

חוות דעת תכנונית מקצועית

שבט הג'אהלין בחאן אל אחמר

נלווית לבג"צ 6288/09

סלימאן עראערה ואחרים נגד המפקד הצבאי לאיזור יהודה ושומרון

פברואר 2010

<u>עמ'</u>	<u>תוכן עניינים:</u>	
<u>3</u>	<u>מבוא</u>	<u>1</u>
<u>4</u>	<u>תיאור מרחב ההתיישבות של הכפר</u>	<u>2</u>
<u>4</u>	<u>מאפייני ההתיישבות הבדווית במרחב</u>	<u>3</u>
<u>5</u>	<u>טריטוריה וגבולות של השבטים הבדווים</u>	<u>4</u>
<u>5</u>	<u>מנוודות להתיישבות קבע</u>	<u>5</u>
<u>6</u>	<u>מרחב המגורים</u>	<u>6</u>
<u>7</u>	<u>הכפר חאן אל אחמר</u>	<u>7</u>
<u>8</u>	<u>העדר תכנון</u>	<u>8</u>
<u>11</u>	<u>צמצום המרחב וניסיונות הגירוש</u>	<u>9</u>
<u>12</u>	<u>משאבים תכנוניים וקרקעיים להתנחלויות</u>	<u>10</u>
<u>13</u>	<u>תכנון ובנייה בהתנחלות כפר אדומים</u>	<u>11</u>
<u>16</u>	<u>סיכום והמלצות</u>	<u>12</u>
<u>19</u>	<u>מקורות</u>	<u>13</u>
<u>20</u>	<u>נספח א' - כפר אדומים מתוך מאגר הנתונים של המדינה על הבנייה בהתנחלויות ("דו"ח שפיגל")</u>	<u>14</u>
<u>23</u>	<u>נספח ב' - המאחזים בסביבת כפר אדומים</u>	<u>15</u>

הרקע להגשת חוות הדעת

חוות דעת זו נכתבה והוכנה על ידי אדריכלים, מתכנני ערים ואנשי מקצוע מתחומי החברה והמשפט, הפועלים במסגרת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון, עמותה רשומה, ששמה לה למטרה את חיזוק הקשר שבין זכויות אדם ואזרח למערכת התכנון.

חוות דעת תכנונית זו ניתנה בעקבות פניית העותרים מהכפר חאן אל אחמר משבט גיהאלין לעמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון, באמצעות עורך דין שלמה לקר. חוות הדעת מנתחת את המצב התכנוני הקיים, את הצרכים של תושבי הכפר וממליצה על פתרונות תכנוניים לאוכלוסייה.

לצורך בחינת המקרה הנדון יצאנו מספר פעמים לסיורים בשטח, למפגש עם האוכלוסייה ולהכרת המרחב. בנוסף לכך ביצענו איסוף נתונים ממסמכים מחקרניים, צילומי אוויר של השטח, מיפוי גיאוגרפי וטופוגרפי, בחינת המצב התכנוני של האזור ומעדויות התושבים.

1. מבוא

תושבי הכפר חאן אל אחמר סובלים ממצוקה קשה בכל תחומי החיים. העדר מקורות פרנסה, מחסור חמור בשירותי ציבור (בריאות, חינוך ורווחה) ובתשתיות פיסיות (מים, חשמל, ביוב, דרכים), ומהעדר תכנית מתאר מפורטת שמתוקפה ניתן לבנות בתים כחוק, כך שצווי הריסה תלויים ועומדים כנגד מספר מבנים בכפר. על אף שתושבים אלה נמצאים באזור C, בו הסמכות השלטונית נתונה, זה עשרות שנים, בידי ישראל לא שעו הרשויות הישראליות להקצות לאוכלוסייה זו כל משאבי תכנון ופיתוח.

העדר תכנון ופיתוח מהווה פגיעה חמורה בזכויות האדם של תושבי הכפר, בזכות לתכנית המבטיחה מינימום של כבוד אנושי ובזכות לתשתיות ולנגישות לשירותים חיוניים. תוצאותיה של פגיעה זו ניכרות היטב בכל תחומי החיים של האוכלוסייה, ומתחדדת נוכח הקצאת משאבי התכנון והפיתוח והקצאת משאבי הקרקע הנרחבים לטובת ההתנחלויות הסמוכות.

הכנתה של תכנית מתאר, שתתאים לאורחות חייה של האוכלוסייה, אשר תייצר הכרה בכפר, תקצה קרקע למגורים ולצורכי ציבור, תאפשר חיבור תשתיות ושעל בסיסה ניתן יהיה לקבל היתרי בנייה, עשויה להקל על מצוקתם של התושבים. בחוות דעת זו יוצגו הפתרונות התכנוניים-התיישבותיים הרצויים לתושבי הכפר ויפורטו ממצאינו ועמדתנו המקצועית הנוגעת להיבטים השונים של צרכים אלו.

2. תיאור מרחב ההתיישבות של הכפר

תושבי חאן אל אחמר, הנמנים על שבט הג'יהאלין שמקורו בנגב, נאלצו לעזוב את מרחב המחייה המקורי שלהם לאחר קביעת הגבולות בין ישראל וירדן, בשנת 1949. שטחי המרעה שלהם צומצמו באופן ניכר כך שנפגעה יכולתם להמשיך באורח חייהם, והיה עליהם לחפש מרחב מחייה חדש. המעבר מתחומי ישראל לגדה המערבית לא היה בהכרח מתוך בחירה אלא, ככל הנראה, נכפה על התושבים.

שבט הג'יהאלין התיישב באיזור משני צדיו של כביש ירושלים-יריחו. הישיבה באיזור זה לא הייתה מקרית אלא נבעה ממערכת יחסים בין שבטיים. התיישבות של שבטים-פליטים במרחב המצוי בשליטתו של שבט אחר כרוכה בקשיים מרובים, עד כדי חסימה מוחלטת בפני התיישבות שכזאת. כך, מדרום-מערב למקום התיישבותו של שבט הג'יהאלין חיים זה דורות בני שבט הסוואחרה ומצפון להם חיים בני שבט הכעאבנה. מטבע הדברים ובשל היחסים הבין-שבטיים המורכבים, בני הג'יהאלין לא יכלו להתיישב בשטחים שעליהם חלשו שבטים אחרים.

3. מאפייני ההתיישבות הבדווית במרחב

שבט הג'יהאלין הוא חלק מאוכלוסיית הבדווים בגדה המערבית המונה כמה עשרות אלפי תושבים במחוזות שונים, והמרוכזים בעיקר בחלקה המזרחי של הגדה המערבית, מדרום הר חברון ועד בקעת הירדן בצפון. אוכלוסייה זו, שהינה בעלת מאפיינים ייחודיים הקשורים לתרבות, למסורת ולאורח חיים, אינה מקבלת, על פי רוב, מענה לצרכיה הקשורים לנושא הקרקעי (אדמות מרעה, חקלאות ומקורות מים, דיור וצורכי ציבור). יתרה מזאת, אוכלוסיית הבדווים, ובמיוחד השבטים הפליטים, הינה האוכלוסייה השברירית ביותר בגדה המערבית ועל פי רוב נעדרת קשר מובהק מדורות אל הקרקע עליה היא יושבת. אופי ההתיישבות של הבדווים באוהלים או במבנים קלים מאולתרים, כמו גם הפיזור היחסי בשטח, גרר התעלמות של הרשויות מאוכלוסייה זו ומצרכיה. התעלמות זאת מוצאת את ביטויה בניסיונות גירוש, בהימנעות מהקצאת משאבים קרקעיים לבדווים ובהכרזות על איזורי המחיה שלהם כשטחים המיועדים לצרכים אחרים כמו שטחי אש, כבישים וייעודים אחרים.

4. טריטוריה וגבולות של השבטים הבדווים

להתייחסות הבדווים לטריטוריה ולגבולות על פי מסורות שונות ישנם שני ביטויים עיקריים: האחד - על פי נתונים גיאוגרפיים, כגון ערוצי נחלים ראשיים או קווי רכס. השני - לפי שימושי הקרקע הפזורים במרחב, כגון מקורות מים, שטחי מרעה ושטחי חקלאות.

הגדרת הגבולות בין השבטים הייתה קשורה לכוחות חיצוניים שפעלו במרחב, למשל: פעולותיו של השלטון העות'מאני, שדרש לקיים סדר שלטוני ובו הגדרת תחומי מחייה ופעילות של השבטים על ידי התוויית גבולות בין איזורי המחייה של כל אחד מהם, וזאת על פי השקפת עולמו ובכפוף ליחסים הבינלאומיים ששררו באותה תקופה (המאה ה-19). הקשר של הבדווים למקום מגורים ספציפי במרחב ראשיתו בפקודת הקרקעות העות'מאנית הראשונה משנת 1859, המסדירה את הגדרות הטריטוריה של השבטים השונים - בעיקר כדי למנוע מלחמות וניסיונות השתלטות על קרקעות.

בשנת 1897 פורסמה מפת השבטים על ידי השלטון העות'מאני והוקמו בתי דין למקרקעין בהם נדונו עסקאות מקרקעין ונאכפו פסקי דין נגד מהלכים שנגדו את פקודת הקרקעות. מיסוד הנושא הקרקעי על ידי העות'מאנים הוביל לתמורות בנושא זה אצל הבדווים. כך, במקביל להגדרת הטריטוריה וגבולותיה התגברה המגמה של עיבוד חקלאי (פלחה וכדומה), וזאת בד בבד עם המשך המרעה. כמו כן נוצר ביטחון רב יותר בעסקאות מקרקעין, הן למוכר והן לקונה, והתפתחה תנועת מסחר ענפה בקרקעות בין השבטים.

5. מנוודות להתיישבות קבע

אחד המאפיינים הבולטים של אורח החיים הבדווי בעבר היה הנדידה. מהותה של הנדידה היא בעיקרה, אך לא רק, כורח המציאות, קרי - החיפוש אחר מרעה בתנאי המדבר שיצרו את מחזורי הנדידה. לפיכך כאשר מתקיימים תנאים מסוימים, כגון שנים בהן ירד גשם רב, לא היה צורך בנדידה כלל. רוב השבטים הבדווים הנמצאים כיום בגדה המערבית אינם נודדים ויש להגדירם כשבטים נוודים למחצה, המצויים זה שנים רבות בתהליך מעבר להתיישבות קבע. הנדידה עם העדרים אל מעבר לתחום ההתיישבות נעשית על ידי הגברים בלבד, הנשים והילדים נשארים תמיד בכפר. בכל מודל של התיישבות ונוודות למחצה, מוגבלת הנדידה לתקופות האביב והקיץ, ואילו הסתיו והחורף הם תקופות הנייחות באתרים קבועים, בהם מתפתחים יישובי הקבע.

בצד עבודת המרעה התפתחה אצל הבדווים חקלאות המושתתת בעיקר על גידולי בעל של מספוא, שעורה וחטיטה. החקלאות הבדווית קשורה לעניין ההיקבעות באופן של הכרת המקום ובעיקר הכרת מקומות המים המלאכותיים הקדומים, כגון בורות מים מתקופות שונות, אשר אפשרו את הגדלת שטחי החקלאות. מיסוד החקלאות נעשה על ידי עיבוד חוזר של השטח ואחר כך על ידי סימון גבולות החלקות על פי קודים פנימיים.

היווצרות ישוב הקבע אינה חופפת בהכרח להקמת מבני קבע מחומרים כמו בלוקים ובטון. גם מאהל שאינו משנה את מקומו ומתקיימים בו תנאי קיבוע הוא למעשה ישוב קבע. כך היה אצל רוב השבטים הבדווים באזור, אשר החליפו את בתי האוהל שלהם בבתים היכולים להקנות להם הגנה טובה יותר מגשם, משמש ומרוחות. בניגוד לאוהל, בתים אלה אינם צריכים להיות קלים וניתנים לפירוק כפי שהיה נהוג בזמן הנדידה. המעבר מבתי אוהל לבתים העשויים בטון או אבן נעשה על פי יכולתו הכלכלית של בעל האדמה.

ברבות השנים גדלה אוכלוסיית הבדווים וכן, על פי רוב, גדלו גם העדרים. תהליך זה גורם להאצת המחזור בשטחי המרעה. שינויים אלה עלולים לשים קץ לצורת חיים זו התלויה בתיאום המתמיד בין שני גורמים נדירים – מים ושטחי מרעה - אשר לאף אחד מהם אין תחליף. גם באזורים בהם מתקיים האיזון בדרך כלל עלול לעיתים להיווצר מצב בו הפרתו של האיזון מסיבות שונות גורמת למשבר. ההתיישבות במדבר אינה יכולה להידמות להתיישבות במקום אחר. מיעוט המשאבים, הצחיחות והמבנה הטופוגרפי משפיעים על הגדרתו של מרחב המחיה באופן שנוצר צורך בשטחים נרחבים יותר מאשר באזורים שבהם שורר אקלים ים תיכוני.

לאחר כיבוש הגדה המערבית על ידי ישראל נפתחו עבור התושבים הפלסטיניים, ובכללותם התושבים הבדווים, אפשרויות העבודה בישראל ושפע של הזדמנויות. מגמה זו יחד עם צמצום מרחבי המרעה על ידי הפיכתם לשטחי אש או לשטחי השיפוט של ההתנחלויות, יצרה שינוי של ממש במשאבים שהוקצו לרעיית העדרים ולגידולם עד לכדי צמצום הלכה למעשה.

6. מרחב המגורים

צורת ההתיישבות של הבדווים מאופיינת במבנים או בקבוצות מבנים של משפחה אחת או כמה משפחות. גודלה הממוצע של משפחה בדווית הוא כ- 12-10 נפשות. מרחב המגורים של הבדווים מוגדר, בתנאים אידיאליים, בצורה מדויקת. תכנון מרחב הבית מוביל את התייחסותם של הבדווים אל המרחב ואל הסביבה האנושית. העיקרון הראשון במעלה בהגדרת היחסים הוא צנעת הפרט, ובו נקבעת הפרדת האורחים מהבית הפנימי ובמיוחד אי

חשיפתן של הנשים. הנשים נשארות לעיתים לבדן במרחב הביתי, כך שכדי לאפשר להן לנוע ולעבוד באופן חופשי נדרשת הפרדה ממרחבי הבתים השכנים. הפרדה זו נוצרת לעיתים על ידי הטופוגרפיה, או על ידי מיקום הבית באזור הפנימי של המתחם, אך לרוב ישנו מעין אזור חיץ של שטח פתוח סביב מתחם המגורים, אשר מפריד אותו ממתחמי המגורים השכנים. מרחב פתוח זה משמש גם להפרדה בין העדרים ושאר בעלי החיים לבין העדרים השכנים, וכך מונע סכסוכים בין שכנים.

יש לראות את הטריטוריה השבטית או את מרחב המחיה של הכפרים לא רק במקום ההתיישבות, על מאפייניו, אלא להתייחס לכל אזורי המרעה ומקורות המים כיחידת מחיה אחת.

7. הכפר חאן אל אחמר

כאמור תושבי הג'אהלין ובכללותם תושבי הכפר חאן אל אחמר התיישבו באיזור בתחילת שנות ה-50 של המאה הקודמת. לדברי מספר תושבים בני השבט איתם נפגשנו, הם נולדו במקום וחיים בו מעל ל-40 שנה. עדויות נוספות לכך אפשר למצוא במאמריהם של מספר חוקרים וביניהם משה שרון ואבשלום שמואלי. תצלומי אוויר משנת 1970 מראים כי במקום הייתה נוכחות של תושבים בדווים במקומות רבים. מאז הכיבוש הישראלי בשנת 1967 השתנו, באופן דרמטי, שלושה מרכיבים בסיסיים בחיי הבדווים בני שבט הג'אהלין: **חופש התנועה**, **משאבי קרקע והזדמנויות תעסוקה**. מרכיבים אלה ממשיכים ומשתנים אף היום, ובני השבט, אשר הינם פליטים בגדה המערבית וחסרי אחיזה מובהקת בקרקע, ניצבים חסרי אוניס מולם.

השינויים בחופש התנועה היו כבירים. התנועה החופשית במרחב שהושפעה בעיקר מתנאי מזג האוויר הצטמצמה עד מאד, שטחי המרעה הנרחבים הלכו והצטמצמו, כך שהיכולת להחזיק עדרים נעשתה מוגבלת או לא כדאית. המגבלות על חופש התנועה של בני השבט הורחבו וכיום הכניסה לישראל נמנעת מהם כמעט לחלוטין. הקרקע - המשאב שהיה מצוי בשפע בשנים עברו - הפך, נוכח תנועת ההתנחלות הישראלית וההשתלטות על המרחב, למשאב נדיר ולמושא לקונפליקט יותר מאשר אי פעם. הזדמנויות התעסוקה, בעיקר בעבודות חוץ בתוך ישראל ומאוחר יותר גם בהתנחלויות, היו תקווה שנמוגה; כשם ששוק העבודה לאחר 1967 יצר הזדמנויות ואפשרויות תעסוקה חדשות עבור הבדווים והפלסטינים, כך הוא הלך ונסגר והצטמצם החל משנות ה-90. בצד שינויים משמעותיים אלה לא נעשו מהלכים חיוביים על ידי השלטון, בכל הנוגע לפיתוח והקצאת משאבים עבור התושבים, כך שמעמדם וצורכיהם הבסיסיים נותרו ללא מענה. לאורך השנים ניסו בני שבט הג'אהלין להמשיך ולשלב בין

ההסתמכות על העדר כבסיס ובטחון, עיבוד חלקות בעל ועבודת חוץ באזור ירושלים, וגרו בפאתי המטרופולין.

אלא שההתנחלויות שעלו וצצו מסביבם הצרו את צעדיהם, שטחי האש ומגבלות מרחביות שחלו עליהם הלכו וצמצמו את שטחי המרעה ואת שטחי הקיום שלהם. ההשפעה ניכרת במבנה הפריסה שלהם בשטח. בעבר חיו תושבי חאן אל אחמר בני שבט הג'אהלין בפיזור רב, אשר נוצר מהמרכיבים המרחביים המשותפים על תרבותם. כיום, לאור המגבלות החמורות, הם החלו להתרכז ולהצטופף במספר ריכוזים, אשר במידה רבה אינם תואמים את אורח חייהם הייחודי. הצמצום במרחב השפיע גם על אופי פרנסתם: לאור הידלדלות המרחב הם נאלצו לצמצם את עדריהם, כך שמקור הכנסתם העיקרי הפך להיות שוק העבודה בישראל. כיום, עם ההגבלות על הכניסה לישראל, מקומות העבודה היחידים האפשריים עבורם הם בהתנחלויות ובאיזור התעשייה של מעלה אדומים.

8. העדר תכנון

למרות שהתיישבות הבדווים באיזור החלה כאמור לפני 50 שנה ויותר, עד היום התכנית היחידה שחלה על שטחי המחייה והמגורים שלהם היא תכנית המתאר הגלילית RJ/5, שפורסמה למתן תוקף בשנת 1942. זאת למעט מתחם קיבוע אחד שתוכנן על ידי המינהל האזרחי ואשר עבורו אושרו כמה תכניות מפורטות (ראו בהמשך). מתחם קיבוע זה נמצא כעשרה ק"מ (בקו אווירי) דרומית-מערבית לאזור המגורים של העותרים ובמרחב פיסי ותפקודי אחר.

תכנית RJ/5 מגדירה את מרבית שטחה כייעוד חקלאי. התכנית מאפשרת אמנם בנייה למגוון צרכים גם בייעוד החקלאי, אך זאת במגבלות שונות. ראשית, התכנית מתירה הקמת מבנה עיקרי אחד ששטחו המירבי 150 מ"ר בחלקה מקורית שלא חולקה בחלוקת משנה. הקמת מבנים נוספים באותה יחידת שטח מותרת רק בכפוף לאישור תכנוני לחלוקת הקרקע למגרשי משנה. מאחר שרוב החלקות המקוריות בגדה המערבית בכלל, ובאיזור המדברי בפרט, הן גדולות מאוד (עשרות עד מאות דונמים), מובן שזכויות הבנייה שתכנית RJ/5 מקנה מעטות ואין בהן כדי לענות על צרכי הפיתוח של קהילה שלמה – אלא בכפוף לחלוקת הקרקע, הטעונה כאמור אישור תכנוני נוסף.

שנית, תכנית RJ/5 מבחינה בין שימושי קרקע שהסמכות לאשרם במסגרת היתר בנייה היא בידי הוועדה המקומית, לבין שימושי קרקע חריגים, שהסמכות לאשרם נתונה רק לוועדה המחוזית. בייעוד החקלאי, התכנית מסמיכה את הוועדה המקומית ליתן היתרי בנייה להקמת

מבנים חקלאיים (סככות, חממות וכדומה), מבני תשתית (מים וחשמל) וכן לבית המגורים של האיכר (אך לא למבני מגורים אחרים). לעומת זאת, הקמת מבני ציבור, מבני תעשייה ומבני מגורים שאינם מיועדים לאיכר עצמו טעונה את אישורה של הוועדה המחוזית. לפי פרשנותו של בית המשפט העליון להוראותיהן של תכניות המתאר הגליליות המנדטוריות (ע"א 9355/02), הבנייה בייעוד החקלאי לשימושי קרקע שהסמכות לאשרם נתונה בידי הוועדה המחוזית היא בבחינת חריג, שאישורו יתאפשר רק בנסיבות ייחודיות. מכאן שלפי פרשנותו של בית המשפט, הקמת מבני ציבור כמו בית ספר בייעוד החקלאי אינה אפשרית, ככלל, בהסתמך על תכניות המתאר הגליליות המנדטוריות, אלא במקרים יוצאי דופן. התוצאה היא שלפי פרשנות זאת תכניות אלו אין בכוחן לספק מענה לצורכי הציבור של קהילות כמו הבדווים בני הגיהאלין, שמתגוררות בשטחים שעליהם חלה תכנית המתאר המנדטורית RJ/5.

יש לציין כי בתשריט של תכנית RJ/5 מוגדר השטח, שבו נמצא מתחם המגורים של העותרים, כמדבר, ולא כיייעוד חקלאי. הוראות התכנית כלל אינן דנות באיזור המדברי ואינן קובעות לגבי הוראות בינוי – או מגבלות בנייה – כלשהן. עם זאת, למיטב ידיעתנו המינהל האזרחי מחזיק בעמדה שלפיה אותן הגבלות הבנייה, שחלות בייעוד החקלאי, תקפות גם לגבי האיזור המדברי המסומן בתשריט של תכנית RJ/5. לדעתנו פרשנות זאת מחמירה שלא לצורך, שכן החלטתם של המתכננים המנדטוריים שלא להגדיר מגבלות והוראות בינוי לגבי האיזור המדברי נעוצה בתנאי המחייבה והסביבה של אותה תקופה. קיומם של שבטים בדווים נודדים באיזור המדברי לא נעלם מעיניהם של המתכננים המנדטוריים, וניתן לשער כי אחת הסיבות העיקריות שבגינן החליטו שלא לכלול הוראות או מגבלות בינוי בנוגע לאיזור המדברי היא הניסיון לענות על צרכיהן של קהילות בדוויות אלו. זאת מאחר שהוראות הבינוי שתכנית RJ/5 קובעת לגבי הייעוד החקלאי ולגבי איזורי הפיתוח מותאמות לבניית קבע ולא לתרבות נוודית או נוודית למחצה.

מאחר שכאמור המינהל האזרחי גורס כי כל מגבלות הבנייה שהתכנית קובעת לגבי הייעוד החקלאי חלות גם על האיזור המדברי, התוצאה היא שתכנית RJ/5 מייצרת עבור העותרים ועבור תושבים בדווים אחרים מגבלות רבות שאינן מאפשרות למעשה קיומן של קהילות מתפקדות בשטחה. בנוסף לכך המינהל האזרחי אימץ פרשנות מחמירה של הוראות התכנית, באופן שלא ניתן לקבל כלל היתרי בנייה ישירות מכוחה. לפי פרשנות זאת, שראשיתה בסביבות שנת 2005, הוצאת היתר בנייה לפי תכנית RJ/5 תתאפשר רק בכפוף להגשתה ולאישורה של תכנית מפורטת או של תכנית פרצלציה שתגדיר תכנונית את מגרשי הבנייה ואת גבולותיהם. המשמעות המעשית של פרשנות זאת היא חוסר אפשרות מוחלט להוציא היתרים

לפי תכנית RJ/5, לא רק לצרכי מגורים, אלא אפילו למבנים חקלאיים. במלים אחרות, לפי פרשנותו של המינהל האזרחי, השטחים הנרחבים שעליהם חלה תכנית RJ/5 (כמחצית משטח הגדה המערבית כולה) הם שטחים אסורים למעשה לבנייה. כדי לבנות בשטחים אלה או בחלקם יש צורך בשינוי ייעוד והוראות בינוי על ידי הפקדתה ואישורה של תכנית מפורטת, שתהווה שינוי לתכנית המנדטורית.

אולם בעוד שלהתנחלויות מאושרות דרך שגרה תכניות מפורטות שמשנות את התכנית הגלילית המנדטורית ומאפשרות בנייה ופיתוח למגוון צרכים, הרי שעבור האוכלוסייה הבדווית המינהל האזרחי לא מכין תכניות מפורטות (למעט כאמור החריג של אתר הקיבוע באדמות אבו דיס, שיידון בהמשך). למיטב ידיעתנו, בשנים האחרונות המינהל האזרחי אף דחה את כל התכניות המפורטות שהוגשו לו על ידי פלסטינים.

חוסר המענה לצרכי האוכלוסייה הבדווית באיזור אינו רק בנוגע להתפתחות עתידית. אפילו הצרכים העכשוויים של התושבים אינם זוכים למענה. למשל, העדר בית ספר בכפר יצר מצב בו הורים, ששאפו כי ילדיהם יבקרו באופן תדיר ומסודר בבית ספר, נאלצו לשלוח אותם למוסדות חינוך מרוחקים. זאת למרות שהנסיעה הרחוקה הייתה לעיתים כרוכה בסכנה של ממש עבור הילדים הקטנים. חוסר מענה דומה קיים גם בתחום הבריאות ובשירותי הדת. יש להדגיש שזאת בראש ובראשונה בעיה תכנונית, מכיוון שהתכנית היחידה שבתוקף מאפשרת הקמת מבני ציבור או הרחבתם רק בנסיבות יוצאות דופן, ולפי הוראותיה הדבר דורש אישור מיוחד. אי הכנת תכניות מתאר לכפר, שתאפשר לתושביו בנייה שתענה על הגידול הטבעי של האוכלוסייה ותספק את צרכיה, הנו מצב פסול המציב את תושבי הכפר תחת איום מתמשך של הריסת בתי מגוריהם.

ישנם מקרים בודדים של הקצאת משאבים תכנוניים וקרקעיים על ידי השלטונות הישראליים עבור הבדווים, ובעיקר נעשה הדבר כאשר היה אינטרס ישראלי מובהק לקיבוע התושבים. ישנם מעט מאוד אתרי קיבוע בגדה המערבית, ורק עבור חלקם ישנה תכנית של ממש, כמו למשל התכנית שהוכנה עבור השבט ערב אל פוריג'את בדרום הר חברון. על פי רוב הפתרון שישראל אימצה הוא הגדרת שטח על ידי קו תיחום על גבי תצלום אוויר, אשר בתחומיו לא מתבצעת אכיפה נגד בנייה בלי היתרים. פתרון זה אינו יוצר הכרה תכנונית ממשית, אלא מעין הסכמה שבשתיקה שעל פיה התושבים אינם צריכים למלא אחר הוראות החוק, והרשויות מתחייבות מצדן שלא לאכוף את החוק. אמנם פתרון זה היה מקובל עבור כפרים בדווים לפני עשרות שנים, באיזור דרום הר חברון, אך לאחרונה (2007) נוצר הסכם שכזה גם בעניינו של שבט הדאלין.

9. צמצום המרחב וניסיונות הגירוש

בשנים הראשונות להגעתם לאיזור נדדו הבדווים בני שבט ג'האלין באזור ואדי קלט וכביש ירושלים, תוך שמירה על אורח החיים הבדווי המסורתי, והתפרנסו בעיקר מגידול צאן. רעיית העדרים באדמות הכפרים והשימוש בבארות המים נעשו על פי הסכמי חכירה עם בעליהן, בין השאר מהכפרים אבו דיס, אל עזרייה, ענתא וסוואחרה. לאחר שנת 1967 השתלט צה"ל על חלקים נרחבים משטחי המרעה של הבדווים באיזור, ואלה הוכרזו כשטחי אש. בשנים לאחר מכן צומצמו עוד אזורי המרעה שלהם, לאחר הפקעת עשרות אלפי דונמים לצורך הקמת מעלה אדומים. הכרזה על אלפי דונמים נוספים כעל אדמות מדינה, והקצאת אדמות המדינה המוסדרות והמוכרזות לצורך הקמת התנחלויות נוספות ולשם הרחבתה של מעלה אדומים, הגבירו את הפגיעה בבדווים וצמצמו עוד יותר את שטחי המרעה שלהם.

מאז כיבוש הגדה המערבית, הלך והצטמצם מרחב המחיה של הבדווים באופן הדרגתי, שטחי המרעה הפתוחים, שהיוו את מקור הפרנסה העיקרי, הפכו רובם ככולם לשטחים אסורים. העדר היכולת להחזיק עדרים ללא מרעה ומקורות מים, יחד עם הזדמנויות התעסוקה בישראל ואחר כך בהתנחלויות האיזור, יצרו מצב בו אורח החיים של הבדווים החל להשתנות.

המשך הפגיעה בבדווים התבטא בניסיונות הגירוש משטח שיועד להרחבתה של מעלה אדומים. בסוף שנות ה-90 של המאה ה-20 הושג הסדר בו פונו כ-200 תושבים בדווים אל אתר חלופי ובו הוחכרו להם מגרשים באדמות מדינה מוכרזות באזור העיירה אבו דיס. כמו כן הוקצו להם כ-3,000 דונם למרעה.

בשנים האחרונות, בד בבד עם התכנית של ישראל להקים את מכשול ההפרדה באיזור מעלה אדומים באופן שיתיר בצדו "הישראלי" שטח עצום - הכולל, על פי החלטת הממשלה, מעל ל-60,000 דונם - החלו בלשכת התכנון של המינהל האזרחי להכין תכניות מתאר מפורטות עבור בני שבט הג'האלין. הכוונות שמאחורי התכניות, שחלקן הגדול אושר, הן לייצר מצב בו המובלעת הענקית, שתיווצר על ידי המכשול ותכלול את ההתנחלויות, תהיה ריקה ככל הניתן מפלסטינים בכלל ומבדווים בפרט. התכניות שהכין המינהל האזרחי עבור בני הג'האלין אינן מציעות מענה אמיתי לצרכיהם ואף מסכנות את עתידה של האוכלוסייה.

כל התכניות המפורטות התקפות שאישר המינהל האזרחי לאתר הקיבוע של בני הג'האלין (תכניות 1627/2/03, 1627/5/05, 1627/6/05, 1627/8/06; שטח הכולל הוא כ-330 דונם)

נמצאות בסמוך למטמנת האשפה אבו דיס, המהווה את אתר סילוק הפסולת היחיד של העיר ירושלים ובה טמונים מיליוני טונות של אשפה ביתית. ב-2006 אישר המינהל האזרחי תכנית נוספת, שמספרה 1627/4/05, לאתר מגורי בדווים הנמצא במרחק של 150 מטרים בלבד ממטמנת אבו דיס. יש לציין כי תכנית זאת אושרה אך לא פורסמה למתן תוקף, ועל כן אינה תכנית תקפה. תכנית זו, כמו קודמותיה, לא נעשתה בשיתוף האוכלוסייה הבדווית. ברור שאינה תואמת את צרכיה וקרוב לוודאי שתמנע ממנה להמשיך את אורחות חייה. התכנית איננה מתייחסת כלל לשטחי המרעה, אינה מסדירה את מיקומם של העדרים הרבים, מקור פרנסתם העיקרי של הבדווים ואינה מציעה לו פתרון תכנוני כלשהו.

הקרבה לאתר פינוי הפסולת מדאיגה ביותר, מאחר והמרחק בין אתר פינוי הפסולת לבין המגרשים למגורים בתכנית החדשה מגיע כאמור במקרים רבים ל-150 מטרים בלבד. טווח קצר זה לא עומד באמות מידה תכנוניות, המתייחסות להשפעה החמורה שיש לאתרי פסולת על סביבתם. לפי עמדת המדינה עצמה – כפי שנמסרה לבית המשפט בבג"צ 10611/08 ב-22.2.2009 – מטמנת אבו דיס היא בבחינת פצצת זמן, בשל המצבורים הגדולים של גז מתאן שהתהוו בה במשך השנים. לפי המדינה, באתר הפסולת קיימות דרך קבע בעירות פנימיות וחיצוניות שמסכנות את העובדים במקום, עלולות לגרום להתמוטטות של הר הפסולת ולסכן את חייהם של כל מי שיימצאו בסמיכות לו. מאליו מובן כי סכנה זאת מרחפת בראש ובראשונה מעל ראשיהם של בני הג'האלין שאולצו על ידי ישראל לעבור להתגורר שם.

10. משאבים קרקעיים ותכנוניים להתנחלויות

ההתנחלויות הנמצאות במרחב משותף עם הכפר חאן אל אחמר הן מעלה אדומים, כפר אדומים, אלון, נופי פרת ומצפה חגית. משאבי התכנון ושטחי השיפוט של התנחלויות אלה מכסים שטחים עצומים ללא רציונאל תכנוני כלשהו. למשל, שטח השיפוט של מעלה אדומים, שאוכלוסייתה מונה כמעט 40,000 תושבים, הוא כ-48,000 דונם, בעוד שטחה הבנוי מקיף רק כ-4,000 דונם - פחות מ-10% משטח השיפוט שלה. לשם השוואה, תחום השיפוט של תל אביב-יפו, בה מתגוררים כ-400,000 תושבים - פי 10 ממספר התושבים במעלה אדומים - הוא 51,800 דונם, בדומה למעלה אדומים. גם בשנים האחרונות ממשיכות הרשויות לקדם את הרחבת תחום השיפוט של מעלה אדומים, ללא כל סיבה מוצדקת. רק לאחרונה, במרץ 2009, המליצה ועדת שינוי גבולות של משרד הפנים להרחיב את שטח השיפוט של מעלה אדומים בכ-11,500 דונם נוספים. באותו אופן, גם שטחי השיפוט הגדולים של ההתנחלות כפר אדומים ובנותיה, השייכות למועצה האיזורית מטה בנימין, לא נקבעו מתוך רציונאל תכנוני או מתוך מצוקה במשאבים קרקעיים. תחומי השיפוט של התנחלויות אלה נקבעו מתוך רצון מובהק לבסס

אחיזה ושליטה בשטחים רבים באיזור, בין אם הם כוללים אדמות מדינה מוסדרות הרשומות בטאבו, עוד מהתקופה הירדנית (כפר אדומים), ובין אם מדובר על שטחים שנוצרו על ידי צווי הפקעה (מעלה אדומים) או הכרזות על אדמות מדינה. הכללת שטחים אלה בתחומי השיפוט של ההתנחלויות מייצרת עליהן בלעדיות, אשר אינה מאפשרת שימוש של אוכלוסייה אחרת בהן. יחד עם שטחי שיפוט עצומים, גם התכניות של אותן התנחלויות מכסות שטחים עצומים. כך, למשל, שתי תכניות המתאר של מעלה אדומים (420, 420/4) מכסות יחדיו כמעט את כל שטח השיפוט שלה. כמו כן הוכנו ואושרו מאות תכניות מפורטות המרכיבות את הפסיפס הבנוי של מעלה אדומים. לכפר אדומים, בה מתגוררים כ-2,700 תושבים, ישנן כ-12 תכניות מפורטות שונות הנמצאות בהליכי הכנה ואישור שונים. למרות שעל פי התכניות המאושרות ישנו מספר רב של מגרשים עליהם ניתן לבנות, מתבצעת בכפר אדומים בנייה מסיבית מחוץ לתחומי התכניות או בניגוד להוראותיהן של התכניות התקפות.

11. תכנון ובנייה בהתנחלות כפר אדומים

בחלק זה ננתח את התכניות של ההתנחלות כפר אדומים ושל התנחלויות הבת שלה (אלון, נופי פרת, מצפה חגית). כן נציג את דפוס ההתפתחות של ההתנחלות, כמו גם את הפער בין התכנון ובין הבנייה בפועל. המידע המוצג להלן, תצלום האוויר וסטאטוס התכניות, נכון לחודש מאי 2009.

להתנחלות **כפר אדומים**, שהוקמה בשנת 1979, הוכנה תכנית מתאר מפורטת שאושרה למתן תוקף רק בשנת 1988, כעשור לאחר הקמת ההתנחלות. תכנית מס' 227 מאפשרת בנייה של 185 יחידות דיור וכוללת איזור תעשייה בחלקה הדרומי של התכנית. אפשרויות הבינוי בתכנית טרם מוצו אף היום, אך למרות זאת קודמו מספר תכניות מתאר מפורטות שנועדו להרחבת ההתנחלות ולהקמתן של התנחלויות חדשות, **אלון ונופי פרת**, בסמוך לכפר אדומים. ההתנחלויות, המכונות "שכונות" של כפר אדומים למרות שאינן נמצאות ברצף קרקעי עם התנחלות האם, זכו לתכניות מתאר מפורטות משלהן, למרות העדר הצורך התכנוני בבנייתן, כאשר כאמור טרם מוצו אפשרויות הבנייה בשטחה של תכנית מס' 227. אם לא די בזאת, כל אחת מה"שכונות" יצרה שכונה משל עצמה בדמות מאחז: מההתנחלות אלון יצא המאחז **מצפה חגית**, והתנחלות נופי פרת הולידה את המאחז המכונה **נ.ג. 468**. למרות ההתפתחות העצומה במרחב ואפשרויות הבנייה בתכניות התקפות, רבים מהבתים בכל אחת מההתנחלויות הללו - ובוודאי במאחזים - נבנו מחוץ לתחומי התכניות המאושרות או אף מחוץ לתחומי התכניות הנמצאות בהליכי תכנון ואישור. כמו כן, לא מעט מבנים שנבנו בתחום התכניות התקפות נבנו בניגוד להוראותיהן ותוך סטייה ניכרת מהן.

כך למשל פיתוח שטח והקמה של שני מבנים נעשו ממזרח להתנחלות כפר אדומים, מחוץ לתחום תכנית כלשהי (למעט תכנית המתאר הגלילית המנדטורית) בין אם היא מאושרת ובין אם לאו. באופן דומה, הכשרות שטח נרחבות והקמה של מבנים נעשו מחוץ לתכנית מס' 227 בסמוך לאיזור התעשייה. בנייה מרובה נעשתה בניגוד לייעודי הקרקע של התכנית ובסטייה ניכרת מהוראותיה.

להתנחלות כפר אדומים הופקדה תכנית נוספת בשנת 1997, תכנית מס' 227/7 תכנית זו אושרה למתן תוקף רק בדצמבר 2008, אך טרם פורסמה למתן תוקף, ולפיכך היא אינה בגדר תכנית תקפה שניתן להנפיק מכוחה היתרים. הבנייה שנעשתה בפועל בתחום תכנית זו סוטה בחלקה מהוראותיה. כך, למשל, בשטח המיועד בתכנית לבנייה בעתיד הוצבו מבנים יבילים. אף המבנים שאינם סותרים את הוראותיה של תכנית 227/7 הוקמו כמובן בניגוד לדין, מאחר שכאמור לעיל, התכנית לא פורסמה למתן תוקף ולכן אינה יכולה להוות מקור חוקי למתן היתרי בנייה.

שתי תכניות מתאר מפורטות המשנות את תכנית 227 - תכניות מספר 227/8 ו 227/9 - אושרו להפקדה אך טרם פורסמו להפקדה, ובוודאי שלא ניתן לבנות מכוחן. למרות זאת, בנייה נרחבת נעשית בתחומי התכניות, גם בשטחים שאינם חופפים לשטח תכנית מס' 227.

ההתנחלות אלון הוקמה בשנת 1990, בתי הקבע הראשונים שלה אוכלסו בשנת 1994. שתי תכניות נערכו עבור ההתנחלות, רק אחת מהן, 227/1, פורסמה לתוקף בשנת 1992, ומאפשרת בנייה של 300 יחידות דיור, מתוכן נבנו כשליש בלבד. למרות המימוש החלקי של התכנית, ישנן חריגות של בנייה מחוץ לתחומה, על ידי הצבת מבנים יבילים מדרום לה. גם בתחום התכנית עצמה ישנן חריגות מהוראותיה. כך למשל הוצבו מבנים יבילים בניגוד לייעודי הקרקע המופיעים בתכנית. תכנית נוספת, שמספרה 227/7 ואשר חלה בחלקה על שטח תכנית 227/1, טרם אושרה למתן תוקף.

המאחז מצפה חגית מרוחק מעט מהשטח הבנוי של כפר אדומים, אך עדיין היא מוגדרת כהתנחלות האם שלו והמאחז מהווה מעין שכונה שלה. המאחז שהוקם בשנת 2001 נבנה ללא אישור הממשלה, אך בתמיכה כספית גורפת של משרד הבינוי והשיכון. במאחז ישנם כשבעה מבני קבע ומספר דומה של מבנים יבילים. למאחז נערכה תכנית מתאר מפורטת, מספר 227/13, המייעדת אותו למוקד תיירות. התכנית אושרה, אך טרם פורסמה למתן תוקף ולפיכך אינה בגדר תכנית תקפה. במקומה מקדמות הרשויות תכנית אחרת, שמספרה

227/13/1. תכנית זו סורבה בספטמבר 2006 על ידי משרד הביטחון. בכל מקרה, כל התכניות הללו אינן מכסות את כל הבינוי במאחז, וגם המבנים הנמצאים בתחום תכנית 227/13 שטרם אושרה סופית אינם תואמים את ייעודי הקרקע ולא עומדים בהוראות התכנית. כך למשל בחלקו המערבי של המאחז ישנן עבודות פיתוח ומבנים יבילים הנמצאים מחוץ לתחום התכנית. כמו כן ישנם ארבעה מבנים שנבנו או הוצבו בניגוד לייעודי הקרקע ולהוראות התכנית, שניים מהם בשטח ציבורי פתוח, אחד על דרך מתוכננת והרביעי על שטח שהוגדר כשמורת טבע.

ההתנחלות נופי פרת, הנמצאת ממערב לכפר אדומים, הוקמה בשנת 1992 והחלה בה בניית קבע בסוף שנות ה-90 של המאה ה-20. כיום יש בה מעל ל-70 מבני קבע, עשרות יבילים, מבני ציבור ותשתיות. התכנית שנערכה עבור נופי פרת, תכנית מפורטת מספר 227/10/1, יותר מעשור לאחר הקמתה, פורסמה להפקדה ביוני 2004, הוצגה לאישור מחודש של שר הביטחון לקידום הליכי תכנון ביולי 2006 וככל הנראה אושרה למתן תוקף בדצמבר 2008. ככל הידוע לנו התכנית טרם פורסמה למתן תוקף, כך שעדיין לא ניתן לקבל היתרי בנייה מכוחה. לפיכך כל הבנייה בהתנחלות נופי פרת לא נעשתה על פי תכנית מאושרת, וככל שהונפקו בתחומה היתרי בנייה, הרי שכולם ניתנו בניגוד לחוק.

מלבד בנייה על פי תכנית שאינה בתוקף, ישנן בנופי פרת חריגות מגבולותיה של תכנית 227/10/1, שכאמור טרם פורסמה למתן תוקף. ממערב לגבולות התכנית ישנם כ-10 מבנים יבילים וכ-20 מבני קבע שנבנו במהלך השנים, החל משנת 2004. מדרום לשטח התכנית ישנם למעלה מ-20 מבנים יבילים נוספים. מבנים אלה נמצאים כאמור מחוץ לתחום תכנית 227/10/1 אך בתחום תכנית אחרת, שמספרה 227/10/2, שטרם נדונה ובוודאי לא אושרה.

חריגות רבות מהוראות תכנית 227/10/1 כנ"ל מתרחשות גם בתחומה. למשל, בשטח המיועד לשטח ציבורי פתוח ניצבים מעל ל-15 מבנים יבילים שסומנו בתכנית כמיועדים להריסה.

לא רחוק מנופי פרת ניצב המאחז **נ.ג. 468** (נופי פרת מערב) ובו כ-12 יבילים שחלקם קיבלו תוספות בנייה נרחבות. במאחז ישנן תשתיות כגון דרכים, חשמל, מים ואפילו קו ביוב. המאחז נמצא בתחום תכנית 227/4 שאושרה להפקדה בשנת 1993, לא קודמה והומלצה לביטול על ידי מועצת התכנון העליונה במינהל האזרחי. הנחת היבילים והבנייה במקום החלו בשנת 2003 ונמשכות עד היום. מרבית המבנים היבילים הוצבו על גבי אדמה פלסטינית

פרטית (שתי חלקות מאדמות ענתא) וכמוהם גם חלק מהתשתיות, שהוקמו במימון משרד הבינוי והשיכון.

כאמור בנייה נרחבת נעשית בהתנחלות כפר אדומים ללא היתרים, מחוץ לתחומי התכניות, לעיתים על אדמות פלסטיניות פרטיות ובסטייה ניכרת מהוראות התכניות התקפות. לעיתים מספיקה הידיעה שתכנית מסוימת אושרה להפקדה כדי להתחיל בנייה רחבה בתחומיה. למרות שישנן אפשרויות רבות לבנות על פי חוק, בתחום התכניות התקפות שאושרו להתנחלות, ישנם בה כ-300 מבנים שנבנו בניגוד לחוק וככל הנראה ללא היתרים. כ-70 מבני קבע ומבנים יבילים נמצאים מחוץ לתחום תכנית כלשהי (למעט התכנית הגלילית המנדטורית), כ-25 מבנים נבנו ללא היתר בתכניות שאושרו להפקדה, קרוב ל-100 מבנים נבנו בתחומי תכניות שטרם פורסמו למתן תוקף. ככל שהדבר נוגע לבנייה בתחומי התכניות התקפות, הרי שמעל 120 מבנים נבנו בניגוד להוראותיהן, תוך סתירה לייעודי הקרקע המוגדרים בהן, וקרוב לוודאי ללא היתר מתאים כחוק. בנוסף לכך נפרצו באזור דרכים רבות, בוצעו הכשרות קרקע והוקם בית קברות הנמצא בין כפר אדומים לנופי פרת – הכל ללא תכנית מפורטת מתאימה וללא היתרים.

כל אחת מההתנחלויות שנזכרו לעיל הוקמה והחלה בה בנייה עוד בטרם אושרה לה תכנית מתאר מפורטת כחוק. הדפוס של עלייה לקרקע, הצבת מבנים יבילים או בניית בתי קבע ורק לאחר מכן, לעיתים מעל לעשר שנים, הכנת תכנית מתאר מפורטת ואישורה הוא הדפוס הקיים ברבות מההתנחלויות. זהו גם הדפוס שלפיו הוקמו ההתנחלויות כפר אדומים, אלון ונופי פרת. הפער בין בנייה בשטח לבין המצב התכנוני הינו חמור שבעתיים כאשר מדובר ביישובים שכבר אושרה להם בעבר תכנית מפורטת, ובטרם מימושה נבנית שכונה נוספת של ההתנחלות על גבעה אחרת - בסתירה לתכנית הקיימת ובניגוד לחוק.

12. סיכום והמלצות

המצב הפיזי בכפר חאן אל אחמר כנ"ל הוא תוצאה של שנים ארוכות של הזנחה תכנונית. הזנחה זו בולטת אל מול ההשקעה התכנונית הרבה בהכנת תכניות מתאר מפורטות להתנחלויות באזור והמשאבים העצומים שהושקעו בהקמתן. מצב זה, שבו קיימים שני סטנדרטים של תכנון באותו אזור ועל ידי אותה רשות (המינהל האזרחי), הנו כשל תכנוני חמור ביותר. ברמה המקומית החומרה נובעת ראשית כל מתוך חוסר ההתייחסות לצורכי האוכלוסייה הבדווית המקומית, תוך יצירת מצב פיסי בלתי נסבל ותנאי מחיה ירודים. צורכי התושבים אינם רק בבניה למגורים, אלא גם בבניית מוסדות ציבור והקמת תשתיות דרכים,

ביוב, מים, חשמל ועוד. חוסר התכנון, המונע הקמת תשתיות, מהווה כשל גם ברמה האזורית. העדר ראייה תכנונית רחבה - הבוחנת את הצרכים של האוכלוסייה במרחב ומקצה משאבים תכנוניים וקרקעיים לפיתוח - פוגע בזכויותיה ומונעת משיקולים זרים שאינם עולים בקנה אחד עם אמות מידה תכנוניות מקובלות. יש על כן חשיבות עליונה בתכנונם של הכפרים הבדווים באיזור ומתן מענה לצורכיהם העכשוויים והעתידיים.

חוסר תכנונם של הכפר חאן אל אחמר כנ"ל וכפרים בדווים נוספים באיזור הוא הכלי המשרת את מדיניות הריסת בתים. תושבי הכפרים מצויים במצב תכנוני בלתי אפשרי. התכנית המנדטורית RJ5 שחלה באזור לא רק שאינה נותנת מענה לצורכיהם, אלא אף משמשת כתירוץ להריסת בתיהם. מדיניות זו אינה רק בלתי סבירה תכנונית, היא מהווה עוול תכנוני שהשלכותיו על חיי היום יום של תושבי הכפרים הן בלתי נסבלות.

בנוסף על כך מאיים מכשול ההפרדה המתוכנן להפר את מרחב המחיה של התושבים הבדווים בכך שבעקבותיו צפויים מהלכים תכנוניים שמהותם "טיהור" השטח והעברתם בשנית למקום שאינו מתאים למגורי אדם, בסמוך מדי לאתר סילוק הפסולת אבו דיס. מצב זה מאיים בצורה משמעותית על אורח חייהם השברירי של תושבי הכפרים. העברתם לאתר המגורים המתוכנן ליד מזבלת אבו דיס תנתק אותם משטחי המרעה ומשאר מקורות הפרנסה שלהם ותחולל פגיעה משמעותית בתשתית הכלכלית שבה תלוי קיומם. התוצאה תהיה הרסנית ובלתי הפיכה.

לפיכך ברור הצורך בהכנת תכנית מתאר עבור הכפרים הבדווים באיזור, אך ראוי שתכנית זו תענה על הצרכים המיוחדים של אוכלוסיית היעד. בהתאם לכך אנו ממליצים כי עקרונות התכנון עליהם יושתתו תכניות המתאר החדשות לישובים הבדווים יכללו את כל מרחב המחיה של הכפרים. מרחב מחיה זה כולל את אזורי המגורים, מכלאות העדרים, משקי העזר, הדרכים ומבני הציבור. בהעדר אלטרנטיבה תעסוקתית-כלכלית לתושבי הכפרים, ראוי במיוחד לקבוע הסדר תכנוני המאפשר הכלת אזורי החקלאות והמרעה ובורות המים הפזורים בהם כחלק מהטריטוריה השבטית. כמו כן דרושה התייחסות תכנונית השוקלת את המרחב התרבותי ואת המבנה החברתי המסורתי של הבדווים במסגרת אמות מידה תכנוניות, אשר אינן באות לכפות את רעיונותיהם של המתכננים אלא לאפשר לתושבים לממש את זכויותיהם בהקשר התרבותי והחברתי של קהילתם.

ראוי לייצר מצב קרקעי ומשפטי עבור התושבים על ידי תיקון גבולות של תחומי שיפוט, תיקון או ביטול של צווי הפקעה, וכן שינוי או ביטול של תכניות אחרות באיזור על ידי תכנית חדשה שתביא בחשבון את כל צורכי התושבים להווה ולעתיד. השינוי הממשי בתיקון הגבולות צריך להתבטא במהלך הפוך להרחבת שטחי השיפוט של ההתנחלויות באיזור, שנעשה באופן נרחב,

לאורך שנים ועל חשבון מרחב המחיה של התושבים הבדוים. הפער בין שטחי השיפוט והאדמות שהוקצו להתנחלויות לבין הצרכים הממשיים שלהן הוא עצום, ובמלים אחרות – בתחומיהן נכללו שטחים גדולים שלהתנחלויות אלו אין בהם כל צורך תכנוני. ראוי לייצר מנגנון שיהווה פתרון למצוקת הבדוים על ידי קביעת מרחבי תכנון חדשים עבורם, הסדרת הישיבה שלהם בשטח תוך מתן מענה תכנוני ראוי לצורכיהם ובתיאום עם האוכלוסייה נשואת התכנון.

שבט הג'אהלין בחאן אל אחמר

חוות דעת מומחה

אני החתום מטה, התבקשתי על ידי עו"ד שלמה לקר המייצג את העותרים בבג"צ 6288/09 לחוות את דעתי המקצועית בכל הנוגע למצבו התכנוני של הכפר וסביבתו.

אני נותן את חוות דעתי הרצופה בזה, במקום עדות בבית המשפט, ואני מצהיר בזאת כי ידוע לי היטב, שלעניין הוראות החוק הפלילי בדבר עדות שקר בבית המשפט, דין חוות דעת זו כשהיא חתומה על ידי, כדין לעדות הניתנת בבית משפט.

שם המומחה: אדריכל אלון כהן (ת.ז. 23714595)

ולראייה באתי על החתום

תאריך: **01/02/2010**

מקורות

1. עדויות תושבים בשטח.
2. בן דוד, י., 2004, "הבדווים בישראל- היבטים חברתיים וקרקעיים", מכון ירושלים לחקר ישראל והמכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, ירושלים.
3. שרון משה, הבדואים במדבר יהודה, האוניברסיטה העברית ירושלים, מתוך יום העיון לזכרו של יצחקי נצר ז"ל, חוברת מספר 6, שבט תשל"ה, פברואר 1975.
4. שמואלי אבשלום, התנחלות הבדווים של מדבר יהודה, תל אביב, הוצאת גומא, תש"ל, 1970.
5. תכניות מתאר מפורטות מס' 227, 227/1, 227/2, 227/7, 227/13/1
6. תכנית מתאר גלילית RJ/5.
7. תצלומי אוויר 1970 – 2009.
8. המינהל האזרחי - שכבות מידע GIS: אדמות מדינה רשומות בטאבו, תכניות מתאר מפורטות (מעודכן 05/2009), אדמות פרטיות.
9. מועצה איזורית מטה בנימין www.binyamin.org.il
10. The Bedouins in Palestine, 1999 Arij – Applied Research Institute Jerusalem
www.arj.org
11. מאגר הנתונים של המדינה על הבנייה בהתנחלויות ("דו"ח שפיגל"), כפי שפורסם בעיתון הארץ בתאריך 30/01/2009
12. חוות דעת ביניים על מאחזים בלתי מורשים / עו"ד טליה ששון, משרד ראש הממשלה, מרץ 2005.

נספח א'

כפר אדומים - מתוך מאגר הנתונים של המדינה על הבנייה בהתנחלויות ("דו"ח שפיגלי"), כפי שפורסם בעיתון הארץ בתאריך 30/01/2009.

שם הישוב: כפר אדומים

שמות קודמים: מעלה אדומים ב'.

מקור השם: שם היסטורי, יהושע ט"ו, ז'.

צורת ישוב והשתייכות ארגונית: ישוב קהילתי, "אמנה".

נ"צ: 1821.1370

מס' תושבים: 2,514.

נפה: רמאללה.

שיוך מוניציפאלי: מועצה אזורית מטה בנימין.

החלטות ממשלה:

336 (הת/5) – 14/1/78 – קביעת מיקום הקבע של גרעין מעלה אדומים.

"מחליטים: יישוב הקבע של גרעין מעלה אדומים יהיה מעל למפגש של כביש "ארץ המרדפים" – ואדי קלט ויהיה בטיפול של החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית העולמית."

שנת הקמה: 1979.

סטאטוס מקרקעין: אדמות מדינה מוסדרות.

מאחזים בלתי מורשים בסמיכות:

1. נ.ג. 468 (גבעת החוד - נופי פרת מערב) – הוקם בינואר 2001, ע"ג אדמות מדינה בהרשאה לתכנון להסתצ"י (12/98-12/05) + קרקע פרטית, בתחום תכנית מתאר 227/4 שאושרה להפקדה בשנת 1993 ומאז לא קודמה ע"י המועצה ואף הומלצה לביטול ע"י מת"ע, במקום מתגוררות 2 משפחות, תכולה: 7 קרוואנים (5 עם תוספות בנייה), התחלות בניה של 3 מבני מגורים כ-120 מ"ר כ"א מיכל מים, מגדל למיכל מים (ללא מיכל), עמדת שומר, גרוטאת רכב, קו ביוב, קו חשמל, פריצות דרכים, דרך גישה סלולה חלקית.

2. **מצפה חגית** – אוכלס מחדש בינואר 2001, ע"ג אדמות מדינה (טאבו) בהרשאה לתכנון להסתצ"י (12/98-12/05), בתחום תכנית מס' 227/13 למוקד תיירות שאושרה לתוקף ואושרה ע"י שהב"ט לפרסום לתוקף אך טרם פורסמה לתוקף, תכנית חדשה מס' 227/13/1 סורבה בתאריך 20.9.06 ע"י ע' שהב"ט להתיישבות, התכניות אינן מכסות את כל הבינוי במאחז. במקום מתגוררות 5 משפחות, תכולה: 3 בתי קבע, 9 יבילים, מכולה, מגדל מים, גנראטור, סככה.

מידת מימוש תכנית מפורטת שבתוקף:

1. תוכנית מפורטת מס' 227 – התכנית מאפשרת בנייה של 185 יח"ד – מתוכן כ-30 מגרשים טרם נבנו (ראוי לציין כי הבנייה אינה תואמת את מפרט התוכנית), באזור התעשייה שבדרום היישוב קיים מימוש חלקי בלבד.

2. תוכנית מפורטת מס' 227/1 (שכונת אלון) – התכנית מאפשרת בנייה של 300 יח"ד – כ – 90 מבני קבע נבנו באזור מגורים א', בשטחים המיועדים לבנייה הוצבו קרוואנים שלא בהתאם ליעוד המקרקעין.

3. תוכנית מפורטת מס' 227/11 – התכנית מאפשרת בנייה של תחנת דלק ושירותי דרך – מומשה במלואה.

תוכניות מתאר ומפורטות שבהליכים:

1. תוכנית מפורטת מס' 227/4 – נדונה להפקדה בשנת 93' אך לא הופקדה ולא קודמה על ידי המועצה. קיימת חריגה לאדמות פרטיות.

2. תוכנית מפורטת מס' 227/2 (מחליפה בחלקה את תוכנית מפורטת מס' 227/1), פורסמה להפקדה באוקי 2000, מאפשרת בנייה של 289 יח"ד – מתוכן מומשו כ – 115 יח"ד אשר מצויים בתחום תוכנית שבתוקף. הוגשה ביולי 06' לאישור מחודש של שרהב"ט להמשך קידום הליכי תכנון.

3. תוכנית מפורטת מס' 227/7 מצויה ברובה בגבולות תוכנית מס' 227 (שטח לתכנון עתידי), הופקדה בנובמבר 1997 ומאז לא קודמה. התכנית מאפשרת בנייה של 116 יח"ד ב- 106 דונם – מתוכן נבנו כ – 45 בתים, רובם לא בהתאם לתוכנית שהופקדה. הוצבו כ – 10 קרוואנים בשטח שמיועד לתכנון עתידי, וכ – 10 קרוואנים בשטח שמיועד לאזור מגורים א', הוצגה לאישור מחודש של שרהב"ט לקידום הליכי תכנון ביולי 06'.

4. תוכנית מפורטת מס' 227/8 (מרכז כפר אדומים), מצויה בתחומי תוכנית 227 שבתוקף, נדונה להפקדה אך לא הופקדה משנת 96', התכנית מאפשרת בנייה של 36 יח"ד ו – 30 קרוואנים, התוכנית מומשה במלואה.

5. תוכנית מפורטת מס' 227/9 עבור שכונת גבעת הדייר, מצויה ברובה בתחום תוכנית מס' 227 (שטח לתכנון עתידי), התוכנית נדונה להפקדה בשנת 96' אך לא הופקדה, התכנית מאפשרת בנייה של 40 יח"ד – מתוכן מומשו 30 יח"ד.

6. תוכנית מפורטת מס' 227/10/1 עבור שכונת נופי פרת הכוללת 52 יח"ד (הבנויות בפועל) על פני שטח של 140 דונם, פורסמה להפקדה בינוי 2004, התוכנית מומשה במלואה, כמו כן הוצבו בדרומה כ – 15 קרוואנים תוך חריגה מגבולות התוכנית. התכנית פורסמה להפקדה ב- 1.6.04 והוגשה לאישור מחודש של שרהב"ט לקידום הליכים ביולי 06'.

7. תוכנית מפורטת מס' 227/10/2 עבור שכונת נופי פרת שלב ב', קיבלה את אישור השר לדיון ביוני 2003 וטרם נדונה (נמצאת בתיקונים ע"י המועצה), התוכנית מאפשרת בנייה של 212 יח"ד – בפועל קיימים במקום שכונה של כ – 15 קרוואנים (ראה סעיף 6 לעיל). כמו כן מצויים שני יבילים נוספים במרכז השטח.

8. תוכנית מפורטת מס' 227/10/3 עבור שכונת נופי פרת, טרם הוצגה לשרהב"ט בעקבות הנחיית המתאם להריסת המבנה החורג לקרקע פרטית ושיקום אתר עבודות העפר הלא חוקיות הנמצאות מחוץ ובסמוך לתוכנית כתנאי לקידום התכנית.

9. תוכנית מפורטת מס' 227/13 עבור מצפה חגית – מוקד תיירות (ראה סעיף מאחזים בלתי מורשים בסמיכות), התוכנית עברה דיון לתוקף אך טרם קיבלה את אישור שמורות הטבע והגנים ולכן לא פורסמה.

בניה בהיעדר תכנית מאושרות:

1. כ- 15 יבילים ומערכות דרכים בקצה המזרחי של תוכנית מס' 227, חלקם בשטח המיועד לתכנון עתידי וחלקם מחוץ לגבולות התוכנית.
2. הכשרות שטח נרחבות מחוץ לתוכנית מס' 227 בסמוך לאזור התעשייה.
3. הכשרות שטח וחריגות בנייה במתחם תחנת הדלק בכביש הכניסה ליישוב.
4. חריגות בנייה בשטח שלגביו הוכנה תוכנית מפורטת מס' 227/9 שאינה בתוקף (ראה לעיל).
5. הבנייה בתחומי תוכנית מפורטת מס' 227/7 ומחוצה לה (ראה לעיל).
6. בית הקברות המצוי בין מרכז היישוב לנופי פרת.
7. שכונת נופי פרת שהוקמה ללא תוכנית תקפה (תוכנית מפורטת מס' 227/10/1), ואף בחריגה מהתוכנית המופקדת.
8. כ- 15 קרוואנים מדרום לשכונת נופי פרת, בתחום תוכנית מפורטת מס' 227/10/2 (ראה לעיל).
9. בנייה של שמונה מבני קבע ועוד הכשרות קרקע של כ- 15 מגרשים תוך חריגה לאדמות פרטיות.
10. שני קרוואנים בתחום תוכנית מפורטת מס' 227/10/2 שטרם נדונה (ראה לעיל).

גורם מיישב אחראי: ההסתדרות הציונית.

תוקף חוזה/הרשאה:

- הסכם הרשאה – ההסתדרות הציונית – כ – 10,800 מ – 10/80 ועד 9/2,028.
- הסכם הרשאה – ההסתדרות הציונית – כ – 780 דונם – חקלאות – מ – 10/85 ועד 10/2,033.
- הרשאה לתכנון - ההסתדרות הציונית – כ – 3,000 דונם – מ- 2/98 עד 2/2,005.
- הרשאה לתכנון - ההסתדרות הציונית (הרחבה) – כ – 1,609 דונם – מ – 12/98 ועד 12/2,005.

נספח ב' - המאחזים בסביבת כפר אדומים מתוך סקירה פרטנית של כל מאחזי כפי שהם מופיעים בחוות דעת ביניים על מאחזים בלתי מורשים שנכתבה על ידי עו"ד טליה ששון

8. מצפה חגית

מועד הקמה: ינואר 2001

ישוב קרוב: כפר אדומים

אישור הממשלה או שר ביטחון להקמה: אין. (יש החלטת ממשלה על הקמת כפר אדומים)

טיב הזכויות בקרקע: אדמות מדינה

הגוף שהקצה את הקרקע: הסכם הרשאה לתכנון להסתדרות הציונית עד דצמבר 2005

סטאטוס תכנוני: טרם פורסמה לתוקף; הוגשה תוכנית חדשה לתוכנית מפורטת, טרם עברה את מסלול האשורים.

תחום שיפוט: מועצה אזורית מטה בנימין, תחום ישוב כפר אדומים.

מספר תושבים: 5 משפחות

סוג הבניה: 3 בתי קבע; 9 יבילים; מכולה; מגדל מים.

הגוף מממן ההקמה: משרד הבינוי והשיכון מימן הקמת תשתיות בסכום של 500,000 ₪.

חיבור חשמל: אושר חיבור חשמל למקום

חיבור מים: התקבל אישור ממתאם הפעולות בשטחים לחיבור מים. החיבור בפועל נעשה דרך מערכת המשטרה המחזיקה בסמוך בסיס מג"ב במכמש.

הערה: אושר תוואי מרכיבי ביטחון על פי דרישה מבצעית של צה"ל.

44. נ.ג. 468 נופי פרת

מועד ההקמה: ינואר 2001

ישוב קרוב: כפר אדומים, מרחק בקו אווירי כ- 2 ק"מ.

אישור הממשלה או שר ביטחון להקמה: אין. (יש לכפר אדומים)

טיב הזכויות בקרקע: אדמות מדינה + קרקע פרטית (שתי חלקות של ענתא)

הגוף שהקצה את הקרקע: הסכם הרשאה לתכנון להסתדרות הציונית עד דצמבר 2005

סטאטוס תכנוני: אין.

תחום שיפוט: מועצה אזורית מטה בנימין. תחום יישוב כפר אדומים.

מספר תושבים: 2 משפחות.

סוג הבניה: 8 יבילים; 4 מכולות; קונסטרוקציה למגדל מים; הכשרת שטח + התחלת בניה של 4 מבנים.

הגוף מממן ההקמה: משרד הבינוי והשיכון שילם סכום של 28,000 ₪ עבור תשתיות.

חיבור חשמל: אושר חיבור חשמל מקום.

חיבור מים:

הערה: שני יבילים ממוקמים על קרקעות פרטיות של פלסטינים.