

28.10.2024

לכבוד
מר איתמר בן גביר
השר לבטחון לאומי
[דוא"ל: sar@mops.gov.il](mailto:sar@mops.gov.il)

לכבוד
עו"ד גלי בהבר-מיארה
היועצת המשפטית לממשלה
באמצעות טופס מקוון

שלום רב,

הנדון: החלטת ממשלה מס' 1677 בעניין העברת סמכויות לשר לביטחון לאומי

הריני לפנות אליכם בזאת בבקשה לפעול לביטול החלטת הממשלה שבנדון בהיותה מנוגדת לדין, כפי שיפורט להלן:

1. ביום 7.4.2024, התקבלה החלטת ממשלה מס' 1677 תחת הכותרת "א. העברת שטח פעולה ממשרד האוצר למשרד לביטחון לאומי ב. העברת סמכויות הנתונות לפי חוק משר האוצר לשר לביטחון לאומי ג. הגברת האכיפה בתחום עבירות סביבה" (להלן: החלטת הממשלה או ההחלטה).
2. בהחלטה נקבע, בין היתר, כי:

- א. בהתאם לסעיף 31(ד) לחוק יסוד: הממשלה, להעביר את שטח הפעולה של הרשות לאכיפה במקרקעין, הפועלת לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, (להלן: "הרשות" או "הרשות לאכיפה במקרקעין") ממשרד האוצר למשרד לביטחון לאומי. העברת שטח הפעולה תיכנס לתוקפה במועד שיתקבל אישור הכנסת להעברת הסמכויות כאמור בסעיף ב' שלהלן. בהתאם לסעיף 9(א)(11) ו- (ב) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, למסור הודעה ליושב ראש הכנסת על העברת שטח הפעולה כאמור ולהביאה לידיעת הכנסת.
- ב. בהתאם לסעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה, להעביר משר האוצר לשר לביטחון לאומי את הסמכויות הנתונות לשר האוצר ביחס לרשות לאכיפה במקרקעין ולפעילותה לפי פרק י' ולפי סעיף 265(9) לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן: "חוק התכנון והבנייה"). בהתאם לסעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה, להביא החלטה זו לאישור הכנסת.

ההחלטה אושרה במליאת הכנסת ביום 24.7.2024 ופורסמה למתן תוקף ביום 8.8.2024 (ילקוט הפרסומים 12639 מיום 8.8.2024, עמ' 11116).

3. הרשות לאכיפה במקרקעין פועלת מכוח חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה - 1965 והיא אמורה לתפקד כחלק ממערך כולל בו כרוכים מהלכים לסגירת פערים של עשורים בתכנון ואפליה בהקצאת קרקעות

לפיתוח, בייחוד בישובים הערביים. לכן, העברת הרשות לאכיפת מקרקעין, על פי החלטת הממשלה, מהווה הוצאת היחידה ממערך זה, שאמור לתכלל את כלל השיקולים הרלוונטיים לעניין. שכן, מהות עבודתה של היחידה דורש תיאום עם גופי ממשל שונים כגון גורמי תכנון, גורמים האמונים על פיתוח ושווק קרקעות ועל אסטרטגיית סגירת פערי הפיתוח בישובים הערביים. זהו מערך אזרחי השונה במהותו ויעודו מהאכיפה הפלילית עליה אמון המשרד לביטחון לאומי.

4. כידוע לכם, מדיניותה הקרקעית של מדינת ישראל כלפי האוכלוסייה והיישובים הערביים התאפיינה, במשך עשורים, באפליה מתמשכת בכל רבדי הפיתוח. מדיניות זו השתקפה, בין היתר: **א.** בהפקעת קרקעות מסיבית וניכוסן ליהוד המרחב (ראו: אורן יפתחאל ואלכסנדר (סנדי) קדר "על עוצמה ואדמה: משטר המקרקעין הישראלי" **תיאוריה וביקורת** 16, 67, 79 (2000); דין וחשבון, ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000 (להלן: "ועדת אור"), דין וחשבון, כרך א, ירושלים ספטמבר 2003, עמ' 42); **ב.** בצמצום שטחי השיפוט והפיתוח של הישובים הערביים. תחומי שיפוט אלה מקיפים כיום פחות מ- 3% משטח המדינה (הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר המיעוטים במשרד ראש הממשלה "הצעה לפתרון סוגיית התכנון והדיור במגזר הערבי", הוגש לצוות המשנה בנושא דיור בוועדה לשינוי כלכלי חברתי בראשות פרופ' עמנואל טרכטנברג, 2011 (להלן: **דו"ח הרשות לפיתוח כלכלי**); **ועדת אור**, דין וחשבון, כרך א, ירושלים ספטמבר 2003, עמ' 43-44); **ג.** בצמצום שטחי הפיתוח בישובים הערביים (ראו: **דו"ח הרשות לפיתוח כלכלי**); **ד.** במחסור בקרקעות מדינה לצורכי פיתוח בשטחי השיפוט של הרשויות המקומיות (דו"ח צוות 120 ימים להתמודדות עם מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים (2015), עמ' 9 (להלן: **דו"ח צוות 120 ימים**)); **ה.** במגבלות תכנוניות על קרקעות מדינה בקרבת היישובים הערביים (**דו"ח צוות 120 ימים** עמ' 9); **ו.** במחסור בתוכניות מתאר, בהתמשכות הליכי התכנון, בתכניות שאינן נותנות פתרון לצרכיהם הנוכחיים והעתידיים של האזרחים הערבים ובתוכניות מתאר שאינן מאפשרות הוצאת היתרי בנייה ישירות מכוחן ומחייבות הליכים תכנוניים נוספים שעד היום לא בוצעו (ראו: המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי ובמקום- מתכנים למען זכויות אדם **התכנון המתארי ביישובים הערביים בישראל – תמונת מצב** 10, 29-26 (2012) (להלן: "**התכנון המתארי**"); **דו"ח צוות 120 ימים**, בעמ' 8-9; **ועדת אור**, דין וחשבון, כרך א, עמ' 43-44; **התכנון המתארי**, בעמ' 13). אמנם התקדמות מסויימת היתה אחרי שנת 2015 (ד"ר רונן בן אריה, **תכנון והסדרה בישובים הערביים – תמונת מצב** (המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי וסיכוי אופוק לשוויון ושותפות, 2022)), אך מיצוי הליכי התכנון לסגירת פערי עשורים רחוק מלהסתיים ופערים גדולים עדיין קיימים.

5. המתואר לעיל הוביל למצוקת קרקעית חמורה ביותר בקרב האוכלוסייה הערבית ולמצוקת דיור חריפה, כאשר הבנייה ללא היתר אינה אלא תוצאה אחת שלה. כך למשל, דו"ח **צוות 120 ימים** הכיר כי מצוקת הדיור בישובים הערביים הינה תולדה של אפליה רבת שנים המצריכה פתרונות מיוחדים. המצב האמור אף לא נעלם מדו"ח **הרשות לפיתוח כלכלי**, שם נכתב, בין היתר, ש"כיום ישנו מחסור של אלפי יחידות דיור בכלל המגזר הערבי. מכלול החסמים הבירוקראטיים, המשפטיים והתכנוניים שלא מצאו להם פתרון במהלך עשרות השנים שחלפו, יצרו מצוקת דיור ברוב היישובים הערביים. מצוקה זו דורשת פתרונות יסודיים וצעדים דחופים מצד הממשלה והרשויות המקומיות הערביות." (בדו"ח **הרשות לפיתוח כלכלי** עמ' 1).

6. תשומת לב מיוחדת בהקשר הזה יש לתת לאזור הנגב בו מצוקת הקרקע והדיור היא אף הרבה יותר חריפה. בנגב נמצאים כ- 37 כפרים בהם מתגוררים כיום יותר מ- 85,000 אזרחים ותושבים, אשר רשויות המדינה אינן מכירות בהם. מרביתם של הכפרים הני"ל הוקמו מלפני 1948 וחלקם האחר הוקם בתקופת הממשל הצבאי בעקבות גירושם של שבטי הבדואים מקרקעותיהם וריכוזם באזור הסייג. על אף המצב הנתון הני"ל, המדינה לא הכירה במשך עשרות שנים בכפרים הללו ובמחדלה זה גרמה ועודנה גורמת לסבל רב בקרב התושבים אשר מתגוררים ללא תשתיות מים, חשמל, שירותי חינוך, שירותי בריאות וכדומה. לכן, ההנחה מאחורי ההחלטה הנדונה, בהקשר זה, לפיה תושבי הכפרים הבלתי מוכרים בנו ללא היתר ותוך כדי השגת גבול, חוטאת למציאות הקיימת ולהיסטוריה רבת השנים של אותם כפרים. בהקשר הזה, אף ועדת גולדברג התייחסה לעניין וקבעה, כי "אין להתעלם מניודם הכפוי של חלק מהם [מהשבטים הבדואים] לאזור הסייג לאחר הקמת המדינה, ולאחיזתו רבת השנים של חלקם האחר בקרקעות שבאזור הסייג. לא ניתן לומר על השבטים שהיו ועל אלה שהועברו, כי הם פלשו לאזור הסייג [...]" (דו"ח הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב בראשות השופט **בדימוס אליעזר גולדברג** 2008 (בעמ' 27)). מכאן, הבסיס לכל מהלך בהקשרם של הכפרים הבלתי מוכרים צריך להיות הכרה והסדרה תכנונית ללא צורך בעקירה או אכיפה עיוורת. לעומת זאת, כפרים אלה מבקשת המדינה לפנות ולעקור, בין היתר, על מנת להקים או להרחיב ישובים יהודיים - כדוגמת הכפרים אום אלחיראן וראס ג'ראבא - למען שטחים פתוחים ותשתיות שאפשר לתכנן אותן מבלי לעקור כפרים, לשם "אכיפה" ועוד.

7. בנסיבות המתוארות לעיל, אי אפשר להתייחס לבנייה בישובים הערביים בנוסחת עבירות 'פליליות' שיש לאכוף עמן את הדין, כפי שעומד בבסיס החלטת הממשלה הנדונה. המצב הקיים מחייב טיפול מערכתי כולל בו שלובים, בין היתר, מאמצי תכנון, הרחבת שטחי שיפוט ופיתוח ושיוק קרקעות מדינה ועוד, המבוסס על נטילת אחריות על המחדלים המערכתיים, תוך הידברות עם נציגי האוכלוסייה הערבית, ובראשן הרשויות המקומיות, על מנת למצוא פתרונות הולמים וצודקים למצוקה הקיימת. במקום פתרונות אלה, מבקשת ההחלטה להגביר את מימדי ההריסה והפינוי, ובכך להחריף עוד יותר את המצוקה הקיימת ולהשאיר עשרות אלפי משפחות ללא קורת גג.

8. הבסיס לטיפול הממסדי אינו יכול להיות הריסה ופינוי, כפי שההחלטה דן מבקשת לקדם. שכן, מדיניות הריסה ופינוי מעין זו תהא מושתתת על הנחות עובדתיות ומשפטיות כוללניות ומוטעות. העברת הרשות למשרד לביטחון לאומי הינה בבחינת ניתוק הקשר בין המצב הקיים ובין הסיבות לו, והכל על מנת להוביל מדיניות הריסה אינטנסיבית, תוך כדי קשירת הנושא, באופן בלתי הגיוני, למאבק, כביכול, בפשיעה בחברה הערבית. ואכן, עיון בדברי ההסבר להחלטת הממשלה הני"ל מעלה כי היא מציבה את הבנייה ללא היתר ברקע הפשיעה בקרב החברה הערבית וכחלק בלתי נפרד מ"המאבק" בה. בדברי ההסבר להחלטת הממשלה וכרקע לה, הוסבר, בין היתר, כי:

כידוע, המשרד לביטחון לאומי אמון, בין השאר, על התוויית מדיניות למשטרת ישראל, שירות בתי הסוהר ויחידות נוספות. במסגרת זו, פועל המשרד לגיבוש מדיניות אכיפה אפקטיבית ומתכללת, וזאת במטרה לשפר את הביטחון האישי ותחושת הביטחון של הציבור בישראל.

בשנים האחרונות התחדדה ההבנה כי על מנת לפעול מיגור האלימות החמורה בישראל, בדגש על זו הרווחת בחברה הערבית, יש לפעול באופן משולב וממוקד על ידי גורמי האכיפה הרלוונטיים כנגד מחוללי הפשיעה העברייניים. על כן, על מנת להביא לשיפור שילוב הזרועות והתיאום בין גורמי האכיפה, במסגרת הצעת ההחלטה מוצע, בהתאם לסעיף 31(ד) לחוק יסוד: הממשלה, להעביר את שטח הפעולה של הרשות לאכיפה במקרקעין הפועל לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה – 1965 ... ממשרד האוצר למשרד לביטחון לאומי."

9. בהעדרו של פתרון מערכתי ומשהמצב המתואר לעיל כלל לא הובא ולא נידון בעת קבלת ההחלטה דן בפני הממשלה או בעת אישורה בכנסת, אזי ההחלטה הנדונה לא נשענת על תשתית עובדתית מלאה ורלוונטית ומתעלמת מהסיבות למצוקה הקרקעית בישובים הערביים. הרעיון בבסיס ההחלטה הינו כי המצב הקיים הינו פלילי ויש להתמודד איתו בהתאם. על כן ההחלטה לא סבירה באופן קיצוני.

10. מצב דברים זה הוא בבחינת הוספת חטא על פשע, בייחוד לאור הצהרותיו של השר לביטחון לאומי בן גביר, אודות יעדיו האסטרטגיים לעניין זה. לאור האמור לעיל, קיים חשש כי ההחלטה תשמש מנגנון נוסף דרכו מועמקת עוד יותר המדיניות המערכתית של אפליה, גזענות, שליטה ודיכוי.

11. לבסוף, אין ספק כי ההחלטה תורמת באופן משמעותי למישטור יחסי רשויות המדינה עם האוכלוסייה הערבית. שכן היא מעבירה תחום פעילות אזרחי במהותו - חוק התכנון והבניה - לגוף שאמון על אכיפה פלילית. בלב ההחלטה עומד יחס בל ינותק בין פעולות שיטור לסדר הפוליטי ולכפייה ממסדית, עליהם נשענת הממשלה הנוכחית. ואכן, עניין העברת הרשות לאחריותו של השר בן גביר היתה חלק מההסכמים הקואליציוניים להרכבת הממשלה, כפי שהובא בדברי ההסבר לה. יחס זה בין מישטור לסדר פוליטי אפיין משטרים קולוניאליים במהותם, כולל, משטר האפרטהייד בדרום אפריקה. יחס זה בין מישטור למבנה פוליטי אפיין גם את תקופת הממשל הצבאי אשר הוחל אל הישובים הערביים עד שנת 1966.

12. לסיכום, על רקע כל האמור, ההחלטה נשוא מכתבנו זה הינה בלתי סבירה ותכליתה כלל לא ראויה.

לאור כל האמור לעיל, נבקשכם בזאת לבטל את ההחלטה הנ"ל.

בכבוד רב,

סוהאד בשארה, עו"ד

suhad@adalah.org