

## מדינת ישראל משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי)  
ירושלים כ"ו אדר ב' תשפ"ב  
27 פברואר 2022

אל: חבר הכנסת מאיר כהן, שר הרווחה והביטחון החברתי

שלום רב,

### הנדון: עדכון מדיניות האכיפה של עבירות תכנון ובניה בחברה הבדואית בנגב והמלצות בתחום התכנון

1. ביום 14.10.2021 פנית אל קודמי בתפקיד עורך הדין ארז קמיניץ, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי) דאז, וביקשת כי משרד המשפטים יבחן היבטים משפטיים הקשורים בהתמודדות עם קידום מהלכים לטיפול בהסדרת התיישבות הבדואים בנגב, ביניהם מתן מענה לתושבים המתגוררים בהתיישבות שאינה מוסדרת, ובפרט בדגש על תושבים שאין עבורם כרגע מתווה להסדרה. בתוך כך ביקשת כי היועץ המשפטי לממשלה יבחן את מדיניות האכיפה ביחס להתיישבות הבדואים בנגב.
2. בהמשך לכך, נערכה עבודת מטה מקיפה בראשות עורך הדין קמיניץ ובהשתתפות גורמי המקצוע הרלוונטיים במדינה, לשם בחינה מחודשת של מדיניות האכיפה הנוהגת ביחס לעבירות הבנייה בפזורה הבדואית בנגב והוצגה המלצה בעניין ליועץ המשפטי לממשלה דאז.
3. לאחר בחינת הדברים אישר היועץ המשפטי לממשלה דאז את ההמלצות שהובאו לפניו והמובאות במסמך המדיניות המצ"ב למכתבי זה.

בברכה,  
כרמית ויליס, עו"ד  
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט אזרחי)

העתק:

לשכת היועצת המשפטית לממשלה  
מר עמית איסמן, פרקליט המדינה  
מר שלום שלמה, מזכיר הממשלה  
גב' דלית זילבר, מנכ"לית מינהל התכנון  
מר אבי כהן, מנהל הרשות לאכיפה במקרקעין  
גב' בת-אור כהנוביץ', מנהלת המחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה, פרקליטות המדינה  
גב' נעה סרברו, ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי)  
מר רוסלאן עותמאן, ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי)

27.02.2022

כ"ו באדר א' ה'תשפ"ב

## מדינת ישראל

### משרד המשפטים

#### עדכון מדיניות האכיפה של עבירות תכנון ובניה בחברה הבדואית בנגב והמלצות בתחום התכנון

#### 1. רקע

תופעת הבניה הלא חוקית בנגב היא בעיה מורכבת וקשה, לשם ההתמודדות עימה המדינה משלבת מאמץ של גופים שונים, שלצד זאת גם מעניקים מענה לצרכי האוכלוסייה ולמאמצי ההסדרה.

בסמוך לאחר כינונה של הממשלה הנוכחית (הממשלה ה-36), התקבלה החלטת ממשלה שלפיה הועברה האחריות על נושא הסדרת התיישבות הבדואים בנגב למשרד הרווחה והביטחון החברתי. בהמשך לכך, פנו שר הרווחה והביטחון החברתי ונציגיו למשרד המשפטים וביקשו כי משרד המשפטים יסייע בהיבטים המשפטיים של ההתמודדות עם קשיים שונים הנוגעים לקידום מהלכים שבמשרד הרווחה מבקשים לקדם במסגרת ריכוז מאמצים לשם האצת מכלול ההיבטים הנוגעים לטיפול בהסדרת התיישבות הבדואים בנגב. בין מהלכים אלה נכללים גם מתן מענה מהיר, ככל הניתן, לקשיים עמם מתמודדת החברה הבדואית בנגב בכלל, והתושבים המתגוררים בהתיישבות שאינה מוסדרת בפרט, בדגש על תושבים שאין עבורם כרגע מתווה להסדרה. זאת, למשך תקופת הביניים בלבד ועד להשלמת מהלכים ארוכי טווח להסדרת ההתיישבות שמשרד הרווחה מבקש לרכז מאמץ בקידומם, כאמור, על כל המשתמע מכך.

במסגרת זו הוצגה גם הטענה, כי תושבי הפזורה הבדואית, ובפרט תושבים שנעדרים פתרון הסדרתי זמין למגורים, מצויים לפני קושי משמעותי שכן מחד אין עבורם פתרון זמין להסדרה שהמדינה מציעה להם העתקה אליו ולצד זאת הם מצויים במתחמים בלתי חוקיים, ובתנאי חיים קשים. לאור האמור, ובהתחשב במשך הזמן שחלף מאז נקבעה מדיניות האכיפה הנוכחית בשנת 2016 (ראה פירוט להלן) ובשל היבטים הומניטריים, נעשתה, על ידי מר ארז קמיניץ, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי) היוצא, בחינה מחודשת של מדיניות האכיפה הנוהגת ביחס לעבירות הבנייה בפזורה הבדואית בנגב. זאת, בפרט ביחס למקרים שכבר הוכרו והתקבלו החלטות בעניינם גם במסגרת מדיניות האכיפה הנוהגת. עוד ובנוסף, הוכר הצורך לגבש מענה גמיש ביחס להעתקה זמנית של מגורים בשל צרכי ציבור שונים וביניהם פיתוח והסדרה של אתרי יישובי קבע או פרויקטים של תשתית לאומית שמקודמים במרחב, באופן שהעתקה זו תיעשה בהתאם לדיני התכנון והבניה מחד גיסא ומאידך גיסא תאפשר העברה באופן מהיר ויעיל.

על רקע הפניות האמורות, התקיים שיח עם גורמי האכיפה השונים – הרשות לאכיפה במקרקעין והמחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה. לאחר בחינת הדברים, ובהמשך להמלצה שהובאה לפניו החליט היועץ המשפטי לממשלה לאשר את עדכון מדיניות האכיפה כמפורט במסמך זה. כמו כן, בהמשך מסמך זה יפורטו המלצות אשר גובשו במקביל במישור התכנוני, שמטרתן לתמוך במאמצי הממשלה בקידום פתרונות הסדרה להתיישבות בדואים בנגב לצד קידום פרויקטים של תשתיות לאומיות במרחב, ולתת מענה לאוכלוסייה בתקופת הביניים. המלצות אלו מקובלות על מנהל התכנון.

יובהר, כי אין באמור במסמך זה כדי למעט מכל הסמכויות של רשות מקרקעי ישראל ובכלל זאת סמכויותיה מכוח חוק מקרקעי ציבור (פינוי קרקע) תשמ"א-1981.

## **2. מדיניות האכיפה העדכנית**

כפי שהוזכר לעיל, בשנת 2016 גובשה על ידי גורמי המדינה העוסקים בדבר, מדיניות אכיפה לגבי עבירות תכנון ובניה בחברה הבדואית בנגב, אשר אושרה על ידי היועץ המשפטי לממשלה. נקבע, כי מדיניות האכיפה תחול לתקופת ניסיון וכי העקרונות המפורטים בה יבחנו מעת לעת, בהתאם לנסיבות המשתנות. מטרתם של מדיניות האכיפה שנקבעה בשנת 2016 ועדכון המדיניות המפורט במסמך זה, היא קידום התכלית של הסדרת התיישבות הבדואים בנגב, תוך כדי מתן פתרון זמני וקצוב לצרכי חייהם של התושבים בתקופת הביניים שעד להסדרת התיישבותם.

יודגש, כי לצד ההחלטה שתובא להלן, האינטרסים שמצויים בסדרי עדיפות גבוהים, כמו גם כל יתר ההיבטים הקבועים במסמך המדיניות משנת 2016 וננקטים על ידי רשויות האכיפה, יימשכו כסדרם. להלן תובא התייחסות למדיניות האכיפה המדינתית (אכיפה המופעלת על-ידי הרשות לאכיפה במקרקעין<sup>1</sup>), ביחס לחברה הבדואית בנגב:

א. **בניה חדשה המיועדת למגורים:** הגדלת הרף המרבי הקבוע במדיניות הנוהגת משנת 2016 לבניה הנעשית בתוך גבולות מקבץ קיים (להבדיל מבניה המרחיבה את המקבץ או שאינה חלק מהמקבץ) המתועדפת בסדר עדיפות נמוך לאכיפה, מ-50 מ"ר ל-70 מ"ר – ובלבד שמדובר בבניה ארעית באופייה, אשר אינה מסכלת תכנון קיים או מתהווה, שהשימוש בבניה נעשה על-ידי זוגות צעירים בלבד ובצמוד למבנה האב, וכי המדובר בביתם הראשון של כל אחד מבני הזוג ואין לאף אחד מהם בית מגורים אחר, וככל שלא קיים לתושבי המקבץ פתרון הסדרתי זמין. למען הסר ספק יובהר, כי יתר התנאים הקבועים בהקשר זה במסמך המדיניות משנת 2016 עומדים על כנם.

ב. **שיפוץ מבנה מגורים קיים:** האכיפה ביחס להחלפת גג בגג ואלמנט באלמנט בבניה קלה תוך שמירה על הקונטור, והכל ללא הגדלת המבנה בפועל, תתועדף בסדר עדיפות נמוך.

**תוקפם של שינויים אלה לשנה וחצי.**

## **3. המלצות תכנוניות**

א. **מגורים ותשתיות זמניים:** יש צורך במתן מענה על-מנת לקדם פתרונות למגורים ותשתיות זמניים במקרים המתאימים. הצורך מתגבר במיוחד כאשר מדובר במבני מגורים ותיקים הנמצאים בתוואי בו מיועדות לעבור תשתיות לאומיות, וכאשר על מנת לפנות את האוכלוסייה לשם הקמת התשתית, נדרשת העברתה למקום מגורים זמני בתהליך המצריך אישור של היתרי בניה כדון ומענה זמני לצרכי תשתית עד להסדרה קבועה של המגורים והתשתיות, וזאת לצד קביעת הסדר של קבע עבורן. יצוין, כי קידומה של תכנית בנושאים אלה החל בעבר בוועדה המחוזית לתכנון ובניה דרום אולם, לנוכח קשיים במציאת פתרונות זמניים מוסכמים, וקשיים בקביעת הסדרי הקבע והגורם האחראי להקמתם, הוחלט שלא לקדם תכנית זו.

<sup>1</sup> מערך האכיפה מורכב מהאכיפה שנעשית על-ידי הרשויות המקומיות ואכיפה הנעשית על-ידי המדינה – באמצעות הרשות לאכיפה במקרקעין והמחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה בפרקליטות המדינה.

ב. בהמשך לכך, נמסר ממינהל התכנון כי בכוונתם לפעול בתיאום עם משרד הרווחה והביטחון החברתי, הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים, המשרד להגנת הסביבה ומשרד הבריאות על מנת להגיע לפתרונות עבור מגורים זמניים וכן לגבש מענה לגבי הסדרי הקבע התכנוניים הנדרשים עבור המגורים והתשתיות. **בהתאם להסכמות שיגובשו בעבודת מטה זו, יוחלט על קידום תכנית מתאימה שיש בכוחה להסדיר היבטים אלו (תמ"א או תמ"מ).** זאת, על מנת שכלל הגורמים הצריכים לעניין, בשים לב לפתרונות התכנוניים הנדרשים לתשתיות, יהיו שותפים לקידום המהלך ולתקצוב הפתרונות שיוצגו במסגרת התכנית הן לטווח הזמן המידי והן לפתרונות הקבע ארוכי הטווח. תכנית כאמור תקודם תוך בחינת האפשרות לעריכת שינויים, הגמשות נדרשות ומציאת פתרונות תקציביים ותפעוליים לתשתיות זמניות וקבועות. התכנית, אשר יוחלט על קידומה בתום עבודת המטה, תאפשר בניה למגורים באופן זמני, באמצעות העתקת האוכלוסייה למגרשי הקבע של המתפנים, תוך מתן אפשרות להוצאת היתר בניה כחוק עבור מבנה מגורים זמני (מחומר קל) ו/או חיבור לתשתיות מים וביוב זמניות/מקומיות ותקבע תנאים ושלביות בהתייחס למבני הקבע ופתרונות התשתית הקבועים.

ג. לצורך קידום פתרונות מידיים, טרם אישור התכנית, מוצע להקים צוות יישום לצורך בחינת האפשרות להעסקה מידית, לפי כל דין<sup>2</sup>, עבור מקבצי מגורים אשר העתקתם הדחופה נדרשת לצורך קידום מיזמי תשתית. בצוות יהיו חברים נציגים של מינהל התכנון, משרד המשפטים, משרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה, משרד הרווחה והביטחון החברתי והרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים, הרשות לאכיפה במקרקעין, רשות מקרקעי ישראל וגופי התשתיות. יובהר, כי אין באמור בסעיף זה כדי לפגוע בהמשך הליכי האכיפה המתנהלים או בהליכי אכיפה עתידיים שיש מקום לבצעם.

בברכה,  
כרמית ווליס, עו"ד  
המשנה ליועצת המשפטית, לממשלה (משפט אזרחי)

<sup>2</sup> יצוין, כי ככלל, אין כוונה לעשות שימוש בסעיף 266 לחוק התכנון והבניה לשם קידום פתרונות זמניים למגורים.