

מרכז המידע הישראלי לזכויות האדם בשטחים (ע.ר.)
B'Tselem – The Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories

מדיניות של אפליה:

הפקעת קרקעות, תכנון ובנייה במזרח ירושלים

דו"ח מקיף, מאי 1995

הדו"ח הוצג במסיבת עיתונאים שנערכה ב-14 במאי 1995, וממצאיו מעודכנים לתאריך זה.

תחקיר וכתובה : איתן פלנר
עבודת שטח : פואד אבו-חאמד
עריכה : שלי כהן, יעל שטיין
עריכה לשונית : רחל פרץ

תודות :

- תודה מיוחדת לחווה ויזל ושריל פדגיר על עבודתן המסורה ותרומתן הרבה לתחקיר הדו"ח
- לצוות בצלם על סיועו בהכנת הדו"ח
- לחברי הנהלת בצלם דפנה גולן, מנחם הופנונג, אילנה המרמן וגילה סבירסקי על הערותיהם
- לדני זיידמן, אוסמה חלאבי, ארנן יקותיאל, ישי מנוחין, מילון קוטארי, שרה קמינקר, זאב רוזנק, מיכה רחמן וחיליל תופאקגי על עזרתם בהכנת הדו"ח

• לארגונים :

מכון ירושלים לחקר ישראל

עיר שלם

האגודה לזכויות האזרח בישראל

המוקד להגנת הפרט

המרכז לאינפורמציה אלטרנטיבית

Palestine Human Rights Information Centre

The Society of St. Yves

תוכן

| | |
|----|--|
| 7 | עיקר ממצאי הדו"ח..... |
| 9 | מבוא..... |
| 11 | חלק ראשון - רקע היסטורי..... |
| 11 | א. רקע היסטורי..... |
| 14 | ב. מעמדו המשפטי של מזרח ירושלים..... |
| 17 | ג. המשפט הבינלאומי..... |
| 21 | חלק שני – ממצאי הדו"ח..... |
| 21 | א. נתונים..... |
| 31 | ב. מדיניות..... |
| 41 | ג. הפקעת קרקעות..... |
| 41 | ג. הפקעת קרקעות..... |
| 55 | ד. תוכניות-מיתאר..... |
| 66 | ה. תוכנית-המיתאר לבית-חנינא ולשועפאט..... |
| 73 | ו. עדויות תושבים ממזרח ירושלים..... |
| 77 | מסקנות..... |
| 78 | המלצות..... |
| 80 | נספח א': אוכלוסיית ירושלים, לפי לאום, בשנים נבחרות..... |
| 80 | נספח ב': מספר הדירות במזרח ירושלים לפי לאום ושכונה, פברואר 1995..... |
| 82 | נספח ג': תגובת עיריית ירושלים לדו"ח בצלם..... |

רשימת האיורים:

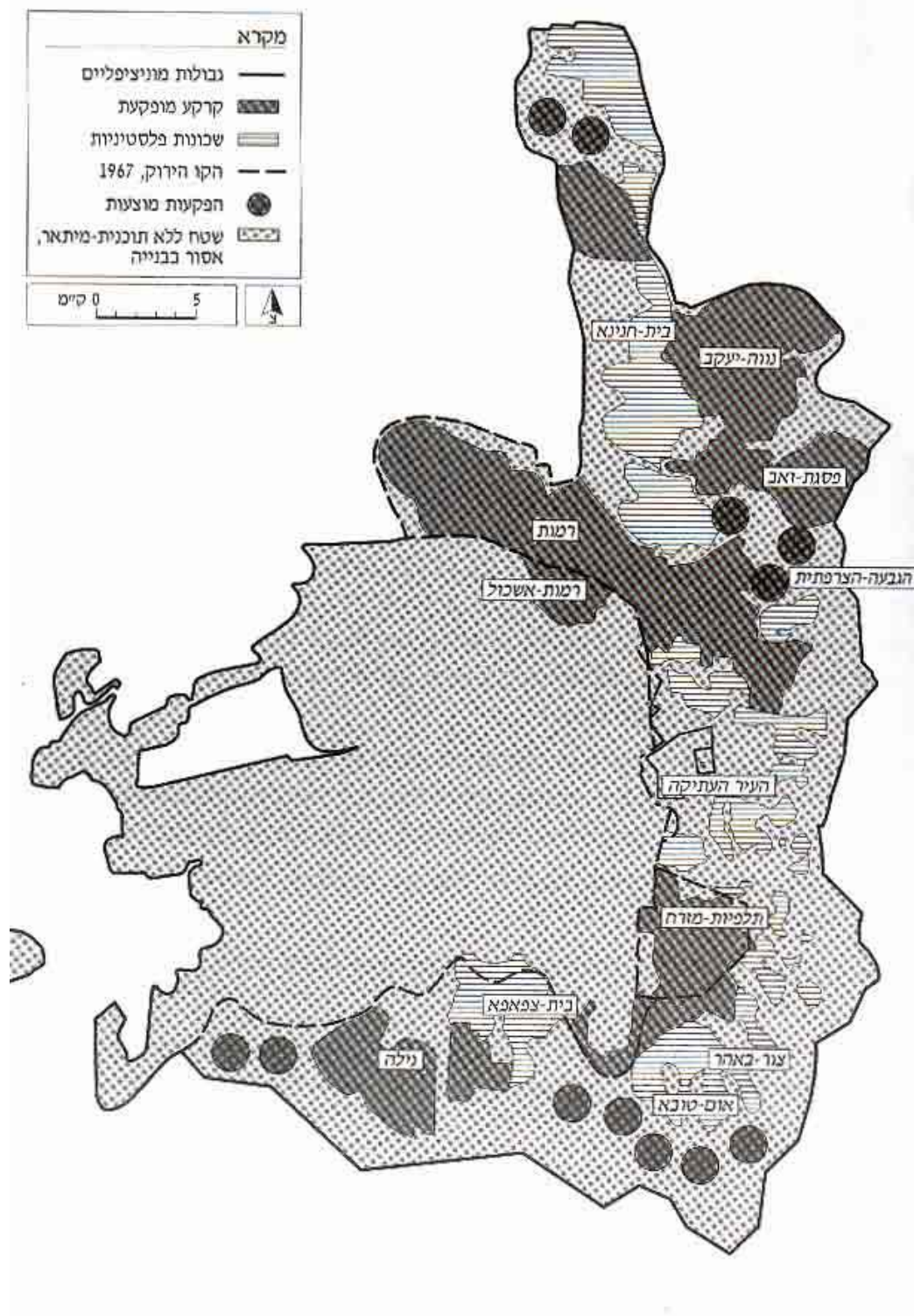
- 13 איור מס' 1 : תחום השיפוט של ירושלים הנוכחית לפי חלוקה אזורית עד 1967 (באחוזים)
- 24 איור מס' 2 : גידול באוכלוסייה וביחידות-הדיור בירושלים לפי לאום, 1993-1967 (באחוזים)
- 24 איור מס' 3 : גמר בנייה למגורים בירושלים לפי לאום 1993-1989 (מספר דירות)
- 25 איור מס' 4 : גמר בנייה למגורים בירושלים לפי לאום ואזור, 1995-1967 (באחוזים)

רשימת הטבלאות:

- 22 טבלה מס' 1 : גמר בנייה למגורים לפי לאום, 1995-1967
- 26 טבלה מס' 2 : אוכלוסייה ושטח בנוי למגורים בירושלים, 1993
- 27 טבלה מס' 3 : הפער בצפיפות דיור ממוצעת לחדר בירושלים לפי לאום בשנים נבחרות
- 28 טבלה מס' 4 : מספר המשפחות המתגוררים בצפיפות של שלוש נפשות ומעלה לחדר, לפי לאום, ב-1972 וב-1993
- 28 טבלה מס' 5 : פער בצפיפות הדיור בירושלים לפי לאום, בשנים נבחרות (אחוז משקי-הבית המתגוררים בצפיפות של שלוש נפשות ומעלה לחדר)
- 41 טבלה מס' 6 : סיכום הפקעת האדמות לצורכי ציבור לפי פקודת הקרקעות
- 44 טבלה מס' 7 : אוכלוסייה ויחידות-דיור בקרקעות שהופקעו לצורכי ציבור

אז אני כבר לא רוצה לתת להם הרגשה של שוויון. אני יודע שאנחנו
לא יכולים לתת להם הרגשה של שוויון. אבל אני רוצה פה ושם, כשזה
לא עולה לנו כל-כך הרבה, ושזה רק מאמץ אולי כספי או אחר, בכל
זאת לתת להם הרגשה שהם יכולים לחיות כאן. אם אני לא נותן להם
את ההרגשה הזאת, אנחנו נסבול.
(טדי קולק, ישיבת מועצת עיריית ירושלים, 27.12.87)

מצב הקרקעות במזרח ירושלים, 1994



עיקר ממצאי הדו"ח

1. מאז סיפוח מזרח ירושלים ב-1967 נוקט השלטון הישראלי מדיניות של אפליה מכוונת ושיטתית כנגד האוכלוסייה הפלסטינית בעיר בכל הנוגע להפקעת קרקעות ולתכנון ובנייה.
2. מעיון במסמכי העירייה ובהצהרותיהם של קובעי מדיניות התכנון בעיר עולה כי התפתחותה האורבאנית של ירושלים מונחית בראש ובראשונה על-ידי שיקולים פוליטיים-לאומיים. לנגד עיניהם של קובעי מדיניות התכנון בעיר עומדת במשך כל השנים מטרה מרכזית אחת: ליצור מציאות דמוגרפית וגיאוגרפית שתסכל כל ניסיון עתידי לערער על הריבונות הישראלית במזרח העיר.
3. השלטונות הישראליים יוזמים בנייה רחבת ממדים, ובהשקעות עצומות, בתחומי השטח שסופח, המיועדת לשכונות ליהודים. בד בבד פועל השלטון הישראלי, במעשה ובמחדל, להחניק את הפיתוח והבנייה עבור האוכלוסייה הפלסטינית, שנתפסת כ"איום דמוגרפי" על השליטה הישראלית בעיר.
4. האמצעים להגשמת מדיניות זו כוללים, בין השאר:
 - א. הפקעת קרקעות: רוב הקרקעות שהופקעו מאז 1967 היו בבעלות ערבית פרטית. על האדמות שהופקעו במהלך השנים נבנו כ-38,500 יחידות-דיור לאוכלוסייה היהודית, ואף לא יחידה אחת עבור פלסטינים.
 - ב. תוכניות-מיתאר: רשויות התכנון ניצלו את תוכניות-המיתאר כדי להגביל את פיתוח השכונות הפלסטיניות, לצמצם את השטחים המיועדים לבנייה עבור תושביהן ולחזק את השליטה היהודית בכל חלקי העיר.
5. למדיניות זו השלכות חמורות על מצוקת הדיור של התושבים הפלסטינים, המהווים כיום כ-28% מאוכלוסיית העיר:
 - א. בנייה:
 - כ-64,870 דירות, שהן 88% מכלל יחידות-הדיור, נבנו בשכונות היהודיות(כמחציתן בבנייה ציבורית).
 - כ-8,890 דירות, שהן 12% מכלל יחידות-הדיור, נבנו בשכונות הפלסטיניות (רובן המכריע בבנייה פרטית).מאז 1990 הולך ומתרחב הפער בהיקף בניית יחידות-הדיור לשתיהן האוכלוסיות.
 - ב. צפיפות דיור:
 - 1.1 צפיפות הדיור הממוצעת בקרב האוכלוסייה היהודית בסוף 1993 היתה 1.1 נפשות לחדר; צפיפות הדיור הממוצעת בקרב האוכלוסייה הפלסטינית היתה 2.2 נפשות לחדר. פער זה, בשיעור של 100%, הוא כפול מהפער שהיה קיים ב-1967.
 - ג. צורכי הדיור:
 - מהערכות מתכננים ואדריכלים המתמחים בתכנון השכונות הפלסטיניות

בעיר עולה כי קיים מחסור של יותר מ-20,000 יחידות דיור בקרב
האוכלוסייה הפלסטינית.

מבוא

דו"ח זה עוסק במדיניות התכנון והבנייה במזרח ירושלים מאז סופחה למדינת ישראל ב-1967, ובהשלכותיה על זכויות האדם של האוכלוסייה הפלסטינית בעיר. הדו"ח מתבסס על מסמכים רשמיים של העירייה ושל משרדי ממשלה, פרוטוקולים משיבות מועצת-העירייה, בחינה של תוכניות-מיתאר ועבודת שטח. הדו"ח מביא נתונים מקיפים אודות הפקעת הקרקעות והשימוש שנעשה בהן, היקף הבנייה וצפיפות הדיור, ומנתח אותם תוך השוואת המצב בתחומים אלה בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הפלסטינית. הזכות לדיור הולם היא אחת מזכויות האדם הבסיסיות, והיא מעוגנת בסעיף 11(א) של האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, שמדינת ישראל חתומה עליה:

מדינות שהן צד באמנה זו מכירות בזכותו של כל אדם לרמת חיים נאותה לו ולמשפחתו, לרבות מזון, ביגוד ודיור נאותים, ולשיפור מתמיד בתנאי קיומו. המדינות אמורות לנקוט צעדים מתאימים כדי להבטיח את מימוש הזכות האמורה.

מדינת ישראל מחויבת גם לעקרון-יסוד של זכויות האדם - שמירה על עקרון השוויון בין כל הנתונים לשליטתה. על-פי סעיף 5 של האמנה הבינלאומית בדבר ביטולה של אפליה גזעית על כל צורותיה, שישראל אישרה, "מתחייבות המדינות המהוות צד לאמנה לאסור ולבער אפליה גזעית בכל צורותיה". אחד האיסורים המוזכרים (בסעיף קטן ח[3]) מתייחס לאפליה בנוגע לזכות לדיור.¹

הדו"ח בוחן באיזו מידה מקיימים השלטונות הישראליים את מחויבותם הבינלאומית להבטחת דיור הולם לאוכלוסייה במזרח ירושלים, ועד כמה נמנעת בתחום זה אפליה בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הפלסטינית. במסגרת זו ייבחנו כמה שאלות:

- באיזו מידה אכן שירתו הפקעות הקרקע הנרחבות, שנעשו "לצורכי הציבור", את הציבור כולו?

¹ ועדת האו"ם המפקחת על מידת היישום של אמנה זו קבעה בהזדמנויות רבות כי סעיפי האמנה חלים על השטחים שנכבשו ב-1967. ר' למשל

Concluding Observation of the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination Concerning Israel, Issued at the Committee's 45th session, August 1994, UN Doc. no. CERD/C/45/Misc. 14/Rev.1

- באיזו מידה שימשו תוכניות-המיתאר בשכונות הפלסטיניות למילוי צורכי הדיור של תושביהן?
 - באיזו מידה פעל השלטון הישראלי לצמצום הפערים בצפיפות הדיור, בתנאי הדיור ובתשתית בין האוכלוסייה הפלסטינית לאוכלוסייה היהודית?
הדו"ח אינו עוסק בכמה נושאים הקשורים בעקיפין למדיניות הישראלית בתחום התכנון והבנייה :
- א. מוסד האפוטרופוס על נכסי נפקדים. בספטמבר 1992 התפרסם דו"ח של צוות בין-משרדי בממשלה בראשותו של מנכ"ל משרד המשפטים, עו"ד חיים קלוגמן. מן הדו"ח עולה שמוסד האפוטרופוס שימש כלי לנישול פלסטינים מקרקעותיהם ומנכסיהם.²
- ב. שירותים עירוניים. עיריית ירושלים הקצתה במהלך השנים רק כ-10% מתקציבה למתן שירותים לתושביה הפלסטינים של העיר - זאת על אף שהם מהווים כ-30% מאוכלוסיית העיר - ונמנעה מהקמת תשתיות שיענו על צרכיהם בתחומים שונים.³ על-פי המשפט הבינלאומי מזרח ירושלים הוא שטח כבוש, ומעמדו אינו שונה מזה של שאר הגדה המערבית. בצלם שותף לעמדה זו, ולכן תיבחן בדו"ח זה חוקיות מדיניותו ומעשיו של השלטון הישראלי במזרח העיר בתחום התכנון והבנייה על-פי האמנות הבינלאומיות החלות על שטח כבוש. מאחר שהחוק הישראלי הוא החוק החל בפועל במזרח העיר, נתייחס במהלך הדו"ח אל מדיניות השלטון ופעולותיו גם על-פי אמנות-המידה של המשפט הישראלי. הערה: המונח "מזרח ירושלים המקובל ככינוי לשטח שסופח ב-1967, מטעה. יותר מ-90% מהאדמות שסופחו למערב העיר היו מחוץ לגבולותיה המוניציפליים של ירושלים הירדנית. ברור שעצם החלת השם "מזרח ירושלים" על שטחיהם של כפרים פלסטיניים שהיו מחוץ לגבולות העיר הינה אקט פוליטי מובהק. עם זאת, מאחר שהכינוי "מזרח ירושלים" השתרש בתודעתם של כל הנוגעים בדבר כמתייחס לכל השטח שסופח, נשתמש בו גם בדו"ח זה.

² עמותת עיר-שלם עתרה לבג"ץ בדרישה להורות לממשלה ליישם את המלצות דו"ח קלוגמן, לאחר שהממשלה אימצה רשמית את המלצות הדו"ח אך לא פעלה ליישומן. ר' בג"צ 2179/95, **עמותת עיר-שלם נ' ראש הממשלה ואח'**.

³ ר' למשל מירון בנבנשתי, "עיר ובלבה חומה", **אריאל**; כתב-עת לידיעת ארץ-ישראל, 44-45, מארס 1986, עמ' 94; Moshe Amirav, **Israel's Policy in Jerusalem Since 1967**, Center on Conflict and Negotiation, ; 94 Stanford University, July 1992, pp.15-16.

חלק ראשון - רקע היסטורי

א. רקע היסטורי

מאז 1948 ועד יוני 1967 היתה ירושלים חצויה לשניים: מערב העיר, שהשתרע על כ-38,000 דונם והיה בשליטת ישראל, ומזרח העיר, שהשתרע על כ-6,000 דונם (כולל העיר העתיקה) והיתה בשליטת ירדן. ביוני 1967, לאחר מלחמת ששת-הימים, סיפחה ישראל כ-70,000 דונם לגבולות המוניציפליים של מערב ירושלים.⁴ השטחים שסופחו כללו לא רק את מזרח העיר (בגבולותיו תחת שלטון ירדן), אלא גם כ-64,000 דונם נוספים, שרובם היו בשטחם של 28 כפרים בגדה המערבית ומקצתם היו בשטח המוניציפלי של בית-לחם ובית-ג'אלה. בעקבות הסיפוח שולש שטחו של מערב העיר, וירושלים הפכה לעיר הגדולה ביותר במדינת ישראל. עד 1967, אם כן, לא היווה רוב שטחה המוניציפלי של "ירושלים המאוחדת", כפי שהיא מכונה היום בידי גורמים רשמיים, חלק מירושלים דאז (מערבית או מזרחית), אלא חלק מהגדה המערבית (ר' איור מס' 1). הגבולות החדשים נקבעו ב-1967 על-ידי ועדה בראשות עוזר ראש אגף מיבצעים במטה-הכללי דאז, האלוף רחבעם זאבי, ואושרו על-ידי ממשלת ישראל. העקרונות שהנחו את קביעת גבולות העיר נבעו במידה רבה משיקולים בטחוניים (סימון גבולות ברי-הגנה) ודמוגרפיים. השיקולים התכנוניים מילאו רק תפקיד משני בקביעתם.⁵ השיקול הדמוגרפי העיקרי שהנחה את הוועדה היה הימנעות מהכללתם של אזורים צפופי אוכלוסייה פלסטינית בגבולות ירושלים, כדי להבטיח רוב מכריע של יהודים בעיר. לפיכך, בעוד שכמה כפרים פלסטיניים הוצאו מחוץ לגבולות המוניציפליים של העיר, נכללו חלק מאדמותיהם בגבולות אלה. כך נעשה, למשל, בבית-איכסא ובאל-בירה בצפון, ובאזורים המיושבים בדלילות בתחומים המוניציפליים של בית-לחם ובית-סאחור, בדרום. כתוצאה מכך נחצו כפרים ושכונות באופן כזה שחלקם האחד נותר בתחומי הגדה המערבית ואילו החלק האחר סופח לישראל.

⁴ לגבי התוקף המשפטי של הסיפוח ר' להלן עמ' 17-14.

⁵ ר' מירון בנבנשתי, **מול החומה הסגורה**, וינפלס וניקולסון, ירושלים 1973, פרק י"ד; דוד קרויאנקר, **פני העיר, כ"ה שנים לאיחוד העיר; פרקים בגיאוגרפיה עירונית של ירושלים**, מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים 1988, עמ' 34; אמיר חשין, "מזרח ירושלים - מדיניות מול מציאות", **המזרח החדש**, ל"ד, 1992, עמ' 179.

לאחר סיפוח שטחים אלה ערכה בהם ישראל מיפקד אוכלוסין, ונתנה מעמד של תושב קבע לכל מי שהיה תושב השטח המסופח ונמצא בו בעת עריכת המיפקד.⁶ מי שקיבל מעמד של תושב קבע יכול היה, אם רצה בכך, לקבל אזרחות ישראלית. לשם כך היה עליו לעמוד בתנאים מסוימים, ביניהם שבועת נאמנות למדינה, הבאת ראיה לכך שאינו מחזיק באזרחות אחרת וידיעה מסוימת של השפה העברית.⁷ רוב התושבים נמנעו, מסיבות פוליטיות, לבקש אזרחות ישראלית. קביעת הגבול המוניציפלי בתוך שכונה או כפר יצרה, אם כן, חלוקה בין התושבים גם מבחינת זכויותיהם, שכן על התושבים שגרו בחלק שלא סופח לירושלים הוטל משטר צבאי.

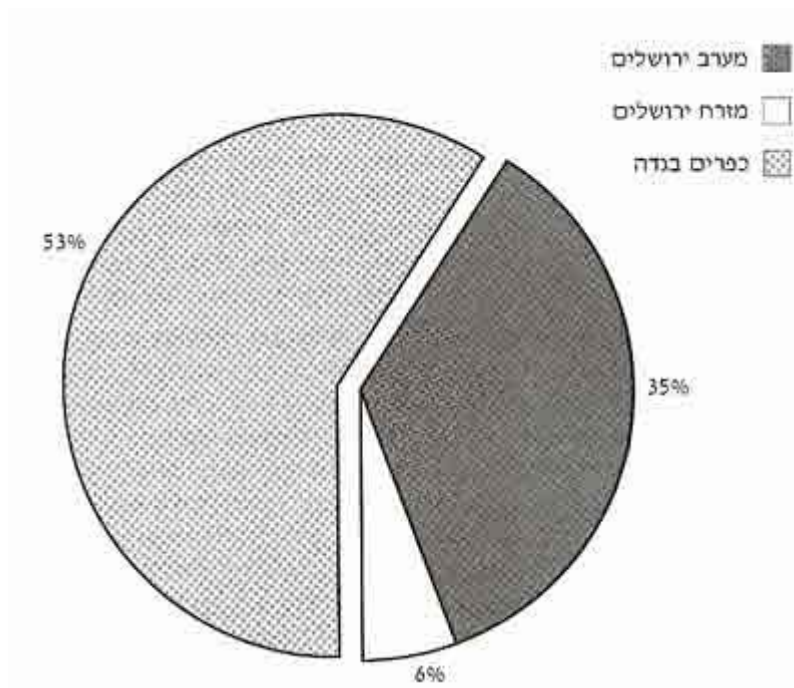
בתוכנית-אב ירושלים, שהוכנה בין השנים 1967-1968 ביוזמת עיריית ירושלים ובהשתתפות משרדי ממשלה שונים במטרה להתוות את פעולות הפיתוח בעיר, נקבע אמנם כי "אין זה רצוי שתחום השיפוט יחצה שכונות מגורים, שטחים, מיתקנים או דרכים עירוניות", אולם בעיה זו לא נפתרה והיא קיימת עד היום.⁸

⁶ בית-המשפט העליון קבע שהחוק המסדיר את שאלת התושבות של פלסטינים במזרח ירושלים הוא "חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952". ר' בג"ץ 881282, **מובארק עואד נ' ראש הממשלה**, פ"ד מב(2), 424.

⁷ מעמדו של תושב קבע במדינת ישראל שונה ממעמדו של אזרח המדינה. תושב קבע מצביע בבחירות לרשויות המקומיות, אך אינו רשאי להצביע בבחירות לכנסת; הוא אינו זכאי לדרכון ישראלי, אלא לתעודת-מעבר בלבד (ר' חוק הדרכונים, התשי"ב-1952); תושב קבע שמשקע במדינה אחרת, פוקעת תושבות הקבע שלו, להבדיל מאזרח ישראלי, שאזרחותו נשמרת (ר' תקנה 11[ג] לתקנות הכניסה לישראל, התשל"ד-1974). תקנה 11(א) לתקנות אלה קובעת שתושב קבע ייחשב כאילו השתקע בחו"ל אם הוא חי מעל שבע שנים במדינה זרה, אם קיבל בה מעמד של תושב קבע או אם התאזרח בה; זכויות וחובות של הביטוח-הלאומי חלות גם על תושב קבע (ר' חוק הביטוח-הלאומי [נוסח משולב] התשכ"ח-1968). בניגוד לתושב השטחים, הוא כפוף למערכת המשפט האזרחית הישראלית ורשאי להיכנס ולעבוד בתחומי ישראל ללא הגבלה (ר' סעיף 13 לתקנות הכניסה לישראל, התשל"ד-1974, וחוק עובדים זרים [העסקה שלא כדין], התשנ"א-1991); פרטים נוספים על מעמד תושבות הקבע ר' בדבריו של עו"ד סאלח סעאבנה (ממרכז הקוויקרים לסיוע משפטי), "מעמד 'תושב קבע' בישראל", **תושבות של פלסטינים במזרח ירושלים**, הרצאות שנישאו ביום עיון שנערך בירושלים ב-28.7.94, בחסות המוקד-להגנת-הפרט, דצמבר 1994, עמ' 10-14.

⁸ **תוכנית-אב ירושלים 1968**, עיריית ירושלים 1972, כרך א', עמ' 119.

איור מס' 1: תחום השיפוט של ירושלים הנוכחית לפי חלוקה אזורית עד 1967 (באחוזים)



ב. מעמדו המשפטי של מזרח ירושלים

ב-27.6.67, לאחר מלחמת ששת-הימים, קיבלה הכנסת את התיקון לפקודת סדרי השלטון והמשפט (מס' 11), תשכ"ז-1967, לפיו "המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה יחולו בכל שטח של ארץ-ישראל שהממשלה קבעה בצו" (סעיף 1). למחרת הוציאה ממשלת ישראל צו הקובע כי "השטח של ארץ-ישראל המתואר בתוספת [לצו זה] נקבע בזה כשטח שבו חלים המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה"⁹. השטח שנכלל בתוספת הוא 70,000 הדונמים שסופחו לשטחו המוניציפלי של מערב ירושלים. חיקוקים אלה קבעו את המסגרת המשפטית לפעולותיה של ישראל במזרח העיר.¹⁰

מומחים ישראלים למשפט בינלאומי התנגדו לשימוש במונח "סיפוח" לתיאור מעמדו המשפטי של מזרח ירושלים לאחר חיקוקים אלה,¹¹ מתוך ידיעה שעל-פי המשפט הבינלאומי אין מדינה כובשת רשאית לספח אליה שטח כבוש, אלא בעקבות הסכם שלום.¹² בהתאם לכך הדגישו ממשלות ישראל במסגרות בינלאומיות שונות כי אין מדובר בסיפוח.¹³ בהצהרת העקרונות הישראלית-פלסטינית שנחתמה בווינגטון ב-13.9.93 נקבע בסעיף 5 כי

⁹ צו סדרי השלטון והמשפט (מס' 1), תשכ"ז-1967. כדי לאחד את שני חלקי העיר מבחינה מוניציפלית נחקק גם "תיקון לפקודת העיריות", שהסמיך את שר הפנים "להרחיב בהכרזה את תחומיה של עירייה פלונית על-ידי הכללת שטח שנקבע בצו לפי סעיף 11 לפקודת סדר השלטון והמשפט".

¹⁰ מאוחר יותר, ב-30.7.80, נתקבל בכנסת חוק-יסוד ירושלים בירת ישראל, שקבע כי "ירושלים השלמה והמאוחדת היא בירת ישראל". מטרתו היתה לעגן בחוק "הן את מעמדה של ירושלים כבירת ישראל והן את שלמותה ואחדותה של ירושלים-רבתי", כדבריה של חברת-הכנסת דאז גאולה כהן, שהגישה את הצעת-החוק (דברי הכנסת, 14.5.80, כרך 88, חוברת כ"ה, עמ' 2866). לחוק זה לא היתה כל משמעות מעשית (ר' אמנון רובינשטיין, **המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל**, מהדורה רביעית, הוצאת שוקן, ירושלים, 1991, כרך א', עמ' 86).

¹¹ ר' מאמריו של יורם דינשטיין, "ציון במשפט הבינלאומי תיפדה", **הפרקליט כ"ז** (תשל"א), ו"ההפדה לא נפדתה או - לא הפגנות אלא מעשים", **הפרקליט כ"ז** (תשל"ב); וכן מאמריו של פרופ' יהודה בלום, אשר הסכים עם דינשטיין בנקודה זו, אם כי מטעמים שונים: יהודה בלום, "ציון במשפט הבינלאומי נפדתה", **הפרקליט כ"ז** (תשל"ב) ו"מזרח ירושלים אינו שטח כבוש", **הפרקליט כ"ז** (תשל"ג).

¹² בפרשנות של הצלב-האדום לאמנות ז'נווה כותב גיאן פיקטט ש"כל עוד קיימת עוינות בין הצדדים, המעצמה הכובשת לא יכולה לספח את השטח הכבוש, אפילו אם כבשה את כל האזור שבו מדובר. להחלטה בעניין זה אפשר להגיע רק במסגרת הסכם שלום. זהו כלל המוכר בעולם כולו, והוא מקובל על משפטנים ומאושר על-ידי אינספור פסקי-דין בבתי-משפט בינלאומיים ומקומיים".

J. Pictet (ed.), **Commentary, Fourth Geneva Convention Relative to Protection of Civilian Persons in Time of War**, p. 275 (המקור באנגלית, תרגום בצלם)

¹³ בעקבות החקיקה משנת 1967 כתב שר החוץ דאז, אבא אבן, למזכיר האו"ם שאין דברי החקיקה הללו בגדר סיפוח מזרח ירושלים למדינת ישראל: "המונח 'סיפוח' אינו במקומו... הצעדים שנקטו קשורים למיזוגה של ירושלים בתחום המינהל (בתחום) המוניציפלי, ומספקים בסיס חוקי להגנת המקומות הקדושים". July 10, 1967, U.N. Doc. S/8052 (מצוטט אצל איל בנבנישתי ואיל זמיר, **אדמות היהודים ביהודה, שומרון, חבל עזה ומזרח ירושלים**, מכון ירושלים לחקר ישראל, 1993, עמ' 65) (המקור באנגלית, תרגום בצלם).

מעמד הקבע של מזרח ירושלים טרם נקבע, וכי הוא ייקבע בשלב הסופי של המשא-ומתן בין ישראל לפלסטינים.

בפני הציבור הישראלי הציג השלטון הישראלי עמדה שונה לחלוטין. בדיונים שונים שנערכו בכנסת בנוגע למעמד המשפטי של מזרח ירושלים נמנעו אמנם שרים בממשלות השונות מלדבר על סיפוח, אך הביעו מפורשות עמדה לפיה מזרח העיר הוא חלק אינטגרלי ממדינת ישראל.¹⁴

בבית-המשפט העליון התעוררה מחלוקת לגבי השאלה, האם סופח מזרח ירושלים למדינת ישראל. רוב השופטים שנדרשו לשאלה זו סברו כי מזרח העיר סופח למדינת ישראל לכל דבר ועניין.¹⁵ עם זאת, היו ביניהם שחלקו על כך וטענו שניתן להחיל את המשפט הישראלי על מזרח העיר גם מבלי שהדבר ייחשב כסיפוח.¹⁶

פרופ' אמנון רובינשטיין, מומחה למשפט קונסטיטוציוני וכיום שר החינוך, עמד על התועלת הפוליטית שמפיק השלטון הישראלי מכך שהוא נמנע מלכנות את החלת הדין הישראלי במזרח ירושלים "סיפוח". אולם מעבר לכך, רובינשטיין סבור כי שאלת המינוח היא למעשה חסרת משמעות מבחינת המשפט הישראלי:

¹⁴ כך למשל, בשנת 1969, נדרשה המדינה בבג"ץ רוידי, נדרשה המדינה לשאלה האם העברת עתיקות מהגדה המערבית למזרח ירושלים מצריכה קבלת רשיון על-פי החוק הירדני כ"יצוא" למדינה אחרת. סגן פרקליט המדינה דאז, י. בר-סלע, טען בשם המדינה כי החלת המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה על מזרח ירושלים כמוה כסיפוחו לשטח מדינת ישראל (ר' בג"ץ 283/69, **רוידי ומצ'ס נ' בית-המשפט הצבאי**, נפת חברון, פ"ד כד (2) 419). בעקבות פסק-הדין שאל ח"כ תמיר את שר החוץ אבא אבן: "האם יתקשה שר החוץ לומר לכנסת שירושלים כולה, לרבות המזרחית, היא חלק ממדינת ישראל?". בתשובה ענה אבן: "בשום פנים אין אני מתקשה לומר את הדבר". ר' דה"כ 59 (תשל"א), חוברת ו', ישיבה קכ"ה (9.12.70), עמ' 455. ר' גם דברי שר המשפטים בעת הדיון בכנסת בתיקון לפקודת סדרי השלטון והמשפט, דה"כ 49 (תשכ"ז), חוברת ל"ג, ישיבה קפ"ח, עמ' 2420.

¹⁵ כשנדרש השופט י. כהן להכריע בבג"ץ רוידי, הוא קבע כי "על-ידי שני חיקוקים אלה (משנת 1967) לא רק המשפט של המדינה, אלא גם השיפוט והמינהל שלה הוחלו על ירושלים המזרחית, וכתוצאה מכך שטח זה מהווה חלק משטח מדינת ישראל" (שם, עמ' 424). בפסק-דין אחר אמר השופט הלוי: "ביום כ' בסיון תשכ"ז (28.6.67) הוחלפו אפוא במזרח ירושלים המשפט, השיפוט והמינהל של ירדן במשפט, בשיפוט ובמינהל של ישראל, ומאותו היום ירושלים המאוחדת מהווה חלק בלתי נפרד מישראל" (בג"ץ 171/68, **חנאזאליס נ' בית-הדין של הפטריארכיה היוונית-אורתודוקסית ואח'**, פ"ד כ"ג(1) 260, 269). ר' גם דברי השופט אגרנט בבג"ץ 223/67, **שבת בן-דב נ' שר הדתות**, פ"ד כב(1) 440, 442, וכן דברי השופט אלון בבג"ץ 415/90, **נאמני הר-הבית נ' היועץ המשפטי לממשלה**, תקדין-עליון, כרך 3(93), תשנ"ג-תשנ"ד, 1993, עמ' 2404.

¹⁶ בדעת מיעוט בבג"ץ רוידי הטיל השופט חיים כהן ספק אם בהחלת המשפט הישראלי על מזרח ירושלים היה משום סיפוח, וקבע כי אין שום מניעה להחיל את המשפט הישראלי על שטחים מוחזקים גם ללא כוונה לספחם לשטח המדינה (שם, עמ' 423). בפסק-דין אחר, שעסק בשאלת המעמד המשפטי של רמת-הגולן בעקבות חוק רמת-הגולן, ציין השופט ברק, בעקבות דבריו אלה של השופט כהן, כי "עצם החלטה של נורמה ישראלית פלונית על מקום אלמוני שמחוץ למדינה אינו עושה בהכרח אותו מקום אלמוני לחלק מישראל. הכל תלוי במטרתה, לשונה ופועלה של הנורמה המתפרשת" (בג"ץ 205/82, **קנג' אבו-צאלח ואח' נ' מדינת ישראל**, פ"ד לז(2) 718, 720). השופט ברק נמנע מלהתייחס לשאלה האם על-פי אותו עיקרון מזרח ירושלים מהווה חלק ממדינת ישראל.

ייתכן שהשימוש במלה "סיפוח" אינו מתאים למטרותיה המדיניות של ישראל: כלפי חוץ יש בשימוש בה משום קריאת תיגר, המקוממת נגדה את מרבית האומות; כלפי פנים יש הרואים פגם בשימוש בה לגבי חלקים מארץ-ישראל בכלל, ולגבי ירושלים בירת ישראל בפרט; אך מבחינתו של המשפט הישראלי אין חילופי המלים יכולים לשנות את משמעות המעשה: ירושלים המזרחית הפכה להיות שטח משטחה של המדינה לכל תכלית ולכל עניין. דינה של ירושלים המזרחית כיום אינו שונה מדינה של ירושלים המערבית ושטחים אחרים שצורפו למדינה לאחר מלחמת השחרור.¹⁷

בצלם מקבל עמדה זו, לפיה סופח מזרח ירושלים דה-פקטו, אם לא דה-יורה, לשטחה של מדינת ישראל. סיפוח חד-צדדי כזה הוא, כאמור, בלתי חוקי מבחינת המשפט הבינלאומי, שכן "שאלת הסיפוח של מקום כלשהו עלי אדמות כמובן אינה נתונה לשרירות לבה של כל מדינה".¹⁸

בסעיף 47 של אמנת זינווה הרביעית נאמר במפורש כי במקרה של סיפוח חד-צדדי נותרים בתוקף כללי המשפט הבינלאומי החלים במצב של תפיסה לוחמתית (belligerent occupation).¹⁹ בצלם שותף לעמדתה של הקהילה הבינלאומית, לפיה מזרח ירושלים הוא שטח כבוש שמעמדו אינו שונה מזה של שאר הגדה המערבית. עמדה זו מצאה ביטוי, בין היתר, בהחלטות רבות של האו"ם ובעמדותיהן הרשמיות של רוב מדינות העולם, כולל ארה"ב.²⁰

¹⁷ רובינשטיין, המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל, שם, עמ' 85.

¹⁸ דינשטיין, ציון במשפט הבינלאומי תיפדה, שם, עמ' 7.

¹⁹ "מוגנים הנמצאים בשטח כבוש, לא יישללו מהם בשום פנים ואופן ההנאות מהאמנה הזאת עקב כל שינוי שהונהג בעקבות הכיבוש במוסדותיו או בממשלתו של השטח הנכבש, ולא עקב כל הסכם שנעשה בין רשויות השטחים הנכבשים ובין המעצמה הכובשת, ולא בגלל סיפוחו של השטח הנכבש - כולו או מקצתו - על-ידי אותה מעצמה". בפרשנות של הצלב-האדום לאמנות זינווה מוסיף ג'אן פיקטט: "...כוח כובש מוסיף להיות מחויב ליישם אמנות בשלמותן אפילו כאשר, תוך התעלמות מכללי המשפט הבינלאומי, הוא טוען במהלך סכסוך שסיפח את כל השטחים הכבושים או חלק מהם". Pictet, op. cit. p. 267 (המקור באנגלית, תרגום בצלם).

²⁰ ר' החלטות מועצת-הביטחון של האו"ם: 252 (1967), 267 (1969), 298 (1971), 446 (1979), 476 (1980), 672 (1990) 681. עמדתה של ארה"ב באה לידי ביטוי בדברי השגריר גולדברג בעצרת האו"ם בשנת 1967 ודברי השגריר יוסט במועצת-הביטחון בשנת 1969. לפי רות לפידות, "יש הבדל בין נאומיהם של שני השגרירים. אמנם שניהם ציינו שפעולותיה של ישראל בעיר היו זמניות בלבד וכי יש לפתור את בעיית עתידה של ירושלים במשא-ומתן, אך השגריר יוסט הוסיף שמזרח ירושלים היא שטח כבוש שחלה עליו אמנת זינווה הרביעית משנת 1949 בדבר הגנה על אזרחים בזמן מלחמה". באיגרת ששלח נשיא ארה"ב ג'ימי קרטר לישראל ולמצרים בעת גיבוש הסכמי קמפ-דייוויד בשנת 1978 הוא כתב שעמדתה של ארה"ב נשארה כפי שמסרו אותה שני השגרירים. ר' רות לפידות, "סקירה היסטורית-משפטית", ירושלים, היבטים מדיניים ומשפטיים, מכון ירושלים לחקר ישראל, 1994, עמ' 6.

יש להדגיש שכל הנאמר לעיל מתייחס למעמדו של מזרח ירושלים מבחינת המשפט הבינלאומי כיום, ואין בכך משום קביעת עמדת בצלם לגבי מעמד הקבע של העיר. כאמור, מעמדה של ירושלים עתיד להיקבע במסגרת המשא-ומתן בין ישראל לרשות-הפלסטינית. בצלם סבור כי זו המסגרת ההולמת להסדיר נושא זה, תוך כיבוד זכויות האדם של כל הנוגעים בדבר.

ג. המשפט הבינלאומי

כאמור, על-פי המשפט הבינלאומי נתון מזרח ירושלים לתפיסה לוחמתית. אי לכך חלים עליו העקרונות הבסיסיים של המשפט הבינלאומי העוסקים בשטחים כבושים ואשר מטרתם להסדיר את יחסו של הכוח הכובש לתושבי השטח הכבוש.²¹ לאור עקרונות אלה נבחן את חוקיותן של פעולות השלטון הישראלי במזרח ירושלים מאז 1967.

1. החלת המשפט הישראלי על מזרח ירושלים

לפי כללי המשפט הבינלאומי, חייבת המדינה הכובשת להמשיך לקיים את החוקים שהיו תקפים באזור בעת הכיבוש. כלל זה מופיע בתקנה 43 של תקנות האג משנת 1907, שבה נקבע:

עם העברת סמכות השלטון החוקי לידי הכובש למעשה, עליו לנקוט את כל האמצעים שביכולתו על מנת להחזיר ולהבטיח במידת האפשר את הסדר והחיים הציבוריים, תוך כיבוד החוקים שבתוקף בארץ, אלא אם כן קיימת מניעה מוחלטת לכך.

החלת המשפט, השיפוט והמינהל הישראליים על מזרח ירושלים באמצעות החקיקה משנת 1967 נוגדת בבירור תקנה זו. בהתאם לכך קבעה מועצת-הביטחון של האו"ם ב-25.9.71, בין

²¹ על עקרונות בסיסיים החלים במצב של תפיסה לוחמתית ר' למשל: Adam Roberts, "Prolonged Military Occupation: The Israeli-Occupied Territories 1967-1988", in Emma Playfair (ed.), **International Law and the Administration of Occupied Territories**, Clarendon Press, Oxford, 1992, pp. 25-85; Antonio Cassese, "Powers and Duties of an Occupant in Relation to Land and Natural Resources", *ibid*, pp. 421-422; and Christopher Greenwood, "The Administration of Occupied Territory in International Law", *ibid*, pp. 242-250

היתר, ש"כל הפעולות התחקיות והמינהליות שנקטו על-ידי ישראל על מנת לשנות את מעמדה של ירושלים" הינן "חסרות תוקף לחלוטין".²²

2. זמניות

על-פי המשפט הבינלאומי, חייבות כל פעולות המדינה הכובשת לשאת אופי של זמניות, ומכאן שאין היא רשאית לבצע שינויים שיש להם השלכות לטווח ארוך ואשר קובעים עובדות חדשות בשטח. בפרשנות הצלב-האדום לאמנות ז'נווה כותב ג'אן פיקטט כי "כיבוש של אזור בזמן מלחמה הוא במהותו מצב דה-פקטו זמני [...]".²³ אין ספק שהקמת השכונות החדשות במזרח ירושלים למטרת אכלוסן המסיבי בתושבים יהודים שינתה את מפת העיר ויצרה תנאים חדשים מבחינה דמוגרפית, פיסית, כלכלית וחברתית, שבינם ובין מצב ארעי אין ולא כלום.

3. צורכי הכוח הכובש

על-פי המשפט הבינלאומי רשאי הכוח הכובש להשתמש במשאבים שבשטח הכבוש רק לתועלתה של האוכלוסייה הכבושה. מכלל זה ניתן לחרוג אך ורק כאשר אינטרסים בטחוניים מחייבים זאת. אינטרסים כלכליים, לאומיים או אחרים אינם מצדיקים חריגה מכלל זה.²⁴

השופט אהרון ברק התייחס בבג"ץ ג'מעית-אסכאן לעניין זה:

תקנות האג סובבות סביב שני צירים מרכזיים: האחד, הבטחת האינטרסים הבטחוניים הלגיטימיים של התופס בשטח הנתון בתפיסה לוחמתית; האחר, הבטחת צרכיה של האוכלוסייה האזרחית בשטח הנתון לתפיסה לוחמתית... אין המפקד הצבאי רשאי לשקול את האינטרסים הלאומיים, הכלכליים או הסוציאליים של מדינתו שלו, עד כמה

²² החלטת מועצת-הביטחון מס' 298. החלטה זו התקבלה ללא התנגדות, ותמכו בה ארה"ב ושאר המדינות הידידותיות לישראל. ר' דינשטיין, "ההפדה לא נפתה או - לא הפגנות אלא מעשים", שם, עמ' 522.

²³ פיקטט, שם, עמ' 275 (תרגום בצלם). על נושא זה אין מחלוקת בקרב הפרשנים השונים של המשפט הבינלאומי. ר' למשל L. Oppenheim, **International Law: A Treatise, Vol. II: Disputes, War and Neutrality**, Seventh Edition, edited by H. Lauterpacht, London, Longmans, p. 432-3.

²⁴ ר' Cassesse, שם, עמ' 422.

שאינן בהם השלכה על האינטרס הבטחוני שלו באזור או על האינטרס של האוכלוסייה המקומית.²⁵

כפי שנראה להלן, הפקעת הקרקעות ופעולות הבנייה של השכונות היהודיות במזרח ירושלים מאז 1967 ועד היום לא באו לשרת את צורכי האוכלוסייה הפלסטינית ולא נבעו משיקולים בטחוניים. פעולות אלה נועדו לשרת דווקא את האינטרסים הלאומיים, הכלכליים והסוציאליים של מדינת ישראל, ולכן הן סותרות באורח חד-משמעי את העיקרון שצוין לעיל.

4. איסורים ספציפיים במשפט הבינלאומי

חלק מפעולות השלטון הישראלי במזרח ירושלים אסורות לא רק על-פי העקרונות הכלליים של המשפט הבינלאומי, אלא גם על-פי איסורים ספציפיים המופיעים בו.

א. הפקעת קרקעות²⁶

המשפט הבינלאומי אוסר ככלל על הפקעת רכוש פרטי,²⁷ מלבד הפקעה הנחוצה לצורכי צבא הכיבוש.²⁸ אולם כאשר החוק המקומי, שעל הכוח הכובש לכבדו, מתיר הפקעת רכוש פרטי לצורכי ציבור, רשאי הוא להשתמש בסמכות זו, כל זמן שהוא פועל לטובת האוכלוסייה ולא לטובתו שלו.²⁹ טובת האוכלוסייה אינה מתייחסת לאוכלוסיית המדינה הכובשת שהתנחלה בשטח הכבוש.

הפקעת הקרקעות במזרח ירושלים לשם הקמת שכונות יהודיות סותרת כללים אלה, מאחר שהיא לא נעשתה מטעמים בטחוניים ומטרתה אינה מילוי צרכיה של אוכלוסיית השטח הכבוש.

²⁵ בג"ץ 393/82, ג'מעייט-אסכאן אלמעלמון ולתעאווניה אלמחדורה למסאוליה, אגודה שיתופית רשומה כדין במיפקדת אזור יהודה ושומרון, נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון ואח', פ"ד לו(4) 788, 794-795.

²⁶ פרטים על הפקעת קרקעות במזרח ירושלים, ר' להלן, עמ' 41 ואילך.

²⁷ ר' תקנות האג, תקנה 46(ב).

²⁸ ר' שם, תקנה 52.

²⁹ ר' בבנשתי וזמיר, שם, עמ' 119.

ב. אכלוס יהודים במזרח ירושלים

אמנת זינווה הרביעית אוסרת על יישוב אזרחים של המדינה הכובשת בשטח הכבוש. בסעיף 49 של האמנה נקבע, בין היתר, כי "המעצמה הכובשת לא תגרש ולא תעביר חלקים מאוכלוסייתה האזרחית לשטח שנכבש על-ידיה". משפטנים רבים הדגישו כי אין להסיק מנוסח התקנה שרק העברה של אוכלוסיית המדינה הכובשת אסורה, אלא גם התיישבות שלה מרצון. כך, למשל, כתב פרופ' יהודה בלום, לימים שגריר ישראל באו"ם:

ההבחנה בין "גירוש או העברה" (אסורים) של אוכלוסיית הכובש לשטח הכיבוש ובין "התיישבות" (מותרת) של אזרחי "בתור שכאלה" בתוך השטח הכבוש יכלה להיות מעניינת אלמלא מצאנו בפירוש הרשמי של אמנת זינווה הרביעית, שפורסם על-ידי הצלב-האדום הבינלאומי, כי ההוראה הנדונה נתכוונה, בין השאר, למנוע "קולוניזציה" של השטח הכבוש על-ידי הכובש.³⁰

אין ספק שהקמת השכונות החדשות במזרח ירושלים ועידוד תושבים יהודים לעבור להתגורר בהן על-ידי מתן הטבות כלכליות שונות עומדים בניגוד לפרשנות זו. לסיכום, מעשי השלטון הישראלי במזרח ירושלים המתוארים בדו"ח זה, החל בשינוי מפת העיר והחלת המשפט הישראלי על חלקיה הכבושים, דרך הפקעת הקרקעות וכלה בהקמת שכונות יהודיות עליהן, הם הפרה של כללי המשפט הבינלאומי שנועדו להסדיר את יחס המדינה הכובשת לאוכלוסיית השטח הכבוש ואת חובותיה כלפיה.

³⁰ בלום, "מזרח ירושלים אינה שטח כבוש", שם, עמ' 189 (ראוי לציין כי אף שהצלב-האדום מוסיף להסתמך על פרשנותו של פיקטט גם היום, אין היא מכונה עוד "פרשנות רשמית של הארגון"). דעות דומות לזו של בלום הובעו על-ידי Roberts, שם, עמ' 67, ודינשטיין, "התנחלויות, גירושים ושטחים מוחזקים", **עיוני משפט**, ז' (1979), עמ' 189.

חלק שני – ממצאי הדו"ח

א. נתונים³¹

בשנת 1967, לאחר סיפוחם של כ-70,000 דונם לשטח מערב העיר, התגוררו בירושלים כ-267,000 תושבים, מתוכם כ-69,000 פלסטינים וכ-198,000 יהודים.³² בשלהי 1993 התגוררו בירושלים כ-567,000 תושבים, מתוכם כ-161,000 פלסטינים וכ-406,000 יהודים. מכאן שבין השנים 1967-1993 גדלה האוכלוסייה הפלסטינית בעיר בכ-144%, ואילו האוכלוסייה היהודית גדלה בכ-105%. יש לציין שעל-פי גורמים רשמיים שונים, היקף האוכלוסייה הפלסטינית בעיר גדול מהנתונים הרשמיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס), שכן נתוני הלמ"ס אינם כוללים אלפי פלסטינים תושבי הגדה המערבית המתגוררים בירושלים ואינם מחזיקים בתעודת-זהות של תושבי ישראל.³³

³¹ קיימות בעיות רבות בכל הנוגע לנתונים על הבנייה, מצבת הדיור וצפיפות הדיור בירושלים ובהשוואתם לאורך השנים. לגבי שנים מסוימות אין נתונים מלאים. כך, למשל, נרשם בעבר אחוז משמעותי מיחידות-הדיור (להלן יח"ד) בקטיגוריה "לא ידוע". **בשנתון סטטיסטי לירושלים 1992**, בלוח 21, המפרט את מספר יח"ד לפי שכונות, מופיעות 16,053 יח"ד בקטיגוריה זו, שהן יותר מ-10% מכלל הדירות בעיר. אמנם בשנתון האחרון (1993, לוח 19) קטן מספר יח"ד בקטיגוריה זו בהרבה (2,394 יח"ד, שהן כ-1.5% מכלל הדירות), ולפיכך כיום אי-הדיוק בנתונים זניח, אולם העובדה שהנתונים בעבר אינם מלאים מקשה על בחינת השינוי שחל לאורך השנים במספר יח"ד עבור שתי האוכלוסיות. בנוסף, קיימים הבדלים רבים בין נתונים של מקורות שונים. כך למשל, לפי הנתונים של עיריית ירושלים, המבוססים על תשלומי ארנונה, עמד מספר יח"ד בנובמבר 1992 על 136,490 (ר' **שנתון סטטיסטי לירושלים 1993**, לוח 19), ונכון לאוגוסט 1993 היה מספרן 144,770 (נתונים שלא פורסמו). עולה מכך שבמהלך שמונה חודשים הושלמה בנייתן של יותר מ-8,000 יח"ד בירושלים. אולם לפי הנתונים המופיעים בלוח 18 **בשנתון הסטטיסטי לירושלים 1993** (המפרטים התחלות וגמר בנייה בירושלים בשנת 1993 ומבוססים על נתוני משרד השיכון), נבנו רק 2,720 יח"ד. למרות אי-הדיוק בנתונים, הפערים בין האוכלוסייה היהודית לפלסטינית בכל הנוגע לבנייה, צפיפות דיור ומצב הדיור הם כה גדולים, שהמגמות העולות מהם ברורות. מאחר שגורמים רשמיים מעריכים את מספר הנפשות באוכלוסייה הפלסטינית בעיר כגדול בהרבה מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סביר להניח שהפערים גדולים אף יותר.

³² עיריית ירושלים, **תוכנית-אב ירושלים 1968**, ירושלים 1972, כרך א', לוח מס' 1, עמ' 29.

³³ על היקפה של תופעה זו אין בנמצא נתונים מדויקים. לפי ד"ר שרה הרשקוביץ, מנהלת היחידה לחשיבה אסטרטגית בעיריית ירושלים, מדובר בכ-20,000 פלסטינים נוספים. ר' שרה הרשקוביץ, **מזרח ירושלים; נתוני רקע ליום עיון בנושא "קונפליקטים ודילמות בהתמודדות העירונית במזרח העיר"**, היחידה לחשיבה אסטרטגית, לשכת מנכ"ל, עיריית ירושלים, אפריל 1994, עמ' 7. ר' גם ישראל קמחי, "העיר ירושלים, הרחבת תחום השיפוט", אוקטובר 1989, מצוין במחקרם של שאול עמיר, רחל אלטרמן ואמנון פרנקל, **הערכת ההשפעות הצפויות של ההצעה להרחיב את גבולות ירושלים מערבה**, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל, נובמבר 1990, עמ' 25. לעומת זאת טען שר המשטרה משה שחל בתוכנית "פופוליטיקה" בערוץ הראשון של הטלוויזיה הישראלית, ב-10.10.94, שבמזרח ירושלים חיים 200,000 תושבים ערבים. בהתחשב בעובדה שהגידול השנתי בשנים האחרונות מגיע לכ-4,000 נפש בשנה (ר' **שנתון סטטיסטי לירושלים 1992**, לוח 1/2), הרי שמדובר בכ-36 אלף פלסטינים מעל לאומדן הרשמי.

ב-1993 היו בירושלים 144,300 משקי-בית, מהם 116,100 יהודיים ו-28,200 פלסטיניים.³⁴ משקי-הבית הפלסטיניים היוו באותה שנה 19.5% מכלל משקי-הבית בירושלים. באותה שנה הגיע ממוצע הנפשות למשק-בית באוכלוסייה הפלסטינית ל-5.41, לעומת 3.53 באוכלוסייה היהודית.³⁵

מאז 1967 ועד היום גדלה האוכלוסייה הפלסטינית בעיר בקצב מואץ. אחת התוצאות העיקריות לכך היא העלייה בביקוש לדיוור. היקף מצוקת הדיוור בקרב האוכלוסייה הפלסטינית בעיר והפער בינה ובין האוכלוסייה היהודית בתחום זה עולים בבירור מהנתונים הבאים.

1. בנייה

א. בניית יחידות-דיוור

מ-1967 ועד היום ידעה ירושלים תנופת בנייה למגורים בהיקף שאין לו תקדים בתולדותיה: עד פברואר 1995 נבנו בעיר 76,151 יחידות-דיוור - תוספת של 108.6% לאלה הקיימות (להלן מצבת הדירות). אולם הפיתוח המואץ והבנייה המסיבית נועדו לתועלתה הבלעדית כמעט של האוכלוסייה היהודית בעיר (ר' טבלה מס' 1).

טבלה מס' 1: גמר בנייה למגורים לפי לאום, 1967-1995³⁶

| סה"כ | לא ידוע | פלסט ינים | יהודים | |
|--------|---------|-----------|--------|----------------------|
| 70,100 | - | 12,600 | 57,500 | מצבת הדיוור 1967 |
| 146,25 | 2,394 | 21,490 | 122,36 | מצבת הדיוור 1995 |
| 1 | | | 7 | |
| 76,151 | 2,394 | 8,890 | 64,867 | גמר בנייה -1995-1967 |

³⁴ הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 1994, מס' 45, ירושלים 1994, לוח 2.33. משק-בית מוגדר על-ידי הלמ"ס כ"קבוצת אנשים הגרים יחד בדירה באופן קבוע רוב ימי השבוע ויש להם תקציב הוצאות משותף למזון". על-פי הלמ"ס, "מאז סוף 1987 לא יכלו פוקדי הסקר לבצע את הפקידה במזרח ירושלים כמתוכנן. היא התבצעה רק במשקי-בית שבהם היה אפשר לפקוד בטלפון, לכן יש להיזהר בשימוש בנתונים לגבי האוכלוסייה הלא-יהודית בירושלים". שם, עמ' 41.

³⁵ שם, לוח 2.33.

³⁶ מקורות:

- ישראל קמחי, בנימין היימן, גבריאל קלוד, ירושלים, 1975-1967, סקירה חברתית-כלכלית, האוניברסיטה העברית בירושלים, המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, 1976, עמ' 58, לוח 41.
- עיריית ירושלים, מכון ירושלים לחקר ישראל, שנתון סטטיסטי לירושלים 1993, לוח 19 (לוח זה הוא היחיד בשנתון המציין נתונים הנכונים לפברואר 1995).

אם כן, מנובמבר 1967 ועד פברואר 1995 נבנו 88% מכלל יחידות-הדיור בשכונות היהודיות (כמחציתן בבנייה ציבורית), ו-12% נבנו בשכונות הפלסטיניות (רובן המכריע בבנייה פרטית). בין השנים 1967-1993 נע אחוז האוכלוסייה הפלסטינית מכלל האוכלוסייה בעיר בין 25.8% ל-28.6% (ר' נספח מס' 1),³⁷ כך שבעוד ששיעור הגידול של האוכלוסייה הפלסטינית היה גבוה מזה של האוכלוסייה היהודית, ירד אחוז יחידות-הדיור שנבנו עבורה מתוך כלל מצבת הדירות בעיר (ר' איור מס' 2).

מאז 1990 הולך ומתרחב הפער בהיקף בניית יחידות-הדיור עבור שתי האוכלוסיות: מתוך 9,366 יחידות-דיור שבנייתן הסתיימה מ-1990 עד סוף שנת 1993, רק 467 יחידות-דיור, שהן 5% מכלל הדירות שנבנו בתקופה זו, נבנו בשכונות הפלסטיניות. הפער הגבוה ביותר בבנייה עבור שתי האוכלוסיות היה ב-1993: מתוך 2,720 יחידות-דיור שבנייתן הסתיימה אז, רק 103 דירות, שהן 3.8% מכלל יחידות-הדיור שנבנו באותה שנה, נבנו בשכונות הפלסטיניות (ר' איור מס' 3).

ב. השטח הבנוי

הפער בהיקף הבנייה עבור כל אחת מהאוכלוסיות מתבטא לא רק במספר יחידות-הדיור שנבנו, אלא גם בהיקף השטח הבנוי. ב-1991 היווה השטח שנבנה עבור האוכלוסייה הפלסטינית 8.5% מכלל השטח שנבנה בעיר; ב-1992 הוא היווה 9.3% מכלל השטח וב-1993 - 6.3%.³⁸

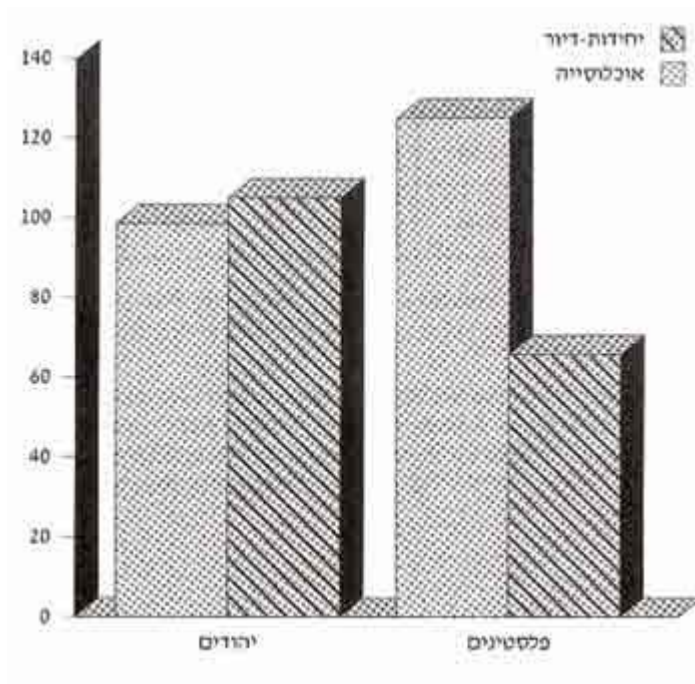
ג. הבנייה במזרח ירושלים

רובה המכריע של הבנייה בעיר מאז 1967 נעשה בשכונות היהודיות במזרח העיר (ר' איור מס' 4). בפברואר 1995 היה מספר יחידות-הדיור בשכונות היהודיות במזרח העיר כמעט כפול ממספרן בשכונות הפלסטיניות: בעוד שבשכונות הפלסטיניות היו 20,900 יחידות-דיור, בשכונות היהודיות במזרח העיר היו כ-38,500 יחידות (ר' נספח מס' 2).

³⁷ לא פורסמו עדיין נתונים לגבי השנים 1994 ו-1995.

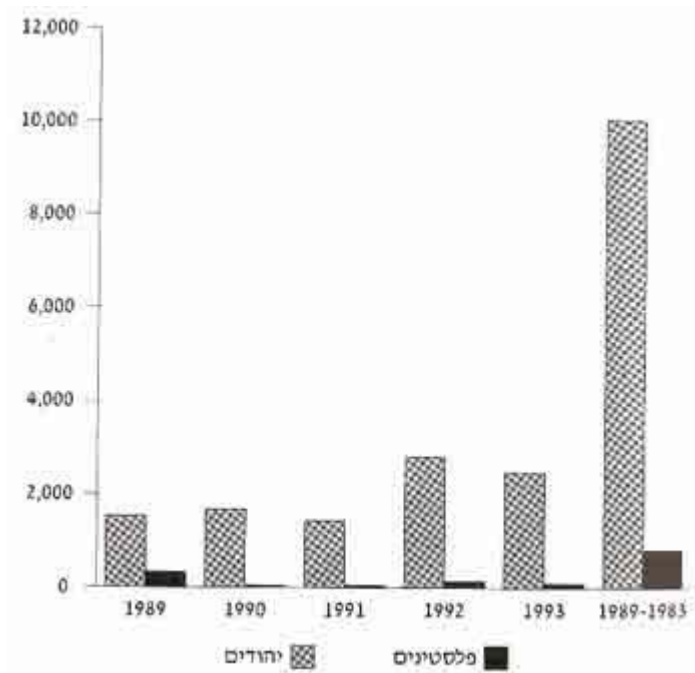
³⁸ ר' הלמי"ס, **הבנייה בישראל 1993**, סדרת פרסומים מיוחדים, פרסום מס' 989, ירושלים, נובמבר 1994, לוח 50.

איור מ' 2: גידול באוכלוסייה וביחידות-הדיור בירושלים לפי לאום, 1967-1993 (באחוזים)



מקורות:
 ירושלים 1967-1975: סקירה חברתית-כלכלית.
 האוניברסיטה העברית בירושלים; המכון ללימודים עירוניים ואזוריים 1967. לוח מס' 41.
 שנתון סטטיסטי לירושלים 1993, לוחות ג/1, ג/19.

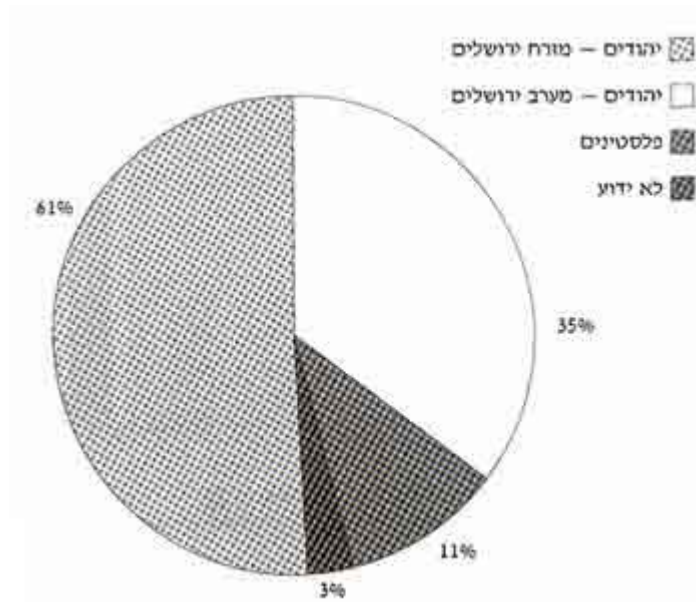
איור מס' 3: גמר בנייה למגורים בירושלים לפי לאום, 1989-1993 (מס' דירות)



מקורות:
 -שנתון סטטיסטי לירושלים 1989, לוח ג/17.
 -שנתון סטטיסטי לירושלים 1990, לוח ג/16.

-שנתון סטטיסטי לירושלים 1991, לוח 16/1.
 -שנתון סטטיסטי לירושלים 1992, לוח 20/1.
 -שנתון סטטיסטי לירושלים 1993, לוח 18/1.

איור מס' 4: גמר בנייה למגורים בירושלים לפי לאום ואזור, 1967-1995 (באחוזים)



מקורות:

-ירושלים 1967-1975: סקירה חברתית כלכלית. האוניברסיטה העברית בירושלים; המכון ללימודים עירוניים ואזוריים 1967. לוח' מ' 41.
 -שנתון סטטיסטי לירושלים 1993, לוחות 1/ג, 19/1.

2. צפיפות דיור

צפיפות הדיור היא המדד העיקרי לקביעת רמת הדיור, ומשמעותה אומדן של מספר הנפשות המתגוררות בחדר (מבלי להתייחס לגודלו). מצוקת דיור, על-פי מושגי החברה המערבית,

היא צפיפות של יותר משתי נפשות לחדר. צפיפות הדיור הממוצעת במערב היא 0.7 נפשות לחדר.³⁹

הנתונים מראים שצפיפות הדיור בקרב האוכלוסייה הפלסטינית בירושלים גבוהה בהרבה מזו הקיימת בקרב האוכלוסייה היהודית בעיר. נכון לשנת 1993:

צפיפות הדיור הממוצעת בקרב האוכלוסייה היהודית היתה 1.1 נפשות לחדר. הצפיפות הממוצעת בקרב האוכלוסייה הפלסטינית היתה כפולה - 2.2 נפשות לחדר.

כשליש (32.3%) מהתושבים הפלסטינים התגוררו בצפיפות של יותר משלוש נפשות בחדר, לעומת 2.4% בלבד מהאוכלוסייה היהודית.

34% מהאוכלוסייה היהודית התגוררו בצפיפות של פחות מנפש אחת לחדר, לעומת 8.9% בלבד מהאוכלוסייה הפלסטינית.⁴⁰

הפער בצפיפות הדיור בין שתי האוכלוסיות ניכר גם בהיקף השטח הבנוי לכל תושב. שטח המגורים הממוצע לכל תושב יהודי בירושלים הוא כפול ויותר מהשטח הממוצע לתושב הפלסטיני: בדצמבר 1993 היו בירושלים 18.4 מ"ר בנויים לכל יהודי, ורק 7.8 מ"ר לכל פלסטיני.

טבלה מס' 2: אוכלוסייה ושטח בנוי למגורים בירושלים, 1993

| מ"ר לאדם ⁴³ | שטח בנוי למגורים (באלפי מ"ר) ⁴² | אוכלוסייה (באלפים) ⁴¹ | |
|------------------------|---|-------------------------------------|--------|
| - | 10,178 | 567.2 | סה"כ |
| 18.4 | 5,277 | 406.4 | יהודים |
| | | | העיר |
| | 2,210 | | מזרח |
| | | | העיר |
| | 7,487 | | סה"כ |

³⁹ ר' יוברט לו-יון ורחל קלוש, **דיור בישראל, מדיניות ואי-שוויון**, מרכז אדווה, תל-אביב, 1994, טבלה 17.

⁴⁰ **שנתון סטטיסטי לירושלים 1993**, שם, לוח ו/14. השנתון מציין ש"עקב קשיים באיסוף נתונים במזרח ירושלים משנת 1988 ואילך, יש להיזהר בשימוש בנתונים עבור הלא-יהודים". שם, הע' 2.

⁴¹ עיריית ירושלים ומכון ירושלים לחקר ישראל, **שנתון סטטיסטי לירושלים**, 1993, לוח ג/1.

⁴² שם, לוח ו/19. המספרים נכתבו תוך עיגול יחידת המאות כלפי מעלה או מטה.

⁴³ חישוב הנתונים נעשה בדרך של חילוק השטח הבנוי למגורים עבור כל אחת מהאוכלוסיות בגודלה של אותה אוכלוסייה.

| | | | |
|-----|-------|-------|----------|
| 7.8 | 1,255 | 160.8 | פלסטינים |
| - | 1,436 | - | לא ידוע |

מאז 1967 ועד סוף 1993 הוכפל הפער בצפיפות הדיור בין שתי האוכלוסיות: בעוד שהיחס בצפיפות הדיור בשנת 1967 היה 50%, היום הוא 100% (ר' טבלה מס' 3).]

טבלה מס' 3: הפער בצפיפות דיור ממוצעת לחדר בירושלים לפי לאום, בשנים נבחרות⁴⁴

| שנים | 1967 | 1972 | 1973 | 1987 | 1989 | 1991 | 1993 |
|----------|------|------|------|-------|-------|------|-------|
| יהודים | 1.6 | 1.4 | 1.06 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.1 |
| פלסטינים | 2.4 | 2.7 | 2.04 | 2.2 | 2.5 | 2.0 | 2.2 |
| פער | 50.5 | 92.8 | 92.4 | 109.0 | 127.2 | 81.8 | 100.0 |

על-פי תחזית הנתונים של תוכנית-אב ירושלים 1968, היתה צפיפות הדיור של האוכלוסייה היהודית צפויה לרדת מ-1.6 נפשות לחדר בשנת 1967 ל-1.2 בשנת 1985, וזו של האוכלוסייה הפלסטינית היתה צפויה לרדת באותה תקופה מ-2.4 נפשות לחדר ל-1.6.⁴⁵ צפיפות הדיור של האוכלוסייה היהודית אכן ירדה כמצופה, וב-1986 עמדה על 1.1 נפשות לחדר. זו של האוכלוסייה הפלסטינית, לעומת זאת, נותרה כמעט בעינה (2.2 נפשות לחדר).⁴⁶ העובדה שהפער בצפיפות הדיור בין שתי האוכלוסיות מאז 1967 הלך והעמיק בולטת במיוחד כאשר בוחנים את שיעור התושבים המתגוררים בצפיפות גבוהה של שלוש נפשות ויותר לחדר. בין השנים 1972-1993 גדל אחוז משקי-הבית הפלסטיניים מתוך כלל משקי-הבית בירושלים הגרים בצפיפות דיור כזו (ר' טבלה מס' 4).

⁴⁴ מקורות:

- עיריית ירושלים, **תוכנית-אב ירושלים 1968**, לוח 1.
- הלמ"ס, פרסומי מיפקד האוכלוסין והדיור 1972: תנאי דיור וציוד בית, לוח 1.
- הלמ"ס, פרסומי מיפקד האוכלוסין והדיור 1983, מס' 9, תנאי דיור וציוד בית, ירושלים תשמ"ו, לוח 1.
- עיריית ירושלים, מכון ירושלים לחקר ישראל, **שנתון סטטיסטי לירושלים**, 1992, לוח ו/4.
- עיריית ירושלים, מכון ירושלים לחקר ישראל, **שנתון סטטיסטי לירושלים**, 1993, לוח ו/14.
- ⁴⁵ ר' **תוכנית-אב ירושלים 1968**, שם, כרך א', לוח 1.
- ⁴⁶ אין בנמצא נתונים לגבי צפיפות הדיור ב-1985, ולכן מתייחס הנתון ל-1986. ר' **שנתון סטטיסטי לירושלים 1992**, שם, לוח ו/4.

טבלה מס' 4: מספר משקי-הבית המתגוררים בצפיפות של שלוש נפשות ומעלה לחדר ב-

1972 וב-1993, על-פי לאום

| לאום | 1972 ⁴⁷ | 1993 ⁴⁸ |
|----------|--------------------|--------------------|
| יהודים | 5,250 (42.7%) | 2,702 (22.9%) |
| פלסטינים | 7,045 (57.3%) | 9,098 (77.1%) |
| סה"כ | 12,295 (100%) | 11,800 (100%) |

מנתוני הטבלה עולה כי היחס בין משקי-הבית היהודיים למשקי-הבית הפלסטיניים שמתגוררים בתנאי צפיפות קשים גדל בתקופה זו:

- בשנת 1972, כנגד כל משק-בית יהודי שהתגורר בצפיפות של שלוש נפשות ומעלה לחדר, התגוררו 1.3 משקי-בית פלסטיניים בתנאים אלה.
 - בשנת 1993, כנגד כל משק-בית יהודי שגר בצפיפות של שלוש נפשות ומעלה לחדר, התגוררו 3.4 משקי-בית פלסטיניים בתנאים אלה.
- בקרב האוכלוסייה היהודית ניכרה עם השנים ירידה משמעותית בשיעור משקי-הבית שיש בהם צפיפות כזו. לעומת זאת, בקרב האוכלוסייה הפלסטינית עלה מספר משקי-הבית שבהם שוררים תנאי צפיפות כאלה. עם השנים גדל הפער בין שיעור משקי-הבית החיים בצפיפות גבוהה בקרב האוכלוסייה הפלסטינית לבין שיעורם בקרב האוכלוסייה היהודית (ר' טבלה מס' 5).

טבלה מס' 5: הפער בצפיפות הדיור בירושלים לפי לאום, בשנים נבחרות (אחוז משקי-הבית המתגוררים בצפיפות של שלוש נפשות ומעלה לחדר) 49

⁴⁷ אין בנמצא נתונים על משקי-בית לפי צפיפות דיור משנת 1967. תוכנית-אב ירושלים מפרטת רק את צפיפות הדיור הממוצעת. ר' תוכנית-אב ירושלים 1968, שם, לוח 1, עמ' 29. הנתונים לגבי צפיפות הדיור משנת 1972 מעובדים מנתונים המופיעים בלוח מס' 1 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תנאי דיור וציוד בית; פרסומי מיפקד האוכלוסין והדיור 1972 מס' 13, ירושלים.

⁴⁸ הנתונים מעובדים מנתונים המופיעים בלוח ו/14 בשנתון הסטטיסטי ירושלים 1993, שם. ⁴⁹ מקורות:

- הלמ"ס, פרסומי מיפקד האוכלוסין והדיור 1972, תנאי דיור וציוד בית, מס' 13, לוח מס' 1.
 - הלמ"ס, פרסומי מיפקד האוכלוסין והדיור 1983, תנאי דיור וציוד בית, מס' 9, ירושלים תשמ"ו, לוח מס' 1.
 - עיריית ירושלים, מכון ירושלים לחקר ישראל, שנתון סטטיסטי לירושלים 1992, לוח ו/4.
 - עיריית ירושלים, מכון ירושלים לחקר ישראל, שנתון סטטיסטי לירושלים 1993, לוח ו/14.

| שנים | 1972 | 1983 | 1987 | 1989 | 1991 | 1992 | 1993 |
|----------|-------|---------|---------|---------|---------|-------|---------|
| יהודים | 8.4 | 1.2 | 1.5 | 2.1 | 2.2 | 3.1 | 2.4 |
| פלסטינים | 49 | 26.5 | 33.5 | 47.9 | 27.2 | 30.9 | 32.3 |
| פער | 483.3 | 2,108.3 | 2,133.3 | 2,180.9 | 1,136.3 | 896.7 | 1,245.8 |

3. צורכי דיור

מאחר שעיריית ירושלים מעולם לא ערכה מחקרים במטרה לאמוד את צורכי האוכלוסייה הפלסטינית בעיר, אין נתונים מדויקים לגבי היקף המחסור בדיור בקרבה. אומדן מדויק הוא קשה במיוחד מאחר שהאוכלוסייה הפלסטינית כיום גדולה בהרבה כאמור, מנתוני הלמ"ס. לפי הערכות של מתכננים ואדריכלים המתמחים בתכנון בשכונות הפלסטיניות בעיר, מגיע המחסור ביחידות-דיור בקרב האוכלוסייה הפלסטינית ליותר מ-20,000.⁵⁰ כאמור, מספר יחידות-הדיור בשכונות הפלסטיניות כיום הוא כ-20,900. אי-לכך מספר יחידות-הדיור הנחוצות על-פי אומדנים אלה מהווה יותר מ-100% ממצבת הדירות הנוכחית.

סיכום

רשויות התכנון טענו פעמים רבות שמצוקת הדיור של האוכלוסייה הפלסטינית בעיר והפער הקיים בין מצב הדיור, התשתיות והשירותים בשכונות היהודיות ובין מצבם בשכונות הפלסטיניות נובעים מהזנחה מצד השלטון הירדני בטיפוח מזרח ירושלים מ-1948 עד 1967. כך, למשל, נאמר בחוברת שפירסמה עיריית ירושלים באפריל 1994:

המגזר הערבי במזרח העיר סובל כיום ממחסור גדול בשירותים עירוניים, פיסיים וחברתיים. חלק גדול מזה נובע מהפער העצום בין שני חלקי העיר, שהיה קיים כבר ב-

1967.⁵¹

⁵⁰ לפי מחקר שנערך ביוני 1994 על-ידי שרה קמינקר (שהיתה אחראית לתכנון השכונות הפלסטיניות בעיר בין השנים 1967-1981 ומאוחר יותר כיהנה כחברה בוועדת המשנה לתכנון ובנייה), נאמד מחסור הדיור בקרב האוכלוסייה הפלסטינית בעיר בכ-21,000 יחידות-דיור. ר' Sara Kaminker and Associates, **Planning and Housing Issues in Jerusalem**, a report prepared for the Society of St. Yves in response to High Court of Justice petition 1091/94, p. 26. לפי זאב ברן, אדריכל ומתכנן ערים שהכין עבור העירייה כמה תוכניות לשכונות הפלסטיניות בעיר, עומד המחסור ביחידות-דיור בקרב האוכלוסייה הפלסטינית על כ-25,000. ר' Zeev Baran, "Palestinian Sector of Jerusalem: Needs, Policies and Expectations" (unpublished).

העירייה טענה כי עשתה מאמצים רבים להקטין את הפער. בחוברת מ-1986 נאמר, בין השאר:

מאז [1967] ועד היום נעשו מאמצים להקטנת הפער במתן השירותים המסופקים על-ידי העירייה, לקדם את התכנון ולנהוג במזרח העיר בדומה למערבה.⁵²

אולם מן הנתונים שהוצגו לעיל עולה כי טענות אלה חסרות בסיס עובדתי. מאז 1967 ועד היום לא הצטמצם כלל הפער במצב הדיור בין היהודים ובין הפלסטינים בירושלים, וכפי שיפורט להלן, גם לא נעשו מאמצים להקטנת הפער. אדרבא, הפער הולך ומעמיק.

⁵¹ מזרח ירושלים; נתוני רקע ליום עיון בנושא "קונפליקטים ודילמות בהתמודדות העירונית במזרח העיר", שם, עמ' 3.

⁵² עיריית ירושלים, המחלקה לתכנון העיר, האגף למדיניות התכנון, **תוכנית פיתוח למגזר הערבי**, ירושלים, 1986, עמ' 2.

ב. מדיניות

"ההגשמה של הזכויות הלכה למעשה מתבטאת בכיבודן על-ידי הפעלתן הלכה למעשה, באופן שווה וללא אפליה פסולה". מאיר שמגר בהיותו נשיא בית-המשפט העליון. 53
"אני דואג לרוב היהודים... לרוב ירושלים, לזה אנחנו כאן יושבים, כדי לדאוג לזה". טדי קולק בהיותו ראש עיריית ירושלים.⁵⁴

מצוקת הדיור של האוכלוסייה הפלסטינית בירושלים והפער הקיים בינה ובין האוכלוסייה היהודית בתחום זה הם תוצאה מצטברת של אפליה שיטתית המאפיינת את מדיניות השלטון הישראלי מאז 1967 בכל הנוגע לתכנון, פיתוח ואכלוס העיר. מעיון במסמכי העירייה ומהתבטאויות קובעי מדיניות התכנון בעיר עולה שההתפתחות האורבאנית בירושלים מונחית בראש ובראשונה על-ידי שיקולים פוליטיים-לאומיים שמטרתם אחת: ליצור מציאות דמוגרפית וגיאוגרפית שתסכל כל ניסיון עתידי לערער על הריבונות הישראלית במזרח העיר.⁵⁵

1. "המאזן הדמוגרפי"

"כמו כולנו כאן, נדמה לי, אני מודאג מיחסי הכוחות ומהגידול הערבי בתוך ירושלים ומסביב לירושלים". טדי קולק, בהיותו ראש עיריית ירושלים⁵⁶

ב-1967, ערב מלחמת ששת-הימים, היו 97% מכלל תושבי מערב העיר יהודים. בעקבות סיפוחו של מזרח העיר לאחר המלחמה והכללתו בגבולות השיפוט של מערב העיר, נוספו

⁵³ ע"ב 2,3/84 נ' ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-11, פ"ד לט (2) 225, 261-262 (ההדגשה במקור).

⁵⁴ פרוטוקול משיבת מועצת עיריית ירושלים, 24.1.82, דו"ח 42, עמ' 11-12.

⁵⁵ כבר ב-1975 טען סגן ראש העיר דאז, יהושע מצא, שבפיתוח העיר "השיקול המדיני-לאומי חייב להיות שבו ביקש להפנות את תכנון העיר לכיוון גבולותיה בצפון-מזרח; ארכיון העיר, 1/1671. בפברואר 1995 אמר מהנדס העיר אורי בן-אשר (בעבר מתכנן מחוז ירושלים במשרד הפנים) כי החלטות תכנוניות בירושלים התבססו במשך שנים בעיקר על שיקולים פוליטיים ולא על שיקולים אורבאניים. ר' דו"ח החלטות ועדת המשנה לתכנון ובנייה מה-1.2.95, עמ' 20.

⁵⁶ טדי קולק, פרוטוקול משיבת מועצת-העירייה, 17.6.84, דו"ח 11, עמ' 8.

לשטחה המוניציפלי של העיר 69,000 תושבים פלסטינים. עקב כך ירד חלקה היחסי של האוכלוסייה היהודית בעיר ל-74%.

בשנים הראשונות שלאחר הסיפוח קבע השלטון הישראלי שיש להגדיל את משקל האוכלוסייה היהודית בעיר לכדי 80%-90%, באמצעות מתן תמריצים שונים ליהודים ועידודם לבוא ולהשתכן בעיר.⁵⁷ אולם תוך כמה שנים, לאחר ש"האוכלוסייה היהודית בירושלים גדלה פחות מהמתוכנן והאוכלוסייה הלא-יהודית בעיר גדלה יותר מהחזוי", התברר שהדבר אינו אפשרי.⁵⁸

קצב הריבוי הטבעי של האוכלוסייה הפלסטינית מכונה בפי אנשים שנטלו חלק במדיניות תכנון העיר "הבעיה הדמוגרפית".⁵⁹

ב-1973 אימצה ממשלת ישראל את המלצת הוועדה הבין-משרדית לבדיקת קצבי הפיתוח בירושלים (להלן ועדת גפני), שקבעה שיש לשמור על המשקל "היחסי של היהודים והערבים כפי שהיה בסוף 1972",⁶⁰ דהיינו 73.5% יהודים ו-25.5% פלסטינים.⁶¹ במהלך השנים אישרו ממשלות ישראל השונות, באמצעות ועדת השרים לענייני ירושלים, את היעד הזה כעיקרון המנחה בקביעת מדיניות התכנון בירושלים,⁶² והוא עמד ביסודן של תוכניות דמוגרפיות ואורבאניות שהכינו משרדי הממשלה השונים.⁶³ כך, למשל, בפרסום שהוציאה העירייה ב-1977 כתב מנהל האגף למדיניות התכנון דאז, ישראל קמחי:

⁵⁷ ר' למשל תוכנית לתפרוסת הגיאוגרפית של אוכלוסיית ישראל בת חמישה מיליונים, אגף התכנון במשרד הפנים, הרשות לתכנון כלכלי במשרד האוצר, חוברת ב', ירושלים 1972, עמ' 30. ר' גם 12. Amirav, op. cit., p. 12.

⁵⁸ **אוכלוסיית ירושלים והמרחב; גידול ותחזיות**, המחלקה לתכנון העיר, עיריית ירושלים, תשל"ז, עמ' 4.

⁵⁹ ר' ישראל קמחי, בנימין היימן וגבריאל קלוד, **ירושלים 1967-1975; סקירה חברתית-כלכלית**, האוניברסיטה העברית בירושלים, המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, 1976, עמ' 6. קמחי והיימן שימשו בתפקידים בכירים באגף למדיניות תכנון בעיריית ירושלים.

⁶⁰ הוועדה הבין-משרדית לבדיקת קצב הפיתוח בירושלים, **המלצות לקצב פיתוח מתואם ומשולב**, ירושלים, אוגוסט 1973, עמ' 3.

⁶¹ ר' בנימין היימן וגדי איזריד, **אוכלוסיית ירושלים והמרחב; גידול בתחזיות**, עיריית ירושלים, המחלקה לתכנון העיר, האגף למדיניות התכנון, יולי 1977, עמ' 5.

⁶² ר' דברי אברהם כחילה בהיותו סגן ראש העיר ויו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, פרוטוקול ישיבת מועצת-העירייה, 5.3.93, דו"ח 65, עמ' 18.

⁶³ השמירה על המאזן הדמוגרפי בין יהודים לפלסטינים היא עיקרון המנחה גם את מדיניות התכנון והבנייה הארצית, כפי שמלמדים פרסומי משרדי ממשלה שונים. כך, למשל, ב"תוכנית לתפרוסת הגיאוגרפית של אוכלוסיית ישראל בת חמישה מיליונים" נקבעה כאחד היעדים "הגדלת חלקו באוכלוסייה של מחוז הצפון, תוך הגדלת האוכלוסייה היהודית השוכנת בו, וזאת כדי לשמור לפחות על היחס המספרי הנוכחי בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסיית המיעוטים באזור הגליל" (שם, כרך א', עמ' ג'). ר' גם ע. הבר, **האוכלוסייה והבנייה בישראל, 1948-1973**, משרד השיכון, ירושלים, 1975, עמ' 19-23; והבר, **השינויים הצפויים בתפרוסת האוכלוסייה ויחסי יהודים ולא-יהודים עד שנות האלפיים, לאור מגמות גידול האוכלוסייה ולאור נתוני דיוור קיימים**, משרד הבינוי והשיכון, ירושלים, 1986, עמ' 5, 14-15.

אחת מאבני היסוד בתהליך תכנונה של ירושלים היא השאלה הדמוגרפית. גידולה של העיר ושמירת המאזן הדמוגרפי בין הקבוצות האתניות שבה היו נושא להחלטת ממשלת ישראל. החלטה זאת, בדבר שיעור גידול העיר, משמשת כיום אחת מאמות-המידה להצלחת תהליך ביסוסה של ירושלים כבירת ישראל.⁶⁴

ב-1990 עוררה התחזית לעלייה יהודית המונית מחבר-העמים תקווה בקרב השלטון הישראלי, שניתן יהיה להגדיל את משקל האוכלוסייה היהודית בעיר ובכך להפר לטובתה את המאזן הדמוגרפי. במסמך עבודה פנימי של עיריית ירושלים, בשם "מדיניות ותוכניות עבודה עירוניות לשנת העבודה 1990", נאמר:

בשנה הקרובה, לאור גלי העלייה, מתהפך סדר העדיפות. כמטרה עיקרית נקבע נושא הגדלת היצע מגורים בשכונות, כאשר לראשונה מאז 1967 קיים סיכוי לשנות את המאזן הדמוגרפי בעיר ולא רק לשמרו.⁶⁵

לאחר שהתברר שהעלייה מצומצמת מכפי שחזו, הוחלט לדבוק בשמירה על "המאזן הדמוגרפי" כעיקרון מרכזי במדיניות התכנון בירושלים.⁶⁶ המושג "מאזן דמוגרפי" מטעה אפוא, שכן משתמע ממנו שמדובר במדיניות נייטרלית שנועדה לשמור על איזון ביחסי הכוחות בין שתי האוכלוסיות בעיר, בעוד שלמעשה פירושו שמירה על העליונות הדמוגרפית של היהודים בעיר. ממסמך של האגף למדיניות התכנון בעירייה עולה כי מדיניות המושתתת על שמירת "המאזן הדמוגרפי" משמעותה ש"הגידול המתוכנן לאוכלוסייה היהודית בירושלים מוכתב על-פי קצב גידול האוכלוסייה הלא-יהודית".⁶⁷ מדברים אלה עולה לכאורה שמאמצי השלטון הישראלי לשמור על המאזן הדמוגרפי מתרכזים בנסיונות שונים להגדיל את מספר התושבים

⁶⁴ אוכלוסיית ירושלים והמרחב; גידול ותחזיות, שם (הקדמה מאת ישראל קמחי), עמ' 1. ר' גם תחזית התמורות בחלוקת האוכלוסייה כחלק מתוכנית-מיתאר ארצית, משרד הפנים, ירושלים, 1975; בחינה ראשונית של המשמעויות הנובעות מהקמת יישובים במרחב ירושלים, משרד השיכון, המינהל לבנייה כפרית, ירושלים, 1975.

⁶⁵ מדיניות ותוכניות עבודה עירוניות לשנת העבודה 1990, עיריית ירושלים, מסמך עבודה פנימי, יולי 1990, עמ' 78 (ההדגשה שלנו).

⁶⁶ יוזמתה של עיריית ירושלים באותה תקופה - להרחיב את גבולות העיר לכיוון מערב ולספח אליה את מבשרת-ציון וכמה מיישובי המועצה האזורית מטה-יהודה - התבססה על ההנחה כי השמירה על "המאזן הדמוגרפי" מחייבת יצירת עתודות קרקע שיספקו את צורכי היהודים העתידיים לעלות לארץ ולהתיישב בירושלים. ר' שאול עמיר, רחל אלטרמן ואמנון פרנקל, הערכת ההשפעות הצפויות של ההצעה להרחיב את גבולות ירושלים מערבה, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון, מכון טכנולוגי לישראל, נובמבר 1990, חלק א'.⁶⁷ אוכלוסיית ירושלים והמרחב; גידול ותחזיות, שם, עמ' 33.

היהודים בעיר כאמצעי להתמודד עם הגידול הטבעי של הפלסטינים.⁶⁸ לשם כך הוא נוקט אמצעים הכוללים פיתוח ובנייה של שכונות היהודים והשקעות עצומות בתשתיתן. אולם כפי שנראה להלן, השלטון הישראלי אינו מסתפק בכך, אלא פועל גם - במעשה ובמחדל - להחניק את הפיתוח והבנייה עבור האוכלוסייה הפלסטינית.

2. עקרון השליטה על המרחב

כדי להבטיח את שליטת ישראל במזרח ירושלים חותרת מדיניות התכנון והפיתוח בעיר לא רק לשמירה על עליונותה הדמוגרפית של האוכלוסייה היהודית, אלא גם להשתלטות על שטחים רבים ככל האפשר במזרח העיר ויישובם ביהודים.

מאז 1967 מתרכזים מאמצי השלטונות בהקמת שכונות יהודיות במזרח העיר דווקא וביצירת רצף התיישבות יהודית בו, במטרה לטשטש את הקו-הירוק העובר בין שני חלקי העיר ולבצר את השליטה היהודית במזרחה. כפי שכתב לאחרונה ישראל קמחי, ששימש, כאמור, כמנהל האגף למדיניות התכנון בעיריית ירושלים:

מדיניות הממשלה כלפי ירושלים המשיכה להתבסס כבעבר על שלושה עקרונות: חיזוק האחיזה היהודית בעיר ובסביבותיה, ביסוס אחדותה הפיסית והדגשת בירתיותה ומרכזיותה לעם היהודי. הביטוי המוחשי ביותר של מדיניות זו הוא המשך תוכניות הבנייה והאכלוס של יהודים בשכונות חדשות וביישובי הלוויין סביבה.⁶⁹

החתימה לשליטה בשני חלקי העיר מופיעה בהתבטאויות של מקבלי ההחלטות ובפרסומים של עיריית ירושלים כאחד היעדים המרכזיים במדיניות התכנון בעיר. ב-1975 הכינה הוועדה המקומית תוכנית-מיתאר לכל ירושלים בשם "תוכנית-מיתאר ירושלים תשל"ו-1975".

⁶⁸ על רקע מדיניות זו הסביר טדי קולק את התנגדותו להקמת יישובים יהודיים במרחב ירושלים מעבר לגבולות המוניציפליים של העיר, במה שנהוג לקרוא היום ירושלים-רבתי: "בסך-הכל באזור המטרופוליטני לא מתרבים יותר יהודים על-ידי זה שהולכים לשם [מרחב ירושלים]... אני מאחל למעלה-אדומים כל טוב. אני חושב שהיתה שגיאה להקים אותה לפני שמילאנו את ירושלים. עוד חמש שנים נמלא את ירושלים ונלך לשם. אבל אנחנו קיבלנו על עצמנו בירושלים כיהודים תפקיד אורבאני קשה ביותר על-ידי זה שקיבלנו שכונות רחוקות והיינו צריכים לקשור אותן: רמות, נווה-יעקב, גילה, זה ייקח לנו עוד שנים לבלוע את זה" (טדי קולק, מועצת-העירייה, 17.6.84).

⁶⁹ ישראל קמחי, "קווים להתפתחותה של ירושלים, 1988 עד 1993", כ"ה שנים לאיחוד העיר; פרקים בגיאוגרפיה עירונית של ירושלים, מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים, 1993, עמ' 17.

תוכנית זו עברה שינויים רבים, ועל אף שמעולם לא אושרה סופית,⁷⁰ עקרונותיה הנחו במידה רבה את מדיניות התכנון בעיר.⁷¹ כשהציג ראש העירייה דאז, טדי קולק, את התוכנית בפני מועצת-העירייה בשנת 1977, הוא קבע:

אלה הם עקרונות שיישומם יקבע את צורת העיר עד לשנת 2000. התוכנית קובעת מה תהיה הדמות של כל מרחב השיפוט של העיר, איפה יהיו שכונות מגורים, מרכזים מסחריים, מוסדות הממשל, המחקר והתרבות, אזור התעשייה ושטחים פתוחים של העיר כולה. מטרתה העיקרית של התוכנית היא שיישמר ייחודה של ירושלים כבירת ישראל, עיר קודש ועלייה לרגל, כמרכז רוחני, כעיר בעלת אופי תרבותי והיסטורי מיוחד. כל אלה יכולים להישמר רק אם תישמר העיר בייחודה תחת שלטון ישראל. יש משום הסמליות בכך שאנו מביאים את התוכנית לאישור המועצה דווקא במלוא עשור לאיחוד ירושלים. אנו מאמינים שבאישור התוכנית אנו נותנים ביטוי לשליטתנו בעיר כולה וקובעים עקרונות להמשך הגיבוש של איחוד העיר.⁷²

המושגים החיוביים לכאורה, "איחוד העיר" ו"העיר המאוחדת", משמשים כמסווה לפעולות שיעדן הוא שליטה יהודית במזרח ירושלים.

בדברי ההסבר לקראת דיון בוועדה המרכזית לתכנון ובנייה על אחד מגלגולי התוכנית נאמר:

העיקרון הראשון והראשון במעלה בתכנונה של ירושלים הוא הבטחת אחדותה. עיקרון זה התפרש עד כה בשתי דרכי פעולה: האחת, ריפוי הפציעה שחלה ברקמה העירונית עם ביתורה לשניים במלחמת העצמאות ואיחוי המערכות המנותקות; השנייה, בינוי העיר בצורה שתמנע גיבוש דו-קוטבי של שתי קהילות לאומיות, כדי למנוע אפשרות של חלוקת העיר מחדש על קו הפיצול שבין שתי הקהילות... עקרון בינוי העיר כפסיפס נעדר קטבים של קהילות לאומיות השפיע במידה רבה על איתור השכונות היהודיות החדשות.⁷³

בהמשך מפורטים השיקולים שהנחו את רשויות התכנון בבחירת שטחי הבינוי החדשים של ירושלים:

⁷⁰ אמנם התוכנית אושרה על-ידי הוועדה המקומית ב-8.7.77, אך הליכי האישור הופסקו בוועדה המחוזית.

⁷¹ ר' הערכת ההשפעות הצפויות של ההצעה להרחיב את גבולות ירושלים מערבה, שם, עמ' 76 ואילך.

⁷² טדי קולק, פרוטוקול משיבת מועצת-העירייה, 6.7.77, דו"ח מס' 65, עמ' 8 (ההדגשה שלנו).

⁷³ המחלקה לתכנון העיר, עיריית ירושלים, **תוכנית-מיתאר מקומית בירושלים, תשל"ח-1978**; דברי הסבר לקראת הדיון בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה (כתב יוסף שביד, הממונה על תוכנית-המיתאר) עמ' 7-8.

כל שטח משטחי העיר שאינו מיושב ביהודים נתון בסכנת ניתוק מתחום ישראל ומסירה לשלטון הערבי. לפיכך יש לתרגם את הקביעה המינהלית של תחום השיפוט העירוני ללשון המעשה על-ידי בנייה בכל חלקי התחום הזה, ובראשונה בקצותיו המרוחקים ביותר.⁷⁴

השלכותיו התכנוניות של שיקול גיאו-פוליטי זה באות לידי ביטוי באותו מסמך :

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.⁷⁵

החתימה ליצירת רצף של שכונות יהודיות ממערב העיר למזרחה היא עדיין חלק מהמדיניות המפורשת של השלטון הישראלי. כך עולה, למשל, מהחלטת ממשלת ישראל ממאי 1995 להקים את השכונה היהודית הר-חומה במזרח ירושלים. גם ראש העירייה אהוד אולמרט נתן ביטוי למדיניות זו. בראיון לעיתון "הארץ" הוא נשאל כיצד מיושמות הלכה למעשה הצהרותיו במערכת הבחירות, לפיהן בכוונתו לפתח את ירושלים לכיוון מזרח ולבנות לאורך קו התפר. אולמרט השיב :

נחה דעתי מכך שהחל תהליך שיביא לרצף של יישוב יהודי מנווה-יעקב דרומה, לכיוון מרכז העיר, ואני מבקש שלא להיכנס לפרטים.⁷⁶

ביולי 1993, בעקבות תנופת הבנייה והפיתוח של שכונות יהודיות במזרח העיר ואכלוסן המואץ, הושג שם לראשונה מאז 1967 רוב יהודי, כאשר מספר היהודים הגיע לכ-160,000, בעוד שמספר הפלסטינים הגיע ל-155,000 בלבד.⁷⁷

⁷⁴ שם, עמ' 16.

⁷⁵ שם. כפי שנראה להלן, לצורך אכלוס מואץ של יהודים במזרח העיר, רשויות השלטון אכן צימצמו שטחים פתוחים רבים בעיר שהיו אסורים לבנייה עבור האוכלוסייה הפלסטינית במשך שנים, והופשרו לצורך בניית שכונות יהודיות.

⁷⁶ מתוך ראיון שערך נדב שרגאי עם אהוד אולמרט, **הארץ**, 6.5.94.

⁷⁷ כך מסר אברהם כחילה, בהיותו סגן ראש העיר ויושב-ראש הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, לחברי ועדת התכנון ב-5.7.93 (ר' **הארץ**, 6.7.93). כאשר הציג כחילה את הנתונים לפני התקשורת, הוא הסביר את המניעים העומדים מאחורי פרסומם: "אני רוצה לגרום לפלסטינים לפקוח עיניהם לנוכח המציאות ולהבין שאיחודה של ירושלים תחת ריבונות ישראלית הינו בלתי הפיך". **In Jerusalem**, 20.8.93. (תרגום שלנו).

3. מדיניות התכנון והבנייה בשכונות הפלסטיניות

לאינטרסים הגיאוגרפיים-פוליטיים של השלטון הישראלי במזרח העיר היו השלכות על קביעת מדיניות התכנון בכל הנוגע לאוכלוסייה הפלסטינית. ממדיניות זו נגזר מכלול צעדים מינהליים ומשפטיים בתחומי האכלוס, התכנון והבנייה, שנועדו למנוע את פיתוחן של השכונות הפלסטיניות במזרח ירושלים וכך להגביל את גידול האוכלוסייה הפלסטינית. הבנייה המסיבית עבור האוכלוסייה היהודית במזרח העיר קשורה קשר הדוק להגבלות הבנייה החמורות שהוטלו על האוכלוסייה הפלסטינית. כך, למשל, סיפקה הפקעת הקרקעות ל"צורכי דיור" במזרח העיר שטחים נרחבים לבניית שכונות יהודיות, ובמקביל צימצמה באופן משמעותי את השטחים המיועדים לפיתוח ולמגורים עבור האוכלוסייה הפלסטינית.⁷⁸ כמו כן, רוב המשאבים שנועדו לפיתוח ולבנייה במזרח העיר הושקעו בשכונות היהודיות החדשות.⁷⁹

רשויות התכנון מתעלמות בעקביות ממצוקת הדיור החמורה בקרב האוכלוסייה הפלסטינית בעיר, ומתנערות מחובתן לדאוג לדיור הולם עבורה. להתעלמות זו שותפים הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה, ועדת השרים לענייני ירושלים ומשרדי ממשלה שונים. מדיניות זו באה לידי ביטוי בצורות שונות. כך, למשל, במסמך של האגף למדיניות תכנון ומחקר של העירייה משנת 1975, בשם "שכונות השיקום בירושלים", נאמר במפורש:

התזכיר מתייחס למערכה של ירושלים בלבד [השכונות היהודיות]. זאת בשעה שידוע לנו שאם נשתמש באותם קריטריונים שבהם השתמשנו במערכה, נמצא שיש שכונות רבות שראוי לכלול אותן בקבוצת "השכונות לשיקום". אולם יהיה זה מוטעה להשתמש עבור מזרח ירושלים באותם קריטריונים סוציו-כלכליים שמשמשים בהם במערב העיר. מחוסר קריטריונים ברורים לגבי מזרח העיר, הוחלט לא לכלול אותה בתזכיר זה.⁸⁰

במקרים אחרים נמנע הדרג המקצועי מלהציע דרכים ליישום תוכניות ויעדים שקבע הוא עצמו לשיפור מצב הדיור של האוכלוסייה הפלסטינית. בהמלצת ועדת גפני לממשלה ב-1973 נאמר:

⁷⁸ ר' להלן עמ' 66 ואילך.

⁷⁹ ר' לעיל, עמ' 10.

⁸⁰ ג. גולדשמידט, **שכונות לשיקום בירושלים**, עיריית ירושלים, המחלקה לתכנון עיר, האגף למדיניות תכנון ומחקר, טיוטה לדיון, ירושלים, 10.7.75, עמ' 1.

מאמץ ניכר של בנייה מופנה גם לסקטור הערבי. סך-הכל תיבנה בעשור הקרוב כ-10,000 דירות, מזה כ-3,000 למטרות שיקום והחלפת דיור פסול וכ-7,000 לגידול הטבעי. הוועדה לא עסקה בצד הארגוני של ביצוע תוכנית בנייה זו.⁸¹

בהמלצות המתייחסות לפיתוח העיר בחמש השנים הקרובות התמקדה הוועדה בבנייה למגורים עבור האוכלוסייה היהודית בלבד.⁸² כשהובאו המלצות הוועדה (בשנת 1975) לדיון בוועדה המקומית לתכנון ובנייה, הן אושרו כלשונו, מבלי שהדרג המבצע נדרש להציע דרכים ליישום ההמלצות הנוגעות לבנייה עבור האוכלוסייה הפלסטינית באותה תקופה.⁸³ מאז המליצה ועדת גפני ב-1973 לבנות כ-10,000 יחידות-דיור עבור האוכלוסייה הפלסטינית בתוך עשר שנים, חלפו 22 שנה. באותה תקופה גדלה האוכלוסייה הפלסטינית מ-88,100 נפש ללמעלה מ-160,000 נפש. עד היום נבנו למענה רק כ-6,300 יחידות-דיור.⁸⁴ גם כאשר רשויות התכנון עוסקות לכאורה ברווחת האוכלוסייה הפלסטינית בעיר, השיקולים המנחים אותן אינם תמיד ענייניים. ב-1986 פירסם האגף למדיניות התכנון של העירייה מסמך בשם "תוכנית פיתוח במגזר הערבי", שהוגדרו בו פרויקטים לתשתיות (מערכת ביוב וניקוז, מערכת כבישים וכדומה) ומוסדות ציבור (מוסדות חינוך, שירותי דת ומתקני ספורט ונופש) עבור האוכלוסייה הפלסטינית. סדר העדיפויות לגבי ביצוע הפרויקטים נקבע על-פי קריטריונים שונים, כמו עלות הביצוע, ישימותו ועוד.⁸⁵ קריטריון נוסף המופיע במסמך הוא "מידת ההיראות":

⁸¹ ועדת גפני, שם, עמ' 4. דוגמה נוספת לכך ניתן למצוא בהמלצות לפיתוח התוכנית המקורית שעסקה בצפון ירושלים, בשכונות פסגת-זאב, בית-חנינה ושועפאט, שם נאמר: "חלק זה, על שלבי הפיתוח, עוסק רק בחלקו המזרחי (יהודי) של אזור התכנון, אותו צפוי שגורמים ציבוריים יפתחו במהירות. היעד המרכזי לחלק זה של האזור הוא ליצור בהדרגה רצף מתמשך של בנייה, החל בנווה-יעקב בצפון ומתפשט דרומה". (התרגום שלנו) Jerusalem Municipality, Planning Policy Section, Transportation Master Plan Office, **North Jerusalem, Outline Plan 1:5000; Planning Guidelines** (draft), February 1981, p. 14

⁸² ר' תוכנית-מיתאר מקומית לירושלים תשל"ח 1978; דברי הסבר לקראת הדיון בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה, שם, עמ' 29.

⁸³ שם. פירוט דיוני הוועדה מקומית מצוי בדו"חות משיבותיה בתאריכים 28.12.75 ו-30.11.75.

⁸⁴ ב-1973 היו 15,200 יחידות דיור עבור האוכלוסייה הפלסטינית (ר' קמחי ואחרים, **ירושלים 1967-1975, סקירה חברתית כלכלית**, שם, עמ' 57, לוח מס' 41). בחודש פברואר 1995 היו, כאמור, 21,490 יחידות-דיור בשכונות הפלסטיניות

⁸⁵ ר' מכתב מה-7.7.86 מסגן מהנדס העיר דאז, אבי שפרברג, אל עמנואל סיוון, חבר מועצת-העירייה דאז, שעמד בראש פורום פרויקטים. מכתב זה נלווה להגשת הדו"ח.

יש בפיתוח המגזר הערבי משמעות לאפקט "חלון הראווה", ולכן נקבע שמה שנראה בעיני מספר רב של אנשים (תושבים, תיירים וכדומה) הוא חשוב ובולט ולכן ציונו 5, ופרויקטים שאינם מורגשים כלל ציונם 1.⁸⁶

בראיון שנתן טדי קולק, ראש העירייה דאז, לעיתון "מעריב" מיד לאחר הטבח בהר-הבית באוקטובר 1990, הוא אמר במפורש כי טובת האוכלוסייה הפלסטינית לא היתה בין השיקולים שהנחו את העירייה בפיתוח השכונות הפלסטיניות:

אמרנו דברים בהבל פה ולא קיימנו, אמרנו שוב ושוב שנשווה את זכויותיהם של הערבים לזכויות היהודים בעיר - דיבור ריק מתוכן... גם לוי אשכול וגם מנחם בגין הבטיחו להם זכויות שוות - שניהם הפרו את ההבטחה. מעולם לא הענקנו להם את תחושת שוויון-החוק. הם היו ונשארו אזרחים מדרגה שנייה ושלישית.

[שאלה] ואת זה אומר ראש עיריית ירושלים, שטרם למען ערביי העיר, בנה וסלל ופיתח גם את הרבעים שלהם?

[קולק] שטויות! סיפורי בדים! לא טיפח ולא בנה. בשביל ירושלים היהודית עשיתי משהו ב-25 השנים האחרונות. בשביל ירושלים המזרחית? כלום! מה עשיתי? בתי-ספר? שום דבר. מדרכות? כלום. בתי תרבות? מאומה. כן, עשינו להם ביוב ושיפרנו את אספקת המים. אתה יודע למה? אתה חושב שלטובתם? לרווחת חייהם? איפה! היו שם כמה מקרי כולירה, והיהודים נבהלו שזה יגיע אליהם. אז עשו ביוב ורשת מים נגד הכולירה.⁸⁷

האמצעים למימוש המדיניות המתוארת בפרק זה כללו, בין השאר, הפקעת קרקעות נרחבת ושימוש בתוכניות-מיתאר להגבלת הבנייה לאוכלוסייה הפלסטינית. אמצעים אלה מתוארים בפרקים הבאים.

⁸⁶ עיריית ירושלים, המחלקה לתכנון העיר, האגף למדיניות התכנון; **תוכנית-אב לתחבורה, ירושלים-רבה, תוכנית פיתוח המגזר הערבי, ירושלים, 1986**, עמ' 12. אגב, למרות טענת קולק שהוקם ביוב עבור האוכלוסייה הפלסטינית בעיר, גם בתחום זה לא נעשה הרבה.

⁸⁷ **מעריב**, 10.10.90. דוגמה נוספת לשיקולים לא ענייניים באשר לרווחת האוכלוסייה הפלסטינית אפשר למצוא בדברים שאמר אורי בן-אשר, בדיון שהתקיים בוועדה המקומית לתכנון ובנייה באוגוסט 1987, לקראת אישור תוכנית 3000א (אחד מן הגלגולים הרבים שעברה התוכנית לשכונות בית-חנינא ושועפאט). בן-אשר הביע את הסתייגותו מכך שלפי התוכנית המוצעת, התושבים יבצעו על חשבונם את כל עבודות התשתית: "...דבר זה מביא למצב שרוצים למנוע, שהפיתוח היקר יגרום לכך שחלק מהערבים לא ימצאו פתרונות בנייה עבורם ויחפשו אלטרנטיבות בנווה-יעקב. יש לדבר על פיתוח זול יותר או על השתתפות בביצוע התשתית". עיריית ירושלים, הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, טופס דיון בהפקדת תוכנית תכנון עיר (תוכנית 3000א), 17.8.87, עמ' 8.

ג. הפקעת קרקעות

"מי שחושב שלערבים כל-כך טוב כאן הוא אינו אלא טועה... תיקחו את בית-צפאפא לדוגמה. חלק של הקרקע שלהם לקחו בשביל קטמון, חלק של הקרקע שלהם לקחו בשביל 'איתרי', חלק של הקרקע שלהם לקחו בשביל גילה, חלק של הקרקע שלהם לקחו בשביל הכביש שחוצה את זה, ובשביל פת... אני יכול לתת לכם סיפור כזה על כל כפר וכפר".
טדי קולק, בהיותו ראש עיריית ירושלים 88

מדיניות ההפקעות במזרח ירושלים במהלך השנים נועדה לשרת את האינטרסים של האוכלוסייה היהודית בלבד, תוך התעלמות מוחלטת ממצוקת הדיור ומצורכיה האורבאניים הבסיסיים של האוכלוסייה הפלסטינית בעיר. כתוצאה מהפקעת הקרקעות לאורך השנים צומצמו השטחים שנותרו בידי הפלסטינים במידה ניכרת, ומצוקת הדיור שלהם הלכה וגברה.

נתונים

70,000 דונם סופחו לגבולותיה המוניציפליים של מערב ירושלים לאחר מלחמת ששת-הימים. 23,500 דונם, שהם למעלה משליש השטח, הופקעו מאז לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) 1943 (ר' טבלה מס' 6).

מס' 6: סיכום הפקעת אדמות לצורכי ציבור לפי פקודת הקרקעות

| שטח בדונם | אזור/שכונה | תאריך הפקעה |
|-----------|--|----------------------|
| 3,345 | גבעת-שפירא (ההגבעה- הצרפתית) הר-הצופים רמות-אשכול | ⁸⁹ 8.1.68 |

⁸⁸ פרוטוקול משיבת מועצת עיריית ירושלים, 27.12.87, דו"ח 64, עמ' 18.
⁸⁹ ילקוט הפרסומים, 1425, התשכ"ח, עמ' 688.

| מעלות-דפנה | | |
|--------------|---------------------------------------|-----------------------|
| 485 | | |
| סה"כ : 3,830 | | |
| 765 | נווה-יעקב | ⁹⁰ 14.4.68 |
| 116 | העיר העתיקה (נתוני הרובע היהודי בלבד) | |
| סה"כ : 881 | | |
| 470 | נווה-יעקב | ⁹¹ 30.8.70 |
| 4,840 | רמות | |
| | רכס-שועפאט | |
| 2,240 | תלפיות-מזרח | |
| 2,700 | גילה | |
| 1,200 | עטרות | |
| 130 | גיא בן-הינום | |
| 100 | שער יפו | |
| 600 | אזור רמת-רחל | |
| סה"כ 12,280 | | |
| 4,400 | פסגת-זאב | ⁹² 20.3.80 |
| 137 | עטרות | ⁹³ 1.7.82 |
| 1,850 | הר-חומה | 9416.5.91 |
| 23,378 | | סה"כ |

מאחר שבמרבית השטחים שהופקעו לא קיים הסדר קרקעות⁹⁵, אין נתונים מדויקים לגבי זהות בעליהן.⁹⁶ אולם מבדיקה שערך בצלם עולה כי הרוב המכריע של הקרקעות שהופקעו

⁹⁰ ילקוט הפרסומים, 1443, התשכ"ח, עמ' 1238.

⁹¹ ילקוט הפרסומים, 1656, התש"ל, עמ' 2808.

⁹² ילקוט הפרסומים, 2614, התש"ם, עמ' 1305.

⁹³ ילקוט הפרסומים, 2831, התשמ"ב, עמ' 2390.

⁹⁴ ילקוט הפרסומים, 3877, התשמ"א, עמ' 2479.

⁹⁵ הסדר קרקעות פירושו חלוקת הקרקע לגושים ולחלקות וקביעת זהותם הוודאית של הבעלים.

⁹⁶ במארכ 1968, לאחר ההפקעה הראשונה במזרח ירושלים (3,345 דונם), הגיש ח"כ אמיל חביבי לשר האוצר שאילתה שבה ביקש לדעת, בין השאר, האם ניסתה הממשלה לקנות את האדמות מבעליהן. בתשובה ענה סגן שר האוצר דאז, צבי דינשטיין: "הממשלה לא ניסתה לקנות את האדמות מבעליהן, מאחר שאין רישום עדכני ומסודר של זכויות הקניין בשטח המופקע שיאפשר לה לדעת מיהם הבעלים החוקיים של הקרקעות. גם עכשיו,

היו בבעלות ערבית פרטית. בדיקה זו מסתמכת על מחקרים ומסמכים שחלקם מצביעים על כך שרוב הקרקעות שהופקעו היו בבעלות פרטית וחלקם מלמדים שרוב הקרקעות המופקעות שבעליהן זהו היו בבעלות ערבית: בעלות פרטית, רכוש הוואקף, אדמות מדינה של ירדן וכד'. לדוגמה:

- בהפקעה הראשונה (3,830 דונם, ינואר 1968) היו רוב בעלי הקרקעות שהופקעו ערבים.⁹⁷
- בהפקעה השנייה (881 דונם, אפריל 1968) היו כ-25% מהשטח בבעלות ערבית פרטית.⁹⁸
- בהפקעה השלישית (12,280 דונם, אוגוסט 1970), שבה הופקעה כמחצית מכלל השטחים שהופקעו מאז שנת 1967, היו 10,000 דונם בבעלות ערבית, 1,405 דונם היו בבעלות יהודית ו-575 דונם היו בבעלות ירדנית.⁹⁹
- בהפקעה השישית (1,850 דונם, אפריל 1991) היו 420 דונם בבעלות ערבית.¹⁰⁰

בתוכנית-אב ירושלים 1968 נכתב שרוב הקרקעות שנועדו לבניית שכונות חדשות בשטח שסופח למערב ירושלים היו בבעלות פרטית.¹⁰¹ גם אם לא נכתב במפורש שהבעלות הפרטית

למעלה מחודשיים וחצי מיום מתן הצו, לא הצלחנו לוודא אף חלק קטן של הבעלים של רוב השטח". דה"כ, כרך 51, חוברת כ"א, ישיבה רס"ח, 19.3.68 עמ' 1499.

⁹⁷ ר' בנבנשתי, **מול החומה הסגורה**, שם, עמ' 290.

⁹⁸ באוגוסט 1968, לאחר ההפקעה ברובע היהודי ובנווה-יעקב באפריל אותה שנה, מסר שר האוצר דאז, ז. שרף, נתונים לגבי הפקעה זו, בתשובה לשאלתה של ח"כ חביבי: "השטח ברובע היהודי כולל, כאמור, 116 דונם, מהם: רכוש יהודי - 30.5; ווקף משפחתי - 64; אדמת ממשלה - 3.5; רכוש פרטי ערבי - 18 דונם. שטח נווה-יעקב כולל, כאמור, כ-765 דונם, מהם: נכסי מדינה - 37.5; אדמת קק"ל - 45.5; רכוש יהודי פרטי - 368; רכוש ערבי (נפקדים ונוכחים) - 207.5; דרכים (של המדינה ועירוניות) - 80; שטחים שלא זהו - 26.5 דונם". דה"כ 52, חוברת ל"ח, ישיבה שכ"ד (14.8.68), עמ' 3329.

⁹⁹ בנבנשתי, שם, עמ' 295.

¹⁰⁰ בג"ץ 5601/94, **עודה אעיאדה אבו-טיר ואח' נ' ראש הממשלה ואח'**, תקדין-עליון, כרך 94(4), תשנ"ד - תשנ"ה, 1994, 246. אין בידי בצלם נתונים לגבי זהות בעלי הקרקעות שהופקעו בהפקעה הרביעית (פסגת-זאב) ובהפקעה החמישית (עטרות).

¹⁰¹ "רוב עתודות הקרקע העירונית הנוחות לפיתוח נתונות בידיים פרטיות. פיתוח יעיל של העיר יחייב, כנראה, הפקעת שטחים ניכרים, או הפעלת חוקים מיוחדים, שיחייבו פיתוח במתכונות ומועדים אשר ייקבעו על-ידי גורמי התכנון הציבוריים בעיר" (תוכנית-אב ירושלים 1968, כרך א', שם, עמ' 34). גם מסקר שערך מינהל-מקרקעי-ישראל בתחום ירושלים-רבה עולה כי בשטחים שנועדו לבניית שכונות יהודיות נמצאו רק כ-400 דונם בבעלות המדינה. שטחים אלו היו מפוזרים וחלקם אף היו תפוסים על-ידי חוכרים (ר' בנבנשתי, **מול החומה הסגורה**, שם, עמ' 289).

היא בעלות ערבית, הרי שכאמור, נגזרת מסקנה זו מהעובדה שהרוב המכריע של האדמות שהופקעו במשך השנים, ואשר זהות בעליהן ידועה, היו בבעלותם של ערבים. על הקרקעות שהופקעו הוקמו, ביוזמת ממשלת ישראל, השכונות הגבעה-הצרפתית (גבעת-שפירא), רמות-אשכול, נווה-יעקב, מעלות-דפנה, רמות (רמות-אלון), תלפיות-מזרח, גילה, גבעת-המיבתר ופסגת-זאב, וכן אזורי תעשייה (ר' טבלה מס' 7). עד פברואר 1995 נבנו בסך-הכל כ-38,500 יחידות-דיור (ר' נספח מ' 2). לעומת זאת, לא נבנתה על הקרקעות המופקעות אף לא יחידת-דיור אחת עבור האוכלוסייה הפלסטינית.

טבלה מס' 7: אוכלוסייה ויחידות-דיור בקרקעות שהופקעו לצורכי ציבור

| מספר תושבים ¹⁰³ | יחידות-דיור קיימות (פברואר '95) ¹⁰² | שכונה |
|----------------------------|---|--|
| כ-8,700 | 2,058 | הגבעה-הצרפתית והר-הצופים |
| כ-6,300 | 2,369 | רמות-אשכול וגבעת-המיבתר |
| כ-4,600 | 1,184 | מעלות-דפנה |
| כ-19,300 | 4,657 | נווה-יעקב |
| כ-2,400 | 559 | העיר העתיקה (נתוני הרובע היהודי בלבד) |
| כ-38,700 | 7,794 | רמות-אלון |
| לא מאוכלס | * | רכס-שועפאט |
| כ-15,000 | 4,223 | תלפיות-מזרח |
| כ-30,200 | 7,484 | גילה |
| | אזור תעשייה | עטרות |
| | אזור ציבורי | גיא בן-הנום |
| | אזור ציבורי | שער יפו |
| | - | אזור רמת-רחל |
| כ-35,200 | 7,438 | פסגת-זאב |

¹⁰² שנתון סטטיסטי לירושלים 1993, לוח י/19 (כאמור, לוח זה הוא היחיד בשנתון המציין נתונים הנכונים לפברואר 1995).

¹⁰³ שנתון סטטיסטי לירושלים 1993, לוח ג/12.

| | | |
|-----------|--------|---------|
| לא מאוכלס | ** | הר-חומה |
| כ-160,400 | 37,766 | סה"כ |

*מתוכננות 2,000 יחידות-דיור לבנייה.

**מתוכננות 6,500 יחידות-דיור לבנייה.

המסגרת המשפטית

פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) 1943 מעניקה לשר האוצר סמכות להוציא צווי הפקעה לקרקע שבבעלות פרטית כאשר קיים צורך ציבורי המצדיק את ההפקעה. צורך ציבורי מוגדר בסעיף השני של הפקודה כ"כל צורך אותו אישר שר האוצר כצורך ציבורי". בעלי הקרקע המיועדת להפקעה זכאים לקבל פיצוי בגובה ערך הקרקע, אך מסיבות פוליטיות נמנעו רבים מהם מלתבוע זאת.¹⁰⁴

סמכות המדינה להפקיע רכוש פרטי קשורה קשר הדוק בזכות הקניין. זכות הקניין היתה תמיד אחת מזכויות-היסוד של האדם במשפט הישראלי, ולאחרונה עוגנה בסעיף 3 של חוק-יסוד כבוד האדם וחירותו, שבו נקבע כי "אין פוגעים בקניינו של אדם"¹⁰⁵. בסעיף 8 לחוק נקבע כי "אין פוגעים בזכויות שלפי חוק-יסוד זה אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש". בסעיף 11 לחוק נקבע שרשויות השלטון מחויבות לכבד את כל הזכויות המעוגנות בחוק זה.

מדיניות

מדיניות הפקעת הקרקעות במזרח ירושלים מאז 1967 היא דוגמה מובהקת למה שפרופ' אמנון רובינשטיין מכנה "שימוש מפלה של חוק ניטרלי".¹⁰⁶

¹⁰⁴ הפיצויים על ההפקעה ניתנים לאחר משא-ומתן בין בעלי הקרקע ובין הרשות המפקיעה (סעיף 3[ד] לפקודה). לחלופין, בית-המשפט מחליט על גובה הפיצויים בהתאם לערך הקרקע אילו מכר אותה בעליה בשוק מרצונו הטוב, ובכפוף להערות ולסייגים שונים הקבועים בפקודה (סעיף 12[ב] לפקודה).

¹⁰⁵ ס"ח 1391, עמ' 150.

¹⁰⁶ אמנון רובינשטיין, המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל, כרך א', עמ' 311-312.

למעט צו ההפקעה מ-1991, המתייחס לאדמות המיועדות לבניית שכונת הר-חומה, לא צוינה באף אחד מצווי ההפקעה המטרה הציבורית שלשמה יועדה.¹⁰⁷ בשנים הראשונות לאחר סיפוח מזרח העיר, אז הופקעו רוב הקרקעות, הצהירו נציגי הממשלה בפומבי כי השטחים שהופקעו נועדו לבנייה עבור כלל האוכלוסייה בירושלים, לרבות האוכלוסייה הפלסטינית. כך, למשל, בינואר 1968, בתשובה לשאילתה של ח"כ אמיל חביבי בנוגע למטרות ההפקעה הראשונה, פירט סגן שר האוצר דאז, צבי דינשטיין, את מטרות ההפקעה:

[...] לאפשר לממשלה לגשת לביצוע תוכנית לפיתוח מזרח ירושלים ואכלוסה. תוכנית הפיתוח כוללת, בין השאר, בניית שכונות מגורים לתושבים יהודים וערבים מירושלים ומחוצה לה, בניית בניינים לשירותים הממלכתיים, הרפואיים, התרבותיים והסוציאליים של ירושלים.¹⁰⁸

כאמור, על אף הצהרות אלו לא נבנתה אפילו יחידת-דיור אחת עבור האוכלוסייה הפלסטינית על הקרקעות המופקעות. יתר על כן, בישיבות של מועצת עיריית ירושלים נאמר במפורש על-ידי גורמים בכירים שהשתתפו בקבלת ההחלטות על ייעוד הקרקעות שהופקעו, כי מדיניות ההפקעות נועדה לצורך הקמת שכונות יהודיות. כך, למשל, בישיבת מועצת-העירייה במאוס 1992 אמר אברהם כחילה, סגן ראש העירייה ויו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובנייה: "...כמו שעשינו כל השנים... אכן אנחנו מעודדים בניית שכונות יהודיות בשטחים הריקים שהופקעו על-ידי ממשלת ישראל".¹⁰⁹

ב-11.3.80 החליטה ועדת השרים לענייני ירושלים להפקיע 4,600 דונם בשטח שבין הגבעה-הצרפתית לנווה-יעקב.¹¹⁰ על השטח שהופקע הוקמה השכונה פסגת-זאב. ברב-שיח שהתקיים באותו חודש הסביר ראש העירייה דאז, טדי קולק (שהתנגד תחילה להפקעה זו), את השיקולים המנחים את מדיניות ההפקעות:

¹⁰⁷ **בילקוט הפרסומים** מה-16.5.91 נאמר שהקרקע המופקעת "דרושה לחלוטין לצורכי ציבור למטרת הקמת שכונת מגורים בירושלים" (י"פ 3877, 16.5.91 עמ' 2479). הצו אינו מפרט לאיזו אוכלוסייה מיועדת הר-חומה. פרטים על הפקעה זו ר' להלן עמ' 51.

¹⁰⁸ דה"כ, 19.3.68, חוברת כ"א, עמ' 1498. כשנתיים לאחר מכן, ב-30.8.70, בעקבות פרסום צו ההפקעה של 12,280 דונם במזרח העיר, פירסמה ממשלת ישראל הצהרה לפיה "... (ההפקעה) נועדה להסדיר פתרון ל-5,000 משפחות ערביות ו-4,000 משפחות יהודיות הגרות בתנאי תת-דיור" (בנבנשתי, **מול החומה הסגורה**, שם, עמ' 296).

¹⁰⁹ פרוטוקול מישיבת מועצת עיריית ירושלים, 29.3.92, דו"ח 49, עמ' 6.

¹¹⁰ כך עולה מדברי טדי קולק בישיבת מועצת-העירייה מה-24.1.82, דו"ח 42, עמ' 11.

יש לבנות את ירושלים בצורה שלא ניתן יהיה לחלקה שוב. בלי הפקעת אדמות לא היו יושבים היום עשרות אלפי יהודים בשכונות החדשות.¹¹¹

שנתיים לאחר מכן הסביר קולק בישיבת מועצת-העירייה כי השיקולים שהניעו אותו להתנגד להפקעה זו היו טאקטיים, ולא נבעו מהתנגדות עקרונית למדיניות הפקעת הקרקעות:

אני כמה פעמים במשך השנים הקודמות... התנגדתי להפקעה של הקרקע בין נווה-יעקב לגבעה-הצרפתית, כי אני חשתי שהבנייה שם לא תתקיים. אבל כשאנחנו נשחרר את זה לבנייה, משחררים גם בערך 4,000 או 5,000, אינני יודע כמה, יחידות בנייה ערביות, כי אי-אפשר למנוע מאלה ולתת לאלה, כי אז ילכו לבג"ץ ואז יצטרכו לתת להם לבנות, ואז החגורה הערבית בין נווה-יעקב, בין עטרות ובין העיר תתחזק, והחגורה השנייה החזקה, היהודית, עלולה לא לקום. ואז התחייבו שזה יהיה הדבר הראשון, והעיקרי.¹¹²

הממשלה, שהתחייבה להעניק לבנייתה של פסגת-זאב עדיפות גבוהה, אכן עשתה כן: על הקרקע שהופקעה הוקמו עד היום כ-7,000 יחידות-דיור עבור האוכלוסייה היהודית ויותר מ-4,000 יחידות-דיור נוספות מתוכננות.¹¹³ לעומת זאת, התוכנית שהכינה העירייה עבור האוכלוסייה פלסטינית (בשכונות שועפאט ובית-חנינא) התגלגלה במשך שנים רבות לפני שאושרה, ועד היום לא נבנו יחידות-דיור במסגרתה.¹¹⁴

גם היום ממשיך השלטון הישראלי לנקוט אותה מדיניות הפקעות המקפחת את האוכלוסייה הפלסטינית. במאי 1994 התפרסם בעיתון "הארץ" ראיון עם ראש העירייה אהוד אולמרט. אולמרט נשאל אם הוא תומך בהפקעת אדמות פרטיות בדרום העיר לצורך הקמת השכונה היהודית הר-חומה ב' ובהפקעה נוספת לצורך הקמת שכונה יהודית חדשה שתיצור רצף בין הגבעה-הצרפתית לפסגת-זאב, והשיב בחיוב.¹¹⁵

¹¹¹ מצוטט במאמר של נדב שרגאי, "אדמות המריבה בצפון ירושלים", **הארץ**, 22.1.93.

¹¹² פרוטוקול מישיבת מועצת עיריית ירושלים, 24.1.82, דו"ח 42, עמ' 11. בינואר 1981, לאחר שחבר המועצה יהושע מצא ביקר את קולק על התנגדותו זו, הסביר קולק: "ההתנגדות היתה בנויה על שיקול לאומי אולי לדעתי יותר מתוחכם מאשר השיקול שלך, לרוץ ולהפקיע בלי לדעת מאיפה יבואו אמצעים, גם לנצל את זה רק יביא לבנייה יותר חזקה ערבית, למה אתה מכריח אותי להגיד את זה, לא חכם להגיד את זה, למה צריך להיכנס לוויכוח הזה, אבל אלו היו השיקולים ואתה מכריח אותי לענות לך על זה". פרוטוקול מישיבת מועצת-העירייה, 4.1.81, דו"ח 28, עמ' 12.

¹¹³ דוד פיק, **פוטנציאל המגורים בירושלים**, עיריית ירושלים, האגף לתכנון העיר, מחלקת מדיניות, אפריל 1994.

¹¹⁴ ר' להלן עמ' 66 ואילך.

¹¹⁵ ראיון של נדב שרגאי עם אהוד אולמרט, **הארץ**, 6.5.94.

דוגמה למדיניות המנחה את פעולות העירייה כיום ניתן לראות בהחלטת ועדת המיטנה לתכנון ובנייה מפברואר 1995, שאישרה תוכנית להקמת השכונה היהודית הר-חומה על שטח שהופקע בשנת 1991, מדרום לשכונות הפלסטינית צור-באהר ואום-טובא. לפי התוכנית, שהוכנה על-ידי משרד הבינוי והשיכון, ייבנו בשכונה החדשה כ-6,500 יחידות-דיור עבור 32,500 נפשות.¹¹⁶ בסעיף "הערות לתוכנית" נאמר:

בסוקרנו את הנתונים בדבר ביקוש הדירות בירושלים בולטות שתי תופעות. האחת, ההגירה של התושבים המבוססים לפרברים, והשנייה, ההגירה של זוגות צעירים.¹¹⁷

"סקירה" זו של נתונים מתייחסת אך ורק לביקוש לדיור בקרב האוכלוסייה היהודית ומתעלמת לחלוטין מצורכי תושביה הפלסטינים של העיר, שמצוקת הדיור שלהם, כפי שהראינו, קשה הרבה יותר.

בחינת המועדים שבהם הוחל השימוש בקרקעות שהופקעו במהלך השנים מגלה היבט נוסף של מדיניות ההפקעות. ברוב צווי ההפקעה מאז 1967 ועד היום נכתב כי הקרקע המופקעת "דרושה באופן דחוף לצורכי ציבור". אולם בשטחים רבים שהופקעו בשנים הראשונות לסיפוח לא נעשה שימוש במשך שנים רבות. מכאן עולה החשד שההפקעות נועדו לשלול מהאוכלוסייה הפלסטינית את האפשרות לבנות באותן קרקעות, ולשמור עליהן כעתודות קרקע עתידיות לבניית שכונות יהודיות. ביסוס לחשד זה נמצא לאחרונה בסיכומי המדינה שהוגשו בנוגע לדיון נוסף של בג"ץ נוסייבה נגד שר האוצר:¹¹⁸

ההפקעה היוותה חוליה בסדרה של הפקעות נוספות שבוצעו באותה תקופה בהיקף של אלפי דונמים באזורים שונים של ירושלים... מטרת ההפקעות היתה ליצור עתודות קרקע לתכנון מחדש של חלקים נרחבים של ירושלים לאחר איחודה.¹¹⁹

בחינת מדיניות הפקעות הקרקעות לצורכי ציבור, כפי שהיא באה לידי ביטוי מאז שנת 1967 ועד היום, מעלה בבירור כי היא אינה מושתתת על שיקולים תכנוניים שנועדו לשרת את כלל

¹¹⁶ ר' דו"ח והחלטות ועדת המיטנה לתכנון ובנייה מה-1.2.95, עמ' 15.

¹¹⁷ שם.

¹¹⁸ דנג"ץ 4469/94, סיכום מטעם המשיבים, סע' 2-3. פרטים על מקרה זה להלן עמ' 50.

¹¹⁹ בתצהיר התשובה מטעם המשיבים, שהוגש בדיון הראשון בעתירה, נאמר: "כמו כן תחייב היענות לעותרים להיענות גם לבקשות של בעלי חלקות אחרות שטרם נעשו עליהן פעולות בנייה, ובתחומי ההפקעה ישנן עדיין לא מעט חלקות כאלה, ובכך יקיץ הקץ על המשך פעולות הפיתוח על-פי צו ההפקעה". בג"ץ 5091/91, נוסייבה ואח' נ' שר האוצר ואח', תצהיר תשובה מטעם המשיבים, סע' 17. ר' גם בג"ץ 412/74, פלשר נ' שר האוצר (לא פורסם).

האוכלוסייה בעיר, אלא מוכתבת בעיקרה על-ידי שיקולים פוליטיים ולאומיים המשרתים את האינטרסים של האוכלוסייה היהודית בלבד. הטענה כי ההפקעות משרתות מטרה ציבורית מובהקת נכונה רק אם במילה "ציבורית" הכוונה לציבור היהודי בלבד, שלמענו מוצדק לפגוע בזכות הקניין של הפלסטינים.

פסיקת בג"ץ

עד לאחרונה לא נדרש בג"ץ לעסוק ישירות במדיניות מפלה זו של ממשלות ישראל, והדיון בעתירות שהוגשו נגד ההפקעות התרכז בשאלה האם ההפקעות אכן נעשו למטרות ציבוריות. בג"ץ הדגיש במהלך השנים את חשיבותה של זכות הקניין ושלל כל שימוש באמצעי ההפקעה שלא למטרה ציבורית חיונית. כך, למשל, בבג"ץ לוביאניקר, שם נדרש שר האוצר לבטל הפקעת שטח במזרח ירושלים שהיה בבעלות העותרים, קבע השופט שמגר:

רכישת הבעלות בדרך ההפקעה היא אמצעי קיצוני ומרחיק לכת, ואין שוללים את זכויותיו של אדם ברכוש דלא-ניידי אלא אם כן ברור וגלוי כי זו הדרך הנכונה למימוש של הצורך הציבורי.¹²⁰

לא פעם ציין בית-המשפט שאם היתה השתהות במימוש מטרת ההפקעה או שהמטרה עצמה נזנחה, תבוטל הפקעת הקרקע. כך, למשל, כתב השופט ברק:

... השהיה בלתי סבירה של פעולות מטעם הרשות המפקיעה לאחר ההפקעה עשויה להביא לכך כי בתנאים מסוימים תבוטל ההפקעה.¹²¹

קביעה זו יושמה בבג"ץ נוסייבה, אז הורה בג"ץ להחזיר למשפחת נוסייבה חלקת קרקע שהופקעה ממנה בינואר 1968 מאחר שמאז ועד לדיון בעתירה, באוגוסט 1994, לא עשתה המדינה שימוש בקרקע.

¹²⁰ בג"ץ 307/82, לוביאניקר ואח'י נ' שר האוצר ואח'י, פ"ד לז(2) 141, 147.
¹²¹ בג"ץ 67/79, שמואלזון נ' מדינת ישראל, פ"ד לד(1) 281, 285. כמו כן כתב השופט ש.ז. חשין: "לייעד קניין פרטי להפקעה ולא לבצע את התוכנית משך שנים רבות, אני רואה פגיעה חמורה בזכויות האזרח ועקיפין גם בטובת הציבור". בג"ץ 75/57 קלמס נ' הוועדה המקומית לבנייה ותכנון ערים תל-אביב-יפו, פ"ד יא(2) 1601. ר' גם ע"א 540/77, סניטובסקי נ' חברת החשמל לישראל, פ"ד לב(2) 561; בג"ץ 174/88, אמיתי נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה המרכז, פ"ד מב(4) 89; ובג"ץ 465/93, 1135/93, טריידט ס.א. חברה זרה נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה הרצליה, תקדין-עליון כרך 94(1) תשנ"ד-תשנ"ה, 1994, עמ' 1290.

בפסק-דין אחר עמד השופט לוין על מהותו של "הצורך הציבורי" המצדיק את השימוש באמצעי ההפקעה:

השיקולים אשר צריכים להנחות את רשויות התכנון ואת שר האוצר המבקש להפקיע מקרקעין כדי להעמידם לצורכי ציבור הם, בראש ובראשונה, שיקולים תכנוניים, דהיינו: מה טוב ומה רצוי מבחינת הראייה הכוללת של אכלוס נקודות יישוב תוך שמירת ערכי הטבע ואיכות הסביבה.¹²²

מדברים אלה עולה שבנייה לאוכלוסייה היהודית בלבד על קרקעות שהופקעו ברובן מערבים היא, לדעת בית-המשפט, מטרה ציבורית מובהקת. ב-1974 כתב השופט ברנזון בבג"ץ פלשר:

מן המפורסמות שהפקעה זו ודומות לה שנעשו בשנת 1968 נעשו למטרה ציבורית מובהקת, היינו, פיתוחה, בינויה ויישובה של ירושלים, ואנו עדים לכך שחלקים גדולים מן השטחים המופקעים הולכים ונבנים, ויש כבר משוכנים בהם תושבים לאלפים ורבבות.¹²³

בבג"ץ נוסייבה קבע השופט תיאודור אור:

מטרת ההפקעה של השטח הכולל היתה, אם כן, מטרה ציבורית מובהקת שיעדה היה לפתח את ירושלים הבירה וליצור בה תשתית קרקעית הולמת הן לצורכי בנייה מסיבית למגורים, ולרבות תשתית ומבנים הנלווים לכך, והן לצורכי תכנון מערכת כבישים שתהלוך את העיר והשכונות החדשות.¹²⁴

אמנם על-פי לשונו היבשה של החוק ניתן לומר שמאחורי ההפקעות הללו עמד צורך ציבורי, שהרי החוק נותן לשר האוצר שיקול דעת מוחלט לקבוע מהו צורך ציבורי. אך כמו כל החלטה של רשות שלטונית, כפוף שיקול הדעת של שר האוצר לעקרונות המשפט המינהלי, ובמקרים מסוימים בחן בית-המשפט את שיקוליו של השר. כך, למשל, קבע השופט שמגר בבג"ץ לוביאניקר:

¹²² בג"ץ 704/85, יוסף עטון נ' משרד האוצר ושניים אחר', תקדין-עליון, כרך 386(3), תשמ"ו/תשמ"ז-1986, עמ' 15.
¹²³ בג"ץ 412/74, פלשר נ' שר האוצר (לא פורסם), מאוזכר בסביר, תקציר פסקי-דין של בית-המשפט העליון, ט', עמ' 92.
¹²⁴ נוסייבה נ' שר האוצר, שם.

[...] אולם אין להסיק מכך בהכרח כי בית-המשפט לא יבחן, כדרכו, אם שיקוליו של השר, לרבות מתן האישור בדבר קיומו של צורך ציבורי, אינם נגועים בפגם היורד לשורשו של עניין, כגון חוסר תום לב או שרירות.¹²⁵

מן ההתבטאויות שהבאנו לעיל מפי בעלי תפקידים שנטלו חלק בהחלטות על ההפקעות ועל התכנון האורבאני של השכונות במזרח ירושלים עולה שהחלטות אלה לקו לא רק בחוסר תום לב, אלא גם בכוונה שיטתית להעביר קרקע מידיים פלסטיניות לידיים יהודיות. בנושאים אחרים, שאינם נוגעים להפקעת קרקעות, לא נמנע בית-המשפט העליון מלהתערב ולהבטיח את עקרון השוויון על-ידי פרשנות משפטית. וכך כתב השופט אהרון ברק:

עקרון-היסוד, המשמש מטרה חקיקתית לכל פעולות הגוף המחוקק, הוא העיקרון של שוויון הכל לפני החוק... על כן יש להניח ולפרש דברי חקיקה כבאים להגשים מטרה זו ולא לסתור אותה.¹²⁶

ב-1978 קבע בית-המשפט העליון:

כלל מקודש לנו הוא שחס וחלילה לנו מלתת את ידינו לכל דבר שיש בו משום אפליה בין בני-אדם בגין דתם או לאומיותם.¹²⁷ הפסיקה שבה חזר ואישר בית-המשפט את חוקיותן של ההפקעות, והתבטאויות שופטים שמהן עולה כי הם רואים בבנייה מסיבית של שכונות יהודיות בחלקים נרחבים של השטח המופקע מטרה ציבורית מובהקת, מלמדות שבכל הנוגע להפקעות אדמה במזרח ירושלים התעלם בג"ץ מהכלל שקבע לעצמו.

בג"ץ הר-חומה

לאחרונה נדרש בג"ץ לעסוק במדיניות ההפקעות המפלה במזרח ירושלים בעת דיון בעתירה של תושבי השכונות אום-טובא ובית-סאחור ושל עמותת עיר-שלם, שהוגשה על-ידי עו"ד דני

¹²⁵ בג"ץ לוביאניקר נ' שר האוצר, שם, עמ' 147. ר' גם בג"ץ נוסייבה נ' שר האוצר, שם, עמ' 3; ד"נ 61\16 רשם החברות נ' כרדוש, פד"י טז' 1209; וחמן שלח, "הפקעת קרקעות לצורכי ציבור - להרחבת הביקורת השיפוטית", עיוני משפט ז', עמ' 622.

¹²⁶ בג"ץ 507/81, ח"כ אבו-חצירא ואח' נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח', פ"ד לה(4) 561, עמ' 585. ר' גם ברוך ברכה, "הבטחת עקרון השוויון על-ידי פרשנות משפטית", ספר זכויות האדם והאזרח בישראל (עורכים: טלי בן-גל, דנה אלכסנדר, אריאל בנדור ושרון רבין), האגודה לזכויות האזרח בישראל, ירושלים 1992, כרך ג', עמ' 60-58.

¹²⁷ בג"ץ 114/78, מוחמד סעיד בורקאן נ' שר האוצר ואח', פ"ד ל"ב(2) 800, עמ' 805.

זיידמן.¹²⁸ העתירה נסבה על הפקעת קרקעות מאפריל 1991 באבו גנים, שנועדה לבניית השכונה היהודית הר-החומה. בעתירה נטען, בין השאר, נגד חוקיותה של מדיניות ההפקעות במזרח ירושלים מאז 1967 ועד היום, מאחר שזו נועדה לתועלתה הבלעדית של האוכלוסייה היהודית:

בעוד תושביה הערבים [של ירושלים] נמנים עם ה"ציבור" שרכשו חשוף להפקעה (הרבה מעבר לסיכון שבו נתונה האוכלוסייה היהודית), אוכלוסייה זו לעולם אינה נמנית עם ה"ציבור" שרשאי ליהנות מפירות ההפקעה ומטרותיה. בזדון או שלא בזדון, תפיסה זו של המונח "ציבור" מהווה כשל קוגניטיבי לפיו הציבור שעליו מוטלות "חובות" אלו הינו גם (ובעיקר) מורכב מתושבים ערבים, בעוד הציבור לצורך "זכויות" - מי שעתיד להיות הנהנה מפירות ההפקעה - תמיד מורכב מיהודים בלבד. ההפקעות הינן תמיד באזור מזרח ירושלים, ברוב המכריע של המקרים הקרקעות היו בבעלות ערבית, אולם ההפקעות תמיד נועדו לשרת את האוכלוסייה היהודית, ומעולם לא נועדו ליתן מענה לצורכי השיכון של תושביה הערבים של ירושלים.¹²⁹

בעתירה צוטטו התבטאויות רבות של דרג מקבלי החלטות, שמהן עולה בבירור שההפקעה נועדה לבניית שכונה יהודית. כך, למשל, התייחס שמעון פרס בדצמבר 1989, בהיותו שר אוצר, להפקעה כאל "משימה לאומית כפולה של ביצור ירושלים ושל קליטת עלייה המונית".¹³⁰ במארכ 1994, בעת דיון בוועדת הכספים של הכנסת על הפקעה זו, אמרה מנהלת מחוז ירושלים במשרד השיכון, רינה זמיר:

הגבעה נמצאת בדרום מזרח ירושלים... שהיא פינה חשופה לגמרי מבחינת התיישבות יהודית ומבחינת שכונות יהודיות... התברר שיש צורך להקים שכונה יהודית נוספת במיקום הספציפי שלה.¹³¹

בעתירה הובאו גם ציטוטים ממסמכים רבים העוסקים בהפקעה ומעידים על תפיסה המתעלמת מן הצורך של התושבים הפלסטינים בקרקע המופקעת. כך, למשל, בתשובת המדינה לעתירה קודמת לבג"ץ בנוגע לאותה הפקעה, תוארה הר-חומה כ"חטיבה עצמאית,

¹²⁸ עיר-שלם היא עמותה ששמה לעצמה למטרה לקדם יחסי דו-קיום, הבנה ושלוש בין שני העמים החיים בירושלים.

¹²⁹ עתירה לבג"ץ 5601/94, עודה אעיאדה אבו-טיר ואח' נ' ראש הממשלה ואח', סעיף 18(ח).

¹³⁰ מכתבו של שמעון פרס מיום 11.12.89, מצוטט בעתירה, שם, סעיף 22(א).

¹³¹ פרוטוקול הדיונים בפני ועדת הכספים של הכנסת מיום 15.3.94, מצוטט שם, סעיף 23.

מנותקת משכונותיה האחרות של ירושלים".¹³² במכתבו של השר פרס נאמר בהקשר של הר-חומה כי קיים הכרח "לסגור חור בחלל האורבאני בדרום מזרח העיר".¹³³ בהתייחס למסמכים אלה ואחרים נטען בעתירה:

ניתן לראות בשטח הר-חומה אזור המנותק משכונותיה של ירושלים רק אם המשמעות האמיתית של המונח "שכונה" היא "שכונה יהודית" בלבד: הר-חומה סמוכה לשכונה ערבית של ירושלים, אום-טובא, ומהווה, בחלקה, הרזרבה הקרקעית היחידה העומדת לרשות תושבי שכונה זו.¹³⁴

השופטים סירבו לדון בטענה שהשטח המופקע מיועד לאכלוס יהודים בלבד, בקבלם את טענת המדינה ששאלת ייעוד הקרקע טרם הוכרעה. מאחר שההפקעה נעשתה למטרה ציבורית, קבע בית-המשפט שיש לדחות את העתירה:

שאלת אכלוסו של השטח אינה עומדת בשלב זה על הפרק. כפי שמצוין בתשובת המשיבים, טרם נקבעו קריטריונים או מגבלות לעניין אכלוסו של השטח. השאלה במחלוקת בשלב זה היא האם היתה הצדקה לשר האוצר להפקיע את השטח המופקע לצורך המטרה הציבורית שביסוד ההפקעה, דהיינו על מנת להבטיח בניית שכונת מגורים עליו. משהוברר שההפקעה דרושה כדי לממש מטרה ציבורית זו, די בכך כדי לדחות את העתירה. כל טענה נגד הקריטריונים שייקבעו לאכלוס שכונת המגורים שתיבנה על השטח המופקע, שעתה ומקומה אינם בעתירה כנגד ההפקעה.¹³⁵

נימוק זה תמוה, שכן טענת המדינה שטרם נקבעו קריטריונים לאכלוס השכונה וש"לא נקבעו שום מגבלות בהקשר זה"¹³⁶ היא חסרת כל בסיס. הכוונה לבנות שכונה יהודית על השטח המופקע עולה בבירור ממסמכים רשמיים של העירייה ומהתבטאויות רבות של שרים בממשלה שהובאו בעתירה. בנוסף לדברים הללו, יש הוכחות רבות לכוונת השלטונות לבנות שכונה יהודית באזור זה, שלא נכללו בעתירה. כבר ביולי 1991, חודשיים לאחר שפורסמה ברשומות ההודעה על החלטת שר האוצר להפקיע את השטח במטרה לבנות בו שכונת מגורים, פירסמה העירייה מסמך שבו נאמר:

¹³² כתב-תשובתם של המשיבים מס' 1-4 לבג"ץ 3846/92, מצוטט שם, הע' 24(א). עתירה זו הוגשה על-ידי יהודים שקרקעותיהם הופקעו בהפקעה זו.

¹³³ מכתבו של שמעון פרס מיום 11.12.89, מצוטט בעתירה, שם, סעיף 24(ב).

¹³⁴ שם, סעיף 25 (ההדגשה במקור).

¹³⁵ בג"ץ 5601/94, עודה אעיאדה אבו-טיר ו אח' נ' ראש הממשלה ו-12 אח' (לא פורסם).

¹³⁶ בג"ץ 5601/94, עודה אעיאדה אבו-טיר ואח' נ' ראש הממשלה ואח', הודעה מטעם המשיבים, סעיף 13(א).

הגידול החזוי של האוכלוסייה היהודית יתרחש בעיקר בארבעה מוקדים... הר-חומה -
7,500 יחידות-דיור עם 27,000 תושבים.¹³⁷

בעת הגשת העתירה של עיר-שלם לא היה, אם כן, כל ספק לגבי זהותה של האוכלוסייה
העתידה לאכלס את הר-חומה. אמנם בעת הדיון בעתירה טרם נקבעו קריטריונים לאכלוס
השכונה, אולם מדובר רק בשאלה לאילו מגזרים של האוכלוסייה היהודית היא מיועדת.
דברים אלה עולים מדבריו של טדי קולק בישיבת מועצת-העירייה בספטמבר 1993, המופנים
לאברהם כחילה, יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובנייה דאז:

יש לי הערה נוספת, סליחה, ההערה היא שלדעתי מה שמשרדי שיכון במשך 12 השנים
האחרונות לא עשו, הם לא בנו לא לצעירים, לא לעולים, לא ליוצאי צבא, והעובדה היא
שבגלל זה כל שנה אנחנו מפסידים 7,000-8,000 יהודים, שיוצאים יותר מאשר באים, בגלל
זה שמסביב לירושלים או בסביבות, עכשיו בונים בדרך לתל-אביב, הדירות יותר זולות
ואנחנו מעוניינים שירושלים תתחזק. ואני מאוד חושש שגם הר-חומה תהיה בנייה כזאת,
ואם היא תהיה בנייה כזאת יקרה, אני לא בטוח אם אני כל-כך מתלהב מזה שיבנו את זה.
אני מבקש ממך לדאוג לזה שהבנייה הזאת תהיה בתנאים כאלו שצעירים יוצאי צבא,
זוגות צעירים, עולים, יהיו במצב שיוכלו לרכוש דירות, רק זה יביא יותר יהודים
לירושלים.¹³⁸

דחיית עתירה זו היא צעד נוסף במדיניות המפלה של הפקעת הקרקעות לצורכי ציבור. בית-
המשפט, שנדרש כאן לראשונה לקיומה של אפליה בנושא הפקעת הקרקעות, נמנע מלהתייחס
אליה, ובכך סיפק חותמת משפטית לאפליה הפסולה הנהוגה על-ידי ממשלות ישראל.

¹³⁷ דוד פיק, **פוטנציאל המגורים בירושלים**, יולי 1991, יחידת מדיניות תכנון, המחלקה לתכנון העיר, עיריית
ירושלים, עמ' 4. ב-1992 אמר ראש העירייה דאז, טדי קולק, בישיבת מועצת-העירייה: "ישנם אזורים
שבהם יש לפתח התיישבות יהודית בקנה-מידה גדול, ללא כל קשר אם הם במזרח העיר או לא. למשל הר-
חומה זה מקום ל-4,000 משפחות או יותר, שזה מעבר לקו-הירוק אבל לא אזור צפוף בהתיישבות ערבית. כל
הנסיונות שנעשו להתיישבות בתוך האזורים הערביים מגיעים בוודאי רק לאחוז קטן מההתיישבות הגדולה
שאפשר היה ליישב בהר-חומה. ואחרי הכל אנחנו עד היום יישבנו ללא כל ויכוחים כ-130-140 אלף תושבים
מרמות עד לגילה באזורים שהיו ריקים מאדם, והם לא היו מנוצלים לא לבוסתנים ולא לגנים. לא היה שטח של
סלע, וזה מנוצל טוב וזה היום הכוח שלנו בירושלים ולא, לדעתי, ההתיישבות של כמה משפחות פה ושם ברובע
המוסלמי". פרוטוקול מישיבת מועצת-העירייה, 24.8.92, דו"ח מס' 55, עמ' 2-3. במסמך מאוחר יותר, מאפריל
1994, בשם "פוטנציאל הבנייה למגורים בירושלים לפי מצב התוכניות - עדכון", מופיעה גם הר-חומה תחת
הכותרת "שכונות יהודיות".
¹³⁸ פרוטוקול מישיבת מועצת-העירייה, 13.9.93, דו"ח 74, עמ' 4.

ד. תוכניות-מיתאר

"חוקי התכנון והבנייה במזרח ירושלים נשענים על מדיניות הגורסת שיש להערים קשיים בדרכו של התכנון במגזר הערבי, וזאת כדי לשמור על האיזון הדמוגרפי בין יהודים לערבים בעיר, העומד היום על יחס של 72% יהודים מול 28% לא יהודים". אמיר חשין, לשעבר יועצו של ראש עיריית ירושלים לענייני ערבים¹³⁹

כתוצאה מהפקעות הקרקע מאז 1967 ועד היום נותרו בידי האוכלוסייה הפלסטינית במזרח ירושלים כ-46,500 דונם. התכנון האורבאני של השטח ופיתוחו הם בשליטת השלטון הישראלי, באמצעות הכנת תוכניות-המיתאר, אישורן ומתן רשיונות בנייה. מטרתו של תכנון אורבאני היא לאפשר בנייה מסודרת, שתענה על צרכיה העתידיים של האוכלוסייה, תוך התחשבות ביעדים סביבתיים, כלכליים וחברתיים. כדי להשיג מטרה זו אמור מתן רשיונות הבנייה לתושבים להתבסס על תוכניות מאושרות. השלטון הישראלי במזרח ירושלים מנצל את שליטתו בתכנון האורבאני כדי למנוע את פיתוחן של השכונות הפלסטיניות גם בשטחי הקרקע המיועדים, לכאורה, לבנייה עבור האוכלוסייה הפלסטינית.

רקע משפטי¹⁴⁰

האמצעי החשוב ביותר לפיקוח על התכנון העירוני הוא תוכנית-המיתאר המקומית, שנועדה להגדיר את פיתוח המרחב, להקצות שטח בהתאם לביקוש הצפוי ותוך התחשבות בגידול האוכלוסייה ולקבוע את התשתית, את עורקי התנועה הדרושים ואת מוקדי הפעילות השכונתית.¹⁴¹

¹³⁹ "ירושלים כגשר כלכלי לאוטונומיה ולעולם הערבי", **שישים שנות תעשייה בישראל**, מוסף פרסומי, כל העיר, 9.12.94.

¹⁴⁰ פרק זה מבוסס על **מערכת התכנון בירושלים, החוק, התוכניות והתכנון**, המחלקה לתכנון העיר, עיריית ירושלים, מארס 1989; וכן על ראסם חמאיסי, **תכנון ושיכון בקרב הערבים בישראל**, המרכז הבינלאומי לשלום במזרח התיכון, תל-אביב, מארס 1990.

¹⁴¹ ר' חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, סעי' 61.

בסעיף 63 לחוק התכנון והבנייה מפורטים הנושאים האמורים להיכלל בתוכנית-המיתאר המקומית. הנושאים כוללים, בין השאר, תחמת השטחים ותנאי השימוש בהם ובבניינים שעליהם; קביעת רשת ומיתקנים לאספקת מים, חשמל, שירותי טלפון ושירותים אחרים; הקצאת מקומות לצורכי בריאות, דת, חינוך ותרבות, נופש וספורט או צורכי ציבור אחרים; הקצאת קרקע לשטחים פתוחים; התוויית דרכים חדשות; הגבלות בדבר גודל השטח שעליו מותר להקים בניין; וצפיפות הבנייה המותרת. נושאים אלה כלולים במפה המתארת את הכבישים, את אזורי המגורים ואת שטחי הציבור וכן בתקנון התוכנית הקובע את אחוזי הבנייה, צורת הבנייה ופרטים אחרים הנוגעים לביצוע התוכנית.

תהליך אישור תוכנית-מיתאר

1. הוועדה המקומית לתכנון ובנייה מחליטה על הצורך בתוכנית-מיתאר לאזור מסוים ומטילה את הכנתה על גורמים מומחים.
 2. הוועדה המקומית לתכנון ובנייה דנה בתוכנית וממליצה על הפקדתה להתנגדויות.
 3. הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחליטה על הפקדת התוכנית.
 4. הפקדת התוכנית - פרסום התוכנית ברשומות, בשלושה עיתונים יומיים ועל לוחות המודעות. במשך חודשיים רשאים כל הרואים עצמם נפגעים מהתוכנית להגיש את התנגדויותיהם לוועדה המחוזית.
 5. שמיעת ההתנגדויות בוועדה המקומית.
 6. דיון בהתנגדויות בוועדה המחוזית.
 7. אישור התוכנית על-ידי הוועדה המקומית והוועדה המחוזית.
 8. אישור שר הפנים לתוכנית.
 9. פרסום האישור ומתן תוקף חוקי לתוכנית. תוכנית-מיתאר שאושרה באופן סופי תפורסם ברשומות, בשלושה עיתונים יומיים ועל לוחות המודעות.
-

נתונים

ב-1994 ערכה שרה קמינקר מחקר בנושא מדיניות התכנון והבנייה במזרח ירושלים. מבדיקה שערכה לגבי ייעודי הקרקע השונים שם עולה כי רוב הקרקעות שנותרו בידי הפלסטינים לאחר ההפקעות אינן מיועדות לפיתוח השכונות הפלסטיניות; למטרה זו מיועדים רק כ-10,000 דונם. באשר לשטחים האחרים שלא הופקעו, חלקם מסומנים כשטחים ירוקים המיועדים לשטח נוף פתוח או לשטח ציבורי פתוח ואסורים בבנייה, וחלקם הוצאו כליל מתוכניות-המיתאר של השכונות הפלסטיניות. מכאן שרק כ-14% מכלל שטחו של מזרח ירושלים מיועדים לפיתוח ובנייה של השכונות הפלסטיניות.¹⁴²

מדיניות

אחת הדרכים לשמירה על "המאזן הדמוגרפי" היא צמצום האפשרויות לבנייה בשכונות הפלסטיניות באמצעים תכנוניים. רשויות התכנון חותרות להשגת יעד זה בשלוש דרכים עיקריות: הימנעות מהכנת תוכניות-מיתאר, עיכובים בהכנת תוכניות-מיתאר והכנת תוכניות המצמצמות את אפשרויות הבנייה.

א. העדר תוכניות-מיתאר

ברוב השטח שנותר בידי האוכלוסייה הפלסטינית במזרח העיר נאסרה הבנייה במשך שנים רבות, בטענה שטרם אושרה תוכנית-מיתאר לאזור (זאת לאחר שב-1967 בוטלו תוכניות הפיתוח הירדניות שנועדו לו). ב-1974 פירסמה הוועדה המקומית לתכנון ובנייה צו תכנון שהכריז על אזור ירושלים, לפי הגבולות המוניציפליים שלאחר 1967, כעל אזור מרחב תכנון.¹⁴³ לפי סעיף 62 לחוק התכנון והבנייה, מחייב צו זה את הוועדה המקומית להגיש לוועדה המחוזית תוכנית-מיתאר מקומית לכל השטח העירוני תוך שלוש שנים מיום פרסום הצו.

¹⁴² Kaminker, Planning And Housing Issues in East Jerusalem, op.cit. p. 9.
¹⁴³ ר' "הודעה על החלטות להכין תוכנית-מיתאר מקומית ולהכין שינוי תוכנית-מיתאר מקומית", ילקוט הפרסומים 1980, כ"ג בטבת תשל"ד, 17.1.74, עמ' 623.

עד 1983 נענו רשויות התכנון להנחיית הדרג הפוליטי ונמנעו מלהכין תוכניות-מיתאר לשכונות הפלסטיניות, ועד היום, 21 שנים לאחר הוצאת צו התכנון, לא הוכנה תוכנית-מיתאר כוללת למזרח העיר.¹⁴⁴ נכון לנובמבר 1994 היו רק 13 תוכניות מאושרות, הנוגעות רק לחלק מהשכונות הפלסטיניות.¹⁴⁵

בהעדר תוכנית מאושרת לא ניתן לקבל רשיון בנייה. כתוצאה מכך נותרו עשרות אלפי אנשים במזרח העיר ללא כל אפשרות חוקית לבנות, ורבים מהם בנו ללא רשיונות. פתרון זמני למצוקת הדיור נמצא בסעיף 78 לחוק התכנון והבנייה, המאפשר מתן היתרי בנייה ליחידים באזורים שבהם לא קיימת תוכנית-מיתאר. ברוב המקרים היתרים כאלה ניתנו עם אחוזי בנייה קטנים ביותר.

כך למשל, בתדריך פנימי של העירייה משנת 1975, שעסק בתכנון לשכונות צור-באהר ואום-טובא, נאמר:

התוכנית אמורה להיות קביעה זמנית של גבולות שטחי פיתוח למגורים ואחוזי בנייה מותרים, עד הוצאת תוכנית-מיתאר מקומית. מטרת התוכנית: הגבלה של התפשטות השטח הבנוי אל מעבר לשטחים בלתי מובנים; שמירת רמת בינוי קיימת בשטחים שיש רצון לשומרם פתוחים; ובסיס להחלת פיקוח על הבנייה, שבו בוצעה עד עתה בנייה ללא רשיון בהיקף ניכר. בקווים כלליים - התוכנית מתחמת את אזורי הבינוי הקיימים, להוציא את הבנייה החדשה בשלוחה המערבית ביותר לאורך הכביש. רכס רמת-רחל ומרכז הכפר הוגדרו כאזור מגורים 5 (שתי קומות, 50%) והשלוחות כאזור מגורים 6 (קומה אחת, 25%).¹⁴⁶

מאז הוכנה התוכנית הוכפל מספר התושבים בשכונות אלה, אך עד היום אין להן תוכניות-מיתאר מאושרות.¹⁴⁷

מסמך שפירסם האגף למדיניות תכנון ומחקר של עיריית ירושלים ב-1975, על היקף הבנייה בשכונות הפלסטיניות בשנים 1968-1974, ממחיש את ההשלכות של העדר תוכניות-מיתאר.

¹⁴⁴ כפי שנאמר במסמך של העירייה מ-1986: "מסיבות שונות נטה הדרג הפוליטי לא למצות את התהליכים התכנוניים של הכנת תוכניות-מיתאר ותוכניות מפורטות". **תוכנית פיתוח למגזר הערבי**, שם, עמ' 2.

¹⁴⁵ אהוד אולמרט, מסמך רקע לדיון בוועדת שרים לענייני ירושלים ב-25.10.94, עיריית ירושלים, עמ' 4.

¹⁴⁶ בנימין היימן, **אזור תכנון 112 (צור-באהר); תדריך תכנון מקוצר**, 3.6.1975 (טייטה לדיון), עמ' 8.

¹⁴⁷ אין נתונים מדויקים לגבי כל תת-רובע בשנת 1975, אך ניתן להסיק שהיו כ-10,000 נפש מהעובדה שבשנת 1972 היו 8,300 פלסטינים באזור זה (תת-רובע מס' 82) ובשנת 1977 היו 11,058 (ר' **ירושלים – נתונים סטטיסטיים**, מכון ירושלים לחקר ישראל, 1983, לוח ג/10). בסוף שנת 1993 היו באותו אזור 21,247 נפש (שנתון סטטיסטי לירושלים 1993, לוח ג/13).

על-פי המסמך, הוצאו בתקופה זו 58 רשיונות בנייה לאוכלוסייה הפלסטינית בעיר,¹⁴⁸ בעוד שבאותה תקופה גדלה האוכלוסייה בכ-24,000 תושבים.¹⁴⁹

בעוד שהבנייה בשכונות היהודיות מתוכננת מראש ומתחשבת בצרכים האורבאניים של תושביהן, ההתפתחות המרחבית בשכונות הפלסטיניות היא בלתי מבוקרת; כתוצאה מהעדר תוכניות-מיתאר והבנייה הלא מתוכננת בעקבותיו, לא נוצרה בהן כל תשתית שכונתית ולא הוקצו קרקעות לשטחים ציבוריים (לכבישים, לבתי-ספר וכד'). יתר על כן, העדר תוכניות-מיתאר יקשה על תכנון כולל כלשהו בעתיד, שכן כל תוכנית עתידית תיאלץ להתחשב בעובדות שנוצרו בשטח.

ב. עיכובים בהכנת תוכניות-מיתאר

כאמור, החוק מחייב את הוועדה המקומית להכין תוכנית-מיתאר מקומית למרחב תכנון ולהגישה לוועדה המחוזית להפקדה תוך שלוש שנים מיום פרסום צו התכנון. על הוועדה המחוזית לאשר או לדחות את התוכנית תוך שנה מיום הגשתה.¹⁵⁰ אלא שהכנת תוכניות-המיתאר לשכונות הפלסטיניות נמשכת לעתים קרובות שנים רבות בהרבה מהמתחייב בחוק. להלן כמה דוגמאות:¹⁵¹

- תוכנית מס' 2683א, ערב-סוואחרה: תהליך התכנון החל ב-1979. עד היום אין תוכנית מאושרת.
- תוכנית מס' 2317, בית-צפאפא: תהליך האישור החל בנובמבר 1977. התוכנית אושרה בדצמבר 1990.
- תוכנית מס' 1864א, אבו-תור: תהליך האישור החל בדצמבר 1977. התוכנית אושרה ביוני 1989.
- תוכנית מס' 2668, ראס-אל-עמוד: התוכנית אושרה על-ידי הוועדה המקומית והועברה לוועדה המחוזית בנובמבר 1987, אך טרם אושרה עד היום.

¹⁴⁸ גדי איזרייך, היקף הבנייה במזרח ירושלים בשנים 1968-1974, המחלקה לתכנון עיר, עיריית ירושלים, מאי 1975, עמ' 3.

¹⁴⁹ בסוף 1967 היו בירושלים 68,600 תושבים פלסטינים. בסוף 1974 הגיע מספרם לכ-92,600. שם, עמ' 4.

¹⁵⁰ ר' חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה/1965, סעי' 62(ג).

¹⁵¹ המידע לקוח מסיכומי תהליכי האישור לתוכניות השונות במחלקת התכנון של עיריית ירושלים.

- תוכנית מס' 3000ב, בית-חנינא ושועפאט: התכנון עבור השטח הגדול ביותר שמיועד לאוכלוסייה הפלסטינית החל ב-1980. תוכנית-המיתאר אמנם אושרה, אך התוכניות המפורטות הנחוצות לשם מתן היתרי בנייה טרם אושרו.¹⁵²

סעיף 84 לחוק התכנון והבנייה מחייב לקבוע בתקנות תוכנית-מיתאר מקומית את התאריך המשוער לביצועה, ואם יש צורך, גם את שלבי הביצוע והתאריכים לביצוע כל שלב. בעוד שבשכונות היהודיות החדשות נקבעו תאריכים לביצוע כל שלב בהסכמים בין משרד השיכון ליזמים, הרי שבתוכניות-המיתאר המקומיות שהוכנו עבור השכונות הפלסטיניות לא מצוין המועד לביצוען, וזאת בניגוד לחוק.

כך, למשל, במסמך של היחידה לחשיבה אסטרטגית של עיריית ירושלים מ-1992 מפורטים מועדי הבנייה של יחידות-הדיור עד לסוף 1995, כשבתקופה זו ייבנו למעלה מ-18,000 יחידות-דיור, מהן כ-10,000 עד סוף 1992, כ-4,000 ב-1993, כ-3,000 ב-1994 וכ-1,300 ב-1995. המסמך מפרט גם את הפרויקטים בתחום הבנייה למגורים שבמסגרתם ייבנו אותן 18,000 יחידות-דיור, כולן בשכונות היהודיות. המסמך לא מציין כלל פרויקטים בתחום הבנייה למגורים המיועדים לשכונות הפלסטיניות.¹⁵³

גם כאשר קיימת תוכנית לבניית יחידות-דיור בשכונות הפלסטיניות, הרי שזו אינה מתבצעת. לפי תוכנית פיתוח למגזר הערבי משנת 1986, המפרטת את "התפלגות תוספת יחידות-הדיור על-פי עיתוי מימוש אפשרי", בין השנים 1986-1991 היו אמורות להיבנות 13,523 יחידות-דיור עבור האוכלוסייה הפלסטינית.¹⁵⁴ מאז ועד היום נבנו רק כ-2,100 יחידות-דיור.¹⁵⁵

¹⁵² פרטים על תוכנית זו, ר' להלן עמ' 62 ואילך.

¹⁵³ עיריית ירושלים, לשכת המנהל הכללי, **מדיניות ותוכניות העבודה העירוניות לשנת 1992**, כרך א', קווי

מדיניות, יעדים ודגשים, ירושלים, 1992, עמ' 33.

¹⁵⁴ ר' תוכנית פיתוח למגזר הערבי, שם, עמ' 39.

¹⁵⁵ אין נתונים מדויקים לגבי מספר יחידות-הדיור בשנת 1986, אך בעת עריכת המיפקד בשנת 1983 היה מספרן

19,376 (ר' תוכנית פיתוח למגזר הערבי, שם, לוח מס' 1.4, עמ' 37), ולפי הנתונים המופיעים **בשנתון סטטיסטי**

לירושלים 1993 (לוח 19), בפברואר 1995 היה מספרן 21,490 (לוח זה הוא היחיד בשנתון המציין נתונים

הנכונים לתאריך זה). ר' טבלה מס' 1.

ג. תוכניות-מיתאר כאמצעי להגבלת הפיתוח

בחנית תוכניות-המיתאר שהוכנו עבור התושבים הפלסטינים מעלה שהן מתעלמות מגידול האוכלוסייה הפלסטינית וכי מטרתן היא למנוע מהפלסטינים מלעשות שימוש בקרקע המצומצמת העומדת לרשותם.

1. קיבולת יחידות-דיוור

קיבולת יחידות-דיוור פירושה מספר יחידות-הדיוור הקיימות והמתוכננות בשטח מסוים.¹⁵⁶ מעיון בתוכניות-המיתאר של השכונות הפלסטיניות ומהשוואתן לאלו של השכונות היהודיות במזרח העיר עולה שקיים פער משמעותי בקיבולת יחידות-הדיוור המתוכננת לשתי האוכלוסיות, כשלשטח המיועד לאוכלוסייה היהודית מיוחס פוטנציאל קיבולת יחידות-דיוור גדול יותר.

הפער בולט במיוחד כשמשווים שכונות פלסטיניות הסמוכות לשכונות יהודיות. שטח תוכנית מס' 2302 למשל, שהוכנה עבור השכונות צור-באהר ואום-טובא, וטרם אושרה, הוא 3,600 דונם. קיבולת יחידות-הדיוור הפוטנציאלית בשכונות אלה נקבעה ל-2,350, כך שהצפיפות הממוצעת המתוכננת היא 0.6 יחידות-דיוור לדונם. השכונה היהודית הסמוכה, הר-חומה, לעומת זאת, מתוכננת על שטח של 1,850 דונם, וקיבולת יחידות-הדיוור הפוטנציאלית שנקבעה לה היא 6,500, כך שהצפיפות הממוצעת תהיה 3.5 יחידות-דיוור לדונם. מהשוואה זו עולה שבהר-חומה מתוכננת בניית יותר יחידות-דיוור לשטח, על אף שהתנאים הטופוגרפיים בה קשים יותר לבנייה.

העיקרון המנחה את החשיבה התכנונית בשכונות היהודיות במזרח ירושלים הוא מיצוי יכולת הקיבול של כל יחידת שטח. אישור לכך ניתן למצוא, למשל, בדברי טדי קולק בישיבת מועצת-העירייה שעסקה בבניית השכונה פסגת-זאב:

צריכים לקום מספר מקסימלי של דירות, אי-אפשר לדעת בדיוק כמה, אבל זה בוודאי בין

9,000 ל-12,000 דירות שיקומו שם.¹⁵⁷

מגמה זו הובילה לכך שבכמה מקרים באה קביעת הקיבולת ואחוזי הבנייה בשכונות היהודיות במזרח ירושלים על חשבון שיקולים תכנוניים הנוגעים לאיכות הסביבה והנוף.¹⁵⁸

¹⁵⁶ בתכנון תקין מחושבת הקיבולת כשקלול פוטנציאל השטח עם צורכי האוכלוסייה בהווה ובעתיד.
¹⁵⁷ פרוטוקול מישיבת מועצת-העירייה, 7.12.80, דו"ח 27, עמ' 9

בדיון שנערך בפברואר 1993 בוועדת המישינה המקומית, שעסקה בתוכנית-מיתאר מקומית לצור-באהר ואום-טובא, התייחס ישראל שולדרמן, חבר הוועדה, לאחוזי הבנייה הנמוכים הכלולים בתוכנית (15%-50%), ושאל מתי יהיה צורך בהכנת תוכנית נוספת לשכונות. אלינוער ברזקי, ששימשה אז כמהנדסת העיר, השיבה:

קיימת החלטת ממשלה לשמירת היחס בין האוכלוסייה הערבית ליהודית בירושלים, שישאר 28% ערבים, 72% יהודים. הדרך היחידה להתמודדות עם יחס זה הוא פוטנציאל המגורים. על סמך זה מוגדר מה יהיה פוטנציאל הגידול, ומזה נגזרה הקיבולת גם כאן.¹⁵⁹

אברהם כחילה, יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובנייה וסגן ראש העירייה דאז, הוסיף: "ללא מגבלה זו היתה תוספת של 2,000 יחידות ולא 1,250 יחידות". קביעת הקיבולת בשכונות הפלסטיניות אינה מושתתת, אם כן, על הצרכים הקיימים והעתידיים של האוכלוסייה. במקום לבסס את התוכניות על תחזיות גידול האוכלוסייה, מיקום השטח, עלויות הקרקע, הבעלות עליה וכל אותם קריטריונים הנלקחים בחשבון בתכנון תקין, נעשה התכנון על-פי שיקולים פוליטיים בלבד.

2. צמצום גבולות התוכניות

כאמור, רק כ-14% מכלל השטח במזרח ירושלים נועדו לפיתוח השכונות הפלסטיניות. חלק גדול מתוכניות-המיתאר בשכונות הפלסטיניות מאפשר תוספת בנייה רק בחללים שבמרחב הבנוי הקיים, ולא באזורים הריקים שמחוצה לו. בחינת תוכניות-המיתאר של השכונות הפלסטיניות מלמדת כי הן אינן מהוות למעשה תוכניות-מיתאר כלל, אלא "תוכניות תיחום", אשר מטרתן לתת תוקף חוקי למניעת הבנייה ברוב שטחי השכונות הפלסטיניות. במובן זה, המצב התכנוני בשכונות הפלסטיניות אינו שונה בהרבה מתיאורו של האדריכל זאב ברן לגבי תוכניות-מיתאר בכפרים הפלסטיניים בגדה המערבית:

¹⁵⁸ כך, למשל, לפי האדריכל דוד קרויאנקר, בתוכנית-אב ירושלים 1968, שאומצה על-ידי רשויות התכנון כמסמך מנחה לפיתוחה של העיר, נקבע שאין לבנות על מדרונות רכס נבי-סמואל יותר מאלפיים יחידות-דיוור במתכונת כפרית. מאוחר יותר, בגלל חשיבותו האסטרטגית של האתר, ביקש משרד השיכון להקים בו שכונה עירונית של כ-10,000 יחידות-דיוור, והכין בחשאי, מחשש לתגובה ציבורית שלילית, תוכניות ארכיטקטוניות מפורטות. למרות התנגדות צוות התכנון של השכונה להיקף הבנייה ולעקרונות הבינוי, התוכניות אושרו והוקמה שם השכונה רמות. ר' דוד קרויאנקר, **פני העיר, כ"ה שנים לאיחוד העיר; פרקים בגיאוגרפיה עירונית של ירושלים**, מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים 1988, עמ' 45.

¹⁵⁹ פרוטוקול ישיבת ועדת המישינה לתכנון ובנייה מה-22.2.93.

[תוכניות אלה] אינן תוכניות-מיתאר, אלא תוכניות תיחום. לקחו צילומי אוויר, ראו איפה יש אזור מיושב ותחמו סביבו קו. בעצם על הנייר סגרו אותם. מעבר לקו הזה אי-אפשר לבנות. מובן שהשאירו פה ושם מובלעות בהתאם לצרכים מסוימים, אבל אף פעם לא נעשה סקר או מחקר מעמיק, כמו שנהוג לעשות בתוכנית אמיתית ומפורטת. לכפרים שתוכנית-המיתאר שלהם צריכה היתה לכלול כמה אלפי דונמים הוקצו כמה מאות.¹⁶⁰

רוב עתודות הקרקע שבהן יכלו הפלסטינים לבנות הוצאו מהתוכניות, או שלחלופין הן מופיעות במפת התוכניות כשטחים הצבועים בירוק. צביעת שטחים בירוק בתוכניות-מיתאר נועדה לשומרם כריאות ירוקות. אולם מהשימוש שהשלטון הישראלי עושה במשך השנים בשטחים ירוקים בירושלים, וכן מעיון במסמכי העירייה, עולה כי צביעת שטחים בירוק בתוכניות-המיתאר של השכונות הפלסטיניות היא ניצול ציני של שיקול תכנוני, ונועדה למעשה, לשלול מהפלסטינים את הזכות לבנות על אדמתם, וכך לשמר את השטחים הללו כעתודות לבנייה עבור האוכלוסייה היהודית.¹⁶¹

אסטרטגיה זו אומצה לגבי חלקים נרחבים של השטחים הלא בנויים במזרח ירושלים. בתוכנית-מיתאר ירושלים 1975 - שנותנת, לדעת קולק, ביטוי לשליטה הישראלית בעיר כולה וקובעת עקרונות להמשך איחודה¹⁶² - נאמר כי העירייה החליטה שאחד העקרונות לאסטרטגיית הפיתוח של העיר יהיה שמירה על שטח גדול ככל האפשר, שמתוכו ניתן יהיה לבחור בעתיד חלקים לפיתוח:

¹⁶⁰ מצוטט בתחקיר של מלכי דרורי על מצב הבנייה למגורים לאוכלוסייה הערבית ביהודה ושומרון, בשם "קטסטרופה", אשר הופיע ב**מבנים, ירחון בענף הבנייה**, 1993, עמ' 26.

¹⁶¹ לפי שרה קמינקר, המטרה הנסתרת של צביעת שטחים פלסטיניים נרחבים בירוק הוסגרה על-ידי טדי קולק בפגישת ועדת הכספים של העירייה, שבה הוחלט להקצות משאבים לבניית שכונה יהודית חדשה בשם רכס-שועפאט: "כשקמנו להתנגד לאובדן 2,261 דונם של שטח פתוח, ציין מר קולק שהמטרה הראשונית של הגדרת אזור רכס-שועפאט כשטח ירוק היתה למנוע בנייה ערבית עד שהזמן לבניית שכונה יהודית חדשה יהיה בשלי".

Kaminker, **Planning and Housing issues in East Jerusalem**, op.cit., p.15 (תרגום בצלם).

צביעת שטחים בירוק ככלי במאבק של ישראל על השליטה במרחב אינה ייחודית למזרח ירושלים. לפי מירון בנבנשתי, שימוש זהה מקובל גם בגדה המערבית: "סיווגם של שימושי הקרקע בגדה המערבית לפי תפקודם הממשי (חקלאות, שטחים בנויים, שמורות טבע, דרכים וכו') אינו ממצה את הנושא, שכן שימושי הקרקע נתפשים כנגזרים מהשליטה הלאומית עליהם. במערכת הדואלית השוררת בגדה המערבית המבחן העיקרי אינו בא לידי ביטוי בשימוש הקרקע, אלא בזהותו של המשתמש. הגדרת שימוש הקרקע נרתמת לצורכי המאבק הלאומי על השליטה במרחב. בהקשר המיוחד של הגדה המערבית, פירושו של הסיווג 'קרקע טרשים בלתי ראויה לעיבוד' הוא 'קרקע שניתן להכריז עליה כעל קרקע מדינה ולכן שייכת ללאום הישראלי'. הכרזה על 'שמורת טבע' פירושה הוצאתה ממעגל השימוש הערבי והעברתה לאחריות רשות-שמורות-הטבע, 'למניעת פיתוח ערבי בלתי מבוקר'". **לקסיקון יהודה ושומרון; יישובים, מינהל וחברה**, כנה, ירושלים 1987, עמ' 142.

¹⁶² ר' לעיל, עמ' 35.

עיקרון זה מתבטא בתוכנית בעיקר בקביעות הבאות: הקצאת שטחים ניכרים כעתודות לבינוי מדרום לצור-באהר, ממערב לגוש הבינוי שועפאט-בית-חנינא, מסביב לשדה-התעופה עטרות ובין הגבעה-הצרפתית לנווה-יעקב.¹⁶³

בהתאם להחלטה זו נצבעו רוב השטחים הללו בירוק. אך מבדיקה של מצבם התכנוני היום ומעיון במסמכי העירייה עולה כי שטחים אלה משמשים עתה, או עתידים לשמש, לצורכי האוכלוסייה היהודית. מדרום לצור-באהר מתוכננת כעת בנייה של שכונה יהודית בהר-חומה.¹⁶⁴ חלקים נרחבים של השטח שבין הגבעה-הצרפתית לנווה-יעקב הופקעו ב-1980 ועליהם נבנתה פסגת-זאב.¹⁶⁵ כאמור, לפי הצהרותיו של ראש העירייה אהוד אולמרט, קיימות תוכניות להקים שכונות יהודיות נוספות באזור זה, במטרה ליצור רצף של שכונות יהודיות בין נווה-יעקב לגבעה-הצרפתית.¹⁶⁶ גם השטח שממערב לגוש הבינוי שועפאט-בית-חנינא, המהווה את עתודת הקרקע הגדולה ביותר של האוכלוסייה הפלסטינית, מיועד להישאר כעתודת קרקע לאוכלוסייה היהודית.¹⁶⁷

המשמעות המעשית של מדיניות זו קשורה לצורת הבנייה בשכונות מזרח העיר. רוב הבנייה בשכונות הפלסטיניות, במיוחד באזורים הכפריים, נעשית לצרכים עצמיים ולמגורים עבור בני המשפחה. שוק המקרקעין בשכונות אלה מבוסס על מסורת של ירושה, לפיה הקרקע מחולקת בין הבנים, ולא כמו בשכונות היהודיות, שבהן קיים שוק דירות נזיל המבוסס על היצע וביקוש.¹⁶⁸ רשויות התכנון מתעלמות מהקשיים שמציב שוק המקרקעין בשכונות

¹⁶³ המחלקה לתכנון העיר, עיריית ירושלים, **תוכנית-מיתאר מקומית בירושלים**, 1975; דברי הסבר לקראת הדיון בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה (כתב יוסף שביד) עמ' 3.

¹⁶⁴ לאחרונה, לאחר שבג"ץ דחה את העתירה בנוגע להפקעת האדמה בהר-חומה, הוחלט בוועדת המישנה לתכנון ובנייה לבנות שם שכונה יהודית. ר' דו"ח והחלטות ועדת המישנה לתכנון ובנייה מה-1.2.95, עמ' 15.

¹⁶⁵ על ההחלטה לייעד את השטח הירוק הזה להקמת שכונה יהודית ר'

Meron Benvenisti, **Jerusalem; A study of a Polarized Society**, The West Bank Data Base Project, 1983, pp.77-78.

¹⁶⁶ ר' לעיל, עמ' 36.

¹⁶⁷ ר' להלן עמ' 68-69.

¹⁶⁸ שוק המקרקעין המסורתי, המבוסס על ירושה, מקובל גם בכפרים פלסטיניים רבים בתוך ישראל. ר' חמאייזה, **תכנון ושיכון בקרב הערבים בישראל**, שם, עמ' 109. קולק תירץ את מצוקת הדיור בקרב האוכלוסייה הפלסטינית בעיקר בקיומו של דפוס המקרקעין המסורתי: "יש פה ושם מצוקת דיור קשה [במגזר הערבי]. אני חושב שבשנה האחרונה עשו הרבה כדי להתגבר על זה... יש בעיה אחרת שאיש לא יכול לפתור. ההבדל בתרבות. כשערבי מקבל, יש לו מגרש ורוצה לבנות, הוא יבנה בית, ושהבן יתחתן הוא יוסיף קומה או אגף ושהבת תתחתן הוא יוסיף עוד אחת, כך שגם הרבה רשיונות שניתנו נוצלו רק בחלקם. אנחנו לא נשנה את זה כי זה בטבע של הדברים. אז בונים בעצם פחות מאשר יש רשיונות בחוץ. אני מציע להסתפק בזה". פרוטוקול מישיבת מועצת-העירייה, 5.3.93, דו"ח 65, עמ' 18.

הפלסטיניות. צביעתם של שטחים נרחבים בירוק יוצרת מצב שבו משפחות רבות לא יוכלו למצוא פתרונות דיור או לבנות על הקרקע שבבעלותן באופן חוקי.

3. אחוזי בנייה

בנוסף לצמצום משמעותי של השטח המיועד לבנייה, קובעות תוכניות-המיתאר בשכונות הפלסטיניות אחוזי בנייה נמוכים בהרבה מאלו הקיימים בשכונות היהודיות. הטווח הכולל של מתן אחוזי הבנייה בעיר הוא גדול.¹⁶⁹ לאזורי הבנייה הפלסטינית במזרח ירושלים מוקצים אחוזי בנייה נמוכים, 10%-50%, בקומה אחת או שתיים בלבד. בשכונות היהודיות, לעומת זאת, מגיעים אחוזי הבנייה המוקצים לכדי 200%, בשמונה קומות. האפליה בהקצאת אחוזי הבנייה המותרים בולטת במיוחד כשמשווים תוכניות לשכונות יהודיות ופלסטיניות הסמוכות זו לזו. תוכנית לבניית שכונה יהודית בלב השכונה הפלסטינית ראס-אל-עמוד, אשר אושרה על-ידי הוועדה המקומית (אך טרם אושרה על-ידי הוועדה המחוזית), מתירה 112 אחוזי בנייה, בארבע קומות. התוכנית לבנייה עבור האוכלוסייה הפלסטינית בראס-אל-עמוד, לעומת זאת, מתירה 50 אחוזי בנייה, בשתי קומות.¹⁷⁰ רשויות התכנון מסבירות את המדיניות המתירה אחוזי בנייה נמוכים בשכונות הפלסטיניות בכך שבתים קטנים ונמוכים הולמים את האופי הכפרי שלהן ואת הבנייה הפרטית המקובלת בהן.¹⁷¹ אולם מעיון במסמכי העירייה עולה כי טענה זו אינה אלא מסווה לשיקולים פוליטיים שאינם מעוגנים בהיגיון תכנוני או סוציולוגי, אלא נובעים ממדיניות "המאזן הדמוגרפי" של השלטון הישראלי.¹⁷² גם הטענה שלשכונות הפלסטיניות אופי כפרי אינה מדויקת. האוכלוסייה הפלסטינית עברה בשלושים השנים האחרונות תהליך של עיור, ורבים מהתושבים שנולדו בשכונות פלסטיניות בעלות "אופי כפרי" עברו לגור באזורים בעלי אופי עירוני מובהק, הן לשכונות בתוך הגבול המוניציפאלי של ירושלים (כמו בית-חנינא ושועפאט) והן מחוצה לו (כמו א-ראם, עזרייה וכד').

¹⁶⁹ אזורי המגורים בעיר חולקו לשבעה סוגים על-פי אחוזי בנייה בתוכנית-המיתאר מס' 62, המכסה את כל שטחה של העיר המערבית בתחומי הקו-הירוק, ואושרה בשנת 1959. התקנון של תוכניות-המיתאר לשכונות הפלסטיניות במזרח העיר מציין כי אחוזי הבנייה בהן מבוססים על הסיווג הנ"ל.

¹⁷⁰ Kaminker, *Planning and Housing issues in East Jerusalem*, op. cit, p. 14.

¹⁷¹ ר' שביד, תוכנית-מיתאר מקומית לירושלים תשל"ח/1978, שם, עמ' 63.

¹⁷² דוגמה לכך ר' לעיל, עמ' 62.

אם הסיבה האמיתית להגבלת אחוזי הבנייה היא הרצון לשמור על האופי הכפרי של השכונות, לא ברור כיצד ניתן לשמר אופי זה כאשר מסביב לשכונות הפלסטיניות נבנות שכונות יהודיות בעלות אופי עירוני מובהק. כך, למשל, מוקפת השכונה הפלסטינית בית-צפאפא בשכונות יהודיות בעלות אופי עירוני, כמו פת וגילה. כמו כן, אם רוצים לשמור על האופי הכפרי של השכונות הפלסטיניות, לא ברור מדוע מצמצמים ככל שניתן את השטח המותר לבנייה, שכן בבנייה כפרית נהוג לפזר את הבנייה על שטח רחב. כאשר קובעים את גודל השטח המיועד לבנייה, אם כן, נחשבות השכונות הפלסטיניות לשטח עירוני ולכן שטח המגורים הוא מצומצם. לשם קביעת אחוזי הבנייה, נחשבות השכונות הפלסטיניות כאזור כפרי, ולכן אחוזי הבנייה המותרים בהן נמוכים. שילוב זה, של שני עקרונות תכנוניים הסותרים זה את זה, מלמד על כך שלא חשיבה תכנונית מנחה את מדיניות הבנייה במזרח העיר, אלא שיקולים פוליטיים שנועדו לשמור על העליונות הדמוגרפית ועל השליטה במרחב.

ה. תוכנית-המיתאר לבית-חנינא ולשועפאט

בכל פעם שעולה על סדר-היום הציבורי מצוקת הדיור של האוכלוסייה הפלסטינית, מובאת תוכנית-המיתאר לצפון ירושלים, המיועדת לשכונות בית-חנינא ושועפאט, כפתרון עתידי. בשכונות אלה נמצא הפוטנציאל הקרקעי הגדול והנוח ביותר לפיתוח עירוני עבור האוכלוסייה הפלסטינית. זה שנים רבות עוברים פלסטינים רבים להתגורר באזור זה בגלל בעיות דיור חמורות יותר באזורים אחרים בעיר.¹⁷³ בתחילת שנות השמונים החלו רשויות התכנון בהכנת תוכנית-מיתאר לשתי השכונות (תוכנית-מיתאר מס' 3,000). התוכנית המקורית בוטלה. במקומה הוכנה תוכנית 3,000 א, שבוטלה גם היא. בסופו של דבר, בשנת 1991, אושרה תוכנית-מיתאר מס' 3,000 ב. בתוכנית זו נקבע כי היתרי בנייה יונפקו רק לאחר שיאושרו תוכניות מפורטות. כיום נמצאות בהליכי תכנון שלוש תוכניות מפורטות לאזור הזה, אולם טרם אושרו.¹⁷⁴

¹⁷³ מניתוח הנתונים הסטטיסטיים לגבי מאזן ההגירה הפנים-עירוני עולה שמאזן ההגירה החיובי בבית-חנינא ושועפאט הוא הגבוה ביותר מבין השכונות הפלסטיניות. ר' שרה הרשקוביץ תהליכים ומגמות עיקריות בהתפתחות העיר, היחידה לחשיבה אסטרטגית, לשכת מנכ"ל, עיריית ירושלים, 1992, עמ' 16.

¹⁷⁴ תוכנית מס' 3456 א (שועפאט), תוכנית מס' 3457 א (בית-חנינא מרכז) ותוכנית מס' 3458 א (בית-חנינא צפון). נכון למאי 1995 מתעכבת התוכנית הראשונה בשל התנגדויות, ושתי האחרות ממתניות למתן תוקף על-ידי חתימת שר הפנים.

השינויים שנערכו במהלך השנים בתוכנית-המיתאר לצפון ירושלים מאשרים את הטענה כי רשויות התכנון אינן מטפלות במצוקת הדיור של האוכלוסייה הפלסטינית, אלא משתמשות באמצעים תכנוניים שונים כדי להגביל את הפיתוח בשכונות הפלסטיניות.

א. קביעת קיבולת יחידות-דיור לפי שיקול "המאזן הדמוגרפי"

בתוכנית-המיתאר הראשונה שהוכנה לאזור זה (מס' 3000) תוכננו 18,000 יחידות-דיור חדשות. לפי אמיר חשין, אשר שימש עד לאחרונה כיועץ לענייני ערבים של ראש עיריית ירושלים, התוכנית "הוכנה על-ידי עיריית ירושלים על-פי ממצאים וחישובים דמוגרפיים אובייקטיביים".¹⁷⁵ התוכנית נדחתה על-ידי הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה, בנימוק שהיקף הבנייה למגורים המוצע בה הוא גדול מדי. עקב כך הכינה עיריית ירושלים תוכנית נוספת (3000א), שבה תוכננה בנייה של 10,000 יחידות-דיור בלבד. תוכנית זו נדחתה גם היא בנימוק זהה, על-ידי יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה אלי סויסה, מבלי שנדונה בוועדה שבראשה הוא עומד. לבסוף, בשנת 1991, אושרה התוכנית השלישית (מס' 3000ב), שבה תוכננו 7,500 יחידות-דיור.

עיון במסמכי משרד הבינוי והשיכון ועיריית ירושלים מעלה כי השיקולים שהביאו לצמצום קיבולת יחידות-הדיור היו פוליטיים ונבעו מהחשש כי "המאזן הדמוגרפי" יופר, כפי שעולה מדברי ישראל שולדרמן, חבר מועצת-העירייה: "צריך לומר שממשלות ישראל בעשור האחרון הביאו לכך שמשיקולים פוליטיים התוכנית צומצמה עד ל-7,500 יחידות-דיור".¹⁷⁶ גם במסמך של משרד הבינוי והשיכון מיום ה-4.6.85, בשם "מאזן דמוגרפי בירושלים - תוכנית-מיתאר 3000, צפון ירושלים", נאמר כי קיבולת יחידות-הדיור שנקבעה בתוכנית זו מעוררת "חשש להפרת האיזון הדמוגרפי בצורה חמורה". כך עולה גם מדבריו של אמנון ניב, בהיותו מהנדס העיר, כאשר הציג את תוכנית-המיתאר השנייה בפני הוועדה המקומית לתכנון ובנייה באוגוסט 1987:

התוכנית הזו עברה ועדות לאחר ויכוח עם משרד השיכון לגבי הקיבולות. היא מגיעה לדיון חוזר. כיום קיימות בשטח 4,000 יחידות-דיור, הוויכוח היה על 22,000 נוספות.¹⁷⁷ משרדי

¹⁷⁵ חשין, "מזרח ירושלים - מדיניות מול מציאות", שם, עמ' 182.

¹⁷⁶ ישיבת מועצת-העירייה, 29.6.92, דו"ח 52, עמ' 23.

¹⁷⁷ ככל הנראה נפלה טעות, והכוונה היא 18,000 יח"ד נוספות, וסך-הכל 22,000.

השיכון והפנים התנגדו בגלל הסיכון להפרת המאזן הדמוגרפי בירושלים. בינתיים לא היתה אפשרות לתת לערבים לבנות.¹⁷⁸

יש להדגיש כי צמצום קיבולת יחידות-הדיור בתוכנית זו מחמיר לא רק את מצוקת הדיור של תושבי השכונות בית-חנינא ושועפאט, אלא של כלל התושבים הפלסטינים בעיר, שכן רשויות התכנון קבעו כי שכונות אלה מהוות, כאמור, את פוטנציאל הקרקע העיקרי לבנייה עבור האוכלוסייה הפלסטינית.

ג. צמצום שטח התוכנית

שטח התוכנית צומצם במידה ניכרת במהלך השנים. התוכנית הראשונה הקצתה כ-14,300 דונם.¹⁷⁹ בתוכנית השנייה צומצם השטח לכ-8,000 דונם,¹⁸⁰ ואושר בתוכנית הסופית.¹⁸¹ על המניעים אשר הביאו לצמצום השטח אמר סגן ראש העירייה ויו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובנייה דאז, אברהם כחילה:

בסופו של דבר ירדנו מ-16,000 ל-10,000 יחידות-דיור, וגם אחרי הסכמה עם משרד הפנים בא משרד השיכון ואמר, אנחנו מציעים לא יותר מאשר 7,500 יחידות-דיור. אבל משרד השיכון אמר עוד משהו. אמר, לא בכל השטח הזה, מצפון לדרום עד הכיוון הזה, תבנו 7,500 יחידות-דיור, אלא אתם תשאירו בין עטרות עד כאן שטח של מאות רבות של דונמים לתכנון ואדי. אמרו, למה? אמרו - המבין יבין. יכול להיות שנרצה להגדיל את עטרות לתעשייה, יכול להיות שנבנה עוד שכונה יהודית מהכיוון הזה של כביש רמאללה. ולמעשה התוכנית הוכתבה ואושרה ותוכננה לא רק להוריד את יחידות-הדיור, אלא גם לצמצם את השטח במאות רבות של דונמים... ואז... נסוגנו מהכיוון המערבי של השכונה והשארנו מאות דונמים, שהיום מסומנים בלבן או בירוק כתכנון עתידי.¹⁸²

מצמצמי שטח התוכנית התעלמו מהעובדה שהשכונות בית-חנינא ושועפאט התפתחו עם השנים לכיוון מערב. בהתאם להתפתחות זו ביקש האדריכל זאב ברן, המתכנן של אחת משלוש התוכניות המפורטות, לבנות בחלק מהאזור המערבי, והגיש, בהתאם לכך, תוכנית

¹⁷⁸ עיריית ירושלים, הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, **טופס דיון בהפקדת תוכנית תכנון עיר (תוכנית מס' 3000א)**, 17.8.87, עמ' 8.

¹⁷⁹ ר' תקנון תוכנית-מיתאר מס' 3000 לצפון ירושלים, מאי 1981.

¹⁸⁰ ר' תקנון תוכנית-מיתאר לצפון ירושלים מס' 3000א, 1987.

¹⁸¹ ר' תקנון תוכנית-מיתאר לצפון ירושלים מס' 3000ב, 1991.

¹⁸² ישיבת מועצת-העירייה, 29.6.92, דו"ח 56, עמ' 26.

לוועדה לבנייה למגורים ולתעשייה (ול"ל). הוול"ל דחתה את התוכנית ודרשה לתקנה כך שהאזור המיועד למגורים לא יהיה בכיוון מערב, שיישמר לתכנון עתידי עבור האוכלוסייה היהודית.¹⁸³ בסופו של דבר הוגדר השטח שממערב לתוכנית כשטח ירוק:

התיקון המשמעותי שהוול"ל ביקש לתקן הוא חלק מהבנייה שגלשה מערבה. הוול"ל אמר, תכניסו את זה יותר מזרחה... בעיקר בקטע הצפוני והמרכזי, איפה שזאב ברן בנה, גלש מערבה... אמרו לו... אתה פשוט גלשת לשטח הירוק שעליו הרחבתי את הדיבור...¹⁸⁴

רק שטח קטן הוקצה לבנייה עבור האוכלוסייה הפלסטינית, ובו ייבנו 7,500 יחידות-דור, כאשר מצדו האחד נבנו השכונה פסגת-זאב וכביש מס' 1, והשטח מצדו השני נקבע כאזור הנשמר לתכנון עתידי.

ג. עיכוב הכנת תוכנית-המיתאר

הכנת התוכנית לשכונות בית-חנינא ושועפאט החלה לפני כ-15 שנה, אך עד למועד כתיבת דו"ח זה טרם אושרו תוכניות מפורטות שמכוחן ניתן להנפיק היתרי בנייה. מעיון בתכתובת רשמית הקשורה לתוכנית עולה כי העיכוב בהכנת התוכנית היה מכוון, לפחות בחלקו. במכתב הנלווה לאישור שינוי בתוכנית לפיתוח מרכז מזרח ירושלים מיום ה-22.9.86 כתב שר הפנים דאז, יצחק פרץ, ליו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה, רפאל לוי:

אוסף עוד כי אישורי לתוכנית ניתן לאור הודעתם של ראש עיריית ירושלים והמנהל הכללי של העירייה על בחינה כוללת של התוכניות לאזור צפון ירושלים [תוכנית 3000א], וכן לאור הודעתך כי המשך הטיפול בהליכי התכנון של התוכניות המתייחסות לאזור צפון ירושלים יעוכב, עד שתוכן ותאושר תוכנית-מיתאר כוללת לאותו אזור, אשר תגשים את החלטות הממשלה בקשר לאכלוס העיר, תקבע את הקיבולת והצפיפויות של אזורי המגורים השונים ותונחה על-ידי המשרדים הנוגעים בדבר.

שלוש שנים וחצי לאחר מכן, ב-15.5.90, התייחס למכתב זה אלי סויסה, יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה של מחוז ירושלים, במכתב שכתב בנושא למהנדס העיר, אהוד תייר:

מכתב זה הוצא על-ידי שר הפנים לאחר התחייבות ראש העיר ויו"ר הוועדה המחוזית להפקדת תוכנית זו ולעיכוב הטיפול בתוכניות המתייחסות לאזור צפון ירושלים.

¹⁸³ ר' דבריו של אברהם כחילה, מועצת-העירייה, 29.6.92, עמ' 27.
¹⁸⁴ שם.

ד. הכנת תוכנית שלא ניתן לממשה

על אף שגורמים בכירים בעירייה ובמשרדים ממשלתיים מצהירים שוב ושוב כי תוכנית-המיתאר לצפון ירושלים תביא לפתרון מצוקת הדיור של האוכלוסייה הפלסטינית, יודעות רשויות התכנון כי התוכנית הקיימת אינה ניתנת למימוש במשך שנים רבות. בדיון שהתקיים בוועדה המקומית לתכנון ובנייה באוגוסט 1987 לאישור תוכנית מס' 3000 א אמר אברהם כחילה, אז יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובנייה וסגן ראש העיר:

זוהי כיום שוב תוכנית מסגרת ולא תוכניות מפורטות. כאשר דובר בתוכנית המקורית על 18,000 יחידות-דיור, היו שחשבו שהבנייה היא מיידית, בעוד שהתוכניות דיברו על תכנון ל-50--100 השנים הבאות.¹⁸⁵

למעשה, רשויות התכנון הכינו את התוכנית כך שמימושה יהיה כמעט בלתי אפשרי. כך עולה מפרוטוקול ישיבה בנושא "תוכנית צפון ירושלים 3000א", שהתקיימה ב-21.3.88, ובה השתתפו פקידים בכירים העוסקים בתכנון ממשרדים ממשלתיים שונים ומעיריית ירושלים. נושא הדיון היה ההצעה המתוקנת של עיריית ירושלים לאפשר בנייה של 10,000 יחידות-דיור. בישיבה נאמר כי עמדת משרד הפנים היא הפחתת 2,500 יחידות-דיור מהתוכנית. מהנדס העיר, האדריכל אמנון ניב, התנגד והסביר כי בניית 10,000 יחידות-דיור לא תפר את המאזן הדמוגרפי.

... (אינני) מאמין שכל התוכניות למגזר הערבי בירושלים הנמצאות ב"צנרת" ימומשו. גם מימוש 10,000 יחידות-דיור מוטל בספק, הוא אוטופי בשל רה-פרסלאציה.

בהמשך הפרוטוקול נכתב:

האדריכל ניב מוכן לתת תוקף לתוכניות מפורטות בשלבים. הוא מוכן לא לתת תוקף לתוכנית-המיתאר 3000א, אלא שהיא תהווה בסיס בלבד. התוכניות המפורטות יגדירו את מספר יחידות-הדיור.

בסוף המסמך נאמר:

לאחר צאת המוזמנים ובנוכחות אנשי משרד הפנים: משה כהן [מתכנן מחוז ירושלים]:
ההחלטה צריכה להיות משולבת: העירייה תגדיר לא יותר מ-X יחידות-דיור, ובשלבים.

¹⁸⁵ עיריית ירושלים, הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, טופס דיון בהפקדת תוכנית תכנון עיר (תוכנית מס' 3000א), 17.8.87, עמ' 8.

יהונתן גולני [מינהל התכנון, משרד הפנים]: מצדדים בתוספת של 6,000 יח"ד בלבד למגזר הערבי בצפון ירושלים.¹⁸⁶

כאמור, בסופו של דבר התקבלה הצעתו של מתכנן מחוז ירושלים: לשלב את הצעתו של משרד הפנים להפחית את הבנייה המתוכננת מ-10,000 יחידות-דיור ל-7,500, יחד עם הצעתו של מהנדס העיר לתת תוקף לתוכניות המפורטות בשלבים ועל-ידי כך "לסייע" לכך שהתוכנית תהיה אוטופית.¹⁸⁷

אי-הכנתן של תוכניות איחוד וחלוקה (רה-פרסלאציה) מהווה אחד האמצעים העיקריים לעיכוב מימושה של התוכנית. תוכנית-מיתאר מקומית קובעת, בין השאר, את ייעודי הקרקע השונים (מגורים, מוסדות ציבוריים, אזורי תעשייה ומסחר וכד'). כדי להקים מוסדות ציבוריים (כגון בתי-ספר, מרפאות ומוסדות דת) יש צורך להפקיע חלק מהקרקעות ולהפרישן לצורכי ציבור. ניתן להפקיע קרקע מבלי לשלם פיצויים, אם מפקיעים רק עד 40% מבעלות אחת, וזאת כדי למנוע פגיעה רבה מדי בזכויות הקניין של בעלי קרקע. העירייה קבעה שיש לערוך באזור שתוכנית-המיתאר מיועדת לו תוכנית איחוד וחלוקה, שבה יוסדרו מחדש הבעלויות על הקרקע, כך שלא יופקעו יותר מ-40% מאדם אחד. מאחר שהעירייה אינה מעוניינת לשלם פיצויים ולכן נמנעת בדרך-כלל מלהפקיע יותר מ-40%, יש צורך להכין תוכנית איחוד וחלוקה, וכל עוד לא הוכנה תוכנית כזו, לא יונפקו היתרי בנייה באזורים אלה. העירייה מעכבת את הכנת תוכניות האיחוד והחלוקה, ועל-ידי כך מונעת את מימוש התוכנית.¹⁸⁸

אמנם בעלי הקרקע רשאים על-פי חוק להכין תוכנית איחוד וחלוקה בעצמם, אך הכנת תוכנית כזו באופן פרטי היא תהליך מסורבל, ארוך ויקר, ולמעשה כמעט בלתי אפשרי, מאחר שהוא מחייב הסכמה של כל בעלי הקרקע באזור לרה-פרסלאציה ונשיאה משותפת שלהם

¹⁸⁶ מדינת ישראל, משרד הפנים, מינהל התכנון, סיכום פגישה שהתקיימה ב-21.3.88 בנושא "תוכנית צפון ירושלים 3000א", 25.3.88, רשמה: שלומית שער.

¹⁸⁷ בתקנון לתוכנית מס' 3458 נאמר: "מתן היתר בנייה ייעשה בשלבים, כדי להבטיח את ביצוע התשתית העירונית במקביל לפיתוח האזורים המיועדים לבנייה" (סעיף 35א', ההדגשה שלנו). סעיף זהה קיים בתקנון של תוכנית 3457א, שהיא עוד אחת משלוש התוכניות המפורטות של תוכנית מס' 3000ב.

¹⁸⁸ המצב זהה גם בשאר הגדה המערבית. ר'

Coon, **Town Planning under military Occupation; An examination of the law and practice of town planning in the Occupied West Bank** (A Report Prepared for Al-Haq, The West Bank affiliate of the International Commission of Jurists), (Dartmouth, Aldershot), 1992, p.108

בעלות התכנון לאזור, כולל עלות תכנון התשתיות, שבה נושאת בדרך-כלל הרשות. כתוצאה מכך נמשך באזורים מסוימים הליך האיחוד והחלוקה עשר שנים ומעלה. התוכנית אינה ניתנת למימוש גם מאחר שהיא אינה מתחשבת בגידול הצפוי באוכלוסייה הפלסטינית, מתעלמת מדפוסי הבנייה הקיימים ומדפוסי הבעלויות על הקרקע, ואינה מביאה בחשבון את מגמות ההתפתחות הקיימות באזור. אופי השכונות בית-חנינא ושועפאט הוא פרברי, ולרוב ניצבים בהן בתים חד-משפחתיים ודו-משפחתיים בגובה של עד שתי קומות, עם שטח פתוח סביבם. מבדיקת דפוסי הבנייה באזור עולה שברוב המקרים שבהם התירה בעבר העירייה בנייה באחוזי בנייה של ארבע או שש יחידות-דיור לדונם, בנו התושבים בתים באחוזי בנייה של שתיים או שלוש יחידות-דיור לדונם בלבד. כמו כן, חלק ניכר מהבנייה המתוכננת אינו על מגרשים ריקים, אלא מהווה הוספת קומות למבנים קיימים. מאחר שהמבנים הקיימים תוכננו כבתים חד-קומתיים ודו-קומתיים, תוספת תצריך מערכות חיזוק יקרות ביותר או הריסת המבנים הקיימים ובנייה מחדש. יש לציין כי אופי הבעלות על הקרקע, עתודות השטחים, המגבלות להרחבה של השטחים העירוניים על כושר הקיבול העכשווי וגידול עתידי של היישוב הם שיקולים מקובלים בהכנת תוכניות-מיתאר.¹⁸⁹

למעשה, לא זו בלבד שאין באישור תוכנית כזו כדי לענות על צורכי האוכלוסייה, אלא שיש בו להגביל עוד את האפשרויות המצומצמות ממילא לקבלת אישורי בנייה שעמדו לרשות תושבי אזור זה, משום שלאחר אישור התוכניות המפורטות לא ניתן יהיה לקבל עוד אישורי בנייה ליחידים על-פי סעיף 78 לחוק התכנון והבנייה.

סיכום

מתכננים רבים מעריכים שכתוצאה מבעיות אלה, הקיבולת הריאלית של התוכנית היא קטנה באופן משמעותי מהקיבולת הנומינלית,¹⁹⁰ ולכן לא ניתן יהיה לבנות אפילו את 7,500 יחידות-הדיור המתוכננות כביכול לבנייה. האדריכל זאב ברן, שהכין את אחת משלוש התוכניות

¹⁸⁹ כך, למשל, ב"תוכנית לתפרוסת הגיאוגרפית של אוכלוסיית ישראל בת 5 מיליונים" נקבע שיש לערוך "ניתוח של כושר הקיבולת הריאלי והנומינלי של אזורי המגורים הכלולים בתוכניות בינוי ערים מאושרות או בהצעה, בדיקת אופי בעלות הקרקע, עתודות השטחים ומגבלות להרחבה של השטחים העירוניים והשפעתם על גידול היישוב בעתיד" שם, כרך ב', עמ' 7.

¹⁹⁰ יש להבחין בין קיבולת נומינלית לקיבולת ריאלית. קיבולת נומינלית משמע מספר יחידות-הדיור המתוכננות לבנייה על-פי התוכנית. קיבולת ריאלית פירושה מספר יחידות-הדיור, מתוך אלה המתוכננות, שניתן למעשה לבנות בהתחשב באופי הבנייה, דפוסי הבעלות וכד'.

המפורטות לשכונות בית-חנינא ושועפאט, סבור כי לפי התוכנית המוצעת ניתן יהיה לממש בכל שלוש התוכניות רק כ-20%-40% מהפוטנציאל לבנייה, כלומר ניתן לבנות בכולן יחד רק כ-2,000-3,000 יחידות-דור, במקום 7,500 יחידות-הדור שנקבעו בתוכנית.¹⁹¹

ו. עדויות תושבים ממזרח ירושלים

בפרק זה מופיעות עדויותיהם של פלסטינים תושבי מזרח ירושלים שנפגעו ממדיניות התכנון והבנייה בעיר. מדיניות זו מנעה מהם, באמצעים שתוארו בפרקים הקודמים, לבנות באופן חוקי את ביתם על אדמתם, וכפתה עליהם חיים בצפיפות ובתנאים קשים. חלקם ניסו לעקוף את ההגבלות שהוטלו עליהם ולבנות בית ללא היתר, אך במקרים רבים הסתיים הניסיון בהטלת קנסות גבוהים ו/או הריסת הבית. העדויות הבאות אינן מייצגות מקרים חריגים, אלא מתארות תופעה רחבה.

עדויות של עאטף מוחמד סאלח עביד, נשוי ואב לשלושה, תושב עיסאווייה (העדויות נגבתה על-ידי פואד אבו-חאמד ב-4.8.94)

אני מובטל. גרתי עם משפחתי בביתו של אחי, נאיף מוחמד סאלח עובייד. בבית שלושה חדרים. אני ומשפחתי גרנו בחדר אחד, עשרים מ"ר, סך-הכל שישה אנשים. בחדר שני, חמישים מ"ר, גר אחי עאטף עם משפחתו, 11 אנשים. בשנת 1987 בניתי שני חדרים בחלקה שהוריש לי אבי, למרות שלא היה לי אישור, ובאו מהעירייה והרסו אותם. באותה תקופה לא היתה תוכנית-מיתאר בכלל. ביולי 1993 (לאחר שתוכנית-המיתאר אושרה) התחלנו לבנות בשנית. הגשתי בקשה לרשיון בנייה לעירייה ונעניתי בסירוב, הפעם בטענה שזהו שטח ירוק (כלומר מיועד לפארקים וכדומה). באוגוסט 1993 הגיע אלינו יוסי צרפתי, האחראי על התכנון במזרח העיר, וביקש ממני לגמור את המלט ולהפסיק לבנות. אז היה בית מוקם בשלד. בספטמבר 1993 קיבלתי צו הריסה מהעירייה, ולאחר יומיים באו והרסו את הבית. באותה תקופה היה רק שלד של בית לשלושה

¹⁹¹ זאב ברן, "הסקטור הערבי - תכנון ובנייה", לא פורסם.

חדרים עם השירותים, שמונים מ"ר. העלות של הבנייה עד להריסת השלד היתה שישים אלף ש"ח. הקרקע לא הופקעה מאיתנו.

אחי השלישי, ח'דר, שהה בירדן, התחתן שם ולאחרונה חזר לכפר עם אשתו ובנו. הוא עובד כמורה בבית-ספר פרטי בכפר ומקבל 1,200 ש"ח בלבד, לכן אינו יכול לשכור בית. הוא ומשפחתו גרים איתנו. חוץ מהריסת הבית הפקיעו לנו חמישים דונם ליד כביש מעלה-אדומים, ליד עיסאווייה. האדמה הופקעה לצורך סלילת הכביש. פואד אבו-חאמד מעיר: מסביב לבית שנהרס יש 14 בתים שבעליהם מסרו לי כי נבנו לפני 1967. לאחר מכן לא ניתנו יותר היתרי בנייה.

עדותו של דאוד מוחמד עלי אבו-כף, בן 42, נשוי ואב לשישה, תושב צור-באהר (העדות נגבתה על-ידי פואד אבו-חאמד ב-27.7.94):

אני עובד כטבח בקפה רימון מזה עשרים שנה. לפני שהתחלתי לבנות את הבית גרתי אצל אבי. גרנו עשר נפשות בשני חדרים. בשנת 1982 הגשתי בקשה לבנות בית ליד הור, ונענית בסירוב. במשך חמש השנים הבאות הגשתי עוד בקשות, וכולן נענו בסירוב. ב-1987 החלטתי לבנות על הקרקע של אבי באזור דיר-אל-עמוד, ממזרח לזור-באהר, ללא רשיון. החלקה הזאת היא בתוך הגבולות של עיריית ירושלים. התחלתי לבנות שתי דירות שהשטח שלהן הוא 250 מ"ר. לקראת השלב הסופי של בניית הדירה הראשונה הגיעו פקחים של משרד הפנים למקום ונתנו לי צו שתוך 24 שעות הבית צריך להיות הרוס. על הצו הזה אפשר היה לערער דרך עורך-דין.

נתתי את כל התיק לעו"ד אנדרה רוזנטל, והוא עירער על צו ההריסה בבית-המשפט של העירייה. הערעור נדחה, אבל המשכתי לשפץ את הבית וגרתי בו. אחר-כך הלכתי לבית-משפט השלום ושוב הערעור נדחה ואושרה ההריסה. ראש ועדת התכנון והבנייה אז, אליהו סויסה, הגיע להסכם עם עורך-הדין שלי, שיוטל עלי קנס בסך 13,000 ש"ח והבית לא ייהרס כולו; כלומר, גם אם ייהרס חלק, ישאירו לי דירה אחת. לאחר מכן הוחלפה הוועדה, והוועדה החדשה התנגדה להסכם. הם הגישו את התיק לבג"ץ, שפסק ב-10.4.92 שיש להרוס את הבית מיד. ארבעה חודשים לאחר ההחלטה, ב-23.8.92, נהרס הבית. במשך ארבעת החודשים הגיעו אלי לבית ארבע פעמים וביקשו שאפנה אותנו. עד להריסה שילמתי קנסות בסך של 7,500 ש"ח. העלות של בניית הבית עד הריסתו היתה 450,000 ש"ח. היום אני גר אצל אחי עלי בשני חדרים שהוא פינה לי. הוא ומשפחתו גרים בשלושה חדרים מעלי.

עדותו של יוסף חוסיין עלי אבו-חאמד, בן 37, תושב צור-באהר. הבית שנהרס נמצא בשכונת רזאייל בג'בל-מוכבר (העדות נגבתה על-ידי פואד אבו-חאמד ב-4.10.94)

אני עובד כעיתונאי. בשנת 1982 התחתנתי, ולאחר מכן לא היה לי ולאשתי איפה לגור. בהתחלה גרתי בקומה הראשונה בבית של אחי, שכללה חדר ומטבח בגודל של שישים מ"ר. לאחר שנולדו לי שני ילדים לא יכולתי להישאר שם, משום שהמקום לא התאים לצרכים

שלי. ב-1986, לאחר ארבע שנים קשות, שכרתי דירת שלושה חדרים, 120 מ"ר, שעליה אני משלם כל חודש 500 ש"ח + 150 ש"ח על הארנונה.

יש לי חמש חלקות אדמה בתחום עיריית ירושלים. בכל החלקות האלה אסור לי לבנות ולא נותנים לי רשיון, משום שאין לחלקות תוכנית-מיתאר. פעמיים הגשתי בקשה לבנייה בחלקות שלי, ב-1977 וב-1980, ובשתי הפעמים לא ענו לי כלל. ב-20.7.94 התחלתי לבנות בית.

ב-27.7.94 הגיע למקום הבנייה גייפ של העירייה. איש של העירייה מסר לפועלים שנכחו במקום שעלי להפסיק לבנות. אני לא הייתי נוכח. לפועלים נמסר דף נייר, אך הם לא העבירו אותו אלי. ניידת העירייה נשארה במקום כחמש דקות, צילמו את הבית ולא חזרו יותר. הפועלים סיפרו לי את כל זה לאחר שבאו להרוס את הבית ואמרו לי שהדף שקיבלו היה צו להפסקת הבנייה. חוץ מצו זה לא הגיע אלי כל צו הריסה.

ב-12.9.94, בשעה עשר בבוקר, הגיעו שבעה כלי-רכב של מישמר-הגבול והמשטרה יחד עם טרקטור. לא ראיתי שהיו איתם כלי-רכב של העירייה או של משרד הפנים. בין כלי-הרכב היה אחד שזיהיתי כרכב של השב"כ. איש שב"כ, שאני מכיר אותו מלפני כן, אמר לי שהם הורסים את הבית. שאלתי אם יש החלטת בית-משפט או צו הריסה, והוא אמר לי שלא צריך. באותו יום הרסו את הבית. הבית שנהרס היה בשלבי הבנייה האחרונים. גודלו היה 165 מ"ר. אני מעריך שעלות הבנייה עד שהבית נהרס היתה כ-100,000 שקל.

עדותו של שאהר טהה מוחמד עפאנה, תושב צור-באהר, נשוי ואב לעשרה (העדות נגבתה בידי פואד אבו-חאמד בתאריך 24.8.94)

אני עובד כסוחר בכפר צור-באהר בירושלים. שטח הבית שבו גרה המשפחה שלי הוא כ-150 מ"ר, קומה אחת, ארבעה חדרים. בבית הזה חיות שתי משפחות-המשפחה שלי, שכוללת 12 איש (אני ואשתי ועשרה ילדים), וההורים והאחים שלי, שמספרם 13 איש. לפני שלוש שנים הגשתי בקשות כדי לבנות בית בחלקה שלנו, הנמצאת באזור אל-מונטאר, ממזרח לכפר צור-באהר, בתחומי העיר ירושלים, אבל נעניתי בסירוב בטענה שאין תוכנית-מיתאר לחלקה זו. יש עוד חלקות של אדמה ששייכות למשפחה, אבל אסור לבנות עליהן כיוון שהן מחוץ לתוכנית-המיתאר של צור-באהר.

בסוף, לאור המצב הקשה של צפיפות הדיור, החלטתי לבנות ללא אישור בנייה. בניתי בית בחלקה שלנו [אותה חלקה שלגביה הוגשו בקשות שלוש שנים קודם לכן]. שטח הבית שבניתי היה מאתיים מ"ר, והוא היה מיועד לי ולמשפחתי (12 אנשים).

לאחר שסיימתי לבנות את שלד הבית והתחלתי לצקת את הגג, הגיע גייפ עם אנשים ממשד הפנים והם נתנו לי צו הריסה, לפיו תוך 24 שעות הבית צריך להיות הרוס. זה היה ב-13.12.93. מיד פניתי לעו"ד אנדרה רוזנטל והוא הוציא צו איסור הריסה. הצו יצא כנראה באיחור, כי הבית נהרס ב-14.12.93. העלות הכספית של בניית הבית עד להריסתו היתה 80,000 שקל.

ממשפחתנו הופקעו שטחים רבים על-ידי המדינה, כולם באזור שבו נמצאת שכונת ארמון-הנציב כיום: ב-1948 הופקעו מידי המשפחה חמישה דונמים. ב-1970 הופקעו כשבעה דונמים. ב-1978 הופקעו כ-15 דונם.

עדותו של חוסיין מוחמד ג'מיל אבו-חאמד, תושב שכונת רזאייל בכפר ג'בל-מוכבר, נשוי ואב לחמישה (העדות נגבתה על-ידי פואד אבו-חאמד ב-24.8.94)

אני גר בבית שבניתי ברשיון בשנת 1975. שטח הבית הוא 120 מ"ר ויש בו קומה אחת, שלושה חדרים. אני נשוי ויש לי חמישה ילדים: ארבעה בנים ובת אחת. הבית קטן מדי בשביל המשפחה שלי ולא מספק את כל הדרישות שלנו, משום שאחד הילדים שלי, נידאל, בן 22, צריך להתחתן ואין לו איפה לגור. לפני כשנה וחצי הגשתי בקשה לעיריית ירושלים לבנות עוד קומה על ביתי. כעבור חודש העירייה ענתה למהנדס שלי שהבקשה נדחית, כי תוכנית-המתאר של השכונה מוקפאת זמנית. תשובה זו אני מקבל במשך שנה וחצי (נמסר לי בעל-פה שתוכנית-המתאר מוכנה וחסרות רק החתימות של האנשים המוסמכים). ב-1987 הופקעו שלוש חלקות אדמה ששייכות למשפחה ממערב לכפר צור-באהר, והיום סוללים עליהן את כביש הרכבת, ולא נשארה לי ברירה אלא לבנות עוד קומה על ביתי הישן כדי לפתור את הבעיה.

בנוסף לזה, העירייה הקימה במרחק של חמישה מטרים מהבית מגרש ספורט. הקיר התומך של המגרש הוא יותר גבוה מהבית, והאוויר לא יכול להיכנס לבית. לכן אני צריך לבנות עוד קומה, כדי שהבית יהיה יותר גבוה מהקיר של המגרש. המרחק בין ביתי לשכונת ארמון-הנציב הוא כ-300 מטר. שם מותר לבנות עד שמונה קומות, ולי מותר לבנות רק קומה אחת.

עדותו של יוסף אחמד עבד אבו-רנאם, תושב שכונת א-טור שבמזרח ירושלים (העדות נגבתה על-ידי פואד אבו-חאמד ב-31.1.95)

לפני שהתחלתי לבנות את הבית גרנו בבית של שלושה חדרים, ששטחו 116 מ"ר. בבית גרנו אבי, אמי, שלוש אחיותי, אשתי, אני וששת ילדינו, סך-הכל 13 נפשות. לא יכולנו להמשיך לגור במצוקת דיור כזו. התחלתי לבנות בית חדש, של שלוש קומות, יחד עם עוד שני אחים שלי. לאחד מהם יש ארבעה ילדים ולשני שניים. לא היה לנו רשיון לבנות את הבית. יש כעשרים בתים שנבנו ללא רשיון אצלנו. הבית שבנינו נמצא כעשרים מטר מחוץ לתוכנית-המיתאר של הכפר. אין לנו חלקת אדמה אחרת חוץ מהחלקה שעליה בנינו את הבית. התחלנו את הבנייה באוגוסט 1992 וסיימנו את בניית השלד ב-25.10.92. באותו יום שבו גמרנו לבנות את השלד הגיעו אלינו בפעם הראשונה נציגים מהעירייה. לא נתנו לנו צו להפסקת הבנייה. ציון, האחראי על הבנייה במשרד הפנים, היה בקשר איתי. בינואר 1993 נתנו לי צו הריסה. עו"ד יצחק כהן עירער על הצו ונתנו לי עוד חודש. עורך-הדין אמר לי ללכת לגור בבית. התחלנו לעשות גימור בבית וכל פעם הוצאנו ערעור על הצו לחודש נוסף. ככה זה נמשך שישה חודשים. במשך תקופה זו הגשתי בקשה לקבל רשיון בנייה, וגם גמרנו לבנות את הבית ועברנו לגור שם.

ב-30.1.95 הרסו לי את הבית. לא קיבלתי כל צו התראה לפני ההריסה. כל הזמן הייתי בקשר הדוק עם ציון, אבל הוא לא אמר לי כלום. בעירייה טוענים שהם הודיעו לי על הריסת הבית חמישה ימים לפני ההריסה, אבל אני לא קיבלתי כל צו.

מסקנות

מאז סיפוחה של ירושלים המזרחית ב-1967 נוקט השלטון הישראלי מדיניות של אפליה מכוונת ושיטתית כלפי האוכלוסייה הפלסטינית בכל הנוגע להפקעת קרקעות, תכנון ובנייה בירושלים. לנגד עיניהם של קובעי מדיניות התכנון בעיר עמדה ועומדת מטרה מרכזית אחת: ליצור מציאות דמוגרפית וגיאוגרפית שתסכל כל ניסיון עתידי לערער על הריבונות הישראלית במזרח ירושלים.

לצד בנייה רחבת ממדים, השקעות עצומות בשכונות ליהודים במזרח ירושלים ועידוד יהודים להתישב בהן, פועל השלטון הישראלי, במעשה ובמחדל, להחניק את הפיתוח והבנייה עבור האוכלוסייה הפלסטינית, הנתפסת כ"איום דמוגרפי".

מדיניות תכנון המושתתת על שיקולים פוליטיים-לאומיים נוגדת את כללי המשפט הבינלאומי ואת עקרונות היסוד של כל משטר דמוקרטי, והשלכותיה על שמירת זכויות האדם חמורות:

א. אפליה בוטה בין השכונות היהודיות ובין השכונות הפלסטיניות בכל הנוגע לתכנון, בנייה ופיתוח.

ב. מצוקת דיור קשה ביותר בקרב האוכלוסייה הפלסטינית בעיר, תוך פגיעה בוטה בזכות הדיור.

השלטון הישראלי עושה שימוש פסול בכל האמצעים המשפטיים והמינהליים העומדים לרשותו כדי ליישם מדיניות זו.

האמצעים להשגת היעדים שקבע לעצמו השלטון הישראלי כוללים הפקעת קרקעות נרחבת ושימוש בתוכניות-מיתאר להגבלת הבנייה לאוכלוסייה הפלסטינית.

הפקעת האדמות הגורפת במזרח ירושלים משמשת כמכשיר פוליטי-לאומי בידי ממשלות ישראל, ונועדה לשרת את האינטרסים של האוכלוסייה היהודית בלבד, תוך התעלמות מוחלטת ממצוקת הדיור ומצורכיה האורבאניים הבסיסיים של האוכלוסייה הפלסטינית בעיר. הטענה כי ההפקעות באו לשרת מטרה ציבורית מובהקת נכונה אך ורק אם במלה "ציבורית" הכוונה לציבור היהודי בלבד, שלמענו מוצדק לפגוע בזכות הקניין של הפלסטינים.

מדיניות התכנון בנוגע לשכונות הפלסטיניות בירושלים היא חוליה חשובה במדיניות הכוללת של השלטון הישראלי, ונועדה לבסס את השליטה המרחבית על כל חלקי העיר ולשמור על עליונותה הדמוגרפית של האוכלוסייה היהודית. במטרה להשיג יעדים אלה נוקט השלטון שני אמצעים תכנוניים המשלימים זה את זה. מצד אחד הוא נמנע במשך שנים רבות מלהכין תוכניות-מיתאר עבור השכונות הפלסטיניות או מעכב את אישורן. מצד שני, רשויות התכנון מכינות תוכניות-מיתאר אשר במקום לתרום לפיתוח שכונות אלה ולהקל על מצוקת הדיור של תושביהן, משמשות למעשה כאמצעי נוסף - חוקי ויעיל - דווקא כדי להגביל את הפיתוח, לצמצם את השטחים המיועדים לבנייה עבורם ולחזק את השליטה היהודית בכל חלקי העיר. החלטתה האחרונה של ממשלת ישראל להקים את השכונה היהודית הר-חומה במזרח ירושלים היא המשך ישיר של מדיניות השלטון הישראלי במזרח ירושלים מאז 1967.

צעד ראשון לפתרון מצוקת הדיור של האוכלוסייה הפלסטינית בעיר הוא התייחסות מערכתית לצורכיה בדומה לזו שהאוכלוסייה היהודית זוכה לה. על השלטון הישראלי לקבוע מדיניות כוללת, שתובא לידיעת הציבור ותכלול פיתוח תוכניות דיור, הערכת המשאבים הנחוצים למימוש התוכניות וקביעת תחומי אחריות ומסגרת זמן ליישום הצעדים הנחוצים. לצורך קביעת מדיניות זו יש להתייעץ עם כל הנוגעים בדבר, ובראש וראשונה עם התושבים הפלסטינים החסרים כיום דיור הולם. על ממשלת ישראל לאמץ לגבי אוכלוסייה זו אותה נחישות שגילתה במשך 28 שנים בשכונות היהודיות החדשות במזרח ירושלים. כשם שידעו הרשויות להקצות לשכונות אלה קרקעות ומשאבים, להכין תוכניות-מיתאר, ליצור תשתיות מתאימות, לבנות בבנייה ציבורית ולהעניק רשיונות לבנייה פרטית, כך עליהן לנהוג כלפי האוכלוסייה הפלסטינית במזרח העיר. בין השאר, על קובעי המדיניות לנקוט את הצעדים הבאים:

1. הקמת רשות לפיתוח השכונות הפלסטיניות במזרח ירושלים. רשות זו תהיה אחראית על הכנת תוכניות וקידומן, ותקיים קשר קבוע עם הגורמים השונים הקשורים לתכנון ובנייה.
2. ביטול ההחלטה שעל-פיה התכנון בירושלים ייעשה תוך שמירה על "המאזן הדמוגרפי" בין יהודים לפלסטינים בעיר.
3. בחינת תוכניות קיימות והתאמתן לצורכי האוכלוסייה. התוכניות הקיימות שכבר אושרו נקבעו על-פי שיקולים פוליטיים ונועדו לשמור על "המאזן הדמוגרפי"¹⁹³, ולכן אין בהן מענה לצרכים העכשוויים והעתידיים של תושבי השכונות הפלסטיניות.
4. הגדלת השטח המיועד לבנייה לאוכלוסייה הפלסטינית. רוב עתודות הקרקע שבהן יכלו פלסטינים לבנות הוצאו מהתוכניות, או שלחלופין הן מופיעות במפת התוכניות כשטח הצבוע בירוק, ולכן אסור לבנייה. רק שינוי הייעוד של שטחים ריקים ובניית

¹⁹² ההמלצות שיובאו להלן מופנות לשלטון הישראלי שהוא השולט במזרח ירושלים כיום. ההמלצות אינן מתייחסות למעמד הקבע של ירושלים, שעתיד להיקבע במסגרת המשא-ומתן בין ישראל לרשות הפלסטינית. בצלם סבור כי זו המסגרת ההולמת להסדיר נושא זה, תוך כיבוד זכויות האדם של כל הנוגעים בדבר. כל עוד לא נקבע מעמדה הסופי של העיר, חייב כל צעד שישפיע על עתידה, כולל יישום המלצותיו של דו"ח זה, להיעשות בעצה אחת עם הרשות הפלסטינית, ולא כאקט חד-צדדי.

¹⁹³ ר' לעיל, עמ' 31-34, 70 ואילך.

שכונות חדשות עליהם יוכלו לספק פתרונות דיור אשר יהלמו את היקף הבעיה בקרב האוכלוסייה הפלסטינית בעיר.
דוגמאות:

- השטח שממערב לבית-חנינא ולשועפאט (המהווה את העתודה הקרקעית הגדולה ביותר עבור האוכלוסייה הפלסטינית בעיר).
 - שטחים נרחבים בשכונת ערב-א-סוואחרה.
 - שטחים בשכונת ראס-אל-עמוד (הגובלים באבו-דיס).
 - שטחים בין הגבעה-הצרפתית לפסגת-זאב (המכונים בפי הרשויות "שער מזרח").
5. ייעוד קרקעות שבבעלות המדינה במזרח ירושלים לצורכי האוכלוסייה הפלסטינית (דיור, מוסדות ציבור וכד').
 6. בנייה בקרקעות מופקעות: לבטל את הפקעת הקרקעות משנת 1991, שנועדה לבניית השכונה היהודית הר-חומה. לחלופין, בניית שכונה פלסטינית חדשה עליהן.
 7. אחוזי בנייה: הגדלת אחוזי הבנייה בשכונות הפלסטיניות.
 8. תכנון: הכנת תוכניות-מיתאר מפורטות לכל השכונות הפלסטיניות הקיימות אשר בניגוד לאלה שהוכנו עד היום, ייתנו מענה הולם לצורכי האוכלוסייה.
 9. הסדר קרקעות: להשלים את הסדר הקרקעות שהירדנים החלו לערוך במזרח ירושלים.
 10. הכנת תוכניות איחוד וחלוקה: זירוז הכנת התוכניות לאיחוד וחלוקה (רפרסלאציה) בשכונות הפלסטיניות.
 11. משאבים להכנת תשתיות: הקצאת משאבים לשכונות הפלסטיניות לצורך בניית תשתיות כגון כבישים, חשמל, ביוב, מבני ציבור וכד'.
 12. רשיונות בנייה: הענקת רשיונות בנייה בדיעבד למבנים שנבנו ללא רשיון במסגרת הרחבת תוכניות-המיתאר, כל עוד אין הריסתם חיונית מבחינה תכנונית.
 13. פיצויים לפלסטינים שבתיהם נהרסו. היקפה הנרחב של הבנייה הפלסטינית ללא רשיון בירושלים נובע ישירות מסירוב הרשויות לאפשר לתושבים הפלסטינים לבנות כחוק. על כן יש לפצות את הפלסטינים שבתיהם הלא-חוקיים נהרסו, או לחלופין להעניק להם הקלות ברכישת דירות שייבנו בשכונות הפלסטיניות החדשות.
 14. הפסקת הבנייה ליהודים בשכונות הקיימות במזרח ירושלים ולהימנע מהקמת שכונות יהודיות חדשות, מאחר שהדבר נוגד את המשפט הבינלאומי.

נספח א': אוכלוסיית ירושלים, לפי לאום, בשנים נבחרות¹⁹⁴

| שנה | באלפים | | באחוזים | | לא יהודים | לא יהודים |
|------|--------|--------|---------|--------|-----------|-----------|
| | סה"כ | יהודים | סה"כ | יהודים | | |
| 1967 | 266.3 | 197.7 | 100.0 | 74.2 | 68.6 | 25.8 |
| 1970 | 291.7 | 215.5 | 100.0 | 73.9 | 76.2 | 26.1 |
| 1975 | 355.5 | 259.4 | 100.0 | 73.0 | 96.1 | 27.0 |
| 1980 | 407.1 | 292.3 | 100.0 | 71.8 | 114.8 | 28.2 |
| 1987 | 482.6 | 346.1 | 100.0 | 71.7 | 136.5 | 28.3 |
| 1988 | 493.5 | 353.9 | 100.0 | 71.7 | 139.6 | 28.3 |
| 1989 | 504.1 | 361.5 | 100.0 | 71.7 | 142.6 | 28.3 |
| 1990 | 524.5 | 378.2 | 100.0 | 72.1 | 146.3 | 27.9 |
| 1991 | 544.2 | 392.8 | 100.0 | 72.2 | 151.3 | 27.8 |
| 1992 | 556.5 | 401.0 | 100.0 | 72.1 | 155.5 | 27.9 |
| 1993 | 567.7 | 406.8 | 100.0 | 71.7 | 160.9 | 28.3 |

נספח ב': מספר הדירות במזרח ירושלים לפי לאום ושכונה, פברואר 1995¹⁹⁵

| שכונה | סה"כ דירות |
|---|------------|
| שכונות יהודיות | 38,534 |
| רמות אשכול, מעלות דפנה, סנהדריה המורחבת | 4,321 |
| הרובע היהודי | 559 |

¹⁹⁴ עיריית ירושלים ומכון ירושלים לחקר ישראל, שנתון סטטיסטי לירושלים 1993, לוח ג/2.
¹⁹⁵ שנתון סטטיסטי לירושלים 1993, לוח י/19.

| | |
|--------|------------------------------|
| 7,794 | רמות אלון |
| 4,657 | נווה יעקב |
| 7,438 | פסגת זאב |
| 2,058 | גבעת שפירא, הר הצופים |
| 4,223 | מזרח תלפיות |
| 7,484 | גילה |
| 21,490 | שכונות פלסטיניות |
| 980 | הרובע הנוצרי |
| 567 | הרובע הארמני |
| 2,505 | הרובע המוסלמי |
| 1,015 | כפר עקב, עטרות |
| 2,385 | בית חנינא |
| 2,227 | שועפאט |
| 625 | עיסאווייה |
| 1,726 | א-טור (צפון), הר הזיתים |
| 736 | וואדי ג'וז |
| 533 | שיחי ג'יראח |
| 186 | דרך שכס, נחלת שמעון |
| 407 | באב א-זהרה, המושבה האמריקאית |
| 82 | העופל, וואדי חלווה |
| 1,773 | סילוואן |
| 1,733 | ראס אל עמוד |
| 280 | אבו-טור מזרח |
| 11 | ערב א-סואחרה |
| 1,487 | אום ליסון |
| 1,164 | צור-באהר, אום טובה |
| 489 | בית צפאפא (דרום, שרפת) |
| 579 | בית צפאפא (צפון) |

נספח ג': תגובת עיריית ירושלים לדו"ח בצלם

כ"ו בסיון תשנ"ו
13 ביולי 1996

לכבוד

מר איתן פלנר

בצלם – מרכז המידע הישראלי לזכויות האדם בשטחים

רח' עמק רפאים 43 ק"ב

ירושלים 93141

אדון נכבד,

הנידון: מכתבך מתאריך 27.5.95 – דו"ח ממאי 1995 – "מדיניות של אפליה"

1. מכתבך בנידון הגיע אלינו בתחילת חודש יוני 1996, ואני סבור כי במסגרת הזמן הקצר "שהואלת" להקציב לנו לתגובה עד 15.6.96 אינו מספק כלל, אם אכן כוונתך היתה כנה לבדיקה מפורטת ועניינית של כל הנטען, ביחוד כאשר יש לפנות לנושאי תפקידים בזמן כהונתו של ראש-העיר הקודם. לאור זאת לא נוכל להגיב לדו"ח כאמור.
2. עם זאת, ומבללי לפגוע באמור לעיל, נציין כי ירושלים כולה נכללת בשטחה של מדינת ישראל וכלולה במרחב התכנון המקומי של הועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים, ואנו דוחים את התייחסותכם אליה שלא כאמור לעיל.
3. בניגוד לנטען, אין מדיניות של אפליה והתכנון מבוסס על שיקולי תכנון במגרת החוק, כולל אפשרות של כל מעוניין בקרקע להתנגדות ולפניה לערכאות המוסמכות, דבר הנעשה בפועל מעת לעת על-ידי מי שחש עצמו נפגע כאמור.

בברכה,

חגי אליאס

יועץ ראש-העיר לתקשורת