



# הפיקוח על שימור עתיקות וערכי מורשת בהר הבית

כתיבה: אתי וייסבלאי | אישור: יובל וורגן  
תאריך: ט"ו באב תשפ"ג, 2 באוגוסט 2023

סקירה

## תוכן עניינים

1	תמצית.....	
4	1. מבוא: הר הבית וההיסטוריה שלו.....	
4	2. מדיניות והסדרה בנוגע לשימור עתיקות בהר הבית.....	
7	2.1 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה.....	
9	2.2 ועדת השרים לעניין מתן היתר לביצוע עבודות באתר עתיקות המשמש לצורך דתי.....	
11	3. פעילות רשות העתיקות לשימור עתיקות בהר הבית.....	
14	3.1 1967 עד 1988 – הסטטוס קוו והסדרים לא פורמאליים.....	
15	3.2 1988 עד 1996 – פיקוח לפי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה.....	
16	3.3 1996 עד 2003 – קריסת הסטטוס קוו והפסקת הפיקוח.....	
17	3.4 2003 עד 2010 – בדיקת מבקר המדינה והרקע לביצועה.....	
19	3.5 בעקבות פרסום דוח מבקר המדינה – 2011 ואילך.....	
21	3.6 פעילות רשות העתיקות לשימור עתיקות בהר הבית כיום.....	
23	4. גופים נוספים המעורבים בפיקוח על שימור עתיקות בהר הבית.....	
24	4.1 משטרת ישראל.....	
27	4.2 עיריית ירושלים.....	

## תמצית

להר הבית מעמד ייחודי בהיותו בו בזמן אתר מקודש לשלוש הדתות, נכס היסטורי ותרבותי אוניברסלי ואתר דתי פעיל. בשימור העתיקות וערכי המורשת בהר הבית עוסקים כמה גופים ובהם: רשות העתיקות, משטרת ישראל ועיריית ירושלים. לבקשת חה"כ שרן השכל יידונו במסמך שלהלן פעולות אותם גופים בהקשר של מניעת פגיעה בעתיקות ושימור ערכי מורשת בהר הבית. יודגש כי בשל רגישות הנושא ניתן היה לקבל מן הגופים מידע כללי בלבד ללא התייחסות למקרים או לאירועים ספציפיים של פגיעה בעתיקות.

בין הממצאים העיקריים המופיעים במסמך:

- ❖ רחבת הר הבית הממוקמת בפנינה הדרום מזרחית של העיר העתיקה היא אזור שחשיבותו הארכיאולוגית אינה מוטלת בספק וחשיבותו הדתית ברורה.
- ❖ מאז סיפוח שטח ירושלים המזרחית והעיר העתיקה למדינת ישראל בשנת 1967 חלים בהר הבית כל חוקי מדינת ישראל. העיר העתיקה של ירושלים, ובכלל זה הר הבית, הם אתר עתיקות לפי חוק העתיקות, התשל"ח-1978. מכוח החוק **חל איסור על ביצוע עבודות בינוי מכל סוג במתחם אלא באישור ועדת שרים ייעודית.**
- ❖ על פי תכנית המתאר המקומית כל שטח העיר העתיקה, ובכלל זה הר הבית, מוגדר כשטח שיקום ושימור **ואין לבצע בו שום עבודות בנייה או הריסה אלא תוך שמירה קפדנית על אופיו המיוחד**, זאת בהתאם לתכניות שימור ושיקום מיוחדות הטעונות היתר או אישור של רשויות התכנון, לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 ותקנותיו.
- ❖ בנוסף, העיר העתיקה ובתוכה הר הבית נכללים ברשימת אתרי המורשת העולמית של ארגון אונסקו. מדינת ישראל, שהיא צד לאמנה להגנה על המורשת התרבותית והטבעית של העולם מאז 1999, מחויבת מכוחה לפעול להגנה ולשימור של המורשת התרבותית המצויה בשטחה.
- ❖ הסדר הסטטוס קוו הנהוג במתחם הר הבית מאז 1967 כולל מסכת הבנות מצד אחד, ונושאים לא-מוסכמים מצד שני, תוך גיבוש מנגנון קבוע של הידברות ובקרה לפיקוח על קיום ההבנות, צמצום עימותים וטיפול במצבי חירום ומשבר. חוקרים שעסקו בנושא זה תיארו את המרכיבים העיקריים של הסטטוס קוו ובהם הותרת הסמכויות בכל הנוגע לניהול מתחם הר הבית והסדרים הדתיים והאזרחיים הנהוגים בו בידי הוואקף והטלת האחריות לביטחון ולשמירה על הסדר הציבורי במקום על משטרת ישראל.
- ❖ הסדרת המדיניות ואופן הפעולה של הרשויות בכל הנוגע לשמירת חוקי התכנון והבנייה וחוק העתיקות בשטח הר הבית נעשתה באופן רשמי לראשונה בהנחיות שפרסם היועץ המשפטי לממשלה יוסף חריש בשנת 1988. ההנחיות קובעות את חובת רשויות המדינה: רשות העתיקות, עיריית ירושלים והמשטרה, לאכיפת החוק הישראלי בהר הבית ואת חובת הפיקוח של רשות העתיקות והעירייה במקום תוך שיתוף פעולה וסיוע של המשטרה. הן מדגישות כי על הרשויות לדווח לייעוץ המשפטי לממשלה כל אימת שתתגלה הפרה רצינית ומהותית של דיני התכנון או העתיקות במתחם וכי אין לנקוט כל פעולה לאכיפת החוק ללא תיאום מוקדם עם היועץ המשפטי לממשלה. ביוני 2012, בהמשך לדוח מבקר המדינה בנושא עבודות בהר הבית, פרסם היועץ המשפטי לממשלה גרסה עדכנית להנחיות. הנחיות היועץ"ש מ-2012 מציינות כי דיווחים שוטפים על הנעשה

בהר הבית ועל פעולות לפי חוק העתיקות יועברו לידי המועצה לביטחון לאומי ומזכיר הממשלה, ומדגישות את החובה להפנות בקשות לביצוע עבודות במתחם לוועדת השרים הייעודית המטפלת בעניינים אלה.

❖ **ועדת השרים לעניין מתן היתר לביצוע עבודות באתר עתיקות המשמש לצורך דתי** לפי סעיף 29 (ג) לחוק העתיקות, היא הגורם המוסמך לתת אישור לביצוע עבודות במתחם הר הבית. בעשורים הראשון להחלת החוק הישראלי בהר הוועדה לא התכנסה אף כי בוצעו במקום עבודות בינוי משמעותיות. על פי מידע שהתקבל ממזכירות הממשלה **בין 2009 ל-2019 הוועדה התכנסה עשר פעמים לדין לצורך אישור ביצוע עבודות בהר הבית. בדיונים שהפרוטוקולים שלהם גלויים אושר ביצוע של 19 עבודות במתחם הר הבית.** מאז 2019 לא נמצאו דיונים בוועדה הייעודית.

❖ **רשות העתיקות** היא הגורם הממונה לפי חוק על הטיפול בכל ענייני העתיקות בישראל והיא ממונה על אכיפת חוק העתיקות. באתר הר הבית לא מתקיימות חפירות ארכיאולוגיות ופעילות רשות העתיקות במתחם מתמקדת במניעת פגיעה ושימור עתיקות באתר בכלל ובעת ביצוע עבודות בינוי ותחזוקה בפרט. ככלל ניתן להתייחס לשני היבטים במעורבות רשות העתיקות בהר הבית: קיום פיקוח שוטף בהר הבית בכדי למנוע פגיעה בעתיקות ומתן אישור לעבודות בינוי ותחזוקה נדרשות ופיקוח על ביצוען בתנאים שנקבעו.

○ בכל הנוגע לפיקוח השוטף של רשות העתיקות במתחם הר הבית נמסר מהרשות כי היא עוקבת מקרוב אחר כל המתרחש בהר הבית ומקיימת פיקוח שוטף וסדיר בתדירות גבוהה בכל שטחי הר הבית. זאת בתיאום עם המשטרה ותוך שיתוף פעולה הדוק ויומיומי עם המשטרה וגופי מודיעין אחרים. צוין כי הרשות תוכל להרחיב על אופן הפיקוח ועל פעולות הפיקוח שמבוצעות על ידה בדין מסווג.

○ באשר לעבודות בינוי ותחזוקה בהר הבית הודגש כי כל עבודה אשר יש לה היבט פיזי של תחזוקה ובינוי, או חדירה לתת קרקע בהר הבית, דורשת תיאום ואישור מרשות העתיקות ומבוצעת בפיקוח רשות העתיקות. על פי התשובה, במקרים בהם יש פעולה חריגה הדברים מובאים לידיעת והחלטת ועדת השרים על פי סעיף 29 לחוק העתיקות.

❖ מארגונים המקיימים מעקב אחר מצב עתיקות הר הבית נמסר כי לא ידוע להם על עבודות משמעותיות שגרמו לפגיעה בעתיקות בהר הבית בשנים האחרונות, אך סוגיות שהועלו בעבר כגון: היעדר טיפול נאות בקורות העתיקות המצויות בשטח המתחם וחפירות בערימות שפכי העפר שנותרו בהר הבית לאחר עבודות קודמות עדיין לא נפתרו. צוין כי המצב הקיים בשטח הר הבית לרבות: המצאות כלים כבדים באתר, העדר פיקוח מלא ורצוף והעלמת עין מביצוע עבודות ללא היתר יוצר סיכון לגרימת נזק לעתיקות בכל עת.

❖ **משטרת ישראל** היא הממונה על הביטחון והסדר הציבורי על הר הבית ומקיימת נוכחות קבועה ורציפה במקום. מתשובת משטרת ישראל לפנייתנו בנושא זה עולה כי במסגרת יחידת הר הבית פועל צוות בינוי קבוע שאחראי על מניעת פגיעה בעתיקות ועוסק בפיקוח על עבודות מאושרות שמתקיימות בשטח הר הבית ובפעילות לאיתור הפרות של דיני התכנון והעתיקות זאת בשיתוף ובסיוע מקצועי צמוד של רשות העתיקות. בקשות הוואקף לעבודות בינוי במתחם הר הבית מועברות ומאושרות בהליך מוסדר בהתאם להמלצות רשות העתיקות ומבוצעות בפיקוח המשטרה ורשות העתיקות בהתאם לתנאים שהוצבו. כאשר ככלל לא מבוצעות באתר עבודות בינוי בהיקף גדול שעבורן נדרש אישור ועדת השרים הייעודית אלא בעיקר עבודות שימור ותחזוקה. צוין

כי לא נפתחו תיקים במשטרה בהקשר להפרת דיני התכנון והבנייה במתחם הר הבית.

- ❖ **עיריית ירושלים** אחראית על אכיפת דיני התכנון והבנייה במתחם הר הבית. מן העירייה נמסר כי היא מקיימת את חובת הפיקוח באתר בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה. בפועל ציון כי קיום סיורי הפיקוח של העירייה במקום תלויים באישור המשטרה ומזה למעלה משנה אישור זה לא ניתן. כמו כן, מעולם לא טופלה על ידי העירייה הפרת בינוי בהר הבית.
- ❖ יש להדגיש כי פיקוח הרשויות בהר הבית הוא נושא מורכב ובעשורים שמאז החלת החוק הישראלי במתחם הר הבית ידע שינויים רבים ונדון באופן מקיף הן בפסיקות בג"צ, הן בדוח מבקר המדינה והן בדיוני ועדות הכנסת השונות. במסמך סקרנו בהרחבה נושא זה כאשר ככלל ניתן לחלק את הסוגייה למספר תקופות:
  - בעשורים הראשונים לאחר 1967 התקיימו הסדרים לא פורמאליים בין רשות העתיקות לוואקף המוסלמי שאפשרו לאנשי הרשות לסייר באופן עצמאי במתחם ולהיות מעורבים באופן לא פורמאלי בתכניות הפיתוח והתחזוקה של הוואקף, אף כי הוואקף לא ביקש באופן רשמי אישורים לעבודות מסוג זה;
  - החל מ-1988 הוסדרה פעילות הפיקוח של רשות העתיקות בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה בנושא. בתקופה זאת ניתן פסק דין משמעותי של בג"צ בנושא אכיפת חוק העתיקות וחוקי התכנון והבנייה בהר הבית ובמסגרתו החליטו השופטים שלא להתערב בשיקול הדעת של המדינה בנושא אכיפת החוק הישראלי במתחם וכי הפיקוח שמקיימות במקום רשות העתיקות והעירייה משמעותי ואפקטיבי.
  - בין 1996 ל-2003 קרסו ההבנות הבלתי-פורמליות בין ישראל לבין הוואקף והתיאום בין הצדדים התרופף. בשנים אלו נעשו עבודות משמעותיות במתחם הר הבית ללא בקרה על תכניות הבנייה וללא גישה של מפקחי רשות העתיקות לאתר. זאת בפרט בעת העבודות שנעשו בשנים 1998 עד 2000 שבמהלכן נגרמה פגיעה קשה ונרחבת בשכבות קדומות.
  - החל משנת 2004 עם פתיחת מתחם הר הבית לציבור הרחב חזרו פקחי רשות העתיקות למתחם, זאת בתיאום עם המשטרה. עם זאת נוכחות הפקחים במקום הייתה מוגבלת לשעות ולשטחים הפתוחים לציבור. בקשות לאישור עבודות במתחם הועברו באמצעות המשטרה והן בוצעו בפיקוח רשות העתיקות. במוקד הדיון הציבורי עמדו עבודות להנחת קווי חשמל במתחם בקיץ 2007. בעקבותיהן פנתה הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת למבקר המדינה בבקשה לחוות דעתו על העבודות. דוח המבקר פורסם בשנת 2010 אך לשם שמירה על בטחון המדינה ומניעת פגיעה ביחסי החוץ שלה נמנע פרסום הדוח המלא ופורסם סיכום הדוח בלבד. מן הסיכום עולה כי המבקר מצא ליקויים משמעותיים בביצוע הפיקוח על העבודות בשנים 2001 עד 2007 וכי הן בוצעו ללא קבלת אישורים והיתרים כנדרש ותוך פגיעה בממצאים ארכיאולוגיים.
  - בשנת 2012 בעקבות פרסום דוח מבקר המדינה פרסם היועץ המשפטי לממשלה הנחיות עדכניות בנושא פעילות הרשויות בהר הבית. בשנים שלאחר מכן דווח בוועדות הכנסת ובמקורות אחרים על שיפור בפיקוח רשות העתיקות בהר הבית ועל שיתוף פעולה בינה לבין המשטרה בהקשר זה.

## 1. מבוא: הר הבית וההיסטוריה שלו

הר הבית משתרע על שטח של כ-145 דונם בפינה הדרום מזרחית של העיר העתיקה בירושלים (כשישית משטח העיר העתיקה). ההר נמצא באתר המקודש ביותר בעולם לעם היהודי והוא אתר עתיקות מן המעלה הראשונה.

הר הבית הוא במסורת היהודית הר המוריה, מקום עקידתו של יצחק. עם כיבושה של ירושלים בידי דוד המלך הוקם במקום מזבח. בימי שלמה המלך הוקם על הר המוריה בית המקדש הראשון, שהתקיים עד לחורבנו בשנת 586 לפנה"ס. לאחר שיבת ציון הוקם באתר בית המקדש השני, אשר התקיים כשש-מאות שנה וחרב בשנת 70 לספירה. מתחם הר הבית בצורתו המוכרת היום הוא פרי פועלו של המלך הורדוס אשר חנך את מבנה בית המקדש בשנת 19 לפנה"ס.<sup>1</sup>

**הרב הבית נמצא באתר המקודש ביותר לעם היהודי, ויש לו חשיבות רבה גם בדת הנוצרית ובדת המוסלמית. לצד חשיבותו הדתית, זהו אתר עתיקות מן המעלה הראשונה**

נוסף על קדושתו לעם היהודי, להר הבית חשיבות רבה גם בדת הנוצרית ובדת המוסלמית. הר הבית הוא השלישי בדרג קדושתו למוסלמים ביחס לערים מכה ומדינה, והוא קרוי בפיהם "אל-חראם אל-שריף" (המקום הקדוש הנאצל). בתקופת הכיבוש המוסלמי נבנו במתחם המבנים המוצבים בו כיום: כיפת הסלע ומסגד אל-אקצא שנבנה מחדש בימי הביניים. בשנים שחלפו מאז שופצו המבנים כמה פעמים ונבנו באותו המתחם כמאה מבנים נוספים: מבני תפילה, במות תפילה, מתקני שתייה לשימוש הציבור ובתי ספר דתיים.

על פי האמונה הנוצרית כמה מהאירועים החשובים בחיי ישו שנזכרו בברית החדשה התרחשו בהר הבית. בתקופה הצלבנית תפס ההר מקום מרכזי כאחד המקומות הקדושים החשובים לנצרות בירושלים וכמוקד עלייה לרגל.<sup>2</sup>

על פי מבקר המדינה בסיכום דוח שפורסם בשנת 2010: "הר הבית הוא אתר מקודש לצד היותו נכס היסטורי ייחודי... שמירת עתיקות הר הבית שהוא מקום מקודש ביותר עולה בקנה אחד עם עקרון השמירה על המורשת הדתית והתרבותית ומאפשרת להנחיל לדורות הבאים את ערכי המורשת הקשורים לאתר".<sup>3</sup>

## 2. מדיניות והסדרה בנוגע לשימור עתיקות בהר הבית

ב-27 ביוני 1967, זמן קצר לאחר מלחמת ששת הימים חקקה הכנסת את החוק לתיקון פקודת סדרי השלטון והמשפט (מס' 11), תשכ"ז-1967, הקובע כי "המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה יחולו בכל שטח של ארץ ישראל שהממשלה קבעה בצו". צו סדרי השלטון והמשפט (מס' 1), תשכ"ז-1967 שפורסם למחרת קבע כי "השטח של ארץ ישראל המתואר בתוספת

<sup>1</sup> אמנון רמון, הר הבית/אל-אקצא: לקראת אובדן שליטה? תהליכים ומגמות 2015-2022, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2022.  
<sup>2</sup> להרחבה על קדושתו של הר הבית לשלוש הדתות ראו: שמואל ברקוביץ, מה נורא המקום הזה? קדושה, פוליטיקה ומשפט בירושלים ובמקומות הקדושים בישראל, פרק ראשון: סקירה היסטורית, כרטא ירושלים, 2006. גדעון אבני ויוחנן (ג'ון) זליגמן, הר הבית 2001-1917: תיעוד מחקר ושמירת עתיקות, הוצאת רשות העתיקות, ירושלים 2001. עמ' 5-6.  
<sup>3</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 61ב, [סוגיית העבודות בהר הבית](#), מאי 2010. ראו בהרחבה על בדיקת מבקר המדינה סעיף 3.4 להלן.

נקבע בזה כשטח שבו חלים המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה". שטח זה כולל בין היתר את העיר העתיקה של ירושלים, לרבות הר הבית. **מאז סיפוח שטח ירושלים למדינת ישראל מכוח צו זה חלים בהר הבית כל חוקי המדינה.**<sup>4</sup>

עניינו של הר הבית מוסדר בכמה חוקים והוראות מרכזיים:

**העיר העתיקה של ירושלים ובתוכה הר הבית הוכרזה כאתר עתיקות ביום 30 באוגוסט 1967. חוק העתיקות אוסר על ביצוע עבודות בינוי מסוגים שונים באתר עתיקות אלא באישור רשות העתיקות ולפי תנאים שהיא קובעת**

סעיף 1 לחוק השמירה על המקומות הקדושים, התשכ"ז-1967 וסעיף 1 לחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל קובעים הוראה זהה ולפיה: "המקומות הקדושים יהיו שמורים מפני חילול וכל פגיעה אחרת ומפני כל דבר העלול לפגוע בחופש הגישה של בני הדתות אל המקומות המקודשים להם או ברגשותיהם כלפי אותם המקומות". חוק השמירה על המקומות הקדושים קובע בנוסף כי חילול מקום קדוש או פגיעה בו וכן פגיעה בחופש הגישה של בני הדתות אל המקומות המקודשים להם הם עבירה שדינה מאסר. הר הבית הוא אתר מקודש כהגדרתו בסעיפים אלה.<sup>5</sup>

העיר העתיקה של ירושלים ובתוכה הר הבית הוכרזה כאתר עתיקות ביום 30 באוגוסט 1967, לפי פקודת העתיקות. סעיף 49 לחוק העתיקות התשל"ח-1978 (להלן חוק העתיקות) שהחליף את פקודת העתיקות קובע כי הרשימות של המצבות והאתרים ההיסטוריים שפורסמו לפי פקודת העתיקות ושהיו בתוקף ערב תחולת החוק רואים אותן כאילו פורסמו לפי החוק. חוק העתיקות אוסר על ביצוע עבודות בינוי מסוגים שונים באתר עתיקות אלא באישור רשות העתיקות ולפי תנאים שהיא קובעת. סעיף 29(ג) לחוק העתיקות קובע כי "**לעניין אתר עתיקות המשמש לצורך דתי או מוקדש לתכלית דתית, לא יתן המנהל אישור לחפירה או לאחת הפעולות המנויות בסעיף קטן (א) אלא באישור ועדת שרים המורכבת משר החינוך והתרבות, כיושב ראש, שר הדתות ושר המשפטים.**"

מבחינה תכנונית חלות על אזור העיר העתיקה וסביבתה שלוש תכניות מתאר עיקריות הכוללות התייחסות מיוחדת לאופייה המיוחד של העיר העתיקה ולמקומות הקדושים. התכנית המרכזית הנוגעת לאזור הר הבית היא תכנית מתאר מקומית: "תוכנית מס. עמ/9 לירושלים העתיקה וסביבתה" שאושרה על ידי הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה, מחוז ירושלים, באישור שר הפנים ב-24 בפברואר 1976. מטרת התכנית כפי שפורטו בתקנון שלה הן:

א. פיתוח העיר העתיקה וסביבתה תוך שמירת אופייה המיוחד;

ב. שמירה על המקומות הקדושים לדתות השונות;

<sup>4</sup> ברק מדינה, רומי קאופמן, המעמד המשפטי של הר הבית – השעיית השיפוט, בתוך: הר הבית: בין חלום לממשות, עורך: ידידיה צ' שטרן, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2022.

<sup>5</sup> ראו דיון במשמעותו של הר הבית כאתר מקודש בתוך: ברק מדינה, רומי קאופמן, המעמד המשפטי של הר הבית – השעיית השיפוט, בתוך: הר הבית: בין חלום לממשות, עורך: ידידיה צ' שטרן, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2022.

<sup>6</sup> כולל: 1) בניה, סלילה, הקמת מיתקן, חציבה, כרייה, קידוח, הצפה במים, סיקול, חרישה, נטיעה או קבורה; 2) הנחת עפר, דומן, פסולת או אשפה, לרבות הנחתם בנכס הגובל באתר

## ג. שמירה על אתרים ארכיאולוגיים.

על פי התכנית כל שטח העיר העתיקה, ובכלל זה הר הבית, מוגדר כשטח שיקום ושימור ואין לבצע בו שום עבודות בנייה או הריסה אלא תוך שמירה קפדנית על אופיו המיוחד, בהתאם לתכניות שימור ושיקום מיוחדות הטעונות היתר או אישור של רשויות התכנון, לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 ותקנותיו. לגבי הר הבית קובע סעיף 8.2 לתקנון התכנית: "על שטח הר הבית ורחבת הכותל יחולו כל המגבלות אשר חלות על שטח העיר העתיקה".<sup>7</sup>

בספטמבר 1981 קיבלה ועדת מורשת העולם של אונסקו את הצעת ירדן לכלול את העיר העתיקה וחומותיה ברשימת אתרי המורשת העולמית של הארגון וב-1982 היא הוכרזה כ"אתר מורשת בסיכון". מכוח זה נהנית העיר העתיקה ממעמד מיוחד ומהגנה מיוחדת גם כנכס תרבותי בעל חשיבות היסטורית. האמנה להגנה על המורשת התרבותית והטבעית של העולם מ-1972 מחייבת את המדינות החתומות עליה "להבטיח זיהוי, הגנה, שימור, הצגה והעברה לדורות הבאים של המורשת התרבותית והטבעית הנמצאת בשטחה" ולעשות לשם כך כל אשר לאל ידה תוך מצוי מרבי של משאביה.<sup>8</sup> מדינת ישראל היא צד באמנה מאז 1999.<sup>9</sup>

פסיקות בית המשפט העליון חזרו ואישרו את מעמדו של הר הבית בחוק הישראלי פעמים רבות, הטילו על רשויות המדינה חובת פיקוח באתר הר הבית ואכיפת החוק במקום במקרה הצורך תוך איזון בין השיקולים המקצועיים, המשפטיים, הביטחוניים והמדיניים הרלוונטיים. עם זאת, כמעט בכל העתירות החליט בית המשפט, מסיבות שונות, שלא להתערב בשיקול הדעת של הרשות המבצעת במקום.<sup>10</sup> הסוגיה נדונה באופן המפורט ביותר בפסק דין בעתירה שהגישה עמותת "נאמני הר הבית" בעניין עבודות בניו בלתי חוקיות של הוואקף המוסלמי באזור הר-הבית (בג"ץ 4185/90). בספטמבר 1993 פורסם פסק דין ארוך ומנומק בעתירה ובו דנו השופטים בדברי ימי הר הבית, בקדושתו לעם היהודי ולבני הדת המוסלמית, בחשיבותו הדתית לנוצרים ובהסדרים החוקיים שנוצרו לאחר שחרור הר הבית וחזרתו לריבונות ישראלית לאחר מלחמת ששת הימים. בפסק הדין חזר וקבע בית המשפט כי שטח הר הבית הוא חלק משטחה של מדינת ישראל וחלים עליו המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל, ובכלל זה חוק התכנון והבנייה וחוק העתיקות.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> להרחבה ראו: שמואל ברקוביץ, מה נורא המקום הזה: קדושה, פוליטיקה ומשפט בירושלים ובמקומות הקדושים בישראל, הוצאת כרטא, ירושלים, 2006. עמ' 62.

<sup>8</sup> ארגון אונסקו, [האמנה להגנה על המורשת התרבותית והטבעית \(1972\)](#), אתר הוועד הישראלי לאונסקו, 2005.

<sup>9</sup> שמואל ברקוביץ, מה נורא המקום הזה: קדושה, פוליטיקה ומשפט בירושלים ובמקומות הקדושים בישראל, הוצאת כרטא, ירושלים, 2006. עמ' 62.

<sup>10</sup> בין השאר: בג"ץ 193/86, בג"ץ 4185/90, בג"ץ 4935/93, בג"ץ 6403/96, בג"ץ 7128/96, בג"ץ 9474/96, בג"ץ 5410/97, בג"ץ 8666/99 ועוד. לסקירה עדכנית ורחבה של הפסיקה המשפטית בנושא הר הבית ראו בתוך: ברק מדינה, רומי קאופמן, המעמד המשפטי של הר הבית – השעיית השיפוט, בתוך: הר הבית: בין חלום לממשות, עורך: ידידיה צ' שטרן, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2022.

<sup>11</sup> בג"ץ 4185/90 עמ' 246-247.



הסדר ה"סטטוס קוו" בהר הבית נוצר בימים שלאחר ניצחון ישראל במלחמת ששת הימים ואיחוד ירושלים. ההסדר כלל מסכת הבנות מצד אחד, ונושאים לא-מוסכמים מצד שני, תוך גיבוש מנגנון קבוע של הידברות ובקרה שפיקח על קיום ההבנות, צמצם עימותים וטיפול במצבי חירום ומשבר.<sup>12</sup>

המרכיבים העיקריים של מתווה הסטטוס-קוו מתוארים במאמרו של נדב שרגאי "הסטטוס-קוו בהר הבית: שינויים, גורמים ותהליכים נלווים":

1. הוואקף, שהוא שלוחה של משרד ההקדשים של ממלכת ירדן, ימשיך לנהל את האתר ויהא אחראי על הסדרים הדתיים והאזרחיים הנהוגים בו.
  2. יהודים לא יורשו להתפלל בהר הבית, אך יוכלו לבקר בו.
  3. משטרת ישראל תקבל לידיה את האחריות לביטחון במתחם המקודש, הן בשטחו הפנימי והן במעטפת החיצונית, החומה והשערים.
  4. בהר הבית יחולו הריבונות והחוק הישראלי כבשאר חלקי ירושלים שעליהם הוחל החוק הישראלי לאחר מלחמת ששת הימים.
  5. שער הכניסה היחיד שדרכו תותר כניסת יהודים להר הבית יהיה שער המוגרבים הקבוע במרכזו של הכותל המערבי בעוד שמוסלמים ייכנסו אל ההר דרך כל שערי האחרים.
- באמצעות ההסדר נקבעה חלוקה בלתי-פורמלית של שטחי תפילה בין מוסלמים ליהודים: המוסלמים יתפללו בהר הבית, והיהודים יתפללו בכותל המערבי – קיר התמך המערבי של מתחם הר הבית, אשר שואב את קדושתו מן ההר, לידו התפללו יהודים מאות בשנים.<sup>13</sup>
- בעשורים שמאז 1967 חלו שינויים בסטטוס קוו בהיבטים שונים שזכו להתייחסות רחבה בדיון הציבורי ובמחקר.<sup>14</sup> בפרק שלוש להלן נסקור את השינויים הנוגעים לשימור עתיקות ולפיקוח על עבודות ציבוריות במתחם הר הבית.

## 2.1 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה

הסדרת המדיניות ואופן הפעולה של הרשויות בכל הנוגע לשמירת חוקי התכנון והבנייה וחוק העתיקות בשטח הר הבית נעשתה באופן רשמי לראשונה בהנחיות שפרסם היועץ המשפטי לממשלה יוסף חריש בשנת 1988. זאת במסגרת עתירה לבג"צ שהוגשה בשנת 1986 על ידי תנועות נאמני הר הבית בדרישה לאכיפת החוק הישראלי בהר הבית (בג"ץ 193/86).

<sup>12</sup> על אופן גיבוש הסטטוס קוו ב-1967 ראו: יצחק רייטר, סטטוס קוו בתהליכי שינוי: מאבקי שליטה בהר הבית, מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים, 2016. אמנון רמון, יחסם של מדינת ישראל והציבור היהודי לגווניו להר הבית (1967-1996), מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים, 1997, עמ' 4-8.

<sup>13</sup> נדב שרגאי, הסטטוס-קוו בהר הבית: שינויים, גורמים ותהליכים נלווים, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 2016.  
<sup>14</sup> ראו בין השאר: נדב שרגאי, הסטטוס-קוו בהר הבית: שינויים, גורמים ותהליכים נלווים, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 2016. יצחק רייטר, סטטוס קוו בתהליכי שינוי: מאבקי שליטה בהר הבית, מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים, 2016. אמנון רמון, הר הבית/אל-אקצא: לקראת אובדן שליטה? תהליכים ומגמות 2015-2022, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2022.

בפתח ההנחיות נכתב כי "אין זה קל כלל ועיקר ליישב את העיקרון הבלתי מעורער בדבר תחולת החוק הישראלי – לרבות בעניין העתיקות והתכנון והבנייה – על שטח הר הבית עם השיקולים ה'פרגמטיים', הנובעים באורח בלתי נמנע מאופיו הבלתי רגיל של אתר ייחודי זה. אך על הרשויות הנוגעות בדבר לשאוף לכך שהחוק יקיים, בלא להיגרר לפעולות העלולות להצית תבערה של מאבק בין-דתי ובין-מדיני שסופו מי ישרונו."

ההנחיות קובעות כמה עקרונות ובהם:

1. המשטרה תפעל בשיתוף פעולה עם רשויות התכנון והעתיקות לפי המקרה, ועל פי יוזמתן, ותעניק להן כל סיוע הנדרש להן לאכיפת החוק;

2. עיריית ירושלים ואגף העתיקות יקיימו פיקוח שוטף, שיכלול סיורים במקום וקבלת דיווחים, לרבות דיווחי משטרה, כדי שתהא בידם תמונה עדכנית בכל הנוגע לקיום דיני התכנון והעתיקות על הר הבית;

3. הן ידווחו לייעוץ המשפטי לממשלה כל אימת שתתגלה הפרה רצינית ומהותית של דיני התכנון או העתיקות.

4. בבואם לשקול מהי הפרה המחייבת דיווח ליועץ המשפטי לממשלה יביאו הגורמים המופקדים על הנושא בגדר שיקוליהם: את היקף הפרה, את סוג הבנייה או הפעולה שנעשתה במקום, את מידת הפגיעה בערך המוגן על ידי החוק ואת האפשרות למנוע את הנזק לערך המוגן שלא על דרך ההליכים הפליליים.

5. ועדת התכנון המקומית בעיריית ירושלים, אגף העתיקות והמשטרה לא ינקטו כל פעולה לאכיפת החוק ללא תיאום מוקדם עם היועץ המשפטי לממשלה.

6. במקרים שיש צורך בהתערבות דחופה ומיידית של אחד הגורמים המופקדים על הנושא ידווח לאחר מכך ליועץ המשפטי על הצעדים שננקטו.

7. הן יוסיפו להפעיל את השפעתם כדי למנוע ככל האפשר פעילות העלולה להביא להפרת החוק הישראלי במקום.<sup>15</sup>

ביוני 2012, בהמשך לדוח מבקר המדינה בנושא עבודות בהר הבית שפורסם בשנת 2010 (ראו בפירוט סעיף 3.4 להלן), פרסם היועץ המשפטי לממשלה הנחיות חדשות להתנהלות בהר הבית.<sup>16</sup> על פי ההנחיות הן מיועדות להבהיר את ההודעה הקודמת של היועץ המשפטי לממשלה בעניין זה מ-1988. הן חוזרות ומדגישות את העקרונות שהעלו בנוסח הקודם של

<sup>15</sup> הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לעניין שמירת חוקי התכנון והבנייה וחוק העתיקות בשטח הר הבית, י' חריש, היועץ המשפטי לממשלה, 18 בספטמבר 1988. מופיע בתוך פסק דין מיום 23 בספטמבר 1993 בבג"ץ 4185/90 עמ' 273-272.

<sup>16</sup> נציין כי במסגרת הכנת המסמך פנינו ללשכת היועץ המשפטי ש-22 ביוני 2023 בבקשה לקבל את נוסח ההנחיות המלא. למרות פניות חוזרות הבקשה לא נענתה עד למועד הגשת המסמך.

ההנחיות כגון: תחולת החוק הישראלי בהר הבית, הרגישות הנדרשת בהפעלת החוקים וחובת הפיקוח של הרשויות המוסמכות בהר הבית, עיריית ירושלים ורשות העתיקות לרבות קבלת דיווחים מהמטפלה. זאת על פי לשון ההנחיות: "על מנת שתהא בידם התמונה הכוללת של העבודות המבוצעות במתחם ומידת השמירה על העתיקות, כפי שהיא משתנה מעת לעת". מצוין כי דיווחים שוטפים הנוגעים לנעשה במתחם הר הבית, לפעולות לפי חוק העתיקות, ולפעולות בנייה יועברו לידי המועצה לביטחון לאומי ומזכיר הממשלה וכי רק במקרים שבהם מתעורר חששן של הרשויות המוסמכות כי קיימת הפרה רצינית ומהותית של דיני התכנון והבנייה ודיני העתיקות יש לפנות ליועץ המשפטי לממשלה ולהתייעץ עמו ביחס לדרך הטיפול היעילה והמתאימה בהפרות אלה. כן הודגשה החובה לפי הוראות סעיף 29(ג) לחוק העתיקות להפנות בקשות לביצוע עבודות במתחם הר הבית לאישור של ועדת השרים הייעודית המטפלת בעניינים אלו.<sup>17</sup>

## 2.2 ועדת השרים לעניין מתן היתר לביצוע עבודות באתר עתיקות המשמש לצורך דתי

לפי סעיף 29(ג) לחוק העתיקות, התשל"ח – 1978 יש צורך באישור ועדת שרים ייעודית למתן אישור לחפירה או לביצוע עבודות כגון: בנייה, סלילה, חציבה, הנחת עפר ועוד, באתר דתי. **הרכב ועדת השרים קבוע בחוק והוא כולל את: שר החינוך והתרבות, כיושב ראש, שר הדתות ושר המשפטים.**

אחת הביקורות שעלו בהקשר זה היא היעדר כינוס של ועדת השרים הייעודית ואישור ביצוע עבודות ללא הסכמתה בעשורים הראשונים לקיום החוק. כך למשל בספרו המקיף של עו"ד שמואל ברקוביץ משנת 2006, בנושא מעמדם של המקומות הקדושים, נכתב בהקשר זה כי "ועדת השרים המיוחדת מכוח סעיף 29(ג) בחוק רשות העתיקות לא התכנסה מעולם ולא נתבקשה מעולם לתת אישור לעבודה כלשהי של הווקף בהר הבית, בניגוד מוחלט לחוק!"<sup>18</sup>

על רקע ביקורת זאת, וכן על רקע דיונים שהתקיימו בכנסת ובדיקת מבקר המדינה (ראו סעיף 3.4 להלן), התקיימו החל משנת 2009 ואילך דיונים בוועדת השרים המיוחדת לצורך אישור עבודות במתחם הר הבית. על פי בדיקה שערכנו מול מזכירות הממשלה ובאתר הייעודי שמרכז החלטות ממשלה וועדות שרים<sup>19</sup> מאז שנת 2009 התכנסה ועדת השרים לענייני מתן היתר לביצוע עבודות באתר עתיקות המשמש לצורך דתי, לפי סעיף 29(ג) לחוק העתיקות, עשר פעמים בכדי לאשר ביצוע עבודות במתחם הר הבית.<sup>20</sup> המספר הכולל של העבודות שאושרו לביצוע על ידי הוועדה בתקופה זאת אינו ידוע, שכן אחד מדיוני הוועדה

<sup>17</sup> יהודה וינשטיין, היועץ המשפטי לממשלה, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בעניין פעולות שלפי חוק העתיקות וחוק התכנון והבנייה בהר הבית, 20 ביוני 2023. נתקבל באמצעות עו"ד רוסלאן עותמאן, לשכת היועץ המשפטי לממשלה, 1 באוגוסט 2023.

<sup>18</sup> שמואל ברקוביץ, מה נורא המקום הזה: קדושה, פוליטיקה ומשפט בירושלים ובמקומות הקדושים בישראל, הוצאת כרטא, ירושלים, 2006. עמ' 391.

<sup>19</sup> מזכירות הממשלה, אתר המעטפה, כניסה ב-16 ביולי 2023.

<sup>20</sup> נוסף על כך שני דיונים של הוועדה ב-2018 עסקו בעבודות באזור קשת רובינזון.

מסווג, בדיונים שהפרוטוקולים שלהם גלויים אושר ביצוע של 19 עבודות במתחם הר הבית. בטבלה הבאה מפורטת רשימת העבודות שניתן אישור לבצען על ידי הוועדה בתקופה זאת, לא נמצאו דיונים והחלטות נוספות מאז שנת 2019:

**טבלה 1: עבודות במתחם הר הבית שאושרו על ידי ועדת השרים לענייני מתן היתר לביצוע עבודות באתר עתיקות, 2009 ואילך**

מועד ישיבת ועדת השרים	עבודות שאושרו על ידי הוועדה
9 באוגוסט 2009 <sup>21</sup>	1. התקנת מערכת כיבוי אש בכניסה למסגד אל-אקצא 2. שיפוץ דלת העץ לשוק הכותנה 3. עבודות כיחול בחלק התחתון של הקירות החיצוניים של הזאוויה אל חנת'נייה במתחם הר הבית ואיטום גג מוזיאון האיסלאם המצוי בתחום בלוחות עופרת
13 ביוני 2010 <sup>22</sup>	4. חיפוי כיפת השלשלת שליד כיפת הסלע באריחי קרמיקה שהתקבלו מתורכיה
9 בינואר 2011 <sup>23</sup>	5. התקנת שני גנרטורים, רצפת בטון עליה יונחו הגנרטורים, חיבור הגנרטורים לארון חשמל, ביצוע חפירה רדודה באורך כ-30 מטר והטמנת הכבל המחבר בין מקום הגנרטורים המוצע לארון החשמל, החלפת סככה קיימת מעל הכניסה המערבית של אורות שלמה בשל בליית הקירוי הקיים וכן טיפול דחוף בתחזוק הקטעים שיש בהם בלייה בחומה הדרומית הכוללים הוספת כוחלה ועבודות שימור כדי למנוע התדרדרות או התמוטטות בקטעים אלו
3 ביוני 2012 <sup>24</sup>	6. עבודות שימור ופעולות הנדסיות בקיר הדרומי של בית הספר אלעומריה והשלמת שימור של קטע מהכותל המזרחי של מתחם הר הבית. 7. עבודות שיפוץ צמד חדרים מצפון לבמת הר הבית ובניית שביל מרוצף באבן מצפון לבמת הר הבית. 8. עבודות להחלפת צינור מים פגום במתחם הר הבית והתקנת פרוז'קטורים לתאורה ורמקולים במתחם אורות שלמה.
7 במרץ 2013 <sup>25</sup>	9. התקנת גדר בטיחות מסביב לגנרטורים שהוצבו במתחם הר הבית על גבי משטח הבטון שעליו הוקמו הגנרטורים
20 בפברואר 2014 <sup>26</sup>	10. ביצוע תיקון צינור מים דולף בשביל המזרחי ברחבת הר הבית

<sup>21</sup> מזכירות הממשלה, פרוטוקול ועדת השרים לענייני מתן היתר לביצוע עבודות באתר עתיקות המשמש לצורך דתי (פועלת מכוח סעיף 29(ג) לחוק העתיקות, התשל"ח-1978), 9 באוגוסט 2009.

<sup>22</sup> מזכירות הממשלה, פרוטוקול ועדת השרים לענייני מתן היתר לביצוע עבודות באתר עתיקות המשמש לצורך דתי (פועלת מכוח סעיף 29(ג) לחוק העתיקות, התשל"ח-1978), 13 ביוני 2010.

<sup>23</sup> מזכירות הממשלה, פרוטוקול ועדת השרים לענייני מתן היתר לביצוע עבודות באתר עתיקות המשמש לצורך דתי (פועלת מכוח סעיף 29(ג) לחוק העתיקות, התשל"ח-1978), 9 בינואר 2011.

<sup>25</sup> מזכירות הממשלה, פרוטוקול ועדת השרים לענייני מתן היתר לביצוע עבודות באתר עתיקות המשמש לצורך דתי (פועלת מכוח סעיף 29(ג) לחוק העתיקות, התשל"ח-1978), 7 במרץ 2012.

<sup>26</sup> מזכירות הממשלה, פרוטוקול ועדת השרים לענייני מתן היתר לביצוע עבודות באתר עתיקות המשמש לצורך דתי (פועלת מכוח סעיף 29(ג) לחוק העתיקות, התשל"ח-1978), 20 בפברואר 2014.

מועד ישיבת ועדת השרים	עבודות שאושרו על ידי הוועדה
6 באפריל 2014 <sup>27</sup>	11. עבודות שימור ופעולות הנדסיות בכיפת הסלע (שימור השיש בקירות החיצוניים) 12. עבודות שימור ופעולות הנדסיות בקמרון הכניסה לאורות שלמה 13. עבודות ריצוף במתחם הגנרטורים 14. החלפת דלתות מסגד אל-אקצא
17 בדצמבר 2014 <sup>28</sup>	15. שיפוץ ביומן הווקף (אחוואל) ותיקון הריצוף ברחבת הר הבית 16. שדרוג מערכת המים ותאי הבקרה מנקודת המשטרה ויומן הווקף ותיקון מערכת כיבוי אש בחורשה הצפונית 17. מעקה בטיחות ודלת ברזל בגרם המדרגות שעולה לבית משפחת אנסארי 18. שיקום מבנה נקודת המשטרה בהר הבית
16 בדצמבר 2015 <sup>29</sup>	19. ביצוע תיקון צינור מים דולף בבמת הר הבית
20 בינואר 2019 <sup>30</sup>	תוכן הדיון מסווג

ברוב המקרים שבהם ניתן אישור ועדת שרים צוין במפורש כי העבודות יבוצעו בהתאם להמלצת רשות העתיקות, בתיאום מראש עמה ובפיקוח ארכיאולוגי צמוד. כן צוין כי אין באישור זה כדי לפגוע בצורך בהיתר על פי חוק התכנון והבנייה ככל שנדרש כזה על פי דין.

**רשות העתיקות היא הגורם הממונה לפי חוק על הטיפול בכל ענייני העתיקות בישראל**

### 3. פעילות רשות העתיקות לשימור עתיקות בהר הבית

רשות העתיקות (להלן: הרשות) הוקמה באוגוסט 1989 על פי חוק העתיקות, התשמ"ט-1989. **הרשות היא הגורם הממונה לפי חוק על הטיפול בכל ענייני העתיקות בישראל** והיא ממונה על אכיפת חוק העתיקות התשל"ח-1978. לפי סעיף 5(ב) לחוק הרשות רשאית לעשות לגבי עתיקות ואתרים כל פעולה הנחוצה לשם מילוי תפקידיה, ובין היתר חשיפה וחפירה של אתרים, קיום פיקוח על חפירות ארכיאולוגיות; ניהול של אוצרות העתיקות של המדינה, שמירתם והפיקוח עליהם והפעלת פיקוח לעניין עבירות לפי חוק העתיקות. טרם הקמת רשות העתיקות היה ממונה על נושאים אלה אגף העתיקות המוזיאונים שפעל במשרד החינוך והתרבות.

הרשות מקיימת פיקוח בכמה דרכים:<sup>31</sup>

1. "פיקוח שוטף/סדיר" – סיור של מפקח הרשות באתרי העתיקות המצויים בשטוח

שהוא אחראי לו;

<sup>27</sup> מזכירות הממשלה, פרוטוקול ועדת השרים לעניין מתן היתר לביצוע עבודות באתר עתיקות המשמש לצורך דתי (פועלת מכוח סעיף 29(ג) לחוק העתיקות, התשל"ח-1978), 6 באפריל 2014.

<sup>28</sup> מזכירות הממשלה, פרוטוקול ועדת השרים לעניין מתן היתר לביצוע עבודות באתר עתיקות המשמש לצורך דתי (פועלת מכוח סעיף 29(ג) לחוק העתיקות, התשל"ח-1978), 17 בדצמבר 2014.

<sup>29</sup> מזכירות הממשלה, פרוטוקול ועדת השרים לעניין מתן היתר לביצוע עבודות באתר עתיקות המשמש לצורך דתי (פועלת מכוח סעיף 29(ג) לחוק העתיקות, התשל"ח-1978), 16 בדצמבר 2015.

<sup>30</sup> הילה כהן אייס, מרכזת בכירה (תיקון ומידע), מזכירות הממשלה, משרד ראש הממשלה, דואר אלקטרוני, 17 ביולי 2023.

<sup>31</sup> מבקר המדינה, [רשות העתיקות](#), דוח שנתי 54 לשנת 2003 ולחשבונות שנת הכספים 2002, 5 במאי 2004.

2. "פיקוח צמוד" – הימצאות מפקח מטעם הרשות באתר בזמן שנעשות בו פעולות חודרות קרקע;
3. "פיקוח מדלג" – בדיקת מספר אתרי בנייה ביום בידי מפקח של הרשות;
4. "חתכי בדיקה" – הפירת תעלות על-ידי מחפרון במרחקים קבועים של כחמישה מטרים בממוצע בפיקוח של עובד הרשות;
5. "חישוף" חשיפה מלאה של הקרקע בפיקוח עובד הרשות על ידי הסרת כל התכסית עד הגעה ל"קרקע בתולה";
6. "סקר" – סיור בשטח וסימון על המפה של כל הנקודות שבהן תיתכן הימצאות עתיקות.

**על רקע החשיבות הדתית והרגישות של המקום, במתחם הר הבית עצמו לא נעשות או נעשו בעבר חפירות ארכיאולוגיות על ידי רשות העתיקות או כל גורם ישראלי אחר**

**חוק העתיקות קובע פעולות שאסור לבצען באתר עתיקות מוכרז** לרבות עבודות בנייה מסוגים שונים; הנחת עפר ופסולת; שינוי, תיקון או תוספת בעתיקה; כתיבה, חריתה או צביעה; הקמת בניינים או קירות ועוד. **זאת, אלא באישור בכתב מאת רשות העתיקות ובהתאם לתנאים שקבעה.** פעולות הפיקוח של הרשות, למעט הפיקוח השוטף, נעשות בדרך כלל על חשבון היזמים על פי תקנות העתיקות (אגרות למתן אישור פעולות), התשס"א-2001 לצורך קבלת אישור לביצוע פעולות באתר עתיקות. כן מקיימים פקחי הרשות סיורים וביקורים סדירים באתרי עתיקות שלא הוגשה לגביהם בקשה לביצוע עבודות על מנת לוודא כי לא מתקיימות בהן עבודות ללא היתר.

על פי חוק העתיקות, אדם שעשה פעולות באתר עתיקות ללא אישור הרשות או בניגוד לתנאים שהציבה מחויב להחזיר את אתר העתיקות או העתיקות הנמצאות בו למצבם הקודם לפי הנחיות הרשות. פרק י' בחוק העתיקות קובע עונשים של שלוש עד חמש שנות מאסר למי שמבצע עבודות ללא אישור באתר עתיקות או פוגע בעתיקה או באתר עתיקות. עם זאת, ככלל המשטרה אינה מעורבת בפעולות הפיקוח השוטף של רשות העתיקות אלא במקרים שבהם הוחלט על הגשת תלונה במשטרה.<sup>32</sup>

כאמור, מתחם הר הבית הוא אתר עתיקות מוכרז לפי חוק העתיקות. על רקע החשיבות הדתית והרגישות של המקום, **במתחם הר הבית עצמו לא נעשות או נעשו בעבר חפירות ארכיאולוגיות על ידי רשות העתיקות או כל גורם ישראלי אחר.** גם בתקופות קודמות, מאמצע המאה ה-19 ועד 1967 בוצעו במקום חפירות בודדות בלבד ועיקר הידע הארכיאולוגי הקיים לגבי האתר מקורו בתיעוד ובבדיקות שנערכו על ידי ארכיאולוגים במסגרות עבודות שנעשו לצרכי תחזוקה ושיפוץ במקום.<sup>33</sup> **פעילות רשות העתיקות במתחם הר הבית**

<sup>32</sup> ד"ר עמית ראם, מנהל מחוז ירושלים, רשות העתיקות, שיחת טלפון, 25 ביולי 2023.  
<sup>33</sup> יצחק צויג, מידע חדש מחפירות שונות בהר הבית במאה השנים האחרונות, חידושים בחקר ירושלים – הקובץ הארבע עשר, אוניברסיטת בר אילן, נובמבר 2008.

**מתמקדת במניעת פגיעה ושימור עתיקות באתר בכלל ובעת ביצוע עבודות בינוי ותחזוקה בפרט.** בחלק זה נסקור את פעילות רשות העתיקות בתחום זה מאז שנת 1967 ברצף כרונולוגי.

כל העוסקים בנושא הר הבית חוזרים ומדגישים את היותו של מתחם הר הבית יחיד במינו מבחינת השילוב בין קדושתו של המתחם לבני דתות שונות, היותו אתר דתי מוסלמי פעיל המשרת אלפי מאמינים יום-יום ואתר עתיקות שבו מורשת בת אלפי שנים של התרבויות השונות שפעלו במקום. עם זאת, ייתכן וניתן ללמוד על פעילות הרשויות בהיבטים של חפירות ארכיאולוגיות ושימור עתיקות במתחם בהשוואה לכנסיית הקבר בעיר העתיקה.

כנסיית הקבר היא אתר דתי נוצרי פעיל ובו בזמן אתר היסטורי וארכיאולוגי. האתר נחקר באופן אינטנסיבי על ידי ארכיאולוגים מזה למעלה מ-150 שנה תוך שיתוף פעולה עם הקהילות הנוצריות השונות במקום. מאמרם של אבני וזליגמן משנת 2006 משווה בין המעורבות הארכיאולוגית בהר הבית ובכנסיית הקבר. על פי הכותבים החל מתקופת המנדט התקיים דיאלוג מתמיד בין ראשי הקהילות הנוצריות בכנסיית הקבר לבין אנשי מקצוע ברשויות הממונות על תחום הארכיאולוגיה בסוגיות של שימור, תיעוד ובטיחות. לצורך כך הוקמה ועדה מקצועית משותפת לאגף העתיקות ולגורמים המקצועיים והתכנוניים בקהילות הנוצריות ובה הועלו סוגיות הקשורות בבינוי ובתחזוקה. כאשר ככלל ההחלטה בדבר העבודות שיש לבצע היא בידי הקהילות הנוצריות במסגרת הסטטוס קוו במקום והארכיאולוגים ברשויות מייעצים בדבר האופן הנכון לביצוע אותן עבודות ללא פגיעה בעתיקות.

במשך הזמן בוצעו באתר עבודות שיפוץ ובינוי נרחבות כאשר עיקר הידע והתיעוד הארכיאולוגי הקיים מקורו במעורבות ארכיאולוגים בעבודות מסוג זה לצורך תיעוד ומניעת פגיעה בעתיקות. צוין כי בעשורים האחרונים גדלה הפתיחות של חלק מן הקהילות לקיום חפירות גם במנותק מעבודות בינוי, זאת תוך יצירת הסדרים למניעת הפרעה למתפללים במקום, דוגמת עבודה בשעות שהאתר סגור למבקרים. הכותבים מונים כמה סיבות לנכונות של הקהילות הנוצריות בכנסיית הקבר לשתף פעולה עם הרשויות בתחום זה, ובהן: שאיפה לעודד מחקר על תולדות האתר במטרה לבסס את הנוכחות הנוצרית במקום ואת האותנטיות שלו כמקום קבורתו של ישו, הבנה כי מעורבות של ארכיאולוגים בעבודות בינוי לצורך שימור ותיעוד היא מרכיב משמעותי בביצוע עבודות אלה בסטנדרטים מודרניים, וכן רצון להשתמש בממצאי המחקר הארכיאולוגי בכדי לעמוד על ההיסטוריה של הבעלות במתחם על ידי הקהילות הנוצריות השונות במטרה לסייע לפתור מחלוקות על בעלות הקיימות באתר.<sup>34</sup>

Gideon Avni and Jon Seligman, Between the Temple Mount/Haram el-Sharif and the Holy Sepulchre: Archeological Involvement in Jerusalem's Holy Places, Journal of Mediterranean Archaeology 18, 2 (2006), 259-288

<sup>34</sup> Gideon Avni and Jon Seligman, Between the Temple Mount/Haram el-Sharif and the Holy Sepulchre: Archeological Involvement in Jerusalem's Holy Places, Journal of Mediterranean Archaeology 18, 2 (2006), 259-288.

### 3.1 1967 עד 1988 – הסטטוס קוו והסדרים לא פורמאליים

פרסום של רשות העתיקות העוסק בהיבטים ארכיאולוגיים של הר הבית עד 2001 (להלן: אבני וזליגמן 2001) מתאר כי במהלך 20 השנים הראשונות של שלטון ישראל בחלקה המזרחי של ירושלים התגבשו קשרים ותהליכי עבודה בתחום זה בין אנשי אגף העתיקות והמוזיאונים שבמשרד החינוך והתרבות (כיום רשות העתיקות), רשויות הממשל הישראלי העוסקות בהר הבית ואנשי הוואקף המוסלמי. על פי הכותבים: "מפקחי אגף העתיקות והמוזיאונים היו פוקדים מזמן לזמן את ההר ועורכים בו סיורים; יש שנלוו לסיורים הללו אנשי משטרה ישראלים או גורמי ממשל. מדי פעם, בעיקר בזיקה לפעולות בנייה במתחם וחפירות בקרקע מטעם הווקף, התערורו שאלות של הפיקוח הארכיאולוגי בהר הבית ומניעת פגיעה בעתיקותיו, ולא אחת נדרשו הכרעות של הדרג המדיני בסוגיות אלה. בפרק הזמן הנדון ובמיוחד מאמצע שנות השמונים של המאה העשרים ואילך התפתחו גם קשרים בלתי פורמליים בין עובדי אגף העתיקות והמוזיאון לבין הדרג המקצועי של הווקף המוסלמי – בעיקר המנהל והאדריכלים שהיו מופקדים מטעם הווקף על עבודות הפיתוח בהר הבית. קשרים אלו היו בעיקרם פגישות אישיות, שהתקיימו מדי פעם לשם הצגתן של דעות ועמדות בעניינים שונים, הקשורים בפעילות בהר הבית ובסביבתו. עם זאת, ראוי לציין את סירובם העקבי של אנשי הווקף להציג באורח רשמי תכניות של בינוי ופיתוח בהר הבית בפני גורמים ישראלים". צוין כי באותן שנים בוצעו בהר הבית פעולות שיקום ושיפוץ מקיפות, ממושכות ומורכבות בעקבות הצתה של תייר אוסטרלי תמהוני במסגד אל אקצא באוגוסט 1969 שגרמה לשריפה גדולה ולנזק רב. פעולות אלה הסתיימו רק באמצע שנות ה-90 של המאה העשרים.<sup>35</sup>

שמואל ברקוביץ מפרט בנוסף כי אף ששלטונות ישראל מעולם לא התנו ביצוע עבודות כלשהן על ידי הווקף המוסלמי בקבלת היתרים כלשהם כנדרש בחוקי העתיקות, התכנון והבנייה, עובדי הווקף קיבלו, בדרך כלל, את הערות רשות העתיקות לגבי העבודות המתוכננות. פקחי הרשות היו חופשיים לעלות להר הבית, להיכנס לכל מבנה (המפתחות היו בידי הווקף ועובדיו פתחו כל מבנה על פי בקשת פקחי הרשות), לרשום ולצלם ללא הגבלה וללא ליווי משטרה.<sup>36</sup>

מספרו של מנהל רשות העתיקות בין 2000 ל-2015 (דורפמן 2015) עולה תמונה שונה במקצת של תקופה זאת ולפיה הקשרים המקצועיים הלא רשמיים שנוצרו בין אדריכלים, מהנדסים וארכיאולוגים מטעם הווקף לעמיתיהם הישראלים לא נשאו פרי. הווקף סירב לבקש אישור לתכניות לשימור ולפיתוח במקום על פי החוק הישראלי ובוצעו לא מעט עבודות, בעיקר עבודות תחזוקה, שימור, גינון ופעולות לצרכי בטיחות, רובן ללא אישור וללא פיקוח ארכיאולוגי.

<sup>35</sup> גדעון אבני ויוחנן (ג'ון) זליגמן, הר הבית 1917-2001: תיעוד מחקר ושמירת עתיקות, הוצאת רשות העתיקות, ירושלים 2001. עמ' 25-22.  
<sup>36</sup> שמואל ברקוביץ, מה נורא המקום הזה: קדושה, פוליטיקה ומשפט בירושלים ובמקומות הקדושים בישראל, הוצאת כרטא, ירושלים, 2006. עמ' 390.



למפקחי העתיקות נודע על עבודות אלה רק בדיעבד והיכולת שלהם לפקח עליהן הייתה מצומצמת אם בכלל.<sup>37</sup>

### 3.2 1988 עד 1996 – פיקוח לפי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה

בשנת 1986 הוגשה לראשונה עתירה לבג"צ על ידי תנועות נאמני הר הבית בדרישה לאכיפת החוק הישראלי בהר הבית (בג"צ 193/86). כאמור, במסגרת העתירה הציג היועץ המשפטי לממשלה יוסף חריש הנחיות שהוסדרו בהן סמכויותיהן ודרכי פעולתן של רשויות המדינה בכל הנוגע לשמירת חוקי התכנון והבנייה וחוק העתיקות בשטח הר הבית.<sup>38</sup>

בספרו של מנהל רשות העתיקות (דורפמן 2015) מוצג כי לתפיסתו, אף כי לכאורה הנחיות אלה מסמיכות את רשות העתיקות לפעול בהר הבית, בפועל הן מונעות ממנה לבצע פעולות כלשהן מתוקף סמכותה החוקית, בעקבות פעולות בניה ופיתוח במקום, פרט לדיווח ליועץ המשפטי לממשלה.<sup>39</sup>

בעקבות זאת משנת 1989 קיים אגף העתיקות והמוזיאונים (החל מאפריל 1990 – רשות העתיקות), בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, סיורים של פיקוח ומעקב אחר הפעולות השונות – בניה, פיתוח ושימור – שנעשו בתחומו של הר הבית, תוך דיווח סדיר ליועץ המשפטי לממשלה. על פי זליגמן ואבני (2001) הפיקוח השוטף כלל ביקור במקומות שנעשו בהם עבודות, תיעוד הפעולות בתיאור מילולי ובתצלומים והגשת דוחות למנהל הרשות. נוסף לאלה תועדו דרך קבע הר הבית והנעשה בו בצילומים מן האוויר בטיסות של פיקוח וצילום שנערכו אחת לכמה שבועות. הם מציינים כי הודות למערכת הקשרים שנרקמה בין אנשי רשות העתיקות לבין אנשי המקצוע מטעם הווקף שפעלו בהר הבית ולהידברות בין הצדדים נתאפשר מעקב מקצועי נאות אחרי תוכניות הווקף בתחומו של הר הבית ואחר ביצוען. כמו כן, בפעולות שבוצעו בהנחיית הגורמים המקצועיים של הווקף נשמרו על פי רוב העקרונות והכללים המקובלים בעולם באשר לטיפול במונומנטים היסטוריים, תוך שיתוף פעולה ובקרה של גורמי מקצוע בינלאומיים.<sup>40</sup>

פסק הדין המרכזי והמקיף בנושא אכיפת חוק העתיקות וחוקי התכנון והבנייה בהר הבית פורסם בתקופה זאת (ספטמבר 1993). במסגרת הדיון בעתירה קיימו השופטים סיור בהר הבית בכדי לעמוד על טענות הצדדים. בדומה לעתירות נוספות בנושא זה (ראו פרק 2) השופטים החליטו שלא להתערב בשיקול הדעת של המשיבים בנושא אכיפת החוק הישראלי בהר הבית. לדבריהם הם השתכנעו כי הפיקוח של עיריית ירושלים ואגף העתיקות כיום ולהבא

<sup>37</sup> שוקה דורפמן, מתחת לפני השטח: יחסי גומלין בין ארכיאולוגיה לפוליטיקה בישראל, הוצאת כנרת, זמורה-ביתן, דביר, 2015. עמ' 146.  
<sup>38</sup> הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לעניין שמירת חוקי התכנון והבנייה וחוק העתיקות בשטח הר הבית, י' חריש, היועץ המשפטי לממשלה, 18 בספטמבר 1988. מופיע בתוך פסק דין מיום 23 בספטמבר 1993 בבג"צ 4185/90 עמ' 272-273. ראו פירוט לגבי ההנחיות בסעיף 2.1 לעיל.

<sup>39</sup> שוקה דורפמן, מתחת לפני השטח: יחסי גומלין בין ארכיאולוגיה לפוליטיקה בישראל, הוצאת כנרת, זמורה-ביתן, דביר, 2015. עמ' 147.  
<sup>40</sup> גדעון אבני ויוחנן (ג'ון) זליגמן, הר הבית 1917-2001: תיעוד מחקר ושמירת עתיקות, הוצאת רשות העתיקות, ירושלים 2001. עמ' 25-26.

בהר הבית הוא פיקוח משמעותי וכי פיקוח זה יבטיח כי מכאן ואילך יקוים החוק בהר הבית "כלשונו וכרוחו".<sup>41</sup>

### 3.3 1996 עד 2003 – קריסת הסטטוס קוו והפסקת הפיקוח

בין 1996 ל-2003 קרסו ההבנות הבלתי פורמאליות בין ישראל לבין הוואקף והתיאום בין הצדדים בכל התחומים, לרבות בכל הנוגע לשימור עתיקות, בנייה ותחזוקה התרופף. זאת בעקבות האירועים הקשורים בהכשרת "אורוות שלמה" לתפילה ופתיחת מנהרת הכותל.<sup>42</sup>

על פי אבני זליגמן (2001), "שינוי מהותי במצב חל בסתיו של שנת 1996, בעת שנעשו עבודות להכשרתן של 'אורוות שלמה' לתפילה ונפתחה 'התעלה החשמונאית' (מנהרת הכותל)". לדבריהם העבודות בהר הבית בתקופה זאת שלראשונה השתתפו בהן באורח פעיל אנשי התנועה האסלאמית כללו בחלקן פעולות המנוגדות לעקרונות המקצועיים של טיפול במונומנטים היסטוריים ובמקומות מסויימים אף נגרמה בהן פגיעה של ממש בעתיקות. כאשר בחלק מן המקרים העבודות נעשו שלא על דעת הגורמים המקצועיים של הוואקף. הודגש כי **"במהלך העבודות נמנעה ממפקחי הרשות הגישה לאתר, וסירי הפיקוח לצורך דיווח ליועץ המשפטי לממשלה נערכו בחסות המשטרה"**.<sup>43</sup>

גם בשנים הבאות נעשו עבודות ללא בקרה על תכניות הבנייה ונמנעה ממפקחי הרשות הגישה למקום. זאת בפרט בעת העבודות שנעשו בשנים 1998 עד 2000 בחללים הקדומים שמתחת למסגד אל-אקצא שכללו חפירות בהיקף נרחב ושינויים מרחיקי לכת במתאר החללים ובמהלכן נמנעה מעובדיה של רשות העתיקות הגישה לאתר ובשל כך לא נתאפשר דיווח על הנעשה במקום. צוין כי לשיאן הגיעו עבודות אלה כשהוכשרה בשלהי שנת 1999 הכניסה המונומנטלית ל'אורוות שלמה' כאשר במהלך העבודות נחפר בקרקע בור ענק בכלים מכניים גדולים והדבר גרם פגיעה קשה ונרחבת מאוד בשכבות קדומות.<sup>44</sup>

בג"צ דן בעבודות אלה בעתירה שהוגשה על ידי תנועת נאמני הר הבית בשנת 1999 (בג"צ 8666/99). בינואר 2000 השופטים דחו את העתירה והודיעו כי אין הם רואים לנכון להתערב בשיקולים של הדרג המדיני והרשות המבצעת בתחום זה. במסגרת פסק הדין נכתב כי העבודות בהר הבית בוצעו ללא פיקוח ארכאולוגי ולפי ההודעה שנמסרה לבית המשפט מטעם היועץ המשפטי לממשלה נפגעו עתיקות כתוצאה מן העבודות. עם זאת צוין כי עיקר העתיקות שנפגעו הן מימי הביניים ולפי מיטב ידיעת הרשויות אין כל אינדיקציה לפגיעה בעתיקות שיש

<sup>41</sup> בג"צ 4185/90 עמ' 287.

<sup>42</sup> להרחבה ראו: יצחק רייטר, סטטוס קוו בתהליכי שינוי: מאבקי שליטה בהר הבית, מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים, 2016. עמ' 42 עד 48

<sup>43</sup> גדעון אבני ויוחנן (ג'ון) זליגמן, הר הבית 1917-2001: תיעוד מחקר ושמירת עתיקות, הוצאת רשות העתיקות, ירושלים 2001. עמ' 26.

<sup>44</sup> גדעון אבני ויוחנן (ג'ון) זליגמן, הר הבית 1917-2001: תיעוד מחקר ושמירת עתיקות, הוצאת רשות העתיקות, ירושלים 2001. עמ' 26.

להן נגיעה לערכי דת או היסטוריה יהודיים ומכל מקום עיקר הנזק לעתיקות כבר נעשה.<sup>45</sup> יחד עם זאת, בספטמבר 2004 ניתן צו על תנאי בעתירה לבג"צ של הוועד למניעת הרס העתיקות בהר הבית (8172/04) שמנע הוצאת חלק מערימות העפר שנוצרו במהלך העבודות מהר הבית כל עוד הן לא נבדקו וסוננו במקומן הנוכחי וכל עוד לא ניתן לכך אישור ועדת השרים לפי סעיף 29(א) לחוק העתיקות. בפברואר 2005 הודיעה המדינה כי על פי החלטת הדרג המדיני לא יוצאו ערימות עפר מהר הבית וכי אם תהיה כוונה לפנות את הערמות תימסר על כך הודעה מראש באמצעות רשות העתיקות. להודעה ניתן תוקף של פסק דין.<sup>46</sup>

בשנת 2000 חלה התדרדרות נוספות ביכולת הפיקוח של הרשויות על העבודות במתחם הר הבית כאשר לפי זליגמן ואבני, מאוקטובר 2000 נמנעה כניסתם של אנשי רשות העתיקות להר הבית ועיקר הידיעות על הפעולות שנעשו במתחם בפרק זמן זה מקורו בדיווחים של המשטרה.<sup>47</sup>

#### 3.4 2003 עד 2010 – בדיקת מבקר המדינה והרקע לביצועה

עם פתיחת הר הבית למבקרים באוגוסט 2003, התאפשר גם לפקחי רשות העתיקות להיכנס למתחם. נציגי רשות העתיקות שהופיעו בדיונים בכנסת הדגישו כי קיים פיקוח של רשות העתיקות בהר הבית. לדברי מנהל רשות העתיקות שוקה דורפמן, בדיון בוועדת הפנים ואיכות הסביבה במאי 2004, רשות העתיקות מקבלת מידע מלא ממשטרת ישראל על כל פעילות הנעשית על הר הבית. עם זאת נוכחות פקחי רשות העתיקות בהר מוגבלת שכן הם נמצאים במקום רק בשעות שבהן הוא פתוח לקהל הרחב ואינם רשאים להגיע לכל מקום בהר. נציג משרד ראש הממשלה ציין בדיון כי מזה כשנתיים מתקיים פיקוח של רשות העתיקות בהר הבית בתיאום מלא וצמוד בין רשות העתיקות ומשטרת ישראל.<sup>48</sup>

בפרסום מכון ירושלים לחקר ישראל מ-2016 נכתב כי בתקופה שאחרי 2003 המשיך הווקף שלא לבקש אישורים לביצוע עבודות, אך נהג להודיע למשטרה על כוונותיו באורח לא פורמלי. המשטרה כתבה בעצמה את הבקשות לביצוע העבודות, והגישה אותן ליועץ המשפטי לממשלה ולוועדת השרים לענייני ירושלים.<sup>49</sup>

במוקד הדיון הציבורי בתקופה זאת עמדו עבודות שבוצעו על ידי הווקף בהר הבית לצורך הנחת קווי חשמל בקיץ 2007. על פי דורפמן (2015), משטרת ישראל פנתה לרשות העתיקות בבקשה לאשר הנחת קווי חשמל בהר הבית. רשות העתיקות, לאחר בדיקות והתייעצויות אישרה את ביצוע העבודה על ידי הווקף בתנאי שהעבודות ייעשו בפיקוח ארכיאולוגי צמוד

<sup>45</sup> בג"צ 8666/99, עמ' 203-202.

<sup>46</sup> בג"צ 8172/04 החלטה מיום 6 בספטמבר 2004 ופסק דין מן ה-15 בפברואר 2004.

<sup>47</sup> גדעון אבני ויוחנן (ג'ון) זליגמן, הר הבית 1917-2001: תיעוד מחקר ושמירת עתיקות, הוצאת רשות העתיקות, ירושלים 2001. עמ' 26.

<sup>48</sup> ועדת הפנים ואיכות הסביבה, "חשש לקריסתו של הקיר המזרחי בהר-הבית "דיון מהיר" – הצעה של חבר הכנסת אורי אריאל", פרוטוקול דיון, 18 במאי 2004.

<sup>49</sup> יצחק רייטר, סטטוס קוו בתהליכי שינוי: מאבקי שליטה בהר הבית, מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים, 2016. עמ' 91 עד 92.

ובהתאם לתנאים שקבעה הרשות. העבודות שכללו חפירת תעלה באורך מאות מטרים ובעומק של כמטר אחד, בוצעו בין 26 באוגוסט ל-10 בספטמבר 2007 בנוכחות קבועה של מפקחים מטעם רשות העתיקות שבדקו, רשמו ותיעדו את הממצא הארכיאולוגי. זאת בהתאם לסטנדרטים המקובלים לעבודות נדרשות באתרים ארכיאולוגיים.<sup>50</sup>

עתירות שהוגשו לבג"צ באוגוסט ובספטמבר 2007 על ידי תנועת נאמני הר הבית והוועד למניעת הרס עתיקות הר הבית, בנושא העבודות בהר הבית, נדחו על ידי בית המשפט. במסגרת העתירות הבהירה המדינה כי העבודות נעשו באישורן המקודם של משטרת ישראל ורשות העתיקות, בהתאם לתכנית עבודה שאושרה על ידי רשות העתיקות. מרשות העתיקות נמסר כי במהלך עבודות החפירה לא נגרמה כל פגיעה לעתיקות.<sup>51</sup>

**באוקטובר 2007 פנתה הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת למבקר המדינה וביקשה ממנו חוות דעת בסוגיית החפירות על הר הבית, באשר לכל ההליכים לפני ואחרי קבלת ההחלטות על ביצוען. סיכום הדוח פורסם במאי 2010**

הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת דנה בעבודות אלה באוקטובר 2007. במהלך הדיון הציגו מנהל רשות העתיקות וארכיאולוג מחוז ירושלים ברשות את פיקוח רשות העתיקות על העבודות וצינו כי הן נעשו בפיקוח צמוד ומתמיד של פקחי הרשות וכי לא הייתה במהלכן כל פגיעה בעתיקות. נציג המשטרה בדיון דיווח על הליך אישור העבודות מול הווקף, רשות העתיקות והדרג המדיני והדגיש כי לא בוצעה כל עבודה, לרבות הכנסה והוצאה של חומרי בניין ופסולת ללא פיקוח. עם זאת מעיריית ירושלים נמסר כי היא לא הייתה מעורבת בהליך האישור ולא הייתה מודעת להן לפני הפרסום של הנושא. ארכיאולוגים וחברי הוועד למניעת הרס העתיקות בהר הבית שהשתתפו בדיון טענו מנגד כי על פי התרשמותם מנוכחות באתר ביצוע העבודות, נגרם נזק לעתיקות במהלכן. **בסיכום הדיון פנתה הוועדה למבקר המדינה וביקשה ממנו חוות דעת בסוגיית החפירות על הר הבית, באשר לכל ההליכים לפני ואחרי קבלת ההחלטות על ביצוען.**<sup>52</sup>

**דוח מבקר המדינה בנושא סוגיית העבודות בהר הבית הוגש במאי 2010.** הדוח בדק את התנהלות הרשויות הנוגעות לנעשה בהר הבית בשנים 2001 עד 2007, בדיקות השלמה נעשו בשנת 2010. בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח (1958) הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה, החליטה שלא להניח פרק זה במלואו על שולחן הכנסת ולפרסם רק את המבוא ועיקרי הסיכום שלו, לשם שמירה על ביטחון המדינה וכדי למנוע פגיעה ביחסי החוץ שלה. עקב כך **פורסם סיכום הדוח בלבד.**

על פי סיכום הדוח שפורסם: **"ליקויים משמעותיים נמצאו בביצוע הפיקוח על רוב העבודות שנעשו בשנים שבהן התמקדה הביקורת (2001-2007). עבודות אלה נעשו ללא תיאום**

<sup>50</sup> שוקה דורפמן, מתחת לפני השטח: יחסי גומלין בין ארכיאולוגיה לפוליטיקה בישראל, הוצאת כנרת, זמורה-ביתן, דביר, 2015. עמ' 167-168.

<sup>51</sup> בג"צ 7433/07, 7669/07 פסק דין מן ה-11 במרץ 2010.

<sup>52</sup> הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בקשה לחוות דעת מבקר המדינה עפ"י סעיף 21 על חפירות הווקף בהר הבית, פרוטוקול מס' 136, 22 באוקטובר 2007.

עם הרשויות העוסקות באכיפת החוק בהר הבית וללא קבלת אישורים והיתרים כנדרש. חלקן אף בוצעו באמצעות כלים מכניים, ולמרבה הצער תוך פגיעה בממצאים ארכיאולוגיים. יוצא אפוא, שהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, משנת 1988, לפיהן יש לקיים פיקוח שוטף על ההר לא מולאו במלואן, ועקב כך ליועץ המשפטי לממשלה לא הייתה תמונה שלמה בנושא הפרות החוק בהר הבית.<sup>53</sup> כן ציין המבקר כי מאז שנת 2007 נעשו פעולות לתיקון חלק מן הליקויים שעלו מחוות הדעת.<sup>54</sup> בשנת 2011 הוגשה עתירה של תנועת נאמני הר הבית לבית המשפט העליון בבקשה לפרסם את הדוח המלא אולם היא נדחתה.<sup>54</sup>

### 3.5 בעקבות פרסום דוח מבקר המדינה - 2011 ואילך

ביוני 2012, בהמשך לביקורת של מבקר המדינה, הוציא היועץ המשפטי לממשלה אליקים רובינשטיין הנחיות חדשות להתנהלות בהר הבית (ראו פירוט ההנחיות בסעיף 2.1 למעלה). ככלל ההנחיות מבססות את ההנחיות הקודמות של היועץ המשפטי לממשלה באותו העניין אך מצוין כי דיווחים שוטפים הנוגעים לנעשה במתחם הר הבית, לפעולות לפי חוק העתיקות, ולפעולות בנייה יועברו לידי המועצה לביטחון לאומי ומזכיר הממשלה וכי רק במקרים שבהם מתעורר חששן של הרשויות המוסמכות כי קיימת הפרה רצינית ומהותית של דיני התכנון והבנייה ודיני העתיקות יש לפנות ליועץ המשפטי לממשלה ולהתייעץ עמו ביחס לדרך הטיפול היעילה והמתאימה בהפרות אלה. כן הודגשה החובה לפי הוראות סעיף 29(ג) לחוק העתיקות להפנות בקשות לביצוע עבודות במתחם הר הבית לאישור של ועדת השרים הייעודית המטפלת בעניינים אלו.<sup>55</sup>

כפי שפירטנו לעיל (סעיף 2.2) בשנים שלאחר פרסום ההנחיות ועד 2019 התכנסה ועדת השרים לעניין מתן היתר לביצוע עבודות באתר עתיקות המשמש לצורך דתי באופן סדיר בכדי לאשר עבודות שונות במתחם הר הבית.

מנהל רשות העתיקות עד שנת 2015, שוקה דורפמן, דיווח בספרו כי מאז פרסום דוח המבקר נציגי רשות העתיקות נוכחים יותר ויודעים הרבה יותר על המתרחש בהר הבית, הבקשות לעבודות מובאות לידיעת הרשות, היא מתנה תנאים וברוב המקרים מפקחת על הביצוע.<sup>56</sup> בנוסף, על פי פרסום מכון ירושלים לחקר ישראל, בשנים האחרונות השתפרה רמת הפיקוח של רשות העתיקות. במסגרת הפרסום צוטט גורם במשרד החוץ המעורב בניהול של הר הבית

<sup>53</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 2010, [סוגיית העבודות בהר הבית](#), מאי 2010.

<sup>54</sup> בג"ץ 3989/11 תנועת נאמני הר הבית בארץ ישראל נגד ועדת הכנסת לביקורת המדינה, מבקר המדינה, פסק דין מן ה-11 בנובמבר 2012.

<sup>55</sup> שוקה דורפמן, מתחת לפני השטח: יחסי גומלין בין ארכיאולוגיה לפוליטיקה בישראל, הוצאת כנרת, זמורה-ביתן, דביר, 2015. עמ' 187-188.

<sup>56</sup> שוקה דורפמן, מתחת לפני השטח: יחסי גומלין בין ארכיאולוגיה לפוליטיקה בישראל, הוצאת כנרת, זמורה-ביתן, דביר, 2015. עמ' 178-179.

שאמר כי שיתוף הפעולה בנושא שימור עתיקות הוא כיום טוב מאוד וישראל מפקחת היטב על החללים התת-קרקעיים. צוין כי מן הצד הישראלי יש לעיתים מניעת ביצוע עבודות או עצירתן וקביעת תנאים על ידי ישראל לביצוע העבודות. כאשר בהקשר זה הוזכרה בקשת הווקף לשיפוץ מבנה בסמוך לשער הרחמים ושימוש בו.<sup>57</sup>

### **דיונים בוועדות הכנסת בשנים 2012-2014**

נושא פיקוח רשות העתיקות עלה בוועדות הכנסת פעמיים בשנים 2012 עד 2014, זאת על רקע דיווחים על פגיעה בעתיקות בהר הבית בתקופה זאת, בין השאר, כאמור, בעת ביצוע עבודות ופינוי עפר מתוך שפכי העפר שנשארו בהר הבית לאחר עבודות החפירה בשנת 1999 אשר פינוין מן ההר נאסר במסגרת החלטת בג"ץ בעתירה בנושא זה (ראו התייחסות בסעיף 3.3 למעלה), חשיפת קורות עץ עתיקות המונחות בשטח הר הבית לפגעי מזג האוויר, כתובות גרפיטי על פני קירות קדומים, הימצאות כלים מכניים כבדים במקום באופן קבוע ועוד.<sup>58</sup>

1. בדיון בוועדת החינוך, התרבות והספורט במרץ 2012 בנושא "הרס עתיקות בהר הבית" מסר מנהל רשות העתיקות כי הרשות פועלת בשיתוף פעולה מלא עם המשטרה בהר הבית וכי ככלל עבודות תחזוקה או פיתוח המבוצעות במתחם מבוצעות באישור הרשות ובפיקוחה. עם זאת רשות העתיקות מקבלת מידע ובקשות לביצוע עבודות מן המשטרה ואין לה נוכחות קבועה של פקחים בהר הבית. צוין כי מאז דוח מבקר המדינה לא מתבצעת שום עבודה ללא אישור של ועדת השרים להר הבית.<sup>59</sup>

2. ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת קיימה שני דיונים בנושא "הרס עתיקות בהר הבית" בדצמבר 2013 ובינואר 2014. ארכיאולוג מרחב ירושלים ברשות העתיקות, ד"ר יובל ברוך, סיפר בדיונים אלה כי בהר הבית יש פיקוח קבוע של רשות העתיקות מספר פעמים בשבוע לאורך כל השנה, בהתאם לצרכים ובהתאם לתמונת המצב ולפעילות שמתרחשת בהר הבית. הפיקוח נעשה בתיאום עם משטרת ישראל וכל כניסה של מפקחי רשות העתיקות לאתר מחייבת תיאום מראש. לדבריו, בנוסף, משטרת ישראל מעבירה לרשות מידע על המתרחש בהר הבית ומבקשת את הייעוץ של רשות העתיקות כגורם הסטטוטורי בעל הסמכות בעניין זה לגבי פעולות שאמורות להתבצע בהר הבית.

ד"ר ברוך תיאר את הליך אישור פעולות בהר הבית בהתאם לנוהל מוסדר ולפיו רשות העתיקות מקבלת בקשות מן המשטרה, רשות העתיקות מחווה את דעתה לגבי עצם העבודה והאפשרות של פגיעה בעתיקות וקובעת את התנאים למימושה ומי שמאשר את

<sup>57</sup> יצחק רייטר, סטטוס קוו בתהליכי שינוי: מאבקי שליטה בהר הבית, מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים, 2016. עמ' 91-92 ו-98.

<sup>58</sup> יצחק דבירה (צויג), ["דו"ח מיוחד על מצב שימור ופיקוח העתיקות בהר הבית בשנים האחרונות"](#), בתוך אתר פרויקט סינון העפר מהר הבית, 24 בדצמבר 2012.

<sup>59</sup> ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, הרס עתיקות בהר הבית הצעה לדיון מהיר של ח"כ אריה אלדד וח"כ ציפי חוטובלי, פרוטוקול מס' 587 של ישיבת הוועדה מן ה-13 במרץ 2012.

העבודות בסופו של דבר זאת ועדת השרים לענייני המקומות הקדושים שהתכנסה כבר מספר פעמים לצורך כך. כן נמסר כי הרשות מעבירה לגורמים הרלוונטיים מדי שנה דוח המפרט את מכלול הפעולות שנעשו בהר הבית תחת פיקוח ארכיאולוגי. עם זאת צוין כי מכיוון שפקחי הרשות לא נמצאים בהר באופן מתמיד ורציף, ייתכן ונעשים דברים ללא ידיעתם והם סומכים בעניין זה על דיווחי משטרת ישראל.

בסיכום הדיון ביקשה יו"ר הוועדה דיווח מפורט על אישורים שניתנו על ידי ועדת השרים לענייני המקומות הקדושים והפיקוח על עבודת שמבוצעות לפי אישורה, כן היא קראה להוצאת ערימות העפר והקורות ממתחם הר הבית באופן מסודר ולפעול למניעת נוכחות קבועה של טרקטורים באתר.<sup>60</sup>

בשנת 2015 במסגרת אתר פרויקט הסינון בהר הבית דווח על מגמה חיובית במידת אכיפת חוק העתיקות והפיקוח שרשות העתיקות מבצעת על העבודות בהר הבית. כאשר על פי הדיווח עבודות תשתית המבוצעות בהר בתקופה האחרונה זוכות לפיקוח וליווי צמוד של אנשי רשות העתיקות, ובמקרים מסוימים אף מתגלים ממצאים חשובים שנאספים על ידם.<sup>61</sup> עם זאת בשנת 2018 דיווח אותו הגורם על נזק לערימות שפכי העפר בהר הבית באמצעות עבודות חפירה וסיקול אבנים.<sup>62</sup>

### 3.6 פעילות רשות העתיקות לשימור עתיקות בהר הבית כיום

המידע הקיים לגבי מצב הפיקוח על שימור עתיקות בהר הבית בשנים האחרונות מועט ביותר

המידע הקיים לגבי מצב הפיקוח על שימור עתיקות הר הבית בשנים האחרונות מועט ביותר. הנושא לא עלה בשנים האחרונות בדיונים בוועדות הכנסת ולא נמצאו דיווחים ופרסומים של גורמים נוספים בנושא.

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה לרשות העתיקות בבקשת מידע על פעילותה לשימור עתיקות וערכי מורשת ופיקוח ואכיפה של חוק העתיקות מאז שנת 2011, בהמשך לדוח מבקר המדינה שפורסם כאמור בשנת 2010. במסגרת הפנייה ביקשנו מידע על פיקוח רשות העתיקות במתחם הר הבית, על שיתוף הפעולה של הרשות עם גורמים נוספים לצורך כך, ועל פעולות פיקוח שבוצעו ופגיעה בעתיקות הר הבית בתקופה זאת.

ד"ר עמית ראם, ארכיאולוג מרחב ירושלים ברשות העתיקות, מסר בתשובה לפנייתנו כי הר הבית הינו אתר עתיקות מוכרז ומקום רגיש מבחינה ארכאולוגית אך גם מבחינות אחרות ולכל החלטה ופעולה במקום עלולות להיות משמעויות והשלכות נוספות שאינן רק בתחום המקצועי-

<sup>60</sup> ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, הצעה לסדר-היום בנושא: "הרס עתיקות בהר הבית", של חברי הכנסת אורי סטרק, משה זלמן פייגלין ויחיאל חיליק בר, פרוטוקול מס' 163 משיבת הוועדה ב-24 בדצמבר 2013, פרוטוקול מס' 182 משיבת הוועדה ב-8 בינואר 2014.

<sup>61</sup> אתר פרויקט סינון העפר מהר הבית, [שיפור משמעותי במידת אכיפת חוק העתיקות והפיקוח על העבודות בהר הבית](#), 12 בינואר 2015. כניסה ב-11 ביולי 2023.

<sup>62</sup> אתר פרויקט סינון העפר מהר הבית, [הרס עתיקות נוסף בהר הבית והפרה של הוראות בג"ץ](#), 14 ביוני 2018, כניסה ב-11 ביולי 2023.

ארכיאולוגי ולכן השליטה והפעילות במקום יותר מורכבת מאשר באתרים אחרים. הוא ציין כי **הרשות פועלת בכל הנוגע לשימור עתיקות בהר הבית בתיאום עם משטרת ישראל, וכן גופי מודיעין נוספים. שיתוף הפעולה עם גורמים אלה הינו הדוק ויומיומי. עם זאת לא פורט אופן שיתוף הפעולה והעברת המידע בין הגופים.**

על פי מענה הרשות, היא עוקבת מקרוב אחר כל המתרחש בהר הבית ומקיימת פיקוח שוטף וסדיר בתדירות גבוהה בכל שטחי הר הבית זאת בתיאום עם המשטרה. בשל אופי המקום ורגישותו, פיקוח הרשות בהר הבית הדוק יותר מאשר במרבית אתרי העתיקות במדינה והרשות תוכל להרחיב על אופן הפיקוח בדיון מסווג.

באשר לעבודות בינוי ותחזוקה בהר הבית הודגש כי כל עבודה אשר יש לה היבט פיזי של תחזוקה ובינוי, או חדירה לתת קרקע בהר הבית, דורשת תיאום ואישור מרשות העתיקות ומבוצעת בפיקוח רשות העתיקות. מידע על העבודה ועל הצורך בפיקוח מועבר לרשות לרוב על ידי המשטרה. הגורם המוסמך להחליט על פיקוח על עבודות בהר הבית ביחס לפעולות שוטפות הינו מנהל מרחב ירושלים ברשות העתיקות לאחר התייעצות עם מנהל רשות העתיקות. ישנם מקרים שבהם נקבע מבחינה מקצועית כי אין צורך בפיקוח של רשות העתיקות משום שאין חשש לפגיעה בעתיקות (דוגמת החלפת מזגן קיים במזגן חדש ללא החלפת צנרת), על פי הרשות במקרים אלה המשטרה היא שמאשרת ומבקרת את ביצוע העבודות. על פי התשובה, במקרים בהם יש פעולה חריגה הדברים מובאים לידיעת והחלטת ועדת השרים על פי סעיף 29 לחוק העתיקות. ציין כי בשנים האחרונות הוועדה לא התכנסה וכי יש בקשות הממתינות מזה זמן רב לאישורה.

במענה לבקשתנו לקבל את פירוט המידע הקיים בידי הרשות על פגיעה בעתיקות הר הבית מ-2011 ואילך נמסר מרשות העתיקות כי: "בידי רשות העתיקות יש מידע ביחס לאמור [...] פירוט נוכל למסור בדיון מסווג בלבד".<sup>63</sup>

לדברי עו"ד ישראל כספי מן הוועד הציבורי למניעת הרס עתיקות הר הבית, הוועד פועל מאז שנת 1999 במטרה למנוע פגיעה בעתיקות בהר הבית ולהעלאת המודעות לתחום. בשנים האחרונות, בין השאר על רקע פעילות הוועד וגופים אחרים בנושא זה, ניכר שיפור ברמת הפיקוח ומצב שימור העתיקות במתחם הר הבית טוב ביחס לתקופות קודמות. בעקבות זאת, הוועד ממשיך לקיים סיורים בהר הבית ומפגשים עם אנשי הרשויות העוסקות בפיקוח על מניעת פגיעה בעתיקות במקום אך בתדירות פחותה בהשוואה לעבר. **בשלוש השנים האחרונות לא ידוע להם על נזק ישיר שנגרם לעתיקות בהר הבית.** עם זאת, המצב הקיים בשטח ההר לרבות: הימצאות כלים כבדים בתוך הר הבית, היעדר פיקוח רצוף ומלא במקום

<sup>63</sup> ד"ר עמית ראם, ארכיאולוג מרחב ירושלים, רשות העתיקות, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 ביוני 2023. שיחת טלפון, 25 ביולי 2023.



**לפי הוועד למניעת הרס עתיקות הר הבית המצב הקיים בשטח ההר יוצר סיכון מתמיד כי נזק לעתיקות בהר מתרחש כיום ועשוי להתרחש בעתיד**

והעלמת עין של הרשויות מביצוע עבודות הדורשות היתר, יוצר סיכון מתמיד כי פגיעות מסוג זה מתרחשות ויתרחשו בעתיד. בנוסף הסוגיות שהועלו על ידי הוועד בדיוני ועדות הכנסת, בהן: היעדר טיפול נאות בקורות העתיקות המצויות בשטח המתחם וחפירות בערימות שפכי העפר שנותרו בשטח ההר (ראו סעיף 3.5 למעלה) עדיין לא טופלו. כן צוין כי הרחבת שטחי המסגדים בהר הבית, באמצעות הקמת מסגד בשער הרחמים, אמנם אינם מהווה פגיעה ישירה בעתיקות במתחם אך הגישה של הרשויות למבנים המשמשים כמסגדים מוגבלת ביחס למקומות אחרים באתר ולכן היא מפחיתה את יכולת הפיקוח שלהן.

לתפיסת הוועד, בכדי להציג פתרון וחזון ארוך טווח לנושא שימור העתיקות וערכי המורשת האוניברסליים הקיימים במתחם הר הבית נדרשים פיקוח קבוע ורצוף של רשות העתיקות במקום וכן פתיחה של המתחם כולו לאורך כל שעות היממה למבקרים בני כל הדתות בדומה לנכסי מורשת אחרים בישראל.<sup>64</sup>

צחי דבירה מפרוייקט סינון עפר מהר הבית, המקיים מעקב קבוע אחר מצב העתיקות בהר הבית, מסר אף הוא כי הפגיעות בעתיקות שדווחו לוועדות הכנסת לפני כעשור לרבות: חשיפת קורות עתיקות וערימות פריטים ארכיטקטוניים שונים המצויים בהר לנזקי זמן ומזג אוויר וביצוע חפירות בערימות שפכי העפר בשטח ההר לעיתים באופן רחב ויזום – ממשיכות. עם זאת, **לא ידוע לו על עבודות חדשות שגרמו לפגיעה בעתיקות במתחם הר הבית בתקופה האחרונה.** בשנת 2020 נחשף על ידי הוואקף פתח של תעלה לא מוכרת ברחבת הר הבית אולם הוא נחסם ביציקת בטון באישור הרשויות ללא ביצוע בדיקה או תיעוד נוסף. לדבריו בשנים האחרונות, בין השאר על רקע הקמת המסגד בשער הרחמים, המשטרה נמנעת מאישור בקשות של הוואקף לעבודות במתחם ההר עד להשבת המצב לקדמותו. דבירה ציין כי על פי המידע שבידיו מי שמבצע בפועל את הפיקוח על עבודות שונות במתחם הר הבית זאת המשטרה, כאשר ההכשרה הניתנת לשוטרים בתחום זה אינה ברורה. אנשי רשות העתיקות נוכחים במקום בתדירות נמוכה ומגיעים בעיקר כאשר הם נקראים על ידי המשטרה. הוא הדגיש כי ראוי שרשות העתיקות תעמוד על כך שאין להתיר עבודות כלל, ללא חפירות הצלה מוקדמת, לפי הנהוג המקובל בכל אתר עתיקות מוכרז שכן גם עבודות המתקיימות בפיקוח ובמיוחד עבודות בכלים כבדים גורמות נזק לעתיקות ואינן מאפשרות תיעוד מלא.<sup>65</sup>

#### **4. גופים נוספים המעורבים בפיקוח על שימור עתיקות בהר הבית**

כפי שתואר לעיל, וכפי שעלה מהנחיות היועץ המשפטי לממשלה בנושא זה (ראו סעיף 2.1), לצד רשות העתיקות שהיא הגורם בעל הסמכות החוקית בכל הנוגע לשמירת עתיקות, מעורבות בפיקוח על שימור ומניעת פגיעה בעתיקות בהר הבית רשויות נוספות: משטרת

<sup>64</sup> עו"ד ישראל כספי, הוועד למניעת הרס עתיקות הר הבית, שיחת טלפון, 26 ביולי 2023.  
<sup>65</sup> צחי דבירה, פרוייקט סינון העפר מהר הבית, שיחת טלפון, 1 באוגוסט 2023.

ישראל שהיא הממונה על הסדר הציבורי באתר ומקיימת נוכחות קבועה ורציפה במתחם הר הבית ועיריית ירושלים שמחויבת לאכיפת חוקי התכנון והבנייה במתחם.

נציין כי על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מ-2012, המטה לבטחון לאומי ומזכיר הממשלה יקבלו דיווחים שוטפים על הנעשה בהר הבית ופעולות בנייה ופיקוח שמתבצעות במתחם. בתשובת המטה לבטחון לאומי לפנייתנו בעניין זה נמסר כי המל"ל עוסק לאורך השנים בסוגיית הר הבית בהיותה סוגיית ביטחון לאומי מהמעלה הראשונה ובתוך כך הוא מעורב גם בסוגיות הנוגעות לשימור עתיקות ככל שיש להן היבטים ביטחוניים ומדיניים. בתשובה צוין כי נוכח רגישות הנושא ומגבלות הסיווג אי אפשר לפרט מעבר לכך.<sup>66</sup>

#### 4.1 משטרת ישראל

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מ-1988 קובעות כי המשטרה תפעל בשיתוף פעולה עם רשויות התכנון והעתיקות לפי המקרה, ועל פי יוזמתן, ותעניק להן כל סיוע הנדרש להן לאכיפת חוק העתיקות והתכנון והבנייה בהר הבית וכי רשות העתיקות ועיריית ירושלים יקבלו דיווחים מן המשטרה לצורך גיבוש תמונה על שמירת דיני העתיקות והתכנון במתחם.

חשוב להדגיש כי שכפי שפירטנו לעיל (פרק 3), ככלל מחוץ להר הבית רשות העתיקות היא זאת שעוסקת בפיקוח שוטף על אתרי עתיקות והמשטרה מעורבת בכך רק במקרים שבהם מוגשת תלונה למשטרה על עבירה לפי חוק העתיקות.

דיווחי נציגי משטרת ישראל בדיוני ועדות הכנסת שעסקו בנושא הר הבית משקפים את האופן שבו פועלת המשטרה במסגרת הנחיות אלה ואת מעורבותה בפיקוח על שימור עתיקות באתר ובתהליכי אישור עבודות תחזוקה במתחם:

- בשנת 2004, מסר נציג משטרת ישראל בדיון ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת כי המשטרה עוסקת בכל נושא הביטחון והאבטחה בהר הבית. בהקשר של עבודות בנייה, הווקף מתאם עבודות נדרשות עם המשטרה, המודיעה לגורמים המקצועיים הרלוונטיים. במידה והמשטרה מבחינה במיזמי בניה שנעשים ללא תיאום, היא דואגת להפסקת העבודה באופן מיידי. גם הכנסת חומרי בנייה למתחם נעשית בתיאום עם המשטרה, לרבות בחינת כמויות החומרים הנדרשות לצורך ביצוע העבודות.<sup>67</sup>
- בדיון ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת בשנת 2012 ציין נציג המשטרה בדיון כי במתחם הר הבית פועלים 24 שעות ביממה צוותי שוטרים ייעודיים לנושא פיקוח על פגיעה בעתיקות וכל סוגייה כזאת מדווחת מיידי לרשות העתיקות. לפקחי

<sup>66</sup> עמית אבירם, ראש האגף למדיניות פנים, המטה לביטחון לאומי, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 במאי 2023.

<sup>67</sup> ועדת הפנים ואיכות הסביבה, "חשש לקריסתו של הקיר המזרחי בהר-הבית "דיון מהיר" – הצעה של חבר הכנסת אורי אריאל", פרוטוקול דיון, 18 במאי 2004.

רשות העתיקות ועיריית ירושלים יש גישה מלאה לכל המתחמים בהר הבית, לרבות מתחמים סגורים ומבנים.<sup>68</sup>

- בדיון ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת ב-2013 נמסר על ידי נציג המשטרה כי אנשי רשות העתיקות נכנסים לכל מקום בהר הבית בכל זמן שהם מעוניינים בכך, בתיאום עם המשטרה, וכי להערכתו מצב הפיקוח בהר הבית הוא הטוב ביותר מאז שנת 2002. לדבריו כל העבודות שמבוצעות בהר הבית הן באישור של ועדת השרים ובפיקוח רשות העתיקות ועיריית ירושלים.<sup>69</sup>

פרסום מכון ירושלים לחקר ישראל מ-2016 התייחס בהרחבה להיבטים של מעורבות המשטרה בהסדר הסטטוס קוו ובתוך כך בכל הנוגע לשימור עתיקות בהר הבית. בהקשר זה הודגש כי **"הר הבית אינו אתר עתיקות סטאטי, אלא אתר גדול ופעיל בעל תפקודים רבים, הדורש תחזוקה ופיתוח שוטפים. מצד אחד המשטרה אוכפת את החוק בהר הבית, ומצד שני מסייעת לווקף בביצוע פעולות תחזוקה, שימור ופיתוח"**. תואר כי משטרת ישראל היא הגורם המייצג את מדינת ישראל בשטח זאת בארבע רמות: מפקד מחוז ירושלים, מפקד מרחב דוד, מפקד היחידה למקומות קדושים ומפקד המשטרה בהר הבית. עוד צוין כי עניינה של המשטרה הוא לשמור על הסדר והשקט במקום והיא מבינה שלשם כך יש לקיים יחסים טובים עם הווקף ולהיעתר, מעת לעת, לבקשות סבירות, כלל בתחומי הבנייה והתחזוקה. על פי הכותבים היות שמנהלת הווקף אינה מכירה בתחולת חוקי ישראל במקום, המוסלמים רואים עצמם חופשיים לבצע באתר הר הבית עבודות פיתוח ושינויים פיזיים, תוך התעלמות מחוקי מדינת ישראל. במסגרת הסדר הסטטוס קוו שוררת בין הווקף לבין המשטרה הבנה לפיה הם מוסרים למשטרה הודעה מוקדמת על כוונתם לבצע עבודות באתר. הודעה זו היא כללית ביותר, אינה חלק מהליך חוקי ואינה מלווה בהצגת תכניות. משטרת ישראל מציגה את בקשת הווקף לבינוי, שימור או שיפוץ בפני הרשויות. המשטרה ורשות העתיקות ממליצות לוועדת השרים לעניין עבודות בינוי ושימור בהר הבית, וחלק מן ההמלצות מונעות מן הצורך לשמור על דינמיקה תועלתנית שאמורה להפחית מתחים במקום ולשמור על שקט ויציבות.<sup>70</sup>

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למשטרה בבקשת מידע בנוגע לפעילותה לשימור עתיקות בהר הבית ושיתוף הפעולה שלה עם רשות העתיקות ורשויות נוספות בתחום זה.

<sup>68</sup> ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, הרס עתיקות בהר הבית הצעה לדיון מהיר של ח"כ אריה אלדד וח"כ ציפי חוטובלי, פרוטוקול מס' 587 של ישיבת הוועדה מן ה-13 במרץ 2012.

<sup>69</sup> ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, הצעה לסדר-היום בנושא: "הרס עתיקות בהר הבית", פרוטוקול מס' 163 מישיבת הוועדה ב-24 בדצמבר 2013, פרוטוקול מס' 182 מישיבת הוועדה ב-8 בינואר 2014.

<sup>70</sup> יצחק רייטר, סטטוס קוו בתהליכי שינוי: מאבקי שליטה בהר הבית, מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים, 2016. עמ' 31-32

במסגרת הסדר הסטטוס קוו שוררת בין הווקף לבין המשטרה הבנה לפיה הם מוסרים למשטרה הודעה מוקדמת על כוונתם לבצע עבודות באתר. הודעה זו היא כללית ביותר, אינה חלק מהליך חוקי ואינה מלווה בהצגת תכניות. משטרת ישראל מציגה את בקשת הווקף לבינוי, שימור או שיפוץ בפני הרשויות

**על פי מענה המשטרה תפקיד המשטרה בהר הבית הוא שמירה על הביטחון והסדר במקום, כאשר במסגרת זאת יש לה גישה לכל שטח הר הבית. בהתייחס למניעת הפגיעה בעתיקות בהר הבית, תפקידיהם:**

- ריכוז ותכלול כלל העבודות הנעשות בהר הבית;
- פיקוח אחר ביצוע עבודות שאושרו לרבות הכנסת ציוד למתחם;
- פיקוח אחר כל חריגה או פגיעה בעתיקות.

במסגרת יחידת הר הבית של המשטרה פועל צוות בינוי קבוע שאחראי על מניעת פגיעה בעתיקות. הצוות עוסק בפיקוח על עבודות מאושרות שמתקיימות בשטח הר הבית ובפעילות לאיתור הפרות של דיני התכנון והעתיקות, זאת בסיוע עבודות מאושרות שמתקיימות בשטח הר הבית ובפעילות לאיתור הפרות של דיני התכנון והעתיקות, זאת בסיוע מקצועי צמוד של רשות העתיקות

לצורך ביצוע תפקידים אלה פועל במסגרת יחידת הר הבית צוות בינוי קבוע שאחראי על מניעת פגיעה בעתיקות. תפקידיו ואופן עבודתו של צוות הבינוי מוגדרים בהנחיות פיקוד, ומתשובת המשטרה עולה כי הוא פועל באופן יומיומי ויש לו גישה לכל שטחי הר הבית. הצוות עוסק בפיקוח על עבודות מאושרות שמתקיימות בשטח הר הבית ובפעילות לאיתור הפרות של דיני התכנון והעתיקות, זאת בסיוע מקצועי צמוד של רשות העתיקות. כן מתקיים שיתוף פעולה הדוק עם פקחי רשות העתיקות בדגש על סיורים בתוך שטח הר הבית, תיעוד ומעקב רציף. צוין כי הקמת הצוות וכן הידוק שיתוף הפעולה על רשות העתיקות במסגרתו נעשו כחלק מיישום המלצות דוח מבקר המדינה.

כמו כן מתקיים מעקב רציף על השטחים החיצוניים של הר הבית באמצעות מערך הצפייה ונמנעת, בין היתר, הכנסת ציוד העלול לשמש לפגיעה בעתיקות ו/או בינוי לא מאושר באמצעות הבידוק בשערי הר הבית.

בהקשר לעבודות מאושרות צוין כי כל בקשה לעבודות בינוי מועברת על ידי מהנדס הוואקף למפקד יחידת הר הבית. העבודה עוברת בחינה לאישור על ידי מנהל מחוז ירושלים ברשות העתיקות. במידה ומתקבל אישור של רשות העתיקות, הבקשה עוברת לאישור פיקוד המרחב ולבסוף לאישור מפקד מחוז ירושלים במשטרה. העבודות המתקיימות במתחם נדונות באופן שגרתי בדיוני מטה ברמה מפקד המרחב והמחוז בהתאם ללוח זמנים קבוע. הודגש כי עבודות בינוי בהיקף גדול אינן מתבצעות כיום בשטח הר הבית, אלא בעיקר עבודות שימור ותחזוקה (דוגמת: צביעה, החלפת שער, איטום וכד'). בהתאם לזאת, ועדת השרים הייעודית המטפלת בעבודות מורכבות בעלות השלכות בהיבט המדיני, אינה מעורבת ברוב העבודות המבוצעות במתחם. כן נכתב כי לא מתקיים שיתוף פעולה בעניין הר הבית עם עיריית ירושלים.

בהקשר לעבודות שאינן מאושרות נמסר כי ככלל המשטרה מונעת עבודות מסוג זה באמצעות מניעת הכנסת ציוד וחומרי בנייה להר ופיקוח רציף. במקרה שמתגלה ניסיון לחריגה בהיבט הזה, לרוב בצורה מינורית, מדיניות המשטרה היא לעצור את המשך קיום העבודות באופן מיידי תוך שימוש באמצעים פליליים כגון מעצר וחקירה לפי צורך. לצד זאת המשטרה מעדכנת את

רשות העתיקות ומקיימת בירור עם מהנדס הוואקף במטרה להגיע לפתרון מתוך דיאלוג. צוין כי לא התקיימה בהקשר זה הפרה של דיני התכנון.<sup>71</sup>

## 4.2 עיריית ירושלים

העיר העתיקה של ירושלים ובתוך כך מתחם הר הבית מצויים בתחום שטח השיפוט של עיריית ירושלים. על-פי חוק התכנון והבנייה ותכנית המתאר המחוזית (ראו פרק 2 למעלה) עבודות בהר הבית, לרבות "כל חציבה, חפירה, כרייה או מילוי המשנים את פנים הקרקע, יציבותה או בטיחותה" כפופות לקבלת היתר או הרשאה מהוועדה המקומית לתכנון ולבניה או ראש עיריית ירושלים ומהנדס הוועדה.

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה לעיריית ירושלים בבקשת מידע על פעילותה לאכיפת חוקי התכנון והבנייה בהר הבית. על פי עיריית ירושלים מאחר שהר הבית מצוי בתחום השיפוט המוניציפאלי של עיריית ירושלים, הרי שלוועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים מוקנות סמכויות לגביו מכוח חוק התכנון והבנייה, ובכלל זה סמכות לרישוי בניה ופיקוח על הבנייה. נוכח ייחודו וחשיבותו של מתחם הר הבית אין די בהוראות החוק בכדי להסדיר את התנהלות גופי האכיפה העירוניים במתחם והיא נסמכת גם ובעיקר על הנחיות היועץ המשפטי לממשלה והיועץ המשפטי לעירייה בנושאים אלה. בהקשר זה נקבעו העקרונות הבאים, העולים בקנה אחד עם הנחיות היועץ המשפטי לממשלה שהובאו למעלה (סעיף 2.1):

- א. העירייה תבצע פיקוח שוטף באמצעות סוירים הנערכים במתחם בנוכחות מהנדס העיר וגורמים ממינהל תכנון בעירייה, לרבות מפקחים מאגף הפיקוח על הבניה, בשיתוף עם משטרת ישראל ורשות העתיקות.
- ב. ככלל הוועדה המקומית/העירייה לא תנקוט כל פעולה לאכיפת חוק התכנון והבנייה ובכלל זה פעולת הריסה או הוצאת צו הריסה, הגשת כתב אישום, גביית הודעות וכד' אלא בתיאום מוקדם עם היועץ המשפטי לממשלה.
- ג. במקרה שבמסגרת פעולות הפיקוח מתגלית הפרה משמעותית ומהותית של דיני התכנון והבנייה במתחם הר הבית מועבר דיווח מפורט מאגף הפיקוח על הבנייה ליועץ המשפטי לעירייה, שיפנה להתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה ולוועדה הבינמשרדית במשרד ראש הממשלה שדנה בסוגיות הנוגעות למתחם. ההחלטה האם מדובר בהפרה מהותית מתבססת על מספר פרמטרים רלוונטיים כגון מיקום ההפרה, היקף ההפרה, מידת הפגיעה בערך מוגן ועוד.
- ד. במקרים בהם קיים צורך בהתערבות דחופה ומיידית של העירייה/הוועדה המקומית בשל קיום חשש לפגיעה ברגשות המתפללים, לגרימת נזק בלתי הפיך, לגרימת סכנה

<sup>71</sup> סנ"צ אייל אברהם, מפקד ימ"ק, פעילות משטרת ישראל למניעת פגיעה בעתיקות בהר הבית – מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 17 ביולי 2023. שיחת טלפון, 31 ביולי 2023.

לציבור או לקיומו של מפגע, תתבצענה פעולות אכיפה בכפוף לקבלת אישור היועץ המשפטי לעירייה, שידווח ליועץ המשפטי לממשלה בדיעבד על הפעולות שננקטו.

באשר לקיום הפיקוח בפועל, על פי תשובת העירייה, קיום סיורי הפיקוח בפועל ותדירותם תלויים באישור המשטרה, מזה למעלה משנה לא התקבל אישור זה למרות פניות חוזרות של העירייה בעניין ולכן לא התקיימו סיורים. מן העירייה נמסר כי לצורך השלמת התמונה על קיום דיני התכנון והבניה במתחם הר הבית מתקבלים דיווחים מן המשטרה ורשות העתיקות. עם זאת, בתשובת המשטרה לפנייתנו (ראו למעלה) צוין כאמור כי היא אינה מקיימת שיתוף פעולה עם העירייה בהקשר זה.

**על פי תשובת העירייה עד כה לא אותרו במתחם הפרות מהותיות של חוק התכנון והבניה או בנייה שבוצעה בניגוד להוראות החוק ועל כן מעולם לא נפתחו הליכים משפטיים בהקשר זה או בוצעו פעולות אחרות.** כן צוין כי עיריית ירושלים קיבלה את דוח מבקר המדינה משנת 2010 ופעלה בהתאם להמלצותיו אך לא פורט מה נעשה בפועל.

תגובות העירייה הדגישה כי לצד המחויבות של העירייה לפעול ברחבי העיר בשקיפות ובשוויוניות, לא ניתן להתעלם מהרגישות המאפיינת את מתחם הר הבית במישורים רבים, לרבות במישור הביטחוני, המדיני והדתי. על כן האכיפה במתחם "תמשיך להיעשות ברגישות המתחייבת ובשום שכל, תוך שמירה על האינטרס הציבורי ועל טובת תושבי העיר ומבקרי המתחם."<sup>72</sup>

<sup>72</sup> עו"ד אלעד גונן, ממונה על תועלות ציבוריות, אגף לפיתוח אסטרטגי, עירוני ועסקי, מינהל תכנון ותשתיות, עו"ד חיים נרגסי, משנה ליועמ"ש לעניינים פליליים, ראש התביעה העירונית, מינהל היועמ"ש לעירייה, עיריית ירושלים, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11 ביולי 2023.