

3 ביוני 2021

לכבוד
מר ארז קמיניץ
המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי)
משרד המשפטים

שלום רב,

הנדון: דיור בר השגה ייעודי לתושבי יפו הערבים

1. הובא לידיעתנו כי הנך מבצע בדיקה של חוקיות הפרויקט הייעודי של עיריית תל אביב לדיור בהישג יד למכירה עבור האוכלוסייה הערבית ביפו. הגם שהאגודה לזכויות האזרח הציגה במשך שנים קו מובהק נגד כל הפליה בדיור, במקרה זה אנו סבורים כי אין קושי משפטי בפרויקט, וכי הוא פרויקט שנועד להתמודד עם השלכות ייחודיות של הג'נטריפיקציה ביפו, והאיום המוחשי על האפשרות של הקהילה הערבית בעיר להמשיך ולהתגורר בה. לכן **בנסיבות העניין, אין מקום לקבוע כי נפל רבב בפרויקט.**

רקע חיוני לבחינת הפרויקט

2. יפו הינה עיר מעורבת המונה כ-50 אלף תושבים. מספר הערבים ביפו הוא כ-17,000 תושבים, והם מהווים 30% מאוכלוסיית העיר יפו וכ-4% בלבד מאוכלוסיית תל אביב יפו. רוב הערבים ביפו מתגורר מזה עשרות שנים בשכונות עגמי וג'באליה (גבעת עליה), הנמצאות בין רח' יפת לחוף הים.
3. חלק גדול מהערבים המתגוררים בעגמי ובג'באליה רוכזו על ידי רשויות המדינה בשכונות אלו לאחר הקמת המדינה ושוכנו כדיירים מוגנים בנכסי נפקדים שנוהלו על ידי חברת עמידר מטעם האפוטרופוס לנכסי נפקדים ו/או רשות הפיתוח. בנוסף, יהודים רבים שוכנו אף הם בשכונות אלו (ר' ד"ר דניאל מונטרסקו, **הקהילה הפלסטינית ביפו – דו"ח חברתי-תכנוני** (שתי"ל, 2007), בעמ' 12-13).
4. במרוצת השנים, האוכלוסייה ביפו סבלה ממצוקת דיור קשה ביותר שנבעה בעיקר מהמדיניות שהונהגה על ידי רשויות המדינה, לרבות המדיניות התכנונית ביפו שהונהגה על ידי עיריית תל-אביב-יפו. מצוקת הדיור המחרפה והולכת ביפו בכלל, ובשכונות עגמי וג'באליה בפרט, לא צמחה יש מאין, אלא כתוצאה ממעשים או ממחדלים של הרשויות, לרבות רשות מקרקעי ישראל.
5. בשנות ה-60 הוחלט על מדיניות של פינוי בינוי ביפו, מתוך שאיפה לפנות באופן מוחלט מתחמים שלמים. ניסיון זה, שנמשך מעל 20 שנים, נכשל כישלון חרוץ. במקום התחדשות עירונית, האזור הוקפא מבחינה תכנונית והחל להתנוון. נציגי העירייה הודו כי מדיניות התכנון בשנים אלו הייתה כושלת וגרמה להזנחה ולמצוקה בעיר, ולנטישת אוכלוסייה חזקה:

"אישור התכניות והניסיון ליישמן הלכה למעשה היה גורלי להתפתחותה של יפו. האזור הוקפא מבחינה תכנונית והחל להתנוון. בנייה חדשה לא הייתה אפשרית עד לפינוי מוחלט של מתחמים שלמים. לא ניתן היה לשפץ ולחזק מבנים קיימים ובוודאי לא להרחיבם, התשתיות הקיימות הוזנחו, ולא ניתן היה לספק שירותים לאוכלוסיית האזור... בתוך מספר שנים עזב חלק גדול מתושבי האזור ונותרה בו בעיקר אוכלוסיית מצוקה. מרבית התושבים הם ערבים, שהאזור היה מרכזם הקהילתי..." (דוח צוות מינהל ההנדסה של עיריית תל-אביב-יפו (1997)).

6. מדיניות ההזנחה לא הייתה מנת חלקם של מוסדות התכנון בלבד. גם מינהל מקרקעי ישראל פעל באותה תקופה בצורה שאינה מתיישבת עם חובותיו המנהליות הבסיסיות ביותר. אף שמרבית התושבים בעג'מי הם ערבים, החוזים שנחתמו עם הדיירים היו בעברית בלבד ולא תורגמו לערבית. גם החוקים הרלוונטיים לא תורגמו. המינהל לא נקט בפעולות הדרושות כדי ליידיע את הדיירים כראוי על חובותיהם ועל זכויותיהם. כתוצאה מכך נוצרו הפרות רבות של חוזי השכירות. המינהל הגיש נגד חלק מהדיירים תביעות פינוי, שנעשו בלי שהדיירים מודעים להן, כך שמספר רב של פסקי דין ניתנו בהיעדר הגנה. יתר על כן, במקרים רבים נמנע המינהל מלאכוף את זכויותיו במשך שנים ארוכות והדבר התפרש בקרב התושבים כמתן הסכמה להמשך המצב הקיים. לעיתים כלל לא נעשה ניסיון לגבות את שכר הדירה, ייתכן משום שעלות גבייתו עלתה על שכר הדירה עצמו (ר' סבסטיאן ולרשטיין, ד"ר אמילי סילברמן, אדר' נעמה מישר, **מצוקת הדיור בקרב הקהילה הפלסטינית ביפו: סוף עידן הדיירות המוגנת בנכסי רשות הפיתוח** (במקום) – מתכננים למען זכויות תכנון והמרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון, מאי 2009), בעמ' 13-15.
7. בשנות השמונים הציע המינהל לחלק מהדיירים שגרו במבנים שהוגדרו מסוכנים, לפנות את ביתם תמורת דיור ציבורי. עשרות משפחות נענו בחיוב להצעה והועברו לשלושה שיכונים. כדיירים בדיור הציבורי זכות החזקה שלהם חלשה ביותר. בנוסף – תנאי המגורים בשיכוני הדיור הציבורי הללו אינם נאותים, בלשון המעטה. המבנים אינם משופצים והם מוקד לעוני ולפשיעה (ר' ולרשטיין, סילברמן ומישר, בעמ' 11).
8. שנת 1985 נחשבת כשנה שבה התחילה תקופה חדשה הנמשכת עד היום, שבמרכזה מדיניות עירונית, בתמיכתה של מינהל מקרקעי ישראל, לעידוד הג'נטריפיקציה כבסיס לשיקום ולפיתוח יפו. לצורך כך הוכנה תוכנית מתאר חדשה ובשנת 1987 נחתם הסכם "משק סגור" עם המינהל, לפיו התחייב המינהל להשקיע את רווחיו ממכירת מגרשים ביפו לטובת שיקום ופיתוח של תשתיות ציבוריות, וגויסו תרומות. בשנת 1992 אושרו תוכניות חדשות, המשביחות את הנכסים בעג'מי על ידי הענקת זכויות בניה – צעד נוסף לעידוד יזמים להשקיע בנכסים ביפו. התהליך צבר תאוצה בשנת 1997, עת הוקמה על ידי עיריית תל-אביב-יפו המישלמה ליפו – גוף מינהלי של העירייה, שתפקידו העיקרי הוא פיתוח יפו (ר' מונטרסקו, בעמ' 16-18; ולרשטיין, סילברמן ומישר, בעמ' 29).
9. חרף כוונותיה של עיריית תל-אביב-יפו לפתח את יפו גם לרווחת תושביה הוותיקים, הרי שבפועל, הם לא נהנו מפירות הפיתוח ומצבם רק הורע, כתוצאה מהתהליך הצפוי של עליות מחירי הקרקע ומחירי הדיור. כך, למשל, מטרת תוכנית המתאר החדשה לשכונת עג'מי, תוכנית מספר 2660, שקודמה באותה עת, ואשר פורסמה ברשומות בשנת 2001, היתה "לשקם את שכונת עג'מי למען אוכלוסייתה הקיימת והעתידית...", (סע' 2 לתקנון התוכנית), אולם בדיקה מקצועית, שערכו מתכננים מטעם עמותת "במקום" מצאה כי אין בתוכנית התייחסות למצוקת הדיור. למשל – בתוכנית נקבע שתוספת יחידות דיור תלווה בהגדלת שטח הדירות, כך שאין התוכנית מקדמת

דירות קטנות יותר שיכולות להתאים לאוכלוסייה מעוטת אמצעים. עוד נמצא כי התוכנית הכריעה לטובת שמירת המרקם הבנוי על פני הצורך לספק מגורים לאוכלוסייה מעוטת אמצעים. צוות "במקום" מצא כי מגבלות התוכנית מבחינת גובה וצפיפות מעודדות כניסה של אוכלוסייה חדשה עשירה ללא מתן מענה אמיתי לצורכי האוכלוסייה הקיימת במקום (ר' ולרשטיין, סילברמן ומישר, בעמ' 30-35).

10. צעד נוסף שהגביר את מצוקת הדיור הוא מדיניות מינהל מקרקעי ישראל משנת 1996 ואילך למכור את נכסי רשות הפיתוח. מטרתה של ההחלטה הוצגה כהתייעלות ועידוד הצמיחה והפיתוח. הכוונה המקורית בהחלטה הייתה למכור את הנכסים לתושבים המתגוררים בהם – צעד שיכול היה לצמצם את מצוקת הדיור. אך גם במקרה זה – הצהרות לחוד ומעשים לחוד. בפועל מכירת הנכסים לא הועילה למרבית הדיירים המוגנים, אלא הזיקה להם וזאת ממספר טעמים כפי שיפורט.

ראשית, המינהל לא היה מוכן להעביר את נכסיו לדיירים המוגדרים כ"פולשים", תוך התעלמות ממחדליו הרבים, שבגינם הפכו חלק מהדיירים לפולשים בביתם. על חלק מהדברים עמדנו לעיל – מחסור במידע, חוזים לא מתורגמים, התעלמות מהפרות, שנתפסה כהסכמה שבשתיקה, או היעדר מנגנון גבייה של שכר הדירה, מה שיצר תת-גבייה שלאחר מכן נזקפה לחובת הדיירים. גם הפרות של חוזה הדיירות המוגנת, שמקורן בבנייה ללא היתר, כמו הרחבת הבית או הוספת חדר, מוגדרות כ"פלישה" ומונעות את המכירה, וזאת בהתעלם מכך שבמשך מעל 20 שנה לא ניתן היה לקבל היתרי בנייה כדין.

שנית, הליך מכירת הנכסים לא הותאם ליכולתם של מרבית הדיירים, רבים מהם לא הצליחו לרכוש את הנכס, והמשמעות היא שהנכס מוצע למכירה במכרז פתוח, ונמכר למרבה במחיר – דבר שמוביל לפינוי הדיירים.

שלישית, המינהל לא התאים את מחיר הרכישה למחירי הדיור ביפו ולמסוגלותה הכלכלית של האוכלוסייה. ההנחה שנקבעה לדיירים הייתה אחידה בכל הארץ, והתבססה על שמאות הנכס הקיים לרבות אחוזי הבנייה שנוספו לו, וזאת מבלי לקחת בחשבון שהקרקעות ביפו הפכו יקרות לאין ערוך ממקומות אחרים, ובנוסף הוגבלה ההנחה לסכום שלא יעלה על 200 אלף ש"ח. ההנחות שניתנו במסגרת מבצעי הרכישה הלכו ופחתו עם השנים (ר' ולרשטיין, סילברמן ומישר, בעמ' 17-26).

11. הנה כי כן, משבר הדיור ביפו בכלל ובשכונות עגימי וג'באליה בפרט הינו תוצאה ישירה של מעשיהן ומחדליהן של הרשויות במהלך השנים והמדיניות שננקטה על ידי עיריית תל-אביב-יפו ומינהל מקרקעי ישראל.

12. פעולות אלו תרמו לשינוי דרמטי וקיצוני בשכונות, ולהפיכתן משכונות עוני הסובלות מהזנחה, לשכונות שיש בהם הליכי פיתוח וג'ניטריפיקציה קיצונית, שלצד יתרונותיה, דוחקת את האוכלוסייה הוותיקה במקום, ומחליפה אותה באוכלוסייה אמידה.

ההשפעות הייחודיות של משבר הדיור ביפו על תושבי המקום הערבים

13. ההליכים שתוארו לעיל פגעו בתושבים ותיקים מעוטי הכנסה ומחוסרי דיור, יהודים וערבים כאחד. יחד עם זאת, מספר מאפיינים ייחודיים לאוכלוסייה הערבית ביפו כמפורט להלן הופכים את מצוקת הדיור של אוכלוסייה זו לחריפה במיוחד ודורשים התייחסות ופתרונות מיוחדים:

14. **ראשית**, הנתונים מצביעים על כך שהקהילה הערבית ביפו היא הענייה ביותר במרחב המטרופוליטני של תל אביב, כמחציתה ממוקמת בחמישון הסוציו-אקונומי התחתון. בקרב האוכלוסייה הערבית שיעורי אבטלה גבוהים והמועסקים זוכים לשכר נמוך. השכר החציוני של מועסקי יפו הערבים נמוך משמעותית מזו של כלל המועסקים בתל אביב-יפו (ר' מונטרסקו, בעמ' 35).

15. **שנית**, על פי מחקר משנת 2009, רק 30% מתושבי יפו הערבים מתגוררים בדירות שבבעלותם. כשליש מהערבים מתגורר בשכירות מוגנת בנכסי נפקדים שבבעלות רשות הפיתוח (ו/או האפוטרופוס לנכסי נפקדים), כ-12% מתגוררים בדיוור ציבורי וכ-20% מתגוררים בשכירות פרטית (ר' ולרשטיין, סילברמן ומישר, בעמ' 3). שיעור זה עומד בהיפוך גמור לשיעור הבעלות של דירות בקרב אוכלוסייה הכללית בישראל. על פי הנתונים של הלשכה המרכזית בישראל משנת 2008, כ-70% מהמשפחות בישראל מתגוררים בדירות שבבעלותם.

מאות משפחות בשכירות מוגנת מתמודדות עם צווי פינוי בטענה של פלישה, וזאת על פי נתונים של עמידר כפי שהוצגו לוועדת הפנים של הכנסת. בנוסף, חלק מהדיירים המוגנים הם בני הדור השלישי לדיירים המקוריים, ובשל הוראות חוק הגנת הדייר הם עלולים לאבד את ההגנה המוקנית להם בחוק. לפיכך, בהיעדר יכולת לרכוש את הדירות – יאבדו את ביתם (ר' סעיף 27 לחוק הגנת הדייר [נוסח משולב], התשל"ב-1972).

מצבם של דיירי הדיוור הציבורי אינו טוב יותר שכן הם גרים בשיכונים מוזנחים, שהם בסיס לפשע ולאלימות. בנוסף, אין דיוור ציבורי חדש למשפחות זכאיות. גם שוכרי הדירות כורעים תחת עליות המחירים הכבדות, שהם תוצאה של תהליך ג'נטריפיקציה, שמעלה את מחירי השכירות ביפו הגם שאין כל מענה תכנוני למצב זה.

16. **שלישית**, כפי שצוין הערבים מהווים 4% מתושבי תל-אביב-יפו. המדובר באוכלוסיית מיעוט לאומי קטנה עד מאוד. בשונה מהיהודים שמתגוררים ביפו, לערבים אין אפשרות מעשית לעבור להתגורר מחוץ ליפו (בתל אביב או בערים הסמוכות) וזאת משני טעמים עיקריים. ראשית, הערבים ביפו אשר מנסים לשכור או לרכוש דירות בשכונות של אוכלוסייה יהודית בעיר או בערים אחרות נתקלים במקרים רבים בסירוב הנובע מגזענות. שנית, הצרכים הקהילתיים של הערבים (כגון חיי הקהילה, מוסדות חינוך, בתי תפילה, בתי קברות) נמצאים ביפו ואינם קיימים בשכונות אחרות בעיר, דבר שאף הוא מגביל את נייודות הערבים ביפו.

עגימי יחד עם שכונת ג'באליה השכנה, מהווה את הלב הפועם של חיי הקהילה של האוכלוסייה הערבית ביפו. בשכונה זו מרוכזת עיקר התשתית הקהילתית של האוכלוסייה. כך, למשל, בשכונה שלושה בתי ספר ציבוריים, בהם לומד הרוב המכריע של תלמידי יפו הערבים. שניים מהמסגדים העיקריים ביפו ממוקמים בעגימי. שלושה בתי קברות המשתייכות לשלוש עדות נמצאים בעגימי (בית קברות מוסלמי, בית קברות קתולי, בית קברות נוצרי יווני-אורתודוקסי). המתנ"ס הקהילתי היחיד בעיר המשמש את האוכלוסייה הערבית, המתנ"ס הערבי-יהודי, נמצא אף הוא בעגימי.

17. מכל האמור עולה בבירור :

א. מצוקת הדיוור החריפה של האוכלוסייה הערבית ביפו נגרמה מתהליכים תכנוניים וממדיניות מכוונת ויש אחריות לעירייה ולרשות מקרקעי ישראל להיווצרות הג'נטריפיקציה הקיצונית במקום, ולדחיקה של האוכלוסייה הוותיקה.

ב. בדיקות שנעשו אכן הראו כי תהליכים אלו יצרו מצוקת דיור חריפה, ודחיקה של תושביה הוותיקים של יפו, ובמיוחד של האוכלוסייה הערבית, שהיא הענייה באזור ורובה אינה בעלת נכסים במקום.

ג. מדובר בקהילת מיעוט לאומי שמרכז חייה הקהילתיים מאז ומתמיד היה בעיר יפו ואין לה חלופות מגורים זמינות בעיר.

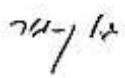
18. לכן הפרויקט הנוכחי אינו "פרויקט לערבים", המדיר יהודים, כפי שנטען על ידי מבקריו, אלא פרויקט ייחודי שמטרתו לתת מענה למצוקה של תושבי המקום הוותיקים הנמנים על קהילת מיעוט שסכנת דחיקה חריפה מאיימת על עצם המשך קיומה. היא גם מיועדת לאוכלוסייה זו ואינה פתוחה לכל ערבי באשר הוא. היא אינה מעוררת את הקושי הרגיל של הישענות על לאום כתנאי סף. היא גם עולה בקנה אחד עם רוח החלטת הממשלה 664 מיום 22.12.2020.

19. יתרה מזאת, הפרויקט נוצר לאחר בחינה מעמיקה של המצב, לרבות הליך ממושך של שולחן עגול שיזמה העירייה יחד עם גורמים שונים ושותפות של התושבים, בליווי אנשי מקצוע.

20. מטבע הדברים ייחוד הפרויקט לכל תושבי העיר הוותיקים משמעו שהסיכוי של קהילת המיעוט הלאומי בעיר למצוא פתרון בפרויקט הוא קלוש לאור העובדה שמדובר במיעוט מספרי ובשל בפערים עצומים ביכולות הכלכליות של הקהילה היהודית לעומת הערבית, שהיא בין החלשות מבחינה כלכלית במטרופולין.

21. לכן אנו סבורים כי מדובר במקרה מובהק בו הקריטריונים משקפים שוני רלוונטי וכי בכל מקרה גם אם יש פגיעה בשוויון, היא מידתיות ולתכלית ראויה. יש לזכור כי העירייה מציעה שורה של פרויקטים בעיר לדיור בר השגה, שפתוחים לכולם, כולל בדרום העיר, וכי מדובר בפתרון ייעודי שמיועד לתכלית ראויה ביותר – הגנה על קהילת מיעוט לאומי באזור שעובר ג'נטריפיקציה קיצונית, שהיא גם תוצאה של מהלכים שעודדו אותה, וזאת כאחד הצעדים להבטיח את המשך קיומה של יפו כעיר מעורבת ובלימת הדחיקה של האוכלוסייה הערבית מהמקום.

בכבוד רב,



גיל גן-מור, עו"ד

העתק:

יועמ"ש עיריית תל-אביב יפו, מר עוזי סלמן