

שלום רב,

הנדון: הריסות בתים בביר הדאג' וביישובי המועצה האזורית אבו בסמה

הריני לפנות אליך בעניין מדיניות האכיפה (הריסות בתים) במרחב התכנון של הוועדה המקומית לתכנון ולבניה אבו בסמה (להלן – "הוועדה"). זאת, בעקבות פעולות האכיפה שננקטו בימים האחרונים ע"י הוועדה ביישוב ביר הדאג', שכללו בין היתר הריסה של מבנה מגורים אחד והוצאה ומסירה של צווי הריסה של מספר מבני מגורים ומתקנים נוספים.

יצוין כבר עתה, כי פעולות האכיפה בביר הדאג' גלשו לעימות אלים והסתיימו במספר עצורים ופצועים מקרב התושבים ובנזק רב לרכוש. התנהלותה האלימה של המשטרה במהלך פעולת האכיפה נתונה בימים אלה לבדיקתנו ולתייעודנו, ועליה תבוא פנייה נפרדת לגורמים הרלוונטיים.

הנתונים שבידינו מלמדים, כי פעולות האכיפה בביר הדאג' אינן מבטאות מדיניות אכיפה ראויה וצודקת, ואינן עולות בקנה אחד עם חובתן של המועצה והוועדה לפעול תחילה ובראשונה להסדרת מעמדם התכנוני של יישובי המועצה, שזה לא מכבר הוכרו, ושל המבנים הבלתי מוסדרים שבתחומם. בנסיבות העניין, עולה אף ספק ממשי אם פעולות אלה עומדות במדיניות האכיפה שגובשה ע"י היועץ המשפטי לממשלה וגורמי התביעה בוועדה, כפי שיובהר בהמשך.

מכאן שהננו לבקשך לחדול לאלתר מהוצאה וביצוע של צווי הריסה בביר הדאג' וביישובי המועצה בכלל, וזאת עד להשלמת הליכי תכנונם של היישובים והתבהרות תמונת המצב התכנונית בשטח המועצה, והכל כפי שיפורט להלן.

**יישובי אבו בסמה**

1. ההכרה ביישובי אבו בסמה באה אחרי מאבק מתמשך להסדרת מעמדם התכנוני והמוניציפאלי של עשרות כפרים בדואים בלתי מוכרים בנגב. מאבק זה הביא את מדינת ישראל ומוסדות התכנון להכיר עד כה באופן מלא או חלקי ב- 13 כפרים.

2. עשרה מתוכם, שבהם מתגוררים כיום יותר מ- 30,000 תושבים, ובכללם היישוב ביר הדאג', שבו מתגוררים יותר מ- 4,500 תושבים, אוגדו מוניציפאלית במסגרת המועצה האזורית אבו בסמה ותכנונית במסגרת ועדת התכנון המקומית אבו בסמה, אשר הוקמו בשנת 2004 במטרה ברורה: לטפל במכלול הנושאים הנוגעים להכרה ובין היתר לקבוע גבולות מוניציפאליים לכפרים ולהכין עבורם תוכניות מיתאר מפורטות, וזאת באופן שיסדיר את הבנייה הקיימת בתוכם ויאפשר בנייה חוקית חדשה.

3. למרות שיישובי המועצה הוכרו לפני יותר מעשור, הליכי תכנונם טרם הושלמו ועדיין לא ניתן להנפיק היתרי בניה ברוב היישובים. יחד עם זאת, רוב המבנים בשטח המועצה נמצא

על קרקע המיועדת למגורים ו/או באזור שתואם את מגמות התכנון העתידי. לגבי חלקם אף הוגשו בקשות להיתר בניה. באשר לביר הדאג' יצוין, כי התוכניות המפורטות הרלוונטיות לשכונות שבתחום היישוב אושרו לפני מספר שנים, אך טרם הושלם הליך מימושן באופן שמאפשר בנייה חוקית לפי היתרים בשטח היישוב.

#### מדיניות אכיפה ראויה ביישובים

4. הנתונים שבידינו מצביעים על כך, כי רוב המבנים נשוא פעולות האכיפה האחרונות בביר הדאג' נמצאים בגבולות הקו הכחול של תוכניות המיתאר של היישוב, שכאמור אושרו אך טרם החל במימושן, וחלקם אף בתוך אזורים המיועדים לפי התוכנית לבניה למגורים.

5. פעולות אלה אינן משקפות מדיניות ראויה ושקולה בביצוע צווי הריסה במרחב התכנוני של המועצה. המציאות המשפטית והתכנונית ששוררת בביר הדאג' ובשטח המועצה מחייבת קביעה של סדרי עדיפויות ונקיטה באכיפה רק באזורים שבהם אין שום אפשרות לתכנון עתידי, וזאת גם לאחר הליך של יידוע ושיתוף תושבי הכפרים בקביעת מגמות וכיווני התכנון העתידיים, כולל ייעודי קרקע בהווה ובעתיד, ביחס לכל אזור ואזור.

6. מדיניות האכיפה במרחב התכנוני של המועצה נדונה בימים אלה בבית המשפט העליון, וזאת במסגרת הערעור שהגישה הוועדה על פסק דין של בית המשפט לעניינים מינהליים בבאר שבע, שחייב אותה לנקוט במדיניות אכיפה מוגברת בשטחה כנגד כל בניה באשר היא (בעע"ם 2219/10 יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ולבניה אבו בסמה נ' עמותת רגבים (תלוי ועומד) (להלן – "ערעור אבו בסמה").

7. במסגרת ההליכים בערעור הצגנו את עמדתנו באשר למדיניות האכיפה הצודקת, שלפיה נקיטה בפעולות אכיפה נגד כל בנייה ללא היתר בשטח המועצה, ללא קשר לנסיבותיה ולהקשרה התכנוני, מנוגדת לעקרונות צדק בסיסיים ולחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, אשר מעגן את זכות הקניין והזכות לקורת גג כזכויות חוקתיות. מעמדן של זכויות אלה משפיע על פרשנות חוקי התכנון באופן שאינו מאפשר הריסת בתי מגורים בהתעלם בין היתר מסיכויי הסדרתם ומהעדרן עד כה של חלופות הולמות לבניה חוקית למגורים.

8. אכיפה המתעלמת מנסיבות הבנייה, מהעדר חלופות לבניה חוקית ומההיתכנות התכנונית העתידית, מנוגדת לחובתן הראשונית של רשויות התכנון לנהוג בהגינות ובסבירות, ולהכין בפרק זמן סביר תוכניות בניה הולמות, שעונות על צרכי הדיור של תושבי הכפרים. כך לגבי כל רשות וכך במיוחד לגבי המועצה, אשר הוקמה כאמור במטרה לתרגם הלכה למעשה את החלטה על ההכרה ביישובים.

9. פעולות אכיפה עיוורות בביר הדאג' וביישובי אבו בסמה חוטאות, אם כן, לעובדה, כי ענייננו ביישובים מוכרים, שנמצאים בשלבי תכנון שונים, שטרם הושלמו ו/או מומשו. הן חוטאות בעיקר למטרה שלשמה הוקמו המועצה והוועדה ולהיגיון הבסיסי שמאחורי ההכרה ביישובים, שבוודאי לא לשם המשך הריסת בתיהם הוכרו, אלא לשם פיתוחם, תכנונם ומתן הכשר חוקי לבנייה הקיימת בתוכם, או לפחות לחלקה הגדול.

#### עמדת היועץ המשפטי לממשלה

10. במסגרת ההליכים בערעור אבו בסמה הציג היועץ המשפטי לממשלה מתווה למדיניות אכיפה חדשה במרחב התכנוני של אבו בסמה, אשר מבוססת על מדרג וסדרי עדיפויות בפעולות אכיפה, לפי נסיבותיה של כל בניה (להלן – "המתווה"). מתווה זה תואם לטענת היועץ"ש את נסיבותיה המיוחדות והחריגות של הוועדה המקומית אבו בסמה.

11. אף שבענייני המתווה עדיין רחוק מלשקף מדיניות אכיפה ראויה וצודקת, הנתונים שבידינו מעלים ספק רב אם פעולות האכיפה בביר הדאג' תואמות את העקרונות וסדרי העדיפויות שנקבעו בו. לעניין זה נציין, כי לפי המתווה, לא יינקטו הליכי אכיפה וביצוע צווי הריסה נגד מבני מגורים ותיקים שבנייתם התיישנה, ושבנייתם ומיקומם תואמים

את מגמות התכנון העתידי, אף אם טרם אושרה תוכנית מפורטת שמכוחה ניתן ליתן היתרים ועד להשלמתה של תוכנית כזו.

12. באשר למבני מגורים חדשים, שהוקמו באזורים המיועדים למגורים וקיימת תוכנית מפורטת, נקבע במתווה, כי לא יינקטו כנגד מבנים אלה, ככלל, פעולות אכיפה מיידיות. עוד נקבע, כי מבני מגורים חדשים, שהוקמו באזורים המיועדים למגורים אך טרם הושלם ההליך התכנוני שמכוחו ניתן לקבל היתר בנייה, יוצבו בסדר עדיפות נמוך מבחינת פעולות האכיפה. לגבי מבנים אלה, המועד לביצוע פעולות אכיפה יידחה וייקבע בין היתר בהתחשב בסיכויי ההכשרה העתידית של המבנים ובמועד הצפוי להשלמת הליכי התכנון והכשרת הבנייה במקומה.

13. כאמור, ספק רב אם פעולות ההריסה בביר הדאג' בוצעו בהתאם לסדרי העדיפות והמדרג שהוצגו במתווה. בכל מקרה, נשמח לקבל הבהרות והסברים באשר למידת עמידתן של הפעולות במתווה.

### **פגיעה באפשרויות השיתוף וההידברות**

14. מעבר להיותן מנוגדות לחובת שימור מירבי והכשרת של בנייה קיימת, פעולות אכיפה דוגמת אלה שבוצעו בביר הדאג' פוגעות בצורה אנושה ובלתי הפיכה ביחסי האמון בין המועצה לתושביה, וזאת במידה שאינה מאפשרת דו-שיח כלשהו. יחסי-אמון והידברות פתוחה עם התושבים הם תנאים הכרחיים לכל התקדמות בהליך התכנוני בשטח המועצה ולמימוש שאר המטרות, שלשמן הוקמה המועצה. הצורך בשיתוף התושבים ובשמירת ערוץ הידברות הינו שיקול מרכזי ומתחייב בכל מדיניות אכיפה, שיקול שאמור להנחות את המועצה בכל החלטה ביחס לכל פעולת אכיפה בשטחה.

15. ויודגש: הריסות בתים ביישובים מוכרים, שתכנונם טרם הושלם, אינן משרתות, למעשה, שום מטרה משפטית או ציבורית ראויה. לנוכח הדרתם התכנונית ההיסטורית של תושבי המועצה, ומאחר שאין ולא הייתה להם במשך שנים חלופה לבניה חוקית, בין היתר בשל התארכות הליכי התכנון הנוכחיים, לא מתקיימת במקרה כזה כל תכלית הרתעתית או עונשית. ספק רב אם ההריסה אף תמנע את הישנות העבירה, שהרי במצב של העדר חלופת דיור ייאלצו התושבים, במוקדם או במאוחר, לספק לעצמם קורת גג חלופית.

16. התוצאה היחידה שפעולות אכיפה יכולות להשיג בנסיבות שכאלה היא העמקת הריחוק, ליבוי העוינות וחיסול שטחי השיתוף וההידברות עם התושבים. לצערנו הרב, ככל הנראה את התוצאה הלא רצויה הזו הצליחה פעולת ההריסה בביר הדאג' להשיג. מנגד, מדיניות אכיפה שמתחשבת במציאות התכנונית בשטח המועצה משרתת מטרה ראויה של הסדרת מעמדם התכנוני של יישובי המועצה ושל מבנים, המשמשים מזה שנים רבות למגורים. תכלית זו משתלבת עם הצורך בפתרון מערכתי וצודק של סוגית ההתיישבות הבדואית, נותנת משמעות להכרה ביישובי המועצה ומאפשרת את ההידברות והשיתוף הנדרשים לצורך ביצוע תפקידיה ומימוש מטרותיה של המועצה.

**לסיכום**, במצב הדברים המתואר לעיל, ניתן היה לצפות מרשויות התכנון להשקיע משאבים מוגברים ומיוחדים דווקא לצורך האצת השלמת הליכי התכנון באבו בסמה תחת אשר ימשיכו במדיניות אכיפה חסרת תכלית ונטולת כל רגישות חברתית וציבורית. למותר לציין, כי התארכות הליכי התכנון בביר הדאג' ובשאר היישובים משך יותר מעשור מעמידה את תושבי המועצה באותו מצב שלפני ההכרה של העדר חלופה לבנייה חוקית ושל המשך הבנייה ללא היתר מחוסר ברירה.

לאור כל האמור לעיל הננו לבקשכם לחדול לאלתר מביצוע פעולות אכיפה ביישובי אבו בסמה, ולהפסיק את פעולות האכיפה שנקטו עד כה בביר הדאג', וזאת עד להשלמת הליכי תכנונם של היישובים והתבהרות תמונת המצב התכנונית ביחס לכל אזור ואזור בשטח היישובים.

כמו כן, נבקש לקבל הבהרות ונתונים מלאים באשר לשיקולים שעמדו מאחורי פעולות האכיפה בביר הדאג' ומידת עמידתם של שיקולים אלה בקריטריונים שנקבעו ע"י היועץ המשפטי לממשלה לעניין סדרי עדיפויות בפעולות אכיפה בשטח אבו בסמה.

בכבוד רב,

עאוני בנא, עו"ד

העתקים :

מר עמרם קלעג'י, המנהל הכללי, משרד הפנים, ירושלים  
מר יהודה וינשטיין, היועץ המשפטי לממשלה, ירושלים  
עו"ד יריב אבן-חיים, ממונה על אכיפת דיני מקרקעין, פרקליטות המדינה, תל-אביב