

תקציר – הרצאה – ד"ר אורן פרוז
הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן
prezo@mail.biu.ac.il

ההרצאה נסמכת על המאמר: דפנה ברק-ארז ואורן פרוז 'תכנון במקרקעי ישראל: לקראת פיתוח בר-קיימא', 'משפט וממשל' כרך 2 (2004) 865-908

המאמר מתמקד בתפקיד המרכזי שממלא מינהל מקרקעי ישראל בתחום התכנון, למרות שמבחינה פורמאלית אין הוא אחד ממוסדות התכנון הסטטוטוריים. המינהל משתמש לשם כך בזכויותיו כבעלים, לרבות יזום תוכניות, הכתבת תנאים לחוכרים, פיקוח (או העדר פיקוח) על השימושים במקרקעין ושיתוף פעולה דה-פקטו עם מוסדות התכנון הפורמאליים. השפעתו היחסית של המינהל על התכנון בולטת גם על רקע חולשתם היחסית של מוסדות התכנון הפורמאליים. לנוכח תפקידו המרכזי של המינהל בתחום התכנון, המאמר מוסיף ובוחר את האתוס המנחה את פעילותו (ה"אתוס המוסדי" של המינהל). אתוס זה מונחה על-ידי ערכים של פיתוח מואץ (בהשראתה של המורשת הציונית) ולעתים אף משקף ריק אידיאולוגי שהופך את פעילותו של המינהל לחשופה במיוחד ללחצים מבחוץ. המאמר מציע אתוס חלופי לפעילותו של המינהל בתחום התכנוני – אתוס של פיתוח בר-קיימא, שעניינו פיתוח המתמקד לא רק בהווה, אלא גם בצורכי הדורות הבאים, תוך התחשבות בצרכים של קהילות שונות, ובכללן קבוצות הסובלות מייצוג חסר והשפעה מוגבלת על תהליכי קבלת ההחלטות. חלופה זו מוצגת הן כצורך חיוני (במציאות הקיימת בישראל שבה שוררת מודעות חסרה לחשיבות הנודעת לשמירה על המשאב הקרקעי) והן כעיקרון המשתלב בתפיסותיו של המשפט המינהלי ומתחייב מהן (במיוחד מן הזכות לשוויון וממעמדה של הרשות כנאמן הציבור). בהמשך לכך, מודגמת התרומה הצפויה מאימוץ העיקרון של פיתוח בר-קיימא בהתייחס לכמה שאלות בוערות בתחום התכנוני (שינוי היעוד של קרקע חקלאית, דיון ביוזמות תכנוניות שיש להן השלכות סביבתיות קשות, פיקוח המינהל על השימוש בקרקעות המדינה וכינון שיח אזרחי אודות השימושים הקרקעיים בין הקהילה היהודית לקהילה הערבית). העיקרון של פיתוח בר-קיימא ישפיע על מדיניותו של המינהל רק אם יחול שינוי בהכרתם של האנשים המכוונים את פעילותו ועומדים בראשו. עם זאת, גם למשפט יכולה להיות תרומה להשגתו של יעד זה, הן על ידי ביסוס מעמדו של הערך הסביבתי כאינטרס בר-הגנה, והן על ידי הפעלת הכלים הקלאסיים של הביקורת השיפוטית. המשפט המנהלי פיתח כללים המתמקדים בפיקוח על תהליך קבלת ההחלטות של המינהל הציבורי – האם היה מבוסס על תשתית עובדתית ראויה, האם התקיימה בו מידת פתיחות ציבורית מספיקה והאם נשקלו בו כל השיקולים הרלוונטיים. אלה יכולים לשמש מנוף להטמעת העיקרון של פיתוח בר-קיימא בפעילותו של המינהל. ככל שבית המשפט יקפיד עם מינהל מקרקעי ישראל לגבי הליך קבלת ההחלטות שהתקיים בו, כך יקשה עליו לקבל החלטות נחפזות בלחצן של קבוצות אינטרסים, ללא פומביות מתאימה, ומבלי לשמוע גורמים סביבתיים.

Sustainable Development and the Reality of Planning in State-Owned Land in Israel

Dpahne Barak-Erez and Oren Perez

Abstract

The article focuses on the key role of Israel's Land Administration ('ILA') in the field of planning. Although ILA is not part of the formal (statutory) planning process, it holds a key role in the way in which this process unfolds in reality. This role reflects ILA's right as the owner of most of the land in the country, its ability to initiate plans, and determine the conditions of leases, its role as a supervisor of state lands and the de-facto cooperation between ILA and the planning institutions. ILA's vast practical influence is also a product of the relative weakness of Israel formal planning institutions. In view of ILA's key role the article examines the ethos, which guides its decisions and practices. This ethos is guided by an ideology of accelerated growth (inspired by the heritage of Zionism). Sometimes it also seems to reflect an ideological vacuum, which makes the ILA especially vulnerable to external pressures. This article argues that the ILA should be guided by an alternative ethos – ethos of sustainable development. This alternative ethos emphasizes the need to take into account the needs of future generations, and to incorporate their point of view in contemporary decision-making processes. It is further argued that this alternative ethos is essential in view of the scarcity of open land in Israel, and it is also consistent with some of the basic principles of Israel administrative law (the right to equality and the fiduciary duty owned by public agencies to the public at large). The article then illustrates the practical contribution of this ethos to some of the problems Israel is facing in the planning field. Changing the ethos which guides the work of ILA depends, first and most, on the willingness of its leading managers. However, the law can facilitate this ideological transformation, both by strengthening the role of environmental principles, and through the application of the classical tools of judicial review. Israeli administrative law includes several tools that allow it to supervise the decision-making process in governmental bodies – e.g., whether decisions are based on proper factual basis, whether the process was open, and whether it took into account all the relevant considerations. These doctrinal tools can provide leverage to the integration of the principle of sustainable development in the work of ILA. Subjecting ILA to strict judicial scrutiny will make it difficult for this body to take decisions, which completely disregard environmental concerns and the needs of future generations.