

חקיקה במרחב קולוניאלי: ביטויי המדיניות המנדטורית בחקיקת התכנון הפיזי בארץ ישראל

ענת בר־כהן

המחלקה לגיאוגרפיה, אוניברסיטת בר אילן

האימפריה הבריטית, "האימפריה בה השמש אינה שוקעת לעולם", קיימה שלטון קולוניאלי חובק עולם. שלטון קולוניאלי זה כלל שני סוגי משנה שלטוניים: מושבות־כתר ושטחי פרוטקטורט.² בעקבות מלחמת העולם הראשונה נוסד סוג חדש של משטר קולוניאלי: המנדט.³ במשטר זה נמסרה לחבר הלאומים המרות על השטחים הלא־תורכיים של האימפריה העות'מאנית ועל מושבות גרמניות לשעבר. חבר הלאומים מסר את הנהלתם לידי מדינות "מתקדמות", שתנהלנה אותם עד שיתפתחו לדרגה שבה יוכלו לזכות בעצמאות. מסירת יפוי כוח נקראת בלטינית מנדט, והמדינה שקיבלה את יפוי הכוח לשלוט נקראה מעצמת מנדט (Mandatory).⁴ גם סוג משטר זה התחלק לסוגי משנה: הסוג הראשון הוגדר כמורכב מארצות ברמת התפתחות גבוהה, אשר תפקיד המעצמה בעלת המנדט להנחותן לקראת עצמאות תוך התחשבות ברצון תושביהן. הסוג השני כלל ארצות שנחשבו נתונות ברמת התפתחות נמוכה, ושאינן מיועדות לקבל עצמאות בטווח זמן הנראה לעין. הסוג השלישי כלל מושבות שגבלו בדומיניונים בריטיים. מבחינת המעמד הכללי והחובות הקשורות למשטר הפנימי, ארצות מן הקטגוריה השלישית היו שוות לארצות מן הקטגוריה השנייה.⁵ מבחינת תכליתו נכלל המנדט על ארץ ישראל במנדטים מסוג א', משמע: שטחים אשר רמת אוכלוסייתם משמשת ערובה לכך שבזמן הקרוב יוכלו להגיע לעצמאות מדינית בעזרתה של מעצמה מנדטורית. אולם המנדט

1 יעקב ראובני, ממשל המנדט בארץ ישראל 1920–1948 ניתוח היסטורי-מדיני, הוצאת אוניברסיטת בר־אילן, תשנ"ג, עמ' 19.

2 רחלה מקובר, שלטון ומינהל בארץ ישראל 1917–1925, הוצאת יד יצחק בן־צבי, תשמ"ח, עמ' 78.

3 הוגה הרעיון של שלטון מעצמת־מנדט היה יאן סמאטס (Jan Smuts) (1870–1950), ראש ממשלת דרום־אפריקה.

4 מקובר (לעיל, הערה 2), בעמ' 81.

5 ראובני (לעיל, הערה 1), עמ' 20–21.

של ארץ ישראל נבדל מכל מנדט אחר מסוג זה לגבי הזוכים בעצמאות והצעדים שיש לנקוט כדי להגיע לזו.⁶

בריטניה הייתה אימפריה בעלת מסורת ארוכה של חקיקה, הן בבריטניה גופא והן בקולוניות בהן שימשה החקיקה כתשתית הראשית לשלטון האימפריה. החקיקה תפקדה ככלי לביטוי ולעיצוב המדיניות והמינהל השלטוני. מרבית החוקים בקולוניות של האימפריה הבריטית נקראו בשם "פקודות" (Ordinances), מונח שביטא את הסטטוס של הקולוניה כמדינה נשלטת. מצב זה שרר גם בארץ ישראל.⁷

בראשית המאה ה-21 הבריטים אמנם עזבו וסיימו את שליטתם הישירה והעקיפה ברוב המזרח התיכון,⁸ אולם חלק ניכר ממערכות החקיקה והמינהל אותן יסדו, נותר עדיין על כנו.

המחקר שאותו מציג מאמר זה דן בהיבט לגאלי-מרחבי של המורשת הבריטית – חקיקת התכנון הפיזי, או כפי שכונתה באותה תקופה "תכנון ערים" או "בניין ערים",⁹ בארץ ישראל המנדטורית. חקיקה זו, שהייתה אחראית על אסדרה (רגולציה) של המרחב בשטח שנכלל בתחומי המנדט הבריטי, היא בעלת השפעה ניכרת על עיצוב המרחב וחקיקת התכנון הפיזי בישראל, ירדן והרשות הפלשתינית עד ימינו אלה.

התכנון הפיזי המודרני החל להתפתח בעקבות המהפכה התעשייתית. תפקיד התכנון הפיזי לאזן בין זכויות הפרט לבין צורכי הכלל במרחב. בריטניה הייתה אחת מהחלוצות בתחום. בריטניה הייתה גם המדינה הראשונה בעולם שחוקקה חוק תכנון ערים. חוק השיכון, תכנון הערים והבנייה (The Housing and Town Planning and Building Act) נחקק מאוחר יחסית, בשנת 1909.

6 מקובר (לעיל, הערה 2), עמ' 77-78.

7 ראו דיון על משמעות המינוח הקולוניאלי ועל שינויו בעקבות הקמת מדינת ישראל הדמוקרטית, על ידי אורי ידן בספר אורי ידן: אורי ידן "על חוק המעבר (המשך)", ספר אורי ידן האיש ופועלו אהרון ברק, טנה שפניץ – עורכים, כרך א, בורסי, תש"ן, 90, עמ' 94.

8 בריטניה עדיין מחזיקה בסיסים צבאיים בקפריסין. כמו כן בריטניה מעורבת באופן פעיל באירועים האחרונים בעיראק.

9 התכנון הפיזי כונה באותה תקופה ולעתים עד היום בשם Town Planning, מכיוון שהוא התמקד באותה תקופה בערים. קיימים תרגומים שונים למושג, כגון בניין ערים או תכנון עירוני, אולם המשמעות היא אותה משמעות.

מבחינה היסטורית, תכנון הערים וחוק התכנון הבריטי היה אחד מן הדגמים העיקריים שיוצאו לארצות אחרות.¹⁰ באמצעות המושבות פרשו הבריטים את תפיסותיהם באשר לחוקי התכנון למגוון רחב של אומות. ארצות אלה היו שונות מאד מבריטניה מבחינה תרבותית, פוליטית וכלכלית.¹¹

חקיקת בניין ערים שימשה כלי שלטוני לכיטוי המדיניות המרחבית בתקופת המנדט. עיקר הדברים שלהלן מתמקד בנקודת מבטו של השלטון בלבד ולא בגישתם של היהודים או הערבים בארץ ישראל המנדטורית כלפי חקיקת התכנון הפיזי. זאת, במטרה לבדוק באיזו מידה ובאילו אופנים ביטאה חקיקת התכנון הפיזי (= בניין ערים) המנדטורית את המדיניות של ממשלת המנדט. לשם כך יש לבדוק האם קיימת זיקה בין מדיניות חקיקת התכנון הפיזי של ממשלת המנדט לבין מדיניות ממשלת המנדט, בשלושה היבטים מרכזיים: מדיניות החקיקה, מדיניות המינהל והמדיניות הפוליטית.

המחקר שביסוד הדברים הבאים מסתמך על מקורות ראשוניים, ובראשם העיתון הרשמי של ממשלת המנדט, כמו גם על ראיונות אישיים. כמו כן מסתמכים הדברים על מקורות משניים העוסקים בהיבטים שונים של שלטון המנדט כגון: תכנון ערים, משפט, גיאוגרפיה ומינהל. בין המחקרים בלטו בעיקר מחקריו של גרעון ביגר, אשר עסק בהיבט הגיאוגרפי של תקופת המנדט,¹² מחקריו של יעקב ראובני שהתמקד בהיבט המינהלי של תקופת המנדט¹³ ועבודת הדוקטורט של בנימין הימן (Benjamin Hyman), אשר עסקה בעבודת המתכננים הבריטים בארץ ישראל המנדטורית.¹⁴

10 דיון בנושא ראו למשל ב: Shaping-Anthony King, "Exporting planning: the colonial and neo-colonial experience", an Urban World (Gordon Cherry ed., 1980), pp. 203-226; Peter Stevens, "Planning Legislation in the Colonies", 23 Town and Country Planning, (1955), pp. 119-123.

11 Mandate law in-Rachelle Alterman, "Transferability and Adaptation of Planning Laws The evolution of British (Israel and Jordan", (2004), p.1 (unpublished).

12 ראו למשל: גרעון ביגר, מושבת כתר או בית לאומי השפעת השלטון הבריטי על ארץ ישראל 1917-1930 בחינה גיאוגרפית-היסטורית, יד יצחק בן-צבי, תשמ"ג.

13 ראובני, לעיל, הערה 1.

14 Benjamin Hyman, British Planners in Palestine, 1918-1936 (Ph.D dissertation, the London School of Economics and Political Science, 1994).

ב. המנדט הבריטי 1918–1948

1. כללי

הכיבוש הבריטי של ארץ ישראל במלחמת העולם הראשונה החל בשנת 1917 והושלם בשנת 1918. ארץ ישראל הפכה לחלק מהאימפריה הקולוניאלית הבריטית. עד שנת 1920 שלטו הבריטים בארץ ישראל על ידי ממשל צבאי (O.E.T.A¹⁵ South). ביולי 1920 נוסד השלטון האזרחי בראשות הנציב העליון הראשון, הרברט סמואל. האישור הרשמי לשלטון מנדטורי בריטי על ארץ ישראל ניתן מטעם חבר הלאומים בשנת 1922.¹⁶ השלטון האזרחי של ממשלת המנדט הבריטי נמשך עד מאי 1948.

הכיבוש הבריטי של ארץ ישראל לא היה רק החלפת שלטון אימפריאלי אחד באחר, אלא היה בבחינת שינוי מהותי מבחינת תפיסת תפקידו ותפקודו של השלטון, והשלכותיה של נקודת מבט זו על פיתוח הארץ. מטרתו של השלטון העות'מאני הייתה לנצל את שטחי האימפריה, ובכללם ארץ ישראל, לצרכיו ולשם שימור מעמדו.¹⁷ לעומת זאת, מטרתו המוצהרת של שלטון המנדט, כפי שפורסמה בכתב המנדט, הייתה לפתח את הארץ עבור תושביה הנוכחיים והעתידים.¹⁸

15 O.E.T.A = Occupied Enemy Territory Administration

16 אליעזר מלחי, תולדות המשפט בארץ ישראל (מבוא היסטורי למשפט במדינת ישראל), בית הספר הגבוה למשפט וכלכלה בתל אביב, תש"י, עמ' 104.

17 Halil Inalcik, "The Ottoman Economic Mind and Aspects of the Ottoman Economy", *Studies in the Economic History of the Middle East: from the rise of Islam to the present day* (Michael A. Cook — ed, 1970) 207, pp. 217-218.

18 ראובני, לעיל, הערה 1, בעמ' 21-22; ביגר, לעיל, הערה 12, עמ' 43-44.

2. השוואה בין הפיתוח העות'מאני לבין הפיתוח המנדטורי של ארץ ישראל

טבלה 1: השוואה בין הפיתוח העות'מאני לבין הפיתוח המנדטורי

המאפיין	עות'מאני	בריטי
גישה מודרנית	לא	כן
מערכת תכנון סטטוטורית	לא	כן
חקיקת תכנון ערים	לא	כן
עלייה חדה בהגירה ובאוכלוסייה	לא	כן
גידול בהתיישבות וכתחבורה	פחות	יותר
ביצוע תוכניות פיתוח	פחות	יותר

הבריטים החלו לשלוט בארץ ישראל בתום 400 שנה של שלטון עות'מאני. האימפריה העות'מאנית והאימפריה הבריטית היו בעלות מסורת קולוניאלית של מאות שנים. למרות זאת, לבריטים היו גישות ודרכי ביצוע כדי להתמודד עם המצב המורכב בארץ ישראל שונות מאלה שהיו מקובלות אצל העות'מאנים, קודמיהם. קצב השינויים בארץ בתקופת המנדט, אשר היה מהיר מאי פעם, השפיע אף הוא. הבריטים היו חייבים להיות אקטיביים היכן שהעות'מאנים היו פסיביים. פיתוח הארץ נזקק לתכנון מתאים אשר עוצב על ידי חקיקה הולמת.

להלן סקירת ההבדלים העיקריים בין הפיתוח העות'מאני לבין הפיתוח המנדטורי של ארץ ישראל:

גישת המודרניזם והפיתוח

העות'מאנים החלו לבצע רפורמות במערכת החקיקה והמינהל במאה ה־19 (=התנזימאת).¹⁹ הרפורמות החלו לבוא לידי ביטוי בארץ ישראל בשלהי אותה מאה. אולם מטרתן של הרפורמות הייתה שיפור מצבו הכלכלי של המשטר ולא שיפור מצבם

19 ראו למשל, אהרון בן־שמש, חוקי הקרקעות במדינת ישראל, מסדה, תשי"ג, עמ' 11-16; אברהם סוכובולסקי, אליהו כהן ואברהם ארליך, יהודה ושומרון – זכויות במקרקעין והרין בישראל, דקל, 1986, עמ' 228-229.

של התושבים.²⁰ לעומת זאת, מטרתה של ממשלת המנדט הייתה לפתח את ארץ ישראל ולהפוך אותה לארץ מודרנית למען תושביה הנוכחים והעתידיים. השוני בגישה התבטא גם בעיצוב החקיקה.

חקיקת תכנון ערים

חקיקת בניין ערים הייתה אחד הכלים בהם השתמשו הבריטים לשם יישום מדיניות הפיתוח של הארץ, שכן להשקפתם, רגולציה תכנונית הנה מרכיב חיוני בממשל מודרני.²¹ כלי זה לא התקיים באופן דומה בתקופה העות'מאנית. לתורכים לא הייתה מודעות תרבותית וממשלתית לתכנון ולשימור, מלבד צעדים ראשוניים בתכנון, כדוגמת העיר באר שבע.²² ההפך הוא הנכון לגבי הבריטים. חקיקת תכנון ערים הראשונה בעולם התבצעה בבריטניה בשנת 1909, שנים ספורות בלבד לפני מלחמת העולם הראשונה. באותה תקופה היו העות'מאנים עסוקים בבעיות פנימיות הקשורות למהפכת התורכים הצעירים ולא התפנו לעדכונים חקיקתיים מסוג זה, בשנים הספורות שנתרו עד פרוץ מלחמת העולם הראשונה.

העדר מערכת תכנון סטטוטורי

בתקופה העות'מאנית היו מספר חוקים שעסקו בתוואי רחובות העיר ואפשרו הפקעה בידי המועצה העירונית לצורך זה, אולם לא התקיימה מערכת תכנון סטטוטורית מוגדרת על ידי חוק.²³ מכיוון שמערכת זו הייתה חדשה בעולם לתקופתה, לא הספיק החידוש לחלחל לאימפריה העות'מאנית בשלהי ימיה ועל השלטון המנדטורי היה לייסד מערכת זו מבראשית, כולל החקיקה המתאימה.

ממדי הפיתוח

בשלהי התקופה העות'מאנית, החל מתום שלטונו של מוחמד עלי בארץ ישראל בשנת 1840, החלו שינויים רבים ותהליכי פיתוח, אולם ממדיהם קטנים בהשוואה לממדי ולמגוון השינויים שחלו בתקופת המנדט תוך פרק זמן קצר יחסית, ובייחוד בשנות השלושים. בין השינויים ותהליכי הפיתוח בולטים הגידול הדמוגרפי החד

20 Inalcik, לעיל, הערה 18; Charles Issawi, "Middle East Economic Development, 1815-1914: The General and the Specific", שם 395, 409 p.

21 Alterman, לעיל, הערה 11, עמ' 2.

22 הדס שרר ורוברט אוקסמן, "באר-שבע הישראלית – בין המקום לבין החזון", קתדרה, 107, תשס"ג, עמ' 81-114.

23 Frederic M. Goadby and Moses J. Doukhan, *The Land Law of Palestine* (1935), 332.

וההגירה הגדולה של אוכלוסייה ממוצא אירופי, גידול ופיתוח ההתיישבות ומערכת התחבורה.²⁴

ג. מדיניות ממשלת המנדט

1. המדיניות הפוליטית של ממשלת המנדט

ממשלת המנדט ראתה עצמה כבעלת מחויבות כפולה הן לבית לאומי יהודי והן לערביי הארץ, תוך שמירה על האינטרסים הבריטים בארץ ובעולם.²⁵ רבים מאנשי הממשל התאנו לתנועה הציונית.²⁶ הבריטים שאפו ל"שקט תעשייתי" בארץ אשר זכתה לתשומת לב בין-לאומית רבה.²⁷ משום כך ניסו הבריטים לרצות את הערבים גם במחיר פגיעה באינטרסים של היהודים. מערכת היחסים בין שלושת הגורמים הללו הלכה והחריפה לאורך השנים. לשלטון הבריטי הובהר כי שאיפתו ליצור סינתזה פוליטית בין היישוב העברי בארץ ישראל והערבים נכשלה, וכי פעילותו ליצירת חברה אחת בארץ לא תתגשם. מעתה הוברר כי הפעילות שכוונה ליצור בארץ תנאים נוחים ליצירת ארץ ישראל אחת, מודרנית ומפותחת, אין לה עתיד, וכיוון הפעולה שונה. מכאן ואילך הלך הממשל והפך להיות גוף מושל, שעיקר תפקידו הוא שמירת החוק והשקטת הרוחות. פעולות הממשל לפיתוח הארץ נמשכו, אולם היו אלה בעיקרן פעולות השלמה שבתכנון החלו קודם המאורעות, או פעולות שההכרח לכצען היה ברור. השאיפה לבנייה וליצירה חדשות נעלמה, והממשל הבריטי פעל באורח מעשי כממשל רגיל של נציגי אימפריה במושבה.²⁸ בשנת 1936 פרץ המרד הערבי. המרד הסתיים סופית בשנת 1939. לאחר מלחמת העולם השנייה החריפה מערכת היחסים בין היהודים לבריטים והוקמה "תנועת המרי העברי", שמטרתה הייתה סילוק הבריטים מהארץ והקמת מדינה יהודית. לבסוף הודיעו הבריטים על סיום המנדט ועזבו את הארץ בשנת 1948.

2. המדיניות המינהלית של ממשלת המנדט

ב־1 ביולי 1920 עבר השלטון בארץ לידיים אזרחיות. הרברט סמואל מונה לנציב העליון

24 סקירה כוללת ומקיפה על ארץ ישראל במאה ה־19 ניתן למצוא במשל בהיסטוריה של ארץ ישראל, יהושע פורת ויעקב שביט – עורכים, כרך ט, כתר, 1990; שמואל אביצור, חיי יום ביום בארץ ישראל במאה התשע־עשרה, עם הספר, חשל"ג.

25 ראובני, לעיל, הערה 1, עמ' 14.

26 ראה למשל כריסטופר סייקס (Christopher Sykes), מבּלפור עד בוויין, הוצאת מערכות, תשכ"ו, עמ' 20.

27 ראובני, לעיל, הערה 1, עמ' 28.

28 ביגר, לעיל, הערה 12, עמ' 2.

בארץ ישראל.²⁹ הנציב העליון היה ראש הרשות המבצעת ומופקד ליישום כל ההוראות שהוטלו עליו מטעם ממשלת בריטניה.³⁰ המנגנון הממשלתי כלל זרוע מינהלית וזרוע ביצועית. בזרוע המינהלית נכללו הפקידים הבכירים, שאיישו את המשרות הבכירות במזכירות הראשית ואת ראשי המחלקות הממשלתיות, ואילו הזרוע הביצועית כללה את מינהל המחוזות.³¹ עובדי השירות הציבורי (The Civil Service) בארץ התחלקו לשתי חטיבות – הפקידות הבכירה והפקידות הזוטרה. מבחינה אתנית, השירות הציבורי נחלק לעובדים בריטים, שרובם כיהנו כפקידים בכירים ולעובדים ארצישראליים, שכינה לרוב כפקידים זוטרים. האחרונים נחלקו לפי השתייכותם העדתית והלשונית. רובם מוסלמים ונוצרים דוברי ערבית, ומיעוטם יהודים דוברי עברית.³²

מטרתו העליונה של הממשל הבריטי על כל שלוחותיו ובכל דרגיו הייתה קיום ופיתוח הארץ על פי עקרונות המינהל הבריטיים. על אף היות ארץ ישראל מנדט, שטח אותו התחייבה הממשלה הבריטית לפתח ולהביא לרמת ניהול עצמי כלכלי ופוליטי, הרי שהממשלה לא רצתה, ואולי גם לא יכלה, להקדיש משאבים פיננסיים לשם הגשמת מטרה זו. באימפריה הבריטית, כל שטח נשלט היה חייב להישען על אמצעיו שלו, בלי כל תמיכה כספית ממשלת בריטניה, פרט להוצאות ביטחון חיצוניות ואחזקת חילות אימפריאליים. כל המינהל המקומי, תוכניות הפיתוח והסעד, היו צריכים להתבסס על כספים שייאספו במקום, על ידי כספי מלווה מבריטניה, או על ידי השקעות כספיות של חברות ופרטים מבריטניה או ממקום אחר.³³

ממשלת ארץ ישראל התכוונה לעסוק רק במספר נושאים מצומצם, ולהשאיר את פיתוח הארץ בעיקר בידי התושבים המקומיים והבאים אליה. הפעולות אותן רצתה הממשלה לבצע, שהיה בהן כדי לשנות את נוף הארץ, היו בעיקרן פעולות של בניית תשתית בסיסית והכרחית בלבד והקמת מערכת מינהל יעילה, שבעזרתה יוכלו תושבי ארץ

29 ביגר, לעיל, הערה 12, עמ' 49. הנציב העליון של ארץ ישראל שימש גם נציב עליון לעבר הירדן המזרחי, אך הייתה קיימת הבחנה בין שני תפקידים אלה. על מסמכים רשמיים הנוגעים לארץ ישראל, חתם כנציב עליון לארץ ישראל, ועל אלה של עבר הירדן – כנציב עליון לעבר הירדן. כבעיות שנגעו לעבר הירדן המזרחי טיפל עוזר-מזכיר מיוחד במזכירות הראשית; מקובר, לעיל, הערה 2, עמ' 90.

30 שם, עמ' 87.

31 שם, עמ' 136.

32 שם, עמ' 117-118. דיון נרחב במאפייני עובדי השירות הציבורי המנדטורי ניתן למצוא גם בספרו של ראובני, לעיל, הערה 1, עמ' 107-117.

33 ביגר, לעיל, הערה 12, עמ' 79.

ישראל לפתח את הארץ.³⁴ הצעדים אותם אמורה הייתה ממשלת ארץ ישראל לנקוט כדי לפתח את הארץ היו פעולות חקיקה ומינהל כגון, אישור מכירת קרקע בפיקוח הממשלה לאחר הוצאת חוקים ותקנות למניעת ספקולציה; הקמת ועדה ממשלתית לבדיקת אפשרויות ותוכניות להתיישבות צפופה על הקרקע, לעיבוד ולפיתוח הארץ ומניעת נישול אנשים מאדמותיהם; הקמת בית משפט לקרקעות; עידוד להקמת בנק למשכנתאות לחקלאים ולפיתוח עירוני; אישור לעליית 16,500 משפחות בשנה הראשונה; חקיקת חוקי בניין ערים והקפדה על בניית שכונות חדשות בהתאם לחוקים אלה. ממשלת המנדט התכוונה לבצע גם את הפעולות המעשיות הבאות: ביצוע סקר קאדאסטרי; ניהול מסילת הברזל ושיפוצה; תוכנית נרחבת לסלילת כבישים ולשיפוצם; פיתוח רשתות טלפון וטלגרף; בניית נמל בחיפה; ייבוש ביצות וייעור אדמות מתאימות; המשך פעולות מחלקת הבריאות הממשלתית בטיפול בבריאות הציבור, בעיקר במלחמה במלריה; פיתוח מערכת חינוך ציבורי שתבוא עם הגדלת הכנסות הארץ ושמירת אתרים ארכיאולוגיים בירושלים. נוסחה זו לא נשתנתה במשך הזמן.³⁵

3. מדיניות החקיקה של ממשלת המנדט

בעלות הברית הראשיות העניקו את מלוא זכויות החקיקה, האדמיניסטרציה ושיקול הדעת המרבי לגבי צורת הממשל שיוקם בארץ, לבעל המנדט, לשם הגשמת תכלית המנדט: הקמת בית לאומי יהודי. מבחינה זו דמה המצב בארץ למנדטים מסוג ב'. בעל המנדט, מבחינה פורמלית מלך בריטניה ולמעשה ממשלת בריטניה, היה אחראי בפני הפרלמנט על פעולותיו בארץ ישראל. ענייני הארץ נמסרו למשרד המושבות ממרס 1921, ושד המושבות היה אחראי בפני הפרלמנט.

בכתב המנדט קיימת הבחנה בין הסמכויות והתפקידים של מעצמת המנדט לבין אלו של ממשלת ארץ ישראל. בהתאם לזכויות החקיקה והאדמיניסטרציה שבידיו, פרסם בעל המנדט את חוקת ארץ ישראל, הכלולה בדבר המלך במועצתו, 1922, ועל פיו נקבעו סדרי הממשל ומקורות המשפט המנדטורי. ראש הרשות המבצעת הוא הנציב העליון,³⁶ שבעל המנדט ממנה אותו. הוא נעזר במילוי תפקידו בוועד פועל ממשלתי, המורכב מפקידים בריטים. עקב החרם שהטילו רוב הערכים על הבחירות למועצה המחוקקת,

34 שם, עמ' 80.

35 שם, עמ' 54.

36 במהלך התקופה כיהנו 7 נציבים עליונים: Herbert Samuel, Lord Palmer, Sir Lord Chancellor, Arthur Wawchope, Sir Harold MacMichael, Lord Gort, Sir Alan Cunningham. מקור: יעקב שביט וגדעון ביגר, המנדט הבריטי על ארץ ישראל: שלטון, מינהל וחקיקה, פורת ושביט – עורכים, לעיל, הערה 21, 86, עמ' 88.

פורסם תיקון לדבר המלך במועצתו, 1922, והתיקון העניק סמכויות חקיקה לנציב העליון, תוך התחייבות להתייעץ במועצה מייעצת ממונה. למעשה, לא הייתה אפוא כל הפרדה בין הרשות המחוקקת לבין הרשות המבצעת שכן, כאמור, תפקידים אלה היו בידי הנציב העליון. הביקורת על פעולותיו לא הייתה של נציגי תושבי הארץ, אלא של משרד המושבות הבריטי, ובמידה מסוימת – של ועדת המנדטים המתמדת של חבר הלאומים.³⁷ היוזמה לחקיקה על ידי ממשלת ארץ ישראל יכלה לבוא מאחת ממחלקות הממשלה, או מוועדה שמינה הנציב העליון.³⁸ הליך החקיקה היה ארוך וכלל מספר שלבים, כגון תכתובת עם משרד המושבות, פרסום הצעת החקיקה בעיתון הרשמי וכו'. לבסוף חתם הנציב העליון על התקנה, והודעה על פרסומה הובאה בעיתון הרשמי.³⁹

חוקי ארץ ישראל

המצב המסובך בארץ ישראל יצר לא רק מנדט ייחודי, אלא גם השפיע על המדיניות המשפטית לאורך השנים. המדיניות המשפטית של המנדט הייתה נתונה בתהליך של התפתחות ושינויים מתמידים בכמותה ובאיכותה לאורך שלושים שנות קיומה. החוק ששרר בארץ ישראל בעת הכיבוש הבריטי ב-1917-1918 היה החוק העות'מאני, המבוסס על החוק הדתי (השריעה), שתוקן בעיקר במאה ה-19, על ידי יישום עקרונות מן הקוד הנפוליאוני. חוקים עות'מאניים תוקנו, הושלמו ואחר כך הוחלפו בחוקים בריטיים שהותאמו במיוחד לתנאי ארץ ישראל. מבין החוקים הבריטיים שיושמו בארץ ישראל יש להזכיר במיוחד את "חוק השיפוט בארצות ניכר", (The Foreign Jurisdiction, 1890), שתכליתו הייתה לאפשר למלך בריטניה להשתמש לצורכי החוק האנגלי בסמכויותיו, באותן ארצות שאין לו בהן סמכות תחיקה בתוקף סמכותו המלכותית, או לפי חוקי הפרלמנט. מקור נוסף של החקיקה הבריטית היה עקרונות החוק המקובל (British Common Law) דהיינו, המשפט הנהוג על פי התקדימים, ומקורו בשיפוט בבתי המשפט הכלליים, ועקרונות היושר, שמקורם בשיפוט בבתי המשפט של היושר.

דברי החקיקה של שלטון המנדט הבריטי בארץ ישראל היו מרובים. הממוצע השנתי היה כמספר התקנות שפורסמו באנגליה.⁴⁰ על פי גיבסון, היועץ המשפטי האחרון של ממשלת המנדט, הרי שבשלהי המנדט הייתה המערכת המשפטית המנדטורית כה

37 מקובר, לעיל, הערה 2, עמ' 77-78.

38 מקובר, לעיל, הערה 2, עמ' 104.

39 שם, עמ' 104-105. דיון נרחב בנושא ראו מלחי, לעיל, הערה 17.

40 מלחי, לעיל, הערה 17, עמ' 114-115.

מפותחת, שרמתה הגבוהה סווגה בקטגוריה לא קולוניאלית על ידי הצוות המשפטי הבכיר של ממשלת המנדט.⁴¹

הגורמים לחקיקה נמרצת זו היו: חקיקה בלתי מספקת מן התקופה העות'מאנית, שלא הייתה מסוגלת לספק את צורכי החיים המודרניים; אווירת הקפדה שפשטה בקרב האנשים בתקופת הממשל הבריטי, ואשר תבעה ביסוס חוקי לכל פעולה של הממשל; ותביעה למוסדות מודרניים מצד חלקים באוכלוסייה שכאו לארץ מאירופה המערבית והמזרחית. תביעה זו הייתה בניגוד לרצונה של האוכלוסייה הערבית.

בין שתי תביעות מנוגדות אלה נקט הנציב העליון שיטה של שמירת החוק הבסיסי של הארץ, תוך הכנסת שינויים הדרגתיים העולים מצרכים מעשיים או הנובעים מקשיים מעשיים.⁴² משרד המושבות קבע מעת לעת, בתיאום עם הממשל המקומי, קווים מנחים למדיניות חקיקה, אולם המדיניות לא הייתה כוללת ומקיפה והיא חסרה ראייה אינטגרטיבית.⁴³ גישה זו לא הייתה ייחודית לארץ ישראל, אלא תאמה למדיניות הבריטית הקולוניאלית הכללית, אשר נהגה להשאיר בתוקפו את המשפט הקיים במקרה שטריטוריה חדשה סופחה למעצמה הבריטית כתוצאה מכיבוש או מהסכם. למדיניות זו היו מספר נימוקים. ראשית, היה בזה משום המשכת השמרנות הבריטית באנגליה, שמרנות הנובעת מתוך הצבת דגש על אלמנט הביטחון והיציבות במשפט; שנית, משום ביטחון כנגד תנודות והתמרדויות של התושבים החדשים; שלישית, האנגלים הביטו על עצמם כ"עם לברד ישכון": הם שמרו את משפטם בשביל עצמם, והם לא ראו במשפט האנגלי המקובל משום נושא לאידיאליזם אוניברסלי, ולא התכוונו לגמרי לראות בו משום תעודה שיש להפיצה בין העמים הכבושים; רביעית, אחת מתכונותיה השליליות של הקולוניזציה הבריטית הייתה שהיא לא פיתחה את הארצות הכבושות. משום כך, חקיקתם בארצות אלה הייתה חקיקה אימפרוביזטיבית: הם תיקנו את החוק הקיים תיקונים קלים ביותר רק ברגע שאי-אפשר היה להמשיך בכלל הקודם, אולם כל עוד אפשר היה לחיות לפי הכללים הקודמים, השאירו אותם השלטונות הבריטיים כמות שהם, מאחר שהם לא תפסו את השלמות, אלא רק את ההכרח בתיקון המעוות. כתוצאה מכך, החקיקה הקולוניאלית

41 ראובני, לעיל, הערה 1, עמ' 135.

42 מקובר, לעיל, הערה 2, עמ' 105-107.

43 Norman Bentwich, "The Legal System of Palestine under the Mandate", *Middle East Journal*, Jan. 1948, pp. 33-47.

כמעט ולא נגעה במשפט האזרחי של הארצות הכבושות; היא הצטמצמה על פי רוב בתיקונים הדרושים לשם הסדר הטוב והשלטון היעיל (כגון, תיקוני המשפט הפלילי), תיקונים במשפט הקרקעות (כדי להסדיר את העסקאות בקרקעות, שהן מקור לא־אכזב למסים) ותיקונים במשפט המסחרי ברוח המשפט האנגלי (כדי להקל על קשרי המסחר בין אנגליה לבין מושבותיה).⁴⁴

התפתחות המדיניות המשפטית

עבודתו החשובה של אליעזר מלחי, אשר הודפסה זמן קצר לאחר סיום המנדט,⁴⁵ הגדירה ארבעה שלבים עיקריים במדיניות המשפטית המנדטורית, מדיניות הפסיקה והחקיקה כאחת:

*** תקופת השמרנות והאימפרוביזציה**

זה השלב הראשון והארוך ביותר שהתקיים, אליבא דמלחי, בחמש־עשרה השנים הראשונות של השלטון הבריטי. מדיניות הממשל, כמו ביתר הקולוניות של האימפריה הבריטית, הייתה מדיניות של אי־מעורבות בחוק המקומי במידת האפשר. הרברט סמואל, הנציב העליון הראשון, תיאר זאת באופן הבא: לא לשנות את החוקים שהאוכלוסייה רגילה לחיות על פיהם, אשר חוקקו בתקופה העות'מאנית, ולחוקק חוקים חדשים רק כאשר חוק בהיבט מסוים נעדר או בלתי מתאים לחלוטין.

*** תקופת השגשוג לפני האנגליפיקציה**

השלב השני הוא תקופת השגשוג לפני האנגליפיקציה בראשית שנות השלושים. בתקופה זו ניתן היה להבחין בסימנים ראשונים לתהליך האנגליפיקציה.

*** תקופת האנגליפיקציה**

השלב השלישי הוא תקופת האנגליפיקציה באמצע שנות השלושים. אנגליפיקציה, על פי מלחי, היא אימוץ של סממנים בריטיים. האנגליפיקציה, שהושפעה מהשינויים הכלכליים בתקופת העלייה החמישית, הייתה ניכרת ודומיננטית בשפיטה ובמגמות החקיקה.⁴⁶

44 מלחי, לעיל, הערה 17, עמ' 115-116.

45 מהדורה ראשונה התפרסמה ב־1950 ומאו היא מצוטטת בכל מחקר רלוונטי, כגון עבודותיהם של ההיסטוריונים המשפטיים אסף לחובסקי, רוזן חריס ואחרים.

46 מלחי, לעיל, הערה 17, עמ' 121.

*** תקופת הריאקציה**

השלב האחרון הנו תקופת הריאקציה לתהליך האנגליפיקציה. מגמות החקיקה לא היו עוד ליברליות. מגמה זו החלה עקב פרוץ המרד הערבי והמשיכה בתקופת מלחמת העולם השנייה, עד לתום המנדט.⁴⁷

נראה כי, למרות טענתו, סיווג שלבי החקיקה של מלחי תואם לפסיקה ולא לחקיקה, שכן היועץ המשפטי הראשון של ממשלת המנדט, היהודי האנגלי נורמן בנטוויץ',⁴⁸ חוקק חוקים רבים בהשפעה אנגלית לכל אורך תקופת כהונתו, החל מראשית ימי השלטון האזרחי ועד פרישתו בשנת 1931.⁴⁹ מכאן שתהליך האנגליפיקציה בחקיקה הארץ ישראלית החל כבר עם כינון ממשלת המנדט.

ד. חקיקת תכנון ערים בארץ ישראל**1. ראשית החקיקה**

כמו מקומות נוספים ברחבי האימפריה הבריטית,⁵⁰ גם מערכת התכנון והבנייה בארץ ישראל היא תוצאה של מעשי השלטון הבריטי. השלטון הגדיר את מערכת התכנון הפיזי באמצעות פעולות החקיקה שביצע. שורשיה של חקיקת תכנון הערים בארץ ישראל נטועים בתקופת השלטון הצבאי של הכיבוש הבריטי. מושל ירושלים, סר רונלד סטורס (Sir Ronald Storrs) היה בעל מודעות עמוקה לחשיבות שימור העיר העתיקה של ירושלים. משום כך, כבר באפריל 1918, זמן קצר לאחר כיבוש העיר, הוא פרסם צו צבאי האוסר בנייה באזור ירושלים ללא היתר והזמין מתכנני ערים בריטיים לירושלים לתכנון השימור.⁵¹

47 שם, עמ' 214-216.

48 על פעילותו זו של נורמן בנטוויץ' ראו למשל, Norman Bentwich, *England in Palestine* (London: Kegan Paul, 1932); (Trench Trubner & Co, 1932).

49 להרחבה בסוגיית האנגליפיקציה של החקיקה ראה: Daniel Friedmann, "The Effects of Foreign Law on the Law of Israel: Infusion of the Common Law into the Legal System of Israel", *Israel Law Review* 10 (1975): 324; Robert H. Eisenman, *Islamic Law in Palestine and Israel: a History of the Survival of Tanzimat and Shari'a in the British Mandate and the Jewish State* (London: E.J. Brill, 1978), 126-31; Assaf Likhovski, "Colonial Discourse and the Anglicization of the Law of Mandatory Palestine" *Israel Law Review* 28 (1995): 291.

50 ראו למשל, king, לעיל, הערה 10.

51 נועה הייזר-רובין, תשס"א, מחשבתו העירונית של צ'רלס רוכרט אשבי וכיטוייה בירושלים 1918-1922, (חיבור לשם קבלת תואר מוסמך, האוניברסיטה העברית, תשס"א); Hyman, לעיל, הערה 14.

הנציב העליון הרברט סמואל היה מעורב בנושא התכנון הפיזי כאשר כיהן כשר לשלטון מקומי באנגליה בין השנים 1914-1915. אין ספק בקדימות זו שאותה נתן הנציב העליון לניסוח פקודת בניין ערים, שכן הוא החל את תהליך החקיקה עוד בטרם נכנס רשמית לתפקידו.⁵²

בהליך החקיקה היו מעורבים גם הארכיטקט צ'רלס רונלד אשבי (Charles Ronald Ashbee), אשר היה היועץ לתכנון ערים של האגודה לקידום ירושלים (Pro Jerusalem Society-), ושל ממשלת המנדט; ופרופ' פטריק גרס (Patrick Geddes) שייצג את ועד הציירים.⁵³

2. פקודת בניין ערים, 1921

החוק המרכזי שעיצב באופן לגאלי את המערכת הסטטוטורית של התכנון הפיזי בארץ ישראל החל מימי ראשית המנדט בינואר 1921, היה פקודת בניין ערים. הייתה זו אחת הפקודות הראשונות שנחקקו על ידי ממשלת המנדט.⁵⁴ מטרתה המוצהרת של פקודת בניין ערים 1921 הייתה להבטיח את התכנון המסודר של הערים, כדי לדאוג לכריאות ולרווחת הציבור, כפי שנכתב בפתח לפקודה: "לדאוג לתכנון המסודר של ערים ולפקח על הקמת בניינים ועל סלילת רחובות באזורים מסוימים, כדי להבטיח את פיתוחם המתוקן של אותם אזורים לטובת כריאות העם ונוחות הסביבה ולשם שלומו וטובתו של הצבור כולו".⁵⁵

הפקודה עברה תיקונים ושינויים רבים לאורך שלושים שנות המנדט הבריטי ונוספו לה צווים, תקנות וסדרי ביצוע. היא הלכה והתרחבה עד שמנתה 42 סעיפים. את הצעת השינוי האחרונה לפקודה, שפורסמה בשנת 1947, לא הספיקו הבריטים לממש עקב תום המנדט.⁵⁶

52 Hyman (לעיל, הערה 14), בעמ' 701; Joseph Fruchman, *Statutory Planning as a Form of Social Control: the Evolution of Town Planning Law in Mandatory Palestine and Israel 1917-1980's* (Ph.D dissertation, University College London, 1986), p. 52.

53 שם, עמ' 53. Hyman, לעיל, הערה 14, עמ' 295-292, 352. החיבור כולל דיון מקיף בפועלם של השניים בארץ ישראל ורשימת מקורות מפורטת. מחקר מקיף נוסף על התכנון הבריטי בירושלים: Maura Ann Abrahamson, *British Town Planning in Jerusalem, Volume I*, Ph.D dissertation, Chicago, 1993; ועל פעילותו של אשבי בירושלים: היזלר-רובין, לעיל, הערה 53.

54 Official Gazette of the Government of Palestine, 1921, No. 36.

55 שם.

56 דש, י', ראש אגף התכנון, חוק התכנון והבנייה תשכ"ה-1965, משרד הפנים – אגף התכנון, ירושלים, תשכ"ה.

3. התפתחות פקודת בניין ערים בתקופת המנדט הבריטי

טבלה 2: התפתחות פקודת בניין ערים בתקופת המנדט

מספר	פעולת החקיקה	השנה
1	פקודת בניין ערים 1921	1921 ¹
2	תיקון לפקודת בניין ערים 1921	1922 ²
3	תיקון לפקודת בניין ערים 1921	1929 ³
4	פקודת בניין ערים 1936	1936 ⁴
5	תיקון לפקודת בניין ערים 1936	1936 ⁵
6	תיקון לפקודת בניין ערים 1936	1938 ⁶
7	תיקון לפקודת בניין ערים 1936	1939 ⁷
8	תיקון לפקודת בניין ערים 1936	1941 ⁸
9	הצעה לפקודת בניין עיר וכפר	1945 ⁹
10	הצעה לפקודת בניין עיר וכפר	1947 ¹⁰
1	Official Gazette No. 36 of 1.2.1921.	
2	Official Gazette No. 72 of 1.8.1922.	
3	Official Gazette No. 244 of 1.10.1929.	
4	Palestine Gazette No. 589 of 4.5.1936.	
5	Palestine Gazette No. 620 of 6.8.1936.	
6	Palestine Gazette No. 770 of 24.3.1938.	
7	Palestine Gazette No. 862 of 2.2.1939.	
8	Palestine Gazette No. 1139 of 10.11.1941.	
9	Palestine Gazette No. 1431 of 13.4.1945.	
10	Palestine Gazette No. 1583 of 31.5.1947.	

חקיקת בניין הערים הבריטית התבצעה כחלק ממדיניות ממשלת המנדט לפתח את הארץ באמצעות פעולות מינהל וחקיקה. הפעילות הרבה בתחום החקיקה הראשית של בניין הערים התבצעה לאורך כל תקופת המנדט. פעילות זו כללה תיקוני חקיקה, חקיקת פקודה חדשה ופרסום הצעות לפקודה חדשה נוספת. שני תיקונים לפקודה המקורית התבצעו עוד בשנות העשרים. הראשון שבהם, שנה בלבד לאחר החקיקה המקורית. בשנת 1936 נחקקה פקודה חדשה, אשר ביטלה את תוקפה של הפקודה המקורית. פקודה זו תוקנה ארבע פעמים. שלושה מהתיקונים נערכו כבר בשנות השלושים. הראשון, בעל אופי טכני, התבצע חודשים ספורים לאחר פרסום הפקודה.

לקראת תום התקופה, בשנת 1945 פורסמה הצעה לפקודה חדשה.⁵⁷ תהליך החקיקה לא הושלם. ההצעה עודכנה ופורסמה שוב בשנת 1947. גם הפעם לא הושלם תהליך החקיקה וזאת עקב סיום המנדט. בסך הכול התבצעו עשר פעולות חקיקת בניין ערים בתקופת השלטון האזרחי של המנדט, בין השנים 1921-1947.⁵⁸ כלומר, ממוצע של פעולת חקיקה כל שנתיים וחצי בערך, שזהו ממוצע גבוה.

4. מאפייני פקודות בניין ערים⁵⁹

פקודות בניין ערים נוסחו בהשפעת החקיקה הבריטית בתחום ובהשפעת אנשי המקצוע והמינהל שפעלו בארץ ישראל. הפקודות הגדירו מערכת היררכית של מוסדות תכנון סטטוטוריים, שבראשה עמד הנציב העליון, ומערכת סלקטיבית של תוכניות בניין עיר (=תוכניות מתאר). הפקודות היו מעודכנות ומודרניות לזמנן ולעתים אף הקדימו את החקיקה הבריטית המקבילה,⁶⁰ אולם גישתן הייתה רגולטיבית-רסטריקטיבית ולא אקטיבית-יוזמת.⁶¹

ה. ביטויי מדיניות ממשלת המנדט בחקיקת בניין ערים

חקיקת בניין ערים היוותה כלי חשוב עבור הבריטים בארץ ישראל לשם יישום מדיניותם, החל מראשית המנדט ועד תומו. להלן בחינת הביטויים המרכזיים של מדיניות ממשלת המנדט בחקיקת בניין ערים:

1. ביטויי המדיניות המנהלית

פיתוח – עצם פעולת החקיקה, אשר לא הייתה קיימת כאופן זה קודם לכן, ביטאה את השאיפה לפיתוח הארץ.

57 דיון בתוכן ההצעה ניתן למצוא במאמר שפרסם יזהר הרדי (עיתונאי, משפטן, פעיל ציוני ליברלי ולימים חבר כנסת) בשנת 1946: "הרדי", "תיכון העיר והכפר", הארץ, 271/46. מקור: אצ"מ, S40/273/1 ובמקור ערבי משנות השישים, אשר מחייס בטעות אל ההצעה כאל חקיקה שהושלמה: Saba G. Shiber, "In Retrospect: The Town and Country Planning Ordinance of Palestine", *Recent Arab City Growth* (Saba G. Shiber — ed., 1967), pp. 422-427.

58 בשנת 1947 הוחלט על סיום המנדט ולכן לא היה טעם בהמשך קידום החקיקה בתחום על ידי השלטון.

59 כוונתו של סעיף זה לציין בקצרה מספר מאפיינים בולטים של פקודות בניין ערים בתקופת המנדט הבריטי ולא לרונן בהם באופן נרחב ומפורט. דיון נרחב בנושא ניתן למצוא בעיקר בעבודת הדוקטורט של יוסף פרוכטמן (Joseph Fruchtmann), לעיל, הערה 54.

60 שם, עמ' 151.

61 שלום רייכמן, ממאחו לארץ מושב, יצירת המפה היישובית היהודית בארץ ישראל 1918-1948, יד יצחק בן-צבי, חשל"ט, 36-37.

מודרניות – חקיקת בניין ערים נחשבה לחקיקה חדישה ומודרנית באותה עת, כך שהחקיקה של פקודת בניין ערים ביטאה את השאיפה להפוך את ארץ ישראל לארץ מודרנית במידת האפשר. ממשלת המנדט חוקקה חוק חדיש ובעל תוכן עדכני ומתקדם מראשית שלטונה והמשיכה לעדכנו לעתים תכופות בהתאם לחידושים המקצועיים ולשינויים במצב בארץ ישראל. בעיצוב החקיקה נטלו חלק מומחים לתחום ברמה עולמית, כפרופ' פטריק גרס.

היררכיה סטטוטורית וצנטרליזם – הפקודות הגדירו מערכת סטטוטורית היררכית אשר נשלטה על ידי השלטון המרכזי. בראש המדרג עמד הנציב העליון, מתחתיו הוועדה המרכזית לבניין ערים ומפקודת 1936, הוועדות המחוזיות, וברג התחתון מוקמו הוועדות המקומיות לבניין ערים.

השינויים המתמידים בפקודה, כולל פקודת בניין ערים 1936, לא שינו את ההיררכיה הבסיסית של המערכת הסטטוטורית בה עמד השלטון הבריטי המרכזי ובהמשך המחוזי – כמו בכל מושבת כתר – בראש המדרג והופקד על עיצוב המערכת וקבלת ההחלטות המהותיות, כשהשלטון המקומי, כלומר תושבי הארץ, מופקד על היישום הטכני. קבלת ההחלטות העקרוניות של הנחיית והכנת תוכניות בניין עיר ואישור תוכניות מתאר עירוניות התבצעו על ידי השלטון המרכזי – הוועדה המרכזית על פי פקודת 1921 ומאוחר יותר הוועדות המחוזיות על פי פקודת 1936 – ולא על ידי השלטון המקומי, ובכך בוטאה מדיניות של צנטרליזציה. ההחלטות בתחום התבצעו על ידי הנציב העליון וצוותו.⁶² כל סוג של מבנה, אפילו הפשוט ביותר, נזקק לאישור הרשויות. האופי המקומי של הפקודה, אשר חלה באזורים מסוימים בלבד, הקל על השליטה המרכזית.

מדיניות הצנטרליזציה בחקיקה התכנונית בארץ ישראל היוותה שינוי משמעותי לעומת החקיקה הבריטית בה ניתנה הסמכות לאישור תוכניות בידי השלטון המקומי.⁶³ צנטרליזציה זו הייתה גם הדוקה יותר ממקומות אחרים באימפריה בהן ניתן חופש

⁶² בשנים הראשונות השתייך התחום למחלקת הבריאות המנדטורית ובשנת 1935 הוקמה מחלקת תכנון ערים נפרדת. מחלקת תכנון ערים הייתה קטנה יחסית, ומנתה 54 עובדים, מתוכם 37 ערבים, 16 יהודים ובריטי אחד – ראש המחלקה "היועץ לתכנון ערים", הארכיטקט הנרי קנדל. ראובני, לעיל, הערה 1, נספח 2: עובדי מדינה לפי עדה ומחלקה ממשלתית, דצמבר 1945, בעמ' 236; שלום רייכמן ומירה יהודאי, פרקים בתולדות התכנון הפיסי בישראל: סקר תכנון פסי יום, 1948–1965, משרד הפנים, מינהל התכנון והאוניברסיטה העברית, המחלקה לגיאוגרפיה, 1984, 6.

⁶³ The 1909 and 1919 Housing and Town Planning Acts, Part II

פעולה רב יותר למושלים המקומיים. אמנם בחקיקת 1936 התבצע ביזור מסוים מרמת השלטון המרכזי לרמת השלטון המחוזי, אולם הנציב העליון עדיין היווה את הסמכות המאשרת העליונה.

השלטון מעל החוק – ממשלת המנדט לא הייתה כפופה לפקודה ולכן הפקודה לא הגבילה את פעולות התכנון והבנייה שלה והיא יכלה לכוון באופן גמיש ומידי בצורה הרצויה מבחינתה. כך, למשל, כאשר החליטה הממשלה בשלהי שנות השלושים לבנות תחנות משטרה בכל רחבי המדינה, "הטיגריסים", כתגובת נגד למרד הערבי,⁶⁴ לא היה גורם שביכולתו להתנגד ולמנוע את הבנייה. מבחינה זו, פקודת בניין ערים ביטאה את המדיניות הקולוניאלית והבלתי־דמוקרטית של ממשלת המנדט. חסינותו ומעמד היתר של השלטון לא היו ייחודיים לפקודת בניין ערים. בסעיף 42 לפקודת הפרשנות משנת 1945 נאמר: "אין חיקוק בא לגרוע מכל זכות של המדינה או להטיל עליה חובה, אלא אם נאמר בו במפורש".⁶⁵

אי־שוויון – פקודת בניין ערים ביטאה מדיניות של חוסר שוויוניות: מדיניות שונה לילידים מזו הנהוגה לגבי השולטים. לא מדיניות של שיתוף ואוטונומיה, אלא מדיניות של צנטרליזציה ופיקוח הדוק של הממשלה. אחת הסיבות לרפורמה במערכת הסטוטורית בשנת 1936 הייתה הצורך לחזק את מעמדם של מושלי המחוז, אשר נחלש מאז ראשית המנדט, ולא על מנת לאפשר לילידים להיות חלק ממקבלי ההחלטות. סוג נוסף של חוסר שוויוניות היה אי־שוויון גיאוגרפי: פקודות בניין ערים לא התייחסו לתכנון פיזי כולל של הארץ, אלא רק לאזורים מוגדרים. משום כך לא כל שטחה של ארץ ישראל ולא כל אוכלוסייתה הוכפפו לפקודה, אם כי יש כמובן לסייג ולומר שזו הייתה גישת התכנון הרווחת בתקופה. גישת תכנון מקומית ולא גישת תכנון ארצית. אזורים אלה היו בעיקרם אזורים עירוניים אותם התעתדו לפתח ונוהלו על ידי רשות מקומית. רק לקראת סוף התקופה, בהצעת לפקודה חדשה משנת 1947, החל מסתמן שינוי במגמה. השינוי התבטא גם בשינוי שם הפקודה. מ"פקודת בניין ערים" ל"פקודה לתיכון עיר וכפר". הליך החקיקה של פקודה זו לא הושלם עד תום המנדט. מכיוון שההצעה לא קיבלה תוקף חוקי, היא לא הספיקה לבוא לידי ביטוי מינהלי וגיאוגרפי, כך שגישת התכנון הבלתי שוויונית נותרה הגישה החוקית עד סוף תקופת המנדט ולאחריה.

64 להרחבה בנושא ראה גר קרויזר, סר צ'ארלס סיגארט בארץ ישראל: עיצוב מדיניות בטחון הפנים הבריטית והמשטרה הקולוניאלית בארץ ישראל 1937-1942, עבודת דוקטורט, החוג להיסטוריה כללית, האוניברסיטה העברית, ירושלים, תשס"ב.

65 אורי ירין, "דרכי החקיקה בישראל", לעיל, הערה 7, 131, עמ' 151.

אי-מימון ממשלתי – בדומה לשאר הקולוניות באימפריה הבריטית, גם ארץ ישראל הייתה צריכה לממן את צרכיה ממקורותיה היא או ממלוות. גם פקודת בניין ערים ביטאה מדיניות זו של אי-השקעת כסף על ידי השלטון המנדטורי. השלטון המקומי והאזרחים במרחב של הקולוניה הארץ ישראלית היו האחראים על מימון ההוצאות הכספיות של התכנון והפיתוח הנגזרות ממימוש הפקודה, כגון הכנת תוכניות.

תחרות פנימית – באמצע התקופה נוסדה המחלקה לתכנון ערים כיחידה עצמאית בממשל המנדטורי.⁶⁶ הערכון המתמיד של הפקודה שיקף, בין היתר, את התחרות הפנימית בין מחלקות הממשל המנדטורי, אשר כל אחת מהן שאפה להיות המודרנית ביותר.⁶⁷

מסקירה זו עולה שפקודת בניין ערים ביטאה היטב את המדיניות המינהלית של ממשלת המנדט, אשר הייתה ברובה מדיניות קולוניאלית,⁶⁸ אם כי שאיפותיה לפיתוח ומודרניזם חרגו מן המקובל בשאר האימפריות הבריטיות וניסו לתת מענה לצרכים הייחודיים של ארץ ישראל.

2. ביטויי המדיניות המשפטית

שני ביטויים בולטים של המדיניות המשפטית של ממשלת המנדט אותרו בחקיקת בניין ערים:

עקרון שלטון החוק – חקיקת החוק יצרה מערכת סטטוטורית, אשר לא הייתה קיימת קודם לכן. הגדרת המערכת עזרה ליישם את העיקרון של שלטון החוק, שהיה עיקרון מרכזי במדיניות המנדטורית.

אנגליפיקציה – חקיקת בניין ערים, שהיא חקיקה בעלת השפעה אנגלית ברורה, התבצעה החל מימיו הראשונים של המנדט. בכך היא ביטאה את מגמת האנגליפיקציה בחקיקה המנדטורית בתקופתו של בנטוויץ' כיועץ המשפטי לממשלה עד שנת 1931. הבריטים אמנם ראו בחקיקה העות'מאנית חקיקה טובה וסברו שהבעיה השלטונית העיקרית באימפריה העות'מאנית הייתה בעיית היישום והאכיפה,⁶⁹ אולם ממשלת

66 ראובני, לעיל, הערה 1, עמ' 236.

67 שם, עמ' 232.

68 אורי ירין, "סיכום החקיקה של מועצת המדינה", לעיל, הערה 7,87, עמ' 88.

69 ביגר, לעיל, הערה 12, עמ' 55.

המנדט חוקקה חוקים במקרים בהם לא הייתה חקיקה עות'מאנית מתאימה. תחום תכנון ערים היה אחד מאותם מקרים. בראשית ימי המנדט הושם הדגש במדיניות החקיקה, בין היתר, על הסמכויות המינהליות של רשויות המנדט ועל חוקי הקרקע. תחום תכנון הערים שילב את שניהם: החקיקה המינהלית ביטאה את חשיבות עקרון "שלטון החוק" והחקיקה הקרקעית ביטאה את ההיבטים המודרניים והכלכליים של הממשל.

מבחינה טכנית, כמות החקיקה ורמתה הגבוהה בתחום התכנון הפיזי תואמת ואף בולטת לטובה במדיניות החקיקה הכללית של ממשלת המנדט.

3. ביטויי המדיניות הפוליטית

בראשית תהליך המחקר הנחתי, כי קרוב לוודאי שהנושא הפוליטי יבוא לידי ביטוי באופן בולט בחקיקת בניין ערים, כפי שהוא בא לידי ביטוי בחוקים רבים שחוקקה ממשלת המנדט כדי להצר את צעדי היישוב היהודי, ובראשם חוקים בתחום הקרקעות והגבלות העלייה.

לטענת Fruchtman, השלטון המנדטורי השתמש בתכנון העירוני כדי לבטא את מטרותיו הפוליטיות. מטרות אלו הוצבו בהתאם להשקפה הבריטית, שהערכים את הצד הנפגע בקונפליקט היהודי-ערבי. Abrahamson⁷⁰ טענה, שפרקטיקת התכנון תרמה לעוינות שהתפרצה במשך שנות השלטון הבריטי.⁷¹ שניהם קשרו באופן מוטעה, לדעתי, בין העוינות האנטי-יהודית הכללית של אנשי הממשל הבריטי לבין גישת ערייהגנים של אנשי התכנון, אשר התנגשה לעתים עם הרצון היהודי להתפתחות מואצת.⁷² המסקנות העולות מן המחקר מחזקות ומאשרות את ממצאי מחקרו של Benjamin Hyman⁷³ שבדק את התקופה עד 1936 ולפיהם, מגמת חקיקת בניין ערים לאורך כל תקופת המנדט לא הייתה פוליטית, אלא מקצועית ומינהלית. אך לא זו בלבד שהחקיקה לא הייתה פוליטית, אלא התקיים בה שיתוף פעולה חיובי לאורך כל התקופה בין הממסד הציוני לבין המינהל המנדטורי החל מראשית הגיבוש של הפקודה הראשונה וכלה בגיבוש

70 Fruchtman, לעיל, הערה 54, עמ' 45.

71 Abrahamson, לעיל, הערה 55, עמ' 5.

72 שם, עמ' 124, הערת שוליים 20, Abrahamson מביאה להוכחת טענתה את השמועות שרווחו בקרב יהודי ירושלים בראשית תקופת השלטון הבריטי, כי הבריטים חייבו את ציפוי המבנים בירושלים באבני גיר, כדי להאט את ההתפתחות היישובית.

73 Hyman, לעיל, הערה 14, עמ' 707.

ההצעה האחרונה, בתקופה בה היחסים הפוליטיים בין הבריטים לציונים היו מעורערים ביותר.⁷⁴ שיתוף פעולה זה התבטא, בין היתר, במינוי של נציג יהודי כחבר בוועדה המרכזית לבניין ערים⁷⁵ ובכהונתם של אנשי מקצוע יהודים הקשורים לתחום התכנון בתפקידים בכירים במינהל הבריטי: המהנדסים המחוזיים שהתמנו בעקבות הפקודה של 1936 היו ברובם יהודים, והם אלה שישבו בוועדות המקומיות והגליליות והיו שותפים להכנת תוכניות המתאר המקומיות⁷⁶ כלומר, הם היו אלה שעסקו בהפעלת החוק בזמן המרד הערבי ואילך, בניגוד לרוב הפקידות, גם הפקידות הבכירה, בתקופת המנדט שהייתה בריטית וערבית.⁷⁷ אנשי התכנון והביצוע הציונים היו אלה אשר דחקו פעמים רבות בבריטים לעדכן את הפקודה, מכיוון שהיו מודעים לחשיבותה ליצירת פיתוח מודרני מאורגן ומסודר. הבריטים נענו להם מכיוון שהנושא הציטייר בעיניהם כנושא מקצועי-פיזי, אשר צמח כתוצאה מהגברת המודעות לכריאות ולרווחת הציבור⁷⁸ ולא כנושא פוליטי הקשור לטובת הצד היהודי.

אישוש בולט למסקנה זו ניתן למצוא, למרכה ההפתעה, בדיון שהתקיים שנים מספר לאחר תום המנדט הבריטי בוועדת הפנים של הכנסת בשנת 1958. במהלך דיוניה של ועדת הפנים בהצעה לתיקון פקודת בניין ערים תשי"ח,⁷⁹ העיר אחד מחברי הוועדה, חבר הכנסת חיים לנדאו ממפלגת חירות ואיש מחתרת האצ"ל בעברו, כי חקיקת תכנון הערים הבריטית הייתה בעלת מגמה אנטי-ציונית, שנועדה להצר את צעדי "היישוב": "חוק בניין ערים הקיים כיום, מגמתו הייתה, בעת שנחקק, להצר את הבנייה בארץ, אם מבחינת אחוזי הבנייה ואם מבחינת הגובה וכו'".⁸⁰ בתגובה, הבהיר לו חבר הכנסת ישראל רוקח, ששימש ראש עיריית תל אביב בתקופה הנדונה, שהייתה העירייה המתקדמת ביותר בארץ בתחום בניין הערים בתקופה המנדט, את טעותו: "בימי המנדט היו חוקי הבנייה מכוונים נגד הערבים ולא נגדנו. כי הערבים נהגו לבנות בתים על כל

74 דיון רחב בנושא ניתן למצוא בפרק עבודת הרוקטורט שלי הדין בוועדת החינוך (טרם פורסמה).

75 בוועדה המרכזית לבניין ערים היה נציג יהודי ונציג ערבי. כנציג היהודי בשנת 1933 כיהן המתכנן הראשי של הממסד הציוני, ריכרד קאופמן וכנציג הערבי כיהן אמין ביי עבדול האדי. מודעה בדבר מינוי ועדה מרכזית לבניין ולבניין ערים, P. G. 333, 22.12.1932, p. 1074.

76 רייכמן ויהודאי, לעיל, הערה 74.

77 ראובני, לעיל, הערה 1, עמ' 116.

78 Martin Hawtree, "The Emergence of the Town Planning Profession", *British Town Planning: The Formative Years* (Anthony Sutcliffe — ed., 1981) 62, p. 67.

79 הליך החקיקה הסתיים בשנת 1959 (8.4.59). משום כך נקרא החוק בשם, חוק לתיקון פקודת בניין ערים תשי"ט-1959.

80 ארכיון הכנסת, תיק חקיקה: חוק לתיקון פקודת בניין ערים, התשי"ט-1959, פרוטוקול מספר 16 /7' מישיבת הוועדה לענייני פנים, ד' בשבט תשי"ט, 13.1.1959.

המגרש, פלוס חצי כביש מצד אחד וכשהמרפסת עוברת מעבר למגרש מצד שני. כך דרשו גם האנגלים לבנות בירושלים הק בתי אבן, ועוד.⁸¹

בעקבות דברים אלה ניתן לתהות אם הערכים ראו בחקיקת בניין ערים מדיניות שלטונית המכוונת באופן פוליטי נגדם. לא נחשפו עדויות לטענות אפליה על בסיס לאומי-ערבי בתחום זה, בניגוד לפניותיהם המרובות לשלטונות המנדט בטענות שונות ככל עת שראו בזה צורך.⁸² הסיבות לכך נראות ברורות למדי. ראשית, החוק התייחס מרבית התקופה⁸³ לאזורים עירוניים בעלי בנייה חדשה ולא ליישוביים-כפריים ושכונות בנויות, כלומר, החוק לא נגע כלל לחייה של מרבית האוכלוסייה הערבית שהייתה כפרית ברובה. שנית, רמת היישום והאכיפה של החוק הייתה נמוכה.⁸⁴ יישומו של החוק היה תלוי במידה רבה בשלטון המקומי. תפקודו של השלטון המקומי הערבי היה לקוי ביותר ומעייניו לא היו נתונים כלל ליישומה של הפקודה. גם בערים המעורבות בלטה האכיפה הלקויה,⁸⁵ משום כך השפעתו של החוק על האוכלוסייה הערבית-עירונית הייתה נמוכה יחסית. בפועל השפעת הפקודה הורגשה במידה מסוימת בעיקר במגזר היהודי שעבר באותה עת תהליכי פיתוח והתיישבות מואצים. מקור מראשית שנות השישים שסוקר את תכנון הערים ברחבי העולם הערבי, אף משבח את הצעת הפקודה לבניין עיר וכפר משנת 1945, אותה הוא חושב בטעות לפקודה שחקיקתה הושלמה. הוא מצר על שחקיקה מתקדמת כדוגמתה לא התקיימה מאותה עת בערי ערב וקורא לממשה בהקדם האפשרי.⁸⁶

מתוך כל הדברים האלה עולה בבירור שהמדיניות הפוליטית של ממשלת המנדט לא באה לידי ביטוי בחקיקת בניין ערים. חקיקת התכנון הפיזי הצליחה להישאר חקיקה טכנית מקצועית בקרב הבריטים, היהודים והערבים כאחד לאורך כל התקופה.

81 שם.

82 ראובני, לעיל, הערה 1, עמ' 43-44.

83 צעד ראשון לקראת הגברת הפיקוח גם באזורים כפריים נעשה רק במאי שנת 1938, עם התרחבות סמכותה של ועדת בניין ערים של מחוז חיפה-שומרון על שטח המחוז כולו. רייכמן, לעיל, הערה 73, עמ' 250.

84 שם, עמ' 37.

85 למשל, מחקרו המפורט של ביגר על תפקודה של מערכת התכנון והבנייה בירושלים בתקופת המנדט: גרעון ביגר, תכנון עירוני ואכיפת חוקי בנייה, מכון ירושלים לחקר ישראל, תשמ"א; על אי-התפקוד של השלטון המקומי ביפו: ריאיון עם חבר הכנסת לשעבר מנחם ירד, מראשוני שכונת התקווה, 18.2.2004; ריאיון עם חנה מלאך, בתו של יוסף צדיקרי, קבלן בשנות השלושים והארבעים בשכונת פלורנטינו, 3.4.04.

86 Saba, לעיל, הערה 69, עמ' 422, 427. המאמר פורסם במקור בנובמבר 1963 ב-Middle East Business Digest.

1. סיכום

הבריטים הם האחראים ליצירת הגבולות החיצוניים של המזרח התיכון ושל ארץ ישראל במאה ה־20. הבריטים גם אחראים ליצירת חקיקת התכנון העירוני בארץ ישראל. חקיקה רגולטיבית זו הגדירה את הכללים ואת המערכת הסטטוטורית, אשר הייתה אחראית לעיצוב רבים מן הגבולות הפנימיים של ארץ ישראל. שני סוגי הגבולות הם תוצאה של השלטון הבריטי במזרח התיכון ובעלי השפעה בריטית חזקה. שניהם ביטאו את המדיניות והאינטרסים הבריטיים באזור.

בעקבות הפעלת פקודת בניין ערים, נוצרה חלוקה גיאוגרפית־משפטית בין אזורים עירוניים מתפתחים עליהם חלה הפקודה לבין מרחב כפרי ברובו, עליו לא חלה הפקודה, וכן חלוקה אתנו־גיאוגרפית, שכן מרבית מרחב כפרי זה היה ערבי, בעוד שחלק גדול מהיהודים התרכזו בשטחים עירוניים, בעיקר בתל אביב, עליהם חלה הפקודה, וכפרטים לא תמיד שבעו מכך נחת.

לסיכום הסוגיה, ניתן לומר, שפקודת בניין ערים ביטאה רבות מן המגמות המינהליות של ממשלת המנדט כגון מגמת הצנטרליזציה, ההיררכיה וכו'. פקודה זו לא הייתה ייחודית מבחינת המגמה של אנגליפיקציה, אולם היא בלטה בכמות השינויים וחקיקת המשנה שערכו בה במשך שלושים שנה וכן במעורבות הממסד הציוני בחקיקה עד סוף תקופת המנדט, גם כאשר העימות בין ערבים, יהודים ובריטים החמיר. נראה ששיתוף פעולה זה התאפשר, מכיוון שחקיקה זו מיזגה בין הרעיונות והגישות הבריטיים והציוניים של פיתוח ומודרניזציה בארץ ישראל.

מן המחקר עולה, כי חקיקת בניין ערים ביטאה את המדיניות המנדטורית. חקיקה זו אמנם לא ביטאה את המדיניות הפוליטית של ממשלת המנדט, אולם היא ביטאה את המדיניות המשפטית, ובייחוד את המדיניות המינהלית והמקצועית של שלטון קולוניאלי מודרני במזרח התיכון, ששילב בין שתי מגמות:

- מגמת הקולוניאליזם אשר ההתבטאה, למשל בעובדה שהשלטון הבריטי לא היה כפוף לפקודה, ובמדיניות הצנטרליזציה של השלטון. דוגמה נוספת היא אי־ההשקעה של כסף בריטי בקולוניה והאופן הרגולטורי־הרסטריקטיבי והלא יוזם של הפקודה.

- מגמת המודרניות התבטאה, לדוגמה בשאיפה להתפתחות באופן הנאות, כפי שצוין בפתיח לפקודה המקורית והגישות המקצועיות המודרניות לזמנן, שגובשו על ידי אנשי מקצוע והובעו בפקודה והצעותיה במהלך התקופה.

חקיקת בניין הערים הקולוניאלית הבריטית התאפיינה בכך שהיה שוני בינה לבין החקיקה המקבילה בבריטניה. דגם ההעברה של החוק מבריטניה לקולוניות היה דגם של אכיפה (imposition) יותר מאשר של אימוץ (adoption⁸⁷) מאפיינים קולוניאליים כגון היררכיה, אי-כפיפות השלטון לפקודה ושמירה על עקרון שלטון החוק אפיינו מקומות נוספים ברחבי האימפריה הבריטית. לעומת זאת, מאפיינים כמו צנטרליזציה ואנגליפיקציה היו מודגשים יותר בארץ ישראל בהשוואה לשאר המקומות, אולם נראה כי הייחודיות של חקיקת בניין ערים בתקופת המנדט בארץ ישראל נובעת בעיקר משני גורמים השלובים אחד בשני.

הגורם הראשון הנו גישת המודרניות והפיתוח. הרצון הבריטי לפתח את ארץ ישראל ולהופכה למדינה מודרנית ומפותחת בהתאם להתחייבות בכתב המנדט, בוטא הן מבחינת החקיקה עצמה, הן מבחינת תוכני החקיקה המתקדמים לתקופתם והמערכת הסטטוטורית שעוצבה על ידה והן מבחינת התפתחות ועדכוני החקיקה לאורך התקופה. התיקונים בפקודה הארץ ישראלית התבצעו בחלקם בעקבות השינויים בפקודה האנגלית,⁸⁸ אולם הפקודה נחשבה לחקיקה מתקדמת אף בהשוואה למצב באנגליה באותו הזמן.⁸⁹ נראה כי משום כך Fruchtman ו-Abrahamson בחרו בעבודות הדוקטורט שלהם להשוות בין חקיקת בניין ערים באנגליה לבין החקיקה המנדטורית בארץ ישראל⁹⁰ ולא בין החקיקה בארץ ישראל לבין החקיקה בקולוניות אחרות. רחל אלטרמן מסבירה את החקיקה המתקדמת בכך שהחוק עוצב על ידי פקידי משרד המושבות ששילבו בתוכם, כפי שנהגו גם לגבי חוקי תכנון קולוניאליים אחרים, את הגישות המתקדמות ביותר בחקיקה התכנונית.⁹¹ היועץ האמריקני לתכנון ערים, אנטול סולוב, שהוזמן עם הקמת

87 Alterman, לעיל, הערה 11, עמ' 1. אלטרמן בדבריה מסתמכת על התיאוריה של De Jong and Mamadouh: Martin De Jong, and Virginie Mamadouh, "Two Contrasting Perspectives on Institutional Transplantation", *The Theory and Practice of Institutional Transplantation*, (Martin De Jong, Konstantinos Lalenis and Virginie Mamadouh — eds, 2002), pp. 19-32.

88 Abrahamson, לעיל, הערה 55, עמ' 121; ביגר, לעיל, הערה 83, עמ' 21; ראה למשל סעיף 4 בהצעה לתיקון פקודת בניין ערים בשנת 1939: O.G. No. 844 of 1.12.1938.

89 רייכמן, לעיל, הערה 73, עמ' 36.

90 Abrahamson, לעיל, הערה 55, עמ' 121; Fruchtman, לעיל, הערה 54, למשל, עמ' 70-85.

91 Alterman, לעיל, הערה 11, עמ' 5.

המדינה על ידי שר העבודה והבינוי בממשלה הזמנית, מרדכי בנטוב, ליעץ בתחום, נתן לכך הסבר מקיף: "בכללותה בוססה תפיסת בניין הערים של הממשלה המנדטורית על תקדימים וחוקים אנגליים. היא הותאמה לשלטון הקולוניאלי. ברם, סמכויות הממשלה המנדטורית לא נתחמו על ידי הסכמה ציבורית או דרך דמוקרטית ומשום כך יכלה רשות בניין ערים להתיר כמה מהכבלים שהיו קיימים בדרכי הפעולה האנגליים. במציאות, ניצל היועץ לבניין ערים את המצב והשתמש בסמכויותיו להביא את התכנון לדרגה מתקדמת יותר מאשר היה באנגליה עצמה באותו זמן.⁹² ברצוני להוסיף, כי מעורבותם של גורמים בעלי רמה מקצועית גבוהה בחקיקה התכנונית בארץ ישראל כגון Geddes ואנשי תכנון יהודים שרכשו את השכלתם במרכז אירופה, תרמה אף היא את תרומתה לכך שידה של חקיקת בניין הערים המנדטורית הייתה על העליונה ולרוב היא הייתה מתקדמת יותר ומעודכנת יותר מן החקיקה האנגלית המקבילה.

הגורם השני הנו המעורבות היהודית בחקיקת בניין ערים. המדיניות הקולוניאלית הרגילה צמצמה את המעורבות המקומית בחקיקה. במסגרת השלטונית של משטר המנדט הייתה אמורה להיות אמנם מעורבות מקומית מוגברת במסגרת מועצה מחוקקת קולוניאלית, אולם בארץ ישראל כשל הניסיון בגלל הסכסוך בין היהודים לערבים והחקיקה ניתנה כולה בידי שלטונות המנדט.⁹³ אך למרות הניסיון הבריטי לשמור על עקרון המחויבות הכפולה ולתרגמו לשפת המעשה⁹⁴ והתגברות המדיניות הבריטית האנטי-ציונית לאורך התקופה, פקודת בניין ערים ביטאה מדיניות של שיתוף פעולה בין היהודים לבריטים לאורך כל התקופה. פעמים רבות היהודים היו אלה שדחקו בבריטים לערוך את החקיקה בתחום, במטרה לענות על צורכי היישוב המתפתח ושאיפתו למודרניות.⁹⁵ לדעתי, אין לתלות את שיתוף הפעולה רק ביהודים, אשר כיהנו במערכת החקיקה המנדטורית, כגון היועץ המשפטי בתחילת תקופת המנדט נורמן בנטוויץ' ומנסח החוקים בסוף תקופת המנדט הנרי (צבי עלי) בייקר, משום שבתקופת כהונתם פורסמו גם חוקים שנגדו את הדרישות הציוניות. הבריטים נענו ליהודים והתחשבו בהמלצותיהם של אנשי המקצוע הציונים, משום שהדבר תאם לרצונם של

92 אנטול א' טולוב, סקירה על ארגון פעולות תכנון העיר והכפר במשרד העבודה והבינוי, תל אביב, פברואר 1949, עמ' 30. מקור: אמ"ג 6184/19.

93 ראובני, לעיל, הערה 1, עמ' 34.

94 שם, עמ' 14-15.

95 "האוכלוסייה היהודית הפיקה תועלת רבה מפעולות הממשל, בעיקר בשל המטרה המשותפת שהייתה לשלטון ולישוב – פיתוח ארץ ישראל ושינוי נופה כדי לאפשר קליטת אוכלוסייה רבה יותר ובניית מדינה מודרנית בארץ ישראל. נטייתו של היישוב היהודי לאמץ כל חידוש אפשרה לו להקדים את הממשל הבריטי בכל הנוגע לצרכים לפיתוח ובהבנת הצעדים הדרושים לבניית המדינה המודרנית". מקור: ביגר, לעיל, הערה 12, עמ' 190.

אנשי המינהל להביע את רמתם המקצועית במסגרת התחרות הפנימית בין מחלקות השלטון ובמסגרת מעמדם במינהל האימפריאלי של משרד המושבות.⁹⁶ נוסף לכך, חקיקה זו, הקשורה קשר הדוק לשלטון המקומי, ביטאה את מערכת היחסים הטובה יחסית ששררה בין מגזר זה לבין ממשלת המנדט בהשוואה למערכת יחסיהם עם המנהיגות הלאומית בשני הצדדים. כלומר, ניתן לראות כי חקיקת בניין ערים מהווה ביטוי נוסף לייחודיות מערכת המשפט והמינהל המנדטורית⁹⁷ ולייחודיותו של שלטון המנדט בארץ ישראל במסגרת האימפריה הבריטית.⁹⁸

96 שם, עמ' 27.

97 שם, עמ' 30.

98 שם, למשל עמ' 23-24, 38.