

תחילת השינוי בתהליך מתן היתר לבנייה ביטחונית

עמירם אורן¹, אבגד מאירי², אהרון ברוכין³, רפי רגב⁴
המאמר פורסם ב"תכנון" (בטאון איגוד המתכננים בישראל) 2-6, אוקטובר 2009, עמ' 57 – 74

כללי

ההתנהלות הסטטוטורית של מערכת הביטחון בתחום התכנון הפיזי אחרת מהמקובל במגזר האזרחי. ייעודי ושימושי קרקע ביטחוניים אינם נקבעים על ידי מוסדות התכנון אלא על ידי מערכת הביטחון ולא תמיד הם תואמים את אלה האזרחיים כפי נקבעו בתוכניות לסוגיהן. תהליך קבלת היתר בנייה למתקן ביטחוני ואופן התנגדותה של מערכת הביטחון לתוכנית נקבעים על פי פרק ו' לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 שכותרתו "מיתקנים ביטחוניים ומכשולי טיסה" (להלן: "פרק ו'") ומהתקנות הנלוות אליו.

למעמד התכנוני המיוחד של מערכת הביטחון יש השלכות רחבות היקף על חיי היומיום של האזרחים וזאת לנוכח היקף השטחים והמרחבים המיועדים לשימוש ביטחוני שהוא רחב מאוד ומגיע עד כדי מחצית משטח המדינה. במשך שנים רבות לא נדרש הציבור לנושא השימוש במשאבי קרקע לצורכי ביטחון, ובעצם נושא זה לא עלה עד לאחרונה על סדר היום הלאומי, הציבורי, התכנוני והאקדמי. תקופה ארוכה נהנתה מערכת הביטחון מ"חירות" כמעט מוחלטת בתחום המקרקעין, התכנון והבנייה. מעמדה התכנוני המיוחד בלט במיוחד לאור העובדה שמאז שנות השבעים הופרה קדושת הביטחון ובאקדמיה, בתקשורת ובציבור נרקם שיח ביקורתי פורה שהתגבר בעשור האחרון על הצבא, על הצבאיות (מיליטריזם) כתפיסה פוליטית, חברתית ותרבותית ועל מדיניות הביטחון של ישראל (כהן 2001; ברק-ארז 2002; אלחאג' ובן-אליעזר 2003; ארז 2003; 2006; אסמיר ורוזנברג 2004; לבל 2005; שפר, ברק ואורן 2008; Ben-Ari and Sheffer and Barak 2007; Lomsky-Feder 2000). שיח זה פסח על ההקשרים הטריטוריאליים של פעילות מערכת הביטחון.

בעשור האחרון, ובעיקר בשנים האחרונות, לנוכח הפיחות שחל במעמדו של צה"ל והשתנות החברה האזרחית, בין היתר בעקבות חקיקת חוקי היסוד והעמדת הפרט וטובתו בקדמת הבמה, החלה מגמה של שינוי והחל דיון עיוני וביקורתי בהיבטים שונים של המימד הטריטוריאלי של הביטחון בנושאים כמו היקף שימושי הקרקע המוחזקים על ידי מערכת הביטחון והשלכותיו (אורן ורגב, 2008; אורן 2009); המשמעויות הכלכליות הנובעות מהם (שיפר ואורן 2007 ו-2008); מיליטריזם והתיישבות (צפדיה 2008 ו-2009), המשמעויות בנושאי איכות הסביבה (מבקר המדינה 2004) ופיתוח בר קיימא (פייטלסון, 2009); העברת מחנות צה"ל למטרופולין בארבע שבע (צפדיה, אורן ולוי 2007 ו-2008). בנוסף לכך, בעקבות

- 1 ד"ר עמירם אורן, גיאוגרף העוסק בשילוב בין תחומי קרקע, מרחב ותכנון לבין ביטחון לאומי וכן ביחסים בין צבא לחברה בישראל; שירת כקצין בענף תשתית ופריסה באגף התכנון במטכ"ל ובמפקדת חילות השדה (1988-1997); עסק בתכנון פיזי ביטחוני (מחנות, מתקנים, שטחי אימונים וניסויים ועוד) והממשק עם גורמי תכנון ומקרקעין אזרחיים.
- 2 סא"ל (מיל) אבגד מאירי, מוסמך המכון ללימודים עירוניים ואזוריים באוניברסיטה העברית בירושלים, שירת באגף התכנון במטכ"ל (1990 – 2008) ועשור בענף תשתית ופריסה וגם עמד בראשו (1999 – 2003)
- 3 עו"ד אהרון ברוכין, מומחה בתחום התכנון והבנייה, שימש כיו"ר ועדת הערר לתכנון ולבנייה במחוז ירושלים ובמחוז הדרום בשנים 1996-2007.
- 4 סא"ל (מיל) רפי רגב, גיאוגרף, מוסמך החוג לגיאוגרפיה באוניברסיטת תל אביב; עוסק בנושאי אסטרטגיה, תכנון ומקרקעין בחברה לאומית המטפלת באחסון והולכת דלק; שירת בענף תשתית ופריסה באגף התכנון במטכ"ל (1984-1992) ובמועצה לביטחון לאומי (1999-2000) ועסק בתכנון התשתיות הביטחוניות והלאומיות.

העתירות המנהליות שהוגשו לבתי המשפט לעניינים מנהליים נגד מהלכים התכנוניים של מערכת הביטחון נכתבו מספר מאמרים על מעמדה התכנוני המיוחד (פרז רוזנבלום, 2007, אורן ורגב, 2008: 219 – 287; ברוכין, אורן ורגב 2008 ו-2009 ואלעד, 2009).

בין השנים 2007 ו-2009 התקיים מאבק ציבורי פומבי נגד שתי תוכניות פיתוח של מערכת הביטחון: תוכנית להקמת עיר הבה"דים – מתחם מחנות ההדרכה של צה"ל – בצומת הנגב, והתוכנית לבניית מתקן לשימוש חיל הים בחיפה המכונה "פולינום". במקביל, בשנים אלה נמשך המאבק בזירה המשפטית נגד מערכת הביטחון על אופן השימוש הגורף שלה בפרק 1. בשני פסקי דין ושתי החלטות יש יותר מהנחייה על הצורך בשינוי התנהלותה של מערכת הביטחון בנושא התכנון. במרס 2009 פרסמה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה נוהל חדש לטיפול בבקשה למתן היתר להקמתו של מתקן ביטחוני. נוהל זה שתוכנו נבע מפסיקת בית המשפט העליון הוא סיכום של עבודת מטה שנמשכה למעלה מארבע שנים והיו שותפים לה משרד המשפטים, מערכת הביטחון ומנהל התכנון במשרד הפנים. יש לראות את הנוהל הזה כהמשך התהליך שהניע את תחילת השינוי בהתנהלות התכנון הפיזי של מערכת הביטחון ומטרת מאמר זה היא להציג אותו. השאלה העומדת במרכזו היא מה משמעות של שינוי זה. במאמר מוצגים הוראות פרק 1 לחוק, הפרקטיקה בה נקטה מערכת הביטחון עד כה והוא מתמקד בפסקי הדין שיש להם השלכות תכנוניות ובנוהל החדש. הטענה של המאמר שהשינוי בהתנהלות התכנונית של מערכת הביטחון נבע בעיקר מהביקורת של בתי המשפט שדנו בעתירות נגדה. הדיון בזירה המשפטית הוא ורק הוא שחייב את מערכת הביטחון לנקוט יוזמה להתחיל במהלך שיגרום להערכתנו לשינוי והעמקה באופן התנהלותה בתחום זה.

חקיקת פרק 1

המהלכים להכנת חוק התכנון החלה בראשית שנות ה-50' והוא נועד להחליף את פקודת בנין העיר המנדטורית משנת 1936. הצעת החוק הראשונה, **הצעת חוק התכנון והבניה, התשי"ד-1954** התבססה על הצעת חוק שהכינה ממשלת ארץ ישראל המנדטורית בשנת 1947 - **הצעת פקודת תכנון ובנייתם של עיר וכפר, 1947**. בהצעת החוק משנת 1954 אין התייחסות להיתרי בנייה להם נדרשת מערכת הביטחון. הצעה זו שהונחה על שולחן הממשלה לא הגיעה לידי דיון בכנסת. הצעת החוק השנייה הייתה **הצעת חוק התכנון והבניה, התשי"ט-1959** ובה נקבע, שדיני תכנון והבניה יחולו גם על רשויות המדינה, אבל גם בהצעה זו לא כללה כל התייחסות לבנייה לצורכי ביטחון, קל וחומר לאישור הסטטוטורי הנדרש לכך. ההצעה משנת 1959, שהונחה על שולחן הכנסת, לא הגיעה לקריאה ראשונה. משהחלה הכנת חוק התכנון והבניה בראשית שנות ה-60' הוחל גם ביצירת ערוץ סטטוטורי ייחודי למערכת הביטחון, וזאת בשל ההכרה בחשיבות צרכיה ובמיידיות הנדרשת להסדרתם. חובת האישור הסטטוטורי, בהקשר של מערכת הביטחון, עלתה לראשונה בהצעת חוק שהונחה על שולחן הכנסת באוקטובר 1962: **הצעת חוק התכנון והבניה, התשכ"ג-1962** (ה"ח 532, תשכ"ג).

הדיון בהצעת החוק נמשך כמעט שנתיים, בהן קיימה וועדת הפנים של הכנסת עשרות ישיבות ומיעוטן היה בנושא בניית מתקנים ביטחוניים (אורן ורגב, 2008: 219 – 223; פרז רוזנבלום 2007; בר-כהן ענת 2007: 251 – 256 301-303). בנוסח הסופי של החוק שאושר בקיץ 1965 הסעיף הקצר, שהובא בהצעת החוק הראשונית בפרק "שונות" שכותרתו "תחולה על מתקן ביטחוני" טפח והפך לפרק ארוך ומפורט של שישה עשר סעיפים והוא פרק 1.

בהמשך להליך החקיקה נקבעו התקנות והנהלים: תקנות התכנון והבניה (הוראות מיוחדות בדבר היתר במיתקן בטחוני), התשכ"ז-1966; תקנות התכנון והבניה (הנוהל בוועדה למיתקנים בטחוניים), התשכ"ז-1966; ותקנות התכנון והבניה (הנוהל בוועדת ערר למיתקנים ביחוניים), התשכ"ז-1966. אשכול בנוסף הוצאו מאז שנות ה-60 הנחיות המגדירות שלוחות של מערכת הביטחון לעניין חוק התכנון והבניה. בתיקון המקיף של חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 43), התשנ"ה נקבעו גם מספר שינויים בעניינים הנוגעים למערכת הביטחון.

הוראות החוק והתקנות למתן היתר בנייה

מתקן ביטחוני מוגדר "בנין, מחנה או דרך המוחזק או נועד להיות מוחזק בידי צבא-ההגנה לישראל או בידי שלוחה אחרת של מערכת הביטחון". אולם, אם מתקן ביטחוני אינו עומד בהגדרת השימוש הביטחוני, הוא מוצא מקטגוריה זו, למשל, במקרה שהוא פתוח לציבור.

הסמכות לתת את ההיתר לבניית מתקן ביטחוני הינה בידי הוועדה למיתקנים ביטחוניים, להלן: "הולמ"ב", שהיא ועדת משנה של הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה. הולמ"ב כוללת שלושה חברים בעלי זכות הצבעה. למרות שהחוק אינו קובע שהם יהיו חברים במוסדות התכנון, בפועל, שניים מהם נמנים על חברי הוועדה המחוזית. שניים מחברי הולמ"ב ובכללם יו"ר הוועדה ממונים לתפקידם על ידי שר הפנים המתייעץ עם שר הביטחון. לרוב יהיו אלה הממונה על המחוז או מתכנן המחוז וכן נציג מינהל מקרקעי ישראל בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה. נציג שר הביטחון בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה הוא החבר השלישי בוועדה. בתפקיד זה משמש ראש ענף תשתית ופריסה באגף התכנון במטכ"ל (אג"ת). בפועל, נציג שר הביטחון בולמ"ב הוא ממלא מקומו - אחד מקציני הענף. המניין החוקי המחייב של הוועדה (סעיף 162) הנו שני חברים, שאחד מהם הוא נציג שר הביטחון.

בפרקטיקה הנהוגה, נציג שר הביטחון הוא גם זה שמציג לפני הוועדה את הבקשה של מערכת הביטחון, מסביר את מהותה (ודחיפותה, אם צריך) ומצרף הבהרות אם נדרש. בפועל, בקשות להיתר בנייה של מתקן של הצבא נחתמות על ידי מפקד מרכז בינוי באגף לוגיסטיקה וטכנולוגיה במטכ"ל (אט"ל) ובקשות של משרד הביטחון או שלוחה של מערכת הביטחון נחתמות על ידי ראש אגף מבצעים לוגיסטיים ונכסים במשרד הביטחון (אמו"ן).

נציג שר הביטחון יכול לבקש לזמן את הוועדה גם בלוח זמנים דחוף, אם דרוש. תקנות החוק מאפשרות קיום דיון תוך שבעה ימים מעת הגשת הבקשה וסיום הדיון בנושא בתוך עשרים ואחד ימים. לא ניתן לדחות בקשת נציג משרד הביטחון ואם החלטת הוועדה הינה שלילית, יש לנמקה. במקרים מבצעיים, בהם מתקיים צורך ביטחוני דחוף לבצע בינוי ביטחוני ולא ניתן מטעמים טכניים או אחרים לכנס את הוועדה, ניתן לבצע את הבינוי ולאשרו בדיעבד. היתר זה נובע מתקנות שעניינן עבודה ושימוש הטעונים היתר.

בקשה להיתר להקמת מתקן ביטחוני צריכה לכלול רק פרטים על המיקום וכן על המגבלות שתוטלנה על האזור הסמוך. הבקשה מלווה בתשריט בקנה מידה גדול המגדיר פוליון כללי של תחום המתקן (ובשפת התכנון "קו כחול" - קו תחום התכנית) ובו מסומן תחום המגבלות העתידות לחול וכן תשריט ובו מפת מיקום בקנה מידה גדול יותר.

מערכת הביטחון בוחרת לעיתים להגן על מתקניה גם מחוץ לתחומם ולמנוע בעתיד כל פיתוח אזרחי, וזאת באמצעות הטלת מגבלות בנייה על שטחים סמוכים. הדבר נעשה, ברוב המקרים, כמהלך יזום המלווה (בדרך כלל) את הבקשה למתן היתר למתקן ביטחוני וכשלא חלה על השטח, נשוא מגבלות הבנייה, תכנית

אזרחית המייעדת בניה או פיתוח כלשהם. מגבלות הבנייה מוטלות בשני מצבים מניעת הפרעה של בנייה אזרחית למתקן הביטחוני מטעמי טיסה ברום, והן בשל הפרעה אפשרית לערוצי תקשורת ותשדורות המנצלים את התווך האווירי או מניעת חשיפה של בנייה אזרחית להפרעה של מתקן ביטחוני בגין תחמושת, קרינה אלקטרומגנטית, רעש ועוד.

מאחר שכללי סודיות חלים על משתתפי הוועדה המתכנסת בדלתיים סגורות, יכול נציג שר הביטחון להמציא לוועדה פרטים מסוימים על מהות הבקשה, אך יהיו אלה פרטים כלליים בטיבם. כמו כן, בשל העובדה שהשיקולים הביטחוניים בדיון בוועדה הם סודיים, אין לפרסם את אישורי הוועדה בציבור כדרך שמפרסמים בקשות רגילות להיתר. בתיקון 43 נקבע כי שר הביטחון או נציגו ימסרו למוסדות התכנון הנוגעים בדבר הודעות על החלטות הולמ"ב להטיל הגבלות בנייה, אלא אם כן "טעמים של ביטחון המדינה מצדיקים אי מתן הוראה כאמור". בהמשך נקבע, כי "משהועברה הודעה כאמור על הכוונה להטיל מגבלות בנייה, לא יפקיד ולא יאשר מוסד תכנון תכנית בניגוד למגבלות שהוטלו בשל מתקן ביטחוני, אלא לאחר ששמע מוסד התכנון את עמדת נציג שר הביטחון בעניין מגבלות אלה". בקשות שאושרו בולמ"ב אינן טעונות פרסום, אף אם הן כוללות הקלות או שימושים חורגים ואין חובה להודיע על כך לאיש, לרבות למהנדס הוועדה המקומית ברשות המוניציפלית בתחומה הוגשה הבקשה.

פרק ו' קובע מפורשות, שסעיפי החוק בפרק ה' העוסקים במתן הקלה והיתר לשימוש חורג ובתנאים לכך לא יחולו על בקשה למתן היתר במתקן ביטחוני. התנאי העיקרי על פי הסעיפים האמורים הוא כי לא יינתנו הקלה או היתר לשימוש חורג אם יש בכך משום סטייה ניכרת מתכנית. משמעות הדבר הינה, כי במתן היתר להקמת מתקן ביטחוני, אין הולמ"ב מוגבלת על ידי ההוראות של תכניות המתאר התקפות והיא רשאית ליתן היתר אף אם יש בו משום סטייה ניכרת מהתכנית התקפה!

במקור נקבע שבקשות מערכת הביטחון הנידונות על ידי הולמ"ב צריכות להתחשב בהנחיות ארכיטקטוניות. בתיקון 43 נקבע הצורך להתחשב "ככל האפשר" גם בהנחיות סביבתיות. הקלה תכנונית נוספת ניתנה בפטור מחובת הדיון בוועדה לשמירה על קרקעות חקלאיות. בעניינים הנוגעים לקרקע חקלאית, נקבע כי הוועדה תזמין את יו"ר הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים להופיע בפניה, טרם קבלת החלטה בנדון.

אם דחתה הוועדה את בקשת נציג שר הביטחון, ורק במקרה זה, רשאי הוא (והוא בלבד) לערער עליה תוך חמישה-עשר יום בפני ועדת הערר למתקנים ביטחוניים של המועצה הארצית לתכנון ובנייה, בהרכב של חמישה חברים הממונים על ידי שר הפנים, בהתייעצות עם שר הביטחון. הוועדה רשאית לקבל את הערר או לאשר את ההחלטה שעוררים עליהם. במידה שלא קיבלה את הערר, רשאית הוועדה לדון בו בחוזר לפי דרישת שר הביטחון. כן נקבע, שיו"ר ועדת הערר למתקנים ביטחוניים רשאי להורות, שבערר מסוים תהיה הוועדה מורכבת משלושה חברים בלבד, אותם הוא יקבע. עם אישור החוק בשנת 1965 נקבע, כי המניין החוקי לקיום הדיון בוועדת הערר למתקנים ביטחוניים הוא שלושה חברים. אולם, בתיקון מס' 43, בוטל סעיף זה. כמו בולמ"ב, הדיונים בוועדת הערר הם סודיים וחבריה מנועים מדיווח עליהם למי שאינו מוסמך. וועדת הערר מוסמכות לקבוע בעצמן את סדרי הדיון ואת סדרי עבודתן, במידה שהם לא נקבעו בחוק או בתקנות.

למערכת הביטחון הוקנה פטור נוסף והיא אינה נזקקת להיתר של הולמ"ב או של כל מוסד תכנון אחר לגבי הקמת מתקן ביטחוני חדש בתוך מתקן ביטחוני. התנאי לכך הוא שעם בניית המתקן החדש לא יחולו

מגבלות או ישונו מגבלות קיימות וכן שייעודו הכללי של המתקן החדש לא יהיה שונה מזה של המתקן הקיים.

הוראות החוק והתקנות להתערבות מערכת הביטחון בתכנון האזרחי

פרק ו' קיבע את המעמד הסטוטורי המיוחד של מערכת הביטחון גם לגבי אופן יכולתה של מערכת הביטחון להתערב בתכנון האזרחי.

בפרק ו' נתנה למערכת הביטחון היכולת להתערב בתכנון האזרחי. שר הביטחון או סגנו רשאים לדרוש מהולמ"ב כי תורה למוסדות התכנון (ועדה מקומית, ועדה מחוזית והוועדה לשמירת הסביבה החופית) להכניס לתכנית הוראת שינוי וגם לתוכנית שאושרה. דרישה זו יכולה לבוא כשמתברר שהיא הכרחית כדי להבטיח את פעולתו התקינה של מתקן ביטחוני וכדי לא לפגוע בסודיותו או אף למנוע נזקי גוף או רכוש הצפויים מהפעלתו. הולמ"ב צריכה להודיע לבעלי המקרקעין והזכויות בהם על הדרישה להוראת שינוי ולציין בפניהם, כי הם עלולים להיפגע בגללה וכי הם רשאים, להגיש לה את התנגדותם וזאת תוך עשרה ימים מיום קבלת ההודעה. הולמ"ב רשאית לדחות את ההתנגדות או לקבלה. אם היא תדחה את ההתנגדות, עליה להעביר אותה לדיון ולהכרעה לוועדת הערר למתקנים ביטחוניים. ועדה זאת תדון גם בהתנגדות מי מבין חברי הולמ"ב להחלטה על הוראת שינוי. החלטת ועדת הערר תהיה סופית ולא ניתן יהיה לשנותה.

החוק קובע עוד, שבמידה שעברו כל התקופות להגשת התנגדויות או להגשת דרישות להכרעת ועדת הערר למתקנים ביטחוניים, או שזו כבר קיבלה הכרעה סופית, אזי ההתייחסות לתכנית היא כאילו שונתה על ידי הוראות שינוי והתוקף יהיה המועד שנקבע על ידי הולמ"ב. כן נקבע, שבכל מקום שהוראת השינוי סותרת היתר שניתן לתכנית מאושרת, הוראת השינוי תהיה עדיפה וההיתר ישונה או יבוטל בהתאם. הוראת שינוי יכולה להיות אף איסור בנייה, או הגבלתה, או קביעת תנאים לבנייה, וכן איסור השימוש בקרקע או בבניין או בחלק מהם או הגבלתו או קביעת תנאים לו. בנוסף, החוק קובע הליך למצב בו הוראת השינוי תגביל או תאסור את השימוש בבניין מגורים התנאי שיועמד לרשות הנפגע שיכון חלוף סביר, או שישולמו לו פיצויים בהתאם להוראות למתן פיצויים בגין כל תכנית אחרת שלא בדרך הפקעה.

ההוראה לשינוי תכנית היא קיצונית ואינה יאה למדינה המקיימת משטר דמוקרטי, ואכן מערכת הביטחון לא נהגה להשתמש בסמכות זו. זמן רב עבר מתחילת תחולתו של חוק התכנון והבנייה ועד שעלה לראשונה הצורך להשתמש בה. בשנת 1987 ביקש נציג שר הביטחון בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה במחוז המרכז להטיל מגבלות בנייה על תכניות בנייה מאושרות על מנת למנוע הפרעה למתקני תקשורת מיקרוגל. אז התברר, שנוסח הוראת החוק לעניין מימוש ההליך היה עמום מאחר שאף שר ביטחון לא הפעיל סמכות זו עד אז, גם לא הותקנו תקנות בנדון. היעדר תקנה מתאימה גרם לקושי חוקי לוועדה המחוזית להורות על שינוי התכנית. לכן, שר הביטחון חתם על תקנות התכנון והבניה (דרך הגשת התנגדות להוראת שינוי לוועדה למיתקנים בטחוניים), התשמ"ח-1987, ואולם בעקבות בירור המשמעויות המשפטיות הנובעות מהן ובמיוחד הצורך לשלם פיצויים למי שייפגע מהוראת השינוי, הן לא פורסמו ברשומות. בקיץ 1992 חתם שר הביטחון על תקנות אלה בשינוי מינורי – תקנות התכנון והבניה (דרך הגשת התנגדות להוראת שינוי לוועדה למיתקנים בטחוניים), התשנ"ב-1992. בפועל, גם לאחר שהותקנו התקנות, מערכת הביטחון לא השתמשה בהוראותיהן, גם לא במקרים שבגינם התעורר הצורך בהן. אולם, עצם קיומן של התקנות מגלם את היכולת והכוח של מערכת הביטחון לדרוש הכנסת שינוי בתכניות על פי

החוק. בפועל, מעדיפה מערכת הביטחון לא להפעיל סמכות זו ולפתור מחלוקות בדרך של משא ומתן, מבלי להזדקק להוראות החוק.

למערכת הביטחון כלי חוקי נוסף, "רך" יותר, והוא, למעשה, כלי הפעולה העיקרי שלה - הגשת התנגדות לתכנית - בו היא נוטה להשתמש מעת לעת. נציג שר הביטחון, שהוא חבר קבוע בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה, עוקב אחר התכניות המוגשות להפקדה. לפיכך, מערכת הביטחון יכולה להביע את דעתה ואת התנגדותה לתכניות השונות בדיונים בהפקדת התכניות המתקיימים במליאת הוועדה המחוזית או בוועדות המשנה שלה. במידה שעמדתה בפורומים הפתוחים אינה מתקבלת, היא יכולה (ועל פי רוב גם עושה כן) להעביר את הדיונים בעמדתה ל"מגרשה הביתי" - הולמ"ב. כללי הדיון בהתנגדות מערכת הביטחון לתכנית ופרסום ההחלטות זהים לאלה העוסקים במתן היתר למתקן ביטחוני. ההתנגדות אינה נתונה לעיון הציבור. הולמ"ב צריכה לפרסם ידיעה על הגשת ההתנגדות והכרעה בה, אך אינה חייבת לפרט את השיקולים והמידע שהובאו בפניה וכן את אופן קבלת ההתנגדות של מערכת הביטחון. אם תתקבל ההתנגדות, יצטרך היזם, למצער, לתקן את התכנית באופן נקודתי, ואם התיקון שהוא יתבקש לבצע יהיה גדול ומשמעותי, הוא אף יאלץ להכין את התכנית מחדש. בתיקון 43 נקבע, שבהתנגדות לתכנית מתאר מחוזית ובערר על קבלת התנגדות או על דחייתה, תידון ותכריע ועדת הערר למתקנים ביטחוניים והתנגדות אחרת תידון ותוכרע על ידי הולמ"ב.

השימוש בפרק ו' הלכה למעשה

כאמור, חוק התכנון והבנייה אושר בקיץ 1965 ויישומו החל בראשית שנת 1966. באותה עת מערכת הביטחון כמעט ולא נזקקה להשתמש בהוראות פרק ו', מאחר שבשנים אלה לא נבנו אלא מעט מחנות צבאיים חדשים בתחומי מדינת ישראל. לאחר מלחמת ששת ימים עבר עיקר הצבא לשטחים, אם במשימות אימונים ואם במסגרת ביטחון שוטף, ולכן השימוש בחוק היה מתון למדי. למעשה, השימוש בהוראות פרק ו' הפך מעשי במחצית השנייה של שנות ה-70' בתקופה שלאחר מלחמת יום הכיפורים, עם גידול צה"ל והתעצמותו וראשית הבנייה המסיבית של מחנות צבאיים בתחומי מדינת ישראל. מוסדות התכנון והמגזר האזרחי ראו אז בהליכי התכנון המקוצרים באמצעותם הוסדרה הקמת המתקנים הביטחוניים דבר הגיוני ונחוץ.

בשלהי שנות ה-70' וראשית שנות ה-80' של המאה הקודמת, עם יישום הסכם השלום עם מצרים והפריסה החדשה של צה"ל בנגב, נעשה שימוש נרחב בהוראות פרק ו' לצורך בנייה מואצת של המתקנים הביטחוניים הרבים ושפע התשתיות לקליטת הצבא המתפנה מסיני. גם בעת זו הכירו גורמי התכנון האזרחיים בנחיצות השימוש בפרק ו' להסדרת המחנות והמתקנים, כשברקע קיימים סיכומים והבנות שאפשרו דו-קיום בין צה"ל לרשות שמורות הטבע. במחצית השנייה של שנות השמונים נמשך השימוש הנרחב בהוראות פרק ו' ובמיוחד אישור בניית המתקנים הביטחוניים, בעקבות יציאת צה"ל מרוב שטח לבנון בשנת 1985 וההיערכות לאורך הגבול הבינלאומי מול רצועת הביטחון. גם במקרה זה לא התעוררה בעייתיות כלשהי במימוש הפריסה על פי פרק זה, בשל ריבוי הצרכים המבצעיים.

בשנות ה-90' שינויי הפריסה הביטחונית והצורך בבנייה צבאית חדשה היו מועטים ביחס לשנים קודמות. לכן, השימוש בהיבט של מתן היתרי בנייה למתקנים ביטחוניים היה מועט. לעומת זאת, הגברת הפעילות הכלכלית במדינה וקליטת המוני העולים מבית המועצות לשעבר, הביאו להתרחבות הבנייה האזרחית. בהיבט של התנגדות לתכניות אזרחיות. כך הביא הדבר להגברת תחושת אי הנוחות מצד גורמי התכנון האזרחיים ולהגשת התנגדויות לתהליכים החד-צדדיים בהם נקטה מערכת הביטחון.

לעומת זאת, הגברת הפעילות הכלכלית במדינה וקליטת המוני העולים, הביאו להתרחבות הבנייה האזרחית בכל רחבי הארץ, דבר שגרם לא אחת לקונפליקטים מול צורכי מערכת הביטחון. הדבר גרם לכך שמערכת הביטחון השתמשה יותר ויותר בהוראות החוק והתנגדה לתכניות אזרחיות רבות וגרמה עקב כך להגברת תחושת אי הנוחות מצד גורמי התכנון האזרחיים.

למערכות התכנון (הסטאטוטוריות ושאינן כאלה) מידע מועט אודות ניהול מערכת הביטחון את המרחב הלכה למעשה בתחום התכנון הפיזי, ניהול המקרקעין ומערך הבינוי. המערכות האזרחיות אינן שותפות לתהליך החשיבה והתכנון הצבאיים אלא מודעות לכך, לרוב לראשונה, באמצעות הולמ"ב. בפועל, לוועדות הסטטוטוריות אין כל כלים לבדוק את צורכי הצבא ולפקח עליהם, ואף על פי כן הן אלה הדנות ומאשרות את הפריסה הביטחונית. ספק אם ידועות או מובנות ההשלכות הנובעות מכך, לא ברמת המקור ולא ברמת המיקרו, לא בטווח הזמן המידי וודאי שלא לעתיד לבוא.

ההליכים המשפטיים והשלכותיהם התכנוניות

במשך שנים רבות, מאז נכנס לתוקף חוק התכנון והבנייה, לא הועמדו פעילות הולמ"ב והחלטותיהן אלא במעט, במבחן המשפט והפסיקה. היה זה חלק מההתייחסות ל"קדושת הביטחון", שעליה כמעט ולא היה עוררין. ואולם, בחלוף השנים ובעיקר לאחר ההתפכחות הציבורית שבאה בעקבות מלחמת יום הכיפורים ומלחמת לבנון הראשונה, השתנו פני הדברים. יותר משלושים שנים לאחר כניסת חוק התכנון והבנייה לתוקף ומאז שלהי שנות ה-90, החלו להגיע לפתחו של בית המשפט, תחילה טיפין-טיפין ובהמשך במבול של ממש, עתירות שעניינן התנגדות אזרחית (אזרחים פרטיים ו"ארגונים סביבתיים") לבינוי או לפעילות אחרת בקרקע (כמו כרייה וחציבה) שביצעה מערכת הביטחון. חלק מפעולות אלו, של מערכת הביטחון, בוצע באישור קונקרטי של הולמ"ב (במחוז הרלוונטי), וחלק מהן בוצע במסגרת "הבנה גורפת" של מערכת הביטחון, שניתן להרחיב את הבנייה במקום מתוקף היותו של המחנה מתקן ביטחוני.

מאז שלהי שנות ה-90 הוגשו שתיים עשרה עתירות מנהליות לבתי המשפט המחוזיים נגד הוועדות למתקנים ביטחוניים ונגד מערכת הביטחון (אורן ורגב 2008: 231 – 287 וברוכין, אורן ורגב, 2008). חשיבותן של עתירות אלה נובעת ממספר טעמים:

1. "הבגרות" הציבורית והאישית של החברה הישראלית, בדגש על התקופה שעובר לחוקי היסוד ובראשם חוק יסוד כבוד האדם וחירותו. הפרט הנפגע או הארגון, העמותה וקבוצת האזרחים הבינו, כי לא ניתן לפגוע בזכויותיהם תחת מעטה של סודיות וחסיון, וכי לבית המשפט אוזן כרויה לטענותיהם גם אם מדובר בעניינים ביטחוניים.

2. ההבנה ש"מלאי המקרקעין" הלאומי הוא מצומצם ושלאיכות הסביבה קיימת חשיבות במארג השיקולים התכנוניים. הבנה זו הביאה לשקילה מידתית וזהירה של בקשות לביצוע בינוי של תשתית ביטחונית ולדרישה לבצע סקרים מתאימים, כפי שהדבר נהוג כיום.

3. מימוש הזכות החוקית לסעד משפטי של פרטים וקבוצות אשר לא נרתעו ופנו לערכאות בגין בינוי מחנות ומתקנים ביטחוניים שהביאו בראייתם להפרת האיזון התכנוני העדין וסתרו תכניות קיימות או הגדרות תכנוניות שלא התיישבו עם "טבעו" של האזור.

ההליכים המשפטיים האמורים, שחלקם טרם הסתיימו או יושבו, יכולים לשפוך אור על הקונפליקטים בדבר ייעודי הקרקע בין המגזר האזרחי ובין מערכת הביטחון ולהעיד על עמדתה הנוקשה לעיתים של מערכת הביטחון המנסה למנוע פגיעה במעמדה החוקי.

העותרים של שלוש העתירות שיפורטו להלן ערערו לבית המשפט העליון, והגם שעתירתם נדחתה הרי שפסק הדין שלהן סימן למערכת הביטחון את הדרך הראויה לפעול בעתיד.

בשנת 2004 עתר היישוב הושעיה נגד העבודות להקמת מחנה צבאי סמוך.. טענות היישוב היו שהבנייה נעשו ללא היתר ובניגוד לתכניות המתאר החלות על השטח ומבלי לשנות את ייעוד השטח בהליך תכנון רגיל. בית-המשפט לעניינים מנהליים דחה את העתירה וקבע שהולמ"ב פעלה כשורה אולם, יש לראות בהיתר שלה כהיתר לשימוש חורג שניתן לפרק זמן קצוב, מתוך הנחה שבמהלך פרק זמן זה ישונה ייעוד הקרקע. (עת"מ (מינהליים נצרת) 1164/04 ו' עת"מ (מינהליים נצרת) 1074/05).

היישוב הושעיה ערער לבית-המשפט העליון וגם המדינה ערערה על הקביעה הבעייתית מבחינתה. בית-המשפט העליון איחד את הדיון בערעורים ובפסק-דין ארוך ומנומק קבע מספר הלכות חשובות הנוגעות ליחס שבין מתן היתר לבניית מתקנים ביטחוניים לבין מתן היתר בנייה בהליך הרגיל וכן בנוגע לאופן פעילותה של הולמ"ב. בית המשפט הדגיש שחוקית אין יכול להכריע בניגוד להוראות פרק ו', אולם ציין שיש לפרשן ככל הניתן, בהתאם לרוח הזמן ותוך התחשבות באקלים החוקתי, בהתפתחויות המשפטיות והשיפוטיות ובהתפתחויות בחברה הישראלית. גם בית-המשפט העליון דחה את טענת היישוב שיש להכין תכנית מתאר חדשה, אך קבע שהיתר הולמ"ב צריך ולא התייחס לתכניות החלות על השטח. בית המשפט התנא את הסמכות לתת היתר לשימוש חורג (לעתים אף כדי סטייה ניכרת מהתכנית) בקיום כורח ביטחוני, וגם זאת תוך קציבת תוקפו. לכן, כאשר לא קיים כורח ביטחוני המצדיק מתן היתר על-ידי הולמ"ב ללא תכנית מתאימה, יש להקדים ולהכין אותה.

בית המשפט העליון התייחס גם לאופן בו על הולמ"ב להפעיל שיקול דעת, טרם מתן היתר לבניית מתקן ביטחוני והדגיש כי אינה איננה "חותמת גומי" של משרד הביטחון. עליה כרשות מנהלית מוטלת חובה להפעיל את סמכויותיה ותפקידיה בסבירות ובצורה ראויה תוך איזון בין שיקולי ביטחון ושיקולים תכנוניים ואזרחיים (פרטיים וציבוריים). לדיון בפניה ראוי שתזמן גורמים שעלולים להיפגע ממתן ההיתר וכאשר מדובר בהקמת מתקן ביטחוני על קרקע חקלאית, עליה לזמן לשם התייעצות את יו"ר הוועדה לשמירת שטחים פתוחים ולמסור לו מידע הנחוץ לו לשם קבלת עמדתו.

פסק-הדין השני של בית-המשפט העליון ניתן בערעור נגד דחיית עתירה (חסויה) נגד הקמת מבנה מבצעי במחנה סמוך לקו החוף ועניינו הקמת מתקן בתוך מתקן. הטענה הייתה שהקמת המבנה נעשתה בלי שהולמ"ב נתנה היתר בגלל הפטור שעניינו הקמת "מתקן בתוך מתקן" וכן בגלל שהבנייה נעשתה בניגוד לחוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004 ובניגוד לתכנית המתאר הארצית לחופים (עת"מ (מינהליים חיפה) 3055/06). בית-המשפט העליון דחה את הערעור אולם, בפסק הדין חזר והדגיש שיש לפרש את הוראות פרק ו' וליישם את הוראותיו בהתאם לרוח הזמן והיתווה את הדרך הנכונה להסדרת הקמתו של "מתקן בתוך מתקן" בשלושה תנאים: (1) המתקן החדש ייבנה בגבולות המתקן הקיים; (2) תהיה זהות בין ייעודו הכללי של המתקן החדש לייעודו של המתקן הקיים; (3) הקמת המתקן הביטחוני החדש לא תטיל מגבלות חדשות. גם במקרים בהם מתקיימים תנאי הפטור, על מערכת הביטחון לשקול אם להשתמש בו או לפנות לולמ"ב כדי לקבל ממנה היתר. כמו כן ראוי לקצוב את הפטור בזמן, שבמהלכו תקבל הקמת המתקן הביטחוני היתר מסודר של הולמ"ב. בית המשפט לזר והדגיש את הצורך בהתחשבות בערכי טבע ונוף וקבע, שלמרות שהוראות חוק חוק שמירת הסביבה החופית אינן חלות על מערכת הביטחון, עליה להתחשב ככל שניתן בערכים המוגנים בו ובמקרה של בניית מתקן ביטחוני בסביבה חופית, מן הראוי שהולמ"ב תיוועץ בוועדה לשמירת הסביבה החופית (עע"מ 3151/06).

שתי ההלכות של בית המשפט העליון - עניין הושעיה ובעניין הקמת מתקן בתוך מתקן - הנם פסקי דין מנחים בסוגיה שקבעו מעתה "כללי משחק" חדשים ביחס לפעילות הולמ"ב. הם הפכו בני-תוקף מיום פרסומם ולהבא ומחייבים את מערכת הביטחון לכלכל היטב את צעדיה בטרם הגשת בקשות לאכרזה ולהקמה של מתקן ביטחוני. הגם שברוב המקרים לא מתקיים פסול מנהלי באופן הגשת הבקשה, לא ניתן יהיה להתעלם מהלכות אלו.

נראה כי ההתפתחות המשפטית, ביחס לכוחה של הולמ"ב ולפרשנות שיש ליתן לפרק ו', אינה עתידה להיעצר, והשאלה היא רק האם המשך ההתפתחות יעשה על ידי בתי המשפט באופן חזיתי אך איטי, עקב בצד אגודל, בפסקי דין אשר יביאו עד כדי ביטול החלטות הולמ"ב, או שמא יהיה זה באופן אגבי אך חד-פעמי - בין על ידי מוסדות התכנון בדרך של אישור תכנית מתאר ארצית (תמ"א) למתקנים ביטחוניים, ובין על ידי המחוקק בדרך של שינוי אופיו של פרק ו' לחוק. אולם, השינוי בחוק אינו מחייב בהכרח שינוי של הכלים התכנוניים המנויים בחוק. כך למשל, גם שינוי הרכב הולמ"ב על ידי הוספת אנשי מקצוע התכנון שתפחית את משקל אנשי הביטחון בוועדה - יביא ללא ספק לשינוי משמעותי בהתנהלותה ובאופי החלטותיה. אפשר גם שהשינוי בהתנהלות הולמ"ב יעשה מעצמו, ללא כל התערבות חיצונית, וזאת כתוצאה ישירה מהפנמה של ההלכות המשפטיות שנקבעו ועשויות לתרום לכך, שעמדותיהם של אנשי הביטחון ושיקולי הביטחון שיועלו על ידיהם, לא יתקבלו ככתבם וכלשונם אלא לאחר שייבדקו לעומק.

בעתיד תידרש הולמ"ב להפעיל שיקולי תכנון כלליים וכי היא אינה יכולה להשתמש, כדבר שבשגרה, בסמכותה ליתן היתר בנייה שיש בו "סטייה ניכרת" מתכנית, אלא רק כאשר הדבר נדרש כתוצאה מצרכים ביטחוניים משתנים ומשיקולי סודיות. הולמ"ב תתקשה שלא ליתן משקל להיבטים אלו, בגדרם מנה בית המשפט, בין היתר, את הצורך לשקול את המשמעויות של פגיעה בשכנים למתקן, של פגיעה בערכי טבע ונוף ואינטרסים של שמירה על קרקע חקלאית, ובנוסף גם בדיקת דרישות גיאוגרפיות וטופוגרפיות ואף ביצוע בדיקות לגבי סוג המתקן - האם המדובר במתקן לוגיסטי או מנהלי או ב"מתקן תומך לחימה". מעתה ואילך הוועדה תיאלץ לבסס את החלטותיה על שיקולים סבירים ומידתיים, תוך מתן נימוקים, בעיקר כאשר לפי פסק הדין החלטת הולמ"ב כפופה לזכות הערר, ושיקול דעתה עתיד להיבחן על ידי הערכאות השיפוטיות. חובה עליה גם לקצוב בזמן היתר אשר יש בו סטייה מתכנית, ואם כך - גם במקרה שיינתן היתר שכזה יהיה על מערכת הביטחון להכין תכנית חדשה, במשך זמן קצוב, אשר במסגרתה יישקלו שיקולי התכנון הראויים. באותו אופן, במתן היתר בנייה של מתקן ביטחוני בניגוד לתכנית שאושרה על ידי הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים, על הולמ"ב לזמן את יו"ר הוועדה לצורך התייעצות אשר במסגרתה יש למסור לו את עצם דבר ההקמה של המתקן הביטחוני ואת התנאים הטופוגרפיים והגיאוגרפיים. סביר כי מעורבות זו של יו"ר הוועדה עשויה גם היא להביא למתינות בקשר להעדפת שיקולי ביטחון על שיקולים אחרים ולהקהיית החד-צדדיות לכאורה בפעילות הולמ"ב.

בשלהי שנת 2008 נמשיך הסחף בערעור מעמדה המיוחד של מערכת הביטחון. בחודש 2007 עתרו הארגונים הירוקים נגד מערכת הביטחון ומוסדות התכנון נגד הליך אישור תוכנית הקמת מתחם מחנות ההדרכה בצומת הנגב המכונה "עיר הבה"דים". טענת העותרים הייתה שמדובר בפרויקט בגודל של עיר קטנה בעל השלכות תכנוניות, סביבתיות ואחרות חשובות ביותר ולכן ראוי שההליך התכנוני יתבצע לא באמצעות הולמ"ב אלא באמצעות מוסדות התכנון הרגילים. בית המשפט המחוזי דחה את העתירה ויחד זאת והדגיש שהגיעה העת שהמחוקק ישקול אם יש מקום לשנות את פרק ו' בהתחשב בכך שלא כל הבינוי הצבאי נושא אופי סודי, בטחוני וראוי שיחולו עליו ההוראות הרגילות של חוק התכנון והבנייה. (עת"מ (באר שבע) 395/07 אורן ורגב, 2008: 269 – 279 ואלעד, 2009).

העותרים ערערו לבית המשפט העליון על דחיית עתירתם (עצ"מ 360/08). בהמשך הדיון הודיעה פרקליטות המדינה כי היא מקבלת את הצעת בית המשפט העליון ותסכים לביצוע תסקיר השפעה על הסביבה ולאחר הכנתו הוא יועמד לעיון ולערעור הציבור לתקופה של חודש. יחד עם זאת ביקשה הפרקליטות כי בד בבד עם עריכת התסקיר יוותר למערכת הביטחון להתחיל בעבודות עפר ותשתית באתר. בהמשך הדיון סברו שופטי בית המשפט העליון כי לפגיעה בהיערכות קידום הפרויקט ישנה משמעות גם מבחינת לוח הזמנים. לכן הם קבעו כי יהיה ניתן לבצע עבודות חלקיות ומוגבלות ביותר בהיקפן עד השלמת ההליך התכנוני הנוסף הכרוך בהגשת התסקיר תוך אפשרות סבירה להשבת המצב לקדמותו אם הדבר יתחייב. בסיכום החלטתם, ולאחר הסכמת הצדדים, קבעו השופטים שהערעור יישאר תלוי ועומד בפני בית המשפט, וזאת למרות שהם רמזו שהם מקבלים את פסיקתה של שופטת בית המשפט המחוזי שדחתה את העתירה.

החלטת בית המשפט העליון בערעור עתירת עמותת אדם, טבע ודין בעניין הקמת עיר הבה"דים מהווה שלב נוסף בהיחלשות מעמדה התכנוני-החוקי המיוחד של מערכת הביטחון; אף שבית המשפט העליון דחה את הערעור נקבע בו תקדים שהוא מבחינת הלכה מנחה. מעתה ואילך לא תוכל מערכת הביטחון לתכנן פרויקטים בעלי רגישות סביבתית מבלי לערוך תסקיר השפעה מקדים ומחייב על הסביבה, כפי שמקובל בתכניות אזרחיות והיא אכן עושה כן. ממצאי התסקיר יוצגו לציבור הרחב שאף יוכל להביע את השגותיו.

בתחילת פברואר 2009 ניתנה על ידי בית המשפט המחוזי בחיפה החלטה נוספת שיש בה כדי להוסיף ולהחליש עוד את מעמדה הסטאטוטורי המיוחד של מערכת הביטחון במקרה זה הנושא היה פיצוי בגין הטלת מגבלות בנייה סביב מתקן ביטחוני. במרכז דיון. עמד על הפרק עמד ההבדל שבין "הוראת שינוי" שדורשת מערכת הביטחון שיעשה בתוכנית האזרחית בגין מתקן ביטחוני ושעשויה לזכות את בעל המקרקעין בפיצוי, לבין הטלת מגבלות על מקרקעין אזרחי בגין סמיכותו למתקן ביטחוני כחלק ממתן היתר לבנייתו ואשר ושאין מזכות בפיצוי. המבקשים קראו תיגר על הפרקטיקה לפיה נהגה מערכת הביטחון שלא הכירה בזכות לפיצוי עקב הטלת מגבלות תכנוניות על מקרקעין הסמוכים למתקן ביטחוני. הם בקשו להציע פרשנות אחרת מזו שהייתה מקובלת וטענתם הייתה שמגבלות הבנייה ולא משנה מתוקף מה הוטלו פוגעות ביכולת הניצול והשימוש של המקרקעין שבבעלותם ולכן הם זכאים לפיצויים. (ה"פ מנהליים חיפה 06-172).

בתחילת פסק הדין ציין בית המשפט כי התמורות שחלו בחברה הישראלית לא פסחו על השיח הציבורי בענייני בטחון. עם עליית זכות הקניין למעלת זכות חוקתית ועל רקע התפיסה שהקרקע היא משאב יקר החלו לעלות שאלות שלא נשאלו בעבר. לקונפליקט בין צרכי הביטחון לבין השימוש האזרחי במקרקעין, יש השלכות במישורים רבים וענייננו מתמקד בפגיעה בזכות הקניין הפרטית. בהחלטה ארוכה ניתח בית המשפט את המקרה הנדון וקבע שהמגבלות שהוטלו על המקרקעין האזרחי מכוח ההיתר לבניית מתקן ביטחוני פוגעות לכאורה בזכות הקניין של המבקשים. מסקנתו הייתה כי היתר הבנייה היה רק היתר זמני לתקופת הקמת המתקן או לתקופת השימוש החורג ולכן הטלת המגבלות על פי ההיתר אף היא מוגבלת אף היא בזמן. בחלוף שנים רבות מאז הקמת המתקן הביטחוני, ובחלוף כעשור מאז עוגנה המגבלה התכנונית בהיתר סבר בית המשפט כי תקופת השימוש החורג במתקן תמה זה מכבר. השופט קבע כי מערכת הביטחון רשאית להחליט כי אין לה צורך במגבלות שהוטלו בשעתו. אולם, במידה ותבקש להותיר אותן, עליה להכין תכנית מתאימה בהתאם ל"הלכת הושעיה" המייעדת את המתקן וסביבתו לצרכי ביטחון ובכך יתאפשר למבקשים להגיש תביעה לפיצויים. לחילופין, בהיעדר אפשרות לתכנן תכנית מטעמי

בטחון, כמו דחיפות או סודיות, על מערכת הביטחון להטיל את המגבלות התכנוניות כ"הוראת שינוי" בתכנית המתאר הקיימת בכך יתאפשר למבקשים להגיש תביעה לפיצויים גם כן.. בית המשפט קבע כי מאחר שהמדינה לא עשתה כן, המבקשים נמצאו במילכוד: מחד גיסא, המקרקעין שבבעלותם נפגעו לכאורה, ומאידך, הרשות לא התאימה את התוכנית הקיימת למגבלות הנובעות מייעודו הביטחוני של המתקן ולא הכניסה הוראת שינוי בתוכנית הקיימת. בדרך זו, נחסמה דרכם של המבקשים לתבוע פיצוי.

בסיום החלטתו תמה השופט האם במצב דברים זה, ובחלוף כארבעים שנה מהקמת המיתקן, על בית המשפט לראות את המדינה כמי שפעלה על פי אחת משתי הדרכים דלעיל? האם נוכח האמור בהחלטה זו עומדת למבקשים הזכות לתבוע פיצוי בגין פגיעה בקניינם? האם התביעה שהוגשה לבית המשפט מוקדמת, ועל המבקשים היה להגיש תוכנית מפורטת בהתעלם מהמגבלות, על מנת להראות כי בשל המגבלות מוסדות התכנון יסרכו להפקיד או לאשר את התוכנית? האם נוכח קביעתו על המבקשים לשנות את התביעה ולחייב את המדינה לפעול באחת מהדרכים דלעיל, ואם כן, באיזה טריבוטל? בית המשפט בשלב זה לא קבע הלכה וזאת על מנת לאפשר לצדדים לבחון את תוכן החלטה זו ולכלכל מעשיהם בהתאם. הדיון בשאלות אלה נקבע למועד מאוחר לזמן חתימת מאמר זה.

ההחלטה העקרונית של בית המשפט המחוזי חיפה, בנושא תשלום פיצויים בגין הטלת מגבלות בנייה סביב מתקן ביטחוני, מהווה אבן דרך נוספת וחשובה. מעתה נדרשת המערכת לכלכל את צעדיה גם בעניין זה בקפידה רבה. החלטה זו נושאת משמעות נכבדה בהיותה מחייבת גם לגבי העבר ויהיה על מערכת הביטחון לבחון פרטנית את כל מגבלות הבנייה שהוטלו בעבר ולפעול בהתאם להחלטת בית המשפט. ייתכן שהחלטה תקדימית זו עשויה לגרור תביעות נוספות של בעלי מקרקעין שיראו עצמם נפגעים ממגבלות בנייה שהוטלו על המקרקעין שבבעלותם. אין ספק שבעניין זה טרם נאמרה המילה האחרונה. מערכת הביטחון עשויה לערער על החלטה זו ולהעביר את הדיון לפתחו של בית המשפט העליון.

נוהל חדש לטיפול בבקשה להיתר הקמתו של מתקן ביטחוני

במרס 2009 הפיצה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה למשפט אזורי ניהול חדש להוצאת היתרים לבניית מתקנים ביטחוניים אשר הגדיר כללים לפעילות הולמ"ב, סמכויותיה, דרך הפנייה אליה, שלבי הטיפול, לוחות זמנים, מסמכים שיש לצרף לפנייה ועוד. הנוהל גובש בעבודת מטה שנמשכה מאז שנת 2005 והיו שותפים לה בנוסף למשרד המשפטים גם משרד הביטחון, צה"ל ומנהל התכנון במשרד הפנים (משרד הפנים, 2009). ניתן לומר באופן חד משמעי שהיוזמה להכנת הנוהל החלה עוד בטרם הוגשו העתירות נגד מערכת הביטחון, אולם, אין ספק שפסקי הדין בהלכת הושעיה והלכת הקמת מתקן בתוך מתקן נתנו לה דחיפה משמעותית ובעיקר סמנו את הכיוון שראוי ללכת בו.

עם פרסום הוצאת ניהול זה נכתב צוין שמדובר בנוהל חדשני, מבחינות רבות, המעגן את פסיקות בית המשפט העליון בנושא ומוסיף עליהן הנחיות נוספות. הציפייה היא של כותבי הנוהל שהוא ישפר מאד הן את התאמת הקמת המתקנים הביטחוניים והן את שקיפותו של ההליך ונגישותו לציבור (השירות התכנוני, 2009).

הנוהל החדש נותן דגש ומנסה לצמצם למינימום הכרחי את האפשרות להגיש בקשות למתן היתר לבניית מתקן ביטחוני שאינן מותאמות למצב התכנוני התקף על השטח. הנוהל מעגן את פסיקת בית המשפט העליון על פיה יכולה הולמ"ב לאשר הוצאת היתר שאינו תואם את המצב התכנוני התקף, אולם רק במקרים מיוחדים, כאשר יש צורך דחוף בהקמת מתקן ביטחוני או כאשר קיימת סודיות המונעת את אישור המתקן במסלול התכנון הרגיל.

הנוהל קובע לולמ"ב אמות מידה בבואה להחליט אם הבקשה שהוגשה לה מצדיקה חריגה מהתכנון התקף. אם הוחלט כי הבקשה מצדיקה את החריגה על הולמ"ב לקצוב את תוקף ההיתר לזמן קצוב בדומה להליכי השימוש החורג. אז תוכל מערכת הביטחון להחליט האם לקדם תכנית על פי הנהלים הקבועים בחוק או לחילופין לפרק את המתקן בתום התקופה שנקצבה.

גם במקרים החריגים בהם יתאפשר מתן היתרים על ידי הולמ"ב, הנוהל מחייב ביצוע שורה של תיאומים תכנוניים ופרסום. הנוהל מחדש וקובע שיש לערוך תיאום מוקדם להגשת הבקשה לולמ"ב במקביל להליך המתבצע במערכת הביטחון של הכנת הבקשה עצמה. ככלל, התיאומים יבוצעו מול מתכנן המחוז, אשר יערב בהליך גורמים נוספים על פי העניין. לדוגמא, הנוהל מחייב בדיקת ההשפעות הסביבתיות הצפויות מהמתקן הביטחוני. מדובר על הכנת מסמך שיוצג למשרד להגנת הסביבה, אשר יגיש התייחסותו למתכנן המחוז.

במידה ומדובר בבקשה הסותרת את המצב התכנוני התקף או חלופות הכרוכות בסטייה קלה ממנו. במסגרת זו גם מסדיר הנוהל את האפשרות של בדיקת חלופות מעבר לגבול המחוז.

הנוהל קובע גם איזה מידע יש לכלול בהגשת הבקשה להיתר הולמ"ב, כך שיהיה בפניה בסיס מידע רחב ככל הניתן טרם קבלת ההחלטה. מן הסתם, המידע המבוקש לפי הנוהל החדש מקיף בהרבה מהמידע שמערכת הביטחון נדרשה לחשוף טרם החלת נוהל זה.

כפי שקובע החוק, על פי פרק ו' והתקנות דיוני הולמ"ב מתקיימים בדלתיים סגורות ולא נדרש לקיים במסגרתם הליכים של שמיעת התייחסויות הציבור. למרות זאת, קובע הנוהל כי על הולמ"ב לשקול, בכל מקרה לגופו, את האפשרות לפרסם את דבר הגשת הבקשה ולאפשר לציבור להגיש הערותיו והתנגדותו לגביה. החלטת הולמ"ב בדבר פרסום הבקשה תתחשב, בין השאר, בטיב ובאופי המתקן המבוקש, במידת הסטייה של הבקשה מהתכנון התקף, בהשפעותיו הסביבתיות והמגבלות שהוא יטיל על הסביבה, מידת הדחיפות שבהקמת המתקן ורמת הסודיות שבו.

הנוהל קובע גם שהקמת מתקן בתוך מתקן, בהיקף בנייה משמעותי, תהיה טעונה אישור הולמ"ב. השאלה האם הבנייה המבוקשת הינה משמעותית תיבחן, בין השאר, בהתייחס להיקף הבנייה הקיים והמבוקש, השלכות הבנייה הנוספת על הסביבה הקרובה, ובהתייחס לרגישות הסביבתית, הנופית והאחרת של השטח בו מבוקשת הבנייה.

ניכר שבניסוח הנוהל החדש הושקעו מאמץ ומחשבה מרובים. הנוהל קובע עקרונות יסוד להתנהלות הולמ"ב ושיטת עבודה המתייחסת למכלול שלם של נושאים ובהם: בדיקת הסמכות לדיון בבקשה למתן היתר בנייה למתקן ביטחוני על ידי הולמ"ב; תיאום תכנוני מקדים; בדיקת התאמתה של הבקשה למצב התכנוני התקף; סדר הדיון בולמ"ב בבקשה שאינה תואמת למצב התכנוני התקף; הבדיקה המקדמית והיבטיה, כולל: מאפיינים תכנוניים והשפעות סביבתיות חזויות; הערכות לדיון בולמ"ב והזמנת גורמים רלוונטיים נוספים לענייני הטיסה האזרחית, בנייה בקרקע חקלאית מוכרזת ובנייה בסביבה חופית; ודרך מתן ההיתר. הנוהל החדש כולל גם התייחסות למעקב ובקרה של הבקשות הנדונות בולמ"ב. אולם, בנוהל זה בולט בחסרונו עניין התערבות מערכת הביטחון בתכנון האזרחי בכל הקשור לאופן דרך התנהלותה בהתנגדות לתוכנית וגם לסמכותה לדרוש שינוי או ביטול תוכנית אזרחית. בעניין זה מערכת הביטחון הרגישה שמעמדה איתן ואין צורך לשנות את הנוהל לגביו.

סוף דבר, בינתיים

מאז חקיקת חוק התכנון והבנייה בשנת 1965 ועד אביב שנת 2009 הוכנסו בו כתשעים שינויים ותיקונים. אולם, במשך למעלה מארבעים שנה לא חלו שינויים בפרק ו'! אמנם, בתיקון 43 לחוק התכנון והבנייה משנת 1995 הוכנסו בפרק ו' מספר קטן של שינויים, אך אלה היטיבו בעיקר עם מערכת הביטחון. ראוי להדגיש כי הנוהל החדש שפורסם לאחרונה נשען ומבוסס על הוראות החוק. כך היום, בשלהי העשור הראשון של שנות האלפיים, המסד החוקי להתנהלות התכנונית של מערכת הביטחון נשאר ומבוסס על הוראות החוק שנקבעו בשנת 1965!

בין השנים 2004 ו-2007 הוגשו לכנסת מספר הצעות לשינוי פרק ו' של חוק התכנון והבנייה (אורן ורגב 2008: 227 – 237 ופרז ורוזנבלום, 2007). הן נבעו מהרצון לתקן את המצב הבלתי נסבל בו מערכת הביטחון נהנית מזכויות יתר מהותיות שאינן דיפרנציאליות. שורת ההליכים המשפטיים והגברת המודעות הציבורית, הן לנושאי הפרט והן לענייני הסביבה, היו זרז להצעות חוק אלה. תיקונים אלה נדרשו לנושא מכיוונים ומזוויות מבט שונות, בהם איכות הסביבה, בידול המתקנים הביטחוניים ושינוי הליך אישור הקמתם, אך מטרתם הייתה למצב את מערכת הביטחון, ככל הניתן, כ"אחד העם". במהותן, הצעות חוק אלה ניסו לגשר גם על המציאות בה לא קיימת תכנית מתאר ארצית למתקנים ביטחוניים ולמעשה, בדלת האחורית, הן ניסו לעשות סדר במצב האנומלי הקיים. חלק מההצעות לוקות בחוסר מידתיות ומטות את מטוטלת הסבירות לכיוון קיצוני, שספק אם יזכה לאהדת חברי הכנסת. נכון לעת זו, אמצע שנת 2009, הצעות אלה לא נדונות ולמעשה הן ירדו מעל סדר היום.

כך למעשה, מצא עצמו בית המשפט מבקש בפסיקותיו לתקן את העיוותים ובעיקר להחליש את מעמדה התכנוני המיוחד של מערכת הביטחון, גם מבלי שפרק ו' שונה. זאת ביציקת משמעויות נוספות לסעיפי החוק לאור התקופה בה אנו חיים.

מערכת הביטחון הייתה ערה לזרמים הגלויים והתת-קרקעיים המנסים לפגוע במעמדה המיוחד בכל הקשור לאישור הסטטוטורי של תשתיות ביטחוניות. מטבע הדברים יקשה עליה שתיווצר הבחנה בין סוגי המתקנים הביטחוניים השונים, אלו מביניהם המבצעיים והאחרים. משמעותו של פילוח שכזה יהיה לדירה התערבות פולשנית במעשיה ואובדן הגמישות התפעולית. לאור מודעותם לאקלים החברתי והציבורי ולגברתו של הציבור הישראלי, על רקע תקשורת מפותחת ביותר, הבינו אנשי מערכת הביטחון, כי לא ניתן לפתור את הנושא בהתעלמות או בטאטוא אל מתחת לשטיח. החל משנת 2005 ועד שנת 2009 הם קיימו דיאלוג עם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ועם ראש מנהל התכנון במשרד הפנים לצורך קביעת הנחיות מנהליות, שיעגנו נהלי עבודה אחידים בוועדות למתקנים ביטחוניים. דיאלוג זה קיבל רוח גבית בעקבות פסקי הדין של בית המשפט העליון. התוצאה היא הנוהל החדש שפורסם לטיפול בבקשה למתן היתר בנייה של מתקן ביטחוני.

זאת ועוד, מערכת הביטחון אף שקלה להכין תכנית מתאר ארצית למתקנים ביטחוניים, על יתרוניתה וחסרונותיה, בדגש על הקושי למצוא קונסטרקציה משפטית-תכנונית במסגרתה תהיה אפקטיביות לתכנית שכזו. בהמשך הזמן חזרה בה מערכת הביטחון מכוונתה והרעיון ירד, לפי שעה, מעל הפרק.

ניתן להעריך שלנגד עיני משרד הביטחון, משרד המשפטים ומשרד הפנים, אשר הובילו את המהלך לפרסום הנוהל החדש, עמד הרצון לתת מענה למאורי הציבור, הרוצה לראות מערכת ביטחון פועלת לפי רוח הזמן ובכפוף לאקלים החוקי, ואשר אינה זוכה ל"הנחות" בתחומי בינוי שאינם מבצעיים. אולם, נראה כי חרף זאת, שלושה משרדים אלה חששו לעשות את המהלך הנוסף המתבקש, הכרוך בשינוי חקיקה

וגיבוש "פרק ו' חדש ורלוונטי". נראה כי אי ביצוע מהלך זה משקף עדיין חשש גדול של מערכת הביטחון לפגיעה במעמדה התכנוני המיוחד והמשך רצונה לאחוז בהוראות החוק שנקבע בשנת 1965.

יש לשאוף לכך שהיוזמה לשינוי פרק ו תבוא מצד הממשלה והכנסת היא שתשלים את המלאכה וכי לא נידרש עוד לפסקי דין שיחמירו במשרד הביטחון ושינסו לצקת משמעויות חדשות ועדכניות לתוכן החוק הארכאי. על השינוי בחוק להתייחס לא רק לאופן מתן היתר בנייה למתקן ביטחוני, אלא גם לנושא הטלת מגבלות על בנייה אזרחית ודרך התנגדות מערכת הביטחון לתוכנית אזרחית והאפשרות שלה לדרוש את שינוייה או ביטולה. מטבע הדברים, בהליך החקיקה המיוחל תשמע הכנסת לא רק את דעת שלושת משרדי הממשלה לעיל, אלא גם גורמי ממשל וגורמים אזרחיים שיש להם נגיעה ועניין בבנוי לסוגיו של מערכת הביטחון, ובכללם גורמים העוסקים בעשייה, עמותות וארגוני חברה, אנשי אקדמיה ועוד.

לסיום, לאור פסיקות בית המשפט העליון והביקורת האזרחית, יטיבו המחוקקים אם ימצאו את התיקון המידתי לחוק, באופן שיאזן בין הצורך לאפשר לאזרחים להתגונן מפני בניה פוגעת בתשתיות אזרחיות אל מול הצורך הבלתי מתפשר של מניעת פגיעה בביטחון המדינה.

ביבליוגרפיה ומקורות

- אורן עמירם ורפי רגב (2008), *ארץ בחאקי – קרקע וביטחון בישראל*, ירושלים: הוצאת כרמל.
- אורן עמירם (2009), "ביטחון וטריטוריה בישראל: סדר יום לדיון ולמחקר", בתוך עמירם אורן (עורך) (2009), *מרחב הביטחון – מבט חדש על השימוש במשאבי קרקע לצורכי צבא וביטחון בישראל*, ירושלים: הוצאת מכון ון ליר, עמ' 15 – 36
- אלחאג', מאגד', ואורי בן-אליעזר (עורכים), 2003. *בשם הביטחון*, חיפה: אוניברסיטת חיפה ופרדס.
- אלעד נעמה (2009), הקמת עיר הבה"דים בנגב כמנוף להסדרה סביבתית של מפגעי רמת חובב, בתוך עמירם אורן (עורך) (2009), *מרחב הביטחון – מבט חדש על השימוש במשאבי קרקע לצורכי צבא וביטחון בישראל*, ירושלים: הוצאת מכון ון ליר, עמ' 117 – 136
- אסמיר, סאמרה, ורינה רוזנברג (עורכות), 2004. "בשם הביטחון", *מחברות עדאלה* 4.
- ארז רם (עורך), 2003. "יחסי הדרג האזרחי והדרג הצבאי בישראל: קשרי גומלין ודרכי בקרה", מזכר 68, תל-אביב: מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת תל-אביב.
- ארז רם (עורך), 2006. "יחסי הדרג הצבאי והדרג האזרחי בישראל על רקע עימותים צבאיים", מזכר 82, תל-אביב: מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת תל-אביב
- בר-כהן ענת (2007), *הליך החקיקה של חוק התכנון והבנייה תשכ"ה – 1965 בהקשרם של "מוסדות התכנון" (פרק ב' לחוק) ו"תוכניות" (פרק ג' לחוק)*, חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה", החלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטת בר אילן,
- ברוכין אהרון, עמירם אורן ורפי רגב (2009), "ההגמוניה התכנונית של מערכת הביטחון: מבט מהעבר דרך ההווה אל העתיד", בתוך עמירם אורן (עורך) (2009), *מרחב הביטחון – מבט חדש על השימוש במשאבי קרקע לצורכי צבא וביטחון בישראל*, ירושלים: הוצאת מכון ון ליר, עמ' 97 – 116
- ברוכין אהרון, עמירם אורן ורפי רגב (2008), "האם מתערער מעמדה התכנוני (החוקי) המיוחד של מערכת הביטחון?", *מקרקעין ז/5*, עמ' 27-3

ברק-ארז, דפנה (עורכת), 2002. *צבא, חברה ומשפט*, תל-אביב: רמות

ה"פ (מנהליים חיפה) 172-06 גרף אביהו ואח' נ' מ"י-משרד הביטחון, elyon1.court.gov.il/heb/dover/5228343.pdf

כהן, סטיורט אליוט (עורך), 2001. *צבא וחברה בישראל (תרבות דמוקרטית 4--5)*, ירושלים: אוניברסיטת בר אילן והמכון הישראלי לדמוקרטיה

לבל, אודי (עורך), 2005. *ביטחון ותקשורת: דינמיקה של יחסים*, באר שבע: מכון בן-גוריון ואוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

מבקר המדינה (2004), "הטיפול של צה"ל ושל משרד הביטחון בנושא השמירה על איכות הסביבה בצצה"ל", *דוח מבקר המדינה מס' 55 א' לשנת 2004*, עמ' 75-113

משרד הפנים (2009), [http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/mainmenu.nsf/4DF815EA4AC4E503C2256BA6002EE732/85C1B2AD7E31599EC22575B2002DBA10/\\$FILE/News.pdf](http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/mainmenu.nsf/4DF815EA4AC4E503C2256BA6002EE732/85C1B2AD7E31599EC22575B2002DBA10/$FILE/News.pdf)
 /\$FILE/Publications.pdf?OpenElement

נאור, משה' (עורך), 2007. *צבא, זיכרון וזהות לאומית*, ירושלים: מאגנס.

עת"מ (מינהליים נצרת) 1164/04 הושעיה - ישוב קהילתי כפרי של אגוד המושבים של הפועל המזרחי אגודה שיתופית בע"מ נ' מדינת ישראל - משרד הביטחון; *מקרקעין ד/3 496 (2005)*

עת"מ (מינהליים נצרת) 1074/05 הושעיה - ישוב קהילתי כפרי של אגוד המושבים של הפועל המזרחי אגודה שיתופית בע"מ נ' מדינת ישראל - משרד הביטחון; *מקרקעין ו/3 400 (2007)*;

עע"מ 2408/05 הושעיה ישוב קהילתי כפרי של אגוד המושבים של הפועל המזרחי נ' מדינת ישראל - משרד הבטחון, *תק-על 2007 (1) 1257*

עת"מ (מינהליים חיפה) 3055/06 פלונית נ' הוועדה למתקנים ביטחוניים - מחוזי חיפה; *מקרקעין ה/4 467 (2006)*

עע"מ 3151/06 חברה פלונית נ' הוועדה למתקנים בטחוניים - מחוז חיפה, *מקרקעין ו/5 319 (2007)*

עת"מ (באק שבע) 395/07, עמותת אדם, טבע ודין ואח' נ' משרד הביטחון ואח', *תק-מח 2008 (1) 283*.

עע"מ 360/08, אדם, טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה ואח' נ' משרד הביטחון ואח', *תק-על 2008 (2) 1799*, החלטה מיום 13 במאי 2008.

פייטלסון ערן (2009), "ביטחון, פיתוח בר-קיימא וקרקע: מחשבות ראשוניות", בתוך עמירם אורן (עורך) (2009), *מרחב הביטחון – מבט חדש על השימוש במשאבי קרקע לצורכי צבא וביטחון בישראל*, ירושלים: הוצאת מכון ון ליר, עמ' 37 - 44

פרז אורן ואסתר רוזנבלום (2007), "כרוניקה של הגמוניה תכנונית: המעמד של מערכת הבטחון בהליכי התכנון בראי המאבק הסביבתי להצלת חוף עתלית (2001-2003)", *מחקרי משפט כג, עמ' 371-431*.

צפדיה ארז, עמירם אורן ויגיל לוי (2007), *דרמת ההדרמה: ההעברה של מחנות הצבא אל מטרופולין באר שבע מנקודת מבט אזרחית*, באר שבע: המכון לחקר פיתוח הנגב, אוניברסיטת בן גוריון.

צפדיה ארז, עמירם אורן ויגיל לוי (2008) "הדרמת הצבא – בין הציונות לשוק", *מפנה מס. 56 – 57 (מאי 2008)*, עמ' 14 - 19

- צפדיה ארז (2008), "צבא וחברה בראי אידיאולוגיות ופרקטיות מרחביות", בתוך שפר גבריאלי, אורן ברק ועמירם אורן (עורכים), *צבא שיש לו מדינה?*, ירושלים: הוצאת כרמל, עמ' 45 - 66
- צפדיה ארז, (2009), "התיישבות בישראל: מבט על המיליטריזם" בתוך עמירם אורן (עורך) (2009), *מרחב הביטחון* – מבט חדש על השימוש במשאבי קרקע לצורכי צבא וביטחון בישראל, ירושלים: הוצאת מכון ון ליר, עמ' 45 – 58
- שירות תכנוני (2009), השירות התכנוני – מידעון מינהל התכנון ולשכות התכנון המחוזיות, גיליון מס' 6 (מאי 2009) וגם בכתובת האינטרנט <http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/publications.nsf/All/978C149CCE598204C22575B4003EEC0>
- שיפר זלמן ועמירם אורן (2007), "ההשלכות הכלכליות של האחזקה והשימוש בקרקע על ידי מערכת הביטחון", מאמרים לדיון – כלכלת ביטחון לאומי 2, מוסד שמואל נאמן לחקר מתקדם מדע וטכנולוגיה והטכניון
- שיפר זלמן ועמירם אורן (2008), "על קרקע ועל ביטחון – ההשלכות הכלכליות של האחזקה והשימוש בקרקע על ידי מערכת הביטחון", *רבעון לכלכלה* 55.03 (ספטמבר 2008) עמ' 387 - 413.
- שיפר זלמן (2009), "היבטים כלכליים של ההחזקה והשימוש בקרקע על ידי מערכת הביטחון", בתוך עמירם אורן (עורך) (2009), *מרחב הביטחון* – מבט חדש על השימוש במשאבי קרקע לצורכי צבא וביטחון בישראל, ירושלים: הוצאת מכון ון ליר, עמ' 75 – 88
- שפר גבריאלי, אורן ברק ועמירם אורן (עורכים) (2008), *צבא שיש לו מדינה?*, ירושלים: הוצאת כרמל,
- Ben-Ari, Eyal., and Edna. Lomsky-Feder, 2000. *The Military and Militarism in Israeli Society*, Albany: SUNY Press.
- Lebel, Udi. (ed.), 2006. *Communicating Security: Civil--Military Relations in Israel*, *Israel Affairs* 12, 3 (special issue).
- Sheffer, Gabriel., and Oren. Barak (eds.), 2007. *An Army that Has a State*, *Israel Studies* 12, 1 (special issue).