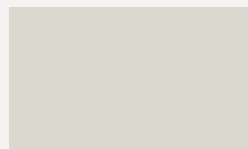


במקום
במקום
BIMKOM

מציבורי ללאומי

גנים לאומיים בירושלים המזרחית



מציבורי ללאומי

גנים לאומיים בירושלים המזרחית

2012

הקן החדשה לישראל
New Israel Fund
الصندوق الجديد لإسرائيل

תחקיר וכתביבה: אדר' טל קולקה, אדר' אפרת כהן-בר, אדר' שרי קרוניש

מיפוי: נאוה שיר
עיצוב השער: לוטא עיצובים

קראו והגיבו:
מתכנתת ערים נילי ברוך,
ד"ר דליה דרומי,
ד"ר חיים יעקובי,
עו"ד מיכל מרלינג,
ד"ר ארז צפדיה.

הדוח המקורי הושלם ב-2008 באדיבות ממשלת דנמרק. תוכנו, כמו גם התוכן המעודכן של דוח זה, אינו משקף בהכרח את עמדת ממשלת דנמרק.



עמותת 'במקום' – תמכניים למען זכויות תכנון הוקמה ב-1999 על ידי מתכננים/ות ואדריכלים/ות במטרה לחזק את הקשר בין מערכות התכנון לזכויות האדם. עמותת 'במקום' פועלת בכלים מקצועיים כדי לקדם שוויון זכויות וצדק חברתי-מרחבי בתחומי התכנון והפיתוח ובהקצאת משאבי קרקע. העמותה מסייעת לקהילות המצויות בעמדת נחיתות מקצועית, כלכלית או אזרחית בכל הנוגע למימוש זכויותיהן בשדה התכנון.

bimkom@bimkom.org / F 02-566-0551 / P 02-566-9655 / www.bimkom.org

תוכן העניינים

פתח דבר

מבוא

9	גנים לאומיים ורט"ג בראי החוק	פרק ראשון
14	גנים לאומיים בירושלים המזרחית בראי התכנון הארצי והמקומי	פרק שני
19	גנים לאומיים בירושלים המזרחית בראי התכנון המפורט	פרק שלישי
19	גנים לאומיים מוכרזים	
19	גן לאומי סביב חומות העיר העתיקה	
26	גן לאומי עמק צורים	
29	גנים לאומיים בהליכי תכנון	
29	גן לאומי מורדות הר הצופים	
34	גן לאומי עמק המלך	
37	גנים לאומיים נוספים	
37	גן לאומי בהר הזיתים	
38	גן לאומי באש-שיח ג'רראח	
40	גן לאומי באב אס-סאהרה	

41 סיכום והמלצות

רשימת מפות

מפה מספר 1	גנים לאומיים בירושלים המזרחית, לאחר עמוד 29
מפה מספר 2	גן לאומי סביב חומות העיר העתיקה, לאחר עמוד 2:
מפה מספר 3	גן לאומי עמק צורים, לאחר עמוד 37
מפה מספר 4	גן לאומי מורדות הר הצופים, לאחר עמוד 3:
מפה מספר 5	גן לאומי עמק המלך, לאחר עמוד 45
מפה מספר 6	גן לאומי בהר הזיתים, לאחר עמוד 48
מפה מספר 7	גן לאומי באש-שיח ג'רראח, לאחר עמוד 49
מפה מספר 8	גן לאומי באב אס-סאהרה, לאחר עמוד 51
מפה מספר 9	קטע מתשריט תוכנית המתאר ירושלים 2000 בגרסת הגנים הלאומיים, עמוד אחרון

- פתח דבר -

בשנים האחרונות הולכים ונחשפים המנגנונים השונים שבעזרתם שומרת המדינה על הקרקע לצורכי הלאום, תכופות על חשבון אלה שאינם משתייכים לאתוס הלאומי. צמצום נגישותם של תושבים פלסטינים (אזרחים ותושבים) לקרקעות המדינה ואפילו מניעת מימוש זכויותיהם בקרקע אשר בבעלותם נעשים בדרכים רבות ובאמצעות גורמים ציבוריים וציבוריים למחצה, כגון צה"ל (שטחי אש), קק"ל, הסוכנות היהודית ועוד.¹

העובדה שהתכנון בארץ משמש בידי המדינה (בין השאר באמצעות רשויות התכנון) כלי למימוש מדיניות פוליטית שעיקרה תפיסה ואחיזה יהודית בקרקע ידועה ובחלקה אף גלויה, מוצהרת ונתפסת כלגיטימית ("ייהוד הגליל", "שמירה על היעד הדמוגרפי של רוב יהודי בירושלים" וכדומה). במסגרת מדיניות זו השטחים הפתוחים, חלק מהותי בכל תוכנית, מגויסים תכופות למטרות הלאומיות-פוליטיות וגם שמירת הטבע והנוף משמשת במקרים שונים כלי לתפיסת קרקע על ידי המדינה ולייחוד המרחב.

כך, למרות החזות המקצועית והא-פוליטית של תכנון גנים לאומיים והכרזתם, נראה שמצב הדברים מורכב יותר. במקרים ובמקומות מסוימים נראה שתכנון של גנים לאומיים ושמורות טבע והכרזה עליהם משמשים לא רק לשם שמירה על ערכי הטבע והמורשת ועל שטחים פתוחים איכותיים, אלא גם כלי להגבלת הבנייה והפיתוח של האוכלוסייה הפלסטינית. תופעה זו, כפי שנראה במסמך שלפנינו, שכיחה ומובהקת במיוחד בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית. יתר על כן, מגמה תכנונית זו סותרת תפיסות הרווחות בתכנון בר קיימא, אשר מבקשות לשמור על הזיקה של הסביבה הבנויה והשטחים הפתוחים בה לקהילות השונות החיות בה.

מטרת הדוח היא להתחקות על הליכי התכנון, הקידום וההכרזה של הגנים הלאומיים בירושלים המזרחית, לבחון את המנגנון התכנוני, החוקי והמנהלי והשימוש בו, הלכה למעשה, ולנתח את השלכותיהם של הגנים הלאומיים על המרחב ותושביו.

¹ יוסי יונה ויצחק ספורטא, "מדיניות קרקע ודיור: מגבלותיו של שיח האזרחות", בתוך: יהודה שנהב (עורך), מרחב אדמה בית, ירושלים: מכון ון ליר, 2003.

- מבוא -

המציאות התכנונית המורכבת בירושלים המזרחית תוארה בדוח "מלכוד תכנוני: מדיניות תכנון, הסדר קרקעות, היתרי בנייה והריסות בתים במזרח ירושלים"². על פי הדוח בתים רבים בירושלים המזרחית מיועדים להריסה משום שנבנו בלא היתר, אף על פי שלתושבים הפלסטינים כמעט אין אפשרות לבנות את בתיהם באופן חוקי.

בירושלים המזרחית יש בעיות וקשיים תכנוניים יוצאי דופן הקשורים למצב התכנוני, המשפטי והפוליטי הייחודי של העיר ושל השטחים שצורפו אליה לאחר 1967. כפי שיפורט בדוח, מדובר בשילוב של הגבלות תכנוניות, הקשיות בירוקרטיות, הטיות פוליטיות והבדלים תרבותיים. בעיות מיוחדות נובעות גם מהעובדה שהסדר הקרקעות מעולם לא הושלם.³

אחד המאפיינים הבולטים בתוכניות הקיימות לשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית הוא ריבוי "השטחים הירוקים"⁴ המיועדים לשטח נוף פתוח – כ-35% מכלל השטח המתוכנן.⁵ שטחי הנוף הפתוח שהבנייה בהם אסורה נקבעו תוך התעלמות מהבתים הבנויים בפועל במקום. זאת ועוד, חלק משטחי הנוף הפתוח הם שטחים חקלאיים פעילים. ייעוד רטרואקטיבי של קרקע חקלאית לשטח נוף פתוח מגביל את החקלאי ומונע ממנו להקים מתקנים חקלאיים. יצוין, כי עריית ירושלים כמעט ולא מטפלת בשטחים המיועדים לנוף פתוח בעיר המזרחית, לא טיפול אקסטנסיבי לשימור הנוף (ניקיון, שמירה על טראסות, מניעת שפיכת פסולת בניין וכדומה) ולא טיפול אינטנסיבי לפיתוח אזורי נופש ופנאי לרווחת התושבים (למשל, פיתוח גינת שעשועים לרווחת ילדים והוריהם).

נראה שכלי זה נועד, במידה רבה, להגבלת הבנייה והפיתוח בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית, אולם עם השנים מסתבר שהוא לא יעיל. מצוקת המגורים ההולכת וגדלה הביאה לבנייה בשטחים הללו. חלק קטן מבנייה זו נעשה במסגרת תוכניות נקודתיות המשנות את ייעוד הקרקע משטח פתוח לשטח למגורים וחלק אחר נעשה "ספונטנית", כלומר בלא היתר, ולפיכך חשף בתים אלה לסכנה מתמדת של הריסה.

² נתי מרום, מלכוד תכנוני: מדיניות תכנון, הסדר קרקעות, היתרי בנייה והריסות בתים במזרח ירושלים, ירושלים: עיר שלם ועמותת במקום, 2004.

³ הוכחת בעלות על הקרקע היא חיונית לצורך קבלת היתר בנייה. בהיעדר רישום מוסדר של הבעלות על הקרקע במרבית שטחה של ירושלים המזרחית זו משימה קשה ביותר ולעתים אף בלתי אפשרית. לפירוט נוסף ראו מרום, שם, עמ' 60.

⁴ "שטח ירוק" הוא שטח בתוכנית אשר מיועד להיות שטח פתוח והבנייה בו אסורה. יש כמה סוגים של שטחים פתוחים בתכנון – שטח ציבורי פתוח, שטח פרטי פתוח, שטח נוף פתוח, שטחי חקלאות, פארקים, גנים לאומיים וכדומה. לכל הגדרה משמעות שונה מבחינת זכויות קניין, שימושים מותרים, בידי מי האחריות לפיתוח וכו'.

⁵ לעיל הערה 2, עמ' 25. "שטח מתוכנן" הוא שטח שחלות עליו הוראות של תוכנית מתאר תקפה. כ-20% משטחי ירושלים המזרחית אינם מתוכננים ולא חלה עליהם תוכנית מתאר תקפה.

בעשור האחרון ניתן להצביע על שימוש הולך ומתרחב בייעוד קרקע "גן לאומי" בירושלים המזרחית. נראה שמנקודת מבטה של עיריית ירושלים יש לייעוד זה, במקרה של ירושלים המזרחית, שני יתרונות ברורים על פני ייעוד לשטח ציבורי פתוח. הכרזת שטח כגן לאומי לא מחייבת הפקעת הקרקע ולכן אינה כרוכה במתן פיצוי מידי לבעליה.⁶ בנוסף, האחריות לשמירה על השטח, לפיתוחו, לטיפוחו ולאכיפה בו עוברת מהרשות המקומית לרשות שמורות הטבע והגנים הלאומיים (רט"ג).

העובדה שיייעוד הקרקע "שטח נוף פתוח" אינו מונע בנייה לחלוטין, כמו גם הימנעות עיריית ירושלים מטיפוח ופיתוח של השטחים הללו, תוך הפיכתם לשטחים ציבוריים פתוחים לשימוש התושבים, והתנערותה מאחריות לשטח, מול נכונות רט"ג לתפוס את מקומה, הובילו, לדעתנו, לשימוש נרחב ולא תמיד מוצדק בהגדרה "גן לאומי" בירושלים המזרחית.

הגנים הלאומיים בירושלים המזרחית, כפי שנראה בפירוט בדוח זה,⁷ פוגעים בתושבי העיר הפלסטינים, בזכויות האדם שלהם, בכלל, ובזכויות התכנון, בפרט. פגיעה זו מתבטאת בכמה רבדים:

הרובד התכנוני: השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית מתאפיינות במצוקת דיור ובמחסור בתשתיות, במבני ציבור ובגינות ופארקים מפותחים. מצוקות אלה נובעות, בין השאר, מאי-תכנון או מתכנון לא הולם שאינו נותן מענה למצוקות הללו ואינו מאזן בין האינטרסים והצרכים השונים והמנוגדים. במצב שכזה, תכנון והכרזה של גנים לאומיים בתוך שכונות מגורים פלסטיניות, לעתים קרובות בלא הצדקה עניינית נראית לעין ובשטחים שחשוב לתכנן ולייעד את הקרקע בהם לצרכים חיוניים של התושבים, תורמים להנצחת המצוקות ומונעים תכנון עתידי הנחוץ לקיומם של התושבים הפלסטינים בשכונותיהם.

בחלק מהמקרים, הגדרת שטח כגן לאומי בירושלים המזרחית, וההעברה הנובעת מכך של הסמכות והאחריות בשטח מידיה של עיריית ירושלים לידי רט"ג, נעשים, לדעתנו, לצורך אכיפה, במקומות בהם עיריית ירושלים לא הצליחה לשמור על השטחים הציבוריים הפתוחים. שטחים שאמורים היו לשמש את התושבים החיים בשכונה באופן ההולם את צורכיהם, עוברים לידי רשות לאומית מסיבות שאינן מן העניין.⁸ שימוש זה בכלי תכנוני בשטח ובמציאות שאינם מתאימים לו, במקום תכנון הולם שישמש בסיס מוצדק וראוי לאכיפה, הוא שימוש לרעה בכלי תכנוני רב עצמה. שימוש כזה מפר את זכותם של התושבים לתכנון הולם, ואף מעורר ספק בדבר הצדקתם של גנים לאומיים אחרים במקומות הראויים להם.

⁶ אפשר להגיש תביעת פיצויים על פי סעיף 197 בחוק התכנון והבנייה.

⁷ התוכניות לגנים הלאומיים בירושלים המזרחית מקודמות בחלקן על ידי רט"ג ובחלקן על ידי עיריית ירושלים כאשר רוב הגנים נכללו באחת הגרסאות של תוכנית המתאר המקומית לירושלים 2000, כפי שיפורט.

⁸ בדוח סטאטוס מינואר 2008 של הרשות לפיתוח ירושלים, תוכנית הממשלה "חיזוק אגן העיר העתיקה והר הזיתים", נכתב: "לאמור התקשרה הרל"י עם רשות הטבע והגנים לתגבור האכיפה ולתגבור התחזוקה בכל רחבי השטחים הפתוחים, נושא המהווה מרכיב קריטי לניהול נכון של האזור".

יתר על כן, בשני העשורים האחרונים עולה וגוברת התביעה לפיתוח בר קיימא, קרי לתכנון הרואה באדם ובקהילה חלק חשוב ובלתי נפרד מהמערכת הסביבתית, ובאיזון בין זכויותיו השונות קריטריון בעל עדיפות ראשונה במעלה. הדיון על שטחים פתוחים לעומת פיתוח, כחלק מהתפיסה הזאת, אינו יוצא מנקודת הנחה ששני המושגים עומדים בסתירה מוחלטת זה לזה, אלא מורכב מטווח רחב ומגוון של אפשרויות הכוללות את שניהם.⁹ כפי שהמציאות ומורכבותה תלויות מקום וזמן, כך גם התכנון והקטגוריות שדיון זה מייצר נדרשים לטווח רחב ומגוון יותר של פתרונות. דרישה זו מהתכנון נכונה לכל מקום ולכל תחומי החיים שבהם הוא נוגע, ובכלל זה גם לירושלים המזרחית ולשטחיה הפתוחים.

הרובד המשפטי: התכנון של גנים לאומיים וההכרזה עליהם מעוגנים בחוק מיוחד. חוק זה מעניק להם עדיפות תכנונית על פני כל הליך תכנוני אחר, עדיפות קניינית על פני זכויות הקניין של בעלי הקרקע ועדיפות מרחבית על פני צורכי התכנון המקומיים. אמנם, הכרזה על גן לאומי היא הליך ארוך ולכאורה בעל נקודות ביקורת רבות, אולם המעמד המיוחד שיש לייעוד הקרקע לגן לאומי מוקנה לו, מבחינות רבות, כבר בראשית ההליך. שקיפותו של ההליך כולו, בדומה להליכי תכנון אחרים, אינה מספקת וחלקים מהותיים בו נעשים הרחק מעיני הציבור ומיכולתו להשפיע. החוק אינו מעמיד לרשות האדם הנפגע כלים מספקים כדי להתגונן מפניו או לקבל פיצוי הולם על פגיעתו. הדבר נכון בייחוד כשמדובר בפלסטינים תושבי ירושלים המזרחית, אוכלוסיית מיעוט מוחלטת שאין לה ייצוג ברשויות.

הרובד המנהלי: רט"ג, גורם בעל סמכויות ניהול, אכיפה, פיקוח ופיתוח נרחבות, נכנסת לשטח כבר עם קידומה של תוכנית לגן לאומי (עוד בטרם הוכרז). העברת סמכויות מהרשות המקומית לידי רט"ג מנתקת את הקשר, בכל הנוגע לשטח הנידון, בין הרשות המקומית לתושבים. קשר זה ומחויבות העירייה כלפי תושביה, גם במציאות המורכבת של התושבים הפלסטינים בירושלים המזרחית, הם חוליה חשובה והכרחית בשמירה על זכויותיהם. החוק מעביר את הסמכויות מהרשות המקומית לרט"ג ומאפשר לזו להאציל מסמכויותיה בחזרה לרשות המקומית. מצב זה יוצר אי-בהירות וחוסר שקיפות בנוגע לניהולו של השטח ואף מאפשר העברה של הסמכויות הניהוליות בשטח לידי עמותות פרטיות, דוגמת עמותת אלע"ד בעיר דוד, עמותה שפועלת בשם סדר יום פוליטי.

הרובד הסמלי: ניכוס השטח וההדרה של התושבים הפלסטינים ממנו נעשית לא רק בהווה, אלא גם בהתייחסות להיסטוריה ולסמלים של המקום. הכרזה על גן לאומי בתוך השטח הבנוי והמאוכלס של ירושלים המזרחית, מקום שתושביו אינם מכירים בלגיטימיות של השלטון הישראלי, היא מעשה שהם רואים בו התרסה. למרות היותה של ירושלים מקום טעון בקדושה

⁹ להרחבה ראו לדוגמה Wheeler, Stephen and Beatley Timothy, *The Sustainable Urban Development Reader*. New York: Routledge, 2004

ובהיסטוריה רב-לאומית, רב-תרבותית ורב-דתית, ההדגשים שרט"ג מעניקה לשטחים אלה הם יהודיים בעיקרם. ההכרזה ששטח מסוים הוא גן לאומי מאפשרת לנכסו למורשת היהודית-ישראלית ולטשטש את קיומם של הפלסטינים ותרבותם בו. במקרים רבים הכרזת גן לאומי וכניסת רט"ג אל השטח גורמים לניכור ולניתוק בין התושבים לבין השטח המוגדר "לאומי".¹⁰

הרובד הפוליטי: ככל מהלך תכנוני-מרחבי הנעשה בירושלים המזרחית, גם הגנים הלאומיים המקודמים והמוכרזים בה נושאים משמעות ואופי פוליטיים מעצם המעמד הפוליטי והמשפטי של ירושלים המזרחית, מעמדו החוקי של המיעוט הפלסטיני בה ויחסי הכוחות בינו לבין הרשויות הישראליות. לכל אלה מתווספת מדיניות התכנון המוצהרת של הממשלה ושל עיריית ירושלים (בתוכנית המתאר המקומית ירושלים 2000), אשר מעמידה את השמירה על המאזן הדמוגרפי כשיקול מרכזי העומד בלבו של כל תכנון ממסדי בעיר. נראה שבכל הנוגע לגנים הלאומיים נעשה לא אחת שימוש בכלים תכנוניים ובנימוקים של שימור טבע ומורשת לקידום אינטרסים פוליטיים-דמוגרפיים. העיתוי של קידום התוכניות לגנים לאומיים, בחלק מהמקרים, בעקבות קידום תוכניות מתאר לשכונות פלסטיניות (כפי שנעשה במקרה של גן לאומי מורדות הר הצופים), מעורבותם של גורמים פוליטיים כגון חברי כנסת ועמותות בתהליך ובמיוחד מיקומם, איכותם ואופיים של שטחים אלה, וההתעלמות מצורכי האדם לעומת צורכי הטבע, הנוף והמורשת, מעלים ספק באשר להצדקה העניינית להכרזתם כגנים לאומיים. כל אלה מצטרפים לכדי חשש שהתכנון של גנים לאומיים בירושלים המזרחית וההכרזה עליהם לוקים, במקרים רבים, בשיקולים זרים, וכי ההדרה של התושבים הפלסטינים היא לא רק תוצאה ישירה של המעשה התכנוני הזה, אלא אף המניע העיקרי לקידומו.

הפרק הראשון מציג את החוק שמכוחו מתוכננים ומוכרזים גנים לאומיים ומכוחו מקבלת רט"ג את סמכויותיה. בפרק זה בוחן הדוח את אותם סעיפים בחוק, בהם נעשה, לדעתנו, שימוש לרעה באופן שאינו עולה בקנה אחד עם תכליתו, ומנתח את מבנהו מנקודת מבטם של בעלי הקרקע והתושבים שעלולים להיפגע ממנו.

הפרק השני של הדוח מציג את הגנים הלאומיים בירושלים המזרחית בראי התכנון הארצי והמקומי והפרק השלישי מתייחס לגנים הלאומיים בירושלים המזרחית – אלה המוכרזים ואלה שבהליכי תכנון - בראי התכנון המפורט ובוחן את השלכותיהם הקשות על התושבים הפלסטינים.

¹⁰ ההצעות בהר שוקף המיוחסות לתושבים מעוסאפיה ומדלית אל כרמל על רקע אישור התוכנית לגן הלאומי הן דוגמה לכך. גן לאומי הר שוקף הוכרז כגן לאומי בשנת 2007 והתווסף לגן לאומי הר הכרמל.

- פרק ראשון -

גנים לאומיים ורשות הטבע והגנים: בראי החוק

חוק "גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998" (להלן: חוק גנים לאומיים) מגדיר וקובע, בין השאר, את הליך הכרזתם של גנים לאומיים בישראל ואת משמעותו התכנונית, הקניינית והניהולית ומעניק לרטי"ג אחריות וסמכויות נרחבות בשטחי הגנים הלאומיים. בפרק זה נבחן את הגדרת הגן הלאומי ואת הליך הכרזת גנים לאומיים כפי שהם מנוסחים בחוק. עוד נבדוק באיזו מידה מכיל החוק בלמים מספקים כדי למנוע קידום והכרזה של גנים לאומיים מתוך מניעים זרים הנוגדים את רוח החוק ותכליתו.

גן לאומי מוגדר בחוק "שטח המשמש או המיועד לשמש לצורכי נופש לציבור בחיק הטבע או להנצחת ערכים שיש להם חשיבות היסטורית, ארכיאולוגית, אדריכלית, טבעית או נופית וכיוצא באלה, בין שנשאר בטבעו ובין שהותקן לשמש מטרות אלה ואשר שר הפנים הכריז עליו, בהתאם להוראות סעיף 22, שהוא גן לאומי".¹¹ הגדרה רחבה זו מאפשרת מרחב גדול לפעולה מרחבת-תכנונית שלא תמיד מונעת אך ורק מערכים המזוהים בדרך כלל עם שמירת טבע. על שטחים רבים בארץ, בכלל, ובירושלים, בפרט, ניתן לומר שיש להם "חשיבות היסטורית, ארכיאולוגית, אדריכלית, טבעית או נופית וכיוצא באלה", ובאמצעות פרשנות מרחיבה של החוק אפשר להכלילם בהגדרה זו ולקדם את הכרזתם כגן לאומי בדרך החורגת, לא אחת, מתכלית החוק.¹²

הכרזת גן לאומי היא תהליך ארוך שתחילתו בהליך תכנוני, ככל תוכנית מתאר מקומית המשנה ייעודי קרקע. אמנם, ייזום וקידום תוכניות של גנים לאומיים הם אחד מתפקידיה המוגדרים בחוק של רטי"ג, אולם כל גורם ממסדי היוזם ומקדם תוכנית¹³ יכול אף הוא לייעד בה שטחים לגן לאומי. רק לאחר שוועדת התכנון המחוזית אישרה תוכנית המייעדת את הקרקע לגן לאומי אפשר לקדם את הכרזתו. ההכרזה עצמה נעשית על ידי שר הפנים לאחר התייעצות עם השר לאיכות הסביבה, באמצעות תוכנית הכרזה (המבוססת על תוכנית מתאר מאושרת) שמסומנים בה גבולותיו של הגן הלאומי.

¹¹ מתוך חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998.

¹² כפי שמעיד ציטוט זה מתוך פרוטוקול 223 של המועצה הארצית לתכנון ובנייה בדיון בנושא תכנון ופיתוח מחוז צפון מה-4 במרס 1986: "חשוב שהיעד הראשוני לכל תוכנית בגליל נובע מנקודת ראות של בטחון לאומי".

"אין ויכוח על המטרות המוגדרות של התוכנית, דהיינו שמירת קרקע לאום, יהוד הגליל, שמירת טבע ונוף בגליל לא למען הטבע והנוף, אלא למען האדם, כדי לחזק את היכולת להגשים ולבצע מטרות אחרות". "בנושא של שמירת קרקע הלאום, ישנם דוגמאות רבות שהקרקע אינה נשמרת, אין שום ספק שבפרומילים של העלות אפשר היה להבטיח את קרקע הלאום מתפיסה לא חוקית הרבה יותר קל [...] ישנה דרך אולי להגביר את הנוכחות בשטח בגליל וזה על-ידי טיולים, וזה בודאי ציוני. שמירת הנוף לכשעצמה זה גם חזקה על השטח".

¹³ כל תוכנית מתאר הקובעת ייעודי קרקע.

מתוך החוק :

22. הכרזה על גן לאומי ושמורת טבע

(א) שר הפנים, בהתייעצות עם השר [להגנת הסביבה], רשאי להכריז על שטח כגן לאומי או כשמורת טבע.

(ב) לא יכריז שר הפנים על שטח כגן לאומי או כשמורת טבע, אלא לאחר שנתקיימו כל אלה :

(1) אושרה תוכנית המייעדת את השטח כגן לאומי או כשמורת טבע ;

(2) ניתנה הזדמנות למועצה ולכל רשות מקומית שבתחומה נמצא שטח המיועד

להיכלל בגן הלאומי או בשמורת הטבע, לחוות את דעתן בדבר ייעודו של

השטח כגן לאומי או כשמורת טבע ; ובלבד שחוות דעת לפי פסקה זו תוגש

תוך שישים ימים מיום שהובאה לידיעת המועצה או הרשות המקומית

כאמור, הכוונה להכריז על השטח כגן לאומי או כשמורת טבע ;

(3) לגבי מקום קדוש כמשמעותו בדבר המלך במועצה על ארץ-ישראל (המקומות

הקדושים), 1924 – התייעץ עם שר הדתות והובטח מילוי הוראות דבר המלך

האמור ;

(4) לגבי אתר עתיקות – הובטח מילוי דרישותיו של שר החינוך התרבות

והספורט להגנת האתר מפני פגיעה בו ;

(5) לגבי שטח המיועד להיות גן לאומי או שמורת טבע, שנכלל בו שטח צבאי או

שטח אחר שהוא לדעת שר הבטחון בעל חשיבות בטחונית, או הודיע שר

הבטחון לשר הפנים כי בקרבתו של השטח המיועד כאמור נמצא שטח צבאי

– הובטח לגביו מילוי דרישותיו של שר הבטחון.

(ג) הכרזה על שטח כגן לאומי או כשמורת טבע טעונה פרסום ברשומות.¹⁴

להכרזת שטח כגן לאומי השלכות מרחיקות לכת על הקרקע ועל המרחב. ייעוד קרקע לגן לאומי מונע אפשרות של בעל הקרקע לממש את זכויותיו עליה : "משהוכרז שטח כגן לאומי או כשמורת טבע, תהיה ההכרזה עדיפה על פני כל ייעוד אחר של אותו שטח, למעט כל ייעוד או שימוש אחר בשטח, מעליו או מתחתיו, המותרים על פי דין, ולמעט זכויות קניין שהיו קיימות בו ערב ההכרזה".¹⁵

ברמה ההצהרתית, החוק מותיר את הקרקע בידי בעליה המקוריים ואינו מחייב הפקעה, אולם הוא מקנה לרטי"ג זכויות נרחבות כשל בעלים, בשטחי גנים לאומיים. כך נשללות (פעמיים) זכויותיהם של בעלי הקרקע : הם אינם יכולים לממש את בעלותם על הקרקע, וזו נעשית בפועל נכס ציבורי בניהול רטי"ג, ומנגד, בעלי הקרקע אינם זכאים לפיצוי המוגדר בחוק בגין הפקעה.

¹⁴ לעיל הערה 11, סעיף 22.

¹⁵ שם, סעיף 24א.

אמנם, לפי סעיף 197 בחוק התכנון והבנייה, יכולים בעלי קרקע שערכה נפגע בעקבות תוכנית לתבוע פיצוי מהוועדה המקומית. אולם ראוי להדגיש כי בשונה מהפקעה, מדובר בהליך שדורש מבעלי הקרקע להיות ערניים ואקטיביים. עליהם להגיש תביעת פיצויים לוועדה המקומית בתוך שלוש שנים מיום תחילת תוקפה של התוכנית ולהוכיח שהפגיעה בקרקע "עוברת את תחום הסביר בנסיבות העניין".¹⁶ הסבירות לקבלת פיצויים על פי סעיף 197, בלא הסתייעות בצעדים משפטיים, נמוכה.

הדבר סבוך עוד יותר במקרה של ירושלים המזרחית. ראשית, האוכלוסייה הפלסטינית מוחלשת ומודרת ממוקדי הכוח הכלכליים והשלטוניים, מצב המוסיף על הקושי הטמון מראש בתביעת פיצויים כזו. נוסף על כך, העובדה שמדובר בשטחים שיועדו בתוכניות קודמות להיות שטחי נוף פתוח¹⁷ מקשה על היכולת להוכיח שערכה של הקרקע נפגע מייעודה החדש כגן לאומי. לבסוף, בעיית הסדר הקרקעות בירושלים המזרחית מקשה על תושביה הפלסטינים להוכיח את בעלותם על הקרקע ומתוקף כך לתבוע פיצויים בעבורה.¹⁸

רטי"ג נאלצת להתמודד, לעתים תכופות, עם בעלות פרטית בשטחים שהיא מבקשת להכריז עליהם גנים לאומיים. במקרים אלה הרשות המקומית אשר בשטחה הגן הלאומי מתנה את אישור תוכניתו בהתחייבות רטי"ג לשאת באחריות הכלכלית לתביעות פיצויים שבעלי הקרקע עלולים לתבוע ממנה.¹⁹ התחייבות זו נקראת כתב שיפוי. לעתים הצורך בפיצוי של בעלי הקרקע ובמתן כתב שיפוי לרשות המקומית בגין קרקעות פרטיות מכתוב את גבולות הגן הלאומי. לדוגמה, בגן לאומי נחל שורק ביקשה רטי"ג לשנות את גבולות תוכנית הגן הלאומי שיזמה, בהתאם לבעלות על הקרקע, ולהוציא מתחום התוכנית קרקעות בבעלות פרטית.²⁰

לעומת זאת, לפי ריבוי התוכניות לגנים לאומיים בירושלים המזרחית, נראה שהשיקול הכלכלי בגין תביעות פיצויים עתידיות של בעלי הקרקע אינו משמעותי עבור רטי"ג ועיריית ירושלים. הסיבה, כאמור, היא ככל הנראה הקושי של בעלי הקרקע הפלסטינים להגיש תביעת פיצויים.²¹

¹⁶ סעיף 200 לחוק התכנון והבנייה קובע כי הפיצוי הוא מן הצדק אך ורק אם הפגיעה "עוברת את תחום הסביר בנסיבות העניין".

¹⁷ כזכור, שטחים נרחבים ביותר בירושלים המזרחית מיועדים להיות שטחי נוף פתוח.

¹⁸ Paz-Fuchs, Amir and Cohen-Bar Efrat, "Common Grounds that Exclude", In: Philipp Misselwitz and Tim Rieniets (Eds.), *City of Collision – Jerusalem and the Principles of Conflict Urbanism*, Basel: Birkhauser, 2006

¹⁹ על פי סעיף 197 בחוק התכנון והבנייה.

²⁰ בעקבות הדרישה מרטי"ג לתת לרשות המקומית כתב שיפוי והבטחתה של ממ"י, שבבעלותה מרבית שטחו של הגן המוצע, שלא לתבוע את הוועדה המקומית בגין ירידת ערך עם אישור התוכנית. הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז דחתה את בקשתה של רטי"ג לגרוע משטח הגן את השטחים אשר בבעלות פרטית והעמידה את "ערכיות השטח מבחינה נופית וסביבתית" בראש סדר העדיפויות, לפני השיקולים הכספיים. מתוך פרוטוקול ישיבת הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז מרכז, ישיבה מספר 2007011, 30 באפריל 2007.

²¹ ככל הידוע לנו לא הוגשה שום תביעת פיצויים בעקבות הכרזת גנים לאומיים "סביב חומות העיר העתיקה" ו"עמק צורים".

שטח הופך לגן לאומי רק משהוכרז, ואז חל עליו חוק גנים לאומיים על כל המשתמע מכך. אולם לתוכניות המייעדות שטח לגן לאומי (תוכניות מאושרות או תוכניות הנמצאות בהליכי תכנון) יש השפעה כבדת משקל על הליכים תכנוניים אחרים באותו מרחב. נראה שבפועל, לעתים קרובות ניתנת לתוכניות לגנים לאומיים עדיפות וקדימות, בעיני מקבלי ההחלטות, על פני תוכניות אחרות, עדיפות התואמת את תכלית החוק להגנה על שטחים הראויים להישמר פתוחים מפני בנייה. אולם החוק אינו מציב דרישה להנמקה מקצועית ומוסמכת מדוע ראוי השטח למעמד של גן לאומי.

לפיכך אין בידי מקבלי ההחלטות בוועדות התכנון הידע והנתונים הדרושים להם לצורך בחינת תוכניות לגנים לאומיים לעומת צרכים תכנוניים אחרים. במרבית המקרים תוכניות החופפות לתוכניות לגנים לאומיים או גובלות בהן נדרשות להתאים עצמן לתוכניות הגן הלאומי ולא להפך. שתי דוגמאות בירושלים המזרחית: הוועדה המקומית דרשה מיוזמי תוכנית המתאר של אל-עיסאווייה (11500)²² לשנות את גבולותיהם בהתאם לתוכנית הגן הלאומי מורדות הר הצופים (11092);²³ הוועדה המחוזית דרשה שתוכנית מס' 8174 למגורים בואדי אג'י-ג'וז תצמצם את גבולותיה ואת היקפי הבנייה שלה בגלל גן לאומי המתוכנן בתוכנית מתאר ירושלים.²⁴ 2000.

יתרה מזו, החוק מעניק לרטי"ג סמכות של גוף תכנון בשטחים המיועדים לגנים לאומיים בתוכניות מאושרות עוד בטרם הושלם תהליך ההכרזה:
25. הגבלת פעולות

(א) משאשרה תוכנית בדבר ייעודו של שטח כגן לאומי או כשמורת טבע, לא תיעשה באותו שטח פעולת בניה או כל פעולה אחרת שיש בה, לדעת הרשות, כדי לסכל את ייעודו של השטח כגן לאומי או כשמורת טבע, אלא באישור הרשות, כל עוד לא בוטל ייעודו כאמור.

בהקשר זה ראוי לציין כי רטי"ג, בשונה מוועדות התכנון השונות, אמונה בראש ובראשונה על שמירת הטבע והמורשת ואינה מחויבת על פי החוק לאיזון בין כלל האינטרסים והצרכים בשטח.

על פי החוק רטי"ג מוסמכת לעשות "פעולות פיתוח וטיפוח, הסדרת דרכים, הקמת מבנים ומתקנים, ניהולם, הסדרתם והפעלתם" בשטחים אשר באחריותה. החוק מתנה פעולות אלה ב"קיום הליכי בדיקה מקצועית של השפעות סביבתיות" וב"שימוע הציבורי".²⁵

²² עמותת במקום מעורבת, יחד עם תושבי אל-עיסאווייה, בייזום ובהכנת תוכנית המתאר לאל-עיסאווייה, 11500.

²³ מתוך פרוטוקול הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, דיון בתוכנית מתאר אל-עיסאווייה 11500, 10 בדצמבר 2007.

²⁴ מתוך פרוטוקול הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה, דיון בהתנגדויות, 13 בפברואר 2007.

²⁵ חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998, סעיף א – סמכויות הרשות.

הדרישות הללו כלליות ומעורפלות ולא ברור כיצד הן נעשות בפועל, אם בכלל. בחוברת "גנים לאומיים באגן העיר העתיקה ירושלים"²⁶ משנת 2005, המשמשת את רט"ג כתוכנית עבודה וכמתווה פעולה בירושלים המזרחית, מדובר על "ביצוע סקרים אקולוגיים, ארכיאולוגיים" כחלק מתהליך קידום הגן הלאומי מורדות הר הצופים. זוהי פרשנות מצומצמת ל"בדיקה מקצועית של השפעות סביבתיות" והיא אינה חוזרת על עצמה בהקשר לשאר הגנים שפיתוחם מפורט בחוברת. לעומת זאת "שימוע הציבור" אינו מוזכר כלל בפעולות הפיתוח המוצעות לגנים הלאומיים השונים בחוברת זו.

לייעוד קרקע לגן לאומי, אם כן, השלכות מרחיקות לכת. משהוכרז גן לאומי מכוח חוק גנים לאומיים אי-אפשר לשנות את ייעוד הקרקע בהליך תכנוני באמצעות תוכנית אחרת. שינוי ייעוד שטח גן לאומי מחייב ביטול של ההכרזה, הליך שיש בו זכות וטו לגורמים רבים, פוליטיים בעיקרם: שר הפנים, השר להגנת הסביבה, המועצה או הרשות המקומית וועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת.

כפי שעולה מהדברים הללו, החוק, אשר נקודת המוצא שלו היא השמירה וההגנה על ערכי הטבע והמורשת באמצעות גנים לאומיים ושמורות טבע, מעניק לשטחים המתוכננים והמוכרזים כגנים לאומיים, וגם לרט"ג, מעמד מיוחד ועדיף בכל היבט (תכנוני, קנייני, השימוש בפועל וכדומה). חשיבותו של החוק ברורה ומוסכמת. אולם מבנה החוק והפרשנות המעשית שמעניקות לו רשויות התכנון ורט"ג מפרים במקרים רבים את האיזון העדין בין הצרכים של כלל המשתמשים במרחב שתכנון ראוי אמור להבטיח. ניסוחו של החוק מאפשר פרשנות מרחיבה ושיקול דעת רחב לגורמים הממונים על ביצועו, אך אין בו בלמים אפקטיביים נגד שימוש המונע ממניעים הזרים לשמירה על ערכי טבע ומורשת והחורגים מרוח החוק ומתכליתו.

יתרה מזו, החוק מעניק מעמד מיוחד לתוכניות המאושרות ולשטחים המוכרזים גנים לאומיים, אולם אינו מציב דרישה מספקת לשקיפות ההליך, אינו נותן לציבור אפשרויות בקרה והשפעה על ההליך בשלבי התהוותו ואינו מעמיד לרשות האדם אשר נפגע ממנו כלים מספקים להתגונן מפניו או לקבל פיצוי הולם על פגיעתו.

לסיכום, חוק גנים לאומיים נועד להיות מחסום קשיח ובלתי הפיך למניעת פגיעה בשטחים פתוחים בעלי ערך ייחודי. מדובר אפוא בהליך קיצוני שיש להפעיל ולהחיל רק במקרים מובהקים של עדיפות ברורה לערכי טבע, נוף ומורשת על פני צרכים אחרים. לשמירה על שטחים פתוחים בעלי איכויות אחרות ישנם כלים תכנוניים במסגרת חוק התכנון והבנייה, ובאמצעותם אפשר לתכנן תכנון נכון, ראוי ובר קיימא.

²⁶ "גנים לאומיים באגן העיר העתיקה ירושלים, מחוז מרכז – מרחב יהודה וירושלים", רט"ג, מרס 2005.

- פרק שני -

גנים לאומיים בירושלים המזרחית:

בראי התכנון הארצי והמקומי

תוכנית מתאר מקומית עמ/9 לירושלים העתיקה וסביבתה: תוכנית עמ/9 שנערכה ב-1970 ואושרה ב-1976, היא תוכנית המתאר הישראלית הראשונה שכללה חלקים נרחבים של ירושלים המזרחית. תוכנית זו, מייעדת שטחים נרחבים לשטחים פתוחים מסוגים שונים, אולם אף לא אחד מהם מיועד להיות גן לאומי. זאת, למרות שהתוכנית אושרה אחרי ההכרזה על גן לאומי סביב חומות ירושלים²⁷ ולמרות שהיא כוללת את כל שטחו בתחומה.

הראשונה מבין שש המטרות שמציבה התוכנית היא "לאפשר את פיתוחו של האזור עליו חלה התוכנית תוך שמירה קפדנית על אופיו המיוחד"²⁸. בסעיף העוסק בשטח פתוח ציבורי נאמר:

"במסגרת זו של תוכנית מתאר, הקובעת עקרונות לטווח רחוק, נקבע ייעוד האזור כשטח פתוח ציבורי, אולם, לאור המציאות הנוכחית, לא יפגע ייעוד זה בשימושים הקיימים או במבנים קיימים. שימושים ומבנים אלה ימשיכו להתקיים כחריגים מאושרים ומחזיקיהם יוכלו לקבל היתר בניה לשינויים ולתוספות לצורך שיפורים (סניטרים או אחרים) באם ימצא על ידי הוועדה המוסמכת כי הם דרושים להבטחת רמת דיור נאותה"²⁹.

אפשר לומר שעל פי הגישה התכנונית והערכית שבאה לידי ביטוי בתוכנית עמ/9, השטח סביב חומות העיר העתיקה צריך להיות פתוח ולא מבונה, עד כמה שאפשר, אולם מתוך ניסיון לאזן, ולו במעט, בין אינטרס השימור לבין הצורך במתן אפשרות קיום סבירה לשימושים ולמשתמשים הקיימים.³⁰

²⁷ התעלמות מייעוד קרקע קיים ומגן לאומי מוכרז בתוכנית מאוחרת יותר טרם נבחנה משפטית. לפיכך, חוקיותה של תוכנית עמ/9 מוטלת בספק.

²⁸ מתוך הוראות תוכנית מתאר מקומית עמ/9 לירושלים העתיקה וסביבתה תש"ל – 1970, סעיף 6.1.

²⁹ שם, סעיף 8.18.5.

³⁰ ראוי לציין כי לאורך השנים הייתה בנייה בניגוד לתוכנית עמ/9 בחלקים מהשטח בדרך שמחייבת חשיבה תכנונית ומנהלית מחודשת. כיום התייחסות אל השטח כולו כאל שטח פתוח אשר ראוי להיות גן לאומי מתעלמת מהתושבים ומהמציאות.

תמ"א 8: תוכנית המתאר הארצית לגנים לאומיים, שמורות טבע ושמורות נוף, אושרה ב-1981. התוכנית הוכנה כ-20 שנה לאחר הקמת רשות הגנים הלאומיים ורשות שמורות הטבע³¹ והיא כוללת את כל הגנים הלאומיים, שמורות הטבע ושמורות הנוף ששתי רשויות אלה איתרו וקידמו (מוכרזים, מאושרים ואף מוצעים בלבד) עד להכנת תוכנית זו. בנוסף תמ"א 8 ייעדה שטחים נוספים לשימור כגנים לאומיים, שמורות טבע ושמורות נוף.

בשטחה המוניציפלי של ירושלים יש כמה גנים לאומיים,³² אולם בתוך המרחב העירוני הבנוי שלה מיועדים על פי תמ"א 8 רק שניים: גן לאומי ליפתא – מאושר אך לא מוכרז;³³ גן לאומי סביב חומות העיר העתיקה – הוכרז לפני הכנת תוכנית זו (ב-1974 כאמור). אף שהגן הלאומי סביב חומות העיר העתיקה הוכרז קודם לתמ"א 8, שטחו בה קטן במידה ניכרת משטח תוכנית ההכרזה.

תוכנית המתאר המקומית ירושלים 2000: עריכתה של תוכנית המתאר ירושלים 2000 החלה בראשית שנות ה-2000. התוכנית אושרה להפקדה בוועדה המחוזית בסוף 2008 אך טרם הופקדה להתנגדויות הציבור.³⁴ כדי להבין את ההתייחסות של תוכנית זו לנושא הגנים הלאומיים עלינו להבהיר תחילה את הנחת היסוד שלה.

נקודת המוצא של תוכנית זו היא הצבת יעד דמוגרפי שעל פיו יש לתכנן בירושלים. בגרסה האחרונה של הדוח המצורף לתוכנית נקבע כי יעד האוכלוסייה – 30% ערבים ו-70% יהודים – שעורכי התוכנית אימצו ושהתקבל בהחלטת ממשלה אינו בר השגה. על פי הערכות מעודכנות, היחס בין ערבים ליהודים בירושלים ב-2020, שנת היעד של התוכנית, יהיה 40% ערבים ו-60% יהודים. גם יעד זה, נאמר בדוח התוכנית, יושג רק "בתנאי של מעורבות שלטונית מסיבית, שאם לא כן יתחזקו המגמות הסותרות את הנחת היסוד בבסיס התוכנית".³⁵

השגת יעד זה דורשת שני ערוצים תכנוניים: עידוד הגירה של יהודים לירושלים (באמצעות הגדלת היצע הקרקע למגורים ולתעסוקה עבור האוכלוסייה היהודית) והגבלת הפיתוח והבנייה עבור האוכלוסייה הפלסטינית (באמצעות זכויות בנייה נמוכות, קביעת שטחים נרחבים כשטח נוף פתוח וכיוצא באלה). בכך ממשיכה תוכנית המתאר המקומית ירושלים 2000 את המדיניות

³¹ רשויות אלה הוקמו ב-1963 ב"חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה". איחודן והקמת "הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים" התבצעו ב-1998 על פי "חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח – 1998".

³² חלק מגן לאומי מאושר הרי יהודה, חלק מגן לאומי מאושר הר חרת – סטף וחלק מגן לאומי מוצע עינות תלם.

³³ כפי שמפורט בפרק העוסק בחוק גנים לאומיים, מעמדו של גן לאומי מאושר, מבחינה תכנונית, הוא כשל כל תוכנית מאושרת אחרת, אולם לרטי"ג יש הסמכות להגביל כל פעולה בשטחו (סעיף 25א', חוק גנים לאומיים).

³⁴ בשל התערבות שר הפנים מעוכבת הפקדת תוכנית ירושלים 2000. נכון למועד כתיבת שורות אלה התוכנית טרם הופקדה.

³⁵ תוכנית מתאר מקומית ירושלים 2000, דוח מספר 4, התוכנית המוצעת ועיקרי מדיניות התכנון, אוגוסט 2004, עמ' 463.

התכנונית הנהוגה זה 44 שנים בירושלים המזרחית, שמשמעותה תכנון מגביל ומפלה לאוכלוסייה הפלסטינית בעיר.³⁶

התוכנית מייעדת שטחים נרחבים בירושלים המזרחית לשטחי נוף פתוח, אולם שטחים אלה אינם מציעים שום מענה תכנוני לצרכים של תושבי השכונות הפלסטיניות בכל הנוגע לשטחי ציבור פתוחים איכותיים ואינם משמשים אותם לפעילות פנאי ונופש במרחב ציבורי פתוח.

מאז 2004, עת פורסמה תכנית המתאר המקומית לירושלים 2000 לראשונה, באופן בלתי רשמי, לעיון הציבור, הופצו מספר גרסאות שונות של התוכנית. במסמך זה אנו מתייחסים לשתי גרסאות בלבד: הגרסה בה מופיעים גנים לאומיים רבים - **ראו מפה 9** - היא הגרסה שאושרה בוועדה המקומית, נדונה בוועדה המחוזית ואושרה להפקדה תוך דרישה לערוך בה שינויים משמעותיים (להלן תקרא גרסה זו של תכנית המתאר "גרסת הגנים הלאומיים"). הגרסה השנייה אליה נתייחס היא הגרסה שבה הוטמעו השינויים הנדרשים והיא זו שממתינה להפקדה (להלן תקרא "הגרסה שממתינה להפקדה").

בגרסת הגנים הלאומיים מיועדים שטחים פתוחים, לא גדולים, בלב שטח בנוי, לגנים לאומיים. מדובר בשטחים הפתוחים המעטים שנתרו בלא בנייה ועשויים לשמש שטחים פתוחים איכותיים או עתודות בנייה עבור תושבי ירושלים המזרחית. העובדה שעיריית ירושלים ייעדה שטחים פתוחים בלב שטחה הבנוי של ירושלים המזרחית, לגנים לאומיים, היא התופעה העיקרית עליה מתריע מסמך זה. שינוי ייעודי הקרקע הנ"ל משמעו, כאמור, התנערות של עיריית ירושלים מאחריותה לשטח, לתושביו, לבעליו ולמשתמשיו, והעברת האחריות והסמכות לידי רט"ג, לה, על פי חוק, אין כל מחויבות כלפי התושבים.

השטחים הרבים שסומנו כגנים לאומיים, בגרסת הגנים הלאומיים, אשר נמצאים בלב השטח הבנוי של העיר, אינם מופיעים בתמ"א 8 ואף לא בתוכניות קודמות. לדברי מנהלת אגף מקרקעין ברט"ג, ענת יציב, רט"ג אינה היוזמת של גנים אלה, ולא היא שהמליצה על או קידמה את הכללתם בתוכנית.³⁷ ואכן, גנים אלה אינם מופיעים בחוברת שהוציאה רט"ג במארכס 2005 ובה מפורטות תוכניותיה לגנים לאומיים באגן העיר העתיקה בירושלים.³⁸ נראה אפוא שעיריית ירושלים היא היוזמת של גנים לאומיים אלה. לעומתם, גן לאומי מורדות הר הצופים, אשר רט"ג יזמה ואשר תוכניתו מקודמת ע"י הרשות-לפיתוח-ירושלים (הרל"י), לא הופיע באף אחת מהגרסאות של תוכנית המתאר המקומית לירושלים 2000.

³⁶ מתוך נייר עמדה של עמותת במקום "הערות על תוכנית מתאר מקומית לירושלים 2000", מאי 2006.

³⁷ משיחה עם ענת יציב, מנהלת אגף מקרקעין ברט"ג במשרדה בירושלים, 29 ביולי 2007.

³⁸ "גנים לאומיים באגן העיר העתיקה בירושלים", מחוז מרכז – מרחב יהודה וירושלים, מרס 2005 ניסן תשס"ה, רט"ג.

למרות שהגנים הלאומיים שהופיעו בגרסת הגנים הלאומיים, למעט גן לאומי סביב חומות העיר העתיקה, הוצאו ממנה בגרסת התוכנית הממתינה להפקדה³⁹, גרסה זו היא גרסה חשובה מפני שאנו למדים ממנה על גנים לאומיים שאין לנו מקור מידע רשמי לגביהם, ואשר חלקם מצויים כבר בשלבים מוקדמים בצנרת התכנון.

מסמך מדיניות של רשות הטבע והגנים – "גנים לאומיים באגן העיר העתיקה ירושלים"⁴⁰
(להלן: **חוברת רט"ג**): לחוברת רט"ג, בניגוד לתוכניות שפורטו לעיל, אין כל מעמד סטטוטורי או תכנוני, אולם היא מרכזת ומפרטת תוכניות של רט"ג לקידום ולפיתוח הגנים הלאומיים הבאים: "סביב חומות העיר העתיקה", "עמק צורים" ו"מורדות הר הצופים". להלן המטרות והחזון במרחב של אגן העיר העתיקה כפי שהן מופיעות בחוברת:

"מטרת התוכנית:

פיתוח וטיפול בשטחים פתוחים של הגן הלאומי על מנת ליצור רצף תיירותי, נופי וארכיאולוגי אשר ישלים שטח רצוף וירוק סביב העיר העתיקה.

חזון הגן הלאומי סביב חומות ירושלים הוא לשמר את נוף העבר כדי שניתן יהיה לחוש את העבר בנוף ההווה.

משמעות חזון זה היא להרחיב עד כמה שניתן את הכרזת שטח גן לאומי סביב חומות ירושלים [...] לשמור על מכסימום שטח פתוח ערכי משולב בפיתוח תיירותי המדגיש את המורשת ההיסטורית ושומר על חזות של שטח חקלאי שהקיף את ירושלים הקדומה לאורך השנים.

כל זאת אמור להיעשות תוך רגישות והתייחסות לנוכחות הגן הלאומי בליבה של עיר פעילה ותחת תשומת לב של עמים ודתות רבים.⁴¹

בהגדרה של גן לאומי בחוק הגנים הלאומיים מופיע המונח "חשיבות היסטורית", מונח ניטרלי שעשוי לכלול מגוון של תרבויות. לעומת זאת בחוברת רט"ג, כפי שאנו רואים בצייטוט שלעיל, יש שימוש במונח "המורשת ההיסטורית", המכוון, בדרך כלל, למורשת היהודית בלבד ולפיכך מתעלם מתרבויות אחרות במרחב, הן ברמה הפיזית הן ברמה הסמלית. הבעייתיות מתחדדת במיוחד כאשר מדובר בירושלים, שההיסטוריה שלה משתרעת על פני תקופות ותרבויות רבות ושונות. התעלמות פיזית וסמלית מקיומן של תרבויות אחרות במרחב, בירושלים, תקפה לא רק

³⁹ ראו הערה 34

⁴⁰ בעריכת רט"ג, מחוז מרכז, מרחב יהודה וירושלים, מארס 2005. החוברת הגיעה לידינו באדיבות עמותת עיר עמים. לא ידוע לנו למי היא מיועדת ומה תפוצתה. מועצת גנים לאומיים ושמורות טבע קיימה דיון עקרוני בגן לאומי סביב חומות העיר העתיקה ב-2 בינואר 2005. אחת ההחלטות בדיון זה הייתה בקשה של המועצה מרט"ג להכין "תוכנית אב לגן הלאומי ולמרחב שסביבו" מתוך התייחסות "להיבטים של תכנון, ניהול ופיתוח" ו"בשיתוף עם כל הגורמים הרלוונטיים". ייתכן שחוברת זו היא המענה לדרישה. אם אמנם כך הוא, זהו מענה חלקי ביותר. [בחוברת אין מספרי עמודים ולכן הציטוטים המובאים ממנה מובאים ללא מספרי עמודים].

⁴¹ מתוך חוברת רט"ג "גנים לאומיים באגן העיר העתיקה ירושלים", ג"ל סביב חומות ירושלים, מבוא.

להיסטוריה של האזור אלא גם לחיי תושביו בהווה ובעתיד. תכנון ופיתוח הרואים לנגד עיניהם אך ורק את ערכי המורשת היהודית של המקום מדירים ומפלים בהכרח את תושביו הפלסטינים.

חלק מחזון הגנים הלאומיים, כפי שמצוין בחוברת, הוא שמירה על "חזות של שטח חקלאי". רבים משטחי הגנים הלאומיים בירושלים המזרחית יש אדמות פרטיות של תושבים פלסטינים. הכרזת השטח כגן לאומי מגבילה את אפשרותם לעבד את אדמתם.⁴² השאלה הנשאלת היא מדוע לדמות חזות של שטח חקלאי כשניתן לאפשר לבעלי הקרקע שימוש חקלאי של ממש באדמתם.

בחוברת מפורטים שלושה שטחים שרט"ג בחרה לקדם: 1. גן לאומי מורדות הר הצופים (אשר תוכניתו הופקדה להתנגדויות בנובמבר 2011) 2. נחל קדרון 3. מורדות הר ציון וגיא בן הינום (שטחים בתוך גן לאומי מוכרז סביב חומות העיר העתיקה). לכל אחד מהם מוגדרים מטרה ותהליך לקידום הגן. בתהליכי הקידום המפורטים בחוברת, פעולות הפיתוח המומלצות אינן כוללות שימוע ציבורי או תסקירים כלשהם, זאת על אף האמור בחוק, וכן אין התייחסות לצרכי התושבים הנמצאים בתוך שטחי הגנים הלאומיים וסביבתם. ההסתכלות על השטח חסרה במובהק את נקודת המבט המקומית, הכוללת את הממשק עם התושבים וצורכיהם בהקשר לגן הלאומי. השטחים הפתוחים של הגנים הלאומיים היו יכולים להיות שטחים איכותיים לפעילות פנאי ונופש של תושבי המקום, אולם, כאמור, תכנונם ואופן ניהולם של הגנים אינם מביאים בחשבון את התושבים כקבוצת יעד, אלא בהיבט של אכיפה.

⁴² חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998, סעיף 30, א', ב'.

221,078 221,578 222,078 222,578 223,078 223,578 224,078 224,578

מפה מס' 1 גנים לאומיים בירושלים המזרחית



634,671
634,171
633,671
633,171
632,671
632,171
631,671
631,171
630,671
630,171
629,671
629,171

634,671
634,171
633,671
633,171
632,671
632,171
631,671
631,171
630,671
630,171
629,671
629,171

אש-שיח גדראח

מורדות הר הצופים

עמק צורים

באב אס-סאהרה

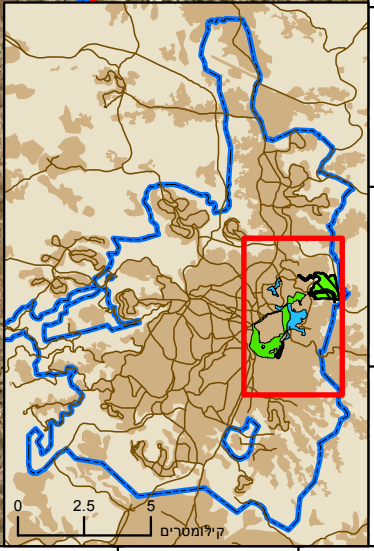
הר הזיתים

העיר העתיקה

סביב חומות
העיר העתיקה

עמק
המלך

-  גן לאומי מוכרז/מאושר
 -  גן לאומי בהליכי תכנון
 -  גן לאומי נוסף*
 -  הרחבה של גן לאומי*
 -  גבול מוניציפלי
 -  מכשול ההפרדה
- * לפי גרסת הגנים הלאומיים של תוכנית מתאר ירושלים 2000



221,078 221,578 222,078 222,578 223,078 223,578 224,078 224,578

- פרק שלישי -

גנים לאומיים בירושלים המזרחית: בראי התכנון המפורט

ראו מפה 1

בירושלים המזרחית ישנם שני גנים לאומיים מוכרזים (גן לאומי סביב חומות העיר העתיקה, שהוכרז ב-1974, וגן לאומי עמק צורים, שהוכרז ב-2000); שני גנים לאומיים בשלבי תכנון מתקדמים (תוכנית לגן לאומי מורדות הר הצופים הופקדה להתנגדויות ותוכנית עמק המלך אושרה בוועדה המקומית)⁴³; ושלושה גנים לאומיים נוספים הנמצאים בהליכי תכנון ראשוניים - גן לאומי בהר הזיתים, גן לאומי באש-שיח ג'יראח (שמעון הצדיק) וגן לאומי באב אס-סאהרה.

בפרק זה נבחן בפירוט את מקרי הגנים הלאומיים בירושלים המזרחית, נבדוק את הבסיס התכנוני שלהם ואת השלכותיהם על המרחב ועל תושביו הפלסטינים.

גנים לאומיים מוכרזים

1. גן לאומי סביב חומות העיר העתיקה

ראו מפה 2

הגן הלאומי סביב חומות העיר העתיקה הוכרז ב-31 במארכ 1974 ומשתרע על 1,110 דונם. כשמו כן הוא: רצועה ברוחב משתנה סביב חומות העיר העתיקה, שעיקר שטחה מדרום לחומות, באזור ואדי חילוה (עיר דוד). עיריית ירושלים מחזיקה באחריות ובסמכות על שטח הגן, על פי הסכם האצלת סמכויות שנחתם בינה לבין רט"ג.⁴⁴ זהו מקרה חריג של האצלת סמכויות בגן לאומי מצד רט"ג לרשות המקומית אשר בתחומה הוא נמצא, הנובע ממורכבותו של ניהול הגן בשל עירוב שימושי הקרקע בתחומו והיותו חלק משטח עירוני בנוי.⁴⁵ אולם למרות מורכבות זו, ניהולו של גן לאומי עיר דוד, המהווה חלק מגן לאומי סובב חומות העיר העתיקה, לא נמצא בידי העירייה אלא בידי עמותת אלע"ד.

ייעודו של השטח סביב חומות העיר העתיקה לגן לאומי וההכרזה עליו, אשר נראים כיום כעובדה מוגמרת שאין עליה עוררין, הם רק אפשרות אחת של התייחסות תכנונית וערכית למקום. התוכניות והעמדות השונות כלפי המקום, לאורך השנים, מעלות אפשרויות אחרות שאולי היו

⁴³ מסיבה שאינה ברורה, דווקא שני הגנים הלאומיים הנמצאים בשלבי תכנון מתקדמים לא הוגדרו כגנים לאומיים באף אחת מן הגרסאות של תכנית המתאר המקומית לירושלים 2000.

⁴⁴ ככל הידוע לנו תוקפו של הסכם האצלה קודם פג בסוף שנת 2007. לפיכך היה צריך להיחתם הסכם חדש.

⁴⁵ משיחה עם ענת יציב, מנהלת אגף מקרקעין ברט"ג במשרדה בירושלים, 28 ביולי 2007.

220,990 221,490 221,990 222,490 222,990

מפה מס' 2
גן לאומי סביב חומות העיר העתיקה
 * 1110 דונם
 * הוכרז בשנת 1974



632,843
632,343
631,843
631,343
630,843
630,343

632,843
632,343
631,843
631,343
630,843
630,343






העיר העתיקה

ממילא

ואדי חילוה
(עיר דוד)

סינמטק

סילוואן

גן לאומי סביב חומות העיר העתיקה
 לפי תכנית ההכרזה ג/11/19 
 גן לאומי לפי תכנית עמ/6 
 שאיננו כלול בתכנית ההכרזה
 הרחבה של הגן הלאומי לפי גרסת הגנים
 הלאומיים של תכנית מתאר ירושלים 2000 



220,990 221,490 221,990 222,490 222,990 629,843

מצליחות לאזן, בצורה טובה יותר, בין השימושים השונים בשטח הגן ולשמור על הראוי לשמירה מפני בנייה ופיתוח.

1.א. תכנון וקידום גן לאומי סביב חומות העיר העתיקה

תוכנית עמ/6 – תחימת שטח לגן לאומי סביב חומות העיר העתיקה: רשות הגנים הלאומיים יזמה תוכנית זו לאחר מלחמת ששת הימים, והיא הופקדה לעיון הציבור בדצמבר 1968. התוכנית כללית ביותר וכוללת הוראות הנוגעות למטרותיה וכן קו כחול התוחם את שטחה:

- "מטרות התוכנית: תוכנית זו נועדה לאפשר הכנת תוכניות מפורטות לגן לאומי בתוך תחומה. תוכניות מפורטות אלה תוגשנה לאישור וועדות התכנון והבניה המוסמכות, ויהיה עליהן להבטיח את הדברים הבאים:
- א. שימור: הבטחת אופיו וצביונו של השטח על ידי שמירת הנוף ושמירת ערכים היסטוריים לאומיים, ערכים דתיים, ערכים מסורתיים, ערכים ארכיאולוגיים, ערכים ארכיטקטוניים, אנסבלים ציוריים וערכי נוף, כדי שהציבור הרחב יוכל להנות מהם ללא הפרעה גם בדורות הבאים.
- ב. פיתוח: פיתוח השטח וטיפולו במטרה לתת לציבור הרחב את הנוחיות הדרושה לעריכת סיורים בשטח ולשהייה בו".

בעקבות תוכנית עמ/6, פעלה רשות הגנים הלאומיים להכרזה של גן לאומי סביב חומות העיר העתיקה. ראש עיריית ירושלים דאז, טדי קולק, פעל אף הוא לקידום ההכרזה: "מר ט. קולק – ראש עיריית ירושלים, מבקש, כי שר הפנים יכריז על השטח כגן לאומי ללא קבלת התוכניות המפורטות, אשר בהן יטפלו לאחר מכן [...] ההכרזה רק תעזור למניעת לחצי בניה בשטח".⁴⁶

הוועדה המחוזית ומתכנן מחוז ירושלים סברו, לעומת זאת, כי אין להכריז על השטח כגן לאומי על סמך תוכנית עמ/6, ושקודם להכרזה יש להכין תוכניות מפורטות. להלן קטע מתוך מכתב שכתב מתכנן מחוז ירושלים, מ' סהר, למנכ"ל משרד הפנים ב-5 ביוני 1973:

"הוועדה המחוזית הייתה בדעה כי רגישותו וייחודו של המקום אינם מאפשרים ייעוד גן לאומי כפי שנעשה במקומות אחרים, דהיינו, ללא קביעת תוכנו וצורתו של הגן באמצעות תוכנית מפורטת או תוכניות מפורטות [...] אוסיף כי בזמנו נאמר בוועדה המחוזית שבתוך שטח עירוני מובהק מהווים זכויות הבניה ואיסורי הבניה הקיימים על פי חוק התכנון והבניה, כגון איסור בניה באזור של "שטח ציבורי פתוח", ערבויות מספיקות לשימורו של השטח."

⁴⁶ מתוך פרוטוקול ישיבה בנושא "הכרזת פארק ירושלים כגן לאומי", לשכת מנכ"ל משרד הפנים, 21 במאי 1973. ראוי לציין כי ככל הנראה הכוונה אינה ל"לחצי בנייה" של הפלסטינים תושבי המקום אלא ללחצי פיתוח ומסחר "יהודיים".

מהמכתב שלעיל אנו לומדים שהבחירה לייעד בזמנו שטח עירוני לגן לאומי ולא לשטח ציבורי פתוח עוררה מחלוקת. נוסף על כך, הכרזת הגן הלאומי סביב חומות העיר העתיקה, אשר היום נראה שאין עליה עוררין, הייתה כרוכה בחילוקי דעות מקצועיים ובלחצים פוליטיים ואחרים. הדרג המקצועי באותה עת היה ער למורכבות ולרגישות שבקביעת גן לאומי בלב המרחב העירוני המבונה.

ג/11/19 – תוכנית הכרזה על גן לאומי סביב חומות העיר העתיקה: את ההכרזה על גן לאומי סביב חומות העיר העתיקה הכריז, בסופו של דבר, שר הפנים יוסף בורג מהמפד"ל ב-1974 על יסוד תוכנית עמ/6 (ולא על יסוד תוכניות מפורטות כפי שמתכנן המחוז חשב שראוי). תוכנית ההכרזה, מסיבה שאינה ברורה לנו, קטנה מעט מתוכנית עמ/6.

תוכנית עמ/9: אינה מייעדת שטח כלשהו לגן לאומי. בתחום השטח של גן לאומי סביב חומות העיר העתיקה היא מגדירה את ייעודי הקרקע הללו: "שטח פתוח ציבורי; שטח פתוח ציבורי מיוחד; שטח שמור לחפירות ארכיאולוגיות; בית קברות שמור; שטח לבנייני ציבור; דרכים". אף שתוכנית זו נערכה לאחר הפקדתה של תוכנית עמ/6 ואישורה נעשה לאחר הכרזת הגן הלאומי על פי תוכנית ג/11/19, הגן הלאומי סביב חומות העיר העתיקה לא כלול בה ואין לו כל אזכור, לא בתשריט התוכנית ולא בהוראותיה.

מתכנני התוכנית מצאו לנכון להגדיר את ואדי חילוה (עיר דוד) כ"שטח פתוח ציבורי מיוחד". המטרה הייתה ליצור מנגנון בקרה חזק ממנגנון הבקרה של "שטח ציבורי פתוח" כדי לשמור על שטחים אלה מפני בנייה. סעיף 8.19 בהוראות התוכנית קובע:

8.19.1 הבניה בשטח זה אסורה.

8.19.2 כל פעולה אחרת וכל שימוש טעונים היתר מיוחד של הוועדה המקומית באישור הוועדה המחוזית אשר יינתן – בהתאם לנסיבותיו של כל עניין ובמידת הצורך – בתנאי של הפנייה גם לרשות המוסמכת או לרשויות המוסמכות האחרות הנוגעות בדבר (כגון שר החינוך או נציגיו לאור היות השטח אתר עתיקות מוכרז) אם וכפי שנדרש על פי כל חוק.⁴⁷

בניגוד לגן לאומי, ייעוד ייחודי זה מותיר את סמכויות האישור והאכיפה בידי רשויות התכנון ולא מעבירן לידי רשות הגנים הלאומיים.

תוכנית מתאר מקומית ירושלים 2000: שטח הגן הלאומי סביב חומות העיר העתיקה מסומן בתשריטי התוכנית, הממתינה להפקדה, כגן לאומי, תוך מחיקת ייעודי הקרקע האחרים החלים במקום: ובמקום מופיע ייעוד הקרקע – אזור לתכנון מיוחד. ייעוד קרקע זה אינו מופיע

⁴⁷ שם, סעיף 8.19

במקומות נוספים בתוכנית והוא ייחודי לעיר הקדומה שבמורדות הדרומיים של העיר העתיקה. להלן ההוראות החלות בייעוד קרקע זה:

"בייעוד זה יותרו השימושים שייקבעו בתוכנית כוללת תוך שמירה על ערכי נוף ומורשת ומתן עדיפות לשימושי תיירות בשילוב עם מגורים. לא תופקד ולא תאושר תוכנית מפורטת, למעט תוכנית לייעודים ציבוריים ו/או לתיירות ו/או למתקני הנדסה ו/או לתשתיות, אלא לאחר שיוחלט על הפקדתה של תוכנית כוללת לאזור כולו, ובכפוף להתאמתה לתוכנית הכוללת. גבולות התכנון המדויקים של האזור ייקבעו באופן סופי בתוכנית הכוללת שתוכן כאמור. אין בייעוד זה כדי לשנות ייעודו של שטח הכלול בתמ"א 8, ולא תאושר תוכנית כאמור אלא בהתאמה לתמ"א 8".⁴⁸

גבולות הגן הלאומי סביב חומות העיר העתיקה, כפי שהם מופיעים בתוכנית מתאר ירושלים 2000, בגרסת הגנים הלאומיים, תואמים לתוכנית עמ/6 (הגדולה מתוכנית ההכרזה, כאמור) וכוללים חלק נוסף בדרום. החלק הנוסף, בשטח של כ-20 דונם על המדרון הדרומי של גיא בן הינום, מגיע עד לקו הבינוי של שכונת אבו ת'ור. לפני שנים אחדות, רשות הטבע והגנים הקימה בשטח זה תצפית, דבר המעיד על הכוונה לספח את השטח לגן הלאומי בעתיד. בדצמבר 2011, הרסה עיריית ירושלים מבנה במקום. בעת ההריסה נכח בשטח מנהל מרחב ירושלים של רט"ג. לשכונת אבו ת'ור, הבנויה בצפיפות, לא נותרו עתודות קרקע לפיתוח. במסגרת מאמצי התושבים לאתר בשכונתם מגרש לבניית ביי"ס חדש, עלתה ההצעה להסבת חלק מהשטח הזה לשימוש ציבורי, אך הכוונה המסתמנת להפכו לגן לאומי עלולה לטרפד את המהלך.

תוכניות מפורטות: מאז הכרזתו של גן לאומי סביב חומות העיר העתיקה אושרו תוכניות מתאר מפורטות בשטחו, לדוגמה: תוכנית ממילא (מס' 2229) שקיבלה תוקף ב-1979, תוכנית עבור בית תזמורת הנוער ובניין הסינמטק (מס' 2162) שקיבלה תוקף ב-1980, תוכנית להרחבת בניין הסינמטק (מס' 5477) מ-2004, תוכנית לשימור, שיפוץ ופיתוח מצודת דוד למוזיאון "העיר ירושלים" (מס' 3882) מ-1989, תוכניות 2937 (מ-1983), 2937א (מ-1991), 6875 (מ-2003) למלון הר-ציון.

זה לא כבר נחנך בתחומי הגן כביש חדש, דרך גיא בן הינום, המחבר בין צומת בריכת הסולטן לדרך עין א-לוזה. הכביש הוא חלק מעבודות פיתוח נרחבות הנעשות בגיא בן הינום בהשקעה של כעשרים מיליון ש"ח במימון משרדי התחבורה והתיירות, עיריית ירושלים, חברת הגיחון, רט"ג והחברה הממשלתית לתיירות.⁴⁹

1.1. המצב הקיים בשטח הגן הלאומי סביב חומות העיר העתיקה

⁴⁸ הוראות תוכנית מתאר ירושלים 2000, יוני 2009.

⁴⁹ נתונים מתוך האתר של עיריית ירושלים.

הגן הלאומי סביב חומות העיר העתיקה הוא הגן היחיד בארץ הכולל בתוכו שימושי קרקע למגורים, לתעשייה, למסחר ולבילוי. בעבר נוהל הגן הלאומי על ידי רט"ג ועיריית ירושלים במסגרת הסכם האצלת סמכויות. במשך שנים היה הגן מוזנח – לא רט"ג ולא העירייה הפעילו בו את סמכויות האכיפה שלהן כדי לשמור עליו.

בעקבות הזנחה רבת שנים זו יזמה מועצת גנים לאומיים ושמורות טבע⁵⁰, ב-2003, דיון בנושא הגן הלאומי סביב חומות העיר העתיקה. באותו דיון התייחס מהנדס עיריית ירושלים דאז, אדריכל אורי שטרית, להתנגשות האמתית בין גן לאומי בשטח עירוני בנוי לחיים העירוניים המתקיימים באותו השטח עצמו: "חוקי התכנון והבניה מול חוק הגנים הלאומיים ושמורות הטבע נמצאים בעימות מתמיד בשטח הגן הלאומי. יש בעיה אמיתית של ניהול גן לאומי במשמעות העקרונית של הדברים לעומת הצורך להבטיח המשך פיתוח עירוני וקיום חיים עירוניים תוססים ותקינים בעיר העתיקה ובמרחב שמסביבה".⁵¹

בדבריו גם עלתה ההתייחסות הבעייתית של העירייה לתושבי העיר הפלסטינים הגרים בתחום הגן הלאומי: "בשטח מתגוררת אוכלוסיה עוינת הגדלה בהתמדה, ויש פער דרמטי בין החזון והרצון לשמר ולתחזק הכל כראוי לבין מצב השטח וניהול הטריטוריה בפועל, במציאות לאומית שהיא יותר חזקה מהמאויים והרצונות".⁵²

לכאורה נראה שמהנדס העיר מייצג בדבריו את הזווית המורכבת של תושבי העיר והעירייה אל מול אינטרס השימור שמייצגת רט"ג. הגדרתו את תושבי העיר הפלסטינים "אוכלוסייה עוינת" והתייחסותו ל"מציאות הלאומית" מוסיפות את הפן הפוליטי-לאומי של המצב התכנוני ואת מורכבותו בירושלים המזרחית, בכלל ובגן הלאומי סביב חומות העיר העתיקה, בפרט. דווקא בנסיבות אלה, מתעוררות שאלות רבות על אופן ניהול הגן על ידי העירייה ורט"ג, ניהול שאין בו כל ניסיון לשתף את נציגי התושבים או להגן על האינטרסים שלהם, כחלק ממכלול השיקולים באזור. זאת, על אף האמור בחוק גנים לאומיים לגבי הצורך בשימוע הציבורי.⁵³

הבעיות שהוצפו בדיון זה במועצת גנים לאומיים ושמורות טבע העלו את השאלה אם ישנו מקום לגן לאומי בלב ירושלים או שמא "ראוי לטפח שטחים קטנים פתוחים ואתרי ארכיאולוגיה והיסטוריה חשובים ולהפקיד את הניהול בידי עיריית ירושלים".⁵⁴ לדברים אלה שעלו בדיון לא היה ביטוי בהחלטות שקיבלה המועצה בסיכומו של הדיון. יחד עם זאת, הדיון הזה מלמד שיש חלופות לשמירה על השטח סביב חומות העיר העתיקה ועל ערכיו ההיסטוריים והארכיאולוגיים

⁵⁰ מועצת גנים לאומיים ושמורות טבע היא מועצה ציבורית הפועלת מתוקף "חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח – 1998", סעיף 2. עיקר סמכויותיה הן ייעוץ לשר הפנים, לשר להגנת הסביבה, למוסדות התכנון, לרשויות המקומיות ולרט"ג.

⁵¹ מתוך סיכום ישיבת מועצת גנים לאומיים ושמורות טבע מס' 107, 2 בינואר 2003.

⁵² שם.

⁵³ חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1-1998, סעיף א – סמכויות הרשות.

⁵⁴ מתוך סיכום ישיבת מועצת גנים לאומיים ושמורות טבע מס' 107, 2 בינואר 2003.

שאינן כרוכות בייעוד השטח כולו לגן לאומי ובהכרזה גורפת עליו, בלא הבחנה בין שימושי ומשתמשיו בפועל.

עמותת אלע"ד והגן הלאומי : עמותת אלע"ד (אל עיר דוד) מנהלת את האתר של הגן הלאומי בעיר דוד. העמותה הוקמה בשנות השמונים של המאה העשרים,⁵⁵ ושמה לה למטרה ליהד את עיר דוד. למימוש מטרה זו פועלת העמותה בסילוואן בדרכים שונות⁵⁶ ובכללן ניהולו של גן לאומי עיר דוד (בתוך הגן הלאומי סביב חומות העיר העתיקה), עיצובו הפיזי והתוכני והדרכת המבקרים בו.

בשנת 1997 קיבלה עמותת אלע"ד ממנהל מקרקעי ישראל הרשאה לאחזקתו ולשמירתו של אתר עיר דוד. בעקבות הסכם זה האצילה עיריית ירושלים לעמותת אלע"ד את הסמכויות שניתנו לה, מתוקף הסכם האצלה בינה ובין רט"ג, בתחום הגן. רט"ג נתנה לכך את הסכמתה בדיעבד. בשנת 1998 עתרו לבג"ץ פרופ' יורם צפריר ויותר משישים אנשי אקדמיה ומחקר (באמצעות עו"ד נעמי וייל) נגד ממ"י, רט"ג, רשות העתיקות, משרד התיירות, עיריית ירושלים, עמותת אלע"ד והחברה לפיתוח מזרח ירושלים (פמ"י) לביטול ההרשאה.⁵⁷ העותרים דרשו גם את ביטול ההתקשרות בין עיריית ירושלים לעמותת אלע"ד, שעל פיה הואצלו בידי העמותה תפקידים וסמכויות של עיריית ירושלים לשם שמירת האתר ושימורו.

בעקבות העתירה בוטל הסכם ההרשאה בין מנהל מקרקעי ישראל לעמותת אלע"ד בהוראת היועץ המשפטי לממשלה, במרס 1999. בג"ץ פסק כי "בכך באה עיקרה של העתירה על סיפוקה".⁵⁸ אולם עמותת אלע"ד עקפה את תוצאות העתירה והמשיכה מאז להעמיק את נוכחותה במקום, הן בפעולות פיתוח ובנייה הן בקשרים עם גורמים ציבוריים שונים הפועלים בשטח. כבר ביוני 1999 נחתם, ככל הנראה, הסכם האצלה בין קק"ל לעמותת אלע"ד אשר מאציל לעמותה סמכויות ניהול וביצוע של תוכניות משרד התיירות באתר עיר דוד. לצורך כך הועברו לעמותה כספים ממשרד התיירות דרך קק"ל.⁵⁹ היום עמותת אלע"ד מנהלת את גן לאומי עיר דוד ומממנת את מרבית החפירות הארכיאולוגיות בסילוואן.

בהודעה מטעמה כמשיבה בעתירתם של פרופ' יורם צפריר והאחרים מנמקת עיריית ירושלים לבית המשפט העליון, ב-28 בפברואר 1999, את הסיבות להעברת סמכויותיה ואחריותה בשטח הגן הלאומי לעמותת אלע"ד :

⁵⁵ העמותה היא עמותה רשומה משנת 1986.

⁵⁶ על פי פרסומים פעולותיה של עמותת אלע"ד כוללות רכישת קרקעות ומבנים, מימון חפירות ארכיאולוגיות (בחלקן מתחת לבתי תושבים פלסטינים ובלי רשותם) ועוד.
מירון רפפורט, "רפובליקת אלעד", הארץ, 21 באפריל 2006.

⁵⁷ עתירה לבג"ץ 6954/98.

⁵⁸ מתוך פסק הדין, בג"ץ 6954/98.

⁵⁹ המידע על הסכם זה מתוך החומר של עו"ד נעמי וייל בעניין, בג"ץ 6954/98.

5. יחד עם זאת, נתגלו קשיים ותקלות במהלך האחזקה, ההפעלה והשמירה על השטח, לאחר שהוברר כי בשטח הפתוח ארעו לא אחת מקרי פגיעה וונדליזם, וכן היו קשיים בהגעה לגן בתקופות של הפרות סדר מקומיות, וזאת לאור קירבת הגן לשכונת סילוואן הסמוכה ולאזור מגורים ערבי צפוף.

בהקשר לכך נבחנה בחיוב בעירייה, במהלך שנת 1997 ובראשית שנת 1998, הצעה לאפשר לעמותת אלע"ד לתחזק ולשמור על הגן, לאחר שהיא מחזיקה כבר ממילא בשטח מיצרני למתחם "עיר דוד" הפתוח, ובעלת נגישות רבה ומיידית לאחזקה ולשמירה על השטח.⁶⁰

מדברים אלה עולה שעיריית ירושלים וגורמים בממשלת ישראל לא נרתעו מלהעניק לעמותת אלע"ד סמכויות בתוך שטח כה רגיש, המיושב בצפיפות באוכלוסייה פלסטינית, ולא זו בלבד אלא שמטרתה ופועלה של העמותה אף עמדו לזכותה במסגרת השיקולים.

גם לרשות העתיקות קשרים ענפים עם עמותת אלע"ד: העמותה מעסיקה את רשות העתיקות כקבלן מבצע בחפירות שבשטח עיר דוד, זאת, למרות התנגדותה הנחרצת של הרשות בשנים הראשונות לפעילות אלע"ד בעיר דוד. בדבריהם כמשיבים בעתירה האמורה לבג"ץ אמרו נציגי רשות העתיקות: "מלכתחילה סברה רשות העתיקות כי אין זה ראוי כי [...] עמותת אלעד תקבל זכויות כלשהן הקשורות בשמירת ואחזקת שטחים בעיר דוד".

כך גם עולה ממכתבה של רשות העתיקות ליועץ המשפטי לממשלה, מיום 7 בינואר 1998, בעניין העתירה: "הרעיון להפקיד 'לשמירה' בידי עמותה פרטית שבעברה הקרוב יש יותר מרבב בכל הקשור לשמירת החוק, הינו רעיון מקומם במיוחד לאור רגישותו העצומה של אתר עיר דוד".

חרף החלטת בג"ץ עמותת אלע"ד השכילה ב-15 השנים האחרונות לטוות קשרים ענפים – כלכליים, תפעוליים, פוליטיים ואחרים – עם הגופים הציבוריים המעורבים בשטח (ממ"י, עיריית ירושלים, רטי"ג, רשות העתיקות, קק"ל). נראה שכל הצדדים המעורבים הבינו שהם יכולים להיעזר זה בזה לקידום מטרותיהם הגלויות והסמויות. מבחינת תושבי סילוואן, התוצאה היא התעלמות מהם ומצורכיהם, במקרה הטוב, והגבלתם והדרתם משכונתם ומקרקעותיהם, במקרה הרע.

⁶⁰ מתוך הודעה מטעם עיריית ירושלים לבית המשפט העליון כמשיבה בעתירה בשם פרופ' יורם צפריר, 28 בפברואר 1999.

לא ברור כיצד קיבלה עמותת אלע"ד לידיה את ניהול גן לאומי עיר דוד, למרות הוראת היועץ המשפטי לממשלה משנת 1999 ותוצאות העתירה לבג"ץ.⁶¹ נוכחותה המסיבית של העמותה בסילוואן, המתאפשרת, בין השאר, באמצעות ניהול הגן הלאומי, חודרת אל כל תחומי החיים של תושבי סילוואן, מאיימת על נוכחותם במקום ומדירה אותם. עמותת אלע"ד שולטת על השטח מבחינה פיזית על ידי כך שהיא מממנת חפירות ארכיאולוגיות בשטחים הפתוחים המעטים שנותרו בתוך הכפר ואף מתחת לבתי התושבים, בלא רשותם ובניגוד לנדרש בחוק.⁶² ניתן לומר שעמותה זו אף שולטת בשטח מבחינה תודעתית – באמצעות התכנון וההקמה של אתר המבקרים עיר דוד, הדרכות שהיא נותנת למבקרים ושיווקו בקרב הציבור הישראלי. כך מעצבת העמותה את האתר בתודעה הציבורית על פי תפיסת עולמה, תפיסה אידאולוגית אשר אין בה מקום לתושבי המקום הפלסטינים, לא בהווה ולא בעבר.⁶³

נראה אפוא שבכסות ממלכתית ובלא שמרנית המבקרים באתר מודעים לכך, הגן הלאומי השוכן בלב הכפר סילוואן משמש לעמותת אלע"ד כלי נוסף לחיזוק האחיזה היהודית במקום ובימה להפצת משנתה.

2. גן לאומי עמק צורים

ראו מפה 3

גן לאומי עמק צורים הוכרז ב-13 ביוני 2000. הוא משתרע על פני 165 דונם ונמצא מצפון לשכונת אס-סוואנה, דרומית לאוניברסיטה העברית בהר הצופים, סמוך לאוניברסיטה המורמונית. רט"ג מציגה את הגן כהרחבה המשכית של גן לאומי סביב חומות העיר העתיקה. כך נכתב בחוברת רט"ג: "הוכרז שטח נוסף לגן לאומי בעמק צורים, למעשה, הרחבת גבול הגן הקיים אל מעבר לנחל הקדרון, על מורדות הר הצופים. למרות הליך האישור הנפרד והשמות הנפרדים, רואה רשות הטבע והגנים בשני גנים אלה ישות תכנונית וניהולית אחת".⁶⁴

הצגה זו של פני הדברים אינה נוגעת בשוני המהותי בין שני גנים אלה. גן לאומי עמק צורים אינו צמוד לחומת העיר העתיקה, אין בו חפירות ארכיאולוגיות והוא מוקף כבישים, בתים ומוסכים.

⁶¹ עמותת עיר עמים ואנשי ציבור עתרו על כך לבג"ץ. באוקטובר 2011 ניתנה פסיקה ולפיה הוחלט שעל רט"ג ועמותת אלעד לבחון שוב את ההסכם ביניהם כדי לוודא שעמותת אלעד רק מפעילה ואינה מנהלת. בג"צ נמנע מלדון בעצם מתן השליטה במקום לידי אלעד.

⁶² מירון רפפורט, "גוף פרטי ופוליטי אחראי על החפירות", הארץ, 27 בינואר 2007. בעקבות עתירה שהגישו תושבים מסילוואן באמצעות עו"ד סמי ארשיד כנגד החפירות המתבצעות מתחת לבתיים הורה בג"ץ לרשות העתיקות להפסיק את החפירות.

⁶³ הממצאים הארכיאולוגיים משרתים את סדר יומה של עמותת אלע"ד: תקופת בית ראשון מודגשת הן בתכנון אתר המבקרים והן בהדרכות הרשמיות שמתקיימות בו, בחסות רט"ג. לעומת זאת ממצאים מרשימים וחשובים מתקופות מאוחרות יותר הופכים לכמעט בלתי נראים.

⁶⁴ מתוך חוברת "גנים לאומיים באגן העיר העתיקה, ירושלים" בהוצאת מחוז מרכז – מרחב יהודה וירושלים, רט"ג, מארס 2005.

221,893 222,393 222,893 223,393 223,893

מפה מס' 3
**גן לאומי
עמק צורים**
* 165 דונם
* הוכרז בשנת 2000



634,018
633,518
633,018
632,518
632,018
631,518



אל-עיסאווייה

הד הצופים

ואדי אג'ג'ון

אס-סואנה

אס-טור

העיר העתיקה



221,893 222,393 222,893 223,393 223,893 631,018

החיבור הפיזי בין שטחי שני הגנים אינו המשכי. גם העובדה שהוא תוכנן, קודם והוכרז כ-30 שנה אחרי גן לאומי סביב חומות העיר העתיקה אינה עניין טכני בלבד. ההקשר העירוני-פוליטי וההקשר התכנוני של ירושלים המזרחית לאחר 30 שנות שליטה ישראלית שונים מאוד. היום אי-אפשר עוד להתעלם מקיומם ומצורכיהם של הפלסטינים תושבי המקום, לא לטווח הקצר ולא לטווח הארוך. לפיכך כל תכנון הנעשה באזור דורש התייחסות תכנונית אחרת, כזאת שתתחשב גם בצורכי האוכלוסייה הפלסטינית.

לנוכח נתונים אלה אנו סבורים שביסוד ההכרזה על גן לאומי עמק צורים עומדת במידה רבה, ואולי אף מכרעת, כוונה להגביל את הבנייה הפלסטינית בשטח ולהדיר ממנו את תושבי המקום הפלסטינים. כוונה זו באה לידי ביטוי גם בדבריו של ח"כ בני אלון מהאיחוד הלאומי ומאנשי עמותת עטרת כוהנים שגן לאומי עמק צורים הוא חלק מתוכנית כוללת לביסוס אחיזה יהודית מסביב לעיר העתיקה, המיועדת לכתרה ולמנוע אפשרות של חלוקת ירושלים. הרצף היהודי יושג, לדברי ח"כ אלון, בשני סוגי אחיזה: "ריאות ירוקות, שטחים פתוחים וגנים לאומיים בבעלות המדינה ומוסדותיה, ולצדם שכונות יהודיות קטנות".⁶⁵

2. א. תכנון וקידום גן לאומי עמק צורים:

תוכנית מתאר מקומית עמ/9 לירושלים העתיקה וסביבתה: תוכנית המתאר הראשונה שכללה שטחים נרחבים בירושלים המזרחית נערכה, כאמור, ב-1970 ואושרה ב-1976. השטח שהוכרז מאוחר יותר כגן לאומי עמק צורים יועד בה לשטח פתוח ציבורי. התוכנית מאפשרת למבנים ולשימושים הקיימים בתוך שטח פתוח ציבורי להמשיך ולהתקיים כ"חריגים מאושרים", ואף פותחת פתח לקבלת היתרים עתידיים לצורך המשך קיומם.⁶⁶

תמ"א 8: כאמור, בתמ"א 8, גן לאומי עמק צורים אינו קיים.

ג/11/30 תוכנית הכרזה: זוהי תוכנית ההכרזה על גן לאומי עמק צורים. ההכרזה נעשתה בשנת 2000, על ידי שר הפנים דאז נתן שרנסקי, מ"ישראל בעלייה", על יסוד תוכנית מתאר 3092 (עשר שנים לאחר אישורה).

תוכנית מפורטת מס' 3092 - גן לאומי עמק צורים פיתוח שכונת אס-סוואנה: תוכנית 3092 הוכנה ביזמת עיריית ירושלים ובתכנון אדריכל יונתן שילוני. התוכנית אושרה באוגוסט 1988 ונכנסה לתוקף בספטמבר 1990. בתוכנית שני חלקים עיקריים: מצפון לדרך אט-טור (שמואל בן

⁶⁵ נדב שרגאי, "בימין יוזמים רצף מאחזים סביב ירושלים העתיקה", הארץ, 24 באפריל 2002.

⁶⁶ סעיף 8.18.5 בהוראות התוכנית. לעיל הערה 29

עדיה) - שטח נרחב המיועד לגן לאומי עמק צורים, ומדרום לה - תכנון שכונת אס-סוואנה, הכולל ייעוד למגורים, מוסדות ציבור, דרכים ושטח ציבורי פתוח בשוליים הדרומיים של השכונה.⁶⁷

תוכנית מפורטת מס' 3755 – תוכנית למבנה ציבור בשטח הגן: ב-1990 אושרה תוכנית למבנה ציבור בשטח הגן הלאומי. התוכנית לא בוצעה והיום מקדמת הרל"י במקום תוכנית אחרת למאגר מים ומבנה ציבור (תוכנית מס' 5610). נראה שמאז 2007 התוכנית איננה מקודמת.

תוכנית מתאר ירושלים 2000: אף על פי שעמק צורים הינו גן לאומי מוכרז, הוא אינו מסומן כגן לאומי בתשריט של תוכנית המתאר ירושלים 2000, הממתינה להפקדה. במקום זאת, מופיע ייעוד הקרקע כשטח נוף פתוח.

עתירה לבג"ץ בעקבות הכרזת הגן הלאומי: לאחר הכרזתו של גן לאומי עמק צורים הוגשה עתירה לבג"ץ בשם ניהאד ונדירה אבו גרביה ובשם עמותת בית הספר אברהימיה נגד שר הפנים ורטי"ג. עניינה של העתירה קרקע (חלקות 10, 11, 12 בגוש 30522) בבעלות העותרים הצמודה לבית הספר אברהימיה. הקרקע נכללה בהכרזה (ג/ 30 11) אף שאינה כלולה בשטח הגן הלאומי שבתוכניות המאושרות (התוכניות שההכרזה מפנה אליהן – 3092 ו-3755). העתירה הוגשה לאחר דין ודברים ארוך ועימות פיזי בין אנשי בית הספר לבין אנשי רטי"ג בשטח. בג"ץ קיבל את הודעת המדינה (בג"ץ 6954/98) שתיקון בהכרזה יוציא את השטח האמור מגבולות הגן הלאומי.

ניתן היה לראות במקרה הזה טעות מקרית שעשויה להתרחש בכל מסמך. אולם גם אם הכללת השטח בהכרזה נעשתה בטעות, פעולות אנשי רטי"ג בשטח (כפי שהן מתוארות בעתירה) והשימוש שעשו בסמכות שהוקנתה להם במסגרת טעות זו מעידים על הבעייתיות הקיימת בסמכות של רטי"ג על תושבי מזרח ירושלים, עקב הכרזתם של אזורים אלו כגנים לאומיים. עובדי רטי"ג הרסו מספר פעמים את הגדר סביב שטח מגרש הכדורגל של בית הספר אברהימיה, והחלו בעבודות פיתוח. פעולות אלה נעשו לעתים בשעות הלילה וגרמו לעימותים פיזיים עם אנשי בית הספר והשכונה.

ב. המצב הקיים בשטח הגן הלאומי עמק צורים

מנהל מרחב ירושלים ברטי"ג, אביתר כהן, מציג את הגן הלאומי עמק צורים ואת פעילות רטי"ג בו כפעולות הצלה מ"כיליון" של השטח והצומח בו והחזרת "עטרה ליושנה" – שימור הנוף כפי שהיה.⁶⁸ הכרזת הגן הלאומי עמק צורים והעבודה האינטנסיבית של רטי"ג בשטח הביאו לניקוי השטח משפוכת פסולת הבניין שהייתה בו. כיום מדרון הגן נקי ומסודר, מבונה בטרסות הנטועות

⁶⁷ תוכנית 3092 קיבלה תוקף בשנת 1992. מטרתה לתקן טעות סופר שנפלה בהוראות תוכנית 3092 ולהכיל בתוכנית ובהוראותיה (סעיף 5) גם את גוש 30522 בשלמותו – אותו גוש נשוא העתירה שפרטיה יובאו בהמשך.

⁶⁸ מתוך הרצאה של אביתר כהן בכנס של האקדמיה למדעים, "האגן החזותי של ירושלים – לאן", 2006.

במאות עצי זית שנעקרו ממקומות אחרים והובאו לשטח בעקבות בניית גדר ההפרדה.⁶⁹ הפיתוח של רט"ג בשטח נועד להפוך אותו לנקודת תצפית אל העיר העתיקה (למרות סמיכותו לתצפית מהר הצופים הצופה אף היא אל העיר העתיקה) ולחוליה המקשרת בין העיר העתיקה לבין ספר המדבר.

הפיתוח כולו נעשה עבור קהל יעד של תיירים ומבקרים, הבאים מבחוץ, מבלי להתחשב בצרכים יומיומיים של תושבי השכונות הפלסטיניות אשר על אדמתן הוא שוכן. אמנם, בשטח הגן מתוכנן גן שעשועים, אך למרות זאת, התכנון הכולל אינו מעודד את התושבים להשתמש בגן לצורכי מעבר, נופש ופנאי. השבילים בגן חוצים אותו ממזרח למערב בלבד, במקביל לשכונות הפלסטיניות הגובלות בו, כך שאין חיבור בין שכונות אלו לבין הגן. יתרה מזו, שטח הגן מגודר בצדדים הגובלים בשכונות המגורים הפלסטיניות.⁷⁰

גנים לאומיים בהליכי תכנון

3. גן לאומי מורדות הר הצופים

ראו מפה 4

גן לאומי מורדות הר הצופים נמצא בשלבי תכנון מתקדמים מאוד (תוכניתו אושרה להפקדה בוועדה המחוזית באפריל 2011 והופקדה בפועל, להתנגדויות הציבור, בנובמבר 2011). הגן מתוכנן בשטח המפריד בין אל-עיסאווייה לבין אט-טור, בואדי שמדרום לקמפוס האוניברסיטה העברית על המורדות המזרחיים של הר הצופים. כמו כן נוספה לגן, מצפון, רצועה צרה החוצצת בין אל-עיסאווייה לבין קמפוס האוניברסיטה. הגן משתרע על שטח של כ-750 דונם.

חוברת רט"ג מציינת את מטרת קידומו של גן לאומי מורדות הר הצופים: "הגן משמר נוף פתוח ומדברי כהמשך לעמק צורים ומציג את ההבדלים בין המפנה המערבי והמזרחי של רכס הר הצופים. כמו כן משמר הגן את הנוף הנשקף מהתיאטרון ההיסטורי של האוניברסיטה העברית בהר הצופים."⁷¹

⁶⁹ מירון רפפורט, "אביתר כהן לא יחלק את ירושלים", מוסף הארץ, 18 בינואר 2006.

⁷⁰ מדוח של הרשות לפיתוח ירושלים ניתן להבין כי אין חשיבה על צרכיה של האוכלוסייה המקומית בשימוש בגן. כך נכתב בדוח: "לאחר פיתוח הגן עוסקים כעת בתוכן. המדובר על הקמת מרכז 'החוויה הארכיאולוגית' בו יבוצעו סינון שפכי הר הבית וארכיאולוגיה בכלל, על ידי תיירים תלמידים וחיילים, באמצעות רט"ג ובמימון תרומות מיהדות העולם. כיום קבוצות רבות מבקרות באתר וזוהי ההתחלה של שביל ירושלים."

⁷¹ מתוך חוברת "גנים לאומיים באגן העיר העתיקה, ירושלים" בהוצאת מחוז מרכז – מרחב יהודה וירושלים, רט"ג, מארס 2005.

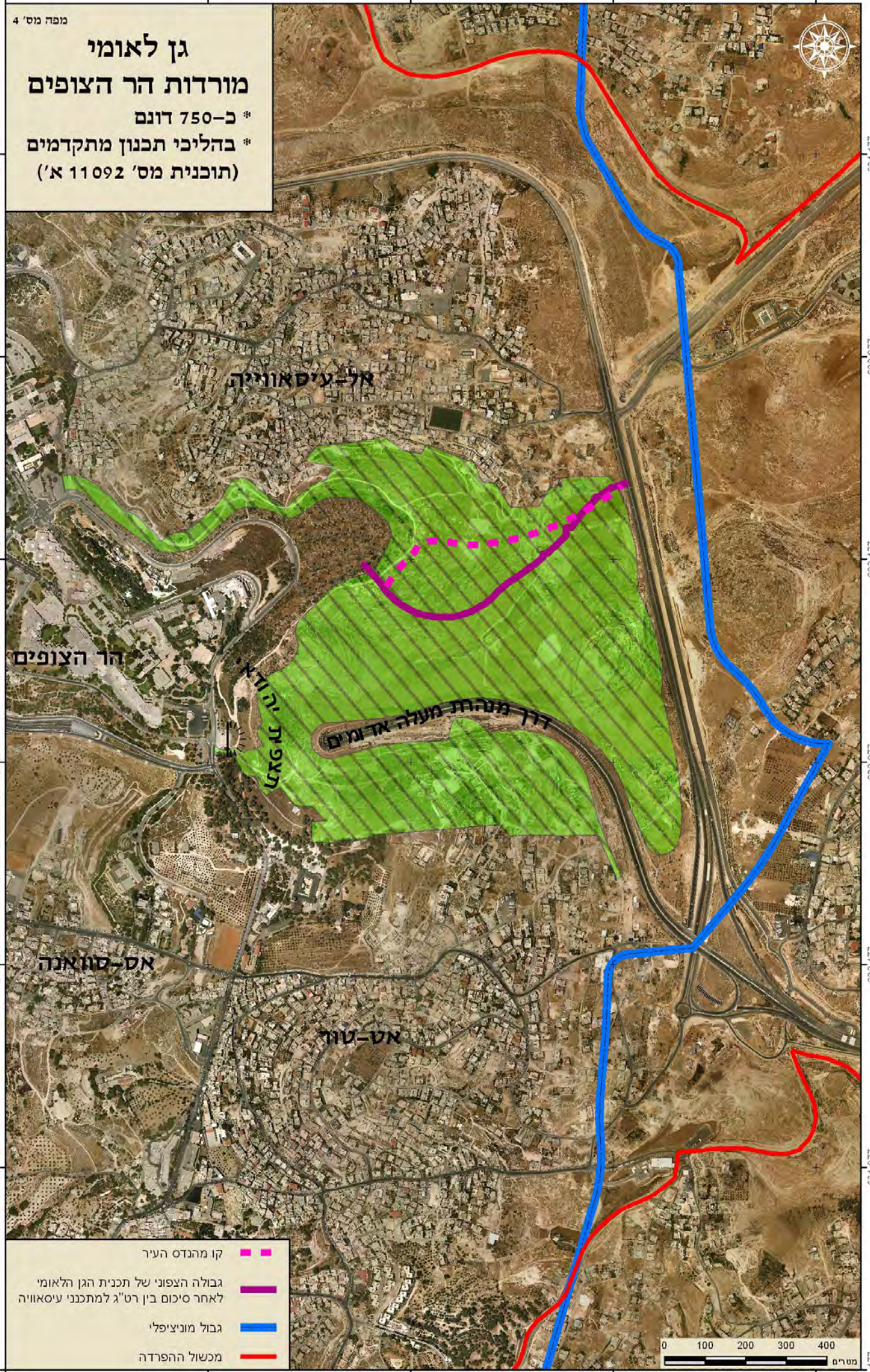
222.986 223.486 223.986 224.486 224.986

מפה מס' 4
גן לאומי
מורדות הר הצופים
 * כ-750 דונם
 * בהליכי תכנון מתקדמים
 (תוכנית מס' 11092 א')



634.477
633.977
633.477
632.977
632.477
631.977

634.477
633.977
633.477
632.977
632.477
631.977



קו מהנדס העיר
 גבולה הצפוני של תכנית הגן הלאומי
 לאחר סיכום בין רט"ג למתכנני עיסאווייה
 גבול מוניציפלי
 מכשול ההפרדה



222.986 223.486 223.986 224.486 224.986 631.477

בחברת מפורטות גם הפעולות הנדרשות לשם קידום הגן הלאומי. בין השאר מופיעה הדרישה, המעוגנת בחוק, לביצוע של "הבדיקה המקצועית של השפעות סביבתיות".⁷² חוק התכנון והבנייה נותר מעורפל ואינו מפרט מהן אותן בדיקות מקצועיות, ערפול שאפשר לרט"ג לתת לדרישה הזו משמעות מצמצמת בדמות סקרים אקולוגיים וארכיאולוגיים בלבד. פרשנות רחבה יותר למושג 'השפעות סביבתיות' הינה בחינה של ההיבט הסביבתי-חברתי. בחינה כזו, לו נעשתה, הייתה מביאה לתוצאה בה, בד בבד עם שמירה על ערכי טבע ונוף, גם צורכיהם של תושבי השכונות הסמוכות היו מקבלים מענה.

3.א. תכנון וקידום גן לאומי מורדות הר הצופים

עד אמצע שנות התשעים, השטח המוצע לגן לאומי לא היה מתוכנן כלל. ב-1998 אושרה, במרכז השטח, תוכנית לכביש הכניסה המזרחי לירושלים (כביש מעלה אדומים). ב-2004-5 החלו תושבי אט-טור ואל-עיסאווייה לתכנן הרחבות לשכונותיהם⁷³ בשטחים הלא מתוכננים שבבעלותם. במקביל החלה רט"ג בתכנון הגן הלאומי.

תוכנית 11500 – תוכנית מתאר מקומית לאל-עיסאווייה: התוכנית הוכנה ביזמת תושבי שכונת אל-עיסאווייה ועמותת במקום⁷⁴ והיא משתרעת על שטח של כ-1,350 דונם. התוכנית כוללת את שטח השכונה הקיימת ועתודות קרקע נוספות לפיתוח עתידי. מטרת התוכנית לספק תכנון הולם לצרכים המגוונים של תושבי השכונה, בכלל זה תוספת שטחי מגורים, מוסדות חינוך, מתקני ספורט, דרכים וכו'. התוכנית, שתואמה עם רט"ג, אושרה בוועדה המקומית בשנת 2007 ומאז נתקלה בקשיים בקידומה. בשנת 2011 לקחה על עצמה עיריית ירושלים את המשך קידום התוכנית. נכון לכתיבת שורות אלה טרם החלה העירייה בתכנון החדש. (ראו סיפור מקרה, להלן).

⁷² סעיף 7.א.2. "סמכויות הרשות" בחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח 1998.

⁷³ מחובתינו לציין כי עמותת במקום ליוותה את תושבי אל-עיסאווייה בהכנת תוכנית המתאר לשכונתם והייתה מעורבת במגעים מול רט"ג. כפי שיפורט בהמשך.

⁷⁴ במסגרת פרויקט לזכרה של מתכנתת הערים שרה קמינקר, מייסדי עמותת במקום, שפעלה לקידום דו-קיום והשגת שוויון לתושבי מזרח ירושלים בתחום התכנון.

תוכנית המתאר החדשה לאל-עיסאווייה והגן הלאומי מורדות הר הצופים – כמשל

תכנון הגן הלאומי מורדות הר הצופים על ידי רט"ג, בתאום עם עיריית ירושלים, החל כאשר תוכנית 11500 לאל-עיסאווייה, אשר קודמה על ידי התושבים בסיוע עמותת במקום, כבר הייתה בהכנה. חלקה הדרומי של התוכנית לאל-עיסאווייה חפף לתוכנית 11092 של הגן הלאומי. שטח של כ-130 דונם נכלל בשתי התוכניות כשבתוכנית לאל-עיסאווייה הוא יועד בחלקו למגורים וברובו, בשל השיקולים הנופיים, לשטח פרטי פתוח. הבחירה להרחיב את אל-עיסאווייה לכיוון דרום נעשתה בתאום עם עיריית ירושלים ובהמלצתה ולמרות זאת העירייה קדמה את התוכנית לגן הלאומי על אותו תא שטח.

באחת מפגישות התיאום השוטפות של מתכנני אל-עיסאווייה עם מהנדס העיר דאז, האדריכל אורי שטרית, נודע להם על קיומה של התוכנית לגן לאומי מורדות הר הצופים ועל החפיפה בין שתי התוכניות. באותה פגישה נימק מהנדס העיר את המניעים לתוכנית הגן הלאומי ביכולתה של רט"ג לפתח ולהשקיע כספים בשטחים אלה וכך לחסוך לעירייה כסף. כאמור בפרק הראשון של דוח זה, ייעוד קרקע לגן לאומי אינו מחייב הפקעת אדמות לצורך פיתוחן, דבר המביא לחיסכון נוסף. מהנדס העיר דרש, אם כן, ששטח הוואדי שמדרום לאל-עיסאווייה ועד למעלה הגבעה המפרידה בינו לבין השכונה לא ייועד לפיתוח אל-עיסאווייה אלא לגן לאומי בסמכות רט"ג. על פי הצעה זו, שטח המחלוקת חולק בין שתי התוכניות, כאשר בתוכנית לאל-עיסאווייה יכללו כ-70 דונם משטח החפיפה המקורי. הגבול המדויק בין שתי התוכניות אמור היה להיקבע בפגישות תאום בין עורכי שתי התוכניות.

כתוצאה מתאומים אלה, צומצמו שטחן של שתי התוכניות ונקבע גבול מוסכם, השונה מהגבול שהוצע על ידי מהנדס העיר, באופן המותיר שטח רחב יותר לפיתוח אל-עיסאווייה. על פי התאום, שטחים פרטיים בבעלות תושבי אל-עיסאווייה, שנכללו בתוכנית המקורית של אל-עיסאווייה כשטח פרטי פתוח, נכללו בשטח הגן הלאומי, וגבול הבינוי העתידי, שצומצם, נקבע כגבול השכונה.

התיאום בין מתכנני אל-עיסאווייה ונציגי תושביה ובין אנשי רט"ג ארך זמן רב (כשנתיים) וידע גלגולים ותהפוכות. הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה התעלמה מההסכמה שהושגה והתנתה את הפקדת התוכנית לאל-עיסאווייה, בין השאר, בצמצום נוסף של שטח התוכנית בצד הדרום מערבי. מתכנן המחוז דאז, מר גיא קב ונקי, הבהיר כי הוועדה המחוזית אינה מחויבת להסכמה שבין מתכנני אל-עיסאווייה לרט"ג ולא ברור מה תהא החלטתה בעניין זה. ואכן, הופקדה להתנגדויות, על ידי הוועדה המחוזית, תוכנית הרחבה אף יותר מזו שהוסכם עליה, עבור הגן הלאומי. לאל-עיסאווייה בסופו של דבר לא נותר ולו דונם אחד משטח המחלוקת ולמעשה שטח הפיתוח המשמעותי ביותר עבור השכונה כבר אינו עומד לרשות תושביה.

תוכנית 12500 – תוכנית מתאר מקומית לשכונת חלת' אל-עין, אט-טור: התוכנית הוכנה ביזמת תושבי שכונת אל-עין, והיא משתרעת על שטח של כ-1,000 דונם. חלקה הצפוני של התוכנית חופף לתוכנית 11092 של גן לאומי מורדות הר הצופים. שטח החפיפה יועד בחלקו לבנייני ציבור ובחלקו לגן קהילתי. ביולי 2006 נפתח תיק תכנון בעירייה, אולם התוכנית עדיין לא נידונה בוועדה המקומית. ועד חלת' אלעין החליט להגיש את התוכנית עם הקו הכחול המקסימאלי המוסכם על התושבים ובלי תיאום מוקדם עם רט"ג ותוכניתה לגן הלאומי. במסגרת החלטה זו, הזמין ראש המנהל הקהילתי באט-טור את מועצת גנים לאומיים, שמורות טבע ואתרים לאומיים לסיור כדי להציג לפנייהם את המצב התכנוני בשכונה ואת השלכות הגן הלאומי המתוכנן על התוכנית שהם מקדמים.⁷⁵ הסיור התנהל למורת רוחה ובניגוד לדעתה של רט"ג.⁷⁶

תוכנית 11092 – תוכנית מתאר גן לאומי מורדות הר הצופים: התוכנית, בגרסתה הראשונה, התפרסה מבתייה הדרומיים של שכונת אל-עיסאווייה עד לבתייה הצפוניים של שכונת מדרום, אט-טור. במהלך שנת 2006 התקיים משא ומתן בין עורכי התוכנית שהוכנה לאל-עיסאווייה לבין עורכי תוכנית הגן הלאומי עד לתאום גבול מוסכם בין התוכניות בפברואר 2007.⁷⁷ התוכנית נגנזה בשנת 2009 ובמקומה החלה עריכת תוכנית 11092א להלן.

תוכנית 11092א – תוכנית מתאר גן לאומי מורדות הר הצופים: התוכנית, שמקודמת על ידי הרל"י בתאום עם רט"ג ועיריית ירושלים, כוללת את שטח הגן הלאומי כפי שהוצע בתוכנית הנ"ל עם שתי תוספות: רצועה צרה העוטפת את קמפוס האוניברסיטה העברית ושטח נוסף ממזרח לו. התוכנית מייעדת לגן לאומי שטח הכולל קרקעות בבעלות פרטית של תושבי שכונת אל-עיסאווייה ואט-טור ויתרה מזאת, היא אינה מכבדת את הגבולות שתואמו עם תושבי שכונת אל-עיסאווייה, כפי שצוין לעיל. התוכנית אושרה להפקדה באפריל 2011 והופקדה להתנגדויות הציבור בנובמבר 2011.

תוכנית מתאר מקומית ירושלים 2000: גן לאומי מורדות הר הצופים כלל אינו מופיע בתוכנית המתאר המקומית ולמעשה שטחו נכלל בפארק מטרופוליני המיועד למקום. מצפון ומדרום לפארק המטרופוליני, מציעה תוכנית המתאר שטחי הרחבה הן לשכונת אט-טור והן לשכונת אל-עיסאווייה. יש לציין כי ההרחבה המוצעת לאל-עיסאווייה קטנה מזו שאושרה, בוועדה המקומית, במסגרת תוכנית 11500.

ברשויות התכנון במחוז ירושלים מקפידים לשמור על ייעודי הקרקע המוצעים בתוכנית המתאר המקומית ירושלים 2000, למרות שטרם הופקדה להתנגדויות הציבור, וכתוצאה מכך איננה

⁷⁵ תכניות לגנים לאומיים מובאות לדיון לפני מועצת גנים לאומיים, שמורות טבע ואתרים לאומיים לאחר אישורן ולקראת הכרזתן, סמכויותיה בנידון הן סמכויות ייעוץ בלבד.

⁷⁶ נמסר בשיחה עם יו"ר מועצת גנים לאומיים, שמורות טבע ואתרים לאומיים, פרופ' ערן פייטלסון, 24 בינואר 2008.

⁷⁷ סימוכין, סיכום מג"ה מנכ"ל – מחוז מרכז מיום 11.2.07

בתוקף. אף על פי כן, החליטה הוועדה המחוזית, במסגרת הדיון באישור תוכנית הגן הלאומי, באפריל 2011, לשנות את האמור בתוכנית, באמצעות צמצום השטח המיועד להרחבת אל-עיסאווייה ואט-טור והרחבת שטח הפארק המטרופוליני.

3.3. המצב הקיים בשטח גן לאומי מורדות הר הצופים

שטח הגן הלאומי המיועד כולל קרקעות בבעלות תושבי אל-עיסאווייה ואט-טור אשר בחלקן מעובדות בחקלאות בעל ובחלקן משמשות כשטחי מרעה. בשוליים הצפוניים והדרומיים, סמוך לשכונות, ישנם מספר בתי מגורים ובמרכז השטח עובר כביש הכניסה המזרחי לירושלים ובו מנהרת מעלה אדומים.

הנוף הנשקף מזרחה, מעבר לשטח הגן הלאומי, אותו מעוניינת רט"ג לשמר, כבר הושחת קשות מכל עבריו. למעשה, הנוף הנשקף כולל את כביש ארצי מספר 1 שהורחב וחומה נבנתה בתוכו, מחנה משטרת יו"ש ובסיס מודיעין. גם התוכניות לבנייה באזור E1⁷⁸, במידה שימומשו, יהיו חלק דומיננטי מהנוף הנשקף מהתצפית.

למעשה, זה מספר שנים, פועלת רט"ג בשטח הגן הלאומי, שתוכניתו הופקדה להתנגדויות רק לאחרונה, לפינוי פסולת בניין שהצטברה בשטח הגן. כמו כן, במסגרת סמכויות האכיפה שקבלה מעיריית ירושלים, שומרת רט"ג על שטח הגן ומונעת יצירת מפגעים חדשים.

לנוכח המצב בשטח, אנו סבורים כי ייעוד השטח כגן לאומי איננו מוצדק. ייתכן שישנה הצדקה לקביעת שטח פתוח במקום, לשימוש התושבים, אך זאת במסגרת מצומצמת המתאימה לקנה-מידה של תכנון עירוני. נראה ששיקולים מקצועיים, כגון ערכי טבע, מורשת ונוף, אינם היחידים המניעים את תוכנית הגן הלאומי לקראת אישורה ועולה החשש שהתוכנית הוכתבה, במידה רבה, משיקולים זרים, ובכללם הרצון להגביל את התרחבות השכונות הפלסטיניות הסמוכות.

⁷⁸ השטח המכונה E1 הינו השטח המשתרע בין ירושלים למעלה אדומים ובו מתוכננת הרחבה של מעלה אדומים. התוכניות שנויות במחלוקת ומוקפאות בשל דרישת הממשל האמריקאי. עד כה בוצעו בשטח מערכת כבישים ובניין מסה משטרת ש"י.

4. גן לאומי עמק המלך

ראו מפה 5

גן לאומי עמק המלך הוא חלק מתוכניות הפיתוח של אגן העיר העתיקה. מדובר בשטח של כ-50 דונם⁷⁹ בשכונת אל-בוסתאן, שהיא חלק מסילוואן. כיום בנויים בשטח כ-90 בתים בלא היתר. כנגד חלקם הוצאו צווי הריסה. זה שנים רבות מנסות ממשלת ישראל ועיריית ירושלים להכין תוכנית לשטח המכונה "עמק המלך". עד לאחרונה התעלמו תוכניות אלה מקיומם של תושבי אל-בוסתן, ולא זו בלבד אלא שהן היוו, בחלקן, תשתית תכנונית וחוקית להדרתם בפועל.

תכנון וקידום גן לאומי עמק המלך

תוכנית מתאר מקומית עמ/9 לירושלים העתיקה וסביבתה⁸⁰: על פי התוכנית, שטחה של שכונת אל-בוסתן מיועד לשטח פתוח ציבורי. בהוראות התוכנית ישנה התייחסות להיותו של השטח בנוי בחלקו. התוכנית מאפשרת למבנים ולשימושים הקיימים להמשיך ולהתקיים כ"חריגים מאושרים", ואף פותחת פתח לקבלת היתרים עתידיים להמשך קיומם.⁸¹

תוכנית אב⁸² **עמק המלך**: לקראת חגיגות שנת ה-3,000 לירושלים הוקמה ועדת היגוי לפיתוח התיירות בירושלים וזו כללה נציגים של משרד התיירות, עיריית ירושלים, משרד הדתות, החברה הממשלתית לתיירות, רשות העתיקות, רשות הגנים הלאומיים והחברה לפיתוח מזרח ירושלים. באפריל 1995 פרסמה הוועדה דוח ביניים והציגה בו תוכנית כללית לעמק המלך. להלן קטע מהדוח:

"נופי עמק המלך הם מהדרמטיים והיפים שירושלים התברכה בהם. [...] לפיכך לקראת חגיגות 3000 שנה לירושלים, כמו גם לעתיד, חיוני להחזיר את עטרת עמק המלך ליושנה ולהפוך אותו לחוויה מרתקת [...]. אתר עמק המלך יפעל כמוזיאון ארכיאולוגי פתוח, כשחלקו אזורים מתוחמים בהם הכניסה לקהל תהיה מבוקרת [...] באזורים המתוחמים תתקיים הפעילות בתשלום ובמקומות הציבוריים הפתוחים – תהיה כניסה חופשית לקהל."⁸³

תושבים הגרים בתחום "אתר עמק המלך" כמעט שאינם קיימים לדידה של ועדת ההיגוי לפיתוח התיירות בירושלים. בכל הנוגע לתכנונו, לתפעולו ולאחזקתו של "אתר עמק המלך", אין כמעט התייחסות לתושבים הגרים במקום, בהצעות, בהחלטות ובדוחות הוועדה. ההתייחסויות

⁷⁹ על פי מזידה ממוחשבת מתשריט תוכנית המתאר ירושלים 2000.

⁸⁰ תוכנית המתאר הראשונה שכללה את ירושלים המזרחית נערכה ב-1970 ואושרה ב-1976.

⁸¹ סעיף 8.18.5 בהוראות התוכנית. לעיל הערה 29.

⁸² יש לציין שתוכנית אב אינה תוכנית סטטוטורית ועל כן אינה עוברת תהליך של התנגדויות הציבור.

⁸³ מתוך דוח ביניים של ועדת ההיגוי לפיתוח התיירות בירושלים מאפריל 1995 "עמק המלך, 3000 שנה לירושלים, תוכנית כללית".

מפה מס' 5

**גן לאומי
עמק המלך
(אל-בוסתאן)**

* כ-49 דונם
* בהליכי תכנון מתקדמים
(תוכנית מס' 18000)



באב אס-סאהרה

אס-סוואנה

העיר העתיקה

**ואדי חילוה
(עיר הוד)**

סילוואן

אבו ת'ור



המעטות הקיימות משתמשות בלשון כללית ולא מחייבת: "שילוב התושבים בפרויקט: יש לפעול לשילובם הכלכלי של התושבים המתגוררים במתחם או בסמוך אליו".⁸⁴

מסתבר שדוח הוועדה נמנע במתכוון משיתוף ומיידוע של הציבור (הן ציבור התושבים הן הציבור הרחב) ופועל בחוסר שקיפות: "הסברה ויחסי ציבור: בגלל מורכבות ורגישות הנושא, מוסכם כי יש לשמור על 'פרופיל נמוך', ככל האפשר, במהלך תקופת ביצוע העבודות, ובפרסום ידיעות הנוגעות למתחם זה".⁸⁵

תוכנית מתאר ירושלים 2000: בגרסה הראשונה של תוכנית מתאר ירושלים 2000 שפורסמה לעיון הציבור ב-2004, שטחה של אל-בוסתאן יועד ל"אזור מגורים חדש", כלומר הרחבה של סילוואן.⁸⁶ ייעוד זה, בדומה להרחבות אחרות שתוכנית המתאר מציעה לשכונות בירושלים המזרחית (למשל באל-עיסאווייה, באבו-תור, בואדי קדדום ובג'בל מוכבר), מביא בחשבון שהשטח בנוי בפועל. אולם בכל גרסאות התוכנית שבאו לאחר מכן, כולל בזו שאושרה להפקדה, שטחה של אל-בוסתאן מסומן כ"אזור נוף פתוח".⁸⁷ הנימוק לשינוי היה שהייעוד למגורים בגרסה הראשונה מקורו בטעות.

תוכנית מתאר מקומית 11555 – האגן הדרומי של העיר העתיקה: התוכנית הוכנה על ידי משרד ספדיה אדריכלים, ביוזמת העירייה. תוכנית 11555 אושרה בוועדה המקומית ב-26 בנובמבר 2007 ומאז לא התקדמה. תוכנית 11555 כוללת את הר ציון, ואדי חילוה וגובלת בשטח אל-בוסתאן. התוכנית עברה מספר גלגולים שבחלקם נכללה שכונת אל-בוסתאן בשטח התוכנית ובחלקם נותרה בחוץ. בגרסה שכללה את אל-בוסתאן יועד שטח השכונה לגן לאומי ובתיה, 88 במספר, סומנו להריסה⁸⁸, על פי דרישת מהנדס העיר דאז אורי שטרית.⁸⁹ נכון לכתבת שורות אלה שטחה של אל-בוסתאן (מהדורה מס' 5 של תוכנית 11555 משנת 2009) איננו כלול בתוכנית 11555. יש להניח כי מצב הדברים יישאר כך מאחר שהעירייה החלה בקידום תוכנית נפרדת למקום.

⁸⁴ מתוך הצעת החלטה לפיתוח "עמק המלך", מסמך מה-22 באוגוסט 1994. סעיף 6.0.0.

⁸⁵ שם. סעיף 4.0.0, מהניסוח הזה לא ברור מאילו תגובות מעוניינים מנהלי הפרויקט להימנע באמצעות שמירה על "פרופיל נמוך", אך אפשר לשער שמדובר גם בתגובות תושבי האזור ובעלי הקרקע וש"מורכבות ורגישות הנושא" נוגעות לבעייתיות הפוליטית והמשפטית שבתכנון וביצוע של פרויקט כזה בירושלים המזרחית, בשטח בנוי ומיושב בחלקו.

⁸⁶ תוכנית מתאר מקומית ירושלים 2000, תשריט 1, 19 באוגוסט 2004.

⁸⁷ תוכנית מתאר מקומית ירושלים 2000, תשריט 1, 25 במרס 2007.

⁸⁸ כך כותב אורי שטרית במסמך רשמי שהוציא בנובמבר 2004: הנדון: פינוי מבנים בלתי חוקיים בעמק המלך. עמק המלך שהוא אחד המרכיבים החשובים בנחל קדרון, מהווה יחד עם תל עיר דוד יחידה ארכיאולוגית שלמה שבה כל האתרים מקושרים יחדיו ומהווים מרכיב חשוב בהבנת המכלול השלם המורכב מחלקים ומתקופות שונות. מבחינה סטטוטורית, למין התחלת התכנון המודרני בעיר בתקופת המנדט, נקבע כי העמקים הסובבים את העיר העתיקה (ובהם גם עמק המלך) ישמשו כשטחים פתוחים. גישה זו אומצה גם ע"י רשויות התכנון הישראליות. עפ"י תוכנית ע/מ9 שטח עמק המלך מוגדר כשטח ציבורי פתוח ודרך. לאור כל המתואר לעיל הריני מורה על הסרת הבינוי הבלתי חוקי בעמק המלך.

⁸⁹ מעיון בתשריט התוכנית ושיחה עם אדריכל התוכנית מרון כהן במשרד ספדי אדריכלים בירושלים, 6 במרס 2006.

תוכנית מפורטת מס' 11641 - תוכנית להסדרת שכונת המגורים הקיימת באל-בוסתאן: תושבי השכונה הגרים בבתים שאיום ההריסה חל עליהם, יזמו תוכנית להסדרת השכונה, שנערכה על-ידי האדריכלית אילה רונאל. בנוסף להסדרת בתי המגורים, מוסיפה התוכנית פונקציות ציבוריות ומסחריות. למרות שבתחילת הדרך הבינו התושבים כי העירייה תומכת במהלך התכנוני, בין השאר, בשל גרסתה של תוכנית המתאר 2000 שיעדה את השטח למגורים, בסופו של דבר נדחתה התוכנית בוועדה המחוזית, בדיון שהתקיים בפברואר 2009. בנימוקה לדחיית התוכנית, ציינה הוועדה, כי "אזור אל-בוסתאן" הוא חלק מרצף שטחים פתוחים שאין לאפשר הפגיעה בהם וזאת נוכח רגישותם הנופית וחיבתם הרבה הנובעת ממיקומם. אישור התוכנית אף יפגע בעיקרון המבקש לשמור על חיץ ירוק בין העיר העתיקה לסביבותיה"⁹⁰. לאחרונה הגישו התושבים תכנית נוספת (מס' 14017) וגם היא נדחתה בטענה שאין לקדם שתי תוכניות על אותו תא שטח.⁹¹

תוכנית מתאר מקומית 18000: במהלך 2009-2010, לאחר שניסיונות ראשוניים לפנות את תושבי שכונת אל-בוסתאן לשכונת בית חנינא בהסכמה לא צלחו, נראה שהובן בעיריית ירושלים כי לא יתכנו שינויים משמעותיים בשטח ללא שיתוף של התושבים. בעקבות הבנה זו, הציג ראש העיר, ניר ברקת, תוכנית חדשה לעמק המלך, שנערכה על-ידי האדריכל אריה רחמימוב, כמתחם תיירותי משולב במגורים. על פי התוכנית יוגדר שטח למגורים בחלקו המזרחי של העמק ובו ישולבו חזיתות למסחר, חלקו הדרומי יפותח למלונות וחלקו המערבי כפארק. על-פי התוכנית יפוננו התושבים הגרים בחלקו המערבי של העמק וישוכנו בבתים שיבנו בצידו המזרחי. הבתים בצד המערבי יהרסו.

תיק התכנון של תוכנית 18000 נפתח בתחילת שנת 2010 וכבר ביוני באותה השנה אושרה התוכנית בוועדה המקומית. בדומה לתוכנית שהוגשה על-ידי תושבי המקום ונדחתה, גם תוכנית זו, עומדת בסתירה לעמדת הוועדה המחוזית ובסתירה לתוכנית המתאר ירושלים 2000 בעניין רצף השטחים הפתוחים. למרות זאת התוכנית אושרה, כאמור, וממתינה כעת לדיון בוועדה המחוזית.

⁹⁰ פרוטוקול הוועדה המחוזית של ירושלים, 17/2/09.

⁹¹ תיק תכנון נפתח באפריל 2010 והוועדה המקומית דחתה את התוכנית בדיון קצר שהתקיים ב-20/6/2011.

גנים לאומיים נוספים

5. גן לאומי בהר הזיתים⁹²

ראו מפה 6

הגן הלאומי בהר הזיתים מסומן בגרסת הגנים הלאומיים של תוכנית מתאר ירושלים 2000. הגן משתרע על שלוחה של הר הזיתים מדרום לשכונת אס-סוואנה, ושולח זרוע ארוכה לבית הקברות בהר הזיתים ולמלון שבע הקשתות. שטחו, כ-470 דונם, גובל בצידו המזרחי של גן לאומי סובב חומות העיר העתיקה ובצידו הדרומי של גן לאומי עמק צורים, ולמעשה יוצר עמם רצף של גנים לאומיים. גן לאומי זה עוטף את שכונות אס-סוואנה ואש-שייח, נושק לבתיהן וחודר לשטחים הפתוחים שלהן.

התוכניות החלות כיום על שטח זה הן תוכנית עמ/9 ותוכנית 3092 לשכונת אס-סוואנה. השטח מיועד ברובו לשטח ציבורי פתוח, ובתוכו שטחים המיועדים למבני ציבור ולמוסדות. מדובר בשטח המרובה במנזרים ובכנסיות, ביניהם מנזר הכרמליסטים, מנזר הבנדיקטינים, מנזר גשר האחיות, כנסיית מריה מגדלנה וכנסיית גת שמנים. בנוסף יש בשטח זה גם מספר לא גדול של בתי מגורים. בתוכנית מתאר ירושלים 2000 המיועדת להפקדה השטח מסומן ברובו כשטח פתוח.

בפועל, החל מ-2008 ועד לימים אלה, החברה לפיתוח ירושלים ורטי"ג מבצעות עבודות פיתוח וניקיון בשטח זה. נכון לשנת 2011, לכל אורך קטע נחל קדרון הכלול בגן לאומי זה, ממעין השילוח בדרום ועד לגבול גן לאומי עמק צורים בצפון, בונים עובדי רטי"ג טרסות ושבילים וממלאים אזורים נרחבים באדמה. נראה שההצעה לייעד את השטח לגן לאומי מספיקה כדי שבפועל יתרחש מעבר הסמכויות מעיריית ירושלים לרטי"ג. מהלכים אלו קובעים עובדות בשטח ומבססים את מעמדו של הגן הלאומי, הן בפועל והן בתודעה של מקבלי ההחלטות והציבור (תושבי המקום והציבור הרחב), בלי שניתנה לציבור אפשרות להביע את עמדתו (באמצעות התנגדויות) ובלא ביסוס תכנוני ומעמד סטטוטורי.⁹³

אף אם שטח זה ראוי להישאר פתוח, אין זה מחייב את ייעודו כגן לאומי. זאת ועוד, בדומה לעמדות שעלו בעניין גן לאומי סביב חומות העיר העתיקה, ראוי לתת פתרונות תכנוניים מורכבים

⁹² לגן לאומי זה אשר סומן בתוכנית מתאר מקומית ירושלים 2000, בגרסת הגנים הלאומיים אשר נידונה בוועדות התכנון, ואינו מופיע בתוכנית הממתינה להפקדה, אין שם רשמי. כינויו כאן "גן לאומי בהר הזיתים" מתייחס למיקומו הגאוגרפי. אנשי רטי"ג מתייחסים אליו כאל חלק מ"עמק המלך", אף שהוא ממוקם כשני קילומטרים מצפון לעמק המלך ואינו מתחבר אליו.

⁹³ בתשובה לשאלתנו בעניין עבודות רטי"ג בשטח מסר לנו מנהל מחוז מרכז ברטי"ג דאז, יגאל בן ארי, כי את עבודות הגידור בשטח עושה פמ"י ואת עבודות הפיתוח האחרות עושה רטי"ג, וכי הן נעשות "בתיאום מלא עם כל הגורמים הרלוונטיים: עיריית ירושלים, פמ"י, הרל"י, ממ"י, בעלי קרקעות ותושבי המקום" (מכתב מ-1 בינוני 2008). אולם בירור בעיריית ירושלים העלה כי לא הוגשו בקשות להיתרי בנייה כנדרש עבור עבודות אלו.

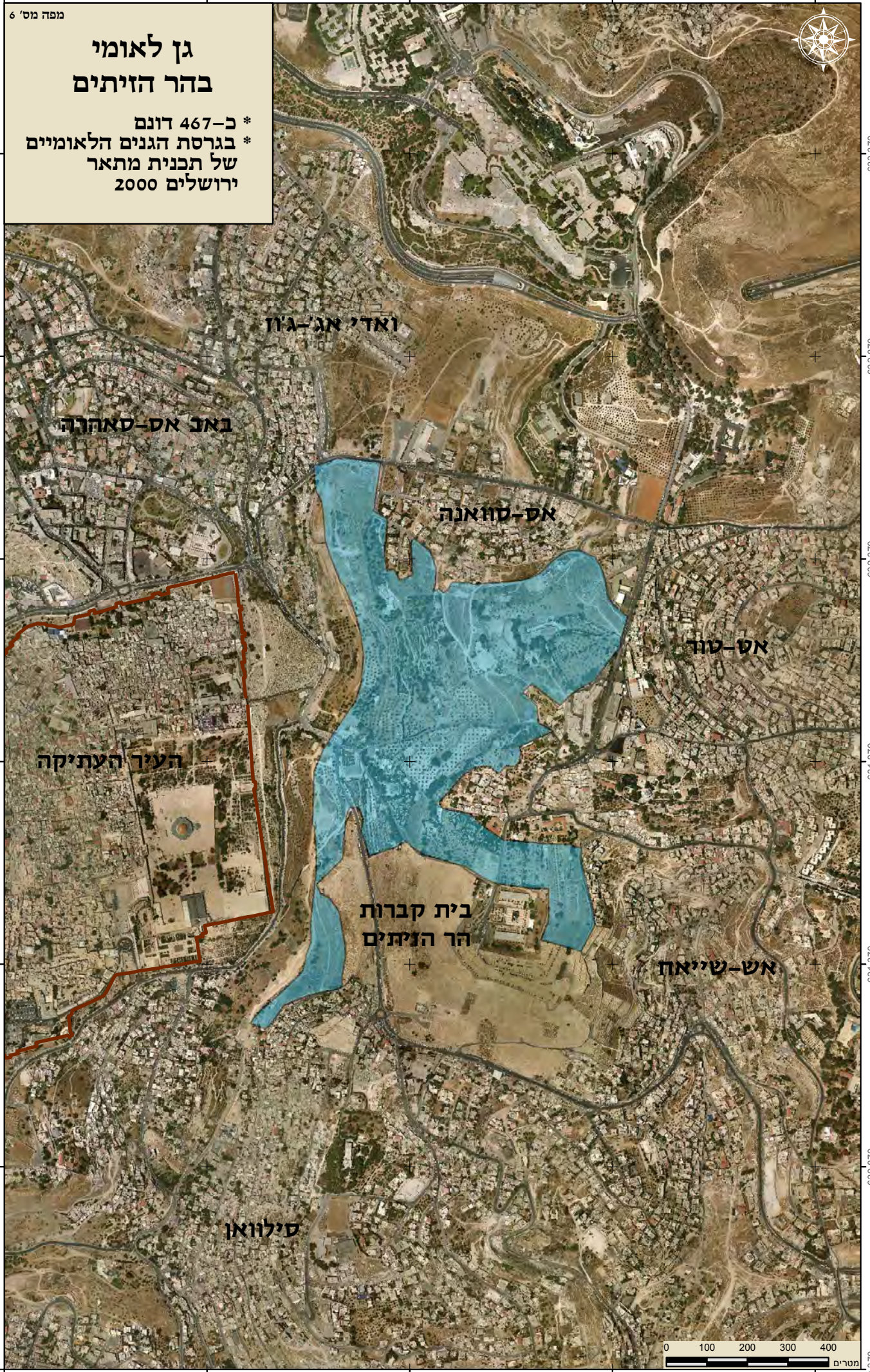
מפה מס' 6

גן לאומי בהר הזיתים

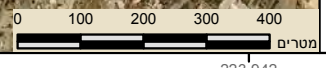
* כ-467 דונם
* בגרסת הגנים הלאומיים
של תכנית מתאר
ירושלים 2000



633,370
632,870
632,370
631,870
631,370
630,870



633,370
632,870
632,370
631,870
631,370
630,870



יותר מאשר לייעד את הקרקע ייעוד גורף ואחיד לגן לאומי, במיוחד עבור שטח שאינו מקשה אחת – לא מבחינה פיזית, לא מבחינת השימושים הקיימים בו, בפועל, ולא מבחינת בעלויות על הקרקע.

6. גן לאומי באש-שיח ג'רראח (שמעון הצדיק)⁹⁴

ראו מפה 7

לפי גרסת הגנים הלאומיים של תוכנית המתאר ירושלים 2000, סומן שטח פתוח בשכונת אש-שיח ג'רראח מערבית לוואדי אג'י-ג'ו, כגן לאומי. הגן משתרע על כ-120 דונם⁹⁵, של שטח פתוח ומטע זיתים המשמשים הולכי רגל בין המושבה האמריקאית, אש-שיח ג'רראח וואדי אג'י-ג'ו. גבול הגן הלאומי, מושפע מהבנייה הקיימת ובחלקים רבים נושק לבתים. בשוליים המערביים של הגן המתוכנן נכללים כעשרה מבנים שברובם משמשים למגורים.

כיום חלה על השטח תוכנית 2591 – תוכנית מתאר לאזור אש-שיח ג'רראח. התוכנית נערכה ביזמה ובתכנון של עיריית ירושלים, וקיבלה תוקף בסוף 1984.⁹⁶ בתוכנית 2591 רוב השטח האמור מיועד לשטח ציבורי פתוח. בשוליו הדרום-מערביים (הגובלים בכביש ח'אלד אבן אל וליד) ישנו שטח המיועד למגורים ובשוליו הצפון-מזרחיים – שטח המיועד למוסדות ומבני ציבור.

ביולי 2008, אושרה בחלק מהשטח, תוכנית 8174. למרות שהתוכנית נערכה ביוזמת התושבים, ייעוד הקרקע העיקרי שבה הוא שטח ציבורי פתוח. ייעוד הקרקע למגורים, שהיה המניע המקורי של יוזמי התוכנית, נותר בשוליים בלבד. התוכנית אושרה למתן תוקף לאחר תהליך ארוך של דיונים, סיורים בשטח והצבעה בוועדה המחוזית על כל חלק של התוכנית בנפרד. לאחר שלב ההתנגדויות היא צומצמה במידה ניכרת: הדרך הראשית בתוכנית בוטלה ואזורי המגורים צומצמו מאוד. יזמי התוכנית נדרשו להכניס שינויים מהותיים אלה לצורך האיזון בין הצרכים המקומיים של התושבים לבין הצורך לחזק את אגן העיר העתיקה כמרכז תיירותי. כך נכתב בהחלטת הוועדה המחוזית:

”שטח התוכנית מוצע בתוכנית המתאר לירושלים כגן לאומי ושטח נוף פתוח. בשולי הגן הלאומי המוצע ישנן שכונות קיימות ומאושרות על-פי תוכנית. החלטת הוועדה צריכה לאזן בין האינטרס הציבורי בייעוד השטח כולו לשימושים ציבוריים כלל עירוניים כאזור תיירותי אשר יחזק את אגן העיר העתיקה כמרכז ההיסטורי

⁹⁴ לגן לאומי זה, אשר מסומן בתוכנית מתאר מקומית ירושלים 2000, בגרסת הגנים הלאומיים, אין שם רשמי. כינויו כאן ”גן לאומי באש-שיח ג'רראח” מתייחס למיקומו הגאוגרפי בתוך השכונה. בשטח זה נמצא קבר שמעון הצדיק, והוא חלק מההתנחלות היהודית המתהווה ב”מתחם שמעון הצדיק”; על פי מירון רפופורט, ”עמותת ימין מתכננת להקים שכונה יהודית נוספת במזרח ירושלים”, הארץ, 29 בינואר 2008.

⁹⁵ מידות שטחי הגנים הלאומיים המסומנים בתוכנית מתאר ירושלים 2000 נעשו על פי מדידה ממוחשבת מתוך תשריט התוכנית.

⁹⁶ על פי אתר עיריית ירושלים פתיחת התיק לתוכנית נעשתה במאי 1978.

והתיירותי של ירושלים לבין האינטרס הפרטי בייעוד השטח כולו למגורים ולשטחים סחירים (בתוספת שטחי ציבור שכונתיים הנדרשים לצורך המגורים בלבד). לדעת הוועדה, בהחלטה להפקדה נעשה ניסיון לאיזון כאמור, אך לאחר שמיעת הרשות לפיתוח ירושלים מחד ויזמי התוכנית מאידך שוכנעה הוועדה כי יש לשפר את האיזון על ידי חיזוק הציר התיירותי בערוץ הקדרון והרצף לשטחים הפתוחים והציבוריים בצפון התוכנית.⁹⁷

התחושה, הן של בעלי הקרקע יוזמי התוכנית והן של אדריכלית התוכנית אילה רונאל, היא שההחלטות שהתקבלו בוועדות התכנון אינן מאזנות בין הצרכים השונים, ולא זו בלבד אלא שהן לא מקצועיות, לא מוסריות ונראה שהן מונעות מ"מאבק טריטוריאלי."⁹⁸

בגרסת תוכנית מתאר ירושלים 2000 המיועדת להפקדה לעיון הציבור, הגן הלאומי באש-שיח גיראח כבר לא מופיע, אך מדוח הרשות לפיתוח ירושלים ניתן להבין כי ישנה כוונה להפוך את המתחם לגן לאומי. כך נכתב בדוח:

"תא שטח הנמצא בין המטה הארצי ומשרדי הממשלה (מאמוניה) לבין עמק צורים ואדי אג'י-ג'וז ובאיזור קבר שמעון הצדיק. החלו תהליכים להגשת תב"ע להפיכת השטח לגן לאומי (כחלק מגן לאומי סובב חומת העיר העתיקה). קיים תכנון ראשוני לביצוע בשטח זה. המדובר על גן תנ"כי, המספר את סיפור עולי הרגל לירושלים. בשטח קיימות מערות עתיקות מימי הבית השני ותוואי ערוץ הקדרון המהווה את פתחתו של נחל קדרון וציר עולי הרגל לכיוון עיר דוד והר הבית. במקביל, הוטל על רשות הטבע והגנים להתחיל פעולות אחזקה, ניקיון ושיקום נופי של השטח."⁹⁹

גם מהאמור לעיל ניתן להבין כי הכיוון המסתמן בתכנונו של הגן הלאומי אינו לוקח בחשבון את הקשר של תושבי השכונה לשטח ולמרחב. בסופו של דבר, לא ברור איזה אופי ישא השטח הנתון – גן לאומי או שטח ציבורי פתוח, כפי שרובו אכן מוגדר בתוכנית 8174, החלה על השטח היום. אין ספק כי בתכנון ופיתוח נכונים, השטח הזה יוכל לשמש פארק איכותי לתושבי השכונות הסמוכות. אולם, ביולי 2011 החלה רשות הטבע והגנים בפעילות ניקוי וגידור בשטח.

⁹⁷ פרוטוקול הוועדה המחוזית בדיון במתן תוקף לתוכנית 8174, פברואר 2007, מתוך אתר עיריית ירושלים.

⁹⁸ מתוך שיחה עם אדריכלית התוכנית אילה רונאל, 17 בדצמבר 2007. עוד יצוין כי במהלך הדיונים על התוכנית הפעילו עמותות מתנחלים שונות הפועלות באזור לחצים על בעלי הקרקע, יזמי התוכנית, והציעו עסקת חליפין: העמותות יקבלו את מערת הרמב"ן אשר בבעלותם תמורת אישור התוכנית של היזמים, תושבי המקום. בעקבות זאת החליטו יזמי התוכנית שלא להכליל את מערת הרמב"ן בתוכנית. שטח מערת הרמב"ן הוכרז מקום קדוש אף שהגדרה זו שנויה במחלוקת לפי ד"ר מיכאל ויגודה, "מקומות קדושים – מערת הרמב"ן", דעת – אתר לימודי יהדות ורוח. www.daat.ac.il

⁹⁹ הרשות לפיתוח ירושלים, תוכנית הממשלה "חיזוק אגן העיר העתיקה והר הזיתים", דוח סטאטוס, ינואר 2008.

מפה מס' 7

**גן לאומי
באש-שיח ג'רראח
(שמעון הצדיק)**

* כ-120 דונם
* בגרסת הגנים הלאומיים
של תכנית מתאר
ירושלים 2000



634,583
634,083
633,583
633,083
632,583
632,083



634,583
634,083
633,583
633,083
632,583
632,083
631,583

קרית הממשלה

אש-שיח ג'רראח

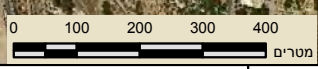
הר הצופים

ואדל אג' - ג'וז

**המושבה
האמריקאית**

באב אס-סאהרה

העיר העתיקה



7. גן לאומי באב אס-סאהרה (מוזיאון רוקפלר)¹⁰⁰

ראו מפה 8

גן לאומי באב אס-סאהרה מסומן בגרסת הגנים הלאומיים של תוכנית מתאר ירושלים 2000. שטחו כ-40 דונם, בנויים ברובם, והוא כולל את מוזיאון רוקפלר, רצועה צרה של שטח בנוי בשכונת ואדי אג'י-ג'וז וגינה ציבורית שכונתית. הגינה הציבורית, מהבודדות בירושלים המזרחית שפותחו בפועל על ידי העירייה, כוללת עצי זית, מדשאות, שבילים ומתקני משחקים לילדים. היא מתדרדרת והתחזוקה בה גרועה. למרות זאת, תושבי האזור – ילדים, בני נוער ומבוגרים, משתמשים בה שימוש יום יומי.

ייעוד שטח זה לגן לאומי מעלה חשש שבתוכנית מתאר ירושלים 2000 נעשה שימוש לא מקצועי בייעוד קרקע לגן לאומי. השטח האמור קטן, בנוי ברובו ושוכן בלב שכונת מגורים. אין בו ערכי טבע, נוף או מורשת נראים לעין, שהיו עשויים להצדיק את ייעודו לגן לאומי. יתרה מזו, בפועל הוא מתפקד, בין השאר, כשטח ציבורי פתוח עירוני חשוב. בהנחה שייעוד השטח לגן לאומי נובע מרצון לשמור על בניין מוזיאון רוקפלר, יהיה נכון יותר לייעד את המוזיאון לאתר לאומי ואת הבניין עצמו למבנה לשימור ולא לכלול בתוכניות את בתי המגורים ואת הגינה הציבורית.

בגרסתה של תוכנית מתאר ירושלים 2000 המיועדת להפקדה לעיון הציבור השטח מיועד כשטח למבני ציבור, אולם, מסמך זה מתריע על קיומם של כוונות אחרות שעוד עלולות להכריע את הכף לגבי הגדרתו של שטח זה.

¹⁰⁰ לגן לאומי זה אשר סומן בגרסת הגנים הלאומיים של תוכנית מתאר מקומית ירושלים 2000, ואינו מופיע בתוכנית הממתינה להפקדה, אין שם רשמי. כינויו כאן "גן לאומי באב אס-סאהרה (מוזיאון רוקפלר)" מתייחס למיקומו הגאוגרפי.

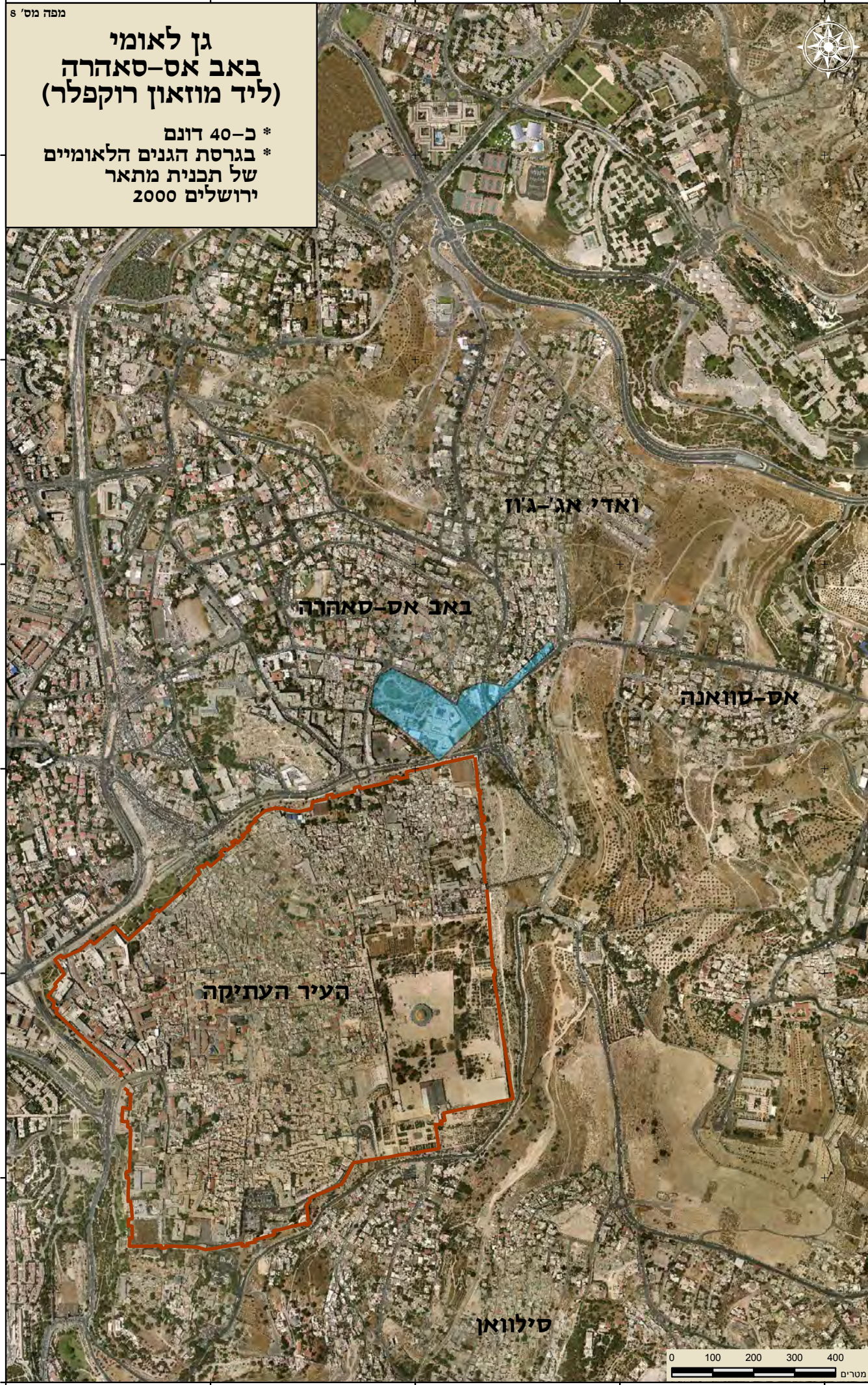
מפה מס' 8

גן לאומי באב אס-סאהרה (ליד מוזאון רוקפלר)

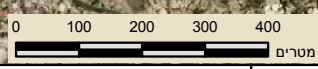
* כ-40 דונם
* בגרסת הגנים הלאומיים
של תכנית מתאר
2000 ירושלים



633,807
633,307
632,807
632,307
631,807
631,307



633,807
632,807
632,307
631,807
631,307
630,807



- סיכום והמלצות -

מיקומם ואופיים של השטחים המיועדים לגנים לאומיים, שנדונו במסמך זה, מעידים באופן מובהק על תהליך המעבר משימוש בייעוד קרקע לשטח **ציבורי** פתוח, בתוכניות בעבר, לייעוד קרקע לגן **לאומי**, בהווה. יצוין, כי בירושלים, נעשה שימוש בכלי תכנוני זה אך ורק במזרח העיר. גם אם מבחינה תכנונית, ברמה העירונית או השכונתית, ראוי לשמור על שטחים שנתרו ללא בינוי כשטחים פתוחים, שטחים אלה הם לא בהכרח בעלי ערכי טבע או מורשת המצדיקים ייעוד של גן לאומי. השימוש הנרחב בייעוד קרקע לגן לאומי, כפי שהופיע בגרסת הגנים הלאומיים של תוכנית מתאר ירושלים 2000, על כל משמעויותיו והשלכותיו על התושבים הפלסטינים, אינו לגיטימי בנסיבות אלה.

כסוגיות רבות בירושלים, הגנים הלאומיים בה הם נושא ייחודי, כפי שמעיד הציטוט הבא מתוך חוברת רט"ג בנושא גנים לאומיים באגן העיר העתיקה ירושלים: "הגן הלאומי סביב חומות ירושלים נמצא בליבה של ירושלים הבנויה וככזה הוא הגן הלאומי היחיד בארץ הכולל בתחומו מלבד אתרים היסטוריים וארכאולוגיים ואתרי דת וקבורה גם שימושי קרקע למגורים, תעשייה, מסחר ובילוי".

ירושלים היא העיר היחידה בארץ שבתחום שטחה הבנוי מתוכננים ומוכרזים גנים לאומיים שאחת המטרות המרכזיות של חלקם, כפי שעולה מדוח זה, היא שמירה על שטחים פתוחים מפני בנייה לא חוקית ולחצי פיתוח. ישנן ערים נוספות בארץ שבתחומן יש גנים לאומיים (מתוכננים, מאושרים ומוכרזים), אולם מדובר באתרים בעלי ערכי טבע ומורשת מובהקים אשר נמצאים בתוך השטח המוניציפלי, אך לא בלב שטח בנוי, והם אינם מכילים בנייה קיימת.

דוגמאות עיקריות לגנים לאומיים בתוך שטחי ערים הן אשקלון, קיסריה, פתח תקווה וראש העין. ברבים מהמקרים הללו הגנים הלאומיים הם מקור למחלוקת בין הרשות המוניציפאלית לבין רט"ג, שכן שני הגופים מייצגים אינטרסים שונים באותו השטח. בירושלים המזרחית, לעומת זאת, נראה שעיריית ירושלים היא הכוח המניע בהפיכת השטחים הפתוחים לגנים לאומיים. באימוץ עמדה זו, עיריית ירושלים, המחויבת לדאוג לרווחת כל תושביה, מתנערת מאחריותה. היא מוסרת את השטחים הללו לאחריות ולסמכות של רט"ג, אשר בתוקף תפקידה מחויבת לשמירה על ערכי טבע ומורשת בלבד ואין לה שום מחויבות כלפי התושבים וצורכיהם.

קידום והכרזה של גנים לאומיים הם פעולות תכנוניות-מרחביות רבות עוצמה ובעלות השלכות מרחיקות לכת. בירושלים המזרחית פעולות אלה מתבצעות בתוך שטח הנתון במחלוקת, בלבה של אוכלוסיית מיעוט שאינה שוות זכויות (לא להלכה וודאי שלא למעשה). הן מגבילות את פיתוח

השכונות הפלסטיניות ומדירות את תושביהן מאדמותיהם. על רקע זה, פעולות אלה אך מגבירות את הניכור והחשדנות. יתרה מזו, "סיפורי המקרה" של הגנים הלאומיים בירושלים המזרחית, כפי שפורטו במסמך זה, מצטברים ומצטרפים לתופעה שקשה להתעלם ממאפייניה וממניעיה הפוליטיים-דמוגרפיים, מניעים הזרים לערכים שאותם אמורים גנים לאומיים לשמר.

הימצאות חלק מהשטחים האמורים בתוך אגן העיר העתיקה מעניקה להם ערכיות נופית והיסטורית גבוהה. לפיכך הם ראויים לתכנון ולניהול רגישים שיבטיחו את השמירה עליהם בהווה ובעתיד. אולם גם גישה זו יכולה וצריכה לכלול את תושבי המקום כחלק אינטגרלי של שטחים אלה ולדאוג לקיומם הסביר, במסגרת המגבלות המתחייבות ממיקומם בתוך אגן העיר העתיקה. הניסיון מלמד כי ייעוד שטח לגן לאומי, העברת הסמכויות בו לידי רט"ג והכרזה עליו שלא על סמך תוכניות מפורטות הנוגעות לפיתוחו אינם מבטיחים הכלה שכזו. בסופו של דבר התושבים נפגעים וגם השמירה על השטח לוקה בחסר.

מאבק השמירה על שטחים פתוחים בישראל, שתפקידה של רט"ג בו רב משקל, הוא מאבק חשוב, בעיקר לנוכח האצת הבנייה והפיתוח מאז שנות התשעים. כך גם הולכת וגדלה המודעות, הן בקרב הממסד התכנוני והן בקרב הציבור הרחב, לחשיבותם של שטחים פתוחים איכותיים, כחלק מכל תוכנית בינוי ופיתוח. אולם בהכרזה על גנים לאומיים בשטחים פתוחים בלב השטח הבנוי בירושלים המזרחית יש משום שימוש לרעה בטיעון ה"ירוק". חמור מכך, הטיעון הירוק בהקשר זה עומד בסתירה לתכנון בר קיימא והוא נעדר כל ראייה סביבתית-חברתית כוללת.

המלצות

- יש להימנע משימוש ביעוד של שטח לגן לאומי כחלופה לשטח ציבורי פתוח. שימוש בכלי תכנוני זה, במקום ובמצב הזרים לו, לצורך אכיפה והרתעה פסול ולא ראוי, הן מבחינה אתית והן מבחינה מעשית.
- יש להעדיף השארת היישום והמימוש של תכנון השטחים הפתוחים באחריותה ובסמכותה של הרשות המקומית. השמירה על שטחים אלו, פיתוחם וטיפוחם הם חלק מהפעולות אשר הרשות המקומית מופקדת עליהם, לצד שאר התשתיות והשירותים הציבוריים המתוכננים בתחומה וכחלק מהשירות שהיא מחויבת לספק לציבור תושביה. דוח המצורף לתוכנית המתאר ירושלים 2000 ממליץ על הקמת רשות פארקים עירונית בעלת תקציב עצמאי כאמצעי חשוב ביישום התוכנית בכל הקשור לשטחים הפתוחים – לתכנונם, לפיתוחם ולאחזקתם. בהמלצה זו מקופלת ההבנה שיש למצוא פתרון לאי-יכולתה של עיריית ירושלים לשמור, לפתח ולתחזק את השטחים הפתוחים שלה. אולם ראוי שאחריות זו תשאר בתוך המסגרת העירונית ולא תופקד בידי רשות ממשלתית, כגון רט"ג, אשר אינה מחויבת לא לתושבים בשטחים אלה ולא לאיזון בין כלל הצרכים בהם. ניתן להקים רשות פארקים עירונית אשר תעניק לשטחים הפתוחים משנה תוקף

וחשיבות, כחלק בלתי נפרד ממערכת היחסים שבין העירייה לתושביה – בתנאי שהמשמעות של "תקציב עצמאי" אינה חיבור לשלטון המרכזי וניתוק מהעירייה.

יש לגבש קריטריונים ברורים ומחייבים לאיתור שטחים לגנים לאומיים. ההגדרה הרחבה של גן לאומי, כפי שהיא מופיעה בחוק, מחייבת ניסוחן של תקנות אשר יגדירו בבירור מהם הקריטריונים וההצדקות לייעוד גנים לאומיים ולהכרזתם (בלי לפגוע במגוון ערכי הטבע, המורשת והנוף הראויים לכך). תקנות אלה צריכות לחייב את כל הגורמים המקדמים גן לאומי, עוד בשלב התכנון. בין הקריטריונים הללו יש לחייב, כחלק ממסמכי תוכנית המייעדת שטח לגן לאומי, פירוט מנומק ומבוסס של הסיבות שבעטיין ראוי השטח להיות גן לאומי. מסמך זה יאפשר למוסדות התכנון להעמיד לבחינה מקצועית את כלל הצרכים בשטח ולבחון אם התוכניות משיגות את האיזון המיטבי ביניהם. מן הראוי שקריטריונים אלה יכללו, נוסף על ההיבטים של שימור טבע ומורשת, גם את ההיבט המרחבי-סביבתי-חברתי של השטח הנדון, כדי להבטיח שקידום והכרזה של גנים לאומיים ייעשו בשטחים שהערכים המגולמים בהם והמציאות המרחבית הקיימת בהם מהווים בסיס סביר וראוי לגן לאומי.

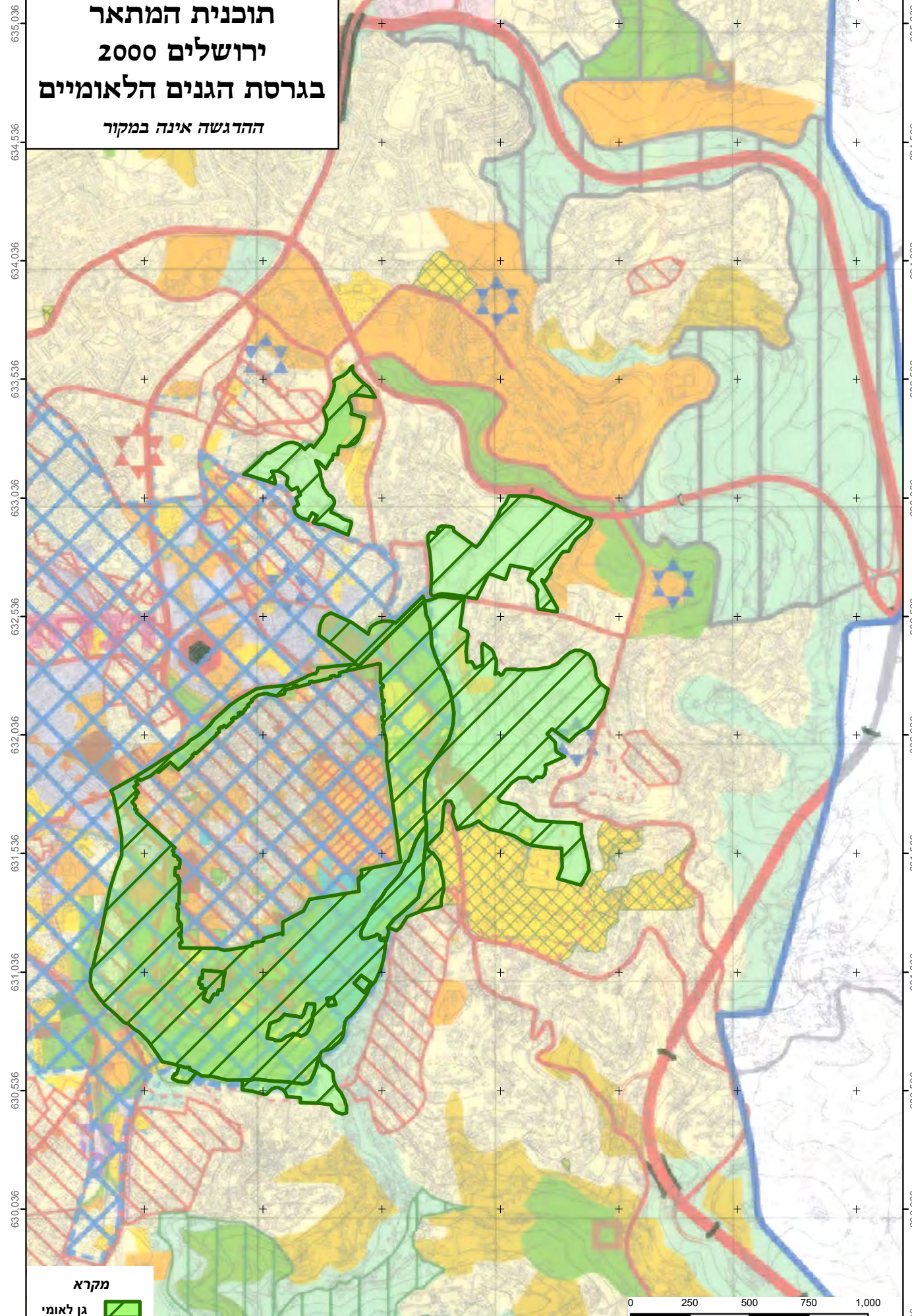
יש לעגן בחוק מתן אפשרות לציבור להשפיע על התהליך ותוצאותיו באופן ברור וקונקרטי. להליך התכנוני של גנים לאומיים תוצאות בעלות תוקף חוקי והשלכות ארוכות טווח מבחינה מרחבית, ציבורית וקניינית אף יותר מאשר להליך תכנוני רגיל. משום כך שקיפות ונגישות לציבור נחוצות וחשובות אולי אף יותר מאשר בהליכי תכנון אחרים. הליך תכנון והכרזה של גן לאומי צריך להיעשות בשקיפות מלאה ובהידברות אמיתית עם התושבים. הידברות שכזו תביא לתכנון נכון יותר של המרחב, תכנון המשלב בין ראייה על-עירונית לבין ראייה מקומית. הדבר יבטיח שהשטח ישרת גם את תושבי השכונות הגובלות בו ובכך אף יתרום לקיימות של הגן הלאומי.

בשטחים מיושבים בכלל ובשטח עירוני בפרט השמירה על השטחים הפתוחים צריכה להיעשות במסגרת תכנון אשר ייתן מענה למכלול הצרכים של האוכלוסייה, גם בתחומי החיים האחרים (מגורים, תשתיות, תעסוקה, מבני ציבור וכדומה), בעיקר בכל מה שנוגע לירושלים המזרחית, המשוועת לתכנון מעודכן וראוי. רק תכנון אשר יאפשר קיום בכבוד, פיתוח וצמיחה יוכל להיות בסיס לשמירה על השטחים הפתוחים ויחזיר לייעוד הקרקע הזה את תפקידו המקורי ואת הצידוק התכנוני-מרחבי הראוי לו, גם בעיני התושבים.

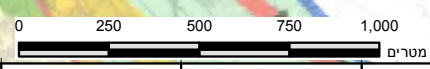
221,023 221,523 222,023 222,523 223,023 223,523 224,023 224,523

מפה מס' 9

קטע מתשריט
תוכנית המתאר
ירושלים 2000
בגרסת הגנים הלאומיים
 ההדגשה אינה במקור



מקרא
 גן לאומי



221,023 221,523 222,023 222,523 223,023 223,523 224,023 224,523 629,536