



**במקום
بمكوم
BIMKOM**

מחנכים למשגן זכויות תכנון (ע"ר)
مخططون من أجل حقوق التخطيط
Planners for Planning Rights

עמותה רשומה
עיר שלם
עיר שלם-ירושלים

מלכוד תכנוני:

מדיניות תכנון, הסדר קרקעות,

היתרי בנייה והריסות בתיים

במזרח ירושלים

נתי מרום

ייעוץ משפטי: עו"ד נטע עמר,
האגודה לזכויות האזרח בישראל

ירושלים, 2004



עמותת ירושלה
עיר שלם
 עיר שלם-ירושלים

במקום
بمكوم
BIMKOM
מחברים למען זכויות תכנון ועיר
 مخططين من اجل حقوق التخطيط
 Planners for Planning Rights

**מלכוד תכנוני:
 מדיניות תכנון, הסדר קרקעות,
 היתרי בנייה והריסות בתים
 במזרח ירושלים**

فخ تخطيطي
سياسه التخطيط، تسوية الاراضي،
رخص بناء وهدم بيوت
في شرقي القدس

מחקר וכתביבה: נתי מרום

עריכה: אייל הראובני ואסתר סיוון

עריכה לשונית: הילה שרמן

מיפוי, עיצוב והפקה: נעמה שחר

צילום העטיפה: סזאר יהודקין

הודפס בדפוס "הד" בע"מ, ירושלים

במקום بمكوم BIMKOM

רחוב עזה 36, ירושלים 92382
 טלפון 02-5669655 פקס: 02-5660551
 e-mail: bimkom@bimkom.org
 www.bimkom.org

עמותת עיר שלם - ירושלים
 ת.ד. 8159, ירושלים 91081



מחקר וכתיבה: נתי מרום

נתי מרום הוא אדריכל (BArch - בצלאל - אקדמיה לאמנות ועיצוב) ובעל תואר שני בפיתוח עירוני (MSc UrbanDevelopment Planning, University College, London); דוקטורנט בחוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה באוניברסיטת תל-אביב.

ועדת ההיגוי (לפי סדר ה- א-ב):

אדר' ומתכנן ערים שמואל גרואג, ד"ר דליה דרומי, אייל הראובני, מתכנן ערים סזאר יהודקין, אדר' ד"ר חיים יעקובי, עו"ד אסתר סיוון, עו"ד נטע עמר, אדר' קלוד רוזנקוביץ.

אדר' פרופ' אלינוער ברזקי ואדר' אילה רונאל קראו והעירו מתוך ניסיון והידע המקצועי הרב שלהן על הכתוב, ועל כך תודתנו והערכתנו הרבה.

תודות לנאסר אבו-ליל, דרור אטקס, יוסף (פפה) אללו, זאב ברן, ד"ר מאיה חושן, מאיר מרגלית, יאסר עבד-רבן, ישראל קמחי, רן שגב ויהוטל שפירא על סיועם באיסוף המידע לכתיבת דו"ח זה.

עמותת **עיר שלם - ירושלים** מבקשת להודות לידידי שלום עכשיו בקנדה ולוועד הקהילות האירופאיות על סיועם הכלכלי בהוצאת דו"ח זה. העמדות המובאות בדו"ח הינן של המוציאים לאור ואי-לכך אינן משקפות בהכרח את דעת ועד הקהילות האירופאיות או את דעת ידידי שלום עכשיו בקנדה.



*עמוד ימני ריק
לאחזק תחתית*





לאחזק תחתית

תוכן העניינים

עמ'

9 מבוא

13 שער ראשון: מדיניות התכנון והשלכותיה

13 א. מדיניות התכנון והפיתוח במזרח ירושלים מאז 1967

13 1. מדיניות מרחבית וקרקעית

15 2. מדיניות תכנון אוכלוסייה - 'המאזן הדמוגרפי'

19 3. תהליך הכנת התכניות למזרח ירושלים

21 4. היבטים חברתיים ותרבותיים

24 ב. מסלול התכנון והאכיפה

24 1. תכניות

38 2. היתרי בנייה

43 3. פיקוח ואכיפה

52 ג. הריסות בתים במזרח ירושלים

52 1. נתונים

54 2. קריטריונים להריסות בתים

55 3. המערך המינהלי: אי-סדרים בהריסות בתים

56 4. המערך המשפטי: צווי עיכוב הריסה ובקשות לשינוי תכנית נקודתי

59 5. סיכום: המבוי הסתום של מדיניות הריסת הבתים

60 ד. בעלות על הקרקע, הסדר ורישום קרקעות במזרח ירושלים

60 1. בעלות על הקרקע, הסדר קרקעות והיתרי בנייה

61 2. נהלים חדשים בעת פתיחת תיקי רישוי בנייה הנוגעים לרישום קרקעות

65 3. קשיים בהגשת תכניות נקודתיות הקשורות לרישום הקרקעות

67 שער שני: השוואת ומקרי מבחן

67 א. השוואה בין שכונות פלסטיניות לשכונות יהודיות סמוכות להן במזרח ירושלים

68 1. השוואה בין תכניות לשכונות

72 2. השוואה בין מצב השכונות בפועל





לאחוק תחתית

- ב. מקרי מבחן: בית חנינא וג'בל מוכבר/ערב א-סוואחרה 75
1. בית חנינא 75
2. ג'בל מוכבר/ערב א-סוואחרה 83

שער שלישי: היבטים משפטיים ואנתרופולוגים 87

- תכנון ובנייה, זכויות אדם וצדק במזרח ירושלים, עו"ד נטע עמר 87
1. הנסיבות המשפטיות והחברתיות 89
2. חוסר הגינות השלטון 89
3. דוקטרינת "הגנה מן הצדק" 92
4. מדיניות משפטית חלופית 94
- סיכום 96

Home and Culture: The Meaning of A Home in Jerusalem

I and the Impacts of Home Demolition, Amahl Bishara

המלצות 99

נספח א': מילון מושגים 101

נספח ב': מפות ותצלומי אוויר 103

בבליוגרפיה 117

תגובת עיריית ירושלים 123



למחוק תחתית

רשימת הטבלאות

עמ'

25.....	טבלה מס' 1: מזרח ירושלים: שטחים שהופקעו, שטחים שתוכננו, שטחים בהליכי תכנון ושטחים לא מתוכננים, עד לשנת 2003.
33.....	טבלה מס' 2: קיבולת יחידות דיור ופוטנציאל לתוספת יחידות דיור בתכניות לשכונות הפלסטיניות במזרח ירושלים.
35.....	טבלה מס' 3: הערכות שונות לגבי סך כל קיבולת יחידות דיור ופוטנציאל לתוספת יחידות דיור בכל התכניות לשכונות הפלסטיניות במזרח ירושלים.
38.....	טבלה מס' 4: תוספת יחידות דיור ביחס לגידול באוכלוסיה היהודית והפלסטינית בירושלים, 1967-2002.
44.....	טבלה מס' 5: עבירות בניה, הליכים משפטיים וצווי הריסה במזרח ירושלים, 1992-2001.
46.....	טבלה מס' 6: עבירות בניה וצווי הריסה מינהליים, בשכונות היהודיות ובשכונות הפלסטיניות בירושלים, 1996-2001.
47.....	טבלה מס' 7: צווי ההריסה המינהליים שהוצאו כאחוז מעבירות הבניה שאותרו, בשכונות היהודיות ובשכונות הפלסטיניות בירושלים, 1996-2001.
48.....	טבלה מס' 8: עבירות בניה וצווי הריסה מינהליים, בשכונות היהודיות ובשכונות הפלסטיניות בירושלים, 1992-1997, נתוני עיר שלם.
49.....	טבלה מס' 9: עבירות בניה, הליכים משפטיים ומנהליים שננקטו וצווי הריסה מינהליים שבוצעו, בשכונות היהודיות ובשכונות הפלסטיניות בירושלים, 1999-2003, נתוני עיריית ירושלים.
52.....	טבלה מס' 10: הריסות בתים בשכונות הפלסטיניות במזרח ירושלים, 1992-2002.
69.....	טבלה מס' 11: השוואה בין תכניות בניין עיר של שכונות פלסטיניות ושכונות יהודיות במזרח ירושלים.
74.....	טבלה מס' 12: נתוני אוכלוסייה ודיור נבחרים, בשכונות פלסטיניות ושכונות יהודיות במזרח ירושלים, 2002.



לאחזק תחתית

רשימת האיורים

עמ'

- איור מס' 1:** היתרי בנייה ועבירות בנייה בשכונות הפלסטיניות במזרח ירושלים, 2001-1992.....40
- איור מס' 2:** צווי הריסה שניתנו וצווי הריסה שבוצעו בשכונות הפלסטיניות במזרח ירושלים, 2004-1992.....54

רשימת המפות ותצלומי האויר

(נספח ב')

- מפה מס' 1:** מפת ירושלים, לפי שכונות
- מפה מס' 2:** הסדר הקרקעות במזרח ירושלים והנהלים החדשים (משנת 2000) להוכחת בעלות על הקרקע
- מפה מס' 3:** מזרח ירושלים - פרישת שטחים: שטחים מופקעים, שטחים מתוכננים ושטחים לא מתוכננים
- מפה מס' 4:** בית חנינא - מתחמי איחוד וחלוקה מחדש בתב"ע 3458 א'
- מפה מס' 5:** ערב אל סוואחרה - תכנית מתאר מאושרת, תב"ע 2683 א
- מפה מס' 6:** ערב אל סוואחרה - התוכנית המוצעת על-ידי "במקום"
- מפה מס' 7:** ג'בל מוכבר - תכנית מתאר מאושרת תב"ע 2691
- מפה מס' 8:** ג'בל מוכבר - התכנית המוצעת על-ידי "במקום"
- תצלום אויר מס' 1:** בית חנינא - מתחמים לאיחוד וחלוקה מחדש תצלום אויר, אפריל 2003
- תצלום אויר מס' 2:** ערב אל סוואחרה - שטחי נוף פתוח ומקבצי בנייה, תצלום אויר, אפריל 2003
- תצלום אויר מס' 3:** פסגת זאב ובית חנינא, מראה כללי, פברואר 2003



מבוא

מטרת דו"ח זה היא לבחון את מדיניות הריסת הבתים בירושלים כאמצעי אכיפה, בהקשר הרחב של מדיניות התכנון הנהוגה בשכונות הפלסטיניות במזרח העיר, המצב התכנוני השורר בהן והמלכוד התכנוני שתושבי מזרח העיר ניצבים מולו.

למעלה מ-450 בתים נהרסו בשכונות הפלסטיניות במזרח ירושלים מאז 1987 ועד מחצית 2004. השנים האחרונות במיוחד היו שנים של הריסות בתים בהיקף חסר תקדים במזרח ירושלים. על-פי נתוני העירייה, בשנת 2003 נהרסו 51 בתים ובחצי השנה שעד יוני 2004 נהרסו 58 בתים בצו הריסה מינהלי. מספר הבתים שנהרסו במחצית הראשונה של 2004 היה גבוה יותר מאשר בכל שנה שלמה אחרת.

כל בית הרוס הוא גם משפחה, שאיבדה לא רק קורת גג אלא לעתים קרובות גם את מיטב חסכוניתיה (שהושקעו בבנייה, ופעמים רבות אף בקנסות ובתשלומים שונים בניסיון למנוע את ההריסה), ואת המקום שבו נוצרו הווייתיה וזיכרונותיה. למעלה מ-450 בתים הרוסים פירושם אלפי אנשים, תושבי העיר ירושלים, שנאלצו לשלם מחיר אישי כבד בגין התנהלותה של מערכת תכנונית ומשפטית שהם אינם מבינים, ושבדרך-כלל אינה מעוניינת להבין אותם.

הסיבה המיידית והברורה להריסות הבתים היא בנייה ללא היתר. תושבים רבים בשכונות הפלסטיניות במזרח העיר בונים ללא היתר בנייה, בין אם לאחר שניסו ולא הצליחו לקבל היתר ובין אם בלי שכלל ניסו. בכך הם מסתכנים, ביוזעין או שלא ביוזעין, בהריסת ביתם. עיריית ירושלים מצדיקה מצדה את הריסות הבתים שהיא מבצעת, כחלק מחובתה לאכוף את חוק התכנון והבנייה והנהלים השונים הקשורים בו, כדי להבטיח פיתוח נכון, מאוזן ומקצועי של העיר וכדי לשמור על שלטון החוק באופן כללי.

ואולם, מן ההכרח לבחון את סוגיית הריסות הבתים, ואת סוגיית הבנייה ללא היתר, בהקשר התכנוני הרחב שהן מעוגנות בו, כמו גם ביחס לצרכי הדיור של תושבי העיר הפלסטינים וצרכים תכנוניים אחרים.

ניתוח כזה של המצב התכנוני ושל מדיניות התכנון הנהוגה במזרח ירושלים, מגלה סדרת בעיות וקשיים, המקשה מאוד על קבלת היתרי בנייה בחלקים נרחבים במזרח העיר. במקרים מסוימים קבלת היתר בנייה הנה בלתי אפשרית לחלוטין.



במזרח ירושלים קיימים בעיות וקשיים תכנוניים יוצאי דופן, הקשורים למצב התכנוני, המשפטי והפוליטי הייחודי של העיר ושל השטחים שצורפו אליה לאחר 1967. כפי שיפורט בדו"ח זה, מדובר בשילוב של הגבלות תכנוניות, הקשיות בירוקרטיות, הטיית פוליטיות, ופערים תרבותיים.

הבעיות והקשיים באים לידי ביטוי לכל אורך **מסלול התכנון והאכיפה** - מהכנת התכניות ואישורן, דרך אפשרות מימושן בהיתרי בנייה, עבור בפיקוח על הבנייה ובאכיפת חוק התכנון והבנייה, וכלה בהריסות בתים, אם וכאשר התבצעה בנייה ללא היתר. דו"ח זה יסקור את הקשיים ואת המגבלות הניצבים בפני תושב מזרח העיר לאורך המסלול. בעיות מיוחדות נובעות גם מהסדר הקרקעות שמעולם לא הושלם במזרח ירושלים ואלו זכו להתייחסות נפרדת במסגרת הדו"ח.

התושב הפלסטיני במזרח העיר, המבקש לבנות בית, עלול להיתקל בכל אחד מהשלבים האלה בבעיות ובקשיים, שלעתים אין ביכולתו לצלוח. הדבר מתבטא במקרים רבים בחוסר אפשרות לקבל היתר בנייה, או במקרים אחרים, להכשיר בדיעבד עברת בנייה. רשויות התכנון - אם במתכוון ואם מתוך אזלת יד - נוטות להתעלם מהקשיים האינהרנטיים שלאורך המסלול, ולגלגל את האחריות המלאה לפתחו של התושב.

במצב הזה, הריסת בתים היא הביטוי האחרון והחריף ביותר של הטלת האחריות המלאה למגבלות המערכת על כתפי התושבים.

"מלכוד תכנוני" והמבוי סתום של מדיניות הריסת הבתים

התמונה העולה מן הדו"ח שלהלן היא של **"מלכוד תכנוני"**, שבו המערכת התכנונית ורשויות השלטון אינן יכולות לספק את צרכי הדיור (כמו גם צרכים תכנוניים אחרים) של התושבים הפלסטינים במזרח ירושלים, ואינן מציעות פתרונות לקשיים האובייקטיביים העומדים בדרכם למימוש זכויותיהם הבסיסיות; ואילו מי שבחר או נאלץ למצוא פתרונות "מחוץ למערכת", בכלל זה בנייה ללא היתר, עובר על החוק ומסתכן בהריסת ביתו.

כפי שמראה הדו"ח, בנסיבות התכנוניות שנוצרו מאז 1967 התבצע חלק ניכר מהבנייה הפלסטינית במזרח ירושלים מחוץ למערכת התכנון הרשמית וללא היתרי בנייה. עם זאת, איש לא יעלה על הדעת להרוס אלפי מבנים, שהם בבחינת "בנייה בלתי חוקית". לעתים קרובות אם כן, נועדה הריסת הבתים לשם הרתעה בלבד, והנפגעים העיקריים הם בדרך-כלל החלשים ביותר, מי שידם אינה משגת להתגונן בבתי המשפט ובוועדות התכנון.

ה"הכרח" לאכוף את החוק ולהרוס בתים רבים כל-כך מצביע יותר מכל על **המבוי הסתום** שמדיניות התכנון במזרח ירושלים הובילה אליו. הריסת הבתים הנרחבת במזרח ירושלים היא ביטוי ברור לאי-ההתאמה של מדיניות התכנון בכללותה למצב המיוחד במזרח העיר, לאי-התחשבות בתושבי העיר הפלסטינים ובצרכיהם, ומכאן גם לחוסר הרלוונטיות ההולך וגובר שלה בעיניהם.



לבסוף, לא ניתן להתייחס לסוגיית הריסות הבתים במזרח ירושלים במושגים של אכיפת החוק בלבד. הריסת בית, גם כשמטרתה לאכוף את החוק, היא צעד קיצוני, שאין ממנו חזרה. דברים ברוח זו אמר גם נשיא בית המשפט העליון, אהרן ברק: "לא פעם אני חותם על פסקי דין, שנוגדים את השקפתי הסובייקטיבית... הריסת בתים, למשל. אנו פוסקים לפי החוק, אבל אני אוכל את עצמי יום-יום, שעה-שעה. הייתי שמח שהכנסת היתה מתערבת, ואומרת שאסור להרוס בתים."¹

דו"ח זה ממליץ אם כן להימנע מהריסת בתים בשכונות הפלסטיניות במזרח ירושלים ככל שרק ניתן - ובוודאי שלא להמשיך ולשמר את מדיניות הריסת הבתים כנדבך מרכזי במדיניות התכנון.

הדו"ח מסתמך ככל האפשר על נתונים רשמיים של עיריית ירושלים, בכלל זה תשובות ראש העיר לשאלות שהוגשו במועצת העיר, תכתובות רשמיות, פרוטוקולים שונים וכיו"ב. הדו"ח נעזר גם בנתונים שונים כפי שמופיעים בשנתון הסטטיסטי של ירושלים. הדו"ח גם מעדכן ומפרט את ממצאיהם של דו"חות קודמים שנכתבו בנושא התכנון במזרח ירושלים.

בחלקו השני, משווה הדו"ח בין תכניות שהוכנו לשכונות פלסטיניות לבין תכניות דומות שהוכנו עבור שכונות יהודיות במזרח העיר. בחלק זה מתמקד הדו"ח בשתי שכונות פלסטיניות (בית חנינא וג'בל מוכבר/ערב א-סוואחרה) וסוקר ביתר פירוט את הבעיות התכנוניות הקיימות בהן, כפי שהוצגו על-ידי תושבים בשכונות אלה ומתכננים שעבדו בהן.

תגובת עיריית ירושלים לדו"ח זה התקבלה ערב הוצאתו לאור ועיקריה מצורפים להלן.

1 משה גורלי, "ברק: אני אוכל את עצמי על אישור הריסת בתים", **הארץ**, 20/06/2003.



(לארוב יאנני כיוק)



שער ראשון: מדיניות התכנון והשלכותיה

א. מדיניות התכנון והפיתוח במזרח ירושלים מאז 1967

מדיניות התכנון והפיתוח במזרח ירושלים מאז 1967 מורכבת משני מרכיבים שלובים; המרכיב **הדמוגרפי** והמרכיב **הטריטוריאלי**. מחד, מכוונת מדיניות התכנון בעיר להבטיח רוב לאוכלוסייה היהודית והיא מתאימה *במוצהר* את קצב פיתוח העיר וגידול האוכלוסייה היהודית לקצב הגידול הטבעי של האוכלוסייה הפלסטינית במזרח ירושלים. מאידך, אופן פיתוחה של העיר מאז 1967 מאכלס שטחים רבים במזרח העיר בשכונות יהודיות חדשות, תוך יצירת רצף טריטוריאלי ובמקביל, מונע התפשטותן של שכונות פלסטיניות לשטחים ריקים, וקוטע בכך רצף טריטוריאלי בין שכונות פלסטיניות, ובין לבין היישובים הפלסטיניים הסובבים אותן בגדה המערבית.²

1. מדיניות מרחבית וקרקעית

סיפוח שטחים לעיר והפקעת קרקעות במזרח ירושלים

ביוני 1967, לאחר מלחמת ששת הימים, סופח לתחום המוניציפלי של מערב ירושלים שטח של כ- 70,000 דונם, אשר כלל בנוסף לכל שטח מזרח העיר תחת שלטון ירדן (כ- 6,000 דונם), שטחים נרחבים בגדה המערבית, ובכלל זה כפרים רבים, שלא היו חלק מתחומה המוניציפלי של ירושלים הירדנית (כ- 64,000 דונם). בעקבות זאת גדל שטח העיר שתחת שלטון ישראל מ- 38,000 דונם במערב העיר לפני יוני 1967 ל- 108,000 דונם ב"ירושלים המאוחדת", פי 2.8. גידול נרחב ומהיר זה בשטח העיר לא נעשה על-פי עקרונות מקובלים של תכנון עירוני, אלא על-פי עיקרון מדיני של צירוף "מקסימום שטח ומינימום אוכלוסייה".³

2 לסקירה מקפת של מדיניות התכנון בירושלים מאז 1967 ראו: **מדיניות של אפליה - הפקעת קרקעות, תכנון ובנייה במזרח ירושלים**, בצלם, 1995, ובמיוחד עמ' 42-50; **מזרח ירושלים - מצב תכנוני - סקירה של תכניות המתאר במזרח ירושלים ומשטר התכנון השורר בה**, עיר שלם, 1999, במיוחד עמ' 5-14, 49-53. ראו גם: **התכנון במגזר הערבי בירושלים**, עיריית ירושלים, האגף לתכנון עיר, המחלקה למדיניות תכנון, 1996. אלישע אפרת, **גיאוגרפיה של כיבוש**, הוצאת כרמל, 2002. עמ' 88-110. מירון בנבנישתי, **מקום של אש**, (פרק ה': "תכנונו של אסון, גלגולי התכנון הפיסיו"), הוצאת דביר, 1996. עמ' 111-134.

Cheshin, A., Hutman, B. & Melamed, A., **Separate and Unequal: The Inside Story of Israeli Rule in East Jerusalem**. Harvard University Press, 2000.

Bollens, S. **On Narrow Ground: Urban Policy and Ethnic Conflict in Jerusalem and Belfast**. New York: State University of New York Press, 2000.

ראו גם: **מפה מס' 1** בדו"ח זה: **מפת ירושלים, לפי שכונות** (נספח ב').

3 ראו: **אפרת, 2002**, עמ' 89. ראו גם התייחסות להתנויות הגבולות המוניציפליים החדשים מתוך שיקולים ביטחוניים-מדיניים ולא שיקולים תכנוניים **בבנבנישתי, 1996**, עמ' 57-59. ראו גם **מפה מס' 1** בדו"ח זה: **מפת ירושלים, לפי שכונות** (נספח ב').





מכלל השטח שסופח לעיר ב- 1967 הופקעו, במועדים שונים החל מ- 1968, כ- 23,500 דונם⁴ הפקעת הקרקעות במזרח העיר סיפקה שטחים נרחבים לבניית שכונות חדשות המיועדות לאוכלוסייה היהודית, ובמקביל צמצמה בכשליש מכלל שטחי העיר המזרחית, את השטחים הניתנים לפיתוח ולמגורים עבור האוכלוסייה הפלסטינית.

הקמת השכונות היהודיות במזרח ירושלים

השכונות החדשות שהוקמו על גבי הקרקעות שהופקעו, הביאו למימוש השלטון הישראלי על שטחי מזרח ירושלים ונועדו למנוע אפשרות של חלוקת העיר מחדש. השכונות הראשונות שנבנו (רמות אשכול, גבעת שפירא ומעלות דפנה) נועדו להבטיח רצף טריטוריאלי בין המובלעת הישראלית בהר הצופים לבין מרכז העיר. הגל השני של השכונות נועד לתפוס את הקצוות המרוחקים של השטחים שצורפו לעיר, בארבע ה'פינות' של מזרח העיר (נווה יעקב - בצפון-מזרח, רמות אלון - בצפון-מערב, תלפיות מזרח - בדרום-מזרח, וגילה - בדרום-מערב), ובהמשך לעבותן לכיוון מרכז העיר כדי להבטיח רצף טריטוריאלי⁵.

הסדר ורישום הקרקעות במזרח ירושלים ובעיית הנפקדות

בשטחים נרחבים במזרח ירושלים אין הסדר קרקעות⁶ ולא נעשה בהם רישום בעלות על הקרקע על-פי גושי רישום וחלקות במרשם המקרקעין. פעולות תכנון שונות, כגון ייזום תכנית או הוצאת היתר בנייה⁷, מחייבות הוכחה של זיקה לקרקע. זיקה קניינית שאינה באה לידי ביטוי ברישום המקרקעין, קשה יותר להוכחה. כך, בהעדר הסדר קרקעות מלא, מנועים תושבי מזרח ירושלים במקרים רבים מלבנות על אדמתם.

4 הפקעות הקרקע התבצעו ב- 6 מועדים: ב- 8/01/1968 הופקעו 3,830 דונם, שעליהם הוקמו השכונות גבעת שפירא, רמות אשכול ומעלות דפנה; ב- 14/04/1968 הופקעו 881 דונם, ברובע היהודי ונווה יעקב; ב- 30/08/1970 התבצעה ההפקעה הגדולה ביותר, 12,280 דונם, שעליהם הוקמו השכונות נווה יעקב, רמות אלון, תלפיות מזרח, גילה, ובהמשך גם רמת שלמה. (כן הופקעו שטחים באזור עטרות, רמת רחל, גיא בן-הינום ושער יפו); ב- 20/03/1980 הופקעו 4,400 דונם, שעליהם הוקמה שכונת פסגת זאב; ב- 1/07/1982 הופקעו 137 דונם באזור עטרות; ב- 16/05/1991 התבצעה ההפקעה האחרונה, 1,850 דונם, שעליהם הוקמה שכונת הר חומה. ראו: **בצלם**, 1995, עמ' 51-64.

5 השכונות היהודיות הוקמו בנקודות מפתח שחלשו על צירי תנועה ומוצבים ירדניים, מתוך תפיסה ביטחונית. השיקולים שהנחו את רשויות התכנון בבחירת שטחי הבינוי החדשים באים לידי ביטוי בתכנית מתאר ירושלים תשל"ו-1975, תכנית המתאר היחידה שהוכנה לירושלים כולה לאחר 1967 ועד היום (תכנית מתאר חדשה, ירושלים 2000, נמצאת בשלבי סיום). תכנית זו עברה גלגולים רבים, ומעולם לא אושרה סופית, אך עקרונותיה המשיכו להנחות במידה רבה את מדיניות התכנון בעיר (כאן מתוך תכנית 1978):

"העיקרון הראשון, והראשון במעלה, בתכנונה של ירושלים הוא הבטחת אחדותה... בינוי העיר בצורה שתמנע גיבוש דו-קוטבי של שתי קהילות לאומיות, כדי למנוע אפשרות של חלוקת העיר מחדש על קו הפיצול שבין שתי הקהילות." (עמ' 7-8). ובהמשך: "כל שטח משטחי העיר שאינו מיושב ביהודים נתון בסכנת ניתוק מתחום ישראל ומסירה לשלטון ערבי. לפיכך יש לתרגם את הקביעה המינהלית של תחום השיפוט העירוני ללשון המעשה על-ידי בנייה בכל חלקי התחום הזה, ובראשונה בקצותיו המרוחקים ביותר... אין להשאיר שכונות יהודיות מבודדות במרחב העירוני, אלא ליצור רצף של בינוי בין הגוף העירוני המרכזי ובין השכונות שבשולי העיר. שיקול זה מכתוב צמצום מרחיק לכת ביותר של השטחים הפתוחים בעיר, משום שיצירת הרצפים המבוקשים אפשרית רק תוך כדי נגיסה בשטחים הפתוחים." (עמ' 16). דברי הסבר לקראת הדיון בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה, תכנית-מתאר מקומית בירושלים, תשל"ח-1978, יוסף שביד, הממונה על תכנית-המתאר, המחלקה לתכנון העיר, עיריית ירושלים, מצוטט **בבצלם**, 1995, עמ' 46-47.

6 ראו מפה מס' 2 בדו"ח זה: הסדר הקרקעות במזרח ירושלים והנהלים החדשים (משנת 2000) להוכחת בעלות על הקרקע (נספח ב').

7 היתר בנייה: ראו מילון מושגים בעמ' 101.



בתקופת השלטון הירדני במזרח ירושלים התנהלו הליכים מרוכזים להסדר קרקעות, כהמשך להסדר המנדטורי. אולם לאחר המלחמה, ב-1967, הקפיאה מדינת ישראל מסיבות פוליטיות ומשפטיות את הסדר הקרקעות הירדני, ולאזורי מזרח ירושלים לא הוצא צו הסדר חדש. האפשרות היחידה שנותרה בפני תושבי מזרח העיר הפלסטינים היא לרשום את הקרקעות שבבעלותם באופן פרטי, ולא בהליך מרוכז המתייחס לשטח כולו ולכלל הקהילה. רוב תושבי מזרח ירושלים לא פנו לרשום את קרקעותיהם במרשם המקרקעין, בשל בעיית הנפקדות⁸ ואי-ההכרה בסמכות רשויות מדינת ישראל על שטחי מזרח ירושלים.

2. מדיניות תכנון אוכלוסייה - 'המאזן הדמוגרפי'

ביוני 1967, בעקבות צירוף מזרח העיר לגבולות השיפוט של ירושלים, נוספו לעיר כ- 69,000 תושבים פלסטינים. עקב כך ירד חלקה היחסי של האוכלוסייה היהודית בעיר מ- 97% ל- 74%. ב-1973 אימצה ממשלת ישראל את המלצת הוועדה הבין-משרדית לבדיקת קצבי הפיתוח בירושלים (ועדת גפני), לשמור על "המשקל היחסי של היהודים והערבים כפי שהיה בסוף 1972", דהיינו 73.5% יהודים ו- 25.5% פלסטינים. במהלך השנים שבה ואישרה ועדת השרים לענייני ירושלים את היעד הזה כעיקרון המנחה בקביעת מדיניות התכנון בירושלים, והוא עמד ביסודן של תכניות דמוגרפיות ואורבניות שהכינו משרדי הממשלה השונים ועיריית ירושלים.⁹ עיקרון זה מכונה בפי קובעי מדיניות ומתכננים 'המאזן הדמוגרפי'.¹⁰

עם השנים, בשל הגידול הטבעי המהיר בקרב תושבי העיר הפלסטינים, התברר כי לא ניתן להקפיא את תמונת המצב הדמוגרפית כפי שהייתה. לאור כישלון המדיניות השתנה בהדרגה יעד הנוסחה, תחילה ל- '28%-72%', והיום עומד היעד על '30%-70%'. זאת על-אף שב-2002 היחס בין האוכלוסיות כבר עמד על 67.4% יהודים לעומת 32.6% ערבים ואחרים (458,600 יהודים לעומת 221,900 ערבים ואחרים מתוך אוכלוסייה כוללת של 680,500 איש).¹¹

המושג 'מאזן דמוגרפי' מטעה, שכן משתמעת ממנו מדיניות ניטרלית שנועדה לשמור על איזון ביחסי הכוחות בין שתי האוכלוסיות בעיר. בפועל, פירושו ניסיון לשמר את העליונות הדמוגרפית של האוכלוסייה היהודית בעיר לנוכח גידול טבעי מהיר הרבה יותר של האוכלוסייה הפלסטינית.¹²

8 נפקד: ראו מילון מושגים בעמ' 101.

9 ראו: בצלם, 1995, עמ' 43-45.

10 בתכנית מתאר מקומית ירושלים 2000 מדובר על 'איזון דמוגרפי', ראו: בעמ' 16 להלן.

11 למעשה, כבר ב-1995 ירד שיעור האוכלוסייה היהודית מתחת ל- 70% ועמד על 69.8%. ב-1994 עוד היה שיעור האוכלוסייה היהודית 71.2%. **השנתון הסטטיסטי לירושלים - 2002-2003**, מכון ירושלים לחקר ישראל ועיריית ירושלים, 2004.

12 בצלם, 1995, עמ' 44.





בסך הכל, בין השנים 1967-2002 גדלה האוכלוסייה הפלסטינית בשיעור שהיה גדול פי 1.7 משיעור הגידול באוכלוסייה היהודית. מאמצע שנות התשעים ואילך גדל הפער עוד יותר. לשם הדוגמה, במהלך 2002 לבדה, גדלה האוכלוסייה הפלסטינית בעיר ב- 3% ואילו האוכלוסייה היהודית בעיר גדלה ב- 0.9% בלבד (כלומר, בשנה זו קצב גידול האוכלוסייה הפלסטינית בעיר היה גדול פי 3 ויותר מקצב גידול האוכלוסייה היהודית).¹³

לנוכח מציאות זו, הניסיון לשמור על 'המאזן הדמוגרפי' בא לידי ביטוי לא רק בפיתוח ובנייה מואצים בשכונות היהודיות במטרה להגדיל את מספר התושבים היהודים בעיר - בין השאר באמצעות הרחבת גבולותיה מערבה - אלא גם בניסיון להגביל, בפועל או מתוך חוסר מעשה, את הפיתוח והבנייה עבור האוכלוסייה הפלסטינית.¹⁴

המשמעות התכנונית של מדיניות זו היא, שהגידול המתוכנן לאוכלוסייה היהודית בירושלים - **וקצב התפתחות העיר בכלל - מוכתבים על-פי קצב גידול אוכלוסיית המיעוט הפלסטיני**. עיקרון זה נעשה לחזות הכל בתכנון העיר, והופך על-פיו את ההיגיון התכנוני המקובל. כך, במקום לקבוע יעד אוכלוסייה רצוי וריאלי לעיר, המתבסס על תחזיות לכלל אוכלוסיית העיר וכן על מכלול שיקולים של פיתוח עירוני, נקבע יעד האוכלוסייה על בסיס קצב הגידול באוכלוסייה הפלסטינית, תוך התעלמות ממכלול שיקולים תכנוניים אחרים.

'האיזון הדמוגרפי' ויעד האוכלוסייה בתכנית המתאר החדשה לירושלים

"תכנית מתאר ירושלים 2000"¹⁵ קובעת כיעד מרכזי את עקרון "השמירה על האיזון הדמוגרפי בעיר". כמו כן קובעת התכנית יעד אוכלוסייה של 950,000 תושבים. בהסתמך על תרחיש התחזית הסביר ביותר באשר לגידול באוכלוסיית ירושלים נאמר בתכנית:

"בשנת 2020 תמנה העיר ירושלים 947,000 תושבים, מתוכם 589,000 (62.2%) יהודים ו- 358,000 (37.8%) ערבים ואחרים (הדגשה במקור). צריך לציין כי התחזית מצביעה על כרסום משמעותי של הרוב היהודי בירושלים. רוב תוספת האוכלוסייה עד 2020 צפוי להתבטא במגזר הערבי. השאיפה הפוליטית לשמור על יחס של 70% יהודים מול 30% לא יהודים בירושלים אינה נראית ריאלית לפי ממצאי התחזית ללא התערבות תכנונית ושלטונית.¹⁶

הפרוגרמה התכנונית מבקשת לסגור את הפער בין "השאיפה הפוליטית" לשמור על 'איזון דמוגרפי' לבין

13 **השנתון הסטטיסטי לירושלים - 2002-2003**, מכון ירושלים לחקר ישראל ועיריית ירושלים, 2004.

14 **בצלם**, 1995, שם.

15 לכשתאושר התכנית, תהיה זו התכנית הראשונה בת תוקף סטטוטורי מאז 1959 לעיר בשלמותה. תכנית המתאר מס' 62 מ- 1959, שעודה בתוקף, התייחסה רק למערב העיר. כאמור, תכנית מתאר קודמת לירושלים מ- 1975 לא אושרה בסופו של דבר, ועל כן אין לה תוקף סטטוטורי.

16 **תכנית מתאר מקומית ירושלים 2000, דו"ח מספר 2, סקר מצב קיים וניתוח מגמות**, יוני 2002, עמ' 26. יש לציין שאפילו בתחזית ה"אופטימית" ביותר, האוכלוסייה היהודית תעמוד ב- 2020 על 65% מכלל אוכלוסיית העיר, ואילו בתחזית ה"פסימית" ביותר, רק 57.1% מאוכלוסיית העיר תהיה יהודית ב- 2020. שם, עמ' 27.





הרכב האוכלוסיה הצפוי על פי התחזית הריאלית ביותר. לשם כך נלקח יעד האוכלוסיה הנתון (950,000) והותאם לנוסחת ה- '70/30': האוכלוסיה היהודית תעמוד לכאורה בשנת 2020 על 665,000 איש (גידול של 76,000 איש ביחס לתחזית), ואילו האוכלוסיה הלא יהודית תעמוד לכאורה בשנת 2020 על 285,000 איש (צמצום של 73,000 איש ביחס לתחזית). מסגרת תחזית האוכלוסיה נשמרה, לכאורה, אולם היחס בין האוכלוסיות השתנה כליל, מ- 62.2% יהודים ו- 37.8% ערבים לפי התחזית, ל- 30%-70%, לפי הנוסחה.

ה"תחזית" המשופצת הזו לא עמדה בבחינה מקצועית, כפי שקובעת ד"ר מאיה חושן, עורכת השנתון הסטטיסטי לירושלים, המתמחה בניתוח התמורות באוכלוסיית העיר:

"לכל מי שמכיר את מרכיבי הגידול הדמוגרפי של האוכלוסיה הערבית, ברור שאוכלוסייה זו תמשיך לגדול בקצב שאינו נופל מזה המוצג בתחזית.. וייתכן שגידולה יהיה אף מהיר יותר. אם כך לאן נעלמו הערבים בתכנית? לא ברור!¹⁷

פרוגרמת המגורים מנסה אף היא להתמודד עם הפער בין תחזית האוכלוסייה המקורית ל"תחזית" המשופצת בהניחה צמצום דרסטי של גודל משק הבית הלא יהודי: מ- 6.46 נפשות במוצע ב- 2000 ל- 4.7 נפשות ב- 2020. לעומת זאת, היא מניחה ירידה מתונה בהרבה ביחס ליהודים: מ- 3.39 נפשות במוצע ב- 2000 ל- 3.0 נפשות ב- 2020, ואף ביחס לחרדים: מ- 5.05 נפשות במוצע ב- 2000 ל- 4.5 נפשות ב- 2020.¹⁸ בתכנית לא מוצע הסבר לצמצום המשמעותי בגודל משק הבית הפלסטיני, אשר יחייב ירידה חדה בפריון בתוך פרק זמן קצר.¹⁹

מכך נגזר צמצום משמעותי במספר יחידות הדיור המתוכננות לאוכלוסייה הלא יהודית. הפרוגרמה קובעת שעד 2020 יש צורך בתוספת של 13,000 יחידות דיור עבור האוכלוסייה הלא יהודית.²⁰ חישוב חלופי²¹ המסתמך על הנחות תחזית האוכלוסייה הריאליות ביותר, מעלה שעד 2020 יש צורך בתוספת של בין 21,100 ל- 22,800 יחידות דיור (מעבר לאלה הקיימות או הנמצאות כיום בתכנון) עבור האוכלוסיה הלא יהודית.²²

- 17 ד"ר מאיה חושן, **יעד האוכלוסייה בתכנית המתאר**, לא פורסם. ראו גם: עקיבא אלדר, "תעלומה: כיצד נעלמו כמאה אלף ערבים מתכנית המתאר של אולמרט", הארץ, 11/02/2003.
- 18 תכנית מתאר מקומית ירושלים 2000, דו"ח מספר 3, פרוגרמה תכנונית והגדרת חלופות, 2002, עמ' 42. התכנית מניחה שמשק הפבית הפלסטיני יקטן בכ-27% עד 2020, בשעה שמשק הבית היהודי יקטן בכ- 13%, ומשק הבית החרדי יקטן רק בכ- 11%.
- 19 להנחה בדבר ירידה חדה בפריון בקרב האוכלוסייה הפלסטינית במזרח ירושלים אין בסיס במציאות הקיימת. יתרה מכך, היא עומדת בסתירה להנחות העבודה לגבי פריון כפי שנקבעו בדו"ח מספר 2, בדבר "המשך הרמות הקיימות או צמצום מתון והדרגתי". **תכנית מתאר ירושלים 2000, דו"ח מספר 2**, 2002, עמ' 26.
- 20 **תכנית מתאר מקומית ירושלים 2000, דו"ח מספר 3**, 2002, עמ' 49.
- 21 החישוב החלופי נעשה על ידי מחבר הדו"ח, בהסתמך על תחזית האוכלוסייה הריאלית ביותר והנחה בדבר "צמצום מתון והדרגתי" של רמות הפריון הקיימות, ראו: **תכנית מתאר מקומית ירושלים 2000, דו"ח מספר 2**, יוני 2002, עמ' 26. יתר הנתונים השונים שהחשוב מסתמך עליהם, זהים לנתוני פרוגרמת המגורים, כפי שהם מופיעים בתכנית המתאר עצמה. ראו: **תכנית מתאר מקומית ירושלים 2000, דו"ח מספר 3**, 2002, עמ' 47-50.
- 22 אכן, חישוב זה של התוספת הנדרשת (מעל 20,000 יח"ד) עולה בקנה אחד עם התוספת שנקבעה בפרוגרמת המגורים



בעת שלבי העריכה הסופיים של דו"ח זה פורסם דו"ח מס' 4 של תכנית המתאר המקומית ירושלים 2000. דו"ח זה²³ מלמד על שינוי מגמה בתכנית, שמנסה להתמודד מחדש עם עקרון 'המאזן הדמוגרפי' ומציעה לשקול את התאמתו ליחס של 60% יהודים מול 40% פלסטינים. עם זאת, התכנית אינה מציעה לשנות באופן מהותי את ההתבססות על עצם המאזן הדמוגרפי כשיקול מרכזי בתכנון העיר. לא ניתן להתייחס כאן לכל מערך ההצעות הכלולות בדו"ח, אולם נתייחס בקצרה לנושא המאזן הדמוגרפי. בעניין זה נאמר בדו"ח החדש:

"יעד זה כפי שהוצג על ידי העירייה ואומץ בדיוני הממשלה בעניין, מבקש לשמור על יחס של 70% יהודים לעומת 30% ערבים. תחזית האוכלוסייה, כמו גם תחזיות שהוכנו במסגרות אחרות, מצביעה על כך כי היעד אינו בר השגה בעתיד הנראה לעין, וכי המגמות הדמוגרפיות שפעלו מאז סוף שנות ה-60 מרחיקות את ירושלים מהיעד שנקבע..."

ובהמשך:

"במידה רבה של סבירות, ניתן להניח שאם ימשיכו המגמות הדמוגרפיות של השנים האחרונות ללא שינוי משמעותי, המצב בשנת 2020 יהיה שכ- 60% מכלל האוכלוסייה מתגוררים באזורים היהודיים וכ- 40% באזורים הערביים"²⁴.

בכך בוחר הדו"ח לאמץ את תחזית האוכלוסייה המעודכנת, ממנה משתמע יחס צפוי של '60/40' בין יהודים לערבים בירושלים, על פני הנוסחה המיושנת של '70/30', שנשמרה בשלבים הקודמים. שינוי זה הוא חשוב, שכן ע"י כך התכנית מכירה במגמות הקיימות בירושלים ואינה ממשיכה להתעלם מרובות תושבי העיר הלא-יהודים שצפויים להתווסף לה בשנים הקרובות (כפי שהשתמע מדו"ח מס' 3). אולם, קשה לדעת עד כמה שינוי מגמה זה, בשלב מאוחר כל כך של הכנת התכנית, יכול היה להשפיע על מכלול הצעדים התכנוניים הכלולים בה - ובעיקר בכל הנוגע למתן מענה לצורכי המגורים של האוכלוסייה הפלסטינית במזרח ירושלים. הקשר בין תחזית האוכלוסייה לבין פרוגרמת המגורים שאמורה להיגזר ממנה נותר מעורפל למדי בתכנית. כך למשל נאמר: "תחזית האוכלוסייה הוכנה ללא התייחסות לקיבולת הבניה באזורי המגורים. במקביל להכנת תחזית האוכלוסייה, נבחנה שאלת קיבולת הבניה, ונבחנו השינויים הנדרשים הן בציפוף ועיבוי השכונות הקיימות והן על ידי הקמת שכונות חדשות."²⁵

המעודכנת בדו"ח הסופי של תכנית המתאר החדשה. דו"ח מספר 4 מציע תוספת של 26,462 יח"ד בשכונות הפלסטיניות במזרח ירושלים, מתוכן תוספת של 18,142 יח"ד באמצעות ציפוף שכונות ותוספת של 8,320 יח"ד באמצעות עיבוי שכונות. (תכנית המתאר ירושלים 2000, דו"ח מס' 4, סעיף 4.6 - קיבולת הבניה המוצעת באזורי מגורים, בעמ' 135).

23 **תכנית מתאר מקומית ירושלים 2000, דו"ח מס' 4: התכנית המוצעת ועיקרי מדיניות התכנון סעיף 7.1**, יעדי האוכלוסייה ותחזיות האוכלוסייה, עמ' 202.

24 **תכנית המתאר המקומית ירושלים 2000, דו"ח מס' 4, סעיף 7.1**, עמ' 202.

25 **שם** בעמ' 201-202.





חשוב להדגיש כי גם אם התכנית מציגה את תרחיש ה- '60/40' כסביר ביותר להתממש, הרי היא עדיין קוראת לפעול כנגד המגמות הקיימות, אף כי היא עצמה מכריזה על אוזלת ידה בנדון:

”... כדי שתרחישים אלה או חמורים מהם לא יתממשו, דרושים שינויים מרחיקי לכת בדרך הטיפול במשתנים המרכזיים המשפיעים על מאזני ההגירה ועל הפערים בפריין שיוצרים, בסופו של דבר, את המאזן הדמוגרפי. ... בשל מצבה הרגיש והמיוחד של ירושלים, היכולת להשפיע על המשתנים מצוייה בעיקרה בידי ממשלת ישראל.”²⁶

נראה כי יש בכך גם משום הודאה מאוחרת של תכנית המתאר, כי 'המאזן הדמוגרפי' אינו בר-תכנון בכלים תכנוניים סטטוטוריים או אסטרטגיים כאלה או אחרים, ושלמעשה אין הוא מעניינה של תכנית מתאר לירושלים.

הנסיון לשמור על 'המאזן הדמוגרפי' לנוכח הגידול הטבעי המהיר יותר של האוכלוסייה הפלסטינית, פוגע בשיקולי תכנון מקובלים ומעוות אותם. בפועל 'המאזן הדמוגרפי' מוביל להגבלות על הבנייה עבור התושבים הפלסטינים במזרח ירושלים.

3. תהליך הכנת התכניות למזרח ירושלים

במשך שנים רבות היה קיים במזרח ירושלים חלל תכנוני שנתמלא רק בהדרגה ובאטיות. ב- 1967, עם צירוף שטחי מזרח ירושלים לתחום המוניציפלי של העיר, בוטל תוקפן הפורמלי של התכניות הירדניות הקיימות.²⁷ תכניות אלו עוד המשיכו לשמש תקופה מסוימת כ"תכניות צל" והנחו את מקבלי ההחלטות שהעניקו היתרי בנייה על בסיס אד הוק. אולם ברוב השטח שנותר בידי האוכלוסייה הפלסטינית במזרח העיר נאסרה הבנייה, בטענה שטרם אושרה תכנית חדשה לאזור. כתוצאה מכך נותרו עשרות אלפי אנשים במזרח העיר ללא אפשרות בנייה חוקית.²⁸

ב- 1974 פרסמה הוועדה המקומית לתכנון ובנייה צו תכנון שהכריז על אזור ירושלים, לפי הגבולות המונציפליים שלאחר 1967, כעל אזור מרחב תכנון. צו זה חייב את הוועדה המקומית להגיש לוועדה

26 שם, בעמ' 204.

27 בין 1948-1967 היתה תכנית קנדל משנת 1944 תכנית המתאר התקפה במזרח ירושלים. ב- 1964 הוכנה על-ידי קנדל תכנית שכונתה "הצעות לתכנון ירושלים (ירדן) והאזור". תכנית זו שימשה מסמך מנחה שעל-פיו הוכנו תכניות בעלות תוקף חוקי, כגון תכנית שועפט ובית חנינא. ואולם למרבית השטחים והכפרים בגדה המערבית שצורפו לתחום העיר ב- 1967 לא הוכנו תכניות מתאר, והבנייה, שהייתה אמורה להיעשות על-פי אישורים, התנהלה באופן ספונטני, מחוץ למסגרות תכנוניות. ראו: **התכנון במגזר הערבי בירושלים**, 1996, עמ' 4.

28 לנושא הכנת התכניות במזרח ירושלים, והעיכובים בהכנתן, ראו: **בצלם**, 1995, עמ' 67-69, **עיר שלם**, 1999, עמ' 5.



המחוזית תכנית-מתאר מקומית לכל השטח העירוני בתוך שלוש שנים מיום פרסום הצו. ב- 1975 נקבעו שטחים במזרח העיר, שבהם ניתן לקבל היתרי בנייה בכפוף לתנאים מסוימים, בהתאם להוראות **סעיף 78** לחוק התכנון והבנייה, המאפשר לרשויות התכנון להעניק היתרי בנייה בתקופה שבין ההודעה על הכנת תכנית מתאר לבין הפקדתה או אישורה. השימוש בסעיף 78 הפך להיות כלי דומיננטי בתכנון מזרח העיר. ההיתרים ניתנו רק בחלקות ששטחן לא עלה על דונם ובאחוזי בנייה²⁹ נמוכים ביותר.³⁰

התכנית הראשונה שאושרה במזרח ירושלים, ב- 1977, הייתה תכנית ע/מ 9. התכנית התייחסה לאגן העיר העתיקה וסביבותיה, מהר הצופים בצפון ועד ג'בל מוכבר בדרום. אולם כיוון שהייתה זו תכנית מתאר כללית היא לא אפשרה מתן היתרי בנייה באזור וחייבה הכנת תכניות מתאר מפורטות.

רק ב- 1983 הוחלט על הכנת תכניות מתאר לכל שכונות העיר. לעתים התארכה הכנת התכניות במזרח ירושלים שנים רבות. למשל, התכניות לשכונות אגן העיר העתיקה, אושרו בין השנים 1984-1989. התכניות לשכונות בית חנינא ושועפט, שבהכנתן החלו כבר ב- 1980, אושרו רק ב- 1996 ו- 1998 (בית חנינא) וב- 1999 (שועפט).³¹ התכנית לשכונת עיסאווייה שבהכנתה הוחל בשנת 1979 אושרה רק ב- 1991. בסך-הכל אושרו מעל 20 תכניות מתאר מקומיות. בעת כתיבת דו"ח זה נמצאות בהליכי אישור תכניות לכפר ענתא, לשטח נוסף בכפר עקב, למע"ר מזרח, ולאזור הר הזיתים. האזורים המיושבים בתחומי ירושלים שאין להם כיום תכנית בהכנה הינם: מחנה הפליטים שועפט, חלקים בכפר וולאג'ה, ביר-עונה וכפר עקב, ח'רבת נועמן.³²

העדר תכנון או תכנון קיים שאינו עונה על צרכי תושבי מזרח ירושלים, הולידו מגמה של ייזום תכניות על ידי תושבי השכונות והכפרים במזרח העיר. התכניות מתאשרות במוסדות התכנון אך אינן יזומות על ידם. דוגמה לכך היא תכנית המתאר המקומית שיזמו תושבי עיסאווייה ועמותת **במקום** לשכונה, במסגרת פרויקט קמינקר.³³ התכנית החדשה, שהינה למעשה שינוי לתכנית המתאר הקיימת בשכונת עיסאווייה, מנסה לענות על צרכי התושבים לקראת שנת היעד 2020, מבחינת מגורים, תעסוקה, מוסדות ציבור, פיתוח כלכלי ותשתיות, והיא נעשית בשיתוף מלא עם תושבי השכונה, ובתיאום מלא עם רשויות התכנון. התכנית זוכה לתמיכה ציבורית רחבה, והיא אמורה לשמש מודל לתכנון משתף, המקדם את זכויות תושבי השכונה ואת חזונו, ומשלבם במסגרת המדיניות התכנונית העירונית הכוללת.

29 אחוזי בנייה: ראו מילון מושגים בעמ' 101.

30 אחוזי הבנייה שניתנו בהיתרים מתוקף סעיף 78 היו 50% בשתי קומות, או 25% בקומה אחת.

31 לדוגמה ראו: תהליך התכנון של שכונות בית חנינא ושועפט, בעמ' 75-82.

32 ראו **מפה מס' 3** בדו"ח זה: **מזרח ירושלים - פרישת שטחים: שטחים מופקעים, שטחים מתוכננים ושטחים לא מתוכננים**, (נספח ב').

33 לזכרה של מתכנתת הערים שרה קמינקר, ממייסדי **במקום**, שפעלה לקידום דו-קיום והשגת שוויון לתושבי מזרח ירושלים, בתחום התכנון.



4. היבטים חברתיים ותרבותיים³⁴

תכנון ותהליך העיור במזרח ירושלים

את הכנת התכניות לשכונות הפלסטיניות במזרח ירושלים יש להעמיד על רקע תהליך העיור שהתרחש - ועודנו מתרחש - במזרח העיר, והמעבר מחברה כפרית מסורתית לחברה עירונית מודרנית. תהליך העיור עובר על החברה הפלסטינית בכללותה, ואולם הוא עמוק, מואץ ומורכב יותר, במזרח ירושלים. מזרח ירושלים נמצאת במרכזו של האזור המטרופוליני הפלסטיני הגדול ביותר, המשתרע מבית לחם ועד רמאללה, והיא גם חלק מהאזור המטרופוליני הישראלי של ירושלים.

לאחר יוני 1967 מצאו עצמם כפרים ופרברי מגורים בגדה המערבית בתוך תחומי העיר ירושלים. חלקם - במיוחד בצפון העיר - המשיכו בתהליכי עיור מהירים עד שהפכו לשכונות עירוניות לכל דבר, המאופיינות בניידות חברתית גבוהה יחסית והסתמכות על כלכלה של מסחר ושירותים. אחרים - במיוחד בדרום העיר - עברו תהליכי עיור אטיים יותר, המבנה החברתי בהם נותר מסורתי יחסית, כלכלתם עדיין כפרית-למחצה, ויש בהם רמה נמוכה יחסית של פיתוח ושל שירותים.³⁵

הניסיון להסדיר את תהליכי העיור באמצעות אכיפת חוקי התכנון והבנייה והליכים בירוקרטיים היה ועודנו בעייתי במיוחד במזרח ירושלים, היות שהוא נעשה על-ידי שלטון נטול לגיטימיות פוליטית בעיני האוכלוסייה הפלסטינית. יתרה מזו, התכנון, הנושא עמו הנחות יסוד כגון הצורך בהקצאת קרקעות ל"טובת הציבור", אינו מתיישב לעתים עם מוסכמותיה של חברה כפרית-למחצה (או חברה עירונית בהתהוות). ועל כן, מרכיבים רבים בתהליך העיור במזרח ירושלים, כולל כאלה שהם בלתי נמנעים, קיבלו צביון של כפייה.

היחס אל הקרקע ושוק הנדל"ן

מרכיב מרכזי בתהליך העיור הוא הפיכת הקרקע לנכס סחיר. ניתן לומר, בהכללה מסוימת, כי בחברה הפלסטינית הקרקע נתפסת עדיין כנכס בבעלות משפחתית משותפת, או כפיקדון הנמצא ברשות משפחה זה דורות. הקרקע משמשת לא רק כמקור פרנסה, אלא היא בעלת משמעות רגשית ותרבותית, ביטוי

34 התייחסותנו לנושא זה מסתמכת בין היתר על שיחות עם פרופ' אלינוער ברזקי, מהנדסת העיר ירושלים בין השנים 1992-1994 (שיחה עם פרופ' אלינוער ברזקי, נערכה ב- 29/5/2003) ועם עו"ד דני זיידמן (שיחה עם עו"ד דני זיידמן, נערכה ב- 9/04/2003). ראו גם: דני זיידמן, "משטר התכנון של מזרח ירושלים", עיר שלם, 1999, עמ' 49-53.

35 בהקשר זה ראוי לעמוד על הבדלים בהרכב האוכלוסייה העירונית במזרח ירושלים, שחלקה עירונית זה דורות וחלקה הגיעה בעקבות הגירה מהכפר אל העיר החל בשנות ה-20, הגירה אשר הוצאה בשנות ה-50 וה-60. כך, כ-20% מהאוכלוסייה הם תושבי ירושלים ותיקים ("מקדסה"), משפחות ששלטו בעיר עוד מראשית המאה והיו האליטה החברתית, הפוליטית והכלכלית בעיר בתקופת המנדט. כ-50% מהאוכלוסייה הגיעו אל העיר בעקבות הגירה מהגדה המערבית, במיוחד מאזור חברון ("ח'לאילה"). אלה שולטים בתחום המסחר והם בעלי הקרקעות העיקריים בעיר. כ-20% נוספים משתייכים לכפרים שסופחו לירושלים, אשר קלטו גם משפחות שאינן קשורות לכפר והתפתחו לשכונות עירוניות. עוד כ-5% הם פליטים, במחנות הפליטים שועפט וקלנדיה, וכ-5% הם בדואים, בעיקר ממזרח לעיר, בני שבט ג'אהלין, או בדואים שעברו לעיר ואימצו אורח חיים כפרי, ואפילו עירוני, בעיקר בסוואחרה.

Rassem Khamaisi and Rami Nasrallah, Editors, **The Jerusalem Urban Fabric: Demography, Infrastructure and Institutions**, International Peace and Cooperation Center, Jerusalem, 2003, pp 27-31.



לרציפות היסטורית, להיאחזות באדמה ולמורשת. היחס אל הקרקע כאל נכס פרטי, שערכו נמדד בעיקר במונחים כלכליים, לא התבסס עדיין בחברה הפלסטינית במזרח ירושלים, למרות מאפייניה העירוניים. בהתאם לכך שוק הנדל"ן במזרח העיר אינו מפותח והסחר בקרקעות מצומצם בהיקפו.³⁶

ליחס המסורתי אל הקרקע מתווספת בתנאים הקיימים במזרח ירושלים השאיפה להיאחז בקרקע על רקע הסכסוך הפוליטי עם ישראל, וכן החשש כי קרקעות נסחרות ימצאו את דרכן, דרך סוחרי קרקעות, לבעלות יהודית, מעשה שנתפס כבגידה.

עם זאת, יש סימנים ברורים לשינוי בשוק הנדל"ן, בעיקר בשכונות צפון מזרח ירושלים, והמגזר הפרטי רוכש כיום קרקע ובונה בנייני מגורים לצורך מכירה או השכרה של דירות. מנגד ניכרת גם עלייה במספר האנשים שאין בבעלותם קרקע, ולצדה עלייה משמעותית בביקוש לקרקע ובמחירי הקרקע. עליית מחירים זו מוגברת כתוצאה מהמחסור בקרקע מותרת לבנייה.³⁷

דפוסי מגורים

דפוס המגורים המקובל בחברה הפלסטינית, הוא דפוס שבו בנים בונים את ביתם על קרקע בבעלות המשפחה בסמוך לבית ההורים, או בתוספת קומה לבית ההורים. בנייה כזו, המתבצעת לאורך זמן, תלויה יותר בחלוקה המסורתית לבעלויות על הקרקע מאשר בחלוקה לייעודי קרקע, המאפיינת עקרונות תכנון מודרניים והנוטה לרכז את המגורים באזור מסוים.³⁸ בנייה כזו גם אינה נוטה להגביל את עצמה לתקרה של "אחוזי בנייה" או לחייב את עצמה למספר יחידות דיור ידוע מראש.³⁹

אולם גם בתחום המגורים יש סימנים ברורים לשינוי. ניכרת נכונות גוברת לגור בדיור שכור, ולמעשה כשליש מהמשפחות במזרח ירושלים חיות כיום בדיור שכור.⁴⁰ יש גם נכונות לגור בבנייני דירות רבי קומות. בחלקים רבים במזרח ירושלים, במיוחד בצפון מזרח העיר וכן באזורים הצמודים לתחום השיפוט העירוני, ניכרת בנייה

36 בפועל, תמונת המצב מורכבת יותר, כיוון שבמזרח ירושלים קיימים דפוסי בעלות שונים על הקרקע, שלגבי כל אחד מהם מקובלים כללים שונים: בעלות פרטית, בעלות ווקף (הקדש דתי, קרקע או בניין שנמסרו לבעלות וניהול רשויות הדת), בעלות ועד (committee ownership - אדמות בבעלות פרטית שלא ניתן להוכיח עליהן בעלות, והן רשומות על שם ראש הכפר), וכן אדמות בבעלות עירייה ובעלות מדינה (אדמות שהיו בבעלות עיריית ירושלים הירדנית או השלטון הירדני, ועברו לאחר 1967 לידי עיריית ירושלים וממשלת ישראל): Rassem Khamaisi and Rami Nasrallah, 2003. pp 27-31. לכך יש להוסיף את מורכבות הסדרי רישום הבעלות על הקרקע. ראו התייחסות נרחבת לנושא הסדר הקרקעות בעמ' 66-60.

37 Rassem Khamaisi and Rami Nasrallah, 2003, pp 187-188.

38 ראו התייחסות לתכנון המתחשב בהרכב בעלויות על הקרקע בחלקו השני של הדו"ח, בסעיף ג'בל מוכבר/ערב א-סוואחרה בעמ' 83-86.

39 בעניין זה אף נטען, כי הפלסטינים אינם מנצלים את מלוא הפוטנציאל שבהיתרים שניתנים להם, "בונים פחות מאשר יש רישיונות בחוץ", כפי שמצוטט ראש העיר לשעבר טדי קולק, שכן הם ממתנים בבנייה עד שהבנים יתחתנו ויקימו משפחה. **בצלם**, 1995, עמ' 73.

40 45% מהדירות במזרח ירושלים הן בבעלות דייריהם, 25% מהדירות הן בבעלות בני המשפחה המורחבת של הדיירים, ו-30% מהדירות שכורות על-ידי הדיירים מידי הווקף האיסלאמי, אונרוו"א, או מבעלי בתים פרטיים. יש אחוז שכירות גבוה בעיר העתיקה, בית חנינא ושועפט, לעומת אחוז גבוה של אנשים המתגוררים בדירות בבעלותם בדרום מזרח העיר, בג'בל מוכבר, צור באהר ובית צפאפא. בנוסף, סקר שנערך בבנייני מגורים בשטחים, בכלל זה במזרח ירושלים, מצא ש-18% מהדיירים בבניין הם אחים, 30% קרובי משפחה מדרגה שנייה, והשאר, 52%, ללא קרבה משפחתית. Rassem Khamaisi and Rami Nasrallah, 2003, pp 179-180.



רבה לגובה, תוספת קומות לבניינים קיימים, וכן **ציפוף של בנייה**.⁴¹ מאידך, בחלק מהשכונות במזרח ירושלים יש המשך מגמה של בנייה פרטית בסגנון כפרי ומפוזר.

ההנחה הרווחת כי בנייני מגורים או שיכונים אינם מתאימים לפלסטינים, שימשה לעתים כתירוץ להימנעות מבניית שיכונים ציבוריים עבור האוכלוסייה הפלסטינית. פרט למקרה אחד, שיכוני נוסייבה בבית חנינא, שם נבנו 600 יחידות דיור בראשית שנות השבעים, לא הייתה כל מעורבות או סיוע של משרד השיכון באספקת מגורים ציבוריים לפלסטינים.

היחס החברתי תרבותי אל נושא ההפקעות והקצאת קרקע לצרכי ציבור

הפקעות שנועדו לפיתוח עבור האוכלוסייה היהודית בלבד, נתפסות בעיני תושבי מזרח העיר כבלתי לגיטימיות. הדבר בא לידי ביטוי בסירובם של התושבים לקבל פיצויים עבור הקרקע שהופקעה מהם על-ידי הרשויות. גם הפקעה של קרקעות בבעלות פרטית לצורך הקצאתן לשימושים ציבוריים, עבור האוכלוסייה הפלסטינית, במסגרת הליכים תכנוניים רגילים, עשויה להיתפס לעתים קרובות על-ידי התושבים הפלסטינים במזרח העיר כהפקעה "פוליטית" שנעשית על ידי הרשויות.

התנגדותם של התושבים הפלסטינים להפקעות הובילה להיווצרות הנחה רווחת בקרב הרשויות והמתכננים, כי פלסטינים לא יסכימו לקנות דירות על גבי אדמות שהופקעו. הנחה זו, שמעולם לא נבדקה, שימשה בזמנים שונים כאמתלה עבור הרשויות להימנע מבנייה ציבורית מרוכזת עבור האוכלוסייה הפלסטינית.⁴²

41 **ציפוף בנייה**: ראו מילון מושגים בעמ' 101.
42 **שיחה עם אלינוער ברזקי**, 29/5/2003.



ב. מסלול התכנון והאכיפה

הליך התכנון במזרח ירושלים מתאפיין במגבלות, מורכבויות וקשיים יוצאי דופן, שנובעים מהמצב התכנוני, המשפטי והפוליטי הייחודי של העיר. מדובר בשילוב של הגבלות תכנון, מכשולים בירוקרטיים ומשפטיים, הטיות פוליטיות, ופערים תרבותיים. הבעיות והקשיים באים לידי ביטוי לכל אורך **מסלול התכנון והאכיפה** - מהכנת התכניות ואישורן, דרך מימושן באמצעות היתרי בנייה, וכלה בפיקוח על הבנייה ובאכיפה, הכוללת אף הריסות בתים במקרים שהתבצעה בהם בנייה ללא היתר. רשויות התכנון - אם במתכוון ואם מתוך אוזלת יד - נוטות להתעלם מהקשיים האינהרנטיים שלאורך המסלול, ולגלגל את האחריות המלאה לפתחו של התושב.

1. תכניות

בסעיף זה יידונו המגבלות הנוגעות **לתכניות בניין העיר** אשר הוכנו לשכונות הפלסטיניות במזרח ירושלים, ואפשרויות הבנייה והפיתוח הגלומות בתכניות אלה.

שטחים לא מתוכננים ושטחי נוף פתוח

למרות השלמת התכניות כמעט לכל השכונות הפלסטיניות, יש עדיין במזרח ירושלים שטחים ניכרים שאינם מתוכננים, כלומר, שלא חלה עליהם שום תכנית מתאר או תכנית מפורטת. למעשה, למעלה מרבע מכלל שטחי מזרח ירושלים אינם מתוכננים (כ- 19,000 דונם). מדובר בשטחים פתוחים, הנמצאים בדרך-כלל על גבול תחום השיפוט העירוני, בשלושה אזורים עיקריים - מסביב לגילה והר חומה, ממזרח ומדרום לפסגת זאב (כולל המורדות המזרחיים של הר הצופים), ומסביב לאזור התעשייה עטרות. שטחים אלה, שבהם לא ניתן לקבל היתר בנייה, מצמצמים את אפשרויות הבנייה בשכונות הפלסטיניות.



טבלה מס' 1:

מזרח ירושלים: שטחים שהופקעו, שטחים שתוכננו, שטחים בהליכי תכנון ושטחים לא מתוכננים, עד לשנת 2003

שטח (דונמים, בקירוב)	שטח (דונמים, בקירוב)	שטח (% מסך כל מזרח העיר, בקירוב)
70,500	100%	סך הכל מזרח ירושלים
24,500	35%	הופקע
24,700	35%	מתוכנן
2,300 (הערכה בלבד)	3%	בהליכי תכנון ⁴³
19,000 (הערכה בלבד)	27%	לא מתוכנן

מקור: עיר שלם, עיריית ירושלים, משרד הפנים⁴³.

א. הכוונה לתכניות הנמצאות כיום בהליכי תכנון ואשר מכסות שטח שעד כה היה בלתי מתוכנן. אלו הן **תכנית 22521 כפר עקב מערב תכנית 6131 ענתא ותכנית 4506 מע"ר מזרח**, וכן **תכנית 3855, 5834 א, ו- 8336 בבית צפאפא וגבעת המטוס**. מכיוון שתכניות אלה לא הוגשו להפקדה, לא ידוע מה שטחן המדויק, והשטח המופיע בטבלה הוא הערכה בלבד. בהתאם, גם השטח הלא מתוכנן בטבלה הוא הערכה. הטבלה לא כוללת התייחסות לתכניות נקודתיות, אולם אלו הן בדרך כלל שינויים לתכניות קיימות, כלומר הן נמצאות בשטח מתוכנן.

ב. הטבלה מבוססת בעיקר על נתוני **עיר שלם**, 1999, עמ' 5-6. נתונים אלה עודכנו על ידנו בהסתמך על מסמכי העיריה ומשרד הפנים כדלהלן: **תכניות בנין עיר במזרח ירושלים**, המחלקה למדיניות תכנון, עיריית ירושלים, 31.10.2002; **היצע יחידות דיור במגזר הערבי מול המגזר היהודי**, המחלקה למדיניות תכנון, עיריית ירושלים, 20.9.2001; **טיטת דו"ח תכנון במזרח ירושלים** (הוכן עבור משרד החוץ), משרד הפנים, מינהל מחוז ירושלים, לשכת התכנון המחוזית, 28.4.2003.

ברוב התכניות שהוכנו עבור השכונות הפלסטיניות במזרח העיר, יועדו שטחים נרחבים להיות **שטח נוף פתוח**. בשטחים אלה ("שטחים ירוקים") אסורה כל בנייה.

בסך הכל, כ- 35% מכלל השטח המתוכנן של השכונות הפלסטיניות במזרח העיר מיועדים להיות שטח נוף פתוח.⁴³ בשכונות מסוימות הבנויות בצפיפות, בעיקר במרכז העיר המזרחית, אחוז שטחי נוף פתוח בתכנית נמוך יותר, אך בשכונת ג'בל מוכבר 69.8% משטח התכנית הם שטח נוף פתוח.⁴⁴

43 חישוב קודם (**עיר שלם**, 1999, עמ' 5), מצא כי 40% מכלל השטחים המתוכננים בשכונות הפלסטיניות הם שטח נוף פתוח. מאז חלו מספר שינויים בעקבות אישור תכניות נוספות בשכונות הפלסטיניות, בין היתר **תכנית 6671 חוד אל-טאבל** (ממערב לבית חנינא) על גבי שטח שיועד קודם לכן לשטח נוף פתוח. בסך הכל מדובר בכ- 8,650 דונם של שטח נוף פתוח בתכניות לשכונות הפלסטיניות, מתוך כ- 25,000 דונם שהם כלל שטחי התכניות. אין מידע באשר להיקף שטחי נוף פתוח אשר ייעודם השתנה באמצעות תכניות נקודתיות אך מדובר בשינויים קטנים יחסית שאינם משנים את המגמה הכללית.

44 התייחסות מפורטת לג'בל מוכבר ולאחוז הגבוה של שטחי נוף פתוח בתכנית ראו בשער השני של דו"ח זה, בעמ' 83-86. לסקירה מקפת של נושא השטחים הפתוחים בתכניות לשכונות הפלסטיניות והשוואה בין התכניות השונות ראו **עיר שלם**, 1999, עמ' 8-9.





ייעודם של שטחים נרחבים לשטחי נוף פתוח בתכניות לשכונות הפלסטיניות, הביא לכך שהתכניות כמעט אינן מייעדות שטחים חדשים לבנייה למגורים. התכניות מגבילות את עיקר הבנייה החדשה לתחומי השטח הבנוי ממילא, ולמעשה נותנות תוקף חוקי למניעת הבנייה בחלק גדול משטחי השכונות הפלסטיניות. כך, במקום לאפשר בנייה ופיתוח, מגבילות התכניות בנייה ופיתוח.⁴⁵

בעיה נוספת הקשורה לשימוש הנרחב בשטחי נוף פתוח בתכניות, נוגעת למבנים או למקבצי מבנים, שהיו קיימים בשטחים אלה טרם אישור התכניות. בהוראות התכנית נקבע לגבי מבנים הקיימים בשטח נוף פתוח כי תיאסר כל תוספת בנייה על הקיים. הייעוד ה'רטוראקטיבי' לשטח נוף פתוח מונע אם כן מבעלי בתים אלה כל אפשרות לתוספת בנייה, וכן אפשרות להתחבר למערכות תשתית או לדרכים. מבנים אלה הופכים ל'איים מבודדים' במרחב אסור לבנייה, ללא מתן מענה לצרכים העתידיים של המשפחות המתגוררות בהם.

תכניות נקודתיות לשינוי יעוד קרקע בשטחי נוף פתוחים

אחת התוצאות של הגבלות אלו היא, שבכל שנה מוגשות לוועדה המקומית לתכנון ובנייה תכניות בינוי ערים נקודתיות, המבקשות לשנות את ייעוד הקרקע בתכנית המאושרת, מנוף פתוח למגורים. בשנים האחרונות גדל באופן משמעותי מספר התכניות הנקודתיות במזרח העיר שהוגשו לוועדה - מכ- 10 תכניות בשנה בראשית שנות התשעים, לכ- 100 תכניות בשנה ב- 2000.⁴⁶

לאור זאת בחנו רשויות התכנון מחדש את נושא הבנייה למגורים בשטחי נוף פתוח. לשם כך הוכן מסמך המלצות לוועדה המקומית,⁴⁷ שמטרתו קביעת כללים שימשו כמדיניות אד הוק, עד לעריכת תכנית כוללת בנושא השטחים הפתוחים במזרח העיר.

במרץ 2002⁴⁸ אישרה ועדת התכנון המקומית את מסמך ההמלצות, אך המדיניות החדשה לא יושמה. הוועדה המשיכה במקרים שונים להימנע מדיון קונקרטי בתכניות נקודתיות לשינוי יעוד קרקע בשטחים פתוחים.⁴⁹ מכשול מיוחד במסמך המדיניות הנו סעיף הדורש "התייחסות אזורית כוללת בהתייחס למצאי עתודות קרקע קיימות לבינוי באזור המוצע". סעיף זה שולל כמעט לחלוטין אפשרות לאישור בנייה בשטחים פתוחים, שכן בראייתה של העירייה, בכל התכניות שאושרו במזרח ירושלים יש עתודות קרקע ופוטנציאל לבנייה והן מאפשרות תוספת יחידות דיור ועונות על צרכי התושבים לעוד שנים רבות - גם אם בפועל לא

45 'בצלם' מכנה זאת "תכניות תיחום", ראו **בצלם**, 1995, עמ' 71-72.

46 **מסמך מדיניות בנייה למגורים במזרח העיר - שלב א', כללים לאישור תוספת בנייה בשטחים פתוחים - מזרח העיר**, המחלקה למדיניות תכנון, עיריית ירושלים, 2002.

47 **שם**

48 **פרוטוקול הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, 4/3/2002** וכן **מכתב ממהנדס העיר, אדריכל אורי שטרית, אל חבר המועצה, פפה אללו, 30/12/2002**.

49 ב- 11/9/2002, חצי שנה לאחר שאישרה את מסמך המדיניות בעניין בנייה בשטחים פתוחים במזרח העיר, נמנעה הוועדה המקומית מלדון בשתי תכניות נקודתיות לשטחים פתוחים, תכנית מס' 7497 ו- 7530 בראס אל-עמוד, והחליטה "לדחות את ההכרעה בעניין עד אשר תקיים הוועדה המקומית דיון מיוחד בנושא שטחים פתוחים במזרח ירושלים". ראו: **פרוטוקול הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, 11/9/2002**.





כך הדבר.

אין חולק על כך שעקרון תכנוני חשוב בירושלים הוא שמירה על שטחים פתוחים בעמקים תוך ריכוז הבנייה על הרכסים - אף כי בעיקרון זה חל עם השנים כרסום מתמשך, כפי שתעיד סלילתם של כבישים רבי-נתיבים בעמקי ירושלים, התכנית לבנייה בעמק הצבאים ותכניות פיתוח נוספות. אין חולק גם על העיקרון של שמירה על האגן החזותי של העיר העתיקה וצמצום הבנייה שם.⁵⁰ ואולם, קשה לראות כיצד שיקולים אלה חלים על שכונות צפון ירושלים, כמו בית חנינא ושועפט, שם ייעוד שטחים לנוף פתוח על המדרון המתון ממערב לשכונות נסתמך על קביעה שרירותית בנוגע לגבול הבינוי. כך גם לגבי שכונות בדרום ירושלים, כמו ערב-א-סוואחרה, שבשיפוליהן המזרחיים לעבר מדבר יהודה נקבעו שטחי נוף פתוח רחבים בהרבה מאלה שנקבעו בשיפולי שכונת סף-מדבר יהודית כמו פסגת זאב.

נדמה, אם כן, שבמזרח ירושלים השימוש בשטחי נוף פתוח הוא בבחינת "מס שפתיים" תכנוני. קביעת תחום השטחים הפתוחים בתכניות למזרח העיר נעשתה רק בחלקה משיקולים תכנוניים-עיצוביים, וברובה משיקולים זרים, דמוגרפיים-פוליטיים. ניכר הבדל ביחס הגמיש, ואף המעודד, שמגלות רשויות התכנון לגבי בנייה בשטחים פתוחים במערב העיר לבין היחס הנוקשה שהן מגלות בנושא זה במזרח העיר.

הקצאת שטחים לצרכי ציבור

בכל השכונות הפלסטיניות במזרח העיר ניכר מחסור חמור בשטחים לצרכי ציבור - שטחים הנדרשים להקמת מוסדות חינוך, דרכים, גנים ציבוריים, שירותי בריאות, שירותי רווחה, ושירותי תרבות, נוער וספורט.

כמו כן, קיים פער גדול בהקצאת שטחים לצרכי ציבור בין מזרח העיר למערבה, הבא לידי ביטוי כבר בתכניות: בתכניות של מזרח העיר מיועדים רק כ- 6% משטח התכניות להקמת מבני ציבור, בעוד שבתכניות של מערב העיר מיועדים לתכלית זו כ- 11%-14.5%⁵¹ הבדל זה נובע במידה רבה מהעובדה שבמזרח העיר נמצאת רוב הקרקע בבעלות פרטית - ומשום כך יש קושי באיתור שטחים לצרכי ציבור - ואילו במערב העיר רוב הקרקע היא בבעלות ציבורית. פער זה גדול עוד יותר בפועל, בשל הבעייתיות הכרוכה במנגנונים להקצאת שטחים לצרכי ציבור במזרח העיר.

יש שתי דרכים עיקריות להקצאת שטחים לצרכי ציבור במזרח ירושלים. דרך אחת, היא באמצעות הכנת תכניות איחוד וחלוקה-מחדש. שיטה זאת אינה מחייבת תשלום פיצויים לבעלי החלקות עבור הקרקע שהופרשה לצרכי ציבור, ולכן היא עדיפה בעיני העירייה, אבל התהליך רצוף קשיים ויכול להימשך שנים רבות. דרך אחרת היא באמצעות הפקעת חלקות שלמות בבעלות הכפר (בעלות ועד), או חלקות שלמות בבעלות פרטית.. שיטה זו כרוכה בקשיים, בעיקר עקב בעיות מימון ותשלום פיצויים לבעלי החלקות

50 כפי שנקבע בתכנית ע/מ 9 ותכניות המתאר שנגזרות ממנה: אבו-תור, סילוואן, ראס אל-עמוד, א-סוואני, א-שייח' וא-טור.
51 עיר שלם, 1999, עמ' 9-10.





שהופקעו. דרך-ביניים היא הפקעה של עד 40% מחלקות גדולות בבעלות פרטית

כך, מצד אחד, קיים בשכונות הפלסטיניות מחסור בשטחים לצרכי ציבור, המקשה על אספקת שירותים ציבוריים שונים שהעירייה מחויבת בהם. מצד אחר, המנגנונים להקצאת שטחים לצרכי ציבור מחייבים הליכים מסובכים, ארוכים ויקרים - ויש בהם בעייתיות פוליטית רבה בשל הרגישות הפלסטינית לכל הפקעה. התוצאה במקרים רבים היא, ששטחים המיועדים בתכנית לצרכי ציבור עומדים ריקים שנים רבות, כיוון שלא סיימו להכין עבורם תכניות איחוד וחלוקה-מחדש או לא בוצעה הפקעה בדרך אחרת.

מתחמים לאיחוד וחלוקה-מחדש⁵²

שטחים נרחבים בצפון מזרח העיר מסומנים בתכניות המתאר כמתחמים לאיחוד וחלוקה-מחדש, במטרה להקצות באופן שוויוני יותר את הקרקע המיועדת לצרכי ציבור המופקעת מבעלי הקרקעות הפרטיות שבמסגרת התכנית. **עד לעריכת תכנית מפורטת של איחוד וחלוקה-מחדש לא ניתן לקבל במתחמים אלו היתר בנייה, וממילא לא ניתן לממש את הזכות לבנות בהם כחוק.**

בשלוש התכניות של בית חנינא ושועפט, סומנו 51 מתחמים לאיחוד וחלוקה-מחדש בשטח כולל של 1,795 דונם.⁵³ מתחמים אלה מהווים כ- 7% מכלל השטח המתוכנן של השכונות הפלסטיניות במזרח העיר (כ- 25,000 דונם), וכמעט 20% מכלל השטח המיועד למגורים במזרח העיר (כ- 9,500 דונם).

גם בתנאים רגילים, הכנת תכניות לאיחוד וחלוקה מחדש היא מסובכת, יקרה ואורכת זמן רב - שבמהלכו, כאמור, אין כל אפשרות לבנות כחוק - ואולם, במזרח ירושלים קיימות מספר בעיות ייחודיות אשר הביאו לעיכוב חריג בהכנת תכניות איחוד וחלוקה-מחדש ובמתן היתרי בנייה:⁵⁴

52 **איחוד וחלוקה מחדש (רה-פרסלציה):** ראו מילון מושגים בעמ' 101.

53 מתחמים לאיחוד וחלוקה-מחדש מופיעים בתכניות לשכונות בית חנינא (3457, 3458 א) ושועפט (3456 א). בשכונות אלה נמצא גם, על-פי התכנית, עיקר הפוטנציאל לבנייה עבור האוכלוסייה הפלסטינית בירושלים. מכאן, שחלק גדול מהפוטנציאל לבנייה מצוי במתחמים לאיחוד וחלוקה-מחדש. התייחסות נרחבת לשכונת בית חנינא, בדגש על נושא תכניות איחוד וחלוקה-מחדש, ראו: בעמ' 75-82 להלן.

ראו גם מפה מס' 4 בדו"ח זה: **בית חנינא - מתחמי איחוד וחלוקה מחדש בתב"ע 3458 א, ותצלום אוויר מס' 1** בדו"ח זה: **בית חנינא - מתחמים לאיחוד וחלוקה מחדש תצלום אוויר, אפריל 2003** (נספח ב').

54 ניתוח זה מבוסס על עיר שלם, 1999, עמ' 12, וכן:
Rassem Khamaisi, "Land Use and Ownership in Jerusalem," in: *The Jerusalem Urban Fabric: Demography, Infrastructure and Institutions*, Edited by Rassem Khamaisi and Rami Nasrallah, International Peace and Cooperation Center, Jerusalem, 2003, pp 220-222.



□ **הסדר קרקעות:** במרבית השטחים במזרח העיר, כולל במרבית שטחי בית חנינא ושועפט, מעולם לא הושלם תהליך הסדר הקרקעות ורישומן בטאבו. גם בקרקעות רשומות הרישום הוא בדרך-כלל ישן, על שם האב או הסב, והיורשים אינם משנים את הרישום מחשש שיאבדו את הקרקע (כנכסי נפקדים) או בשל התשלום הגבוה הכרוך בכך. בנסיבות אלה, הכנת תכניות איחוד וחלוקה-מחדש עלולה להתעכב זמן רב עקב הצורך בבירור תביעות על בעלות ורישום הקרקעות.⁵⁵

□ **יחס התושבים אל הקרקע:** תושבים פלסטינים רבים מתקשים להבין ולקבל את ההליכים הכרוכים בתכניות איחוד וחלוקה-מחדש. במסגרת התכנית נאלצים לעתים בעלי הקרקע לקבל חלקה חדשה שמיקומה שונה ממיקום החלקה המקורית שבבעלותם. לאור היחס אל הקרקע בחברה הפלסטינית, העוברת במשפחה מדור לדור, דבר זה עלול לעורר התנגדות. לכך מתווספת ההסתייגות מעצם הליך ההפקעה, הנתפס כמעשה פוליטי.

□ **ריבוי בעלים וריבוי התנגדויות:** המתחמים המיועדים לאיחוד וחלוקה-מחדש עשויים להיות מתחמים גדולים, בעלי מספר רב של חלקות ובעלים.⁵⁶ לבעלים שונים יש מטרות שונות, חלקם מעוניינים להשתמש בקרקע למגורים וחלקם מעדיפים להותיר אותה במצבה הנוכחי. כמו כן, כאשר הקרקע היא בבעלות אנשים רבים, כל אחד עלול לקבל בסופו של דבר חלקה קטנה, שאינה מספקת לבנייה. אם לא ניתן להגיע לתמימות דעים בקרב כל בעלי הקרקע על החלוקה החדשה, נערכות התכניות ללא הסכמת הבעלים. דבר זה עלול להוביל להגשת התנגדויות רבות מצד התושבים ולעכב את אישור התכנית לזמן רב. כך, הליך שנועד להביא ליתר שוויון בהפקעה, מעורר ומגביר מתחים חברתיים, ומוביל לסכסוכים ותחרות אפילו בקרב בני משפחה.

□ **עלות כספית גבוהה של הכנת תכניות איחוד וחלוקה-מחדש:** אמנם עיריית ירושלים וממשלת ישראל הקציבו כסף לשם הכנת התכניות במסגרת יוזמות שונות להשוואת מצב התשתיות והשירותים הציבוריים במזרח העיר לאלה שבמערבה, אולם בדרך-כלל לא בהיקף הנדרש ועל בסיס הקצבות חד-פעמיות, ללא רציפות והמשכיות.⁵⁷

55 עוד על הסדר הקרקעות וההליכים להוכחת בעלות על קרקע ראו בהמשך בעמ' 53 ואילך. בעניין הסדר הקרקעות בבית חנינא ראו בהמשך בעמ' 75-82.

56 ראו **תצלום אוויר מס' 1: בית חנינא - מתחמים לאיחוד וחלוקה מחדש תצלום אוויר, אפריל 2003**, (נספח ב').

57 ועדת השרים לענייני ירושלים החליטה, בד בבד עם החלטתה להקים את שכונת הר חומה, להקצות משאבים במסגרת תקציב המדינה, לתכנון וביצוע עבודות תשתית במזרח ירושלים בעלות של 50 מיליון דולר. החלטה זו כללה גם ביצוע תכניות איחוד וחלוקה-מחדש בצפון ירושלים, בשכונות בית חנינא ושועפט, "אשר עם סיומן יאפשרו בניית 6,000 יחידות דיור נוספות לאוכלוסייה הערבית". **החלטה מס' 10/ים של ועדת השרים לענייני ירושלים** מיום 26/02/97. רוב העבודות שהוגדרו בהחלטה נותרו בכתובים בלבד (מנחם קליין, **יונים בשמי ירושלים**, מכון ירושלים לחקר ישראל, 1999, עמ' 219). עלות הכנת התכניות לאיחוד וחלוקה-מחדש בצפון ירושלים הוערכה על-ידי העירייה ב-1998 ב-3,200,000 ש"ח. בתקציב אוקטובר 1998 הוקצבו לצורך כך רק 600,000 ש"ח. על בסיס הקצבה כזאת, תהליך הכנת התכניות אמור היה להיארך לפחות 5 שנים. **פיתוח תשתיות במזרח העיר ירושלים, תכנית עבודה 1997-1998 (נספח מס' 1 בתשובת ראש העיר לשאלתה מס' 27/1999 מאת חבר המועצה מר פפה אללו בנושא: פרויקט פיתוח תשתיות במזרח העיר, 27/04/1999)**.





העובדה היא, שתכניות איחוד וחלוקה-מחדש במזרח העיר מעולם לא מומשו, ולכן גם לא עמדו למבחן. הכנתן מתעכבת ומתמשכת כבר שנים, מאז אישור תכניות המתאר של בית חנינא ושועפט, בין השנים 1996-1999. להוציא מקרה יוצא-דופן אחד,⁵⁸ אף תכנית עדיין לא אושרה על-ידי רשויות התכנון, והרוב המכריע של התכניות אפילו לא הופקדו להתנגדות התושבים - שלב העלול, כאמור, לגזול זמן רב נוסף.⁵⁹

בנסיבות הפוליטיות הקיימות במזרח העיר, בהעדר בסיס של אמון בין הציבור הפלסטיני לבין רשויות התכנון, בהעדר השקעה תקציבית וארגונית מספקת, ולאור התארכות ההליכים עד כה והשתנות המצב בשטח מאז סומנו המתחמים - קיים ספק רב אם ניתן יהיה להוציא אל הפועל תכניות איחוד וחלוקה-מחדש בשכונות הפלסטיניות.⁶⁰

אחוזי בנייה נמוכים בתכנית - "בנייה כפרית"

בתכנית המתאר ירושלים (מס' 62) משנת 1959, המכסה את כל שטחה של מערב העיר בתחומי הקו הירוק (והיא כאמור תכנית המתאר היחידה שאושרה לעיר עד היום), חולקו אזורי המגורים בעיר לשבעה סוגים על-פי אחוזי בנייה. אף שתכנית זו אינה מכסה גיאוגרפית את מזרח העיר, הוראותיה חלות עליה, ובתכניות לשכונות הפלסטיניות בשנות השמונים והתשעים, נקבע כי אחוזי הבנייה בהן מבוססים על סיווג זה. ברוב התכניות במזרח העיר נקבעו אחוזי בנייה נמוכים, על-פי הקטגוריות הנמוכות בסיווג, של 50%, 37.5% ו- 2.5%⁶¹ (יש לציין כי כיום קיימת מגמה, הניכרת בעיקר בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה, לאשר תכניות נקודתיות באחוזי בנייה גבוהים יותר, המגיעים עד ל- 140%, כך בשרפאת, בבית צפאפא ובראס אל-עמוד).

הקיפוח באחוזי הבנייה בולט במיוחד כשמסתכלים על מתחמים יהודיים הנמצאים בצמוד לשכונות פלסטיניות, או אף בתוכן ממש. במתחמים אלה נקבעו אחוזי בנייה גבוהים בהרבה מאשר בשכונה בכללותה. כך למשל, בשעה שבשכונת ג'בל מוכבר נקבעו 25% בנייה בשתי קומות, במתחם "נוף זהב" שבתוככי השכונה, אשר מתוכננת בו שכונה יהודית, נקבעו כ- 140% בנייה ב- 6-9 קומות.⁶²

הנימוק שניתן בעבר על-ידי גופי התכנון לאחוזי הבנייה הנמוכים שנקבעו בתכניות לשכונות הפלסטיניות הוא, שמטרתם לשמור על "האופי הכפרי" של השכונות, הן משיקולי עיצוב, למשל, של שימור מסורות בנייה ושל

58 מתחם שיכון המורים בבית חנינא (3681 א). תכנית זאת זכתה למימון סעודי ולכן ניתן היה ליישמה במהירות יחסית.

59 על התמשכות ההליכים לאישור התכניות בבית חנינא ראו: עמ' 75-82 להלן.

60 ראו גם התייחסות לנושא אצל זיידמן, 1999, עמ' 50.

61 ב- 60% מאזורי הבנייה במזרח העיר נקבעו אחוזי בנייה לפי 'אזור מגורים 5', כלומר, 50% בנייה בשתי קומות. ב- 14% נקבעו אחוזי בנייה של 37.5% ('אזור מגורים 6 מיוחד') וב- 4% נקבעו אחוזי בנייה של 25% ('אזור מגורים 6'). רק ב- 21% מהשטחים נקבעו אחוזי בנייה גבוהים יותר, של 70%-75% ('אזור מגורים 1'). למעשה, רק השכונות בצפון ירושלים, בית חנינא ושועפט, הוגדרו כשכונות עירונית עם 75% בנייה בחלקים המרכזיים, ולאורך דרך רמאללה 150% בנייה ב- 3 קומות עבור מסחר ומגורים. עיר שלם, 1999, עמ' 9.

62 ראו טבלאות מס' 11 ו- 12 להשוואה של צפיפויות בנייה בין השכונות שבמוקד הדו"ח (בית חנינא מול פסגת זאב, ג'בל מוכבר/ערב א-סוואחרה מול תלפיות מזרח) בעמ' 69, 74, להלן.



השתלבות בנוף, והן מתוך הנחה כי האוכלוסייה הפלסטינית עצמה אינה מעוניינת בתהליך עיור מואץ.

נימוקים אלה אינם עומדים בבחינה תכנונית ועובדתית רצינית:

כבר שנים ששכונות אלה הן שכונות עירוניות לכל דבר בצפון העיר, וחצי-עירוניות בדרום, גרים בהן אלפי תושבים (בדרך-כלל מעל 10,000), והן מהוות חלק מרצף עירוני שבין רמאללה בצפון לבית לחם בדרום. קשה גם לדבר על "אופי כפרי", כאשר בסמוך להן, לעתים גובלות בהן ממש, נמצאות שכונות עירוניות יהודיות מפותחות וצפופות. מדיניות צמצום אחוזי הבנייה עומדת בסתירה למהלכי תכנון רחבים, שמטרתם להביא לבנייה אורבנית צפופה. יתרה מזו, כיוון שהציבור הפלסטיני לא היה שותף בהליכי התכנון, לא ניתן היה לטעון שמדיניות זו משקפת את רצונו, או את התרבות האורבנית הפלסטינית.⁶³

למעשה, עצם הבנייה לגובה בשכונות הפלסטיניות במזרח ירושלים, גם אם היא נעשית ללא היתר או בחריגה מהיתר,⁶⁴ שוללת את הטענה כי התושבים הפלסטינים אינם מעוניינים בפיתוח מוגבר מסוג זה. אם בוחנים את המתרחש באזורים סמוכים שמחוץ לשטח השיפוט של ירושלים, כגון שכונות עזריה ואבו-דיס (וכן בערים פלסטיניות אחרות), שם אין הגבלות של רשויות התכנון הישראליות, ניתן לראות התפתחות מהירה של תרבות אורבנית מודרנית, כולל בנייה לגובה וצפיפות גבוהה. לבסוף, מתכננים פלסטינים ומתכננים ישראלים שעובדים בשכונות הפלסטיניות, שוללים טענות בדבר חוסר נכונות בחברה הפלסטינית לגור בבתים משותפים או בבניינים גבוהים.⁶⁵

חשוב לציין, כי קיים קשר הדוק בין נושא אחוזי הבנייה והצפיפות לנושא השטחים פתוחים. ניתן היה לקבל את הטיעון בדבר אחוזי בנייה נמוכים אם הדבר היה מלווה באפשרות של בנייה "כפרית" מפוזרת בשטח פתוח. לחלופין, אם היו נקבעים אחוזי בנייה גבוהים המאפשרים בנייה צפופה, ניתן היה באופן תיאורטי לרכז את הבנייה ולשמור על שטחי הנוף הפתוח הנרחבים שנקבעו בתכנית. אולם כפי שהתכניות הן כיום, מותר לבנות בשכונות הפלסטיניות רק "מעט ודליל" (כלומר, בשטחים מצומצמים ובצפיפות נמוכה) - לא "הרבה ודליל" (שטחים נרחבים וצפיפות נמוכה), וגם לא "מעט וצפוף" (שטחים מצומצמים וצפיפות גבוהה).

63 **עיר שלם**, 1999, עמ' 9. על-פי עו"ד דני זיידמן, המתמחה בענייני מזרח ירושלים, התכנון הישראלי במזרח ירושלים הוא בבחינת "פסטורליה בכפייה". עם זאת, העובדה שהפלסטינים אינם שותפים לתכנון השכונות שלהם פתרה אותם מהתמודדות עם השאלה מה הם רוצים באמת. "הפלסטינים היום רוצים גם לבנות רבי קומות וגם לגור בכפר". (שיחה עם עו"ד דני זיידמן, נערכה ב- 9/04/2003).

64 דו"ח המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה בנושא "הבנייה הבלתי-חוקית בירושלים" רצוף התייחסויות ל"רבי-קומות", "בתי דירות יוקרתיים" ו"בניינים מאסיביים" בלתי-חוקיים בשכונות הפלסטיניות, כולל צילומים לצורך המחשה. ברוב המקרים מדובר בבניינים של כ- 5-7 קומות, בעיקר בבית חנינא, שבהן נעשתה תוספת קומות לא מאושרת החורגת מאחוזי הבנייה שנקבעו בתכנית. בניינים אלה אינם שונים מבניינים דומים בגבעה הצרפתית הסמוכה או בשכונות יהודיות אחרות. ראו: נספח צילומים ב - Weiner, J.R., **Illegal Construction in Jerusalem**, Jerusalem Center for Public Affairs, 2003.

65 למשל, הגיאוגרף והמתכנן ראסם חמאסי קובע כי: "ישנה נכונות בקרב משפחות פלסטיניות לגור בדוור שכור ובבניינים רבי-קומות". Rassem Khamaisi, "Population and Housing in Jerusalem", in: **The Jerusalem Urban Fabric: Demography, Infrastructure and Institutions**, Edited by Rassem Khamaisi and Rami Nasrallah, International Peace and Cooperation Center, Jerusalem, 2003, pp 187-188.



בשנים האחרונות מסתמנת בוועדות התכנון מגמה מסוימת להעלאת צפיפויות הבנייה בשכונות הפלסטיניות, הן כדי להתאים את התכנית לפיתוח המוגבר ללא היתר והן מתוך שאיפה לניצול יעיל יותר של הקרקע. כך, מקובל לאשר 75% בנייה באזורים של 50%, ועד 112% בנייה באזורים של 75%. עם זאת, שינוי זה אינו רשמי ואינו גורף, וכל בקשה חייבת להיות מאושרת לגופה.

קיבולת יחידות דיור⁶⁶

העיקרון המנחה את החשיבה התכנונית בשכונות היהודיות החדשות שהוקמו במזרח ירושלים הוא לקבוע מספר מרבי של יחידות דיור ליחידת שטח. לעומת זאת, קיבולת יחידות הדיור בתכניות לשכונות הפלסטיניות לא הושתתה על הצרכים הקיימים והעתידיים של האוכלוסייה. במקום לבסס את התכניות על תחזיות גידול האוכלוסייה, חושבה הקיבולת בתכניות לשכונות הפלסטיניות תוך מתן קדימות לעיקרון "המאזן הדמוגרפי", כפי שהוסבר לעיל.⁶⁷

ישנן הערכות שונות לגבי סך-כל קיבולת יחידות הדיור בתכניות לשכונות הפלסטיניות במזרח ירושלים. ההערכות נעות בין 34,000 למעל 50,000 יחידות דיור. בהתאם לכך, גם ההערכות לגבי הפוטנציאל לתוספת יחידות דיור נעות בין 13,500 לכ- 27,000. אחת הסיבות להבדל הגדול בהערכות היא, שההערכות המאוחרות יותר מתייחסות גם לתכניות חדשות שנמצאות בהליכי תכנון ראשוניים אך עדיין לא אושרו.⁶⁸ מבחינה זו, ההערכה הנמוכה יותר קרובה למצב התכנוני כפי שהוא כיום, ואילו ההערכות הגבוהות יותר מדברות על קיבולת עתידית. עם זאת, יש גם הבדלי הערכות לגבי קיבולת יחידות הדיור והפוטנציאל לתוספת יחידות דיור במסגרת תכניות ספציפיות.⁶⁹

66 קיבולת יחידות דיור: ראו מילון מושגים בעמ' 102.

67 ראו למשל הסבר למדיניות התכנון במגזר הערבי, שם נאמר בנושא הקיבולת: "בהתייחס לעקרונות הכלליים שפורטו לעיל ולמאפייניה של כל שכונה מבחינת אוכלוסייה (גודלה, מאפייניהם החברתיים של התושבים, שיעור הגידול וכיו"ב), פוטנציאל פיזי ובעיות, גובשו תכניות מתאריות ובהן נקבעה לכל שכונה קיבולת מרבית של אוכלוסייה ויחידות דיור." בראש רשימת העקרונות האמורים: "שמירת היחס שהיה קיים בשנת 1967 בין האוכלוסייה היהודית לערבית 70:30 בהתאם למדיניות ממשלתית", מה שמייצר את יתר השיקולים לכאורה. התכנון במגזר הערבי בירושלים, 1996, עמ' 19. וראו גם בצלם, 1995, עמ' 70-71. לעיקרון ה"מאזן הדמוגרפי" ראו: עמ' 15 לעיל.

68 למשל, תכנית 2521 בכפר עקב תכנית 6131 בענתא, תכנית 4506 מע"ר מזרח, תכניות 3855, 5834 א, ו- 8336 בבית צפאפא וגבעת המטוס, וכן תכניות שאושרו רק לאחרונה, כגון תכנית 6671 בחוד אל-טאבל.

69 למשל, לגבי 3 התכניות לבית חנינא ושועפט (3456 א, 3457 א, 3458 א) ההערכות לגבי תוספת יחידות הדיור נעות בין 6,000 (עיר שלם, 1999), 6,860 (מכתב ממנהל המחלקה למדיניות התכנון בעיריית ירושלים, אורי ברשישת, אל חבר מועצת העיר, מאיר מרגלית, 20.9.2001), ו- 7,600 (Weiner, 2003).



**טבלה מס' 2:
קיבולת יחידות דיור ופוטנציאל לתוספת יחידות דיור
בתכניות לשכונות הפלסטיניות במזרח ירושלים**

שכונה	תב"ע	מצב סטטוטורי	קיבולת יח"ד מירבית ^א	פוטנציאל לתוספת יח"ד ^ב
סך-הכל^ג			47,030	23,335
כפר עקב	א'2521 ב'2521	החלטה לאישור 3/02 בהכנה	4,520 ..	2,500 ..
בית חנינא ושועפט בית חנינא צפון בית חנינא דרום שועפט	ב'3000	אושרה 7/91	12,000	6,860
	א'3458	אושרה 1/98	3,948	..
	א'3457	אושרה 4/96	3,168	..
	א'3456	אושרה 8/99	4,884	..
חוד אל-טאבל	6671	אושרה 2/02	1,500	1,500
ענתא	6131	אושרה להפקדה 3/03	1,100	900
עיסוויה	2316	אושרה 12/91	1,500	670
שייח' גראח - באב א-זהרה	2591	אושרה 10/84	1,900	800
	2639	אושרה 11/84	450	-
ואדי ג'וז	א'3629	אושרה 6/87	100	100
מע"ר מזרח	א'4506	אושרה להפקדה 8/02	1,000	450
העיר העתיקה	ע.מ.9/	אושרה 3/77	4,370	-
העופל	ע.מ.9/	אושרה 3/77	500	-
הר הזיתים	4693	בהליכים	150	50
א-טור	א'2733	אושרה 1/86	900	120
	4905	בהליכים	50	50
א-סוואני	3092	אושרה 8/90	450	95
א-שייח'	3085	אושרה 2/93	1,170	350
ראס אל-עמוד	2668	אושרה 2/98	1,800	600

מקור: **מכתב מאורי בר שישה, מנהל המחלקה למדיניות התכנון באגף לתכנון העיר, אל חבר מועצת העיר, מאיר מרגלית, 20 בספטמבר, 2001. מכתב מאדר' אורי שטרית, מהנדס העיר, אל אסתר סיוון, מנכ"ל "במקום", 28 בנובמבר 2004.**

א. מתוך: **מכתב מאדר' אורי שטרית, מהנדס העיר, אל אסתר סיוון, מנכ"ל "במקום", 28 בנובמבר 2004.**
 ב. מתוך: **מכתב מאורי בר שישה, מנהל המחלקה למדיניות התכנון באגף לתכנון העיר, אל חבר מועצת העיר, מאיר מרגלית, 20 בספטמבר, 2001.** בטבלה המצורפת למכתבו של בר שישה נכתב כי סך-כל קיבולת יחידות הדיור המירבית בתכניות הוא 45,610 וסך-כל הפוטנציאל לתוספת יחידות דיור הוא 20,900. לטבלה זו נוספו ע"י השולח הערות בכתב יד, המציינות תוספת עדכנית של יחידות דיור בתכניות שונות, ולפיהן סך-כל קיבולת יחידות הדיור המירבית בתכניות הוא 51,010 וסך-כל הפוטנציאל לתוספת יחידות דיור הוא 24,400.



טבלה מס' 2:
קיבולת יחידות דיור ופוטנציאל לתוספת יחידות דיור
בתכניות לשכונות הפלסטיניות במזרח ירושלים (המשך)

פוטנציאל לתוספת יח"ד ^ב	קיבולת יח"ד ^א מירבית ^א	מצב סטטוטורי	תב"ע	שכונה
115	1,200	אושרה 5/87	2783	סילוואן
150	1,500	אושרה 6/89	א'1864	אבו-טור
125	250	אושרה 5/87	2691	ג'בל מוכבר
750	1,900	אושרה 3/96	א'2683	ערב א-סוואחרה
4,000	3,900	אושרה 10/99	א'2302	צור באהר
(שתי התכניות)	400	אושרה 9/99	ב'2302	אום-טובא
3,150	4,320	אושרה 12/90	2317	בית צפאפא (מיתארית)
250	250	אושרה 5/87	3488	בית צפאפא
400	400	אושרה 4/92	3365	בית צפאפא
250	250	אושרה 11/92	3802	בית צפאפא
200	200	אושרה 1/93	3801	בית צפאפא
300	300	אושרה להפקדה 8/01	3855	בית צפאפא
..	200	אושרה 10/03	8336	בית צפאפא
250	250	אושרה 1/01	4552	שרפת
1,500	2,000	בהליכים	א'5834	גבעת המטוס

ג. הטבלה איננה כוללת את יחידות הדיור במחנה הפליטים שועפט (1,200 יח"ד) מפני שאינן נכללות בשום תכנית. ראוי לציין שמקור א' (מכתב מאורי שטרית) אינו כולל את מחנה הפליטים שועפט בחישוב הסך-כל, ואילו מקור ב' (מכתב מאורי בר שישת) כולל את 1,200 יח"ד של המחנה בחישוב הסך-כל.



טבלה מס' 3:

הערכות שונות לגבי סך כל קיבולת יחידות דיור ופוטנציאל לתוספת יחידות דיור בכל התכניות לשכונות הפלסטיניות במזרח ירושלים

מקור	קיבולת יחידות דיור מירבית	פוטנציאל לתוספת יחידות דיור
המחלקה למדיניות תכנון, 2001 ^א (כולל תכניות בהליכים)	51,010	24,400
המחלקה למדיניות תכנון, 2003 ^ב	48,840	26,870
משרד הפנים, 2003 ^ג	-	23,220
עיר שלם, 1999 ^ד	33,870	13,510

ראו פירוט לפי שכונות בטבלה מס' 2.

- א. **מכתב ממנהל המחלקה למדיניות התכנון בעיריית ירושלים, אורי ברשישת, אל חבר מועצת העיר, מאיר מרגלית, 20.9.2001.** ראו הערה ב' לטבלה מס' 2.
- ב. מופיע ב: Weiner, J.R., **Illegal Construction in Jerusalem**, Jerusalem Center for Public Affairs. 2003. p. 20.
- ג. **טיוטת דו"ח תכנון במזרח ירושלים** (הוכן עבור משרד החוץ), משרד הפנים, מינהל מחוז ירושלים, לשכת התכנון המחוזית, 28.4.2003.
- ד. **מזרח ירושלים - מצב תכנוני**, עיר שלם, 1999. עמ' 46.

קיבולת יחידות דיור, פוטנציאל לתוספת יחידות דיור והיתרי בנייה

גם על-פי ההערכות השונות, קיים פער עצום בין התוספת המתוכננת של יחידות דיור, שניתן יהיה לבנות בעתיד, לבין מספר יחידות הדיור שניתן לבנות בפועל בהווה או בעתיד הקרוב (התוספת הריאלית). כך, על-פי הערכה אחת של העירייה⁷⁰, קיבולת יחידות הדיור בתכניות למזרח העיר עומדת על כ- 51,000 יח"ד, הפוטנציאל לתוספת יחידות דיור עומד על כ- 24,500, ואולם התוספת המתוכננת הנמצאת ב"קידום תשתיות" עומדת על 3,000 יחידות דיור בלבד.⁷¹ מספר זה משקף את התוספת הריאלית של יחידות דיור, שניתן לבנות בעתיד הקרוב.

- 70 **מכתב ממנהל המחלקה למדיניות התכנון בעיריית ירושלים, אורי ברשישת, אל חבר מועצת העיר, מאיר מרגלית, 20.9.2001**
- 71 פעילות ל"קידום תשתיות" נעשה באופן מרוכז על-ידי העירייה ובמימון הממשלה, לצורך סלילת דרכים חדשות והנחת תשתיות הנדסיות לאורכן, במטרה להגדיל את הנגישות ולהקל על ההתחברות למערכות תשתית עירוניות עבור מתחמים המותרים לבנייה בתכניות מאושרות. ללא קידום התשתיות במימון ציבורי, נותרים מתחמים שלמים המותרים לבנייה בלי שניתן לממשם (בעלי הקרקע אינם יכולים לשאת בעלויות הגבוהות), והבנייה מוגבלת בפועל למגרשים פנויים הנמצאים בתוך אזורים בנויים או בסמוך להם.





ואילו על-פי נתוני **עיר שלם**⁷², המבוססים על ניתוח עצמאי של התכניות במזרח העיר, קיבולת יחידות הדיור בתכניות למזרח העיר עומדת על כ- 34,000 יח"ד, הפוטנציאל לתוספת יחידות דיור עומד על כ- 13,500, ואילו הפוטנציאל לתוספת יחידות דיור שעבורן ניתן בעיקרון לקבל היתרי בנייה הוא פחות מ- 5,000. גם מתוך פוטנציאל זה יש מספר בלתי ידוע של יחידות דיור שבפועל לא ניתן לקבל עבורן היתרי בנייה, בשל תנאים מיוחדים הנדרשים לקבלת היתר.⁷³

מבט ממוקד יותר על שכונות ועל תכניות ספציפיות מגלה, כי במקרים מסוימים קיבולת המגורים המרבית על-פי התכנית שווה, או קרובה מאוד, למספר יחידות הדיור הקיימות כבר בשכונה. במקרה כזה, התכנית אינה מאפשרת תוספת יחידות דיור בשכונה. בשכונות רבות במזרח העיר, בעיקר בשכונות המרכזיות (אבו-טור, סילוואן, ראס אל-עמוד, א-סוואני, א-טור, וג'בל מוכבר), מומש מרבית ה"פוטנציאל" לתוספת יחידות דיור, לעתים עוד בטרם אושרו התכניות.⁷⁴

אמנם בשכונות אחרות בצפון העיר ובדרומה קיים עדיין פוטנציאל גדול לבינוי. אולם בשכונות הצפוניות לעתים קרובות נמצא הפוטנציאל במתחמים לאיחוד וחלוקה-מחדש (שבהם, כאמור, אסורה הבנייה עד לאישור תכניות מפורטות).⁷⁵ במקרים אחרים הפוטנציאל נמצא באזורים שהעירייה אינה מקדמת בהם תשתיות, ולכן גם בהם אין בדרך-כלל אפשרות להתחיל לבנות מיד, בשל בעיות נגישות והעדר תשתית מספקת.⁷⁶

דו"ח שפרסם המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, בנושא "הבנייה הבלתי-חוקית בירושלים", מסתמך על ראיונות עם גורמים בכירים בעירייה, ובכך מייצג לכאורה את עמדת העירייה. הדו"ח מתייחס לתכניות הנמצאות עדיין בשלבים ראשוניים כאילו אושרו כבר, ומונה את היתרי הבנייה שלכאורה הן מעניקות. הדו"ח גם כלל אינו עושה את ההבחנה הנדרשת בין הפוטנציאל לתוספת יחידות דיור הגלום בתכניות לבין היתרי הבנייה הנדרשים כדי לממש את התוספת המתוכננת. הדו"ח מתייחס לתוספת המתוכננת של יחידות דיור (26,870 יח"ד, לפי נתוניו, או 33,000 בחישוב תוספת גורפת של 25% באחוזי בנייה) כאילו מדובר ביחידות דיור הניתנות לבנייה ללא עיכובים נוספים, או היתרים שניתן לקבלם מיד. בהסתמך על כך הוא טוען, שהיצע

72 **עיר שלם**, 1999. עמ' 46.

73 התייחסות לדרישות מיוחדות לקבלת היתר בנייה, בדגש על נושא הסדר הקרקעות, ראו: עמ' 61-63 להלן.

74 על-פי **עיר שלם**, 1999, התכניות לאבו-טור, סילוואן, ראס אל-עמוד, א-סוואני וא-טור לא מאפשרות ולו תוספת של יחידות דיור אחת. על-פי הערכת המחלקה למדיניות תכנון, 2001, בכל אחת מהשכונות האלה ניתן להוסיף כ- 100 עד 200 יח"ד. **מכתב ממנהל המחלקה למדיניות התכנון בעיריית ירושלים, אורי ברשישת, אל חבר מועצת העיר, מאיר מרגלית, 20.9.2001.** ראו טבלה מס' 2.

75 בבית חנינא, למשל, מתוך פוטנציאל לתוספת של 6,000 יח"ד, ניתן להוציא רק 850 היתרי בנייה, **עיר שלם**, 1999, עמ' 46.
76 לפי נתוני העירייה הרשמיים ניכר, שיש אי-התאמה בין אזורים שיש בהם פוטנציאל גבוה לתוספת יחידות דיור בתכניות לבין אזורים שמתבצע בהם כיום תהליך קידום תשתיות על-ידי העירייה. כלומר, לעת עתה, העירייה אינה מקדמת תשתיות באזורים שבהם ניתן על-פי התכניות לבנות בהיקף משמעותי (בעיקר בצפון העיר, בבית חנינא ושועפט, כפר עקב, ושיח' ג'ראח; וכן בדרום העיר, בצור באהר), אלא מסתפקת בקידום תשתיות במספר שכונות מרכזיות, שהפוטנציאל בהן לתוספת יחידות דיור מצומצם יותר. **מכתב ממנהל המחלקה למדיניות התכנון בעיריית ירושלים, אורי ברשישת, אל חבר מועצת העיר, מאיר מרגלית, 20.9.2001.**



יחידות הדיור במזרח העיר הוא מעל ומעבר לביקוש שמגדירים הפלסטינים בעצמם (26,000, לפי הערכה המיוחסת לפייסל חוסייני). לטענת הדו"ח, אם כן, הבעיה היחידה היא שהפלסטינים אינם מעוניינים לבקש היתרי בנייה, מסיבות פוליטיות.⁷⁷

תוספת יחידות דיור ביחס לגידול באוכלוסייה

בשנת 1967 היו קיימות במזרח ירושלים 12,600 יחידות דיור. בעת כתיבת דו"ח זה יש בשכונות הפלסטיניות במזרח ירושלים כ- 32,500 יחידות דיור. כלומר, מאז 1967 ועד 2001 התווספו בשכונות הפלסטיניות כ- 19,900 יחידות דיור, גידול של 158%.

לשם השוואה, בשנת 1967 היו קיימות במערב ירושלים 57,500 יחידות דיור. כיום יש בשכונות היהודיות בירושלים (במזרח העיר ובמערבה) 138,300 יחידות דיור. כלומר, מאז 1967 ועד 2001 התווספו בשכונות היהודיות כ- 80,800 יחידות דיור, גידול של 140%.

נתונים אלה מצביעים על היפוך מגמה שהייתה קיימת עד כה, לפיה הגידול ביחידות דיור (ביחס ליח"ד קיימות ב- 1967) היה גדול יותר עבור יהודים מאשר עבור פלסטינים.⁷⁸

ואולם, כאשר מחשבים את היחס בין הגידול במספר יחידות הדיור לבין הגידול במספר התושבים, בולטת עדיין הא-סימטריה בין שני המגזרים. מאז 1967 נוספה יחידת דיור אחת לכל 3.2 תושבים יהודים שנוספו לעיר באותה תקופה, לעומת יחידת דיור אחת לכל 7.4 תושבים פלסטינים שנוספו לעיר באותה תקופה.

77 ראו: (נספח 2 בעמ' 19, עמ' 85, טבלה 7 בעמ' 163). Weiner, 2003.
78 ראו: עיר שלם, 1999, עמ' 6, וכן בצלם, 1995, עמ' 32-35.





טבלה מס' 4:

תוספת יחידות דיור ביחס לגידול באוכלוסיה היהודית והפלסטינית* בירושלים,

2002-1967

פלסטינים*	יהודים	סך-הכל	
68,600	197,700	266,300	אוכלוסיה ב- 1967
215,400	454,600	670,000	אוכלוסיה ב- 2001
221,800	459,200	681,000	אוכלוסיה ב- 2002
223.3%	132.3%	155.7%	גידול האוכלוסיה 2002-1967 (באחוזים)
12,600	57,500	70,100	יחידות דיור ב- 1967
32,500	138,300	170,800	יחידות דיור ב- 2001
19,900	80,800	100,700	תוספת יחידות דיור 2001-1967
7.4	3.2	10.6	מספר תושבים שנוספו על כל יחידת דיור שנוספה בשנים 2001-1967

מקורות: שנתונים סטטיסטים לירושלים, בהוצאת מכון ירושלים לחקר ישראל ועיריית ירושלים, לשנים המתאימות.

א. בשנתון הסטטיסטי לירושלים: "ערבים ואחרים" (כולל: מוסלמים, דרוזים ונוצרים ערבים).

2. היתרי בנייה

מ- 1967 ועד 2001 ניתנו בסך הכל כ- 3,100 היתרי בנייה בשכונות הפלסטיניות במזרח ירושלים. לאורך השנים חלו תנודות חדות למדי במספר היתרי הבנייה שניתנו מדי שנה במזרח ירושלים, כתוצאה משינויים במדיניות העירייה. ממצב של היתרים בודדים בשנים שלאחר 1967 (בין 1967 ל- 1972 ניתנו בסך הכל 8 היתרים במשך 6 שנים), חלה במהלך שנות השבעים עלייה משמעותית, עד ללמעלה מ- 200 היתרים בשנה ב- 1983. עלייה זו מעידה על הסתגלות הדרגתית של התושבים הפלסטינים למערכת התכנונית, כמו גם על שימוש הולך וגובר במתן היתרים מתוקף סעיף 78.⁷⁹

79 ראו התייחסות למשמעויות סעיף 78 לחוק התכנון והבנייה בעמ' 22 לעיל.





במשך העשור הבא חלה ירידה חדה למדי במתן היתרים, לסביבות 50 היתרים בשנה בראשית שנות התשעים. ניתן לייחס זאת לתחילת תהליך הכנת התכניות במזרח ירושלים ולהפסקה במתן היתרים על-פי סעיף 78. מ- 1992-1993 ישנה שוב מגמה עקבית למדי של עלייה משמעותית במספר ההיתרים הניתנים (להוציא ירידה משמעותית ב- 1995), עד לכ- 280 היתרים בשנה ב- 2000. הסיבה לעלייה זו היא כניסתן לתוקף של חלק גדול מהתכניות לשכונות הפלסטיניות במזרח ירושלים, שהעניקו לראשונה אפשרות לקבל היתר על בסיס תכנית, ולא על בסיס אישור מיוחד.⁸⁰

ב- 2001 הייתה ירידה נוספת לכ- 180 היתרים בשנה (כ- 100 היתרים פחות מבשנת 2000, כלומר ירידה של כ- 35% במספר ההיתרים). נתון זה נובע מסדרת נהלים חדשים שנכנסו לתוקף, בעיקר בכל הנוגע לעניין רישום הקרקעות. נהלים אלה הציבו דרישות מחמירות יותר בפני תושבים פלסטינים בבואם לבקש היתר בנייה.⁸¹

היקף דומה (ונמוך בהשוואה לשנים קודמות) של מתן היתרים נרשם גם ב- 2002: בשנה זו ניתנו 171 היתרים. ב- 2003 נרשמה ירידה חדה נוספת בהיקף ההיתרים הניתנים: עד למחצית השנה ניתנו רק 54 היתרי בנייה.⁸²

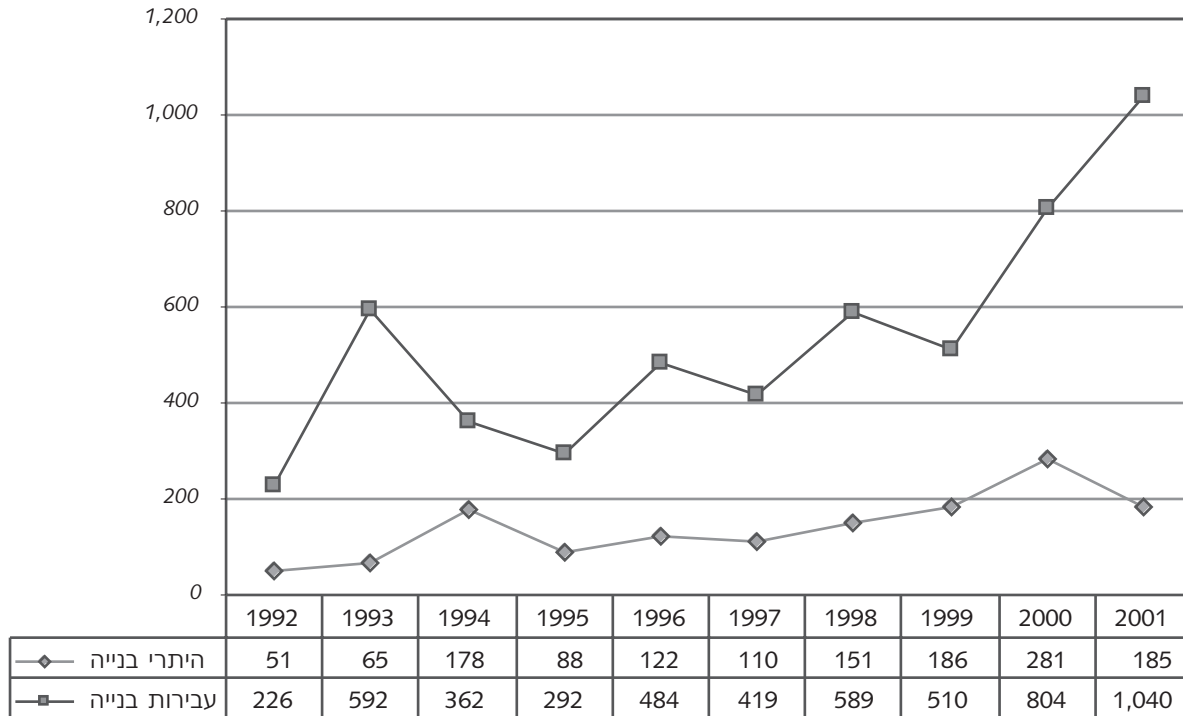
80 כל הנתונים מתוך: **מסמך מדיניות בנייה למגורים במזרח העיר - שלב א', 2002.**
 81 לגבי הדרישות החדשות לקבלת היתר בנייה ראו: עמ' 61-63 להלן.
 82 נתוני האגף לרישוי ופיקוח בעיריית ירושלים (מכתב מהממונה על רישוי בנייה, רות ביקסון, אל הממונה על יישום חוק חופש המידע, שמואל אנגל, 2/12/2003).





איור מס' 1: היתרי בנייה ועבירות בנייה, בשכונות הפלסטיניות במזרח ירושלים, 2001-1992

מספרים מוחלטים



מקורות: לשנים 1997-1992: עיר שלם (עפ"י מסמכי העירייה ומשרד הפנים), לשנים 2001-1998: עריית ירושלים

היתרי בנייה ובנייה בפועל

בהשוואה לכ- 3,100 היתרי בנייה שניתנו במזרח ירושלים מ- 1967 ועד 2001, התווספו באותה תקופה כ- 19,900 יחידות דיור בשכונות הפלסטיניות⁸³. אמנם לא ניתן להשוות ישירות בין הנתונים, שכן היתר בנייה יכול להינתן עבור בניין מגורים ובו דירות רבות, עבור יחידת דיור אחת, או אפילו עבור תוספת חדר לדירה קיימת. אולם, בהתחשב באופי הבנייה במזרח ירושלים, שהיא פרטית ברובה, ניתן להניח כי בחלק ניכר מהמקרים היתר בנייה מוענק לצורך בניית בית שבו יחידות דיור בודדות. מתוך נתונים אלה, אם כן, כי רובן של יחידות הדיור במזרח העיר נבנה ללא היתר, "מחוץ לשיטה".

חישוב אחר באשר להיקף הבנייה בפועל במזרח ירושלים הוא מחקרו של ישראל קמחי, המסתמך על ספירה של מבנים בתצלומי אוויר שצולמו בין השנים 1968 ל- 1995, וכן על רישומי ארנונה של העירייה.⁸⁴

83 ראו טבלה מס' 4, בעמ' 38.

84 Israel Kimhi, Arab Building in Jerusalem 1967-1997, Camera Monograph Series, Boston, Massachusetts, 1998





מספר המבנים שנספרו בצילומים עמד ב- 1968 על 5,340 (לא כולל העיר העתיקה), מספר שהוכפל עד 1995, עת התווספו עוד 5,350 מבנים (בסך הכל 10,690 מבנים). מספר יחידות הדיור עלה עוד יותר, שכן במהלך השנים עלה באופן ניכר מספר יחידות הדיור הממוצע לבניין מגורים במגזר הפלסטיני. על-פי רישומי ארנונה לאותן שנים, ל- 12,200 יחידות הדיור שהיו במזרח ירושלים ב- 1968, התווספו עד 1995 עוד 15,500 יחידות דיור, כלומר עלייה של 122%. באותה תקופה (1968-1995) ניתנו כ- 2,070 היתרי בנייה.⁸⁵

היתרי בנייה ובנייה ללא היתר

משמעות הנתונים היא, כי קיים קשר רופף בלבד בין היתרי הבנייה הניתנים על-ידי העירייה בשכונות הפלסטיניות במזרח ירושלים לבין הבנייה בפועל בשכונות אלה. יותר מכל, מעידים הנתונים על כך שהיתרי הבנייה הניתנים אינם עונים לצרכי הדיור האמיתיים בשכונות הפלסטיניות. אכן, קשה מאוד להניח כי 3,000 היתרים לאורך 35 שנה כמעט (פחות מ- 90 היתרים בשנה בממוצע) יכולים לתת מענה מספק לצרכי הבינוי והמגורים במזרח ירושלים.

הפער העצום בין מספר היתרי הבנייה שניתנו לאורך השנים לבין מספר הבתים ויחידות הדיור שנבנו בפועל, מצביע על כך שלא מדובר ב"בנייה בלתי חוקית" כפשוטה. נהפוך הוא, פער בהיקף כזה מעיד על בעיה יסודית באפשרות "לתרגם" תכניות להיתרים, כלומר באפשרות לקבל היתרים מתוקף התכניות שהוכנו לשכונות הפלסטיניות.

קשיים בקבלת היתר בנייה הנובעים ממגבלות כספיות (אגרות והיטלים)

כדי לקבל היתר בנייה, נדרשים התושבים לשלם אגרות והיטלים שונים. אלה כוללים: **אגרת רישוי**⁸⁶, **אגרת פיתוח**⁸⁷, מס רכוש ו**היטל השבחה**⁸⁸.

אגרות הרישוי המוטלות על תושבי העיר הפונים לקבלת היתר בנייה, זהות במזרח העיר ובמערבה. אולם ההכנסה לנפש במזרח העיר היא כשליש מההכנסה לנפש בחלקה המערבי. הסף הסביר לקביעת עלות של שירותים ושל אגרות בירושלים, נקבע בהתאם לסטנדרט הנהוג במגזר היהודי. תשלום האגרות הוא מעבר ליכולתם הכלכלית של רבים מתושבי מזרח העיר הפלסטינים.⁸⁹

גם **אגרת הפיתוח** הבסיסית לחיבור למים וביוב זהה במזרח העיר ובמערבה, אך בפועל המעמסה הנופלת על התושבים הפלסטינים כבדה יותר. ראשית, הבנייה המשפחתית המסורתית בחברה הפלסטינית מטילה

85 כלומר גם על-פי חישוב זה, רק בהנחה שכל היתר בנייה מייצג בממוצע 7 יחידות דיור הרי שמספר ההיתרים תואם את מספר יחידות הדיור שנבנו בפועל.
86 **אגרת רישוי**: ראו מילון מושגים בעמ' 101.
87 **אגרת פיתוח**: ראו מילון מושגים בעמ' 101.
88 **היטל השבחה**: ראו מילון מושגים בעמ' 101.
89 דני זיידמן, "משטר התכנון במזרח ירושלים", **עיר שלם**, 1999, עמ' 50.





את כל עלות התשתיות על משפחה אחת, במקום לחלקה בין מספר דיירים בבניין דירות, כפי שקורה בשכונות היהודיות. שנית, המחסור בתשתיות במזרח העיר גורם לכך שעלות החיבור לרשת המים והביוב מתייקרת, בשל המרחק בין הבית לבין נקודת החיבור הקרובה במערכת העירונית. תוספת כספית זו הופכת במקרים רבים את הבנייה בהיתר לבלתי אפשרית מבחינה כלכלית.⁹⁰

במערב העיר, לעומת זאת, משתתפת המדינה בעלויות הפיתוח ומסבסדת אותן בדרכים שונות. עצם העובדה שהנחת התשתית נעשית באופן מרוכז, עבור עשרות או מאות יחידות דיור בכל פעם, מוזילה מאוד את העלויות. בנוסף, משרד השיכון מסבסד קבלנים באופן המוזיל משמעותית את עלויות הפיתוח. מענקים ניתנים גם ישירות לרוכשי דירות יהודים במזרח ירושלים.⁹¹

מס רכוש⁹² - לאורך השנים סירבו שלטונות מס רכוש להעניק פטור מתשלום המס במזרח העיר, במקומות שלא הייתה בהם תכנית בתוקף או שהוקפא בהם התכנון. כך, בנוסף לצמצום אפשרויות הבנייה במזרח ירושלים, הוטל "קנס" על אלה שאינם יכולים לבנות.⁹³

יתרה מכך, לאורך השנים הונהג במזרח ירושלים נוהל, לפיו מי שמבקש היתר בנייה בקרקע לא מוסדרת, שאינה רשומה בטאבו, חייב להביא אישור תשלום מס רכוש לצורך הוכחת בעלותו על הקרקע. דרישה זו הטילה מעמסה כלכלית כבדה על התושבים הפלסטינים במזרח העיר, שנאלצו לפרוע "חובות" של שנים רק כדי שיוכלו לבקש היתר בנייה. העירייה אמנם הגיעה לסיכום עם שלטונות מס רכוש, לפיו מס רכוש לא יתנה את מתן אישורו להיתר בנייה בתשלום המס, אך מתלונות רבות של תושבים עולה כי מס רכוש חזר בו מהסדר זה באופן חד-צדדי.⁹⁴

90 ניתוח זה מסתמך על **מכתב מחבר מועצת העיר, מאיר מרגלית, אל היועץ המשפטי לעירייה, עו"ד יוסי חביליו, 26/02/2002.**

91 למשל, לאחרונה נקבעו מענקים לקבלנים הבונים במזרח ירושלים, בשכונות פסגת זאב והר חומה, הכוללים הנחה של 50% בדמי הפיתוח (עד תקרה של 35 אלף ש"ח ליחידת דיור), וכן מענק של 50 אלף ש"ח והלוואה בתנאים נוחים של 100 אלף ש"ח עבור רוכשי דירות בשכונות אלה. ראו: זיו מאור, "המענקים הגבוהים של משרד השיכון - בהר חומה ובפסגת זאב", **הארץ, מוסף נדל"ן**, 12/08/2003.

92 **מס רכוש**: ראו מילון מושגים בעמ' 101.

93 **עיר שלם**, 1999, עמ' 13.

94 ראו: **מכתב מעו"ד בלהה ברג, מנהלת המחלקה המשפטית באגודה לזכויות האזרח בישראל, אל רענן דינור, מנכ"ל העירייה, 10/05/1999; מכתב תשובה מרענן דינור, מנכ"ל העירייה, אל עו"ד בלהה ברג, 5/07/1999.**



3. פיקוח ואכיפה

קשה להעריך במדויק את ממדיה של תופעת הבנייה ללא היתר במזרח ירושלים. האגף לרישוי ופיקוח בעירייה אינו מספק נתונים מלאים לגבי מספר עבירות הבנייה במזרח ירושלים בכלל, או לגבי מספר הבניינים שנבנו ללא היתר בפרט,⁹⁵ אך כאמור מדובר באלפים רבים. על-פי הערכה של חבר מועצת העיר לשעבר, מאיר מרגלית, נכון לאוקטובר 1999 מספרם של הבניינים שנבנו ללא היתר, היה כ- 5,000, ובהם כ- 12,000 יחידות דיור.⁹⁶ על פי תגובת מהנדס העיר לדו"ח זה, הנשענת על הערכת הממונה על המחוז במשרד הפנים, היקף המבנים הבלתי חוקיים במזרח העיר מוערך בלמעלה מ- 20,000 מבנים בעשרים השנים האחרונות.⁹⁷ לפי דו"ח מס' 4 של תכנית המתאר המקומית לירושלים, הרי שבמזרח ירושלים קיימות כיום כ- 15,000 יח"ד שלא כחוק.⁹⁸

על-פי המידע שבידי עיריית ירושלים, בעשור שבין 1992 ל- 2001 אותרו 5,318 **עבירות בנייה**⁹⁹ במזרח העיר. ב- 3,830 מקרים ננקטו הליכים משפטיים, הוצאו 616 צווי הריסה מנהליים, ובוצעו 238 הריסות בתים במזרח ירושלים.

מספר העבירות המאותרות מדי שנה צמח כמעט פי 5 במהלך עשור זה. עם זאת, מספר ההליכים המשפטיים שננקטו, וכן מספר צווי ההריסה שהוצאו ובוצעו, לא גדלו בהתאם - אף כי עלו וירדו בתנודות חדות לאורך השנים. מעניין לציין, שבין 1999 ל- 2001 הוכפל מספר העבירות שאותרו, ולעומת זאת ננקטו פי 2.5 פחות הליכים משפטיים ואף הוצאו כמחצית ממספר צווי הריסה.

95 בהסתמך על נתונים מהעירייה, אפשר להניח שבחלק גדול מהמקרים עבירות הבנייה הן של בניינים שלמים שנבנו ללא היתר. לשם המחשה: מראשית אוגוסט 1998 ועד סוף ספטמבר 2000 אותרו 2,941 עבירות בנייה במזרח העיר. מתוכן 1,841 היו בתים חדשים (ועוד 326 מבנים ארעיים חדשים). כלומר, 62.6% מעבירות הבנייה שאותרו היו בתים חדשים (או מרגלית בנושא: עבירות בנייה במזרח העיר, 5/07/2001. למרות דרישותינו החוזרות ונשנות מעיריית ירושלים, שהחלו בחודש ספטמבר 2003, בבקשות שהוגשו כדין על-פי חוק חופש המידע, ובניגוד לחובתה על-פי החוק ותוך הפרת כללי המינהל התקין, לא סיפקה העירייה מידע ונתונים על מספר עבירות הבנייה שאותרו ועל ההליכים המשפטיים שננקטו.

96 הערכה זו ניתנה בעל-פה על-ידי ראש האגף לרישוי ופיקוח בתשובה לשאלות חבר מועצת העיר, מאיר מרגלית, כפי שמופיע ב: Amnesty International, Demolition and Dispossession - The destruction of Palestinian homes, 8 December 1999. pp 34-35

97 **מכתב מאדריכל אורי שטרית, מהנדס העיר ירושלים, אל אסתר סיוון, מנכ"ל "במקום"**, 28.11.2004.

98 **תכנית המתאר המקומית לירושלים 2000, דו"ח מס' 4**, עמ' 136.

99 **עבירת בנייה**: ראו מילון מושגים בעמ' 102.



טבלה מס' 5:

עבודות בניה, הליכים משפטיים וצווי הריסה במזרח ירושלים, 1992 – 2001^א

שנה	נתוני עוריות ירושלים										נתוני עיר שלם												
	2004 ^ב	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992										
עבודות בניה שאותרו ^ג	..	..	..	1,040	804	510	589	419	484	292	362	592	226										
הליכים משפטיים שנלקטו ^{ד,ה}	400	720	760	272	405	738	657	..	891	78	220	266	303										
צווי הפסקת עבודה ^ז	..	..	..	49	90	180	255	..	..	..	..	..	..				
הוצאת צווי הריסה ^א	..	175	69	70	29	144	28	39	38	117	65	56	28										
ביצוע צווי הריסה ^ד	58	51	38	32	9	17	33	16	17	25	29	48	12										

מקורות: לשנים 1992-1997: עיר שלם (עפ"י מסמכי העירייה ומשרד הפנים); לשנים 1998-2001: עוריות ירושלים^א
 לשנים 2002-2004: מכתב מאדל' אורי שטרית, מהנדס העיר ירושלים, אל אסתר סיוון, מנכ"ל 'במקום', 28.11.2004.

- א. מכיוון שהטבלה מסתמכת על מקורות שונים, חסרים בהלקים, לא ניתן לחשב בודאות את סך-כל הפעולות השונות שנתקטו בעשור 1992-2001. עם זאת, ובהסתמכות זאת, הרי שעל פי נתונים אלה, אותה לפחות 5,318 עבודות בניה, נלקטו לפחות 3,830 הליכים משפטיים (הכנת כתבי אישום), ניתנו מעל 574 צווי הפסקת עבודה, הוצאו לפחות 614 צווי הריסה, וביצעו לפחות 238 הריסות מחודש ינואר עד חודש יוני 2004.
- ב. לשנים 1996-2001, תשובת ראש העיר לשאלות מס' 21/2002 מאת חבר המועצה מר מאיר מרגלית בנושא: עבודות בניה, 25 במרץ, 2002.
- ג. לשנים 1998-2001, האגף לרישוי ופיקוח בעיריית ירושלים הוא 'כתבי אישום שמועברו ללשכה המשפטית'.
 לשנים 2001-1998, האגף לרישוי ופיקוח בעיריית ירושלים, מכתב מהאחראית לתלונות הציבור ומעקב תביעות משפטיות באגף לרישוי ופיקוח, יעל נסים, אל מנהל האגף לרישוי ופיקוח, מיכה בן נון, 2 בדצמבר, 2002.
- ד. לשנים 2002-2004 הגדרת העירייה היא: הגשת כתבי אישום.
- ה. לשנים 1992-1997, תכנון, בניה ואכיפה במזרח ירושלים, מסיבת עיתונאים, עיר שלם, 22/7/1997. הנתונים נאספו מתוך מסמכים רשמיים של עיריית ירושלים ומשרד הפנים. הנתונים עבור 1993-1996 מתייחסים גם לפעולות שביצע משרד הפנים. עבור 1995-1997, נתונים חסרים - סביר להניח שהמספרים הסופיים גבוהים יותר. לשנים 1998-2001, האגף לרישוי ופיקוח בעיריית ירושלים, מכתב מהאחראית לתלונות הציבור ומעקב תביעות משפטיות באגף לרישוי ופיקוח, יעל נסים, אל מנהל האגף לרישוי ופיקוח, מיכה בן נון, 2 בדצמבר, 2002. לשנים 1996-2001, תשובת ראש העיר לשאלות מס' 21/2002 מאת חבר המועצה מר מאיר מרגלית בנושא: עבודות בניה, 25 במרץ, 2002.
- ז. 1.





עבירות בנייה וצווי הריסה במזרח העיר ובמערבה

בין 1996 ל-2001, היה מספר עבירות הבנייה שאותרו בשכונות היהודיות גבוה פי 4.5 ממספר עבירות הבנייה שאותרו בשכונות הפלסטיניות במזרח העיר (גם באופן יחסי לגודל האוכלוסייה, אותרו במערב העיר פי 2.25 עבירות). למרות זאת, מספר צווי ההריסה המנהליים שהוצאו נגד מבנים בשכונות הפלסטיניות היה גבוה פי 4 ממספר צווי ההריסה המנהליים שהוצאו במערב העיר. באותה תקופה הוצאו 348 צווי הריסה מנהליים במזרח העיר (כלומר צו אחד בקירוב על כל 11 עבירות מאותרות) ורק 86 צווי הריסה במערב העיר (כלומר, צו אחד על כל 200 עבירות מאותרות).

בסך הכל, בין 1996 ל-2001, **82% מעבירות הבנייה שאותרו היו במערב העיר, ואילו 80% מצווי ההריסה המנהליים שהוצאו, היו נגד עבירות בנייה במזרח העיר.** מגמה זאת אף הלכה והתגברה: ב-2001, 85% מעבירות הבנייה שאותרו היו במערב העיר, אך 91% מצווי ההריסה המנהליים שהוצאו, היו נגד מבנים במזרח העיר.



טבלה מס' 6:

עבירות בנייה וצווי הריסה מינהליים,

בשכונות היהודיות^א ובשכונות הפלסטיניות^ב בירושלים, 1996-2001

צווי הריסה שהוצאו			עבירות בניה שאותרו			
שכונות פלסטיניות ^ב	שכונות יהודיות ^א	סך-הכל	שכונות פלסטיניות ^ב	שכונות יהודיות ^א	סך-הכל	
348	86	434	3,846	17,382	21,228	סך-הכל % מהסה"כ בירושלים
80%	20%	100%	18%	82%	100%	
38	33	71	484	1,395	1,879	1996 % מהסה"כ בירושלים
91%	9%	100%	26%	74%	100%	
39	18	57	419	1,486	1,905	1997 % מהסה"כ בירושלים
85%	15%	100%	22%	78%	100%	
28	17	45	589	1,839	2,428	1998 % מהסה"כ בירושלים
96%	4%	100%	24%	76%	100%	
144	6	150	510	1,723	2,233	1999 % מהסה"כ בירושלים
62%	38%	100%	23%	77%	100%	
29	5	34	804	4,937	5,741	2000 % מהסה"כ בירושלים
68%	32%	100%	14%	86%	100%	
70	7	77	1,040	6,002	7,042	2001 % מהסה"כ בירושלים
53%	47%	100%	15%	85%	100%	

מקור: עיריית ירושלים.^ג

- א. הכוונה לשכונות היהודיות בירושלים, כולל במזרח העיר.
 ב. הכוונה רק לשכונות הפלסטיניות במזרח ירושלים.
 ג. עיבוד עפ"י: תשובת ראש העיר לשאילתא מס' 21/2002 מאת חבר המועצה מאיר מרגלית בנושא: עבירות בניה, 25 במרץ, 2002.



טבלה מס' 7:

צווי ההריסה המינהליים שהוצאו כאחוז מעבירות הבנייה שאותרו, בשכונות היהודיות^א ובשכונות הפלסטיניות^ב בירושלים, 1996-2001

שכונות פלסטיניות ^ב	שכונות יהודיות ^א	סך-הכל	
אחוזים			
9.0	0.5	2.0	סך-הכל
7.9	2.4	3.8	1996
9.3	1.2	3.0	1997
4.8	0.9	1.9	1998
28.2	0.3	6.7	1999
3.6	0.1	0.6	2000
6.7	0.1	1.1	2001

מקור: עיריית ירושלים.^ג

א. הכוונה לשכונות היהודיות בירושלים, כולל במזרח העיר.

ב. הכוונה רק לשכונות הפלסטיניות במזרח ירושלים.

ג. עיבוד עפ"י: **תשובת ראש העיר לשאלתא מס' 21/2002** מאת חבר המועצה מאיר מרגלית בנושא: עבירות בנייה, 25 במרץ, 2002.

נתונים שנאספו עבור תקופה מוקדמת יותר (1992-1997), ואשר כוללים התייחסות להליכים משפטיים בכלל (להבדיל מצווי הריסה בלבד), מראים תמונת מצב דומה. בתקופה זו אותרו בממוצע במערב העיר כ- 2,100 עבירות בנייה בשנה, אולם רק בכמחצית מהמקרים נפתחו הליכים משפטיים. לעומת זאת, במזרח העיר אותרו בממוצע כ- 485 עבירות בנייה בשנה, וננקטו הליכים משפטיים ביותר מ- 85% מהמקרים.

מנתונים אלה עולה כי גם בכל הנוגע להליכים משפטיים נגד עבירות בנייה, מופלים תושבי מזרח העיר לרעה. בתקופה שבין 1992-1997, כ- 19% מסך כל עבירות הבנייה בעיר היו במזרח ירושלים, אולם כ- 28% מסך כל ההליכים המשפטיים בעיר ננקטו במזרח ירושלים, וכ- 70% מסך כל צווי ההריסה בעיר הוצאו





ובוצעו במזרח ירושלים. גם כאן, המגמה של **אכיפת-יתר** במזרח העיר נמצאת במגמת התגברות: ב- 2001, כ- 16% מסך כל עבירות הבנייה בעיר היו במזרח ירושלים, אולם כ- 26% מסך כל ההליכים המשפטיים בעיר ננקטו במזרח ירושלים, כ- 89% מסך כל צווי ההריסה בעיר הוצאו נגד בנייה במזרח ירושלים וכ- 82% מסך כל צווי ההריסה בוצעו במזרח ירושלים.

טבלה מס' 8:
עבירות בנייה וצווי הריסה מינהליים,
בשכונות היהודיות ובשכונות הפלסטיניות בירושלים, 1992-1997
נתוני עיר שלם^א

1997-1992			
שכונות פלסטיניות	שכונות יהודיות	סך-הכל	
2,375	12,822	15,197	עבירות בניה שאותרו
15.6%	84.4%	100.0%	%
343	186	529	צווי הריסה מינהליים שהוצאו
64.8%	35.2%	100.0%	%
147	84	231	צווי הריסה מינהליים שבוצעו
63.6%	36.4%	100.0%	%

מקור: **עיר שלם** (ע"פ מסמכי עיריה ומשרד הפנים)^א

א. לשנים 1997-1992, **תכנון, בניה ואכיפה במזרח ירושלים, מסיבת עיתונאים**, עיר שלם, 22/7/1997. הנתונים נאספו מתוך **מסמכים רשמיים של עיריית ירושלים ומשרד הפנים**. הנתונים עבור 1996-1993 מתייחסים גם לפעולות שביצע משרד הפנים. לשנים 1997-1995, נתונים חלקיים.



טבלה מס' 9:

עבירות בנייה, הליכים משפטיים ומנהליים שננקטו וצווי הריסה מינהליים שבוצעו,
בשכונות היהודיות ובשכונות הפלסטיניות בירושלים, 1999-2003^א
נתוני עיריית ירושלים^{ב,ג}

צווי הריסה מינהליים שבוצעו			הליכים משפטיים ומנהליים שננקטו ^ד			
שכונות פלסטיניות	שכונות יהודיות	סך-הכל	שכונות פלסטיניות	שכונות יהודיות	סך-הכל	
17	3	20	839	1,807	2,646	1999
85%	15%	100%	32%	68%	100%	%
32	7	39	270	760	1,030	2001
82%	18%	100%	26%	74%	100%	%
38	13	51	396	1,421	1,817	2002
75%	25%	100%	22%	78%	100%	%
38	6	44	284	998	1,282	2003 ^{א,ד}
86%	14%	100%	22%	78%	100%	% ^{א,ד}

מקור: עיריית ירושלים^ד

- א. לשנת 2003 - נתונים חלקיים (לחודשים ינואר - יוני).
 ב. לשנת 1999, **תשובת ראש העיר לשאלתה מס' 70/1999** מאת חבר המועצה מאיר מרגלית בנושא: נתונים מעודכנים אודות הריסות בשנת 1999, 29 דצמבר, 1999.
 לשנת 2001, **תשובת ראש העיר לשאלתה מס' 03/2002** מאת חבר המועצה מאיר מרגלית בנושא: עבירות בנייה בשנת 2001, 31 ינואר, 2002.
 לתקופה שמ- 2002 עד יוני 2003 **תשובת ראש העיר לשאלתה מס' 06/2003** מאת חבר המועצה פפה אללו בנושא: עבירות בנייה בשנים 2002-2003, 24 ספטמבר, 2003.
 ג. עיריית ירושלים לא נענתה לפניית חוזרות ונשנות של מחברי הדו"ח, על בסיס חוק חופש המידע, להנפיק את הנתונים והמידע על עבירות הבנייה שאותרו בשנים 2002-2003.
 ד. לשנים 2002-2003 ההגדרה המדוייקת היא "הכנת כתבי אישום".



אופי עבירות הבנייה וחומרן במזרח העיר ובמערבה

העובדה שבמזרח העיר מאותרות פחות עבירות בנייה מאשר במערבה אך למרות זאת חוק התכנון והבנייה נאכף בה באופן נוקשה ומחמיר יותר, מנומקת בדרך-כלל על רקע התייחסות לאופי השונה של עבירות הבנייה במזרח העיר ובמערבה. לטענת העירייה, רוב עבירות הבנייה במערב העיר הן עבירות של תוספות בנייה למבנים קיימים, ואילו העבירות במזרח העיר הן לעתים קרובות בנייה של מבנה שלם ללא היתר. הסבר כזה, למשל, ניתן על-ידי ראש העיר לשעבר, אהוד אולמרט, בתשובה לשאלות בנושא:

”אני מבקש להדגיש כי... מרבית העבירות במערב העיר הן עבירות של תוספות בנייה למבנים קיימים. לעומת זאת, במזרח העיר רוב העבירות הן יצירת ”יש מאין“ ובנייה של מבנים חדשים ושלמים. במערב העיר, על-פי חוקי התכנון והבנייה וסטטוס הקרקע, ניתן להכשיר עבירות בנייה בדיעבד, לעומת עבירות הבנייה במזרח העיר, שאת חלקן לא ניתן להכשיר בשום פנים ואופן.”¹⁰⁰

הסבר זה שמציעה העירייה מספק באופן חלקי בלבד. ראשית, הוא אינו מתמודד עם הפער בנקיטת הליכים משפטיים בין מזרח העיר למערבה. גם אם ניתן להכשיר בדיעבד חלק מהעבירות במערב העיר, ואין צורך בצווי הריסה, אין הדבר פותר מנקיטת הליכים משפטיים.¹⁰¹

שנית, לגופו של עניין, לא נכון לומר שהעבירות במערב העיר מסתכמות בתוספות בנייה בלבד (או מה שמקובל לכנות בנייה מקלה ”סגירת מרפסת“). במקרים רבים מדובר בעבירות בקנה מידה גדול, המבוצעות על-ידי תושבים, קבלנים, גופים מסחריים או אף גופים ציבוריים,¹⁰² בכלל זה עבירות רחבות היקף שמבצעות חברות עירוניות.¹⁰³ מאידך, במקרים רבים עבירות הבנייה במזרח העיר אינן של מבנה שלם הנבנה ללא היתר, אלא תוספת קומות תוך חריגה מאחוזי הבנייה המותרים בתכנית.¹⁰⁴

100 **תשובת ראש העיר לשאלתא מס' 03/2002** מאת חבר המועצה מר מאיר מרגלית בנושא: עבירות בנייה בשנת 2001, 31/01/2002. וכן, **תשובת ראש העיר לשאלתא מס' 21/2002** מאת חבר המועצה מר מאיר מרגלית בנושא: עבירות בנייה, 25/03/2002.

101 על סמך הנתונים שהוצגו לעיל, בטבלה מס' 8, בין 1997-1992 ננקטו הליכים משפטיים בכ- 50% מעבירות הבנייה במערב העיר, לעומת בכ- 86% מעבירות הבנייה במזרח העיר. ב- 2001 ננקטו הליכים משפטיים רק בכ- 12% מעבירות הבנייה במערב העיר, לעומת בכ- 24% מעבירות הבנייה במזרח העיר.

102 דוגמה אחת לכך היא העבודות להרחבה של בית העלמין בהר המנוחות בגבעת שאול, אשר התבצעו על-ידי קבלנים פרטיים מטעם חברות קדישא תוך חריגה מתחומי התכנית המאושרת לבית העלמין וללא כל היתר בנייה. העבודות גרמו לפגיעה קשה ביער ירושלים תוך שפיכה מסיבית של עפר על עצים, ללא תכנית לשיקום נופי ופיסי.

103 ראו למשל דו"ח **מבקר העירייה בנושא: ביקורת תשלום פיצויים לפינוי נכסים לצורך ביצוע כביש מספר 4 בקטע ליפתא**, אוגוסט 2001. דו"ח נקבע בין היתר כי במרץ 1997 החלה החברה העירונית "מוריה" בהקמת גשר מעל שדרות גולדה מאיר. הגשר נבנה, במשך שנתיים וחמישה חודשים, בלא היתר ובלא תב"ע מאושרת. בהקשר זה אומרת המבקר: "עברת בנייה הנעשית בידי חברה עירונית חמורה במיוחד, בהיות העירייה גורם האכיפה המרכזי של חוקי התכנון והבנייה" (שם, עמ' 2).

104 ראו למשל עבירות הבנייה המתועדות בדו"ח **ויינר** נספח 3 (Weiner, 2003. pp. 22-41). חלק גדול מהדוגמאות המתועדות שם הן של תוספת קומות וחריגה מאחוזי הבנייה בתכנית. למותר לציין כי בהקצאה הוגנת יותר של אחוזי בנייה, בדומה לנעשה במערב העיר, חלק גדול מהעבירות המתועדות בדו"ח לא היו נחשבות כלל כעבירות.



שלישית, אמנם ניתן להבחין באופן כללי בין אופי עבירות הבנייה במערב העיר לבין אופי עבירות הבנייה במזרח, אולם סיבה חשובה להבדל היא, שרוב הבנייה למגורים במערב העיר היא ביוזמה ציבורית ומתבצעת על-ידי קבלנים העובדים בתיאום עם משרד השיכון, ואילו רוב הבנייה במזרח העיר מתבצעת ביוזמה פרטית. במילים אחרות, ההבדל באופי עבירות הבנייה מתיישב עם ההבדל באופי הבנייה והפיתוח בין חלקי העיר ואינו מהווה אינדיקציה לחומרת העבירה.

רביעית, העירייה טוענת שעבירות הבנייה במזרח העיר חמורות יותר, הן משיקולי בטיחות והן משיקולי תכנון רחבים. אכן, בניית בניינים שלמים ללא היתר פירושה שבניינים אלה נבנים ללא תקן מחייב וללא פיקוח, ומסכנים את יושביהם ואת סביבתם. אך האסון שארע באולמי ורסאי,¹⁰⁵ לדוגמה, מראה בבירור שעבירות הבנייה במערב העיר, גם אם הן שונות באופיין, אינן פחות חמורות ומסוכנות.

בין "עבריינות בנייה" לבנייה ללא היתר

אין ספק כי בניית בניינים שלמים ללא היתר, המתבצעת בשטחים ריקים אשר מיועדים בתכנית להוות שטחים ציבוריים או תוואי דרך, פוגעת באפשרות פיתוחן העתידי של שכונות אלה לרווחת הציבור. גם אם נתעלם מן ההשוואה בנושא הפיקוח והאכיפה בין מזרח העיר למערבה, ניתן לומר במישור התכנוני, כי הבנייה הבלתי חוקית במזרח ירושלים פוגעת בעיר, בתושבי השכונות, ומזיקה למרחב הציבורי והפרטי, אולם הדרך שנוקטים מוסדות התכנון כדי להתמודד עם נושא בעייתי זה, קרי: הריסות בתים, אינה הדרך הנכונה.

לא ניתן להבין את מספר עבירות הבנייה הגבוה בנפרד מהנתונים שצוינו לעיל, המצביעים על פער בין המספר הנמוך של היתרי הבנייה שהוצאו על-ידי העירייה לאורך השנים במזרח ירושלים לבין המספר הגבוה בהרבה של יחידות הדיור שנבנו בפועל.

דומה שדווקא המספר הגבוה כל-כך של עבירות בנייה, יותר משהוא מצביע על זלזול מוחלט בשלטון החוק, הרי שהוא מצביע על **כשל מובנה של מערכת התכנון**, שרוב הבנייה מתבצעת מחוץ למסגרתה. במובן מסוים, מספר עבירות הבנייה הגבוה, ההולך וגדל, מעיד על כך שמערכת התכנון הופכת ליותר ויותר בלתי-רלוונטית עבור תושבי מזרח העיר, בכך שאינה מתמודדת עם צרכיהם האמיתיים של התושבים ואינה מציבה להם מענה.

105 באסון באולמי ורסאי, שארע ב- 24/05/2001, נהרגו 23 איש ונפצעו מאות, בעת שרצפת האולם קרסה. החקירה שנערכה בעקבות האסון העלתה, שבמקום נעשו עבירות בנייה חמורות. באופן פרדוקסלי, עושה **דו"ח וינר** (Weiner, 2003) שימוש באסון ורסאי כדי להתייחס לסכנות הבנייה ללא פיקוח במזרח העיר דווקא: "לעיתים תכופות, המבנים הבלתי-חוקיים באזורים הערביים מתוכננים ללא אדריכל או מהנדס מוסמך. בניינים כאלה קרוב לוודאי אינם עומדים בתקני הבטיחות המקובלים, ובכך הם מהווים סכנה לדיירים, מבקרים ושכנים. בניינים שאינם עומדים בתקן מהווים סכנה מתמדת. התוצאות הטרגיות שעלולות להיות לבנייה שלא על-פי התקן שונות, והן כוללות בין היתר את קריסת אולמי השמחות ורסאי... אסון זה מלמד על מידת הסכנה." ראו: **שם**, עמ' 68-69.



ג. הריסות בתים במזרח ירושלים

1. נתונים

בסך הכל נהרסו משנת 1987 (השנה הראשונה שלגביה יש תיעוד) ועד שנת 2003 (כולל) מעל 400 בתים במזרח ירושלים.¹⁰⁶ במהלך שנות התשעים עמד הממוצע השנתי של הריסות בתים במזרח ירושלים על 23 מקרים בשנה (שנה יוצאת דופן הייתה 1993, בה נהרסו 48 בתים - 27 מתוכם ע"י משרד הפנים). בשנת 2000 חלה ירידה משמעותית במספר הריסות הבתים, ונהרסו רק 9 בתים. ואולם משנת 2001 ישנה עלייה חדה במספר הריסות הבתים: 32 בתים נהרסו בשנת 2001, ו- 38 בתים נהרסו בשנת 2002.¹⁰⁷

הריסות בתים בשנים 2003-2004

השנים 2003-2004, במהלכן נכתב דו"ח זה, מאופיינות בהריסות בתים בהיקף חסר תקדים במזרח ירושלים. על פי נתוני העירייה המעודכנים¹⁰⁸, בשנת 2003 נהרסו 51 בתים ואילו עד לחודש יוני שנת 2004 נהרסו 58 בתים. למעשה, במחצית השנה עד יוני 2004 נהרסו יותר בתים מאשר בכל שנה שלמה אחרת. יש בכך כדי להעיד על מגמה ברורה של הסלמה במדיניות הריסות הבתים של עיריית ירושלים ומשרד הפנים.

לפי מקורות פלסטיניים, המספרים גבוהים עוד יותר. לפי נתונים של מרכז ירושלים לזכויות חברתיות וכלכליות, עד סוף ספטמבר 2003 נהרסו מעל 100 מבנים באזור ירושלים-רבתי, מתוכם כ- 70 בהתחום המוניציפלי של ירושלים.

צווי הריסות שהוצאו ובוצעו - ההקשר הפוליטי

מעניין לעמוד על הפער המשתנה שבין הוצאת צווי הריסה, שהיא בסמכות העירייה, לבין ביצוע צווי הריסה, התלוי בהקשר פוליטי רחב יותר. אמנם ביצוע צווי הריסה אינו טעון אישור ממשלה, אבל העירייה בדרך-כלל אינה הורסת ללא תיאום עם הממשלה.¹⁰⁹ לכן, בשני מקרים, 1995 ו- 1999, אנו עדים לפער גדול במיוחד בין הוצאת הצווים לביצועם. בשני מקרים אלה, שרים ממשלות העבודה התנגדו להריסות הבתים וביצוע צווים עוכב במספר מקרים.¹¹⁰

106 הנתונים לשנים 1987-1991 מתוך: Amnesty International, 1999.

107 על-פי נתוני הארגון הפלסטיני להגנה על זכויות האדם והסביבה, Law, המתייחסים לאזור ירושלים רבתי (כולל שכונות פלסטיניות שמחוץ לתחום השיפוט של ירושלים), נהרסו בשנת 2001, 49 בתים, ובשנת 2002, 42 בתים.

108 מכתב מאדר' אורי שטרית, מהנדס העיר ירושלים אל אסתר סיוון, מנכ"ל "במקום", מיום 28.11.04.

109 מאז אמצע שנות ה-90, מעוררות הריסות הבתים במזרח העיר התעניינות רבה של כלי תקשורת בין-לאומיים ולעתים אף מחאה דיפלומטית. לפיכך הונהג נוהל קבוע למסירת דיווח מוקדם לראש הממשלה ולשר החוץ על ביצוע כל הריסה. נוהל זה נקבע על-ידי ראש העיר, אף-על-פי שאינו קבוע בחוק. תשובת ראש העיר לשאילתה מס' 71/2001 מאת חבר המועצה רן וולף בנושא: הריסות בתים במזרח העיר, 31/10/2001.

110 ב- 1995, בימי ממשלת רבין, הורו היועץ המשפטי לממשלה, מיכאל בן יאיר, ושר המשפטים, דוד ליבאי, לעכב ביצוע צווי הריסה מטעם העירייה. ראו: קליין, 1999, עמ' 193. ב- 1999, בימי ממשלת ברק, התנגד השר לביטחון פנים, שלמה בן עמי, לביצוע הריסות וניסה להימנע ממתן אבטחה משטרתית להריסות.





**טבלה מס' 10:
הריסות בתים בשכונות הפלסטיניות במזרח ירושלים, 1992-2004**

נתוני עיר שלם	
12	1992
48	1993
29	1994
25	1995
17	1996
16	1997
נתוני עיריית ירושלים	
33	1998
17	1999
9	2000
32	2001
38	2002
51	2003
^x 58	2004

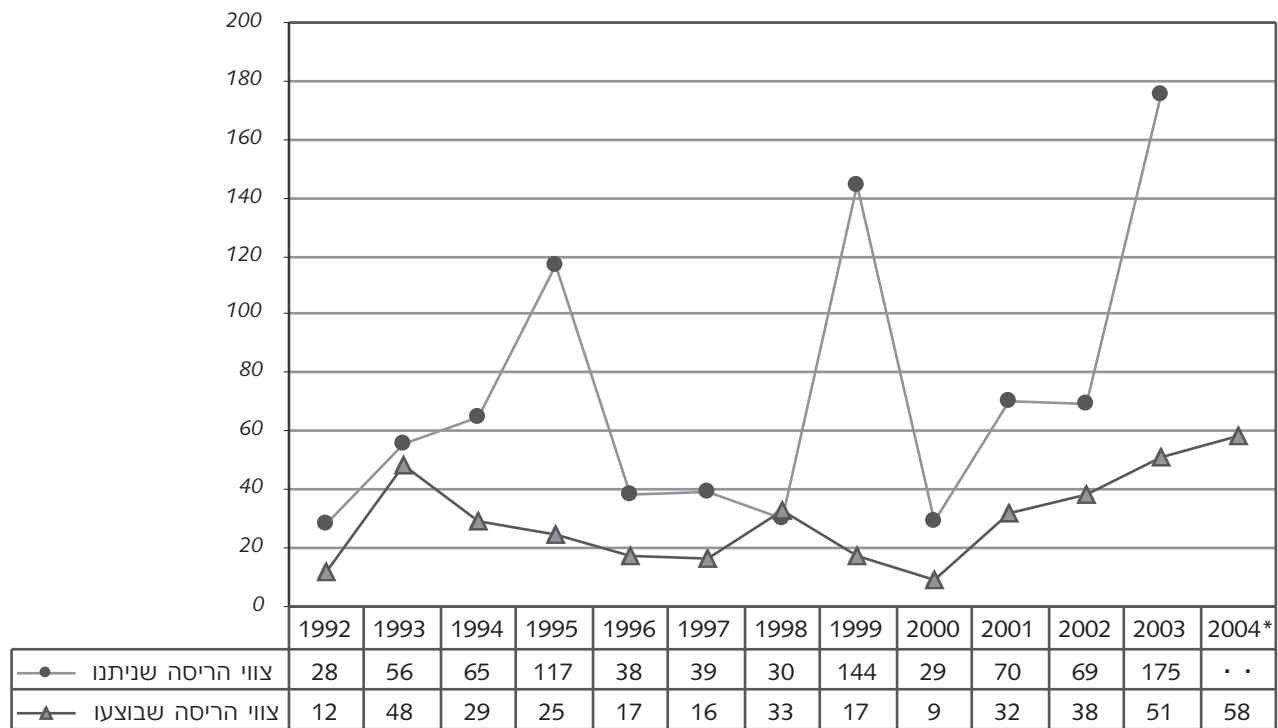
מקורות: עיריית ירושלים, עיר שלם (עפ"י מסמכי העירייה ומשרד הפנים)³

א. מחודש ינואר עד יוני 2004.
 ב. לשנים 1992-1997, עיר שלם, תכנון, בניה ואכיפה במזרח ירושלים, מסיבת עיתונאים, 22/7/1997. נתוני עיר שלם נאספו מתוך מסמכים רשמיים של עיריית ירושלים ומשרד הפנים.
 לשנים 1998-2001, האגף לרישוי ופיקוח בעיריית ירושלים, מכתב מהאחראית לתלונות הציבור ומעקב תביעות משפטיות באגף לרישוי ופיקוח, יעל נסים, אל מיכה בן נון, מנהל האגף לרישוי ופיקוח, 2 בדצמבר, 2002.
 לשנת 2002, תשובת ראש העיר לשאלתה מס' 06/2003 מאת חבר המועצה פפה אללו בנושא: עבירות בנייה בשנים 2002-2003, 24 ספטמבר, 2003.
 לשנים 2003-2004, מכתב מאדר' אורי שטרית, מהנדס העיר ירושלים אל אסתר סיוון, מנכ"ל "במקום", מיום 28.11.04.



איור מס' 2: צווי הריסה שניתנו וצווי הריסה שבוצעו, בשכונות הפלסטיניות במזרח ירושלים, *1992-2004

מספרים מוחלטים



* ינואר עד יוני 2004

מקורות: לשנים 1992-1997: עיר שלם (עפ"י מסמכי העירייה ומשרד הפנים), לשנים 1998-2001: עיריית ירושלים. לשנים 2002-2004: מכתב מאדר' אורי שטרית, מהנדס העיר ירושלים, אל אסתר סיון, מנכ"ל "במקום", 28.11.2004. ראו טבלה מס' 5 בעמ' 44.

2. קריטריונים להריסות בתים

לנוכח ריבוי הבנייה ללא היתר (וחוסר היכולת להרוס כל בית שנבנה ללא היתר) הגדירה העירייה קריטריונים מפורטים יותר להוצאת צווי הריסה מינהליים:

- א. כאשר עבירת הבנייה נעשית על שטח שייעודו בתכנית כשטח למבנה ציבורי, שטח ציבורי פתוח, או תוואי דרך.
- ב. כאשר עבירת הבנייה בוטה בהיקפה - שטח, מספר קומות וכד' (לא הוגדרו קריטריונים מדויקים).
- ג. כאשר מדובר בעבריון בנייה מועד.
- ד. כאשר עבירת הבנייה מבוצעת מחוץ לשטח תכנית השכונה, בשטח המוגדר נוף פתוח.
- ה. כאשר ישנה הפרת צו הפסקת עבודה שיפוטי, שהוצא כנגד עבירת בנייה.¹¹¹

111 תשובת ראש העיר לשאלתה מס' 10/2002 מאת חבר המועצה עו"ד גלעד ברנע בנושא: צווי הריסה מינהליים, 30/01/2002. בהזדמנות אחרת נמנו הקריטריונים הבאים להוצאת צו הריסה: "רבי קומות של שודדי קרקעות; בנייה על דרך או שטח חום; בנייה מחוץ לקו כחול של תכנית". מכתב ממנכ"ל העירייה, רענן דינור, אל חברי מועצת העיר, ענת



על-אף קריטריונים אלה, נראה כי מאחורי בחירת המבנים המיועדים להריסה ועיתוי הריסתם עומד לעתים סדר יום אחר, פוליטי ולא דווקא מקצועי. למשל, ריבוי ההריסות במחנה הפליטים שועפט מצביע על חששה של העירייה מפני התפשטות המחנה לעבר שכונת פסגת זאב מזרח. ריבוי ההריסות בעיסאויה ובראס שחאדה (ליד שכונת שועפט) מעיד על החשש מפני בנייה משני צדי הכביש המקשר בין ירושלים למעלה אדומים אשר "תחנוק" את הגישה לעיר ממזרח.¹¹² ברקע הריסות המבנים הרבות בשועפט ועיסאויה עמד גם קידומה של תכנית "שער מזרח" השנויה במחלוקת.¹¹³

לבסוף, למרות ריבוי הקריטריונים, לעתים קרובות מותירות פעולות הריסת הבתים תחושה קשה של שרירותיות, הן בקרב מתכננים, ובמיוחד בקרב בעלי הבתים והמשפחות - הצופים בביתם נהרס בשעה שבתים שכנים, שאף הם נבנו ללא היתר ו'מקיימים' את אותם הקריטריונים, נותרים עומדים על כנם.

3. המערך המינהלי: אי-סדרים בהריסות בתים

בשנים האחרונות הרסה העירייה מבנים בניגוד לחוק, גם לפני שחלפו 24 שעות משעת הדבקתו של צו ההריסה המנהלי. תושבים פלסטינים התלוננו לא פעם על תלייה של צווים במקומות בהם לא ניתן לראותם, ולעתים נודע לדיירי בית על צו ההריסה רק בעת הגעת צוות ההריסה.

העירייה לא תמיד הותירה פרק זמן סביר בידי בעלי הנכסים למצות הליכים משפטיים למניעת ההריסה או לעיכובה. במקרים אחרים נהרסו בתים בשעה שהתנהל ערעור בעניינם, ואף בניגוד לצווי העיכוב או התלייה שהוציא בית המשפט. כך למשל, בינואר 2002 ארעה סדרת תקלות חמורות אשר הביאה להריסתם של שלושה מבנים במזרח העיר בניגוד להחלטות שיפוטיות שעיכבו את ההריסות; הרס בית בזמן שהוגשה בקשה דחופה לעיכוב צו הריסה, אשר התגלגלה בין ערכאות שונות; ומקרה של כשל בזיהוי המבנה המיועד להריסה והרס בית אחר בשגגה.¹¹⁴ בתגובה לסדרת התקלות פרסם היועץ המשפטי לעירייה מספר הנחיות חדשות לביצוע צווי הריסה מינהליים, אך לא הורה לעצור הריסות מינהליות עד לבדיקה יסודית של הכשל המערכת.¹¹⁵

הופמן, פפה אלול, ומאיר מרגלית, 30/08/2001.

112 ביחס לשני בתים המיועדים להריסה בעיסאויה נקבע: "הבנייה הנה בשטח שאינו מתוכנן ונמצא מחוץ לגבולות התכנית. מעבר לכך, הבנייה נעשתה תוך התקרבות לעבר כביש י-ם-מעלה אדומים וכן כלפי המחנה הצבאי הסמוך". **מכתב מהיועץ המשפטי לעירייה, עו"ד יוסי חביליו, אל עו"ד נטע עמר, האגודה לזכויות האזרח**, 16/03/2003.

113 תכנית "שער מזרח" ביקשה להקים שכונת מגורים חדשה ובה 8,000 יח"ד על שטח כולל של 2,400 דונם (בשלב ראשון דובר על 2,200 יח"ד על גבי 700 דונם) בין הגבעה הצרפתית לפסגת זאב, כדי ליצור רצף בנייה יהודית בין שתי השכונות. התכנית הוקפאה לאחר שהעירייה הבינה שלא ניתן יהיה להפקיע מאות דונמים של קרקע בבעלות פלסטינית פרטית ושעליה גרים אלפי תושבים פלסטינים. ראו: **מנחם קליין**, 1999, עמ' 192-193.

114 **מכתב מחבר מועצת העיר, מאיר מרגלית, אל היועץ המשפטי לממשלה ד"ר אליקים רובינשטיין**, 8/02/2002.

115 הנחיות אלה כוללות: מתן הודעה אישית מבעוד מועד על ביצוע צווי הריסה מנהליים ליועץ המשפטי לעירייה ולתובע העירוני הראשי באחריות מנהל האגף לרישוי ופיקוח; מתן הודעה מיידית על צווי התלייה מבית המשפט לעניינים מקומיים



תקלה דומה ארעה במרץ 2003, כאשר היחידה לפיקוח על הבנייה של מחוז ירושלים במשרד הפנים הרסה בית בשכונת בית חנינא, על-אף שבית המשפט לעניינים מקומיים בעיר הוציא צו עיכוב להריסת הבית ואמור היה לדון בעניינו כעבור שבוע.¹¹⁶

תקלות רבות אלה בתהליך הריסת הבתים המינהלי, מעידות על כשל מערכתי חמור אשר גורם נזק בלתי הפיך ופוגע בכבודם ובקניינם של תושבים. בנוסף, הריסת בתים בניגוד לצו בית משפט היא פעולה בלתי חוקית ובבחינת ביזיון בית המשפט. כך קורה לעתים, שהעירייה ומשרד הפנים עוברים על החוק בשעה שהם באים לאכפו.

4. המערך המשפטי: צווי עיכוב הריסה ובקשות לשינוי תכנית נקודתית כאמצעי למניעת הריסת בתים

מי שהוצא נגדו צו הריסה או נפתח נגדו הליך שיפוטי בגין בנייה ללא היתר, יכול לבקש מבית המשפט צו עיכוב הריסה, כדי לפנות בפרק זמן זה לרשויות התכנון (הוועדה המקומית, בדרך-כלל) ולנסות להכשיר בדיעבד את המבנה שנבנה ללא היתר. במקרים שבהם הבנייה ללא היתר היא בניגוד לתכנית הקיימת, פונה התושב בבקשה לשינוי תכנית נקודתית (מכונה גם **תב"ע נקודתית**)¹¹⁷. זהו תהליך ארוך שיכול להימשך שנתיים ואף יותר.

בתי המשפט נוטים בדרך-כלל להיענות לבקשות מסוג זה ולהעניק לנשפטים או למערערים ארכה, כדי שיוכלו להגיש את בקשותיהם להיתר בנייה או לשינוי תכנית, ולהכשיר את המבנים שנבנו ללא היתר. בכך מגלים בתי המשפט התחשבות בצורך במיצוי ההליכים התכנוניים והמשפטיים לפני נקיטת צעד חריף ובלתי הפיך כהריסת בתים, גם אם משמעות הדבר היא התארכות ההליכים.¹¹⁸

ואולם, לא כך הדבר בוועדה המקומית לתכנון ובנייה בירושלים. הוועדה החליטה ביום 6/3/2000, כי לא תדון בבקשה לאשר תכנית נקודתית שתוגש על-ידי מי שבנה בניגוד לתכנית קיימת, וזאת עד לסיום ההליך המשפטי כנגד המבקש ומתן גזר הדין בבית המשפט.

ללשכה המשפטית ולאגף לרישוי ופיקוח; התעדכנות יזומה מצד האגף לרישוי ופיקוח בבית המשפט בבוקרו של יום שבו מבוצעות הריסות. **מכתב מהיועץ המשפטי לעירייה, עו"ד יוסי חביליו, אל מנהל המחלקה לרישוי ופיקוח, מיכה בן-גון ואחרים, 3/03/2002.**

116 ארנון רגולר, "משרד הפנים הרס בית במזרח ים בניגוד לצו בימ"ש", **הארץ**, 12/03/2003.

117 **תכנית נקודתית/תב"ע נקודתית**: ראו מילון מושגים בעמ' 102.

118 למשל, בפסק דין שניתן ב- 2000 בית המשפט העליון (רע"פ 1498/00, **קואסמה נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה ירושלים**) נקבע כי: "אף אם יעבור עוד זמן מה בטרם תידון הבקשה להיתר בנייה, רצוי להמתין עד לקבלת ההחלטה בבקשה זו, ולא לבצע מעשה בלתי הפיך כהריסת מבנה העומד על תלו". (ציטוט מפי השופטת דורנר).





כך, תושב שבנה ללא היתר אך קיבל ארכה מבית המשפט להכשיר את העבירה נמצא במלכוד. מתן הארכה על-ידי בית המשפט נועד לאפשר לתושב לפנות לוועדה המקומית בבקשה לשינוי בתכנית, כך שאם בקשתו תאושר יוכל לקבל היתר בנייה על בסיס התכנית החדשה. מניעת הדיון בבקשה לשינוי התכנית בוועדה המקומית עד לסיום ההליך המשפטי, יוצאת כנגד רוח הפשרה של בתי המשפט למצות את ההליך התכנוני.

יתרה מזאת, מאז יישום המדיניות החדשה בוועדה המקומית, נאלצים נשפטים לחזור לבית המשפט בידיים ריקות, ללא שהצליחו להשיג היתר בדיעבד. במקרה כזה פוסק בית המשפט על הריסת הבית ואף קובע קנסות גבוהים ביותר, דווקא בשל אי-הכשרת העבירה. מדיניות הוועדה מונעת מהנאשם להתייצב בפני בית המשפט בידיים נקיות יותר - וגם מונעת מבית המשפט להפעיל את שיקול דעתו להקלה בגזר הדין. במקרה שגזר על הריסת הבית מאבד התושב את מקום מגוריו ונותר ללא קורת גג בלי שניתנה לו אפשרות אמיתית לנסות להכשיר את הבנייה הבלתי חוקית.

העדר יסוד חוקי למדיניות הוועדה המקומית

מעבר לסתירה היסודית בין גישת הוועדה לגישת בתי המשפט, מדיניות הוועדה המקומית נטולה לדעתנו בסיס חוקי. ראשית, חוק התכנון והבנייה מחייב את מוסדות התכנון לדון בבקשות להיתרים ולשינוי תכניות המוגשות להם. ספק אם רשות התכנון המקומית יכולה להימנע מלדון בבקשות לשינוי תכנית עד לסיום הליכים משפטיים כנגד המבקש. הגורם היחיד המוסמך להורות למוסדות התכנון להימנע מלדון בבקשות להיתר עד לגמר ההליכים בבית המשפט הנו בית המשפט עצמו (סעיף 239 בחוק).

שנית, הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 21.900 מיום 1.12.68, שכותרתה "אישור רישיונות במוסדות תכנון כשמשפטים תלויים ועומדים", קובעת כי אין מניעה לדון בבקשה להיתר בנייה במקביל לקיומו של הליך פלילי כנגד מבקש ההיתר בגין אי-השגת ההיתר. עוד קובעת ההנחייה, כי מוסד התכנון לא יתחשב בכך, שהבקשה להיתר הוגשה על-ידי מי שנענש או עומד להיענש משום שלא הצטייד במועד בהיתר. הנחייה זו מנומקת בכך, שאין תוצאה טובה יותר של המשפט הפלילי על אי-מילוי אחר הוראות החוק מזו שהמעוות תוקן בפועל.



מדיניות זו של הוועדה המקומית נובעת מתוך רצונה למנוע את התארכות ההליכים המשפטיים מצד אחד, ולמנוע לחץ עליה להביא לאישור מהיר של שינוי התכנית המבוקש מצד שני.¹¹⁹

כהד לעמדת הוועדה המקומית, גם הדו"ח שפורסם ב- 2003 על-ידי המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה בנושא "הבנייה הבלתי-חוקית בירושלים", מתמרמר על תפקיד בתי המשפט בעיכוב הריסות בתים:

"עורכי דין רבים המייצגים עברייני בנייה בשכונות ערביות, מגישים לבתי המשפט בקשות קלות-דעת לעיכוב הליכים (frivolous delaying actions)... השופטים, המודעים למתרחש, כבר ציינו כי עברייני הבנייה עושים שימוש בחוק כדי לעבור על החוק. גם אם השופטים לבסוף פוסקים נגד טענותיהם, הדבר עדיין משרת את האינטרסים של מי שבונים באופן בלתי חוקי - למרוח את טיעוניהם בבית המשפט, להרוויח זמן, ליצור עבודה לשופטים, ולהפעיל לחץ פוליטי והוצאות נוספות על העירייה ועל מערכת המשפט בישראל."¹²⁰

כך, במסמך שמייצג כמעט לכל עניין את עמדת העירייה, מוצגת זכותם החוקית הבסיסית של תושבים להתנגד בבית המשפט להריסת בתיהם, או אף לערער על החלטות קודמות בפני ערכאה משפטית גבוהה יותר, כ"טקטיקות השחייה" או ניסיון ברוח רעה "ליצור עבודה לשופטים". נדמה שגם עקרונות שלטון החוק הבסיסיים ביותר: הזכות להליך הוגן, והזכות לערעור בערכאה משפטית גבוהה יותר צריכים, לדעת כותב הדו"ח, להיאלם בפני "אכיפת החוק" של הריסת הבתים.

119 ראו בהקשר זה: סיכום דיון שנערך בלשכת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ב- 2 בנובמבר 2000 בנושא: דיון בתב"ע בוועדה המקומית בעת שמתנהל נגד המבקש הליך פלילי בבית המשפט בגין בנייה או שימוש בלתי חוקיים בנוגע למקרקעין נושא התכנית, 26/12/2000.
120 Weiner, 2003, p. 113-114.





5. סיכום: המבוי הסתום של מדיניות הריסת הבתים

התמונה המתקבלת מן הנתונים שנסקרו בפרק זה, מערערת על עצם השימוש במונח "בנייה בלתי-חוקית". זאת, כיוון שהרוב הגדול של הבניינים שנבנו במזרח ירושלים מאז 1967 אינם חוקיים בנסיבות התכנוניות שנוצרו בעיר. אפילו מאות צווי ההריסה שהוצאו (כאמור, 600 בעשור האחרון) מכסים רק חלק קטן מ"הבניינים הבלתי-חוקיים", לתפיסתה של העירייה. ועם זאת, מתוקף נסיבות פוליטיות, ביטחוניות ואחרות, מוציאה העירייה לפועל רק כשליש מצווי ההריסה. **כלומר, היא אינה מסוגלת לאכוף את החוק גם לשיטתה.**

כך עולה שמדיניות העירייה אינה בת-קיימא באופן כפול: ראשית, משום שהיא הובילה באופן היסטורי, ומובילה גם בהווה, למצב שבו רוב הבנייה הפלסטינית במזרח ירושלים נעשה מחוץ למסגרת התכנונית. שנית, משום שבנייה זו היא "בלתי-חוקית", יש לאכוף נגדה את החוק, ובמקרים מסוימים משמעות הדבר היא שיש להרוס את הבנייה. אולם משיקולים פוליטיים ופרגמטיים שונים, רק חלק מזערי מ"הבנייה הבלתי-חוקית" יוכל אי-פעם להיהרס.

למדיניות הריסת הבתים במזרח ירושלים יש, לפיכך, משמעויות החורגות מעבר לשיקולים של תכנון עיר מסודר או של אכיפת החוק - וגם מעבר להשלכות האישיות ההרסניות עבור מי שבתיהם נהרסו. האבסורד שב"הכרח" (מתוקף החוק) להרוס בתים רבים כל-כך, בשילוב חוסר-היכולת המעשית לבצע זאת, מצביעים על המבוי הסתום שהתכנון במזרח ירושלים הוביל אליו. מדיניות הריסת הבתים הנרחבת היא ביטוי ברור לאי-ההתאמה של התכנון בכללותו למצב המיוחד במזרח העיר, לאי-התחשבותו בתושבי העיר הפלסטינים, ומכאן גם לחוסר הרלבנטיות ההולך וגובר שלו.



ד. בעלות על הקרקע, הסדר ורישום קרקעות במזרח ירושלים

1. בעלות על הקרקע, הסדר קרקעות והיתרי בנייה

נושא הבעלות על הקרקע עומד היום במרכז שאלת הבנייה ללא היתר במזרח ירושלים. אם עד לפני כמה שנים הקושי העיקרי בקבלת היתרי בנייה נבע מהיעדר תכניות שמתוקפן ניתן לקבל היתרים, הרי שבעקבות השלמת מרבית התכניות לשכונות הפלסטיניות במזרח ירושלים, הקושי העיקרי שמתגלה היום הוא בדרישה להסדיר את מעמד הקרקע, לרשום בעלות עליה ולהוכיח בעלות זו, כתנאי לקבלת היתר.¹²¹

מתכנת מחוז ירושלים, בינת שוורץ, קבעה לאחרונה כי **"בעיית הבעיות [היא] הוכחת בעלות בקרקע"**:

"בעיה ראשית המלווה את התכנון ואת הוצאת ההיתרים במזרח העיר היא: העדר רישום מוסדר של הבעלות על הקרקע. העדר רישום זה גורם לכך שלאדם המגיש תכנית או בקשה להיתר אין את הכלים להוכיח למוסדות התכנון את היותו בעל זיקה קניינית לקרקע. הממסד מצדו איננו רשאי לאפשר פעולות בקרקע לאדם שאיננו בעל רשום או בעל זיקה קניינית אליה".¹²²

הנסיבות הפוליטיות והמשפטיות הקיימות במזרח העיר מאז 1967 הקשו מאוד על הסדר קרקעות. הקשיים באו לידי ביטוי הן ברמת התנהלות הפרט, האזרח היחיד, בבואו לרשום בעלות על הקרקע, והן כבעיה העומדת בפני הציבור הפלסטיני ככלל. בין היתר, הסדר הקרקעות קשור קשר הדוק לבעיית הנפקדים.

לאורך השנים נמצאו הסדרים פרקטיים אשר אפשרו קבלת היתרי בנייה גם ללא רישום בעלות מלא. ואולם, סדרת נהלים חדשים (החל משנת 2000) החמירה את הדרישות להוכחת בעלות על הקרקע ולרישום בעלות. נהלים אלה מציבים לעתים מכשולים בלתי עבירים בפני מי שמבקשים היתר בנייה.

121 אין בכך כדי לקבוע שהתכניות עצמן נטולות מגבלות, אולם אם השלמת התכניות יצרה מרחב פעולה מסוים בשכונות הפלסטיניות, הרי שנהלים חדשים הנוגעים להסדר הקרקעות, ושיסקרו להלן, צמצמו אותו מאוד. בעיית הסדר הקרקעות אינה חדשה. הסדר הקרקעות נמצא בראש רשימת בעיות התכנון הייחודיות למזרח ירושלים, על-פי מסמך רשמי של העירייה מ-1996. בין היתר נכתב שם: "הסדר מקרקעין הוא תהליך ארוך ויקר אולם חיוני ביותר לתכנון מודרני, בעיקר לצורך הכנת תכניות בניין עיר מפורטות, קביעת תהליכי רה-פרצלציה והבטחת שטחים לצרכי ציבור". **התכנון במגזר הערבי בירושלים**, 1996, עמ' 7.

122 בינת שוורץ, **טיטת דו"ח תכנון במזרח ירושלים**, (הוכן עבור משרד החוץ, על-ידי מתכנתת מחוז ירושלים), לשכת התכנון המחוזית, מנהל מחוז ירושלים, משרד הפנים, 28/04/2003.



החלוקה הגיאוגרפית של מזרח ירושלים על-פי מעמד קרקעות

במזרח ירושלים הוקפאה למעשה תמונת המצב של הליך ההסדר הירדני נכון לשנת 1967. כך נוצרו שלושה אזורים מובחנים: **קרקעות מוסדרות**, שרישומן בטאבו הושלם לפני 1967; **קרקעות בהסדר**, שרישומן היה עדיין בעיצומו (קיימים גושים תחת הסדר), ו**קרקעות בלתי-מוסדרות**, שרישומן כלל לא החל.

פירוט האזורים השונים (לפי מעמד הקרקע, מצפון לדרום):

קרקע מוסדרת: שטח בפאתי אלבירה, בקצה הצפוני ביותר של תחום השיפוט של ירושלים; שטח באזור קלנדיה-עטרות (אשר הופקע ברובו לטובת אזור התעשייה עטרות); שטח בצפון-מערב בית חנינא, באזור חוד אל-טאבל; שטח גדול באזור חזמא-ענתא, בפינה הצפונית-מזרחית של תחום השיפוט (אשר הופקע ברורו לטובת שכונת פסגת זאב); שטחים מצפון לעיר העתיקה, באזור שיח' גראח וכביש מס' 1; שטח מדרום ומערב לקיבוץ רמת רחל, באזור בית צפאפא.

קרקע תחת הסדר: שטח גדול בצפון העיר, הכולל כמעט את כל קרקעות בית חנינא ושועפט, כולל מחנה הפליטים שועפט (גם חלק מקרקעות אלו הופקעו לטובת השכונות פסגת זאב ממזרח ורמת שלמה ממערב); שטח קטן בגבעת המבתר.

קרקע לא מוסדרת: כל יתר הקרקעות במזרח העיר, כפר עקב בצפון, וברצף טריטוריאלי מעיסוויה ועד צור באהר בדרום.

בהערכה כוללת נראה שהקרקעות הלא מוסדרות תופסות יותר מחמישים אחוז מכלל שטחי מזרח העיר, הקרקעות תחת הסדר כ- 25%, והקרקעות המוסדרות עוד כ- 25%.¹²³

2. נהלים חדשים בעת פתיחת תיקי רישוי בנייה הנוגעים לרישום קרקעות¹²⁴

הוכחת הבעלות על הקרקע, החיונית לקבלת היתר בנייה, הייתה גם בעבר תהליך ממושך, מורכב ויקר, בעיקר לנוכח ריבוי בעלים על הקרקע במזרח ירושלים. נהלים חדשים, שראשיתם בשנת 2000 - וביסודם דרישה להסתמך לצורך הוכחת בעלות אך ורק על רישום הקרקע במרשם המקרקעין - הפכו משימה זו לקשה עוד יותר, ובמקרים מסוימים אף לבלתי אפשרית.

מאז אוקטובר 2001 מוטלים ביתר שאת קשיים חדשים על תושבי מזרח ירושלים הפונים למחלקת רישוי בנייה בעיריית ירושלים בבקשה לפתוח תיק רישוי (הליך מקדמי לקבלת היתר בנייה), בייחוד לגבי קרקעות

123 ראו **מפה מס' 2** להלן, נספח ב'.

124 סעיף זה מסתמך על **מכתב מעו"ד נטע עמר**, האגודה לזכויות האזרח בישראל, לעו"ד יוסי חביליו, היועץ המשפטי לעיריית ירושלים, 1/12/2002.





לא מוסדרות או קרקעות תחת הסדר. קשיים אלה הביאו לירידה חדה במספר תיקי הרישוי שנפתחו לתושבי מזרח ירושלים בשנת 2002.¹²⁵

קרקעות מוסדרות: חיוב בעל הקרקע (הרשום בטאבו) לחתום על בקשה להיתר בנייה

בעבר, מחלקת רישוי בנייה בעיריית ירושלים הסתפקה **בחתימתם** של בעלי הקרקע הרשומים, יורשיהם או מי שרכשו את הקרקע ובהוכחת הקשר בין בעל הקרקע הרשום לבין החותם כבעל הקרקע, כגון צווי ירושה או חוזי מכר. אולם ב- 2000 ניתנה הוראה על-ידי המחלקה המשפטית בעירייה למחלקת הרישוי, כי רק **בעל הקרקע הרשום במרשם המקרקעין עצמו**, ולא מי מהיורשים או הקונים יוכל לפתוח בהליך לקבלת היתר בנייה.

קרקעות תחת הסדר: חיוב בעל הקרקע לחתום על בקשה להיתר בנייה

באוקטובר 2001 ניתנה הוראה על-ידי המחלקה המשפטית בעירייה למחלקת הרישוי, שמטרתה להביא לזהות בין בעל הזכות הרשום בלוח התביעות או בלוח הזכויות, כטוען לבעלות על הקרקע, לבין החתום על הבקשה להיתר.

הנוהל שהיה בתוקף קודם לכן, הסתפק בהבאת אישור של מס רכוש, תצהירים של מבקש ההיתר ושל המוכתר לעניין הבעלות על הקרקע, וכן תצהיר של עו"ד המצהיר שהקרקע אינה תחת ניהולו של מינהל מקרקעי ישראל. הדרישה החדשה מהווה הכבדה מיותרת על בעלי קרקעות תחת הסדר - זאת בייחוד כאשר חלק גדול מהקרקעות שאינן אסורות לבנייה במזרח ירושלים הן קרקעות תחת הסדר.¹²⁶

קרקעות לא מוסדרות ולא רשומות: דרישה להכנת תכנית לצרכי רישום (תצ"ר)¹²⁷

מאז תחילת 2002 החלה מחלקת המדידות בעירייה לדרוש מתושבי העיר המגישים בקשות להיתרי בנייה באזורים שאינם מוסדרים ואינם רשומים במרשם המקרקעין, להכין תכנית לצרכי רישום (תצ"ר) כתנאי לפתיחת תיק רישוי בנייה. הדרישה החדשה נועדה לחייב את בעלי הקרקעות לרשום אותן במרשם המקרקעין רישום ראשון.

טרם הפעלתו של הנוהל החדש הסתפקה מחלקת המדידות במפת מדידה רגילה, תואמת לתכנית בניין עיר, וחתומה על-ידי מוכתר הכפר ובעלי הקרקעות הגובלות בקרקע שלגביה הוגשה בקשת היתר הבנייה. הנוהל הקודם אפשר אפוא לבעלי קרקעות שאינן מוסדרות לפתוח תיק רישוי במחלקת רישוי בנייה, ללא קשר להליכי רישום הקרקע, והליך הרישוי לא הוקפא כבר בראשיתו, כפי שקורה כיום.

125 על פי נתוני האגף לרישוי ופיקוח בעיריית ירושלים, בשנת 2000 הוגשו 361 בקשות לקבלת היתר בנייה במזרח ירושלים. לעומת זאת, בשנת 2002, לאחר שהנהלים החדשים כבר היו בתוקף, הוגשו רק 159 בקשות להיתר בנייה, ואילו נכון למחצית שנת 2003 הוגשו רק 65 בקשות (מכתב מהממונה על רישוי בנייה, רות ביקסון, אל הממונה על יישום חוק חופש המידע, שמואל אנגל, 2/12/2003). יש בנתונים אלה כדי להצביע על כך שהנהלים החדשים מרתיעים את תושבי מזרח העיר מלבקש היתרי בנייה, ביודעם מהן הדרישות החדשות המוצבות בפניהם על מנת לפתוח תיק רישוי.
126 כאמור, רוב הקרקעות בבית חנינא ושועפט, ראו להלן בעמ' 81-82 על משמעות נהלים אלו לגבי תושבי בית חנינא.
127 תצ"ר: ראו מילון מושגים בעמ' 102.





הדרישה החדשה של עיריית ירושלים מחייבת את בעל הקרקע שאינה מוסדרת, להיכנס לנעליה של הרשות הציבורית ולהסדיר את רישום קרקעותיו באופן פרטני. זאת, בהתעלם מהסיבוכים הפוליטיים והמשפטיים שמראש הניאו את המדינה עצמה מלהמשיך את הליכי ההסדר הירדניים לאחר 1967.

מעבר לקושי המהותי, יוצר הנוהל החדש גם קשיים מעשיים. הנוהל גרם ועתיד לגרום, לעיכוב של חודשים רבים בהליכי הרישוי לצורך הכנת תצ"ר. הכנת תצ"ר והליך הרישום כולו כרוכים בעלויות גבוהות ובשכירת שירותי עו"ד לצורך רישום התצ"ר. עלויות אלה מהוות נטל כלכלי כבד על תושבי מזרח ירושלים, המצויים במעמד כלכלי-חברתי נמוך יחסית לתושבי מערב העיר.

אף כי הנוהל החדש חל על תושבי העיר כולה, מזרח ומערב, הוא משפיע בראש ובראשונה על בעלי קרקעות במזרח ירושלים, שם מצוי רובן המכריע של הקרקעות שאינן מוסדרות ואינן רשומות.



בעתירה שהגיש **עבד אלרחמן סוב לבן** לבית המשפט המחוזי בירושלים נגד הוועדה המקומית ועיריית ירושלים,¹²⁸ טען סוב לבן שהעירייה אינה מאפשרת לו להגיש בקשה להיתר בנייה בנכס בשכונת בית חנינא בירושלים, אף כי הוא רכש את הנכס מבעליו על סמך ייפוי כוח בלתי חוזר. מחלקת הרישוי טענה שיש צורך בחתימתו של בעל הזכות בנכס על גבי בקשת ההיתר, וכי לאור העובדה שהנכס נמצא באזור הנמצא בהליכי הסדר מקרקעין, קונה הנכס אינו מוסמך לחתום על הבקשה להיתר בנייה וסירבה לאפשר לו לפתוח בהליכי בקשה להיתר בנייה.

ב- 22.10.2002 הושג בבית המשפט הסדר אופרטיבי שיאפשר לסוב לבן להתחיל בהליכי רישוי. בעקבות החלטה זאת נקט העותר סדרת פעולות הן במישור הסדר המקרקעין והן במישור קבלת היתר הבנייה. השופט, משה דרורי, קבע כי "העותר עשה ככל שאל ידו" בשני המישורים הללו. למרות זאת, סירב פקיד ההסדר לפעול על-פי ייפוי הכוח שהיה בידי העותר, ואילו **מחלקת הרישוי סירבה לפתוח תיק היתר בנייה לעותר, על-אף ההסדר המוסכם ועל-אף החלטת בית המשפט**. רק לאחר פניות רבות, שכללו צורך בהתערבות סגנית היועץ המשפטי לעירייה, עו"ד שרי לרנר-הורוביץ, נפתח תיק הרישוי ביום 21.12.2002.

בפסק הדין קובע השופט:

"השאלות העקרוניות העולות בעתירה נכבדות הן, אך עתירה זו אינה המקום ללבנם, שכן, כאמור, בעייתו של העותר נפתרה... מעבר לצורך, אעיר כי **הפתרון האופרטיבי המעשי בתיק זה יכול לשמש מודל לפתרון במקרים שיהיו בעתיד, מבלי שיהיה צורך להכריע בשאלות העקרוניות של מהות הסדר המקרקעין**".

אף שבמקרה זה נמנע תקדים משפטי, שהיה מסייע לעותר וכן לתושבי מזרח ירושלים האחרים, הרי שהעירייה לא אימצה את ההסכמה שהושגה כ"מודל לפתרון במקרים שיהיו בעתיד", כהמלצת השופט. לפיכך נראה כי גם בעתיד נגזר על תושבים במזרח ירושלים לפנות לבית המשפט כל אימת שהם מבקשים להשיג היתר בנייה כדי לבנות על קרקע בהסדר השייכת להם.

128 עת"מ 0610/02: עבד אלרחמאן סולימאן סוב לבן נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה ירושלים ועיריית ירושלים בית המשפט המחוזי בירושלים, בפני השופט משה דרורי. הוגשה ב- 27/06/2002, פסק הדין ניתן ב- 12/03/2003.



3. קשיים בהגשת תכניות נקודתיות הקשורות לרישום הקרקעות¹²⁹

הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה במחוז ירושלים במשרד הפנים קבעה גם היא ב- 2002 נהלי עבודה חדשים המחמירים בנושא הוכחת בעלות בעת הגשת תכנית נקודתית.¹³⁰

בין הנהלים:

דרישה לפירוט שמות כל בעלי הקרקע הנכללים בתוך תחומי התכנית המוצעת וחתימתם

הקושי בהגשת כל שמות בעלי הקרקע בצירוף חתימותיהם נובע מכך שחלקם עשויים להיות נפקדים, ובכך הם מסתכנים באיבוד זכויותיהם על הקרקע. הדרישה עומדת בניגוד לנוהל המקובל בהגשת תכניות, שלפיו נרשמים מקרקעין בבעלות פרטית תחת "פרטיים" או "שונים", ללא פירוט.

דרישה להוכחת בעלות של כל בעלי הקרקע בתוך תחומי התכנית

הוועדה המחוזית הוסיפה דרישה להוכחת בעלותם של כל בעלי הקרקע הנ"ל, להבדיל מהוכחת בעלות של מגיש התכנית בלבד. הוועדה המחוזית אף הוסיפה דרישה להמציא מסמכים רבים נוספים להוכחת בעלות בקרקעות לא מוסדרות או תחת הסדר, כגון:

1. אישור של פקיד ההסדר כי אין תביעות נוספות על אותם שטחים שלגביהם הוכחת הבעלות שהוגשה היא העתק מלוח התביעות הבלתי סופי.
2. אישור מהאפוטרופוס לנכסי נפקדים כי המקרקעין אינם מנוהלים על ידו.
3. אישור מהמרכז למיפוי ישראל כי אין רישום כלשהו של המקרקעין הנ"ל.

הדרישה לחתימת כל בעלי הקרקע יוצרת למעשה זהות בין מגיש התכנית - שיכול להיות אחד מבעלי הקרקע או גם "בעל עניין בקרקע"¹³¹ - לבין בעלי הקרקע. כיוון שחתימת בעלי הקרקע בהכרח משמעה הסכמתם לתכנית, יש בכך כדי להעניק "זכות וטו" על תכניות לכל אחד מבעלי הקרקע בשטח התכנית המוגשת ולפגוע ביכולת להגיש תכניות ולקדמן.

גניבת קרקעות, זיוף מסמכי בעלות, ו"בנייה פלילית" במזרח ירושלים

לא ניתן להבין את שרשרת הנהלים החדשים ואת ההחמרה בדרישות להוכחת בעלות על הקרקע כפי שתוארו כאן, בלי להתייחס לתופעה חדשה יחסית במזרח ירושלים העומדת ברקע הדברים: גניבת קרקעות על-ידי גורמים פליליים פלסטינים תוך זיוף מסמכי בעלות, ובנייה של בנייני מגורים ללא היתר עליהן לצורך רווח כספי.

129 סעיף זה מסתמך על **מכתב מעו"ד נטע עמר, האגודה לזכויות האזרח בישראל, לעו"ד אפרת דון יחיא, היועצת משפטית לוועדה המחוזית לתכנון ובנייה במחוז ירושלים, 13/11/2002.**
 130 על שינוי תכנית נקודתית כאמצעי להכשרה בדיעבד של עבירות בנייה כדי למנוע הריסת בתים ראוי: עמ' 49-50 לעיל.
 131 כהגדרתו בסעיף 61 א' לחוק התכנון והבנייה תשכ"ה - 1965.





על-פי תחקיר של העיתונאית עמירה הס שהתפרסם בעיתון "הארץ"¹³² משגשגת בשנים האחרונות תעשיית התעשרות מהירה של כמה קבוצות ומשפחות פלסטיניות המתמחות בהשתלטות על אדמות, זיוף מסמכי בעלות, בנייה ללא היתר ומכירת דירות. על-פי התחקיר, יש מספר כנופיות העוסקות בכך, בעיקר בשטחי בית חנינא, שועפט וראס שחאדה (מדרום למחנה הפליטים שועפט). איש אינו יכול לנקוב בהיקף השטחים שנמכרו במרמה, מה שיעורם ביחס לקרקע הפנויה לבנייה בשכונות אלה, וכמה אנשים נפגעו מכך.

המסמכים המזויפים שנעשה בהם שימוש אינם מיועדים בדרך-כלל לרשויות התכנון, במטרה לקבל היתר בנייה, או לפקיד ההסדר או רשם המקרקעין, כדי להעביר בעלות בטאבו, אלא כדי לשכנע רוכשי דירות פוטנציאליים בציבור הפלסטיני, או לפעמים כדי להפעיל לחץ על בעלי הקרקע האמיתיים, כאילו מי מבני המשפחה מכר את הקרקע.

מכאן, שנוהלי העירייה החדשים בדבר הקשחת הקריטריונים להוכחת בעלות, שנועדו להילחם בתופעת גניבת הקרקעות וזיוף הבעלות, הם ככל הנראה חסרי שיניים וחסרי משמעות. סביר להניח ששוודי הקרקע ממילא אינם טורחים לבקש היתר בנייה, ולכן גם לא יידרשו להוכיח בעלות על הקרקע כדי לקבל היתר. בפועל, הנהלים החדשים רק מקשים על בעלי הקרקע החוקיים, ולעתים מאלצים גם אותם לבנות ללא היתר.

קשה להשתחרר מהרושם, שהעירייה עושה שימוש מופרז בתופעת ההשתלטות הפלילית על קרקעות תוך זיוף בעלויות, כדי לקבוע מדיניות מחמירה במיוחד של הוכחת בעלות על הקרקע. בכך נפגעים התושבים הפלסטינים פעמיים - הן מהתופעה עצמה של גזל הקרקעות, והן מההליכים הבאים לכאורה להגן עליהם מפניה, אך למעשה מונעים מהם לממש את זכותם על קרקעותיהם וחושפים אותם באופן פוטנציאלי לפגיעת הזייפנים.

יתרה מזאת, העירייה מנצלת את התופעה כדי להצדיק את מדיניות הריסות הבתים, כאשר היא בוחרת לטשטש את ההבדל בין "בנייה בלתי-חוקית" מצד גורמים פליליים של ממש לבין "בנייה בלתי-חוקית" שהיא בניגוד לחוקי התכנון והבנייה ונעשית על ידי תושבים שמתוקף נסיבות תכנוניות קשות בנו ללא היתר.¹³³

132 עמירה הס, "קודם כל משתלטים על אדמה של מישהו אחר, אחר-כך מוכרים אותה בזול", **הארץ**, 15/1/2003.
 133 דוגמה לטשטוש כזה כבר צוטטה קודם לכן מפי מנכ"ל העירייה, המונה את הקריטריונים להוצאת צווי הריסה, לפי הסדר הבא: "רבי קומות של שוודי קרקעות; בנייה על דרך או שטח חום; בנייה מחוץ לקו כחול של תכנית". **מכתב ממנכ"ל העירייה, רענן דינור, אל חברי מועצת העיר, ענת הופמן, פפה אללו, ומאיר מרגלית**, 30/08/2001.





שער שני:

השוואות ומקרי מבחן

א. השוואה בין שכונות פלסטיניות לשכונות יהודיות סמוכות להן במזרח ירושלים

בפרק זה נשווה בין שתי שכונות פלסטיניות במזרח ירושלים לשתי שכונות יהודיות חדשות שהוקמו בסמוך להן לאחר 1967: **בית חנינא** בצפון העיר, ו**פסגת זאב** הסמוכה לה; **ג'בל מוכבר/ערב א-סוואחרה** בדרום העיר, ו**תלפיות מזרח** הסמוכה לה.

בין שתי השכונות הפלסטיניות קיימים הבדלים פנים-מגזריים. תושביה של בית חנינא, הנמצאת לאורך הדרך הראשית מירושלים לרמאללה, הם בעלי מעמד חברתי-כלכלי בינוני-גבוה. חלקם תושבים שיצאו לפרבר מהשכונות הפנימיות של מזרח ירושלים ומהעיר העתיקה, וכן תושבים מחוץ לירושלים שעברו לעיר. זו שכונה בעלת מאפיינים עירוניים מובהקים והמבנה החברתי שלה מאופיין בניידות, ובכך היא דומה יותר לשכונות היהודיות החדשות. לעומתה ג'בל מוכבר/ערב א-סוואחרה, הנמצאת על שיפולי רכס בדרום העיר הפונה למדבר יהודה, היא שכונה חצי-עירונית, שתושביה הם ממעמד חברתי-כלכלי נמוך יותר. השכונה היא תולדה של התיישבות השבט הבדווי סוואחרה בתהליך שהחל לפני כ-500 שנה, ולמרות השינויים העוברים עליה, מאפייניה הכפריים עדיין קיימים והמבנה החברתי שלה סגור יותר. בחירת שתי השכונות הללו נועדה לשקף אפיונים שונים של שכונות פלסטיניות ולאפשר לבנות תמונה מורכבת יותר של מצב התכנון במזרח ירושלים.

ההבדלים בין השכונות היהודיות, לעומת זאת, אינם בהכרח על רקע חברתי-כלכלי, אלא על רקע הקמתן בתקופות שונות - תלפיות מזרח תוכננה בראשית שנות השבעים, ואילו פסגת זאב כעבור עשור, בראשית שנות השמונים. השכונות מבטאות מחשבה תכנונית ועיצובית שונה, ולכן גם תנאי מגורים ותנאי חיים שונים.

ההשוואה שנבחרה מבקשת לתת ביטוי לקרבה הפיזית בין השכונות ולהיותן שכונות הגובלות זו בזו, השוכנות בתחומי מרחב משותף מצומצם יחסית.





1. השוואה בין תכניות לשכונות

בעת הכנת התכניות לשכונות הפלסטיניות, היו אלה שכונות קיימות שהתפתחו מכפרים או מפרברי מגורים, ואשר צמחו לאורך שנים רבות, וביתר שאת לאחר 1967. התכנון נועד לכונן ולהסדיר את המשך התפתחותן, להבדיל מתכנון השכונות היהודיות שקדם להקמתן.

התכניות שהוכנו לשכונות הפלסטיניות, המכסות אלפי דונמים, משקפות רמת תכנון כללית ומחייבות במקרים רבים תכניות מפורטות יותר כגון תכניות **איחוד וחלוקה מחדש** שעדיין אינן בנמצא¹³⁴. לצורך ההשוואה שערכנו, נבחרו עבור השכונות היהודיות תכניות ברמת תכנון דומה לזו שבשכונות הפלסטיניות. אלו הן בדרך-כלל התכניות הראשונות שהוכנו לשכונות, לצורך הקמתן. בהמשך הוכנו לשכונות אלה תכניות רבות ומפורטות יותר, ובהן שינויים רבים ביחס לתכניות הכלליות. התכניות שנבחרו מבטאות אם כן את הפוטנציאל התכנוני, כפי שרשויות התכנון רואות אותו. בנוסף, נבחרו לצורך ההשוואה גם שתי תכניות מפורטות וחדשות יותר, של מתחמים קטנים יותר: האחת בפסגת זאב, על גבול בית חנינא (תכנית 3381א), והשנייה של שכונה יהודית המתוכננת ממש בתוך שכונת ג'בל מוכבר (נוף זהב, 4558). מתחמים אלה נבחרו הן משום שהם הסמוכים ביותר לשכונות הפלסטיניות האמורות, והן משום שהם מאפשרים לעמוד על זכויות הבנייה שמקובל להעניק כיום בתכניות החדשות. מהבחינה הזאת, ראוי להשוות תכניות אלה לתכנית 6671 (חוד אל-טאבל) בבית חנינא, שאף היא חדשה יותר ומצומצמת יותר בשטח.

טבלה מס' 11 משווה בין תכניות בניין עיר של שכונות פלסטיניות ושכונות יהודיות במזרח ירושלים:

134 להמחשת המצב התכנוני בשכונות הפלסטיניות, ראו **מפות מס' 4**. 5 ו-7 וכן **תצלומי אויר מס' 1 ו-2** בדו"ח זה, נספח ב'. להמחשה השוואתית של מצב התכנון והפיתוח בבית חנינא ובפסגת זאב, ראו **תצלום אויר מס' 3** בדו"ח זה, נספח ב'.



טבלה מס' 11 השוואה בין תכניות בניין עיר של שכונות פלסטיניות ושכונות יהודיות במזרח ירושלים

מס' יחידות דיור שהתכנית מוסיפה	מס' קומות מותרות לבניה	אחוזי בניה (ממוצע) ^ה	מס' יחידות דיור לדונם מגורים ^ד	דרכים ומעבר חולכי רגל	ייעודי קרקע עיקריים בתכנית (באחוזים)			שטח תכנית (דונם)	שם ומספר תכנית	
					שטח שטח ציבורי פתוח, גופש וספורט	שטח לבנייני ציבור ומוסדות	שטח נף פתוח ושטח לא מתוכנן			
7,500	4-2	70%	5.5	6.8	0.5	4.3	41.3	47	7,249	בית חנינא ושועפט (מתאריית) 33000
7,500	4-2	70%	5.5	18.7	2.8	9.1	21.5	47.7	5,247	בית חנינא ושועפט 3457 א 3456 א (מפורטות) 3458 א חוד אל-טאבל 6671
1,500	3-2	75%	5.9	13.2	1.7	6.0	26.7	51.4	628	
4,375	צמודי-קרקע 6-4 קומות	90%	7.2	9	4.2	22.9	..	51.1	1,195	פסגת זאב מרכז 3058 א
4,726	צמודי-קרקע 9-4 קומות	72.5%	5.8	6.7	9	12.5	23	47.8	1,700	פסגת זאב מזרח 3144
992	8-4	175%	13.9	31	15.5	15.4	..	37.3	191	פסגת זאב מערב 3381 א
750-1,650	2	37.5%	3	13.4	..	1.3	1.9+ 59.5 (לא מתוכנן)	23.9	4,642	ערב א-סוואחרה 2684
120	2	25%	2	3.8	1.9) בית קברות)	0.2	3.8+ 69.8 (לא מתוכנן)	20.5	572	ג'בל מוכבר 2691
3,500-14,000	..	170%-150% ¹	13.6-11.9 ¹	26.2	14.5	10.3	7.3) לא נכלל בתכנית)	40.2	733	תלפיות מזרח תרש"צ 5/05/5, 5/05/4 5/05/6
395	5+4, 4+3, 3+3 קומות בבניון מדורג	142.5%	11.4	26.8	47.6	4.8	..	30.3	114	נוף זרב 4558

מקור: עיריית ירושלים, תזמון ותשריטת התכניות הנ"ל. עבור ניתוח התכניות לשכונות הפלסטיניות הטבלה נעזרת גם בעיר שלם, 1999.



הערות לטבלה:

- א. **מגורים:** בתכניות לבית חנינא ושועפט כולל גם "מסחרי משולב במגורים".
- ב. **שטח לבנייני ציבור ומוסדות:** כולל שטח כלל עירוני, אשר מוגדר כשטח השמור למטרות כלל עירוניות, כלל ארציות וממלכתיות. בשטח זה לא ייכללו מגורים או שימושים העלולים להיות מטרד לאזורים הסמוכים או מפגע בנוף, אלא רק מוסדות המשתלבים בנוף ובבינוי שבסביבה. מהבחינה הזאת, שטח זה דומה לשטח המיועד לבנייני ציבור ומוסדות.
- ג. **שטח ציבורי פתוח:** כולל שטחי נופש וספורט. **בתכנית 4558**, נוף זהב, הכולל גם מועדון ספורט, הנחשב לשטח פרטי פתוח.
- ד. **מספר יחידות דיור לדונם מגורים:** עבור השכונות הפלסטיניות, מספר יחידות הדיור המירבי לדונם מוגדר בתכנית עצמה. מספר יחידות הדיור המירבי משתנה בין אזורי המגורים השונים המוגדרים בתכנית. בהתאם לגודלו היחסי של כל אזור מגורים בתכנית, חושב ממוצע עבור התכנית כולה.
- עבור השכונות היהודיות חושב ממוצע יחידות דיור לדונם באופן הבא: מספר יחידות הדיור הכולל (לפי טבלאות הבינוי בתכנית) חלקי השטח המיועד למגורים בתכנית.
- עבור תלפיות מזרח נלקח מספר יחידות הדיור הכולל מהתכנית המתארת לשכונה, **תכנית 1848**. זאת מכיוון שבתכניות רישום שיכון ציבורי, שעל פיהן נעשתה החלוקה לייעודי קרקע, אין טבלאות בינוי ואין בהן פירוט של מספר יחידות הדיור בשכונה. לפיכך, הנתון שהתקבל, של מספר יחידות דיור ממוצע לדונם מגורים (כמו גם הנתון המשלים בדבר אחוזי הבנייה הממוצעים) הוא בקירוב בלבד.
- ה. **אחוזי הבנייה:** עבור השכונות הפלסטיניות, אחוזי הבנייה מוגדרים בתכנית. אחוזי הבנייה משתנים בין אזורי המגורים השונים המוגדרים בתכנית. בהתאם לגודלו היחסי של כל אזור מגורים בתכנית, חושב ממוצע עבור התכנית כולה. עבור השכונות היהודיות, אחוזי הבנייה חושבו מתוך הנתון הקודם של מספר יחידות דיור לדונם מגורים, לצורך השוואה עם השכונות הפלסטיניות.
- ו. לפי **תכנית מתארת 1848**.

ניתוח טבלה מס' 11: מסקנות לגבי הפרמטרים העיקריים להשוואה

- שטחי מגורים:** בתכניות בצפון ירושלים, בצמד השכונות בית חנינא-שועפט ופסגת זאב, יועד היקף דומה של שטחים למגורים: כ- 50% משטח התכניות מיועדים למגורים. ההבדל העיקרי הוא, **שרוב השטח המיועד למגורים בשכונות הפלסטיניות הוא במתחמים לאיחוד וחלוקה מחדש, שהתכניות המפורטות להם טרם אושרו. עד לאישור התכניות, מתחמים אלה הם בבחינת שטח לא מתוכנן שלא ניתן לבנות בו.** לעומת זאת, את התכניות לפסגת זאב ליווה מראשיתן תכנון מפורט לבנייה במתחמים.
- בתכניות בדרום העיר, בצמד השכונות ג'בל מוכבר/ערב א-סוואחרה ותלפיות מזרח, קיים פער גדול בייעוד שטחים למגורים** בשכונות הפלסטיניות יועדו רק כ- 20% משטחי התכנית למגורים, לעומת 40% בתלפיות מזרח או 30% בתכנית למתחם נוף זהב. פער המגורים גדול הרבה יותר, בהתחשב באחוזי הבנייה השונים שנקבעו באזורי המגורים בתכניות לשכונה היהודית ולשכונה הפלסטינית.
- שטחי נוף פתוח:** בתכניות לשכונות הפלסטיניות נקבעו שטחי נוף פתוח נרחבים, ואילו במרבית התכניות לשכונות היהודיות כלל לא נקבעו שטחי נוף פתוח.
- כ- 70% משטח התכנית לג'בל מוכבר וכ- 60% משטח התכנית לסוואחרה הם נוף פתוח, בשעה שבשכונות תלפיות מזרח הסמוכה לא הוגדרו שטחי נוף פתוח.
- כ- 40% משטח תכנית המתאר לבית חנינא ושועפט הם שטח נוף פתוח (העובדה שבתכניות המפורטות יותר לבית חנינא ושועפט רק כ- 20% מהשטח מיועדים לנוף פתוח היא מטעה, שכן היא משקפת את הוצאת השטחים האלה מתחומי התכניות אך לא את שינוי הייעוד שלהם בתכנית המתאר המקורית).



שטחים ציבוריים - שטח לבנייני ציבור ושטח ציבורי פתוח: תמונת המצב מתהפכת בכל הנוגע להקצאת שטחים לצרכי ציבור. בשכונות היהודיות הוקצו שטחים נרחבים לשטח ציבורי פתוח (גינות, גני משחקים, מגרשי ספורט וכו') ולבנייני ציבור ומוסדות (בתי ספר, גני ילדים, מתנ"ס, מרפאות וכו'), לעומת מיעוט יחסי של שטחים כאלה בשכונות הפלסטיניות.

בתכניות המפורטות לבית חנינא, כ- 9% מהשטח מיועדים לבנייני ציבור ומוסדות, וכ- 3% מיועדים לשטח ציבורי פתוח. ואילו בתכניות המרכזיות לפסגת זאב, כ- 12%-23% מיועדים לבנייני ציבור ומוסדות, ו- 4%-9% מיועדים לשטח ציבורי פתוח (בתכנית 3381 עד 15% שטח ציבורי פתוח). בתכנית לערב א-סוואחרה רק כ- 1% מהשטח מיועד לבנייני ציבור ומוסדות (בתכנית ג'בל מוכבר רק 0.2%), ואין שטח ציבורי פתוח. ואילו בתכנית לתלפיות מזרח, כ- 10% מיועדים לבנייני ציבור ומוסדות, וכ- 15% מיועדים לשטח ציבורי פתוח (בתכנית נוף זהב כמעט 50% שטח ציבורי פתוח וכן מועדון ספורט בשטח פרטי פתוח).



מספר יחידות דיור ממוצע לדונם מגורים ואחוזי בנייה ממוצעים: אחוזי הבנייה ומספר יחידות הדיור לדונם מגורים אינם שונים באופן מהותי בין התכניות המפורטות לבית חנינא והתכניות המרכזיות לפסגת זאב (70%-90% בנייה, 5.5-7 יחידות דיור לדונם מגורים בממוצע). ההסבר לפער הנמוך יחסית טמון בכך, שבפסגת זאב יש אזורים המיועדים לבנייה צמודת קרקע (לצד אזורים של בנייה רוויה). לעומת זאת, בתכנית 3381 החדשה יותר, הגובלת פיזית בבית חנינא, נקבעו אחוזי בנייה גבוהים פי 2.5 מהממוצע בבית חנינא (175% לעומת 70%, או 14 יחידות דיור לדונם מגורים לעומת 5.5).

בצמד השכונות הדרומי, הפער באחוזי בנייה ובמספר יחידות דיור לדונם מגורים עצום. בשעה שבתכניות לשכונה הפלסטינית ג'בל מוכבר/ערב א-סוואחרה נקבעו אחוזי בנייה של 25% ו- 37.5% (המאפשרים בנייה של 2 יח"ד ו- 3 יחידות דיור לדונם מגורים, בהתאמה), הרי שתכניות השיכון לתלפיות מזרח אפשרו 150%-170% בנייה (כ- 12-13.5 יחידות דיור לדונם מגורים). גם התכנית למתחם נוף זהב, שבלב ג'בל מוכבר, מאפשרת כ- 140% בנייה (או כ- 11.5 יחידות דיור לדונם מגורים).



מספר קומות מותרות לבנייה: בתכניות לבית חנינא, מספר הקומות המרבי המותר לבנייה הוא 4 קומות, וגם זאת רק לאורך הכביש הראשי ירושלים-רמאללה. בכל שאר השכונה מותר לבנות 2 או 3 קומות. ואילו בפסגת זאב הסמוכה, להוציא את אזורי "בנה ביתך" שהבנייה בהם היא צמודת קרקע, 4 קומות הן המינימום, ובאזורים מסוימים בניינים יכולים להגיע עד 9 קומות. הפער גדול עוד יותר בתכניות לשכונות בדרום העיר. בג'בל מוכבר/ערב א-סוואחרה אסור לבנות יותר מ- 2 קומות, ואילו במתחם נוף זהב מותר לבנות 6, 7 ו- 9 קומות.





2. השוואה בין מצב השכונות בפועל¹³⁵

כללי

בית חנינא ופסגת זאב הן בעלות שטח זהה כמעט, אך גודל אוכלוסייתן שונה (אוכלוסיית פסגת זאב גדולה פי 1.76 מאוכלוסיית בית חנינא). לעומת זאת, ג'בל מוכבר/ערב א-סוואחרה ותלפיות מזרח הן בעלות גודל אוכלוסייה זהה כמעט, אך הן שונות מאוד בשטחן (שטחה של ג'בל מוכבר/ערב א-סוואחרה גדול פי 4.4 משטח תלפיות מזרח, אך בכך נכללים גם שטחים פתוחים נרחבים).¹³⁶

בית חנינא - פסגת זאב

צפיפות האוכלוסייה בפסגת זאב גבוהה פי 1.7 מזו שבבית חנינא (7.1 תושבים לדונם בפסגת זאב לעומת 4.1 תושבים לדונם בבית חנינא). לעומת זאת, ממוצע הנפשות למשק בית בבית חנינא גבוה פי 1.3 מזה שבפסגת זאב (4.7 נפשות לדירה בממוצע בבית חנינא לעומת 3.6 נפשות לדירה בממוצע בפסגת זאב). אם בוחנים זאת במונחים של מטר רבוע בנוי לנפש, הפער בין השכונות אינו גדול במיוחד (22.7 מ"ר לנפש בפסגת זאב לעומת 20.8 מ"ר לנפש בבית חנינא). זאת בשל העובדה שבבית חנינא השטח הממוצע של דירה גדול אפילו בהשוואה לפסגת זאב.

ג'בל מוכבר/ערב א-סוואחרה - תלפיות מזרח

הפערים בין שתי השכונות האלו משמעותיים הרבה יותר. צפיפות האוכלוסייה בתלפיות מזרח גבוהה כמעט פי 4 מזו בג'בל מוכבר/ערב א-סוואחרה (10.5 תושבים לדונם בתלפיות מזרח לעומת 2.7 תושבים לדונם בג'בל מוכבר/ערב א-סוואחרה). לעומת זאת, ממוצע הנפשות למשק בית בג'בל מוכבר/ערב א-סוואחרה גבוה פי 2 מן הממוצע שבתלפיות מזרח (5.8 נפשות לדירה בממוצע בג'בל מוכבר/ערב א-סוואחרה לעומת 2.9 נפשות לדירה בממוצע בתלפיות מזרח). ובהשוואה של מטר רבוע בנוי לנפש, יש בתלפיות מזרח פי 1.8 שטח בנוי לנפש (24.4 מ"ר לנפש בתלפיות מזרח לעומת 13.4 מ"ר לנפש בג'בל מוכבר/ערב א-סוואחרה).

מההשוואה עולה כי, השכונות הפלסטיניות מאופיינות בשילוב של ממוצע נפשות גבוה למשק בית, וצפיפות אוכלוסייה נמוכה שאינה מאפשרת ניצול יעיל של משאבי קרקע, פיתוח מרוכז של תשתיות, הקמת בנייני ציבור ומוסדות, וכן פיתוח ותחזוקה של שטחים ציבוריים פתוחים המשרתים את כל התושבים. שילוב זה מעיד על איכות חיים נמוכה - הן בתחום השכונתי-ציבורי והן בתחום הביתי-פרטי.

135 ראו טבלה מס' 12, בעמ' 74.

136 בכל הנוגע לשטח, ראוי לציין כי הכוונה לשטח האזורים הסטטיסטיים, שלא בהכרח חופף לשטח השכונה עצמה, אלא עשוי לכלול גם שטחים פתוחים בשולי השכונה או מחוצה לה שאין בהם מגורים. כך, גם בבית חנינא וגם בפסגת זאב כוללים האזורים הסטטיסטיים שטחים פתוחים נרחבים, אם כי בבית חנינא שטחים אלה הם בהיקף רחב יותר. בתלפיות מזרח ובג'בל מוכבר/ערב א-סוואחרה הפער גדול עוד יותר, כאשר האזורים הסטטיסטיים של תלפיות מזרח חופפים כמעט לשכונה עצמה, ואילו האזורים הסטטיסטיים של ג'בל מוכבר/ערב א-סוואחרה כוללים שטחים פתוחים נרחבים. לכך יש כמובן השפעה בעת חישוב צפיפות האוכלוסייה. סביר להניח שאילו השטח המחושב היה חופף לשטח השכונה ממש, פערי הצפיפות בין השכונות היו מצטמצמים - אם כי בוודאי לא מתבטלים.





השכונות היהודיות לעומת זאת, מאופיינות בשילוב של צפיפות אוכלוסייה גבוהה וצפיפות דיור נמוכה יחסית - שילוב המעיד על איכות חיים גבוהה, הן במגורים והן באפשרות לקיים רמת פיתוח גבוהה, תשתיות טובות, בנייני ציבור ושטחים ציבוריים מתוחזקים.¹³⁷

חשוב אם כן להבהיר שצפיפות אוכלוסייה נמוכה, כפי שקיימת בשכונות הפלסטיניות הנ"ל, אינה מעידה במקרה זה על איכות חיים "כפרית" או "פרברית". הצפיפות הנמוכה בשכונות הפלסטיניות היא דווקא אחת הסיבות לכך שרמת הפיתוח בהן נותרת נמוכה, שכן גם לדברי העירייה, קשה ויקר יותר לפרוס בהן תשתיות בהתאם לצרכי האוכלוסייה.

היחס בין שטח רצפה (שטח בנוי) לשטח קרקע:

דרך נוספת לאמוד את הפער בין השכונות הפלסטיניות ליהודיות הוא באמצעות בחינת היחס בין השטח הבנוי (או שטח רצפה) לבין שטח הקרקע הכולל (כלומר, סך כל שטח השכונה, הבנוי והלא-בנוי) בכל אחת מהשכונות.

בבית חנינא יש 11.6 מ"ר קרקע לכל 1 מ"ר בנוי לעומת 6.2 מ"ר קרקע לכל 1 מ"ר בנוי בפסגת זאב. כלומר, **בית חנינא דלילה בבנייה כמעט פי 2 מפסגת זאב.**

הפער בשכונות הדרום גדול הרבה יותר: בג'בל מוכבר/ערב א-סוואחרה יש 28.2 מ"ר קרקע לכל 1 מ"ר בנוי לעומת 3.9 מ"ר קרקע לכל 1 מ"ר בנוי בתלפיות מזרח. כלומר, **ג'בל מוכבר/ערב א-סוואחרה דלילה בבנייה כמעט פי 7.5 מתלפיות מזרח.**

על סמך נתונים אלה ניתן לקבוע, שהשכונות הפלסטיניות "דלילות בחוץ וצפופות בפנים". בניסוח אחר, השכונות הפלסטיניות "עשירות" בקרקע אך "עניות" בשטח רצפה ובבנייה.

137 אם בוחנים את מגמת ההשתנות של צפיפות האוכלוסייה בין השנים 1996 ל-2001, ניתן לראות כי בבית חנינא יש עלייה מתונה בצפיפות האוכלוסייה (מ-3.6 תושבים לדונם ב-1996 ל-4 תושבים לדונם ב-2001, גידול של 11%), בעיקר כתוצאה מגידול טבעי, לעומת עלייה חדה יותר בפסגת זאב (מ-5.6 תושבים לדונם ב-1996 ל-6.9 תושבים לדונם ב-2001, גידול של 23%), כתוצאה מהמשך אכלוס השכונה בתושבים חדשים. כיוון שאכלוס השכונה צפוי להימשך בשנים הקרובות, הרי שבהמשך המגמה הקיימת, פסגת זאב תגיע בתוך כ-10 שנים לצפיפות אוכלוסייה של מעל 10 תושבים לדונם (בדומה לתלפיות מזרח). במהלך אותן שנים תגיע צפיפות האוכלוסייה בבית חנינא רק לכ-5 תושבים לדונם, לפי המשך המגמה הקיימת. גם ג'בל מוכבר/ערב א-סוואחרה מאופיינת בעלייה חדה יחסית בצפיפות האוכלוסייה (מ-2 תושבים לדונם ב-1996 ל-2.7 תושבים לדונם ב-2002, גידול של 35%). תלפיות מזרח לעומת זאת מתאפיינת בשנים האחרונות בירידה בצפיפות האוכלוסייה (מ-11.4 תושבים לדונם ב-1996 ל-10.5 תושבים לדונם ב-2002). אולם גם בהמשך המגמה הקיימת, הצפיפות בג'בל מוכבר/ערב א-סוואחרה תגיע רק ל-4 תושבים לדונם בעוד 9 שנים. (נתונים מתוך **השנתון הסטטיסטי לירושלים**, בהוצאת מכון ירושלים לחקר ישראל ועיריית ירושלים, לשנים המתאימות).



טבלה מס' 12:
נתוני אוכלוסייה ודירור נבחרים,
בשכונות פלסטיניות ושכונות יהודיות במזרח ירושלים, 2002

שטח דירה (מ"ר, ממוצע)	שטח בנוי לנפש (מ"ר, ממוצע)	סה"כ שטח בנוי (המחויב בארנונה, מ"ר)	מספר נפשות לדירה (ממוצע)	מספר דירות	צפיפות אוכלוסייה (מספר תושבים לדונם, בממוצע)	מספר תושבים	שטח (דונם)	שכונה ^א
97.3	20.8	455,234	4.7	4,679	4.1	21,909	5,294	בית חנינא
81.4	22.7	879,031	3.6	10,788	7.1	38,684	5,468	פסגת זאב
78.1	13.4	188,607	5.8	2,414	2.7	14,050	5,291	ג'בל מוכבר-סוואחרה
71.4	24.4	306,796	2.9	4,299	10.5	12,591	1,196	תלפיות מזרח

מקור: **שנתון סטטיסטי לירושלים, 2002-2003**, בהוצאת מכון ירושלים לחקר ישראל ועיריית ירושלים, 2004.

א. הנתונים מתייחסים לתת-רבעים ולאזורים הסטטיסטיים הבאים: בית חנינא - אזורים סטטיסטיים 713-717. פסגת זאב - תת רובע 76. ג'בל מוכבר/ערב א-סוואחרה - אזורים סטטיסטיים 821-822. תלפיות מזרח - תת רובע 83.





ב. מקרי מבחן: בית חנינא וג'בל מוכבר/ערב א-סוואחרה

את השכונות הפלסטיניות בית חנינא וג'בל מוכבר/ערב א-סוואחרה בחנו בדיקת עומק נוספת, לא בהשוואה לשכונות היהודיות. הבדיקה מתייחסת למדיניות התכנון, למצב התכנוני הקיים, לבנייה הבלתי מוסדרת ולנושאים תכנוניים יחודיים לשכונות.

1. בית חנינא

כלי

הליכי הכנת התכניות לשכונת בית חנינא בצפון מזרח ירושלים, נמשכים כבר כמעט 25 שנה. גם היום, למעשה, עיקר תהליך התכנון בבית חנינא טרם הסתיים, אף-על-פי ש"על הנייר" קיימות תכניות מקומיות המכסות את כל שטח השכונה. **בעיית התכנון המרכזית העומדת כיום על הפרק בבית חנינא היא המתחמים הרבים לאיחוד וחלוקה מחדש**, המחייבים הכנת תכניות מפורטות יותר, בטרם ניתן יהיה לקבל בהם היתרי בנייה. עד היום אושרה רק תכנית אחת לאיחוד וחלוקה מחדש - כ- 50 תכניות נוספות ממתינות לאישור בבית חנינא ובשועפט השכנה, דבר שלהערכתנו ימשך שנים רבות.

מהבחינה הזאת אפשר לומר **שבית חנינא היא שכונה בתכנון תמידי. אולם קצב התכנון מתקשה להדביק את צרכיה הגוברים של האוכלוסייה הגדלה**, ואת ההתפתחויות והעובדות הנקבעות בשטח לאור התמהמהות התכניות. מצב הדברים מעלה תהיות באשר למידת מחויבותה של העירייה להביא את תהליך התכנון לסיומו ולאפשר מתן היתרי בנייה באופן שיענה על הצרכים האמיתיים בשכונה.

בהקשר זה חשוב לציין, שבשכונת בית חנינא (ובשועפט) נמצא מאגר הקרקעות הגדול והנוח ביותר לפיתוח עירוני במזרח ירושלים. מהבחינה הזאת, **לא מדובר רק בבעיה מקומית, שכן שכונות אלה אמורות לתת מענה לבעיות דיור חמורות של האוכלוסייה הפלסטינית גם באזורים אחרים במזרח העיר**. על כך מעיד מאזן ההגירה החיובי בבית חנינא ושועפט שהיה הגבוה ביותר במזרח העיר בראשית שנות התשעים.¹³⁸

צמצום שטח התכנית וצמצום תוספת יחידות הדיור במסגרת תהליך הכנת התכנית

תהליך התכנון בבית חנינא החל ב- 1980, עת הופקעו שטחים נרחבים (4,400 דונם) על גבול בית חנינא, לצורך הקמתה של פסגת זאב. אז גם הוחלט על הכנת תכנית מתאר כללית לשכונות הפלסטיניות בצפון ירושלים. התכנית הראשונה שהוכנה, תכנית 3000, הציעה תוספת של 18,000 יחידות דיור חדשות. תכנית

138 בצלם, 1995, עמ' 75.



זו נדחתה על-ידי הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה בנימוק שהיקף המגורים בה גדול מדי, והוקפאה ב- 1983. בעקבותיה הוכנה תכנית 3000א', שבה צומצמה התוספת ל- 10,000 יחידות דיור חדשות. גם תכנית זו נדחתה בוועדה המחוזית, בנימוק זהה, והוקפאה ב- 1987. לבסוף, ב- 1991 אושרה תכנית 3000ב', שבה תוכננה תוספת של 7,500 יחידות דיור חדשות. לכל אורך התהליך היה ברור כי הצמצום בתוספת יחידות הדיור נעשה על רקע לחצים פוליטיים, בהתאם להנחיה הפוליטית לשמור על "המאזן הדמוגרפי" בירושלים, ולא מתוך שיקולי תכנון מקצועיים.¹³⁹

במקביל לצמצום בתוספת יחידות הדיור, צומצמו לאורך השנים גם שטחי התכנית במידה ניכרת. התכנית הראשונה כללה 14,300 דונם. בתכנית השנייה צומצם השטח לכ- 8,000 דונם, ואושר בתכנית 3000ב'. מתוך זה, כ- 3,000 דונם הוגדרו כשטחי נוף פתוח, האסורים בבנייה כלשהי.

לאחר אישורה של תכנית המתאר הכללית 3000ב', החלו ב- 1992 בהכנת 3 תכניות מפורטות: **תכנית 3457א לבית חנינא דרום**, שאושרה ב- 1996; **תכנית 3458א לבית חנינא מרכז וצפון**, שאושרה ב- 1997; ו**תכנית 3456א לשועפט**, שאושרה ב- 1999.¹⁴⁰ הכנת 3 התכניות המפורטות הביאה עמה צמצום נוסף בתוספת יחידות דיור חדשות. על-פי ניתוח שנערך על-ידי **עיר שלם**, 3 התכניות יחד מאפשרות תוספת של 6,000 יחידות דיור. בעת הכנת 3 התכניות המפורטות הצטמצם גם השטח הכולל ל- 7,171 דונם.¹⁴¹

כצעד סופי, בעת אישור 3 התכניות המפורטות, הוצאו מהן שטחי הנוף הפתוח שממערב לשכונות. **בעקבות כך נותרו ב- 3 התכניות יחד כ- 5,247 דונם בלבד - כשליש מהשטח בעת תחילת תהליך התכנון** (ראו מפה מס' 4, נספח ב'). להערכתנו, הסיבה לכך הייתה הרצון לצמצם את ההתנגדויות הצפויות מצד תושבים ובעלי קרקעות שנאסרה עליהם הבנייה בשטחים אלה. הוצאתם מחוץ לגבולות התכנית הייתה אם כן דרך להימנע מדיון ענייני בסוגיית ייעוד שטחי נוף פתוח בהיקף נרחב כל-כך.

לסיכום סעיף זה, חשוב להתייחס לנושא **חוסר העדכניות של התכנית**. בשל תהליך התכנון והאישור הממושך, שראשיתו כאמור ב- 1980, התייחסו התכניות המפורטות של בית חנינא בעת אישורן ל'מצב קיים' בן 15-20 שנה. זאת כיוון שמפת הרקע שהוכנה ב- 1982, ושעליה סומנו המבנים הקיימים, שימשה גם לתכניות המאוחרות יותר שאישורן הסתיים רק לקראת סוף שנות התשעים. בין תחילת הליך התכנון לסיומו, השתנו דברים רבים בשטח ונבנו מבנים רבים שאינם מופיעים במפת הרקע, חלקם בהיתר וחלקם ללא היתר. גם מבחינת נתונים דמוגרפיים, מגמות גידול אוכלוסייה, מגמות הגירה ועוד - קשה להניח

139 ראו ציטוטים שונים המעידים על הרקע הפוליטי לצמצום בהיקף התכנית, ובמיוחד שיקול "המאזן הדמוגרפי", **בצלם**, 1995, עמ' 76-77.
 140 למעשה, כבר ב- 1984 החלו בהכנת 3 תכניות מפורטות, מתוקף **תכנית 3000**, אבל עם הקפאתה, הוקפאה גם הכנתן של תכניות אלה.
 141 **עיר שלם**, 1999, עמ' 16.



שהמצב בשכונה נותר כפי שהיה ב- 1980. משמעות הדבר היא, שכבר מרגע אישורן לא היו התכניות רלוונטיות, והן אינן נותנות מענה הולם לתנאים שהתפתחו בשטח.

בעיות הקשורות למתחמים לאיחוד וחלוקה מחדש

לצד צמצום שטחן הכולל של התכניות באמצעות הוצאת שטחים נרחבים מחוץ לגבולות התכנית, צומצמו עוד יותר השטחים שניתן לקבל בהם היתר בנייה באופן מיידי, על-ידי הגדרתם כמתחמים לאיחוד וחלוקה מחדש. אמנם שטחים אלה מיועדים בתכנית למגורים - לאחר שיופרשו מהם עד 40% מהשטח לצרכי ציבור - אולם עד שלא יאושרו התכניות לאיחוד וחלוקה מחדש לא ניתן לקבל בהם היתרי בנייה, ולכן גם לא ניתן לבנות בהם. הכנת תכניות איחוד וחלוקה מחדש אורכת שנים רבות, ולמעשה היא לא הושלמה עד היום. מי שאינם יכולים לחכות שנים ארוכות כל-כך כדי לבנות את ביתם, בונים לעתים ללא היתר ומסתכנים בהריסת הבית.¹⁴²

היקף המתחמים לאיחוד וחלוקה מחדש

בסך הכל יש 51 מתחמים לאיחוד וחלוקה מחדש ב- 3 התכניות של בית חנינא ושועפט. מתחמים אלה מכסים כמעט את כל השטח שבין גבול השטח הבנוי לבין גבול התכנית.

51 המתחמים תופסים שטח של 1,795 דונם, מתוך שטח כולל של 5,247 דונם ב- 3 התכניות. מכאן שכשליש (34%) משטחי התכניות הם שטחים לאיחוד וחלוקה מחדש. אולם מתוך כ- 2,110 דונם המיועדים למגורים בתכניות, מהווים המתחמים לאיחוד וחלוקה מחדש 85% (כולל השטחים שכבר בנויים).¹⁴³

הקיבולת הכוללת של יחידות דיור ב- 51 המתחמים לאיחוד וחלוקה מחדש היא, 5,284 יחידות.¹⁴⁴ על-פי ההערכה המרבית, ב- 3 התכניות יחד יש פוטנציאל לתוספת 7,500 יחידות דיור חדשות. על-פי הערכה אחרת, של עיר שלם, יש פוטנציאל לתוספת של כ- 6,000 יחידות דיור בלבד. מכאן, שבמתחמים לאיחוד וחלוקה-מחדש נמצא בין 70% ל- 88% מפוטנציאל תוספת יחידות הדיור בתכניות. כאמור, את כל יחידות הדיור האלה לא ניתן לבנות עד לאישור התכניות לאיחוד וחלוקה מחדש (ראו מפה מס' 4 ותצ"א מס' 1, בנספח ב', להדגמה).

עיכובים בהכנת התכניות לאיחוד וחלוקה מחדש

הכנת התכניות המפורטות למתחמי איחוד וחלוקה מחדש, שעיריית ירושלים קיבלה על עצמה, מתארכת כבר למעלה מ- 8 שנים (מעת אישור תכניות המתאר המקומיות לבית חנינא ב- 1996 - 1997). זאת

142 ראו הסבר מפורט על תכניות איחוד וחלוקה מחדש בחלק הראשון של דו"ח זה.
 143 הנתונים מבוססים על נספחי המתחמים לאיחוד וחלוקה מחדש בתכניות האמורות: א3458, א3457, א3456.
 144 חישוב על-פי: הצעה לניהול ולתכנון פרויקט רפרצלציה, שכונות שועפט (תכנית א3456), בית חנינא דרום (תכנית א3457), בית חנינא צפון (א3458), אדריכל זאב ברן, 31/07/1995.





למרות הבטחות חוזרות ונשנות מצד העירייה להביא לסיום מזרז של הליך התכנון והאישור. בכלל זה נקבע כמה פעמים תאריך יעד לסיום, ובכל פעם הופרה ההתחייבות.¹⁴⁵ כאמור, **מתוך 51 התכניות לאיחוד וחלוקה מחדש בבית חנינא ושועפט, רק תכנית אחת אושרה עד היום.**¹⁴⁶

עם זאת, לאחרונה (2004) חלה התקדמות מסוימת בתהליך: 3 תכניות קטנות יחסית הופקדו לצורך התנגדויות.¹⁴⁷ עוד 15 תכניות נמצאות לפני הפקדה. יתר התכניות נמצאות בשלבים שונים של דיון או הכנה.¹⁴⁸ בתשובה לשאלות **במקום** על המועד הצפוי לאישור התכניות, השיבה העירייה (ב- 25 באפריל 2004): "ההערכה היא כי תוך שנה כל התכניות תעבורנה ועדה מקומית ומחוזית. תלוי בהתנגדויות, צפוי אישור חלק ניכר מהתכניות בשנתיים הקרובות."¹⁴⁹

התכניות לאיחוד וחלוקה מחדש והריסות בתים

בעת הדיון בתכניות הנמצאות לפני הפקדה, התנתה הוועדה המחוזית את אישורן בביצוע מדידה חדשה בשטח ועדכון מפת הרקע לתכניות. כצפוי, המדידה החדשה העלתה שמאז 1982 (עת נערכה המדידה האחרונה) התווספו מבנים רבים, שחלקם נבנו ללא היתר. בשלב ראשון הוחלט, שהתכניות לאיחוד וחלוקה מחדש יסמנו את כל המבנים ללא היתר שהתגלו במדידה כמבנים מיועדים להריסה. על-פי הערכת המינהל הקהילתי, **כ- 40 בניינים סומנו להריסה ב- 18 התכניות הראשונות שעמדו לפני הפקדה.**

לאור תלונות תושבים ומתכננים על ההרס ההמוני הצפוי בבית חנינא בעקבות אישור תכניות אלו, החליטה העירייה לנסות למצוא פשרה. הוחלט, כי מכל חלקה שנבנה עליה בית ללא היתר יופקעו 40% מההקרקע, כמקובל בתכניות איחוד וחלוקה מחדש. בתים שנבנו על יותר מ- 60% מהחלקה (ולכן לא ניתן לבצע הפקעה כנדרש) יחויבו בהיטל השבחה גבוה יותר.

כך, על-אף שהעירייה חזרה בה מכוונתה הראשונית לסמן בתים רבים להריסה, עדיין קיים חשש, כי **במקום לתת פתרון למצוקת הדיור בבית חנינא, יובילו תכניות האיחוד והחלוקה מחדש להריסת בתים נוספת**

145 בראשית התהליך ניתנו הבטחות ע"י גורמים שונים בעירייה להשלים את התכניות ולהביא לאישורן במהלך 1999. בסוף 1999 נערכה פגישה בראשות מנכ"ל העירייה, שבה הובטח לזרז את התהליך ולקבוע לוח זמנים להשלמת התכניות באחריות מהנדס העיר והיועץ המשפטי לעירייה. ראו **סיכום פגישה מיום 11/11/1999 בנושא בית חנינא**, עיריית ירושלים, המנהל הכללי, 29/11/1999. הבטחה נוספת לזירוז ההליכים ניתנה ע"י מנכ"ל העירייה בראשית 2002 בפגישה עם הנהלת המינהל הקהילתי (**מכתב ממר חוסאם ותד, מנהל מינהל קהילתי בית חנינא, אל מנכ"ל העירייה, מר רענן דינור, 20.5.2002**).

146 התכנית היחידה שאושרה עד כה היא **מתחם "שיכון המורים" במערב בית חנינא (א3681)**. התכנון נעשה עבור אגודת מורים פלסטינים, שביקשה לבנות במקום בתי מגורים לחבריה, במימון סעודי. כך, למרות העובדה שזהו מתחם גדול ומסובך לתכנון, בתוך פחות משנה הוכנה ואושרה התכנית, והתקבלו היתרי הבנייה הנדרשים. דוגמה זו ממחישה, שבתמיכה מקצועית ותקציבית מתאימה מהעירייה, ניתן היה להביא לידי אישור מהיר גם את יתר תכניות האיחוד והחלוקה מחדש.

147 התכניות שהופקדו הן **א7463, א7464, א7466**.

148 6 תכניות נמצאות לפני דיון בוועדה המחוזית, 4 תכניות נמצאות לפני דיון בוועדה המקומית, עבור 10 תכניות הוגש תשרית לעירייה, 10 תכניות נוספות נמצאות "בהכנה" ותכנית אחת בוטלה. (עפ"י **מכתב מהממונה על חופש המידע בעיריית ירושלים, מר שמואל אנג'ל, לבמקום - מתכננים למען זכויות תכנון**, מיום 25 באפריל 2004).

149 **שם**





במאי 2004 נודע כי המחלקה המשפטית בעירייה הורתה על הקפאת הדין בתכניות האיחוד והחלוקה מחדש לאור התנגדותה לפשרה שגובשה. כעבור כחודש וחצי (ביוני 2004) חזרה בה המחלקה המשפטית באופן חלקי מההוראה להקפיא את ההליך. הוחלט, כי כ- 25 תכניות הנמצאות בשלבים מתקדמים (לפני הפקדה או דיון בוועדה המחוזית) יוכלו להמשיך בהליך האישור, ואילו לגבי יתר התכניות ייבחנו דרכים חלופיות, תוך הבטחה לא לעכב את אישורן יתר על המידה. נראה כי עוד לא נאמרה המילה האחרונה בהליך הארוך של הכנתן ואישורן של התכניות לאיחוד וחלוקה מחדש בבית חנינא ושועפט.

בעיית הבנייה בשטחי נוף פתוח בחוד אל-טאבל ואל-אשכריה

בבית חנינא התפתחו שני מתחמים עיקריים של בנייה מרוכזת בשטחי נוף פתוח ממערב לשכונה: חוד אל-טאבל בצפון השכונה, ואל-אשכריה במרכזה. מתחמים אלה צמחו סביב מקבצי בנייה ותיקים, שהיו קיימים עוד לפני אישור תכניות המתאר המקומיות.

בעקבות בקשות רבות של התושבים והמינהל, החלה ב- 1999 עבודה על תכנית חדשה לאזור חוד אל-טאבל שכללה שינוי ייעוד קרקע משטח נוף פתוח למגורים. התכנית (6671) אושרה ב- 2002. עם תחילת העבודה על התכנית הוסכם כי תחתם אמנה נגד הריסות בתים בין התושבים לעירייה.

גם באל-אשכריה ביקשו התושבים לשחזר את התהליך שהתבצע בחוד אל-טאבל ולשנות באופן מוסכם את ייעוד הקרקע למגורים, תוך הימנעות מהריסת בתים שנבנו עד אז ללא היתר. כיום מקודמת באזור תכנית מלווה באמנה. על-פי הערכת המינהל הקהילתי, **יש כיום באל-אשכריה בין 30 ל- 40 בתים שנבנו בשטח נוף פתוח, וכמעט נגד כולם הוצאו צווי הריסה.**¹⁵⁰

150 בראשית מרץ 2003 נהרסו מספר בתים באל-אשכריה. אחד הבתים נהרס למרות צו עיכוב הריסה שניתן. ראו: ארנון רגולר, "משרד הפנים הרס בית במזרח ים בניגוד לצו בימ"ש", **הארץ**, 12/03/2003.



האמנה נגד הריסות בתים בחוד אל-טאבל

האמנה נגד הריסות בתים בחוד אל-טאבל הייתה ניסיון להגיע להסכם הבנות לא פורמלי בנושאים תכנוניים בין העירייה לבין תושבי שכונות פלסטיניות. כך תיאר זאת ראש העיר לשעבר, אהוד אולמרט:

“האמנה מהווה דוגמה נכונה של תהליך הידברות בין העירייה לתושבים, ומופת לשיתוף התושבים בקביעת גורלם ועתידם. אני מודע למצוקת הדיור במזרח העיר, וגיבוש האמנה באמצעות המערכת העירונית נועד לאפשר מתן פתרונות הולמים למצוקה זו, תוך שמירת חוקי התכנון והבנייה.”¹⁵¹

האמנה הגדירה את המטרה המוסכמת על הצדדים - להכין בהקדם תכנית חדשה לאזור חוד אל-טאבל - וכן כללי התנהלות בתקופת הביניים, עד לאישור התכנית החדשה. **האמנה קבעה, שעד שניתן יהיה להוציא אישורי בנייה מתוקף התכנית החדשה, תימנע העירייה מהריסות בתים קיימים, ובמקביל הסכימו התושבים לא לבנות בתים חדשים ללא היתר.**

רוב תושבי חוד אל-טאבל הצטרפו לאמנה עם העירייה, אף שהיוזמה עוררה התנגדות מצד גורמים ברשות הפלסטינית.¹⁵² אולם למרות היענות התושבים, ולמרות נכונות העירייה לנסות גישה חדשה, לא השיגה האמנה את מטרותיה - **גם הבנייה ללא היתר וגם הריסות הבתים נמשכו.**

בעת ניסוח האמנה היו בחוד אל-טאבל כ- 80 בתים קיימים. במהלך השנתיים שחלפו מהחתימה על האמנה ועד אישורה של התכנית החדשה, הוקמו כ- 20 בתים חדשים ללא היתר.¹⁵³ בתים אלה נבנו על-ידי גורמים שלא היו שותפים לאמנה,¹⁵⁴ על רקע הציפייה לאישור התכנית והיתרי הבנייה שהיא תעניק באופן רטרואקטיבי. כך נראה, שהעיסוק בתכנית יצר “תנופת בנייה” עוד טרם אישורה, והיו גם מי שבחרו לפרש את האמנה נגד הריסות בתים כאילו משתמע ממנה כי העירייה לא תהרוס גם בתים חדשים שיוקמו בינתיים ללא היתר.

בה בעת, המשך משרד הפנים במהלך 1999 בביצוע צווי הריסה בחוד אל-טאבל, תוך התעלמות מהאמנה

151 **מכתב מראש העיר, אהוד אולמרט, אל מר מאיר מרגלית, חבר מועצת עיריית ירושלים, 30/04/1999.** ראו גם: Weiner, 2003, pp. 115-117. הדו"ח מביא את גרסת העירייה לפרשת האמנה בחוד אל-טאבל בהסתמך על ראיונות עם יוסי כהן, יועץ ראש העיר לענייני שכונות.

152 **דו"ח וינר, (Weiner, 2003)** מופיע מכתב מג'מאל טלב, מנהל המרכז לחקר הקרקעות, האוריינט האוס, ירושלים, אל פייסל חוסייני, אז האחראי על תיק ירושלים ברשות הפלסטינית, המתריע בפניו על היוזמה בחוד אל-טאבל וקורא לו לקיים מסיבת עיתונאים בה תבוטא התנגדות ליוזמה. עמ' 65/א נספח 8-c.

153 המספרים הם על פי הערכת המינהל הקהילתי בית חנינא.

154 על-פי **דו"ח וינר**, הראשונים להפר את האמנה היו תושבים משטחי הרשות הפלסטינית, שרצו לבנות בתחום השיפוט של העיר כדי לקבל הכרה כתושבי ירושלים. אליהם הצטרפו גורמים עבריינים מחוץ לבית חנינא שפלטו לקרקע שאינה שייכת להם ובנו במהירות בתים חדשים, לעתים על קרקע שיועדה לצרכי ציבור בתכנית. תנופת הבנייה הבלתי-חוקית חייבה גם את תושבי המקום עצמם, שהתכוונו לכבד את האמנה, להקים קירות בטון מסביב לחלקותיהם כדי להגן עליהן מפני פלישה. “כתוצאה, חוד אל-טאבל, על נופיה הכפריים, הפכה למבוך של קירות בטון חשוף, המותירים צלקות בסביבה ומצמצמים את האפשרות ליישם את התכנית שאושרה.” Weiner, 2003, pp. 115-117.





שהוסכם עליה עם העירייה.¹⁵⁵ בעניין זה, ובניגוד לנאמר באמנה, יכול היה ראש העיר להבטיח רק: "בעניין הקפאת ההריסות במשרד הפנים, קיים סיכום שלא יבוצעו הריסות במהלך ששת החודשים הקרובים ולאחר מכן תיערך בדיקה מחודשת."¹⁵⁶

יתרה מזאת, התברר שעל-פי פרשנות העירייה, **האמנה לא העניקה חסינות מלאה מהריסות בתים גם עבור מי שהיו שותפים לה**. הדבר עולה ממכתב של ראש העיר לשעבר:

"במסגרת האמנה שנחתמה על-ידי כ- 60 בעלי בתים סוכם, שתושב שחתם על האמנה ועומד כנגדו צו הריסה, יוכל לפנות לערכאות משפטיות ולבקש דחיית ביצוע הצו. כמו כן נקבע, שהעירייה תתחשב בהליכי תכנון בדיונים המשפטיים בעברת הבנייה."¹⁵⁷

גישה זו מרוקנת למעשה את האמנה מתוכן. תושבי חוד אל-טאבל הצטרפו לאמנה בהנחה שתעניק להם הגנה מלאה מפני הריסת בתם עד לאישור התכנית החדשה והוצאת היתר בנייה רטרואקטיבי מתוקף התכנית. פרשנות העירייה חייבה אותם להמשיך ולחפש הגנה זמנית בבתי המשפט.

נקודת החיוב העיקרית הייתה, שהתכנית החדשה לחוד אל-טאבל (תכנית 6671) אושרה בהליך מזורז יחסית (בוודאי בהשוואה לתכניות המתאר הקודמות לשכונות הפלסטיניות), בתוך כשנתיים. התכנית שינתה את ייעוד הקרקע מנוף פתוח למגורים, עם קיבולת (תיאורטית) של 1,500 יחידות דיור, העלתה את אחוזי הבנייה עד 75%, והגדירה שטחים לצרכי ציבור הכוללים 2 בתי ספר ו- 8 גני ילדים. בשנה וחצי שלאחר אישור התכנית הוקמו 100 בתים חדשים. ואולם מרביתם נבנו ללא היתר, משום שהנהלים החדשים בעניין הוכחת בעלות על הקרקע מקשים מאוד על קבלת היתר בנייה - גם כאשר התכנית עצמה מאפשרת זאת.

נהלי העירייה החדשים בנושא רישום קרקעות ומשמעותם לגבי תושבי בית חנינא

נוסף לבעיות הרגילות הקשורות לנושא הסדר הקרקעות במזרח ירושלים ולנהלים החדשים משנת 2000,¹⁵⁸ יש להוסיף את המצב הייחודי לבית חנינא. **הכפר הישן בית חנינא נמצא כולו מחוץ לתחום השיפוט של ירושלים**, מערבית לשטחי השכונה. לרבים מתושבי הכפר אדמות בבית חנינא החדשה, הנמצאת בתוך תחום השיפוט של ירושלים, בכלל זה, רבים מראשי המשפחות הזקנים, שעל שמם נרשמה הקרקע, ושחיו בכפר הישן. משמעות הדבר היא, שבעלי קרקע בשכונת בית חנינא, שחיים בכפר הישן בסמוך לאדמתם, נחשבים לנפקדים. במקרה זה, בהליך הרישום הנדרש מהם מאז שנת 2000, תופקע הקרקע מידיהם (או מידי יורשיהם) ותעבור לידי האפוטרופוס לנכסי נפקדים.

155 משרד הפנים גם ביצע הריסות בתים בג'בל מוכבר - ערב א-סוואחרה בעת המגעים שהתנהלו בין תושבי השכונה לעירייה לחתום על אמנה דומה לזו שנחתמה בחוד אל-טאבל, מה שהביא לטרפוד המהלך. ראו בהמשך בעמ' 85-86.
 156 **מכתב מראש העיר, אהוד אולמרט, אל מר מאיר מרגלית, חבר מועצת עיריית ירושלים**, 4/06/1999.
 157 **מכתב מראש העיר, אהוד אולמרט, אל מר מאיר מרגלית, חבר מועצת עיריית ירושלים**, 30/04/1999.
 158 על פירוט הנהלים החדשים ראו עמ' 61-63 לעיל.





סיבה נוספת לבעייתיות המיוחדת של הנהלים החדשים ביחס לבית חנינא, נעוצה בפופולריות הרבה של השכונה בקרב רוכשי קרקעות מחוץ לירושלים, המבקשים לבנות בה בית. רוכשי קרקעות רבים בבית חנינא באים מהפרברים הערביים של ירושלים שמחוץ לתחום שיפוטה, כגון א-רם ואל-בירה הגובלים בשכונה, מרמאללה הסמוכה, או ממקומות אחרים בגדה המערבית או בחו"ל. גם כאן, משמעות הנוהל החדש - שבמקרה זה אינו מסתפק עוד בהסכמי מכירה לצורך הוצאת היתר בנייה, אלא מחייב רישום של הרוכשים בטאבו או אצל פקיד ההסדר - היא, שרוכשים אלה יחשבו גם הם לנפקדים ויהיו מנועים מלממש את זכותם על הקרקע. כך, הנוהל החדש, ביודעין או שלא ביודעין, מונע ממי שאינם תושבי מזרח ירושלים לבנות בבית חנינא ולעבור להתגורר בה.



2. ג'בל מוכבר/ערב א-סוואחרה

כללי

התכניות לשכונת ג'בל מוכבר/ערב א-סוואחרה,¹⁵⁹ הממוקמת מזרחית לשכונת תלפיות מזרח, הן במידה רבה התכניות המגבילות ביותר שהוכנו במזרח ירושלים, מבחינת היקף זכויות הבנייה המצומצם.

בעיית התכנון המרכזית בג'בל מוכבר/ערב א-סוואחרה היא היעוד הבלתי סביר של שטחי נוף פתוח על פני רוב שטחי השכונה. למעשה, אלו הן התכניות בעלות אחוז שטחי נוף פתוח הגבוה ביותר בכל מזרח ירושלים. בנוסף, נקבעו בתכניות אחוזי בנייה נמוכים במיוחד, בנימוק של שמירה על אופיו "הכפרי" של המקום. השילוב של שטחי נוף פתוח נרחבים ואחוזי בנייה נמוכים בשטחים המיועדים למגורים, מוביל לכך שכבר כעת אין התכניות מספקות מענה לצרכי האוכלוסייה, לא כל שכן מענה לצרכים עתידיים.

לג'בל מוכבר/ערב א-סוואחרה הוכנו שתי תכניות: **תכנית 2691** - ג'בל מוכבר, **ותכנית 2683 א'** - ערב א-סוואחרה (ראו מפות מס' 7 ו-5, בהתאמה). בעיני התושבים, החלוקה לשתי תכניות היא שרירותית, ואינה משקפת את המבנה החברתי של השכונה. החלוקה מבחינה בין חלק קטן יחסית, הפונה לכיוון צפון, שהוא חלק מהאגן החזותי של העיר העתיקה (תכנית 2691), לבין רוב חלקי השכונה, הפונים מזרחה ודרומה אל מורדות מדבר יהודה ונחל קדרון (תכנית 2683 א').¹⁶⁰ התכניות הוכנו ואושרו בתקופות שונות. תכנית 2691 היא מוקדמת יחסית, הכנתה החלה ב-1978 וניתן לה תוקף ב-1987, ואילו תכנית 2683 א' החלה ב-1987 ונכנסה לתוקף ב-1996.

בשנים האחרונות החלו גם רשויות התכנון להבין כי יש צורך בשינוי התכניות לשכונה. זאת בעיקר לאור הלחץ הגובר בעקבות תכניות נקודתיות לשינוי ייעוד קרקע בשכונה, המוגשות על-ידי התושבים לאישורן של ועדות התכנון והבנייה המקומית והמחוזית. רשויות התכנון הביעו נכונות מסוימת לפתוח במגעים עם תושבי השכונה על הכנתה של תכנית חדשה, אולם הליך זה היה רצוף עד כה מכשולים - בין היתר בשל המשך מדיניות הריסת הבתים בשכונה.

159 למעשה יש להבחין בין האזור הגיאוגרפי, ההר שעליו יושבת השכונה (וכן שכונת תלפיות מזרח) הנקרא ג'בל מוכבר, לבין שמם הקולקטיבי של התושבים ממוצא בדואי, שהוא ערב א-סוואחרה. בשכונה עצמה יש חלוקה פנימית נוספת ל"כפרים" או תת-שכונות (למשל, אום-ליסון, קומבר ועוד). כמו כן יש להבחין בין סוואחרה אל-ערביה (המערבית), הנמצאת בתחום השיפוט של ירושלים, לבין סוואחרה א-שרקיה (המזרחית), הנמצאת מחוצה לו, בשטח הגדה המערבית. למרות זאת, התושבים רואים עצמם יישוב אחד עם סוואחרה א-שרקיה, כמו גם עם שכונת שיח' סעד, שאף היא נמצאת מחוץ לתחום השיפוט של ירושלים. לשם נוחות ייעשה מעתה שימוש בשם ג'בל מוכבר/ערב א-סוואחרה.

160 בתחום תכנית 2683 א' נכללו גם שטחים השייכים לצור באהר מדרום. מנגד, מספר משפחות המשתייכות לשכונה אין כלולות בתחומי תכנית 2691, אלא נמצאות בשטח לא מתוכנן מצפון, בינה לבין התכניות של אבו-טור, סילוואן וראס אל-עמוד (שטח שרק תכנית עמ/9 חלה עליו).



בעיות הנוגעות לריבוי שטחי נוף פתוח ואחוזי בנייה נמוכים בתכניות הקיימות

עוד קודם להכנת התכניות, ב-1970, הופקעו חלק מאדמות תושבי השכונה לטובת בניית תלפיות מזרח (סך הכל הופקעו 2,240 דונם). בתחום שנותר לאחר ההפקעות סומנו בתכניות רוב שטחי השכונה כשטחי נוף פתוח, שהבנייה בהם אסורה. **בתכנית 2691 נקבעו 69.8% משטחי התכנית כשטח נוף פתוח**, וסה"כ 73.6% שטח שאינו ניתן לניצול; **בתכנית 2683 א' נקבעו 59.5% משטחי התכנית כשטח נוף פתוח**, וסה"כ 61.4% שטח שאינו ניתן לניצול.¹⁶¹

לכאורה, השימוש הנרחב בשטחי נוף פתוח נובע ממיקומה של השכונה באזור בעל ערכי נוף גבוהים - אגן העיר העתיקה, מורדות מדבר יהודה ונחל קדרון. ואולם השוואה לשכונות פלסטיניות אחרות באגן העיר העתיקה מלמדת כי בשום מקום לא הוטלו הגבלות בנייה כה גורפות, גם לא בשכונות קרובות יותר לעיר העתיקה או בעלות רמת ניראות גבוהה יותר בעיר. ההבדל העיקרי הוא, ששכונות כמו סילוואן, אבו-טור או ראס אל-עמוד כבר היו בנויות וצפופות יותר בעת הכנת התכניות, ואילו בג'בל מוכבר/ערב א-סוואחרה המפותחת פחות, הוחלט להשאיר את המצב כפי שהוא במקום לאפשר לשכונה להתפתח בדומה לשכונותיה.

גם באזורים המיועדים למגורים על-פי התכניות, שהם פחות מרבע משטח התכניות הכולל,¹⁶² נקבעו אחוזי בנייה נמוכים. כך, **בתכנית 2691 נקבעו אחוזי בנייה של 25% בשתי קומות, ואילו בתכנית 2683 א' נקבעו אחוזי בנייה של 37.5% בשתי קומות**. אחוזים אלה מקבעים בשכונה צפיפות בנייה נמוכה מאוד, בוודאי בהשוואה לצפיפות הבנייה שנקבעה בתלפיות מזרח. זאת למרות שהשכונות מהוות למעשה רצף עירוני, ובנקודות מסוימות בתיהן ממש גובלים זה בזה. יתרה מזאת, קיים חוסר שוויון קיצוני בין תנאי התכניות לבין התנאים שנקבעו בתכנית 4558 למתחם "נוף זהב" - המוקף על-ידי תכנית 2691 אך אינו שייך לה סטטוטורית. במתחם זה, שבבעלות יהודית, נקבעו אחוזי בנייה גבוהים בהרבה: 140% ב-6 עד 9 קומות.

בעיות הנובעות מאי-התחשבות התכניות בהרכב הבעלויות על הקרקע¹⁶³

בעיה נוספת בתכניות לג'בל מוכבר/ערב א-סוואחרה היא, שבעת סימון שטחי הנוף הפתוח הרבים בתכנית, לא היתה התחשבות בהרכב הבעלויות על הקרקע בשכונה. כך נוצר מצב, שלפיו **הקרקעות המתוכננות והמיועדות למגורים מרוכזות בידי מספר פלגים (חמולות) או משפחות גרעיניות, ואילו קרקעותיהם של חלק גדול מהפלגים האחרים אינן מיועדות בתכנית למגורים**, או אינן כלולות בתחומי התכנית. בנוסף, יש בשכונה פלגים ומשפחות מחוסרי קרקע לחלוטין, שהתכנית אינה מספקת להם מענה.¹⁶⁴

161 ראו עיר שלם, 1999, עמ' 38-41.

162 20.5% משטח התכנית מיועדים למגורים; 24% משטח התכנית מיועדים למגורים; ובחיבור שתי התכניות יחד, 23.5% משטח התכניות מיועדים למגורים. **שם**.

163 סעיף זה מסתמך בין היתר על ניתוח של ד"ר ראסם חמאסי, המופיע במכתבו אל שאול בן שאול, סגן מהנדס העיר ירושלים ואחרים, 03.05.1999.

164 על דפוסי המגורים המסורתיים, ראו עמ' 22 לעיל.





זיהוי התפלגות הבעלות על הקרקע בשכונה ופריסתה המרחבית, יכול להיעשות אף שלא קיים הסדר קרקעות בשכונה, ואין נסחי רישום מקרקעין - על סמך "ידע מקומי" של התושבים עצמם. במסגרת סקר תושבים שנערך בשכונה על-ידי **במקום**,¹⁶⁵ נעשה ניסיון ראשון לשרטט מפת בעלויות על הקרקע, ללא ציון שמות הבעלים. ליוזמה כזו עשויה להיות חשיבות גם בהקשר לנהלים החדשים והבעייתיים להוכחת בעלות על הקרקע שקבעה לאחרונה העירייה.

הקרקעות בג'בל מוכבר/ערב א-סוואחרה אינן מוסדרות. כפי שצוין,¹⁶⁶ מאז תחילת 2002 החלה העירייה לדרוש מתושבים המגישים בקשות להיתרי בנייה באזורים שאינם מוסדרים, להכין תשריט לצרכי רישום (תצ"ר) כתנאי לקבלת היתר בנייה, וללוותו בהתחייבות של עורך דין לרשום את התצ"ר בתוך 5 שנים במרשם המקרקעין. **בפועל, בשל הוראות העירייה הנוגעות להכנת תצ"ר, לא ניתן כמעט לקבל היתרי בנייה בשכונה זה שנה וחצי.**

מפת בעלויות אשר תוכן על-ידי התושבים עצמם ותקבל את אישור כל התושבים, תוכל לעמוד במרכזו של הליך מינהלי חדש אשר יהווה אלטרנטיבה לדרישה לתצ"ר. מפה כזו תוכל להפחית את חששות העירייה בדבר בנייה של תושבים על גבי קרקע שאינה שייכת להם. במקביל, היא תאפשר לתושבי השכונה לשוב ולקבל היתרי בנייה.

ההצעה לתכנית חלופית לג'בל מוכבר/ערב א-סוואחרה

ההגבלות הרבות בתכניות הקיימות לג'בל מוכבר/ערב א-סוואחרה והעובדה שהתכניות לא ענו על צרכי התושבים, ובעיקר על צרכי הדיור שלהם, יצרו בשכונה מצוקה אמיתית. לכך התווספו צווי הריסה מינהליים שהוציאו העירייה ומשרד הפנים והחשש מפני הוצאתם של צוים נוספים וביצוע הריסות נוספות. בתגובה לכך התארגן במהלך 1999 ועד תושבי ג'בל מוכבר/ערב א-סוואחרה בסיוע האגודה לזכויות האזרח, הוועד נגד הריסות בתים ועמותת **במקום**, כדי לנסות לגבש מתווה לתכנית חלופית לתכניות הקיימות.

165 הסקר נעשה במסגרת עבודה על מתווה לתכנית חלופית לשכונה, שבה היו מעורבים אדר' יהוטל שפירא, אדר' אילה רונאל, אדר' שמואל גרואג, אדר' יעל פדן, ואדר' חיים יעקובי. את ממצאי סקר התושבים ריכז וניתח ד"ר ראסם חמאסי. **ג'בל מוכבר/סוואחרה אל גרבייה, הצעה לתכנית חלופית, טיוטא.** יזם התכנית: ועד תושבי ג'בל מוכבר/סוואחרה אל גרבייה. בתמיכת: האגודה לזכויות האזרח, הוועד נגד הריסת בתים ובמקום - מתכננים למען זכויות תכנון, 2000.

166 ראו עמ' 61-63 לעיל, בנושא הדרישות לקבלת היתרי בנייה.



עקרונות התכנית המוצעת היו: **הגדלת תחום השטח המותר למגורים; הגדלת אחוזי הבנייה המותרים ל-75% ב-4 קומות ברוב שטחי השכונה.** בנוסף יוגדרו אזורים לבנייה צפופה במרכז, שבהם ניתן יהיה לבנות עד 120% ב-4 קומות, ואילו במקבצי המגורים בשולי השכונה יינתנו אחוזי בנייה עד 50%; **תוספת מוסדות ציבור בהתאם לצרכיהם הריאליים של התושבים ובתיאום עמם; והשלמת מערכות התשתית** (ראו מפות מס' 6 - 1 - 8, נספח ב').

היזומה להכנת התכנית החלופית זכתה להיענות ראשונית חיובית בדרגים הגבוהים ביותר בעירייה, לרבות ראש העיר לשעבר, ולהסכמה על עקרונות התכנית. אולם עד מהרה נקלע תהליך העבודה המשותף לקשיים: העירייה לא הסכימה לממן תכנית חדשה, בידי התושבים לא היתה אפשרות לשאת בנטל הכבד שבמימון תכנית חדשה, והריסות הבתים נמשכו.

השתלשלות הדברים בפרשה זו הראתה כי התכנון והמערכת התכנונית הופכים "בני ערובה" בידי מערכת אכיפת החוק והריסת הבתים. הריסות הבתים, אם כן, אינן רק השלב האחרון ב"שרשרת התכנון והאכיפה" במזרח ירושלים, אלא הן גם מגדירות ומגבילות את מרחב האפשרויות העומדות בפני התושבים, המתכננים וקובעי המדיניות. הריסת הבתים המתמשכת בג'בל מוכבר - ערב א-סוואחרה שיבשה הליך תכנוני אלטרנטיבי ושיתופי, שאולי יכול היה להציע פתרון לבעיות התכנוניות הקשות במזרח ירושלים.

עם זאת, מסתמן אולי פתח לתקווה בכך שבעת כתיבת דו"ח זה, מבקשת הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה במחוז ירושלים לקדם הכנת תכנית מתאר חדשה לחלקים בשכונה, לאור ההכרה במצבה התכנוני הירוד של השכונה, ותוך הבנה שהתכניות הקיימות אינן עונות על צרכיה הבסיסיים של האוכלוסייה במקום.



שער שלישי:

היבטים משפטיים ואנתרופולוגים

תכנון ובנייה, זכויות אדם וצדק במזרח ירושלים

עו"ד נטע עמר

מאז 1967 מצאו את עצמם תושבי מזרח ירושלים, בניגוד לרצונם, כפופים לדין הישראלי. האוכלוסייה הפלסטינית האזרחית במזרח ירושלים מונה כיום קרוב לחמישית מיליון תושבים ונמצאת תחת אחריותה ושליטתה האפקטיבית של מדינת ישראל, על-פי הדין הישראלי ודיני המלחמה הבין-לאומיים. דיני המקרקעין ודיני התכנון והבנייה היו למוקד מרכזי במאבק הקרקעות במזרח ירושלים, ושני הצדדים - מדינת ישראל מצד אחד, והתושבים הפלסטינים מצד אחר - עושים בהם שימוש.

על בסיס התפישה, כי מטרת המשפט לשרת את החברה, נוצרו כלים משפטיים מיוחדים אשר באמצעותם ניתן להתאים את החוק לצורכי האוכלוסייה המשתנים - פיתוח פרשנות ומדיניות משפטית הלוקחות בחשבון את כל הפרמטרים הרלוונטיים. הגמישות המשפטית היחסית נוצרה באופן ספציפי על מנת לאפשר שימוש יעיל בכלי המשפטי, לטובת החברה (Public Interest).¹⁶⁷

למרות נחיתותה האזרחית של האוכלוסייה הפלסטינית במזרח ירושלים מבחינה משפטית,¹⁶⁸ מותנית יכולתם של התושבים לנהל מאבק על מימוש זכויות אזרח בסיסיות כקניין פרטי, ברמת ה"אובייקטיביות" היחסית של המשפט הישראלי, כך שתאפשר להם לקדם בפועל באופן הוגן את טובתם כפרטים וכקהילה. השאלה הנשאלת היא - האם אכן מאפשרת מדינת ישראל לאוכלוסייה הפלסטינית במזרח ירושלים לנהל אורח חיים הוגן בתחום המקרקעין, התכנון והבנייה, ולהיאבק ככלל על קיומה באמצעות הכלי המשפטי.

167 העיקרון הנורמטיבי-משפטי העיקרי שהנחה ומנחה עד היום את החקיקה והפסיקה בתחום התכנון והבנייה הוא עקרון טובת הציבור (public interest). ראו דברי כב' השופט נ. עמית בה"פ ת"א 1150/96 י. גלילי ואח' נ' הוועדה המקומית ת"א ואח'; פ"מ תשנ"ז, 1, 241, 251: "חוק התכנון והבנייה מעצם שמו מבהיר שהוא בא לתכלית של תכנון ובנייה, ומעצם טיבו של התכנון שהוא מגביל את ניצול הזכויות של בעלי הקרקע, האחד למען וכנגד האחר, ושל שניהם למען הציבור, מבחינת איכות החיים ואיכות הסביבה..."

ראו עוד על אינטרס הציבור באמצעות דיני התכנון והבנייה בע"א 3901/96 הוועדה המקומית לתכנון ובנייה רעננה ואח' נ' הרוויץ, פ"ד נו (4) 913, פסקאות 8-10.

168 תושבי ירושלים אינם אזרחים ישראלים אלא בעלי מעמד פגיע יותר של תושבי קבע. הם אינם זכאים לבחור בבחירות ארציות, חלות עליהן מגבלות מינהליות שאינן חלות על אזרחים ישראלים.





מבחן התוצאה מעלה תוצאות עגומות. יכולתם של הפלסטינים לבנות על אדמותיהם ולפתח כפרים ושכונות קיימים היא כמעט בלתי מושגת. רבים אינם זוכים למימוש זכויות בסיסיות כזכות לקורת גג, לשימוש בקניין פרטי ולפיתוח סביבתי וחברתי. הטיעון המועלה על-ידי הרשויות הישראליות מתמקד בתופעה על פיה בונים הפלסטינים במזרח ירושלים ללא היתר. טיעון זה מסתמך על הנחה - שלא נבדקה לעומקה באופן מספק על-ידי הרשויות - כי הכלי המשפטי הקיים משרת באופן הוגן את האוכלוסייה הפלסטינית, אך הפלסטינים בוחרים להפרו ולא לפעול על פיו.

אין חולק, כי פלסטינים רבים בונים ללא היתר. עם זאת, הסוגיה החשובה היא - **האם נעשה הדבר מתוך בחירה של "פורעי חוק" שעליהם מוטלת ה"אשמה", או מתוך אילוץ.** לאור מרכזיותו של השיח הציבורי סביב נושא האשמה בהקשר התכנון והבנייה במזרח ירושלים, ועל-אף שהמשפט הרלוונטי משתרע גם על התחום המינהלי, תבחן רשימה זו את שאלת הגינות המשפט הישראלי בהקשר הנדון, באמצעות התמקדות בשאלת האשמה.

אחת הבעיות המרכזיות של החלת השיח החברתי לתוך השיח המשפטי בתחום התכנון והבנייה היא, הסיווג וההגדרה של עברות על חוק התכנון והבנייה התשכ"ה - 1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה) כעברות אחריות מוחלטת. משמעות הדבר, כי אשמת מבצע העברה והמסייעים לו תלויה אך ורק בביצועה הפיזי של הבנייה ללא היתר, ואין חשיבות משפטית לשאלת הנסיבות האישיות, החברתיות והכלכליות של מבצעי העברה. הבונה ללא היתר הופך, בעצם הבנייה, לעבריין, בניגוד לעברות פליליות אחרות שבהן בודקים את "היסוד הנפשי" של החשוד לכאורה בביצוע העברה. עם זאת, הותיר המשפט הפלילי פתח לשקילת הנסיבות האמורות במסגרת העלאת טענת "הגנה מן הצדק", על-ידי הנאשם. טענה זו מאפשרת לבדוק את מכלול הנסיבות ואת תקינות ההליכים שהובילו לפתיחת ההליך המשפטי, ואת הגינות ההליך מבחינת הנאשם במובן הרחב ואף לבחון את מידת העקביות של התנהגות השלטונות. מטרת ה"הגנה מן הצדק" היא לאזן בין האינטרס הציבורי שבקיום ההליך הפלילי לבין אינטרס הפרט, שלא ייעשה שימוש בלתי הוגן או בלתי סביר או בלתי נחוץ, בהליך הפלילי.¹⁶⁹

רשימה זו תמנה את הנסיבות המשפטיות והחברתיות המבססות את הצורך בהחלת דוקטרינת ה"הגנה מן הצדק", תעלה את מגוון הטענות הרלוונטיות כנגד קיומה של אשמה פלילית ולבסוף, תציג מספר הצעות לפיתוח מדיניות משפטית חלופית, שתענה על צרכי הציבור מחד, ואשר לא תפגע בזכויותיו הבסיסיות מאידך.

169 ב' אוקון, ע' שחם "הליך ראוי ועיכוב הליכים שיפוטי", **המשפט ג** 1996, 265, 279.



1. הנסיבות המשפטיות והחברתיות

פגיעות של הקרקע ופגיעות חברתית

ברקע העלאת הטענה בדבר אשמת התושבים הפלסטינים, ניצבות הן רמת הפגיעות הגבוהה של אדמות מזרח ירושלים החשופות להפקעה, והן רמת הפגיעות החברתית-כלכלית הגבוהה של תושביה הפלסטינים. רמת הפגיעות הגבוהה של אדמות מזרח ירושלים, המהווה בסיס להחלשת זכות הקניין של הפלסטינים על האדמות שבבעלותם, נובעת הן מהחלת חוק נכסי נפקדים התש"י - 1950 על שטח מזרח ירושלים והן מהקפאת הליכי הסדר הקרקעות לאחר שעבר השטח לשליטה ישראלית ב-1967. מצב זה גרם לכך שיכולתם של התושבים להוכיח באופן מוחלט את בעלותם על אדמותיהם ירדה באופן דרסטי, ואף אדמות שהבעלות עליהן מוכחת, חשופות להקנייתן לאפוטרופוס לנכסי נפקדים. מאז שנת 2000 נוספו קשיים חדשים מצד משרד הפנים ועיריית ירושלים, במסגרתם נדרשים בעלי הקרקע להסדיר את מעמד הקרקע, לרשום עליה בעלות ולהוכיח בעלות זו בקפדנות מופרזת, כתנאי לקבלת היתר בנייה.

מנגד, רמת הפגיעות החברתית של תושבי מזרח ירושלים מתבטאת ברמת הכנסה נמוכה יחסית, המקשה על קבלת היתר בשל מגבלות כספיות (אגרת רישוי, אגרת פיתוח, היטל השבחה ומס רכוש). הצורך החיוני בליווי עורך דין ואדריכל כחלק בלתי נפרד מפנייה לרשויות התכנון, עקב הקושי המשפטי והתכנוני לעמוד בנהלים החדשים, העלה את עלויות ההליך התכנוני והחליש עוד יותר את יכולתם של התושבים למצות באופן מרבי את ההליכים המשפטיים העומדים לרשותם. בנוסף יש להזכיר, כי החרפת הסכסוך הפוליטי בין ישראל לפלסטינים ב-2000 והתדרדרות המצב הכלכלי-חברתי, השפיעו השפעה ישירה על יכולות ההשתכרות של האוכלוסייה הערבית במזרח ירושלים.

פגיעות הקרקע והפגיעות החברתית משמשות בסיס הכרחי לבדיקת מידת ההגנות השלטונית בסוגיה דנן. בנקודה זו ראוי לציין, כי דווקא לאור קיומם של גורמי שלטון מגוונים, צריכה בדיקה זו להיערך באופן הרואה את כל הגורמים כחלק ממערכת שלטונית אחת - הממשלה באמצעות משרד הפנים; עיריית ירושלים באמצעות ועדת התכנון המקומית; והגורמים המשפטיים המקצועיים באמצעות נציגי היועץ המשפטי לממשלה המופיעים בבתי המשפט לעניינים מקומיים בהליכים פליליים. כל אחד מהגורמים הנ"ל, המהווה חלק ממערכת שלטונית אחת, נושא באחריות משותפת למדיניות המשפטית הקיימת ולהשפעותיה השליליות על האוכלוסייה.

2. חוסר הגינות השלטון

חלל תכנוני

ניתוח ההתנהגות השלטונית של מדינת ישראל לאורך השנים, מעלה תמונה קשה של חוסר הגינות ושל פגיעה בזכויות אדם בסיסיות. כאמור בדו"ח זה, החלל התכנוני במזרח ירושלים, שנתמלא רק בהדרגה



ובאטיות, היה חלק ממדיניות התכנון, שהגבילה את הבנייה ואת הפיתוח באזורים אלה במשך קרוב ל- 30 שנה. שיקולים דמוגרפיים וטריטוריאליים האפילו על חובותיהן הבסיסיות של רשויות התכנון על-פי המשפט הציבורי - לנהוג בסבירות, בהגנות, במידתיות ובשוויון. אמנם חוק התכנון והבנייה אינו מחייב את רשויות התכנון לתכנן, והן פועלות בהתאם לשיקול דעתן, עם זאת, את החובה הפוזיטיבית לתכנן, בניגוד לאי-תכנון או תכנון מתמשך שאין לו תוצאות מעשיות, ניתן להסיק ממספר היבטים של ההליך התכנוני. היבט ראשון הנו עקרון תכנון לטובת הציבור. אין חולק, כי תכנון לטובת הציבור משמעו תכנון הרגיש לצרכי הציבור המשתנים. הרשות אמונה על איסופו ועל ניתוחו של המידע הקובע את צרכי הציבור, וזאת, תוך נקיטת צעדים אקטיביים. על כן, האקטיביזם התכנוני הוא ממהותו של ההליך התכנוני הנאות, המקיים את חובת התכנון לטובת הציבור.

היבט שני הנו עקרון פרשני, על-פיו הופכת לעתים סמכות רשות המוטלת של רשות מינהלית כלשהי, לסמכות חובה. פרשנות זו ננקטת, בדרך-כלל, כאשר פירוש הסמכות, על-פי משמעותה המילולית, מסכל את מטרת החוק או עלול לגרום לתוצאות קשות.¹⁷⁰ כך מטרתו של חוק התכנון והבנייה, שנועד לקדם פיתוח ולא לעצרו, סוכלה באמצעות הכנסת שיקולים פוליטיים ודמוגרפיים למערך התכנון במזרח ירושלים. אחד השיקולים העיקריים בהחלת החובה על רשויות התכנון לתכנן באופן אקטיבי הוא, במקרה שבו אי-הפעלת הסמכות תגרום לפגיעה בזכויות יסוד של האזרח.¹⁷¹ על כן, הפגיעה המתמשכת בזכויות הפלסטינים במזרח ירושלים לקניין פרטי,¹⁷² לקורת גג¹⁷³ ולפיתוח¹⁷⁴ מחייבת את רשויות התכנון ליזום תכניות, מקום שהציבור הפלסטיני המוחלש אינו יכול ליזום אותן בעצמו, בייחוד לאור פגיעות הקרקע והפגיעות החברתית שצוינה לעיל.

היות וההליך התכנוני הנו תנאי הכרחי תדיר למימוש זכויות אדם מגוונות, העדר יוזמת תכנון או תכנון שמימושו מתמשך במהלך תקופות ארוכות, משפיעים ישירות על היקף הפרת זכויות אדם רבות וביניהן הזכות לתנאי מחיה בסיסיים. זכות זו נובעת מהזכות לכבוד¹⁷⁵ וכוללת בין השאר את הזכות למזון, לדיוור וקיומם של שירותים חברתיים נחוצים. מכאן, שהיקף הפרת זכויות האדם של התושבים הפלסטינים משתרע גם על זכותם לנגישות למקורות מים,¹⁷⁶ חשמל וביוב, המהווים חלק בלתי נפרד מההליך התכנוני

170 רענן הר זהב, **המשפט המינהלי הישראלי**, ירושלים, 1996. עמ' 115.

171 ראו **הר זהב לעיל**, 117 המצטט את בג"צ 150/69 **רייך נ' מנהל אגף העתיקות והמוזיאונים**, פ"ד כד(1) 204.

172 זכות הקניין היא זכות אדם בסיסית על-פי סעיף 3 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ועיקרה של הפסיקה בענייני תכנון ובנייה בתחום זכויות האדם נוגעת לזכות הקניין של הפרט. בית המשפט ציין במפורש, כי שמירה על זכות זו מבטיחה את החירות, ומפתחת את האישיות. בע"א 3901/96 **הוועדה המקומית לתכנון ובנייה רעננה ואח' נ' הורוויץ**, פ"ד נו(4) 913, פסקה 7.

173 הדין הבין-לאומי קובע את זכותם של האזרחים לקורת גג - לדוגמה, סעיף 25 להכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם משנת 1948 מצוין, כי "כל אדם זכאי לרמת חיים נאותה, לבריאותם ולרווחתם שלו ושל בני ביתו, לרבות... שיכון..."; וסעיף 8 להצהרה על הזכות לפיתוח מפרט, כי על המדינות לנקוט בכל האמצעים ליישום הזכות לפיתוח ולהבטחת שוויון הזדמנויות בהשגת קורת גג.

174 הזכות לפיתוח, שעוגנה לראשונה בהצהרה על הזכות לפיתוח משנת 1986.

175 **בג"צ 161/94 מדינת ישראל נ. אטרי**, תקדין עליון 94 (1) 1283. הזכות מעוגנת בסעיף 25 להצהרה האוניברסלית בדבר זכויות האדם משנת 1948.

176 לזכות לשוויון באספקת מים ראו עתירה שהוגשה על ידי עדאלה והסתיימה באספקת מים חלקית, בג"צ 3586/01 **המועצה האזורית לכפרים הלא מוכרים בנגב ואח' נ' שר התשתיות הלאומיות**, תק-על(1)2003, 1703.



המקיף, שהוזנח.

אי-שיתוף הציבור הפלסטיני

היבט נוסף של חוסר ההגינות השלטונית, מתבטא באי-שיתוף הציבור הפלסטיני בתכנון מזרח ירושלים.¹⁷⁷ אף לאחר שהחל התכנון באזור מזרח ירושלים, לא נערכו בדיקות תקופתיות עם הציבור עצמו, באשר להתאמת התכניות הקיימות לצרכיו המשתנים. עקרון שיתוף הציבור כחלק מטובתו ומזכותו להליך הוגן, צריך להתבטא לא רק בהליכים המאפשרים יוזמת הליך תכנוני או תגובה להליך ספציפי, אלא בבדיקה תקופתית של המצב התכנוני, תוך כדי חובת התייעצות עם גורמים רלוונטיים בקהילה או באזור המדובר. זאת, כיוון ש"האינטרס הציבורי, שעל קידומו אמונות רשויות התכנון, מחייב כי אלה לא תעצומנה את עיניהן למראה צרכי החברה המשתנים, ושינויים בסדרי העדיפות החברתית" וכי "עם שינוי העתים, משתנים הצרכים ועמם גם התנאים המיוחדים לספקם"¹⁷⁸ דווקא לאור חולשתו הממסדית הניכרת של הציבור הפלסטיני, היה על רשויות השלטון לנהוג בקפדנות בעיקרון זה ולא להזניחו. דוגמה ברורה הנה התניית בנייה בשכונות הפלסטיניות בצפון ירושלים בהכנת תכניות איחוד וחלוקה, בזמן שהכנתן מתעכבת ומתמשכת זה 4 עד 7 שנים, ואף תכנית פרט לאחת, טרם אושרה. לאור חלוף הזמן, ראוי היה לקיים פגישות היוועצות, בשיתוף הציבור שנפגע ישירות מהעיכוב התכנוני ולשקול את התאמת תכניות האיחוד והחלוקה לצרכים העכשוויים.

אפליה שיטתית

ההיבט הבולט ביותר בחוסר הגינות השלטון הישראלי ביחסו כלפי האוכלוסייה הפלסטינית במזרח ירושלים הנו האפליה השיטתית. קיומן של שתי קהילות שונות - היהודית והערבית - בתוך מרחב תכנוני משותף בעיר ירושלים, מקצין את התמונה, על-פיה פער ההתפתחות התכנונית נוטה באופן בלתי סביר לטובת האוכלוסייה היהודית. התנהלות רשויות התכנון השונות במרחב התכנוני של העיר, הן במשרד הפנים והן בעיריית ירושלים, מעלה את השאלה הנוקבת על עצם ההכרה בקיומה של האוכלוסייה הפלסטינית. בעוד האוכלוסייה היהודית היא בעלת ניראות לא רק בהיקף הבנייה המאושרת, באחוזי הבנייה הגבוהים ובקיבולת יחידות הדיור, אלא גם בהיקף התכנוני הנרחב; האוכלוסייה הפלסטינית היא עדיין בגדר נוכחת-נפקדת, ותוספת יחידות הדיור החוקית אף אינה מספקת את צרכי הגידול הטבעי, קל וחומר פיתוח עתידי. בנוסף, האפליה, המתבטאת אף באכיפה המוגברת בשכונות מזרח ירושלים, הופכת את תושבי מזרח ירושלים למטרה מועדת להגשת כתבי אישום חוזרים ונשנים.

למרות החלת נהלים זהים על שתי האוכלוסיות, יש לנהלים - עקב מצבן השונה של האוכלוסיות מבחינה כלכלית-חברתית, מבחינת הקשר לשלטון מרכזי והמקומי, ומבחינת הבעלות הקניינית על האדמה - השפעה

177 עקרון שיתוף הציבור בהליכי תכנון הנו עקרון נורמטיבי מוכר, ראו: E. R. Alexander, **Planning Rights: Toward Normative Criteria for Evaluating Plans**, International Planning Studies, Vol 7, No. 3. pp 191, 196.

178 בג"צ 1696/91 יצחקי נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה - "המרכז", פד"י (1) 292, 296.





שונה עליהן. כך, על-אף שבדיקת עקרון השוויון משתרעת על מצבים שתיתכן בהם אפליה מכוונת, היא חלה גם על מצבים, שבהם מוצאת האפליה את ביטויה בפערים בלתי מוצדקים בתוצאה.¹⁷⁹ כך לדוגמה הקשיים בהכחת בעלות אינם משפיעים באופן חריף על אוכלוסיית מערב ירושלים, כיוון שהאדמות שם מוסדרות ברובן המכריע, ואינן פגיעות להפקעה כאדמות מזרח ירושלים. דוגמה נוספת היא הדרישה להמצאת כתבי שיפוי מצד מגישי תכניות במזרח ירושלים. כיוון שתכניות המתאר לשכונות מזרח ירושלים אינן מתאימות לצרכיה המתפתחים של האוכלוסייה הפלסטינית, התכנון אינו נעשה, כבמערב ירושלים, ביוזמה מוסדית אלא לרוב, ביוזמה פרטית. הוראות כתבי השיפוי מאלצות אם כן, תושבים פלסטינים במזרח ירושלים לשאת בנטל מימון תכניות שיש להן למעשה חיוניות ציבורית. כך, הוראות ונהלים דומים, משפיעים לרעה על האוכלוסייה הפלסטינית המוחלשת, אף ללא כוונה, בהסתמך על התעלמות מנתוני הרקע השונים בין שתי האוכלוסיות.

הריסות בתים

למרות כל המתואר לעיל, ממשיכה מדינת ישראל באופן שיטתי להפעיל את אחד האמצעים הדרסטיים ביותר כלפי הבנייה ללא היתר - הריסת בתים. כך, לא רק שהמדינה אינה רואה עצמה מחויבת על-פי החוק לספק קורת גג לתושביה בכלל ולתושביה הערבים בפרט - הקצאת אדמות מדינה לבניית דיור ציבורי לדוגמה, מיושמת במסגרת שיקול דעתה רק כלפי המגזר היהודי - היא אף מאמצת מדיניות אקטיבית של הריסת בתים פלסטיניים, שלשיטתה, הנה חלק מההתמודדות עם הבנייה ללא היתר. לאור העדר התכנון המתאים, הפרת זכויות האדם הנרחבת, אי-שיתוף הציבור הפלסטיני בקבלת ההחלטות והאפליה השיטתית, ההגיונות מחייבת לכל הפחות, שלא להרוס בתים, שנבנו אמנם ללא היתר, אך מתוך אילוץ עקב החלת מדיניות משפטית נוקשה ומקשה.

3. דוקטרינת "הגנה מן הצדק"

המישור הפלילי אינו מתאים לטיפול בתופעה

מהמתואר לעיל עולה תחושה, כי המישור הפלילי אינו מתאים לטיפול בתופעת הבנייה ללא היתר.¹⁸⁰ בעוד רשויות התכנון מסירות מעליהן את האחריות הציבורית לקדם תכנון ובנייה על-פי החוק, הן עושות 'קרימינליזציה' של הציבור הפלסטיני, באמצעות שימוש סלקטיבי בחוק, בעיקר בפרק העונשין שבו (פרק י' לחוק התכנון והבנייה). בנוסף על כך יש לזכור, כי המישור הפלילי אינו משיג את מטרתו, להפסיק את הבנייה ללא היתר, בעיקר, יש להניח, כיוון שהוא אינו פותר את בעיית מצוקת הדיור של תושבי מזרח ירושלים. בנוסף, נקיטת אמצעים פליליים אך מחריפה את הניכור הקיים ממילא בין הציבור הפלסטיני לרשויות השלטון.

179 ראו גישת הפסיקה בנושא האפליה התוצאתית בבג"צ 104/87 **נבו נ' בית הדין הארצי לעבודה**, פד"י מד(4) 749, 759: "...המבחן לבדיקת קיומה או אי-קיומה של הפליה הוא אובייקטיבי ולא סובייקטיבי...ולצורך קביעת קיומה של אפליה יש לבחון את התוצאה הסופית, כפי שהיא מצטיירת במציאות החברתית".

180 **אוקון ושחם**, עמ' 269, הערת שוליים 3.

נורמה אסורה אך רווחת

דוקטרינת "הגנה מן הצדק" חלה גם במקרים שבהם פעלו נאשמים לפי נורמה אסורה אך רווחת.¹⁸¹ כך, דווקא נפוצותה של תופעת הבנייה ללא היתר במרחב הגיאוגרפי המסוים של ירושלים, לאור קיומם של מאפיינים קרקעיים, חברתיים ופוליטיים מוגדרים, מעידה יותר מכל על שורשיה האזרחיים ולא הפוליטיים, שעל השלטון להתמודד איתם.

ליקויים בפעולות הרשות התובעת

הדוקטרינה חלה באופן ספציפי, כאשר ראוי לאינטרס הקהילה בהעמדה לדין ליסוג מפני אינטרס הבטחת התנהגות נאותה מצד הרשות,¹⁸² וכאשר ישנה פגיעה בעקרונות האחריות, ההגנות והסבירות של הרשות בניהול ההליכים קודם להבאת הנאשם לדין.¹⁸³ מהמתואר לעיל עולה, כי בעוד מדינת ישראל התמקדה באמצעות רשויות התביעה בהעמדה לדין, היא התרשלה בהפעלת רשויות התכנון לצורך קידום הליכי תכנון מתאימים, לטובת האוכלוסייה הפלסטינית כיום ובעתיד. המשך הטלת האשמה על הציבור הפלסטיני בגין אי-השגת היתרי בנייה, משמעה מתן תמריץ שלילי לרשויות התכנון להמשיך בתכנון העצל, הנגוע בשיקולים זרים ומפלים, ובהקפאת מדיניות משפטית פסולה, שהציבור הפלסטיני אינו יכול לעמוד בה. הדוקטרינה חלה גם במקרים שקיימת בהם אכיפה סלקטיבית, שנעשתה מתוך מניעים פסולים.¹⁸⁴ שיקולים דמוגרפיים וטריטוריאליים, המכוונים עד היום את מדיניות התכנון כפי שהיא באה לידי ביטוי בתכנית המתאר החדשה לעיר ירושלים, העומדים בין השאר בבסיס מדיניות הריסת הבתים, אינם יכולים לשמש בסיס לגיטימי להאשמת ציבור שלם בחריגה מהמכסות האתניות-לאומיות שמציבים שיקולים פסולים אלו.

מכאן, הטענה המטילה את אשמת הבנייה ללא היתר על הציבור הפלסטיני לבדו, אינה מבוססת. רשויות השלטון בישראל נושאות בחלק ניכר מן האשם, באמצען מדיניות משפטית בלתי הוגנת ומוטה על בסיס השתייכותם הלאומית של בעלי הבתים. מדיניות זו אינה מאפשרת לפלסטינים תושבי מזרח ירושלים לנהל מאבק הוגן באמצעות הכלי המשפטי, כדי לקדם את טובתם האזרחית בתחום התכנון והבנייה. פיתוח מדיניות משפטית חלופית, אם כן, הוא הכרח שאין מנוס מפניו. זאת, כדי לקדם את האינטרס הציבורי בכלל ושל האוכלוסייה הפלסטינית בפרט, בסדר ציבורי ופיתוח סביבתי וחברתי.

181 **אוקון ושחם**, עמ' 270.

182 **אוקון ושחם**, עמ' 271; א' פורת, "הגנה מן הצדק בעידן החוקתי", **קריית המשפט**, עמ' 381, 394.

183 **אוקון ושחם**, עמ' 272; פורת, עמ' 401-402.

184 **פורת**, עמ' 403.

4. מדיניות משפטית חלופית

מדיניות משפטית חסרת בסיס חוקי

המדיניות המשפטית הקיימת לוקה במספר בעיות. רשויות התכנון אימצו נהלים חדשים חסרי בסיס חוקי כלל ועיקר, אף שייתכן שנולדו מתוך צורך ציבורי לגיטימי. כך לדוגמה הדרישות החדשות להכין תכנית לצרכי רישום (תצ"ר) כתנאי לסימון קווי בניין, גם במקרקעין שאינם מוסדרים, או חיוב בעלי קרקעות תחת הסדר שאינם רשומים במרשם המקרקעין להחתים על הבקשה להיתר בנייה לפחות אחד מהאנשים הרשומים על לוח התביעות או לוח הזכויות הלא-סופי. למרות הצורך המובן בסדר ובמניעת פלישה לקרקעות אחרים, קיימות דרכים אחרות, שפגיעתן בזכויות בעלי הקרקע פחותה, ושבאמצעותן ניתן להשיג את המטרה הראויה של פיקוח על הבנייה, וידוא קיומן של זכויות במקרקעין ומניעת הסגת גבול.

צדק חלוקתי וצדק מתקן

היבט נוסף במדיניות המשפטית הקיימת הנו נקיטה בנהלים זהים למצבים שצריך לאמץ בהם גישה דיפרנציאלית הן ברמת התכנון והן ברמת האכיפה. זאת, על בסיס ההנחה, כי דיני התכנון והבנייה אמורים להוות את הנוסחה לשמירה על איזון בין זכויות הקניין מצד אחד לבין עקרון טובת הציבור מצד אחר.¹⁸⁵

המרחב המזרח ירושלמי מאופיין בחולשה של שני צדי המשוואה. מצד אחד זכות הקניין פגיעה, הן בפני הפקעה, אך הן בפני פלישה והסגת גבול. מצד אחר, עקרון טובת הציבור הפלסטיני במזרח ירושלים מבחינה תכנונית וקרקעית, מופר באופן שיטתי מאז 1967. במקרה כזה יש לחלק את המשאבים הציבוריים באופן שיש בו צדק היסטורי שמטרתו לתקן עוולות עבר ולאפשר עתיד לציבור הפלסטיני, באופן יחידני וציבורי כאחד. כך, קבעה הפסיקה לאחרונה כי "...החובה לשקול שיקולים של צדק חלוקתי היא חלק בלתי נפרד מסמכותה של רשות מנהלית, אשר בסמכותה להחליט על הקצאת משאבים מוגבלים."¹⁸⁶ במסגרת זו ניתן להחיל מדיניות אשר תגדיר מחדש את אחוזי הבנייה, קיבולת יחידות הדיור, שטחי האיחוד והחלוקה, ותשנה את היחס בין שטחי הנוף פתוח. לצורך יישום שינויים הכרחיים אלו, ראוי אף לשנות את חלוקת משאבי כוח האדם בתוך עיריית ירושלים בתחום התכנון והבנייה.

כפי שהוזכר לעיל, "...יחס של שוויון אינו מוביל תמיד לתוצאה צודקת, ולעתים יש לנהוג בחוסר שוויון כדי להשיג צדק, הכל בהתאם למטרה אליה אנו שואבים להגיע. כשנקודת המוצא ההתחלתית של האחד נחותה משל רעהו יש צורך להעניק לו יותר כדי להביא את השניים לידי שוויון... הצדק שבתוצאה הוא הקובע ולא קדושת העיקרון של השוויון, שבא רק לשרת את מטרת הצדק."¹⁸⁷ על כן, שיקולי צדק מתקן צריכים להיכלל

185 ראו ע"א 3901/96, הע"ש 2, פסקה 10 וכן הפניה שם לע"א 8797/99 **אנדרמן ואח' נ' ועדת הערר המחוזית לפי חוק התכנון והבנייה - חיפה ואח'**, פד"י נו(2), 466. וכן ראו ע"א 8797/99, הע"ש 2, פסקה 21.

186 **בג"צ 3939/99 עמותת "שיח חדש- למען השיח הדמוקרטי" ואח' נ' מינהל מקרקעי ישראל ואח'**, פד"י נו(6), 25, פסקה 39.

187 **בג"צ 720/82 אליצור אגוד ספורטיבי דתי סניף נהריה נ' עיריית נהריה ואח'**, פ"ד לז(3), 17, 21.



בחלוקת המשאבים מחדש: "ש[ל]א אחת רואות רשויות ציבוריות לעודד מגזר מסוים באוכלוסייה על-ידי מתן הקלות, הנחות, פטורים או סובסידיה, כשקיימים שיקולים ציבוריים ראויים למתן טובות הנאה אלה."¹⁸⁸ כך, נהלים המוחלים באופן שוויוני צריכים להשתנות באופן המכיר בבעייתיות של מקרקעין לא מוסדרים והפיכת אדמות לנכסי נפקדים, ולא מתעלם מהן במחיר פגיעה מופרזת בזכויות בעלי הקרקעות. זאת, כל עוד לא נקבע הסדר פוליטי המסיים את הסכסוך באופן סופי במזרח ירושלים.

דווקא לאור קצב הפיתוח הממסדי העצל בעבר, יש לעודד את האוכלוסייה הפלסטינית לבנות, באמצעות פיתוח מדיניות מקלה, שתסייע בידיה להשיג היתרי בנייה חוקיים. כך מוצע לקבוע מדיניות דיפרנציאלית של אגרות והיטלים לתושבי מזרח העיר, ולהפסיק את הדרישה הגורפת להמצאת כתבי שיפוי מיוזמי תכנון, באם אלו תכניות, שממלאות חלל תכנוני ממסדי.

אכיפת דיני התכנון והבנייה

גורמי הפיקוח והאכיפה על חוקי התכנון והבנייה מתחלקים, בחלוקה כללית, לרשויות התכנון ולמערכת בתי המשפט. ככל מערכת ציבורית, התפיסה המקובלת היא, כי גורמי הפיקוח והאכיפה פועלים על-פי קנה מידה אחד והוא דיני התכנון והבנייה, ומידת שיקול הדעת שניתנת להם בהפעלת המערכות השונות היא כביכול, מזערית. גישה זו בעייתית, בעיקר משום שהיא מסירה במידה ניכרת את האחריות הציבורית מכל אחד מבעלי הסמכויות הרלוונטיים, לגיבוש מדיניות אכיפה ותביעה אשר תתחשב בהשלכותיהם של הליכי התכנון והבנייה על זכויות האדם.

גישה פרשנית של בית המשפט ברוח זכויות האדם, עשויה להביא לתוצאות שיסייעו לקידום תכנון ולמניעת הריסת בתים באופן שיטתי. כך לדוגמה, סעיף 239(ב) לחוק התכנון והבנייה קובע, כי "משניתן צו הפסקה שיפוטי או הוגש כתב אישום, רשאי בית המשפט להורות למוסדות התכנון להימנע מלטפל בבקשה להיתר נושא צו ההפסקה או כתב האישום, עד לגמר ההליכים בבית המשפט". בפסיקה נקבע, כי השימוש שיעשה בית המשפט בסעיף זה יהיה מצומצם, לאור חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. זאת, כדי לאפשר לפרט "להכשיר" את הבנייה שהתבצעה ללא היתר או תוך סטייה מתנאי ההיתר.¹⁸⁹

בפסק דין תקדימי שניתן לאחרונה על-ידי בג"צ נקבע, כי במקרה ה"זועק לשמים" כשאינן דרך חוקית אחרת להושיט בו "סעד מן הצדק", ייתן בית המשפט סעד, אף אם אינו עולה בקנה אחד עם דבר חקיקה אחר, מכוח סעיף 15(ג) לחוק יסוד: השפיטה.¹⁹⁰ מכאן אנו למדים, כי למרות אימוץ העמדה המשפטית, לפיה הפרת חוקי התכנון והבנייה הנה תופעה מתפשטת¹⁹¹ ויש לנקוט נגדה ביד קשה, "סעד מן הצדק" הוא

188 **בג"צ 528/88 אביטן נ' מינהל מקרקעי ישראל ואח'**, מג(4), 297, פסקה 6.
 189 ע"פ (חיפה) 2339/01 הוועדה המקומית לתכנון ובנייה השומרון נ' איריס קוז זהבי, תק-מח (2)2001, 36369, פסקאות י"ז וכ"א לפסק דינו של השופט י', גריל.
 190 ראו לעיל בג"צ 3511/02.
 191 ע"פ 4603/90, 1465/91, 2829/92 **גבירצמן נ' מדינת ישראל; אדירים חברה לבניין ועבודות ציבוריות בע"מ ואח' נ' מדינת ישראל**, פד"י מז(2), 529, 554.



אפשרות קיימת. הגדרת המצב העובדתי והמשפטי הסבוך במזרח ירושלים כמקרה "זועק לשמים", עשויה להצדיק גיבוש מדיניות מקלה להגשת כתבי אישום וצווי הריסה מינהליים של רשויות התכנון במזרח ירושלים, בתקופת הביניים, עד להתאמת התכנון הקיים לצרכי האוכלוסייה.

ראוי לזכור כי השימוש בהריסת בתים ככלי ענישה או ככלי מנהלי, מצוי במסגרת שיקול הדעת המוחלט של הרשויות. כך הוצאת צו הריסה מנהלי על-ידי רשויות התכנון¹⁹² והוצאת צו הריסה שיפוטי על-ידי בית המשפט במסגרת הליך פלילי שהוגש בו כתב אישום כנגד מפר החוק,¹⁹³ אינן בגדר סמכויות חובה אלא בגדר סמכויות רשות. צווי עשה שיינתנו על-ידי בתי משפט כלפי רשויות התכנון עשויים לקדם ולזרז את ההליך התכנוני, ולא לפגוע את רשויות התכנון לפתח נהלים שיקלו על האוכלוסייה הפלסטינית קשת-היום.

הבנת הסיטואציה חסרת המוצא שתושבי מזרח ירושלים נמצאים בה, חשובה לצורך גיבוש סייגים לקביעתה של הפסיקה הידועה לפיה הפרת חוק התכנון והבנייה מתפשטת ברחבי המדינה, אשר מביאה להחמרה בענישה. תפיסה דיפרנציאלית יכולה לקדם קנסות בעלויות נמוכות, לאור ההבנה את מצבם החברתי-כלכלי הקשה של התושבים מצד אחד, ואת הקשיים הביורוקרטיים מצד רשויות התכנון, המכבידים מבחינה כספית על מבקשי ההיתרים מצד אחר.

סיכום

הטענה המקובלת מבססת את אשמתו של הציבור הפלסטיני במזרח ירושלים על חופש הבחירה שניתן לו לכאורה, בין קיום החוק לבן הפרתו. המסקנה העולה מטענה זו היא, כי הציבור הפלסטיני הנו עברייני במהותו ולא כך הוא. למרות הניכור הפוליטי הברור בין תושבי מזרח ירושלים לשלטון הישראלי, אנו עדים לפניית תושבים פלסטינים רבים בבקשות להיתרי בנייה. ההיסטוריה התכנונית והמשפטית המשתנה של הפעלת דיני המקרקעין, התכנון והבנייה במזרח ירושלים מעידה, כי המושג "הפרת החוק" בהקשר הנדון איננו מושג אבסולוטי או "אובייקטיבי" אלא מעשה ידי השלטון המקומי והמרכזי. בידי השלטון לקבוע מדיניות משפטית בלתי גמישה ובלתי מתפשרת, שנדמה, כי היא מובילה להגדלת ההוצאות הציבוריות ודחיקת פתרון הבעיה לפינה שכוחת אל. מנגד, בידוי לקבוע מדיניות משפטית מקלה, שתוביל ל"הכשרת" בתים רבים, שנבנו אמנם ללא היתר, אך אינם ממוקמים בניגוד לעקרונות יסוד תכנוניים, שכל שינוי בהם יביא לכאוס תכנוני-אזורי. חיזוק היתרונות הפרקטיים בעמידה בתנאים החוקיים, לצד הסרת המכשולים המיותרים המוצבים כיום בדרכם של התושבים הפלסטינים עשוי, ראוי להזכיר, גם להוביל להכשרת הלבבות בין שני הצדדים.

192 סעיף 238א(א) לחוק התכנון והבנייה.
193 סעיף 205 לחוק התכנון והבנייה



**Home and Culture:
The Meaning of A Home in Jerusalem
and the Impacts of Home Demolition**
Amahl Bishara

נא עברו לעמוד I (משמאל לימין)
Please turn to page I (from left to right)



צ'ארב יאניו ביק



המלצות

- יש לשנות מן היסוד את מדיניות הריסת הבתים הנהוגה כיום, כדי שהריסת הבתים תהפוך לחריג ולא לכלל. כיוון שהמגבלות התכנוניות הניצבות בפני תושבי מזרח ירושלים הן בגדר גזרות שהציבור אינו יכול לעמוד בהן, יש להתחשב ככל האפשר במציאות הבנויה בשטח ולהתאים אליה את התכנון הן הקיים והן העתידי, ולא לנסות לכפות את התכנון על המציאות הקיימת באמצעות ריבוי הריסות.
- עיריית ירושלים ומשרד הפנים צריכים לפעול להכשרת הבנייה ללא רישיון במזרח העיר, כפי שהם נוהגים במרבית המקרים במערב העיר, כל עוד היא אינה פוגעת בשטחים המיועדים לצרכי ציבור, זאת כדי להביא למערך של אמון וכבוד הדדי בין הרשויות לתושבים, וכדי לספק מענה לצרכי התושבים ברמת התשתיות.
- יש להימנע מהריסת בתים בכל מקרה פרט למקרים חריגים, שבהם התבצעה הבנייה ללא היתר על תוואי כביש העומד להיסלל או בשטח המיועד למבנה ציבורי העומד להיבנות, בכפוף לתחילת העבודות ובהיעדר חלופה תכנונית זמינה. אם הורסות הרשויות בית מאוכלס, עליהן למצוא קורת גג חלופית הולמת לבני המשפחה.
- יש לזנוח את תפיסת התכנון המבוססת על "מאזן דמוגרפי", משום היותה מפלה, ולבסס את מדיניות התכנון בירושלים על עקרון השוויון; יש לתכנן את שכונות מזרח ירושלים לפי צרכי האוכלוסייה, תוך שיתופה, ועל-פי תחזיות אוכלוסייה ריאליות. בכלל זה: יש לשנות את המרכיבים ב"תכנית מתאר מקומית ירושלים 2000" המבוססים על עיקרון "המאזן הדמוגרפי".
- יש להכין תכנית מתאר כללית למזרח העיר, שתראה את מזרח ירושלים כיחידה אורגנית אחת, ואשר תענה על צרכי התושבים ברמה העל-שכונתית. (בהקשר זה, אין להסתפק ב"תכנית מתאר מקומית ירושלים 2000", שאינה מתייחסת למזרח ירושלים כאזור מובחן בעל צרכים ייחודיים).
- יש להפנות משאבים לשכונות הפלסטיניות לצורך הקצאת קרקע למגורים, הכנת תכניות מתאר מעודכנות ובניית תשתיות ציבוריות כגון כבישים, מדרכות, מערכות מים, ביוב וחשמל, כדי לצמצם את הפער הגלוי בין שכונות פלסטיניות לשכונות יהודיות בתוך אותה עיר.



יש לעודד הכנת תכניות מתאר חדשות שיענו על צרכי התושבים בשכונות שכבר קיימות בהן תכניות (שאינן עונות כיום על צרכי התושבים). על התכניות החדשות להתייחס גם לשטחים בלתי מתוכננים, לשטחי נוף פתוח, למחסור בשטחים מפותחים לצרכי ציבור, ולהתאימן במידת האפשר למגורים. במקביל יש להמשיך במגמה להעלאת אחוזי הבנייה בתכניות הקיימות; יש לשתף את התושבים בהכנת התכניות החדשות או המעודכנות; יש לקדם את הכנתן ואת אישורן הסטטוטורי של תכניות אלה ולהעניק להן עדיפות בוועדות התכנון.

יש ליזום ולהקצות משאבים עבור תהליכים תכנוניים חלופיים בשיתוף התושבים בשכונות הפלסטיניות במזרח ירושלים.

יש לנצל יוזמות תכנון קיימות, כגון כביש הטבעת המזרחי, לצורך הנעת מהלך תכנוני כולל במזרח ירושלים. יש להפוך את הכביש החדש לגורם מרכזי בפיתוח מזרח העיר ולשנות את התכנית הקיימת לכביש, כדי שניתן יהיה לשלב אותו במערכי התנועה המקומיים ובמרקם העירוני הקיים לאורך התוואי.

יש לצמצם ככל האפשר את השימוש במנגנוני איחוד וחלוקה כבסיס להקצאת שטחים ולהפקעתם לצרכי ציבור, הבולמים בפועל כל אפשרות פיתוח למגורים לאור משך הזמן הנדרש עד לאישורם (ראו מקרה בית חנינא - שועפט). בין אם מדובר במנגנון איחוד וחלוקה ובין במנגנון חלופי, יש לפעול להשגת הסכמה מקסימלית מצד התושבים להפקעות שטחים פרטיים לצרכי ציבור ולהקפיד על שקיפות ההליכים.

יש לבטל מיידית את המדיניות הנוכחית המקפיאה את הדיון בתכניות במזרח ירושלים עד למציאת פתרון לנושא הבעלויות והסדר הקרקעות; יש להפריד באופן מוחלט בין המאמצים השונים להביא להסדר הבעלות על הקרקע, לבין צרכי התכנון והבנייה השוטפים במזרח ירושלים; יש לחזור לנוהלי הוכחת בעלות על הקרקע לצורך קבלת היתר בנייה כפי שהיו נהוגים עד שנת 2000.



נספח א' מילון מושגים

אגרת פיתוח - על תושב הבונה בנייה חדשה, תוספת לבנייה קיימת או מחבר בנייה לרשת מים לשלם אגרת פיתוח. גובה האגרה נקבע לפי שטח המגרש ושטח הבנייה.

אגרת רישוי - אגרה המוטלת על המבקש היתר לבנייה.

איחוד וחלוקה מחדש (רה-פרסלציה) - חלוקת המקרקעין שבתחום תכנית מחדש, בעיקר אם מדובר על הפקעה לצרכי ציבור הפוגעת בחלקות מסוימות בשיעור של יותר מ- 40 אחוז משטחן, דבר המחייב תשלום פיצויים. באמצעות איחוד וחלוקה מחדש לחלקות קטנות יותר, מפוצים לעתים הבעלים באמצעות אחוזי בנייה גבוהים יותר.

אחוזי בנייה - הגדרת היקף הבנייה כאחוז השטח שניתן לבנות עליו מתוך כלל שטח חלקה נתונה. אחוזי הבנייה נקבעים במסגרת הוראות התכנית. אחוזי בנייה קובעים גם את מספר הקומות המרבי שניתן לבנות באזור. לדוגמה, בחלקה של 500 מ"ר שנקבעו בה 50 אחוזי בנייה בשתי קומות, ניתן לבנות בניין בשטח כולל של 250 מ"ר, כשבכל קומה 125 מ"ר.

היתר בנייה - לפי סעיף 145 לחוק התכנון והבנייה, היתר בנייה נדרש לצורך הקמת בניין או הריסת בניין והקמתו מחדש, כולו או מקצתו, ביצוע תוספת לבניין, תיקון פרט או שינוי פנימי בדירה. ההיתר ניתן על-ידי הוועדה המקומית או רשות הרישוי המקומית.

היטל השבחה - תשלום בגובה מחצית ערך עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג. מטרת ההיטל: לכסות הוצאות ועדת התכנון המקומית להכנת תכניות במרחב התכנון וביצוען, לרבות רכישת מקרקעין לצרכי ציבור.

מס רכוש - משולם על-ידי בעלי קרקע, לכל שנת מס. המס מוטל על קרקע עירונית שלא בוצע בה פיתוח, במטרה לעודד בנייה. על-פי סעיף 79 לחוק התכנון והבנייה, הקפאת התכנון בשטח עירוני (למשל העדר תכנית בתוקף) מזכה את התושב בפטור ממס רכוש.



נפקד - בעלים של נכס שבשטח ישראל או נהנה ממנו או החזיק בו, ומאז 29.11.1947 היה נתין או נמצא בארץ אויב. המשמעות היא כי תושבי מזרח ירושלים שלא היו נוכחים ב- 28.6.1967, היום שהוחל בו השיפוט הישראלי על מזרח ירושלים (באמצעות צו לסדרי השלטון והמשפט), אלא נמצאו בשטח "ארצות אויב", הפכו באחת לנפקדים, ונכסיהם - לנכסי נפקדים, שהוקנו לאפוסטרופוס לנכסי נפקדים.

עבירת בנייה - על-פי סעיף 204 לחוק התכנון והבנייה, ביצוע עבודה או שימוש במקרקעין בלא היתר או בסטייה מהיתר או מתכנית קיימת, מהווה עבירת בנייה.

צו הריסה מינהלי - מוצא על-ידי העירייה או על-ידי משרד הפנים, כנגד בניין שהוקם ללא היתר או החורג מהיתר או מתכנית. הצו יכול לדרוש להרוס, לפרק או לסלק את המבנה. הצו תקף ל- 30 יום וניתן לביצוע בתוך 24 שעות מיום הדבקת הצו, אם מדובר בבניין ללא היתר, או בתוך 72 שעות בכל מקרה אחר. ביטול הצו או עיכוב ביצועו יכולים להיעשות באמצעות פנייה לערכאות בלבד. בית המשפט מוסמך אף להאריך את תוקף הצו ב- 30 יום נוספים.

צו הריסה שיפוטי - ניתן על ידי בית משפט לעניינים מקומיים שבו מתנהל הליך פלילי כנגד בעל הבית, בגין עבירת בנייה. הצו יכול להינתן בין אם הורשע בעל הבית ובין אם התיק הסתיים ללא הרשעה. לנשפט ניתנת הזדמנות להרוס את הבית בעצמו, אולם בדרך-כלל העירייה היא שהורסת את הבית לאחר שבעל הבית אינו עושה זאת. ניתן לפעול כנגד הצו או לערער על תוקפו בפני ערכאות משפטיות.

צפיפות בנייה - מוגדרת כמספר יחידות דיור לדונם בפועל, והיא תולדה של מספר יחידות דיור שניתן לבנות בכל חלקה על-פי הוראות התכנית, בכלל זה אחוזי הבנייה שנקבעו בתכנית.

קיבולת יחידות דיור - מספר יחידות הדיור - הקיימות והניתנות לבנייה - בשטח התכנית. לכל תכנית יש קיבולת מגורים מרבית - סך כל יחידות הדיור שהתכנית יכולה לשאת. קיבולת יחידות הדיור של התכנית נגזרת מאחוזי הבנייה המוגדרים בתכנית - הגדלה של אחוזי בנייה תאפשר מספר רב יותר של יחידות דיור על פני אותו שטח נתון.

תכנית נקודתית/תב"ע נקודתית - תכנית המתייחסת לשטח מצומצם, המוגשת בדרך-כלל ביוזמה פרטית, במטרה לשנות ייעודי קרקע בחלק מתכנית רחבה יותר. בדו"ח זה, ההתייחסות לתכניות נקודתיות היא לכאלה המוגשות על-ידי תושבים, במקרים שהתכנית הקיימת אינה עונה על צרכיהם או מבקשת לשנות את ייעוד הקרקע למגורים, כדי שמתוקף התכנית החדשה ניתן יהיה לבקש היתרי בנייה.

תצ"ר - תכנית לצרכי רישום. תשריט, על-פי נתוני קואורדינטות של קרקע רשומה וחישוב אנליטי מדויק של שטח המגרש. מהווה תנאי ראשון לקראת רישום הקרקע.



נספח ב' מפות ותצלומי אוויר





לחצו ימני כיון
לחצו ממוגד לחצו
אחיו ובואו לחצו ה23
(11 לחצוים 23 לחצוים)
(הלחצו הימני ה-12 כיון)



למס' 23

מס' 1

בניין מס' 1 ומס' 23



לוח 23
נספח מס' 2

בני גמגום ופני מספח לוח



לוח 23
מס' 3

בניין וכלי מס' 3 לוח



לוח 23

מס' 4

בני גמגום ופני מספר לוח



לחוד 23

מס' 5

בניין מס' 5 וכל מס' לחוד



לחצו 237

מס' 9

בני גמלי וכלי מספר לחצו



לחצו 237
מס' 7

בניין מס' 7 לחצו



לחצו על

מסך מס' 8

בזו המגבר ובזו מסך לחצו



לחוד 23
ג'ליון אויב אס' 1

ב'וי ג'מג'י וב'וי אס'פי לחוד



לחוד 23
ג'רמון אויף אס' 2

ב'וי גמג'וי ו'ב'וי אס'פי לחוד



לחוד 23
ג'לוק אויב אס' 3

ב'וי ג'מג' וב'וי אס'פי לחוד



לארצות יפן כיום
לארצות אחרות לארצות



בבליוגרפיה

ספרים

- אפרת אלישע, **גיאוגרפיה של כיבוש**, הוצאת כרמל, 2002.
- בנבנישתי מירון, **מקום של אש**, הוצאת דביר, 1996.
- הר זהב רענן, **המשפט המינהלי הישראלי**, ירושלים, 1996.
- השנתון הסטטיסטי לירושלים - 2003-2002**, מכון ירושלים לחקר ישראל ועיריית ירושלים, 2004.
- השנתון הסטטיסטי לירושלים - 2001**, מכון ירושלים לחקר ישראל ועיריית ירושלים, 2002.
- מדיניות של אפליה - הפקעת קרקעות, תכנון ובנייה במזרח ירושלים**, בצלם, 1995.
- מזרח ירושלים - מצב תכנוני - סקירה של תכניות המתאר במזרח ירושלים ומשטר התכנון השורר בה** עיר שלם, 1999.
- קליין מנחם, **יונים בשמי ירושלים**, מכון ירושלים לחקר ישראל, 1999.
- Amnesty International, **Demolition and Dispossession - The destruction of Palestinian homes**, 8 December 1999.
- Bahloul, Joëlle, **The Architecture of Memory: A Jewish-Muslim Household in Colonial Algeria 1937-1962 [La maison de mémoire]**, C. D. P. Ménagé, transl. Cambridge: University of Cambridge Press, 1996.
- Bollens, S. **On Narrow Ground: Urban Policy and Ethnic Conflict in Jerusalem and Belfast**. New York: State University of New York Press. 2000.
- Bourdieu, Pierre, **Outline of a Theory of Practice**, Cambridge: Cambridge University Press, 1977.
- Cheshin, A., Hutman, B. & Melamed, A., **Separate and Unequal: The Inside Story of Israeli Rule in East Jerusalem**. Harvard University Press, 2000.
- Kanafani, Ghassan, **'A'id ila Hayfa. Beirut: Dar al-'Awdah**, 1970.
- Khamaisi Rassem and Nasrallah Rami, Editors, **The Jerusalem Urban Fabric: Demography, Infrastructure and Institutions**, International Peace and Cooperation Center, Jerusalem, 2003.
- Kimhi Israel, **Arab Building in Jerusalem 1967-1997**, Camera Monograph Series, Boston, Massachusetts, 1998
- Weiner, Justus Reid, **Illegal Construction in Jerusalem: A Variation on an Alarming Global Phenomenon**, Jerusalem: Jerusalem Center for Public Affairs, 2003.





מאמרים

אוקון ב', ע' שחם "הליך ראוי ועיכוב הליכים שיפוטיו", **המשפט ג**, 1996, עמ' 265-280.
אלדר עקיבא, "תעלומה: כיצד נעלמו כמאה אלף ערבים מתכנית המתאר של אולמרט", **הארץ**,
11/02/2003.

גורלי משה, "ברק: אני אוכל את עצמי על אישור הריסת בתים", **הארץ**, 20/06/2003.
הס עמירה, "קודם כל משתלטים על אדמה של מישהו אחר, אחר-כך מוכרים אותה בזול", **הארץ**,
15/1/2003.

זיידמן דני, "משטר התכנון של מזרח ירושלים", **עיר שלם**, 1999, עמ' 49-53.
חושן מאיה, "יעד האוכלוסייה בתכנית המתאר", לא פורסם.
מאור זיו, "המענקים הגבוהים של משרד השיכון - בהר חומה ובפסגת זאב", **הארץ**, **מוסף נדל"ן**,
12/08/2003.

פורת א', "הגנה מן הצדק בעידן החוקתי", **קרית המשפט, א'**, תשס"א. עמ' 381-410.
רגולר ארנון, "משרד הפנים הרס בית במזרח ים בניגוד לצו בימ"ש", **הארץ**, 12/03/2003.

Alexander E. R., "*Planning Rights: Toward Normative Criteria for Evaluating Plans*", **International Planning Studies**, Vol 7, No. 3. pp. 191-212.

Bardenstein, Carol B., "Trees, Forests, and the Shaping of Palestinian and Israeli Collective Memory".
In: **Acts of Memory: Cultural Recall in the Present**, M. Bal, J. Crewe, and L. Spitzer, eds. pp.
148-168. Hanover: Dartmouth College, 2000.

Bishara, Amahl, **House and Homeland: Examining Sentiments about and Claims to Jerusalem and Its Houses**, Social Text 75:141-162, 2003.

Khamaisi Rassem, "*Land Use and Ownership in Jerusalem*", in: **The Jerusalem Urban Fabric: Demography, Infrastructure and Institutions**, Edited by Rassem Khamaisi and Rami Nasrallah, International Peace and Cooperation Center, Jerusalem, 2003, pp. 199-229.

Khamaisi Rassem, "*Population and Housing in Jerusalem*", in: **The Jerusalem Urban Fabric: Demography, Infrastructure and Institutions**, Edited by Rassem Khamaisi and Rami Nasrallah, International Peace and Cooperation Center, Jerusalem, 2003, pp. 113-197.

Peteet, Julie, "Women and the Palestinian Movement: No Going Back?" In: **Women and Power in the Middle East**, S. Joseph and S. Slyomovics, eds. pp. 135-149. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2001.

תכניות ודו"חות

ג'בל מוכבר/סוואחרה אל-גרבייה, הצעה לתכנית חלופית, טיוטא. יזם התכנית: ועד תושבי ג'בל מוכבר/סוואחרה אל גרבייה. בתמיכת: האגודה לזכויות האזרח, הועד נגד הריסת בתים ובמקום - מתכננים למען זכויות תכנון, 2000.

דו"ח מבקר העירייה בנושא: ביקורת תשלום פיצויים לפינוי נכסים לצורך ביצוע כביש מספר 4 בקטע לפתא, אוגוסט 2001.

הצעה לניהול ולתכנון פרויקט רפרצלציה, שכונות שועפט (תכנית 3456 א'), בית חנינא דרום (תכנית 3457 א'), בית חנינא צפון (3458 א'), אדריכל זאב ברן, 31/07/1995.

התכנון במגזר הערבי בירושלים, עיריית ירושלים, האגף לתכנון עיר, המחלקה למדיניות תכנון, 1996.

מסמך מדיניות בנייה למגורים במזרח העיר - שלב א', כללים לאישור תוספת בנייה בשטחים פתוחים - מזרח העיר, המחלקה למדיניות תכנון, עיריית ירושלים, 2002.

שוורץ בינת, טיוטת דו"ח תכנון במזרח ירושלים, (הוכן עבור משרד החוץ, על-ידי מתכנת מחוז ירושלים), לשכת התכנון המחוזית, מנהל מחוז ירושלים, משרד הפנים, 28/04/2003.

תכנית מתאר מקומית ירושלים 2000, דו"ח מספר 2, סקר מצב קיים וניתוח מגמות, יוני 2002.

תכנית מתאר מקומית ירושלים 2000, דו"ח מספר 3, פרוגרמה תכנונית והגדרת חלופות, 2002.

תכנית מתאר מקומית ירושלים 2000, דו"ח מס' 4, התכנית המוצעת ועיקרי מדיניות התכנון, אוגוסט 2004.

ראיונות

שיחה עם פרופ' אלינוער ברזקי, מהנדסת העיר ירושלים בין השנים 1992-1994, נערכה ב- 29/5/2003.

שיחה עם עו"ד דני זיידמן, נערכה ב- 9/04/2003.

Hammouri, Ziad, Interview, A. Bishara, ed. Jerusalem, 2003.

מכתבים ופרוטוקולים

מכתב מד"ר ראסם חמאיסי, אל שאול בן שאול, סגן מהנדס העיר ירושלים ואחרים, 03.05.1999.

מכתב מהיועץ המשפטי לעירייה, עו"ד יוסי חביליו, אל מנהל המחלקה לרישוי ופיקוח, מיכה בן-נון ואחרים, 3/03/2002.

מכתב מהיועץ המשפטי לעירייה, עו"ד יוסי חביליו, אל עו"ד נטע עמר, האגודה לזכויות האזרח, 16/03/2003.

מכתב מהממונה על חופש המידע בעיריית ירושלים, מר שמואל אנג'ל, לבמקום - מתכננים למען זכויות תכנון, מיום 25 באפריל 2004.



מכתב מהממונה על רישוי בנייה, רות ביקסון, אל הממונה על יישום חוק חופש המידע, שמואל אנגל,
2/12/2003.

מכתב מחבר מועצת העיר, מאיר מרגלית, אל היועץ המשפטי לממשלה, ד"ר אליקים רובינשטיין,
8/02/2002.

מכתב מחבר מועצת העיר, מאיר מרגלית, אל היועץ המשפטי לעירייה, עו"ד יוסי חביליו, 26/02/2002.

מכתב מחבר מועצת העירייה, מאיר מרגלית, אל אהוד אולמרט, ראש העיר, 3/05/1999.

מכתב ממהנדס העיר, אדריכל אורי שטרית, אל אסתר סיוון, מנכ"ל "במקום", 28/11/2004.

מכתב ממהנדס העיר, אדריכל אורי שטרית, אל חבר המועצה, פפה אללו, 30/12/2002.

מכתב מאורי ברשישת, מנהל המחלקה למדיניות התכנון בעיריית ירושלים, אל חבר מועצת העיר, מאיר
מרגלית, 20.9.2001.

מכתב ממנכ"ל העירייה, רענן דינור, אל חברי מועצת העיר, ענת הופמן, פפה אללו, ומאיר מרגלית,
30/08/2001.

מכתב ממר חוסאם ותד, מנהל מינהל קהילתי בית חנינא, אל מנכ"ל העירייה, מר רענן דינור, 20.5.2002.
מכתב מעו"ד בלהה ברג, מנהלת המחלקה המשפטית באגודה לזכויות האזרח בישראל, אל רענן דינור,
מנכ"ל העירייה, 10/05/1999;

מכתב מעו"ד נטע עמר, האגודה לזכויות האזרח בישראל, לעו"ד אפרת דון יחיא, היועצת משפטית לוועדה
המחוזית לתכנון ובנייה במחוז ירושלים, 13/11/2002.

מכתב מעו"ד נטע עמר, האגודה לזכויות האזרח בישראל, לעו"ד יוסי חביליו, היועץ המשפטי לעיריית
ירושלים, 1/12/2002.

מכתב מראש העיר, אהוד אולמרט, אל מר מאיר מרגלית, חבר מועצת עיריית ירושלים, 30/04/1999.

מכתב מראש העיר, אהוד אולמרט, אל מר מאיר מרגלית, חבר מועצת עיריית ירושלים, 4/06/1999.

מכתב תשובה מרענן דינור, מנכ"ל העירייה, אל עו"ד בלהה ברג, 5/07/1999.

סיכום דיון שנערך בלשכת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ב- 2 בנובמבר 2000 בנושא: דיון בתב"ע
בוועדה המקומית בעת שמתנהל נגד המבקש הליך פלילי בבית המשפט בגין בנייה או שימוש בלתי
חוקיים בנוגע למקרקעין נושא התכנית, 26/12/2000.

סיכום פגישה מיום 11/11/1999 בנושא בית חנינא, עיריית ירושלים, המנהל הכללי, 29/11/1999.
פיתוח תשתיות במזרח העיר ירושלים, תכנית עבודה 1997-1998 (נספח מס' 1 בתשובת ראש העיר
לשאלתה מס' 27/1999 מאת חבר המועצה מר פפה אללו בנושא: פרויקט פיתוח תשתיות במזרח
העיר, 27/04/1999).

פרוטוקול הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, 4/3/2002.

פרוטוקול הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, 11/9/2002.

תשובת ראש העיר לשאלת מס' 37/2001 מאת חבר המועצה מאיר מרגלית בנושא: עבירות בנייה
במזרח העיר, 5/07/2001.

תשובת ראש העיר לשאלת מס' 21/2002 מאת חבר המועצה מר מאיר מרגלית בנושא: עבירות
בנייה, 25/03/2002.





תשובת ראש העיר לשאלתה מס' 03/2002 מאת חבר המועצה מר מאיר מרגלית בנושא: עבירות בנייה בשנת 2001, 31/01/2002.

תשובת ראש העיר לשאלתה מס' 06/2003 מאת חבר המועצה פפה אללו בנושא: עבירות בנייה בשנים 2002-2003, 24/09/2003.

תשובת ראש העיר לשאלתה מס' 71/2001 מאת חבר המועצה רן וולף בנושא: הריסות בתים במזרח העיר, 31/10/2001.

תשובת ראש העיר לשאלתה מס' 10/2002 מאת חבר המועצה עו"ד גלעד ברנע בנושא: צווי הריסה מינהליים, 30/01/2002.

פסיקה

בג"צ 3586/01 המועצה האזורית לכפרים הלא מוכרים בנגב ואח' נ' שר התשתיות הלאומיות, תק-על 1703 (1), 2003.

בג"צ 1696/91 יצחקי נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה - "המרכז", פד"י מו(1) 292, 296.

בג"צ 3511/02

בג"צ 720/82 אליצור אגוד ספורטיבי דתי סניף נהריה נ' עיריית נהריה ואח', פ"ד לז(3) 17, 21.

בג"צ 161/94. מדינת ישראל נ. אטרי, תקדין עליון 94 (1) 1283.

בג"צ 104/87 נבו נ' בית הדין הארצי לעבודה, פד"י מד(4) 749, 759.

בג"צ 528/88 אביטן נ' מינהל מקרקעי ישראל ואח', מג(4) 297.

בג"צ 3939/99 עמותת "שיח חדש - למען השיח הדמוקרטי" ואח' נ' מינהל מקרקעי ישראל ואח', פד"י נו(6) 25, פסקה 39.

ע"א 3901/96 הוועדה המקומית לתכנון ובנייה רעננה ואח' נ' הורוויץ, פ"ד נו (4) 913.

ה"פ ת"א 1150/96 י. גלילי ואח' נ' הוועדה המקומית ת"א ואח'; פ"מ תשנ"ז, 1, 241, 251

ע"פ (חיפה) 2339/01 הוועדה המקומית לתכנון ובנייה השומרון נ' איריס קזז זהבי, תק-מח 2001(2) 36369.

ע"פ 4603/90, 1465/91, 2829/92 גבירצמן נ' מדינת ישראל; אדירים חברה לבניין ועבודות ציבוריות בע"מ ואח' נ' מדינת ישראל, פד"י מז(2), 529, 554.

עת"מ 610/02: עבד אלרחמאן סולימאן סוב לבן נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה ירושלים ועיריית ירושלים בית המשפט המחוזי בירושלים, בפני השופט משה דרורי. הוגשה ב- 27/06/2002, פסק הדין ניתן ב- 12/03/2003.

רע"פ 1498/00, קואסמה נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה ירושלים, תק-על 2000 (1), 278, 869.



לאוב יאניו קיז
אמא ארא קואא



להלן תגובת עיריית ירושלים לדו"ח, בהתייחס להיבטים התכנוניים. התגובה המלאה המתייחסת גם להיבטים המשפטיים והביצועיים, מוצגת לעיון באתר האינטרנט של "במקום" (www.bimkom.org) ובמשרדי העמותה. חלקי התגובה הרלבנטיים הופנמו בדו"ח עצמו.

תגובת עיריית ירושלים לדו"ח

מיום 28 בנובמבר 2004

היבטים תכנוניים

1. שיתוף הציבור בתכנון

עיריית ירושלים באמצעות המינהלים הקהילתיים פועלת לשתף את התושבים בתכנון, למרות הנחיות והוראות שניתנות על ידי גורמים מחוץ למערכת השלטונית הישראלית שלא לשתף פעולה עם רשויות החוק והשלטון בירושלים. ניסיון רב ערך נעשה אגב הכנת תכנית המתאר החדשה לירושלים באמצעות המינהלים הקהילתיים (ראה לעניין זה פרק 17 בדוח מס' 4, עיקרי מדיניות התכנון והתכנית המוצעת).

2. ציפוף, הבעלות על הקרקע ואורחות חיים של האוכלוסייה הערבית

מחברי הדוח טוענים כי עיריית ירושלים מתעלמת ממבנה הבעלות על הקרקע ואורחות החיים של האוכלוסייה הערבית, ועל כן מתחייבת גישה לפיה כל בעל קרקע יבנה על הקרקע שבעלותו מזה דורות. מבנה משפטי ותכנוני מעין זה לא מתאים לפיתוח מרקם עירוני אלא למבנה כפרי מסורתי שבו צפיפויות הבנייה נמוכות. כמו כן, המבנה המוצע נוגד את חוק התכנון והבנייה המתיר הקצאת שטחים לצרכי ציבור מהמחזיקים בקרקע. לכן, לא ניתן לטעון את שתי הטענות גם יחד, מאחר ומשמעותם "לאחוז במקל משני קצוותיו". תשומת לב עורכי הדוח מופנית לסתירה שבין הגישה שכל בעל קרקע יבנה על החלקה שבעלותו - בנייה בעלת מאפיינים כפריים (בעיות הנובעות מאי התחשבות בהרכב הבעלויות על הקרקע), לבין הטענה שיש להגדיל את צפיפויות הבנייה בצורה משמעותית ולהשוותם למרקם העירוני הסמוך של השכונות היהודיות או לאמור בסעיף היבטים חברתיים ותרבותיים שונים "בונים על קרקע בבעלות המשפחה".

3. השוואה בין שכונות יהודיות לשכונות ערביות סמוכות

פרק שלם בדוח עורך השוואה בין שכונות יהודיות לערביות סמוכות. קיים הבדל מהותי בין תכנון שכונה יהודית חדשה במזרח העיר לבין תכנון שכונה ערבית בעלת מרקם כפרי קיים עם בעלויות קרקע מעורפלות. יצוין כי דרגות החופש בתכנון בשכונה יהודית, בקרקע בבעלות מדינה, הן כמעט בלתי מוגבלות, בעוד בשכונה ערבית יש צורך



בשיקול דעת זהיר. יצוין כי במפגשים עם האוכלוסייה הערבית במסגרת תכנית המתאר הועלה רעיון להפקיע קרקעות במזרח ירושלים עבור בניית דיור ציבורי עבור האוכלוסייה הערבית, עמדת התושבים הערביים הייתה שלילה מוחלטת של הרעיון מאחר ולטענתם שום תושב לא יקנה דירה בקרקע מופקעת גם אם היא מיועדת לאוכלוסייה הערבית.

4. בנייה בשטח נוף פתוח

תכנית המתאר מציעה לייעד כ- 3,000 דונם נוספים לבנייה חדשה במזרח העיר, שעיקרם הם בשטחים שלא היו מיועדים לבנייה עד עתה. לא ניתן להמיר את כל השטחים המיועדים לנוף פתוח לבנייה מאחר ויש עקרונות תכנון נוספים שלא ניתן לוותר עליהם, כמו למשל השאיפה ליצור חיץ ירוק בין גבול הבינוני בעיר לבין הגבול המוניציפאלי. הטענה כי "הגדרת השטחים כשטחים לנוף פתוח... אינה אלא מס שפתיים... וברובה נובעת משיקולים זרים דמוגרפיים-פוליטיים" הינה בגדר סיסמה ותו לא.

5. תכנון נקודתי ותכניות במזרח ירושלים

לאור קביעות עקרוניות של תכנית המתאר ובהתאמה לעקרונות אלה נדונו בשנת 2004 כ- 130 תכניות במזרח ירושלים המהוות כ- 20% ממספר התכניות שנדונו בוועדה המקומית, מהן הומלצו להפקדה כ- 80%. קביעת עקרונות תכנון על ידי עיריית ירושלים ושיתוף הפעולה בינה לבין מינהל התכנון המחוזי אפשרו קידום תכניות נקודתיות באופן מהיר יותר וללא צורך בהמתנה לאישור תכניות מתאר לשכונה או לחלק ממנה. הדבר מקל במידה רבה על התושבים במזרח העיר.

6. סעיף מדיניות תכנון אוכלוסייה - "המאזן הדמוגרפי"

בסעיף זה יש התייחסות לתכנית המתאר המקומית החדשה הנמצאת בהכנה. אנו מבקשים להדגיש כי התייחסות לדוח מס' 3 ולנתונים שהופיעו בו אינם רלבנטיים לאור פרסום "דוח מס' 4 - התכנית המוצעת ועיקרי מדיניות התכנון". עיון בדוח מס' 4 משמיט את עיקרי הטיעון של עמותת **במקום** בכל הקשור לתכנית המתאר המקומית החדשה לירושלים, ולחלק ניכר מהטענות בדבר אפליה מכוונת. להלן התייחסות למספר נושאים שראוי להבהיר:

בעיות תכנון במזרח ירושלים

אנו מבקשים להפנות לסעיף 4.5 בעמוד 132 - בנייה למגורים במזרח העיר - מצב קיים (ראה נספח תכנית המתאר). מעיון במסמך זה ברור כי צוות תכנון תכנית המתאר היה ער לבעיות התכנון במזרח ירושלים.

אמצעי מדיניות לפיתוח אזורי המגורים במזרח העיר

אנו מבקשים להפנות לסעיף 4.5.1 - עקרונות המדיניות לפיתוח במזרח העיר - עמודים 133-135 (ראה נספח תכנית המתאר). תשומת לבכם לכך שחבילת אמצעי המדיניות המוצעת נועדה לפתור את בעיות התכנון במזרח ירושלים, ויש בהם משום תשובה הולמת לבעיות המועלות על ידיכם בדוח.



קיבולת הבנייה המוצעת באזורי המגורים

לעניין תוספת קיבולת הבנייה למגורים המוצעת בתכנית המתאר, אנו מבקשים להפנות לסעיף 4.6 - "במגזר הערבי" - עמוד 136, ולטבלה המסכמת בעמוד 139 - "רובע תכנון מזרח" (ראה נספח תכנית המתאר). תשומת לבכם מופנית לכך שבנוסף לכך - 24,000 יחידות דיור הנמצאות בהליכי תכנון שונים, התכנית מציעה תוספת קיבולת נומינלית של כ- 32,000 יחידות דיור (וזאת בנוסף לכך - 15,000 יחידות דיור שנבנו ללא היתר), הרבה מעבר ל- 8,000 יחידות הדיור הנדרשות על פי החישוב החלופי המוצע על ידיכם.

תבנית הבנייה - צפיפות הבנייה וגובה הבנייה במזרח ירושלים

צוות תכנית המתאר היה מודע היטב לתהליכים הדמוגרפיים-חברתיים בירושלים. ציטוט מסמך של מאיה חושן שלא פורסם, וכתבה בעיתון הארץ מלפני שנתיים אינם רלבנטיים. תשומת לבכם מופנית ליעדי מדיניות בעמודים 202-204 ולטבלאות 1, 2 ו- 3 המציגות בצורה נאמנה את אשר יהיה בירושלים בשנת 2020. צוות התכנון מדגיש יותר מפעם אחת בדוח כי בשנת 2020 המאזן הדמוגרפי יהא כ- 40% ערבים וכ- 60% יהודים (עמודים 202-204 מצ"ב), ולא 30%-70% כפי שמצוטט על ידיכם. בהקשר לכלל יודגש כי יעד האוכלוסייה הערבית נגזר ישירות מתחזית האוכלוסייה על פי מגמות התפתחותה בעבר מבלי שנעשה ניסיון להקטין את שיעורי הפריון "לרעת" האוכלוסייה הערבית, (מחשש שמא יטען מישהו שמבקשים להגביל את שיעורי הילודה בקרב האוכלוסייה הערבית).

7. תבנית הבנייה - צפיפות הבנייה וגובה הבנייה במזרח ירושלים

מסמך תבנית הבנייה בעיר מגדיר את גובה הבנייה בעיר ואת המגבלות בהתחשב במיקומו של כל אזור במרקם העירוני הכולל, ובהתחשב באגן ההיסטורי של העיר העתיקה. בהתאם לכך, מציעה תכנית המתאר בנייה של עד ארבע קומות באגן ההיסטורי של העיר העתיקה ובשכונות בדרום מזרח העיר, במקום שתי קומות (בעיקר משום שלא ניתן להפוך מרקם כפרי דליל לבנייה עירונית צפופה), בנייה של עד שש קומות בשכונות העירוניות בצפון העיר בית חנינא ושועפט, במקום 2-4 קומות ועד שמונה קומות בחלק מהמע"ר במזרח ירושלים. הגדלת מספר הקומות מלווה בהגדלה ניכרת של צפיפויות הבנייה, כפי שהדבר קיבל את ביטויו בהוראות התכנית: עד 160% שטחים עיקריים באזורים של עד 4 קומות, עד 200% שטחים עיקריים באזור של עד 6 קומות, ועד 450% באזור מסחרי (כפועל יוצא של רוחב הרחוב הגובל) במע"ר מזרח. כמובן שהגדלת זכויות הבנייה על פי עקרונות תכנית המתאר מותנית בהקצאה מתאימה של קרקעות לצרכי ציבור (מבני חינוך, מבני דת, דרכים ושטחים פתוחים). הכלי היחידי העומד לרשות רשויות התכנון הוא הפקעה לצרכי ציבור מבעלי הקרקע בתחום התכנית, כפי שהדבר נעשה במגזר היהודי. אי-הכרה בצורך להפקיע קרקע עבור האוכלוסייה כמובן שאינו טענה שתעמוד במבחן משפטי או ציבורי כלשהו.

לאור נתונים אלה, אין בסיס לטענה כי "הניסיון לשמור על האיזון הדמוגרפי לנוכח הגידול הטבעי המהיר יותר של האוכלוסייה הפלסטינית פוגע בשיקולי תכנון מקובלים... ומוביל להגבלות על הבנייה עבור התושבים הפלסטיניים במזרח ירושלים", ועל כן ראוי שהתייחסות עמותת במקום תהא מבוססת על עובדות ולא על סיסמאות חסרות בסיס.



8. הקצאת שטחים לצרכי ציבור

מדיניותה המוצהרת של העירייה הינה להשוות בין רמת השירותים במזרח העיר למערבה. בפרוגרמות לשירותי ציבור אשר נעשות על ידי האגף לתכנון עיר, המדדים למעט בנושא מעונות יום זהים לאלו הנהוגים במערב העיר. הפער בנושא מעונות יום נובע משיעור השתתפות נמוך של נשים בכוח העבודה ובגלל מאפיינים חברתיים. עיריית ירושלים מתקשה להשיג שטחים לצרכי ציבור במזרח ירושלים מהסיבות הבאות:

- היקף הצרכים גדול מאוד עקב היעדר תשתית קודמת של שירותי ציבור לפני שנת 1967.
- מאפייני האוכלוסייה: גודל משק בית, שנתון חינוך גדול והפרדה בין בניינים לבנות, וכן עקב העלייה בתוחלת החיים המאפיינת את כלל תושבי העיר. מבחינות רבות מאפייני האוכלוסייה שצוינו לעיל דומים לאוכלוסייה החרדית, שגם אצלה בולטת תופעה של מחסור בשירותי ציבור.
- אי-מודעות של האוכלוסייה לצורך בהפרשות לצרכי ציבור, וכן חשש האוכלוסייה מפני הפקעות.
- מבנה הבעלויות על הקרקע - מרבית הקרקע הינה בבעלות פרטית או מוסדית (ואקף), מספר העסקאות בשוק החופשי נמוך.
- העדר הסדר מקרקעין אשר הכרחי ביותר לתכנון מודרני לצורך הכנת תכניות בניין עיר מפורטות, לצורך קביעת מתחמי איחוד וחלוקה ולצורך הקצאת שטחים לצרכי ציבור.
- העדר משאבים מספקים לפיצויי הפקעה של שטחים ציבוריים. זאת בין השאר בגלל חוסר יכולת להשתמש במנגנון של איחוד וחלוקה לצורך השגת שטחי ציבור (ראה להלן).
- בנייה בלתי חוקית על שטחים המיועדים להפקעה לצרכי ציבור כדוגמת דרכים, מבני ציבור ושטחים ציבוריים פתוחים.
- בשנים האחרונות הוחל בעירייה בשילוב מבני ציבור עם מגורים כחלק מציפוף המרקם הבנוי ומרצון "לחסוך" בקרקע. יש לציין כי במזרח העיר מידת השימוש בכלי זה נמוכה מאוד עקב חשש התושבים, אם כי יש ניצנים לכך במספר פרויקטים.

9. מתחמים לאיחוד וחלוקה והסדר קרקעות

הגדרת מתחמים לאיחוד וחלוקה הינה צורך חיוני בתכנון עירוני לאור מבנה הבעלויות על הקרקע, צורת החלקות ה"כפריות" וההכרח בהקצאת קרקעות לצרכי ציבור. יודגש כי הסדר מקרקעין ורישום הקרקע הינם מחויבי המציאות. אי-הכרה במוסדות השלטון והיעדר נכונות להקצות קרקעות לצרכי ציבור עבור הקהילה עצמה אינו פוטר את האוכלוסייה הערבית מהאחריות למצוקה בשטחים לצרכי ציבור שמחברי הדוח מצביעים עליה.

10. תהליך הכנת תכניות למזרח ירושלים

עת אוחדה ירושלים, צורפו לתחום השיפוט כפרים רבים שלא הייתה בהם תשתית תכנונית בסיסית (לא חלו בהם תכניות מתאר). באזורים שהם הייתה תשתית תכנונית בוטלו באופן פורמלי התכניות הירדניות שהיו תקפות באותו זמן, למעט לגבי פיצויים על אבדן זכויות בנייה. למן שנות ה-70 הוכנו על ידי עיריית ירושלים במזרח העיר 36 תכניות בניין עיר ברמה של שכונות או חלקי שכונות, מהן 31 תכניות מאושרות.





כיום מרבית השטח של מזרח העיר נכלל בתחומי תכניות תקפות (ראה מפה מצ"ב). בתכניות אלו קיבולת כוללת של 46,000 יחידות דיור. למעלה מ- 80% מכלל יחידות הדיור במזרח ירושלים נכללים בתכניות בניין עיר מאושרות (כ- 41,000 מתוך 46,000).

בחישוב הקיבולת לא נכללו:

- א. תכניות בניין עיר המקודמות על ידי יזמים פרטיים. מדובר בתכניות בעיקר נקודתיות, אך גם במספר תכניות גדולות, כגון תב"ע 8147 של כ- 200 יחידות דיור, תב"ע 8541 - 130 יחידות דיור, תכנית מתאר חדשה לעיסווייה וכו'.
- ב. במסגרת תכניות נקודתיות או תכניות היוזמות על ידי העירייה מתאפשרת הגדלת אחוזי הבנייה בשיעור ניכר, לעתים כפול מהמאושר כיום.

הקביעה בטיטת הדוח כי "היעדר תכניות הינו הסיבה שתושבים רבים נאלצו להכין תכניות מפורטות נקודתיות, שבשנותן את המצב התכנוני אפשרו להם לבנות על פי חוק, זאת ללא הכוונה תכנונית כוללת ובהיעדר סיוע מצד הרשויות" הינה פשטנית ומוטעית. מרבית התכניות הנקודתיות הינן בשכונות מתוכננות וחלקן בא לשנות ייעוד שטח פתוח למגורים, בחלקן לצופף אזורי מגורים מאושרים באמצעות הגשת תכניות נקודתיות, שחלק ניכר מהן הינו להכשרת עבירות בנייה.

ריבוי תכניות נקודתיות אופייני גם לאזורים רבים אחרים בעיר, ונובע מכך שתכנית המתאר העירונית 62 הינה מיושנת ולא רלבנטית. מזה כשלוש שנים עיריית ירושלים מקדמת תכנית מתאר חדשה שבאה לענות על צרכי העיר ותושביה, לרבות במזרח העיר.



לחוב יאני חוק
לחוב גאוגר לחוב



Home demolition is a disconcerting example of how lack of political sovereignty - in this case, a lack of a say in zoning regulations that systematically endanger Palestinians' right to live in Jerusalem - leads to a lack of cultural sovereignty, the ability to practice one's culture. Moreover, without both political and cultural sovereignty, people's material well-being is threatened. That is, Muhi ad-Diin's current inability to raise his family in a secure and healthy atmosphere - in a home that has a license in time for a growing family to use it - is tied intimately to a lack of ability of Palestinians under the existing political system to produce, reproduce, and share their culture as they would like to, whether by building a new home for their children or offering coffee to a friend. Producing culture, like the work of maintaining a household, is labor, but both kinds of labor should have their rewards. Home demolition obliterates Palestinians' chances to do this work, to bring their family into the future under the shelter of culture developed over generations of living at home.

Works Cited:

Bahloul, Joëlle, **The Architecture of Memory: A Jewish-Muslim Household in Colonial Algeria 1937-1962 [La maison de mémoire]**, C. D. P. Ménagé, transl. Cambridge: University of Cambridge Press, 1996.

Bardenstein, Carol B., "Trees, Forests, and the Shaping of Palestinian and Israeli Collective Memory". In: **Acts of Memory: Cultural Recall in the Present**, M. Bal, J. Crewe, and L. Spitzer, eds. pp. 148-168. Hanover: Dartmouth College, 2000.

Bishara, Amahl, **House and Homeland: Examining Sentiments about and Claims to Jerusalem and Its Houses**, *Social Text* 75:141-162, 2003.

Bourdieu, Pierre, **Outline of a Theory of Practice**, Cambridge: Cambridge University Press, 1977.

Hammouri, Ziad, **Interview**, A. Bishara, ed. Jerusalem, 2003.

Kanafani, Ghassan, **'A'id ila Hayfa. Beirut: Dar al-'Awdah**, 1970.

Peteet, Julie, "Women and the Palestinian Movement: No Going Back?" In: **Women and Power in the Middle East**, S. Joseph and S. Slyomovics, eds. pp. 135-149. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2001.

Weiner, Justus Reid, **Illegal Construction in Jerusalem: A Variation on an Alarming Global Phenomenon**, Jerusalem: Jerusalem Center for Public Affairs, 2003.



Children often suffer the most after a house demolition. Sometimes they come home from a normal day of school to discover that they no longer have a house, or any of their belongings. Muhi ad-Diin's children were home at the time of the demolition because it was summer and school was out. They were profoundly affected by the demolition. Muhi ad-Diin recalled his five-year-old daughter's yearning for something of hers that lies beneath the rubble: "My daughter had been saving money in a little container. Now she says to me, 'bring it to me, Daddy, bring it to me.' She's still little; she doesn't understand." For the daughter this was a violation of her sense of individual ability to save her small amount of money. For her father, it was a loss of the ability to provide for his family both materially and emotionally. Salih Muhi ad-Diin returns to look at his house in Beit Hanina everyday, the house for which he saved money for twenty years and lived in for two that is now a pile of rubble. Soon, after he finds the money to have the rubble cleared away, it will not even be that. At the conclusion of our interview, I asked if he had anything else to add. He said he did not; had he had a house, he would have invited me for coffee. These were the things he had lost: his house and most of the things in it, his savings from a life's work, his family's security - and his ability to offer a guest coffee, a basic ritual of Palestinians wishing to make their guests comfortable and to articulate their own generosity.

Conclusion

Describing the significance of the Palestinian home in the context of the threat of home demolition is a difficult task in part because the importance of a safe and secure home is so fundamental. Home demolition deprives people of their security and of their comfort in the daily practices of life at home; it drains them of often critical resources; it collapses family memories into rubble. The values of a home in Jerusalem are complex and layered. The significance of the house as an investment does not override or invalidate its value as a seat of memory. Nor does the political significance of living in Jerusalem make inauthentic or conniving Palestinian claims to their own land. Palestinians living in Jerusalem must manage all of these different meanings of a house in Jerusalem - historical, familial, economic, personal - and those whose houses are destroyed must contend with all of these kinds of loss.



The three-unit building was demolished at eight in the morning on August 18, 2003, five days before the demolition order would have expired. "It took a year to build and an hour and a half to destroy," commented Muhi ad-Diin in a recent interview, remembering the three large bulldozers under army supervision that tore down his house. Following the demolition, he and his family lived for twenty days in a tent from the Red Cross, bringing water and electricity from their neighbors' houses. Now, they have lost all of their savings, and they are about 100,000 NIS in debt. He and his family were unable to remove very much of value from the house after it was destroyed. Moreover, they now have to pay 25,000 NIS to have the rubble removed. "It was a good house, what can I say?" Muhi ad-Diin said wistfully, looking out over its remains. "It had verandas and views. It was a pretty house, nicely put together. We'd taken care of it well. It had everything, electricity, and water, two telephone lines."

Muhi ad-Diin's case demonstrates the double, sometimes contradictory ways national politics can affect a family's self-sufficiency. The same land policies that promote the development of new settlements also create the conditions for Muhi ad-Diin's dispossession, since both are part of the plan to insure a solid Jewish majority in Jerusalem. This contradiction is not novel, but the added irony in this case is that Muhi ad-Diin had been building homes in Israeli settlements in Jerusalem for nearly twenty years in order to save money for his own house. In a sense, the regional economy put him in a position such that he built his house with money from the same settlements that are tied to his dispossession. To put it another way, as Muhi ad-Diin recalled saying in court, "I built you many, many homes, ten-story apartment buildings, and you want to destroy my house."

Muhi ad-Diin and his family decided to build in Beit Hanina partly so that they could maintain their Jerusalem residency and thus be close to his wife's family in Jerusalem. Though he is from Hebron, he does not have much family there now. Their decision to live in Jerusalem is not just a decision about where they would like to live now, but also itself an investment for the future. Because the status of Jerusalem residency, which the family holds, depends on their constant presence in Jerusalem, they must continue to live there now in order to be able to live there in the future. Jerusalem residency affords them movement privileges as well as social services that Palestinians of the West Bank and Gaza do not have. Moreover, when Jerusalem residents lose their status, they also lose their land because they become absentees whose land can be confiscated.



Is building a house in Jerusalem “political”?

These different approaches to the home encourage us to understand the Palestinian home both in terms of its usually unarticulated importance with regards to the habits of daily life, and also in terms of the broader social relations surrounding the house. Justus Reid Weiner argues (2003) that Palestinian “illegal construction” - a phrase which implies the acceptance of the legitimacy of the laws without exploring their foundations - is in some cases politically motivated and in other cases motivated by builders’ intention to make money. This is not the place to discuss the truth of these assertions. However, saying that illegal construction in Jerusalem is about political strategy and economic profit is a way of arguing that Palestinians living in Jerusalem are not living authentically or naturally, but rather that they occupy Jerusalem with some underhanded strategic goals. But we must ask in return why, given the Israeli government’s overt goal of Judaizing Jerusalem, would Palestinian living in Jerusalem be anything but political? And why, given that a home is often the main source of family wealth, would Palestinian residential building in Jerusalem not be in part economically motivated? The political significance of living in Jerusalem must also be understood in the context of Arab Jerusalem residents’ delicate status as permanent residents but non-passport holders, since in order to their future rights to live in Jerusalem they must preserve residency in Jerusalem. Finally, it is not surprising that living in Jerusalem should have political meaning given that Jerusalem is the desired national capital for both Israelis and Palestinians. For all of these reasons, living in Jerusalem is often a political act for Palestinians, and this political significance can be felt in how Palestinians talk about and otherwise represent their presence in Jerusalem.

A Palestinian Home in Jerusalem

Salih Muhi ad-Diin, his wife, and their eleven children lived in their home in Beit Hanina for two years before it was destroyed in August 2003 because it did not have a permit. He said that built without a permit not because it cost so much but because it would have taken so long to be issued. This is a common problem, because growing families cannot wait the three to four years it sometimes takes for Arab families to get building permits in Jerusalem (Hammouri 2003). On the justice of the law under which his house was demolished, Muhi ad-Diin commented that if the government had come and told him, you’ve broken the law, and now you have to pay a 100,000 NIS fine, he would have paid it, however long it took. But for them to destroy the house, he said, is not right.



The home in anthropological perspective

Anthropological writing gives us several ideas about the non-monetary value of the house. Pierre Bourdieu's famous description of physical order within the Algerian Kabilye house concluded that embodied habits of living within the ordered home taught people about community values, because the house itself was structured according to these values (Bourdieu 1977). While the Palestinian house is not as rigidly structured as the Kabilye house, Bourdieu's point is applicable. For example, the Palestinian practice of serving guests is an everyday habit that relies on that automatic knowledge one has of one's home and guests - what foods to offer and how, whom to especially encourage to take an extra serving. In this way, serving guests enacts certain Palestinian values of hospitality, generosity, and social order. The writings of phenomenologist Gaston Bachelard encouraged anthropologists to consider how the inhabited house is not just a physical abode but also the abode of the consciousness. The house, he wrote, is the place of intimate memories, and also a place through which people can mark the passage of time. It also allows us to imagine the future: "The house shelters day-dreaming, the house projects the dreamer, the house allows one to dream in peace" (Bachelard 1994:6). Palestinians remember their past lives when they visit homes - or sites of homes - that they lost during *al-nakba* in 1948 (Bardenstein 2000; Bishara 2003; Kanafani 1970). Palestinian families dream of the future as they build a new room or a new apartment over an existing home, imagining teenage sons grownup and married, ready to move in and build their own families.

Other anthropological work on the house demonstrates that the house is never an island separate from the national, class, and religious conflicts that may dominate life outside the house (Bahloul 1996). Julie Peteet writes of Palestinian households in Israeli-occupied southern Lebanon during the 1980s. Everyday military presence and military operations disrupted the norms of daily life such that "domestic boundaries were shattered, revealing the illusory character of domesticity as the realm of private, familial relations distant from the spheres of formal politics" (Peteet 2001). This fusing of the domestic and the political spheres is of course vitally present in the politics of Israeli home demolition in Jerusalem.





Home and Culture: The Meaning of A Home in Jerusalem and the Impacts of Home Demolition

Amahl Bishara*

It is a lot of work to have a home in East Jerusalem. One must navigate from smooth new roads built for the settlements to the uneven roads home. One struggles to keep the dust out of the house in the summertime. In a visit to West Jerusalem, one discovers sidewalks and public playgrounds and gardens anew; seeing them, one remembers their absence in East Jerusalem. One must stay within the legal confines of the Israeli state's zoning restrictions and yet still make the smallest house large by opening it to family and friends. It is a lot of work to have a house in East Jerusalem, but this work has its rewards, like smelling the neighbor's jasmine while hanging the laundry, knowing where to buy sesame cakes, or turning a corner and seeing the Dome of the Rock gleaming above the city.

For some Arab Jerusalemites, another difficulty of living in Jerusalem is coping with the threat - or reality - of home demolition. The physical losses that stem from home demolition are overwhelming. People find their homes turned to a pile of ruined building materials; they walk gingerly over its new jagged contours looking for anything that might be retrieved, rather than sitting down for a meal enclosed by smooth walls and curtains. They sleep in tents, broken down buses, shipping cartons. Critically, home demolition usually wipes out the wealth of a family, and can also leave the family in debt. Families often lose not only their homes but also most of the appliances and furniture inside. These physical and material losses - of living space and of wealth - might well be considered the primary effects of home demolition, and they are tremendous.

However, these losses have another dimension as well, and these are emotional and personal. Writ large across a society that deals with home demolition as a regular feature of Israeli control over land and law, these personal losses are experienced socially. What is it, then, to consider cultural a loss which is so profoundly material, and moreover a loss of something which is understood to be a universal human need? What does a house provide besides basic shelter and economic security? And what, then, does home demolition take away?

* Amahl Bishara is a graduate student in Anthropology at New York University. Her Ph.D. research centers on Palestinian representations of their history, ideas, and experiences to internationals through mass and other media. Her M.A. thesis is entitled "House and Homeland in Jerusalem: Examining Sentiments and Claims about Home in Jerusalem."

THE PLANNING DEADLOCK: Planning Policies, Land Regularization, Building Permits and House Demolitions in East Jerusalem

Research and Writing: Nathan Marom

Editing: Eyal HaReuveni and Esther Sivan
Hebrew language editing: Hila Sherman
Maps, graphic design and production: Naama Shahar

Cover photograph by Cesar Yehudkin

Printed and bound by "Hed" Press Ltd, Jerusalem

Bimkom

36 Azza Street, 92382 Jerusalem
Tel. 972-2-5669655
Fax: 972-2-5660551
Email: bimkom@bimkom.org
Web: www.bimkom.org

Ir Shalem - Jerusalem

P.O. Box 8159, Jerusalem 91081

© All rights reserved to **Bimkom - Planners for Planning Rights** and **Ir Shalem - Jerusalem**, 2004

THE PLANNING DEADLOCK:

Planning Policies, Land Regularization, Building Permits and House Demolitions in East Jerusalem

Nathan Marom

Legal Consultant: Adv. Netta Amar,
The Association for Civil Rights in Israel

Jerusalem 2004