

15 – תפאקגי' חליל ו- 72 אח'

ייצוג ע"י:	עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל	ירושלים
כתובת:	ת.ד. 8921, חיפה 31090	פרוטוקול השימוע: 27.8.09 בעמ' 6

1. מטרת התכנית היא מטרה פוליטית – הבטחת שליטה מרחבית ורוב יהודי בירושלים.המלצה: לדחות את ההתנגדות.

הנמקה: גם אם יתברר כי יש יסוד לטענה לפיה מטרתה של התכנית פוליטית, מתוך שלא לשמה בא לשמה.

בדיקת מסמכי הלוואי של תכנית זו, ובדיקת מסמכי הלוואי של תכנית המתאר המקומית לירושלים,⁹² מעלה כי תמ"מ 30/1 משרתת, בתחום ירושלים, אינטרסים תכנוניים הן של האוכלוסייה היהודית והן של האוכלוסייה הלא-יהודית. הבדיקה מעלה שהמתכננים היו מודעים לסוגיות הפוליטיות המורכבות, ויחד עם זאת, נקטו בגישה תכנונית, ניתחו את הסוגיות השונות על בסיס נתוני יסוד שנאספו (אוכלוסייה, חברה וכלכלה, היבטים פיזיים ומתארים, תחבורה, איכות סביבה, וכו'), ביחס לשתי האוכלוסיות – הערבית והיהודית, ערכו תחזיות מקצועיות והסיקו מסקנות סבירות והוגנות לגבי הצרכים העתידיים של האוכלוסיות והמשמעות הנובעות מכך.

עורכי תכנית זו יצאו מנקודת הנחה שירושלים "נמצאת על שולחן המשא ומתן בין הפלסטינים לישראלים לקראת הסדר הקבע" ולפיכך "תכנון העיר והמחוז מחייב גמישות לקראת האפשרות של הסדרים גיאופוליטיים". לכן "על צוות התכנון להיות פתוח גם לצרכים של האוכלוסייה הפלסטינית, בכדי להיערך לחלופות גיאופוליטיות שונות שיסוכמו בין הנושאים והנותנים על הסדר הקבע."⁹³

ירושלים נמצאת על ציר פיתוח פלסטיני רצוף ומבונה שתחילתו בביר זית בצפון והמגיע עד בית לחם בדרום. חלק מהמרחב הזה נמצא במחוז ירושלים וחלקו האחר מהווה ליבה של המרחב הפלסטיני. בתחום ירושלים האוכלוסייה הערבית מתגוררת ברובה בכפרים המהווים את פרבריה של ירושלים והכלולים בתחום שיפוט, ואלה עוברים הליכי עיור מואץ, וגדלים בעיקר מריבוי טבעי.

עורכי התכנית היו מודעים להגבלות המוטלות על הפיתוח המוסדי והמנהלי במזרח העיר, אולם התייחסו למזרח העיר כמרכז לפריפריה פלסטינית רחבה, ולקשרי התעסוקה והמסחר בין העיר לבין הרשות הפלסטינית, ולתהליכי היוממות הנובעים מכך.

ירושלים, לתפיסת עורכי התכנית, היא למעשה מרחב דואלי שבו, ציר הפיתוח צפון – דרום מורכב מאוכלוסייה ערבית, וציר הפיתוח מזרח – מערב מאופיין באוכלוסייה יהודית. בתוך המארג הזה נוצרו מרחבי משנה בעלי זהות פוליטית ומוניציפאלית שונה, אשר קיימות ביניהם זיקות בעוצמות שונות. הזיקות החזקות מתבטאות בעיקר בדרכים, בתשתיות מים, חשמל, ביוב, איסוף פסולת, תברואה וסביבה. בשאר הנושאים קיימים מרחבים מובחנים שבהם מתנהלות הפעילות הפלסטינאית והפעילות הישראלית בנפרד הן מבחינת מגורים והן מבחינת שירותים.

מטבלת האוכלוסייה בירושלים, והתפלגותה בין יהודים לבין ערבים שלהלן עולה כי היחס בין שיעור האוכלוסייה יהודית לבין שיעור האוכלוסייה הערבית במהלך השנים השתנה. בשנת 1972 מנתה האוכלוסייה היהודית בירושלים כ- 73.5%. מאז שיעורה של האוכלוסייה היהודית פוחת ובשנת 2008 שיעורה עמד על כ- 63.4%.

⁹² צוות תכנון ברשות משה כהן, תכנית מתאר מקומית ירושלים 2000, דו"ח מס' 4, התכנית המוצעת ועיקרי מדיניות התכנון, הוכן עבור עיריית ירושלים, אוגוסט 2004.

⁹³ ערנה ורפאל לרמן – אדריכלים ומתכנני ערים, מוטי קפלן – תכנון מתאר וסביבה, ישראל קמחי – מכון ירושלים לחקר ישראל וארי כהן – אדריכלים, תכנית מתאר מחוזית למחוז ירושלים, סיכום שלב א': הרקע לתכנון, ניתוח מצב קיים, תחזיות ותרחישים, מוגש לוועדת ההיגוי, מדינת ישראל, משרד הפנים, מנהל התכנון, 23.2.00, בעמ' 80.

טבלה: האוכלוסייה בירושלים באלפים, והתפלגותה בין יהודים לבין ערבים⁹⁴

שנה	אוכלוסייה	מתוך זה: אוכלוסייה יהודית	מתוך זה: אוכלוסייה ערבית	יהודים %	ערבים %
1972	313.90	230.30	83.60	73.37	26.63
1983	428.70	306.30	122.40	71.45	28.55
1995	602.70	417.10	185.60	69.21	30.79
2007	747.60	476.10	271.50	63.68	36.32
2008	763.60	484.00	279.60	63.38	36.62

בתחזית האוכלוסייה שנעשתה בתכנית זו⁹⁵ נבחנו תחזיות שונות שנערכו לאוכלוסיית ירושלים בהנחות שונות. בין היתר נבחנו הנחות תחזית דלה פרגולה, והמסקנה של הניתוחים השונים הייתה ששיעור האוכלוסייה היהודית בעיר ירד מכ- 70% בשנת הבסיס 1995, לכ- 62%-64.4 בשנת 2020, בהתאם להתממשות מגמות הגירה וריבוי טבעי של שתי האוכלוסיות. וזאת על אף שמסמכי התכנית קבעו כיעד לשמר את הרכב האוכלוסייה לפי שנת הבסיס: 70/30. בכל החלופות הוסכם כי האוכלוסייה הפלסטינית תגדל מכ- 185 אלף בשנת 1995, לכ- 358-381 אלף תושבים ערביים בשנת 2020.

בניתוח החלופות שהובא בדו"ח שלב ב'⁹⁶, נבחנו השלכות חלופות התכנון על האוכלוסייה הערבית. בחלופות "ירושלים רבה" ו"עירונית מוקדית" (שבסופו של דבר נבחרו כחלופה משולבת) נקבע כי בשתיהן צפוי שאזור ירושלים יהווה מוקד חזק למשיכת אוכלוסייה ערבית פלסטינאית, ולכן "יהיה הכרח בתיאום ושיתוף פעולה בכל הנוגע למערכות התחבורה, התשתיות ואיכות הסביבה. גידול מואץ ובלתי מבוקר כפי שמתרחש כיום יגרום לאזור בעיות רבות."⁹⁷ מסקנת עורכי התכנית הייתה כדלקמן:

"בכל החלופות כולן, יש לזכור את הקשרים בכיוון צפון דרום, שבעיקרם יהיו קשרים של המגזר הפלסטיני. היקפי התנועה בכיוון זה יהיו גדולים מאוד ויצריכו אמצעי הסעה המונית, לרבות אמצעים מסילתיים העוברים בתחומיה של ירושלים או בסמוך אליה. יהיה צורך בפיתוח מערכות תנועה שישירתו את הביקוש הרב שיווצר כתוצאה מהיותה של ירושלים בתווך ועל גב במת ההר בין חברון (עזה) ובית לחם, לבין רמאללה ושכם. גם אוכלוסייה של 300 אלף פלסטינים בתוך העיר הקשורים עם המרחב סביבם תצריך מערכות דרכים מעבר למה שקיים היום. אם חלק מהכבישים או המסילה, יעברו בתוך ירושלים יש להבטיח זאת בתכנית ולראות באיזון מידה הרכבת הקלה המתוכננת בעיר עשויה להשתלב עם המערכות שיגיעו אליה מדרום ומצפון."

המסקנה העולה מכל האמור לעיל היא שעל אף שברמת המטרות הוצב יעד של שמירת האוכלוסייה ביחס של 30/70, אופן עריכת התכנית היה מקצועי, והתבסס באופן ניכר על תחזיות אוכלוסייה ונגזרותיה.

2. **מערכת התחבורה לחיזוק ההתנחלויות באזור הגדה המערבית: תמ"מ 1/30 תגרום לביתורן של השכונות הפלסטינאיות בירושלים, ותנתק אותן אחת מהשנייה.**

3. **התכנית תפגע בזכויות התושבים, ותייעד שטחים גדולים לכבישים ולמסילות ברזל, ולהפקעת שטחים מסיבית.**

⁹⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל לשנת 2009, מס' 60, לוח 2.15.**

⁹⁵ עדנה ורפאל לרמן - אדריכלים ומתכנני ערים, מוטי קפלן - תכנון מתאר וסביבה, ישראל קמחי - מכון ירושלים לחקר ישראל וארי כהן - אדריכלים, **תכנית מתאר מחוזית למחוז ירושלים, דו"ח מס' 2**, מוגש לוועדת ההיגוי, מדינת ישראל, משרד הפנים, מנהל התכנון, 22.12.99, בעמ' 27-41.

⁹⁶ עדנה ורפאל לרמן - אדריכלים ומתכנני ערים, מוטי קפלן - תכנון מתאר וסביבה, ישראל קמחי - מכון ירושלים לחקר ישראל וארי כהן - אדריכלים, **תכנית מתאר מחוזית למחוז ירושלים, סיכום שלב ב': חלופות התכנון - מהותן, משמעויותיהן והערכתן**, מוגש לוועדת ההיגוי, מדינת ישראל, משרד הפנים, מנהל התכנון, 31.5.00, עמ' 85-80.

⁹⁷ שם בעמ' 81.

המלצה: לקבל חלקית את ההתנגדות בסעיפים 2-3 על סעיפי המשנה שלהם. מומלץ לבטל את נספח התשתיות ואת נספח התחבורה, ולסמן את הדרכים ואת מסילות הברזל על פי תמ"א 3 ותמ"א 23, בהתאמה. כן מומלץ לסמן את כביש הטבעת המזרחי לפי תכנית 4585 ו', המותאם באופן טוב יותר למרקם העירוני במזרח ירושלים.

לדחות את שאר הטענות.

הנמקה: בעת החלת המשפט הישראלי על מזרח ירושלים, חיו בה כ- 68,000 תושבים פלסטינאים. חיום, לפי נתוני הלמ"ס, יש בירושלים כ- 280,000 תושבים פלסטינאים. כלומר, אוכלוסייה זו לא נותרה סטטית אלא גדלה בלמעלה מפי 4 בעשורים שחלפו מאז.

מתחזיות האוכלוסייה השונות עולה כי האוכלוסייה הפלסטינית תגדל מכ- 185 אלף בשנת הבסיס 1995, לכ- 358-381 אלף תושבים ערביים בשנת 2020. דהיינו, תוספת האוכלוסייה לכשעצמה הצפויה בעשור הקרוב גדולה יותר מכלל האוכלוסייה הפלסטינית שחייתה במזרח ירושלים בשנת 1967. כלומר, הן מבחינת גודל האוכלוסייה והן מבחינת רמת העיור שלה, מדובר בשני מצבים שונים.

לכן, לא ניתן "להניח את האוכלוסייה הערבית בצד" ולהימנע מלהתייחס אליה תכנונית. גם דיני התפיסה הלוחמתית, לו היו מוחלים על ירושלים, קובעים שעל המפקד הצבאי להבטיח את הסדר והביטחון הציבוריים. כלומר, גם לשיטתם של המתנגדים היה צורך, לאור גידול האוכלוסייה המרשים, להסדיר את שימושי הקרקע באופן שיאפשרו לאוכלוסייה המקומית להתפתח.

אחד המרכיבים הבסיסיים בהסדרת שימושי הקרקע בעיר מודרנית עתירת אוכלוסייה הוא מערך התנועה והתחבורה.

לעניין הטענות הספציפיות:

א. **הפקעת שטחים מסיבית:** תכנית זו אינה מפקיעה שטחים לצרכי ציבור ובכללם לדרכים. סעיף 189 לחוק התנועה קובע כי הועדה המקומית רשאית, בכל עת לאחר תחילת תקפה של תכנית מתאר מקומית או של תכנית מפורטת, להפקיע מקרקעין בתחום התכנית למטרה ציבורית שלה נועדו בתכנית האמורה. לא ניתן להפקיע מכוחה של תכנית מתאר מחוזית כוללת, שאינה כוללת הוראות של תכנית מפורטת. מאחר ותכנית זו אינה כוללת הוראות של תכנית מפורטת, כלל לא ניתן להפקיע שטחים מכוחה.

ב. **תחבורה לשירות האוכלוסייה היהודית תוך ביתור שכונות פלסטינאיות ומניעת פיתוח העתידי.** מערכת התחבורה בשטחים הכבושים אמורה לשרת אוכלוסייה יהודית באופן בלעדי, ומבתרת שכונות פלסטיניות. המערכת נועדה להקל על פיתוח האזור לצרכי התנחלויות, משום שהיא מחברת את אזור E1 עם גוש עציון ומעלה אדומים ועם גבעת זאב, ואת אלה עם מרכז העיר: לטענה זו אין בסיס עובדתי. כפי שפורט לעיל, עורכי התכנית מצאו שלצורך קישורם של כ- 350-380 אלף פלסטינאים למרחב הלאומי שסביבם יש להרחיב ולפתח את מערך התנועה והתחבורה, לרבות התחבורה הציבורית. לא ניתן לנהל עיר מודרנית, ואין זה כלל חשוב מה יהיה השייך הפוליטי שלה, ללא מערך ראוי של תנועה ותחבורה.

בדו"ח התנועה והתחבורה שנעשה בתכנית זו⁹⁸ זוהו בעיות התחבורה במזרח ירושלים ונותחו נתוני הנסיעה במזרח העיר בתרחישים שונים על בסיס נתוני הרשות הפלסטינית (ראה נספח לדו"ח).

לפי נתוני הרשות, אוכלוסיית הגדה המערבית, שמנתה בשנת 2000 כ- 3 מיליון תושבים ערביים, תמנה בשנת 2020 כ- 3.9 מיליון תושבים ערביים, ושיעור הרכב הפרטי באוכלוסייה זו יהיה כ- 200 מכוניות ל- 1,000 תושבים. נפחי התנועה בכבישים השונים גדלו בין 65% לבין 125% בעשור שבין 1990 לשנת 2000.

⁹⁸ עדנה ורפאל לרמן - אדריכלים ומתכנני ערים, מוטי קפלן - תכנון מתאר וסביבה, ישראל קמחי - מכון ירושלים לחקר ישראל וארי כהן - אדריכלים, תכנית מתאר מחוזית למחוז ירושלים, תנועה ותחבורה במחוז ירושלים, דו"ח ביניים, מוגש לוועדת ההיגוי, מדינת ישראל, משרד הפנים, מנהל התכנון, 20.12.00.

בדו"ח הנ"ל נמצא כי הקשר הראשי בין ערי הגדה המערבית נעשה באמצעות ציר גב ההר (דרך מס' 60). ציר זה מזרים לירושלים תנועה פלסטינאית עוברת, ועל אף ששופר במסגרת כביש המנהרות ועוקף רמאללה, הוא חוצה את ירושלים לאורך רחובות ועורקים צפופים שבהם קיימים קשיי תנועה. ציר זה סובל, כמו גם שאר הכניסות לירושלים, מפקקים בשעת העומס שנובעים, בין היתר, מפרבור לאורכו.

בנוסף נמצא כי קיימת בעיה בטיחותית בכביש ירושלים רמאללה, וכי התחבורה הציבורית במגזר הערבי קורסת ואינה מוסדרת.

חלק מהתרחישים העתידיים המובאים בדו"ח מצביעים על כך שבשנת 2020 אומדן הנוסעים ברכב פרטי ובתחבורה ציבורית על גב ההר בקטע חברון - ירושלים יהיה כ- 38,000 נוסעים בתחבורה ציבורית לשעה לכיוון, וברכב פרטי התחזית היא ל- 13,000 כלי רכב לכיוון לשעה, שמשמעותם 8 נתיבי תנועה. לא נעשה אומדן דומה לגבי הנוסעים מביר זית דרומה.

נתונים ותרחישים אלה מתייחסים ברובם לאוכלוסייה הערבית, ולכן להתעלם מהם יהיה לחטוא לאמת התכנונית. יתרה מזאת, על רקע נתונים אלה נמצא שהטענה שמערכת התחבורה בשטחים במזרח ירושלים אמורה לשרת אוכלוסייה יהודית באופן בלעדי משוללת יסוד.

לאור הנתונים והתחזיות הנ"ל נקבע בתכנית כי יש לזנוח את התפיסה הרדיאלית, שהולוכה את התנועה לעיר מכיוונים שונים והכניסה אותה ללב השכונות השונות, ולפתח את כבישי הטבעת, לרבות הטבעת המזרחית, שיאפשרו כניסה לעיר בנקודות מפגש עם הצירים הרדיאליים, ויביאו לצמצום התנועה העוברת בעיר. על פי תפיסה זו כביש הטבעת המזרחי ישמש גם כעורק צפון דרום והוא מלווה את גבולה המזרחי של ירושלים כמעט לכל אורכו, ועוקף את העיר העתיקה בחיבור בין חברון לבין רמאללה.

ג. **המערכת נועדה להקל על פיתוח האזור לצרכי התנחלויות, משום שהיא מחברת את אזור E1 עם גוש עציון ומעלה אדומים ועם גבעת זאב, ואת אלה עם מרכז העיר. כביש הטבעת המזרחי בא להקל על האוכלוסייה הישראלית ולהקשות על הפלסטינאית: מערכת הדרכים היא מערכת כוללת והיא מתייחסת לכל הפיתוח בתרחיש של שלום, שבו תהיה תנועה חופשית של אנשים וסחורות. כפי שחובה קודם, מערכת התנועה פותחה כך שהיא תצמצם את מעבר התנועה במרכז העיר, ותייעד לתנועה עוברת, צפון - דרום, מזרח - מערב, כבישי טבעת שימנעו את הגודש בתוך העיר עצמה. מניעת הגודש משרתת הן את האוכלוסייה היהודית והן את הערבית.**

ד. **לתכנית 1/4585 לכביש הטבעת המזרחי הוגשו התנגדויות שטרם נדונו: תכנית 1/4585 לכביש הטבעת מחליפה את תכנית 4585/ג-ה, ומתווה את כביש הטבעת בין צור באחר בדרום ובין אבו דיס בצפון. התכנית נועדה לקבוע באזור זה תוואי שפוגע פחות בתושבי מזרח ירושלים מתוואים קודמים שהותוו, על ידי הרחקת הכביש ממרמקס המגורים והעברתו בסמוך לגבול השיפוט המזרחי, באמצעות קביעת חלקים ממנו במנהרות ועל ידי צמצום קווי בניין למינימום האפשרי. התכנית הופקדה להתנגדויות ביום 12.12.07 (י.פ. 5748) והן טרם נשמעו.**

אין מניעה לסמן את הדרך בתמ"מ על אף שטרם נשמעו ההתנגדויות לתכנית המקומית. נחיצות הדרך נבחנה באופן מערכתי בתכנית זו, ונמצא שכביש הטבעת המזרחי נחוץ ראשית לכל לצמצום התנועה העוברת באזורי המגורים לצורך מעבר תנועה פלסטינאית בכיוון צפון דרום.

התמ"מ, בהיותה תכנית גוברת בהיררכיית התכנון, יכולה לקבוע את העיקרון התכנוני הרחב לפיו תפותח מערכת הכבישים. התמ"מ מחילה את הוראות תמ"מ 3 על דרכים מרשת הדרכים הארצית (שהטבעת המזרחית היא חלק ממנה), ולכן על פי סעיף 14 לשינוי 7 לתמ"מ 3, מותר לעת התכנון המפורט, ובאישור הולנת"ע להסיט תוואי של דרך עד 750 מטרים לכל צד מציר הדרך, בהתחשב בהתאמתו לתנאים טופוגרפיים או מקומיים, ובצורך למנוע מפגעים בטיחותיים או סביבתיים. לכן, אם יהיה צורך בכך, ניתן יהיה לקבל התנגדויות ספציפיות, ואם יימצא כי יש מקום לכך בתכנית המקומית, ניתן יהיה לשנות את ההתוויה בנקודות שונות לרבות כדי לא לפגוע במתנגדים כאלה או אחרים, מבלי ששינוי זה יהווה שינוי למסומן בתמ"מ.

ה. **מסילת הברזל מיועדת להתנחלויות ולא לאוכלוסייה המקומית: גם לטענה זו אין לה על מה שתסמוך. עורכי התכנית הצביעו על היקפי התנועה הצפויים בין חברון לבין ירושלים המזרחית, שקרוב לודאי מבטאים במידה זו או אחרת את הקשרים שבין ירושלים המזרחית לבין**

רמאללה, ונמצא שהדרישה לתחבורה ציבורית לשעה ולכל כיוון היא עצומה. מכל מקום, הומלץ להסיר את נספח התחבורה.

ו. הגבלת הפיתוח באמצעות מערכת התחבורה וחיזוק ההתנחלויות יביא למצב בלתי הפיך שבו לא יהיו פתרונות דיוור לאוכלוסייה זו: תנאי לפיתוח דיוור והגדלת צפיפות הדיוור הוא הסדרת מערך התנועה והתחבורה.

ז. מערכת התחבורה מצטרפת לקשיים שיוצרת גדר ההפרדה: מערכת התחבורה היא צורך מובהק של פיתוח והיא מפותחת לטובת כל התושבים. גדר הביטחון הוקמה בשל צרכים ביטחוניים מובהקים, ואין לה קשר להגבלות הנובעות מפיתוח הדרכים.

ח. סעיף 8.5 המחיל את הוראות תמ"א 3 ו-23 על התכנית יטיל הגבלות קשות על התושבים: סעיף 8.5 מחיל את הוראות תמ"א 3 והוראות תמ"א 23 על תמ"מ זו. תמ"אות אלה קובעות קווי בניין מציד דרך או מסילת ברזל, אשר מטילות במרחב עירוני הגבלות לא פשוטות.

לגבי כביש הטבעת המזרחי, הולנת"ע, ביום 8.5.07 החליטה לצמצם את קווי הבניין לאורך התוואי באופן ניכר.

ו. התכנית מטילה מגבלות על פיתוחם של האזורים הפלסטינאים, תפגע בעתודות הקרקע שנותרו באותן שכונות לצרכי פיתוח עתידיים, ותצמצם את השטחים הפוטנציאליים למגורים ולפיתוח נוסף.

ז. סעיף 6.1.3 מבטל את אפיוני האוכלוסייה בשכונות הפלסטינאיות משום שקיימות מגבלות הנובעות מבעלויות ומתנאים תרבותיים וחברתיים אשר מונעים ניידות בין השכונות.

המלצה: לדחות את ההתנגדות בסעיפים 6-7.

הנמקה: הסעיף מחייב את הוועדה המחוזית לבחון את היצע המגורים הקיים והמתוכנן על רקע מגוון האוכלוסיות וצרכיהן השונים ועל ידי כך לצמצם פערים. סעיף זה תואם את מגמת עורכי התכנית לאפשר לכל קהילה להתרחב ולהתפתח.

ירושלים מאופיינת בכך שבכל הנוגע למגורים ולשירותים קיימים מרחבים מובחנים לשתי האוכלוסיות ואין הן נוטות להתערבב זו בזו, ובכך שרמת הניידות של האוכלוסייה היהודית גבוהה מזו של האוכלוסייה הפלסטינאית. עם זאת, למרחב ירושלים יש הגירה חיובית לאורך כמעט כל השנים, ולמרות המגבלות הישראליות על הגירת הפלסטינאים.

ו. סעיף 8.1.3 (1) קובע כי לא תאושר תכנית אלא אם תכלול התניה למתן היתרי בניה בקיומה של תכנית ביוב. בשכונות הפלסטינאיות אין מערכות ביוב.

המלצה: לקבל חלקית את ההתנגדות. ההוראות ינוסחו כך שתיתן אפשרות להקלה מן הדרישה להתניית ההיתר בתכניות ביוב ובקביעת שלביות ביצוע.

הנמקה: פתרון הביוב לשכונות מזרח ירושלים, בין אם באגן הקדרון, הקולט שפכים ממזרח ירושלים, שהיום אינם מטופלים, ובין אם באגן האוג, הקולט שפכים מצפון מזרח ירושלים וממעלה אדומים, אינו מוטל על כתפיו של הפרט, אלא הוא נושא שעל הרשות המקומית, בסיוע משרדי הממשלה, לתכנן ולבצע.

הפעולות התכנוניות והסטטוטוריות לקידום מכון טיהור לשפכי הנחלים אוג וקדרון התחילו בשנת 1995. בשל אי עמידה בלוחות זמנים החל המשרד להגנת הסביבה בהליך חקירה נגד ראש עיריית ירושלים. כתוצאה מכך התגבש צוות ואותר אתר להקמת מכון טיהור בנבי מוסא, שלו הוכנה כבר תכנית מפורטת.⁹⁹

⁹⁹ המשרד להגנת הסביבה, מים, נחלים ושפכים, נתונים סטטיסטיים,

גישה 4.7.10, <http://www.sviva.gov.il/Environment/bin/en.jsp?enPage=BlankPage&enDisplay=view>

מכון הטיהור נמצא כרגע בהליכי תכנון על ידי חברת מבט"ק, אולם יישומו, שיהיה בשלבים, עוד ייקח זמן.¹⁰⁰

על אף שיש הצדקה ציבורית מלאה לדרוש שלא תוחל בניה בטרם תונח התשתית לקליטת השפכים בעבור אותה בניה, לאור נסיבות העניין ומשיכת הזמן על ידי הרשויות, נראה שדרישת סעיף 8.1.3 אינה ריאלית, וכי יש לאפשר מקרים בהם תינתן הקלה ותתאפשר הבניה.

בכל מקרה, ראוי שתכנית מתאר ברמה מחוזית תכלול הוראות גמישות, וגם מסיבה זו מומלץ לקבל חלקית את ההתנגדות.

9. סעיף 8.1.5 (3) קובע הגבלות בגין רדיוסי מגן לקידוחים, ויוצר הגבלות להרחבת שכונות מסביב לקידוחי מים.

המלצה: לדחות את ההתנגדות.

הנמקה: תקנות בריאות העם (תנאים תברואיים לקידוח מי שתייה), תשנ"ה – 1995 קובעות רדיוסי מגן לקידוחים שמרחקם ממקום הקידוח וצורת חישובם קבועה בתקנות (תקנה 6). תקנה 7 מאפשרת להתיר חריגה מהמרחקים שנקבעו לרדיוס המגן, בכפוף לנקיטת האמצעים המתבקשים לכך. לצורך כך נדרש אישורה של רשות הבריאות.

הוראת סעיף 8.1.5 (3) תואמת את האמור בתקנות הנ"ל, ובכל מקרה, גם אם הוראה זו לא הייתה קבועה בהוראות התכנית, הוראת התקנות גוברת על התכנית.

10. סעיף 6.2.2 (2) מחייב שמירת אופייה של העיר העתיקה וכולל הנחיות לשימור ולשיקום. התייחסו כולל שכונות שאין להן קשר לעיר העתיקה ואף עליהן מוטלות הגבלות.

המלצה: לדחות את ההתנגדות.

הנמקה: העיר העתיקה מהווה אתר מורשת לחלקים גדולים בציבור. סעיף 6.2.2 (2) מכפיף את הפיתוח לתכנית מקומית שתכלול הוראות שימור ושיקום, והוא עולה בקנה אחד עם מטרות התכנית לתת ביטוי תכנוני להיסטוריה הדתית והלאומית, תרבותית וחינוכית, תוך קיום בכבוד של כל הדתות.

11. שטח בקרבת ג'בל מוכבר ואל ת'ורי נקבע כשמורת טבע, והוחלו עליו הוראות תמ"א 8, ובכך הוא מגביל פיתוחן של שכונות אלה.

המלצה: לדחות את ההתנגדות.

הנמקה: תמ"א 8 ועמ' 6 (6.8.70, י.פ. 1649) קבעו מסביב לעיר העתיקה שטח לגן לאומי. תכנית עמ' 9/31.3.77, י.פ. 2308) קבעה שטחים פתוחים מסוגים שונים בשטחה. תמ"מ זו, מסמנת את הגן הלאומי סביב החומות בהיקפים קטנים יותר מהמסומן בתכנית הנ"ל, ולעת תיקון התשריט, יתוקן סימון הגן הלאומי בהתאם לתכנית מאושרת.

12. כמו כן קיימות הגבלות הנובעות משטחים ביטחוניים.

המלצה: לדחות את ההתנגדות.

הנמקה: לאור המצב הביטחוני, אין מנוס מקיומם של שטחים ביטחוניים והגבלות הנובעות מהם.

13. סעיפים 6-12 מוכיחים שמטרת התכנית היא פוליטית ונועדה להבטיח שליטה ישראלית על שטחים כבושים לשימוש האוכלוסייה היהודית ולהבטחת רוב יהודי.

המלצה: לדחות את ההתנגדות.

הנמקה: בסעיפים 6-12 אין משום הוכחה שמטרת התכנית פוליטית. הנושאים המטופלים בסעיפים הנ"ל: הנחיות להיתרי בניה בתנאי הסדרת איסוף השפכים והטיפול בהם, הגבלות בגין רדיוסי מגן, שימור גנים לאומיים, שימור מבנים ומתחמים היסטוריים והגבלות בגין שטחים ביטחוניים הם

¹⁰⁰ חברת הגיחון, **ביוב וניקוז**, <http://www.hagihon.co.il/biyuv.asp?cat=155&in=0>, גישה 4.7.10.

נושאים בכל תכניות המתאר המחוזיות הכוללות, גם בתכניות בתחומי מחוזות ששיעור האוכלוסייה הערבית בהם הוא מזערי.

הנושאים הנ"ל הם נושאים העונים על מטרותיה של תכנית מתאר כפי שהוגדרו בסעיף 61 לחוק התוה"ב: פיקוח על פיתוח הקרקע, הבטחת תנאים נאותים מבחינת הבריאות, התברואה, הניקיון, הבטיחות, הביטחון, התחבורה והנוחות ומניעת מפגעים על ידי תכנון הקרקע ושימוש בה; שמירה על כל בנין ודבר שיש להם חשיבות אדריכלית, היסטורית, ארכיאולוגית; שמירה ופיתוח של מקומות חשובים מבחינת הטבע או היופי תוך הימנעות, ככל האפשר, מפגיעה בצמחיה, בערכי טבע, בנוף ובמורשת; וייחוד שטחים ציבוריים פתוחים, לרבות פארקים, לגנים ולגינון, הנותנים מענה לצורכי האוכלוסייה החזויה במרחב התכנון המקומי באופן הולם.

14. פגיעה במשאבי טבע וחקלאות:

- א. תשתיות התחבורה פוגעות במשאבי טבע וקרקע חקלאית ובפרנסה.
- ב. קיומם של שני אתרי קידוחים במזרח ירושלים משמעם העברת המים לאזרחי מדינת ישראל.
- ג. התכנית פוגעת בשמירת מקומות היסטוריים, תרבותיים ולאומיים של הפלסטינאים.

המלצה: לדחות את ההתנגדות.

הנמקה: אחת ממטרות התמ"מ הייתה לקבוע את גבול הפיתוח העירוני, לחזק את הדופן בין הבנוי לפתוח, ולהתוות קו ברור למניעת גלישת השטח הבנוי לכיוון השטחים הפתוחים, לרבות השטחים החקלאיים. השטחים הפתוחים במחוז ירושלים נמצאו כבעלי חשיבות רבה מבחינת ערכם החברתי, תפקודיהם ומיקומם וכושאי ערכים של תרבות ומורשת. "המסקנה המתבקשת היא כי רובו ככולו של האזור נדרש להיות ברמת פתיחות גבוהה."¹⁰¹ תכנית זו מבטאת מדיניות של חסכון במשאבי קרקע, תוך הימנעות מפגיעה במשאבי טבע ובחקלאות מסורתית ככל הניתן.

ככל שהתכנית פוגעת במשאבי טבע וחקלאות, הדבר נעשה בשל צרכי פיתוח של האוכלוסייה שגדלה מאוד משנות ה-70 ועד היום, ואשר עבורה נדרשים שטחים למגורים, לתעסוקה, למוסדות, לרווחה ולתשתיות.

כפי שהובהר לעיל, הגידול באוכלוסייה ובנסועה גם בקרב המגזר הפלסטינאי מחייב הקצאת משאבים למטרות אלה.

לעניין הקידוחים, אספקת המים נעשית לכל מגזרי האוכלוסייה באופן שוויוני.

אין התכנית פוגעת בשמירה על מקומות היסטוריים, תרבותיים ולאומיים של הפלסטינאים, והיא אינה יורדת לרזולוציה שעשויה לגרום לפגיעה כלשהי, גם לא בעקיפין.

הפרות הדין הישראלי:

15. לתושבים באזור המוחזק זכות מוגנת לקניינם.

המלצה: לדחות את ההתנגדות.

הנמקה: תכנית זו אינה מפקיעה שטחים לצרכי ציבור ובכללם לדרכים. סעיף 189 לחוק התוה"ב קובע כי הועדה המקומית רשאית, בכל עת לאחר תחילת תקפה של תכנית מתאר מקומית או של תכנית מפורטת, להפקיע מקרקעין בתחום התכנית למטרה ציבורית שלה נועדו בתכנית האמורה. לא ניתן להפקיע מכוחה של תכנית מתאר מחוזית כוללת, שאינה כוללת הוראות של תכנית מפורטת. מאחר ותכנית זו אינה כוללת הוראות של תכנית מפורטת, כלל לא ניתן להפקיע שטחים מכוחה.

16. העדר תשתית עובדתית – הפרות המשפט המינהלי:

¹⁰¹ מדינת ישראל, משרד הפנים, מינהל התכנון, תכנית מתאר מחוזית למחוז ירושלים, דו"ח מס' 8, מדיניות התכנון ועקרונות הפיתוח, 25.10.00, בעמ' 117.

- א. ועדות התכנון לא ערכו בדיקה עניינית המתבססת על תשתית עובדתית ראויה.
- ב. המתכננים לא בדקו כיצד תשפיע התכנית על השכונות הקיימות, על נייודות האוכלוסייה הפלסטינאית, על הצורך בפיתוח השכונות הפלסטינאיות, על ניתוק השכונות זו מזו, ועל השלכות ההפקעות.
- ג. החלטות שהתקבלו בלי לבדוק את העובדות הינן שרירותיות ופסולות.

המלצה: לדחות את ההתנגדות.

הנמקה: תכנית המתאר המחוזית למחוז ירושלים תמ"מ 1/30 היא תרגומה הסטטוטורי של תכנית רחבת היקף שנערכה בין השנים 1999 ל-2002, על ידי צוותים שבראשם עמדו עדנה ורפאל לרמן, מוטי קפלן, ישראל קמחי וארי כהן (להלן: "עורכי התכנית"). לרשות עורכי התכנית עמד צוות של 17 יועצים מתחומי מומחיות שונים (אוכלוסייה, תחבורה, אדריכלות, משפטים, כלכלה, חברה, איכות סביבה וכו').

בין 17.11.99 לבין 24.1.02 פרסמו עורכי התכנית 12 דו"חות: 8 דו"חות ממוספרים מ-1-8, שני דו"חות מסכמים, דו"ח שלב א' ודו"ח שלב ב', ובנוסף הוגשו דו"ח תחבורה ודו"ח "מדיניות התכנון ודברי הסבר לתכנית". כן הוכנו באותו שלב הוראות שהוגשו לוועדת ההיגוי.

מס'	דו"ח	התאריך	הנושא
1	דו"ח מס' 1	17.11.99	ניתוח תהליכים דמוגרפיים וסוגיות חברתיות מרכזיות
2	דו"ח מס' 2	22.12.99	ניתוח האוכלוסייה החרדית, הפלסטינאית, אוכלוסיית המחוז, תהליכים יישוביים וחברתיים, סוגיות מרכזיות בתחום חברתי ומודל פריסת האוכלוסייה
3	דו"ח מס' 3	26.1.00	תפיסות יסוד, סקירת תכניות מתאר, זיהוי המעורבים בתכנון וסקירת מערכות תשתית קיימות ומתוכננות, מערך תנועה
4	דו"ח מס' 4	9.2.00	שטחים פתוחים במחוז ירושלים: נתונים, הערכה, מאפיינים וקונפליקטים
5	דו"ח סיכום שלב א'	23.2.00	הרקע לתכנון, ניתוח מצב קיים, תחזיות ותרשימים
6	דו"ח מס' 5	5.4.00	חלופות התכנון
7	דו"ח מס' 6	17.5.00	חלופות התכנון והערכת משמעותיהן
8	דו"ח סיכום שלב ב'	31.5.00	חלופות התכנון – מהותן, משמעותיהן והערכתן
9	דו"ח מס' 7	2.8.00	הערכת חלופות התכנון והצגת כיוון לחלופה הנבחרת
10	דו"ח מס' 8	25.10.00	מדיניות התכנון ועקרונות הפיתוח
11	דו"ח ביניים	20.12.00	תנועה ותחבורה במחוז ירושלים
12	דו"ח	24.1.02	מדיניות התכנון ודברי הסבר
13	דו"ח	17.4.07	עדכון - מדיניות התכנון ודברי הסבר

הדו"חות הנ"ל כללו איסוף נתונים בכל הנושאים שהם מרכיבי התכנון, לרבות בכל הנוגע לאוכלוסייה הפלסטינאית; ניתוח מצב סטטוטורי, גיבוש תחזיות, תרחישים וחלופות.

בנוסף, באופן נפרד נערכו מספר סקרים משלימים לעבודת התכנון, ואשר תרמו לה, למשל, "גנים לאומיים באגן העיר העתיקה", מסמך אשר נערך על ידי רט"ג במרץ 2005; נספח ארכיאולוגי לתכנית תמ"מ 1/30 שנערך ע"י רשות העתיקות ב-2001 וכו'.

הכנת כל הדו"חות לוותה **בועדת עבודה** שכללה 16 חברים: 8 נציגי ממשלה, מתכנן מחוז ירושלים, 4 נציגי רשויות מקומיות, נציג הרשות לפיתוח ירושלים ונציג רט"ג, ו**בועדת היגוי**, שהייתה נרחבת יותר, וכללה את חברי ועדת העבודה, חברי הוועדה המחוזית למחוז ירושלים ועוד 27 ראשי רשויות מקומיות, מהנדסי רשויות מקומיות, נציגי ממשלה נוספים ונציגי גופים ציבוריים. בסה"כ מנתה ועדת ההיגוי 56 נציגים.

ביום 17.4.07 הוגש למועצה הארצית דו"ח נוסף, "תכנית מתאר מחוזית למחוז ירושלים, תמ"מ 1/30, מדיניות התכנון ודברי הסבר לתכנית".

בשנת 2007 נעשה עדכון לתכנית.

לאור זאת לא ניתן לומר שמוסדות התכנון לא ערכו בדיקה עניינית המתבססת על תשתית עובדתית ראויה.

חלק ניכר ממסמכי התכנון שהוזכרו מתייחס לאוכלוסייה הפלסטינאית, הן מבחינת גידול האוכלוסייה, הן מבחינת פריסתה, הן מבחינת מערך התחבורה והשירותים הדרוש לה, והן מבחינת תעסוקה. לכן לא ניתן לומר שהמתכננים לא בדקו כיצד תשפיע התכנית על השכונות הקיימות, על ניידות האוכלוסייה הפלסטינאית, על הצורך בפיתוח השכונות הפלסטינאיות, וכו'.

מאחר וההחלטות שהתקבלו, התקבלו על סמך עובדות ובהתבסס על מסד תכנוני ועל ניתוח מושכל של חלופות, התכנית אינה שרירותית ואינה פסולה.

המשפט החוקתי – פגיעה בזכויות יסוד:

17. יש לתת משקל שווה לזכותה של האוכלוסייה הפלסטינית לפיתוח.

המלצה: לדחות את ההתנגדות.

הנמקה: תמ"מ 1/30 יוצרת מסגרת תכנונית המבחינה בין שטחים המיועדים לפיתוח, לבין שטחים פתוחים למיניהם, וקובעת הוראות מנחות להכנת תכניות משני הסוגים: לפיתוח ולשימור. התכנית אינה כוללת הוראות מפורטות באשר להקצאת משאבי תכנון בתחום השטח המיועד לפיתוח עירוני, שבו מתגוררת רוב האוכלוסייה הפלסטינאית.

בעובדה זו אין משום ייחוד בתכנית זו, שכן כל תכניות המתאר המחוזיות הכוללניות אינן מפרטות את התכנון בתחום הישובים העירוניים או בתחום אזורי התעסוקה.

התכנית, ככל שהוראותיה מנוסחות, היא תכנית שוויונית, ואין בה הוראות מפלות.

18. התכנית יוצרת תשתית להפקעה מסיבית של קרקעות פלסטינאיות בשטחי התכנית.

המלצה: לדחות את ההתנגדות.

הנמקה: התכנית אינה יוצרת תשתית להפקעה. התכנית מסדירה את התשתיות שהן תנאי בסיסי לפיתוח.

19. התכנית תמנע מהתושבים להגיע לקרקעותיהם ושוללת מהאוכלוסייה משאבים חיוניים לפיתוח אורבאני.

המלצה: לדחות את ההתנגדות.

הנמקה: טענה זו לא גובתה בשום ראיה או בטעון ענייני, שניתן לבחון אותו. ככל שנמנעת מהתושבים גישה למקרקעין, היא נוגעת למצב הביטחוני-פוליטי, שתכנית זו אינה עוסקת בו.

20. יש להחיל את עקרונות השוויון ואיסור ההפליה על התושבים הפלסטינאים.

המלצה: לדחות את ההתנגדות.

הנמקה: התכנית היא שוויונית במטרותיה ובניסוחה.

21. פגיעה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו: פגיעה בזכות לכבוד. הפרת הזכות לשוויון כרוכה בהשפלה וממילא פוגעת בכבודם.

22. תכליתה של התכנית אינה ראויה, ואין היא משרתת מטרות ציבוריות חשובות ואינה מגינה על זכויות אדם וקידומן.

א. התכנית נועדה לשרת מטרה פוליטית תוך פגיעה גורפת בזכויות.

ב. התכנית אינה עומדת במבחן המידתיות – תועלת מול נזק.

המלצה: לדחות את ההתנגדות בסעיפים 21-22.

הנמקה: מעבר לעובדה שלא הונחה תשתית לטענת האפליה בתכנית זו, ומעבר לעובדה שעיקר טענות ההתנגדות היו מבוססות על טענות פוליטיות ומדיניות ולא תכנוניות או עובדתיות, לא ניתן לומר על תכנית זו שהיא אינה ראויה או אינה עומדת במבחן המידתיות.

חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו אינו שולל את סמכות מוסדות התכנון לאזן בין הצורך להגן על הקניין הפרטי לבין ההכרח לסייג את זכות הקניין לצורך הגשמתן של מטרות ציבוריות שונות, כל עוד הפגיעה נעשית לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

המתנגדים טוענים שהתכנית הוכנה ללא שנערך לה בסיס תשתיתי ראוי, כי קבלת ההחלטות בה הייתה שרירותית וכי מוסדות התכנון לא שקלו אותה כדבעי. בנוסף טוענים המתנגדים כי פריסת התשתיות ופריסתם של השטחים הפתוחים בתכנית זו פוגעת שלא לצורך ובאופן בלתי מידתי בקניינם, תוך אפלייתם כלפי האוכלוסייה היהודית במחוז, ותוך התעלמות פוליטית מקיומה של האוכלוסייה הערבית.

ביסוס עובדתי ושיקול הדעת של מוסד התכנון: כפי שהובהר בטענות הקודמות, תכנית זו נעשתה לאחר שנעשו סקרי עומק המתייחסים לאוכלוסייה, פריסתה, הריבוי הטבעי שלה ומגמות ההגירה שלה, וסקרים אלה התייחסו הן לאוכלוסייה הכללית, הן לאוכלוסייה החרדית והן לאוכלוסייה הפלסטינאית (הן בתוך המחוז והן מחוצה לו). יחסי הגומלין בין המחוז לבין השטחים שגובלים בו נפרסו ונותרו.

כן נבחנו צרכי הפיתוח כגון שטחים למגורים, שטחים לתעסוקה, שטחים לשירותים ציבוריים ושטחים למעבר תשתיות, והוקצו בתכנית שטחים לפיתוח עירוני ופרברי ולכל שימושי הפיתוח בהתאם לתחזיות שנעשו.

התכנית הוכנה במקביל להכנת תכנית מערב ירושלים (תמ"מ 1/37) ותכנית למצפה נפתוח (תמ"מ 1/47). תכניות אלה נדונו במועצה הארצית ובולנת"ע, ביחד ולחוד החל משנת 2002 תוך הזנה והפריה הדדית. במסגרת הדיונים השונים עלו גישות שונות לכיווני הפיתוח הרצויים בירושלים בפרט ובמזרח המחוז בכלל, שהעיקריות בהן הן: ריכוז הפיתוח בירושלים בעיר הפנימית תוך הימנעות מגלישה לאזורים חיצוניים; הרחבת תחום הפיתוח של ירושלים לכיוון מערב; והרחבת גבולות הפיתוח של העיר לכיוון מזרח.

יתרה מזאת, לקראת סוף הליך התכנון ולקראת הפקדת תמ"מ 1/30, עלתה השאלה באשר למידת הצורך להרחיב את השטחים המיועדים לפיתוח עירוני בירושלים, שבעקבותיה ערך מנהל התכנון מסמך אובייקטיבי, שפירט את מאגר עתודות הקרקע לפיתוח בירושלים.¹⁰² כתוצאה מהנתונים שהובאו במסמך זה, הוחלט לבטל את תכנית מערב ירושלים (תמ"מ 1/37), ולשנות את תחום הפיתוח העירוני המערבי של ירושלים בתמ"מ 1/30. לעניין העתודות במזרח ירושלים נעשתה בחינה על ידי עורכי תכנית המתאר המקומית לירושלים שהעלתה שאין בעיית מצאי קרקע לפיתוח במזרח ירושלים, מאחר והקיבולת הנומינלית לתוספת בניה במזרח העיר עומדת על 96,000 יחידות דיור לעומת דרישה חזויה לכ- 29,000 יחידות דיור.¹⁰³

המסקנה העולה מקריאת הפרוטוקולים ובחינת ההתנהלות של הרשות ביחס לשלוש תכניות מתאר מחוזיות אלה, היא של התנהגות ראויה ונורמטיבית המתבטאת באיסוף מסודר של נתונים, בבחינת חלופות שונות ובנושאים שונים, בהפעלת שיקול דעת בכובד ראש ובפתיחות, ומיון בין נושאים שיידונו במסגרת תמ"מית לבין נושאים שיידונו במסגרת התכנון המפורט.

נתוני יסוד שהוצגו על ידי בעלי מקצוע שונים נבחנו שוב ושוב, תוך הקשבה ליועצים ולאנשים מהציבור. הופעלו ביקורת ובקרה עצמיים שהתבטאו בנכונות, לעת סוף הליכי התכנון, לבחון מחדש את עתודות הקרקע. סמכות ההחלטה בתכניות הופעלה בהגינות וביושר ותוך התעלמות מלחצים של בעלי עניין. תמ"מ 1/37 והיעוד לפיתוח עירוני במערב ירושלים בתכנית זו בוטלו, תוך התבססות על נתונים חדשים שהוגשו למוסדות התכנון, ותוך הימנעות מפעולה שרירותית ומאינרציה תכנונית.

¹⁰² תומר גוטהלף, בדיקת מלאי עתודות הקרקע בעיר ירושלים, הוגש למנהל התכנון במשרד הפנים, ינואר 2007.

¹⁰³ צוות תכנון ברשות משה כהן, תכנית מתאר מקומית ירושלים 2000, דו"ח מס' 4, התכנית המוצעת ועיקרי מדיניות התכנון, הוכן עבור עיריית ירושלים, אוגוסט 2004, בעמ' 136.

תמ"מ 1/30 מיישמת ומפרטת את המדיניות הארצית שנקבעה בתמ"מ 35 ומאפשרת, לצד פיתוח ניכר, בעיקר בשני המרכזים האורבאניים שבתחומה, ירושלים ובית שמש, הגנה על שטחים פתוחים. התכנית מאזנת בין פיתוח כלכלי וחברתי סביר, תוך הקצאת משאבי פיתוח לכלל האוכלוסיות ולכל הצרכים הפיזיים, לבין הגנה על הסביבה. האיזון נעשה באופן מושכל על פי קריטריונים ברורים ושיקולים ענייניים, מתוך מטרה לשפר את איכות החיים של החברה כולה. לכן, זו תכנית העונה על תכלית ראויה.

ויוער כי שטח הפיתוח העירוני של ירושלים בתמ"מ 1/30 כמעט זהה לשטח הפיתוח העירוני בירושלים בתמ"מ 1 (שאושרה בשנת 1977). בתמ"מ 1/30 השטח מסתכם 105,354 דונם, בעוד שבתמ"מ 1 הוא היה 106,073 דונם (שניהם במדידה גרפית).

אוכלוסיית ירושלים בשנת 1977 מנתה כ- 376,000 תושבים¹⁰⁴ ואילו בסוף 2009 מנתה אוכלוסיית העיר כ- 773,000 תושבים.¹⁰⁵ תמ"מ 1/30 צופה כי אוכלוסיית העיר בשנת 2020 תהיה כ- 850,000 ואילו תחזית עיריית ירושלים היא שהאוכלוסייה תגיע בשנת 2020 לכ- 935,000 תושבים.¹⁰⁶

כלומר, על אף הגידול באוכלוסיית העיר ועל אף התחזית לגידול האוכלוסייה, שטחה של ירושלים לא גדל בתמ"מ זו.

האם הפגיעה שהמתנגדים טוענים לה מידתית: בבג"צ 7975/04¹⁰⁷ נקבעו שלושה מבחנים לבחינת מידתיותה של פגיעה:

א. האם קיים קשר רציונלי בין המטרה אותה מבקשים להשיג לבין האמצעים בהם משתמשים להשגת המטרה? מטרת תמ"מ 1/30 ויעדיה פורטו בסעיף 3 להוראות התכנית.

התכנית מבקשת ליצור את התנאים הדרושים לתפקודו היעיל של המחוז ולפיתוחו, תוך פיתוח איכות חיים גבוהה לתושביו ומתן אפשרות לדיור נאות לכל מגוון קבוצות האוכלוסייה, תוך שמירה במקביל על מרחבים פתוחים, ערכי טבע ונוף, החקלאות והמורשת התרבותית. מטרת התכנית מדגישה את מעמדה של ירושלים כבירת ישראל, וכמרכז השלטוני, התרבותי, החינוכי והתיירותי של המדינה, תוך פיתוחה כבעלת זיקה לעם היהודי וקיום בכבוד של דתות נוספות.

התכנית מפרטת את האמצעים שבאמצעותם יושגו המטרות והיא מדגישה את האמצעים הבאים:

- (1) קביעתן והתווייתן של מערכות תשתית ותחבורה, לרבות תחבורה ציבורית, תוך צמצום מפגעים סביבתיים;
- (2) הקצאת שטחים לכל צרכי הפיתוח על פי תחזיות הגידול של המחוז;
- (3) הקצאת שטחים לשימושי פנאי, שמירת נופים פתוחים וטיפול החקלאות;
- (4) שמירה על מערכות טבעיות ועל ערכי טבע ונוף;
- (5) חידוש עירוני ושימורן של שכונות, אזורים, מכלולים ומבנים שהם בעלי ייחוד אדריכלי, היסטורי או תרבותי.

¹⁰⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לקט נתונים לרגל יום ירושלים, תשס"ז.

¹⁰⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל, 2010.

¹⁰⁶ עדנה ורפאל לרמן - אדריכלים ומתכנני ערים, מוטי קפלן - תכנון מתאר וסביבה, ישראל קמחי - מכון ירושלים לחקר ישראל וארי כהן - אדריכלים, **תכנית מתאר מחוזית למחוז ירושלים, דו"ח מס' 2**, מוגש לוועדת החינוך, מדינת ישראל, משרד הפנים, מנחל התכנון, 22.12.99, בעמ' 27-41.

¹⁰⁷ בבג"צ 7975/04 זהראן יונס מחמד מראעבה ואח' נ' ראש ממשלת ישראל ואח', מיום 15.9.05, באתר בית המשפט העליון <http://elyon1.court.gov.il/files/04/570/079/A14/04079570.a14.pdf>, גישה ביום 4.7.10.

התכנית נותנת מענה לכל צרכי הפיתוח בהתאם לתחזיות אוכלוסייה, תעסוקה ורווחה שנערכו על ידי עורכיה, ובמקביל יוצרת מסגרת לשמירה על עתודות קרקע ועל שטחים פתוחים. כשבוחנים את האמצעים המפורטים בתכנית עולה שיש קשר רציונאלי בין מטרות התכנית לבין האמצעים בהם היא נוקטת להשגתם.

ב. האם אין אמצעי שפגיעתו פחותה, ושיש בו להגשים את המטרה אותה מבקשים להגשים? האמצעים שהתכנית נוקטת בהם הם האמצעים המקובלים בתכנון המודרני להשגת המטרות שאותה מבקשת התכנית להשיג. התכנית מטילה מגבלות שונות על היקפי הפיתוח, ומתנה אותו בהסדרה של תשתיות שבלעדיהן לא ניתן לקיים מערך חיים אורבאני. העברת קווי תשתית, כגון כבישים, חשמל, מערכות ביוב וכו' עלולות לפגוע בקניין, הן באמצעות מעבר והן באמצעות הפקעה. העברת תשתיות היא תנאי לפיתוח, ולכן גם אם ההעברה פוגעת, אין מנוס ממנה. עם זאת התכנית נוקטת בשורה של אמצעים למיתון הפגיעה ככל הניתן. ולהלן מספר דוגמאות:

(1) על אף שהתכנית מבקשת להטיל על שטחה מערכת כללים תכנוניים חדשה, וכללי איזון חדשים בין פיתוח לשימור, נעשה מאמץ שלא לפגוע בזכויות שכבר הוקנו לפני יום תחילתה. סעיף 4.1 (2) קובע במפורש שתכנית מקומית שאושרה לפני יום תחילתה של התכנית, תעמוד בתוקפה על אף האמור בתמ"מ.

(2) כדי לצמצם פגיעה הוכנס לתכנית סעיף שקובע שבתכנית מקומית רשאית הועדה המחוזית לקבוע שימושים דומים לאלה שנקבעו ביעודי הקרקע לסוגיהם, אף אם הם לא נכללו ברשימת השימושים ובלבד שלא נאסרו במפורש בתמ"מ (סעיף 4.1 (7)).

(3) אמצעי נוסף לצמצום הפגיעה נקבע בסעיף 5 לעניין סטיות הנובעות מקנה המידה של התשריט.

(4) התכנית מחילה את הוראות תמ"א 3 על התוויית הדרכים. על פי סעיף 14 לשינוי 7 לתמ"א 3, מותר לעת התכנון המפורט, ובאישור הולנת"ע להסיט תוואי של דרך עד 750 מטרים לכל צד מציר הדרך, בהתחשב בהתאמתו לתנאים טופוגרפיים או מקומיים, ובצורך למנוע מפגעים בטיחותיים או סביבתיים. אמצעי זה משמש למיתון הפגיעה בקרקע פרטית.

(5) הסדר דומה לנ"ל מתייחס למסילת הברזל.

(6) התכנית קושרת בין אזורים מוטי תחבורה ציבורית לבין הפחתת תקן החניה, שמקלה על בעלי הקניין ומפחיתה את ההקצאה לצרכי חניה.

(7) התכנית דורשת כי שירותי התיירות יינתנו בתחום הישובים או צמוד דופן להם, ועם זאת מאפשרת לחרוג במקרים מיוחדים מהכלל.

(8) התכנית, לצורך שימור משאבי מים, קובעת כי תידרש חוות דעת הידרולוגית למניעת פגיעה במשאבי מים. עם זאת, התכנית מאפשרת לפטור מחוות דעת כאמור, בתנאים שנקבעו.

ג. האם הפגיעה בזכות האדם היא ביחס ראוי לתועלת הצומחת ממנה? התכנית מיועדת להיטיב את תנאי המגורים והחיים של האוכלוסייה והיא נמנעת ככל הניתן מפגיעה בזכויות אדם. ככל שיש פגיעה, התכנית מנסה למתן אותה בכל דרך אפשרית.

האם יש חלופות למה שנקבע בתכנית זו? באופן תיאורטי קיימות חלופות שונות, ואכן עורכי התכנית ניתחו את כל הפרמטרים המרכיבים את התכנון לאורך של ארבע חלופות בסיס: חלופה כפרית קהילתית; חלופה בין מטרופוליטית; חלופת ירושלים רבה וחלופה עירונית מוקדית.

ביסוד כל אחת מהחלופות עומדת השקפת עולם והיא מתייחסת גם להיבטים ערכיים שאינם ניתנים למדידה ולכיימות. עם זאת, כל אחת מהחלופות נבחנה ביחס לשאלות הבאות: מתן מענה לביקושים; צמצום פערים בין אוכלוסיות ברמות שונות; צמיחה כלכלית מרבית של מרחב התכנון; שמירה על הסביבה על פי פרמטרים של קיימות; מענה לבעיות גיאופוליטיות ואופטימיזציה מרחבית של מתן שירותים ותשתיות.

בסופו של דבר נבחרה חלופה משולבת הכוללת אלמנטים מחלופת ירושלים רבה והחלופה העירונית מוקדית, תוך התאמתן למטרות התכנית ולאילוצים התכנוניים שהתגלו במהלך הכנתה.

לאור כל זאת, נראה שתכנית המופקדת היא תכנית מאוזנת. מטרותיה הן מטרות לגיטימיות שנועדו להיטיב עם אוכלוסיית ירושלים והמחוז, והאמצעים שננקטו להשגת המטרות הם אמצעים סבירים ומאוזנים.

23. התכנית מכפיפה את התשתית לכללי ההפרדה הגזעית והיא מנוגדת להתחייבות ישראל על פי האמנה הבינלאומית לביעור כל צורות האפליה.

המלצה: לדחות את ההתנגדות.

הנמקה: ככל שבחנתי את התכנית לא מצאתי תשתית שהוכפפה לכללי ההפרדה הגזעית. להבנתי את התכנית, התכנית מקצה משאבים לכל קבוצות האוכלוסייה, תוך יצירת מאמץ להתאים את תנאי המגורים, התעסוקה והרווחה לצרכיה הייחודיים של כל קבוצת אוכלוסייה.

התכנית מאפשרת פיתוח כבישים, תשתיות מים, ביוב, חשמל, איסוף אשפה ותקשורת שישרתו את כלל האוכלוסייה.

24. התכנית מפרה את המשפט הבינלאומי בהיותה על שטח כבוש.

א. התושבים מוגנים על פי אמנת ג'נבה הרביעית.

ב. בית הדין הבינלאומי קבע שמעמדה של מזרח ירושלים שסופחה הוא כמעמד שאר השטחים.

ג. על הכוח הכובש מוטלת החובה לפעול לטובת התושבים ולדאוג לאיכות חייהם.

ד. כללי המשפט הבינלאומי מונעים מהמדינה לשנות את אופיים וטבעם של הנכסים בשטחים הכבושים אלא מתוך צרכים צבאיים או לטובת התושבים המקומיים. אישור התכנית מהווה הפרה בוטה של תקנה 55 לתקנות האג.

ה. התכנית מנצלת את משאבי המים של התושבים ומעבירה אותם לידי האוכלוסייה היהודית.

המלצה: לדחות את ההתנגדות.

הנמקה: שאלת מעמדה של ירושלים היא שאלה מדינית ולא שאלה תכנונית. המשפט, השיפוט והמנהל הישראלי הוחלו על ירושלים המזרחית ביום 28.6.67, באקט מדיני של ממשלת ישראל.¹⁰⁸ על פי המשפט הנוהג בישראל חוקי הכנסת עדיפים על כללי המשפט הבינלאומי, ולפיכך, מכיוון שמעמד ירושלים נקבע לפי פקודת סדרי השלטון והמשפט, וגבולותיה לפי סעיף 8 לפקודת העיריות, ומאוחר יותר לפי חוק יסוד: ירושלים, הרי שיש לראות במזרח ירושלים כחלק ממדינת ישראל, כל עוד לא נקבע אחרת. בבג"צ 5488/04 אמר כב' השופט ברק: "החלת המשפט, השיפוט והמנהל של מדינת ישראל על ירושלים נקבעה בחוק יסוד, בחקיקה ראשית ובצו ואכרזה שיצאו מכוחה. ירושלים, בגבולות שנקבעו לה, היא על כן חלק ממדינת ישראל."¹⁰⁹

כל עוד לא נקבע אחרת, יחול המצב המשפטי הנוכחי, וחוק התוה"ב יחול על השטח.

גם במקום שבו מעמד השטח הוא של שטח מוחזק בתפיסה לוחמתית, תחול על המפקד הצבאי החובה לדאוג לרווחתם של התושבים המקומיים, ובעיר מודרנית, אחת הדרכים לדאוג לרווחת האזרחים היא על ידי תכנון פיזי מושכל.

¹⁰⁸ אמנון רובינשטיין, המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל, הוצאת שוקן, 1996, בעמ' 87-89.

¹⁰⁹ בג"צ 5488/04, 6080/04, 3648/05, מועצה מקומית אלראם ואח' נ' ממשלת ישראל ואח', בעמ' 24. <http://elyon1.court.gov.il/files/04/880/054/A59/04054880.a59.htm> – גישה 4.7.10.

לעניין ניצול משאבי המים, התכנית לא יוצרת שינוי כלשהו בהקצאת מים לתושבים. התכנית אומנם מסמנת נקודות של קידוחי מים, אולם מטרת הסימון היא קביעת מגבלות של רדיוסי מגן, במטרה לשמור על איכות המים. אין לעניין זה ולהקצאת מים לשימוש האוכלוסייה דבר וחצי דבר. בכל מקרה, עניין זה אינו רלוונטי נוכח ההמלצה להסיר את נספח התשתיות ממסמכי התכנית.