שיתוף הציבור בחוק התכנון והבנייה: המצוי והרצוי – ואדי נסנאס כמקרה־בוחן

נבאל תותרי־ג'בראן*

חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: חוק התכנון והבנייה), הוא דבר החקיקה המרכזי המסדיר את תהליכי התכנון המרחבי בישראל. חוק זה כולל בחובו את המחויבות העקרונית לשתף את הציבור בהכרעות הנוגעות בהליכים תכנוניים. עם זאת, ההסדרים הקבועים בחוק התכנון והבנייה אינם מאפשרים השתתפות ראויה של האזרחים בכלל, ושל האזרחים המוחלשים וביניהם האזרחים הערבים בפרט, בהליכי תכנון. זאת, משום שתהליך שיתוף הציבור מתחיל בשלב מאוחר מדי, כאשר התכנון כבר נמצא בשלב מתקדם. נוסף על כך, הוא מאפשר שיתוף של הציבור רק בדרך של הבעת עמדה שלילית (באמצעות הגשת התנגדויות לתוכניות). סיבה אחרת היא שחוק התכנון והבנייה אינו מביא בחשבון שיקולים חברתיים, כלכליים ותרבותיים לצורך בחינת ההשפעות של תוצאות התכנון המרחבי על הקהילה המקומית.

אף שהתחום החברתי־הקהילתי מתחיל לקבל בעולם ביטוי משמעותי בתהליכי תכנון ובנייה, בישראל הוא אינו מקבל כל ביטוי כמעט במערך התכנון האורבני הסטטוטורי. שיקולים אלה אינם מובאים בחשבון לא בשלב הראשוני של ייזום תוכניות מתאר, ואף לא בשלב המאוחר יותר של בחינת השלכותיה של התוכנית על התושבים.

למאמר שתי מטרות. האחת היא לבחון כיצד התושבים מיישמים הלכה למעשה את הליך שיתוף הציבור. הבחינה נעשית באמצעות ניתוח מקרה־בוחן אחד שעניינו תוכנית מתאר מקומית שחלה על

* בעלת תואר מוסמך במשפטים מהפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל־אביב, במסלול "משפט, חברה ופוליטיקה". ברצוני להודות למערכת **משפט וממשל**, ובמיוחד לעורך ד"ר גיא דוידוב ולסגנית העורך עו"ד קרן אניספלר, על תרומתם למאמר. כמו־כן ברצוני להודות לפרופ' רונן שמיר, לד"ר ישי בלנק, לד"ר מיכאל בירנהק ולג'ובראן ג'ובראן על עידודם ועל העדותיהם לטיוטות ראשוניות של המאמר במתכונות שונות.

nevo.co.il

שכונה ערבית בחיפה – עיר מעורבת שמתגוררים בה תושבים יהודים וערבים. מקרה־בוחן זה מאפשר לבחון את אופן יישומו של עקרון שיתוף הציבור המעוגן בחוק על־ידי התושבים הערבים, תוך הצלבה של היבט זה עם הבעייתיות המיוחדת של המיעוט הערבי – כדוגמה לקבוצה מוחלשת – בכל הנוגע לשימוש בכלים שהחוק הישראלי מעמיד לרשותו. המטרה האחרת היא לבחון את מהותם ותוכנם של השיקולים השונים הנשקלים במהלך התכנון המרחבי.
המסקנה הכללית העולה מן המאמר היא שעל־מנת להגיע לתכנון מיטבי ורצוי, נדרש שינוי מהותי בגישה התכנונית המנחה את ההליך עצמו ואת השיקולים הנשקלים במסגרתו. יש לחשוב על תפיסה רחבה יותר המאפשרת שיתוף אפקטיבי יותר ובשלב מוקדם יותר, תוך בחינת שיקולים חברתיים למיניהם אשר יש בהם כדי להשפיע על מערך חייה של הקהילה המקומית שהתכנון חל עליה.

א. מבוא. ב. חוק התכנון והבנייה ועקרון שיתוף הציבור: 1. מדיניות התכנון הישראלית: 2. שיתוף הציבור במסגרת חוק התכנון והבנייה. **ג. הרקע למקרה־הבוחן**: 1. שכונת ואדי נסנאס – יחסי יהודים־ערבים; 2. התוכנית המוצעת. **ד. והלין שיתוף הציבור הלכה למעשה**: 1. רקע תיאורטי; 2. הפקעה כפויה או רכישה בהסכמה? 3. תודעה משפטית והיסטוריה; 4. שיתוף הציבור – האומנם? **ה. שיקולים תכנוניים – מה הם?** 1. מרחב והיסטוריה; 2. אינטרס התושבים. **ו. סיכום ומסקנות**.

א. מבוא

התחום של תכנון ערים פוגע מטבעו באחת הזכויות הבסיסיות המוכרות בכל חברה – זכות הקניין הפרטי – שכן הוא מגביל את זכותו של הפרט לעשות בשלו כאוות־נפשו.[1] ההצדקה הנטענת לכך היא שפגיעה זו נעשית לטובת "האינטרס הציבורי הכולל", כדי להשיג את המטרה המשותפת של חיים בצוותא.[2] עם זאת, לעיתים קרובות מימוש "האינטרס הציבורי" פוגע בזכויותיהן של קהילות שלמות שצורכיהן אינם תואמים בהכרח את האינטרס של כלל הציבור, ואולי אף מנוגדים לו.[3] זו אחת הסיבות העיקריות

[1] למשל, באמצעות הפקעת נכסים פרטיים או באמצעות צמצום השימוש בנכסים לצרכים מסוימים.

[2] ד"כ 37, 1828 (התשכ"ג).

[3] לעניין זה ראו: MARRY ANN GLENDON, RIGHTS TALK 29 30 (1991), שם מתארת המחברת את גורלה של שכונה פולנית בעיר דטרויט שכמדינת מישיגן, ארצות־הברית, שתושביה ניסו להגן על עצמם מפני תוכניות התפשטות של General Motors בשם זכותם ל"שימור הקהילה". Glendon מנתחת את חוסר הרגישות של דיני הקניין הפרטי לעניין

nevo.co.il

לעליית הדרישה לא להסתפק עוד בסיסמה שהתכנון נעשה ל"טובת הציבור", אלא גם לשתף את הציבור בתהליך התכנון.[4] אט-אט זכתה דרישה זו בהכרה כתנאי הכרחי ללגיטימציה של תהליך התכנון העירוני, ואף אומצה במערכות משפטיות שונות בעולם, בשלבים שונים ובדרגות שונות. כיום, עקרון שיתוף הציבור בתהליכי התכנון העירוני נתפס כדבר נחוץ וחיוני בכל חברה דמוקרטית, שכן הוא מבטא את רצונו של האזרח לקבוע את מה שעשוי להשפיע עליו ואת מה שנעשה למענו.

היבט נוסף חשוב לא-פחות של תחום התכנון העירוני נוגע בסוג הפגיעות הנגרמות בעקבותיו. התכנון העירוני מהווה אמצעי חזק וחשוב המגדיר ומעצב את מהותו ואופיו של המרחב לא רק מבחינה פיזית, אלא גם מבחינה חברתית, תרבותית וכלכלית.[5] כך, למשל, שינויים תכנוניים במבנה של שכונה יכולים להוביל לעלייה או לירידה בערך הדירות שבה, וכך לשנות את אופי האוכלוסייה המתגוררת במקום. שינוי אופי האוכלוסייה מוביל לשינוי האופי החברתי והתרבותי של המרחב השכונתי.

הערכת ההשפעה החברתית והכלכלית מהווה חלק מתהליך רחב ומקיף של בידוד השינויים הנגרמים על-ידי התערבות תכנונית בסביבה. על-מנת להימנע מפגיעות בזכויותיהם החברתיות, התרבותיות, ההיסטוריות והכלכליות של התושבים, או להפחיתן, מדינות רבות בעולם מחייבות עריכת תסקירים וחוות-דעת לבחינת אותן השפעות עוד בשלב הראשוני של ייזום והכנה של תוכניות מתאר.[6] הסדר דומה אינו מצוי בחוק הישראלי.

זה, ואת השימוש שנעשה בעיקרון הכללי של "טובת הציבור" על-חשבון קהילות ספציפיות.

4 הדרישה הופיעה לראשונה בשנות השישים המוקדמות, כאשר בארצות-הברית ובאנגליה הופעלו כמה תוכניות שיקום בהיקף רחב שהיו כרוכות בפינוי ובינוי מחדש של אזורים במרכזי הערים. פעולות אלה, שנעשו בשם "אינטרס הציבור", שירתו למעשה את השכבות החזקות בחברה, שהיו חלק מהשלטון המרכזי והמקומי. בעקבות זאת התחדדו השאלות הנוגעות בהצדקת התכנון העירוני, בהגדרת הציבור שלמענו התכנון נעשה ובאפיון הצרכים שלפיהם נקבעות מטרות התכנון העירוני. להרחבה ראו רחל אלתרמן, יוברט לו-יון ואדזה צ'רצ'מן **מדריך לשיתוף הציבור בתכנון** 2 (1987).

5 קיימת כתיבה ענפה על הקשר בין תחום התכנון העירוני לבין עיצוב הסביבה החברתית, הכלכלית והתרבותית של התושבים. ראו, למשל, את כתיבתם של פרופ' אורן יפתחאל, ד"ר חיים יעקובי וד"ר ראסם חמאיסי, אשר מנתחים בעבודות רבות את הקשר בין התכנון העירוני לבין מעמדו של המיעוט הערבי בישראל. ראו גם את כתיבתה של ד"ר טובי פנסטר, שחקרה את השפעת התכנון העירוני על מעמד הנשים בישראל (בעיקר הנשים הערביות והמזרחיות).

6 הראשונה שחוקקה חוק ברוח זו הייתה ארצות-הברית, בסוף שנת 1969. החוק והתקנות שהותקנו בעקבותיו מדגישים את הצורך בבחינת ההשפעות החברתיות והתרבותיות לצד ההשפעות הביו-פיזיות.

nevo.co.il

חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965,[7] שמהווה דבר החקיקה המרכזי המסדיר את תהליכי התכנון המרחבי בישראל, כולל בחובו את המחויבות העקרונית לשתף את הציבור בהכרעות הנוגעות בהליכים תכנוניים. מחויבות זו מבטאת, להלכה לפחות, הכרה ברעיון שהכרעות תכנוניות בחברה דמוקרטית צריכות להתבסס על שיתוף, שקיפות ומתן הזדמנות ליחידים ולקבוצות להשמיע את קולם. עם זאת, כפי שאטען להלן, ההסדרים הקבועים בחוק התכנון והבנייה אינם מאפשרים השתתפות ראויה של האזרחים בכלל, ושל האזרחים המוחלשים וביניהם האזרחים הערבים בפרט, בהליכי תכנון.

למאמר שתי מטרות. האחת היא לבחון כיצד התושבים מיישמים הלכה למעשה את **הליך** שיתוף הציבור. בחרתי לעשות זאת באמצעות ניתוח אופן התפתחותה של תוכנית מתאר מקומית שחלה על שכונה ערבית בחיפה – עיר מעורבת שמתגוררים בה תושבים יהודים וערבים. מקרה-בוחן זה מאפשר לבחון את אופן יישומו של עקרון שיתוף הציבור המעוגן בחוק לגבי התושבים הערבים, תוך הצלבה של היבט זה עם הבעייתיות המיוחדת של המיעוט הערבי – כדוגמה לקבוצה מוחלשת – בכל הנוגע לשימוש בכלים שהחוק הישראלי מעמיד לרשותו. המטרה האחרת היא לבחון את **מהותם ותוכנם** של השיקולים השונים הנשקלים במהלך הליך התכנון. בחינה זו מושתתת אף היא על ניתוחו של אותו מקרה-בוחן, נוסף על ניתוחן של הוראות החוק ושל הפסיקה שניתנה בהקשר זה.

ההליך התכנוני מערב כמה גורמים, ביניהם מוסד התכנון, התושבים המושפעים מהתוכניות השונות ועורכי-הדין המייצגים אותם. המאמר מתמקד בבחינת דרכי הפעולה וגישתם של שחקנים אלה, כפי שבאו לידי ביטוי במסגרת מקרה-הבוחן. בהסתמך על מחקר-שטח שערכתי,[8] המבוסס בעיקרו על ראיונות רבים עם תושבי השכונה ועם עורכי-הדין שייצגו אותם,[9] אציג את האופן שבו תושבי השכונה הערבים תופסים את ההליך התכנוני, וכן את גישותיהם של מוסד התכנון ושל עורכי-הדין בנוגע למהותו של עקרון שיתוף הציבור, כדי ללמוד על אופן יישומו בפועל.[10] אנסה להראות כי חוק התכנון והבנייה הישראלי אינו מביא בחשבון השפעות או פגיעות חברתיות

---

7 להלן: חוק התכנון והבנייה.

8 הבחינה והניתוח מבוססים על עבודת-הגמר שכתבתי לקראת קבלת התואר "מוסמך במשפטים".

9 מחקר-השטח מתבסס על ראיונות שערכתי עם שנים-עשר מבין שלושים התושבים שהגישו התנגדויות ועם עורכי-דין שייצגו את התושבים בהליך ההתנגדות, וכן על שיחות לא-פורמליות שערכתי עם חלק גדול מתושבי השכונה שתוכנית המתאר חלה עליהם. שמות המרואיינים שמורים אצל המחברת.

10 אציין כי במקרה הנידון היו מעורבים גם חברים במועצת העירייה וכן שני ארגונים לא-ממשלתיים. עם זאת, בשל קוצר היריעה, החלטתי לא להתייחס לתפקיד החשוב שאותו מילאו שחקנים אלה, מאחר שניתוח פעולותיהם מעלה שאלות מתחומים שונים.

nevo.co.il

ותרבותיות הצפויות מהתהליך התכנוני, ולכן פוגע בזכויותיהן של קהילות שונות שהנזק העיקרי שלהן אינו נזק ממוני. באשר למקרה-הבוחן הספציפי, אראה כי מלבד המשתנים האישיים של כל פרט ופרט בקהילה (שאין להמעיט בחשיבותם), ההקשר החברתי, ההיסטורי והכלכלי של התושבים וההשתייכות הלאומית שלהם יוצרים "תודעה משפטית" משותפת המכתיבה ומעצבת את תפיסתם בדבר מהות החוק. תודעה זו מגבילה את השימוש שלהם בחוק בכלל ובחוק התכנון והבנייה בפרט.

המאמר מתחיל ברקע כללי על חוק התכנון והבנייה הישראלי, תוך הרחבה על השלבים של שיתוף הציבור כפי שהם מתבטאים בחוק ובפסיקה. בפרק שלאחר-מכן אציג רקע קצר על שכונת וארי נסנאס ועל תוכנית המתאר מושא המחקר. בפרק ד, המתמקד בביקורת על הליך התכנון, אסביר תחילה את התיאוריה שעומדת מאחורי המחקר, ולאחר-מכן אעבור לניתוח התודעה המשפטית של תושבי השכונה. הפרק החמישי דן בגישותיהם של מוסד התכנון ושל עורכי-הדין, במטרה ללמוד על תכניו של הליך התכנון באופן כללי יותר. הפרק האחרון הוא פרק סיכום.

ב. חוק התכנון והבנייה ועקרון שיתוף הציבור

תכנון עירוני הינו תחום הנוגע בחיי היומיום של כל אחד מאיתנו. הוא קובע כיצד תיראה השכונה שלנו, מה היא תכלול (בתי-ספר, מכולת, גן משחקים), מי יהיו השכנים שלנו ועוד. למרות חשיבותו של תחום זה, הספרות המשפטית העוסקת בחוק התכנון והבנייה בישראל אינה עוסקת במידה שבה החוק ממלא את ייעודו החברתי ויוצר דירה פתוחה ונגישה להשתתפות הציבור בתהליכי התכנון. רק מעט ידוע לנו על התנהגותן של ועדות התכנון בהקשר של יישום עקרון שיתוף הציבור המתחייב בחוק, ואף פחות מזה על האופן שבו התושבים משתמשים בכלים המשפטיים ומתייחסים למשפט כאל כלי למימוש זכותם להתנגד לתוכניות שעתידות להשפיע על גורלם.[11] רוב הכתיבה המשפטית על-אודות חוק התכנון והבנייה נוגעת בעיקר בסוגיות ספציפיות — כגון הפקעה לצורכי ציבור, ירידת ערך הקרקע בעקבות הפקדת תוכנית והסוגיה של היטל השבחה.[12]

---

[11] יש לציין כי בשנת 1986 התפרסם מתקר שערכו אריאלה ורנסקי, רחל אלתרמן וארזה צ'רצ'מן **שיתוף הציבור במסגרת חוק התכנון והבניה – הקיים והאפשרי** (המרכז לחקר העיר והאזור, 1986), אשר בחן את המאפיינים של התנגדויות לתוכניות ואת מידת השיתוף המתרחש בוועדות השונות במסגרת הליכי הפקדה ושמיעת התנגדויות, וסקר את עמדתם של מקבלי ההחלטות בנושא שיתוף הציבור. אולם מאז עבר חוק התכנון והבנייה שינויים רבים, ולכן מחקר זה אינו עדכני.

[12] ראו את מאמריה של פרופ' רחל אלתרמן מהפקולטה לתכנון ערים בטכניון (בעלת השכלה משפטית): רחל אלתרמן "חוק התכנון והבניה ותכנית המתאר: הנחיות קשיחות או מסגרת גמישה" **משפטים** יא 197 (1981); רחל אלתרמן "תכנית מתאר מקומית על פי חוק התכנון והבניה, מהי? גמישות תכנון שוטף ותהליך הפעלה" **עיר ואיזור: כתב עת לשלטון מקומי,**

nevo.co.il

עם זאת, מן הראוי לציין כי לאחרונה מתפתחת כתיבה על התחום החדשני הנוגע בקשרים שבין משפט, מרחב, חברה וגיאוגרפיה. תחום זה בוחן את האופן שבו המשפט מעצב את המרחב ומעוצב באמצעותו, ורואה במשפט מרכיב עיקרי בתיחום הזהות הלאומית, החברתית והאתנית.[13] כמו־כן ניכרת כתיבה גם בתחום השלטון המקומי שמתייחסת בחלקה גם להיבט התכנוני.[14] כחלק מכתיבה זו, המאמר מתמקד בקשר שבין המציאות המרחבית הנתונה והאפשרות לעצב מציאות זו לבין הזהות המיוחדת של התושבים, ובוחן כיצד כל הנתונים האלה פועלים בתחום המשפט בזמן ובהקשר נתונים. לצורך מיפוי אותה מציאות, אתחיל בסקירת המדיניות התכנונית הישראלית.

1. מדיניות התכנון הישראלית

עד לשנת 1965, הבסיס החוקי לפעילות התכנון בישראל היה פקודת בנין ערים, 1936 (להלן: פקודת בניין ערים), שהחליפה את הפקודה משנת 1921[15] ללא שינויים יסודיים. הפקודה, שהיוותה בסיס לחוקי־עזר, לתקנות ולתוכניות מתאר למיניהם, עסקה בתכנון מקומי בלבד, ולא סיפקה בסיס חוקי לתכנון אזורי וארצי כולל. למעשה, התכנון, לפי הפקודה, עסק בייעוד קרקעות לבנישים ולמדרכות, בקביעת אזורים נפרדים למגורים, למרכזי מסחר ולתעשייה, ותו לא.[16] במסגרת הֶסדר זה לא היה מוסד תכנון עליון, ולא

לתכנון ופיתוח עירוני ואזורי 18, 5 (1988). מאמר נוסף – שמואל רויטל "תיקון 43 לחוק התכנון והבניה – האם מהפן בדיני התכנון והבניה?" **משפטים** כז 383 (1996) – מדבר על תיקון מס' 43 וסוקר את השינויים שחלו בחוק באופן כללי, אולם ללא ניתוח סוציו־משפטי של השפעת תיקון זה על שאלות כגון נגישותו של החוק כיום לקבוצות מסוימות. עם זאת, ניתן למצוא כתיבה ענפה על הליכי התכנון מהתחומי הגיאוגרפיה ומדעי המרינה, ועל עקרון שיתוף הציבור מהתחום של תכנון ערים.

13 להרחבה ראו: Alexandre Kedar, *The Legal Transformation of Ethnic Geography: Israeli Law and the Palestinian Landholder 1948–1967*, 33 N.Y.U. J. INT'L L. & POL. 923 (2001); Alexandre Kedar, *On the Legal Geography of Ethnocratic Settler States: Notes Towards a Research Agenda*, 5 LAW & GEOGRAPHY 401 (2003); Ronen Shamir, *Suspended in Space: Bedouins Under the Law of Israel*, 30 L. & SOC'Y REV. 231 (1996); ISSACHAR ROSEN ZVI, TAKING SPACE SERIOUSLY: LAW, SPACE AND SOCIETY IN CONTEMPORARY ISRAEL (2004).

14 ישי בלנק "מקומו של ה'מקומי': משפט השלטון המקומי, ביזור ואי־שוויון מרחבי בישראל" **משפטים** לד 197 (2004); ישי בלנק "ממלכתיות מבוזרת: שלטון מקומי, סגרגציה ואי־שוויון בחינוך הציבורי" **עיוני משפט** כח 347 (2004); ישששכר רוזן-צבי "'מקום הצדק': משפט השלטון המקומי ואי־צדק חברתי" **עיוני משפט** כח 417 (2004).

15 פקודת בניין ערים משנת 1921 התבססה על החוק האנגלי משנת 1909, שהוא חוק התכנון הראשון שעוגן בממלכת בריטניה, ואשר נקרא בקיצור: The Housing, Town Planning Act 1909. הֶסדר זה היה מן הראשונים בעולם שהסדירו את ענייני התכנון. מתוך רחל אלתרמן **השוואה בין מערכות של תכנון סטטוטורי במדינות נבחרות – חומר רקע להכנת חוק תכנון חדש למדינת ישראל** 15 (1990).

16 לעיל ה"ש 2, בעמ' 1830.

nevo.co.il

הייתה חובה להכין תוכניות מתאר כלליות שיתוו מדיניות תכנון ארצית כלשהי. מצב זה היה אחד המניעים להכנת חוק תכנון חדש, אשר יתווה את הסדרת מדיניות התכנון הכלל-ארצית ויחייב את מוסדות התכנון הכפופים להוראותיו. מניע נוסף שהמריץ חקיקה של חוק תכנון ישראלי היה הצורך להסדיר את ענייני התכנון והבנייה בהתאם למדיניות כללית התואמת את הנתונים הפיזיים והחברתיים של המדינה הצעירה.[17] ניסוחו של חוק התכנון והבנייה החל בשנת 1953, עשר שנים לאחר-מכן הובאה הצעת חוק מגובשת וממצה לקריאה ראשונה בכנסת, ובשנת 1965 נכנס החוק לתוקף.

החוק החדש היה אמור לחזק את יסודות ההסדר הקיים באמצעות אימוץ רוב ההסדרים העיקריים שהיו בפקודה המנדטורית, וכן לעגן הֶסדרים חדשים שיתאימו לצורכי המדינה, על-פי ההשקפות התכנוניות ה"מודרניות" המקובלות ברוב המדינות המתקדמות בעולם.[18] התכנון ה"מודרני", על-פי הדיון בהצעת החוק בקריאה הראשונה, היה אמור למלא שתי משימות. *הראשונה*, לקבוע את המדיניות הרצויה להתפתחותה הפיזית של המדינה בהווה ובעתיד, לנוכח גידול האוכלוסייה הצפוי, מקורות הפרנסה הקיימים והעתידיים ושטחי הקרקע הראויים לשימושים שונים. בבסיס אותה מדיניות עמד עקרון "פיזור האוכלוסין", שהוזכר לא-אחת באותו דיון.[19] הביטוי המעשי של עיקרון זה הוא פיזור תושבי המדינה היהודים על-פני שטח גדול ככל האפשר, בעיקר באזורי הגבול ובאזורים שבהם יש ריכוז גבוה של תושבים ערבים. המשימה *השנייה* הייתה לתכנן ולבצע את פעולות הבנייה והפיתוח לפי מדיניות זו, ולפקח על ביצוען.[20]

למעשה, האידיאולוגיה הציונית, ששרטטה את היעדים הלאומיים של המדינה, עמדה ביסוד חוק התכנון והבנייה ומדיניות התכנון הכללית, ובכך תרמה לעיצוב משטר המקרקעין הישראלי. מדיניות זו התבססה על שלושה עקרונות עיקריים: עקרון "קליטת העלייה";[21] עקרון "יישוב הספר"[22] ועקרון "ייהוד המרחב".[23] בפועל שירתו

17 להרחבה ראו אפרת אלישע **ערים ועיור בישראל** (1988).

18 לעיל ה"ש 2, בעמ' 1830.

19 ראו, למשל, את דבריו של חבר-הכנסת חיים לנדאו מתנועת חרות, לעיל ה"ש 2, בעמ' 1833, וכן את דבריו של חבר-הכנסת שמואל שורש ממפלגת מפא"י, שם, בעמ' 1840.

20 שם, בעמ' 1828.

21 הכוונה היא לקליטה פיזית של המהגרים היהודים שהגיעו למדינה בהמוניהם, ויישובם בארץ תוך שילובם בחיי היומיום. למעשה, עיקרון זה מקבל עדיין ביטוי במדיניות התכנון העכשווית, במסגרת תוכניות מתאר ארציות למיניהן. ראו תמ"א 31, שהותלפה לאחר-מכן בתמ"א 35, שכותרתה "תכנית מתאר ארצית משולבת לבניה פיתוח ולקליטת עליה". מטרת תוכנית זו היא לתכנן את האזור לצורך קליטת "עלייה" (הכוונה היא לקליטת המהגרים שהגיעו מברית-המועצות-לשעבר). ריון נרחב באופיין ובמהותן של תוכניות המתאר למיניהן ראו בפרק ג להלן.

22 משמע, הקפת שטחה של המדינה בשרשרת של יישובים שישמשו "חומה אורגנית", שמטרתה, בין היתר, להגן על גבולותיה. כך, בתוך שנים מספר הוקמו יותר משבע מאות יישובים יהודיים באזורי הגבול וכן עשרים ושבע עיירות-פיתוח (שברובם שוכנו בדיור

עקרונות אלה את האינטרס הציבורי היהודי, תוך הדרת האוכלוסייה הערבית[24] על-ידי הפקעה מסיבית של אדמות ערביות לטובת המדינה והציבור היהודי,[25] וזאת באמצעים משפטיים דמוקרטיים לכאורה.[26] מדיניות זה יצרה מציאות המבוססת על שליטה והקצאה לא-שוויונית של זכויות בקרקע. עקב כך קיימים כיום פערים והבדלים חברתיים וכלכליים בין הקבוצות השונות בחברה הישראלית.[27] הבדלים אלה עדיין משעתקים את עצמם, מגבילים את התפתחותן של קבוצות-השוליים ומשפיעים על עיצוב תודעתן.

2. שיתוף הציבור במסגרת חוק התכנון והבנייה

סעיפי חוק התכנון והבנייה הדנים במעורבותו של הציבור בתכנון הועברו בלא שינוי כמעט מפקודת בניין ערים.[28] במרוצת השנים חוקקו תיקונים רבים לחוק, אשר השפיעו על תהליך קבלת ההחלטות ועל עיצוב מדיניות התכנון על-פיו. אחד התיקונים המשמעותיים ביותר הוא תיקון מס' 43[29] משנת 1995 (להלן: התיקון).[30] תיקון זה השפיע על היחסים בין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי במסגרת חוק התכנון

ציבורי מהגרים יהודים שהגיעו מארצות ערב). ראו אדריאנה קמפ "הגבול כפני יאנוס: מרחב תודעה לאומית בישראל" **תיאוריה וביקורת** 16, 13, 20 (2000).

23 קרי, מחיקת אופיו הערבי של המקום/המרחב באמצעות הושבת אזרחים יהודים ויצירת זהות ונוכחות יהודית במקומות שיש בהם ריכוז גדול של ערים וכפרים ערביים. ייהוד המרחב כלל העברת אדמותיהם של פליטים פלסטינים לידי המדינה מייד לאחר קומה, וכן הפקעה מסיבית של קרקעות מידי האזרחים הפלסטינים שנשארו בתחומי המדינה. רוב הקרקעות שהופקעו יועדו לבניית יישובים יהודיים, בעיקר בגליל ובנגב, שבהם ניכרת נוכחות ערבית. לעומת זאת, למן קום המדינה לא הוקם אפילו יישוב ערבי אחד.

24 כמו-גם הדרתן של אוכלוסיות יהודיות מוחלשות – בעיקר קבוצת המזרחים. מדיניות התכנון המדירה התבטאה בהקשר זה ביישובם של יהודים מזרחים באזורי הפריפריה, הרתק מאזורי המרכז. ההבדלים בין מבנה המושבים למבנה הקיבוצים ומצבן הכלכלי הקשה של עיירות-הפיתוח (המאוכלסות בעיקר על-ידי מזרחים) מעידים על תוצאותיו של אותו תכנון שעשתה המדינה בראשית ימיה. לדיון רחב יותר בעניין זה ראו אורן יפתחאל **קרקעות, תכנון ואי שוויון: תלוקת המרחב בין יהודים וערבים בישראל** 8 (2000).

25 ראו אורן יפתחאל "תכנון מרחבי, שליטה קרקעית ויחסי יהודים ערבים בגליל" **עיר ואיזור: כתב עת לשלטון מקומי, לתכנון ופיתוח עירוני ואזורי** 23, 55 (1994).

26 להרחבה ראו סנדי (אלכסנדר) קדר "זמן של רוב, זמן של מיעוט: קרקע, לאום, ודיני ההתיישנות הרוכשת בישראל" **עיוני משפט** כא 665 (1998).

27 ראו האזכורים לעיל בה"ש 14.

28 אריאלה ורנסקי ורחל אלתרמן **שיתוף הציבור וחוקי התכנון והבניה: צעד אחד קדימה ושניים לאחור** 24 (המרכז לחקר העיר והאזור, 1990).

29 התיקון התקבל ביום 24 באוגוסט 1995.

30 ראו בג"ץ 5145/00 **הוועדה המקומית לתכנון ולבניה תוף חשרון נ' שר הפנים**, פ"ד נז(2) 179, פס' 1 לפסק-דינו של השופט השין (2003) (להלן: בג"ץ **חוף השרון**), וכן רויטל, לעיל ה"ש 12, בעמ' 384 ו-395.

nevo.co.il

והבנייה,[31] וקבע הֶסדרים חדשים שהרחיבו את עקרון שיתוף הציבור. החידוש העיקרי של התיקון היה בהעברת מירב סמכויות הוועדה המחוזית בנוגע לדיון בתוכניות מקומיות ולאישורן אל הוועדה המקומית, אשר מורכבת לדוב מנציגי השלטון המקומי, קרי, מנציגים נבחרים מטעם התושבים המקומיים. ככך, לכאורה, השפיע התיקון על עקרון שיתוף הציבור לפי החוק. עובר לתיקון התמקד עקרון שיתוף הציבור, בכל הנוגע לתכנון המקומי על-פי חוק התכנון והבנייה, בשלב אחד – השלב שלאחר השלמת התוכנית ולפני אישורה בוועדות התכנון; וברוך אחת – על-ידי הגשת התנגדויות לוועדה המחוזית או לוועדה המקומית ושמיעתן. כיום, לאחר התיקון, חוק התכנון והבנייה מאפשר שיתוף של הציבור בשלוש דרכים עיקריות, כמפורט להלן.

(א) שיתוף הציבור באמצעות ייזום של הכנת תוכנית

במסגרת התיקון אִפשר המחוקק לבעל קרקע או למי שיש לו עניין בקרקע ליזום באופן פרטי הכנת תוכניות מתאר מקומיות.[32] כך, למעשה, ניתנת לציבור הזדמנות להשתתף בתכנון כבר בשלב הראשוני של הכנת תוכניות מתאר מקומיות.[33] עם זאת, עצם מתן האפשרות לציבור ליזום תוכנית אינה מבטיחה כשלעצמה את הגשמתה במציאות. היוזמה לתכנון מקומי (קרי, הכנת תוכנית מתאר מקומית) כרוכה בהוצאות ובהשקעות כספיות לא-מעטות, ולכן רוב התוכניות המקומיות (אם לא כולן) מקורן ביוזמה של מוסד התכנון או של קבלנים, ולא ביוזמתם של אנשים פרטיים בעלי זכויות בקרקע. נוסף על כך, מכיוון שמדובר בהוראת חוק חדשה יחסית, תוצאותיה המעשיות ואופן הפעלתה של הוראה זו במציאות טרם הובררו כל צורכן. מסיבה זו המאמר אינו מתייחס לפן זה של שיתוף הציבור.

(ב) שיתוף הציבור באמצעות חברי הרשות המקומית

לפי חוק התכנון והבנייה, במרחב תכנון מקומי הכולל תחום של רשות מקומית אחת בלבד, מועצת הרשות המקומית מכהנת גם כוועדה המקומית. כלומר, הוועדה המקומית לתכנון ובנייה ומועצת הרשות המקומית חד הם.[34] על-כן ניתן לטעון כי תיקון מס' 43, שהעביר חלק מסמכויות התכנון מהוועדה המחוזית לוועדה המקומית, יצר מציאות

---

31 בג"ץ **חוף השרון**, שם, בעמ' 22-23.

32 ס' 61א(ב) **לחוק התכנון והבנייה**.

33 בקצרה אציין כי תוכנית מתאר מקומית היא מסמך תכנוני המתייחס לשטח המרחב המקומי (להבדיל מהאזורי או הארצי). על-פי ס' 61 לחוק התכנון והבנייה, מטרותיה של תוכנית מתאר מקומית הן: "(1) פיקוח על פיתוח הקרקע במרחב התכנון המקומי, תוך שמירה על ייעוד חקלאי של קרקעות המתאימות לכך; (2) הבטחת תנאים נאותים מבחינת הבריאות, התברואה, הנקיון, הבטיחות, הביטחון, התחבורה והנוחות ומניעת מפגעים על ידי תכנון הקרקע ושימוש בה, ובכלל זה ייחוד אזורים למגורים, לתעשיה, למסחר ולמבני ציבור לרבות מבני רת...; (3) שמירה על כל בנין ודבר שיש להם חשיבות אדריכלית, היסטורית, ארכיאולוגית וכיוצא באלה; (4) שמירה ופיתוח של מקומות חשובים מבחינת הטבע או היופי."

34 ס' 18(א) לחוק התכנון והבנייה.

nevo.co.il

משפטית-חברתית חדשה שלפיה הליך שיתוף הציבור בתכנון ובעיצובן של תוכניות מתחיל כבר בשלב הפקדת התוכנית בוועדה המקומית, באמצעות נציגיו הנבחרים.[35]

ההנחה הבסיסית שביסוד טיעון זה היא שהשלטון המקומי נתפס כגוף המגשים את הערכים והצרכים של הקהילה המקומית, באמצעות חברי הרשות המקומית שנבחרו על-ידי הציבור.[36] כך מתאפשרת למעשה השתתפות של הציבור בהליכי קבלת ההחלטות המקומיות בכלל ובהליכי קבלת ההחלטות התכנוניות בפרט.[37] זו גם ההנחה שביסוד ההצדקה הכללית להעברת סמכויות השלטון המרכזי לידי השלטון המקומי. הטענה היא שהגדלת סמכויותיהן של הרשויות המקומיות מאפשרת לאזרחים, באמצעות בחירת נציגיהם, ליטול חלק של ממש בניהול ענייניהם, וכן מעניקה להם תחושה של שותפות בקביעת גורלם.[38] הנחה זו בעייתית בשל הדינמיקות הייחודיות המתקיימות בין הרשויות המקומיות השונות וכן בתוך כל רשות מקומית, במיוחד בהקשר של עיר מעורבת. אולם הדיון בבעייתיות זו חורג מתחום המאמר, שכן הוא נוגע בשאלות תיאורטיות כלליות יותר הקשורות ליחסים שבין השלטון המקומי לשלטון המרכזי וכן ליחסים שבין השלטון לבין האזרח, ועל-כן לא ארחיב בעניין זה. סיבה נוספת לכך שלא אתייחס כאן לדרך זו של שיתוף הציבור היא שמאמר זה בוחן את האופן שבו התושבים עצמם – ולא באמצעות נציגיהם – עושים שימוש, הלכה למעשה ובאופן ישיר, בכלים המשפטיים שהחוק מעמיד לרשותם.

---

35 יש להבחין בין תכנון מחוזי, הנמצא בסמכותן של הוועדות המחוזיות, לבין תכנון מקומי, הנמצא בסמכותן של הוועדות המקומיות. שהרי כפי שראינו בחלק הקודם, בוועדות המחוזיות יש לשלטון המרכזי רוב בהרכב הוועדה לעומת השלטון המקומי (האמור לייצג את הציבור). כמו-כן יש לסייג טיעון זה בכל הנוגע למקרים שאין בהם זהות בין הוועדה המקומית לבין המועצה המקומית. ראו ס' 19 לחוק.

36 Frug רואה את עקרון ההשתתפות הפוליטית כמגשים את טובתם של הפרט והחברה כולה, ואת השלטון המקומי כמבטא עיקרון זה, בהיותו נבחר על-ידי הקהילה הפוליטית המקומית. לכן הוא דוגל במרביות של ביזור הסמכויות לשלטון המקומי, בהיותו הגוף הראוי ביותר למימוש הערכים הקהילתיים. להרחבה בעניין זה ראו: Gerald E. Frug, *The City as a Legal Concept*, 93 HARV. L. REV. 1057, 1059 (1980).

37 פרופ' ברק-ארז מבקרת את העברת סמכויותיהם של נבחרי הציבור לרשויות המנהל בתחומי חקיקה המשפיעים על חיי היומיום של האזרח, מבלי שתהיה לציבור כל השפעה על תוכנה של אותה חקיקה. היא מציעה לתקן מצב זה, בין היתר, באמצעות שילובם של נציגי ציבור בגופים מנהליים וכן באמצעות שיתוף הציבור באופן ישיר בקבלת ההחלטות הנוגעות בגורלו. ראו דפנה ברק-ארז "האתגר הדמוקרטי של המשפט המינהלי" **עיוני משפט** כד 369, 372 (2000).

38 נוסף על כך, הענקת סמכויות לשלטון המקומי מרגישה את השונות והייחוד של כל רשות ורשות, ומאפשרת שלטון גמיש המביא בחשבון את נסיבות העניין. ראו בג"ץ 2838/95 **גריינברג נ' המועצה המקומית קצרין**, פ"ד נג(1) 1, פס' 6 לפסק-דינו של השופט לוין (1997).

(ג) שיתוף הציבור באמצעות הגשת התנגדויות לתוכנית

דרך נוספת, שבה אתמקד במאמר, היא הבעת עמדה כלפי התכנון המקומי באמצעות הגשת התנגדות לתוכנית מתאר מקומית, לפי ס' 100 לחוק. סעיף זה לא שונה במסגרת תיקון מס' 43, והוא קיים בהוראות חוק התכנון והבנייה מיום חקיקתו (בשנת 1965).[39] הֶסדר זה נחשב אחת הדרכים החשובות ביותר ליישומו של עקרון שיתוף הציבור, בהקנותו לציבור הנפגע מתוכנית זכות להביע עמדה כלפיה.[40] בשל חשיבותו של הליך ההתנגדות למסגרת הדיון הכללית, אקריש את השורות הבאות לתיאור הדרך שתוכנית מתאר עוברת מרגע הגשתה למוסד התכנון עד להוצאתה לפועל.

השלב הראשון לאחר הכנת התוכנית על־ידי היזם הוא הגשתה למוסד התכנון המוסמך לדון בה.[41] שם התוכנית עוברת לידי מתכנן המחוז (אם הוגשה לוועדה המחוזית) או לידי מהנדס הוועדה המקומית (אם הוגשה לוועדה המקומית), שעורך בדיקה תכנונית מקדמית לפי ס' 262 לחוק התכנון והבנייה. מטרת בדיקה זו, שהינה טכנית בעיקרה, היא לבדוק אם התוכנית ערוכה על־פי הוראות החוק, התקנות ודרישותיו של מוסד התכנון. על מתכנן המחוז (או מהנדס הוועדה המקומית) לסיים את בדיקת התוכנית ולמסור את הערותיו בכתב בתוך שלושים יום מן היום שבו הועברה התוכנית למוסד התכנון.[42] אם מתברר שהתוכנית ערוכה בהתאם להוראות החוק, לתקנות ולדרישותיו של מוסד התכנון, היא עוברת לשלב ההפקדה.[43]

---

39 נוסח ס' 100 מקורו בחקיקה המנדטורית: בס' 17(1) לפקודת בניין ערים, משנת 1936, נקבע כי "כל המעוניין, אם כבעלים או בצורה אחרת, בקרקע, בבנין או נכסים הנפגעים על ידי תכנית רשאי להגיש התנגדות על כך". סעיף זה מקורו בס' 14 לפקודת בניין ערים האנגלית משנת 1921, הקובע: "Any person interested, as owner or otherwise, in the land affected by the scheme, may lodge objection thereto". ראו בנימין הימן "שיתוף הציבור בתכנון: היבטים משפטיים" **חשתתפות – הדרך שלך להשפיע** 56, 67 (2003).

40 זו העמדה הרווחת בקרב האקדמיה העוסקת בתחום תכנון ערים. ראו, למשל, ורנסקי, אלתרמן וצ'רצ'מן, לעיל ה"ש 11; אלתרמן, לעיל ה"ש 4; אריאלה ורנסקי **ורחל אלתרמן שיתוף הציבור בתכנון: החוק, הנוהג ועמדות מקבלי ההחלטות** (המרכז לחקר העיר והאזור, 1992); ורנסקי ואלתרמן, לעיל ה"ש 28.

41 ס' 62 לחוק התכנון והבנייה קובע את סוגי התוכניות הנמצאות בסמכותה של הוועדה המחוזית, וס' 62א לחוק מציג את התוכניות הנמצאות בסמכותה של הוועדה המקומית.

42 ס' 262(א) לחוק התכנון והבנייה.

43 אם התוכנית אינה ערוכה בהתאם לדרישות החוק, לתקנות או לדרישותיו של מוסד התכנון, היא מוחזרת ליזם כדי שהלה יתקנה בהתאם להערותיו של מהנדס המחוז (או מהנדס הוועדה המקומית).

nevo.co.il

הדיון בהפקדת תוכנית מתאר מקומית המצויה בסמכותה של הוועדה המקומית[44] מתקיים במליאה של מוסד התכנון, בנוכחות חברי הוועדה, נציגים של משרדי ממשלה[45] וגופים מקצועיים למיניהם.[46] בפועל, רוב הדיונים מתקיימים במעמד חברי מוסד התכנון והגופים המקצועיים המקומיים בלבד.

מטרתו של הליך ההפקדה היא להציג בהרחבה את התוכנית לפני מוסד התכנון המוסמך לאשרה, ולערוך בדיקה תכנונית מקיפה תוך התייחסות לנחיצותה של התוכנית, לחשיבותה ולאופן השתלבותה בשאר התוכניות במרחב התכנון הנתון. על מוסד התכנון לדון ולהחליט – בתוך שישים יום מן המועד שבו הוגשה לו התוכנית – אם להפקידה, לדחות אותה או להתנות תנאים להפקדתה.[47] תוכנית מתאר מקומית המאושרת להפקדה תופקד במשרד הוועדה המחוזית ובמשרד הוועדה המקומית הנוגעת בדבר.[48]

השלב הבא לאחר ההפקדה הוא שלב הפרסום.[49] מטרת הליך זה היא להביא את התוכנית לידיעת הציבור, על־מנת שיוכל להביע עמדה כלפיה. על־פי הוראות חוק התכנון והבנייה, פרסום תוכנית הנמצאת **בשלבי הכנה** הוא בגדר רשות, ולא חובה.[50] כך שהדבר תלוי במדיניותו של מוסד התכנון. על־פי־רוב התוכנית אינה עוברת פרסום בשלב זה, אלא רק בשלב מאוחר יותר, לאחר הפקדתה.[51] לכן שלב הפקדת התוכנית ופרסומה הוא אחד השלבים החשובים והקריטיים ביותר ביישומו של עקרון שיתוף הציבור בהליכי התכנון, שכן עד אישורה של התוכנית להפקדה, היא אינה נתונה לעיון הציבור, וההליכים התכנוניים אינם מערבים כלל את הציבור בהכנת התוכנית, ואילו בשלב זה, נוסף על פרסומה, התוכנית פתוחה לעיון הציבור הרחב במשרדי הוועדה

---

44 יש לזכור כי לא כל התוכניות המתאר המקומיות נמצאות בסמכותה של הוועדה המקומית. כלומר, השם אינו מהווה אינדיקציה לסמכות הדיון. ראו ס' 62 ו-62א לחוק התכנון והבנייה.

45 בעקבות תיקון מס' 43 לחוק התכנון והבנייה, נקבע בס' 18(ב) כי "לדיוני הועדה המקומית ולדיוני ועדת המשנה יוזמנו, דרך קבע, נציגי המשרדים והגופים הבאים, שהתא להם דעה מייעצת: (1) נציגי שר הפנים, השר לאיכות הסביבה, שר הבינוי והשיכון, שר הבריאות, שר המשטרה ושר התחבורה; (2) נציג מינהל מקרקעי ישראל; (3) נציג שימנה שר הפנים והוא אדריכל או מהנדס...; (4) נציג שר החקלאות – בועדה מקומית, שבמרחבה מצויה מועצה אזורית." ס"ק (ג) קובע כי "לפי המלצת נציג שר הפנים, יזמין יושב ראש הועדה את נציגו של שר, שאינו מנוי בסעיף קטן (ב), אשר יש לו ענין ברבר הנדון בוועדה".

46 כגון מהנדס העיר, מזכיר הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, ראש מנהל ההנדסה, מנהל האגף לרישוי ופיקוח על הבנייה, מנהלת המחלקה לתכנון ערים.

47 לפי ס' 85 לחוק התכנון והבנייה.

48 לפי ס' 88 לחוק התכנון והבנייה.

49 על־פי ס' 89 לחוק, שכותרתו "הודעה על הפקדת תכנית".

50 ראו ס' 77 לחוק.

51 אהוד יוסטמן **שיתוף הציבור בתכנון: האפקטיביות של ההודעות בנושא תכנון ובניה** 62 (עבודת־גמר לתואר מגיסטר, הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל, 1999).

nevo.co.il

המקומית לתכנון ובנייה ובמשרדי הוועדה המחוזית.[52] זאת ועוד, לשלב זה יש חשיבות יתרה בשל העובדה שרוב התוכניות המקומיות מקורן ביוזמתן של העירייה או המועצה המקומית או ביוזמתו של יזם פרטי, ולא ביוזמתם של תושבי השכונה או האזור. מכאן שברוב המקרים התושבים אינם מודעים כלל לקיומה של תוכנית מקומית אלא לאחר פרסומה (במתכונתה הכמעט־סופית).

על־פי הוראות חוק התכנון והבנייה, תוכנית מפורסמת באמצעות הודעה על הפקדתה ברשומות, בעיתון, במשרדי הרשויות המקומיות שתחום שיפוטן או חלק ממנו כלול בתחום התוכנית[53] וכן על לוחות־המודעות בשכונות הנוגעות בדבר.[54] הפרסום בעיתון יהיה כאמור בס' 1א לחוק התכנון והבנייה,[55] וייעשה על־ידי מוסד התכנון שהחליט על ההפקדה.[56] יש לציין כי במרחב תכנון מקומי שבו יש אוכלוסייה דוברת ערבית המהווה לפחות 10% מכלל האוכלוסייה, ס' 1א(א)(2) לחוק התכנון והבנייה קובע כי יש לפרסם את התוכנית גם בעיתון היוצא לאור בשפה הערבית.[57]

המחוקק הסתפק אם כן בדרישה כי הודעה על הפקדת התוכנית תפורסם ברשומות (שאיש כמעט אינו קורא אותן), בשלושה עיתונים (עיתון ארצי נפוץ, עיתון ארצי ומקומון) וכן על לוח־המודעות השכונתי.[58] פעולה על־פי הנדרש בחוק אינה מביאה

---

52 ס' 96 לחוק התכנון והבנייה קובע כי "כל מעונין בתכנית שהופקדה, רשאי לעיין בה במקום ההפקדה ללא תשלום".

53 ואם אין רשות מקומית כאמור, אזי במקום שנוהגים לפרסם בו הודעות פומביות באזור שהתוכנית חלה עליו.

54 ראו ס' 89(ב) לחוק התכנון והבנייה.

55 שכותרתו "פרסום בעיתון".

56 הפרסום ייעשה בתוך חמישה־עשר ימים מיום ההחלטה על הפקדת התוכנית או מיום מילוי תנאי ההפקדה, לפי המאוחר מביניהם, בהתאם לס' 89(א) לחוק התכנון והבנייה.

57 זאת, נוסף על פרסום בעיתון נפוץ בשפה העברית וכן בעיתון מקומי (גם הוא בשפה העברית). לעניין התוצאות של אי־פרסום הודעה בדבר התוכנית בשפה הערבית ראו בג"ץ 527/74 **ח'לף נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז חצפון**, פ"ד כט(2) 319 (1975). באותו מקרה הופקדה תוכנית לשינוי ייעוד הלקה, ובניגוד להוראות חוק התכנון והבנייה, לא פורסמה הודעה על כך בעיתון בשפה הערבית. העותרים, שהיו מעוניינים בקרקע כבעלי החלקה הגובלת, טענו כי עקב אי־פרסום ההודעה כחוק, נבצר מהם להשתמש בזכותם להתנגד. בית־המשפט קבע כי אי־מילוי הדרישה של חוק התכנון והבנייה בדבר פרסום הפקדתה של תוכנית בעיתון בשפה הערבית הינו פגם היורד לשורש העניין, אשר יש בו כדי להביא לידי בטלותם של התוכנית ורשיון הבנייה שניתן על־פיה.

58 לפי ס' 92 לחוק התכנון והבנייה, "הודעה על הפקדה תכלול ככל האפשר את מספרי הגוש והחלקה, את שם השכונה ואת הרחוב ומספרי הבתים שהתכנית נוגעת להם; כן תכלול ההודעה את עיקרי הוראות התכנית המופקדת, ואת המען והמועד להגשת התנגדויות לתכנית". בהקשר זה מעניין לציין את פסק־הדין שניתן בעת"מ (מחוזי ת"א) 1206/01 **מן נ' הועדה למגורים ולתעשיה** (טרם פורסם, 26.3.2002), שבו קיבל בית־המשפט את העתירה וקבע כי פרסום דאוי הוא כזה המבטיח במידה סבירה את זיהוי מקום התוכנית, וכי

nevo.co.il

בהכרח את דבר הפקדת התוכנית לידיעתם של בעלי הנכסים הכלולים בה או הגובלים בשטחה. זאת, משום שהציבור הרחב אינו נוהג לעיין במודעות בנושאי תכנון ובנייה, מה-גם שההודעות על הפקדת תוכניות מתפרסמות בשטח פרסום קטן מאוד, וגם מי שמתעניין בנושא מתקשה לקרוא ולהבין את תוכן המודעות.[59] לפיכך במקרים רבים בעלי-עניין מגלים כי אושרה תוכנית הנוגעת בהם רק בשלב ביצועה, וזאת מבלי שניתנה להם הזדמנות ראויה ואמיתית להביע את דעתם או להעלות את טענותיהם ביחס אליה קודם לכן.

השלב הבא לאחר הפקדת התוכנית ופרסומה הוא שלב הגשת ההתנגדויות. למעשה, זה השלב שבו הציבור אמור להשתתף באופן פעיל בהליך התכנון. לפי ס' 100 לחוק התכנון והבנייה, "כל מעונין בקרקע, בבנין או בכל פרט תכנוני אחר הרואה את עצמו נפגע[60] על ידי תכנית מיתאר מחוזית או מקומית או תכנית מפורטת שהופקדו, רשאי להגיש התנגדות להן".[61] הדיון וההחלטה בהתנגדויות נתונים לסמכות הוועדה המוסמכת לדון בתוכנית המופקדת. לדיון בהתנגדויות מוזמנים המתנגד ומגיש התוכנית, והם רשאים להשמיע את דבריהם בפומבי לפני המוסד המכריע. מוסד תכנון שהוגשה לו התנגדות "רשאי לדחותה או לקבלה, כולה או מקצתה, או לשנות את התכנית, ככל המתחייב מקבלת ההתנגדות".[62] ההחלטה על אישור תוכנית או דחייתה אינה סוף-פסוק. ניתן להגיש ערר על החלטתו של מוסד התכנון למוסד התכנון הגבוה ממנו במֶרְרג, ולאחר מיצוי ההליכים במוסדות התכנון, ניתן להגיש עתירה מנהלית לבית-המשפט לענייינים מנהליים. החלטת בית-המשפט בנידון תהיה ההחלטה הסופית

ייתכן שנדרש ציון פרטים ספציפיים יותר מאשר מספר הגוש והחלקה. ראו שם, בפס' ח לפסק-הדין.

59 **מחקר שנעשה בתל-אביב** על-ידי אהוד יוסטמן, במסגרת עבודת-גמר בטכניון, מראה כי רוב הציבור אינו מודע לקיומן של מודעות תכנון ובנייה, וגם כאשר האנשים מודעים לכך, עיצובן וניסוחן אינם מאפשרים להבין מה פשר התוכנית המוצעת, אם היא נוגעת בסביבתם הקרובה והיכן ניתן לקבל מידע נוסף. יוסטמן, לעיל ה"ש 51.

60 קיים פער בין סוגי הפגיעות שהחוק מתייחס אליהם ומביא אותם בחשבון לבין אלה המוגדרים על-ידי התושבים שהתכנון חל עליהם. להרחבה ראו פרקים ד ו-ה להלן.

61 נוסף על כך, ס' 100 לחוק קובע כי גם הגופים הבאים רשאים להגיש התנגדות לתוכנית: "(1) ועדה מקומית, או מחנדס ועדה מקומית, שמרחב התכנון שלה כלול בתחום התכנית או גובל אותה; (2) רשות מקומית, לרבות ועד מקומי כאמור בסעיף 3 לפקודת המועצות המקומיות, שאזור שיפוטה כלול בתחום התכנית או גובל אותו; (3) גוף ציבורי או מקצועי שאושר לכך ברוך כלל על ידי שר הפנים בצו ברשומות ושיש לו ענין ציבורי בתכנית; (4) כל משרד ממשרדי הממשלה; (5) מתכנן המחוז – לתכנית שבסמכות הועדה המקומית כאמור בסעיף 61א."

62 ס' 106(ב) לחוק התכנון והבנייה. נוסף על כך, סעיף זה קובע כי במקרה שקבלת ההתנגדות עלולה, לדעת מוסד התכנון, לפגוע באדם שרשאי אף הוא להגיש התנגדות לתוכנית (ואשר לא הגיש התנגדות), לא יכריע המוסד בהתנגדות לפני שייתן לאותו אדם הזדמנות להשמיע את טענותיו.

nevo.co.il

שתקבע את נפקות התוכנית. לבסוף, הודעה על אישור תוכנית או על דחייתה תפורסם בדרך שמפרסמים הודעה על הפקדתה, ותינתן למי שזכאי לקבל הודעה על ההפקדה.[63] תוכנית מתאר שאושרה על-ידי מוסד התכנון המוסמך נכנסת לתוקף חמישה-עשר יום לאחר יום פרסום ההודעה ברשומות או בעיתון על דבר אישורה (לפי מועד הפרסום האחרון). המשמעות המעשית של הדבר היא שניתן להוציאה לפועל בלא כל מניעה שבדין.

חשיבותו של מוסד ההתנגדות נידונה בפסיקה בעניין **ועד אמנים**.[64] השופט אור הרגיש את חשיבותו של ס' 100 לחוק, בבטאו את זכות הטיעון המביאה לידי שיתוף האזרחים בתהליך קבלתן של התלטות מנהליות למיניהן, וכן באפשרו לפרטים לנקוט פעולה אקטיבית למניעת פגיעה בלתי-נחוצה בהם או לצמצומה. פסק-דין נוסף שהדגיש את חשיבותה של זכות ההתנגדות, ואת מהותה כמעגנת את עקרון שיתוף הציבור בתכנון, היה בג"ץ 288/00 **אדם טבע ודין נ' שר הפנים**.[65] במקרה זה נקבע כי תחום התכנון והבנייה מושתת על שני עקרונות: עקרון השקיפות ועקרון שיתוף הציבור בהליכי אישורן של תוכניות. עקרון השקיפות נשמר באמצעות פרסום תוכניות,[66] ואילו עקרון שיתוף הציבור מוסדר בס' 100 לחוק, באמצעות הגשת התנגדות לתוכנית.[67] עם זאת, וכפי שראה בפרקים הבאים, המציאות היומיומית שונה מגישת בית-המשפט המובאת לעיל.

---

63 ס' 117 לחוק התכנון והבנייה.

64 ע"א 2962/97 **ועד אמנים-חוכרים ביפו העתיקה נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה**, פ"ד נב(2) 362 (1998) (להלן: עניין **ועד אמנים**). במקרה זה נידונה, בין היתר, זכותה של עמותת ועד אמנים-חוכרים ביפו העתיקה להגיש התנגדות לתוכנית בינוי. בעמ' 379 קבע השופט אור כי "...לצד תועלת כלל חברתית זו, פוטנציאל הפגיעה של תכניות בפרטים הוא רב. לא פעם, הגשמתן של מטרות כלל חברתיות רצויות על ידי השלטון עלול להסב פגיעה קשה לפרטים החיים כמעגל ההשפעה של פעולות אלה. זכות ההתנגדות מאפשרת לאותם פרטים לנקוט פעולה אקטיבית כדי למנוע פגיעה בלתי נחוצה בהם או להקטינה. היא משפרת גם את תהליכי קבלת ההחלטות התכנוניות בדרך של שיתוף האזרחים הנפגעים מהן."

65 בג"ץ 288/00 **אדם טבע ודין נ' שר הפנים**, פ"ד נה(5) 673 (2001).

66 שם, פס' 18 לפסק-דינו של השופט חשין.

67 שם. מלבד שתי התלטות אלה ניתנו בהקשר זה עוד כמה התלטות על-ידי בית-המשפט המחוזי כשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים, אולם הללו מאוכזרות את שני פסקי-הדין שהרצנו לעיל וחוזרות על האמור בהם בלא כל תוספת או חידוש. ראו בג"ץ 10/00 **עיריית רעננה נ' המפקחת על התעבורה – מחוזות ת"א והמרכז**, פ"ד נו(1) 739 (2001); עת"מ (מחוזי י-ם) 31/99 **בנה ביתך פריין נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה – מחוז ירושלים** (לא פורסם, 2.5.2000); ע"א (מחוזי י-ם) 6121/99 **התברח להגנת הטבע נ' עמותת בית הכנסת הגרול אוהל משה** (לא פורסם, 8.11.1999).

nevo.co.il

ג. הרקע למקרה-הבוחן

נקודת-ההנחה של המאמר היא שבשל מורכבותו וייחודו של ההקשר ההיסטורי, החברתי והכלכלי של קבוצת מיעוט ערבית בעיר מעורבת, בשילוב ההיסטוריה הכללית של התפתחות משטר המקרקעין בישראל,[68] קבוצה זו עושה שימוש מובחן בכלים המשפטיים המעוגנים בחוק התכנון והבנייה בכל הנוגע להליך שיתוף הציבור. על-כן, כדי להבין ולנתח את תפיסתם של תושבי השכונה ביחס להליך התכנוני בכלל וביחס לתוכנית המוצעת בפרט, אציג רקע היסטורי קצר על התפתחות המרחב השכונתי של ואדי נסנאס במהלך ששת העשורים האחרונים.[69]

1. שכונת ואדי נסנאס – יחסי יהודים-ערבים

שכונת ואדי נסנאס בנויה על מדרונו הצפוני של הר הכרמל בחיפה. בתיה הראשונים של השכונה נבנו בתחילת המאה העשרים על-ידי מהגרים ערבים נוצרים שהגיעו מהכפר טירה וחיפשו מקורות פרנסה בעיר המתפתחת. עד סוף תקופת השלטון הבריטי הייתה שכונת ואדי נסנאס חלק מהרובע הנוצרי של העיר העתיקה, והיא נודעה כאחת השכונות הנוצריות היוקרתיות. כיום, כמעט מאה שנים לאחר הקמת הבתים הראשונים בשכונה, שכונת ואדי נסנאס היא בין האזורים הערביים העתיקים ביותר בחיפה שנותרו בשלמותם.[70]

בזמן הקרבות בעיר בשנת 1948 התרוקנה רוב השכונה מתושביה. חלק גדול מהם עבר ללבנון, מרצון או שלא מרצון, וחלק אחר הסתתר בכנסיות ובמנזרים בעיר. כך נותרו בתום המלחמה בשכונת ואדי נסנאס רק 5% מתושביה. הדירות והבתים הנטושים הולאמו על-ידי המדינה והועברו במהרה לידי חברת עמידר, כ"אפוטרופוס" על רכושם של הפליטים בעלי הבתים. התושבים הערבים שנשארו בעיר הועברו בכפייה לאותם בתים, קיבלו זכויות של דיירים מוגנים, ושם בלבד הותר להם להתגורר. עד היום חלק גדול מהם משלם עדיין דמי שכירות לחברת עמידר. תושבים אלה, שרוכזו בשכונת ואדי נסנאס והועברו לשם למורת-רוחם, איבדו את רכושם ובתיהם באזורים שונים בעיר. רכוש זה, שלא ננטש, הולאם אף הוא על-ידי המדינה. חלק מהדירות שבהן שוכנו התושבים הערבים לא היו במצב תקין וראוי למגורים, היה מחסור במזון, והשכונה

---

[68] ראו לעיל בחלק ב1, על מדיניות התכנון הישראלית, המציג בקצרה את משטר המקרקעין בישראל.

[69] חלק זה מבוסס ברובו על עבודת מחקר שנעשתה בשנת 2000 על-ידי איילת פלד-ברטל בנושא יחסי-הגומלין בין ערבים ויהודים בחיפה על רקע אירועי פסטיבל "החג של החגים" (אירוע המתקיים בשכונת ואדי נסנאס). עבודתה התבססה על מחקר-שדה וראיונות עם תושביה של שכונת ואדי נסנאס ועם מנהיגי המקום. איילת פלד-ברטל **"מציאות מבוימת" – יחסי גומלין בין ערבים ויהודים תוך כדי ייצור פסטיבל "החג של החגים" בחיפה** (עבודת גמר לתואר מוסמך, אוניברסיטת חיפה – הפקולטה למדעי החברה, 2001).

[70] רוב האזורים העתיקים הערביים האחרים נהרסו כליל: העיר העתיקה ואזור העיר התחתית נהרסו במבצע "שקמונה" מייד לאחר מלחמת 1948.

הייתה (ועודנה) צפופה מאוד. הטלת שלטון צבאי על תושבי השכונה גרם, לדבריהם, להפיכת ואדי נסנאס למין גטו של ערביי העיר.[71] בשנת 1953, כאשר בוטל השלטון הצבאי בעיר, החלו המשפחות הערביות המבוססות מבחינה כלכלית לצאת מהשכונה אל מוקדי מגורים נוספים בעיר. למרות העזיבה של חלק מהתושבים, הצליחה שכונת ואדי נסנאס לשמור על אופייה כשכונה ערבית, ועל מעמדה כמקום מוערך למגורים על־ידי חלק מערביי העיר – לפחות עד תקופה מסוימת.

השכונה נודעה גם כמוקד להתפתחות הזהות הלאומית וההיסטורית של ערביי העיר ולשמירה עליה,[72] וזאת משתי סיבות עיקריות: *ראשית*, כמה מבתי־הספר הפרטיים המנוהלים על־ידי הכנסייה ממוקמים בה. בתי־ספר אלה נתפסו על־ידי התושבים הערבים כמחזקים ומטפחים את הזהות הלאומית הערבית, לעומת בתי־הספר הממשלתיים, שנתפסו כמטשטשים אותה. הם גם נחשבו לבתי־ספר טובים ויוקרתיים יותר מבתי־הספר הממשלתיים. *שנית*, שכונת ואדי נסנאס הייתה מקום חיוסדה של המפלגה הקומוניסטית בחיפה, שטיפחה אף היא את הזהות הלאומית הערבית באותה עת. ער היום רוב הפעילויות הפוליטיות והתרבותיות של ערביי העיר מתקיימות בשכונה או בקרבתה.[73] דינמיקה זו מצביעה על חשיבותה של השכונה למערך החיים של ערביי העיר בכלל ולמערך המגורים בפרט.[74]

הנתונים הסטטיסטיים של אגף הסטטיסטיקה של עיריית חיפה משנת 2004[75] מלמדים על המאפיינים החברתיים־הכלכליים של תושבי השכונה. לפי הנתונים, רמת ההכנסה של תושבי השכונה נמוכה, ורבים מרוויחים פחות משכר־המינימום ונזקקים להבטחת הכנסה. כן עולה מן הנתונים כי לעומת הממוצע העירוני, שכונת ואדי נסנאס נחשבת שכונה צפופה מאוד שרוב בתיה נמצאים במצב פיזי רעוע בשל יושנם. למרות זאת, אין כמעט בנייה חדשה בתוך השכונה, אלא רק בנייה מאולתרת והרחבות מעשות של בתים קיימים, שנעשו ללא אישור ממוסדות התכנון.

זה הרקע הכללי שבמסגרתו יש להבין ולנתח את תפיסתם של תושבי השכונה ביחס לתוכנית המוצעת שתוצג להלן.

---

71 מתוך ריאיון שנערך במסגרת עבודתה של פלד-ברטל, לעיל ה"ש 69, בעמ' 21.

72 שם, בעמ' 33.

73 למשל, באירועי אוקטובר 2000 הייתה שכונת ואדי נסנאס, כמו תמיד, מוקד פעילות המחאה של תושבי העיר, ורוב ההפגנות שנערכו בחיפה היו באזור השכונה.

74 יוסי בן ארצי "ההגירה הפנימית של ערביי חיפה והשפעתה על עיצובו של דגם מגוריהם" **אופקים בגיאוגרפיה** 4, 32 (1978).

75 **מתוך חיפה: מאפיינים לפי אזורים – פרופיל שכונתי 104** (עיריית חיפה, 2005).

2. התוכנית המוצעת

בינואר 2001 החליטה ועדת-המשנה לתכנון ובנייה[76] בחיפה להפקיד את תוכנית המתאר המקומית הנקראת "חפ/מק/1807 – הרחבת שדרות הציונות בין שדרות המגינים לרחוב הגפן ורחוב כורי". היוזמה להכנת התוכנית המוצעת ננקטה בשנת 1995 על-ידי חברת "יפה נוף – תחבורה ותשתיות בע"מ" (להלן: החברה היוזמת). החברה היוזמת היא חברה עירונית בבעלות מלאה של עיריית חיפה, הפועלת כזרוע תכנונית וביצועית של העירייה בכל הנוגע לתכנון כבישים במרחב העירוני של חיפה.[77] התוכנית המוצעת חלה על שדרות הציונות – אחד הרחובות הראשיים התוחמים את שכונת ואדי נסנאס.[78] הקרקע שהתוכנית חלה עליה מצויה בבעלותם של אנשים פרטיים, המדינה, עיריית חיפה ומוסדות קהילתיים ודתיים שונים. כיום עומדים על קרקע זו בתי-עסק ובתי-מגורים בני יותר מחמישים שנה. כל המבנים הנמצאים בתוואי הדרך הכלולה בתוכנית מיועדים להריסה, כך שמימוש התוכנית יביא לידי הריסתם של עשרות בתי-מגורים ובתי-עסק במקום.

מנוסח התוכנית המוצעת עולה כי התוכנית נועדה לשרת שתי מטרות: האחת תחבורתית;[79] והאחרת תכנונית – לממש את תוכניות בניין העיר הקיימות.[80] התוכנית הופקדה במשרדי הוועדה המחוזית והמקומית בחיפה, ופורסמה הודעה בהתאם. לדברי החברה היוזמת, נוסף על פרסום ההודעה בעיתונות נשלחו הודעות אישיות לבעלי המקרקעין הכלולים בתוכנית וכן נתלתה הודעה על לוח-המודעות של השכונה

---

[76] ועדת-המשנה לתכנון ובנייה היא מוסד תכנון מקומי המוקם על-ידי הוועדה המקומית לתכנון ובנייה ומטרתה, בעיקר, להקל את עומס העבודה המוטל על הוועדה המקומית במרחב התכנון המקומי הנתון. בראש ועדת-המשנה עומד ראש הרשות המקומית (או אחד מסגניו שהמועצה מינתה לכך). במועצה של רשות מקומית שמספר חבריה קטן מעשרים ואחד יכהנו בוועדת-המשנה לא יותר משישה חברי מועצה, ובמועצה שמספר חבריה עשרים ואחד או יותר יכהנו לא יותר מעשרה חברי מועצה. נציג רשות הכבאות שתחומה כולל את תחום הוועדה המקומית יוזמן דרך קבע לדיוניה של ועדת-המשנה, ותהיה לו רעה מייעצת בעניינים הנוגעים בשופרות. על-פי סעיף 18(ו) לחוק התכנון והבנייה, כל התפקידים והסמכויות של הוועדה המקומית יוקנו לועדת-המשנה, ודין החלטתה כדין ההלטה של הוועדה המקומית.

[77] החברה היוזמת יוזמת תוכניות, ולאחר אישורן דואגת ליישומן (ולרוב גם מיישמת אותן בעצמה). במקרה הנוכחי, נוסף על היותה יוזמת התוכנית, הוטלה על החברה היוזמת גם המשימה לפרסם את ההודעה על-אודות התוכנית.

[78] שמו המקורי של רחוב זה היה בערבית "שארע אלג'בל", ובתרגום חופשי – "רחוב ההר". שם הרחוב הוסב תחילה ל"שדרות האו"ם". שם זה ניתן לרחוב, כמו במקומות אחרים בארץ, כדי לכבד את החלטת האו"ם משנת 1947 בדבר תוכנית החלוקה שהכירה בהקמת מדינת-ישראל. בשנת 1974, בעקבות החלטת עצרת האו"ם שהכריזה כי התנועה הציונית היא תנועה גזענית, שונו שמותיהם של רחובות אלה לרחובות "הציונות", כפעולת התרסה. על-כן לשדרות הציונות יש משמעות סמלית חשובה.

[79] ס' 10.1 לתקנון התוכנית המוצעת.

[80] ס' 10.2 לתקנון התוכנית המוצעת.

nevo.co.il

המודיעה על הפקדת התוכנית. לדברי התושבים, לא נשלחה אליהם כל הודעה בנושא, ועל התוכנית הם ידעו אך ורק מהודעות שנתלו ליד חלק מהבתים ועל לוח־המודעות השכונתי, וכן מדיבורים לא־פורמליים בין השכנים. בכל מקרה, תוכנה של ההודעה שנתלתה על לוח־המודעות היה לקוי, שכן חסרו בה פרטים מהותיים, כגון מועד הפקדת התוכנית, מועד פרסומה של הודעת ההפקדה וזהותו של מוסד התכנון המוסמך לדון בתוכנית. כמו־כן לא צוינו בה מספרי הבתים הכלולים בתוכנית ואשר מיועדים להפקעה, וזאת בניגוד לאמור בס' 92 לחוק התכנון והבנייה. אלה פרטים חיוניים ומהותיים ביותר, אשר משפיעים במישרין על הבנת התוכנית[81] ועל סיכוייהם של התושבים לממש את זכותם להתנגד לתוכנית ולהשתתף בהליך התכנוני.[82]

בעקבות פרסום התוכנית המוצעת הוגשו נגדה שלושים ושש התנגדויות: שלושים מהן הוגשו על־ידי תושבי המקום בעלי זכות בעלות, זכות שכירות וזכות של דיירות מוגנת במקרקעין הכלולים בתוכנית;[83] ושאר ההתנגדויות הוגשו על־ידי מוסדות דת ותרבות שונים.[84] כל אחד מהמתנגדים הגיש התנגדות נפרדת לוועדת־המשנה לתכנון ובנייה, וכולם, למעט מתנגד אחד, יוצגו על־ידי עורכי־דין מהמגזר הפרטי. כשנה לאחר הפקדת התוכנית התקיים דיון בהתנגדויות במליאה של ועדת־המשנה לתכנון ובנייה בחיפה. בעת ובעונה אחת החלו חברי מועצת העירייה ממפלגת חד"ש, חברי מפלגת הירוקים, "העמותה לקידמה חברתית" (שהיא עמותה ערבית מקומית) ו"החברה להגנת הטבע" להתארגן יחדיו על־מנת לנסות למנוע את הוצאת התוכנית לפועל. ההתארגנות התבטאה בהחתמת עצומות בכניסה לשכונה, בהקמת פורום למאבק בתוכנית מטעם "העמותה לקידמה חברתית" ובעריכת ביקורים בבתי התושבים כדי להציג לפניהם את התוכנית ולנסות לאגד אותם יחדיו כדי להתנגד באופן פעיל לתוכנית, מלבד הגשת ההתנגדויות למוסר התכנון.

---

81 מועד פרסום התוכנית הוא פרט מהותי משום שלתושבים יש שישים יום להגיש התנגדות מיום פרסום ההודעה על־אודות התוכנית. במקרה שלא הוגשה שום התנגדות לתוכנית, התוכנית מאושרת באופן אוטומטי.

82 ראו עניין **חלף**, לעיל ה"ש 57, שבו נידונה, בין היתר, חשיבותה של זכות ההתנגדות.

83 אציין כאן כי אף שמספר הניזוקים מהתוכנית גדול יותר, הראיונות שערכתי היו רק עם תושבים שהגישו התנגדויות פורמליות למוסד התכנון (למעט תושבת אחת). הסיבה העיקרית לכך היא שהמושג "ניזוק מתוכנית" הינו מושג רחב מאוד שיכול לכלול קבוצה גדולה ולא־מוגדרת של אנשים, ולכן אין אפשרות מעשית לאתר את כל אותם "ניזוקים". (אסביר כי יש שני סוגים של ניזוקים מתוכניות: ניזוקים ישירים, שבתיהם יופקעו וייהרסו בעקבות התוכנית; וניזוקים לא־ישירים, שבתיהם אומנם לא יופקעו אך התוכנית תזיק להם בעקבות הרחבת הכביש, הגברת התנועה וזיהום האוויר באזור, ועוד.) ברשימה זו בחרתי להתמקד בתודעה המשפטית של קבוצה מוגדרת אחת – קבוצת המתנגדים.

84 הכנסייה היונית הקתולית, הכנסייה האנגליקנית האפיסקופלית, המרכז חבהאי העולמי, ה-Watch Tower Bible and Tract Society of Pennsylvania (מרכז קהילתי של עדי יהוה), האיגוד הארמני הכללי ו"העמותה לקידמה חברתית".

nevo.co.il

על־אף המאבק הציבורי שהתנהל נגד התוכנית, החליטה ועדת־המשנה לתכנון ובנייה לרחות את ההתנגדויות ולאשר את התוכנית המוצעת. למרות ההחלטה לאשר את התוכנית, לא נשלחו הודעות למתנגדים כנדרש בחוק התכנון והבנייה.[85] לכן רובם לא ידעו, ועדיין אינם יודעים עד עצם היום הזה, על דבר אישור התוכנית ועל אשר עלה בגורלה. בחודש ינואר 2003 — שנתיים לאחר הפקדת התוכנית, כחודש לפני הבחירות הארציות לכנסת וכשישה חודשים לפני הבחירות המוניציפליות — הוקפאה התוכנית על־ידי ראש עיריית חיפה דאז עמרם מצנע[86] עד לאחר הבחירות לראשות העירייה.[87] כחצי שנה לאחר־מכן נבחר בחיפה ראש עירייה חדש ומונה יושב־ראש חדש למוסד התכנון, אך עדיין לא התקיים דיון סופי בעניין התוכנית, כך שמבחינה משפטית טרם הוכרע אם ניתן להוציא אותה לפועל, ואם כן — באיזו צורה.

כיום, לאחר שעברו יותר משש שנים למן הפקדת התוכנית, שבמהלכן תושבי השכונה חיים בחוסר ודאות, בחוסר אונים ובפחד מעתיד לא־ידוע, לא ברור מה יעלה בגורל התוכנית ומתי היא תצא לפועל, אם בכלל. למרות זאת, התוכנית עולה מדי פעם על סדר־היום העירוני בכותרות העיתונים, בדיוני הוועדה העירונית לקידום הבנייה במגזר הערבי ובפורומים של העמותות שהיו מעורבות בהליכי ההתנגדות לתוכנית.[88]

ד. הליך שיתוף הציבור הלכה למעשה

1. רקע תיאורטי

המבט המוצע במאמר על המשפט בכלל, ועל חוק התכנון והבנייה והתוכנית המוצעת בפרט, נשען על הנחות־היסוד של הריאליזם המשפטי (legal realism).[89] אבן־היסוד של גישה זו היא התמקדות בחוק כפי שהוא מתגלם בפעולה (law in action), ולא כפי שהוא מנוסח בחוקים ובהכרעות שיפוטיות (law in the books).[90] לתקירת האופן שבו

---

85 ס' 108(ב) קובע כי הודעה על הכרעה בדבר התנגדויות ועל נימוקיה תינתן בכתב למתנגד ולמי שהשמיע טענות לפי ס' 106.

86 שהיה גם מועמד מפלגת העבודה לראשות הממשלה.

87 אציין כאן כי בחוק התכנון והבנייה אין כל התייחסות למצב של "הקפאת תוכנית", כך שמבחינה משפטית לא ידוע מה מעמדה וגורלה של התוכנית.

88 למשל, ביום 18.12.2004 נערך יום־עיון שכותרתו "וואדי נסנאס, פרוייקט הרחבת שד' הציונות, אפיקי פעולה חדשים", שמטרתו הייתה לקיים דיון בגורל התוכנית.

89 המסורת הריאליסטית הופיעה לראשונה במאמרו של אוליבר ונדל הולמס משנת 1897: Oliver Wendell Holmes, *The Path of the Law*, 10 HARV. L. REV. 457 (1897). להרחבה נוספת ראו: Joseph W. Singer, *Legal Realism Now*, 76 CAL. L. REV. 465 (1988); WILLIAM W. FISHER, MORTON J. HORWITZ & THOMAS A. REEDS, AMERICAN LEGAL REALISM 189 (1993).

90 הראשון שטבע דעיון זה בחשיבה המשפטית היה רוסקו פאונר, המזוהה עם "תורת משפט סוציולוגית" (sociological jurisprudence), במאמרו משנת 1910: Roscoe Pound, *Law*

nevo.co.il

אנשים תופסים את החוק יש חשיבות ראשונה במעלה, שכן תפיסת החוק (במשמעותו הרחבה, קרי, כגוף של כללים וכמקבץ של אנשים בעמדות סמכות המפעילים אותו) משליכה ישירות על נכונותם ויכולתם של בני־אדם לגייס את החוק לצורכיהם.

הניתוח כאן נסמך על הספרות המחקרית והתיאורטית המתמקדת בשאלת "התודעה משפטית" (legal consciousness).[91] מושג זה התפתח מתוך מסגרת תיאורטית המבקשת לבחון כיצד אנשים מן השורה מבינים משפט, הליכים משפטיים וחוקים, וכיצד הבנה זו מעצבת את התנהגותם.[92] בהתאם למסגרת זו, הפרק הנוכחי מתמקד בבחינת תודעתם של המתנגדים בכל הנוגע להליך המשפטי־התכנוני שהתנהל סביב התוכנית המוצעת, תוך התייחסות לגישתו של מוסד התכנון בנושא. המטרה היא ללמוד על תודעת התושבים הערבים ועל האופן שבו הם משתמשים הלכה למעשה בכלי המשפטי של זכות ההתנגדות לתוכניות. הפרק מחולק לפיכך לשלושה חלקים, לפי שלוש הסוגיות העיקריות שנכרכו בהליך ההתנגדויות לתוכנית: הסוגיה הראשונה נוגעת במהות הפעולה של הפקעת הנכסים בעקבות אישור התוכנית, כפי שהיא מוצגת על־ידי מוסד התכנון וכפי שהיא מובנת על־ידי התושבים (ונראה שקיים בהקשר זה פער מהותי בין גישתם של התושבים לבין גישתו של מוסד התכנון); הסוגיה השנייה נוגעת בקשר בין התפתחותו של משטר המקרקעין בישראל לבין עיצוב התודעה המשפטית של התושבים הערבים (ובהקשר זה תובהר חשיבות ההקשר ההיסטורי בהבנת ההליך התכנוני על־ידי התושבים); והסוגיה השלישית מתייחסת לאופן שבו מוסד התכנון והתושבים הערבים תופסים את עקרון שיתוף הציבור על־פי החוק (וגם כאן יימצא פער בהבנת ההליך, הגורם לנתק בין מוסד התכנון לתושבים).

---

in Books and Law in Action, 44 AM. L. REV. 12 (1910). פאונד הציע להשתמש בתובנות סוציולוגיות כדי לחבין את דרכו של המשפט ואת העבודה המעשית של המשפט.

91 מסגרת זו היא פיתוח של הדיון ב"משפט כאידיאולוגיה" במסורת הניאו־מרקסיסטית. השימוש במושגים "תודעה" ו"אידיאולוגיה", להבדיל מהמושג "גישה" (attitude), אינו מקרי, שכן המושג "גישה" טומן בחובו הסתכלות אישית על המשפט, ואילו דוקטרינה זו התפתחה כתחום של מחקר על האדם כמשתייך לקהילה בעלת מאפיינים משותפים המשפיעים על דרכי החשיבה שלו ועל התייחסותו למשפט. ראו: Austin Sarat, *The Law Is All Over: Power Resistance and the Legal Consciousness of the Welfare Poor*, 2 YALE J. L. & HUM. 343 (1990); PATRICIA EWICK & SUSAN S. SILBEY, THE COMMON PLACE OF THE LAW: STORIES FROM EVERY DAY LIFE (1998).

92 במשך השנים נערכו מחקרים רבים ונכתבו מאמרים על התודעה המשפטית של קבוצות שונות בחברה. ראו העבודות המוזכרות במאמרו של Sarat, לעיל ה"ש 91, בהערות 34, 78 ו־81.

nevo.co.il

2. הפקעה כפויה או רכישה בהסכמה?

לדברי מנכ"ל החברה היוזמת, המטרה של התוכנית אינה הפקעת בתי התושבים והריסתם, אלא הרחבת הכביש לרווחתם של כלל תושבי העיר. מסיבה זו הוא מציע להחליף את המושג "הפקעת קרקעות" במושג "רכישת נכסים", ומצייר את התהליך כמשא-ומתן בין שני צדדים (שווים כביכול מבחינת יחסי הכוח) על רכישת נכסים בהסכמה, ולא כהפקעה שצד אחד כופה על האחר. גם היועץ המשפטי של החברה היוזמת מציין כי זהו הליך הוגן וצודק מפני שמדובר במשא-ומתן בין שני צדדים שבסופו של דבר יגיעו להסכמה משותפת.[93]

אולם משיחות שערכתי עם חלק מהמתנגדים עולה כי החשש העיקרי שלהם נוגע דווקא בשיעור הפיצויים: הם חוששים כי יקופחו ויקבלו פיצויים בלתי-הולמים בגין ההפקעה המתוכננת.[94] גישתם של התושבים שונה אם כן מגישתה של החברה היוזמת. חלקם סבורים כי אין מדובר כאן בשני צדדים שווים שיכולים לנהל משא-ומתן שוויוני. כפי שנראה גם בהמשך, תושבי השכונה מתארים סיטואציה של צד חזק (העירייה/מוסד התכנון) שיכול לכפות סדר-יום מסוים שאינו מתאים בהכרח לצורכי הצד החלש (תושבי השכונה). בהקשר זה מעניין גם ההסבר שנותן עורך-דין שייצג כמחצית מהמתנגדים: "הבעיה היא שאנחנו [הערבים] קרועים, כי בתת-מודע יש לנו בעיה עם המילה 'הפקעה'. הפקעה מבחינתנו משמעותה דבר שמשרת את האינטרס הציבורי היהודי. אנחנו מרגישים שאנחנו לא חלק מהאינטרס הציבורי הזה כי במשך כל השנים ההפקעות נעשות על גבינו לצורך בניית יישובים יהודיים. ולכן בשבילנו האינטרס היהודי מנוגד לאינטרס הערבי."[95]

גישה זו היא תוצאה של היסטוריה ארוכת-שנים של יחסי כוחות לא-שוויוניים בין התושבים הערבים לבין המדינה,[96] היוצרת בקרבם תחושה של חוסר אמון במערכת. לכן, בניגוד לתיאורה של החברה היוזמת, התושבים הערבים מגיעים אל המשא-ומתן על

---

93 עמ' 52 לפרוטוקול הדיון בהתנגדויות (עותק שמור אצל המחברת).

94 כך, למשל, ציין אחד המתנגדים: "לדעתי, העירייה צריכה לקדם עוד פרויקטים כאלה בשכונה. אבל אני מתנגד לקיפוח, אני מתנגד לכך שלא ייתנו לי פיצויים מתאימים כדי שאוכל לפרנס את משפחתי. יש לי ילדים באוניברסיטה שצריך לפרנס. אני לא יכול לעבור למקום אחר בלי לקבל פיצוי מתאים... אני מתנגד לקיפוח במובן הזה שאני לא מסכים שייתנו לאנשים פחות ממה שמגיע להם... במילים אחרות, אני לא מתנגד לפרויקט עצמו, אני מתנגד להשלכות שלו." אותו מתנגד מוסיף ומדגיש: "בסופו של דבר התוכנית הזאת תגרום לי נזק – לא משנה כמה פיצויים אקבל – משום שאצטרך לעבור למקום אחר שבו אצטרך לשלם ארנונה גבוהה יותר מזו שאני משלם כאן, או יכול להיות שאצטרך לקחת מקום לא-משופץ, ואז אצטרך לשפץ אותו. וכך יהיו לי יותר הוצאות. אני לא בטוח שיש לי מספיק כסף להשקעה כזאת." מתוך ריאיון עם אחד המתנגדים (10.5.2004).

95 מתוך ריאיון עם אחד מעורכי-הדין שייצגו את המתנגדים (13.5.2004).

96 ראו דקע קצר על היסטוריה זו לעיל בחלק ב1.

nevo.co.il

קבלת פיצויים מעמדה נחותה ומתגוננת הנאבקת על הקיום האנושי שלהם.[97] אין כאן באמת שיתוף, ועל־כן יש לשנות לטעמי את הגישה הבסיסית. התושבים אמורים להגיע להליך התכנוני במטרה לנהל דו־שיח על אופן התכנון ואופיו, ולא כדי לנהל משא־ומתן על מוצר מוגמר. עצם העובדה שיש כאן משא־ומתן על פיצויים מלמד כי התכנון הוא למעשה עובדה מוגמרת, ומה שנותר לתושבים לעשות הוא לקבל פיצויים בעבור הנזקים שייגרמו להם. גישה זו גורמת לחוסר אמון של הציבור במערכת. כדי להתגבר על חוסר אמון זה, יש לדאוג לכך שהתושבים יהיו מעורבים וישפיעו על התכנון הנעשה כביכול בעבורם. לשם כך יש להגדיר מחדש את הליך "שיתוף הציבור", ולהפוך אותו להליך של "השתתפות הציבור". ההבדל אינו סמנטי, אלא מהותי. המושג "שיתוף" טומן בחובו מִדרג, שבו צד אחד מנהל את ההליך, שולט במידע הדלוונטי ואולי גם בתוצאותיו של אותו הליך, ומשתף את הצד האחר בהיבטים מסוימים רק מתוך טוב־ליבו. השתתפות, לעומת זאת, היא מושג שטומן בחובו יחס שוויוני בין הצדדים המשתתפים בהליך. נוסף על כך יש לדאוג לשינוי גישתו של מוסד התכנון עצמו, שבא כיום מתוך עמדת כוח ומציג מוצר מוגמר שאין לשנותו. כל עוד מעורבות הציבור מתמצה בעיקר בהסדר ההתנגדות המעוגן בס' 100 לחוק התכנון והבנייה, יש כאן שיתוף חלקי ומוגבל, ולא השתתפות אמיתית.

3. תודעה משפטית והיסטוריה

כמעט בכל הראיונות שערכתי העלו התושבים ביוזמתם את הסוגיה הכללית של עיצוב משטר המקרקעין הישראלי וההפקעות המסיביות של קרקעות ערביות. את הסוגיה הזו הם קושרים לתוכנית המוצעת, ומסבירים כי התוכנית תצא לפועל בלא קשר לעמדתם, ולכן הם חושבים כי אין תועלת בהתנגדות לתוכנית.[98] נוסף על כך, רוב המרואיינים (אם לא כולם) אינם מבדילים בין מוסד התכנון, העירייה או הממשלה. מבחינתם, ההחלטה בנוגע לתוכנית היא החלטה ממסדית של העירייה או של הממשלה, ולכן התוכנית תצא לפועל בלא קשר לעמדתם, כפי שנעשה במרוצת השנים במקומות אחרים במדינה. התושבים רואים את עצמם כ"אזרח קטן" מול רשות גדולה – ולא סתם גדול מול קטן,

[97] גישה דומה עולה גם ממחקרו של Sarat על מקבלי קצבות הסעד, שפונים לעזרת המשפט מתוך תפיסה כי המשפט עשוי לחמול עליהם, ולא מתוך תפיסה של מיצוי זכויות המוקנות להם מתוקף היותם אזרחים. ראו Sarat, לעיל ה"ש 91, בעמ' 343.

[98] כך, אחד המרואיינים מספר: "אני יורע שלפי החוק הישראלי העירייה יכולה להפקיע ולקחת קרקעות של ערבים, הרי אנחנו ראינו את זה בכפרים הערבים." מתוך ריאיון עם אחד התושבים (12.5.2004). מתנגד אחר ששוחחתי עימו הסביר לי כי הוא אינו מאמין לעירייה, וכי בסופו של יום העירייה תעשה כרצונה. לכן כל שנותר לו לעשות הוא להיאבק כדי לקבל פיצויים רבים ככל האפשר, שבעזרתם יוכל להתקיים במקום אחר בעיר. מתוך ריאיון עם אחד התושבים (11.5.2004).

nevo.co.il

אלא גדול יהודי מול קטן ערבי שאין לו כל גישה לרשות/לממסד.[99]

ההיסטוריה הכללית, כפי שהיא מתוארת על־ידי התושבים, מחזקת את תחושת אי־האמון שלהם במערכת, ומניעה אותם להתמקד בטענות בדבר שיעור הפיצויים, להבדיל מטענות שתוקפות את מהות התוכנית ונפקותה. ניתן להסיק מכך כי האופן שבו עוצב משטר המקרקעין בישראל יצר אצל התושבים הערבים יחס שלילי, חוסר אמון ולעיתים אף זלזול במשפט הישראלי. לפיכך הם מסכימים לתוכנית, אך לא מתוך בחירה מושכלת ולא משום שהם חושבים שהיא תועיל להם, אלא משום שאין להם אמון ואין להם ציפייה כי עמדתם, ככל שתהיה, תישמע או תובא בחשבון בעת ההחלטה על גורל התוכנית. דברים אלה מסבירים את הסתירה שעולה מדבריהם: מחד גיסא, הם טוענים שהם אינם מתנגדים לתוכנית, ומאידך גיסא, הם מסבירים כי גם אם יתנגדו, הדבר לא יעזור לעצור את התוכנית. על־כן ההתעקשות שלהם לקבל פיצויים מקורה בהסתכלות בינרית על החוק: ככל שמתנגדים כן מקבלים כסף רב יותר. מבחינתם, להתנגדות אין שום נפקות אחרת. זוהי תפיסה מעוותת של עקרון שיתוף הציבור, שיש לשנותה בהתאם להצעות שיפורטו בפרק הסיכום.

ודוק, ייתכן כי אילו היו התושבים שותפים מלאים להליך מתחילתו, כלומר משלב הכנת התוכנית, הם היו אפילו מקבלים בהבנה חלק מתוצאות התכנון שהרשות מעוניינת בו, ומסכימים לתוכנית. מהראיונות שערכתי עולה כי מה שחשוב בעיני התושבים הוא שהתכנון לא יוכתב להם מלמעלה, אלא יגובש איתם בתהליך שנותן מקום לרצונם ולתרבותם.

4. שיתוף הציבור – האומנם?

מקריאה של פרוטוקול הדיון בהתנגדויות ושל מסמך ההחלטה של ועדת התכנון והבנייה בעניין התוכנית עולה כי מבחינתה אין כל חובה לשתף את הציבור בתכנון. לפי ועדת התכנון, "אין בתוק כל חובה לשתף את בעלי הזכויות במקרקעין בהליכי תכנון. בהתאם לסעיף 100 לחוק התכנון והבניה שמורה לנפגעים הזכות להתנגד לתכנית. ולאחר אישור התכנית, לבעלי הנכסים הרואים עצמם נפגעים מהתכנית, יש אפשרות לתבוע פיצויים לפי סעיף 197 לחוק".[100] כלומר, לפי גישתו של מוסר התכנון, הציבור זכאי אך ורק להביע עמדה שלילית כלפי התוכנית, ולא שום עמדה אחרת בעניין.

---

[99] יש לציין כי תחושת התושבים מתקיימת ללא קשר לשאלת ייצוגם המשפטי. כלומר, סוגיית ייצוגם על־ידי עורכי־דין אינה רלוונטית כאן ואינה מעלה או מורידה דבר בנוגע לגישתם כלפי המוסדות. תחושה זו מתעוררת לנוכח ההקשר ההיסטורי שלהם.

[100] מתוך החלטתה של ועדת התכנון והבנייה בעניין ההתנגדויות שהוגשו (עותק שמור אצל המחברת). בנוסף, בדיון בהתנגדויות ציין היועץ המשפטי של החברה היוזמת כי "שיתוף בעלי הזכויות, בעלי זכויות הנכסים שבתחום התכנית בהכנת התכנית, עוד פעם, זאת אידשהי דרישה שעו"ד יודע שאין לה בסיס בחוק, ההליכים הם שמכינים תכנית, התכנית הזאת אם היא מתאשרת להפקדה היא מתאשרת להפקדה והציבור רשאי לומר את דברו, בשלב הזה – שלב ההתנגדויות". עמ' 30 לפרוטוקול הדיון בהתנגדויות.

nevo.co.il

בנימין הימן מבקר גישה זו, אך מסביר כי לפי הוראות ס' 100 לחוק, המחוקק אינו מבקש את חוות־דעתו של אדם על התוכנית, אלא מכוון את ההתייחסות לעמדה שלילית. מוסד התכנון כבר החליט למעשה בעניין התוכנית וקבע שהיא מקובלת עליו, וכל שנותר לציבור לעשות הוא רק להביע עמדה בנושא. לכן הוא מסיק (תוך שהוא מבקר תוצאה זו) כי מוסד ההתנגדות לא נועד מלכתחילה לשרת מטרה של שיתוף הציבור.[101] אכן, קיימת בעייתיות מסוימת בשיתוף הציבור בתהליך שנמצא למעשה בסיומו כמעט. הרעיון שלפיו התנגדות, כלומר פעולה על־דרך השלילה, היא צורת השתתפות מרכזית מצמצם במידה ניכרת את זכות הציבור להשתתף בהליכי התכנון ובעיצוב מרחבם. הדבר קריטי יותר ככל שמדובר באוכלוסייה שאפילו אין לה האמצעים הכלכליים הדרושים כדי להביע עמדה שלילית נגד התוכנית. מה־גם שרבים מהתושבים אינם מתנגדים לכל מרכיבי התוכנית המוצעת, אלא מעוניינים רק לשנות חלק ממנה – כל אחר בדרך שלו, בהתאם לצרכיו. לא־אחת ציינו לפניי המתנגדים שראיינתי כי "יש להם מה להגיד על התוכנית", אך אין להם אפשרות לעשות כן. דהיינו, הם מעוניינים להיות מעורבים יותר בתכנון הנוגע בסביבה הפיזית־החברתית שלהם – לא באמצעות הבעת עמדה שלילית כלפי התוכנית ולאו דווקא באמצעות ייזום תכנון, אלא באמצעות מעורבות בתכנון אופייה של התוכנית וגבולותיה. נוסף על כך, רבים מבין התושבים מרגישים כי אין להם אוזן קשבת במוסדות התכנון, וכי מדובר בהליך חד־צדדי שמוכתב להם מלמעלה ואשר אין ביכולתם לשנותו. מבחינתם, מוסד התכנון אינו משתף אותם כלל, לא בהכנת התוכנית וגם לא בהליך ההתנגדות, ולכן הם מפנים את משאביהם לדרכי פעולה בעניין גובה הפיצויים.[102]

טענה נוספת שהתושבים מעלים היא שמדובר בפרויקט שהעירייה השקיעה בו כספים רבים, ולכן יש לה אינטרס כלכלי להוציא את התוכנית לפועל, דבר שמעצים את תחושת חוסר האמון שלהם במערכת. משתמעת כאן ביקורת כללית יותר שאינה קשורה רק לתוכנית המוצעת. המצב שנוצר – שהוא מצב שכיח ככל שמדובר בתוכניות מקומיות – הוא שהעירייה או חברה מטעמה יוזמת תוכנית מתאר כלשהי, משקיעה בה מאמצים וכספים, דנה בעצמה בהפקדת התוכנית, אף אם בכובע שונה כמוסד התכנון (שהוא הראי של מועצת העירייה), ולאחר־מכן גם דנה בהתנגדויות המוגשות נגדה! כך,

---

101 הימן, לעיל ה"ש 39, בעמ' 66-68.

102 כך, למשל, מסבירה אחת המתנגדות: "אין לנו טענות נגד התוכנית, וגם אם יהיה לנו זה לא משנה, כי הממשלה תעשה כל מה שהיא רוצה." מתוך ריאיון עם אחת המתנגדות (12.5.2004). מתנגדת אחרת, בת שמונים וחמש, מציינת: "אני לא כל־כך מבינה בזה. אני רק יודעת שאני מאוד לא רוצה לצאת מכאן. אבל מה אני אעשה – אני אישה מבוגרת ולא יכולה לעשות כלום, אני לא יכולה ללכת לעירייה ולהגיד לה שתעצור את הפרויקט. מי יקשיב לי בכלל? וגם אם נרצה לעשות משהו, זה לא יעזור. הרי העירייה לא שאלה אותנו כאשר היא עשתה את התוכנית, אז למה שהיא תקשיב לנו עכשיו?" מתוך ריאיין עם אחת המתנגדות (16.7.2004).

nevo.co.il

לדוגמה, היה במקרה של התוכנית המוצעת: יוזמת התוכנית היא חברה עירונית הנמצאת בבעלותה של עיריית חיפה, וחברי מועצת העירייה או נציגיהם חברים במוסד התכנון שדן בהפקדת התוכנית ולאחד־מכן בהתנגדויות שהוגשו נגדה. יש כאן מצב אינהרנטי של ניגוד עניינים הפוגע בזכות להליך הוגן. הרי במקרה כזה לא יהיה לעירייה שום אינטרס לא לאשר את התוכנית או לעכב את הוצאתה לפועל, מאחר שהיא זאת שיזמה אותה, גם אם בעקיפין. בעיה זו ניתנת לפתרון על־ידי הוצאת הסמכות לדון בהתנגדויות ממוסד התכנון, והקמת מוסד חיצוני עצמאי שידון בהן, או לחלופין לדאוג לייצוג הולם של נציגים או גופים מקצועיים שאינם נמנים עם חברי הרשות המקומית או עובדיה.

לסיכום פרק זה, קיימים משתנים פנימיים וחיצוניים לקהילה המגבילים את שיתוף הציבור בתכנון. כך, התודעה המשפטית של תושבי המקום, המושתתת על משתנים היסטוריים, כלכליים ועוד, משפיעה על האופן שבו הם תופסים את ההליך התכנוני ועושים בו שימוש. נוסף על כך קיימים משתנים חיצוניים לקבוצה, שחלקם הוזכרו לעיל, שמקורם בבעיות אינהרנטיות הטמונות בחוק התכנון והבנייה. מעבר לבעיות שנמנו לעיל, קיימים חסרים נוספים המגבילים את מימוש העיקרון של שיתוף הציבור. הפרק הבא עוסק בחסרים אלה.

ה. שיקולים תכנוניים – מה הם?

התכנון העירוני הוא הליך המארגן לא רק את המרחב הפיזי, אלא גם את המרחב החברתי, הכלכלי והתרבותי של הסביבה. התכנון אמור לתת מענה הן לצרכיה העתידיים של האוכלוסייה והן לצרכיה הנוכחיים. תיאום בין כל הצרכים האלה אינו דבר קל ואין להמעיט בערכו. אחת הבעיות העיקריות של חוק התכנון והבנייה, הטמונה באופן הבנתו ובאופן יישומו, נוגעת במהות השיקולים הנשקלים במסגרת ההליך התכנוני. כפי שאראה להלן, בהקשר של התוכנית המוצעת לא הוכרו פגיעות ברגשות ובתחושת ההשתייכות של אנשים למקום כפגיעות המצדיקות פיצוי, התחשבות או דיון עקרוני בהן. פגיעות אלה עלולות לעלות גם בהקשר של תוכניות נוספות ללא כל מענה וטיפול.

ניתן לחלק את הדיון בהתנגדויות שהוגשו נגד התוכנית המוצעת ואת ההחלטה בהן לשני חלקים:[103] דיון בטענות המשפטיות הפורמליות ודיון בטענות החברתיות. עורכי־הדין שייצגו את התושבים חזרו על הטענות הפורמליות־המשפטיות והמהותיות־החברתיות שהעלו במסמכי ההתנגדויות; ואילו החברה היוזמת, באמצעות היועץ המשפטי שלה, חזרה על חשיבותה של התוכנית למערך התחבורתי הכללי של העיר,

[103] הדיון בהתנגדויות נמשך שעות ארוכות, וניתנה הזדמנות לכל המתנגדים, לחברה היוזמת ולנציגיהם להציג את עמדתם בנושא. עם זאת, רק עורכי־הדין שייצגו את המתנגדים דיברו בשמם, למעט שניים שדיברו בעצמם.

nevo.co.il

והרגישה כי התוכנית הוכנה כדי לשרת את האינטרס הציבורי של כלל תושבי העיר – יהודים וערבים. הדיון בטענות המשפטיות התנהל כסוג של דו־שיח, והייתה שפה משותפת בין עורכי־הדין לבין מוסד התכנון.[104] בכל הנוגע לטענות החברתיות לא הייתה כל התייחסות מצד החברה היוזמת. נראה כי במישור זה היה נתק מוחלט בין שני הצדדים, וחלק גדול של הטענות נדחו בצורה זו או אחרת.

1. מרחב והיסטוריה

הטענה הראשונה שהועלתה על־ידי עורכי־הדין נגעה בחשיבותו של המרחב הגיאוגרפי לתושבי השכונה. עורכי־הדין הדגישו כי מרובר בפינוים של בני־אדם הנמצאים במקום יותר מארבעים שנה, שיש להם זיקה מיוחדת למקום ולאווירה, ואשר חלקם אף מתגוררים באותו בית שבו נולדו.[105] אכן, מכל השיחות שערכתי עם המתנגדים עולה כי הם מרוצים מאוד מהמגורים שלהם בשכונה,[106] חשים השתייכות למקום ולאנשים, ומדגישים את החשיבות ההיסטורית של המקום בעבורם (רובם אנשים מבוגרים, מעל לגיל שישים, שגרו שם כמעט כל ימי חייהם, וכיום ילדיהם גרים איתם עם משפחתם).[107] בהקשר זה נטען על־ידי עורכי־הדין כי הבעיה העיקרית היא שחוק התכנון והבנייה אינו מכיר בזיקת התושבים למקום, ולכן גם אינו מכיר בפגיעה ברגשות ההשתייכות שיש לתושבי המקום. החוק ומוסד התכנון מתמקדים רק בפגיעה בזכות הקניינית בנכס, ועל כך בלבד מוענקים פיצויים.[108]

---

[104] הכוונה לטענות בדבר הליך פרסום לא־תקין החורג מהוראות החוק, חוסר בהירות של התוכנית, אי־התאמה לתוכניות אחרות, אי־בדיקת חלופות לתוכנית ואי־ציון מועד ביצוע משוער בהתאם לס' 84 לחוק התכנון והבנייה.

[105] אחד הבתים המיועדים להפקעה קיים מלפני קום המדינה, משנת 1886. בעניין התעלמותו של המשפט מהיסטוריה של קבוצות שונות בחברה, כפרקטיקה המונהגת על־ידי בעלי הכוח בחברה, ראו: Wendy Espeland, *Legally Mediated Identity: The National Environmental Policy Act and the Bureaucratic Construction on Interests*, 28 L. Soc. Rev. 1149, 1161 (1994).

[106] אחד המתנגדים, בעל עסק בשכונה, מספר: "אני מרגיש כאן כמו בבית, האזור הוא חלק בלתי־נפרד מחיי. זאת השכונה הכי טובה שיש בעיר. אני מבסוט מאוד כאן, אני ביחסים טובים עם השכנים, הם כמו המשפחה שלי. הם חונים בחניה הפרטית שלי ובכיף. כל יום בשעה שמונה אנחנו [השכנים] נפגשים אצל הצלם [בעל עסק שהגיש גם הוא התנגדות לתוכנית] ושותים קפה – זה רבר חובה שאנחנו עושים כל יום; לא משנה כמה עכורה יש באותו יום, אנחנו נפגשים לשתות כוס קפה. אם מישהו לא בא, אז מתקשרים אליו לשאול אותו מה שלומו ומה קורה איתו. יש כאן מרקם חברתי נדיר מאוד, אנחנו הרבה פעמים אוכלים ביחד, שותים ביחד, הכל עושים ביחד." מתוך ריאיון עם אחד המתנגדים (10.5.2004).

[107] רובם מדגישים כי אם התוכנית תצא אל הפועל, הם מוכנים לעבור למקום אחר בשכונה או למקום אחר בקרבת השכונה שיש לו מאפיינים דומים לשכונת ואדי נסנאס.

[108] אחד מעורכי־הדין ציין לפניי כי אחת הבעיות עם הפיצויים היא שחוק התכנון והבנייה אינו מכיר בטענות מסוימות כמחייבות פיצוי, כגון פיצוי בעבור פגיעה רגשית, פגיעה בתחושת

nevo.co.il

בתשובתו ציין היועץ המשפטי של החברה היוזמת כי החברה אינה מתכננת לפצות דיירים בגין הפקעה של דירה ששטחה 60 מ"ר רק משום שיש "פגיעה ברגשותיהם". הוא מסביר כי החברה היוזמת שולחת שמאי לצורך הערכת שווי הדירה בהתאם לגודלה, מצבה הכללי ומיקומה בשכונה, ולפי שקלול המרכיבים האלה משולמים פיצויים בגין ההפקעה. הוא הוסיף כי כל המתנגדים מיוצגים על-ידי עורכי-דין, ולכן ההנחה שלו היא שהם ידאגו לכך שלקוחותיהם יקבלו את המגיע להם.[109]

במסגרת הדיון בהתנגדויות לא התייחס היועץ המשפטי של החברה היוזמת לטענת הפגיעה החברתית הנגרמת לתושבים לגופו של עניין, וגם לא למצבם הכלכלי של התושבים ולהשפעתו על הליך ההתנגדות ועל המשא-ומתן לצורך קבלת פיצויים. כאן מתחדדת חשיבות ההכרה בטיעונים ברבר פגיעות חברתיות. למעשה, חוק התכנון והבנייה מכיר רק בנזקים כספיים או בנזקים שניתן לכמת אותם; עם כל פגיעה אחרת הוא מתקשה להתמודד.[110] כלומר, השיקולים התכנוניים הנשקלים בהליך התכנון הם מצומצמים מאוד, ומוגבלים לשיקולים טכניים שאינם מתחשבים בהיבט החברתי ובהשפעה החברתית שיש לתכנון על התושבים.[111] את זה ניתן ללמוד גם מתוך תקנון התוכנית המוצעת, שבו מצוין כי לתוכנית יש שתי מטרות ותו לא: האחת תחבורתית;

ההשתייכות של האנשים לקרקע ולאדמה או פגיעה במורל. "אני גם לא בטוח שיש משהו שיכול לפצות על פגיעה זו. הבעיה העיקרית היא שאין כסף לאנשים האלה, וכדי להצליח בהתנגדות צריך תמיכה כספית, במיוחד כאשר מדובר בחוק התכנון והבנייה, שהוא לא מכיר בכלל בטיעונים שהעלינו כהתנגדויות. היה לנו ברור שההתנגדויות יידחו, כי החוק לא מכיר בטיעונים החברתיים שאנחנו מעלים."

109 עמ' 58 לפרוטוקול הדיון בהתנגדויות.

110 Espeland כותבת במאמרה על החוויה של קהילת ה-Yavapais במדינת אריזונה שבארצות-הברית, ועל קשייהם של חברי הקהילה לתרגם למונחים כספיים את העוולות שייגרמו להם בשל העברתם ממקום מגוריהם ההיסטורי לצורך בניית חסם לשם העברת נהר הקולורדו אל מרכז מדינת אריזונה. חברי הקהילה טענו כי הפרויקט המתוכנן יגרום לפגיעה בהם כקהילה וכעם, אולם אי-אפשר לתרגם פגיעה זו לנזק כספי. יתר על כן, כל ניסיון לתרגם אותה לנזק כזה פוגע בכבודם כקהילה. המחברת טוענת, בין היתר, כי תוסר היכולת של המשפט להכיר בטיעונים אלה, שמקורם בנזקים חברתיים והיסטוריים, משרת למעשה את האינטרסים של קבוצת החזקים בחברה, ובתוך כך מוחק ומשתיק את ההיסטוריה המסופרת של אותן קבוצות. Espeland, לעיל ה"ש 105, בעמ' 1161.

111 לדוגמה, בדיון לקראת הפקדת התוכנית לא הייתה כל התייחסות לסביבה החברתית של השכונה. מהנדס העיר השמיע הערה על כך "שבתשריט ובתקנות התכנית אין כל התייחסות לצמחיה הקיימת ולאפיון הנופי של הדרכים, ולכן מוצע לקבוע כי לפני הפקדת התכנית יסומנו העצים לשימור או להעתקה הכל בתיאום ואישור היחידה לגנים" (עמ' 12 לפרוטוקול הדיון בהפקדה; עותק שמור אצל המחברת). מעניין שמהנדס העיר התייחס לסביבה הפיזית של בעלי-החיים והצמחייה שנמצאים בשכונה, אך לא התייחס לסביבה החברתית של בני-האדם והקהילה שחיים בשכונה. מבחינת התושבים, לעומת זאת, "הסביבה" היא בראש ובראשונה השכונה הפיזית, המקום, המרחב והחברה, ולא העצים והגנים.

nevo.co.il

והאחרת תכנונית – לממש את תוכניות בניין העיר הקיימות.[112] נוסף על כך, בהחלטתה של ועדת־המשנה לתכנון ובנייה, שבה דחתה את כל ההתנגדויות ואישרה את התוכנית, צוין כי "התכנית מאושרת בשל חשיבותה לפתרון מערך התחבורה במפגש בין וואדי נסנאס, המושבה הגרמנית והעיר התחתית, ולחיזוק הקשר התחבורתי הכלל עירוני בין העיר התחתית, הדר ושכונת המגורים בכרמל". כלומר, גם מטרת התוכנית וגם ההחלטה על אישורה אין בהן כל התחשבות בהשפעות חברתיות למיניהן שיש לתכנון על תושבי השכונה ואשר הועלו מפורשות על־ידיהם.

2. אינטרס התושבים

עורכי־הדין ציינו כי התוכנית המוצעת מתבססת על תוכנית ישנה מאוד שאינה עונה על הצרכים החברתיים העכשוויים של התושבים. נוסף על כך הם טענו כי על החברה היוזמת לציין כיצד התוכנית משרתת את האינטרסים של תושבי השכונה באופן ספציפי, מפני שנוצר רושם שהיא נועדה לפתור בעיות כלל־עירוניות על־חשבון אוכלוסייה מצומצמת, מבלי להתחשב בה. בתשובה לטענה זו ענה מנכ"ל החברה היוזמת כי "...בסופו של התהליך יהיה עורק תנועה מסודר, בטוח ויפה... ההיבט השני, נגישות לוואדי מצד אחד והוצאת חלק מהתנועה בתוך רחובות הוואדי".[113] התרומה שהמנכ"ל מציין נוגעת בהיבט התחבורתי של התוכנית. בהקשר זה יש להבחין בין התושבים שנשארים בשכונה לבין אלה שיוצאים ממנה. תרומה זו, ככל שתהיה, היא רק למי שנשאר בשכונה; מי שיוצא ממנה כבר אינו שותף ליתרונות התוכנית.[114] העמדה הכללית שהובעה על־ידי היועץ המשפטי של החברה היוזמת במהלך הדיון היא שאם קיים צורך תחבורתי כלשהו שמצריך "הורדת" דירות (כלשונו),[115] אזי עושים זאת בלא התחשבות בהשפעת הדבר על הקהילה הקיימת במקום.

חשוב לציין בהקשר זה את תקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), התשמ"ב-1982 (להלן: תקנות התסקיר). תק' 2 לתקנות התסקיר קובעת מקרים אחדים שבהם מוטלת חובה על יוזם התוכנית להגיש "תסקיר השפעה על הסביבה".[116] תסקיר השפעה על הסביבה הוא "מסמך הסוקר את הקשר בין תכנית מוצעת לבין הסביבה שבה היא מיועדת להתבצע".[117] התסקיר אמור להעריך את ההשפעות הצפויות –

---

112 ראו כחלק 2ג לעיל.

113 עמ' 62 לפרוטוקול הדיון בהתנגדויות.

114 אחד מעורכי־הדין שייצגו את המתנגדים ציין בהקשר זה בדיאיון שערכתי עימו (13.5.2004): "...מי שמפונה משם כבר לא יהיה שותף לחוויה הזאת והוא הנפגע העיקרי. אז מי שמפונה כבר לא מעניין אותו יפה או לא יפה, הוא כבר לא שם."

115 עמ' 30 לפרוטוקול הדיון בהתנגדויות.

116 נוסף על מקרי־החובה, תק' 3 לתקנות התסקיר מקנה שיקול־דעת למוסד התכנון או לנציג השר במוסד התכנון לדרוש תסקיר השפעה על הסביבה, אם הוא סבור שיש ביישום התוכנית כדי להשפיע השפעה ניכרת על הסביבה.

117 תק' 1 לתקנות התסקיר.

nevo.co.il

החיוביות או השליליות – של התוכנית על הסביבה, ולפרט את האמצעים הדרושים למניעת הנזקים או לצמצומם.[118] המושג "סביבה" מוגדר בתק' 4(1) כ"סביבה אשר, לדעת מוסד התכנון, עלולה להיות מושפעת מביצוע התכנית". משפט עמום זה אינו מבהיר אם על התסקיר להתייחס גם לסביבה החברתית שהתוכנית חלה עליה או שמא הכוונה היא אך ורק לסביבה הפיזית המושפעת מהתוכנית.

הפעם הראשונה והיחידה שבה התייחס בית-המשפט לכלי של תסקיר השפעה על הסביבה הייתה בבג"ץ 2920/94 **אדם טבע ודין נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה**, וגם זאת רק בהערת-אגב.[119] השאלה שנידונה בפסק-הדין נגעה בחובה המוטלת על המשיבים להכין תסקיר השפעה על הסביבה.[120] השופט חשין, שכתב את עיקר פסק-הדין, הביע הסתייגות מן ההלכות הזרות שמעניקות רבדים חברתיים לתסקירי השפעה על הסביבה, והזהיר מפני אימוץ גורף של אותן הלכות. לכן, אף שהגדרת מהות התסקיר טרם נידונה לגופה, עולה מדברי השופט חשין בפסק-הדין הנ"ל כי בררת-המחדל בשיטה הישראלית היא חשיבה על הסביבה הפיזית, ולא על הסביבה האנושית-החברתית שהתוכנית חלה עליה.[121] זוהי ראייה צרה של תחום התכנון, המתעלמת מן ההשלכות החברתיות הכלליות שעשויות להיות לתוכניות מתאר למיניהן, ולכן דרוש שינוי בעניין זה.

---

[118] תק' 4 לתקנות התסקיר.

[119] בג"ץ 2920/94 **אדם טבע ודין נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה**, פ"ד נ(3) 441, 455-456 (1996).

[120] העניין הכללי שהתעורר בפסק-דין זה נגע בשאלת חוקיותו של כביש "הוצה ישראל" ("כביש 6"). העותרים טענו כי יש פגם מהותי בתוכנית המתאר הארצית הנוגעת בסלילת כביש "הוצה ישראל", כמתכונתו ביום הגשת העתירה, משום שהוכנו תסקירי השפעה על הסביבה רק לגבי חלקים נפרדים מהכביש. כדי למנוע את ההשפעות השליליות שייגרמו עקב בניית הכביש, ביקשו העותרים לחייב את המועצה הארצית לתכנון ובנייה לערוך תסקיר השפעה על הסביבה לגבי הכביש כולו. לטענת העותרים, אל לה למועצה הארצית לדון בכביש "הוצה ישראל" – ולו בחלקים ממנו, כדרכה של תמא/31א – עד אשר יונח לפניה תסקיר השפעה על הסביבה שיסקור את הכביש כולו (ולא רק חלקים ממנו, כפי שנהגה המועצה הארצית). רק תסקיר כולל, טענו העותרים, יציג לפני המועצה תמונת-אמת על השפעתו של הכביש. המשיבים התנגדו בכל תוקף לבקשת העותרים. לטענתם, אין מקום ואין חובה להכין תסקיר כולל במתכונת שהציעו העותרים. יתר על כן, לסברתם, אם יוחלט על הכנתו של תסקיר מעין זה, כי-אז ייתדרז גורלו של הכביש לשבט מאחר שהדבר כרוך בשנים של עבודה. זאת ועוד, במהלך ביצוע העבודה המועצה האדצית דורשת ממילא להכין תסקירי השפעה על הסביבה, לפי הצורך והעניין, ומכאן שאין מקום לעריכתו של תסקיר כולל כדרישת העותרים.

[121] יש לציין כי בארצות-הברית הכלי של תסקיר השפעה על הסביבה מפותח יותר, וכולל לרוב גם התייחסות להיבטים החברתיים של התוכנית.

nevo.co.il

ו. סיכום ומסקנות

מאמר זה התמקד בניתוח הדינמיקה של פיתוח תוכנית מתאר מקומית, מאבק בה והתנגדות לה, במטרה ללמוד על מהותו ותוכנו של ההליך התכנוני בקרב קבוצה מוחלשת בעיר מעורבת.[122] באמצעות ניתוח זה ניסיתי להסיק מסקנות כלליות יותר הנוגעות בהליך התכנוני בכלל. במהלך המאמר, ובהסתמך על מקרה־הבוחן, העליתי ביקורת בשני מישורים: האחד נוגע **בתכניו** של הליך התכנון, והאחר נוגע **באופן הפעלתו**. באשר לאופן הפעלת ההליך, ניכר כי ההסדר החוקי המעוגן בס' 100 לחוק התכנון והבנייה מעניק לעקרון שיתוף הציבור פן של שיתוף נגטיבי. מנוסח החוק עולה כי ס' 100 אינו מבקש את חוות־דעתו של הציבור בנוגע לתוכנית, אלא מכוון את התייחסותו לעמדה שלילית – מה יש לציבור לומר **נגד** התוכנית. כלומר, הליך שיתוף הציבור מתחיל בשלב מאוחר מדי, שבו הציבור נתפס כגורם שמכשיל ומעכב את ההליך התכנוני, ולא כגורם שתורם לו.

הביקורת על הליך זה מתחזקת לנוכח הפרקטיקה של התכנון המקומי, שלפיה מוסר התכנון או הזרוע שלו הם שיוזמים את רוב תוכניות המתאר. מוסד זה דן בהפקדת התוכנית (שהוא עצמו יזם אותה), לאחר־מכן דן בהתנגדויות שהוגשו בעניינה, ובסופו של יום גם מחליט על גורלה. יש בכך פגם מהותי בהליך התכנוני, שפוגע באפקטיביות המימוש של עקרון שיתוף הציבור בהליך ההתנגדות, שכן במצב כזה לא יהיה אינטרס (בעיקר כלכלי) לעירייה או למוסד התכנון לדחות תוכנית שהם עצמם ביקשו להכינה והשקיעו בה כספים. הסדר זה לא רק פוגם בהליך התכנוני, אלא גם מייתר את כל הליך ההתנגדות, מרוקן אותו מתוכן ומאריך אותו יתר על המידה – דבר שאינו רצוי מבחינת מוסדות התכנון ואף לא מבחינת התושבים שנמצאים במצב של חוסר ודאות.

באשר להקשר הספציפי של תוכנית המתאר המוצעת, ניתן להסיק כי כאשר מדובר בקבוצת מיעוט לאומית (או כל קבוצה מוחלשת אחרת) החיה בהקשר היסטורי וחברתי־כלכלי נתון, יישומו של הליך שיתוף הציבור מוגבל ומצומצם אף יותר.[123] כפי שראינו בפרק הרביעי, הֶקשר זה משפיע על האופן שבו קבוצה מוחלשת זו תופסת את החוק, ומשפיע על אפשרותה לממש את זכותה להשתתף בהליך התכנוני. ההליך

[122] התמקדותי בעיר מעורבת לא הייתה מקרית, שכן בעיר מעורבת, שבה גרים יהודים וערבים, האינטרס העירוני המשותף הוא כעייתי, במיוחד כאשר מדובר במיעוט וברוב שיש ביניהם יחסי כוחות לא־שוויוניים והיסטוריה ייחודית. היסטוריה זו עיצבה וממשיכה לעצב את תפיסתן של שתי הקבוצות כלפי המערכת והממסד. יתרה מזו, בעיר מעורבת קיימת דינמיקה שונה ומיוחדת לעומת מקומות אחרים. דינמיקה זו מאפשרת בחינה של תנאי ההתפתחות של תוכניות מתאר בצורה מורכבת ורחבה יותר בגלל מגוון האוכלוסיות המעורבות.

[123] כאמור, ניתן להרחיב מסקנה זו ולהחילה על כלל הקבוצות המוחלשות בחברה, שהתגבשה אצלן עמדה מסויגת כלפי המשפט וההליך המשפטי, ואשר מצבן הכלכלי והחברתי מתווה את סדר העדיפויות שלהן וכן את מודעותן לתהליכים המתרחשים סביבן.

nevo.co.il

המשפטי-התכנוני אינו מביא בחשבון משתנים אלה, והתוצאה היא שימוש מובחן ומוגבל יותר באותם כלים משפטיים המעוגנים בחוק על-ידי חלק מהקבוצות בחברה. במילים אחרות, המעמד החברתי-הכלכלי של קבוצות אלה וההקשר הכללי שבו הן מתקיימות מצמצמים ומגבילים את אפשרות הגישה שלהן למשפט ולמשאבים המשפטיים, האמורים לעמוד לרשותו של כל אזרח ואזרח. דבר זה מוביל אותנו לביקורת בעניין תוכנו של ההליך התכנוני.

אף שבעולם הרחב התחום החברתי-הקהילתי מתחיל לקבל ביטוי משמעותי בתהליכי תכנון ובנייה, בישראל הוא אינו מקבל כל ביטוי כמעט במערך התכנון האורבני-הסטטוטורי. שיקולים חברתיים, תרבותיים והיסטוריים אינם מובאים בחשבון – לא בשלב הראשוני של ייזום תוכניות המתאר, וגם לא בשלב המאוחר יותר, בעת בחינת הנזקים שנגרמו לתושבים בעקבות התוכנית. עם זאת, קיימות יוזמות של ארגונים שונים לקראת שילובם של שיקולים אלה במערך התכנוני-המשפטי. עם אלה נמנה הפרויקט "מסמך עקרונות חברתיים-קהילתיים בתהליכי תכנון ובניה", שבו היו מעורבים ארגונים ממשלתיים ולא-ממשלתיים רבים.[124] התוצאה של הפרויקט הייתה הוצאתו לאור, ביוני 2006, של חיבור (באורך של 122 עמודים) המתווה עקרונות ודרכי פעולה לשילוב היבטים חברתיים-קהילתיים בהליכי תכנון ובנייה.[125] אף שמסמך זה אינו מחייב מבחינה סטטוטורית, הוא בבחינת צעד ראשון בדרך הראויה. יוזמה נוספת הראויה לציון היא זו של "הקואליציה למעורבות הציבור", שבה שותפים עמותות וארגונים רבים.[126] הקואליציה קמה על-מנת לפעול לשינוי חוק התכנון והבנייה באופן שיאפשר לציבור להיות שותף לתהליך התכנון ולהיות מודע לתוכניות מתאר

---

[124] מטרת פרויקט זה היא לשלב באופן מושכל היבטים חברתיים-קהילתיים בתהליכי התכנון, בעזרת פיתוח כלי יישומי בדמות מסמך עקרונות שבאמצעותו יהיה אפשר לשלב שיקולים אלה באופן מובנה בתהליכי תכנון, והטמעת כלי זה כחלק מתהליכי התכנון והבנייה. יוזמי הפרויקט הם השירות לעבודה קהילתית במשרד העבודה והרווחה ועמותת "ג'וינט ישראל", וחברו אליהם מרכזים, מוסדות ועמותות לא-ממשלתיות שונות. גופים אלה סבורים כי שילוב שיקולים חברתיים-קהילתיים בתהליך התכנון בישראל יאפשר פיתוח חשיבה תכנונית קהילתית המחזקת את הקהילה לטווח ארוך, והתמודדות מושכלת עם שינויים עירוניים כחלק מהיוזמה.

[125] היחידה לדמוקרטיה השתתפותית, המרכז לחינוך קהילתי ע"ש חיים ציפודי **המדריך לשילוב "נספח חברתי-קהילתי" בהליכי תכנון ובנייה: עקרונות ודרכי פעולה** (2006) www.zippori.org.il/_uploads/536madrichfinal.pdf (להלן: **המדריך לשילוב "נספח חברתי-קהילתי"**).

[126] אגודת הגליל; אדם טבע ודין; אל"ס – אזרחים למען סביבה בגליל; במקום – מתכננים למען זכויות תכנון; גרינפיס; **התברה להגנת הטבע; העמותה למען תכנון ופיתוח איכותי** בחיפה; התנועה לאיכות השלטון; ועד עין-כרם; חוק הטבע; חיים וסביבה; כחול וירוק; מגמה ירוקה; מטה ירוק; מרכז מוסאווא; נגב בר-קיימא; עמותת סינגור קהילתי; עמותה לאיכות חיים וסביבה נהריה; עמותת הסביבה; פעולה ירוקה; תושבים למען מבשרת; תחבורה היום ומחר.

nevo.co.il

עתידיות.[127] יוזמות חשובות לא-פחות הן של עמותת "במקום – מתכננים למען זכויות תכנון", שמטרתה לחזק את הקשר בין זכויות האדם והאזרח לבין מערכות התכנון בישראל.[128] נוסף על כך ניכרות לאחרונה יוזמות שונות של ארגונים חברתיים לשילובם של טיעונים חברתיים שונים בעתידות תכנוניות, וכן יוזמות של עיריות ומועצות מקומיות (דוגמת עיריית חיפה) לשיתוף הציבור בהליך התכנון בפרויקטים נקודתיים.[129] יוזמות אלה הן מבורכות וחיוניות להשגת השינוי המיוחל שיוביל לתכנון טוב יותר בעבור התושבים, אך אין הן מספיקות מכיוון שבסופו של דבר הן נתונות לשיקול-דעתן ולטוב-ליבן של המועצות השונות. נוסף על כך נדרש שינוי כללי יותר שיחול על כלל הליכי התכנון.

השלב הראשון בדרך לשינוי המיוחל צריך להיות הגדרה מחדש של עקרון שיתוף הציבור, תוך הפיכתו משיתוף נגטיבי לפוזיטיבי. שיתוף הציבור כיום מגיע בשלב מאוחר מדי ומוגדר על-דרך השלילה, והדבר פוגם קשות במהותו, ולעיתים אף הופך אותו לאות מתה. יש לשאוף אפוא לשיתוף הציבור בשלב ההתחלתי של ייזום התוכנית. תכנון מיטבי ותוכניות רצויות יושגו רק בשיתוף מלא עם הציבור. לא אתיימר להציע כאן הצעות קונקרטיות של תנאים ודרישות ליישום אותם קווים כלליים, מאחר שעמותות

---

[127] להרחבה ראו את האתר של ארגון שתיל בנושא זה: www.shatil.org.il/site/static.asp?apd=29&scd=116&pd=218.

[128] ראו, למשל, את ההתנגדות שהוגשה על-ידי העמותה נגד תוכנית מתאר 6036 לשימור הכפר ליפתא. מטרת התוכנית היא לשמר את המורשת היהודית-הציונית במקום, ואילו עמותת "במקום" דורשת, בין היתר, למצוא פתרון הולם בתחום השימור והשילוב של מרכיב הזיכרון בתכנון פיזי של מרחב אשר קיימים בו שרידים מן ההיסטוריה ההתיישבותית הפלסטינית. כן ראו במקום – מתכננים למען זכויות תכנון **חצעת עקרונות לחקיקת חוק תכנון ובנייה חדש** (2003) www.bimkom.org/dynContent/articles/6_1_03.pdf (להלן: **חצעת עקרונות לחקיקת חוק תכנון ובנייה חדש**), התותרת לשינוי הגישה המסורתית ביחס לתכנון.

[129] למשל, בשנת 2001 נעשה בחיפה פרויקט נסיוני לשיתוף הציבור בתכנון "פרויקט הכרמליטים". בפרויקט זה התקיים שיתוף-פעולה בין יזם התוכנית, בעל הקרקע, עיריית חיפה, אקדמאים, ציבור התושבים שאמור להיות מושפע מהתוכנית וגורמים נוספים. ממצאי הפרויקט ומסקנותיו התפרסמו אצל איתי גלבוע ופנינה פלאוט **חשתתפות הציבור בתכנון עידוני בחיפה: פרוייקט הכרמליטים בסטלה-מאריס** (2001).
נוסף על כך, לאחרונה יזמה עיריית חיפה פגישה עם נציגי הוועדות הציבוריות המלוות את תכנון תוכנית המתאר המקומית החדשה של חיפה, במטרה להציג את עקרונות התוכנית, את שלבי התכנון שיושמו עד כה ואת המשך התכנון הצפוי. כן מתוכנן להתקיים דיון בסוגיות הקשורות לחליך התכנון. ראו "נציגי הוועדות הציבוריות המלוות את תכנון תוכנית המתאר החדשה לחיפה יתכנסו לפגישה ראשונה" **עירונט** 124 (2007) http://www1.haifa.muni.il/news/20070124/newsletter.html.

nevo.co.il

וארגונים רבים, בשיתוף צוות של אנשים מקצועיים ומומחים בתחום, כבר עמלו רבות על הצעות אפקטיביות וראויות, שאוכל רק להפנות אליהן.[130]

לסיום, יש לפעול לשילובם של שיקולים חברתיים, כלכליים, תרבותיים והיסטוריים בתהליכי התכנון, משום שהם יכולים להעצים את הקהילה המקומית ולתת לה תחושה כי היא שותפה בעיצוב גורלה.[131] הכרה בחשיבותם של שיקולים אלה יכולה גם להתגבר על המטענים השונים שפרטים וקבוצות שונות מגיעים איתם להליך, ובדרך זו להפוך את הליך התכנון לטוב ויעיל יותר.

[130] הכוונה היא להצעות המעוגנות בשני המסמכים העיקריים שהוזכרו לעיל: **המדריך לשילוב "נספח חברתי-קהילתי"**, לעיל ה"ש 125; **הצעת עקרונות לחקיקת חוק תכנון ובנייה חדש**, לעיל ה"ש 128.

[131] Cheryl King, Kathryn Feltey & Bridget Susel, *The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration*, 58 PUB. ADMIN. REV. 317, 319 (1998).

nevo.co.il