

חוק התכנון והבניה – שפת החוק

מוטי קפלן

תקציר

חוק התכנון והבניה בניסוחו כיום הוא פרי מורשת שפה שרווחה בשנות ה-60 של המאה הקודמת, ואשר יסודותיו בחוק התכנון והבניה המנדטורי ברוח המשפט הבריטי. קיימת הסכמה רחבה בקרב העוסקים בחוק בדבר הצורך בעדכון תכניו ולמעשה בכתיבתו מחדש. במאמר שלפנינו מוצע נדבך נוסף – שינוי בשפת החוק – בהשראת המגמה בכמה ממדינות המערב לפישוט שפת החקיקה (Plain Language Movement) ובעקבות המהלך להאחדה ולפישוט של כלל תכניות המתאר הארציות, שנעשה על פי החלטת ממשלת ישראל בשנת 2012. מהלך זה הביא ליצירת תכנית המתאר הארצית האחדה – תמ"א אחת, שנוסחה בשפה בהירה ופשוטה, ובכך הקלה את הליכי התכנון והבניה והביאה לחיסכון במשאבי זמן וכסף. למרות הבדלים בין דבר חוק ונוסח תכנית, קיים דמיון רב בלשונם – לשון משפט מובהקת, ועימה מאפייניה – שפה מסורבלת שאינה נהירה לציבור, ריבוי משפטי שלילה, ערבוב עיקר וטפל, ומבנה שאינו תמיד סדור ונהיר (ואשר בחוק התכנון והבניה השתבש מרוב תיקונים וטלאים). במאמר שלפנינו מובאות כמה דוגמאות מסעיפי החוק הקיים, בחינת לשונם והגיונם, ולצידם הצעת נוסח חדש המביאה לקיצור משמעותי, לעיתים כדי מחצית, והקריאה בו קלה ושוטפת. ההצעה לפישוט החוק אינה רק מעשה טכני גרידא, יש בה גם היבטים ערכיים – היא הולמת תפיסה דמוקרטית התובעת שקיפות, בהירות ונגישות לכל רובדי החברה. חוק שאינו נהיר וברור נותן יתרון בידי אלו שביכולתם להשקיע משאבים בהבנתו על ידי גיוס אנשי מקצוע שהתמחותם בכך, ולא יהיה נגיש לשכבות מוחלשות – עד כדי פגיעה ברווחת חייהם ואף בבריאותם. מכאן שניסוח ברור שקריאתו שווה לכל נפש, המאפשר לאזרחים לדעת את זכויותיהם, מקדם גם ערכי צדק חברתי. לכך משנה-חשיבות ביחס לחוק התכנון והבניה אשר כמעט כל אדם נזקק לו במהלך חייו. אין ספק כי החוק יובא בעתיד – קרוב או רחוק – לעדכון ולהתחדשות. במסגרת זו נכון וראוי יהיה לחדש גם את שפתו, ובכך לבשר צעד ראשון לקראת הרפורמה הכה-נדרשת להנחלת שפה משפטית פשוטה ובהירה בכלל חוקי ישראל.

מילות מפתח

חוק התכנון והבניה
שפת החוק
שפה וצדק חברתי
התנועה לשפה פשוטה
תמ"א אחת

קפלן, מ'. (2025). חוק התכנון והבניה – שפת החוק. *תכנון*, 22 (2).

מילים מקדימות

לתלמידו דרך קצרה". הדרך הקצרה היא גם אחת משלושים ושתיים המידות בלימוד התורה על פי משנת רבי אליעזר. דוגמא למתודת הקיצור מובאת במשנה במסכת תרומות: "שְׁעוֹר תְּרוּמָה: צֵין יָפָה, אֶחָד מֵאַרְבָּעִים. בֵּית שְׁמַאי אוֹמְרִים, מְשֻׁלָּשִׁים. וְהַבִּינֹנִית, מְחֻמָּשִׁים. וְהַרְקָה, מְשֻׁשִׁים". התנא רבי אליעזר בן יעקב זכה במסכת יבמות לשבחים מופלגים על שמשנתו היא "קב ונקי" – סולת שמידתה מועטה אך היא נקייה ומזוקקת, ועל כן הלכה כמותו בכל מקום. מצד שני נטבע בתלמוד במסכת קידושין דימוי אירוני על המאריכים בדיבורם והופכים את "האות י' הקטנה באותיות לעיר גדולה, ולחינם שלא לצורך". על הטרחנות בכתיבה הארוכה כותב רבי מנחם המאירי (צרפת, מפנה המאה ה-13): "אמרו

חלקו הראשון של המאמר, עד עמוד 7, סוקר את שפת המשפט הרווחת ואת ההצעות לרפורמה בשפת המשפט בארץ ובעולם. הוא נסמך על ספרות משפטית קיימת, תוך הבאת דוגמאות רלוונטיות לחוק התכנון והבניה. חלקו השני, עמודים 7-18, מתמקד ברפורמה הלשונית המוצעת בחוק התכנון והבניה, והוא כולל הצעות ניסוח קונקרטיות המתמצות ומבהירות את סעיפיו.

שפת המשפט

אריכות דברים זכתה מאז ומעולם לביקורת, וכבר הזהיר קהלת מפני הלהג המרובה – "עשות ספרים הרבה אין קץ". בתלמוד נמצא הכלל המתודולוגי: "לעולם יִשְׁנָה אדם

שפת המשפט שבה מתנהלים דיונים משפטיים, נכתבים פסקי-דין וכתובים דברי חקיקה, ידועה בעגה משלה - ניסוח נפתל ומסורבל, ריבוי שלילות, משפטים לתפארת המליצה, לעיתים היא לובשת סגנון ארכאי בכוונת תחילה, ציטוטים מלשונות זרות - במחזותינו שכיחה הארמית - אך גם לטינית ואנגלית.

המאמר שלפנינו עוסק בשפת חוק התכנון והבניה, שהיא חלק משפת החוק והמשפט בכללה. להבנת הרקע להצעות לרפורמה בשפת החוק תובא סקירה קצרה על אודות אריכות וסרבול השפה המשפטית בעולם ובישראל. הסקירה מתבססת על פרקים מתוך ספרם של לוסטיגמן ואהרונ (2016) "זאת ועו"ד", וכן על מאמריהם של רוזנאי ומרדכי "על נגישותה של החקיקה" (2018), ושל דנה פאר "זכות הציבור להבין" (2018) ועוד.

לשפת המשפט כביטוי שלטוני בירוקרטי הנתון לגחמות פקידים ופוליטיקאים, לעגו סופרים ומשוררים: "מאז החלו כותבים שטרות וחוזים, המילים הושפל כבודן" (הלילה ה-12, ויליאם שייקספיר). "יש לעדה הזאת שפת-לועז, לשון עלגים מיוחדת, לא ישמענה כל בן-תמותה זולתם, בה כתובים כל משפטיהם אשר הם שוקדים עליהם להרבותם" (מסעי גוליבר, ג'ונתן סוויפט). המשפטן האמריקאי דייוויד מלינקוף (2014) בספרו "The Language of the Law" כותב כי השפה המשפטית המכונה בפיו Legalese (דנה פאר מכנה אותה "משפטאית") היא פומפוזית ומנופחת, לעיתים מכבירה מילים, לעיתים מקמצת ונהירה למשפטים בלבד, וקורא להחליפה בשפה משפטית פשוטה ובהירה. ראשוני המשפטים בישראל העדיפו עברית משפטית בהירה ונגישה וקראו לניסוח חקיקה בלשון מובנת. השופט חיים כהן כתב במאמרו "ספרות ו/או איוולת" (1981) כי "עם קום המדינה נתקבלה החלטה נחושה במשרד המשפטים שניצור לעצמנו שפה משפטית נקייה וברה, קלה ופשוטה, משנה ברורה כלשון המשנה עצמה"³... וכי נעקור מן השורש את לשון הסתרים והתערובת של משפטים. "אסף גולדברג (1952) מעלה את השאלה "איזוהי הדרך שיבור לו המחוקק, השופט, הפרקליט בבואו לצקת דפוס ללשון במקצוע המשפט? והתשובה ההגיונית, המתבקשת מאלוה, היא שתים שהן אחת: פשטות ובהירות..."

למרות המורשת העתיקה-חדשה, נטתה מערכת המשפט בישראל - מן הסתם גם בעקבות מערכות משפט אחרות - לדרך אחרת, נפתלת, סבוכה וארוכת-לשון. אזרח מן השורה, ברצונו לעמוד על זכויותיו וחובותיו ולפעול בדרך החוק, יעמוד נבון וחסר-אונים מול שפע המלל, המליצות והלשון המתיימרת ללכת בגדולות. רבים המקרים שבהם גם שופטים ועורכי דין יעמדו נבוכים מול טקסטים משפטיים.

פסקי דין ארכניים זכו לביקורת נוקבת בבתי המשפט (הנוקטים אף הם לעיתים פסקי דין ארכניים...) והם בין הגורמים לעינוי דין מתמשך. היא נדונה וזכתה לביקורת

על חכם אחד שהיה מאריך בדבריו יותר מדי ושאלו: מדוע אתה עובר את הגבול ומאריך כל-כך? ואמר: כדי שיבינו הפתאים. אמרו לו: בעוד שיבינו הפתאים, המשכילים יקוצו... הפתאים אמנם יבינו אך המשכילים יקוצו וימאסו בגיבוב המילים, ובכך נאבד את תשומת-ליבם.

בין דרכי הלימוד שטבע הרמב"ם בספר המדע נמצאים כללים הדוגלים "בשובה ונחת, בלא צעקה ובלא אריכות לשון" דרך המכוונת אל העיקר ונמנעת מקישוטי לשון. הרמב"ם ראה את ספרו "משנה תורה" כספר חוקים האמור להחליף את סוגיות התלמוד לעת פסיקת הלכה, ועל כן הוא אמר להיות נהיר לכל. בהקדמתו לספר הוא רושם כללי יסוד הנוגעים לשפת החקיקה:

... וכן ראיתי לנכון שלא אחברנו בלשון כתבי הקודש כיון שאותו הלשון המקודש מצומצם מדי בשבילנו היום להשלים בו כל ענייני הדינים. גם לא אחברנו בלשון התלמוד כיון שאין מבינים אותו היום מבני עמנו אלא יחידים, ומילים רבות זרות וקשות אפילו לבקיאם בתלמוד, אלא אחברנו בלשון המשנה כדי שיהא קל לרוב בני אדם.

... וראיתי לחבר דברים המתבררים ... בענין האסור והמותר... כולן בלשון ברורה ודרך קצרה, עד שתהא תורה שבעל פה כולה סדורה בפי הכל בלא קושיא ולא פירוק. לא זה אומר בבה וזה אומר בכה, אלא דברים ברורים, קרובים נכונים...

לדברי הרמב"ם, בלשון הקודש, היא לשון המקרא, מבחר המילים מצומצם, ואין בה כדי לכסות את הנושאים המעסיקים כיום (המאה ה-12) את עולם המשפט. הארמית, שפת התלמוד, היתה מובנת במאה ה-12 (וגם היום) רק ליחידים, ואפילו הבקיאם בתלמוד יתקשו בה. על כן בוחר הרמב"ם בשפת המשנה - עברית צחה, יפה וצלולה, קלה לקריאה ולהבנה לרוב בני האדם (לימים זכתה לכינוי "לשון הזהב"). והכל בדרך קצרה ובהירה, ולא "זה אומר בבה וזה אומר בכה", כלומר - בלא שישתמעו הדברים לשתי פנים...²

מונטסקיה (Montesquieu, 1748), מאבות המשפט המודרני, מקדיש בספרו על רוח החוקים (De l' Esprit des Lois) פרק הדין בכללי כתיבת ספרי חוקים: "על סגנון החוקים להיות פשוט; ההתבטאות הישירה מובנת יותר מן ההתבטאות הבלתי ישירה... כאשר סגנון החוקים מנופח, אין הם אלא חיבור לצורך ראויה... אל למחוקק לשוב ולהזדקק לביטויים מעורפלים... אל לחוקים להיות מחוכמים יתר על המידה בניסוחם; הם נועדו לאנשים בעלי כושר השגה בינוני; לא נועדו להבנתם של חכמי תורת ההיגיון אלא לבינתו הפשוטה של אב משפחה."

דרכי התלמוד לכתיבה בהירה וקצרה, כללי הרמב"ם לכתיבת קודיפיקציה חוקתית ועקרונותיו של לחיבור חוקים יפים לכל לשון חוק ובכל זמן, והם שימשו מופת להוגים רבים אשר עסקו בפילוסופיה של המשפט. עם זאת, איתרע מזלה של השפה המשפטית והיא הלכה בדרכים אחרות.

אם כן מדוע שלא ייכתב לפחות נוסח החוק עצמו בצורה בהירה?

יש הטוענים כי לניסוח הארכני והמייגע של החוק יש מטרה – לענות על הכל, לכסות את מלוא המקרים ולסתום כל פרצה אפשרית, ולכן הוא קשה להבנה. כנגד זאת יש לומר כי המגמה לכסות את כל המקרים האפשריים היא כשלעצמה חסרת טעם ותוחלת, שהרי אין ספק כי החיים יזמנו לנו שפע מקרים חדשים, ובעיקר בתקופתנו המתאפיינת בחידושים ושינויים חדשים לבקרים. ונניח שניתן לנסח חוק המתיימר לכסות את כל המקרים, הרי שאורכו ומורכבותו ימנעו – גם מאנשי משפט מובהקים – לרדת לסוף דעתו. על כן ראוי כי החוק יקבע את הכלל הנדרש, ויסמוך על שיקול דעתם של שופטים שיפרשוהו בהתאם לנסיבות העומדות לפנייהם. וכמאמר רמח"ל בספר הכללים: "...התבונן, שהנה מספר הפרטים עצום מאד מהכיל אותם שכל האדם, ואי אפשר לו לדעת כולם, אולם מה שראוי לו שישתדל עליו, הוא ידיעת כללים".

מוכרת הטענה כי דווקא שפה מורכבת עתירת ביטויים יוצרת רושם של מקצועיות ומכובדות. אך האמנם עולה ערך המכובדות על ערך השקיפות, הבהירות ונגישות החוק? וכבר עמד על כך Bentham (1998), המבקר את המשפטים הנוקטים שפה מורכבת ברצותם לשוות למקצועם מעמד יוקרתי וכדי לבדל את עצמם מן הציבור הכללי, והוא שולל את הטענה כי שפה פשוטה היא רדודה ואינה מתווכמת. בעקבותיו Kimble (1994) טוען בספרו Answering the Critics of Plain Language כי ההפך הוא הנכון – ניסוח בשפה פשוטה מורכב הרבה יותר מניסוח בשפה שאינה פשוטה הדורש זמן, השקעה ומיומנות, וניסוח חקיקה בבהירות יתרום לדיוקה ויביא לשיפור במימוש תכלית החוק.

יש המסכימים עם הצורך בשינוי אך חוששים מעצם השינוי, בחינת אם נפתח את החוק מי יודע לאן נגיע? מסתתרים כאן גם ההרגל, השמרנות והרגשת הביטחון בשדה הישן, הטוב והמוכר. אין לזלזל בטיעון זה, והשינוי יידרש לתשומת לב ולזהירות רבה. שינויי סגנון ונוסח אינם אמורים לשנות את המהות.

ולסיום – הטענה כי החובה לנסח חוקים, הנחיות ואפילו טפסים באופן פשוט וברור תטיל נטל תקציבי על הרשויות, משאבים שעלותם יקרה, ועל כך יש לומר כי התקציב שיידרש לכמה עורכים ועורכות לשון, היושבים בצוותא אל שולחן אחד עם הייעוץ המשפטי, יהיה נמוך לאין-ערוך מן התקציב הנדרש, דבר שבשגרה, לצבא עורכי הדין, השופטים היזמים ואזרחים מן היישוב שנקלעו לבית המשפט, המתאמצים לפענח את הכתוב. דנה פאר (2018)

נוקבת בספרות המשפטית האקדמית ואף על דפי העיתונות (חסון, 2013; שרביט, 2005). במאמר הנוכחי נתמקד בשפת החוק כבסיס לדיון המרכזי בשפת חוק התכנון והבניה.

האם ראוי כי חוקים ינוסחו בדרך בהירה ופשוטה?

האם אפשר לפשט חוקים והאם השפה הפשוטה נדרשת? לוסטיגמן ואהרוני (2016) מקדישים פרק למחלוקת הנוגעת לפישוט החוקים עצמם. לדעת המתנגדים: חוק הוא בדרך כלל חוט אחד השזור במארג סבך של חוקים אחרים, הוא מסתמך על עניינים שהוכרעו בפסקי דין ועל תיאוריות משפטיות. "ניסיון להבהירו עשוי להביא להסברים ארוכים, העלולים ליצור בעיות פרשניות ולהביא לחוסר ודאות". יתר על כן, פישוט החוק הוא רק צלע אחת של הבנת המצב המשפטי. "אי-אפשר לדעת מהו המצב המשפטי בעניין מסוים, מבלי להבין את פסקי הדין שפירשו את החוקים. גישה ישירה של הציבור אל החוק סכנה בצידה. פישוט החוקים יביא לאשליה כי הקורא אכן מבין את החוק לאשורו, בעוד שהבנת המצב המשפטי מחייבת היכרות עם מונחים טכניים ומקצועיים, הפניות לדוקטרינות וכללים משפטיים, תקדימים, פסיקות ופרשנויות לחוק. על כן "יש להפנות את הציבור לייעוץ משפטי אם באמת הוא חפץ לשמור על זכויותיו". עוד נטען כי הנגשת החקיקה והגברת האוריינות המשפטית של הציבור מתנגשות בקיומם או בתפקידם של עורכי הדין, והן יפחיתו ואף ייתרו את שירותיהם. טענה נוספת היא שאין טעם בהנגשת החקיקה או בחינוך משפטי של הציבור, שכן ממילא קהל היעד של החקיקה הוא הקהילה המשפטית – שופטים ועורכי דין – ולא האדם מן היישוב.

השופט אלפרד ויתקון, שנודע כמומחה לדיני מיסים, כתב על חוק מס הכנסה בספרו "דיני מיסים" (1966) "שהוא מסובך ומסורבל ומעורפל. ועדות שנתמנו בארצות רבות על מנת ליתן לו צורה פשוטה ומובנת לכל אדם, הגיעו לכלל דעה שאין זו אלא משאלת הדיוטות, ושאיך בור גמור בעניין יכול לצפות שיינתן לו חוק מס הכנסה פשוט. שכן הנושא עצמו מסובך ומסורבל מטבעו ומעיקרו". השופט צבי טל (2013) מעלה טענה כנגד הקיצור המופלג בציטוט סעיף מהמג'לה, ספר החוקים העות'מאני, הקובע כי 'הערב משלם'. "עם כל יופיו, סעיף כזה מחייב תלי-תלים של השלמות ופירושים, אם קיצרת במקום אחד, סופך להאריך במקום אחר".

ועל כל אלה ראוי לומר – אם הארכת במקום אחד, סופך שתפליג ותאריך לבלי קץ במקום אחר. היא הנותנת, דווקא בשל מורכבותו של החוק, היותו שזור בזרמים עמוקים, תקדימים ופרשנויות, דווקא בשל כך טוב ונכון להביעו בדרך פשוטה, בהירה וקצרה, שהרי המורכבות וסיבוכי הדברים בוא יבואו, ובוודאי יוסיפו על המבוכה.

מציגה סימוכין לטענה זו במחקרה "על יתרונותיה של שפה בהירה".

האם חוק שאינו קריא ואינו נהיר ראוי להיות קרוי חוק?

כל נגיעה בשפת החוק נוגעת בהכרח בשאלת הגדרתו, מהותו ותוקפו. יש הטוענים כי חוק שיהא מותקן על ידי הריבון, די לו בכך שייחשב חוק. ואחרים טוענים ומוסיפים כי הגדרת החוק כוללת את היותו מפורסם ברבים, נגיש וברור לכל אדם. הגדרה זו מקובלת כיום על מרבית הפילוסופים של המשפט, והיא מחייבת כי דברי החוק עצמם ינוסחו בשפה ברורה ומובנת, ולא – נפגמת הגדרתו ותוקפו כ"חוק".

תפיסה זו מוליכה אותנו אל הטענה הערכית: חוק מנוסח בשפה מסורבלת, שאינו קריא ואינו מובן, האם יש לשקול החרגתו מהגדרת "חוק"?

המשפטן האמריקאי לון ל' פולר (Lun L. Fuller) פותח את ספרו *The Morality of Law* (1964) בסיפור על אודות מלך, מלא כוונות טובות, המבקש ליצור מערכת חוקים מושלמת. המלך נכשל ומותיר אחריו מערכת משפטית חרבה. פולר מונה את כישלונותיו אחד לאחד ומסיק על דרך השלילה מה הם העקרונות אשר עומדים ביסוד מערכת המשפט ואשר הפרתם הביאה למיטוטה. פולר מונה שמונה עקרונות, ולעניין שלפנינו – שפת חוק התכנון והבניה – נעמוד על שלושה מהם:

1. **הדרישה לבהירות נוסח החוק:** חוק שאינו בהיר לא יובן על ידי הציבור. חוק מעורפל ועמום, המשתמע לפנים רבות, יתפרש בצורות שונות על ידי המשפטנים עצמם. חוק שאינו ניתן ליישום מפקיע עצמו מהגדרת מושג החוק. פולר ממשיך זאת למעיין מזוהם (החוק), שהמים הנובעים ממנו (פסקי דין, תביעות וכו') יהיו בהכרח מזוהמים אף הם. על אי-בהירותו של חוק התכנון והבניה נרחיב בהמשך הדברים.

2. **חוקים הסותרים זה את זה:** מצב שכיח למדי בתכניות מתאר הנגזרות מחוק התכנון והבניה. ריבוי התכניות (עשרות אלפים באומדן זהיר) מביא לסתירות תכופות בין תכניות. קיימים אמנם בחוק כללים להתמודדות עם סתירות, אך עדיף כמובן להימנע מכך מראש.

3. **שינויים תכופים בחוק:** חוק נועד לכוון את דרכם של האזרחים בכל מעשיהם ואורחות חייהם. זהו "המוסר הפנימי של החוק", כפי שמכנה אותו פולר. ואם חוק – ובמשמעו העברית חקוק הוא באבן, יציב ובלתי משתנה – נדון לשינויים תכופים, שוב אינו יכול להיחשב בגדר חוק. בהווה המודרנית הבעיה אינה מסתכמת בשינויים התכופים לחוק. לרוב מדובר בתיקונים בסעיפים מסוימים "המולבשים" על ספר החוקים. מעתה ויקרא הספר טלאים טלאים, כאשר הסעיפים מפנים לתיקונים ולתיקוני תיקונים, והקורא – גם המקצועי – לא ימצא

בו את ידיו ורגליו. הפתרון המקובל הוא עריכת "נוסח משולב", המטמיע בנוסח אחד את כל השינויים שנעשו. זו כמובן משימה מורכבת, ולמעשה היא מצריכה את הבניית החוק מחדש. לא בכדי, גם פעולה לכאורה "טכנית" זו נעשית לעיתים רחוקות בלבד.

לדעת פולר, הפרת העקרונות הללו מערערת את תקפותו של החוק כחוק. אך האם ניתן לקבוע אמת מידה, מאימתי הופכת אי-הבהירות כה חמורה עד כדי ערעור המושג חוק? מאימתי הופכים התיקונים כה-תכופים כך שתכופותם תערער את תקפות המושג חוק? ואפילו בנושא הסתירות הניתנות ליישוב על ידי פתרונות יצירתיים, גם כאן תידרש הכרעה מתי הסתירה כה זועקת לשמים עד כדי ביטול מוחלט של סעיף החוק שבו נמצאת הסתירה (פולר מביא דוגמאות אחדות לביטול חוקים בבתי משפט עקב סתירה פנימית ביניהם). לדעתו, כישלון מוחלט באחד מן העקרונות הללו מביא לישות שאינה ראויה כלל להיקרא מערכת משפט, ואין בסיס רציונלי לחייב בציות מוסרי לכלל משפטי נעלם ונסתר.

לאור אי-בהירותו של חוק התכנון והבניה (לצד דברי חקיקה מסורבלים אחרים), שינויי התכופים, הסתירות הגלומות בו ואי-נגישותו לציבור, האם יש להרהר אחר תקפותו ומעמדו כחוק?

התנועה לשפה משפטית בהירה

החל משנות ה-70 של המאה הקודמת, ובמידה רבה בעקבות ספרו של מלינקוף, החלה פעילות ענפה להנהגת לשון משפטית פשוטה (Plain Language Movement), מובנת, נגישה וידידותית ושווה לכל נפש. היא מתייחסת בעיקר לנוסח הכתוב, אך גם לתצורתו ולעיצובו כך שיהיה קריא ונעים לעין. היא נמנעת ממשפטים ארוכים, ממילים מיותרות ומז'רגון מקצועי, ומשתמשת במילים בחסכנות. בהירותה של שפת החוק מגבירה את יכולת הבנת החוק, ומכאן – את נגישותו התביעה להנגשת החוק קיבלה ביטוי ציורי אצל תומס הובס (Hobbes, 1840) המציע שכל אזרח יישא עימו עותק של ספר החוקים... (בוודאי לא שיער כמה עגלות עמוסות ספרים יהיה עליו לגרור בימינו).

בכמה מארצות המערב נוסדו ארגונים בינלאומיים העוסקים בכך, לדוגמא "plain" ו-"clarity", הפועלים לקידום שפה משפטית בהירה. באחדות מארצות המערב אף נתקנו הנחיות לשם כך^{4,5} והן אף הוציאו מדריכים לכתיבה ובהם הנחיות לשפת משפט בהירה (Plain English in Legislation: The Movement) (Gathers Pace, 1988). התנועה לשפה פשוטה מרחיבה את שדות פעולתה מעבר למערכת המשפט, שהרי לא רק ספר החוקים אינו ברור, גם אלפי הטפסים הרשמיים המונפקים מטעם המדינה על שלל מוסדותיה, משרדי ממשלה, הביטוח הלאומי ודומיהם, נוקטים שפה סבוכה וקשה להבנה.

להגנת זכויות הפרט, לקידום שלטון החוק, לשוויון חברתי ולהרגשת ביטחון ויציבות. אם האזרחים אינם מבינים את החוקים, כיצד יהיו אמורים לקחת חלק בקביעת סדר היום במדינה? על סמך מה יבחרו את נציגיהם? על כך כותב רודנאי במאמרו "מאגר חקיקה חופשי" (2013):

חובת המדינה וזכות האזרח היא שפרסום החקיקה יזכה לבחינה ולניתוח, כבר האתונאים הקפידו שחוקיהם יופיעו על טבלאות וייתלו במרכז העיר. הרומאים כתבו את חוקיהם באותיות ברורות וקריאות והציבו אותם במקום ציבורי. מדוע אין הדבר כך בישראל? המצב הקיים מזכיר את תקופת הקיסר קליגולה, שהיה נוהג לכתוב את חוקיו באותיות קטנות ולתלותם על עמודים גבוהים, כך שנתינו לא ידעו מה מותר ומה אסור. מבחינה פורמלית גרידא קליגולה היה יכול לטעון שהוא מקפיד על חובת הפרסום. באופן דומה, דרישת פרסום החקיקה נשמרת לכאורה בישראל לאור הפרסום בספר החוקים. ואולם "פרסום" ראוי של חקיקה אינו רק דרישה טכנית או פורמלית להדפסה. בדרישה לפרסם את החקיקה יש היבט מהותי: חוק אינו צריך להיות רק "מפורסם", עליו להיות נגיש, מעודכן וניתן להבנה.

ויפים דבריו של המשפטן הבריטי ויליאם עדן (Eden, 1898, p.288) על בהירות דברי החוק בבסיס לחופש פוליטי ושמירת זכויות הפרט:

It is farther essential to political freedom, that the laws be clearly obvious to common understanding, and fully notified to the people.

סול אזולאוס אטיאס (2012) מציגת כי לשון משפטית סבוכה עשויה לגבות מאזרח מן היישוב מחיר כספי, וכן פגיעה בבריאותו ואפילו בחירותו ובאופיו, ולכן מודע כל אזרח שהתנסה בפענוח טקסט משפטי. השפה המשפטית מותירה עניינים מכריעים סמויים מעינו של הקורא ההדיוט. מחקרים אמפיריים בדבר קריאותה (readability) של החקיקה מאשרים כי רוב הקוראים מתקשים בהבנתה.

ומן הטענות הערכיים, לטענות שלכאורה הם "טכניים" אבל חשיבות אינה פחותה:

ניסוח ארכני וריבוי פרטים: מטביעים את המתבונן בשפע רב ואינם מניחים לו לראות תמונה כוללת. הם מקשים עליו את ההתמצאות בחוק ומפריעים להתנהלות שוטפת וליישומו, יוצרים "רעש" אשר אינו מאפשר להבחין בעיקר - רוח החוק וכוונת המחוקק.

טענה פרקטית: חוק המנוסח בצורה בהירה ופשוטה יובן במהירות ובקלות על ידי העוסקים במלאכת המשפט, שופטים ועורכי-דין כאחד, ואפילו על ידי חברי הכנסת המתקשים בקריאת החוקים אשר הם נדרשים לאשר (ולשם כך הם נעזרים במתמחים העורכים עבורם תקצירים פשוטים לעת הגשת הצעות חוק כדי להקל עליהם את הבנת הנקרא...), ועל ידי "צרכני" החוק, בעלי הדין שהם כלל האזרחים. כמה זמן וטרח, ויכוחים ותלאות (ואשר להם

בעקבותיהם הולכים גם תאגידיים וחברות אשר אמנם נתונים בידים פרטיות, אך הם משרתים את הציבור הרחב השבוי למעשה בידיהם, הכוונה לבנקים, חברות ביטוח, קופות החולים וכדומה.

הנשיא ג'ימי קרטר פרסם בשנת 1978 צו נשיאותי המחייב שימוש בשפה פשוטה בניסוח תקנות חשובות (ואשר הנשיא רייגן הספיק לבטלו בשנת 1981). מדינת ניו-יורק אימצה בשנת 1977 חקיקה בשפה פשוטה ביחס לחוזים צרכניים, ובעקבותיה הלכו מדינות נוספות. בשנת 2010 חוקק ממשל אובמה את חוק השפה הפשוטה Plain Writing Act (PWA), אשר מטרתו, לפי סעיף 2, היא:

To improve the effectiveness and accountability of Federal agencies to the public by promoting clear Government communication that the public can understand and use.

ה-PWA מטיל על סוכנויות פדרליות אחריות לשימוש בשפה פשוטה באתרי האינטרנט שלהן ובדוחות רשמיים. כמו כן הוקם אתר ממשלתי פדרלי לשפה פשוטה, ובו מידע והנחיות. מדריכי החקיקה של הסנאט ובית הנבחרים דורשים שהחוק יהיה קריא ומובן. במדינות אחדות במערב פרסמו פרלמנטים מדריכים לחקיקה בשפה בהירה ופשוטה. מדריך החקיקה הבריטי משנת 2017 מקדיש את הפרק הראשון לבהירות, מתוך הנחה כי בהירות לשון לצד מבנה וטיפוגרפיה נוחים תקל את ההבנה על-ידי הקורא.

באיחוד האירופי מתקיים מאמץ רב שנים ליצור שפת חוקים נהירה ופשוטה, בלשון מדויקת וחד-משמעית (Robinson, 2011). בהקשר זה ראוי להזכיר את הגישה השוודית (Ehrenberg-Sundin, The Swedish Approach) - גישת ה-Top-Down - שלפיה יש להתחיל במהלך של שפה פשוטה דווקא מראש הפירמידה, ולהפוך את שפת החקיקה הראשית לבהירה. מדריך החקיקה של ניוזילנד מקדיש מקום רב לניסוח חקיקה בשפה פשוטה ומנחה את נסחי החוק להתחשב בקהל היעד של החוק בעת ניסוחו. במקרים בהם החוק מיועד לציבור הרחב (וחוק התכנון והבניה הוא דוגמה טובה לחוק כזה), על מנסחי החוק לעשות מאמץ כדי לנסחו במונחים כלליים ומובנים.

יתרונותיה של השפה הבהירה

מול הטענות המבכרות את שפת החוק בתצורתו המוכרת יש להעלות את יתרונות השפה הקצרה, הפשוטה הבהירה. הנה כמה טענות המצדדים בכך:

טענה ערכית: משטר דמוקרטי מבוסס על שקיפות ובהירות. האזרחים זכאים לדעת ולהבין את החוקים האמורים להנחות את התנהגותם, את יחסיהם עם הרשויות ואת יחסיהם בינם לבין עצמם. בהירות והנגשה של דברי החוק חיוניות

גם מחיר גבוה) יהיו נחסכים אם סעיפי החוק יהיו פשוטים ונהירים לכל?

היבטים כלכליים: חקיקה מעורפלת מביאה לאי-ודאות בקרב חברות באשר ליכולתן להעריך את תוחלת השקעותיהן במשק – עניין מהותי בתחום הדיון שלפנינו – תכנון ובנייה. וכאן ניתלה באילן גבוה – ויקר מקרה שבו ראתה הממשלה כי שפת התכנון הסבוכה והקשה להתמצאות אכן מעכבת את קידום הפיתוח הכלכלי והחברתי של המדינה, ומתוך שנוכחה בכך הורתה על הכנת תכנית מתאר ארצית אחת, פשוטה ובהירה (החלטה 4434 מיום 18.3.2025).

מעגל הקסמים – שפה מחשבה שפה... גיא דויטש בספרו "בראי השפה" (2011) דן בהשפעת השפה, ותפוצת מילתיה וניביה, על עצם חשיבתנו. ג'ורג' אורוול טוען בספרו "מתחת לאף שלך" (2005) כי "השפה האנגלית הופכת מכוערת ולא מדויקת משום שמחשבותינו טפשיות, ורישולה של השפה מקל עלינו לחשוב מחשבות טפשיות". זהו מעגל קסמים – מחשבת מרושלת מובעת בכתיבה מרושלת, וזו מעודדת ומאיצה את רישולה של המחשבה. כפועל יוצא, "הן המחשבה והן השפה הולכות ומדרדרות... ואם נפטרים מן השפה המרושלת אפשר לחשוב בבהירות". ובמקביל, אם נפטרים מן השפה המשחיתה, תהיינה גם מחשבותינו צלולות ושקופות. נתרגם את דברי אורוול לנושא שלפנינו: שפת החוק המסורבלת גוררת חשיבה מרושלת) אולי מפני שרוב המאמץ מוקדש לפענוח הטקסט המסורבל, והחשיבה המרושלת – בוודאי כאשר היא מושחתת – לא תיטיב כמובן עם מי שנדרשים ונצרכים לחוק.⁶ במקום לעסוק במחשבה על אודות רוח החוק, ערכיו והגיונותיו, עוסקים מחוקקים, מתכננים, משפטנים והציבור הרחב בניסיונות להבנת הנקרא. ובהמשך: אם המחשבה משחיתה את השפה, הרי שגם השפה עשויה להשחית את המחשבה.

כאשר הדברים מרובים והעניין מועט... הרמב"ם יוצר הבחנה מעניינת בין תוכן הדברים לדרך הבעתם. "וכן בדברי תורה ובדברי חכמה יהיו דברי האדם מעטים ועניניהם מרובים. והוא שצו חכמים ואמרו לעולם ישנה אדם לתלמידיו דרך קצרה. אבל אם היו הדברים מרובין והעניין מועט הרי זו סכלות, ועל זה נאמר כי בא החלום ברוב ענין וקול כסיל ברוב דברים" (משנה תורה הלכות דעות, ב, ד). ובלשון ימינו – "אם היו הדברים מרובים (כלומר הבעה בדרך של מלל רב) והעניין מועט", כלומר מלל רב ותוכן מועט, כי אז כל העניין אינו כדאי ו"הרי זו סכלות". בחוק התכנון והבניה קיימות הוראות ארוכות ומייגעות אשר תוכנן מועט, וקריאתן יוצרת יוכחים ודיונים משפטיים ארוכים ומייגעים המסיחים את הדעת מרוח החוק והגיונותיו. האם נערך אי-פעם מאזן בין התועלת המופקת מן ההוראה, הזמן המושקע בפענוחה, היותה כר לתילי תילים של פרשנויות ועוגמת נפש, ובין העניין, התוכן והתועלת שבה?

והיטיב לנסח זאת ג'ורג' אורוול: אם אפשר להשמיט מילה, השמיטו אותה תמיד...

עיקר וטפל – בחוק התכנון והבניה, כמו בהרבה חוקים אחרים, עיקר וטפל משמשים בערבוביה. כך הוראות שהן "ערכיות", מתוות את המדיניות הארצית ומהוות יסוד לפעולת מוסדות התכנון, "נחבאות" בין פרטים ופרטי פרטים. הוראה ערכית וחשובה, דוגמת ההוראה להכנת תכנית מתאר ארצית, תופיע כמה שורות לאחר זוטות העוסקות בפרוצדורות מייגעות, מועדי מינוי נציגים וציון מועדים בשהם נעדרו אותם נציגים.

יתרונותיה של השפה הבהירה סוכמו בחן רב בתזכיר של ווינסטון צ'רצ'יל (פאר, 2016), מדינאי וסופר (חתן פרס נובל לספרות, אשר ידע דבר או שניים על אודות כוחן של מילים), בתזכיר שכתב בראשית ימי מלחמת העולם השנייה:

עבודתנו כרוכה בקריאת כמויות מסמכים אדירות... כולם ארוכים בהרבה מהנדרש. כך נגרם בזבז זמן, המוקדש למאמץ באיתור עיקרי הדברים. אני מבקש מעמיתי לכתוב דוחות קצרים, בהם עיקרי הדברים יהיו מאורגנים בפסקאות קצרות וקולעות; ניתוחים מורכבים כלוחות סטטיסטיים יובאו בנספח נלווה; לעיתים יש להעדיף תזכיר המכיל כותרות בלבד כבסיס להרחבת הדיון. דוחות שייערכו בדרך זו יחסכו זמן רב, ויובילו לחשיבה בהירה.

ומי יודע, אולי סייעה הבהירות לניצחונה של בריטניה על גרמניה...

העיסוק בשפה המשפטית בישראל

התנועה לשפה משפטית פשוטה לא הצליחה להכות שורשים בישראל, ועם זאת העיסוק בשפת המשפט מעורר עניין. לכתיבה משפטית רהוטה מוקדשים ימי עיון, סדנאות וקורסים לעורכי דין ושופטים, וקורסים ייעודיים לכך מתקיימים בפקולטות למשפטים. שופטים מרבים להחזיר בשנים האחרונות עתירות המשתרעות על פני מאות עמודים ודורשים קיצור משמעותי.⁷ ועם כל זאת, הדיונים סביב שפת המשפט ברובם הגדול עוסקים בפרקטיקה המשפטית השוטפת, פסקי דין, עתירות, עררים וכו'. מעטים עוסקים בחוק עצמו ובשפתו (אולי מחשש לגעת בלב המערכת המשפטית, וראו לעיל ההסתייגויות משינוי שפת החוק). יוצאים מכלל זה כמה חוקרים המקדישים מאמץ להצעות לרפורמה לשונית בחוק ברוח התנועה לשפה משפטית בהירה ובהשראת השינויים שנעשו בארצות המערב. בשנת 2012 הוקדש גיליון של כתב העת "עיונים בשפה וחברה" ללשון ומשפט בישראל. לוסטיגמן ואהרוני (2016) מבקרים בחריפות ובשמץ לגלוג את נפתולי שפת המשפט בישראל. רוזנאי (2013) קורא להנגשת השפה המשפטית, ובכללה שפת החוק. דנה פאר (2022) מציגה ניסוי אמפירי כמותני המוכיח כי יישום עקרונות השפה הפשוטה על טקסטים

מהלך חשוב להנגשת דברי חקיקה לציבור נעשה בשנת 2014 עת יזמה הכנסת הנגשת חוקי המדינה על ידי העלאתם לאינטרנט, ואכן זוהי יוזמה מבורכת, אך מה תועיל ההנגשה אם נוסחי החוקים עצמם אינם ניתנים להבנה? גם אם החקיקה נגישה פיזית ופתוחה לעיון לאזרחים באמצעות מאגרי חקיקה אלקטרוניים, ככל ששפתה נותרה מסורבלת היא עדיין אינה ברורה ואינה ניתנת להבנה.

שפת חוק התכנון והבניה

חוק התכנון והבניה, בדומה לשאר חוקי המדינה, אינו קל להבנה והוא נהיר רק למתכננים ומשפטנים העוסקים בו דבר יום ביומו. אזרח מן השורה, ואפילו אנשי משפט שאין עיסוקם בתכנון ובניה, יתקשה בקריאתו. גם אורכו המופלג, 256 עמודים, אינו מקל על הקורא. הכתיבה לא נעשתה מקשה אחת, והיא עשויה תוספות ותיקונים - 163 במספר (התיקון האחרון נעשה זה לא כבר, ביולי 2025), אשר נעשו על פני 60 שנות החוק. התיקונים נעשו בידי שונות בידי מתכננים ומשפטנים אין-ספור, כל אחד וסגנונו ותפיסת עולמו. התוצאה - לשון החוק, על שינויי, כוללת רובדי-לשון שונים, התפירה אינה הדוקה והטלאים ניכרים. המבקש לקרוא את החוק או חלקים ממנו ברציפות נתקל באותם טלאים והדבקות - פרי השינויים התכופים לאורך השנים. הסעיפים מרבים לצטט סעיפים קודמים, שינויים ותוספות, וכמעט לא ניתן לקרוא נושא כלשהו בשלמותו בלא שתהא בו הפניה לסעיף תיקון המחייב עיון בנוסח השינוי לחוק (המהווה דבר חקיקה בפני עצמו) או בהפניה לסעיף אחר בחוק - קרוב או רחוק ממנו. הצורך בדפדוף מתמיד או בפתיחת חלונות על פני המחשב פוגע ברציפות הקריאה וברצף המחשבה והם מייגעים ומכבידים.

לחוק התכנון והבניה מלאו שישים שנה. קיימת הסכמה כללית בדבר הצורך בעדכון והתאמתו לעידן הנוכחי, השינויים שנעשו, טלאים טלאים אינם מיטיבים עם החוק ועם הנזקקים לו. בשנת 2010 נדון שינוי גורף לחוק בוועדת הפנים של הכנסת, אך לא נדונו בה ענייני פישוט שפת החוק, ובכל מקרה ההצעה לא הגיעה לכדי הסכמה, ונוהג ההטלה והתיקונים נמשך.

בגיליון שלפנינו מוצעים שינויים מהותיים במבנה החוק ובתכנון. לצד זאת אנו מציעים במאמר הנוכחי גם שינוי גורף בלשון החוק, ניסוחו בדרך בהירה שקופה ומובנת לציבור, המקצועי והנזקק לו כאחד.

המהלך לאיחוד ופישוט תכניות המתאר הארציות

לעריכת שינוי גורף בדברי חקיקה נקבע תקדים בישראל: בשנת 2012 הורתה ממשלת ישראל על פישוט והאחדת תכניות המתאר הארציות, בשל מורכבותן, אורכן והיותן כר נרחב לדיכונים משפטיים ארוכים. ההחלטה יושמה בדרך

משפטיים בעברית משפר את יכולת ההבנה של קוראים שאינם משפטנים ומקצר את משך זמן הקריאה, והיא מסתמכת על מחקרים שנערכו במדינות אחרות מהם עולה כי שפה משפטית פשוטה תפחית טעויות, תחסוך במשאבים ואף תשפר את תדמית מערכת המשפט. פאר מפרסמת בלוג בשם "משפט פשוט", העוסק בין השאר בקידום השפה המשפטית הפשוטה בישראל.

מיילה קפלן (Kaplan, 2005), נציגת ישראל בארגון Clarity, מעלה רעיון מעניין ביחס לפוטנציאל הטמון בשפה העברית: "בעוד השפה העברית היא תמציתית מטבעה, מדויקת וברורה, העברית המשפטית משתמשת במשפטים ארוכים ומורכבים ובלשון סבילה וארכאית, והיא אינה ברורה ואינה מדויקת". גיא דויטשר בספרו "בראי השפה" (2011) מונה את סגולותיהן של שפות ואת השפעתן על הלך המחשבה של דובריהן. השפה העברית, מטבע בריאתה, היא בהירה וקצרה (טקסט עברי קצר לרוב כדי 30% מטקסט בשפות המערב...). מדוע לשבש באופן מלאכותי שפה שסגולתה וכוונה בהיותה צחה ובהירה? זהר לבנת (2002) וסול אזולאוס אטיאס (2012) קוראות לשפת חוק פשוטה, כביטוי לצורך חברתי מול שכבות מוחלשות שאין בידיהן לפענח את שפתו המורכבת של החוק, ובכך הן מאבדות את זכויותיהן לרווחת חיים ולבריאות.

סקירה תמציתית זו של מהלכי ההנגשה בישראל מובאת כרקע למאמר הנוכחי. ענייננו אמנם בהצעות שינויים לחוק התכנון והבניה, אך הוא נוגע גם בליבת הסוגיה - שפתם של חוקים כמפתח להנגשתם.

מהלכי ההנגשה בישראל

מחלקת נוסח החוק במשרד המשפטים הוציאה לאור **מדריך לניסוח חקיקה** (2008). "פתח הדבר" במדריך מעורר תקוות גדולות:

למלאכת הניסוח של דבר חקיקה חשיבות רבה, על המנסח להקפיד על דיוקה של הלשון ועל הגיונו של הנוסח, כך שהנוסח שיעמיד יהיה פשוט, ברור וקוהרנטי, יתאים להסדרים דומים הקיימים בחקיקה אחרת, ויבטא וישקף נכונה את כוונת המחוקק.

המהלך זכה לשבחים רבים כצעד חשוב לקראת פישוט החוק, אך המעיין במדריך ימצא שפע הנחיות בדבר כתיבה התואמת את המבנה הרצוי. ההנחיות הן טכניות גרידא, דוגמת הנחיות סיעוף וכדומה - בנוסח "אחרי המילים 'חוק-יסוד' יבואו נקודתיים" או "אם סעיף המסדיר נושא מסוים עוסק בכמה עניינים רצוי לחלקו לסעיפים קטנים ולייחד לכל עניין סעיף קטן. סעיפים קטנים יסומנו '(א)', '(ב)', '(ג)' ועוד כהנה וכהנה". **לא נמצאות במדריך הנחיות להבהרה לפישוט נוסח השפה המשפטית.** ככל הידוע ובניגוד לנעשה בארצות המערב לא קיים כל עדכון או מדריך מתקדם להנחלת חקיקה נהירה וברורה בישראל.

הארציות למסגרת אחת, פשוטה ובהירה (החלטת ממשלה מס' 4434 מ-18 במרץ 2012):

להביא לאישור המועצה הארצית הוראה להכנת תכנית מתאר ארצית אחת, אשר תפשט ותאחד תכניות מתאר ארציות... ותשמש כלי עיקרי, פשוט ובהיר, להקצאת שטחים ורצועות לטובת שימושים ציבוריים עתידיים, כגון: שטחים פתוחים, דרכים ומסילות, מתקנים, קווי תשתיות ארציים ועוד.

בדברי ההסבר להחלטה נאמר:

לאור ריבוי תכניות המתאר הארציות (למעלה מ-250) ומידת הפירוט בהן, שכבת התכנון הארצי נעדרת בהירות ושקיפות, כוללת סתירות פנימיות, קשה להתמצאות, משמשת כר נרחב לדיונים משפטיים, וגורמת לקושי באישור תכניות מפורטות למגורים, לתעסוקה ולתשתיות.

המשימה הוטלה על המועצה הארצית לתכנון ולבניה, אשר הטילה אותה על מינהל התכנון במשרד הפנים. במאמר הנוכחי יתוארו ההליכים המתייחסים לפישוט והבהרה של שפת התכניות כמענה להחלטת הממשלה. המועצה הארצית בהחלטתה דרשה להציג לפנייה מתודולוגיה ושיטת עבודה. זו הוצגה לפנייה וזכתה לאישורה (קפלן, 2014). ניתן לאמצה בהתאמות הנדרשות להבהרה ולפישוט של חוק התכנון והבניה.

הצעד הראשון שננקט לעת עריכת תמ"א אחת היה טיפול בשפת התכנית.⁸ הצעות השינוי, התמצות, ההכללה, מניעת השלילה. השינויים הללו נערכו בהקפדה יתרה לבל ישונו תוכני סעיפי התכניות, משימה לא פשוטה בהתחשב בכך ששינויי שפה, ובעיקר ניסוחים משפטיים, גורמים בנקל לשינויי כוונה ותוכן. המועצה הארצית לתכנון ולבניה הקדישה ישיבות אחדות לבחינת השינויים הלשוניים והם זכו לאישורה.

שפת התכנית

עמל רב הושקע בניסוח שפה בהירה, קלה ומדויקת, מובנת ושווה לכל נפש. יסודותיה: העדפת הוראה בלשון חיוב על פני שלילה, בהירות והצגת הדברים בתמצית, הימנעות מחזרות וכפילויות וממלל חסר-משמעות (קפלן, 2020). בדברים הבאים יתוארו העקרונות המתודולוגיים ששימשו להבנייתה של שפת התכנון החדשה.

מבנה

ברקאוזן (Barckausen) משווה במאמרו (1904) "הסדר של רוח החוקים" (de l'esprit des lois) את החוק לקתדרלה גותית: היא נראית לכאורה כמבוך לא סדור של עמודים, גומחות, קשתות, פסלים וכו', אולם לאחר התבוננות בחלקים השונים (ציר מרכזי, צירים משניים, אזור המקלה וכו') מתבהר המבנה כתכנית פשוטה של

של כינוס, פישוט, האחדה והבהרה של מרבית תכניות המתאר הארציות לכלל תכנית מתאר ארצית אחת – תמ"א אחת. המהלך זכה להצלחה ואף שינה את צורת החשיבה וההתבטאות בשדה התכנון. מהלך כזה ראוי שיתבצע גם ביחס לחוק התכנון והבניה, להבהירו ולהנגישו בצורה פשוטה ומדויקת – למתכננים, למשפטנים ולכלל הציבור.

הרקע להכנת תמ"א אחת

עם השנים הלכו ורבו תכניות המתאר הארציות, ולכל נושא הוקדשה תכנית בפני עצמה. ערב הכנתה של תמ"א אחת היו בתוקף כ-70 תכניות מתאר ארציות נושאיות – חלקן תקפות וחלקן בהליכי תכנון, ועימן מאות תכניות מתאר המהוות להן שינוי, אף הן תכניות מתאר ארציות לכל דבר. כל תכנית עוסקת בנושא מסוים, ורבות העוסקות בפרטים ובפרטי-פרטים, או שהן מתמקדות באזורים מסוימים. ריבוי התכניות, פרטיותן ושפתן המורכבת יצרו מבוכה וחוסר בהירות. מעטים יודעי הח"ן המסוגלים למצוא את דרכם בין שפע התכניות, התיקונים והשינויים להן. התכניות נערכו בטווח של כ-40 שנה, והן נכתבו ב"שפות תכנון" שונות. יש בהן חזרות, כפילויות, פרקים אשר הפכו ברבות השנים למיושנים ואשר אינם עונים עוד אחר התנאים הנוכחיים, ופרטים שאין מקומם בתכנון הארצי. יתר-על-כן, כל תכנית מתאר ארצית נושאית אין לה אלא את עולמה בלבד, והיא משרתת היבט מסוים. עורכיה נהגו להדגיש את הנושא שהופקד בידם, ואף להעדיפו על פני אחרים. כך נוצרו תמ"אות סקטוריות, שהקדישו עצמן לנושא או לחבל-ארץ מסוים.

לא לכך התכוון חוק התכנון והבניה בדברו על תכנית המתאר הארצית, שתפקידה "לקבוע את תכנון שטח המדינה כולה" (סעיף 49 לחוק התו"ב). משמעות הדבר – הבעת תפיסה כוללת וראייה מקיפה, המכוונת את מדרגי התכנון הנמוכים. בפועל התבצעו התכניות "חלקים חלקים לפי שטחים שונים של המדינה, או לפי העניינים שהם נושא התכנית" (על פי סעיף 50 לחוק המאפשר זאת).

תכניות המתאר לסוגיהן נגזרות מכוחו של החוק. הן נכתבות בידי אנשי תכנון, מתכנני ערים, אדריכלים וכלכלנים, אך ניסוחן הסופי נתון בידי משפטנים. שפתן על כן היא משפטית מובהקת, וכל מתכנן שהתנסה בכתיבת הוראות לתכנית מתאר התנסה גם בהרגשת הפליאה (או התימהון) מול הנוסח לאחר שעבר ידיהם של משפטנים...

לתכניות המתאר לסוגיהן תפקיד חשוב בשמירת ערכי טבע ומורשת, והן תנאי ומפתח לפעולות פיתוח, בניית יחידות דיור, תשתיות וכו', וככל ששפתן מסורבלת וקשה להבנה הן יעכבו את הליכי הפיתוח. **ממשלת ישראל הביעה אי שביעות רצון משפת התכניות המעכבת את שאיפותיה של הממשלה – אישור רב היקף של תכניות פיתוח.** ומשכן סברה כי ראוי לאחד את כלל תכניות המתאר

שני קווים המצטלבים בזווית ישרה. לתמ"א אחת מבנה-על סדור המקיף את התכנית בכללותה, וממנו נגזר מבנה אחיד לכל נושא בתכנית. גיבוש המבנה הוא אשר סלל את הדרך לחיבורם של נושאים רבים ושונים לכלל מקשה אחת.

על חיוב ושליה

מדוע נוטה המשפט לשון שלילה? Tiersma (1999) טוען כי המשפט עוסק מטבעו במה שאסור, ועל כן הוא מחויב לשון שלילה. טיעון זה מקובל לרוב בקרב המשפטנים חובבי השליה, ומכאן ריבוי משפטי השליה בלשונם, ובכלל זה בספר החוקים. כל זה היה מתקבל על הדעת כאשר החוק בא לאסור דבר, אך מה כאשר החוק מבקש להטיל חובה, דוגמת הוראת חוק התכנון והבניה לחייב את המועצה הארצית לתכנון ולבניה להכין תכנית מתאר ארצית? ברור שאין כל טעם לנוסח "לא תוקם מועצה ארצית אלא אם כן..." וכן כאשר החוק מבקש לאפשר פעולה כלשהי, אלא שהוא מתנה אותה בתנאים, למשל - כאשר מבקש החוק לתת לידי שר הפנים את האפשרות להסמיך ועדה מקומית בעצמאית - אין טעם בשליה. ואכן סעיף 31א (א) בחוק התכנון והבניה נוקט לשון חיוב: "רשאי שר הפנים להסמיך ועדה מקומית כוועדה מקומית עצמאית", ובהמשך, ס'ק (ב) (1): "לא יסמיך שר הפנים ועדה מקומית כוועדה מקומית עצמאית, אלא אם כן..." וכאן באה שורת תנאים. כאן תישאלנה שתי שאלות - הראשונה: מדוע בכלל נוקט החוק בשליה בסעיף (ב)(1)? השנייה: אם אכן נדרשת לשון שלילה (כאמור על-פי Tiersma), מדוע נגרע חלקה של השליה בסעיף הראשון (א) (1)? (וראו על כך בהרחבה בדוגמא 7.3. להלן).

Tiersma והנוהים אחריו, וכלאו כנראה רבים ממנסחי החוקים בישראל, אינם מבחינים בין שלילה לגיטימית, נדרשת, כאשר מבקש החוק **לאסור** פעולה כלשהי, ובין שלילה שאינה אלא **ביטוי לתנאי**: "לא תאושר תכנית, אלא אם כן יתקיימו..." במקרה זה לא רק שאין כל משמעות ויתרון לשון השליה, אלא שהניסוח **אינו מאפשר להבחין בין מותר ואסור**, והוא נוסח מצוות אנשים מלומדה, בין שהשלילה במקומה או שאינה במקומה. וראו על טבלת המושגים המשפטיים הנוגעת בנושא השליה (Hohfeld, 2017). כאשר מנוסחות כל ההוראות בדרך שלילה, לא ניתן להבחין בין הוראה **האוסרת** פעולה לבין הוראה **המחייבת או מאפשרת** פעולה. ואכן במקורות ישראל ברורה ההבחנה בין מצוות עשה: "כי תבנה בית חדש ועשית מעקה לגגך" (דברים כב) ובין מצוות לא תעשה: "ושוחד לא תיקח" (שמות כג).

הגישה המעדיפה שפת חיוב על פני שפת שלילה רווחת הרבה בספרות הנלווית ל"תנועת השפה הפשוטה", בארץ ובעולם. הטענה המרכזית - לשון חיובית קלה יותר להבנה בהשוואה לשון שלילה. אך משום מה נעדרת ממנה הטענה הכה-פשוטה שנטענה לעיל, והיא העיקרית העומדת נגד

תנועת השליה. קיימות השגות נוספות רבות להימנעות משפת השליה, למשל, כאשר מופיעות בסעיף אחד כמה שלילות (ראו למשל הסבר מפורט בפסקה 7.8. שבו מופיעות שלוש שלילות). במקרים כאלו מיעצים לוסטיגמן ואהרוני למנות את ביטויי השליה - כאשר הוא זוגי, הכוונה חיובית, כאשר הוא אי-זוגי - שלילית. כדוגמא הם מביאים את דברי יצחק הרצוג (עו"ד במקצועו): "המתנגד לביטול הסעיף האוסר על ביטול האיסור על איחוד משפחות", ועצתם למנות את מספר השלילות. לאחר ספירת חמש השלילות משמע, הרצוג מתנגד, ונותרת השאלה - למה הוא מתנגד? בתכניות המתאר הארציות רווחת לשון שלילה, לעת מתן אפשרות לפעולות ושימושים. לדוגמא: "לא תאושר תכנית מפורטת למאגר אלא אם יובטח שלא יהיה בהקמתו ותפעולו בכדי לפגוע בבטיחות טיסה בשל מפגעי ציפורים" (תמ"א 34 ב'4 איגום והחדרה, כיום בפרק המים בתמ"א אחת).

והרי אין הכוונה לאסור, הכוונה לאפשר הקמת מאגר, בתנאים מסוימים ובשפתה של תמ"א אחת: "תכנית למאגר תבטיח כי הקמתו ותפעולו לא יפגעו בבטיחות טיסה בשל מעוף הציפורים".

תמ"א אחת מבחינה בין כללי עשה ובין כללי לא תעשה. לפיכך ברצותה לאפשר פעולות (עשה), היא מנסחת את דבריה בשפת חיוב: "תחנת-כח תוקם על פי תכנית מפורטת, שמכוחה יינתנו היתרי בנייה, ובלבד שהתקבל אישור הוועדה המחוזית". במצב שבו מבקשת התכנית לאסור (לא-תעשה), ננקטה במפורש לשון שלילה: "בשטח בעל חשיבות גבוהה מאד להחדרה ולהעשרה של מי-תהום... לא תאושר תכנית בעלת פוטנציאל לזיהום מי-תהום..."

וכבר הקדימנו ג'ורג' אורוול במסתו על הלשון האנגלית (2005), המציע דרכים להירפא מצורת השליה הכפולה באמצעות שינון המשפט: "כלב לא בלתי שחור, רדף אחרי ארנב לא בלתי לבן בשדה לא בלתי ירוק..."

בהירות וקריאות

ג'ורג' אורוול הרבה בדוגמאות הממחישות עד כמה יכולה שפה להיות מנופחת, מלל חסר תוכן. ציטוטיו הם מנאומים פוליטיים, ביקורות ספרותיות ועוד. לו ידע אורוול עברית, היה מצרף גם את הדוגמא הבאה:

לא ידונו בתכניות שיחולו על שטחים כאמור ולא יחליטו בהן אלא אם תכניות אלה יקבעו הוראות בדבר איסור הקמת מבנים במרחק של 100 מטרים לפחות מקו פני המים העליון, וזאת במקומות שהקמת מבנים אינה מותרת מפורשות בהוראות תכנית זו הכל במידה שתכניות המתאר הקיימות אינן כוללות כבר הוראות שחובה להכניס על פי פסקה זו (תמ"א 13, תכנית המתאר הארצית לחופים, כיום בפרק השטחים המוגנים בתמ"א אחת).

ובשפתה של תמ"א אחת: בתחום חוף הים (100 מטרים מקו החוף) תיאסר בנייה...." (סעיף 4.1 לפרק החופים).

על פרטים וכללים

בדוגמא הבאה מובא ניסיון לכלול בדבר החוק את כל המקרים האפשריים. על כן מונה ההוראה את כל הפרטים הידועים הנדרשים להקמה ולאחזקה של באר. ומה יקרה כאשר ישתנו התנאים והנסיבות, האם יידרש צורך בשינוי תכנית מתאר ארצית, מהלך כבד-משקל הכרוך באישור ממשלה?

גישה ושירות ככל שיידרשו (תמ"א 5'ב34 תכנית מתאר ארצית למאגרים ומתקני הולכה, כיום בפרק המים בתמ"א אחת).

ובשפתה של תמ"א אחת: "התכנית תקבע את תחומי השטח הנדרש לבאר, וניתן להתיר בה כל הדרוש להקמתה, תפעולה, אחזקתה, בטיחות, נגישות, והגנה על הסביבה".⁹

הצעת שינוי נוסח לחוק התכנון והבניה

במאמר הנוכחי יובאו הצעות לשינוי נוסח סעיפי החוק, המבוססות על המתודה אשר שימשה לעריכת תמ"א אחת (ואשר אושרה על ידי המועצה הארצית בינואר 2020). בעמודה הימנית מצוין נוסח החוק הקיים, ובעמודה השמאלית – הנוסח הערוך המוצע. כמובן שלא ניתן לסקור כאן את כל הראוי לתיקון. לכל דוגמא נוספו ההשגות ודברי ההסבר להצעת שינוי הנוסח. נציג כמה דוגמאות:

1. המרת ניסוח בלשון שלילה ללשון חיוב:

מוצגות להלן דוגמאות אחדות, שלוש מני רבות, הנוקטות לשון שלילה ללא טעם נראה לעין:

תכנית מפורטת תקבע את תחומי השטח הנדרש לבאר, וניתן יהיה להתיר בה את התכליות הבאות: מכונת קידוח וצידוד הדרוש לקידוח, חיבור חשמל ומתקנים הדרושים לאספקת כוח חשמלי ותקשורת, אחסון חומרים מסוכנים (כדוגמת כלור ופלוואור) ומכשור להזרקת חומרים אלה למי הקידוח, דיזל גנרטור (לחירום), מאצרה ומיכלי דלק, מתקנים הדרושים להגנה ולשמירה על ביטחון הבאר, לרבות גדר, מתקני טיפול, טיוב והתפלת מים, כולל מבנים הדרושים לאחסון המתקנים, החומרים והציוד כאמור לעיל, קווי מים, מיכלי מים או ברכות ומתקנים הקשורים להוצאת המים מהם, אמצעי ניטור, בקרה ומדידה, וכל הדרוש לתפעול הבאר ולהגנה על הבריאות ועל הסביבה. דרכי

תשריט הכולל מגרש תלת-ממדי סעיף 138א. – (תיקון מס' 127) תשע"ט-2018

מקור	נוסח מוצע
א. (א) ועדה מקומית לא תאשר תשריט הכולל מגרש תלת-ממדי, אלא אם כן מתקיימים כל אלה:	א. (א) ועדה מקומית רשאית לאשר תשריט הכולל מגרש תלת-ממדי, בהתקיים כל אלה: ¹⁰

תביעה לפיצויים סעיף 198הו. (2) – (תיקון מס' 65) תשס"ג-2002. (תיקון מס' 70) תשס"ה-2005. (תיקון מס' 76) תשס"ו-2006

מקור	נוסח מוצע
ועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה לא תקבל ערר ולא תדון בו, אלא אם כן שולמה בעת הגשתו אגרה או שניתן פטור מתשלום האגרה...	ועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה רשאית לקבל ערר, ולדון בו רק לאחר ששולמה בעת הגשתו אגרה או שניתן פטור ממנה...

תנאים לביטול צו מינהלי, סעיף 229. – (תיקון מס' 116) תשע"ז-2017

מקור	נוסח מוצע
לא יבטל בית המשפט צו מינהלי אלא אם כן הוכח לו שהעבודה או השימוש בוצעו כדין או שלא התקיימו הדרישות למתן הצו כאמור ...	בית המשפט רשאי לבטל צו מינהלי רק לאחר שהוכח לו שהעבודה או השימוש בוצעו כדין או שלא התקיימו הדרישות למתן הצו כאמור ...

2. ערוב מצבי מותר ואסור:

מתן שירותים לשימושי תעסוקה אחרים. לעומת זאת, סעיף קטן (ב) אוסר לשנות ייעוד האמור לתעשייה. כאן בסעיף קטן (א) מותר בתנאי, לעומת סעיף קטן (ב) שנועד לאסור כליל. בראשון אין טעם ללשון השלילה, בשני לשון השלילה מתחייבת:

הדוגמא הבאה ממחישה נקיטת לשון שלילה תדיר ללא הבחנה, תוך עירוב "לא" שכוונתו לאסור, ו"לא" שכוונתו לאפשר, אך בתנאים. ראו זאת בדוגמא הבאה: סעיף קטן (א) מתיר שינוי ייעוד למשרדים אם הדבר נדרש לצורך

תכנית בסמכות ועדה מקומית, (תיקון מס' 43) תשנ"ה-1995. (תיקון מס' 101) תשע"ד-2014. (תיקון מס' 103 הוראת שעה) תשע"ה-2015

מקור	נוסח מוצע
(א) לא ישונה ייעוד של קרקע למשרדים ולא ייווסף שימוש כאמור, אלא אם כן הדבר נדרש לצורך מתן שירותים לשימושי התעסוקה האחרים הקבועים בתכנית; (ב) לא ישונה ייעוד של קרקע לתעשייה עתירת ידע ולא ייווסף שימוש כאמור;	(א) רשאי מוסד תכנון לשנות ייעוד קרקע למשרדים ולהוסיף שימוש כאמור, אם הדבר נדרש לצורך מתן שירותים לשימושי התעסוקה האחרים הקבועים בתכנית; (ב) לא ישונה ייעוד של קרקע לתעשייה עתירת ידע ולא ייווסף שימוש כאמור;

3. העדר הירארכיה:

גם הדוגמא הבאה ממחישה את בעיית ערוב המותר והאסור, לצד ניסוח לקוי והעדר הירארכיה העשוי להוליד להסקת מסקנות מוטעות:

ובאשר לטענתו של Tiersma כי ללשון השלילה נודעת כוונה מיוחדת (מעין לאסור כל דבר עד שלא הותר...), הכיצד מופיעות לשונות חיוב ושלילה בערבוביה?

הסמכת ועדה מקומית כוועדה מקומית עצמאית או כוועדה מקומית עצמאית מיוחדת - סעיף 31א. (תיקון מס' 101) תשע"ד-2014. (תיקון מס' 133) תשפ"ב-2021. (תיקון מס' 143) תשפ"ג-2023.

מקור	נוסח מוצע
31א. (א) שר הפנים רשאי להסמיך ועדה מקומית כוועדה מקומית עצמאית שיהיו נתונות לה הסמכויות לדון ולהחליט על הפקדה ועל אישור של תכניות	31א. (א) שר הפנים רשאי להסמיך ועדה מקומית כוועדה מקומית עצמאית או כוועדה מקומית עצמאית מיוחדת, שיהיו נתונות להן הסמכויות להחליט על הפקדת תכניות ואישורן, ובלבד שמתקיימים כל אלה:
(ב) (1) לא יסמיך שר הפנים ועדה מקומית כוועדה מקומית עצמאית, אלא אם כן מכהן בוועדה המקומית נציג בעל דעה מייצגת.	• בוועדה המקומית מכהן נציג בעל דעה מייצגת.
(ג) (1) לא יסמיך שר הפנים ועדה מקומית כוועדה מקומית עצמאית, אלא לאחר שנתן את דעתו בדבר חשד לעבירות שעניינן טוהר המידות בפעולתה של הוועדה	• השר נתן דעתו בדבר חשד לעבירות שעניינן טוהר המידות בפעולתה של הוועדה
(1) הוא נוכח כי מכהנים בה מהנדס ועדה, תובע כהגדרתו בסעיף 203 ומנהל פיקוח כמשמעותו בסעיף 35א(2)(ב) לחוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985;	• השר נוכח כי מכהנים בוועדה מהנדס ועדה, תובע כהגדרתו בסעיף 203 ומנהל פיקוח כמשמעותו בסעיף 35א(2)(ב) לחוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985;
(1ג) לא יסמיך שר הפנים ועדה מקומית כוועדה מקומית עצמאית אלא בהתקיים שני אלה:	• השר מצא כי הוועדה עדכנה את סקר עבירות הבנייה בהתאם להוראות סעיף 254טז וכי יש בכוונתה לבצע אכיפה בהתאם למדיניות אכיפה שתקבע.
(1) הוא נוכח כי מכהנים בה מהנדס ועדה, תובע כהגדרתו בסעיף 203 ומנהל פיקוח כמשמעותו בסעיף 35א(2)(ב) לחוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985;	
(2) הוא מצא כי היא עדכנה את סקר עבירות הבנייה בהתאם להוראות סעיף 254טז וכי יש בכוונתה לבצע אכיפה בהתאם למדיניות אכיפה שתקבע.	

(המשך) מקור (ה) שר הפנים רשאי להסמיך ועדה מקומית עצמאית בוועדה מקומית עצמאית מיוחדת ...	
---	--

דברי הסבר:

- א. שלוש פעמים נוקט החוק לשון שלילה - "לא יסמיך שר הפנים", ופעמיים בלשון חיוב - "שר הפנים רשאי להסמיך". ובאמור, האם יש כוונת מכוון בסעיפי השלילה שאינם בסעיפי החיוב? הנה לפנינו "רשאי להסמיך" לצד "לא יסמיך", ולא נמצא שיש הבדל ביניהם. יתר על כן - לדעת הטוענים כי יש כוונת מכוון בסעיפי השלילה, היכן היא באה לידי ביטוי באמירה "רשאי שר הפנים"?
- ב. הירארכיה: ס"ק א הוא מעין כותרת: "שר הפנים רשאי להסמיך ועדה מקומית בוועדה מקומית עצמאית". בהמשך מוצבים תנאים אשר רק בהתקיימם רשאי השר להסמיך את הועדה (ומשום מה שלושת הראשונים בלשון שלילה והאחרון בלשון חיוב - תמיהה כשלעצמה). הקורא לתומו אינו מבחין בהירארכיה ויסבור כי כל אחד מן הסעיפים עומד בפני עצמו - ולא כך הוא.
- ג. "וכי יש בכוונתה לבצע אכיפה..." ללא כל אסמכתא? הכיצד אמור שר הפנים לדעת את כוונותיה וצפונות ליבה של הועדה? (בניגוד לשגרת הכתיבה הדורשת נימוקים ואסמכתאות שיפורטו בכתב).
- ד. ס"ק ה' עוסק בהסמכת ועדה מקומית עצמאית מיוחדת, והוא לא יידון כאן, למעט נקיטת לשון החיוב כאמור לעיל.

4. שימוש במטבעות לשון ארכאיות, ואף שגויות:

החוק מרבה להשתמש בביטוי "ראו אותו כאילו" כאשר בכוונתו לומר שישות כלשהי (למשל תכנית) כוללת בחובה גם ישות נוספת (למשל, היתר בנייה):

מעונות לחוסים - סעיף 63א. (א) (תיקון מס' 42) תשנ"ה-1995, (תיקון מס' 61) תשס"ב-2002, (תיקון מס' 153) תשפ"ד-2024, (תיקון מס' 158) תשפ"ה-2024

מקור	נוסח מוצע
63א. (א) יועדה בתכנית מיתאר או בתכנית מפורטת קרקע למטרת מגורים, יראו ייעוד כאמור כאילו הוא כולל גם היתר למגורי חוסים שמשרד העבודה והרווחה אישר להם לגור במעון, למגורי מתמודדי-נפש שמשרד הבריאות אישר להם לגור במסגרת עצמאית או מוגנת, או לבית מאזן. בבניין מגורים מאוכלס יגורו עד שישה חוסים או מתמודדי-נפש. בבניין שאינו מאוכלס לא תחול מגבלה זו. בסמכות ועדה מקומית לכלול בתכנית ייעוד למוסדות, למעונות או לטיפול בנזקקים, בכל מספר שהוא.	ייעוד קרקע למגורים בתכנית כולל גם מגורי חוסים שמשרד העבודה והרווחה אישר להם לגור במעון, וכן למגורי מתמודדי-נפש שמשרד הבריאות אישר להם לגור במסגרת עצמאית או מוגנת, או לבית מאזן. בבניין מגורים מאוכלס יגורו עד שישה חוסים או מתמודדי-נפש. בבניין שאינו מאוכלס לא תחול מגבלה זו. בסמכות ועדה מקומית לכלול בתכנית ייעוד למוסדות, למעונות או לטיפול בנזקקים, בכל מספר שהוא.

דברי הסבר:

- א. הביטוי "ראו אותו כאילו" הוא לשון משנה: "בְּנֶזֶק פִּיצֹד סָמָא אֶת עֵינוֹ קָטַע אֶת יָדוֹ שִׁיבַר אֶת כָּגְלוֹ רוֹאִין אוֹתוֹ בְּאֵלוֹ הוּא עֶבֶד נִמְכָּר בְּשׁוֹק וְשָׁמַיִן בְּמָה הָיָה יָפָה וְכָמָה הוּא יָפָה" (משנה בבא קמא, פרק שמיני החובל). כוונת המשנה להסביר מה משמעות הכתוב "עין תחת עין": רואים את הנחבל כאילו הוא עבד בשוק, ואומדים את ערכו של עבד בעל שתי עיניים מול ערכו של עבד בעל עין אחת. לעומת זאת, בלשון החוק השתבש האמור. כוונת המנסח היתה לומר שהייעוד המסוים כולל גם ייעודים אחרים. לא "כאילו הוא" במובן השווה או דמיון. כך או כך, למה להדיר את הציבור הרחב מהבנת דבר החוק? במקום "יועדה בתכנית מתאר או בתכנית מפורטת קרקע למטרת מגורים, יראו ייעוד כאמור כאילו הוא כולל גם היתר למגורי חוסים", מוצע: "ייעוד קרקע למגורים בתכנית כולל גם מגורי חוסים...". לא פחות מ-135 פעמים נמצא הביטוי "יראו אותו כאילו", או "לא יראו אותו כאילו" ודומיהם, וכולם שיבוש לשון המשנה. החוק יהיה נהיר וקל יותר לקריאה אם יוחלף הביטוי בשפה עדכנית ופשוטה.
- ב. המשפט הראשון כולל 48 מילים. קשה מאוד לעקוב אחרי מהלכו. המשפט קוצר לכדי 28 מילים, כמעט מחצית, בלא לאבד כל משמעות.
- ג. אם בדיוקים עסקינן, הרי שבהוראה "ובלבד שבבניין מגורים מאוכלס לא יגורו יותר משישה חוסים" יש לצרף גם "או מתמודדי-נפש", על פי הרישא. בנוסח המוצע תוקן הדבר.
- ד. התוספת "אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מסמכותה של ועדה מקומית לכלול בתכנית מתאר, או בתכנית מפורטת, קרקע שיועדה בתכנית כאמור למטרת מוסדות, מעונות או טיפול בנזקקים, בכל מספר שהוא", באה לומר כי הסעיף אינו שולל מסמכות ועדה מקומית לייעד קרקעות למטרות מוסדות לנזקקים. גם אם נאמר שיש בו צורך, הרי שהדרך בה הוא מנוסח מפותלת ומייגעת. הנוסח המוצע מביע את אותם הדברים בלשון חיוב, בקיצור ובבהירות.

5. לשון ארכנית ומסורבלת:

- יש שהחוק מנסה לבאר דבר פשוט בדרכים סבוכות ומסורבלות.
- חובת פרסום הודעות באינטרנט (תיקון מס' 86) תשס"ח-2008 (תיקון מס' 103 הוראת שעה) תשע"ה-2015 וב.** מדובר בחובת פרסום המחייבת פרסום גם באתר האינטרנט של משרד הפנים. כל עניינו של הסעיף לומר כי הפניה לאתר כמוה כפרסום באתר:

חובת פרסום הודעות באינטרנט – סעיף וב. (ב) (תיקון מס' 86) תשס"ח-2008, (תיקון מס' 103 הוראת שעה) תשע"ה-2015

מקור	נוסח מוצע
(ב) פורסמה הודעה כאמור בסעיף קטן (א)(1), למעט הודעה לפי סעיף 149, תועבר על ידי הוועדה המקומית למשרד הפנים; הועברה הודעה כאמור יפרסמה משרד הפנים גם באתר האינטרנט שלו; לעניין זה יראו הפניה באתר האינטרנט של משרד הפנים להודעה כפי שפורסמה באתר האינטרנט כאמור בסעיף קטן (א)(1), כפרסום באתר האינטרנט של משרד הפנים לפי סעיף קטן זה.	פורסמה הודעה כאמור בסעיף קטן (א) (1) למעט הודעה לפי סעיף 149, תועבר ההודעה על ידי הוועדה המקומית למשרד הפנים אשר יפרסמה או שיפנה אליה באתר האינטרנט שלו.

דברי הסבר להצעת השינוי:

- א. הכוונה הפשוטה – הפניה לאתר כמוה כפרסום באתר. הנוסח הקיים אינו ברור ומחייב השקעת מאמץ בפענוחו.
- הסעיף מחזיק 56 מילים, בנוסח המוצע מופיעות 28 מילים. מחצית...

6. סעיפים שאינם בהירים ועשויים להשתמע לשתי פנים:

הקלה לפיצול דירות (תיקון מס' 155) תשפ"ד-2024

מקור	נוסח מוצע
לעניין בקשה להקלה שאינה כוללת תוספת שטח - ההקלה תינתן אם התקיימו כל אלה: (א) לא הוכח להנחת דעתה של הוועדה המקומית, לפי חוות דעת מהנדס הוועדה שהוצגה לפניו בכתב, אם הוצגה, כי מוסדות הציבור, השטחים הפתוחים, התשתיות ושטחי החניה אינם נותנים מענה לצרכים מהגדלת מספר יחידות הדיור; (ב) אם הוגשה התנגדות לפי סעיף 149 לבקשה להקלה - הוכח להנחת דעתה של הוועדה המקומית כי אין במתן ההקלה כדי לגרום לפגיעה בלתי סבירה במי שהגיש את ההתנגדות; (2) לעניין בקשה להקלה הכוללת תוספת שטח - הוועדה המקומית רשאית לתת את ההקלה, אלא אם כן מצאה לפי חוות דעת מהנדס הוועדה שהוצגה לפניו בכתב, אם הוצגה, כי מוסדות הציבור, השטחים הפתוחים, התשתיות ושטחי החניה אינם נותנים מענה לצרכים הנוסעים מהגדלת מספר יחידות הדיור.	הוועדה המקומית רשאית לתת הקלה, בין שהיא כוללת או שאינה כוללת תוספת שטח, לאחר שהוצגה לפניו חוות דעת מטעם מהנדס הוועדה, כי מוסדות הציבור, השטחים הפתוחים, התשתיות ושטחי החניה נותנים מענה לצרכים הנובעים מהגדלת מספר יחידות הדיור. אם הוגשה התנגדות לפי סעיף 149 לבקשה להקלה - הוכח להנחת דעתה של הוועדה המקומית כי אין במתן ההקלה כדי לגרום לפגיעה בלתי סבירה במגיש ההתנגדות.

דברי הסבר:

- א. בסעיף (א) ננקטה לשון שלילה כפולה: "לא הוכח להנחת דעתה של הוועדה המקומית, לפי חוות דעת מהנדס הוועדה שהוצגה לפניו בכתב, אם הוצגה, כי מוסדות הציבור, השטחים הפתוחים, התשתיות ושטחי החניה אינם נותנים מענה לצרכים הנובעים מהגדלת מספר יחידות הדיור". בלשון חיוב יהיו הדברים פשוטים: חוות דעת המהנדס קובעת כי ניתן מענה וכו'.
- ב. ניתוח לוגי של סעיף (א) הכולל תוספת שטח וסעיף (2) שאינו כולל תוספת שטח מורה כי אין הבדל ביניהם. המענה בשניהם זהה, ואם כן הוא, לשם מה הכפילות?
- ג. לסעיף (ב) - אם הוגשה התנגדות, נכתב ביחס לסעיף (א) בלבד, העוסק בהקלה שאינה כוללת תוספת שטח. אם כן, על אחת כמה וכמה שדרישה זו אמורה להתקיים גם במקרה החמור יותר, של הקלה שיש עימה תוספת שטח.¹¹ סביר שהשמטת הדרישה הזו היא טעות קולמוס.
- ד. ולעניין חוות הדעת של מהנדס הוועדה שהוצגה לפניו בכתב, אם הוצגה? למה הכוונה, האם הכנת חוות דעת כזו והצגתה לפני הוועדה היא חובה? אם כן, לשם מה "אם הוצגה", הנותן פתח לאפשרות אי-הצגתה. סביר שאין הדבר כך, שאם לא כן, מיהו המחליט על חובת ההצגה, המהנדס? הוועדה? הנה לנו משפט אופייני המשתרבב לו לשון שגרה "אם הוצגה" ומותיר את הקורא נבוך. ומכאן פתח לפרשנויות ולמלאכתם של עורכי הדין...
- ה. ובשולי הדברים, "לצרכים הנוסעים"... מן הסתם הכוונה לצרכים הנובעים (וזהו אינו השיבוש היחיד בהגהה). ראוי כי דברי חוק, החקוקים בסלע יעברו הגהת לשון.

7. הפניה מיותרת ומטעה:

(תיקון מס' 22) תשמ"ו-1986.

מקור	נוסח מוצע
103א. (א)התנגדות לתכנית לא תתקבל ולא תידון אלא אם כן הוגשה בכתב בפירוט הנמקות ובליוי תצהיר המאמת את העובדות שעליהן היא מסתמכת	103א. (א)רשאי מוסד תכנון לקבל התנגדות ולדון בה לאחר שהוגשו בכתב בפירוט הנמקות ובליוי תצהיר המאמת את העובדות שעליהן היא מסתמכת
(ב). על אף האמור בסעיף קטן (א), בנושא ציבורי שענינו שמירת אתרים, טבע, נוף ואיכות חיים וסביבה, יכול שמתנגד המייצג קבוצת מתנגדים יגיש התנגדות מנומקת, המלווה בתצהיר שלו, ומתנגדים אחרים שהתנגדותם דומה במהותה רשאים להסתמך על התצהיר שהגיש אותו מתנגד.	(ב) בנושא ציבורי שענינו שמירת אתרים, טבע, נוף ואיכות חיים וסביבה, רשאי מתנגד להגיש התנגדות כאמור, ומתנגדים אחרים שהתנגדותם דומה במהותה רשאים להסתמך על תצהיר זה.

דברי הסבר:

על התצהיר שהגישו כתצהיר מתנגד אחד. למה ננקטה לשון על אף האמור בסעיף (א)? מה לכך ולסעיף (א)?
ג. יתר על כן, סעיף קטן (א) סתם ולא פירש אם הוגש תצהיר כאמור, האם רשאים כמה מתנגדים שהתנגדותם דומה או זהה להסתמך על התצהיר. רק מתוך סעיף קטן (ב) נלמד שאין הדבר כך.

א. סעיף (א) מנוסח בלשון שלילה, ומועבר ללשון חיוב. הוא קובע כי להתנגדות לתכנית יש לצרף הנמקות ותצהיר.
ב. סעיף (ב) מתיימר לקבוע עניין שאינו מתיישב לכאורה עם סעיף (א), אך אין קשר בין שני הסעיפים. סעיף (ב) עוסק בעניין אחר, וקובע כי בהגשת התנגדות בנושא ציבורי וסביבה, ניתן לכמה מתנגדים להסתמך

8. הירארכיה פנימית, לקויה ומטעה:

צו מינהלי להפסקת שימוש. (תיקון מס' 116) תשע"ז-2017

מקור	נוסח מוצע
(ב) לא יינתן צו מינהלי להפסקת שימוש אלא אם כן התקיימו שני אלה: (1) לא הוגשו לבית המשפט כתב אישום או בקשה לצו הפסקת שיפוטי לפי סעיף 236 בעניין אותו שימוש אסור; (2) במועד הגשת התצהיר לפי סעיף קטן (ג) לא חלפו יותר משישה חודשים מיום שהחל השימוש האסור באותו מקום, ולעניין שימוש אסור בבית מגורים - לא חלפו יותר מ-30 ימים מהיום שבו החל השימוש האסור.	• (ב) צו מינהלי להפסקת שימוש יינתן בהתקיים שני אלה: • (1) לא הוגשו לבית המשפט כתב אישום או בקשה לצו הפסקת שיפוטי לפי סעיף 236 בעניין אותו שימוש אסור; • (2) מפקח הגיש למי שמוסמך לתת את הצו תצהיר חתום בידו שבו ציין את פרטי השימוש האסור שנעשה במקום, וכן כי לפי בדיקתו במועד הגשת התצהיר לא חלפו יותר משישה חודשים מיום שהחל השימוש האסור באותו מקום, ולעניין שימוש אסור בבית מגורים - לא חלף יותר מחודש מהיום שבו החל השימוש האסור.
(ג) לא יינתן צו מינהלי להפסקת שימוש אלא אם כן מפקח הגיש, למי שמוסמך לתת את הצו, תצהיר חתום בידו שבו ציין את פרטי השימוש האסור שנעשה במקום וכן כי לפי בדיקתו במועד הגשת התצהיר לא חלפו יותר משישה חודשים מיום שהחל השימוש האסור באותו מקום, ולעניין שימוש אסור בבית מגורים- לא חלפו יותר מ-30 ימים מהיום שבו החל השימוש האסור.	

דברי הסבר:

- א. מעבר לסיבוכ בנכחות ארבע שלילות, מהן שלילה על שלילה, המבנה כולו לקוי. הצו המינהלי סעיף (ב') מחייב שלושה תנאים (ולא שניים כנאמר), הראשון סעיף קטן (1) אי הגשת כתב אישום, השני סעיף קטן (2) מגבלת זמן, והשלישי סעיף (ג), העומד בפני עצמו ומקביל במעמדו לסעיף (ב), אינו אלא המשך לתנאים, והיה צריך לומר סעיף קטן (3). עד כאן ענייני הירארכיה. אבל סעיף (ג) מקביל במהותו לסעיף קטן (2) וניתן לאחדם.
- ב. עיון מדוקדק בסעיף קטן (ג) מגלה שהוא מפרט את סעיף קטן (ב) המפנה לסעיף קטן (ג) וחופר על תנאי הזמן המופיעים בסעיף קטן (ג). מבוכה על מבוכה. והרי סעיף קטן (ב) וסעיף קטן (ג) מתכוונים לאותו הדבר בדיוק. הגשת תצהיר על ידי מפקח. ותקופות הזמן הנקובות חופפות לחלוטין. על כן מתייטר סעיף קטן 2 בשלמותו.
- ג. למניין המועדים הנקובים, שישה חודשים ו-30 ימים מיום בו החל השימוש האסור. האם מדובר בשני מועדים שונים, מצטברים? או שהספירה ממועד אחד, מיום בו החל השימוש האסור, ואם כן מיותרת הכפילות.

9. שלילה שהיא תיאור מצב עובדתי וככזו (כמעט) שאינה מאפשרת את פענוח המשפט:

רישום והעברה של זכויות שאינן רשומות (תיקון מס' 120) תשע"ח-2018

מקור	נוסח מוצע
לא היו זכויות חכירה לדורות בקרקע שהיא מקרקעי ישראל שתוספת זו חלה עליה, רשומות בפנקסי המקרקעין, יחולו הוראות אלה:	במקרקעי ישראל אשר זכויות חכירה לדורות בהם אינן רשומות בפנקסי המקרקעין, והן נקבעו כדיור בהישג יד, יחולו הוראות אלה:
(1)	(1)
לא יינתן היתר לבנייה במגרש, אלא אם כן מבקש ההיתר מסר הודעה לרשות מקרקעי ישראל, בצירוף אישור המהנדס לפי טופס שקבע שר המשפטים, בדבר דיור בהישג יד, ורשות מקרקעי ישראל אישרה את קבלת ההודעה;	היתר לבנייה יינתן לאחר שמבקש ההיתר מסר הודעה לרשות מקרקעי ישראל, בצירוף אישור המהנדס לפי טופס שקבע שר המשפטים בדבר דיור בהישג יד, ולאחר קבלת אישור ההודעה.
(2)	(2)
נמסרה הודעה כאמור בפסקה (1), לא תאשר רשות מקרקעי ישראל העברת זכויות במגרש או בחלק ממנו, אלא אם כן המנהל המציא לה אישור לכך שהעברת הזכויות כאמור אינה סותרת את הוראות חוק זה לעניין דיור בהישג יד.	רשות מקרקעי ישראל רשאית לאשר העברת הזכויות כאמור, לאחר שהמנהל אישר שהעברתן תואמת את הוראות החוק לעניין דיור בהישג יד.

אין משמעות לשלילה, שהרי אין כאן הבעת איסור. ניסוח בדרך חיוב אך יקל את ההבנה, ובמקום השלילה יבוא תנאי – "היתר לבנייה יינתן לאחר שמבקש ההיתר מסר הודעה לרשות מקרקעי ישראל." הפיכת השלילות המיותרות הללו ללשון חיוב צמצמה מן הכתוב כדי שליש והוראתו ברורה ומובנת (מלשון החוק כלל לא ברור אם נדרשת חוות דעת המהנדס, או שרק אם הגיש חוות דעת כנאמר, כאמור לעיל בחו"ד המפקח נדרשת הוועדה להתייחס אליו).

סעיף זה מדגים היטב את סוגיית השלילה. שלושת סעיפיו מנוסחים בלשון שלילה, ועקב כך הכוונה כולה אינה נהירה. השלילה הראשונה, "לא היו זכויות חכירה", מכוונת לתאר מצב שבו למגרש אין זכויות חכירה רשומות בפנקסי המקרקעין. אם כך, ינוסח העניין בפשטות "במקרקעי ישראל אשר זכויות חכירה לדורות בהם אינן רשומות בפנקסי המקרקעין", ובהמשך, "לא יינתן היתר לבנייה במגרש",

10. הגדרות שאינן נהירות, ערבוב בין תחולת הגדרה ותחולת הוראה:

מקור	נוסח מוצע
"בית חולים ציבורי" - בית חולים שמתקיימים בו כל אלה:	הגדרה "בית חולים ציבורי" - המקיים אחד מאלה (א'-ד'):
(1) הוא אחד מאלה:	(א) בית חולים ממשלתי כללי, לרבות תאגיד בריאות הפועל במסגרתו;
(א) בית חולים ממשלתי כללי, לרבות תאגיד בריאות הפועל במסגרתו;	(ב) בית חולים כללי שבבעלות קופת חולים;
(ב) בית חולים כללי שבבעלות קופת חולים;	(ג) בית חולים כללי שבבעלות רשות מקומית;
(ג) בית חולים כללי שבבעלות רשות מקומית;	(ד) בית חולים כללי שהוא תאגיד, שהוא מוסד ציבורי בהגדרתו בסעיף 9 לפקודת מס הכנסה;
(ד) בית חולים כללי שהוא תאגיד, שהוא מוסד ציבורי בהגדרתו בסעיף 9 לפקודת מס הכנסה;	"בית חולים חדש"
(2) לעניין בית חולים חדש - הוא יכלול לפחות 300 מיטות אשפוז, ולעניין הרחבה של בית חולים קיים - בית החולים הקיים כולל לפחות 300 מיטות אשפוז, והשטח הכולל המותר לבנייה בהרחבה המוצעת לא יפחת מ-3,000 מ"ר שלפחות 80% מתוכם נועדו לשמש לטיפול רפואי בהגדרתו בחוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996;	הוראה - יכלול לפחות 300 מיטות אשפוז. - תכנית להרחבת בית חולים קיים - תאושר בתנאי שהוא כולל לפחות 300 מיטות אשפוז, והשטח הכולל המותר לבנייה בהרחבה המוצעת לא יפחת מ-3,000 מ"ר שלפחות 80% מתוכם נועדו לשמש לטיפול רפואי בהגדרתו בחוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996; - שר הבריאות, לאחר שהתייעץ עם שר הפנים, להכריז על בית החולים כתשתית לאומית. - ההכרזה לא תכלול שטחים הנמצאים בסביבה החופית, אלא אם כן הם בתחום רשות עירונית או שטח המוקף מכל עבריו בקרקע המיועדת בתוכנית לסוג של שטחים פתוחים;
(3) שר הבריאות, לאחר שהתייעץ עם שר הפנים, להכריז שבית החולים הוא תשתית לאומית, אולם לא ייכללו בהכרזה שטחים הנמצאים בסביבה החופית, אלא אם כן הם בתחום רשות עירונית או שטח המוקף מכל עבריו בקרקע המיועדת בתוכנית לסוג של שטחים פתוחים;	

דברי הסבר:

ראשית - כבר בתחילת הדברים מופיעה אי-בהירות:

מחד: "בית חולים ציבורי" - בית חולים שמתקיימים בו כל אלה: ... **ומאידך:** (1) הוא אחד מאלה:

אז כל אלה, או אחד מאלה? המילים 'הוא אחד מאלה' מתייחסות לארבעה סוגי בית חולים המנויים בסעיף קטן (א)-(ד). התשובה (ככל הנראה) מתייחסת ל"בית חולים שמתקיימים בו כל אלה": והכוונה לסעיפים 1-3, ואילו המילים 'שמתקיימים בו כל אלה' מתייחסות לסעיפים (1) (2) (3).

האמנם הגדרת בית חולים כוללת בתוכה ספי מיטות? מטרים רבועים? התייעצויות בין שרים? אלו אינן הגדרות. אלו הוראות לכל דבר ועניין.

על כן הופרדו בנוסח המוצע ההגדרה וההוראות. הגדרת בית חולים אכן כוללת אחד מארבעה סוגי בית חולים ('אחד מאלה'), וההוראות נפרדות ומורות על ספי מיטות, חובת התייעצויות בין שרים... וכו'. וכך גם יהיה הסעיף מובן, נהיר ונגיש לבני אדם...

בהקשר זה נזכיר את דברי ההסבר ב"מדריך לחקיקה" של הכנסת:

יש להימנע מקביעת הוראה אופרטיבית, בהגדרה. כך למשל אין לקבוע בהגדרה "הוועדה" הוראה אופרטיבית שלפיה "השר ימנה ועדה שחבריה הם:". הוראה כזו צריכה להופיע בגוף החוק, ובהגדרה יש להפנות לסעיף המינורי ולומר "הוועדה שמונתה לפי סעיף...".

11. שינויים תכופים בחוק שאינם מאפשרים קריאתו ברצף:

כאמור, עד כה נעשו 163 תיקונים לחוק התכנון והבניה. התיקונים הוכנסו אד-הוק, דור דור ותיקוניו, בלא לשלב או "לתפור" את התיקון ברקמה הכללית של דברי החוק, כפי שמופיע בדוגמא המצורפת. כך הופך החוק כולו לבליל של סעיפים המפנים לסעיפים אחרים, המפנים אף הם לסעיפים אחרים, או שהם עשויים תיקונים על גבי תיקונים, מחיקות סעיפים שלמים או חלקיהם, והמבקש להבין את הכתוב יעמוד נבון וחסר אונים מול המבוך ופיתוליו. את שפע תיקוני הפרטים ופרטי הפרטים חזה מונטסקיהו (Montesquieu): כאשר היוצאים מן הכלל, ההגבלות, הסייגים והתיקונים אינם הכרחיים, מוטב שלא לצייןם כלל. פרטים כאלה מסבכים בפרטים נוספים [ואין לדבר סוף]. אין לשנות את החוק ללא טעם מספיק...

באמור, עד כה נעשו 163 תיקונים לחוק התכנון והבניה. התיקונים הוכנסו אד-הוק, דור דור ותיקוניו, בלא לשלב או "לתפור" את התיקון ברקמה הכללית של דברי החוק, כפי שמופיע בדוגמא המצורפת. כך הופך החוק כולו לבליל של סעיפים המפנים לסעיפים אחרים, המפנים אף הם לסעיפים אחרים, או שהם עשויים תיקונים על גבי תיקונים, מחיקות סעיפים שלמים או חלקיהם, והמבקש להבין את הכתוב יעמוד נבון וחסר אונים מול המבוך ופיתוליו. את שפע תיקוני הפרטים ופרטי הפרטים חזה מונטסקיהו (Montesquieu): כאשר היוצאים מן הכלל, ההגבלות, הסייגים והתיקונים אינם הכרחיים, מוטב שלא לצייןם כלל. פרטים כאלה מסבכים בפרטים נוספים [ואין לדבר סוף]. אין לשנות את החוק ללא טעם מספיק...

סעיף 7.10	(תיקון מס' 101) תשע"ד-2014
(ד) על אף האמור בסעיף 261(ה) ו-(ה1), לעניין הרשאה כאמור באותו סעיף לפי תכנית כאמור בסעיף קטן (ב), יחולו הוראות הסעיף האמור בשינויים אלה:	(תיקון מס' 112) תשע"ז-2016
(1) בפסקה (2), במקום "למתכנן המחוז" יקראו "למתכנן הוועדה לתשתיות";	(תיקון מס' 124) תשע"ח-2018
(2) בפסקה (3), במקום "יבדקו מתכנן המחוז ומהנדס הוועדה המקומית" יקראו "יבדקו יושב ראש הוועדה לתשתיות ומתכנן הוועדה לתשתיות", אחרי "ויאשרו אותה" יבוא "לאחר התייעצות עם מהנדס הוועדה המקומית, שימסור את חוות דעתו בתוך שמונה עשר ימים מיום שהוגש לו העתק הבקשה", ובמקום "קבעו המתכנן והמהנדס" יקראו "קבעו יושב ראש הוועדה לתשתיות ומתכנן הוועדה לתשתיות";	
(3) בפסקה (4), במקום "לא החליטו מתכנן המחוז ומהנדס הוועדה המקומית" יקראו "לא החליטו יושב ראש הוועדה לתשתיות ומתכנן הוועדה לתשתיות";	
(4) פסקאות (5) ו-(7) – לא ייקראו;	
(5) בפסקה (6), במקום "יושב ראש הוועדה המחוזית" יקראו "יושב ראש הוועדה לתשתיות".	

דברי הסבר:

לשינויים תכופים. מקומה של הרשימה בנספח טכני, והשינויים בה יהיו בסמכות המועצה הארצית, וללא צורך בשינוי בחוק.

158. תיקון מס' 101 תשע"ד-2014 (תיקון מס' 148) תשפ"ד-2023 המועד לתשלום העיצום הכספי:

לא שולם עיצום כספי במועד, ייווספו עליו לתקופת הפיגור ריבית שקלית ודמי פיגורים, עד לתשלום, ויחולו הוראות חוק פסיקת ריבית והצמדה, בשינויים המחויבים.

חובת ההצמדה בתקופת פיגור תשלומים, האם יכירנה מקומה בחוק התכנון והבניה? סביר כי הוראה זו משותפת לכלל המקרים שבהם אדם אינו משלם חובותיו במועד ולא דווקא בהטלת עיצומים בענייני חוק התכנון והבניה. תיאמר על כן הוראה זו בדרך שתחול על כל המקרים, בוודאי לא כסעיף בחוק התכנון והבניה השווה בערכו לסעיף המורה על הכנת תכנית מתאר ארצית.

הפסקה לעיל, אחת מני רבות, ממחישה את האמור. כבר בפתיחתה היא שולחת לשני סעיפים אחרים, ומכאן שינויים בסעיפים, הוראה לפסקאות אשר "לא ייקראו" (במקום למחוק אותן במקומות המתאימים) ועוד כהנה. הבנת הנקרא, גם מומחה בעל ניסיון בחוק התכנון והבניה יידרש למאמץ רב ולזמן מרובה. ובהתחשב בעובדה שהחוק כולו רצוף בדוגמאות כגון זו, לא ייפלא שמעטים בלבד בקיאים בחוק לאשורו, ומכאן פתח להדרת החוק מן הציבור הרחב, אזרחים מן היישוב שכלל אינם מסוגלים להבינו.

12. ענייני פרוצדורה:

פרק ט'1: 202.ג202-ד. (תיקון מס' 84) תשס"ח-2008 (תיקון מס' 103 הוראת שעה), תשע"ה-2015:

שמאי מכריע ייכלל ברשימת השמאים המכריעים לתקופה של עשר שנים או עד הגיעו לגיל 70, לפי המוקדם...

מדוע על חוק התכנון והבניה להתייגע ברשימת שמאים ובקביעת גיל פרישתם? והרי זהו נושא אשר מטבעו נתון

סיכום

הדוגמאות אשר הובאו במאמר משקפות את הצורך בחידוש שפת חוק תכנון והבניה. לצד השינוי הנדרש בתוכני החוק ומבנהו, יש להיטיב גם את שפתו. הדוגמאות מהוות אפס-קצה של מבוכי נוסח החוק, והן מוכיחות כי ההתמרה ללשון פשוטה, הסרת שליליות מיותרות והימנעות ממטבעות לשון ארכאיות יביאו לניסוח חוק בהיר, קצר ותמציתי, נגיש ושווה לכל נפש. דברי הממשלה בהחלטה אשר עמדה בבסיס הכנת תמ"א אחת, כי "שכבת התכנון הארצי נעדרת בהירות ושקיפות, כוללת סתירות פנימיות, קשה להתמצאות...", יפים גם ביחס לחוק עצמו, אשר גם עליו ניתן לומר כדברים הללו. ניסוחו בתמצית ובבהירות יביא לחיסכון משמעותי במשאבי זמן ותקציב, ויקל באופן משמעותי את הליכי התכנון.

השאיפה לרפורמה בשפת החוק היא חלק ממגמה כוללת לפשט את כלל המערכות הרשמיות המכוונות לאזרח. והעיקר, ותכלית הדברים שיש לחזור עליהם שוב ושוב – אין מדובר בתיקון של סרבול בירוקרטי גרידא. פישוט והבהרה של שפת מערכת המשפט, ובכללה החוקים עצמם, עולים בקנה אחד עם תפיסה דמוקרטית שיסודותיה שקיפות, בהירות ונגישות לכל. דרך זו תמנע סבל ועוגמת נפש מן הציבור הרחב הנזקק לשירותים אלה, תסייע לקידום שוויוניות ותתרום לתיקון ולעשיית צדק חברתי.

תודות

תודתי נתונה לעורכי הדין דנה פאר, גדי רובין, אבי פורטן ואבי שפרמן אשר תרמו לדיוק המשפטי, אף הלשוני, והוסיפו רעיונות וכיווני חשיבה. ותודה לוורדה בן-יוסף על צחות השפה, הבהירות והצלילות.

הערות

1. ראו רש"י במקום: "יו"ד קרת – יו"ד שהיא קטנה עשאה עיר גדולה כלומר האריך משנתו חנם".
2. המשנה עצמה אינה עשויה במתכונת קודיפיקטיבית ולא ניתן לפסוק הלכה מתוכה, וכן גם הגמרא. כמעט בכל סוגיה מובעות דעות חלוקות.
3. השופט חיים כהן רומז לדברי הרמב"ם על שפת המשנה כמופת לשפה בהירה.
4. האגודה הבינלאומית לשפה פשוטה (PLAIN) ארגון בינלאומי הפועל לקידום תקשורת בהירה ונגישה לכל, מתוך אמונה ששפה פשוטה מחזקת שוויון הזדמנויות ומאפשרת השתתפות מלאה ומשמעותית בחברה.
5. ארגון Clarity מקדם שימוש בשפה משפטית בהירה ועיצוב נגיש, במטרה להפוך מסמכים והליכים משפטיים מובנים ונגישים לציבור.

6. נסו לפענח את סעיף 62 בחוק התו"ב...
7. ראו סקירה על אודות שפת המשפט במאמרה של דנה פאר (משפט פשוט) וכן בספר "זאת ועו"ד".
8. עריכת תמ"א אחת כללה שני שלבים נפרדים. ראשית, עריכת "טכנית" שטיפלה בהבהרת ופישוט לשון התכנית, ולאחריו שלב מהותי, בו נערכו שינויים בתוכן התכנית.
9. Portalis, אחד ממנסחי הטיוטה של קודקס נפוליאון, הזהיר מפני השאיפה המסוכנת לווסת ולצפות הכל... "תפקיד החוק הוא לסדר בקווים כלליים את דברי הצדק, לייסד עקרונות עשירים ברמיזות ולא לרדת לפרטי שאלות שעלולות להתעורר בכל מקרה".
10. יש המהדרין ומעדיפים את המילה "רק" או כל ביטוי המדגיש כי ללא קיומם של "כל אלה" לא תורשה הועדה המקומית לאשר... וכדומה.
11. קל וחומר הוא אחת מן המידות שהתורה נדרשת בהן. משנה בבא-קמא ב, ה. בבלי סנהדרין עד, א, ועוד רבים.

מקורות

- אורוול, ג'. (2005). פוליטיקה והשפה האנגלית. בתוך *מתחת לאף שלך*. הוצאת דביר.
- אזולוס-אטיאס, ס'. (2012). דבר העורכת האורחת. *עינונים בשפה וחברה* 5(1-2), 8.
- גולדברג, א'. (1952). *הפרקליט*, ט', 180.
- דויטשר, ג'. (2011). *בראי השפה*. הוצאת מודן.
- המאירי, מ'. בית הבחירה. אבות א.
- ויתקון, א'. (1966). *דיני מיסים*. הוצאת שוקן.
- חסון, נ'. (2013, 23 בפברואר). המאבק ב'עברית המשפטית' מגיע לפתחו של בית המשפט. הארץ, [haaretz.co.il/news/law/2013-02-23/ty-article/0000017f-dbb1-d3ff-a7ff-fbb1e7320000](https://www.haaretz.co.il/news/law/2013-02-23/ty-article/0000017f-dbb1-d3ff-a7ff-fbb1e7320000)
- טל, צ'. (2013). לשון המשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים, סא 24 תשעג.
- כהן, ח'. (1981). סכלות ו/או איוולת. *לשוננו לעם*.
- לבנת, ז'. (2002). על לשון, משפט וצדק חברתי. בתוך *מדברים עברית*. אוניברסיטת תל-אביב.
- לוסטיגמן, ר' ואהרונ, מ'. (2016). *זאת ועו"ד: דיוקן העברית המשפטית בישראל*. תל אביב: החברה הכלכלית של לשכת עורכי הדין.
- מונטסקיה, ש'. (1748). *על רוח החוקים*. תרגום מצרפתית ע. בסוק (1998); ערך והוסיף מבוא קלוד קליין, מאגנס.

Tiersma, P. M. (1999). *Legal language*. University of Chicago Press.
 Von Mehren, A. T., & Gordley, J. (1977). *The civil law system* (2nd ed.). Little, Brown and Company.

מוטי קפלן, עמית מחקר מן המניין בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון, עמית הוראה במחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים. עורך תמ"א אחת, תכנית המתאר הארצית האחדה, תמ"א 22 ליעור ויעור, תמ"א 35/1, תכנית המתאר הארצית המשולבת ותכניות נוספות. זוכה אות יקיר התכנון מטעם איגוד המתכננים לשנת 2021. יועץ למינהל התכנון במשרד הפנים, למדינות באפריקה, אמריקה הלטינית, מזרח אסיה ו- UNDP בנושאי פיתוח אזורי וסביבה, אמנות ריו ודרכי התמודדות עם שינויי האקלים. kaplan.moti@technion.ac.il

פאר, ד'. (2016, 27 במרץ). עקרונות הקיצור של צ'רצ'יל. משפט פשוט, <https://mishpatpashut.com/2016/03/27/churchill>

פאר, ד'. (2022) זכות הציבור להבין: קריאה לרפורמה בכתיבה המשפטית בישראל - מ"משפטאית" לשפה משפטית פשוטה, *עיוני משפט מה* (2022), 55.

פאר, ד'. (2018, 28 באוגוסט). על יתרונותיה של השפה הבהירה: האם טקסטים משפטיים בשפה פשוטה תורמים לנגישות למשפט? תוצאות ניסוי אמפירי מקיף ראשון בעברית. משפט פשוט. <https://mishpatpashut.com/2018/08/28/thesis>

פינטו, מ'. (2012). בזכותן של זכויות שפה. *משפט ואדם - משפט ועסקים יד*, תשע"ב, 639-676

קפלן, מ'. (2014). דו"ח ביניים לתכנית המתאר הארצית החדשה - תמ"א אחת. מנהל התכנון ומשרד הפנים.

קפלן, מ'. (2020). תמ"א אחת, תכנון משפט שפה. *תכנון* 17(2).

רוזנאי, י' ומרדכי, נ'. (2018). על נגישותה של החקיקה. *משפט וממשל י"ט* (אפריל 2018), 429-487.

רוזנאי, י'. (2013). חוק "רוצה להיות חופשי": פרסום חקיקה בעידן האינטרנט. *הפרקליט נב*.

רמב"ם. *ספר המדע, הלכות דעות*. ב, ה

שרביט, נ'. (2007). אי ידיעת החוק פוטרת מעונש: ביהמ"ש זיכה קבלן שהועמד לדין בגין עבירה על חוק ארכאי, גלובס, <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000203554>

Adler, M. (2012). The plain language movement. In P. M. Tiersma & L. M. Solan (Eds.), *The Oxford handbook of language and law* (pp. 66). Oxford University Press.

Eden, W. (1898). *Principles of penal law*.

Fuller, L. L. (1964). *The morality of law*. Yale University Press.

Barckausen, H. D. (1904). *Le désordre de l'Esprit des lois*.

Hobbes, T. (1840). *The English Works of Thomas Hobbes of Malmesbury* (Vol. VI, p. 28). John Bohn.

Kimble, J. (1994). Answering the critics of plain language. *Scribes J. Leg. Writing*, 5, 51.

Kaplan, M. (2005). Legalese of Biblical Proportions: Some Observations on Legal Language in Israel. *Clarity*, 53, 36-38.

Mellinkoff, D. (2014). *The Language of the Law*. Little Brown & Co Law & Business.

Hohfeld, W. N. (1917). Fundamental legal conceptions as applied in judicial reasoning. *The Yale Law Journal*, 26(8), 710-770.

Bentham, J. (1998). *Legislator of the World: Writings on Codification, Law, and Education* (P. Schofield & J. Harris, Eds.). Clarendon Press.