

תפקיד המשפט בפתרון בעיות אורבניות*

אחד האתגרים הגדולים של תקופתנו טמון במציאת דרך שבאמצעותה יכולים רבבות בני-אדם לחיות בצוותא בעיר. כל מדע וכל מקצוע — אם זה פילוסופיה, סוציולוגיה, כלכלה, הגדסה, אדריכלות ואמנות — חייבים לתרום את חלקם לפתרון בעיה זו. מאמר זה מתייחס לתרומת המשפט למשימה של יצירת מסגרת עירונית, פיזית ואנושית, בה יוכל האדם לחיות היים שלווים ובטוחים, תוך ניצול מירבי של הפוטנציאל הטמון בו.

לפני שמנתחים את תפקיד המשפט בפתרון בעיות העיר, יש לשקול את תפקידו בחברה בכלל. מעטים האנשים שמפסיקים את עבודת-יומם ושואלים את עצמם מדוע עושים הם את אשר עושים. הפרקליט, שכל עיסוקו במשפט, שואל את עצמו רק לעתים רחוקות לקראת מה מכוונים כל מאמציו. המצב דומה גם באוניברסיטה.

כאשר ביקשנו משתי קבוצות סטודנטים למשפטים לכתוב את חמשת הדברים העיקריים שחפצים הם להשיג בחייהם, ידע כל אחד לרשום דברים לפי טעמו; אך את כולם כאחד הפתיעה השאלה באיזו מידה המשפט, אשר לו עומדים הם להקדיש את מיטב שנותיהם, יעזור לו להשיג יעדים אלה.

המשפט אינו דבר העומד בפני עצמו אלא כלי בידי האדם: למשל, לגבי אדם העוסק בבעיות עיר מהווה המשפט את אחד הכלים, אשר באמצעותם יכול לממש תכנית הכתובה על פיהם. אך אל לנו לשכוח שהמשפט הוא כלי אשר יהיה טוב ככל שיהיה, לא ניתן לפתור באמצעותו בעיות חיים. לשם-כך דרושים מנהיגות, משאבים כלכליים, אמצעי-ביצוע טכניים יעילים, ומעל לכל אומץ לעמוד בפני לחצים ולקבל הכרעות בלתי פופולריות.

אם כן, חקיקה בלבד לא תוכל לפתור בעיות-חיים, ומי שסבור כך אך משלה את עצמו. אשליה זו היא אמנם נוחה אך גם מסוכנת. היא נוחה למנהיגים, כיוון שיכולים הם לטעון שטיפלו בבעיה; ואם הבעיה בכל זאת אינה נפתרת, אפשר תמיד להטיל את האשמה על המשפט. האשליה גם מסוכנת, שכן היא מסיטה את תשומת-הלב מהבעיה החברתית האמיתית אל עבר המישור המשפטי. ואז אנו מוצאים עצמנו בוחגים את האמצעי בלבד, ולא את הבעיה עצמה.

דוגמאות חקיקה

לשם חיזוק טיעון זה אולי נביא דוגמה מהצעת חוק הרשויות המקומיות שהוגשה לכנסת לפני כשנה והמתייחסת לתרנים של אנטנות-טלביזיה, תשל"ד—1974.** הצעת החוק נוגעת בבעיה אסטטית רגישה של איכות-חיים בתוך העיר. על-מנת לפתור אותה דרושים אמצעים טכנולוגיים וכספיים ואומץ לכפות על אוכלוסיה שאינה כלי-כך מעוניינת בו. אך במקום להתמודד עם בעיות אלו, נקט השלטון בדרך קלה יותר — חקיקת חוק. ספק אם ביכולתו של החוק לפתור את הבעיות המעשיות הכרוכות בנושא זה. ביצוע החוק מופקד בידי הרשויות

* המאמר מבוסס על הרצאה שניתנה בחודש ינואר 1976 בחוג למדיניות הקרקעית שליד המכון לחקן שימושי קרקע.

** בינתניים נתקבלה הצעת החוק עם שינויים מסויימים. ראה ספר החוקים 785, תשל"ו, עמ' 14.

המקומיות, אשר אינן מצליחות להתמודד עם בעיות הרבה יתר דחופות וחיוניות. כלום מישהו מעלה על הדעת כי שליחי הרשויות המקומיות יעלו על הגגות ויסירו אנטנות טלביזיה, בעוד ידן קצרה למנוע בניה בלתי חוקית?

לעומת זאת אפשר להביא דוגמא אחרת של הצלחתו של חוק, אשר אמצעי ביצוע מעשיים עמדו לרשותו. כוונתנו לחוק הדרכים (שילוט), – תשכ"ו – 1966. חוק זה צמצם במידה רבה את ריבוי המודעות הגדולות שהחלו בשנות הששים לצמוח לאורך הכבישים הבינעירוניים. היתה החלטה גוקשה של השלטון המרכזי לחסל את התופעה, ואמצעי ביצוע (באמצעות מע"צ) עמדו לרשות החוק. יהד עם זאת הבעיה לא היתה בממדים כה גדולים, ובתנאים אלה יכול היה החוק למלא את יעדו האמיתי. הוא יצר את המסגרת הארגונית הדרושה, הוא הטיל הגבלות על חופש האזרח לעשות כרצונו ברכושו והוא נתן לרשות המבצעת את הסמכויות הדרושות לה להפעיל את כוחה.

בכל דיון על תפקיד המשפט יש גם להביא בחשבון את חוסר יעילותו המכוון. כפי שהתבטא פילוסוף משפטים אמריקאי בשם ג'רום פרנק:

by its very nature, law is doomed to be ineffecient in democratic societies.

לשרת מטרות שונות ולעתים מנוגדות. תפקיד המשפט הפלילי, למשל, הוא לברר את האמת ולהביא להרשעתם של עבריינים. אך אין כללי המשפט הפלילי נועדים לשרת מטרות זו בלבד. לדוגמא, חשוד בשוד בנק טוען כי בזמן שבו בוצעה העבירה, היה בבית במיטה עם אשתו. האשה הודתה בפני הוקרי המשטרה כי באותה שעה היתה בבית עם בעלה. אך אי-אפשר להביא את האשה לבית-המשפט כדי שתאמר דברים אלה, שכן לפי כללי המשפט, אין בן זוג אחד יכול להעיד נגד רעהו. שלמות המשפחה ויחסים תקינים בין בעל ואשה עדיפים כאן על הרשעתו וענישתו של אדם שפגע בציבור.

ניגודים מעין אלה קיימים גם בתחום האורבניזציה. השלטון שואף לפעול, לשנות מהר את פני העיר, לשקם אזורים, להעביר אנשים מאזור אחד למשנהו, להפקיע קרקעות, לבנות ולפתח. מצד אחד החוק מסמך את השלטון לבצע פעולות אלה; ומאידך אותו חוק עצמו מגביל את השלטון בכך שהוא מאפשר לפרט להתנגד לפעולות המוצעות; הוא קובע סידרה של עררים ופניות לבית-המשפט; הוא מחייב מתן הודעות, תקופות המחנה, תשלום פיצויים, וכיוצא באלה דברים המונעים ביצוע מהיר של תכניות, אך מגינים על זכויות האזרח.

תפקיד המשפט בתחומי העיור

מהם תפקידי השונים של המשפט בתחומי העיור?

קביעת המסגרת הארגונית. תפקידו הראשון של החוק, בתחום זה, הוא ליצור את המסגרת הארגונית לפעולות מוסדות התכנון, קרי – המועצה הארצית לתכנון ולבניה, הועדות המחוזיות והועדות המקומיות למיניהן. החוק גם קובע את הרכביהם של מוסדות אלה ומגדיר את תפקידיהם. בהקשר זה אין לשכוח, כי החוק אינו עושה יותר מאשר לתרגם ללשון מחייבת את הרעיונות של מתווי המדיניות. אם הרעיונות האלה מיושנים, ישפיע הדבר על טיב החוק.

חוק התכנון והבניה, למשל, יוצר קשר הדוק ביותר בין הרשות המקומית, בתור גוף פוליטי מקומי, לבין מוסדות התכנון. השפעת הרשויות המקומיות מורגשת לא רק בדרג המקומי אלא גם בדרג המחוזי והארצי. יש הטוענים כי מעמד השלטון המקומי מביא לעתים

לידי כך שמוסדות התכנון נתפסים לשיקולים מוטעים. הכרעות תכנוניות הדורשות ראייה כוללת, ידע מקצועי וגישה בלתי תלויה מתקבלות על סמך שיקולים פוליטיים מקומיים. העתיד נמכר לפעמים כדי לממן את ההווה. הועדה המקומית, שהינה בגדר רשות עירונית, מהססת לגקוט בפעולה בלתי פופולרית, כיוון שעינה מופנית כלפי הבחירות ההולכות וקרבות. אולם, אין זה החוק בתור שכזה, אשר יצר אותו מצב. החוק רק משקף את הקונצפציה בה דגלו המחוקק ואלה שהציעו את החוק לכנסת. ואם קונצפציה זו נלקחה משנות השלושים, אין לצפות לחוק שיפתור את בעיות הרבע האחרון של המאה.

הענקת סמכויות למוסדות התכנון. התפקיד השני של החוק בפתרון בעיות העיר, הוא להעניק למוסדות התכנון את הסמכות הדרושה להם לביצוע פעולותיהם. אם, למשל, רוצים לבנות בית-ספר בתוך העיר, חייב החוק להעניק למוסדות את הכוח להפקיע את הקרקע הדרושה לכך. אם רוצים שחנויות תהיינה סגורות בשעות מסוימות חייב החוק להסמיך את הרשות המקומית להתקין חוקי-עזר בדבר שעות הפתיחה והסגירה של החנויות. אם רוצים למנוע בניה בלתי חוקית, חייב החוק להסמיך את פקחי מוסדות התכנון להיכנס לחצרות פרטיות כדי לבדוק את הנעשה בהן.

חיוני כי סמכויות אלו יהיו בידי השלטון; ליכולת שיש לשלטון לממש סמכויותיו יש חשיבות מכרעת. החוק מעניק סמכויות, אך אין הוא יכול להבטיח, כי השלטון ישתמש בהן. ידוע, למשל, כי אחת המגמות העיקריות של חוק התכנון והבניה היתה להנהיג בארץ שיטה של תכנון ארצי ומחוזי. אך עד כה ההישגים בתחום זה הם דלים למדי. בסך הכל אושרו שש תכניות ארציות, מתוכן ארבע תוכניות חלקיות ביותר. ואילו התכנון המחוזי כמעט אינו קיים. התוצאה היא, שאין לבו עקרונות תכנון ארציים ומחוזיים, שלפיהם חייבים מוסדות התכנון המקומיים לפעול. נהפוך הוא: מן המציאות שנקבעה בדרג המקומי נובעים בסופו של דבר העקרונות הכלליים יותר. לצערנו, הוחמצה ההזדמנות שניתנה ע"י החוק ליצור שיטה מחייבת של תכנון ארצי ומחוזי.

הגבלות על בעל הקרקע. התפקיד השלישי של המשפט הוא להטיל הגבלות על יכולתו של הפרט לעשות ברכושו כטוב בעיניו. כיום רשאי בעל קרקע לפתח את נכסו אך ורק בהתאם לתכנון המאושר ועל-פי היתר הניתן לו ע"י השלטון.

לפני כ-15 שנה פנה בעל קרקע חקלאית באבו-גוש אל בית המשפט הגבוה לצדק וביקש ממנו לחייב את הועדה המחוזית בירושלים להתיר לו להקים את ביתו על יד שדותיו. לפי התפיסה הכפרית המסורתית שלו היתה זאת זכותו היסודית. בית המשפט גאלץ להסביר לו שחוקי התכנון והבניה הגבילו במידה ניכרת את חופש בעל הקרקע לעשות כרצונו בקרקע שלו; כיום — עקב ההגבלות המופעלות על ידי חוקי התכנון — אין בכלל מקום לדבר על חרות בעל הקרקע לעשות ברכושו ככל העולה על רוחו.

החוק הוא יעיל למדי. לפיו מותר להטיל הגבלות רבות על הפרט, ובלבד שנועדו בתום לב לקדם אחת המטרות החשובות של צרכי הישוב. עקרון זה הודגם יפה בעתירה שנדונה על ידי בית-המשפט הגבוה לצדק בשנת 1963. העותרים באותו משפט היו מגדלי חזירים. עם קבלת חוק איסור גידול חזירים תשכ"א—1961, העבירו העותרים את דירי החזירים שלהם אל כפר עיבלין, אחד המקומות הבודדים בארץ שבהם מותר לגדל חזירים. בעיבלין היה אמנם בית-שחיטה לחזירים, אך לא היתה גישה פיזית אליו מדירי החזירים של העותרים. על כן רצו העותרים להקים בית-שחיטה נוסף משלהם ליד דירי החזירים שלהם בכפר עיבלין,

אך בקשתם נדחתה מאחר שלפי תכנית בנין העיר החלה על המקום מותר היה להקים בכפר בית־שחיטה אחד בלבד ומפעל כזה אכן היה כבר קיים.

העותרים טענו כי בקביעת ההגבלה בתכנית חרגה הועדה המחוזית מסמכותה. ההגבלה על מספר בתי השחיטה היתה מבוססת על מה שעשוי לקרות עקב פיקוח וטרינרי לקוי אם יוקם יותר מבית שחיטה אחד בכפר, בעוד אשר עצם הקמתו של בית־שחיטה נוסף — מבחינת מקומו והתאמתו לסביבה — לא פגעו כלל בעקרונות התכנון הטוב. אף על פי כן, קבע בית המשפט העליון כי מותר לכלול בתכנית כל הוראה אשר מטרתה למנוע מראש מקור פוטנציאלי של סכנה לבריאות הציבור.

פסק דין זה מאפשר הטלת הגבלות רבות על הבניה ועל השימוש בקרקע ובלבד שהן מיועדות למנוע פגיעות אפשריות בבריאות, באיכות הסביבה, וגוונות הציבור או באחת המטרות האחרות שלהגשתן שואף חוק התכנון והבניה.

הצבת גבולות להתערבות השלטון. התפקיד הרביעי של המשפט הוא לקבוע את הגבולות להתערבות השלטון בחיי האזרח ולהבטיח, כי מוסדות התכנון לא ינצלו את הסמכויות הרחבות המופקדות בידיהם כדי להגשים מטרות שהמחוקק לא דגל בהן.

דוגמא טובה של תפקיד זה של המשפט יש בעתירה שהוגשה לפני כשנתיים לבית המשפט הגבוה לצדק על ידי גב' אמה ברגר. עותרת זו היתה המנהיגה הרוחנית של כת נוצרית גרמנית. היא האמינה ברכישת קרקעות רבות בארץ הקודש וריכזה פעולות הקניה שלה באזור זכרון יעקב. בין השאר, רכשה את הנכס הידוע כפנסיון דורה שוורץ. המועצה המקומית בזכרון יעקב גיסתה בדרכים שונות למנוע את רכישת הפנסיון על ידי העותרת, אך לשווא. אז החליטה המועצה המקומית למצוא עבור הפנסיון יעוד ציבורי אשר יצדיק את הפקעתו. ובהתאם ליעוד זה יזמה המועצה המקומית שינוי לתכנית המתאר של זכרון יעקב. בדרך זו קיוותה המועצה לקחת מידי העותרת את הפנסיון שרכשה כחוק.

נערכה תכנית, שלפיה נועד הפנסיון לשמש כמרכז קהילתי ויש להפקיעו. התכנית עברה את כל השלבים המינהליים. היא הופקדה לעיון הציבור והועדה המחוזית קיימה דיון על ההתנגדויות לתכנית והחליטה לדחות אותן. לבסוף אושרה התכנית על ידי שר הפנים. אך למרות שהתכנית אומצה על ידי מוסדות התכנון מכל הדרגים, החליט בית המשפט הגבוה לצדק לבטלה. בית המשפט הדגיש כי לא יתן את ידו להשגת מטרה זרה אפילו לבושה היא בבגד של שיקול תכנוני רגיל. במקרה מתאים, יבדוק בית המשפט לא רק את הצורה החיצונית של התכנית אלא גם את המניע העומד מאחוריה, "את הקליפה ואת התוך גם יחד". אם ימצא בית המשפט, כי השיקול האמיתי שעמד מאחורי התכנית היה שיקול פסול, לא יהסס לבטל את התכנית, אפילו אושרה על ידי כל מוסדות התכנון.