בצלם
B'TSELEM
بتسيلم

בִּמקוֹם
بمكوم
BIMKOM

כרוניקה של סיפוח ידוע מראש

כוונותיה של ממשלת ישראל בהקמת מעלה אדומים, התוכניות לחברה לעיר ירושלים והפגיעה בפלסטינים

דצמבר 2009

כרוניקה של סיפוח
ידוע מראש

כוונותיה של ממשלת ישראל בהקמת מעלה אדומים, התוכניות לחברה לעיר ירושלים והפגיעה בפלסטינים

דצמבר 2009

מחקר וכתיבה: ניר שלו

עריכה: יעל שטיין

עריכה לשונית: מישל בוביס

מיפוי: נאוה שיר

עבודת שטח: כרים ג׳ובראן, נג׳יב אבו רקייה, איאד חדאד

תמונת השער: שכונת צמח השדה במעלה אדומים ומתחם מגורים סמוך של בני שבט הג׳האלין המיועדים לגירוש, דצמבר 2009. צילם: ניר שלו

עיצוב: גאמא עיצובים

תודה מיוחדת לאדריכל אלון כהן־ליפשיץ על עזרתו הרבה בגיבוש עיקרי הדו״ח ובהכנתו

בִּמְקוֹם
بمكوم
BIMKOM

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

בְּצֶלֶם
B'TSELEM
بتسيلم

בצלם – מרכז המידע הישראלי לזכויות האדם בשטחים הוקם ב־1989 על ידי אנשי רוח, משפטנים, רופאים, עיתונאים וחברי כנסת. מתוקף מחויבותו לעקרונות זכויות האדם, והיות וכיבוש מתמשך סותר עקרונות אלה, מטרתו העיקרית של בצלם היא לחשוף ולתעד הפרות של זכויות האדם בשטחים. בצלם פועל בקרב החברה הישראלית ובקרב מקבלי החלטות בניסיון לגרום לשינוי במדיניות ולהפסקת ההפרות של זכויות האדם.

תוכן העניינים

מבוא 5

פרק 1: הפקעת האדמות 9

מ״איזור תעשייה של ירושלים״ ליישוב אזרחי 11

ההפקעה באספקלריה משפטית 14

״לא לקחו את זה מאף אחד״ – האמנם? 16

תחום השיפוט של מעלה אדומים 26

פרק 2: תוכניות המתאר 29

תוכנית המתאר הראשונה (תוכנית 420) 29

התוכניות למתחם E1 30

מזבלת אבו דיס: החצר האחורית של ירושלים 34

תוכנית האב 36

פרק 3: מכשול ההפרדה 39

פרק 4: הפגיעה בפלסטינים 43

פגיעה ברכוש הפרט 43

גירוש בני שבט הג׳האלין 44

טבעת חנק סביב אל־עיזרייה 45

פגיעה בזכות הקולקטיבית למדינה בת קיימא 50

סיכום ומסקנות 51

"שיקוליו של המפקד הצבאי הם בהבטחת האינטרסים הביטחוניים שלו באיזור מזה והבטחת האינטרסים של האוכלוסייה האזרחית באיזור מזה. אלה כאלה מכוונים כלפי האיזור. אין המפקד הצבאי רשאי לשקול את האינטרסים הלאומיים, הכלכליים, הסוציאליים של מדינתו שלו, עד כמה שאין בהם השלכה על האינטרס הביטחוני שלו באיזור או על האינטרס של האוכלוסייה המקומית. אפילו צורכי הצבא הם צרכיו הצבאיים ולא צורכי הביטחון הלאומי במובנו הרחב. איזור המוחזק בתפיסה לוחמתית אינו שדה פתוח לניצול כלכלי או אחר"

(מתוך פסק הדין בבג"ץ 393/82 **ג'מעית אסכאן אלמעלמון אלתעאוניה אלמחדודה אלמסאוליה נ' מפקד כוחות צה"ל באיזור יהודה והשומרון**, 28.12.83)

מבוא

בפברואר 2009 דיווח "הארץ" על התנגדותה של ארצות הברית לעבודות פיתוח במתחם E1, שנמצא בתחום השיפוט של מעלה אדומים ונושק לגבול המוניציפלי של ירושלים. בתגובה אמר שר הביטחון, אהוד ברק, כי "מעלה אדומים היא חלק בלתי נפרד מירושלים וממדינת ישראל, בכל הסדר קבע".[1]

גם אם עמדה זו משקפת קונצנזוס בהנהגה הפוליטית הישראלית, אין בכך כדי לשנות את העובדה שככל התנחלות אחרת, מעלה אדומים היא יישוב בלתי חוקי לפי המשפט הבינלאומי, שאוסר על הקמת התנחלויות בשטח כבוש (ר' מסגרת בעמ' 6).

ב־1999 פִרסם בצלם את הדו"ח "במורד הסיפוח" שעסק בהפרות של זכויות האדם שנגרמו כתוצאה מהקמת מעלה אדומים ומהרחבתה.[2] הדו"ח התמקד בגירושם של בדואים בני שבט הג'האלין משטחים שיועדו להרחבת ההתנחלות, וכן בתוכנית המתאר למתחם E1. עתירה שהוגשה לבג"ץ נגד ההחלטה לאשר את תוכנית המתאר נדחתה זמן קצר לאחר פרסום הדו"ח.[3]

---

[1] עמוס הראל, "200 מיליון שקל הושקעו בשכונה חדשה ממזרח לי־ם", *הארץ*, 1.2.09. באותה כתבה ציטט הכתב דברים דומים מפי ראשי המפלגות הגדולות האחרות, ציפי לבני ובנימין נתניהו.

[2] בצלם, *במורד הסיפוח: הפרת זכויות אדם כתוצאה מהקמת התנחלות מעלה אדומים והרחבתה*, ירושלים: יוני 1999.

[3] פסק הדין בבג"ץ 3125/98 **עבד אלעזיז מוחמד עיאד ואח' נ' מפקד כוחות צה"ל באיזור יהודה ושומרון ואח'**, 7.11.99.

מאז ש"במורד הסיפוח" ראה אור חלף עשור וחלו תמורות מהותיות במציאות המרחבית באיזור. לאחר פרוץ האינתיפאדה השנייה ועקב העלייה בהיקף ההתקפות נגד אזרחים ישראלים, הוחמרו מאוד המגבלות המוטלות על חופש התנועה של פלסטינים בתוך הגדה המערבית. הממשלה החליטה גם להקים מכשול הפרדה רציף במטרה מוצהרת להגן על אוכלוסיית ישראל מפני מְפגעים פלסטינים, אולם תוואי המכשול עובר ברובו בתוך הגדה המערבית, ולא על הקו הירוק. התוואי שנקבע באיזור מעלה אדומים אמור להשאיר אותה ואת ההתנחלויות הקטנות הסמוכות אליה (כפר אדומים, עלמון, קדר, נופי פרת ואלון) בצד "הישראלי" של המכשול, תוך ביתור הגדה המערבית ויצירת חיץ בין חלקהּ הדרומי לחלקהּ הצפוני. בה בעת, ולמרות התנגדות הממשל האמריקאי, החלה ישראל במימוש חלקי של תוכניות הפיתוח במתחם E1, הקימה בו את המטה החדש של משטרת מחוז שומרון ויהודה (ש"י) ופרצה שם מערכת דרכים ענפה, שתשרת מאות יחידות דיור שמתוכננות להיבנות במקום.[4]

לדו"ח הנוכחי שתי מטרות עיקריות. האחת – לתאר את השינויים המרחביים שחלו באיזור מאז פרסום "במורד הסיפוח" ואת השלכותיהם על זכויות האדם של הפלסטינים; השנייה – לבחון את השינויים הללו לאור ההיסטוריה של מעלה אדומים והכוונות שהובילו להקמתה. זאת על בסיס מסמכים מגנזך המדינה, שנפתחו לעיון הציבור רק לאחרונה ואשר נחשפים כאן לראשונה.[5] מסמכים אלה מלמדים כי כבר ב־1974 קיבלה ממשלת רבין הראשונה החלטה שמשמעותה המעשית היא סיפוח של איזור מעלה אדומים לירושלים – למרות שלא בוצע סיפוח רשמי.

הפרק הראשון מתאר את תולדות ההתנחלות מעלה אדומים ודן בהליכים הייחודיים שננקטו כדי להשתלט על הקרקעות שיועדו לה. הפרק השני עוסק בתוכניות המתאר של העיר, ובמיוחד בתוכניות למתחם E1. הפרק השלישי דן בתוואי של מכשול ההפרדה באיזור. הפרק הרביעי מתאר את הפגיעה שחוללה הקמת מעלה אדומים בזכויות האדם של התושבים הפלסטינים באיזור – פגיעה שצפויה להחמיר אם תמומשנה במלואן תוכניות הבנייה במתחם E1, שייצרו רצף בנוי בין מעלה אדומים לבין הגבול המוניציפלי של ירושלים.

ההתנחלויות במשפט הבינלאומי

הגדה המערבית נתונה מאז 1967 תחת כיבוש ישראלי. עקרון הזמניות של הכיבוש, שהוא עיקרון יסוד במשפט הבינלאומי ומקובל – לפחות במוצהר – גם על ישראל,[6] אוסר על המעצמה הכובשת ליצור עובדות קבע בשטח הכבוש. המשפט הבינלאומי רואה בכוח הכובש שלטון זמני, המחזיק בשטח הכבוש כנאמן, עד להסדרת מעמדו

---

[4] עמוס הראל (ה"ש 1); אילאיל שחר, "למרות ההתנגדות האמריקאית: ישראל בונה ב־E1", *NRG מעריב*, 14.3.06.

[5] על פי תקנות הארכיונים (עיון בחומר ארכיוני המופקד בגנזך), תשכ"ו־1966, החלטות ממשלה ומסמכים אחרים שנחשפים כאן אסורים לעיון הציבור במשך 30 שנה ממועד כתיבתם.

[6] כך לפחות בתגובות המדינה לעתירות שונות לבג"ץ. למשל: השלמת טיעון מטעם משיבים 1־5 בבג"ץ 1526/07 **אחמד עיסא עבדאללה יאסין ו־16 אח' נ' ראש המינהל האזרחי באיו"ש ואח'**, 5.7.07.

הסופי.[7] בניית יישובי קבע אזרחיים (התנחלויות) בשטח זה עבור אוכלוסיית המעצמה הכובשת סותרת את האיסור המהותי על קביעת עובדות קבע באיזור הנתון תחת כיבוש.

אמנת ז'נבה הרביעית אוסרת על המעצמה הכובשת להעביר את אוכלוסייתה האזרחית אל השטח הכבוש. איסור זה לא מתייחס רק לגירוש של אזרחים או להעברתם בכפייה; הוא חל גם על מקרה שבו המעצמה הכובשת מעודדת את אזרחיה לעבור להתגורר בשטח הכבוש או מסייעת בידם לעשות כן.[8]

לעניין איסור גורף זה, שאלת הבעלות על הקרקע אינה רלוונטית: האיסור על הקמת התנחלויות חל הן כאשר הקרקע שבה מדובר היא אדמה פלסטינית פרטית והן כאשר היא קרקע ציבורית (אדמות מדינה). בניית התנחלות על קרקע פלסטינית פרטית מפרה הוראות נוספות של המשפט הבינלאומי, המטילות על המעצמה הכובשת חובה להגן על רכוש הפרט.[9] זאת בנוסף לחובתה להגן על הרכוש הציבורי, אשר אותה מפרה ישראל בבניית התנחלויות על אדמות מדינה.[10]

בגדה המערבית פזורות כיום 121 התנחלויות מוכרות ועוד כ־100 התנחלויות לא מוכרות המכונות "מאחזים בלתי מורשים". בנוסף, בשטחים שישראל סיפחה וצירפה באופן חד צדדי לתחום השיפוט של ירושלים, כפי שנקבע אחרי 1967, הוקמו 12 שכונות ישראליות שלפי המשפט הבינלאומי מעמדן זהה למעמד שאר ההתנחלויות. עצם קיומן של ההתנחלויות גורר פגיעה בשורה ארוכה של זכויות האדם של הפלסטינים, ובהן הזכות לשוויון, לקניין, לרמת חיים נאותה, לחופש תנועה ולהגדרה עצמית.[11]

בעיני המשפט הבינלאומי, כל היישובים הללו אינם חוקיים. מעלה אדומים אינה יוצאת דופן. העובדה שמדובר בהתנחלות הגדולה ביותר בשטחה המוניציפלי והשלישית באוכלוסייתה (אחרי מודיעין עילית וביתר עילית) לא מקטינה מעוצמת הפגיעה באוכלוסייה הפלסטינית ואינה מקהה את ההפרה המתמשכת של המשפט הבינלאומי.

---

[7] פסק הדין בבג"ץ 393/82 **ג'מעית אסכאן אלמעלמון אלתעאוניה אלמחדודה אלמסאוליה נ' מפקדת כוחות צה"ל באיזור יהודה והשומרון**, 28.12.83.

[8] סעיף 49 לאמנת ז'נבה הרביעית בדבר הגנת אזרחים בימי מלחמה; חוות הדעת של בית הדין הבינלאומי לצדק בהאג בעניין מכשול ההפרדה, 2005.

[9] למשל, תקנה 46 לתקנות הנלוות לאמנת האג בדבר דיניה ומנהגיה של המלחמה ביבשה משנת 1907.

[10] תקנה 55 לתקנות הנלוות לאמנת האג בדבר דיניה ומנהגיה של המלחמה ביבשה משנת 1907.

[11] בצלם, *גזל הקרקעות: מדיניות ההתנחלות בגדה המערבית*, ירושלים: מאי 2002, עמ' 28־30.

1. הפקעת האדמות

במארס 1975 החליטה ועדת שרים, שהוסמכה לכך על ידי הממשלה, להפקיע כ־30,000 דונם מאדמות הכפרים אל־עיזרייה, א־טור, עיסאוויה, אבו דיס, חאן אל־אחמר ונבי מוסא "לצורכי מעלה האדומים".[12] שנים אחדות לפני ההפקעה, המפקד הצבאי הישראלי הכריז על רוב האדמות הללו כעל שטח סגור, שהכניסה אליו, השהות בו והשימוש בו (לרבות לצורך עיבוד חקלאי ומרעה) אסורים על כל מי שלא התגוררו בתחומו ביום ההכרזה.[13] ב־1977 הופקעו עוד 1,940 דונם לשם הרחבה עתידית של ההתנחלות.[14] כן הופקעו כ־2,000 דונם עבור דרכים ומתקני תשתית שמשרתים את מעלה אדומים ויישובים ישראליים אחרים, ובראשם העיר ירושלים.[15] שטחים אלה הצטרפו לכ־1,450 דונם שהופקעו לצורך הקמת מטווח צבאי במישור אדומים בזמן השלטון הירדני.[16] בסך הכל מהווה השטח המופקע (כ־35,000 דונם) כ־73% מתחום השיפוט של מעלה אדומים, וכמעט כל השאר הוא מקרקעין שהוכרזו על ידי ישראל כאדמות מדינה.

מעלה אדומים 2009: תעודת זהות

שנת הקמה: 1975

מרחק מהקו הירוק: 6 ק"מ (בתי המגורים הקיימים – מרחק מינימלי), 15 ק"מ (גבול תחום השיפוט – מרחק מקסימלי)

מעמד מוניציפלי: עירייה (ההתנחלות הראשונה שזכתה למעמד זה, ב־1991)

תחום שיפוט מוכרז: כ־48,000 דונם (מהם 35,334 מופקעים)

שטח בנוי (שכונות המגורים בלבד): כ־4,000 דונם

---

[12] החלטה מס' 385 של ועדת השרים לצורך הקצאת קרקעות, 30.3.75, תיק ענתות־מעלה אדומים כרך ג', גנזך המדינה, ג"מ/77/א/7341/10. ההפקעה בוצעה בפועל ב־1.4.75, כאשר המפקד הצבאי של האיזור חתם על החלטה בדבר רכישה ונטילת חזקה (מעלה אדומים). המונח "אדמות כפרים" מתייחס לחלוקה המינהלית של פלשתינה־א"י, כפי שנקבעה בתקופת המנדט הבריטי. במסגרתה הוגדרו גבולות כל יישוב (כפר, עיירה, עיר) לצרכים מינהליים – בעיקר כדי לאפשר גביית מס רכוש ועל מנת ליצור את התשתית לרישום עתידי בטאבו של האדמות. המונח אינו מעיד על בעלויות קרקע, ולעתים קרובות אדמותיו של כפר מסוים כוללות קרקע פלסטינית פרטית בצד אדמות ציבוריות השייכות לרשות המקומית, וגם קרקע מדינה.

[13] השר גלילי, "פיתוח איזור מעלה האדומים – דברי הסבר" 31.10.74, תיק ענתות־מעלה אדומים ג', ג"מ/77/א/7314/10.

[14] החלטה בדבר רכישה ונטילת חזקה (שטחים) 9/77, 26.12.77.

[15] סרן אריה שעיה, המינהל האזרחי, תשובה לבקשה לפי חוק חופש המידע שהגיש אייל הראובני מבצלם, 20.4.09. ההיקף הכולל של השטחים שהופקעו עבור דרכים, מתקני מים ואתר סילוק פסולת (אס"פ) אבו דיס הוא 1,994.36 דונם.

[16] מאיר שמגר, "איזור תעשייה בירושלים", 12.9.74, תיק ענתות־מעלה אדומים כרך ג', ג"מ/77/א/7314/10.

יחידות דיור קיימות: כ־10,000

אוכלוסייה: 34,100 תושבים[17]

דירוג חברתי־כלכלי: 6 (בסולם של 1־10)[18]

הליך ההפקעה שבוצע כדי לאפשר את הקמתה של מעלה אדומים הוא ייחודי ולא נעשה באף התנחלות אחרת.[19] עד 1979 הוקמו ההתנחלויות על אדמות פלסטיניות שנתפסו בצווי תפיסה צבאיים, בטענה שיישובים אלה מילאו תפקיד ביטחוני חשוב. בשלושה מקרים אישר בג"ץ את תפיסת האדמות לצורך הקמת התנחלויות,[20] אך ב־1979 קבע כי צו התפיסה שהוצא עבור אלון מורה אינו חוקי, מאחר שמדובר בהתנחלות אזרחית שאינה ממלאת מטרות ביטחוניות של ממש.[21] בעקבות זאת הופסק השימוש בצווי תפיסה לצורך הקמת התנחלויות, ובמקום זאת הוכרזו בהדרגה יותר מ־900,000 דונם בגדה המערבית, שלא הוגדרו קודם לכן כרכוש ממשלתי, כאדמות מדינה.[22] אחרי שהוכרזו כאדמות מדינה נכללו רובן המכריע בתחומי השיפוט של המועצות המקומיות והמועצות האיזוריות של ההתנחלויות.

ההפקעות העיקריות שנעשו עבור מעלה אדומים בוצעו ב־1975 וב־1977, שנים אחדות לפני פסק הדין בעניין אלון מורה וטרם גיבוש הפרקטיקה של הכרזה על אדמות מדינה. את הפקעת האדמות במעלה אדומים יש אפוא לבחון לאור ההליך היחיד ששימש באותה תקופה להבטחת קרקעות להתנחלויות: תפיסה לצרכים צבאיים.

ההבדל המהותי בין הפקעה לבין תפיסה לצרכיים צבאיים נעוץ במימד הזמן. תפיסת אדמות היא זמנית: צו התפיסה עצמו תקף לזמן מוגבל, אך ניתן להארכה. התפיסה אינה משנה את הבעלות על הקרקע, שנותרת בידי הבעלים הפלסטינים, אלא נוטלת מהם זמנית את זכות השימוש באדמה. המדינה אף מציעה תשלום עבור השימוש בקרקע. בתפיסת אדמות נכפה אפוא על בעלי הקרקע "להשכיר" אותה למדינה.

---

[17] נתוני האוכלוסייה הישראלית כאן ובהמשך מקורם בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – למ"ס (www.cbs.gov.il) והם מעודכנים ל־30.6.09.

[18] כך לפי נתוני משרד הפנים, המעודכנים ל־2008. לשם השוואה, הדירוג החברתי־הכלכלי של בני ברק הוא 2, של בית שמש, ירושלים ונצרת – 4, של באר שבע ונתניה – 5, של חולון וחיפה – 7, ושל רמת גן, מבשרת ציון ותל אביב – 8. ר' www.pnim.gov.il.

[19] גם בעפרה הוציא המפקד הצבאי הישראלי צו הפקעה, אך זה התבסס על הליכי הפקעה שהחלו בזמן השלטון הירדני ולא הושלמו. ר' בצלם, *ההתנחלות עפרה: מאחז בלתי מורשה*, ירושלים: דצמבר 2008, עמ' 15־20.

[20] פסק הדין בבג"ץ 302/72 **שיח' סולימאן חסיין עודה אבו חילו ואח' נ' ממשלת ישראל**, 23.5.73; פסק הדין בבג"ץ 606/78 **סלימאן תופיק אויב ו־11 אח' נ' שר הביטחון ואח'**, 15.3.79; פסק הדין בבג"ץ 258/79 **פלאח חסין אברהים עמירה ו־9 אח' נ' שר הביטחון**, 24.8.79.

[21] פסק הדין בבג"ץ 390/79 **עזת מחמד מוסטפה דויקאת ו־16 אח' נ' ממשלת ישראל ואח'**, 22.10.79.

[22] להרחבה בנושא זה ר' במקום, *התחום האסור: מדיניות התכנון הישראלית בכפרים הפלסטיניים בשטח C*, ירושלים: יוני 2008, עמ' 21־28.

בניגוד לכך, הפקעה היא קבועה: היא נוטלת את הבעלות בקרקע מהפרט ומעבירה אותה למדינה לצמיתות. היא מהווה רכישה כפויה על ידי המדינה, בניגוד לרצון הבעלים. גם במקרה זה המדינה מציעה לבעל הקרקע תשלום עבורה, אבל אין הוא חייב לקבלו. אכן, מסיבות פוליטיות ואחרות, ברוב המקרים פלסטינים, שאדמתם הופקעה או נתפסה על ידי השלטון הישראלי, מסרבים לקבל עבורה פיצויים.

בכל הנוגע לבניית התנחלויות, מבחינתם של בעלי הקרקע הפלסטינים אין הבדל של ממש בין תפיסה לצרכים צבאיים לבין הפקעה. זאת מאחר שהצבא מחדש דרך קבע את צווי התפיסה הזמניים כביכול. אולם כאמור, מבחינה משפטית קיים הבדל מהותי בין שני ההליכים.

מ"איזור תעשייה של ירושלים" ליישוב אזרחי

מדוע, בתקופה שבה הוצאו דרך שגרה צווי תפיסה צבאיים לקרקעות שיועדו להקמת התנחלויות, נקטה ישראל במעלה אדומים צעד חריג של הפקעה? התשובה לכך נעוצה במטרות הפיתוח באיזור ובראייה המרחבית של מעלה אדומים כחלק אינטגרלי מהעיר ירושלים.

ב־1967, זמן קצר אחרי תום המלחמה, החליטה ממשלת ישראל להרחיב באופן חד צדדי את גבולות ירושלים ולספח אליה שטחים מהגדה המערבית. גיבוש החלופות לגבולות המורחבים הוטל על האלוף רחבעם זאבי, ששימש באותה תקופה עוזר ראש אגף מבצעים במטה הכללי. זאבי הכין שלוש הצעות, ובאחת מהן הציע לספח לירושלים כ־200,000 דונם, מגוש עציון בדרום ועד מבואות רמאללה בצפון,[23] כולל איזור מעלה אדומים.

בסופו של דבר הצעה מקסימליסטית זו נדחתה, והוחלט לספח לירושלים "רק" כ־70,000 דונם משטחי הגדה המערבית. מרחב מעלה אדומים לא נכלל בשטח שסופח.[24]

ההחלטה שלא לספח באופן רשמי את איזור מעלה אדומים התקבלה מכמה שיקולים. בנוסף לחשש ממחאה בינלאומית, שהיתה צפויה להחריף ככל שהשטח המסופח יחרוג עמוק יותר לתוך הגדה המערבית, העיקרון שלפיו נקבעו גבולותיה המורחבים של ירושלים היה דמוגרפי: "לספח לירושלים שטחים נרחבים כדי להבטיח את התרחבותה ופיתוחה, אך להימנע מהכללת מחנות פליטים וכפרים ערביים המאוכלסים בצפיפות בתחומי העיר. הסיפוח נועד לאפשר בניית שכונות יהודיות חדשות שיכשילו כל ניסיון לחלק מחדש את העיר".[25] מעלה אדומים נמצאת ממזרח לשטח הבנוי של העיירות הפלסטיניות אל־עיזרייה ואבו דיס, המאוכלס בצפיפות. סיפוח איזור זה היה מחייב את הכללת העיירות הללו בתחומי ירושלים המורחבת, או לחלופין סיפוח שטח בלתי רציף עם פרוזדור כניסה (כביש גישה) שיוביל לירושלים. שתי האפשרויות הללו עמדו בניגוד לעקרונות שהוצבו לקביעת הגבול החדש של ירושלים, אשר שללו הכללת אוכלוסייה פלסטינית גדולה בתחומי העיר וחייבו תחום שיפוט רציף.

---

[23] דוד איזנשטדט, *תמורות בגבולות העירוניים (מוניציפליים) של ירושלים, 1863־1967*, עבודה לתואר מוסמך במחלקה ללימודי ארץ ישראל, רמת גן: אוניברסיטת בר אילן, תשנ"ט, עמ' 134.

[24] אנה חזן, *גבולות השיפוט של ירושלים 1948־1993*. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 1995, עמ' 19־22.

[25] שם, עמ' 1; ר' גם איזנשטדט (ה"ש 23), עמ' 133, 144, 149.

למרות שאיזור מעלה אדומים לא סופח רשמית לירושלים, ממשלות ישראל המשיכו להתייחס אליו כאל חלק מהמרחב התפקודי של העיר. ב־1974 מינתה הממשלה צוות בין־משרדי בראשות מאיר שמגר, היועץ המשפטי לממשלה דאז, והטילה עליו לאתר מקום לבניית איזור תעשייה חדש לירושלים. הצוות בחן כמה חלופות, חלקן בתוך הגבולות המורחבים של העיר וחלקן מחוץ להם, בשטחי הגדה המערבית, והמליץ על הקמת איזור התעשייה במישור אדומים, שנמצא כיום בתחום השיפוט של מעלה אדומים.[26] לאור המלצת הצוות החליטה הממשלה ב־24.11.74 כדלהלן:

א. לאשר המלצות הצוות הבין־משרדי בראשותו של היועץ המשפטי לממשלה:

1. איזור התעשייה ימוקם במעלה האדומים [...]

ב. <u>פיתוח מעלה האדומים כאיזור תעשייה לירושלים</u>:

1. לפתח את איזור מעלה האדומים כאיזור תעשייה של ירושלים, בקווים כלליים, בהתאם למגמות והמפות, שנערכו על ידי הצוות הבין־משרדי [...]

3. תכנון האיזור ייעשה בהתחשב בצורכי הפיתוח העירוני־התעשייתי של ירושלים, בתיאום עם עיריית ירושלים.

4. ההיבטים המשפטיים של נושא הקרקע יוסדרו על ידי הממשל הצבאי, בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה.

5. (ב־11 קולות נגד 6) בנייה למגורים תיועד לאנשים אשר תעסוקתם היא באיזור מעלה האדומים.[27]

מלכתחילה, ממשלת ישראל ייעדה אפוא את איזור מעלה אדומים לצורכי הפיתוח של העיר ירושלים. מסיבה זו, נראה כי הממשלה התייחסה אל מעלה אדומים כאל מקרה מיוחד, שהצדיק הפקעה לצמיתות של הקרקע, ולא הסתפקה בצווי תפיסה זמניים, כפי שנעשה אז בשאר ההתנחלויות. מסקנה זו מתחזקת לאור העובדה שבניגוד לצווי התפיסה שהוצאו באותה תקופה, אשר חלו על שטחים מצומצמים שיועדו לבניית ההתנחלויות עצמן,[28] במעלה אדומים הופקע שטח עצום בן עשרות אלפי דונמים, אשר בעת ההפקעה לא היו לגביו תוכניות בנייה מגובשות.

---

[26] השר ישראל גלילי, "פיתוח איזור מעלה האדומים – דברי הסבר", 31.10.74, תיק ענתות־מעלה אדומים כרך ג', ג"מ/77/א/7314/10.

[27] החלטת ממשלה מס' 159, "פיתוח ירושלים", 23.11.74, תיק מעלה אדומים (1974־1975): מכתבים, פרוטוקולים, החלטות ועדת שרים לירושלים בעניין הקמת מחנה לעובדים במעלה אדומים, ג"מ/77/א/7032/14.

[28] כך, צו התפיסה עבור ההתנחלות אלון מורה הקיף כ־700 דונם, וצו התפיסה שהוצא לצורך הקמת ההתנחלות מתתיהו כלל כ־500 דונם.

באופן לא מפתיע, הקמת איזור התעשייה הוטלה על חברה כלכלית לירושלים,[29] חברה ממשלתית שהוקמה ב־1948 במטרה לפתח את העיר.[30] אותה חברה גם יזמה את התוכניות המפורטות הראשונות של איזור התעשייה מישור אדומים.[31]

החלטת הממשלה מ־1974 התייחסה להקמת איזור תעשייה לירושלים במישור אדומים, אך קבעה כי ניתן יהיה לבנות שם גם בתי מגורים ל"אנשים אשר תעסוקתם היא באיזור" ולבני משפחותיהם.[32] בפועל, "מחנה העובדים" שימש כסות להקמת התנחלות, בדומה לְמה שאירע באותה תקופה בעפרה.[33] אכן, בדיון שקיימה הממשלה בנושא ציין השר גלילי כי "יש אנשים שעניין מעלה אדומים נחוץ להם כחור בגולגולת [...] יש אנשים שבשבילם התנחלות במעלה אדומים יקרה ללבם מאוד. אמרתי שהממשלה החליטה שהתנחלות במעלה אדומים יקרה ללבם מאוד? אני זהיר בדברי ומתפלא שאינכם מבינים שכל הנושא הזה [מחנה העובדים] היה אחד האמצעים הגאוניים, כדי לשכך תהליך שיכול להיות מסוכן מאוד מבחינה פנימית בארץ".[34]

הצוות הבין־משרדי איתר חטיבת קרקע של 4,500 דונם במישור אדומים להקמת איזור התעשייה,[35] אבל ועדת השרים, שעליה הטילה הממשלה לבצע את החלטתה בנוגע לאיזור התעשייה החדש של ירושלים, החליטה להפקיע שטח נרחב בהרבה של כ־30,000 דונם. בין היתר נכלל בצו ההפקעה מ־1975 גם מתחם מערבי שכונה לימים "אתר A". באתר זה, הסמוך לירושלים, נבנו בהמשך שכונות המגורים של ההתנחלות. נוסף לכך נכללו בצו ההפקעה שטחים נרחבים ממזרח ומדרום לאיזור התעשייה, אשר הטופוגרפיה התלולה והאקלים המדברי המאפיינים אותם אינם מאפשרים בנייה למגורים ברוב חלקיהם (אם כי גם שטחים אלה כוללים אתרים בעלי שיפועי קרקע מתונים, שיועדו למגורים). נראה ששיקול מרכזי בהפקעת שטחים אלה ובהכללתם בתחום מעלה אדומים היה הרצון להבטיח שליטה ישראלית בנקודה אסטרטגית, החולשת על המעבר בין צפון הגדה המערבית לבין חלקהּ הדרומי, כמו גם על התנועה מירדן ומיריחו לירושלים.[36]

---

[29] אורי אורבך, "מעלה אדומים: עיר ואם בישראל – מוסף מיוחד לציון העשור", *נקודה*, אביב 1986.

[30] ר' אתר האינטרנט של חברה כלכלית לירושלים, http://www.jec.co.il/46-en/Calcalit.aspx. החברה הופרטה בשנות ה־80 של המאה ה־20 וכיום אינה בבעלות ממשלתית ואינה אחראית עוד לפיתוח איזור התעשייה מישור אדומים.

[31] תוכנית 420/2/1, המשתרעת על פני כ־1,000 דונם, ותוכנית 420/2/2, המקיפה כ־1,234 דונם.

[32] מתי גולן, "הממשלה החליטה: גם משפחות יוכלו לגור במעלה אדומים", *הארץ*, 3.3.75; ר' גם יהודה ליטני, "גוש אמונים מנסה ליצור 'עובדות פוליטיות' בשטחים", *הארץ*, 5.12.75.

[33] ר' ה"ש 19.

[34] פרטיכל סטנוגרפי של דיון בנושא מעלה אדומים, תל אביב, 8.1.75, עמ' 11, תיק מעלה אדומים (1974־1975): מכתבים, פרוטוקולים, החלטות ועדת שרים לירושלים בעניין הקמת מחנה לעובדים במעלה אדומים, ג"מ/77/א/7032/14. ר' גם מתי גולן (ה"ש 32), שציטט מדברי השר פרס ולפיהם "החלטת הממשלה אינה קובעת זאת במפורש, אולם [...] רוחה של ההחלטה היא שיוקם יישוב" במעלה אדומים, ולא רק איזור תעשייה.

[35] מאיר שמגר, היועץ המשפטי לממשלה, "איזור תעשייה בירושלים", 12.9.74, תיק ענתות־מעלה אדומים כרך ג', ג"מ/77/א/7314/10.

[36] שמריהו כהן, ששימש מנהל מחוז ירושלים של משרד השיכון בעת הקמת מעלה אדומים, ציין כי "המטרה בהקמת היישוב היתה מדינית [...] היה צורך לחסום את המבואות של ירושלים מפני סכנה ירדנית"; ר' ה"ש 29.

במסווה של הפקעת קרקע עבור איזור תעשייה לירושלים, הוחלט אפוא להפקיע שטח הגדול פי שבעה מהנדרש לאיזור התעשייה. במפת ההפקעה, שהוצגה לוועדת השרים, אף הוגדרו אתרים אפשריים להקמת יישוב אזרחי, ובהם אתר A, שסומן במפה באות ג׳ (ר׳ תמונה 1).[37] פירושה המעשי של ההחלטה להקים את ההתנחלות באתר זה, המערבי ביותר מבין אתרי המגורים הפוטנציאליים שסומנו במפה, היה שמעלה אדומים תהיה מעין פרוור של ירושלים.[38] ב־1977, אחרי עליית הליכוד לשלטון, החליטה הממשלה להכיר במעלה אדומים ובעפרה – שני ״מחנות העובדים״ לשעבר – כיישובים אזרחיים.[39]

ההפקעה באספקלריה משפטית

בפסקי הדין שנתן לפני פרשת אלון מורה, אשר בהם אישר תפיסת אדמות להקמת התנחלויות, הדגיש בג״ץ את ההבדל המהותי הקיים לשיטתו בין תפיסה לצרכים צבאיים לבין הפקעה. כבר ב־1973 ציין בית המשפט כי להשקפתו, הפקעת רכוש פרטי בשטח הכבוש לצורכי התנחלות ביטחונית – לא כל שכן אזרחית – אסורה לפי המשפט הבינלאומי (אמנת האג), בעוד שתפיסתו הזמנית מותרת.[40]

המשפט הבינלאומי מורה כהוראת־על כי על המעצמה הכובשת לכבד ככל הניתן את החקיקה המקומית הקיימת.[41] חוקי המקרקעין הירדניים התקפים בגדה המערבית מאפשרים להפקיע אדמה פרטית תמורת תשלום, בתנאי שהדבר נעשה ״לצורך ציבורי״ כמו סלילת דרכים והקמת מבני ציבור. חוק זה נותר על כנו גם כיום.[42]

בניית התנחלויות אינה ״צורך ציבורי״ שיכול להצדיק הפקעת קרקע פלסטינית. בעמדה זו החזיקו לאורך השנים בין השאר פרופ׳ יצחק זמיר, היועץ המשפטי לממשלה ולימים שופט בית המשפט העליון,[43] ופליאה אלבק, מנהלת המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה, שמילאה תפקיד מפתח בקידום מפעל ההתנחלויות.[44] אחרי מתן פסק הדין בעניין אלון מורה, ראשי

---

[37] המפה נמצאת בגנזך המדינה, תיק ענתות־מעלה אדומים כרך ג׳, ג״מ/77/א/7314/10.

[38] מכון אורבני, ז. זסלבסקי ושות׳ מהנדסים בע״מ, *בדיקת אתור ופוטנציאל פיתוח של ישוב באיזור מעלה אדומים*, אוגוסט 1977, עמ׳ 153, 161.

[39] החלטת ממשלה מס׳ 835 (הת/20), 26.7.77.

[40] פסק הדין (מפי השופט לנדוי) בבג״ץ 302/72 **שיח׳ סולימאן חסיין עודה אבו חילו ואח׳ נ׳ ממשלת ישראל ואח׳**, 23.5.73. בית המשפט חזר על אותה עמדה בפסק הדין בבג״ץ 606/78 **סלימאן תופיק אויב ו־11 אח׳ נ׳ שר הביטחון ואח׳** (15.3.79), שבו אישר את הקמת ההתנחלות בית אל על מקרקעין שנתפסו בצו צבאי.

[41] תקנה 43 לתקנות הנלוות לאמנת האג בדבר דיניה ומנהגיה של המלחמה ביבשה משנת 1907.

[42] חוק הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) (חוק מס׳ 2) לשנת 1953. החוק הירדני שונה בצו צבאי שהעביר את הסמכויות המוקנות בו מממשלת ירדן לנושאי תפקידים שונים בשלטון הצבאי הישראלי. ר׳ צו בדבר חוק הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) (יהודה והשומרון) (מס׳ 321), תשכ״ט־1969. הצו לא שינה מההוראות המהותיות של החוק הירדני.

[43] גדעון אלון, ״בחוות דעת שיגיש היום לממשלה: פרופ׳ זמיר: אין לפעול לפי החוק הירדני להפקעת קרקעות ביו״ש״, *הארץ*, 11.5.80.

[44] פליאה אלבק, ״מהן אדמות המדינה? על אדמות המדינה ביהודה, שומרון וחבל עזה״, *הלשכה*, בטאון לשכת עורכי הדין – הוועד המחוזי ירושלים, מס׳ 46, ינואר 1999, עמ׳ 9־11.

המתנחלים שבתו רעב בדרישה שהממשלה תפקיע אדמות פלסטיניות בגדה המערבית לצורך הקמת התנחלויות[45] – אך הדרישה נדחתה על ידי היועץ המשפטי לממשלה, שקבע כי הפקעת קרקעות פלסטיניות פרטיות עבור התנחלויות נוגדת את המשפט הבינלאומי.[46]

את המדיניות הרשמית של ממשלות ישראל לדורותיהן בנושא סיכם איל זמיר, לשעבר עוזר ליועץ המשפטי לאיזור יהודה והשומרון:

> הפקעת קרקעות לצורכי ציבור [בגדה המערבית] אינה אסורה. שלושת התנאים לכך הם: ראשית, שהרכישה תיעשה בהתאם להוראות הדין המקומי; שנית, שישולמו לבעל הזכויות המופקעות פיצויים מלאים; ושלישית, שהרכישה תהיה למטרות ציבוריות. הפעלת הסמכות על ידי הממשל הישראלי מקיימת את הדרישות הללו. היא נעשית בהיקף מצומצם ביותר, למטרות ציבוריות ברורות ומתוך נכונות מלאה לשלם פיצויים לבעלי הזכויות הנרכשות (אם כי לא תמיד מנצלים בעלי הזכויות את האפשרות לדרוש ולקבל פיצויים, וזאת מסיבות פוליטיות). **יש להדגיש, שאין מבצעים רכישת קרקעות לצורכי ציבור [הפקעות] לשם הקמת יישובים ישראליים באיזור**.[47]

למרות עמדה עקבית זו, מעלה אדומים הוקמה כאמור על יסוד צווי הפקעה שהקיפו עשרות אלפי דונמים. ועדת השרים החליטה על ההפקעה על בסיס המלצות הצוות הבין־משרדי בראשות מאיר שמגר, היועץ המשפטי לממשלה דאז ולימים נשיא בית המשפט העליון, אשר קבע כדלהלן:

> לעניין הפקעה ביהודה ושומרון יש לציין כי כללי המשפט הבינלאומי שוללים בדרך כלל סמכות הממשל הצבאי להפקיע מקרקעין בשטח מוחזק; עם זאת, יש אסמכתאות לכך ש**מותר להפקיע לצורכי האוכלוסייה המקומית** תמורת תשלום פיצויים. בהתבסס על כך הפקענו בעבר מקרקעין לצורכי דרכים ומבני ציבור, ואפשר לבסס על כך גם הפקעה לצורכי איזור תעשייה שישרת גם את יהודה והשומרון, ושהקמתו תאושר על פי חוקי התכנון והבנייה המקומיים.[48]

הפקעת 4,500 הדונם, שיועדו לאיזור התעשייה, הוצדקה אפוא בתירוץ שהמפעלים שיוקמו בו ישרתו בין היתר פלסטינים שימצאו בו תעסוקה. אולם בפועל הופקע ב־1975 שטח גדול בהרבה (30,000 דונם), אשר המלצות הצוות הבין־משרדי כלל לא התייחסו אליו. כך או כך, מטרתה המוצהרת של ההפקעה היתה הקמת איזור תעשייה לירושלים, ותכלית נוספת היתה הקמת יישוב ישראלי – מטרות שאינן מאפשרות הפקעת קרקעות לפי המשפט הבינלאומי, לפי החוק המקומי ואפילו לפי פסיקות בג"ץ באותה תקופה.

---

[45] אליקים העצני, "מלכוד הקרקעות: המצב המשפטי", *נקודה*, מס' 6, 17.3.80, עמ' 4־6; צבי רענן, *גוש אמונים*, תל אביב: ספריית פועלים, 1980, נספח ו'.

[46] ר' ה"ש 43.

[47] איל זמיר, *אדמות המדינה ביהודה ושומרון – סקירה משפטית*, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 1985, עמ' 36 (ההדגשה נוספה). עם זאת, לפי זמיר, אחרי הקמת התנחלות על אדמות מדינה או על קרקעות שנרכשו על ידי ישראלים, מותר להפקיע אדמות פלסטיניות פרטיות עבור דרכים וצרכים ציבוריים אחרים עבור התנחלות זו. זאת מאחר שלפי השקפה זו, אחרי שהמתנחלים הפכו לחלק מאוכלוסיית האיזור, מותר להפקיע אדמות פרטיות לצורכי הציבור שלהם. שם, הערה 230 בעמ' 62.

[48] מאיר שמגר, "איזור תעשייה בירושלים", 12.9.1974, תיק ענתות־מעלה אדומים כרך ג', ג"מ/77/א/7314/10. ההדגשה נוספה.

"לא לקחו את זה מאף אחד" – האמנם?

לטענת מתכנניה של מעלה אדומים, הקרקעות שעליהן הוקמה היו אדמות מדינה לא מעובדות, ולכן אף פלסטיני לא נפגע מהבנייה בהן. אדריכל טומי לייטרסדורף, שהכין את תוכנית המתאר הראשונה של העיר וערך עבורה כמה תוכניות מפורטות, טען כי "המדינה ירשה את זה מירדן [...] אלה היו אדמות מדינה, אדמות מדינה פרופר. לכן גם היה קונצנזוס לגבי מעלה אדומים, מכיוון שלא לקחו את זה מאף אחד".[49] באופן דומה, ובהתייחס להליכי ההפקעה שבוצעו במעלה אדומים, המינהל האזרחי ציין לאחרונה כי "באותן שנים (77'־75') לא היה קיים נוהל הכרזת אדמות מדינה ועל כן נקטו בהליך של הפקעה מחמת הספק. למרות שהיה טרשיות/לא מעובדות בשטח לא מוסדר".[50]

החלטת הממשלה בדבר הקמת איזור התעשייה של ירושלים במישור אדומים התבססה כאמור על המלצות הצוות הבין־משרדי, שהתייחסו רק ל־4,500 הדונם שאותרו עבור איזור התעשייה. המתחם שיועד לאיזור התעשייה נמצא מזרחה מהאתר שבו הוקמו שכונות המגורים של מעלה אדומים, ובשטח מדברי ויבש יותר, שאפשרויות העיבוד החקלאי בו מוגבלות. לאור התנאים האקלימיים השוררים במתחם זה והעובדה שהקרקע בו היתה לא מעובדת, הצוות הבין־משרדי קבע כי לכאורה אין בסיס לטענות של בעלות פרטית מצד פלסטינים בשטח זה. למרות זאת, הצוות הניח שהמדינה תיאלץ לשלם פיצויים בגין הפקעת הקרקע.[51]

ההנחה שלפיה לא תיתכן בעלות פרטית על שטחים לא מעובדים בגדה המערבית אינה מדויקת. חוקי המקרקעין החלים על האיזור מכירים באפשרות של בעלות פרטית על קרקעות לא מעובדות, כמו אדמות מרעה.[52] בכפרים שבהם נעשו הסדרי מקרקעין בזמן השלטון הירדני, נרשמו במקרים רבים בטאבו אדמות טרשים בבעלות פלסטינית פרטית, ולא על שם המדינה.[53] אמנם בחלק מתחום השיפוט של מעלה אדומים שורר אקלים מדברי ולא היו בו מטעים או גידולי קבע אחרים; אולם לאור הוראות הדין המקומי, אין בכך כדי לשלול א־פריורי אפשרות של בעלות פלסטינית פרטית על שטחים אלה או למצער על חלק מהם.

לאור זאת אין זה מפתיע, כי מהמלצות הצוות הבין־משרדי עצמו עולה כי במתחם שהופקע עבור איזור התעשייה היו לפלסטינים זכויות בעלות בקרקע. כאמור, בזמן השלטון הירדני הופקעו כ־1,450 דונם במישור אדומים לשם הקמת מטווח צבאי.[54] הקרקע שהפקיעו הירדנים היתה צמודה

---

[49] ערן טמיר טאוויל, "להתחיל עיר מאפס: שיחה עם האדריכל טומי לייטרסדרוף", http://readingmachine.co.il/home/books/book_1_85984_549_5/1193036487; ר' גם אסתר זנדברג, "דברים שלא ראיתי במעלה אדומים", *הארץ*, 8.4.06.

[50] ר' ה"ש 15. השיבוש הלשוני במקור.

[51] מאיר שמגר, "איזור תעשייה בירושלים", 12.9.74, תיק ענתות־מעלה אדומים כרך ג', ג"מ/77/א/7314/10.

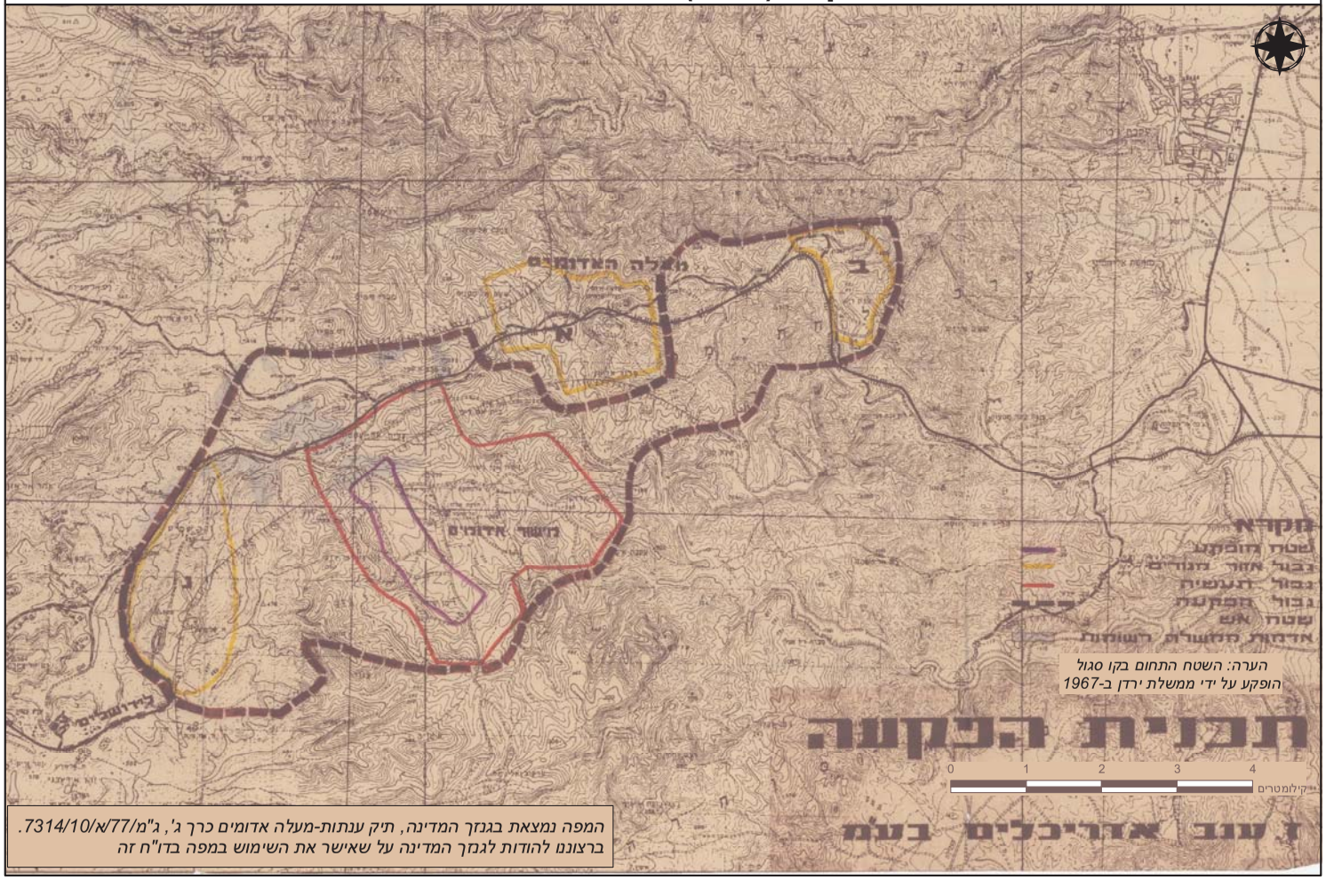
[52] חוק הקרקעות העות'מאני משנת 1858, סעיפים 3, 10, 24 ועוד; חוק העברת נכסי דלא ניידי, 1913.

[53] אריה שלו, *האוטונומיה – הבעיות ופתרונות אפשריים*, תל אביב: המרכז למחקרים אסטרטגיים – אוניברסיטת תל אביב, אוגוסט 1979, עמ' 117.

[54] ככל הידוע לנו, השטח הופקע על ידי הירדנים ב־1967, כמה חודשים לפני המלחמה. פגישה עם דרוויש מוסא דרוויש מהכפר עיסאוויה, 1.9.09.

תמונה 1

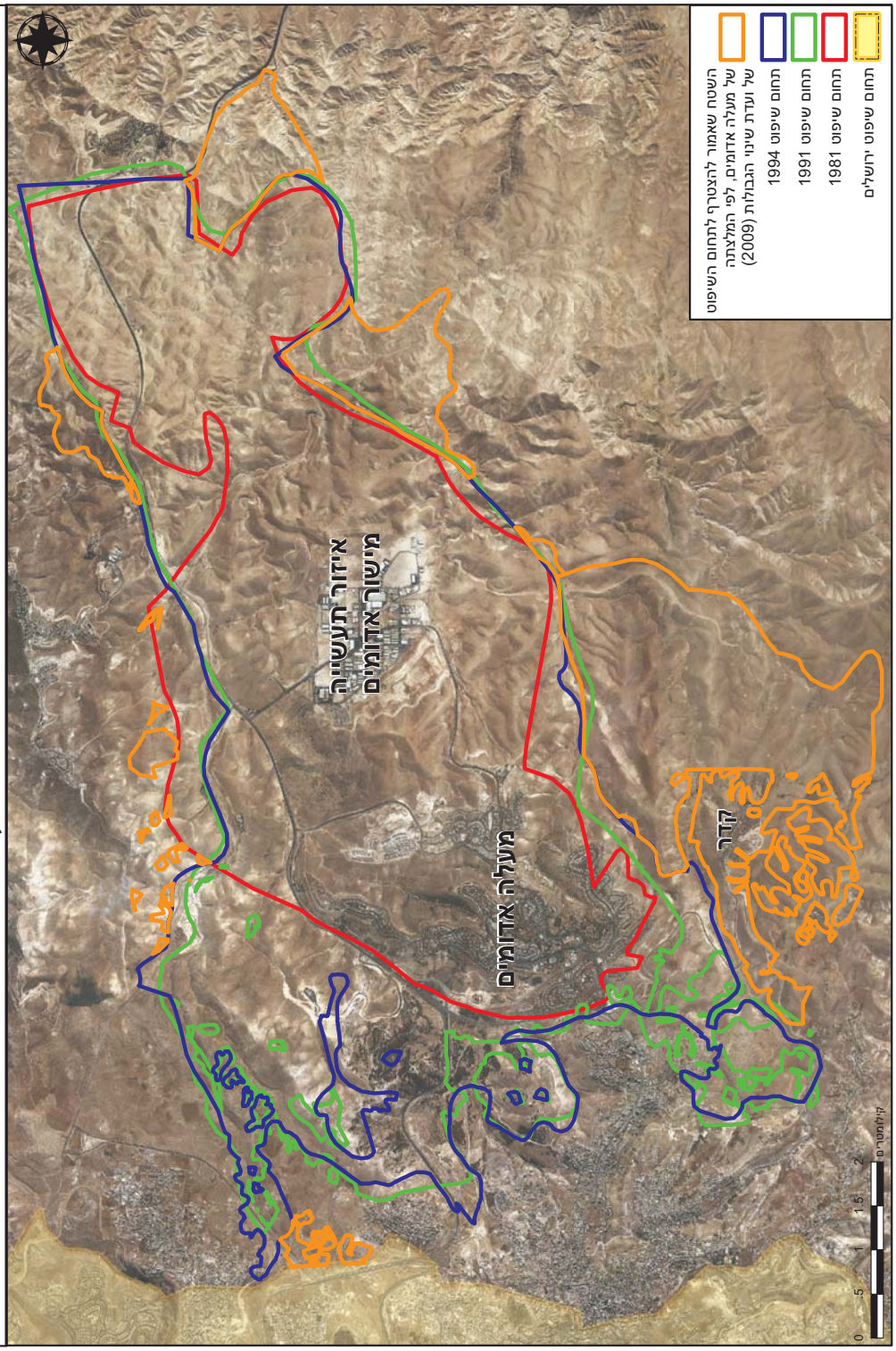
מפת ההפקעה (1975) שהוצגה לוועדת השרים



המפה נמצאת בגנזך המדינה, תיק ענתות-מעלה אדומים כרך ג', ג"מ/77/א/7314/10.
ברצונו להודות לגנזך המדינה על שאישר את השימוש במפה בדו"ח זה

תמונה 2

תחום השיפוט של מעלה אדומים, 1981-2009

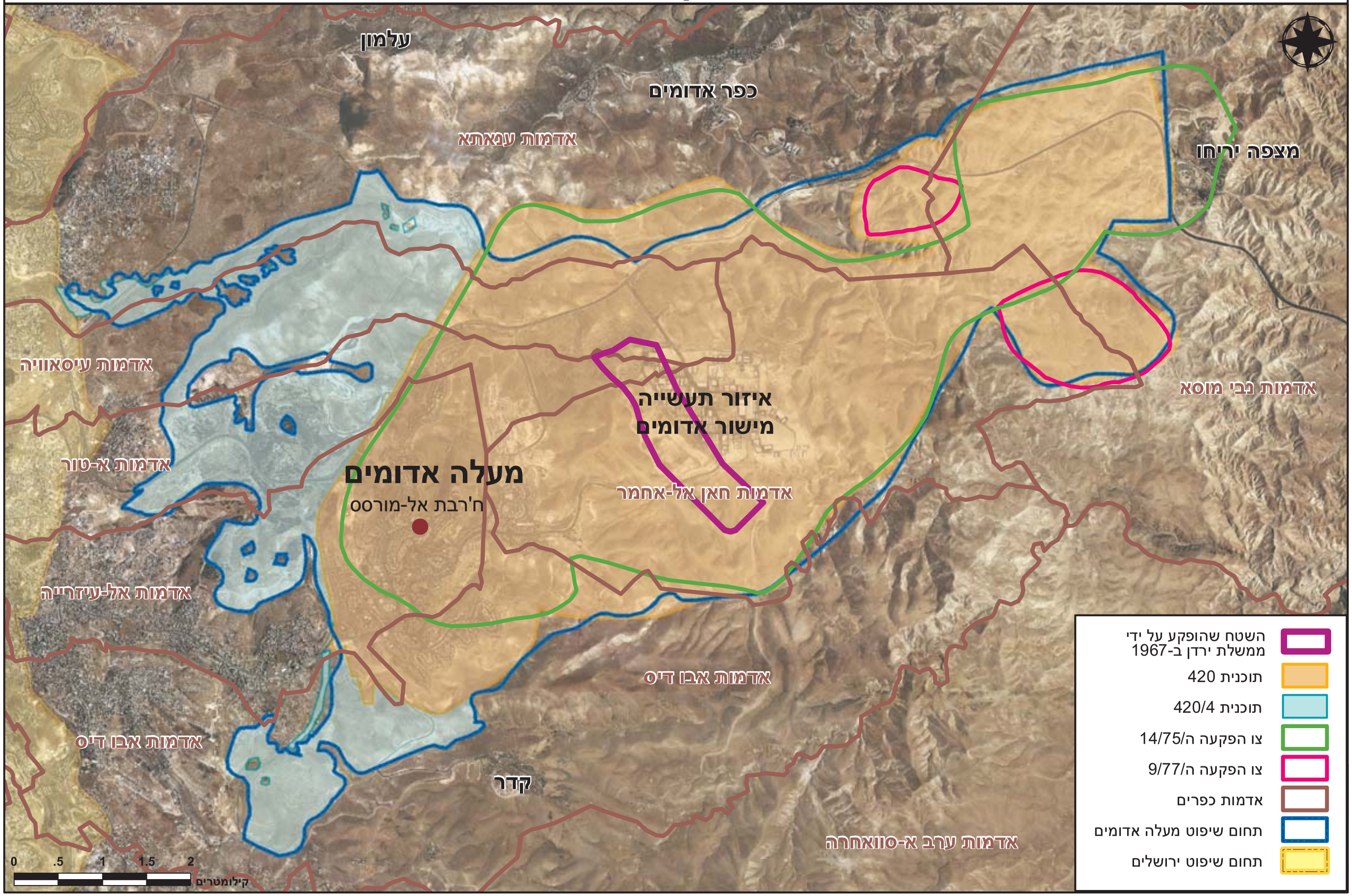


בצלם
B'TSELEM
بتسيلم

במקום
بمكوم
BIMKOM

תמונה 3

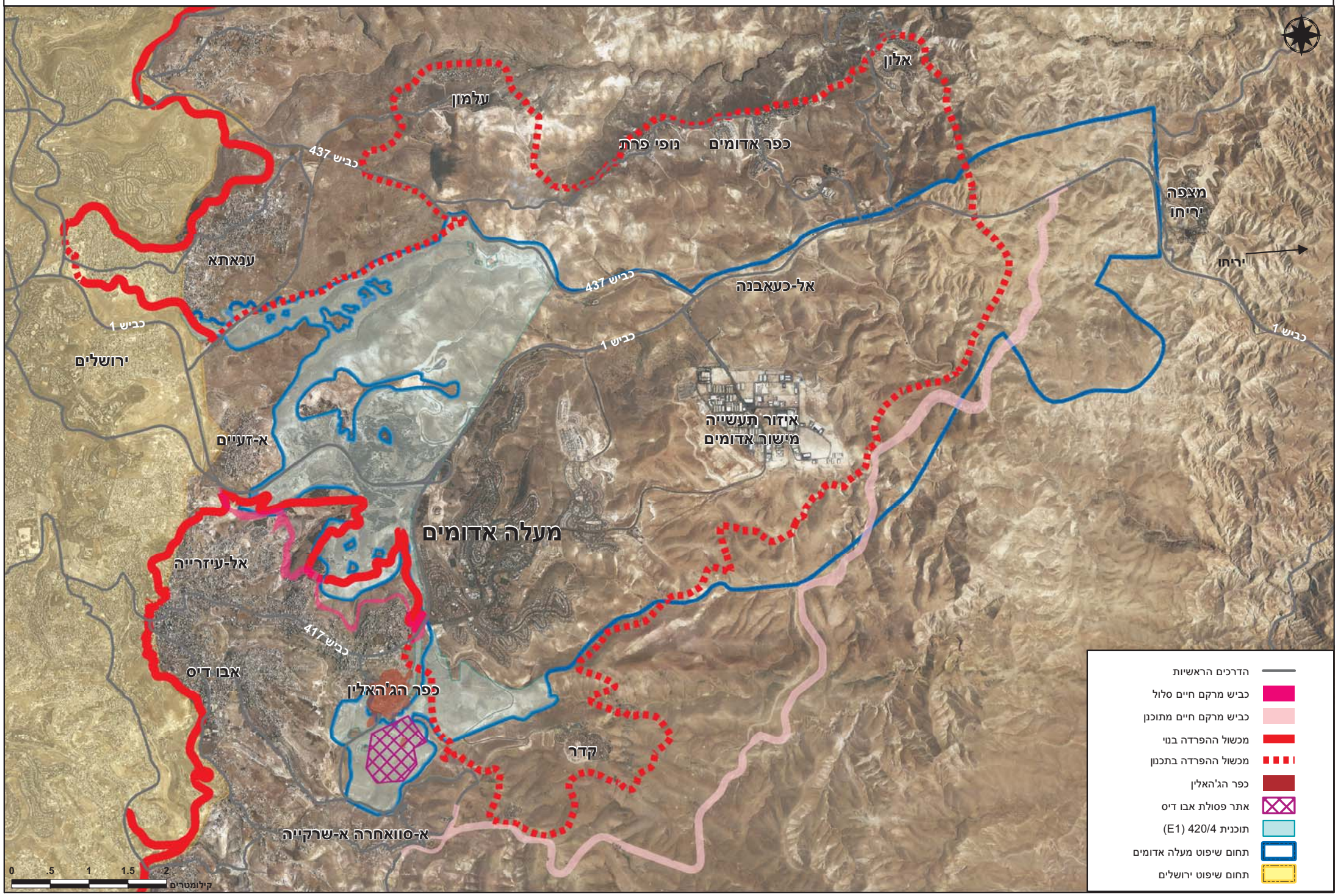
תוכניות המתאר העיקריות של מעלה אדומים

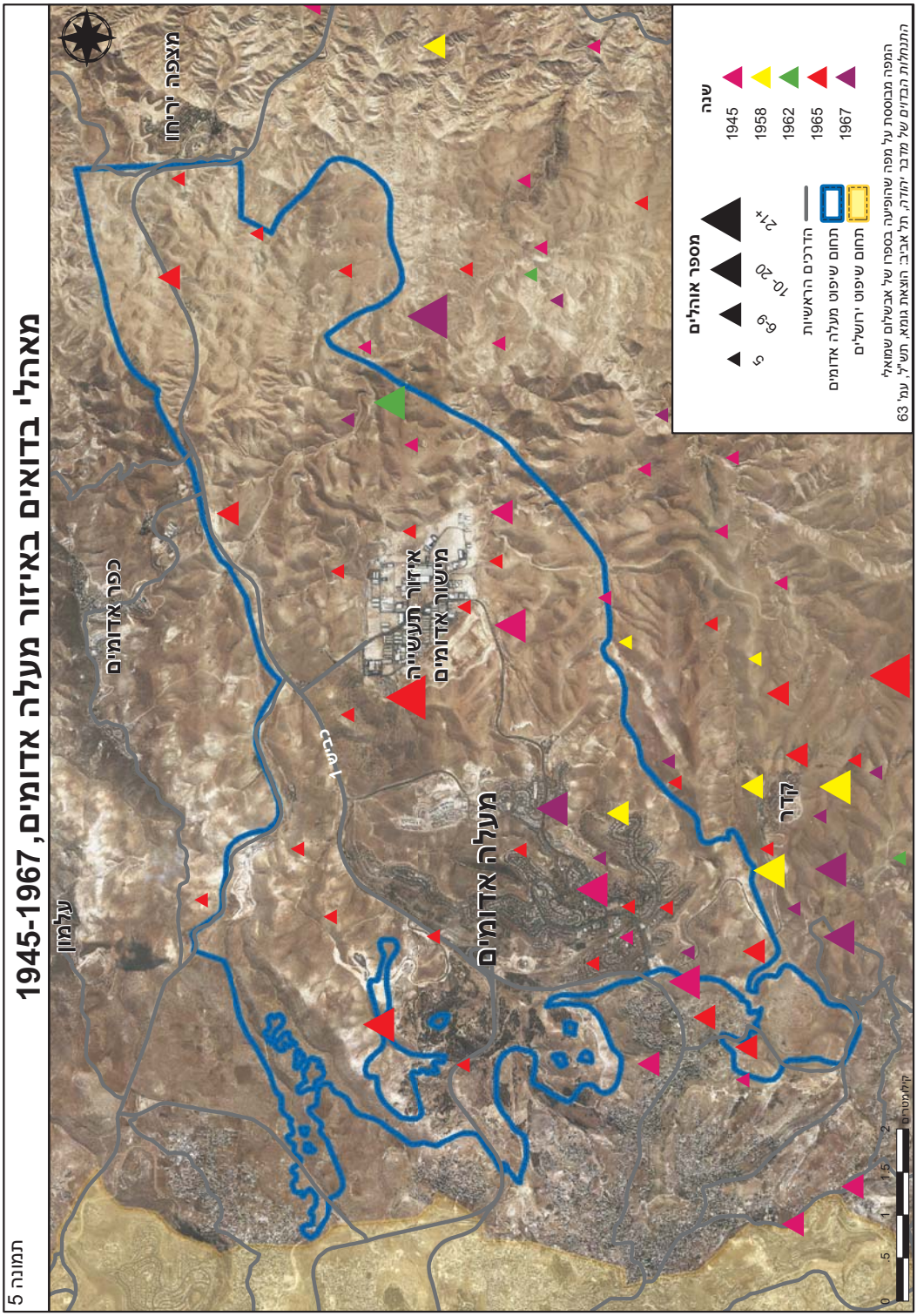


תמונה 4

מרחב מעלה אדומים

היישובים, הגבולות המוניציפליים, הדרכים הראשיות ותוואי מכשול ההפרדה

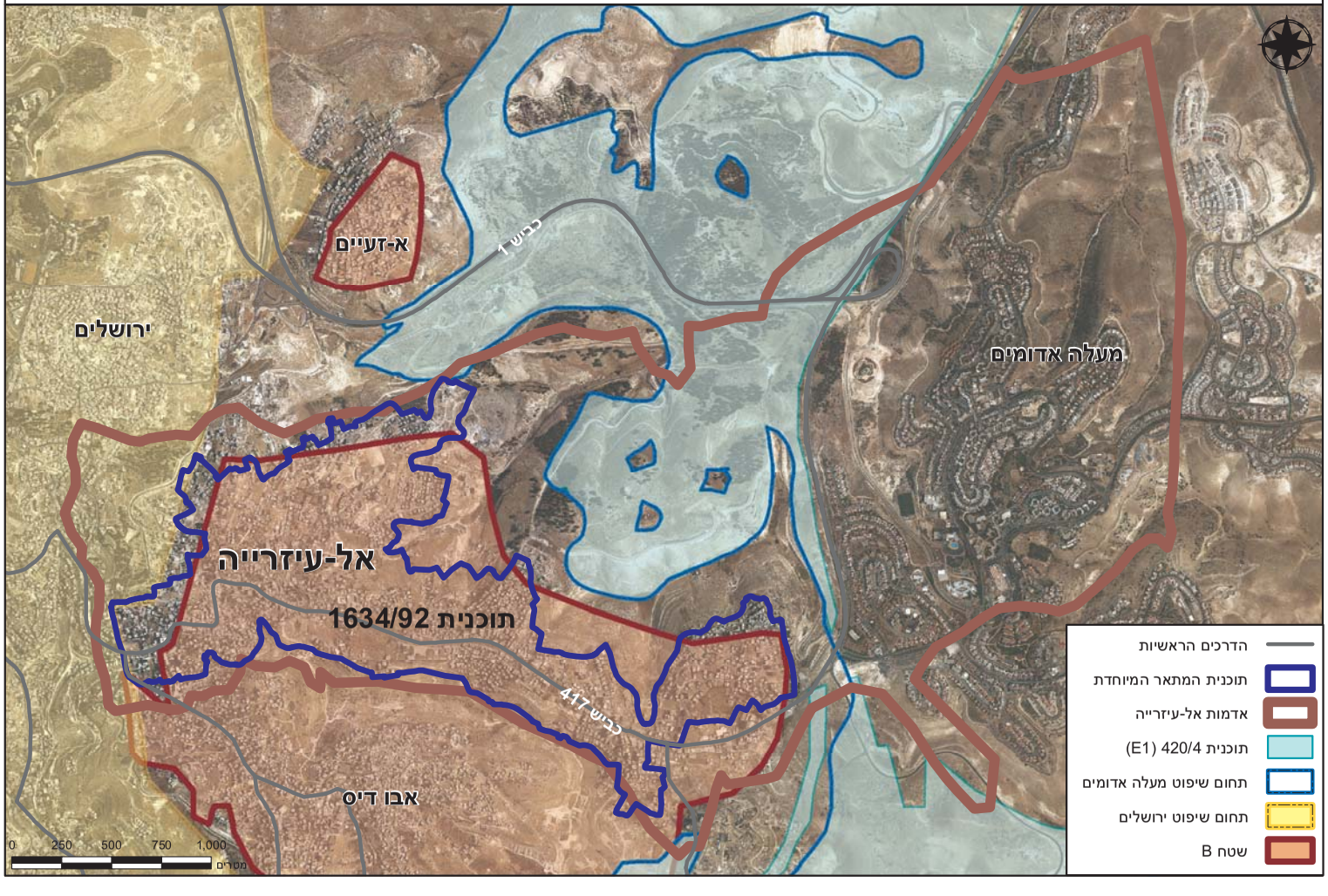


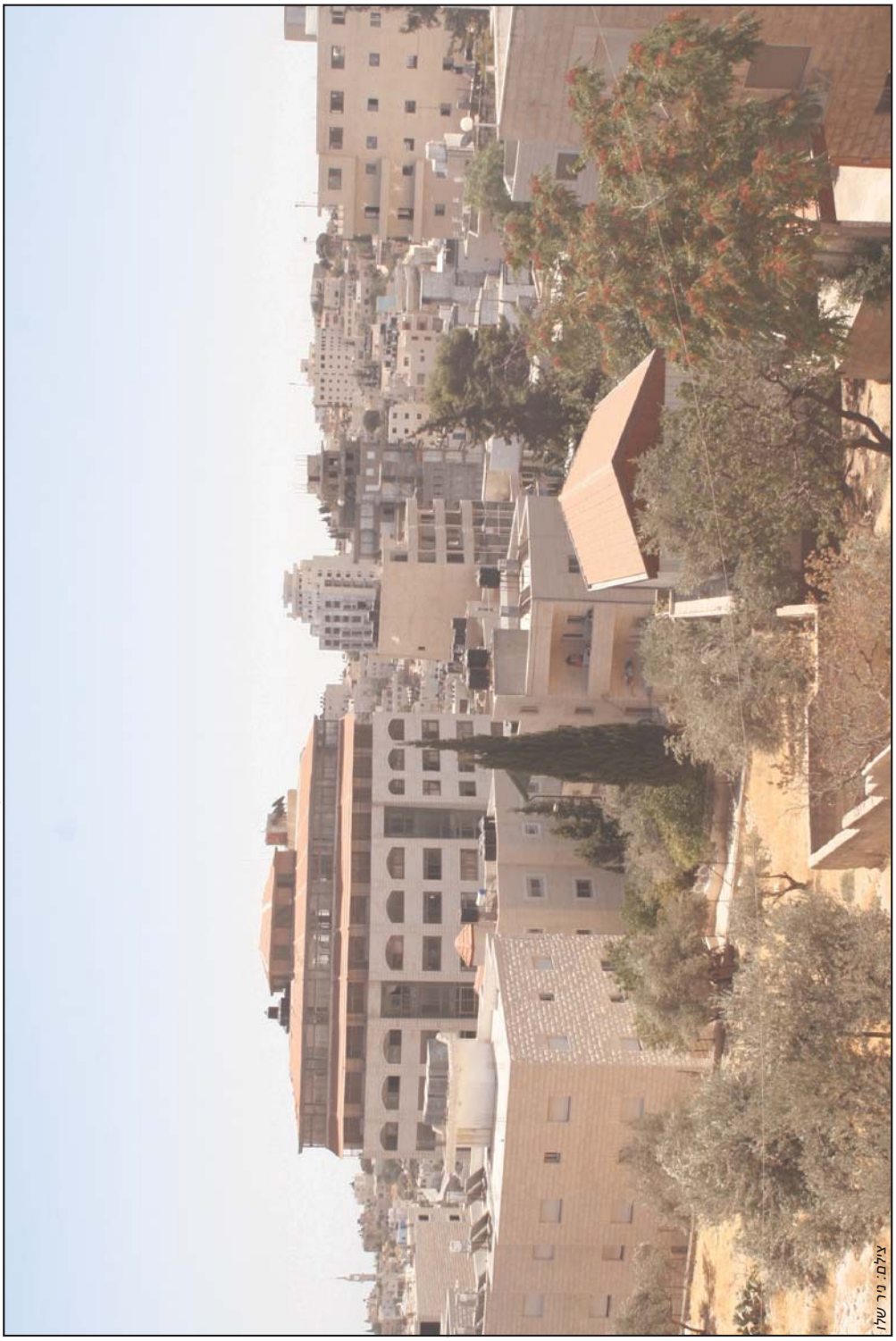

מאהלי בדואים באיזור מעלה אדומים, 1945-1967
מספר אוהלים
1
2-9
10-29
30-49
50+
שנה
1945
1958
1962
1965
1967
הדרכים הראשיות
תחום שיפוט מעלה אדומים
תחום שיפוט ירושלים
המפה מבוססת על מפה שהופיעה בספרו של אנשלום שמואלי
התנחלות הבדוים של מדבר יהודה, תל אביב: הוצאת גומא, תש"ל, עמ' 63
מצפה יריחו
כפר אדומים
עלמון
איזור תעשייה
מישור אדומים
מעלה אדומים
קדר
0 .5 1 1.5 2
קילומטרים

תמונה 5

תמונה 6

אדמות אל-עיזרייה ותוכנית המתאר המיוחדת





צילום: מ. אלי

השטח הבנוי של אל עזריה, יולי 2009

תמונה 7

לשטח שיועד על ידי הצוות הבין־משרדי לאיזור התעשייה של ירושלים. בעקבות ההפקעה הגישו עשרות פלסטינים תביעות פיצויים לממשלת ירדן בטענה לבעלות על השטח שהופקע. ועדה ממשלתית ירדנית קבעה כי אמנם מדובר בקרקעות שאינן ניתנות לעיבוד חקלאי, אך למרות זאת הכירה בבעלותם של 57 מבין התובעים על 1,125 דונם מתוך 1,450 הדונם שהופקעו. במלים אחרות, ממשלת ירדן קבעה כי כ־78% מהשטח שהופקע על ידה היה בבעלות פלסטינית פרטית ובעליו היו זכאים לפיצויים בגין ההפקעה, ורק 22% ממנו היו אדמות מדינה.[55]

גם הטענה שלפיה כל השטח שעליו הוקמה מעלה אדומים היה צחיח, נטוש ולא מעובד אינה מדויקת. מדובר בטענה צינית, שכן שנים אחדות לפני שישראל הפקיעה את האדמות, הוכרזו רוב המקרקעין, שנכללו בצווי ההפקעה, כשטח צבאי סגור, וחלקם שימשו לאימונים של צה״ל. כתוצאה מכך, לא ניתן היה לעבד בשנים אלו חלקים גדולים מהשטח שנסגר.

מבחינה אקלימית, איזור מעלה אדומים מתאפיין במעבר הדרגתי מאקלים ים תיכוני, שמאפשר עיבוד חקלאי קבוע, במערב, לאקלים מדברי, שמאפשר רק מרעה, במזרח. אתר A, שבו נבנתה בסופו של דבר ההתנחלות, הוא האתר המערבי ביותר מבין חלופות המגורים שנבחנו על ידי מתכנני העיר.

למרות ההכרזה על איזורים נרחבים במרחב מעלה אדומים כעל שטח צבאי סגור, עיבוד חקלאי של קרקעות באתר A נמשך עד תחילת בנייתה של ההתנחלות. בדו״ח מומחים, שהזמין משרד הבינוי והשיכון ב־1977 מבכירי המתכננים בישראל באותה עת, נקבע כי אתר A ״הוא עדיין בתחום איזור הצמחייה הים תיכוני [...] שטחי הוואדיות באתר A מעובדים. **פרט לעיבודים קיים באתר A מבנה [פלסטיני] מאוכלס** בח׳רבת אל־מרצץ [צ״ל: ח׳רבת אל־מורסס. האתר נמצא באדמות אל־עיזרייה] [...] מבחינת זמינות הקרקע [...] באתר A יש צורך בפינוי איזור חקלאי ומספר מועט של משפחות״.[56] בדו״ח צוין עוד כי ״חלוקת הקרקע של שטחי הבדואים תואמת את יחידות הנוף השונות. קרקעות השטחים המעובדים בספר המדבר, במעבר מן האיזור הים תיכוני, נמצאות בבעלות פרטית [...] מזרחית לאיזור זה, בתחומים שבהם עדיין ניתן לעבד את הקרקע בשנים טובות, נעשה העיבוד בהתאם לשיטת הבעלות של ה׳משאע׳ (בעלות משותפת), לפיה מחלקים מדי שנים אחדות את הקרקעות מחדש בין אנשי השבט. השטחים בעלי אופי מדברי יותר נועדו למרעה משותף החודר מזרחה בעונת החורף (עד לגבול מצוקי בקעת ים המלח)״.[57]

סלאמה ח׳מיס אל־מזארעה ג׳האלין, המתגורר כיום בעיירה אל־עיזרייה, סיפר לבצלם על פינוי משפחתו מהמבנה המאוכלס בח׳רבת אל־מורסס ב־1980, עם תחילת הבנייה במעלה אדומים:

---

[55] מאיר שמגר, ״איזור תעשייה בירושלים״, 12.9.74, תיק ענתות־מעלה אדומים כרך ג׳, ג״מ/77/א/7314/10.

[56] ה״ש 38, עמ׳ 14, 127, 163 (ההדגשה נוספה). בראש הצוות שכתב את הדו״ח, שהתבסס על סקרים תכנוניים, עמד אדריכל אדם מזור. שאר חברי הצוות היו הכלכלנים יגאל כהן, דפנה פלי וידידה רז; המהנדס יורם גדיש; המתכננים מאירה גלוסקינוס, משה היל, רחל אלתרמן ויצחק פרוינד; הגיאולוג עזי זלצמן; יועץ האקלים אריה ביתן; היועצת לנושאי טבע, נוף והיסטוריה צילה דרורי; והגיאוגרפית קוני וילשאק; ר׳ גם: ט.מ. לייטרסדורף, י. גולדנברג, אדריכלים ומתכנני ערים 72 בע״מ, משרד הבינוי והשיכון – מחוז ירושלים, *עיר חדשה במעלה אדומים: דו״ח ביניים מס׳ 1*, תל אביב: ינואר 1978, עמ׳ 8, 17.

[57] ר׳ מכון אורבני (ה״ש 38), נספח ג־4, ״האופי היישובי והחקלאי״.

בשנות ה־50 של המאה ה־20 המשפחה שלי השתקעה בח׳רבת אל־מורסס, יחד עם בדואים רבים אחרים שגורשו מהנגב אחרי 1948. במקום היה אתר ארכיאולוגי שהמנזר היווני האורתודוכסי טען לבעלות עליו.

ב־1966 הקמנו ליד האתר הארכיאולוגי מבנה אבן של חדר אחד, ששימש כמסגד. הנזירים, שחששו לאבד את הבעלות על האתר, בנו לידו מבנה לשומר.

אחרי מלחמת 1967 אבי ומשפחתו עברו להתגורר במבנה המסגד, ובהסכמת אנשי המנזר, אני ואשתי נכנסנו לגור בבית השומר.

ב־1977 התחילו הישראלים לבצע במקום עבודות שטח לבניית ההתנחלות. האוהלים של המשפחות הבדואיות שחיו לידינו נהרסו והן סולקו מהמקום. גם אני ואבי נדרשנו, בניסיונות שכנוע וגם באיומים, לפנות את בתינו.

כדי למנוע זאת פניתי לעו"ד אליאס ח׳ורי, שעתר לבית המשפט הישראלי. ב־1980 הודיע לי ח׳ורי שלא הצליח למנוע את הגירוש, אבל השיג פשרה: תמורת פינוי הבתים, ישראל תיתן לי ולאבי שניים וחצי דונם בסמוך לשטח הבנוי של אל־עיזרייה. נאלצנו לקבל את הפשרה. יום אחרי שעזבנו את ח׳רבת אל־מורסס, הדחפורים הרסו את בתינו.[58]

השטח שהופקע עבור מעלה אדומים שימש במשך שנים אוכלוסייה פלסטינית מגוונת, שכללה את תושבי הכפרים באיזור ומאות בדואים שעברו אליו מהנגב בשנות ה־50 של המאה ה־20.[59] לפי חוקי המקרקעין המקומיים, לתושבים אלה היו זכויות קניין לפחות בחלק מהשטח שהופקע. הקמת מעלה אדומים התבצעה תוך התעלמות מזכויות אלו ובניגוד לחוק המקומי ולמשפט הבינלאומי.

תחום השיפוט של מעלה אדומים

גבולותיה של מעלה אדומים, כפי שנקבעו לראשונה בצו שפִרסם המפקד הצבאי ב־1979, הקיפו כ־35,000 דונם.[60] ב־1981 הורחבו גבולותיה לכדי 37,000 דונם.[61] ב־1991 הוגדל תחום השיפוט של ההתנחלות שוב, כאשר רוב השטח שנוסף לה הוא ממערב לגבולותיה הקודמים, לכיוון העיר ירושלים.[62] ב־1994, בעיצומו של תהליך אוסלו, הוגדל שטחה של העיר בכ־1,200 דונם נוספים,[63]

---

[58] עדותו של סלאמה ח׳מיס אל־מזארעה ג׳האלין, תושב אל־עיזרייה, 7.9.09. את העדות גבה תחקירן בצלם, כרים ג׳יבראן.

[59] *במורד הסיפוח* (ה״יש 2), עמ׳ 21־32.

[60] צו בדבר ניהול מעלה אדומים (יהודה והשומרון) (מס׳ 788), התשל״ט־1979.

[61] מפת מועצה מקומית מעלה אדומים, 1.3.81.

[62] תקנות בדבר מועצות מקומיות (החלפת מפות) (מעלה אדומים), התשנ״ב־1991.

[63] תקנות בדבר מועצות מקומיות (החלפת מפה) (מעלה אדומים), התשנ״ד־1994. הנתונים לקוחים מתגובת המדינה בבג״ץ 3125/98 **עבד אלעזיז מוחמד עיאד ואח׳ נ׳ מפקד כוחות צה״ל באיזור יהודה והשומרון ואח׳**, 3.10.99.

כדי ליצור חיבור עם הגבול המוניציפלי של ירושלים במתחם E1.[64] כיום משתרע תחום השיפוט של מעלה אדומים על פני כ־48,000 דונם.[65]

מעלה אדומים היא ההתנחלות הגדולה ביותר בשטחה, ותחום השיפוט שלה גדול גם בהשוואה ליישובים בתחומי הקו הירוק. כך, תחום השיפוט של תל אביב־יפו, שבה מתגוררים 393,200 תושבים (פי 11 ויותר מאוכלוסיית מעלה אדומים), הוא 51,800 דונם. שטחה של בית שמש (77,300 תושבים) הוא 34,320 דונם בקירוב, ושטח העיר נצרת (66,600 תושבים) הוא 14,110 דונם בלבד.[66] הצפיפות לקמ"ר תחום שיפוט היא 710 תושבים במעלה אדומים, לעומת 2,252 בבית שמש, 4,720 בנצרת ו־7,590 בתל אביב.

למרות זאת, במארס 2009 המליצה ועדת שינוי גבולות, שמונתה על ידי משרד הפנים, להגדיל את תחום השיפוט של מעלה אדומים בכ־11,500 דונם נוספים.[67] זאת על ידי הכללת ההתנחלות קדר, כל אדמות המדינה שבינה לבין מעלה אדומים ושטחים נוספים בתחום השיפוט של העיר (ר' תמונה 2). בקדר, שנמצאת כ־800 מטר מדרום לשטח הבנוי של מעלה אדומים, מתגוררים כ־800 תושבים והיא שייכת כיום מוניציפלית למועצה האיזורית גוש עציון. בהחלטתה דחתה הוועדה התנגדויות שהוגשו על ידי עמותת במקום, תנועת שלום עכשיו ומועצות הכפרים אבו דיס, ג'האלין וא־סוואחרה א־שרקייה.

כפי שנטען בהתנגדויות, ההצעה לכלול את קדר בתחום השיפוט של מעלה אדומים הועלתה רק לאחר שמועצת הכפר א־סוואחרה א־שרקייה הגישה עתירה לבג"ץ נגד התוואי המתוכנן של מכשול ההפרדה, שלפיו יושארו אדמות הכפר, שההתנחלות קדר סמוכה להן, בצד "הישראלי" של המכשול.[68] נראה כי הרחבת תחום השיפוט של מעלה אדומים גובשה בניסיון להצדיק בפני בית המשפט את תוואי המכשול, המקיף שטחים נרחבים בהרבה מהשטח הבנוי של ההתנחלות.[69]

---

[64] תגובת המדינה בבג"ץ 3125/98 **עבד אלעזיז מוחמד עיאד ואח' נ' מפקד כוחות צה"ל באיזור יהודה והשומרון ואח'**, 3.10.99, סעיף 11.

[65] יש סתירות בין המקורות השונים בכל הנוגע לתחום השיפוט של העיר. בתגובת המדינה בבג"ץ 3125/98 **עבד אלעזיז מוחמד עיאד ואח' נ' מפקד כוחות צה"ל באיזור יהודה והשומרון ואח'** נטען כי שטחה הוא 48,000 דונם, אך סיכום הנתונים שמפורטים בתגובה מצביע על נתון גבוה יותר – 51,700 דונם (סעיפים 8־11, 42 לתגובת המדינה, 3.10.99). באתר האינטרנט של עיריית מעלה אדומים מופיעים שני נתונים: 48,000 דונם ו־55,000 דונם. ר' http://www.maale-adummim.muni.il/Page.asp?id=1 (כניסה לאתר ב־14.7.09). בדו"ח הנוכחי אומץ הנתון המינימלי (48,000 דונם) שבו נקבה המדינה.

[66] כל נתוני האוכלוסייה מעודכנים ל־30.6.09. שטחי השיפוט חושבו לפי נתוני הלמ"ס (מספר התושבים חלקי הצפיפות לקמ"ר).

[67] ערן רזין, עדנה פרדו ויגאל ברזילי, *דין וחשבון ועדת חקירה לגבולות עיריית מעלה אדומים והמועצה האיזורית גוש עציון*, מארס 2009.

[68] בג"ץ 9919/05 **מועצת סואחרה שרקייה ואח' נ' שר הביטחון ואח'**. העתירה הוגשה ב־26.10.05. ב־30.10.05 הוצא בה צו ארעי המונע את המשך עבודות ההקמה של מכשול ההפרדה באיזור קדר. ב־21.6.06 הוצא בעתירה צו על תנאי. בפסק דין שניתן ב־11.8.09 נמחקה העתירה, לאחר שהמדינה הודיעה לבית המשפט כי בשל קשיים תקציביים, לא יוקם המכשול באיזור בעתיד הנראה לעין.

[69] עמותת במקום, התנגדות לשינוי תחום השיפוט של מעלה אדומים, 31.7.08.

במהלך הדיונים בפני ועדת שינוי הגבולות, פרנסי מעלה אדומים לא הסתירו את היתרונות הגלומים לדעתם בהכללת ההתנחלות קדר בתחום השיפוט של העיר, בכל הנוגע למאבק בזירה המשפטית באשר לתוואי המכשול. מנכ״ל העירייה, אלי הרניר, ציין בפני הוועדה כי ״אם קדר הופכת להיות רובע של מעלה אדומים, על כל המשתמע מכך, היא חייבת להיות יחד עם מעלה אדומים בתחום הגדר. העמדה הזאת צריכה, צריך לאמץ אותה. אני יודע שהמגמות הן כאלה אבל צריך להכריע וכך להציג בפני בג״ץ״.[70]

בהחלטתה לדחות את ההתנגדויות התעלמה הוועדה מהקשר ההדוק בין ההצעה להרחיב את תחום השיפוט של מעלה אדומים לבין המחלוקת המשפטית בעניין תוואי המכשול באיזור. הוועדה התעלמה גם מהעדרה של כל הצדקה תכנונית להרחבה נוספת של תחום השיפוט של העיר, הכולל שטחים נרחבים, ובהם איזורים שטרם פותחו על אף שיועדו לבנייה בתוכניות המאושרות. נכון למועד פרסום הדו״ח, טרם ניתנה החלטת שר הפנים אם לאמץ את המלצות הוועדה ולספח את קדר לתחום השיפוט של מעלה אדומים, ושר הביטחון טרם הורה על הוצאת צו צבאי שישנה בהתאם את גבולותיה של העיר. בינתיים הודיעה המדינה לבג״ץ כי בשל בעיות תקציב, אין בכוונתה לבנות את מכשול ההפרדה באיזור קדר־מעלה אדומים בעתיד הנראה לעין, ועקב זאת נמחקו העתירות שהוגשו בנושא. אולם ככל הידוע לנו, הכוונות להרחיב את תחום השיפוט של מעלה אדומים נותרו בעינן.

[70] ועדת חקירה לשינוי שטח שיפוט מעלה אדומים מועצה איזורית גוש עציון־קדר, פרוטוקול ישיבה מס׳ 1, 3.7.08. הטעות הלשונית במקור.

2. תוכניות המתאר

למעלה אדומים אושרו שתי תוכניות מתאר, המקיפות במקובץ כמעט את כל תחום השיפוט של העיר. בנוסף הוכנו לה מאות תוכניות מפורטות, רובן נקודתיות וחלקן גדולות בשטחן. כל התוכניות הללו אושרו על ידי ועדות התכנון במינהל האזרחי, אשר הוסמכו לפי החקיקה הצבאית הישראלית להפקיד תוכניות באיזור ולאשרן למתן תוקף.

תוכנית המתאר הראשונה (תוכנית 420)

תוכנית מתאר 420 אושרה בנובמבר 1984. היא מקיפה כ־35,000 דונם וכמעט כל הקרקעות שהופקעו עבור ההתנחלות נמצאות בתחומה (ר' תמונה 3). היא כוללת את מתחם A, שם הוקמו שכונות המגורים של מעלה אדומים, את איזור התעשייה מישור אדומים ושטחים נוספים. את התוכנית, שהוכנה על ידי משרד לייטרסדורף־גולדנברג, הגישה המועצה המקומית מעלה אדומים.

לפי מסמכיה, התוכנית נועדה "להנחות את הפיתוח והבנייה בשטח תחולת התוכנית בטווח זמן של כ־20 שנה. מטרות התוכנית הן להבטיח פיתוח של איזור עירוני בעל איכות חיים וסביבה גבוהים".[71] זוהי תוכנית מתאר שאינה כוללת הוראות מפורטות, ולכן לא ניתן להוציא מכוחה היתרי בנייה. בתוכנית 420 מופיעות הנחיות שמגדירות את אופי הפיתוח במעלה אדומים (בנייה בצפיפות נמוכה יחסית) וקובעת כי בשטחה ייבנו עד 10,000 יחידות דיור.[72] בנוסף לאיזור בינוי עירוני, התוכנית מייעדת שטחים לדרכים, לתעשייה, לתיירות ונופש, למרכז עירוני, למרכז תחבורה ועוד.

כדי ליישם את תוכנית 420 אושרו במשך השנים תוכניות מפורטות רבות לשטחים הכלולים בה, ומכוחן הוצאו היתרי בנייה. תוכניות אלו מאפשרות במקובץ את הקמתן של למעלה מ־10,000 יחידות דיור. רובן כבר נבנו בפועל, כולן במתחם A, שכאמור סומן כאתר אפשרי להקמת יישוב אזרחי במפת ההפקעה שהוצגה לוועדת השרים ב־1975.

גם לאיזור התעשייה מישור אדומים אושרו תוכניות מפורטות שונות. העיקריות שבהן הן תוכנית 420/2/1 (1,000.9 דונם) שהוגשה ביוזמת חברה כלכלית לירושלים ואושרה ב־1982; תוכנית 420/2/2 (1,234.2 דונם) שהוגשה אף היא על ידי חברה כלכלית לירושלים ואושרה ב־1986; ותוכנית 420/2/4 (570 דונם) שהוגשה ביוזמת משרד המסחר והתעשייה ואושרה ב־1996.

---

[71] סעיף 1.1.3 בהוראות תוכנית 420.

[72] סעיף 2.2.1 בהוראות תוכנית 420.

התוכניות למתחם E1

תוכנית המתאר השנייה של העיר היא תוכנית 420/4 למתחם E1 הסמוך לגבול המוניציפלי של ירושלים, כפי שנקבע אחרי 1967 (ר׳ תמונה 3). התוכנית מקיפה כ־12,100 דונם – רובם קרקעות שישראל הכריזה עליהן כאדמות מדינה, חלקם מקרקעין שהופקעו ומיעוטם אדמות מדינה שנרשמו בטאבו כרכוש ממשלתי בזמן השלטון הירדני. התוכנית כוללת בעיקר שטחים מצפון לכביש 1 (כביש ירושלים־יריחו) אך גם קרקעות מדרום לו, בסמוך למפגש של כביש 1 עם דרך 417, וממערב לכביש 417. תוכנית 420/4 מסמנת שטחים למגורים, לתיירות, למסחר ולשירותים איזוריים, לבית עלמין איזורי, לדרכים ועוד. התוכנית, שהוגשה על ידי עיריית מעלה אדומים והוכנה על ידי אדריכל שלמה אהרונסון, אושרה ב־1999.

בית עלמין לירושלים

ב־1989 אישרה מועצת התכנון העליונה (מת״ע) במינהל האזרחי תוכנית מפורטת שמספרה 200/1 ל״בית עלמין איזורי״. התוכנית, ששטחה 609 דונם, נמצאת בחלק הדרומי של מתחם E1, באדמות אל־עיזרייה ואבו דיס. את התוכנית יזמה מועצת בתי העלמין היהודיים בירושלים, שמופקדת על מתן שירותי קבורה לתושבי העיר. בהוראות התוכנית לא נכתב לְמה הכוונה בצירוף ״בית עלמין איזורי״ ולא פורט איזה ״איזור״ בדיוק אמור בית הקברות לשרת.

אחרי אישור התוכנית פִרסמה מועצת בתי העלמין חוברת ובה פירטה את כוונותיה באשר לבית העלמין האיזורי. לפי החוברת, תוכנית 200/1 נועדה לענות על ״מצוקת בתי העלמין בירושלים שנותרו ללא עתודות קרקע״, ובשטחה יוקמו כ־130,000 קברים. כך, ממש כמו שאירע 15 שנה קודם לכן בכל הנוגע לאיזור התעשייה מישור אדומים, גם הפעם התייחסה ישראל אל איזור מעלה אדומים שבגדה המערבית כאל שטח שנועד למלא את צרכיה של העיר ירושלים, כאילו היה חלק אינטגרלי ממדינת ישראל, ולא איזור הנתון תחת כיבוש.

במארס 1991 הגישה תנועת שלום עכשיו עתירה לבג״ץ נגד הכוונה להקים לירושלים בית עלמין בשטח הגדה המערבית. בעתירה נטען כי ״קבורת תושבי ישראל באיזור מכוונת כל כולה לשירותם ולתועלתם של השלטונות הכובשים, ויש בה ניצול השטח בניגוד לאינטרסים של התושבים המקומיים״ ובסתירה למשפט הבינלאומי.[73]

[73] כתב העתירה בבג״ץ 997/91 **תנועת שלום עכשיו ואח׳ נ׳ מועצת בתי העלמין היהודיים בירושלים ואח׳**, 12.3.91.

אחרי שבג"ץ הוציא צו על תנאי והורה למדינה להשיב לעתירה, הודיעה פרקליטות המדינה לבית המשפט כי מקובל עליה "שאין להקים בית עלמין לתושבי ירושלים בתחומי איזור יהודה ושומרון".[74] בהתאם לכך נמחקה העתירה.[75]

למרות זאת, תוכנית 200/1 לא בוטלה, והמשיכה לעמוד בתוקף עד ששונתה על ידי תוכנית 420/4 למתחם E1, שאושרה כאמור ב־1999. השטח שתוכנית 200/1 ייעדה לבית עלמין מסומן בתוכנית המתאר 420/4 כאיזור מסחר. עם זאת, עורכיה של תוכנית 420/4 לא ויתרו על הקמת בית עלמין איזורי בתחום השיפוט של מעלה אדומים, והתוכנית מייעדת למטרה זו 263 דונם בחלק הצפוני של מתחם E1.

הליך ההשתלטות העיקרי על הקרקעות במתחם E1 היה הכרזה על אדמות מדינה, ולא הפקעה. לכן מתחם זה אינו רציף כמו שטחה של תוכנית 420, אלא קטוע על ידי מובלעות בבעלות פלסטינית פרטית (כ־775 דונם במקובץ), שהוצאו מתחומי ההכרזה בשל עיבודן החקלאי המתמשך. תוכנית 420/4 לא חלה על המובלעות הללו, הכלואות בתוכה. אולם המציאות המרחבית שהתוכנית מייצרת, כמו גם העובדה ששטחן של כל ההתנחלויות מוגדר כשטח צבאי סגור לפלסטינים,[76] מטילות צל כבד על האפשרות שבעלי הקרקע הפלסטינים יוכלו להמשיך להגיע אל המובלעות הללו ולעבדן, אם וכאשר ייבנו שכונות המגורים המתוכננות במתחם E1.

באופן רשמי, סגירת השטח בפני פלסטינים חלה אמנם על תחומי השיפוט של ההתנחלויות. אולם הניסיון מלמד כי האיסור על כניסת פלסטינים נאכף ברוב המקרים רק על השטחים הבנויים, ולא על תחומי השיפוט הרחבים בדרך כלל בהרבה. כך, כיום נוסעים מאות כלי רכב פלסטיניים בקטע מכביש 417 המוביל לעיירות אל־עיזרייה ואבו דיס, למרות שהוא עובר בתוך תחום השיפוט של מעלה אדומים – אך מחוץ לשטחה הבנוי. לכן בעלי המובלעות שבמתחם E1 עדיין יכולים להגיע אליהן כיום, אבל ספק רב אם הדבר יתאפשר לאחר מימוש תוכניות הבנייה למגורים במתחם זה והקפת המובלעות בשכונות מאוכלסות.

תוכנית 420/4 היא תוכנית מתאר שאין בה הוראות מפורטות, ולפיכך לא ניתן להוציא מכוחה היתרי בנייה. מימושה מותנה אפוא בהכנת תוכניות מפורטות לחלקיה השונים. למיטב ידיעתנו, לפחות שלוש תוכניות מפורטות לשכונות מגורים במתחם E1 נמצאות בהליכי תכנון שונים. תוכניות אלו, שיאפשרו במקובץ את הקמתן של 3,910 יחידות דיור,[77] טרם הופקדו, ולכן אין בידינו פרטים נוספים בנוגע להן.

---

[74] עו"ד מנחם מזוז, סגן בכיר א' לפרקליט המדינה, "הודעה מטעם המשיבים 2, 4 ו־5 ובקשה משותפת למחיקת העתירה", בג"ץ 997/91 **תנועת שלום עכשיו ואח' נ' מועצת בתי העלמין היהודיים בירושלים ואח'**, 11.7.91.

[75] פסק הדין בבג"ץ 997/91 **תנועת שלום עכשיו ואח' נ' מועצת בתי העלמין היהודיים בירושלים ואח'**, 19.8.91.

[76] הכרזה בדבר סגירת שטח (יישובים ישראליים), התשס"ב־2002.

[77] התוכניות הן: תוכנית 420/4/3 לבתי מלון ול־260 יחידות דיור, תוכנית 420/4/7 ל־1,250 יחידות דיור ותוכנית 420/4/10 ל־2,400 יחידות דיור. כך לפי דו"ח האלוף שפיגל שפורסם באתר האינטרנט של "הארץ" ב־30.1.09.

למימוש תוכניות הבנייה במתחם E1 תיוודע משמעות מרחיקת לכת. בניית שכונות מגורים מצפון לכביש 1 ופיתוח ממערב לכביש 417 המתחבר אליו יהפכו את הדרכים הללו לכבישים מקומיים העוברים בתוך השטח הבנוי הרציף של מעלה אדומים, תוך ביטול הפונקציה האיזורית שהם ממלאים כיום עבור פלסטינים ותוך סגירתם החלקית או המלאה בפניהם. יתר על כן, בחלקה הצפוני־המזרחי, תוכנית 420/4 כוללת גם קטע מכביש 437, המהווה כיום את דרך הגישה היחידה הפתוחה בפני פלסטינים למעבר מצפון הגדה המערבית (איזור רמאללה) אל חלקה הדרומי. למרות ההכרזה על תחומי ההתנחלויות כעל שטח צבאי סגור, פלסטינים יכולים כיום לנסוע בדרכים אלו, מאחר שאינן עוברות בתוך השטח הבנוי של מעלה אדומים. מימוש מלא של תוכנית 420/4 יקיף דרכים אלו בשטחים בנויים רציפים של ההתנחלות, דבר שיוביל כמעט בוודאות לסגירתן בפני פלסטינים. המציאות שהתוכנית תיצור, אם תמומש, תוביל אפוא לשיבוש הקשר המרחבי בין דרום הגדה המערבית לצפונה.

הבנייה במתחם E1 תגביר עוד יותר את הניתוק הכפוי בין הגדה המערבית לבין מזרח ירושלים. היא תקיף את העיר המזרחית ממזרח, תתחבר לשכונות הישראליות שהוקמו מצפון לעיר העתיקה, וכך תיצור חיץ פיזי ותפקודי בין מזרח ירושלים לבין האוכלוסייה הפלסטינית של שאר יישובי הגדה המערבית, שהעיר מהווה עבורם מרכז מטרופוליני ודתי ראשי.[78]

בנוסף לתוכניות למגורים, בשטח E1 מתוכננת כאמור בנייה במתחמים ציבוריים שונים. לשניים מהמתחמים הללו כבר אושרו תוכניות מפורטות, שמכוחן ניתן להוציא היתרי בנייה. הראשונה שבהן, תוכנית 420/4/2, מייעדת כ־1,354 דונם למרכז תעסוקה ועסקים מטרופוליני משותף למעלה אדומים ולעיריית ירושלים. התוכנית, שהוגשה על ידי משרד התעשייה והמסחר והוכנה על ידי משרד רכס־אשכול, אושרה ב־2002 אך טרם מומשה.

התוכנית השנייה, שמספרה 420/4/9, מקיפה כ־179 דונם ומיועדת למטה משטרת מחוז ש״י. היא הוגשה על ידי משרד הבינוי והשיכון, הוכנה על ידי אדריכל אמציה אהרנסון ואושרה ב־2005, זמן מה לאחר שכבר הוחל במימושה (פריצת דרכים) בלי היתרים. למרות שמטרתה המוצהרת היא הקמת מטה משטרה, התוכנית מתווה מערכת ענפה של דרכים שרוחבן המירבי עולה על 30 מ׳. הדרך הראשית, שיוצאת מכביש 1 ומגיעה לתחנת המשטרה, היא כביש דו־מסלולי ובו שניים עד שלושה נתיבים בכל כיוון. בנקודה מסוימת חוצה הכביש מובלעת פלסטינית פרטית ועולה עליה. זאת בהתאם לתוכנית המתאר 420/4, המאפשרת מעבר כבישים דרך המובלעות במתחם E1.[79]

מבחינה תכנונית, אין הצדקה לדרך רחבה כל כך, אם כל מטרתה לאפשר גישה למטה משטרה. לפי מסמכיה של תוכנית 420/4/9, נפח התנועה המירבי החזוי במסלול המוביל למטה המשטרה הוא 80 כלי רכב בשעה, ונפח התנועה המקסימלי בשני המסלולים גם יחד הוא 110 כלי רכב בשעה. לשם השוואה, בקטע של דרך החוף (כביש 2) שבין צומת זיכרון יעקב לצומת עתלית, שאף הוא כביש דו מסלולי ובו שני נתיבים לכל כיוון, נפח התנועה המירבי שנמדד ב־2009 הוא

[78] עמוס הראל, ״למרות מחאת ארה״ב, התוכנית להרחבת מעלה אדומים ולביתור הגדה המערבית מתקדמת״, *הארץ*, 14.5.09.

[79] סעיף 1.5 לפרק ז׳ בהוראות תוכנית 420/4.

1,675 כלי רכב בשעה במסלול שמדרום לצפון.[80] במלים אחרות, נפח התנועה בקטע זה של דרך החוף הוא פי 20 ויותר מנפח התנועה המירבי הצפוי בכביש הגישה אל מטה משטרת ש״י. למרות זאת, כביש הגישה תוכנן ונסלל כדרך דו נתיבית בת שניים ואף שלושה מסלולים בכל נתיב, בדומה לכביש 2 בקטע שבין צומת זיכרון יעקב לצומת עתלית.

הסיבה היחידה למערכת הדרכים הענפה שכבר נפרצה בתחומי תוכנית 420/4/9 נעוצה בעובדה, שהיא מהווה חלק מהפיתוח העתידי של מתחם המגורים המתוכנן בסמוך למטה המשטרה, ולכן היא אמורה לאפשר נפח תנועה גדול בהרבה מזה שיגיע לבניין המשטרה עצמו. בנספח התנועה של תוכנית 420/4/9 נראות דרכים נוספות, שאינן מופיעות בתשריט הראשי של התוכנית. כבישים משניים אלה מתפצלים מהדרך הראשית, שמובילה למטה המשטרה. נספח התנועה מראה גם עשרות מבני מגורים שמתוכננים לקום מסביב למטה המשטרה, לאורך הכבישים המשניים ובהתאם לתוכנית המתאר 420/4, שמייעדת שטח זה למגורים.

תוכנית 420/4/9 כבר מומשה ומטה משטרת ש״י פועל בתחומה. במסגרת עבודות הפיתוח להקמתו בוצעו עבודות שונות, ובהן פריצת דרכים, בניית קירות תומכים, כיכרות לוויסות התנועה, הצבת תאורה ועוד, בעלות משוערת כוללת של כ־200 מיליון[81] – עדות נוספת לכך שבמסווה של בניית מטה משטרה הונחה התשתית לשכונת מגורים עתידית בת מאות יחידות דיור, לפי תוכנית 420/4.

בסמוך למטה המשטרה נמצא מקבץ מבני עץ ופח של בדואים משבט א־סוואחרה. לפי תוכנית 420/4, גם שטח זה מיועד לבנייה למגורי מתנחלים. חלווה אחמד עלי זרעי, שמתגוררת שם, סיפרה לבצלם על חששותיה מפני העתיד:

> משפחתי גרה כאן מאז שנת 1900. אבי גדל כאן בראשית המאה הקודמת, ואני נולדתי כאן באוהל ב־1937. גם חמשת אחי – מוסא, חסן, חמידאן, מחמד ואחמד – עדיין גרים כאן, במקום שבו נולדו.
>
> כיום אנחנו בערך 150 אנשים. בעבר התפרנסנו מחקלאות, בעיקר מגידול צאן. אבל מאז שהוקמה מעלה אדומים צומצמו מאוד שטחי המרעה שלנו. לכן אנחנו נאלצים לקנות מספוא, ובגלל מחירו היקר, צמצמנו מאוד את גידול הצאן. רוב בני משפחתי הפכו לפועלי ניקיון במעלה אדומים ועזבו את החקלאות.
>
> כיום אנחנו חוששים בעיקר מכוונת המתנחלים להקים באיזור המגורים שלנו שכונה חדשה. אין לנו מקום אחר. אני דואגת במיוחד לעתיד של הבנים והנכדים שלי: אם יבנו כאן שכונה חדשה למעלה אדומים, המשפחה שלי תגורש מהמקום שבו היא חיה יותר מ־100 שנה.[82]

---

[80] למ״ס, *רבעון לסטטיסטיקה של תחבורה מס׳ 3*, לוח 36, 2009, http://www.cbs.gov.il/www/transport_q/t36.pdf.

[81] עמוס הראל (ה״ש 1). למצגת על עבודות התשתית במתחם המשטרה, ר׳ http://www.shaularieli.com/image/users/77951/ftp/my_files/Power-Point%20Show/mevaseret_adumimNEW.pps.

[82] עדותה של חלווה אחמד עלי זרעי, 17.9.09. את העדות גבה תחקירן בצלם, כרים ג׳יבראן.

מזבלת אבו דיס: החצר האחורית של ירושלים

תוכנית 420/4 כוללת גם את אתר סילוק פסולת (אס״פ) אבו דיס, שהוקם שנים רבות לפני שאושרה תוכנית המתאר. המזבלה החלה לפעול בראשית שנות ה־80 של המאה ה־20, זמן קצר לאחר ששטחה הופקע מבעלי הקרקע הפלסטינים.[83] רק ב־1991 אושרה לאתר תוכנית מפורטת שמספרה 58/1603, המשתרעת על פני 436 דונם, שאותה הכינה מחלקת תכנון העיר בעיריית ירושלים.

כמו איזור התעשייה מישור אדומים, גם אתר המזבלה באבו דיס נועד לשרת בראש ובראשונה את העיר ירושלים ולהוות עבורה פתרון בלעדי לסילוק הפסולת הביתית המיוצרת בתחומיה.[84] בכירי המתכננים בישראל, שערכו עבור משרד הבינוי והשיכון את הסקרים המקצועיים ואת התכנון הראשוני של מעלה אדומים, ראו בהקמת המזבלה באבו דיס יתרון נוסף, מעבר למתן מענה לסילוק הפסולת הביתית של ירושלים. לתפיסתם, מטמנת האשפה תגביל מאוד את התפרשות הבנייה הפלסטינית באיזור.[85]

מבקר המדינה ציין כי אס״פ אבו דיס קולט את כל הפסולת הביתית שמיוצרת בירושלים. עד 2001, מועד הביקורת, הוטמנו באתר כארבעה מיליון טון פסולת. המבקר מצא ליקויים רבים בהפעלת האתר, ובהם מפגעים סביבתיים.[86]

לפי נתוני המשרד לאיכות הסביבה מהשנים 1998־1999, כ־95% מכלל הפסולת (כ־1,150 טון ביום) שהוטמנה באותן שנים באס״פ אבו דיס מקורם בירושלים, והשאר ממעלה אדומים ומיישובים אחרים.[87] מנתונים עדכניים יותר שהגישה המדינה לבית המשפט עולה כי בשנים האחרונות מהווה הפסולת שמקורה בירושלים כ־90% מהאשפה שמוטמנת במזבלה, כארבעה אחוזים מהפסולת המוטמנת בה מקורם בהתנחלויות, והשאר מיישובים פלסטיניים. לפי נתונים אלה, ב־12 החודשים שבין יולי 2007 ליוני 2008 הוטמנו באתר אבו דיס כ־450,000 טון אשפה, אשר מהם כ־400,000 טון מקורם בירושלים.[88]

ב־2003 הפקיד המינהל האזרחי תוכנית להרחבתו של אס״פ אבו דיס. לפי התוכנית החדשה, שמספרה 58/1603/1, האתר ייסגר בתוך שנים אחדות, אך עד אז יורחבו גבולותיו ויוטמנו בו 1,800 טון אשפה ביממה. במסמכי התוכנית לא צוין תאריך היעד לסגירת אס״פ אבו דיס, אך לפי מבקר המדינה, האתר אמור היה להיסגר ב־2006.[89] את תוכנית 58/1603/1 הגישו במשותף העיריות של מעלה אדומים וירושלים. התוכנית אושרה על ידי המינהל האזרחי,

---

[83] לפי תשובת המינהל האזרחי, צו הפקעה ה/41/80 שהוצא עבור המזבלה מקיף 527 דונם (ר׳ ה״ש 15).

[84] מבקר המדינה, *דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה*, 2003, עמ׳ 306.

[85] מכון אורבני (ה״ש 38), עמ׳ 127.

[86] מבקר המדינה (ה״ש 84).

[87] המשרד לאיכות הסביבה – לשכת המדען הראשי, איגוד ערים לאיכות הסביבה יהודה, *סקר מזבלות באיזור יהודה 98־99*, עמ׳ 19.

[88] תגובת המדינה בבג״ץ 10611/08 **עיריית מעלה אדומים נ׳ מפקד כוחות צה״ל באיו״ש ואח׳**, 22.2.09, סעיף 32.

[89] מבקר המדינה (ה״ש 84).

אך טרם פורסמה למתן תוקף, בשל ויכוח בין שתי העיריות באשר לתשלום עבור שיקום האתר.[90] בינתיים ממשיך האתר לפעול זה מספר שנים באופן לא חוקי, תוך הטמנת אשפה מעבר לשטח המיועד לכך בתוכנית התקפה.

במקביל למהלכים להרחבת אס"פ אבו דיס הכינה עיריית ירושלים תוכנית אב לאשפה, שם נקבע כי "יש לפעול להחשת ההקמה של מטמנה חדשה **באיזור מישור אדומים**", ובקיבולת גדולה יותר מזו של אתר אבו דיס.[91] ב־28.9.05 אישר המינהל האזרחי תוכנית מפורטת שמספרה 58/420/7 ל"אס"פ מישור אדומים". התוכנית, שהוכנה על ידי חברת גיאו־פרוספקט בע"מ והוגשה על ידי עיריית מעלה אדומים, משתרעת על פני 873 דונם (כפול משטחה של התוכנית המאושרת לאתר אבו דיס) מאדמות הכפרים ענאתא, חאן אל־אחמר ונבי מוסא. תוכנית 58/420/7 פורסמה למתן תוקף בדצמבר 2005, ולפיכך היא תוכנית תקפה וניתן להוציא מכוחה היתרי בנייה. למרות זאת, נכון למועד פרסומו של דו"ח זה, אס"פ מישור אדומים טרם הוקם והפסולת הביתית של ירושלים ממשיכה להיטמן באתר אבו דיס.

אחד מעקרונות היסוד של המשפט הבינלאומי,[92] שעמד גם בבסיס הפסיקה של בג"ץ,[93] קובע כי אסור למעצמה הכובשת לנצל את המשאבים הטבעיים של השטח הכבוש לצרכיה. פרקליטות המדינה הסתמכה על עיקרון זה בתגובה לעתירה שהגישה עיריית מעלה אדומים בדרישה לפטור אותה מתשלום היטלי הטמנה עבור הפסולת הפלסטינית שמגיעה לאתר אבו דיס. הפרקליטות קבעה כי אם תופסק הטמנת פסולת פלסטינית במזבלה, הרי שתישלל "ההצדקה החוקית להפעלתו של האתר". הפרקליטות הוסיפה כי "זכות קיומו של אס"פ אבו דיס נובעת מכך [...] שהאתר דנן הוא פתרון להטמנה חוקית של פסולת פלסטינית, לאוכלוסייה המקומית. כלומר, אין היגיון בהקמת ובהפעלת אס"פ בלב אוכלוסייה מסוימת, בלי שזו תפיק תועלת מן האתר, אלא תישא בעלויות הסביבתיות שלו בלבד".[94] למרות דברים נחרצים אלה, עמדת המדינה, כפי שנמסרה לבג"ץ, היא שדי בכך שאחוזים ספורים מהפסולת המוטמנת באתר אבו דיס יבואו מיישובים פלסטיניים כדי להצדיק משפטית את קיומו ואת השימוש בו כמזבלה של ירושלים. עמדה זו סותרת את פסיקת בג"ץ, אשר לפיה במקום שלפעולה מינהלית יש כמה מטרות, חוקיותה תיקבע לפי המטרה הדומיננטית.[95]

---

[90] תגובת המדינה בבג"ץ 10611/08 **עיריית מעלה אדומים נ' מפקד כוחות צה"ל באיו"ש ואח'**, 22.2.09, סעיף 16.

[91] מבקר המדינה (ה"ש 84), עמ' 316־317 (ההדגשה נוספה); ר' גם את התייחסותו של המשרד להגנת הסביבה למזבלה החדשה של ירושלים במישור אדומים (כניסה לאתר ב־25.7.09): http://www.sviva.gov.il/bin/en.jsp?enPage=BlankPage&enDisplay=view&enDispWhat=Zone&enDispWho=jerusalem_trash&enZone=jerusalem_trash.

[92] תקנה 55 לתקנות הנלוות לאמנת האג בדבר דיניה ומנהגיה של המלחמה ביבשה משנת 1907.

[93] ר' למשל פסק הדין בג"ץ 393/82 **ג'מעית אסכאן אלמעלמון אלתעאוניה אלמחדודה אלמסאוליה נ' מפקד כוחות צה"ל באיזור יהודה והשומרון**, 28.12.83.

[94] תגובת המדינה בבג"ץ 10611/08 **עיריית מעלה אדומים נ' מפקד כוחות צה"ל באיו"ש ואח'**, 22.2.09, סעיפים 55, 56.

[95] פסק הדין בבג"ץ 390/79 **עזת מחמד מוסטפה דויקאת ו־16 אח' נ' ממשלת ישראל**, 22.10.79.

תוכנית האב

במקביל לתכנון הסטטוטורי של העיר, באמצעות תוכניות מתאר ותוכניות מפורטות, הוכנה לאחרונה למעלה אדומים תוכנית אב. גבולותיה של תוכנית האב כמעט חופפים לאלה של תחום השיפוט המורחב של העיר, שעליו המליצה ועדת שינוי הגבולות במשרד הפנים.

תוכניות אב אינן קיימות בחוק התכנון הירדני שחל על הגדה המערבית ואינן מוכרות על ידו. בניגוד לתוכניות מתאר ולתוכניות מפורטות, המהוות מסמכים סטטוטוריים מחייבים, תוכניות אב הן בגדר מסמך מנחה, מעין מסגרת כללית לתכנון. בעוד שתוכניות סטטוטוריות מופקדות והציבור רשאי להתנגד להן, תוכניות אב אינן מפורסמות ואין אפשרות להתנגד להן.

כך, תוכניות אב מאפשרות למוסדות התכנון להחזיק במקל משני קצותיו: מצד אחד, הן קובעות בפועל, ברמה מתארית־כללית, את שימושי הקרקע המותרים והאסורים בשטחים שהן חלות עליהן ומעצבות בדרך זו את המרחב. מצד שני, הן אינן מופקדות לעיון הציבור וזה אינו רשאי להביע עליהן את דעתו במסגרת הליך ההתנגדויות הקבוע בחוק. בדרך זו משמשות תוכניות אב לעתים קרובות כאמצעי לעקוף את הדרישה החוקית בדבר הפקדה להתנגדויות של תוכניות וכך למנוע את שיתוף הציבור בכלל – והאוכלוסייה הפלסטינית בפרט – בהחלטות תכנוניות הנוגעות לו ולעתידו. תוכניות אב הוכנו גם לחלק מההתנחלויות האחרות, למשל מודיעין עילית וקריית ארבע, וכן ביישובים שונים בתוך ישראל.

תוכנית האב הוכנה ב־2005 ביוזמת עיריית מעלה אדומים ומשרד הבינוי והשיכון ונערכה על ידי אדריכל יונתן שילוני. היא משתרעת על פני כ־65,461 דונם[96] – 17,500 **דונם (כשליש) יותר** מתחום השיפוט העכשווי של מעלה אדומים.

למרות שאין מדובר בתוכנית מתאר סטטוטורית, ב־2006 דנה בתוכנית האב מועצת התכנון העליונה (מת"ע) במינהל האזרחי – מוסד התכנון הבכיר באיזור. מפרוטוקול הדיון עולה כי מטרתה הראשית של תוכנית האב היא לאפשר הגדלה ניכרת באוכלוסיית העיר – מאוכלוסייה מירבית אפשרית של 70,000 תושבים בתוכניות המתאר הקיימות (כולל התוכניות במתחם E1, שם אמורות להיבנות שכונות מגורים לכ־16,000 תושבים) ל־103,000 תושבים בתוכנית האב. מטרות נוספות הן יצירת מערכת כבישים שתשפר את חיבורה של מעלה אדומים לרשת הדרכים הארצית של ישראל; הכללת ההתנחלות קדר בתחום השיפוט של מעלה אדומים ובניית כ־6,000 יחידות דיור בשטחי קדר שיסופחו לעיר;[97] והקמת תשתיות מטרופוליניות וארציות שונות, ובהן מנחת מטוסים שיחליף את שדה התעופה עטרות במזרח ירושלים, קו רכבת תל אביב־מעלה אדומים, עיר ירידים, מטמנת אשפה חדשה שתשרת בעיקר את ירושלים ועוד.[98]

---

[96] תוכנית אב מעלה אדומים, אוגוסט 2005.

[97] כך הוצגה תוכנית האב בפני ועדת חקירת הגבולות על ידי גדי ברנדס, מהנדס עיריית מעלה אדומים (ר' ה"ש 70).

[98] מועצת התכנון העליונה, פרוטוקול מס' 498/2/06, "תוכנית אב מעלה אדומים", 17.5.06.

אחד המאפיינים הבולטים של תוכנית האב הוא התעלמותה מהימצאותן של קרקעות פלסטיניות פרטיות בתחומה. מדובר במובלעות שאינן מהוות חלק מתחום השיפוט של מעלה אדומים, למרות שהן מוקפות מכל עבר בשטחים המשויכים מוניציפלית להתנחלות, ולכן תוכניות המתאר הסטטוטוריות של העיר לא חלות עליהן. בהתייחסו ליתרונות הגלומים בתוכנית האב ציין מנהל לשכת התכנון במינהל האזרחי כי "תוכנית האב באה בעצם לתת תמונת מצב של תפיסה תכנונית עם המגבלות הקיימות של איים [מובלעות פלסטיניות] בתוך המרחב הזה, שהם לא בשליטה ולא ביכולת תכנון ולא ביכולת ביצוע [...] זה נכון גם אם המובלעות הפנימיות [הפלסטיניות] היו מבוטלות, היו נרכשות או מוכרזות כאדמות מדינה וכן הלאה. **אבל בהעדר יכולת לעשות תוכנית [מתאר סטטוטורית] רציפה לאותם שטחים, אנחנו הגדרנו את זה כתוכנית אב**".[99] אם כן, תוכנית האב נועדה בין היתר להתגבר על המניעה המשפטית להכליל קרקעות פלסטיניות פרטיות בתוכניות הסטטוטוריות.

בתום הדיון בנושא החליטה מת"ע לאשר את תוכנית האב, בכפוף לתיקונים מסוימים, כ"מסמך מנחה" להכנת תוכניות סטטוטוריות למעלה אדומים. בהחלטה נקבע כי "תינתן עדיפות לאישור תוכנית מתאר לכל תחום השיפוט של מעלה אדומים. **אם בגלל סיבות מדיניות או אחרות לא ניתן לקדם תוכנית כוללת, תוכנה תוכניות למתחמים ולפי שלביות פיתוח בהתבסס על תוכנית האב דלעיל ובהתחשב במגבלות הצבאיות/מדיניות/סביבתיות וכו'**".[100]

וכך, תוכנית האב, שאין לה תוקף חוקי, משמשת בסיס לתכנון הסטטוטורי המפורט של מעלה אדומים ומתווה את כיווני הפיתוח שלה. הוכחה לכך ניתנה רק לאחרונה. ביולי 2009 פִּרסם המינהל האזרחי הודעה בדבר הפקדת תוכנית מפורטת 420/2/3/1 שמקיפה 102.6 דונם באיזור התעשייה מישור אדומים. מטרת התוכנית המופקדת היא לשנות את ייעוד הקרקע מתעשייה לבית עלמין. מיקומה של התוכנית המופקדת הוא בדיוק באתר שתוכנית האב מייעדת לבית עלמין.[101] תוכנית 420/2/3/1 נגזרת אפוא מתוכנית האב ומהווה צעד קטן בדרך למימושה, אשר כדברי מנהל לשכת התכנון במינהל האזרחי, ייעשה לא בהינף אחד, כדי שלא לעורר תשומת לב ומחלוקת פוליטית, אלא בהדרגה ובאמצעות מספר רב של תוכניות מפורטות, כל אחת למתחם אחר. ספק אם מהלך זה חוקי, לאור ההוראה המפורשת בחוק התכנון הירדני, אשר לפיה יש לגזור את התוכניות המפורטות מתוכנית מתאר סטטוטורית שאושרה כחוק,[102] ולא מתוכנית אב.

---

[99] ועדת חקירה לשינוי שטח שיפוט עיריית מעלה אדומים מועצה איזורית גוש עציון־קדר, פרוטוקול ישיבה מס' 2, 31.8.08. ההדגשה נוספה.

[100] ה"ש 98, ההדגשה נוספה.

[101] יצוין כי תוכנית האב מכניסה שינויים גם בתוכנית המתאר הסטטוטורית 420/4 למתחם E1. כך, היא משנה את ייעוד השטח שתוכנית 420/4 מסמנת לבית עלמין איזורי, ובמקום זאת מייעדת אותו למגורים ולשטח פתוח.

[102] סעיף 23(1) לחוק תכנון ערים, כפרים ובניינים (חוק זמני) מס' 79 לשנת 1966.

3. מכשול ההפרדה

באפריל 2006 החליטה ממשלת ישראל על תוואי מתוקן למכשול ההפרדה בגדה המערבית.[103] להחלטה צורפה מפה של תוואי המכשול.[104] באיזור מעלה אדומים חודר התוואי עד למרחק מירבי של כ־14 ק״מ ממזרח לקו הירוק וכ־11 ק״מ מהגבול המוניציפלי של ירושלים, כפי שנקבע אחרי 1967. הוא מותיר בצד ״הישראלי״ של המכשול את רוב תחום השיפוט של מעלה אדומים, למעט שטחיים מדברים ברובם במזרח ובדרום; כמעט את כל שטחה של תוכנית המתאר 420/4 למתחם E1; את ההתנחלויות הקטנות כפר אדומים, עלמון, נופי פרת, אלון וקדר, שבכולן יחד גרים פחות מ־5,000 תושבים; וכן את איזור התעשייה מישור אדומים (ר׳ תמונה 4).

התוואי שעליו הוחלט ייצור מובלעת בשטח של כ־64,000 דונם, אשר בנוסף להתנחלויות תכלול את הכפר הפלסטיני א־זעיים, שבו גרים כ־3,500 תושבים, וכ־3,000 בדואים בני השבטים אל־כעאבנה, א־סוואחרה וג׳האלין. את בני שבט הג׳האלין מתכננת המדינה להעביר לאתר קיבוע[105] באדמות אבו דיס, בצד ״הפלסטיני״ של המכשול. גם אם תוכנית זו תתממש, בניית המכשול בתוואי המוצע תוביל לכך שאלפי פלסטינים יחיו ב״מרחב התפר״, כפי שמערכת הביטחון הישראלית מכנה את השטחים שנכלאו בין המכשול לבין הקו הירוק. המדינה הודיעה לבג״ץ שכמו במקומות אחרים ב״מרחב התפר״, גם במובלעת מעלה אדומים התושבים הפלסטינים יהיו נתונים תחת משטר היתרים:[106] הם יידרשו לקבל היתרים כדי להמשיך לגור בבתיהם. קרובי משפחה שחיים ביישובים שמחוץ ל״מרחב התפר״ יוכלו לבקרם רק בכפוף לקבלת היתר חד פעמי מהמינהל האזרחי. חייהם של אלפי הפלסטינים הללו יהפכו אפוא לסיוט בירוקרטי.[107]

בעקבות עתירות לבג״ץ שהגישו מועצות הכפרים א־סוואחרה א־שרקייה ואבו דיס[108] הודיעה המדינה על ״שינוי משמעותי״ בתוואי המכשול במקטע הדרומי שבסמוך לקדר – המקטע היחיד באיזור מעלה אדומים שהוצאו לו עד כה צווי תפיסה. אולם ״שינוי משמעותי״ זה התבטא בצמצום ״מרחב התפר״ באיזור מעלה אדומים ב־2,400 דונם בלבד – מ־64,000 דונם בקירוב לכ־61,600 דונם. על פי הפרטים שמערכת הביטחון מסרה לעיתונות, גם אחרי השינוי יישארו

---

[103] החלטת ממשלה מס׳ 4783, ״תוואי מתוקן לגדר הביטחון״, 30.4.06.

[104] ר׳ אתר מינהלת מרחב התפר, http://www.securityfence.mod.gov.il/Pages/Heb/mivne.htm.

[105] המונח ״אתר קיבוע״ מתייחס בהקשר זה ליישוב קבע, בניגוד למגורים הארעיים של הבדואים באוהלים ובמבנים אחרים, אשר מיקומם במרחב משתנה בהתאם לתנאים הסביבתיים ולעונות השנה.

[106] ר׳ פסק הדין בבג״ץ 7957/04 **זהראן יונס מחמד מראעבה ואח׳ נ׳ ראש ממשלת ישראל ואח׳**, 15.9.05, שם נכתב כי משטר ההיתרים יוחל על כל התושבים הפלסטינים ב״מרחב התפר״ (לרבות מעלה אדומים), למעט במובלעת גוש עציון.

[107] להרחבה על משטר ההיתרים הנהוג ב״מרחב התפר״ ר׳ במקום, *בין גדרות: המובלעות שיצר מכשול ההפרדה*, ירושלים: אוקטובר 2006, עמ׳ 15־16.

[108] בג״ץ 9919/05 **מועצת סואחרה שרקייה ואח׳ נ׳ שר הביטחון**; בג״ץ 2001/06 **מועצת אבו דיס באמצעות ראש המועצה אברהים ג׳פאל נ׳ שר הביטחון**. שתי העתירות, שהדיון בהן אוחד, נמחקו ב־11.8.09 לאחר שהמדינה הודיעה לבית המשפט כי בשל קשיי תקציב אין בכוונתה לממש את צווי התפיסה שהוצאו לקטע זה של המכשול.

מעלה אדומים וההתנחלויות הקטנות הסמוכות לה בצד "הישראלי" של המכשול, וכמוהם גם א־זעיים ושטחי המגורים של הבדואים.[109] בכל הנוגע למרקם החיים של תושבי המובלעת הפלסטינים, לא תהיה לשינוי השפעה כלשהי, וגם מספר הפלסטינים שיחיו ב"מרחב התפר" יישאר כפי שתוכנן לפי התוואי הקודם.

השינוי בתוואי המכשול אף לא ישפר את מצבם של עשרות אלפי פלסטינים החיים באל־עיזרייה, אבו דיס, ענאתא וא־סוואחרה א־שרקייה. שטחם הבנוי של היישובים הללו כלוא בין תוואי המכשול המערבי ("עוטף ירושלים"), שנבנה ברובו לאורך הגבול המוניציפלי של ירושלים כפי שנקבע אחרי 1967, לבין תוואי המכשול המזרחי באיזור מעלה אדומים. אחרי שהמכשול המערבי הקיים כבר קָטע קשרים בני דורות עם העיר ירושלים ומנע פיתוח עתידי של היישובים הפלסטיניים הללו לכיוון מערב, הגדר המזרחית תמנע מהם בנייה, תעסוקה ואפילו חקלאות לכיוון מזרח. יתר על כן, שיבוש מערכת הדרכים הקיימת באיזור יקשה על הגישה לרמאללה בצפון ולבית לחם בדרום, אשר אחרי ההפרדה הכפויה מירושלים נותרו הערים היחידות שמסוגלות לספק שירותים חיוניים (בתחומי הבריאות, המינהל ועוד) לתושבי הכפרים והעיירות הללו.[110]

עוד בטרם מוצו ההליכים המשפטיים בפני בג"ץ, המדינה נקטה כמה צעדים כדי לאפשר את בניית המכשול בתוואי שעליו הוחלט. בספטמבר 2007 הפקיעה ישראל 1,408 דונם מאדמות אבו דיס, א־סוואחרה א־שרקייה, נבי מוסא וחאן אל־אחמר לצורך סלילת כביש שאותו היא מכנה "כביש מרקם חיים", האמור לאפשר תנועה פלסטינית בין צפון הגדה המערבית לדרומה, כחלופה לדרכים הקיימות (כבישים 1, 417, 437) שייחסמו על ידי המכשול.[111] "כביש מרקם החיים", בתוואי שלו הוצא צו התפיסה, מתחבר לכביש 1 (ירושלים־יריחו) ממזרח לאיזור התעשייה מישור אדומים, ובמערב לשטח הבנוי של אבו דיס. משם ימשיך הכביש צפונה, דרך אדמות אל־עיזרייה וא־טור, בתוואי שנכלל בצו תפיסה אחר, המקיף כ־386 דונם. ככל שידוע לנו, הכביש אמור להגיע בצפון עד איזור חיזמה ולאפשר משם מעבר לרמאללה. עד כה נסלל רק קטע מהתוואי הצפוני של הכביש, באיזור אל־עיזרייה, ואילו חלקיו הדרומיים והמזרחיים, מאבו דיס עד כביש 1, טרם נפרצו.

ככלל, "כבישי מרקם החיים" יוצרים מצב שבו כל התנועה הפלסטינית מנוקזת לציר בודד, שאותו ניתן לווסת ולחסום בקלות. תוצאה נוספת של סלילת הכבישים הללו היא הפרדה בין דרכים המיועדות לפלסטינים לבין הצירים הראשיים, שאמורים לשמש רק ישראלים – למרות שנסללו כולם בתוך הגדה המערבית וברובם על אדמות שהופקעו מפלסטינים "לצורכי ציבור".[112]

---

[109] תומר זרחין ויובל אזולאי, "תוואי גדר ההפרדה מתקרב למעלה אדומים", *הארץ*, 24.8.08. בידיעה נאמר כי התוואי המתוקן יקטין ב־4,000 דונם את שטחו של "מרחב התפר" במעלה אדומים, אבל בדיקה של צווי התפיסה שהוצאו עבורו הראתה כי ההפרש בין התוואי המקורי לתוואי המתוקן הוא כ־2,400 דונם בלבד.

[110] עמותת במקום, *חוות דעת מומחים: מובלעת מרחב אדומים*, פברואר 2006. חוות הדעת הוגשה לבית המשפט במסגרת בג"ץ 9919/05 **מועצת סואחרה שרקייה ואח' נ' שר הביטחון**.

[111] עקיבא אלדר, "ישראל הפקיעה אדמות של ארבעה כפרים בגדה המערבית, שעשויות להקל על הבנייה באיזור אי־1", *הארץ*, 9.10.07; אלוף בן, "ארה"ב דרשה הבהרות על כוונת ישראל להפקיע קרקעות פלשתיניות באי־1", *הארץ*, 14.10.07.

[112] *בין גדרות* (ה"יש 107), עמ' 34־35.

לאחרונה הודיעה המדינה לבג"ץ כי בשל מגבלות תקציב, "בניית הגדר בתוואי בו מדובר אינה עומדת במקום גבוה בסדר העדיפויות". כתוצאה מכך נותר במרחב מעלה אדומים רק קטע קטן של מכשול בנוי, באיזור אל־עיזרייה. זאת בניגוד להצהרות של מערכת הביטחון בדבר הצורך החיוני במכשול רציף, שיסכל מעבר מְפגעים לתחומי ישראל.[113] אכן, מתוך תוואי כולל של כ־42 ק"מ שהחליטה עליו הממשלה במובלעת מעלה אדומים, נבנה עד כה מכשול – הכולל גדר אלקטרונית, דרך טשטוש, גדרות תיל וכביש גישה – באורך של כ־6.4 ק"מ בלבד, מכביש 1 בצפון ועד סמוך לכניסה למעלה אדומים בדרום. לאור הודעת המדינה מחק בג"ץ את העתירות שהגישו מועצות הכפרים אבו דיס וא־סוואחרה א־שרקייה. עם זאת, ובניגוד להמלצת בית המשפט, המדינה לא ביטלה את צווי התפיסה שהוצאו עבור המכשול בתוואי נשוא העתירות, והסתפקה בהתחייבות להודיע לעותרים 45 ימים קודם למועד שבו תחליט לממש את צווי התפיסה (כלומר: לבנות את המכשול), כדי לאפשר להם לעתור שוב לבג"ץ.[114]

למרות הקפאת העבודות להקמת המכשול סביב מעלה אדומים, נראה כי המדינה לא חזרה בה מכוונתה לבנות אותו, ואף ממשיכה לנקוט צעדים שונים כדי לאפשר זאת בעתיד, כאשר יימצאו התקציבים הדרושים. כך, המינהל האזרחי ממשיך לקדם תוכניות לגירושם של בני שבט הג'האלין, החיים בסמוך לשכונות המגורים של מעלה אדומים, אל מחוץ ל"מרחב התפר" שייווצר עם השלמת המכשול. בשנות ה־50 של המאה ה־20, הבדואים משבט הג'האלין נאלצו לעזוב את מרחב המחיה המקורי שלהם בנגב ולעבור לאיזור ואדי קלט. בהתבסס על הסכמי חכירה עם בעלי קרקעות באדמות אבו דיס, א־סוואחרה א־שרקייה ואל־עיזרייה, התיישבו אנשי השבט במרחב שלְימים קמה בו מעלה אדומים.

המדינה החלה בגירוש אנשי הג'האלין כדי לאפשר את פיתוח מעלה אדומים לפני שנים רבות. כבר במהלך עבודות הפיתוח הראשונות לבניית העיר, בשנות ה־80 של המאה ה־20, נהרסו מאהלים ולפחות שני מבני קבע של בני שבט הג'האלין (ר' עמ' 25-26). ב־1994 הוציא המינהל האזרחי צו לפינוי עשרות משפחות נוספות מהשבט משטח שיועד לבניית שכונת מגורים חדשה (שכונת צמח השדה) במעלה אדומים.[115] נגד צו הפינוי הוגשה עתירה לבג"ץ, אך זו נדחתה בטענה שלעותרים אין זכויות במקרקעין שמהם פונו.[116] שטח התוכנית, שמומשה במלואה לאחר שהבדואים גורשו מתחומה, נמצא בדרום־מערב העיר.

במקום אתרי המגורים של בני השבט בסמוך לשטח הבנוי של ההתנחלות, המינהל האזרחי הכין עבורם תוכניות מפורטות באתר חלופי. עד כה אושרו ארבע תוכניות לאתר הקיבוע ("כפר הג'האלין"), המשתרעות במקובץ על כ־330 דונם של קרקע מדינה מוכרזת באדמות אבו דיס.[117] המינהל האזרחי אף התחייב בפני בג"ץ להקצות לבני השבט מגרשים לבנייה בלא דמי חכירה

---

[113] ר' אתר מינהלת מרחב התפר, ה"ש 104.

[114] פסק הדין בבג"ץ 9919/05 **מועצת סואחרה שרקייה ואח' נ' שר הביטחון**, 11.8.09.

[115] תוכנית מפורטת 420/1/16 שקיבלה תוקף ב־1993.

[116] פסק הדין בבג"ץ 2966/95 **מוחמד אחמד סאלם הרש ו־19 אח' נ' שר הביטחון ואח'**, 28.5.96.

[117] מדובר בתוכניות 1627/2/03 (240 דונם), 1627/5/05 (11.5 דונם), 1627/6/05 (55 דונם) ו־1627/8/06 (23 דונם).

ולהימנע מגביית אגרות עבור היתרי הבנייה שיונפקו להם שם.[118] ואולם, התוכניות המפורטות שאושרו לכפר הג׳האלין לא מתייחסות לפרנסת הבדואים, שנסמכת על מרעה, ואינן מייעדות קרקע לחקלאות או לתעסוקה אחרת. לפיכך, הן אינן מתאימות לאורח החיים של הבדואים ולתרבותם.[119] בתחום התוכניות הללו הוקמו עד כה כ־120 מבני מגורים שבהם חיים מאות בדואים שגורשו מהשטחים ששימשו להרחבת מעלה אדומים.

כיום עומדת על הפרק תוכנית נוספת (1627/4/05), אף היא באותו מתחם באדמות אבו דיס. תוכנית זו נועדה לאפשר את פינוים של אנשי הג׳האלין, שנותרו בצד ״הישראלי״ של תוואי המכשול המתוכנן, אל צדו ״הפלסטיני״. זאת במטרה כפולה: לקדם את המשך הפיתוח של מעלה אדומים, בין השאר על האדמות שבהם שוכנים כיום בני שבט הג׳האלין, ולהבטיח שבמובלעת מעלה אדומים שייצור המכשול ייוותרו כמה שפחות פלסטינים.

כל התוכניות המאושרות לשבט הג׳האלין נמצאות בסמוך לאס״פ אבו דיס. כך, הבתים הקיצוניים הקיימים בתחום תוכנית 1627/2/03, הגדולה מבין התוכניות הללו, מרוחקים רק כ־300 מ׳ מהמזבלה. תוכנית 1627/4/05 סמוכה עוד יותר למזבלה, ובתי המגורים המתוכננים בה יהיו במרחק של כ־150 מ׳ בלבד מאתר המטמנה. מבחינה תכנונית, בריאותית ובטיחותית אין זה סביר להקים מתחם מגורים במרחק קטן כל כך מאתר פסולת גדול.

בתגובה שהגישה לאחרונה לבג״ץ ציינה פרקליטות המדינה כי ״קיימת סכנת קריסה של האתר״ באבו דיס וכי יש בו בעירות פנימיות של פסולת. המדינה הוסיפה כי ״הבעירות (הפנימיות והחיצוניות) מסכנות את העובדים במקום [...] ויכולות לגרום להתמוטטויות של הר הפסולת [...] **יודגש כי התמוטטות עלולה לגרום למפגע סביבתי חמור ואף לסכן חיי אדם**״.[120]

דברים דומים הושמעו בדיון שקיימה מת״ע בתוכנית 1627/4/05. אחד מחברי מת״ע אמר כי מזבלת אבו דיס היא ״משהו נפיץ שעלול לגרום לנזק גדול מאוד ואני לא רוצה למצוא את עצמי בוועדת חקירה״. עוד נאמר בדיון כי ״זה חוסר אחריות לשים שם אנשים״. למרות דברים אלה החליטה מת״ע לקדם את אישור התוכנית, בטענה כי הסיכונים הנשקפים לאנשי שבט הג׳האלין שאמורים לגור במקום הם בחלקם ״זניחים״, וחלקם האחר אמנם משמעותי, אך ״קיימים פתרונות סבירים להתמודדות עמם״.[121]

לפי מידע שנמסר לנו מלשכת התכנון במינהל האזרחי, תוכנית 1627/4/05 אושרה ב־16.11.2006. עם זאת, ולמרות החלטת מת״ע, המינהל האזרחי נמנע עד כה מפרסום התוכנית למתן תוקף, ככל הנראה בשל הסיכון הבטיחותי הטמון בקרבתה לאס״פ אבו דיס. לפיכך, התוכנית אינה בתוקף ולא ניתן להוציא מכוחה היתרי בנייה.[122]

---

[118] ר׳ *במורד הסיפוח* (ה״ש 2), עמ׳ 25־26.

[119] להרחבה בנושא זה, ר׳ *במורד הסיפוח* (ה״ש 2); *חוות דעת מומחים: מובלעת מרחב אדומים* (ה״ש 110), עמ׳ 9.

[120] תגובת המדינה בבג״ץ 10611/08 **עיריית מעלה אדומים נ׳ מפקד כוחות צה״ל באיו״ש**, 22.2.09, סעיף 17. ההדגשה במקור.

[121] מועצת התכנון העליונה, פרוטוקול מס׳ 500/4/06, 16.8.06. בכך ביטלה מת״ע החלטה קודמת של ועדת המשנה לאיכות הסביבה, שקבעה כי תנאי להקמת השכונה החדשה לג׳האלין הוא שיקום המטמנה והפסקת השימוש בה.

[122] שיחה עם יבגני מירקין מלשכת התכנון במינהל האזרחי, 21.10.09.

4. הפגיעה בפלסטינים

הקמתה של מעלה אדומים חוללה פגיעה תלת שכבתית בזכויותיהם של הפלסטינים: פגיעה בפרטים אלה או אחרים שאדמותיהם הופקעו או שגורשו ממקום מושבם; פגיעה ביישובים פלסטיניים שלמים, שאפשרויות הפיתוח שלהם נפגעו בשל בניית ההתנחלות; ופגיעה בזכויות הקולקטיביות של בני העם הפלסטיני למדינה בת קיימא, בעלת רצף טריטוריאלי סביר.

פגיעה ברכוש הפרט

הפגיעה הראשונית היתה בזכות הקניין של אותם פלסטינים שאדמותיהם הופקעו לצורך הקמת מעלה אדומים. כמפורט לעיל, לשם בניית ההתנחלות הופקעו כ־32,000 דונם מאדמות הכפרים שבאיזור, וכ־2,000 דונם נוספים הופקעו לתשתיות המשרתות בין היתר את מעלה אדומים. זאת בנוסף ל־1,450 הדונם שהופקעו בזמן השלטון הירדני ושנכללו באיזור התעשייה מישור אדומים.

בדיעבד טוען כיום המינהל האזרחי כי 32,000 הדונם שהופקעו עבור מעלה אדומים לא היו באמת קרקע פלסטינית פרטית, אלא אדמות טרשים לא מעובדות, אשר לפי הדין המקומי נחשבות לרכוש ממשלתי. ככלל, הדרך הבדוקה לבירור הזכויות באדמה היא הסדר מקרקעין, שבמסגרתו מוגדרים גבולות החלקות והן נרשמות בטאבו על שם גורמים פרטיים, רשויות מקומיות או המדינה – הכל לפי דיני המקרקעין המקומיים. רוב שטחה של מעלה אדומים לא עבר הסדר מקרקעין, ועל כן לא ניתן לקבוע במדויק את היקף האדמות שהיו שם בבעלות פלסטינית פרטית טרם ההפקעה.

כך או כך, המסמכים שנחשפו כאן סותרים טענה זו של המינהל האזרחי. הם מראים כי אפילו לפי פרשנותו המחמירה לחוק המקומי – הגורסת כי רק קרקע מעובדת לאורך זמן, הן בעבר והן בהווה, היא בגדר רכוש פרטי – בשטח שהופקע עבור מעלה אדומים היו חלקות לא מעטות בבעלות פלסטינית פרטית. הדברים נכונים במיוחד לגבי מתחם A המערבי, שם נבנו שכונות המגורים של ההתנחלות. כאמור, מתחם זה מאופיין באקלים ים תיכוני המאפשר חקלאות בעל. אכן, הצוות המקצועי שערך עבור משרד השיכון את הסקרים התכנוניים שקדמו לבנייתה של מעלה אדומים דיבר בגלוי על הצורך לפנות אדמות מעובדות על ידי פלסטינים, הנמצאות במתחם A, כדי לאפשר את הקמת העיר. למרות שהקרקע עצמה הופקעה כמה שנים קודם לכן, עיבודה נמשך עד שהדחפורים עלו על השטח.

גירוש בני שבט הג׳האלין

השתלטות על קרקע פלסטינית, פרטית או ציבורית, היא תופעה שקיימת בכל ההתנחלויות. סיפורה של מעלה אדומים יוצא דופן בכך שלצורך בנייתה ישראל לא רק נישלה חקלאים פלסטיניים מאדמתם, אלא גם גירשה תושבים שגרו בשטח שיועד להקמתה. כאמור לעיל, במתחם A היו בעבר לפחות שני בתי קבע מאוכלסים. שני הבתים הללו נהרסו בראשית שנות ה־80 של המאה ה־20, במהלך עבודות הפיתוח של ההתנחלות. בנוסף, מאות בדואים משבט הג׳האלין, ששטח המחיה שלהם השתרע לאורך כביש ירושלים־יריחו, גורשו ממבני המגורים שלהם (אוהלים ומבני פח) כדי לאפשר את בניית מעלה אדומים ואת הרחבתה.

לטענת המדינה, הג׳האלין הם תושבים חדשים באיזור – ״פולשים״ שהגיעו לשם בסמוך ל־1988 והתיישבו על אדמות מדינה בלי רשות.[123] אבל המחקר ההיסטורי סותר טענה זו ומראה כי הג׳האלין, שמקורם בנגב, נאלצו לעבור אל הגדה המערבית – בשל אובדן שטחי מרעה לאחר קביעת קו הגבול ישראל־ירדן ב־1949 וייתכן אף שכתוצאה מגירוש יזום על ידי ישראל בשלהי המלחמה – והתיישבו בסמוך לכביש ירושלים־יריחו.[124] זאת בהסתמך על הסכמי חכירה עם בעלי הקרקע מאל־עיזרייה, אבו דיס ויישובים פלסטיניים אחרים.[125]

מפה שהוכנה על בסיס נתונים מחקריים מהשנים 1945־1967 מלמדת כי בשטח שבו נבנתה מעלה אדומים היו פזורים באותן שנים מאהלים רבים של בדואים (ר׳ תמונה 5). כמו תושבים נוודים למחצה אחרים, גם בני שבט הג׳האלין לא התגוררו באותו מיקום מדויק דרך קבע, אלא העתיקו את אוהליהם מעת לעת, לפי תנאי האקלים והמשקעים. אולם המפה מראה כי לאורך השנים, ובוודאי משנות ה־60 והלאה, לבני השבט היה מרחב מחיה מוגדר, שהשתרע בעיקרו מדרום לכביש ירושלים־יריחו. התיישבות בדואית זו היוותה שלב מעבר בין חיי נוודות לבין יישוב קבע[126] – אלא ששלב זה נקטע עם הקמת מעלה אדומים.

לאורך השנים, וככל שהתקדמה בניית ההתנחלות, גורשו עוד מאנשי השבט משטחים שיועדו לפיתוח שכונות מגורים חדשות במעלה אדומים. כך, ב־1998 גורשו מאות בדואים שחיו בשטח שיועד להקמת שכונת צמח השדה, לאחר שבג״ץ דחה את עתירתם נגד צו הפינוי.[127]

מחמד ח׳ליל מקבל אל־ג׳האלין תיאר בפני תחקירן בצלם את גירוש משפחתו מהשטח שבו נבנתה לְימים שכונת נופי הסלע במעלה אדומים:

---

[123] פסק הדין בבג״ץ 2966/95 **מוחמד אחמד סאלם הרש ו־19 אח׳ נ׳ שר הביטחון**, 28.5.96.

[124] משה שרון, ״הבדואים במדבר יהודה״, פברואר 1975, http://www.snunit.k12.il/beduin/arti/0633.html; משה שרון, ״הבדווים של הר חברון״, אצל: אברהם שמואלי, דוד גרוסמן, רחבעם זאבי (עורכים), *יהודה ושומרון: פרקים בגיאוגרפיה יישובית*, ירושלים: כנען, תשל״ז, עמ׳ 548־557, ובמיוחד עמ׳ 549, 554 ו־557; אבשלום שמואלי, *קץ הנוודות: חברות בדווים בתהליכי התיישבות*, תל אביב: דביר־רשפים, 1980, עמ׳ 32, 50־51.

[125] *במורד הסיפוח* (ה״ש 2), עמ׳ 21־22.

[126] אבשלום שמואלי (ה״ש 124), שם, עמ׳ 154־155.

[127] פסק הדין בבג״ץ 2966/95 **מוחמד אחמד סאלם הרש ו־19 אח׳ נ׳ שר הביטחון**, 28.5.96.

ב־17.2.1997 הייתי באוהל עם אשתי ושבעת הבנים שלנו. בלי התרעה הגיעו לשטח כוחות גדולים של משטרה וצבא, ואיתם דחפורים ומשאיות גדולות. החיילים פרצו לאוהל שלנו ואמרו לנו לצאת ממנו. ישבנו במרחק מטרים ספורים מהאוהל. הם פתחו את המכלאה שליד האוהל וגירשו ממנה את הצאן, ואז הדחפורים הרסו אותה. הפועלים שבאו עם הצבא פינו את החפצים שלנו מהאוהל וזרקו אותם למשאית. אחר כך הדחפורים הרסו גם את האוהל. קצין של המינהל האזרחי אמר לנו שהחפצים שלנו הועברו לכפר הג'האלין ושגם אנחנו צריכים לעבור לשם.

סירבנו להתפנות, וכמונו סירבו גם שאר המשפחות הבדואיות שהאוהלים שלהן נהרסו באופן דומה. נשארנו תחת כיפת השמים במשך 11 ימים, והחיילים לא אפשרו לנו להקים אוהל או כל מחסה אחר מפני השמש הקופחת ביום והקור המקפיא בלילה.

בסופו של דבר, למרות עתירה לבג"ץ שהגיש בשמנו עו"ד שלמה לקר, נאלצנו להסכים לעבור לכפר הג'האלין באדמות אבו דיס. קיבלתי שם דונם אדמה, שעליו בניתי אוהל ומכלאת צאן. בגלל שבמקום אין כמעט שטחי מרעה, נאלצתי, לראשונה בחיי, לקנות מספוא. במשך הזמן, המחיר הגבוה של המספוא הביא לכך שלא היתה לי ברירה אלא להפסיק לגדל צאן. עבורי מדובר לא רק בוויתור על מקור פרנסה עיקרי, אלא גם בפגיעה באורח החיים המסורתי ובתרבות שלי. [128]

טבעת חנק סביב אל־עיזרייה

חלק ניכר מאדמות אבו דיס, אל־עיזרייה, א־טור, ענאתא ועיסאוויה נכלל בתחום השיפוט של מעלה אדומים והוחלו עליהן תוכניות המתאר 420 ו־420/4 לפיתוח ההתנחלות. זאת על חשבון עתודות הקרקע של היישובים הפלסטיניים הללו.

סיפורה של העיירה אל־עיזרייה ממחיש זאת. אדמות אל־עיזרייה, כפי שהוגדרו לצרכים מינהליים בתקופת המנדט, מקיפות כ־11,350 דונם.[129] בעת הרחבת תחום השיפוט של ירושלים ב־1967, ישראל סיפחה לעיר כ־430 דונם מקרקעות אל־עיזרייה. חלק ניכר מאדמות העיירה הופקעו ב־1975 לצורך הקמת מעלה אדומים. מאות דונמים נוספים מאדמות אל־עיזרייה, שנמצאים במתחם E1, הוכרזו ב־1982 כרכוש ממשלתי.[130] כיום כלולים בתחום השיפוט של מעלה אדומים כ־6,465 דונם מאדמות אל־עיזרייה.[131]

---

[128] עדותו של מחמד ח'ליל מקבל אל־ג'האלין, 3.8.09. את העדות גבה תחקירן בצלם, כרים ג'ובראן. לעדויות ולפרטים נוספים על גירוש אנשי הג'האלין, ר' *במורד הסיפוח* (ה"ש 2).

[129] נתון זה וכן הנתונים הקרקעיים הנוספים מתבססים על מדידה גראפית ממוחשבת של מפת אדמות הכפר אל־עיזרייה (המפה הפיסקאלית) שהוכנה בקנ"מ 1:10,000 בתקופת המנדט.

[130] הממונה על הרכוש הממשלתי, "תפיסת חזקה ברכוש ממשלתי", 11.8.82.

[131] נתון זה לא כולל את מובלעות הקרקע הפרטיות ששייכות לתושבים מאל־עיזרייה ואשר הוצאו מתחומי ההכרזות על אדמות מדינה.

בניכוי השטח שסופח לירושלים, לעיירה נותרו 4,455 דונם בקירוב – כ־39% מאדמותיה בתקופת המנדט (ר׳ תמונה 6). בהסכם הביניים שנחתם ב־1995 בין ישראל לאש״ף בוצעה חלוקה מינהלית של הגדה המערבית לשטחי A, B ו־C. בשטחי A ו־B הועברו סמכויות התכנון לרשות הפלסטינית, ואילו בשטח C המצב נותר כשהיה קודם לכן, ורק המינהל האזרחי מוסמך לאשר תוכניות ולהנפיק לפלסטינים היתרי בנייה. מתוך 4,455 הדונם של אדמות אל־עיזרייה שמחוץ לתחומי השיפוט של מעלה אדומים ושל ירושלים, כ־1,480 דונם מוגדרים כשטח C, אשר הסיכויים לקבל בו היתרי בנייה קטנים מאוד.[132]

עקב הקמת מעלה אדומים ותוכניות ההרחבה שלה, צומצמו אפוא מאוד עתודות הקרקע העומדות לרשות תושבי אל־עיזרייה, ובשל כך נוצר בה דפוס של בנייה צפופה (ר׳ תמונה 7): כמעט כל מגרש פנוי שניתן לבנות בו מנוצל לבנייה לגובה, ובתוך העיירה נותרו שטחים פתוחים מצומצמים.

למרות זאת, המינהל האזרחי דחה לאחרונה את בקשתה של עיריית אל־עיזרייה להרחיב את תוכנית המתאר שלה ולכלול בה שטחים הנמצאים במתחם E1. עתירה לבג״ץ שהגישה עיריית אל־עיזרייה נגד החלטה זו של המינהל האזרחי נמחקה על ידי בית המשפט, בקביעה שחל שיהוי חמור בהגשת העתירה, התוקפת פעולות (הרחבת תחום השיפוט של מעלה אדומים, אישור תוכנית 420/4 למתחם E1) שנעשו זה כבר.[133] לטענת המדינה, תוכנית מתאר שהכין המינהל האזרחי לאל־עיזרייה בעבר נותנת מענה לכל צרכיה בהווה ובעתיד, ואין הצדקה תכנונית להרחבת גבולותיה.[134]

ב־1995 אישר המינהל האזרחי לאל־עיזרייה ״תוכנית מתאר מיוחדת״ שמספרה 1634/92 (ר׳ תמונה 6). תוכנית זו היא אחת מבין מאות תוכניות דומות שהמינהל האזרחי הכין ליישובים פלסטיניים באותה תקופה. תוכניות המתאר המיוחדות לוקות בבעיות רבות. רמת הפירוט בהן נמוכה מאוד: הן לא מסמנות מגרשי בנייה וכמעט שאינן מקצות שטחים לצורכי ציבור. גבולותיהן נקבעו במטרה לצמצם את התפרשותה המרחבית של הבנייה הפלסטינית, כדי להותיר עתודות קרקע לשימוש ישראלים. כדי להצדיק גבולות אלה, המינהל האזרחי קבע במרבית התוכניות צפיפות (מספר יחידות דיור לדונם) גבוהה, אשר במקרים רבים אינה ניתנת למימוש. בהתבסס על הצפיפות הגבוהה טוען המינהל האזרחי כי תוכניות המתאר המיוחדות עונות על כל צורכי הפלסטינים.[135]

תוכנית 1634/92 לאל־עיזרייה מקיפה 2,133 דונם. היא כוללת ארבעה איזורי מגורים, הנבדלים זה מזה ברמת הצפיפות, ו־48 דונם (כ־2.2% משטחה) המיועדים למבני ציבור. התוכנית לא מסמנת מגרשי בנייה ואינה מקצה שטחים למסחר ולתעשייה, לגינות ציבוריות, לבתי עלמין

---

[132] *התחום האסור* (ה״ש 22), הדו״ח כולו ובמיוחד עמ׳ 127־128.

[133] בג״ץ 10921/08 **מועצת אל־עזריה ואח׳ נ׳ אלוף פיקוד המרכז ואח׳**. העתירה נמחקה בהחלטת בית המשפט ב־1.7.09.

[134] בג״ץ 10921/08 **מועצת אל־עזריה ואח׳ נ׳ אלוף פיקוד המרכז ואח׳**, תגובת המדינה, 23.6.09. בתגובה נקבע כי מספר יחידות הדיור (הקיבולת) שניתן לבנות בתוכנית המתאר שאושרה לעיירה ב־1995 עולה ב־16% על הנדרש לאוכלוסייתה ב־2015 (סעיף 35 לתגובה).

[135] ר׳ *התחום האסור* (ה״ש 22), עמ׳ 81־125.

וכדומה. השטח שהיא מייעדת למבני ציבור זעום. לשם השוואה, ב־10 התוכניות המפורטות, המקיפות את רוב השטח הבנוי של מעלה אדומים, ההקצאה למבני ציבור נאמדת בכ־10.8%.[136] אפילו מערכת הדרכים שתוכנית 1634/92 מתווה היא חלקית, ואינה מאפשרת נגישות לכל המתחמים שהיא מייעדת לבנייה.

התוכנית קובעת צפיפות מגורים גבוהה: בין 6.6 ל־15 יחידות דיור לדונם נטו.[137] המינהל האזרחי עצמו מודה שאין סיכוי רב כי פוטנציאל הבינוי הזה ימומש במלואו, ומתגובה שהגיש לבג"ץ עולה שלהערכתו, רק כ־43% ממספר יחידות הדיור שהתוכנית מאפשרת להקים ייבנו בפועל.[138]

למרות שהדבר לא מוזכר בהוראותיהן, המינהל האזרחי מניח – ואף הצהיר על כך בפני בג"ץ – ש־30% משטחן של תוכניות המתאר המיוחדות ישמשו לצרכים שאינם מגורים, כמו דרכים ומבני ציבור, והיתר ינוצל למגורים.[139] יצוין כי הנחה זאת של המינהל האזרחי חלה על כל תוכניות המתאר המיוחדות, ולא רק על זו של אל־עיזרייה. הקצאה של 30% מהשטח לשימושים שאינם מגורים אינה עונה על הצרכים, בוודאי לא ביישוב עירוני כמו אל־עיזרייה. לשם השוואה, ב־10 התוכניות המפורטות של מעלה אדומים שהוזכרו לעיל, 66.7% מהשטח הכולל הוקצו לייעודי קרקע שאינם מגורים, ורק 33.3% יועדו למגורים.[140]

לאחר ניכוי 30% לבנייה שאינה למגורים, ובהתבסס על תחזית בדבר היקף המימוש הריאלי של התוכנית ועל ההנחה שגודלו של משק בית ממוצע באל־עיזרייה יהיה 6 נפשות, המינהל האזרחי קבע כי תוכנית 1634/92 היא בעלת קיבולת של כ־32,000 תושבים (כ־5,330 יחידות דיור).[141] מאחר שלפי אומדני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס) הפלסטינית, באל־עיזרייה חיים כיום רק 18,103 תושבים,[142] המינהל האזרחי טוען כי התוכנית עונה על צורכי העיירה לעתיד ואין הצדקה להרחבת גבולותיה.[143]

---

[136] מדובר בתוכניות 420/1/1, 420/1/3, א'/420/1/3, 420/1/4, 420/1/6, 420/1/7, 420/1/7/1, 420/1/7/2, 420/1/8 ו־420/1/16/4. שטחן הכולל של התוכניות הללו הוא כ־4,049 דונם, אשר מהם כ־437 דונם מיועדים למבני ציבור (בנתון זה נכלל גם שטח של 45.7 דונם בתוכנית 420/1/6 המוגדר כ"שטח מיוחד" והמיועד לישיבה ולמוסדות ציבור אחרים). בשל ריבוי התוכניות הנקודתיות במעלה אדומים ובשל חפיפה חלקית בשטחיהן של חלק מהתוכניות המפורטות, נתונים אלה מספקים מושג כללי לגבי ייעודי הקרקע בהתנחלות ואינם מתיימרים להיות מדויקים במאת האחוזים.

[137] המונח "דונם נטו" מתייחס לשטחים שהתוכנית מייעדת למגורים בלבד, בעוד שהמונח "דונם ברוטו" מתייחס לכלל תחום התוכנית, כולל שטחים המיועדים לדרכים, למבני ציבור וכדומה.

[138] כך עולה מתגובת המדינה בבג"ץ 3125/98 **עבד אלעזיז מוחמד עיאד ואח' נ' מפקד כוחות צה"ל באיזור יהודה והשומרון**, 3.10.99. עוד על הקיבולת של תוכנית המתאר המיוחדת לאל־עיזרייה, ר' בהמשך.

[139] שם, שם.

[140] ר' ה"ש 136. 10 התוכניות המפורטות למעלה אדומים מקצות למגורים כ־1,348 דונם, המהווים כאמור כ־33.3% משטחן הכולל (4,049 דונם), וכל השאר לשימושים שאינם מגורים, ובהם מבני ציבור, שטחים ציבוריים פתוחים, מסחר, דרכים וכדומה.

[141] הערכה זו עולה מנספח מש/10 שצורף לתגובת המדינה בבג"ץ 3125/98 **עבד אלעזיז מוחמד עיאד ואח' נ' מפקד כוחות צה"ל באיזור יהודה והשומרון ואח'**, 3.10.99. בנספח חושבה הקיבולת של תוכנית 1634/92 יחד עם הקיבולת של תוכנית המתאר החלקית המיוחדת של אבו דיס ושל תוכנית 1627/2/03 לכפר הג'האלין.

[142] ר' www.pcbs.gov.ps.

[143] אדריכל שלמה מושקוביץ, מנהל לשכת התכנון במינהל האזרחי, "תכנית מתאר מיוחדת מס' 1634/05", מכתב לעיריית אל־עיזרייה, 14.12.05.

אולם בשל המאפיינים הדמוגרפיים והסטטיסטיים המיוחדים של אל־עיזרייה, חישובי המינהל האזרחי מוטעים. במפקד האוכלוסין שערכה הלמ"ס הפלסטינית ב־2007 נמנו בעיירה 17,606 תושבים. גודל משפחה ממוצע היה 5.1 נפשות ומספר משקי הבית היה 3,429. באותה שנה היו בעיירה 5,207 יחידות דיור.[144]

לכאורה, מדובר בעודף של 1,778 יחידות דיור (מספר יחידות הדיור פחות מספר משקי הבית). הדירות "העודפות" הללו שייכות ברובן לכ־7,000 מתושבי העיירה שהינם בעלי תעודת זהות כחולה ומתגוררים כיום בירושלים, אך ממשיכים להחזיק בבתיהם באל־עיזרייה.[145]

החוק הישראלי קובע כי פלסטינים במזרח ירושלים מאבדים את מעמד התושבות בעיר במקרה שעזבו אותה למשך שבע שנים או יותר. באמצע שנות ה־90 של המאה ה־20 שינה משרד הפנים את פרשנותו הקודמת להוראה זו שבחוק, וקבע כי די במעבר פלסטינים ממזרח ירושלים אל יישוב אחר בגדה המערבית כדי לשלול מהם את התושבות בעיר.[146] אמנם בשנים האחרונות משרד הפנים ממעיט לשלול את מעמד התושבות בירושלים על בסיס זה; אך בשל החשש לאבד את מעמד התושבות, עשרות אלפי פלסטינים הנושאים תעודת זהות כחולה, ובהם גם תושבים רבים מאל־עיזרייה, עברו להתגורר בתוך הגבולות המוניציפליים של ירושלים.

תופעה זו קיימת גם ביישובים פלסטיניים אחרים באיזור, כגון א־ראם וביר נבאללה, והתגברה עקב הקמת מכשול ההפרדה.[147] הבידוק הביטחוני במחסומי המכשול והתורים הארוכים המשתרכים בהם מקשים מאוד על פלסטינים נושאי תעודת זהות כחולה שמתגוררים ביישובים הללו להגיע לירושלים לצורכי עבודה, לימודים וכדומה. ביישובים אלה קיים אותו עיוות דמוגרפי כמו באל־עיזרייה, ומספר יחידות הדיור עולה באופן משמעותי על מספר משקי הבית.[148]

לאור זאת, ובשל הסיבות שיפורטו להלן, תוכנית המתאר המיוחדת של אל־עיזרייה לא עונה על צורכי העיירה. בהיבט הדמוגרפי בלבד, כבר כיום יש באל־עיזרייה יותר מ־5,200 יחידות דיור, בעוד שלפי המינהל האזרחי, תוכנית המתאר המיוחדת מאפשרת לבנות 5,330 יחידות דיור. לפיכך, אפילו לשיטתו של המינהל האזרחי, כמעט מוצו עתודות הקרקע לבנייה בעיירה. זאת ועוד: לפי נתוני הלמ"ס הפלסטינית, גודלו של משק בית ממוצע באל־עיזרייה הוא 5.1, ולא 6. די בכך כדי להגדיל ב־18% את מספר יחידות הדיור שיידרשו לאוכלוסיית היעד – 32,000 בני אדם – ולחייב הרחבה מקבילה בשטח התוכנית.

---

[144] ר' www.pcbs.gov.ps. חלוקת מספר התושבים שנמנו במפקד (17,606) בגודלו של משק בית ממוצע (5.1) מראה שבנתונים נפלה טעות, ומספר משקי הבית הנכון הוא 3,452. בכל מקרה אין בכך כדי לשנות את התמונה הכללית.

[145] פגישה עם מחמד עיסא אבו דעמוס, מודד בעיריית אל־עיזרייה, 26.7.09.

[146] בצלם, *הטרנספר השקט: שלילת מעמד התושבות מפלסטינים במזרח ירושלים*, ירושלים: אפריל 1997; בצלם והמוקד להגנת הפרט, *הטרנספר השקט נמשך: שלילת מעמד התושבות וזכויות סוציאליות מתושבי מזרח ירושלים*, ירושלים: ספטמבר 1998.

[147] דני רובינשטיין, "כך מעודדת ישראל את זכות השיבה", *הארץ*, 21.4.05.

[148] במפקד האוכלוסין שערכה הלמ"ס הפלסטינית ב־2007 נמנו בביר נבאללה 2,055 יחידות דיור אך רק 944 משקי בית, ובא־ראם ובדאחית אל־בריד ביחד 7,530 יחידות דיור אך רק 4,149 משקי בית.

אם לא די בכך, הרי שבאל־עיזרייה יש כאמור כ־1,800 יחידות דיור ששייכות ברובן לתושבי העיירה שעברו להתגורר בירושלים, מחשש לאובדן תושבותם בעיר. שאר תושבי אל־עיזרייה אינם יכולים להשתמש בדירות הללו. לפיכך, בפועל מספר יחידות הדיור שנדרשות לאוכלוסיית היעד נאמד בכ־8,000 : 5,330 יחידות הדיור שמאפשרת התוכנית המאושרת, בתוספת 18% (960 יחידות דיור) בשל העובדה שגודל המשפחה הממוצע קטן מכפי שהניח המינהל האזרחי, בתוספת כ־1,800 יחידות הדיור ששייכות ברובן לאנשי אל־עיזרייה שמתגוררים בירושלים. כדי שניתן יהיה להקים באל־עיזרייה אלפי דירות נוספות, כך שיהיו בה 8,000 יחידות דיור כנדרש, יש להגדיל את שטחה של תוכנית המתאר ב־50% בקירוב.

הכשלים התכנוניים המאפיינים את תוכנית המתאר המיוחדת עשויים לחייב הגדלה נוספת בשטח הפיתוח של אל־עיזרייה. תוכנית 1634/92 כמעט ואינה מסמנת שטחים לצרכים שאינם מגורים. ככל שצפיפות המגורים בתוכנית מתאר גדולה יותר, כך קיים צורך בהקצאה נדיבה יותר למבני ציבור, לשטחים ציבוריים פתוחים ולשאר שימושים שאינם מגורים. בהעדר מענה לצרכים אלה, נפגעת היכולת למצות את פוטנציאל הבינוי למגורים, שכן מגרשים שהמינהל האזרחי מניח כי יוקמו בהם מבני מגורים משמשים בפועל לצרכים אחרים. יוזכר שוב כי בתוכניות המפורטות למעלה אדומים, כמעט 70% מהשטח מיועד לשימושים שאינם למגורים, לעומת 30% בלבד שהמינהל האזרחי מניח שינוצלו למטרות אלו באל־עיזרייה.

יתר על כן, תוכנית 1634/92 כוללת שטחים שאינם מתאימים לבנייה. ככלל, בנייה בשיפועי קרקע שמעל 30% היא קשה מאוד, ובשיפועים של 40% ויותר היא כמעט בלתי אפשרית. מתוך 2,133 הדונם שבתחומי תוכנית 1634/92, כ־520 דונם נותרו לא מבונים. כ־230 דונם מהשטח הלא מבונה מתאפיינים בשיפועי קרקע של 35%־65%, אך התוכנית מייעדת גם אותם למגורים.[149] לשם השוואה, בתוכניות המפורטות של מעלה אדומים, שכונות המגורים נמצאות בשיפועים של 19%־28% בקירוב.[150]

תוכנית 1634/92 אושרה לפני החלוקה המינהלית של הגדה המערבית. לטענת המינהל האזרחי, חלק גדול מאדמות אל־עיזרייה נמצא כיום בשטח B שבאחריות תכנונית פלסטינית, שם יכולים התושבים לבנות גם מחוץ לגבולותיה של תוכנית 1634/92.[151] גם טענה זו שגויה. רוב שטח B באל־עיזרייה נמצא בתוך גבולותיה של התוכנית; מחוץ לתחומה יש באדמות העיירה כ־780 דונם בלבד של שטח B. בכ־200 דונם משטחי B אשר מחוץ לתחום התוכנית הוקמו מבנים, אך כמעט כל שטחי B הנוספים (כ־550 דונם) מתאפיינים בשיפועי קרקע של 40% ויותר, ואינם מתאימים לבנייה.

---

[149] בתחומי תוכנית 1634/92 יש שטחים נוספים שלא הוקמו בהם מבנים. בחלקם נטועים עצי זית עתיקים, ורוב החלקות האחרות שנותרו בלתי מבונות הן מגרשים קטנים, שפוטנציאל הבנייה בהם אינו גדול.

[150] הבדיקה נעשתה לגבי התוכניות המפורטות 420/1/1, 420/1/3, ב'/420/1/6, 420/1/7 ו־420/1/16/4.

[151] ר' ה"יש 143.

רוב הקרקעות שמצפון לשטח הבנוי של אל־עיזרייה ומדרום לו הן בשיפועי קרקע חדים. ממערב העיירה חסומה על ידי מכשול ההפרדה החוצץ בינה לבין תחום השיפוט של ירושלים. בדרום־מערב נושק השטח הבנוי של העיירה לזה של אבו דיס. כיוון ההתפתחות היחיד האפשרי לאל־עיזרייה הוא מזרחה, שם יש חטיבות קרקע רציפות בשיפועים מתונים. אלא שאדמות אלו, אשר ממזרח לכביש 417, הופקעו על ידי ישראל ונמצאות כיום בשטח הבנוי של מעלה אדומים. השטחים הפנויים הראויים לבנייה ממערב לכביש 417 נכללו בתוכנית 420/4 למתחם E1. במצב העניינים הנוכחי, אל־עיזרייה נתונה בטבעת חנק, ולתושביה אין אופק תכנוני שיאפשר את המשך פיתוחה של העיירה וגידולה הטבעי.

פגיעה בזכות הקולקטיבית למדינה בת קיימא

בשל מיקומה במרחב, מעלה אדומים אחראית לפגיעה בזכות הקולקטיבית של העם הפלסטיני להגדרה עצמית במסגרת מדינה בת קיימא, בעלת רצף טריטוריאלי הגיוני.

האיזור שבו הוקמה מעלה אדומים הוא החלק הצר ביותר של הגדה המערבית. המרחק האווירי בין הגבול עם ירדן במזרח לבין הקו הירוק במרחב זה הוא כ־28 ק״מ בלבד. תחום השיפוט של מעלה אדומים מגיע במזרח עד למרחק של 13 ק״מ בלבד מהגבול עם ירדן; השטח הבנוי והמאוכלס של ההתנחלות נמצא במרחק מינימלי של כ־20 ק״מ ממנו; ואיזור התעשייה מישור אדומים מרוחק כ־17 ק״מ מקו הגבול. מעלה אדומים נוגסת אפוא בכמחצית מהרוחב הכולל של הגדה המערבית באיזור זה.

סביבתה של מעלה אדומים מתאפיינת בטופוגרפיה תלולה ובשיפועי קרקע חדים, בעיקר בוואדיות שמצפון ומדרום לשטח הבנוי של ההתנחלות. בשילוב עם הטופוגרפיה התלולה, מעלה אדומים יוצרת קיטוע פיזי, יישובי ותפקודי בין החלק הדרומי של הגדה המערבית לבין חלקה הצפוני. אכן, מעלה אדומים הוקמה בנקודה אסטרטגית, באופן שמפצל את הגדה המערבית לשני קנטונים. ״כביש מרקם החיים״ שמערכת הביטחון מתכננת להקים באיזור אין בו כדי לבטל עובדה זו. במקרה הטוב, הכביש יאפשר תנועה פלסטינית ללא מחסומים מאיזור רמאללה בצפון לאיזור בית לחם בדרום, דהיינו: מצפון הגדה המערבית לחלקה הדרומי, אך הפרגמנטציה של המרחב תעמוד בעינה. מעלה אדומים יוצרת טריז – מעין מובלעת עצומת מימדים – ומונעת רצף טריטוריאלי פלסטיני הגיוני, שבלעדיו לא ניתן להקים מדינה בת קיימא.

המשך פיתוחו של מתחם E1 צפוי להחמיר מצב עניינים זה על ידי יצירת רצף אורבני בנוי בין ירושלים לבין מעלה אדומים. בנוסף לסיכול האפשרות להקמת מדינה פלסטינית בת קיימא, בניית שכונות מגורים במתחם E1 תגביר את הניתוק הפיזי והתפקודי בין היישובים הפלסטיניים במרחב לבין מזרח ירושלים. בנייה למגורים במתחם E1 תוביל להקפת מזרח ירושלים בשכונות יהודיות מצפון, ממזרח, ממערב ומדרום, ובכך תושלם הפרדתה משאר חלקי הגדה המערבית – תהליך שנמשך כבר כמה עשורים ואשר הואץ מאוד עם בניית מכשול ההפרדה מסביב לעיר.

סיכום ומסקנות

ממשלות ישראל לדורותיהן התייחסו למרחב מעלה אדומים כאל שטח שנועד לשרת את העיר ירושלים. זאת למרות שמדובר באיזור הנתון מאז 1967 תחת כיבוש ישראלי, ואשר על פי המשפט הבינלאומי ופסיקת בג"ץ, אסור למעצמה הכובשת לנצלו לצרכיה הפנימיים.

כבר ב־1967 שקלה הממשלה לספח את מרחב מעלה אדומים לירושלים, אך ההצעה לעשות כן נדחתה, בעיקר מחשש לתגובה בינלאומית קשה. למרות שהסיפוח לא התבצע בפועל, כל הפעולות שעשתה ישראל באיזור מאז מלחמת ששת הימים הן צעדים שבאו להשלים את המהלך של הרחבת תחום השיפוט של ירושלים, ולמתוח דה־פקטו את גבולותיה מזרחה אף מעבר לקו המוניציפלי הרשמי.

כך, כאשר קם בראשית שנות ה־70 של המאה ה־20 הצורך להקים לירושלים איזור תעשייה חדש, החליטה הממשלה לבנות אותו במישור אדומים אשר בשטח הכבוש שלא סופח לעיר. באותה תקופה הוקמה גם מזבלת אבו דיס, אשר נועדה אף היא לשרת בראש ובראשונה את צרכיה של ירושלים.

תפיסה זו, שלפיה מרחב מעלה אדומים הוא חלק מירושלים, מצאה את ביטויה גם בתוכנית, שלא יצאה אל הפועל בעקבות עתירה משפטית, לבנות בית עלמין לירושלים במתחם E1; בתוכנית המאושרת להקמת מטמנת אשפה חדשה, שתשרת בעיקר את ירושלים, במישור אדומים; בתוכנית המפורטת המאושרת להקמת מרכז תעסוקה מטרופוליני משותף לירושלים ולמעלה אדומים במתחם E1; בתוכנית האב למעלה אדומים, הכוללת פונקציות איזוריות רבות (כגון שדה תעופה) שישרתו את ירושלים; וכמובן בעצם הקמתה של ההתנחלות מעלה אדומים, שתוכננה מלכתחילה להיות פרוור של ירושלים.

לאור זאת אין זה מפתיע, שגם הליכי ההשתלטות על הקרקע שבהם נקטה ישראל במעלה אדומים הם ייחודיים. מכיוון שמלכתחילה ראתה ישראל באיזור מעלה אדומים חלק מירושלים, בחרה הממשלה להפעיל כאן את ההליך הקיצוני ביותר האפשרי: הפקעה לצמיתות. זאת בניגוד לפרקטיקה הזמנית לכאורה של צווי תפיסה לצרכים צבאיים, שנקטה באותה תקופה בהתנחלויות האחרות. הפקעת האדמות באיזור מעלה אדומים נעשתה אף בניגוד לעמדה הרשמית המוצהרת של ישראל, אשר לפיה אין להפקיע קרקע פלסטינית לצורך הקמת התנחלויות, בניגוד לפסיקת בג"ץ ובסתירה לחוק המקומי ולמשפט הבינלאומי.

הקמתן של כל ההתנחלויות היתה כרוכה בהשתלטות על אדמות פלסטיניות, פרטיות או ציבוריות. במעלה אדומים נוסף על כך גירוש של אוכלוסייה בדואית שהתגוררה במקום לפני שנבנתה העיר, לרבות הרס של שני מבני קבע לפחות, במתחם שבו הוקמו שכונות המגורים הראשונות של ההתנחלות. עם התרחבות העיר גורשו מאות בדואים נוספים כדי לפנות שטחים שיועדו לבניית שכונות חדשות בהתנחלות.

בשנים האחרונות נקטו ממשלות ישראל שורה של פעולות נוספות כדי להבטיח שמעלה אדומים תהיה בפועל חלק מהמערך המרחבי והתפקודי של ירושלים. בין הפעולות האלו ניתן למנות את הגדלת תחום השיפוט של ההתנחלות ויצירת חיבור פיזי בינו לבין התחום המוניציפלי של ירושלים; את תוכניות הבנייה במתחם E1, שנועדו ליצור רצף אורבני בנוי בין מעלה אדומים לבין ירושלים; ואת התוואי המתוכנן והבנוי בחלקו של מכשול ההפרדה, שייצור רצף בין מעלה אדומים לבין ירושלים, תוך ניתוק היישובים הפלסטיניים הסמוכים (אל־עיזרייה, ענאתא, אבו דיס ועוד) מהעיר המזרחית וכרסום בעתודות הקרקע שלהם.

בנוסף להשלכות השליליות על תושבים ויישובים פלסטיניים אלה או אחרים, הקמתה של מעלה אדומים והמשך פיתוחה יוצרים מציאות מרחבית שיש בה כדי לסכל הקמת מדינה פלסטינית בת קיימא ולהגביר את ניתוקה של מזרח ירושלים משאר חלקי הגדה המערבית. מבחינה זו, להקמתה של מעלה אדומים ולתוכניות ההרחבה שלה יש משמעות אסטרטגית החורגת בהרבה מההשפעה המקומית שנודעת לרוב ההתנחלויות. היחידה מבין ההתנחלויות האחרות שיוצרת מציאות מרחבית דומה לזו של מעלה אדומים היא אריאל, שאף היא קוטעת את הרצף הפלסטיני ומחלקת אותו לשני קנטונים. במקרה של מעלה אדומים, ההשפעה המצטברת חמורה מבחינות מסוימות אף מזו של אריאל. זאת מאחר שכאמור לעיל, מעלה אדומים קוטעת את הרצף הפלסטיני באיזור הצר ביותר של הגדה המערבית ומנתקת במידה רבה את יישוביה הפלסטיניים ממזרח ירושלים, שמהווה עבורם מרכז מטרופוליני ודתי ראשי.

בִּמקוֹם
بمكوم
BIMKOM

מתכננים למען זכויות תכנון (ע"ר)
Planners for Planning Rights
רח' עזה 36, ירושלים 92382
טל' 02-5669655, פקס 02-5660551
36 Aza St., Jerusalem 92382
Tel: 02-5669655, Fax: 02-5660551
www.bimkom.org

בְּצֶלֶם
B'TSELEM
بتسيلم

מרכז המידע הישראלי לזכויות האדם בשטחים (ע"ר)
The Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories
רח' התעשייה 8 (קומה רביעית), תלפיות
ת"ס 53132, ירושלים 91531
טל' 02-6735599, פקס: 02-6749111
8 Hata'asiya St. P.O.Box 53132
Jerusalem 91531
Tel: 02-6735599, Fax: 02-6749111
www.btselem.org