

1. מטרתם של התיקונים המוצעים הינה החמרה של האכיפה והענישה על עבירות בניה, ובלשון מנסחיהם "להגביר את יכולת השמירה של המדינה על מקרקעי ישראל". למימוש מטרה זו מוצעת, בין היתר, הענקת סמכות ניתוק חשמל או מים ממבנה במקרה של סטיה מהיתר הבניה לרשות לאכיפה במקרקעין; הארכת תקופת האכלוס המאפשרת הריסת בנייה ללא היתר והארכת תוקף צווי ההריסה; והחלת גביה מנהלית בגין הוצאות ביצוע צווי הריסה.
2. לתיקונים המוצעים יש אמנם השלכות על אכיפת חוקי התכנון בכל שטח המדינה, אולם אין להתעלם מההשלכות מרחיקות הלכת שלהם על האזרחים הערבים, ואין להתעלם מההקשר שבו הם עולים ומהעובדה שהם מהווים המשך ישיר למדיניות החמרת האכיפה והענישה בתחום עבירות הבנייה שעוגנה לראשונה בתיקון 116 לחוק התכנון והבנייה (להלן: "**חוק קמיניץ**"), ואשר פגעה פגיעה קשה בזכויות הבסיסיות של האזרחים הערבים לקניין, לקורת גג ולכבוד. התיקונים האמורים, שממשיכים את המדיניות המתוארת מוסיפים חטא על פשע, וממשיכים מגמה של קריאה מטעה ומוטעית של המציאות, כולל התכנונית, ביישובים הערביים.
3. לאור האמור, מוצגת בזה עמדתם של הארגונים הנ"ל בעניין הצעת החוק, שתתמקד בהשלכות התיקונים המוצעים על האזרחים הערבים בישראל ועל הרשויות המקומיות הערביות, ובקשר שבין הצורך במציאת פתרונות הולמים וראויים למצוקת התכנון ארוכת השנים ביישובים הערביים לבין אכיפת חוקי התכנון באותם יישובים, הכל כפי שיפורט להלן.

רקע

4. כידוע, מצוקת התכנון ארוכת השנים בחברה הערבית, שהינה תוצר של הפליה מכוונת ומחדלים מתמשכים של רשויות המדינה, היא הסיבה העיקרית להתפתחות תופעת הבניה ללא היתר ביישובים הערביים.¹ רק בשנים האחרונות, ובמסגרת תוכניות החומש הממשלתיות לפיתוח חברתי-כלכלי ביישובים הערבים, התחילו הרשויות לקדם פתרונות לחסמי התכנון, להתאים את מדיניות התכנון הארצית לצרכים הייחודיים ביישובים הערביים, ולהשקיע משאבים למימושה. אולם, בשל שלל סיבות אליהן נתייחס בהמשך, ההתקדמות בתחום היא איטית מאוד ועוד לא קיבלה ביטוי ממשי בשטח. אי לכך, לא חל שינוי אמיתי ביכולת של תושבים ביישובים ערביים לקבל היתרי בניה.

5. כפי שטענו בזמן קידום תיקון 116 לחוק התכנון והבניה, אשר החל את מגמת ההחמרה בענישה ואכיפה נגד בניה ללא היתר, אנו טוענים גם היום: **לא ניתן לקדם החמרה באכיפה בהתעלם ממצב התכנון**.² מדיניות האכיפה, וכך גם החקיקה המסדירה את התחום, חייבים לקחת בחשבון את חסמי התכנון המונעים גם כיום בניה כחוק ביישובים הערבים והסדרה של בניה קיימת, שנבנתה ללא היתר בשל המצב התכנון.

6. חרף העובדה כי מדובר בחקיקה כללית שחלה על כל אזרחי המדינה, אין ספק כי חקיקה זו מכוונת בעיקר כלפי החברה הערבית ומבקשת לטפל במציאות התכנונית הקיימת, שהינה תוצר של מדיניות ממשלתית, בכלים ענישתיים ופוגעניים. חמור מכך, החקיקה הקיימת משמשת לפעמים את הרשות לאכיפה במקרקעין לקידום אג'נדה פוליטית ענישתית ומתוך שיקולים זרים ולא תכנוניים. על כך יעיד דו"ח פעולות האכיפה לשנת 2021 של הרשות לאכיפה במקרקעין ובו היא מתגאה בפועלה בעיר לוד, באלו המילים:

"בעקבות האירועים האלימים שהתרחשו בחודש מאי במהלך מבצע "שומר חומות", החליטה הרשות לסייע לוועדה המקומית לתכנון ולבניה לוד באכיפת דיני התכנון והבניה בעיר על מנת להחזיר את המשילות ושלטון החוק לרחובות העיר".

7. כאמור, היישובים הערביים סובלים ממצוקת דיור חריפה ביותר שהיא תולדה של מדיניות מפלה מכוונת ארוכת שנים שהבניה ללא היתר אינה אלא סימפטום אחד שלה.³ להלן סקירה קצרה של תמונת המצב הנוכחית:

● **קידום תכנון מתארי ומפורט:** לאחר עשורים של הפליה בתכנון והעדרן של תכניות מתאר מאפשרות פיתוח והסדרה, מאז שנת 2015 פועלות תוכניות חומש ממשלתיות שנועדו לקדם את פיתוח היישובים הערביים. אולם טרם הבשיל תהליך זה בכדי לאפשר מענה הולם

¹ דו"ח "תכנון והסדרה ביישובים הערביים- תמונת מצב", סיכוי-אופוק והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, מאי 2022.

² ראו פניה בעניין חוק סמינר, 29.1.2017.

³ דו"ח "תכנון והסדרה ביישובים הערביים- תמונת מצב", סיכוי-אופוק והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, מאי 2022.

ומספק למצוקת הדיור בחברה הערבית. במסגרת תכנית החומש 922 (2015-2020) קודמו תכניות מתאר כוללניות לחלק גדול מהישובים הערבים. כידוע, מכוח תכניות אלה לא ניתן להוציא היתרי בנייה. בנוסף החל תהליך התכנון המפורט ואיחוד וחלוקה לרבות תכניות מועדפות לדיור (תמ"ל) לחלק מהמתחמים המיועדים לפיתוח מגורים ותעסוקה בכוללניות. באוקטובר 2021 אישרה הממשלה בהחלטה מס' 550 תוכנית חומש חדשה הממשיכה ומרחיבה את קודמותיה.

על אף שאושרו יחידות דיור (יח"ד) רבות בתחום הרשויות הערביות, מצוקת הדיור רחוקה מפתרון, בין היתר בשל חסמים משמעותיים בשלב אישור תכניות מפורטות, תכניות איחוד וחלוקה, ופיתוח תשתיות. זמן רב נדרש לאישור תכנית מפורטת עם איחוד וחלוקה - פי 2.5 מהממוצע הארצי. בנוסף, אף לאחר אישור התכניות, מימושן מתעכב מחמת מחסור בתקציבים לביצוע תשתיות בקרקע פרטית. כך למשל, כשליש מיחידות הדיור שקודמו ברשויות הערביות בשנים 2015-2021 קודמו בוועדה למתחמים מועדפים, אך ברוב התכניות אין מימוש מאחר וקבלת היתר בנייה מותנה בביצוע תשתיות ציבוריות. לאור האמור:

- קידום התכנון שהחל בשנים האחרונות טרם הביא להתקדמות ממשית בפתרון מצוקת הדיור בחברה הערבית. לפי עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס),⁴ לא רק שלא חלה עלייה במספר הוצאת היתרי הבנייה בשנים 2019 ו-2020, אלא אף הייתה ירידה במספר היתרי הבנייה ביחס לשנים קודמות. בסה"כ הונפקו היתרים ל- 42,823 יח"ד בין 2013 עד ספטמבר 2022, בממוצע 4.4 אלף יח"ד בשנה.

- הממוצע השנתי לבניית יח"ד ביישובים הערביים לא נותן מענה לצרכים. לפי דו"ח המועצה הלאומית לכלכלה, היעד לסיום בנייה ביישובים הערביים הוא 11,500 יח"ד בכל שנה (כולל היישובים הדרוזיים וללא ירושלים). כאשר בפועל הממוצע השנתי לסיום בנייה הוא 4,940 יח"ד בכל שנה. משמעות הדבר כי בכל שנה נרשם מחסור של 7,560 יח"ד, המתווסף למחסור משנים קודמות 2006-2022, שבהם הצטבר מחסור של 77 אלף יח"ד.⁵

- **מבנים לא מוסדרים:** לפי מחקר "תכנון והסדרה ביישובים הערביים - תמונת מצב" של עמותת סיכוי-אופוק והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, קיימים כ- 29 אלף מבנים, מתוכם 14 אלף מבנים קשיחים ו- 15 אלף מבנים קלים (סככות) ללא היתר בתחום הרשויות הערביות (לא כולל מחוז דרום).⁶ רוב המבנים נמצאים בתחום תכניות המתאר הכוללניות או המפורטות המאושרות או בתהליך תכנוני, ורק חלק קטן מהמבנים נמצאים מחוץ לתכניות המתאר הכוללניות, היות ותכניות מתאר אלה טרם עודכנו. כ- 66% מהבנייה הקשיחה הלא מוסדרת נמצאת בתחום 10 יישובים בלבד, ו- 50% מהבנייה הקלה הלא מוסדרת נמצאת בתחום 10 יישובים. ממצאים אלו מלמדים כי לכל המבנים יש אופק להסדרה וכי ניתן לקדם הסדרה של מרבית הבנייה באמצעות מיקוד מאמצים והקצאה מוגברת של תקציבים למספר יישובים

⁴ קובץ-מספר הדירות בהיתרי הבנייה, לפי יישוב ושנת הוצאת ההיתר, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

⁵ דו"ח מעקב אחר התכנית האסטרטגית לדיור 2017-2040.

⁶ דו"ח "תכנון והסדרה ביישובים הערביים - תמונת מצב", סיכוי-אופוק והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, מאי 2022.

נבחרים בהם מרוכזת מרבית הבניה הלא מוסדרת. לשם כך, נדרש זמן נוסף ומשאבים, על מנת לאפשר השלמת תהליכי התכנון.

● **תכנון ובנייה בנגב:** למרות שבשנים האחרונות אושרו מעל 100,000 יחידות דיור ומתוכן בוצע פיתוח לכ-70,000, מספר ההיתרים המונפקים בנגב עומד על מאות בודדים בשנה.⁷ כלומר, לא ניתן מענה בפועל למצוקת הדיור והתכנון ביישובים המוכרים בנגב.

בנוסף, הנגב מתאפיין גם בבעייה ארוכת שנים של אי הכרה ב-37 כפרים בהם מתגוררים כ-80,000 אזרחים בדואים. בעיית הכפרים הבלתי מוכרים הינה תוצאה של עוול נמשך מאז קום המדינה, אשר הפתרון לה צריך להיות מושתת על עקרון ההסדרה. עקרון זה אף עולה מדו"ח ועדת גולדברג אשר קבעה, כי "אין להתעלם מניודם הכפוי של חלק מהם [מהשבטים הבדואים] לאזור הסייג לאחר הקמת המדינה, ולאחייזתו רבת השנים של חלקם האחר בקרקעות שבאזור הסייג. לא ניתן לומר על השבטים שהיו ועל אלה שהועברו, כי הם פלשו לאזור הסייג [...]".⁸

בעיית היתרי הבנייה גם קיימת בכפרים אשר הוכרו בעשור האחרון, תחת המועצות האזוריות נווה מדבר ואלקסוס. על אף ההכרה בכפרים הנ"ל, תהליך התכנון מתארך לשנים רבות, והיכן שאושרו תכניות שמכוחן ניתן להוציא היתרי בנייה, ההיתרים אינם בהישג מי מהתושבים מחמת העדר תשתיות חיוניות ואי ההכרה של הרשויות בבעלות הבדואית על הקרקעות בכפרים אלה.

8. לסיכום הנתונים, אין ספק כי חלה התקדמות בתכנון ופיתוח היישובים הערביים בשנים האחרונות, התקדמות שהינה צעד בכיוון הנכון. יחד עם זאת, תהליכי תכנון ביישובים הערביים הם תהליכים הדרגתיים שאורכים זמן ונתקלים בלא מעט חסמים המונעים את התקדמותם והשלמתם גם היום. לכן, חרף ההתקדמות החיובית, לא חל שינוי משמעותי במציאות התכנונית ביישובים הערביים. במצב דברים זה, ההיתלות בטענות של "שמירה על שלטון החוק" תוך התעלמות מהאחריות של המדינה למציאות שמתוארת לעיל, מעלות ספקות רבים באשר לתכלית האמיתית של התיקונים המוצעים. שכן, מערכת אכיפה אינה יכולה להתקיים באופן נפרד, וללא תלות או התחשבות במציאות התכנונית. הדברים מקבלים משנה תוקף בהקשר הכפרים הבלתי מוכרים בנגב, נוכח מצבם הקיצוני מבחינת מדיניות אי התכנון.

התיקונים המוצעים בהצעת החוק

1. צווים מנהליים

החוק המוצע מבקש לתקן את סעיף 221(א) לחוק התכנון והבנייה ולהאריך את תקופת האכלוס המאפשרת הריסת בית מגורים שנבנה ללא היתר לתקופה של 45 ימים (במקום 30 ימים כיום), וכן

⁷ נתוני הרשות לפיתוח והסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב, כפי שהוצגו בדיון הוועדה המיוחדת לפיתוח הנגב והגליל ביום 23.2.2021.

⁸ ראו דו"ח הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב בראשות השופט בדימוס אליעזר גולדברג 2008 (בעמ' 27).

לתקן את סעיף 222ב לחוק האמור ולהאריך את תוקף ביצוע הצווים לתקופה של 90 ימים (במקום 60 ימים כיום).

עמדתנו היא כי יש לדחות הצעות אלו שמטרתן הרחבת הסמכויות המנהליות והחרפת במסגרת שנחקקה בחוק קמיניץ, שעודנו גורם לפגיעה קשה וחמורה בחברה הערבית, וזאת מבלי לטפל במקור הבעיה - ההפליה והמחדלים התכנוניים של המדינה כלפי החברה הערבית.

כיום, לפי ההסדר הקבוע בסעיף 221 בחוק, ניתן להוציא צו הריסה מנהלי בגין עבודת בניה ללא היתר, כל עוד לא הסתיימה העבודה האסורה או שלא חלפו יותר מ-6 חודשים מיום שהסתיימה. החרג היחיד בסד הזמנים שקובע סעיף 221 הוא לעניין בית מגורים, כך שניתן להוציא צו הריסה מנהלי לבית מגורים כל עוד הבית לא אוכלוס או שלא חלפו יותר מ-30 ימים מהיום שאוכלס.

ההיגיון מאחורי ההסדר השונה הוא ברור, וקשור בעובדה שמדובר במבנה המשמש קורת גג לבני אדם ויש להקפיד במקרים אלה לצמצם את הפגיעה לאור הקשר ההדוק לזכות החוקתית לקורת גג ולכבוד.

הארכת התקופה בה ניתן לעשות שימוש בצווים מינהליים מחמירה את הפגיעה בזכויות אזרחים רבים בהליכים מנהליים פוגעניים במהותם מצד רשויות המדינה. הדברים מקבלים משנה חשיבות לאור אופי ההליך המנהלי והעדר יכולת אמיתית של הנפגעים להתגונן ולשמור על זכויותיהם בהליך זה. שכן, השימוש בצווים מינהליים מעביר את הנטל אל הנפגע לפנות לבית המשפט כדי להתגונן ולבטל את הצו; מגביל בצורה חמורה את הזמן שעומד לרשותו כדי לעשות כן; ומפחית עד מאוד את הערובות הפרוצדוראליות והמהותיות להליך הוגן. מה גם שהמסגרת החקיקתית מגבילה עד מאוד את סמכויות בית המשפט להתערב בהליך מנהלי מעין זה.

התיקון הנוסף שמבקשת הצעת החוק לקדם מתייחס להארכת התוקף לביצוע צווי ההריסה המינהליים מ-60 ימים ל-90 ימים, באמתלה שהארכה כאמור נדרשת לשם היערכות משטרת ישראל במתן סיוע בביצוע הצווים. אין כל הצדקה לשינוי המוצע. **ראשית**, וכאמור לעיל, הרחבת השימוש בכלים המינהליים טומנים בחובם פגיעה אינהרנטית בזכויות אדם ובראשן הזכות להליך הוגן, ובמקרים רבים לקורת גג ולמקור מחיה.

שנית, מאז כניסת חוק קמיניץ לתוקף, התרחבה האכיפה והענישה בגין עבירות בניה ללא היתר לממדים חסרי תקדים שפגעו בעיקר בחברה הערבית. לפי נתוני הרשות לאכיפה במקרקעין [בדו"ח סיכום פעילות 2021](#), מספר הצווים המנהליים שהוציאה הרשות באותה שנה מהווה עליה של כ-190% לעומת הצווים שהוצאו בשנת 2017 - לפני כניסת חוק קמיניץ לתוקף; ומספר הצווים שבוצעו גבוה ביותר מפי-2 לעומת הצווים שבוצעו לפני התיקון לחוק.⁹ שוב יודגש כי חוק קמיניץ, אשר ההצעה עסקינן מבקשת להחמיר חלק מההסדרים שנקבעו בו, פגע בצורה דרמטית בזכויות האזרחים הערבים, הטיל עליהם קנסות בסכומי עתק והביא להריסת אלפי מבנים, הגם שהיה ברור לכל הרשויות המעורבות בדבר כי הבניה ללא היתר ביישובים הערבים היא תוצאה ישירה של המחדל

⁹ דו"ח הרשות לאכיפה במקרקעין, [פעולות האכיפה בתחום התכנון והבנייה סיכום שנת 2021](#), עמ' 5.

התכנוני והמדיניות המפלה בפיתוח של אותן רשויות. אי לכך, כל הרחבה של המסגרת המנהלית בהקשר זה תביא להעמקה של הפגיעה האמורה.

עוד יצוין, כי האכיפה מבוצעת כיום דרך מיפוי ופענוח של תצלומי אוויר, שיטה שהחליפה את הסיורים הרכובים לאיתור בנייה חדשה, ובכך הגבירה את היקף האכיפה וחסכה משמעותית בלוחות הזמנים עבור הרשות לאכיפה במקרקעין. השינוי הזה מדגיש את היעדר ההצדקה להארכת התקופות שנקבעו בחוק עוד כאשר שיטת הפיקוח הנהוגה היתה הסיורים. דהיינו, בעוד כלי זה כולל פגיעה בזכויות אדם, אין לצדו אפילו תועלת כלשהי.

שלישית, השימוש בכלי זה הינו מפלה ונעשה אך ורק נגד החברה הערבית. כך למשל, בישיבה שהתקיימה בוועדת הפנים ואיכות הסביבה ביום 27/4/23 לדיון בשינויי החוק, נאמר שהרשות לאכיפה מבצעת באזורים מסוימים צילומי אוויר בתדירות של אחת לחודש, מבנה שאותר כחדש לפי שני צילומי אוויר בהפרש של חודש אפשר להוציא לגביו צו הריסה. משמעות הדברים היא שמימוש הסעיף יהיה רק באזורים שבהם מבצעת רשות האכיפה צילומי אוויר בכל חודש. אך לפי דו"ח פעולות האכיפה לשנת 2021, הרשות לאכיפה במקרקעין ממקדת את האכיפה דרך הצילום האווירי ובאופן קבוע בשטחים בהם מתגוררת האוכלוסייה הערבית בנגב ובמתחמים שנבחרו ע"י רשות האכיפה. מהמעקב שלנו אחר פעילות רשות האכיפה נראה שרוב, או אפילו כל המתחמים, שנבחרו מצויים בישובים הערביים. בשל כך, קידום סעיף זה מעמיק את קיומה הבעייתי של מערכת "אכיפה" שונה וכמעט בלעדית לאוכלוסייה הערבית. .

כמו כן, יש להדגיש כי מדיניות הענישה והאכיפה הבררנית שמנהיגה רשות האכיפה והאופן בו היא בוחרת את המתחמים בהם היא תפעל מונעים משיקולים פוליטיים מפלים ולא שיקולים תכנוניים. דוגמא מובהקת לכך נמצאת בדו"ח פעולות האכיפה לשנת 2021, שם עולה כי באותה שנה בחרה הרשות בפעילות אכיפה בעיר לוד על רקע אירועי מאי 2021 ובמטרה ל"החזרת המשילות", כפי שצוטט לעיל.¹⁰ בהקשר זה, הפעילות הייתה כלפי האזרחים הערבים בלוד. רשות האכיפה בחרה לפעול בהתבסס על שיקולים זרים ולא מקצועיים ובאופן שמכוון לפגיעה באוכלוסייה ספציפית, ובמטרה להעניש, קולקטיבית, את האזרחים הערביים. שימוש זה פוגע בזכויות אדם בסיסיות ומהווה שימוש לרעה בסמכות המנהלית והמערכת השיפוטית.

כאן ראוי להדגיש את המצב המיוחד של הכפרים הלא מוכרים בנגב. שכן, כבר כיום מתקיימת ביישובים הערבים בנגב כמות חסרת-תקדים של הריסות מבנים, קשיחים ואחרים, כאשר בשנת 2022 עמד מספר ההריסות על 2845 מבנים. בשנת 2021 היה המספר אף גבוה יותר ועמד על 3,004 הריסות מבנים.¹¹ אכיפה זו מתעלמת מהנסיבות המיוחדות של הכפרים הלא מוכרים בנגב, כאמור, ועושה שימוש לרעה בסמכות מינהלית. במצב זה, צווי ההריסה הופכים להיות לכלי כוחני נוסף שמייצר סביבה עוינת ומפעיל מכבש לחצים על הקהילה כדי להכריע בסוגיית הבעלות על הקרקע ופינוי בכוח של התושבים. .

¹⁰ דו"ח הרשות לאכיפה במקרקעין, [פעולות האכיפה בתחום התכנון והבנייה סיכום שנת 2021](#), עמ' 45.

¹¹ פורום דו קיום בנגב לשוויון אזרחי, ["הריסות בתים ומבנים בנגב ב-2021"](#).

2. ניתוק מבנים מחשמל וממים

הצעת החוק מבקשת להסמיך את הרשות לאכיפה במקרקעין להורות על ניתוק מבנה מתשתית החשמל, המים או הטלפון במקרה של **סטיה מהיתר הבניה**. כיום, סמכות זו נמצאת באופן בלעדי בידי הוועדות המקומיות. סעיף 157א(ו) לחוק התכנון והבניה מאפשר לרשות המאשרת (יושב ראש הוועדה המקומית יחד עם מהנדס הוועדה) לנתק מתשתית החשמל, הטלפון או המים יחידה של מסחר, שירותים, תעשייה או דיור, במקרה של בניה תוך סטיה מהיתר.

יש לדחות את הצעת החוק בשל היותה מנוגדת להיגיון שבסיס סעיף 157א(ו) שמקנה למעשה את הסמכות לניתוק מבנים משירותים בסיסיים וחיוניים בידי אותה רשות שבסמכותה רישוי ומתן היתרים. לרשות זו יש היכרות עם השטח והנסיבות הפרטניות של כל מקרה ומקרה, דבר המאפשר לה גם לשקול את השיקולים הענייניים הרלוונטיים בטרם נקיטת צעדים דרסטיים כמו ניתוק חשמל או מים, שמהווים בפועל שירותים חיוניים ומצילי חיים. **הרשות לאכיפה במקרקעין אינה רשות שאחראית על מתן היתרים ורישוי ואין להפקיד בידיה אמצעים מתחומים שאינם בתחומי פעילותה.**

חיבור החשמל הוא זכות בסיסית, שבג"צ קבע כי הינה קשורה לזכות לקיום בכבוד ולזכות לחיים ולבריאות, וכי חשמל הוא מצרך חיוני שבלעדיו לא ניתן לנהל אורח חיים שגרת. ¹² בדומה, נקבע גם כי "נגישות למקורות מים לצורך שימוש אנושי בסיס נופלת בגדרי הזכות לקיום מינימלי בכבוד" וכי הזכות למים מהווה חלק מהזכות לקיום אנושי בכבוד. ¹³ על כן, הניתוק משירותים חיוניים כגון חשמל ומים מהווה פגיעה חמורה בזכויות אדם הבסיסיות ביותר והניסיון לעשות שימוש בכלים אלה בהקשר דנן מהווה תכלית פסולה.

נוסיף, כי מתוך הכרה במעמד של הזכות למים, מזה שנים רבות המדינה מספקת נקודות חיבור לצריכת מים לכפרים הלא מוכרים בנגב. במהלך השנים האחרונות נעשו אף מהלכים כדי לאפשר חיבור ישיר של הבתים על אף העדר היתרי בנייה. זאת ועוד, הממשלה אישרה בנסיבות מסוימות לחבר בתים לחשמל למרות שהם טרם קיבלו היתר בנייה, וזאת מתוך הבנה לאחריות הממשלתית למצב הקיים ביישובים הערביים. כך למשל אישרה הממשלה חיבורי החשמל למבנים ללא היתר לפי תיקון החוק מס' 137, "חוק החשמל", מסיבות שפורטו בדף ההסבר לחוק:

"מטרת הצעת החוק היא לאפשר את חיבורם של בתים שנבנו ללא היתר לחשמל, למים או לטלפון. ביישובים רבים בישראל, ברובם יישובים ערביים, סבלו התושבים שנים מהיעדר תכנון, ומשום כך נבצר מתושבי יישובים אלה להוציא היתרי בנייה ולהתחבר לחשמל, למים או לטלפון. ברוב המקרים אותם תושבים התחברו בסופו של דבר לחשמל, למים או לטלפון באופן לא חוקי.

הצעת החוק נועדה בראש ובראשונה להבטיח שהחיבורים האמורים יעשו באופן חוקי ובטוח, בין היתר משום שחיבור מבנה לחשמל באופן לא חוקי

¹² בג"צ 4988/19 מויסה נ' הרשות לשירותים ציבוריים חשמל (20.1.2022).

¹³ ע"א 9535/06 אבו מסאעד נ' נציב המים (5.6.2011).

עלול להיעשות באופן לא בטוח ולסכן במידה רבה את מי שמתגורר באותו מבנה ומי שנמצא בסביבתו."

כמו כן, חלק מהבתים ביישובים הערביים שימשו בעבר כמבנים חקלאיים ונבנו לפי היתר וחוברו לחשמל, בגלל מצוקת הדיור חלקם משמשים כיום למגורים. מבנים אלו נמצאים בתחום תכניות כוללניות או המפורטות ונמצאים בתהליך הסדרה. הסמכת רשות האכיפה, ויתרה מכך, ללא קביעת הגבלות או ללא אבחנה בין סוגי הבנייה שונים, תביא לניתוק בתים מחשמל ללא התחשבות בנסיבות האישיות או ההומניטריות של המשפחות, או בנסיבות תכנוניות כלליות.

החוק המוצע פוגע בשיקול הדעת של גופי תכנון מקומיים, המכירים טוב יותר את הצרכים המקומיים ואת סדרי העדיפות באכיפה, על כן אנו מתנגדים להסמכת רשות האכיפה. יש להותיר את הסמכות בידי ועדות התכנון המקומיות שמכירות טוב את המצב בתכנוני, ליישם את חוק החשמל שאושר ולאפשר את חיבור הבתים באופן בטוח לחשמל.

3. החלת גביה מנהלית בגין הוצאות ביצוע צווי הריסה

סעיף 1254 לחוק התכנון והבניה קובע כי במידה וצווי ההריסה בוצעו בידי רשויות האכיפה ולא בידי האחראי על הבניה, ניתן לחייב את האחרון בתשלום הוצאות ביצוע ההריסה. ההסדר כיום מחייב את הרשויות להגיש לבית המשפט תביעה אזרחית נגד האחראי על הבניה להשבת הוצאות הביצוע. ההצעה מבקשת לשנות את המצב הקיים ולהחיל הליך גביה מנהלי לפי ההסדר שלהלן:

- אם הרשות האוכפת היא היחידה הארצית לאכיפה - על גביית ההוצאות יחול חוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות;
- אם הרשות האוכפת היא ועדה מקומית, רשות מקומית או רשות הטבע והגנים - על גביית ההוצאות תחול פקודת המסים (גביה).

ככלל יצוין, כי החלת הליך גביה מינהלי לשם גביית הוצאות מהווה פגיעה משמעותית בזכויות הפרט, היות ובהליך המנהלי הרשות אינה נדרשת לפנות לבית המשפט ואינה צריכה להוכיח את עצם קיומה של ההוצאה ולא את גובהה. הליכי הגביה המינהליים נועדו כדי להתמודד עם חובות ברורים שאין מחלוקת לגביהם. המקרה שלפנינו אינו נופל בגדר מקרים אלה.

הסדר זה מעורר קושי גדול מאחר וענייננו בחוב שהוא מסוג של "החזר הוצאות". במצב דברים זה, הרשות היא זו שקובעת, לעיתים באופן שרירותי, מה הם האמצעים בהם היא תנקוט ומה העלויות שלהם. עם הפיכת הליך הגביה להליך מינהלי ללא שום ביקורת שיפוטית, הרי אין עוד אפשרות לחלוק על עצם החיוב או לפקח על שיקול הדעת של הרשות בהקשר זה או לערער עליו. בהעדר פיקוח שיפוטי אין שום כלי לבחון האם הרשות עשתה שימוש אך ורק באמצעים המינימליים הדרושים ובעלות שהיא סבירה. כך למשל, האם יתכן שאזרח יצטרך לשאת בעלויות הריסה מופלגות אך ורק מאחר והיחידה הארצית החליטה להשתמש ביותר כלים ממה שצריך או להתקשר עם ספקים יקרים? או למשל, האם החליטה להביא להריסה 500 שוטרים ללא שום הצדקה? קושי זה מתעצם בענייננו

היות ומדובר בהחזר הוצאות בגין ביצוע פעולת הריסה שמטבען אינן הוצאות קבועות ואחידות. חמורה במיוחד ההצעה להחיל על הליך הגביה את הוראות פקודת המסים (גביה), שהיא פקודה מנדטורית משנת 1929. הפקודה מעניקה לרשויות סמכויות מרחיקות לכת שפגיעתן בפרט קשה במיוחד. הפקודה קובעת הסדרים דרקוניים לגביית חובות ללא הליך שיפוטי, מנגנון ערעור או פיקוח אפקטיבי, ותוך פוטנציאל לפגיעה קשה בזכויות יסוד. נגד השימוש בהליך הגביה המנהלי לפי הפקודה הושמעה ביקורת נוקבת מגורמים מקצועיים וציבוריים רבים, אולם עד היום לא בוטלה ולא נערכו בה שינויים מהותיים שמגינים על החייבים.

לסיכום, המצוקה התכנונית הקשה וארוכת השנים ביישובים הערבים, היא תוצאה ישירה של הזנחה ואפליה ממסדית ארוכת שנים, אשר התעלמה בשיטתיות מצרכיה של האוכלוסייה הערבית בתחום הדיור והפיתוח. על אף שלאחרונה ננקטו תהליכים לקידום התכנון והדיור הם טרם הבשילו לכדי שינוי בפועל. הענקת סמכות ניתוק חשמל או מים ממבנה במקרה של סטיה מהיתר הבניה לרשות לאכיפה במקרקעין, הארכת תקופת האכלוס המאפשרת הריסת בנייה ללא היתר והארכת תוקף צווי ההריסה; וגביה מינהלית של עלויות ההריסה, רק יוסיפו לפגיעה בזכויות אדם ולסבל של האזרחים לתכלית בלתי ראויה.

לאור כל האמור לעיל, **אנו קוראים להקפאה מיידי של הצעת החוק** הנדונה.

ד"ר לינא דלאשה עו"ד גדיר ניקולא ג'ידי ח'לאילה עו"ד מאיסאנה מוראני עטיה אלאעסם

העתק:

ח"כ ווליד טאהא , חבר ועדת הפנים ואיכות הסביבה
ח"כ יוסף עטאונה, חבר ועדת הפנים ואיכות הסביבה
עו"ד תומר רוזנר, יועץ משפטי לוועדת הפנים ואיכות הסביבה
חברי כנסת