האוניברסיטה העברית בירושלים

בית הספר ע״ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל

בנייה ללא היתר במגזר הערבי:

מוטיבציות לאי-ציות שכיח למדיניות בפרספקטיבה של הפרט

עבודת גמר לתואר מוסמך

בהדרכת ד״ר גלית כהן- בלנקשטיין (האוניברסיטה העברית)

מגישה: מראם אברהים

ת״ז 301405932

תאריך הגשה: 7/12/2016

תודות

תחילה, תודה לד״ר גלית בלנקשטיין על הנחייתה המקצועית, סבלנותה הרבה, מסירותה, ותמיכתה לאורך כל הדרך.

רב תודות לפרופ׳ רחל אלתרמן, אשר האמינה בי, והעניקה לי מזמנה האישי למתן עצותיה, הערותיה והארותיה, גם כשלא הייתה מחויבת פורמלית להנחייתי.

בזכות שתי המנחות השכלתי רבות ברמה האקדמית והאישית.

ברצוני להביע תודה מיוחדת למשפחתי היקרה: אבי, משפטן דגול, מומחה לתכנון ובנייה, אשר נטע בי את אהבת עולם המשפט; אמי, דוקטורנטית, שחינכה אותנו תמיד למצוינות, תמכה וליוותה כחברה, אימא, וסבתא למופת; יסמין, בתי מקור לאושר והשראה.

תקציר

מחקר זה בא לבחון לעומק את המוטיבציות ואת ההצדקות המוסריות של מי שמבצעים עברת בנייה ללא היתר, במגזר הערבי. הכוונה לעברה על פי חוק התכנון והבנייה, שהיא לכאורה עברה פלילית רגילה המבוצעת באופן אינדיבידואלי. בפועל היא מצביעה על תופעת אי-ציות רחבה בקרב אוכלוסייה הרואה עצמה כאוכלוסיית מיעוט החווה קונפליקט עם סממנים לאומיים והיסטוריים.

שאלת המחקר היא להבין את המוטיבציות לאי-הציות הקבוצתי הנזכר, מנקודת המבט של היחיד. המחקר בוצע בשיטת מחקר איכותנית ואיסוף הנתונים התבסס על עריכת ראיונות (חצי מובנים) עם עשרים תושבי כפרים ערביים בצפון הארץ. החידוש במחקר זה הוא בשילוב שני עולמות תאורטיים לבחינת מוטיבציות אלה, ספרות מעולם המשפט והקרימינולוגיה וספרות של מדיניות ציבורית.

המחקר מעלה כמה מסקנות, ביניהן:

1. קיימת אי-הסכמה או התנגדות להגדרת פעולה הבנייה ללא היתר כעברה פלילית, וזאת תוך שימוש בהצדקות שונות המועלות על ידי המרואיינים, וביניהן, שמירה על הקניין, היות החוק לא מתאים ועיוור, שינוי מאפייני החברה המסורתיים.
2. המרואיינים אינם מזדהים או אינם מסכימים עם הצידוקים מאחורי חוק התכנון והבנייה, דבר אשר מחזק הטענה כי הציות של האזרחים איננו עיוור.
3. תופעת הבנייה הבלתי חוקית היא תופעה מקובלת חברתית. היא איננה מתויגת כעברה ובמבצעיה לא דבוק תיוג כלשהו. לא זו אף זו, החברה פיתחה מערכת של תגובות להתמודדות עם הקרימינליזציה של הבנייה ללא היתר, לרבות סולידריות ועזרה בחיבור לתשתיות, שמירה על הסדרים מסורתיים בענייני העברת בעלויות והיעדר רישום פורמלי לבעלויות ולחלוקה.
4. התושבים מצייתים למשטר הקרקעות המסורתי ולנורמות חברתיות ולא לחוק התכנון והבנייה.
5. פעולות הבנייה הבלתי חוקית אינן תוצאה של ניכור מהמדינה או מחוקיה.
6. חוסר שביעות הרצון הוא ממדיניות התכנון בלבד. יחד עם זאת, אין אחידות בין עמדות הציבור כלפי השלטון המקומי לבין עמדותיהם כלפי מוסדות המדינה.

תקציר 3
מבוא 6
סקירת ספרות 7
אי-ציות בשדה המחקר של מדיניות ציבורית 7
הגדרה של מדיניות 7
מכניזם של ציות ואכיפה 7
היענות וחוסר היענות 9
מוטיבציות של ציות 9
פער בציות 10
אי-ציות ודיני קניין 11
תגובת המדינה לאי-הציות 11
אי-ציות משדה המחקר של המשפט והקרימינולוגיה 13
חובת הציות לחוק 13
אי-ציות כללי, אבחנות בספרות 14
תחושת קיפוח ואי-ציות לחוק 17
תאוריית הקונפליקט 18
עבריינות בקרב ערבים בישראל 20
עבריינות, פוליטיקה ומקרקעין 22
אי-ציות במחקרי מדיניות ומחקרי קרימינולוגיה - סיכום 23
בנייה בלתי חוקית במגזר הערבי 24
עברות תכנון ובנייה 24
העברה הפלילית 25
ההליך הפלילי 25
המסגרת החוקית 26
אכיפת דיני תכנון ובנייה 27
כלי אכיפה נוספים 28
התפתחות המדיניות בנוגע לבנייה הבלתי חוקית במגזר הערבי 29
הגדרת המיעוט הערבי 31
חוק התכנון והבנייה ומשטר הקרקעות הישראלי, מדיניות התכנון והקרקעות 32
מוטיבציות מוצעות לבנייה בלתי חוקית במגזר הערבי 34
מערך המחקר 38
שאלת המחקר 38

המדגם 38
שיטת המחקר 39
אתיקה על קצה המזלג 40
ניתוח הראיונות 40
מיקומי כחוקרת 41
ניתוח הממצאים 42
כפירה בהגדרת הבנייה ללא היתר כעברה פלילית 42
א) "אי-התאמה כללית של החוק"; "המחוקק עיוור" 42
ב) אי-התאמה למאפייני היישוב הכפרי הערבי 43
ג) ניכור מהמדינה / דה לגיטימציה של המדינה 43
ד) הגנה על הקניין / שיקולים קניינים ומשטר קרקעות מסורתי 44
עברה מקובלת ורחבה אשר יוצרת מערכת של תגובות מקובלות בקרב התושבים 45
שונות בהתייחסות של המרואיינים ועמדותיהם כלפי השלטון המרכזי לבין עמדותיהם כלפי השלטון המקומי 47
עמדות המרואיינים לגבי השלטון המקומי 47
חוסר האחידות בין העמדות של המרואיינים למדיניות האכיפה פלילית בעברות תכנון ובנייה 48
נאמנות למסורת הקרקעית, שמרנות, מסורתיות, דבקות בנורמות חברתיות מסורתיות 49
סיכום ודיון 51
מקורות 56
נספחים 65

מבוא

על פי הצלבה ממקורות שונים, בישראל קיימים כ-100,000 מבנים בלתי חוקיים, למעלה מ-30% מהם במגזר הערבי והבדואי.[1] שיעור עברות הבנייה במגזר הערבי גבוה מזה של המגזר היהודי ונחשב ל"מכת מדינה". יש בו "**פגיעה בשלטון החוק ושימוש שלא כדין במקרקעין, פגיעה בלתי הפיכה במשאב הקרקע ובעתודות הקרקע; פגיעה בתכנון הפיזי ארוך הטווח וחתירה תחת יכולת התכנון הכולל, ובכלל זה בתכנון התשתיות הלאומיות; פגיעה כלכלית ברשויות השלטון; פגיעה באיכות החיים והסביבה**", מתוך "אכיפת דיני מקרקעין" (עמוד 51). עבריינות זו נמצאת שנים על סדר יומן של הממשלה ושל רשויות התכנון. לצד ניסיונות למגר את התופעה באופן נקודתי באמצעות חקיקה, אכיפה ועניישה, ישנן קריאות להתבוננות מקיפה יותר בתופעה כמבטאת הן העדפות אינדיבידואליות והן כתופעה חברתית רחבה יותר של מחאה פוליטית וחברתית וערעור על המבנה התכנוני הקיים.

מחקר זה מבקש לברר את המוטיבציות לביצוע עברות הבנייה במגזר הערבי ולבדוק באיזו מידה יש לעברות הבנייה היבטים פוליטיים, לאומיים, היסטוריים ותרבותיים. זיהוי המוטיבציות וההנמקות המוסריות העומדות מאחורי עבריינות הבנייה עשוי לסייע ביצירת מדיניות כוללנית ואפקטיבית יותר לצמצום התופעה. המחקר מתייחס לעברות הבנייה כאל תופעת אי-ציות.

מחקר זה הוא מחקר גישוש אשר מציע לחבר בין שני עולמות תאורטיים. האחד, עולם הקרימינולוגיה והסוציולוגיה של המשפט המציע ללמוד ולבחון התנהגויות המוגדרות כעברות על החוק, בדגש על מיעוטים ויחסי כוח בראי ההיסטוריה והיחסים האתניים והחברתיים. קיימת חשיבות לסוג החוק, חובת הציות ויחסי אזרח-מדינה. האחר הוא עולם של מדיניות ציבורית המתייחס למוטיבציות ולחסמים רחבים של ציות.

החידוש של המחקר בכך שהוא מתייחס לתופעת אי-ציות קולקטיבית הקיימת בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל. בעוד ספרות רחבה עוסקת במוטיבציות של אי-ציות בקרב אינדיבידואלים, מחקרים בודדים בלבד (Gofen, 2015) הציעו להתייחס למודל כתופעה קולקטיבית המצביעה על שינוי ערכים אצל קבוצת היעד.

תחילה אציג את הרקע התאורטי של המחקר משני שדות מחקר. בפרק הראשון יוצג אי-ציות בשדה המחקר של מדיניות ציבורית, ובפרק השני יוצג אי-ציות בשדה המחקר של המשפט והקרימינולוגיה. אחר כך ייערך סיכום ביניים לשתי הדיסציפלינות האלה. בפרק הרביעי יוצג רקע על המחקר, עברות תכנון בנייה, האכיפה, משטר הקרקעות הישראלי ועניינים נוספים. הפרק החמישי ידון במערך המחקר ולבסוף ממצאים ודיון.

[1] בהתאם לדוח מבקר המדינה 59ב, "אכיפת דיני מקרקעין על ידי המדינה". כמצוין שם ובהתאם לנתוני משרד הפנים מאוגוסט 2008, קיימים בארץ כ-100,000 מבנים לא חוקיים.

סקירת ספרות

סקירת הספרות עוסקת בניסיון להבין את תופעת אי-הציות הן באמצעות תאוריות של מדיניות ציבורית והן באמצעות תאוריות של משפטים וקרימינולוגיה.

אי-ציות בשדה המחקר של מדיניות ציבורית

הגדרה של מדיניות

מדיניות מסבירה במדויק בעיות שצריך לפתור אותן או יעדים שצריך להשיג אותם, ומזהה את האנשים שהתנהגותם קשורה להישג המיוחל; מטרת המדיניות לבצע שינוי התנהגותי על ידי אפשור או כפייה על האנשים לבצע דברים, שלא היו עושים אחרת (Schneider & Ingram, 1993) ובמילותיהם: "That public policy almost always attempts to get people to do things that they might not otherwise do; or it enables people to do things that they might not have done otherwise". (עמוד 513).

כלים של מדיניות הם טכניקות שהממשלה משתמשת בהן להשגת יעדי המדיניות, כגון תמריצים (חיובים או שליליים). הנחת המוצא היא שהפרטים מקבלים החלטות באופן שימקסם את התועלת האישית ואת הרווחים שלהם. על פי תפיסה זו, הפרטים עלולים להיות חסרי ידע, משאבים או מיומנות, ולכן נוצרים ליקויים והטיות בקבלת החלטות. כלי המדיניות נועדו לתקן את הליקויים הללו. כך, למשל, שימוש בתמריצים שליליים של סנקציות וקביעת עונשים קשים במקרה של הפרת חוק, נועדו לאכוף קודים פליליים ואזרחיים על ידי ייקור עלויות ההפרה מעבר לערך היחסי של ההתנהגות עצמה. זאת בהסתמך על תאוריית ההרתעה הקלסית המניחה כי אינדיבידואלים מגיבים לחומרה, ודאות הענישה ומהירותה. בפועל, כלי המדיניות משקפים תרבות פוליטית, ובחירתם מושפעת במקרים רבים מסוג החברה של מושאי המדיניות (חוזקה החברתי, הכלכלי, הפוליטי וכדומה), וערכי המפלגה הפוליטית השלטת (Schneider & Ingram, 1990), (Weaver,2013).

באמצעות החוק, המדינה מבצעת רגולציה חברתית וכלכלית להשגת יעדים והסדרת פעולות של עסקים, מסחר וכדומה. במקרה של התכנון והבנייה, מדובר ברגולציה חברתית המבוצעת על ידי המדינה באמצעות שימוש בסנקציות חוקיות ואמות מידה אדמיניסטרטיביות כגון רישוי מבנים (McKay, 2003).

מכניזם של ציות ואכיפה

הגישות למבנה החברתי של ציות ואכיפה נעות על ספקטרום שבקצהו האחד הגישה לפיה המדיניות היא יצירה בלעדית של המדינה והאזרח הוא שחקן "חיצוני" למערכת; ההדגש הוא על מוטיבציות שיגרמו למושאי המדיניות להיענות או לא להיענות למדיניות (Edlman, 2011 & Talesh). בקצהו האחר של הספקטרום, גישה הרואה את המדיניות כתהליך משותף של יצירה בין

המדינה לבין האזרחים. בתהליך זה תפקיד האזרח הוא "פנימי", ופועל בתוך המערכת. פקידי הציבור מושפעים מההבניות החברתיות של קבוצת היעד (לדוגמה, המאפיינים התרבותיים) בבואם לקבוע את האג'נדה של המדיניות ולעצב אותה (Schneider & Ingram, 1993). לפי גישה זו, האזרחים שותפים ליצירת המדיניות דרך נציגיהם הנבחרים בדרך כלל במשטר דמוקרטי, אולם המדיניות שהיא תוצר של "בחירה קולקטיבית" אינה לשביעות רצון כולם בדמוקרטיה, ונוצר מצב של אי-היענות.

בהתאם ל-(Alford, 2002), כדי שסוכנויות הרגולציה ישיגו את היעד המרכזי שלהן - ציות לרגולציה - יש צורך לשתף פעולה עם האזרחים, מושאי הרגולציה, בין אם הם לקוחות "מחויבים או מאולצים". לפי גישה זו, הדינמיקה בין האזרחים לבין סוכני הרגולציה אמורה להיות "חליפין" (Exchange): הציפיות והשכנוע מצד הסוכנים מתוגמלים בטובות ההנאה שהאזרח אמור לקבל אם הוא מציית למדיניות. למשל, טובות הנאה שאינן חומריות, אלא ערכיות, נורמטיביות וחברתיות, כגון החלפת מידע, שיתוף פעולה וציות. אם לא כך, האזרח יפר את החוק ועלות האכיפה של סנקציות גבוהה מאוד.

רוב הדיון המחקרי באי-ציות עוסק ברמת הפרט ומתמקד בגורמים השונים לאי-ציות. ניתן לזהות מאפיינים אישיים רלוונטיים (הנטייה לתת אמון, מוטיבציה), גישות כלפי החברה ושיקולים מוסדיים כגון האמונה במערכת המוסדית ועמדות כלפי הגינותה (Brathwaite, 1995). תפיסה זו מובילה לפיתוח "רגולציה (רספונסיבית) מגיבה" (responsive regulation) לפיה הממשלה תיקח בחשבון את הגיוון במוטיבציות של מושאי הרגולציה בבואה להחליט ולפתח את מתחם התגובות לאי-ציות (Weaver,2013; Brathwaite, 1995).

לעומתם, גופן (Gofen, 2015) מציעה להתייחס לאי-הציות כאל תהליך אינטראקטיבי מתמשך ולא כאל קובץ של התנהגויות אינדיבידואליות בתגובה לפעולת אכיפה כלשהי. לכן, לגישתה זהו אינו מודל "סטטי" של "פעולה-תגובה" של מושאי המדיניות לפעולות יישום או אכיפה, אלא פעולה קולקטיבית שמטרתה ליתן לגיטימציה לאי-הציות. זהו תהליך העשוי להצביע על שינוי ערכים ונורמות חברתיות (גישה של שינוי מדיניות מלמטה-למעלה).

הכלים שבהם הממשלה משתמשת כדי להבטיח ציות, כולל הכלים הפורמליים בעניין תמריצים, הבטחת מידע וקביעת יעדי המדיניות, נקראים "משטר ציות". יישום כללים אלו ואכיפתם נקראים "משטר האכיפה". לפי (Weaver, 2013) קביעת משטר הציות מסתמך במידה רבה הן על המשאבים הפוליטיים של קבוצת היעד, והן על ההבניה החברתית אשר מייחסת משמעות חברתית, ערכית וסמלית לקבוצת היעד ומייצרת עבורם תמונה או סטראוטיפ (Schnieder & Ingram, 1993).

לגישת (Weaver, 2013), הממשלה תקבע מדיניות אכיפה מחמירה כלפי קבוצה כאשר: 1) יש אליטה חזקה וקונצנזוס רחב שצריך ציות מלא; 2) כאשר לקבוצת היעד אין כוח פוליטי; 3) כאשר קבוצה היעד מצטיירת באופן שלילי בשיח הציבורי הדומיננטי.

היענות וחוסר היענות

הממשלה יכולה לעודד או לדרוש פעולות מסוימות – מה שנקרא "היענות חיובית" או ציות - ובמקרים אחרים יכולה לא לעודד או לאסור פעולות מסוימות - "ציות שלילי". בחלק מהמקרים יש מחויבות חוקית לציית, ובחלק אין, כך שלא בכל המקרים ברור ונהיר איזו התנהגות מוגדרת כציות ואיזו לא. לפעמים יש אזורים "אפורים" של התנהגות עבריינית מקובלת (Edwards, 2006).

ההתנהגות של אי-ציות או חוסר היענות לפי הגישות הקלסיות נתפסת כהתנהגות "שלילית" למדיניות, המשפיעה על מידת האמון של האזרחים בשלטון והלגיטימציה המוסדית (Dickson, Gordon & Hurber,2009). אי-הציות או אי-ההיענות יכולה להיות פעולה ישירה כגון הפרת חוק מוגדר (כמו לעבור על חוקי התנועה); או עקיפה כמו לבחור שלא לחסן את הילדים לפי הוראות משרד הבריאות. כך גם הפעולה יכולה להיות אקטיבית (כמו לנהוג מעל המהירות המותרת), ויכולה להיות פסיבית (כאמור - לא לחסן הילד). בדרך כלל אי-ציות למדיניות מתייחס להתנהגויות הנעשות על ידי האזרחים בהיותם מודעים לכך שהם פועלים נגד ציפיות המדיניות (Gofen,2015).

לפי הגישות הקלסיות יש שתי מוטיבציות סותרות. מחד גיסא, האזרח "חושש או פוחד" להיתפס אם אינו מציית לחוק (מוטיבציה הקשורה לרציונליות אינדיבידואלית ולדאגה לצרכים העצמיים), ומאידך גיסא, יש תחושה של "חובה לציית" לשלטון (המשקפת רציונליות קולקטיבית). מחקרם של (Scholz & Penny, 1995) בדק השפעת ההיריסטיקה של "חובה" duty על התנהגות האזרחים האינדיבידואלים, ומצא כי סיכון סובייקטיבי להיתפס קשור יותר ל"חובה" מאשר לגורמי סיכון אובייקטיביים. לפי (Tyler, 2006) שורש הציות מבוסס על קשרים חברתיים ועל שיפוט אתי, ולא על רצון להימנע מענישה או לקבל תמורה.

קיימות שתי פרדיגמות מרכזיות מדוע מצייתים או אין מצייתים לחוק. האחת, תפיסה של מושאי המדיניות כ"שחקן רציונלי" המחשב צעדיו בצורה רציונלית ומגיב למניעים כדי למקסם את התועלת האישית שלו. לפי גישה זו, המדיניות צריכה לתגמל את המציית ולהעניש את הלא מציית במוטיבציות; האחרת – "כלכלה התנהגותית". לפי גישה זו, האזרח מוגבל בעיבוד המידע, ויש לו הטיות מובנות בבואו לחשב את צעדיו ותגמולים אפשריים להחלטות. לפיכך לא תמיד הוא מקבל החלטות אופטימליות.

מוטיבציות של ציות

חוקרים מזהים שלושה סוגים של מוטיבציות והשפעות על ציות למדיניות Winter & May, (2001):

1) מוטיבציות כלכליות: עלות הציות גבוהה מעלות אי-הציות, גם כאשר לוקחים בחשבון את הסנקציות של אי-הציות.
2) מוטיבציות נורמטיביות: עמדה מוסרית המחייבת את הפרט לאי-ציות.
3) מוטיבציות חברתיות: נורמות חברתיות וקונצנזוס, השפעה של לחץ חברתי וקבוצות של חברים, משפחה, עמיתים הדוחפות לאי-הציות.

אבחנה נוספת היא בין הנכונות לציית ובין היכולת לציית. הטענה היא כי יש מקרים בהם אי-הציות הוא מבחירה ואילו במקרים אחרים אי-הציות נובע מהיעדר יכולת לציית בשל בעיות של נגישות מידע, או בשל היות המדיניות מסובכת להבנה וציות (Alfrod J. & Speed R., 2006; Winter& May, 2001).

פער בציות

חוקרים מזהים מאפיינים שונים של מדיניות אשר עשויים להשפיע על מידת הציות ואי-הציות (Weaver, 2009): ראשית, כאשר המוטיבציה (החיובית) או הסנקציה (השלילית) אינם מספקים דיים להבטיח ציות. מנקודת המבט של מושאי המדיניות, לא בהכרח יש יחס ישיר בין חוזק התמריצים והשגת ציות (Weaver,2013). אחד הכלים ליישום מדיניות הוא שימוש בתמריצים כלכליים על ידי המדינה. נטען כי תמריצים כלכליים אינם מספקים, ויש צורך בפעולות נוספות. שנית, קושי בפיקוח מול מושא האכיפה או עלות פיקוח גבוהה מאוד. (May, 2004) מחקר זה מדגיש את החשיבות של סגנון האכיפה והמכניזם של פעולות האכיפה על התנהגותם של מפעילי הרגולציה. הפיקוח חשוב להרתעה (תדירות הפיקוח, עקביות פעולות הפיקוח, סגנון האכיפה) והוא מהווה מוטיבציה שלילית. עם זאת, פעולות לא פורמאליות של המפקחים, כמו הפרשנות שלהם בשטח ודינאמיקה עם מושאי הרגולציה, יכולות להוות תמריץ לציות. שלישית, מקרים שבהם מושא האכיפה חסר משאבים לציית, גם כשהוא רוצה לציית. רביעית, כאשר מושא האכיפה אינו אוטונומי ולכן חסר כוח לקבל החלטות, גם כשהוא רוצה לציית. חמישית, כאשר מושאי המדיניות חסרי מידע שמעודד ציות. אחד המחסומים החשובים בפני ציות הוא בעיות מידע. יעדי המדיניות יכולים להיות חסרי ידע שיעזור להם לציית, גם כאשר ניתן להשפיע על נכונות היעדים לציית או על התפיסה/היכולת שלהם לציית דרך המידע. למשל, דרך אספקת מידע נכון או תיקון מידע מוטעה שיש להם (Weaver, 2013; McKay, 2003). שילוב תמריצים כלכליים מצד המדינה עם סיפוק מכניזם למניעת מידע מוטעה למושאי הרגולציה או תיעוד וסיפוק של מידע ורישום רלוונטיים למושאי הרגולציה, עוזר לציות (Grabosky, 1995). שיבושים או טעויות באכיפה והיעדר אכיפה, בשילוב עם מגבלות לא מושלמות של מידע, גורמים לאי-ציות מוגבר (Dickson et al., 2009). מחסור בתקשורת הוגנת בין מי שאוכף את החוק לבין האזרחים, גורם לחוסר ודאות ובהירות לגבי העונש, מרחב ההתנהגות המותר והאסור וגבולות מטושטשים ומעודד אי-ציות (Raymond, 2002). שישית, מושאי מדיניות עוינים או חסרי אמון הן במדיניות הספציפית והן כלפי הממשלה המקבלת ואוכפת המדיניות. היענות לחוק מושפעת מיחסי אמון בשני ממדים. הממד הראשון הוא אמון בין האזרח לממשלה (אמון אנכי), והממד השני – אמון בין האזרחים לבין עצמם (אמון אופקי). אמון זה משפיע באופן משמעותי על הציות לחוק, גם לאחר נטרול השפעת תחושת "החובה" לשלטון (Duty) ולאחר נטרול הפחד האישי להיתפס ולהיענש (Scholz & Lubell, 1998). ככל שהאמון עולה, כך עולה רמת הציות (Im, Wonhyuk, Porumbescu, & Jungho, 2014). ככל שעולה אמון האזרחים באפקטיביות של הממשלה ובהיותה צודקת או בעלת צדק פרוצדוראלי, עולה גם הפוטנציאל של האזרחים לציות לחוקים ולרגולציה (Levi & Sacks, 2009). ושביעית, החוזה החברתי והשפעת עמיתים. החוזה החברתי מפחית מהשפעת תחושת ההרתעה; הגישה והגורמים החברתיים והחשיבות של שמירה על מוניטין, משפיעים בצורה יותר דומיננטית על ההרתעה ועל תחושת המחויבות האזרחית. יש

אמונה חזקה בקרב האזרחים כי הם מבצעים את חלקם בחוזה החברתי (פועלים מתוך אמונה ואמון בממשלה) (May,2005).

בהקשר זה, לפי (Weaver, 2013) לגישות ולאמונות יש השפעה חזקה מאוד על ציות יעדי המדיניות. מחסום ראשון הוא כשיש פער גדול בין קובעי המדיניות לבין אמונות תרבותיות של יעדי המדיניות. מחסום שני: האמונה כי המדיניות אינה הוגנת או בלתי שוויונית מפחיתה ציות. מחסום שלישי: חוסר אמון בין המדינה לבין קבוצות מסוימות (אתנית, דתית) מעודד אי-ציות. נוסף על כך האינדיבידואל אינו מקבל החלטות באופן רציונלי ובלתי תלוי בלבד, ובפועל הוא מושפע מהתנהגות עמיתים שהם יעדי המדיניות האחרים. לרוב, כשיש אחוז גבוה של אי-ציות בקרב עמיתים, העניין מוביל לאי-ציות. באותו אופן, הציות מתחזק כאשר אי-הציות נחשב לנורמה לא מקובלת חברתית (Raymond, 2002 ; Weaver,2013).

בקשר לכך, לפי (Tyler, 2006) אחד היסודות של הבטחת ציות הוא קשרים חברתיים, קשרים של חברים, משפחה, זוגות. לקבוצות חברתיות יש השפעה על התנהגות הפרט. הן יכולות לתגמל או להעניש את הפרטים בגין מעשיהם, אף יותר מתמריצים ציבוריים. נוסף על כך יש לקבוצה השפעה נורמטיבית על האנשים ועל עיצוב הערכים הנורמטיביים ושיקול הדעת שלהם.

אי-ציות ודיני קניין

בהתאם לאמור לעיל (Edwards, 2006) ובמחקר מאוחר (Edwards, 2010), נבחנה הסטייה החברתית והקשר לזכויות הקניין. כאמור, ציות או סטייה מן החוק תלויים לעתים קרובות במידת התאמת החוק או סטייתו מרגישויות נורמטיביות. כאשר החוק ו"המקובלות החברתית" של התנהגות מסוימת אינם נפגשים או מתפצלים ויש ביניהם פער, חלק מהסטייה מהחוק נעשית יותר מקובלת חברתית. לדוגמה, כאשר מדובר בזכויות קניין, ניתן לראות לחצים על מוסדות משפטיים. במחקרים לעיל הופנתה תשומת הלב להתפתחות דיני הקניין, לא רק מתוך מניעים כלכליים או פוליטיים, אלא גם בהתאם להקשר חברתי. כך, התפיסה של בעלות על האדמה ועל המחוברים נלווית לתפיסה של האזרחים לקיום חברתי. זכויות הקניין והנורמות החברתיות משפיעות על האינטראקציה שלנו עם בני אדם אחרים ומשקפות התפתחות ערכים בחברה. כאשר חוקי הקניין ונורמות חברתיות נפגשים, המערכת המשפטית מתפקדת טוב יותר. כאשר הם מתפצלים, מערכת החוק מתנדנדת, ומה שנהוג בחברה גובר על החוק הפורמלי. לפי Singer בתוך (Edwards, 2010) יש התנגשות בין התפיסה לשימוש חופשי בקניין הפרטי כאילו אנו ב"ארמון" עצמי, ובין התפיסה הסביבתית המתחשבת במחויבות חברתית בעת ביצוע השימוש בקניין הפרטי. לשם החלטה, האזרח נשען על נורמות קנייניות לבחינת הלגיטימציה של הטיעונים ומשמעות הנזקים ולעיצוב ההבנה שלו למשמעות זכויות הקניין.

תגובת המדינה לאי-הציות

בדרך כלל, החוק הפלילי משקף נורמה חברתית של איסור פלילי, אך יש מקרים בהם יש כשל בשימוש בחוק לעיצוב נורמה חברתית. כאשר אין ציות לנורמה, נוצר כשל כי הטיעון המוסרי מאחורי החוק אינו משכנע קהילות ספציפיות. תופעה זו תלויה במרחב המדיניות, קרי איזו מדיניות החוק משקף. היא תלויה גם באוכלוסיית היעד שהיא מושא הרגולציה או אוכלוסיית היעד של החוק. יש מקרים שבהם אי-הציות אינו נובע מהמחשבה כי העניין מנוגד למוסר או

החוק רע, אלא בגלל שהם מעדיפים לא לציית, ויודעים שלא תמיד ייענשו. מקרים כאלה נבדקו על ידי (Raymond, 2002) והוגדרו כתופעה של "penumbral crimes" שהיא בבחינת איסור פלילי שבדרך כלל אנשים אינם מצייתים לו, אף שהם מגדירים את עצמם כמצייתים לחוקים אחרים רגילים. מאפייני תופעה זו הם: 1. איסור פלילי שאין מצייתים לו באופן רחב; 2. אין סטיגמה נגד מפרי החוק ואין גינוי או הפרה של ערכים מוסריים בחברה. דווקא להפך, פעמים רבות הם זוכים ל"אהדה"; 3. אכיפת החוק אינה דווקנית או מילולית אלא יש סובלנות מצד גורמי האכיפה כלפי ההפרה (כשלים באכיפה, לעתים כתוצאה מהחלטות של הקצאת משאבים); 4. השחקנים (המפרים והאחראים לאכיפה) מכירים ברמה מסוימת של הפרה כמצדיקה אי-ענישה פלילית.

כאמור, יש קשת רחבה של התנהגויות שמהוות אי-ציות לחוק, אך סוג מיוחד נוסף של אי-ציות נחשב למקובל ומוגדר כ"סטייה מקובלת": התנהגות של מושאי הרגולציה המקובלת על הרגולטור ועל האזרחים, שגבולותיה דינמיים והיא בהתפתחות תמידית בהתאם לנסיבות (סוג של משא ומתן בין המדינה לאזרח). לפי הגדרה זו אנשים מצייתים ל"סטייה המקובלת", ולא לחוק ואף לא לנורמה החברתית (Edwards, 2006). יש תחומים מסוימים שתגובת המדינה היא הפקרת האחריות שלה בפעולות אכיפה וענישה ומה שנקרא "under enforcement" או "תת-אכיפה" כתוצאה מאפליה של מיעוטים, מחסור בכוח או במשאבים פוליטיים, או סיבות היסטוריות ופוליטיות אחרות. לזה לפעמים יש השלכות שליליות על האזרח כמו פגיעה בביטחון או בקניין והפניית עורף לקרבן העברה. לפעמים יש תגובה של "אכיפת יתר" - "over enforcement" (Natapoff, 2006).

במאמר (Aryes & Braithwaite,1992), בונים מודל של רגולציה "מגיבה" על חשיבות השילוב של הרתעה ושיתוף פעולה עם הרגולציה, לפיו, תגובת השלטון לאי-הציות צריכה לקחת בחשבון את השונות של המוטיבציות בתוך קבוצת היעד של הרגולציה ולעודד שיתוף פעולה בין קבוצת היעד לרגולטור. לפיכך המודל מבוסס על משטר ענישה הדרגתי בהתאם ל"פירמידה של אכיפה". לפי הפירמידה הזו, רוב הפעולות של הרגולטור מתבצעות בבסיס התחתון של הפירמידה כאשר יש השפעה לפעולות שכנוע למושאי הרגולציה ושיתוף פעולה. אם השכנוע נכשל, עולים מדרגה בפירמידה לשליחת מכתבי התראה. אחר כך, ענישה אזרחית, ובמידת הצורך ענישה פלילית, וכך הלאה. יצוין כי לפי מודל זה ההדגש אינו על תוכן הענישה אלא על התפיסה שיש גישות שונות של סנקציות המתאימות למרחבים שונים של רגולציה. כמו כן יש שינוי של התפיסה לפיו המודל אינו מודל כלכלי "סטטי" לפיו הסנקציות הכלכליות מרתיעות, אלא יש חשיבות לגורמים מרתיעים אחרים נוספים כמו מוניטין. המודל מציע מעבר למודל דינמי אפקטיבי שבו מושאי הרגולציה משתפים פעולה ומשתתפים בקביעת החלטות. המודל החדש עונה על האינטרסים הן של המדינה/הרגולטור, והן של בעלי העסקים/מושאי הרגולציה (Aryes & Braithwaite,1992). מחקר של (Alfrod J. & Speed R., 2006) מאשר את חשיבות יחסי "החליפין" האלה בין מושאי הרגולציה לבין הרשות והרגולטורים.

המודל לעיל של (Aryes & Braithwaite,1992) מאומץ על ידי (McKay, 2003) בהקשר של אכיפה בענייני תכנון, אשר גורס כי כל הפקידים שעוסקים באכיפת התכנון משתמשים בשיטות שונות של שכנוע והעמדה לדין, אולם ברמות שונות. פתרון בעיות האכיפה אינו עניין של צוות מיומן או

מנהיגות חזקה בלבד אלא שימוש באסטרטגיות המחנכות ומזינות את המחויבות והנכונות של קהל היעד לציית (McKay, Berry & McGreal, 2003).

בהתאם לעבודתה של (Gofen, 2015), כשיש אי-ציות בהיקף רחב של אינדיבידואלים, ייחשב העניין כפעילות אי-ציות קולקטיבית שיכולה להביא שינוי, לאו דווקא על יישום המדיניות בלבד אלא גם לשינוי המדיניות עצמה ולמתן לגיטימציה להתנהגות זו של "אי-ההיענות".

אי-ציות משדה המחקר של המשפט והקרימינולוגיה

קרימינולוגיה היא העולם התאורטי הקלסי שחוקר את הסטייה החברתית ועוסק בגורמים ובתהליכים המביאים אדם להישמע ולציית לנורמות חברתיות או להפר אותן. עם זאת, יש תחומי השקה וחפיפה בין עולם הקרימינולוגיה לבין עולם "הסוציולוגיה של המשפט" העוסק בחקר המשפט כתופעה חברתית ובוחן את הזיקות שבין המשפט לחברה ואת הכוח החברתי של המשפט ומגבלותיו, משפט ופוליטיקה.

בתוך עולם הסוציולוגיה של המשפט יש שני זרמים שונים במהותם. הזרם האחד הוא הזרם הפונקציונלי-הרמוני אשר רואה במשפט בעל תפקיד מלכד ומאפשר יציבות חברתית. הזרם האחר, הזרם הקונפליקטואלי, מניח כי המשפט מנוצל על ידי קבוצות חזקות וכוחניות ככלי שליטה ומאבק. אחד ההוגים הבולטים בזרם זה הוא קרל מרקס Karl Marx (הקר,2008) אשר ראה את המשפט כתורם ליצירת תודעה כוזבת תחת אשליה של שוויוניות ומשמש כמכשיר דיכוי המשרת את האוכלוסיות החזקות ומחזק את חוסר השוויון בין מעמדות הכלכליים (הקר, 2008), (לרנאו, 2016).

לעניין עבודה זו, הקונפליקט אינו הזרם המרקסיסטי המובהק של קרל מרקס של חוסר שוויון בין מעמדות כלכליים, אלא קונפליקט שיש לו מאפיינים יותר דומים לקונפליקט על רקע מוצא אתני, לאומי, בין האוכלוסייה הערבית לבין אוכלוסיית הרוב היהודית או למדינה.

בחלק זה תהיה סקירה כללית מעולם המשפט, חובת הציות לחוק, תאוריית הקונפליקט מהדיסציפלינה של קרימינולוגיה שהיא גם משותפת לזרם הקונפליקטואלי בסוציולוגיה של המשפט, משפט ופוליטיקה מהעולם של סוציולוגיה של המשפט. כאמור, קיימת חפיפה והשקה בין שני התחומים הללו.

חובת הציות לחוק

הספרות מזהה שתי מוטיבציות לציות לחוק. ראשית, מכיוון שהחוק חיובי עבור האזרח. שנית, ציות נועד לחזק את ה"אמנה החברתית" שעליה מושתתת המדינה הדמוקרטית.

לטענת דירקהיים (Durkheim) בתוך (Akers, 1994, p. 17), האדם הוא יצור חברתי, אשר אינו מוותר על אינטרסים פרטיים לטובת האמנה החברתית. לכן אמנה חברתית היא תוצר של "הבניה חברתית", והחוק הוא ביטוי או שעתוק של סולידריות חברתית. כך, בחברות מסורתיות, פחות מורכבות, קיימת "סולידריות מכנית", ובחברות מודרניות, מורכבות ומגוונות, הסולידריות היא "אורגנית". צורת החוק נגזרת מסוג הסולידריות, שכן בחברות מסורתיות החוק הפלילי "מדכא" ומעניש (repressive law), וחומרת הענישה נגזרת מהפגיעה בערך הקולקטיבי שהופר. ואילו

בחברות מודרניות, החוק "מפצה" (restitutive law). הצד הפוגע מפצה את הנפגע, והעונש אינו קשור לזעם הקולקטיבי של הפרת נורמות בחברה.

לפי Rawls בתוך (Rattner et al, 2001), במדינה דמוקרטית-ליברלית הדגש הוא על התהליך יותר מאשר על התוצאה הסופית. אם תהליכי החקיקה של החוק צודקים ולא נפל בהם פגם, צריך לציית להם. גם אם התוצאה או החוק אינם צודקים בעיני חלק מהאזרחים, האזרח מחויב להתנהג בהתאם לחוקי המדינה. זאת בהתבסס על עיקרון "ההגינות", שכן הוא מקבל שירותים וטובות הנאה מהמדינה.

על פי גנז (גנז, 1996) כללים ונורמות לא בהכרח חייבים למלא תנאים מוסריים כלשהם כדי שייחשבו לחוקים במובן המשפטי. די שהם נתקבלו בפרוצדורה מתאימה על ידי מוסד מחוקק. גנז קובע שאפשר להתגבר על הסתירה בין החובה הנוקשה לציית לחוק לבין עקרון האוטונומיה המוסרית, בשתי דרכים. האחת, לכפור בממשותה של האפשרות שנסיבות ביצוע עתידיות וחוקים עתידיים יצמיחו אי פעם טעמי פעולה חזקים יותר מן הטעמים המצדיקים את החובה לציית לחוק. האחרת, לכפור בתפיסה הנוקשה מאוד של חובת הציות לחוק.[2]

לטענת גנז המרכיבים של חובת הציות לחוק הם "מפני שהמחוקק מצווה", "חובה לציית", "חוקים כצווים", "עליונות המשפט", "הכרה בסמכות". לאחר ניתוח המרכיבים האלה, אפשר להכיר בציות לחוק כחובה, ועדיין להמשיך לשפוט את החוקים, ואף להפרם, אם השיקולים העולים משיפוטם גוברים על השיקולים התמוכים בחובת הציות. לפי גישתו, נוכחות הדמוקרטיה במערכת פוליטית מוסיפה שני טעמים חדשים לציות לחוק. ראשית, **חלוקה הוגנת של כוח פוליטי** הקשורה למהותה של הדמוקרטיה כסדר הוגן של חלוקת כוחות ההשפעה הפוליטיים. לכן, כל אחד שניתן לו חלק בכוח ההכרעה מחויב לציית לחוק, מאחר שהוא השתתף בפועל בתהליך הדמוקרטי. שנית, התפיסה של **השתתפות והסכמה** הנוגעת לדמוקרטיה כהליך שבו משתתפים אנשים באורח פעיל ובהצבעתם כביכול מתחייבים לקבל את תוצאות הבחירות.

אי-ציות כללי, אבחנות בספרות

בחברה יש קבוצות החשות חירות שלא לציית לחוק המצטייר כמפלה או לא מקובל. בחלקן, אי-הציות הוא פסיבי, ובחלקן אקטיבי. מקצתן לוקחות את החוק לידיים, ומקצתן משלבות אלימות כדי לקבל תוצאה הנתפסת צודקת בעיניהן.

תומאס אקווינוס בתוך (כהן, 1990) הבחין בין חוקים צודקים לחוקים בלתי צודקים, כשהאחרונים חולקו לשני חלקים. ראשית, חוקים המנוגדים לטוב האלוהי (כמו עבודת אלילים) לגביהם קיימת **חובה** לא לציית (שכן הם אינם נחשבים לחוקים). שנית, חוקים המנוגדים לטוב האנושי לגביהם יש לבדוק האם ייגרם נזק לציבור מאי-הציות או לא. אם ייגרם נזק, **אסור** לעבור עליהם, ואם לא, **מותר**. תורתו של אקווינוס אומצה על ידי הכנסייה הקתולית בעניין הזכות להתנגד לשלטון ומכאן חשיבותה. מאוחר יותר, סעיף 2 להכרזת זכויות האדם והאזרח הצרפתית

[2] בהתאם לגנז: "דחיית התפיסה הנוקשה של ציות לחוק נעשית בהבחינם בין חובות מוחלטות לחובות לכאורה. חובות מוחלטות הן סוגים של פעולות שהטעם לבצען הוא מוחלט, הן פעולות שצריך לבצען ויהי מה. חובות לכאורה הן סוגים של פעולות שהטעם לבצען מחייב את ביצוען רק אם הוא חזק מן הטעמים המוסריים לא לבצען. את חובת הציות לחוק, כך טענו צריך לתפוס כחובה לכאורה ובדרך זו לסתום את הגולל על אותה תפיסה שלפיה היא גוררת ויתור על אוטונומיה מוסרית (שם, עמוד 27).

משנת 1789, מבטא באופן הקלסי את הזכות להתנגד לשלטון שמועלית כאחת מזכויות היסוד הטבעיות של האדם.[3] מרטין לות'ר קינג שדגל בהתנגדות ללא אלימות, אמר כי לא יציית לחוקים הבלתי צודקים, גם במחיר סיכון חיים. כדי להעיד על האמת שלו, הוא היה מוכן להסתכן במאסר. יש לציין כי קיים שוני מהותי בין החוקים "הבלתי צודקים" לתפיסת קינג (שעניינם חוק שנוגד את התפיסה המוסרית של היקום, הכופה על המיעוט קוד שאינו מחייב את הרוב ושלא היו צד ליצירתו) שאינם אותם חוקים בלתי צודקים של אקווינוס (התפיסה כי אנשים נוצרו בצלם אלוהים, ואפליה היא הפרת הסדר אלוהי ולכן אסור לציית לחוקים המחייבים אפליה) (כהן, 1990).

בהקשר זה, (ליבוביץ', 1990), טען כי האזרח, גם האזרח "הטוב", אינו מציית לחוק המדינה (בשונה מהחוק הטבעי) באופן אוטומטי אלא בוחן את שאלת הציות בהתאם להכרעה ערכית התלויה בערכיו של אותו אדם. לפעמים יש מחיר יותר גבוה להיות נאמן לערכיו מאשר לציית באופן אוטומטי לחוק, ולעתים אף יש התנגשויות בין הערכים. המקרה המוכר הוא ההתנגשות בין חוקי החברה לערכי האמונה-הדת או לערכים ההומניסטיים-האתאיסטיים. לטענתו יש גבול לחובת הציות לחוק המדינה. לפעמים זו זכות ואף חובה להפר את חובת הציות, גם אם החוק/הצו מנומק באינטרס של המדינה.

הספרות מבחינה בין שלוש רמות שונות של אי-ציות:

1. **<u>התנגדות מצפונית</u>** (conscientious objection): הפעולה מנוגדת למצפון או למוסר של המתנגד; פעולה שמניעיה אישיים ואינה ניתנת להכללה; תכלית הפעולה אינה שינוי פקודה או חוק אלא שמירה על ניקיון כפיים אישי של המסרב.
2. **<u>אי-ציות/מרי אזרחי</u>** (civil disobedience): סירוב לציית לחוק במטרה להביא לשינוי בחוק או במדיניות. המניעים בדרך כלל פוליטיים, ואי-הציות הזה נושא אופי הפגנתי.

בעניין זה מתעוררת האבחנה **שנעשית אצל מלומדים בין מרי אזרחי על יסוד שיקולי צדק, ובין מרי אזרחי על יסוד שיקולי מדיניות**. הבחנה זו נעשתה על ידי (Dworkin, 1985): מרי אזרחי על יסוד שיקולי צדק. לדוגמה, אי-הציות של אמריקאים לחוקים המפלים שחורים לרעה ולחוקים שגייסו אותם למלחמה בווייטנאם בשל פגיעת החוקים האלה בזכויות מיעוטים (השחורים) או האוכלוסייה המקומית (תושבי וייטנאם); מרי אזרחי על יסוד שיקולי מדיניות כולל שיפוט על מדיניות הממשלה, לא בגלל שהם חושבים שהחוק אינו צודק, אלא בגלל שהם חושבים שהמדיניות של הממשלה היא שגויה, "טיפשית", ומסוכנת בעיקר לקבוצת הרוב. למשל, המאבק נגד הצבת טילים אמריקאיים באירופה.

דוורקין סבור כי אי-הציות מהסוג הראשון כורך בחובו אמונות ועקרונות שהחברה יכולה להיות יותר סובלנית כלפיו וניתן להתייחס אליו בצורה ליברלית, לעומת אי-הציות מהסוג השני, שדווקא יכול לקדם את המדיניות נשוא המחלוקת, אשר מבוצעת כדי לכפות על הרוב לשנות את המדיניות שלו. אל הסוג הזה יש להתייחס בצורה נוקשה יותר.

[3] לשון הסעיף: "מטרתה של כל התאגדות פוליטית היא השמירה על זכויותיו הטבעיות והבלתי ניתנות להפקעה של האדם. זכויות אלה הן החירות, הביטחון, הקניין וההתנגדות לדיכוי".

בהקשר זה גם מלומד אחר (זינגר, 1973) מציע ניתוח הקשור לזכות המיעוטים לא לציית לחוק. לפיו, אם נוהגים כלפי קבוצות מיעוטים בצורה עקבית וממושכת באופן בלתי הוגן, לרבות קיומה של היסטוריה של "דעה קדומה" שמופגנת לא רק בהחלטות של השלטון, אלא גם בהתבטאויות פוליטיקאים וכדומה, אז יש לקבוצה המיעוטים הזו טעם חלש יותר לציית לחוק מכיוון שהמערכת נחשבת כ"בלתי הוגנת". זינגר טוען כי צריך לבחון כל מקרה בצורה מדוקדקת לפי נסיבותיו; כדי להמחיש את טענתו, הוא מביא דוגמה של התנגדויות המיעוט הקתולי בצפון אירלנד.[4]

לפי Rawls בתוך (ויינשטין (עורך), 2008), אי-ציות אזרחי הוא מעשה פוליטי, הנשען על השקפה פוליטית בשונה מאינטרסים אישיים או קבוצתיים, ועל עקרונות המוסר המוגדרים בתוך החוקה במשטרים דמוקרטיים -חוקתיים, לפיו התנאים מתי יש לאדם זכות להפעיל אי-ציות אזרחי הם:

"אדם/קבוצה סובלים מאי-צדק (פחות או יותר מכוון), ומשך תקופה ממושכת, למרות מחאה פוליטית מקובלת; כאשר אי-הצדק הוא הפרה ברורה של החירויות של אזרחות שווה; בתנאי שהנטייה הכללית למחות בצורה דומה במקרים דומים תביא לתוצאות שיניחו את הדעת". (שם, עמוד 159); באשר לשאלת העיתוי של הצדקת הפעלת אי-הציות, רולס טוען כי כל אדם חייב לפעול כפי שהוא חושב שהעקרונות של הצדק הפוליטי מחייבים אותו לפעול.

3. **<u>מרד מהפכני</u>** (rebellion): המטרה לערער את השלטון או להחליפו, לא לתועלת האישית.

לסיכום, המכנה המשותף של שלוש הרמות האלה של אי-הציות הוא שהפעולה מוגדרת מחוץ לגבולות החוק, ולכן היא עלולה לגרום לעונש, בהתאם לחומרת הפעולה. לרוב פעולות אי-ציות במדינות דמוקרטיות אינן במטרה למהפכה או מרד. כמובן, יש עוד סוגים של אי-ציות כגון הפרת חוק <u>עבריינית</u>: הפרת חוקים שכל החברה מצייתת להם למטרות תועלתניות.

מרי אזרחי וסרבנות פוליטית הם שני סוגי אי-ציות אשר מקבלים את רעיון שלטון החוק ואינם מנסים לערער את מערכת השלטון. בשניהם המניעים לאי-הציות הם עקרוניים (כמו במרד מהפכני), אלא שהם בוחרים בצורה סלקטיבית את החוקים שאינם רוצים לציית להם (כמו בעבריינות). הגבולות בין סוגי אי-הציות אינם תמיד ברורים. לדוגמה, סרבנות של חיילים ישראלים לשרת בשטחים נתפסת מחד גיסא כסרבנות מצפונית; מאידך גיסא יש הרואים בה מרי אזרחי - אקט פוליטי דווקא כמחאה על מדיניות שגויה. בדוגמה זו יש שיקולים מעורבים: מצפוניים, פוליטיים, מוסריים, ציבוריים ואישיים (הד, 1990).

(דרור, 1984) סוקר פילוסופים שעסקו בסוגיית אי-ציות לחוק בעת מהפכה, ואשר זיהו תנאים העשויים להצדיק אי-ציות לחוק. הם הסיקו כי רק בתנאים של מהפכה בני האדם רשאים לא לציית לחוק. אולם לפי דרור, היום רוב בני האדם שאינם מצייתים לחוק אינם מהפכנים, אלא

[4] בסוף שנות השישים של המאה העשרים, התנגדות הקתולים דרך ה-IRA (Irish Republican army), שטענו כי היא מכוונת נגד הצבא הבריטי; פעולות התנגדות אלימה של הקתולים בבלפסט נגד פרוטסטנטים. המיעוט הקתולי סבל מיחס מפלה מתמיד מצד השלטון בבחינה של שלושה מרחבים עיקריים: תעסוקה, שלטון מקומי ודיור. טענתו של זינגר כי אפליה בדיור כגון הספקת בתים יותר טובים לפרוטסטנטים, או היעדר בניית בתים חדשים לקתולים מחוץ לאזור הקתולי, או אפליה במחירי השכירות לאותו שטח בית, הביאו לתחושות אפליה משמעותית ותמריץ לאי-ציות שהפך לאלימות קשה.

סתם אנשים רגילים שעברו על החוק. חלקם אינו מציית לחוק בטענה שחוק מסוים עומד בניגוד לתפיסת עולמם, או המדיניות הנהוגה נוגדת את תפיסת עולמם, אולם אף אחד מהם אינו מהפכן.

תחושת קיפוח ואי-ציות לחוק

במחקר שבדק תפיסות "אי-צדק פלילי" של הציבור בארה"ב במערכת הצדק האמריקאית, עלה כי בני המעמד הנמוך חשים אי-צדק יותר מבני המעמדות הגבוהים וכי מעמד הוא משתנה מתווך בין גזע ותחושת אי-צדק (Hagan & Albonetti, 1982).

ההכרה בלגיטימיות של המערכת המשפטית עשויה לעורר פרדוקס אצל האזרח, לפי התאוריה של (Sarat, 1975) שמצא כי במקרים בהם קיימת מידת שביעות רצון נמוכה מהחוק, הנכונות לציית לו היא גבוהה. תופעה זו ניתן לה הסבר על ידי מונח "הפרדוקס", לפיו האזרח, מחד גיסא, מרגיש חוסר שביעות רצון מחוק מסוים, וממה שמתרחש מסביבו, ומאידך גיסא, משלים עמה. זאת תוצאה של "צייתנות" שלומדים רוב האנשים בילדותם. לכן, טען Sarat שקיים חוסר סיפוק פופולרי נוכחי אצל האזרחים שאינו משפיע אוטומטית על תמיכה במוסדות ממשלתיים או במערכת פוליטית שלמה. אולם הוא מזהיר שאם חוסר שביעות הרצון נמשך לאורך זמן, העניין עלול לשחוק את התמיכה בכל צורותיה.

יחד עם זאת, במחקר שבוצע בשנות התשעים בישראל והשווה עמדות כלפי מערכת המשפט בין יהודים לערבים, עלה כי הערבים כחלק מקבוצות מיעוט מביעים רמה יותר גבוהה של אי-ציות ויש להם תחושה יותר גבוהה של אי-צדק בהשוואה ליהודים. 22% מהנשאלים היהודים לעומת 53% מהערבים הביעו נכונות "לקחת את החוק לידיים". 61% מהערבים הביעו הסכמתם לציית רק לחוקים "הנראים להם סבירים". הממצאים האלה תומכים בגישת הכלכלה הפוליטית לפיה בחברה מפולגת אתנית-גזעית, קבוצות מיעוט משקפות תחושה גדולה יותר של עוול ולכן מביעות נכונות גבוהה יותר לאי-ציות לחוק, בהשוואה לקבוצות הקשורות לאידאולוגיה המשפטית הדומיננטית (Rattner, 1994).

מעניין לבחון את חוסר האמון ואי-הציות על רקע ממצאי המחקר של רטנר ופישמן (Rattner & Fishman,1998) אשר מצא כי לערבים יש הסתברות יותר נמוכה כי המשטרה תסגור תיק חקירה נגדם, הסתברות יותר גבוהה להרשעה, וכמעט סיכוי כפול לקבל עונש מאסר. ממצא שני חשוב לפי מחקר זה, הוא כי מצב סוציו-אקונומי נקשר בצורה חיובית לתחושת אי-צדק. ככל שהמצב הסוציו-אקונומי גבוה יותר, תחושת אי-הצדק הנתפסת יותר חזקה, הן לערבים והן ליהודים. ממצא שלישי חשוב הוא, כי בשונה מיהודים, הערבים נוטים לתת "לגיטימציה" לנכונות שלהם להפר את החוק במונחים של "אידאולוגיה". החוקרים מסבירים תופעה זו באופציה כי הערבים כחלק מקבוצת מיעוט אתנית מרגישים יותר "מאולצים" או חייבים להצדיק ולתת סיבות "לגיטימיות" מדוע יש להם נכונות לא לציית לחוק (Rattner & Fishman, 1998). נוסף על כך נמצא כי חוסר אמון בחלק מהמערכת המשפטית הפלילית מלווה בחוסר אמון בחלקים אחרים של מערכת ומשמש לגיטימציה כדי "לקחת את החוק לידיים" (Rattner, 1998).

במחקר שבוצע בשנת 2001 (Rattner, Yagil, Pedahzur, 2001), הושווה בין התפיסות של הערבים כלפי מערכת החוק והציות לה, ובין התפיסות של האוכלוסייה היהודית הכללית והאוכלוסייה

היהודית של בחורי ישיבות. נמצא כי לערבים יש הנכונות הכי גבוהה "לקחת את החוק לידיים", והם גם הקבוצה הכי פחות תומכת במשטרה ובתפקוד של מערכת בתי המשפט במערכת המשפטית, בהשוואה לשתי הקבוצות האחרות.

תאוריית הקונפליקט

כדי לנסות ולהבין את תופעת אי-ציות לחוק בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל, אנסה לנתח את ההתנהגות דרך תאוריות של קרימינולוגיה, שמצאתי כי הן רלוונטיות לעניין.

תאוריית הקונפליקט (Conflict theory) מציעה מודל המתרכז ברמת ההתנהגות כחלק מהתאוריות הביקורתיות הפוסט-מודרניות המתמקדות בניתוח היסטורי-תרבותי לחוק ומוסדות המשפט ומדיניות אכיפת החוק (לרנאו, 2016).

הגישה הקלסית של הקרימינולוגיה מניחה כי העבריין פועל באופן רציונלי בבואו לבצע מעשה עברה והוא מונע משיקולי רווח ממעשה העברה באיזון עם הענישה הצפויה. לעומת זאת, (Cotterrell, 1984) חולק על גישה זו וטוען כי העבריין שוקל גם שיקולים אחרים נוספים כמו ודאות הענישה וחומרת הענישה, המשתנה לפי סוג העברה. לגישתו, ודאות הענישה היא שיקול יותר חזק, לכן המדיניות של הענישה אמורה להיות עקבית ונאכפת לאורך זמן וללא הפסקה. כך השפעתה הן על העבריין הפוטנציאלי והן על שומר החוק, יותר חזקה.

האם החוק ודרך אכיפתו משקפים קונצנזוס חברתי או קונפליקט? האם המעמד החברתי משפיע על מערכת הצדק הפלילית? בהתאם ל-(Chambliss & Seideman,1982) במודל של הקונצנזוס, החוק משקף ערכים בסיסיים הקיימים אצל החברה ואת האינטרסים של רוב האוכלוסייה ומשקף "נקודת מבט שכיחה מוסכמת" בחברה. במודל זה החוק הוא מכניזם לפתרון אינטרסים מתנגשים. כדי לשמר את הסדר, יוצרי החוקים פותרים קונפליקטים בצורה שקטה, המשטרה אוכפת את החוק, ובתי המשפט מפשרים ומתווכים בסכסוכים.

תאוריית הקונפליקט מתווכחת עם הזרם המרכזי בקרימינולוגיה המתרכז מאוד בשאלה מדוע אנשים מפרים את החוק, כשיש התעלמות מהסיבות שגרמו כי התנהגות מסוימת תוגדר כ"בלתי חוקית". Chambliss בתוך (Akers, 1994, p. 19) מציע כי במקום לשאול: "מדוע חלק מהאנשים מבצעים עברות וחלק לא?" צריך לשאול: "מדוע חלק מההתנהגויות הוגדרו כפליליות, ומהוות הפרה של החוק, וחלק לא?" והתשובה היא כי מי שנמצא בשלטון משפיע על הגדרת החוקים בצורה שמקדמת את האינטרסים שלו. זו גם גישתו של Austin Turk בתוך (Vito & Holmes, 1994).

לפי תאוריית הקונפליקט, יחסי הכוח בין הקבוצות והשורשים ההיסטוריים של מבנה החברה משפיעים על התופעות החברתיות (לרנאו, 2016). הכוח יכול לנבוע מכמה מקורות, מחברות בקבוצות חזקות המבוססות על מגדר, קבוצות אתניות, מעמד חברתי. לעשירים יש יותר כוח מאחרים שיש להם פחות כסף, או מבני מיעוטים אתניים או מנשים. כוח משווים ל"מקורות" כמו כסף, ארגון, או גישה למדיה. כאמור, לכוח יש כמה מקורות שונים וכמה קבוצות אוכלוסייה שונות, ודרך התחרות בין קבוצות אלו נוצרת חברה שמוגדרת כנמצאת במצב של מאבק מתמשך וקונפליקט (Vito & Holmes, 1994). הרוב שולט במיעוט דרך "ההגמוניה" באמצעות מנגנונים

חברתיים שמייצרים השקפות חברתיות, ערכים ותפיסות התומכות באינטרסים של הקבוצה השלטת ובכך מייצרים בקרב האנשים "תודעה כוזבת" כדי לקדם את האינטרסים שלהם (לרנאו, 2016).

אף על פי כן, בהתאם ל-(Vito & Holmes, 1994), עדיין יש תאורטיקנים המבחינים כי יש קונצנזוס לגבי חלק מהעברות, במיוחד עברות המתייחסות לאקטים של אלימות (כמו רצח, אונס וגנבה), ופחות לעברות רכוש וסמים. למרות ההסכמה הזאת, חלק עיקרי מהקונפליקט עדיין קיים, כך שנמצא כי אין הסכמה לגבי עברות המתייחסות לסדר ציבורי (כמו השתכרות בציבור), ולגבי רגולציה ויחסי מין בהסכמה (זנות). גם כאשר יש הסכמה לגבי החוק, עדיין אין הסכמה לגבי איך אנשים שעוברים על החוק אמורים להיענש.

בהקשר זה, William Chambles & Robert Seidman בתוך (Vito & Holmes, 1994) טוענים כי ככל שחברה מסוימת יותר מורכבת, הוויכוח נע לכיוון של "אכיפת החוק" במקום "פיוס". חברה מורכבת תהיה קשורה לאכיפת החוק כדי לשמור על סדר, וסוכני הבירוקרטיה בדרך כלל פועלים יותר ליישום החוק בקרב השכבות החלשות ומנסים לצמצם את המתח הקיים בחברה. המשטרה תנסה לאכוף את החוק פחות בקרב החזקים ויותר אצל החלשים מכיוון שכוח ההתנגדות שלהם לאכיפה חלש יחסית.

מחקרים על גזע, מוצא ויישום המשפט הפלילי, נבדקו גם בעבר כדי לבדוק את טיפול המערכת בקבוצות מוחלשות: האם הוא נוקשה יותר או פחות? האם מיעוטים מיוצגים יותר בהליכים הפליליים, מהליכי מעצר ועד מאסר או פחות, ובעיקר האפרו-אמריקאים בארה"ב, תאוריית הקונפליקט מניחה כי יש שוני בהתנהגות מערכת החוק כלפי עבריינים מקבוצות אוכלוסייה שונות, שאינו נובע מההתנהגות העבריינית עצמה, אלא ממרכיבים חוץ-משפטיים כגון גזע, מעמד, מין, בנוסף למרכיבים משפטיים כמו עבר פלילי וחומרת העברה.

גם בישראל בוצע מחקר על ידי (סולציאנו-קינן וגזל-אייל, 2008) שתוצאותיו הראו כי קיים יחס שונה של שופטים ממוצא אתני שונה (יהודים וערבים) לחשודים לפי זהותם האתנית, וזאת בהליך הראשוני של הארכת מעצר. דבר זה מצביע על הטיה קבוצתית-אתנית בקרב השופטים בבואם לקבל החלטות בענייני פלילים.

Sellin בתוך (Vito & Holmes, 1994) הראה כי הקונפליקט נוצר בעקבות שינויים מתמידים בחברה ונדידתן המתמדת של התנהגויות מתרבות אחת לאחרת וממקום אחד לאחר. לגישתו, קונפליקט חברתי כאשר קבוצות תרבותיות שונות נפגשות הוא בבחינת קונפליקט עיקרי "primary conflict" למשל, קבוצת מהגרים שיש לה תרבות קיימת מאחר שמהגרים מביאים מארץ מולדתם את דתם, נורמות וערכים שונים. קונפליקט משני "secondary conflict" מתרחש בתרבות אחת שיש בה תת-תרבויות, שלכל אחת הערכים שלה והנורמות שלה. הקונפליקט נוצר כאשר הנורמות של קבוצה תת-תרבותית מסוימת נפגשות ומתנגשות עם נורמות של קבוצה תת-תרבותית אחרת.

לעומת זאת, Shaw & Mckay בתוך (שוהם, גיורא ומשה, 2004) הגדירו "התנגשות תרבותית" כהסבר לתהליך ההתפוררות החברתית בעקבות התנגשות בין קבוצות תת-תרבותיות שונות בחברה שבעקבותיה נוצרת עבריינות מאורגנת או מקצועית.

לסיכום, תאוריית הקונפליקט היא סוג של הסבר לניסוח, לעיצוב נורמות מסוימות להגדרות קרימינליות, אכיפת המדיניות של "קרימינליזציה של התנהגות מסוימת", ויש בה התייחסות להיסטוריה של החקיקה, להגדרות ולנורמות ולמידת הראקציה של אלה שהתנגדו לחוק הספציפי שבמחלוקת. היא חזקה פחות בהסבר התנהגות סוטה של עבריינים. לכן צריך להתייחס גם ללמידה, מחויבות, הערכה עצמית ומשתנים אחרים שאינם נכללים בקונפליקט הקבוצתי (Akers, 1985).

עבריינות בקרב ערבים בישראל

התאוריה הקונבנציונלית

רייפן (1965) היה מהראשונים שהתעניין בבחינת דפוסי עבריינות בקרב נוער ערבי בישראל בתחילת שנות השישים של המאה הקודמת ומצא שהנסיבות הסוציולוגיות והחברתיות משפיעות על דפוס העבריינות. שינוי המבנה הכלכלי בחברה הערבית בתחילת שנות השישים מכפר מסורתי-חקלאי ליחידות עיבוד גדולות יותר כתוצאה מהנהגת המיכון, הוביל צעירים לחפש עבודה מחוץ לכפר ולהיחשף לאוכלוסייה היהודית. כתוצאה מכך, הליכוד במשפחה פחת והמבנה המשפחתי הפטריארכלי המובהק עבר שינוי וזעזוע והוביל לקונפליקט בין-דורי. על פי רייפן, העבריינות בקרב נוער ערבי בישראל רוכזה בעיקר באזורים הכפריים, ודפוסי ההתנהגות העבריינית כרוכים במידה ניכרת במצב החברתי והמדיני יותר מאשר בבעיות אישיות (רייפן, 1965).

(חסין, 1986) הוסיפה למשברים החברתיים והכלכליים שהצביע עליהם רייפן לעיל גם את הגורם הלאומי - המיעוט הערבי נאלץ להתמודד עם "הכובש" - ובעיית הזהות הלאומית של מיעוטים שנכפתה עליהם מדינה חדשה בגבולות חדשים, עם חדש, במנותק מהעם הפלסטיני - אוכלוסיית השטחים. הסברים לפשיעה בקרב האוכלוסייה הערבית התבססו על מודלים של ניכור, שוליות, קונפליקט תרבותי וכן היבטים לאומיים (Cohen, 1989).

מסמך טולידאנו[5] הוסיף שני אלמנטים נוספים לניתוח תופעת העבריינות. ראשית, התשתיות הלקויות של הכפרים (תנאים פיזיים קשים, צפיפות) ושירותים חברתיים (כמו בתי ספר, מועדוני ילדים) הנותנים תחושה של אפליה בהשוואה לאוכלוסייה היהודית. שנית, הפקטור הלאומי-פוליטי: תחושת ניכור והתמרמרות מהמוסד היהודי (כמו אי-אמון במשטרה). כהן (Cohen, 1989) מבקר ניתוח זה וטוען כי נעשה בו טשטוש קונספטואלי והיסטורי לסוג המודרניזם שחוותה החברה הערבית, לעיתוי החשיפה למודרניזם, סטראוטיפים לגבי הערכים בקרב הציבור הערבי.

[5] אף שחיפשתי מסמך זה בכל מאגרי המידע, לא הצלחתי למצוא אותו. הוא אוזכר בכמה מקורות, ולענייננו בעמוד 8 בספר סטנלי כהן (Cohen, 1989) .

התאוריה החלופית: הקשר בין פשיעה ופוליטיקה

הניסיון הראשון להציע מסגרת תאורטית חלופית היה של החוקר הפלסטיני (Zuriek,1988), שטען כי צריך לבחון את העבריינות בקרב החברה הערבית לפי ארבעה הקשרים: 1) דפוסים מעוותים של פיתוח אורבני ומעמד חברתי, היעדר גישה למערכות כלכליות ותלות כלכלית ופוליטית בממסד השייך לקבוצה הדומיננטית במדינה; 2) מדיניות המדינה ותרבות בירוקרטית-אדמיניסטרטיבית שעוצבה בראש ובראשונה לענות על צורכי האוכלוסייה היהודית; 3) גישת הרוב היהודי שמאשרת סגירות מוסדית ומעכבת מהאזרחים הערבים שוויון הזדמנויות והיעדר "אוניברסליות במשפט"; 4) נוכחות קונפליקט טריטוריאלי-לאומי בין הפלסטינים לישראלים שבו התחרות העיקרית היא על משאבים ובעיקר על אדמה, והמדינה נזדקקת למנגנון המשפטי כדי ל"הפליל" התנהגויות מאיימות ופוליטיות בקרב המיעוט הערבי.

(קורן, 1999) קראה תיגר גם היא על ההסבר האורתודוקסי של העבריינות של המיעוט הערבי: ***"על המודלים של קונפליקט תרבותי, דיסאורגניזציה חברתית ואנומיה – מודלים אלה, שנוסחו על בסיס נתונים של המהגרים האירופאים לערים האמריקאיות בשנות העשרים והשלושים של המאה העשרים – אינם בלתי רלוונטיים, אבל הם מוגבלים וחד-ממדיים"*** (עמוד 157 במאמר); מעמדו של המיעוט הערבי שונה ממעמד קבוצות אתניות אחרות באירופה וארה"ב, ולכן קיים צורך להתייחס להקשר הפוליטי. קורן מתרכזת בקשר בין פשיעה לפוליטיקה, והאופן שבו קבוצה דומיננטית עושה שימוש פוליטי במנגנונים חוקיים ובקרימינליזציה כדי לשלוט על קבוצה אתנית אחרת. לשיטתה, החוק הפלילי (תוכנו ושיטת אכיפתו) מילא תפקיד מרכזי ב"יצירת" עבריינות בקרב ערבים ובמיוחד אחוזי פשיעה גבוהים בשנות החמישים והשישים בתקופת הממשל הצבאי. עבודתה בוחנת את הפשיעה לפי המודל השני של התגובה החברתית שבוחן שאלות של הגדרה: מדוע התנהגות מסוימת הוגדרה כעברה פלילית; היכולת/הכוח של המדינה להגדיר "פשיעה" ולהשליט אותה על אחרים באמצעות חקיקת חוקים והגדרת גורמי פיקוח.[6]

כידוע, העבריינות אינה סוג של התנהגות הנובעת מאותה מערכת מוגדרת של סיבות. אולם בבואנו לבחון את תופעת העבריינות עלינו להסתכל במבט רחב על ההקשר החברתי. מחקר זה איננו מתיימר לכסות את כל ההקשרים החברתיים אלא את מה שרלוונטי לתופעה.

---

[6] הדוגמה הקלסית בספרות היא חקיקת "החוק השחור" באנגליה (the black act), שנועד לטפל "בשחורים" – תושבים מקומיים (שצבעו פניהם בשחור לשם הסוואה) – שביצעו פעולות מסורתיות שנהגו לבצע שנים - ציד ודיג - באדמות ששייכות למשפחות אצולה ומלוכה, וההתנגדות שלהם לציית לחוקים שמנעו זאת מהם. חוק זה קבע עונשים חמורים לעבריינים ובין היתר עונש מוות; במקרה זה החוק נוצר כתגובה לפעולות "הטבעיות" של התושבים המקומיים על ידי בעלי אינטרסים מהמעמד הגבוה כדי לשמור על האינטרסים שלהם בקרקעות ולשמור על "הסדר החדש" של הרכוש (Thompson, 1975). דוגמה נוספת היא באלג'יריה. כתגובה חברתית לקולוניאליזם של צרפת במאה ה-19, התעוררה התנגדות של התושבים המקומיים נגד "חוק היערות", חוק שחוקקו הצרפתים כדי למנוע מנהג של קבוצה מסוימת באוכלוסייה לשרוף יערות באופן מבוקר כל ארבע שנים כמעט תחת חסות של "שמירה על האינטרס הציבורי" ותוך התעלמות מחשיבות הקרקע בעיני התושבים המקומיים. התושבים המקומיים המשיכו לקיים את מנהגם, על אף החוק שביצע קרימינליזציה למנהג מקובל שלהם, ואף שהקימו מנגנוני פיקוח, הטילו קנסות והענישו. וזאת לאחר שאיבדו את אדמותיהם על רקע הפקעות אדמות על ידי הממשל הקולוניאלי הצרפתי (Prochska, 1986).

עבריינות, פוליטיקה ומקרקעין

אליבא דכהן (Cohen, 1989) ניתן לזהות שלושה מאפיינים בחברה הערבית הישראלית. ראשית, חברה הנפרדת ומובחנת גאוגרפית וחברתית מקבוצת הרוב היהודית, מה שעשוי להשפיע על שימור ערכים מסורתיים או התנהגויות המוגדרות כ"סוטות" מהחוק. כך גם השפעה של הפרדה בבתי ספר ומערכת החינוך עשויה ליצור "ערכים כפולים". שנית, אי-שוויון כלכלי וחברתי: רוב התאוריות הסוציולוגיות שבוחנות פשיעה ועבריינות מתארות את ההשפעה של מעמד נמוך, שוליות בחברה ומחסור בכוח, כמניע לעבריינות (תגובה של תסכול). שלישית, מדיניות של בקרה ממסדית גלויה וסמויה, החל מהמשטר הצבאי והחוקים הצבאיים שהחילו על האוכלוסייה הערבית, דומיננטיות של שב"כ ומשטרה, ואחר כך במדיניות הממשלה כמו הצבת תפקידים מיוחדים לענייני ערבים (יועץ ראש הממשלה לענייני ערבים). **לפי כהן, לחוק תפקיד בעיצוב שלושת המאפיינים האלה של החברה הערבית, ובין היתר שימש ככלי לשליטה פוליטית בעניין הפקעת האדמות הידועה (ראו פרק מדיניות קרקעית), וכן עניין היתרי בנייה במגזר הערבי כחלק משליטה כללית להגברת התלות של אינדיבידואלים ערבים במדינה, ובעצם הגדרת בנייה בלתי חוקית", היא תוצר של מדיניות הקרקעות של המדינה.**

כהן מפשט (עמוד 23) את הרצף ההיסטורי של קרימינליזציה באופן הזה: 1. בהתחלה הופחתו אדמות הערבים בהפקעות האדמה המקוריות; 2. ריבוי אוכלוסין בכפרים הערביים שגורם לצפיפות אוכלוסין ומחסור בדיור; 3. תקנות תכנון ובנייה שחלות באופן שווה כמובן גם על ערבים ויהודים אבל יש להם השלכה שונה על המגזר הערבי. פחות תכניות מתאר (אב) כלליות הדורשות היתרי בנייה מאושרות על ידי רשויות מקומיות ערביות; 4. כתוצאה מצורך, בניינים המוקמים על קרקע סמוכה מוכרזים כלא חוקיים ומיועדים להריסה על ידי צו של משרד הפנים (בייעוץ עם מִנהל מקרקעי ישראל); 5. כשההריסה מבוצעת בפועל, ההריסות הופכות באופן קבוע למוקדי עימות עם המשטרה, מה שיוצר "עבריינות משנית".

לפיכך שאלות של אדמה ופשיעה שלכאורה נפרדות, קשורות זו בזו. תחילה, יש חשיבות סימבולית להפקעת אדמות בזיכרון הקולקטיבי של הערבים בישראל של אי-צדק ונישול, ולכן הפקעה זו מהווה פוטנציאל להתעוררות בעיות לגבי הלגיטימציה המוסרית של החוק. שנית, יש הרגשה מוחשית כי העברה של "בנייה בלתי חוקית" היא "יצור מעשה אדם" של מדיניות הקרקע ומהווה את עיקר העימות של הערבים הישראלים מול מערכת החוק. ומכאן יש פוליטיזציה של "המעשה הסוטה חברתית" והדגמה לקשר בין המשפט לפוליטיקה, אף שאין זו עברה פוליטית מובהקת כגון עברות הפוגעות בביטחון המדינה או עברות טרור. (Cohen, 1989). במילותיו הוא: " *breaking the law is less an act of conscious political defiance than a reflex refusal to accept its legitimacy*" (עמוד 107).

(קורן, 1987) בודקת את הסקירה של יום האדמה בעיתונות הישראלית ומבקרת את טשטוש הגבולות בין פעולת מחאה לגיטימית לבין צורות מחאה לא חוקית. לשיטתה, הדבקת תווית קרימינלית לפעולות שהשלטון חושב שצריך לבלום אותן היא אחד מסוגי הפיקוח החברתי, שכן יש גבולות ברורים לנושאים העונשיים לעומת קונפליקטים פוליטיים שגבולותיהם מורכבים. מאחר שהחברה שלנו בנויה על קונצנזוס, מאורעות של התנגדות פוליטית מקבלים משמעות ברוח זו.

מוענק דימוי שלילי ותיוג לקבוצות הסוטות מהקונצנזוס הזה, ובמיוחד הגדרות של רוב-מיעוט, כשהאליטות (הרוב) שולטות גם באמצעי התקשורת שמקבלים תפקיד לתת לגיטימציה להגדרות האלה ולהפוך אותן לחלק משפת השיח הציבורי. היבט נוסף לקשר בין אי-ציות וההקשר הפוליטי-לאומי הרחב יותר מספקת קורן (1979) במחקר על סיקור אירועי האדמה בעיתונות הישראלית: *"שביתת יום האדמה שונה במובן זה שהיא טופלה לא רק כנושא קרימינלי, אלא בעיקר כנושא ביטחוני. המחאה זוהתה כפעילות חתרנית של מיעוט עוין ומסוכן, והזיהוי הזה, במיוחד במציאות הישראלית, הגביר את האיום ואפשר לתגובה הכופה להיות יותר חזקה ואוטומטית"* (עמוד 63). ברוח זו היה קונצנזוס בין כל התנועות הציוניות הפוליטיות לא להעניק לגיטימציה למחאה הציבורית נגד הפקעת אדמות ערביות והתקשורת בתורה הייתה שותפת לתמיכה ציבורית במהלכים של השלטונות ולגיטימציה לפיקוח המשפטי ובידוד האופוזיציה.

אחד הפקטורים החשובים לעליית המחאה בעניין האדמות הוא המשמעות המנטלית של קשר לאדמה בתרבות הערבית והמחסור המתמיד באדמה בייחוד בכפרים הערביים בגליל והתפיסה שלהם כי כתוצאה מאירועי 1948 הם הפכו ל"פליטים בארץ מולדתם" (Yiftachel, 1991).

אי-ציות במחקרי מדיניות ומחקרי קרימינולוגיה - סיכום

בבסיס העיסוק בשדה המחקרי בתחום הקרימינולוגיה ותאוריות הקונפליקט, המשפט והסוציולוגיה, הדיון נסוב, בין היתר, סביב סוגיות מגוונות כגון: פשיעה ויחסי כוח חברתיים, הקשר בין מציאות חברתית וכלכלית, הבדלי לאום, הבדלי מין ומגדר לבין התנהגות עבריינית. במסגרת זו, קרימינולוגים מעוניינים ללמוד על תופעת העבריינות במטרה לפתח כלים להפחתת התרחשותן של עברות פליליות.

בשדה הקרימינולוגיה ישנן תאוריות שונות העוסקות במוטיבציות של עבריינים. במחקר זה בחרתי לנתח את מקרה הבוחן באמצעות תאוריה ביקורתית המתייחסת לקשרים בין החברה למשפט וכתיבה מעולם הסוציולוגיה של המשפט המדגישה את הקשר בין המשפט לחברה ולפוליטיקה. לעומת זאת, הדגש במדיניות ציבורית הוא לרוב על ראייה כוללת של היענות וחוסר היענות למדיניות שאינן בהכרח היענות למדיניות המתבטאת בחקיקה, אלא גם מדיניות של רגולציה. נוסף על כך קיימת התייחסות רחבה יותר לכמה מוטיבציות ומרכיבים המשפיעים על אי-ציות מלבד ההקשר החברתי. למשל, פיקוח בעיות במידע, סגנון האכיפה ומרכיבים נוספים.

עבודה זו באה לבחון את המוטיבציות לביצוע עברות בנייה בלתי חוקית. לכאורה, כאמור, עברה פלילית רגילה שניתן לבחון אותה במבט משפטי-קרימינולוגי גרידא, תוך התייחסות להקשר הפוליטי, הלאומי, והסוציולוגי של העברה והעבריינים. יחד עם זאת, עברת בנייה בלתי חוקית חורגת מהממדים של תופעה פלילית רגילה והיא בבחינת תופעת אי-ציות רחב בקרב אוכלוסיית מיעוטים. כאן המקום של שדה המחקר של מדיניות ציבורית שנותן לנו להסתכל ברמת המקרו על התופעה: החוק כביטוי למדיניות התכנון והסדרי הרגולציה שקבעו מעצבי המדיניות מסוג "קרימינליזציה של מעשה ההתנהגות וקביעת סנקציות".

מכאן שהגישה בה נקטתי התבססה על ראייה מחקרית רב-דיסציפלינרית שבה הנחת היסוד היא כי גישה זו תוביל לאבחון מדויק של יותר של הבעיה וכן לירידה לרבדים עמוקים יותר, הן של תופעת העבריינות והן של המוטיבציות של העבריינים.

בנייה בלתי חוקית במגזר הערבי

קיים איסור חוקי המובנה בתוך חוק התכנון והבנייה, לפיו אין לבנות ללא היתר. אי-ציות לפרק העונשין שבחוק זה מוביל לעונש של קנס ומאסר לפחות. האכיפה היא מרכיב מהותי בזרם המרכזי של התכנון (McKay, 2003). חוקי התכנון שונים מחוקים אזרחיים רגילים שכן הם משפיעים על שתי ספֵרות בחיי האדם: המרחב והקרקע. לספֵרות אלו פוטנציאל להשפיע עמוקות על הסדר התרבותי-חברתי והכלכלי, שכן יש להן השלכות על בטיחות האדם, בריאותו, תעסוקה, מחירי הדיור, כך שהדיון בהם קשור למושגי "צדק" ו"צדק חברתי" (Alterman, 2013). יצוין כי מחקר זה אינו מתייחס לסגנון האכיפה ולעבודת המפקחים הפרטניים בשטח ולאינטראקציה בין המפקחים לתושבים.

עברות תכנון ובנייה

חוק התכנון והבנייה הוא חוק שבו כמה רבדים: הרובד התכנוני (תכניות), רובד הרישוי (מתן היתרי בנייה), ורובד הרגולציה (פיקוח על הבנייה). מבקר המדינה תיאר את עברות הבנייה בישראל כ"מכת מדינה" (דוח מבקר המדינה 59ב) שלה השפעות שליליות רבות כמו: "פגיעה בשלטון החוק ושימוש שלא כדין במקרקעין, פגיעה בלתי הפיכה במשאב הקרקע ובעתודות הקרקע; פגיעה בתכנון הפיזי ארוך הטווח וחתירה תחת יכולת התכנון הכולל, ובכלל זה בתכנון התשתיות הלאומיות; פגיעה כלכלית ברשויות השלטון; פגיעה באיכות החיים והסביבה", מתוך "אכיפת דיני מקרקעין" (עמוד 51).

נתונים מספריים

על פי נתוני מבקר המדינה בדו"ח 59ב ובהתאם לנתוני משרד הפנים מאוגוסט 2008 קיימים בארץ כ-100,000 מבנים לא חוקיים. למרות הרטוריקה בבתי המשפט כגון "רעה חולה שפקדה את המדינה";[7] "בין התופעות הבולטות, הפוגעות בהשלטת החוק",[8] יש הטוענים כי בפועל הענישה של בתי המשפט מקלה וניתנות ארכות ארוכות לביצוע צווים (האן, 2013).

נכון לשנת 2002 ובהתאם לנתונים בדבר הבנייה הבלתי חוקית במגזרים הערבי והבדואי, ועל סמך מידע מהיחידה הארצית לפיקוח על הבנייה, יש 30,517 מבנים מסוג מבנה קשיח, צריף, אוהל, דיר/רפת ואחרים; מתוך מסמך "בנייה בלתי חוקית" מאת (כנסת מרכז המחקר והמידע, 2004).

בהתאם למסמך מטעם הכנסת (מרכז המחקר והמידע, 2015), "בנייה בלתי חוקית והריסת מבנים בישראל", לפי מידע שנתקבל ממִנהלת תיאום פעולות האכיפה במשטרה (מתפ"א), ולהערכת גורמים כמו רשות מקרקעי ישראל ומשרד הפנים, יש בתחום הקו הכחול כ-800,000 עברות

[7] רע"פ 5086-97 אזולאי בן חור ואח' נ' עיריית תל אביב עמוד 637 לפסק הדין.

[8] הנשיא שמגר בר"ע 1/84 דוויק ואח' נ' ראש העיר ירושלים ויושב ראש הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה (עמוד 500).

מסוגים שונים. זאת בהתאם למסמך הזה, כי אין מסד נתונים רשמי להיקף התופעה של הבנייה הבלתי חוקית, ואין גוף שמרכז את הנתונים האלה.

העברה הפלילית

עברות תכנון ובנייה הן עברות מסוג עוון, שכן עברה של בנייה בלתי חוקית מתיישנת לאחר חמש שנים (למעט עברת השימוש במבנה בלתי חוקי המתחדשת באופן יומיומי) המוגדרות בפרק העונשין של חוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965. הן כוללות כמה פעולות המוגדרות כעברה פלילית לפי מהותן כגון: בנייה ללא היתר, בנייה בסטייה מהיתר, שימוש בסטייה או ללא היתר.

הגוף המוסמך והאחראי לאכיפת חוק התכנון והבנייה הוא ועדת התכנון והבנייה המקומית שבמרחב תכנונה המקומי המקרקעין הרלוונטיים שבהם מתבצעת פעולות הבנייה או השימוש ללא היתר או בסטייה ממנו. לוועדה או לנציגיה המוסמכים יש סמכויות של חקירה ואכיפה ותביעה. הוועדה פועלת באמצעות עובדיה שהם מפקחי בנייה. סמכויותיהם כוללות סמכויות חקירה, עיכוב ומעצר המסורות לשוטר, והם מבצעים פעולות חקירה וגביית חומר חקירה כאשר מתעורר חשד לביצוע עברה בהתאם לחוק. תוצר פעולות אלו הוא הכנת תיק פיקוח מתאים לצורך העברתו לתובע הוועדה אשר ישקול בהתאם לנסיבות העניין, חומר הראיות ומדיניות האכיפה, את העניין לציבור בהעמדת החשוד לדין פלילי, ויחליט על המשך ההליכים בתיק, לרבות הגשת אישום פלילי.

תובע הוועדה, עורך דין במקצועו, אשר עבר בדרך כלל הכשרה מיוחדת, פועל כבא כוח היועץ המשפטי לממשלה ומקבל הסמכה אישית מאת היועץ המשפטי לממשלה להגיש כתבי אישום בשם הוועדה המקומית, ולייצגה בכל הקשור להליכים הפליליים בבתי המשפט השונים, וזאת מכוח סעיף 12 **לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982**. יצוין כי מבחינה מקצועית, כאשר התובע מפעיל את סמכויות התביעה, הוא אינו כפוף לראש הרשות או לכל גורם אחר ברשות. הוא כפוף לפרקליטות המדינה, כשהעיקרון המנחה הוא עקרון "עצמאות התביעה הפלילית" והפרדתה מהגופים הפוליטיים הנבחרים (ראשי רשויות, ראשי ועדות תו"ב, חברי ועדה) לשם מניעת פגיעה בעקרון השוויון של ההליך הפלילי ושמירה על הוגנות התביעה. לעניין זה ראו הנחיה **4.1001 של היועץ המשפטי לממשלה "עצמאות התביעה הפלילית"**.

ההליך הפלילי

בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון, מטרותיו של ההליך הפלילי הן עשיית צדק וחשיפת האמת העובדתית כחלק מתפקיד ההליך הפלילי לעשיית צדק. לעניין זה ראו **ע"פ 5121/98 טור' (מיל') רפאל יששכרוב נ' התובע הצבאי הראשי ואח'** (פסק דינה של כב' השופטת ביניש); לקביעת חפות או אשמה - "לזכות החף מפשע ולהרשיע האשם" ראו **ע"פ 639/79 אפללו ואח' נגד מדינת ישראל**, תוך שמירה על עקרון-העל של הגינות ההליך הפלילי וטוהרו. מטרות כתב האישום הן להביא את "סיפור המעשה" – לפרט את העובדות הרלוונטיות, את חלקו של הנאשם באחריות למעשה ואת הוראות החיקוק שלפיהן מואשם הנאשם. בהליך הפלילי לפי חוק תכנון והבנייה, המאשימה

כאמור היא הוועדה המקומית לתו"ב (ולא מדינת ישראל), וזאת על פי "הוראה מיוחדת" ב**סעיף 258 לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965**.

ההליך המשפטי הוא חלק בלתי נפרד ממערך האכיפה, ובו מתבטאת מדיניות הענישה בגין העברות הרלוונטיות והתייחסות בתי המשפט לעברות השונות ולעבריינים השונים. יצוין כי בשנת 2012 נכנס לתוקף תיקון 113 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, אשר עיגן בחוק את "עקרון ההלימה בענישה". סעיף 40א לחוק העונשין - סעיף המטרה - קובע: "מטרתו של סימן זה לקבוע את העקרונות והשיקולים המנחים בענישה, המשקל שיש לתת להם והיחס ביניהם, כדי שבית המשפט יקבע את העונש המתאים לנאשם בנסיבות העברה". תיקון זה מטרתו להבנות שיקול דעת בענישה של בית המשפט בעת מתן גזר דין כדי להבטיח מדיניות עקבית ובכך להגביר ערך השוויון (קובי, 2012).

לאור התיקון הזה, גם בתחום התכנון והבנייה יש חובה לבחינה של רמת הענישה והתאמתה לעברות השונות על פי נסיבותיהן. בשלב הראשון צריך לקבוע את מתחם העונש ההולם לעברה הנדונה בהתאם לעקרון ההלימה, ובחינת הערכים החברתיים הנפגעים (כמו תכליות התכנון, שמירה על בטיחות, שמירה על שלטון החוק, מניעת ההנאה מפרי העברה), מידת הפגיעה בהם (עברות פוגעות באפשרות תכנון, עברות יוצרות מפגעים סביבתיים, עברות סותרות תכנון קיים, היקף הבנייה, נראות וכולי), פגיעה במדיניות הענישה הנהוגה ובנסיבות הקשורות בביצוע העברה (התכנון שקדם לביצוע העברה, נזק שנגרם מביצוע העברה, סיבות שהביאו הנאשם לביצוע העברה, הרווח שהפיק העבריין). בשלב השני יש לקבוע את העונש הראוי במקרה הספציפי, בתוך מתחם העונש ההולם, על פי נסיבות שאינן קשורות בביצוע העברה (לשקול ערך הרתעה אישית וקבוצתית). ניתנה סמכות לבית המשפט לסטות לחומרה ממתחם העונש ההולם, למשל, בסעיף 40ח, משיקולים של הגנה על שלום הציבור, ולסטות לקולא משיקולים שאינם קשורים בביצוע העברה, כמו שיקום (סעיף 40ד).

המסגרת החוקית

- סעיף 145 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 קובע כי כל עבודה בקרקע, כולל הקמת בניין, הריסתו, סלילת כביש ושימוש בקרקע, מצריכה היתר בנייה.
- סעיף 204 לחוק התכנון והבנייה הוא סעיף העונשין, אשר מגדיר את העברות והעונשים הצפויים:

"204. (א) המבצע עבודה או משתמש במקרקעין בלא היתר כשביצוע העבודה או השימוש טעונים היתר לפי חוק זה או תקנה על פיו, דינו – קנס, מאסר שנתיים, ובעברה נמשכת - קנס נוסף, מאסר נוסף שבעה ימים לכל יום שבו נמשכת העברה לאחר שקיבל הנאשם הודעה בכתב מהוועדה המקומית על אותה עברה או לאחר הרשעתו.

(ב) המבצע עבודה או משתמש במקרקעין בסטייה מהיתר או מתכנית, דינו – מאסר שנה אחת ובעברה נמשכת קנס כאמור בסעיף 61(ג) לחוק העונשין, תשל"ז-1977 (להלן – חוק העונשין), לכל

יום שבו נמשכת העברה, לאחר שנמסרה לנאשם הודעה בכתב מהוועדה המקומית על אותה עברה או לאחר הרשעתו.

(ג) המשתמש בקרקע חקלאית בניגוד להוראות התוספת הראשונה או השנייה, דינו – קנס מאסר שנה אחת ובעברה נמשכת – קנס נוסף לכל יום שבו נמשכת העברה לאחר שקיבל הנאשם הודעה בכתב מהוועדה המקומית על אותה עברה או לאחר הרשעתו.

(ד) המשתמש שימוש חורג במקרקעין לאחר תום תקופת המקסימום שנקבעה בהתאם להוראות פרק ז, או לאחר שנמסרה לו הוראה מהוועדה המקומית לפי סעיף 184 ואין עוד ערר עליה, דינו – מאסר שנה.

(ה) מי שעשה פעולה הטעונה רישוי לפי פרק ה3 בלא רישיון, בניגוד להוראות סעיף 158יד(א), או בעל רישיון מכון בקרה שהפר תנאי מהתנאים למתן רישיון או תנאי מתנאי הרישיון, דינו – קנס כאמור בסעיף 61(א)(4) לחוק העונשין; ואם הייתה עברה נמשכת – קנס נוסף כאמור בסעיף 61(ג) לחוק העונשין, לכל יום שבו נמשכת העברה לאחר המועד שבו נדרש על ידי שר האוצר להפסיק את ההפרה".

- סעיף 208 לחוק מגדיר את מי ניתן להאשים בעברת תכנון ובנייה, כגון בעל ההיתר לביצוע העבודה או השימוש כאמור; מי שמוטלת עליו חובה להשיג היתר כאמור מכוח חוק זה או תקנה על פיו; בעל המקרקעין בשעת ביצוע העברה; מי שהוחזק כבעלים של המקרקעין בשעת ביצוע העברה; ושורה של אחראים נוספים לרבות האדריכל, המהנדס המתכנן.
- סעיף 219 לחוק קובע עונשים נוספים לעונשים הקבועים בסעיף 204 לחוק לעיל, שהם קנס או תביעה לגביית רווחים מבנייה בלתי חוקית, כגון כפל שוויו של המבנה אם בנייתו הייתה טעונה היתר.

אכיפת דיני תכנון ובנייה

ככלל, אכיפת העברות וחקירתן לפי החוק הזה הן עניין **שבשיקול דעת**, וזאת בהתאם לסעיף **62 לחוק סדר הדין הפלילי**: "**ראה תובע שהועבר אליו חומר החקירה, שהראיות מספיקות לאישום אדם פלוני, יעמידו לדין, זולת אם היה סבור שאין המשפט עניין לציבור**..."

מלשון הסעיף עולה כי יש צורך בשני תנאים מצטברים: התנאי הראשון - קיום ראיות לכאורה (קבילות ובעלות משקל) שיש בהן להביא להרשעת הנאשם; והתנאי השני - קיום עניין לציבור.

לפי בג"ץ 935/89 גנור ואח' נגד היועץ המשפטי לממשלה, בעמוד 511 לפסק הדין: "'העניין לציבור', אינו התעניינות שמגלה הציבור בשאלת ההעמדה לדין. העניין לציבור הוא עניין נורמטיבי, שמשמעו הכרעה ערכית באשר לתועלת שתצמח לקיום המסגרת החברתית על ידי העמדה לדין, לעומת הנזק שייגרם לציבור לשווא. להעמיד חשוד לדין, רק אם תובע שוכנע, כי העמדה לדין גוררת אחריה פגיעה כה קשה באינטרסים ובערכים שהחברה מבקשת להגן עליהם, עד כדי שפגיעה זו אינה שקולה כנגד היתרון שיצמח לאינטרסים ולערכים שהמשפט הפלילי בא להגשימם על ידי העמדה לדין".

מהאמור לעיל עולה כי נקודת המוצא העקרונית היא העמדה לדין במקרה שההתנהגות מהווה עברה פלילית, אלא אם קיימות נסיבות לפיהן העניין לציבור באי-העמדה לדין עולה על זה שבהעמדה לדין. היועץ המשפטי לממשלה ובתי המשפט הכירו בחשיבות גיבוש מדיניות אכיפה הנקבעת באופן מרכזי, לשם מתן החלטה בכל תיק ותיק בסוגיית 'העניין לציבור'. לעניין זה ראו **הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.1002 "הצורך בקביעת מדיניות מרכזית של חקירה ותביעה בתחום העונשין"**.

מדיניות האכיפה מורכבת מ: 1. מדיניות הפיקוח (איתור עברות וחקירתן) על ידי הגורמים המקצועיים בוועדה (מהנדס, מפקח הבנייה) בהנחיית התובע; 2. מדיניות התביעה (מדיניות ההעמדה לדין), מדיניות הענישה, והמדיניות שבהפעלת האמצעים הנוספים שבחוק.

מדיניות האכיפה אמורה להתייחס ל**מהות העברה**: האם העברה הפוגעת בתכליות התכנון ותכלית ההליך התכנוני (שקיפות ושיתוף ציבור), תכלית השמירה על הבטיחות, תכלית הסרת מפגע ומניעת הנאה מהעברה. כמו כן היא אמורה להתייחס **לעבריין ולמניעיו לביצוע העברה** (מהות העבריין, אדם פרטי, נבחר ציבור, מהנדס/אדריכל), **ולצורכי השעה**, קרי השמירה על שלטון החוק ועקרונות היסוד האחרים, להבטחת קיום חברתי ותנאי תקינות.

בע"פ 4107/09 חמאדה נ' מדינת ישראל, בית המשפט עמד על חשיבות הענישה הפלילית בתחום התכנון והבנייה, וכלשונו בסעיף 7 לפסק הדין: "הענישה הפלילית בתחום התכנון והבנייה משקפת, בין השאר, מספר תכליות: האחת – שמירה על המדיניות התכנונית, והקפדה שכל בנייה תיעשה כנגזרת של תפיסה תכנונית רחבה; השנייה – שמירת הבטיחות, זאת נוכח הסיכון הנשקף למשתמשים במבנים בלתי חוקיים שהוקמו ללא כל פיקוח מצד רשויות התכנון; השלישית – קיום שלטון החוק וכיבוד הדין ויישומו, בכל תחום, ובכלל זה בתחום התכנון והבנייה; והרביעית – מניעת ההנאה מפרי העברה, לבל יצא חוטא נשכר, כאשר הודגש בפסיקה שמדובר ב"שיקול מרכזי", אשר על בית המשפט לשוות לנגד עיניו כאשר הוא דן בעברה של בנייה ללא היתר".

על היקף התופעה הפסולה ועל נזקיה, הן למרקם התכנוני והן לשלטון החוק, התייחס בית המשפט העליון בע"פ 920/85, הוועדה המקומית לתכנון ובנייה נ' מוסא נימר, פ"ד מא (4), 29: "לצערנו, הפכו עברות נגד חוקי התכנון והבנייה לחזון נפרץ, ורבים גם טובים איש הישר בעיניו יבנה. זוהי פגיעה חמורה וקשה בשלטון החוק, המזולזל לעין השמש, ואין איש שם אל לב לאזהרות הגורמים המוסמכים ולפסקי הדין של בתי המשפט".

כלי אכיפה נוספים

לרשות הוועדה כלים נוספים לאכיפה מלבד הגשת אישום, הרלוונטיים בעיקר לפי "גיל" העברה: האם העברה טרייה או ישנה יחסית. הכלי המשפטי לטיפול בעברות טריות הוא הוצאת צו הפסקה מנהלי;[9] צו הריסה מנהלי;[10] צו הפסקה שיפוטי.[11] הצווים האלה לא נועדו לענישה, אלא לבער את תופעות הבנייה הבלתי חוקית, ותכליתם מניעתית ונוגעת להקפאת הבנייה.[12]

[9] לפי סעיף 224 לחוק התכנון והבנייה למניעת המשך עברה.

קיימים כלים נוספים לאכיפה המעוגנים בחוק כגון: צו הריסה ללא הרשעה;[13] ניתן לשפוט מי שאינו מקיים צווי בית משפט לפי סעיף 210 לחוק (אי-קיום צו בית משפט); וכן ניתן להפעיל פקודת ביזיון בית משפט לפי סעיף 255 לחוק.

במרחבי התכנון המחוזיים לפי סעיף 12 לחוק התכנון והבנייה, למדינה סמכות אכיפה ראשונית. קיימים גופי אכיפה נוספים: הפיקוח הארצי ויחידותיו השונות במחוזות (במשרד הפנים) האחראי על אכיפה בתחום שטחים פתוחים וגליליים; מתפ"א (מנהלת תיאום פעולות האכיפה של דיני מקרקעין במשטרת ישראל); הסיירת הירוקה של רשות הטבע והגנים (לשמירה על ערכי טבע מוגנים וקרקעות מדינה), וכן מִנהל מקרקעי ישראל – היום רשות מקרקעי ישראל (האחראי על שמירה על קרקעות המדינה ומניעת בנייה ושימוש לא חוקיים והסגות גבול) (האן, 2013).

התפתחות המדיניות בנוגע לבנייה הבלתי חוקית במגזר הערבי

בשנת 1988 הוקמה במשרד הפנים 'היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה' במטרה לאכוף את החוק על בנייה בלתי חוקית, בעיקר בתחומי "השטחים הגליליים" (שאינם בסמכות הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה). ליחידה יש משרדים במחוזות השונים. בשנת 2005 החלו לפעול גופים נוספים כמו מִנהלת תיאום פעולות אכיפת דיני מקרקעין במשטרה והוקמה יחידה ייעודית בפרקליטות המדינה - המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין (האן, 2013).

מסמך מטעם הכנסת מרכז המחקר והמידע (2004), "בנייה בלתי חוקית", סוקר את התייחסות הרשויות לתופעת הבנייה הבלתי חוקית. דוח ועדת מרקוביץ', ועדה בין-משרדית לבחינת הבנייה הבלתי חוקית באדמות המדינה ובשטחים הפתוחים בראשות המשנה למנכ"ל משרד הפנים, פורסם בשנת 1986 והגיש המלצות בעניין רישוי בדיעבד. באוקטובר 1999 מונתה הוועדה הבין-משרדית לבדיקת הבנייה הבלתי חוקית במדינת ישראל - ועדת גזית. דוח ועדת גזית בהתאם למסמך הכנסת, עמודים 3–4, מונה את הבעיות העיקריות בטיפול בתופעת הבנייה הבלתי חוקית בישראל: הטיפול בנושא הבנייה (החוקית והבלתי חוקית) מוטל על יחידות וגופים רבים ברחבי המחוז. אין כתובת אחת הרואה את הבעיה כמכלול. חלק מהטיפול דורש פעולה מקבילה של יותר מגוף אחד ובשל סדר עדיפויות שונה ישנה תחושה של חוסר סיוע הדדי ושל מערכת הפועלת בצורה לא מתואמת. בעיות נוספות נובעות מהיעדר אכיפה ומאכיפה סלקטיבית, הליכים ממושכים נגד עבריינים בנייה בבתי המשפט וקלות העונשים הנגזרים על מי שהורשע ועל משך הזמן להוצאתם לפועל של פסקי דין. בכמה רשויות מקומיות קטנות, ראש הרשות המקומית מכהן גם כראש הוועדה המקומית, צירוף המוביל לעתים לניגוד עניינים ולחוסר יכולת לקבל החלטות נגד ציבור בוחריו. בערים גדולות קיימת בעיה של אכיפה סלקטיבית: הגורמים האחראים אוכפים את החוק

---

[10] לפי סעיף 238א לחוק התו"ב, כשיש תנאים מיוחדים להוצאת צו הריסה זה (כך שלפחות הבנייה הסתיימה לפני פחות משישים יום, וכי ניתן אישור היועץ המשפטי של הרשות, הצו יבוצע על ידי הוועדה ותנאים אחרים). מטרת צו ההריסה המנהלי היא להשיב את המצב לקדמותו, בטרם ייווצרו עובדות מוגמרות בשטח.

[11] לפי סעיף 239 לחוק התכנון והבנייה אשר מטרתו להקפיא בנייה או שימוש הנעשים תוך הפרה להוראות החוק, לטיפול בהפרה מתמשכת, ואינו מותנה בהגשת כתב אישום.

[12] לעניין זה ראו **רע"פ 47/07 תימור מור נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה גבעות אלונים**.

[13] המוגדר בסעיף 212 לחוק שניתן להפעילו לדוגמה כשלא ניתן למצוא האדם שביצע העברה או לא ניתן למסור לו הזמנה לדין.

פחות על עבריינים תכנון ובנייה בעלי ממון רב, בעיקר משום שהרשות זקוקה להכנסות הנובעות מאותם בעלי ממון.

מסמך זה מונה סיבות לעבריינות הבנייה (עמוד 2): הרווח הכלכלי של העבריין; התפיסה הרווחת בציבור לפיה מדובר בעברות קלות וטכניות; היעדר אכיפה; מצוקות דיור אמתיות ואי-זמינותם. הנכונות של רשויות הבנייה למצוא פתרונות תכנוניים בעיקר במגזר הערבי, יצרה מצב שבו משיגים עבריינים הבנייה היתר שלא היה מושג אילו הלך היזם בדרך הישר.

בשנת 2003 התפרסם דוח ועדת החקירה הממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין האזרחים הישראלים באוקטובר 2000 (דוח אור, 2003). דוח זה התייחס בין היתר לנושא הקרקעות, כחלק מהאלמנטים של האפליה והקיפוח כלפי המגזר הערבי. לפיו, גידול האוכלוסייה לעומת אי-שינוי בשטח המאפשר בינוי ביישובים, יצר צפיפות גדולה ומצוקת קרקעות לבנייה, בנוסף למכשול העקרוני של מחסור בתכניות אב ותכניות מתאר ליישובים וחוסר אפקטיביות בייצוג האוכלוסייה בוועדות התכנון והבנייה. נטען כי חלק ניכר מהסיבות להתפתחות התופעה של בנייה בלתי חוקית נעוץ באי-היכולת לקבלת היתר. צוינה שם תגובת התושבים המקומיים באום אל-סחאלי שליד שפרעם, לאכיפה נגד בתים בלתי חוקיים. בתמיכת אנשי ציבור, אירעה התנגשות בין כוחות המשטרה לתושבים לאחר שנהרסו בתים לא חוקיים. היו ניסיונות לבנות אותם מחדש, ובסופו של דבר המשטרה נסוגה והבתים נבנו.

בדוח מבקר המדינה 59ב לשנת 2008 עולה כי גופי הפיקוח לא גיבשו מדיניות אכיפה מרכזית למרות הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין. חשוב מאוד לגבשה לשם הקצאה יעילה של המשאבים וכדי לסייע למילוי עקרון השוויון בפני החוק.

בשנת 2014 התפרסם ברשומות תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה, כחלק מהרפורמה בהליכי הרישוי. מטרותיו הן להגדיל את העצמאות של הוועדות המקומיות, רישוי זמין של הגשת בקשות ותכניות מקוונות, קיצור הליכי תכנון ומסלולי רישוי, קביעת מקרים שבהם הבנייה פטורה מרישוי.

בשנת 2015 הוקם צוות 120 הימים – על פי החלטת ממשלה 2365 מיום 24.12.2015 - לטיפול בסוגיית הדיור ביישובי המיעוטים. בין היתר בחן את תופעת הבנייה הבלתי חוקית. לפי נתוני הדוח הזה, ניתן לחלק את הבנייה הבלתי חוקית במגזר הערבי לשני סוגים עיקריים: בנייה בשטחים פתוחים מוגנים במרחק מהשטח הבנוי, או בשטח המיועד כשטח ציבורי ותשתיות; בנייה בלתי חוקית במרקם השטח הבנוי באזור המיועד לפיתוח למגורים. מדוח זה עולה כי עד שנת 2000 לא היו ליישובי המיעוטים תכניות מתאר מעודכנות. מאז החל במשרד הפנים תהליך לקידום תכניות והיום במחוז צפון, למשל, יש ל-29 מבין 43 היישובים תכנית בתוקף, בתהליך או בתכנון.

בינואר 2016 פרסם הצוות להתמודדות עם תופעת הבנייה הבלתי חוקית את דוח קמיניץ. הוא התייחס לזיקה בין האכיפה של הבנייה הבלתי חוקית לבין הפלישה למקרקעין ובמיוחד למקרקעי ציבור, ובחן את כלי האכיפה הקיימים והחסמים לביצוע אכיפה יעילה, תוך הצעת פתרונות לסוגיה זו. הדוח התייחס בקצרה לקשיים מיוחדים של אכיפה במגזר הערבי כמו הריסה, שקשה

לבצעה בשל ההקשר הלאומי. צוין גם כי חלק מהאוכלוסייה רואה את ביצוע הבנייה הבלתי חוקית כמוצדקת ולגיטימית לאור מצוקת הדיור והמחסור בתכנון לאורך השנים. ב-19.6.2016 התקבלה החלטת הממשלה 1559 בנושא חיזוק אכיפת דיני התכנון והבנייה והמליצה על ביצוע תיקוני חקיקה ליישום המלצות דוח קמיניץ.

ב-1.8.2016 התפרסמה ברשומות הצעת חוק מטעם הממשלה "הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון 109), התשע"ו-2016", לפיה הוצעה עריכה חדשה לחוק התכנון והבנייה שחוקק בשנת 1965, הצעה להחמרת הענישה והענישה הכלכלית בגין עברות תכנון ובנייה, מתן סמכויות למפקחי הבנייה, והוראות לעניין הוצאת וביצוע צווים מנהליים ושיפוטיים, וכן הענקת סמכות אכיפה מינהלית לחלק מועדות התו"ב.

הגדרת המיעוט הערבי

על פי Rekhess (Rekhess,2007), מיעוט לאומי הוא קבוצה קטנה כמותית, שיש לה מאפיינים משלה, ותכונותיה הלאומיות, הלשוניות, והדתיות מאפיינות אותה. ישראל היא מדינה רב-אתנית, והחלוקה האתנית בין הערבים ליהודים היא המשמעותית ביותר (Raijman, 2010; Semyovov & Lewin-Epstein, 2011). מחד גיסא, הקשר בין המיעוט הערבי לבין מדינת ישראל תלוי בהיותם חלק מהעם הפלסטיני, ומאידך גיסא, בהיותם חלק מהסכסוך הערבי-ישראלי (Rouhana, 1998).

יש לציין כי הגדרת המונח "מיעוט ערבי" אינה מתארת בצורה מדויקת את הרכב מיעוט זה בישראל. קיימים הבדלים נרחבים מבחינת אמונה דתית, מנהגים מסורתיים והרגלי חיים שונים. כלשון המלומד רייפן: "למען הבהירות נשתמש במילה "ערבים" בלבד, אולם אין לשכוח כי מונח זה נתון לפירושים שונים והוא דורש פירוט יתר" (רייפן, 1965, עמוד 5).

לאזרחים הערבים בישראל יש אותן זכויות פוליטיות ומשפטיות כמו לאזרחים היהודים, אולם הם סובלים מתת-ייצוג בעמדות הכוח, במוקדי קבלת החלטות, בכנסת. יפתחאל סבור כי המועצות המקומיות הן התחום היחיד בו נהנים ערבים מחלק משמעותי של כוח פורמלי. בשנת 1994, 54 מתוך 202 ראשי מועצות מקומיות היו ערבים (יפתחאל, 1998, עמוד 93).

מרבית יישובי המיעוטים בישראל הם יישובים כפריים. מרבית הבנייה בהם היא בנייה משפחתית שאינה בעלת אופי עירוני, ולעתים רבות בלתי מוסדרת. זאת, בסתירה לגודל אותם הישובים אשר חלקם התפתחו ליישובים גדולים ואף עונים להגדרה של עיר (דוח צוות 120 הימים, יוני 2015, עמוד 3).

למעט ארבעה יישובים (נצרת, טירה, בסמה, טיבה), מרבית היישובים כפופים לוועדות תו"ב מרחביות הכוללות מספר יישובים ובהן יושב הראש הוא בדרך כלל נציג שר הפנים וחברי המליאה הם נציגי הכפרים (ראש הרשת או חברי מועצה ברשות).

מרביתן המוחלט של רשויות המיעוטים הן בדירוג סוציו-אקונומי נמוך. שיעור הגירעון המצטבר ושיעור עומס המלוות ביישובי המיעוטים גבוה בהרבה מזה שברשויות היהודיות בעשירונים הנמוכים שבהם נמצאים כמעט כל יישובי המיעוטים (דוח צוות 120 הימים, יוני 2015, עמוד 7).

דוח צוות 120 הימים, יוני 2015, מונה כמה כשלים העומדים בבסיס מצוקת הדיור במגזר המיעוטים, שלדעתי רלוונטיים גם לתופעת הבנייה הבלתי חוקית: בעיות ברישום הקרקעות והיעדר רישום זכויות על שמות המחזיקים בקרקע; מחסור בתכניות מתאר ותכניות מפורטות; מחסור בקרקעות המדינה המיועדות לפיתוח; קושי בייזום ובקידום בנייה בקרקעות שבבעלות פרטית; צורך בביצוע תכניות איחוד וחלוקה. בהמשך להמלצות אלה, ניתנה החלטת ממשלה 346 ליישומן, ובין היתר לבחון פיצול שישה יישובים מוועדות מרחביות ולהקים ועדות תכנון ובנייה חדשות ברשויות מקומיות ערביות נוספות, בנוסף לשורה של סעיפים לקידום המצב התכנוני במגזר המיעוטים.

לפי (חמאיסי, 2005), הכפרים הערביים עברו תהליכי עיור מזויפים או חלקיים, שכן מחד גיסא, הכפרים התרחבו מבחינה גאוגרפית ואוכלוסייתם גדלה מספרית, אך מאידך גיסא, ההרחבה הזו לא לוותה בתכנון מוקדם ונכון ונעשתה ללא היערכות של תשתיות וללא "תיעוש". מבחינה תרבותית וחברתית, האוכלוסייה עדיין משמרת דפוסים כפריים-מסורתיים-תרבותיים אף שגרעין הכפר האורגני כמעט נעלם. מצב זה יוצר בלבול בקרב האוכלוסייה ומתכונת מוזרה החוצה פיזית ותרבותית בין הכפר לעיר.

חוק התכנון והבנייה ומשטר הקרקעות הישראלי, מדיניות התכנון והקרקעות

ביסוד חוק התכנון והבנייה ומדיניות התכנון הכללית עמדה האידאולוגיה הציונית ששרטטה את היעדים הלאומיים וביסודם שלושה עקרונות בסיסיים: עקרון "קליטת העלייה"; עקרון "יישוב הספר" ועקרון "ייהוד המרחב". כמתואר בעבודתה של תותרי גובראן, העקרונות האלה שירתו את האינטרס הציבורי היהודי, תוך הגדרת האוכלוסייה הערבית על ידי הפקעה מסיבית של אדמות ערביות לטובת המדינה והציבור היהודי, באמצעים משפטיים דמוקרטיים לכאורה; מדיניות זו יצרה מציאות המבוססת על שליטה והקצאה לא שוויונית של זכויות בקרקע (תותרי-גובראן, 2007, 709).

בוימל (בוימל, 2006, 399) מתאר את מצבם של כמאה הכפרים הערביים בגליל ובמשולש בשנים הראשונות של המדינה (1948–1968). ניתן ללמוד ממנו שכבר אז התחילה הבנייה הבלתי חוקית, וזאת כתוצאה מהיעדר רשויות מקומיות נבחרות, ללא רישיונות בנייה וללא תכניות מתאר, ללא תשתיות. הוא מסתמך בבדיקתו על מסמך טולידאנו.[14]

יפתחאל גורס כי מכניזם השליטה של הממסד הישראלי על המיעוט הערבי בא לידי ביטוי במדיניות הקרקעות ובמדיניות התכנון האזורי בישראל (יפתחאל, 1998). מדיניות זו נתפסה על ידי הערבים כפוגעת בצורה משמעותית בנכסים הקולקטיביים השייכים ללאום הערבי ולאסלאם

[14] לצערי לא מצאתי כל דרך לאתר מסמך זה.

וגם במשאבי קרקע ומים (בוימל, 2006); ולכן, המבנה הסוציו-אקונומי של הערבים הושפע, וערבים רבים נאלצו לנטוש את הכפרים ולעבוד כשכירים בעבודות בתחתית המדרג התעסוקתי היהודי (בוימל, 2006; רייפן, 1965). במידה מסוימת חיזקה מדיניות זו או לפחות שימרה את פערי הכוח והפערים הסוציו-אקונומיים בין הערבים ליהודים, אף שקיימים מחקרים לגבי שיפור קטן בחלקם של הערבים במשאבים פוליטיים וכלכליים של ישראל (יפתחאל, 1993).

הגבלת השימוש בקרקע והגישה אליה היו הביטוי הבולט ביותר של פיקוח חוקי ושליטה על האוכלוסייה הערבית. בשנות החמישים היה שימוש רחב בחקיקה ותפיסת קרקעות, בצורה ישירה על ידי פקודת שטח נטוש, התש"ח-1948 ותקנות חירום אחרות, וכן הפקעות מגופים שהם הזרוע הארוכה של המדינה - האפוטרופוס לנכסי נפקדים, קק"ל, הסוכנות היהודית ורשות הפיתוח. המערכת השלטונית ביצעה שימוש בחוקים כדי לבצע "ישראליפקציה" של הקרקע והרכוש של הערבים (קורן, 1999). מכאן ניתן להקיש את עמדת הציבור הערבי אשר תופסת את מדיניות הקרקעות כפעולה שלילית המכוונת נגדם. זה משפיע על עמדותיהם בנושאים הקשורים לקרקע ולתכנון, ובהמשך על ביצוע בנייה בלתי חוקית (אבישי, 1992).

האוכלוסייה הערבית אינה שונה מאוכלוסיות אחרות בעולם בצורך שלה לנצל את הקרקע. הבעיה נוצרה כתוצאה מקונפליקט של אינטרסים בין האינטרס של הערבי לנצל את האדמה שלו לטובתו האישית, לבין האינטרס של המדינה לשלוט על משאבים יקרים. כך נוצר קונפליקט בין האינטרסים של המיעוט לבין האינטרסים של הרוב (Abu Kishk, 1981, p. 124). לאדמה ערך כלכלי חשוב הן בהיותה בעבר מקור פרנסה עיקרי למשפחות והן בהיותה משאב מיועד לבנייה עבור הדורות הבאים. יש לה חשיבות מיוחדת במציאות בה מיעוט אתני חי תחת שלטון חברת הרוב.

אליבא ד-Abu Kishk, מדיניות הקרקעות הישראלית, יצרה או העצימה בעיות בבעלויות על הקרקע: בעלות פרטית באדמה כבר אינה אבסולוטית ורבים הפקיעו להם אדמות בתירוץ של "טובת הציבור" תוך מתן פיצוי שאינו הולם את ערך השוק של הקרקע. "צורך ציבורי" זה לא מומש כפי שנהוג בענייני הפקעה לצורכי ציבור כשהאוכלוסייה המקומית נהנית מההפקעה לצורך בניית מבני ציבור או מוסדות חינוך וכדומה. בפועל קיים אחוז גבוה של קרקעות המוגדר בבעלות המדינה מסביב לכפרים הערביים, והציבור המקומי אינו נהנה מהם כמו הציבור היהודי לצורך הרחבת יישובים וכדומה; הבעיות האלה גרמו למחסור באדמות שבייעוד בנייה, יחד עם התארכות הליכי הרישוי נוצרה בעיה של בעלות ושימוש בקרקע במרחב הכפרי.

לפי (אלפסי, 2006) קיימות תרבות של התנהלות מרחבית בלתי חוקית ותרבות של הגמשת חוקים בממסד התכנוני בישראל, והעניין אינו נחלת האוכלוסייה הערבית בלבד. לטענתה, חוקי התכנון מעודדים עקיפת המוסדות הרשמיים, וכתוצאה מכך קיים פער בין המבנה של מערכות התכנון המוסדית (התכנון המרחבי) בישראל להתנהלות בפועל. היא מביאה שתי דוגמאות: התיישבות הבודדים בנגב שבה הטיעון הלאומני מצדיק עקיפת החוקים, והמרינות בחיפה ובהרצליה, שם הטיעון הוא כלכלי. בשתי הדוגמאות האלה, לפי אלפסי, קיים שיתוף פעולה בין גורמים בשלטון המקומי לבין הפקידות הממשלתית והתכנונית. כלים שנועדו לאפשר שינויים קלים ומקומיים

בלבד בתכניות סטטוטוריות נהפכים לאמצעים שבכוחם לחולל שינויים בתכנון ולהתאים את החוקים המרחביים לצורכיהם של בעלי אינטרסים (אלפסי, 2006, עמוד 349).

מוטיבציות מוצעות לבנייה בלתי חוקית במגזר הערבי

חוקרים הציעו מגוון מוטיבציות לבנייה הבלתי חוקית הנרחבת במגזר הערבי, כעברה שיש לה סממן פוליטי-חברתי, ולא כעברה של יחידים המונעים ממוטיבציות אישיות תועלתניות.

הסבר ראשון לבנייה הבלתי חוקית הוא שמירה על זכויות: אחת הפעולות הלא דמוקרטיות שביצעו ומבצעים ערביי צפון הארץ כדי לשמור על הזכויות שלהם על האדמות שבסכסוך, היא בנייה בלתי חוקית, וזאת גם על אדמות ממשלתיות אשר בתוך הכפרים ומחוץ להם (סופר, 1984, עמוד 73).

הסבר שני הוא ביטוי של מחאה. הבנייה הבלתי חוקית כביטוי של חוסר שביעות רצון מהתנאים הנוכחיים במדינה, וזו סיבה עיקרית להפרעות חמורות בסדר החברתי והפוליטי.

לפי מודל שפותח על ידי (Gurr & Lichbach, 1986) "מודל שינוע אי-שביעות רצון" (באנגלית mobilization of discontent model), מדיניות השליטה המתמשכת מטעם המדינה על קבוצות מיעוטים מעמיקה את תחושות "הקיפוח היחסי" וגורמת להיווצרות התנהגות של תסכול, מחאה אלימה ותוקפנות. בישראל ננקטה בעבר מדיניות של שליטה, שעיקרה הקרקעות, לדוגמה תכנית "ייהוד הגליל" (Falah,1989). קיימת מחלוקת בספרות האם מדיניות זו כורסמה החל משנות השמונים, או התחילו לנקוט בכלים/אמצעים יותר "מתוחכמים" כגון מדיניות התכנון וההתיישבות היהודית בגליל ובמשולש. כך או כך, לא נרשמה עלייה קיצונית באלימות בין הקבוצות האתניות (בין ערבים ליהודים), וישראל הצליחה לשמור על יציבות פוליטית פנימית יחסית (יפתחאל, 1998).

בהקשר זה יפתחאל גורס כי הערבים אינם שבעים רצון ממדיניות הממשלה, וזה בא לידי ביטוי בעלייה במספר השביתות הכלליות, הכוללות השבתת מוסדות חינוכיים ומוניציפליים, עלייה נמשכת באחוזי הערבים הנמנעים להצביע לכנסת, וביצוע פעולות בנייה בלתי חוקית (יפתחאל, 1993, עמוד 53).

אמארה במאמרו (אמראה, 1997, עמוד 10) טוען שהמחאה של הערבים כנגד מדיניות הממסד מחולקת לשתי תקופות: הראשונה, "השקטה" בשנים 1950–1975 שהתאפיינה ברמה נמוכה של מחאה חוץ-פרלמנטרית; והשנייה, משנת 1976 ואילך, ברמה גבוהה של פעילות פרלמנטרית וחוץ-פרלמנטרית. אפשר לייחס זאת להתפתחות פנים-קהילתית וחוץ-קהילתית. לפי הניתוח הזה, החברה הערבית עברה שני תהליכים של "מודרניזציה" ו"אורבניזציה", כמו שינוי במבנה היחידות המשפחתיות, עבודה מחוץ לכפרים, עלייה בהשכלה בקרב הנשים והגברים, שינויים בתחומים תרבותיים, הפנמת ערכים מודרניים כמו שוויון ודמוקרטיה. בשל כך הייתה מחאה של צעירים, בין היתר "הבעת אי-שביעות רצון והתנגדות לממסד והבעת חוסר תמיכה במנהיגות החמולתית" (שם, עמוד 11). גורמים חוץ-קהילתיים השפיעו על דרכי המאבק כמו הבעיה הפלסטינית אשר

התעצמה בתקופת האינתיפאדה, הדיון לגבי הבעיה הדמוגרפית של הערבים, אירועים פוליטיים המתרחשים בסביבה.

הסבר שלישי: הבנייה הבלתי חוקית היא ביטוי של אקט מחאה קיצוני שמוגדר כ"אלימות פוליטית", הן ברמת הפרט והן ברמת הקבוצה. אלימות פוליטית היא תוצאה של שלושה מרכיבים: השסע הלאומי בין הערבים ליהודים בישראל. צוין כי הערבים חולקים זיכרון קולקטיבי שאחד ממרכיביו הוא הנכבה ב-1948 והפקעת האדמות של הערבים על ידי מדיניות מרחבית של המדינה: "תחושות הקיפוח של הערבים" בכל הקשור לעניין הקרקעות כתוצאה מהפקעת אדמות ומדיניות הקרקעות בישראל וכן בהיות משאב הקרקע משאב שיש בו מחסור מיוחד, ושלילת הלגיטימיות של השלטון ומוסדותיו (דה-לגיטימציה) (בריכטה, חסיסי ופדהצור, 2000).[15]

קיים קשר הדוק בין קיפוח מתמשך לאלימות פוליטית והאוכלוסייה הערבית בישראל סובלת מחוסר שביעות רצון שגובר, נהיה יותר אסרטיבי ובא לידי ביטוי בעלייה ובתכיפות במספר השביתות הכלליות ושביתות רשויות מקומיות, כמחאה על תקציבים ובעיות תכנון ובנייה (יפתחאל, 1993). וזאת בניגוד לגישתו של (Smooha, 1990) שהערבים יותר משלימים עם התבניות הקיימות, מודעים לכללי המשחק של המערכת ולחוקים ומעוניינים לשפר את המעמד שלהם ללא פגיעה במדינה.

אלימות על פי ההגדרה "הצרה" היא הפעלת אלימות - כוח פיזי כנגד הזולת למטרות פוליטיות, כמו מחאה נגד השלטון; ואילו ההגדרה "הרחבה" מגדירה אלימות שאינה בהכרח כוח פיזי, אלא כל דבר הנעשה לצורך אינוס (לקחת משהו בניגוד לרצון בעליו) לצרכים פוליטיים (שפרינצק, 1995). דוגמה לאקט של "אלימות פוליטית" **צרה** היא "יום האדמה" שחל ב-30 במרס 1976, "שם הגיעה האלימות לשיאה, וזאת כתוצאה בין היתר בשל פרסום תכנית לפיתוח הגליל (או "ייהוד הגליל") ולהפקעת כ-6000 דונם מהערבים בגליל דבר שעורר תגובות נזעמות ומחאות נמרצות" (אמארה, 1997, עמוד 24). האלימות קיבלה צביון קולקטיבי, וועדת המעקב להגנה על האדמות החליטה להכריז שביתה כללית ביום 30.3.1976. "וזה היה ביטוי של אכזבה עמוקה ממדיניות הממשלה במישור האזרחי והלאומי" (שם, עמוד 25).

נדבך נוסף שזוכה להתייחסות הוא חשיבות הצמיחה של התנועה האסלאמית בסוף שנות השבעים שמטרתה הייתה לפעול בדרך אלימה כנגד המדינה.[16] לא קיימת התארגנות קולקטיבית בקרב הערבים בישראל לביצוע אלימות פוליטית, וזאת למרות ההשפעה של הגורמים הפנים-קהילתיים והחוץ-קהילתיים לעיל. אולם קיים מעבר מפסיביות לאקטיביות (אמארה, 1997; שפרינצק, 1995). יצוין כי בהתאם ל(אמארה, 1997) "מרבית המנהיגים של המפלגות והתנועות הפוליטיות גינו את מעשי האלימות ויצאו נגדם בלשון חריפה" (שם, עמוד 32). המעבר מ"פסיביות לאקטיביות" בצורת המחאה של הערבים צוין גם במאמרו של סמוחה (Smooha, 1989), אולם צוין כי מעבר זה נשאר בלתי אלים ותוך גבולות המחאה הדמוקרטית. בגלל הבנתם כי הם

[15] המחקרים בספרות בדרך כלל מתייחסים להתפתחות אלימות פוליטית ברמת הקבוצה. מחקרם זה בודק תמיכה באלימות פוליטית ברמת הפרט: הקשר בין תחושות הקיפוח לתמיכה ברמת הפרט, ומכאן החשיבות של מחקר זה.
[16] קיימים מחקרים שבוחנים את הקשר בין ההשתייכות הדתית ודתיות לבין תמיכה באלימות פוליטית. אולם לא ארחיב עליהם במסגרת מחקר זה.

נמצאים בישראל כדי להישאר כמיעוט קבוע במדינה יהודית, הם פיתחו תודעה גוברת כי יש להם "מעמד משני" כישראלים וזו מניעה אותם להילחם לשוויוניות ולשיפור תנאים (Smooha, 1989).

לדעת רבים, לאירועי יום האדמה לא היה המשך באותה רמת אלימות ורדיקליזם, אולם הם השפיעו על המאבק נגד הפקעת קרקעות, על התארגנות בקרב התושבים הערביים ועל המוביליזציה, שכן הוקמה "ועדת המעקב להגנה על האדמות הערביות", ובהמשך, הוקמו ביישובים רבים ועדות מקומיות של תושבים להגנה על אדמות (שפרינצק, 1995).

לפי דעה אחרת, דוגמה לאלימות פוליטית היא המחאה נגד הריסת בתים בשפרעם בשנות התשעים או הפקעת קרקעות באום אל-פחם (Hasisi & Pedahzur, 2000). "המחאה נגד הריסת בתים לא חוקיים ליד שפרעם בשכונה בדואית "אום אל-סחאלי", באפריל 1998, וההפגנות שבאו לאחריה גרמה למפנה בקו הפעולה של ועדת המעקב העליונה של ערביי ישראל... הוחלט לתמוך מחדש בכל בית שנהרס על ידי השלטונות, ולפעול במישורים חדשים נגד הפקעת הקרקעות", כגון הכנת תכניות מקצועיות בתחום התכנון (כהן, 2006), והמחאה נגד הכרזת הצבא ששטח לסמוך לאום אל-פחם – אדמות א-רוחה - יוכרז כשטח אש.

לפי המאמר של (בריכטה, חסיסי ופדהצור, 2000), קיימת זיקה הדוקה בין תחושת קיפוח לבין השתייכות לקבוצות מיעוט ולתמיכה באלימות פוליטית (עמוד 77) ומקורה במדיניות ההדרה של קבוצות מיעוט לפיה הפעילות הפוליטית, התרבותית והחברתית מביאה לדחיקת קבוצות אלו לשוליים. העניין מתורגם אצל הקבוצות האלו "לתודעה פוליטית" ולאבדן אמון בלגיטימציות של המשטר המייצג אינטרסים של "האחר". משטר פוליטי צריך לשמור על יציבות ועל עיצוב מדיניות של "הכלה".

אמירה דומה הייתה במאמר אחר (Hasisi B. & Pedahzur A., 2000) בו נבחן תפקיד המדינה ברגולציה על אלימות פוליטית בקרב הערבים בישראל. צוין שם כי אין זה מספיק לבחון אותה במשקפיים של תהליכים פנימיים-חברתיים, או תהליכים דתיים כגון "אסלאמיזציה". ראייה זו מגבילה. יש להדגיש את הגורמים החיצוניים של השפעת המדינה ומדיניותה, ועל המדינה לאמץ מדיניות "כוללנית" יותר כלפי המיעוט הערבי.

ברם, המאמר של (Cohen, 1989) מציין כי מעשי האלימות של התנגדות להריסות בנייה חוקית או בעימותים על כוחות האכיפה הם "תוצר משנה" של השליטה החברתית המוטלת על פעולת הסטייה המקורית (הבנייה הבלי חוקית), וכלשונו "secondary deviance", והיא איננה פעולה של התנגדות פוליטית מכוונת/מודעת.

<u>הסבר רביעי</u>, אי-לגליזם ורקע תרבותי, הם שני מונחים שלפי (שפרינצק, 1987) הם שני אידיאלים/טיפוסים לבדיקתה האמפירית של תרבות פוליטית דמוקרטית. הלגליזם מגדיר תפיסה משפטית של ציות לחוק, הזדהות בולטת ואמתית של פוליטיקאים עם תפיסה זו, ציות אזרחי ואישי לחוק. גם באידאל זה יש הפרות חוק מסוימות על רקע פוליטי ואידאולוגי אך ללא התייחסות מזלזלת לחוק, כשההפרה סבירה כמו עברות תנועה, שכרות ועבריינות אישית. לעומת זאת, האי-לגליזם: "קיים פער עמוק בין התפיסה המשפטית לבין המציאות" (שפרינצק, 1986, עמוד 23), נגזרת של תפיסת השליטים והציבור למערכת החוק של זלזול בוטה ואי-ציות מודע

לחוק, שחיתות ציבורית ואישית על רקע פוליטי, פעילות חוץ-פרלמנטרית אלימה שיטתית ותדירה ומתן טובות הנאה תמורת תמיכה פוליטית. קיימים שני סוגים של אי-לגליזם. האחד "מלמעלה" שמקורו בדרגים גבוהים של השלטון, והשני "מלמטה" או בכינויו "אי-לגליזם אזרחי". למשל, תנועת "גוש אמונים" המבצעת עימות ישיר עם התפיסה המדינית שנוסחה על ידי הממשלה ויש לה אידאולוגיה ברורה של אי-לגליזם. היא ביצעה פעולות תדירות, ויש לה אחיזה בממסד הפוליטי (ישי, 1987). בהתאם לטענותיו של (שפרינצק, 1986), הצמיחה הציונית-עברית בישראל מצביעה על גורמים היסטוריים לתופעת "איש ישר בעיניו" המוגדרת כאי-לגליזם (ישי, 1987) "שנובעת מאבי הטיפוס התרבותיים של תרבות הגטו, תרבות הבקשיש, ותרבות הסוציאליזם הנאיבי, בהם טמונה מידה של עוינות כלפי נציגיהם הרשמיים של המשטרים שבתוכם הם חיים" (אלפסי, 2006, עמוד 258). דוגמאות בולטות לביטויים של אי-לגליזם בקרב הציבור הישראלי גם בתוך התחום המרחבי, הקשורות למאבק על גבולות מדינת ישראל, הן ההתנגדות לפינוי ימית ופרשת אלון מורה.

התייחסות לאי-הלגליזם האזרחי הייתה פחות מקיפה (ישי, 1987, עמוד 368). צוין כי קיימים מעשי שחיתות פרטניים של אנשים בעניין עקיפת חוקי תנועה למשל, וכן פעולות חוץ-פרלמנטריות תדירות של מחאה תדירה (בשונה ממחאה לגיטימית רגילה) כמו "גוש אמונים".

מערך המחקר

שאלת המחקר

מחקר זה מבקש להבין את המוטיבציות לאי-הציות הקבוצתי לחוק בתכנון והבנייה במגזר הערבי מנקודת מבטו של הפרט. כדי להציע תשובות ננקטה שיטת מחקר איכותנית ואיסוף הנתונים התבסס על עריכת ראיונות (חצי מובנים) עם עשרים תושבי כפרים ערביים בצפון הארץ, שהמקרקעין שבהם שייכים לוועדות תכנון ובנייה מרחביות. ניתוח הממצאים נעשה באמצעות גישת "תאוריה מובנית בשדה", המחפשת קטגוריות תאורטיות מתוך הנתונים הנאספים בשדה המחקר. חקירת התופעה מנקודת מבטו של הפרט עומדת במוקד המחקר והיא החידוש המחקרי המוצע בו שכן המחקר על התופעה נעשה לרוב מפרספקטיבה מבנית.

המדגם

המחקר מתבסס על ראיונות שבוצעו בשנים 2015–2016 בקרב תושבי כפרים ערביים בגליל, אשר המקרקעין/האדמות של הכפרים האלה נמצאים במרחב המוניציפלי של מועצות מקומיות ערביות ובמרחב התכנוני של ועדות מרחביות של תכנון ובנייה (בהתאם לסעיף 19 לחוק התו"ב). אוכלוסיית המחקר כוללת מוסלמים ונוצרים (תושבי כפרים), ואינה כוללת דרוזים ובדואים שלחברה שלהם מאפיינים מיוחדים תרבותיים, חברתיים ודתיים אחרים. אוכלוסיית המחקר כוללת פרטים אשר ביצעו עבירות תכנון ובנייה ובנו ללא היתר מבנה לצורך מגורים בשטח ניכר.[17]

הבחירה בתושבי יישובים מעין אלה היא בשל העובדה כי יש הסכמה בין החוקרים שהתחום היחיד שבו נהנים ערבים מחלק משמעותי של כוח פורמלי הוא במועצות המקומיות בהן בוחרים נציגים ישירים שלהם בבחירות ישירות, וכן בשל כמה סיבות נוספות: 1. רוב הכפרים הערביים שייכים לוועדות מרחביות לתכנון ובנייה לפי סעיף 19 לחוק התכנון והבנייה (ורק ליישובים בודדים של ערים (ארבעה) יש ועדה עצמאית לפי סעיף 18); 2. נציגי כפרים אלו, שהם במקור חברי מועצה מקומית, הם חברים במליאת הוועדה לתו"ב המקומית והם שותפים במידה רבה לקבלת החלטות או הצבעה בעניינים תכנוניים כמו קבלת היתרים או אישורי תכניות לאחר קבלת חוות דעת של הגורמים המקצועיים. קרי קיימת רמה מסוימת של שיתוף ציבור, אם כי מוגבלת (ח'מאיסי, 2007); 3. ועדה לתו"ב מקומית מרחבית לפי סעיף 19 לחוק, נהנית במידה מסוימת מעצמאות כספית של ניהול פיננסי ומנהלי בעניין התכנון והאכיפה, לעומת ועדות לפי סעיף 18 לחוק שתלויה בתקציב הרשות המקומית והמשאבים שם מתחלקים לנושאים רבים. יצוין כי כל הסיבות האלה נטענות בהסתייגות, שכן הן נכונות עד לחקיקת תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה. לפי תיקון זה קיימים ארבעה סוגים של ועדות תו"ב להן הוענקו סמכויות רבות לוועדות "עצמאיות" לעומת הוועדות ה"רגילות".

כאמור, המרואיינים אשר נכללו במדגם (עשרים) הם תושבים של שני כפרים בצפון הארץ, מוסלמים ונוצרים, גברים ונשים. מטעמי חיסיון המרואיינים וצנעת הפרט, לא מצוין שם הכפר.

[17] הכוונה לשטח ניכר, לא תוספת של חדר או מרפסת אלא בנייה בהיקף שטח של תוספת משמעותית לבנייה הקיימת. בדרך כלל רוב המרואיינים בנו מעל 90 מ"ר, החל מבניית קומה נוספת מעל מבנה קיים לצורך מגורים ועד לבניית מבנה חדש עצמאי בהיקף מעל 200 מ"ר.

הכפר הראשון יסומן ב-A. כפר זה הוא בעל רגישות פוליטית מיוחדת שכן תושביו עברו הפקעות מסיביות של אדמות לאחר קום המדינה והיסטורית תושביו היו שותפים לעימותים בעניין זה עם נציגי המדינה בזמנו. הכפר השני יסומן ב-B. לא ידועות לגביו רגישות פוליטית מיוחדת בענייני קרקע או הפקעות מסיביות.

המרואיינים מהאוכלוסייה הנבחרת נבחרו כך שישקפו, ככל הניתן, את רוב התושבים הערבים בצפון הארץ והמשולש. נתגלה קושי מהותי באיתור מרואיינים בשל החשש של המרואיינים לדבר על עברות פליליות שביצעו, ואשר בגינן מתנהלים נגדם הליכים פליליים או שהם חשופים לכך בעתיד, וכן בשל חשש ורגישות להפללה עצמית חלילה. לכן גיוס המרואיינים היה באמצעות אנשי קשר בכפר, שהפנו את החוקרת לאנשים העונים על קריטריונים אלה, והראיונות בוצעו בבתיהם של המרואיינים. יש לציין כי לא הייתה היכרות מוקדמת עם מי מהמרואיינים בעת ביצוע הראיונות.

המרואיינים נבחרו מראש כמי שביצעו עברה של בנייה ללא היתר, כך שהטענות העובדתיות לגבי נסיבות ביצוע הבנייה וההשתלשלות העובדתית הן פחות רלוונטיות לשאלת המחקר. מה שרלוונטי הוא ההצדקות המוסריות והמוטיבציות הפנימיות לביצוע העברה הזו.

שיטת המחקר

שיטת המחקר היא איכותנית. מאחר שהמטרה היא לבדוק ולברר על מוטיבציות לביצוע עברה פלילית, ואנשים יתקשו ויהססו לדבר בגלוי ולהודות בביצוע עברה פלילית או יתקשו לשים את האצבע על סיבות ספציפיות, השיטה של הראיונות יעילה, שכן הריאיון הוא כלי לקבלת אינפורמציה, לקבל מסרים מילוליים ולא מילוליים. זו הדרך לשמוע את הסיפורים האמתיים של האנשים ואת העמדות האמתיות שלהם כדי לקבל את המידע שנחוץ למחקר (Ragin,1994). בחרתי להשתמש בשיטה של ראיון עומק חצי מובנה. קרי סדרה של שאלות קבועות מראש וסדרה של שאלות שהמראיין יוכל להוסיף במהלך הריאיון בהתאם לאינטראקציה עם המרואיין והתפתחות הריאיון. בפועל ההתערבות של המראיינת הייתה מינימלית (Patton, 1990).

בתחילת כל ריאיון הוקדשו כמה דקות לתיאור המחקר, הצגת החוקרת ואופי הריאיון. המרואיינים נתבקשו לחתום על טופס הסכמה להשתתף במחקר בעילום פרטים מזהים והובהרו האמצעים בהם אני משתמשת כדי לשמור על אנונימיות הנחקרים ופרטיותם כדי למנוע סיכונים אפשריים. כל ריאיון נמשך 45–50 דקות, כשבתחילתו הוצגו שאלות פתוחות ורחבות (האם בנית ללא היתר? מדוע בנית ללא היתר? מה מצב הבנייה ללא היתר ביישוב שלך? האם רוב האנשים בונים במקרים בהם ניתן להנפיק היתרים?). לאחר מכן הוצגו שאלות עקרונית שנגזרו משאלת המחקר הראשונית, כגון שאלות בעניין מוטיבציות כלכליות או היעדר אופציה של הכשרה תכנונית או מהות הקשר עם השלטון המקומי).

יצוין כי כל המרואיינים סירבו להקלטת הריאיון חרף ההבטחה לסודיות וחשאיות ואף שהוסבר היטב כי מדובר בעבודה לצורך מחקר. משום כך בוצע רישום ידני של המראיינת לתוכן הריאיון. החיסרון המרכזי ברישום ידני הוא לפעמים החמצה או אי-תיעוד מדויק של הנאמר בריאיון או השמטה של דברים חשובים. אך כך נשמרת התקשורת עם המרואיין. בסוף כל ריאיון, באותו

היום, ביצעתי רישום חדש (שִכתוב), מפורט יותר למה שעלה בריאיון. נוסף על כך לאחר שנערכו כמה ראיונות ראשונים, התחלתי לרשום בכל ריאיון מעין סיכום קצר להתרשמות שלי מהמרואיין, ממידת הפתיחות שלו, וגם תיאור והתרשמות כללית ממיקום הריאיון (לרוב ביתו) ומהריאיון עצמו.

נספח א לעבודה זו הוא טבלת שבה פירוט אודות המרואיינים, גילם, מצבם המשפחתי והתעסוקתי.

נספח ב לעבודה זו הוא דוגמה לשאלון החצי מובנה שהועבר למרואיינים.

אתיקה על קצה המזלג

בשמירה על אנונימיות הנחקרים על ידי אי-ציון שמות ואי-ציון שמות יישובים כלל, מאחר שמדובר בהתנהגות המהווה עברה על החוק, מתעוררת שאלה אתית אם חלה חובת דיווח לרשויות. לעניין זה ראו מאמרם של (דושניק וצבר-בן יהושע, 2001). מאחר שלא נפגעים פה צדדים שלישיים ישירים או "חסרי ישע", החוקרת תומכת בגישה המצדדת בשמירה על אנונימיות הנחקרים. למעלה מן הצורך אציין כי אין חובה חוקית לדווח על אודות עברות מסוג אלה. בנוסף, אין לחוקרת היכרות מוקדמת עם מי מהמרואיינים וזאת למען לשמור על אובייקטיביות והגינות בעת ביצוע הראיון ולאחר מכן במלאכת הניתוח.

ניתוח הראיונות

במחקר האיכותני קיימת ההשפעה של החוקר אשר מנתח באופן רפלקסיבי, אישי ופרשני את המציאות, ומפרש את הנאמר בריאיון ובכך מייצר "גרסה של מציאות" שהיא המפגש בין החוקר למרואיין (שלסקי ואריאלי, 2001). בגישה זו, ההבנות של החוקר ושל הנחקרים מוגבלות להקשרים ולא תמיד הם מצליחים לפענח זה את דברי זה (דושניק, 2011).

הראיונות מנותחים לפי התאוריה "המובנית בשדה" (Glaser & Strauss, 1967). נקודת המוצא שלה היא כי קיימים דפוסים וחזרות בהתנהגויות של בני האדם שלא ניתן לאפיין אותם באופן סטטיסטי או על ידי הגדרת משתנים תלויים ובלתי תלויים, שגם אם אינם נאמרים באופן מפורש על ידי מושאי המחקר, הם נמצאים שם כתוצאה מהחוויות המשותפות בחיים ובחברה אצל האנשים. לכן החוקר יכול לאבחן תמות מרכזיות - themes - שייתנו הסבר לתופעה הנחקרת (גבתון, 2001).

מלאכת הניתוח לפי התאוריה המובנית בשדה כוללת ארבעה עקרונות מנחים לפי (דושניק,2011): 1. "השוואה מתמדת" - זיהוי של משמעותיות משותפות על ידי יצירת קטגוריות בפירוק הטקסט; 2. "רגישות תאורטית" הכוללת גם רגישות פוליטית ואתית בעת המפגש של עולם הידע, ספרות המחקר והפרספקטיבה של החוקר לתהליך הניתוח הנעשה לנתונים; 3. התמשכות הניתוח על ידי השוואה מתמדת בין הנחקרים, ובדיקת השונות ביניהם; תהליך ניתוח ב"הלוך ושוב", ניתוח תוכן מעמיק, תהליך חוזר לקריאה ומתן משמעות; 4. רפלקסיביות: מיקום החוקר בתהליך הניתוח ומיצובו במציאות הנחקרת.

לפי התאוריה הזו, הראיונות עוברים בשלב הראשון תהליך "קידוד פתוח" של פירוק ראשוני וניסיון לחלץ תמות מרכזיות או קטגוריות ראשוניות שעולות מתוך הריאיון שהם נושאים החוזרים על עצמם; לאחר מכן מבוצע תהליך של קטגוריזציה מחדש - אפיון קטגוריות או עמדות שונות והגדרת קריטריונים לקטגוריות האלה. "כל קטגוריה בשלב זה היא בעלת תכנים ייחודיים שעולות תחת אותה תמה" (גבתון, 2001, עמוד 205). בשלב השלישי - בדיקה וניתוח האם ניתן להבחין בקטגוריות מסוימות של מוטיבציות או קשרים בין הקטגוריות השונות ובין המרואיינים השונים או חזרות כלשהן. פרק הממצאים אמור לכלול את התכנים המרכזיים שעלו מתהליך ניתוח התוכן ולחשוף את הקורא לפאזל מורכב שנותר במסגרת המחקר (איילון וצבר-בן יהושע, 2010).

מיקומי כחוקרת

במקצועי אני עורכת דין ועוסקת באופן קבוע בתחום התכנון והבנייה. אף עברתי הכשרה מקצועית כתובעת פלילית בתחום זה. מכאן שתחום אכיפת דיני תו"ב הוא תחום מוכר עבורי, ובמיוחד הסוגיות המתעוררות שם על ידי נאשמים וחשודים של "הגנה מן הצדק", הגינות האכיפה הפלילית, היעדר קרקע זמינה לבנייה ומצוקת דיור במגזר הערבי. העיסוק שלי בתחום זה מהפרספקטיבה של התביעה, להבדיל מהסנגוריה, עלול ליצור "הטיה" במהלך המחקר ובמיוחד בזמן ביצוע הראיונות. בעיניי קיימת חשיבות משמעותית באכיפת דיני תכנון דווקא בכפרים וביישובים הערביים, כי האכיפה נועדה להגשים את עקרונות שלטון החוק, תכליות התכנון, לשמור על עקרון הבטיחות ועקרונות אחרים, ולקדם איכות חיים. יחד עם זאת, אני סבורה כי קיימת חשיבות למדיניות אכיפה שתהיה "רגישה" למצב התכנוני הקיים והעתידי, והמצב הפיזי של הבנייה לרבות צורכי התושבים. אישית, שמרתי על הסדר של "ניגוד עניינים" כך שביישובים בהם בחרתי לראיין אנשים, אין לי ולא היה לי, עיסוק בעבודה עם מי מוועדות התו"ב ולא עם מי מהמרואיינים, ולא הייתה לי היכרות מוקדמת עמם. זאת כדי למנוע לזות שפתיים ולשמור על הגינות המחקר.

על אף האמור לעיל, ובהיותי ערבייה שחיה בצפון, וחלק מהאוכלוסייה הכללית נשוא מחקר זה, (אם כי אני תושבת העיר נצרת ולא אחד הכפרים בצפון), תמיד עניין אותי לחקור לעומק את תופעת הבנייה הבלתי חוקית, כתופעת אי-ציות קבוצתית רחבה, שמשותפת לכל פלחי האוכלוסייה ללא הבדלי גיל, מעמד, או מקצוע. ברוב המקרים אף אנשים המגדירים עצמם כ"שומרי חוק" מבצעים עברה זו. גם עובדה זו מציבה אותי בחשש להטיה כחוקרת. מחד גיסא, אני מכירה את "השפה", המונחים והשיח של מושאי המחקר ואנו חולקים היסטוריה משותפת של תרבות, מסורת קרקעית, והמקרקעין שבאזור היו מושא למדיניות התכנון בצפון הארץ לאחר קום המדינה. מאידך גיסא, אני צפויה לפרש בצורה שגויה אמרות והצהרות בשל המעורבות האישית אותה ציינתי. אני מודעת לקיומה של הנוכחות שלי כעורכת דין, כערבייה, וכאישה. יחד עם זאת, ניסיתי לשמור על אובייקטיביות, מקצועיות, ואי-שיפוטיות.

ניתוח הממצאים

נערכו עשרים ראיונות, עשרה מתוכם תושבי כפר A, ועשרה תושבי כפר B. ראיינתי כ-16 גברים ורק ארבע נשים. טווח הגילאים של המרואיינים הגברים בין 32–60 שנה. שתיים מהנשים שראיינתי הן צעירות בנות כ-31 ושתי האחרות בנות 50–62 שנים. יצוין כי כל המרואיינים היו נשואים, ולהם משפחה וילדים. קיים גיוון ברמות ההשכלה והעיסוקים, מעובדים פשוטים במפעל, מורים, ואף שתי רופאות בבית חולים.

כפירה בהגדרת הבנייה ללא היתר כעברה פלילית

המרואיינים הביעו התנגדות ומחאה לקרימינליזציה של המעשה כעברה בחוק, ובנוסף הביעו אי-שביעות רצון או מחאה ממדיניות התכנון והבנייה בכלל וכן כפי שהיא מוגדרת בפרק העונשין של חוק התכנון והבנייה.

בהקשר זה, יצוין כי הועלו בראיונות כמה צידוקים שונים לעמדה הזו על ידי המרואיינים, וכמפורט להלן:

א) "אי-התאמה כללית של החוק"; "המחוקק עיוור"

מרואיין 3[18] למשל מציין כי: "**זו אינה עברה; זאת "עברה בכפייה" מאלצים אותנו לבנות ללא היתר כי אין לנו בררה, אחרת איפה אנחנו נגור, ובנוסף מגדירים אותה כעברה על החוק**". משתמע מדבריו כי הוא מבדיל בין שני סוגי עברות: עברה שנעשית מבחירה רצונית ותכנון מוקדם, ועברה המבוצעת מאילוצים חיצוניים, וכשהאדם אינו בשליטה מלאה על רצונו החופשי. לגישתו, לא הייתה לו בררה אחרת, הוא ביצע את הבנייה ללא היתר לאור אילוצים ונסיבות שאינן בשליטתו, אחרת אין לו איפה לגור עם המשפחה, והכוונה היא המצב התכנוני של הקרקע שאין לו שליטה עליו אשר נקבע על פי התכניות החלות על הקרקע שאין לו יכולת מעשית לשנות אותם.

מרואיין 4[19] מציין כי: "**המדינה יכולה לבחור מה שהיא רוצה מהו איסור פלילי, מבחינתנו אנחנו לא מבצעים עברה פלילית**". המרואיין הזה חולק גם הוא על קביעת מעשה הבנייה ללא היתר כעברה פלילית. לגישתו, איסור זה נקבע על ידי המחוקק שהוא עיוור לצרכיו ולצורכי החברה הערבית וקובע איסורים בחוק שהם מנוגדים לתפיסת החברה ולגישתו. למדינה "היגיון" ותפיסת עולם מסוג אחר השונים מתפיסת עולמו בענייני תכנון.

בהקשר זה, מרואיין 1[20] אומר: "**באים ואומרים לנו אסור לבנות בקרקע חקלאית, מדוע? המדינה יכולה להגדיר מה שהיא רוצה, ולהגדיר קרקע כחקלאית, אנחנו מבחינתנו הקרקע קרובה לשכונת מגורים, קרבה פיזית, וגם חזותית בעין, אנחנו רואים בעין שהיא קרובה ולכן אנחנו נבנה בה, היא כמו קרקע לבנייה, לא נציית לחוק היבש**".

[18] גבר בן 45; אב לארבעה ילדים קטינים; בן למשפחה גדולה; מגדיר עצמו חילוני; בעל השכלה אקדמית; הנדסאי חשמל; מפרנס יחיד במשפחה; תושב הכפר A.
[19] גבר בן 42; אב לארבעה ילדים קטינים; אשתו עובדת; בעל השכלה תיכונית; גנן; אינו בן למשפחה גדולה בכפר; מגדיר את עצמו שמרן ומסורתי (להבדיל מדתי או חילוני); תושב הכפר A.
[20] גבר בן 44; אב לארבעה ילדים (שניים קטינים); אשתו עובדת; בעל השכלה אקדמית; מורה נהיגה; בן לאחת המשפחות הגדולות בכפר; מגדיר עצמו חילוני; תושב הכפר A.

המרואיין מנסה לטעון טענות אובייקטיביות מ"השכל הישר וההיגיון", כי הוא מתנגד לקביעה של התכניות החלות על השטח ואשר קובעות קווי הפרדה בין מקרקעין שונים ומבדילות בין ייעודי הקרקע. לגישתו, הקביעה של התכניות היא גם עיוורת, ואיננה מתאימה למציאות שכן קיימת קרבה פיזית בין המקרקעין השונים ואין הצדקה להבדלים הקיימים מבחינה תכנונית.

ב) אי-התאמה למאפייני היישוב הכפרי הערבי

הצידוק השני עלה במיוחד במקרים שבהם הבנייה ללא היתר היא לצורך מגורים בעוד ייעוד הקרקע חקלאי. בהקשר זה הצידוק שהועלה על ידי המרואיינים הוא היעדר התאמה של מדיניות התכנון, כפי שהיא מתבטאת בתכניות שקובעות את ייעוד הקרקע שמבחינת החוק הן מחייבות, וכן מבחינת האיסור שנקבע לבנייה בקרקע חקלאית למגורים, לצרכים של תושבי הכפרים בשים לב לשינוי פני הכפר הערבי, הבא לידי ביטוי בשינוי במהות העיסוקים של התושבים, ריבוי האוכלוסייה והצורך להתרחב ולעדכן את התכניות, ולמצוא פתרונות דיור לאוכלוסייה הצעירה.

באותו עניין מרואיינת 6[21] טוענת: "**מי מחליט שאדמה זו ייעודה חקלאי? אנחנו בהיסטוריה כפר, לכן כל האדמות במקור חקלאיות. היום המצב השתנה ואנחנו רוצים לבנות על האדמות האלה, אנחנו מחליטים אם החוק מתאים לנו**", ואף ממשיכה בגישה השוללת לגיטימציה של חוק התכנון והבנייה "**אני לא נגד חוקים, אני אדם שומר חוק, אני נגד קובעי המדיניות שהגדירו חוק עיוור מעין זה**".

גם בעיון מדוקדק בדבריו של מרואיין 1 שצוטטו לעיל, עולה כי הוא חושב כי החוק והתכניות אינן מתאימות לצורכי הכפר ומאפייניו. הן מרואיין 1 והן מרואיינת 6 מצביעים כי ההתנגדות שלהם במקרה זה אינה רק על רקע התנגדותם לקרימינילזציה של המעשה על ידי המדינה, אלא גם בשל הצדקות ותפיסות שיש להם לגבי מאפייני החברה הערבית הכפרית, המסורת וההיסטוריה המאפיינת את התרבות הערבית הכפרית, לעומת הצרכים החדשים של התפתחות הכפר והמודרניזציה המתבטאת בשינוי מאפייני הכפר המסורתיים כמו עיסוקי התושבים וכדומה. יש כאן ביטוי למאפיין חשוב שעבר על החברה הערבית הכפרית והוא "המודרניזציה" ושינוי פני הכפר המסורתי, מחברה שעבדה בחקלאות לחברה שיש בה עיסוקים שונים כמו כל עיר אחרת בישראל.

ג) ניכור מהמדינה / דה לגיטימציה של המדינה

רק שני מרואיינים הביעו עמדה של ניכור כללית מהמדינה. המרואיינים 6 ו-8 היו חריגים בהתבטאויותיהם האנטי-ממסדיות. ואילו הגישה של רוב המרואיינים לא שללה את הלגיטימציה של החוקים הישראליים בכלל, אלא רק התנגדה להגדרה של הבנייה ללא היתר כעברה והמדיניות בעניין תכנון ובנייה.

[21] אישה בת 31; אם לשני ילדים קטינים (ובהיריון); רופאה בבית חולים; בעלה מהנדס; דתייה; תושבת הכפר B.

מרואיינת 6 מציינת כי: "**אני נגד החוק שאינו מתאים לנו, אני נגד קובעי המדיניות. החוק עיוור. למדינה נוח כי כך ייראו היישובים הערביים צפופים וללא תשתיות טובות, ולדחוק התושבים לפינות זה חלק מהגזענות של המדינה כלפי הערבים**".

מרואיין 8[22] אף מבטא תחושה יותר חזקה של ניכור מהממסד והחוק באמרו: "**אני מתנגד לחוק הישראלי, זה לא החוק שאני רוצה, אני בעד סדר בחברה, אבל יש הבדל בין סדר לבין חוק**". לגישתו: "**הגדרת החוקים שמגדרים הבנייה כעברה היא אקט גזעני מהמדינה, זה חלק מהפוליטיקה**".

ד) הגנה על הקניין / שיקולים קניינים ומשטר קרקעות מסורתי

מרואיינת 6 מעלה צידוק נוסף של אי-התאמת החוק: צידוק של זכויות הקניין וזכות הבעלים של המקרקעין לפעול בקניינו האישי כרצונו. מבחינתה, "**כל עוד אנחנו לא מפריעים לשכנים או לכביש הציבור, ולא ברכוש אחרים, זה לא אמור להיחשב כעברה**".

גישה דומה הייתה למרואיין 17:[23] "**זה לא נחשב לעברה ואין בזה בושה או קלון, אני לא בונה ברחוב, אני בונה באדמה שלי, אין מה להתנגד נגד בנייה באדמה שבבעלותך, אני לא מפריע לאחרים**". הוא מוסיף ואומר "**אני בונה כדי לשמור על המשפחה**".

מרואיינת 19[24] מציינת כי: "**אנחנו רוצים לבנות באדמות שבבעלות המשפחה, גם אם היא מחוץ לתכנית המתאר של הכפר. המדינה הפקיעה הרבה אדמות, חלק מהם מכרה ליהודים וחלק חילקה למגרשים ומכרה לנו בשנית אדמות שהיו שלנו, אנחנו רוצים לשמור על האדמות שלנו ולבנות בהם, כך היה מקובל כל הזמן**".

המרואיינת הזו למעשה מעלה טיעון של שמירה על מנהג המשפחה בענייני קרקעות, והוא בנייה על אדמות של המשפחה. במובן זה, בנייה כדי שהקרקע לא תופקע או כדי שתנוצל באופן טוב, וכך גם לפי התפיסה התרבותית של הכפר, בני המשפחה יגורו זה בקרבת זה באותה שכונה או אזור, כחלק מסולידריות משפחתית או "נבדלות" מחמולות אחרות. משטר הקרקע המסורתי אינו מתבטא רק במגורים ליד המשפחה, אלא גם במעבר הקרקע לרוב בתוך המשפחה בלבד ובדרך כלל איסור של חילופי קרקעות מחוץ למשפחה. לא זו אף זו, המרואיינים טענו כי זו אינה עברה כי הם מגנים ומשתמשים בקניין שלהם, וכדבריה של מרואיינת 18:[25] "**אני לא גונבת, זו אדמה שלי**".

---

[22] גבר בן 40; אב לשני ילדים קטינים; אשתו עובדת; בעל השכלה תיכונית; שכיר בחברת נסיעות; בן למשפחה גדולה בכפר; דתי; תושב הכפר A.

[23] גבר בן 39; אב לשלושה ילדים (שניים קטינים); אשתו אינה עובדת; בעל השכלה תיכונית; עובד במפעל; בן למשפחה גדולה בכפר; מגדיר עצמו שמרן ומסורתי; תושב הכפר B.

[24] אישה בת 62; אם לילד אחד; בעלה עובד; בעלת השכלה אקדמית; מורה בעברה (יצאה לפנסיה מוקדמת); בעלה בן למשפחה גדולה בכפר; מגדירה עצמה דתייה; תושבת הכפר B.

[25] אישה בת 50; אם לחמישה ילדים (שניים קטינים); בעלה עובד; בעלת השכלה אקדמית; גננת; בת למשפחה גדולה בכפר; מגדירה עצמה מסורתית; תושבת הכפר B.

עברה מקובלת ורחבה אשר יוצרת מערכת של תגובות מקובלות בקרב התושבים

כאמור, כל המרואיינים סברו כי תופעת הבנייה הבלתי חוקית היא מקובלת והם אינם תופסים אותה כעברה על החוק. למעשה מדובר בהתנהגות נורמטיבית, שלכאורה אולי מוגדרת כהפרה של החוק אך לשיטתם ולתפיסת החברה בה הם חיים, אין מדובר בביצוע עברה רצינית, אם משווים אותה לעברות אחרות שלגביהן יש קונצנזוס כי הן אסורות והאינטרס הציבורי הוא להילחם בהן.

מעניין היה לגלות בראיונות כי מאחר שהמעשה אינו נתפס כהתנהגות שלילית, הן החברה והן האינדיבידואלים פיתחו למעשה מערכת של תגובות מקובלות למעשה זה, כמו עזרה לשכנים שבנו באופן בלתי חוקי להתחבר לרשת החשמל או המים או הביוב. מרואיינים רבים העידו כי הם מתחברים "חיבור משנה" לתשתיות של שכנים אחרים, תוך השתתפות בהוצאותיהם. כדבריו של מרואיין 14:[26] "**להתחבר לחשמל זה הכי קל, כל השכנים יסכימו לחבר את הבית שלך לחשמל, עוזרים אחד לשני**". חיבור שלכאורה מהווה עברה על החוק ומי שמחבר לרשת המים או החשמל ללא רשות מטעם הספק לכאורה מסתכן גם הוא בביצוע עברה, אולם קיימת סבלנות וסולידריות עם השכן "העבריין". ולפעמים גם יש מי שמנצל את המצוקה של השכן כדי להרוויח כסף, וכדבריו של מרואיין 10:[27] "**אנשים עוזרים אחד לשני, אך יש ניצול כלכלי, מקבלים דרישה מהשכן לשלם חשבון גבוה של חשמל לפעמים לא בצדק ולא בתאימות לצריכה האמתית שלנו**".

בהקשר זה יפים דבריו של מרואיין 12[28] שאמר: "**אין תיוג חברתי בחברה למי שבונה ללא היתר, מדובר בעבריינות מקובלת, זה טבעי מאוד**". מעבר לכך, מרואיין 12 מדגיש פן נוסף לעניין טווח ההתנהגות המקובלת כתגובה והוא המקובלות של הסנקציה בגין ביצוע העברה שאף היא הפכה להיות מקובלת: "**הרבה אנשים בכפר היום הפסיקו לשלם קנסות שבית המשפט מטיל עליהם. הם מעדיפים את חלופת המאסר מאחורי סורג ובריח. גם המאסר שהוא סנקציה בכלא לא נתפס כבושה שאתה אסיר אצלנו כי העברה מקובלת, הוא לא הרג ולא תקף אף אחד**".

על אותה קשת של תגובות נפוצות שהחברה פיתחה היה מתן לגיטימציה למשטר הקרקעות המסורתי השורר במגזר הערבי, משטר אשר מתאפיין בהיעדר חלוקה פורמלית של כל הקרקעות בין הבעלים (בלשון המשפטית "בעיות של איחוד וחלוקה של קרקעות"), בחוסר תאימות בין המחזיקים בקרקע בפועל לעומת הבעלים הרשומים בנסח הרישום, במעבר זכויות בתוך המשפחה לרוב ללא רישום פורמלי ובהיעדר דיווח על עסקאות בקרקעות לרשויות המדינה ובייחוד לרשויות המס.

חלק מהמרואיינים טענו כי בהיעדר אפשרות להכשרה תכנונית לבנייה הבלתי חוקית מהסיבות התכנוניות הידועות, אין צורך לדווח לרשויות המס כי בוצעה עסקה במקרקעין, וזאת כדי לחסוך בכספים והוצאות. בהקשר זה אמר מרואיין 1: "**אני קניתי מאדם פרטי מחוץ למשפחה את האדמה, ואני יודע שאין איחוד וחלוקה, לכן החלטנו לא לבצע שינוי בנסח הרישום על העברת**

[26] גבר בן 48; אב לארבעה ילדים קטינים; אשתו אינה עובדת; בעל השכלה תיכונית; פועל בסופרמרקט; בן למשפחה גדולה בכפר; מגדיר עצמו שמרן ומסורתי; תושב הכפר B.
[27] גבר בן 40; אב לשני ילדים קטינים; אשתו עובדת; בעל השכלה תיכונית; פועל במפעל פלסטיק; בן למשפחה גדולה בכפר; מגדיר עצמו שמרן ומסורתי; תושב הכפר A.
[28] גבר בן 60; אב לשישה ילדים (שניים קטינים); אשתו אינה עובדת; השכלה תיכונית חלקית; בן למשפחה גדולה בכפר; מגדיר עצמו שמרן ומסורתי; עובד במוסך רכב; תושב הכפר A.

הבעלות, אני סומך עליו, וממילא מה זה יעזור לי? אין לי אפשרות להוציא היתר, להפך, אני חוסך תשלום מס בגין עסקת המכר".

מרואיין 3, בן למשפחה שבבעלותה אדמות רבות בכפר, אמר: "**אני ובני משפחתי מסכימים על החלוקה הפנימית לאדמות, אין צורך בביצוע חלוקה פורמלית, ממילא אין אפשרות להוציא היתר, למה להוציא עוד הוצאות?!**" מרואיין 4 טוען ברוח דומה: "**הקרקע עדיין על שם הסבים שנפטרו ואנחנו מסכימים במשפחה על חלוקה פנימית**".

לכאורה המרואיינים מתנהגים באופן המסכן את הזכויות הקנייניות שלהם, שכן מבחינה חוקית הם חשופים לביצוע עסקאות מכר סותרות עתידיות או התכחשות לעסקה שהיו צד לה או הסגת גבול. אולם החברה פיתחה מערכת תגובות לפיהן במטרה לחסוך בהוצאות כספיות, ולאור העובדה כי לבנייה ללא היתר אין אפשרות להכשרה תכנונית, אזי אין צורך בביצוע פעולות רישום לזכויות בזמן אמת. זו התנהגות שלכאורה אינה "נורמטיבית", אולם היא תואמת את משטר הקרקעות המסורתי והתרבות במגזר הערבי. יש כאן אלמנט נוסף שעולה והוא הפרשנות של "נורמה בענייני קרקעות". המשמעות העמוקה שעולה מהראיונות היא כי קיימת שונות בהגדרת "הנורמה". בחברה הכפרית הערבית תופסים התנהגויות ומעשים ואף "מחדלים" (של אי-ביצוע פעולות לרישום הזכויות הקנייניות) כנורמה, ומכאן קיימת שונות בין גישה ערבית-כפרית לבין הגישה היהודית-ישראלית שקיבלה עיגון במערכת החוקים בכל הקשור לעסקאות מכר ושימוש במקרקעין, רישומן והדיווח עליהן.

לא זו אף זו, הלגיטימציה למשטר קרקעות מסורתי בו אין רישום אמיתי לעסקאות במקרקעין משרתת לפעמים גם את האינטרס של מי שמבצע את העברה ועוזר לו להתחמק מהרשעה פלילית או להקלה בעונש. זאת מפני שסעיף החוק מרשיע את הבעלים הרשומים בקרקע, ובהיעדר ראיות לגבי מבצע העברה בפועל יש אפשרות כי יורשעו אחרים או יבוטל התיק או יתקבל זיכוי. גם עובדה זו הייתה ידועה למרואיינת 5[29] שטענה כי: "**האדמה נתקבלה במתנה מהורי בעלי, אשר עדיין רשומים כבעלים, ואנחנו בכוונה לא שינינו הרישום, כדי לא להסתכן בהרשעה פלילית. אני רופאה ובעלי מהנדס, ועדיף שבית משפט ירשיע ההורים הפנסיונרים שלו על פני הרשעתנו**".

ניתן להתרשם מהאמור כי המרואיינים ברובם התנגדו להגדרת הבנייה ללא היתר כעברה פלילית. המיעוט התנגד מטעמים של ניכור מהמדינה, אבל הרוב התנגד למדיניות התכנון הבאה לידי ביטוי בחוק המגדיר את הרגולציה על הבנייה ועל השימוש המותר והאסור בקרקעות שבבעלות פרטית. זאת תוך העלאת טיעונים מסוג זכויות קניין וטענות שמעשה ההתנגדות אינו מנוגד ל"אינטרס הציבורי" הנכון בעיניהם. הם משווים את העברה לעברות אחרות חמורות יותר (כמו גנבה) שהקונצנזוס לגביהן הוא שהן נגד האינטרס הציבורי. מעבר לכך, גם סנקציה שלכאורה נתפסת ככתם חברתי של להיכנס לכלא מאחורי סורג ובריח מוגדרת, כאמור, על ידי מרואיין 12 כמקובלת.

[29] אישה בת 31; אם לילד אחד; רופאה בבית חולים; בעלה מהנדס; בעלה בן למשפחה גדולה בכפר; מגדירה עצמה שמרנית ומסורתית; תושבת הכפר B.

שונות בהתייחסות של המרואיינים ועמדותיהם כלפי השלטון המרכזי לבין עמדותיהם כלפי השלטון המקומי

מהראיונות עולה כי כל המרואיינים למעט אחד, קרי 19 מתוך 20 שהתראיינו, הצהירו כי הם משתתפים בבחירות לכנסת באופן פעיל, ובוחרים בין אם למפלגה ערבית ובין למפלגה אחרת. אולם קיים שוני בין רמת שביעות הרצון שלהם מתפקוד הח"כים בכנסת; רק מרואיינת אחת (מרואיינת 6) הצהירה כי היא שמה "פתק לבן". במילים אחרות, משתתפת בהליך הדמוקרטי הישראלי אולם אינה מוצאת כי השחקנים בזירה הפוליטית מייצגים אותה. רק מרואיין אחד (8) הצהיר כי אינו משתתף בבחירות מאחר שהוא "לא מאמין בישות הכנסת הישראלית".

מכאן ניתן ללמוד כי המרואיינים לא הביעו ניכור חזק ממוסדות המדינה בכלל או לא שללו את הלגיטימציה של המדינה או הממשלה. הם דווקא הביעו אי-שביעות רצון מסוג אחר - אי-שביעות רצון ממדיניות הממשלה בעניין קרקעות ותכנון. הם התבטאו באמרם שיש אפליה או גזענות בחלוקת הקרקעות או קיפוח כלפי ערבים בהקצאת קרקעות ומצוקת דיור וקרקע זמינה לבנייה והיעדר קידום תכניות חדשות.

נקודה חשובה שיש לשים לב אליה היא כי שני המרואיינים האלה (6 ו-8), אף שהביעו ניכור נחרץ ממוסדות המדינה, לא הביעו ניכור מהשלטון המקומי של הכפר. הם אף הצהירו כי הם משלמים ארנונה. יתרה מכך, מרואיין 8 היה שותף לפעילות פוליטית מקומית, חבר לשעבר במועצה מקומית, ומרואיינת 6 היא קרובת משפחה של ראש מועצה מקומית קודם ותמכה בו פוליטית. שניהם הדגישו כי ידיו של השלטון המקומי "כבולות" מאחר שקיימת מדיניות ממשלתית מפלה.

עמדות המרואיינים לגבי השלטון המקומי

לפי הראיונות ניתן להבחין בין שתי קטגוריות של מרואיינים המאפיינות את היחס לשלטון המקומי. הכוונה למועצה המקומית ולנציגים הנבחרים אשר משמשים כחברים בוועדות התכנון והבנייה:

קטגוריה 1: מרואיינים שהביעו תחושת ניכור חזקה מהשלטון המקומי. ניתן להבחין באמירות רבות המביעות חוסר שביעות רצון מתפקוד השלטון המקומי כמו דבריו של מרואיין 11:[30] "**שלטון מושחת ויש השפעה לאיזה חמולה אתה שייך על היחס כלפיך**"; ודבריה של מרואיינת 18: "**כולם גונבים. אני לא משלמת ארנונה, אני תוהה אם ראש המועצה המקומית וקרובי משפחתו משלמים ארנונה**". היא מביעה חוסר אמון בבעל התפקיד הבכיר ביותר במערכת ומגדירה את העובדים במועצה גנבים ומבצעים עברות פליליות. אציין כי מרואיינים רבים הביעו ניכור מהשלטון המקומי דווקא בגלל שהנציגים שלו ובמיוחד ראשי הרשויות נותנים "הבטחות שלטוניות כוזבות בענייני תכנון".

[30] גבר בן 41; אב לארבעה ילדים קטינים; אשתו עובדת; בעל השכלה תיכונית; אינסטלטור; בן למשפחה גדולה בכפר; מגדיר עצמו חילוני; תושב הכפר A.

בהקשר זה, מרואיין 4 מדבר על אלמנט של שחיתות והפעלת חוק סלקטיבית גם באכיפת עברות תו"ב: "**השלטון המקומי מושחת, קיים חוסר שוויוניות ביחס שלהם כפי התושבים, יש לי שכנים שביצעו עברות בנייה ללא היתר ולא נשפטו בבית משפט כי הם מקורבים לראש המועצה המקומית**". יצוין כי לא כל מי שהביע עמדה שלילית של ניכור משלטון מקומי לא שילם ארנונה. נהפוך הוא. חלק ניכר שילם ארנונה וציית לחוק העזר המקומי על אף חוסר שביעות הרצון שלו מהשלטון המקומי.

קטגוריה 2: חלק מהמרואיינים הביעו עמדה תומכת בשלטון המקומי או לפחות חיובית, אך הסתייגו מאיכות השירות של השלטון המקומי קרי השירותים העירוניים באמרם כי הם "רק מקבלים שירותי איסוף זבל". חלק אף הביעו עמדה חיובית לגבי עבודת נציגי הכפר בוועדת התכנון והבנייה המרחביות ואמרו כי הם מנסים לעזור להם בפתרון סוגיות או שהיו עמם בקשר לאחרונה. המרואיינים הגדירו את תפקוד השלטון המקומי כ"טוב" במגבלות המציאות. משמע הם הבחינו בין התפקוד של נציגי השלטון המקומי במרחב שיקול הדעת או הסמכות הניתנת להם, וכדבריו של מרואיין 17: "**חברי המועצה המקומית שהם גם בוועדה חברים מנסים לעזור לנו, אך לצערי הם מוגבלים מבחינת יכולת**". מרואיין 8 אשר קודם הביע ניכור מוחלט מהמדינה, דווקא הביע אמון בתפקיד השלטון המקומי וחשיבות עבודתו. אף שהסתייג מתפקוד יו"ר המועצה המקומית, טען: "**בעבר אני כיהנתי כחבר המועצה המקומית ואני מאמין בתפקיד השלטון המקומי בעזרה לזולת ובקידום האינטרסים של בני הכפר, אבל צריך לזכור התמונה היותר רחבה, יש מדיניות ממשלתית של אפליה בקרקעות ומחסור תקציבים ברשויות מקומיות**".

כאמור, רוב המרואיינים לא הביעו חוסר אמון במדינה עצמה, אולם יש אי-אחידות לגבי האמון ושביעות רצון ממדיניות הממשלה בעניין תכנון וקרקעות, ואי-אחידות לגבי עמדותיהם ביחס לשלטון המקומי.

חוסר האחידות בין העמדות של המרואיינים למדיניות האכיפה פלילית בעברות תכנון ובנייה

בעניין זה ניתן למצוא שלוש קטגוריות של מרואיינים:

1. רוב המרואיינים הביעו את דעתם כי ההרשעה בפלילים, הקנסות ופעולות של אכיפה נחרצת, אינם מרתיעים את התושבים. כדבריו של מרואיין 14: "**מי שחייב לבנות ללא היתר חייב, לא אישום פלילי מרתיע ולא קנסות גבוהים**". המרואיינים מצדדים בגישה כי הם בונים ללא היתר כי הם חייבים ואין להם אפשרות אחרת. משכך, תאוריית ההרתעה הקלסית של החמרת הענישה כדי לבלום עבריינות אינה תופסת לגביהם ולא תשפיע על קבלת ההחלטות שלהם.

2. שלושה מרואיינים בלבד מצדדים בשיטת אכיפה יותר מחמירה לחיזוק ההרתעה. לגישתם השיטה הקיימת איננה עובדת מאחר שאינה מספיק קשוחה או חזקה. למשל, מרואיינת 19, לגישתה "**קנסות יותר גבוהים מרתיעים אנשים**"; כמו כן, מרואיינים 15 ו-16 טענו כי מעורבות חזקה יותר של המשטרה כגורם נוסף באכיפה עשויה להרתיע יותר את האנשים. זאת על סמך

החשיבה או הגישה כי המשטרה מפחידה את האנשים או שיש לה סמכויות רחבות יותר מוועדות התו"ב הרגילות ופקחי הבנייה. מרואיין 10 עמד על חשיבות ביצוע הריסות בפועל, כחלק מאכיפה אגרסיבית יותר שעלולה להרתיע את התושבים וכלשונו "**כל עוד אין הריסה בפועל האנשים לא יירתעו**".

3. מרואיינים 4 ו-5 הביעו זלזול ניכר במערכת המשפט, תחושת חוסר לגיטימיות כלפיה וחוסר אמון עמוק בה. לדבריה של מרואיינת 5: "**מערכת האכיפה הפלילית בתו"ב היא מערכת של סחיטת כסף, וניצול קשרים פוליטיים בוועדת התו"ב ועם התובע שבוחרים נגד מי להגיש אישום ומי לא**"; ובאותה רוח, דבריו של מרואיין 4: "**יש אפליה בהפעלת החוק, יש שכנים מקורבים לשלטון שלא נוקטים נגדם בהליכים פליליים**".

נאמנות למסורת הקרקעית, שמרנות, מסורתיות, דבקות בנורמות חברתיות מסורתיות

רוב המרואיינים הדגישו את החשיבות כי הילדים שלהם יגורו לידם או לפחות בכפר עצמו ולא בעיר מעורבת, כדי לשמור על הזהות שלהם.

מרואיין 8: "**חשוב שהבן שלי יגור בכפר, כי אני מתנגד להתאשרליות ולרכישת מנהגים יהודיים וישראליים, צריך לשמור על הזהות הערבית והמוסלמית שלנו**".

מרואיין 10: "**אני ממליץ לבן שיגור פה בכפר, יש בתי ספר, תרבות ערבית, אני נגד השתלבות בחברה היהודית צריך לשמור על המנהגים והערכים שלנו**". ומרואיין 18 רוצה שהילדים יגורו לידו כדי "**שישמרו על ההורים בעת זקנה**".

חלק מהמרואיינים, בנוסף לאלמנט השמירה על המסורת, הדגישו אלמנט נוסף והוא הידיעה שלהם כי החברה היהודית לא תקבל אותם בערים מעורבות או יהודיות. למשל מרואיין 9[31] שאמר: "**ממילא תושבי כרמיאל לא יקבלו אותנו, זה לא רק תלוי בנו לבחור**". לעומת מרואיין 15[32] שטען כי "**לגור מחוץ לכפר זה נגד הנאמנות שלנו לחברה ולאדמה, מי שנאמן לא עוזב**". עמדה מעניינת הייתה של מרואיין 1 שטען כי ימליץ לילדים לגור בעיר מעורבת (כרמיאל) במטרה "**לכבוש בחזרה האדמות שהיו פעם שייכות לבני הכפר שלנו**".

ניכר כי רק מעטים מהמרואיינים - 5, 7, 19 - הביעו עמדה ליברלית מוחלטת לפיה "**הילד חופשי לבחור איפה הוא מעוניין לגור**". העמדה היותר שמרנית הייתה של מרואיינים המעדיפים שהילד יגור ליד הבית. הם ימליצו לו להישאר בכפר, אך לטענתם ייתנו לו לבחור באופן עצמאי (מרואיינים 1, 3, 9, 10, 13, 16). המסורתיות של המרואיינים התבטאה גם במה שאקרא לו "משטר קרקעות מסורתי". חלק ניכר מהמרואיינים הדגישו את החשיבות של שמירה על קרקעות פרטיים ואי-מכירתן בעיקר קרקעות עם שייכות היסטורית למשפחה הגדולה.

[31] גבר בן 59; אב לשמונה ילדים (שניים קטינים); אשתו אינה עובדת; בעל השכלה תיכונית; פועל במפעל; אינו בן למשפחה גדולה; מגדיר עצמו שמרן ומסורתי; תושב הכפר A.
[32] גבר בן 32; אב לילד קטין; אשתו אינה עובדת; בעל השכלה תיכונית חלקית; עובד עצמאי; בן למשפחה גדולה בכפר; מגדיר עצמו שמרן ומסורתי; תושב הכפר B.

חלק ניכר מהמרואיינים (1, 2, 3, 5, 8, 15, 16, 17, 18, 19, 20) הביעו דבקות יתרה במחשבות מסורתיות של "אסור למכור אדמות מחוץ למשפחה". בחלקם אף הביעו אמרות קשות כמו מרואיין 8 שטען "**בושה למכור אדמות בבעלות המשפחה לאנשים חיצוניים, אדמה היא כמו כבוד של אישה**". תיאור זה מדגיש את חשיבות השמירה על הקרקעות בהשוואתה למשהו שנחשב קדוש בעיני החברה הערבית השמרנית. חשוב לציין כי חלק מהמרואיינים טען שאין איסור למכור אדמות, אבל אין זה דבר של מה בכך. אפשר למכור אם נזקקים לכסף, אבל הם תומכים בעקרון השמירה על הקרקעות. דעת המיעוט הייתה של חלק מהמרואיינים אשר הביעו גישה יותר ליברלית, פחות שמרנות בחשיבה המסורתית הזו, ונכונות למכור למי שמרבה במחיר.

כאמור לעיל, משטר הקרקעות המסורתי מתבטא לא רק בהתנגדות למכירת קרקעות פרטיות מחוץ למשפחה. הוא מתבטא גם בהסכמה של המרואיינים ואי-התנגדותם למנהג שכיח בחברה הערבית של "היעדר רישום אמתי למחזיקים בקרקע", מצב משפטי לפיו, בפועל, נֶסח הרישום בטאבו של הבעלים הרשומים שונה ממי שמחזיק בקרקע ונוהג בה מנהג בעלים. מצב זה עלול לגרום לבעיות של רישוי בנייה חדשה, חיבור לתשתיות, עיכוב הליכי תכנון (תכניות חדשות במקרקעין), ופוגם לכאורה בזכויות הקניין.

זאת ועוד. אחד ממאפייני התרבות הערבית והמסורת בכפר הערבי הוא ההרגשה להיות מחובר לאדמה, הן בעבודה באדמת הגינה בבית והן לעזור למשפחה בעיבוד האדמות, גם אם לא כמקצוע. ואכן כל המרואיינים, למעט אחד, הביעו באופן נחרץ כי הם מגדירים את עצמם "מחוברים לאדמה". התשובה של המרואיין נעה בין מחובר מאוד לאדמה מסיבות שונות ועד "מחובר", בהתלהבות שונה. רק מרואיין 7 טען שאינו מחובר לאדמה, ומרואיין 10 לא ענה על נושא זה.

סיכום ודיון

מחקר זה בא לבחון את המוטיבציות של האינדיבידואל בחברה הערבית בישראל לביצוע עברות הבנייה ולברר באיזו מידה יש לעברות הבנייה היבטים פוליטיים, לאומיים, היסטוריים ותרבותיים. המטרה היא לזהות את המוטיבציות הפנימיות וההנמקות המוסריות העומדות מאחורי עבריינות הבנייה, כשהמחקר הזה מתייחס לעברות הבנייה כתופעת אי-ציות רחב.

ההתייחסות התאורטית שנבחרה מעולם המשפט והקרימינולוגיה הייתה לקונפליקט שאינו בא על רקע מעמדות של שליטה באמצעי הייצור כגון השיח המרקסיסטי הקלסי, אלא ביחס המורכב של "ההגמוניה הציונית" לציבור הערבי. זה בא לידי ביטוי במדיניות התכנון והחוק ובמאבק שליטה על רקע דת/לאום או מאבק דמוגרפי. במאמר מוסגר אציין כי חלק מהמרואיינים העלו טענות של שחיתות בשלטון המקומי והעדפת מקורבים. טענה זו באה ביחס לעמדות אי-אמון בשלטון המקומי ושורשיה נטועים עמוק במבנה החברתי הערבי (ולא הועלו טענות או אמרות של שיח כלכלי-מעמדי (מרקסיסטי) בראיונות שנערכו).

יצוין כי קיימים הסברים אחרים מעולם הקרימינולוגיה אשר מתמקדים ברמת התגובה החברתית: הנטייה של מערכת האכיפה, המשטרה או התביעה הפלילית להפלות בצורה ישירה בין קבוצות מיעוטים אתניים ולהעניק להם ייצוג יתר בשלבים השונים של ההליך (בשלב החקירה, בהחלטה להגיש כתב אישום ובקבלת ההחלטות בבתי המשפט). מחקר זה אינו מתיימר לבדוק את שיקול הדעת של גורמי האכיפה לנקוט הליכי חקירה ואכיפה נגד עבריינים בנייה. הוא בודק את השלב הראשוני ההתחלתי של החלטת האינדיבידואל לבצע עברה על חוק התכנון והבנייה אצל העבריינים עצמם, וטרם פתיחת חקירה בעניין או טיפול על ידי גורמי האכיפה. לכן לא אתייחס לשאלה "האפליה הישירה על ידי מערכת אכיפת החוק", אם כי היא נמצאת ברקע.

לאחר ניתוח ממצאי הראיונות, ניתן להתייחס, ראשית, לסוגיה שעלתה בשדה המחקר של המשפט והקרימינולוגיה המתייחסת לאי-ציות כסוג של אי-לגליזם, או כסוג של שלילת לגיטימציה של המדינה, ובעיקר לגבי מיעוט אתני שחווה אפליה או יחס בלתי שוויוני, ושיש לו מידה של אי-שביעות רצון מהמדינה. לענייננו, לאור מדיניות הקרקעות הישראלית בגליל מאז קום המדינה וההיסטוריה של ההפקעות. אחת ההשערות הכלליות של המחקר, אם כי מדובר במחקר גישוש, הייתה כי אי-הציות הרחב לחוק התו"ב הוא תוצאה של דה-לגיטימציה מצד המדינה ותחושת ניכור חזקה. יצוין כי השערה זו לא נתמכה בראיונות, ולמעט שני מרואיינים בודדים, המרואיינים לא הביעו תחושות ניכור חזקה מהמדינה ומוסדותיה, ואף לא ממערכת החוקים הישראלית.

ברם, המרואיינים הביעו חוסר שביעות רצון וחלקם אף ניכור, התנגדות וסוג של מחאה עקיפה, כלפי מדיניות התכנון המשתקפת בחוק התו"ב (פרק העונשין). קרי להגדרת הבנייה הבלתי חוקית כ"עברה פלילית", וזאת לאור מצוקת הקרקעות והדיור והיעדר תכנון, והעוול ההיסטורי בעניין מדיניות התכנון. הם הצהירו כי מעשה "העברה" רחב היקף ומקובל מבחינה חברתית, וזאת על אף מאמצי המדינה לבצע אכיפה חזקה. לכן, בהתייחסות לשאלה האם הבנייה הבלתי חוקית היא "א-לגליזם מלמטה", מדובר בעימות של קבוצה מגזרית (השאלה היא אם זהו עימות ישיר) עם

תפיסה של מדיניות שנוסחה על ידי הממשלה, אשר מבוצעת באופן "תדיר" על רקע מוטיבציות חברתיות ותרבותיות. אולם, ספק אם לאי-הלגליזם הזה יש אחיזה בממסד הפוליטי. מחד גיסא, הממסד הפוליטי הישיר (נבחרי הציבור ברשות המקומית ובוועדה לתכנון ובנייה) אינו מתבטא לרוב בענייני בנייה בלתי חוקית. לכאורה נבחרים אלה מייצגים אינטרסים של הגופים בהם הם חברים (אכיפה של שלטון החוק וכן יתרון האכיפה כמקור הכנסה לוועדה ולרשות המקומיות מגביית קנסות שהוטלו על ידי בתי המשפט). מהראיונות אף עלה כי נציגים אלה ניסו לעזור לתושבים בהכשרת הבנייה הבלתי חוקית; מאידך גיסא, נציגי הציבור הערבי - ח"כים ערבים - מתבטאים לא פעם בעניין בנייה בלתי חוקית ובעיות המגזר, ומביעים תמיכה מסוימת אם כי לא כללית ופומבית לנורמה השכיחה של בנייה ללא היתר. לאור האמור, ייתכן שקיימת תפיסה תרבותית בקרב ערביי ישראל המצדדת באי-לגליזם בחוק התכנון והבנייה.

שנית, עלה מהראיונות כי כל המרואיינים מגדירים את עצמם כאנשים נורמטיביים לכל דבר, שבדרך כלל מצייתים לחוקים, אוהבים "חוק וסדר", ומשתדלים לציית ככל האפשר, גם לחוקי תנועה. רובם משלמים ארנונה ובכך מצייתים לחוקי עזר עירוניים. אי-הציות אינו תופעה כללית של אי-ציות לחוקים, אלא תופעה ספציפית לחוק התכנון והבנייה בלבד.

שלישית, וכאמור לעיל, לא אתייחס בניתוח לנסיבות העובדתיות מדוע המרואיינים בחרו לבנות ללא היתר, בין אם מהיעדר תכניות מאושרות ובין אם משום שייעוד הקרקע אינו מאפשר את הכשרת הבנייה. ההשתלשלות העובדתית איננה רלוונטית מכיוון שמטרת המחקר היא לבדוק מוטיבציות והצדקות מוסריות רלוונטיות לאי-הציות לחוק ולא נסיבות עובדתיות.

רביעית, כלל המרואיינים העידו כי התופעה של בנייה בלתי חוקית היא תופעה מקובלת בכפר שלהם, בסביבה בה הם חיים, בקרב קרובי משפחתם ומכריהם. מעשה זה אינו נחשב ל"עברה על החוק". כולם אף העידו כי תופעה זו נפוצה בכפרים שלהם, ולעברה אין גינוי או שלילה חברתית שלה אף שקיימת אכיפה חזקה נגדה מטעם המדינה.

חמישית, עלה מהראיונות כי נושא אי-ציות לחוק התו"ב, אינו סוגיה של אי-ציות בשל מהפכה. יש בו מאפיינים של אי-ציות אזרחי. מתעוררת השאלה האם אי-הציות הוא מבחינה מוסרית או מטעמי צדק. מחד גיסא, אין מדובר בחוק ייעודי כמו חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003, שהתבצע בו מהלך "תיוג" לקבוצה מסוימת באוכלוסייה – מיעוטים – והוא פוגע בהם רק תוך הסתפקות בשיוכם הקבוצתי. מאידך גיסא, קיימת הרגשה בציבור כי החוק אינו צודק או מוטה נגדם כאוכלוסיית מיעוט ומהווה המשך לעוול היסטורי בענייני תכנון. קיימת אי-הסכמה מהותית נגד קביעת איסור זה כעברה בשל הצדקות שונות. בין היתר, כי לטענתם הם לא השתתפו בהליך חקיקתו או כי הוא נוגד מסורת קרקעית ומנהגים מקובלים בחברה הערבית. למותר לציין כי תופעת הבנייה הבלתי חוקית היא כלל-ארצית ומשותפת לכלל המגזרים באוכלוסייה הישראלית; אך מאפייני הבנייה ללא היתר, אופייה, מהותה והיקפיה, שונים הן בין המגזרים השונים, והן בין יישובים כפריים ובין יישובים עירוניים.

שישית, חשוב ביותר להדגיש כי המרואיינים לא העלו במהלך השיחות את החסרונות של ביצוע בנייה ללא היתר, למעט חיסרון של עלות כלכלית גבוהה לחיבור הלא חוקי לרשת החשמל והביוב. המרואיינים לא הזכירו את ההפסדים לציבור בכללותו ולאינדיבידואלים מהבנייה ללא היתר, של

פגיעה בתכנון עתידי, פגיעה בעקרונות של בטיחות או הפסד של שטחים שאמורים להיות לטובת הציבור כמו כבישים, שטחים ירוקים ומבני ציבור. ממצא זה מצביע כי קיים חוסר הזדהות עם ההיגיון החברתי והמטרות שלשמן נועד חוק התכנון והבנייה. הציבור אינו רואה או אינו מסכים עם התועלת מהציות ללשון החוק ומכאן, ככל הנראה, נובע אי-הציות הרחב.

שביעית, בהתאם לחומר שעלה מהראיונות ובאשר לצידוק או להגדרה של מעשה הבנייה הבלתי חוקית כסוג של אלימות פוליטית, אני סבורה כי אין מדובר במעשה של אלימות פוליטית במובן הצר. מקרים שאינם יכולים להיכלל בקשת המקרים של ההגדרה הרחבה לאלימות פוליטית, מאופיינים כאלימות "מחאתית" נגד מדיניות הקרקעות כפי שהיא באה לידי ביטוי בחוק התכנון והבנייה, ומופעלת על ידי ערביי ישראל כנגד נציגי השלטון. היא קשורה לעניינים הפנימיים של הקבוצה, כך שהחוק כפי שהוא, מתיר ואוסר שימוש בקרקע שלפעמים מנוגד למנהג או מסורת, או קובע מסלולים להכשרת הבנייה כגון בעלות רשומה, מה שיכול להיות מנוגד או אינו תואם את המסורת החברתית ואת משטר הקרקעות המסורתי הנהוג.

לסיכום, ניתן להגיד כי התאוריות הקלסיות מעולם המשפט והקרימינולוגיה אינן נותנות הסבר מלא למוטיבציות של ביצוע עברה ייחודית מעין זו, ולכן צריך לבחון את התופעה גם במשקפיים של מדיניות ציבורית כתופעת אי-ציות קולקטיבי.

לכאורה, הדרך הקלסית והדומיננטית להשגת ציות לחוק התכנון והבנייה שננקטה עד היום והיא החמרת הענישה והאכיפה כחלק מתאוריית ההרתעה, איננה משיגה את התוצאות המיוחלות. מעשי הבנייה ללא היתר ביישובים הערביים הפכו מעברה פלילית רגילה לתופעה של אי-ציות קולקטיבי רחבת היקף שחרגה מגבולות אי-הציות האינדיבידואלי. היא מצביעה על קיומם של ערכים ייחודיים בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל השונים מהערכים הכלליים של האוכלוסייה הישראלית כפי שהם מעוגנים במדיניות התכנון ובחוק התכנון והבנייה. זאת להבדיל מעבודתה של (Gofen, 2015) המצביעה על "שינוי" ערכים כתמריץ לאי-ציות. להבנתי, לא חל שינוי ערכים בקרב האוכלוסייה הערבית, אלא קיימת תפיסה אחרת של ערכים בקרב אוכלוסייה זו המנוגדת לערכים המעוגנים בחוק התכנון והבנייה.

חוק התכנון והבנייה, פרק העונשין המגדיר את העברות, הוא בבחינת מדיניות התופסת האזרח כשחקן "אקסוגני" (חיצוני) למדיניות, כשהתגובה של המדיניות לאי-הציות שלכאורה "מקובל" בקרב המיעוט הערבי היא החמרת האכיפה או מה שנקרא "over enforcement" במונחים של (Natapoff, 2006).

על פי ממצאי הראיונות ניכר כי הנורמות החברתיות בענייני קניין גברו על החוק וזאת בשים לב כי החוק, לתפיסת המרואיינים, אינו מתאים או אינו רגיש לנורמות החברתיות של שימוש וחזקה בקרקע המתבטאות במשטר הקרקעות המסורתי הנהוג כגון בנייה בקרקע המוגדרת חקלאית בתכניות או היעדר ביצוע רישום לזכויות המחזיקים במקרקעין. טענה זו מחזקת את ממצאי (Edwards, 2006) ומחקר מאוחר של (Edwards, 2010) לפיהם הציות רחב יותר כאשר החוק רגיש לנורמות החברתיות הקנייניות. במקרה זה המרואיינים תופסים את החוק כבלתי מתאים לנורמות הקנייניות החברתיות וזוהי הצדקה לאי-הציות לחוק.

ניסיתי במהלך עבודה זו לבצע מיפוי למוטיבציות וההצדקות המוסריות, הקנייניות או הפוליטיות של האינדיבידואלים, ולהפתעתי גיליתי פנים נוספות לפיהן מבצעי העברה והתושבים פיתחו מערכת של תגובות ייחודיות כדי להתמודד עם הבנייה הבלתי חוקית שהיא בבחינת עברה מקובלת. תגובות אלו הן בבחינת "תגמול של החברה" והעמיתים למי שאינו מציית למדיניות (Tyler, 2006), ובכך יש ביטוי להשפעת העמיתים והחברה על מוטיבציות המרואיינים. כך, למשל, כל המרואיינים אמרו כי הם יודעים שגם אם יבנו ללא היתר, הם יצליחו להתחבר למים, לביוב ולחשמל מהשכנים.

עברת הבנייה הבלתי חוקית היא עברה "מקובלת" בקרב האוכלוסייה הערבית, ואין סטיגמה נגד מפרי החוק או גינוי. אך בשונה מהגדרת תופעת "penumbral crimes" לפי (Raymond, 2002) אכיפת החוק מצד המדינה היא דווקנית במיוחד כשיש בנייה ללא היתר בהיקף ניכר.

בהתאם לממצאי הראיונות, הסנקציות השליליות אינן מבטיחות ציות. קיימת השפעה חזקה לתפיסת המרואיינים, מושאי המדיניות, ומידת אמונם במדיניות וחוק התכנון והבנייה כפי שהוא מתבטא באיסור הבנייה ללא היתר. המרואיינים הביעו חוסר אמון או אי-שביעות רצון ממדיניות זו וזה היווה מוטיבציה לאי-ציות לחוק (Im, Cho, Porumbescu, & Park, 2012).

ממצאי הראיונות הצביעו כי המרואיינים אינם מזדהים או אינם מסכימים עם הצידוקים מאחורי חוק התכנון והבנייה, הצידוק או ההיגיון להגדרת הבנייה הבלתי חוקית כעברה פלילית. הם לא העלו טענות או ביקורת כלשהי נגד הנזקים שתופעה זו עלולה לגרום להם ולמרחב האישי שלהם (היעדר חיבור נאות לביוב, למים ולחשמל, נזקי בטיחות וכדומה), ולמרחב הציבורי (היעדר תשתיות ודרכים, שטחי ציבור וכדומה).

ניכר כי הציבור הערבי אינו מייחס את המשמעות הנאותה לציות ללשון חוק התכנון והבנייה, וזה חלק מהסיבות מדוע תופעת הציות היא כל כך רחבה. ממצא זה מתיישב עם טענותיו של (Alfrod, 2002) לפיהן כדי שסוכנויות הרגולציה ישיגו את היעד המרכזי שלהן, שהוא ציות לרגולציה, יש צורך לשתף פעולה עם האזרחים – מושאי הרגולציה, גם אם הם בבחינת לקוחות "מחויבים או מאולצים". סוכנויות הנזקקות לציות האזרחים נדרשות לשכנע בהיגיון העומד מאחורי הדרישה לציות. **מכאן יש הוכחה להנחת היסוד בבסיס עבודתו של (Alfrod, 2002) שהציות של האזרחים איננו עיוור, וכי אחד הפתרונות המוצעים לפתרון בעיית הציות לחוק התו"ב בהתאם לאמור הוא הבלטת התועלות של הציות והדגשת הרווחים של הפרט והחברה מהציות**.

לדעתי, כדי שהאכיפה נגד עברות בנייה ללא היתר תהיה יעילה ואפקטיבית, יש צורך לא רק בהחמרת פעולות האכיפה. אלא גם, משרדי הממשלה יחד עם הגופים המוסמכים כמו רמ"י, צריכים למצוא פתרונות של שכנוע האוכלוסייה ברווחים הצפויים מאכיפה, ולנקוט פעולות באפיקים נוספים כגון שינוי מדיניות התכנון במגזר הערבי, קידום פתרונות לבעיות בעלות וחלוקה לקרקעות, התאמת תכניות והפשרת קרקעות נוספות לבנייה. נוסף על כך יש צורך בקידום פעולות יזומות של שיתוף ציבור בתכנון על ידי העלאת המודעות לרווחי הקהילה מקידום תכניות וציות לחוק, לעומת הפסדים של הקהילה מאי-קידום מדיניות התכנון, וקידום תכנון משותף שבו נציגי החברה ישתתפו באופן פעיל. כדי להצליח לפתור את הפזל של האכיפה, הרגולטור צריך לעבור מאסטרטגיות המתמקדות בענישה לאסטרטגיות המדגישות שינוי בערכים כמו שכנוע, משא

ומתן, עידוד לציות והדגשת יתרונות הציות בהתאם ל-(Alfrod, 2002), דרך ביצוע איזון מחדש בין ערכי "המקל" מצד אחד, לערכי ה"גזר" מהצד האחר (McKay, Berry & McGreal, 2003).

בסיכום כולל, ניתן לקבל מהשימוש בשני הגופים התאורטיים של מדיניות ציבורית, משפטים וקרימינולוגיה, תמונה כוללת ורחבה יותר של המוטיבציות של האינדיבידואלים בחברת מיעוטים לאי-ציות רחב לחוק שהוא ביטוי למדיניות. מחד גיסא, שדה המחקר של מדיניות ציבורית העניק לנו תמונה של השפעת העמיתים, אי-שביעות רצון והיעדר אמון מהמדיניות עצמה, היעדר הסכמה לתועלת הנובעת מהציות למדיניות. מאידך גיסא, שדה המחקר של המשפט נתן ביטוי למוטיבציות אחרות של השפעת הקונפליקט הפוליטי-לאומי, והרגישות ההיסטורית בענייני קרקעות על החלטות מושאי המדיניות, אי-ציות כביטוי של מחאה או אי-ציות אזרחי, שמירה על קניין.

בעיניי, לאור הממצאים האלה קיימת חשיבות למיגור התופעה לא רק באופן נקודתי באמצעות חקיקה, אכיפה וענישה, אלא גם באמצעות התבוננות מקיפה יותר בתופעה כמבטאת הן העדפות אינדיבידואליות והן כתופעה חברתית רחבה יותר של מחאה פוליטית, אישית וחברתית וערעור על המבנה התכנוני הקיים. קיימת חשיבות למחקרי המשך שיבדקו תופעות אי-ציות רחב לחוקים בקרב האוכלוסייה. אני מציעה כי מחקר המשך יעסוק בהשפעת סגנונות אכיפה על מוטיבציות מושאי המדיניות. כמו כן, אם הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון 109), התשע"ו-2016 תאושר בכנסת, יוענקו, לפי הצעה זו, סמכויות אכיפה מנהליות לחלק מוועדות התכנון והבנייה. מחקר המשך יכול לעסוק בהשפעת שינוי שיטת הרגולציה מסגנון אכיפה אחד של קרמינליזציה של ההתנהגות ואכיפה פלילית-משפטית לסגנון אכיפה אחר של אכיפה מנהלית, על שינוי דפוסי התנהגות, שינוי המוטיבציות של העבריינים, או כמות העברות המבוצעות בפועל ועל שיתוף הפעולה בין מושאי הרגולציה לרשות האוכפת.

מקורות

Abu Kishk, B., (autumn, 1981). Arab land and Israeli policy. ***Journal of Palestine studies,*** 11, No. 1, pp. 124-135. Stable URL: http://www.jstor.org/stable/2536050.Accessed: 16/01/2015 06:30

Akers, Ronald L. (1985). ***Deviant behavior: a social learning approach***. Third edition. Wadsworth publishing company, California 1985.

Akers, Ronald L. (1994). ***Criminological theories: introduction and evaluation***, Roxbury publishing company. Los Angles, California 1994.

Alford, J. (2002). Defining the client in the public sector: A social-exchange perspective. ***Public Administration Review***, 62(3), 337-346.

Alford, J., & Speed, R. (2006). Client focus in regulatory agencies: Oxymoron or opportunity. ***Public Management Review***, 8(2), 313-331.

Alterman R. (2013). Planning Laws, Development Controls, and Social Equity: Lessons for Developing Countries. ***World Bank Law Review***, 5. http://alterman2.technion.ac.il/files/Articles/Refereed/2013-World-bank.pdf

Ayres, I. & Braithwaite, J. (1992). ***Responsive regulation: transcending the deregulation debate***, Oxford: Oxford University Press.

Braithwaite, V. (1995). Games of engagement: postures within the regulatory community. ***Law & Policy***, 17(3), 225-255.

Chambliss, W.J., & Seidman, R. (1982). ***Law, order, and power***, 2nd edition, Reading, MA: Addison Wesley publishing.

Cohen, Stanley (1989). ***Crime, justice and social control in the Israeli Arab population***, Tel-Aviv: International Center for Peace in the Middle East, 1989.

Cotterrell, Roger. (1986). ***The sociology of law: an introduction***, Butterworth & co. (Publishers) ltd, London. First published 1984, Reprinted 1986.

Dickson, E.S., Gordon S. C. & Hurber G.A. (2009). Enforcement and compliance in uncertain world: An experimental investigation. ***The Journal of Politics***, 71(04), 1357-1378.

Dworkin, R.M (1985). ***A matter of principle***, London, Harvard University Press, 1985.

Edwards, M. A. (2006). Law and the parameters of acceptable deviance. ***The Journal of Criminal Law and Criminology***, 97 (1), 49-100.

Edwards, M.A. (2010). Acceptable deviance and property rights. ***Connecticut Law Review,*** 43, No. 2, 457-501, December 2010.

Edelman, L. B., & Talesh, S. A. (2011). To comply or not to comply - that isn't the question: how organizations construct the meaning of compliance. In C. Parker, & V.L. Nielsen (eds.), ***Explaining compliance: business responses to regulation***, (pp. 103- 123).

Falah, G. (1989), Israeli 'Judaization' policy in Galilee and its impact on local Arab urbanization, ***Political Geography Quarterly***, 8, No.3, July 1989, 229-253.

Glaser, B. and Strauss, A. L. (1967). ***The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research***, London: Aldine Transaction.

Gofen, A. (2015). Reconciling policy dissonance: patterns of governmental response to policy noncompliance. ***Policy Sciences***, 48, March 2015, issue 1, pp. 3-24.

Grabosky, P. N., (1995). Using non-governmental resources to foster regulatory compliance. ***Governance***, 8(4), 527-550.

Gurr, T. R., & Lichbach, M. I. (1986). Forecasting internal conflict a competitive evaluation of empirical theories. ***Comparative Political Studies***, 19(1), 3-38.

Hagan, J. & Albonetti, C. (1982). Race, class and the perception of criminal injustice in America, ***American Journal of Sociology***, 88, No. 2 (Sep. 1982), pp. 329-355.
Stable URL: http://www.jstor.org/stable/2779552. Accessed: 05-03-2016 19:49 UTC

Hasisi, B. & Pedahzur, A. (2000). State, policy and political violence: Arabs in the Jewish state. ***Civil Wars***, 3, issue 4, pp. 64-84.

Im, T., Wonhyuk, C., Porumbescu, G., & Jungho, P. (2014). Internet, trust in government, and citizen compliance. ***Journal of Public Administration Research and Theory,*** 24 (3), 741-763.

Levi, M. & Sacks, A. (2009). Legitimating beliefs: sources and indicators. ***Regulation & Governance***, 3(4), 311-333.

May, P. J. (2004). Compliance motivations: affirmative and negative bases. ***Law & Society Review***, 38(1), 41-68.

May, P. J. (2005). Compliance motivations: perspectives of farmers, homebuilders, and marine facilities. ***Law & Policy***, 27(2), 317-347.

McKay, S. (2003). Sheriffs and outlaws: in pursuit of effective enforcement. ***The Town Planning Review,*** 74, No. 4, (Oct. 2003), pp. 423-443.

McKay, S., Berry, J., & McGreal, S. (2003). Planning enforcement: lessons for practice and procedure. ***Planning Theory & Practice***, 4(3), 325-344.

Natapoff, A. (2006). Underenforcment. ***Fordham Law Review***, 75(3), 1715-1776.

Patton, M. Q. (1990). ***Qualitative evaluation and research methods***, Newbury Park: Newbury Park: Sage, 1990.

Prochaska, D. (1986). Fire on the mountain: resisting colonialism in Algeria, ***Banditry, Rebellion and Social Protest in Africa***, Crummey, D. (Ed.), Currey, London, pp. 229-252.

Ragin, C. C. (1994). ***Constructing social research: the unity and diversity of method***, Thousand Oaks, Calif.: Thousand Oaks, Calif.: Pine Forge press, 1994.

Raijman, R. (2010). Citizenship status, ethno origin and entitlement to rights: majority attitudes towards minorities and immigrants in Israel, ***Journal of Ethnic and Migration Studies,*** 36, 1, 87-106.

Rattner, A. (1994). The margins of justice toward the law and the legal system among Jews and Arabs in Israel. ***International Journal of Public Opinion Research***, 6, 4, pp. 359-370.

Rattner, A. (1998). Structural models of injustice and illegalism in Israel, ***Journal of Quantitative Criminology***, 14, No. 4, 1998.

Rattner, A. & Fishman, G. (1998). ***Justice for all? Jews and Arabs in the Israeli criminal justice system***, Westprot, CT: Praeger Publishers, C1998.

Rattner, A., Yagil, D., Pedahzur, A. (2001). Not bound by the law: legal disobedience in Israeli society, ***Behavioral Sciences and Law***, 19: 265-283.

Raymond, M. (2002). Penumbral crimes. ***American Criminology Law Review***, 39 (4), 1395-1439.

Rekhhess, E., (2007). The Evolvement of an Arab-Palestinian national minority in Israel, ***Israeli Studies***, 12, 8, 1-28.

Rouhana, N., (1998). Israel and its Arab citizens: predicaments in the relationship, ***The Third World Quarterly***, 19, 2, 77- 296.

Sarat, A. (1975). Support for the legal system: an analysis of knowledge, attitudes, and behavior, ***American Politic Quarterly***, 3, Jan. 1975, issue 1, pp. 3-22.

Schnieder, A., & Ingram, H. (1990). Behavioral assumptions of policy tools. ***Journal of Politics***, 52 (02): 510-529.

Schnieder, A., & Ingram, H. (1993). Social construction of target populations: implications for politics and policy. ***American Political Science Review***, 87 (2), 334-347.

Scholz, J., & Pinney, N. (1995). Duty, fear, and tax compliance: the heuristic basis of citizenship behavior. ***American journal of political science***, 39, No.2, pp. 490-512.

Scholz, J., & Lubell, M. (1998). Trust and taxpaying: testing the heuristic approach to collective action. ***American Journal of Political Science***. 42, No.2, pp. 398-417.

Semyovov, M. & Lewin-Epstein, N. (2011). Wealth inequality: Eethnic disparities in Israeli society, ***Social Forces***, 89, 3, 935-959.

Smooha, S. (1989). The Arab minority in Israel: radicalization or politicization? ***Studies in Contemporary Jewry***, 5: 1-21.

Smooha, S. (1990). Minority status in an ethnic democracy: the status of the Arab minority in Israel. ***Ethnic and racial studies***, 13, No. 3, pp. 389-413.

Thompson, E. P. (1975). ***Whigs and Hunters - the origins of the black act***, Panetheon books, New York.

Tyler, R. T. (2006). ***Why people obey the law***, Princeton university press. New Jersey.

Vito, G. F. & Holmes, R. M. (1994). ***Criminology, Theory, Research and Policy***, International Thomson publishing, USA 1994.

Weaver, R. K. (2009). Target compliance: the final frontier of policy implementation. ***Issues in Governance Studies***, No. 27, September 2009, pp. 1-11. http://www.brookings.edu/~/media/research/files/papers/2009/9/30-compliance-weaver/0930_compliance_weaver.pdf.

Weaver, R. K. (2013). Compliance regimes and barriers to behavioral change. ***Governance***, 27 (2), 243-265.

Winter, S. C., & May, P. J. (2001). Motivation for compliance with environmental regulations. ***Journal of Policy Analysis and Management***, 20(4), 675-698.

Yiftachel, Oren. (1991). ***The influence of Israel's land use policies in the Galilee on Arab struggle for land control***, Technion – Israel institute of Technology. Haifa 1991.

Zureik, Elia, (1988). Crime, justice, and underdevelopment: the Palestinians under Israeli control. ***International Journal of Middle East Studies***, 20, No. 4 (Nov., 1988), pp. 411-442. Published by: Cambridge University Press Stable. URL: http://www.jstor.org/stable/163395 Accessed: 27-02-2016 17:56 UTC

אבישי, ס' (1992). ***הבנייה הבלתי חוקית במגזר הערבי: חקר אירוע של אום אל-פחם***, עבודת גמר כמילוי חלק מהדרישות לקבלת תואר מגיסטר, הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, חיפה.

איילון, י' וצבר-בן יהושע, נ' (2010). תהליך ניתוח תוכן לפי התאוריה המעוגנת בשדה, בתוך ל' קסן ומ' קרומר-נבו (עורכות). ***ניתוח נתונים במחקר איכותני***, הוצאת הספרים של אוניברסיטת בן-גוריון בנגב. עמודים 359–382.

אלפסי, נ' (2006). עיר ללא חוק: על גמישותו של חוק התכנון והבנייה בעיר הישראלית, בתוך ט' פנסטר וח' יעקבי (עורכים), ***עיר ישראלית או עיר בישראל? שאלות של זהות, משמעות ויחסי כוחות***, מכון ון ליר ירושלים, הוצאות הקיבוץ המאוחד 2006. עמודים 255-282.

אמארה, מ' (1997). ***האלימות הפוליטית בקרב הערבים בישראל, מניעיה ואופיה***, המכון לחקר השלום גבעת חביבה, דצמבר 1997.

בריכטה א', חסייסי ב' ופדהצור ע' (2000). פוטנציאל התמיכה באלימות פוליטית בחברה הישראלית: הערכה כמותית. ***פוליטיקה: כתב עת ישראלי למדע המדינה וליחסים בינלאומיים***, חוברת 6, דצמבר 2000, עמודים 65–82.

בוימל י' (2006). עקרונות מדיניות האפליה כלפי הערבים בישראל, 1968-1984, ***עיונים בתקומת ישראל***, כרך 16, עמוד 391–413. מתוך: http://in.bgu.ac.il/bgi/iyunim/16/yairb.pdf

גבתון, ד' (2001). תאוריה המעוגנת בשדה: משמעות תהליך ניתוח הנתונים ובניית התאוריה במחקר איכותי. בתוך נ' צבר-בן יהושע (עורכת). ***מסורות וזרמים במחקר האיכותי***, הוצאת דביר, לוד עמודים 195–227.

גנז, ח' (1996). ***ציות וסירוב: אנרכיזם פילוסופי וסרבנות פוליטית***, הקיבוץ המאוחד.

דושניק ל' ונ' צבר-בן יהושע (2001). אתיקה של המחקר האיכותי. בתוך נ' צבר-בן יהושע, (עורכת), ***מסורות וזרמים במחקר האיכותי***, לוד: הוצאת דביר: 343–365.

דושניק, ל' (2011). ניתוח נתונים במחקר איכותני: הצעה לארבעה עקרונות מנחים. ***שבילי מחקר: רשות המחקר הבין-מכללתית***, כרך 17, עמודים 137–143. מכון מופ"ת.

דרור, י' (1984). הדילמה שבאי-הציות לחוק, ***שדמות*** פ"ח-פ"ט, 73–80, התשמ"ד, הוצאת חמו"ל.

האן א' (2013). ***אכיפה של עברות בנייה בשטחים הפתוחים, תמונת מצב והמלצות מדיניות***, מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים. מאגר אלקטרוני: http://www.jiis.org.il/.upload/publications/epc/akifa.pdf

הד, ד' (1990). סירוב - פוליטי או מצפוני, בתוך י' מונחין (עורך) ***על דמוקרטיה וציות***, יש גבול, ירושלים, עמודים 87–97.

הקר, ד' (2008). הזמנה לסוציולוגיה של המשפט ומיפוי ראשוני של התחום בישראל. ***דין ודברים***, ד, 95–129, מתוך המאגר המשפטי נבו, באתר: nevo.co.il.

ויינשטין י' (עורך). (2008). ***אי-ציות ודמוקרטיה***, הוצאת שלם, ירושלים התשנ"ט, 1998, הדפסה רביעית, 2008. גישה אלקטרונית: http://www.kotar.co.il/KotarApp/Viewer.aspx?nBookID=94330091#1.2626.6.default

חמאיסי, ר' (2005). עיור והתעיירות ביישובים הערביים בישראל. ***אופקים בגאוגרפיה***, 65/64, מאזור לסביבה: ארבעים שנות מחקר באוניברסיטת חיפה, עמודים 293–310.

חמאיסי, ר' (2007). מציבור מתנגד לציבור משתתף - מודל לתכנון מתארים המותאם תרבותית ליישובים הערביים בישראל. ***אופקים בגאוגרפיה***, 69/68, עמודים 116–140, אוניברסיטת חיפה.

חסין, י' (1986). ***עבריינות נוער בישראל***, מכון הנרייטה סאלד, המכון הארצי למחקר במדעי ההתנהגות, המכרז למידע במדעי החברה, ירושלים, אפריל 1986.

יפתחאל א' (1993). מודל הדמוקרטיה האתנית ויחסי יהודים וערבים בישראל: היבטים גאוגרפיים, היסטוריים ופוליטיים, ***אופקים בגאוגרפיה***, 38/37, עמודים 51–59.

יפתחאל א' (1998). מדינה, מרחב ויחסים אתניים: לבנון, קפריסין וישראל, ***מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ ישראל***, עמודים 76–104.

יפתחאל א' (1993). מודל הדמוקרטיה האתנית ויחסי יהודים וערבים בישראל: היבטים גאוגרפיים, היסטוריים ופוליטיים, ***אופקים בגאוגרפיה***, 38/37, עמודים 51–59.

ישי, י' (1987). איש הישר בעיניו - אי-ליגאליזם בחברה הישראלית. ***מגמות***, 3, עמודים 366–370. מכון הנרייטה סאלד. http://www.jstor.org/stable/23655815

כהן ח', (1990). הזכות והחובה להתנגד לשלטון, בתוך י' מונחין (עורך) ***על דמוקרטיה וציות***, יש גבול, ירושלים, עמודים 55–86.

כהן ר', (2006). ***זרים בביתם: ערבים, יהודים, מדינה***, תל אביב: דיונון 2006. גישה אלקטרונית: http://www.kotar.co.il/KotarApp/Viewer.aspx?nBookID=101201634#251.9998.6.default; כותר (ספרייה מקוונת) (21.8.2015).

ליבוביץ י' (1990). חוק וערך, בתוך י' מונחין (עורך) ***על דמוקרטיה וציות***, יש גבול, ירושלים, עמודים 17–22.

לרנאו ח' (2016). ***עבריינות ואכיפת חוק: תאוריה, מדיניות, ביקורת***, חיפה: פרדס, תשע"ו 2016.

סופר א' (1984). יחסים משתנים של רוב ומיעוט וביטויים המרחבי - המקרה של ערביי ישראל, ***אופקים בגיאוגרפיה***, 9–10, עמודים 69–80.

סולציאנו קינן, ר' וגזל-אייל, א' (2008). ערבים ויהודים בהליכי הארכת מעצר ראשוני, ***משפטים*** לח (3), עמוד 627.

קובי, ע' (2012). פירוש לתיקון 113 לחוק העונשין בעניין הבניית שיקול הדעת בענישה, ***הסנגור***, 183, יוני 2012. http://www.hasanegor.co.il/AllSites/263/Assets/maamar%20183.pdf

קורן א' (1987). ***הכיסוי של יום האדמה (1976) בעיתונות הישראלית***, עבודה לשם קבלת תואר 'מוסמך' במחלקה לקרימינולוגיה של אוניברסיטת בר אילן, רמת גן.

קורן א' (1999). קרימינילזציה של קונפליקט פוליטי: פשיעה בקרב האזרחים הערבים בשנות החמישים, ***פלילים***, ח, דצמבר 1999, 157–191, תל אביב. מתוך המאגר המשפטי נבו, באתר: nevo.co.il.

רייפן ד' (1965). ***דפוסים ומניעים של עבריינות נוער בקרב הערבים בישראל***, המחלקה למחקר במשרד הסעד, ירושלים.

שוהם, ש"ג, אדד מ', ורהב ג' (2004), ***קרימינולוגיה***, הוצאת שוקן.

שלסקי ש' ואריאלי מ' (2001). מהפוזיטיביזם לפרשנות ולגישות פוסט-מודרניות בחקר החינוך, בתוך נ' צבר-בן יהושע (עורכת), ***מסורות וזרמים במחקר האיכותני***, הוצאת דביר, לוד. עמודים 31–76.

שפרינצק א' (1986). *איש הישר בעיניו*, ***אי-לגליזם בחברה הישראלית***, ספריית פועלים, הוצאת הקיבוץ הארצי השומר הצעיר, תל אביב.

שפרינצק א' (1995). ***בין מחאה חוץ-פרלמנטרית לטרור: אלימות פוליטית בישראל***, מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים.

תותרי-ג'ובראן מ' (2007) שיתוף הציבור בחוק התכנון והבנייה: המצוי והרצוי - ואדי נסנאס כמקרה בוחן, ***משפט וממשל***, י, תשס"ז, 701–734. מתוך המאגר המשפטי נבו, באתר: nevo.co.il.

חוק ופסיקה

הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון 109), התשע״ו-2016, פורסמה ברשומות 1.8.2016, הצעות חוק הממשלה, חוברת 1074.

http://www.justice.gov.il/Units/Reshomot/publications/Pages/bill.aspx

חוק התכנון והבנייה התשכ״ה-1965

חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ״ב-1982.

בג״ץ 935/89 גנור ואח׳ נגד היועץ המשפטי לממשלה, פ״ד מד (2), 485, מתוך המאגר המשפטי נבו, באתר : nevo.co.il.

ע״פ 639/79 אפללו ואח׳ נגד מדינת ישראל, פ״ד לד (3), 561, 575.

ע״פ 5121/98 טור׳ (מיל׳) רפאל יששכרוב נ׳ התובע הצבאי הראשי ואח׳ (פסק דינה של כב׳ השופטת ביניש).

ע״פ 920/85, הוועדה המקומית לתכנון ובנייה נ׳ מוסא נימר, פ״ד מא (4), 29.

ע״פ (ירושלים) 4107/09 חמאדה נ׳ מדינת ישראל, פורסם בתקדין.

רע״פ 47/07 תימור מור נ׳ הוועדה המקומית לתו״ב גבעות אלונים, תק-על 2007 (2), 3858, 3860.

רע״פ 5086/97 אזולאי בן חור ו-12 אח׳ נגד עיריית תל אביב, פ״ד נא(4), עמודים 625–647.

רע״פ 4357/01 סבן נגד הוועדה המקומית לתו״ב ׳אונו׳, (ניתן ב-7.1.2002), פ״ד נו(3) 49, עמודים 49–61.

ר״ע 1/84 אברהם דוויק ואח׳ נ׳ ראש העיר ירושלים ויושב ראש הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, פ״ד לח(1), 494, 494-500, עמוד 500.

דוחות

דוח הצוות להתמודדות עם תופעת הבנייה הבלתי חוקית, דין וחשבון, ירושלים, ינואר 2016.

דוח צוות 120 הימים להתמודדות עם מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים, יוני 2015.

http://mof.gov.il/Releases/Documents/120%20Days%20Report.pdf

דוח מבקר המדינה 59ב, אכיפת דיני מקרקעין על ידי המדינה, בתוך *דוח ביקורת* 59 ב לשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007, תאריך פרסום 6.5.2009.

דוח ועדת החקירה הממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין האזרחים הישראלים באוקטובר 2000, (דוח אור, 2003): http://elyon1.court.gov.il/heb/veadot/or/inside1.htm

החלטת ממשלה 346, מיום 5.8.2015:
http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2015/Pages/des346.aspx

החלטת ממשלה 1559, מיום 19.6.2016:

http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2016/Pages/des1559.aspx

הכנסת מרכז המחקר והמידע (2004), *בנייה בלתי חוקית*, מוגש לח"כ רוחמה אברהם, 15 בנובמבר 2004.

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, 4.1001, *עצמאות התביעה הפלילית*, מתאריך 9 בנובמבר 2003. פורסם באתר משרד המשפטים:

http://www.justice.gov.il/Units/Advocacy/MehozotHapraklitutVehamachlakot/Rashit/HamchlakaADM/Documents/12.pdf.

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.1002 *הצורך בקביעת מדיניות מרכזית של חקירה ותביעה בתחום העונשין*, מתאריך 1.12.1985, ועדכון מתאריך 3 ביולי 2002, ועדכון מתאריך 8 בספטמבר 2003.

http://index.justice.gov.il/Units/YoezMespati/HanchayotNew/Seven/41002.pdf

משרד הפנים, מנהל התכנון, *דגשים מרכזיים לרפורמה בתכנון ובנייה - תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה*, יוני 2014.

http://bonim.pnim.gov.il/About/Documents/KeyHighlightsConstructionLicensingReform0614.pdf

מסמך מטעם הכנסת מרכז המחקר והמידע (2015), *בנייה בלתי חוקית והריסת מבנים בישראל*, כתבה: רינה בניטה. https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03658.pdf

נספחים

נספח א – טבלת מרואיינים

מרואיין	גיל	כפר	תיאור קצר
1	44	A	גבר בן 44; אב לארבעה ילדים (שניים קטינים); אשתו עובדת; בעל השכלה אקדמית; מורה לנהיגה; בן לאחת המשפחות הגדולות בכפר; מגדיר עצמו חילוני; תושב הכפר A.
2	32	A	גבר בן 32; אב לשלושה ילדים קטינים; אשתו מורה; נגר בנגרייה; סיים תיכון מגמה תעשייתית/מעשית; אינו שייך למשפחה גדולה; מגדיר עצמו דתי; תושב הכפר A.
3	45	A	גבר בן 45; אב לארבעה ילדים קטינים; בן למשפחה גדולה; מגדיר עצמו חילוני; בעל השכלה אקדמית; הנדסאי חשמל; מפרנס יחיד במשפחה; תושב הכפר A.
4	42	A	גבר בן 42; אב לארבעה ילדים קטינים; אשתו עובדת; בעל השכלה תיכונית; גנן; אינו בן למשפחה גדולה בכפר; מגדיר את עצמו שמרן ומסורתי (להבדיל מדתי או חילוני); תושב הכפר A.
5	31	B	אישה בת 31; אם לילד אחד; רופאה בבית חולים; בעלה מהנדס; בעלה בן למשפחה גדולה בכפר; מגדירה עצמה שמרנית ומסורתית; תושבת הכפר B.
6	31	B	אישה בת 31; אם לשני ילדים קטינים (ובהיריון); רופאה בבית חולים; בעלה מהנדס; דתייה; תושבת הכפר B
7	58	A	גבר בן 58; אב לשישה ילדים (שניים קטינים); מפרנס יחיד; עובד שכיר בחברה לעבודות אלומיניום; מגדיר עצמו שמרן; אינו שייך למשפחה גדולה; תושב הכפר A.
8	40	A	גבר בן 40; אב לשני ילדים קטינים; אשתו עובדת; בעל השכלה תיכונית; שכיר בחברת נסיעות; בן למשפחה גדולה בכפר; דתי; תושב הכפר A.
9	59	A	גבר בן 59; אב לשמונה ילדים (שניים קטינים); אשתו אינה עובדת; בעל השכלה תיכונית; פועל במפעל; אינו בן למשפחה גדולה; מגדיר עצמו שמרן ומסורתי; תושב הכפר A.
10	40	A	גבר בן 40; אב לשני ילדים קטינים; אשתו עובדת; בעל השכלה תיכונית; פועל במפעל פלסטיק; בן למשפחה גדולה בכפר; מגדיר עצמו שמרן ומסורתי; תושב הכפר A.
11	41	A	גבר בן 41; אב לארבעה ילדים קטינים; אשתו עובדת; בעל השכלה תיכונית; אינסטלטור; בן למשפחה גדולה בכפר; מגדיר עצמו חילוני; תושב הכפר A.
12	60	A	גבר בן 60; אב לשישה ילדים (שניים קטינים); אשתו אינה עובדת; השכלה תיכונית חלקית; בן למשפחה גדולה בכפר; מגדיר עצמו שמרן ומסורתי; עובד במוסך רכב; תושב הכפר A.
13	41	B	גבר בן 41; אב לארבעה ילדים קטינים; אשתו עובדת; השכלתו תיכונית חלקית; שייך למשפחה גדולה בכפר; אינו עובד (הכנסה יחידה מתגמולי המל"ל), מגדיר עצמו דתי; תושב הכפר B.
14	48	B	גבר בן 48; אב לארבעה ילדים קטינים; אשתו אינה עובדת; בעל השכלה תיכונית; פועל בסופרמרקט; בן למשפחה גדולה בכפר; מגדיר עצמו שמרן ומסורתי; תושב הכפר B.
15	32	B	גבר בן 32; אב לילד קטין; אשתו אינה עובדת; בעל השכלה תיכונית חלקית; עובד עצמאי; בן למשפחה גדולה בכפר; מגדיר עצמו שמרן ומסורתי; תושב הכפר B.
16	38	B	גבר בן 38; אב לארבעה ילדים קטינים; אשתו איננה עובדתה; סיים בית ספר יסודי; עובד כעצמאי בעל מכולת; שייך למשפחה גדולה; מגדיר עצמו שמרן; תושב הכפר B.
17	39	B	גבר בן 39; אב לשלושה ילדים (שניים קטינים); אשתו אינה עובדת; בעל השכלה תיכונית; עובד במפעל; בן למשפחה גדולה בכפר; מגדיר עצמו שמרן ומסורתי; תושב הכפר B.
18	50	B	אישה בת 50; אם לחמישה ילדים (שניים קטינים); בעלה עובד; בעלת השכלה אקדמית; גננת; בת למשפחה גדולה בכפר; מגדירה עצמה מסורתית; תושבת הכפר B.
19	62	B	אישה בת 62; אם לילד אחד; בעלה עובד; בעלת השכלה אקדמית; מורה בעברה (יצאה לפנסיה מוקדמת); משפחת בעלה שייכת למשפחה גדולה בכפר; מגדירה עצמה דתייה; תושבת הכפר B.
20	45	B	גבר בן 45; אב לשלושה ילדים (שניים קטינים); מורה; אשתו גם מורה; מגדיר עצמו שמרן; שייך לאחת המשפחות הגדולות בכפר; בעל השכלה אקדמית; תושב הכפר B.

נספח ב – השאלון

מטרת המחקר : לבדוק על אודות בנייה לא חוקית ומדוע אנשים נאלצים לבנות בלי היתר

שאלות פתיחה

1. יש מצבים שאי-אפשר לבנות עם היתר, האם זה המצב שלך?
כן← מדוע לא ניתן להוציא היתר?
לא ← האם בכל זאת היה ניתן להוציא היתר במקרה שלך?
2. א) מה היית אומר על כמות הבנייה הלא חוקית ביישוב שלך :
הרבה מאוד / הרבה / מעט / מעט מאוד
ב) האם לדעתך המקרים העיקריים של בנייה ללא היתר הם במקומות שניתן להוציא בהם היתר, או במקומות שלא ניתן להוציא בהם היתר (כמו קרקע חקלאית, היעדר אחוזי בנייה)?

שאלות המתייחסות לגורם "חיסכון בזמן"

3. א) האם אתה מסכים עם האמירה : "***ביישוב שלנו קשה לבנות עם היתר***"?
מסכים בהחלט / מסכים / לא מסכים / בהחלט לא מסכים
ב) באיזה מובן "קשה לבנות עם היתר" ?
מבחינת אורך (זמן) ההליך? עלויות? קשרים?
ג) אם התשובה "**זמן**"←
- לדעתך, האם היה עוזר אם הרשות הייתה מוגבלת לדון ולתת החלטות תוך פרק זמן קצוב מראש?
- מהו פרק הזמן שנראה לך ראלי וסביר? חודש / שישה חודשים / שנה / שנתיים.

ד) אם התשובה "**עלויות**" ←
- הסבר לי מה העלויות הכרוכות בהוצאת היתר.

שאלות המתייחסות לגורם "חיסכון בכסף"

4. א) האם אתה מסכים עם האמירה :"***עולה הרבה כסף לבנות עם היתר***"?
מסכים בהחלט / מסכים / לא מסכים / בהחלט לא מסכים
ב) האם לדעתך אם הייתה הרשות **מבטלת את אגרות** הבנייה זה יעזור?

ג) האם אתה מסכים עם האמירה : "***עלות תשלום היטל השבחה מעכבת אנשים מהגשת בקשה להיתר***" ?מסכים בהחלט / מסכים / לא מסכים / בהחלט לא מסכים.

שאלות המתייחסות לגורם "חיקוי/ נורמה חברתית"

5. א. מה הם לדעתך הגורמים שמובילים את השכנים שלך לבנות ללא היתר?
ב. איך השכנים מסתדרים עם החיבור לחשמל? או לרשת המים והביוב?

ג. האם אתה מסכים עם האמירה : "***ביישוב שלנו מקובל לבנות ללא היתר למגורים***" ? מסכים בהחלט / מסכים / לא מסכים / בהחלט לא מסכים.

ד. נניח שהיה בידך לשנות דברים בחוק, ולפטור מקרים מחובת קבלת היתר. מה היית בוחר לשנות בעדיפות הראשונה :
1) בניין שלם מותר לבנות ללא היתר
2) סגירת קומת עמודים מותר

3) בניית חדר נוסף
4) בניית קומה נוספת

שאלות המתייחסות לגורם "משטר קרקעות מסורתי"

6. האם אתה מסכים עם הדעה: "***אסור למכור אדמות של המשפחה/החמולה***"? מסכים בהחלט / מסכים / לא מסכים / בהחלט לא מסכים.
7. האם המדינה הפקיעה למשפחה שלכם אדמות? מה סבא/המבוגרים במשפחה מספרים לך על אודות עניין זה? האם בעקבות ההפקעה קיבלתם פיצוי או עברתם למקום אחר?
8. האם אתה מרגיש קשר רגשי מיוחד עם האדמה של המשפחה? האם אתה משתתף בעיבוד האדמה ונטיעתה?
9. האם אתה מסכים עם התופעה הנפוצה לאחרונה כי: בונים בתים באדמות חקלאיות של המשפחה שפעם היו נטועים בעצים או משמשים לחקלאות?
10. אם הבן שלך מחפש מקום להתגורר בו (עם המשפחה החדשה):
א. עד כמה היית ממליץ לו לגור בכפר שלכם? ממליץ בהחלט / ממליץ / לא ממליץ / בהחלט לא ממליץ.
ב. עד כמה היית ממליץ לו לגור בבניין רב-קומתי / שיכון בעיר אחרת? ממליץ בהחלט / ממליץ / לא ממליץ / בהחלט לא ממליץ.

שאלות המתייחסות לגורם "תחושות ניכור ממוסדות המדינה" או "מחאה פוליטית"

11. האם אתה מסכים עם האמירה "***צריך הרבה קשרים פוליטיים כדי לקבל היתר***"? מסכים בהחלט / מסכים / לא מסכים / בהחלט לא מסכים.
12. האם אתה מסכים עם האמירה: "***נציגי ציבור של הכפר בוועדה עוזרים בהליך קבלת היתר***"? מסכים בהחלט / מסכים / לא מסכים / בהחלט לא מסכים.
13. האם אתה מסכים עם האמירה "***יש יחס של אפליה בין ערבים ליהודים במתן היתרים בוועדה***": מסכים בהחלט / מסכים / לא מסכים / בהחלט לא מסכים
14. האם אתה מסכים עם האמירה "***יש יחס שלאפליה בין ערבים ליהודים בהקצאת קרקעות לבניה מהמדינה***": מסכים בהחלט/ מסכים / לא מסכים / בהחלט לא מסכים.
15. האם אתם מצביעים לכנסת?
16. האם אתם מרגישים שהנציגים של המגזר הערבי בכנסת מייצגים אתכם? מייצגים במידה רבה / מייצגים /לא מייצגים / בכלל לא מייצגים.
17. האם לדעתך חובת **תשלום הארנונה** בכפר שלכם היא מוצדקת לעומת השירותים שאתם מקבלים מהרשות? מוצדק בהחלט / מוצדק / לא מוצדק / בהחלט לא מוצדק.
18. האם התושבים/השכנים מקפידים לשלם ארנונה?
19. האם אתם משלמים ארנונה?
20. האם אתם משלמים מסים?
21. האם לדעתך חובת **תשלום מס הכנסה** במדינה מוצדקת? מוצדקת בהחלט / מוצדקת / לא מוצדקת / בהחלט לא מוצדקת.
22. האם אתה מסכים עם האמירה "***הרשעה בפלילים ותשלום קנסות שנקבעו על ידי בית המשפט מרתיעה הרבה אנשים בכפר שלנו לבצע עברות בנייה***": מסכים בהחלט/ מסכים / לא מסכים / בהחלט לא מסכים.
23. האם אתם מרגישים שהנציגים של הכפר בוועדת התכנון והבנייה מייצגים אתכם? מייצגים במידה רבה / מייצגים /לא מייצגים / בכלל לא מייצגים.
- אופציונלי: האם הייתם בקשר עמם לאחרונה? באיזה ענין?

שאלות המתייחסות לגורם "היעדר חלוקה בקרקע או היעדר רישום בטאבו"

24. מהי להערכתך כמות הקרקעות הלא מוסדרות פורמלית בכפר שלכם? גדולה מאוד / גדולה / מעט / מעט מאוד.
25. האם לדעתך היעדר חלוקה רשומה בקרקע מהווה חסם בפני קבלת היתר? במידה רבה מאוד / במידה רבה / במידה מועטה / מועטה מאוד.
26. האם לדעתך היעדר רישום בטאבו של הבעלים המחזיק בפועל של המקרקעין מהווה חסם בפני קבלת היתר? במידה רבה מאוד / במידה רבה/ במידה מועטה / מועטה מאוד.
27. האם אתה מסכים עם האמירה: "**במגזר הערבי יש הרבה מאוד קרקעות שאין בהן חלוקה רשומה והעניין מהווה חסם בפני מוסדות התכנון לאישור היתרי בנייה**"? מסכים בהחלט / מסכים / לא מסכים / בהחלט לא מסכים.
28. האם אתה מסכים עם האמירה: "**הרבה אנשים בכפר שלי לא מבקשים היתר בנייה בגלל שהקרקע לא רשומה בטאבו**"? מסכים בהחלט / מסכים / לא מסכים / בהחלט לא מסכים.
29. האם אתה מסכים עם האמירה: "**חשוב מאוד להרבה אנשים בכפר שלי לבצע חלוקה בתוך המשפחה או עם שכנים ולרשום אותה כדי שיוכלו להוציא היתר בנייה בעתיד**"? מסכים בהחלט / מסכים / לא מסכים / בהחלט לא מסכים.

שאלות כלליות

א. **מה הוותק שלכם בכפר**? האם אתם נחשבים לחלק מהחמולות הגדולות בכפר?
ב. **רמת ההשכלה** שלך? חסר השכלה / יסודית / תיכונית חלקית / תיכונית מלאה / אקדמית.
ג. מצב תעסוקתי
- עובד באופן סדיר כעצמאי
- עובד באופן סדיר כשכיר
- עובד באופן חלקי או בעבודות מזדמנות
- לא עובד בכלל
- אחר

ד. כמה נפשות בבית אתם?
ה. כמה ילדים מתחת לגיל 18? _____ כמה ילדים מעל גיל 18? _____
ו. **הכנסה ממוצעת למשק בית ערבי בשנת 2007 הייתה כ-8150 ₪ ברוטו. האם ההכנסה שלכם:** ממוצעת / מתחת לממוצע/ מעל הממוצע
ז. **מהי מידת הדתיות של המשפחה:** חילונית / מסורתית / דתית / דתית מאוד

שאלות אופציונליות

30. נניח שאתה ממונה על האכיפה והטיפול בבנייה לא חוקית ביישוב שלכם: מה אתה חושב שצריך לעשות כדי להרתיע אנשים מלבצע בנייה ללא היתר?
31. בכל זאת, למה, למרות הכול, בנית ללא היתר?