

1. אדם טבע ודין ע.ר. 3-786-017-58
 2. החברה להגנת הטבע, ע.ר. 580017499
 3. חיים והסביבה, ע.ר. 580138121
 4. מגמה ירוקה, ע.ר. 58038909
 5. האגודה לצדק חלוקתי, ע.ר. 513481044
 6. ידידי כדור הארץ מזה"ת, מס' מלכ"ר 460013708
 7. במקום – מתכננים למען זכויות תכנון, ע.ר. 58-034-208-7
- כולם ע"י ב"כ עוה"ד אלי בן ארי ועו"ד אסף רוזנבלום ואח' מעמותת "אדם טבע ודין-אגודה ישראלית להגנת הסביבה" רח' יהודה הלוי 48, ת.ד. 15 תל-אביב
טלפון: 03-5669939 פקס: 03-5669940

העותרים

- נ ג ד -

1. הוועדה המשותפת של ועדת הפנים והגנת הסביבה וועדת הכלכלה של הכנסת להצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע - 2010
 2. יו"ר הכנסת [משיב פורמאלי]
 3. ממשלת ישראל
 4. כנסת ישראל
- כולם ע"י פרקליטות המדינה
רח' צלאח א-דין 29, ירושלים
טלפון: 02-6466590, פקס: 02-6467011

המשיבים

עתירה דחופה למתן צו על תנאי

מוגשת בזאת לבית המשפט הנכבד עתירה דחופה למתן צו על תנאי המופנה למשיבים, ואשר יורה להם ליתן טעם ולנמק כדלקמן:

(א) מדוע לא תימנע המשיבה 1 מקיום הצבעות על סעיפי הצעת חוק התכנון והבניה, התש"ע-2010, (להלן גם: "הצעת חוק התכנון והבניה" ו-"הצעת החוק") ומהחזרת הצעת החוק לכנסת לקריאה שניה, וזאת כל עוד לא הופץ לחברי הכנסת החברים במשיבה 1, ולציבור הרחב, נוסח הצעת החוק בשלמותה, לשם העברת הסתייגויות והערות.

(ב) מדוע לא יועמד לרשות חברי הכנסת פרק זמן סביר, אשר לא יפחת משלושים ימים, לשם העלאת הסתייגויותיהם מנוסח הצעת החוק הנדונה, לאחר שזו תוצג בפניהם בשלמותה.

יצוין כי יחד עם העתירה מוגשת גם בקשה לקיום דיון דחוף (למעשה כמעט מיידית) בה, או לחילופין למתן סעד ביניים של עיכוב ההצבעות על הצעת החוק אצל המשיבה 1 עד לדיון בעתירה, וזאת על מנת שלא תסוכל יכולתו של בית המשפט הנכבד ליתן סעד אפקטיבי לטובת העותרת לו יראה לנכון לקבל את העתירה, כולה או חלקה.

העותרת מתנצלת מראש על כל פגם טכני או ניסוחים בלתי ברורים בעתירה, נוכח קוצר הזמן שעמד לרשותה לצורך הכנתה (העתירה הוגשה למחרת הדיון אצל המשיבה 1 ביום 21.2.12, בו נתגבשה עילה העתירה כפי שיובהר להלן).

יצוין כי כל הדגשים בגוף העתירה ובציטוטים המובאים בה הם של הח"מ, אלא אם נאמר אחרת.

העתירה מלווה בשני תצהירים התומכים בעובדות הנזכרות בה.

ואלה נימוקי העתירה:

הקדמה ועיקרי הדברים

1. ידוע המשל על הפיל והעיוורים. חברת עיוורים מתבקשת לתאר פיל. כל אחד מהם מתאר את הפיל בהתאם לאותו חלק מגופו בו נתקל באקראי ואותו מישש. זה רואה אותו כחבל, זה כמשטח מחוספס, זה כעמודים איתנים, וכן הלאה. ואילו חוקר טבע, לו עמד לידם, היה ודאי נאנח ואומר: גם לי, שכל החיה העצומה הזו לנגד עיני, לא קל לעמוד על טיבה. אז למסכנים הללו ודאי אין כל סיכוי.
2. משל זה (בשינויים המחוייבים, כנהוג לומר אצלנו) מתממש בימים אלה בכנסת, עת מגיעה הצעת חוק התכנון והבניה החדש, מן החשובות, המורכבות והמשפיעות בהצעות החוק שנדונו בכנסת, לאחר יותר משנה וחצי של דיונים נטולי הכרעות או החלטות כלשהן אצל המשיבה 1, לשלב ההצבעות לקראת קריאה שניה ושלישית.
3. הסומים בארובה במקרה זה הם חברי הכנסת, שלפי החלטת יו"ר המשיבה 1 צריכים להתחיל להגיש הסתייגויות להצעת החוק עד יום 28.2.12, כשלמחרת כבר אמורות להתחיל הצבעות בוועדה. ומדוע סומים? משום שהפרקים לצורך הצבעה על הצעת החוק החלו להתפרסם רק בשעת ערב מאוחרת ביום ה', 16.2.12, ומדובר בכמה פרקים בעיקר מחלקה המאוחר של הצעת החוק. ביום א', 19.2.12, בערב, פורסם חלקו הראשון של החוק (מוסדות תכנון), ובשעה מוקדמת ביום ג', 21.2.12, פורסמו החלקים הבאים של תכניות והליכי תכנון. ואולם, בשלושה חלקים אלו, שהם הבסיס לחוק כולו, פרט לשינויים שונים שהוכנסו בנוסח המקורי, ושנבעו מהערות שהוגשו במהלך הדיונים בהצעת החוק, נכללה גם שורה חדשה של שינויים מהותיים ותוספות משמעותיות, לרבות סעיפים חדשים, שלא עלו בהערות שהוגשו לוועדה בעבר ושטרם נדונו.
4. בדיון אצל המשיבה 1 ביום ג', 21.2.12, ביקש היו"ר לדון בתוספות ובשינויים אלה, שהוסבר כי הוכנסו לאור הערות מינהל התכנון במשרד הפנים (שמלווה את הצעת החוק מתחילת הדיונים). אך לאור טענות רוב המשתתפים, כי טרם הספיקו ללמוד אותן, נקבע דיון נוסף של המשיבה 1 לצורך כך ביום ב', 27.2.12. אלא שכאמור, למחרת כבר צריכים חברי הכנסת להגיש הסתייגויות להצעת החוק, ויום אחר כך גם להתחיל להצביע עליהן.

5. למותר לציין כי ההסדרים השונים בתחום התכנון והבניה אינם מודולאריים ומנותקים זה מזה, אלא קשורים האחד לשני באופן הדוק. הסמכויות של מוסדות התכנון המוקמים בחלק הראשון לחוק מוגדרות במלואן בחלקים המאוחרים יותר העוסקים בתכניות ובהליכי התכנון. כדי להבין מה העבירות אליהן מתייחס חלק העונשין יש צורך לפנות לחלקים אחרים בחוק. הרכבי וסמכויות הוועדות המאזכרות בחלקים מאוחרים של החוק מוגדרים במקומות אחרים. המשמעות המלאה של הוראות המעבר המורכבות יכולה להתגלות רק לאור בחינה מדוקדקת של נוסחו המלא והמדויק של החוק המוצע. וכן הלאה וכן הלאה.
6. בהתאם לכך, סעיפים רבים בהצעת החוק מפנים להוראות משלימות בסעיפים הרחוקים מהם מרחק רב. כשמדובר בחוק בן למעלה מ-600 סעיפים, ביניהם לא מעט סעיפי רבתי שנוספו לאחר פרסום הצעת החוק ואף בגרסה האחרונה, ברור שהדרישה מחברי הכנסת להכין הסתייגויות לפני שהנוסח הסופי של הצעת החוק מטעם הוועדה גובש ואף פורסם במלואו (דבר שטרם קרה גם בעת השלמת עתירה זו), הינו לא רק לעג לרש, אלא הפרה של ממש של העקרונות הדמוקרטיים המחייבים.
7. בנוגע לכך יוזכר כי לפי תקנון הכנסת סעיפי הצעת חוק אמורים להידון במליאת הכנסת בקריאה שניה "אחד אחד", משמע בסדר עוקב ולאחר שכל נוסח החוק מצוי בפני הח"כים. היות והוועדה מכינה את הצעת החוק לקריאה שניה, מתחייב שאופן הדיון שלה בהצעה יהיה זהה, ולכן החשש שסטיה מנוהל מחייב זה נובעת מסיבות לא ענייניות.
8. במילים אחרות, אם להיות מעט פחות עדינים, יש כאן חשש ל"מחטף" בשלבים המכריעים של עיצוב וגיבוש הצעת חוק, שלהסדרים הכלולים בה יש השפעה רבה כמעט יותר מכל חוק אחר על אינטרסים כלכליים שונים בהיקפים עצומים, כמו גם על איכות חייו של הציבור ועל פני הארץ כיום ובעתיד הרחוק.
9. התנהלות חריגה זו של הוועדה, והדחיפות הפתאומית בהתנהלותה לאחר יותר משנה וחצי של דיונים נינוחים, הביאו לפניית דחופות של חברי כנסת ליו"ר הוועדה, בו ביקשו לאפשר להם להגיש את הסתייגויותיהם רק פרק זמן סביר לאחר שיוצג בפניהם נוסח החוק השלם העומד להצבעה. כשפניות אלו לא נענו נעשתה פניה למשיב 2 מטעם **כל ראשי סיעות האופוזיציה בכנסת**, המתריעים בפניו על ההתנהלות הבעייתית של הוועדה ומבקשים, שוב, שניתן יהיה להכין את ההסתייגויות רק לאחר הצגת הנוסח השלם של החוק. אולם, בישיבת הוועדה ביום 21.2.12 הבהיר יו"ר הוועדה כי אינו מתכוון להיענות לפניית אלו, ומכאן שלא נותר אלא להגיש עתירה זו, כדי להבטיח את זכותו של הציבור בקיום הליך חקיקה הולם וראוי התואם את חשיבות והשפעת החוק הנדון.
10. כפי שיובהר בחלק המשפטי, יש לראות בהתנהלות המשיבה 1 במקרה זה, למרות שמדובר בענין טכני לכאורה, פגיעה של ממש באושויות הדמוקרטיות, המחייבת במקרה זה לסטות מההלכות המוכרות, לפיהן נכונותו של כבוד בית המשפט להתערב בעבודת הכנסת במהלך מלאכת החקיקה היא מוגבלת ביותר. בין אלו: השפעתו רבת ההיקף מבחינת מספר המושפעים ממנו (כל תושבי המדינה למעשה), מרחב פיזי (כל שטח המדינה) וטווח זמן השפעה (עשרות שנים קדימה) של החוק המוצע וההסדרים הכלולים בו; העובדה שמדובר בתחום שפועלים בו אינטרסים כלכליים

משמעותיים ביותר, ולכן חשוב במיוחד להסיר כל צל של ספק בנוגע לתקינות הליך קבלת החוק; העובדה שמדובר בתחום משפט סבוך, דבר שמפחית מאד את יכולת הציבור למעורבות והשפעה משמעותיים על הליך החקיקה; העובדה כי החוק מבוסס על מערכת איזונים ובלמים מורכבת ביותר, שלכל הטיה שלה יכולה להיות השפעה מרחיקת לכת; העובדה שבהשלמת החקיקה אין דחיפות רבה או מיוחדת (ודאי לא ברמה של ימים או שבועות) כפי שמעידה התנהלות המשיבה 1 מזה כמעט שנתיים; העובדה שמדובר בחוק עצום מימדים שבין רכיביו מתקיימים יחסי גומלין מורכבים; העובדה שהפגם של אי מתן הזדמנות נאותה להכנת הסתייגויות לא יכול למעשה לבוא לידי תיקון בהמשך הליך החקיקה; העובדה שהסעד המבוקש בשלב זה הוא לא יותר מתיקון טכני לא משמעותי בהתנהלות המשיבה 1, אך בירור הכשלים ע"י כבוד בית המשפט לאחר אישור החוק צפוי לגרום לאי ודאות לא רצויה בתחום שהציבות והודאות חשובים בו במיוחד; וגם המספר הגדול של חברי הכנסת שהתריעו בנוגע לפגם – כל האופוזיציה למעשה – אשר הופך את הענין למקרה קיצוני של קיפוח זכויות המיעוט בכנסת, אמור להוות שיקול בעת קבלת החלטה על התערבות שיפוטית במקרה זה.

11. בהמשך לאמור לעיל חשוב להתייחס גם לפרק הזמן הנאות שצריך שיועמד לרשות הח"כים לשם הכנת הסתייגויותיהם, לאחר שיושלם נוסח החוק להצבעה. מובן שמשך פרק זמן זה אמור להיגזר בכל מקרה קודם כל בהתאם למורכבות הצעת החוק שעל הפרק. במקרה זה, בו מדובר בהצעת חוק שיוצרת מנגנון מורכב לאישור חקיקת משנה בדמות תכניות מיתאר, שרובן המוחלט הרבה יותר פשוטות מאשר הצעת חוק זו, ואשר ניתן להגיש להן התנגדויות במשך 60 יום, ראוי להכיר בכך שמשך הזמן המינימלי הנדרש לצורך הכנת הסתייגויות ראויות הינו לפחות מחצית פרק זמן זה.

12. לסיום יצויין כי ח"כים שונים הביעו גם הם ענין בהצטרפות כעותרים לעתירה זו. לכן יודגש כי אי צירופם לא נובע רק מלחץ הזמן בו הוכנה העתירה, אלא קודם כל כדי להבהיר שאין עסקינן רק בזכויות של חברי כנסת, עם כל החשיבות הרבה שבכך, אלא בעתירה הנוגעת לזכות ציבורית בסיסית ביותר, שהיא שמירה והגנה על האפשרות להביא לידי ביטוי מלא את האינטרס הציבורי במסגרת הליך החקיקה. דבר זה, חשיבותו גדלה ככל שנושא בו עוסקים חשוב יותר. ונושא התכנון הפיזי של מדינת ישראל, על כך כבר גמרה אומר גם הפסיקה, הוא מן המשמעותיים שבנושאים אלו. אין אדם במדינה ישראל אשר לא יושפע מהחוק.

הצדדים לעתירה

העותרות

13. העותרת 1, עמותת אדם טבע ודין (להלן גם: "אט"ד" וכן "העותרת"), הינה עמותה רשומה, אשר נוסדה במטרה לקדם את ההגנה על איכות הסביבה בישראל. העותרת 1 הינה גוף בלתי תלוי, הפועל ללא כוונת רווח וממומן על ידי תרומות. לעותרת כ-4,000 חברים והיא מונה כ-30 חברי צוות מקצועי, בהם עורכי דין, אנשי מחקר ומדע ואנשי תכנון וכלכלה. העותרת פועלת, בין היתר, למניעת מפגעים סביבתיים, הגנה על בריאות הציבור ואכיפת החוק במישור הסביבתי.

מעמד העותרת 1 כמגנה על הסביבה ועל האינטרסים החיוניים לשמירתה הוכר בשורה של חוקים וביניהם החוק למניעת מפגעים (תביעות אזרחיות), התשנ"ב-1992, החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961, חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 ובשורה של חוקים נוספים.

14. חלק ניכר מפעולותיה של העותרת 1 מוקדש להליכי התכנון בישראל, אשר קשה להפריז בעוצמת השפעתם על הטבע, הסביבה והנוף. מלבד היותם של אנשי העמותה חברים בוועדות תכנון שונות, פעילות זו של העותרת באה לידי ביטוי בשורה של הליכים משפטיים ראה בג"ץ 4128/02 אדם טבע ודין נ' ראש ממשלת ישראל ואח', פ"ד נח(3)503, בג"ץ 9409/05 אדם טבע ודין נגד הות"ל; בג"ץ 288/00 - אדם טבע ודין ואח' נ' שר הפנים; ועוד).
15. כמו כן, אט"ד פועלת במסגרת "המטה לתכנון אחראי", אשר מאגד עשרות ארגוני סביבה וחברה (ביניהם יתר העותרים, וכן האגודה לזכויות האזרח, התנועה לאיכות השלטון ועוד), במטרה להשפיע על אופייה של הרפורמה בתכנון, אשר במתכונתה מקורית צפויה לפגוע באינטרסים סביבתיים וחברתיים חשובים. אדם טבע ודין פועלת אפוא גם בשם המטה לתכנון אחראי במסגרת עתירה זו (נוכח קוצר הזמן לא התאפשר מבחינה טכנית להחתים ארגונים אלה).
16. אם כן, העותרת הינה גוף בעל מעמד ציבורי העוסק בנושאי תכנון והגנת הסביבה, וככזה נתונה לה זכות עמידה בעתירה זו על יסוד הכרת הפסיקה במעמדו של "עותר כן ורציני המצביע על בעיה ציבורית אשר פתרונה דרוש למען הצדק" (ראו בג"צ 217/80 סגל נ' שר הפנים, פ"ד לד(4)429, 441). הפסיקה מכירה בזכות לטעון בשם הציבור בנושאים של מניעת מפגעים, מניעת מטרדים ציבוריים והגנה על בריאות הציבור (ראו בג"צ 295/65 אופנהיימר נ' שר הפנים והבריאות, פ"ד כ(1)209, 327; בג"צ 372/71 פראניו נ' שר הבריאות, פ"ד כ"ו(1)809, 810; בג"צ 467/84 עזרא נ' ראש עיריית תל אביב יפו, פ"ד ל"ט(1)745, 749).
17. העותרות הנוספות כולן ארגונים ותיקים ופעילים המייצגים את האינטרס הציבורי בתחומי הסביבה, החברה והמקרקעין, אשר חברו לעותרת 1 לצורך הגנה על אינטרס הציבור כעולה מעתירה זו וכנטען בה.

המשיבים ומעמדם

18. המשיבה 1 היא הוועדה המשותפת של ועדת הפנים והגנת הסביבה וועדת הכלכלה, שכונסה במיוחד כדי לקדם את הצעת חוק התכנון והבניה החדש (להלן: "הוועדה המשותפת"). ועדה זו הוסמכה לדון בהצעת חוק התכנון והבניה נשואת העתירה. הסעד המבוקש בעתירה מופנה כנגד כוונת הוועדה המשותפת להתחיל בהצבעה על סעיפי הצעת החוק בטרם הופץ לחברי הוועדה נוסח שלם שלה.
19. המשיב 2, יו"ר הכנסת, מייצג את הכנסת ואחראי על שמירת כבודה, על סדר ישיבותיה, על קיום תקנונה ועל קביעת סדר היום של ישיבותיה. היות ועניינה של העתירה דנא בתקינות הליכי החקיקה, הרי שיו"ר הכנסת הינו משיב נדרש, ולו כמשיב פורמאלי.
20. המשיבה 3, ממשלת ישראל, היא יוזמת הצעת החוק הממשלתית נשואת העתירה, ואילו המשיבה 4 היא הכנסת, בה מתרחשים הארועים אליהם מתייחסת העתירה.

הרקע העובדתי הנדרש לעתירה

21. במהלך שנת 2009 הודיעה ממשלת ישראל על כוונתה לערוך רפורמה מקיפה בחוק התכנון והבניה (להלן: "הרפורמה")
22. ביום 30.9.2009 פורסמה החלטה מס. תבנ3/ של ועדת שרים לשיפור וייעול תחום התכנון והבנייה, אשר פירטה את מטרות הרפורמה ואת עקרונותיה.

--- החלטת הממשלה מצ"ב כנספח 1

23. מטרתה המוצהרת של הרפורמה הינה לקצר ולפשט את הליכי התכנון, הרישוי והבנייה. זאת, בין היתר באמצעות ביזור סמכויות תכנון מן השלטון המרכזי והעברתן לשלטון המקומי, וביטול של רובד התכנון המחוזי.
24. לא למותר לציין, כי כבר בשלב מוקדם זה, עם הצהרת עקרונותיה המרכזיים של הרפורמה המיועדת, עורר המהלך התנגדות עזה והוביל להקמתו של "המטה לתכנון אחראי", המהווה קואליציה של למעלה מ-40 ארגונים חברתיים וסביבתיים, אשר כולם מאוחדים בדעה כי נזקיה הצפויים של הרפורמה המוצעת עולים משמעותית על תועלתה, ופועלים במשותף, בכלים החוקיים העומדים לרשותם, על מנת להשפיע על מקבלי החלטות ועל תוכן ההסדרים המוצעים על ידי הממשלה.
25. ודוק: הרפורמה צפויה ליצור מהפכה של ממש בתחום התכנון ורישוי הבניה: שינוי כולל בתפישת התכנון במדינת ישראל, עיצוב מחדש של ההיררכיה בין מוסדות התכנון השונים, עיצוב מחדש של מוסדות התכנון (הקמת ועדות תכנון אוטונומיות חדשות) וסמכויותיהם, עיצוב מחדש של מערכת תכנון המתאר והיחסים בין התכנון ברמות השונות - עד כדי ביטול התכנון המחוזיות כליל, הפרטת מערכת הרישוי ועוד. משמע, שינוי מהיסוד של ההסדרים הקיימים ועיצוב מחדש של מערכת האיזונים והבלמים בתחום התכנון והבניה. מדובר ללא ספק ברפורמה שתהיה לה השפעה מרחיקת לכת על דמות המדינה בעתיד הקרוב ובדורות הבאים.
26. כמתואר בבג"ץ 1658/10 אדם טבע ודין ואח' נ' ממשלת ישראל (להלן: בג"ץ 1658/10), על אף שקידום הרפורמה הינו מהלך דרמטי שאת השפעותיו והשלכותיו יש לבחון בקפידה יתרה, הרי שהליכי אישור הרפורמה בממשלה נעשו במהירות הבזק, וכבר ביום 10.2.10 פורסם תזכיר חוק התכנון והבניה החדש, שנועד להחליף בשלמותו את חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965.
27. כפי שציננה כבוד השופטת פרוקצ'יה בבג"ץ 1658/10 הנ"ל, הרפורמה התיימרה לשנות מן היסוד את ההסדרים הקיימים בתחום התכנון והבניה, באופן שצפוי להשפיע במידה כזו או אחרת על חייו של כל אדם החי במדינה:

"מדובר בהצעת חוק מקיפה ביותר, המכוונת להביא שינוי מהותי בתפיסת התכנון בישראל ויש לה השפעה מכרעת על אופי הסביבה, איכות החיים, אורחות החיים ודמותה של החברה בישראל. היא מקרינה על הכלל, ועל מרבית ההיבטים בחיי האדם. הצעת החוק מחליפה למעשה את חוק התכנון והבנייה הקיים, החל בישראל מאז שנת 1965, וכורכת עמה שינויים מפליגים במישור המהותי ובמישור הטכני כאחד".

28. ואכן, קצרה היריעה מלפרט את חשיבותו הבלתי מעורערת של חוק התכנון והבניה כחוק מכונן של אינטרסים כבדי משקל, חוק החולש על היבטי סביבה, כלכלה וחברה, חוק שכל פעולה מכוחו טובעת את חותמה על דמות ארצנו ומשאביה בהווה ובעתיד. רבות נאמר בעניינים אלה, וכך, בין היתר:

"אחת ממטרות מדיניות התכנון הכוללת, שמה לה למטרה לאזן בין ייעודי שטחים למטרות בנייה, תעשייה ומסחר כמנוף לקידמה חברתית בתחום הכלכלה, התעסוקה, והפיתוח הטכנולוגי, לבין הותרת שטחים פתוחים לחקלאות, לשימור נוף וטבע, והגנה על איכות הסביבה, שנועדו לשמר את רווחת האדם, את בריאותו ואת איכות חייו. הציר סביבו נעה מדיניות התכנון הכוללת הוא **ציר האיזון** ... **תכנון עיר הוא נושא מורכב שהשלכותיו רבות ומגוונות. יש לו משקל מכריע בקביעת איכות החיים של האדם ויש לו השפעה גדולה על אורחות חייו. הוא גורם מעצב בדמותה הכללית של החברה, ובאופי חייו של הפרט. הוא כורך כמעט כל היבט בחיי האדם.** ... במדינה קטנה כישראל, שמשאביה הקרקעיים מוגבלים, קיים **צורך בעל עוצמה מיוחדת להגן על אינטרסים ארוכי-טווח של הציבור בשימור ערכי קרקע ונוף, ועל האיזון הנדרש בין צורכי הפיתוח המסחרי והתעשייתי לבין שימור ערכי הטבע, בקביעת היקף ניצולה הראוי של הקרקע. לכן, דיני התכנון ... מבטאים, בה-בעת, גם את הצורך בנקיטת גישה זהירה ומדודה בהיקף ניצולה של הקרקע, מתוך ראיית החשיבות שבשימור שטחים פתוחים שנועדו למטרות חקלאיות ולשימור קטעי נוף וטבע, ובהגנה עליהם מפני בנייה מואצת, המאיימת לפגוע בייחודם".** עע"מ 2528/02 ועדת ערר מחוזית מחוז המרכז נ' פז חברת נפט בע"מ, תק-על 2008(2), 3845, 3845 (2008)

"בדורות האחרונים, התגברה ההכרה כי מקרקעין הם משאב ציבורי החשוף לכלייה באם ניצולו ייעשה בלא שים לב לצרכי הדורות הבאים.... דיני התכנון המודרניים, [ה]קשובים במיוחד לצורך בשמירה על אינטרסים ארוכי טווח של החברה, ול**צורך בנקיטת גישה זהירה בהיקף ניצולה של הקרקע, מתוך אחריות ציבורית, לאומית, וחברתית, במבט להווה ולעתיד גם יחד**". עע"מ 2273/03 אי התכלת שותפות כללית ואח' נ' החברה להגנת הטבע ואח' תק-על 2006(4) 3390

כן ראה בג"צ 2920/94 אדם טבע ודין נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה, פ"ד נ(3), 441, 455-456 (1996)

29. אך מובן מאליו הוא כי רפורמה המשנה מן היסוד את התפיסה שבבסיס דיני התכנון והבניה, על הסדריה המורכבים, חייבת להיעשות במשנה זהירות בכדי שבחוק המוצע לא יופרו האיזונים והבלמים המתחייבים בתחום התכנון והבניה. (ר' פסקה 11 לפסק דינה של כבוד השופטת פרוקציה בבג"ץ 5145/00 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה חוף השרון נ' שר הפנים תק-על 2003(1), 864, 884 (2003) שהרי מיזם הממשל החלטה תכנונית מכוח החוק – משפיע על סביבת חייו לאורך שנים ארוכות ודורי דורות, והחלטות כגון הקמת יישובים חדשים, סלילת דרכים, חציבה, הקמת תשתיות ועוד – משנות את פני הנוף ומשפיעים על החברה באופן שבמונחי זמן אנושי שקול לנצח.

30. נוכח שאיפת הממשלה לקדם דווקא חקיקה מורכבת כזו בקצב חסר תקדים, הרי שהתזכיר עב הכרס, אשר כלל 241 עמודים, 585 סעיפים וארבע תוספות לחוק, וכן 96 עמודים של דברי הסבר, פורסם להערות הציבור למשך **21 ימים בלבד**.

31. על רקע זה הגישה העותרת ומספר ארגונים נוספים החברים ב"מטה לתכנון ואחראי", עתירה, בה התבקש בית המשפט הנכבד להורות לממשלה להאריך את פרק הזמן שניתן לציבור (ולמועצה

הארצית לתכנון ובניה), להשיג על תזכיר החוק על מנת להקנות לו הזדמנות נאותה לעשות כן (בג"ץ 1658/10 הנ"ל).

32. בהמלצת בית המשפט הנכבד, הודיעה הממשלה כי יינתן פרק זמן נוסף להגשת הערות מטעם הציבור, ולפיכך סבר כבוד בית המשפט כי הצורך בעתירה התייתר. יחד עם זאת, בית המשפט הנכבד לא היסס לקבוע כי נוהל גיבוש חקיקה תקין מחייב שיתוף נאות של הציבור בהליכי החקיקה ומתן פרקי זמן סבירים לגורמים המעורבים בתהליך להגיב למהלכי הממשלה, כדברי כבוד השופטת פרוקצ'יה:

"כך ככלל, וכך מקל וחומר בהצעה מקיפה ורחבה מעין זו, הכוללת עקרונות ופרטים רבים המחייבים לימוד. הליך מינהלי כזה מאפשר בחינה כוללת ושלמה של מלוא ההיבטים הנוגעים לנושא החקיקה.... צורך זה בולט במיוחד לאור האופי הייחודי של דבר החקיקה המוצע, הבא לשנות סדרי בראשית בתחומים שונים בהסדרי התכנון הקיימים"

33. כן הקפיד בית המשפט הנכבד לציין, כי לא הוצגו בפניו טעמים טובים המצדיקים את קידום הרפורמה בהליכי בזק מזורזים:

"לא השתכנענו בקיומו של טעם מהותי אמיתי לחיפזון המיוחד המאפיין את הליך אישורה של ההצעה הנדונה בידי הממשלה"

34. כלומר, כבוד בית המשפט קבע למעשה, כי עצם שאיפתה הפוליטית, הלגיטימית לכשעצמה, של הממשלה להעביר בכנסת את החקיקה הנדרשת לביצוע הרפורמה מהר ככל הניתן מבחינתה, אינה יכולה להצדיק זלזול בהליכי החקיקה התקינים ופגיעה בהליך הדמוקרטי.

35. פסק הדין בבג"ץ 1658/10 ניתן ביום 12.3.10. כשלושה ימים לאחר מכן, ביום 15.3.10, פורסמה ברשומות הצעת חוק התכנון והבניה, התש"ע 2010 (להלן: הצעת החוק).

--- נוכח הרצון לחסוך בנייר, הצעת החוק הנושאת 396 עמודים אינה מצורפת לעתירה. ניתן לעיין בה באתר הכנסת בכתובת האינטרנט שלהלן:

<http://www.knesset.gov.il/Laws/Data/BillGovernment/499/499.pdf>

36. ביום 17.3.10 עברה הצעת החוק קריאה ראשונה ברוב של 60 חברי כנסת מול 37 מתנגדים.

37. ביום 26.4.10 נדונה הצעת החוק לראשונה אצל המשיבה 1, היא הוועדה המשותפת של ועדת הפנים והגנת הסביבה וועדת הכלכלה להצעת חוק התכנון והבניה. הוועדה קיימה כחמישה דיונים עוקבים. ברם, במקביל, פרצה אז לתודעה הציבורית והתקשורתית הפרשה המכונה "פרשת הולילנד". כידוע, פרשה זו עוררה הדים רבים בתקשורת ובקרב הציבור, וזאת לאור פרסום קיומה של החקירה הפלילית בפרשה זו כנגד בכירים במערכת התכנון ובמערכת הפוליטית.

38. ככל הנראה לאור החשש כי פרשת הולילנד תפגע ביכולת הממשלה לקדם את הצעת החוק בכנסת, הורה ראש הממשלה לעכב את הדיונים בהצעת החוק לשם בחינה מחודשת של מנגנוני הבקרה שנכללו בהצעת החוק.

39. בתום הבחינה החוזרת, נוספו חלקים מסוימים להצעת החוק (על אף שעקרונותיה המרכזיים נותרו כשהיו), וזו פורסמה מחדש, בנוסח מעודכן, ביום 4.8.10.

--- נוכח הרצון לחסוך בנייר, הצעת החוק בנוסחה המעודכן אינה מצורפת לעתירה. נציין כי בהצעה 619 סעיפים ונוספות עליהם שלוש תוספות לחוק. ניתן לעיין בה באתר הכנסת בכתובת האינטרנט שלהלן:

<http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/intenvcom/CPPIaLaw040810.pdf>

40. ביום 26.10.10 חידשה הוועדה המשותפת את דיוניה בהצעת החוק ומאז דנה בה כמעט מדי שבוע. העותרת, ארגונים נוספים החברים ב"מטה לתכנון אחראי", וכן גורמים מעוניינים רבים נוספים, השתתפו באופן קבוע בדיונים והעבירו לוועדה מדי דיון, שהתקיים בדרך כלל מדי שבוע במשך מספר שעות, את השגותיהם המפורטות בכתב.

41. לא למותר לציין, כי עובר להגשת עתירה זו קיימה הוועדה המשותפת יותר מחמישים דיונים בהצעת החוק (ככל הנראה 55 דיונים), לאורך תקופה מצטברת של כשנתיים (במהלכן אף הספיק להתחלף יו"ר הוועדה).

42. כאמור, הצעת החוק עוררה מחלוקת חריפה וזכתה לביקורת משורה ארוכה של בעלי עניין שונים, הן מצד ארגוני הסביבה והחברה, הן מצד השלטון המקומי, הן מצד ארגוני המתכננים והאדריכלים המקצועיים והן מצד ארגוני הקבלנים והבונים. כמו כן, הייעוץ המשפטי של הוועדה הציע במהלך הדיונים שורה של הסדרים אלטרנטיביים לאלה שהציעה הממשלה, והצעות אלה אף הן נדונו בהרחבה.

43. ואולם, על אף שההשגות וההערות הלכו והצטברו, הממשלה ו/או הוועדה לא מצאו לנכון להודיע לחברי הכנסת ולארגונים המשתתפים אילו מההערות זכו להתקבל ובאיזה אופן, וזאת לאורך כל תקופת הדיונים שארכה כאמור מעל שנה וחצי. כל אותה עת הוועדה לא פרסמה נוסח מעודכן, ולו חלקי, של פרקי הצעת החוק שכבר נדונו, תוך הטמעת הערות המשתתפים והייעוץ המשפטי של הוועדה.

44. ודוק: הוועדה עשתה לה נוהג ראוי לפרסם, טרם כל דיון בהצעת החוק, נוסח של הסעיפים העומדים לדיון, לעיתים תוך שינוי הצעת החוק המקורית, כאשר לצידם של הסעיפים צוינו הערות הייעוץ המשפטי של הוועדה ביחס אליהם. כמו כן היתה הוועדה מפיצה, לקראת כל דיון כזה, ריכוז של ההערות שהתקבלו אצלה ביחס לסעיפים העומדים לדיון.

45. חשוב להדגיש, שנוסחים אלה אשר עמדו לנגד עיני הוועדה, חברי הכנסת והציבור נוסחו **טרם שקיימה הוועדה דיון** בסעיפים, כך שלא ניתן להתייחס אליהם כנוסח מוגמר אשר מיועד להצבעה, זולת אם נאמר כי הדיון בוועדה התקיים למראית עין בלבד, וכך אין בדעתנו לרמוז.

46. היות ומדובר בהצעת חוק רבת היקף וסבוכה מבחינה טכנית, ושגם השלכותיה הן מורכבות ורבות מימדים, הרי שמטבע הדברים קיימים קשרי גומלין הדוקים בין פרקיה השונים של הצעת החוק. עובדה זו יש בה כדי ליצור קשיים דיוניים, היות וכל עוד לא הוכרעו סוגיות מפתח וכל עוד לא

גובשו במלואם הסדרים מרכזיים שעל יסודם מושתת החוק כולו, הרי שיש בכך כדי להקשות על הדיון בסעיפים הנסמכים ומושפעים ממתכונתם הסופית של הסדרים עוקבים.

47. הרי מובן מאליו, שעל מנת לשפוט את טיבו של הסדר מסוים שהוצע על ידי הממשלה, במקרים רבים זקוק חבר כנסת או כל אדם אחר לבחון את השתלבותו של אותו הסדר עם הסדרים אחרים, וכל עוד לא ידוע מה מתכונתם של ראשונים, קיים קושי לבקר את אחרונים, ולהיפך. הא בהא תליא.

48. על רקע זה, ראוי לציין כי במהלך דיוני הוועדה נשאל יו"ר הוועדה ע"י גורמים שונים, לרבות נציגי העותרת 1, מתי יופץ נוסח מעודכן של הצעת החוק הכולל את השינויים שנעשו בעקבות הדיונים. זאת, כדי לאפשר הזדמנות הולמת לחברי הכנסת ולציבור להעביר לוועדה את הסתייגויותיהם וכמו כן למנוע מצב בלתי ראוי שבו חברי הכנסת אינם יודעים על מה הם מצביעים.

49. בעניין זה נענו השואלים כי נוסח הצעת החוק המיועד להצבעה לקראת קריאה שניה יופץ מבעוד מועד, וכי יינתן זמן מספיק להעברת הסתייגויות מהנוסח בטרם יתחילו ההצבעות. כן ציין יו"ר הוועדה, במספר הזדמנויות, כי הנוסח שעליו תצביע הוועדה יהיה שונה משמעותית מן הנוסח המקורי אשר הונח לפתחה של הוועדה, דבר אשר רק מגביר, כמובן, את הצורך במתן פרק זמן סביר לציבור ולחברי הכנסת ללמוד את השינויים על רקע מכלול ההסדרים המוצעים בהצעת החוק. להלן דיאלוג לדוגמה מדיוני הוועדה, הממחיש את הדברים (הדגשה הוספה):

"היו"ר אמנון כהן:

שינינו המון ברפורמה הזאת. כוועדה אנחנו שינינו בהתחשב בגופים ובארגונים.

איריס האן (מכון דש"א/החברה להגנת הטבע):

לא ראינו נוסח – אז אנחנו לא יודעים.

"היו"ר אמנון כהן:

אני ראיתי את הנוסח הסופי יחד עם היועצת המשפטית, את תחילת הסעיפים. **אני רואה מה הביאה הממשלה ומה אנחנו מוציאים מכאן – דבר אחר לגמרי וזה עם הרבה שיתוף פעולה שלכם.** תחמנו לפי כל מי שאמר את מה שאמר, ראינו את האינטרסים של כל אחד ואחד זאת ביחד עם האינטרס הציבורי הרחב, השתדלנו מאוד."

--- מצ"ב העתק חלקו הרלוונטי של הפרוטוקול מיום 17.1.2012, כנספח 2

50. ביום 14.2.12 סיימה הוועדה המשותפת את הדיון בכלל סעיפי הצעת החוק, אך נוסח מעודכן ושלם של הצעת החוק בושש לבוא.

51. ואולם, ביום חמישי, ה-16.2.12, בשעות הערב, הופץ, לראשונה, נוסחם של ארבעה מפרקי החוק, פרק ההגדרות ושלושה מפרקי החוק המאוחרים יותר. להפצה צורפה הודעה לפיה מוקצים לציבור ולחברי הוועדה מספר ימים (עד ליום 28.2.12) לשם הכנת הסתייגויות. כן נאמר בהודעה כי הדיון בהסתייגויות **לרבות קיום הצבעות**, יחל ביום 29.2.12.

--- מכתב הוועדה מצ"ב כנספח 3

52. דהיינו, לצורך הכנסת ההסתייגויות ניתנו כ-8 ימי עבודה בלבד (ובפועל מדובר בפחות מכך, נוכח העובדה שבמהלך התקופה ממשיכים להתקיים דיונים נוספים בשינויים להצעת החוק – כך שמדובר הלכה למעשה **בפחות משבוע ימים**).

53. על רקע זה, פנו כמה מחברי הוועדה ליו"ר הוועדה, וביקשו ממנו הן להאריך את פרק הזמן והן לאפשר להם להכין את ההסתייגויות על סמך ההצעה בשלמותה:

"פרק זמן כה קצר לא יאפשר לח"מ למלא כראות את מה שהוא אולי העיקרי בתפקידיהם כחברי כנסת ולהעביר את הצעת החוק הממשלתית בשבט הביקורת הפרלמנטארי. נוהל חקיקה תקין מחייב מתן אפשרות סבירה לחבר הכנסת ללמוד את מכלול ההצעה, להשוותה לנוסח המקורי כדי לאתר ולהבין את מהות השינויים שנעשו בה ואת השפעות הגומלין ביניהם, ועל סמך זאת לנסח כדבעי את הסתייגויותיו, בין השאר תוך הסתייעות באנשי מקצוע, שכלל שמדובר בחוק מורכב יותר הכולל היבטים מקצועיים מורכבים כך מעורבותם נדרשת יותר, ואשר גם להם דרוש משך זמן סביר לשם גיבוש עמדתם..."

"אך כדי לסבר את העין, ראוי להזכיר שקודם לאישורה של כל תכנית מתאר שתקודם בעתיד מכח חוק התכנון והבניה הנדון, יוקצו לציבור הרחב כ-60 ימים תמימים כדי שיוכל לחוות דעתו בנוגע אליה. דומה, כי לצורך גיבוש החוק עצמו, אשר לבטח ישכון עלי ספר החוקים לשנים רבות, ראוי להקצות ולו כחודש ימים..."

--- העתק מכתב הח"כים מיום 17.2.12 מצ"ב כנספח 4

54. ויודגש שוב כי לא מדובר רק בקוצר הזמן. לא למותר לציין, כי הפרקים שהופצו הינם אסופה ספוראדית של הסדרים אשר מהווים חלק ממכלול שלם של הוראות חוק השלובות אחת בשנייה. חלק לא מבוטל מההוראות שפורסמו מפנות ומסתמכות על סעיפים המופיעים בפרקים שנוסחם להצבעה טרם פורסם, ושתוכנם המקורי זכה לביקורת קשה מגורמים רבים ושוניים.

55. בהמשך לפרסום של ארבעת פרקי החוק הראשונים שהופצו לצורך הצבעה, ועד ליום 21.2.12 לפנות בוקר, פורסמו מספר חלקים נוספים של הצעת החוק. להלן פירוט של סעיפי החוק אשר פורסם להם נוסח "להצבעה" (כמצוין בכותרת כל פרק) וכאלה שטרם הופצו, או שהופצו כנוסח לא סופי ל"דיון בוועדה":

א. סעיף מס' 1 (הגדרות) – פורסם נוסח להצבעה;

ב. סעיפים 7-160 (מוסדות תכנון) – טרם פורסם להצבעה (הופץ נוסח לדיון חוזר בוועדה);

ג. סעיפים 161-293 (תכניות והליכי תכנון) – טרם פורסם להצבעה (הופץ נוסח לדיון חוזר בוועדה);

- ד. סעיפים 294-396 (רישוי) – פורסם נוסח להצבעה;
- ה. סעיפים 397-463 (היטלי השבחה ופיצויים) – פורסם נוסח להצבעה;
- ו. סעיפים 464-472 (הפקעות) – פורסם נוסח להצבעה;
- ז. סעיפים 473-493 (שמאים וחוקרים) – פורסם נוסח להצבעה;
- ח. סעיפים 494-585 (אכיפה ועונשין) – טרם פורסם נוסח להצבעה;
- ט. סעיפים 569-א-585 (הוראות מעבר) – טרם פורסם להצבעה (הופץ נוסח לדיון חוזר בוועדה);
- י. ארבע התוספות הראשונות לחוק – טרם פורסם נוסח להצבעה;
- יא. התוספת החמישית (דיוור בר השגה) - טרם פורסם להצבעה (הופץ נוסח לדיון חוזר בוועדה);
- הפרקים שפורסמו (הן להצבעה והן לדיון) מצ"ב כנספח 5א'-יא' (למעט פרקים ח' ו-י' שטרם פורסמו כלל)
56. עינינו הרואות, כי חלקים ניכרים ומרכזיים של הצעת החוק טרם גובשו באופן סופי – לחלקם טרם הופץ נוסח להצבעה וחלקם עבר רוויזיה שבעקבותיה יועברו לדיון חוזר בוועדה, אשר רק לאחריו יופץ הנוסח הסופי להצבעה.
57. הווה אומר, שהוועדה מצפה מחברי הוועדה ומהציבור להכין את הסתייגויותיהם לפרקים שפורסמו, אך זאת מבלי שהדבר יהיה ניתן לביצוע באופן נאות. שהרי, הכיצד ניתן לשפוט הוראת חוק המפנה לסעיף אחר שדמותו עדיין אינה ידועה? ועוד, אם במהלך הזמן שניתן להכנת ההסתייגויות חייבים חברי הכנסת להגיע לדיונים ולשנות את הערותיהם לגבי הנוסחים שפורסמו בהתאם לפרסומים החדשים של סעיפים נוספים – הרי שלא נין להשלים את עבודת המחוקק באופן ראוי, קוהרנטי ובזמן סביר.
58. אך כדוגמה אחת מני רבות, ניתן לציין את הוראת סעיף 440, אשר מאפשר במספר הזדמנויות הגשת ערר ל"וועדת הערר לפיצויים והיטל השבחה", אשר הרכבה וסמכויותיה מוגדרים בסעיפים שטרם הופץ נוסחם הסופי.
59. לא זו אף זו – ישנן הוראות חוק אשר אינן כוללות הפניה כאמור, אך שאופי ההסתייגות מהן תלוי באופן מוחלט בטיבם של הסדרים אחרים שייקבעו.
60. למשל, פרק הרישוי בהצעת החוק מבטל הלכה למעשה את מוסד ההקלות והשימושים החורגים – כלים משפטיים הקיימים כיום אשר תכליתם ליתן גמישות תכנונית ולאפשר חריגה מסוימת מהוראות שאושרו בתכנית. כיצד ניתן לשפוט את ההסדר המוצע, הקובע כי לא יינתנו עוד הקלות ושימושים חורגים לחריגה מתכנית, כאשר טרם הוברר סופית מהי בכלל תכנית, מי

מאשר אותה, מהי הפרוצדורה לתיקון תכנית, מהי הגמישות המותרת במסגרת תוכנית, מהו הרכבם של מוסדות התכנון וכו'? הרי מדובר באבסורד שאין כדוגמתו, וזוהי רק דוגמה אחת. בנוסף, מוזכרים אותם "שימושים חורגים" בסעיפים שכבר פורסמו ויטעה מי שיסבור כי משמעותם הינה כפי שהיתה עד היום בחוק הקיים (לדוגמא בסעיפים 397, 419 (3) 424 (1) וכן בסעיף 428).

61. נוכח הדברים פנו חברי הכנסת לעיל פעם נוספת אל יו"ר הוועדה, בזו הלשון:

"אין אפשרות של ממש להתייחס לפרטי הצעת החוק ולנסח הסתייגויות ראויות ביחס אליהם, אלא לאחר שנוסח הצעת החוק העומדת להצבעה מוצג במלואו בפני חברי הכנסת והציבור. מורכבות הצעת החוק, ויחסי הגומלין הסבוכים בין רכיביה השונים, לא מאפשרים לעמוד על טיבה אלא אך ורק לאור מבט כולל. בנסיבות אלה, פרסום של פרקים אקראיים מתוך הצעת החוק, כפי שנעשה, יש בו כדי למנוע מחברי הוועדה את האפשרות לבחון את ההצעה כנדרש. יוזכר שסי' 125 לתקנון הכנסת מחייב שבקריאה שניה יועמדו הסעיפים להצבעה אחד אחד, ומובן שמה שנכון ביחס להצבעה במליאה נכון גם ביחס להכנתה בוועדה"

--- מצ"ב העתק מכתב הח"כים מיום 20.2.12 כנספח 6

62. בהמשך, פנתה גם העותרת 1 בעניין זה ליו"ר הוועדה, בציינה כי קיום הליכי חקיקה תקינים נועד לא רק להגנה על חברי הכנסת אלא גם- ובעיקר- על הציבור:

"מבחינתנו, חשוב להבהיר כי אין המדובר כאן רק בשמירת זכותו של חבר הכנסת למלא באופן תקין ונאות את התפקיד החשוב ביותר שהוטל עליו, שהינו ליטול חלק בהליך החקיקה. המדובר, מעל לכל, הוא בשמירת זכותו של הציבור הרחב לכך שחוק שצפוי להשפיע על היבטים משמעותיים מחייו ועל דמות הארץ כולה בעשרות השנים הבאות, יתקבל באופן תקין וללא "קיצורי דרך" שימנעו מחברי המוסד המחוקק להגן על זכות הציבור אל מול הנחישות הממשלתית לקדם את הצעת החוק בה הממשלה מעוניינת."

--- מצ"ב העתק מכתב אט"ד מיום 20.2.12, כנספח 7

63. בהמשך אותו יום פנו במשותף יושבי ראש כל סיעות האופוזיציה בכנסת מכל קצוות הקשת הפוליטית (ח"כ יעקב כ"ץ, ח"כ דליה איציק, ח"כ יצחק הרצוג, ח"כ אילן גילאון, ח"כ חנא סוויד, ח"כ גימאל זחאלקה, ח"כ טלב אל-סענא) אל יו"ר הכנסת, בבקשה כי יתערב בעניין למען שמירת כבודה של הכנסת:

"עד כה, מתחילת הדיונים בחוק, לא נתקבלה בו אפילו החלטה אחת. עתה מתכוונת הממשלה, בהתייעצות עם יו"ר הוועדה, להביא בפנינו נוסח חדש ושונה. חלקו כבר פורסם וחלקו אמור להידון בדיון הוועדה ביום ג' ה-21/2/12. אך, למרות העובדה שעד כה לא התפרסם הנוסח החדש של החוק הנ"ל בשלמותו, כבר נקבע מועד להצבעות (יום ד' ה-29/2/12) וחברי הכנסת נדרשו להגיש הסתייגויות לנוסח החדש עד יום שלישי ה-28/2/12. **במצב הדברים הקיים אין כל אפשרות להיערך לכתיבת הסתייגויות מקצועיות ורציניות והמהלך כולו מכוון בצורה בוטה להביא את הכנסת למעילה בחובתה לחוק באופן מקצועי, שקול וראוי. על פי הידוע לנו, הרפורמה מתוכננת להיות מיושמת רק בעבור שנתיים ממועד העברת החוק בכנסת. כך שבוודאי אין בעניין זה בהילות קיצונית המחייבת שיבוש כל כך קשה בעבודת החקיקה.** יו"ר הוועדה התחייב אומנם, בזמנו, לתת להכנת ההסתייגויות לפחות שבעיים מיום פרסום הנוסח במלואו, אולם גם התחייבות זו איננה מקוימת במתכונת שנקבעה. אנחנו פונים אליך כדי לקרוא להתייבבותך להגנת הכנסת והליך החקיקה הראוי בה ולאפשר מסגרות זמן ראויות ומספקות להכנת ההסתייגויות ולהשלמת הדיון בהצעת החוק."

--- מצ"ב העתק מכתב ראשי סיעות האופוזיציה ליו"ר הכנסת מיום 20.2.12, כנספח 8

64. כאמור, במקביל להפצת הפרקים בנוסחים המיועדים להצבעה, פורסמו פרקים נוספים הכוללים שינויים משמעותיים שנעשו ביוזמת הממשלה. ויודגש שוב, פרקים נוספים אלה שפורסמו אינם בבחינת "נוסח להצבעה", אלא נוסחים של פרקים שכבר נדונו וכעת מבקשת הממשלה לבצע בהם שינויים, שחלקם מהותיים ביותר. על כך גם מעידה כותרת הפרקים שניתנה להם ע"י הוועדה ("נוסח לדיון" לעומת "נוסח להצבעה").
65. ואכן, ביום 21.2.12 התקיים דיון נוסף בוועדה באחד מחלקי החוק שנוסחו הופץ לדיון נוסף, במסגרתו העלתה שורה ארוכה של דוברים את הטענה כי לא ניתנה שהות מספקת לעיין בתיקונים אשר חלקם משמעותיים ביותר.
66. בין היתר, ציינה עו"ד דלית דרור, היועמ"ש של המשרד להגנת הסביבה, כי הנוסח הגיע בשעות הלילה וכי מדובר בהליך חקיקה שאינו תקין. במהלך הדיון פנו מספר גורמים ליו"ר הוועדה, לרבות הח"מ וחבר הכנסת ד"ר דב חנין, בבקשה שלא תחלנה ההצבעות עד שיוכלו חברי הכנסת להעביר את הסתייגויותיהם על סמך נוסח שלם ומלא של הצעת החוק, על מנת שניתן יהיה לבשלים את החקיקה באופן ראוי ומאוזן. ברם, יו"ר הוועדה חזר וציין כי ההצעה תופץ חלקים-חלקים וכי ההצבעות יתקיימו כשבועיים לאחר ההפצה (מה שמוותר בפועל פחות משבועיים להעברת הסתייגויות).
67. עוד ציין יו"ר הוועדה, כי ביום 27.2.12 יתקיים דיון נוסף בסעיפים שהופצו לצורך דיון חוזר וטרם הושלם הדיון בהם, ואשר כוללים את החלקים היסודיים והבסיסיים ביותר של מערכת התכנון – הם הפרקים המסדירים את מוסדות התכנון, התכניות והליכי התכנון. אלו הם אושיות החוק, עליהם מבוססים שאר ההסדרים והשלוחות של מוסדות התכנון ופועלם. משמעות הדבר היא, **שלכל המוקדם**, הפצת הנוסח הסופי של מכלול הצעת החוק תתרחש בסוף אותו יום, משמע יום אחד לפני יום ה-28.2.12, שהוא כזכור המועד האחרון להגשת ההסתייגויות ביחס לפרקים שכבר פורסם נוסחם "להצבעה".
68. כלומר, בעוד שבמשך מעל שנה וחצי ניהלה הוועדה באורך רוח הליך שבדיעבד כמעט ניתן לכנותו כהליך סרק, של הגשת הערות וקיום דיונים ללא קבלת כל החלטה שהיא, הרי שבהגיע השלב של קבלת ההחלטות, של עיצוב המוצר החקיקתי הסופי, דווקא אז פתאום אצה לוועדה הדרך, דווקא אז פתאום אין זמן לתת לחברי הכנסת – תוך התעלמות מבקשותיהם החוזרות והנישנות לעשות כן - את ההזדמנות לראות את מלוא החוק המורכב, הסבוך ורב השפעה בו עסקינן, ולהכין את הסתייגויותיהם בהסתמך על מידע מלא זה. תחושה לא נעימה של חשש למחטף מקננת בלב לאור התנהלות תמוהה זו, שעל פני הדברים אין בה לא הגינות ולא הגיון, ואשר עולה במקרה זה עד כדי פגיעה ניכרת בהליך הדמוקרטי.
69. בנסיבות אלה, נאלצת העותרת לפנות לבית המשפט הנכבד בעתירה זו, לאחר מיצוי כל מהלך אפשרי בזירה הפנים-פרלמנטרית. הדבר נעשה בלב כבד, שכן התערבות שיפוטית בהליכי חקיקה הינה דבר שרצוי בהחלט להימנע ממנו. ואולם, העותרת סבורה כי מקרה זה הינו אחד מאותם המקרים הנדירים ויוצאי הדופן שבהם הערך של שמירת יסודות ההליך הדמוקרטי מצדיק התערבות שיפוטית – אף אם יחסית מינימאלית - בעבודת הכנסת, ומכאן העתירה, כדלקמן:

הטיעון המשפטי

70. העותרת תטען, כי קביעת המועדים להגשה ולדין בהסתייגויות, במקביל לפרסום הצעת החוק הנדונה, טיפין-טיפין, באופן בלתי עוקב, בתוך פרקי זמן קצרים ביותר, ובהעדר נוסח של הצעת החוק המעודכנת בשלמותה ופרק זמן נאות להכנת ההסתייגויות בהסתמך עליו, מהווה פגיעה קשה וניכרת בעבודת הכנסת, ובפרט בעקרון היסוד המעניק לחברי הכנסת זכות להשתתף בהליך הדמוקרטי.

71. דהיינו, אופן הפעולה של המשיבה 1 במקרה זה פוגע באופן יסודי ביכולתם של חברי הכנסת החברים בה למלא את התפקיד העיקרי אשר לשמו נבחרו, ושהינו ליטול חלק פעיל במלאכת החקיקה, דבר שבמקרה זה משמעו להכין באופן נאות את הסתייגויותיהם מן ההצעה – הסתייגויות שאמורות להידון הן בהצבעות בוועדה והן בקריאה השניה במליאה. זאת, באופן שעל פניו גם אינו עולה בקנה אחד עם תקנון הכנסת, כפי שיובהר בהמשך.

72. לכן, תטען העותרת, במקרה הנדון, על נסיבותיו הייחודיות, ראוי ואף נדרש כי כבוד בית המשפט יתערב ויושיט סעד עוד בטרם השלמת הליך החקיקה – על אף נטייתו הידועה והמוצדקת שלא לעשות כן על דרך הכלל. זאת, עקב העובדה שמדובר בחוק עצום מימדים שבין רכיביו מתקיימים יחסי גומלין מורכבים, עקב העובדה שבהשלמת החקיקה אין דחיפות רבה או מיוחדת כפי שמעידה התנהלות המשיבה 1 מזה כמעט שנתיים, עקב העובדה שנושאו של החוק הוא מן התחומים החשובים והמשפיעים ביותר על חיי תושבי המדינה בהווה ובעתיד, ועל חלוקת המשאבים הציבוריים, וגם משום שבאיזונים של דברים הסעד המבוקש הינו טכני במהותו ויחסית מינורי, ונתינתו תחייב רק דחייה מסוימת של ההצבעות על הצעת החוק, בעוד שדחיית בירור הטענות עד לאחר השלמת הליך החקיקה, והאפשרות של התערבות שיפוטית בדיעבד, יסבו ככל הנראה נזק גדול מאוד, בין היתר למערכות השלטוניות הנערכות ליישום החקיקה בנושא המורכב ורב ההשפעה בו היא עוסקת, דבר אשר איש אינו חפץ בו.

73. כל זאת, כמפורט להלן:

המסגרת הנורמטיבית

74. סעיף 19 לחוק-יסוד: הכנסת קובע, כי "הכנסת תקבע סדרי עבודתה; במידה שסדרי העבודה לא נקבעו בחוק תקבעם הכנסת בתקנון; **כל עוד לא נקבעו סדרי העבודה כאמור, תנהג הכנסת לפי הנהג והנהל המקובלים בה**".

75. במקרה שלפנינו, עסקינן בשלב שבו הצעת החוק, לאחר שעברה קריאה ראשונה, מועברת לאחת מוועדות הכנסת לצורך ניסוח ההצעה, לקראת קריאה שנייה (ראה סעיפים 116-118 לתקנון הכנסת).

76. סעיף 119 לתקנון הכנסת קובע כי בשלב זה "הוועדה רשאית להציע תיקונים בהצעת החוק ככל שייראה לה, ובלבד שתיקונים כאלה לא יחרגו מגדר הנושא של הצעת החוק"

77. סעיף 123 לתקנון הכנסת, אשר כותרתו "הנחה על שולחן הכנסת לקריאה שניה", מורה כדלקמן:

(א) סיימה הוועדה את דיוניה בהצעת החוק, תחזירה לכנסת לקריאה שניה בנוסח שאישרה לכך, או תציע לכנסת להסירה מסדר היום.

(ב) היו הקולות בוועדה שקולים לכל אחת משתי גירסאות לסעיף אחד בהצעת החוק, תביא הוועדה שתי גירסאות להצבעה בקריאה שניה.

(ג) הוועדה תצרף להצעת החוק רשימת ההסתייגויות של חברי הוועדה ושל חברי כנסת אחרים לפי סעיף 104, ושל נציגי הממשלה; הסתייגות אינה יכולה לשלול את עצם החוק.

(ג1) לא תצורף להצעת החוק הסתייגות הכוללת כינוי או ביטוי מעליב, גידופין או דברי בלע.

(ד) הצעת החוק בצירוף ההסתייגויות כאמור תונח על שולחן הכנסת על-ידי יושב-ראש הכנסת, והוא יעמידה על סדר-יומה.

78. מן האמור עולה, כי תקנון הכנסת כמעט שאינו מסדיר את סדרי עבודת הוועדה אשר מכינה את הצעת החוק לקריאה שניה, למעט אלה: **ראשית**, כמשתמע מסעיף 123(ב), חובה על הוועדה לקיים **הצבעה** על הנוסח אותו היא מעבירה חזרה לכנסת. **שנית**, חובה על הוועדה לצרף לנוסח הצעת החוק שאישרה, **רשימה של הסתייגויות** מטעם חברי הוועדה.

79. מכאן נובע, שלכל חבר ועדה מוקנית הזכות להעביר את הסתייגותו המנומקת בדבר כל סעיף המופיע בהצעת החוק. הסתייגויות אלה, שהן הכלי היחיד העומד לרשות חבר הכנסת הבודד להשפיע על הליך החקיקה, אמורות לשמש הן בדיון בוועדה והן אחר כך, בקריאה השניה במליאה. מכך ניתן ללמוד על חשיבות הכנתן הנאותה.

80. לא למותר לציין, כי ביום 19.2.12 הפיצה הוועדה הנחיות להגשת ההסתייגויות, בהן צוין במפורש כי הסתייגות שלא תוגש במועד לוועדה, לא תצורף לצורך הדיון במליאה:

"אם תוגש רשימת הסתייגויות מהותיות, אך חבר הכנסת שלכם לא ינמק אותן ולא יבקש את הצבעתן בוועדה הרלוונטית - לא נוכל לצרף אותן להסתייגויות שיעלו למליאה"

--- מצ"ב ההנחיות מטעם הוועדה, כנספח 9

81. דהיינו – **השתתפות אמיתית של חבר הכנסת בהליך הקריאה השניה – כלומר, יכולתו להשפיע על נוסח החוק העולה להצבעה - מותנית בהגשת הסתייגויות מנומקות מטעמו במועדים שנקבעו על ידי הוועדה.** מובן, כי זכות ההצבעה הנתונה לחבר הכנסת במליאה מוגבלת לנוסח המוצע בלבד – בעד או נגד – ואין בכך כדי להגשים באופן מלא את זכות ההשתתפות. חלק מרכזי בתפקידו של חבר הוועדה הוא להציע הסדרים אלטרנטיביים, וכן להציע הסדרים משלימים

שאינם קיימים בהצעת החוק (לדוגמה, הצעת החוק ביטלה את הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים ללא הצעת מנגנון אלטרנטיבי לשמירת אינטרס חשוב זה).

82. למותר לציין, כי על מנת שחבר הוועדה יוכל להגשים את "זכות ההסתייגות" הנתונה לו, עליו לקבל מבעוד מועד לפני הדיון בוועדה את נוסח ההצעה הרלוונטית, על מנת שיעמדו לרשותו תשתית המידע והזמן הנדרש לניסוח הסתייגותיו. כמו כן, מובן כי הנוסח אשר מונח בפניו חייב להיות נוסח שממנו ניתן ללמוד באופן שלם ומלא את משמעותה המשפטית של ההצעה. למשל, במקרה שבו מובא בפני חבר הכנסת נוסח של הצעה שחלק מסעיפיה מפנים למסמך חיצוני שכלל אינו קיים עדיין, או שאינו בר השגה באותה עת, מובן מאליו שאין ניתן לומר שחבר הכנסת זכה באפשרות אמיתית להסתייג מן ההצעה.

83. העותרת תטען, כי המהלך בו נקטה הוועדה מהווה הפרה של תקנון הכנסת. זאת, **משני טעמים מצטברים**:

84. **ראשית**, כאמור, תקנון הכנסת אינו מסדיר את הפרוצדורה להגשת הסתייגות, את נושא המועדים ואת הליכי ההצבעות בוועדה בשלב שקודם לקריאה השניה במליאה. ואולם, התקנון קובע כי **כל עוד לא נקבעו סדרי העבודה כאמור, תנהג הכנסת לפי הנהוג והנהל המקובלים בה.**

85. למיטב ידיעתה וניסיונה של העותרת, אשר לקחה חלק במספר לא מבוטל של הליכי חקיקה, אין זה נהוג ואין זה מקובל למנוע מחברי הכנסת, וודאי שלא בהצעת חוק בסדר הגודל המדובר, לעיין בנוסח שלם המיועד להצבעה בטרם הגשת הסתייגות, לפחות לא באופן שנעשה במקרה זה.

86. על כך מעיד היטב מכתבם של ראשי הסיעות (נספח 8) מכל קצוות הקשת הפוליטית, אשר יצאו כנגד המהלך הבלתי מקובל שבו נוקטת הוועדה.

87. שנית, העותרת תטען כי סדרי ההצבעה בוועדה אמורים להיות דומים לסדרי ההצבעה במליאה. על כך ניתן ללמוד מסעיף 126 לתקנון הכנסת, הקובע כי בפני חברי הכנסת תונח הצעת החוק שאישרה הוועדה, וכי סעיפי ההצעה יועמדו להצבעה אחד-אחד, כאשר ביחס לכל סעיף שהוגשה כנגדו הסתייגות, רשאי חבר הכנסת לבוא ולנמקה בע"פ במשך חמש דקות.

88. גם אם הזמן שנקבע בתקנון להנמקת הסתייגות איננו ארוך (בהתחשב במורכבות הסוגיות שעולות במקרים רבים לדיון), מתכונת זו לפחות מבטיחה לחברי הכנסת את זכותם המינימלית להשתתפות בהליך עיצוב החקיקה, ולנסות לשכנע את חבריהם, בדיבור ובכתב, להצביע על פי דעתם. **ואין זו מליצה – מנגנון זה הוא מיסודות הדמוקרטיה בישראל.**

89. לסיכומו של דבר, פרסום הנוסחים החלקיים להצבעה, בעוד שעיקר הצעת החוק שעליה נסמכים כל חלקיה טרם עוצבו באופן סופי לקראת הצבעה, מהווה הפרה של תקנון הכנסת ובכל מקרה יש בכך משום פגיעה ניכרת בזכותם של חברי הכנסת להשתתף בהליך החקיקה וכנגזרת – פגיעה בהליך הדמוקרטי.

ביקורת שיפוטית על הליכי חקיקה של הכנסת

90. אין צורך להכביר במילים – הלכה ידועה היא שבית המשפט הנכבד אינו שש להתערב בענייניה הפנימיים של הכנסת, לרבות הליכי החקיקה המתקיימים תחת סמכותה.

91. יחד עם זאת, כבוד בית המשפט הכיר בכך ש"הליכי החקיקה מתבצעים על-פי דין, והאורגנים של הכנסת העוסקים בחקיקה ממלאים תפקיד ציבורי על-פי דין. מכאן, שגם פעילות החקיקה נתונה לסמכות הביקורת השיפוטית של בית המשפט הגבוה לצדק" (בג"ץ 761/86 מינעארי נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד מב(4) 868).

92. אמת המידה להתערבות בנושאים אלה, תוארה על ידי כבוד השופטת בייניש בבג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ, פ"ד נט(2) 14:

" בהפעילו ביקורת שיפוטית על הליכי החקיקה של הכנסת יעמיד בית-המשפט לנגד עיניו את עקרון הפרדת הרשויות ויעניק משקל ראוי למעמדה הרם של הכנסת כבית המחוקקים של המדינה, "...שנבחר בבחירות דמוקרטיות ומשקף את רצונו החפשי של העם..." (כדברי השופט ברנזון בבג"ץ 108/70 מנור נ' שר האוצר (להלן – פרשת מנור [13]), בעמ' 445). לפיכך בהעברת הליכי החקיקה של הכנסת תחת שבת ביקורתו ינהג בית-המשפט בזהירות ובריסון... עם זאת אין באמור כדי להביא למסקנה כי הביקורת השיפוטית על הליך החקיקה מוגבלת לפגמים מסוג חריגה מסמכות או לפגמים פורמאליים בלבד בהליך החקיקה...נקבע כי המבחן להתערבותו של בית-משפט זה בהליך החקיקה הוא אם הפגם שנפל בהליך החקיקה הינו "פגם היורד לשורש ההליך".

93. בהמשך דבריה ציינה כבוד השופטת בייניש, כי "פגם היורד לשורשו של הליך" הוא כזה אשר "יש בו פגיעה קשה וניכרת בעקרונות היסוד של הליך החקיקה במשטרנו הפרלמנטרי והחוקתי".

94. אחד מעקרונות היסוד אותו מונה כבוד השופטת בייניש בהקשר זה הינו "עקרון ההשתתפות":

"חרף האיפוק הרב שבית משפט זה מטיל על עצמו בפיקוח על פעולות הכנסת, מקום בו תישלל, שלא כדין, האפשרות מחבר הכנסת להשתתף בהליכים הפרלמנטרים ולמלא את תפקידו כחבר כנסת, לא יהיה מנוס מהתערבות שיפוטית"

95. בהמשך, משרטטת כבוד השופטת בייניש את מרחב הפגיעה האפשרי בזכות זו:

"עקרון ההשתתפות בהליך החקיקה מחייב, אפוא, הליך חקיקה שבו תהיה לחברי הכנסת הזדמנות נאותה והוגנת להשתתף בהצבעה על הצעת החוק. אולם האם די במתן אפשרות פיזית לנכוח בהצבעה כדי לעמוד בדרישה להעניק לחברי הכנסת הזדמנות נאותה והוגנת להשתתף בהצבעה? טול למשל מקרה בו מתקיימות כל הדרישות הפורמליות של הליך החקיקה אולם הצעת החוק כתובה באופן או בשפה זרה כך שחברי הכנסת אינם יכולים לדעת כלל על מה הם מצביעים ולא ניתנה להם כל אפשרות לעמוד על מהות החקיקה. דומה שאיש לא יחלוק כי גם זהו פגם היורד לשורש ההליך, אשר יצדיק התערבות שיפוטית. פגם כזה מרוקן מתוכן את זכותם של חברי הכנסת להשתתף בהצבעה, שכן מה תועיל להם הזכות להשתתף בהצבעה כשאין להם כל יכולת לדעת על מה הם מצביעים?..."

עקרון ההשתתפות בהליך החקיקה מחייב הליך חקיקה שבו תינתן לחברי הכנסת אפשרות מעשית לגבש את עמדתם ביחס להצעת החוק"

96. ומן הכלל אל הפרט – בענייננו, אין העותרת טוענת רק כנגד העובדה שהליך החקיקה בו נקטה הוועדה אינו הליך קבלת החלטות נאות. טענת העותרת, אשר בגינה יש לראות בפרשה זו כפגיעה קשה ב"עקרון ההשתתפות", היא שהליך זה שולל למעשה מחברי הכנסת את הזכות לגבש את עמדתם ביחס לסעיפיה השונים של הצעת החוק ובכך מונע מהם למלא את תפקידם ביחס להצעת החוק החשובה הזו, אשר צפויה לשנות את פני המדינה בעשורים הקרובים.

97. על מנת שיוכלו לשפוט את הסעיפים המיועדים להצבעה, מובן כי חברי הוועדה זכאים לשזור עיניהם גם ביתר הסעיפים שעליהם הם נסמכים. על מנת להצביע בעד או נגד הסדר מסוים – חברי הוועדה זכאים לדעת אם קיימים הסדרים משלימים להם בהצעת החוק, ואת טיבם המדויק של הסדרים משלימים אלה. **כיצד ניתן לגדוע במחי יד את הוועדה לשמירת השטחים הפתוחים, לבטל את רובד התכנון המחוזי, לשנות מן היסוד את היררכיית מוסדות התכנון אשר היתה נהוגה בישראל מאז שנות השישים, וכל זאת מבלי שידע חבר הכנסת אם הצעת החוק פותרת את הבעיות ששינויים אלה בהכרח יוצרים?**

98. אם כך אכן יהיה – בצירוף לפרקי הזמן הקצרים שניתנו לצורך העברת ההסתייגויות - הרי שמדובר בפארכה חקיקתית – לא פחות מכך. אין ספק שכבודה של הכנסת במקומה מונח, אך היות וקיים קו גבול בעניינים אלה והוא נחצה באופן בוטה, הרי שאין מנוס מהתערבות שיפוטית.

עיתויה ומידתה של ההתערבות השיפוטית בהליכי החקיקה בכנסת

99. הלכה ידועה היא, כי בית המשפט הנכבד נוטה שלא להתערב בהליכי חקיקה כל עוד הם נמשכים (בג"ץ 761/86 מיעארי נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד מב(4) 868 ; בג"ץ 4572/03 המועצה הלאומית לשלום הילד נ' ממשלת ישראל).

100. אכן, העותרת מודעת היטב לדברי כבוד הנשיא (בדימוס) השופט ברק בפרשת מיעארי לעיל:

"רק במקרים יוצאי דופן ראוי הוא להקדים את ההתערבות לשלב שבו טרם נסתיים הליך החקיקה.. מחד גיסא, לא נוצרות עובדות סופיות, שביקורת "מאוחרת" לא תוכל להתמודד עמן בצורה יעילה. מאידך גיסא, דחיית הביקורת מאפשרת לכנסת למצות את כל ביטוייה הפוליטיים בלא התערבות שיפוטית, תוך יצירת מציאות נורמטיבית שבה עשויה ההתערבות השיפוטית להיות מיותרת. במצב דברים זה עדיף תמיד לאפשר לגוף המחוקק לנהל את סדריו בלא התערבות שיפוטית."

101. עינינו הרואות, כי ההלכה הפסוקה תחמה תחום צר מאוד לאותם מקרים יוצאי דופן שבהם יתערב בית המשפט הנכבד בהליכי חקיקה בעודם מתקיימים. תנאי מרכזי להתערבות זו, הינן נסיבות שבהן התערבות מאוחרת – כלומר, בדיעבד, בהליכי החקיקה תהיה בלתי אפקטיבית בעליל. לפיכך, כבוד השופט ברק המשיך ואמר, כי יש לבחון כל מקרה על פי נסיבותיו:

"אין לנקוט בעניין זה אמת מידה נוקשה. יש לבחון כל סוגיה לגופה. במרבית המצבים ניתן למצוא את האיזון הראוי בדחיית מועד הביקורת השיפוטית עד לתום סיום כל הליכי החקיקה. עם זאת, עשויים להיות מצבים יוצאי דופן, שבהם האיזון הראוי בין השיקולים הנוגדים עשוי להוביל למסקנה, כי יש להקדים את שלב הביקורת השיפוטית."

102. כלומר, הפתח להתערבות בשלב הנוכחי בהחלט קיים, ולדידה של העותרת אכן מדובר באחד מאותם מקרים יוצאי דופן אשר אליהם התייחס כבוד השופט ברק.

103. כפי שקבע כבוד השופט ברק, על מנת לקבוע מהו העיתוי הנכון להתערבות שיפוטית בהליכי חקיקה, יש לערוך איזון בין השיקולים הנוגדים. במקרה זה מכלול השיקולים חייב להוביל למסקנה, כי לא יהיה טעם בהתערבות "מאוחרת" לאחר חקיקת החוק. דומה, כי לאחר שהליך החקיקה כבר יושלם, נוכח היקפה וחשיבותה של הצעת החוק, יהא זה צעד דראסטי למדי אם הוא יושב לוועדה לניסוח והצבעות חוזרות. ישנן מערכות שלמות אשר מתכוננות בימים אלה ליישום הרפורמה, ולשם כך הוקצו עשרות מיליוני שקלים מתקציב המדינה. מערכות אלו זקוקות לוודאות על מנת למלא את תפקידן, והתערבות מאוחרת תגרום לבזבוז משאבים, זמן ותפגע באינטרס הציבורי. זאת, בעוד שלפחות במקרה דנן, התערבות בשלב הנוכחי לא תהיה בעלת משמעות דרמטית, זולת דחייה מסוימת של ההצבעות. אמנם, רצון הממשלה לאשר את הרפורמה כבר במושב הכנסת הנוכחי עלול שלא להתממש, אך מובן מאליה שלא יקרה דבר אם הרפורמה תאושר במושב הכנסת הבא, או אפילו בפגרת הכנסת. איזון זה מדבר בעד עצמו. כמו כן ישנם שיקולים נוספים:

א. **חשיבות החקיקה והיקפה**: חוק התכנון והבניה החדש צפוי להשפיע על כל אדם החי בישראל; על חלוקת משאבי הטבע והקרקע בין רשויות מקומיות, אזרחים ומגזרים. על שיעור השטח הבנוי בישראל הצפופה, אשר לפי תרחישי תכנון שונים עשוי להשתנות משמעותית; על זכויות הקניין (החוק מצמצם משמעותית את זכות הפיצוי וקובע הוראות חדשות שנוא הפקעות); על זכות הציבור להשתתף בהליכי התכנון;

ב. **דחיפות החקיקה**: כאמור, מדובר בחוק חשוב, אך אין ספק שאין בו דחיפות המצדיקה דריסה של הליכי חקיקה תקינים. יפים לעניין זה דברי כבוד השופטת פרוקציה בבג"ץ, ביחס למועדים שיש ליתן לצורך התייחסות להצעת החוק הנדונה:

"... בשים לב להיקפו, מורכבותו, וחשיבותו הציבורית של העניין; **אפשר, שאילו צי זמן ממשיים עשויים אף הם להשפיע על קביעת המועד וכן אילו צי מסוגים אחרים שמקורם בצורכי מדיניות דוחקים. כאלה לא הוצגו לפנינו במקרה זה.** בדרך כלל, הפנייה לציבור אמורה לאפשר בחינה ממשית של ההצעה, תוך מתן הזדמנות אמיתית לגבש עמדות לגביה ועל אחת כמה וכמה כך בהצעת חוק מעין זו"...

"סבירות המועד שנקבע להגשת העמדות אמור היה להיקבע כאן בהתחשב בסדר גודלה של ההצעה לא רק מבחינת היקפה הפיזי אלא גם מבחינת משקלה הסגולי הענייני".

ג. העובדה שהפגם של אי מתן הזדמנות נאותה להכנת הסתייגויות לא יכול למעשה לבוא לידי תיקון בהמשך הליך החקיקה – כאמור, אי הגשת הסתייגות מסוימת במועד תמנע מחברי הכנסת להעלותה במליאה לקראת ההצבעה.

ד. כאמור, העובדה שהסעד המבוקש בשלב זה הוא לא יותר מתיקון טכני בהתנהלות המשיבה 1, שזקו אינו משמעותי: לכל היותר תאלץ הוועדה לדחות את ההצבעות במספר ימים או שבועות, דבר אשר וודאי לא ימנע את העברת החקיקה בכנסת. בירור הכשלים בדיעבד, במיוחד אם החוק יושב לכנסת להצבעה חוזרת, רק יעכב את יישום הרפורמה.

ה. המספר הגדול של חברי הכנסת שהתריעו בנוגע לפגם – כל האופוזיציה למעשה – אשר הופך את הענין למקרה קיצוני של קיפוח זכויות המיעוט בכנסת, אמור להוות שיקול בעת

קבלת החלטה על התערבות שיפוטית במקרה זה. יש לזכור כי מספר השרים בממשלה הנוכחית הוא כנראה הגדול ביותר אי פעם וכי השליטה הממשלתית בכנסת מגבירה את החשש לקיפוח זכויות המיעוט בהליכי החקיקה. כפי שנאמר, **'הדין בהצעת החוק הממשלתית בכנסת, כמוהו כראשו של קרחון הנגלה לעין, ועיקרו סמוי מן העין. עיקר עבודת החקיקה כבר נעשתה, לפני שהצעת החוק הגיעה אל הכנסת, בידי הממשלה'** (פרופ' זמיר, הסמכות המינהלית, עמ' 341, להלן - **הסמכות המינהלית**). שליטה ממשלתית טוטאלית בכנסת תוך פגיעה ביסודות הביקורת הפרלמנטרית, יש בה משופ פגיעה בעיקרון הפרדת הרשויות. בנסיבות כאלה, מוצדקת גישה מרחיבה יותר בסוגיית התערבות בית המשפט כמבוקש בעתירה זו.

104. לאור כל האמור, מן הדין ומן הצדק לקבל את העתירה. כן מבוקש לחייב את המשיבות 1 ו-3 בהוצאות עתירה זו ושכ"ט עו"ד בגינה.

עו"ד אסף רוזנבלום

עו"ד אלי בן ארי

באי כוח העותרת

היום : 22.2.2012