



29.1.2017

חוק קמיניץ (הצעת חוק התכנון והבניה (תיקון 109), התשע"ו-2016)

עמדת הקואליציה למאבק בחוק¹

בהתאם להחלטת ממשלה 1559, העוסקת בחיזוק אכיפת דיני התכנון והבניה, ובפרט ביישובים הערביים, פורסמה בתאריך 1.8.2016 הצעת חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 109), התשע"ו-2016² (להלן: "ההצעה" או "חוק קמיניץ").

מטרתה של ההצעה הינה החמרה של האכיפה והענישה על עבירות בניה. למימוש מטרה זו מוצעת, בין היתר, הגבלה של שיקול דעתו של בית המשפט הדן באכיפת עבירות בניה; הרחבת הסמכויות ומתחם שיקול הדעת של גורמים מנהליים, ובראשם גופי תכנון ואכיפת תכנון ארציים, בכל הקשור לאכיפת חוקי התכנון והתמודדות עם בניה ללא היתר; החמרה בשיעורי הקנסות ותקופות המאסר על עבירות בניה, וכן הרחבת מעגל הענישה על עבירות אלה.

לתיקונים המוצעים יש אמנם השלכות על אכיפת חוקי התכנון בכל שטח המדינה, אולם אין להתעלם מההשלכות מרחיקות הלכת שלהם על האזרחים הערבים. כ-90% מהאוכלוסייה הערבית מתגוררת ב-139 יישובים ערביים, הסובלים ממצוקת דיור חריפה ביותר שהיא תולדה של מדיניות ממשלתית מכוונת ארוכת שנים שזנחה את הכנתן של תכניות מתאר ותכניות פיתוח מתאימות. הבנייה ללא היתר אינה אלא סימפטום אחד שלה.³

עמדתנו בעניין הצעת החוק מתמקדת בהשלכותיו על האזרחים הערבים במדינה ועל הרשויות המקומיות הערביות, ובקשר שבין הצורך במציאת פתרונות הולמים וראויים למצוקת התכנון והדיור ארוכת השנים ביישובים הערבים לבין אכיפת חוקי התכנון באותם יישובים. להלן תמצית עמדת הארגונים⁴:

הגברת ההריסה תוך התעלמות מהמצב הקיים - מדיניות הריסת בתים כגון זו המוצעת בחוק קמיניץ, המתעלמת ממצוקת התכנון ארוכת השנים בחברה הערבית וממחדליה התכנוניים של המדינה, אשר הן אלה שהביאו אזרחים רבים לכלל עבירה, אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות צדק בסיסיים ועומדת בניגוד מוחלט לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

לאור האמור, כבר נציין כי אין לדעתנו כל הצדקה לקדם את חוק קמיניץ אשר מבקש להחריף את מדיניות הריסת הבתים, ובמקום זאת אנו סבורים שיש לפתוח במסלול של הידברות עם ראשי הרשויות המקומיות הערביות ושאר נציגי הציבור הערבי, עד לאישור תכניות שמאפשרות

¹ הארגונים החברים בקואליציה: האגודה לזכויות האזרח; המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי; מרכז מוסאוו; מרכז מיזאן; עמותת סיכוי ועמותת במקום - מתכננים למען זכויות תכנון.
² הצעת חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 109), התשע"ו-2016 (חוק קמיניץ)
³ להרחבה על מצוקת הדיור ביישובים הערביים, ר' נייר העמדה ממפורט של הקואליציה למאבק בחוק קמיניץ.
⁴ להרחבה: ר' נייר העמדה המפורט, וטבלת ההערות על סעיפי הצעת החוק.



מכוחן לקבל היתרי בניה על פי חוק בישובים הערביים, כולל מתן אפשרות להסדרת בניה קיימת.

חוסר הבחנה בין סוגי העבירות - עבירות הבנייה אינן עשויות מקשה אחת, וישנם סוגים שונים של עבירות, הנבדלים מאוד במניעיהן ובאופיין. כך למשל, ישנה בנייה ללא היתר שהיא בעלת אופי כלכלי כמו בניית מסחר, ולעומת זאת בנייה ללא היתר של מבני מגורים על קרקעות פרטיות, הנעשית לרוב על רקע העדר תשתית תכנונית נאותה ומאפיינת את רוב הבניה ללא היתר בחברה הערבית. בנוסף, ישנם מקרים בהם הבנייה ללא היתר נעשתה בהסתמך על הבטחות שלטוניות מפורשות או עצמת עיניים מתמשכת, ממנה השתמע כי רשויות המדינה השלימו או הסכימו עם המצב שנוצר.

עד למציאת פתרון ראוי למצוקת התכנון בחברה הערבית יש לקבוע מנגנון ברור המבחין בין סוגי העבירות ומעגן מדיניות שיפוטית ראויה, שתסייע בהבניית שיקול הדעת השיפוטי.

הרחבת מעגל הענישה והחמרה בתקופות המאסר ובגובה הקנסות על עבירות תכנון - החמרה בענישה והרחבת מעגל האחריות לאנשים שסביר שאין להם נגיעה לבניה ללא היתר ואין ביכולתם להשפיע או למנוע אותה, אינה מוצדקת ועלולה לגרום להפלת חפים מפשע בהיקף נרחב. בחברה הערבית בעלות הקרקע ברובה משותפת (מושע) ורישום הבעלים בטאבו איננו מעודכן. למעשה, יכול להיווצר מצב שבו מספר רב של יורשים יהיו צפויים לעונשים כבדים מבלי שיהיה להם מושג לגבי הבניה שלא כדון.

תיקונים לחוק שנועדו להגביר ולהחמיר אכיפה של חוקי התכנון צריכים לבטא את מטרת חוק התכנון והבניה, שאיננו עונשי במהותו, ואת הקשר ההדוק בין הפעלת סמכויות אכיפה וענישה ע"י הרשויות, לרבות הוצאת צווי הריסה מנהליים וביצועם, לבין מילוי חובותיהם החוקיות הראשוניות של מוסדות התכנון להניח מסגרת תכנונית ראויה המאפשרת בניה חוקית בהתאם לצורכי הדיור של האוכלוסייה.

צמצום שיקול הדעת של בית המשפט בהליכי אכיפה - החוק מציע צמצום ההתערבות השיפוטית בהליכי אכיפת חוקי התכנון והרחבת הסמכויות המנהליות לאכיפת בניה ללא היתר והריסה בפועל של מבנים ללא התחשבות בנסיבות העבירה.

אנו רואים חובה ליתן לבית המשפט שיקול דעת רחב בנסיבות התכנוניות הכלליות. על בית המשפט לבחון האם מחדל תכנוני הוא הגורם לביצוע הבנייה ללא היתר, בעיקר בעת קביעת חומרת הענישה ובעת בחינת בקשות לדחיית המועד לביצוע צווי הריסה.

האצלת סמכויות האכיפה: צמצום שיקול דעת גופי תכנון מקומיים וחוסר איזון בהעברת סמכויות לרשויות מרחביות - המנגנון המוצע הינו מנגנון ריכוזי בו כמעט כל סמכויות האכיפה (קביעת הנהלים וההנחיות לאכיפה, הכשרת פקחים והפעלתם, מעקב ובקרה, והריסה בפועל) עלולות לעבור לידי מנהל היחידה הארצית לאכיפת חוקי התכנון. כך, מוצע לקבוע כי אם מצאו מנהל היחידה הארצית ומנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין כי ועדה מקומית אינה ממלאת את



תפקידי האכיפה המוטלים עליה, יוכלו ליטול ממנה סמכויות אלה. מנגנון פסול זה יפגע בשיקול הדעת של גופי תכנון מקומיים, המכירים טוב יותר את הצרכים המקומיים ואת סדרי העדיפות באכיפה. הדבר ישלול אפשרות לנקיטה בדרכים אחרות כגון הכנת תכניות מתאר ותכניות מפורטות ליישובים הערביים, הרחבת שטחי פיתוח או הכשרת מבני מגורים בשטחים חקלאיים. תהליכים אלטרנטיביים אלה יכולים להביא לצמצום משמעותי של עבירות הבניה בחברה הערבית ולפתור את ההפליה הממסדית בקרקעות ובדיוור כלפי האזרחים הערבים במדינה ללא הריסה בפועל של מבנים.

בהקשר זה, אנו מציעים לבחון את יישום הצעת ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות בדבר חתימת אמנה משולשת בין מוסדות התכנון והבנייה, הרשויות המקומיות הערביות והתושבים, כך שמוסדות התכנון יפעלו להקפיא הליכים והריסות נגד בתים ללא היתר ויפעלו להגברת קצב אישור תכניות מסדירות. הרשויות המקומיות תפעלנה לנטילת אחריות פיקוח ואכיפה צופה פני עתיד בתחומיהן.

הענקת סמכויות אכיפה לרשות הטבע והגנים - הסמכות להפעיל סמכויות אכיפה מנהליות היא סמכות מיוחדת ורגישה, המופעלת תוך יישום שיקול דעת רחב, הנותן משקל לטעמים שונים.

כמדיניות, אין להרחיב את מעגל המחזיקים בסמכויות אכיפה לגופים נוספים, המופקדים על אינטרסים ציבוריים צרים, ואשר עלולים שלא ליתן משקל לשיקולים רלוונטיים.

אכיפה רטרואקטיבית לעומת תחולה עתידית - אין בהצעה כמעט כל התייחסות לתקופת תחולתה. בהקשר זה חשוב להדגיש כי כל כוונה להפעיל וליישם את צעדי הענישה הקולוסאליים נגד כלל המבנים שהוקמו ללא היתר בישובים הערביים, שכאמור התפתח כתוצאה ממצוקת הקרקע ומהמחדל המתמשך בקידום תכניות מתאר תומכות פיתוח, ייתפס כנקמנות ועלול לטרפד את יישום החלטת הממשלה 922. חשוב להדגיש ולהבהיר מעל לכל ספק שכל הצעדים המוצעים להגברת הענישה נגד עבירות בניה, באם יתקבלו במסגרת ההצעה, לא יחולו באופן רטרואקטיבי על בניה קיימת אלא יהוו כלי צופי פני עתיד, לאכיפה ולהרתעה.

כפי שפורט בנייר העמדה של הקואליציה למאבק בחוק קמיניץ (מצ"ב), בנייה ללא היתר ביישובים הערבים אינה מתרחשת בחלל ריק ואינה נעשית מתוך בחירה או רצון להפר את חוקי המדינה או לזלזל בהם. בנייה זו נובעת לרוב מחוסר ברירה ונועדה לספק קורת גג עבור צעירים ומשפחות ערביות, שהממשלה ורשויות התכנון הותירו במשך שנים רבות ללא פתרונות דיוור, כך שבנייה זו היא למעשה תולדה של מחדלן התכנוני של הרשויות, אשר מתבטא בין היתר בהעדר תכנון או בתכנון לקוי שאינו עונה על צורכי הדיוור הבסיסיים של האזרחים הערבים.

כאמור לעיל, אין לדעתנו כל הצדקה לקדם את חוק קמיניץ שמבקש להחריף את מדיניות הריסת הבתים, ובמקום זאת אנו סבורים שיש לפתוח במסלול של הידברות עם נציגי הציבור הערבי עד לאישור תכניות מתאר והסדרת מתווה לבנייה חוקית ביישובים הערביים, כולל מתן אפשרות להסדרת בניה קיימת.