האגודה לזכויות האזרח בישראל
جمعية حقوق المواطن في اسرائيل
Association for Civil Rights in Israel

ירושלים המזרחית – תמונת מצב

מאי 2023

ביוני 1967 כבשה ישראל את ירושלים המזרחית לצד כיבוש הגדה המערבית, רצועת עזה, רמת הגולן וחצי האי סיני. מספר שבועות לאחר הכיבוש סיפחה מדינת ישראל שטחים בירושלים ובסביבותיה, הידועים היום כירושלים המזרחית. כך נוספו כ-70,500 דונם לשטח השיפוט העירוני של ירושלים תחת שלטון ישראל (שהיה עד אז כ-38,000 דונם). לאחר הסיפוח הוחלו המינהל, המשפט והשיפוט של ישראל על שטחים אלה.

סיפוח ירושלים המזרחית מנוגד לחוק הבינלאומי, ואינו מוכר על ידי מרבית מדינות העולם.

סיפוח ירושלים המזרחית הכניס לתחומי העיר כ-66,000 ערבים פלסטינים שהתגוררו בשטח שסופח (כ-24% מאוכלוסיית העיר דאז). לאחר הסיפוח הם קיבלו מעמד של תושבי קבע בישראל. משמעות הדבר היא ש**כל עוד שולטת ישראל בשטח ירושלים המזרחית ומגדירה את תושביה כתושבי ישראל, היא מחויבת לנהוג כלפיהם באופן שוויוני**. גם על-פי החוק הישראלי עצמו, תושבים אלה זכאים לכל השירותים והזכויות שמהם נהנים אזרחי המדינה, למעט הזכות להצביע בבחירות לכנסת. למרות זאת, **מאז 1967 נמנעות הרשויות הישראליות מלהקצות לירושלים המזרחית משאבים ראויים,** שיאפשרו לספק לתושבות ולתושבים שירותים הולמים ולענות על הצרכים הפיזיים של האזור ועל צורכי האוכלוסייה ההולכת וגדלה.

תושבי ותושבות ירושלים המזרחית סובלים מאפליה מצד הרשויות הישראליות למעלה מ-55 שנים. **מדיניות האפליה מקבלת ביטוי מעשי בכל מישורי החיים**: אפליה בתחומי התכנון והבנייה, הפקעת קרקעות והשקעה מינימלית בתשתיות פיזיות ובשירותים הממשלתיים והעירוניים, תקצוב חסר למוסדות חינוך, אפליה בשירותים הסוציאליים. אלה מובילים לקיום יומיומי קשה ולשורה של פגיעות בזכויות האדם הבסיסיות ביותר ובהן הזכויות למים, לדיור, לחינוך, לשירותי רווחה ולקיום בכבוד. לצד זאת סובלים התושבים הפלסטינים בירושלים המזרחית משיטור יתר, מאלימות משטרתית ומפגיעה מתמשכת בחופש הביטוי והמחאה שלהם.

מדיניות האפליה וההזנחה מקדמת את האינטרס של ישראל לשמור על רוב יהודי בעיר ולדחוק את תושביה הפלסטינים של ירושלים אל מחוצה לה. יתרה מכך, ישראל מסייעת למתנחלים המתיישבים בירושלים המזרחית, ואף מקדמת את התרחבות ההשתלטות שלהם על בתים ושכונות באזור זה.

מצבם של התושבים והתושבות המתגוררים בשכונות שמעבר לגדר ההפרדה חמור במיוחד. ניתוק העיר מהגדה בעקבות בניית הגדר, והצבת מחסומים בינם לבין חלקה המערבי של העיר, הביאו לקריסה כלכלית וחברתית של שכונות אלה. **רובם הגדול של התושבים בשכונות שמעבר לגדר אינם מקבלים את השירותים הבסיסים ביותר, וזכויותיהם לתנאי קיום נאותים ולכבוד נפגעות באורח אנוש**.

האגודה לזכויות האזרח פועלת שנים ארוכות על מנת להגן על זכויותיהם של התושבות והתושבים בירושלים המזרחית ולשפר את איכות השירותים והמשאבים המוקצים להם על ידי רשויות המדינה. בעמודים הבאים תתואר תמונת המצב בתחומים שבהם עוסקת האגודה בירושלים המזרחית. בדוח הנוכחי הושם דגש על **הפגיעה בזכויותיהם של קטינים פלסטינים** – ילדים ובני נוער, תושבי קבע בישראל, המתגוררים בירושלים המזרחית.

ילדים תושבי קבע זכאים לכל זכויות האדם שמעניק החוק הישראלי לקטינים. חלות עליהם גם הוראות האמנה הבינלאומית לזכויות הילד, שישראל אישררה בשנת 1991. החוק והאמנה מקנים לקטינים את הזכות לשוויון, את הזכות לחיים, לביטחון ולהתפתחות תקינה, ואת הזכויות לחינוך, לבריאות, לרווחה ולחופש הביטוי והמחשבה. אולם הפער שבין הוראות הדין למציאות בשטח הוא עצום. הנתונים שייפרסו כאן והתמונה העולה מהם מלמדים כי **רבות מזכויותיהם הבסיסיות של הילדות והילדים בירושלים המזרחית מופרות באופן עקבי ורחב היקף**.

אוכלוסייה

בירושלים, העיר הגדולה בישראל, חיים כ-951,100 בני אדם, מתוכם **כ-375,640** פלסטינים, המהווים כ-**39%** מכלל תושבי העיר.[1] רובם המוחלט מתגוררים בשכונות הנמצאות במזרח ובדרום העיר.

שיעור הילדים (בני 0-14) בירושלים הוא כ-33% מכלל אוכלוסיית ירושלים, נתון גבוה בהרבה משיעור הילדים בתל אביב (18%) ובכלל ישראל (28%). **35%** מהאוכלוסייה הפלסטינית בעיר הם ילדים, לעומת 33% בקרב האוכלוסייה היהודית בעיר.[2]

תושבות ומעמד

לרובם המכריע של הפלסטינים המתגוררים בירושלים המזרחית יש מעמד של תושבי קבע, אשר יכול להישלל מסיבות שונות. בין היתר, אפשר לשלול מעמד תושבות עקב שהייה ממושכת בחו"ל או מטעמים של הפרת אמונים. בשל כך, וחרף העובדה שמרבית התושבות והתושבים הפלסטינים נולדו בירושלים ומשפחתם גרה בה דורי דורות, המעמד שנכפה עליהם על ידי ישראל לאחר כיבוש העיר הופך את תושבותם למותנית, ותחת איום מתמיד בשלילתה. שלילת המעמד משמעותה שלילת הזכויות שלהן זכאי התושב, ובהן הזכות לחיי משפחה, חופש התנועה, הזכות לעבוד, גישה לשירותי בריאות, רווחה וחינוך והזכות לקניין.

בין השנים 1967-2022 שללה ישראל את מעמד התושבות של **14,808** פלסטינים תושבי ירושלים. בשנת 2022 הפקיע משרד הפנים את תושבות הקבע של **81** פלסטינים מירושלים המזרחית, בהם 42 נשים וקטין אחד.[3]

תושבי ירושלים המזרחית שמבקשים לקבל אזרחות ישראלית צריכים לעבור הליך סבוך, שיכול לקחת מספר שנים.[4] למרות זאת, לאורך השנים חלה עלייה במספר תושבי ירושלים המזרחית המבקשים לקבל אזרחות ישראלית. כך, למשל, בשנת 2020 הוגשו **1,633** בקשות התאזרחות, ואושרו **934** בקשות. ב-2019 אושר מספר שיא של **1,200** בקשות התאזרחות.[5]

עוני ואבטלה

ירושלים היא אחת מהערים העניות בישראל. בעוד שבשנת 2020 20% מהמשפחות, 21% מהנפשות ו-29% מהילדים בישראל חיו מתחת לקו העוני, בירושלים נתוני העוני מזנקים: 38%

---

[1] נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2021 (באתר האינטרנט של הלמ"ס).

[2] יניב, ע', חדד, נ' ואסף-שפירא, י' (2022). **על נתונייך 2022 — מצב קיים ומגמות שינוי**. מכון ירושלים למחקרי מדיניות.

[3] על פי תשובת משרד הפנים מיום 9.3.2023 לבקשת חופש מידע שהוגשה על ידי המוקד להגנת הפרט.

[4] דו"ח מבקר המדינה – טיפול המדינה במעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים, יוני 2019

[5] מאיה הורדניצ'אנו, זינוק בבקשות לקבלת אזרחות של תושבי מזרח ירושלים, ירידה במספר האישורים, חדשות וואלה, 6.1.2021.

מהמשפחות בירושלים (123,100), 43% מהנפשות (416,400) ו-53% מהילדים (206,900) חיו מתחת לקו העוני בשנת 2020.[6]

תושביה הפלסטינים של ירושלים המזרחית סובלים משיעורי עוני ואבטלה גבוהים במיוחד, אף ביחס לנתונים הקשים בשאר חלקי העיר. בשנת 2020 **57%** מהמשפחות הפלסטיניות בירושלים, **61%** מהנפשות ו-**70%** מהילדים חיו מתחת לקו העוני.[7]

ביטוי נוסף לחומרת העוני של האוכלוסייה הפלסטינית בירושלים הוא גודל משק הבית, המהווה אינדיקציה למספר הנפשות שיש לכלכל תחת קורת גג אחת. הגודל הממוצע של משק הבית באוכלוסייה הפלסטינית (**4.8**) גבוה משמעותית מהגודל הממוצע של משק הבית באוכלוסייה היהודית (3.4).

בשנת 2021 השתתפו **כ-69%** מהגברים הפלסטינים **ו-26%** מהנשים הפלסטיניות תושבי ירושלים המזרחית בכוח העבודה. שיעורן של נשים פלסטיניות עובדות נמוך באורח משמעותי מזה של נשים יהודיות, אשר עומד על 74%.[8] על פי הדוח השנתי של מכון ירושלים למחקרי מדיניות, הסוקר מדי שנה נתונים סטטיסטיים ומגמות שינוי לגבי ירושלים, "שיעור ההשתתפות הנמוך בכוח העבודה של הנשים הערביות קשור במספר גורמים, בהם אי-הכרה בתארים אקדמיים ממוסדות פלסטיניים, היעדר תשתיות תומכות לאימהות עובדות (מעונות וגני ילדים), היעדר ניסיון תעסוקתי ונטוורקינג ורמת שליטה נמוכה בעברית ובאנגלית."[9]

רווחה

לנוכח שיעור העוני הגבוה בירושלים המזרחית שירותי הרווחה שם חיוניים, אולם ההקצאה רחוקה מלענות על הצרכים. בירושלים המזרחית פועלות רק **שש** לשכות של שירותי הרווחה, לעומת 18 לשכות המטפלות באוכלוסייה הישראלית-יהודית המתגוררת בשאר חלקי העיר. מספר הלקוחות הממוצע ללשכת רווחה בירושלים המזרחית עומד על **5,647** לעומת 3,094 בשאר העיר.[10]

המצב חמור עוד יותר כאשר מדובר בילדים ונוער בסיכון. מספר הילדים בירושלים המוגדרים כנמצאים בסיכון על ידי מחלקת הרווחה של העירייה הוא 39,919, מתוכם 13,823 ילדים הם תושבי ירושלים המזרחית (**34%**). מספר המשפחות בירושלים המטופלות על ידי מחלקת הרווחה שילדיהן מוגדרים כילדים בסיכון הוא 15,798, מתוכן 5,061 מתגוררות במזרח העיר (**32%**).

חרף נתונים קשים אלו, המסגרות הקיימות רחוקות מלספק מענה הולם. רק **חמישה** מתוך 121 מעונות יום נמצאים בירושלים המזרחית. מתוך 500 משפחתונים בעיר לילדים עד גיל שלוש, **26** בלבד ממוקמים במזרח העיר.

מתוך 36 המועדוניות הקיימות בירושלים, שבהן משתתפים 540 ילדים, בירושלים המזרחית יש רק **ארבע** מועדוניות, אליהן מגיעים 60 ילדים בלבד. בירושלים כולה קיימות רק שתי מועדוניות לילדים עם בעיות התנהגות, **אף אחת** מהן איננה במזרח העיר.

---

[6] הערה: בשנים 2019 ו -2020 השתנה האופן שבו המוסד לביטוח לאומי מודד את נתוני העוני, ועל כן יש פערים בין הנתונים מוצגים בדו"ח זה לבין נתונים משנים קודמות.

[7] יניב, ע', חדד, נ' ואסף-שפירא, י' (2022). **על נתונייך 2022 — מצב קיים ומגמות שינוי**. מכון ירושלים למחקרי מדיניות.

[8] שם

[9] שם, עמ' 55

[10] תשובת המינהל לשירותי קהילה, אגף הרווחה, עיריית ירושלים, לבקשת חופש מידע של האגודה לזכויות האזרח, מרץ 2023.

בכל התחום המוניציפלי של העיר ירושלים יש שני מרכזי חירום לילדים, שאחד מהם מיועד לאוכלוסייה החרדית בלבד. **אין אף מרכז חירום אחד** שמיועד לתת מענה לילדים פלסטינים תושבי ירושלים המזרחית.[11]

האפליה מתחילה כבר מרגע הלידה, בפערי נגישות לתחנות טיפת חלב – שהן שירות חיוני לבריאותם של פעוטות וילדים רכים. מספר תחנות טיפת החלב שמפעילה העירייה לאוכלוסיית העיר הפלסטינית נמוך בהרבה מחלקה היחסי באוכלוסיית העיר: מתוך 32 תחנות טיפות חלב המופעלות על ידי העירייה, רק **חמש** ממוקמות בשכונותיה הפלסטיניות של העיר. שלוש תחנות נוספות, הממוקמות בשכונות המערביות, מספקות שירות גם לתושבים הפלסטינים, כמו גם שתי מרפאות של הסהר האדום ותחנת טיפת חלב המופעלת על ידי ספק חיצוני של משרד הבריאות בכפר עקב. בשכונות שבאזור מחנה הפליטים שועפאט, אשר מעבר לחומת ההפרדה, שבהן מתגוררים רבבות תושבים ואלפי תינוקות ופעוטות, לא פועלת ולו **תחנת טיפת חלב אחת** המופעלת על ידי עיריית ירושלים ואשר מפוקחת על ידי משרד הבריאות. בעקבות עתירת האגודה לזכויות האזרח התחייב משרד הבריאות באפריל 2022 להשלים מכרז להקמת מרפאת טיפת חלב בשכונות אלה תוך שלושה חודשים. חרף התחייבות זו המכרז לא יצא לדרך בתואנות שונות, וההליך המשפטי נמשך.[12]

חינוך

בתחום החינוך בירושלים המזרחית קיימת שורה של בעיות קשות, ובראשן נשירה רחבת היקף לצד מחסור חמור בכיתות לימוד ובמבני חינוך תקינים. שיעור הנשירה בקרב תלמידות ותלמידי ירושלים המזרחית עלה דרמטית במהלך מגפת הקורונה, אך גם שנתיים לאחר שמוסדות החינוך חזרו לשגרה המספרים עדיין גבוהים. על פי נתוני עיריית ירושלים, מספר הילדים תושבי ירושלים המזרחית בגילאי חינוך חובה (3-18) בשנת הלימודים תשפ"ב (2021/22) היה **143,048**.[13] מתוכם, רק 116,336[14] היו רשומים למסגרות החינוך השונות.[15] 26,712 קטינים,[16] שהם כ-**18.7%** מכלל אוכלוסיית הילדים בגילאי חינוך חובה, לא היו רשומים למסגרת חינוכית כלשהי.[17]

ילדי ירושלים המזרחית אשר פוקדים את ספסל הלימודים נאלצים להתמודד עם תנאים לקויים ומחסור חמור בתשתיות. בירושלים המזרחית חסרות **כ-1,699** כיתות לימוד.[18] למרות זאת קצב בנייתן של כיתות חדשות הוא אטי ואינו מספק. בשנת הלימודים 2020-2021 הושלמה בנייתן של

---

[11] תשובת אגף הרווחה בעיריית ירושלים לבקשת חופש מידע שהגישה האגודה לזכויות האזרח מיום 19.4.2023

[12] בג"ץ 7566/21 אלחוסייני נ' ראש שירותי בריאות הציבור, משרד הבריאות. כתבי בית הדין באתר האגודה לזכויות האזרח

[13] נתון זה משקף את מספר הילדים הרשומים במוסד חינוכי (כולל מוסדות חינוך פרטיים פלסטיניים) בצירוף מספר התלמידים שאינם רשומים באף מוסד לימוד על בסיס תשובות עיריית ירושלים לבקשות חופש מידע שהגישה האגודה לזכויות האזרח מיום 5.3.2023 ומיום 9.5.2023.

[14] מספר זה כולל את הערכת אגף החינוך בעיריית ירושלים כי בגנים פרטיים נמצאים כ-1,500 ילדים בגילאי 4-5, אף על פי שאין להם נתונים רשמיים על כך

[15] תשובת עיריית ירושלים מיום 5.3.2023 לבקשת חופש מידע שהגישה האגודה לזכויות האזרח בנוגע למערכת החינוך בירושלים המזרחית.

[16] נתון זה הוא נתון חסר מכיוון שאינו כולל את מספר נתונים הילדים בגילאי 3-4 אשר אינם רשומים באף מוסד חינוכי.

[17] תשובת אגף החינוך בעיריית ירושלים מיום 9.5.2023 לבקשת חופש מידע שהגישה האגודה לזכויות האזרח.

[18] תשובת עיריית ירושלים מיום 5.3.2023 לבקשת חופש מידע שהגישה האגודה לזכויות האזרח בנוגע למערכת החינוך בירושלים המזרחית.

108 כיתות לימוד בלבד, והעירייה שכרה 26 כיתות נוספות. בסך הכל אוכלסו 134 כיתות ב-12 מוסדות לימוד בלבד.[19]

מצוקת הכיתות החריפה בירושלים המזרחית ידועה מזה שנים רבות לעירייה ולמשרד החינוך, ואף נדונה בבתי המשפט. כבר בפברואר 2007, במסגרת דיון בבג"ץ, התחייבה המדינה לבנות בחמש השנים העוקבות 400 כיתות לימוד בירושלים המזרחית, בתקציב של כ-400 מיליון ש"ח. היקף בנייה זה נועד להדביק את קצב הגידול הטבעי אך לא לכסות על המחסור הקיים, אולם גם בניית כיתות אלו התעכבה, ובינתיים הביקוש והצורך בכיתות לימוד נוספות רק גבר.

מבנים רבים במוסדות החינוך בירושלים המזרחית מתאפיינים בליקויים, חלקם קשים ומסכני חיים. גם סוגיה זו מוכרת לגורמים השונים שנים רבות. כבר לפני 15 שנים התריע דו"ח מבקר המדינה מ-2008 כי רבות מכיתות הלימוד בירושלים המזרחית אינן תקניות או שוכנות במבנים שאינם מיועדים לשמש כמוסד חינוכי. על פי עיריית ירושלים, בשנת הלימודים 2021-2022 היו כ-740 כיתות לא תקניות אשר שמשו ככיתות לימוד (הנתון מתייחס לבתי הספר הרשמיים בלבד).[20]

דוגמה מזעזעת למצב הלקוי של מוסדות החינוך בעיר המזרחית ולהזנחתם על ידי העירייה היא בית הספר היסודי אל בירוני במחנה הפליטים שועפאט. בסוף אפריל 2023 פתח ועד ההורים של בית הספר בשביתה עקב מפגעים קשים ומסכני חיים בבית הספר, לאחר שפניות חוזרות ונשנות של ההורים וסגל בית הספר לעירייה לא נענו. קירות מתפוררים, טחב, זיזי ברזל מעוקמים, חוטי חשמל חשופים, מרצפות ומדרגות שבורות, חלונות מנופצים וערמות זבל בכניסה אליו הם רק חלק מהליקויים שנמצאו במבנה.

גם בדרך לבית הספר נתקלים תלמידי ירושלים המזרחית בקשיים ובסכנה לבטיחותם. בעקבות תלונות הורים, אשר קבלו על הסכנה הנשקפת לילדיהם בסביבת בתי הספר, ערכה האגודה לזכויות האזרח בדיקה ב-54 מוסדות חינוך ב-12 שכונות בירושלים המזרחית. הבדיקה העלתה תמונה עגומה של ליקויים קשים ומסכני חיים בהסדרי הבטיחות: ברובם המכריע של בתי הספר שנבחנו לא מוצב תמרור המגביל את מהירות התנועה ל-30 קמ"ש ואף לא תמרור הולכי רגל (ילדים חוצים); ברובם המכריע לא הותקנו פסי האטה להגבלת מהירות כלי רכב ולא שורטטו מעברי חציה; רק במיעוטם הוסדר אזור להעלאת ולהורדת תלמידים מהסעות ומרכב פרטי; ורק בחלקם הותקן מעקה בטיחות החוצץ בין בית הספר לדרך. פניות האגודה ופניות חוזרות ונשנות של הורים נענו בהתעלמות מוחלטת מצד העירייה. עקב כך, באוגוסט 2022 האגודה לזכויות האזרח ואיחוד הורי תלמידי בתי הספר של מזרח ירושלים עתרו לבית המשפט לעניינים מנהליים, בדרישה לחייב את עיריית ירושלים לתקן את הליקויים. בנובמבר 2022 נערך דיון בעתירה ובהמלצת בית המשפט הגיעו הצדדים להסכמה, אשר עוגנה בפסק הדין, לפיה העותרים יעבירו לעירייה רשימה של בתי ספר שליקויי הבטיחות בסביבתם חמורים, והעירייה תפעל לתיקונם.[21] למעלה מחצי שנה חלפה, אך רובם המוחלט של הליקויים טרם תוקן.

מעצרים, אלימות משטרתית ופגיעה בחופש המחאה והביטוי

תפקידה של משטרת ישראל הוא בראש ובראשונה להגן על אוכלוסייה אזרחית מפני פגיעה בנפש וברכוש ולשמור על הסדר הציבורי. תפקיד זה צריך להתבצע באופן שוויוני כלפי כלל האוכלוסייה, ובהתאם להוראות החוק ולנוהלי המשטרה. שוטרי משטרת ישראל נדרשים למלא תפקיד זה גם באירועים מורכבים ובזמנים מתוחים. הנתונים והעדויות מהשטח מציגים תמונה של שיטור יתר

[19] תשובת מנהלת החינוך בירושלים מיום 6.7.2021 לבקשת חופש מידע של עמותת עיר עמים.

[20] תשובת עיריית ירושלים מיום 5.3.2023 לבקשת חופש מידע שהגישה האגודה לזכויות האזרח בנוגע למערכת החינוך בירושלים המזרחית.

[21] ליקויי בטיחות בסמוך למוסדות חינוך בירושלים המזרחית, האגודה לזכויות האזרח, 20.11.22

ושימוש נרחב ובלתי מידתי באמצעים לפיזור הפגנות המופנה בעיקר (אם כי לא רק) כלפי תושביה הפלסטינים של ירושלים המזרחית.

מעצרי קטינים

אחת התופעות המדאיגות בכל הקשור לשיטור יתר בירושלים המזרחית הוא ההיקף הנרחב של מעצרי קטינים. **71.7%** מסך הקטינים (בני 12-17) שנעצרו בשנת 2022 בירושלים הם פלסטינים: מתוך 775 קטינים שנעצרו בעיר, 556 היו לא יהודים – רובם המכריע פלסטינים תושבי ירושלים המזרחית. **82.8%** מסך הקטינים הירושלמים שנעצרו עד תום ההליכים באותה שנה היו פלסטינים. 32 מהקטינים שנעצרו ב-2022 היו בני 12-13 – רובם המכריע (23, שהם **71.8%**) פלסטינים. **75%** מהקטינים שנשלחו למעצר בית ב-2022 היו פלסטינים. מתוך 422 כתבי אישום שהוגשו נגד קטינים בירושלים, 270 (**64%**) היו נגד קטינים פלסטינים.[22]

שימוש באמצעים אלימים באופן החורג מהנהלים לפיזור הפגנות והתקהלויות

הזכות להפגין היא בעלת מעמד של זכות חוקתית, הנובעת מחופש הביטוי ומהזכות לכבוד האדם. זכות זו מעוגנת גם באמנות בינלאומיות הנוגעות לזכויות האדם. לנוכח חשיבותה הרבה של הזכות למחות ולהפגין, בית המשפט העליון הבהיר לא פעם כי תפקידה של המשטרה הוא בראש ובראשונה לאפשר הפגנות, ולסייע במימוש הזכות להפגין.

תושביה הפלסטינים של ירושלים המזרחית סובלים שנים רבות מפגיעה בזכותם לחופש הביטוי והמחאה, ומהווים את אחת מקבוצות האוכלוסייה החשופות ביותר לפגיעה מאמצעים אלימים לפיזור הפגנות שבהם משתמשת המשטרה. באירועים רבים בירושלים המזרחית משתמשת המשטרה באופן נרחב ברימוני הלם, באלות ובבואש (מכת"זית עם מים מצחינים), והשוטרים מפעילים כוח מופרז. התנהלות משטרתית זו הופכת את אירועי המחאה לרוויי אלימות, ומרתיעה תושבות ותושבים מלקחת בהם חלק.

התנהלות המשטרה כלפי הפגנות והתקהלויות של האוכלוסייה הפלסטינית בירושלים המזרחית בכלל, ובאזור שער שכם בפרט, מעוררת פעמים רבות חשד כבד כי היא נובעת ממניעים זרים: הרתעה גורפת של התושבים מלהגיע לאזור, גרימת נזק ארוך טווח לעסקים ולמבנים וענישה קולקטיבית של כלל תושביה הפלסטינים של העיר.[23]

פגיעה בחופש הביטוי הפוליטי

חופש הביטוי הפוליטי – אשר הנפת דגל לאום נמנית עליו – זוכה להגנה משפטית מרבית. זאת בשל חיוניותו לקיום משטר דמוקרטי, חשיבותו החברתית והיותו חשוף יותר מכל צורת ביטוי להתנכלות מצד השלטון – כפי שמוכיחה התנהלות המשטרה.

בשנים האחרונות השתנתה המדיניות של משטרת מחוז ירושלים כלפי הנפת דגל פלסטין והצגתו בפומבי. אם עד לשנת 2018 נשאו מפגינים ומוחים דגלי פלסטין בהפגנות ובמשמרות מחאה כמעט ללא הפרעה, הרי שמאז פועלת המשטרה לסילוקו השיטתי של הדגל מהמרחב הציבורי. פרקטיקה זו מלווה בהפעלת כוח כלפי המעזים לנופף בדגל, במעצרים, לעתים אלימים, של מי שמנסה להתנגד להחרמת הדגל ובהסלמה של אירועי מחאה שקטים.

בפברואר 2022 עתרה האגודה לזכויות האזרח נגד מדיניות פסולה זו של משטרת ישראל.[24] בעקבות העתירה פחתה מאוד ההתנכלות המשטרתית כלפי דגל פלסטין ומניפיו בהפגנות

---

[22] תשובת משטרת ישראל לבקשת חופש מידע של האגודה לזכויות האזרח, 12.2.2023.

[23] להרחבה ראו פניות האגודה בעניין התנהלות המשטרה בשייח ג'ראח ובשער שכם במאי 2021 וכן פנייתנו מאוקטובר 2021 בעקבות התנהלות פסולה של המשטרה בשער שכם.

[24] בג"ץ 1386/22 דיאב נ' מפכ"ל משטרת ישראל.

השבועיות בשייח ג'ראח. עם זאת, עדיין ישנם מקרים שבהם מתנכלת המשטרה ללא הצדקה לפעילים ולמפגינים המניפים דגלי פלסטין. כך לדוגמה בחודש ינואר 2023 נעצר הפעיל הפוליטי מוחמד אבו חומוס במהלך צעידתו השבועית באזור רחבת שער שכם, לאחד שסירב להוראת שוטרים להוריד את דגל פלסטין שנשא, על אף שמתיעוד האירוע עולה בירור כי מחאתו הפוליטית לא גרמה להפרת סדר או לפגיעה כלשהיא בשלום הציבור.

תכנון, בנייה וזכויות קרקע

תושביה הפלסטינים של ירושלים המזרחית סובלים מאפליה מתמשכת בכל הנוגע לזכויות קרקע, דיור ותכנון.

כבר עשרות שנים כמעט ואין אפשרות חוקית להנפיק היתרי בנייה למבנים חדשים בירושלים המזרחית. הגורמים למצב זה הם שילוב מורכב של הפקעת קרקעות (שרובן המכריע שימשו להקמת שכונות יהודיות) והיעדר הסדרה תכנונית של שאר הקרקעות, שגורם לכך שלא ניתן לקבל היתרי בנייה בחלקים נרחבים של העיר המזרחית. עקב חסמים תכנוניים, אפשרות הפיתוח של תשתיות ציבוריות בשכונות ירושלים המזרחית מוגבלת מאוד, ומרבית התכניות הן נקודתיות ואינן מייצרות עתודות בנייה משמעותיות.[25]

רק כ-**15%** משטחי ירושלים המזרחית (שהם **8.5%** משטחה של ירושלים כולה) מיועדים למגורים עבור תושביה הפלסטינים.[26] אחוזי הבנייה המותרים לפלסטינים בעיר נמוכים במיוחד. רק **2.6%** מכלל הקרקע בירושלים המזרחית מיועדת למבני ציבור לאוכלוסייה הפלסטינית של העיר.[27]

לעומת זאת, **תושבי השכונות היהודיות בירושלים נהנים מבנייה רחבת ממדים ומהשקעות עצומות.** בשנת 2021 החלה בנייתן של 3,200 דירות בירושלים. 79% מהתחלות הבנייה היו בשכונות יהודיות, לעומת 21% בשכונות פלסטיניות. **זו היא אפליה שמטרתה היא דחיקת האוכלוסייה הפלסטינית וצמצום המרחב הפוטנציאלי להתפתחות השכונות הערביות.**

צפיפות הדיור בירושלים היא הגדולה מבין הערים הגדולות בישראל, ועומדת על 1.15 נפשות לחדר. נתון זה גבוה מהממוצע הארצי, העומד על 0.9 נפשות לחדר.[28] צפיפות המגורים בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית עומדת בממוצע על כ-**1.7** נפשות לחדר – **כמעט פי שניים** מהצפיפות בשכונות היהודיות במערב העיר, שעומדת על נפש אחת לחדר.[29]

האפליה התכנונית הביאה לכך שמרבית המבנים בירושלים המזרחית נבנו ונבנים ללא היתרי בנייה. נראה כי מספר כה גבוה של בתים שנבנים ללא היתר, יותר משהוא מעיד על אי-ציות לחוק מוכיח כי מערכת התכנון אינה מתמודדת ואינה רוצה להתמודד עם צורכיהם האמיתיים של התושבים. **המשפחות המתגוררות בבתים אשר נבנו ללא היתר חיות בצפיפות ובחשש מתמיד מפני הרס קורת הגג שלראשן.** כל שנה נהרסים עשרות בתים, ומאות אנשים נשארים ללא קורת גג.

---

[25] עו"ד שרון קרני-כהן ואדר' אפרת כהן-בר, תיקון 116 לחוק התכנון והבנייה והשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית, במקום ועיר עמים, יולי 2019.

[26] עיר עמים ובמקום, הכל מתוכנן – על מדיניות של הכשלת תכנון בשכונות הפלסטיניות בירושלים, 2017.

[27] שם.

[28] בילי פרנקל, הלמ"ס: צפיפות הדיור בירושלים היא הגדולה ביותר מבין 8 הערים הגדולות, כלכליסט, 19.5.2020.

[29] יניב, ע', חדד, נ' ואסף-שפירא, י' (2022). **על נתונייך 2022 — מצב קיים ומגמות שינוי**. מכון ירושלים למחקרי מדיניות.

- בשנת 2020 נהרסו **121** בתי מגורים. כתוצאה מכך איבדו את ביתם 379 אנשים, מתוכם 194 קטינים/ות.[30]
- בשנת 2021 נהרסו **96** בתי מגורים. כתוצאה מכך איבדו את ביתם 302 אנשים, מתוכם 147 קטינים/ות.[31]
- בשנת 2022 נהרסו **85** בתי מגורים. כתוצאה מכך איבדו את ביתם 286 אנשים, מתוכם 143 קטינים.[32]
- מתחילת 2020 ועד סוף 2022 נהרסו בירושלים המזרחית **177** מבנים שאינם למגורים, כגון מחסנים ובתי עסק.[33]

בשנת 2017 שונה חוק התכנון והבנייה, והוקצו תקציבים להגברת הפעילות של היחידה הארצית לאכיפה ביישובים ערביים בתחומי ישראל.[34] התיקון לחוק הפך את עבירות התכנון והבנייה מעבירה פלילית לעבירה מינהלית, ועל ידי כך העניק לעיריות סמכויות להטיל קנסות כבדים הקשורים בעבירות אלו. כתוצאה מכך עלה בחדות מספר הבתים הנהרסים על ידי בעליהם, ובשנת 2022 שיעור ההריסות העצמיות היה **כ-62%**,[35] לעומת ממוצע של **21%** בשנים קודמות.[36]

לצד אלו, מאז הוקמה הממשלה ה-37, השר לביטחון לאומי איתמר בן גביר דוחק במשטרה לפעול לזירוז הריסת מבנים בירושלים המזרחית, ודורש להפעיל מדיניות של יד קשה כלפי תושביה הפלסטיניים של העיר בכל תחומי החיים. דומה שכל מטרתה של מדיניות זו היא ענישה קולקטיבית, לאור הצהרותיו של השר כי הנחיותיו ניתנו כתגובה לפיגועים. מדיניות זו מהווה שימוש לרעה בסמכות ונגועה בשיקולים זרים.[37]

בנוסף על החסמים התכנוניים סובלים תושביה הפלסטיניים של ירושלים המזרחית מאפליה בכל הנוגע לזכויותיהם על קרקעות ונכסים. המסכת החוקית היוצרת את המציאות המפלה נעוצה בשני חוקים שונים: האחד הוא חוק נכסי נפקדים שנחקק ב-1950, בראשית ימי המדינה, במטרה לאפשר למוסדות השלטון להשתלט על רכוש פלסטיני לאחר מלחמת העצמאות. כך, נכסים של פלסטינים שגורשו או שנסו מחוץ לגבולות מדינת ישראל במהלך המלחמה עברו לשליטת מדינת ישראל. לאחר כיבוש מזרח העיר וסיפוחה בשנת 1967 הוחל החוק גם על ירושלים המזרחית. החוק השני הוא חוק הסדרי משפט ומנהל שנחקק ב-1970, ואשר מחיל חלק מהוראות חוק נכסי נפקדים גם על שטחים שנכבשו ב-1967, קרי ירושלים המזרחית.

השילוב של שני החוקים יוצר מצב מפלה שבו יהודים יכולים לדרוש בחזרה נכסים בירושלים המזרחית שהיו בבעלותם לפני 1948 (למרות שכבר זכו לפיצוי מהמדינה על הנכסים שאיבדו), **בעוד שפלסטינים לא יכולים לדרוש בחזרה נכסים שהיו בבעלותם לפני 1948 – בירושלים המערבית או בכל מקום אחר בישראל**.

---

[30] בצלם, נתונים על הריסת בתים: הריסה בתואנה של בנייה ללא רישיון, 7.5.2023

[31] שם. במהלך 2021 היתה הפסקה בהריסות בתים בגלל הקורונה, אפשר להניח שאלמלא כן המספר היה גבוה יותר.

[32] שם.

[33] שם.

[34] עיר עמים, סיכום 2018: ירושלים המזרחית תחת מדיניות ישראל, ינואר 2019.

[35] בצלם, נתונים על הריסת בתים: הריסה בתואנה של בנייה ללא רישיון, 7.5.2023

[36] האומות המאוחדות – המשרד לתיאום עניינים הומניטריים, שיא בהריסות ובתפיסת מבנים ושלילה גוברת והולכת של הזכות לצדק, 8.12.2020.

[37] פניית האגודה לזכויות האזרח ועיר עמים ליועמ"שית לממשלה, הנחייתו הפסולה של השר לבטחון לאומי למשטרה לזרז הריסות מבנים במזרח ירושלים, 20.2.2023

השימוש שעושה מדינת ישראל בחוק מעמיק את הפגיעה בזכויות הפלסטינים. המדינה מאפשרת ואף מעודדת עמותות מתנחלים לקנות קרקעות בשכונות שהיו בבעלות יהודית לפני 1948 – ובכך להפוך לבעליהן לפי ההסדר החוקי המפלה. מדובר בהשתלטות מכוונת על קרקעות ומבנים בתמיכת מוסדות המדינה, על מנת לבסס נוכחות יהודית בשכונות פלסטיניות, תוך גירוש תושביהן ומחיקת זהותן.

השכונות שמעבר לחומת ההפרדה

בשנת 2002 הכריעה ממשלת ישראל בראשותו של אריאל שרון בעד הקמת חומת הפרדה בגדה המערבית ובאזור ירושלים. הטעמים שניתנו לכך היו ביטחוניים. תוואי החומה אינו חופף את הגבול המוניציפלי של ירושלים שנקבע ביוני 1967, ואינו חופף גם את הקו הירוק. התוואי שהוחלט עליו בירושלים הכניס "לתוך החומה" אזורים שהם חלק מהגדה המערבית, הוציא "מחוץ לחומה" שכונות ירושלמיות, ויצר מובלעות כלואות משני צדדיה. הפערים המשמעותיים בין תוואי החומה לבין הגבול המוניציפלי והגבול המדיני – פערים שהיו ידועים היטב למתכנני התוואי ולממשלה שאישרה אותו – יצרו בשכונות ובמובלעות שנותקו מהעיר מציאות חדשה של ואקום שלטוני, חוסר בהירות משפטי וכאוס תכנוני. אלו הביאו להידרדרות חריפה במצב השכונות ולפגיעות חמורות במהלך חייהם התקין ובזכויות האדם של תושביהן.

עם פרסום תוואי החומה המתוכנן בירושלים הוגשו נגדו עתירות לבג"ץ על ידי תושבי השכונות שנותרו מעבר לחומה ותושבי המובלעות שהיא יצרה.[38] התושבים דרשו לבטל כליל את הקמת החומה, או לחלופין לשנות את התוואי שלה כך שלא תחצוץ בינם לבין שאר חלקי העיר. בג"ץ דחה את העתירות בהסתמך על הבטחת הממשלה שמציאות החיים מעבר לחומה לא צפויה להיפגע בעקבות הקמתה. במיוחד נסמכו השופטים על החלטת ממשלה מס' 3873 מיולי 2005, שכותרתה "היערכות משרדי הממשלה בנושא עוטף ירושלים והטיפול באוכלוסייה במרחב ירושלים כתוצאה מהקמת הגדר".[39]

אולם התחייבויות המדינה לבג"ץ והחלטת הממשלה מעולם לא התממשו במלואן. משרדי הממשלה לא קיימו את ההתחייבויות לבניית בתי ספר, בתי חולים, סניפי דואר וכיוצ"ב בשכונות שמעבר לגדר. חמור מכך: עיריית ירושלים ורשויות נוספות כגון מכבי האש, מגן דוד אדום והמשטרה הפסיקו כמעט לחלוטין לפקוד את השכונות בעקבות הקמת החומה, ולמעשה נטשו אותן. גם ההבטחה שהמחסומים המקשרים בין השכונות שמעבר לחומה לבין שאר העיר יאפשרו מעבר מהיר וחלק התבררה כהבטחת שווא. התושבות והתושבים מתמודדים מדי יום עם זמני המתנה ארוכים ובלתי סבירים במחסומים, כמו גם עם תסבוכות בירוקרטיות לצורכי מעבר. בעתות חירום, למשל אחרי פיגועים, עשוי זמן ההמתנה במעבר למחסום להגיע לשלוש שעות ויותר.

במהלך 20 השנים האחרונות חוו תושבי השכונות שמעבר לחומה הידרדרות חמורה וחסרת תקדים בתנאי חייהם. בעוד השכונות הפלסטיניות שבתוך החומה מתמודדות עם הגבלות קשות שמציבה עיריית ירושלים במטרה לצמצם מאוד את הבנייה בהן, היעלמותם של גורמי האכיפה המשטרתיים והעירוניים בשכונות שמחוץ לחומה אפשרו בנייה של בניינים רבי קומות בהיקפים גדולים שאינם אופייניים לירושלים המזרחית. מצב זה, שבמסגרתו שיעור גבוה מהבנייה הוא ללא אישור, גורם

---

[38] לעניין השכונות הגדולות ראו למשל, בג"ץ 6080/04 מסלמאני נ' ראש הממשלה (פסק דין מיום 13.12.2006), וכן בג"ץ 6193/05 ועד תושבי ראס חמיס נ' הרשות המוסמכת (פסק דין מיום 25.11.2008) בנוגע למובלעות שיצרה החומה בדרום ירושלים. ראו, למשל, בג"ץ 9516/10 מועצת הכפר וולג'ה נ' המפקד הצבאי בגדה המערבית, בג"ץ 1285/06 ג'אדו נ' ראש הממשלה, ובג"ץ 1695/06 זוואהרה נ' ראש הממשלה

[39] החלטת ממשלה מס. 3873 ,"היערכות משרדי הממשלה בנושא 'עוטף ירושלים' והטיפול באוכלוסיה במרחב ירושלים כתוצאה מהקמת הגדר", 10.7.2005.

לכך שמרבית התושבים בשכונות מעבר לחומה אינם מחוברים באופן מסודר לתשתיות כגון מים, ביוב, ניקוז וחשמל.

בנוסף, מאז בניית החומה חל גידול חד בהיקף האוכלוסייה בשכונות שמעבר לה. זאת בגין עלות המגורים, הנמוכה משמעותית ביחס לשאר חלקי ירושלים, ובשל המעבר הפתוח בינן לבין הגדה המערבית. אם בשנת 2007 העריכה ישראל את מספר התושבים המתגוררים באזור בכ-55,000 נפש, כיום, **בין 140,000-120,000** מתושבי ירושלים המזרחית מתגוררים בשכונות שנותרו מעבר לגדר ההפרדה. מתוכם, **בין 60,000**[40] **ל-80,000**[41] משתייכים למחנה הפליטים שועאפט ושלוש השכונות הסמוכות לו – ראס ח'מיס, ראס שחאדה ודאחיית א-סלאם.[42] **כ-61,500** מתגוררים בשכונת כפר עקב, הממוקמת צפונית למחסום קלנדיה.[43] אף הערכות אלה הן הערכות חסר, בשל הגידול המתמיד במספר תושבי שכונות אלה. היעדרו של מידע מבוסס, אשר מסכל כל אפשרות לבניית תכניות רחבות לשיפור תנאי החיים של תושביהן, מעיד אף הוא על הזנחתן הקשה של השכונות מעבר לגדר.

כמה אלפי פלסטינים מתגוררים ב"מובלעות" שונות שיצרה גדר ההפרדה סמוך לקו הגבול העירוני של ירושלים. באזורים מסוימים מפרידה הגדר בין תושבי ירושלים לבין שאר חלקי העיר, כגון בקצה שכונת ג'בל מוכבר (אזור שייח' סעד וסוואחרה). במקומות אחרים מפרידה הגדר פלסטינים תושבי הגדה המערבית משאר חלקי הגדה וכולאת אותם בצד ה"ירושלמי" של הגדר, למשל באזור ואדי חומוס.

הגידול באוכלוסייה בשכונות שמעבר לגדר לווה בהזנחה חריפה של השירותים והתשתיות, והיעלמות גורמי האכיפה הביאה לעלייה בהיקף הפשיעה. הקמת החומה בירושלים הביאה גם לעלייה במספר הפלסטינים המתגוררים בשכונות שמחוץ לחומה שהם תושבי הגדה המערבית ואינם בעלי תעודות זהות ישראליות. מספרם הכולל אינו ידוע לאיש. מרביתם הם בני ובנות זוג או ילדיהם של תושבים פלסטינים-ירושלמים, דהיינו משפחות שבהן לחלק מבני המשפחה תעודות זהות ישראליות ולאחרים תעודות זהות פלסטיניות.[44] מצב משפחתי זה מלווה במציאות סוציו-אקונומית קשה בשל שורה של הגבלות שישראל החילה על בני המשפחה שמחזיקים באישור שהייה מוגבל ואינם בעלי מעמד בישראל.[45]

סיכום

התושבות והתושבים הפלסטינים בירושלים המזרחית סובלים ממדיניות עקבית של הפליה והזנחה של כלל הרשויות, ומתפיסה הרואה בהם אוכלוסייה עוינת. היעדר השקעה בחינוך, בבריאות וברווחה, שימוש תדיר באלימות משטרתית והתנערות הרשויות מאחריותן כלפי התושבים הפלסטינים היא מדיניות, שנועדה לשרת מטרות פוליטיות על ידי דיכוי והזנחה. השכונות שמעבר

---

[40] מוראד נתשה, השכונות הערביות במזרח ירושלים: מחנה הפליטים שועפאט, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2019.

[41] הודעה מעדכנת מטעם חברת הגיחון במסגרת בג"ץ 2235/14 מיום 11.1.2015.

[42] קשה מאוד להעריך את גודלה של האוכלוסייה במחנה פליטים שועפאט והשכונות הסמוכות לו, על כן השתמשנו בטווח המתבסס על נתונים ממקורות שונים. להרחבה על הקושי בהערכת היקף האוכלוסייה ראה השכונות הערביות במזרח ירושלים: מחנה הפליטים שועפאט, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2019.

[43] אחמד אסמר, השכונות הערביות במזרח ירושלים: כפר עקב, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2018.

[44] השכונות שמעבר לחומה מושכות אליהן משפחות אלו, בשל מספר סיבות: האזור הוא בתוך גבולות מדינת ישראל, ואישורי השהייה של הצבא תלויים בהוכחת מגורים בישראל; עלות המגורים נמוכה משמעותית בהשוואה לשאר שכונות ירושלים המזרחית ובהשוואה לערים בישראל; והאזור מאפשר גישה קלה לגדה המערבית לצורך פרנסה וביקורי משפחה, מה שאינו מתאפשר בשאר חלקי ירושלים המזרחית בגלל ההכרח לעבור במחסום והאישורים הכרוכים בכך.

[45] להרחבה על סוגיית איחוד המשפחות באתר האגודה לזכויות האזרח.

לחומה הן במצב גרוע במיוחד: זהו שטח הפקר, ללא תשתיות מינימליות, ללא הגנה וללא שירותים בסיסיים. במקרה חירום כמו רעידת אדמה או שריפה עלול להתרחש בשכונות הללו אסון הומניטרי. את הוואקום השלטוני מנסים תושבי השכונות למלא ע"י הקמה של ועדי שכונות, אך אלה נעדרים סמכויות ותקציבים. קטינים בירושלים המזרחית מצויים בסיכון בכל תחום כמעט וזוכים להגנות מועטות בלבד על זכויותיהם, בניגוד לדין הישראלי ובסתירה להוראות האמנה לזכויות הילד. תמונת מצב עגומה זו מחייבת את הרשויות הישראליות לפעול ללא דיחוי לתיקון העוול המתמשך.