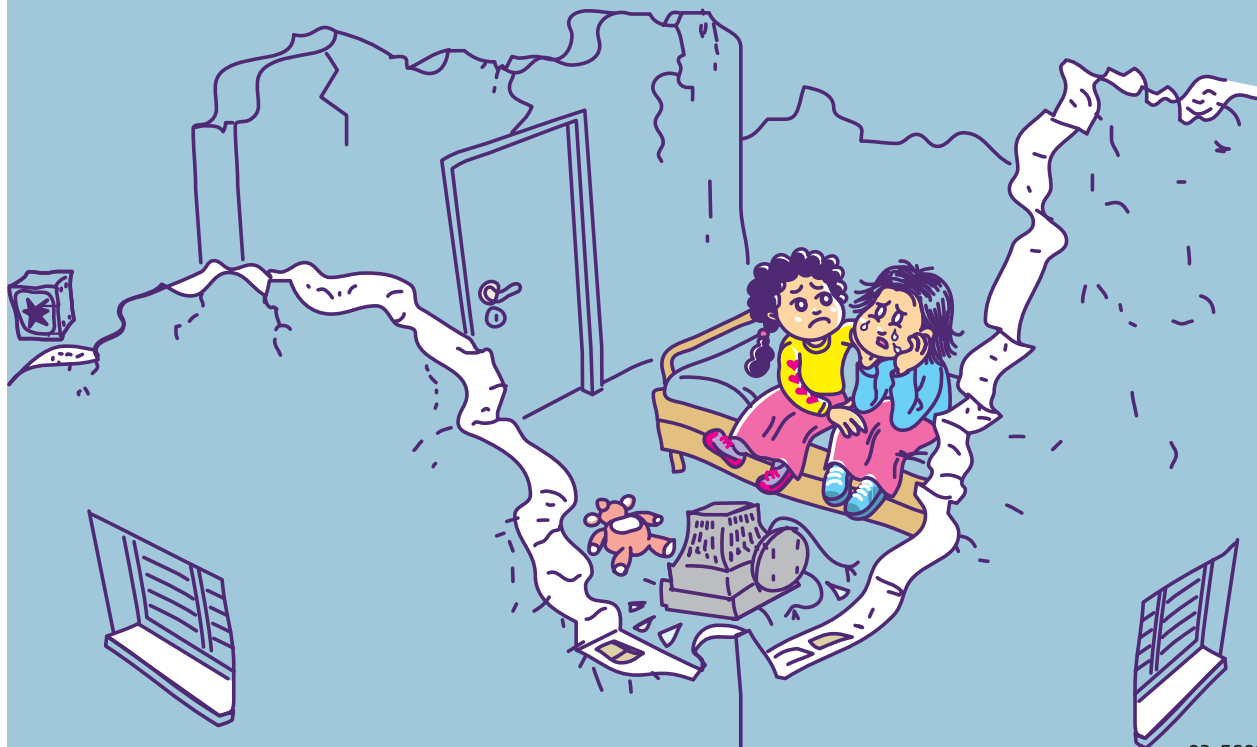


"כל אדם זכאי לרמת חיים נאותה, לבריאותם ולרווחתם שלו
ושל בני ביתו, לרבות מזון, לבוש ושיכון".

מתוך: "ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם", סעיף כה

מחלקת חינוך

היתר לקורת גג



לדעתנו, החינוך הוא המפתח לשינוי. החינוך יכול לקדם את ההכרה בזכויות האדם ובחשיבותן, והוא היסוד לפיתוח מחויבות לזכויות אדם ולטיפוח מיומנויות לקידומן בחברה. זהו חינוך שמעמיד במרכז את הזכויות הבלתי מותנות של האדם, והמתמודד באומץ ובגילוי לב עם הקשיים שבמימושן. מטרתנו היא שאנשים יציבו לנגד עיניהם את שיקול השמירה על זכויות האדם - שלהם ושל הזולת - כאשר הם מתנהלים בעולם מבחינה אישית, מבחינה מקצועית ומבחינה פוליטית.

אנו חיים במציאות מורכבת שבה מתקיים קונפליקט מתמיד בין ערכים ובין זכויות אדם. הכרה של שפת הזכויות ושל התפיסה שעומדת מאחוריהן תורמת לצמצום הפגיעה בזכויות אדם.

מחלקת החינוך של האגודה לזכויות האזרח בישראל יוזמת ומפעילה תהליכים חינוכיים בקרב קהלים שונים ובקרב בעלי תפקידים מגוונים בחברה הישראלית. מחלקת החינוך אף מנסה להשפיע על קבלת החלטות חינוכיות ברמה הארצית והרשותית. מבחינתנו, זכויות האדם הן נושא המשותף לכולם, ורלוונטי לחיי היום-יום של כולנו: אזרחים ואזרחיות שזכויותיהם נפגעות ושעליהם לדרוש אותן, מורים ומורות המחויבים להנחיל את ערכי הסובלנות והשוויון לדור הבא, מוסדות שונים כמו המשטרה המחויבים להגן על זכויות האדם אך עלולים גם לפגוע בהן באופן התנהלותם, עובדות ועובדים סוציאליים המסייעים לקבוצות מוחלשות באוכלוסייה לממש את זכויותיהן, בני נוער ופעילים קהילתיים שמהים עוול ורוצים לתקן אותו.

ערכה חינוכית

מצורף DVD

משרדי האגודה לזכויות האזרח בישראל
מרכז ארצי: רח' נחלת בנימין 75 תל-אביב 65154, טלפון: 03-5608185, פקס: 03-5608165
ירושלים: ת"ד 34510 ירושלים 91000, טלפון: 02-6521218, פקס: 02-6521219
חיפה: העצמאות 102 חיפה, טלפון: 04-8526333, פקס: 04-8526331
דוא"ל: mail@acri.org.il
אתר אינטרנט: www.acri.org.il

האגודה לזכויות האזרח בישראל
جمعية حقوق المواطن في إسرائيل
The Association for Civil Rights in Israel



מחלקת חינוך

היתר לקורת גג

ערכה חינוכית

מרס/אפריל 2010

היתר לקורת גג - ערכה חינוכית
License for Shelter, an Educational Kit

עיצוב והפקה: ואיל ואכים
עריכה לשונית: ענבל גרין
איור העטיפה: סטודיו אמיתי סנדי

© כל הזכויות שמורות לאגודה לזכויות האזרח (2010)

משרדי האגודה לזכויות האזרח בישראל

מרכז ארצי: רח' נחלת בנימין 75 תל-אביב 65154, טלפון: 03-5608185, פקס: 03-5608165

ירושלים: ת"ד 34510 ירושלים 91000, טלפון: 02-6521218, פקס: 02-6521219

חיפה: העצמאות 102 חיפה, טלפון: 04-8526333, פקס: 04-8526331

דוא"ל: mail@acri.org.il

אתר אינטרנט: www.acri.org.il

This educational Kit was supported through the generosity of the NIF UK

תוכן העניינים

4	דברי פתיחה
5	מבואות
6	הקדמה
9	דיור - זכות אדם?
11	הפרת הזכות לדיור של האוכלוסייה הערבית
18	פעילויות חינוכיות בנושא הזכות לדיור
18	אין כמו בבית: הזכות לדיור
	כרוניקה של אפליה ידועה מראש:
24	הזכות לדיור והאזרחים הערבים בישראל
26	אפליה בדיור - משחק טריוויה
30	צפייה מונחית בסרט התיעודי "רישיון לחיות בכבוד"
33	הצעות להפעלות נוספות בנושא הזכות לדיור
34	נספח א: הזכות לדיור נאות במשפט זכויות האדם הבין-לאומי
37	נספח ב: היום שהערבים מתפרעים בו / חגי אלעד
39	נספח ג: בנה ביתך? לא אם אתה ערבי / טלי ניר
	נספח ד: מדיניות הריסת בתים ביישובים הערביים ובערים מעורבות -
41	נייר עמדה / עאוני בנא
48	מקורות לקריאה נוספת

מטעמי קיצור, הלשון הננקטת בערכה היא לשון זכר,
אך הדברים מופנים, כמובן, לבני שני המינים

שלום למחנכות ולמחנכים,

"היתר לקורת גג" היא מהערכות החינוכיות החשובות שפותחו במחלקת החינוך של האגודה לזכויות האזרח בתקופה האחרונה. במרכז הערכה עומדת הזכות לדיור בישראל, בדגש על מדיניות האפליה הננקטת כלפי האזרחים הערבים בישראל.

הערכה שבידיכם כוללת חומרים חינוכיים מגוונים וסרטון וידאו שהפיקה האגודה, ומהווה כלי לעבודה חינוכית משמעותית בנושא זכויות אדם בכלל והזכות לדיור בפרט - בבתי ספר, בתנועות נוער, בארגוני החברה האזרחית ובכל מקום. אני תקווה כי ערכה זו תעודד את המחנכות והמחנכים, את המדריכות והמדריכים, את המנחות והמנחים וכל אדם שעוסק בחינוך, ליטול חלק פעיל יותר בחינוך לזכויות אדם ולדמוקרטיה. דומה כי הדבר נחוץ במיוחד בעת הזו, שבה נשקפת סכנה אמתית ליסודות דמוקרטיים במדינה.

בהזדמנות זו ברצוני להודות לכל מי שנתנו ידם לפיתוח התכנים ולהפקת החומרים החינוכיים והסרטון. תודה מיוחדת לעודד ציפורי שריכוז את פרויקט פיתוח הערכה, לאלאא יוסף שריכזה את הפקת סרטון הווידאו "היתר לקורת גג", ליוסי יעקב במאי הסרט, לתושבי מגד אל-כרום שהופיעו בסרט, לחולוד אדריס שריכזה את העבודה על הגרסה בשפה הערבית, לאיילת גונדר שכתבה את רוב ההפעלות, לסלמאן נסר ולנידא חלילה-חטיב שהשתתפו בכתיבה ובפיתוח ההפעלות סביב הסרטון, ולנגה עיני שלקחה חלק בשיבות צוות ההיגוי לפרויקט ולואיל ואכים על העיצוב.

תודה מיוחדת לצוות האגודה שעובד משך כל ימי השנה לטובת ההגנה על הזכות לדיור. תודה מיוחדת גם לחברי הצוות שכתבו מאמרים, דוחות וניירות עמדה שמופיעים בערכה: לחגי אלעד - מנכ"ל האגודה לזכויות האזרח, לעורך הדין גיל גן-מור, לעורכת הדין טלי ניר - מנהלת המחלקה לזכויות חברתיות באגודה ולעורך הדין עאוני בנא - מנהל המחלקה לזכויות המיעוט הערבי בישראל.

תודה לרבים שתרמו לתהליך הפיתוח וששמם אינו מופיע כאן.

שרף חסאן

מנהל מחלקת החינוך
האגודה לזכויות האזרח

מבואות

"כל אדם זכאי לרמת חיים נאותה, לבריאותם ולרווחתם שלו ושל בני ביתו, לרבות מזון, לבוש ושיכון."

מתוך: "ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם", סעיף כה

הקדמה

הערכה החינוכית שלפניכם עוסקת באחת הזכויות הבסיסיות ביותר - הזכות לדיור. בית הוא מקום של אינטימיות, של ביטחון, של פרטיות, ומהווה מרחב לצמיחה וליצירה. הצורך האנושי במקום מוגן ובטוח הוא אולי מן הצרכים היסודיים ביותר. לפיכך, מפתיע לגלות שבשונה מזכויות אחרות, שחשיבותן כמעט מובנת מאליה, הביטוי "הזכות לדיור" גורם לעתים להרמת גבה. מדוע קל יותר לקבל את הרעיון שלכל אדם זכות להתהלך חופשי או זכות להפגין, וקשה לקבל שיש לו או לה זכות לדיור? מדוע נראה לנו מובן מאליו שעל המדינה לאפשר חינוך לכל ילד, אך אין זה ברור כשמש שעל המדינה לדאוג לכך שתהיה לכל ילד קורת גג? מדוע קל להבין שבריאות היא זכות אדם ולא מצרך ולכן חובה להבטיח טיפול רפואי ותרופות גם למי שהפרוטה אינה מצויה בכיסו, אך קשה יותר לקבל שגם דיור הוא זכות אדם - ולא רק נדל"ן - ולכן יש להבטיח קורת גג נאותה גם למי שאין ידו משגת, ושאינו יכול לעמוד בעלויות הדיור שבשוק הפרטי?

הערכה המוצעת כוללת - מערכי פעילות ושיעורים בנושאים הקשורים למימוש הזכות לדיור, והמדגישים את חשיבותה. תשומת לב מיוחדת מופנית לפגיעה בזכות לדיור של הערבים אזרחי ישראל - פגיעה המתרחשת על רקע לאומי. משך כל שנות קיומה הפרה מדינת ישראל את הזכות לדיור של בני המיעוט הערבי. בין שמדובר בבדואים בכפרים הבלתי מוכרים בנגב ובין שמדובר בתושבי הגליל, המשולש והערבים המעורבות - הפגיעה בזכות לדיור ניכרת לכל אורך התוואי הגאוגרפי של מדינת ישראל, והדברים יפורטו בהמשך.

הפגיעה בזכות לדיור של אזרחי ישראל הערבים מעוררת במלוא חריפותה את השאלה של איזון המתח בין מדינת ישראל כמדינה יהודית לבין היותה של ישראל דמוקרטיה האמונה על ערכי הצדק והשוויון. לדעתנו, לאחר שהכירו בחשיבותה

הגדולה של הזכות לדיור, חשוב מאוד שהתלמידים יתעמתו עם השאלות הקשות הבאות:

- האם ובאיזה אופן מתקיימת אפליה כלפי אזרחי ישראל הערבים בתחום חלוקת הקרקעות, הבנייה והדיור?
- מהן הסיבות לאפליה הזו?
- מהו המחיר הממשי שמשלמים הערבים אזרחי ישראל בגין אפליה זו?
- האומנם הגדרתה של ישראל כמדינה יהודית-דמוקרטית מחייבת נקיטת אפליה כלפי המיעוט הערבי?
- מהן החלופות האפשריות למצב הקיים?

אין ספק שהשאלות הטעונות שלעיל עשויות לעורר דיונים נוקבים בעלי גוון פוליטי. אף על פי כן, חשוב להדגיש בדיונים אלה את נושא זכויות האדם, ואת ההתנגשות שביניהן. קרוב לוודאי כי התלמידים יחזרו שוב ושוב על עמדות פוליטיות מוכרות, ולעתים אף נדושות, אך תפקידנו כמחנכים לבקשם להתמודד עם נושא הפרת הזכות לדיור עצמה ובכלל זה תנאי החיים של האזרחים הנפגעים, לבחון עמם את הסיבות להפרה ולדון במשמעויותיה של הפגיעה.

הערכה כוללת מבואות, פעילויות חינוכיות ונספחים. המבואות מגדירים מהי הזכות לדיור, ומפרטים כיצד מתבטאת הפגיעה בה בקרב האזרחים הערבים בישראל. את הפעילויות החינוכיות אפשר להעביר בכיתה, או מול קבוצה של בני נוער. הנספחים כוללים מאמרים אחדים, ואפשר להשתמש בהם כחומר קריאה במהלך הפעילות. ראוי במיוחד לציון המאמר "**היום שבו הערבים מתפרעים**" מאת חגי אלעד, מנכ"ל **האגודה לזכויות האזרח**, המצביע על הקשר שבין האפליה במימוש הזכות לדיור לגילויי המחאה של האזרחים הערבים ודיכויים.

לערכה זו מצורף תקליטור ובו הסרט התיעודי "**רישיון לחיות בכבוד**" בבימויו של יוסי יעקב, וכן מצגת ממוחשבת העשויה לסייע במהלך השיעור או הפעילות. את המצגת אפשר להוריד בכתובת האינטרנט <http://www.acri.org.il/story.aspx?id=2324>, בפרק "הזכות לדיור".

אנו סבורים שהדיון באפליית המיעוט הערבי בישראל הוא חשוב ביותר ואף מכריע ביחס לעתידנו המשותף. הגם שאין הוא נעדר מורכבות ועשוי לעורר קושי במיוחד בקרב תלמידים צעירים, מן הראוי לקדם את ההתלבטות בשאלות אלו של זכויות אדם, של רגשות לאומיים, של אפליה וכן הלאה, ואנו תקווה כי בדרך זו, נתקדם לקראת חיים בחברה צודקת ושוויונית יותר.

תקוותנו כי תמצאו את התכנים שבערכה חינוכית זו מעמיקים, מאתגרים ומגרים
למחשבה, ועם זאת - נוחים להוראה ולהדרכה. נשמח אם תפנו אלינו בכל שאלה
או התלבטות.

בברכת הצלחה,

עודד צפורי

רכז חינוך עברי - מחלקת חינוך

האגודה לזכויות האזרח

odedz@acri.org.il

טל' במשרד: 03-5608185

דיור - זכות אדם?¹

[...] ענייננו אין הוא לא בקניין ולא ברכוש על דרך הסתם - קניין ורכוש ששוויים בשוק הוא כך וכך - אלא בביתו של אדם, במשכן למשפחה. מקום מגוריו של אדם הוא מקום שבו משוקע חלק מחייו, בבית הספר הסמוך לומדים ילדיו, אפשר בחר במקום מגוריו בשל היותו סמוך למקום עבודתו או בקרבת ידידיו, מתחילה ביקש לעצמו מקום שקט - או מקום מרכזי - למגוריו, ועוד שיקולים כיוצא באלה העושים ביתו של אדם למשכן לו בקהילה.²

לא אחת מעורר הביטוי "הזכות לדיור" רתיעה, תמיהות וסימני שאלה רבים, שמקורם בעובדה שמושג זה טרם התקבע בשיח הציבורי והמשפטי. האם הזכות לדיור משמעה שעל המדינה לספק דירה לכל אדם? האם משמעה שלכל אדם זכות להיות בעלים של דירה, או אולי זכות מצומצמת לבית מחסה לחסרי בית? באילו תנאים יכול אדם לטעון שהופרה זכותו לדיור? ומהן חובותיה של המדינה כלפיו?

רבים מבלבלים בין הזכות לקניין לבין הזכות לדיור, אף שהזכות לדיור אינה זכות לבעלות על דירה. הזכות לדיור אינה זכות קניינית במהותה אלא זכות חברתית: הזכות לדיור נאות כלשהו. בעבור מחוסר הדיור הזכות לדיור היא מקור להעצמה: היא יכולה להגן על האדם נגד החלטות שלטוניות שפוגעות בקורת הגג שלו; היא מאפשרת לאדם לתבוע מהמדינה לפעול ולהגן על זכותו לדיור ולהקצות לכך משאבים;³ והיא מחייבת את השלטון לקבוע מדיניות וסדרי עדיפויות. זו, כנראה, הסיבה שבגינה נרתעים מקבלי ההחלטות מלהחיל את שיח הזכויות על תחום

1 לקוח מתוך: "הנדל"ניסטית - הפרה של הזכות לדיור על ידי מדינת ישראל", דוח של האגודה לזכויות האזרח, 2008.

2 השופט מישראל חשין ברע"א 7112/93 צודלר נ' יוסף, פ"ד מח (5) 566, 550 (1994).

3 בדרום אפריקה, למשל, מעוגנת הזכות לדיור בחוקה. קבוצה של כמה מאות משפחות, שהמתינו תקופה ממושכת לסייע בדיור ציבורי, עתרה לבית המשפט נגד הכוונה לפנותן משטח שהתיישבו בו ללא אישור. בית המשפט החוקתי בחן את תכנית הדיור של האזור, ופסק כי היא אינה סבירה ואין בה כדי למלא את הזכות לדיור של העור תרים. בית המשפט גם חייב את המדינה להעמיד לתושבים דיור ארעי עד למציאת פתרון קבע. South Africa v. Grootboom, SA46 (CC) (2001). לתיאור פסק הדין ראו גיא זיידמן, "זכויות חברתיות: מבט השוואתי להודו ודרום אפריקה", בתוך: יורם רבין, יובל שני (עורכים), זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, רמות, 2004.

הדיור. בהיעדר זכות מעוגנת ומוגנת לדיור, מדיניות הדיור שהרשויות פועלות על פיה עמומה, והן יכולות לשנותה חדשות לבקרים ללא ביקורת ציבורית או שיפוטית.

לעתים, הזכות לדיור מתנגשת עם זכות אחרת כמו הזכות לקניין פרטי, או שהיא מתנגשת עם אינטרסים כלכליים. מאחר שהזכות לדיור עשויה לשמש ככלם מפני כרישי נדל"ן, בעלי בתים או גופים פיננסיים, יש מי שמנסה להדיר את נושא הדיור משיח זכויות האדם, ולמנוע את השפעתה של הזכות לדיור על המשפט ועל כללי המשחק בשוק החופשי.

בכל הנוגע לזכות לדיור, חמורה במיוחד היא אפליית אזרחי ישראל הערבים. רוב היישובים הערביים נעדרי תכניות מתאר (תכנית מתאר: תכנית המגדירה את האופן שבו ישתמשו בקרקע; ישנן תכניות מתאר ארציות, מחוזיות ומקומיות), או שתכניות המתאר שלהן מיושנות ואינן עונות על צרכי הדיור הבסיסיים של האוכלוסייה. בהיעדר תכנית מתאר, אי אפשר להוציא היתרי בנייה, ובנייה חוקית אינה מותרת. בלית ברירה מתפתחת ביישובים אלה בנייה שאינה מאושרת, ולפיכך, על פי חוקי התכנון והבנייה, מועדת להריסה. המדינה ממשיכה בסירובה להכיר בקיומם של הכפרים הבדואים הבלתי מוכרים בנגב, ומתעלמת מתנאי המחיה הקשים השוררים בהם. כמו כן, ממשיכה המדינה להרוס בתים של אזרחיה ושל תושביה הערבים בכפרים, ביישובים הערביים שבצפון הארץ, בערים המעורבות ובשכונות ירושלים המזרחית. כך נותרות אלפי משפחות ללא קורת גג, ואחרות חיות בחשש מתמיד מפני הריסת קורת הגג שמעל לראשן. המדינה אף ממשיכה להפלות את האוכלוסייה הערבית באי-מתן הטבות כלכליות בתחום הדיור, ובכך שאינה מציעה למגזר הערבי תכניות דיור ופתרונות דיור.

הפרת הזכות לדיור של האוכלוסייה הערבית

האוכלוסייה הערבית בישראל היא קהילה של מיעוט לאומי ומיעוט ילידי, הזכאית לשוויון זכויות מלא. ואולם, המציאות מלמדת כי ישראל מפלה באופן שיטתי את אזרחיה הערבים, ובכלל זה בתחום הדיור. הפרת הזכות לדיור של הערבים אזרחי ישראל באה לידי ביטוי בדרכים שונות: בהפקעת קרקעות; במחסור בתכניות מתאר שעל פיהן אפשר לקבל היתרים לבנייה - מה שמוביל לבנייה ללא היתר ועל כן להריסות בתים; באי הכרה ביישובים שתושביהם מתגוררים בתנאים קשים ובלתי אנושיים, ללא חשמל או תשתיות; באפליה בטיפול בתשתיות ובשירותים ליישובים ערביים; ובהיעדר פתרונות למצוקת הדיור ביישובים הקיימים. פגיעות אלו מתייחדות בכך שהן נובעות ממדיניות הקרקעות המפלה של ישראל.

ועדת אור, שהוקמה לבחון את אירועי אוקטובר 2000, קשרה באופן ברור בין מדיניות המקרקעין המפלה לבין הפגיעה בזכויות הדיור. הוועדה קבעה נחרצות, כי בשנים הראשונות לקיומה נטלה המדינה לידיה שטחים נרחבים של אדמות ערבים, וכי פעולות ההפקעה היו "רתומות בבירור ובמוצהר לאינטרסים של הרוב היהודי" ושירתו את מטרת ההתיישבות של יהודים באזורים אלו. הוועדה גם הכירה בתרומה המכרעת של מדיניות הקרקעות המפלה למצוקת הדיור של האוכלוסייה הערבית.⁴

כך, למשל, צוין בדוח הוועדה כי עקב מדיניות הקרקעות חל צמצום חריף בשטחי היישובים הערביים. כפועל יוצא, קבע הדוח, "גדלה הצפיפות ביישובים הערביים במידה ניכרת. מצוקת השטחים לבנייה פגעה קשות בזוגות צעירים שחיפשו להם דיור. הבנייה הציבורית לא סייעה להם באופן משמעותי. יישובים חדשים לא קמו (להוציא את יישובי הבדווים), וקרקעות מנהל לא שוחררו בדרך כלל לבנייה ביישובים ערביים. האזרחים הערבים גם לא זכו לתנאים שווים בקבלת משכנתאות, שכן רובם לא היו יוצאי צבא. תושבי יישובים ערביים שביקשו לבנות על אדמות בבעלותם, שנכללו בשטחי רשויות אזרחיות יהודיות שכנות, נחסמו על

⁴ דוח ועדת החקירה הממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000, אוגוסט 2003, פרק א', פסקאות 33-35, <http://elyon1.court.gov.il/heb/veadot/or/inside1.htm>.

ידי חוקי רשויות אלה".⁵

גם בתחום התכנון של היישובים הערביים הסיקה ועדת אור מסקנות קשות ביחס למדינה. בין היתר קבע הדוח כי מדיניות התכנון הישראלית לא שיתפה כלל נציגים ערביים במוסדות התכנון, וכי התכנון שנעשה נעדר רגישות לצורכי האוכלוסייה הערבית. כמחצית מהיישובים לא תוכננו כלל, ולא פורסמו תכניות אב להרחבתם או תכניות מתאר לצורך מתן היתרי בנייה. גם לאפליה בתכנון קשר ישיר לפגיעה בזכות לדיור, ציינה הוועדה. "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 [...] צווי הריסה הוצאו לגבי בתי ערבים בגליל, בנגב, במשולש ובערים המעורבות. אף כי לא תמיד אי האפשרות לקבלת היתר עמדה ברקע הבנייה הבלתי חוקית, נטען, כי מאחורי המצב החוקי בסוגיה זו מצויים מניעים פוליטיים-אידיאולוגיים, וכי נוצר מצב של איפה ואיפה כלפי האזרחים הערבים".⁶

הנה כי כן, האפליה השיטתית נגד האוכלוסייה הערבית בקרקעות ובתכנון גררה אחריה שורה של פגיעות קשות בזכות לדיור. כדי לעשות צדק ולתאר את היקף ההפרה של הזכות לדיור של האוכלוסייה הערבית, יש לכתוב דוח מקיף העומד בפני עצמו. במבוא שלהלן יוצגו שתיים מההפרות הקשות ביותר של הזכות לדיור: תנאי מחיה בלתי נאותים בכפרים הבלתי מוכרים בנגב, והריסות בתים עקב אפליה בתכנון.

חשוב להדגיש שבמקרים המתוארים, אין מדובר ביזמות נדל"נית או בחתירה של התושבים לרווח. אלו נאבקים על קיומם, וכל דאגתם היא לקורת גג קטנה וצנועה לראשם. אין מדובר בארמונות פאר מנקרי עיניים. במקרים רבים אלו פחונים, קירות או דירות קטנות - המבנה המינימלי שאפשר להעלות על הדעת לשם שמירה על החיים, על הביטחון האישי ועל שלמות הגוף. לו היה הדבר אפשרי, ולו הייתה ניצבת בפניהם בַּרְה חוקית, קרוב לוודאי כי התושבים לא היו בונים ללא היתר. לו היו בעלי אמצעים, ייתכן שלא היו נאלצים לבנות כלל באתר שבנו בו, אלא היו מחפשים דיור במקום אחר, בסביבה איכותית ומתאימה יותר למגורים בתחילת האלף השלישי. מתוך פסק הדין של בית המשפט לעניינים מקומיים ברמת גן:

5 שם, פסקה 36.

6 שם, פסקה 37.

[...] מדובר בתושבים, רובם לא מעשירי העולם, החיים במקום עשרות שנים וזהו ביתם וזו נחלתם, הזקוקים לתיקונים אלה או אחרים או לשיפורים שהזמן דורשם, נשאלת השאלה מה אחריות המדינה כלפיהם ומה אחריותה של הרשות המקומית. [...] הכיצד אפשר לומר לאזרח כזה שדינך להירקב יחד עם קורת הגג שלך, ואם לא הסכמת להירקב וביצעת בנייה, יידרש ביהמ"ש לתת על הבנייה צו הריסה שאין לו תקנה? ואם לא תקיים את צו ההריסה, דינך מי ישורנו?

תנאי המחיה בכפרים הבלתי מוכרים – ביזיון שנמשך למעלה משישים שנה

הבדואים הם מיעוט ילידי, המשתייך למיעוט הערבי בישראל. הם מתגוררים בכפרים חקלאיים וקהילתיים בנגב זה עשרות בשנים, ורובם חיים שם זמן רב לפני שהוקמה המדינה. כמו כל אזרחי ישראל הערבים, גם הבדואים הם קרבן של משטר מקרקעין ושל מדיניות תכנון מפלים אשר פוגעים פגיעה קשה בזכויותיהם. כך, למשל, סירבה המדינה להכיר בבעלות של בדואים על אדמות בנגב. המדינה התעלמה מהאופן שבו נרכשות בעלות וזכויות קניין במשפט המנהגי הבדואי, והחילה על קרקעות הנגב את דיני הקניין של מדינת ישראל, צעד שהוביל להלאמתן. החוק הפך את הבדואים לפולשים באדמתם; המדינה סירבה לאפשר להם להישאר באדמותיהם ההיסטוריות, חלקם הועברו לאזור שהקצתה להם המדינה, וחלקם רוכזו בכמה עיירות שהקימה המדינה.⁷

חרף המאמצים שהשקיעה המדינה לעקור את הבדואים מאדמותיהם, נותרו עדיין בשטחי הנגב שלושים ותשעה כפרים בדואים בלתי מוכרים, שעשרות אלפי בני אדם מתגוררים בהם. חלקם יושבים על אדמותיהם ההיסטוריות, וחלקם בשטחים שאליהם פונו. המדינה מסרבת להכיר בכפרים אלו, ומכנה אותם ואת תושביהם "הפזורה". לדידה, מדובר בהתיישבות בלתי חוקית שיש לפנות ולרכז את תושביה ליישובים קיימים. עקב כך, תושבי הכפרים חיים בחוסר ודאות ובחשש מתמיד מפני פינוי.

ואדי אל-נעם הוא אחד הכפרים הבלתי מוכרים. **האגודה לזכויות האזרח ועמותת במקום - מתכננים למען זכויות תכנון** גוללו את סיפורו של הכפר בהתנגדות

7 להרחבה ראו: לא על המפה, Human Rights Watch, מרס 2008, <http://hrw.org/reports/2008/iopt0308/iopt0308heweb.pdf>

שהגישו בשם התושבים לרשויות התכנון לתכנית המתאר למטרופולין באר שבע, תכנית המתעלמת מקיומו של הכפר.⁸ תושבי ואדי אל-נעם, הנמנים עם שבט אל-עזמה, התיישבו באזור הר הנגב כבר בשנות השלושים של המאה התשע-עשרה. עם הקמת מדינת ישראל גורשו רבים מבני השבט, ובשנות החמישים של המאה העשרים רוכזו הנותרים באזור באר שבע. מאז מתגוררים תושבי ואדי אל-נעם באזור זה באופן "זמני", שכן טרם נמצא בעבורם פתרון של קבע. בכפר מתגוררים מעל 5,000 תושבים, מחציתם מתחת לגיל 18.

על אף היותו יישוב שהמדינה אינה מכירה בו, מהסיבות שהוזכרו לעיל, ואדי אל-נעם הוא **יישוב קיים** זה למעלה מחמישים שנה. באמצע שנות החמישים הוקם בשוליו הצפוניים של הכפר בית ספר יסודי. במהלך שנות השמונים הורחב בית הספר והוספו לו כיתות, וכן כיתות לחטיבת ביניים. כ-1,950 תלמידים ותלמידות לומדים בכפר. 11 גני ילדים (חובה וטרומ חובה) פועלים בו, וכן מרפאה, שהוקמה בינואר 2006 בעקבות עתירה לבג"ץ,⁹ שבצדה תחנה לבריאות המשפחה; שלושה מועדוני נשים, ילדים ונוער, שהוקמו ביזמת התושבים; תשעה מסגדים; ומכולות קטנות לשירות המשפחות במקבצי המגורים. עוד הקימו התושבים במרכז הכפר מבנה בוץ המיועד לפעילות לרווחת הקהילה.¹⁰

ואדי אל-נעם קיים על הקרקע, אבל במפות אין הוא מופיע כלל. מבחינת ישראל מדובר באדמה מדברית ריקה, אדמת מדינה; לא רק הכפר אינו קיים - גם האנשים שמתגוררים בו אינם קיימים. אחרת אי אפשר להסביר כיצד במדינה מפותחת, בשנת 2008, הכפר אינו מחובר לתשתיות המים, החשמל, הביוב והטלפון או לרשת הכבישים, ומדוע תושביו סובלים ממחסור חמור בשירותי חינוך, רווחה ותברואה. גם רשויות התכנון מתעלמות מקיומו. בהיעדר תכנון, כל בנייה בכפר היא ללא היתר, ותושביו חיים בתנאים מחפירים ותחת איום מתמיד של הריסת קורת הגג שלראשם ושל נקיטת סנקציות פליליות נוספות נגדם.¹¹

אם לא די בכך, מוסדות התכנון אישרו ואפשרו בשלושת העשורים האחרונים להקים ליד הכפר אתרים מזהמים, המסכנים את בריאות התושבים ואת חייהם. בשנות השבעים הוקם ממערב לכפר, מרחק מאות מטרים בלבד, אזור התעשייה רמת חובב - אחד המפגעים הסביבתיים והבריאותיים המשמעותיים ביותר

8 ההתנגדות מופיעה באתר האגודה לזכויות האזרח, <http://www.acri.org.il/pdf/hitnagduyot.pdf>

9 בג"ץ 4540/00 אבו-עפאש נ' שר הבריאות (פס"ד מיום 14.5.2006).

10 שם.

11 שם.

בישראל. עקב כך חשופים התושבים למטרדי ריח, ולזיהום אוויר, קרקע ומים.¹² יתרה מזאת; בשנת 1986 הוקמו בלב הכפר מתקני חשמל של חברת החשמל. בין היתר, המתקנים כוללים עשרות קווי מתח גבוה עיליים, כאילו לא גרים במקום אנשים. גם ממזרח לזואדי אל-נעם נשקפת לתושבים סכנת חיים ממשית מאזור רמת בקע, המוקצה לתעשייה הצבאית, ומשמש, בין היתר, להטמנת כל החומרים הנפיצים שבמדינת ישראל.¹³

ואדי אל-נעם הוא רק דוגמה אחת מני רבות להפרה השיטתית והנמשכת של הזכות לדיוור של תושבי הכפרים הבלתי מוכרים בנגב. ועדה בראשות השופט בדימוס אליעזר גולדברג - הוועדה להצעת מדיניות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב שמינתה הממשלה, קיבלה מנדט למצוא פתרון לבעיית הקרקעות בנגב, ובימים אלה מגבשת את מסקנותיה. **האגודה לזכויות האזרח** פנתה לוועדה בדרישה כי הפתרון שיימצא ישם סוף לפגיעה בזכות לדיוור של תושבי הכפרים הבלתי מוכרים.¹⁴ יש לקוות כי ועדת גולדברג, שלא כמו ועדות אחרות בעבר, תביא להפסקת החרפה הנמשכת.

הריסת בית - הריסת משפחה

הריסת בית מגורים מהווה פגיעה קשה בזכות לדיוור, שכן לרוב היא מותירה את המשפחה ללא קורת גג. בית המגורים אינו רק קורת גג פיזית, אלא מרכיב חשוב באישיותו של האדם ובחיי המשפחה. עם הריסת הבית, מתנפצים הזיכרונות והתקוות. נפגעת האפשרות לנהל חיים נורמליים, להתפרנס בכבוד, לדאוג לרווחת הילדים; נהרסת המשפחה.

במדינה שבה מכבדים את הזכות לדיוור, הריסת בית חייבת להיעשות רק במקרים יוצאי דופן, כמוצא אחרון ובלית ברירה. מובן שהריסת בית אסור שתהיה שרירותית, והיא חייבת להיעשות רק לאחר הליך שיפוטי הולם.

לא בכדי הריסות בתים נפוצות בעיקר ביישובים הערביים, שכן הריסת בתים קשורה קשר ישיר למערכת התכנון והבנייה. כפי שקבע דוח ועדת אור, משך שנים התנהלה מערכת התכנון והבנייה הישראלית אגב אפליה בוטה של היישובים

12 ראו: אורלי אלמי, «חיים על הקצה: דין וחשבון של תושבים וארגונים לבחינת ההגנה על אזרחים בשעת אירוע חומר מסוכן שהתרחש במפעל מכתשים באתר רמת-חובב ביום 13.8.07 - דוח ביניים», 9 בספטמבר 2007, דוח מטעם תושבי ותושבות ואדי אל-נעם, ועד היישוב ואדי אל-נעם, מגמה ירוקה, האגודה לזכויות האזרח, עמותת במקום, רופאים לזכויות אדם ושת"ל, 2007, עמ' 39-45, באתר האגודה לזכויות האזרח, <http://www.acri.org.il/pdf/ramathovav.pdf>

13 ש.ם.

14 «זכויות האוכלוסייה הערבית בנגב - נייר עמדה», הוגש לוועדה הממשלתית להצעת מדיניות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב, יוני 2008, באתר האגודה לזכויות האזרח, <http://www.acri.org.il/pdf/goldberg.pdf>

הערביים - החל בתכניות מתאר שאינן עונות על צורכי הדיור הבסיסיים של האוכלוסייה, דרך אי מתן היתרי בנייה ובלא לשתף את הציבור הערבי במוסדות התכנון, וכלה בפעילות סלקטיבית של רשויות האכיפה.

על פי רוב, הריסת בית נעשית בהתאם לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965. לפי החוק, כל בנייה, ובכלל זה הרחבה של בית, מחייבת הוצאת היתר בנייה. בנייה ללא היתר מהווה עברה פלילית, ומבנה שהוקם ללא היתר מיועד להריסה. אולם כדי לקבל היתר בנייה, על הקרקע להיכלל בתכנית מתאר מקומית מפורטת, שאושרה.¹⁵ במציאות שבה, לאורך שנים, רשויות התכנון אינן מתכננות את היישוב ואין לו תכנית מתאר, או במקרה שתכנית המתאר משקפת את הרצון לרכז את האוכלוסייה הערבית בשטח מצומצם ואינה משקפת את המציאות - ובכלל זה את ההתרבות הטבעית - אי אפשר לקבל היתרים לבנייה. במציאות כזו מתפתחת בלתי ברה בנייה בלתי מאושרת ומתחילות הריסות בתים. זהו מצבם של יישובים ערביים רבים. זוהי הטרגדיה של משפחות ערביות רבות, שביתן נהרס.¹⁶

לאחרונה, החלו בתי המשפט להתייחס למציאות זו בפסקי דין, ויש לקוות כי הדבר מרמז על שינוי מגמה חיובי. בפברואר 2008 פסק בית המשפט המחוזי בתל אביב כי אין לבצע צו הריסה לבית בשכונת פרדס דכא שביפו, משום שבמשך למעלה מעשר שנים לא הייתה תכנית מתאר תקפה לשכונה, ולא ניתן היה לקבל היתר בנייה. בית המשפט פסק כי "יש להעמיד לדין או לצוות על הריסה רק מקום שבפני אדם היו שתי אפשרויות פעולה, חוקית ובלתי חוקית, והוא בחר בבלתי חוקית".¹⁷ מעט אחר כך פסק בית משפט השלום בחיפה כי יש לזכות נאשמים בבנייה בלתי חוקית בעיר הכרמל (כך נקרא איחוד היישובים הדרוזיים עוספיא ודליית אל-כרמל) ולבטל את צווי ההריסה, כיוון שקרקעות היישוב שהם גרים בו לא תוכננו כראוי במשך שנים, ושרר באזור "כאוס תכנוני".

במרס 2008 פסק בית משפט השלום בבאר שבע כי אין להרוס בתים שנבנו בכפר בדואי בלתי מוכר ובלתי מתוכנן בנגב. בית המשפט פסק כי אף שהבנייה נוגדת את תכנית המתאר הארצית, יש צורך באינטרס מיוחד נוסף כדי לאשר את ההריסה, במיוחד לנוכח העובדה שבבתים אלו גרים אנשים כבר שנים רבות

15 «צווי הריסה בכפרים הבלתי מוכרים בנגב», דף מידע מטעם האגודה לזכויות האזרח ובמקום, באתר האגודה לזכויות האזרח, <http://www.acri.org.il/pdf/destroy.pdf>.

16 להמחשה ראו את סיפורו של סמיח סלאמה ממגד אל-כרום בסרטון וידאו שהפיקה האגודה לזכויות האזרח לציון יום האדמה 2008, באתר האגודה לזכויות האזרח, <http://www.acri.org.il/camp/clips/landday2008heb.wmv>.

17 עפ"א (ת"א) 80137/07 דכא נ' עיריית תל-אביב (השופטת ד"ר מיכל אנגמן-גונן, מיום 4.2.2008. על פסק הדין הוגש ערעור לבית המשפט העליון).

ומעולם לא התבקשו להתפנות.¹⁸

בשלושת המקרים שלעיל נמנעו בתי המשפט מלציין את האפליה כבסיס להריסות הבתים, אולם לא בכדי שלושתם דנים בשכונות שמתגוררת בהן אוכלוסייה ערבית.

גם בירושלים המזרחית רווחת התופעה של הריסת בתים, שנובעת מאפליה במדיניות התכנון. ירושלים המזרחית היא אזור כבוש, אך עקב סיפוחו לישראל הוחלו במקום דיני התכנון הישראליים.¹⁹ החלל התכנוני שנוצר בירושלים המזרחית משנת 1967 נתמלא רק באופן חלקי, בהדרגה ובאטיות. לתכניות הירדניות לא הוקנה מעמד רשמי, אלא שלא הוכנו תכניות חלופיות. היתרי בנייה ניתנו במשורה, לפי שיקול דעת הרשויות בכל מקרה לגופו, כאשר התכניות הירדניות משמשות קו מנחה ובלתי מחייב. רק בשנת 1977 אושרה לראשונה תכנית מתאר בעיר, אלא שאי אפשר היה להוציא מכוחה היתרי בנייה. גם כאשר החלה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, לקראת סוף שנות השבעים, לערוך תכניות לשכונות, נותרו כמעט מחצית מהשטחים שנשארו בבעלות התושבים הערבים לאחר ההפקעות ללא תכנון, ולא ניתן לבנות עליהם בהיתר. כ-35% מכלל השטח המתוכנן בעבור השכונות הערביות בירושלים המזרחית הוגדרו כשטח נוף פתוח, וכך צומצמו עוד יותר השטחים המיועדים למגורים.

גם באזורים המתוכננים, אחוזי הבנייה המותרים (האחוז משטח הקרקע שמותר לבנות עליו, ובכלל זה בנייה לגובה) נמוכים ביותר ביחס לאזורים היהודיים. בירושלים המזרחית נע אחוז הבנייה בין 35% ל-75%, בעוד אחוזי הבנייה למגורים המותרים במערב ירושלים נעים בין 75% ל-150%, ובמקומות רבים הם אף גבוהים יותר. בשל אפליה זו, אין בירושלים המזרחית מענה לצורכי הדיור של התושבים, ורווחת תופעה נרחבת של בנייה ללא היתר. לנוכח היעדר תכנון נאות ומעודכן שיהלום את צורכי התושבים, זהו כורח המציאות. כך, למשל, הרסה המדינה במהלך השנים עשרות בתים בשכונת ג'בל אל-מוכבר. משפחות שלמות הפכו לחסרות בית, ונידונו לחיים בצפיפות בבתי מכרים ולפגיעה בכבודן. בנובמבר 2009 הגישה האגודה לזכויות האזרח עתירה לבג"ץ בדרישה להימנע מהרס בתים בשכונה ולהורות לעיריית ירושלים ולגורמים האחראים, ליזום בתוך שלוש שנים הליך תכנוני ראוי שיענה על צורכי השכונה.

18 באש (שלום ב"ש) 9064/06 אבו שחיטה נ' מדינת ישראל (השופט ישראל אקסלרד, מיום 5.3.2008).

19 לניתוח מקיף של המצב התכנוני בירושלים המזרחית ראו: נתי מרום, "מלכוד תכנוני: מדיניות תכנון, הסדר קרקעות, היתרי בנייה והריסות בתים במזרח ירושלים", במקום - מתכננים למען זכויות תכנון ועיר שלם - ירושלים, <http://www.bimkom.org/dynContent/articles/Deadlock%202.1.pdf>, 2004.

פעילויות חינוכיות בנושא הזכות לדיור

אין כמו בבית: הזכות לדיור

גודל הקבוצה: קבוצה בכל גודל.
סקירה: המשתתפים יתוודעו להיבטים שונים של הזכות לדיור באמצעות פעילות יצירתית של בניית דגם הממחיש "דיור הולם".
זכויות רלוונטיות: הזכות לדיור; הזכות לביטחון אישי; הזכות לפרטיות; הזכות להקמת משפחה; הזכות לבריאות ועוד.

מטרות

1. להכיר היבטים שונים של הזכות לדיור הולם.
2. להתוודע למורכבות הכרוכה במחויבות המדינה למימוש הזכות לדיור הולם.
3. להכיר סוגיות במציאות הישראלית הקשורות לזכות לדיור הולם.

חומרים

- דף עבודה: "בית בשבילי הוא..." (מצורף בסוף ההפעלה).
- כתבי עת, דפים, בריסטולים, קופסאות, צבעים, דבק, מספריים, לוחות קרטון וכיוצא בזה (אפשר לבקש מראש מהמשתתפים להביא למפגש חומרים אלו).

מערך השיעור (כשעה וחצי)

חלק א: פתיחה – בית בשבילי הוא... (20 דקות)

1. המנחה מחלק למשתתפים את דף העבודה "בית בשבילי הוא..." ומבקש מהם להשלים את המשפטים.
2. דיון קצר במליאה: המנחה מבקש מהמשתתפים לשתף את הנוכחים במשפטים שהשלימו.
3. מתוך התשובות המנחה מגיע אל השאלות הבאות:

- מהו "בית" בשבילכם? אילו צרכים הבית ממלא בעבורכם?
בית יכול למלא בעבורנו צרכים מסוגים שונים:
 - צרכים פיזיים של הגנה וביטחון.
 - צרכים פסיכולוגיים – פרטיות, מרחב אישי.
 - צרכים חברתיים – מקום התכנסות של המשפחה והחברים.
- מהי המשמעות של חיים ללא בית? כיצד ייראה שבוע בחיי אדם שאין לו מקום לגור בו?
- כיצד קיומו או אי קיומו של בית משפיע על היבטים שונים בחיים? (על היכולת ללמוד, למצוא עבודה, לעבוד, להשתתף בחיי תרבות ופנאי, להקים משפחה, להיות בריא ועוד).

חלק ב: מהו דיור הולם? (עבודה בקבוצות + דיון במליאה: 35 דקות)

1. בהתבסס על הדיון שהתקיים בחלק הקודם, המנחה מסביר כי בשל החשיבות הרבה של "בית" בחיי היום-יום של כולנו, הזכות לדיור הולם הוכרה כחלק מהזכות לרמת חיים נאותה (סעיף 11 באמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות).
- נשאלת השאלה מהו "דיור הולם"? האם מדובר רק בגג מעל ראשו של אדם או שזכות זו כוללת מרכיבים נוספים? המנחה מציג שאלה זו בפני המשתתפים, אך אינו מפתח דיון בנושא בשלב זה.
2. המליאה נחלקת לקבוצות בנות שלושה עד חמישה משתתפים. כל קבוצה מתבקשת ליצור דגם של "דיור הולם" שישקף את תפיסת חברי הקבוצה ביחס למונח זה.
- את הדגם יש ליצור בעזרת החומרים השונים שהובאו למפגש, או בדרך אחרת (כגון באמצעות שיר, משחק תפקידים וכדומה).
- המנחה מכוון את המשתתפים לחשוב על היבטים שונים ומגוונים שיכולים להיות מגולמים בתפיסה של "דיור הולם".
- במידת הצורך אפשר לסייע בשאלות מנחות כמו:
 - אילו תשתיות ושירותים צריכים להיות בכל בית?
 - מהי עלות סבירה לבית? (אין צורך לציין סכום מסוים אלא לנסח עיקרון מנחה).
 - מהו בית ראוי למגורים? מפני אילו סכנות הוא צריך להגן?
 - מה לגבי הסביבה שבה ממוקם הבית? מה עליה לכלול?
 - האם הבית צריך להתאים לתרבות של דייריו? באיזה אופן?

3. הצגת התוצרים במליאה:
המנחה מבקש מכל קבוצה להציג את הדגם שבנתה ולהסביר את ההיבטים השונים של "דיור הולם" שחשבה עליהם.
4. המנחה מסכם על הלוח את ההיבטים שעלו בעבודת הקבוצות ובדגמים שיצרו.
5. המנחה מסכם את המאפיינים השונים של "דיור הולם":
- **תוקף חוקי למגורים בבית** - כדי להגן על הדיירים מפני פינוי, הטרדות ואיומים אחרים.
 - **זמינות של תשתיות ושל שירותים החיוניים לבריאות, לבטיחות ולנוחות** - בית חייב לכלול אספקת מי שתייה, גז לבישול, חימום, תאורה, מתקני שירותים ומתקנים לשעת חירום.
 - **יכולת כלכלית לרכוש או לשכור את הבית** - מחירו של דיור הולם אסור שיסכן את מימושו של זכויות אדם אחרות.
 - **ראוי למגורים** - על הבית להגן על דייריו מפני איומים כמו קור, חום, גשם, רטיבות או גורמים אחרים שעלולים להוות סכנה לבריאות. על הבית גם לספק מרחב הולם לדייריו.
 - **מיקום** - על הדיור להיות ממוקם באזורים שיש בהם גישה להזדמנויות תעסוקתיות, לשירותי בריאות, לשירותי חינוך ולשירותים חברתיים אחרים. כמו כן, אין לבנות בתים באזורים ששיעור הזיהום הסביבתי שבהם גבוה.
 - **התאמה תרבותית** - על בית להתאים למאפיינים התרבותיים של דייריו, ובה בעת להבטיח קיומם של המתקנים המאפשרים רמת חיים נאותה.

חלק ג': דיון במליאה (35 דקות)

- האם, לדעתכם, מימוש התפיסה של "דיור הולם" יהיה שונה במדינות שונות? במה?
- מהי המשמעות של הכרה בזכות לדיור הולם מצד המדינה? במה ההכרה מחייבת אותה?
- האם המדינה חייבת לבנות בתים לכל האוכלוסייה? האם על המדינה לספק בתים בחינם לאוכלוסייה?
מקובל להתייחס לכמה מחובותיה של המדינה ביחס לזכות לדיור:
- המדינה חייבת לנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותה כדי שלכל אדם תהיה נגישות לדיור.

- על המדינה להגן על הדיור ולשפר את איכותו, ולא להרוס בתים.
- על המדינה מוטלת החובה לא להפלות בנושא הדיור על כל בסיס שהוא, דהיינו שלכל אדם תהיה הזדמנות שווה לרכוש או לשכור מקום מגורים.
- אילו זכויות אדם אחרות קשורות לנושא של הזכות לדיור?
תשובות אפשריות: הזכות לביטחון אישי; הזכות לפרטיות; הזכות להקמת משפחה; הזכות לבריאות ועוד.

הצעות לפעילות המשך

אפשרות ראשונה: עבודת חקר על אחת הסוגיות של הזכות לדיור בישראל

שלב א: הצפת סוגיות

רבים מתושבי ישראל ואזרחיה חיים בתנאי דיור בלתי הולמים או ללא דיור כלל. אילו סוגיות עומדות במרכז סדר היום הציבורי בישראל ביחס לזכות לדיור? הסוגיות המרכזיות הן:

- מצוקת הדיור של אימהות חד-הוריות.
- נפגעי המשכנתאות.
- דרי רחוב בישראל.
- פגיעה בזכות לדיור נאות - עיירות הבדואים.
- פגיעה בזכות לדיור נאות - יישובים בלתי מוכרים.
- הריסת בנייה בלתי חוקית של אזרחים ערבים (למשל בלוד).
- דיור ציבורי.
- אסונות טבע (בישראל - הצפות שנגרמות מגשמים).

שלב ב: בחירת נושא

כל משתתף או קבוצת משתתפים מתבקשים לבחור סוגיה שהיו רוצים לחקור.

שלב ג: הכנת שאלות לדין

- אילו חוקים קיימים בארץ ביחס לזכות לדיור?
- מהי הבעיה החברתית? (תיאור הבעיה, נתונים)

- מה מקור הבעיה? כיצד היא נוצרה?
- מהן תביעות הצדדים?
- במה המצב הנוכחי מהווה פגיעה בזכות לדיור?
- אם יישאר המצב הנוכחי על כנו, כיצד ייראו חייהם של האנשים המשתייכים לקבוצה המקופחת בעוד עשר שנים?
- האם נוהלו מאבקים חברתיים? אם כן, כיצד התנהלו? כיצד הסתיימו?
- אילו הצעות לפתרונות תוכלו להעלות? מי אחראי ליישם את הפתרונות המוצעים? מהי יכולתכם להשפיע על שינוי המצב? מהו תפקידכם בהקשר זה?

שלב ד: חיפוש מקורות למחקר

מומלץ להשתמש בקטעי עיתונות ובדיווחים של ארגונים לשינוי חברתי. בסוף החוברת מופיעה רשימה ראשונית של מקורות.

שלב ה: מחקר ועריכת החומר

התלמידים מתבקשים להציג את החומר בעבודה כתובה, במצגת, בתערוכה או בכל דרך אחרת.

אפשרות שנייה: יום עיון – מפגש עם נציגים

המורה יכול להזמין לבית הספר נציגי ארגונים חברתיים, נציגי מאבקים חברתיים ו/או נציגי הממסד, ולקיים מפגש עם התלמידים שבמהלכו יתקיים דיון בסוגיה של הזכות לדיור.

כדאי לאפשר למשתתפים לברר בעצמם עם מי היו רוצים להיפגש. התלמידים מתבקשים להכין שאלות לדין, ויכולים אף להנחות את המפגש עצמו. לאחר יום העיון אפשר להכין לוח קיר או להוציא עיתון בית ספרי שיציג את הסוגיות שעלו במפגש.

דף עבודה:

בית בשבילי הוא...

הבית שלי הוא המקום שבו...

.....
.....
.....

החדר האהוב עליי בבית הוא...

.....
.....
.....

בבית אני מרגיש/ה...

.....
.....
.....

אילו לא היה לי בית...

.....
.....
.....

כשאני חושב/ת על הבית שלי אני מרגיש/ה...

.....
.....
.....

כרוניקה של אפליה ידועה מראש: הזכות לדיור והאזרחים הערבים בישראל

מטרות

1. להכיר את הזכות לדיור, ולהבין שדיור אינו רק קניין אלא גם - ובעיקר - זכות.
2. להתוודע לפגיעה בזכות לדיור בקרב אזרחי ישראל הערבים ולאפליה המתמשכת בתחום הקצאת אדמות והיתרי בנייה.
3. לברר את הרקע לאפליה כלפי האזרחים הערבים במדינה בתחום הדיור, בזיקה להפרת זכויות אדם אחרות של אוכלוסייה זו.

מערך השיעור (כשעה וחצי)

מתודת פתיחה: אני חוזר הביתה (10 דקות)

- המנחה מצייר על הלוח ציור סכמטי של בית. הכיתה נחלקת לשתי קבוצות שמתחרות ביניהן על מציאת מספר גבוה ככל האפשר של שירים, שהמילה "בית" מופיעה בהם ("כאן נולדתי"; "ארץ ישראל שלי"; "אני חוזר הביתה"; "קח לך אישה ובנה לה בית" ועוד).
- מדוע, לדעתכם, יש שירים רבים כל כך שהמילה "בית" מופיעה בהם?
- מדוע, לדעתכם, ילדים צעירים מציירים תמונות רבות כל כך של בית, כמו זו שציירתי כאן על הלוח?
- אילו אסוציאציות עולות בכם כשאתם שומעים את המילה "בית"?

הצגת הנושא

"בית" הוא מושג משמעותי מאוד בעבורנו. הוא מייצג ביטחון, פרטיות ויציבות. במפגש הנוכחי נתמקד בזכות לדיור, וננסה להבין מהי אחריות המדינה כלפי אזרחיה בתחום הזה.

מתודת קריקטורות (5 דקות)

המנחה מציג קריקטורה שבה נראה בית חרב, ומשפחה שמביטה בו.

- מה קורה בקריקטורה?
- מהן התחושות שמעביר האיור?
- נסו לשער מהן הנסיבות שהובילו להריסת הבית.

נקודות לדיון בעקבות המתודה (20 דקות)

- מהן, לדעתכם, ההשלכות של פגיעה בזכות לדיור? האם יש עוד זכויות שעלולות להיפגע עקב הפגיעה בזכות הזו? (המטרה היא להראות שהזכות לדיור היא זכות בסיסית, ומשפיעה על זכויות רבות אחרות - ילד יתקשה לממש את הזכות לחינוך אם אין לו שולחן להכין עליו את שיעורי הבית; הוא עלול לחלות אם אין לו קירות שיגנו עליו בחורף; אין לו סיכוי לפרטיות בהיעדר מחיצה מהרחוב, וכיוצא בזה).
- האם, לדעתכם, המדינה אחראית לכך שלכל אזרח יהיה מקום לגור בו?
- האם ייתכן שהדיור הוא בעצם עניין כלכלי פרטי, והמדינה אינה אמורה להתערב בו? נניח שבעלי הדירות בארץ מעלים את שכר הדירה לשחקים, ו"זורקים לרחוב" כל מי שאינו מסוגל לעמוד בתשלום - האין זו זכותם? הלוא הדירות הן הנכס שלהם!
- ומנגד, כשם שלאדם אחד יש זכות ליהנות מהנכס שלו, כך לאדם אחר יש זכות לחיות כשלאישו קורת גג. איך, לדעתכם, אפשר לאזן בין שתי הזכויות הללו?

המנחה מקריא את הקטע מתוך דוח **האגודה לזכויות האזרח** בנושא הזכות לדיור:

"הבטיח 'הזכות לדיור' מעורר לעתים רתיעה. מדוע קל יותר לקבל את הרעיון שלכל אדם יש זכות להפגין, וקשה לקבל שיש לו זכות לדיור? מדוע נראה לנו מובן מאליו שעל המדינה לאפשר חינוך לכל ילד, אך אין זה כה ברור שעל המדינה לדאוג לכך שלכל ילד תהיה קורת גג? מדוע קל להבין שבריאות היא זכות אדם ולא רק עסק, ולכן חובה להבטיח טיפול רפואי ותרופות גם למי שאין לו כסף, אך קשה יותר להבין שגם דיור הוא זכות אדם - ולא רק נדל"ן - ולכן יש להבטיח קורת גג נאותה גם לדלי האמצעים?"

- מה דעתכם על הציטוט?
- עד עכשיו דיברנו על פגיעה בזכות לדיור של יחידים. האם, לדעתכם, אפשר להבחין בכך שקבוצה מסוימת בחברה הישראלית נפגעת יותר מאשר קבוצה אחרת?

אפליה בדיוור – משחק טריוויה

מטרות

1. לחשוף את התלמידים באופן משחקי למידע על הפרה של הזכות לדיוור.
2. להפחית את ההתנגדות של תלמידים יהודים לדון בנושא של אפליית ערבים.

מערך השיעור (כשעה)

שלב א: משחק טריוויה (5 דקות)

הכיתה נחלקת לשתי קבוצות שמתחרות ביניהן במשחק טריוויה: "הזכות לדיוור בקרב האזרחים הערבים בישראל". התשובה שקרובה ביותר לנתוני האמת היא הזוכה.

השאלות:

- פי כמה גדלה האוכלוסייה הערבית מאז 1948? פי כמה גדלה הקרקע שבידי האוכלוסייה הערבית בתקופה זו? (האוכלוסייה גדלה פי שמונה, הקרקע קטנה במחצית)
- מהו האחוז שמהווים הערבים במדינה מכלל האוכלוסייה? (18%) מהו שטח הרשויות המקומיות הערביות במדינה? (פחות מ-2.5%)
- "קרן קיימת לישראל" מחזיקה ב-13% מהאדמות במדינה. כמה אחוזים מהאדמות הללו מושכרים לערבים? (אפס. אדמות קק"ל מושכרות ליהודים בלבד)
- כמה יישובים יהודיים חדשים נוסדו מאז קום המדינה? כמה יישובים ערביים חדשים נוסדו מאז קום המדינה? (יהודיים - למעלה מ-600, ערביים - אפס)
- מהי עמדת המדינה לגבי יישובים ערביים שהיו קיימים עוד לפני 1948? האם היא מכירה בהם או לא? (בחלק מהיישובים המדינה אינה מכירה, ולכן מסרבת לחבר אותם לחשמל ולמים, והיא מבקשת להרוס את הבתים ולפנות את התושבים)

שלב ב: נקודות לדיון בעקבות המתודה (10 דקות)

- עד כמה הייתם מודעים למידע שנחשפתם אליו עכשיו?
- איך אתם מרגישים בעקבות החשיפה למידע?

שלב ג: משפטים מבוזבזים (25 דקות)

הכיתה נחלקת לארבע קבוצות. שתי קבוצות ייצגו תביעה והגנה בתיק שעניינו הריסת בתים, והשתיים האחרות ייצגו תביעה והגנה בתיק שעניינו תנאי המחיה בכפרים הבלתי מוכרים. לקבוצות יוקצבו **10 דקות** כדי ללמוד את פרטי התיק שלהן ולהכין טיעונים. ב-**15 הדקות** הבאות יתנהלו שני המשפטים במליאה. חשוב לעצור מפעם לפעם את מהלך המשפט כדי לברר נקודות חשובות העולות מתוך הטיעונים. הנקודה המשמעותית ביותר היא בירור **הסיבות המצדיקות את האפליה**.

פרטי התיק: תנאי המחיה בכפרים הבלתי מוכרים בנגב

רוב הבדואים חיים בנגב עוד בטרם קמה המדינה. בניגוד לאמונה הרווחת, רוב הבדואים אינם נודדים, אלא שוכנים בכפרי קבע שנים רבות. מדינת ישראל טענה שהבדואים אינם הבעלים של הקרקע שחיו עליה לפני קום המדינה. היא הלאימה את האדמות, וסירבה לאפשר להם להישאר על אדמותיהם המקוריות. כיום נותרו בשטחי הנגב שלושים ותשעה כפרים בדואים בלתי מוכרים, שעשרות אלפי בני אדם מתגוררים בהם. המדינה רוצה לפנות את התושבים ליישובים אחרים. לדוגמה, תושבי ואדי אל-נעם גרים בנגב מאז המאה התשע-עשרה. כשהוקמה המדינה הם רוכזו באזור באר שבע, ומאז לא הוקם בעבורם יישוב קבע. הכפר קיים באזור באר שבע, אבל המדינה מתעלמת מקיומו. הוא אינו מופיע במפות; אין בו חשמל, מים, ביוב או טלפון. בשנים האחרונות אישרה המדינה להקים אתרים מזהמים ליד הכפר, הפולטים חומרים רעילים המסכנים את תושביו.

שאלות לתביעה:

- אילו זכויות מופרות בשל המצב?
- מהן ההשלכות של המצב הנוכחי?
- מה אתם תובעים מהמדינה לעשות?
- מהם הנימוקים לדרישות שלכם?

שאלות להגנה:

- איך אפשר להצדיק את המצב הנוכחי?
- אילו זכויות עלולות להיפגע אם נכיר בכפרים הבדואים?
- מה גרם לכך שהמדינה מפלה אוכלוסייה שלמה?

פרטי התיק: הריסת בתים

לפי החוק מותר להרוס בית שנבנה ללא אישור מהמדינה. כדי לקבל אישור לבנות ביישוב חייבת להיות ליישוב תכנית מתאר, שמגדירה היכן אפשר לבנות והיכן אי אפשר לבנות. לרבים מהיישובים הערביים אין תכנית מתאר. למעשה, מי שבונה לו בית ביישוב כזה, או שמרחיב את הבית הקיים עקב לידה של ילד נוסף, למשל, עובר על החוק.

המדינה טוענת כי יש להרוס בתים שנבנו שלא כחוק, ואילו האזרחים הערבים טוענים שהמדינה אשמה בכך שאין ביישוביהם תכנית מתאר, ואין להאשים אותם על שהם בונים לעצמם בית.

תושבי ירושלים המזרחית טוענים כי העירייה נוקטת כלפיהם מדיניות מפלה. בעוד שבירושלים המערבית אפשר לבנות על 75% מהקרקע, בירושלים המזרחית מותר לבנות רק על 35% מהקרקע. מי שרוצה להקים בית נאלץ לעבור על החוק, וחי בחשש מתמיד שביתו ייהרס.

שאלות לתביעה

- אילו זכויות מופרות בשל המצב?
- מהן ההשלכות של המצב הנוכחי?
- מה אתם תובעים מהמדינה לעשות?
- מהם הנימוקים לדרישות שלכם?

שאלות להגנה

- איך אפשר להצדיק את המצב הנוכחי?
- אילו זכויות עלולות להיפגע אם לא נהרוס בתים שנבנו באופן בלתי חוקי?
- מה גרם לכך שהמדינה מפלה אוכלוסייה?

נקודות לדיון בעקבות המתודה (15 דקות)

- מהי, לדעתכם, הסיבה לפגיעה בזכות לדיור של ערבים אזרחי ישראל?
- האם הרצון לשמור על המדינה כמדינה יהודית מחייב שהקרקע תהיה בבעלות יהודית בלבד? האם אין דרכים אחרות לשמור על הצביון היהודי של המדינה?
- מדינת ישראל מוגדרת כמדינה "יהודית-דמוקרטית". עד כמה תסכימו לפגוע במהות הדמוקרטית של המדינה (שאוסרת על אפליה, על אי-שוויון ועל

- פגיעה בזכות לדיור) לטובת המהות היהודית?
- האם אתם יכולים לחשוב על פתרון ביניים כלשהו לבעיות שהתוודעתם אליהן היום?
 - כיצד יש לנהוג כאשר מבחינים בגילויי אפליה כלפי מיעוט? מהו הדבר הנכון לעשות?

משימה לסיכום (10 דקות)

ענו בכתב על השאלות הבאות:

- איך, לדעתכם, נראים חייו של ילד בכפר שהמדינה אינה מכירה בו? במה דומים החיים שלו לחיים שלכם? במה הם שונים?
- לו חס וחלילה הייתם צריכים לפנות את ביתכם או להצטמצם מאוד במרחב הביתי שלכם, אילו דברים היו חשובים לכם במיוחד, והייתם מתעקשים לשמור עליהם?

צפייה מונחית בסרט התיעודי

"רישיון לחיות בכבוד"

על הסרט

"רישיון לחיות בכבוד" הוא סרט תיעודי קצר (אורכו: כ-15 דקות) המציג את אפלייתם של האזרחים הערבים בישראל עקב מדיניות הפקעת האדמות, הריסת הבתים, והפגיעה בזכויות רבות כמו הזכות לקניין, הזכות לבנייה ולקורת גג, הזכות לעבודה, הזכות לחופש ביטוי ועוד. דרך תיאור הריסת ביתו של האזרח סמיח סלאמה, הסרט מציג את מדיניות הפגיעה בזכויות האזרח הערבי בישראל ואת האופן הממשי שבו נפגעים צרכי הבסיסיים למגורים, וממחיש את תחושת הניכור שהוא סובל ממנה.

על חשיבות השימוש בסרטים וייחודם

כללית, סרטים מהווים כלי ואמצעי לימודי מושך, מעניין ומואָר בקרב צעירים, והשפעתם גדולה יותר מכל כלי לימודי סטנדרטי אחר. חשוב לזכור כי הזדהות רגשית יתרה של הצופה עם דמות או אירוע המוצגים בסרט עלולה לדחוף אותו להתנהגויות שליליות, לפגוע בהליך הלימודי, ומכאן - למנוע את השגת המטרה שלשמה נוצר הסרט. יש אפוא להשתמש בכלי זה באופן מושכל, ולקיים צפייה מודרכת וביקורתית הכוללת שיג ושיח על תכני הסרט. ההפעלה המוצעת להלן נועדה להפחית את הסיכון המתואר, ולסייע להפיק את המרב מהסרט.

דגשים כלליים לפעילות

1. כדי לנהל דיון פורה, פתוח, בונה ומהנה בכיתה, יש לנהוג באחריות ובפתיחות, בכבוד ובסובלנות למשמע דעות אחרות. אין לשלול רעיונות ודעות, יש להקפיד על אווירה של הבנה הדדית ולהימנע מוויכוחים סתמיים.
2. חשוב לפתוח את הדיון בשאלות על הסרט ועל הרקע לסרט.
3. יש לתת מרווח זמן לוויכוחים ולהעלאת רעיונות. אין להציג "תשובות מוכנות", כיוון שהדבר מנוגד לרעיון של זכויות אדם.
4. תפקידו הבסיסי של המורה/המנחה לאפשר לכולם להתבטא בחופשיות,

- להשמיע דעות ולהביע אינטרסים שונים - כל אלה מעשירים את הדיון.
5. על המנחה להבליט ולהדגיש כי בתחום זכויות האדם, אין תשובות חד-משמעיות, נכונות או נכונות פחות.
 6. אין לציין את מטרת ההפעלה אלא להדגיש את המושגים ואת הזכויות שבהם היא עוסקת. יש לדון בכל הרעיונות ובכל הסיפורים אשר המשתתפים מעלים, אך אין לגלוש לנושאים הסוטים מהרעיון שעומד בבסיס ההפעלה.
 7. יש לסכם את הפעילות, ולהקדיש זמן להיזון חוזר.

מערך השיעור

בטרם יקרין את הסרט, המנחה מחלק לתלמידים את "טופס הצפייה" המצורף, ומבקשם למלאו תוך כדי הצפייה בסרט.

במליאה - לאחר הצפייה

1. המנחה מציג את תשובות התלמידים מתוך טופסי הצפייה שמילאו.
2. המנחה רושם על הלוח מושגים, מונחים, רעיונות, ערכים ורגשות אשר התלמידים מעלים, ולאחר מכן פותח בדיון.
3. שאלות לדיון:

- מה הרעיון המרכזי בסרט?
- מה הרגשתם לאחר הצפייה בסרט? האם הסרט עורר אצלכם רגשות ורעיונות מסוימים? מהם?
- האם הסרט מזכיר לכם משהו? מה?
- האם הזדהיתם עם דמות ו/או דמויות שהופיעו בסרט?
- האם שמעתם ו/או נחשפתם לסיפור דומה לזה של מר סמיח סלאמה?
- האם חידש הסרט ו/או שינה אצלך אצלכם נתונים, דעות ו/או תובנות?
- מהו הטיעון שהשלטונות משתמשים בו להצדקת ההפקעה?
- מהו הטיעון המצדיק הריסת בתים?
- באילו זכויות עוסק הסרט?
- מהם הזכויות, הערכים, הרעיונות והאינטרסים המתנגשים באירועים דוגמת אלה שבסרט?
- מהי, לדעתכם, המצוקה הבולטת בסרט?
- מה דעתכם על טיעוני המדינה ועל הטיעונים של אזרחי המדינה הערבים?
- כיצד אפשר להגן על הזכויות הנפגעות? באילו כלים?
- כיצד אפשר לפתור את הבעיה המוצגת בסרט?

טופס צפייה בסרט "רישיון לחיות בכבוד"

מהו הרעיון המרכזי בסרט?

.....
.....
.....

היכן מתרחשים אירועי הסרט?

.....
.....
.....

אילו זכויות מבליט הסרט?

.....
.....
.....

אילו קטעים/חלקים בסרט ריגשו אותך?

.....
.....
.....

מהו הרעיון שפרופ' אורן יפתחאל מדבר עליו?

.....
.....
.....

כתוב/כתבי ביטוי, רעיון או אמרה שזכורים לך מהסרט.

.....
.....
.....

האם הצפייה בסרט עוררה בך שאלה מיוחדת?

.....
.....
.....

הצעות להפעלות נוספות בנושא הזכות לדיור

המנחה יבקש מהתלמידים לאסוף במהלך השבוע כותרות, קטעי עיתונות ומאמרים העוסקים בנושא הזכות לדיור.

אפשרות ראשונה: המנחה יקיים דיון בכיתה סביב הטקסטים שהובאו.

אפשרות שנייה: הכיתה תחולק לקבוצות קטנות. כל קבוצה תבחר אחד מבין הטקסטים שהובאו לכיתה (או שהמנחה יבחר בעבורה) ותדון בו. לאחר הדיון בקבוצות הקטנות, תציג כל קבוצה במליאה את הנקודות החשובות שעלו. המנחה יכוון וינהל את הדיון סביב הנושא.

מומלץ לחלק לתלמידים או לקרוא עמם יחד את הכתבה "מלכוד הבנייה של מוסא דכה" מאת נועה קושרק, שפורסמה באתר **הארץ** ב-9.12.2009. הכתבה מופיעה בכתובת האינטרנט:

<http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1133796.html>

לאחר קריאת הכתבה אפשר לשאול שאלות דומות לאלו שנשאלו לאחר הצפייה בסרט.

המנחה יכול לחלק לתלמידים את מאמרו של חגי אלעד "היום שבו הערבים מתפרעים" (ראו נספח ב) שמקשר בין האפליה במימוש הזכות לדיור לפגיעה בחופש המחאה והביטוי דרך דיון באירועי יום האדמה. השאלה המרכזית בדיון תהיה: מה בין אפליית קבוצת מיעוט למחאה?

נספח א: 20

הזכות לדיור נאות במשפט זכויות האדם הבין-לאומי

הזכות לדיור נאות (adequate housing) היא אחת הזכויות המוכרות במשפט זכויות האדם הבין-לאומי. בהכרזה האוניברסלית בדבר זכויות האדם של האו"ם צוינה הזכות של כל אדם לתנאי מחיה נאותים, ובכלל זה דיור נאות.²¹ מדינת ישראל, כמו רוב מדינות העולם, קיבלה על עצמה התחייבות לכבד זכות זו, המוגנת באמנות בין-לאומיות, ובמיוחד באמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, שישראל צד לה.²² הזכות לדיור נאות מבטיחה לכל אדם:

דיור בר השגה (affordable housing): דיור, כמו בריאות או חינוך, אינו "מוצר" שנרכש אם יש כסף וחסר אם אין כסף - אלא זכות בסיסית של כל אדם, עשיר כעני. על המדינה מוטלת חובה להבטיח, באמצעים שונים, כי לכל אדם תהיה גנישות לדיור בר השגה. דיור בר השגה הוא דיור הולם שיש ביכולתו של אדם לעמוד בעלותו בלי לפגוע בצרכים חיוניים אחרים שלו ושל בני משפחתו.²³

שוויון בדיור ונגישות לקבוצות עם צרכים מיוחדים (accessible housing): לכל אדם זכות לנגישות שווה לדיור וזכות שלא להיות מופלה בשל השתייכותו הקבוצתית או בשל צרכיו המיוחדים.²⁴

תנאי פרטיות ומרחב מחיה הולמים (habitable housing): לכל אדם זכות לקורת גג שתאפשר לו לקיים את חיי משפחתו בפרטיות, ושהיו בה תנאי מחיה נאותים, ובכלל זה הגנה מפני קור, רטיבות, חום, גשם, רוח או כל איום אחר לבריאות; בטיחות המבנה; חיבור לתשתיות חשמל ומים בטוחים לשתייה; אוורור

20 לקוח מתוך: "הנדל"ניסטית - הפרה של הזכות לדיור על ידי מדינת ישראל", דוח של האגודה לזכויות האזרח, 2008.
 21 סעיף 25(1) להכרזה האוניברסלית בדבר זכויות האדם, 1948.
 22 סעיף 11(1) לאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, 1966.
 23 הערה כללית מספר 4 לאמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (1991).
 24 האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, בסעיף 2(2) ו-3; סעיף 2(1) לאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדינתיות, 1966; סעיף 5 לאמנה בדבר ביעור כל צורות האפליה הנועית, 1965; סעיף 14 לאמנה לביעור כל צורות האפליה נגד נשים; סעיף 27 לאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד. ישראל חתמה על האמנות הללו ואשררה אותן. ראו גם הערה כללית מספר 4 לאמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (1991).

ותאורה; ותנאים שמאפשרים לשמור על היגיינה ועל בריאות הדיירים.²⁵

הגנה משפטית מפני פינוי שרירותי (legal security of tenure): לכל אדם זכות לכך שלא יתאפשר לפנותו מדירתו באופן שרירותי, וכי פינוי ייעשה רק לאחר הליך משפטי ראוי. פינוי אדם מביתו או הריסת הבית לצורך ענישה אסורים.²⁶

גישות לשרותים (availability of services, materials and infrastructure): לכל אדם זכות לדיור הולם בסביבה שבה גישות לתעסוקה, לשירותי בריאות, לבתי ספר, לתשתיות ולשירותים חברתיים אחרים, ושאינה מזוהמת.²⁷

בחירה חופשית של מקום המגורים (location): לכל אדם הזכות לבחור בחופשיות את מקום מגוריו וסביבת מגורים שיש בה מקורות תעסוקה, חינוך ושירותים, המתאימה לצרכיו.²⁸

התאמה תרבותית (culturally adequate housing): לכל אדם זכות לדיור שיאפשר לו לקיים את תרבותו ולבטאה.²⁹

הזכות לדיור נאות נמנית עם משפחת הזכויות החברתיות, ובהן הזכות לבריאות, הזכות לחינוך, הזכות לתנאי עבודה הולמים, הזכות לביטחון סוציאלי וכדומה. זכויות חברתיות אינן נופלות במעמדן המחייב מזכויות אזרחיות כמו הזכות להפגין או הזכות לנוע.³⁰ בדומה לזכויות האזרחיות, הזכויות החברתיות אינן מוחלטות וניתנות להגבלה, ובלבד שהדבר נעשה לתכלית ראויה ובמידתיות. עם זאת, הזכויות החברתיות מתייחדות בשלושה מאפיינים:

יחסיות - יש ליישם את הזכות באופן יחסי למשאבי המדינה; כך, למשל, מדינה עשירה יחסית חייבת להבטיח רמה גבוהה יותר של הגנה על הזכות לדיור מאשר מדינה ענייה יחסית.

יישום הדרגתי - במקרה שיישום הזכות מצריך משאבים רבים, על המדינה להתקדם בהדרגה ליישום הזכות ואין חובה כללית ליישום מְיָדִי, אולם במקרה שמדובר בחובות שאינן כרוכות בהקצאת משאבים, כמו הסְדָּרָה (רגולציה) של

25 הערה כללית מספר 4 לאמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (1991).

26 הערה כללית מספר 7 לאמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות; הערה כללית מספר 4 לאמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (1991).

27 הערה כללית מספר 4 לאמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (1991).

28 סעיף 12(1) לאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדינתיות, 1966. ישראל חתמה על האמנה ואשררה אותה; הערה כללית מספר 4 לאמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (1991).

29 הערה כללית מספר 4 לאמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (1991).

30 יורם רבין, יובל שני, «הזכויות החברתיות - רעיון שהגיע זמנו», בתוך: יורם רבין, יובל שני (עורכים), זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל, רמות, 2004, עמ' 11.

שוק הדיור או מניעת אפליה בדיור, אזי ההגנה חייבת להיות מִיִּדית.

אי התערבות בבחירת האמצעים - המדינה רשאית לבחור את המדיניות שתגשים באמצעותה את הזכות החברתית, ובכלל זה את תפיסת עולמה הכלכלית. כך, המדינה יכולה לכבד את הזכות לדיור באספקה ישירה של דיור (כמו דיור ציבורי), בסבסוד של דיור בשוק הפרטי, במתן קצבאות, בהסְדָּרה של שוקי הדיור, בעידוד בנייה של דירות בהישג יד או בדרך אחרת.³¹

הזכות לדיור נאות, כפי שפורשה במשפט זכויות האדם הבין-לאומי, אינה מהווה בעבור ישראל רק מודל לדין רצוי, אלא גם משפיעה על פרשנות הדין הישראלי.³²

31 סעיף 2(1) לאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, 1966; הערות כלליות מספר 3 ומספר 4 לאמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות. יובל שני, «זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות במשפט הבינלאומי», בתוך: יורם רבין, יובל שני (עורכים), **זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל**, רמות, 2004, עמ' 326.

32 דנ"פ 7048/97 פלונים נ' שר הביטחון, פ"ד נד(1) 721, 742-743 (2000); בג"ץ 2599/00 יתד - עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' שר החינוך, פ"ד נו(5) 846, 834 (2002); וכן יובל שני, «זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות במשפט הבינלאומי», בתוך: יורם רבין, יובל שני (עורכים), **זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל**, רמות, 2004, עמ' 300.

נספח ב:

היום שהערבים מתפרעים

מאת חגי אלעד, מנכ"ל האגודה לזכויות האזרח בישראל

גם השנה, כמעט כמדי שנה, הכותרות בעיתונים מזהירות אותנו: יום האדמה היום. המשטרה נערכת להתפרעויות. נדמה שגם צרכני חדשות כבדים משוכנעים שיום האדמה הוא בסך הכול היום הזה שערבים מתפרעים בו. העובדה שרוב ההפגנות לציון יום האדמה עוברות בשקט זוכה להתעלמות, אבל חמור מכך - אף אחד כבר לא מדבר על הסיבה להפגנות יום האדמה.

לטובת מי ששכח ולטובת מי שמעולם לא ידע, הנה תזכורת קטנה: ב-30 במרס 1976, יצאו אזרחים ערבים להפגין במחאה על הפקעת הקרקעות הגדולה באזור הגליל. היו אלו שנות השיא של ייחוד הגליל, ובמהלכן פעלו יחדיו מנהל מקרקעי ישראל, הסוכנות היהודית וקק"ל להפקעת קרקעות בבעלות ערבית, על מנת לבנות עליהן ערים ויישובים יהודיים. ההפגנה התלהטה, וכוחות הביטחון הגיבו בפראות. שישה מפגינים נהרגו. מאז ועד היום מציינים פעילים בציבור הערבי ופעילי זכויות אדם את יום האדמה.

מבין מגוון הדרכים היצירתיות שמדינת ישראל נוקטת כדי להפלות לרעה את אזרחיה הערבים, האפליה במדיניות הקרקעות והתכנון היא אולי העוול הקשה ביותר, משום שפגיעתו חורגת בהרבה מתחומי הנדל"ן.

מדינת ישראל גילתה יעילות מרשימה בנישול אזרחיה הערבים מאדמותיהם: מאז קום המדינה ועד היום הופקעו למעלה ממיליון דונמים של קרקעות שהיו בבעלות ערבים. בה בעת הוקמו מאות יישובים יהודיים, רבים מהם על קרקעות שהופקעו. למעט יישובים אחדים שהוקמו בנגב ובגליל לצורך "ריכוז" הבדואים, לא הוקם אף לא יישוב ערבי אחד.

עקב כך, הצטמצמה הקרקע שברשות האוכלוסייה הערבית בישראל מאז קום המדינה במחצית, אף שהאוכלוסייה עצמה גדלה פי שמונה. כל שטחי השיפוט של המועצות הערביות, שבהן חיים כ-16% מאזרחי המדינה, מסתכמים

בפחות מ-2.5% משטחה. האפליה אינה מסתכמת רק בבעלות על קרקעות: גם הבירוקרטיה התגייסה לעשות את מה שהיא עושה הכי טוב - סְחָבָת, וזאת כדי לעכב ולהשהות תכניות מתאר ליישובים ערביים ולשכונות ערביות.

מחקר שערך פרופ' אורן יפתחאל לפני כמה שנים, מצא שבממוצע, הליך אישור תכנית מתאר ליישוב ערבי נמשך פי שלושה מהליך דומה ביישוב יהודי. כיום, לעשרות יישובים ערביים בישראל אין כלל תכניות מתאר, או שתכניות המתאר שלהם אינן מתאימות לצרכים העכשוויים. עקב כך נוצרה מצוקת דיור בלתי נסבלת, וזו הובילה לבנייה בלתי חוקית. ועוד לא הזכרנו את עשרות היישובים הבדואיים הוותיקים שמעולם לא זכו להכרה, אף שחלקם קיימים עוד הרבה בטרם קמה המדינה.

מצוקת הדיור, היעדר תכניות המתאר והפקעות הקרקעות משליכים כמעט על כל תחומי החיים. מחסור בתכניות משמעו היעדר אפשרות לבנות מרפאות או מוסדות חינוך ביישוב; בנייה ללא היתר משמעה קנסות כבדים, סכנה תמידית של הריסת הבית, חיבורים לקויים לחשמל, למים ולביוב, ותשתיות לקויות סביב לבית באופן שמסכן את הדיירים - בעיקר ילדים וקשישים.

לגור בשכונה או ביישוב שאינם מוכרים, משמעו שאפילו כשרוצים לצאת מהיישוב, שום אוטובוס אינו עובר בקרבת מקום. מי שחושב שבנייה ללא היתר נעשית מבחירה, אינו יודע מה הוא סח.

יום האדמה 2009 עומד השנה בסימן הגזענות הגואה כלפי ערבים. השותפה הבכירה בממשלה היא מפלגה שנישאה לכנסת על גלי השנאה כלפיהם. במקביל חלה עלייה עצומה במספר התקיפות של אזרחים ערבים על רקע גזעני, וכנהוג בשעת משבר כלכלי, כשרוצים, אפשר גם לפטר עובדים ערבים כדי להחליפם ביהודים.

נוח לנו להתייחס ליום האדמה כאל עניין "ערבי". האדמות "שלהם", הבנייה "שלהם", האפליה "שלהם". אבל האחריות לאפליה הזו היא של כולנו. את מחירה משלמים לא רק מי שסובלים מאפליה, מגזענות ומניכור; את המחיר משלמת הדמוקרטיה שלנו.

נספח ג:

בנה ביתך? לא אם אתה ערבי

מאת עורכת הדין טלי ניר, ראש מחלקת זכויות חברתיות באגודה לזכויות האזרח

שלושים ושתיים שנים עבד סמיח סלאמי ממג'ד אל-כרום עבודה פיזית קשה כפועל במחצבות, עד שחסך מספיק כסף כדי לבנות בית לשלושה מבניו. את הבית ביקש לבנות על אדמתו הפרטית בשכונה הדרומית של הכפר. הוא הגיש בקשה לרשויות התכנון, שילם כנדרש את האגרה, והחל לבנות. כשהסתיימה הבנייה, שישה חודשים אחר כך, הודיעו לו שלא ניתן לו היתר. דחפורים עלו על הקרקע והרסו את הבית. סמיח נאלץ לשלם את עלות ההריסה וקנסות בגובה של שישים אלף שקלים.

מצוקת דיור קשה היא שהביאה את סמיח להשקיע את כל חסכונו בבניית הבית: הוא ומשפחתו המורחבת, לרבות שלושת בניו עם משפחותיהם ושני בנים נוספים, נאלצים כבר שנים להצטופף יחד בבית קטן מדי בעבורם במרכז הכפר. "תוך עשרים וארבע שעות הרסו לי את כל מה שחסכתי כל חיי", הוא אומר.

הסיפור של סמיח אינו יוצא דופן בחברה הערבית בישראל. מאז קום המדינה גדלה האוכלוסייה הערבית פי שמונה והצפיפות ביישובים הערביים גדלה פי אחד-עשר, אולם המדינה הפקיעה כמחצית מהשטחים שהיו בבעלות ערבית ולא הקימה אף לא יישוב ערבי חדש (מלבד עיירות בדואיות שהוקמו על אדמות של בדואים). לעומת זאת, מאז קום המדינה הוקמו למעלה משש מאות יישובים יהודיים חדשים.

הערבים בישראל מהווים כ-20% מאוכלוסיית המדינה, אך שטח השיפוט של כלל הרשויות הערביות הוא 2.5% בלבד משטח ישראל. חסמים חברתיים ואחרים מביאים לכך שבפועל, בלמעלה מ-80% משטח המדינה האזרחים הערבים מנועים מלרכוש אדמות או מלחכור אותן.

תחום הקרקע והתכנון הוא אחד התחומים שבו סובלים הערבים בישראל מן

הקיפוח ומהאפליה החמורים ביותר, והתוצאות בשטח קשות. אף שזהו הגורם לתסכול הגדול ביותר בקרב ערביי ישראל, והגם שהנתונים גלויים וידועים, רבים מאתנו אינם מודעים לכך. תסכול זה מציינים הערבים בכל שנה ביום האדמה. ראשיתו של יום זה בשנת 1976, אז תכננה ממשלת ישראל להפקיע עוד עשרים אלף דונם בגליל לצורך "ייהוד הגליל". מנהיגי הערבים הכריזו על שבתה כללית וקראו להפגנות מחאה ב-30 במרס. רשויות המדינה, בראשות יצחק רבין ושמעון פרס, אז ראש הממשלה ושר הביטחון, איימו כי ינקטו צעדים קשים כנגד המפגינים.

ערב ההפגנות נכנסו כוחות צבא ומשמר הגבול לכפרים ערביים וביצעו שורה של מעצרים. למחרת הידרדרו הפגנות המחאה לכדי עימותים עם כוחות הביטחון, ושישה אזרחים ערבים נהרגו. מאז נקבע יום השנה להפגנות כיום השנתי למחאה על המשך האפליה הקשה בתחום הקרקעות כלפי הערבים בישראל.

דוח ועדת אור, שפורסם באוגוסט 2003, עמד על חומרת מצוקת הקרקע והדירור בקרב האוכלוסייה הערבית. פורטו בו מהלכי המדינה, אשר נטלה לידיה לאורך השנים שטחים נרחבים של אדמות ערבים לטובת הקמה של מאות יישובים יהודיים. ביישובים הקיימים לא הוכנו תכניות מתאר מספיקות; הם רק הוקפו בשטחים רחבים של אזורי ביטחון, בגנים לאומיים ובשמורות טבע, בכבישים מהירים ובמועצות אזוריות יהודיות.

ועדת אור קבעה כי האפליה וההזנחה הביאו לגידול ניכר בצפיפות ביישובים הערביים, ולפגיעה קשה בזוגות צעירים המחפשים דיור. היא המליצה על שינוי מהותי בפעולת המדינה ועמדה על ההדים המצטברים ועל המטען הרגשי שהנושא מעורר. אולם השנים חולפות, וההצעות לפתרון נותרות על המדף. כל שאנו יודעים הוא שמדי שנה בשנה מגיע יום האדמה, ו"המשטרה נערכת בכוחות מתוגברים". בשנת השישים למדינה הגיע הזמן לאפשר לערבים בישראל לבנות את בתיהם בכבוד, ולהבטיח את זכויותיהם בקרקע במדינתם.

נספח ד:

מדיניות הריסת בתים ביישובים הערביים ובערים מעורבות –

נייר עמדה

4 בינואר 2010

לכבוד

ח"כ דוד אזולאי

יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה

הכנסת

שלום רב,

הנדון: מדיניות הריסת בתים ביישובים הערביים ובערים מעורבות – נייר עמדה

לנוכח הגברת מדיניות הריסת בתים ביישובים ערביים ובשכונות ערביות בערים מעורבות, מוצגת להלן עמדת **האגודה לזכויות האזרח** באשר לפגיעתה של מדיניות זו בזכויות יסוד מוגנות של האזרחים הערבים; באשר 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; ובאשר למדיניות הראויה להתמודדות עם סוגיית הבנייה ללא היתר ביישובים הערביים.

בנייה ללא היתר מחוסר בְּרָה

בנייה ללא היתר ביישובים הערביים אינה מתרחשת בחלל ריק ואינה נעשית מתוך בחירה או רצון להפר את חוקי המדינה או לזלזל בהם. לרוב, בנייה זו מתבצעת מחוסר בְּרָה, ונועדה 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, מחדל המתבטא בין היתר בהיעדר תכנון או בתכנון לקוי שאינו עונה על צורכי הדיור הבסיסיים של האזרחים הערבים.

עובדה היא, כי ברוב היישובים הערביים אין כיום תכניות מתאר עדכניות. בחלק מהיישובים אין כלל תכניות שמאפשרות בנייה למגורים. תהליך הכנת התכניות ביישובים הערביים ואישורן אורך שנים רבות, ולעתים מתפרס על פני עשרות שנים; במהלך תקופה זו נדרשים התושבים הערבים, המשועים 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 היוותרות, 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 שמבקשים לחסוך בעלויות ולקצר הליכים. הם נאבקים על קיומם, וכל דאגתם היא שתהא לראשם קורת גג קטנה וצנועה. אין מדובר בארמונות פאר מנקרי עיניים. במקרים רבים אלו פחונים, קירות או דירות קטנות - המבנה המינימלי שניתן להעלות על הדעת לשם שמירה על החיים, על הביטחון האישי ועל שלמות הגוף. לו היה הדבר אפשרי, ולו הייתה ניצבת בפניהם בְּרָה חוקית, קרוב לוודאי כי לא היו בונים ללא היתר, שכן מהבחינה של עלויות כספיות בנייה כזו עולה להם הרבה יותר מאשר בנייה לפי היתר ובהתאם לתכנית מתאר מאושרת.

הפליה היסטורית והיעדר פתרונות דיור

להפליה ההיסטורית כלפי המיעוט הערבי בתחום הקרקעות והדיור יש קשר הדוק להתפתחותה של בנייה ללא היתר ביישובים הערביים. 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 השיפוט של יישובים ערביים, יצרו מצוקת דיור חמורה בקרב הציבור הערבי. צורכי הדיור של האוכלוסייה הערבית הולכים וגדלים בקצב מהיר. בניגוד לתכניות הסיוע הממשלתיות שמהן נהנה הציבור היהודי, כגון הקמת שכונות ו/או יישובים חדשים, בנייה ציבורית הראויה לשמה וכיוצא באלה, הציבור הערבי נותר ללא מענה ולו בסיסי ביותר למצוקת הדיור שהוא סובל

ממנה. היעדר תכניות ממשלתיות בעבור האוכלוסייה הערבית מצמצם במידה ניכרת את אופציות הדיור הזמינות בפני האזרחים הערבים.

המחסור בעתודות הקרקע המיועדות לציבור הערבי וצפיפות הדיור ביישובים הערביים 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, מאז הקמת המדינה הצטמצמו עתודות הקרקע של אוכלוסייה זו בכמחצית. נוסף על כך, לא הוקם מאז קום המדינה אף יישוב ערבי חדש (למעט יישובים בנגב שנועדו לרכז בתוכם את הבדואים ולפנות שטחים), וזאת לעומת מאות יישובים יהודיים חדשים שהוקמו מאז. מדינת ישראל גם ממשיכה בסירובה להכיר ביישובים בדואיים בנגב ובגליל שמרביתם היו קיימים לפני 1948, ושמגוררים בהם למעלה משמונים אלף אזרחים ערבים. מדיניות התכנון של מדינת ישראל מתעלמת לחלוטין מקיומם של יישובים אלה ומזכויות תושביהם בקרקע. אין צורך להכביר מילים על סבלם של תושבי יישובים אלה, אשר חיים בתנאים קשים מנשוא, ונמנעים מהם שירותים ממשלתיים בסיסיים כגון חשמל ומים.

לא זו אף זו. בה בשעה שמדינת ישראל מאיצה את מדיניות הריסת הבתים ביישובים הערביים, היא מקדמת ו/או נותנת יד לתכניות וליזמות חקיקה מפלות שפוגעות בזכותם החוקתית של האזרחים הערבים לקורת גג, ואשר מגבילות עוד יותר את אפשרויות הדיור העומדות בפניהם. כך, למשל, שימשו ועדות הקבלה ליישובים קהילתיים ועודן משמשות מנגנון מיון שנועד לחסום את דרכם של האזרחים הערבים להעתיק את מקום מגוריהם ליישובים אלה. בתקופה האחרונה אנו עדים לניסיונות חוזרים ונשנים להקשחת תנאי הקבלה ליישובים הקהילתיים, ובין היתר להתניית המגורים שם באימוץ ובקבלה של ערכים ציוניים. את הגושפנקה החוקית לקיומן של ועדות הקבלה ביישובים הקהילתיים העניק התיקון לחוק מינהל מקרקעי ישראל. על שולחן הכנסת עדיין מונחת הצעת החוק לתיקון חוק מינהל מקרקעי ישראל (הקרוי כיום חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960) שעל פיה, יתאפשר למדינת ישראל לנהוג הפליה על בסיס לאום בהקצאת משאבי קרקע שבניהולה. בימים אלה אף נדונה בכנסת הצעת החוק שמבקשת להעניק לאגודות שיתופיות, שהן גופים פרטיים, סמכות חוקית לערוך הליכי סינון מטעמים שונים בקרב מי שמבקש להתגורר ביישוב קהילתי שהוקם על אדמות מדינה.

הפליית האזרחים הערבים בתחומי התכנון, הקרקעות והדיור תועדה היטב במחקרים ובפרסומים רבים, ובכלל זה בפרסומים רשמיים של מדינת ישראל. ועדת אור התייחסה מפורשות לסוגיה זו בדוח שהגישה; הוועדה עמדה על חומרת מצוקות הקרקע והדיור בקרב האוכלוסייה הערבית, וכן על המדיניות השיטתית שננקטה כדי להגביל את מרחבי התכנון של היישובים הערביים.

ויודגש: ועדת אור הצביעה על הקשר הישיר שבין תופעת הבנייה ללא היתר בחברה הערבית לבין היעדרן של תכניות מתאר ושל הליכי תכנון הולמים, העונים לצרכיה של האוכלוסייה. הוועדה אף עמדה על העיכובים הממושכים והבלתי סבירים בהכנת ו/או בהשלמת הליכי תכנון בעבור 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.³³

הצורך בתכניות בנייה מואצות בעבור אזורים שבהם אי אפשר 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 הריסה בלבד, אינן סבירות ונטולות רגישות ותבונה:

33 דוח ועדת אור, כרך א, עמ' 43-44.

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 והרפיון המאפיינים את המהלכים למציאת פתרון 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.³⁴

הריסת בתים – מדיניות חסרת תכלית וחסרת תועלת

מצב העניינים המתואר לעיל מתאר מלכוד שבו נתונים אזרחים ערבים רבים, שזקוקים נואשות לקורת גג. אופציות הדיור הזמינות בפניהם, הן ביישוביהם והן מחוצה להם – ובין השאר ביישובים היהודיים הסמוכים – מוגבלות למדי. לא זו בלבד שהמדינה קופאת על שמריה ואינה ממלאת את חובתה לספק להם פתרונות דיור ראויים וחוקיים, היא אף נוקטת כלפיהם מדיניות קרקעית ותכנונית מפלה: מדיניות זו אינה מניחה כל אפשרות לבנייה לפי היתרי בנייה כדין לאורך שנים. 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 צורכיהם בתחום הדיור. במצב עניינים זה, ובהיעדר אופציה לבנייה חוקית, הם נאלצים לבנות ללא היתר בכדי לממש את זכותם הבסיסית לקורת גג.

במציאות שכזו, מדיניות הריסת בתים היא חסרת תועלת וחסרת מטרה. במקרים אלה הריסת קורת הגג לא תמנע את הישנות העברה, שכן במצב של חוסר בקרה והיעדר חלופות דיור אין לצפות מהאזרחים הערבים ומבני משפחתם כי ילונו ברחוב. במוקדם או במאוחר, הם ייאלצו לספק לעצמם קורת גג חלופית. מכאן,

34 שם, עמ' 767-768.

שמדיניות הריסת בתים אינה יכולה לשרת תכלית הרתעתית כלשהי. בהקשר זה יודגש כי סמכויות האכיפה והענישה בחוקי התכנון והבנייה נועדו ליתן תוקף ומשמעות לתכניות מתאר ולמסגרות תכנון שנקבעות לפי סמכויות התכנון שבחוק. סמכויות האכיפה וסמכויות התכנון הן מקשה אחת ומשלימות אלו את אלו. במקום שלא נקבעו מסגרות ותכניות 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! כל עוד המדינה ורשויות התכנון עצמן אינן מקיימות את חובתן החוקית לפי חוקי התכנון, לספק מסגרת תכנונית לבנייה, הן מביאות בעצמן, במישרין ובעקיפין, לפגיעה בשלטון החוק, וטענתן, כאילו תכלית ההריסה היא אכיפת שלטון החוק, היא טענה חלולה.

המדיניות הראויה

מדיניות הריסת בתים שאינה מתחשבת במחדליה התכנוניים של המדינה, אשר הביאו לרוב את האזרחים לכלל עברה, אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות צדק בסיסיים, והיא עומדת בניגוד מוחלט לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, אשר מעגן את הזכות לקורת גג כזכות חוקית. מדיניות זו מנוגדת אף לחובותיהן של המדינה ושל רשויות התכנון לנהוג בהגינות ובסבירות בכל הנוגע להכנת תכניות מתאר, שכן חובתה של המדינה היא בראש ובראשונה להכין תכניות בנייה הולמות אשר עונות על צורכי הדיור של האוכלוסייה הערבית ביישובים הערביים ובערים המעורבות. במצב שבו כשלה המדינה במילוי חובה זו, מנועה היא מלנקוט הליכי אכיפה נגד קרבנות הכישלון בגין בנייה ללא היתר, ללא התחשבות בנסיבות התכנוניות והעובדתיות שבהן בוצעה הבנייה.

האגודה לזכויות האזרח מדגישה כי ברור שאין לזלזל בשלטון החוק, אולם בטרם מענישה המדינה את אזרחיה על הפרת חוקי התכנון, עליה לבוא חשבון עם עצמה - האם היא מקיימת את החוקים שהיא מבקשת לאכוף על האזרחים הערבים. חוק התכנון והבנייה הוא קודם כול חוק הבא **להסדיר ולהתיר** בנייה חוקית במסגרת תכנית מתאר, ואין הוא חוק עונשי ביסודו. הסנקציות הקבועות בחוק בגין בנייה ללא היתר מטרתן למנוע בנייה מחוץ למסגרת החוקית של תכנית המתאר, על יסוד ההנחה כי אכן קיימת מסגרת כזו שמאפשרת הוצאת היתרים על פי תכנית מתאר שהכינו מוסדות התכנון. אלא שבפועל, המדינה לא עמדה בחובתה לספק מסגרת כזו, ובמקומות רבים 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 מלכתחילה, לא הייתה מתפתחת בנייה ללא היתר ביישובים הערביים.

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

בכבוד רב,

עאוני בנא, עורך דין

ראש המחלקה לזכויות המיעוט הערבי באגודה לזכויות האזרח

מקורות לקריאה נוספת

- עורך הדין עאוני בנא, "אפליית היישובים הערביים בתחום הקרקע והתכנון", נייר עמדה, **האגודה לזכויות האזרח**, 2004, <http://www.acri.org.il/Story.aspx?id=899>.
- "הנדל"ניסטית – הפרה של הזכות לדיוור על ידי מדינת ישראל", דוח של **האגודה לזכויות האזרח**, 2008, <http://www.acri.org.il/pdf/Diur.pdf>.
- פרופ' אורן יפתחאל, "קרקעות, תכנון ואי-שוויון: חלוקת המרחב בין יהודים וערבים בישראל", **מרכז אדוה**, נובמבר 2000, <http://www.adva.org/uploaded/karkaot%20tihnun%20&%20e-shivion.pdf>.
- דוח ועדת אור, פרק א, סעיפים 1-67, <http://elyon1.court.gov.il/heb/veadot/or/inside1.htm>.
- "נגישות לדיוור צריכה להיות עדיפות לאומית", Ynet, 3.1.2006, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3194324,00.html>.
- "מפת תפרושת הכפרים הערביים הבדואים הבלתי מוכרים בנגב", **עדאללה**, 2006, <http://www.adalah.org/newsletter/images/may06/map-he.jpg>.
- נועה קושרק, "מלכוד הבנייה של מוסא דכה", **הארץ**, 9.12.2009, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1133796.html>.
- "הכפרים הערביים הבלתי מוכרים בנגב", מצגת פלאש, **המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי**, <http://www.ac-ap.org/files/negev08he.swf>.