

7 בפברואר 2018

לכבוד
ח"כ יואב קיש
יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה
הכנסת

שלום רב,

הנדון: תקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי – תכנון ובניה), התשע"ז-2017

רקע

ביום 19.6.2016 התקבלה החלטת ממשלה 1559¹ העוסקת בחיזוק אכיפת דיני התכנון והבנייה, והמתבססת, כאמור בפתיח להחלטה, על דו"ח "הצוות להתמודדות עם תופעת הבנייה הבלתי חוקית" (דו"ח קמיניץ)². במסגרת ההחלטה, ניתנה הנחיה לגורמים שונים בממשלה – בדרג הפוליטי והמקצועי, לפעול בדרכים שונות, ובין היתר ע"י תיקוני חקיקה, "לחיזוק אכיפת דיני התכנון והבנייה וטיפול בהפרות ופלישות במקרקעי ציבור" במדינה, ובפרט ביישובים הערביים.

בהתאם לכך פורסם ביום 30.6.2016 תזכיר חוק התכנון והבנייה הכולל מספר הצעות לתיקון חוקים קיימים, שהפך, בתאריך 1.8.2016, להצעת חוק ממשלתית והתקבלה בכנסת ביום 25.4.2017 כחוק **התכנון והבניה (תיקון מספר 116), התשע"ז-2017** (להלן: "התיקון", "החוק החדש").

מטרתו של התיקון הינה, כאמור, החמרה של האכיפה והענישה על עבירות בנייה. למימוש מטרה זו הוטמעו, בין היתר, הוראות המגבילות את שיקול דעתו של בית המשפט הדין באכיפת עבירות בנייה, מרחיבות את הסמכויות ומתחם שיקול הדעת של גורמים מנהליים, ובראשם גופי תכנון ואכיפת תכנון ארציים, בכל הקשור לאכיפת חוקי התכנון והתמודדות עם בנייה ללא היתר, מחמירות את שיעורי הקנסות ותקופות המאסר על עבירות בנייה, וכן מרחיבות את מעגל הענישה על עבירות אלה.

להוראות שהתקבלו יש אמנם השלכות על אכיפת חוקי התכנון בכל שטח המדינה, כפי שמוסבר בדברי ההסבר לתיקון, אולם אין להתעלם, גם ובמיוחד היום, כאשר מונחת בפני ועדת הפנים טיוטת תקנות העבירות המנהליות (קנס מינהלי – תכנון ובניה), התשע"ז-2017, אשר נכתבו בהתאם וכנדרש בתיקון, מההשלכות מרחיקות הלכת שלהם על האזרחים הערבים, ואין להתעלם מההקשר

¹ [החלטת ממשלה 1559](#).

² דו"ח קמיניץ

שבו הם עלו, ובמיוחד: החלטת ממשלה 1559 וכוונת הממשלה להיאבק בתופעת הבנייה ללא היתר בחברה הערבית.

מצוקת התכנון בחברה הערבית

משבר הדיור והמצוקה התכנונית ביישובים הערבים היא עובדה שפשוט אי אפשר להתעלם ממנה, והבנייה ללא היתר ביישובים ערביים, במרבית המקרים, היא לא מבחירה, אלא בליט ברירה – תולדה של המציאות התכנונית הקשה באותם יישובים וההזנחה ארוכת השנים של השלטונות.

כאמור, המצוקה התכנונית הקשה וארוכת השנים ביישובים הערבים בישראל אשר מאופיינת בתכנון לקוי, במוגבלות שטחי שיפוט ומרחבי תכנון, בצפיפות דיור גבוהה, בהעדר פתרונות דיור, תשתיות, מבני ציבור ותעשייה וברמת שירותים נמוכה למדי, הובילה לאורך השנים להתפתחות תופעת הבנייה ללא היתר בחברה הערבית. זו היא תוצאה ישירה של הזנחה ואפליה ממסדית ארוכת שנים, שעל חומרתה ואופייה עמדו הממשלה, בתי המשפט, חוקרים וגופים ציבוריים וממלכתיים שונים.³ שורשיה נעוצים במדיניות הקרקעית של מדינת ישראל, אשר התעלמה בשיטתיות מצרכיה של האוכלוסייה הערבית בתחום הדיור, הקרקע והשירותים. זאת, תוך העדפה ברורה של יהודים על פני ערבים בשימוש במרחב ובהקצאה של קרקעות ציבוריות לבנייה. העדפה זו קיבלה פנים וצורות שונות במשך השנים.

התיקון המוצע

מדיניות הריסת בתים מחמירה כגון זו שעמדה מאחורי התיקון, מתעלמת מהמציאות התכנונית הקשה המתוארת לעיל ומהאחריות השלטונית לה, 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.

אחד המאפיינים הברורים של החוק החדש הוא החמרה בענישה על עבירות תכנון,⁴ שבא לידי ביטוי גם בטיוטת תקנות העבירות המנהליות המונחות לדיון בפני הועדה. החמרת הענישה על עבירות הבנייה באופן המוצע בתקנות העבירות המנהליות, ללא כל התחשבות בנסיבות התכנוניות שבמסגרתן נעשית הבנייה ללא היתר, ובפרט – בנסיבות המיוחדות של בנייה ללא היתר בחברה הערבית, מוסיפה עוול על עוול, והופכת אנשים נורמטיביים לעבריינים בעל כורחם.

³ עו"ד עאוני בנא, "[מדיניות התכנון ביישובים הערביים, אפליה וחסימים](#)", האגודה לזכויות האזרח בישראל, אפריל 2014.

⁴ גם לפי חוק התכנון והבנייה הקיים מוטלים קנסות כבדים על משפחות שמתגוררות במבנים שנבנו ללא היתר ביישובים הערביים. הקנסות, שמתחדשים שוב ושוב, יוצרים עול כלכלי כבד על המשפחות, ומובילות למצב בו הן נאלצות לבחור בין שתי חלופות גרועות: להישאר בבתיהם ולסבול ממצוקה כלכלית קשה, או לוותר על הבית – על הזכות הבסיסית לקורת גג.

קידום תכנון תחילה

חוק התכנון והבנייה בנוי משני נדבכים: הנדבך הראשון מסדיר את ההקמה של מוסדות התכנון השונים ואת ההכנה על-ידם של תכניות הבסיס לסוגיהן. הנדבך השני עוסק ברישוי הבנייה על פי אותן תכניות, ובאמצעי אכיפה וענישה, שנועדו לשמור על המסגרת התכנונית, כפי שנקבעה בהתאם להסדרים שבנדבך הראשון. הנדבך השני של החוק, ובמיוחד החלק העונשי שבו, נשען על הנדבך הראשון ואין לו קיום עצמאי ללא מימוש הנדבך הראשון. החובה לערוך תכניות מתאר מוטלת על מוסדות התכנון, לא על התושבים. היא המאפשרת בנייה כדין. אין מקום אפוא להפעיל את הפרק העונשי בחוק על מי שלא קיימת לגביו מסגרת תכנונית ומנהלית הולמת לבנייה חוקית, בשל המחדל של רשויות המדינה אשר אינן אוכפות את חובתם של מוסדות התכנון.

חשש מאכיפה סלקטיבית ופגיעה בשוויון

בנוסף, יש מקום לחשש משימוש סלקטיבי במערכת זו, שתוצאתה אכיפה בלתי שוויונית. מציאות כזו מתקיימת כבר כיום, אך ככל שתוחמר האכיפה, כפי שמוצע בהצעת החוק – כך עלול לגבור אי השוויון בתוצאה.

לסיכום

עמדתנו היא כי תיקונים לחוק התכנון והבנייה וחוקים אחרים, וכן תקנות המותקנות מכוחם, שנועדו להגביר ולהחמיר אכיפה של חוקי התכנון והבנייה צריכים לבטא את מטרת חוק התכנון והבנייה, שאינו עונשי במהותו, ואת הקשר ההדוק בין הפעלת סמכויות אכיפה וענישה ע"י הרשויות, לרבות הוצאת צווי הריסה מנהליים וביצועם, לבין מילוי חובותיהם החוקיות הראשוניות של מוסדות התכנון וגופים מנהליים אחרים להניח מסגרת תכנונית ראויה, המאפשרת בנייה חוקית בהתאם לצורכי הדיור של האוכלוסייה. בהינתן מסגרת תכנונית כאמור, חובה היא על רשויות המדינה ובכללם רשויות התכנון ועל גורמי אכיפת החוק לדאוג, כי כל בנייה תתבצע בגבולות מסגרות אלו.

לאור האמור, אנו קוראים לכם, שלא לקדם את התיקון המוצע; ולמצער, לקבוע קנסות בסכומים המקובלים היום בחוק, לכל היותר, ולקבוע מדרג קנסות אשר מתחשב, בין היתר, בנסיבות הבנייה ללא היתר או השימוש במבנים שנבנו ללא היתר, ולהבהיר כי אין להחילן בכל מקרה על בנייה לצרכי מגורים או שימוש במבנים לצורכי מגורים, כאשר אין תכנית בתוקף או כשלא היה ניתן להוציא היתר בנייה מתוקף תכנית מאושרת.

בכבוד רב ובברכה,

רגד ג'ראיסי, עו"ד