

נפקדות הפלסטינים מהתכנון בירושלים: המקרה של סלילת כביש 4 בבית צפאפא

קייס נאסר

תקציר

הגישה הפורמאלית לתכנון מתנגשת לעיתים קרובות עם המרקם הבנוי שהתפתח לאורך דורות ושנים, כפי שמדגים המקרה של כביש 4 בדרום בתוך בית צפאפא. מקרה זה ממחיש כיצד תכנון תשתיתי שמטרתו לממש "יעדים לאומיים" של מדינת ישראל באמצעות אמות מידה של יעילות וכלכליות, עלול להיות הרסני ומזיק לחיי התושבים שבתחומם הוא מתבצע. הכביש במקרה הזה הוא תוצר של השקפה ממשדית שאינה רואה לנגד עיניה את המרקם החברתי והפיזי הקיים בשטח. מגה-תכנון כזה של מרכיב אחד דומיננטי עומד בסתירה בולטת ליתר המרכיבים בשכונה אשר מאופיינים כסובלים מ"תת תכנון". הקונפליקט שנוצר על רקע זה מדגים אף הוא את הבעייתיות של הדיכטומיה הרס/בניה, ואת הכשלים של תכנון קשיח המנותק מן הציבור ואינו משאיר מקום לגמישות הדרושה להכלת צרכיהן של קבוצות אוכלוסייה שונות.

פתח דבר

בספטמבר 2012 החלה עיריית ירושלים בסלילת דרך מהירה - אוטוסטראדה - בתוך שכונת בית צפאפא (להלן: "הכביש"). הכביש יחצה את השכונה, יבטר אותה, יבטל דרכים קיימות שמשרתות את השכונה מזה שנים, וישבש את מערך החיים והמרקם החברתי של השכונה. היתרי הבניה לסלילת הכביש בתוך השכונה הוצאו, ללא הליך התנגדויות, ומכוח תכנית המתאר של השכונה שאושרה בשנת 1991, תכנית 2317, שסימנה רק חלק מתוואי כביש 4 בשכונה והיא לא כללה הוראות מפורטות לביצוע הכביש, אפילו לא רוחב הכביש, קווי הבניין שלו ואפילו לא את מספר הכביש! תושבי השכונה עתרו, באמצעותי, לביטול ההיתרים לבית המשפט המחוזי בירושלים ודרשו שתיערך תכנית מפורטת עדכנית שבמסגרתה יוכלו להביע את עמדתם לגבי עצם ההחלטה לסלול את הכביש, ולכל הפחות בבחירת החלופה המידתית והסבירה ביותר לסלילתו בתוך השכונה. התושבים טענו כי תכנית המתאר אינה תכנית מפורטת ושבניתיים, מאז כניסת תכנית המתאר לתוקף, השתנה המצב בשטח בצורה קיצונית ואף השתנו הוראות הדין הקשורות בסלילת דרך מהירה בלב מרקם בנוי. בית המשפט המחוזי דחה את העתירה בקובעו שהתכנית משנת 1991 היא די מפורטת להוצאת ההיתרים לסלילת הכביש. התושבים ערערו על פסק הדין לבית המשפט העליון, ועמותת "במקום" - מתכננים לזכויות תכנון הצטרפה להליך ותמכה בטענות התושבים. בסופו של יום, עתירתם של התושבים לעצירת הכביש נדחתה גם על ידי בית המשפט העליון. ודוק: בית המשפט העליון, מבלי שהדבר יביא לעצירת כביש 4, חייב את עיריית ירושלים להפקיד תכנית להסדרת מערך התחבורה בשכונה לנוכח סלילת הכביש.

לטעמי, המקרה של הכביש בבית צפאפא, מעלה שוב, שאלות יסוד לגבי התכנון המוסדי בירושלים, כלומר המקודם על ידי מוסדות מדינת ישראל. האם שמירת החברה הפלסטינית בירושלים ומרקם החיים שלה, ופיתוחו, הם אחד הערכים של התכנון בירושלים? האם התושבים הפלסטיניים נהנים מהליך תכנון דמוקרטי, במובן של קבלת הזדמנות אמיתית להשתתף בחשיבה התכנונית ואף בהחלטה התכנונית? פרשת בית צפאפא הוכיחה שהתשובה לשאלות אלה שלילית.

הפלסטיניים בירושלים כערך תכנוני: בין התיאוריה למציאות

לדעתי, הפלסטיניים אמורים להיות ערך תכנוני שאמור לעמוד לנגד עיני המתכננים ומערכת התכנון בירושלים כל אימת שנערך הליך תכנוני הקשור בפלסטיניים בירושלים או שמשליך עליהם. אני מבסס את עמדתי על מספר טעמים:

ראשית כל, מזרח ירושלים הינה שטח כבוש לפי המשפט הבינלאומי. המסמך האחרון שחזר ואישר עובדה זו היה חוות הדעת המייעצת של בית המשפט הבינלאומי לצדק (ICJ) בעניין גדר ההפרדה. תושבי השטח הכבוש, במקרה זה מזרח ירושלים, הם "אוכלוסייה מוגנת" שעל ישראל להימנע מפגיעה בזכויותיהם זולת לצורך צבאי דוחק כשגם אז הפגיעה אמורה להיות מוגבלת, מידתית וסבירה. יתירה מזו, אסור לשנות את המצב הקיים בשטח הכבוש שלא לאינטרסים של האוכלוסייה המקומית ושלא מכוח צורך צבאי דוחק. העמדה שלפיה מזרח ירושלים הינה שטח כבוש אינה מקובלת על ישראל, ועמדת ישראל, שאומצה על ידי בית המשפט העליון, היא שירושלים הינה חלק בלתי נפרד מישראל וכי סיפוח השטח לישראל היה חוקי.

גם אם לפי העמדה המקובלת של ישראל, שירושלים היא חלק בלתי נפרד מישראל וכי הסיפוח שעשתה למזרח ירושלים היה חוקי - עמדה שהמשפט הבינלאומי דחה כאמור - הרי הפלסטיניים בירושלים קיבלו תושבות והם בבחינת החוק הישראלי תושבים. מכוח מעמדם זו, זכויותיהם של תושבים אלה אמורות להיות מוגנות גם בחקיקה הישראלית, ובעיקר אך לא רק, בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו אשר נותן הגנה חוקתית לזכות לכבוד, לחירות, לחופש התנועה, לשוויון ולקניין, ואוסר על פגיעה בזכויות אלה שלא בחוק ראשי, שלא לתכלית ראויה ובמידה שעולה על הנדרש. יש לציין כי חלק בלתי מבוטל מתושבי בית צפאפא נושאים אזרחות ישראלית, וזאת לאחר מלחמת 1948 כשנותר חלק משכונה בשטח מדינת ישראל והחלק האחר בידי ממלכת ירדן. החלק הירדני סופח לישראל לאחר מלחמת 1967, ותושביו קיבלו תעודת תושבות בישראל כיתר תושבי מזרח ירושלים הפלסטיניים.

הנה כי כן, ישראל חייבת להגן על זכויות הפלסטיניים במזרח ירושלים. חובה זו אמורה לעמוד תמיד לנגד עיני מערכת התכנון בישראל. בפועל, המקרה של בית צפאפא הוא דוגמא אחרונה, שמצטרפת למקרים רבים קודמים, המוכיחים כי הגנת הפלסטיניים ושמירה על זכויותיהם אינה עומדת "כערך" בתכנון המוסדי הישראלי בירושלים. אדרבא, נוצר הרושם מפרשת בית צפאפא, שהפלסטיניים בירושלים הם "טרף קל" מבחינת המערכת התכנונית הישראלית שמרשה לעצמה, במקרים רבים, לקדם יעדים "לאומיים", שלא

בהכרח מספקים את צרכי האוכלוסיה הפלסטינית, אפילו במחיר של פגיעה קשה בזכויות התושבים הפלסטינים, שלא לומר רמיסתן ממש.

במקרה בית צפאפא מדובר בכביש שהוא המשך ישיר לכביש 443 שעובר בשטחים הפלסטיניים הכבושים ואשר מתחבר לכביש 60 המוביל להתנחלויות הישראליות בירושלים ובגדה המערבית. לא צומחת כל תועלת לתושבי בית צפאפא מכביש זה. להפך, המדובר בכביש שיטנה את חיי השכונה מהקצה אל הקצה. הפגיעה בתושבים לובשת צורות שונות, ובין היתר, ביתור השכונה לארבעה מתחמים נפרדים תוך ניתוק הקשר הפיזי והאורבני בין חלקי השכונה; הפקעה מסיבית של קרקעות; פגיעה ביכולת התושבים לפתח את הכפר בשל קווי הבניין של הכביש; מטרדים סביבתיים שיווצרו מהכביש כגון רעש וזיהום אוויר; פגיעה בחזות הכפר; שינוי מערך התחבורה והתנועה בכפר בצורה משמעותית. וכאן נדגיש שבעוד שהכביש עובר ליד ובסמוך לשכונות יהודיות, הרי לגבי בית צפאפא הכביש חוצה את השכונה. לא בכדי תיארו בית המשפט המחוזי וגם בית המשפט העליון תיארו את השלכתו של הכביש על בית צפאפא כ"דרמטית", כשמבחינת התושבים זוהי לשון המעטה. כלומר, נעשה שימוש בשכונה לצרכי התנחלויות ולמימוש היעדים הלאומיים של מדינת ישראל בירושלים, אשר לא תואמים את האינטרסים של האוכלוסיה הפלסטינית המקומית, ובמקרה זה השימוש בשכונה פוגעני ביותר.

זכויות התכנון של התושבים הפלסטינים: בין התיאוריה למציאות

ההליך התכנוני כפוף לעקרונות יסוד שבלעדיהן מאבד ההליך התכנוני את הליגיטימציה שלו. מבין עקרונות אלה חשוב להזכיר את עקרון זכות השימוע ואת עקרון השקיפות. לפי פסיקת בית המשפט העליון, עקרונות אלה מגולמים בזכות ההתנגדות לתכנית המובטחת בסעיף 100 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965. לשון אחר: שיתוף הציבור בהליך התכנוני וזכותו להשמיע את דעתו ועמדתו לתכנון המוצע למרחב, והשקיפות המינהלית, ולמצער, חשיפת כל הנתונים, השיקולים והחלופות שעמדו בפני מקבל ההחלטה, מובטחים בעריכת תכנית מפורטת שתופקד להתנגדויות הציבור.

עקרונות אלה לא הובטחו ולא כובדו במקרה של שכונת בית צפאפא. ראשית כל, היתרי הבניה הוצאו מכוח תכנית המתאר של הכפר, שהופקדה בשנות השמונים ואושרה בשנת 1991. תכנית זו סימנה חלק מתוואי הכביש ולא כולו. בתשרי התכנית אין אפילו "רוזטה" לכביש שתראה את מספר הכביש, רוחב הכביש ואת קווי הבניין שלו. בנוסף, חלק נכבד מהכביש סומן בתוך מתחם לאיחוד וחלוקה כשלפי הוראות התכנית הוצאת היתר בניה לכל עבודה במתחם זה כפופה לאישור תכנית מפורטת. דברים אלה מלמדים, לדעתי, כי התכנית סימנה את הכביש בצורה רעיונית, כשמימוש התכנון של הכביש אמורה לבוא בתכנית מפורטת. כמובן, משהוצאו היתרי הבניה מכוח התכנית הישנה, כשהניחה העירייה לעצמה כי היא לא נדרשת לתכנית מפורטת נוספת, היתרי הבניה לא פורסמו להתנגדויות הציבור, ומשכך, לא היה לתושבי השכונה האפשרות להתנגד להיתרים.

שנית, לא ברור כיצד החובה להכין תכנית מפורטת לקטע הכביש שעובר בתוך מתחם לאיחוד וחלוקה ושכפוף כאמור לאישור תכנית מפורטת, לא מומשה בסופו של יום, וזו נותרה על הנייר בלבד. בעיני, פרשנותו של בית המשפט

העליון לעניין זה בתכנית, ולפיה תכנית המתאר עצמה, שציוותה על קביעת תכנית מפורטת במתחם, היא כביכול התכנית המפורטת הנדרשת, מאולצת ואינה מניחה את הדעת.

שלישית, בין אישור התכנית הישנה ועד להוצאת היתרי הבניה בשנת 2012 עברו 21 שנים. תקופה זו כללה שינויים הן ברמת השטח והן ברמת הדין. **ברמת השטח**, נבנו במרחק כמעט אפס מתוואי הכביש המתוכנן עשרות בתי מגורים שקיבלו היתרי בניה מעיריית ירושלים. סלילת הכביש כעת מחייבת התייחסות תכנונית למצב שנוצר בשטח ברשות עיריית ירושלים עצמה. **ברמת הדין**, הרי ביני לביני מאז שנת 1991 עברו חוק התכנון והבניה, התקנות הרלוונטיות ותכניות המתאר הארציות הרלוונטיות שינויים עקרוניים. בעוד שבשנת אישור התכנית לא היתה חובה להפקיד תסקיר השפעה על הסביבה, הדבר הפך לחובה במקרה של בית צפאפא שבו נסללת אוטוסטראדה בלב שכונת מגורים. עובדה היא כי במסגרת הדיון שלה בתכנית קטע הכביש מדרום לבית צפאפא בהתחברות הכביש עם דרך רוזמרין ועם כביש 60 (תכנית 13333), החליטה הוועדה המחוזית לתכנון והבניה בירושלים לחייב את יזם התכנית בהכנת תסקיר השפעה על הסביבה לפי חוק התכנון והבניה. רביעית, תכנון כל קטעי כביש 4 היה באמצעות תכניות מפורטות עדכניות. תכניות אלה עסקו בפרטים הכי קטנים של הכביש, אפילו התאורה והתחזוקה של הכביש! כאמור ריזולוציה כזו של הסדרה תכנונית נעדרת מתכנית המתאר הישנה של בית צפאפא שמכוחה הוצאו היתרי הבניה לכביש.

חמישית, אפלייתם של תושבי בית צפאפא צורמת לאוזן עוד יותר לנוכח היחס שקיבלו תושבי שכונת הקוטגים בירושלים הסמוכה לקניון מלחה, בעניין סלילת קטע הכביש העובר בסמוך לשכונה. בשנת 1995 וכאשר הוציאה העירייה היתר בניה לסלילת הכביש בקטע הסמוך לשכונה מכוח התכנית הישנות של השכונות שבהן סומן הכביש, עתרו תושבי שכונת הקוטגים לבית המשפט המחוזי בירושלים ודרשו שסלילת הכביש תיעשה לאחר הפקדת תכנית מפורטת עדכנית. בית המשפט המחוזי דחה את עתירתם. אולם, לאחר ערעור לבית המשפט העליון הסכימה עיריית ירושלים, במהלך הדיון בערעור, להיענות לדרישת התושבים ולהפקיד תכנית מפורטת עדכנית לקטע הקשור בשכונה, וכך היה. תושבי בית צפאפא דרשו בדיוק אותו דבר, דרישתם לא נענתה! גם כאן ניסיון בית המשפט המחוזי בפסק דינו בפרשת בית צפאפא, שאומץ על ידי בית המשפט העליון, למצוא הבדלים בין שני המקרים בצורה שתצדיק את היחס השונה לו זכו תושבי בית צפאפא, נראה בעיני לא משכנע. להפך, המקרה של שכונת הקוטגים, שהכביש עובר בסמוך לה, הוא בבחינת קל וחומר למקרה בית צפאפא, שבמקרה שלה הכביש חוצה ממש את השכונה ומבטר אותה!

כל אלה, היו אמורים להוביל לקבלת בקשת תושבי שכונת בית צפאפא להפקיד תכנית מפורטת עדכנית לכביש. במסגרת תכנית כזו אמורה היתה להיבחן, תחילה, שאלת חיוניות הכביש והצורך בו, ולאחר מכן שאלת החלופה המיידית ביותר לביצוע ככל שיוחלט שאכן קיים צורך בכביש. דחיית דרישתם של התושבים להפקדת תכנית מפורטת הובילה למספר דברים: ראשית, זכות התושבים להתנגד לביצוע הכביש נשללה ודעתם לא נשמעה עובר להוצאת היתרי הבניה; שנית, מעצם הוצאת היתרי הבניה ללא תכנית מפורטת עדכנית, הוועדה המחוזית לא עורבה כלל בהליך בחירת חלופות

ביצוע הכביש. בפועל, מי שבחר את החלופה הנוכחית לביצוע הכביש, ומי שהחליט לקבלה, הוא עיריית ירושלים שהיא רשות רישוי בלבד. כלומר, עיריית ירושלים היתה רשות הרישוי ורשות התכנון בעת ובעונה אחת, ולוועדה המחוזית לא היה כל תפקיד בהליך זה. שלישית, בהיעדר תכנית מפורטת לא התבהר מה השיקולים שהביאו את עיריית ירושלים להחליט אחרי 21 שנים לבצע את הכביש, השיקולים שהדריכו אותה בבחירת החלופה הנוכחית לביצוע הכביש, כיצד היא בחנה שיקולים אלה, כיצד היא איזנה ביניהם, ומהן החלופות שעמדו בפניה, כיצד שקלה אותן, וכיצד בחרה בסוף את החלופה הנוכחית שהיא וודאי החלופה הבלתי מידתית. הדברים נכונים ביתר שאת, כאשר התושבים הסבירו והוכיחו, בסיוע עמותת במקום- מתכננים לזכויות תכנון, כי קיימת אפשרות לבצע את הכביש בצורת מנהור ובצורה פוגענית פחות, וכאשר חברת מוריה עצמה, החברה המבצעת את הכביש מטעם עיריית ירושלים, אישרה במסגרת הדיון בקטע הכביש בין קניון מלחה לפאתי שכונת בית צפאפא, כי ניתן למנהר את הכביש בבית צפאפא וכי המפלסים שנבחרו לביצוע הכביש עד לפאתי בית צפאפא נועדו לאפשר מנהור זה! כיצד, איפוא, לפתע, חלופת המנהור הפכה לבלתי אפשרית כפי שהחלה עיריית ירושלים לטעון מאוחר יותר בבתי המשפט!?

אומנם, בזמנו התושבים הגישו התנגדויות לתכנית המתאר של השכונה שבמסגרתה סומן הכביש בחלקו, ואכן בחלק מהתנגדויות התייחסו התושבים לכביש. יחד עם זה, ולאור הנימוקים שמניתי לעיל, לא היה בכך כדי לפטור את עיריית ירושלים מעריכת תכנית מפורטת עדכנית שאמורה להציג לתושבים את הצורה הסופית של הכביש ואת החלופה התכנונית שנבחרה לביצועו.



איור 1: בית צפאפא – כביש 4 בביצוע

התוצאה: שכונה מבותרת וחוסר אימון במערכת התכנון

תושבי בית צפאפא נאבקו על מנת שתיערך תכנית מפורטת לכביש שתשמש את המסגרת הסטוטורית לשיתוף הציבור ולבחירת החלופה המידתית בנסיבות השכונה. לנוכח כך שנערכו תכניות מפורטות עדכניות לכל קטעי הכביש, ולנוכח הפגיעה הקשה בשכונה, הדרישה נראתה אך טבעית ולא מוגזמת. בכל זאת, דרישתם נדחתה, דבר שצייר את החלטת סלילת האוטוסטרדה בשכונה, בעיני התושבים, כפסק דין שניתן "בהעדר" וכהחלטה הנכפת עליהם "מלמעלה". גם הוראת בית המשפט העליון להפקיד תכנית מפורטת לכפר בעקבות סלילת הכביש טרם מומשה, ותכנית זו טרם הופקדה, ולא נראה גם שעיריית ירושלים עושה מאמצים להכנת ולקידום תכנית כזו.

ברמת התוצאה, ישארו תושבי בית צפאפא עם שכונה מבותרת, אך לא רק זאת. ההליך השלטוני לסלילת הכביש גרם לניכור נוסף מצד התושבים למערכת התכנון בירושלים, שלא לומר כמעט חוסר אמון מוחלט. חוסר האמון נובע מכך שלא רק שהכביש משסע את השכונה, אלא שלא היה "הליך תכנוני הוגן" לאישור הכביש בצורתו הנוכחית. חוסר האמון, כפי שהתרשמתי, מתייחס הן לממשלת ישראל, לעיריית ירושלים, לוועדות התכנון, ואפילו לבתי המשפט שלא קיבלו בסופו של יום את דרישת התושבים. כישלון המאבק, שהשתתפו בו פלסטינים ויהודים, גרם לתחושת קיפוח וניכור אצל תושבי בית צפאפא ואצל כלל התושבים הפלסטינים בירושלים. בית צפאפא היתה הזדמנות להוות את החריג למדיניות התכנון בירושלים, ואת התקווה לשינוי. אולם, נראה שהכלל לא הותיר מקום לחריג!

