



16.1.2017

לכבוד	לכבוד	לכבוד
מר משה כחלון	עו"ד אביחי מנדלבליט	מר בנימין נתניהו
שר האוצר	היועץ המשפטי לממשלה	ראש הממשלה
בפקס: 02-5695344	בפקס: 02-6467001	בפקס: 02-5605000

שלום רב,

הנדון: הריסות בתים ברשויות מקומיות ערביות

בעקבות הריסת 11 בתים בקלנסווה והצהרות ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, על הגברת ההריסות ביישובים הערביים, הרינו לפנות אליכם בזאת בבקשה להורות על הקפאת ביצועם של צווי ההריסה ביישובים הערביים ולהירתם למציאת פתרון צודק והולם אשר יביא לקץ את מצוקת הדיוור והקרקע ביישובים הערביים, והכל כמפורט להלן כדלקמן:

1. ביום 10.1.2017 נהרסו 11 בתים ביישוב קלנסווה. ההריסות באו בעקבות דבריו של ראש הממשלה, בנימין נתניהו, לתושבי עמונה מיום 16.12.2016 שבמסגרתם הוא הצהיר כי:

" צריך שיהיה ברור דבר אחד: מדינת ישראל היא מדינת חוק. פסיקת בית המשפט מחייבת את כולנו, היא מחייבת גם את ממשלת ישראל. אבל החוק חייב להיות שוויוני. אותו חוק שמחייב את פינוי עמונה, מחייב גם פינוי של בנייה בלתי חוקית בחלקים אחרים של ארצנו.

לכן הנחיתי לזרז הריסת בנייה בלתי חוקית בנגב, בוואדי ערה, בגליל, במרכז – בכל חלקי הארץ. ונעשה זאת כבר בימים הקרובים. אני לא מוכן שתהיה איפה ואיפה בנושא אכיפת הבנייה בין אזרחי ישראל, בין יהודים וערבים, בין אדם לאדם.¹

2. נבהיר כבר בפתח דברינו, כי הריסת בתים ביישובים ערבים כתגובה למחאת הימין הקיצוני אודות המתרחש בהתנחלות הבלתי חוקית עמונה, מהווה שימוש חסר תום לב בסמכות וניצול הזדמנות פוליטית להשתלח באזרחי המדינה הערבים אשר נתפשים כאויבים ולא כאזרחים שווי זכויות.

3. נוסף, כי הריסת בתים כמוצא ראשון, כפי שיובהר להלן, הנה פעולה בלתי מידתית אשר איננה מצמיחה כל תועלת לציבור אלא להיפך. בשל שנים של אפליית הציבור הערבי בנושאי קרקע ותכנון, ההריסה בנסיבות העניין מעמיקה את חוסר האימון של ציבור זה במדינה ומוסדותיה.

¹ דברי ראש הממשלה לתושבי עמונה (16.12.2016)

<http://www.pmo.gov.il/MediaCenter/Spokesman/Pages/spokeamona161216.aspx>

4. מזה עשרות שנים סובלת האוכלוסייה הערבית ויישוביה מאפליה מתמשכת וסיסטמטית בתחומי התכנון והקצאת הקרקעות מטעם המדינה ורשויותיה, דבר אשר הוליד מצוקת קרקע ודיור 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, הקצאות לייהוד המרחב, 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. 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 הכיר אף הוא כי מצוקת הדיור ביישובים 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 תכניות מתאר מקומיות ומפורטות, מחסור בקרקעות מדינה המיועדות לפיתוח בתחומי היישובים הערביים, מחסור בתשתיות על בסיסית היישובים הערביים, אי התאמת מבנה 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.

6. גם 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.

התוצאה - מצוקת דיור חמורה ביותר

א. שטחי שיפוט ופיתוח מצומצמים:

7. כידוע, 90% מהערבים במדינה מתגוררים ב-139 יישובים ערביים. יישובים אלה סובלים ממצוקת דיור חריפה ביותר שהיא תולדה של מדיניות מכוונת ארוכת שנים, כאמור, ושהבנייה לא ההיתרים אינה אלא סימפטום אחד שלה.
8. מאז קום המדינה לא הוקם ולו יישוב ערבי אחד,² ושטח השיפוט של היישובים הקיימים לא רק שלא הורחב אלא אף צומצם. כיום שטח השיפוט הכולל שלהם הינו קטן מ- 3% משטח המדינה וכמעט אף בקשה לשינוי שטחי שיפוט לא אושרה.³ כתוצאה מהאמור צפיפות האוכלוסייה ביישובים הערביים גדלה פי 11 מבלי שניתן לצרכיה מענה כלשהו.
9. תמ"א 35 סימנה את רוב היישובים הערביים תחת המרקם "מוטי שימור" בהם אפשרויות הפיתוח מוגבלות.⁴ אף קרקעות המדינה הסמוכות ליישובים הערביים אינן נותנות מזור לבעיה של היישובים הערביים שכן הן מיועדות, בהתאם לתוכניות מתאר ארציות, לשמש כיערות ושמורות טבע מה שמונע את הרחבת שטחי השיפוט של היישובים הערביים ואת שינוי ייעודם למגורים או למתן מענה לצרכים אחרים של היישובים.⁵

² להוציא את 7 העיירות הבדואיות שהמדינה הקימה וכן 11 הכפרים הבדואים שהוכרו.
³ הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר המיעוטים במשרד ראש הממשלה "הצעה לפתרון סוגיית התכנון והדיור במגזר הערבי" (הוגש לצוות המשנה בנושא דיור בוועדה לשינוי כלכלי חברתי בראשות פרופ' עמנואל טרכטנברג, 2011) (להלן: "הרשות לפיתוח כלכלי").
⁴ קיים נאסר מצוקת הדיור והירסת מבנים בחברה הערבית בישראל: מכשולם והמלצות לשינוי 27 (2012).
⁵ הרשות לפיתוח כלכלי, לעיל ה"ש 3, בעמ' 9.

ב. העדר תכנון – תכנון לא הולם:

10. על פי מסקנות צוות 120 הימים, שמינה משרד האוצר, עד שנת 2000 לא היו ליישובים הערביים תכניות מתאר מעודכנות.⁶ החל משנת 2000 החל משרד הפנים בהליכי תכנון בחלק מהיישובים אך הליכים חלקיים אלה לא סיפקו פתרונות הולמים למצוקה הקיימת.

11. נכון לשנת 2012, מבין 119 היישובים הערביים במחוזות ירושלים, מרכז, חיפה וצפון, רק ב-41 (34%) קיימת תכנית מתאר מעודכנת. ב-44 יישובים יש תוכניות מתאר ישנות ובעוד 34 יש תכנית בשלבי תכנון שונים.⁷

12. ברור לכל כי התוכניות הלא מעודכנות אינן עונות על הצרכים של היישובים ואינן נותנות פתרונות למצוקת הדיור. לא זו בלבד, ביקורת רבה נמתחה אף על התוכניות המעודכנות שכן לדעת אנשי מקצוע הן לא נותנות מענה לצרכים הקיימים של התושבים שלא לדבר על צורכי הפיתוח העתידיים.⁸ בנוסף לאמור, כ-40% מתוכניות מתאר עדכניות אלה אינן מאפשרות הוצאת היתרי בנייה ישירות מכוחן ומחייבות הליכים תכנוניים נוספים שעד היום לא בוצעו.⁹

ג. מחסור בהקצאת קרקע ויחידות דיור:

13. עוד מראים הנתונים, כי האוכלוסייה הערבית זקוקה לבניית 13,000 יחידות דיור בשנה, כאשר בפועל נבנות כ-7,000 יחידות דיור בלבד, רובן בבנייה עצמית. משמעות הדבר היא כי בכל שנה נרשם מחסור של 6,000 יחידות דיור זאת בנוסף להצטברות המחסור במשך עשרות שנים אשר טרם נאמד היקפו.¹⁰

14. למרות מחסור זה, המדינה עדיין מפלה את היישובים הערביים בכל הקשור לבנייה חדשה. דו"ח צוות 120 מראה גם כי התוכניות הממשלתיות לדיור בר-השגה המופעלות ביישובים היהודיים כגון תכנית "מחיר מטרה", "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-140,000).¹¹

15. בנוסף, ניתוח נתוני המכרזים שפרסמה רשות מקרקעי ישראל בשנת 2014 העלה כי פורסמו מכרזים לבניית 38,261 יחידות דיור חדשות ביישובים היהודיים (לא כולל ערים מערובות) לעומת 1,844 יחידות דיור בלבד ביישובים הערביים – דהיינו 20% מהאוכלוסייה זוכים לנתח הנמוך מ-5% מהיצע יחידות הדיור בחדשות.¹²

⁶ דו"ח צוות 120 ימים להתמודדות עם מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים, בעמ' 8 (2015) (להלן: "דו"ח צוות 120").
⁷ המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי ובמקום-מתכנים למען זכויות אדם התכנון המתארי ביישובים הערביים בישראל – תמונת מצב 10, 26-29 (2012) (להלן: "התכנון המתארי").

⁸ דו"ח צוות 120, לעיל ה"ש 6, בעמ' 8. <http://mof.gov.il/Releases/Documents/120%20Days%20Report.pdf>

⁹ התכנון המתארי, לעיל ה"ש 6, בעמ' 13.

¹⁰ מבקר המדינה דו"ח ביקורת – משבר הדיור 208 (2015) (להלן: "דו"ח המבקר").

http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_279/f43ab2c3-db98-447c-8e49-8b3977bc660d/003-diur-1-new.pdf

לתשובת עדאלה לדו"ח המבקר ראו: עדאלה "לא יכשלים", אלא יכשולים" (2015).

¹¹ דו"ח צוות 120, לעיל ה"ש 6, בעמ' 8.

¹² עדאלה "יום האדמה: האפליה במספרים" (30.03.2015) <https://www.adalah.org/he/content/view/8509>

16. מסקנות דומות עולות מניתוח המכרזים שפרסמה רשות מקרקעי ישראל בשנת 2015, כאשר פורסמו מכרזים לשיווק קרקעות לבניית 38,095 יחידות דיור ביישובים היהודיים (כולל ערים מעורבות) לעומת 1,835 יחידות דיור בלבד ביישובים הערביים (4.6% מכלל יחידות הדיור).¹³

17. בנוסף, במהלך שנת 2015 שיווקה רשות מקרקעי ישראל 27,539 יח"ד ביישובים יהודים ומעורבים במסגרת תכנית "מחיר למשתכן" להוזלת מחירי הדיור, וזאת לעומת 729 יחידות דיור ששווקו במתכונת זו ביישובים הערביים.¹⁴ שאר התוכניות הממשלתיות להתמודדות עם משבר הדיור פוסחות אף הן על היישובים הערביים.

ד. צווי הריסה ואכיפה מפלה:

18. מהנתונים של מרכז המחקר והמידע של הכנסת עולה כי רובם המוחלט של צווי ההריסה המנהליים שניתנו בין השנים 2012-2014 הינו בחברה הערבית (97%). רובם המחולט של צווי אלה (87%-91.7) ניתנו במחוז דרום כאשר רובם המכריע (99%) היה בחברה הערבית.¹⁵ בדומה, שיעור צווי ההריסה השיפוטיים שניתנו בחברה ערבית מבין כלל צווי ההריסה השיפוטיים שניתנו בשנים 2012-2014 עמד על 71.2% בשנת 2012; 80.8% בשנת 2013; 65.4% בשנת 2014.¹⁶

19. מהנתונים עולה גם כי 90% מצווי ההריסה המנהליים שמומשו בשנים 2012-2014 היה במחוז דרום וכי כל צווי ההריסה האלה היו בחברה הערבית.¹⁷ מהנתונים עולה אף כי בין השנים 2012-2014 במחוז דרום בוצעו 336 צווי הריסה שיפוטיים ומנהליים. בנוסף להריסות אלה אשר בוצעו על ידי המדינה הנתונים מעלים כי באותה שנה בוצעו 667 הריסות עצמיות במחוז הדרום.¹⁸

20. גם כיום מתוך 1,348 צווי ההריסה השיפוטיים התקפים נכון ליוני 2015, 97% מהם בחברה הערבית.¹⁹

מדיניות ההריסה בלתי מידתית ומנוגדת לעקרונות הצדק:

21. בנסיבות המתוארות לעיל, בהן עומדים בפני תושבי היישובים הערביים חסמים רבים בפני הליכי התכנון והוצאת היתרי בניה, שהינם בשליטת רשויות המדינה המלאה, נקיטה במדיניות הריסות כמוצא ראשון מהווה מדיניות בלתי מידתית והוספת חטא על פשע.

22. כאמור, מדובר באוכלוסייה אשר פעלה מכורח המציאות למצוא פתרונות דיור הכרחיים להתפתחות הטבעית שלה ושל בניה ובנותיה הצעירים. בשל כך יעמדו לאוכלוסייה זו שיקולים של צדק, כאשר יש לתת משקל רב לנושא מחדל הרשויות בתכנון והפגיעה בזכויות יסוד של אזרחים כתוצאה מכך. שכן, כל עוד רשויות המדינה, דרך מחדליהן ומדיניותן המפלה, אינן מאפשרות פיתוח נאות והגשת בקשות להיתרי בניה, אין מקום לביצוע צווי הריסה.

23. עניין זה גם מחויב מעיקרון שלטון החוק, שכן בפני רוב בעלי הבתים לא עמדה האפשרות של הוצאת היתרי בנייה וקיום הוראות חוק התכנון והבנייה. זאת, כאמור, אך ורק כתוצאה ממחדלי הרשויות בעניין. בנסיבות אלה, ההעמדה לדין בגין עבירות בניה והריסת מבנים הינה שרירותית, סתמית

¹³ עדאלה "מדיניות הקרקעות והדיור לשנת 2015: ממשלת ישראל מחריפה את מצוקת הדיור בחברה הערבית" (30.03.2016) https://www.adalah.org/uploads/Land_day_2016.pdf

¹⁴ שם.

¹⁵ מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנייה בלתי חוקית והריסת מבנים בישראל 14 (2015).

¹⁶ שם, בעמ' 14.

¹⁷ שם, בעמ' 17 ומנתוני הטבלה 16.

¹⁸ שם, בעמ' 21.

¹⁹ שם, בעמ' 17.

ואקראית, ובהעדר תכנית לפתרון הבעיות התכנוניות הקיימות ולפתרון מצוקת הקרקע והפיתוח, אין בסיס המאפשר הפעלת שיקול דעת סביר הן בהעמדה לדין והן בביצוע צווי הריסה.

24. בנסיבות המקרה, על הרשויות לבדוק אלטרנטיבה של הכרה בבתים המאויימים ולהימנע מפגיעה בזכויות היסוד של שוכניהם. הלכה פסוקה היא שהחלטתה של רשות מנהלית שהתקבלה ללא בירור העובדות הנוגעות לעניין ובגלל שדעת הרשות נחושה להשיג תוצאה מסוימת ללא תשתית עובדתית ראויה, הינה החלטה שרירותית שדינה פסלות (בג"צ 297/82 **ברגר נ' שר המשפטים**, פ"ד לז (3) 29, ובג"צ 987/94 **יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת**, פ"ד מח(5) 412).

25. הפגם בקבלת ההחלטות בעניין זה חוזר אחורה כמובן להחלטה להעמיד את התושבים לדין או להוציא כנגדם צווי הריסה מנהליים, ודומה כי ברוב המקרים היה נכון לדחות את האישומים כנגדם משיקולי צדק, אך היות ועסקינן כעת בשלב שאחרי, שלב ביצוע צווי הריסה, אזי נסיבות העניין הופכות את ההחלטה להרוס את הבתים לבלתי מידתית, כאמור.

26. יתירה מכך, ההחלטה האמורה אף איננה מצמיחה כל תועלת לציבור אלא נהפוך הוא העניין, ההחלטה הנדונה מעבירה מסר של זלזול בזכויות יסוד של תושבי היישובים הערביים וחוסר אחריות של הרשויות למעשיהן.

27. אי לכך, יהיה זה נכון להפסיק את ההריסות ולהורות על הקפאת צווי ההריסה ביישובים הערביים ובמקביל לנסות ולמצוא פתרונות תכנוניים אשר יתנו מענה למצב הקיים בשטח ולצרכי הפיתוח של האוכלוסייה המקומית בעתיד הקרוב והרחוק. צעד כנ"ל יש בו בכדי לקיים את חובת הרשויות לנהוג בתום לב ובהגינות תוך כדי שמירה על זכויות יסוד חוקתיות של התושבים (לחובת תום הלב וההגינות ראו: דפנה ברק ארז, **משפט מנהלי** כרך ב, עמ' 630 (ההוצאה לאור של לשכת עורכי הדין 2010)).

לאור כל האמור לעיל, הנכם מתבקשים בזאת להורות על הקפאת ביצועם של צווי ההריסה ביישובים הערביים ולהירתם למציאת פתרון צודק והולם אשר יביא לקץ את מצוקת הדיור והקרקע ביישובים הערביים.

לחשיבות הנושא, אודה לתגובתכם בהקדם.

בכבוד רב,

סוהאד בשארה, עו"ד

מאיסאנה מוראני, עו"ד