוסייה הערבית. (בדגש ל"גזרים" על פני "מקלות").
 - 3) שותפות האוכלוסייה הערבית בהחלטות הנוגעות לשגרת חייהם, ויתכן אף לעתידם.
 - 4) שותפות בביצוע וביישום ההחלטות, בדגש לשיפור רמת חיים, כולל התנדבות למשמר קהילתי.
 - 5) חיזוק מעמד וסמכות הייעוץ המשפטי והיעוץ לענייני ערבים בעיריית ירושלים.

79. ריכוז המלצות בתחום התודעתי והתדמיתי

- א. נדרש להשקיע מאמץ כלפי פנים בבניית בהטמעת הקונצנזוס בציבור באשר למרכזיות ירושלים בזהות הלאומית היהודית. בנוסף, יש להבליט את הזיקה ההיסטורית והדתית של העם היהודי לירושלים.
- ב. סימון (במעשים ולא בדיבורים) של אזור האינטרס המועדף והטמעתו בתודעה הלאומית כלבת ירושלים, המוסכמת על רוב הציבור בישראל.
- ג. כלפי חוץ נדרשת פעולה במספר מימדים לשם גיוס עמדת הקהילה הבינלאומית:
- 1) הבלטת הזיקה היהודית העמוקה ההיסטורית, הלאומית והמדינית לירושלים.
 - 2) הפגנת השקעה בתשתית, בשירותים ובאיכות חיים בכל העיר לרווחת כלל תושבי ירושלים, בהתאם לאזורי אינטרס.
 - 3) הטמעת ההבנה כי רק ישראל יכולה להעניק חופש פולחן לכל הדתות בירושלים.
 - 4) טיפוח ירושלים כמוקד אוניברסאלי.
 - 5) נכונות לפשרות ולהסדרים יצירתיים ויציבים.
 - 6) שילוב תושבי מזרח ירושלים בניהול חייהם.
- ד. חיזוק הדימוי של ירושלים בראייה אוניברסאלית:
- 1) דגש משמעותי לתיירות.
 - 2) הקמת פארקים וגנים היסטוריים.
 - 3) הפקת אירועי מסורת יהודית וחיבורה לכלל העמים.
 - 4) טיפוח המקומות הקדושים לכלל הדתות והגישה החופשית והבטוחה.
 - 5) טיפוח וסיוע למיזמים בין דתות ובין עדות.
 - 6) טיפוח הנרטיב של ירושלים היהודית הקדומה.

- ה. פיקוח רשות העתיקות על הר הבית ואתרי מורשת, לצד השקעות בחפירות ארכיאולוגיות (שירות לאומי).
- ו. הקמת מרכז לאומי לנושאי ירושלים שיהווה מרכז מידע עולמי מתקדם. (ניתן לבחון שימוש במוזיאון רוקפלר).
- ז. אכיפת חוק התיירות.
- ח. חתירה להכרת אונסק"ו במקומות לשימור, בדגש עם זיקה להיסטוריה היהודית.

80. המלצות בהיבט הדתי

- א. הבלטת הקשר הדתי וההיסטורי של היהדות לירושלים ולהר הבית.
- ב. לחדד את קדושת הכותל, דבר המקובל על מרבית מדינות העולם ועל הנצרות.
- ג. עידוד עליית יהודים להר הבית, ללא תפילה.
- ד. להמשיך בחפירות ארכיאולוגיות ולהבליט ממצאים המעידים על הקשר היהודי.
- ה. עידוד יוזמות לפרויקטים פיזיים ותרבותיים, לקרוב בין דתות.
- ו. שימור וטיפול האתרים הקדושים לכלל הדתות.

81. צמצום הזיקות בין אזורי אינטרס בירושלים לרש"פ

- א. מתן פתרונות תחבורתיים לתנועה בין צפון הגדה לדרומה. נגישות נוחה ומהירה של ישראלים לאזורי אינטרס מועדף ותייעול התנועות של האוכלוסייה הערבית לאזורים החיוניים להם - בעדיפות שלא דרך אזורי אינטרס. (ראה המלצות בתחום התחבורה וסלילת כבישים).
- ב. עידוד תוכניות בנייה לשיכון אוכלוסייה ערבית מחוץ לאזור אינטרס מועדף.
- ג. מציאת חלופות לטיפול רפואי מחוץ לירושלים.
- ד. עידוד השקעות חיצוניות בפתרונות אוטונומיים לפלסטינים מחוץ לירושלים.
- ה. עידוד קשרי כלכלה ומסחר של ערביי ירושלים עם ישראל. (בניית אלטרנטיבות אטרקטיביות למסחר עם שטחי הרש"פ).
- ו. סיוע בבניית תשתיות מתאימות למוסדות חינוך ערביים מחוץ לעיר, לצמצום התנועה היומית לתוך העיר.

דוגמא לצעדים מחזקי ריבונות מול מחלישים

צעדים מחלישי ריבונות	צעדים מחזקי ריבונות
מעמד שונה של האוכלוסייה הערבית	הקמת שכונות חדשות אכלוס השכונות ביהודים
העדר השקעות בתשתית, באיכות חיים ובשירותים בשכונות ערביות	מיקום משרדי ממשלה ומוסדות המטה הארצי של המשטרה
אישור לגופים פוליטיים כמו הרש"פ והחמא"ס להפעיל מוסדות (כולל חינוך, תרבות וספורט)	רציפות וחיות של אזורים ושכונות מאוכלסות ביהודים
מעמד המיוחד של ההקדשים בהר הבית ואי ריסונו	הבלטת הזיקה ההיסטורית והדתית, ארכיאולוגיה וחשיפת ממצאים
פגיעה באתרים היסטוריים ודתיים עם זיקה ליהדות	בניית הסכמה בעם לאזור אינטרס מועדף, מיועד לחיזוק הריבונות, הפגנת נחישות
חוסר יכולת לממש החלטות הממשלה והעירייה	ישראל מאפשרת גישה חופשית ובטוחה וחופש פולחן במקומות הקדושים לכל הדתות