

מכון ירושלים  
למחקרי מדיניות  
FOR POLICY معهد القدس  
RESEARCH لبحث السياسات



## ערביי מזרח ירושלים לאן?

סוגיית התושבות והאזרחות - תמונת מצב והמלצות למדיניות

ד"ר אמנון רמון



# ערביי מזרח ירושלים לאן?

סוגיית התושבות והאזרחות – תמונת מצב והמלצות למדיניות

אמנון רמון

ירושלים, תשע"ח 2018

מחקרי מכון ירושלים למחקרי מדיניות – מספר 486

## **ערביי מזרח ירושלים לאן?**

סוגיית התושבות והאזרחות – תמונת מצב והמלצות למדיניות

**אמנון רמון**

### **The Future of East Jerusalem Arabs:**

Residency and Citizenship – Current Status and Alternatives

**Amnon Ramon**

© 2018, מכון ירושלים למחקרי מדיניות

בית חי אלישר

רח' רד"ק 20, ירושלים 9218604

<http://www.jerusalemstitute.org.il>

<http://www.en.jerusalemstitute.org.il>

E-mail: [machon@jerusalemstitute.org.il](mailto:machon@jerusalemstitute.org.il)

# תוכן העניינים

## 5 ..... תקציר

### 7 ..... א. מעמד התושבות של ערביי מזרח ירושלים והשלכותיו

7 ..... 1. רקע

9 ..... 2. בעיות הנובעות ממעמד התושבות

12 ..... 3. הקשיים בקבלת אזרחות ישראלית

### 15 ..... ב. הבעיה

### 19 ..... ג. תרחישים וחלופות

19 ..... 1. המשך המצב הקיים: 'עסקים כרגיל'

2. שיפורים בהיקף גדול ומשמעותי של שירותי רשות האוכלוסין,

20 ..... הביטוח הלאומי ושירות התעסוקה

21 ..... 3. חיזוק התושבות: יצירת מעמד ביניים של 'תושבות מוגנת'

4. פתיחת הדרך לאזרחות בפני כל תושב שיבקש להתאזרח

23 ..... (בכפוף לבדיקות פליליות, ביטחוניות ואחרות)

### 27 ..... ד. סיכום



- ◀ המשך המצב הקיים: 'עסקים כרגיל';
- ◀ שיפורים בהיקף גדול ומשמעותי של שירותי רשות האוכלוסין, הביטוח הלאומי ושירות התעסוקה;
- ◀ חיזוק התושבות: יצירת מעמד ביניים של 'תושבות מוגנת';
- ◀ פתיחת הדרך לאזרחות בפני כל תושב שיקש להתאזרח (בכפוף לבדיקות ביטחוניות, פליליות ואחרות).

המסר העיקרי של המסמך הוא שיש להעלות את הנושא של הטיפול בתושבי מזרח ירושלים למקום גבוה יותר בסדר העדיפויות הישראלי, ובהקשר הספציפי יותר – לעורר ולעודד חשיבה רעננה וחדשה בתחומי התושבות, האזרחות והשירותים הממשלתיים הניתנים לתושבי מזרח העיר. שאלת מעמדם של תושבי מזרח ירושלים הערבים-פלסטינים, והמדיניות הישראלית כלפי אוכלוסייה זו הן סוגיות-מפתח שיקבעו, במידה רבה, את עתידה של העיר ויש להן השלכות מרחיקות לכת על דמותן ועתידן של החברה הישראלית ומדינת ישראל.

מעמדם של ערביי מזרח ירושלים כ'תושבים לא אזרחים' במדינת ישראל יוצר שורה של בעיות וקשיים מבניים, הן מנקודת המבט של התושבים והן מנקודת המבט של הרשויות הישראליות. מעמד זה הוא אחד הגורמים המרכזיים לאנומליה המזרח ירושלמית – יצירת ריבונות ישראלית 'חלולה' המתייחסת בעיקר לשטח ומתעלמת, במידה רבה, מכ-330 אלף התושבים החיים בו. התייחסות ממסדית בעייתית זו באה לידי ביטוי בזמן האחרון בעומס העצום ובתנאים הבלתי אפשריים השוררים בלשכת רשות האוכלוסין וההגירה היחידה הפועלת במזרח ירושלים.

מטרתו של מסמך מדיניות זה היא להסביר בקצרה את גלגוליו של מעמד התושבות המזרח ירושלמית מאז 1967 והשלכותיו על חיי היום יום של התושבים; לתאר את הבעיות הקשות שהוא יוצר – בעיקר בתחום שירותי רשות האוכלוסין והביטוח הלאומי; ולבסוף, להציע ארבע חלופות למדיניות ישראלית בתחום מוזנח זה:



# א. מעמד התושבות של ערביי מזרח ירושלים והשלכותיו

## 1. רקע

בדרך כלל, הגשת בקשות של התושבים לאשרות כניסה (ויזות) מן המדינות השונות. בהיותם תושבים בלבד, הם אינם רשאים להשתתף בבחירות לכנסת, אך הם זכאים – על פי הסכם הביניים הישראלי-פלסטיני מן ה-28 בספטמבר 1995, להשתתף בבחירות למועצה הפלסטינית.

את מקומה של האזרחות הישראלית תפסה עד 1988 האזרחות הירדנית שערביי מזרח ירושלים הורשו להמשיך ולהחזיק בה בדומה לתושבי הגדה המערבית, באישורה ובעידודה של ממשלת ישראל. כך נשמרה זיקתם של ערביי מזרח ירושלים לגדה המערבית, לירדן ולארצות-ערב, בהמשך למדיניות הגשרים הפתוחים שפיתח משה דיין. נראה שהפתרון של תושבות ישראלית לצד אזרחות ירדנית היה נוח לכל הצדדים: רוב תושבי מזרח ירושלים ביקשו לשמור על אזרחותם הירדנית ולא יכלו, או לא רצו לנקוט צעד אקטיבי של בקשת אזרחות ישראלית, שקבלתה הייתה

מאז 1967 יש לרוב ערביי מזרח ירושלים מעמד של 'תושבי-קבע בישראל' והם נושאי תעודת-זהות ישראלית. בכך שונה מעמדם ממעמד ערביי הגדה המערבית ורצועת-עזה מחד גיסא וממעמד אזרחי ישראל הערבים מאידך גיסא. בהיותם תושבי ישראל, ערביי מזרח ירושלים זכאים להשתתף בבחירות העירוניות (לבחור ולהיבחר למועצת העיר),<sup>2</sup> לזכות בהטבות סוציאליות וליהנות מיתרונות כלכליים: זכאות לביטוח לאומי ולביטוח בריאות ממלכתי, תנועה חופשית ברחבי ישראל וגישה חופשית לשוק העבודה בירושלים ובישראל כולה, כולל בעתות סגר. מצד שני, הם אינם נושאים דרכון ישראלי המציין את אזרחותו של הנושא אותו. כדי לצאת מישראל ולהיכנס אליה, זקוקים ערביי מזרח ירושלים לתעודת מעבר' או ל'כרטיס יוצא' (למעבר בגשרי הירדן) שמנפיק משרד הפנים לתקופה מוגבלת. מעמד תעודות אלה נמוך ממעמדו של הדרכון והן מחייבות,

<sup>1</sup> להרחבה ראו: אמנון רמון (בהשתתפות יעל רונן), **תושבים, לא אזרחים, ישראל וערביי מזרח ירושלים, 1967-2017**, ירושלים: מכון ירושלים למחקרי מדיניות 2017, עמ' 68-288.  
<sup>2</sup> אם כי ראש העיר חייב להיות אזרחי ישראל.



כרוכה בווייתור על אזרחותם הירדנית, שכן צעד זה היה מנתק אותם מירדן ומן העולם הערבי. הממלכה ההאשמית מצדה, שאפה לשמור על זיקותיה לירושלים המזרחית, בתקווה שתוכל לחזור ולשלוט בה באחד הימים לאחר שישראל תיסוג ממנה.

הקהילה הבין-לאומית, ובתוכה ארה"ב, לא הכירה בסיפוח הישראלי וראתה במזרח ירושלים שטח כבוש שאין לשנות את מעמד תושביו, ולכן תמכה בעמדת התושבים שביקשו לשמור על אזרחותם הירדנית. ישראל לא גילתה עניין בכפיית האזרחות הישראלית ובהגדלת מספר האזרחים הערבים בירושלים ובמדינה.

אישים כמו שר המשפטים יעקב ש' שפירא, טדי קולק ומירון בנבנישתי הדגישו, בשנים הראשונות לאחר מלחמת ששת הימים, שאי-כפיית האזרחות הישראלית היא חלק ממדיניות סובלנית כלפי תושבי מזרח ירושלים, שמאפשרת להם לשמור על קשר לירדן ולעולם הערבי. אולם ככל שחלפו השנים התברר שמעמדם כתושבים, ולא אזרחים מלאים הנוטלים חלק פעיל בעיצוב עתידה של העיר והחברה הישראלית בכלל, מקבע נחיתות ושוליות מובנות בהשוואה לתושביה היהודים של העיר.

פרוץ האינתיפאדה הראשונה, בסוף 1987, והחלטת ממשלת ירדן על התנתקותה מן הגדה המערבית בקיץ 1988, יצרו מצב חדש. רוב תושבי מזרח ירושלים איבדו בהדרגה את אזרחותם הירדנית המלאה, ורובם מחזיקים היום בדרכונים ירדניים לתקופה מוגבלת, שהם למעשה מעין תעודות מעבר (Laissez Passer).  
**כך נוצרה מציאות שבה לרוב הגדול של תושבי מזרח ירושלים הערבים, שהם כיום כמעט 40% מתושבי בירת ישראל, אין אזרחות כלשהי.**

מצב של היעדר אזרחות לאורך זמן, מקשה על הבטחת זכויות אדם שנחשבות לזכויות בסיסיות על פי המשפט הבין-לאומי, ובראשן זכותו של אדם להיכנס למדינה, ומכאן גם לגור בה. אזרחות נחוצה לאדם גם כדי לנוע בחופשיות ברחבי העולם, כי מדינות רבות מהססות להכניס לשטחן אנשים חסרי אזרחות, שמן הסתם יקשה עליהן להרחיקם. אזרחות היא גם תנאי מקובל במשפט הבין-לאומי להשתתפות בבחירות מדינתיות, ומכאן השאיפה הדמוקרטית להגיע לחפיפה מרבית בין תושבות לאזרחות, על מנת שהחלטות בעלות השפעות כלל-מדינתיות תתקבלנה על ידי כלל האוכלוסייה. יתר על כן, אף שבמשפט הבין-לאומי הפניסה למדינה וההצבעה בבחירות מדינתיות, הן הזכויות היחידות שמונתות במישרין באזרחות – במשפט המדינתי האזרחות היא לא פעם תנאי למגוון זכויות נוספות.

## 2. בעיות הנובעות ממעמד התושבות

בית המשפט העליון קבע שהתושבות עלולה לפקוע גם ללא צו מיוחד של שר הפנים, ואפילו אם האדם שהה מחוץ לארץ פחות משבע שנים, וזאת אם השתקע במדינה זרה.<sup>4</sup>

החל מאמצע שנות ה-90 החל משרד הפנים לפעול על-פי ההוראה הנ"ל בדבר פקיעת זכות התושבות, הן של אלה ששהו בחו"ל מעל לשבע שנים והן של תושבים שעברו להתגורר בפרברים שמחוץ לירושלים, בתחומי הגדה המערבית. מספר המקרים של הפקעת התושבות עלה בצורה משמעותית במחצית השנייה של שנות ה-90 ובשנים 2006 ו-2008.<sup>5</sup> בסך הכול הופקע מאז 1967 מעמד התושבות מכ-15,000 תושבי מזרח ירושלים. מכל זה אפשר ללמוד על המעמד הרעוע של התושבות הנתפס בעיני תושבי מזרח העיר

הקושי העיקרי במעמד התושבות של ערביי מזרח ירושלים נעוץ באפשרות לאבדו בקלות יחסית (בהשוואה לאזרחות, שהמדינה יכולה לשלול רק במקרים נדירים ביותר). הסוגיה לא נדונה במפורש בחקיקה הישראלית, אך בית המשפט העליון דן בה בכמה פסקי-דין וקבע כי יש לראות את תושבי מזרח ירושלים שאינם אזרחי ישראל כמי שקיבלו רישיון לשיבת-קבע בארץ, מכוח חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952 בהסתמך על מפקד התושבים של משרד הפנים מיוני 1967 (אף שלא הם אלה שנכנסו לישראל, אלא ישראל נכנסה לשטח שבו התגוררו).<sup>3</sup> על-פי החוק, אדם מאבד את זכותו לתושבות אם השתקע בחוץ-לארץ (רכש תושבות-קבע או אזרחות) ועל-פי תקנות הכניסה לישראל (התשל"ד-1974) אדם מאבד את זכותו לתושבות-קבע אם שהה מחוץ לישראל שבע שנים או יותר. יתרה מזו,

<sup>4</sup> רמון, שם, עמ' 208-209.  
<sup>5</sup> מספר השלילות הגיע בשנת 2006 ל-1,363 (לעומת 222 בשנת 2005) ובשנת 2008 הוא זינק ל-4,577 (פי 15 לעומת השנה הקודמת). המספר הגדול של השלילות בשנת 2008 הוסבר על ידי משרד הפנים כ'בדיקה יזומה', 'עדכון טכני', 'פעולות מחשב שלא בוצעו בשנים קודמות' ו'טיוב נתונים', בג"ץ 2797/11 קרעין ואח' נ' שר הפנים, עתירה למתן צו על תנאי, 7 באפריל 2011, עמ' 20; רמון, **תושבים, לא אזרחים**, עמ' 323-326.

<sup>3</sup> פסק הדין החשוב ביותר ניתן על ידי שופט בית המשפט העליון אהרון ברק ב-5 ביוני 1988 (בג"ץ 282/88 מוברק עוואד נ' יצחק שמיר, ראש הממשלה ושר הפנים). להרחבה: ראו: רמון, **תושבים, לא אזרחים**, עמ' 202-211.

כ'תלוי על בלימה' וכנתון לשרירות ליבו וגחמותיו של השלטון הישראלי.<sup>6</sup>

בתוך העיר וחלה עלייה בשכר הדירה במזרח ירושלים.

תחום בעייתי נוסף הוא הזכויות הסוציאליות של תושבי מזרח ירושלים. החל מסוף שנות ה-80 ועוד יותר במחצית השנייה של שנות ה-90 החל המוסד לביטוח לאומי לבדוק היכן נמצא 'מרכז החיים' של תושבי מזרח ירושלים המבקשים לקבל ממנו שירותים. אם נמצא ש'מרכז החיים' שלהם שוכן מחוץ לתחומי העיר באזורי הגדה המערבית, הפסיק הביטוח הלאומי לשלם להם קצבאות. כמו כן החלו חקירות לגבי כלל תושבי מזרח ירושלים המגישים בקשות לקצבאות – חקירות שאינן מתבצעות לגבי אזרחים שהם תושבי ישראל. שינויים אלה עוררו התמרמרות רבה במזרח ירושלים והביאו להגירה גדולה אל תוך תחומי העיר של תושבים שהתגוררו בפרברים כמו א-רם, אל-עזרייה ואבו-דיס שבשטחי הגדה המערבית. כתוצאה מכך גברה הצפיפות

במארס 1999, בעקבות עתירה של ארגוני זכויות-אדם לבג"ץ, רוככה המדיניות הישראלית בנושא הפקעת התושבות. שר הפנים דאז, נתן שרנסקי, החליט לאפשר למזרח ירושלמים שעברו להתגורר מחוץ לגבולות העיר לשמור על מעמד התושבות הישראלית, אך בתנאי שמרכז-חיייהם בכל היבט אחר – עבודה, חינוך וכד' – יישאר בירושלים. כמו כן החליט שר הפנים לשמור על זכויותיהם של תושבים מזרח ירושלמים השוהים בחו"ל אשר שמרו על זיקותיהם לירושלים. משרד הפנים פועל היום במזרח ירושלים על-פי 'נוהל שרנסקי' ואף מאפשר השבת תושבות בתהליך מדורג במקרה של חזרה למגורים בעיר, אולם המשקעים והחששות מהפקעת התושבות לא פגו והם נותרו חרוטים בתודעת התושבים. החשש מאובדן התושבות גבר שוב בעקבות

<sup>6</sup> ב-7 במרס 2018 אישרה הכנסת – בתגובה לפסיקת שופטי בג"ץ שביטלו ב-13 בספטמבר 2017 את החלטת שר הפנים לשלול את מעמד התושבות מארבעה תושבים מזרח ירושלמים שהיו פעילי חמאס ונבחרו למוסדות הרשות הפלסטינית – את תיקון מס' 30 לחוק הכניסה לישראל. התיקון מאפשר לשר הפנים (בהסכמת שר המשפטים ולאחר התייעצות עם וועדה מייצעת לשר הפנים) לבטל רישיון לישיבת קבע אם הוכח שבעל הרישיון עשה מעשה שיש בו משום 'הפרת אמונים' למדינת ישראל. על פי התיקון, 'הפרת אמונים' מוגדרת כ"מעשה טרור כהגדרתו בחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016, סיוע או שידול למעשה כאמור, או נטילת חלק פעיל בארגון טרור או בארגון טרור מוכרז כהגדרתם בחוק האמור", או מעשה המהווה בגידה או ריגול תמור לפי חוק העונשין,

התשל"ז-1977. החקיקה, למרות כל הסייגים שיש בה והאפשרות לעתור נגד החלטת שר הפנים לבית המשפט לעניינים מנהליים, יוצרת, בפעם הראשונה, מנגנון ברור ומוגדר לביטול מעמד תושבות הקבע בגין הפרת אמונים, תוך שהוא מעניק לשר הפנים שיקול דעת רחב. ראו: חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 30), התשע"ח-2018, [http://fs.knesset.gov.il/20/law/20\\_lsr\\_491468.pdf](http://fs.knesset.gov.il/20/law/20_lsr_491468.pdf); יוהנתן ליס, הכנסת אישרה את החוק שיאפשר לשלול תושבות קבע מפלסטינים, 7.3.2018, <https://www.haaretz.co.il/news/politi/1.5886016>; יעל רונן, "בלי נאמנות, אין זכויות: ביטול תושבות במזרח ירושלים", אתר הפורום לחשיבה אזרחית, <http://www.regthink.org/27.4.2018/about/author.php?id=72>

בניית גדר הביטחון (החל משנת 2002) שהביאה לגל נוסף של הגירה אל תוך העיר ובהמשך, בהיקפים גדולים יותר,

להגירה לאזורי מחנה הפליטים שועפאט וכפר עקב שנמצאים בתחומי העיר, אך ב'צד הפלסטיני' של הגדר.

בעיות נוספות הנקשרות למעמד התושבות עולות סביב רישום ילדים שנולדו לזוגות 'מעורבים' שאחד מהם הוא תושב השטחים והשני תושב מזרח ירושלים וסביב 'איחוד משפחות' – הענקת מעמד של תושבי-קבע לתושבי השטחים שנישאו לתושבי מזרח ירושלים. נישואין מסוג זה נפוצים בחברה הערבית המזרח ירושלמית, עקב הקשרים המשפחתיים והחברתיים החזקים בין תושבי הגדה המערבית לתושבי מזרח ירושלים. עד 1994 היה מקובל שמעמד הילד נקבע על-פי מעמד האב, אך מאותה שנה שונתה המדיניות (בעקבות עתירה לבג"ץ) וגם אם ירושלמית יכולה לבקש לרשום את ילדה כתושב העיר. אולם הוראות 'חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת-שעה), התשס"ג-2003', המקשות מאוד על בן או בת זוג של תושב ירושלמי, שמוצאם בשטחים, לקבל מעמד תושב בישראל מתוקף איחוד משפחות, סיבכו עוד יותר את המצב ובכדי להעניק מעמד של תושב-קבע לילדים שנולדו לזוגות 'מעורבים' יש לקבוע היכן נמצא 'מרכז-חייו' של הילד – האם בבית האב או בבית האם, והאם בתוך ירושלים או בשטחים. אם הילד הוא מעל גיל 14 ולא נרשם כתושב ישראל הדרך היחידה שלו לקבל מעמד הוא באמצעות תהליך קשה ומסובך של 'איחוד משפחות'. קשיים אלה הביאו לכך שילדים רבים אינם רשומים במרשם האוכלוסין בישראל וגם לא ברשות הפלסטינית, ובשל כך אינם יכולים להירשם למערכת החינוך וליהנות מזכויות סוציאליות.

בנוסף לקשיים הרבים ש'הוראת השעה' מערימה על דרכם של זוגות 'מעורבים' המבקשים להתגורר בעיר ולהירשם כגרים בה, היא גם יוצרת בעיות חברתיות, כלכליות ומשפחתיות קשות – בעיות פרנסה לגברים שאינם מורשים לעבוד בישראל, בעיית תשלומי קצבאות לילדים וביטוח בריאות לבני משפחות שחלקן רשומים בישראל וחלקן בשטחים – מה שגורם לעתים למתחים בתוך המשפחה. סוגיות אלו הפכו, בשנים האחרונות, לאחד הקשיים המכבידים ביותר על חיי התושבים במזרח ירושלים ויש להן השלכות מרחיקות-לכת על החברה המזרח ירושלמית. משפחות מעורבות רבות מתגוררות בשכונות שמעבר לגדר (אזור מחנה הפליטים שועפאט וכפר עקב), המשמשות להם מעין 'ערי מקלט'.

### 3. הקשיים בקבלת אזרחות ישראלית

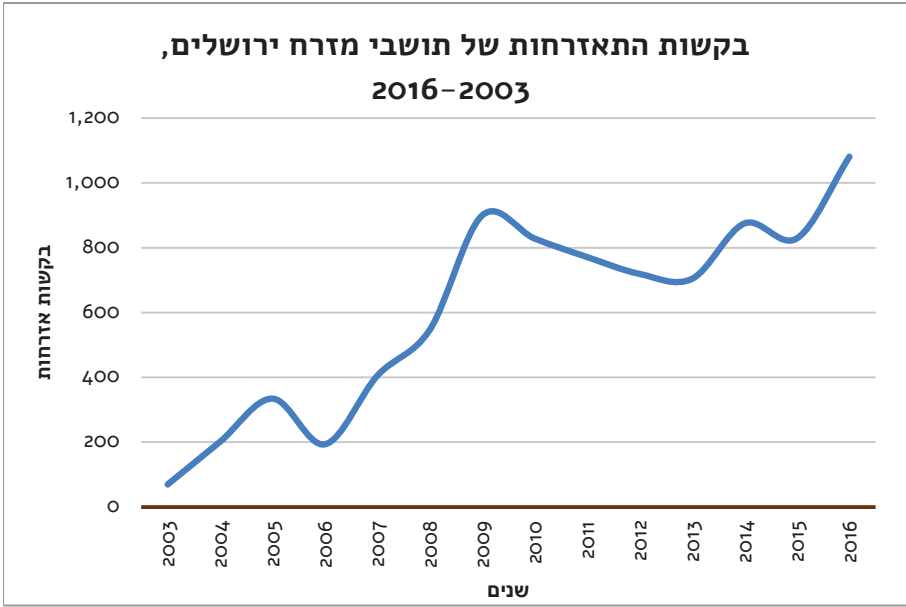
עד היום בחרו רק חלק קטן מתושבי מזרח ירושלים (כ-20 אלף איש – 6% מכלל האוכלוסייה הערבית במזרח ירושלים) לקבל אזרחות ישראלית, בעוד שרובם המכריע של התושבים העדיפו לשמור על אזרחותם הירדנית, כפי שעושים גם תושבי הגדה המערבית.<sup>8</sup> אלא שמאז אמצע שנות ה-80 צמצמה ירדן, בהדרגה, את הזכויות שאזרחות זו מקנה, ורוב תושבי מזרח ירושלים אינם נושאים כיום אזרחות ירדנית מלאה אלא מעין תעודת-מעבר ירדנית ובהיותם תושבי-ישראל אין הם זכאים לאזרחות של הרשות הפלסטינית. כך יוצא שלרוב תושבי מזרח ירושלים אין אזרחות כלשהי, ישראלית או ירדנית – דבר היוצר מצב אנומלי ייחודי לירושלים.

בעיקרון, תושבי קבע יכולים לבקש אזרחות ישראלית, אולם התהליך הוא ארוך ורצוף מכשולים: נדרשות כשנתיים של המתנה לקבלת הזימון הראשוני להגשת המסמכים הרבים (שחלקם קשים להשגה) ותהליך הבדיקה שלהם עלול להימשך כשנתיים נוספות. על מבקשי האזרחות לעבור בדיקות ביטחוניות ומשטרתיות ולהוכיח שאין מניעה ביטחונית/פלילית להתאזרחותם, להוכיח 'ידיעת-מה' של השפה העברית, לזוטר על אזרחותם האחרת (בדרך-כלל ירדנית) ולהצהיר על נאמנותם למדינת-ישראל. בשנים האחרונות חל גידול במספר מבקשי האזרחות והוא הגיע לכ-800 עד 1,000 בקשות בשנה, אולם עדיין אין מדובר בתופעה המונית. לעיתים נמתח ביקורת בדעת הקהל המזרח ירושלמית נגד מבקשי האזרחות הישראלית וגם הרשות הפלסטינית מתנגדת לכך. ישראל מצידה אינה יוצאת מגדרה כדי להרחיב את מעגל מקבלי האזרחות.<sup>7</sup>

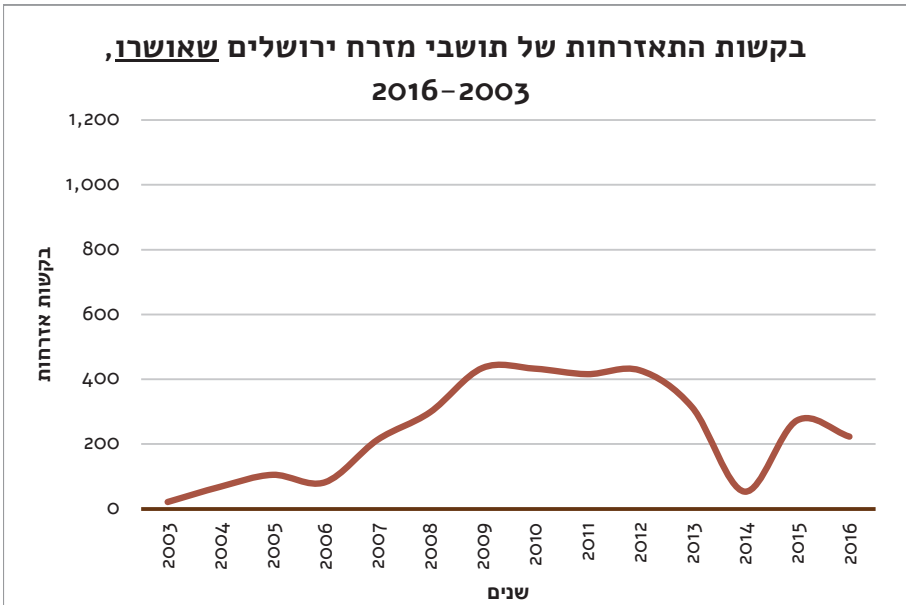
<sup>8</sup> מספר האזרחים הישראלים הערבים במזרח ירושלים מוערך בכ-25,000 נפש, אולם מספר זה כולל את תושבי החלק הישראלי של הכפר בית צפאפה, שקיבלו אזרחות לפני מלחמת ששת הימים ואזרחים ערבים שהיגרו לירושלים מצפון הארץ. ראו: רמון, **תושבים, לא אזרחים**, עמ' 317-318.

<sup>7</sup> בשנת 2017 הוגשו 943 בקשות להתאזרחות. 153 בקשות אושרו בשנה זו מתוך בקשות שהוגשו החל משנת 2010, נתונים רשמיים שנמסרו על ידי דוברת רשות האוכלוסין וההגירה, סביון חדד, לעיתונאי ניר חסון במכתב מן ה-6.5.2018. תודתי לניר חסון שהעביר לי את הנתונים.

**בקשות התאזרחות של תושבי מזרח ירושלים 2016-2003**



**בקשות התאזרחות של תושבי ירושלים שאושרו 2016-2003**





הצורך לשמור על התושבות והזכויות הסוציאליות מקשה גם על יציאה של ערביי מזרח ירושלים (ובעיקר הדור הצעיר) לתקופות ארוכות לחו"ל לצורכי לימודים או פרנסה. הוא למעשה מקרקע או מרתק את תושבי מזרח ירושלים לעירם.

הבעיה השנייה המקשה על תושבי מזרח ירושלים היא העומס העצום, מצוקת כוח האדם, ההמתנה הממושכת לקבלת תור והתנאים הפיזיים הקשים הכרוכים בהמתנה מחוץ לבניין לשכת רשות האוכלוסין היחידה הפועלת במזרח העיר המטפלת בכ-330 אלף איש. יש להדגיש שכל פעולה הנוגעת למעמד התושבות כמו החלפת תעודת זהות, רישום ילדים, הוצאת תעודת מעבר, בקשה לאיחוד משפחות והתאזרחות לא נעשית באופן אוטומטי או באופן מקוון (באמצעות מחשב או טלפון חכם) – כפי שהדבר נעשה לגבי חלק מן השירותים המוענקים לאזרחים. הפעולות הללו מחייבות התייצבות פיזית בלשכה היחידה המשרתת את תושבי מזרח ירושלים הערבים בשכונת וואדי ג'וז. הלשכה התמחתה לאורך השנים בטיפול בענייני התושבות והתושבים המזרח ירושלמים לא יכולים לקבל שירות בלשכות אחרות של רשות האוכלוסין הפועלות במרכז העיר או בשכונת הר חומה.

המעמד הייחודי של ערביי מזרח ירושלים כתושבים לא-אזרחים במדינת ישראל יוצר קשיים גדולים הן מנקודת המבט של התושב והן מנקודת מבטן של רשויות המדינה.

מנקודת המבט של התושב, הבעיה הראשונה היא הרעיעות וחוסר הביטחון הנקשרים למעמד התושבות. כאמור, שלילות התושבות ההמוניות במחצית השנייה של שנות ה-90 ובשנים 2006 ו-2008 (לעיתים ללא הודעה מוקדמת) בתוספת חקירות הביטוח הלאומי בשאלת 'מרכז החיים' יצרו טראומה בקרב ערביי מזרח ירושלים שמשתדלים מאז לשמור בכל דרך אפשרית על מעמדם כתושבי קבע ועל זכויותיהם הסוציאליות. מאמצים אלה מביאים אותם לדבוק במקום מגוריהם בתוך העיר כמעט בכל מחיר וגם אלה שיש להם בתים, דירות או נכסים מחוץ לעיר מתאמצים לשמור על כתובת בתוך העיר. עניין זה יוצר עומס גדול על מערכת השירותים במזרח ירושלים שגם כך מתקשה לספק שירותים ברמה הראויה. הביקוש הגדול למגורים בתוך העיר תורם לעליית מחירי הדירות ושכר הדירה והוא אחד הגורמים המרכזיים לבנייה המסיבית ללא היתר בשכונות שמעבר לגדר המצויות בתחומי העיר: באזור מחנה הפליטים שועפאט וכפר עקב.



הנהגת התייעוד הביומטרי החל מראשית יוני 2017 המחייבת הוצאת תעודות זהות ותעודת מעבר ביומטריות והביקוש הגדל לאזרחות ישראלית מצד תושבי מזרח ירושלים הגבירו עוד יותר את העומס בלשכה בוואדי ג'וז החולקת את הבניין עם שירות התעסוקה. גורמים אלה יצרו, בחודשים האחרונים, מצב בלתי נסבל בלשכה. כל ביקור דורש קביעת תור באופן מקוון מראש. רבים מתקשים בקביעת זימון בגלל העדר נגישות טכנולוגית ותרבותית. האפליקציה (my visit) אינה פועלת בערבית. רבים טועים בהזנת הנתונים. אין תורים לשבועות ואף לחודשים הקרובים.<sup>9</sup> האנדרלמוסיה גדולה ומידי יום מציפים את הלשכה מאות פונים (עם זימון וללא זימון) שרק חלקם מצליח לצלוח את ארבעת התורים מן הכניסה לבנין ועד לאולם קבלת הקהל בתוך הלשכה. תנאי ההמתנה בתור קשים: אין די מקומות ישיבה, סככות צל ומתקנים לשתיית מים. למאות הפונים לרשות האוכלוסין מצטרפים גם מאות פונים ללשכת שירות התעסוקה השוכנת באותו בניין ול'עמדות התייצבות' שלה המוצבות בחצר.<sup>10</sup>

העיתונאי ניר חסון תיאר את המצב בלשכה בראשית מרס 2018 במילים אלה: "ילדים בוכים, נשים המאבדות את הכרתם בשל החום, הצפיפות ומשך ההמתנה וגברים שמטפסים על הסורגים הם מראות שגרתיים בפתח הלשכה במזרח ירושלים. כך גם מראות של תינוקות ומושבי סל-קל שמועברים מיד ליד כדי לקרובם אל השערים המסתובבים".<sup>11</sup>

בדיון המיוחד שהתקיים בנושא ב-13 במרס 2017 בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת נטען כי: "האפליקציה לזימון תורים ללשכת מרשם האוכלוסין במזרח ירושלים קרסה, ובמקרה הטוב היא מציעה תור לעוד למעלה משנה".<sup>12</sup> נאיף הינו, סמנכ"ל מינהל ומשאבי אנוש ברשות האוכלוסין, הסביר את הקושי לפתוח לשכות נוספות במבנים לא מתאימים במזרח ירושלים, בקשיים הקשורים להנפקת התייעוד הביומטרי ואבטחת מידע ואת 'הבעיה של השפה' שמונעת לטענתו פנייה ללשכות אחרות. הוא הדגיש ש"הנושא נמצא על שולחן שר הפנים ומנכ"ל המשרד". לטענתו נוספו 5 עמדות ל-14 שהיו בלשכה בוואדי ג'וז ועכשיו מכינים עוד 6 עמדות שתהיינה מוכנות

<sup>11</sup> ניר חסון, "הסבל בתור ללשכת האוכלוסין היחידה במזרח ירושלים גורם לתסיסה בקרב התושבים", **הארץ**, 8.3.2018, <https://www.haaretz.co.il/news/education/premium-1.5886509>

<sup>12</sup> סיכום הדיון שהתקיים ב-13 במרס באתר הכנסת, [http://main.knesset.gov.il/Activity/committees/InternalAffairs/News/Pages/13318.aspx](http://main.knesset.gov.il/Activity/committees/InternalAffairs/News/Pages/13318.aspx#.). כל הציטוטים להלן לקוחים ממקור זה.

<sup>9</sup> בניסיון שעשינו בראשית מאי 2018 לקבוע תור באפליקציה my visit קיבלנו זימון לאוקטובר 2018.

<sup>10</sup> ראו: ז'נאן בסול, "לשכת התעסוקה במזרח ירושלים מציגה: צפיפות, תורים ארוכים ומכונות מקולקלות", **דה מרקר**, 13.4.2016, <https://www.themarker.com/career/1.2914077>

כל ספק שיש צעדים לא מעטים שאפשר לנקוט כדי לספק לתושבים הקלה מיידית. כפי שהציע ח"כ בגין, אפשר לשלוח את מבקשי השירות למשרדים בחלקים אחרים של העיר או להקים אוהל גדול עם חשמל, חימום וציוד תקשורת, שימש כמשרד זמני של הרשות במזרח ירושלים, עד שיימצא בניין ראוי. שר הפנים צריך להתערב ולתקן את הטעון תיקון. אם יש רצון, תהיה גם יכולת".<sup>15</sup>

ב-15 במרס 2018 התקיים בבג"ץ דיון בעתירת המוקד להגנת הפרט וארגון העובדים 'מען', שפעילו תיעוד את המצב הקשה בלשכות רשות האוכלוסין ושירות התעסוקה שבמזרח ירושלים, בנוגע לעומס הכבד ולעיכובים הממושכים בקבלת שירות. במסגרת הדיון, הפנו השופטים שאלות רבות לנציג פרקליטות המדינה באשר לפתרונות אפשריים,

תוך חצי שנה באותו מתחם. הוא סיפר ש"במקביל אנו עובדים עם האוצר על דיור חלופי נוסף לשם הוספת עוד לשכה.<sup>13</sup> הביטוח הלאומי אמור לפנות מבנה [ברחוב אבן בטוטה] ביוני 2018 והמקום ערוך לקבל קהל. מינהל הדיור הממשלתי יעשה שם התאמות של מערך המחשוב". מדבריו עולה הקושי לפתוח לשכות חדשות בגלל המכשור הביומטרי החדש ומחסור בכוח אדם מיומן ודובר ערבית. הוא הודה שפתרונות חלקיים יימצאו רק בעוד חצי שנה וגם הם לא יענו על ההיקף העצום של הבעיה. ח"כ זאב בנימין בגין, שניהל את הישיבה הוסיף ש"המצב הורע לאחרונה, [אבל] הבעיה הזו ידועה שנים רבות ולשרי פנים אחדים [...] יכול להיות שנעשו פעולות אבל המצוקה היסודית לא נפתרה".<sup>14</sup> משה ארנס, שר הביטחון לשעבר, שהיה בין הפועלים לכינוס הדיון בוועדה, סיכם את הסוגיה בקביעה כי "אין

<sup>15</sup> משה ארנס, "התנהלות רשות האוכלוסין במזרח ירושלים – זלזול בתושבים", **הארץ**, 20.3.2018, <https://www.haaretz.co.il/opinions/.premium-1.5914283>. בלשכת רשות האוכלוסין בהר חומה ניתנים שירותים לאזרחים בלבד. בסוף אפריל 2018 נתלתה בלשכה מודעה המורה לתושבי מזרח ירושלים לפנות לקבלת שירותים אך ורק ללשכה בוואדי ג'וז, ראו: "אין שירותים בשכונה היהודית: תושבי מזרח ירושלים מודרים במשרד הפנים, **חדשות ערוץ 10**, 1.5.2018, <https://www.10.tv/news/161730>. ב-13 במאי 2018 פרסמה רשות האוכלוסין וההגירה הודעה שתושבי מזרח ירושלים המחזיקים בתעודת מעבר ביומרתית יוכלו לקבל שירות בכל הלשכות בארץ עד סוף שנת 2018 (בהזמנת תור בלבד), [https://www.gov.il/he/departments/news/renew\\_laissez\\_passer\\_for\\_residents\\_of\\_eastern\\_jerusalem](https://www.gov.il/he/departments/news/renew_laissez_passer_for_residents_of_eastern_jerusalem)

<sup>13</sup> בחדשים האחרונים נעשות עבודות להקמת לשכה זמנית במבנים ארעיים בשכונת צור בהר. <sup>14</sup> ניר חסון, "רשות האוכלוסין: המצב בלשכה במזרח ירושלים לא ישתנה בקרוב", **הארץ**, <https://www.haaretz.co.il/news/.local/.premium-1.5905968>, 14.3.18

בטווח הקצר, למצב הקשה הקיים בכניסה ללשכה – עוד לפני שיאתרו מבנים לפתיחת לשכות משנה, כפי שהתחייבה המדינה בתגובתה לעתירה. השופטים דחקו במדינה למצוא פתרונות 'יצירתיים' למצב, והעלו הצעות שונות, לרבות קבלת הקהל במשמרת שנייה ופתיחת פתח כניסה נוסף לבניין.

השופט יצחק עמית העיר לנציג המדינה: "אולי אם הייתם מתייחסים לזה כעניין בטחוני הדחיפות הייתה גדולה יותר, הזעם, הכעס לאן זה מוביל את האנשים? הרי אנחנו עומדים בתור רבע שעה אנו משתגעים. אז מה קורה לאנשים שעומדים בחוץ שעות"<sup>16</sup>. בתום הדיון הגדירו השופטים את המצב השורר בלשכת שירות התעסוקה ובלשכת רשות האוכלוסין במזרח ירושלים כ"רחוק מלהשביע

רצון בלשון המעטה שבהמעטה". בית המשפט הורה למדינה להגיש עדכון בתוך 90 יום לגבי הצעדים הננקטים לשיפור המצב, בהדגישו כי "בית משפט זה מצפה ליוזמה וליצירתיות מצד המשיבים, לנקיטה בצעדים אופרטיביים ולהעמדת הסוגיה שעומדת בבסיס העתירה שבפנינו בסדר עדיפות גבוה"<sup>17</sup>.

מצב שירותי לשכת רשות האוכלוסין לתושבי מזרח ירושלים הוא קשה ביותר, אולם קשיים, ברמה פחותה יותר, קיימים גם בשירות התעסוקה, בביטוח הלאומי, בשירותי עיריית ירושלים וברשויות שלטוניות אחרות. חלק ניכר מן הקשיים נעוץ במעמד המיוחד של ערביי מזרח ירושלים כ'תושבים, לא אזרחים' במדינת ישראל.<sup>18</sup>

מנקודת מבטן של הרשויות הישראליות מעורר מעמד התושבות שורה של קשיים ובעיות המשפיעים על הפעילות במזרח ירושלים ופוגעים ביכולת המשילוח הישראלית. הלשכה של רשות האוכלוסין במזרח העיר נתפסת על ידי תושבי מזרח ירושלים כסמל של השלטון והריבונות הישראלית. בתפקודה הלקוי היא הופכת לסמל של יחסה המפלה והמזלזל של המדינה בתושבי מזרח העיר. היא יוצרת תדמית קשה למדינה ולרשויותיה ואי אמון במערכת השלטונית הישראלית. באופן כללי יותר מעמד התושבות והטיפול הלקוי בו יוצרים אנומליה מובנית שמקשה מאוד על פעילות הרשויות מול תושבי מזרח ירושלים. הם יוצרים 'ריבונות חלולה' המעמידה סימן שאלה מתמיד סביב הצהרות מנהיגי ישראל על 'ירושלים המאוחדת לנצח נצחים'.

<sup>17</sup> בג"ץ 1236/17, <http://www.hamoked.org.il/files/2018/1161814.pdf>  
<sup>18</sup> ראו בהרחבה: רמון, **תושבים, לא אזרחים**, עמ' 195-347.

<sup>16</sup> ראו העדכון באתר המוקד להגנת הפרט: <http://www.hamoked.org.il/Document.aspx?dID=Updates1968>

# ג. תרחישים וחלופות

## 1. המשך המצב הקיים: 'עסקים כרגיל'

הרשויות השלטוניות הפועלות במזרח העיר (ובראשן משרד הפנים, המוסד לביטוח לאומי ושירות התעסוקה) יימשכו. הרעה נוספת ואי תפקוד של רשויות אלה עלולים להצית מחאה חברתית (שניצניה כבר נראים בשטח) שעלולה להתדרדר לאלימות. סימן שאלה מתמיד ירחף סביב 'איחוד ירושלים' הן פנימה כלפי החברה הישראלית והן החוצה כלפי הקהילה הבין-לאומית.

בהקשר רחב יותר, גלי מחאה רחבה המלווים באלימות מצד התושבים המזרח ירושלמים יכולים לגרום לפגיעה מתמשכת במעמד העיר, התיירות והכלכלה; זליגה מתמשכת של האלימות לתוך שכונות התפר היהודיות, הפיכת ירושלים לעיר שסועה ומחולקת דה-פקטו ושחיקה נוספת במעמדה של ירושלים כבירת ישראל.

תרחיש זה של המשך המצב הקיים או שיפורים נקודתיים ברמת השירותים של לשכת רשות האוכלוסין במזרח ירושלים צפוי להעצים את התהליכים שתוארו לעיל. יש להניח שמגמת ה'היצמדות' של התושבים המזרח ירושלמים לעיר בגבולות שהותוו לה ביוני 1967 תימשך – במיוחד לאור הידיעות על תוכניות ישראליות להוציא את השכונות שמחוץ לגדר אל מחוץ לתחום העירוני. הצפיפות והעומס על מערכת השירותים במזרח ירושלים יגברו – בעיקר באגן ההיסטורי של העיר ובסביבותיו. ישראל לא תידרש להשקעות גדולות בתחום שיפור רמת השירותים לתושבים. הרשויות ימשיכו להשקיע משאבים גדולים של כוח אדם ותקציבים בקביעת 'מרכז חיים' ובחקירות לגבי מקום המגורים של כל תושב הנזקק לשירותי משרד הפנים והביטוח הלאומי. קשיי התפקוד של

## 2. שיפורים בהיקף גדול ומשמעותי של שירותי רשות האוכלוסין, הביטוח הלאומי ושירות התעסוקה

שיאפשרו לתושבים לקבל שירותים מבלי לבקר בלשכות – בדומה לשיפורים שהונהגו לאחרונה במערב העיר ובכל הארץ. יש להבטיח שתוספת כוח האדם אכן תייעל ותקל את השירותים לתושבים ולא תנוצל לבדיקות בירוקרטיות נוספות שרק יקשו על חייהם ומגיעיהם עם הרשויות השלטוניות.

שיפורים דומים יעשו גם בתחום שירותי הביטוח הלאומי. יפתחו לשכות נוספות בדרום העיר ובצפונה בנוסף לסניף המרכזי שייפתח בקרוב בבניין החדש בשדרות חיים בר-לב (כביש מס' 1, סמוך לשכונת שמעון הצדיק). יפתחו בלשכות מרכזים חדשים למיצוי זכויות וייעשו פעולות יזומות של הביטוח הלאומי לסייע לאוכלוסייה המזרח ירושלמית לממש את זכויותיה. שיפורים משמעותיים יחולו גם בפעילות שירות התעסוקה במזרח ירושלים בהפניה למקומות עבודה וקבלת אישורים בעמדות ההתייצבות בחצר הלשכה בוואדי ג'וז.

התרחיש השני מניח שיפורים משמעותיים ורחבי היקף בשירותי רשות האוכלוסין, הביטוח הלאומי ושירות התעסוקה והפיכתם ל'חלון הראווה' של הנוכחות הישראלית השלטונית במזרח העיר. במסגרת השיפורים ייפתחו שתי לשכות נוספות של רשות האוכלוסין בצפון העיר ובדרומה ויורחב השירות בלשכה הפועלת בוואדי ג'וז. ניתן לשקול גם פתיחת לשכה נוספת בבניין הביטוח הלאומי הישן ברח' איבן בטוטה בשכונת באב א-זהרה (שיתפנה בקרוב עקב המעבר לבניין חדש) ופתיחת הלשכות הפועלות במרכז העיר (בבניין ג'נרלי) ובהר חומה לשירות לתושבי מזרח העיר. יוקצו תקציבים ותקנים לתוספת גדולה של עובדים בכל הלשכות – דבר שיביא לקיצור משמעותי של התורים ותקופת ההמתנה לקבלת השירות. התנאים הפיזיים בכל הלשכות ישופרו בצורה ניכרת – כולל סידורי הכניסה ותנאי הבדיקות הביטחוניות. יופעלו אפליקציות 'ידידותיות' לקביעת תורים וקבלת שירותים מקוונים בשפה הערבית

שיפורים אלה אמנם יחייבו השקעה תקציבית גדולה של המדינה, אבל השפעתם עשויה להיות מרחיקת לכת. הם עשויים לסמל שינוי דרמטי ביחסה של המדינה לאוכלוסייה המזרח ירושלמית. הם ישדרו לערביי מזרח ירושלים את התחושה שישראל רואה בהם תושבי קבע בעיר ובמדינה והשירותים הניתנים להם הם

ברמה של השירותים הניתנים לתושבים במערב העיר. תחושה זו תוכל לתרום לתחושת ביטחון גדולה יותר של ערביי מזרח ירושלים במעמדם ובתושבות הקבע שלהם. היא יכולה להקרין גם על תחומים נוספים ולהביא להסדרת אחת המצוקות הקשות ביותר שממנה סובלים תושבי מזרח העיר.

מנקודת המבט של הרשויות הישראליות עשויים שיפורים אלה לתרום לחיזוק התפיסה שכל התושבים בעיר שווים בפני החוק וזכאים לרמה שווה של שירותים. שיפורים כאלה יוכלו לחזק את תפיסת העיר המאוחדת הן כלפי החברה הישראלית והן כלפי הקהילה הבין-לאומית. יש להניח שהקהילה הבין לאומית לא תתנגד לשיפורים אלה ולא יהיו להם השלכות רוחב בהיקף גדול בכל מה שנוגע להענקת מעמד למהגרי עבודה, פליטים, ותושבים ארעיים, שאינם תושבי קבע.

### **3. חיזוק התושבות - יצירת מעמד ביניים של 'תושבות מוגנת' שתהיה יציבה יותר, קרובה יותר למעמד האזרחות ותקל על כמה מן הבעיות המבניות הנובעות ממעמד התושבות**

ניתן יהיה לשקול האם השמירה על מעמד התושבות תחול על הדור הראשון בלבד או גם על הדור השני והשלישי. יש לשקול גם את השאלה האם יש להבחין בין מי שקיבל מעמד קבע בחו"ל (תושבות קבע או אזרחות) ומי שמתגורר בפרברי ירושלים מחוץ לתחום השיפוט העירוני וזיקותיו היום-יומיות לעיר (לצורכי עבודה, לימודים וכד') חזקות והדוקות.

צעד מרכזי במסגרת תרחיש זה, שיצטרף לשיפור המשמעותי ברמת השירותים של רשות האוכלוסין והביטוח הלאומי במזרח ירושלים, יכול להיות הפסקה של הפקעת מעמד התושבות והזכויות הסוציאליות מתושבים מזרח ירושלמים שעברו להתגורר בפרברים שמחוץ לעיר כמו אל-עזרייה ואבו-דיס, וכאלה השוהים תקופות ארוכות בחו"ל למטרות לימודים ועבודה – כפי שהיה נהוג עד 1987.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> רמון, **תושבים לא אזרחים**, עמ' 232-247.

צעד זה יוכל לתרום לצמצום שובם של בעלי תושבות קבע אל העיר – תופעה שיצרה, בשנים האחרונות, צפיפות גדולה במזרח העיר (בעיקר באזורי האגן ההיסטורי) ועומס גדול על מערכת השירותים העמוסה ממילא.<sup>20</sup> הוא יתקבל בעיני האוכלוסייה המזרח ירושלמית בחיוב רב ויש להניח שגם הקהילה הבין-לאומית תראה אותו בעין יפה. הוא גם יוריד עומס רב מעבודת משרד הפנים והמוסד לביטוח לאומי במזרח ירושלים (העסוקים בחקירות בסוגיית 'מרכז החיים' ומקום מגוריהם של התושבים) ויקטין משמעותית את החיכוך בין האוכלוסייה המזרח ירושלמית לרשויות השלטון.

צעד כזה יכול להתבצע ללא חקיקה מיוחדת, בהמשך לכמה מפסקי הדין

האחרונים של בג"ץ ובתי משפט בערכאות נמוכות יותר ובעקבותיהם מדיניות מקלה יותר של משרד הפנים בעניין השבת תושבות למי שהתגוררו שנים ארוכות בחו"ל או בפרוורים מחוץ לתחומי העיר.<sup>21</sup> פסקי הדין האחרונים של בג"ץ הדגישו את מעמדם המיוחד של תושבי מזרח ירושלים, השונה ממהגרים שנכנסו לישראל (על פי חוק הכניסה לישראל מ-1952), כ"בעלי זיקה חזקה למקום מגוריהם, כמי שנולדו בשטח זה – ולעיתים אף הוריהם והורי הוריהם נולדו בו"<sup>22</sup>; כ"תושבים ילידים – להבדיל ממי שקנו זכות לישיבת קבע מכוח רישיון לאחר הגירה לישראל"<sup>23</sup> או כ"תושבים ותיקים" ו"תושבים מלידה" – קטגוריות הזוכות למעמד מיוחד במשפט הבין-לאומי.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> בספרו **ירושלים – אשליית החלוקה**, נדב שרגאי מדגיש גם את האינטרס הדמוגרפי הישראלי של הפסקת שלילת התושבות במילים אלו: "הסרת איום השלילה, או מיתונו, ישאירו מחוץ לעיר עשרות אלפי פלסטינים נוספים, ירושלמים במקור, שמחזיקים תעודות תושב וחוששים משלילת תושבותם. צעד בכיוון זה נכון גם מבחינה אנושית וגם מבחינה הסברתית. הוא יאלץ אמנם את מדינת ישראל 'לשלם' כדי להוריד את המוטיבציה של התושבים הירושלמים שחיים מחוץ לעיר לשוב אליה, אך יהיה בכך גם תשלום שמטרתו – שמירה על הרוב היהודי בירושלים". ראו: נ' שרגאי, **ירושלים אשליית החלוקה**, ירושלים 2015, עמ' 159-160. עמדה דומה נקטה גם קבוצת ה'מפקדים למען ביטחון ישראל' ב'תבנית ירושלים' שלהם – חלק מיזמה ישראלית להשגת שלום אזורי. ראו: <http://www.cis.org.il/%D7%AA%D7%95%D7%9B%D7%A0%D7%99%D7%AA-%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%A9%D7%9C%D7%99%D7%9D#.WOAs3oHyvcs>

<sup>21</sup> רמון, **תושבים, לא אזרחים**, עמ' 332.  
<sup>22</sup> דברי השופט עוזי פוגלמן בפסק הדין עע"ם 3268/14 אלחאק נ' שר הפנים מן ה-14 במרס 2017 (פיסקה 19), <http://elyon1.court.gov.il/files/14/680/o32/m28/14o32680.m28.htm>

<sup>23</sup> דברי השופט מני מזוז בפסק הדין עע"ם 3268/14 אלחאק נ' שר הפנים מן ה-14 במרס 2017 (פיסקה 28), <http://elyon1.court.gov.il/files/14/680/o32/m28/14o32680.m28.htm>; רמון, **תושבים, לא אזרחים**, עמ' 332-327.

<sup>24</sup> דברי השופטת דפנה ברק-ארז בפסק דין 7803/06 אבו ערפה ואח' נ' שר הפנים (מן ה-13 בספטמבר 2017), פיסקה 9-4, <http://www.hamoked.org.il/files/2017/1161741.pdf>

מפסקי דין אלה עולה המגמה של בית המשפט העליון לייחד את מעמדם של תושבי מזרח ירושלים לעומת מהגרים

אחרים ולהכיר בבעיותיהם המיוחדות המחייבות טיפול כולל ושיטתי.<sup>25</sup>

מדיניות ברוח זו, שתייצב ותקבע את תושבות הקבע המזרח ירושלמית, תוכל להוביל, בטווח הבינוני והארוך, להשתלבות גוברת של תושבי מזרח ירושלים בעיר ובחברה הישראלית בכלל. יש להניח שהביטחון של ערביי מזרח ירושלים בתושבות הקבע שלהם יוכל לתרום גם לצמצום משמעותי של מספר הפונים לקבלת אזרחות ישראלית שעלה בצורה משמעותית בשנים האחרונות.<sup>26</sup> אם יינקט צעד כזה והמעמד של תושבי מזרח ירושלים יעוגן במשפט הישראלי ובמדיניות הרשמית והגלויה של משרד הפנים ניתן להניח שהדבר יגביר את הביטחון שלהם במעמדם ויקטין את תחושתם כמי שנתונים לגחמות רשויות השלטון והשינויים במדיניותן.

מבחינת הרשויות הישראליות, התוצאה של מדיניות זו, שתקל בצורה משמעותית על חייהם של תושבי מזרח העיר ותצמצם את החזרה פנימה אל העיר, יכולה להיות הגברת היציבות ותחושת הביטחון במזרח ירושלים תחת השלטון הישראלי בעיר המאוחדת.

## 4. פתיחת הדרך לאזרחות בפני כל תושב שיבקש להתאזרח (בכפוף לבדיקות ביטחוניות, פליליות ואחרות)

ויש להניח שיהיו לה השלכות בתחומים רבים כמו חינוך (מעבר ללימודים על-פי-תכנית הלימודים והבגרות הישראלית); פנייה ללימודים במוסדות להשכלה

תרחיש זה שיביא לשיעור ניכר של מתאזרחים שיקבלו אזרחות ישראלית יכול לתרום ל'ישראליות' עמוקה יותר של התושבים במזרח ירושלים,

<sup>25</sup> ראו בהרחבה: רמון, **תושבים, לא אזרחים**, עמ' 327-332; יעל רונן, "הפולטיניגים במזרח ירושלים כתושבים ילידים", 30.1.2018, אתר הפורום לחשיבה אזרחית, <http://www.regthink.org/about/author.php?id=72>

<sup>26</sup> רמון, **תושבים, לא אזרחים**, עמ' 316-322.



באזרחות ישראלית מקרב האוכלוסייה המזרח ירושלמית)<sup>28</sup> תסב פגיעה קשה לתביעה הפלסטינית להפוך את מזרח ירושלים לבירת המדינה הפלסטינית, ומכאן שהיא עלולה לעורר התנגדות גם אצל רוב המדינות הדבקות בפיתרון שתי המדינות. במקביל יש להניח שהיא תעורר התנגדות בחברה הישראלית, מחשש להשלכות הדמוגרפיות והאלקטוראליות הפנימיות של תהליך זה.

### **יש להדגיש שחלופה זו אינה דורשת חקיקה מיוחדת והיא מחייבת בעיקר שינוי במדיניות משרד הפנים**

**ורשות האוכלוסין וההגירה.** שינויים משמעותיים יכולים להיות בכיוון של פתיחת הדרך להתאזרחות על פי סעיף 4 לחוק האזרחות שיקל על התאזרחות צעירים בגילאי 18-21 (שלא מיושם על ידי משרד הפנים במזרח ירושלים)<sup>29</sup> והקלות במרוץ המכשולים הארוך בדרך לאזרחות בתחום ידיעת העברית, הויתור על הזיקות לירדן ועוד.<sup>30</sup>

גבוהה בישראל; ביטחון ומעמד יציב יותר לתושבי מזרח ירושלים ולרכושם; השתתפות וייצוג במוסדות הפוליטיים הישראליים, הן ברמה המקומית והן ברמה הארצית – דבר העשוי לתרום לחלוקה שוויונית יותר של המשאבים בעיר, השתלבות רבה יותר בשוק העבודה הישראלי ועוד. אין ספק שמדיניות זו תעורר התנגדות חריפה של הרשות הפלסטינית וגורמים שונים ובעלי עוצמה בחברה הפלסטינית במזרח ירושלים, ובכלל זה תנועת חמאס וגורמים אסלאמיים רדיקליים (בפי שניתן לראות בהתנגדות הרחבה למעבר ללימודים על פי תכנית הלימודים הישראלית בחודשים האחרונים).<sup>27</sup>

קשה לדעת מה יהיה שיעור המתאזרחים אם תיפתח ישראל את השערים לאזרחות לתושבי מזרח העיר המעוניינים בכך. אולם ברור שהענקת אזרחות ישראלית אפילו לרבע או שליש מן התושבים המזרח ירושלמים (לעומת כ-6% המחזיקים היום

<sup>28</sup> רמון, **תושבים, לא אזרחים**, עמ' 317-318.

<sup>29</sup> סעיף זה שנוסף לחוק האזרחות ב-1968 מאפשר רכישת אזרחות מכוח לידה וישיבה לתושבי מזרח ירושלים בגילאי 18-21 בתנאי ששהו בישראל חמש שנים רצופות ואין להם אזרחות אחרת. רכישת אזרחות כזו אינה כפופה לשיקול דעתו של שר הפנים. ראו: רמון, **תושבים, לא אזרחים**, עמ' 311-312.

<sup>30</sup> שם, עמ' 311-315.

<sup>27</sup> ראו: קמפיין נגד חדירת תכנית הלימודים הישראלית למוסדות חינוך במזרח ירושלים, אתר מרכז המידע למודיעין ולטרור ע"ש מאיר עמית, [http://www.terrorism-info.org.il/app/uploads/2018/02/H\\_032\\_18.pdf](http://www.terrorism-info.org.il/app/uploads/2018/02/H_032_18.pdf), 5.2.2018

מנקודת מבטם של מקבלי ההחלטות המצדדים באיחוד של שני חלקי העיר תחת שלטון ישראל, התאזרחות של חלקים ניכרים מאוכלוסיית מזרח העיר יכולה להיות צעד משמעותי ביותר ל'נורמליזציה' של מזרח ירושלים וראשיתו של תהליך 'ישראלזציה' – בדומה לתהליך הארוך שעברו האזרחים הערבים בישראל מאז 1948. יש להניח שהרשות הפלסטינית, גורמים פלסטינים מרכזיים ורוב מדינות העולם (אולי פרט לארה"ב תחת ממשל טראמפ) יתנגדו נחרצות לתהליך זה. יש להניח שגם החששות הדמוגרפיים הפנימיים בצד הישראלי יקשו על אימוץ מדיניות כזו. אולם המצדדים בה יוכלו לטעון שרק היא תביא לאיחוד אמיתי של שני חלקי העיר לאורך זמן והסרת סימן השאלה המתמיד המרחף מאז 1967 סביב איחוד ירושלים תחת שלטון ישראל.<sup>31</sup>

**של המסמך היא שהחלופה הראשונה של 'עסקים כרגיל' – המשך פעילותה של לשכת האוכלוסין במזרח ירושלים במתכונת הקיימת (או עם שיפורים קלים) – היא החלופה הבעייתית ביותר במדינה דמוקרטית שמחויבת במתן שירותים ברמה נאותה ומכבדת לתושביה או לאזרחיה.**

אפשר לשקול מעבר מודרג מן החלופה השנייה – שיפור משמעותי ברמת השירותים לתושבי מזרח ירושלים, לאחר שנתיים או שלוש, לחלופה השלישית – יצירת מעמד של 'תושבות מוגנת', ולהכין את הקרקע לחלופה הרביעית – פתיחת הדרך לאזרחות בפני כל תושב שיבקש להתאזרח בכפוף למגבלות ביטחוניות ופוליטיות. **בכל מקרה, הנחת היסוד**

<sup>31</sup> בריאיון לעיתונאי ניר חסון טען לאחרונה השר להגנת הסביבה ולירושלים זאב אלקין (שמתמודד בבחירות הקרובות לראשות עיריית ירושלים) כי "כל אחד מבין שבטוח הארוך, הם [ערביי מזרח ירושלים] בסוף יהיו אזרחים" ו"אם הם ישנו את התפיסה שלהם [בעניין ההצבעה בבחירות העירוניות], אני מניח שלא תהיה לך יכולת למנוע את זה, כמדינה, לטווח ארוך. אני גם חושב שרוב הסיכויים שזה [הפיכתם לאזרחים] יקרה בסוף", ניר חסון, "זאב אלקין מבטיח לנו דם, יזע ודמעות (אם לא תבחרו בו)", **הארץ**, 17 במאי 2018, [https://www.haaretz.co.il/magazine/premium-MAGAZINE-1.6096020#hero\\_\\_bottom](https://www.haaretz.co.il/magazine/premium-MAGAZINE-1.6096020#hero__bottom)



הממשלתית והעירונית – עלולים לגבות מחיר כבד, שיפגע קשה בעתידה של ירושלים ובתחומים רחבים יותר הנוגעים לביטחון המדינה ולעתידה.

משה ארנס, שר הביטחון ושר החוץ לשעבר, שהיה בשנות ה-80 גם השר שטיפל בענייני המיעוטים, כתב במחצית דצמבר 2015 את הדברים הבאים: יש עדיין הרבה מה לעשות כדי לשפר את מעמדם של הערבים, ובעיקר נחוצה תשומת לב מיוחדת לאוכלוסייה הבדואית בנגב. **אך הנזקים לסיוע יותר מכולם הם תושבי מזרח ירושלים** [ההדגשה שלי. א.ר.]. שכונותיהם נכללו בגבולות ישראל לפני 48 שנים אך מאז הן נשכחו. אין פלא שאחדים מתושביהן היו מעורבים לאחרונה בניסיונות לרצוח יהודים. אך שהם תושבי ישראל ויש להם אפשרות לזכות באזרחות ישראלית, שכונותיהם סובלות מהזנחה הן על ידי הממשלה והן על ידי העירייה. גל האלימות הנוכחי ברחובות ירושלים

המסקנה הסופית העולה ממסמך זה היא ש-51 שנה לאחר 'איחוד העיר' ייטיבו מקבלי ההחלטות ורשויות השלטון הישראליות לעשות אם יחשבו מחדש על סוגיית מצבם ומעמדם של תושבי מזרח ירושלים הערבים-פלסטינים, ובמרכזה מעמד התושבות שהשלכותיו משפיעות על כל תחומי החיים במזרח העיר. מסקנה זו התחדדה בעקבות שלושה גלי המחאה והאלימות האחרונים שפרצו במזרח ירושלים בקיץ 2014, בסתיו 2015, ובקיץ 2017 (פרשת המגנומטרים ואירועי הר הבית) בהם תפסו תושבי מזרח ירושלים, לראשונה, מקום מרכזי במחאה, בהפגנות, בפיגועים ובמעשי הדקירה (שחלק ניכר מהם בוצע בידי תלמידים במערכת החינוך העירונית).<sup>32</sup> בשלושת גלי המחאה והאלימות הללו ניתן לראות אות אזהרה ואזעקה למצבה הקשה של האוכלוסייה הערבית המזרח ירושלמית. מעמדה הרעוע והשולי, ההזנחה הקשה והמתמשכת של השירותים הניתנים לה, ניתוקה ובידודה מן העורף הטבעי שלה בגדה המערבית כתוצאה מהקמת גדר הפרדה והיעדר מדיניות ברורה, עקבית ותכליתית ברמה

<sup>32</sup> מקומם של תושבי מזרח ירושלים בשלושת גלי האלימות האחרונים בולט על רקע פעילות המינורית יחסית (בהשוואה לתושבי השטחים) בגלי האלימות ובפיגועים הקשים בתקופת האינתיפאדות הראשונה והשנייה. ראו הלל כהן, **כיכר השוק ריקה**, ירושלים 2007, עמ' 41, רמון, **תושבים, לא אזרחים**, עמ' 195-196, 256.

הוא בבחינת התראה לכל מי שסירב להכיר בהשלכות ההזנחה ארוכת השנים. כעת יש להפנות משאבים כדי להשקיע בתשתיות השכונות הללו במסגרת תוכנית שצריכה ליהנות מתמיכה כללית – מהימין ומהשמאל, כל צד מסיבותיו. תוכנית כזאת עשויה להקטין את תחושות הניכור של תושבי ירושלים הערבים, כפי שבאו לידי ביטוי באירועים האלימים האחרונים. זוהי משימה ראויה שצריכה לחצות מחנות פוליטיים.<sup>33</sup>

על שירותי לשכת האוכלוסין במזרח ירושלים והצורך לשפר בצורה דרמטית את רמת השירות לתושבים כתב ארנס לאחרונה את הדברים הבאים:

ברור שאין תירוץ כלשהו שעשוי להצדיק העדר שירות הוגן ואדיב לכל תושבי ירושלים. העדרו של שירות כזה משקף חוסר כבוד כלפי התושבים הערבים של העיר.<sup>34</sup>

קו מחשבה דומה עלה גם מדבריו של הנשיא ראובן ריבלין בוועידת השלום של עיתון 'הארץ', שהתקיימה ב-12 בנובמבר 2015:

ממשלות שמאל וימין כאחד, כולנו, מתעלמים מהצורך הדחוף לבנות יחסים בין יהודים לערבים, במדינת-ישראל ומחוצה לה. במובן זה כולנו נוהגים בהווה כבנות יענה בשמו של עתיד לא ידוע. מזרחה של ירושלים, זו הבוערת עכשיו, היא המשל והנמשל לשיתוק מימין ומשמאל. קרוב ל-50 שנה נמצא מזרחה של ירושלים בריבונות ישראל. השמאל, בשם פרדיגמת 'ההפרדה', סירב להשקיע בשכונותיה בשל הזמניות לכאורה המרחפת מעל סוגיית ירושלים המאוחדת. לכן השמאל לא ראה לנכון לממש את ריבונותו בה ולחתור להשוואת תנאי החיים בין מזרחה של העיר למערבה. הימין, מצדו, מטעמים של מאבק אידיאולוגי וחוסר תמיכה ציבורית במהלך זה, גם לא מצא לנכון

<sup>33</sup> משה ארנס, "הערבים מתחילים להרגיש בבית", **הארץ**, 15 בדצמבר 2015, <https://www.haaretz.co.il/opinions/.premium-1.2798397>; וראו גם מאמרו על התנאים הקשים השוררים במחנה הפליטים שועפאט: מ' ארנס, "בושה לכל ישראלי", **הארץ**, 12 בדצמבר 2016, <https://www.haaretz.co.il/opinions/.premium-1.3149432>

<sup>34</sup> משה ארנס, "התנהלות רשות האוכלוסין במזרח ירושלים – זלזול בתושבים", **הארץ**, 20 במרס 2018, <https://www.haaretz.co.il/opinions/.premium-1.5914283>

מתושבי מזרח העיר חיים מתחת לקו העוני, מקדם הדבר את האינטרס הישראלי? האם מישהו חושב שמוטב שהטיפול בביזב הזורם ברחובות מזרח העיר ימתין ל'קץ הסכסוך', או לחילופין מקרב אותו? האם מישהו חושב שהשלכותיהם של הפערים הכלכליים התהומיים ייעצרו בגבול אמיתי או פיקטיבי?<sup>35</sup>

להשקיע במזרח ירושלים ועל ידי כך לאחד את העיר בפועל. התוצאה היא שבשם ויכוח על פתרונות עתידיים הקפאנו והדחקנו את הטיפול במזרח ירושלים, וכך הפקרנו, ממש כך, הן את ביטחון תושביה היהודים והן את רווחת תושביה הערבים. ואולם, האם באמת יש מי שחושב, מימין או משמאל, שכשיותר מ-70 אחוז

**דברים אלה מבטאים היטב את המסר הקורא למקבלי ההחלטות ברמה הממשלתית והעירונית, לדרג הפקידותי הבכיר, לתקשורת ולמעצבי דעת הקהל, לארגוני החברה האזרחית ולחברה הישראלית בכלל, להעלות את הנושא של הטיפול בתושבי מזרח ירושלים למקום גבוה יותר בסדר העדיפויות הישראלי, לגבש אסטרטגיה רבתי לטיפול בסוגיה הרגישה ובהקשר הספציפי יותר – לעורר ולעודד חשיבה רעננה וחדשה בתחומי התושבות, האזרחות והשירותים הממשלתיים הניתנים לתושבי מזרח ירושלים. שאלת מעמדם של תושבי מזרח ירושלים הערבים-פלסטינים, והמדיניות הישראלית כלפי אוכלוסייה זו הן סוגיות-מפתח שיקבעו, במידה רבה, את עתידה של ירושלים ויש להן השלכות מרחיקות לכת על דמותן ועתידן של החברה הישראלית ומדינת ישראל.**

<sup>35</sup> ראובן (רובי) ריבלין, "מזרח ירושלים תחילה", הארץ, 12 בנובמבר 2016, <http://www.haaretz.co.il/israel-peace-convention/1.2764304>

ערבי מזרח ירושלים - לאן? הוא מסמך מדיניות המציע חשיבה מחודשת על סוגיות התושבות של ערביי מזרח ירושלים, מתן אזרחות ישראלית והשירותים הניתנים לערביי מזרח ירושלים על ידי הרשויות הישראליות הממשלתיות. בבסיס המסמך עומדת ההנחה ששאלת מעמדם של תושבי מזרח-ירושלים הערבים והמדיניות הישראלית כלפי אוכלוסייה זו הן סוגיות משמעותיות שהמענה להן ישפיע, במידה רבה, על צביונה של ירושלים ואף על דמותה של החברה הישראלית. המחבר, ד"ר אמנון רמון, הוא חוקר בכיר במכון ירושלים למחקרי מדיניות וסגן ראש המכון לחקר ארץ-ישראל ויישובה ביד יצחק בן צבי. ספרו, "תושבים לא אזרחים: ישראל וערביי מזרח ירושלים 1967-2017", התפרסם בשנת 2017 בהוצאת מכון ירושלים למחקרי מדיניות.

מכון ירושלים למחקרי מדיניות (לשעבר: מכון ירושלים לחקר ישראל), הוא המכון המוביל בישראל בחקר המציאות המורכבת והמרקם הייחודי של ירושלים. המכון, שהוקם ב-1978, מתמקד באתגרים הייחודיים המאפיינים את ירושלים בת זמננו ומספק ידע מחקרי נרחב ומעמיק לקובעי מדיניות, לאנשי אקדמיה ולקהל הרחב. עבודת המכון משתרעת על כלל ההיבטים של העיר: תכנון פיזי-אורבני, סוגיות חברתיות ודמוגרפיות, אתגרים כלכליים וסביבתיים ושאלות הנובעות ממעמדה הגאו-פוליטי של ירושלים. עבודתו הרב-גונית של המכון לאורך השנים, הקנתה לו פרספקטיבה ייחודית שהובילה להרחבת פעילותו לעבר אתגרים מורכבים וכוללים שעמם מתמודדת החברה הישראלית - בהם סוגיות עירוניות, חברתיות ואסטרטגיות, אתגרי סביבה וקיימות, מימון וחדשנות.

בבריכה: התור ללשכת רשות האוכלוסין במזרח ירושלים, פברואר 2018, צילום: אמיל סלמן, עיתון "הארץ".  
© כל הזכויות שמורות לעיתון "הארץ" בע"מ.

**מכון ירושלים למחקרי מדיניות**  
רחוב רד"ק 20, ירושלים 9218604 טל 02-5630175 פקס 02-5639814  
דוא"ל [INFO@JERUSALEMINSTITUTE.ORG.IL](mailto:INFO@JERUSALEMINSTITUTE.ORG.IL)  
[WWW.JERUSALEMINSTITUTE.ORG.IL](http://WWW.JERUSALEMINSTITUTE.ORG.IL)