

העדפה מתקנת בהקצאת קרקעות ובפרויקטים למגורים ביישובים הערביים

נייר עמדה

עו"ד עאוני בנא

אפריל 2015

בנייר עמדה זה נעמוד על מצוקת הדיור בחברה הערבית, ועל החובות המשפטיות המוטלות על רשויות המדינה בהתמודדות עמה. נעמוד בעיקר על הצורך להתחשב במאפייני הייחודיים של המצוקה בחברה הערבית במסגרת הליכי הקצאת משאבי קרקע ודיור. כפי שנראה, מאפיינים אלה מחייבים נקיטה במדיניות של העדפה מתקנת, לרבות העדפה של תושבי המקום, בנסיבות שמצדיקות זאת, בשיווק קרקעות ובפרויקטים למגורים ביישובים הערביים. מדיניות זו מהווה צעד מתחייב לא רק מבחינת מתן מענה מיידי לצורכי האזרחים והיישובים הערביים, אלא גם מבחינת קידום שוויונה ומעמדה של האוכלוסייה הערבית בתחום הקרקע והדיור ובכלל.

מצוקת הדיור בחברה הערבית – מאפייניה וגורמיה

החברה הערבית בישראל סובלת ממצוקה חמורה ומתמשכת בתחום הקרקע והדיור. מצוקה זו מאופיינת בין היתר במחסור בקרקעות זמינות לבנייה למגורים, בבנייה לא מוסדרת מחוסר ברירה, בצפיפות דיור גבוהה, בהעדר תשתיות וברמת שירותים נמוכה למדי ביישובים הערביים.¹

מצוקה זו היא תוצאה ישירה של אפליה ממסדית ארוכת שנים, ששורשיה נעוצים במדיניות הקרקעית של מדינה ישראל, אשר התעלמה בשיטתיות מצורכי הדיור של האוכלוסייה הערבית. זאת, תוך העדפה ברורה, ולעיתים אף מוצהרת, של יהודים על פני ערבים בשימוש במרחב ובהקצאה של קרקעות לבנייה, לתעסוקה ולשירותים.² ההעדפה קיבלה פנים וצורות שונות לאורך השנים, והיא התבטאה בין היתר בתוכניות ייחוד למיניהן (בעיקר בנגב ובגליל), בהרחבת שטחי שיפוט של יישובים יהודיים על חשבון יישובים ערביים ובשימוש בקריטריונים מדיירים, כגון השירות הצבאי, בהקצאת משאבי קרקע ובמתן משכנתאות והטבות בתחום הדיור.

ההפקעות ההיסטוריות המסיביות של קרקעות מבעלות ערבית, אשר גרמו למחסור חמור בקרקעות לבנייה ביישובים הערביים ולצמצום דרסטי בשטחי השיפוט של יישובים אלה, הניחו את יסודותיה של המצוקה.³ ההזנחה התכנונית והעדר מעורבות ממשלתית בקידום התכנון והפיתוח ביישובים הערבים –

וזאת בשונה מהישובים היהודיים, שבהם ניכרת התערבות ממשלתית פעילה בהליכי תכנון – העצימו עוד יותר את המצוקה.⁴ רוב היישובים הערביים נעדרים כיום תוכניות מתאר שהולמות את הצרכים ואת המאפיינים הייחודיים של תושביהם, ושמאפשרות בנייה חוקית למגורים.⁵

היבט נוסף של האפליה ושל המצוקה הוא חלופות הדיור המוגבלות העומדות לרשות האזרחים הערבים מחוץ ליישוביהם. נזכיר כאן, למשל, את המדיניות שאסרה במשך שנים על השתתפות ערבים במכרזים לשיווק קרקעות קק"ל, הנערכים בעיקר ביישובים יהודיים,⁶ ואת והקשיים שבהם נתקלים האזרחים הערבים בחיפושם אחר פתרונות דיור ביישובים יהודיים בכלל וביישובים קהילתיים בפרט.⁷

האפליה בתחום הקרקע, התכנון והדיור תרמה להיחלשותה הכלכלית-חברתית של האוכלוסייה הערבית. נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה באשר לרמה החברתית-כלכלית מלמדים, באופן עקבי וחד משמעי, כי היישובים הערביים הם היישובים העניים והחלשים ביותר בישראל.⁸

האפליה והמצוקה – עובדות ידועות ומתועדות

האפליה ההיסטורית של האוכלוסייה הערבית בתחום הקרקע והתכנון, כמו גם מצוקת הדיור שהיא יצרה, זכו להכרה ציבורית ותועדו במספר רב של מחקרים, החלטות ממשלה⁹ ופרסומים רשמיים,¹⁰ אשר הצביעו על הצורך בהתמודדות שוויונית ורצינית עם מצוקותיה הייחודיות של אוכלוסייה זו. האפליה והמצוקה זכו, למשל, להתייחסות מודגשת בדו"ח ועדת אור. הוועדה עמדה בין היתר על המדיניות הממשלתית השיטתית שנקטה לאורך שנים במטרה לצמצם את מרחבי התכנון של היישובים הערביים ולהגביל את אפשרויות פיתוחם והתפתחותם. הוועדה המליצה למדינה להקצות קרקעות לאוכלוסייה הערבית לפי עקרונות של שוויון וצדק חלוקתי.¹¹

בתי המשפט עמדו גם הם על אפליה זו ועל הצורך בסגירת הפערים התהומיים שנוצרו בעקבותיה. כך, למשל, קבע בית המשפט העליון בעניין אפליית ערבים בהקצאת משאבי קרקע¹² ובעניין העדר ייצוג הולם לערבים במועצת מקרקעי ישראל.¹³ בעניין אחרון זה, בית המשפט הבהיר וחייד את מחויבותה של המדינה לפעול באופן אקטיבי ויזום למען קידום שוויונה של האוכלוסייה הערבית: "המבחן האמיתי לעקרון השוויון נעוץ ביחס כלפי מיעוט [...] אם אין שוויון למיעוט, גם אין דמוקרטיה לרוב. כך גם בנוגע לשאלת השוויון כלפי ערבים [...] השוויון חיוני לחיים משותפים. טובת החברה, ובחשבון אמיתי טובתו של כל אחד בחברה, מחייבים לטפח את עקרון השוויון בין יהודים לבין ערבים [...] זוהי מצוותו של המשפט, ולכן זו חובתו של בית המשפט."¹⁴

תיקון האפליה – שיקול רלוונטי והכרחי

מימוש המחויבות לקידום שוויונה של האוכלוסייה הערבית אינו יכול להתקיים כיום במנותק מעוולות העבר. נהפוך הוא: האפליה ההיסטורית מטילה על המדינה חובה מוגברת לבחון כל הליך תכנוני וכל הקצאה של משאבי קרקע ודיור, ביחס לכל יישוב ערבי, על רקע הפערים והמצוקות שאפליה זו הותירה. במילים אחרות, השיקול של תיקון האפליה ההיסטורית הוא שיקול הכרחי בכל החלטה על שיווק קרקעות ובכל הליך תכנוני שנוגע לאוכלוסייה הערבית.

ההתחשבות בשיקול זה מגשימה את ההלכה שלפיה במצבים שבהם מדובר בעוול היסטורי, מימוש הזכות לשוויון מחייב נקיטה במדיניות של העדפה מתקנת ובצעדים של צדק חלוקתי מתקן: "מטבע הדברים, גדר השיקולים שניתן וצריך לשקול במסגרת שיקול העל של צדק חלוקתי אינה נתונה לתחימה מראש. נזכיר רק, כי במסגרת שיקול העל של צדק חלוקתי יתכנו גם מקרים בהם יהיו מעורבים שיקולים של צדק מתקן בצד צדק מחלק."¹⁵

שקילת סוגיות וטענות לעניין אפליה וקיפוח נכללת בגדר מחויבותן הבסיסית של רשויות המדינה לשקול את כלל השיקולים הרלוונטיים לנושא שבתחום אחריותן, ובכלל זאת שיקולים חברתיים ושיקולים שנוגעים לקידום מעמדן של אוכלוסיות מוחלשות.¹⁶ למותר לציין, כי החובה לשקול את הצורך שבביטול האפליה, באופן שמקיים את זכותה החוקתית של האוכלוסייה הערבית לשוויון, נגזרת גם מהחובה לשקול שיקולים הנוגעים לערכי היסוד. שכן "קידום ערכי היסוד של השיטה נחשב תמיד לשיקול ענייני, שהרשות חייבת לשקול, לצד השיקולים הספציפיים העולים מן החוק המסמיך."¹⁷

יתרה מזו, החובה להתחשב בצורך בביטול האפליה עולה בקנה אחד עם מבחני ההגינות וסבירות שיקול הדעת המנהלי, אשר מטילים על רשויות המדינה חובה להביא בכלל חשבון את הנסיבות ואת הצרכים הקונקרטיים של כל מקרה המובא לטיפולן.¹⁸ ההתעלמות מצורך קונקרטי זה מהווה, אם כן, חריגה ממתחם הסבירות¹⁹ והפרה של חובת ההגינות כלפי תושבי היישובים הערביים.²⁰

ההתחשבות במאפיינים ייחודיים – שיקול הכרחי

אל החובה לשקול את עוולות העבר ולהביא לתיקון מצטרפת חובה נוספת, שנגזרת אף היא מהצורך להבטיח שוויון, והיא החובה להתחשב בהבדלים בין היישובים הערביים לבין היישובים היהודיים בכל הנוגע למאפיינים הדמוגרפיים והתרבותיים שמאפיינים את מבנה החברה והמשפחה הערבית.²¹ ההבחנה בין יישובים לפי הבדלים ענייניים אלה מצדיקה יחס שונה לטובת היישובים הערביים לשם השגת שוויון מהותי בדיור.²² בין מאפיינים ייחודיים אלה נמנים: קצב הריבוי הטבעי; המבנה המשפחתי-חברתי; מבנה הבעלות על הקרקע, ובכלל זאת האחיזה בשטחי קרקע שרובם ככולם בבעלות פרטית, שאין בהם אחוזי מימוש גבוהים ושאינם יכולים להיחשב כפוטנציאל תכנוני; הזיקה המשפחתית והתרבותית ליישוב והנהוג של צעירים ערבים להישאר להתגורר ביישוב שנולדו בו.²³

מאפיינים תרבותיים ודמוגרפיים ייחודיים נשקלים באופן תדיר ביחס לאוכלוסייה היהודית בהקשרים שונים, כגון בהתייחס להבדל בין יישובים עירוניים לכפריים או בין יישובים חילוניים לדתיים, אך אינם נשקלים ואו לא ניתן להם משקל ראוי כאשר מדובר בהקצאת משאבי דיור ובתכנון ביחס לאוכלוסיות מוחלשות דוגמת האוכלוסייה הערבית.

העדפת תושבי המקום

הצורך בהבטחת שוויונה של האוכלוסייה הערבית מחייב כאמור נקיטה במדיניות של העדפה מתקנת בדיוור. אחד מביטוייה האפשריים של מדיניות שכזו הוא העדפת תושבי המקום בפרויקטים לדיוור ובהקצאת משאבי קרקע ביישובים הערביים. אמנם, ככלל, יש להיצמד להקצאה שמבטיחה הזדמנות שווה בהליכים ובמכרזים להקצאת קרקע ציבורית למגורים, וזאת באופן שבין היתר מאפשר לכל אדם לבחור ולשנות את מקום מגוריו. אולם במציאות החברתית והמשפטית של היישובים הערביים, כמתואר לעיל, העדפה כזו היא לא רק מותרת, אלא שהיא לעתים גם הכרחית ומתחייבת. זאת, באשר היא משרתת תכלית ראויה של קידום צדק חלוקתי ותיקון עוול היסטורי.

בית המשפט הכיר בחוקיות ההעדפה של תושבי המקום בדיוור בהקשרים מסוימים, ובין היתר, כאשר היא נועדה לסייע לתושבים מרקע סוציו-אקונומי נמוך להתמודד עם מצוקת דיוור שנקלעו אליה ביישובם. בפרשת **רוזנברג**²⁴ קבע בית המשפט, כי בנסיבות כאלה, העדפת תושבי היישוב היא הבחנה מותרת ומוצדקת. כמו כן, בפסיקה נקבע, כי ההעדפה מותרת כאשר תכליתה לאפשר מגורים הולמים לאנשים מעוטי אמצעים, שקשה להם להתנתק מזיקתם החברתית והתרבותית לסביבתם הטבעית, ושרוצים להמשיך לחיות במקום שבו היכו שורשים.²⁵

בענייננו, בדומה ואף ביתר שאת, השיקולים של האפליה ההיסטורית, מצוקת הדיוור, חלופות הדיוור המוגבלות מחוץ למסגרת היישובית, הזיקה התרבותית והחברתית של האזרחים הערבים ליישוביהם ומנהגם ורצונם של צעירים ערבים להישאר להתגורר בהם, מצדיקים, כל אחד בפני עצמו, ובוודאי בהצטברותם, נקיטה במדיניות של העדפת תושבי המקום בדיוור ביישובים הערביים.

שיקולים אלה תקפים ביחס לכל האזרחים והיישובים הערביים בישראל, אולם אופן יישומה והיקפה הנדרש של ההעדפה בכל יישוב תלויים בנסיבותיו של כל מקרה לגופו, בהתאם לעומק המצוקה ולמידת הנזקקות. זאת, תוך התחשבות במאפיינים כמו היקף הקרקעות הזמינות לבנייה ביישוב, שיעור הניצול של אחוזי הבנייה, שיעור הילודה והריבוי במשקי הבית ביישוב, הזיקה המשפחתית ליישוב, חלופות הדיוור באזור, המצב הכלכלי-חברתי של היישוב וחסימי פיתוח ותכנון ייחודיים לו.

יודגש, כי לאור פריסתם הגיאוגרפית של היישובים הערביים והדמיון הכללי ביניהם מבחינת מאפייני המצוקה, ייתכנו מצבים שבהם שני יישובים ערביים או יותר, שנמצאים בסמיכות זה לזה, מהווים רצף גיאוגרפי, חברתי ותרבותי אחד, וחולקים את אותם מאפייני מצוקה ואת אותו היקף צרכים. יישובים אלה הינם בבחינת קבוצת שוויון אחת לצורך העדפת תושבי המקום בדיוור. במצבים אלה, יש מקום להחיל את ההעדפה באופן שמשרת את תושבי כל היישובים באותו אזור.

יוצא אפוא, כי מדיניות דיוור שמבוססת על העדפה מתקנת של האזרחים והיישובים הערביים, ובכלל זאת העדפה של תושבי המקום, היא מדיניות מוצדקת במסגרת ההתמודדות הממשלתית עם מצוקת הדיוור בחברה הערבית. למותר לציין, כי בכל מקרה ניתן לקדם החלטות ממשלה שמאשרות מתן העדפה לתושבי היישובים הערביים, כולם או מקצתם, בהקצאת קרקעות ובפרויקטים לדיוור ביישוביהם. אישורים כאלה ניתנו לא אחת על ידי הממשלה במסגרת החלטות, שהכריזו על יישובים (או על שכונות בתוכם) כיישובים בעלי אפיונים מיוחדים, בין אם כלכליים-חברתיים ובין אם אחרים, שזכאים לטיפול נקודתי.²⁶

לפעולות ולהחלטות של המדינה בתחום הקרקע, התכנון והדיור אין קיום במנותק מהמציאות החברתית של האוכלוסייה שעבורה מחליטים ופועלים. השאיפה לקידום מעמדה חברתי והמשפטי של אוכלוסייה זו היא אחת התכליות המהותיות שביסוד פעילות זו. תכלית זו אינה ניתנת להשגה ללא איתור ובחינה של כלל ההיבטים הרלוונטיים לאותה אוכלוסייה, ובכלל זאת מאפייניה הפנימיים והחיצוניים.

מכאן שאך טבעי הוא, כי החלטות על הקצאת משאבי קרקע ודיור עבור האוכלוסייה הערבית יתחשבו כדבר שבשגרה במציאות התכנונית והמשפטית של היישובים הערביים, קרי בסוגיית האפליה והקיפוח ההיסטוריים, ויתייחסו לשיקולים דמוגרפיים ותרבותיים שמאפיינים את מבנה החברה והמשפחה הערבית בתחום הקרקע והדיור. התחשבות כאמור מבטאת את מחויבותה הבסיסית של מדינת ישראל להבטחת שוויונם של האזרחים והיישובים הערביים.

- ¹ עאוני בנא, [מצוקת הדיור בקרב החברה הערבית בישראל](#), האגודה לזכויות האזרח (2011).
- ² אורן יפתחאל, [קרקעות, תכנון ואי-שוויון: חלוקת המרחב בין יהודים וערבים בישראל](#), מרכז אדוה (נובמבר 2000); גיל גן-מור, [הנדל"ניסטית – הפרה של הזכויות לדיור על ידי מדינת ישראל](#), האגודה לזכויות האזרח (2008).
- ³ שטח השיפוט של כל הרשויות הערביות אינו מגיע לכדי 3% משטחה של המדינה; ולמרות קצב הצמיחה המהיר של האוכלוסייה הערבית, שמאז 1948 גדלה פי שבעה, הרי שמאז הקמת המדינה הצטמצמו עתודות הקרקע שלה בכמחצית. מאז הקמת המדינה לא הוקם אף יישוב ערבי חדש (למעט יישובים בנגב, שנועדו לרכז את האזרחים הערבים הבדואים ולפנות שטחים), זאת לעומת מאות יישובים יהודיים, שהוקמו מאז בצורות התיישבות מגוונות. להרחבה בעניין זה ר' : ראסם המאסי, [השיכון בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל](#), סיכוי – המרכז לקידום שוויון הזדמנויות (1993); [מדיניות הריסת בתים ביישובים ערביים ובערים מעורבות](#), האגודה לזכויות האזרח (2013).
- ⁴ ענאיה בנא, סזאר יהודקין ורים סוויד, [התכנון המתארי ביישובים הערבים בישראל – תמונת מצב](#), המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי ובמקום – מתכננים למען זכויות תכנון (2012).
- ⁵ השטח המיועד למגורים בתוכניות המתאר המקומיות ביישובים הערבים אינו נותן מענה ראוי לצפי גידול האוכלוסייה, ואילו תהליך עדכון ושינוי תוכנית מתאר אורח שנים רבות, וזאת באופן ששינויים ועדכונים בתוכניות לעולם לא מדביקים את פער הגדילה בצרכים. להרחבה בנושא זה ר' : עאוני בנא, [מדיניות התכנון ביישובים הערבים – אפליה וחסימים](#), האגודה לזכויות האזרח (נייר עמדה, 2014).
- ⁶ בפני בג"ץ תלויות ועומדות מספר עתירות נגד מדיניות זו, ובהן בג"ץ 7452/04 [אבו ריא נ' מינהל מקרקעי ישראל ואח'.](#) במסגרת תגובתה לעתירות הצהירה קק"ל, כי נאמנתה "אינה נתונה, ולא יכול שתהא נתונה, לציבור הישראלי כולו. נאמנתה של קק"ל שמורה לעם היהודי לבדו – למענו היא נוסדה ולמענו היא פועלת". היועץ המשפטי לממשלה הבהיר בתגובתו לעתירות, כי "מינהל מקרקעי ישראל חייב לקיים את עקרון השוויון, ואסור לו להפלות על רקע של השתייכות לאומית, גם בפעילותו כמנהל אדמות שבבעלות קק"ל".
- ⁷ נזכיר, למשל, את חוק ועדות קבלה (החוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות (תיקון מס' 8), התשע"א-2011), אשר נותן עיגון חוקי למנגנוני מיון, שנועדו בין היתר לחסימת דרכם של ערבים מפני מגורים ביישובים קהילתיים. בשנים האחרונות אנו עדים גם ליוזמות להדרת רגליהם של ערבים מיישובים קהילתיים באמצעות הקשחת תנאי הקבלה, כגון התניית המגורים ביישובים אלה באימוץ ערכים ציוניים או בשירות צבאי.
- ⁸ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [תוצאות מחקר בנושא אפיון ודירוג הרשויות המקומיות בישראל](#) (2006).
- ⁹ בהקשר זה נציין, למשל, את החלטת הממשלה מס' 2476 מיום 22.10.2000, שלפיה: "ממשלת ישראל רואה חובה לעצמה לפעול למתן תנאים שווים והוגנים לערביי ישראל בתחום החברתי-כלכלי ובפרט בחינוך, דיור ותעסוקה. ממשלת ישראל רואה בפיתוח חברתי-כלכלי של יישובי המגזר הערבי בישראל תרומה לצמיחה ולהתפתחות כלל החברה והמשק בישראל. הממשלה תפעל לפיתוח ולקידום חברתי-כלכלי של יישובי המגזר הערבי ולצמצום הפערים בינם לבין היישובים והמגזר היהודי [...]".
- ¹⁰ אורי טל, [תכנון מקומי במגזר הערבי](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת (פברואר 2010).
- ¹¹ [דו"ח ועדת החקירה הממלכתית לביורו ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000](#) (אוגוסט 2003), שער שיש, פסקה 13.
- ¹² בג"ץ 6698/95 [קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל](#), פ"ד נד(1) 258 (2000).
- ¹³ בג"ץ 6924/98 [האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ממשלת ישראל](#), פ"ד נה(5) 15 (2001).
- ¹⁴ שם, בעמ' 28.
- ¹⁵ בג"ץ 244/00 [עמותת שיח חדש נ' שר התשתיות הלאומיות](#), פ"ד נו(6) 25, 65 (2002). ראו גם: בג"ץ 528/88 [אביטן נ' מינהל מקרקעי ישראל](#), פ"ד מג(4) 297, 299 (1989); בג"ץ 260, 246/81 [אגודת דרך ארץ נ' רשות השידור](#), פ"ד לה(4) 1, 11 (1981).

¹⁶ בהקשר זה נקבע זה מכבר בפסיקת בית המשפט, כי השיקול החברתי הוא שיקול תכנוני לכל דבר, שכן "דיני התכנון והבנייה עברו התפתחות משמעותית לאורך השנים. דיני התכנון והבנייה משמשים כיום כלי להשגת יעדים חברתיים ראשוניים במעלה, כטיפול בצורכי נכים וקבוצות חלשות." (ע"א 3901/96 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רעננה נ' הורוויץ, פ"ד נו(4) 913, 939 (2002)). באותו הקשר נקבע עוד, כי "תפקיד הרשויות השונות, העוסקות בתכנון על-פי חוק התכנון, אינו מוגבל רק לתכנון הפיזי. הוא חייב להביא בחשבון, לשיקול ולאזן זה כנגד זה שיקולים שונים, ביניהם גם שיקולים חברתיים ואחרים" (ע"מ 8354/04 האגודה לסייע והגנה על זכויות הבדואים בישראל נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה - ועדת המשנה לערעורים (פורסם בנבו, ניתן ביום 25.1.06, פסקה 14 לפסק הדין)). זאת ועוד, בית המשפט הבהיר בעניין מוחארב, כי רשויות התכנון מחויבות להתייחס לטענות בעניין אפליה וקיפוח ולדון בהן: "[...] תחושת תושבי השכונה, ויהא זה כל שכונה, לפיה הקיר המוקם בשכונתם גורם לתחושה של גטו, הוא שיקול תכנוני [...] משום כך היה על משיבה 1 להתייחס לטענות אלה ולדון בהן בהיותן טענות בתחום השיקול התכנוני [...] גם את טענות העותרים בעניין תחושות הקיפוח, הגזענות, ההפליה וההפרדה על רקע לאומי-אתני, היה על משיבה 1 לשיקול במסגרת שיקוליה [...]"] (ע"מ ת"א 1253/05 מוחארב נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (פורסם בנבו, ניתן ביום 4.5.06)).

¹⁷ דפנה ברק-ארז, משפט מינהלי (כרך ב', 2010) בעמ' 630-631; די בהתעלמות משיקולים אלה כדי להוביל לפסילת ההחלטה המינהלית, "שהרי, כידוע, הכלל קובע כי כל רשות מינהלית חייבת לבסס החלטתה, ראשית, על שיקולים ענייניים בלבד, ושנית, על כל השיקולים הענייניים. אם רשות התעלמה משיקולים ענייניים, אפשר שיהיה בכך כדי לפסול את החלטתה." (בג"ץ 5445/93 עיריית רמלה נ' שר הפנים, פ"ד נ(1) 397, 409 (1994)).

¹⁸ רענן הר-זהב, המשפט המינהלי הישראלי (תשנ"ז-1996), בעמ' 475-478.

¹⁹ לעניין חוסר הסבירות שבהתעלמות מנסיבות קונקרטיות ר': בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשל ישראל, פ"ד מז(5) 404, 421 (1993); בג"ץ 4267/93 אמית - אזרחים למען מינהל תקין וטוהר מידות נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 441, 469 (1993).

²⁰ דפנה ברק-ארז, משפט מינהלי (כרך ב', 2010) בעמ' 641.

²¹ ארזה צ'רצ'מן ואמילי סילברמן, שילוב שיקולים חברתיים בתכנון מרחבי - מסמך רקע לקראת רפורמה בתכנון, הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים.

²² ההתעלמות ממאפיינים אלה היא זו שמהווה הפרה של הזכות לשוויון, שמשמעה התחשבות עניינית בהבדלים רלוונטיים בין פרטים ובין קבוצות לצורך מטרה מסוימת: "הבחנה המבוססת על נימוקים ענייניים אינה פוגעת בשוויון. אכן, שוויון אינו מחייב זהות. לא כל יחס שונה הוא יחס מפלה. הפליה היא הבחנה מטעמים שאינם ענייניים. אך בהתקיים שוני רלוונטי לעניין ראשית הרשות - לעתים נדרשת היא - להתייחס לאנשים שונים באורח שונה [...]"] (בג"ץ 11956/05 בשארה נ' שר הבינוי והשיכון (פורסם בנבו, ניתן ביום 13.12.06, פסקה 8 לפסק הדין)).

²³ לעניין המאפיינים הייחודיים של הישובים הערביים ר': ראסם חמאסי, בין מנהגים לחוקים: תכנון וניהול הקרקע ביישובים הערביים בישראל, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות (מאי 2007); הרחבת תחומי השיפוט במגזר הערבי, במקום - מתכננים למען זכויות תכנון (נייר עמדה, 2011).

²⁴ רע"א 5817/95 ד"ר נועה רוזנברג נ' משרד הבינוי והשיכון פד"י נ(1) 221 (1995).

²⁵ ע"מ 7197/05 עליזה תורג'מן-דנקר נ' משרד הבינוי והשיכון (פורסם בנבו, ניתן ביום 16.1.2006); להרחבה לעניין זה ר': ניר מועלים ורחל אלטרמן, דיוו בד השגה בישראל: היבטים משפטיים (מהדורה שנייה, 2013), בעמ' 110-102.

²⁶ החלטה מסוג זה ניתנה אף בהקשרה של האוכלוסייה הערבית. ר' החלטת ממשלה מס' 427 מיום 10.9.2006, שעניינה "חיזוק ופיתוח שכונת רמז בלוד". ההחלטה גובשה על רקע מצבה הסוציו-אקונומי הירוד של השכונה מוכת העוני ונעדרת התשתיות והשירותים, ובמטרה להביא לפיתוח ולקידום מעמדה. בהחלטה נקבע, כי יש לפעול לחיזוק ולפיתוח השכונה בין היתר על ידי מכירת מגרשים לבנייה למגורים לתושבי השכונה בדרך של הרשמה והגרלה. נציגי הממשלה במועצת מקרקעי ישראל הונחו בהחלטה להביא לאישור המועצה הצעת החלטה, שלפיה יוקם בהנהלת רשות מקרקעי ישראל צוות שיוסמך לאשר שיווק קרקע בהרשמה והגרלה ל"בני המקום", היינו תושבי השכונה, אשר תוגדר לצורך זה כ"שכונה מיוחדת" (שהיא שכונה בעלת אפיונים מיוחדים ביישוב שהוגדר בהחלטת ממשלה כיישוב בטיפול נקודתי). יש לציין, כי בהתאם להחלטת ממשלה זו ובתום עבודות הכנה ארוכות ומורכבות, הוכנה ואושרה תוכנית בנייה מפורטת לשכונה (לד/1/220) ולאחרונה ממש אף פורסם מכרז לשיווק קרקעות לבנייה עצמית נמוכה/צמודת קרקע. המכרז פונה לתושבי השכונה ובו נקבע, כי במסגרתו ניתנת העדפה לבני המקום ברכישת המגרשים.