

23 מרץ 2023

לכבוד  
יו"ר וחברי ועדת הפנים בכנסת  
שלום רב,

הנדון: עמדתנו בעניין תיקון מס' 140 ומס' 141 לחוק התכנון והבנייה

בשם הארגונים: האגודה לזכויות האזרח בישראל, סיכוי-אופוק, ובמקום – מתכננים למען זכויות תכנון,<sup>1</sup> נבקש להביע את התנגדותנו לתיקונים שבנדון, בשל הפגיעה החריפה והבלתי מידתית שגורמים תיקונים אלה לזכות לשוויון ולזכויות התכנון. הגדלת חלקם של נציגי הממשלה במוסדות התכנון כפי שמבקשים שני התיקונים לעשות, תפר באופן קיצוני את האיזונים שבקושי מתקיימים בין הגורמים השונים במוסדות התכנון, לאור שליטת השלטון המרכזי כבר היום באותם מוסדות. חמורה במיוחד היא הפגיעה החריפה והמסוכנת שתיגרם במידה ויתקבלו התיקונים, לזכותם של האזרחים הערבים לשוויון בתחום הדיור, התכנון והקרקע.

**נבקשם לדחות את התיקונים המוצעים ובמקומם:**

**לתקן את חוק התכנון והבניה, כך שתעוגן בחוק זכותה של החברה הערבית לייצוג הולם בכל מוסדות התכנון המוקמים מכח חוק התכנון והבניה, תשכ"ח – 1965, ובכל הגופים המקצועיים שפועלים לצדם. אנו דורשים כי הרף המינימאלי לייצוג הולם במוסדות התכנון הארציים לא יפול מחלקם של הערבים מכלל אוכלוסיית המדינה, ובמוסדות התכנון המחוזיים לא ייפול מחלקם היחסי של האזרחים הערבים מכלל אוכלוסיית המחוז.**

**כמו כן, על מנת למזער את הפגיעה באיזונים בתוך המוסדות השונים יש להוסיף נציגים של ארגונים חברתיים ורשויות מקומיות כנגד כל נציג נוסף של משרד ממשלה.**

להלן נימוקי עמדתנו:

1. שני התיקונים המוצעים (מס' 140 ומס' 141) לחוק התכנון והבניה, תשכ"ח – 1965, ואשר הרקע להם הוא ההסכמים הקואליציוניים והעברת סמכויותיו של שר החקלאות לשר לפיתוח הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, מבקשים לשנות את הרכב מוסדות התכנון על ידי הגדלת מספר חבריהם והוספת נציגים של משרדים ממשלתיים נוספים.
2. תיקון מס' 140 מבקש לשמור על נציגות שר החקלאות במוסדות התכנון השונים, על אף העברת סמכויותיו לשר לפיתוח הנגב, הגליל והחוסן הלאומי; ואילו תיקון מס' 141, מבקש ליישם את ההסכם עם סיעת "הציונות הדתית", כך שלשרת ההתיישבות והמשימות

<sup>1</sup> עיקר מימונה של עמותת במקום מישויות מדיניות זרות

הלאומיות, ימונו נציגים במועצה הארצית לתכנון ולבנייה וכן בוועדות המחוזיות במחוז הצפון והדרום.

3. תוצאתם של שני התיקונים המוצעים במידה ויתקבלו תהיה כדלקמן:

- במועצה הארצית לתכנון ובניה – יגדל חלקם של נציגי הממשלה מ-11 חברים ל-13 חברים, כך שיתאפשר צירוף נציג של השר לפיתוח הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, מבלי להוציא את נציג שר החקלאות, כמו כן יצורף נציג של שר ההתיישבות והמשימות הלאומיות. המועצה כיום כוללת 32 חברים, במידה ויתקבל התיקון תגדל ל-34 חברים.
- בוועדה הארצית לתכנון ולבניה של תשתיות לאומיות (ות"ל) – יתווסף נציג השר לפיתוח הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, בנוסף לנציג של שר החקלאות. הות"ל כיום כוללת 15 חברים, במידה ויתקבל התיקון תגדל ל-16.
- בוועדות המחוזיות לתכנון ובניה – יתווסף נציג השר לפיתוח הנגב, הגליל והחוסן הלאומי – בנוסף לנציג של שר החקלאות.
- כמו כן, בוועדות המחוזיות לתכנון ובניה במחוז הצפון והדרום – יתווסף להרכב הוועדות גם נציג שרת ההתיישבות והמשימות הלאומיות. בכל אחת מוועדות אלו יש כיום 18 חברים במידה והתיקון יתקבל, תגדל כל ועדה ל-20 חברים.
- בוועדה המקומית לתכנון ובניה שבמרחבה מצויה מועצה אזורית – יוזמנו דרך קבע לשם התייעצות, נציג השר לפיתוח הנגב, הגליל והחוסן הלאומי – בנוסף לנציג של שר החקלאות.
- בוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים שתוקם ליד המועצה הארצית – יצטרפו כחברים שני נציגים של השר לפיתוח הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, ושני נציגים של שר החקלאות. בוועדה כיום 15 חברים במידה ויתקבל התיקון תגדל ל-17 חברים.
- לוועדה לשמירת הסביבה החופית – יכלול הרכב הוועדה נציג של השר לפיתוח הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, ונציג של שר החקלאות. בוועדה כיום 18 חברים במידה ויתקבל התיקון תגדל ל-19 חברים.

4. הגדלת נציגות השלטון המרכזי ללא הגדלת נציגות שאר הגופים החברים במוסדות התכנון השונים (נציגות השלטון המקומי, המקצועי, הסביבתי והחברתי) תגרום להפרת האיזונים בהרכב אותם מוסדות. הפרת האיזון קיצונית במיוחד הואיל וכבר היום ישנו יתרון עצום ושליטה משמעותית לשלטון המרכזי במוסדות התכנון, כך שכל תוספת תיצור ייצוג חסר לעמדות הגופים האחרים החברים במוסדות אלה. חיזוק כוחה של הממשלה על חשבון שאר הגופים החברים תפגע באמינות, בשוויון ובזכויות התכנון, שהם התשתית הנדרשת ממוסד התכנון.

5. פגיעה מיוחדת תיגרם לחברה הערבית כתוצאה מהתיקונים המוצעים ובמיוחד הוספת שני נציגים, של שרת ההתיישבות והמשימות הלאומיות ושל השר לפיתוח הנגב והגליל והחוסן הלאומי, בשתי הוועדות המחוזיות לתכנון ובניה בצפון ובנגב. עניינם של שני משרדים ממשלתיים אלה הוא חיזוק ההתיישבות היהודית בצפון המדינה ובדרומה. משנתם של העומדים בראש משרדים אלה ושל הסיעות אליהן הם משתייכים, מקדמת אג'נדה מפלה וגזענית של ייחוד המרחב והדרת רגלם של האזרחים הערבים מאותו מרחב, על כך ניתן

ללמוד גם מההסכמים הקואליציוניים שנחתמו עם סיעותיהם. אג'נדה זו מבקשת לפלס את דרכה דווקא למוסדות התכנון האחראים על המחוזות בהם יש ריכוז גבוה של האזרחים הערבים - מחוז הצפון ומחוז הדרום.

6. הוספת נציגים של שני המשרדים למוסדות התכנון ובפרט לשתי הוועדות המחוזיות בצפון ובדרום תפגע בזכויותיהם של האזרחים הערבים באופן ממשי ותחריף את מצוקתם בתחום התכנון והדיור. הדברים תקפים שבעתיים לאור ההעדר הבולט של ייצוג החברה הערבית בכל מוסדות התכנון ובכל הגופים המקצועיים הפועלים לצד מוסדות אלו.

7. כבר היום מהווה היעדר הייצוג של החברה הערבית במוסדות התכנון בעיה וחסם מרכזי בפני קידום פתרונות הולמים למצוקת הדיור החריפה בה שרויה החברה הערבית. תכניות ממשלתיות שתכליתן המוצהרת פיתוח תכנוני ופתרון מצוקת הדיור ביישובים הערבים אינן משיגות את יעדיהן ואף נכשלו במימוש התקציב שיועד להן. אחד החסמים העומדים בפני מימוש התכניות הוא תכנון לא מותאם לחברה הערבית וללא שיתופה בתכנון ובעיצוב התכניות. דוח צוות בין משרדי משנת 2020 "הסרת חסמים בתחום הדיור והמקרקעין בחברה הערבית, דרוזית וצ'רקסית", שבחן יישום המלצות הממשלה והחלטותיה בתחום הדיור עבור החברה הערבית, ומיפה את החסמים המונעים פיתוח תחום זה במטרה לקדם ולהציע פתרונות מתאימים, ציין את התת-ייצוג של החברה הערבית במוסדות ובגופי התכנון, כאחד החסמים המרכזיים בתחום, והיה החסם הראשון עליו הצביע הדוח. וכך נכתב:

"מרחק מהשטח: עלתה טענה, כי צוותי התכנון והרכב ועדות התכנון אינם כוללים נציגים מהחברה הלא יהודית, דבר הפוגע באמון הציבור מחד, ובהבנת צרכי היישוב על-ידי מוסד התכנון מאידך. כן נטען, כי התחושה בקרב החברה הלא יהודית היא שהמדיניות שמגיעה "מלמעלה" איננה מחוברת דיה לצרכי השטח ולמאפיינים המיוחדים של החברה הלא יהודית. הדבר נכון בוודאי לוועדות המחוזיות, אך גם לעיתים בוועדות מקומיות-מרחביות, שתחת מרחב התכנון שלהן יש רוב של יישובים לא יהודיים. בהקשר זה, ההמלצה היא – יש לשאוף לכך שבלשכות התכנון ובצוותי הליווי, יהיו נציגים בעלי הכרות עם החברה הלא יהודית ומאפייניה הייחודיים, ובכלל זה גורמי מקצוע מהחברה הלא יהודית. בנוסף, יש לשאוף לכך שבמוסדות התכנון הארציים והמחוזיים יהיו נציגים מהחברה הלא יהודית. עוד מוצע, לעודד מתכננים ואנשי מקצוע בתחום מהחברה הלא יהודית לקחת חלק בהכנת התכניות המפורטות ביישובי החברה הלא יהודית ולהשתלב במאגרי המתכננים, המנוהלים על ידי המדינה." (שם, עמ' 4-5)

8. למרות שהחברה הערבית מהווה כ-20% מאוכלוסיית ישראל, היא נעדרת ייצוג הולם במערכת התכנון של המדינה. חלקם של החברים הערבים מתוך כלל החברים במוסדות התכנון הארציים והמחוזיים, המוקמים מכח חוק התכנון והבניה, הוא זניח. כתוצאה מכך, יכולתה של החברה הערבית להשפיע על הליכי התכנון היא שולית עד אפסית, בין אם מדובר בהליכי תכנון ארציים ובין אם מדובר בהליכי תכנון מחוזיים ומקומיים הנוגעים ישירות ליישובים הערבים או לסביבתם הקרובה.

9. מחדל זה אינו חדש כלל ועיקר. ועדת אור – "ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000" – התייחסה בדוח שלה לנושא העדר הייצוג במוסדות התכנון, כאחד המכשולים המרכזיים בתחום התכנון והדירור בתוך היישובים הערביים ובחסרון של תכניות מתאר. וכך נכתב שם: "... לכך התווסף גם חוסר ייצוג אפקטיבי לנציגים מן המגזר הערבי בוועדות התכנון והבנייה. בוועדה הארצית ובוועדות המחוזיות לא שותפו נציגים ערבים כלל, או שניתן להם ייצוג סמלי בלבד. במקרים רבים לא הוקמו ביישובים ערביים ועדות מקומיות, ותחת זאת שויכו היישובים לוועדות מרחביות המנוהלות בידי יהודים. כתוצאה התקבלו החלטות בדבר התפתחותם של היישובים הערביים ללא רגישות מספקת לצרכיה של האוכלוסייה הערבית." (שער 1 לדוח ועדת אור, פסקה 37)

10. דו"ח של מרכז מחקר ומידע של הכנסת בענין "ייצוג הולם לחברה הערבית במוסדות התכנון והבניה" שנערך לפני כשנה (18.1.2022), הדגיש את המשך הפלייתה של החברה הערבית במוסדות התכנון ובייצוגה החסר. בטבלה להלן, נתונים מתוך הדו"ח על ייצוג החברה הערבית בחלק ממוסדות התכנון הארציים (מתוך עמ' 17-18 בדוח):

שם מוסד תכנוני	סה"כ נציגים במוסד התכנון	מס' הנציגים ערבים	חלקם של הערבים מתוך כלל הנציגים (%)
המועצה הארצית לתכנון ובניה	32	2	6%
הוועדה לתשתיות לאומיות (ות"ל)	15	0	0%
הוועדה לשמירה על הסביבה החופית	18	0	0%
הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים	15	0	0%

11. הייצוג החסר של החברה הערבית קיים גם במוסדות התכנון המחוזיים. בטבלה להלן, נתונים מתוך הדו"ח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת (עמ' 20), על הרכב ועדות התכנון המחוזיות ולחלקה של החברה הערבית מתוך כלל הנציגים בוועדות אלו:

מחוז	סה"כ נציגים בוועדה	מס' הנציגים ערבים	חלקם של הערבים מתוך כלל הנציגים (%)
מחוז צפון	18	2	11%
מחוז דרום	18	0	0%
מחוז חיפה	21	2	9%
מחוז מרכז	17	0	0%
מחוז ת"א	15	0	0%
מחוז ירושלים	16	0	0%

12. על מידת ההפליה של החברה הערבית והיקף הפגיעה בזכותה לייצוג הולם, ניתן ללמוד מהמצב במחוז הצפון. במחוז זה החברה הערבית מהווה כ-57% מכלל התושבים, אולם חלקה בוועדה המחוזית לתכנון ובניה עומד על 11% בלבד! חומרה מיוחדת יש לראות בנתונים אלו, היות וחלפו כמעט 20 שנה מאז שפסק בג"ץ בעתירה שהגישה, האגודה לזכויות האזרח והוועד הארצי לראשי הרשויות הערביות, בדרישה לייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בוועדה המחוזית לתכנון ובניה של מחוז הצפון.

13. בית המשפט העליון דחה את העתירה דאז בהישען על טעם אחד, והוא ההסבר של הרשויות בדבר הקושי ביישום הדרישה לייצוג הולם בהרכב הוועדה, וכדברי בית המשפט: **"נכון לעת הזו, אין מועמדים מתאימים מבני המיעוטים בתוך המשרדים הממשלתיים."** יחד עם זאת קבע בית המשפט בפסק-דינו, כי לא מקובלת עליו עמדת הרשויות ולפיה ניתן להסתפק בייצוג לחברה הערבית באמצעות נציגי המועצות המקומיות שמבין חברי הוועדה המחוזית, וכי החובה לייצוג כאמור יש לקיים גם באמצעות נציגי המשרדים הממשלתיים שבועדה. כך קבע:

**"... אין מקום לטענת המשיבים כי רק נציגי המועצות המקומיות אמורים לשקף את ייצוג התושבים, בני המיעוטים. אכן, נציגי הרשויות המקומיות המתמנים על ידי שר הפנים, נותנים, מעצם טיבם וטבעם, ביטוי לייצוג תושבי אותן רשויות מקומיות ואילו המנויים המבוצעים על ידי השרים, מונחים בראש וראשונה על ידי שיקולים מקצועיים טהורים שתכליתם לבחור מבין עובדי המשרד באנשים בכירים, מקצועיים, שייצגו בוועדה את המשרד ממנו באו. עם זאת, גם שרים הממנים את נציגי משרדי הממשלה השונים, מחויבים לעיקרון הייצוג ההולם שעה שהם באים למנות את נציגיהם.**

המחוקק ער לנושא הייצוג ההולם ובשנים האחרונות מקודם הנושא שהוא פונקציה מעיקרון השוויון, גם בדברי חקיקה. אלא שיישומם של אותם עקרונות אינו יכול להיעשות במחי יד כבמטה קסם. היישום הוא פרי התפתחות, שבעקבותיה יקלטו כעובדי מדינה עובדים רבים יותר מקרב בני המיעוטים. אלה יעלו בהדרגה לדרגים בכירים ומתוכם ניתן יהיה לאתר את העובדים המתאימים שיוכלו לייצג באופן ראוי ומקצועי את המשרדים מתוכם באו.

בחנו את ההסברים שניתנו על ידי המשיבה בעניין יישומו של עקרון הייצוג ההולם בענייננו מהם עולה כי נכון לעת הזו, אין מועמדים מתאימים מבני המיעוטים בתוך המשרדים הממשלתיים. מכל מקום **"אין בכך כדי לפטור את השרים מלהפעיל את שיקול דעתם באופן שנועד לקדם - אם הדבר אפשרי - את הייצוג ההולם של האוכלוסייה הערבית"** ... (ההדגשות לא במקור)

בג"ץ 9472/00 הוועד הארצי לראשי הרשויות הערביות בישראל נ' שר הפנים (פורסם בנבו, 15.11.2001)

14. חוסר הייצוג לחברה הערבית קיים גם בגופים המקצועיים הפועלים ליד מוסדות התכנון, למרות תפקידם החשוב והמרכזי לספק ייעוץ ותמיכה מקצועית וארגונית עבור מוסדות התכנון. כך לפי דוח של מרכז המידע (עמ' 12 ו-13), נכון לפברואר 2021, עבדו במינהל התכנון ובלשכות המחוזיות 14 עובדים ערבים בלבד מתוך 400 עובדים, כלומר 3.5% מכלל העובדים! השיעור הגבוה ביותר של עובדים ערבים (19.4%) היה בלשכת התכנון במחוז צפון; בלשכה בדרום היו 2 עובדים בלבד מתוך 29 עובדים. בלשכות התכנון במחוזות תל אביב, ירושלים אין כלל עובדים ערבים.

15. ייצוג החסר של החברה הערבית במוסדות התכנון מעיד על הדרתה והפלייתה של חברה זו. עקרון הייצוג ההולם הוכר כעקרון מנחה בעל חשיבות מרכזית בקידום שיוויון מהותי עבור קבוצות מיעוט וקבוצות מופלות גנרית. בבג"ץ 6924/98 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ממשלת ישראל**, פ"ד נה(5) 15, 39 (2001), הכיר בית המשפט העליון בדוקטרינת הייצוג ההולם של האזרחים הערבים, כמחייבת את הרשויות במתן ייצוג הולם לחברה הערבית בדומה לדוקטרינה המחייבת מתן ייצוג הולם לנשים.

16. למרות כל האמור, עד היום לא פעלו רשויות המדינה לקיום חובתן ומתן ייצוג הולם לחברה הערבית בגופים ציבוריים ובראשם מוסדות התכנון.


לאור כל האמור לעיל, נבקשכם, כאמור בפתיח נייר זה, שלא לאשר את שני תיקונים המוצעים, ובמקומם:

**לתקן את חוק התכנון והבניה, כך שתעוגן בחוק זכותה של החברה הערבית לייצוג הולם בכל מוסדות התכנון המוקמים מכח חוק התכנון והבניה, תשכ"ח – 1965, ובכל הגופים המקצועיים שפועלים לצדם, וכי הרף המינימאלי לייצוג הולם במוסדות התכנון הארציים לא יפול מחלקם של הערבים מכלל אוכלוסיית המדינה, ואילו במוסדות התכנון המחוזיים לא ייפול מחלקם היחסי של האזרחים הערבים מכלל אוכלוסיית המחוז.**

**וכי, על מנת למזער את הפגיעה באיזונים בתוך המוסדות השונים, ייוספו נציגים של ארגונים חברתיים ורשויות מקומיות כנגד כל נציג נוסף של משרד ממשלה.**

בברכה,

  
גדיר ניקולא, עו"ד

  
דבי גילד חיו, עו"ד