



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

## יישום חובת שקיפות פרוטוקולים והקלטות של דיוני מוסדות תכנון ובנייה

**כתיבה: אורי טל**

אישור: שמוליק חזקיה, ראש צוות בכיר  
עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

כ"ט באייר תש"ע  
13 במאי 2010

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

1	מבוא
1	תמצית
3	1. פרוטוקולים והקלטות של ישיבות מוסדות ברמה הארצית
3	1.1. פרסום פרוטוקולים
4	1.2. הקלטת דיונים ואפשרות הציבור להאזין להם
5	2. פרוטוקולים והקלטות של ישיבות מוסדות ברמה המחוזית
5	2.1. פרסום פרוטוקולים
5	2.2. הקלטת ישיבות ואפשרות הציבור להאזין להם
6	2.3. פרסום החלטות הולמ"ב – הוועדה לתכנון ובנייה של מתקנים ביטחוניים
7	3. פרוטוקולים והקלטות של דיוני מוסדות ברמה המקומית
7	3.1. פרסום פרוטוקולים וקיומם של אתרי אינטרנט
7	3.2. בדיקה אקראית בנושא פרסום פרוטוקולים והאפשרות להאזין להקלטות של דיוני ועדות מקומיות לתכנון ובנייה
8	
10	3.2.1. סיכום הממצאים בנוגע לוועדות המקומיות לתכנון ובנייה
11	4. נקודות לדיון
11	4.1. שקיפות
12	4.2. הצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע–2010
12	4.3. פרסום הפרוטוקולים
13	4.4. האזנה להקלטה של דיון
13	4.5. הפסקת הקלטות וניהול לקוי של פרוטוקולים של דיוני מוסדות תכנון
13	4.5.1. ההוראה המתירה שיקול דעת ליו"ר מוסד התכנון
14	4.5.2. הפסקת הקלטה של דיון – סמכות שבשיקול דעת
14	4.6. דוגמה לקושי בהשגת פרוטוקול והקלטה של דיון ברמה המקומית
15	4.7. הולמ"ב
16	מקורות ונספח



## מבוא

מסמך זה נכתב לבקשת ועדת הפנים והגנת הסביבה ומטרתו לבחון את יישומה של חובת ניהול פרוטוקול במוסדות תכנון<sup>1</sup> והקלטת הדיונים בהם, ושקיפותם של אלו לציבור.

בעבר לא היו מוסדות התכנון מחויבים על-פי חוק לנהל פרוטוקול של ישיבותיהם. במוסדות תכנון מסוימים נרשם חלק ממהלך הישיבה, ובאחרים לא נרשם פרוטוקול כלל. חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 80), התשס"ח–2007, התקבל בכנסת ב-9 באוקטובר 2007,<sup>2</sup> ועל פיו נוספו סעיפים 48 ו-48ד לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה–1965. לפי דברי ההסבר להצעת התיקון לחוק, המטרה שבבסיס הוראות אלו היא מימוש עקרונות חופש הביטוי וחופש המידע.<sup>3</sup>

מטרת מסמך זה היא לבחון את יישום עיקרי ההוראות שבסעיפים שהוספו לחוק:

1. "בכל ישיבה של מוסד תכנון יירשם ויוקלט פרוטוקול, ואולם חובת הקלטה לא תחול על ישיבות של רשות רישוי; יושב-ראש מוסד התכנון יהיה אחראי לניהולם התקין של הפרוטוקול וההקלטה ורשאי הוא, מטעמים שיירשמו בפרוטוקול, להפסיק את הקלטת הישיבה לצורך התייעצות".<sup>4</sup>
  2. "פרוטוקול ישיבה של מוסד תכנון שאושר יהיה פתוח לעיון הציבור והקלטת ישיבה תהיה פתוחה לציבור לצורך האזנה; עיון והאזנה כאמור יהיו בלא תשלום".
  3. "פרוטוקול ישיבה של מוסד תכנון יפורסם באתר האינטרנט של מוסד התכנון או באתר האינטרנט של רשות מקומית שתחומה הוא במרחב התכנון של מוסד התכנון; לא היה למוסד תכנון או לרשות מקומית כאמור אתר אינטרנט, יפורסם הפרוטוקול באתר האינטרנט של משרד הפנים".
  4. "מנהל מינהל התכנון במשרד הפנים יפרסם הנחיות בדבר האופן והמועדים להגשת בקשות לתיקון פרוטוקול, לעיון בפרוטוקולים ולהאזנה להקלטות של ישיבות".
  5. "על אף האמור [לעיל]... לעניין מוסד תכנון למתקנים ביטחוניים, יועמדו לעיון הציבור ויפורסמו כאמור באותו סעיף קטן רק החלטות שקיבל המוסד".
- ב-24 באוגוסט 2008 נשלח חוזר מנכ"ל משרד הפנים 6/2008 לכל ראשי הרשויות המקומיות. בסעיף 11 בחוזר זה מנויות הנחיות מנהל מינהל התכנון בעניין תיקון מס' 80. בהנחיות אלו שולבו הוראות התיקון ובעניינים מסוימים, לפי הצורך, הורחבו הוראותיו.

## תמצית

על-פי בג"ץ, "השקיפות מבטיחה ביקורת מתמדת וצמודה על פעילותם של המחזיקים בסמכות, וממילא מהווה היא מעין ערובה להתנהגות ראויה ונורמטיבית של בעלי סמכות...".<sup>5</sup> כמו כן, במאמר פובליציסטי נטען בהקשר אחר כי, "השקיפות של הליכים ציבוריים נחשבת לאמצעי מרכזי במאבק בשחיתות... הגברת השקיפות כמתכון לצמצום שחיתות היא לקח שיישמו בשטח בתחום התכנון והבנייה אינו סובל

<sup>1</sup> מוסד תכנון מוגדר בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה–1965: "כל רשות שיש לה סמכות בעניין תוכניות או היתרים".

<sup>2</sup> הצעת החוק ודברי ההסבר פורסמו ברשומות, הצעות חוק הכנסת – 136, 28 בפברואר 2007, עמ' 90.

<sup>3</sup> דברי ההסבר להצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 78) (זכות עיון במסמכים וחובת ניהול פרוטוקול), התשס"ח–2007.

<sup>4</sup> עוד נכתב בחוק כי "הפרוטוקול ישקף נאמנה את פרטי הדיון... ויצוינו בו בין השאר... מהלך הדיון, הפסקות בהקלטת הישיבה לצורך התייעצות והטעמים להפסקות"; במסמך זה לא נבדקה הוראה זו.

<sup>5</sup> סעיף מ"א לבג"ץ 5593/07 צ'רלס ברנרד ניס נ' המועצה הארצית לתכנון ובנייה, משרד הפנים, 21 בדצמבר 2009.

דיחוי...".<sup>6</sup> מן האמור במסמך זה ניתן להיווכח כי, ככלל, אפשר להשיג פרוטוקול של כל מוסד תכנון, למעט של הולמ"ב – הוועדה לתכנון ובנייה של מתקנים ביטחוניים. אולם יש הבדל בין האפשרות להשיג פרוטוקול לבין גישה נוחה אליו. פירושה של שקיפות, בהקשר של פרסום פרוטוקולים של דיוני מוסדות תכנון ובנייה, הוא מתן גישה נוחה לפרסום יזום שלהם.

### פרוטוקולים

**פרוטוקולים של ישיבות מוסדות תכנון ברמה הארצית והמחוזית מתפרסמים באתר האינטרנט של משרד הפנים.**

מצב פרסום הפרוטוקולים ברמה המקומית שונה. **לפי בדיקת משרד הפנים בספטמבר 2009, כ-30% בלבד מהוועדות המקומיות לתכנון ובנייה פרסמו כנדרש את הפרוטוקולים של דיוניהן.** המצב בוועדות מקומיות לתכנון ובנייה של רשות מקומית אחת טוב יותר מהמצב בוועדות מקומיות מרחביות לתכנון ובנייה. **בבדיקה האמורה עלה כי לכ-50% מהוועדות המקומיות המרחביות אין כלל אתר אינטרנט, בניגוד ל-90% מהוועדות המקומיות השייכות לרשות מקומית אחת.**

### האזנה להקלטות הדיונים

לפי החוק הקיים יש להעמיד לציבור את האפשרות להאזין להקלטה של דיון שנערך במוסד תכנון ללא תשלום. כפי הנראה, מזכירות המועצה הארצית מאפשרת האזנה להקלטות של דיונים ברמה הארצית. אולם ברמה המחוזית והמקומית, לעתים אפשר לקבל את קובץ ההקלטה של הדיון ללא כל קושי, ולעתים אין כל אפשרות להאזין לדיון.

### הבדלים ניכרים בין מוסדות ברמות תכנון שונות ובין מוסדות באותה רמת תכנון

מהמסמך עולה כי יש הבדלים ניכרים בין מוסדות התכנון בנושא הפרוטוקולים והקלטות הדיונים, הן ברמות התכנון השונות – הרמה הארצית, המחוזית והמקומית – והן באותה רמת תכנון.

על בקשתנו לקבל הקלטה של דיון בוועדות מחוזיות התקבלו תשובות שונות. חלק מהוועדות לא אפשרו לנו להאזין להקלטה של דיון וחלק היו מוכנות לעשות כן. ההבדלים בוועדות המקומיות לתכנון ובנייה גדולים יותר: חלקן מעלות פרוטוקולים לאינטרנט כנדרש, חלקן מציגות באתרי האינטרנט שלהן החלטות ומידע כללי בלבד, לחלקן אין אתר אינטרנט, חלקן מאפשרות לצלם פרוטוקול ולהאזין להקלטות של דיונים במשרדיהן וחלקן אינן מאפשרות זאת, וכיוצא בזה הבדלים.

### הפסקת הקלטות הדיונים

העמדת פרוטוקולים של דיוני מוסדות תכנון לרשות הציבור ופרסומם באינטרנט, וכן האפשרות להאזין להקלטות הדיונים, הן השלב השני בשקיפות הנדרשת ממוסדות תכנון. פרסום של פרוטוקולים אין משמעו שקיפות מספקת אם השלב הראשון – ניהול הפרוטוקול והקלטת הדיון – אינו נעשה כנדרש.

לידנו הגיעו עתירות שהגיש יזם בנושא זה לבית-המשפט ובהן נטען כי "הדיון הפנימי לא הוקלט כלל (מלבד הקראת ההחלטה אשר הוכנה מראש...) [היו"ר] הורה שלא להקליט את הדיון הפנימי וזאת מבלי ליתן טעם המשביע רצון...". לפי העתירות, "רואים באופן סיסטמי שהוועדות לא מקליטות... יש התנהגות שבשגרה לא להקליט את הדיונים הפנימיים...", וכמו כן, "...מתברר שהוועדות לא מקליטות בניגוד לחוק את הישיבות הפנימיות, מתברר שהוועדות מגיעות עם החלטות כתובות, מוכנות מראש ואז כל הוועדה הופכת להיות הצגה... מתברר שיש תיאום עמדות לפני הוועדות".

<sup>6</sup> זאב סגל, "השקיפות נגד שחיתות", הארץ, 27 באפריל 2010.



העתירות הללו לא התקבלו, אולם ייתכן כי יש בעיה בנושא הפסקת הקלטותיהם של דיוני מוסדות תכנון ובנייה.

### פרסום החלטות הולמ"ב

לעניין הולמ"ב נקבע בחוק כי לא יועמדו לעיון הציבור פרוטוקולים של הדיונים אלא רק החלטות שהתקבלו. לא עלה בידינו למצוא החלטה של הולמ"ב ונראה כי החלטות מוסד תכנון זה אינן מתפרסמות.

### הרפורמה בתכנון ובנייה

בהצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010, מטעם הממשלה, מוצעים שינויים בעניין תמלול והקלטה של דיונים. לעניין ניהול פרוטוקולים והקלטת דיונים של מוסדות תכנון נכתב בסעיף 155 להצעת החוק, "בכל ישיבה של מוסד תכנון יירשם פרוטוקול ובכל ישיבה פומבית של מוסד תכנון או חלק מישיבה שהוא פומבי יוקלט הדיון; על-פי החלטת מוסד התכנון, ניתן להקליד את האמור בדיון במקום להקליטו". לשינויים המוצעים עשויה להיות השפעה על שקיפות הדיונים.

## 1. פרוטוקולים והקלטות של ישיבות מוסדות ברמה הארצית

### **1.1. פרסום פרוטוקולים**

הפרוטוקולים של מוסדות התכנון שבאחריות מינהל התכנון במשרד הפנים – המועצה הארצית לתכנון ובנייה, הות"ל,<sup>7</sup> הולחו"ף,<sup>8</sup> הולנת"ע<sup>9</sup> והולקחש"פ<sup>10</sup> וועדות המשנה שלהם – מתפרסמים באתר האינטרנט של משרד הפנים.<sup>11</sup>

לדברי גבי איריס האן, סגנית מנהל מכון דש"א,<sup>12</sup> היא מעולם לא נתקלה בקושי להשיג פרוטוקול של מוסד תכנון ברמה הארצית, מאחר שכל הפרוטוקולים זמינים באתר האינטרנט של משרד הפנים.<sup>13</sup>

לדברי גבי ענאיה בנא, מתכנתת ערים במרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, הצגת הפרוטוקולים במוסדות התכנון הארציים אינה שיטתית דייה:

- לעתים הפרוטוקול הוא פרוטוקול החלטות ולעתים מדובר בפרוטוקול תמלול. העמותה מעוניינת בתמלול הישיבות ולא ברור לה מתי הפרוטוקול הוא אכן פרוטוקול תמלול.
- לעתים חולף זמן רב מדי עד שפרוטוקול מתפרסם; לעתים מתפרסם פרוטוקול של ישיבה לאחר שהתקיימה ישיבה נוספת באותו הנושא.<sup>14</sup>

<sup>7</sup> הוועדה הארצית לתכנון ובנייה של תשתיות לאומיות.

<sup>8</sup> הוועדה לשמירה על הסביבה החופית.

<sup>9</sup> הוועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים.

<sup>10</sup> הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים.

<sup>11</sup> אדריכל דורון דרוקמן, מנהל אגף בכיר (פיתוח ובקרה), מינהל התכנון במשרד הפנים, מכתב, 21 בדצמבר 2009. עניין הפרסום נבדק גם על-ידנו.

<sup>12</sup> מכון דש"א – דמותה של ארץ, פועל מינהלית במסגרת החברה להגנת הטבע, ומטרתו לקדם את השמירה על השטחים הפתוחים בארץ.

<sup>13</sup> איריס האן, מנהלת תחום תכנון ומחקר וסגנית מנהל מכון דש"א ונציגת הארגונים הירוקים במוסדות תכנון ברמה הארצית, מכתב, 26 בינואר 2010.



עמותת "במקום – מתכננים למען זכויות תכנון" מסרה לנו כי אין לה ניסיון בבקשת פרוטוקולים ממוסדות התכנון.<sup>15</sup>

עמותת "אדם, טבע ודין" לא מסרה תשובה על שאלותינו בנושא הנדון עד מועד סגירת המסמך.

## 1.2. הקלטת דיונים ואפשרות הציבור להאזין להם

לפי משרד הפנים, כל דיוני מוסדות התכנון ברמה הארצית מוקלטים וההאזנה לקלטות פתוחה לציבור.<sup>16</sup> על-פי הנתען, אפשר לפנות למזכירות המועצה הארצית לתכנון ובנייה וזו תשלח לפונה תקליטור עם ההקלטה המבוקשת חינם.<sup>17</sup> **מכמה שיחות טלפון שערכנו למזכירות המועצה הארצית**, בהפרש של כמה חודשים, **עולה כי אכן אפשר לקבל קובץ הקלטה של ישיבה ברמה הארצית**, אף באמצעות דוא"ל.

להלן פירוט שיחות שערכנו עם מוסדות תכנון ברמה הארצית ובהן ביקשנו לקבל הקלטות של דיונים :

- **הות"ל** – ביקשנו מהות"ל הקלטת דיון של מליאת הוועדה מ-14 בדצמבר 2009. המענה היה מהיר, השירות אדיב, והתקליטור היה מוכן למחרת במזכירות הות"ל. הות"ל הציגו לנו את האפשרות לקבל את התקליטור בדואר.<sup>18</sup>

- **המועצה הארצית** – ביקשנו ממזכירות המועצה הארצית לתכנון ובנייה את ההקלטה של ישיבת ועדת המשנה לבנייה ותקנות מ-15 בדצמבר 2009. התבקשנו לשלוח בקשה בדוא"ל וכך עשינו. עוד באותו היום הופנינו לגורם המתאים במינהל התכנון שיטפל בבקשתנו. נשאלנו לגבי מטרתנו ואת מי אנו מייצגים. התשובה שניתנה היתה שלוועדת משנה זו אין הקלטות של הדיונים אלא רק פרוטוקול תמלול.<sup>19</sup>

לדברי גב' האן ממכון דש"א, היא מעולם לא ביקשה להאזין להקלטה של דיון, אולם את התמלילים של הדיונים היא מבקשת פעמים רבות. קובצי התמלילים נשלחים אליה בדוא"ל תוך שעות ספורות. נוסף על כך, בעבר פנתה גב' האן למועצה הארצית בעניין ניסוח החלטה מסוימת, ומזכירות המועצה הארצית הציעה לה להאזין להקלטה. אף שבסופו של דבר לא האזינה גב' האן להקלטה, עובדה זו מלמדת על האפשרות לעשות כן.<sup>20</sup>

---

<sup>14</sup> ענאיה בנא, מתכנתת ערים במרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, שיחת טלפון, 21 באפריל 2010.

<sup>15</sup> סזאר יהודקין, עמותת "במקום – מתכננים למען זכויות תכנון", מכתב, 21 בינואר 2010.

<sup>16</sup> לפי תחקיר של איילת פישביין באתר התחקירים "לקמוס", משרד הפנים מודה באופן רשמי כי ועדות המשנה לעררים בענייני תכנון ובנייה אינן מקליטות את כל דיוניהן. לפי הכתבה, דוברת משרד הפנים מסרה כי הדיונים הפנימיים של ועדות אלה "על-פי רוב" אינם מוקלטים בנימוק ש"ועדת המשנה לענייני עררים היא גוף מעין שיפוטי"; איילת פישביין, אתר התחקירים "לקמוס",

<http://www.lacmus.co.il/home/artdetails.aspx?mCatID=22701&artID=7567>, 16 ביולי 2009.

לדברי גב' שלומית חן, מרכזת ועדת המשנה לעררים במועצה הארצית לתכנון ובנייה, דיוני ועדת המשנה לעררים מוקלטים ואפשר לקבל את התמלול שלהם או למצוא אותו באתר האינטרנט של משרד הפנים. נראה כי לשם קבלת הקלטות של דיוני ועדת המשנה לעררים יש לפנות למזכירות המועצה הארצית לתכנון ובנייה; שלומית חן, מרכזת ועדת המשנה לעררים, משרד הפנים, 27 באפריל 2010.

<sup>17</sup> דורון דרוקמן, מנהל אגף בכיר (פיתוח ובקרה) במשרד הפנים, מכתב, 21 בדצמבר 2009.

<sup>18</sup> שיחה עם מרכזת פרויקטים בות"ל, 19 בינואר 2010.

<sup>19</sup> אם ועדת המשנה לבנייה ותקנות אינה מוגדרת "מוסד תכנון", הרי שהיא פטורה מהקלטת דיוניה.

<sup>20</sup> איריס האן, מנהלת תחום תכנון ומחקר וסגנית מנהל מכון דש"א ונציגת הארגונים הירוקים במוסדות תכנון ברמה הארצית, מכתב, 26 בינואר 2010.



עמותת "במקום – מתכננים למען זכויות תכנון" מסרה לנו כי אין לה ניסיון בבקשת הקלטות של דיונים ממוסדות התכנון.<sup>21</sup> גם מהמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי נמסר שהמרכז מעולם לא ביקש להאזין להקלטה של דיון.<sup>22</sup>

## 2. פרוטוקולים והקלטות של ישיבות מוסדות ברמה המחוזית

### 2.1. פרסום פרוטוקולים

הפרוטוקולים של כל מוסדות התכנון שבאחריות מחוזות משרד הפנים – למשל הוועדות המחוזיות לתכנון ובנייה, ועדות המשנה המחוזיות להתנגדויות או ועדות הערר המחוזיות – מתפרסמים באתר האינטרנט של משרד הפנים.

כאמור, לדברי המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, הצגת הפרוטוקולים במוסדות התכנון אינה שיטתית דיה – לעתים הפרוטוקול הוא פרוטוקול החלטות ולעתים מדובר בפרוטוקול תמלול. כמו כן, לעתים חולף זמן רב מדי עד שפרוטוקול מתפרסם. נוסף על כך, אתר האינטרנט של משרד הפנים אינו ידידותי למשתמש.<sup>23</sup>

### 2.2. הקלטת ישיבות ואפשרות הציבור להאזין להן

התקשרנו ישירות לוועדות המחוזיות לתכנון ובנייה וביקשנו מהן הקלטות של דיונים. בשיחות אלו לא הזדהינו כעובדי הכנסת. להלן פירוט התשובות שנתקבלו:

- **הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה – מחוז ירושלים** – ביקשנו הקלטה של דיון של ועדת המשנה להתנגדויות מ-17 בדצמבר 2009. התשובה היתה שלא תמיד החברה שמקליטה את הדיונים שולחת לוועדה את התקליטורים. הוועדה היתה מוכנה לשלוח לנו את תמליל הישיבה בו במקום. נראה כי כדי להשיג את ההקלטה, על הוועדה המחוזית להזמין אותה מהחברה שמקליטה את הדיונים.<sup>24</sup>
- **הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה – מחוז חיפה** – ביקשנו הקלטה של דיון מ-9 בדצמבר 2009. הוזמנו להגיע עם החסן נייד (דיסק-און-קי) למשרדי הוועדה ולהעתיק את קובצי ההקלטה.<sup>25</sup>
- **הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה – מחוז תל-אביב** – ביקשנו הקלטה של דיון ועדת משנה א' מ-16 בנובמבר 2009.<sup>26</sup> נאמר לנו כי אומנם הוחל לאחרונה בהקלטת הדיונים, אולם המערכת אינה מאפשרת לשלוח או לצרוב קובצי קול. כמו כן נמסר שאין אפשרות להגיע ולהאזין להקלטה.<sup>27</sup>
- **הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה – מחוז צפון** – ביקשנו הקלטה של דיון. הופנינו לחברה הפרטית שמקליטה את דיוני מוסדות התכנון.<sup>28</sup>

<sup>21</sup> סזאר יהודקין, עמותת "במקום – מתכננים למען זכויות תכנון", מכתב, 21 בינואר 2010.

<sup>22</sup> ענאיה בנא, מתכנתת ערים במרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, שיחת טלפון, 21 באפריל 2010.

<sup>23</sup> ענאיה בנא, מתכנתת ערים במרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, שיחת טלפון, 21 באפריל 2010.

<sup>24</sup> שיחת טלפון, 25 בינואר 2010.

<sup>25</sup> שיחת טלפון, 20 בינואר 2010.

<sup>26</sup> בנושא תוכנית ח/370 שינוי בינוי 1.

<sup>27</sup> שיחת טלפון, 21 בינואר 2010.



• **ועדת ערר מחוזית – מחוז צפון** – התקשרנו לוועדת הערר המחוזית – מחוז צפון וביקשנו הקלטה של דיון מ-16 בנובמבר 2009. נאמר לנו כי ועדת הערר אינה מקליטה את דיוניה.<sup>29</sup> יצוין כי הפרוטוקולים של ועדות ערר מחוזיות מתפרסמים באתר האינטרנט של משרד הפנים.

פנינו לחברה הפרטית אשר מקליטה את דיוני הוועדות המחוזיות לתכנון ובנייה. משם הופנינו לעובדי משרד הפנים האחראים על הקשר עם החברה. עובדים אלו הפנו אותנו בחזרה למזכירות הוועדות המחוזיות לתכנון ובנייה. נראה כי שלושת הגופים הללו כלל אינם נתקלים בבקשות לקבלת הקלטות דיונים של מוסדות תכנון ואינם ערוכים לטפל ביעילות בפניות מסוג זה.

יצוין כי אף לא אחת מהעמותות שאליהן פנינו אין ניסיון בבקשת הקלטות דיונים בוועדות מחוזיות לתכנון ובנייה.

### 2.3. פרסום החלטות הולמ"ב – הוועדה לתכנון ובנייה של מתקנים ביטחוניים

לא עלה בידנו למצוא את החלטות הולמ"ב באינטרנט.<sup>30</sup> הואיל ויושבי-ראש ועדות הולמ"ב הם ממוני המחוזות של משרד הפנים, פנינו לגורמים אלו כדי לברר אם החלטות הולמ"ב אכן עומדות לעיון הציבור.<sup>31</sup> להלן פירוט שתי השיחות:

• **הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה – מחוז דרום** – על-פי הדברים שנמסרו לנו, החלטות הולמ"ב של מחוז דרום אינן מתפרסמות בשל חשאיותן. הוראות החוק אשר לחובה לפרסם את החלטות הולמ"ב לא היו ידועות לעובדת שדיברנו עמה.<sup>32</sup>

• **הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה – מחוז מרכז** – נמסר שהחלטות הולמ"ב אינן עומדות לעיון הציבור ואינן מתפרסמות על-ידי הוועדה המחוזית. הופנינו לנציג משרד הביטחון בולמ"ב והוא חזר על טענה זו בפנינו.<sup>33</sup>

בדומה לאמור לעיל לעניין הקלטות, אף לא אחת מהעמותות שאליהן פנינו ביקשה בעבר החלטה של הולמ"ב.

ייתכן שכל החלטות הולמ"ב סודיות ולכן אינן מתפרסמות, אולם סביר להניח כי בולמ"ב מתקבלות גם החלטות שאינן סודיות, והחלטות אלו יש לפרסם.

<sup>28</sup> שיחת טלפון, 25 בינואר 2010.

<sup>29</sup> שיחת טלפון, 20 בינואר 2010.

<sup>30</sup> משרד הפנים השיב על שאלתנו בנושא החלטות הולמ"ב כי הן עומדות לעיון הציבור בהתאם לחוק; דורון דרוקמן, מנהל אגף בכיר (פיתוח ובקרה) במשרד הפנים, מכתב, 21 בדצמבר 2009.

<sup>31</sup> בשיחות אלו הזדהינו כעובדי כנסת.

<sup>32</sup> שיחת טלפון, 25 בינואר 2010.

<sup>33</sup> שיחת טלפון, 1 בפברואר 2010.





### 3. פרוטוקולים והקלטות של דיוני מוסדות ברמה המקומית

#### 3.1 פרסום פרוטוקולים וקיומם של אתרי אינטרנט

שאלנו את משרד הפנים אם נבדק קיומם של אתרי אינטרנט מטעם הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה ואם נערכה בקרה על אופן יישום הוראות החוק הרלוונטיות. מתשובת המשרד עולה כי בספטמבר 2009 ערך מינהל התכנון בדיקות אשר לקיומם של אתרי אינטרנט ולפרסומם של פרוטוקולים בוועדות המקומיות. לדברי המשרד, בנושא זה חשוב להבחין בין ועדות מקומיות רגילות – הוועדה המקומית היא מועצת הרשות המקומית – לבין ועדות מרחביות – ועדה המשמשת כמה רשויות מקומיות.

מהבדיקות עלו ממצאים אלו:

1. ל-90% מהוועדות המקומיות (של רשות מקומית אחת) יש אתר אינטרנט.

2. ל-50% מהוועדות המקומיות המרחביות יש אתר אינטרנט.

לפי הוראות החוק, ועדה מרחבית רשאית לפרסם את הפרוטוקולים של דיוניה באתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות שהיא משמשת. כמו כן, אם לוועדה מקומית אין אתר אינטרנט, יפרסם משרד הפנים את הפרוטוקולים שלה באתר האינטרנט שלו. יצוין כי באתר האינטרנט של משרד הפנים מפורסמים פרוטוקולים של חמש ועדות מקומיות בלבד (בני-ברק, עפולה, שורקת, הגליל המזרחי וחריש), ויש באתר הפניה לאתר האינטרנט של הוועדה המרחבית מורדות הכרמל, אשר מפרסמת את הפרוטוקולים שלה.

3. כ-30% מהוועדות המקומיות והמרחביות מפרסמות פרוטוקולים כנדרש.

מנהל מינהל התכנון שלח את הממצאים לעיל לממוני המחוזות במשרד הפנים בצירוף דרישה כי יפעלו בעניין זה מול הוועדות המקומיות שבתחום כל מחוז. נוסף על כך, נקבע שנושא השקיפות יהיה אחד הנושאים שימשו תנאי סף לעניין הסמכת ועדות מקומיות לפי סעיף 62א(ג) לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965.<sup>34</sup> לשם כך נבחן הנושא גם בעת ביקורים של נציגי מינהל התכנון בוועדות המקומיות.<sup>35</sup>

לדברי גב' בנא מהמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, העמותה נתקלת בקשיים במציאת פרוטוקולים של דיוני ועדות מקומיות. לדבריה, אף אם הפרוטוקולים מתפרסמים באינטרנט, על-פי רוב מדובר בפרוטוקולים של דיוני מליאת הוועדה בלבד ולא של ועדות המשנה. יתרה מזו, בניגוד למידע המפורסם באינטרנט על דיוני מוסדות התכנון ברמה הארצית והמחוזית – המציג באילו ישיבות נדונה כל תוכנית – בכל הנוגע לוועדות המקומיות קשה לעמותה לעקוב ולראות אילו תוכניות נדונו באילו ישיבות ולחפש את הפרוטוקולים בהתאם.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> לפי סעיף 62 לחוק האמור, לעתים תוכנית היא בסמכות הוועדה המחוזית ולעתים היא בסמכות הוועדה המקומית. סעיף 62א(ג) קובע, בין השאר, כי שר הפנים רשאי לאשר כי תוכנית תהיה בסמכות ועדה מקומית אם "הוועדה המקומית מקיימת באופן מקצועי ויעיל מערכת תכנון ומערכת אכיפה של הוראות חוק זה והתקנות לפיו".

<sup>35</sup> דורון דרוקמן, מנהל אגף בכיר (פיתוח ובקרה) במשרד הפנים, מכתב, 21 בדצמבר 2009.

<sup>36</sup> ענאיה בנא, מתכנתת ערים במרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, שיחת טלפון, 21 באפריל 2010.



### 3.2. בדיקה אקראית בנושא פרסום פרוטוקולים והאפשרות להאזין להקלטות של דיוני ועדות מקומיות לתכנון ובנייה

בדקנו אתרי אינטרנט של כמה ועדות מקומיות והתקשרנו לברר פרטים נוספים. להלן סיכום הנתונים שנמצאו:

#### <sup>37</sup>הוועדה המקומית לתכנון ובנייה אשדוד

- באתר האינטרנט של העירייה יש פרוטוקולים של מליאת הוועדה לתכנון ובנייה, ועדת המשנה שלה ורשות הרישוי.
- אין בעירייה עמדה לצילום פרוטוקולים (מאחר שהם מפורסמים באינטרנט).
- אין בעירייה עמדת האזנה להקלטות דיונים.
- כעיקרון אפשר להאזין להקלטה של דיון. נציגת העירייה מעולם לא נתקלה בבקשה להאזין לדיון כלשהו.

#### <sup>38</sup>הוועדה המקומית לתכנון ובנייה ירושלים

- באתר האינטרנט של העירייה יש חלוקה בין ועדת המשנה לתכנון ובנייה – תב"ע ובין ועדת המשנה לתכנון ובנייה – היתרים.
- לגבי ועדת המשנה לתכנון ובנייה – תב"ע, יש באתר האינטרנט הן פרוטוקול והן קובצי הקלטה/וידאו של רוב הדיונים. לעתים רחוקות יש רק קובץ הקלטה, ללא פרוטוקול.<sup>39</sup>
- לגבי ועדת המשנה לתכנון ובנייה – היתרים, בדרך כלל יש באתר האינטרנט רק קובצי הקלטה/וידאו של דיוני ועדה זו ואין פרוטוקול כתוב שלהם. לעתים יש רק פרוטוקול ואין קובץ הקלטה/וידאו.<sup>40</sup>
- הפרוטוקולים של רשות הרישוי אינם מופיעים באתר האינטרנט.<sup>41</sup>
- אפשר להגיע בשעות הקבלה ולבקש פרוטוקול של דיון או להאזין לקלטת. לדברי העירייה, מאחר שהפרוטוקולים וקובצי ההקלטה מצויים באתר האינטרנט, הם כמעט אינם נתקלים במקרים כאלו. על-פי הנתען, יש עמדת מחשב עם גישה לאינטרנט בעירייה, אך כיום אי-אפשר לקבל בה עותק מודפס.

---

<sup>37</sup> שיחת טלפון עם נציגת עיריית אשדוד, 26 באפריל 2010; אתר האינטרנט של עיריית אשדוד, <http://www.ashdod.muni.il>, תאריך כניסה: 26 באפריל 2010.

<sup>38</sup> אתר האינטרנט של עיריית ירושלים, [www.jerusalem.muni.il](http://www.jerusalem.muni.il), תאריך כניסה: 26 באפריל 2010; שיחת טלפון עם נציגת העירייה, 27 באפריל 2010.

<sup>39</sup> למשל דיון שנערך ב-16 במרס 2009 ודיון שנערך ב-20 ביולי 2009.

<sup>40</sup> למשל דיון שנערך ב-14 בספטמבר 2009.

<sup>41</sup> לא עלה בידנו למצוא אותם באתר האינטרנט וכך גם נאמר לנו בשיחת הטלפון. לדברי רשות הרישוי, הסיבה לכך היא שהחוק אינו דורש זאת.



## הוועדה המקומית לתכנון ובנייה גבעתיים<sup>42</sup>

- באתר האינטרנט של העירייה אפשר למצוא כמה פרוטוקולים של רשות הרישוי ופרוטוקול אחד של ועדת המשנה לתכנון ובנייה.
- משיחה עם אגף ההנדסה עולה כי כעיקרון כל פרוטוקול מועבר ליחידת המחשוב והוא אמור להופיע באתר האינטרנט. לאחרונה היו בעיות בתחום זה ובפועל הפרוטוקולים אינם מצויים באתר.<sup>43</sup>
- אפשר להגיע ולצלם את המסמך תמורת תשלום (0.50 ש"ח לצילום 3A).
- אין עמדת האזנה להקלטות של דיונים, אולם אפשר להאזין להם בתיאום עם אגף ההנדסה, השומר את הקלטות הדיונים. יצוין כי מעולם לא נתקלו באגף בבקשה להאזין להקלטת דיון.

## הוועדה המרחבית לתכנון ובנייה בקעת בית-הכרם<sup>44</sup>

- באתר האינטרנט של הוועדה המרחבית אפשר למצוא, בין השאר, פירוט של החלטות הדיונים בוועדה המקומית לתכנון ובנייה וברשות הרישוי.
- נוסף על החלטות הישיבה, יש במידע שבאתר גם גיליון דרישות לזום ומידע על התוכניות. כפי הנראה, אין תמצית של הדברים שנאמרו בדיון ולא מוזכר מי השתתף בישיבה ומי אישר את פרוטוקול הדיון הקודם ואת אופן ההצבעות בדיון.
- לדברי מהנדס הוועדה, דיוני מוסדות התכנון מוקלטים וההקלטות נשמרות. עם זאת, אי-אפשר להגיע ולהאזין להקלטות.
- אפשר לצלם או לקבל את תמלול הישיבות ללא עלות. לבקשתנו, הוועדה שלחה לנו את קובץ פרוטוקול התמלול של ישיבת הוועדה המקומית ב-15 בפברואר 2010.

## הוועדה המרחבית לתכנון ובנייה חוף-הכרמל<sup>45</sup>

- באתר האינטרנט של המועצה האזורית חוף-הכרמל אפשר למצוא את הפרוטוקולים של הוועדה המרחבית לתכנון ובנייה, של ועדת המשנה שלה ושל רשות הרישוי.
- אפשר לצלם פרוטוקולים במשרדי הוועדה. לדברי הוועדה, מעת לעת אכן מגיעים אזרחים לעיין או בפרוטוקולים או לצלם אותם.
- כל ישיבות הוועדה וועדות המשנה מוקלטות, ואפשר להאזין לקבצים ללא תשלום. יצוין כי הוועדה המרחבית אינה עורכת תמלול של ההקלטות.

<sup>42</sup> שיחת טלפון עם אגף ההנדסה בעיריית גבעתיים, 26 באפריל 2010.

<sup>43</sup> בשיחה הובטח כי הנושא יתוקן.

<sup>44</sup> אתר האינטרנט של הוועדה המרחבית לתכנון ובנייה בקעת בית-הכרם, <http://147.236.237.225/bet-hakerem>, תאריך כניסה: 26 באפריל 2010; שיחת טלפון עם מהנדס הוועדה ולשכתו, 26 באפריל 2010. יצוין כי אתר האינטרנט של הוועדה פותח בשיתוף חברת "קומפלוט", שהוקמה על-ידי החברה לאוטומציה במרכז השלטון המקומי.

<sup>45</sup> אתר האינטרנט של המועצה האזורית חוף הכרמל, <http://www.hof-> [http://www.hacarmel.co.il/index.php?option=com\\_content&view=article&id=183&Itemid=460](http://www.hacarmel.co.il/index.php?option=com_content&view=article&id=183&Itemid=460), תאריך כניסה: 26 באפריל 2010.



#### הוועדה המרחבית לתכנון ובנייה שרונים<sup>46</sup>

- באתר האינטרנט של הוועדה המרחבית לתכנון ובנייה שרונים יש, בין השאר, מידע כללי על דיוני רשות הרישוי, מליאת הוועדה המרחבית לתכנון ובנייה וועדות המשנה שלה. נוסף על כך מובאות החלטות מוסד התכנון. לעתים יש במידע שבאתר גיליון דרישות לזום ומידע על התוכנית. אין תמצית של הדברים שנאמרו בדיון ולא מוזכר מי השתתף בדיון ומי אישר את הפרוטוקול הדיון הקודם ואת אופן ההצבעות בדיון. לעתים מצויים באתר רק פרטי הישיבה.<sup>47</sup>
- אפשר להגיע למשרדי הוועדה ולצלם את הפרוטוקול ואת תמלול הישיבה ללא עלות.
- הוועדה מאפשרת להאזין לדיון ללא עלות.<sup>48</sup>
- כיום נערך תמלול של הקלטות הישיבות ולכן כבר אין צורך בהאזנה, אולם האפשרות עדיין קיימת.

#### הוועדה המרחבית לתכנון ובנייה שמעונים<sup>49</sup>

- לוועדה המרחבית אין אתר אינטרנט. לדברי הוועדה, הפרוטוקולים מועברים לרשויות המקומיות הרלוונטיות כדי שהן יעלו אותם לאתרי האינטרנט שלהן.
- בדקנו באתרי האינטרנט של המועצות האזוריות בני-שמעון, אשכול ושער-הנגב ולא עלה בידנו למצוא את הפרוטוקולים של הוועדה המרחבית שמעונים.
- לדברי מזכירות הוועדה, אפשר להגיע למשרדי הוועדה ולצלם את הפרוטוקולים.
- כמו כן, אפשר להאזין להקלטת דיון במשרדי הוועדה; ייתכן שהדבר כרוך בתשלום – עד כה לא הגיעה לוועדה בקשה מסוג זה.

### 3.2.1. סיכום הממצאים לגבי הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה

להלן סיכום הממצאים לעיל בנוגע לשקיפות הדיונים במוסדות תכנון ובנייה מקומיים.

שם הוועדה	מקומית או מרחבית	אפשרות לצלם פרוטוקול במקום	פרסום פרוטוקולים באינטרנט	פרסום החלטות בלבד באינטרנט	העלאת קובצי קול לאינטרנט	עמדת האזנה להקלטות	אפשרות אחרת להאזין להקלטה	הערות
אשדוד	מקומית	×	✓	--	×	×	✓	
ירושלים	מקומית	✓	חלקי	--	חלקי	×	✓	הפרוטוקולים של רשות הרישוי אינם

<sup>46</sup> אתר האינטרנט של הוועדה המרחבית לתכנון ובנייה שרונים, <http://147.236.237.215/sharonim>, תאריך כניסה: 26 באפריל 2010; שיחת טלפון עם מזכירת הוועדה, 27 באפריל 2010. יצוין כי אתר האינטרנט של הוועדה פותח בשיתוף חברת "קומפלוט", שהוקמה על-ידי החברה לאוטומציה במרכז השלטון המקומי.

<sup>47</sup> למשל ועדת המשנה להתנגדויות, 10 במאי 2009.

<sup>48</sup> בעבר הגיע אזרח למשרדי הוועדה והאזין במשרד לשני דיונים.

<sup>49</sup> שיחת טלפון עם נציגת הוועדה המקומית לתכנון ובנייה שמעונים, 28 באפריל 2010.



שם הוועדה	מקומית או מרחבית	אפשרות לצלם פרוטוקול במקום	פרסום פרוטוקולים באינטרנט	פרסום החלטות בלבד באינטרנט	העלאת קובצי קול לאינטרנט	עמדת האזנה להקלטות	אפשרות אחרת להאזין להקלטה	הערות
								באתר אינטרנט
גבעתיים	מקומית	√	חלקי	--	×	×	√	חלק מהפרוטוקולים אינם באתר האינטרנט
בקעת בית-הכרם	מרחבית	√	×	√	×	×	×	הפרסום באתר האינטרנט אינו נחשב פרוטוקול
חוף-הכרמל	מרחבית	√	√	--	×	לא ברור	√	
שרונים	מרחבית	√	×	√	×	√	√	הפרסום באתר האינטרנט אינו נחשב פרוטוקול; אפשר לקבל את תמלול הדיון
שמעוניים	מרחבית	√	×	×	×	√	√	

#### 4. נקודות לדיון

##### 4.1. שקיפות

בג"ץ תמצת את מהות השקיפות בנושא הנדון כך: "עקרון השקיפות – עקרון תשתית הוא בהתנהלותו של השלטון במשטר דמוקרטי. השקיפות מבטיחה ביקורת מתמדת וצמודה על פעילותם של המחזיקים בסמכות, וממילא מהווה היא מעין ערובה להתנהגות ראויה ונורמטיבית של בעלי סמכות... התנהלות שקופה של הרשויות מחזקת את אמון הציבור במערכת השלטונית, ומהווה ערובה לפעולה סדורה והגונה של הרשות (מבלי לחשוף חליה בכשרים)..."<sup>50</sup>

עוד נכתב במאמר פובליציסטי בהקשר אחר כי "השקיפות של הליכים ציבוריים נחשבת לאמצעי מרכזי במאבק בשחיתות... הגברת השקיפות כמתכון לצמצום שחיתות היא לקח שיישומו בשטח בתחום התכנון והבנייה אינו סובל דיחוי..."<sup>51</sup>

מן העולה ממסמך זה אפשר להיווכח כי אפשר להשיג פרוטוקול של כל מוסד תכנון, למעט של הולמ"ב, אולם יש הבדל בין האפשרות להשיג פרוטוקול לבין גישה נוחה אליו. פירושה של שקיפות, בהקשר של

<sup>50</sup> סעיף מא, בג"ץ 5593/07 צ'רלס ברנרד ניס נ' המועצה הארצית לתכנון ובנייה, משרד הפנים, 21 בדצמבר 2009.

<sup>51</sup> זאב סגל, "השקיפות נגד שחיתות", הארץ, 27 באפריל 2010.



**פרסום פרוטוקולים של דיוני מוסדות תכנון ובנייה, הוא מתן גישה נוחה לפרסום יזום שלהם. כדי שתהיה לשקיפות משמעות, ניהול הפרוטוקול והקלטת הדיון צריכים להיערך כנדרש, תוך שימוש מינימלי בסמכות לעצור את הקלטת הדיון בעת התייעצות. כמו כן, על הפרוטוקולים להתפרסם כנדרש באתר אינטרנט יידידותי למשתמש.**

אפשר לקדם את השקיפות, למשל על-ידי העלאת תמלול דיונים וקובצי קול לרשת האינטרנט. עיריית ירושלים, למשל, מעלה לאתר האינטרנט שלה קובצי הקלטה וקובצי וידיאו של דיוני ועדות שונות, ובין היתר של ועדת המשנה לתכנון ובנייה.

מהנתונים שנבדקו לקראת כתיבת מסמך זה עולה כי בנושא זה יש הבדלים בין מוסדות התכנון, הן ברמות התכנון השונות – הרמה הארצית, המחוזית והמקומית – והן באותה רמת תכנון.

#### **4.2. הצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010**

לפי סעיף 155 להצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010, "בכל ישיבה של מוסד תכנון יירשם פרוטוקול ובכל ישיבה פומבית של מוסד תכנון או חלק מישיבה שהוא פומבי יוקלט הדיון; על-פי החלטת מוסד התכנון, ניתן להקליד את האמור בדיון במקום להקליטו".

יצוין כי ב-21 באפריל 2010 הורה ראש הממשלה לערוך בחינה נוספת של מנגנוני הבקרה ברפורמה לפישוט הליכי התכנון והבנייה, כדי להגביר את השמירה על המינהל הציבורי התקין ועל טוהר המידות.<sup>52</sup>

#### **4.3. פרסום הפרוטוקולים**

**פרוטוקולים של מוסדות תכנון ברמה הארצית והמחוזית מתפרסמים באתר האינטרנט של משרד הפנים.** אתר אינטרנט זה אינו יידידותי, אולם נראה כי הפרוטוקולים מתפרסמים בו כנדרש. באתר אפשר גם לראות באילו תאריכים נדונה כל תוכנית, והדבר מקל את חיפוש הפרוטוקולים המבוקשים, מאחר שאין צורך לברר מראש את תאריכי הישיבה.

מצב פרסום הפרוטוקולים ברמה המקומית שונה מהאמור לעיל. לפי בדיקת משרד הפנים בספטמבר 2009, כ-30% בלבד מהוועדות המקומיות לתכנון ובנייה פרסמו כנדרש את הפרוטוקולים של דיוניהן. המצב בוועדות המקומיות לתכנון ובנייה המשמשות רשות מקומית אחת טוב יותר מאשר בוועדות מקומיות מרחביות לתכנון ובנייה. בבדיקה האמורה עלה כי לכ-50% מהוועדות המרחביות אין אתר אינטרנט.

יצוין כי שתי ועדות מרחביות שבדקנו באופן אקראי, בקעת בית-הכרם ושרונים, אינן מפרסמות את הפרוטוקולים כנדרש אלא רק פרטים כלליים על הדיונים – ואלו אינם פרוטוקולים. מעניין להיווכח כי אתר האינטרנט של ועדות אלו הוקם בשיתוף חברת "קומפלוט", שהוקמה על-ידי החברה לאוטומציה במרכז השלטון המקומי. לא ביררנו אם זיקת אתרי האינטרנט של הוועדות למרכז השלטון המקומי תקדם בעתיד את העלאת הפרוטוקולים כנדרש.

---

<sup>52</sup> "בחינת מנגנוני הבקרה ברפורמה לפישוט הליכי התכנון והבנייה", באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Communication/Spokesman/2010/04/spokebakara210410.htm>, 21 באפריל 2010.



#### 4.4. האזנה להקלטה של דיון

לפי החוק יש להעמיד לציבור את האפשרות להאזין להקלטה של דיון שנערך במוסד תכנון, ללא תשלום. לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים, אפשר לעשות זאת על-ידי הקמת עמדת האזנה או בכל אמצעי מתאים אחר. כפי הנראה, מזכירות המועצה הארצית מעמידה אפשרות זו לעניין הקלטות של דיונים ברמה הארצית.

**ברמה המחוזית והמקומית, לעתים אפשר לקבל את קובץ ההקלטה של הדיון ללא כל קושי, ולעתים אין כל אפשרות להאזין לדיון.** כאמור, הוועדה המקומית לתכנון ובנייה בירושלים מעלה לאתר האינטרנט קובצי קול של חלק מהדיונים.

האזנו לכמה דיונים של מוסדות התכנון. נראה כי עיבוד מידע באמצעות האזנה אינו משימה פשוטה. ללא קשר לחשיבות השקיפות שנוצרת באמצעות הקלטת דיונים, תמלול מסייע מאוד להבין את שנאמר בדיון. יצוין בהקשר זה כי לא כל הוועדות המקומיות עורכות תמלול של הדיונים באמצעות פענוח ההקלטות.

#### 4.5. הפסקת הקלטות וניהול לקוי של פרוטוקולים של דיוני מוסדות תכנון

העמדת פרוטוקולים של דיוני מוסדות תכנון לרשות הציבור ופרסומם באינטרנט וכן העמדת האפשרות להאזין להקלטות הדיונים הן השלב השני בשקיפות הנדרשת ממוסדות תכנון. פרסום פרוטוקולים אין משמעו שקיפות מספקת אם השלב הראשון – ניהול הפרוטוקול והקלטת הדיון – לא ייעשה כנדרש. כלומר, אין טעם בפרסום פרוטוקול או הקלטה של דיון, אם אין בהם חלקים משמעותיים של אותו דיון.

בעניין זה קבעו שופטי בג"ץ, "שקיפות ובקרה אלו יהיו אפקטיביים רק אם יהיו תיעוד ודיווח מהימנים וראויים. הדבר מחייב עריכתו של פרוטוקול אשר יספק מידע נדרש לביקורת ופיקוח על עבודת גופי התכנון כדי להבטיח כי פעלו כהלכה".<sup>53</sup>

##### 4.5.1. ההוראה המתירה שיקול דעת ליו"ר מוסד התכנון

לפי סעיף 43ד(א) לחוק:

**...יושב-ראש מוסד התכנון יהיה אחראי לניהולם התקין של הפרוטוקול וההקלטה ורשאי הוא, מטעמים שיירשמו בפרוטוקול, להפסיק את הקלטת הישיבה לצורך התייעצות.**

במוסדות התכנון מתקיימים דיונים פומביים ודיונים פנימיים. לפי הנחיות מנהל מינהל התכנון במשרד הפנים, שהופצו בחוזר מנכ"ל, בדיון הפומבי אין מקום לעשות שימוש בסמכות הפסקת הקלטת הישיבה. אשר לדיון הפנימי הוסבר כי בשלב הדיון שבו נמסרים למוסד התכנון סקירת רקע, מידע תכנוני ועודתי וחוות דעת מקצועיות, "...כל אלו מהווים בסיס להחלטות מוסד התכנון ואין לראות בהם התייעצות בין חברי מוסד התכנון, ועל כן, ככלל, יש להקליט שלב זה".<sup>54</sup>

<sup>53</sup> סעיף מב, בג"ץ 5593/07 צירלס ברנרד ניס נ' המועצה הארצית לתכנון ובנייה, משרד הפנים, 21 בדצמבר 2009.

<sup>54</sup> חוזר מנכ"ל משרד הפנים 6/2008, 24 באוגוסט 2008.



השלב שבו חברי מוסד התכנון מתייעצים בינם לבין עצמם לשם גיבוש החלטתם נכלל בגדר "התייעצות", ויושב-ראש מוסד התכנון מוסמך להורות על הפסקת הקלטת הישיבה בשלב זה. מטרת סמכות זו היא לאפשר לחברי מוסד התכנון להביע עמדתם ולהחליף דעות באופן חופשי לצורך קבלת החלטות. מודגש כי מדובר בסמכות שבשיקול הדעת, ומשכך, ראוי כי הפסקת ההקלטה לצורך התייעצות תיעשה תוך שיקול דעת ואם יש בכך צורך ולא כדבר שבשגרה. מכל מקום, יש לרשום בפרוטוקול את הטעמים להפסקת הקלטתו של הדיון.<sup>55</sup>

#### 4.5.2. הפסקת הקלטה של דיון – סמכות שבשיקול דעת

בעתירה מינהלית מורחבת שהוגשה לבית-המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-המשפט לעניינים מינהליים, על-ידי מר אהוד רמות, יזם מהיישוב עתלית, נגד הוועדה המקומית לתכנון ובנייה חוף הכרמל ונגד הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה – מחוז חיפה, נכתב, בין השאר, כי:

הדיון הפנימי, לא הוקלט כלל (מלבד הקראת ההחלטה אשר הוכנה מראש כאמור). ... [היו"ר] אשר ישב בראש ועדת המשנה שדנה בהשגה, הורה שלא להקליט את הדיון הפנימי וזאת מבלי ליתן טעם המשביע רצון, שכן "התייעצות" באופן כללי אינה מהווה הסבר סביר למניעת הקלטה, ובכך עיקר.... את הוראות החוק מכל תוכן.<sup>56</sup>

לפי עתירה נוספת של יזם זה נגד המועצה הארצית לתכנון ובנייה באותו העניין נכתב, בין השאר, כי:

רואים באופן סיסטמי שהוועדות לא מקליטות... בניגוד לחוזר מנכ"ל שאומר מפורשות כי בשלב הדיון הפנימי, ככלל, יש להקליט שלב זה... יש התנהגות שבשגרה לא להקליט את הדיונים הפנימיים וכל זה בניגוד לאותו חוק...  
... מתברר שהוועדות לא מקליטות בניגוד לחוק את הישיבות הפנימיות, מתברר שהוועדות מגיעות עם החלטות כתובות, מוכנות מראש ואז כל הוועדה הופכת להיות הצגה... מתברר שיש תיאום עמדות לפני הוועדות...<sup>57</sup>

במסמך זה לא בדקנו אם הקלטה של דיון תואמת את הפרוטוקול שלו ואם ההחלטה להפסיק את הקלטת הדיון היתה ראויה ומנומקת. ללא התייחסות מפורשת לנכונות האמור בעתירות לעיל, ראוי לראות בהן לפחות שיקוף של הבעייתיות שעלולה להיות בעניין שיקול הדעת הניתן ליושב-ראש מוסד תכנון להפסיק את הקלטת הדיון ולנמק זאת.<sup>58</sup>

#### 4.6. דוגמה לקושי בהשגת פרוטוקול והקלטה של דיון ברמה המקומית

כאמור, מר אהוד רמות עתר לבית-המשפט המחוזי בחיפה נגד הוועדה המקומית לתכנון ובנייה חוף-הכרמל. מר רמות דרש לבטל את החלטת הוועדה, בין השאר, בגלל מינהל לא תקין. בעקבות דחיית בקשתו להקמת תחנת דלק זעירה,<sup>59</sup> ביקש מר רמות מהוועדה המקומית חוף-הכרמל, בין השאר,

<sup>55</sup> ש.ס.

<sup>56</sup> סעיף 17.8, עת"מ 419/08, אהוד ורחל רמות נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה חוף הכרמל והוועדה המחוזית לתכנון ובנייה – מחוז חיפה, עתירה מינהלית מורחבת שהוגשה לבית-המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-המשפט לעניינים מינהליים, התקבל בדוא"ל מאת התובע אהוד רמות.

<sup>57</sup> עת"מ 09-07-22375 רמות ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ובנייה (ועדת משנה לעררים)

<sup>58</sup> יצוין לפי כתבה בעיתון "גלובס", בדיון בוועדה המרחבית חוף-הכרמל בעניינו של אהוד רמות, "היו צריכים לצאת מהחדר כל נציגי הקיבוצים והמושבים שבהם תחנות הדלק הקטנות הפנימיות, וראשון היוצאים היה צריך להיות היו"ר כרמל סלע"; משה ליכטמן, "מבוכת מבקר המדינה: כרמל סלע – ראש מועצה ועבריין בנייה", גלובס, 9 בינואר 2010.

<sup>59</sup> הוועדה המקומית המליצה לוועדה המחוזית לדחות את בקשתו להקמת תחנת דלק זעירה.





פרוטוקול והקלטה של דיון מ-21 בינואר 2008. לפי האמור בעתירה המינהלית, הוועדה המקומית סירבה למסור לו את המבוקש. לטענתו, אי-המצאת הפרוטוקול וההקלטה מנעו ממנו להגיש נימוקים להשגה שהגיש על החלטת הוועדה המקומית, והתחושה שלו היתה "כי יש לה מה להסתיר". מר רמות הגיש עתירה לערכאות ובית-המשפט הורה לוועדה המקומית לאפשר לו להאזין להקלטות. לדברי בא כוחו של מר רמות, כדי לצלם ולקבל את התמליל המודפס, נאלץ מר רמות להוציא יותר מ-2,000 ש"ח.<sup>60</sup>

#### 4.7. הולמ"ב

כאמור, לעניין הולמ"ב נקבע בחוק כי לא יועמדו לעיון הציבור פרוטוקולים של הדיונים אלא רק החלטות שהתקבלו. לא עלה בידנו למצוא החלטה של הולמ"ב ונראה כי החלטות מוסד תכנון זה אינן מתפרסמות. לא ברור כיצד מתקיים האמור בחוק בנושא זה. לא ברור אם כל החלטות הולמ"ב סודיות או שמוסד תכנון זה מחליט גם החלטות הראויות להיות שקופות לציבור.

יצוין כי על פי-סעיף 396 להצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010, הנדונה בימים אלו בוועדה המשותפת לוועדת הכלכלה ולוועדת הפנים והגנת הסביבה, "פרוטוקולים של הוועדה למתקנים ביטחוניים, החלטותיה, היתרים שנתנו על-ידיה, ומסמכים שהוגשו לה, יישמרו במשרדי הוועדה למתקנים ביטחוניים, בהתאם לכללים שיקבע השר, בהסכמת שר הביטחון".<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> דברי עו"ד אלן עושרת, פרוטוקול ישיבה מס' 2008017 של ועדת המשנה להתנגדויות א', הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז חיפה, 3 בספטמבר 2009.

<sup>61</sup> סעיף 396(ב) בפרק ח', הצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010, 15 במרס 2010.



## מקורות

### חקיקה, פסיקה ומסמכים

- הצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010 (הצעה מטעם הממשלה).
- חוק התכנון ובנייה, התשכ"ה-1965.
- חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, סעיף 9(ב2).
- חוזר מנכ"ל משרד הפנים 6/2008, 24 באוגוסט 2008.
- הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 78) (זכות עיון במסמכים וחובת ניהול פרוטוקול), התשס"ז-2007.
- בג"ץ 5593/07 צ'רלס ברנרד ניס נ' המועצה הארצית לתכנון ובנייה, משרד הפנים, 21 בדצמבר 2009.
- פרוטוקול ישיבה מס' 2008017 של ועדת המשנה להתנגדויות א', הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז חיפה, 3 בספטמבר 2009. התקבל מהיזם אוהד רמות.
- עת"מ 419/08, אהוד ורחל רמות נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה חוף הכרמל והוועדה המחוזית לתכנון ובנייה – מחוז חיפה, עתירה מינהלית מורחבת שהוגשה לבית-המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-המשפט לעניינים מינהליים, התקבל בדוא"ל מאת התובע אהוד רמות.
- עת"מ 22375-07-09 רמות ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ובנייה (ועדת משנה לעררים). התקבל מהיזם אהוד רמות.

### מכתבים

- דרוקמן דורון, מנהל אגף בכיר (פיתוח ובקרה), מינהל התכנון במשרד הפנים.
- האן איריס, מנהלת תחום תכנון ומחקר וסגנית מנהל מכון דש"א, ונציגת הארגונים הירוקים במוסדות תכנון ברמה הארצית.
- יהודקין סזאר, עמותת "במקום – מתכננים למען זכויות תכנון".
- לבנון שוקי, דובר התנועה למען איכות השלטון בישראל.
- רוזנבלום מורן, רכזת פניות הציבור בתנועה למען איכות השלטון בישראל.

### שיחות טלפון

- גורמים שונים במועצה הארצית לתכנון ובנייה.
- הוועדה הארצית לתכנון ובנייה של תשתיות לאומיות (הות"ל).
- הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה – מחוז ירושלים.
- הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה – מחוז חיפה.
- הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה – מחוז תל-אביב.
- הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה – מחוז צפון.
- הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה – מחוז דרום.
- הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה – מחוז מרכז.
- הוועדה המקומית לתכנון ובנייה אשדוד.
- הוועדה המקומית לתכנון ובנייה ירושלים.
- הוועדה המקומית לתכנון ובנייה גבעתיים.
- הוועדה המרחבית לתכנון ובנייה שרונים.
- הוועדה המרחבית לתכנון ובנייה שמעונים.
- הוועדה המרחבית לתכנון ובנייה חוף-הכרמל.
- הוועדה המרחבית לתכנון ובנייה בקעת בית-הכרם.
- נציג משרד הביטחון בולמ"ב – מחוז מרכז.
- בנא ענאיה, מתכנתת ערים במרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי.
- חברת "חבר", מקליטה ומתמללת דיונים במוסדות תכנון ובנייה.



#### אתרי אינטרנט

- משרד ראש-הממשלה, [www.pmo.gov.il](http://www.pmo.gov.il).
- משרד הפנים, [www.moin.gov.il](http://www.moin.gov.il).
- עיריית אשדוד, <http://www.ashdod.muni.il>.
- עיריית ירושלים, [www.jerusalem.muni.il](http://www.jerusalem.muni.il).
- הוועדה המרחבית לתכנון ובנייה בקעת בית-הכרם, <http://147.236.237.225/bet-hakerem>.
- המועצה האזורית חוף-הכרמל, <http://www.hof->  
[http://www.hacarmel.co.il/index.php?option=com\\_content&view=article&id=183&Itemid=460](http://www.hacarmel.co.il/index.php?option=com_content&view=article&id=183&Itemid=460)
- הוועדה המרחבית לתכנון ובנייה שרונים, <http://147.236.237.215/sharonim>.

#### פרסומים עיתונאיים

- פישביין איילת, אתר התחקירים "לקמוס",  
<http://www.lacmus.co.il/home/artdetails.aspx?mCatID=22701&artID=7567>, 16 ביולי 2009.
- סגל זאב, "השקיפות נגד שחיתות", **הארץ**, 27 באפריל 2010.
- ליכטמן משה, "מבוכת מבקר המדינה: כרמל סלע – ראש מועצה ועברין בנייה", **גלובס**, 9 בינואר 2010.



## נספח – בדיקת התנועה למען איכות השלטון בישראל

ביוני 2009 פרסמה התנועה למען איכות השלטון בישראל סקר שערכה בשיתוף סטודנטים מבית-הספר למשפטים במכללה למינהל בנושא זה. להלן סיכום הנתונים על הוועדות המקומיות שפרסמו פרוטוקולים ועל אלו שלא פרסמו פרוטוקולים שנערך ביום 3 ביוני 2009 (שמות הוועדות מצוינות בטבלה בהמשך):

- במחוז צפון – 20 ועדות מקומיות פרסמו פרוטוקולים של דיונים ו-13 לא פרסמו.
- במחוז חיפה – 4 ועדות מקומיות פרסמו פרוטוקולים של דיונים ו-7 לא פרסמו.
- במחוז מרכז – 17 ועדות מקומיות פרסמו פרוטוקולים של דיונים ו-12 לא פרסמו.
- במחוז תל-אביב – 6 ועדות מקומיות פרסמו פרוטוקולים של דיונים ו-4 לא פרסמו.
- במחוז ירושלים – ועדה מקומית אחת פרסמה פרוטוקולים של דיונים ו-3 לא פרסמו.
- במחוז דרום – 10 ועדות מקומיות פרסמו פרוטוקולים של דיונים ו-15 לא פרסמו.

בעקבות הממצאים שעלו בסקר, פנתה התנועה למען איכות השלטון לוועדות המחוזיות לתכנון ובנייה בדרישה כי יכפו על הוועדות המקומיות לקיים את הוראות החוק. התנועה דרשה מהן כי הנושא יוסדר, ואם לא כן, היא תנקוט הליכים משפטיים נגד הוועדות המקומיות שלא יפרסמו את הפרוטוקולים.<sup>62</sup>

### נתונים עדכניים של התנועה למען איכות השלטון בישראל

לפי התנועה למען איכות השלטון, בחודשים האחרונים החלו ועדות מקומיות רבות לפרסם פרוטוקולים והמגמה הכללית טובה למדי. לדבריהם, **כיום נותרו 12 ועדות מקומיות שאינן מפרסמות את הפרוטוקולים: אופקים, אלעד, בית שאן, הראל, טייבה, מזרח השרון, מעלה חרמון, מרום הגליל, נצרת, עיר-הכרמל, שמעונים ושקמים.**<sup>63</sup>

לא ברור לנו אילו מדדים נבדקו בסקר זה של העמותה למען איכות השלטון בישראל. ייתכן כי רשימה של החלטות הוועדה – ללא תמצית הדברים שנאמרו וללא פירוט המשתתפים בישיבה – נרשמה גם היא בסקר כפרוטוקול. למשל, לפי ממצאינו הוועדות המקומיות בקעת בית-הכרם ושרונים אינן מפרסמות את הפרוטוקולים כנדרש אלא רק מידע כללי על הדיון ועל הנושאים שנדונו בו; כאמור לעיל, חסרים בפרסום נתונים הכרחיים. אולם לפי סקר התנועה למען איכות השלטון בישראל, ועדות אלו מפרסמות פרוטוקולים. נראה כי יש מקום לבחון אם מידע כללי על הדיון והחלטות שהתקבלו בו עומדים באמות המידה של שקיפות שנקבעו.

להלן פירוט הנתונים שעלו בסקר:<sup>64</sup>

<sup>62</sup> שוקי לבנון, דובר התנועה למען איכות השלטון בישראל, מכתב, 2 בפברואר 2010.

<sup>63</sup> מורן רוזנבלום, רכזת פניות הציבור בתנועה למען איכות השלטון בישראל, מכתב, 2 בפברואר 2010.

<sup>64</sup> הנתונים התקבלו מאת שוקי לבנון, דובר התנועה למען איכות השלטון בישראל, דוא"ל, 26 בינואר 2010.



<u>מחוז</u>	<u>מפרסמות פרוטוקולים באינטרנט</u>	<u>לא מפרסמות פרוטוקולים באינטרנט</u>
צפון	אצבע הגליל, בקעת בית-הכרם, בקעת בית-שאן, גבעת-אלונים, גולן, הגליל המרכזי, הגליל העליון, הגליל התחתון, יזרעאלים, כרמיאל, לב-הגליל, מבוא העמקים, מעלה-נפתלי, משגב, נצרת-עילית, עכו, עמק-הירדן, עפולה, קצרין, שפלת הגליל. <sup>65</sup>	בית-שאן, הגלבוע, הגליל המזרחי, טבריה, מגדל-העמק, מטה-אשר, מעלה הגליל, מעלה חרמון, מרום הגליל, נהרייה, נצרת, צפת, קריית-שמונה. <sup>66</sup>
<b>סה"כ מחוז צפון</b>	<b>20</b>	<b>13</b>
חיפה	זבולון – חוף הכרמל, חיפה, מנשה-אלונה, שומרון	חדרה, מורדות הכרמל, עיר-הכרמל, עירון, קריות, קריית-אתא, קריית טבעון.
<b>סה"כ מחוז חיפה</b>	<b>4</b>	<b>7</b>
מרכז	גזר, הוד-השרון, יבנה, כפר-סבא, יהוד-מונסון, מודיעין-מכבים-רעות, מצפה-אפק, נתניה, עמק לוד, פתח-תקווה, ראש-העין, ראשון-לציון, רחובות, רעננה, שהם, שורקות, נס-ציונה. <sup>67</sup>	אלעד, דרום השרון, חבל מודיעין, טייבה, טירה, לב השרון, לוד, מזרח השרון, עמק-חפר, קסם, רמלה, שרונים.
<b>סה"כ מחוז מרכז</b>	<b>17</b>	<b>12</b>
תל-אביב	בת-ים, גבעתיים, הרצלייה, חולון, רמת-גן, תל-אביב-יפו.	אונו, אור-יהודה, בני-ברק, רמת-השרון. <sup>68</sup>
<b>סה"כ מחוז תל-אביב</b>	<b>6</b>	<b>4</b>
ירושלים	ירושלים	בית-שמש, הראל, מטה-יהודה
<b>סה"כ מחוז ירושלים</b>	<b>1</b>	<b>3</b>
דרום	אשדוד, באר-שבע, באר-טוביה, חבל אילות, עומר, קריית-גת, קריית-מלאכי, רמת-חובב, רמת-נגב, תמר.	אבו-בסמה, אופקים, אילת, אשקלון, דימונה, הערבה התיכונה, ירוחם, להבים, מיתר, מצפה-רמון, ערד, רהט, שדרות, שמעונים, שקמים.
<b>סה"כ מחוז דרום</b>	<b>10</b>	<b>15</b>
<b>סה"כ</b>	<b>57</b>	<b>51</b>

<sup>65</sup> נציין כי הוועדה המקומית לתכנון ובנייה עפולה מפרסמת את דיוניה באתר האינטרנט של משרד הפנים.

<sup>66</sup> נציין כי הוועדה המקומית לתכנון ובנייה הגליל המזרחי מפרסמת את דיוניה באתר האינטרנט של משרד הפנים.

<sup>67</sup> נציין כי הוועדה המקומית לתכנון ובנייה שורקות מפרסמת את דיוניה משרד הפנים.

<sup>68</sup> נציין כי הוועדה המקומית לתכנון ובנייה בני-ברק מפרסמת את דיוניה באתר האינטרנט של משרד הפנים.

