

בניה בלתי חוקית בכפר אל-ולג'ה

תמונת מצב והמלצות

תקציר

הכפר אל-ולג'ה שוכן בגבולה הדרומי של ירושלים בקו התפר שבין הבירה לגוש עציון. הכפר מוקף כולו בגדר ההפרדה החוצצת בינו לבין ירושלים, אך מבחינה מוניציפלית חלקו הצפוני ממוקם בתחום שיפוט ירושלים, וחלקו הדרומי בתחום יהודה ושומרון. מצב זה יצר אנומליה חריפה בהיבטים נרחבים של חקיקה ואכיפה בסוגיות מוניציפליות רבות – ובעיקר בהיבטים של מקרקעין, תכנון ובניה.

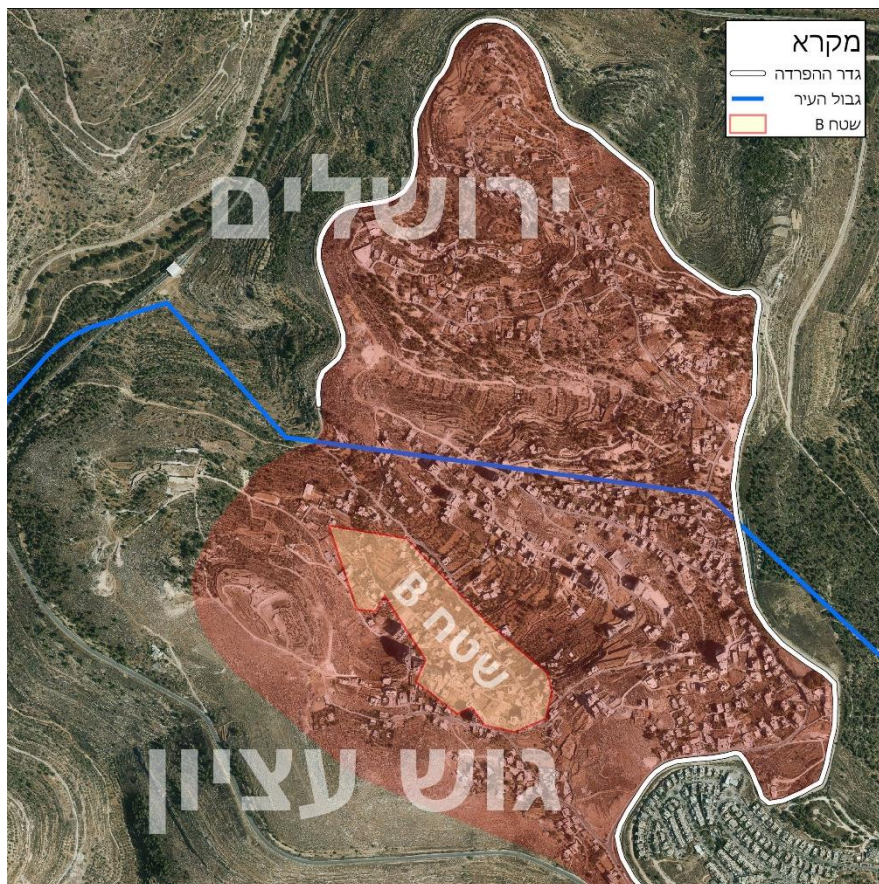
לאורך השנים התפתחה תופעה רחבת מימדים של בניה בלתי חוקית בשני חלקי מרחב הכפר. מעבר להפרת חוקי התכנון והבניה, הרי שבשל מיקומו האסטרטגי של הכפר, בניה נרחבת זו עתידה להוות איום על השכונות הדרומיות של העיר, לבודד יישובים ישראליים ולנתק את הרצף ההתיישבותי היהודי בין גוש עציון לירושלים. בנוסף, לתופעה זו ישנן השלכות מזיקות בתחומי סביבה ותעבורה, שכן התרחבותה תוביל לפגיעה בריאה הירוקה של ירושלים ולפרוודור התעבורתי של הכניסות הדרומיות לבירה. מסמך זה סוקר את התמורות שחלו בשטח לאורך השנים, מנתח את ההשלכות העתידיות הצפויות להחריף עם המשך המצב הקיים, וממליץ על פעולות ממוקדות בתחום האכיפה שיאפשרו למדינת ישראל לשמור על עתודות הקרקע באזור זה.

הקדמה

הכפר אל-ולג'ה שוכן, באופן מילולי, על קו התפר שבין ירושלים לגוש עציון, ובסמיכות ליישוב הר גילה. הוא צופה וחולש על הכניסות הדרומיות לירושלים מחד, ועל פרוזדור ירושלים-גוש עציון מאידך.

בכפר זה ישנה תופעה נרחבת ביותר של בניה בלתי חוקית, החורגת בעוצמתה ובהיקפיה משיעורי הגידול הטבעי ומממוצע הבניה הקיימת בכפרים סמוכים. תופעה זו נעוצה באנומליה חריגה הקשורה לכפר זה באופן ייחודי, וזאת בשלושה מעגלים המזינים זה את זה:

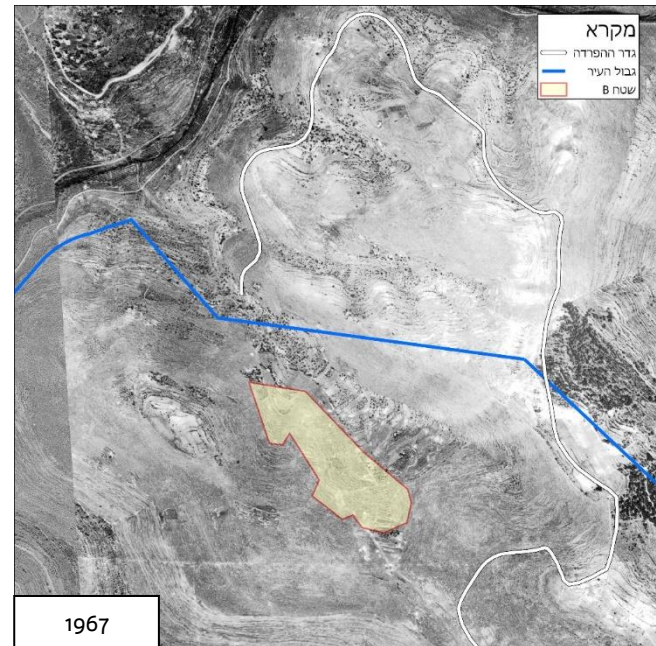
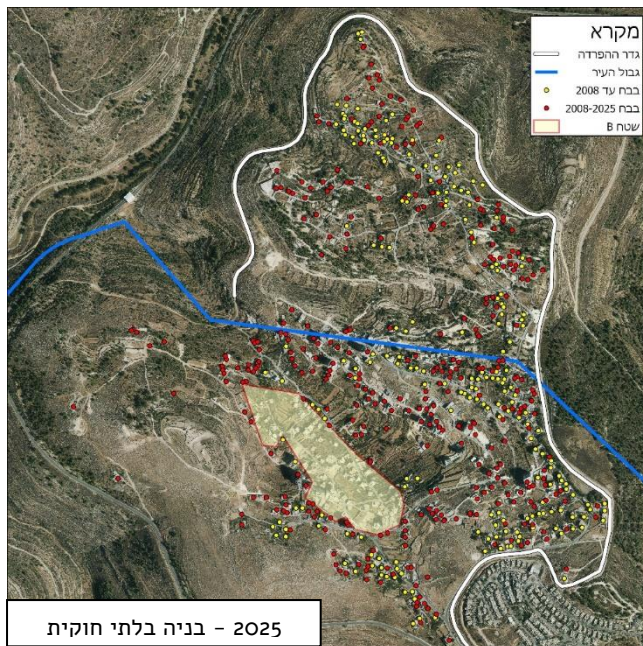
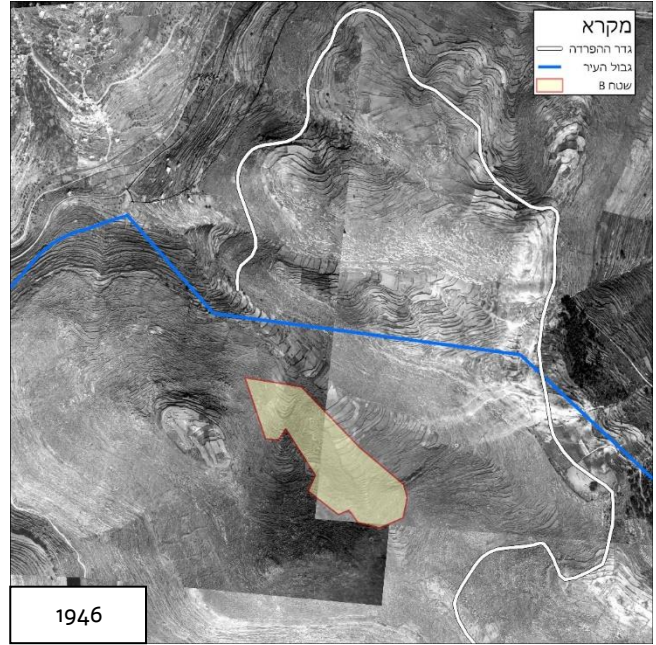
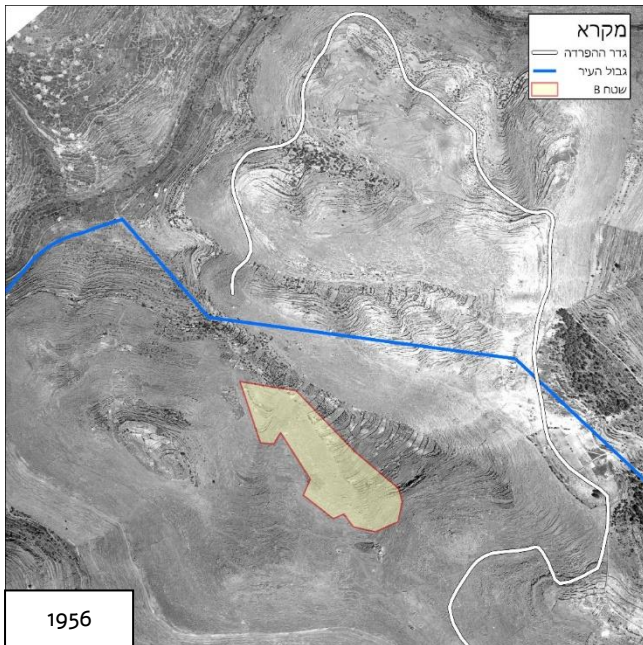
1. חלקו הצפוני של מרחב הכפר ממוקם מבחינה מוניציפלית בתחום השיפוט העירוני של ירושלים (להלן: 'החלק הירושלמי') ושורר בו החוק הישראלי, ואילו חלקו הדרומי של מרחב הכפר בו בנויים רוב בתיו, נמצא בתחום גוש עציון – בו תקף החוק השורר באזור יהודה ושומרון.
 2. גרעין הכפר המקורי, הממוקם בחלקו הדרומי של מרחב הכפר, הועבר בשנת 1995 במסגרת הסכמי אוסלו לשליטה מוניציפלית של הרשות הפלסטינית (שטח B) ואזור זה נמצא בתוך תחום תכנית מתאר. האזור המקיף את הכפר נותר בשליטה ביטחונית ואזרחית ישראלית מלאה (שטח C). רוב ככל בתי הכפר, נבנו באופן בלתי חוקי בשטח C מחוץ לתחום השיפוט שהועבר לרשות הפלסטינית.
 3. הכפר כולו מוקף ב'מכשול הפרדה' החוצץ פיזית בינו לבין ירושלים, כך שלמעשה הוא "נגרע" מהשטח המוניציפלי של ירושלים והתחבר כולו לתחום יהודה ושומרון – אך מבחינת יכולת סמכויות האכיפה אין לגורמי האכיפה של יו"ש סמכות בחלקו הירושלמי של הכפר.
- משמעות הדבר היא סכנה להפיכת החלק הירושלמי ל"אקס טריטוריה" המנותקת מירושלים עצמה ומהווה כר פורה להתנהלות עבריינית מבחינה ביטחונית ותכנונית.



הבניה בכפר – ציר זמן

תצלומי אוויר משנת 1967 משקפים כי בזמן החלת הריבונות הישראלית על ירושלים רבתי, החלק הירושלמי של הכפר היה ריק לחלוטין, מלבד 22 'שומרות', מבנים חקלאיים עתיקים, חרבים בחלקם, שנבנו מאבני השדה ולעיתים שימשו כמחסנים. לאחר מלחמת ששת הימים החלה בניה משמעותית בחלק הירושלמי של מרחב הכפר, ומאז ועד היום נבנו בו יותר מ-200 מבנים בלתי חוקיים, לצד כ-650 מבנים בלתי חוקיים נוספים בחלקו הדרומי. הבניה הנרחבת בחלק הירושלמי של מרחב הכפר, אינה רק תוצאות גידול טבעי של האוכלוסייה המקומית, והיא קשורה לתמריץ כלכלי ייחודי ולהטבות הכרוכות במעמד תושבות בירושלים – המקנה זכויות אזרחיות שונות, ובראשן קצבאות ביטוח לאומי, קצבאות בריאות ועוד.

מרחב הכפר ולג'ה 1946-2025. לצורך ההמחשה, מוצגים גדר הפרדה, תחום העיר ושטח B, גם בתקופות מוקדמות.



בתוכנית המתאר 'ירושלים 2000' (שאינה מופקדת עדיין אך מהווה את מדיניות התכנון בעיר) מוגדר שטחו הירושלמי של מרחב הכפר כ'שטח ירוק'. הבניה בשטח זה אסורה.

בשנת 1995, כחלק מהסכם הביניים בין מדינת ישראל לרשות הפלסטינית,¹ שהעביר את תחומי הכפרים לשליטה מוניציפלית של הרש"פ (שטח B), הוגדר כך גם תחום הכפר 'המקורי' שמנה אז כמה עשרות מבנים בלבד.

בשנת 2006, לאחר עתירה של תושבים במטרה למנוע הריסת בתים בלתי חוקיים 'בחלק הירושלמי', בית המשפט הקפיא את ההריסות לשלוש שנים כדי לאפשר הכנת תכנית מתאר לכפר.

בשנת 2008 הוגשה תכנית מתאר ראשונה ע"י התושבים של 'החלק הירושלמי' הכוללת כ-120 יח"ד. התוכנית נדחתה על ידי הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, בין השאר בשל היעדר הוכחת בעלות בקרקע.

בשנת 2010, במהלך השלמת מכשול 'קו התפר' במרחב ירושלים הוקף רוב הכפר בחומה, וחלקו הירושלמי הוקף בגדר, ובכך השטח נותק דה-פקטו מתחומי העיר תוך חיבורו הרציף למרחב יהודה ושומרון. כאמור לעיל, גורמי האכיפה האמונים על אכיפת החוק ביהודה ושומרון, נטולי סמכות אכיפה בחלקו הירושלמי של הכפר.

בשנת 2018 נדחתה עתירה לבג"ץ שהגישו תושבים בדרישה כי בג"ץ יורה לרשויות האכיפה להימנע מפעולות אכיפה בחלק הירושלמי של הכפר, ולהורות על אישור תכנית מתאר. בג"ץ הורה לוועדה המחוזית לבחון את תכנית המתאר.

בשנת 2021 הוגש ערעור לבג"ץ על החלטת הוועדה המחוזית לדחות את תוכנית המתאר האחרונה שהוגשה על ידי התושבים, שיחד עם צמיחת הבניה הבלתי חוקית, גדלה אף היא לתוכנית הכוללת כ-800 יח"ד. הכישלון החוזר של התוכניות נובע, בין היתר, מכך שאין יכולת לתושבי הכפר להוכיח בעלות על הקרקע שפלשו אליה, ומתוך כך - אין אפשרות חוקית להוציא היתר בנייה. בשנת 2023 הוגשה תוכנית נוספת לוועדה המחוזית לתכנון ובניה² ובמקביל הנושא נידון ועומד בבג"ץ.³

¹ בשנת 1995, כחלק מ'הסכם אוסלו', חתמו מדינת ישראל ואש"ף על "הסכם ביניים ישראל-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה". הסכם זה חילק את שטחי יהודה ושומרון לשלושה אזורים שליטה: שטח A: כ-17% משטח יהודה ושומרון, הכולל את כלל הערים וחלק מהמרחב הכפרי. אזור זה הועבר לשליטת הרשות הפלסטינית הן בהיבט הביטחוני והן בהיבט האזרחי. שטח B: כ-21% משטח יהודה ושומרון, הכולל את רוב המרחב הכפרי. אזור זה הועבר לשליטה אזרחית של הרשות הפלסטינית, אך השליטה הביטחונית נותרה בידי ישראל. שטח C: שאר השטח, הכולל בתוכו שטחים פתוחים, יישובים יהודיים ועוד. שטח זה נותר תחת שליטה ביטחונית ואזרחית ישראלית מלאה. להרחבה ראה: הסכם ביניים ישראל-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה [הסכם הביניים]. (28 בספטמבר 1995).

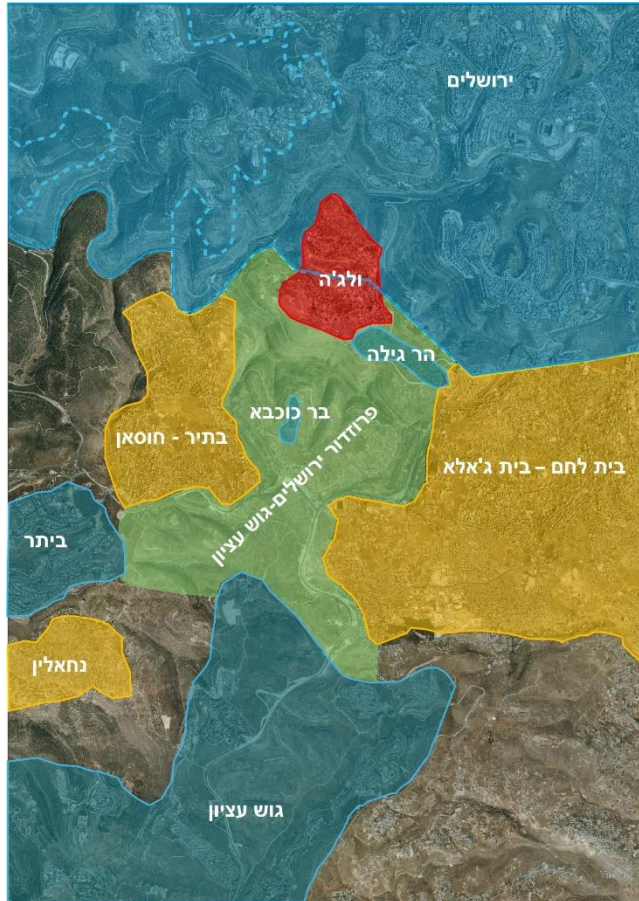
https://content.ecf.org.il/files/M00259_TheIsraeli-PalestinianInterimAgreement-HebrewText.pdf

² תוכנית 101-1161348.

³ עע"מ 2645/18

ניתוח ממצאים ומאפיינים

אף על פי שבלב הכפר, באזור יו"ש (שטח B), קיימים שטחים פתוחים ניכרים המאפשרים בנייה באופן חוקי בהתאם לתוכנית מתאר מטעם הרשות הפלסטינית, תנופת הבניה מתרחשת דווקא בשטחים שבשליטת ישראל- הן בשטח C והן בתחום שיפוט ירושלים.



משמעות הדבר היא כי מדובר ב"בניה מדינית" - דפוס פעולה ידוע ומובחן של הרשות הפלסטינית, בהתאם ל'תוכנית סלאם פי'אד', שמטרתו ליצור רצף התיישבותי ערבי, ולקטוע את רצפי ההתיישבות היהודית במרחב.⁴ בעזר להלן ניתן להבחין במשמעות מיקומו של הכפר ולג'ה, בחיבור בין גוש בתיר-חוסאן למרחב בית לחם, ומנגד - בקטיעת החיבור הישראלי בין גוש עציון לירושלים. אינדיקציה נוספת לאופי המאורגן של הבניה בוולג'ה, היא תצורת הבניה בחלקו הדרומי (שטח C) המאופיינת בהקמה מואצת של בניינים רבי קומות (בניגוד לבניה בעלת האופי הכפרי המאופיינת את החלק הירושלמי).

מאפייניה ומהירותה של הבניה בחלק הדרומי, אינם תואמים את הגידול הטבעי של האוכלוסיה או את קצב הגידול בכפרים דומים. מכך ניתן להסיק כי מטרת הבניה המואצת מיועדת "לייבא" אוכלוסיה רבה מבחוץ על מנת להעצים את אפקט ההשתלטות על הקרקע.

כך, בטבלה הבאה ניתן לראות את מספר המבנים הבלתי חוקיים שנוספו בכפרים הסמוכים בתיר וחוסאן לעומת מספר המבנים הבלתי חוקיים שנוספו בוולג'ה בין השנים 2008-2025, והמשמעות מבחינת אחוז הגידול.

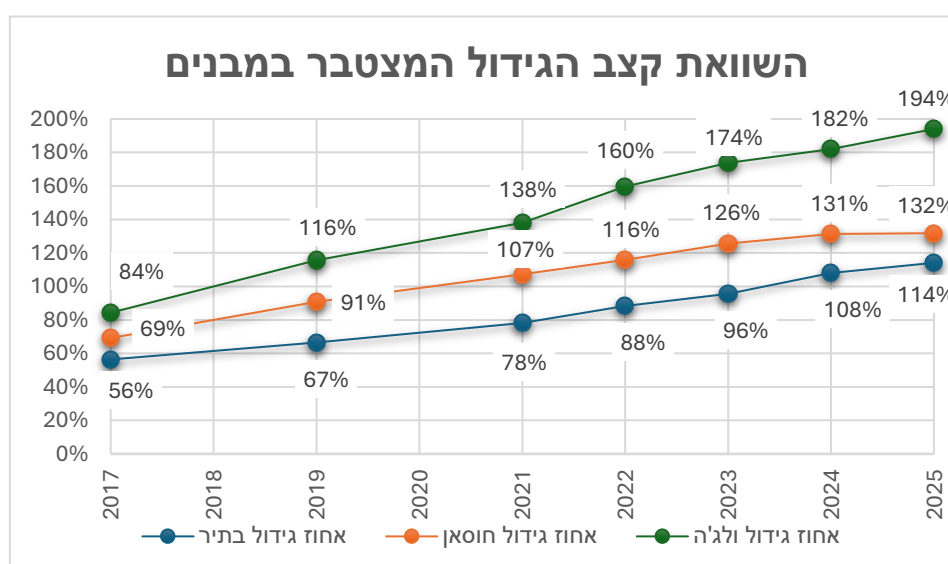
⁴ בשנת 2009 פרסם ראש ממשלת הרש"פ דאז, סלאם פי'אד את תוכניתו 'פלסטיין- סיום הכיבוש והקמת המדינה'. מטרת התוכנית על פי פי'אד היא להקים "מדינה פלסטינית עצמאית בשטח הפלסטיני שנכבש ב-1967, כאשר מזרח ירושלים בירתה". התוכנית יוצאת מתוך נקודת הנחה ששטחי A ו-B נמצאים כבר בשליטה ערבית, ועל מנת ליצור את הפלטפורמה הטריטוריאלית להקמת המדינה הפלסטינית יש להתמקד בבניה אסטרטגית בשטחי C וביצירת רצפים טריטוריאליים לאורך יהודה ושומרון. כך, קיומה של מדינה פלסטינית יהיה עובדה מוגמרת ובלתי ניתנת לוויכוח.

להרחבה על 'תוכנית סלאם פי'אד', ראה: רגבים (2022). *מלחמת ההתשה: כך חותרת הרשות הפלסטינית להקמת מדינה דה פקטו ביהודה ושומרון*. עמ' 11-14.

ניתן לראות בבירור את אחוז הגידול המואץ בכפר ולג'ה (גידול של כמעט 200% עד שנת 2025) לעומת הגידול בכפרים אחרים באזור (114%-132%).

הסקירה משווה את כמות המבנים שנבנו בשטח C בלבד, והיא מציגה מגמה תכנונית מובהקת. היקפו המצומצם של שטח B בוולג'ה נבע באופן פרופורציונלי מגודל הכפר ה"מקורי" בשנת 1995 בשילוב עם פוטנציאל הצמיחה הריאלי שלו, כפי שנקבע בכל כפר אחר. לאור זאת, פיתוח מקומי רגיל או בניה התואמת את גידול האוכלוסיה המשוער לא היו אמורה לחרוג בצורה משמעותית כל כך לשטח C. העובדה שהבניה בוולג'ה פרצה לחלוטין את התחזיות הללו, עם זינוק של כמעט 200% בשטח C, מוכיחה שלא מדובר במענה לצרכי דיוור ספונטניים אלא בחשיבה תכנונית ספציפית המתמקדת דווקא בכפר ולג'ה בשל מיקומו הייחודי.

שנה	בתיר		חוסאן		ולג'ה	
	תוספת שנתי	אחוז גידול	תוספת שנתי	אחוז גידול	תוספת שנתי	אחוז גידול
2008	248	-	195	-	134	-
2017	140	56%	135	69%	113	84%
2019	25	67%	42	91%	42	116%
2021	29	78%	32	107%	30	138%
2022	25	88%	17	116%	29	160%
2023	18	96%	19	126%	19	174%
2024	31	108%	11	131%	11	182%
2025	15	114%	1	132%	16	194%



כאמור, לאורך השנים נעשו מספר ניסיונות להלבין את הבניה הבלתי חוקית בכפר, באמצעות הגשת תוכניות שונות לרשויות התכנון הישראליות – הן בירושלים והן ביהודה ושומרון – כאשר הרשות הפלסטינית עומדת מאחורי מהלכים אלו כשחקן נסתר. ניסיונות ההלבנה לא צלחו, בין השאר בגלל הגדרת השטח הירושלמי כ'שטח ירוק' וכתוצאה מחוסר היכולת של התושבים להוכיח בעלות על הקרקע אליה פלשו. למרות חוסר הצלחה של תוכניות ההלבנה, הבניה הולכת ומתקבעת בשטח.

כאמור, החלק הירושלמי שהוקף בחומה ובגדר מחובר מבינה פיזית לתחום יהודה ושומרון – אך רשויות האכיפה של יהודה ושומרון נטולות סמכות אכיפה באיזור זה.

מאידך, בחלק הדרומי, בגלל הגשת תוכניות ההלבנה והתיכנון, רשויות האכיפה מגדירות את השטח כ'שטח בתוכנית רעיונית', כלומר כזה שבאופן רעיוני ניתן יהיה להכשיר לבניה, ולפיכך הן נמנעות מאכיפה משמעותית על בסיס הגשה עקרה של תוכניות שרובן כבר נדחו, וחלקן כלל לא ברות יישום מסיבות תכנוניות וביטחוניות.

מדובר בכשל כפול: ראשית, מדיניות הקפאת אכיפה בתחומי 'תכנית רעיונית' מעודדת הגשת תוכניות עקרות שנועדו להלבין בפועל עבריינות בניה (אף שדינן להידחות). שנית, קרקע שאכן מיועדת לפיתוח ולהסדרה מחייבת הגנה יתירה מפני קביעת עובדות בשטח על ידי "בעלי זרוע", על מנת לשמר את עתודות התכנון לרווחת הציבור, אך במבחן התוצאה, ננקטת הקפאה כמעט כוללת של פעולות האכיפה ושמירת הקרקע.

סיכום והמלצות

שטח הכפר ולג'ה, השוכן בגבולה הדרומי של ירושלים, הינו בעל חשיבות אסטרטגית ראשונה במעלה לביטחון השכונות הדרומיות של ירושלים, כבישי הגישה לעיר ורצף ההתיישבות היהודי בשדרת גב ההר המרכזי. הפקרת השטח לבניה בלתי חוקית ההולכת וגדלה, פוגעת במשילות הישראלית בירושלים, חונקת את ההתיישבות היהודית באיזור ופוגעת בביטחון הכניסות הדרומיות לעיר. צעדי האכיפה הננקטים משולים לריקון הים בכפית- הם מעטים ודלים, ולא מהווים מענה אפקטיבי לבעיית הבניה הבלתי חוקית בשטח הכפר. לפיכך, אנו ממליצים על הצעדים הבאים:

צעדים מערכתיים בתחום התכנון

- **בלימת תוכניות הבניה של הרש"פ בשטח C:** נדרשת דחייה גורפת של תוכניות בנייה מטעם הרש"פ בשטחי C, והפניית הרשות לתכנון בשטחי A ו-B בלבד.
- **שינוי המדיניות ב'שטחים בתוכנית רעיונית':** יש לבטל את המדיניות המקלה המונעת אכיפה כנגד בנייה בלתי חוקית באזורים אלו. תחת המדיניות הקיימת, יש להוביל קו תקיף של הגברת המשילות, החוק והסדר.

צעד מערכתי בתחום האכיפה

הקמת מינהלת אכיפה ירושלים בדומה למנהלת אכיפה דרום: בשל מורכבות מרחב ירושלים וריבוי גורמי האכיפה באיזור⁵, יש להקים מינהלת שתסנכרן ותתאם את פעולות האכיפה במרחב ירושלים.

פעולות מקומיות בתחום האכיפה

- **תיעדוף האכיפה בגזרת הכפר:** העלאת רף האכיפה בשטחי הכפר לראש סדר העדיפויות, הן בתחום ירושלים והן בתחום יהודה ושומרון.
- **שיקום המרקם הכפרי:** קידום תוכנית ייעודית להסרת בנייני רבי-קומות, במטרה להשיב לכפר את אופיו המקורי.
- **הקמת מרחב אבטחה היקפי:** יצירת חיץ ביטחוני ייעודי ברוחב 300 מטרים סביב היישוב הר גילה.
- **פינוי פלישות מאדמות מדינה:** נקיטת פעולות נחרצות לסילוק יד ולפינוי השגות גבול מקרקעות המדינה במרחב.

⁵ ובכלל זה משטרת ישראל, המינהל האזרחי, פיקוח עיריית ירושלים, הרשות לאכיפה במקרקעין [רא"ם], רשות מקרקעי ישראל [רמ"י], הסיירת הירוקה, רשות הטבע והגנים [רטי"ג] והיחידה להנחיית תובעים במשרד המשפטים.