



9.3.2006

לכבוד

חברי ועדת הפנים ואיכות הסביבה

לכבוד

חבר הכנסת ע'אלב מג'אדלה
יושב ראש ועדת הפנים ואיכות הסביבה

מסמך עקרונות מטעם עדאלה

1. ביום 15.2.2006, הגישה והציגה ועדת הפנים ואיכות הסביבה "מסמך מסכם: תכנון ובניה במגזר הערבי, במחוזות: הצפון, חיפה, המרכז והדרום". מסמך זה, מסכם את דיוני ועדת הפנים ואיכות הסביבה ומציג מספר המלצות בנושא זה.

2. מוגש בזאת מסמך עקרונות מטעם עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל, לוועדת הפנים ואיכות הסביבה (להלן: "הועדה"). מסמך זה מחולק לשני חלקים: החלק הראשון, הקדמה, מתייחס לתוצאותיה המרחיבים של מדיניות הקרקע והתכנון כלפי האוכלוסייה הערבית בישראל; החלק השני, מציג עקרונות תכנוניים שעל המדינה ומוסדותיה לפעול לקיומם על מנת להביא לשוויון ולצדק מרחבי בין האוכלוסייה הערבית ולבין האוכלוסייה היהודית בישראל.

הקדמה

3. עד כה הנהיגו ממשלות ישראל מדיניות תכנונית וקרקעית בלתי צודקת ומפלה לרעה את האוכלוסייה הערבית בישראל, מדיניות המתעלמת ואינה מתאימה לצרכיהם ולדרושיהם השונים של המיעוט הערבי, מבחינה, חברתית, כלכלית ומרחבית. מדיניות זו, מתבטאת בהטחת שימוש יהודי בלעדי במקסימום שטחים אפשריים, לעומת מזעור השטחים בשימוש האוכלוסייה הערבית.

4. מדיניות מתמשכת זו, הובילה לחלוקה בלתי צודקת של המרחב, בין הרשויות המקומיות היהודיות והערביות. כאמור, חלוקה בלתי צודקת ומפלה זו גורמת לבעיות חמורות של תשתיות, העדר אפשרויות פיתוח וכד', וכמובן, למחסור עכשווי רב בקרקעות לפיתוח, כמו גם למחסור צפוי בטווח הקצר ובטווח הארוך, ביישובים הערבים.

5. כל למשל, על אף שהאוכלוסייה הערבית בישראל מהווה כ- 19% מכלל אזרחי המדינה, שטח השיפוט של המועצות המקומיות הערביות מכסה רק כ- 2.5% משטחה של המדינה.¹ רובו המכריע של השטח הנותר נמצא בשליטה מוניציפאלית יהודית.² לשם הדגמה, הסתכלות על שטח שיפוטן של שתי הערים השכנות נצרת ונצרת עילית מבהירה פערים גדולים אלה, שאין להם כל הצדקה או הסבר תכנוני או אחר. כך, נכון ל-2004, אוכלוסיית נצרת הגיעה ל- 63.8 אלף תושבים, ואוכלוסייתה של נצרת עילית הגיעה ל- 43.9 אלף תושבים.³ למרות שאוכלוסיית נצרת גדולה פי- 1.4 פעמים מנצרת עילית, תחום שיפוט של נצרת עילית (42 אלף דונם) הוא גדול כמעט פי שלוש מתחום שיפוט של העיר הערבית נצרת (14.2 אלף דונם).

6. בנוסף לכך, מדיניות זו הובילה להפרדה מרחבית בין האוכלוסייה הערבית לבין האוכלוסייה היהודית במדינה. כך למשל, נוצרו יישובים שבהם מגורי אזרחים ערבים הינם אסורים אך יהיו מותרים ליהודים בלבד, היינו יצירת מרחבים "הומוגניים", כאשר מיחדת היא אזורים אלה למגורי יהודים בלבד. יצירת מרחבים מסוג זה נוגדת את רוח העקרונות החוקתיים של חוקי היסוד, וזרים הם להלכה הפסוקה הקובעת כי כל רשות ציבורית חייבת לכבד את ערכי היסוד של השיטה המשפטית.

7. על פי מדיניות זו, למשל, הערבים אזרחי המדינה אינם יכולים להתיישב ב- 88% מתוך 902 היישובים היהודיים הכפריים.⁴ מדובר במושב, בקיבוצים וביישובים קהילתיים, שהמעבר אליהם מותנה בוועדות קבלה שהסוכנות היהודית משמשת בהן גורם פעיל. מטרתו המוצהרת של מנגנון זה היא לבחון את התאמת המועמדים לאידיאולוגיה השיתופית, אולם בפועל הוא מביא, בין היתר, להדרתם של אזרחי המדינה הערבים מאותם יישובים.⁵ פסיקת בית המשפט העליון בפרשת קעדאן (בג"ץ 6698\95) קבעה אמנם שלמדינת ישראל אסור להפלות בהקצאת משאבי קרקע על ידי העברתם לגורמים שלישיים המשרתים חלק מהאוכלוסייה בלבד, אולם הלכה למעשה משמשת הסוכנות היהודית עד היום מכשיר "יעיל", המונע מאזרחים ערבים לחכור קרקעות ביישובים אלה. פסיקת בית המשפט העליון בפרשת קעדאן לא הולידה אפוא שינוי של ממש בפרקטיקה הנוהגת.

8. יתירה מזו, מדיניות תכנונית בלתי צודקת ובלתי שוויונית זו הובילה, בין היתר, נכון להיום, לקיומם של:

א. כ- 40 כפרים בלתי מוכרים בדרום⁶ שחלקם קיימים עוד מלפני קום המדינה וחלקם הוקמו על פי צווים מטעם המושל הצבאי בשנות החמישים.

¹ יפתחאל, אורן, 2000. "קרקעות, תכנון ואי שוויון: חלוקת המרחב בין יהודים וערבים בישראל", נייר עמדה, מרכז אדוה.

² יפתחאל, אורן, וקידר, אלכסנדר, 2000. "על עוצמה ואדמה: משטר המקרקעין הישראלי", תיאוריה וביקורת, 16: עמ' 67-100.

³ עיבוד של נתוני השנתון הסטטיסטי לישראל מס' 56, 2004, טבלה מס' 2.14.

⁴ ראו הערה מס' 3 למעלה, טבלה מס' 2.9.

⁵ ראו הערה מס' 1 למעלה.

⁶ לאחרונה הכירה המדינה בשבעה יישובים נוספים, על פי דברי הממונה על מחוז הדרום בישיבת ועדת הפנים והסביבה מתאריך 18.7.05 ישנם 9 יישובים בדוים בתהליכי תכנון.

ב. שכונות מגורים שלמות בלתי מוכרות המושארות מחוץ לגבולות תוכניות מתאר מאושרות. כך למשל השכונה המערבית הותיקה של הכפר ואדי סלאמה, הכוללת כ- 10 מבני מגורים המאכלסים כ- 150 נפשות, נמצאת מחוץ לגבולות תוכנית המתאר המאושרת של הישוב.

ג. שכונות ערביות בערים המעורבות ללא תכנון מאושר. **לדוגמא**: שכונת פרדס שניר בלוד.

9. במקביל, פועלת המדינה נמרצות לקידום הקמתם של יישובים יהודיים ברחבי המדינה בכלל ובאזורי הנגב והצפון בפרט; הקמתן של התיישבויות בודדים, המשתרעות על עשרות אלפי דונמים והעברת שטחים ל"משמורת" המועצות האזוריות היהודיות, על חשבון האוכלוסייה הערבית ואפשרויות פיתוחה.

עקרונות תכנוניים

התכנון, אמור ליישם את עקרונות הצדק החברתי והמרחבי, להבטיח שוויון וצדק תכנוני בין קבוצות האוכלוסייה השונות ולשמש מנוע לפיתוח חברתי, כלכלי ומרחבי. לכן, ולאור כל האמור לעיל, יהיה על המדינה ורשויותיה, כולל מוסדות התכנון והקרקע, לשנות תפיסה ולהפסיק בהאשמת האזרח הערבי בתוצר המרחבי הקשה אשר סובלים ממנו היישובים והתושבים הערבים, ובהטלת אחריות התכנון על האזרח הפשוט. ומצד שני, להתחשב ולקדם עקרונות תכנוניים שוויוניים, בתכנון הארצי, המחוזי והמקומי, כדלקמן:

1. **להכיר בכל היישובים הערבים הבלתי מוכרים בנגב ולתכנן בהתאם לצורכי האוכלוסייה המקומית**: בשל אי ההכרה בכפרים אלה, כמעט ואין המדינה מספקת לתושביהם את השירותים הבסיסיים כגון מים וחשמל, שירותי בריאות ושירותי חינוך. את מעט שירותי החינוך והבריאות הקיימים בחלק מיישובים אלה, סיפקה המדינה בעקבות מאבקים ציבוריים ומשפטיים של תושבי היישובים וארגוני זכויות אדם ושינוי חברתי. לכן, על המדינה ומוסדותיה השונים להכיר באותם יישובים ולפעול נמרצות למצוא פתרון תכנוני כולל, הולם, מתאים ומקובל על שוכני אותם יישובים, ולשים קץ לסבלם הנמשך מאז קום המדינה.

2. **פתרון מצוקת השכונות הערביות בערים המעורבות**: התושבים הערבים בערים המעורבות סובלים ממצוקה מרחבית ותכנונית: מחסור בקרקע לפיתוח נוכחי ועתיד; העדר תוכניות מתאר מאושרות לחלק מהשכונות בהן הם מתגוררים; בשכונות בהן קיימות תוכניות מתאר, התכנון נעשה באופן שאינו הולם ומתעלם מהשונות החברתית והתרבותית של האוכלוסייה הערבית בערים אלה. יש לתת מענה תכנוני לצורכי האוכלוסייה הערבית בערים המעורבות. מענה תכנוני זה צריך לתת מענה לצורכי האוכלוסייה הקיימים והעתידיים וכן לקחת בחשבון את המאפיינים החברתיים והתרבותיים של האוכלוסייה הערבית.

3. **הרחבת תחומי השיפוט של היישובים הערבים:** היישובים הערבים סובלים היום ממחסור רב של קרקע לצורכי פיתוח נוכחיים ועתידיים, לכן, ועל מנת לתת מענה למחסור הקיים יש בכדי להרחיב את תחומי השיפוט של היישובים הערבים, כל יישוב לפי צרכיו.
4. **להתחשב ב"שונות" של האוכלוסייה הערבית:** המלצה מס' 9 מדו"ח וועדת הפנים מתייחסת לזירוז תהליכי התכנון בקרב היישובים הערבים. זירוז תהליכי התכנון הינו צעד טוב, אך ורק, אם הוא מלווה בפקטור חשוב וחיוני נוסף, ההתחשבות ב"שונות" האוכלוסייה הערבית. האוכלוסייה הערבית הינה שונה מבחינה תרבותית, חברתית וסגנון חייה מהאוכלוסייה היהודית, ואכן גם צרכיה התרבותיים, החברתיים והמרחביים הינם שונים. לכן, על מוסדות התכנון, להתחשב בשונות זו בעת תכנון יישוב ו/או שכונה עבור אותה אוכלוסייה.
5. **לשתף את האוכלוסייה הערבית בהליכי התכנון:** דו"ח וועדת הפנים הדגיש, באופן כללי, את חשיבתו של שיתוף הציבור בתהליכי התכנון. שיתוף הציבור בתהליך התכנון, הינו כלי חשוב וחיוני ואפילו מחייב להבנת ולמידת העדפותיהם וצרכיהם השונים של התושבים. לכן, על מוסדות התכנון והמתכננים/ות לשתף את האוכלוסייה הערבית (גם נשים וגם גברים) בתהליכי התכנון השונים, כחלק אינטגרלי מתהליך קבלת ההחלטות הקשור לעתידם ודרכי פיתוחם.
6. **ייצוג הולם ברשויות התכנון:** למועצת התכנון הארצית ולוועדות התכנון המחוזיות והמקומיות תפקידים רבים בכל הקשור ליצירת המרחב ברמה הארצית, המחוזית והמקומית, כמו: הכנת ואישור תוכניות מתאר ארציות, מחוזיות ומקומיות ומתן אישורי בנייה. וועדות אלו למעשה קובעות את עתידם התכנוני של היישובים ובכלל את עתיד פיתוחו של המרחב. מכאן נחיצות השמעת קולן של האוכלוסיות השונות במדינה בהליך זה והכללתן בהליך קבלת ההחלטות בו. לשם כך, ובין היתר, יש להבטיח ייצוג הולם של האוכלוסייה הערבית בוועדות התכנון בכל הרמות, על מנת שיציגו באופן נאות ונכון את הניסיון, הצרכים, הדרישות והאינטרסים של האוכלוסייה הערבית.
7. **"זכות הבחירה":** כאן המקום לציין, כי בגין אי הקמת יישובים ערבים חדשים, ואי הרחבת היישובים הקיימים נוצרה מציאות של "עיוור" היישובים/הכפרים הערביים הקיימים. דהיינו, גידול וציפוף האוכלוסייה באותם יישובים/כפרים מבלי שהתקיימו בהם קריטריונים עירוניים אחרים, כגון פיתוח תשתית כלכלית או שירותים מקומיים. במלים אחרות, המציאות ה"אורבאנית" הערבית מציעה, כמעט, אופציה מגורים יחידה: חיים במרחב אורבאני הסובל ממצוקת תשתיות ופיתוח כלכלי ומוגבל מאוד מבחינת אפשרויות פיתוחו בעתיד. מכאן, נוצרה מציאות לפיה לאזרח הערבי אין "זכות בחירה" בין אופציות שונות של מגורים (עירונית, כפרית, כפרית שיתופית וכד'), דבר שניתן לאזרח היהודי במדינה. על בסיס האמור, ובעת דיון ברעיון הקמת עיר ערבית חדשה, יש לבדוק לעומק את צורכי האוכלוסייה הערבית מהבחינה הזו, לקבוע את מטרות התכנון, לקיים את התכנון בשיתוף

