

עו"ד קייס נאסר

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

נייר עמדה משפטי





דיראסאת | מרכז ערבי למשפט ומדיניות

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

נייר עמדה משפטי

פברואר 2012



עו"ד קייס נאסר

**מחשבות על אמנות והרסות מבנים בחברה הערבית בישראל:
מכשולים נוכחיים והמלצות לשינוי
נייר עמדה משפטי**

פברואר 2012

על המחבר

עו"ד העוסק בדיני תכנון ובניה ומשפט ציבורי. מעניק יעוץ משפטי למספר רשויות מקומיות וגופים ציבוריים בענייני תכנון ובניה. במסלול דוקטורט לתכנון ערים ומשפטים.
Kais.nasser@gmail.com

©

דיראסאט

מרכז ערבי למשפט ומדיניות

טל | +972-4-6083333

פקס | +972-4-6083366

ת.ד. 3190, נצרת 16131

www.dirasat-aclp.org

dirasat.aclp@gmail.com

ISBN 978-965-91263-8-5



9 789659 126385

ציור העטיפה | "צבר בעציץ", המנוח **עאסם אבו שקרה**, ציור הרקע "נוכח נפקד"
ניצאד אלמאליח.

עיצוה והכנה לדפוס | **מוניד** - אמנות ועיצוב, חיפה

shorbaji.z@gmail.com

HEINRICH
BÖLL
STIFTUNG
ישראל

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

נייר עמדה משפטי

תוכן עניינים

9	פתח דבר
9	1. הישובים הערביים: נתוני רקע
	1.2 מצוקת הדיור והריסות מבנים
14	3. מערכת התכנון והבניה בישראל: היבטים משפטיים
16	4. המכשולים בפיתוח הישובים הערביים בישראל
16	4.1 מכשולים מוסדיים
	4.1.1 מחדלן של רשויות התכנון בישראל: מחסור בתכניות מתאר
	4.1.2 אי הכרה במספר ישובים ערביים בישראל
	4.1.3 הרשות המקומית כוועדה מקומית עצמאית
	4.1.4 כושר הביצוע של הרשויות המקומיות הערביות
	4.1.5 היעדר ניצול ראוי של מקרקעי מינהל ישראל
40	4.2 מכשולים תכנוניים
	4.2.1 התכנון המתארי הארצי כחסם מפני אישור תכניות לפיתוח
	4.2.2 תכנון מתארי מקומי שלא מתחשב בדפוסי התכנון והקניין בישובים הערביים
	4.2.3 שטח השיפוט של הרשויות המקומיות
	4.2.4 העדר פתרונות למערכת הביוב
	4.2.5 הבעלות הפרטית כחסם בפני תכנון
	4.2.6 הבעלות הפרטית כחסם בפני הבטחת שטחי ציבור
	4.2.7 כביש חוצה ישראל (כביש מס' 6)
	4.2.8 דחיית תכניות כדי לא לעודד "עבריינות בנייה"
41	4.3 מכשולים משפטיים וביורוקרטיים
	4.3.1 היעדר מערכת תשתיות ודרכים
	4.3.2 הבעלות הפרטית כחסם בפני הוצאת היתרי בנייה
	4.3.3 גדר ההפרדה
45	5. מסקנות ועדת אור לגבי מצב התכנון בישובים הערביים
47	6. החמרת הבעיה: התכנון המתארי החדש בישובים הערביים
52	7. היעדר תכנון כ"הגנה מן הצדק" וכטעם לעיכוב צווי הריסה

56	8. מסקנות והמלצות
62	9. היוזמות הממשלתיות להגברת היצע הדיור בארץ
66	10. הטיפול בתופעה כביטוי לצדק חלוקתי
68	אחרית דבר
69	מקורות
76	תקציר, ערבית
86	תקציר, אנגלית

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.¹ המבנים נהרסו בטענה כי נבנו ללא היתר בניה. בנייר עמדה זה אעמוד על מצוקת הדיור ביישובים הערבים, 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 ומצמצמים את פיתוח היישובים הערביים. נוכח מכשולים אלה, ניתן לטעון ללא היסוס כי בניה ללא היתר ביישובים הערביים הינה, במרבית המקרים, כורח המציאות, ואינה תוצר של דפוס התנהגות "עברייני" לכאורה של האזרח הערבי בישראל. צמצום היקף תופעת הבניה 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.

1. היישובים הערביים: נתוני רקע

בדצמבר 2010 עמד אחוז האזרחים הערבים במדינת ישראל על כ-17% מכלל האוכלוסיה.² במדינת ישראל קיימים כ-1,200 יישובים, מתוכם 137 יישובים ערביים. מתוך היישובים הערביים, 110 יישובים

1. המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי "165 מבנים השייכים לערבים נהרסו בשנת 2009" (פורסם בערבית, 13.1.2010) www.ac-ap.org/index.asp?i=1244.

2. נוהאד עלי ושי ענבר, "מי בעד שוויון? שוויון בין ערבים ליהודים במדינת ישראל: סיכום מחק עמדות", עמותת סיכוי (2011). ראה גם ר' חימאסי, מבוא: דמוגרפיה, הנדסת דמוגרפיה והשיח הדמוגרפי, ספר החברה הערבית, מכון ון ליר בירושלים (2011). www1.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201011074.

מתפקדים כרשויות מקומיות עצמאיות או שייכים לרשויות מקומיות ערביות (16 עיריות, 77 רשויות מקומיות ו-17 מועצות אזוריות), ויתר 27 הישובים שייכים לתחום שיפוט של רשויות מקומיות יהודיות.³ השטחים המוניציפאליים של היישובים הערביים מתפרסים על פני כ-2.5% בלבד משטח מדינת ישראל.⁴ למרות שהרשויות הערביות מהוות כ-40% מכלל הרשויות הקיימות, רק 6% מהן משמשות בתור ועדה מקומית לתכנון ובניה. לעומת זאת, 55% מהרשויות המקומיות היהודיות משמשות, בין היתר, בתור ועדה מקומית לתכנון ובניה.⁵ שיעור החברים הערבים בועדות התכנון בישראל דל מאוד: כיום, רק 2 מתוך 32 חברים במליאת המועצה הארצית לתכנון ובניה הם ערבים; מתוך 108 חברים בששת הועדות המחוזיות בישראל, מספר החברים הערבים אינו עולה על חמש.⁶ ככלל, רוב הרשויות הערביות ממוקמות באשכולות הנמוכים ביותר של המעמד החברתי-כלכלי בישראל.⁷

3. המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי "היישובים והרשויות המקומיות הערביות בישראל" (מורסם בערבית, 2008). www.ac-ap.org/files/municipality2011AR.swf.
4. ש' גרואג ושי' הרטמן "זכויות תכנון ביישובים הערביים בישראל: תמונת מצב" דו"ח עמותת סיכוי 2002-2003 56 (יולי, 2003).
5. ש' גרואג ושי' הרטמן, "זכויות תכנון ביישובים הערביים בישראל: תמונת מצב" דו"ח עמותת סיכוי 2002-2003 56 (יולי, 2003). לפי נתוני המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי רק 5 רשויות מקומיות ערביות מתוך 83 רשויות משמשות גם כרשויות כועדות מקומיות לתכנון ובניה. ראו גם: המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי "הרפורמה בחוק התכנון והבניה, השלכות על היישובים הערבים – דיון בכנסת ביום 4.5.2010" www.ac-ap.org/index.asp?i=1253. הרשויות הערביות אשר משמשות כועדות מקומיות לתכנון ובניה הן: נצרת, טיבה, טירה, רהט ואבו בסמה (להלן: "המרכז הערבי").
6. ראו הרכב מוסדות התכנון במדינת ישראל. המידע זמין באתר האינטרנט של משרד הפנים: www.moin.gov.il. להרחבה בנושא החסמים ליצוג ערבי הולם במוסדות התכנון בישראל ראו גם: ר' ח'מיסי חסמים בפני שיתוף הערבים במוסדות התכנון ובעיצוב המרחב הציבורי בישראל (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים, 2010).
7. המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי "הרפורמה בחוק התכנון והבניה, השלכות על היישובים הערבים – דיון בכנסת ביום 4.5.2010" www.ac-ap.org/index.asp?i=1253.

1.2 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 פלשתינאים 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.⁸ מכלל שטחי המדינה, 3.5% הם בבעלות פרטית של יהודים. האזרחים הערבים מחזיקים בכ- 3.5% משטח המדינה, מתוכם רק כשני שלישי - 2% נועדו למגורים וכשליש (1%) לחקלאות.⁹ בנוסף לכך, כ-13% (כ- 2.5 מיליון דונם) מהשטח המנוהל על-ידי מינהל מקרקעי ישראל הינו בבעלותה של קק"ל, אשר לפי התקנון שלה מחזיקה בקרקעות אלה עבור העם היהודי בלבד.¹⁰ כ-80% משטחי המדינה מנועה האוכלוסייה הערבית מלרכוש או לחכור קרקעות.¹¹ חרף העובדה שהאוכלוסייה הערבית גדלה פי-7 מאז קום המדינה, לא נוסד אף לא ישוב ערבי אחד (מלבד שבעת הישובים שהקימה מדינת ישראל כנגב ליישוב הבדואים, במטרה לקבץ הבדווים בישובים אלה בכדי לצמצם את אחיזתם בקרקע). זאת, שעה שמדינת ישראל הקימה כ- 700 ישובים יהודים.¹²

8. האגודה הערבית לזכויות האדם, חיים בשוליים - הדו"ח השנתי של הפרת זכויות המיעוט הערבי-פלסטיני בישראל לשנת 2006 30 (2007).

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

10. שם.

11. אי' יפתחאל, קרקעות, תכנון ואי-שוויון: חלוקת המרחב בין יהודים וערבים בישראל 6 (מרכז אדוא, 2000) (נייר עמדה).

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

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

א. מחסור ביחידות דיור. בישובים הערביים קיים מחסור שנתי של 5,000 יחידות דיור,¹³ ונכון לשנת 2009 היה מחסור מצטבר של 24,9000 יחידות דיור.¹⁴ יתרה מזאת, במחקר שפרסם מינהל מקרקעי ישראל הבודק את מימוש הפוטנציאל של תמ"א 35 ("תכנית מתאר ארצית משולבת לבניה, לפיתוח ולשימור"), עולים ממצאים מדאיגים וחמורים. לפי תחזית גידול האוכלוסיה עד שנת 2030, מתברר כי מתוך 34 מרקמי התכנון שנקבעו בתמ"א, במרקמים הכוללים ישובים 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.¹⁵

ג. 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 אל-פחם. מתוך המבנים שנהרסו בשנת 2009, 134 מבנים נהרסו כנגב ובמיוחד בכפרים הבלתי מוכרים. רוב היישובים שבהם נהרסו המבנים הם ישובים מחוסרי תכניות מתאר מאושרות או שתכניות המתאר שלהם ישנות ואין להן שום

13. שם, פרק ב'.

14. המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, "קרוב ל- 20 אלף יחידת דיור ביישובים הערבים "תקועה" ולא אושרה בעשור האחרון (פורסם בערבית, 16.8.2011) www.ac-ap.org/ 1498=index.asp?i

15. עמותת סיכוי, לעיל ה"ש 12, פרק ב'.

קשר למציאות הנוכחית.¹⁶ 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 בישובים הערביים מתוך נתונים אלה, אולם ההערכה היא כי חלק ניכר מההריסות בוצעו בישובים הערביים.¹⁷ בשנת 2007 נהרסו 227 מבנים בישובים הערביים בנגב, ובין השנים 2002-2006 נהרסו 228 מבנים.¹⁸

ג. כפרים בלתי מוכרים ושכונות ערביות לא מוסדרות בישובים מעורבים.

כיום חיים כ-90 אלף אזרחים ערבים ב-45 כפרים וישובים לא עירוניים בדרום. עשרה מתוכם מצויים בהליכי הכרה ואילו היתר, 36 ישובים, טרם זכו להכרה על-ידי ממשלת ישראל. בנוסף, קיימות מספר שכונות ערביות לא מוסדרות בתחום השיפוט של רשויות מקומיות מעורבות.

16. לעיל ה"ש 1.

17. מכתב מזיוה שרבך, מחלקת חופש המידע - משרד הפנים, לסזאר יהודקין, מעמותת במקום (4.5.2010).

18. Human Rights Watch לא על המפה- הפרת זכויות לקרקע ולדיור בכפרים בדואים בלתי מוכרים בישראל 13 (מארס, 2008).

3. מערכת התכנון והבניה בישראל: היבטים משפטיים

החוק העיקרי אשר מסדיר את מערכת התכנון והבניה בישראל הינו חוק התכנון והבניה, התשכ"ט-1965 (להלן: "החוק").¹⁹ 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 ובניה.

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),²⁰ **המועצה הארצית לתכנון ובניה** (שמכינה תכניות מתאר ארציות ומגישה אותן לאישור הממשלה, והיא הגוף שמאשר את תכניות המתאר המחוזיות המוגשות לה מטעם הועדות המחוזיות לתכנון ובניה),²¹ **ועדה מחוזית לתכנון ובניה** בכל אחד מששת המחוזות בישראל (שעוסקת בהכנת תכנית מתאר מחוזית למחוז שבאחריותה ומגישה אותה לאישור המועצה הארצית לתכנון ובניה, ועוסקת באישור תכניות מתאר מקומיות שבסמכותה לפי החוק),²² **והועדה המקומית לתכנון ובניה** (שעוסקת בהכנת תכניות מתאר מקומיות למרחבה המקומי או לחלק ממנו, אותה היא מגישה לאישור הועדה המחוזית, ובאישור תכניות מתאר מקומיות או מפורטות שבסמכותה לפי החוק).²³

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

20. שם, ס' 53.

21. שם, פרק ב', סימן א'.

22. שם, פרק ב', סימן ב'.

23. שם, פרק ב', סימן ג'.

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 ישוב אחד או קבוצה של ישובים), תכנית מתאר מקומית מפורטת (תכנית הכוללת הוראות מפורטות לשם הוצאת היתר בניה כגון יעוד, שטח בניה מותר, גובה וקווי בניין).

רישוי ואכיפה

סעיף 145 לחוק קובע כי הקמת בניין, הוספה לבניין קיים ועבודות אחרות המפורטות בחוק, טעונות היתר בניה. הפרת הוראה זו מעמידה בפני רשויות התכנון שורה של סנקציות פליליות ומינהליות. במסגרת הסנקציות הפליליות, קובע סעיף 204 לחוק כי המבצע עבודה או המשתמש במקרקעין בלא היתר הדרוש לכך, דינו קנס ומאסר שנתיים. הרשיע בית המשפט אדם בביצוע עבירה לפי סעיף זה, יהיה ראוי לצוות על הריסת הבניין שהוקם ללא היתר כחוק.²⁴ במסגרת הסנקציות המינהליות, הסמיך סעיף 238 לחוק את יו"ר הועדה המקומית לתכנון ובניה ואת יו"ר הועדה המחוזית לתכנון ובניה, לצוות על הריסה מבנה שהוקם ללא היתר, מבלי לפנות לבית המשפט, וזאת בהתאם לתנאים הקבועים בחוק.

24. שם, ס' 205.

4. המכשולים בפיתוח הישובים הערביים בישראל

קיימת שורה ארוכה של מכשולים המונעים את פיתוח הישובים הערביים, ובשל כך גם גורמים להתגברות תופעת הבניה ללא היתר. ניתן לחלק מכשולים אלה לשלושה: **מכשולים מוסדיים**, **מכשולים תכנוניים** ו**מכשולים משפטיים-בירוקרטיים**. מכשולים מוסדיים הם מכשולים הגורמים למצב של היעדר תכנון או תכנון מפגר בחלק רב מהישובים הערביים. **מכשולים תכנוניים** הם מכשולים הגורמים לדחיית תכניות שתכליתן פיתוח הישובים הערביים, ככל שמוגשות. **מכשולים משפטיים-בירוקרטיים** הם מכשולים המונעים ביצוע תכניות פיתוח שאושרו בישובים הערביים.

סמוחה (1999) טען כי מאז קום המדינה למדיניות הקרקע והתכנון של הממשלה בישובים הערביים בישראל היו וישנם שני יעדים בעיקר: הראשון, ניתוק הרצף הטריטוריאלי בין הישובים הערביים שנתרו לאחר הקמת מדינת ישראל על-מנת לסכל תביעה אפשרית לאוטונומיה מצד האזרחים הערבים, והשני, שמירה על רוב יהודי במדינת ישראל כמדינה יהודית.²⁵ אכן, אין כוונתי בנייר זה לעסוק בהוכחת טענה זו. יחד עם זאת, דומה כי המכשולים המוסדיים, התכנוניים והמשפטיים המונעים את פיתוחם של הישובים הערביים, מאששים טענה זאת במידה רבה.

4.1 מכשולים מוסדיים

לפי החוק, תנאי להוצאת היתר בניה הוא קיומה של תכנית מתאר מפורטת שקובעת את ייעוד השטח, אחוזי הבנייה, גובה הבניה המותר

25. ס' סמוחה, אוטונומיה לערבים בישראל? עמ' 61-62 (המרכז לחקר החברה הערבית בישראל, 1999).

וקווי הבניין.²⁶ 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.

4.1.1 מחדלן של רשויות התכנון בישראל: מחסור בתכניות מתאר

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

”ביצוע החוק על ידי הועדה המקומית

27. (א) מתפקידה של הועדה המקומית ושל כל רשות מקומית במרחב 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 ולבניה חייבים בביצוע כאמור גם הועדה המקומית וגם ועדת המשנה כפיית ביצוע על ידי הועדה המחוזית

28. (א) הועדה המחוזית רשאית להורות בכתב לועדה מקומית לעשות את כל הדרוש למילוי התפקידים המוטלים על הועדה המקומית בחוק זה או על-פיו, הן בדרך כלל והן בקשר למקום מסויים.

(ב) לא קיימה הועדה המקומית הוראה או דרישה של הועדה המחוזית מכוח חוק זה, לרבות הוראה בדבר עריכת תכניות והפקעת קרקעות או בנינים, תוך הזמן שקבעה הועדה המחוזית, רשאית הועדה המחוזית, לעשות בעצמה את כל הדרוש לביצוע ההוראה או הדרישה על-חשבון הועדה המקומית ובמקומה ולגבות את ההוצאות ממנה; לענין זה יהיו לה כל הסמכויות של הועדה המקומית, ומה שתעשה יראו כאילו נעשה על-ידי הועדה המקומית.

26. ס' 145(ז) לחוק התכנון והבניה.

(ג) לענין סעיף זה, דין ועדת המשנה לתכנון ולבניה או רשות הרישוי המקומית כדין הועדה המקומית."

בית המשפט העליון קבע כי תכליתו של סעיף 28 הינו להבטיח פיקוח ברמה גבוהה מצד הוועדה המחוזית על פעולות הוועדה המקומית.²⁷ בנוסף להוראת סעיף 28 לעיל, סעיף 64 לחוק מסמך 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 הענין, ולהגישה תוך המועד שתקבע; הועדה המחוזית רשאית להורות לוועדה המקומית אלו נושאים יש לכלול בתכנית וכן להורות לה לבצע תכנית שאושרה; הוראה זו באה להוסיף על סמכות הועדה המחוזית לפי סעיף 28."

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 ישובים ערביים,²⁸ ובשנת 2001 החל פרויקט לתכנון מתארי לכ-20 רשויות ערביות.²⁹ כיום, ל-25 ישובים ערביים אין תכנית מתאר מקומית בתוקף. 77 מהישובים הערביים חיים תחת תכנית מתאר ישנה שאושרה לפני כעשרים שנה. מאז שנת 2001 קודם הליך לאישור תכניות מתאר חדשות ל-82 ישוב ערביים, אולם רק 36 מתכניות אלה אושרו, ו-22 תכניות

27. ע"א 86/119 קני בתים בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה נתניה, פ"ד מו(5) 727, 742-743 (1992).

28. תכנית אב הינה תכנית לא סטטוטורית אשר קובעת את מדיניות התכנון לתכנית המתאר של הישוב.

29. ר' חימאיסי, חסמים בתכנון ביישובים ערביים בישראל 21 (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים, 2004).

הופקדו.³⁰ לפי מחקר משנת 2010 של מרכז המחקר של הכנסת, אשר נסמך על הצהרות משרד הפנים, ל-128 ישובים "לא-יהודיים" יש תכניות מתאר כוללות בתוקף, אך אלה ישנות ואושרו לפני שנת 2000. מבין ישובים אלו, ל-51 יש תוכנית 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% מהישובים "הלא-יהודיים".³¹

מצב של היעדר תכניות מתאר, או של היעדר תכניות מתאר עדכניות, מהווה סיבה ישירה לבנייה ללא היתר בישובים הערביים. שכן, רבים מהשטחים בישובים הערביים מיועדים בתכנית כשטחים מוטה-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. בנוסף, מתעכב אישורן של תכניות מתאר מפורטות רבות לדיור בישובים הערביים, מה שמחריף עוד יותר את מצוקת הדיור. כדוגמה, נכון להיום, ממתינות במוסדות התכנון 33 תכניות מתאר לדיור בישובים הערביים שכוללות חזון להקמת 20,000 יחידות דיור. מרביתן של תכניות אלה עדיין תקועות בעדות התכנון ואישורן מתעכב מזה תקופה ארוכה של בין 3.5 ל-18.5 שנים! מתוך 33 התכניות הנזכרות, ישנן 27 תכניות שתקועות במוסדות התכנון מאז שנת 2000 ו-20 מהן אף מצויות עדיין בשלב שלפני הפקדה. 25 תכניות מהתכניות הנזכרות לעיל מצויות במחוז צפון, בו מצוי חלקם הגדול של הישובים הערביים.³²

30. המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, לעיל ה"ש 4. 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 לאשר או לדחות את התכנית. ראו סעיפים 89-108 לחוק התכנון והבניה.

31. א' טל, תכנון מקומי במגזר הערבי (הכנסת- מרכז המחקר והמידע, 2010).

32. לעיל ה"ש 14.

4.1.2 אי הכרה במספר ישובים ערביים בישראל

הסדרת ישוב מבחינה תכנונית מחייבת בעיקר שני צעדים שלטוניים: הסדרת הישוב מבחינה מוניציפאלית, דהיינו, שהשטח יהיה ישוב בעל רשות מקומית, או בתוך קו שיפוט של רשות מקומית או גוף אחר בעל זהות מוניציפאלית. הצעד השני הוא הסדרת הישוב מבחינה מתארית על-ידי אישור תכנית מתאר מקומית. ישוב לא מוכר הוא ישוב 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 הינה שלא ניתן לקדם תכנית מתאר לישוב, וכי כל בניה בישוב הינה למעשה בניה לא חוקית שדינה הריסה. קיימים עשרות ישובים ערביים בלתי מוכרים בישראל. החלק הארי מיישובים אלה נמצא בנגב. בעשור האחרון הכירה ממשלת ישראל בהחלטותיה בכמה כפרים ערבים-בדואיים לא-מוכרים. הישוב הערבי הבלתי-מוכר האחרון שממשלת ישראל הכירה בו ואישרה עבורו תכנית מתאר במחוז צפון, הוא הישוב "ערב אלנעים" שלייד סחינין ומשגב בשנת 1999.³³ ואולם, בנגב ישנם כיום 36 כפרים ערביים-בדואיים לא מוכרים. יישובים אלה תופסים כ- 2.7% משטח הנגב.³⁴ 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.³⁵ מנתוני מרכז המחקר של הכנסת עולה כי בכל שנה כ-1,500 מבנים נבנים

33. החלטה 4726 של הממשלה ה- 27 "יעוד שטחים להתיישבות כפרית של הפזורה הבדואית בערב אל נעים" (11.01.1999). בעקבות הכרה זו קודמה לישוב תכנית מתאר מקומית ג/15782 של הוועדה המקומית לתכנון ובניה משגב "תכנית מתאר ערב אל נעים" (2010).

34. המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, "הכפרים הערבים הבלתי מוכרים בנגב" (ינואר 2009) www.ac-ap.org/files/negev08he.swf

35. Human Rights Watch, לעיל ה"ש 18, בעמ' 13.

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.³⁶

כיום, לפי תכנית המתאר המחוזית שאושרה למחוז דרום בשנת 2000 (תמ"מ 14/4) לא קיימת אפשרות להכיר אלא במספר זעום מהישועים הערביים בנגב, שכן תכנית זו לא הכירה במרבית הישועים. תחת זאת, קבעה התוכנית עקרונות להמשך יישוב הבדואים בשבעת הישועים המרכזיים שהקימה ממשלת ישראל לריכוז הבדואים כאמור.³⁷ כמו כן, בתכנית המתאר המחוזית (חלקית) למטרופולין באר שבע (תמ"מ 14/4 /23), שבו מצויים מרבית הישועים הערביים בנגב, לא הכירה המועצה הארצית לתכנון ובניה אלא בשני ישועים ערביים - אבו-תלול ואל-פורעה.³⁸

4.1.3 הרשות המקומית כוועדה מקומית עצמאית

סעיף 18 לחוק התכנון והבניה 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.³⁹ ברי שכאשר הרשות המקומית עצמה פועלת גם כוועדה מקומית ביכולתה לאשר, כוועדה מקומית, מספר רב של תכניות שבסמכותה. זאת, להבדיל

36. א' טל, תכניות מתאר לישועי הבדואים בנגב (הכנסת- מרכז המחקר והמידע, 2006) (הוגש לוועדת הפנים ואיכות הסביבה).

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

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

39. ס' 19 לחוק התכנון והבניה.

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.⁴⁰ 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 צרכי הישובים שלהם בצורה יעילה ומהירה, לרבות קידום תכניות להכשרת שטחים למגורים ולפיתוח.

4.1.4 כושר הניצוע 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. אין ספק כי הדבר פוגע בכושרה של הרשות המקומית לקדם ולמשש 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 המוציפיאליים וגם את תפקידיה כועדת תכנון. דומה כי מצבה של העיר טייבה הינה דוגמה טובה בעניין זה. עיריית טייבה משמשת גם כוועדה מקומית לתכנון ובניה. בעיר מתפקדת ועדה קרואה מאז שנת 2007. בנוסף, העירייה עברה הליכי כינוס נכסים והיא פועלת כיום בפיקוח נאמן לפי החלטת בית המשפט. יצוין גם שבשנת 2008

40. ר' חימאיסי, חסמים בתכנון בישובים ערביים בישראל 21 (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים, 2004).

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 ובניה טייבה הולך ויורד מדי שנה בצורה דרסטית.⁴¹ 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/3154 הינה תכנית מתאר מפורטת להקמת שכונת מגורים במזרח טייבה שכוללת 1,875 יחידות דיור. בשכונה זו קיימים כיום מספר מבנים ללא היתר, אותם רשויות התכנון ניסו להרוס. במספר הזדמנויות החליטה הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז מרכז לקדם את התכנית בסוברה כי התכנית חיובית.⁴² עם זאת, הוועדה התנתה את המשך הדיון בהפקדת התכנית במספר תנאים שעל עיריית טייבה לעמוד בהם. אולם, רק ביום 29.1.12, ואחרי כארבע שנים, החליטה הוועדה המחוזית להפקיד את התכנית בתנאים.

4.1.5 היעדר ניצול ראוי של מקרקעי מינהל ישראל

בתוך הישויים הערבים ובצמוד להם קיים היקף רב של קרקעות המנוהלות על-ידי מינהל מקרקעי ישראל. קרקעות אלה, הגיעו לידי מדינת ישראל לאחר נטילתם בכפיה מבעליהם הערביים בהליכי הפקעת מקרקעין ובהליכים אחרים.⁴³ לאחר הקמת מדינת ישראל בשנת 1948 איבדה האוכלוסייה הערבית כ-60% מהקרקעות שהיו

41. בשנת 2003: 96 יחידות דיור, בשנת 2009: 50 יח"ד ובשנת 2010: 8 יח"ד בלבד. ראו: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "מספר הדירות בהיתרי בנייה ביוזמה פרטית, לפי יישוב ושנת הוצאת היתר" (2010) www.cbs.gov.il.

42. החלטות של הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מרכז (2008.2.25, 2008.11.24, 2009.10.18). ומיום 29.1.2012.

43. א' יפתחאל, קרקעות, תכנון ואי-שוויון: חלוקת המרחב בין יהודים וערבים בישראל, ה"ש 11 לעיל.

לה ערב הקמת המדינה.⁴⁴ כיום, חלק לא מבוטל מקרקעות אלה אינו מנוצל. ניצול קרקעות אלה לכנייה ולשטחי ציבור יכול לפתור במידה רבה את מצוקת הדיור בישובים הערבים. 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 בהרבה ישובים ערביים. אולם, ניצול כפועל 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. המחקר חושף בנוסף 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. בנוסף, המחקר מראה 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,⁴⁵ ובכך מדייר את רוב רובם של האזרחים הערבים. ניצול לא ראוי כאמור של מקרקעי המדינה כאמור מגביר גם הוא את מצוקת הדיור בישובים הערביים.⁴⁶

44. ס' סמוחה, לעיל ה"ש 25.

45. המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, "הודעה לעיתונות" (1.3.2010) www.ac-ap.org/675=hebrew/index.asp?i

46. ראה גם מחסמים לסיכויים- שיווק קרקעות מדינה לפיתוח ובניה בישובים הערביים, עמותת סיכוי, מסמך מדיניות 3, ספטמבר 2011.

4.2 מכשולים תכנוניים

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

4.2.1 התכנון המתארי הארצי כחסם מפני אישור תכניות לפיתוח

היתר בניה מונפק מכוח תכנית מתאר מקומית מפורטת. סעיפים 129-131 לחוק קובעים מדרג הירארכי 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 הישועים הערביים,⁴⁷ שכן, על בסיס תכנון מתאר ארצי זה, אושרו תכניות מתאר מחוזיות אשר לא מספקות אפשרויות פיתוח משמעותיות בישועים הערביים. להלן אעמוד על מקצת מתכניות אלה ועל השפעתן בפועל על התכנון בישועים הערביים.

47. ר'. ח'מאסי, חסמים בתכנון בישועים ערביים בישראל, לעיל ה"ש 40, עמ' 14.

תמ"א 31- תכנית מתאר ארצית משולבת "לפיתוח ובניה, ולקליטת עלייה" (1998)⁴⁸

מטרת התכנית היתה, בין היתר, להתוות כיווני "פיתוח ופיזור" אוכלוסין בישראל. תכנית זו העניקה אך שטח מצומצם מאוד לפיתוח הישובים הערביים. מרבית השטחים שמסביב לישובים 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 "לבניה, לפיתוח ולשימור" (2005)⁴⁹

תכנית זו ביטלה את תמ"א 31.⁵⁰ תכנית זו חילקה את השטחים בישראל למרקמים (מרקם עירוני, מרקם כפרי, מרקם שימור ארצי, מרקם שימור משולב ומרקם חופי). הכוונה משפת מרקמים זו (Textures) הינה 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). 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

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

49. תכנית מתאר ארצית 35 של המועצה הארצית לתכנון ובניה "תכנית מתאר ארצית משולבת לבניה, לפיתוח ולשימור" (2005).

50. שם, סעיף 17.1 לתקנון התכנית.

המרקמים, אלא מותירה 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.⁵¹

תמ"א 35 קבעה מטרות תכנון נוספות, ובין 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 הישויים בארץ ל-6 דגמים לפי גודל אוכלוסייה, וקבעה לכל דגם-ישוב צפיפות בנייה מינימאלית. דגם הישוב 1 הוא בעל צפיפות הבנייה הגדולה ביותר (12 יח"ד לדונם) ודגם הישוב 6 הוא בעל צפיפות הבנייה הקטנה ביותר (2.5 יח"ד לדונם). נראה, כי יישום תמ"א 35 אינו מעודד פיתוח בחלק רב מהישויים הערביים בארץ. הסיבה לכך היא שחלק רב מהישויים הערביים בישראל לא סומנו בתוך המרקמים העירוניים, והשטחים הסובבים אותם נקבעו כשטחים פתוחים או בעלי רגישות נופית גבוהה. כמו כן, לאור העובדה כי מרבית הישויים 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 הישוב כפי שנקבע בתכנית.

תמ"א 22 - תכנית מתאר ארצית "ליער ולייעור" (1995)⁵²

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

51. שם, עמ' 2 לתקנון התכנית.

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

מגדירה את מרבית השטחים הסובבים את הישובים הערביים כיערות ומיועדים ליעור, דבר החוסם את הרחבתם של ישובים אלה. בשל תמ"א 22 נדחתה האפשרות להרחיב בתכניות המתאר החדשות חלק רב מהישובים הערביים.⁵³

תמ"א 8- תכנית מתאר ארצית "לגנים לאומיים ושמורות טבע" (1981)⁵⁴

התכנית מכריזה על שמורות הטבע ואתרי הגנים הלאומיים במדינת ישראל, כאשר שטחים נרחבים שנמצאים מסביב לישובים הערביים מוגדרים כגנים לאומיים ושמורות 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 לישובים הערביים חורפיש, פקיעין, ראמה, גש, בית גן וישובים אחרים. הכרזתו של שטח זה כשמורת טבע מסכלת את האפשרות להרחיב את הישובים הערביים הקרובים או הנושקים לו.

תמ"א 14- תנית מתאר ארצית "למחצבות ולחציבה" (1998)⁵⁵

התכנית קובעת אתרים לכריה ולחציבה ולחומרי גלם. תמ"א 14 קובעת תחום השפעה לכל אתר כריה או חציבה. לפי התכנית לא ניתן להתיר כל שימוש שיוכל להיות מושפע מרעש, אבק או פיצוצים, לרבות מגורים. תחום ההשפעה הינו 500 מ"ר. תמ"א 14 קובעת מספר רב

53. למשל, תכניות המתאר ליישובי ואדי עארה: תכנית מפורטת ענ/960 של הוועדה המקומית לתכנון ובניה עירון "תכנית מתאר ליישובי מועצה מקומית מעלה עירון – מוסמס, מושירפה, ביאדה" (התכנית מופקדת מיום 19.3.2009) ותכנית מפורטת ענ/962 של הוועדה המקומית לתכנון ובניה עירון "תכנית מתאר ליישובי מועצה מקומית מעלה עירון – סאלם" (התכנית מופקדת מיום 19.3.2009). ראו משרד הפנים דו"ח מסכם - תכנית האב לבאקה אלגריה - ג'ת.

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

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

של אתרי חציבה וכרייה הקרובים לישובים ערביים. למשל, בטייבה קובעת תמ"א 14 שלושה אתרי חציבה. חלקם טרם הופעל. סימון אתרים אלה בתמ"א 14 מנע את האפשרות ליעד שטחים נרחבים בדרום טייבה לפיתוח ובניה בתכנית המתאר החדשה של טייבה.⁵⁶

תמ"א 3- תכנית מתאר ארצית לדרכים (1976)⁵⁷

התכנית מגדירה ומציעה דרכים בשטח מדינת ישראל: דרך מהירה, פרברית, אזורית וראשית. רוחב רצועת דרך מהירה לפי התכנית הינו 120 מטר. רוחב דרך ראשית ודרך אזורית הינו 80 מטר.⁵⁸ התכנית קובעת כי קו הבניין (המרחק מציר הדרך שבתחומו אסורה הבניה) של דרך מהירה הינו 150 מטר, של דרך פרברית מהירה ושל דרך ראשית הינו 100 מטר, ושל דרך אזורית הינו 80 מטר.⁵⁹ יישום תמ"א 3 וביצוע דרכים על פיה, מבחינת גודל הרצועה של כל דרך, גזלו מהישובים 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 דרכים מהירות ופרבריות.

תמ"א 23- תכנית המתאר הארצית למסילות ברזל (1986)⁶⁰

מטרת התכנית הינה התווית רשת מסילות ברזל ואבטחת עתודות קרקעת להקמת מסילות ברזל בעתיד. התכנית קובעת כי שטח רצועת מסילת ברזל יחידה יהיה 80 מטר, מסילת ברזל כפולה- 100 מטר, רב-

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

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

58. שם, סעיף 4 לתקנון התכנית.

59. שם, סעיף 5 לתקנון התכנית.

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

מסילתית- 100 מטר ומפגש מסילות יהיה מעגל שקוטרו 600 מטר.⁶¹ התכנית קובעת כי קו הבניין ממסילת ברזל יחידה יהיה 80 מטר, ממסילת ברזל כפולה- 120 מטר וממסילת ברזל רב-מסילתית- 150 מטר.⁶² התווית מסילות ברזל לפי התכנית גזל היקף רב מהקרקעות בישובים הערביים בישראל, ומנע את השימוש והוצאת היתרי בנייה למגורים בקרקעות המצויות ברצועת קו הבניין של המסילות. לדוגמה, כיום עומדת תמ"א 23 כמחסום לאישור תכנית המתאר המקומית המקודמת בכפר דהמש (בין רמלה ללוד) משום שתמ"א 23 מייעדת מסילת ברזל בצמוד לשטח הכפר.

4.2.2 תכנון מתארי מקומי שלא מתחשב בדפוסי התכנון והקניין בישובים הערביים

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

א. חלוקת הבעלות בישובים הערביים: הבעלות הפרטית בקרקעות הישוב הערבי אינה שווה בין כל התושבים. בישוב הערבי ניתן למצוא אדם שאין לו כל קרקע פרטית, או אדם שיש לו רצועת קרקע קטנה, ולמצוא באותו הישוב אדם המחזיק בעשרות או מאות דונמים. בעקבות התעלמות מנתון זה או אי-שקילתו כראוי, יכול להיווצר מצב, אשר נוצר כפועל, שלפיו אדם שאין לו אלא דונם אחד ושמתין שנים שהמגרש שלו יופשר, סוף סוף, לבניה, מגרשו ייקבע בתכנית החדשה כקרקע

61. שם, סעיף 6 לתקנון התכנית.

62. שם, סעיף 7 לתקנון התכנית.

חקלאית או כשטח ציבורי. ואילו, האחר בעל עשרות הדונמים, יהנה מכך שכל קרקעותיו או מרביתן נכנסו לאזור המגורים שנקבע בתכנית.

ב. השימוש בפועל בקרקע: קיימים מקרים בהם 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, נשאת כקרקע חקלאית גם בתכנית החדשה.

ג. החלוקות המוסכמות בין התושבים: במרבית הקרקעות בישושים הערביים קיימות חלוקות מוסכמות בין הבעלים בקרקע, אך מטעמים שונים חלוקות אלה לא רשומות בלשכת רישום המקרקעין (טאבו). במרבית תכניות מתאר חדשות בישושים 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 בו שותף אחד נהנה על חשבון השותף האחר. כמו כן, יכולים להיווצר מצבים בהם בעת קביעת תוואי הדרכים בתכנית, שותף אחד יפגע יותר משותף אחר. בנוסף, 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 ומימושן של תכניות לאיחוד וחלוקה המהוות תנאי למתן היתרי בניה בשטחים שיועדו למגורים בתכניות המתאר החדשות.

המדובר בדוגמאות לפגמים היוורדים לטעם התפיסה התכנונית שמכוונת את התכנון החדש בישושים הערביים. המחיר והתוצאה של תכנון כזה, שאינו מחובר למציאות הישוב 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 לעניינו

דברי בית המשפט המחוזי בחיפה מפי השופט קיסרי בעניין תכנית המתאר ל"שוב ערערה. במקרה הנידון, נוכח טענת המועצה המקומית ערערה כי ועדות התכנון לא התחשבו בנתונים הנוגעים ל"שוב, הורה בית המשפט על קיום דיון חוזר בתכנית באומרו:

"טענת העותרת שהביאה אותי לקבל את העתירה בחלקה היא, שבעת שמוסד תכנון דן בתכנית הנוגעת ל"שוב 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 ככך 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 ככך משום אפליית של האוכלוסייה הערבית במדינה...

טענת העותרת היא שהאופן שבו מתייחסים מוסדות התכנון לתכנית, דומה לאופן שבו הם מתייחסים לתכניות מתאר הנוגעות ל"שובים 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 הריבוי הטבעי, את המבנה החמולתי, את האחיזה בשטחי הקרקע שרוכם ככולם כבעלות פרטית ואינם יכולים לשמש כפוטנציאל תכנוני, וכן את נהגה 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.⁶³ (הדגשה שלי).

4.2.3 שטח השיפוט של הרשויות המקומיות

שטח השיפוט של הרשויות הערביות דל מאוד. למרות שהאכלוסיה הערבית בישראל גדלה כי שמונה מאז קום המדינה, שטח הרשויות המוניציפאליות הערביות נותר, כמעט, כמות שהוא, והוא עומד כיום

63. עתמ (ח"י) - 10-01-29869 מועצה המקומית ערערה נ' ועדת המשנה לעררים שעל יד המועצה הארצית לתכנון ובניה, (לא פורסם, 28.3.2011). המדינה הגישה ערעור על פסק הדין לבית המשפט העליון ונכון לתאריך כתיבת המחקר טרם ניתן פסק דין בערעור (עע"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.

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 לישוב, מצריך הסכמת גופים אלה לקידום התכנית. כמובן, הדבר כרוך בהארכת ההליך התכנוני, ולעיתים בהקפאת התכנית עד לשינוי גבולות השיפוט. בה בעת, 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.⁶⁴ מצב זה עומד כמחסום בפני פיתוח הישובים הערביים ובפני הבטחת תכניות לדיור, שכן לפי מדיניות משרד הפנים, גבולות השיפוט של הישובים הערביים מהווים את הגבול (הקו הכחול) של תכניות המתאר המקומיות. מצב זה מונע גם תכנון והסדרת המתחמים עצמודי דופן לישובים הערביים ושבחלקם אף קיימות שכונות שלמות.

4.2.4 העדר פתרונות למערכת הבינו

מכשול נוסף העומד בפני הפקדת ואישור תכניות מתאר מקומיות ומפורטות בישובים הערביים הוא היעדר פתרון למערכת הבינו בתוך הישוב. בעניין זה, החליטה הוועדה המקצועית למים ולבינו בוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז צפון על רשימה של ישובים הכוללת 25 ישובים ערביים. ביישובים אלה המליצה הוועדה המקצועית שלא להפקיד תכניות מתאר מקומיות או מפורטות חדשות בגלל חוסר האפשרות להציג פתרון למערכת הבינו במהלך תקופת הפקדת התכנית.⁶⁵ רשימת הוועדה המקצועית מחדש יוני 2010 כללה את

64. ח'מאיס, חסמים בתכנון בישובים ערביים בישראל, לעיל ה"ש 40, עמ' 22.
65. הרשימה אושרה ביוני 2010 ראו: החלטה של הוועדה המחוזית לתכנון ובניה צפון – ועדה מקצועית למים ובינו (18.1.2011); בהחלטה של הוועדה המחוזית לתכנון ובניה צפון – ועדה מקצועית למים ובינו (16.8.2011) הסירה הוועדה את הישובים שפרעם ועבלין מהרשימה. בהתאם להחלטת הוועדה המקצועית רשימת הישובים מתעדכנת מעת לעת ובמסגרת זו מוסרים ישובים מהרשימה או נוספים ישובים לרשימה, זאת בהתאם להבטחת פתרון הנוגע למערכת הבינו בתוך הישוב.

הישובים הערביים אכסאל, בית זרזיר, בסמת טבעון, דבוריה, כעביה, שיכלי, עוזיר, רומנה, רומת אל-הייב, אעבלין, שפרעם, עראבה, דיר חנא, נחף, סג'ור, ראמה, כסרא-כפר סמיע, פקיעין, חורפיש, ינוח-ג'ת, דיר אלאסד, מגד אלכרום, בעינה, כפר כנא ומשהד.⁶⁶

4.2.5 הבעלות הפרטית כחסם בפני תכנון

הבעלות והחזקה בקרקעות שנמצאים בתוך הישובים הערביים הינה, במרביתה, בעלות פרטית. עובדה זו, שאינה מופנמת בחוק התכנון והבניה ולא במדיניות התכנון של רשויות התכנון בישראל, גורמת למספר מכשולים המונעים תכנון ראוי שיספק את צורכי האוכלוסיה הערבית:

א. יוזמה פרטית לתכנון מתחם קרקעות בישוב 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.⁶⁷ 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.⁶⁸

ב. קביעת מיקום הדרכים, שטחי הציבור ומבני הציבור צריכה להתחשב בחזקה בפועל בשטח. המטרה היא לא לפגוע בפרט יתר

66. **שם**, (החלטה מיום 18.1.2011). בהחלטה זו הוסרו הישובים פקיעין, והומלץ על הוספת הישובים ירכא, גוליס, גדידה מכר.

67. ס' 1122(1) לחוק התכנון והבניה. להרחבה בעניין זה ראו: מ' רז כהן **איחוד וחלוקה** 159 (2008).

68. **שם**, סעיף 1122(2). להרחבה בעניין זה ראו גם: מ' רז כהן, **שם**, בעמ' 165.

על המידה ובצורה שמפלה אותו לרעה לעומת יתר בעלי הקרקעות שבתחום התכנית או הגובלים בה.

ג. היעדר שוק מסחר קרקעות פעיל בישובים הערביים ומצוקת הדיור גורמים לכך שתושב ערבי, ככלל, בונה על הקרקע שלו, גם אם הקרקע אינה מיועדת תכנונית לבניה. זאת, משום שקרקע זו היא הקניין היחידי שיש לו, באמצעותו הוא יכול לבנות את ביתו. כלומר, בהעדר חלופות לקרקע ולדיור נאלץ התושב הערבי לנצל אך את הקרקע שלו לבניה.⁶⁹

ד. הבעלות הפרטית בישובים הערביים אינה מחולקת באופן שווה. ישנן 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 צרכי הישוב. לדוגמה, אם תכנית הכשירה מתחם קרקע בגודל של 50 דונם למגורים, וקבעה כי ניתן לבנות 3 יחידות דיור לכל דונם, יוצא כי לכאורה עומדת לישוב 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 להיות 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 הנומינאלית (כמות יחידות הדיור הפוטנציאלית לפי התכנית) לבין קיבולת הניצול הריאלית (כמות יחידות הדיור

69. להרחבה בעניין הטעמים להעדרו של שוק קרקעות בישובים הערביים בישראל ראו: ר' ח'מאיסי, בין מנהגים לחוקים: תכנון וניהול הקרקע בישובים הערביים בישראל (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים, 2007).

המנוצל בפועל). במספר מקרים רשויות התכנון לא הפנימו בעיה זו בישויים הערביים, מה שגרם לכך שהיקף השטחים שהוספו לפיתוח בתכניות המתאר החדשות היה קטן מההיקף הנדרש בפועל. למשל, בתכנית האב של באקה אלגרביה נקבע כי לא נדרש להוסיף אף לא יחידת דיור אחת שכן מינהל התכנון של משרד הפנים טען שישנם עוד שטחים למגורים בתוך הישוב שלא נוצלו.⁷⁰ אולם, מינהל התכנון התעלם מכך ששטחים אלה מוחזקים על-ידי משפחות מסוימות ולא על-ידי כל התושבים, ומכך שבתוך הישוב קיימות משפחות אחרות שכבר ניצלו את מכסת יחידות הדיור שעמדו להן לפי תכנית המתאר הנוכחית לישוב.

בעיות אלה אינן קיימות בקרקעות שכיום בבעלות המדינה המנוהלות 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 מ"תכנית רגילה".

4.2.6 הנעלות הפרטית כחסם בפני הנטחת שטחי ציבור

בעיית הקצאת שטחי ציבור בישויים הערביים הינה בעיה מוכרת ועתיקת יומין.⁷¹ 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.⁷² המחסור

70. דו"ח מסכם - תכנית האב לבאקה אלגרביה - ג'ת, לעיל ה"ש 53.

71. י' גיבארין, התכנון העירוני בישויים הערביים בישראל: סוגיית הקצאת שטחים לצורכי ציבור: מחקר הערכה 69 (1998).

72. ר' ח'מאסי, בין מנהלים לחוקים: תכנון וניהול הקרקע ביישובים הערביים בישראל, לעיל ה"ש 69.

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.⁷³ הסיבה העיקרית לקושי בהקצאת שטחי ציבור ביישובים הערביים נעוצה בכך שהבעלות בקרקע ביישובים הערביים הינה, במרביתה, בעלות פרטית שעברה מדור לדור. מכאן, ייעוד 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 והבניה. לעתים, ביצוע ההפקעה אורך זמן רב, הרשות המפקיעה אינה מסוגלת לשלם את הפיצויים הנדרשים וביצוע ההפקעה בפועל בשטח עלול להגיע כדי 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 הינה "שטח ציבורי" ולכן הבעלים בקרקע לא יכול להתמש בקרקע 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 התכנון לאיחוד וחלוקה שאושרו ובוצעו ביישובים הערביים דל מאוד. הטיב לתאר עניין זה עו"ד מוחמד סובחי ג'בארין, יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובניה ואדי עארה, אשר הצהיר כי:

"מאז שהוקמה הוועדה המקומית לתכנון ובניה ואדי עארה ועד היום לא הצלחנו לכפות תכנית איחוד וחלוקה על מתחם מקרקעין, ואני שואל ותוהה כיצד ניתן ליישם תכנית איחוד וחלוקה במתחם שסומנו לכך בתכניות. לטעמי, בעלי הקרקע שבמתחמי האיחוד והחלוקה לא יצליח ליישם ולכפות תכנית איחוד וחלוקה

73. שם, עמ' 46-47.

על הבעלים שבמתחם האיחוד והחלוקה, ובכך יבצר מצב בעל הקרקע שמחזיק מזה עשרות שנים במגרש ואשר ייעודו לא למטרת מגורים יצטרך לבנות באותו מגרש ובכך תסוכל מטרת התוכנית ומטרת השטח שממנו הופקע ובעיית הבניה ללא היתר תמשיך ותגדל במקום למגר אותה.⁷⁴

בתכנון המתארי החדש ליישויים 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 תוכנית המאחדת את כל החלקות שבתוך המתחם ומחלקת אותן למגרשי בנייה, לאחר הפרשת שטחים לצורכי ציבור. יש מי שטוען כי כלי זה שוויוני ומידתי ומבטיח צדק חלוקתי בין כל בעלי הקרקעות שבתוך מתחם האיחוד והחלוקה.⁷⁵ אולם, כפי שאעמוד בהמשך בפרק נפרד, מנגנון זה עלול לעכב, שלא לומר להקפיא, את הפיתוח ביישויים הערביים משום שהוא יקשה על הוצאת היתרי בנייה לפי תכניות המתאר החדשות.

4.2.7 כביש חוצה ישראל (כביש מס' 6)

סלילת כביש חוצה ישראל, המוגדר לפי תמ"א 3 כדרך מהירה, פגע ביישויים הערביים בצורה קשה. כביש 6 גרם להפקעת מאות דונמים משטחי הישויים הערביים וחצה את רצף הקרקעות של יישובים אלה. כמו כן, כיום כל הקרקעות הנמצאות בתוך קו הבניין של הדרך ממזרח ומערב (דרך שהינה לפי תמ"א 3-120 מטר), אסורות לכל שימוש מלבד שימוש לצורכי הדרך לפי התמ"א. עסקינן בשטח רחב מאוד לאורך

74. החלטה של הוועדה המקומית לתכנון ובניה ואדי עארה (21.10.2007). בנושא תכנית עמ/962 (תכנית מתאר מקומית- סאלם).

75. ערר (ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה) 30/09 המועצה המקומית מעלה עירון נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה- מחוז חיפה (לא פורסמה, 28.2.10).

כביש חוצה ישראל. לדוגמה, בתכנית האב שאושרה לאחרונה ליישוב באקה-גת', נותרו השטחים שבצמוד לכביש 6 (שברצועת קו הבניין שלו) כשטחים מוטי שימור.⁷⁶ 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 ומותר 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, כך שקרקעות העיר שממערב לכביש 6 הושארו כקרקעות שאינן לבניה ולפיתוח.⁷⁷

4.2.8 דחיית תכניות כדי לא לעודד "עבריינות בנייה"

אנשים שנאלצו לבנות ללא היתר בשל המכשולים התכנוניים לעיל הגישו תכניות מתאר מפורטות המייעדות את השטח עליו נבנו המבנים לבנייה. עם אישור התכנית ניתן יהיה להוציא היתרי בניה למבנים. התכנית למעשה מכשירה בדיעבד מבנה שנבנה ללא היתר. בשנת 2001 פרסם היועץ המשפטי לממשלה הנחיה הקובעת כי מוסד תכנון הדן באישור תכנית רשאי לתת משקל לעובדה, יחד עם בחינת שיקולים אחרים, שהתכנית מכשירה בדיעבד עבירת בנייה ובכך נותנת, למעשה, "פרס לעברייני".⁷⁸ הנחיה זו היתה מקובלת על בית המשפט העליון.⁷⁹ 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

76. החלטה של הוועדה המחוזית לתכנון ובניה חיפה (10.11.2009). ההחלטה לאמץ תכנית האב לבאקה-גת' בשינויים.

77. החלטה של הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מרכז (10.4.2006).

78. "בקשות לדחיית דיון בהליכים פלילים בשל הגשת בקשה להיתר או תכנית" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 8.1150 (התשס"א). ראו גם: משרד הפנים "חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 04/1 עמ' 11 (8.1.2011).

79. עמ"מ 09/3315 אלגריה פונטה נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה באר שבע (לא פורסם, 1.8.2005).

כפר קאסם. אישור התכנית היה מאפשר הוצאת היתר בניה למבנה שנבנה ללא היתר, אלא שהתכנית נדחה בעיקר מן הטעם שאישורה יעודד, כביכול, עבריינות.⁸⁰

יודגש כי השיקול הנ"ל בדבר אי עידוד עבריינות לאחרונה הפך בידי ועדות התכנון אף למחסום משפטי המונע הוצאת היתרים בתחום תכנית בניה 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.⁸¹ זאת למרות, שבפסיקה מהשנים האחרונות נקבע שהשיקול בדבר אי עידוד עבריינות אינו השיקול היחיד וכי יש לאזנו אל מול כל השיקולים הנוגעים בעניין.⁸²

4.3 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, קיים עדיין מספר מכשולים משפטיים ובירוקרטיים המונעים מהתושב הערבי בחלק רב מהישועים הערביים להוציא היתר בנייה לפי תכנית שאושרה.

4.3.1 היעדר מערכת תשתיות ודרכים

ישועים ערביים רבים סובלים מהיעדר מערכת דרכים ותשתיות המספקת את צורכי הישוב. מצב זה מונע מאזרחים ערבים רבים להוציא היתרי בניה משום שמוסדות התכנון מתנים את אישורן של תכניות מתאר לפיתוח או לבניה בקיומה של מערכת דרכים ותשתיות

80. החלטה של הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מרכז (14.12.2009).

81. החלטה של הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מרכז (16.5.2011). תכנית טב/3030.

82. עתמ (ת"א) 09/2689 עזרא כהן נ' יו"ר ועדה לתכנון ובניה - מחוז מרכז (פורסם בנבו).

ביוז ומים. לדוגמה, במתחם קרקעות בכפר רינה (שנמצא במרחב הוועדה המקומית לתכנון ובניה נצרת עילית) אושרה תכנית מתאר מקומית בשנת 2000 שייעדה את המתחם לשכונת מגורים.⁸³ אולם, אף לא אחד מבעלי המגרשים שבתכנית הצליח להוציא היתר בניה משום שהוועדה המקומית לתכנון ובניה נצרת-עילית סירבה להוציא היתרי בניה כל עוד לא נסללה דרך גישה למגרשים. עמדת הוועדה המקומית לתכנון ובניה אושרה בועדת הערר המחוזית לתכנון ובניה מחוז צפון.⁸⁴ כך, נותר מתחם שלם ללא פיתוח גם לאחר שאושרה תכנית לפיתוח.

4.3.2 הבעלות הפרטית כחסם בפני הוצאת היתרי בנייה

תקנות התכנון והבניה דורשות חתימה של "בעל זכות בנכס" על בקשה להיתר בניה. זהות "בעל הזכות בנכס" שנדרשת חתימתו על הבקשה להיתר משתנה לפי סוג הקרקע. בעל זכות בנכס שהוא קרקע רשומה הוא הבעל הרשום של הקרקע או חוכר הקרקע.⁸⁵ בישובים הערביים קיימת בעיה בניצול הבעלות הפרטית. הדבר נעוץ במספר גורמים חברתיים, כלכליים ומשפטיים. במישור הגורמים המשפטיים ניתן להצביע על מספר בעיות:

א. בהרבה מקרים החזקה בקרקע בפועל אינה משקפת את הבעלים. המחזיק בקרקע, בין שרכש את הקרקע בקניה ובין שרכש את הקרקע בירושה, לא מקפיד, מטעמים שונים, לרשום את הקרקע על שמו בלשכת רישום המקרקעין.⁸⁶ במקרים כגון אלה,

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

84. ערר (ועדת הערר לתכנון ובניה הצפון) 06/197 מוסא לביב נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה נצרת-עילית (לא פורסמה, 21.8.2007).

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

86. ר' ח'מאסי, בין מנהגים לחוקים: תכנון וניהול הקרקע ביישובים הערביים בישראל, לציל ה"ש 69, עמ' 51.

אסרו וועדות הערר לתכנון ובניה על מתן היתר בניה למי שאינו הבעלים הרשום ואף אם בידי המבקש ראיות להוכחת בעלותו כגון פסק דין.⁸⁷

ג. בקרקע המשותפת בין יותר מאדם אחד, 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.⁸⁸ הכוונה היא להעניק לשותף שלא חתם את האפשרות לפנות לבית המשפט אם הוא מתנגד להוצאת ההיתר.⁸⁹ 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 והבניה ולפי חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969.⁹⁰

ג. חלק רב מהקרקעות אשר נמצאות בישויים הערביים מצויות עד ליום זה בסכסוך בין המחזיקים הערבים לבין מדינת ישראל. בעיה זו בולטת בחומרתה בישויים הבדואים בנגב.⁹¹ מצב זה מונע מהמחזיקים הערבים להגיש בקשה להיתר בניה בקרקע. יתרה מזאת, בית המשפט אף שלל ממחזיק כזה את הזכות לעתור

87. ערר 08/179 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 סוגיות ברישום מקרקעין בחברה הערבית בישראל, מיכוי חסמים והמלצות מדינות, עמותת סיכוי, מסמך מדיניות 3, ספטמבר 2011.

88. ס' 12(1), תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), תש"ל-1970.

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

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

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

לביטול צו הריסה למבנה שבנה בקרקע שבחזקתו.⁹²

4.3.3 גדר ההפרדה

גדר ההפרדה צמודה לחלק מהישובים הערבים הקרובים לקו הירוק. בתכנית המתאר של הכפר סאלם שאושרה לאחרונה נקבע כי "לא יינתן היתר בניה 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".⁹³ התכנית לא מפרשת מה יהיו שיקולי נציג שר הבטחון שעה שהוא יידרש לתת אישור למתן היתר בניה 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 ובניה הסכימה הוועדה המחוזית להכשיר את המבנים הקיימים בתוך הרצועה, אך לא את כולם.⁹⁴

92. ע"פ (מחוזי ב"ש) 4516/07 אבולקיעאן כמאל נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, תק-מח 2007(4) 15039 (2007); ע"פ (מחוזי ב"ש) 5018/08 קבועה עלי נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, תק-מח 2008(1) 7001, 7002 (2008); ע"פ (מחוזי ב"ש) 4614/07 סלימאן אבו סבילה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, תק-מח 2008(1) 14806, 14807 (2008).
93. תכנית מכורטת ענ/962, לעיל הי"ש 53, סעיף 6.6.13 לתקנון התכנית.
94. עניין המועצה המקומית מעלה עירון, לעיל הי"ש 75.

5. 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 ודירה. הדו"ח של ועדת אור עומד על חלק מהמכשולים שתיארתי לעיל, לאמר:

"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 דירה. 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 חוקי רשויות אלה. מכשול עיקרי בפני הבנייה למגורים בתוך שטחי היישובים הערביים היה חסרון 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 היתה, כי ההחלטות בדבר התפתחותם של היישובים הערביים לא גילו גישות מספקת לצרכיה של האוכלוסייה הערבית. גם לאחר שהוצאה 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. 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.⁹⁵

95. 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 לענין "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 מרז). ממשלת ישראל אישרה בהחלטתה מיום 13.6.2004 את המלצות ועדת לפיד. ראה החלטה 2015 של הממשלה ה-30 "דו"ח והמלצות ועדת השרים לענין דו"ח (ועדת אור)" (13.6.2004).

6. החמרת הנעיה: התכנון המתארי החדש בישובים הערביים

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

1. שיעור רב מתכניות האב ותכניות המתאר שאושרו או הופקדו לאחרונה, אינו מכשיר את הבנייה ללא היתר שנבנתה בשטחים המסווגים/הרשומים כחקלאיים בצל המכשולים המוסדיים שעמדתי עליהם לעיל.
2. תכניות המתאר אינן מספקות את קיבולת הדיור הריאלית הדרושה לישוב, 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 הישוב 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 לקבל היתר בניה למגורים בכל מתחם. בפרקטיקה, ממוצע אישור תכנית מפורטת בישראל הוא בין 3 ל- 5 שנים. כלומר, גם לאחר אישור תכנית המתאר ייצטרכו 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 בישוויים הערביים. תכניות המתאר החדשות בישוויים הערביים כוללות נוסח אחיד לתכנון ולביצוע, בשינויים המחויבים, וכוללות מנגנון זהה להוצאת היתרי בניה המותנה באישור תכניות לאיחוד וחלוקה בשטחים שיועדו בתכנית לבניה שהורחבו 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 לישוויים הערביים. תכנית ענ/960 הופקדה בחודש מרץ 2009.⁹⁶ 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 התוכנית, וזאת, בין השאר, מהטעמים הבאים:

א. התוכנית מורה על הקצאת מרבית השטחים הדרושים לצורכי ציבור שנכללים בתחום התוכנית באמצעות מנגנון איחוד וחלוקה. הסדר האיחוד והחלוקה נקבע כהסדר גורף בכל השטחים שנוספו בתכנית לבניה, זאת למרות קיומן של חלופות אחרות בספרות, זולת איחוד וחלוקה, שניתן דרכן

96. תכנית מפורטת ענ/962, לעיל היש 53.

להקצות שטחי ציבור. בין יתר החלופות ניתן לציין כלים כגון חלופת קרקעות, רכישת קרקעות על-ידי הרשות המקומית והפיכת שטחים חקלאיים לשטחי ציבור.⁹⁷ עיון בתיקי תכניות המתאר החדשות מלמד כי חלופות אחרות, מלבד איחוד וחלוקה, לא נבחנו על-ידי צוותי התכנון שהכינו את התכניות.

ב. סעיף 6.6.1 א לתקנון התכנית קובע כי: "במתחמים המסומנים בתשריט לאיחוד וחלוקה יחויב אישור תוכנית איחוד וחלוקה הכוללת תכנית בינוי ונספח פיתוח לכלל המתחם על פי תוכנית מפורטת זו לאחר אישורה ניתן יהיה להוציא אישור בניה". רמת הפירוט הנדרשת בתוכנית האיחוד והחלוקה, בתוכנית הבינוי ובנספח הפיתוח היא רבה.⁹⁸ לרמת פירוט זו יש השלכות משמעותיות לגבי יכולתו של בעל קרקע להוציא היתר בניה, במיוחד נוכח העובדה שפרק הזמן הממוצע של תוכנית מפורטת רגילה הוא 5 שנים.

ג. כפי שמשקף בתשריט התוכנית, המתחמים המסומנים בתוכנית הינם מתחמים בעלי שטח גדול מאד. אישור תוכנית איחוד וחלוקה במתחמים כאלה הינה משימה קשה ולעיתים אף בלתי אפשרית. בכואה לאשר תוכנית איחוד וחלוקה, פתוחים בפני ועדת התכנון שני מסלולים לכיצוע התוכנית: בהסכמת הבעלים או שלא בהסכמתם.⁹⁹ מחד גיסא, במידה וועדת התכנון מתכוונת לבצע תוכנית איחוד וחלוקה בהסכמה, יהיה זה קשה למדי להשיג את הסכמתם של כל הבעלים במתחם מסוים, שמספרם יכול להיות רב.

97. ר' ח'מאסי, בין מנהגים לחוקים, תכנון ביישובים הערביים בישראל, לעיל ה"ש 69, עמ' 63-60.

98. תכנית מפורטת ענ/962, לעיל ה"ש 53, סעיפים 6.1, 6.6.1 ו- 6.6.2 לתקנון התכנית.

99. ס' 121 לחוק התכנון והבניה.

מאידיך גיסא, ככל שהועדה חפצה לבצע איחוד וחלוקה שלא בהסכמה, היא חייבת לשמור, ככל האפשר, על הקצאת מגרש קרוב למגרש הקודם שנכנס לחלוקה,¹⁰⁰ ולשמור על איזון שמאי וקנייני בין בעלי המגרשים כפי שנקבע בפסיקת בג"ץ ("היחס הנכנס הוא היחס היוצא").¹⁰¹ שמירה על כללים אלה הינה משימה לא קלה ולא קצרה כלל ועיקר כאשר מדובר במתחם גדול לאיחוד וחלוקה כמו המתחמים המוצעים בתכנית. דבר זה יוביל בסופו של דבר לעיכוב בהכנת תכניות האיחוד החלוקה, וכפועל יוצא מכך, לעיכוב בהוצאת היתרי בנייה לבעלי הקרקעות.

ד. התוכנית קובעת בס' 6.6.3 כי בכל הנוגע למתן היתרי בניה באזורי מגורים, היתרים כאלו יתאפשרו "רק לאחר השלמת הפקעת כל שטחי הציבור בתחום התוכנית". אכן, במתחמים שהוצעו לאיחוד וחלוקה מדובר בהפרשה שאינה מחייבת, כעיקרון, הליכי הפקעה כמו בהפקעה רגילה שלא מכוח תכנית מתאר. יחד 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, הועדה 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,

100. שם, ס' 122.

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

שעיכוב בהפקעת שטחי הציבור או כישלון בביצוע ההפקעות ימנע הוצאת היתרי בנייה לפי התכנית.

ה. ליקוי נוסף המאפיין את התוכנית הוא היעדר כל ערובה כספית שמבטיחה את ביצוע התוכנית - החל בהכנת תכניות איחוד וחלוקה מפורטות, השלמת הפקעת שטחי הציבור וכלה בהוצאת היתרי בניה. בתוכנית ישנם 11 מתחמים כאשר ממוצע גודלו של כל מתחם הוא כ-60 דונם בערך. עלות הכנת ואישור תוכנית מפורטת בכל המתחמים שבתכנית עלולה להגיע למיליארד ש"ח. נוכח סכום עתק זה, עולה השאלה מי הגוף שיתחיל בהכנת התכניות - הועדה המחוזית, הועדה המקומית או הרשות המקומית? גודל סכום זה מטיל ספק רב באפשרות כי יוכנו ויאושרו תכניות איחוד וחלוקה כמוצע בתכנית.

הנה כי כן, תכניות המתאר החדשות לישובים הערביים, המבוססות על מנגנון איחוד וחלוקה, אינן מבטיחות פתרון מהיר, יעיל ומלא לתופעת הבניה ללא היתר בישובים הערביים. להפך, תכנון זה עלול להחמיר את תופעת הבניה ללא היתר ויגביר את המחסור הקיים ביחידות דיור. אף על פי כן, סברו רשויות התכנון כי מנגנון האיחוד והחלוקה הינו המנגנון האופטימלי לתכנון בישובים הערביים.¹⁰²

102. ראו החלטה של הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מרכז (10.11.2009). על אימוץ תכנית האב של באקה גת' שבה ודגש כי: "הוועדה לא מקבלת את הטענות לאי-שימיות תכניות איחוד וחלוקה במגזר הערבי. לדעת הוועדה מדובר בכלי פרי יצירת חוק התכנון והבניה 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.

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

אם כן, הסברתי לעיל כי קיימת שורה של מכשולים המונעים מהאזרחי הערבי במרבית הישובים הערביים לקבל היתר בניה, ואשר גורמים למחסור מתמשך ביחידות דיור. מכשולים אלה הם אלו הדוחקים את התושב הערבי לבנות ללא היתר. מצב זה היה צריך לחייב על דרך הכלל את בית המשפט להעניק לאזרח הערבי "הגנה מן הצדק" שפוטרת אותו מאחריות כלילית בגין ביצוע עבירה של בנייה או שימוש ללא היתר, ובכל מקרה, מצב זה היה צריך לבסס טעם טוב לעיכוב צווי ההריסה לפרקי זמן ארוכים. אולם, אפשרות זו נדחתה בפסיקה במספר פרשות. הפרשה הראשונה, פרשת חדיד, עסקה בארבעה תושבים ערביים מהכפר עוספיה שבמחוז חיפה. תושבים אלה הואשמו בכיצוע עבירה של בניה ללא היתר ונגזר עליהם להרוס את המבנה. משלא עשו זאת, הואשמו שנית בהפרת צו שיפוטי לפי סעיף 210 לחוק התכנון והבניה. 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.¹⁰³ מדינת ישראל ערערה על פסק הדין לבית המשפט המחוזי בחיפה, ובית המשפט המחוזי קיבל את הערעור והחזיר את הדיון לבית המשפט 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

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

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.¹⁰⁴

הפרשה השניה, **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 משפט השלום, וקבע כי אין לבצע את צו ההריסה עד אשר יתאפשר למר דכה להוציא היתר בניה, דבר שהיה מתאפשר אילו היו מקדמות רשויות התכנון תכנית מתאר.¹⁰⁵ 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.¹⁰⁶ גם לגבי עיכוב צווי הריסה מינהליים עמדתו של בית המשפט אינה שונה. בית המשפט קבע גם בעניין צווי הריסה מינהליים

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

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

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

כי היעדר תכנון או תכנון מפגר אינו טעם לביטול או לעיכוב צו הריסה מינהלי:

"השאלה האם בהיעדר תכנון, רשאי יושב-ראש הועדה המקומית לתכנון ולבניה 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 בניה, והרשות הממונה על קיום חוקי התכנון והבניה לא הייתה רשאית לעשות דבר כנגד תופעה זו."¹⁰⁷

לגישת בית המשפט העליון, הפתרון למלכוד אליו נקלע אזרח שמצד אחד, לא יכול להוציא היתר בניה 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 והבניה נמנע הימנו לקבל היתר לבנות בקניינו, אך אינו רוצה לפעול שלא כדין? התשובה לכך היא, מעבר לפניות ועתירות אינדיבידואליות אפשריות, שימוש בדרכים שיעזיקו 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 את שלה ברב או במעט, 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."¹⁰⁸

ראוי היה שבית המשפט יתחשב במצוקתם של התושבים הערביים,

107. רע"פ 1048/05 חמים אבו סנינה נ' יו"ר הועדה המקומית לתכנון ובניה, ירושלים, תק-על 2005(1) 3055, 3056 (2005). ראו גם: רע"פ 2885/08 הועדה המקומית לתכנון ולבניה תל אביב-יפו נ' מוסא דכה, תק-על 2009(4) 3365, 3371 (2009).
108. עניין מוסא דכה, שם, פסקה כ לפסק דינו של השופט א' רובינשטיין.

ויתן משקל רב יותר למחדלי רשויות המדינה בפתרון או הקלת 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 הדיור בחברה העברית בישראל, ועוסקת יותר באזרח הערבי שנכנס לסיטואציה של בנייה ללא היתר בעל כורחו. יפים לעניין זה דברי בית המשפט השלום בעכו (כב' השופט זיאד סאלח) באחת הפרשות באומרו:

"ב"כ התובעת פתח את סיכומיו והדגיש בהם כי מעשיהם של הנתבעים הינם אקט של התרסה, כנגד רשויות החוק והאכיפה. מנגד, ב"כ הנתבעים פתח את סיכומיו באימרה "העם דורש צדק חברתי- העם דורש צדק חברתי" ופירט בסיכומיו את מצוקת הדיור אשר בכפר דיר אלאסד ובאזור כולו ואת מר גורלם של הנתבעים עת לא מצאו קורת גג הולמת לחסות בצילה הם ובני משפחותיהם.

הנני סבור כי קיים קורטוב וקורטוב מזה, היינו מצד אחד אין ספק כי הנתבעים היו "גאלצים" לבנות את בתיהם, אף ללא היתר כדין ותוך כדין עבודה על החוק, וזאת לא מתוך רצון ואהבה לעבור על החוק כי אם מתוך הכרח למצוא להם לבני ביתם קורת גג שתשמש למגוריהם, כפי שכל אדם זכאי לו במדינת רווחה, כמו מדינתנו, כפי שאף הדבר מתחייב מחוק היסוד כבוד האדם וחירותו, כאשר יש לפרש את "כבוד האדם" גם כזכאות למקום מגורים סביר... יש להביא בחשבון ואין אפשרות להתעלם ממצוקת הדיור אשר היא מנת חלקם של הנתבעים, כמו גם שאר תושבי הכפר אשר סובלים ממצוקת דיור נוראית. אדם שיש לו משפחה או אף זוג צעיר חייב למצוא לעצמו בית מגורים, כאשר תרבות הדיור אשר בכפרים, כמו גם המחסור הכספי, אינם מאפשרים רכישת דירה בבניין דירות בערים או בעיירות הסמוכות. כל שנותר לאותם אנשים הוא לבנות בית מגורים על מקרקעין שלהם, זאת אף אם אותם מקרקעין טרם יועדו לבנייה למגורים. אותה מצוקת דיור ואותו הכרח של בניה יש בו כדי לגרום להקלה משמעותית בסכום החיוב."

8. מסקנות והמלצות

הנה כי כן, הטעמים הגורמים לתופעת הבנייה ללא היתר בישובים הערבים אינם קשורים בתושב 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 הישובים הערביים למצור חונק, ואת התושב הערבי למרדף של הליכים פליליים ומינהליים. לא ניתן להפחית את תופעת הבנייה ללא היתר בישובים 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 בכעיה. 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.

8.1 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 אושרו בישובים הערביים תוך הפיכתן לתכניות

מתאר מפורטות ברות ביצוע, ולהשלמת אישור תכניות המתאר המפורטות בישובים הערביים. כמו כן, נדרש לבחון מחדש את תכניות המתאר הארציות והמחוזיות לשם הסרת המגבלות הקיימות בהן לפיתוח הישובים הערביים.

יש לציין כי גם לאחרונה, ובמסגרת מאמצי ממשלת ישראל לטפל במצוקת הדיור במדינה לאחר פרוץ מחאת האוהלים, לא קיבלה מצוקת דיור תשומת לב וטיפול מטעם הממשלה. כפי שאעמוד 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 הקלת מצוקת הדיור בחברה הערבית.

2. פעולות להסרת המכשולים המשפטיים-בירוקרטיים. פתרון המכשולים המשפטיים שעמדתי עליהם לעיל אפשרי על דרך התווית תכנית אב ארצית לישובים הערביים בישראל. תכנית האב תידרש לעסוק בין היתר בהבטחת התנאים הנדרשים להוצאת היתר בניה, לאחר אישור התכנית לפיתוח.

3. חיזוק הרשויות המקומיות הערביות. חיזוק הרשויות המקומיות הערביות דורש פעולה בשלושה מישורים בעיקר: הרחבת תחומי השיפוט של הישובים הערביים, הסמכת רשויות מקומיות ערביות להיות ועדות מקומיות לתכנון ובניה והגברת תקצוב הרשויות המקומיות הערביות כדי שהן תוכלנה להבטיח את התשתיות הדרושות לפיתוח הישוב ולקדם תכניות מפורטות לדיור.

4. הגברת ייצוג הציבור הערבי בועדות התכנון ובצוותי התכנון של הועדות. כאמור, אחוז האזרחים הערבים חברי מוסדות התכנון בישראל הינו דל מאוד. הוא הדין לגבי השתתפות אנשי מקצוע בצוותי התכנון שעומלים על הכנת תכניות המתאר בישובים הערביים. מצב זה פוגע בזכותם של התשובים הערבים להשתתף בהתווית תכניות המתאר לישובים שלהם. התוצר הוא תכנון

שרחוק מלהיות התכנון הרצוי לישובים הערביים.¹⁰⁹ ראוי לציין כאן כי היעדר יצוג הולם לאזרחים ערבים בועדות התכנון מהווה פגיעה קשה בעקרון השוויון שהינו ערך יסודי וזכות יסוד. כדברי בית המשפט העליון:

”עיקרון מן הראשונים במלכות – משכמו ומעלה גבוה מכל שאר עקרונות – הוא עקרון השוויון”¹¹⁰. “...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.”¹¹¹

5. הגברת הניצול של מקרקעי ציבור לבניה ולשטחי ציבור במגזר הערבי. כאמור, אחוז דל מהמקרקעין הרשומים כיום מקרקעי מינהל מקרקעי ישראל ושקיימים בתוך הישובים הערביים ובסמוך להם מנוצלים לתכניות בניה ודיור לאזרחים הערביים, וחלק רב מהאחוז המנוצל בפועל למטרה זו הוא לאזרחים הערביים המשרתים בזרועות הבטחון. על כן, נדרש להגביר את ניצול מקרקעין אלו לתכניות בניה בישובים הערביים ובצורה שוויונית.

8.2 פעולות לקידום הנושא על ידי הציבור הערבי והציבור בכלל

6. פנייה לערכאות להסרת המכשולים המוסדיים. ניתן להגביר את המהלכים המשפטיים (עתירות לבית משפט) שמטרתן 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

109. ר’ חימאיסי, בין מנהגים לחוקים, תכנון ביישובים הערביים בישראל, לעיל ה”ש 69, עמ’ 37-38.

110. בג”ץ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ’ שר העבודה והרווחה, נב(3) 630 (1998).

111. בג”ץ 953/87 סיעת העבודה בעיריית תל-אביב-יפו וחבריה נ’ מועצת עיריית תל-אביב-יפו, פ”ד מב(2), 309, 332-333 (1998).

בעתירות מתאימות. ניתן לעשות שימוש בכלי זה כדי לנסות להניע את כל התכניות התקועות מזה זמן רב בצינורות של רשויות התכנון ושאישורן אמור להבטיח שטחי בנייה נוספים לישובים הערביים.

7. 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 מהישובים הערביים. הדבר מצריך, בין השאר, פתיחת ערוץ הידברות-תכנוני מול ממשלת ישראל, המועצה הארצית לתכנון ובניה ומול הוועדות המחוזיות בישראל. מאז 2010 מקדמת ממשלת ישראל רפורמה כללית בחוק התכנון והבניה.¹¹² מוצע ברפורמה לבטל את תכניות המתאר המחוזיות ולהחליפן בתכניות מתאר כוללניות. הרפורמה אינה מתייחסת לסוגיית הבנייה ללא היתר בישובים הערביים, ואף אין בה בכדי לפתור אותה. יחד עם זאת, דומה כי הכנת תכניות המתאר הכוללניות, לאחר אישור הרפורמה, הינה אולי נקודת הזמן המתאימה כדי לנסות לשנות את התכנון המתארי הארצי והמחוזי הקשור בישובים הערביים. כמובן, הדבר יצריך לשלב אנשי מקצוע ערבים בצוותי התכנון אשר יעבדו על הכנת תכניות המתאר הכוללניות, זאת לצד יוזמה מהאזרחים הערבים לנסות לשנות את התכנון המתארי היכן שנדרש.

8.3 מינוי ועדת בדיקה ציבורית

נוכח תופעת הבנייה ללא היתר בישובים הערביים, ומניה 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, טעמיה ומציאת הכלים

112. הצעת חוק התכנון והבניה, התש"ע-2010, ה"ח 499.

האפשריים לפתרונה בטווח הקרוב ובטווח הרחוק. מן הראוי שועדה ציבורית זו תכלול בקרב הרכבה מומחים מהפרקטיקה ומהאקדמיה, וייצוג מהותי ואפקטיבי של אנשי ציבור מהחברה הערבית וראשי רשויות מקומיות ערביות. מן הראוי להעניק לועדה זו סמכויות בדיקה נרחבות, לרבות שמיעת עדים, מומחים ונציגי תושבים ומתן המלצות. דומה כי במציאות בה 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 לא לפעול לפתרון הבעיה באופן שיבטיח את זכויות האזרחים הערבים.

במסגרת זו, חשוב לציין את היוזמות שהציעה המנהיגות הערבית בישראל לממשלת ישראל לגבי הטיפול בכעיית 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 וצרכי הפיתוח של היישובים; קביעת תוכנית ממשלתית של בנייה ציבורית על אדמות מדינה ביישובים הערביים"¹¹³. יוזמה דומה, אם כי לא זהה, הועלתה גם על-ידי ח"כ אברהם צרור. יוזמה זו מבוססת על שלושה עקרונות: "הקפאת כל צווי ההריסה ככל היישובים הערביים בגליל, במרכז, בערים המעורבות ובנגב; התחייבות בלתי חוזרת של המנהיגות הערבית בכל הדרגים להקפאת הבנייה הבלתי חוקית באופן מוחלט בכל יישובים אלה, וללא פשרות; כניסת הצדדים הערבי והממשלתי להליך בו יוכנו ויאושרו כל תכניות המתאר כולל תכניות מפורטות ביישובים הערביים, תוך שנתיים מההכרזה על

113. 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.

תחילת ביצוע התכנית".¹¹⁴

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

114. מכתב מאברהם סרטור, ח"כ ויו"ר רע"מ - תע"ל, לנשיא המדינה, ראש ממשלת ישראל ולשר הפנים (10.3.2010). עותק מהמכתב נמצא אצל המחבר.

9. 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 הבניה" (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 הבניה". לפי החלטת הממשלה, רשימת תכניות לה"ב תגובש על בסיס אמות המידה הבאות:

א. תוכנית 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 התוכנית.

ג. בשלות התכנית - תכנית שהוחל בה הליך תכנוני משמעותי.

ד. תרומת התכנית להגדלת היצע באזור שבו יש ביקושים, או צפויים ביקושים."

בהתאם לתכנית החירום, תכנית מתאר שתוכרז כתכנית לה"ב תידון ותקודם במסלול מיוחד שיבטיח את קידומה ואת אישורה במהרה. כן, לפי החלטת הממשלה, הוטל על שר הפנים להנחות את כל הועדות המחוזיות בדבר הקמת ועדת משנה בכל מחוז אשר תעסוק בצורה בלעדית בקידום תכניות לה"ב. כמו כן, הוועדות המחוזיות יאצילו לוועדת 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 בתכנית שהוכרזו כתכניות לה"ב.¹¹⁵

יחד עם זאת, במבחן התוצאה ההחלטה לא שירתה את האוכלוסייה הערבית בישראל, שכן התברר כי רק תכניות מתאר בודדות בישובים הערביים הוכרזו כתכניות לה"ב. מתוך 71 תכניות שהוכנסו למסלול לה"ב, 3 תכניות בלבד במגזר הערבי, וכן, מתוך 69,260 יחידות דיור שקודמו לפי החלטת הממשלה, זכה המגזר הערבי ל-2036 יחידות דיור בלבד, קרי, פחות מ-3%.¹¹⁶

בנוסף לתכנית החירום האמורה שהיתה זמנית עד לאישור חוק ראשי שיסדיר את המתווה לקידום תכניות לבניה כמוצע בתכנית החירום, אישרה הכנסת ביום 25.7.2011 את חוק הליכי תכנון ובניה להאצת הבניה 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 בניה 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, כתכניות לדיור לאומי בנוסף לתכניות חדשות שהוגשו כתכניות לדיור לאומי. חרף תרומת החוק לקידום הליכי האישור של תכניות לבנייה, ניתן לומר כי תרומת החוק להגברת היצע הדיור בישובים הערביים כמעט בלתי מורגשת. זאת, משום שבחוק הוודלים נקבע כי תכנית בישוב 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 שהינה על קרקע פרטית בישוב ערבי יש לקבל את הסכמת 80% מהבעלים של הקרקע שבתחום התכנית על מנת שתיקבע כתכנית לדיור לאומי.

115. החלטת הממשלה מס' 2982 מיום 13.3.2011.

116. תכנית חירום להאצת הבניה למגורים, דו"ח סטאטוס מס' 1, מיום 3.7.2011.

תנאי זה מקשה, שלא לומר מונע, את קידומן של מספר רב של תכניות מפורטות במגזר הערבי כתכניות לדיור לאומי בין משום שקיים קושי להשיג את הסכמת הרוב המוחץ מבעלי הקרקעות לתכנית ובין משום שחלק רב מהתכניות הן תכניות שקודמו מלכתחילה כתכניות לאיחוד וחלוקה שלא בהסכמה לפי סעיף 122 לחוק התכנון והבניה.

במקביל ליוזמות ממשלתיות אלה, מינה מר בנימין נתניהו, ראש הממשלה, ביום 10.8.2011 ועדה לשינוי חברתי-כלכלי בראשות פרופ' עמנואל טרכטנברג. הועדה התבקשה לגבש צעדים להקלת נטל המחייבה בישראל, ובכלל זה, להגיש המלצות לשם התווית צעדים ליישום תכנית הדיור שאושרה על ידי הממשלה (להלן: "ועדת טרכטנברג").¹¹⁷ במסגרת דיוניה, שמעה ועדת טרכטנברג דעות וחווות דעת בנושא מצוקת הדיור בארץ, ובכלל זה בנושא מצוקת הדיור בישובים 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 בישובים הערביים. בין היתר, המליצה הועדה על הרחבת תכנית חומ"ש לפיתוח כלכלי, שכוללת כיום 13 ישובים ערביים בלבד, לישובים ערביים נוספים, הרחבת תחומי השיפוט של הישובים הערביים והקמת ישובים ערביים חדשים.¹¹⁸ יחד עם זאת, המלצות אלה רחוקות עדיין מלפתור את מצוקת הדיור בחברה הערבית, וזאת בשל טעמים הקשורים בהמלצות עצמן: התקציב שנקבע להרחבת תכנית החומש, 250 מליון ש"ח בלבד, הוא תקציב זעיר מאוד ביחס לתקציב הדרוש בפועל להשלמת התכנון המתארי והמפורט בישובים הערביים. כמו כן, בכל הנוגע להרחבת תחומי השיפוט של הישובים הערביים, הועדה הדריכה את ועדות הגבולות שידונו בבקשות להרחבת תחומי השיפוט באופן שימצה בנייה

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

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

רוויה בשטחי הרשויות. כידוע, בעקבות היעדר שוק נדל"ני מפותח בישובים הערביים ובשל טעמים רבים אחרים, דפוס הבניה בישובים הערביים כיום הוא אינו דפוס של בנייה רוויה. בשל כך, ישום הנחיית ועדת טרכנטברג למיצוי בניה רוויה, עלול להביא לכך שבקשות רשויות מקומיות ערביות להרחבת תחומי שיפוט ידחו.

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

10. הטיפול בתופעה כניטוי לצדק חלוקתי

דיני התכנון והבניה אמורים ויכולים לקדם יעדים חברתיים כגון איכות חיים, דו-קיום ושוויון:

”הלכה היא כי דיני התכנון והבניה 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 בצרכי נכים וקבוצות חלשות”¹¹⁹

צדק חלוקתי בענייני תכנון ובניה וקרקע בין ערבים ליהודים צריך להיות מבין היעדים שמערכת התכנון בישראל צריכה להבטיח. עקרון הצדק החלוקתי מושתת בעיקר על ערך השוויון המהותי המבטיח לכל האזרחים נגישות שווה למשאבי המדינה, ואוסר על המדינה להעניק מאשב לקבוצה מסוימת ולמנעו מקבוצה אחרת.¹²⁰ 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 המימד 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,

119. עת”מ (מנהליים ת”א) 1253/05 עארף מוחארב נ’ המועצה הארצית לתכנון ובניה, תק-מח 2006 (2) 3108, 3114 (2006).

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

מגידול טבעי. המדינה חייבת להקצות לו קרקע על פי דפוסים ועקרונות שוויוניים, כמו למגזרים אחרים. מבחינה עקרונית, אין מקום להפליה של המגזר הערבי, לרעה או לטובה, בהשוואה למקובל לגבי מגזרים אחרים. יש מקום לקביעת הסדרים תכנוניים מתאימים, בכל ההקדם, על מנת למנוע אותו חלק של הבנייה הבלתי חוקית, אשר אחד הגורמים לו הוא היעדר תכניות תקפות המאפשרות קבלת היתר לבנות. מתבקש, בהקשר זה, כי הסחבת והריפיון המאפיינים את המהלכים למציאת פיתרון לבעיה זו יפנו את מקומם לפעולה מערכתית נמרצת, אשר תעניק מענה אמיתי לסוגיית הריסות הבתים וההפקעות. לא אחת, מתקבלות בהקשר זה החלטות שסבירותן מפוקפקת, ואשר משקפות חוסר רגישות, ולעתים גם חוסר תבונה.¹²¹

פתרון בעיית הבניה ללא היתר בישוכים 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 הבניה ללא היתר בישוכים הערביים בטווח הקרוב, ותבטיח אופציות דיור ראויות לטווח הרחוק.

121. לעיל ה"ש 95.

אחרית דבר

התמודדות עם סוגיית הבנייה ללא היתר בחברה הערבית מחייבת, קודם כל, כי תובטח לאזרח הערבי מסגרת תכנונית ראויה המאפשרת לו להוציא היתר בניה. השיח היבש של "אכיפת חוק", שמשתמשות בו רשויות התכנון בנוגע לבנייה ללא היתר בישובים הערביים, הוא שיח חד-צדדי שמתעלם מזכויות האזרחים הערביים, כפרטים וכאוכלוסיה 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 המאשבים הציבוריים במדינה.¹¹² 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 הבניה ללא היתר בישובים הערביים. יש הסוברים כי המדיום הפוליטי והחברתי בישראל אינו בשל לדיון כזה, אולם נראה כי התעצמות תופעת הריסות הבתים בישובים הערביים מקרבת את השעה לדיון כן ופתוח זה. עבור הציבור הערבי, מדובר בזכות בסיסית לבית ולחיים בכבוד.

122. יוסף גיבארין, על מעמדו החוקתי של המיעוט הערבי בישראל: הצעה חדשה לסדר, מדינה וחברה 7 (1) 105 - 140.

מקורות

חקיקה

1. הכרזה על הקמת מדינת ישראל, עיתון רשמי: מס' 1 תל-אביב ה' באייר תש"ח 14.5.1948.
2. חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, ס"ח 575.
3. חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, ס"ח 467.
4. תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), תש"ל-1970, ק"ת 2581.
5. הצעת חוק התכנון והבניה, התש"ע-2010, ה"ח 499.

פסיקה

6. ע"פ (מחוזי ב"ש) 07/4516 אבולקיעאן כמאל נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, תק-מח 2007(4) 15039 (2007).
7. בג"ץ 92/6163 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, כ"ד מז(2) 229 (1993).
8. עע"מ 09/3315 אלגריה פונטה נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה באר שבע (לא פורסם, 1.8.2005).
9. בג"ץ 93/4267 אמיתי - אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' יצחק רבין, ראש ממשלת ישראל, כ"ד מז(5) 441 (1993).
10. רע"פ 08/2885 הועדה המקומית לתכנון ולבניה תל אביב-יפו נ' מוסא דכה, תק-על 2009(4) 3365 (2009).
11. ערר (ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה) 09/30 המועצה המקומית מעלה עירון נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה- מחוז חיפה (לא פורסמה, 28.2.10).

12. ת"א 2647/05 הועדה המקומית לתכנון ובניה בקעת בית הכרם נ' ח'אלד סעיד טאהא, מיום 18.1.12 (לא פורסם).
13. עת"מ (מחוזי חי"י) 10-01-29869 המועצה המקומית ערערה נ' ועדת המשנה לעררים שעל יד המועצה הארצית לתכנון ובניה (לא פורסם, 28.3.2011).
14. בג"ץ 97/7376 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נב(4) 547 (1998).
15. בג"ץ 93/194 ח"כ גונן שגב נ' שר החוץ, פ"ד מט(5) 57 (1995).
16. רע"פ 05/1048 חמיס אבו סניבה נ' יו"ר הועדה המקומית לתכנון ובניה, ירושלים, תק-על 2005(1) 3055 (2005).
17. בג"ץ 82/305, 353 י' מור ואח' נ' הועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מחוז המרכז ואח', פד"י לח (1) 141 (1984).
18. ע"פ 07/8103 מוסה דכה נ' עיריית תל אביב (לא פורסם, 4.2.2008).
19. ערר (ועדת הערר לתכנון ובניה הצפון) 06/197 מוסא לביב נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה נצרת-עילית (לא פורסמה, 21.8.2007).
20. ת"פ (שלום חי"י) 04/4420 מ"י נ' מזייד חדיד ואח', (לא פורסם, 20.2.2008).
21. ע"פ (מחוזי חי"י) 08/3270 מ"י נ' מזייד חדיד ואח', (לא פורסם, 22.9.2009).
22. ע"פ (מחוזי ב"ש) 07/4614 סלימאן אבו סבילה נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה, תק-מח 2008(1) 14806 (2008).
23. בג"ץ 87/953 סיעת העבודה בעיריית תל-אביב-יפו וחבריה נ' מועצת עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד מב(2), 309, 332-333 (1988).
24. בג"ץ 95/6698 עאדל קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד(1) 258 (2000).
25. עת"מ (מנהליים ת"א) 05/1253 עארף מוחארב נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה, תק-מח 2006(2) 3108 (2006).
26. רע"פ 08/2885 עיריית תל אביב נ' מוסה דכה (לא פורסם, 22.11.2009).
27. בג"ץ 00/244 עמותת שיח חדש נ' שר התיירות הלאומית, פ"ד נו(6) 25 (2002).

28. עת"מ (ת"א) 09/2689 עזרא כהן נ' יו"ר ועדה לתכנון ובנייה - מחוז מרכז (פורסם בנבו).
29. ע"פ (מחוזי ב"ש) 08/5018 קבועה עלי נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, תק-מח 7001 (1)2008 (2008).
30. ע"א 86/119 קני בתים בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה נתניה ואח', כ"ד מו(5) 727 (1992).
31. בג"ץ 91/4914 תאופיק מנשאדי איראני ואח' נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה נהריה, כ"ד מו(4) 749 (1992).

ספרות

32. י' ג'בארין, על מעמדו החוקתי של המיעוט הערבי בישראל: הצעה חדשה לסדר, מדינה וחברה (1)7 105 - 140.
33. י' ג'בארין, התכנון העירוני בישובים הערביים בישראל: סוגיית הקצאת שטחים לצורכי ציבור: מחקר הערכה (1998).
34. האגודה הערבית לזכויות האדם, חיים בשוליים - הדו"ח השנתי של הפרת זכויות המיעוט הערבי-פלסטיני בישראל לשנת 2006 30 (2007).
35. ר' ח'מאסי, בין מנהגים לחוקים: תכנון וניהול הקרקע ביישובים הערביים בישראל (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים, 2007).
36. ר' ח'מאסי, חסמים בפני שיתוף הערבים במוסדות התכנון ובעיצוב המרחב הציבורי בישראל (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים, 2010).
37. ר' ח'מאסי, חסמים בתכנון בישובים ערביים בישראל 21 (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים, 2004).
38. ר' ח'מאסי, מבוא: דמוגרפיה, הנדסת דמוגרפיה והשיח הדמוגרפובי, ספר החברה הערבית, מכון ון ליר בירושלים (2011).
39. א' טל, תכנון מקומי במגזר הערבי (הכנסת- מרכז המחקר והמידע, 2010).
40. א' טל, תכניות מתאר לישובי הבדואים בנגב (הכנסת- מרכז המחקר והמידע, 2006) (הוגש לוועדת הפנים ואיכות הסביבה).
41. א' יפתחאל, קרקעות, תכנון ואי-שוויון: חלוקת המרחב בין יהודים וערבים

בישראל (מרכז אדוא, 2000).

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

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

44. מ' רז כהן, איחוד וחלוקה (2008).

45. Human Rights Watch לא על המפה - הפרת זכויות לקרקע ולדיור בכפרים בדואים בלתי מוכרים בישראל (מארס, 2008).

46. ש' גרוג ושי הרטמן, "זכויות תכנון ביישובים הערביים בישראל: תמונת מצב" דו"ח עמותת סיכוי 2002-2003 56 (יולי, 2003).

47. נוהאד עלי ושי ענבר, "מי בעד שוויון? שוויון בין ערבים ליהודים במדינת ישראל: סיכום מחק עמדות", עמותת סיכוי (2011).

דוחות

48. ועדת החקירה הממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000 דין וחשבון (אוגוסט, 2003).

49. ועדת השרים דו"ח והמלצות ועדת השרים לענין "ועדת אור" (2004).

50. משרד הפנים תכנית חירום להאצת הבניה למגורים - דו"ח סטאטוס מס' 1 .www.moin.gov.il/SubjectDocuments/Residential-construction-plans.pdf (2011)

51. משרד הפנים דו"ח מסכם - תכנית האב לבאקה אלגרביה - ג'ת.

תכניות מתאר

52. תכנית מפורטת ענ/960 של הוועדה המקומיות לתכנון ובניה עירון "תכנית מתאר ליישובי מועצה מקומית מעלה עירון - מוסמס, מושירפה, ביאדה" (התכנית מופקדת מיום 19.3.2009).

53. תכנית מפורטת ענ/962 של הוועדה המקומיות לתכנון ובניה עירון "תכנית מתאר ליישובי מועצה מקומית מעלה עירון - סאלם" (התכנית מופקדת מיום 19.3.2009).

54. תכנית מתאר ארצית 3 של המועצה הארצית לתכנון ובניה "תכנית מתאר ארצית לדרכים" (1976).
55. תכנית מתאר ארצית 8 של המועצה הארצית לתכנון ובניה "תכנית מתאר ארצית לנגים לאומיים ושמורות טבע" (1981).
56. תכנית מתאר ארצית 14 של המועצה הארצית לתכנון ובניה "תכנית מתאר ארצית למחצבות ולחציבה" (1998).
57. תכנית מתאר ארצית 22 של המועצה הארצית לתכנון ובניה "תכנית מתאר ארצית ליער ולייעור" (1995).
58. תכנית מתאר ארצית 23 של המועצה הארצית לתכנון ובניה "תכנית מתאר ארצית למסילות ברזל" (1986).
59. תכנית מתאר ארצית 31 של המועצה הארצית לתכנון ובניה "תכנית מתאר ארצית משולבת לפיתוח ובניה, ולקליטת עלייה" (1998).
60. תכנית מתאר ארצית 35 של המועצה הארצית לתכנון ובניה "תכנית מתאר ארצית משולבת לבניה, לפיתוח ולשימור" (2005).
61. תכנית מתאר מחוזית 14/4 של הוועדה המחוזית לתכנון ובניה דרום "תכנית מתאר מחוזית - שינוי מס' 14 - מחוז הדרום" (2000).
62. תכנית מתאר מחוזית (חלקית) 14/4/23 של הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז דרום "תכנית מתאר מחוזית חלקית מחוז דרום שינוי מס' 23 אזור באר שבע" (2007).
63. תכנית מתאר מקומית ג/7919 של הוועדה המקומית לתכנון ובניה נצרת-עילית "הרחבת שכונת הכרמים" (2000).
64. תכנית מתאר מקומית ג/15782 של הוועדה המקומית לתכנון ובניה משגב "תכנית מתאר ערב אל נעים" (2010).
65. תכנית מתאר מקומית טייבה 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).

החלטות והנחיות של גופים שלטוניים

66. החלטה 2982 של הממשלה ה-32 "תכנית חירום להאצת הבנייה למגורים" (13.3.2011).
67. החלטה 4726 של הממשלה ה-27 "יעוד שטחים להתיישבות כפרית של הפזורה הבדואית בערב אל נעים" (11.1.1999).
68. משרד הפנים "חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 04/1" (8.1.2004).
69. החלטה של הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מרכז (10.4.2006).
70. החלטה של הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מרכז (24.11.2008).
71. החלטה של הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מרכז (25.2.2009).
72. החלטה של הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מרכז (10.11.2009).
73. החלטה של הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מרכז (18.10.2009).
74. החלטה של הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מרכז (14.12.2009).
75. החלטה של הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מרכז (16.5.2011).
76. החלטה של הוועדה המחוזית לתכנון ובניה צפון – וועדה מקצועית למים וביוב (18.1.2011);
77. החלטה של הוועדה המחוזית לתכנון ובניה צפון – וועדה מקצועית למים וביוב (16.8.2011);
78. החלטה של הוועדה המקומית לתכנון ובניה ואדי עארה (21.10.2007).
79. "בקשות לדחיית דיון בהליכים כלילים בשל הגשת בקשה להיתר או תכנית" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 8.1150 (התשס"א).

התכנוניות

80. מכתב מאברהם סרסור, ח"כ ויו"ר רע"מ – תע"ל, לנשיא המדינה, ראש ממשלת ישראל ולשר הפנים (10.3.2010).
81. מכתב מדליה דרומי, מנכ"ל עמותת במקום, לחברי ועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת (24.1.2011).

82. מכתב מזיוה שרבך, מחלקת חופש המידע - משרד הפנים, לסזאר יהודקין, מעמותת במקום (4.5.2010).

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

אתרי אינטרנט

www.ac-ap.org .84

www.cbs.gov.il .85

www.moin.gov.il .86

www.nasserlaw.net .87

ضائقة السكن وهدم البيوت في المجتمع العربي في إسرائيل: عوائق قائمة وتوصيات

في الأعوام الأخيرة تفاقمت أزمة السكن وازدادت ظاهرة هدم البيوت في القرى والمدن العربية بحجة بنائها دون رخصة. تبين الدراسة أن ضائقة السكن وظاهرة البناء غير المرخص في القرى والمدن العربية في البلاد تعود إلى عوائق تمنع تطوير القرى والمدن العربية.

تشير الدراسة إلى ثلاثة أنواع من العوائق:

النوع الأول هو العوائق الحكومية التي تمنع وتعيق تنظيم البلدات العربية، إذ تشير الدراسة إلى انعدام التخطيط في 22 قرية ومدينة عربية وإلى التخطيط المتخلف والقديم لباقي القرى والمدن العربية، وإلى أن عدد السلطات المحلية العربية التي تعمل كلجان محلية للتنظيم والبناء هو خمس سلطات فقط، الأمر الذي يمس قدرة السلطات المحلية العربية على تطوير بلداتها بشكل سريع وكامل.

النوع الثاني هو العوائق التخطيطية، أي تلك التي تمنع المصادقة على المخططات الهيكلية اللازمة لتوفير أراضٍ للبناء في البلدات العربية. أحد هذه العوائق هو المخططات الهيكلية القطرية واللوائية التي تمنع تطوّر القرى والمدن العربية وتمنع المصادقة على مخططات للبناء في البلدات العربية.

أما النوع الثالث فهو العوائق البيروقراطية-القانونية، وهنا توضح

الدراسة أنه حتى لو تغلبنا على العوائق الحكومية والتخطيطية، لا يستطيع المواطن العربي إصدار رخصة بناء، في كثير من الحالات، بسبب انعدام شبكة بنى تحتية ملائمة، كالشوارع والمياه والمجاري، والتي تعتبر شرطاً للحصول على رخصة بناء. كما أنّ قانون التنظيم والبناء وسياسة حكومة إسرائيل التخطيطية لا تتعاملان مع مبنى الملكيات في القرى والمدن العربية - وهي ملكيات خاصة في أغلبها - بشكل صحيح، مما يخلق مشكلة تمنع المصادقة على مخططات هيكلية لتطوير القرى والمدن العربية ومشكلة في تنفيذها.

تبين الدراسة أيضاً أنّ المخططات الهيكلية الأخيرة التي أودعت أو صودق عليها في القرى والمدن العربية لا تحل مشكلة البناء غير المرخص بل تفاقمها، وذلك لمشاكل جوهرية في هذه المخططات، منها أنها مخططات عامة لا يمكن أن يصدر المواطنون العرب حسبها رخص بناء، بل يجب المصادقة أولاً على مخططات تفصيلية للتوحيد والتقسيم، وهي مخططات عسيرة تستغرق عملية المصادقة عليها وقتاً طويلاً.

تشير الدراسة أيضاً إلى أنّ الإجراءات الأخيرة التي اتخذتها حكومة إسرائيل في عام 2011 لزيادة كمية المساكن في البلاد لا تساهم في حل ضائقة السكن في القرى والمدن العربية. على سبيل المثال، تشير الدراسة إلى أنه من أصل 71 مخططاً أعلن عنها كمخططات إسكانية حسب خطة الطوارئ التي أعلنتها الحكومة في شهر آذار 2011 للتخفيف من أزمة السكن في البلاد، كان هناك ثلاثة مخططات في قرى ومدن عربية، وأنه من أصل 69,260 وحدة سكنية حُرِّكت حسب خطة الطوارئ، لم تُحرَّك سوى 2036 وحدة سكنية في القرى والمدن العربية. كما تشير الدراسة إلى أنّ المقترحات التي أوردتها لجنة التغيير الاجتماعي الاقتصادي (لجنة طرخطنبرغ) لحل ضائقة السكن في القرى والمدن العربية جيدة

نسبياً، لكنها لا تساهم كثيراً في حل هذه الأزمة وذلك لأسباب جوهرية تتعلق بتطبيق توصيات اللجنة.

على صعيد التوصيات، تطرح الدراسة مجموعة من الخطوات الضرورية لحل أزمة السكن في المجتمع العربي في البلاد، منها ما على حكومة إسرائيل تنفيذه ومنها ما على المجتمع العربي والجمهور بشكل عام تنفيذه. ولأهمية القضية توصي الدراسة أيضاً بأن تعين الحكومة لجنة فحص عامة تضم خبراء أكاديميين وميدانيين وتمثل بشكل مؤثر وحقيقي ممثلي الجمهور العربي والسلطات المحلية العربية في البلاد وذلك لبحث أزمة السكن وهدم البيوت في المجتمع العربي وطرح السياسات والتغييرات الضرورية لحلها.

development and housing will necessarily become the focus of the discussion. Indeed, the dialogue should be guided by a single set of standards for the division of resources between Arabs and Jews. Only then will sustainable solutions to the problem of unauthorized building in Arab-Palestinian communities be found.

its publication, we aim to move the discourse on planning beyond its current conceptualization as a law enforcement issue and instead stimulate a more informed and broader discussion which takes into account all of the relevant factors influencing building (or lack thereof) in Arab towns and villages. Primary among our goals is to refute the stereotype of the Arab as a lawbreaker and criminal. As such, this paper elucidates the difficulties – legal, bureaucratic, planning, infrastructure and more – which underlie the vast majority of cases where building is undertaken without a permit. We invite public officials, decision-makers and the public to a constructive and informed dialogue regarding this key issue for the Arab minority in Israel. A dialogue of this nature will promote substantive equality between Arabs and Jews in all issues related to building and planning.

As the study concludes:

The Arab citizen does not suffer from a 'complex' or take great pleasure in building illegally. Just like any other citizen of the state, if plans which enabled Arab-Palestinian citizens to build legally were in place, they would apply for permits. The dry discourse by state authorities which currently revolves around 'law enforcement' is one-sided and ignores central issues faced by Arab citizens – as individuals and as a group – in everything connected to lands, housing and development. The time has come to broaden this discourse from a narrow focus on law enforcement to a dialogue around distributive justice between Arabs and Jews in Israel. By examining the issue through the lens of distributive justice, the rights of Arab citizens to

-
- Strengthening local councils.
 - Increasing effective Arab representation in planning committees and from within the ranks of the professional staff that work on plans related to the Arab community.
 - Increasing the public lands and open spaces available for use by the Arab minority.

The research also identified recommendations directed at the Arab and Israeli publics including removing institutional and planning obstacles. Accordingly, changes in planning on the regional and national levels are required in order to ease development and planning in Arab towns.

In light of the massive action needed by government in order to create meaningful change, the tremendous housing distress faced by Arab-Palestinian citizens in Israel and the rate of housing demolitions, the paper advocates for the establishment of a public oversight committee. To be effective, committee members should include experts working on the ground and from the world of academia. There should also be strong representation of experts from the Arab community, including representation by the National Committee for the Head of Arab Local Authorities. All Arab representatives must be recognized by the Arab community as authentic, credible, legitimate and representative and have been given a clear mandate to speak on behalf of the Arab public.

In conclusion, this innovative and forward-thinking document has important legal and public implications. With

approved. Approval of permits is conditioned upon a certain level of infrastructure (such as roads, sewage and electricity). Because such infrastructure is lacking in many Arab areas, obtaining permits is impossible. Even the separation barrier prevents building; those villages which lie along its route are prevented by the state security apparatus from building within a distance of 120 meters from the barrier.

Dirasat's research predicts that even if recent planning programs which have already been submitted are approved, many more steps will still be required, on the institutional and individual level, in order to achieve final approval. Thus, the likelihood of being granted the approval necessary for actual building is virtually nil.

In light of a lack of land and barriers to legal building, Arab localities are plagued by persistent and acute housing shortages. The lack of legal avenues to build, discrimination in finding housing outside of Arab areas, and population growth, leave Arab-Palestinian citizens with no choice but to build without formal permits.

Recommendations for Action

The research identifies a large number of actions the government of Israel could take to alleviate housing distress including:

- Removing institutional and planning obstacles, and legal and bureaucratic obstacles, which prevent the issuing of permits.

the national and regional levels. Numbers of Arabs appointed to such committees are far lower than their percentage of population and appointed 'representatives' frequently do not represent the needs or the interests of the community.

Planning Obstacles: Planning obstacles refer to factors that lead to rejection of building plans submitted by Arab towns. Arab authorities which submit building plans and zoning proposals face unreasonable delays in getting them approved, thus impeding the issuing of legal building permits. The rejection rate is high; justification for rejection tends to relate to national and district plans currently in place and Ministry of Interior policy which aims to inhibit Arab-Palestinian building and development.

A related problem is the fact that the Planning and Building Law does not deal with the relatively common phenomenon of private ownership in Arab areas; on the contrary, it makes private ownership an obstacle to the approval of planning permits. In many cases, even private land owners are not permitted to build on their own property.

The research also indicates that Highway Six restricts the development of Arab towns which lie along its route. For example, 150 dunams of land belonging to the town of Taibe sits to the west of Highway Six and has now been declared off limits for development.

Legal and Bureaucratic Obstacles: Even when updated and relevant plans have been approved and are in place, private citizens still face tremendous obstacles in getting their permits

Arab wishing to build legally, while also attempting to refute the disturbing and misleading, yet pervasive notion that Arab citizens in Israel are willfully breaking the law.

The obstacles are divided into three categories: institutional, planning and legal-bureaucratic as follows:

Institutional Obstacles: This category refers to the lack of building plans or deficient plans that plague a large number of Arab towns and settlements. Indeed, 77 out of a total of about 100 Arab local councils are subject to building plans which are at least 20 years old and are seriously outdated. Some 25 villages don't have valid building plans at all.

A second, and related issue, is the government's unwillingness to recognize the legality of certain existing Arab villages - particularly those in the South of the country. Currently, 36 Bedouin settlements in the Negev are unrecognized; consequently, some 45,000 structures are at risk of demolition. Because such towns are not acknowledged by law, they are not issued building plans - let alone basic infrastructure such as water and electricity.

Another serious obstacle relates to the virtual non-existence of planning committees under the purview of Arab local councils. Only five out of 83 Arab municipalities have their own building and planning committees, a situation which makes advancing building and planning projects extremely difficult. In comparison, 55% Jewish local authorities oversee their own building and planning committees. Accordingly, most councils are forced to turn to statutory planning bodies on

general percentage of population which is about 18%. While over 1,000 Jewish settlements have been established since 1948, the Arab community has remained at an almost total standstill. Furthermore, due to discriminatory policy and practice, Arabs are effectively blocked from acquiring or leasing some 80% of Israel's land.

Main Research Findings

Distress related to land and housing is most acute for Arab-Palestinian citizens in Israel. The publication outlines the many impediments standing in the way of legal construction in Arab communities while also documenting the results: severe housing shortages which only accelerate the rate of illegal building. In 2009, some 165 buildings in Arab towns and villages were destroyed while tens of thousands more face the threat of the bulldozer. The pretext and legal rationalization for such building's destruction is that they were built illegally. In today's reality, the Arab citizen who turns to the courts to delay or prevent the destruction of their home is treated as a lawbreaker. The courts regard such cases as simple law enforcement; they believe they are fulfilling their legal duty to curb an outbreak of illegal building. However, courts rarely examine the circumstances leading to such building. This study aims to correct this imbalance by providing the context for this issue.

The research is limited to the lands currently under the jurisdiction of Arab authorities. It identifies multiple reasons for housing shortages (including insufficient land) and the numerous and significant obstacles placed in the path of any

which was submitted to the official committee established by the government in the wake of the protests – the Trachtenberg Committee – as well as the alternative committee established by the protesters. The Trachtenberg Committee subsequently invited Nasser to present his findings to their panel. His presentation, on August 24th 2011, was broadcast live and warmly received. Some of the research findings were subsequently incorporated into the final version of the Committee's report.

The policy paper continues to inform the work of Dirasat and others involved in the issue of building and planning for Arab-Palestinians in Israel.

Historical and Social Context

Arab-Palestinians have consistently resided in three main geographic areas within Israel: the Galilee and Triangle regions in the north of the country and the Negev (Naqab) in the south. Approximately 90% of the community lives in over 50 towns and villages which are entirely Arab while the remainder reside in several mixed Arab-Jewish cities, primary among them Haifa, Acre, al-Led, Ramleh and Tel Aviv-Jaffa.

Despite having grown in population roughly eight times since 1948, current land mass held by the community has been cut in half during the same period. This dramatic decrease is mainly due to widespread land confiscations by the central government. In fact, the total area of jurisdiction held by Arab local authorities is no more than 2.5% of the entire area of the State, completely disproportionate to their

Severe Housing Distress and Destruction of Arab Homes: Obstacles and Recommendations for Change

Background to this Publication

In 2010, in the context of a project intended to improve the functioning of Arab local councils, Dirasat, the Arab Center for Law and Policy commissioned an in-depth study and analysis on challenges to building and planning in Arab communities. The research was conducted by Attorney Kais Nasser, an expert in planning and administrative law who serves as a legal advisor for Arab municipalities.

While this publication represents one of 10 research studies on management of Arab local councils, it has generated the strongest public response and arguably will have the largest impact in policy and practice. The paper's findings were released to the Arab public on April 19th, 2011 at a conference on Land Day sponsored by a number of Arab organizations. At this event, Nasser presented the research to participants including senior staff in local authorities, representatives of Arab NGOs and other prolific individuals in the community. It was subsequently placed on Dirasat's website for feedback and comments, in preparation for this special publication.

On the national stage, finalization of this research was very timely as it coincided with the largest social protest in Israel's history, a protest that largely focused on the topic of housing. Dirasat prepared a memo based on Nasser's findings

Dirasat | Arab Center for Law and Policy

**Severe Housing Distress and Destruction of
Arab Homes:
Obstacles and Recommendations for Change**

Kais Nasser, Adv.

دراسات

المركز العربي للحقوق والسياسات
ديراسات، מרכז ערבי למשפט ומדיניות

דיראסאת, מרכז ערבי למשפט ומדיניות, הוקם בסוף שנת 2006 על ידי קבוצת אקדמאים, אנשי מקצוע ופעילי ציבור ערבים

בישראל. היוזמה להקים את דיראסאת הגיעה מתוך שאיפה להתמודד עם האתגרים הרבים מולם ניצבת האוכלוסייה הערבית בעשורים הקרובים, ומתוך רצון להעצים את יכולותיה של האוכלוסייה הערבית בהתמודדות זו. מרכז דיראסאת [מחקרים] בערבית] מתמקד בהתוויית מדיניות אסטרטגית ראויה לחברה הערבית-פלסטינית בישראל, בעיקר על-ידי הכנת ניירות עמדה, כתיבת ופרסום מחקרים יישומיים, עריכת ימי עיון וכנסים והעצמת מקבלי החלטות ואנשי מקצוע בחברה.

פעילות דיראסאת נסמכת על ההכרה כי יש צורך חיוני לקיים דיונים מעמיקים באשר למהות היעדים אליהם יש לשאוף בעשורים הקרובים, וכן להכין תכניות עבודה להשגת יעדים אלה בתחומי חיים שונים. המרכז חותר להגשמת יעדים אלה על ידי שיח יזום, מקורי ויוצר, שבסופו ניכוש אלטרנטיבות מקצועיות ומהותיות, אבל כנות ביצוע, למדיניות הקיימת של הממשלה ביחס לאוכלוסייה הערבית-פלסטינית. חלק חשוב מעבודת המרכז הוא בדגש שהמרכז שם על ניתוח ההיבטים המשפטיים של מצב הדברים הקיים, והצעות ישימות באשר למדיניות המשפטית הנחוצה לשם שינוי מצב הדברים הקיים.

נייר עמדה זה הוכן במסגרת פרוייקט מחקר-יישומי שפיתח מרכז דיראסאת בתחום השלטון המקומי הערבי בהנחיית ד"ר יוסף ג'בארין וד"ר מוהנד מוסטפא.