



22 ביולי 2013

**מדיניות הריסת בתים ביישובים הערבים ובערים מעורבות – נייר עמדה**

מאת עו"ד עאוני בנא, מנהל מחלקת זכויות המיעוט הערבי

לנוכח הגברת מדיניות הריסת בתים ביישובים ערבים ובשכונות ערביות בערים מעורבות, מוצגת להלן עמדת האגודה לזכויות האזרח באשר לפגיעתה של מדיניות זו בזכויות יסוד מוגנות של האזרחים הערבים; לחוסר הצדק, התכלית והתועלת של מדיניות זו במציאות שבה המדינה ורשויות התכנון אינן מקיימות את חובותיהן הראשוניות כלפי האזרחים הערבים, לספק פתרונות דיור ראויים ותשתית תכנונית, שמאפשרת בנייה חוקית; ולמדיניות הראויה להתמודדות עם סוגיית הבנייה ללא היתר ביישובים הערבים.

**בנייה ללא היתר מחוסר ברירה**

בנייה ללא היתר ביישובים הערבים אינה מתרחשת בחלל ריק ואינה נעשית מתוך בחירה, זלזול בחוקי המדינה או רצון להפר אותם. בנייה זו הינה לרוב בנייה מחוסר ברירה, שנועדה לספק קורת גג לראשם של צעירים ומשפחות ערביות, שהמדינה ורשויות התכנון הותירו אותם ואת יישוביהם במשך שנים רבות ללא פתרונות דיור. היא למעשה תולדה של מחדלן התכנוני של הרשויות, אשר מתבטא בין היתר בהעדר תכנון או בתכנון לקוי, שאינו עונה על צורכי הדיור הבסיסיים של האזרחים הערבים.

ברוב היישובים הערבים אין תוכניות מתאר שהולמות את הצרכים והמאפיינים הייחודיים של האוכלוסייה, שמסדירות את המצב הקיים, ושמאפשרות בנייה חוקית למגורים בהתאם לצרכים. השטח המיועד למגורים בתוכניות המתאר המקומיות ביישובים הערבים אינו נותן מענה ראוי לצפי גידול האוכלוסייה. תהליך עדכון ושינוי תוכנית מתאר ביישוב ערבי אורך שנים רבות, כך ששינויים ועדכונים בתוכניות לעולם לא מדביקים את פער הגדילה בצרכים. כך, בתקופה זו נדרשים התושבים הערבים, המשוועים לפתרונות דיור, לקבל את רוע הגזירה ולעשות את הבלתי אפשרי: להקפיא את חייהם לזמן בלתי מוגבל. במילים אחרות, המדינה ורשויות התכנון מעמידות את האזרח הערבי בפני בחירה בלתי-הוגנת בין בנייה ללא היתר לבין היוותרותו, יחד עם בני משפחתו, ללא קורת גג, ומענישה אותו על שעשה את המובן מאליו ואת המתחייב בנסיבות העניין – הבחירה בחלופה הראשונה.

חשוב להזכיר, כי האזרחים הערבים שנקלעו לבחירה קשה זו אינם עברייני בנייה תאבי בצע, המבקשים לחסוך בעלויות ולקצר בהליכים. הם נאבקים על קיומם וכל דאגתם קורת גג קטנה וצנועה לראשם. לא מדובר בארמונות פאר מנקרי עיניים. במקרים רבים אלו פחונים, קירות או

דירות קטנות – המבנה המינימאלי שניתן להעלות על הדעת לשם שמירה על החיים, הביטחון האישי ושלמות הגוף. לו היה הדבר אפשרי, ולו הייתה ניתנת בפניהם ברירה חוקית, ניתן לשער כי הם לא היו בונים ללא היתר, בנייה שמבחינת עלויות כספיות עולה להם הרבה יותר מאשר בנייה לפי היתר ובהתאם לתוכנית מתאר מאושרת.

### **הפליה היסטורית והעדר פתרונות דיור**

קיים קשר הדוק בין ההפליה ההיסטורית כלפי המיעוט הערבי בתחום הקרקעות והדיור ובין התפתחותה של בנייה ללא היתר ביישובים הערבים. הפקעת קרקעות מבעלות ערבית וצמצום שטחי השיפוט של הרשויות המקומיות הערביות, כמו גם הגבלות השימוש למיניהן, המוטלות על קרקעות שנותרו בבעלות ערבית ו/או הנמצאות בתחום שיפוט של יישובים ערבים, יצרו מצוקת דיור חמורה בקרב הציבור הערבי. העדר תוכניות ממשלתיות, שיש בהן כדי לתת מענה, ולו מינימאלי, לצורכי הדיור של האוכלוסייה הערבית, ההולכים וגדלים בקצב מהיר, כגון, הקמת שכונות ו/או יישובים ערבים חדשים, בנייה ציבורית הראויה לשמה וכיוצא באלה תוכניות סיוע, שמהן נהנה הציבור היהודי, החריפו עד מאוד את המצוקה וצמצמו במידה ניכרת את אופציות הדיור הזמינות בפני האזרחים הערבים.

המחסור בעתודות הקרקע עבור הציבור הערבי וצפיפות הדיור ביישובים הערבים ממחישים את גודל המצוקה. בהקשר זה יצוין, כי שטח השיפוט של כלל הרשויות המקומיות הערביות כיום אינו מגיע לכדי 2.5% משטחה של מדינת ישראל, וכי למרות קצב הצמיחה המהיר של האוכלוסייה הערבית, שמאז 1948 גדלה פי שבעה, הרי שמאז הקמת המדינה הצטמצמו עתודות הקרקע של אוכלוסייה זו בכמחצית. בנוסף, לא הוקם מאז קום המדינה אף יישוב ערבי חדש (למעט יישובים בנגב שנועדו לרכז לתוכם את הבדואים ולפנות שטחים), זאת לעומת מאות יישובים יהודים חדשים שהוקמו מאז. מדינת ישראל גם ממשיכה בסירובה להכיר ביישובים בדואים בנגב ובגליל, שמרביתם היו קיימים לפני 1948, ושבהם מתגוררים יותר מ-80,000 אזרחים ערבים. מדיניות התכנון של מדינת ישראל מתעלמת לחלוטין מקיומם של יישובים אלה ומזכויות תושביהם בקרקע. לא צריך להכביר מילים על סבלם של תושבי יישובים אלה, אשר חיים בתנאים קשים מנשוא, ונמנעים מהם שירותים ממשלתיים בסיסיים, כגון חשמל ומים. כיום, מקדמת הממשלה את "מתווה פראוור / בגין", שמשמעו עקירה ופינוי בכוח של עשרות כפרים ועשרות אלפי תושבים בדואים, באופן שיחרוץ את גורלן של אלפי משפחות לעוני, אבטלה והרס של חיי הקהילה והמרקם החברתי. זאת, כאשר במקביל, מקדמת הממשלה הקמת יישובים יהודיים חדשים, חלקם אף מתוכננים להיבנות על הריסות כפרים בדואים. וזאת במקום לפעול לקידום התכנון וההכרה בכפרים הבדואים.

מצוקת הדיור ביישובים הערבים היא תוצאה של הפליה מובנית, אשר בנויה נדבכים שונים ומשלימים, ומקורה בעיקר במדיניות הקרקעית של מדינת ישראל, שהתעלמה בשיטתיות מצרכיה וממצוקותיה של האוכלוסייה הערבית בתחום הדיור. מדיניות זו התבססה על העדפה ברורה של יהודים על פני ערבים בשיווק קרקעות ציבוריות לבנייה ופיתוח והיא קיבלה פנים וצורות שונות במשך השנים.

הפליה זו לא רק שהיא יוצרת מצוקת דיור בתוך היישובים הערבים, אלא שהיא גם מגבילה עד מאוד בפני האזרחים הערבים את חלופות הדיור מחוץ ליישוביהם. לעניין זה נזכיר את מדיניות ארוכת השנים של מינהל מקרקעי ישראל, האוסרת על השתתפות ערבים במכרזים לשיווק קרקעות קק"ל, הנערכים בעיקר ביישובים יהודים. לאחרונה אנו עדים גם ליוזמות חוזרות ונשנות להדיר את רגליהם של האזרחים הערבים מיישובים קהילתיים באמצעות הקשחת תנאי הקבלה, כגון, התניית המגורים ביישובים אלה באימוץ של ערכים ציוניים או מתן עדיפות ליוצאי צבא. כל זאת בחסות חוק ועדות קבלה, שנותן עיגון חוקי למנגנוני מיון, שנועדו בין היתר לחסימת דרכם של ערבים מפני מגורים ביישובים קהילתיים בשל מה שמוגדר כ"חוסר התאמה חברתית". (החוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות (תיקון מס' 8), התשע"א-2011). בפני בג"ץ תלויות ועומדות מספר עתירות נגד פגיעתו של החוק בזכויות החוקתיות לשוויון ולקורת גג.

הפליית האזרחים הערבים בתחום התכנון, הקרקעות והדיור תועדה היטב במחקרים ובפרסומים רבים, לרבות פרסומים רשמיים של מדינת ישראל. היא זכתה להתייחסות מפורשת ומוזגשת בדו"ח ועדת אור. הוועדה עמדה על חומרת מצוקות הקרקע והדיור בקרב האוכלוסייה הערבית, וכן על המדיניות השיטתית, שננקטה במטרה להגביל את מרחבי התכנון של היישובים הערבים.

**וידוגש**, ועדת אור הצביעה על הקשר הישיר בין תופעת הבנייה ללא היתר בחברה הערבית ובין העדרן של תוכניות מתאר והליכי תכנון הולמים, העונים לצרכיה של האוכלוסייה. הוועדה אף עמדה על העיכובים הממושכים והבלתי סבירים בהכנת ו/או בהשלמת הליכי תכנון עבור האוכלוסייה הערבית:

*"מכשול עיקרי בפני הבנייה למגורים בתוך שטחי היישובים הערביים היה חסרונן של תכניות מיתאר [...] ההכנה והעדכון של תכניות כאלה דורשים תמיד זמן, אך במגזר הערבי היו לעתים עיכובים בלתי סבירים [...] ההחלטות בדבר התפתחותם של היישובים הערביים לא גילו רגישות מספקת לצרכיה של האוכלוסייה הערבית. גם לאחר שהואצה 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 מיתאר 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. זו היתה בנייה בלתי מסודרת ובדרך כלל של בתים חד-משפחתיים. צווי הריסה הוצאו לגבי בתי ערבים בגליל, בנגב, במשולש ובערים המעורבות." (דו"ח ועדת אור, כרך א, עמ' 44-43).*

הצורך בתוכניות בנייה מואצות עבור אזורים בהם לא ניתן לקבל היתרי בנייה גם הוא לא נעלם מעיני ועדת אור. הוועדה ציינה, כי אין להפלות את החברה הערבית בהקצאת קרקעות ובקביעת הסדרים תכנוניים, וציינה כי החלטות מסוימות, אשר תכליתן הינה הריסה בלבד, הן אינן סבירות ונטולות רגישות ותבונה:

*"למגזר הערבי צרכים לגיטימיים, הנובעים, בין היתר, מגידול טבעי. המדינה חייבת להקצות לו קרקע על פי דפוסים ועקרונות שוויוניים, כמו למגזרים אחרים. מבחינה עקרונית, אין מקום להפליה של המגזר הערבי, לרעה או לטובה, בהשוואה למקובל לגבי מגזרים אחרים. יש מקום לקביעת הסדרים תכנוניים מתאימים, בכל ההקדם, על מנת למנוע אותו חלק של הבנייה הבלתי חוקית, אשר אחד הגורמים לו הוא היעדר תכניות תקפות המאפשרות קבלת היתר לבנות.*

מתבקש, בהקשר זה, כי הסחבת והריפיון המאפיינים את המהלכים למציאת פיתרון לבעיה זו יפנו את מקומם לפעולה מערכתית נמרצת, אשר תעניק מענה אמיתי לסוגיית הריסות הבתים וההפקעות. לא אחת, מתקבלות בהקשר זה החלטות שסבירותן מפוקפקת, ואשר משקפות חוסר רגישות, ולעתים גם חוסר תבונה". (שם, עמ' 767-768).

### **הריסת בתים – מדיניות חסרת תכלית ותועלת**

מצב העניינים המתואר לעיל יוצר מלכוד עבור אזרחים ערבים רבים, שזקוקים נואשות לקורת גג ושאופציות הדיור הזמינות בפניהם, הן ביישוביהם והן מחוצה להם ובין השאר ביישובים היהודיים הסמוכים, מוגבלות למדי. המדינה קופאת על שמריה ואינה ממלאת את חובתה לספק להם פתרונות דיור ראויים וחוקיים. נהפוך הוא, היא נוקטת כלפיהם במדיניות קרקעית ותכנונית מפלה, שאינה מאפשרת לאורך שנים כל אפשרות לבנייה לפי היתרי בנייה כדין. אלא שתושבים אלה חיים את חייהם – הם גדלים, אוהבים, מתחתנים ומביאים ילדים לעולם. הם נדרשים להתמודד לבד עם שינויים, כגון, הריבוי הטבעי והרחבת המשפחה, המגדילים את צרכיהם בתחום הדיור. במצב זה, ובהעדר אופציה לבנייה חוקית, הם נאלצים לבנות ללא היתר בכדי לממש את זכותם הבסיסית לקורת גג.

במציאות שכזו, מדיניות הריסת בתים הינה חסרת תועלת ומטרה. במקרים אלה הריסת קורת הגג לא תמנע את הישנות העבירה, שהרי במצב של חוסר ברירה והעדר חלופות דיור אין לצפות מהאזרחים הערבים ובני משפחתם כי ישנו ברחוב. במקדם או במאוחר הם יאלצו לספק לעצמם קורת גג חלופית. מכאן שמדיניות הריסת בתים לא יכולה לשרת תכלית הרתעתית כלשהי. בהקשר זה יודגש, כי סמכויות האכיפה והענישה בחוקי התכנון והבנייה נועדו ליתן תוקף ומשמעות לתוכניות מתאר ומסגרות תכנון, שנקבעות לפי סמכויות התכנון שבחוק. סמכויות האכיפה וסמכויות התכנון הן מקשה אחת ומשלימות אלו את אלו. מקום שלא נקבעו מסגרות ותוכניות בהתאם לסמכויות התכנון, נשמט הבסיס התכנוני, החוקי ואף המוסרי לשימוש בסמכויות האכיפה והענישה. השימוש בפעולות אכיפה במקרה זה אינו משרת שום מטרה תכנונית, שכן הוא בא לשמור על מסגרת תכנונית שאיננה בנמצא! מכאן אף שטענת המדינה ורשויות התכנון, כאילו תכלית ההריסה היא אכיפת שלטון החוק, היא טענה חלולה כל עוד המדינה ורשויות התכנון עצמן אינן מקיימות את חובתן החוקית לפי חוקי התכנון, לספק מסגרת תכנונית לבנייה ובכך מביאות בעצמן, במישרין ובעקיפין, לפגיעה בשלטון החוק.

### **המדיניות הראויה**

מדיניות הריסת בתים, שאינה מתחשבת במחדליה התכנוניים של המדינה, אשר לרוב הביאו את האזרחים לכלל עבירה, אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות צדק בסיסיים והיא עומדת בניגוד מוחלט לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, אשר מעגן את הזכות לקורת גג כזכות חוקתית. מדיניות זו מנוגדת אף לחובותיהן של המדינה ושל רשויות התכנון לנהוג בהגינות ובסבירות בכל הנוגע להכנת תוכניות מתאר. שכן חובתה של המדינה היא בראש ובראשונה להכין תוכניות בנייה הולמות, אשר עונות על צרכי הדיור של האוכלוסייה הערבית ביישובים הערבים ובערים

המעורבות. מקום בו כשלה המדינה במילוי חובה זו, מנועה היא מלנקוט בהליכי אכיפה נגד קורבנות הכישלון בגין בנייה ללא היתר, ללא התחשבות בנסיבות התכנוניות והעובדתיות שבהן בוצעה הבנייה.

האגודה לזכויות האזרח מדגישה, כי ברור שאין לזלזל בשלטון החוק, אולם לפני שהמדינה מענישה את אזרחיה על הפרת חוקי התכנון, עליה לבוא חשבון עם עצמה – האם היא מקיימת את אותם חוקים שהיא מבקשת לאכוף על האזרחים הערבים. חוק התכנון והבנייה הוא קודם כל חוק הבא **להסדיר ולהתיר** בנייה חוקית במסגרת תוכנית מתאר, ואין הוא חוק עונשי ביסודו. הסנקציות הקבועות בחוק בגין בנייה ללא היתר מטרתן למנוע בנייה מחוץ למסגרת החוקית של תוכנית המתאר, על יסוד ההנחה כי אכן קיימת מסגרת כזו, שמאפשרת הוצאת היתרים על פי תוכנית מתאר שהוכנה על-ידי מוסדות התכנון. אלא שבפועל המדינה לא עמדה בחובתה לספק מסגרת כזו ובמקומות רבים היא לא הניחה כלל תשתית תכנונית כמתחייב מחוקי התכנון.

מדיניות ראויה וצודקת היא זו שבוחנת את גורמי תופעת הבנייה ללא היתר בחברה הערבית, מטפלת בהם ומספקת תשתית תכנונית ראויה ופתרונות דיור חוקיים, שלו היו קיימים לא הייתה מתפתחת בנייה ללא היתר ביישובים הערבים.

לאור כל האמור לעיל, האגודה לזכויות האזרח קוראת לממשלה ולרשויות התכנון לחדול מיד ממדיניות הריסת בתים ביישובים הערבים ובשכונות הערביות בערים המעורבות.