

הריסות בתים בירושלים המזרחית – סיכום שנת 2019 המשך החנק התכנוני תוך החרפה בענישה נגד בניה ללא היתר

ינואר 2020

השנה שחלפה היתה אחת השנים הגרועות ביותר מבחינת הריסות מבנים במזרח ירושלים. לצד המדיניות המפלה ארוכת השנים שלא לאשר תכניות מתאר בשכונות הפלסטיניות של העיר, הגידול החרף בהיקף ההריסות נובע גם ממנגנונים חדשים להגברת הענישה נגד בניה ללא היתר: אלו כוללים את תיקון 116 לחוק התכנון והבניה שיושם במלואו בשנה שחלפה; את יישומו של צו צבאי נגד בניה ליד גדר ההפרדה; ומתן סמכויות חדשות ליחידה הארצית לאכיפת חוקי התכנון והבניה. כפי שנסביר בנייר, שינויים אלו מיושמים במזרח ירושלים בצורה ייחודית שמבדילה אותה ממקומות אחרים ומחריפה במידה ניכרת את הפגיעה בתושביה.

במהלך שנת 2019 נהרסו בירושלים המזרחית 104 יחידות דיור, ועוד 117 יחידות אחרות (חנויות, מחסנים וכו'). בסך הכל נהרסו 221 יחידות.

מספר זה אינו כולל 54 יחידות דיור נוספות שנהרסו על ידי המנהל האזרחי בואדי חומוס. אף כי מרבית הדירות שנהרסו באזור זה היו בבעלות תושבים ממזרח ירושלים, הוא מצוי מחוץ לתחומי הסיפוח הפורמליים של ירושלים המזרחית¹. בשל מיקומו הגיאוגרפי, בגדה המערבית (אבל בצד הישראלי של גדר ההפרדה), הריסות הבתים בואדי חומוס בוצעו בידי הצבא ולא בידי רשויות התכנון והבניה האזרחיות שפועלות במזרח ירושלים. לכן בנייר זה ההריסות בואדי חומוס מצוינות בנפרד מסך הדירות שנהרסו בתחומי מזרח ירושלים. מצד שני כשבוחנים את היקף הריסות הבתים ממנו סובלת אוכלוסיית ירושלים המזרחית יש לקחת בחשבון גם את ואדי חומוס: מדובר בדירות של תושבים ממזרח ירושלים ומדיניות התכנון המפלה נגד תושבי מזרח העיר היא זו שמלכתחילה דוחפת אותם לבנות במקומות כמו ואדי חומוס. בחישוב כולל במהלך שנת 2019 נהרסו 158 יחידות דיור של תושבי מזרח ירושלים.

גם ללא ספירת הדירות שנהרסו בואדי חומוס שנת 2019 היא אחת השנים הגרועות ביותר בשני העשורים האחרונים מבחינת היקף ההריסות במזרח ירושלים. מספר יחידות הדיור שנהרסו השנה (לא כולל ואדי חומוס) שני רק לשנת 2016, אז נהרסו 123 יחידות דיור. אם בוחנים את כלל המבנים שנהרסו וכוללים גם הריסות של חנויות, מחסנים וכו', 2019 היא שנת שיא שבה נהרסו 221 יחידות לעומת 203 בשנת 2016.

מספר ההריסות הגבוה השנה מהווה גם היפוך מגמה: ב-2016 נרשם כאמור שיא של 123 יחידות דיור. בשנת 2017 המספר ירד ל-86 יחידות דיור והירידה המשיכה גם בשנת 2018 אז

¹ ואדי חומוס גובל בתחום הסיפוח של ירושלים, מצידה הישראלי של גדר ההפרדה ובצמוד לשכונת צור באהר בדרום מזרח ירושלים. האזור מחולק לשטחי A, B, ו-C. בשל הקושי הרב לקבל היתרי בניה בתחומי ירושלים החלה אוכלוסייה מזרח ירושלמית לעבור לגור בואדי חומוס ובמיוחד בחלקים שלו המוגדרים כשטחי A ו-B שם הרשות הפלסטינית אחראית על מתן היתרי בניה. בשנת 2011 הוציא הצבא צו אשר אוסר על בניה במרחק 250 מטרים מגדר ההפרדה. מתוקפו של צו זה נהרסו השנה בואדי חומוס 54 יחידות דיור וזאת למרות שהן בנו בשטחי A ו-B שם אין לישראל סמכויות תכנון. בית המשפט העליון דחה את העתירה של בעלי הדירות ואישר את הריסת הבתים.

נהרסו 72 יחידות דיור. 104 יחידות הדיור שנהרסו השנה מהוות זינוק של 44% לעומת השנה הקודמת.

I. היקף ההריסות העצמיות גדל כמעט פי שלושה

חלק מהגידול במספר הדירות שנהרסו הוא תוצאה של זינוק במספר ההריסות העצמיות שבהן משפחות הורסות במו ידיהן את ביתן על מנת להימנע מקנסות מוגדלים. במהלך שנת 2019 נהרסו 40 יחידות דיור ועוד 14 יחידות אחרות בהריסה עצמית. זאת לעומת 14 דירות ו-9 יחידות אחרות שנהרסו בהריסה עצמית בשנת 2018. בשנת 2017 נהרסו 11 יחידות דיור בהריסה עצמית ו-9 יחידות נוספות. כלומר, מספר היחידות שנהרסו בהריסה עצמית השנה גדל פי שלושה מבעבר. מדובר בתוצאה ישירה של יישומו של התיקון 116 לחוק התכנון והבניה - הידוע גם כחוק קמיניץ - אשר נחקק במטרה להגביר את הריסות הבתים בקרב האוכלוסייה הערבית (ראו פירוט להלן).

II. מנגנונים חדשים לצורך החרפת הענישה נגד בניה ללא היתר פוגעים במיוחד בתושבי מזרח ירושלים

A. זינוק במספר ההריסות העצמיות, תוצאה של תיקון 116 לחוק התכנון והבניה

בסופה של שנת 2018 החל יישומו המלא של תיקון 116 לחוק התכנון והבניה, הידוע גם כ"חוק קמיניץ" ואשר נחקק בשנת 2017². החוק נועד להחמיר את האכיפה על בניה לא חוקית והוא נחקק ביזמתן של סיעות הימין בכנסת בתגובה להקצאת תקציבים ממשלתית לקידום תכניות מתאר בישובים הערבים בתוך הקו הירוק³. למותר לציין שהבהילות ביישום החוק לא תאמה את ההתקדמות האיטית בהרבה של ההקצאה הממשלתית לנושא התכנון בישובים הערבים בתוך הקו הירוק ויכולתה לפתור אפליה ארוכת שנים הקיימת גם שם.

במזרח ירושלים תיקון החקיקה יצר מצב חמור: חוק קמיניץ הוחל במזרח ירושלים, וזאת למרות שההקצאה הממשלתית לפתרון האפליה ארוכת השנים בתחום התכנון והבניה לא חלה עליה. אמנם בשנת 2018 קיבלה הממשלה החלטה להשקיע 2 מיליארד ₪ בצמצום פערים כלכליים ושיפור השירותים לתושבי מזרח ירושלים⁴, אלא שההחלטה פוסחת לחלוטין על תחום התכנון והבניה. שום תקציב אינו מופנה להכנת תכניות מתאר מפורטות, למרות שחוסר היכולת לבנות בהיתר הוא הנושא שמציק ביותר לתושבי מזרח ירושלים ושפגיעתו הכלכלית עצומה. בשורה התחתונה ההחמרות באכיפה הכלולות בתיקון 116 הוחלו על ירושלים המזרחית מבלי שנעשה דבר להקל על מצוקת התכנון והבניה.

תיקון 116 שינה את חוק התכנון והבניה בשני היבטים: מחד הקטנת היכולת לפנות אל בית המשפט לסעד כנגד צווי הריסה. ומאידך הגברת הסנקציות בגין בניה ללא היתר. הפחתת

² ארז קמיניץ המשנה ליועץ המשפטי לממשלה הוביל וועדה שהמלצותיה הביאו לחקיקת החוק והוא הוביל את הליך החקיקה.

³ תמר קפלנסקי "זה היה אמור להיות חוק רק לערבים", וואינט 11/9/19

⁴ החלטה מספר 3790

הסעד המשפטי נתנה פתח להגברת ההריסות. יתר על כן, האיום בקנסות מוגדלים מביא בעלי דירות רבים להרוס בעצמם את ביתם על מנת להימנע מהצורך לשלם אותם. כך נהרסו השנה 40 יחידות דיור (ועוד 14 יחידות נוספות) בהריסה עצמית, גידול של כמעט פי שלושה בהשוואה ל-14 יחידות דיור שנהרסו בהריסה עצמית במהלך שנת 2018.

להרחבה על התיקון 116 ראו את הנייר המשותף של עמותת עיר עמים ועמותת במקום⁵.

ב. תושבי מזרח ירושלים הם האוכלוסייה היחידה שנגדה פועלות ארבע רשויות שונות בתחום הריסת הבתים.

התוצאה הראשונה של ועדת קמיניץ שהובילה את התיקון בחוק התכנון והבניה היתה החלטת ממשלה 1559. החלטה זו שקדמה לתיקון 116 ושזכתה להרבה פחות תשומת לב ממנו העניקה החל משנת 2016 סמכויות ותקציבים מיוחדים ליחידה הארצית לאכיפת חוקי התכנון והבניה על מנת שזו תפעל בתחומי רשויות מקומיות ערביות. זאת בטענה הכפולה שמצד אחד הממשלה הקצתה תקציבים להשלמת פערי התכנון בישובים הערביים ומצד השני הרשויות המקומיות הערביות אינן אוכפות כראוי את חוקי התכנון והבניה בתחומן.

בירושלים המזרחית שתי הטענות אינן תופסות: כפי שהוסבר לעיל, ירושלים המזרחית לא נכללה בהחלטת הממשלה על הקצאת תקציבים לצורך קידום תכנון בישובים הערביים. כמו כן, הוועדה המקומית בהחלט פועלת במזרח ירושלים ומוציאה לפועל עשרות הריסות מידי שנה. למרות זאת מאז שנת 2016 היחידה הארצית החלה להוציא צווי הריסה ולבצע הריסות בתחומי ירושלים המזרחית. יש לציין שבעוד שבאתר משרד האוצר נכתב שעיקר תפקידה של היחידה הארצית הוא לפעול נגד עבירות בניה בשטחים פתוחים הרי שבמזרח ירושלים היא פועלת בתוך אזורי מגורים בנויים.

החלטת ממשלה 1559 הביאה לכך שמאז שנת 2016 תושבי מזרח ירושלים נתונים למציאות חסרת תקדים שבה ארבעה גופים שונים פועלים על מנת להוציא לפועל הריסות בתים:

- הוועדה המקומית האחראית על אכיפת חוקי התכנון והבניה בתחומי רשויות מקומיות. פועלת כאמור בירושלים המזרחית ומוציאה לפועל עשרות הריסות מידי שנה.
- יחידת האכיפה של הוועדה המחוזית המבצעת הריסות במזרח ירושלים כעניין של קבע. זאת למרות שפעולת אכיפה של הוועדה המחוזית בתחומי רשויות מקומיות אמורה להיות תוצאה של נסיבות מיוחדות כגון חולשה תפקודית או ניגוד עניינים של הרשות המקומית.
- כאמור לעיל מאז שנת 2016 גם היחידה הארצית לאכיפת חוקי התכנון והבניה פועלת באופן קבוע בירושלים המזרחית. היא מתמקדת בשכונות שמעבר לגדר הפרדה.
- סמכויות המנהל האזרחי מוגבלות לאזורי C והוא אינו פועל בתחומי מזרח ירושלים. אלא שתושבי מזרח ירושלים שהחנק התכנוני בתחומי מזרח ירושלים דוחק אותם אל האזורים

⁵ עו"ד שרון קרני ואדריכלית אפרת כהן בר "[תיקון 116 לחוק התכנון והבניה והשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית](#)", עיר עמים ו"במקום – מתכננים לזכויות תכנון" יולי 2019

שבפאתי העיר מוצאים את עצמם נתונים להריסות שמבצע המנהל האזרחי. כך קרה בשנה שחלפה בואדי חומוס כפי שתואר לעיל. ההריסות בואדי חומוס היו חמורות גם משום שהן התבצעו בשטחי A ו-B שבהם סמכויות התכנון והבניה אמורות להיות בידי הרשות הפלסטינית. פעולת המנהל האזרחי שם התאפשרה משום שהצבא קבע בדיעבד צו צבאי שלפיו אין לבנות במרחק 250 מטר מגדר ההפרדה. הוראה זו נאכפת בסלקטיביות רק כנגד פלסטינים ולא כנגד בניה ישראלית שצמודה לתוואי גדר ההפרדה. ההריסות בואדי חומוס היו הפעם הראשונה – בואדי בהיקף נרחב כזה - שבה נאכף הצו. לצד ההריסה הנרחבת בואדי חומוס התרחשו בשנים האחרונות הריסות על ידי המנהל האזרחי בהיקף מצומצם יותר גם בין ירושלים לחיזמה ובין ירושלים לא-זעים. הריסות אלו מבוצעות מחוץ לתחומי ירושלים ולכן הן נספרות במסגרת ההריסות שישראל מבצעת בשטחי C (A ו-B) ואינן נכללות במניין ההריסות בעיר. אולם מבחינת הנזק והמצוקה לאוכלוסיית מזרח ירושלים התוצאה היא דומה.

פעולתם של ארבעה גופים מראה את היקף המשאבים העצום שהמדינה משקיעה בהריסת בתים במזרח העיר והיא כמובן סיבה מרכזית לכמות ההריסות הגדולה.

III. הרקע להיקף ההריסות במזרח ירושלים

השנה קודמו ברחבי ירושלים תכניות מתאר מפורטות בהיקף של 21,228 יחידות דיור. רק 7.4% מסך דירות אלה מיועד לפיתוחן של השכונות הפלסטיניות. וברוב השכונות הפלסטיניות לא קודמה שום תכנית בהיקף משמעותי. בראש וראשונה מצוקת הדיור החריפה השל תושבי מזרח ירושלים הוא תוצאה של החנק התכנוני שמוטל עליהם. בדיקה של תכניות המתאר המפורטות בהיקף בינוני ומעלה (תכניות אשר כוללות לפחות 100 יחידות דיור) מעלה שבמהלך השנה קודמו בוועדות התכנון המקומית והמחוזית סך של 21,228 יחידות דיור. בשכונות הישראליות בעיר קודמו תכניות בהיקף של 19,658 יחידות דיור (מתוכן 16,470 יחידות דיור בתחומי הקו הירוק ו-3,188 יחידות דיור מעבר לקו הירוק). לעומת זאת, בשכונות הפלסטיניות בירושלים קודמו רק 1,570 יחידות דיור. כלומר, רק 7.4% מסך יחידות הדיור שקודמו בירושלים כולה נועדו לאוכלוסייה הפלסטינית המהווה 38% מכלל תושבי העיר וסובלת מאפליה ארוכת שנים בתכנון.

עוד חשוב להדגיש שמתוך מעט התכניות שקודמו בשכונות פלסטיניות, רובן ממוקמות בשכונות בית חנינא ושועפאט: 798 יחידות דיור המהוות 51% מסך 1570 יחידות הדיור שקודמו, מיועדות לשתי שכונות אלו. -בנוסף, 101 יחידות דיור קודמו בתכנית אחת בשכונת צור באהר ו-571 יחידות דיור בתכנית אחת בשכונת ג'בל אל-מוכאבר (שאליה נתייחס למטה). כלומר, ברוב רובן של השכונות הפלסטיניות של ירושלים לא קודמו תכניות מתאר מפורטות בהיקף משמעותי. דבר זה נכון לא רק לשנה שחלפה אלא משקף את המציאות מזה שנים רבות. כך במקום לקדם תכניות בניה במטרה לצמצם את הריסות הבתים, המדיניות הישראלית רק מחריפה את הבעיה של היעדר תכניות המתאר במזרח ירושלים.

תכניות אב אינן מאפשרות הוצאה של היתרי בניה

בהקשר זה יש להתייחס לכך שעיריית ירושלים מפרסמת אחת לכמה שנים הודעות בדבר אישור של תכניות "בהיקף של אלפי יחידות דיור" בשכונות פלסטיניות של העיר. כך קרה בחודש אוגוסט השנה לגבי שכונת ראס אל-עמוד שם לדברי העירייה "אושרה תכנית בהיקף חסר תקדים של 4,700 יחידות דיור"⁶. אלא שהתכנית בראס אל-עמוד (כמו תכניות דומות בבית צפאפא וערב א-סוואחרה שאושרו בשנים קודמות) היא רק תכנית אב. בניגוד לתכנית מתאר מפורטת שהיא בעלת מעמד סטטוטורי מחייב, לתכנית אב אין תוקף סטטוטורי ובעצם היא לא יותר ממסמך מדיניות של העירייה. מבחינה מעשית אישורה של תכנית אב כלל אינו מאפשר הוצאה של היתרי בניה, כלומר הוא אינו משנה דבר לגבי היכולת של תושבי מזרח העיר לבנות בהיתר. הניסיון מלמד שרשויות התכנון הישראליות אינן ממשיכות מעבר לתכנית האב אל השלב החשוב באמת של תכנית מתאר מפורטת. ונדגיש תכנית אב אינה תנאי מוקדם לתכנית מתאר מפורטת. כלומר עצם אישורה של תכנית האב אינו משנה דבר ואינו מקל על הכנת תכניות מתאר מפורטות שרק מכוחן ניתן לקבל היתרי בניה. בהודעות בדבר אישור תכניות אב העירייה יוצרת מצג שווא של תכנון ולמעשה מנציחה את הבעיה של היעדר תכנון ואף מחריפה אותה.

מה קורה כשכך מקדמים תכנית בהיקף גדול

יוצא מן הכלל המעיד על הכלל הוא תכנית המתאר המפורטת שהעירייה הכינה ומקדמת בג'בל אל-מוכאבר לאורך הכביש האמריקאי⁷ בהיקף של 571 יחידות דיור. אלא שמההתנגדות לתכנית שהוגשה בידי תושבי ג'בל אל-מוכאבר יחד עם עמותת במקום עולה כי היקפי הבניה למגורים שהתכנית מתירה הם נמוכים בהרבה ממה שקובעים הקריטריונים המקצועיים שהוועדה המחוזית התוותה לגבי תכניות מתאר לאורך צירי תנועה מרכזיים. מתוך כלל שטחי הבניה בתחום התכנית רק 20% הם בייעוד מגורים (הנותרים הם בייעוד של מבני ציבור, מסחר ותעסוקה). מדובר בהיקף נמוך שאין לו אח ורע. תכניות דומות בשכונות ישראליות לאזורים לאורך צירי תנועה מרכזיים (ועל אחת כמה וכמה לאורך ציר כמו הכביש באמריקאי שבו מתוכנן בעתיד גם קו של הרכבת הקלה) מתירות בניה למגורים בהיקף של פי שניים וחצי עד שלוש וחצי מכפי שתכנית העירייה לאורך הכביש האמריקאי מציעה. כלומר, אפילו במקרה הנדיר שבו מקודמת תכנית מתאר מפורטת בשכונה פלסטינית, הרשויות הישראליות מתעקשות לצמצם את הבניה למגורים.

IV. סיכום

שנת 2019 היתה אחת השנים הקשות אם לא הקשה ביותר מבחינת היקף הריסת הבתים

⁶ נטעאל בנדל "תכנית אב חדשה תאפשר לפלסטינים לבנות אלפי דירות במזרח ירושלים", מקור ראשון

9/8/19

⁷ תב"ע 379594

במזרח ירושלים. הניתוח שמובא בנייר זה מראה שלא מדובר בתופעה מקרית אלא בהקשחת המדיניות הישראלית אשר מצד אחד אינה מאפשרת תכנון נאות בשכונות הפלסטיניות של ירושלים ומצד שני הגבירה באופן משמעותי את הלחץ על הריסות הבתים תוך שהיא משקיעה לשם כך משאבים גדולים יותר ומייצרת מנגנונים חדשים .

בשנה זו באו לידי ביטוי כלים שלא נעשה בהם שימוש קודם לכן והם תרמו ישירות לעליה המשמעותית במספר הריסות הבתים במזרח ירושלים, עליהם נמנים:

- כניסתו לתוקף של התיקון ה-116 לחוק התכנון והבניה ("חוק קמיניץ") שהגביר את הקנסות והסנקציות וצמצם את היכולת לפנות לבית המשפט במקרים של צווי הריסה במזרח ירושלים, הגדיל את המספר הכולל של ההריסות ובאופן מיוחד הגדיל את מספר ההריסות העצמיות.
- הפעלת המנהל האזרחי בהריסת מאסיבית של בתים של תושבי מזרח ירושלים באזור המצוי בחלקו בשטח A ו-B שבסמכות הרשות הפלסטינית. זאת בנוסף ליחידה הארצית לאכיפת חוקי התכנון והבניה שמאז שנת 2016 מבצעת באופן שיטתי הריסות בתים במזרח ירושלים. ושני גופים אלה מצטרפים לוועדה הארצית והועדה המקומית שבצעו את מרבית ההריסות עד עתה. ריבוי הגופים והחדירה גם לתחומי A ו-B תרם באופן ניכר לריבוי ההריסות בשנה זו.

מדיניות ההריסות פוגענית פי כמה כשמביאים בחשבון את החנק התכנוני ארוך השנים במזרח ירושלים ושהנייר מתאר את היבטיו שבאו לידי ביטוי גם בשנת 2019: במרבית השכונות של העיר לא קודמו תכניות מתאר מפורטות בהיקף משמעותי מזה שני עשורים. והמדינה אף הכשילה במהלך העשור האחרון כל יזמה כמעט של תושבי מזרח ירושלים לקדם בעצמם תכנון נאות. כך, במהלך שנת 2019 העירייה קידמה תכניות מתאר מפורטות בשכונות פלסטיניות שהיקף יחידות הדיוק בהן מגיע ל-7.4% בלבד מהיקף יחידות הדיור בתכניות דומות שקודמו בשכונות הישראליות של העיר. אפילו כאשר העירייה יזמה תכנית בודדת, בג'בל אלמוכבר, היא צמצמה מאוד את מספר יחידות הדיור בה.

במצב דברים זה הריסות הבתים במזרח ירושלים הם מדיניות פוגענית במיוחד. על הממשלה להקצות תקציבים ייעודיים לקידום תכניות מתאר בשכונות מזרח העיר ולעצור את הריסות הבתים עד לתיקון האפליה ארוכת השנים בתחום זה.