



לכבוד	לכבוד	לכבוד
מר משה כחלון	עו"ד אביחי מנדלבלט	מר בנימין נתניהו
שר האוצר	היועץ המשפטי לממשלה	ראש הממשלה
בפקס: 02-5695347	02-6467001	בפקס: 02-5605000

לכבוד	לכבוד	לכבוד
שרי הממשלה	גב' איילת שקד	מר יואב גלנט
מזכירות הממשלה	שרת המשפטים	שר הבינוי והשיכון
בפקס: 02-5632580	בפקס: 02-6285438	בפקס: 02-5824111

שלום רב,

דחוף

הנדון: התניית העברת תקציבי הדיור בתוכנית החומש לפיתוח היישובים הערביים

ביצירת מנגנון ל"אכיפת" דיני התכנון והבנייה

בשם הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות, הרינו לפנות אליכם בעניין שבנדון כדלקמן:

1. ביום ראשון, 19.6.2016, תדון הממשלה בהצעת החלטה ל"חיזוק אכיפת דיני תכנון ובניה" ביישובים הערביים, תוך כדי התניית התוספות התקציביות בתחום הדיור של תוכנית החומש, בהתאם להחלטת הממשלה מס' 922 (להלן: "ההחלטה" או "תוכנית החומש"), בהריסות נרחבות של בניה ללא היתר ביישובים ערביים רבים. הצעת ההחלטה הנדונה, באה לאחר גיבוש תכנית ל"טיוב הטיפול בתופעת הבנייה הבלתי חוקית בקרב אוכלוסיית המיעוטים", כלשון ההחלטה, ואישורה על ידי צוות המנכ"לים אשר הוקם בהתאם להחלטת הממשלה הנ"ל.

2. נבחר כבר בפתח דברינו, כי התניית הזכויות התקציביות בהריסות, שמהווה מדיניות מקל וגזר כלפי האוכלוסייה הערבית, איננה מקובלת על הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות, אין לה כל צידוק חוקי או חוקתי, והיא מהווה ענישה קולקטיבית המנוגדת לעקרונות השיטה המשפטית, והכל כמפורט להלן.

3. לפני שנתייחס להיבטים הלא חוקתיים בהתנייה הנ"ל, נבקש להדגיש כי התוספות התקציביות של תוכנית החומש אינן תוספות בחסד אלא בזכות. תוספות אלו מתבקשות ומתחייבות לאור המצב הקשה בקרב האוכלוסייה הערבית בתחום הדיור, שהוא תוצר של הפליה היסטורית שגם הפסיקה של בית המשפט העליון וגם ועדות רשמיות וממשלתיות הכירו בה.

P.O. Box 8921 Haifa 31090 Israel Tel: (972)-4-950-1610 Fax: (972)-4-950-3140

חיפה 31090, ס.ב 8921 هاتف 04-9501610 פאקס 04-9503140
חיפה 31090, ת.ד. 8921 טלפון 04-9501610 פקס 04-9503140

Email: adalah@adalah.org

<http://www.adalah.org>

4. מזה עשרות שנים סובלת האוכלוסייה הערבית ויישוביה מאפליה מתמשכת וסיסטמטית בתחומי התכנון והקצאת הקרקעות מטעם המדינה ורשויותיה, דבר אשר הוליד את מצוקת הקרקע והדיור במרבית היישובים הערביים. הדברים התבטאו, בין היתר, בהפקעות מסיביות של קרקעות מידי האזרחים הערבים, צמצום בשטחי השיפוט של היישובים הערביים, אי הקצאת קרקעות מדינה לצורכי פיתוח, וכמו גם אפליה בתקצוב הרשויות המקומיות הערביות כגון אזורי עדיפות לאומית (בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (פורסם בנבו, עמ' 35-36), מענקי איזון (בג"ץ 6223/01 הוועד הארצי של ראשי הרשויות הערביות בישראל נ. משרד הפנים), שיקום שכונות (בג"ץ 727/00 ועד ראשי הרשויות הערבים ואח' נגד שר הבינוי והשיכון) וכד'.

5. ועדת החקירה הממשלתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000 (ועדת אור) התייחסה לנושא זה וסיכמה, בין היתר, כי מחדלי הרשויות הם הגורם העיקרי שהוליד את מצוקת הדיור בחברה הערבית, כדלקמן:

"אחת התוצאות של הפעולות שבוצעו בנושא המקרקעין היתה צמצום דרסטי בשטחי היישובים הערביים. לדוגמה, בסחי'נין היה שטח אדמות הכפר" בתקופת המנדט ועד סוף שנות השבעים כ-70,000 דונם. שטח השיפוט בסוף המאה היה 9,700 דונם, ושטח תכנית המיתאר - 4,450 דונם בלבד. בשל כך, נמצאו בסחי'נין בתחום תכנית המיתאר רק 191 מ"ר לנפש, שעה שבכרמיאל היו 524 מ"ר לנפש. יישובים ערביים רבים "הוקפו" בשטחים כמו אזורי ביטחון, מועצות אזוריות יהודיות, גנים לאומיים ושמורות טבע, כבישים מהירים וכיוצא באלה, המונעים או הפוגעים באפשרות התרחבותם בעתיד. עם גידול האוכלוסייה ביישובים הערביים גבר הצורך בשטחים לצורכי מלאכה ותעשייה, אזורי מסחר ומבני ציבור. ביישובים רבים לא נמצאו עתודות הקרקע הנחוצות לשם כך.

בחמישים השנים הראשונות למדינה גדלה האוכלוסייה הערבית פי שבעה לערך. במקביל, נשאר השטח המאפשר בנייה למגורים בעיקרו כמעט ללא שינוי. כתוצאה מכך גדלה הצפיפות ביישובים הערביים במידה ניכרת. מצוקת השטחים לבנייה פגעה קשות בזוגות צעירים שחיפשו להם דיור. [...] יישובים חדשים לא קמו (להוציא את יישובי הבדווים) וקרקעות מינהל לא שוחררו בדרך כלל לבנייה ביישובים ערביים. [...]

מכשול עיקרי בפני הבנייה למגורים בתוך שטחי היישובים הערביים היה חסרון של תכניות מיתאר ותכניות אב. ההכנה והעדכון של תכניות כאלה דורשים תמיד זמן, אך במגזר הערבי היו לעיתים עיכובים בלתי סבירים. [...] במקרים רבים לא הוקמו ביישובים ערביים ועדות מקומיות, ותחת זאת שויכו היישובים לוועדות מרחביות המנוהלות בידי יהודים. התוצאה היתה, כי ההחלטות בדבר ההתפתחות של היישובים הערביים לא גילו רגישות מספקת לצרכיה של האוכלוסייה הערבית. גם לאחר שהוצאה הכנת התכניות בשנות התשעים, עדיין היו כמחצית היישובים הערביים בסוף המאה ללא תכניות אב מאושרות המאפשרות את הרחבת השטח הבנוי בהם, ולרבים מהם לא היתה תכנית מתאר מאושרת. כתוצאה מכך, בחלקים גדולים של שטחי השיפוט לא ניתן היה לבעלי אדמות פרטיות לבנות בתים באופן חוקי. התפתחה תופעה נרחבת של בנייה ללא רישיון, אשר חלקה נעוץ באי היכולת לקבל היתר לבנות. " דין וחשבון – ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000 (ספטמבר 2003), כרך א, עמ' 43-44.

6. אי לכך, אין כבר מחלוקת כי מדובר באזרחים אשר פעלו מכורח המציאות למצוא פתרונות דיור הכרחיים להתפתחותם הטבעית, משכשלה המדינה לספק להם פתרונות כאמור. בהקשר הזה

יצויין, כי אף דו"ח "צוות 120 הימים", שהוגש לעיון הממשלה ביוני 2015, מיפה את החסמים והמכשולים המעיקים על פתרון מצוקת הדיור הייחודית לחברה הערבית והכיר במאפייניה הייחודיים והמורכבים של מצוקה זו. הדו"ח, ומבלי להיכנס לביקורת הרבה עליו, ובין היתר בשל היותו חלקי ולא ממצה, הכיר אף הוא, כי מצוקת הדיור בישובים הערביים הינה תולדה של אפליה רבת שנים המצריכה פתרונות מיוחדים שאינם מצטלבים בהכרח עם התוכניות הממשלתיות שנועדו לעצור את עליית מחירי הדיור במדינה. בין יתר המכשולים שמיפה הצוות נציין את העדרן של ועדות תכנון מקומיות במרבית היישובים הערביים, העדרן של תוכניות מתאר מקומיות ומפורטות, מחסור בקרקעות מדינה המיועדות לפיתוח בתחומי היישובים הערביים, מחסור בתשתיות על בסיסית היישובים הערביים, אי התאמת מבני ותנאי המכרזים לשיווק קרקעות מדינה בתחומי היישובים הערביים למאפייניה הייחודיים של האוכלוסייה הערבית, המצב הסוציו-אקונומי של האזרחים הערבים והקשיים בהשגת מימון הן בפני יזמים וקבלנים והן בפני תושבים המבקשים לרכוש דיור.

7. דו"ח צוות 120 מראה גם כי התוכניות הממשלתיות לדיור בר-השגה המופעלות ביישובים היהודיים כגון תכנית "מחיר מטרחה", "מחיר למשתכן" ו-"בנייה להשכרה", לא מציעות פתרונות ממשיים למצוקת הדיור בחברה הערבית. הדו"ח אף מציין כי 43% מתוך כלל השיווקים שבוצעו בעקבות החלטות הממשלה מס' 1539 ו-4432, שבין היתר נועדו לקדם את שוק הדיור ביישובים הערביים, נכשלו. עוד מלמד הדו"ח, כי בשנים 2005-2009 רק 20% מיחידות הדיור שתוכננו ביישובים הערביים (כ- 30,000) שווקו בסופו של דבר, לעומת 70% מיחידות הדיור שתוכננו ביישובים היהודיים והמעורבים (כ- 170,000). לצד זה, קיים מיעוט בהתחלות בניה ביישובים הערביים, מחסור בתוכניות מפורטות ובקרקעות מדינה המיועדות לפיתוח, כמו גם מגמת עלייה במחירי הדיור בישובים אלה. כך למשל, בעוד שממוצע מחיר הדירות בשכונות החדשות בעיר נצרת הגיע בשנת 2011 לכ- 190 משכורות, הממוצע הארצי עמד על 145 משכורות. עוד מראים הנתונים, כי האוכלוסייה הערבית זקוקה לבניית 13,000 יחידות דיור בשנה, כאשר בפועל נבנות כ- 7,000 יחידות דיור בלבד, רובן בבניה עצמית¹. משמעות הדבר היא כי בכל שנה נרשם מחסור של כ- 6,000 יחידות דיור, זאת בנוסף להצטברות המחסור במשך עשרות שנים אשר היקפו טרם נאמד².

8. הנה כי כן, התוספות התקציביות אינן פריבילגיה. מדובר בזכות יסוד, בין היתר, לאור המצב של ההפליה ההיסטורית. עם זאת, נבהיר, כי אין בתוספת התקציבית המוקצית לפרק הדיור בכדי לתקן את האפליה המתמשכת בהקצאות משאבים בתחום זה נגד האוכלוסייה הערבית. עסקינן בתוספת שלכל היותר אמורה לצמצם באופן חלקי ביותר את הפערים התהומיים בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית, והיא רחוקה מלפתור את מצוקת הקרקע והדיור ארוכת השנים בישובים הערביים. אך יחד עם זאת, תוספת תקציבית זו לקראת סגירת פערים מהווה, כאמור, זכות יסוד חוקתית אשר התנאתה כבענייננו מהווה הפרתה של אותה זכות. בפס"ד **ועדת המעקב** נקבע השוויון התקציבי כזכות יסוד ואחת מתכליות רשויות המנהל. פסה"ד הדגיש את חשיבותו של נושא זה בייחוד בקונטקסט של תיקון עולל חברתי-כלכלי ובלשון בית המשפט:

¹ רים סוויד, חגית נעלי-יוסף, וענאיה בנא-ג'ירייס, "דיור בר השגה בחברה הערבית בישראל תמונת מצב והמלצות" (המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, הקואליתיה לדיור בר השגה בישראל, הקליניקה האורבנית – האוניברסיטה העברית בירושלים, 2014), עמ' 21.

² מבקר המדינה, דו"ח ביקורת מיוחד "משבר הדיור", עמ' 208.

"משאבי הציבור – בייחוד משאבים המופנים לתיקון עיוות חברתי- כלכלי – צריך שיוקצו באופן שוויוני וצודק בשים לב למטרה אשר לשמה הם מוקצים ולצרכים השונים של בני החברה בקבלת המשאבים".

בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (פורסם בנבו, עמ' 35-36).

9. התניית "צמצום הפערים" בתנאים מוקדמים של הריסות מהווה שיקול זר ובלתי רלוונטי והוא לא לתכלית ראויה. שכן הוא חוטא למטרות שאמורות לעמוד מאחורי תכנית החומש הממשלתית - לתקן באופן חלקי את האפליה התקציבית ממנה סובלים האזרחים הערבים – ומתנגש חזיתית עמן. מדובר בהתניה גורפת שאין שום קשר בינה לבין התכלית שהתוספות אמורות לשרת. שכן לפי ההתניה, רשות מקומית שתעמוד ביעד ההריסות, תושביה ייהנו מהתוספות, רשות שלא תעמוד ביעד ההריסות, תושביה יסבלו עוד. יתירה מזו, ביצוע ההריסות, בנתונים הקיימים, מהווה מעשה שרירותי חסר כל תשתית עובדתית ובדיקה מקדימה של הנתונים הקיימים בשטח, תוך כדי התעלמות מוחלטת מהנסיבות אשר יצרו את המצוקה הקיימת (לעניין השיקולים הזרים ראו: עע"מ 343/09 **הבית הפתוח בירושלים לגאווה וסובלנות נ' עיריית ירושלים**, (פורסם במאגרים משפטיים 14.9.2010). לעניין שקילת השיקולים הרלוונטיים ראו: בג"ץ 297/82 **ברגר ואח' נ' שר הפנים**, לז' (3) 29 (1983); בג"ץ 5016/96 **חורב ואח' נ' שר התחבורה ואח'**, פ"ד נא (4) 1, (1997); בג"ץ 987/94 **יורנט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשור**, פ"ד מח (5) 412 (1994); בג"ץ 2013/91 **עיריית רמלה נ' שר הפנים**, פ"ד מו (1) 271, (1991)).

10. ועוד, ההתניות להעברת תקציבים כפופה לעקרונות יסוד ולחוק התקציב שלא מכירים בהתניות מסוג זה, כאשר מדובר ברשות מקומית שחייבת ליתן שירותים לתושביה. שכן, התקציב מיועד לשרת את האוכלוסייה ואינו תלוי באופייה ובהתנהגותה הסובייקטיבית של הרשות המקומית. היעד הוא האזרחים ולא הרשות, ולכן ההתניות הרלוונטיות היחידות אמורות לפקח על השימוש בתקציב לצורכי האוכלוסייה, כך שיובטח שהתוספות אכן יקיימו ויגיעו אל יעדן - סיוע לתושבי הרשות ומציאת פתרונות תקציביים.

11. הלכה למעשה, החלטה מתנה מעין זו תיצור שיטה חדשה לאפליית האוכלוסייה הערבית ובהכרח תביא להעמקת הפערים עוד יותר, תוסיף חטא על פשע ותיתן תעודת פטור לממשלות הקודמות מהאחריות הרובצת על כתפיהן לאור מחדליהם משך עשרות שנים. בהקשר הזה גם אי אפשר להתעלם מכך כי התנייה כזו תהווה ענישה קולקטיבית של האוכלוסייה הערבית. אי לכך, ההחלטה בעניין תהא לתכלית בלתי ראויה לא רק מחמת מהות ההתניה אלא מעצם קיומה.

12. התנייה כאמור תהא גם בלתי מידתית. שכן אין כל קשר רציונאלי בין תקציבים לצמצום מצוקת הדיור ביישובים הערביים לבין הריסות. נהפוך הוא הדבר, צמצום המצוקה מחייב שקילת הכשרת המצב הקיים וייזום תכנון מתארי מתאים לפתרון המצוקה, כפי שאף צוות 120 הימים הציע באופן חלקי, כאשר ביצוע ההריסות בהכרח יחריף את המצוקה. נוסף, כי חוסר המידתיות מתבטא גם ברמה של דרסטיות ההחלטה והשלכותיה הרות האסון, וכן משמעותה הערכית בנסיבות העניין. ההחלטה האמורה איננה מצמיחה כל תועלת לציבור אלא נהפוך הוא, ההחלטה

הנדונה מעבירה מסר של זלזול בזכויות יסוד של האזרחים הערבים ושל חוסר אחריות הרשויות למעשיהן.

לאור כל האמור לעיל, נבקשכם להימנע מהתניית העברת תקציבי הדיור בתנאים מוקדמים כלשהם, לרבות יצירת מנגנון ל"אכיפת חוקי תכנון ובנייה", ולפעול להעברת התקציבים הנ"ל באופן מיידי ולהגברת המאמצים לסגירת הפערים ופתרון מצוקת הדיור המחריפה ביישובים הערביים.

בכבוד רב,

מוחמד בסאם, עו"ד