

1. עיר עמים, ע.ר. מס' 580361202

2. במקום – תכנון וזכויות אדם, ע.ר. מס' 580342087

3. ש.ע.ל – שלום עכשיו לישראל מפעלים חינוכיים, ע"ר
580037430

העותרות

באמצעות עו"ד מיכאל ספרד ו/או שניר קליין ו/או עינת גייר
כולם מרח' דוד חכמי 12, תל-אביב 6777812; טל: 03-
6206947/8/9, פקס: 03-6206950

-- נגד --

1. השר הנוסף במשרד הביטחון (מושל הגדה) – ח"כ
בצלאל סמוטריץ'

2. "סגן" ראש המנהל האזרחי לעניינים אזרחיים – מר הלל
רוט

3. ועדת המשנה להתיישבות של מועצת התכנון העליונה
בגדה המערבית

4. ועדת המשנה להתנגדויות של מועצת התכנון העליונה
בגדה המערבית

5. עיריית מעלה אדומים

כולם באמצעות ב"כ עו"ד מפרקליטות המדינה, משרד
המשפטים, רח' סלאח א-דין, ירושלים

המשיבים

עתירה מנהלית

זוהי עתירה מנהלית במסגרתה מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיבים לתת טעם:

מדוע לא תבוטל החלטת המשיבה 3 מיום 6.8.2025 והחלטת המשיבה 2 מיום 20.8.2025 על פיהן
– בהתאמה - נדחו התנגדויות העותרות ואושרו למתן תוקף תכנית מתאר מפורטות 420/4/7 ו-
420/4/10 לבנייה של כ-3,400 יחידות דיור באזור שבין ההתנחלות מעלה אדומים למזרח ירושלים
המכונה E1.

תשומת לב בית המשפט לכך שהתכניות נושא עתירה זו פורסמו למתן תוקף ביום 1.10.2025 ובהתאם לדין הן תיכנסנה לתוקף ביום 16.10.2025. במקביל לעתירה זו לצו על תנאי מוגשת גם עתירה לצו ביניים המבקשת סעדים שיקפואו את המצב מבחינת הסטטוס המשפטי של התכניות ומבחינת צדדים שלישיים.

יצוין עוד, שתושבים פלסטינים רבים המתגוררים בשטח התכניות והיו שותפים להתנגדויות שהגישו העותרות כמפורט בגוף העתירה, מיוצגים למעשה על-ידן, אולם בשל הדחיפות בהגשת עתירה זו ובשל החגים לא התאפשר לאסוף מהם יפויי כוח חתומים. לנוכח זאת העותרות שומרות על זכותן לבקש צירוף של עותרים אלה בהמשך.

ואלה הנימוקים לעתירה:

א. פתח דבר

1. עניינה של עתירה זו באישור למתן תוקף (תוך דחיית ההתנגדויות של העותרות) של שתי תכניות מתאר מפורטות, שמשמעות הוצאתן אל הפועל היא **טיהור אתני של שטח E1**, העברה כפויה (טרנספר) של התושבים הפלסטינים המתגוררים שם עשרות בשנים, והעמקה של האפליה השיטתית, המערכתית והמכוונת כלפי הפלסטינים של הגדה המערבית, באמצעים תכנוניים.
2. התכניות המפורטות מושא עתירה זו מתפרשות על שטח עצום של כ-2,100 דונם בין ירושלים המזרחית וההתנחלות מעלה אדומים, באיזור הידוע כ-E1. למרות שבאזור מתגוררות קהילות בדואיות ופלסטיניות עשרות בשנים, התכניות מתעלמות כליל מקיומן ומצרכיהן, ומתכנני התכניות העדיפו לשרת דיירים עתידיים ממקומות רחוקים על-פני מי שכבר גר במקום, העיקר שיהיו ישראלים. מטרתן המדינית של התוכניות היא הרחקה של הקהילות שאזור התכניות הוא מרחב מחייתן, יצירת אזור "יהודי בלבד" בין מעלה אדומים וירושלים, וכן **בידוד וניתוק ירושלים המזרחית מיתר חלקי הגדה וביתורה של הגדה באופן שלא יאפשר רצף טריטוריאלי בין המובלעות של אזורי מגורים פלסטינים בדרומה לאלה המצויים במרכזה ובצפונה.**
3. התכניות, אם תמומשנה, תגזורנה כליה גם על הכפרים והכפרונים ממזרח לירושלים שמחוץ לקו הכחול של התכניות, שכן השטח עליו התכניות מתפרשות הוא השטח היחיד לפיתוחם העתידי, וכן משום שמזרח ירושלים העתידה להתנתק מהם בשל מימוש התוכניות באופן כליל, היא המרכז המטרופוליני שאמור להעניק להם את כל השירותים הכלכליים, מסחריים, תרבותיים, פוליטיים ואחרים.
4. בנוסף לכל אלה המדובר בתוכניות הטובלות בכשלים תכנוניים קשים וגסים ביותר. הן מפירות את עקרון היסוד התכנוני של תכנון "צמוד דופן", הן מייצרות עתודה חסרת הצדקה תכנונית עבור מעלה אדומים שאף לא ניצלה את העתודות שיש לה ושסובלת מהגירה שלילית וכיום אף מגידול שלילי, הן סותרות את תוכניות המתאר שמכוחן הן אושרו, והן מפירות עקרונות יסוד של תכנון וסביבה. ובנוסף לכל אלה, התכניות אושרו בהליך פגום עד לשורשו כאשר הדיונים

בהתנגדויות התקיימו ארבע שנים לפני מתן ההחלטה בעניינן וזאת למרות שהמציאות במישורים רבים ובראשן בהיבט התכנוני השתנתה באופן דרמטי בין מועד הדיונים למועד ההחלטה.

5. **התוכניות מושא עתירה זו מפירות לא רק את המשפט החל בכל הנוגע לתכנון ובניה בגדה המערבית, אלא בראש ובראשונה הן מפירות איסורים מובהקים של הדין הבינלאומי. הן מהוות הפרה ישירה וחזיתית של איסורים שקבועים בדיני התפיסה הלוחמתית (דיני הכיבוש) כפי שגם פורשו והוצהרו באופן ישיר על המצב בגדה המערבית ע"י המוסד השיפוטי העליון של האו"ם – בית הדין הבינלאומי לצדק. וזה לא הכל. מימושן של התוכניות יהווה ביצוע של פשע מלחמה מסוג העברה כפויה של אזרחים מוגנים, ובהיקפים של הפגיעה בהם (למעלה מ-2500 בני אדם שיעקרו ממקום מגוריהם) ייתכן שיעלה אף כדי פשע נגד האנושות של העברה בכפייה.**

6. זה לא פשוט לבית משפט ישראלי להתערב בהחלטה של רשויות השלטון הישראליות בשטח הכבוש שנועדו להיטיב עם יהודים ולפגוע בפלסטינים. מערכת המשפט הישראלית אינה ערוכה להגן על מי שאין להם קול ואין להם משקל במערכות השלטון ובפוליטיקה הישראלית. להגן עליהם זו למעשה תרומה-חינם, אין תמורה בעד ההגנה הזו, רק צרות, רק מחירים. **ובכל זאת, זוהי שליחותה של מערכת משפט עצמאית ומקצועית – להגן על החלשים, על חסרי הקול, על אלה שאין להם משקל במסדרונות שבהן נקבע גורלן.**

7. בית המשפט יתבקש בעתירה זו לפעול בהתאם לדין ולצדק ולבטל את ההחלטות שהעניקו תוקף לתוכניות המפורטות ולהציל את הקהילות הפלסטיניות של המרחב שבין ירושלים ויריחו מלא פחות מאשר כליה.

עיקרי הטענות בעתירה

8. לנוכח היקף היריעה הרחב ולשם הנוחות, נביא להלן בתמצית את עיקרי הטענות בעתירה אשר יפורטו בהרחבה בהמשך:

א. ההחלטה על אישור התכניות לוקה בפגם חמור של **חוסר סמכות** באשר הן מהוות הפרה של איסורים מפורשים בדין הבינלאומי אשר הוא המסגרת המשפטית המעניקה סמכות למשיבים באזור:

אישור התכניות למתן תוקף והוצאתן לפועל יובילו לגירושן של הקהילות הבדואיות המתגוררות באיזור E1 ממקום מגוריהן, גירוש שהוא בגדר העברה כפויה אסורה של אוכלוסייה מוגנת בניגוד לדין ההומניטרי הבינלאומי, המהווה על כן פשע מלחמה. כמו כן התכניות יעמיקו את האפליה הקיימת במדיניות התכנון והבנייה הישראלית בגדה המערבית, בכך שהן מתעלמות מהאוכלוסייה הפלסטינית המקומית ומצרכיהן, ומבכרות על פניה אינטרסים ישראליים מדיניים.

- בנייה באיזור בהתאם לתכניות מושא העתירה, תעמיק את תהליך הסיפוח הבלתי חוקי של ישראל בגדה המערבית, ותפגע באופן משמעותי בזכות של הפלסטינים להגדרה עצמית.
- ב. בהחלטה נפל פגם של **אי סבירות קיצונית**, באשר לא ניתן כל משקל לשיקול שהוא אולי החשוב ביותר הנדרש כשמתכננים את המרחב המדובר – צרכי ירושלים המזרחית וצרכיהם של תושבי המרחב הפלסטינים. זאת, בהינתן שאיזור E-1, בו מתוכננות התכניות, הוא איזור ייחודי בעל חשיבות תכנונית עצומה הן למרחב המיידני ולקהילות המתגוררות בו ובסמוך לו, והן לגדה המערבית בכללותה.
- ג. כן נפל בהחלטה פגם של **שיקול זר** - שכן השיקול המדיני/פוליטי הוא שהנחה את מתן התוקף לתכניות, שיקול שאסור היה לו לבוא בקהל השיקולים המנחים החלטה תכנונית מקצועית.
- ד. ההחלטה אף **אינה סבירה באורח קיצוני** לאור מכלול של פגמים תכנוניים שנפלו בתכניות: (1) לבנייה בהיקף כזה אין כל הצדקה מבחינת הגידול הטבעי של מעלה אדומים, ובפרט שלא מוצו עתודות הקרקע במסגרת שטחי העיר עצמה; (2) הבנייה המוצעת על פי התכניות מהווה למעשה יישוב חדש המנותק טופוגרפית ותחבורתית מההתנחלות מעלה אדומים. הקמת יישוב פרברי במיקום כזה יפגע בירושלים כמטרופולין כלכלי, והיא אף מנוגדת למדיניות הפיתוח הישראלית; (3) התכניות סוטות מתכניות המתאר המאושרות וסותרות אותה; (4) התכניות אושרו מבלי שנבחנה השפעתן על הסביבה במסגרת תסקיר כנדרש.
- ה. הליך דחיית ההתנגדויות ואישור התכניות למתן תוקף נגוע בפגם של **אי מתן זכות שימוע**, שעה שזה נעשה בהליך בזק מבלי שניתנה הזדמנות למתנגדים להגיב למענה להתנגדויות, ומבלי שניתנה שהות להגיש השלמה להתנגדויות הנדרשת לאור חלוף הזמן. יתר על כן, במהלך פרק הזמן שחלף מאז הדיון בהתנגדויות ועד להחלטה למתן תוקף חל שינוי נסיבות משמעותי בהיבטים תכנוניים, דמוגרפיים, ביטחוניים וגיאו-פוליטיים, אשר מחייב הפקדה מחודשת של התכניות או לכל הפחות בחינה משמעותית של השפעת השינויים על התכניות, דבר שלא נעשה על ידי הוועדה.

ב. רקע עובדתי

I. הצדדים לעתירה

9. עותרת מס' 1, עמותת **"עיר עמים"** היא עמותה ישראלית בלתי-מפלגתית העוסקת במורכבות החיים בירושלים בהקשר של הסכסוך הישראלי-פלסטיני, ובעתידה המדיני של העיר. עיר עמים פועלת בזירות שונות, לרבות התכנונית והמשפטית, במגמה שירושלים תהיה עיר תקינה ושוויונית, תוך קידום התנאים לעתיד מדיני יציב יותר בירושלים. העמותה הגישה התנגדויות לתכניות מושא העתירה יחד עם העותרת מס' 3, עמותת **"שלום עכשיו"**, וארגון נוסף בשם **"העמותה לצדק סביבתי"**. ההתנגדות הוגשה גם בשם קבוצה של אנשי תכנון ישראלים אשר הסמיכו את העותרת מס' 1 ואת העותרת מס' 3 לפעול בשמם במסגרת המאבק בתכניות. כן צורפו להתנגדות חתימותיהם של 2,200 מתנגדים נוספים מקרב הציבור.

10. עותרת מס' 2, עמותת "במקום – תכנון וזכויות אדם" היא עמותה של מתכננים ואדריכלים הפועלת במטרה לחזק את הקשר בין מערכות התכנון לזכויות האדם. במסגרת זאת פועלת העמותה למען שיתוף הציבור בהליכי התכנון ומסייעת לאוכלוסיות מוחלשות לממש את זכויותיהן בשדה התכנון, הבנייה והקצאת הקרקעות – הן בתחומי הקו הירוק והן בגדה המערבית. ב-2005 הקנה שר הפנים לעמותה מעמד של מתנגד ציבורי, לפי סעיף 100(3) לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965. העמותה הגישה התנגדויות לתכניות מושא העתירה בשמה ובשם עמותת פיתוח ושיקום אל-עיסאווייה, וכן בשם תושבי הקהילות ביר אל מסקוב, ואדי סנייסל, אל קססארראת-ערערה, אבו נוואר, זמבא ואל מופקרא. להתנגדויות צורפו חתימותיהם של 113 תושבים פלסטינים, תושבי השטח שנכלל בתכניות וסביבתו, אשר הסמיכו את העותרת מס' 2 לפעול בשמם במסגרת המאבק בתכניות.
11. עותרת מס' 3, עמותת "ש.ע.ל – שלום עכשיו לישראל מפעלים חינוכיים" הינה הגוף המשפטי במסגרתו פועלת התנועה הפוליטית החוץ-פרלמנטרית "שלום עכשיו" אשר חותרת להשגת שלום בר קיימא בין מדינת ישראל ושכנותיה. העותרת עוסקת, בין היתר, בפעילות חינוכית לקידום השלום באמצעות פרסום חומרי הסברה, כינוס אסיפות הסברה וכיו"ב. העותרת הגישה התנגדויות לתכניות יחד עם עותרת מס' 1, עמותת "עיר עמים" ו"העמותה לצדק סביבתי". כאמור, ההתנגדות הוגשה גם בשם קבוצת אנשי תכנון ובשם 2,200 מתנגדים נוספים מקרב הציבור הרחב.
12. משיב מס' 1 הינו השר הנוסף במשרד הביטחון, ח"כ בצלאל סמוטריץ', אשר בהתאם להסכם חלוקת הסמכויות שנחתם מול שר הביטחון, אמון על הסמכויות לשליטה בעניינים האזרחיים בגדה המערבית.
13. משיב מס' 2 הינו סגן ראש המינהל האזרחי לעניינים אזרחיים, הלל רוט, אשר בהתאם לצו בדבר הקמת מינהל אזרחי (תיקון מס' 33) (יהודה והשומרון) (מס' 2195), תשפ"ד-2024 וכתב מינוי והאצלת סמכויות שהוצאו מכוחו, לו הועברו מרבית סמכויות השליטה והניהול האזרחיים בגדה המערבית שהיו נתונות לראש המנהל האזרחי. בעניין זה תלויה ועומדת בפני בית המשפט העליון עתירה בדרישה לבטל את מינויו ואת העברת הסמכויות אליו (בג"ץ-69755-09-24 האגודה לזכויות האזרח נ' שר הביטחון).
14. משיבה מס' 3 הנה ועדת המשנה להתיישבות של מועצת התכנון העליונה בגדה המערבית, המשמשת כוועדה מחוזית המוסמכת לדון בתכניות מפורטות של ישובים ישראליים בגדה המערבית. החלטת הוועדה מיום 20.8.2025 במסגרתה אושרו התכניות יוש 420/4/7 ויוש 420/4/10 היא העומדת במרכז העתירה דנן.
15. משיבה מס' 4 הנה ועדת המשנה להתנגדויות של מועצת התכנון העליונה בגדה המערבית, אשר דנה בהתנגדויות לתכניות ובעררים. החלטת הוועדה מיום 6.8.2025 במסגרתה נדחו ההתנגדויות שהוגשו לתכניות האמורות עומדת במרכז העתירה דנן.
16. משיבה מס' 5 הנה עיריית מעלה אדומים אשר בשטחה המוניציפלי מתוכננות התכניות המפורטות מושא העתירה, והיא מגישה התכנית לצד משרד הבינוי והשיכון.

II. הקהילות הפלסטיניות בתחומי ובשולי התוכנית

17. התכניות המפורטות מושא העתירה משתרעות על שטח של למעלה מ-2,100 דונם המצויים מזרחית לירושלים וצפונית-מערבית למעלה אדומים. בשטח נרחב זה מתגוררות כיום, ומזה עשרות שנים, מספר קהילות בדואיות, אשר בעקבות אישור התכניות צפויות להיעקר ממקום מגוריהן. בנוסף, התכניות צפויות להשפיע על קהילות בדואיות נוספות המתגוררות בסמוך לתחום התכניות. להלן נביא מידע בסיסי על הקהילות השונות והרקע של מגוריהן במקום.

18. **קהילת ביר אל מסקוב** נמצאת צפון-מערבית למישור אדומים, מצפון לכביש 1 המוביל ליריחו, בתוך השטח המיועד לתכנית 420/4/10 (תכנית E-1 מזרח). הקהילה כוללת שני מקבצי התיישבות הסמוכים זה לזה, ומונה כ-170 תושבים המשתייכים לכ-14 משקי בית. קהילה זו הגיעה לאזור לאחר שגורשה בתחילת שנות ה-50 מאזור תל ערד ועברה תחילה לאזור מסאפר יטא שבדרום הר חברון. בהמשך, עברה להתגורר על הגבעה הממוקמת מעבר לכביש ומדרום לו, מול מקום מושבה הנוכחי. בסוף שנות ה-90 עברה הקהילה למקום מושבה הנוכחי לאחר שפונתה ממקום מושבה הקודם אשר נהרס על ידי הרשויות בשל הרחבת מעלה אדומים. הקהילה מתקיימת מרעיית צאן, ובני הקהילה מקיימים קשרי מסחר עם אל-עיזרייה ואבו דיס, שם גם לומדים ילדי הקהילה.

19. **קהילת וואדי סנייסל** יושבת מצפון למעלה אדומים וכביש 1, בצדו המזרחי של השטח המיועד לתכנית 420/4/7 (תכנית E-1 דרום). הקהילה מונה כ-300 תושבים המשתייכים לכ-26 משקי בית. הקהילה הגיעה במקור מאזור תל ערד שבנגב, משם גורשה בתחילת שנות ה-50. הקהילה התיישבה במספר מקומות, תחילה באזור דרום הר חברון ובהמשך מזרחית לירושלים עד שהתיישבה במקום הנוכחי. הקהילה התיישבה על אדמות פרטיות שהיו שייכות לתושבי עיסאווייה, בהסכמת בעלי האדמות. האדמות עליהן יושבת הקהילה הופקעו מבעליהן בשנת 1975 לצורך הקמת ההתנחלות מעלה אדומים.

20. הקהילה מתקיימת מרעיית צאן, ובני הקהילה מקיימים קשרי מסחר עם אל-עיזרייה ואבו דיס, שם גם לומדים ילדי הקהילה. מאז ה-7 לאוקטובר סובלת הקהילה מאירועי אלימות והתנכלויות מצד מתנחלים, וכן מאירועי החרמה של ראשי צאן מצד הצבא והמתנחלים.

21. **קהילת ערעה-קאסראת** ממוקמת צפונית לכביש 1, בצמוד ומדרום לכביש 437, המוביל לענאתא וחיזמה. בתי הקהילה מצויים בשטח המיועד לתכנית 420/4/10 (תכנית E-1 מזרח), בחלקה המזרחי של התכנית. הקהילה מונה כ-400 תושבים השייכים ל-10 משפחות מורחבות ולכ-40 משקי בית. הקהילה ישבה במקור בתל ערד באיזור הנגב, ולאחר 1948 נאלצה לעזוב והתיישבה במיקום הנוכחי אשר באותה עת היה בלתי מיושב. הניתוח ההיסטורי מעיד על רצף של התיישבות במקום מאז שנות ה-1970, עם תזוזות קלות לאורך הוואדי הצמוד לכביש¹. כאשר הגיעו לאזור, התיישבו על אדמות בבעלות פרטית של תושבים מענאתא, אך חלק מהאדמות

¹ "הקהילות הבדוויות ממזרח לירושלים – סקר תכנוני" במקום (2014)

נכללו מאוחר יותר בהפקעת הקרקעות הגדולה משנת 1975 שנעשתה לצורך הקמת מעלה אדומים.

22. הקהילה מתקיימת מרעיית צאן וממכירת התוצרת החקלאית, בעיקר ללקוחות מענאתא ואל-עזרייה. ילדי הקהילה לומדים בבתי ספר בענאתא. כבר היום סובלים בני הקהילה מהתנכלויות מצד מתנחלים ומצד הצבא אשר מונעים מהם להוציא את הצאן למרעה, ובכך פוגעים באפשרותם לקיים את אורח חייהם ואת מקור פרנסתם.

23. **קהילת אל-פוקארא** ממוקמת לצד ומדרום לכביש 437 המוביל מכביש מס. 1 לכיוון ענאתא, מערבית לאל-ח'אן אל-אחמר ודרום-מערבית להתנחלות כפר אדומים. בתי הקהילה נמצאים בסמוך לגבול הצפוני של שטח התכנית 420/4/10 (תכנית E-1 מזרח). קהילה זו הגיעה גם היא לאזור לאחר שגורשה מאזור תל-ערד בתחילת שנות ה-50. תחילה התיישבו באזור המחצבה הסמוכה, אך נדרשו לעבור לצורך פתיחת המחצבה. בעקבות כך התיישבו בשנת 1982 במקום מושבם הנוכחי. הניתוח ההיסטורי אכן מעיד על רצף בנייה במקום מאז שנות ה-80². הקהילה מתקיימת מרעיית צאן וממכירת התוצרת בעיקר לתושבי ענאתא ואל-עזרייה. לפני ה-7 באוקטובר חלק מבני הקהילה עבדו בישראל. ילדי הקהילה לומדים בבתי ספר בענאתא ובחאן אל אחמר.

24. **קהילת אלחאן אל אחמר** יושבת מזרחית לגבולות תכנית 420/4/10 (E-1 מזרח), לאורך כביש מס' 1. הקהילה מונה למעלה מ-700 תושבים המשתייכים לכ-90 משפחות המתגוררות ב-5 מקבצים מרכזיים לאורך כביש מס' 1. קהילת חאן אל אחמר משתייכת לשבט הג'יהאלין הבדואי אשר ישב במקור בנגב באזור תל ערד. בשנת 1951 הקהילה גורשה על ידי הרשויות הישראליות, והתיישבה במקום מושבה הנוכחי. בני הקהילה התיישבו על אדמות פרטיות של תושבים מענאתא ומעיסאווייה, בהסכמת בעלי האדמות, אשר בהמשך הוכרזו כאדמות מדינה. מרבית המשפחות בקהילה מקיימות אורח חיים מסורתי ומתבססות על רעיית צאן ועל מכירת התוצרת. בנוסף חלק מהתושבים עובדים בערים הפלסטיניות הסמוכות. בני הקהילה נסמכים על שירותים באל-עזרייה ויריחו, וילדי הקהילה לומדים בבית ספר מקומי באזור הקהילה.

25. בשנים האחרונות סובלת קהילת חאן אל אחמר מהתנכלויות וכן מתקריות אלימות מצד מתנחלים, שהביאו לדחיקתה מאדמות מרעה. עוד יש לציין כי בעניין הקהילה התנהלו מספר עתירות שנדונו בבית המשפט העליון, שעיקר עניינן הוא מימוש צווי הריסה שהוצאו למספר מבנים במתחם הקהילה, ובראשם מבנה בית הספר (ר' בג"ץ 2387/19 **רגבים נ' ראש ממשלת ישראל** (7.5.2023); בג"ץ 2242/17 **כפר אדומים כפר שיתופי להתיישבות קהילתית נ' שר הביטחון** (24.5.2018) (להלן: "**עניין כפר אדומים**") וכן העתירות המוקדמות המפורטות שם). במסגרת פסק הדין בעניין כפר אדומים התייחס בית המשפט למתווה שהוצע על ידי המדינה, לפינוי מוסכם של תושבי המקום לאזור המכונה "ג'יהלין מערב" ומצוי באזור אבו דיס. אך

² ש.ם.

מתווה זה, אשר זכה להתנגדויות מצד התושבים שאף פורטו בפסק הדין, לא נדון לגופו על ידי בית המשפט, שכן מוקד העתירה היה במימוש צווי ההריסה בלבד.

26. קהילת **זעאתרת אזעיים** (זנבא) היא קהילת רועים היושבת ממערב למעלה אדומים ולכביש 1 מערבית לתחום התכניות, אך בתחום של מובלעת של אדמה פרטית בשטח תכנית המתאר 420/4. הקהילה מונה כ-150 תושבים הנמנים על 30 משפחות, שלהם כ-1,200 ראשי צאן. הקהילה הגיעה לאזור עוד בתקופה העותמנית והתיישבה בו דרך קבע, ויושבת על אדמות פרטיות.

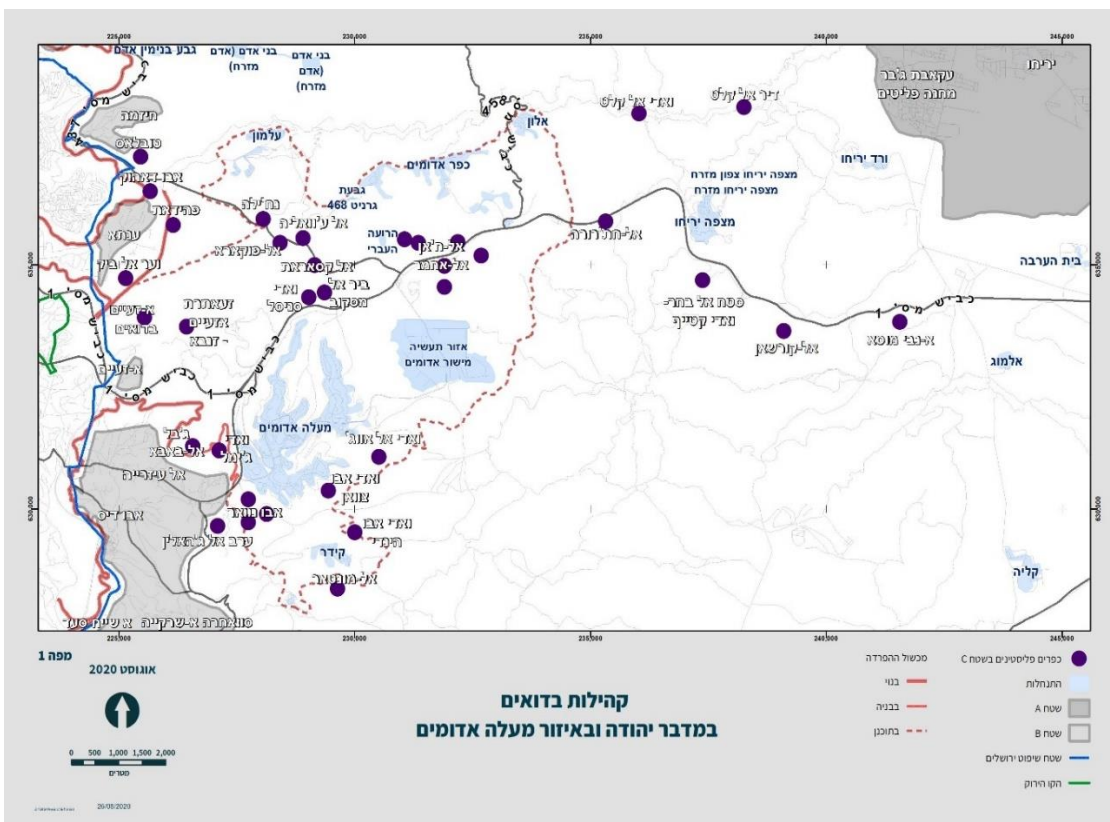
27. תושבי הקהילה אינם עוסקים כלל בעיבוד קרקע מאחר ותנאי השטח אינם מאפשרים זאת, ועיקר עיסוקם הוא רעיית העדרים הגדולים יחסית שברשותם. שטחי המרעה העומדים לרשותם הולכים ומצטמצמים עם השנים, ככל שמתרחבים הבנייה, הפיתוח וסגירת השטחים הצבאיים סביבם. העדרים משמשים לייצור מוצרי חלב לתצרוכת ביתית וגם למסחר ושיווק באופן עצמאי, בעיקר באזעיים ואל-עזירייה. מיעוט מהתושבים עובדים, בעיקר בענף הבנייה, ביישובי הסביבה ובהתנחלויות.

28. **קהילת אבו נוואר** ממוקמת דרומית-מערבית למעלה אדומים, משני צידי כביש הגישה להתנחלות קידר. בני הקהילה במקום הגיעו במקור מאזור תל ערד, והתיישבו באזור זה באמצע שנות ה-1960. כאשר הגיעו לאזור, התיישבו על אדמות פרטיות בבעלות תושבים מאבו דיס, בהסכמת בעלי הקרקע, אך כיום, מבחינת הרשויות, רוב שטח הישוב הוא באדמות מדינה מוכרזות. מקום מושבה של הקהילה נכלל בשטח תכנית המתאר 420/4. הישוב מורכב משלושה-ארבעה מקבצים עיקריים, והניתוח ההיסטורי מראה רצף בנייה במקום לפחות מאז תחילת שנות ה-1970.³ הקהילה מונה כ-800 תושבים, הנמנים על כ-110 משפחות.

29. ברשות תושבי המקום יש עדרים בהיקף של כ-3,000 ראשי צאן בסה"כ, אותם הם מוציאים למרעה בוואדי שמתחת לאתר הטמנת הפסולת ובאזור קידר, אך שטחי המרעה הפתוחים בפניהם הצטמצמו בצורה ניכרת בשל השטחים הצבאיים הסגורים המרובים באזור. בעקבות הלחץ המתמשך על המרעה, היקף העדרים שברשותם הולך ומצטמצם.

³ שם.

מפה מס' 1: סימון מקום מושבן של הקהילות הבודואיות באזור מעלה אדומים



מפה מס' 2: שטח התכניות המפורטות עם סימון מקום מושבן של הקהילות שבתחומה



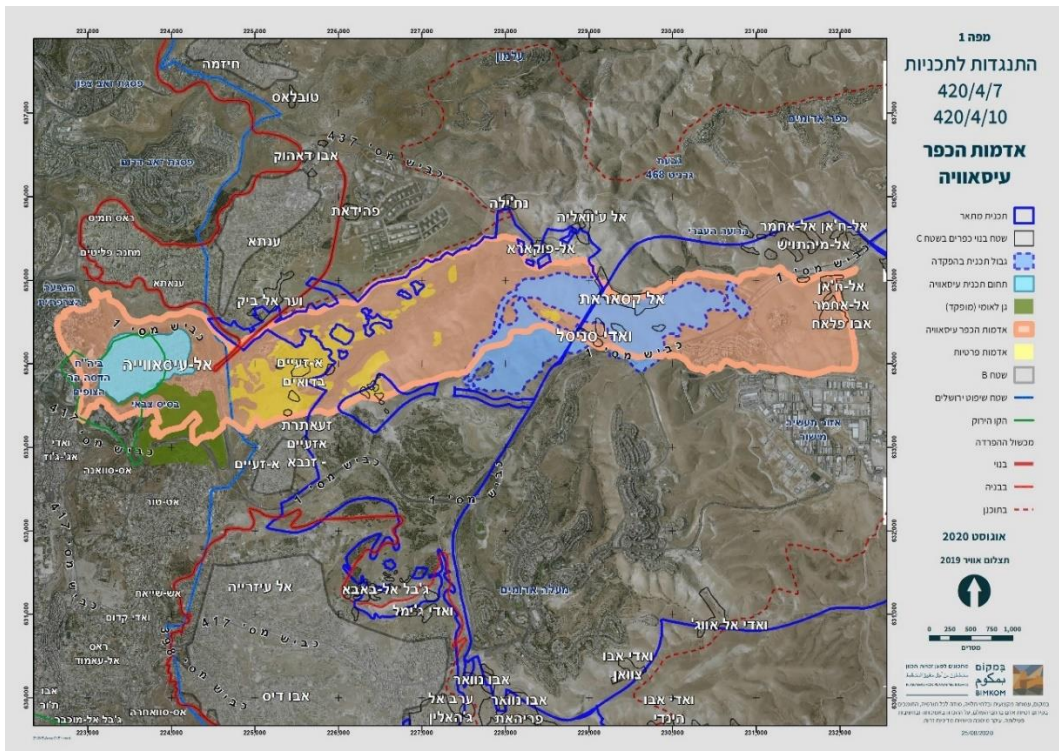
III. שכונת אל-עיסאווייה בירושלים המזרחית

30. חלק ניכר משטח התכניות המפורטות חל על אדמות אל-עיסאווייה. שכונת אל-עיסאווייה ממוקמת בירושלים המזרחית, בקצה הצפון-מזרחי של האגן החזותי של העיר העתיקה, והיא פרוסה על המדרון המזרחי של הר הצופים. ראשיתה של השכונה ככפר קטן במאה ה-16. במקור, השטח הבנוי של הכפר הקטן ישב על השלוחה בלבד, ושטחיו החקלאיים התפרסו על כ-10,000 דונמים, מראש ההר במערב ועד לחאן אל-אחמר (מישור אדומים) במזרח.

31. בשנים 1948-1967 נכלל חלק מהכפר בשטחי המובלעת הישראלית של הר הצופים, בעוד שחלקו האחר היה תחת שלטון ממלכת ירדן. לאחר 1967 סופח כל השטח הבנוי של הכפר לשטחי מדינת ישראל ולתחום השיפוט של עיריית ירושלים, אך רק רבע מאדמותיו נכללו בתחום הסיפוח. מאז הופקעו מתושבי אל-עיסאווייה קרקעות רבות לצורך בנייה ישראלית, ותחום המחייה הלך והצטמצם, בעוד שאוכלוסיית השכונה הלכה וגדלה.

32. כיום אל-עיסאווייה כבר אינה כפר קטן אלא מרחב אורבני צפוף וגדול הכלוא בין שכונות חדשות, מוסדות ומיזמי פיתוח המגבילים את התפתחותו: קמפוס האוניברסיטה העברית, בית חולים הדסה הר הצופים, שכונת גבעת שפירא (הגבעה הצרפתית), דרך ארצית מספר 1, כביש הטבעת המזרחי ובסיסי צבא. הפיתוח הענף סביב אל-עיסאווייה ניתק אותה במידה מסוימת משאר המרחבים הפלסטיניים האחרים של ירושלים המזרחית. ב-20 השנים האחרונות נאבקו תושבי אל-עיסאווייה נגד תכנית להכרזה על גן לאומי על גבי אדמותיה הנמצאות בתחום המוניציפאלי של ירושלים.

מפה מס' 3: אדמות הכפר אל-עיסאווייה



33. אוכלוסיית אל-עיסאווייה מנתה בשנת 2018 כ-18,320 תושבים אשר מתגוררים בצפיפות גבוהה על שטח מצומצם של כ-800 דונם המהווים כ-8% משטחי אדמות הכפר המקוריות. מדיניות התכנון של ישראל מנעה ועדיין מונעת מתושבי הכפר פיתוח ראוי התואם את צרכי הכפר, ואף מייצרת מגבלות מרחביות השואפות להגביל את פיתוח הכפר באמצעים שונים. צפיפות האוכלוסין באל-עיסאווייה מגיעה ל-23 נפש לדונם ברוטו, שהם פי 3 מהצפיפות בגבעה הצרפתית הסמוכה (כ-8 נפשות לדונם). תושבי אל-עיסאווייה מתגוררים בכ-2,100 דירות בלבד. בצפיפות של כמעט 9 נפשות ליח"ד, שהם פי 2.5 מצפיפות הדיור הממוצעת בירושלים כולה (פחות מ-4 נפשות לדירה) והצפיפות המוצעת בתכניות שבנידון.

34. נתוני הצפיפות הקשים הם תוצאה ישירה של הזנחה ארוכת שנים והתמהמהות של עיריית ירושלים ומוסדות התכנון בקידום תכנית המאפשרת פיתוח ראוי בשכונה. תושבי אל-עיסאווייה, בסיוע עמותת במקום, החלו בעריכת תכנית מתאר מעודכנת ורחבה לשכונה כבר ב-2004, אך התכנית נתקלה במכשולים רבים, ביניהם התכנית לגן הלאומי שהוזכרה לעיל, ולא הגיעה לשלב האישורים באותה עת. בשנת 2024 אושרה תכנית מתאר חדשה לשכונה אותה הגישה עיריית ירושלים. תכנית זו מרחיבה רק במעט את שטחי הפיתוח ומסיבות פוליטיות גבולתיה נקבעו באופן מצומצם (כ-1,050 דונם כולל השטחים המבוניים בפועל) ופוטנציאל הבנייה בה מוגבל בהתאם.

35. השטח הבנוי של אל-עיסאווייה נכלל בגבולות המוניציפאליים של ירושלים ותושביה הם בעלי מעמד של תושבי קבע במדינת ישראל. רוב אדמותיהם, כאמור, נותרו מחוץ לגבולות העיר. בשנת 1985 הכריזה מדינת ישראל על רוב שטחי אל-עיסאווייה שנותרו מחוץ לגבולות ירושלים, ובהן שטחים הנכללים בגבולות התכניות מושא העתירה, כאדמות מדינה.

36. אף שההתנגדות שהגישו התושבים להכרזת אדמות הכפר כאדמות מדינה נדחתה ברובה (למעט שטחים מעובדים שנגרעו מן ההכרזה), הרי שבשים לב למיקומם של השטחים בסמיכות לשכונה, ובשים לב למצוקת הצפיפות החריפה בשכונה, מדובר בשטחים המהווים עתודה יחידה המאפשרת את פיתוח השכונה, ועל כן נטען בהתנגדויות כי יש להקצות שטחים אלה לצורך פיתוח השכונה, כפי שיפורט בהמשך.

.IV התכניות

i. תכנית המתאר ופסק הדין בעניינה

37. התכניות המפורטות מושא עתירה זו מתבססות לכאורה על תכנית המתאר 420/4 (להלן: "תכנית המתאר"). תכנית המתאר מקיפה כ-12,100 דונם באיזור הידוע בכינוי E-1, רובם קרקעות שישראל הכריזה עליהן כקרקעות מדינה, חלקם מקרקעין שהופקעו ומיעוטם אדמות מדינה שנרשמו בטאבו כרכוש ממשלתי בזמן השלטון הירדני. תכנית המתאר ייעדה שטחים למגורים, לתיירות, למסחר ולשירותים איזוריים, לבית עלמין איזורי, לדרכים ועוד. לצורך

אישור התכנית הורחב שטח השיפוט של מעלה אדומים בכ-12,000 דונם נוספים. תכנית המתאר אושרה לתוקף ביום 26.5.1999.

38. תכנית המתאר נדונה על ידי בית המשפט העליון לפני 25 שנים, בבג"ץ 3125/98 **עבד אלעזיז מוחמד עיאד נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון** (7.11.1999) (להלן: "עיאד"). העתירה נגד התכנית, אשר הוגשה על ידי תושבי הכפרים השוכנים בסביבת מעלה אדומים, כוונה כנגד הרחבת שטחה של מעלה אדומים והתמקדה בשיקולים המדיניים העומדים בבסיס התכנית, ואשר נועדו ליצור רצף בנייה ישראלית בין ירושלים למעלה אדומים.

39. בית המשפט העליון דחה את העתירה מטעמים של חוסר שפיטות, וקבע כי מדובר בסוגיה שראוי שתוכרע במסגרת ההסדרים המדיניים על הסכם הקבע בין ישראל לפלסטינים.

40. נזכיר, כי עתירה זו נדונה בנובמבר 1999. באותה עת, זמן קצר לאחר תחילתו של תהליך אוסלו ובעת ששיחות בין הצדדים עדיין נמשכו, היה אפיק מדיני שריר וקיים. כך, הסכם חברון נחתם בזמן ממשלת נתניהו בשנת 1997 ומומש באותה שנה. בספטמבר 1999, זמן קצר לפני מתן פסק הדין בעניין תכנית המתאר, נחתם "הסכם שארם" בין ראש הממשלה אהוד ברק וראש הרשות הפלסטינית יאסר ערפאת, במסגרתו נקבעו לוחות זמנים לשיחות בין הצדדים על סוגיות הליבה, ושבעקבותיו הועברו שטחים נוספים בגדה המערבית לשליטת הרשות.

41. במצב זה, התבסס בית המשפט העליון בפסק דינו על כך ש"משיגובש הסדר הקבע בין ישראל לרשות הפלסטינית, יחול ההסדר גם על שטחה של התכנית" (עמ' 917). כלומר, האפיק המדיני לא רק שעמד על הפרק, אלא היה בגדר אפשרות קרובה וממשית, ועל כן סבר בית המשפט כי ראוי שהדברים יוכרעו במסגרתו. כך ציינה כב' השופטת שטרסברג-כהן כי "סוגיית ההתיישבות הישראלית הינה חלק מהנושאים הנמצאים על שולחן הדיונים בין ישראל לאש"ף במסגרת הדיונים על הסכם הקבע" (עמ' 918), וכך גם כב' השופט חשין שציין כי "בימינו אלה, שהחילונו בשיחות-שכנים וקרבים אנו והולכים להכרעות לקראת הסדר של-קבע. הנושא המועלה בעתירה להכרעתנו יעמוד ללא ספק על סדר היום של שיחות-השכנים" (עמ' 919).

42. ברי, כי הנסיבות השוררות בעת הנוכחית, בזמן אישור התכנית המפורטות, רחוקות שנות אור ממצב הדברים כפי שהיה בעת פסק הדין בעניין תכנית המתאר. שעה שאין תהליך מדיני העומד על הפרק, ואין עדיין צפי נראה לעין לסיום הכיבוש הישראלי, הרי שיש לבחון את הטענות הנוגעות להשלכות תכניות הבנייה מושא העתירה במסגרת ההקשר המשפטי של שליטתה המתמשכת של ישראל בשטחי הגדה המערבית, קרי דיני התפיסה הלוחמתית. לנוכח הישענותו של בית המשפט על קיומו של האפיק המדיני כאמור, טענות בדבר הפרות של המשפט הבינלאומי שהועלו במסגרת העתירה בעניין תכנית המתאר לא נדונו לגופן וממילא לא הוכרעו.

ii. התכניות מושא עתירה זו והשלכתן על הקהילות הפלסטיניות

43. עתירה זו עוסקת בשתי תכניות מתאר מפורטות אשר נדונו ואושרו במאוחד :

- תכנית 420/4/7, המכונה "שכונה E1 דרום", היא תכנית מפורטת הנפרשת על שטח של למעלה מ-818 דונם ומיועדת לבניית 1,228 יחידות דיור. התכנית מגדירה שטח של כ-186

דונם בלבד למגורים (כ-22% משטח התכנית). לעומת זאת התכנית כוללת שטח נרחב של למעלה מ-40% משטח התכנית המיועד לשטח פתוח ללא פיתוח כלל. כמו כן התכנית מייעדת שטח לדרכים (13.5% משטח התכנית), מבני ציבור (כ-3.1% משטח התכנית), ושטח ציבורי פתוח (כ-17% משטח התכנית).

■ תכנית 420/4/10 המכונה "שכונה E1 מזרח", היא תכנית מפורטת הנפרשת על שטח של למעלה מ-1,315 דונם ומיועדת לבניית 2,173 יחידות דיור. התכנית מגדירה שטח של כ-318 דונם בלבד למגורים (32% משטח התכנית), ושטח נרחב של כ-26.8% משטח התכנית המיועד לשטח פתוח ללא פיתוח כלל. כמו כן התכנית מייעדת שטח לדרכים (32% משטח התכנית), מבני ציבור (כ-5.8% משטח התכנית), ושטח ציבורי פתוח (כ-9.5% משטח התכנית).

44. מדובר אם כן בבנייה רחבת היקף הצפויה לשנות לחלוטין את המרחב באיזור, וכחלק מכך יש לה השלכות מרחיקות לכת על האוכלוסייה הפלסטינית המתגוררת במקום.

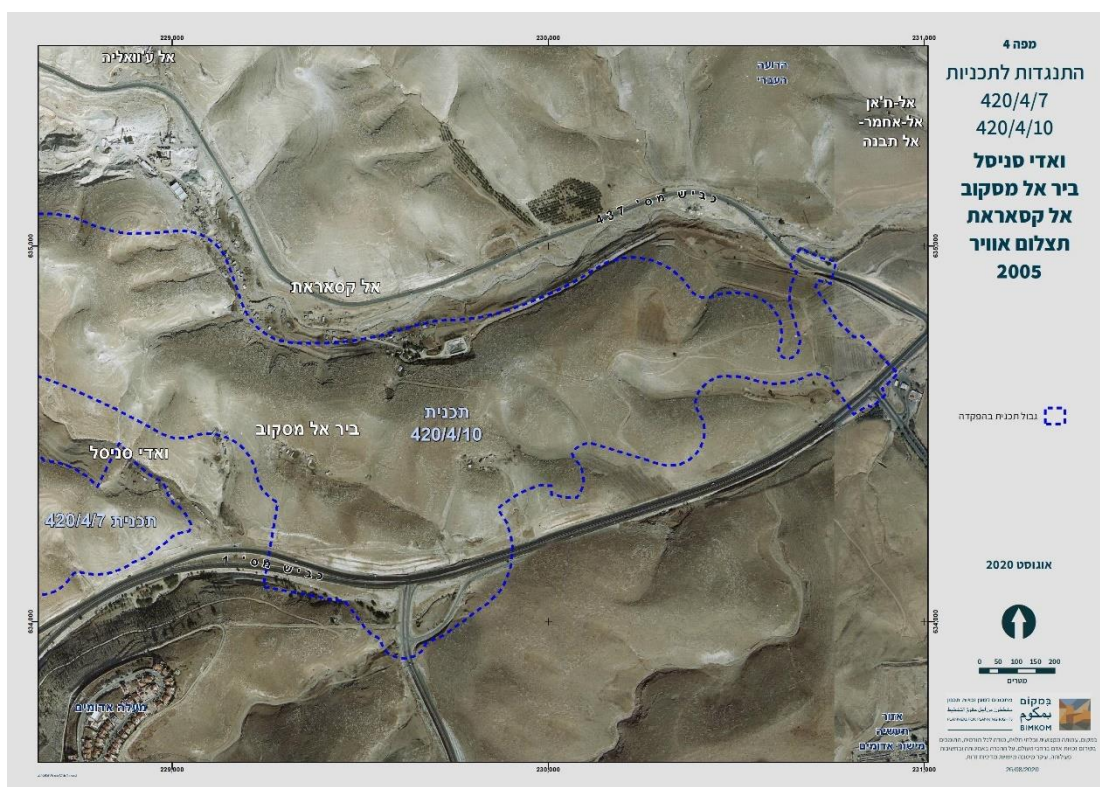
45. על אף הפגיעה הנרחבת הצפויה בקהילות היושבות באיזור התכניות, אלו נערכו וקודמו על ידי רשויות התכנון תוך התעלמות מוחלטת מקיומן.

46. כך, בדיון מיום 2.2.2005 שהתקיים בפני ועדת המשנה להתיישבות, בו הוצגו התכניות להפקדה, עלתה שאלה לגבי הימצאותן של קהילות בדואים בתחום התכנית. תשובתו של בני וייל, נציג משרד השיכון המקדם את התכנית, לשאלתו של דניאל חלימי מלשכת התכנון היתה: "במקרה הקו הכחול לא כולל בדואים" (עמ' 16 לפרוטוקול). בהמשך לכך, התכניות אושרו להפקדה תחת תנאים.

פרוטוקול ועדת המשנה להתיישבות מיום 2.2.2005 מצ"ב ומסומן נספח א'.

47. מידע זה שנמסר במסגרת הדיון בוועדת המשנה להתיישבות הוא שגוי, שכן כאמור קיימות מספר קהילות בדואיות בתחום התכניות. כך בתצלום אוויר משנת 1997, ניתן לראות שבתחום התכנית ישנם מספר מבני מגורים של הקהילות בתחום התכנית (ר' מפה מס' 2 לעיל). גם בתצ"א משנת 2005, השנה בה נדונו וקודמו התכניות, ניתן לראות כי מבני הקהילות קיימים בשטח.

מפה מס' 4: תצ"א משנת 2005 המראה את הימצאות הקהילות בתחום התכניות



48. מהאמור עולה אם כן כי בקידום התכניות ובאישורן קיים פגם ממשי, שעה שאלו התבססו על נתון שקרי בדבר היעדר אוכלוסייה בדואית בתחום גבולות התכניות, ובמסגרתם לא נשקלה כלל שאלת הפגיעה באוכלוסייה המתגוררת במקום, ובראשן העברתה הכפויה הצפויה בשל הבנייה המתוכננת, כפי שיפורט להלן.

49. העברה כפויה של קהילות בדואיות: התכניות משתרעות על שטחים בהם מתגוררות כיום מספר קהילות בדואיות, בהן קהילת **ביר אל מסקוב**, קהילת **ואדי סניסיל** וקהילת **אל קאסאראת**. המשמעות של אישור התכניות היא שקהילות אלו ייאלצו לעקור מבתיהם וממקום מגוריהם, בין אם בשל גירוש כפוי יזום ובין אם בשל לחץ מצד הרשויות הישראליות אשר צפוי בעקבות אישור התכניות. ראוי לציין כי מדובר בקהילות המצויות במרחב מזה עשרות שנים, חלקן הן קהילות שמקורן באיזור הנגב, ואשר גורשו מאדמותיהם על ידי מדינת ישראל במהלך ואחרי מלחמת 1948. בנוסף, מספר קהילות המתגוררות על גבול התכניות או בסמוך אליהן צפויות להיעקר ממקומן גם הן: **זעאתרת אזעיים**, **אל פוקארה**, **אבו נוואר** ו**אל חאן אל אחמר**. סה"כ מדובר בקהילות שהן בית ללמעלה מ-2,500 בני אדם.

50. ההשפעה של העברה כפויה זו על הקהילות צפויה להיות הרסנית, כפי שניתן ללמוד ממקרים קודמים. בשנת 1997 הועברו בכפייה מאות משפחות בנות שבט הג'יהאלין לצורך אישור תכניות שנועדו להרחבת מעלה אדומים (שכונות 06 ו-07). במקרה זה הוקצו עבור המשפחות אדמות של הכפר אבו דיס, אשר הוכרזו קודם לכן כאדמות מדינה, לצורך הקמת ישוב סמי-אורבני

אליו הועברו המשפחות באמצעות משאיות ואוטובוסים.⁴ כך, בהינף יד, הורחקו הקהילות מהאיזור בו התגוררו, ויושבו הרחק משם ביישוב הנקרא אל ג'בל.

51. העברה כפויה זו הייתה הרסנית עבור הקהילות. ראשית, העתקת הקהילה מהמרחב הפתוח ליישוב סמי-אורבני פגעה במקור ההכנסה העיקרי של הקהילות, שהן קהילות רועים המבססות את פרנסתן ומחייתן על רעיית צאן. עם המעבר לאל ג'בל נאלצו הקהילות למכור את עדריהן, בשל היעדר שטחי מרעה והיעדר מרחבים להחזקת הצאן בגבולות היישוב, כמו גם הצורך לממן את העלות הגבוהה של בניית הבתים. בכך השתנה לחלוטין אורח חייהם של הקהילות, באופן שהוביל לפגיעה במרקם החיים המשפחתי, ובפרט ברווחת הנשים במשפחה. הנשים בקהילות אלו, שהיו פעילות ואחראיות על רבות ממשיות ניהול העדרים, הפכו בשל העקירה לפסיביות, ובהיעדר קשרים עם החוץ הסתגרו בבתיהן. שינוי זה גם הוביל לפגיעה כלכלית אנושה בקהילות, אשר התקשו להשתלב בשוק העבודה בערים הפלסטיניות בסביבה.

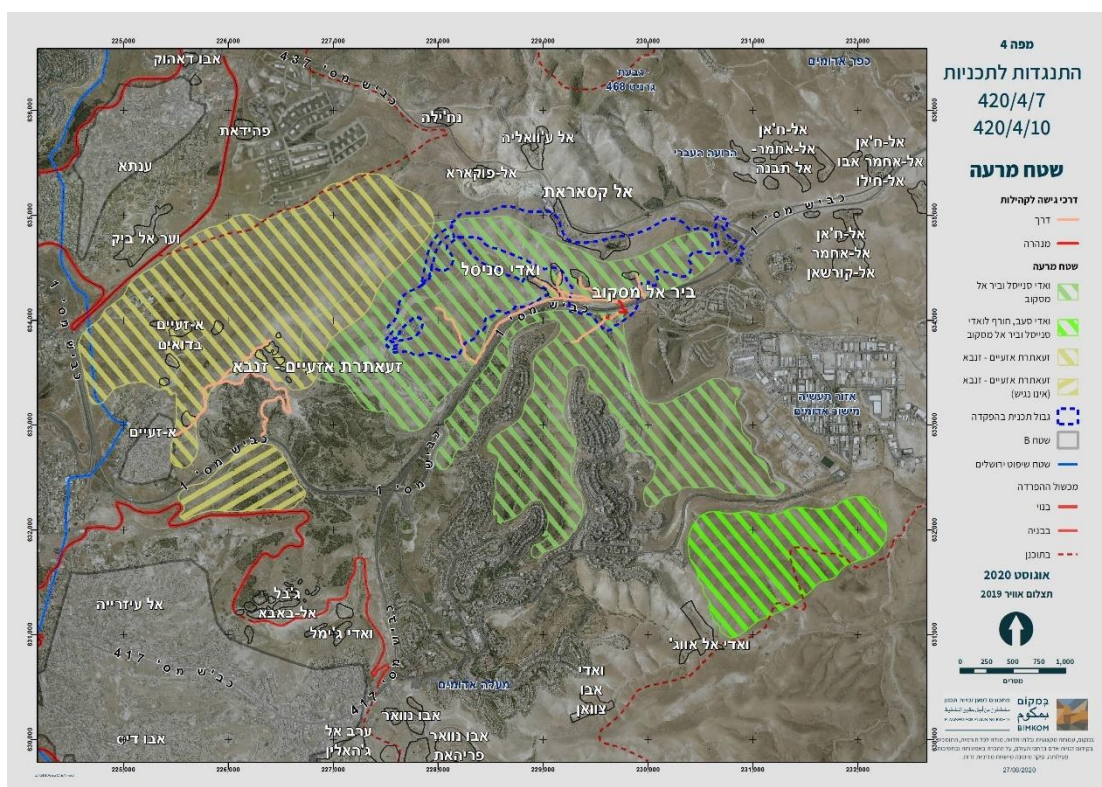
52. דוגמה מטרידה זו של העברה בכפייה של קהילה, שקרתה באותו האיזור לפני שנים לא רבות, עבור אותה מטרה של בניית התנחלות מעלה אדומים, מראה כי הנזק מההעברה בכפייה של קהילות בדואיות הוא אדיר. התכניות מושא העתירה עלולות לייצר את אותה הסיטואציה, ואי אפשר להתעלם מנוכחות הקהילות בתחומה ומאורח החיים הייחודי והמסורתי המאפיין אותן.

53. בנוסף, דחיקה של תושבי הקהילות לאחד היישובים מסביב, כדוגמת אל-עיזרייה, ייצור לחץ ועומס על היישובים האלו, שגם כך נמצאים במציאות של עוני, הזנחה וצפיפות. המעבר בכפייה של משפחות בדואיות שלמות, שזה עתה איבדו את פרנסתן ונמצאות במצוקה כלכלית, ליישוב שכזה, עלול לגרום מאבק על משאבים ועוד.

54. צמצום שטחי המרעה ופגיעה ביכולת ההשתכרות של הקהילות: פגיעה מרכזית הצפויה מאישור התכניות ומימושן הוא צמצום שטחי המרעה המשמשים את הקהילות באיזור. השטחים בתחום התכנית הם כאלו המשמשים כיום כשטחי מרעה של קהילת **ואדי סנייסל** וקהילת ביר **אל מסקוב**. על פי התושבים, הרעייה בשטחים אלו נעשית בהסכמת הרשויות, ועל בסיס הסכמה שניתנה לפני שנים רבות. צמצום שטחי המרעה תוביל בהכרח לפגיעה כלכלית בקהילות, אשר פרנסתן ואורח חייהם מושתת על רעיית צאן.

⁴ "al jabal: a study on the transfer of Bedouin Palestine refugees" UNRWA and Bimkom Report (2013). ר' גם בג"ץ 2966/95 מוחמד אחמד סאלם הרש ואח' נ' שר הביטחון (פורסם בנבו, 28.5.1996).

מפה מס' 5: שטחי המרעה של הקהילות במרחב ובתחום התכניות



55. פגיעה זו בגישה לשטחי מרעה אינה מוגבלת לתחום התכניות עצמן. אישור התכניות צפוי להוביל אף למניעת גישה לשטחי מרעה הסמוכים לתחום התכניות. כך, הקהילות האמורות עושות כיום שימוש גם בשטחי מרעה המצויים דרומית לכביש 1, אך הגישה אליהם מצויה בתוך גבולות התכנית. נסיון העבר ומציאות החיים בגדה המערבית מלמדים כי הבנייה המתוכננת תביא לחסימת דרכי הגישה המאפשרים לרועים להגיע עם עדריהם ממגורי הקהילה אל שטחי המרעה מדרום לכביש, שכן כניסתם לגבולות היישוב תיאסר.

56. כמו כן, סביב ההתנחלויות הישראליות בשטחי הגדה המערבית ישנם מנגנוני ומרכיבי ביטחון של גדרות, דרכי פטרול, שערים וחסימות. בנוסף, על פי רוב מוגדר טווח ביטחון מגדר ההתנחלות, שאף בו אסור לפלסטינים לשהות. משכך, גם הגישה לשטחי המרעה הסמוכים לתכניות תימנע, כך שמרחב התנועה והרעייה של הקהילות יצומצם באופן דרמטי, באופן המעמיד בספק את יכולתם להמשיך ולגדל את עדרי הצאן ולדבוק באורח חייהם.

57. צמצום שטחי המרעה עשוי להשפיע אף על קהילות נוספות במרחב, שכן הדבר יוביל לדחיקת רועים לשטחי מרעה אחרים וייצר עומס וסכסוכים בין הקהילות על משאב חיוני זה אשר הולך ומצטמצם בשל מדיניות הבנייה הישראלית מחד ואלימות מתנחלים מנגד. כיום חלוקת שטחי המרעה בין המשפחות נעשית בדקדקנות, ובמקרים מסוימים קיים שיתוף בקרקעות בהסכמה בין קהילות שונות. עם זאת, ככל שיגברו העומס והמצוקה, יהיה קשה יותר להגיע להסכמות ועלולים להתגלע סכסוכים קשים מאד בין משפחות רועים שונות.

58. חסימת דרכים ופגיעה במתן שירותים וקשרי מסחר: התכניות מושא העתירה מתפרשות על שטח בו מצויות כיום דרכים המשמשות את התושבים, אשר לא זכו להתייחסות במסגרת התכניות. מימוש התכניות יוביל לביטול ולחסימת הדרכים הללו, באופן שיפגע בדרכי הגישה מהקהילות ואליהן. כך למשל, הדרכים מקהילת ואדי סנייסל לאל-עזרייה, עוברות בחלקן בתוך תחומי התכניות. אל-עזרייה משמשת כמקור מרכזי לשירותים שונים הניתנים לבני הקהילה, ועל כן חסימת הדרכים תוביל לפגיעה ביכולת של בני הקהילה להמשיך לקבל שירותים חיוניים אלו. חסימת הדרכים אף תפגע בקשרי המסחר שמקיימים בני הקהילות עם תושבי האזור, ובפרט תמנע מלקוחות פוטנציאליים להגיע אל הקהילות על מנת לרכוש מהם מוצרי חלב, ועל כן תוביל לפגיעה כלכלית משמעותית.

59. דרכים נוספות המצויות בין גבולות התכניות הן דרכים המובילות בין קהילת ואדי סנייסל לקהילה ביר אל מסקוב. בין הקהילות קיימים כיום קשרים הדוקים הכוללים רעייה משותפת, קשרים חברתיים ואף אוהל אירוח משותף (מדאפה). קשרים אלו מושתתים על יכולת התנועה החופשית בין הקהילות, המתאפשרת הודות למערכת הדרכים, ובפרט דרך עפר מרכזית המחברת בין הקהילות ומקבילה לכביש מספר 1. חסימת דרכים אלו, אם התכניות יצאו לפועל, תוביל לפגיעה בקשרים משמעותיים אלו בין הקהילות ויצרו אמצעי לחץ נוסף שכפי שנטען לעיל יוביל בסופו של דבר לעקירת הקהילות ממקומן. יוער כי כביש מספר 1 אינו מאפשר תנועה חופשית במקטע זה ואין בו להוות תחליף הולם.

60. בנוסף, עם מימוש התכנית תימנע מהתושבים הפלסטינים האפשרות לעשות שימוש בכביש מס' 1 שהוא כיום כביש בין עירוני מרכזי באיזור. על פי התכניות, הכביש ייתחם משני צדדיו בשכונות מגורים יהודיות, כך שהבנייה תתבצע על שלוחות ההרים מסביב לכביש ולמעשה תקיף אותו. כך למשל צוין על ידי סגן מנהל לשכת התכנון, דניאל חלימי, בדיון מיום 5.12.2012 בוועדת המשנה להתיישבות כי "דרך ראשית מס' 1 הופכת להיות כביש פנימי בתוך המרחב של העיר מעלה אדומים" (עמ' 10 לפרוטוקול). מר חלימי התייחס בדבריו להחלטת וועדת משנה לדרכים על פיה יש לקדם את בניית כביש מס' 45 (המכונה גם "כביש מרקס חיים") שעתיד לשרת את האוכלוסייה הפלסטינית כחלופה חלקית לכביש מס' 1, שמאז דיונים אלה ועד היום טרם נסלל. אך כביש זה מיועד להוות חלופה תחבורתית עבור התנועה הפלסטינית בין דרום הגדה לצפונה, תוך עקיפת אזור מעלה אדומים ו-EI, ולא יאפשר גישה אל הקהילות. למעשה, סלילתו, אשר מקודמת ע"י הממשלה במקביל לקידום התכניות דנו, יביא לסגירת כל דרכי הגישה לקהילות הפלסטיניות באזור בפני כלי רכב פלסטינים.

פרוטוקול ועדת המשנה להתיישבות מיום 5.12.2012 מצ"ב ומסומן נספח ב'.

61. השלכות התכניות על קהילות נוספות במרחב: בנוסף להשפעה המיידית על הקהילות המתגוררות בשטח התכניות כאמור, לאלו צפויות להיות השלכות מרחיקות לכת אף על קהילות רבות נוספות המתגוררות בסמוך לגבולות התכניות. זאת, שכן מדובר כאמור בתכניות רחבות היקף שיובילו לבנייה מסיבית באיזור, באופן שישפיע וישנה לחלוטין את המרחב. ההשפעה המרחבית על הקהילות הסובבות תהיה גדולה, ותיגע בתחומי חיים שונים: תעסוקה ורעייה בפרט, גישה למים, קשרים חברתיים, קשרים עסקיים, בריאות, חינוך ועוד.

62. כך למשל, קהילת **זעאתרת אזעיים** (זנבא) היא קהילת רועים היושבת מערבית לתחום התכניות. הקהילה מונה כיום 30 משפחות (כ-150 אנשים) שלהם כ-1,200 ראשי צאן. הקהילה, שהגיעה לאזור עוד בתקופה העותמנית והתיישבה בו דרך קבע, רועה את עדריה במרחב הצמוד לשטח התכניות ואף עושה שימוש קבוע בבורות מים בהם נאספים מי הגשמים, הנמצאים במקום.

63. הקהילה יושבת על אדמות פרטיות אשר לא נכללו בהכרזה על האדמות באיזור, אך כל האדמות מסביבן הוכרזו כאדמות מדינה. מאוחר יותר הם מצאו את עצמם בתוך מובלעת של תכנית מתאר 420/4 אשר מקיפה אותם מכל עבריה מבלי לייחס כל חשיבות לכך שבתחום הזה מתגוררת קהילה שלמה. כל קידום של חלק מתכנית 420/4 כמו קידום התכניות מושא העתירה, מאיים על קהילה הזו באופן ישיר, שכן מימוש התכנית לא יאפשר לקהילה להתקיים ולהמשיך את אורחות חייה בתוך מובלעת מנותקת. כמו כן, מימוש התוכניות יובל לדחיקתם מאדמות המרעה הסמוכים לגבולות התכניות כאמור.

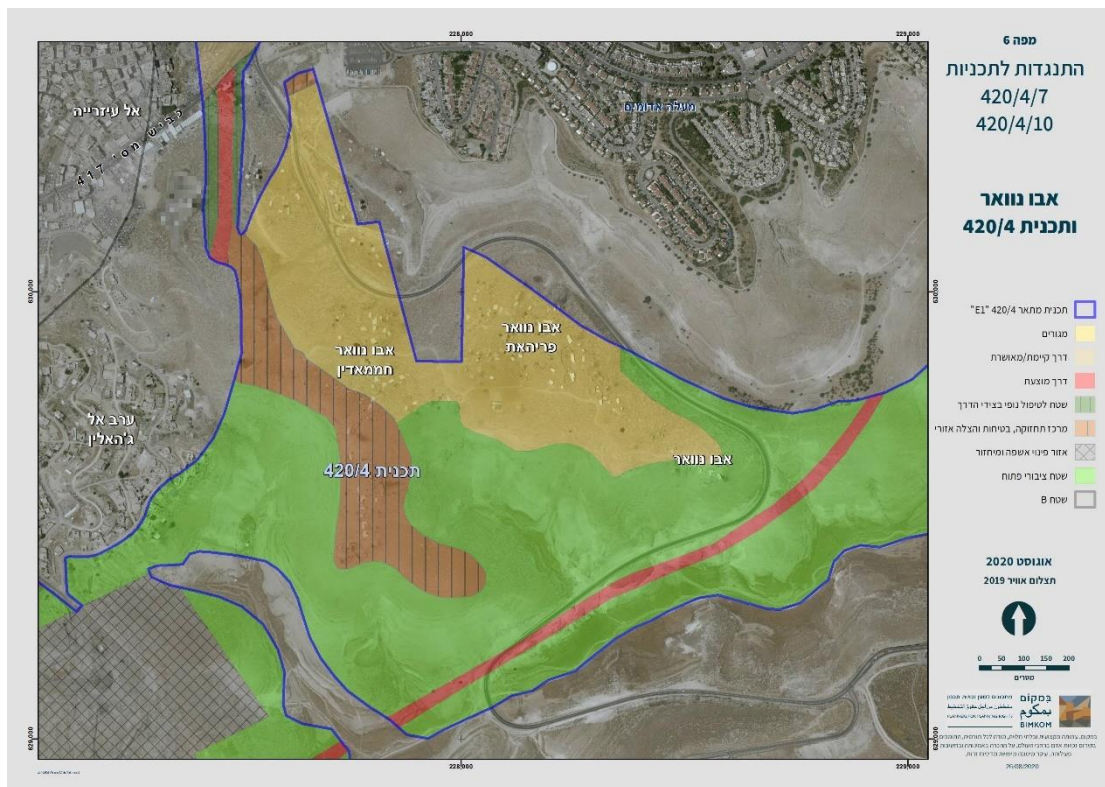
מפה מס' 6: קהילת זעאתרת אזעיים (זנבא)



64. באופן דומה, התכניות עשויות להשפיע על תושבי קהילות נוספות, בהן קהילת **ג'בל באבא** וקהילת **אבו נוואר**. תכנית המתאר 420/4 כללה את השטח שבו מתגוררת קהילת אבו נוואר בתחומה מבלי לייחס לכך כל חשיבות וכמובן מבלי להסדיר את קיומה בה. הלחץ של הרשויות על קהילת אבו נוואר בשנים האחרונות היה משמעותי וכלל חלוקה של מאות צווי הריסה למבנים בקהילה, הריסה והחרמה של עשרות מבנים ובכלל זה גם מבני ציבור וניסיונות גירוש והעברה בכפייה. הסיבה העיקרית לכך היתה הרצון לפתח את האיזור בו הם יושבים, הנקרא

גם שטח G בפי הרשויות, להרוס את בתיהם ולבנות במקומם 1,500 יחידות דיור עבור מתנחלים ישראלים, גם כאן, במסווה של שכונה והרחבה של מעלה אדומים ללא כל פרופורציה. לפיכך למרות שנדמה שהאיום על גירוש קהילות אבו נוואר ממקומן והעברתן בכפייה למספר מקומות אינו בשיאו בשלב זה, הרחבת הבנייה הישראלית באזור תחזיר בלא ספק את איום הגירוש על כנו.

מפה מס' 7: קהילות אבו נוואר וייעודי הקרקע בתכנית 420/4



V. ההליך התכנוני

65. הדיון בתכניות ובהתנגדויות להן נפרש על פני תקופה ארוכה של למעלה מ-20 שנים (!), שבמהלכן לאורך פרקי זמן ארוכים לא התקיימו דיונים ולא בוצעו כל פעולות ביחס לתכניות, באופן שיצר את הרושם כי התכניות נגנזו דה פקטו. לעומת זאת, דחיית ההתנגדויות ואישור התכנית נעשה בהליך בזק, מבלי שניתנה אפשרות להשלים את טיעוני ההתנגדויות הנדרשים לאור חלוף הזמן, באופן אשר אינו הולם את כובד משקלן של התכניות ואת היקף ההשפעה שלהן על האוכלוסייה הפלסטינית, ואשר מעיד על השיקולים הפוליטיים העומדים בבסיסן.

66. יודגש שבמהלך השנים חלו שינויים משפטיים, חברתיים ותכנוניים משמעותיים מאוד, ולכן על רשויות התכנון היה לפתוח את הליך ההתנגדויות מחדש ולאפשר עדכון והשלמה. הלחצים הפוליטיים וההתמסרות המוחלטת של רשויות התכנון של האזור לדרישות הפוליטיות הן שגרמו לכך שהליך תקין – ולו למראית עין – לא התקיים.

i. ההתנגדויות והדיון בהן

67. התכניות אושרו להפקדה על ידי ועדת המשנה להתיישבות עוד ביום 2.2.2005, בכפוף למספר תנאים.
68. ביום 9.3.2005 נערך דיון נוסף בוועדת המשנה להתיישבות בתכנית 420/4/7 אשר עסק בעיקר באחד התנאים במסגרתו נדרש להציג חלופות למיקום מטה המשטרה.
69. ביום 13.4.2005 נערך דיון נוסף בוועדת המשנה להתיישבות בעניין שתי התכניות, בו נקבע כי תנאי להפקדת התכנית הוא הגשת מסמך סביבתי מקדים אשר יתייחס למספר סוגיות סביבתיות מרכזיות העומדות בפני הוועדות לצורך אישור התכנית.
70. בהמשך לכך, ביום 27.6.2005 התקיים דיון בפני ועדת משנה לאיכות הסביבה בנושא חוות הדעת המקדמית. בדיון אושרו מסקנות המסמך הסביבתי אשר אומצו כתנאים מחייבים במסמכי התכניות.
71. ביום 5.12.2012, בחלוף למעלה משבע שנים מהדיון הקודם, התקיים דיון בפני ועדת המשנה להתיישבות במטרה לחדש את הדיון בהפקדה של התכניות, אשר בסופו התכניות אושרו שוב להפקדה בתנאים.
72. רק ביום 5.3.2020, בחלוף למעלה משבע שנים נוספות, התכניות הופקדו להתנגדויות ופורסמו בעיתונים.
73. בהמשך לכך הוגשו התנגדויות העותרים העומדות במרכז העתירה דן.
74. ביום 27.8.2020 הוגשה התנגדות מטעם העותרות מס' 1 ו-3 ו"העמותה לצדק סביבתי". ההתנגדות התייחסה במיוחד לשתי התכניות, ובמסגרתה נטען כי התכניות צפויות להביא לפגיעה אנושה באפשרויות הפיתוח לאוכלוסייה הפלסטינית בגדה המערבית ובמזרח ירושלים, ועל כן יש להשאיר את השטח לתכנון פלסטיני ולא לפיתוח ישראלי. עוד נטען כי התכניות מציעות להקים יישוב חדש ונפרד, אשר יתפקד כפרבר של ירושלים ויפגע בפיתוח של ירושלים עצמה כמו גם בפיתוח איזורים אחרים בישראל.
75. ההתנגדות הוגשה גם בשם קבוצה של מתכננים ישראלים אשר הסמיכו את העותרת 3 לנהל בשמם את המאבק בתכניות, וכך נעשה הן בהליך ההתנגדות והן במסגרת עתירה זו. בנוסף הוגשה ההתנגדות גם בשם כ-2,200 מתנגדים נוספים מטעם הציבור הרחב.
- התנגדות מטעם עותרת מס' 1 מצ"ב ומסומנת נספח ג'.
76. ביום 28.8.2020 הוגשה התנגדות מטעם עותרת מס' 2 לכל אחת מהתכניות. ההתנגדות הוגשו גם בשם עמותת "פיתוח ושיקום אל-עיסאווייה" ובשם מספר קהילות בדואיות שצפויות להיפגע מאישורה של התכנית: קהילת ביר אל מסקוב, קהילת ואדי סנייסל, קהילת ערערה-קאססראת, קהילת אל מפקרא, קהילת זמבא, וקהילת אבו נוואר.

ההתנגדויות מטעם עותרת מס' 2 מצ"ב ומסומנות נספח ד' 1-2.

77. להתנגדותה של העותרת מס' 2 צורפו חתימותיהם של 113 אזרחים מוגנים, פלסטינים תושבי השטח שנכלל בתכניות, אשר הסמיכו את העותרת 2 לנהל את המאבק כנגד התכניות גם בשמם. כך עשתה העותרת 2 בהליך ההתנגדות וכך היא עושה גם במסגרת עתירה זו. יצוין כי מבין התושבים שצירפו את חתימותיהם להתנגדות ישנן נשים רבות, שהן אלו הצפויות לשאת במחיר הכבד ביותר של ההעברה הכפויה של הקהילות, כמפורט לעיל.

78. במסגרת ההתנגדויות נטען כי מימוש התכניות יביא לפגיעה קשה בקהילות הבדואיות במרחב, ויוביל הלכה למעשה להעברה כפויה שהיא בגדר פשע מלחמה על פי הדין הבינלאומי. בהתנגדויות פורט כי משמעות אישור התכניות היא צמצום שטח המחיה של הקהילות, פגיעה ביכולת השתכרותן ובאורח חייהן, ניתוקן מהמרכזים האורבניים ופגיעה בקשרי המסחר ובחופש התנועה שלהן במרחב.

79. עוד נטען בהתנגדויות כי התכניות מציעות למעשה להקים התנחלות עירונית חדשה במסווה של שכונה להתנחלות קיימת, וכי בכל מקרה לא קיימת הצדקה להקים ישוב או שכונה בכזה היקף לאור נתוני הגידול הטבעי של מעלה אדומים, וכי לא מוצו אפשרויות הבנייה בעיר עצמה.

80. מלבד התנגדויות העותרים, הוגשו מספר התנגדויות נוספות מטעם תושבי עיסאווייה, עיריית ענאתא ותושבי ענאתא, עיריית אל-עזרייה והקהילות הבדואיות ג'בל אל באבא וואדי ג'ימל, ובשם מר מוסטפא אלעיסאוי אטרם.

81. בסוף שנת 2021 נערכו שלושה דיונים בפני וועדת המשנה להתנגדויות במסגרתם נדונו ההתנגדויות. הדיון הראשון נערך ביום 4.10.2021, השני ביום 18.10.2021 והאחרון ביום 8.11.2021.

82. לאחר דיונים סמוכים אלו, הדיונים בתכניות פסקו. חלוף הזמן, כמו גם כובד המשקל של הטענות שעלו בהתנגדויות הרבות לתכנית, יצרו את הרושם כי רשויות התכנון חזרו בהן מהכוונה לקדם את התכניות, וכי אלו הלכה למעשה נגזרו.

ii. המלצת ועדת המשנה להתנגדויות והחלטת ועדת המשנה להתיישבות

83. בניגוד לאמור, בחלוף כארבע שנים ממועד הדיון האחרון בהתנגדויות, חודש הדיון בתכניות בהליך בזק שנועד להביא לאישור התכניות, והדבר נעשה ככל הנראה כתוצאה מלחץ פוליטי של המשיב 1 על המשיבים האחרים, כפי שעולה מהתבטאויותיו ומהודעותיו לתקשורת.

84. כך, ביום 10.7.2025 בשעות הערב פנתה מזכירת וועדות התכנון, גב' שרית צוברי, למר אלון כהן מטעם עותרת מס' 2 בבקשה לתאם באופן בהול דיון נוסף בהתנגדויות בפני המשיבה 4, ועדת המשנה להתנגדויות. שיחה דומה היא ניהלה עם גב' חגית עופרן מטעם עותרת מס' 3. ביום 13.7.2025 פורסם סדר היום לדיון שנקבע ליום 6.8.2025, ונשלח זימון למתנגדים. יש לציין שהמועד שנקבע לדיון לא היה על דעת העותרות, וגם מתנגדים אחרים ביקשו במפורש לדחות את המועד, שנקבע בהתראה קצרה ובתקופת הקיץ והחופשות.

85. לנוכח האמור, ובפרט לאור חלוף הזמן הרב ממועד שמיעת ההתנגדויות, פנה מר כהן מטעם עותרת מס' 2 לוועדה בדרישה להפקדה מחדש של התכניות. בפנייה צוין כי מאז שנדונו ההתנגדויות חלו שינויי נסיבות מהותיים שיש בהם להשפיע על התכניות, בהם בהיבטים תכנוניים, דמוגרפיים, ביטחוניים וגיאו-פוליטיים. כן צוין כי הרכב הוועדה השתנה כך שחברות הוועדה אשר שמעו את ההתנגדויות אינן בתפקיד יותר. על כן התבקשה הוועדה לאפשר להגיש התנגדויות חדשות וכן לקיים דיונים מחדשים בהתנגדויות. ב-21.7.2025 פנתה העותרת 3 לוועדה בדרישה שהתכניות יובאו לדיון מחדש לאור ההתפתחויות ויופקדו מחדש.

פניית העותרת מס' 2 לוועדה מיום 13.7.2025 ופניית העותרת מס' 3 לוועדה מיום 21.7.2025 מצ"ב ומסומנות נספח ה' 1-2.

86. פניות אלה לא זכו למענה, וביום 6.8.2025 נערך הדיון בפני ועדת המשנה להתנגדויות. לנוכח ההתראה הקצרה, נבצר מרבים מנציגי המתנגדים, ובהם גם נציגי העותרים, להשתתף בדיון. נציג עותרת מס' 1 ונציגת עותרת מס' 3 נכחו בתחילת הישיבה באמצעות זום בלבד ומסרו שמכוון שהמומחה מטעמם, האדריכל אורי רייכר, נמצא בחופשה ולא יכול היה להגיע בהתראה כל כך קצרה הם נאלצים לעזוב את הדיון, כך שלמעשה במסגרת הדיון נשמעה תגובת עיריית מעלה אדומים לטענות בהתנגדויות, מבלי שהיה בידי המתנגדים להגיב לדברים או לקיים דיון משמעותי בסוגיות שהועלו בהתנגדויות. משכך גם לא ניתנה למתנגדים האפשרות להוסיף טענות חדשות שעלו לאור שינוי הנסיבות שנוצר מאז הדיון בהתנגדויות, ולמותר לציין כי ההתראה הקצרה בדבר קיום הדיון לא נתנה בידי המתנגדים זמן מספק להגשת טענות נוספות בכתב.

87. בתום הדיון ולאחר שמיעת תגובת עיריית מעלה אדומים להתנגדויות החליטה הוועדה להמליץ למשיבה 3 לדחות את מרבית הטענות בהתנגדויות.

החלטת המשיבה 4 מיום 6.8.2025 מצ"ב ומסומנת נספח ו'.

88. בחינת ההחלטה מעלה כי רבות מטענות המתנגדים נדחו ללא התייחסות מהותית. כך, במקרים רבים הכתירה הוועדה את הטענות כטענות בעלות אופי מדיני החורגות מעניינה של הוועדה, וזאת אף על פי שמדובר בשיקולים המצויים בליבת שיקול הדעת של הוועדה, כגון הפגיעה הכרוכה בתכנית או סדרי עדיפויות תכנוניים. כך למשל, החלטת הוועדה אינה כוללת התייחסות מהותית לטענה אשר במידה רבה עומדת במרכז עתירה זו, על פיה אישור התכנית יוביל להעברה כפויה של אוכלוסייה פלסטינית מוגנת המתגוררת באיזור, אשר היא טענה משפטית כבדת משקל שהמשיבה 4 פטרה בנימוק המקומם שאין היא אמורה להתייחס לטענות מתחום המשפט הבינלאומי.

89. בהמשך להחלטה זו של ועדת המשנה להתנגדויות, פנתה ביום 19.8.2025 עותרת מס' 2 למשיבה מס' 3, ועדת המשנה להתיישבות, בדרישה לעצור את קידום התכנית ולאפשר למתנגדים להגיב בכתב לדברים שהועלו במהלך הדיון בפני הוועדה על ידי עיריית מעלה אדומים. זאת, בשל ההליך הפגום שנערך כאמור בפני הוועדה. גם פנייה זו של עותרת מס' 2 נותרה ללא מענה וללא התייחסות.

פניית עותרת מס' 2 מיום 19.8.2025 מצ"ב ומסומנת נספח ז'.

90. כבר למחרת, ביום 20.8.2025, התקיים דיון בוועדת המשנה להתיישבות בתכניות, ובסופו הוחלט על אישורן למתן תוקף.

עותק של החלטת המשיבה 3 לאשר את התכניות לתוקף מצ"ב ומסומן נספח ח'.

91. ביום 29.9.2025 פורסמו באתר האינטרנט של מינהל התכנון הודעות על מתן תוקף לתכניות מושא העתירה. ביום 1.10.2025 פורסמה הודעה על מתן תוקף לתכניות בעיתון.

הודעות על מתן תוקף לתכניות כפי שפורסמו באתר האינטרנט ובעיתון מצ"ב ומסומן נספח ט'
1-4.

.iii ההתפתחויות התכנוניות שחלו מאז הפקדת התכניות והדיון בהתנגדויות

92. כאמור, התכניות אושרו להפקדה עוד בשנת 2005, לפני למעלה מ-20 שנה. כבר במועד הגשת ההתנגדויות, בשנת 2020, התקיים פער שנים משמעותי ממועד הכנת התכניות, הגשתן ואישורן להפקדה, באופן המעיד על הצורך בבחינה מחודשת של התכניות לאור חלוף הזמן ושינוי הנסיבות.

93. כך למשל, במסגרת ההתנגדויות שהוגשו הצביעה עותרת מס' 2 על כך שלאור היקף הבנייה המוצעת, אשר למעשה מעידה על הקמת ישוב חדש, ובשים לב לחלוף הזמן ממועד אישור תכנית המתאר שעל פיה הוכנו התכניות, הרי שנדרש לבחון את הצורך בבניה בהיקף זה נכון לעת הנוכחית ועל בסיס נתוני האוכלוסייה העדכניים. באופן דומה, אף חוות הדעת הסביבתית עליה נסמכו התכניות, אשר מלכתחילה התייחסה באופן נקודתי רק לנושאים סביבתיים מסוימים ולא לכלל ההשפעה הסביבתית של התכניות, הוגשה עוד בשנת 2005 ועל כן לא הייתה רלבנטית כבר במועד הגשת ההתנגדויות, כפי שנטען בהתנגדות מטעם עותרת מס' 2.

94. יתר על כן, מאז מועד הגשת ההתנגדויות והדיון בהן חלפו למעלה מארבע שנים שבמהלכן חלו מספר התפתחויות תכנוניות אשר רלבנטיות לתכניות ומצדיקות את הפקדתן מחדש, ובכלל זאת אישור תכניות למעלה אדומים שלא היו בתוקף בעת ההפקדה של התכניות מושא עתירה זו.

95. ראשית, בתקופה שבין הדיונים בהתנגדויות ב-2021 לזה שב-2025 הופקדו ואושרו מספר לא מבוטל של תכניות וקודמו מספר מכרזים וכן עלו באופן משמעותי התחלות הבנייה.

96. תכניות בנייה שאושרו: ב-26.3.2025 אושרה למתן תוקף תכנית 420/1/7/59/1 לבניית 1,113 יחידות דיור. ביום 2.4.2025 אושרו למתן תוקף תכנית 420/1/7/59/2 לבניית 1,294 יחידות דיור (כולל 350 יחידות לדיור מוגן) ותכנית 420/1/7/59/3 לבניית 1,108 יחידות דיור. בסך הכל שלושת התכניות, אשר נמצאות ברצף ולמעשה מהוות תכנית אחת שפוצלה לשלוש תכניות, מכילות 3,515 יחידות דיור. התכניות פורסמו למתן תוקף ב-27.7.2025, כמה ימים לפני הדיון בתכניות שבנידון, ואף פורסמו מכרזים לבנייתן.

97. בנוסף אושרו בתקופה הזו מספר לא מבוטל של תכניות שעשו שינויים בייעודי הקרקע, כמו למשל שינוי מאיזור תעשייה למבני ציבור (420/2/4/10), תוספות של שטח בנייה למגורים במספר תכניות נקודתיות.

98. בדצמבר 2024 הוחלו לראשונה חוקי ההתחדשות העירונית על ההתנחלויות בגדה המערבית באמצעות צו אלוף. בספטמבר 2025 התפרסם על הכרזה ראשונה של פרויקט להתחדשות עירונית במעלה אדומים שבמסגרתו ייבנו 750 יחידות דיור במקום 147 יחידות קיימות. על פי הפרסום היתר הבניה צפוי להיות מאושר בימים אלו ותוכניות נוספות של התחדשות עירונית נמצאות בשלבים שונים של קידום. לצד הגדלת היצע הדיור, התחדשות עירונית מסמנת שינוי משמעותי במדיניות התכנון והבניה: מעבר לציפוף שטחי הבניה הקיימים ועצירה של התרחבות על חשבון שטחים פתוחים.

99. בנוסף לכך מספר התחלות הבנייה עלה באופן משמעותי, ובין 2022 ל-2024 נספרו על ידי עותרת מס' 3 883 התחלות בנייה, ממוצע של כ-300 החלות בנייה לשנה לעומת ממוצע של כ-40 התחלות בנייה בתקופה שבין 2009 ל-2020.

100. יחד עם זאת, כפי שנטען בהתנגדויות, במעלה אדומים אין גידול טבעי משמעותי וישנה הגירה שלילית לא מבוטלת, כך שלמעשה מאז שנת 2012 אין כלל גידול באוכלוסייה. הנתונים לארבע השנים האחרונות לא מראים שינוי משמעותי וההגירה השלילית ממעלה אדומים למקומות אחרים בארץ או אפילו לחוץ לארץ נמשכת. נתונים רשמיים של הלמ"ס בסוף יוני 2025 מצביעים על כ-36,719 תושבים במעלה אדומים. לפי ביטוח לאומי במעלה אדומים ישנם נכון ל-1.08.2025 37,118 תושבים, בדומה למספר התושבים שהיה בשנת 2012. כלומר למרות הגידול הטבעי של ילודה מספר התושבים אינו עולה וזאת בשל הגירה שלילית של תושבים שעוזבים את מעלה אדומים. כלומר ניתן לומר שאין כלל גידול במספר התושבים גם בשנים האחרונות, זאת למרות עליה דרמטית בהתחלות הבנייה ובניגוד לטענות המופרכות שעלו בדיון בהתנגדויות על כך שבשל העדר פוטנציאל מגורים ישנה עזיבה של מעלה אדומים. למעשה, במעלה אדומים ישנו מלאי תכניות מאושרות שיאפשרו לה בהנחה של גידול סביר של תושבים גם מלאי דירות לעוד 50 שנה.

ג. הטיעון המשפטי

I. העברה כפויה ואפליה של האוכלוסיות הבדואיות והפלסטיניות

i. המסגרת המשפטית

101. הגדה המערבית (או בשמה המשפטי הביורוקרטי בדין הישראלי: "האיזור") הינה כידוע שטח המצוי בתפיסה לוחמתית על-ידי מדינת ישראל מאז שנת 1967, ולכן חלים עליה דיני התפיסה הלוחמתית שהם חלק מדיני המלחמה הבינלאומיים. דינים אלה עוגנו בעיקר בתקנות הנספחות לאמנת האג הרביעית בדבר נהגיה וכלליה של המלחמה ביבשה (1907) (להלן: תקנות האג),

באמנת ז'נבה הרביעית בדבר הגנה על אזרחים בעת מלחמה משנת 1949 (להלן: אמנת ז'נבה) ובפרוטוקול המשלים הראשון לאמנות ז'נבה משנת 1977 (להלן: הפרוטוקול). נזכיר, כי ישראל אינה צד לתקנות האג, אך אלה מוכרות כמשפט מנהגי ולכן מחייבות את ישראל גם במסגרת משפטה הפנימי (ראה בג"צ 610/78, 606/78, **איוב ואח' נ' שר הביטחון ואח'**, פ"ד ל"ג(2) 113 (1979), בעמ' 122). ישראל חתמה על ואשררה את אמנת ז'נבה ועל-כן היא צד לה (והיא גם מקובלת היום כמשקפת משפט בינלאומי מנהגי). ישראל אינה צד לפרוטוקול אך גם רבות מההוראות בו מקובלות כמשקפות משפט מנהגי ולכן אף הן מחייבות אותה וחלות במשפט הישראלי.

102. בהתאם לדינים אלה המשיבים, צה"ל או ממשלת ישראל אינם הריבון של האזור אלא מי שמנהלים אותו באופן זמני ועד שמעמד הקבע שלו יוכרע באופן שהולם את דרישות המשפט הבינלאומי לגבי יישוב סכסוכים בינלאומיים. ניהול זה של השטח נעשה בתפיסה הרואה במפקד הצבאי (שמכוחו פועלים המשיבים) כנאמן של השטח שאמור לנהלו לטובת מוטביו – האוכלוסייה האזרחית המוגנת של האזור הכבוש. במילותיו של בית המשפט הגבוה לצדק בפסק הדין המנחה והמרכזי בסוגיית מעמד הגדה ("האזור") וסמכויות המפקד הצבאי בה (ההדגשות שלנו):

"[...] נקודת המוצא העקרונית היא, שהמפקד הצבאי אינו יורש את זכויותיו ומעמדו של השלטון שניגף. אין הוא הריבון באזור המוחזק [...] סמכויותיו של השלטון שניגף מושעות, ואילו מכוח כללי המשפט הבינלאומי הפומבי נתונה בידי המפקד הצבאי "סמכות הממשל והמינהל העליונה באזור [...] סמכויות אלה הן, מבחינה משפטית, זמניות מטבען, שכן התפיסה הלוחמתית היא זמנית מטבעה"

(בג"צ 393/82 **ג'מעית אסכאן נ' מפקד כוחות צה"ל ביהודה ושומרון**, פורסם בנבו 28.12.83, פסקה 12 לחוות-דעתו של כב' שופט (כתוארו אז) ברק) (להלן: "**אסכאן**")

ראו בנוסף: בג"ץ 1661/05 **המועצה האזורית חוף עזה ואח' נ' כנסת ישראל ואח'**, נט(2) 481 (2005) בעמ' 513; בג"ץ 2056/04 **מועצת הכפר בית סוריק ואח' נ' ממשלת ישראל**, נח(5) 807 (2004) בעמ' 826; בג"ץ 1308/17 **עיריית סילוואד נ' הכנסת** (נבו 9.6.2020), בעמ' 8.

103. מכיוון שכך, ולנוכח העובדה שהמפקד הצבאי הוא נאמן המופקד זמנית על השטח, שיקול דעתו (שלו ושל הגורמים להם הוא מאציל מסמכויות הניהול שלו) מוגבל לקידום שני אינטרסים, ושני אינטרסים בלבד –

*"[...] אחד – הבטחת האינטרסים הביטחוניים הלגיטימיים של התופס בשטח הנתון בתפיסה לוחמתית; האחר – הבטחת צרכיה של האוכלוסייה האזרחית בשטח הנתון לתפיסה לוחמתית [...]. (עניין **אסכאן**, בעמ' 794)*

104. הנה כי-כן שיקולי ביטחון ושיקולי טובת האוכלוסייה האזרחית בשטח הכבוש הם **ורק הם** אמורים להנחות החלטות של המפקד הצבאי בדבר ניהול השטח הכבוש. שיקול שאינו כזה, שיקול המקדם אינטרס כלכלי או פוליטי של המעצמה הכובשת הינו **שיקול זר ופסול**:

"אין המפקד הצבאי רשאי לשקול את האינטרסים הלאומיים, הכלכליים, הסוציאליים של מדינתו שלו, עד כמה שאין בהם השלכה על הביטחוני שלו באזור או על האינטרס של האוכלוסייה המקומית". (שם, עמ' 796-795)

וראו גם: בג"ץ 2150/07 ראש מועצת הכפר בית סירא ואח' נ' שר הביטחון, סג(3) 331 (2009), בעמ' 355; בג"ץ 3607/10 שורת הדין Israel Law Center - ואח' נ' שר הביטחון (נבו 27.6.2010), בעמ' 8.

105. לכאורה, מדובר במושכלות יסוד ברורים וידועים, עד כי כמעט ואין צורך לעמוד עליהם בהרחבה. אלא שהחלטת המשיבה 4, ועדת המשנה להתנגדויות, לא זו בלבד שאינה משקפת עקרונות יסוד אלה, אלא שהיא סוטה מהם באופן מובהק ואף עומדת בסתירה להם באופן חזיתי.

106. כך, בהחלטתה התייחסה הוועדה לטענות הנוגעות לפגיעה באוכלוסייה הפלסטינית כאל טענות "בעלות אופי מדיני-פוליטי" אשר חורגות מעניינה של הוועדה (ר' למשל פס' 55 להחלטה). זאת, למרות שכגוף אשר שואב את סמכותו מהמפקד הצבאי, הרי שהבטחת צרכיה של האוכלוסייה המוגנת בשטח הכבוש הוא אחד השיקולים המרכזיים שצריכים לעמוד לנגד עיניה כאמור. כפי שיפורט בהמשך, מחויבותיו של המפקד הצבאי, ועל כן של וועדות התכנון, כוללות אף את החובה לדאוג להסדרה תכנונית עבור התושבים המוגנים, דבר שכלל לא עלה ולא נשקל בהחלטת הוועדה.

107. באופן דומה, הוועדה דחתה טענות על כך שהתכניות אינן עולות בקנה אחד עם דרישות המשפט ההומניטרי החל באיזור, ואף מהוות הפרה בוטה של איסורים מפורשים בדין, וזאת מאחר ש"אין מוסד התכנון משמש ערכאה מתאימה לעלות טענות לעניין זה" (פס' 20 להחלטה, הטעות במקור).

108. משכך, למעשה טענות כבדות משקל אלו לא זכו לבחינה מהותית ומקצועית על ידי הוועדה, באופן המחייב את התערבותו של בית המשפט הנכבד בהחלטה, כפי שיפורט להלן.

ii. איסור העברה כפויה בדין הבינלאומי

109. האיסור על גירוש והעברה כפויה של אוכלוסייה הוא עקרון בסיסי של המשפט הבינלאומי המנהגי, המסווג כנורמת על (Jus Cogens) ומעוגן באמנות מרכזיות, בהחלטות של מועצת הביטחון והעצרת הכללית של האו"ם ובחוקות של טריבונלים ובתי דין בינלאומיים.

110. אמנת רומא, שהיא חוקת בית הדין הפלילי הבינלאומי, קובעת כי גירוש (שהוא העברה כפויה אל מעבר לגבול הבינלאומי ומחוץ למדינה) והעברה כפויה (שהיא אירוע של עקירה והעברה בתוך תחומי המדינה) הם **פשע מלחמה**, וכשאלה מבוצעים בהיקף נרחב הם עלולים לעלות כדי **פשע נגד האנושות**, לא פחות. פשע נגד האנושות, נזכיר היא קטגוריה של פשעים הנתפסים

כמתועבים במיוחד. הפשע, המבטא איסור מנהגי כאמור, עבר קודיפיקציה באמנת רומא ועוגן בסעיף 7(1)(d) כפשע נגד האנושות, ורכיביו הוגדרו בסעיף 7(2)(d):

"Deportation or forcible transfer of population" means forced displacement of the persons concerned by expulsion or other coercive acts from the area in which they are lawfully present, without grounds permitted under international law

(Rome Statute of the International Criminal Court, adopted 17 July 1998, UN Doc A/CONF.183/9 (1998), Article 7(2)(d))

111. גם המשפט ההומניטארי (דיני הלחימה) אוסר באופן קטיגורי על גירוש והעברה כפויה של אוכלוסייה אזרחית מוגנת. סעיף 49(1) לאמנת ז'נבה הרביעית בדבר הגנה על אזרחים בעת מלחמה משנת 1949 (להלן: "אמנת ז'נבה") קובע:

"Individual or mass forcible transfers, as well as deportations of protected persons from occupied territory to the territory of the Occupying Power or to that of any other country, occupied or not, are prohibited, regardless of their motive."

(Geneva Convention (IV) relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, 12 August 1949, Article 49)

112. מדובר בסעיף המוכר כבעל מעמד מנהגי המחייב את כלל המדינות. יתר על כן, אף סעיף 147 לאמנת ז'נבה הקובע כי גירוש או העברה בלתי חוקיים בניגוד לסעיף 49(1) מהווה הפרה חמורה של האמנה, נחשב גם הוא במעמד מנהגי באופן המחייב את כלל המדינות לחקור ולהעמיד לדין בגין הפרה של האיסור.

113. סעיף 49(1) לאמנת ז'נבה מתייחס לכל העברה של אוכלוסייה מוגנת ממקום הימצאה, בין אם מדובר על העברה (transfer) בתוך השטח הכבוש, ובין אם בהעברה אל מחוצה לו (deportation). הדברים עולים במפורש מההיסטוריה החקיקתית של האמנה, כפי שהיא מתועדת ב-Final Record of the Diplomatic Conference of Geneva of 1949:

"...the Committee have decided on a wording which prohibits individual or mass forcible removals as well as deportation of protected persons from occupied territory to any other country"

(Final Record of the Diplomatic Conference of Geneva of 1949, Vol 2a, p.827 (1949))

114. כך, בפסק דין של בית הדין הפלילי בעניין יוגוסלביה (ICTY) הבהיר בית הדין כי האיסור על העברה כפויה זהה בחומרתו בין אם מדובר על העברה בתוך גבולות השטח או מחוצה לו, ועמד על תכליות האיסור:

"Both deportation and forcible transfer relate to the involuntary and unlawful evacuation of individuals from the territory in which they reside [...] However, this distinction has no bearing on the condemnation of such practices in international humanitarian law.

[...]

In this regard, the Trial Chamber notes that any forced displacement is by definition a traumatic experience which involves abandoning one's home, losing property and being displaced under duress to another location. As previously stated by the Trial Chamber in the Kupre{ki} case, forcible displacement within or between national borders is included as an inhumane act under Article 5(i) defining crimes against humanity."

(Prosecutor v. Radislav Krstic', Case No. IT-98-33-T, Trial Chamber, Judgment, 2 August 2001, paras. 521-523)

115. חשוב להדגיש כי העברה כפויה או גירוש ייחשבו ככאלו גם אם לא נעשה שימוש בכוח פיזי ישיר לשם העברת האוכלוסייה ממקום אחד לאחר. האיסור בדין הבינלאומי נועד למנוע כל מעבר של אוכלוסייה מוגנת שאינו נובע מרצון חופשי, ועל כן כל הפעלת אמצעי לחץ שיש בו להביא לכך שאנשים ינוסו ממקומם הוא פסול.

116. כך למשל נקבע בפסיקת ה-ICTY כי את אלמנט הכפייה יש לפרש בהרחבה, כך שגם יצירת נסיבות הגורמות בעקיפין לאוכלוסייה המוגנת לעזוב תיחשב כאסורה:

"Forced" is not to be interpreted in a restrictive manner, such as being limited to physical force. It may include the "threat of force or coercion, such as that caused by fear of violence, duress, detention, psychological oppression or abuse of power against such person or persons or another person, or by taking advantage of a coercive environment". The essential element is that the displacement be involuntary in nature, where the relevant persons had no real choice."

(Prosecutor v. Milorad Krnojelac, Case No. IT-97-25-T, Trial Chamber, Judgment, 15 March 2002, para. 475)

117. זוהי בדיוק גישתה של אמנת רומא. במסמך הפרשנות של רכיבי העבירות הכלולות באמנת רומא של בית הדין הפלילי הבינלאומי, נאמר כך לגבי הרכיב של "כפייה" בהגדרת העבירה של גירוש או העברה כפויה:

The term "forcibly" is not restricted to physical force, but may include threat of force or coercion, such as that caused by fear of violence, duress, detention, psychological oppression or abuse of power against such person or persons or another person, or by taking advantage of a coercive environment.

International Criminal Court, **Elements of Crimes** (2013), p. 4 (Fn. 12)

118. בסעיף 49(2) לאמנת ז'נבה נקבע חריג צר לאיסור על העברת אוכלוסייה מוגנת, וזאת אך ורק כפינוי זמני באחד מהמצבים הבאים: הראשון הוא במקרים בהם קיימת סכנה לאוכלוסייה בשל פעילות לחימה באיזור, והפינוי דרוש על מנת להבטיח את ביטחונה של האוכלוסייה המוגנת, והשני הוא במקרים בהם קיים צורך צבאי-מבצעי הכרחי המחייב את פינוי האוכלוסייה באופן זמני. תנאי מחייב על פי החריג, הוא שהאוכלוסייה המוגנת תוכל לשוב לאיזור מגוריה מייד עם סיום פעילות הלחימה באיזור. בנוסף, נדרש להבטיח כי האוכלוסייה המפונה תזכה לתנאים הומניטריים נאותים באיזור אליו היא מפונה ולמעבר בטוח אליו.

119. מעמדו המרכזי של האיסור על העברה כפויה של אוכלוסייה במשפט הבינלאומי מלמד שמדובר באיסור הנטוע בעקרונות מוסרי בסיסי, וכי הוא משקף הבנה אנושית בסיסית ומתבקשת בדבר הנזק החמור הכרוך בקריעת אדם מביתו, וביתר שאת כאשר מדובר בקהילה שלמה, כפי שנדון בענייננו.

iii. איסור הפליה וחובת המפקד הצבאי לדאוג לתכנון עבור התושבים המוגנים

120. חובתה הכללית של מדינת ישראל כמעצמה הכובשת ושל המפקד הצבאי כמפקד הכוח המנהל את השטח, היא להבטיח את שלומם וביטחונם של תושביו ולהחזיר את החיים האזרחיים למסלולם. חובה זו מעוגנת בתקנה 43 לתקנות האג שנחשבת ל"חוקה בזעיר אנפין" של דיני הכיבוש הבינלאומיים ומטילה על המפקד הצבאי את החובה –

[to] take all the measures in his power to restore, and ensure, as far as possible, public order and safety

["לנקוט] בכל האמצעים שביכלתו כדי להחזיר על כנם ולהבטיח את הסדר והחיים הציבוריים"]

121. המונח "הסדר והחיים הציבוריים" וכפועל יוצא חובת הכובש להבטיחם, פורשו בהרחבה על ידי בית משפט זה, שקבע כי: "הפעלת ממשל תקין על כל שלוחותיו, הנהוגות בימינו בארץ מתוקנת, כולל ביטחון, בריאות, חינוך, סעד, אך בין היתר גם איכות החיים והתחבורה" (בג"ץ 202/81 טביב נ' שר הבטחון, פ"ד לו(2) 622, 629). במילים אחרות החובה הכללית היא לדאוג לזכויותיהם הבסיסיות של האזרחים המוגנים. בהתאם לזאת, בפסק הדין בעניין אסכאן בית

המשפט העליון קבע כי היקף החובה הכללית המעוגנת בתקנה 43 להבטיח את הסדר והחיים הציבוריים, כולל הבטחה של תנאי מחיה בסיסיים הולמים:

18" [...] סמכות זו כפולה היא: ראשית, החזרת הסדר והחיים הציבוריים על כנם, במקום שהם שובשו בעבר; שנית, הבטחת המשך קיומם של הסדר והחיים הציבוריים. אין התקנה מגבילה עצמה להיבט מיוחד של הסדר והחיים הציבוריים. היא משתרעת על הסדר והחיים הציבוריים בכל היבטיהם. על-כן חלה סמכות זו - בצד ענייני ביטחון וצבא - גם על נסיבות "אזרחיות" רב-גוניות, כגון נסיבות כלכליות, חברתיות, חינוכיות, סוציאליות, תברואתיות, בריאותיות, תעבורתיות וכיוצא באלה עניינים, שהיי אדם בחברה מודרנית קשורים עמהם. [...]

29. [...] במסגרת לשונה הרחבה של תקנה 43, הוא, שקיים בוודאי סטנדרט מינימאלי של הבטחת הסדר והחיים הציבוריים של האוכלוסיה המקומית, שמתחתיו אסור לו לממשל הצבאי, הפועל כממשל תקין, לרדת...".

(עניין אסכאן, פס' 18 ו-29. ההדגשות שלנו).

122. היקף החובות כלפי האוכלוסיה האזרחית משתנה בהתאם למאפייניה של התפיסה המלחמתית. במסגרת התמשכות שלטון צבאי לאורך עשורים, משתנים תנאי השטח, האוכלוסיה, הכלכלה, התשתיות ועוד. העמדה המקובלת כיום מכירה בכך כי **הצרכים החדשים שנוצרים במהלך תקופה כה ממושכת מחייבים היענות והסדרה מצד המפקד הצבאי** על מנת למנוע קיפאון שיפגע אנושות בתושבי השטח תחת סמכותו וזאת למרות פרדיגמת הזמניות של דיני הכיבוש שאף היא מגולמת בתקנה 43 לתקנות האג. (ראו Expert Meeting, *Occupation and Other Forms of Administration of Foreign Territory*, Report prepared and edited by Tristan Ferraro, Legal Advisor, ICRC, (March 2012) 72-73; Théo Boutruche and Professor Marco Sassòli, Expert Opinion on the Occupier's Legislative Power over an Occupied Territory Under IHL in Light of Israel's (Ongoing Occupation) (June 2017) 16-18; Hanne Cuyckens, *Revisting the Law of Occupation* (2018) 153-154. **כל זאת בכפוף לכך שהשיקול העיקרי באימוץ אמצעים על ידי המפקד הצבאי הוא רווחתה של האוכלוסיה, כמוסבר לעיל.** (ראו Benvenisti, pp 246-247; Yoram Dinstein, *The International Law of Belligerent Occupation*, 2nd ed (2019) 120-121; Yutaka Arai-Takahashi, *The Law of Occupation: Continuity and Change of International Humanitarian Law, and Its Interaction with International Human Rights Law* (2009) 106-107;

123. קיום בסיסי של קהילה תלוי, בטווח הארוך, בתכנון אזורי שמסדיר הקצאת קרקעות למגורים, מסחר, מבני ציבור, מבני חינוך ודת, שטחים ציבוריים וכדומה. בהיעדר תכנון כאמור, נוצר מחסור במגורים ותשתיות הפוגעות קשות באיכות החיים של האוכלוסיה ומביא בהכרח לבניה בלתי חוקית.

124. בית המשפט הכיר זה מכבר באחריותו של המפקד הצבאי לכל הקשור לנושא של תכנון, פיתוח ובניה באיזור ועל חובתו לנקוט בצעדים הדרושים לכך. עמד על כך בית המשפט העליון בבג"ץ 5667/11 מועצת הכפר דיראת – רפעייה נ' שר הביטחון (9.6.2015) (להלן: בג"ץ דיראת):

"נדמה, שדווקא חובותיו של המפקד הצבאי בהתאם לתקנה 43 הצריכו התאמת מוסדות התכנון באזור למצב המיוחד, כפי שנעשה בשעתו, וזאת כדי לאפשר קיומם כל עיקר של הליכי תכנון באזור, במציאות שנוצרה עם כניסת כוחות צה"ל אליו" (שם, פסקה כ"ג).

125. כך גם הוכרה החובה להתאים את תוכניות המתאר המנדטוריות באופן שישירת את צרכי התכנון הנוכחיים והעתידיים של הקהילות המקומיות הפלסטיניות (בג"ץ 7151/05 אלנג'אדה נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית (10.1.12), פסקה 3; בג"ץ 5377/09 רגבים נ' שר הביטחון, (10.8.2011) פסקה יב; בג"ץ 1308/17 עיריית סלואד נ' הכנסת (9.6.2020), פסקה 56 לפסק דינה של הנשיאה; עניין אחמד, פסקה 13).

126. בענייננו, לא רק שהמשיבים הפרו את חובתם לפעול לטובת התושבים המוגנים ולקדם הסדרה תכנונית של הקהילות הבדואיות המתגוררות באיזור, אלא שהתכנון מושא העתירה מתעלמות לחלוטין מקיומם ומההשפעה ההרסנית שיש להן על הקהילות, ותחת זאת מיועדות לטובת אוכלוסייה יהודית ויישובה באיזור.

127. בכך מצטרפות התכניות האמורות לדפוס מתמשך, שיטתי וממוסד של מדיניות מפלה מצד רשויות התכנון והבנייה בגדה המערבית. לאורך כל שנות השליטה הישראלית בגדה המערבית ננקטה מדיניות של אפליה בוטה בכל הקשור בהקצאת קרקעות, בתכנון ובבנייה. כך למשל, בעוד שישראל הקימה למעלה מ-130 התנחלויות, עשרות אזורי תעשייה ישראלים, מחצבות ישראליות, אתרי תיירות ועוד – לא הוקם על ידי ישראל ולו יישוב אחד לאוכלוסייה הפלסטינית. מתוך מאות אלפי דונמים של אדמות מדינה שהוקצו לשימושים שונים בשטחים, 99.8% הוקצו לשימוש ישראלי ורק 0.2% הוקצו לפלסטינים. כך גם 95% מהבקשות הפלסטיניות להיתר בנייה בשטחי C נדחות, בעוד רוב מכריע של בקשות להיתר מצד מתנחלים מאושר.⁵

128. בפסק הדין שפסל את חוק ההסדרה, חוק שביקש להפלות פלסטינים בענייני מקרקעין ע"י הפקעה של אדמותיהם והקצאתם לישראלים שפלו אליהם (וכך לבצע הסדרה של מאחזים), בית המשפט העליון התייחס לשאלת ההפליה באריכות. בית המשפט קבע כי לגבי סוגיות של מדיניות מקרקעין ותכנון ובניה באזור, קבוצת ההתייחסות של פלסטינים, לצורך מבחני אפליה, הם המתנחלים הישראלים, וכי אין שוני רלוונטי בין התושבים הפלסטינים והישראלים באזור:

⁵ "המנהל האזרחי: אפליה קיצונית בהיתרי בנייה ואכיפה פלסטינית לעומת המתנחלים" שלום עכשיו, 10.8.2023.

"השאלה הנשאלת בהקשר זה היא מהי קבוצת השוויון הרלוונטית להשוואה. קבוצת השוויון נקבעת על סמך בחינת תכלית הנורמה המבחינה, מהות העניין, ערכי היסוד של השיטה ועל פי הנסיבות הפרטניות בכל מקרה ומקרה (ראו עניין נטר, פסקה 37 לחוות דעתה של הנשיאה (בדימ') ד' ביניש).

שלטון החוק הוא עקרון יסוד בשיטתנו המשפטית והוא משמיע לנו כי הכל שווים בפני החוק בעוד שהסדרה והכשרה בדיעבד של בנייה בלתי חוקית פוגעת בשלטון החוק ויש בה כדי לעודד עבריינות... לפיכך, בכל הקשור למדיניות המבחינה בין בנייה שלא כדין בישובים פלסטינים באזור לבנייה שלא כדין בישובים ישראלים באזור, איני סבורה כי קיים שוני רלוונטי בין שתי האוכלוסיות."

(בג"ץ 1308/17 עיריית סלואד נ' הכנסת [פורסם בנבו] פסקה 53 (09.06.2020) (להלן: עניין סלואד))

129. גם על רקע המדיניות התכנונית המפלה השוררת בגדה המערבית, אישור התכניות מושא העתירה מהווה חריגה בוטה וקיצונית במיוחד מעקרון השוויון, שכן הוא כרוך בגירוש אוכלוסייה פלסטינית ותיקה, המתגוררת במקום זה עשרות שנים מבלי לזכות למענה מינימלי לצרכיה, וזאת לטובת אוכלוסייה ישראלית עתידית ומשוערת, אשר לא קיימת כל הצדקה ליישובה דווקא במקום זה, כפי שיפורט בהמשך.

iv. מן הכלל אל הפרט: הפרת האיסורים הקבועים בדין על העברה כפויה ועל אפליה

130. כפי שפורט לעיל, אישור התכניות צפוי להוביל לגירושן של הקהילות הבדואיות המתגוררות באזור E1 ממקום מגוריהן, גירוש שהוא בגדר העברה כפויה אסורה של אוכלוסייה מוגנת בניגוד לדין ההומניטרי הבינלאומי. מדובר הן בגירוש ישיר – של קהילות המתגוררות בשטחי התכניות, אשר לא יוכלו להמשיך להתקיים בהם עם מימוש התכניות, והן בגירוש עקיף – של קהילות המתגוררות באיזורים סמוכים אשר מרחב המחיה שלהן יצומצם ושאורח חייהן ייפגע באופן מהותי.

131. נזכיר, כי האיסור על העברה כפויה על פי הדין הבינלאומי אינו מוגבל רק למקרים של שימוש בכוח פיזי לשם העברת האוכלוסייה, אלא חל גם על מצב של יצירת תנאים ("אמצעי כפיה" כפי שהם מכונים בדין הבינלאומי) הגורמים בעקיפין לאוכלוסייה המוגנת לעזוב. זהו בדיוק המצב בענייננו: מימושן של התכניות יביא לדחיקתן של הקהילות הבדואיות מן המרחב, באמצעות פגיעה מהותית ומתמשכת באורח חייהן. בראש ובראשונה מדובר בצמצום דרמטי של שטחי המרעה העומדים לרשותן, ובשלילת גישה למשאבים חיוניים נוספים במרחב – לרבות בארות מים – אשר בלעדיהם אין ביכולת הקהילות לשמר את אורח חייהן המסורתי ואת קיומן הבסיסי.

132. למותר לציין, כי בענייננו בוודאי שלא חל החריג הקבוע בסעיף 2)49 (2) לאמנת ז'נבה, המתיר פינוי אוכלוסייה זמני, שכן גירוש האוכלוסיות נעשה לטובת בניית קבע. כמו כן, ברי כי לא קיים בענייננו צורך צבאי-מבצעי או שיקול של הגנה על האוכלוסייה העשויה להצדיק את הגירוש.

133. פגיעה נרחבת זו, כמו גם נוכחותן המתמשכת של הקהילות הבדואיות במרחב, לא זכו לכל התייחסות בהליכי התכנון. נהפוך הוא – קידום התכניות נעשה על בסיס הנחה עובדתית שגויה לפיה בתחומי התכניות כלל לא מתגוררות קהילות בדואיות. גם כאשר הדברים הועלו ונטענו במפורש במסגרת התנגדויות העותרים, ועדת המשנה להתנגדויות דחתה אותם בטענה כי מדובר בעניינים "מדיניים-פוליטיים", וזאת בניגוד גמור לחובתה לשקול ואף לתת משקל ממשי לצרכיה של האוכלוסייה המקומית המוגנת, כפי שהדין הבינלאומי מטיל עליה.

134. עוד קבעה וועדת המשנה להתנגדויות בהחלטתה כי הטענות ביחס לפגיעה באוכלוסיית תושבי האזור נטענו בצורה כוללת ובעלמא, וזאת אף על פי שבמסגרת ההתנגדויות שהוגשו מטעם עותרת מס' 2 פורטו התייחסויות קונקרטיות ביחס לקהילות השונות, כמו גם היבטים שונים של הפגיעה הצפויה מאישור התכניות ומימושן. יתר על כן, שעה שמדובר בפגיעה עתידית, העותרים הגדילו לעשות ותיארו את ההשלכות של העברת האוכלוסייה הכפויה כפי שהדבר נלמד ממקרים דומים קודמים.

135. כמו כן, הוועדה התבססה בהחלטתה על כך שהתכניות מושא העתירה נשענות על תכנית המתאר 420/4, אשר לגביה הועלו טענות דומות אשר נדחו על ידי בית המשפט העליון. אך כפי שפורט לעיל, העתירה בעניין **עיאד** נדחתה מטעמים של היעדר שפיטות, וזאת בהתבסס על שיחות השלום בין ישראל לרשות הפלסטינית שהיו בעיצומן באותה עת. על כן טענות בדבר ההשלכות של תכנית המתאר על האוכלוסייה הפלסטינית המקומית, ובפרט הטענה כי מדובר בתכנית שמשמעותה העברה כפויה אסורה של האוכלוסייה, ככל שנטענו, לא נדונו לגופן וממילא לא הוכרעו במסגרת העתירה בעניין תכנית המתאר. כעת, כאשר אין כל אופק מדיני העומד על הפרק, הרי שלא ניתן לתלות את דחיית הטענות באפיק זה, אלא נדרש לדון בטענות בהתבסס על המציאות המשפטית הקיימת.

136. כמו כן, כפי שיפורט בהמשך, התכניות מושא העתירה, ובעיקר תכנית 420/4/10, חורגות משטחי תכנית המתאר 420/4 ואף סותרות אותה במספר היבטים. על כן דחיית העתירה לא בהכרח מייתרת התמודדות עם הטענות לגביהן.

137. יתר על כן, אמנם כבר בשלב תכנית המתאר, בה נקבעים העקרונות והקווים המנחים לעניין אפיו של המרחב, גלומה פגיעה קשה באוכלוסייה המקומית, הרי שזו מתחדדת והופכת לממשית בשלב התכנית המפורטת, שבמסגרתה הופכים קווים מנחים אלה לכדי הוראות ליישום בפועל. משכך, ישנה חשיבות משמעותית לדיון בהשלכות של התכניות על האוכלוסייה המקומית בשלב זה, והיעדרו של דיון זה הוא בגדר פגם ממשי בהחלטות הוועדה.

138. הוועדה הגדילה לעשות והתייחסה בנימוקיה לכך שהתכניות לא פוגעות בבינוי או התיישבות חוקית, וכי בנייה ללא היתר לא תשמש נימוק לעיכוב בתכנון. כלומר, לא רק שרשויות התכנון לא עומדות בחובתן לקדם תכנון אזורי ופיתוח עבור האוכלוסייה המקומית המוגנת, אלא שהיעדר ההסדרה התכנונית נזקף לחובת התושבים ומשמש כהצדקה לגירושם מהמרחב, וזאת לטובת בנייה עבור תושבים יהודים שיובאו למקום מבחוץ. ויודגש, כי הקהילות הבדואיות בהן מדובר יושבות במקום מזה עשרות שנים, הרבה לפני שהתכניות מושא העתירה או תכנית

המתאר תוכנו וקודמו. חלקן התיישבו באיזור עוד בתקופת האימפריה העותמאנית, וחלקן הגיעו לאזור לאחר שגורשו מאיזור הנגב על ידי מדינת ישראל.

139. התכניות המפורטות משקפות אם כן ומחזקות את מדיניות התכנון המפלה הקיימת בגדה המערבית, במסגרתה האוכלוסייה הפלסטינית נדחת לשוליים ואינה זוכה לפתרונות תכנוניים הולמים. כך למשל, במסגרת התכניות צפוי כביש מספר 1 להפוך לכביש פנימי מוקף בשכונות מגורים יהודיות, ועל כן להיחסם לשימוש על ידי האוכלוסייה הפלסטינית, שעבורה הוא משמש כיום כעורק תחבורה מרכזי, כפי שיפורט בהמשך.

140. משקלול הדברים עולה כי אישור התכניות לא רק שמנוגד לתפקידו של המפקד הצבאי לספק מענה לצורכי האוכלוסייה המקומית, באופן אשר מעמיק ומחזק אפליה מבנית מתמשכת אל מול האוכלוסייה היהודית בגדה המערבית, אלא שהוא מביא לכדי העברה כפויה אסורה של אוכלוסייה מוגנת **שהיא בגדר פשע מלחמה** על פי הדין ההומניטרי, ועל כן דינו להתבטל.

141. במילים אחרות: התכניות נגועות בפגם חמור של **חוסר סמכות** באשר הן המהוות הפרה של איסורים מפורשים בדין הבינלאומי אשר הוא המסגרת המשפטית המעניקה סמכות למשיבים באזור. הפרה של איסורים שאף מהווה פשע בינלאומי.

II. פגיעה בזכות ההגדרה העצמית ובזכויות קבוצתיות אחרות, וסיפוח אסור

142. איזור E-1, בו מתוכננות התכניות מושא עתירה זו, הוא איזור ייחודי בעל חשיבות אסטרטגית בגדה המערבית. הוא מצוי בלב של מרחב מטרופוליני בו מצויות ערים פלסטיניות מרכזיות, בראשן ירושלים, רמאללה ובית לחם וגובל ביישובים הפלסטינים אלעזריה, א-זעים וענאתה. כמו כן הוא מצוי על צירי תנועה מרכזיים המחברים את צפון הגדה עם דרומה (כביש 60 מג'נין לתברון), וכן על ציר מזרח-מערב בין ירושלים ליריחו.

143. לבנייה באיזור E-1 יש אם כן השפעות משמעותיות על עתיד האזור. התכניות יוצרות "טבעת חנק", אם להשתמש בביטוי שנעשה בו שימוש בפרשת **בית סוריק** (בג"ץ 2056/04 מועצת הכפר בית סוריק ואח' נ' ממשלת ישראל ואח' (2004)) סביב ירושלים המזרחית ויובילו לניתוקה מהגדה המערבית. מימושן תמנע פיתוח של השכונות הירושלמיות הפלסטיניות בעתודות הקרקע הללו, שהן היחידות הזמינות. התכניות יפגעו ברציפות המטרופולין הפלסטיני באיזור ויימנעו את פיתוחו. יתר על כן, הבנייה במקום תיצר רצף של נוכחות ישראלית בין ירושלים ומעלה אדומים, באופן אשר יבסס את ירושלים היהודית כעיר המרכזית באיזור תוך כדי שלמאות אלפי פלסטינים החיים במטרופולין אין גישה אליה והם אינם יכולים להסתמך עליה לקבלת שירותים חיוניים

144. על כן בנייה של התנחלות ישראלית באיזור זה היא בעלת השלכות מרחיקות לכת אשר אינן דומות לכל התנחלות ישראלית אחרת בגדה המערבית (שגם הן, כידוע, בלתי חוקיות). בראש ובראשונה, בנייה באיזור בהתאם לתכניות מושא העתירה, תעמיק את תהליך הסיפוח הבלתי חוקי של ישראל בגדה המערבית, ותפגע באופן משמעותי בזכות של הפלסטינים להגדרה עצמית.

145. זכותם של עמים להגדרה עצמית הוכרה על ידי העצרת הכללית של האו"ם כאחד העקרונות הבסיסיים במשפט בינלאומי (ר' נספח להחלטה 2625 (XXV) (A/8082) של עצרת האו"ם מיום 24.10.1970). כך, הזכות להגדרה עצמית מעוגנת במפורש בסעיף הראשון בשתי האמנות המרכזיות במשפט זכויות האדם הבינלאומי (ר' האמנה בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות (1966) ו-האמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (1966)).

146. זכותו של העם הפלסטיני להגדרה עצמית הוכרה במפורש על ידי החלטות העצרת הכללית של האו"ם, כמו גם על ידי ישראל עצמה במסגרת הסכם הביניים עם הרשות הפלסטינית (ר' למשל החלטה 2672 (XXV) של עצרת האו"ם מיום 8.12.1970).

147. בחוות הדעת של בית הדין הבינלאומי לצדק בנושא חוקיות הפרקטיקות והמדיניות הישראלית בשטחים הפלסטיניים הכבושים מ-19 ביולי 2024 (להלן: "חוות הדעת"), נקבע כי הקמת ההתנחלויות הישראליות, כמו גם מערכת הכבישים שנועדה לשרתן ושממנה מודרת האוכלוסייה הפלסטינית, פיצלה את הגדה למקטעים מבודדים ויצרה מובלעות פלסטיניות מופרדות, ובכך פגעה באופן ממשי ברציפות הטריטוריאלית, שהינה מרכיב מהותי ובלתי נפרד של הזכות להגדרה עצמית (*ICJ, Legal Consequences Arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*, (Advisory Opinion, ICJ Reports 2024 pp. 237-238 (July 19, 2024)).

148. על רקע דברים אלו, ברור אם כן כי הקמת התנחלות (או שכונה חדשה בהתנחלות, כפי שזו הוגדרה בתכניות) במיקום האסטרטגי המדובר, תפגע באפשרויות של רציפות טריטוריאלית פלסטינית ועל כן במימוש זכותם של הפלסטינים להגדרה עצמית, ונזכיר שהגדרה עצמית היא זכות קבוצתית לקיים אורח חיים חברתי, תרבותי, כלכלי ופוליטי עצמאי. יצירת ניתוק בין קבוצות בתוך קהילה שנתונה לה הזכות להגדרה עצמית, פוגעת ביכולת לממש את הזכות עד כדי איונה.

149. למעשה, זוהי הכוונה המפורשת העומדת בבסיס קידום התכניות, אשר אין לה כל הצדקה וצורך תכנוני. כך למשל מסר משיב מס' 1 עם אישור התכניות כי "אישור תוכניות הבנייה ב-El קובר את רעיון המדינה הפלסטינית וממשיכים את המהלכים הרבים שאנחנו מובילים בשטח במסגרת תכנית הריבונות דה פקטו".⁶

150. להלן נפרט טענה זו.

⁶ [איתמר אייכנר ואלישע בן קימון "סמוטריץ' מקדם את התוכנית שהוגדרה 'מכת מוות למדינה הפלסטינית'"](#), 13.8.2025, Ynet.

i. התכנית מתוכננת על עתודת הקרקע היחידה עבור ירושלים המזרחית

151. ירושלים המזרחית יוצרת יחד עם פרבריה מטרופולין שהוא הגדול ביותר בגדה המערבית, עם למעלה מ-450,000 תושבים.⁷ מטרופולין זה כולל את השכונות הפלסטיניות בתוך תחום השיפוט של ירושלים ואת השכונות הצמודות להן, כגון אבו-דיס, ענאתה ועוד. העיר היוותה מרכז אורבני כלכלי, תרבותי ודתי מרכזי עבור האוכלוסייה הפלסטינית בגדה המערבית.

152. לצד זאת, לירושלים המזרחית מחסור חמור בעתודות קרקע, ביחס לצפי השטחים הנדרשים לפיתוח. כך למשל במקרה של שכונת אל-עיסאווייה בה קיימים כבר כיום נתוני צפיפות קשים, כפי שתואר לעיל. הצורך בעתודות קרקע לטובת פיתוח עתידי אף מתחדד בשל ייעודה של ירושלים המזרחית כבירה הפלסטינית העתידית, שכן פיתוח זה מצריך עתודות קרקע משמעותיות ובעלות מאפיינים ייחודיים, כגון קרבה למרכזים עירוניים קיימים, שטח המאפשר מגוון שימושים, וכזה שנמצא ברציפות לעיר ועומד בעיקרון 'צמידות דופן'.

153. איזור E-1 הוא עתודת קרקע ייחודית באזור, בגודל 12,000 דונם, ובצמידות למזרח ירושלים. היא מורכבת משלוש שלוחות היורדות מרכז הר הצופים והר הזיתים. טופוגרפיה זאת יוצרת קישוריות גבוהה לכיוון ירושלים המזרחית, וניתוק לכיוון דרום (מעלה אדומים) וצפון. להבדיל מקרקעות פנויות אחרות באזור, היא יחסית פחותה בערכים סביבתיים, נופיים או חקלאיים. לפיכך היא עתודת הקרקע היחידה באזור העונה על התנאים שתוארו.

154. E-1 הוא גם האתר היחיד בסביבת ירושלים היכול לשמש למגוון שימושים כגון בניה משולבת של מגורים, תעסוקה ומבני ציבור בצורה מאוחדת ובהיקף נרחב ומיידי, תשתיות ציבוריות ומתחמים ציבוריים מורכבים כדוגמת מתחם ספורט.

155. איזור E-1 מתחבר בשימושים ובינוי רציפים ו"צמודי דופן", ובאמצעות רשת דרכים צפופה וישירה, לירושלים המזרחית, דרך א-זעים למשל ואל-עזרייה, משם לא-טור, משם לסילוואן ומשם לעיר העתיקה, וכמובן לכלל העיר המזרחית. מרקם עירוני רציף ואינטנסיבי כזה מאפשר הליכה ברגל, באופן המאפשר ומחזק קשרים קהילתיים וכלכליים בעיר כולה.

156. מכאן שישנה חשיבות להבטחתה של אפשרות של בנייה פלסטינית באיזור E-1, באופן שיהווה עיבוי והמשך אורגני של השכונות הקיימות בירושלים המזרחית, וייתן מענה למצוקת הקרקעות השוררת כיום בשכונות המזרחיות.

157. בכל המאפיינים האמורים, אין תחליף לאיזור E-1 כעתודת קרקע לירושלים המזרחית.

158. ונאמר את המובן מאליו – תכניות הבנייה מושא עתירה זו מיועדות על פי אופיין לאוכלוסייה ישראלית (מבחינת תהליך התכנון, אופי המגורים, רשת התחבורה ועוד) ולא יוכלו לשמש את

⁷ על פי נתוני הלמ"ס הישראלי לשכונות בתוך תחום השיפוט הישראלי, ומפקד האוכלוסין הפלסטיני לשנת 2017 לשכונות מחוץ לו.

האוכלוסייה הפלסטינית (שהכניסה שלה לשכונה, כמו בכל התנחלות בגדה המערבית, אסורה על פי צו אלוף).

159. לפיכך בנייה ישראלית באיזור E-1 תפגע ביכולת של ירושלים המזרחית לתפקד ולצמוח כעיר מרכזית בגדה המערבית. יתרה מכך – בינוי ישראלי במקום ינתק את ירושלים המזרחית מסביבתה, ויותיר אותה כמובלעת. בטווח הקרוב הדבר יוביל לפגיעה בשכונות בירושלים המזרחית אשר כבר היום סובלות מצפיפות ומצוקת קרקעות. בטווח הרחוק הדבר יוביל לגסיסה של העיר ולהפיכתה לאיזור ספר במרחב הפלסטיני.

160. טענות בעניין זה נדחו על ידי ועדת המשנה להתנגדויות שקבעה כי מדובר בטענות בעלות אופי מדיני החורגות מסמכות הוועדה (ר' פס' 56 להחלטה המסומנת נספח ו').

161. פסיקת בית המשפט העליון עמדה זה מכבר על כך שמוסדות התכנון מחויבים לשקול לא רק שיקולים תכנוניים במובן הצר, אלא גם שיקולים כלכליים, חברתיים וסביבתיים רחבים וכוללים (בג"ץ 2920/94 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה, עמותת רשומה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה פס' 21 (פורסם בנבו, 28.7.1996); עע"מ 8840/99 אלן יוסף באואר נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ועדת המשנה לעררים פס' 13 (פורסם בנבו, 11.9.2014)). כך למשל, בעע"מ 7310/16 עיריית בת ים נ' ועדת המשנה לעררים המועצה הארצית לתכנון (פורסם בנבו, 23.10.2018) נדונה טענה בדבר השפעה שלילית עתידית של תכנית מתאר בתל אביב-יפו על עיריית בת-ים השכנה, ונקבע כי שיקולים של צדק חלוקתי וחלוקת המשאבים המרחבית בין ערים שכנות הם שיקולים שעל מוסדות התכנון לבחון ולקחת בחשבון במסגרת הליך התכנון.

162. לאור האמור, הרי שבוודאי ששיקולים הנוגעים להקצאת קרקעות וצרכי הפיתוח של האוכלוסייה הפלסטינית המתגוררת במרחב התכנוני שבנדון הם שיקולים שבסמכות הוועדה. למעשה מדובר בלב בלב של שיקול הדעת של מוסדות התכנון.

163. על כן החלטת הוועדה שבמסגרתה נהדפו טיעונים אלו מבלי שנבחנו ונדונו לגופם, היא החלטה שנגועה במספר פגמים מנהליים שדי בכל אחד מהם כדי להביא לבטלותה:

- א. פגם של אי סבירות קיצונית - באשר לא ניתן כל משקל לשיקול שהוא אולי החשוב ביותר הנדרש כשמתכננים את המרחב המדובר – צרכי ירושלים המזרחית וצרכיהם של תושבי המרחב הפלסטינים;
- ב. פגם של שיקול זר - שכן השיקול המדיני/פוליטי הוא שהנחה את מתן התוקף לתכניות;
- ג. פגם של אפליה – באשר התכנית מיועדת ליהודים בלבד תוך התעלמות מוחלטת מצרכיהם של הפלסטינים תושבי המקום
- ד. פגם של חוסר סמכות – שכן המדובר בתכניות המהוות הפרה של איסורים מפורשים בדון הבינלאומי, אשר הוא המסגרת המשפטית המעניקה סמכות למשיבים באזור.

164. מכל הטעמים האלה התכנית פגומה ודינה להתבטל.

ii. פגיעה ברציפות מטרופולינית בגדה המערבית

165. המרחב המטרופוליני של רמאללה-ירושלים-בית לחם מהווה את המרכז הכלכלי, חברתי ותרבותי המשמעותי בגדה המערבית, המקביל בתפקידו לזה של גוש דן או ירושלים הישראליות. בנוסף, במרחב זה נמצא המרכז השלטוני, היסטורי ותיירותי של הגדה המערבית ושל מדינת פלסטין העתידית.

166. מכאן שבמרחב זה נדרשות עתודות קרקע לטווח ארוך. איזור E-1 הוא אחת מעתודות הקרקע היחידות המצויות בלב המרחב המטרופוליני האזורי, להבדיל מאיזורים אחרים המצויים בשולי המרחב. לכן פוטנציאל הפיתוח של של E-1 הוא משמעותי בהרבה ביחס לעתודות קרקע אחרות. כך למשל, בנייה באיזור זה מאפשרת נסיעה למוקדי תעסוקה בערים הפלסטיניות השונות, וכך גם מיקום זה עשוי לשרת מספר גדול של שכונות בערים הסובבות אותו וכיו"ב.

167. כמו כן, ברדיוס היוממות סביב E-1 (המרחק הנהוג לנסיעה יומית למקומות תעסוקה, סביב 30 ק"מ) נמצאות לא רק ערי המטרופולין רמאללה-ירושלים-בית לחם, אלא מרחב שלם הכולל את יריחו במזרח, בידו במערב ועוד. אין עוד עתודת קרקע בעלת פוטנציאל כזה להתפתח למרכז תעסוקה אזורי.

168. בנוסף, E-1 גם צמוד לכביש ירושלים-יריחו ומצוי במרכז הרצועה המרכזית בגדה המערבית, ועל כן הוא במרכז צומת בעל חשיבות אזורית מכרעת. מרחב זה דרוש אם כן לא רק לצורך עתודת קרקע מטרופולינית, אלא לשם פיתוח אזורי כולל. אין אף אתר אחר בגדה המערבית בעל פוטנציאל כזה.

169. בנייה ישראלית ב-E-1 כפי שמוצע על פי התכניות שבנדון, תחסום פוטנציאל לפיתוח אזורי כזה, שאין לו תחליף. בנוסף, הבנייה לא רק תמנע שימוש בעתודת הקרקע לטובת פיתוח

פלסטיני חיוני כאמור, אלא שהיא תתקע טריז בלב המרחב המטרופוליני הפלסטיני ותמנע את פיתוחו כמו גם את שגשוגו.

170. בכך התכניות מעמיקות את מציאות ההפרדה והמובלעות בגדה המערבית. ויודגש, כי בנייה של מערכות כבישים עוקפים בין הערים הפלסטיניות אינו מרפא את הנזקים של הבנייה הישראלית במקום, שכן פיתוח של המטרופולין, כמו גם של המרחב כולו, מחייב רציפות צפופה של בינוי במגוון שימושים. אי אפשר לתכנן מרחב כפיזור של מובלעות. ודוק, דווקא משום שמדובר בשטחים הנתונים לשליטה ישראלית, חובה על מוסדות התכנון להבטיח את זכויותיה של האוכלוסיה המוגנת, קרי האוכלוסיה הפלסטינית.

171. גם בעניין זה נדחו טענות המתנגדים על ידי הוועדה בטענה שמדובר בטענות בעלות אופי מדיני, ועל כן אין לנו אלא להפנות לאמור בפס' ... בדבר הרלבנטיות של שיקולים אלו להחלטות גופי התכנון.

172. מהאמור עולה שגם מן הטעם של הפגיעה של התכניות ברציפות המטרופולינית יש לקבוע כי הן נגועות בפגמים מנהליים חמורים של אי-סבירות קיצונית וכן חוסר סמכות הנובע מכך שאין לרשויות התכנון סמכות להפר את הדין הבינלאומי שהוא שהעניק להן כח לפעול מנהלית באזור.

III. כשלים תכנוניים שנפלו בתכניות

i. התכניות נעדרות הצדקה תכנונית ולא עונות על צורך קיים

173. התכניות מושא העתירה נועדו לכאורה לשרת את העיר מעלה אדומים על ידי בניית שכונה חדשה המהווה חלק מהעיר. אלא שבחינת נתוני מעלה אדומים ואוכלוסייתה מעלה כי אין כל הצדקה לבנייה בסדר גודל כה נרחב כפי שמוצע על פי התכניות. נזכיר, כי במסגרת התכניות צפויות להיבנות כ-3,500 יחידות דיור על פני שטח של למעלה מ-2,000 דונם. מדברי נציג משרד הבינוי והשיכון בדיון בוועדת המשנה לאיכות הסביבה מיום 27.7.2005 עולה כי מדובר בבנייה המיועדת לכ-15,000 תושבים (ר' עמ' 8 לפרוטוקול).

פרוטוקול הדיון מיום 27.7.2005 בפני ועדת המשנה לאיכות הסביבה מצ"ב ומסומן נספח י'.

174. אוכלוסיית מעלה אדומים עומדת נכון לשנת 2022 על 36,660 תושבים.⁸ מדובר אם כן בתוספת פוטנציאלית של כ-40% מאוכלוסיית העיר, תוספת שאינה פרופורציונאלית ואינה סבירה, במיוחד בשים לב לקצב הגידול של האוכלוסייה. מנתוני הלמ"ס עולה כי בשנים שבין 2010 ל-2018 גדלה אוכלוסיית מעלה אדומים בכ-2,500 תושבים בלבד, גידול של מאות תושבים בלבד

⁸ על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. ההתייחסות במסגרת ההתנגדות הייתה לנתון לשנת 2018, אשר עמד על 38,239 תושבים.

כל שנה (לפירוט הנתונים השנתיים ר' פסי' 43 להתנגדות מטעם עותרת 2 המסומנת נספח ד').
מנתונים אלו עולה כי אוכלוסיית מעלה אדומים וקצב הגידול שלה אינם מצדיקים בנייה כה
נרחבת כפי שמוצע על פי התכניות.

175. יתר על כן, בעיר מעלה אדומים עצמה קיים פוטנציאל בנייה שיש בו לתת מענה לצרכי הגידול
של האוכלוסייה. כך, כבר עתה קיימות תכניות מאושרות לבנייה של 1,166 יחידות דיור, על פי
הפירוט הבא:

א. תכנית 420/1/24 במסגרתה מתוכננות להיבנות 459 יחידות דיור בכיכר קדם במרכז
מעלה אדומים. התכניות מיועדת לתת מענה לכ-1,600 תושבים.

ב. מכרז מס' יש/506/2018 לבניית 104 יחידות דיור ברחוב הגיתית בעיר, המיועד לכ-360
תושבים.

ג. תכנית פינוי-בינוי ברחוב הקרן, הכוללת הריסת 147 יחידות דיור ובניית 750 יחידות
במקומן, באופן המוסיף כמות משמעותית של יחידות דיור תוך ביצוע ציפוף ראוי
בבינוי הקיים.

176. כבר בתכניות אלו, אשר פורטו בהתנגדויות מטעם עותרת 2, יש מלאי דירות אשר יש בו לספק
את צרכי אוכלוסיית מעלה אדומים בהתאם לנתוני הגידול האמורים למשך עשרות שנים
נוספות.

177. בנוסף לתכניות אלו, מאז הגשת ההתנגדויות אושרו למתן תוקף שלוש תכניות נוספות
(420/1/7/59/1, 420/1/7/59/2 ו-420/1/7/59/3) לבניית 3,500 יחידות דיור במעלה אדומים.
מדובר בהקמת שכונה חדשה בעיר (שכונת "ציפור מדבר") אשר מיועדת לקלוט למעלה מ-
10,000 תושבים.

178. יש לציין עוד כי לו היתה נערכת בחינה מחדש של התכנית, היה מקום גם לבחון את
ההתפתחויות במערב ירושלים, שממנה מגיעים רוב תושבי מעלה אדומים ואוכלוסייתה מהווה
את פוטנציאל הגידול שלה. בשנים האחרונות פועלת בירושלים ועדת משנה להתחדשות עירונית
שאישרה תוך שנים אחדות עשרות אלפי יחידות דיור חדשות בירושלים. הגדלה משמעותית זו
בהיצע הדירות בירושלים צפוי להביא לירידה בביקוש למגורים בפרבריה.

179. הנה כי כן, לא רק שנתוני האוכלוסייה של מעלה אדומים ופוטנציאל הבנייה בה לא מצדיקים
בנייה רחבת היקף, אלא שכבר קיימת תכנית מאושרת לבנייה מסיבית שתתן מענה גם להגירה
של תושבים חדשים לעיר, בנוסף לגידול הטבעי. אישור התכניות מושא העתירה לצד תכנית זו,
משמעותם הכפלת אוכלוסייתה של עיר אדומים מבלי שהוכח שיש לכך צורך או הצדקה.

180. משיבה 4 דחתה בהחלטתה את טענות העותרים ונסמכה בהקשר זה על הטענה שגידול
האוכלוסייה בעיר נבלם בשנת 2009 בשל היעדר תכניות לבינוי משמעותי. כלומר, לשיטת
הוועדה, היעדר גידול האוכלוסייה אין בו להעיד על היעדר ביקוש אלא להיפך.

181. ראשית, טענה זו שגויה עובדתית שכן כפי שפורט לעיל כבר עתה קיים מלאי של למעלה מ-1,000 יחידות דיור מאושרות לבנייה. הוועדה אף לא התייחסה למגמות עדכניות של בנייה במעלה אדומים. כך, מנתוני עותרת 3 עולה כי בעוד שעד שנת 2020 היו בעיר עשרות התחלות בנייה בלבד בכל שנה, החל משנת 2022 מספר זה גדל באופן משמעותי ועמד על מאות התחלות בנייה בכל שנה.⁹ נתונים אלו לא עמדו בפני הוועדה, שכן כפי שפורט לעיל, לא ניתנה לעותרים האפשרות להשלים את טיעוניהם בהתנגדויות.

182. שנית, הטענה כי עצירת הבנייה היא שבלמה את הגידול מתעלמת מכך שצמיחת אוכלוסייה נשענת גם על מגמות דמוגרפיות, כלכליות וחברתיות, ולא רק על היצע יחידות הדיור. לפיכך, תחזית לגידול האוכלוסייה שנשענת על קצב הגידול שהיה קיים לפני למעלה מעשור לא יכולה להוות בסיס לקידום תכניות בנייה מסיביות, על כל המשתמע מהן.

183. על כן החלטת הוועדה בהקשר זה היא החלטה שנגועה במספר פגמים מנהליים שדי בכל אחד מהם כדי להביא לבטלותה:

א. פגם של אי סבירות קיצונית – מאחר שלא ניתן משקל הולם לנתוני האוכלוסייה בפועל ולפער בינם לבין היקף הבנייה המתוכננת כמו גם לאפשרויות הבנייה במעלה אדומים עצמה, ובפרט שעה שקיימת תכנית מקבילה בהיקף דומה אשר כבר אושרה למתן תוקף.

ב. פגם של שיקול זר - שכן הנתונים מצביעים כאמור על כך שלא קיימת הצדקה תכנונית לתכניות, וכי השיקול המדיני/פוליטי הוא שהנחה את מתן התוקף לתכניות;

ii. התכניות מקימות למעשה התנחלות חדשה במסווה של שכונה בהתנחלות קיימת

184. שתי התכניות יחדיו מציעות להקים בהינף יד עיר קטנה של כ-3,500 יחידות דיור עבור 15,000 תושבים. רק כדי לסבר את האוזן, מדובר בסדר גודל של עיר הזחה בגודלה לאבן יהודה, המונה כ-15,000 תושבים, וגדולה יותר מהעיר ירוחם המונה כ-12,000 תושבים, ואף מצור הדסה וקריית עקרון, המונות כל אחת מהן כ-11,000 תושבים.¹⁰

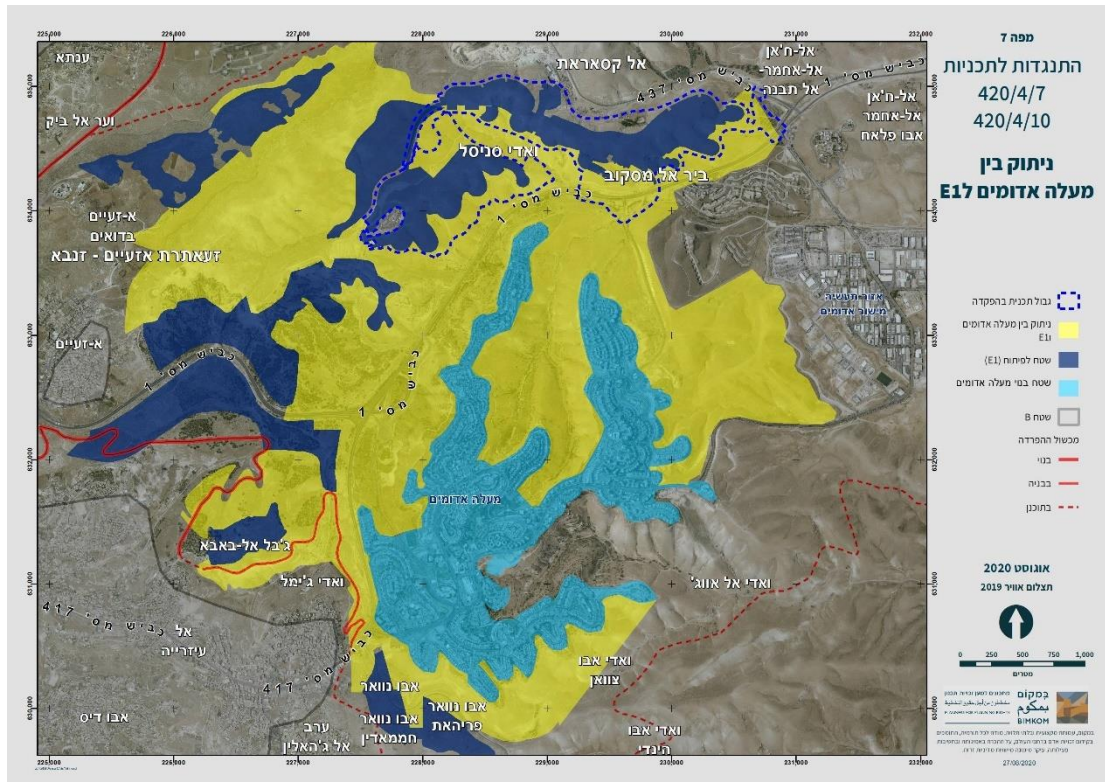
185. כפי שפורט לעיל, מדובר בתוספת לא פרופורציונלית לעיר של פחות מ-40,000 תושבים, באופן המעלה כי לא מדובר בשכונה אורגנית של מעלה אדומים, אלא בהקמת התנחלות עירונית גדולה וחדשה.

186. מסקנה זו עולה אף מבחינת הוראות ותנאי התכניות. אף על פי ששטח התכניות נמצא בתחום השיפוט של מעלה אדומים (אשר בעצמו נקבע ללא הגיון תכנוני אלא כחלק משאיפת השליטה במרחב), הבנייה על פיהן אינה מקיימת יחסי גומלין ממשיים לעיר האם, אלא מתפקדת באופן עצמאי. בין מעלה אדומים לשטח התכניות עובר כביש ארצי מספר 1 כך שגם המחלף הקיים לא יכול ייצר קשר פונקציונאלי ישיר בין שתי הערים מעלה אדומים והעיר החדשה והקשר

⁹ פרופיל ההתנחלות מעלה אדומים באתר שלום עכשיו.
¹⁰ נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2023.

התנועת ברכב, ובוודאי ברגל, יהיה קשה ולא טבעי. המרחקים הגדולים, הדרכים הארוכות והמפותלות והטופוגרפיה המקומית מייצרים סיטואציה מרחבית נטולת הקשר פיסי בין מעלה אדומים לשטח התכנית, כך שרק מטעמים אלה יש ספק ממשי אם מדובר בחלק אורגני לעיר הקיימת או בהקמה של עיר חדשה.

מפה מס' 8: הניתוק בין מעלה אדומים לתכניות



187. בנוסף, היישוב המתוכנן אינו מקיים רציפות טריטוריאלית עם מערב ירושלים, וחיבורו יתבצע באמצעות כביש בינעירוני בלבד. המשמעות היא שמדובר ביישוב מנותק ממעלה אדומים, אשר ישמש למעשה כפרבר נוסף של ירושלים. פיתוח של יישוב פרברי חדש בשולי ירושלים עשוי לפגוע בכלכלת העיר, שכן הוא עשוי למשוך אוכלוסייה חזקה ובכך לבוא על חשבון פיתוח העיר עצמה.

188. כיישוב פרברי חדש, ההשקעה בו גבוהה לאין שיעור מפיתוח צמוד דופן והתחדשות עירונית בערים קיימות. כך, בחודש ספטמבר 2025 נחתם הסכם גג בין משרד השיכון לעיריית מעלה אדומים לפיתוח הבנייה באזור E-1 בהיקף של כ-3 מיליארד ₪.¹¹ לשם השוואה, הסכם הגג שנחתם בשנת 2019 עם עיריית ירושלים, אשר אוכלוסייתה גדולה פי כמה מזו של עיריית מעלה

¹¹ בהובלת שר הבינוי והשיכון חיים כץ: ייחתם השבוע הסכם גג במעלה אדומים שיכפיל את אוכלוסיית העיר ויכלול תוספת של כ-7,600 יחידות דיור והשקעות של כ-3 מיליארד ₪ בפיתוח תשתיות, מוסדות ציבור ושכונות תיקות, משרד הבינוי והשיכון, 7.9.2025.

אדומים, עמד על כמיליארד שקלים בלבד.¹² מדובר אם כן בהקמה של יישוב מחוץ לאזורי הפיתוח של ישראל, ואשר סותר את מתווה הפיתוח הישראלי של חיזוק מטרופולינים ופריפריה. יתרה מכך, הקמה של יישוב חדש זה בא על חשבון פיתוח נדרש בערים קיימות באזורי ביקוש, ובנגב ובגליל.

189. **הקמת יישוב חדש גם דורשת החלטה של ממשלת ישראל (או ועדת שרים האמונה על כך – הסמכות התניידה לאורך השנים בהתאם להחלטות ממשלה), דבר שלא קרה בענייננו.**

190. הוועדה דחתה את טענות העותרים בעניין זה באמתלה שמדובר בטענות מדיניות אשר נדונו ונדחו על ידי בית המשפט העליון בעניין **עיאד**. אלא שכפי שתואר לעיל, העתירה בעניין **עיאד** נדחתה מטעמי אי שפיטות (לאור הנסיבות ששררו באותה עת) מבלי שטענות העותרים נדונו לגופן. יתר על כן, הטענה כי לא קיימת הצדקה להקמת יישוב חדש היא טענה תכנונית במהותה, ובפרט שמדובר בתכניות העומדות בסתירה למתווה הפיתוח הישראלי כאמור.

191. בנוסף, הוועדה טענה בהחלטתה כי אף על פי שהשכונה מהווה יחידה תפקודית עצמאית מבחינת שירותים רבים, לא מדובר על יישוב חדש, שכן השכונה מתוכננת להתבסס על התשתיות הקיימות במעלה אדומים. בהקשר זה יש לציין כי בסמוך לשטח התכנוני צפוי לקום מרכז לעסקים, מסחר ומבני ציבור אשר אושר במסגרת תכנית 420/4/2, באופן אשר צפוי להעמיק את הנתק של "השכונה" מעיר האם ולבסס את מעמדה העצמאי.

192. לנוכח כל האמור, הרי שגם בהיבט זה החלטת הוועדה לוקה בפגם של **חוסר סבירות קיצוני**, ו**חוסר סמכות** (בהיעדר החלטה חוקית על הקמת יישוב) שעה שהתכנונית מהוות למעשה הקמה של התנחלות חדשה מבלי שיש לכך הצדקה תכנונית.

iii. התכנונית סותרות את תכנונית המתאר

193. כפי שתואר לעיל, התכנונית מושא העתירה מבוססות לכאורה על תכנית מתאר 420/4 אשר אושרה בשנת 1999 לאחר שעתירה בעניינה נדחתה על ידי בית המשפט העליון (עניין **עיאד**). עוד מתבססות התכנוניות על תכנית מתאר 420, שהיא תכנית מתאר קודמת שאושרה בשנת 1984.

194. יש לציין כי חלק ניכר משטחה של תכנית 420/4/10 (ולמעשה רובה) ואף חלק קטן משטח תכנית 420/4/7 חורגים מגבולות תכנית מתאר 420/4, ונמצאים בגבולות תכנית מתאר 420. על כן, אין ממש בטענה אשר חזרה בהחלטת הוועדה, כאילו רבות מהטענות נבחנו ונדחו במסגרת הדיון בעניין תכנית המתאר 420/4.

¹² "מחר ייחתם הסכם הגג בירושלים: כ-23 אלף יח"ד ו-3 מיליון מ"ר לתעסוקה ומסחר" דותן לוי, כלכליסט, 10.3.2019.

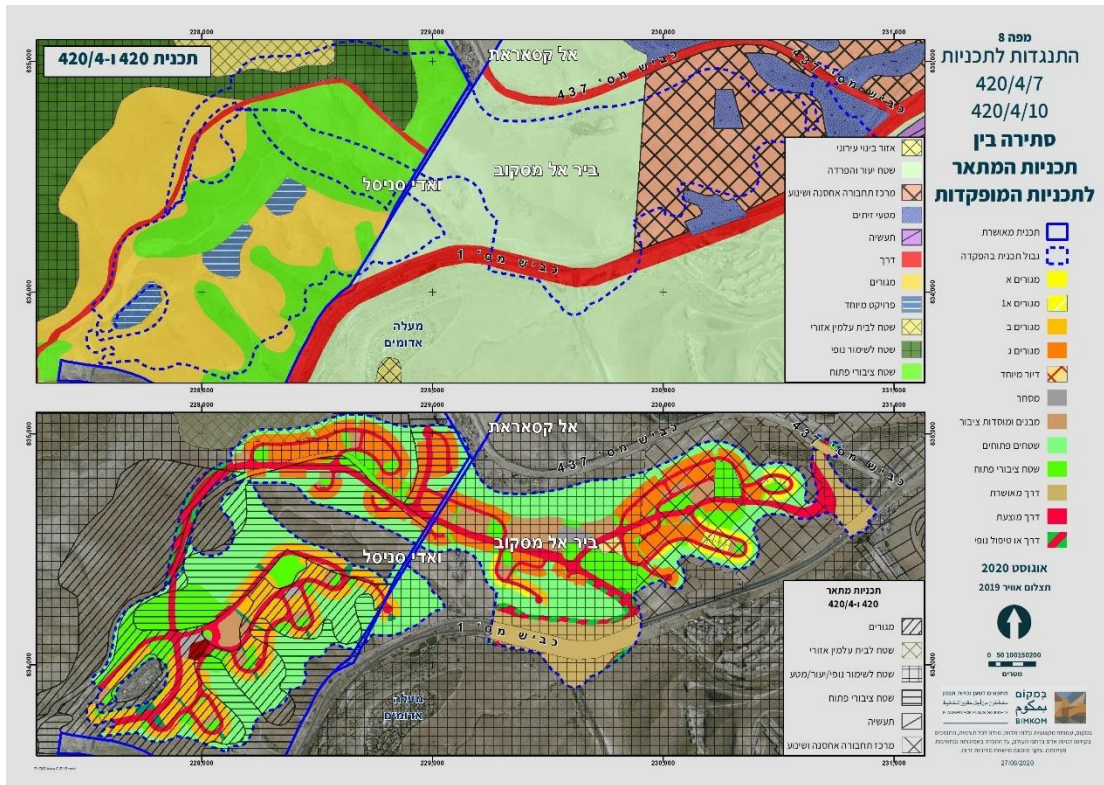
מפה מס' 9: גבולות תכניות המתאר 420/4 והתכניות המפורטות



195. אף על פי שהתכניות מבוססות על תכניות המתאר, למעשה יש פער משמעותי ואף סתירה בין התכניות המפורטות לתכניות המתאר. כך למשל איזורים שנקבעו בייעוד קרקע של שטח ציבורי פתוח, הפכו בחלקם לייעוד קרקע של מגורים או של מבני ציבור או דרכים. שטח שנקבע לאיזור מיוחד בתכנית המתאר הפך להיות שטח ציבורי פתוח או שטח למבני ציבור בתכנית המופקדת.

196. הדבר חמור במיוחד במקרה של תכנית 420/4/10, במסגרתה הפכו שטחים שיועדו בתכנית המתאר להיות שטחי ייעור, שטחים ציבוריים פתוחים ואף שטחים לשימור נופי, לאיזורים מבונים באינטנסיביות, בניגוד גמור לרוח תכנית המתאר. זאת, כאשר במסגרת הליך התכנון לא הוגש לוועדה תסקיר אודות ההשפעה הסביבתית של התכניות, כפי שיפורט להלן.

מפה מס' 10: סתירה בין התכניות המפורטות לתכנית המתאר



197. הוועדה דחתה את טענות העותרים בהקשר זה, והפנתה לסעיף 23(6) לחוק תכנון ערים, כפרים ובייניים מס' 79 לשנת 1966 (להלן: "חוק התכנון הירדני") המקנה לוועדה המחוזית סמכות לאשר תכנון מחדש לאזור במסגרת תכנית מפורטת. אלא שסמכות זו קמה על פי תנאי הסעיף באחד מהמקרים הבאים:

- (6) ניתן לכלול בתכנית התכנון המפורטת איזור כלשהו, שלדעת הועדה המקומית לתכנון ובאשור הועדה המחוזית לתכנון, הזקוק כולו לתכנון או לתכנון מחדש, לצרכים הבאים:-
- (א) מפוי מחדש עפ"י יסודות חדשים עקב היות האזור ישן או בעל תכנון גרוע;
 - (ב) לצורך שנוי מקומות המגורים והתעשיות;
 - (ג) לצורך בצוע מטרה כלשהי הכלולה בתכנית.

198. בחינת הפרוטוקולים של ועדת המשנה להתיישבות במסגרתם נדונו התכניות מעלה כי על פניו באף שלב לא נדונו הפערים בין התכניות לתכנית המתאר, ולא הוחלט על הצורך בתכנון מחדש בשל אחד מהצרכים המוגדרים בסעיף. כמו כן, התכניות המפורטות אינן כוללות מטרה שעל מנת להגשימה יש צורך לתכנן את האיזור מחדש.

199. יתר על כן, הסמכות לתכנן אזור מחדש, שהינה כאמור סמכות תחומה למקרים מוגדרים בלבד, לא יכולה להחליף את העיקרון הבסיסי על פיו התכנית המפורטת צריכה להיות פועל יוצא של התכנית המתארית ולהיעשות בהתאמה אליה, כעולה מסעיף 23(1) לחוק ומההיררכיה בין התכניות ברמות השונות הקבועה בו.

200. בעניינינו הפערים בין התכניות המפורטות לתכניות המתאר הם פערים משמעותיים אשר אינם עולים בקנה אחד עם עקרון זה, ובפרט שתכנית מתאר 420/4 היא תכנית שהוכנה בשנת 1997, כך שאין כל הצדקה מבחינת חלוף הזמן בין הכנת התכניות לפערים הללו.

201. השינויים ביעודי הקרקע במסגרת התכניות מושא העתירה הם שינויים משמעותיים אשר נעשו בהינף יד ומבלי שנבחנו לעומק ביחס לתכניות המתאר, באופן המנוגד למושכלות יסוד תכנוניים. כך נוצר מצב שהתכניות המפורטות מבוססות רק באופן חלקי על תכניות המתאר וסוטות מהן באופן ניכר, כך שהן מייתרות את הצורך בתכניות המתאר ושומטות את הקרקע תחת הבסיס התכנוני שלהן עצמן, תוך שהן מעלות ספק גדול עוד יותר לגבי נחיצותן. בשולי הדברים נציין כי מצד אחד הועדה מאשרת תכניות שחורגות באופן משמעותי מתכנית המתאר המאושרת, ומצד שני, הועדה מסתמכת על תכנית המתאר כשהיא דוחה את טענות המתנגדים בדבר חובתה לשקול את שיקולי האוכלוסיה הפלסטינית בטענה שטענות אלו היו צריכות להישמע בעת אישור תכנית המתאר.

iv. הפיכת כביש ארצי מספר 1 לכביש פנימי עירוני בתחום התכנית ימנע את השימוש בו על ידי פלסטינים ויפגע באופן מהותי באורח חייהם של מאות אלפי תושבים.

202. עם מימוש התכניות מושא העתירה, יתחם כביש מספר 1 משני צדדיו בשכונות מגורים יהודיות. הבנייה תתבצע על שלוחות ההרים מסביב ולמעשה תקיף את הכביש. כך למשל, בפרוטוקול ועדת המשנה להתיישבות מיום 5.12.2012 ציין סגן מנהל לשכת התכנון, דניאל חלימי, כי "דרך ראשית מספר 1 הופכת לכביש פנימי בתוך המרחב של העיר מעלה אדומים" (עמ' 10 לפרוט' המסומן נספח ב'), ולכן יש לקדם את כביש 45 שיעקוף את העיר ולא יכנס דרכה, וישרת את הפלסטינים בין אל עזרייה, אבו דיס, יריחו וירושלים. מאז דיונים אלה ועד היום לא נסלל כל כביש עוקף (מה גם שאין בכביש 45 המתוכנן כדי להוות תחליף עבור תושבי הקהילות הפלסטיניות, כפי שנראה להלן).

203. הוועדה דחתה בהחלטתה טענה זו, וקבעה כי לא יחול שינוי רשמי במעמדו של הכביש. אך אין בהמשך הגדרתו של הכביש באופן רשמי ככביש ארצי כדי להבטיח את המשך הגישה אליו על ידי הפלסטינים, שעה שיהיה מוקף בבנייה של שכונות מגורים יהודיות. למעשה, במקביל לקידום התכניות דן מקדמת הממשלה את **סגירת כביש מס' 1 בפני פלסטינים**. לא ידוע אם תינתן לקהילות האזור גישה במסגרת משטר היתרים או שמא הגישה תיחסם בפניהן לחלוטין. על מנת לאפשר את סגירת כביש מס' 1, המהווה נתיב התחבורה היחיד לפלסטינים בין דרום הגדה לצפונה, החליט הקבינט הבטחוני במאסר האחרון על הקצאת תקציב של 335 מיליון ₪ לצורך סלילת "כביש מרקס חיים", שיהווה אלטרנטיבה לכביש מס' 1 עבור הפלסטינים. ראש עיריית מעלה אדומים הסביר בסרטון שהפיץ בעקבות ההחלטה כי הכביש יאפשר "מעבר חלק לפלסטינים כך שהם לא יוכלו לעבור דרכנו"¹³.

¹³ [סרטון מעמוד האינסטגרם של ראש עיריית מעלה אדומים.](#)

204. סגירת הכביש בפני פלסטינים תביא למעשה לגירוש של הקהילות שבמרחב שלא תהיה להן גישה ברכב לבתיהם, או לחלופין תיווצר הכבדה גדולה על חייהם אם יושת עליהם משטר היתרים.

205. מצד שני, כל עוד לא נסלל כביש מרקם החיים, התכנון לא תואם את המציאות. תוספת של 15,000 תושבים עלולה לייצר עומסי תנועה רבים על מקטע כביש מספר 1 ועל הצמתים המקיפים אותו. בעניין זה הפנתה הוועדה בהחלטתה לבדיקה של ההשלכות התחבורתיות שנערכה במסגרת אישור תכנית "ציפור מדבר", במסגרתה נלקחו בחשבון גם כמויות התושבים לאחר אכלוס התכניות מושא העתירה. עם זאת, נראה כי בדיקה זו לא התייחסה במסגרת הערכתה לאוכלוסייה הפלסטינית העושה שימוש בכביש מס' 1, והתבססה על סלילתו של כביש עוקף עבור האוכלוסייה הפלסטינית, שכאמור אינו נסלל.

206. יצוין כי כבר בדיון בפני ועדת המשנה לאיכות הסביבה מיום 27.7.2005 נקבע במסגרת החלטת הוועדה כי "יש חשיבות לסלילת דרך ראשית מס' 45 שיביא להפחתת עומסי התנועה על כביש מס' 1" (עמ' 13 לפרוט' המסומן נספח י'). כך גם בדיון מיום 5.12.2012 בפני ועדת המשנה להתיישבות ציין רת"ח תשתיות, סא"ל אביעד זילברמן, כי "כביש מס' 1 הוא הציר הראשי של הפלסטינים מצפון לדרום וגם ממזרח למערב [...] הם תמיד נסעו אך לא בנפחים של היום אשר יגדילו באופן משמעותי את העומס בציר" (עמ' 10 לפרוט' המסומן נספח ב').

207. כמות הפלסטינים המשתמשים בכביש זה כיום גדולה בהרבה מהכמות שנסעה בו בעת תכנון התכניות, וביחד עם אי סלילת כביש עוקף, הדבר יוביל לעומסים רבים.

208. בנוסף, מנקודת מבט של הקהילות הנמצאות בתחום ובסמוך לתכניות מושא העתירה ישנה התעלמות מוחלטת ממערכת הדרכים הקיימת העוברת בתחום התכנית, בדומה להתעלמות מקהילות הרועים עצמן.

v. **התכניות אושרו למתן תוקף מבלי שהוגש תסקיר השפעה על הסביבה**

209. התכניות מושא העתירה משתרעות כאמור על שטח עצום של כ- 2,133 דונם. השטח המתוכנן כולל שלוחות הר, אזורי מרעה, נקודות נופיות ומרחבים שאינם מופרעים ומשמשים כאיזורים טבעיים אשר מועדים לכלייה אם תאושר התכנית והאיזור יפותח כפי שמתוכנן. פיתוח השטח עלול להשפיע באופן משמעותי גם על השטחים מסביב, בנושאי ניקוז, סחף, אזורי מחייה של בעלי חיים, צמחיה מקומית ועוד. על אף היקף הבנייה הרחב המתוכנן, **התכניות אושרו מבלי שנערך תסקיר השפעה על הסביבה**, אלא רק חוות דעת סביבתית אשר בחנה את ההשפעה של מפגעים בסביבה על התושבים העתידיים. ראוי לציין כי תסקיר השפעה על הסביבה נפקד גם ממסמכי תכנית המתאר, תכנית מספר 420/4. כך שלמעשה לא נבדקה כלל ההשפעה של התכניות שבנידון על סביבתן.

210. הוועדה התייחסה בהחלטתה לכך שהתכניות לא נופלות בגדר המקרים המחייבים הגשת תסקיר השפעה על הסביבה על פי תקנות בדבר הכנת תסקירי השפעה על הסביבה (יהודה והשומרון), התשס"א-2001 (להלן: "התקנות"). ואמנם, לא כל תכנית מפורטת מחויבת

בתסקיר השפעה על הסביבה. תקנה 2 לתקנות מגדירה סוגי תכניות שלגביהן קיימת חובת הגשת תסקיר, בהן תכניות להקמת מתקנים שונים המעלים חשש מוגבר להשפעה סביבתית שלילית, ואלו אכן אינם רלבנטיים לענייננו.

211. אך בנוסף, תקנה 3 קובעת כי מוסד התכנון, קמ"ט איכות הסביבה או נציגו רשאים לדרוש הגשת תסקיר מקום בו התכנית עשויה להשפיע השפעה ניכרת על הסביבה. בהחלטתה טענה הוועדה כי בעניין התוכנית לא נדרש תסקיר השפעה על הסביבה בהתאם לסעיף זה, אלא נדרשה חוות דעת סביבתית ממוקדת אשר הוגשה ונבחנה על ידי מוסד התכנון. הוועדה אף הוסיפה בהחלטתה וטענה כי השימוש במונח "תסקיר" על ידי הגורמים השונים בוועדה אינה מעידה על כך שנדרש תסקיר במשמעותו בתקנות, וכי הכוונה היא לאותה חוות דעת מצומצמת (ר' פסי' 33-34 להחלטת הוועדה המסומנת נספח ו'). מדובר בטענה מוקשית, שכן בהחלטה בעניין זה נקבע במפורש כי "בתקופת ההפקדה לתכנית תסקיר ההשפעה על הסביבה יושלם על כל סעיפיו כפי שפורטו בהנחיית קמ"ט איכה"ס" (שם).

212. אך מעבר לכך, זוה העיקר, אם אכן לא עלתה דרישה להגשת תסקיר השפעה על הסביבה במסגרת אישור התכניות, או שנדרש להגיש תסקיר חלקי שהוא אותה חוות דעת מצומצמת בלבד, מדובר בפגם של ממש בהליך אישור התכניות. בית המשפט העליון עמד לא אחת בפסיקה על חיוניות וחשיבות תסקיר ההשפעה על הסביבה בהליכי תכנון, ועל כך שבנסיבות מסוימות היעדר דרישה מצד מוסד התכנון להגשת תסקיר היא בלתי סבירה (בג"ץ 9409/05 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנה על הסביבה נ' הוועדה הארצית לתכנון ובנייה של תשתיות לאומית פס' 16 (24.10.2010); עע"מ 3602/22 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבניה פס' 65-68 (17.12.24)).

213. יצוין כי על פי תקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), תשס"ג-2003 בהן דנה הפסיקה, אחד התנאים להגשת התסקיר הוא שמוסד התכנון סבור כי ביצוע התכנית יגרום להשפעה ניכרת על הסביבה. כלומר בדומה לתקנות החלות בענייננו, מדובר בעניין שבשיקול דעת.

214. אף על פי כן, בפסיקה נקבע כי תנאי זה יחול מקום בו קיימת אפשרות שאינה זניחה כי יישום התכנית ישפיע באופן ניכר על הסביבה. לעניין זה יפים דברי כב' השופט י' דנציגר בבג"ץ 9419/11 עיריית קריית גת נ' הוועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים (2.7.14):

"לצורך המסקנה לפיה התמלא תנאי ההשפעה הניכרת על הסביבה די בכך כי קיימת אפשרות מסתברת להשפעה ניכרת על הסביבה. דרישה מחמירה מזו יכול שתביא ליצירת מעגל שוטה ולהחמצת תכליתן של תקנות התסקיר. הטעם לכך הוא שבשלב קבלת ההחלטה האם לחייב בעריכת תסקיר טרם הונחה לפני מוסד התכנון תשתית עובדתית מלאה בדבר השפעותיה הסביבתיות של התכנית. הנחתה של תשתית שכזו היא מטרתו של התסקיר. על כן, ברי כי אין לדרוש כתנאי מוקדם להטלת חובת עריכת תסקיר קיומה של תשתית עובדתית אשר לא יכול שתונח טרם יערך התסקיר. על כן, די בכך שקיימות

ראיות המצביעות על אפשרות שאינה זניחה לקיומה של השפעה ניכרת על הסביבה כדי להצדיק הוראה על עריכת תסקיר שיבהיר אפשרות זו".

(פסי' 19 לפסק הדין. ר' גם: עת"מ (באר שבע) 43830-12-24 **החברה להגנת הטבע**
נ' יו"ר וועדה מחוז לתכנון ובניה דרום פסי' 31 (24.6.25))

215. מהאמור עולה אם כן, כי כאשר מדובר בתכניות לבנייה רחבת היקף בשטח פתוח בלתי מופרע כבענייננו, קיימת אפשרות ממשית כי יישום התכניות ישפיע באופן ניכר על הסביבה, באופן המצדיק ומחייב את בחינת ההשפעות הסביבתיות במסגרת תסקיר.

216. החשיבות של תסקיר השפעה על הסביבה הוא ראשון במעלה וככלי מקצועי ואובייקטיבי, נועד להעמיד בידי הרשויות, מוסדות התכנון והציבור את מירב המידע הנדרש על מנת לגבש דעה מושכלת ומבוססת ידע על ההשפעה של הפיתוח המוצע בתכנית על סביבתה הטבעית והאנושית. על סמך המידע האובייקטיבי שנותן תסקיר ההשפעה על הסביבה עומדת בפני מקבלי ההחלטות האפשרות אם לאשר את התכנית, להעמיד בפניה סייגים, לשנותה באופן כזה או אחר או, במקרה שההשפעה על הסביבה חריפה, לבטל את התכנית. בנוסף, מהצד השני, תסקיר ההשפעה על הסביבה עשוי להפיג חששות או טענות על השפעות שליליות של התכנית על סביבתה. במקרה דנן אין למוסדות התכנון כל כלי עדכני, מקצועי ומדויק המאפשר להם להבין את ההשפעה של התכנית על סביבתה. כל מה שעומד מול עיניה הוא מסמך מורכב ישן ולא רלבנטי בעליל שאינו מתייחס להשפעת התכנית על הסביבה אלא להשפעת הסביבה על התכנית.

217. אי הכנה של תסקיר השפעה על הסביבה, בנסיבות של התכניות מושא עתירה זו, היא פגם משמעותי היורד לשורש ההליך התכנוני ומחייב את ביטול ההחלטות ותיקון הפגם.

IV. טענת סף: אישור התכנית בהליך בזק ובפער זמנים מדיוני הוועדה

218. כפי שפורט לעיל, הדיון בתכניות ובהתנגדויות להן נפרש על פני תקופה ארוכה של למעלה מ-20 שנים (!), שבמהלכן לאורך פרקי זמן ארוכים לא התקיימו דיונים ולא בוצעו כל פעולות ביחס לתכניות. גם מאז הגשת ההתנגדויות והדיון בהן חלף פרק זמן משמעותי של למעלה מארבע שנים, שבמהלכן חלו שינויים משמעותיים בנורמות תכנוניות כמו גם במצב בשטח, באופן המצדיק הפקדה מחודשת של התכניות.

219. חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965 קובע מסגרות זמנים קצובות לשלבי התכנון והרישוי השונים, וזאת כחלק ממגמה של ייעול הליכי התכנון אשר בין היתר נועדה להבטיח כי התשתית התכנונית תהיה עדכנית וישימה (שרית דנה ושלום זינגר **דיני תכנון ובנייה** 661 (2015)). בפרט קובע סעיף 109א' לחוק כי משך הזמן המירבי לאישור תכנית מיום שהוגשה הוא 12 חודשים לתכנית שבסמכות וועדה מקומית, ו-18 חודשים לתכנית שבסמכות ועדה מחוזית.

220. מסגרות זמנים אלו אמנם לא חלות על התכניות בענייננו, שעה שמדובר בהליכי תכנון בגדה המערבית המוסדרים בחוק תכנון ערים כפרים ובניינים הירדני ובתחיקת הביטחון, בהם לא קבועה מסגרת זמנים כוללת לאישור תכניות על ידי ועדות התכנון. עם זאת, לוחות הזמנים הקבועים בחוק הישראלי מספקים אמת מידה לסבירות משך הליך התכנון, ובכלל זה גם להבטחת עדכניותה של התכנית (עת"מ (מנהלי חי) 1258/03 **מרכז הפרנסה בע"מ נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה - מחוז חיפה** עמ' 9 (1.2.2004)). מצב בו הליך התכנון נמשך באופן החורג באופן משמעותי מפרקי הזמן האמורים, כפי שאירע בענייננו, מעיד על הצורך בבחינה מחודשת של התכניות ואישורן.

221. בית המשפט העליון עמד בפסיקתו על חשיבות מימד הזמן בשלבו השונים של הליך התכנון ואף בהוצאתו לפועל של תכניות שאושרו, ועל הצורך בבחינה מחודשת של התכניות לאור שינוי הנסיבות שנוצר בחלוף הזמן.

222. כך, בעע"מ 2647/05 **פז חברת נפט בע"מ נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז מרכז** (20.3.2007) נקבע כי החלטת יו"ר ועדת התכנון להאריך את התקופה לביצוע התנאים שנקבעו להפקדה, באופן שהביא להארכת מועד של למעלה משלוש שנים, היא החלטה בלתי סבירה שדינה להתבטל. בית המשפט עמד על כך שאחד הטעמים לאי-הסבירות הוא שהחלטת ההארכה איפשרה את הפקדת התכנית ללא עמידה בהנחיות הנוגעות להיבטים בטיחותיים ותחבורתיים שנכנסו לתוקף במהלך אותה תקופה, וקבע כי -

"מצב דברים כזה, לפיו מכשיר מוסד תכנוני תכנית אף שאינה מתיישבת עם הנורמה התכנונית העדכנית, הוא מצב דברים בלתי רצוי ויש להימנע ממנו אלא אם מתקיימות נסיבות חריגות המצדיקות זאת" (פס' 13)

223. בעע"מ 4768-22 **חמדת הגליל בע"מ נ' הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים** (11.7.2023) הורה בית המשפט העליון על ביטול החלטת ועדת התכנון להאריך את תוקפה של תכנית שתוקפה פקע. בית המשפט קבע כי במסגרת ההחלטה לא ניתן משקל הולם לנסיבות העדכניות, ובכלל זה למידע חדש אודות השפעתה השלילית של התכנית על מערת עטלפים המצויה בקרבת מקום, וכן למגבלות שנוספו במהלך הזמן על אפשרויות הפיתוח באיזור. דברי בית המשפט לגבי הצורך בבחינה מחודשת של התכנית בשל חלוף הזמן, וזאת גם לאחר שהתכנית כבר אושרה, יפים אף לענייננו:

"כאשר נשקלת האפשרות להאריך בדיעבד תוקף של תכנית, על המוסד התכנוני לבחון מהי ההצדקה המיוחדת לעשות כן. בכלל זה עליו לבחון את השאלה מהו פרק הזמן שחלף מאז שתוקף התוכנית פקע; וכן לבדוק אילו שינויים במצב העובדתי והמשפטי התרחשו מאז ועד לדיון בבקשה להאריך את תוקפה בדיעבד. ככלל, ככל שחלף פרק זמן ארוך יותר וחלו שינויים רבים יותר שיש להם השלכה על התוכנית ועל השאלה האם היא הייתה מאושרת כמות שהיא אילו הייתה מוגשת כתוכנית חדשה במועד הדיון – כך תגבר הנטייה שלא לאפשר את הארכת התוקף" (פס' 18)

224. באופן דומה, בבג"ץ 1636/92 **העמותה לשמירת איכות החיים והסביבה ברמת-אביב נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז תל-אביב** (14.10.1993), עמד בית המשפט העליון, מפי השופט א' מצא, על חשיבותו של מימד הזמן ועל החשיבות שביישום נורמות משפטיות עדכניות בכל הנוגע למימוש תכניות באומרו:

"לזמן ביצועה של תכנית נודעת חשיבות רבה. תכלית קביעתו של הזמן הינה אכן למנוע קיפאון תכנוני ובדרך זו לקיים מידה של איזון בין עניינם של בעלי קניין ויזמים, המבקשים למצות את זכויותיהם על-פי התכנון הקיים, לבין רווחתו של הציבור ואיכות חייו; והדאגה לענייניו של הציבור, הלוא היא מחייבת לחזור ולבחון, מזמן לזמן, אם תכנית שגובשה לפני שנים עודנה עונה על צורכי ההווה והעתיד. לשם קיומה של תכלית זו, כהלכתה, מוטל על רשויות התכנון לשקוד על עדכון מתמיד של הנורמה התכנונית"

225. מהאמור עולה אם כן כי החלטת המשיבה 3 לאשר את התכניות מושא העתירה נגועה באי-סבירות. התכניות אושרו בחלוף למעלה מעשרים שנה ממועד הכנתן, מבלי שנערכה התאמה של הוראותיהן לנסיבות העדכניות, ומבלי שנבחנה הרלבנטיות שלהן למציאות התכנונית הקיימת ולמידת הצורך בהן כיום. וועדת המשנה להתנגדויות אמנם ציינה בהחלטתה כי ניתן משקל לשאלת חלוף הזמן, וכי שאלות הקשורות לשינויים שחלו לאורך השנים במרחב התכנוני לובנו, אך אין כל פירוט או הנמקה במסגרת ההחלטה לעניין זה ונראה כי האמירה היא בגדר מס שפתיים (ר' פס' 15 להחלטה המסומנת נספח ו').

226. בנוסף, הליך דחיית ההתנגדויות על ידי המשיבה 4 נגוע אף הוא בפגם, לנוכח הפגיעה בזכות הטיעון של העותרים בפני הוועדה. הפגיעה בזכות הטיעון בנסיבות שתוארו היא כפולה. ראשית, במסגרת הזמנים הקצרה והחפוזה שנקבע לקיום הדיון, אשר מייד בסופו ניתנה החלטת הוועדה שדחתה את ההתנגדויות, לא ניתנה לעותרים האפשרות להגיש השלמה של ההתנגדויות. השלמה זו היא הכרחית ודרושה לאור פרק הזמן המשמעותי שחלף מאז המועד בו הוגשו ונדונו ההתנגדויות.

227. שנית, לא ניתנה לעותרים ההזדמנות להגיב לדברים שהועלו מצד נציגי עיריית מעלה אדומים כתגובה להתנגדויות, ואשר אומצו על ידי הוועדה כפי שהם ומבלי שהתקיים שיג ושיח בהשתתפות המתנגדים. זאת, מאחר ש"הדיון המשלים" זומן תוך זמן קצר אשר לא איפשר את נוכחות נציגי המתנגדים מחד, ומאידך לא ניתנה שהות להשלמת טיעונים בכתב, כפי שהיה מתבקש לעשות בנסיבות שנוצרו. יש לציין כי פניות בעניין זה מטעם עותרות מס' 2 ו-3 נותרו ללא מענה (ר' נספח ה'). יצויין כי טענות נגד קביעת המועד לדיון בהתראה קצרה כל כך נטענו גם על ידי מתנגדים אחרים.

228. זכות הטיעון כוללת בחובה אף מתן אפשרות להגיב למידע נוסף שיש בו להשפיע על החלטת הרשות (בג"ץ 685/78 **עומרי מחמוד נ' שר החינוך והתרבות** עמ' 775 (15.3.1979)); בג"ץ 656/80 **סאלב אבו רומי נ' שר הבריאות**, פס' 7 (9.4.1981)). הדברים נכונים במיוחד בתחום התכנוני שבו אנו עוסקים. במסגרת דיון בהתנגדות לתכנית, ישנה חשיבות רבה לקיומו של דיאלוג ממשי בין הצדדים, אשר מאפשר לבחון וללבן את הסוגיות המקצועיות המורכבות העומדות על הפרק.

מתן אפשרות להשמיע את טענות המתנגדים בפני הוועדה אינה ממצה את זכות הטיעון, ולא די בה כדי להבטיח את מימושה הראוי (ר' למשל דברי כב' השופט ג' קרא בע"מ 694/18 אבו נאב אוסאמה ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה, משרד הפנים (2.6.2019); ר' גם עת"מ (י-ם) 42985-04-19 עמותת "רפאים במושבות" נ' עמיר שקד יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון פס' 43-49 (16.8.2020)). באופן דומה, תקנה 12 לתקנות התכנון והבנייה (סדרי נוהל בהתנגדויות לתכנית, סמכויות חוקר וסדרי עבודתו), תשמ"ט-1989 קובעת כי למתנגד תהיה זכות תשובה לדברים מצד מגיש התכנית. התקנות אינן חלות אמנם על התכניות בענייננו, אך יש באמור כדי ללמד על היקף הזכות הראוי כאמור.

ד. סוף דבר

229. לאור כל האמור לעיל, בית המשפט הנכבד מתבקש להורות כמבוקש בראשית כתב עתירה זה ולבטל את החלטות המשיבים על דחיית ההתנגדויות ועל מתן תוקף לתכניות.

230. בנוסף, בית המשפט הנכבד מתבקש לחייב את המשיבים בהוצאות המשפט של העותרות ובשכר טרחת עורכי/ות-דין, והכל בתוספת מע"מ וריבית כחוק.



עינת גייר, עו"ד



מיכאל ספרד, עו"ד

ב"כ העותרים