

## זכויות תכנון במציאות משתנה

### ההשפעות הצפויות של ההפיכה המשטרית על זכויות תכנון בין הירדן לים

#### פתח דבר

נייר עמדה זה רואה אור תוך כדי קידום מהיר ונטול עכבות של הפיכה משטרית – אך גם תוך כדי המאבק האזרחי הנחוש, המתפתח ומתגבר כנגדה וסוּחָף אחריו המונים מכל קצוות הקשת הפוליטית. אין באפשרותנו לדעת מה ילד יום, ומה מתוך הצעות החוק וההסכמים הקואליציוניים אכן ייושם בפועל, אולם ברור לנו כי השינויים החוקתיים והמשטריים המקודמים כעת יחמירו את מצבן של קהילות מוחלשות בישראל ובגדה המערבית. החקיקה הנמרצת תדרדר עוד יותר את הקצאת זכויות התכנון בין הירדן והים, הן עבור הפלסטינים בגדה המערבית והן עבור אזרחי ישראל, ובמיוחד המוחלשים ביותר – פלסטינים ופלסטיניות, מזרחים ומזרחיות, אתיופיים ואתיופיות, יוצאות ויוצאי מדינות חבר העמים ועוד.

בנוסף ובאופן שאינו ניתן לניתוק, ההפיכה המשטרית מאיימת להחליש את מעמד התכנון כתחום מקצועי מובהק, ולאפשר לרשות המבצעת להתעלם לחלוטין מהמלצות, מתסקירים ומידע מקצועי, תוך דריסת הליכים פורמליים חיוניים. התוצאה תהיה פגיעה בלתי הפיכה במרחב הפתוח והבנוי, תוך גרימת נזקים בהווה ופגיעה בלתי הפיכה בדורות הבאים.

נייר עמדה זה נכתב מטעם עמותת **במקום - מתכננים למען זכויות תכנון**, הפועלת לחיזוק הקשר בין מערכות התכנון לזכויות האדם ולקידום שוויון זכויות וצדק חברתי בתחומי התכנון, הפיתוח והקצאת משאבי קרקע ומשאבי מדינה.

#### מבוא

הזכות לתכנון היא זכות חברתית. תכנון הוגן ושוויוני מהווה את הבסיס למילוי זכויות חברתיות אחרות, כגון הזכות לדיוור, לחינוך, לבריאות והזכות לקיום בכבוד. הזכות לתכנון עוסקת בצרכים בסיסיים של הקיום האנושי: מקום, דיוור, פרנסה, בריאות, רווחה, חינוך וגם מרחב, נוף, מורשת, בית, רחוב, עיר. זכויות תכנון מבססות תחושה של יציבות, שייכות וביטחון, ומאפשרות להשפיע על המרחב המשותף ולהגן על המרחב הפרטי. הן מעניקות הכרה בזכות של פרטים וקהילות לתכנן את מרחב המחיה שלהן, ולקבל מענה לצורכיהן. לכן הן מחייבות שילוב היבטים מקצועיים וממסדיים עם הידע המגיע מהציבור, במיוחד כשמדובר בקהילות מוחלשות.

זכויות תכנון כוללות את הזכויות של קהילות להכרה בעברן, להתפתחות בהווה ולדמיון העתיד. הן מחייבות הכרה בלגיטימיות הקשר בין קהילות לאדמתן, הכרה בצורכיהן הדוחקים בהווה, וביכולת של קהילה לדמיון, לתכנן וליצור עתיד יציב, בטוח ובר-קיימא. כמו זכויות חברתיות אחרות, זכויות תכנון הן חירויות חיוניות, שהשלטון נדרש להשקיע משאבים ציבוריים כדי למלא אותן: להקדיש הון אנושי לתכנון, להקצות קרקע ומשאבים אחרים, לתעדף חקיקה, להסיר חסמים, להפעיל רגולציה על שווקים, ועוד.

מדינת ישראל משתמשת מאז ומתמיד בתכנון כדי לייצר הפרדה והפליה אתנית ומעמדית, משני צדי הקו הירוק, תוך פגיעה מתמשכת בעקרון השוויון ובזכויות אדם. אך מדיניות הממשלה הנוכחית והתהליכים שהיא מובילה מצביעים על הקצנה משמעותית במגמה זו, כאשר היא חורתת על דגלה את ביסוס והעמקתו של משטר העליונות היהודית בכל מרחב השליטה של מדינת ישראל, יחד עם חיזוקה של כלכלת שוק חופשי נטולת בלמים וחמלה. מגמות אלו באות לידי ביטוי בשלל פעולות, החל בעידוד התיישבות ליהודים בלבד, תוך שלילת הכרה במקומות יישוב הקיימים עשרות ומאות שנים, ועד לצמצום זכות ההתנגדות של אוכלוסיות מוחלשות לתהליכי התחדשות עירונית וחסולו הסופי של הדיור הציבורי.

הנקודות המובאות להלן מתייחסות באופן רחב הן לחוקים שממשלת ישראל החלה בהעברתם והן להסכמים הקואליציוניים שנחתמו בין ראש הממשלה והמפלגות השותפות לקואליציה, ולמגמות העולות מכל אלו.

## פגיעה בעקרון השוויון: העדפת התיישבות יהודית על פני קבוצות אחרות

הממשלה הנוכחית מצהירה על כוונתה לקדם ביתר שאת את התיישבות היהודית בכל המרחב שבין הים והירדן. שאיפה זו מבוססת על אפליה שיטתית ורבת ממדים של אוכלוסיות פלסטיניות, הן בקרב אזרחי ישראל והן בקרב תושבים שאינם אזרחים. עידוד קידום וביסוס פיתוח לקבוצה אחת בלבד מנוגד לעקרון יסוד השוויון שהוא הבסיס לכל משטר דמוקרטי, ואף מנוגד לעקרון היסוד של התכנון שתפקידו להבטיח תנאי חיים ראויים לכל תושבי המרחב.

בפרט, אנו עדים למדיניות עקבית המעודדת הקמת יישובים חדשים ליהודים בלבד בנגב, בגליל, בערים המעורבות, בגדה המערבית ובירושלים המזרחית, ולהכשרה בדיעבד של התנחלויות יהודיות לא חוקיות. כל אלו מיועדים לבסס רוב יהודי באזורים שונים, תוך יצירת הפרדה של מגורים על בסיס לאומי, אתני או דתי.

חלק ממגמות אלה הן למעשה התחזקות והרחבת הלגיטימציה של תהליכים קיימים, שהקהילות באזורים אלה מתמודדות איתם כבר שנים ארוכות, וכוללים:

- העצמת תהליכי הפקעה של אדמות פרטיות לצורך קידום צורכי הציבור היהודי בלבד, בעיקר בנגב, בשטחי C ובירושלים המזרחית.
- חיזוק ההשתלטות הישראלית על קרקעות בגדה המערבית תוך דחיקת קהילות פלסטיניות ילידיות, ובפרט קהילות נוודיות פגיעות, למשל באמצעות הכרזה על שטחי אש.
- השתלטות בכוח ובניית מאחזים של אזרחים ישראלים על אדמות פרטיות פלסטיניות, אשר יזכו להסדרה שלטונית בדיעבד באמצעות שילוב בין חוק ההסדרה (שנפסל בעבר בבג"ץ) ופסקת ההתגברות (שתמנע את פסילתו בעתיד), תוך גרימת נזק קשה לבעלי קרקע פלסטינים בכל רחבי הגדה המערבית.
- חנק תכנוני מתמשך, וחסיימת יכולת הפיתוח של שכונות ויישובים פלסטינים בישראל, בגדה המערבית ובירושלים המזרחית, לרבות מניעת פתרונות מגורים הולמים באופן שיטתי, עקבי ומפלה.
- סירוב להכיר בבנייה פלסטינית קיימת ולהסדירה, תוך הריסת בתים במקומות שבהם אין אפשרויות תכנון או פיתוח, בישראל, בגדה המערבית ובירושלים המזרחית. סירוב זה כולל את העמקת ההתייחסות לתושבים פלסטינים, הן בגדה והן בנגב, כאל "פולשים" על אדמתם שאין להכיר ביישוביהם ובקיומם בשטח.
- העמקת הנרטיב היהודי-בלבד באתרים ארכיאולוגיים, בגנים לאומיים, בשמורות טבע וכדומה – תוך התעלמות מההיסטוריה והמורשת החומרית הפלסטינית.

## פגיעה ביכולת ההשתתפות ובזכות ההתנגדות לתכנון ומדיניות מרחבית מפלה:

ביטול הבלמים וצמצום היכולת של הציבור להתנגד לתהליכים הפוגעים ושוללים זכויות יסוד, מייצרים מצב של עריצות הרוב, ללא פתח להגנה על מיעוטים, על עניים ועל קהילות מוחלשות:

- תיקונים לחוק התכנון והבנייה – שעיקרם הגברת הדורסנות של הליכי התכנון וצמצום ההגנה על אנשים ועל הסביבה – נעשים תוך דריסת זכות הציבור להתנגד. פרסום תזכירי חוק, הכוללים שינויים דרמטיים כגון שינוי הרכב ועדות התכנון, נעשה יומיים בלבד לפני הדיון בהם, ומעיד על חוסר עניין של המחוקקים בעמדת הציבור ובהערותיו.
- פגיעה ביכולתם של תושבים להשתתף ולהשפיע על תכנון ועיצוב סביבות חייהם ומגוריהם, בעקבות העמקת תהליכי תכנון "מלמעלה", כרסום וצמצום המרחב הדמוקרטי להשתתפות אזרחית והגבלת חופש המחאה. פגיעה זו עלולה להיות משמעותית במיוחד עבור תושבים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך,

עבור מזרחים בפריפריה הארצית או בשולי הערים ובשכונות מתחדשות, ועבור נשים מכל קבוצות האוכלוסייה.

- ביטול עילת הסבירות ככלי מרכזי לפסילת החלטות תכנוניות שרירותיות ומפלול הפוגעות באזרח, בקהילה ובסביבה. "מבחן הסבירות" משמש כיום ככלי מרכזי לביקורת שיפוטית על החלטות בהליכי תכנון, והוא מגן מפני שרירות שלטונית, שיקולים זרים ואפליה, כמו גם מפני חוסר איזון קיצוני בקבלת החלטות (כגון העדפה מוחלטת של שיקול כלכלי תוך התעלמות משיקולים חברתיים וסביבתיים).
- ביטול עצמאותה של מערכת המשפט והכפפת השופטים לרצונות הפוליטיקאים תעמיק תהליכי אפליה ועריצות הרוב. בתחום התכנון, קהילות שעד היום מצליחות להיאחז במעט ההגנה שבתי המשפט מספקים להם לא יוכלו עוד להיעזר בכלי זה על מנת להתנגד לעוולות תכנוניות.
- הביקורת השיפוטית על מערכת התכנון חשובה במיוחד בהיותה ערכאה יחידה לערעור על החלטות של ועדות התכנון הארציות, שאין עליהן ביקורת פנים מערכתית (המועצה הארצית, ות"ל, ותמ"ל).

#### פוליטיזציה של מערכת התכנון:

חיזוק השימוש בתכנון ככלי להשגת יעדים פוליטיים קואליציוניים, הן על חשבון זכויות הפרט והן כנגד קבוצות מיעוט חברתי כמו פלסטינים, להט"בים, מזרחים ונשים:

- ניצול עוול תכנוני ארוך שנים לשם ענישה קולקטיבית של האוכלוסייה הפלסטינית בירושלים המזרחית ובגדה: בירושלים המזרחית נמנעה המדינה מלספק פתרונות תכנוניים ראויים וכעת היא הורסת בתי פלסטינים, שנבנו בלית ברירה ללא היתר, כעונש על פיגועים שבוצעו בידי אחרים. מדיניות דיכוי זו מכפיפה באופן פסול פעילות מנהלית מתחום התכנון והבנייה למטרות פוליטיות. בגדה המערבית ניכרת הגברה מאסיבית של הריסות בתים אשר לא רק מונעת פיתוח והתרחבות אלא מכרסמת גם בתוך שטחים בנויים ובסטטוס-קוו, לעתים תוך ניסיון למנוע מיישובים פלסטינים להתנגד להליכי תכנון של התנחלויות סמוכות.
- הטיה של האכיפה נגד הפלסטינים בכל מה שקשור לבנייה לא מוסדרת. למשל שימוש ב"צו מבנים יבילים" להחרמות רכוש פלסטיני המשמש למחייה, מגורים ופרנסה, במספרים הולכים וגדלים ביחס לשימוש בו כלפי אוכלוסייה ישראלית, וכן הגברת התופעה של הריסת בתים שנבנו באופן לא חוקי.
- שינויים בסדרי עבודה תכנוניים ובתקציבי תכנון על פי מדיניות הקואליציה יובילו לעיכוב ואולי אף לביטול של תהליכי תכנון הנדרשים על מנת לתקן אפליה ארוכת שנים של קבוצות מוחלשות, ובכלל זה צורכי הפיתוח של המגזר הערבי והציבור המזרחי.
- מדיניות מוטת פיתוח של מגורים ותשתיות, תוך הסרת חסמים וביקורת שיפוטית ומקצועית, עלולה לפגוע במרחב הכפרי, בנוף הפתוח, בשימור הטבע והסביבה, בתרבות ובמורשת ולשנות את דמות הארץ – תוך פגיעה משמעותית בדורות הבאים.
- מינויים פוליטיים של בכירים במגזר הציבורי, בכללם יועצים משפטיים ויושבי ראש של מוסדות תכנון, יגרמו להטיה של החלטות בהתאם למדיניות הקואליציה, בכלל זה אפליה של מגזרים כגון ערבים, מזרחים, חרד'ים, להט"בים ונשים. ביטול הייעוץ המשפטי פותח פתח להתעצמות קשרי הון-שלטון, שכבר היום משפיעים על התכנון, ולהתפתחות של שחיתות רחבת היקף.
- הוצאת יועצי המשרד להגנת הסביבה מוועדות התכנון מסמנת החלשה של השיקולים המקצועיים על מנת לאפשר קידום של פרויקטים ללא בלמים ראויים וללא התחשבות מספקת בשיקולים הסביבתיים.

- הגדלת כמות נציגי הממשלה במועצה הארצית לתכנון ובנייה ובוועדות המחוזיות צפון ודרום מטה את האיזון הראוי שיתקיים בוועדות בין נציגי הממשלה לאנשי המקצוע ולנציגי הציבור, ויצרת פתח להעדפת שיקולים פוליטיים על פני שיקולים מקצועיים או אזרחיים.
- חוסר התייחסות לצורך בייצוג הולם של כל חלקי האוכלוסייה בכל מוסדות התכנון.

#### ביסוס משטר של אפליה ממוסדת בחוק

השינויים החוקתיים שהממשלה מקדמת הן באמצעות הרפורמה המשפטית והן באמצעות חוקים נוספים מובילים למיסודה החוקי של אפליה שיטתית ומובנית, כלומר ליצירת מערכת משפטית שבה ישנו הבדל חוקי בין ישראלים לפלסטינים, הן ביחס לאזרחי המדינה והן ביחס לאלו שאינם אזרחים. בפרט בולטות הדוגמאות:

- "אזרוח" המנהל האזרחי – כפי שנקבע בהסכמים הקואליציוניים עם מפלגת הבית היהודי – יוביל לסיפוח דה-פקטו ודה-יורה של שטחי C. התוצאה הישירה של מהלך זה תהיה הנצחת מערכת חוקים נפרדת עבור שתי האוכלוסיות בגדה המערבית, תוך קידום מדיניות אפרטהייד הפוגעת ומפרה את זכויותיהם של הפלסטינים.
- החלה מואצת של הסדר מקרקעין בירושלים המזרחית מבוססת על אפליה מובנית בחוק (שילוב בין חוק נכסי נפקדים תש"י וחוק הסדרי משפט ומנהל תש"ל) המאפשרת לבעלי קרקע יהודים לתבוע בעלות על קרקע שנותרה מחוץ לתחומי מדינת ישראל ב-1948, אך לא מאפשרת זכות זו לבעלי קרקע פלסטינים שרכושם נותר בתוך תחומי ישראל.

#### פגיעה בזכויות חברתיות

הזכות לתכנון הינה חלק מסל הזכויות החברתיות, והיא הבסיס במקרים רבים לאפשרות להנות מזכויות חברתיות כגון הזכות לדיור, לתעסוקה, לבריאות, לחינוך ועוד. הצעות החוק השונות מעידות כי אין בכוונת הממשלה הנוכחית לפעול להגנה על זכויות אדם בסיסיות אלו באופן אוניברסלי, ואף לפגוע בזכויותיהן של קבוצות מיעוט:

- צמצום כוחו של חוק יסוד כבוד האדם כבסיס להטמעת שיח חברתי במוסדות התכנון. כיום זכויות יסוד רבות מוגנות בחוק יסוד זה רק לפי פסיקת בתי המשפט וללא עיגון מפורש בחקיקה, למשל הזכות לחשמל ולמים, הזכות לקורת גג, הזכות לחינוך ולגישה לשירותי חינוך, הזכות לבריאות ועוד. עם ההפיכה המשטרית ניתן יהיה לקבוע כי זכויות אלה אינן נכללות עוד בהגנת חוק היסוד ולכן פגיעה בהן לא תידרש לעמוד בקריטריונים שנקבעו בחוק היסוד, כמו קשר בין אמצעי למטרה, תכלית ראויה והסתפקות באמצעי שפגיעתו פחותה.
- פגיעה ואי הכרה בזכויותיהם של דיירי הדיור הציבורי, וכן בזכויות הדור השלישי של דיירים מוגנים: אי הארכת חוק הדיור הציבורי (מניעת האפשרות לרכוש בתים) ובמקביל אי הקצאת תקציב להגדלת המלאי הקיים – צעדים שמשמעותם בפועל הכחדת וחיסול הדיור הציבורי והפקרתן של אוכלוסיות מוחלשות, מזרחיות ברובן, החיות בפריפריה החברתיות והמרחביות של ישראל, לכוחות השוק הנאו-ליברלי.
- איום בהפסקה או צמצום משמעותי של התקציבים והתקנים שהועברו בשנים האחרונות לרשויות מקומיות (דרך המשרד לשוויון חברתי, שהממשלה הנוכחית מפרקת) לצורך הענקת שירותים לקהילות להט"ב כגון מרכזים קהילתיים וחברתיים, מענים סוציאליים לנוער בסיכון וצעירים, פעילויות לנוער ולגיל השלישי, הגנה על אנשים טרנסג'נדרים וא-בינאריים ועוד.
- ביטול תקציבים שנועדו לרשויות המקומיות הערביות לצורך צמצום פערים בחברה הערבית, ובפרט להעלאת רמת החיים בישובים אלו בין היתר באמצעות תכנון ובנייה המתאימים לצרכי האוכלוסייה.

נייר עמדה זה הציג את האיומים שההפיכה המשפטית וההסכמים הקואליציוניים מציבים כנגד זכויות תכנון, הליכי תכנון תקינים והחוסן של קהילות מוחלשות בכל המרחב הנתון לשליטת ישראל. גם כיום סובלים רבים מתושבי ותושבות מרחב זה מאפליה תכנונית ומפגיעה הנגרמת על ידי מערכת התכנון ורשויות השלטון. ואולם ההפיכה המשטרית תחמיר את כל אלו באופן ניכר, ותגרום לפגיעה עמוקה נוספת בזכויות אדם בכלל ובזכויות תכנון בפרט. ההפיכה מוחקת ברגע אחד הישגים שנצברו לאורך שנים, וקוטעת תהליכים משמעותיים שנעשו להגברת השקיפות, הדמוקרטיה, השיתוף, ההכלה וההכרה בפרטים ובקהילות בעולם התכנון.

לפיכך, אנו דורשים את ביטולם של כל ההליכים המוצעים שיש בהם פגיעה בזכויות אדם, ולהחליפם בעיגון בחקיקה של זכויות אדם בתכנון, לרבות שיקולים חברתיים בתכנון ותהליכי השתתפות ציבורית משמעותיים. עוד אנו דורשים כי תובטח הכרה תכנונית, ייצוג הולם במוסדות התכנון, וחלוקת משאבים הוגנת אשר יבטיחו את שלומם ורווחתם של כל תושבי המרחב שבין הים לירדן.

