



# מבוא למשא ומתן על עתיד ירושלים

## תקציר מנהלים

מאיר קראוס, עורך

ליאור להרס, קובי מיכאל, ישראל קמחי, יצחק רייטר, אמנון רמון



# מבוא למשא ומתן על עתיד ירושלים

## תקציר מנהלים

צוות המחקר: מאיר קראוס, עורך

ליאור להרס, קובי מיכאל, ישראל קמחי, יצחק רייטר, אמנון רמון

## **מבוא למשא ומתן על עתיד ירושלים תקציר מנהלים**

**צוות המחקר:** מאיר קראוס, עורך

ליאור להרס, קובי מיכאל, ישראל קמחי, יצחק רייטר, אמנון רמון

### **Negotiating the Future of Jerusalem: An Introduction**

Meir Kraus (editor), Lior Lehars, Kobi Michael, Israel Kimhi, Yitzhak Reiter, Amnon Ramon

**עריכה לשונית:** שלמה ארד

**עיצוב מפות:** דפנה שמר, יאיר אסף-שפירא

**תרשימים:** יעל שאולסקי, יאיר אסף-שפירא

**הבאה לדפוס:** חמוטל אפל

**עיצוב ועימוד:** אסתי ביהם

© 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)

# תקציר מנהלים

## מטרת המסמך

מכון ירושלים למחקרי מדיניות מבקש להציג בפני הנושא והנותן הישראלי מבט מקיף על המשא ומתן על ירושלים ולהעמיד לרשותו את תשתית הידע הנדרשת להכנת משא ומתן עתידי. המסמך מכוון וממוקד בסוגיית המשא ומתן לקראת הסכם קבע ישראלי-פלסטיני, אך הוא בוחן גם אפשרויות לצעדי ביניים בהיעדר הסדר כולל.

המסמך כולל: חומר רקע על ירושלים; מבוא למשא ומתן על ירושלים; חלופות אפשריות להסדר כולל; ניתוח השוואתי מקיף של החלופות; חלופות למהלכים חלקיים ועיון בסוגיות הנוגעות להיערכות לקראת משא ומתן ולאופן ניהולו.

המכון עוסק זה למעלה משני עשורים בחשיבה על הסוגיות הגאו-פוליטיות הקשורות בירושלים. חשיבה זו, בצירוף חשיבתם של רבים אחרים – ובכלל זה יוזמות בלתי-רשמיות שהוצעו במהלך השנים – יצקה תשתית רחבה למסמך זה. עבודה זו היא תוצר של תהליך חשיבה מקיף ומעמיק, שכלל איסוף נתונים, מיפוי סוגיות, עיון במסמכים, ניתוחי מדיניות, בניית מודל הערכה וסדנאות בהשתתפות מומחים.

ארבע סוגיות ליבה עומדות במרכז הסכסוך הישראלי-פלסטיני: ירושלים, הפליטים, הגבולות והביטחון. מסמך זה עוסק בשאלת ירושלים, שהיא המאתגרת והמורכבת ביותר בדרך להסדר בין הצדדים, ופתרונה חיוני להשגתו.

עמדתה של ישראל לאורך השנים הייתה שירושלים בירתה צריכה להישאר מאוחדת תחת ריבונותה, ומעמדה זה אינו עומד למשא ומתן. אולם בהצהרת העקרונות שנחתמה במסגרת תהליך-אוסלו (1993) התחייבה ישראל ששאלת ירושלים תידון במסגרת המשא ומתן על הסדר הקבע בין ישראל לפלסטינים. ואכן, ישראל קיימה דיונים על ירושלים בשתי הזדמנויות: בוועידת קמפ-דייוויד 2000 ובמפגשים שהתקיימו בהמשך לה ובמשא ומתן שהתקיים בין ראש ממשלת ישראל אהוד אולמרט, לראש הרשות הפלסטינית מחמוד עבאס, במסגרת תהליך אנאפוליס בשנים 2007-2008. שאלת ירושלים נדונה גם בסבב השיחות של מזכיר המדינה האמריקני ג'ון קרי עם ראש ממשלת ישראל בנימין נתניהו ועם ראש הרשות הפלסטינית מחמוד עבאס, בשנים 2013-2014.

## הנחות המוצא

- ◀ ירושלים היא עיר עם משמעות היסטורית אוניברסלית, רב-תרבותית, רב-דתית ורוחנית שלגורמים רבים יש בה עניין ואינטרס. כל חלופה תיזדרש להתייחס לאינטרסים של כל בעלי העניין בעיר;
- ◀ המציאות בירושלים היא שברירית וטעונה. החיכוך בין האוכלוסיות והמתחים סביב המקומות הקדושים יוצרים תשתית נפיצה המקרינה על האזור כולו. חיוני לקדם צעדים שיפיגו את המתיחות ויפחיתו את פוטנציאל הנפיצות;
- ◀ ההיסטוריה הכואבת של הסכסוך הישראלי-פלסטיני הותירה משקעים כבדים אצל מקבלי ההחלטות ובקרב שני העמים. הקרבה הפיזית, התשתיות המשותפות, המתחים הדתיים והלאומיים והתלות הכלכלית, מחייבים מידה רבה של אמון ושיתוף פעולה בין הצדדים בכל חלופה שתיבחר להסדר בירושלים;
- ◀ המציאות הפיזית והחברתית בירושלים דינאמית. חלופות שונות הנתפסות כאפשריות כיום, עשויות להיות לא רלוונטיות בעתיד ולהפך. מסמך זה מתייחס למציאות העכשווית בעיר ולאופן בו היא נתפסת כיום.
- ◀ הצדדים לסכסוך מקיימים משא ומתן כולל שמטרתו היא שתי מדינות לשני עמים. הם מעוניינים לדון גם בשאלת ירושלים, במטרה להסדיר את כלל הסוגיות שבמחלוקת;
- ◀ במסמך זה, ירושלים העומדת למשא ומתן היא זו המוגדרת בגבולותיה המוניציפליים הנוכחיים;
- ◀ ירושלים מורכבת מאזורים שונים הנבדלים באופיים, בהרכב אוכלוסייתם, במעמד המדיני ובערכם ההיסטורי והדתי. במסגרת המשא ומתן תיזדרש חשיבה דיפרנציאלית שתתאים חלופות שונות לאזורים השונים;
- ◀ העיר היא מקום מגוריהם של כ-866 אלף תושבים ישראלים ופלסטינים, וההסדר שייבחר אמור לאפשר להם מרקם חיים, שגשוג וביטחון;
- ◀ ירושלים היא סמל היסטורי, לאומי, תרבותי ודתי בעיני שני הצדדים לסכסוך והיא נתפסת בעיניהם כ'ערך מוגן' שקשה להם להתפשר עליו. כל חלופה לעתיד העיר תיזדרש לתת מענה לממד הזהותי דתי-לאומי שהעיר מסמלת בעיני הצדדים;

## דילמות ערכיות בדרך להסדר בירושלים

העוינות וחוסר האמון בין הצדדים, תחושת האיום והצורך בביטחון, יוצרים תשתית רעיונית ופסיכולוגית להסדר שיהיה מבוסס על חלוקה פיזית והפרדה. הרצון להביא לשגשוגה של ירושלים, למימוש מעמדה הרוחני והאוניברסלי ולחיזוק מרקם החיים של כלל תושביה, יוצר תשתית רעיונית ופסיכולוגית להסדר של עיר משותפת ללא גבולות, כיאה לעיר רב-דתית ורב-תרבותית. חלק מן החלופות המוצעות במסמך זה מתבססות על תודעת זמן עכשווית של שאיפה להיפרדות וחלקן מתקיימות בתודעת זמן עתידית ומציעות שיתוף פעולה.

הסוגיה השנייה היא שאלת הצדק: הדרישה לצדק היא נושא מהותי בדרך לפתרון הסכסוך. הסדר, אומנם, אינו יכול לתקן תחושות של אי-צדק שנוצרו בעבר, אבל הבטחה לעתיד טוב וצודק יותר היא הכרח להצלחת יישומו. חלופות שונות להסדר מגלמות אפשרות לפגיעה בחיי התושבים הפלסטינים, עלולות ליצור תחושת אי-צדק ולסכן את אפשרות יישומו של ההסדר. תחושת הצדק של תושבי העיר צריכה לעמוד לנגד עיני הנושאים והנותנים בבואם לדון במרכיבי החלופות הנוגעים במרקם חייהם של התושבים.

הדרך להסדר בירושלים רצופה דילמות ערכיות, והיא מחייבת הכרעות קשות. לשני הצדדים שאיפות דתיות ולאומיות סותרות לגבי העיר העתיקה והר הבית, וכל צד שואף לריבונות בלעדית בהם. אצל שני הצדדים רווחת התפיסה לפיה 'מה שקדוש לי, חייב להיות בריבונותי ובלעדתי'. על מנת להשיג הסדר יציב, יידרשו שני הצדדים לוותר על שאיפותיהם לבלעדיות ולהכיר זה בקיומו של האחר, במאווייו, בזיקותיו ובזכויותיו. הצורך להכיר בזכויות האחר ולוותר על הרצון לבלעדיות, הוא אתגר ערכי ותאולוגי המחייב כל אחד מהצדדים לקיים דיון עומק בשורשי זהותו, בנימים הרגישים ביותר של מאווייו הלאומיים, בקצות העצבים של שאיפותיו הדתיות ובערך שהוא מייחס לחיים ולשלום.

הכרעה ערכית, הכרוכה בויתור על השאיפה לבלעדיות, תוליך את הצדדים לדילמה ערכית נוספת והיא: מה ייתן מענה טוב יותר למאוויים הלאומיים והדתיים – חלוקת העיר או שותפות בה?

מעבר לדילמת-יסוד זו, צפויות לעמוד לנגד עיניהם של מקבלי ההחלטות שתי סוגיות ערכיות נוספות: הראשונה היא המתח שבין הצבת חומות לבין פיוס – בין הפרדה לבין חיים משותפים.

## ירושלים 2018: רקע, נתונים ומגמות עיקריות

### שטח ומבנה אורבני

בעקבות מלחמת ששת הימים (יוני 1967) איחדה ישראל את ירושלים והרחיבה את גבולותיה על העיר המזרחית שהייתה בשליטת ירדן, ועל שטחים נרחבים סביב לה. שטח ירושלים המזרחית, שהייתה תחת שלטון ירדן, היה שישה קמ"ר וכלל את העיר העתיקה ושכונות ערביות צמודות לה. ישראל הרחיבה את גבולות העיר כולה בכ- 70 קמ"ר והכלילה בשטחה כפרים פלסטיניים שמעולם לא היו חלק מן העיר. ממשלת ישראל החילה את החוק, המשפט והמנהל הישראליים על כלל שטחה של העיר המאוחדת. שטחה של ירושלים עומד היום על כ- 126 קמ"ר.

בשנים שחלפו מאז 1967 ועד היום, הפכו הכפרים הפלסטיניים שסופחו לעיר לשכונות ירושלמיות גדולות. רובן נותרו בפריפריה העירונית וחלקן התרחבו אל מחוץ לגבול העירוני. במשך הזמן בנתה ישראל סביב ירושלים, במרחב שסופח אל העיר מעבר לקו הירוק, שכונות יהודיות גדולות.

הקמת גדר הביטחון במרחב ירושלים החל מ-2002, השפיעה על המרקם הפיזי, החברתי והכלכלי של החיים משני צידי הגדר במזרח העיר. הגדר, שרוב התוואי שלה צמוד לגבולות המוניציפליים של ירושלים, הוציאה דה-פקטו את השכונות הפלסטיניות באזור כפר עקב ומחנה הפליטים שועפאט, אל מחוץ לתחומי העיר. השכונות הישראליות והפלסטיניות שנבנו על שטחים שצורפו לעיר לאחר

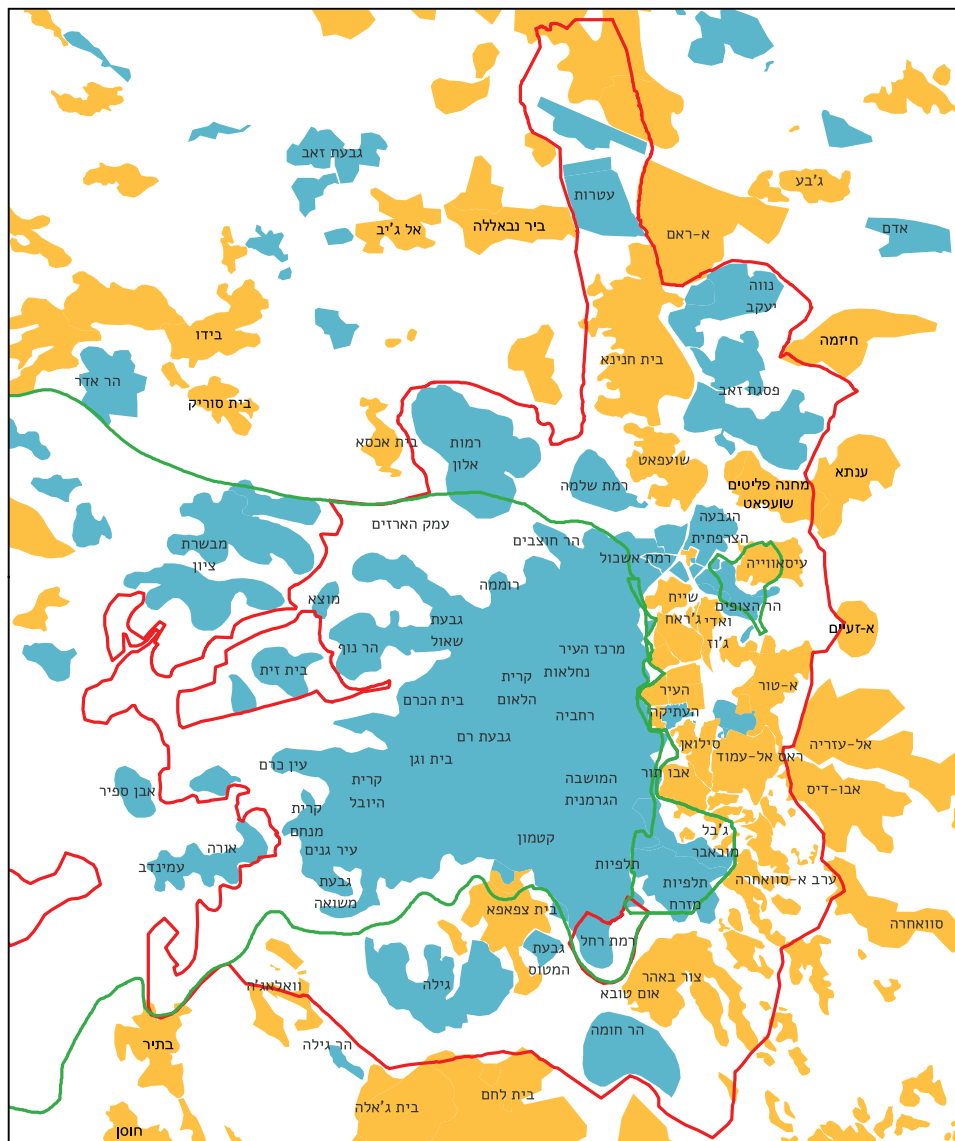
1967, הן יחידות אורבניות נבדלות ברובן מן העיר המרכזית וזו מזו. ככלל, השכונות הישראליות נמצאות בחלק המערבי של העיר והשכונות הפלסטיניות נמצאות במזרחה. למציאות זו יש שני חריגים: השכונות היהודיות פסגת זאב ונווה יעקב שבצפון נמצאות ממזרח לשכונות הערביות בית חנינא ושועפט. השכונות הערביות בית צפאפא (שחלקה היה בשטח ישראל לפני 1967) ושרפאת, נמצאות מצפון לשכונת גילה וממערב לשכונת הר חומה ולשכונה המתוכננת לבנייה בגבעת המטוס.

מערכת הדרכים ומערכת המים, הביוב והניקוז, מתוכננות ומופעלות כמערכות משותפות המשרתות עיר אחת. מערכת הולכת החשמל היא נפרדת, אך למערכת המזרח ירושלמית אין כושר ייצור והיא נשענת על המערכת הישראלית.

### האוכלוסייה, פריסתה והמאזן הדמוגרפי

בתחילת שנת 2016 התגוררו במרחב העירוני של ירושלים כ-866 אלף תושבים, 63% מהם יהודים ו-37% פלסטינים. מגמת הגידול בשיעור האוכלוסייה הפלסטינית, מתוך כלל תושבי העיר, היא עקבית ומתמשכת. בשנת 2040 צפויה כלל אוכלוסיית העיר להגיע ל-1.4 מיליון נפש ושיעור הפלסטינים צפוי להגיע ל-44% מתוכה. האוכלוסיות הישראליות והפלסטיניות מתגוררות בנפרד, ופריסתן במרחב העירוני מאפשרת הבחנה ברורה בין שכונות יהודיות לערביות.

מבוא למשא ומתן על ירושלים



מכון ירושלים  
מחקרי מדיניות  
INSTITUTE FOR POLICY  
RESEARCH  
معهد القدس  
لبحر السياسات



- אוכלוסייה פלסטינית
- אוכלוסייה יהודית
- קו שביתת הנשק 1949 ('הקו הירוק')
- גבול שיפוט ירושלים



## מטרופולין ירושלים

בעבר תפקדה ירושלים כמרכז שירותים לכל היישובים שהיו פזורים סביבה, אך בעקבות הקמת גדר הביטחון, המרחב המטרופוליטני שנוצר מתפקד בעיקר כמרחב ישראלי. במטרופולין ירושלים קיימים מקומות קדושים רבים ונדרשת תנועה חופשית בין ירושלים לאתרים אלה.

## מזרח ירושלים: רקע חברתי

הרקע השונה של חלקי האוכלוסייה המזרח ירושלמית והמבנה החמולתי-שבטי שלה, יוצרים זהויות לוקאליות קהילתיות-שכונתיות הנבדלות זו מזו ואלה נוכחות ומשפיעות יותר מאשר הזהות הכלל-ירושלמית של האוכלוסייה הפלסטינית. בולט היעדרה של מנהיגות כלל-עירונית, אך ניתן לזהות מנהיגות מקומית-שכונתית הפועלת לקידום תנאי החיים של התושבים.

במזרח העיר חיות קהילות דתיות מגוונות. שיעור המוסלמים, מכלל ערביי מזרח-ירושלים, הוא 96%. המוסלמים החיים בירושלים, רואים עצמם כ'מגני אל-אקצא' ('מורביטון') ומאפיין זה נחשב בעיניהם מרכיב משמעותי בזהותם התרבותית והלאומית. הנוכחות הנוצרית על עדותיה השונות, בולטת מאוד בשלל הכנסיות והמנזרים, בהיקף התיירות הצליינית, במוסדות החינוך, הבריאות והרווחה ובתחום הנדל"ן. עם זאת, מספר הערבים הנוצרים החיים בעיר הולך ופוחת, והם מהווים 4% בלבד מכלל ערביי העיר.

כ-80% מן המשפחות הפלסטיניות במזרח העיר חיות מתחת לקו העוני. מצב

התשתיות במזרח העיר לקוי, קיימת מצוקת דיור, רמת השירותים החברתיים נמוכה ואכיפת החוק והסדר חלקית. ההזנחה המתמשכת יוצרת תסכול עמוק ותחושות אפליה וקיפוח בקרב תושבי מזרח העיר. בשכונות שנוצרו מעבר לגדר הביטחון, התפתחו תנאי חיים קשים עוד יותר והן מוקד לבנייה בלתי-חוקית, פשע ואלימות.

תושבי מזרח העיר רואים עצמם חלק מן העם הפלסטיני ושותפים למאוויו הלאומיים. יש להם זיקות רבות לרשות הפלסטינית ועם זאת הם קשורים ביחסי תלות לרשויות הישראליות ולשוק העבודה בישראל וחשופים לאורח החיים הישראלי. לתושבי מזרח העיר יש מעמד של 'תושבי קבע' בישראל, אך הם אינם מנצלים את זכותם להצביע לרשות המקומית. המציאות המורכבת והמתמשכת עיצבה זהות פלסטינית ירושלמית ייחודית.

תנאי החיים הקשים במזרח העיר, המדיניות הישראלית הנתפסת כמקפחת ומדירה והניכור וההתעלמות של הרשות הפלסטינית מחזקים את תחושת אי הוודאות, חוסר הביטחון וחוסר התקווה של התושבים בקשר לעתידם ויוצרים מצע נוח להתפרצות אלימה. מתיחות בהר הבית, עימותים בין יהודים לערבים, אירועים כלליים בזירה הישראלית-פלסטינית – עלולים לגרום להתפרצויות אלימות. עם זאת, תושבי מזרח-ירושלים רוצים להמשיך להיות חלק מן העיר כולה והם אינם מעוניינים בהפרדה פיזית בינם לבין מערב העיר ובאיבוד הזכויות שרכשו בשל מעמדם המיוחד כתושבי העיר.

## קדושה ומעמד בין-לאומי

הקבר הקדושה לעולם הנוצרי. הקדושה המיוחדת לעיר יוצרת מתחים רבים בין קבוצות המאמינים השונות. מפת הבעלויות בעיר משקפת אף היא אינטרסים של בעלי-עניין רבים ומגוונים.

מעמדה האוניברסאלי של העיר יוצר רגישות גבוהה במרחב הבין-לאומי לכל מהלך בעל משמעות מדינית בירושלים.

ירושלים קדושה לשלוש הדתות המונות-תאיסטיות ויש לה היסטוריה רב-תרבותית, רב-דתית ורב-לאומית. בשל כך, מאות מיליוני בני-אדם ברחבי העולם חשים זיקה אליה. יש בעיר ריכוז גבוה מאוד של מקומות קדושים, אתרים היסטוריים ומוסדות דת המהווים מוקדי עלייה לרגל: בראשם הר הבית הקדוש ליהודים ולמוסלמים כאחד; הכותל המערבי הקדוש ליהודים; וכנסיית

## ירושלים – הערכת-מצב לפי תרחיש של 'עסקים כרגיל'

העיר לא יביאו לשינוי של ממש והפער ימשיך ליצור מתח בין האוכלוסיות;

◀ הישראלים והפלסטינים ימשיכו להתגורר בשכונות נפרדות, למעט באזורים מצומצמים. צפויה מתיחות במקומות בהן תחדור קהילה אחת למרחב בו גרה קהילה אחרת;

◀ הריבונות הישראלית בשכונות הפלסטיניות ובהר הבית תמשיך להיות 'דה פקטו' חלקית;

◀ השיעור היחסי של האוכלוסייה היהודית בעיר ימשיך לרדת ויגברו השלכותיה של השאלה הדמוגרפית המרחפת על בירת-ישראל;

◀ הקרבה הרבה בין השכונות היהודיות והפלסטיניות ועירוב האוכלוסיות במרחב

הערכת מצבה העתידי של ירושלים נשענת על צפי התפתחותן של מגמות קיימות. יוזמה מדינית או שינוי בולט במדיניות ישראל בכל הנוגע למזרח העיר, עשויים להביא לתפנית במגמות אלה ובהשלכותיהן לעתיד.

להלן עיקרי הערכת תרחיש של 'עסקים כרגיל':

◀ המתיחות סביב מעמדו של הר הבית והתשתית הנפיצה שמתיחות זו גורמת בעיר ובמרחב כולו, לא תפחת והיא עלולה אף להתעצם. מתיחות זו תקרין על מערכות היחסים בין יהודים לפלסטינים, בין יהודים לערביי-ישראל ובין ישראל למדינות ערביות מתונות;

◀ תנאי החיים במזרח העיר ימשיכו להיות קשים. תוכניות שונות לקידום מזרח

- ◀ יימשך המאבק המדיני הפלסטיני בנושא ירושלים בפורומים בין-לאומיים, וכן הערעור על הזיקות היהודיות ההיסטוריות, התרבותיות והדתיות לעיר;
- ◀ ההתפתחות הכלכלית של העיר תושפע מאוד מן הנסיבות הביטחוניות-מדיניות. כל עוד לא יושג הסדר בין הצדדים, לא תממש העיר את מלוא הפוטנציאל הכלכלי שלה;
- ◀ תימשך הזדהותם של תושבי מזרח-ירושלים עם המאוויים הלאומיים הפלסטיניים, אך ייתכן שישתפר שיתוף הפעולה ביניהם לבין שלטונות ישראל בכל הנוגע לצורכי היום-יום;
- ◀ תיתכן אפשרות שהתושבים הפלסטינים יחליטו להשתתף בבחירות לעירייה. למהלך כזה תהיינה השלכות מרחיקות-לכת על הסכסוך ועל האפשרויות להסדר עתידי בעיר;
- ◀ יימשך המאבק המדיני הפלסטיני בנושא ירושלים בפורומים בין-לאומיים, וכן הערעור על הזיקות היהודיות ההיסטוריות, התרבותיות והדתיות לעיר;
- ◀ הקהילה הבין-לאומית תמשיך לראות במזרח-ירושלים שטח כבוש, ובחלקה הגדול תימנע מהכרה 'דה-יורה' בעובדה שירושלים היא בירת-ישראל כל עוד לא יושג הסכם בין הצדדים;
- ◀ אם תינקט פעילות-פיתוח ישראלית המכוונת למנוע חלוקה של העיר – עלולה פעילות כזו להיתקל בביקורת בין-לאומית חריפה ולהקשות מאוד על השגת הסדר בירושלים, וממילא גם על השגת הסכם כולל.
- ◀ לסיכום: המשך המצב הקיים עלול ליצור כרסום מתמשך במעמדה ובחוסנה של העיר כבירת-ישראל, הן בהיבט הדמוגרפי, הן בהיבט הכלכלי והן בהיבט הבין-לאומי.

## מבוא למשא ומתן על ירושלים

### בעלי העניין והאינטרסים שלהם

לגורמים רבים בעולם יש עניין בירושלים ויכולה להיות להם השפעה על עיצובו של ההסדר ועל יישומו. העולם המוסלמי, לגווניו, תומך בעמדות הפלסטינים בשאלת ירושלים. עולם זה תומך בהגדרת מזרח ירושלים כבירת המדינה הפלסטינית ובהחלת ריבונות פלסטינית או מוסלמית על הר הבית/אל-חרם אל-שריף. לממלכת ירדן יש אינטרסים ייחודיים בירושלים ובהר הבית והסכסוך עליו. ישראל תומך בהגדרת מזרח ירושלים כבירת ישראל ובהחלת ריבונות ישראלית על הר הבית/אל-חרם אל-שריף. לממלכת ירדן יש אינטרסים ייחודיים בירושלים ובהר הבית והסכסוך עליו. ישראל תומך בהגדרת מזרח ירושלים כבירת ישראל ובהחלת ריבונות ישראלית על הר הבית/אל-חרם אל-שריף. לממלכת ירדן יש אינטרסים ייחודיים בירושלים ובהר הבית והסכסוך עליו.

- ◀ ירושלים תהיה עיר פתוחה, שתחולק מבחינת הריבונות, אך לא פיזית, ותושביה ייהנו מחופש תנועה, מסחר ותעסוקה בכל רחבי העיר;
- ◀ יישמרו הנגישות והרציפות בין העיר למדינה הפלסטינית ובין שכונות העיר השונות;
- ◀ העיר תשגשג כלכלית על בסיס מעמדה ההיסטורי, הדתי והתרבותי המיוחד;
- ◀ יוקצו שטחים להתרחבות ולפיתוח העיר הפלסטינית בעתיד.

### האינטרסים של ישראל

עמדתה הרשמית של ישראל, מאז 1967, היא כי ירושלים היא עיר מאוחדת בריבונות ישראל ומעמדה אינו נתון למשא ומתן. בשל כך לא הגדירה ישראל מעולם את האינטרסים שלה בירושלים. עם זאת, במפגשים קודמים בהם התקיים משא ומתן עם הפלסטינים, נקטה ישראל עמדות מהן ניתן לעמוד על האינטרסים המהותיים שלה בעת ההיא. האינטרסים הישראליים המוצגים להלן הוגדרו על בסיס ניתוח העמדות הישראליות שנקטו במגעים המדיניים הקודמים:

- ◀ השכונות היהודיות שנבנו מעבר לקווי 1967 יישארו בריבונות ישראל;
- ◀ הריבונות בעיר העתיקה תהיה ישראלית, או לפחות ברובע היהודי, ברחבת הכותל המערבי ובגן הארכיאולוגי שמדרום להר הבית;

הכנסיות הנוצריות מעדיפות פתרון מדיני, בו יהיה לעיר מעמד מיוחד ויובטחו בה חופש הדת, הגישה והפולחן לבני כל הדתות ויישמר אופייה כעיר מקודשת. לבס הקדוש (הוותיקן), וכך גם לפטריארכיה היוונית-אורתודוקסית ולפטריארכיה הארמנית, יש מעמד היסטורי ומשפטי מוגן ועתיר-זכויות במקומות קדושים ובנכסים רבים בירושלים, ולכן יכולה להיות להם השפעה על ההסדרים באגן ההיסטורי ובירושלים כולה. מדינות שונות, כגון: צרפת, איטליה, ספרד, יוון, גרמניה, רוסיה, אתיופיה ומצרים, תומכות בגופים ובמוסדות נוצריים מקומיים הנמצאים מבחינה היסטורית תחת חסותן וייתכן שאף הן ירצו להשפיע על אופי ההסדר ויישומו.

### האינטרסים של הצדדים לסכסוך

#### האינטרסים של הארגון לשחרור פלסטין (אש"פ)

הארגון לשחרור פלסטין (אש"פ) הגדיר את האינטרסים הפלסטיניים בירושלים במסמך רשמי משנת 2009, ואלה כוללים:

- ◀ ריבונות מלאה במזרח-ירושלים, כולל בעיר העתיקה (למעט הרובע היהודי והכותל);
- ◀ כל התושבים הפלסטינים יהיו תחת השליטה הפלסטינית;
- ◀ ריבונות על כל המקומות הקדושים לאסלאם ולנצרות ובאל-חרם אל-שריף;
- ◀ הכרה בכך שירושלים הירדנית (בגבולות 1967) היא בירת המדינה הפלסטינית;

- ◀ הריבונות במקומות הקדושים ליהודים תהיה ישראלית ויישמר חופש הגישה והפולחן במקומות אלה;
- ◀ יישמרו הנוכחות, הערכים והזיקות של העם היהודי באגן ההיסטורי ובהר הבית;
- ◀ יישמר הרוב היהודי המובהק בעיר;
- ◀ הקהילה הבין-לאומית תכיר בכך שירושלים היא בירת-ישראל;
- ◀ העיר תשגשג ומעמדה יתחזק כמרכז עולמי ותיירותי;
- ◀ תישמר הרציפות האורבנית בין השכונות היהודיות בעיר;
- ◀ תישמר הרציפות בין העיר ליישובי המטרופולין: מעלה אדומים, גבעת זאב וגוש עציון;
- ◀ יובטח ביטחון העיר ותושביה.

### מרחבי העיר השונים בהקשר למשא ומתן

החלופות להסדר בעיר יידרשו להתייחס באופן דיפרנציאלי לאזורי העיר השונים בהתאם למשקלם ההיסטורי, הלאומי והדת, לאופי האוכלוסייה המתגוררת בהם ולמיקומם במרחב. לצורך ניתוח המשמעויות למשא ומתן, נבחין בין האזורים הבאים:

◀ **העיר הישראלית:** מעמד השטח העירוני הכולל את המרחבים שהיו בגבולות ישראל עד יוני 1967 **אינו שנוי במחלוקת בין הצדדים;**

◀ **השכונות היהודיות:** מעמד השכונות היהודיות שנבנו לאחר 1967 מעבר לקו

הירוק **שנוי במחלוקת ויצטרך להיות מוסדר במשא ומתן;**

◀ **השכונות הפלסטיניות:** מעמד השכונות הפלסטיניות שסופחו לשטח המוניציפלי של ירושלים ב-1967 **שנוי במחלוקת ויצטרך להיות מוסדר במשא ומתן;**

◀ **'העיר הירדנית' לשעבר:** מעמד ירושלים הירדנית, בגבולות שלפני 1967, **שנוי במחלוקת ויצטרך להיות מוסדר במשא ומתן.** הפלסטינים רואים בעיר הירדנית לשעבר את בירתם העתידית;

◀ **האגן ההיסטורי:** מעמד האגן ההיסטורי ('האגן הקדוש'), הכולל בתוכו את העיר העתיקה ואזורים הסמוכים לה, ובו מרבית האתרים המקודשים ליהדות, לנצרות ולאסלאם, **שנוי במחלוקת בין הצדדים ויצטרך להיות מוסדר במשא ומתן.** המונח 'האגן ההיסטורי', כאזור הראוי לדיון בפני עצמו במסגרת המשא ומתן, הוא ישראלי. הפלסטינים אינם מקבלים מונח זה, ומבחינתם כל השטחים שמחוץ לעיר העתיקה דינם כדין העיר הירדנית לשעבר;

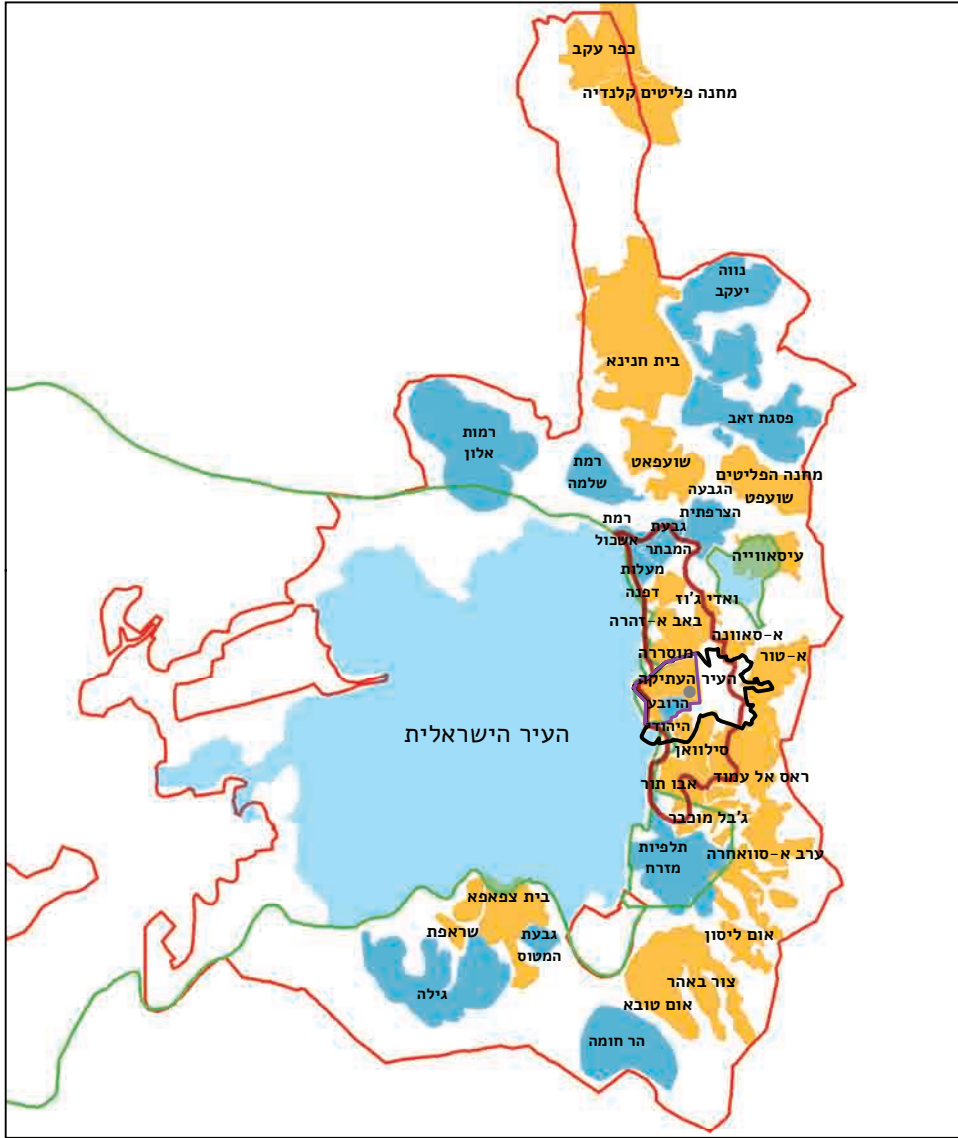
◀ **העיר העתיקה:** מעמד העיר העתיקה **שנוי במחלוקת ויצטרך להיות מוסדר במשא ומתן;**

◀ **הר הבית:** מעמד הר הבית **שנוי במחלוקת ויצטרך להיות מוסדר במשא ומתן.**

המפה הבאה מציגה את מרחבי העיר השונים ביחס למשא ומתן.

## מרחבי העיר ירושלים בהקשר למשא ומתן

מבוא למשא ומתן על ירושלים



מכון ירושלים  
 INSTITUTE FOR POLICY  
 RESEARCH  
 معهد القدس  
 لبحث السياسات

0 0.5 1 2  
 קילומטר

- העיר העתיקה
- האגן ההיסטורי
- ירושלים הירדנית
- העיר הישראלית לפני 67'
- הר הבית
- שכונות יהודיות מעבר לקו הירוק
- הכפרים שצורפו לירושלים
- קו שביתת הנשק 1949 ('הקו הירוק')
- גבול שיפוט ירושלים

## הסוגיות העיקריות להסדרה

הסוגיות העיקריות להסדרה במסגרת המשא ומתן הן:

### ◀ סוגיית הריבונות

במשא ומתן יהיה צורך להסכים על אלה חלקים של העיר תחול ריבונות ישראלית ועל אלה מהם תחול ריבונות פלסטינית. עיון במושג 'ריבונות' מלמד כי בצד הגדרה ברורה של חלוקת ריבונות, יש גם חלופות יצירתיות כמו ריבונות מושעת, ריבונות אלוהית, ריבונות משותפת, ריבונות בין-לאומית וריבונות פונקציונלית. חלופות אלה מאפשרות לבחון מודלים של 'משטר מיוחד' ושל 'עיר פתוחה'. שאלת קיומן של שתי בירות בעיר קשורה קשר הדוק עם סוגיית הריבונות. לכשתוכרע סוגיה זו תגדיר כל מדינה את בירתה בשטחה הריבוני.

### ◀ זהות, דת ומקומות קדושים

כל הסדר יחייב התייחסות לנראטיבים, לרגשות הדתיים והלאומיים וכן לסמלים ולזהויות של הצדדים ושל גורמים נוספים. ההתייחסות לכך תיעשה, בין השאר, באמצעות עיצוב המרחב הפיזי והסימבולי, והסדרים שיתחשבו בחגים ובמסורות הדתיות.

במקומות הקדושים יידרשו הסדרים מיוחדים שיתייחסו לשאלות הריבונות, הניהול, הביטחון, המעורבות הבין-לאומית והסדרי הגישה וחופש הפולחן. הסדרים אלה יידרשו להתחשב ב'סטטוס קוו' המתקיים במקומות הקדושים ובגלגוליו השונים.

### ◀ מתווה הגבול

הגדרת ריבונות שונה בחלקי העיר השונים, מחייבת קביעה של תוואי הגבול שיעבור בין השטחים הנמצאים תחת ריבונות שונה. מתווה הגבול שיעבור במרחב העיר יהיה חלק מקו הגבול הבין-לאומי בין הצדדים. ארבעה גורמים ישפיעו על חלוקת הריבונות בעיר ועל מתווה הגבול:

- א. מיקומו של הקו העירוני שחילק את העיר בשנים 1948-1967;
- ב. הפריסה הדמוגרפית-אתנית-לאומית של האוכלוסיות השונות;
- ג. המקומות הקדושים ומעמדם;
- ד. צורכי הביטחון.

תכנון פיזי קונקרטי של התוואי יידרש להתחשב בכך שהגבול יעבור בתוך מרקם עירוני ולצמצם את הפגיעה בנופה האורבני של העיר. בהתוויית הגבול יידרשו הצדדים לשאלת החיבור האורבני בין אזורי העיר השונים ובין ירושלים ליישובים הישראליים והפלסטיניים הסובבים אותה.

### ◀ הביטחון ואכיפת החוק

נושא הביטחון הוא מרכיב מכריע ומשמעותי בכל הסדר עתידי. במסגרת הסדרי הביטחון ואכיפת החוק, יידרש מענה לאיזומי טרור ולמאבק בפשיעה, במיוחד לאור הרגישות של העיר והקרבה הרבה בין חלקיה השונים. במידה שיוחלט על אזורים משותפים, יהיה צורך להגדיר את הסמכויות להפעלת הכוחות באזורים השונים, את מנגנוני

#### ◀ מעמד התושבים וזכויותיהם

כל הסדר יידרש להתייחס לשינויים הצפויים במעמדם ובזכויותיהם של תושבי מזרח העיר כתוצאה מן ההסדר וגם להסדרי המעבר הנוגעים למימוש זכויותיהם.

#### ◀ המשטר הכלכלי והפיסקלי

החלופות להסדר בעיר תידרשנה להתייחס לסוגיות הנוגעות למשטר הכלכלי והפיסקלי שיחול בה. ההסדרים שיוגדרו אמורים לאפשר את פיתוחה ואת שגשוגה של העיר כמרכז כלכלי ותיירותי. ההסדרים הכלכליים המקומיים יהיו חייבים להתייחס להסדר הכלכלי הכולל שיוסכם בין הצדדים.

#### ◀ מעורבות בין-לאומית

מעמדה הבין-לאומי המיוחד של ירושלים מחייב לשקול את מעורבותם של גורמים בין-לאומיים, הן בתהליך המשא ומתן והן ביישומו של ההסדר, את זהות הגורמים הבין-לאומיים שיעורבו ואת אופי מעורבותם ומשמעויותיה.

ריבוי הסוגיות לדיון במשא ומתן מבהיר כי פתרון שאלת ירושלים מצריך הסדרים מורכבים שיכללו מאפיינים וממדים שונים בהתייחס למרחבים השונים של העיר.

שיתוף הפעולה בין הצדדים הפועלים במרחב ואת פעילותם של כוחות בין-לאומיים, אם יוחלט על מעורבות כזו.

#### ◀ משטר הגבול

מרכיב משמעותי בסוגיית הביטחון ובמערכת היחסים בין הצדדים הוא משטר הגבול שיונהג בין אזורי העיר השונים. תידרש הסכמה על אופיו של משטר הגבול והגדרה של הסדרי המעבר ביניהם. ניתן לחשוב על משטרי-גבול שונים לפי רמות שונות של גמישות שישתנו לאורך הזמן ובהתאם לנסיבות.

#### ◀ סמכויות-ניהול, שירותים מוניציפליים ותשתיות

יהיה צורך להגדיר את האחריות והסמכות לניהול חיי היום-יום בעיר באזורים השונים, ואת שיתוף הפעולה במרחב האורבני. תיתכן אי-הלימה בין גבולות הריבונות לבין הגבולות הניהוליים והענקת סמכויות ניהול לצד אחד באזור הריבונות של הצד האחר.

#### ◀ המשפט הנוהג

כל הסדר יידרש להגדיר את המשפט הנוהג ואת גורמי האכיפה שיפעלו באזורים שיהיו תחת שליטה משותפת, באזורים בהם לא תוגדר הריבונות ובאזורים בהם תחולק הריבונות, אך לא תהיה בהם הפרדה פיזית, אם יוסכם על חלופות אלה.



## ירושלים במשא ומתן 1993-2014

### נקודות הסכמה ומחלוקת

ניתוח ההיסטוריה של המשא ומתן, על גלגוליו השונים, מצביע על צמצום פערים והתגבשות מרחבי-הסכמה. סבבי המשא ומתן התבססו על ההנחה כי 'דבר אינו מוסכם עד שהכול מוסכם' ולכן אין לווייתורים ולהסכמות שעלו תוקף מחייב והעמדות עשויות להשתנות בהתאם לנסיבות.

### שכונות יהודיות ופלסטיניות שמעֵבֶר לקווי 1967

**ההבנות:** חלוקת הריבונות בעיר תיעשה על בסיס עיקרון דמוגרפי, כך שהשכונות היהודיות יהיו בריבונות ישראל והשכונות הערביות בריבונות פלסטינית. בכך ויתר הצד הישראלי על עמדתו הראשונית, שהתנגדה לריבונות פלסטינית בחלק כלשהו של מזרח ירושלים. גם הצד הפלסטיני ויתר על דרישתו הראשונית, שעל פיה קו הגבול יעבור בירושלים לאורך קו שביתת הנשק מ-1949. הסכמה זו נעשתה על בסיס ההנחה של חילופי-שטחים (swap) שיתבססו על קווי ה-4 ביוני 1967.

**המחלוקות:** הפלסטינים אינם מוכנים להחיל את העיקרון הדמוגרפי המוסכם על שכונת הר חומה, בעיקר משום שזו הוקמה לאחר הסכם אוסלו, אך גם מחמת מיקומה הגאוגרפי הקוטע את הרצף בין השכונות צור באהר ואום טובא שבדרום ירושלים, לבין בית לחם ובית סאחור. מחלוקת דומה

צפויה להתגלע לגבי גבעת המטוס, אם אכן תוקם שם שכונה ישראלית חדשה, וזאת משום שהקמתה נתפסת כעלולה לקטוע את הרצף בין שכונת בית צפאפא לבית לחם.

### העיר העתיקה/האגן ההיסטורי

המשא ומתן על עתיד העיר העתיקה והאגן ההיסטורי התנהל על בסיס שני מתווים שונים:

1. חלוקת הריבונות (תהליך קמפ-דייוויד);
2. משטר מיוחד (תהליך אנאפוליס).

בשני התהליכים העדיף הצד הישראלי, בעיקרון, את המתווה של 'משטר מיוחד' באגן ההיסטורי ובעיר העתיקה, שלא יחייב את חלוקת הריבונות. הצד הפלסטיני דרש קודם כול הסכמה על חלוקת הריבונות ורק לאחר מכן דיון על הסדרים מעשיים ופתרונות יצירתיים הנוגעים לניהול העיר העתיקה, ובכלל זה האפשרות להכריז על משטר מיוחד.

### 1. מתווה חלוקת הריבונות

**ההבנות:** הרובע היהודי יהיה בריבונות ישראלית והרבעים המוסלמי והנוצרי יהיו בריבונות פלסטינית.

**המחלוקות:** שני הצדדים דרשו ריבונות על הרובע הארמני. הפלסטינים הסכימו לריבונות ישראלית בבתיים בבעלות יהודית הנמצאים ברובע הארמני בסמוך לרובע

במקום ולהכרה פלסטינית בזיקת היהודים להר. הצד הפלסטיני סירב לדרישות אלה, אך הביע נכונות להכיר ב"חשיבותו של המקום למאמינים מכל הדתות". ב. הפלסטינים הסכימו לריבונות ישראלית רק ב'כותל הדמעות' (60 מטרים) ולא לכל אורכו של הכותל המערבי (470 מטרים הכוללים את מנהרת הכותל), כפי שדרשה ישראל.

### שתי בירות, ניהול מוניציפלי ומשטר גבול

**ההבנות:** כינון שתי בירות בירושלים, עם שתי עיריות נפרדות וגוף משותף שיהיה אחראי על תיאום בתחומים המוניציפליים.

**המחלוקות:** בהתייחס למשטר הגבול שיונהג בין חלקי העיר, תמכו הפלסטינים בפתרון של 'עיר פתוחה' ללא גבול פיזי פנימי ואילו הישראלים דרשו גבול פיזי קשיח מטעמי ביטחון.

### ניתוח מרחבי הגמישות של הצדדים

ניתוח העמדות של הצדדים, ההבנות שהושגו ומרחבי המחלוקת שנתגלו במהלך מפגשי המשא ומתן שהתקיימו, ועיון בערוצי הידברות אלטרנטיביים (track two), מאפשרים הערכה של מרחב האפשרויות והחלופות שיעלו במשא ומתן שיתקיים בעתיד.

### ניתוח מרחב הגמישות של הפלסטינים

**הריבונות בעיר:** נראה כי הפלסטינים יעמדו על דרישתם לריבונות באזורים בהם

היהודי. בנוסף, ישראל תבעה ריבונות על מנהרת הכותל, מגדל דוד, הר הזיתים ועיר דוד. הפלסטינים הביעו נכונות להסדרים מיוחדים שישמרו על האינטרסים הישראליים. באתרים אלה, אך תחת ריבונות פלסטינית.

### 2. מתווה המשטר המיוחד

**המתווה:** ישראל הציעה להקים משטר נאמנות בין-לאומי מיוחד לניהול האגן ההיסטורי, בהשתתפות חמש מדינות: ישראל, המדינה הפלסטינית, ירדן, ערב הסעודית וארה"ב. ההצעה קבעה כי באגן ההיסטורי לא תוגדר ריבונות וכל צד יהיה רשאי לשמור על תביעותיו בנושא. הפלסטינים לא קיבלו ולא דחו את ההצעה.

**המחלוקות:** א. הפלסטינים התנגדו לכך ששטח המשטר המיוחד יחרוג מגבולות העיר העתיקה. ב. הפלסטינים הסתייגו מדחיית ההכרעה בנושא הריבונות לשלב מאוחר יותר.

### הכותל המערבי והר הבית/אל-חרם אל-שריף

**ההבנות:** במתווה של חלוקת הריבונות יהיה הכותל בריבונות ישראל והר הבית/אל-חרם אל-שריף יהיה בניהול פלסטיני תוך שמירת הסטטוס-קוו.

**המחלוקות:** א. הפלסטינים תבעו ריבונות פלסטינית במתחם הר הבית, אך ישראל לא הסכימה לכך. רעיונות יצירתיים שעלו לא הובילו לפריצת-דרך ובכללם הצעה ישראלית לריבונות פלסטינית בהר הבית בתמורה להקמת מתחם-תפילה ליהודים

מתגוררת האוכלוסייה הפלסטינית במרחב העיר המזרחית. יש להניח כי הפלסטינים יכירו בריבונות ישראלית בשכונות היהודיות שהוקמו בשטחים הפתוחים מעבר לקוי 1967 וזאת בתמורה להחלפת שטחים כוללת (swap). ניתן להעריך כי גם בשאלת הריבונות בשכונות הר-חומה וגבעת המטוס הנתונות במחלוקת, ניתן יהיה להגיע להסכמה על ריבונות ישראלית בדומה לשכונות האחרות, בתמורה לשמירת הרציפות בין מזרח-ירושלים לבית לחם. תיתכן השעיית סוגיית הריבונות והגדרת משטר מיוחד במרחב העיר העתיקה. לחלופין, במקרה של חלוקת הריבונות בעיר העתיקה, תוכר ריבונות ישראלית בכותל וברובע היהודי. אשר למקומות בעלי זיקה יהודית במרחב האגן ההיסטורי (בית הקברות בהר הזיתים, עיר דוד וכדומה), תיתכן אפשרות שישראל תנהל אותם תחת ריבונות פלסטינית.

**'עיר פתוחה':** הפלסטינים יעדיפו 'עיר פתוחה' ללא מכשול פיזי, לאחר חלוקת הריבונות. עם זאת תיתכן הסכמה פלסטינית לחלוקה פיזית של העיר בנסיבות מסוימות.

**רציפות ונגישות:** הפלסטינים יעמדו על עקרון הרציפות והנגישות בין העיר לבין המדינה הפלסטינית ויישובים פלסטיניים אחרים, וכן בין שכונות פלסטיניות שונות במרחב העירוני. עם זאת ניתן יהיה לדון באופן הרציפות, ברוחב אזורי הרציפות ובדרכי הגישה. הפלסטינים ינסו לצמצם, ככל הניתן, את רוחב אזורי הרציפות בין ירושלים הישראלית ליישובים הישראלים הסמוכים לה ונמצאים מעבר לקווי 1967.

### ניתוח מרחב הגמישות של ישראל

**השכונות היהודיות שמעבר לקווי 1967:** ישראל תעמוד על דרישתה שכל השכונות היהודיות שנבנו מעבר לקווי 1967 יישארו בריבונות ישראל. שכונות אלה יהיו בעדיפות ראשונה לחילופי שטחים (swap) בין ישראל לפלסטינים.

**הריבונות בעיר העתיקה:** ישראל תעדיף לקיים משטר מיוחד משותף באגן ההיסטורי ולכל הפחות בעיר העתיקה, על פני חלוקת הריבונות בעיר בינה לבין הפלסטינים. אם יחלט על חלוקת העיר העתיקה, תעמוד

### הריבונות בהר הבית ובמקומות הקדושים:

הפלסטינים יתקשו מאוד לוותר על דרישתם לריבונות בהר הבית. עם זאת, אם יוגדר משטר מיוחד בעיר העתיקה תוך השעיית הגדרת הריבונות בעיר, ייתכן שניתן יהיה להרחיב את המשטר המיוחד גם להר הבית, וזאת תוך הענקת השליטה והניהול בהר לזווקף ושמירה על הסטטוס-קוו שהתקיים בו לפני שנת 2000. לא מסתמנת הסכמה פלסטינית להענקת זכות התפילה ליהודים בהר הבית.

**עיר-בירה:** הפלסטינים יעמדו על כך שהעיר בגבולות ירושלים הירדנית (לפני

האגן ההיסטורי. עם זאת, תיתכן הסכמה להסדרים מקומיים של ניהול ישראלי תחת ריבונות פלסטינית באזורי-זיקה יהודיים אלה.

**'עיר פתוחה' וגבול פיזי:** האינטרס הביטחוני הישראלי יעדיף חלוקה פיזית בין העיר הישראלית לעיר הפלסטינית, לפחות לתקופת מעבר לא קצרה. גבול פיזי יאפשר גם שמירה על רוב וצביון יהודיים מובהקים בעיר הישראלית וימנע כניסה לא מבוקרת לישראל דרך ירושלים.

**רציפות ונגישות:** ישראל תעמוד על דרישתה לרציפות אורבנית בין השכונות הישראליות ולרציפות ונגישות בין יישובי המטרופולין הישראליים שמעבר לקווי 1967 לבין ירושלים. עם זאת, רוחבם של האזורים המחברים ותוואי דרכי הגישה, יהיו נתונים למו"מ.

ישראל על קיום ריבונות ישראלית לפחות ברובע היהודי, בכותל המערבי ובכותל הדרומי.

**הריבונות במקומות הקדושים ליהודים, והשמירה על חופש הגישה וחופש הפולחן במקומות אלה:** תיתכן הסכמה ישראלית להגדרת הר הבית תחת ריבונות האל, או בריבונות מושעית או משותפת. ישראל תעמוד על דרישתה לחופש-גישה ליהודים להר הבית. ייתכן שישראל תדרוש שחופש הפולחן יכלול תפילת יהודים בהר הבית.

**הנוכחות, הערכים והזיקות של העם היהודי באגן ההיסטורי:** ישראל תעמוד על דרישתה לנוכחות יהודית בעיר דוד, בבית הקברות בהר הזיתים ובמגדל דוד. היא תעדיף להכליל את האזורים הצמודים לעיר העתיקה בתחומי המשטר המיוחד, כולל

## חלופות להסדר קבע בירושלים

### חלופה א': חלוקה ריבונית ופיזית בירושלים, כולל בעיר העתיקה

העיקרון המרכזי של חלופה זו הוא חלוקת הריבונות בעיר וכן חלוקה פיזית שלה בין שני הצדדים כדלקמן: כל השכונות היהודיות יהיו תחת ריבונות ישראלית, וכל השכונות הערביות – תחת ריבונות פלסטינית. הרובע היהודי בעיר העתיקה יהיה תחת ריבונות ישראל, והרובעים המוסלמי והנוצרי יהיו

המסמך מציג חלופות, שלדעת מחבריו ניתן לקיים עליהן משא ומתן בין הצדדים. המסמך אינו עוסק בחלופות לעתיד העיר המבטאות את מאווייו של מי מן הצדדים לבלעדיות בעיר כולה או בחלקיה בעלי המשמעות הדתית-לאומית, וזאת ללא ייחוס ערך של ממש למאוויי הצד האחר. אלה חלופות שלא ניתן לקיים עליהן משא ומתן.

תחת ריבונות פלסטינית. העיר הישראלית תהיה בירת ישראל והעיר הפלסטינית תהיה בירת פלסטין.

### חלופות משנה עיקריות

**חלופת משנה א'1:** חלוקה פיזית בין רובעי העיר העתיקה שיהיו תחת ריבונות פלסטינית, לבין הרבעים שיהיו תחת ריבונות ישראלית.

**חלופת משנה א'2:** חלוקת הריבונות בעיר העתיקה ללא חלוקה פיזית בין הרבעים השונים.

### חלופה ב': חלוקה ריבונית ופיזית בירושלים ומשטר מיוחד בעיר העתיקה/האגן ההיסטורי

העיקרון המרכזי של חלופה זו הוא חלוקת הריבונות בשכונות העיר השונות בדומה לחלופה א', אך בעיר העתיקה/האגן ההיסטורי יהיה משטר מיוחד בניהול משותף של שני הצדדים, או בניהול בין-לאומי, או שילוב של שניהם. הריבונות על המרחב בו יחול המשטר המיוחד, לא תוגדר. העיר הישראלית תהיה בירת ישראל והעיר הפלסטינית תהיה בירת פלסטין.

### חלופות משנה עיקריות

**חלופת משנה ב'1:** משטר מיוחד משותף ישראלי-פלסטיני במרחב העיר העתיקה;

**חלופת משנה ב'2:** משטר מיוחד משותף ישראלי-פלסטיני במרחב, הכולל גם אזורים באגן ההיסטורי.

**חלופת משנה ב'3:** משטר מיוחד בניהול בין-לאומי במרחב העיר העתיקה או באגן ההיסטורי.

### חלופה ג': ירושלים עיר פתוחה - חלוקת הריבונות בין שתי המדינות, ללא גבול פיזי פנימי בין חלקי העיר

בחלופה זו תחולק הריבונות בעיר בדומה לחלופה א' או בדומה לחלופה ב', אך ללא חלוקה פיזית בין חלקי העיר. העיר תישאר יחידה אורבנית אחת ויישמר חופש תנועה בין חלקיה. סביב העיר יוגדר גבול ביטחוני-כלכלי שיפריד בינה לבין שתי המדינות.

### חלופה ד': הסדר מדורג שראשיתו חלוקה פיזית של העיר וסופו עיר פתוחה

חלופה ד' אינה שונה מהותית מחלופה ג', אלא מציעה יישום הדרגתי שלה. הרעיון העיקרי של חלופה זו הוא מעבר הדרגתי מחלופה היוצרת חלוקה פיזית בין חלקי העיר השונים, דרך חלופות שאינן חלוקה פיזית מוחלטת, עד לפתיחת העיר והפיכתה, במשך השנים, למרחב משותף אחד. חלופה זו מציעה תהליך הדרגתי שבמהלכו ייבנה האמון הנדרש בין הצדדים.

### סוגיות להסדרה בין הצדדים

בכל החלופות יידרשו הצדדים להגיע להסכמות בכל הסוגיות שפורטו לעיל: ריבונות, תוואי הגבול ומשטר הגבול, אופי

בהתייחס לשונות שבין החלופות. בחלופה ד' יידרשו הצדדים להסכים גם על הקריטריונים למעבר משלב יישום אחד למשנהו.

המשטר המיוחד ושטחו, נגישות ורציפות, מעמד התושבים, הניהול המוניציפלי של העיר באזוריה השונים, שיתוף פעולה ביטחוני והסדרים כלכליים – וכל זה

## מרחב האפשרויות להסדר בנוגע להר הבית

מתחים ואלימות כל עוד הסכסוך בין הצדדים קיים. עם זאת, במסגרת המשא ומתן לקראת הסדר לסיום הסכסוך ייתכן והצדדים יידרשו לבחון אפשרויות עתידיות מאוזנות יותר למרות הרגישות הרבה.

מרכיבי ההסדר המשותפים לכל האפשרויות הם:

- ◀ הכרה הדדית שההר הוא מקום-תפילה מוסלמי מחד גיסא, ומקום קדוש לעם היהודי מאידך גיסא;
- ◀ הווקף ינהל את חיי היום-יום באתר;
- ◀ פעולות הנוגעות לשינוי הצביון בהר, כגון: עבודות ציבוריות, חפירות ארכאולוגיות, תכנון ובנייה וביקורים של לא-מוסלמים יתואמו בהסכמת הצדדים;
- ◀ ועדה משותפת (ישראלית-פלסטינית-ירדנית), בשיתוף גורם בין-לאומי, תפקד על יישום ועל שמירת ההסדר בהר.

שלוש האפשרויות המוצעות לבחינה הן:

**אפשרות א':** ריבונות ישראלית; לא יתאפשר ביטוי מעשי לזיקה הדתית היהודית בהר; ישראל תהיה אחראית לביטחון ולסדר הציבורי;

האפשרויות המוצעות להסדר בנוגע להר הבית עשויות להיראות חלקן בלתי-קבילות בעיני הצדדים מפאת הפער הגדולים שבין עמדותיהם ושאיופיהם השונות. הצגת האפשרויות נועדה להמחיש את הדילמה המהותית בה יימצאו הנושאים והנותנים בבואם להשיג הסדר, בין המשמעות הסמלית העמוקה המיוחסת לריבונות מדינית בהר הבית לבין המשמעות הדתית-רוחנית של המקום. האפשרויות נבדלות זו מזו בכך שאם תוענק הריבונות בהר הבית לצד אחד – יחוזק מעמדו הדתי-רוחני של הצד האחר. אפשרות בה צד אחד יינהג גם מריבונות מדינית וגם מיתרון במעמד הדתי אינה נראית מאוזנת.

האפשרויות להסדר בהר הבית ייבחנו, בין היתר, במידה בה הן משנות את המצב הקיים (הסטטוס-קוו) הנשען על הסדרים שנקבעו במחצית המאה ה-19 ונשמרו גם תחת שלטון ישראל. בשל הרגישות הרבה, קיימת נטייה לאמץ את הסטטוס-קוו ולהמשיכו, ואפשרויות המציעות לשנותו נתפסות כבעלות עדיפות נמוכה או חסרות-סיכוי. עם זאת, הסטטוס-קוו אינו משקף, בהכרח, איזון בין השאיפות הדתיות והלאומיות של הצדדים. שמירת הסטטוס-קוו היא חיונית לשם מניעת

אורבני שרובו פלסטיני ובשל היותו מקום תפילה מוסלמי יום-יומי.

### חלופה ב': חלוקת הריבונות בעיר ומשטר מיוחד בעיר העתיקה או בכל האגן ההיסטורי

ההיגיון המכונן של הקמת משטר מיוחד בעיר העתיקה, מבוסס על הבנת הקושי של הצדדים להסכים על המעמד הריבוני של העיר העתיקה. היגיון זה מקנה עדיפות גבוהה לאפשרות של אי-הגדרת הריבונות והחלת משטר מיוחד גם על הר הבית (אפשרות ב' להסדר בהר).

### חלופה ג': ירושלים 'עיר פתוחה' עם חלוקת הריבונות בעיר, ללא חלוקה פיזית

ככל שחלוקת הריבונות תיעשה על בסיס עקרונות חלופה א', עשויה להינתן עדיפות להגדרת ריבונות פלסטינית בהר. אם חלוקת הריבונות תתבסס על עקרונות חלופה ב', תינתן עדיפות לאי-הגדרת הריבונות בהר הבית.

החלופות המוצעות להסדר בעיר אינן סותרות את האפשרות לריבונות ישראלית בהר, אך העקרונות המכוננים אותן אינם מקנים עדיפות לאפשרות זו.

**אפשרות ב':** הריבונות בשטח הר הבית לא תוגדר; הביטוי המעשי לזיקת היהודים בהר יידון במו"מ; כוח משותף/בין-לאומי יהיה אחראי לביטחון ולסדר הציבורי;

**אפשרות ג':** הריבונות בהר תהיה פלסטינית; יתאפשר ביטוי מעשי לזיקת היהודים במרחב ההר; כוח פלסטיני יהיה אחראי לביטחון ולסדר הציבורי. ייתכנו הסדרים מיוחדים לכניסת יהודים.

### חלופות להסדר בעיר, אפשרויות להסדר בהר והיחס ביניהן

האפשרויות להסדר בהר הבית ניתנות, תאורטית, ליישום בכל אחת מן החלופות שהוצגו לעיל להסדר בעיר, אך יש מהן התואמות יותר לחלופה ספציפית. להלן היחסים האפשריים בין החלופות בעיר לבין החלופות בהר.

#### חלופה א': חלוקת הריבונות בעיר כולל חלוקה פיזית

ההיגיון המכונן של חלוקת הריבונות על בסיס אתני בכל העיר, ובכלל זה בעיר העתיקה, יכול להצביע על עדיפות להגדרת ריבונות פלסטינית בהר (אפשרות ג' להסדר בהר), וזאת בשל מיקום ההר במרחב

## מודל להערכת החלופות

החלופות מתבססת על הערכת מומחים את המענה של כל חלופה בממדי תוכן ומגדרים. ממדי התוכן הנראים משמעותיים

מודל ההערכה, שפותח לצורך עבודה זו, מאפשר ניתוח שיטתי של כל חלופה וחלופה והשוואה ביניהן. ההשוואה בין

מחזקות או מחלישות את החווייה הזהותית בעיר ואת משמעותה בתודעת אלה הרואים בה ערך. הקריטריונים להערכת הממד הזהותי הדתי-לאומי הם:

- ◀ חופש הגישה למקומות קדושים;
- ◀ חופש הפולחן והאפשרות לקיים אירועים דתיים;
- ◀ שמירת הצביון הפיזי;
- ◀ שמירת הצביון החברתי-קהילתי בשכונות העיר השונות ובמרחב הציבורי;
- ◀ האפשרות להציב סמלים דתיים ולאומיים במרחב העיר;
- ◀ האפשרות לניהול אתרים קדושים במרחב הריבוני של הצד האחר;
- ◀ הממד הסמלי של הריבונות בעיר העתיקה ובמקומות הקדושים.

### הממד הביטחוני

בתחום זה נבחן באיזו מידה נותנות החלופות השונות מענה לאתגרי הביטחון הייחודיים לירושלים. הקריטריונים להערכת הממד הביטחוני הם:

- ◀ פשטות שיתוף הפעולה הביטחוני הנדרש בין הצדדים;
- ◀ יכולת המודיעין;
- ◀ משטר הגבול;
- ◀ היכולת והיעילות של התערבות כוחות ביטחון בזירת אירוע;
- ◀ יכולת אכיפת החוק והסדר הציבורי.

לבחינת האפשרות להשגת הסדר בירושלים וליישומו בהצלחה הם: הממד הזהותי הדתי-לאומי; הממד הביטחוני; הממד המוניציפלי-ניהולי; הממד הכלכלי, והממד המשפטי. הממד הזהותי והממד הביטחוני יהיו, ככל הנראה, המשפיעים יותר בתהליך קבלת החלטות על החלופות המועדפות. מעבר לחמשת ממדי התוכן, ייבחנו החלופות לאור פוטנציאל ההיתכנות שלהן. לצורך הערכת החלופות נדרשנו להנחות שונות ביחס למענים המצופים בממדי התוכן הנבדקים. ההערכה מציגה ניתוח השוואתי בין החלופות על פי הממדים השונים, המסייע לעמוד על היתרונות והחסרונות היחסיים של החלופות השונות, אך אינה ממליצה על חלופה נבחרת. זוהי סמכותם של מקבלי החלטות.

לכל ממד הוגדרו קריטריונים רלוונטיים שבאמצעותם ניתן להעריך את איכות המענה שמעמידה לו חלופה נתונה. הערכת הקריטריונים נעשתה בסילום של 1-5, כאשר 1 מסמן מענה חלש של החלופה על פי הקריטריון הנבחן ו-5 מסמן מענה טוב של החלופה. תוצאות ההערכה של ממד ספציפי של חלופה נתונה על פי הקריטריונים המיוחסים לו, הוגדרו בשלוש רמות: טוב, בינוני וחלש. להלן פירוט הממדים והקריטריונים להערכתם.

### הממד הזהותי הדתי-לאומי

בתחום זה נבחן באיזו מידה נותנות החלופות השונות מענה לערך הזהותי דתי-לאומי המיוחס לעיר, ואם החלופות השונות



## הממד המוניציפלי

בתחום זה נבחן באיזו מידה נותנות החלופות השונות מענה לצורכי התפקוד העירוני ומאפשרות מרקם חיים נוח ומשגשג. הקריטריונים להערכת הממד המוניציפלי הם:

- ◀ איכות השירותים החברתיים והפיזיים;
- ◀ פיתוח ותחזוקת התשתיות;
- ◀ אפשרויות התנועה במרחב העיר;
- ◀ פשטות התיאום הנדרש לשם שיתוף פעולה מוניציפלי בין הצדדים;
- ◀ אפשרויות הפיתוח העירוני;
- ◀ הסיכוי להיווצרות אזורי-ספר עירוניים לאורך קו הגבול.

## הממד המשפטי

בתחום זה נבחן באיזו מידה נותנות החלופות השונות מענה לקיומה ולתפקודה של מערכת משפט במרחב העירוני ואת ההשלכות של החלופות על מימוש ושמירת זכויות האדם. הקריטריונים להערכת הממד המשפטי הם:

- ◀ שמירה על זכויות האדם;
- ◀ שמירת זכויות התושבים;
- ◀ פשטות מערכת החקיקה, המשפט ויכולת האכיפה;
- ◀ שמירת זכויות דתיות;
- ◀ שימור התרבות והמורשת;
- ◀ אכיפת אמנות בין-לאומיות.

## הממד הכלכלי

בתחום זה נבחן באיזו מידה נותנות החלופות השונות מענה לפיתוח הכלכלי של העיר. הקריטריונים להערכת התחום הכלכלי הם:

- ◀ האפשרות ליישם בירושלים את ההסדרים הכלכליים שיושגו בין ישראל למדינה הפלסטינית;
- ◀ פיתוח שוק התעסוקה;
- ◀ פיתוח המסחר;
- ◀ פיתוח התיירות;
- ◀ גיוס השקעות;
- ◀ עלויות ההסדר;
- ◀ פשטות המשטר הכלכלי והפיסקאלי;
- ◀ פשטות הרגולציה הכלכלית.

## פוטנציאל ההיתכנות של החלופות

פוטנציאל ההיתכנות של כל חלופה ייבחן על בסיס ניתוח שלושה מרכיבים: היכולת להשיג לגיטימציה להסדר; הערכת יציבות ההסדר לאורך זמן והיכולת ליישם את ההסדר.

### לגיטימציה

בתחום זה נבחן את היכולת להשיג לגיטימציה פוליטית וציבורית בישראל, בציבור הפלסטיני, בעולם המוסלמי ובעולם הנוצרי.

### יציבות

בתחום זה נבחן את איכות המענה לאינטרסים של ישראל; איכות המענה

### ישימות

בתחום זה נבחן את מידת הפשטות של החלופה להסדר, משך הזמן שיידרש לביצוע ההסדר ועלות ההסדר.

לאינטרסים של הפלסטינים; איכות המענה לצורכי היום-יום של האוכלוסיות ולמרקם החיים העירוני; פשטות שיתוף הפעולה בין הצדדים ורמת המחויבות של הגורמים הבין-לאומיים להסדר.

## הערכת החלופות

העדפנו את אלה בהן נשמר איזון בין הצדדים, על פני חלופות אשר בהן הפער שנוצר בין מימוש האינטרסים של הצדדים יכול להביא לשלילת האפשרות לקיים משא ומתן בהן.

**הערכת חלופה א':** הערכת חלופת משנה א' מציגה תוצאה חלשה-יחסית בכל הממדים שנבדקו, למעט בממד הביטחוני בו המענה שמציעה החלופה הוא טוב. הערכת חלופת משנה א' מציגה תוצאה בינונית-יחסית בממדים הזהותי והביטחוני בקשר לפוטנציאל ההיתכנות, אך תוצאה חלשה בממדים המוניציפלי, הכלכלי והמשפטי.

**הערכת חלופה ב':** הערכת חלופת משנה ב' מציגה תוצאה בינונית בכל הממדים שנבדקו ותוצאה טובה בקשר לפוטנציאל ההיתכנות. הערכת חלופת משנה ב' מציגה תוצאה טובה ביחס לממד הזהותי והמשפטי, תוצאה בינונית ביחס לממדים הביטחוני, המוניציפלי והכלכלי ותוצאה נמוכה ביחס לפוטנציאל ההיתכנות. הערכת חלופת משנה ב' מציגה תוצאה טובה ביחס לממד המשפטי ותוצאה בינונית ביחס לכל שאר הממדים.

הערכת החלופות המוצגת במסמך זה היא הערכה השוואתית יחסית המציגה יתרונות וחסרונות של כל חלופה בהתייחס לחברותיה ומדרגת אותן בהתאם. הערכה בוחנת את החלופות הן בהתייחס לשינוי הצפוי מן המצב הקיים והן בהתייחס לשאיפות השונות של הצדדים באשר לעתיד ובהתבסס על הנחות-תוכן רלוונטיות לממדים השונים.

ההערכה אינה מעניקה משקלות שונים לממדים השונים ולקריטריונים השונים המיוחסים להם. מקבלי ההחלטות יעניקו משקל שונה לממדים ולקריטריונים בהתאם להעדפותיהם, אם ירצו בכך. כותבי המסמך מניחים כי המשקל שיונתן על ידי מקבלי ההחלטות בהתייחס לממדים הזהותי והביטחוני ובאשר לפוטנציאל ההיתכנות יהיה רב יותר מאשר המשקל שיוחס לממדים האחרים וזאת בשל ייחודה של ירושלים.

הערכה זו בוחנת את החלופות מנקודת המבט הישראלית, אך ראינו לנכון להתייחס בממדים רלוונטיים להשלכות של החלופות על הצד הפלסטיני. כך עשינו בעיקר בבחינת פוטנציאל ההיתכנות לגבי סוגיות של לגיטימציה ואיכות המענה לאינטרסים של שני הצדדים. בהערכתנו את החלופות

## הערכת התלופות על פי המסדים



**המסדים לביחיבת התלופות:**

- ▶ המסד התרבותי דתו-לאומי
- ▶ המסד דתו-לאומי מוסדות התמורה ומוסדות הממשל של התמורה דתו-לאומי  
 \* המסד התרבותי דתו-לאומי של התמורה דתו-לאומי של התמורה דתו-לאומי
- ▶ המסד המדיני/מחוקק
- ▶ המסד תמורה אישית
- ▶ המסד תרבותי
- ▶ המסד התרבותי
- ▶ המסד הממשל
- ▶ המסד מוסדות התרבות
- ▶ מסד מוסדות התרבות
- ▶ מסד מוסדות התרבות
- ▶ מסד מוסדות התרבות
- ▶ מסד מוסדות התרבות

והמשפטי, והיא צפויה לגרום נזק של ממש בממדים המוניציפלי והכלכלי. בשונה מהערכת החלופות הקודמות, הערכה זו מתרכזת בממד התהליכי ובבחינת היתרונות והחסרונות של יישום ההסדר לאורך זמן. בשל כך, הערכת חלופה ד' אינה מוצגת בתרשימים המציגים את ההערכה המשווה בין החלופות לאור הקריטריונים של הממדים.

התרשים בעמ' 24 מציג השוואה כוללת בין החלופות על כלל הממדים שנבחנו.

**הערכת חלופה ג':** הערכת חלופה ג' מציגה תוצאה טובה ביחס לממד המוניציפלי, תוצאות בינוניות ביחס לממדים הזהותי, הכלכלי והמשפטי וכן ביחס לפוטנציאל ההיתכנות ותוצאה נמוכה ביחס לממד הביטחוני.

**הערכת חלופה ד':** הערכת חלופה ד', המציעה הסדר מדורג של חלופה ג', מציגה יתרון רק בקשר לממד הביטחוני. לחלופה זו יש חסרונות ביחס לממדים הזהותי

## חלופות בהיעדר הסדר כולל

### א. ניהול עצמי פלסטיני

קיימות מספר חלופות לניהול עצמי פלסטיני במזרח-ירושלים והן נבדלות זו מזו בהיקף המרחב הגאוגרפי עליו יחול, במעמד החוקי והמנהלי של הניהול העצמי ובהיקף סמכויותיו, בהן: הגברת מעורבות התושבים בניהול השכונות על בסיס המצב הקיים; הענקת אוטונומיה לרבעים פלסטיניים; הקמת עיריית-משנה אוטונומית שתהיה כפופה לעיריית-ירושלים והקמת עירייה עצמאית ישראלית במזרח-ירושלים.

### ב. היפרדות משכונות במזרח-ירושלים

הסגת הריבונות הישראלית משכונות פריפריאליות של העיר, תוך שינוי הגבולות המוניציפליים הנוכחיים והעברתן לאחריות הרשות הפלסטינית.

הנסיבות שיכולות להביא את מקבלי ההחלטות לפנות ממאמץ להסדר כולל אל חלופות שעשויות להיות רלוונטיות בהיעדרו הן:

- ◀ שני הצדדים מעוניינים להתקדם לקראת הסדר בירושלים, אך הפערים ביניהם גדולים והם מוכנים לשקול צעדים חלקיים כשלבי-ביניים;
- ◀ הצד הישראלי מעוניין להתקדם לקראת הסדר בירושלים והצד הפלסטיני אינו מוכן להתפשר;

- ◀ הצד הישראלי אינו מעוניין להתפשר ומחפש חלופות לשימור המצב הקיים או לקידום האינטרסים הישראליים.

הנסיבות השונות ישפיעו על הבחירה בין החלופות. החלופות החלקיות הנבחרות בהיעדר הסדר כולל הן:

## ג. אסטרטגיות לניהול ממתן של מזרח העיר

אסטרטגיות לניהול ממתן של מזרח העיר, יתבססו על שלושה מרכיבים מרכזיים: שיפור משמעותי באיכות החיים של התושבים; אכיפה נחושה של החוק והסדר והימנעות ממהלכים שיביאו להפרת האיזון העדין השורר באזורים הרגישים של העיר.

## הערכת ההיתכנות של צעדים חלקיים בירושלים

על מנת שמהלך חלקי יהיה מוסכם על שני הצדדים, צריכים להתקיים התנאים הבאים:

- ◀ המהלך משרת הן את האינטרסים הישר-אליים והן את האינטרסים הפלסטיניים;
- ◀ המהלך הוא צעד חלקי המקדם או יוצר תשתית ליישום עתידי של הסדר כולל בעיר;
- ◀ קיימות ערבויות בין-לאומיות להבטחת יישומו של הסדר כולל במסגרת זמן נתונה;

◀ המהלך יכלול מאמץ ישראלי-פלסטיני לשיפור תנאי החיים של התושבים ולהבטחת זכויותיהם.

על מנת שמהלך ישראלי חד-צדדי יהיה קביל בנסיבות הבין-לאומיות הרגישות לגבי ירושלים צריכים להתקיים התנאים הבאים:

- ◀ המהלך אינו יוצר שינוי מדיני בירושלים ואינו חוסם אפשרויות מדיניות לעתיד;
- ◀ המהלך מכוון להפגת מתחים ולשיפור תנאי החיים של התושבים;
- ◀ המהלך אינו משנה את הסטטוס-קוו בהר הבית.

ניתן ליישם את כל החלופות דלעיל בהסכמה בין הצדדים. מהלך של היפרדות ישראלית משכונות (חלופה ב') באופן חד-צדדי צפוי להיתקל בהתנגדות פלסטינית.

## היבטים תהליכיים במשא ומתן

### עבודת-מטה ותהליכי הכרעה

מקבלי החלטות יידרשו לקבל, בשלב הראשון, הכרעה עקרונית בין שלוש החלופות העיקריות המוצגות במסמך זה. בחירה ראשונית באחת מן החלופות א' או ב' – תאפשר לעבור לבחינת חלופות המשנה של כל אחת מהן. הבחירה בחלופה ג' תאפשר בחינה של היתרונות והחסרונות

של חלופה ד', המציעה הסדר מדורג של החלופה. שלילת חלופה ג' תייתר את הדיון בחלופה ד'. תיתכן כמובן אפשרות של שילוב מרכיבים מחלופות שונות.

מוצע להקים צוותים לעבודת-מטה מפורטת בכל אחת מן הסוגיות הבאות: ריבונות וגבולות; הר הבית והמקומות הקדושים; הסדרי ביטחון; הסדרים מוני-

עמדה חיובית בהתייחס לחלופה המדינית שתוגדר על ידי הצדדים.

### **הכרה הדדית בזיקה הדתית וההיסטורית**

להכרה הדדית בזיקה ההיסטורית והדתית של הצדדים אל ירושלים והר הבית, תהיה השפעה חיובית על האפשרות להשיג הסכם בשני הצדדים. הכרה ישראלית בזיקה המוסלמית לירושלים אינה גורמת נזק לאינטרס הישראלי.

### **עיתוי המשא ומתן על עתיד ירושלים**

אין עדיפות מובהקת להקדמת הדיון בסוגיות הליבה האחרות על פני שאלת ירושלים. הדיון בסוגיה זו יכול להתקיים במקביל לדיון בשאר סוגיות הליבה. במכלול הסוגיות העומדות על הפרק לקראת ההסדר בירושלים – תהיה סוגיית הר הבית המאתגרת ביותר ויש להניח כי יקל ליישב תחילה את רכיבי ההסדר האחרים.

### **סחר-חליפין ('טרייד-אופ') בין סוגיות ליבה ערכיות**

יצירת תלות בין שתי סוגיות ליבה, כמו שאלת ירושלים וסוגיית הפליטים – עלולה להזיק להשגת ההסדר. הממד הערכי הנוכח בשאלת ירושלים מחייב מענה למאויים הלאומיים והדתיים של שני הצדדים ולכן עדיף שהאיזון בין מאויים אלה ימצא בתוך תחום התוכן של שאלת ירושלים. ויתור בירושלים בתמורה לויתור בסוגיית

ציפליים; מעמד התושבים; משטר מיוחד, אם תיבחר חלופה ב'; מודל 'העיר הפתוחה', אם תיבחר חלופה ג'; מעמדה העולמי של ירושלים; בניית לגיטימציה להסדר.

### **השתתפות גורמים מוסלמיים ונוצריים במשא ומתן על עתיד ירושלים**

מפאת מעמדה הדתי של ירושלים, עתידה אינו רק עניינם של הישראלים והפלסטינים, אלא גם של גורמים רבים בעולם הערבי-מוסלמי ובעולם הנוצרי. היתרונות שבהכללת מדינות מוסלמיות כגון: סעודיה, ירדן ומצרים במשא ומתן על ירושלים הם הגברת אמון הציבור בתהליך המו"מ והגברת הסיכוי להסדר. אבל שילוב גורמים מוסלמיים בתהליך המו"מ לא יוגבל בהכרח להיבטים דתיים וייתכן שאלה יִדְרְשו להיות מעורבים ביישום ההסדר. בהקשר זה יש להזכיר כי בהסכם השלום עם ירדן התחייבה ישראל בפני הממלכה ההאשמית להעניק לה מעמד מיוחד בהסדר הקבע בכל הקשור להר הבית.

שילוב גורמים בעולם הנוצרי בתהליך המו"מ בהקשריו הדתיים עשוי לחזק את הלגיטימציה הבין-לאומית להסדר, וזאת בשל הרגישות הגבוהה למעמד המקומות הקדושים לנצרות ולחופש הגישה והפולחן.

שילוב אנשי-דת במו"מ צריך להיבחן לפי תרומתו לתהליך ולפי יכולתו להעניק גושפנקא דתית להסכמים שיוגדרו על-ידי המנהיגות המדינית. מוצע לשקול קיום שיח דתי לצד המשא ומתן המדיני ולשתף בו אנשי-דת מתונים שעשויים לנקוט

הפליטים עלול להפר את האיזון הנדרש בעיר.

### היבטים משפטיים לקראת הסדר בירושלים

החוק הישראלי הציב חסמים משמעותיים בפני שינוי גבולות הריבונות של ישראל בכלל, והאפשרות לשנות את גבולות ירושלים בפרט, וזאת באמצעות חוקי-יסוד: 'חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל), תשנ"ט-1999' ו-'חוק ירושלים בירת-ישראל, תש"מ-1980' על תיקוניהם במשך השנים. כדי לממש כל אחת מן החלופות, יהיה צורך בהליך חקיקה שיזכה לתמיכת רוב מוחלט או אף מיוחס של חברי הכנסת על מנת לאשר את ההסדר, וייתכן אף במשאל-עם.

הסכם כולל. הגדרת הר הבית תחת 'ריבונות האל' והכרה בזיקה היהודית להר מגבירות באופן ניכר את שיעור התמיכה של הציבור היהודי בהסדר.

על מנת להגדיל את הלגיטימציה להסדר בירושלים בקרב הציבור הישראלי יש להבליט את היסודות הבאים: חלוקת העיר תבטיח את הצביון היהודי של ירושלים; ההסדר מבטיח הכרה עולמית בירושלים הישראלית כבירת-ישראל ואת העברת השגרירויות לעיר; ההסדר מאפשר הכרה עולמית בזיקה הדתית וההיסטורית של היהודים לירושלים ולהר הבית; ההסדר יהפוך את ירושלים למוקד תיירות עולמי ויבטיח את שגשוגה; ההפרדות מן הפלסטינים והסדרי הביטחון יגבירו את הביטחון ואת השלווה בעיר.

היסודות העיקריים שיש להבליט על מנת להשיג לגיטימציה להסדר בירושלים בקרב הציבור הפלסטיני הם: אל-קודס תוכר כבירת המדינה הפלסטינית והשגרירויות יעברו לתחומה; ההסדר בירושלים יבטיח את מעמדו של אל-חרם אל-שריף כמקום קדוש וכמקום תפילה מוסלמי; ההסדר יהפוך את ירושלים למוקד תיירות עולמי ויבטיח את שגשוגה.

### בניית לגיטימציה ציבורית להסדר בירושלים

מניתוח סקרים עדכניים עולה כי בקרב הציבור היהודי קיימת נכונות לשקול בחיוב הסדרים בירושלים. כשליש מן היהודים בישראל מוכנים לשקול בחיוב את חלוקת העיר העתיקה, ריבונות פלסטינית בהר הבית וקיום שתי בירות בירושלים, במסגרת

מסמך זה עוסק בשאלת ירושלים, שהיא המאתגרת והמורכבת ביותר בדרך להסדר בין הצדדים בסכסוך הישראלי-פלסטיני ופתרונה חיוני להשגתו. כותבי המסמך, חוקרי מכון ירושלים למחקרי מדיניות, מבקשים להציג בפני הנושא והנותן הישראלי מבט מקיף על המשא ומתן על ירושלים ולהעמיד לרשותו את תשתית הידע הנדרשת לקראת משא ומתן עתידי.

המסמך כולל: חומר רקע על ירושלים; מבוא למשא ומתן על ירושלים; חלופות אפשריות להסדר כולל; ניתוח השוואתי מקיף של החלופות; חלופות למהלכים חלקיים ועיון בסוגיות הנוגעות להיערכות לקראת משא ומתן ולאופן ניהולו.

מכון ירושלים למחקרי מדיניות עוסק זה למעלה משני עשורים בחשיבה על הסוגיות הגאופוליטיות הקשורות בירושלים.

**מכון ירושלים למחקרי מדיניות** (לשעבר מכון ירושלים לחקר ישראל, נוסד בשנת 1978) הוא מכון למחקרי מדיניות, הפועל שלא למטרות רווח.

משימת המכון היא ליצור תשתית נתונים לעיר, לנתח מגמות, לבחון אלטרנטיבות ולהציע המלצות מדיניות במטרה לשפר את תהליך קבלת ההחלטות ולהשפיע על עיצוב המדיניות לתועלת הציבור הרחב.

תחומי המחקר העיקריים של המכון הם:

- מחקרי העיר ירושלים בתחומים הבאים: אורבני, דמוגרפי, חברתי, כלכלי, פיזי וגאופוליטי;
- מחקרי מדיניות סביבה וקיימות;
- מחקרי מדיניות צמיחה וחדשנות;
- מחקרי החברה החרדית.

מכון ירושלים  
INSTITUTE FOR POLICY RESEARCH  
מחקרי מדיניות  
معهد القدس  
لبحث السياسات



**מכון ירושלים למחקרי מדיניות**

בית חי אלישר

רחוב רד"ק 20, ירושלים 9218604

טל': 02-5630175

פקס: 02-5639814

דוא"ל: [machon@jerusalemresearch.org](mailto:machon@jerusalemresearch.org)

אתר אינטרנט: <http://jerusalemresearch.org/>