

מצוקת הדיור והריסות מבנים בחברה הערבית בישראל: מכשולים נוכחיים והמלצות לשינוי

קייס נאסר

פתח דבר

עשרות אלפי מבנים ביישובים הערביים בישראל נמצאים כיום תחת איום של הריסה. בשנת 2009 נהרסו כ-165 מבנים ביישובים הערביים ובשנת 2010 נהרסו 227 מבנים (המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, 2010א). המבנים נהרסו בטענה כי נבנו ללא היתר בנייה. בנייר עמדה זה אעמוד על מצוקת הדיור ביישובים הערביים, ועל הטעמים הישירים הגורמים להתגברות תופעת הבנייה ללא היתר ביישובים אלה. בחינת תנאי התכנון והפיתוח ביישובים הערביים מצביעה על שורה של מכשולים מוסדיים, תכנוניים ומשפטיים, שמונעים את פיתוח היישובים הערביים ומצמצמים אותם. נוכח מכשולים אלה, ניתן לטעון ללא היסוס כי בנייה ללא היתר ביישובים הערביים היא, במרבית המקרים, כורח המציאות, ואינה תוצר של דפוס התנהגות "עברייני" לכאורה של האזרח הערבי בישראל. צמצום היקף תופעת הבנייה ללא היתר ביישובים הערביים יתאפשר רק אם יוסרו המכשולים שעומדים כיום בפני פיתוח היישובים הערביים. נראה כי הסרת המכשולים מחייבת נקיטה מיידית בשורה של פעולות, שמרביתן באחריות הממשלה.

היישובים הערביים: נתוני רקע

בדצמבר 2010 עמד אחוז האזרחים הערבים במדינת ישראל על כ-17% מכלל האוכלוסייה (הלמ"ס, 2010; ח'מאיסי, 2011; עלי וענבר, 2011). במדינת ישראל קיימים כ-1,200 יישובים, מתוכם 137 יישובים ערביים. מתוך היישובים

הערביים, 110 יישובים מתפקדים כרשויות מקומיות עצמאיות או שייכים לרשויות מקומיות ערביות (16 עיריות, 77 רשויות מקומיות ו-17 מועצות אזוריות), ויתר 27 היישובים שייכים לתחום שיפוט של רשויות מקומיות יהודיות (המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, 2008). השטחים המוניציפאליים של היישובים הערביים מתפרסים על פני כ-2.5% בלבד משטח מדינת ישראל (גרוגא והרטמן, 2003: 56). למרות שהרשויות הערביות מהוות כ-40% מכלל הרשויות הקיימות, רק 6% מהן משמשות בתור ועדה מקומית לתכנון ובנייה. לעומת זאת, 55% מהרשויות המקומיות היהודיות משמשות, בין היתר, בתור ועדה מקומית לתכנון ובנייה (שם, שם).¹ שיעור החברים הערבים בוועדות התכנון בישראל דל מאוד: כיום, רק 2 מתוך 32 חברים במליאת המועצה הארצית לתכנון ובנייה הם ערבים; מתוך 108 חברים בשש הוועדות המחוזיות בישראל, מספר החברים הערבים אינו עולה על חמישה.² ככלל, רוב הרשויות הערביות ממוקמות באשכולות הנמוכים ביותר של המעמד החברתי-כלכלי בישראל (המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, 2010ג).

מצוקת הדיור והריסות מבנים

לאחר הקמת מדינת ישראל, איבדו הערבים הפלסטינים שנשארו בשטח המדינה ערב הקמתה את מרבית הקרקעות שהיו בחזקתם. רשויות המדינה השתלטו על קרקעות אלה בדרכים שונות: הפקעות, השתלטות על אדמות לא רשומות, קבלת קרקעות של פלסטינים שהוגדרו כ"נכסי נפקדים", קבלת שליטה או ניהול על אדמות הקרן הקיימת לישראל (להלן: קק"ל) וגופים נוספים שעסקו ברכישת קרקעות בתקופת המנדט. בדרכים אלה, קיבלה מדינת ישראל שליטה על 93% מהקרקעות שבשטחה, בעוד שלפני קום המדינה הבעלות הציבורית לא עלתה על 10% משטח המדינה (האגודה הערבית לזכויות האדם, 2007). מכלל שטחי המדינה, 3.5% הם בבעלות פרטית של יהודים. האזרחים הערבים

1 לפי נתוני המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי רק 5 רשויות מקומיות ערביות מתוך 83 רשויות משמשות גם כוועדות מקומיות לתכנון ובנייה. ראו גם: המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, 2010ג. הרשויות הערביות אשר משמשות כוועדות מקומיות לתכנון ובנייה הן: נצרת, טייבה, טירה, רהט ואבו בסמה (להלן: "המרכז הערבי").

2 ראו הרכב מוסדות התכנון במדינת ישראל. המידע זמין באתר האינטרנט של משרד הפנים: www.moin.gov.il. להרחבה בנושא החסמים לייצוג ערבי הולם במוסדות התכנון בישראל ראו גם: ח'מאסי, 2010.

מחזיקים בכ-3.5% משטח המדינה, מתוכם רק כשני שלישי – 2% נועדו למגורים וכשליש (1%) לחקלאות (חיידר, 2008). נוסף על כך, כ-13% (כ-2.5 מיליון דונם) מהשטח המנוהל על-ידי מינהל מקרקעי ישראל הוא בבעלותה של קק"ל, אשר לפי התקנון שלה מחזיקה בקרקעות אלה עבור העם היהודי בלבד (שם, שם). כ-80% משטחי המדינה מנועה האוכלוסייה הערבית מלרכוש או לחכור קרקעות (יפתחאל, 2000: 6). חרף העובדה שהאוכלוסייה הערבית גדלה פי-7 מאז קום המדינה, לא נוסד אף לא יישוב ערבי אחד (מלבד שבעת היישובים שהקימה מדינת ישראל בנגב ליישוב הבדואים, במטרה לקבץ את הבדואים ביישובים אלה כדי לצמצם את אחיזתם בקרקע). זאת, שעה שמדינת ישראל הקימה כ-700 יישובים יהודיים (חיידר, 2008).

בעקבות נתונים אלה ואחרים סובל הציבור הערבי בישראל ממצוקת דיור קשה. מצוקה זו, שמחריפה משנה לשנה, מתבטאת בין היתר באופנים הבאים:

1. מחסור ביחידות דיור: ביישובים הערביים קיים מחסור שנתי של 5,000 יחידות דיור (שם, פרק ב'), ונכון לשנת 2009 היה מחסור מצטבר של 24,9000 יחידות דיור (המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, 2011). יתרה מזאת, במחקר שפרסם מינהל מקרקעי ישראל הבודק את מימוש הפוטנציאל של תמ"א 35 ("תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור"), עולים ממצאים חמורים ומדאיגים. לפי תחזית גידול האוכלוסייה עד שנת 2030, מתברר כי מתוך 34 מרקמי התכנון שנקבעו בתמ"א, במרקמים הכוללים יישובים ערביים בולט מחסור דיור קשה: במרקם שפרעם קיים מחסור של 7,000 יחידות דיור, במרקם ס'חנין מחסור של 1,500 יחידות דיור ובמרקם אום אלפחם מחסור של 4,500 יחידות דיור (חיידר, 2008, פרק ב').

2. הריסות מבנים: במהלך שנת 2010 נהרסו 227 מבנים השייכים לאזרחים ערבים, זאת בהשוואה ל-167 מבנים אשר נהרסו במהלך שנת 2009. נתונים אלה מצביעים על עלייה של 38% בשיעור הריסות המבנים. 18 מבנים נהרסו באזורי המשולש, המרכז והגליל, מהם 5 נהרסו בהריסה עצמית על-ידי בעליהם, לאחר שאלו קיבלו את צווי ההריסה. 15 מתוך 18 המבנים לעיל היו ליד אזורי בנייה ופיתוח השייכים ליישובים. 14 מבנים חקלאיים נהרסו ביישובים הערביים במרכז ובצפון, מהם 7 באום אלפחם. מתוך המבנים שנהרסו בשנת 2009, 134 מבנים נהרסו בנגב ובמיוחד בכפרים הבלתי מוכרים. רוב היישובים שבהם נהרסו המבנים הם יישובים מחוסרי תכניות מתאר מאושרות או שתכניות המתאר שלהם ישנות ואין להן שום

קשר למציאות הנוכחית (המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, 2010א). לפי הנתונים של משרד הפנים, בין השנים 2007-2009 נהרסו 299 מבנים במחוז צפון, 346 מבנים במחוז חיפה ו-621 מבנים במחוז מרכז. משרד הפנים לא הצביע על מספר המבנים שנהרסו ביישובים הערביים מתוך נתונים אלה, אולם ההערכה היא כי חלק ניכר מההריסות בוצעו ביישובים הערביים.³ בשנת 2007 נהרסו 227 מבנים ביישובים הערביים בנגב, ובין השנים 2002-2006 נהרסו 228 מבנים (Human Rights Watch, 2008).

3. כפרים בלתי-מוכרים ושכונות ערביות לא-מוסדרות ביישובים מעורבים: כיום חיים כ-90 אלף אזרחים ערבים ב-45 כפרים ויישובים לא עירוניים בדרום. עשרה מתוכם מצויים בהליכי הכרה ואילו היתר, 36 יישובים, טרם זכו להכרה על-ידי ממשלת ישראל. בנוסף, קיימות מספר שכונות ערביות לא-מוסדרות בתחום השיפוט של רשויות מקומיות מעורבות.

מערכת התכנון והבנייה בישראל: היבטים משפטיים

החוק העיקרי אשר מסדיר את מערכת התכנון והבנייה בישראל הוא חוק התכנון והבנייה, התשכ"ט-1965 (להלן: "החוק").⁴ חוק זה מסדיר את מוסדות התכנון שיכולים לעסוק בתכנון וברישוי, את סוגי תכניות המתאר שניתן לקדם במרחב, את מערכת הרישוי וההיתרים ואת כללי האכיפה בגין ביצוע עבירות תכנון ובנייה.

מוסדות התכנון

החוק מסדיר ארבעה מוסדות תכנון עיקריים הקובעים את התכנון הראוי במדינת ישראל: ממשלת ישראל (שקובעת את יעדי התכנון הארציים בישראל, ומאשרת את תכניות המתאר הארציות),⁵ המועצה הארצית לתכנון ובנייה (שמכינה תכניות מתאר ארציות ומגישה אותן לאישור הממשלה, והיא הגוף שמאשר את תכניות המתאר המחוזיות המוגשות לה מטעם הוועדות המחוזיות לתכנון ובנייה),⁶ ועדה מחוזית לתכנון ובנייה בכל אחד מששת המחוזות

3 מכתב מזווה שרבף, מחלקת חופש המידע — משרד הפנים, לסזאר יהודקין, מעמותת במקום (4.5.2010).

4 חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, ס"ח 467 (להלן: "חוק התכנון והבנייה").

5 שם, ס' 53.

6 שם, פרק ב', סימן א'.

בישראל (שעוסקת בהכנת תכנית מתאר מחוזית למחוז שבאחריותה ומגישה אותה לאישור המועצה הארצית לתכנון ובנייה, ועוסקת באישור תכניות מתאר מקומיות שבסמכותה לפי החוק),⁷ והוועדה המקומית לתכנון ובנייה (שעוסקת בהכנת תכניות מתאר מקומיות למרחבה המקומי או לחלק ממנו, שאותה היא מגישה לאישור הוועדה המחוזית, ובאישור תכניות מתאר מקומיות או מפורטות שבסמכותה לפי החוק).⁸

תכניות

החוק מסדיר ארבעה סוגי תכניות מתאר עיקריים: תכנית מתאר ארצית (שעוסקת בתכנון הקרקעות במדינת ישראל ברמה הארצית, ובכלל זה בתכנון תכנית מתאר לתשתיות לאומיות, שמהווה סוג מיוחד של תכנית מתאר ארצית), תכנית מתאר מחוזית (לכל מחוז מששת המחוזות במדינת ישראל. תכנית זו עוסקת בתכנון הקרקעות ברמה מחוזית), תכנית מתאר מקומית (שעוסקת בתכנון הקרקעות בתוך המרחב המקומי, אשר יכול להיות יישוב אחד או קבוצה של יישובים), תכנית מתאר מקומית מפורטת (תכנית הכוללת הוראות מפורטות לשם הוצאת היתר בנייה כגון ייעוד, שטח בנייה מותר, גובה וקווי בניין).

רישוי ואכיפה

סעיף 145 לחוק קובע כי הקמת בניין, הוספה לבניין קיים ועבודות אחרות המפורטות בחוק, טעונות היתר בנייה. הפרת הוראה זו מעמידה בפני רשויות התכנון שורה של סנקציות פליליות ומנהליות. במסגרת הסנקציות הפליליות, קובע סעיף 204 לחוק כי המבצע עבודה או המשתמש במקרקעין בלא היתר הדרוש לכך, דינו קנס ומאסר של שנתיים. הרשיע בית המשפט אדם בביצוע עבירה לפי סעיף זה, יהיה רשאי לצוות על הריסת הבניין שהוקם ללא היתר כחוק.⁹ במסגרת הסנקציות המנהליות, הסמיך סעיף 238 לחוק את יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובנייה ואת יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה, לצוות על הריסה מבנה שהוקם ללא היתר, מבלי לפנות לבית המשפט, וזאת בהתאם לתנאים הקבועים בחוק.

7 שם, פרק ב', סימן ב'.

8 שם, פרק ב', סימן ג'.

9 שם, סי' 205.

המכשולים בפיתוח היישובים הערביים בישראל

קיימת שורה ארוכה של מכשולים המונעים את פיתוח היישובים הערביים, ובשל כך גם גורמים להתגברות תופעת הבנייה ללא היתר. ניתן לחלק מכשולים אלה לשלושה: מכשולים מוסדיים, מכשולים תכנוניים ומכשולים משפטיים-בירוקרטיים. מכשולים מוסדיים הם מכשולים הגורמים למצב של היעדר תכנון או תכנון מפגר בחלק גדול מהיישובים הערביים. מכשולים תכנוניים הם מכשולים הגורמים לדחיית תכניות שתכליתן פיתוח היישובים הערביים, ככל שמוגשות. מכשולים משפטיים-בירוקרטיים הם מכשולים המונעים ביצוע תכניות פיתוח שאושרו ביישובים הערביים.

סמוחה (1999) טען כי מאז קום המדינה למדיניות הקרקע והתכנון של הממשלה ביישובים הערביים בישראל היו וישנם שני יעדים בעיקר: הראשון, ניתוק הרצף הטריטוריאלי בין היישובים הערביים שנותרו לאחר הקמת מדינת ישראל, על-מנת לסכל תביעה אפשרית לאוטונומיה מצד האזרחים הערבים, והשני, שמירה על רוב יהודי במדינת ישראל כמדינה יהודית (סמוחה, 1999). אכן, אין בכוונתי בנייר זה לעסוק בהוכחת טענה זו. עם זאת, דומה כי המכשולים המוסדיים, התכנוניים והמשפטיים המונעים את פיתוחם של היישובים הערביים, מאששים טענה זאת במידה רבה.

מכשולים מוסדיים

לפי החוק, תנאי להוצאת היתר בנייה הוא קיומה של תכנית מתאר מפורטת שקובעת את ייעוד השטח, את אחוזי הבנייה, את גובה הבנייה המותר ואת קווי הבניין.¹⁰ הווה אומר, אם לא קיימת תכנית מתאר כאמור, לא ניתן להוציא היתרי בנייה. בחלק זה אעמוד על המכשולים המוסדיים הגורמים מלכתחילה להיעדר תכנון מתארי המאפשר הוצאת היתרי בנייה.

מחדלן של רשויות התכנון בישראל: מחסור בתכניות מתאר

לפי החוק, מחובתן של הוועדה המקומית ושל הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה להבטיח תכנון מתארי עדכני לכל שטח שבמרחב התכנון שלהן. בעניין זה קובעים סעיפים 27-28 לחוק כי:

”27. ביצוע החוק על-ידי הוועדה המקומית

(א) מתפקידה של הוועדה המקומית ושל כל רשות מקומית במרחב

10 ס' 145(ז) לחוק התכנון והבנייה.

- תכנון הכולל תחום של יותר מרשות מקומית אחת להבטיח את קיומן של הוראות חוק זה וכל תקנה על פיו.
- (ב) מקום שקיימת ועדת משנה לתכנון ולבנייה חייבים בביצוע כאמור גם הוועדה המקומית וגם ועדת המשנה.
28. כפיית ביצוע על-ידי הוועדה המחוזית
- (א) הוועדה המחוזית רשאית להורות בכתב לוועדה מקומית לעשות את כל הדרוש למילוי התפקידים המוטלים על הוועדה המקומית בחוק זה או על-פיו, הן בדרך-כלל והן בקשר למקום מסוים.
- (ב) לא קיימה הוועדה המקומית הוראה או דרישה של הוועדה המחוזית מכוח חוק זה, לרבות הוראה בדבר עריכת תכניות והפקעת קרקעות או בניינים, תוך הזמן שקבעה הוועדה המחוזית, רשאית הוועדה המחוזית, לעשות בעצמה את כל הדרוש לביצוע ההוראה או הדרישה על חשבון הוועדה המקומית ובמקומה ולגבות את ההוצאות ממנה; לעניין זה יהיו לה כל הסמכויות של הוועדה המקומית, ומה שתעשה יראו כאילו נעשה על-ידי הוועדה המקומית.
- (ג) לעניין סעיף זה, דין ועדת המשנה לתכנון ולבנייה או רשות הרישוי המקומית כדין הוועדה המקומית.

בית-המשפט העליון קבע כי תכליתו של סעיף 28 היא להבטיח פיקוח ברמה גבוהה מצד הוועדה המחוזית על פעולות הוועדה המקומית.¹¹ נוסף על הוראת סעיף 28 לעיל, סעיף 64 לחוק מסמיך את הוועדה המחוזית להורות לוועדה המקומית להכין תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת בתחום מרחב תכנון מקומי:

”חיוב להכין ולבצע תכניות שאושרו:

64. מצאה ועדה מחוזית כי יש צורך להכין תכנית בתחום מרחב תכנון מקומי, תורה לוועדה המקומית להכין תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת לפי העניין, ולהגישה תוך המועד שתקבע; הוועדה המחוזית רשאית להורות לוועדה המקומית אלו נושאים יש לכלול בתכנית וכן להורות לה לבצע תכנית שאושרה; הוראה זו באה להוסיף על סמכות הוועדה המחוזית לפי סעיף 28.”

11 ע”א 119/86 קני בתים בע”מ נ’ הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה נתניה, פ”ד מו(5) 727, (1992) 742-743.

דומה כי רשויות התכנון, הוועדות המקומיות והוועדות המחוזיות העוסקות בתכנון ביישובים הערביים בארץ, לא מילאו את חובותיהן שלעיל. בשנת 1995 החל פרויקט להבטחת תכניות אב ל-34 יישובים ערביים,¹² ובשנת 2001 החל פרויקט לתכנון מתארי ל-20 רשויות ערביות (ח'מאסי, 2004). כיום, ל-25 יישובים ערביים אין תכנית מתאר מקומית בתוקף. 77 מהיישובים הערביים חיים תחת תכנית מתאר ישנה שאושרה לפני כעשרים שנה. מאז שנת 2001 קודם הליך לאישור תכניות מתאר חדשות ל-82 יישובים ערביים, אולם רק 36 מתכניות אלה אושרו, ו-22 תכניות הופקדו (המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, 2008).¹³ לפי מחקר משנת 2010 של מרכז המחקר של הכנסת, אשר נסמך על הצהרות משרד הפנים, ל-128 יישובים "לא-יהודיים" יש תכניות מתאר כוללות בתוקף, אך אלה ישנות ואושרו לפני שנת 2000. מבין יישובים אלו, ל-51 יש תכנית מתאר עדכנית שאושרה משנת 2000 ואילך. לפי הערכת משרד הפנים, עד סוף שנת 2010 צפוי היה להסתיים הליך התכנון של 106 תכניות חדשות לכ-94% מהיישובים "הלא-יהודיים" (טל, 2010).

מצב של היעדר תכניות מתאר, או של היעדר תכניות מתאר עדכניות, מהווה סיבה ישירה לבנייה ללא היתר ביישובים הערביים. שכן, רבים מהשטחים ביישובים הערביים מיועדים בתכנית להיות שטחים מוטי-שימור, כגון שטחים חקלאיים, בעוד שיעודם בפועל הוא לבנייה. למרות הצורך בעדכון הייעוד המתארי-תכנוני של השטח שנקבע לפני עשרות שנים כך שיתאים לניצול העכשווי של השטח, תכניות המתאר נותרו ללא עדכון. נוסף על כך, מתעכב אישורן של תכניות מתאר מפורטות רבות לדיור ביישובים הערביים, מה שמחריף עוד יותר את מצוקת הדיור. כדוגמה, נכון להיום, ממתינות במוסדות התכנון 33 תכניות מתאר לדיור ביישובים הערביים שכוללות חזון להקמת 20,000 יחידות דיור. מרביתן של תכניות אלה עדיין תקועות בוועדות התכנון ואישורן מתעכב מזה תקופה ארוכה של בין 3.5 ל-18.5 שנים. מתוך 33 התכניות הנזכרות, 27 תכניות תקועות במוסדות התכנון מאז שנת 2000 ו-20 מהן אף מצויות עדיין בשלב שלפני הפקדה. 25 תכניות מהתכניות הנזכרות לעיל מצויות במחוז צפון, שבו מצוי חלקם הגדול של היישובים הערביים (המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, 2011).

12 תכנית אב היא תכנית לא סטטוטורית אשר קובעת את מדיניות התכנון לתכנית המתאר של היישוב.

13 הפקדת תכנית משמעותה פרסום גרסה ממסכי התכנית לשם הגשת התנגדויות מטעם הציבור. לאחר הגשת התנגדויות, או אם לא הוגשו התנגדויות, מכריע מוסד התכנון בתכנית ומחליט אם לאשר או לדחות את התכנית. ראו סעיפים 89-108 לחוק התכנון והבנייה.

אי-הכרה במספר יישובים ערביים בישראל

הסדרת יישוב מבחינה תכנונית מחייבת בעיקר שני צעדים שלטוניים: הסדרת היישוב מבחינה מוניציפאלית, דהיינו, שהשטח יהיה יישוב בעל רשות מקומית, או בתוך קו שיפוט של רשות מקומית או גוף אחר בעל זהות מוניציפאלית. הצעד השני הוא הסדרת היישוב מבחינה מתארית על-ידי אישור תכנית מתאר מקומית. יישוב לא-מוכר הוא יישוב ששר הפנים מסרב להעניק לו זהות מוניציפאלית כאמור. ביישובים הלא-מוכרים אין שירותים בסיסיים כגון מים זורמים, חשמל, טלפון וכבישים. שמות היישובים אינם מצוינים, כעיקרון, במפות הרשמיות ואין שילוט של דרכי הגישה אליהם. משמעות העובדה כי הכפר אינו מוכר ברמה התכנונית היא שלא ניתן לקדם תכנית מתאר ליישוב, וכי כל בנייה ביישוב היא למעשה בנייה לא חוקית שדינה הריסה.

בישראל קיימים עשרות יישובים ערביים בלתי-מוכרים. החלק הארי של היישובים אלה נמצא בנגב. בעשור האחרון הכירה ממשלת ישראל בהחלטותיה ככמה כפרים ערביים-בדואיים לא-מוכרים. היישוב הערבי הבלתי-מוכר האחרון שממשלת ישראל הכירה בו ואישרה עבורו תכנית מתאר במחוז צפון, הוא היישוב "ערב אלנעים" שליד סח'נין ומשגב, בשנת 1999.¹⁴ ואולם, בנגב יש כיום 36 כפרים ערביים-בדואיים לא-מוכרים. יישובים אלה תופסים כ-2.7% משטח הנגב (המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, 2009). בשל סירובה של ממשלת ישראל להכיר ב-36 היישובים הערביים שבנגב, עומדים כיום, לפי נתוני ממשלת ישראל, כ-45,000 מבנים ללא היתר, שלחלק רב מהם הוצאו כבר צווי הריסה וחלק רב מהם נהרסו בפועל (Human Rights Watch, 2008). מנתוני מרכז המחקר של הכנסת עולה כי בכל שנה כ-1,500 מבנים נבנים ללא היתר בכפרים הלא-מוכרים, וכי בין השנים 2004-2006 הוצאו כ-1,000 צווי הריסה מינהליים ושיפוטיים כנגד מבנים ללא היתר בכפרים הלא-מוכרים (טל, 2006).

כיום, לפי תכנית המתאר המחוזית שאושרה למחוז דרום בשנת 2000 (תמ"מ 4/14) לא קיימת אפשרות להכיר אלא במספר זעום מהיישובים הערביים שבנגב, שכן תכנית זו לא הכירה במרבית היישובים. תחת זאת, קבעה התכנית עקרונות להמשך יישוב הבדואים בשבעת היישובים המרכזיים

14 החלטה 4726 של הממשלה 27- "ייעוד שטחים להתיישבות כפרית של הפזורה הבדואית בערב אל נעים" (11.01.1999). בעקבות הכרה זו קודמה ליישוב תכנית מתאר מקומית 15782/ג של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה משגב "תכנית מתאר ערב אל נעים" (2010).

שהקימה ממשלת ישראל לריכוז הברואים כאמור.¹⁵ כמו כן, בתכנית המתאר המחוזית (חלקית) למטרופולין באר שבע (תמ"מ 23/4/14), שבו מצויים מרבית היישובים הערביים בנגב, לא הכירה המועצה הארצית לתכנון ובנייה אלא בשני יישובים ערביים – אבר-תלול ואל-פורעה.¹⁶

הרשות המקומית כוועדה מקומית עצמאית

סעיף 18 לחוק התכנון והבנייה קובע כי "במרחב תכנון מקומי הכולל תחום רשות מקומית אחת בלבד, תהיה מועצת הרשות המקומית – הוועדה המקומית". כלומר, הרשות המקומית עצמה תשמש גם כוועדה מקומית. כאשר מרחב התכנון המקומי אינו כולל רשות מקומית אחת בלבד, הוועדה המקומית תהא ועדה מקומית-מרחבית המורכבת בעיקר מנציג הממונה על המחוז ומשבעה חברים שימנה שר הפנים לפי המלצת הרשויות המקומיות שבתוך המרחב המקומי.¹⁷ ברי שכאשר הרשות המקומית עצמה פועלת גם כוועדה מקומית ביכולתה לאשר, כוועדה מקומית, מספר רב של תכניות שבסמכותה. זאת, להבדיל מהמצב השני, שבו כל תכנית שמגישה הרשות המקומית נתונה לאישור הוועדה המקומית-המרחבית. זאת ועוד, אין חפיפה מלאה בין המחויבויות והאינטרסים של הרשות המקומית (ככלל, מחויבות לציבור ושקילת שיקולים מקומיים-פוליטיים), לבין המחויבויות והאינטרסים של הוועדה המקומית (ככלל, מחויבות למדיניות משרד הפנים ושקילת שיקולים תכנוניים-מקצועיים). במקרים רבים מצב זה פוגע בקידום תכניות מצד הרשויות המקומיות או מצד הוועדות המקומיות (ח'מאסי, 2004). והנה, בישראל, רק חמש רשויות מכלל הרשויות המקומיות הערביות משמשות כוועדה מקומית לפי סעיף 18 לחוק. מצב דברים זה פוגע בכושר הרשויות המקומיות הערביות לספק את צורכי היישובים שלהן בצורה יעילה ומהירה, לרבות קידום תכניות להכשרת שטחים למגורים ולפיתוח.

כושר הביצוע של הרשויות המקומיות הערביות

חלק גדול מהרשויות המקומיות הערביות סובל ממצוקה כלכלית קשה. למספר רב של רשויות מקומיות ערביות מונו "ועדות קרואות" מטעם משרד הפנים.

15 תכנית מתאר מחוזית 4/14 של הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה דרום "תכנית מתאר מחוזית – שינוי מס' 14 – מחוז הדרום" (2000).

16 תכנית מתאר מחוזית (חלקית) 23/4/14 של הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז דרום "תכנית מתאר מחוזית חלקית מחוז דרום שינוי מס' 23 אזור באר שבע" (2007).

17 ס' 19 לחוק התכנון והבנייה.

אין ספק כי הדבר פוגע בכושרה של הרשות המקומית לקדם ולממש תכניות מאושרות וביכולתה להבטיח את התנאים הדרושים לאישור תכניות מתאר שבשטח השיפוט שלה, זאת בצל העלות הכספית הכרוכה בקידום ובביצוע ההליכים התכנוניים. בעיה זו מחריפה כפליים כשמדובר ברשות מקומית המשמשת גם כוועדה מקומית כאמור. אז, הרשות המקומית מתקשה לבצע את תפקידיה המוניציפאליים וגם את תפקידיה כוועדת תכנון. דומה כי מצבה של העיר טייבה הוא דוגמה טובה בעניין זה. עיריית טייבה משמשת גם כוועדה מקומית לתכנון ובנייה. בעיר מתפקדת ועדה קרואה מאז שנת 2007. נוסף על כך עברה העירייה הליכי כינוס נכסים והיא פועלת כיום בפיקוח נאמן לפי החלטת בית-המשפט. יצויין גם שבשנת 2008 הופקדה תכנית מתאר חדשה לעיר (תכנית מס' טב/3400), אולם הליכי אישורה מתעכבים וזו טרם קיבלה תוקף. מצב זה מונע מעיריית טייבה לקדם תכנון בשטח העיר. כך למשל, שיעור הוצאת היתרי בנייה ליחידות הדיור שמאשרת הוועדה המקומית לתכנון ובנייה טייבה הולך ויורד מדי שנה בצורה דרסטית.¹⁸ יתרה מזאת, ישנה שורה של תכניות מפורטות לפיתוח ולבנייה בטייבה שאינן מתקדמות נוכח העובדה שעיריית טייבה לא מצליחה למלא אחר התנאים שנקבעו להפקדת תכניות אלה. לדוגמה, תכנית מתאר מקומית טב/3415 היא תכנית מתאר מפורטת להקמת שכונת מגורים במזרח טייבה שכוללת 1,875 יחידות דיור. בשכונה זו קיימים כיום מספר מבנים ללא היתר, שאותם ניסו רשויות התכנון להרוס. במספר הזדמנויות החליטה הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז מרכז לקדם את התכנית בסוברת כי התכנית חיובית.¹⁹ עם זאת, הוועדה התנתה את המשך הדיון בהפקדת התכנית במספר תנאים שעל עיריית טייבה לעמוד בהם. עיריית טייבה קיבלה ארכה בת 18 חודשים למילוי התנאים, אולם עד לסוף 2011 טרם מולאו כל התנאים שנדרשו, דבר שעלול להביא למשיכת התכנית חרף חשיבותה.

היעדר ניצול ראוי של קרקעות מינהל מקרקעי ישראל

בתוך היישובים הערביים ובצמוד להם קיים היקף רחב של קרקעות המנוהלות על-ידי מינהל מקרקעי ישראל. קרקעות אלה הגיעו לידי מדינת ישראל לאחר

18 בשנת 2003 : 96 יחידות דיור, בשנת 2009 : 50 יח"ד ובשנת 2010 : 8 יח"ד בלבד. ראו: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2010ב.

19 החלטות של הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מרכז (25.2.2008, 24.11.2008, 18.10.2009, 29.1.2012).

נטילתם בכפייה מבעליהם הערביים בהליכי הפקעת מקרקעין ובהליכים אחרים (יפתחאל, 2000). לאחר הקמת מדינת ישראל בשנת 1948 איבדה האוכלוסייה הערבית כ-60% מהקרקעות שהיו לה ערב הקמת המדינה (סמוחה, 1999). כיום, חלק לא מבוטל מקרקעות אלה אינו מנוצל. ניצול קרקעות אלה לבנייה ולשטחי ציבור יכול לפתור במידה רבה את מצוקת הדיור ביישובים הערביים. כאמור, היעילות בתכנון קרקע המוחזקת על-ידי מינהל מקרקעי ישראל, בעיקר מבחינת זמן וקיבולת הדיור שניתן להוציא מאישור תכנית על קרקע מדינה, יכולה לפתור את מצוקת הדיור ביישובים ערביים רבים. אולם, ניצול בפועל של הקרקעות המוחזקות על-ידי מינהל מקרקעי ישראל מעלה חשש לאפליה בין ערבים ליהודים. במחקר שערך המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, התברר כי בין השנים 2005-2009 רק 21% מקרקעות המינהל נוצלו לסיפוק צורכי הדיור של האזרחים הערבים, בעוד ש-63% משטח קרקעות המינהל נוצלו לסיפוק צורכי הדיור של האזרחים היהודים בישראל. עוד חושף המחקר שבשנים 2004, 2005 ו-2006 לא עלה אחוז יחידות הדיור שיועדו לאזרחים הערבים על 5% מכלל יחידות הדיור. בשנת 2007 אחוז הדירות שיועדו לערבים עמד על 13%, בשנת 2008 12%, ובשנת 2009 6% בלבד. נוסף על כך מראה המחקר שהמינהל לא רק מפלה את האוכלוסייה הערבית בהשוואה לאוכלוסייה היהודית, אלא יותר מזה, המינהל מייעד חלק גדול מהאחוז הקטן שהוא מייעד לאוכלוסייה הערבית לאזרחים הערבים שמשרתים בזרועות הביטחון (המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, 2010), ובכך מדיר את רוב רובם של האזרחים הערבים. ניצול לא ראוי כאמור של מקרקעי המדינה מגביר גם הוא את מצוקת הדיור ביישובים הערביים (עמותת סיכוי, 2011).

מכשולים תכנוניים

בחלק זה אעמוד על עיקר המכשולים התכנוניים שמונעים אישור תכניות לבנייה ולפיתוח ביישובים הערביים. כלומר, להבדיל מסוג המכשול הראשון, מכשולים אלה גורמים לדחיית תכניות לפיתוח ביישובים הערביים אפילו אם יפעלו הרשויות הרלוונטיות להגשת תכניות מתאר לפיתוח.

התכנון המתארי הארצי כחסם מפני אישור תכניות לפיתוח

היתר בנייה מונפק מכוח תכנית מתאר מקומית מפורטת. סעיפים 129-131 לחוק קובעים מדרג היררכי בין תכניות המתאר הארציות, המחוזיות, המקומיות והמפורטות. לפי מדרג זה לא ניתן לאשר תכנית מתאר מקומית או מפורטת אלא אם היא תואמת את תכנית המתאר המחוזית והארצית שמעליה. כמו כן,

לא ניתן לאשר תכנית מתאר מחוזית אם היא לא תואמת את תכניות המתאר הארציות המאושרות.

על דרך הכלל, אפשר לטעון כי תכניות המתאר הארציות מגבילות במידה רבה את אפשרויות הפיתוח במרבית היישובים הערביים (ח'מאיסי, 2004), שכן, על בסיס תכנון מתאר ארצי זה, אושרו תכניות מתאר מחוזיות אשר לא מספקות אפשרויות פיתוח משמעותיות ביישובים הערביים. להלן אעמוד על מקצת מתכניות אלה ועל השפעתן בפועל על התכנון ביישובים הערביים.

תמ"א 31 — תכנית מתאר ארצית משולבת "לפיתוח ובנייה, ולקליטת עלייה" (1998)²⁰

מטרת התכנית הייתה, בין היתר, להתוות כיווני "פיתוח ופיזור" אוכלוסין בישראל. תכנית זו העניקה אך שטח מצומצם מאוד לפיתוח היישובים הערביים. מרבית השטחים שמסביב ליישובים הערביים יועדו לשטחים בעלי מרקם מוטה-שימור ולא לפיתוח. תכנית זו בוטלה עם אישור תמ"א 35 בשנת 2005.

תמ"א 35 — תכנית מתאר ארצית משולבת "לבנייה, לפיתוח ולשימור" (2005)²¹

תכנית זו ביטלה את תמ"א 31.²² היא חילקה את השטחים בישראל למרקמים (מרקם עירוני, מרקם כפרי, מרקם שימור ארצי, מרקם שימור משולב ומרקם חופי). כוונתה של שפת מרקמים זו (Textures) היא להבחין בין אזורים "מוטי-פיתוח" לאזורים "מוטי-שימור", כאשר עיקר הפיתוח, לפי התכנית, כוון אל המרקמים העירוניים:

"כדי לאפשר הבחנה ברורה בתוך המרחב הארצי בין השטחים מאפשרי-פיתוח לבין שטחים מוטי-שימור, ובכדי לבטא את עקרונות התכנון, נדרשת תמ"א 35 לפתח מרכיב חדש בשפת התכנון הנקרא 'מרקם' (Texture).

20 תכנית מתאר ארצית 31 של המועצה הארצית לתכנון ובנייה "תכנית מתאר ארצית משולבת לפיתוח ובנייה, ולקליטת עלייה" (1998).

21 תכנית מתאר ארצית 35 של המועצה הארצית לתכנון ובנייה "תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור" (2005).

22 שם, סעיף 17.1 לתקנון התכנית.

המרקמים הם אזורי תכנון המתוחמים בתשריטי המרקמים, ושונים זה מזה ביחסים הכמותיים והמרחביים בין ייעודי הקרע לשימושיה, ברמות הפיתוח והשימור שבתוכם ובכללים המסדירים ומכוונים יחסים אלה בתוכם...

כיוון שתמ"א 35 אינה קובעת את מיקומם של השטחים בתוך המרקמים, אלא מותרת את פריסתם לתכניות המחוזיות והמקומיות, אין בסיווגו של אזור תכנון לאחד מסוגי המרקמים, משום קביעה של ייעוד קרקע לשטח קרקע מוגדר כלשהו. עם זאת, יש בהגדרת סוג המרקם באזור תכנון מסוים משום קביעה של כללים מחייבים לתכנון ולפיתוח עתידי.²³

תמ"א 35 קבעה מטרות תכנון נוספות, בין היתר מתן עדיפות לפיתוחה של העיר ירושלים, שמירה על עתודות קרקע לדורות הבאים, שמירה על "רצף השטחים הפתוחים" ו"מתן מענה לצורכי ביטחון". תמ"א 35 דירגה את היישובים בארץ ל-6 דגמים לפי גודל אוכלוסייה, וקבעה לכל דגם-יישוב צפיפות בנייה מינימלית. דגם היישוב 1 הוא בעל צפיפות הבנייה הגדולה ביותר (12 יח"ד לדונם) ודגם היישוב 6 הוא בעל צפיפות הבנייה הקטנה ביותר (2.5 יח"ד לדונם). נראה, כי יישום תמ"א 35 אינו מעודד פיתוח בחלק רב מהיישובים הערביים בארץ. הסיבה לכך היא שחלק רב מהיישובים הערביים בישראל לא סומנו בתוך המרקמים העירוניים, והשטחים הסובבים אותם נקבעו כשטחים פתוחים או בעלי רגישות נופית גבוהה. כמו כן, לאור העובדה כי מרבית היישובים הערביים נמצאים במעמד חברתי-כלכלי נחות, צפיפות הדיור ואפשרויות הפיתוח שתמ"א 35 מאפשרת בהם דלות מאוד וזאת משום שצפיפות הדיור ואפשרויות הפיתוח לפי תמ"א 35 הן נגזרת גם של המעמד החברתי של היישוב כפי שנקבע בתכנית.

תמ"א 22 — תכנית מתאר ארצית "ליער ולייעור" (1995)²⁴ מטרת התכנית, בעיקר, להגדיר את שטחי היער והשטחים הראויים ליעור בישראל. בתוך כך, קובעת התכנית היתרים ואיסורים לגבי שימוש בקרקע הנמצאת במרקם יער לפי תמ"א 22. תמ"א 22 מגדירה את מרבית השטחים

23 שם, עמ' 2 לתקנון התכנית.
24 תכנית מתאר ארצית 22 של המועצה הארצית לתכנון ובניה "תכנית מתאר ארצית ליעור ולייעור" (1995).

הסובבים את היישובים הערביים כיערות וכמיועדים לייעור, דבר החוסם את הרחבתם של יישובים אלה. בשל תמ"א 22 נדחתה האפשרות להרחיב בתכניות המתאר החדשות חלק גדול מהיישובים הערביים.²⁵

תמ"א 8 — תכנית מתאר ארצית "לגנים לאומיים ושמורות טבע" (1981)²⁶ התכנית מכריזה על שמורות הטבע ואתרי הגנים הלאומיים במדינת ישראל, כאשר שטחים נרחבים שנמצאים מסביב ליישובים הערביים מוגדרים כגנים לאומיים וכשמורות טבע. למשל, במחוז צפון מייעדת התכנית שטח של כ-8,000 קמ"ר לשמורת טבע מוכרזת. השטח נמצא בין כביש 89 צפונה לכביש 85 דרומה. השטח נושק ליישובים הערביים חורפיש, פקיעין, ראמה, ג'ש, בית ג'ן ויישובים אחרים. הכרזתו של שטח זה כשמורת טבע מסכלת את האפשרות להרחיב את היישובים הערביים הקרובים אליו או הנושקים לו.

תמ"א 14 — תכנית מתאר ארצית "למחצבות ולחציבה" (1998)²⁷ התכנית קובעת אתרים לכרייה ולחציבה של חומרי גלם. תמ"א 14 קובעת תחום השפעה לכל אתר כרייה או חציבה. לפי התכנית לא ניתן להתיר כל שימוש שיכול להיות מושפע מרעש, מאבק או מפיצוצים, לרבות מגורים. תחום ההשפעה הוא 500 מ"ר. תמ"א 14 קובעת מספר רב של אתרי חציבה וכרייה הקרובים ליישובים ערביים. למשל, בטייבה קובעת תמ"א 14 שלושה אתרי חציבה. חלקם טרם הופעלו. סימון אתרים אלה בתמ"א 14 מנע את האפשרות לייעד שטחים נרחבים בדרום טייבה לפיתוח ובנייה בתכנית המתאר החדשה של טייבה.²⁸

25 למשל, תכניות המתאר ליישובי ואדי עארה: תכנית מפורטת ענ/960 של הוועדה המקומיות לתכנון ובנייה עירון "תכנית מתאר ליישובי מועצה מקומית מעלה עירון — מוסמס, מושרפה, ביאדה" (התכנית מופקדת מיום 19.3.2009) ותכנית מפורטת ענ/962 של הוועדה המקומיות לתכנון ובנייה עירון "תכנית מתאר ליישובי מועצה מקומית מעלה עירון — סאלם" (התכנית מופקדת מיום 19.3.2009). ראו משרד הפנים (2007). דו"ח מסכם — תכנית האב לבאקה אלגריבה — ג'ת.

26 תכנית מתאר ארצית 8 של המועצה הארצית לתכנון ובניה "תכנית מתאר ארצית לגנים לאומיים ושמורות טבע" (1981).

27 תכנית מתאר ארצית 14 של המועצה הארצית לתכנון ובניה "תכנית מתאר ארצית למחצבות ולחציבה" (1998).

28 תכנית מתאר מקומית טב/3400 של הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז מרכז "תכנית מתאר טייבה אשכול ישובים מס' 5, גיבוש תכנית המתאר" (התכנית מופקדת מיום 12.10.2008).

תמ"א 3 — תכנית מתאר ארצית לדרכים (1976)²⁹
 התכנית מגדירה ומציעה דרכים בשטח מדינת ישראל: דרך מהירה, פרברית, אזורית וראשית. רוחב רצועת דרך מהירה לפי התכנית הוא 120 מטר. רוחב דרך ראשית ודרך אזורית הוא 80 מטר.³⁰ התכנית קובעת כי קו הבניין (המרחק מציר הדרך שבתחומו אסורה הבנייה) של דרך מהירה הוא 150 מטר, של דרך פרברית מהירה ושל דרך ראשית הוא 100 מטר, ושל דרך אזורית הוא 80 מטר.³¹ יישום תמ"א 3 וביצוע דרכים על פיה, מבחינת גודל הרצועה של כל דרך, גזלו מהיישובים הערביים קרקעות רבות. בנוסף, יישום התכנית בכל הנוגע לקו הבניין שנקבע לגבי כל דרך, אסר את השימוש בשטחים נרחבים מאוד של קרקעות שנופלים בתוך קו הבניין של הדרכים שנקבעו בתמ"א, בעיקר של דרכים מהירות ופרבריות.

תמ"א 23 — תכנית המתאר הארצית למסילות ברזל (1986)³²
 מטרת התכנית היא התוויית רשת מסילות ברזל ואבטחת עתודות קרקע להקמת מסילות ברזל בעתיד. התכנית קובעת כי שטח רצועת מסילת ברזל יחידה יהיה 80 מטר, מסילת ברזל כפולה — 100 מטר, רב-מסילתית — 100 מטר, ומפגש מסילות יהיה מעגל שקוטרו 600 מטר.³³ התכנית קובעת כי קו הבניין ממסילת ברזל יחידה יהיה 80 מטר, ממסילת ברזל כפולה — 120 מטר וממסילת ברזל רב-מסילתית — 150 מטר.³⁴ התוויית מסילות ברזל לפי התכנית גזל היקף רב מהקרקעות ביישובים הערביים בישראל, ומנע את השימוש ואת הוצאת היתרי בנייה למגורים בקרקעות המצויות ברצועת קו הבניין של המסילות. לדוגמה, כיום עומדת תמ"א 23 כמחסום לאישור תכנית המתאר המקומית המקודמת בכפר הדמש (בין רמלה ללוד), משום שתמ"א 23 מיעדת מסילת ברזל בצמוד לשטח הכפר.

29 תכנית מתאר ארצית 3 של המועצה הארצית לתכנון ובניה "תכנית מתאר ארצית לדרכים" (1976).

30 שם, סעיף 4 לתקנון התכנית.

31 שם, סעיף 5 לתקנון התכנית.

32 תכנית מתאר ארצית 23 של המועצה הארצית לתכנון ובניה "תכנית מתאר ארצית למסילות ברזל" (1986).

33 שם, סעיף 6 לתקנון התכנית.

34 שם, סעיף 7 לתקנון התכנית.

תכנון מתארי מקומי שלא מתחשב בדפוסי התכנון והקניין ביישובים הערביים, 34 תכניות המתאר ליישובים הערביים, שהוצעו לאחר אירועי אוקטובר 2000, נערכו ביוזמת מינהל התכנון של משרד הפנים. משרד הפנים מינה לצורך כך צוותי תכנון להצעת תכנון מתארי חדש ליישובים הערביים. הטענה העיקרית כלפי צוותי התכנון היא שהיישוב הערבי תוכנן כאילו מדובר ביישוב יהודי או מערבי, וזאת בלי להתחשב במבנה הבעלויות בקרקעות, בדפוסי התכנון ובצרכים האמתיים של התושבים. על חוסר ההתאמה בין התכנון לבין המצב המצוי והרצוי רבות הדוגמאות. להלן אעמוד בקצרה על שלוש מהן:

1. חלוקת הבעלות ביישובים הערביים: הבעלות הפרטית בקרקעות היישוב הערבי אינה שווה בין כל התושבים. ביישוב הערבי ניתן למצוא אדם שאין לו כל קרקע פרטית, או אדם שיש לו רצועת קרקע קטנה, ולמצוא באותו היישוב אדם המחזיק בעשרות או במאות דונמים. בעקבות התעלמות מנתון זה או אי-שקילתו כראוי, יכול להיווצר מצב, אשר נוצר בפועל, שלפיו אדם שאין לו אלא דונם אחד ושממתיך שנים שהמגרש שלו יופשר סוף סוף לבנייה, מגרשו ייקבע בתכנית החדשה כקרקע חקלאית או כשטח ציבורי. ואילו האחר, בעל עשרות הדונמים, יינה מכך שכל קרקעותיו או מרביתן נכנסו לאזור המגורים שנקבע בתכנית.
2. השימוש בפועל בקרקע: קיימים מקרים שבהם קרקע חקלאית שהבעלים שלה אכן משתמש בה לחקלאות, מיועדת בתכנית המתאר החדשה למגורים בניגוד לרצון התושב. קיימים גם מצבים הפוכים בהם קרקע חקלאית שהבעלים שלה דורש שתהפוך למגורים, וראוי שתהיה למגורים, נשארת כקרקע חקלאית גם בתכנית החדשה.
3. החלוקת המוסכמות בין התושבים: במרבית הקרקעות ביישובים הערביים קיימות חלוקות מוסכמות בין הבעלים בקרקע, אך מטעמים שונים חלוקות אלה לא רשומות בלשכת רישום המקרקעין (טאבו). במרבית תכניות המתאר החדשות ביישובים הערביים התעלמו ועדות התכנון מחלוקות אלה. התעלמות מחלוקות מוסכמות אלה מביאה, והביאה בפועל בהרבה תכניות מתאר, לכך שאותה חלקת קרקע יועדה בחלקה לחקלאות ובחלקה האחר למגורים. ייעודים שונים אלה הביאו למצב שבו שותף אחד נהנה על חשבון השותף האחר. כמו כן, יכולים להיווצר מצבים בהם בעת קביעת תוואי הדרכים בתכנית, שותף אחד ייפגע יותר משותף אחר. נוסף על כך, התעלמות מחלוקות מוסכמות אלה הביאה לכך שתכניות המתאר קובעות הלכה למעשה חלוקות חדשות (במסגרת מתחמי האיחוד והחלוקה) אשר אינן תואמות את המוסכמות בין התושבים ואת החזקה בפועל בשטח.

לבסוף, חלוקות חדשות אלו מונעות את אישורן ואת מימושן של תכניות לאיחוד וחלוקה המהוות תנאי למתן היתרי בנייה בשטחים שיועדרו למגורים בתכניות המתאר החדשות.

המדובר בדוגמאות לפגמים היורדים לשורש התפיסה התכנונית שמכוונת את התכנון החדש ביישובים הערביים. המחיר והתוצאה של תכנון כזה, שאינו מחובר למציאות היישוב הערבי, הם תכנית שאינה עונה על צרכי הישוב או שאינה ברת ביצוע בפועל. נוכח כך, ראוי לדרוש לבחון מחדש תפיסה תכנונית זו בכל תכנית ותכנית. חשובים לענייננו דברי בית-המשפט המחוזי בחיפה מפי השופט קיסרי בעניין תכנית המתאר ליישוב ערערה. במקרה הנידון, נוכח טענת המועצה המקומית ערערה כי ועדות התכנון לא התחשבו בנתונים הנוגעים ליישוב, הורה בית-המשפט על קיום דיון חוזר בתכנית באומרו:

”טענת העותרת שהביאה אותי לקבל את העתירה בחלקה היא, שבעת שמוסד תכנון דן בתכנית הנוגעת ליישוב ערבי, יש מקום לכך שהוא ייתן משקל גדול יותר מזה שכפי הנראה נתנה ועדת המשנה בהחלטתה למאפיינים חברתיים, תרבותיים ודמוגרפיים של האוכלוסייה הערבית. על רקע זה מקובלת עלי טענת העותרת כי המשיבות לא נתנו את המשקל הראוי לשיקולים אלה, וכי בכך יש כדי להצדיק התערבות בהחלטה והחזרת הדיון לוועדת המשנה או למועצה הארצית...”

השאלה המצריכה הכרעה היא אם יש בסיס לטענת העותרת שראוי היה לבחון את התכנית בכלים אחרים ולפי אמות מידה שונות מאלה הנוהגות ביחס לתכניות מתאר הנוגעות לאוכלוסייה היהודית. כאמור, דעתי היא שיש להשיב לשאלה זו בחיוב, והטעם העיקרי לכך הוא שבמקום שמוסדות תכנון אינם נוהגים כך, יש בכך משום אפליית של האוכלוסייה הערבית במדינה...

טענת העותרת היא שהאופן שבו מתייחסים מוסדות התכנון לתכנית, דומה לאופן שבו הם מתייחסים לתכניות מתאר הנוגעות ליישובים של אוכלוסייה יהודית. לכאורה, מזמינה טענה זו את דחייתה, מפני שניתן להסיק ממנה יחס שוויוני מצד מוסדות התכנון כלפי הכול. אולם אני סבור שבבחינה מעמיקה יותר ניתן להסיק כי משוויון לכאורי זה אפשר ללמוד על קיומה של אפליה כלפי מגזר אחד של האוכלוסייה לעומת המגזר האחר. על-מנת שיתקיים שוויון בהליכי תכנון, צריך להתקיים

מצב שבו נותנים מוסדות התכנון משקל ראוי למאפיינים חברתיים ותרבותיים של האוכלוסייה שלגביה הוכנה התכנית, ובעניין זה נראית לי טענת העותרת שאין דין תכנון שטח עירוני כדין שטח כפרי, ואין דין תכנון הנוגע ליישוב במגזר הערבי כדין תכנון הנוגע ליישוב במגזר היהודי... מתחייבת המסקנה כי, כטענת העותרת, יש מקום שמוסדות התכנון ייתנו את המשקל הראוי למאפיינים המיוחדים של האוכלוסייה הערבית.

העותרת הצביעה על מספר מאפיינים דמוגרפיים הנוגעים לאוכלוסייה הערבית, שמהם ניתן להסיק את קיומו של מחסור בשטחים זמינים לתכנון ולפיתוח היישוב. בכלל אלה היא מנתה את קצב הריכוז הטבעי, את המבנה החמולתי, את האחיזה בשטחי הקרקע שרובם ככולם בבעלות פרטית ואינם יכולים לשמש כפוטנציאל תכנוני, וכן את נוהגה של האוכלוסייה הצעירה שלא לעזוב את היישוב שנולדו בו ושלא להתגורר במקום אחר. לדעתי יש לתת משקל ראוי למאפיינים אלה, ובאומרי זאת איני מתיימר להגיע למסקנה כזו או אחרת ביחס לתכנית, ואף לא לקבוע אם יש לאשרה כפי שהוגשה או תוך הכנסת שינויים בה. כל שאני מבקש לומר הוא שעל ועדת המשנה או המועצה הארצית לשוב ולשקול את התכנית, ובגדר שיקוליהן לתת את הדעת ואת המשקל הראוי למאפיינים המיוחדים של האוכלוסייה הערבית, כמתבקש מן השוני שבין מאפיינים אלה למאפיינים של אוכלוסיות אחרות במדינה.³⁵ (הדגשה שלי).

שטח השיפוט של הרשויות המקומיות

שטח השיפוט של הרשויות הערביות קטן מאוד. למרות שהאוכלוסייה הערבית בישראל גדלה פי שמונה מאז קום המדינה, שטח הרשויות המוניציפאליות הערביות נותר כמעט כמות שהוא, והוא עומד כיום על כ-2.5% בלבד משטח מדינת ישראל. אישור תכנית הגולשת לתחום שיפוט של רשות מקומית אחרת או למרחב התכנון המקומי של ועדה מקומית אחרת מזה ששייך ליישוב, מצריך הסכמת גופים אלה לקידום התכנית. כמוכן, הדבר כרוך בהארכת ההליך

35 עתמ (חי') 10-01-29869 מועצה המקומית ערערה נ' ועדת המשנה לעררים שעל יד המועצה הארצית לתכנון ובנייה, (לא פורסם, 28.3.2011). המדינה הגישה ערעור על פסק הדין לבית המשפט העליון ונכון לתאריך כתיבת המחקר טרם ניתן פסק דין בערעור (ע"ם 3542/11 ועדת המשנה לעררים נ' המועצה המקומית ערערה). בהחלטתו מיום 6.6.2011 עיכב בית המשפט העליון את ביצוע פסק הדין עד להכרעה בערעור.

התכנוני, ולעתים בהקפאת התכנית עד לשינוי גבולות השיפוט. אך שינוי גבולות שיפוט של רשות מקומית הוא הליך ארוך ומסורבל. רוב הרשויות המקומיות הערביות בישראל הגישו בקשות לשינוי גבולות השיפוט, אולם מלבד שינויים נקודתיים לא ניתן להצביע על שינוי משמעותי בגבולות השיפוט של הרשויות המקומיות (ח'מאיסי, 2004). מצב זה עומד כמחסום בפני פיתוח היישובים הערביים ובפני הבטחת תכניות לדיור, שכן לפי מדיניות משרד הפנים, גבולות השיפוט של היישובים הערביים מהווים את הגבול (הקו הכחול) של תכניות המתאר המקומיות. מצב זה מונע גם תכנון והסדרת המתחמים שהם צמודי דופן ליישובים הערביים, ושבחלקם אף קיימות שכוונות שלמות.

היעדר פתרונות למערכת הביוב

מכשול נוסף העומד בפני הפקדת ואישור תכניות מתאר מקומיות ומפורטות ביישובים הערביים הוא היעדר פתרון למערכת הביוב בתוך היישוב. בעניין זה, החליטה הוועדה המקצועית למים ולביוב בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז צפון על רשימה של יישובים הכוללת 25 יישובים ערביים. ביישובים אלה המליצה הוועדה המקצועית שלא להפקיד תכניות מתאר מקומיות או מפורטות חדשות בגלל חוסר האפשרות להציג פתרון למערכת הביוב במהלך תקופת הפקדת התכנית.³⁶ רשימת הוועדה המקצועית מחודש יוני 2010 כללה את היישובים הערביים אכסאל, בית זרזיר, בסמת טבעון, דבוריה, כעביה, שיבלי, עוזיר, רומנה, רומת אל-הייב, אעבלין, שפרעם, עראבה, דיר חנא, נחף, סג'ור, ראמה, כסרא-סמיעה, פקיעין, חורפיש, ינוח-ג'ת, דיר אל-אסד, מג'ד אלכרום, בעינה, כפר כנא ומשהד.³⁷

הבעלות הפרטית כחסם בפני תכנון

הבעלות והחזקה על הקרקעות שנמצאות בתוך היישובים הערביים היא, במרביתה, בעלות פרטית. עובדה זו, שאינה מופנמת בחוק התכנון

36 הרשימה אושרה ביוני 2010 ראו: החלטה של הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה צפון – ועדה מקצועית למים וביוב (18.1.2011); בהחלטה של הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה צפון – ועדה מקצועית למים וביוב (16.8.2011) הסירה הוועדה את היישובים שפרעם ועבלין מהרשימה. בהתאם להחלטת הוועדה המקצועית רשימת היישובים מתעדכנת מעת לעת, ובמסגרת זו מוסרים יישובים מהרשימה או נוספים יישובים לרשימה, זאת בהתאם להבטחת פתרון הנוגע למערכת הביוב בתוך היישוב.

37 שם, (החלטה מיום 18.1.2011). בהחלטה זו הוסר היישוב פקיעין, והומלץ על הוספת היישובים ירכא, ג'וליס, ג'דיידה מכר.

והבנייה ולא במדיניות התכנון של רשויות התכנון בישראל, גורמת למספר מכשולים המונעים תכנון ראוי שיספק את צורכי האוכלוסייה הערבית:

1. יוזמה פרטית לתכנון מתחם קרקעות ביישוב ערבי (כלומר יוזמה המגיעה מבעל עניין בקרקע), מצריכה את הסכמת כל בעלי הזכויות בחלקות שבתוך המתחם או בחלקת המקרקעין. אחרת, התכנון ייעשה בתכנית לאיחוד וחלוקה שלא בהסכמה. אולם, גם אז נדרש מוסד התכנון לשמור על מספר עקרונות. בין היתר, על מוסד התכנון להקפיד כי בעל החלקה שנכנסה לאיחוד וחלוקה יקבל מגרש קרוב, ככל האפשר, לחלקתו המקורית.³⁸ על מוסד התכנון שאישר את התכנית לאיחוד וחלוקה שלא בהסכמה לשמור גם על יחסיות שווה בין בעלי הקרקעות. כלומר, היחס בין ערך החלקות שנכנסו למנגנון האיחוד והחלוקה צריך להיות שווה ליחס בין ערך המגרשים שקיבל כל אחד מהשותפים בתכנית לאחר החלוקה.³⁹
2. קביעת מיקום הדרכים, שטחי הציבור ומבני הציבור צריכה להתחשב בחזקה בפועל בשטח. המטרה היא לא לפגוע בפרט יתר על המידה ובצורה שמפלה אותו לרעה לעומת יתר בעלי הקרקעות שבתחום התכנית או אלה הגובלים בה.
3. היעדר שוק מסחר קרקעות פעיל ביישובים הערביים ומצוקת הדיור גורמים לכך שתושב ערבי, ככלל, בונה על הקרקע שלו גם אם הקרקע אינה מיועדת רשמית לבנייה. זאת משום שקרקע זו היא הקניין היחידי שיש לו, שבאמצעותו הוא יכול לבנות את ביתו. כלומר, בהיעדר חלופות לקרקע ולדיור נאלץ התושב הערבי לנצל את הקרקע שלו לבנייה.⁴⁰
4. הבעלות הפרטית ביישובים הערביים אינה מחולקת באופן שווה. יש משפחות השולטות בהיקף רחב של קרקעות, ומשפחות אחרות השולטות בהיקף קטן יותר. היעדר הפנמה של מצב זה מצד רשויות התכנון, מניב תכנון שאינו משקף את צורכי היישוב. לדוגמה, אם תכנית הכשירה מתחם קרקע בגודל של 50 דונם למגורים, וקבעה כי ניתן לבנות 3 יחידות דיור

38 ס' 122(1) לחוק התכנון והבנייה. להרחבה בעניין זה ראו: רו כהן, 2008: 159.

39 שם, סעיף 122(2). להרחבה בעניין זה ראו גם: רו כהן, 2008: 165.

40 להרחבה בעניין הטעמים להעדרו של שוק קרקעות ביישובים הערביים בישראל ראו: ח'מאיסי, 2007.

לכל דונם, יוצא כי לכאורה עומדת ליישוב קיבולת של 150 יחידות דיור במתחם זה. אולם בפועל לא ינוצלו 150 יחידות דיור. זאת משום שאדם המחזיק, למשל, ב-10 דונם בתוך המתחם, לא ינצל את כל 30 יחידות הדיור שביכולתו לנצל לפי התכנית, אם יספיק לו לנצל 10 יחידות בלבד לשנת היעד של התכנית. יתרה מזאת, יכול להיווצר מצב הפוך, לפיו אדם הזקוק ל-5 יחידות דיור בשנת היעד של התכנית, לא יזכה אלא ב-3 יחידות משום שהוא מחזיק בדונם אחד בלבד. אי לכך, יכול להיווצר מצב שמשפחות שלמות לא תזכנה לאף לא יחידת דיור אחת משום שאין להן קרקע במתחם שהוכשר למגורים. מכאן, החלת תכנון "עיוור", שלא מתחשב בעובדות אלה בשטח, יגרום לפער בין קיבולת התכנון הנומינלית (כמות יחידות הדיור הפוטנציאלית לפי התכנית) לבין קיבלות הניצול הריאלית (כמות יחידות הדיור המנוצל בפועל). במספר מקרים רשויות התכנון לא הפנימו בעיה זו ביישובים הערביים, מה שגרם לכך שהיקף השטחים שהוספו לפיתוח בתכניות המתאר החדשות היה קטן מההיקף הנדרש בפועל. למשל, בתכנית האב של באקה אלגריביה נקבע כי לא נדרש להוסיף אף לא יחידת דיור אחת, שכן מינהל התכנון של משרד הפנים טען שיש בתוך היישוב עוד שטחים למגורים שלא נוצלו.⁴¹ אולם, מינהל התכנון התעלם מכך ששטחים אלה מוחזקים על-ידי משפחות מסוימות ולא על-ידי כל התושבים, ומכך שבתוך היישוב קיימות משפחות אחרות שכבר ניצלו את מכסת יחידות הדיור שעמדו להן לפי תכנית המתאר הנוכחית ליישוב.

בעיות אלה אינן קיימות בקרקעות שנמצאות כיום בבעלות המדינה ומנהלות על-ידי מינהל מקרקעי ישראל. מינהל מקרקעי ישראל הוא השולט היחידי בקרקע שבבעלות המדינה. נוכח כך, מינהל מקרקעי ישראל יכול לתכנן כל קרקע שבחזקתו לפי ראות עיניו, בכפוף לשיקולים תכנוניים של מוסדי התכנון. בשל טעם זה, הליך אישור תכנית לקרקע שבחזקת מינהל מקרקעי ישראל מהיר יותר, והתכנית יכולה לספק קיבולת גדולה יותר של יחידות דיור מתכנית "רגילה".

41 משרד הפנים (2007). דו"ח מסכם — תכנית האב לבאקה אלגריביה — ג'ת, לעיל ה"ש 53.

הבעלות הפרטית כחסם בפני הבטחת שטחי ציבור

בעיית הקצאת שטחי ציבור ביישובים הערביים היא בעיה מוכרת ועתיקת יומין (ג'בארין, 1998). מחקרים שבחנו את ייעודי הקרקע על-פי תכניות מתאר ב-23 יישובים מיישובי הגליל מעידים על כך כי חלק הארי מהשטח המתוכנן — כמעט שני שלישי — מיועד למגורים בצפיפויות שונות. ברם, רק 7.4% משטח התכניות מיועד למבנים ציבוריים (ח'מאיסי, 2007). המחסור במבנים ובשירותים ציבוריים מניב השלכות מרחיקות לכת, כגון ירידה דרמטית באיכות החיים, צפיפות מגורים גבוהה, הקטנת ההזדמנויות לגיבוש בסיס כלכלי איתן ביישוב, הקטנת הזדמנויות התעסוקה ופגיעה בהכנסות העצמיות של הרשות המקומית (שם, שם: 46-47). הסיבה העיקרית לקושי בהקצאת שטחי ציבור ביישובים הערביים נעוצה בכך שהבעלות על הקרקע ביישובים הערביים היא, במרביתה, בעלות פרטית שעברה מדור לדור. מכאן שייעוד שטחים לצורכי ציבור מצריך שימוש בכלים של נטילה שלטונית, המעבירים את הקניין הפרטי לקניין הציבורי כגון הפקעה, בין אם לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) משנת 1943 ובין אם לפי תכנית שאושרה על פי חוק התכנון והבנייה. לעתים, ביצוע ההפקעה אורך זמן רב, הרשות המפקיעה אינה מסוגלת לשלם את הפיצויים הנדרשים, וביצוע ההפקעה בפועל בשטח עלול להגיע לכדי עימות עם בעל הקרקע שמבקש להגן על הקניין שלו מפני השלטון. מטעמים אלה הרבה תכניות נותרו "על הנייר" בלבד ומלכדו את בעל הקרקע המופקעת: מצד אחד, הקרקע מבחינה תכנונית היא "שטח ציבורי" ולכן הבעלים של הקרקע לא יכול להשתמש בה לבנייה או ליתר ענייניו הפרטיים, ומצד שני שטח זה לא נוצל למטרה שלשמה הופקע והוא נתון כשטח ציבורי על הנייר בלבד. גם מנגנון האיחוד והחלוקה, שכוונתו בעיקר להבטיח צדק חלוקתי בין בעלי הקרקעות, אינו פותר בעיות אלה בפרקטיקה, שכן שיעור התכניות לאיחוד וחלוקה שאושרו ובוצעו ביישובים הערביים דל מאוד. הטיב לתאר עניין זה ע"ד מוחמד סובחי ג'בארין, יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובנייה ואדי עארה, אשר הצהיר כי:

"מאז שהוקמה הוועדה המקומית לתכנון ובנייה ואדי עארה ועד היום לא הצלחנו לכפות תכנית איחוד וחלוקה על מתחם מקרקעין, ואני שואל ותוהה כיצד ניתן ליישם תכנית איחוד וחלוקה במתחם סומונו לכך בתכניות. לטעמי, בעלי הקרקע שבמתחמי האיחוד והחלוקה לא יצליח ליישם ולכפות תכנית איחוד וחלוקה על הבעלים שבמתחם האיחוד והחלוקה, ובכך ייווצר מצב שבעל הקרקע שמחזיק מזה

עשרות שנים במגרש ואשר ייעודו לא למטרת מגורים יצטרך לבנות באותו מגרש ובכך תסוכל מטרת התכנית ומטרת השטח שממנו הופקע, ובעיית הבנייה ללא היתר תמשיך ותגדל במקום למגר אותה.⁴²

בתכנון המתארי החדש ליישובים הערביים נקבע בכל תכניות המתאר החדשות מנגנון של איחוד וחלוקה ככלי להפרשת שטחים לשטחי ציבור. בתכניות אלה חולקו השטחים שהוספו בתכנית למגורים למתחמים לאיחוד וחלוקה. במתחמים אלה יש לאשר תכנית מפורטת לאיחוד וחלוקה, קרי, תכנית המאחדת את כל החלקות שבתוך המתחם ומחלקת אותן למגרשי בנייה, לאחר הפרשת שטחים לצורכי ציבור. יש הטוענים כי כלי זה שוויוני ומידתי ומבטיח צדק חלוקתי בין כל בעלי הקרקעות שבתוך מתחם האיחוד והחלוקה.⁴³ אולם, כפי שאראה בפרק נפרד בהמשך, מנגנון זה עלול לעכב, שלא לומר להקפיא, את הפיתוח ביישובים הערביים משום שהוא יקשה על הוצאת היתרי בנייה לפי תכניות המתאר החדשות.

כביש חוצה ישראל (כביש מס' 6)

סלילת כביש חוצה ישראל, המוגדר לפי תמ"א 3 כדרך מהירה, פגעה ביישובים הערביים בצורה קשה. כביש 6 גרם להפקעת מאות דונמים משטחי היישובים הערביים וחצה את רצף הקרקעות של יישובים אלה. כמו כן, כיום כל הקרקעות הנמצאות בתוך קו הבניין של הדרך ממזרח וממערב (לפי תמ"א 3 – 120 מטר), אסורות לכל שימוש מלבד שימוש לצורכי הדרך. עסקינן בשטח רחב מאוד לאורך כביש חוצה ישראל. לדוגמה, בתכנית האב שאושרה לאחרונה ליישוב באקה-ג'ת, נותרו השטחים שבצמוד לכביש 6 (שברצועת קו הבניין שלו) כשטחים מוטי שימור.⁴⁴ יתרה מזאת, מוסדות התכנון החליטו, במקרים מסוימים, להתייחס לכביש 6 כאל גבול הפיתוח של היישוב שקרקעותיו נחצו על-ידו. לדוגמה, כביש 6 חוצה את הקרקעות של טייבה ומותיר שטח רחב מאוד של קרקעות ממערב לכביש. בהחלטה להפקיד את תכנית המתאר החדשה של טייבה (טב-3400) נקבע כי כביש 6 יהיה גבול הפיתוח של טייבה,

42 החלטה של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה ואדי עארה (21.10.2007). בנושא תכנית ענ/962 (תכנית מתאר מקומית-סאלם).

43 ערר (ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובנייה) 30/09 המועצה המקומית מעלה עירון נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה – מחוז חיפה (לא פורסמה, 28.2.10).

44 החלטה של הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה חיפה (10.11.2009). ההחלטה לאמץ תכנית האב לבאקה-ג'ת בשינויים.

כך שקרקעות העיר שממערב לכביש 6 הושארו כקרקעות שאינן לבנייה ולפיתוח.⁴⁵

דחיית תכניות כדי לא לעודד "עבריינות בנייה"

אנשים שנאלצו לבנות ללא היתר בשל המכשולים התכנוניים לעיל, הגישו תכניות מתאר מפורטות המייעדות את השטח שעליו נבנו המבנים לבנייה. עם אישור התכנית ניתן יהיה להוציא היתרי בנייה למבנים. התכנית למעשה מכשירה בדיעבד מבנה שנבנה ללא היתר. בשנת 2001 פרסם היועץ המשפטי לממשלה הנחיה הקובעת כי מוסד תכנון הדין באישור תכנית רשאי לתת משקל לעובדה, יחד עם בחינת שיקולים אחרים, שהתכנית מכשירה בדיעבד עבירת בנייה ובכך נותנת, למעשה, "פרס לעבריינין".⁴⁶ הנחיה זו הייתה מקובלת על בית המשפט העליון.⁴⁷ לאחרונה, ועדות התכנון עושות שימוש מחמיר בהנחיה זו. דוגמה להחמרה זו ניתן למצוא בהחלטת הוועדה המחוזית מחוז מרכז לדחות את תכנית המתאר מס' קו/3415/3 שהוגשה על-ידי אחד מתושבי כפר קאסם. אישור התכנית היה מאפשר הוצאת היתר בנייה למבנה שנבנה ללא היתר, אלא שהתכנית נדחתה בעיקר מן הטעם שאישורה יעודד, כביכול, עבריינות.⁴⁸ יודגש כי השיקול הנ"ל בדבר אי-עידוד עבריינות הפך לאחרונה בידי ועדות התכנון אף למחסום משפטי המונע הוצאת היתרים בתחום תכנית בנייה מאושרת. לדוגמה, במסגרת החלטת הוועדה המחוזית להפקיד את תכנית מתאר טב/3030 בטייבה, שמטרתה הקמת שכונת מגורים הכוללת 1360 יחידות דיור, קבעה הוועדה כי תנאי להוצאת היתר בנייה במגרש שבו נבנה מבנה ללא היתר ושלגביו הוצא צו הריסה מינהלי חלוט, הוא הריסת המבנה.⁴⁹ זאת למרות שבפסיקה מהשנים האחרונות נקבע שהשיקול בדבר אי-עידוד עבריינות אינו השיקול היחיד, וכי יש לאזנו אל מול כל השיקולים הנוגעים לעניין.⁵⁰

45 החלטה של הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מרכז (10.4.2006).
46 "בקשות לדחיית דיון בהליכים פליליים בשל הגשת בקשה להיתר או תכנית" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 8.1150 (החש"א). ראו גם: משרד הפנים "חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 1/04 עמ' 11 (8.1.2011).
47 עמ' 3315/09 אלגריה פונטה נ' הועדה המקומית לתכנון ובנייה באר שבע (לא פורסם, 1.8.2005).

48 החלטה של הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מרכז (14.12.2009).
49 החלטה של הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מרכז (16.5.2011). תכנית טב/3030.
50 עתמ (ת"א) 2689/09 עזרא כהן נ' יו"ר ועדה לתכנון ובנייה — מחוז מרכז (פורסם בנבו).

מכשולים משפטיים ובירוקרטיים

בחלק זה אבהיר שגם אם אין מכשול מוסדי המונע הגשת תכנית מתאר עדכנית, וגם אם אין מכשול תכנוני המונע את אישור התכנית, קיימים עדיין מספר מכשולים משפטיים ובירוקרטיים המונעים מהתושב הערבי בחלק גדול מהיישובים הערביים להוציא היתר בנייה לפי תכנית שאושרה.

היעדר מערכת תשתיות ודרכים

יישובים ערביים רבים סובלים מהיעדר מערכת דרכים ותשתיות המספקת את צורכי הישוב. מצב זה מונע מאזרחים ערבים רבים להוציא היתרי בנייה, משום שמוסדות התכנון מתנים את אישורן של תכניות מתאר לפיתוח או לבנייה בקיומה של מערכת דרכים ותשתיות ביוב ומים. לדוגמה, במתחם קרקעות בכפר ריינה (שנמצא במרחב הוועדה המקומית לתכנון ובנייה נצרת עילית) אושרה בשנת 2000 תכנית מתאר מקומית שייעדה את המתחם לשכונת מגורים.⁵¹ אולם, אף לא אחד מבעלי המגרשים שבתכנית הצליח להוציא היתר בנייה, זאת משום שהוועדה המקומית לתכנון ובנייה נצרת-עילית סירבה להוציא היתרי בנייה כל עוד לא נסללה דרך גישה למגרשים. עמדת הוועדה המקומית לתכנון ובנייה אושרה בוועדת הערר המחוזית לתכנון ובנייה מחוז צפון.⁵² כך, נותר מתחם שלם ללא פיתוח גם לאחר שאושרה תכנית לפיתוח.

הבעלות הפרטית כחסם בפני הוצאת היתרי בנייה

תקנות התכנון והבנייה דורשות חתימה של "בעל זכות בנכס" על בקשה להיתר בנייה. זהות "בעל הזכות בנכס" שנדרשת חתימתו על הבקשה להיתר משתנה לפי סוג הקרקע. בעל זכות בנכס שהוא קרקע רשומה הוא הבעלים הרשום של הקרקע או חוכר הקרקע.⁵³ ביישובים הערביים קיימת בעיה בניצול הבעלות הפרטית. הדבר נעוץ במספר גורמים חברתיים, כלכליים ומשפטיים. במישור הגורמים המשפטיים ניתן להצביע על מספר בעיות:

1. בהרבה מקרים החזקה על הקרקע בפועל אינה משקפת את הבעלים.

51 תכנית מתאר מקומית ג/7919 של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה נצרת-עילית "הרחבת שכונת הכרמים" (2000).

52 ערר (ועדת הערר לתכנון ובנייה הצפון) 197/06 מוסא לביב נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה נצרת-עילית (לא פורסמה, 21.8.2007).

53 ס' 2 לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970, ק"ת 2581 (להלן: "תקנות התכנון והבניה").

המחזיק בקרקע, בין שרכש את הקרקע בקנייה ובין שקיבל אותה בירושה, לא מקפיד, מטעמים שונים, לרשום את הקרקע על שמו בלשכת רישום המקרקעין (ח'מאיסי, 2007: 51). במקרים כגון אלה, אסרו ועדות הערר לתכנון ובנייה על מתן היתר בנייה למי שאינו הבעלים הרשום, ואף אם בידי המבקש ראיות להוכחת בעלותו כגון פסק דין.⁵⁴

2. בקרקע המשותפת בין שני אנשים או יותר, נדרשת חתימת כל השותפים על כל בקשה להיתר הנוגעת לקרקע. הוועדה המקומית יכולה לדון בבקשה להיתר מטעם אחד השותפים בקרקע, ללא חתימת כל השותפים על הבקשה, אולם היתר בנייה בקרקע המשותפת יינתן רק לאחר שהומצא העתק הבקשה לאלה שלא חתמו.⁵⁵ הכוונה היא להעניק לשותף שלא חתם את האפשרות לפנות לבית-המשפט אם הוא מתנגד להוצאת ההיתר.⁵⁶ שותף המעוניין לחסוך מעצמו סרבול כזה, יכול לפעול לחלוקת הקרקע לפי חלקי השותפות ולרשום את החלוקה בפנקסי המקרקעין. אולם, פעולה זו גם היא מסורבלת במידת מה והיא מצריכה נקיטה בהליכים משפטיים ותכנוניים לפירוק שיתוף במקרקעין, לפי חוק התכנון והבנייה ולפי חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969.⁵⁷

3. חלק גדול מהקרקעות אשר נמצאות ביישובים הערביים מצויות עד ליום זה בסכסוך בין המחזיקים הערבים לבין מדינת ישראל. בעיה זו בולטת בחומרתה ביישובים הברדואיים בנגב.⁵⁸ מצב זה מונע מהמחזיקים הערבים להגיש בקשה להיתר בנייה בקרקע. יתרה מזאת, בית-המשפט אף שלל ממחזיק כזה את הזכות לעתור לביטול צו הריסה למבנה שבנה בקרקע שבחזקתו.⁵⁹

54 ערר 179/08 עלי ג'נאים נ' ועדת מקומית לתכנון ובניה לב הגליל, החלטה של ועדת הערר לתכנון ובניה מחוז צפון מיום 6.1.201 (פורסם בנבו). להרחבה בעניין זה ראה עמותת סיכוי, 2011ב.

55 ס' 2ב(1), תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), תשל"ו-1970.

56 בג"צ 305/82, 353 י' מור ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מחוז המרכז ואח' פד"י לח (1) 141 (1984).

57 פרק ה' לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, ס"ח 575.

58 Human Rights Watch, לעיל ה"ש 18, בעמ' 12-17.

59 ע"פ (מחוזי ב"ש) 4516/07 אבולקיעאן כמאל נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, תק-מח 2007 (4) 15039; ע"פ (מחוזי ב"ש) 5018/08 קבועה עלי נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, תק-מח 2008 (1) 7002, 7001; ע"פ (מחוזי ב"ש) 4614/07 סלימאן אבו סבילה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, תק-מח 2008 (1) 14806, 14807 (2008).

גדר ההפרדה

גדר ההפרדה צמודה לחלק מהיישובים הערביים הקרובים לקו הירוק. בתכנית המתאר של הכפר סאלם שאושרה לאחרונה נקבע כי "לא יינתן היתר בנייה מכל סוג שהוא בתחום הרצועה של 120 מ' ממכשול קו התפר המסומן בתשריט, ולא תופקד תכנית לסלילת כביש החוצה את המכשול אלא לאחר קבלת אישור בכתב של נציג שר הבטחון".⁶⁰ התכנית לא מפרשת מה יהיו שיקולי נציג שר הבטחון שעה שהוא יידרש לתת אישור למתן היתר בנייה למבנה שבתוך רצועת ה-120 מ'. בעקבות הוראה זו, נמנעה הכשרתם של מספר מבנים בסאלם הנמצאים בתוך רצועת המכשול, ורק לאחר הגשת ערר למועצה הארצית לתכנון ובנייה הסכימה הוועדה המחוזית להכשיר את המבנים הקיימים בתוך הרצועה, אך לא את כולם.⁶¹

מסקנות ועדת אור לגבי מצב התכנון ביישובים הערביים

כידוע, באוקטובר 2000 נרצחו 13 צעירים ערבים על-ידי כוחות הביטחון במסגרת הפגנות המחאה שהתקיימו ביישובים הערביים. ועדת אור, ועדת החקירה הממלכתית לחקירות אירועי אוקטובר, התייחסה בדו"ח שלה לאפליית הציבור הערבי בכל הקשור לתכנון, קרקע ודיוור. הדו"ח של ועדת אור עומד על חלק מהמכשולים שתיארתי לעיל, לאמור:

"בחמישים השנים הראשונות למדינה גדלה האוכלוסייה הערבית פי שבעה לערך. במקביל, נשאר השטח המאפשר בנייה למגורים בעיקרו כמעט ללא שינוי. כתוצאה מכך 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 מינהל 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 אזוריות יהודיות שכנות, נחסמו על-ידי

60 תכנית מפורטת ענ/962, לעיל ה"ש 53, סעיף 6.6.13 לתכנון התכנית.

61 עניין המועצה המקומית מעלה עירון, לעיל ה"ש 75.

חוקי רשויות אלה. מכשול עיקרי בפני הבנייה למגורים בתוך שטחי היישובים הערביים היה חסרונן של תכניות מיתאר ותכניות אב. ההכנה והעדכון של תכניות כאלה דורשים תמיד זמן, אך במגזר הערבי היו לעתים עיכובים בלתי סבירים. לכך התווסף גם חוסר ייצוג אפקטיבי לנציגים מן המגזר הערבי בוועדות התכנון והבנייה. בוועדה הארצית ובוועדות המחוזיות לא שותפו נציגים ערביים כלל, או שניתן להם ייצוג סמלי בלבד. במקרים רבים לא הוקמו ביישובים ערביים ועדות מקומיות, ותחת זאת שויכו היישובים לוועדות מרחביות המנוהלות בידי יהודים. התוצאה הייתה, כי ההחלטות בדבר התפתחותם של היישובים הערביים לא גילו רגישות מספקת לצרכיה של האוכלוסייה הערבית. גם לאחר שהואצה הכנת התכניות בשנות התשעים, עדיין היו כמחצית מהיישובים הערביים בסוף המאה ללא תכניות אב מאושרות המאפשרות את הרחבת השטח הבנוי בהם, ולרבים מהם לא הייתה 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. 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.⁶²

62 ועדת החקירה הממלכתית לכירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000 דין וחשבון (אוגוסט, 2003). בעקבות ועדת אור, הקימה ממשלת ישראל ועדת שרים ליישום המלצות ועדת אור, זוהי "ועדת לפיד". ועדת לפיד המליצה לעניין זה כי ממשלת ישראל תפעל לאישור תכניות אב ותכניות מתאר ביישובים הערביים. ראה: ועדת השרים דו"ח והמלצות ועדת השרים לעניין "ועדת אור" (2004) (בראשות סגן ראש הממשלה ושר המשפטים יוסף טומי) לפיד ובהשתתפות השרים: אפרים איתם, בני אלון, צחי הנגבי, ציפי ליבני, גדעון עזרא ואברהם פורז). ממשלת ישראל אישרה בהחלטתה מיום 13.6.2004 את המלצות ועדת לפיד. ראה החלטה 2015 של הממשלה ה-30 "דו"ח והמלצות ועדת השרים לעניין דו"ח ועדת אור" (13.6.2004).

החמרת הבעיה: התכנון המתארי החדש ביישובים הערביים

כאמור, תכלית ההמלצות של ועדת אור, כפי שתיארה אותה הוועדה, הייתה בעיקר להבטיח תכנון מתארי עדכני שיפתור את בעיית הדיור של היישובים הערביים. דומה כי התכנון המתארי שהוצע מאז לחלק גדול מהיישובים הערביים אינו מממש תכלית זו. נהפוך הוא, התכנון המתארי החדש עלול, במידה רבה להחמיר את תופעת הבנייה ללא היתר ביישובים הערביים. זאת, ממספר טעמים:

1. שיעור גבוה של תכניות האב ושל תכניות המתאר מבין אלה שאושרו או הופקדו לאחרונה, אינו מכשיר את הבנייה ללא היתר שנבנתה בשטחים המסווגים/הרשומים כחקלאיים בשל המכשולים המוסדיים שעמדתי עליהם לעיל.
2. תכניות המתאר אינן מספקות את קיבולת הדיור הריאלית הדרושה ליישוב, זאת, בין היתר, נוכח מכשול הבעלות הפרטית שעמדתי עליו לעיל.
3. שנת 2020 נקבעה כשנת יעד ליישום התכניות החדשות. אולם, הליך הפקדת התכניות ואישורן נמשך זמן רב, עד אשר שנת היעד אינה משקפת עוד בצורה מלאה את צורכי היישוב ואת מכסת הדיור האמיתית הנדרשת.
4. תכניות המתאר החדשות אינן תכניות מתאר מפורטות. המדובר בתכניות מתאר מקומיות שלא ניתן להוציא מכוחן, עם אישורן, היתרי בנייה למגורים ולפיתוח. הסיבה לכך היא שהשטחים שנוספו בתכניות המתאר לבנייה ולפיתוח חולקו למתחמי איחוד וחלוקה. לפי התכנית, אישור תכנית מפורטת לאיחוד וחלוקה מהווה תנאי לקבלת היתר בנייה למגורים בכל מתחם. בפרקטיקה, ממוצע הזמן לאישור תכנית מפורטת בישראל הוא בין 3 ל-5 שנים. כלומר, גם לאחר אישור תכניות המתאר יצטרכו התושבים להמתין כ-5 שנים נוספות כדי שתאושר תכנית מפורטת, המקנה להם את האפשרות להוציא היתר בנייה.
5. ככלל, קיים קושי רב באישור תכנית מפורטת לאיחוד וחלוקה ביישובים הערביים. תכניות המתאר החדשות ביישובים הערביים כוללות נוסח אחיד לתכנון ולביצוע, בשינויים המחויבים, וכוללות מנגנון זהה להוצאת היתרי בנייה, המותנה באישור תכניות לאיחוד וחלוקה בשטחים שיועדו בתכנית לבנייה ושהורחבו לבנייה. משכך, אבקש לעמוד על תכנית המתאר ליישובי מועצה מקומית מעלה עירון (מוסמוס, זלפה, מושירפה וביאדה) – תכנית

מס' ענ/960, כמקרה מדגים לבעיות שבתכניות המתאר החדשות ליישובים הערביים. תכנית ענ/960 הופקדה בחודש מרץ 2009.⁶³ התכנית מבקשת להשיג את מרבית שטחי הציבור ביישובים מושירפה, מוסמוס וביאדה דרך תכניות לאיחוד וחלוקה. דומה כי התכנית "ממלכדת" את בעלי הקרקעות ומכרסמת ביכולתם להוציא היתרי בנייה מכוח התכנית, וזאת, בין השאר, מהטעמים הבאים:

א. התכנית מורה על הקצאת מרבית השטחים הדרושים לצורכי ציבור שנכללים בתחום התכנית באמצעות מנגנון איחוד וחלוקה. הסדר האיחוד והחלוקה נקבע כהסדר גורף בכל השטחים שנוספו בתכנית לבנייה, זאת למרות קיומן של חלופות אחרות בספרות המחקרית, זולת איחוד וחלוקה, שניתן דרכן להקצות שטחי ציבור. בין יתר החלופות ניתן לציין כלים כגון חלופת קרקעות, רכישת קרקעות על-ידי הרשות המקומית והפיכת שטחים חקלאיים לשטחי ציבור (ח'מאיסי, 2007: 60-63). עיון בתיקי תכניות המתאר החדשות מלמד כי חלופות אחרות, מלבד איחוד וחלוקה, לא נבחנו על-ידי צוותי התכנון שהכינו את התכניות.

ב. סעיף 6.1.6א לתקנון התכנית קובע כי: "במתחמים המסומנים בתשריט לאיחוד וחלוקה יחויב אישור תכנית איחוד וחלוקה הכוללת תכנית בינוי ונספח פיתוח לכלל המתחם, על פי תכנית מפורטת זו. לאחר אישורה ניתן יהיה להוציא אישור בנייה". רמת הפירוט הנדרשת בתכנית האיחוד והחלוקה, בתכנית הבינוי ובנספח הפיתוח היא רבה.⁶⁴ לרמת פירוט זו יש השלכות משמעותיות לגבי יכולתו של בעל קרקע להוציא היתר בנייה, במיוחד נוכח העובדה שפרק הזמן הממוצע של תכנית מפורטת רגילה הוא 5 שנים.

ג. כפי שמשקף בתשריט התכנית, המתחמים המסומנים בתכנית הם מתחמים בעלי שטח גדול מאד. אישור תכנית איחוד וחלוקה במתחמים כאלה הוא משימה קשה ולעתים אף בלתי אפשרית. בבואה לאשר תכנית איחוד וחלוקה, פתוחים בפני ועדת התכנון שני מסלולים לביצוע התכנית: בהסכמת הבעלים או שלא בהסכמתם.⁶⁵ מחד גיסא, במידה וועדת התכנון מתכוונת לבצע תכנית איחוד

63 תכנית מפורטת ענ/962, לעיל ה"ש 53.

64 תכנית מפורטת ענ/962, לעיל ה"ש 53, סעיפים 6.1, 6.1 ו- 6.2 לתקנון התכנית.

65 ס' 121 לחוק התכנון והבניה.

וחלוקה בהסכמה, יהיה זה קשה למדי להשיג את הסכמתם של כל הבעלים במתחם מסוים, שמספרם יכול להיות רב. מאידך גיסא, ככל שהוועדה חפצה לבצע איחוד וחלוקה שלא בהסכמה, היא חייבת לשמור, ככל האפשר, על הקצאת מגרש קרוב למגרש הקודם שנכנס לחלוקה,⁶⁶ ולשמור על איזון שמאי וקנייני בין בעלי המגרשים, כפי שנקבע בפסיקת בג"ץ ("היחס הנכנס הוא היחס היוצא").⁶⁷ שמירה על כללים אלה היא משימה ממושכת ולא קלה, בעיקר כאשר מדובר במתחם גדול לאיחוד וחלוקה כמו המתחמים המוצעים בתכנית. עניין זה מוביל בסופו של דבר לעיכוב בהכנת תכניות האיחוד והחלוקה, וכפועל יוצא מכך, לעיכוב בהוצאת היתרי בנייה לבעלי הקרקעות.

ד. התכנית קובעת בסעיף 6.6.3 כי בכל הנוגע למתן היתרי בנייה באזורי מגורים, היתרים כאלו יתאפשרו "רק לאחר השלמת הפקעת כל שטחי הציבור בתחום התכנית". אכן, במתחמים שהוצעו לאיחוד וחלוקה מדובר בהפרשה שאינה מחייבת, כעיקרון, הליכי הפקעה כמו בהפקעה רגילה שלא מכוח תכנית מתאר. עם זאת, גם בהפרשה דרושים שני שלבים עד אשר תתפוס הרשות המקומית חזקה בשטח: רישום הקרקע על שם הרשות המקומית על פי סעיף 26 לחוק, וקבלת חזקה בפועל בשטח לאחר הפקעת השטח מהבעלים. קבלת חזקה בפועל בשטח תחייב את הרשות המקומית לפנות כל אדם התופס את השטח הציבורי. אכן, כעיקרון, הוועדה המקומית יכולה לתפוס חזקה בשטח שמותר לה להפקיע לאחר שנתנה לבעל המקרקעין הודעה בכתב שלושים יום מראש. אולם, התנגדות המחזיק לפנות את השטח תגרור הליכים משפטיים בבית משפט. הליכים משפטיים אלה אורכים זמן רב. מכאן, שעייכוב בהפקעת שטחי הציבור או כישלון בביצוע ההפקעות ימנע הוצאת היתרי בנייה לפי התכנית.

ה. ליקוי נוסף המאפיין את התכנית הוא היעדר כל ערובה כספית שמבטיחה את ביצועה — החל בהכנת תכניות איחוד וחלוקה מפורטות, השלמת הפקעת שטחי הציבור וכלה בהוצאת היתרי

66 שם, ס' 122.

67 בג"צ 4914/91 תאופיק מנשאדי איראני ואח' נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה נהריה, פ"ד מו(4) 749 (1992).

בנייה. בתכנית יש 11 מתחמים, כאשר ממוצע גודלו של כל מתחם הוא כ-60 דונם. עלות הכנת תכנית מפורטת ואישורה בכל המתחמים שבתכנית עלולה להגיע למיליארד ש"ח. נוכח סכום עתק זה, עולה השאלה מי הגוף שיתחיל בהכנת התכניות – הוועדה המחוזית, הוועדה המקומית או הרשות המקומית? גודל סכום זה מטיל בספק רב את האפשרות כי יוכנו ויאושרו תכניות איחוד וחלוקה כמוצע בתכנית.

הנה כי כן, תכניות המתאר החדשות ליישובים הערביים, המבוססות על מנגנון איחוד וחלוקה, אינן מבטיחות פתרון מהיר, יעיל ומלא לתופעת הבנייה ללא היתר ביישובים הערביים. להיפך, תכנון זה עלול להחמיר את תופעת הבנייה ללא היתר ולהגביר את המחסור הקיים ביחידות דיור. אף על פי כן, סברו רשויות התכנון כי מנגנון האיחוד והחלוקה הוא המנגנון האופטימלי לתכנון ביישובים הערביים.⁶⁸

היעדר תכנון כ"הגנה מן הצדק" וכטעם לעיכוב צווי הריסה

אם כן, הסברתי לעיל כי קיימת שורה של מכשולים המונעים מהאזרח הערבי במרבית היישובים הערביים לקבל היתר בנייה, ואשר גורמים למחסור מתמשך ביחידות דיור. מכשולים אלה הם הדוחקים את התושב הערבי לבנות ללא היתר. מן הראוי היה שמצב זה יחייב על דרך הכלל את בית-המשפט להעניק לאזרח הערבי "הגנה מן הצדק" שפוטרת אותו מאחריות פלילית בגין ביצוע עבירה של בנייה או שימוש ללא היתר, ובכל מקרה, מן הראוי היה שמצב זה יבסס טעם טוב לעיכוב צווי ההריסה לפרקי זמן ארוכים. אולם, אפשרות זו נדחתה בפסיקה במספר פרשות. הפרשה הראשונה, פרשת חדיד, עסקה בארבעה

68 ראו החלטה של הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מרכז (10.11.2009). על אימוץ תכנית האב של באקה גת' שבה הודגש כי: "הוועדה לא מקבלת את הטענות לאי-יישומות תכניות איחוד וחלוקה במגזר הערבי. לדעת הוועדה מדובר בכלי פרי יצירת חוק התכנון והבנייה שמהווה פתרון ראוי ומקובל מבחינה תכנונית וקניינית. לעמדת הוועדה תכניות איחוד וחלוקה יביא לאיזון בין אינטרס הפרט לציבור – איזון אשר שומר על עקרונות של הוגנות, שיוויון וצדק ויש לאמצו כפתרון מועדף בשטחים ובמקומות המאפשרים זאת." עניין המועצה המקומית מעלה עירון, לעיל ה"ש 75.

תושבים ערבים מהכפר עוספיה שבמחוז חיפה. תושבים אלה הואשמו בביצוע עבירה של בנייה ללא היתר ונגזר עליהם להרוס את המבנה. משלא עשו זאת, הואשמו שנית בהפרת צו שיפוטי לפי סעיף 210 לחוק התכנון והבנייה. בית-משפט השלום בחיפה זיכה את הנאשמים מכוח "הגנה מן הצדק" והצדיק את פסיקתו בכך שהיעדר תכנון בכפר עוספיה משך זמן רב מעניק לנאשמים הגנה מן הצדק.⁶⁹ מדינת ישראל ערערה על פסק הדין לבית-המשפט המחוזי בחיפה, ובית-המשפט המחוזי קיבל את הערעור והחזיר את הדיון לבית-משפט השלום. בית-המשפט המחוזי קבע כי לא ניתן להעניק הגנה מן הצדק לאדם המפר צו שיפוטי:

"לטעמי, יקשה על נאשם לבסס את טענתו בדבר הגנה מהצדק כאשר מדובר בעבירה שעניינה אי-קיום צו שיפוטי. עבירה זו הינה, מטבע הדברים, המשך השתלשלות של ביצוע עבירה אחרת שבעניינה ניתן הצו. כאשר קיים צו שיפוטי יש לבצעו או לפעול לביטולו באמצעים משפטיים, כגון: ערעור, משפט חוזר, הליך לדחיית מועד ביצועו של הצו או חנינה. נראה כי התנהגות שעניינה עשיית דין עצמי ואי-קיום צו שיפוטי, בלא שננקטות פעולות בהתאם לחוק לביטולו של הצו או לדחיית מועד ביצועו, וזאת במסגרת הליכים אל מול הרשויות המוסמכות, תתקשה לדור ביחד עם טענה של הגנה מן הצדק. גם אם הרשות השלטונית מתרשלת פתוחה הדרך בפני האזרח לנקוט בהליכים כדי להניע את גלגלי השלטון וכן כדי לבטל צווים שניתנו כחוק, אם סבור הוא שראוי לבטלם. אי-נקיטת הליכים על פי דין מהצד האחד ועשיית דין עצמי מהצד השני, משמיטים, לגישתי, את הבסיס לטענת הגנה מן הצדק, ככל שהדבר נוגע לעבירה של אי-קיום צו שיפוטי."⁷⁰

הפרשה השנייה, פרשת דכה, עסקה בתושב יפו אשר בנה מבנה מגורים ללא היתר. בית-המשפט לעניינים מקומיים גזר על מר דכה להרוס את המבנה משום שנבנה ללא היתר. מר דכה ערער לבית-המשפט המחוזי בתל אביב. בית-המשפט המחוזי קיבל את הערעור, ביטל את החלטת בית-המשפט השלום, וקבע כי אין לבצע את צו ההריסה עד אשר יתאפשר למר דכה להוציא היתר

69 ת"פ (שלום חי') 4420/04 מ"י נ' מזייד חדיד ואח' (לא פורסם, 20.2.2008).

70 ע"פ (מחוזי חי') 3270/08 מ"י נ' מזייד חדיד ואח' (לא פורסם, 22.9.2009).

בנייה, דבר שהיה מתאפשר אילו היו מקדמות רשויות התכנון תכנית מתאר.⁷¹ עיריית תל אביב ערערה לבית-המשפט העליון. בית-המשפט העליון קיבל את הערעור וביטל את פסק דינו של בית-המשפט המחוזי. בית-המשפט העליון קבע כי היעדר תכנון וקיומו של מחדל מצד רשויות התכנון אינו מקנה לפרט את הזכות לבנות ללא היתר, ואינו מקנה לו, בסופו של יום, הגנה מפני הריסה בפועל.⁷² גם לגבי עיכוב צווי הריסה מנהליים עמדתו של בית-המשפט אינה שונה. בית-המשפט קבע גם בעניין צווי הריסה מנהליים כי היעדר תכנון או תכנון מפגר אינו טעם לביטול או לעיכוב צו הריסה מנהלי:

”השאלה האם בהיעדר תכנון, רשאי יושב-ראש הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה להוציא צווי הריסה מנהליים, הוכרעה זה מכבר על-ידי בית-משפט זה בקובעו, כי היעדר תכנון אינו מונע מרשויות התכנון הוצאת צווי הריסה מנהליים. שכן, אחרת, כל אדם רשאי היה להקים מבנים ככל העולה על רוחו, ללא קבלת היתר בנייה, והרשות הממונה על קיום חוקי התכנון והבנייה לא הייתה רשאית לעשות דבר כנגד תופעה זו.”⁷³

לגישת בית-המשפט העליון, הפתרון למלכוד שאליו נקלע אזרח שמצד אחד לא יכול להוציא היתר בנייה נוכח בעיות תכנון, ומצד שני אסור לו לבנות ללא היתר, מתמצה במאבק משפטי, ציבורי ותקשורתי:

”ישאל השואל, מה הם הכלים העומדים לרשות מי שבשל בעיות הקשורות בדיני התכנון והבנייה נמנע הימנו לקבל היתר לבנות בקניינו, אך אינו רוצה לפעול שלא כדין? התשובה לכך היא, מעבר לפניות ולעתירות אינדיבידואליות אפשריות, שימוש בדרכים שיועיקו שמים וארץ באשר להתנהלות הרשות, ואלו ייתכנו הן במישור הציבורי, באמצעות תקשורת, חברי מועצת העיר וחברי הכנסת, והן במישור המשפטי בעתירות לבית-המשפט. הפעולה הציבורית והשיפוטית כלפי הרשויות, דומה כי חזקה עליה שתעשה

71 ע"פ 8103/07 מוסה דכה נ' עיריית תל אביב (לא פורסם, 4.2.2008).

72 רע"פ 2885/08 עיריית תל אביב נ' מוסה דכה (לא פורסם 22.11.2009).

73 רע"פ 1048/05 חמיס אבו סיניה נ' יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובניה, ירושלים, תק-על 2005 (1) 3055, 3056 (2005). ראו גם: רע"פ 2885/08 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה תל

אבייפו נ' מוסה דכה, תק-על 2009 (4) 3365, 3371 (2009).

את שלה ברב או כמעט, וביום שלא ירחק. אוסיף: ער אני לכך שלא כל אדם, בקרב אוכלוסיות חלשות למצער, יכול להרים את נס הפעולה — אך גורמים כמו האגודה לזכויות האזרח ודומיה, יוכלו להפנות מרצם דווקא לכגון דא.⁷⁴

ראוי היה שבית-המשפט יתחשב במצוקתם של התושבים הערביים, וייתן משקל רב יותר למחדלי רשויות המדינה בפתרון או בהקלת החסמים שפירטנו לעיל. גישתו זו של בית-המשפט אינה ממריצה את רשויות המדינה למלא את תפקידן בהסרת כל החסמים שפורטו לעיל ובכך לפתור את מצוקת הדיוור בחברה הערבית בישראל, ועוסקת יותר באזרח הערבי שנכנס לסיטואציה של בנייה ללא היתר בעל כורחו.

מסקנות והמלצות

הנה כי כן, הטעמים הגורמים לתופעת הבנייה ללא היתר ביישובים הערביים אינם קשורים לתושב הערבי עצמו. יסוד התופעה אינו בדפוס "עברייני" כביכול של התושב הערבי. יסוד התופעה הוא במכשולים מוסדיים, תכנוניים ומשפטיים שאונסים את התושב הערבי לבנות ללא היתר. מכשולים אלה מכניסים את היישובים הערביים למצור חונק, ואת התושב הערבי למרדף של הליכים פליליים ומנהליים. לא ניתן להפחית את תופעת הבנייה ללא היתר ביישובים הערביים אם לא יינקטו צעדים ממשיים להסרת המכשולים שפורטו במחקר זה.

כמובן, קצרה היריעה מלבחון את הדרכים הנדרשות על-מנת לטפל בכל מכשול ומכשול. אולם, אבקש בפרק זה להמליץ על מספר דרכים אפשריות לטיפול בבעיה או לקידום הנושא. חילקתי את דרכי הפעולה האפשריות לשני חלקים. החלק הראשון כולל המלצה לפעולות שעל רשויות המדינה לנקוט. החלק השני כולל המלצה לפעולות שניתנות לביצוע על-ידי הציבור הערבי והציבור בכלל ללא תלות במאמצי הרשויות לבצען. בחלק האחרון של פרק זה אמליץ על מינוי ועדת בדיקה ציבורית לשם בחינת הדרכים להסרת המכשולים הנ"ל.

74 עניין מוסא דא, שם, פסקה כ לפסק דינו של השופט א' רובינשטיין.

פעולות שעל הממשלה ומשרדיה לבצע

1. פעולות להסרת המכשולים המוסדיים והתכנוניים: כאמור, הסרת המכשולים המוסדיים והתכנוניים לעיל מצריכה החלטות ממשלה ומהלכים ממשלתיים. במסגרת זו נדרש, בין היתר, להכין תכנית עבודה ממשלתית להשלמת תכניות המתאר המקומיות שטרם הופקדו או טרם אושרו ביישובים הערביים, תוך הפיכתן לתכניות מתאר מפורטות ברות ביצוע, ולהשלמת אישור תכניות המתאר המפורטות ביישובים הערביים. כמו כן, נדרש לבחון מחדש את תכניות המתאר הארציות והמחוזיות לשם הסרת המגבלות הקיימות בהן לפיתוח היישובים הערביים.
- יש לציין כי גם לאחרונה, ובמסגרת מאמצי ממשלת ישראל לטפל במצוקת הדיור במדינה לאחר פרוץ מחאת האוהלים, לא קיבלה מצוקת הדיור תשומת לב וטיפול ראויים מטעם הממשלה. כפי שאצמוד על כך בהמשך, בשנת 2011 קידמה ממשלת ישראל תהליכים שונים לפתרון מצוקת הדיור בארץ בכלל, אך אין בתהליכים אלה כדי לתרום בצורה ממשית לפתרון או להקלת מצוקת הדיור בחברה הערבית.
2. פעולות להסרת המכשולים המשפטיים-בירוקרטיים: פתרון המכשולים המשפטיים שעמדתי עליהם לעיל אפשרי על דרך התוויית תכנית אב ארצית ליישובים הערביים בישראל. תכנית האב תידרש לעסוק בין היתר בהבטחת התנאים הנדרשים להוצאת היתר בנייה, לאחר אישור התכנית לפיתוח.
3. חיזוק הרשויות המקומיות הערביות: חיזוק הרשויות המקומיות הערביות דורש פעולה בשלושה מישורים בעיקר: הרחבת תחומי השיפוט של היישובים הערביים, הסמכת רשויות מקומיות ערביות להיות ועדות מקומיות לתכנון ובנייה והגברת תקצוב הרשויות המקומיות הערביות, כדי שהן תוכלנה להבטיח את התשתיות הדרושות לפיתוח היישוב ולקדם תכניות מפורטות לדיור.
4. הגברת ייצוג הציבור הערבי בוועדות התכנון ובצוותי התכנון של הוועדות: כאמור, אחוז האזרחים הערבים חברי מוסדות התכנון בישראל הוא קטן מאוד. הוא הדין לגבי השתתפות אנשי מקצוע בצוותי התכנון שעומלים על הכנת תכניות המתאר ביישובים הערביים. מצב זה פוגע בזכותם של התושבים הערבים להשתתף בהתוויית תכניות המתאר ליישובים שלהם. התוצר הוא תכנון שרחוק מלהיות התכנון הרצוי ליישובים הערביים (ח'מאיסי, 2007: 37-38). ראוי לציין כאן כי היעדר ייצוג הולם לאזרחים ערבים בוועדות התכנון מהווה פגיעה קשה בעיקרון השוויון שהוא ערך יסודי וזכות יסוד. כדברי בית-המשפט העליון:

"עיקרון מן הראשונים במלכות — משכמו ומעלה גבוה מכל שאר עקרונות — הוא עיקרון השוויון".⁷⁵ "אין לך גורם הרסני יותר לחברה, מאשר תחושת בניה ובנותיה, כי נוהגים בהם איפה ואיפה. תחושת חוסר השוויון היא מהקשה שבתחושות. היא פוגעת בכוחות המאחדים את החברה. היא פוגעת בזהותו העצמית של האדם".⁷⁶

5. הגברת הניצול של מקרקעי ציבור לבנייה ולשטחי ציבור במגזר הערבי: כאמור, אחוז קטן מהמקרקעין הרשומים כיום כמקרקעי מינהל מקרקעי ישראל ושקיימים בתוך היישובים הערביים ובסמוך להם, מנוצלים לתכניות בנייה ודיוור לאזרחים הערבים, וחלק גדול מהאחוז המנוצל בפועל למטרה זו הוא לאזרחים הערבים המשרתים בזרועות הביטחון. על כן, נדרש להגביר את ניצול מקרקעין אלה לתכניות בנייה ביישובים הערביים ובצורה שוויונית.

פעולות לקידום הנושא על-ידי הציבור הערבי והציבור ככלל

1. פנייה לערכאות להסרת המכשולים המוסדיים: ניתן להגביר את המהלכים המשפטיים (עתירות לבית-משפט) שמטרתם לחייב את רשויות התכנון להבטיח תכנון מתארי הולם ותוך זמן סביר. בפרשת דכה הנ"ל פתח בית-המשפט העליון את הפתח בפני כל אדם הנפגע ממחדלן של רשויות התכנון לפנות לבית-המשפט בעתירות מתאימות. ניתן לעשות שימוש בכלי זה כדי לנסות להניע את כל התכניות התקועות מזה זמן רב בצניורות של רשויות התכנון ושאישורן אמור להבטיח שטחי בנייה נוספים ליישובים הערביים.
2. פעולות להסרת המכשולים התכנוניים: ניתן לנסות וליזום, בעיקר על-ידי האורגנים הציבוריים והמקצועיים, תכניות לשינוי התכנון המתארי הארצי והמחוזי בישראל בצורה שתשאף להסיר את המגבלות על פיתוח חלקים רבים מהיישובים הערביים. הדבר מצריך, בין השאר, פתיחת ערוץ הידברות תכנוני מול ממשלת ישראל, מול המועצה הארצית לתכנון ובנייה ומול הוועדות המחוזיות בישראל. מאז 2010 מקדמת ממשלת ישראל רפורמה כללית בחוק התכנון והבנייה.⁷⁷ מוצע ברפורמה לבטל את תכניות המתאר המחוזיות ולהחליפן בתכניות מתאר כוללניות. הרפורמה

75 בג"ץ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה, נב(3) 630 (1998).
 76 בג"ץ 953/87 סיעת העבודה בעיריית תל-אביב-יפו והכריה נ' מועצת עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד מב(2), 309, 332-333 (1998).
 77 הצעת חוק התכנון והבניה, התש"ע-2010, ה"ח 499.

אינה מתייחסת לסוגיית הבנייה ללא היתר ביישובים הערביים, ואין בה כדי לפתור אותה. עם זאת, דומה כי הכנת תכניות המתאר הכוללניות, לאחר אישור הרפורמה, היא אולי נקודת הזמן המתאימה כדי לנסות לשנות את התכנון המתארי הארצי והמחוזי הקשור ליישובים הערביים. כמוכך, הדבר יצריך לשלב אנשי מקצוע ערבים בצוותי התכנון אשר יעבדו על הכנת תכניות המתאר הכוללניות, זאת לצד יוזמה מצד האזרחים הערבים לנסות לשנות את התכנון המתארי היכן שנדרש.

מינוי ועדת בדיקה ציבורית

נוכח תופעת הבנייה ללא היתר ביישובים הערביים, ומנייה וביה תופעת הריסות הבתים שמחמירה מיום ליום, ייחוד המכשולים העומדים כאמור ביסוד התופעה, והעובדה כי פתרון מרבית מהמכשולים מצריך הליכים ממשלתיים, מן הראוי להקים ועדת בדיקה ציבורית בנושא. ועדת בדיקה זו תקום לצורך חקירת התופעה וטעמיה ומציאת הכלים האפשריים לפתרונה בטווח הקרוב ובטווח הרחוק. מן הראוי שוועדה ציבורית זו תכלול בקרב הרכבה מומחים מהפרקטיקה ומהאקדמיה, וייצוג מהותי ואפקטיבי של אנשי ציבור מהחברה הערבית וראשי רשויות מקומיות ערביות. מן הראוי להעניק לוועדה זו סמכויות בדיקה נרחבות, לרבות שמיעת עדים, מומחים ונציגי תושבים ומתן המלצות. דומה כי במציאות שבה נהרסים בשנה כ-165 בתים של אזרחים במדינה, אלפי בתים נוספים מאוימים בהריסה, אלפי אזרחים איבדו את קורת הגג שלהם או עלולים לאבדה ואלפי אזרחים נאשמים בעבירות של בנייה ללא היתר – יהיה זה בלתי סביר באופן קיצוני שלא לפעול לפתרון הבעיה באופן שיבטיח את זכויות האזרחים הערבים.

במסגרת זו, חשוב לציין את היוזמות שהציעה המנהיגות הערבית בישראל לממשלת ישראל לגבי הטיפול בבעיית הבנייה ללא היתר. יוזמה אחת העלה לאחרונה מר מוחמד זידאן, יו"ר ועדת המעקב לענייני האזרחים הערבים. יוזמתו של מר זידאן מבוססת על שלושה עקרונות: "הקפאת כל צווי ההריסה במגזר הערבי לתקופה שיוסכם עליה; אישור תכניות מתאר והרחבת שטחי השיפוט של היישובים הערביים, תוך מתן מענה לריבוי הטבעי וצורכי הפיתוח של היישובים; קביעת תכנית ממשלתית של בנייה ציבורית על אדמות מדינה ביישובים הערביים"⁷⁸. יוזמה דומה, אם כי לא זהה, הועלתה גם על-ידי ח"כ

78 מכתב ממוחמד זידאן, יו"ר ועדת המעקב לענייני האזרחים הערבים, לראש ממשלת ישראל, שר המשפטים ולשר התשתיות הלאומיות (12.1.2010). עותק מהמכתב נמצא אצל המחבר.

אבראהים צרצור. יוזמה זו מבוססת על שלושה עקרונות: "הקפאת כל צווי ההריסה בכל היישובים הערביים בגליל, במרכז, בערים המעורבות ובנגב; התחייבות בלתי חוזרת של המנהיגות הערבית בכל הדרגים להקפאת הבנייה הבלתי-חוקית באופן מוחלט בכל היישובים האלה, וללא פשרות; כניסת הצדדים הערבי והממשלתי להליך שבו יוכנו ויאושרו כל תכניות המתאר כולל תכניות מפורטות ביישובים הערביים, תוך שנתיים מההכרזה על תחילת ביצוע התכנית"⁷⁹.

אמנם, יוזמות אלה לא כוללות תכנית מפורטת לטיפול בכל המכשולים שמניתי לעיל. עם זאת, נראה כי קבלתן יכולה להבטיח אווירה חיובית שניתן לנצלה כדי לחשוב על מהלכים מוסכמים שיכולים לפתור את בעיית הבנייה ללא היתר ביישובים הערביים, ולקדם את יישומם.

היוזמות הממשלתיות להגברת היצע הדיור בארץ

על רקע מצוקת הדיור שהלכה וגברה, שלימים הולידה מחאה חברתית רחבה בחברה הישראלית, החליטה ממשלת ישראל ביום 13.3.2011 על "תכנית חירום להאצת הבנייה למגורים". תכנית החירום קובעת כי תכניות מסוימות יוכרזו "כתכניות להאצת הבנייה" (תכניות לה"ב) וידונו במסלול מיוחד ומהיר. בהתאם לאותה תכנית, על משרד הבינוי והשיכון להכין רשימה של תכניות שהוגשו על-ידי המדינה אשר יקבלו סימון מיוחד ויכוננו "תכניות להאצת הבנייה". לפי החלטת הממשלה, רשימת תכניות לה"ב תגובש על בסיס אמות המידה הבאות:

- א. תכנית שעניינה 200 יחידות מגורים ומעלה; בתכנית יכול שייכללו גם שימושים נלווים למגורים כגון תשתיות הנדסיות, מסחר ועוד ובלבד שהשימוש העיקרי של שטחי התכנית יהיה השימוש למגורים.
- ב. היתכנות למימוש התכנית.
- ג. בשלות התכנית — תכנית שהוחל בה הליך תכנוני משמעותי.
- ד. תרומת התכנית להגדלת היצע באזור שבו יש ביקושים, או צפויים ביקושים.

79 מכתב מאברהים סרסור, ח"כ ויו"ר רע"מ — תע"ל, לנשיא המדינה, ראש ממשלת ישראל ולשר הפנים (10.3.2010). עותק מהמכתב נמצא אצל המחבר.

בהתאם לתכנית החירום, תכנית מתאר שתוכרז כתכנית לה"ב תידון ותקודם במסלול מיוחד שיבטיח את קידומה ואת אישורה במהרה. כמו כן, לפי החלטת הממשלה, הוטל על שר הפנים להנחות את כל הוועדות המחוזיות בדבר הקמת ועדת משנה בכל מחוז, אשר תעסוק בצורה בלעדית בקידום תכניות לה"ב. כמו כן, הוועדות המחוזיות יאצילו על ועדת המשנה את כל הסמכויות הנדרשות לצורך טיפול בתכניות לה"ב. ואכן, לאחר החלטת הממשלה, מונו ועדות לה"ב בכל מחוז, אשר החלו לדון מדי שבוע ובאופן רציף בתכניות שהוכרזו כתכניות לה"ב.⁸⁰

עם זאת, במבחן התוצאה לא שירתה ההחלטה את האוכלוסייה הערבית בישראל, שכן התברר כי רק תכניות מתאר בודדות ביישובים הערביים הוכרזו כתכניות לה"ב. מתוך 71 תכניות שהוכנסו למסלול לה"ב, 3 תכניות בלבד היו במגזר הערבי, וכן, מתוך 69,260 יחידות דיור שקודמו לפי החלטת הממשלה, זכה המגזר הערבי ל-2036 יחידות דיור בלבד, קרי, פחות מ-3.3%.⁸¹ נוסף לתכנית החירום האמורה, שהייתה זמנית עד לאישור חוק ראשי שיסדיר את המתווה לקידום תכניות לבנייה כמוצע בתכנית החירום, אישרה הכנסת ביום 25.7.2011 את חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה), התשע"א-2011. מטרת החוק, שתוקפו ל-18 חודשים בלבד, לקבוע הסדרים מיוחדים לאישור תכניות בנייה למגורים לשם הגברת היצע הדירות למגורים בארץ. לשם כך, קובע החוק את הקמתן של ועדות משנה לדיור לאומי בוועדות המחוזיות (ועדות ווד"ל), אשר יעסקו אך ורק בתכניות בנייה למגורים. החוק הגדיר גם מהי תכנית לדיור לאומי ואת מסלול הגשתה, הפקדתה ואישורה. על פי חוק זה, קודמו התכניות שהוכרזו לפי החלטת הממשלה כתכניות לה"ב לתכניות לדיור לאומי, נוסף על תכניות חדשות שהוגשו כתכניות לדיור לאומי. חרף תרומת החוק לקידום הליכי האישור של תכניות לבנייה, ניתן לומר כי תרומת החוק להגברת היצע הדיור ביישובים הערביים כמעט בלתי מורגשת. זאת, משום שבחוק הוודלים נקבע כי תכנית ביישוב ערבי על קרקע שלא רשומה על שמו של מינהל מקרקעי ישראל, לא תיקבע כתכנית לדיור לאומי, אלא אם התקבלה הסכמת 80% מהבעלים של הקרקע לתכנית. כלומר, בתכנית שהיא על קרקע פרטית ביישוב ערבי יש לקבל את הסכמת 80% מהבעלים של הקרקע שבתחום התכנית על-מנת שתיקבע כתכנית לדיור לאומי. תנאי זה מקשה, שלא לומר מונע, את קידומן של מספר

80 החלטת הממשלה מס' 2982 מיום 13.3.2011.

81 תכנית חירום להאצת הבנייה למגורים, ד"ח סטאטוס מס' 1, מיום 3.7.2011.

רב של תכניות מפורטות במגזר הערבי כתכניות לדיור לאומי, הן משום שקיים קושי להשיג את הסכמת הרוב המוחץ מבעלי הקרקעות לתכנית והן משום שחלק גדול מהתכניות הן תכניות שקודמו מלכתחילה כתכניות לאיחוד וחלוקה שלא בהסכמה, לפי סעיף 122 לחוק התכנון והבנייה.

במקביל ליוזמות ממשלתיות אלה, מינה ביום 10.8.2011 מר בנימין נתניהו, ראש הממשלה, ועדה לשינוי חברתי-כלכלי בראשות פרופ' עמנואל טרכטנברג. הוועדה התבקשה לגבש צעדים להקלת נטל יוקר המחייה בישראל, ובכלל זה, להגיש המלצות לשם התוויית צעדים ליישום תכנית הדיור שאושרה על-ידי הממשלה (להלן: "ועדת טרכטנברג").⁸² במסגרת דיוניה, שמעה ועדת טרכטנברג דעות וחוות דעת בנושא מצוקת הדיור בארץ, ובכלל זה בנושא מצוקת הדיור ביישובים הערביים בארץ. בנייר העמדה שהוגש מטעם מרכז דיראסאת, מרכז ערבי למשפט ולמדיניות, ונכתב על-ידי כותב שורות אלה, הומלץ על נקיטה בצעדים אשר צוינו לעיל. בדו"ח שלה, פרסה ועדת טרכטנברג מספר המלצות באשר למדיניות בתחום הדיור ביישובים הערביים. בין היתר, המליצה הוועדה על הרחבת תכנית חומ"ש לפיתוח כלכלי, שכוללת כיום 13 יישובים ערביים בלבד, ליישובים ערביים נוספים, על הרחבת תחומי השיפוט של היישובים הערביים ועל הקמת יישובים ערביים חדשים.⁸³

עם זאת, המלצות אלה רחוקות עדיין מלפתור את מצוקת הדיור בחברה הערבית, וזאת בשל טעמים הקשורים להמלצות עצמן: התקציב שנקבע להרחבת תכנית החומש, 250 מליון ש' בלבד, הוא תקציב זעום מאוד ביחס לתקציב הדרוש בפועל להשלמת התכנון המתארי והמפורט ביישובים הערביים. כמו כן, בכל הנוגע להרחבת תחומי השיפוט של היישובים הערביים, הוועדה הדריכה את ועדות הגבולות שידונו בבקשות להרחבת תחומי השיפוט באופן שימצה בנייה רוויה בשטחי הרשויות. כידוע, בעקבות היעדר שוק נדל"ני מפותח ביישובים הערביים ובשל טעמים רבים אחרים, דפוס הבנייה ביישובים הערביים כיום הוא אינו דפוס של בנייה רוויה. בשל כך, יישום הנחיית ועדת טרכטנברג למיצוי בנייה רוויה, עלול להביא לכך שבקשות רשויות מקומיות ערביות להרחבת תחומי שיפוט יידחו.

אם כן, אין ביוזמות שקידמה הממשלה כאמור כדי להביא לפתרון מצוקת הדיור בחברה הערבית, ויוזמות אלה אינן מתמודדות עם המכשולים שעמדתה עליהם לעיל.

82 כתב מינוי מיום 10.8.2011 מאת מר בנימין נתניהו ראש ממשלת ישראל.

83 דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, ספטמבר 2011.

הטיפול בתופעה כביטוי לצדק חלוקתי

דיני התכנון והבנייה אמורים ויכולים לקדם יעדים חברתיים כגון איכות חיים, דרוֹקיום ושוויון:

“הלכה היא כי דיני התכנון והבנייה אינם מתמצים עוד בשימושי קרקע בלבד 'אלא בתפיסה סביבתית כוללת של חברה, של כלכלה ושל איכות חיים בעיר ובכפר'... דין התכנון 'זכה לממדים ולמשמעויות שלא היו לו בעבר' והוא משמש 'כלי להשגת יעדים חברתיים ראשונים במעלה כטיפול בצורכי נכים וקבוצות חלשות’⁸⁴

צדק חלוקתי בענייני תכנון ובנייה וקרקע בין ערבים ליהודים צריך להיות מבין היעדים שעל מערכת התכנון בישראל להבטיח. עיקרון הצדק החלוקתי מושתת בעיקר על ערך השוויון המהותי, המבטיח לכל האזרחים נגישות שווה למשאבי המדינה, ואוסר על המדינה להעניק משאב לקבוצה מסוימת ולמנעו מקבוצה אחרת.⁸⁵ ועדת אור עמדה בזמנו על חובת המדינה לנהוג באזרחיה הערבים בשוויון ועל־פי עקרונות הצדק החלוקתי:

“בטיפול במגזר הערבי נודעת חשיבות רבה לנושא הקרקע. נושא זה מעורר הדים מצטברים של מאבקים בני מאה שנה ויותר. קשה להתעלם מן הממד הרגשי העז הנלווה לסוגיה זו. ברם, המטענים וההקשרים הלאומיים אינם גורעים מחובת המדינה לנהוג באזרחיה הערבים על פי עקרונות ראויים של צדק חלוקתי. 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

84 עת"מ (מנהליים ת"א) 1253/05 עארף מוחארכ נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה, תק-מח 2006(2) 3108, 3114 (2006).

85 בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש נ' שר התיירות הלאומית, פ"ד נו(6) 25, 71-72 (2002).

והריפיון 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 מפקפקת, ואשר משקפות חוסר רגישות, ולעתים גם חוסר תבונה.⁸⁶

פתרון בעיית הבנייה ללא היתר ביישובים הערביים, בכיוונים שהמלצתי עליהם לעיל, שואף לעשיית צדק חלוקתי עם האזרחים הערבים בישראל ומהווה ביטוי לחובת המדינה לנהוג באזרחים הערבים בשוויון מהותי. הבטחת צדק חלוקתי כאמור יכולה להיות על דרך תיקון הכשלים והסרת המכשולים שעמדתי עליהם לעיל, בצורה שתפתור את בעיית הבנייה ללא היתר ביישובים הערביים בטווח הקרוב, ותבטיח אופציות דיור ראויות לטווח הרחוק.

אחרית דבר

התמודדות עם סוגיית הבנייה ללא היתר בחברה הערבית מחייבת, בראש ובראשונה, כי תובטח לאזרח הערבי מסגרת תכנונית ראויה המאפשרת לו להוציא היתר בנייה. השיח היבש של "אכיפת חוק", שמשתמשות בו רשויות התכנון בנוגע לבנייה ללא היתר ביישובים הערביים, הוא שיח חד-צדדי שמתעלם מזכויות האזרחים הערבים, כפרטים וכאוכלוסייה לאומית-ילידית, לקרקע, לדיור ולפיתוח. שיח זה משקף את חוסר רגישותן של הרשויות ואת קהות חושיהן. יש להחליף שיח צר זה בשיח רחב על צדק חלוקתי בין ערבים ליהודים במדינת ישראל, ועל חלוקה צודקת של המשאבים הציבוריים במדינה (ג'בארין, 2010). שיח על צדק חלוקתי יעמיד את שאלת זכותם של האזרחים הערבים לפיתוח ולדיור במרכז הדיון. קביעת אמות המידה לצדק חלוקתי בישראל, ובכלל זה אמות המידה הראויות לחלוקת המרחב בין ערבים ליהודים, תתווה את הדרך לפתרון בעיית הבנייה ללא היתר ביישובים הערביים. יש הסוברים כי המדיום הפוליטי והחברתי בישראל אינו בשל לדיון כזה, אולם נראה כי התעצמות תופעת הריסות הבתים ביישובים הערביים מקרבת את השעה לדיון כן ופתוח זה. עבור הציבור הערבי, מדובר בזכות הבסיסית לבית ולחיים בכבוד.

מקורות

- ג'בארין, י' (2010). על מעמדו החוקתי של המיעוט הערבי בישראל: הצעה חדשה לסדר. מדינה וחברה, 7 (1), 105-140.
- ג'בארין, י' (1998). התכנון העירוני בישובים הערביים בישראל: סוגיית הקצאת שטחים לצורכי ציבור: מחקר הערכה. חיפה: הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור.
- גרואג, ש' והרטמן, ש' (2003). זכויות תכנון ביישובים הערביים בישראל: תמונת מצב. דו"ח עמותת סיכוי 2002-2003.
- האגודה הערבית לזכויות האדם (2007). היים בשוליים — הדו"ח השנתי של הפרת זכויות המיעוט הערבי-פלסטיני בישראל לשנת 2006. מתוך — <http://www.arabhra.org/HraAdmin/UserImages/Files/YearlyReport2006FullVersionPressQualityHebrew.pdf>
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2010.4.18). הודעה לעיתונות. ירושלים: הלמ"ס. מתוך — www1.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201011074
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2010ב). מספר הדיירות בהיתרי בנייה ביוזמה פרטית, לפי יישוב ושנת הוצאת ההיתר. ירושלים: הלמ"ס. מתוך — www.cbs.gov.il
- המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי (2008). היישובים והרשויות המקומיות הערביות בישראל. (פורסם בערבית). מתוך — www.ac-ap.org/files/municipality2011AR.swf
- המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי (2009). הכפרים הערביים הבלתי מוכרים בנגב. מתוך — www.ac-ap.org/files/negev08he.swf
- המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי (2010א). 165 מבנים השייכים לערבים נהרסו בשנת 2009. (פורסם בערבית, 2010.1.13). מתוך — www.ac-ap.org/index.asp?i=1244
- המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי (2010ב). הודעה לעיתונות (2010.3.1). מתוך — www.ac-ap.org/hebrew/index.asp?i=675
- המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי (2010ג). הרפורמה בחוק התכנון והבנייה, השלכות על היישובים הערביים — דיון בכנסת ביום 4.5.2010. מתוך — www.ac-ap.org/index.asp?i=1253
- המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי (2011). קרוב ל-20 אלף יחידת דיור ביישובים הערביים "תקועה" ולא אושרה בעשור האחרון. (פורסם

www.ac-ap.org/index.asp?i=1498 — מתוך (16.8.2011). בערבית, ח'מאיסי, ר' (2007). בין מנהגים לחוקים: תכנון וניהול הקרקע ביישובים הערביים בישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

ח'מאיסי, ר' (2010). חסמים בפני שיתוף הערבים במוסדות התכנון ובעיצוב המרחב הציבורי בישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

ח'מאיסי, ר' (2004). חסמים בתכנון יישובים ערביים בישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

ח'מאיסי, ר' (2011). מבוא: דמוגרפיה, הנדסת דמוגרפיה והשיתוף הדמוגרפובי. ספר החברה הערבית. ירושלים: מכון ון ליר.

טל, א' (2010). תכנון מקומי במגזר הערבי. ירושלים: הכנסת מרכז מחקר ומידע.

טל, א' (2006). תכניות מתאר ליישובי הבדואים בנגב. (הוגש לוועדת הפנים ואיכות הסביבה). ירושלים: הכנסת מרכז מחקר ומידע.

יפתחאל, א' (2000). קרקעות, תכנון ואי־שוויון: חלוקת המרחב בין יהודים וערבים בישראל. תל אביב: מרכז אדוה.

סמוחה, ס' (1999). אוטונומיה לערבים בישראל? רעננה: המרכז לחקר החברה הערבית בישראל.

חיידר, ע' (עורך). (2008). דו"ח מדד השוויון בין האזרחים היהודים והערבים בישראל. עמותת סיכוי.

רוז כהן, מ' (2008). איחוד וחלוקה. תל אביב: בורסי.

Human Rights Watch (2008). לא על המפה — הפרת זכויות לקרקע ולדיור בכפרים בדואיים בלתי מוכרים בישראל.

עלי, נ' וענבר, ש' (2011). מי בעד שוויון? שוויון בין ערבים ליהודים במדינת ישראל: סיכום מחקר עמדות. עמותת סיכוי. מתוך — http://www.sikkuy.org.il/docs/shivion_amadot_2011.pdf

עמותת סיכוי (2011א). סוגיות ברישום מקרקעין בחברה הערבית בישראל, מיפוי חסמים והמלצות מדיניות. עמותת סיכוי, מסמך מדיניות 2, יולי 2011.

עמותת סיכוי (2011ב). מחסמים לסיכויים — שיווק קרקעות מדינה לפיתוח ובניה ביישובים הערביים. עמותת סיכוי. מסמך מדיניות 3, ספטמבר 2011.

חקיקה

הכרזה על הקמת מדינת ישראל, עיתון רשמי: מס' 1 תל-אביב ה' באייר תש"ח. 14.5.1948

חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, ס"ח 575.
 חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, ס"ח 467.
 תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), תש"ל-1970, ק"ת
 2581.
 הצעת חוק התכנון והבניה, התש"ע-2010, ה"ח 499.

פסיקה

ע"פ (מחוזי ב"ש) 4516/07 אבולקיעאן כמאל נ' הוועדה המחוזית לתכנון
 ובניה, תק-מח 2007(4) 15039 (2007).
 בג"ץ 6163/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז(2) 229
 (1993).
 עע"מ 3315/09 אלגריה פונטה נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה באר שבע
 (לא פורסם, 1.8.2005).
 בג"ץ 4267/93 אמיתי – אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ'
 יצחק רבין, ראש ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 441 (1993).
 רע"פ 2885/08 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה תל אביב-יפו נ' מוסא דכה,
 תק-על 2009(4) 3365 (2009).
 ערר (ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה) 30/09
 המועצה המקומית מעלה עירון נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה- מחוז
 חיפה (לא פורסמה, 28.2.10).
 עת"מ (מחוזי חי') 29869-01-10 המועצה המקומית ערערה נ' ועדת המשנה
 לעררים שעל יד המועצה הארצית לתכנון ובניה (לא פורסם, 28.3.2011).
 בג"ץ 7376/97 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי
 לממשלה, פ"ד נב(4) 547 (1998).
 בג"ץ 194/93 ח"כ גונן שגב נ' שר החוץ, פ"ד מט(5) 57 (1995).
 רע"פ 1048/05 חמיס אבו סינה נ' יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובניה,
 ירושלים, תק-על 2005(1) 3055 (2005).
 ערר 179/08 עלי ג'נאים נ' ועדת מקומית לתכנון ובניה לב הגליל, החלטה של
 ועדת הערר לתכנון ובניה מחוז צפון מיום 6.1.201 (פורסם בנבו).
 בג"צ 305/82, 353 י' מור ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מחוז
 המרכז ואח', פד"י לח (1) 141 (1984).
 ע"פ 8103/07 מוסא דכה נ' עיריית תל אביב (לא פורסם, 4.2.2008).
 ערר (ועדת הערר לתכנון ובניה הצפון) 197/06 מוסא לביב נ' הוועדה המקומית
 לתכנון ובניה נצרת-עילית (לא פורסמה, 21.8.2007).

ת"פ (שלום חי') 4420/04 מ"י נ' מזייד חדיד ואח', (לא פורסם, 20.2.2008).
 ע"פ (מחוזי חי') 3270/08 מ"י נ' מזייד חדיד ואח', (לא פורסם, 22.9.2009).
 ע"פ (מחוזי ב"ש) 4614/07 סלימאן אבו סבילה נ' הוועדה המחוזית לתכנון
 ובניה, תק-מח 2008 (1) 14806 (2008).
 בג"ץ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה, נב(3) 630
 (1998).
 בג"ץ 953/87 סיעת העבודה בעירית תל-אביב-יפו וחבריה נ' מועצת עירית
 תל-אביב-יפו, פ"ד מב(2), 309, 332-333 (1988) בג"ץ 6698/95 עאדל
 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד(1) 258 (2000).
 עת"מ (מנהליים ת"א) 1253/05 עארף מוחארב נ' המועצה הארצית לתכנון
 ובניה, תק-מח 2006 (2) 3108 (2006).
 רע"פ 2885/08 עיריית תל אביב נ' מוסה דכה (לא פורסם, 22.11.2009).
 בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש נ' שר התיירות הלאומית, פ"ד נו(6) 25 (2002).
 עתמ (ת"א) 2689/09 עזרא כהן נ' יו"ר ועדה לתכנון ובנייה - מחוז מרכז
 (פורסם בבכו).
 ע"פ (מחוזי ב"ש) 5018/08 קבועה עלי נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה,
 תק-מח 2008 (1) 7001 (2008).
 ע"א 119/86 קני בתים בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה נתניה ואח',
 פ"ד מו(5) 727 (1992).
 בג"ץ 4914/91 תאופיק מנשאדי איראני ואח' נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה
 נהריה, פ"ד מו(4) 749 (1992).

דוחות

ועדת החקירה הממלכתית לביורר התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים
 ישראלים באוקטובר 2000 דין וחשבון (אוגוסט, 2003).
 ועדת השרים דו"ח והמלצות ועדת השרים לענין "ועדת אור" (2004).
 משרד הפנים "חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 1/04 "עמ' 11 (8.1.2011).
 משרד הפנים (2011). תכנית חירום להאצת הבנייה למגורים — דו"ח סטאטוס
 מס' 1. מתוך — [www.moin.gov.il/SubjectDocuments/Residential-
 construction-plans.pdf](http://www.moin.gov.il/SubjectDocuments/Residential-construction-plans.pdf)
 משרד הפנים (ח"ת). דו"ח מסכם — תכנית האב לבאקה אלגרביה — ג'ת.

תכניות מתאר

תכנית מפורטת ענ/960 של הוועדה המקומיות לתכנון ובנייה עירון "תכנית

מתאר ליישובי מועצה מקומית מעלה עירון — מוסמס, מושירפה, ביאדה" (התכנית מופקדת מיום 19.3.2009).

תכנית מפורטת ענ/962 של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה עירון "תכנית מתאר ליישובי מועצה מקומית מעלה עירון — סאלם" (התכנית מופקדת מיום 19.3.2009).

תכנית מתאר ארצית 3 של המועצה הארצית לתכנון ובנייה "תכנית מתאר ארצית לדרכים" (1976).

תכנית מתאר ארצית 8 של המועצה הארצית לתכנון ובנייה "תכנית מתאר ארצית לגנים לאומיים ושמורות טבע" (1981).

תכנית מתאר ארצית 14 של המועצה הארצית לתכנון ובנייה "תכנית מתאר ארצית למחצבות ולחציבה" (1998).

תכנית מתאר ארצית 22 של המועצה הארצית לתכנון ובנייה "תכנית מתאר ארצית ליער ולייעור" (1995).

תכנית מתאר ארצית 23 של המועצה הארצית לתכנון ובנייה "תכנית מתאר ארצית למסילות ברזל" (1986).

תכנית מתאר ארצית 31 של המועצה הארצית לתכנון ובנייה "תכנית מתאר ארצית משולבת לפיתוח ובנייה, ולקליטת עלייה" (1998).

תכנית מתאר ארצית 35 של המועצה הארצית לתכנון ובנייה "תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור" (2005).

תכנית מתאר מחוזית 4/14 של הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה דרום "תכנית מתאר מחוזית — שינוי מס' 14 — מחוז הדרום" (2000).

תכנית מתאר מחוזית (חלקית) 23/4/14 של הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז דרום "תכנית מתאר מחוזית חלקית מחוז דרום שינוי מס' 23 אזור באר שבע" (2007).

תכנית מתאר מקומית ג/7919 של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה נצרת-עילית "הרחבת שכונת הכרמים" (2000).

תכנית מתאר מקומית ג/15782 של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה משגב "תכנית מתאר ערב אל נעים" (2010).

תכנית מתאר מקומית טיבה טב/3400 של הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז מרכז "תכנית מתאר טיבה אשכול יישובים מס' 5, גיבוש תכנית המתאר" (התכנית מופקדת מיום 12.10.2008).

החלטות והנחיות של גופים שלטוניים

החלטה 2982 של הממשלה ה-32 "תכנית חירום להאצת הבנייה למגורים"

(13.3.2011).

החלטה 4726 של הממשלה ה-27 "ייעוד שטחים להתיישבות כפרית של הפזורה הבדואית בערב אל נעים" (11.1.1999).

משרד הפנים "חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 1/04" (8.1.2004).

החלטה של הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מרכז (10.4.2006).

החלטה של הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מרכז (25.2.2008).

החלטה של הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מרכז (24.11.2008).

החלטה של הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מרכז (10.11.2009).

החלטה של הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מרכז (18.10.2009).

החלטה של הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מרכז (14.12.2009).

החלטה של הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מרכז (16.5.2011).

החלטה של הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה צפון – ועדה מקצועית למים וביוב (18.1.2011);

החלטה של הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה צפון – ועדה מקצועית למים וביוב (16.8.2011);

החלטה של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה ואדי עארה (21.10.2007).

בקשות לדחיית דיון בהליכים פליליים בשל הגשת בקשה להיתר או תכנית. הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 8.1150 (התשס"א).

התכתבויות

מכתב מאברהים סרסור, ח"כ ויו"ר רע"מ-תע"ל, לנשיא המדינה, לראש ממשלת ישראל ולשר הפנים (10.3.2010).

מכתב מדליה דרומי, מנכ"ל עמותת במקום, לחברי ועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת (24.1.2011).

מכתב מזיוה שרבף, מחלקת חופש המידע – משרד הפנים, לסזאר יהודקין, מעמותת במקום (4.5.2010).

מכתב ממוחמד זידאן, יו"ר ועדת המעקב לענייני האזרחים הערבים, לראש ממשלת ישראל, לשר המשפטים ולשר התשתיות הלאומיות (12.1.10).

אתרי אינטרנט

www.ac-ap.org

www.cbs.gov.il

www.moin.gov.il

www.nasserlaw.net