

26 בדצמבר 2019

לכבוד

חברי ועדת הכספים הזמנית

לכבוד

ח"כ משה גפני  
יו"ר ועדת הכספים הזמנית

שלום רב,

**הנדון: דיון ועדת הכספים בתיקון 116 לחוק התכנון והבניה, התשע"ז-2017 ("חוק קמיניץ")**

לקראת הדיון בוועדת הכספים ביום ראשון 29.12.2019 בנושא **חוק קמיניץ ויישומו** (תחת הכותרת "הסוגיות הכרוכות בתיקון מס' 116 לחוק התכנון והבניה ותקנות העבירות המנהליות ומדיניות המשרדים בדבר יישומם – חוק התכנון והבניה (תיקון 116), התשע"ז-2017"), **מוגשת בזאת עמדת האגודה לזכויות האזרח, כפי שיפורט להלן:**

#### מבוא

תיקון מס' 116 לחוק התכנון והבניה, התשע"ז-2017, הידוע כ-"חוק קמיניץ", אשר נתקבל בכנסת ביום 25.4.2017, הביא לשורה של תיקוני חקיקה, כאשר בין היתר תיקן בצורה עקיפה את חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985 בקובעו, שעבירות לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 יחשבו לעבירות מינהליות אשר בגינן ניתן להטיל קנס מינהלי.

בנוסף, מתוקף התיקון לחוק, נתקבלו ביום 6.6.2018, תקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי-תכנון ובניה), תשע"ח-2018, אשר נכנסו לתוקף ביום 6.12.2018 ואשר פירטו אילו עבירות על חוק התכנון והבניה ייחשבו לעבירות מנהליות, וכן קבעו במסגרתן את גובה הקנס המנהלי הקצוב שניתן להטיל בגינן.

תיקון 116 הביא להגברה והחמרה של האכיפה והענישה בגין עבירות בנייה וקבע קנסות כספיים גבוהים באופן קיצוני וחריג (עד מאות אלפי שקלים), והרחיב את מעגל הענישה על עבירות. כל זאת תוך התעלמות מוחלטת מהמצב התכנוני הקיים, ממחדלי התכנון ומחלקה של מערכת התכנון עצמה באחריות למצב הדברים בשטח. התיקון לווה בהתנגדות נרחבת מקרב קבוצות שונות באוכלוסייה, ובראשן הציבור הערבי שהוא הנפגע המרכזי של חקיקה זאת, אך ללא הועיל.

#### התיקון והשלכותיו על האזרחים הערבים

כפי שפורט במספר ניירות עמדה שהוגשו מטעם האגודה לזכויות האזרח, אשר מלווה את הליך החקיקה מתחילתו, על אף שלתיקון החוק ישנן השלכות לכאורה על אכיפת חוקי התכנון בכל האזורים והמרחבים במדינה, אין להתעלם מהשלכותיו מרחיקות הלכת על האזרחים הערבים, ואין

להתעלם במיוחד מההקשר שבו הם עולים: כוונת הממשלה להיאבק בתופעת הבניה ללא היתר בחברה הערבית.

אלא שבנייה ללא היתר ביישובים הערבים אינה מתרחשת בחלל ריק. דו"ח "צוות 120 הימים להתמודדות עם מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים", שהוגש לממשלה והמלצותיו אומצו על ידה, מפרט את הסיבות למצוקה הדיור והתכנון. בנייה זו נובעת לרוב משלל נסיבות שנוצרו שלא באשמת החברה הערבית, אלא משורה של מחדלי המדינה במהלך השנים. האוכלוסייה הערבית זקוקה לבניית 13,000 יחידות דיור בשנה, כאשר בפועל נבנות כ- 7,000 יחידות דיור בלבד, רובן בבנייה עצמית. משמעות הדבר היא כי בכל שנה נרשם מחסור של 6,000 יחידות דיור לפחות, זאת בנוסף להצטברות המחסור במשך עשרות שנים אשר טרם נאמד היקפו. הבנייה נעשית בליט ברירה בנסיבות אלה ונועדה לספק קורת גג עבור צעירים ומשפחות ערביות, שהממשלה ורשויות התכנון הותירו במשך שנים רבות ללא פתרונות דיור. בנייה זו היא, כאמור, תולדה של מחדל התכנוני של הרשויות, אשר מתבטא בין היתר בהעדר תכנון או בתכנון לקוי שאינו עונה על צרכי הדיור הבסיסיים של האזרחים הערבים.

לפיכך, קיים קשר ישיר והדוק בין מצוקת התכנון ארוכת השנים ביישובים הערבים ובין התפתחות תופעת הבניה ללא היתר, כך שאי אפשר לטפל באכיפה באותם יישובים, ובמיוחד לא להגביר את האכיפה, מבלי להביא לפתרון מלא וצודק למצוקה התכנונית האמורה.

### **תוצאות יישום החוק**

במהלך החודשים האחרונים, בעקבות תחילת יישום החוק, דווחו עשרות מקרים בהם הוטלו קנסות מנהליים על עבירת שימוש במבנה שנבנה ללא היתר שהוטלו בגין קנסות בגובה של עשרות אלפי שקלים אשר הינם בבחינת חורבן כלכלי על אנשים נורמטיביים שמנסים לשרוד את קשיי היום יום ולהתפרנס בכבוד.

מבדיקה שעשינו עולה כי סכומי הקנסות הגבוהים הקבועים בתקנות חורגים מסכומי הענישה השגורים בתחום עבירות הבניה, קודם לתיקון, והם אף חריגים ביחס לסכומי הקנסות הקבועים בחקיקת המשנה, בגין ביצוען של עבירות מנהליות בתחומים אחרים. בפירוש מדובר בקנסות כבדים, לא סבירים ולא מידתיים הגורמים לנקנס נזק כלכלי כבד, ממנו רבים יתקשו להשתקם בכל ימי חייהם.

הפגיעה בנקנסים אינה נובעת רק מגובהם החריג של הקנסות, אלא גם, במידה רבה, מהליך הטלת הקנסות שהנו הליך מהיר, אחיד וגורף כלפי הנקנסים, ואינו כולל הגנות פרוצדוראליות מינימאליות לאזרחים הנקנסים. התקנות אינן כוללות הליך הוגן, ואינן מאפשרות זכות שימוע לנקנס; הקנסות קצובים ושוללים לחלוטין את האפשרות לערער על גובה הקנס; בהטלת הקנס הקצוב, רשויות האכיפה אפילו אינן מוסמכות לשקול נסיבות חריגות, לרבות נסיבות הומניטריות, או נסיבות הנוגעות למצב התכנוני והמשפטי שבו בוצעה הבניה ללא היתר, ועוד.

לעניין זה נעיר כי שר המשפטים בחר בהטלת קנסות קצובים אף שיש לו אמצעי חלופי בחוק – קביעת קנס בשיעור לא קצוב מכוח סעיף 2(ד) לחוק העבירות המינהליות. בניגוד לקנס בשיעור קצוב, בקנס בשיעור לא קצוב ניתן לקחת בחשבון גם את נסיבותיו האישיות של מבצע העבירה

המינהלית, יש לו זכות טיעון פרטנית, ועל גובה הקנס יש הליך של ערר. מכאן, שבנוסף להכל – שר המשפטים בחר בתקנות להפעיל את האמצעי הקיצוני ביותר.

### חשש מאכיפה סלקטיבית

בעקבות התנגדויות מהמגזר החקלאי, שהתעוררו בשל ההוראות הדורסנית והקיצונית של חוק זה שאף הם נפגעו מהם, פורסמו מספר התבטאויות מפי פוליטיקאים שונים, לרבות ראש הממשלה, ושרת המשפטים דאז איילת שקד, כאילו יפעלו להקפיא את החוק או להתאימו, כך שהחקלאים לא יפגעו ממנו, שהרי מלכתחילה לא היתה כוונה "לתפוס" דווקא אותם. מדובר בהתבטאויות חמורות ביותר. אנו מתנגדים מכל וכל לקידום הקפאה גורפת לסקטור אחד ו/או לסיוג תחולתו מהחוק, מתוך כוונה שההליכים הקבועים בחוק יחולו על החברה הערבית בלבד.

גישה זו מבטאת את חששותיהם של נציגי ציבור וארגוני החברה האזרחית אשר הזהירו מפני שימוש סלקטיבי בחוק קמיניץ וברשויות האכיפה, שתוצאתה אכיפה בלתי שוויונית מפלה ופוגענית על בסיס לאום. מציאות כזו מתקיימת כבר כיום, והחמרת האכיפה ע"י תיקון החוק וכעת ע"י החרגה מביא איתנו להגברת אי השוויון.

### לסיכום

לנוכח האמור לעיל, עמדתנו היא כי תיקונים לחוק התכנון והבניה וחוקים אחרים, וכן תקנות המותקנות מכוחם, שנועדו להגביר ולהחמיר אכיפה של חוקי התכנון והבניה, צריכים לבטא את מטרת חוק התכנון והבניה, שאינו עונשי במהותו. כמו גם את הקשר ההדוק בין הפעלת סמכויות אכיפה וענישה ע"י הרשויות, לרבות הוצאת צווי הריסה מנהליים וביצועם, לבין מילוי חובותיהם החוקיות הראשוניות של מוסדות התכנון וגופים מנהליים אחרים, להניח מסגרת תכנונית ראויה, המאפשרת בניה חוקית בהתאם לצורכי הדיור של האוכלוסייה.

בהינתן מסגרת תכנונית כאמור, חובה היא על רשויות המדינה ובכללם רשויות התכנון וגורמי אכיפת החוק לדאוג, כי כל בנייה תתבצע בגבולות מסגרות אלו.

לאור האמור, אנו קוראים לכם לבטל את תיקון 116, אשר מחריף 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 בישובים הערביים כולל מתן אפשרות להסדרת בניה קיימת. בשנים האחרונות יש ניסיונות מוצלחים לפתח שלל פתרונות דיור חדשים בחברה הערבית, וניתן לשלב גם פתרונות אלה במסגרת התכנית הכוללת כנ"ל.

בכבוד רב ובברכה,

סנא אבן ברי, עו"ד