

פרקטיקה מעשית של צדק סביבתי

עמית ברכה

המאמר מבקש למפות את השלבים השונים הכרוכים ביישומם של עקרונות של צדק סביבתי, ההולכים ותופסים את מקומם במאבק הכולל למען זכויות האדם בישראל. המאמר בוחן הן את הפן התאורטי והן את הפן המעשי במאבק בדרך ליישומם של צדק סביבתי ומדגיש היבטים רוחביים – שלטוניים, כלכליים, חברתיים, חינוכיים ובריאותיים – אינהרנטיים למושג זה. זאת, בין השאר, באמצעות הצגת "מקרי בוחן" שבהם סייעה עמותת "אדם טבע ודין" למאבקן של קבוצות אוכלוסייה מוחלשות למען איכות חיים נאותה. המאמר מצביע על הפער המטריד שבין שלב המשגה והתאורטיזציה של מושג הצדק הסביבתי לבין יישומו של העיקרון הלכה למעשה.

נושא הגנת הסביבה צובר בשנים האחרונות תאוצה בישראל, רבות בזכות הירתמותם הראויה לשבח של ארגונים וגופים ציבוריים הפועלים בתחום זה. בשנים האחרונות חלו בקרב העוסקים במלאכה מהפך פרדיגמטי ושינויי תפיסה, וכך בכך עמם התפתחה ההכרה בכך שפעילות למען ההגנה על הסביבה היא, ללא כחל וסרק, גם פעילות למען זכויות אדם. בתוך כך אנו עדים לפעילות אינטגרטיבית למען ההכרה הנורמטיבית בזכות לסביבה נאותה כזכות יסוד חוקתית, על-חוקית. המהפך הפרדיגמטי התבטא בין היתר בהבנה שאין אנו מצויים עוד את ערך ההגנה על הטבע, החי והצומח כערך עצמאי ומנותק מזכויות אדם; כיום, יותר מתמיד, אנו יוצרים סימביוזה בין הצורך להגן על הסביבה הפיזית מפני פגעי האדם לבין הצורך לאפשר לאדם לעשות שימוש מושכל במשאבי הסביבה, כדי שהדור הנוכחי והדורות הבאים יוכלו ליהנות מאיכות חיים נאותה. את ההכרה הפורמלית הרחבה ביותר בזכות לסביבה נאותה כזכות על-חוקית טבעו נשיא בית המשפט העליון (בדימוס) אהרן ברק והשופטת (בדימוס) דליה דורנר, אשר קבעו בפרשת אדם טבע ודין נ' הוועדה לתשתיות לאומיות כך:

חוק הפוגע באיכות הסביבה באופן הגורם לפגיעה במינימום הקיום האנושי פוגע בכבוד האדם וחירותו...¹

האינטרס הציבורי הכבד לסביבה ראויה, שהוא אינטרס כלל עולמי, ושמוסס כאמור על זכויות אדם ואינטרסים ציבוריים הזוכים להגנה חזקה בדין ובפסיקה הישראלית, מספיק לדעתי ליצירת חזקה לפיה יתפרשו דינים, ככל שהדבר ניתן, כתואמים את הזכויות והאינטרסים בדבר סביבה נאותה.²

אף כי הדרך להכרה בזכות לסביבה נאותה כזכות יסוד על-חוקית בעלת עיגון סטטוטרי, או אף כזכות יצירת פסיקה, עודנה ארוכה, אנו מצויים בעיצומו של התהליך חיובי שאין ממנו דרך חזרה. על רקע המאבק המשפטי-חוקתי להכרה בזכות יסוד לסביבה נאותה, מטרתו של מאמר זה היא בחינתו של התהליך המורכב של יישום ערך הצדק הסביבתי, ובהוצאתו מן התאוריה אל הפועל. לצורך כך אציין שלושה שלבים עוקבים והכרחיים שיש לבצע בדרך אל יישומו של "צדק סביבתי":

בשלב הראשון יש להגדיר את המושג "צדק סביבתי" ולזהות פרמטרים חברתיים, סביבתיים וכלכליים שיהוו בסיס לקידום פעילות למען צדק סביבתי. שלב זה הוא עיוני ברובו ומתבטא בעיקר בהמשגה של המונח – שלב הכרחי ככל מאבק לקידום רעיון חדש, המניח יסודות למאבק למען הגשמתו של צדק סביבתי.

בשלב השני יש להשתמש בכלים ובידע ממגוון דיסציפלינות מקצועיות (מדעיים, משפטיים, תכנוניים ועוד) כדי לקדם את הפעילות למען צדק סביבתי, הן במקרים קונקרטיים והן במסגרת קידום מדיניות לאומית.

השלב השלישי הוא השלב הפרגמטי, ואכנה אותו גם "השלב המטריד". במסגרתו יש לבחון כיצד מתבטא הצדק הסביבתי הלכה למעשה, וכיצד ניתן לגייסו הן לטובתה של קהילה מסוימת, והן לטובת הציבור בכללותו. לטעמי, זהו השלב המורכב והקשה מכולם ליישום, שכן הנחת המוצא שלו היא שצדק סביבתי חייב גם להיראות ולא רק להוות בסיס לפולמוסים. שלב זה מאפשר, דרך פעולה ממשית, הטמעה תודעתית של המושג "צדק סביבתי" החורגת מגדר העיסוק התאורטי.

א. יישום השלבים השונים

1. הגדרת המושג "צדק סביבתי"

העיסוק בהגשמה של צדק סביבתי הוא תולדה מובהקת של צורכי שטח הקוראים לתיקונו של עיוות חברתי המתבטא בקיטוב בין מי שנהנה מסביבה נאותה ומיכולת אפקטיבית להגן על עצמו מפני מפגעים סביבתיים, לבין מי שאינו נהנה מכך, כיוון שזכותו הבסיסית מופרת מדי יום ביומו. כמו לכל מושג תאורטי הצומח מתוך צורכי שטח, גם למושג "צדק סביבתי" הגדרות נזילות המשתנות מעת לעת בהתאם לדינמיקה שבה פועל הציבור לשם השגתו ובהתאם לכלים שבהם הוא משתמש. בהקשר זה ניתן להטיל ספק במידת הרלוונטיות של הגדרות אוניברסליות, שכן על פי רוב נודע לרכיב הגאוגרפי תפקיד דומיננטי בעיצובו של הצדק הסביבתי. למשל, היותה של מדינת ישראל אחת המדינות הצפופות ביותר בעולם מביא למצב דברים שבו לפיזור המפגעים הסביבתיים יכולת פגיעה פוטנציאלית בציבור כולו, חזק כחלש. עם זאת, אוכלוסייה חזקה יותר תצליח על פי רוב "לרכוש" לעצמה סביבה נאותה יותר.

ההגדרות האוניברסליות למושג "צדק סביבתי" הובנו על יסוד תפיסה שלפיה יש לפעול למען צדק סביבתי בשל קיומם של פערים חברתיים גדולים בין קבוצות אוכלוסייה שונות. חוקרת הסביבה טיילור (Taylor) יצרה מארג של ביטויים המתייחסים לאפליה סביבתית, והמספקים הגדרות שונות ומקוריות למושג "צדק סביבתי". בין הביטויים הבולטים שהיא הציעה ניתן להצביע על אלה: ההשפעה השלילית והלא מידתית של נזקים סביבתיים; ההשפעה השלילית והלא מידתית של מדיניות סביבתית (למשל, השוני בין קהילות מגזעים שונים ברמת הניקיון הסביבתי באזורי מגוריהם); ההפרדה בשירותים ובמתקנים ציבוריים כדוגמת פארקים, חופים ותחבורה ציבורית; ואי-שוויון באספקת שירותים סביבתיים כדוגמת פינוי אשפה ונגישות תחבורתית³. פרופ' ארזה

צ'רצ'מן הגדירה ארבעה תנאים בסיסיים הנחוצים לשם השגת צדק סביבתי: הזכות לגישה למידע סביבתי; הזכות לגישה למשאבים; הזכות לגישה למקומות; והזכות לגישה לתהליך קבלת ההחלטות.⁴

לאי-הצדק הסביבתי בישראל יש כמה היבטים: מפגעי סביבה ובריאות בקרב הציבור הרחב מתחלקים באופן לא שוויוני; לאוכלוסיות חזקות יש יכולת לנהל מאבק יעיל ואפקטיבי במפגעי סביבה יותר מלאוכלוסיות חלשות. האוכלוסיות החזקות יכולות להגיע ביתר קלות אל מקבלי ההחלטות, הן בעלות משאבים כלכליים ונגישות לאנשי המקצוע והן בעלות פנאי ופניות לניהול מאבק סביבתי. אכן, כוח ומשאבים אינם חזות הכול, וקיימים מקרים שבהם גם בעל היכולת הכלכלית והחברתית, הנגיש אל השלטון, ואשר יכול לממן את עורכי הדין הטובים ביותר, לא יוכל למגר מפגע סביבתי הסמוך לביתו. למשל, חלק בלתי מבוטל מן הציבור המתגורר בסמוך למפרץ חיפה אינו מוגדר בהכרח כציבור מוחלש, ועם זאת, הוא ממשיך לסבול באופן תדיר מזיהום אוויר מתמשך הנפלט מהמפעלים המזהמים באזור ומאזלת יד מצד מקבלי ההחלטות. יחד עם זאת, המציאות הישראלית מלמדת כי ככלל, סיכוייהן של קבוצות חזקות להגן על עצמן מפני מפגעים סביבתיים ולממש את זכותן לסביבה ראויה – גדולים יותר.

עם התפתחות העיסוק באיכות הסביבה בכלל ובצדק סביבתי בפרט, התפתחו מושגים המשמשים במאבקי צדק חברתי, ובכללם "העדפה מתקנת", "היתכנות תכנונית", "גיטואיזציה", "המרחב הציבורי", "גישה חופשית" ועוד. בהמשך אדגים, באמצעות מקרי בוחן, את האופן שבו מושגים אלו באים לידי ביטוי בפרקטיקה לקידום צדק סביבתי.

מה הן המסקנות המשפטיות הנגזרות מן ההכרה בזיקה המתקיימת בין הסביבה לבין החברה? ראשית, ההכרה בזכות לסביבה נאותה כזכות יסוד חוקתית משמעה שלכל אדם הזכות ליהנות, באופן שווה, מסביבה בריאה ומאיכות חיים נאותה. כדי לפעול למימוש ההגדרה יש לקדם את ההגנה על הסביבה באופן צודק, במובן זה שהיא תחול גם, ולעתים אף ביתר שאת, על קבוצות אוכלוסייה מוחלשות מקרב הציבור. אמרו מעתה: יש שמקורו של אי-הצדק הסביבתי באפליה סביבתית גם אם היא אינה מכוונת. שנית, קיימת הנחה כי אפליה סביבתית היא נגזרת ברורה של אפליה חברתית. לא אחת חלוקה לא שוויונית בהקצאת משאבים ציבוריים בישראל היא שהובילה לאפליה סביבתית כלפי קבוצות אוכלוסייה מוחלשות. כך לדוגמה אין זה מפתיע שהחברה הערבית בישראל, הסובלת מאז קום המדינה מאפליה בחלוקת משאבים ציבוריים, נפגעת יותר מאחרים מהיעדר השקעה תשתיתית בסביבה וכתוצאה מכך ממפגעי סביבה. משכך, ומשבאפליה עסקינן, פעילות למען צדק סביבתי מחייבת הכרה אפרוירית בצורך להגן על החלש מפני רמיסת זכויותיו, לעתים על דרך העדפה מתקנת. למשל: הגנה על קבוצה מוחלשת מבחינה חברתית-כלכלית מפני הפרטה של המרחב הציבורי לטובת מי שידרו משגת לשלם על ההנאה מהמרחב; או הגנה על קבוצה מוחלשת מפני מפגעים סביבתיים, על דרך הקצאת-יתר של משאבים לטובת הטיפול במפגעים.

2. הכלים המקצועיים – האמצעים ליישומו של צדק סביבתי

עם עליית המודעות הסביבתית בשנים האחרונות במדינת ישראל חלה גם התמקצעות מבורכת המאפשרת את פיתוחו של המאבק למען צדק סביבתי. ארגוני סביבה ופעילי סביבה מבינים כי כיום, יותר מתמיד, אין די בקיום תהליך של בירור מושגים ופיתוח תאורטי, וכי יש לנקוט פעולה של ממש. כמו כל תהליך אחר, תהליך ההתמקצעות אינו פשוט. יש לפעול באמצעים חינוכיים,

משפטיים, מדעיים, תכנוניים, ציבוריים ואחרים לשם הצבת משקל נגד לאיומים ההולכים וגוברים על הסביבה שבה אנו חיים ועל הבריאות שלנו.

בבסיס המאבק לקידום צדק סביבתי ניצבת ההנחה שלפיה אין מדובר במאבק בין שווים. פעילות הגנתית למען בריאות הציבור ולמען איכות סביבתו כרוכה ברוב המקרים בהתמודדות עם רשויות המינהל והשלטון, עם תעשייה מזהמת, עם גורמי נדל"ן ועם אילי הון. אל מול כל גורמי הכוח הללו ניצבות לעתים קרובות קהילות חסרות אונים אשר דרכי הפעולה הפתוחות בפניהן מורכבות ולעתים כרוכות בפעילות מתמשכת ובסיזיפיות. יתרה מכך, יחידים וקבוצות נרתעים לא אחת מפני ניהול המאבק הסביבתי נגד מקבלי ההחלטות במדינת ישראל. כאשר הן למקבלי ההחלטות והן לגורמים המזוהמים היכולת הכלכלית להעסיק את מיטב אנשי המקצוע מקרב עורכי הדין, המומחים הסביבתיים או אנשי יחסי הציבור, ברור כי ההתמודדות אינה פשוטה כלל ועיקר. ההתמודדות קשה מכמה טעמים: ראשית, מכיוון שפעמים רבות מדובר בקבוצות אוכלוסייה מוחלשות אשר מלכתחילה אינן מביאות בחשבון את האפשרות להיאבק נגד גזרות סביבתיות הנחתות עליהן. כמו כן, יש שהתמודדות נדמית לקבוצות חלשות כמאבק 'עוקר הרים' וקשה להן אף לרמיין כיצד ינהלו אותו ויצליחו בו. למשל, התמודדות עם מפעל תעשייה מזהם; עם תכנית להקמת תחנת כוח מזהמת; עם בארות מים מזוהמות המובילות את מי השתייה; עם אתר פסולת פירטי; או עם חומרים מסוכנים בשכונת המגורים המשמשים למשחק בידי ילדים. משום כך מאבקים בתחום הצדק הסביבתי כרוכים פעמים רבות בפעילות שבמרכזה שינוי תודעתי בקרב קבוצות מוחלשות. במילים אחרות: מדובר בתהליך שרשרת שבמסגרתו יכולת מקצועית של ארגונים אזרחיים מובילה להעצמה של הפרט ושל קבוצות אוכלוסייה מוחלשות, ולבסוף לאפשרות של יצירת שינוי חברתי. קיימים כלים מקצועיים נרכשים, וקבוצות אוכלוסייה מוחלשות אכן רוכשות אותם מארגוני הסביבה לטובת פעילות קונקרטית, ובכך מסוגלות להעצים את יכולת הפעולה שלהן בעתיד לבוא, מבלי לפתח תלות בארגוני הסביבה. השינוי החברתי יכול להתבטא, למשל, בתחושת האחריות שקבוצת אוכלוסייה כזאת תגלה בנוגע לנעשה בתחום מגוריה ובהפיכתה מקבוצה שנאבקה בתחילת הדרך נגד מטרד סביבתי נקודתי לקבוצה שמגלה ערנות, אכפתיות ועשייה כללית בכל מקרה שיש בו כדי להשפיע על איכות הסביבה ועל חייה.

ואכן, צמיחתה והתפתחותה של הכרה בכך שניתן ואף צריך לנקוט את האמצעים המתאימים כדי להתמודד עם המפגעים הסביבתיים ועם יוצריהם, מחוללות תהליך של העצמה בקרב הציבור הנפגע. ציבור זה אינו מוכן עוד לסמוך על הרשויות השונות שימלאו תפקידן כנאמן הציבור וישמרו על האינטרס הציבורי הרחב. בתוך כך הולכים ומתעצמים כוחות שונים הכוללים פרטים יחידים, ועדי פעולה, עמותות מקומיות, עמותות אזרחיות וארציות ועוד, החשים אחריות לנעשה במרחב הציבורי הסובב אותנו. המאבק לקידום צדק סביבתי מקדם אפוא תהליך של יצירת חברה אזרחית מאוגדת, שבמסגרתה פעילים אנשים בודדים וקבוצות מאורגנות למען ההגנה על הסביבה. זוהי פעילות חברתית מתוך הכרה בחיוניותה של סולידריות חברתית.

שנית, קיימת בעיית הגישה למשאבים מקצועיים שהם כלי חיוני בכל מאבק סביבתי. המחסומים הלא פשוטים שמציב קושי זה בפני אוכלוסיות מוחלשות הם שמכוננים את המושג "צדק סביבתי" כמונח מעשי: אוכלוסיות אלו מתקשות לשכור את אנשי המקצוע המתאימים כדי יסייעו להן במאבקן הסביבתי – אין לצדן מתכנן או אדריכל נוף אשר יצא כנגד רשות פלונית משום שאינה מספקת לילדיו גינות ומתקני משחק; אין לצדן עורך דין אשר יטען בשמן בבית המשפט העליון (אל מול סוללות עורכי דין מן המגזר השלטוני והפרטי) בדרישה מהמדינה לדאוג לטיהור קרקעות

מזוהמות בחומרים מסוכנים ממש ליד ביתן; אין לצדן רכזי קהילה אשר ינחו אותן כיצד לחתום על עצמות, לארגן הפגנות ולהפעיל לחץ על שרים לשם הפסקת פעולתה של תחנת כוח מזהמת ליד ביתן.

ארגוני הסביבה אמורים למלא לפחות חלק מהחסר המתואר לעיל. באמצעות שילוב של כלים מקצועיים ומשפטיים מצליחים הארגונים היום, יותר מתמיד, לקדם את האינטרס הציבורי בתחום ההגנה על הסביבה, ובכלל זה את האינטרס של קבוצות אוכלוסייה מוחלשות אל מול גורמים שלטוניים ופרטיים. לא אחת ארגוני הסביבה מצליחים לאגם משאבים ואורך רוח לטובת ניהול המאבק הסביבתי בשם אותן קבוצות אוכלוסייה שמבחינתן המאבק עם רשויות השלטון, עם רשויות המינהל ועם בעלי ההון הוא סיזיפי – לעתים קרובות בבחינת כרוניקה של כישלון ידוע מראש. בכך מיושמים הלכה למעשה ובאופן שיטתי שני השלבים הראשונים ביישומן הפרקטי של צדק סביבתי.

אלא שגם לאחר שמתגברים על שאלות המשגה הרעיוניות, וגם לאחר הכשרתם של אנשי מקצוע שיישעו בקידום ההגנה על צדק סביבתי, אין בכך בהכרח כדי לממש את עקרון הצדק הסביבתי הלכה למעשה. זאת, בשל הפער העצום הקיים בין שני השלבים הראשונים, קרי היכולת להגדיר את המונח "צדק סביבתי" ולספק כלים ליישומו לבין היכולת האזרחית ליישמו דה פקטו. להלן אבחן את "השלב המטריר" באמצעות מקרי בוחן פרקטיים של צדק סביבתי המוצאים ביטוי במציאות היום-יומית, ושעמותת "אדם טבע ודין" הייתה מעורבת בהם.

3. יישום והטמעה של צדק סביבתי

אף שהזכות לסביבה נאותה טרם קיבלה מעמד חוקתי על-חוקי פורמלי, ואף שבתי המשפט טרם עשו שימוש במושג "צדק סביבתי" בפסקי הדין שלהם, אין משמעות הדבר שהמושג אינו עובר, בהדרגה, הטמעה רעיונית במערכת המשפטית הישראלית. כפי שאדגים להלן, החלטות שונות בתחום איכות הסביבה – הן שיפוטיות, הן חקיקתיות והן מנהליות – יכולות לקדם הלכה למעשה עקרונות של צדק סביבתי.

מקרה בוחן מס' 1 :

במסגרת עתירה שהגישה עמותת "הפורום לזכויות קיום" (להלן – פרשת הגשר) התבקש בג"ץ לחייב את המדינה להקים גשר מעל שפכי נחל חברון, שיאפשר לתושבי היישוב אום באטין שבנגב לחצותו. ללא גשר הייתה קיימת סכנת טביעה והיו גם סכנות בריאותיות אחרות שתושבי הכפר נחשפו להן. המדינה טענה שלא ניתן להוציא היתרי בנייה לגשר ללא קיומה של תכנית מתאר סטטוטורית ותקפה מבחינה חוקית. תכנית כזו לא הייתה בנמצא משום שבמועד הגשת העתירה היה המקום יישוב בלתי מוכר מבחינת הדין הישראלי. למרות זאת הורה בית המשפט העליון על בניית הגשר ועל מתן סעד מן הצדק בהסתמכו, באופן נדיד, על סעיף 15 (ג) לחוק-יסוד: השפיטה. בהקשר זה היו דבריו של השופט אליהו מצא נכוחים:

במקרה שלפנינו מדובר במצב "קפקאי" ממש, אשר אמנם זועק לשמיים. ילדים רכים בשנים נדרשים לסכן את חייהם על מנת להגיע לבית הספר הממלכתי, שהוקם בקרבת בתייהם על ידי מדינת ישראל, או לחילופין להימנע מלהגיע לבית הספר בימי הגשמים.... אין זה מתקבל על הדעת, כי דיני התכנון והבנייה התכוונו למנוע הצלת חיים בדרך של הקמת מבנה זמני לשעת חירום. ואולם אף אם נניח כי זו אכן הייתה

כוונתם, אין בכוחם לגבור על הוראתו החוקתית העל חוקית של סעיף 15 (ג) לחוק יסוד:השפיטה.⁶

בהליך משפטי, שניתן לראותו כהמשכו של פרשת הגשר, עתרו עמותת "אדם טבע ודין", עמותת "רופאים לזכויות אדם" והמועצה האזורית לכפרים בלתי מוכרים בנגב נגד משרדי הממשלה הרלוונטיים כדי לחייבם לדאוג לפינוי שיטתי של פסולת מהיישוב אום באטין ולהצבת מכולות אשפה ביישוב.⁶ בעקבות הליך משפטי זה החליטה הממשלה להכיר ביישוב אום באטין כיישוב חוקי לכל דבר ועניין וכללה אותו ביחד עם ששה יישובים נוספים, בתחומה של מועצה אזורית חדשה – מועצת אבו באסמה. בית המשפט הותיר את העתירה תלויה ועומדת כל עוד לא הסדירה מדינת ישראל את הזכות הסביבתית הבסיסית של תושבי אום באטין לפינוי שיטתי של פסולת, ורק לאחר שהושם היישוב תחת חסותה של המועצה האזורית האמורה לספק לו את השירות הבסיסי הזה, נמחקה העתירה.

אם ננתח מקרה זה בהתאם לשלושת השלבים שתוארו לעיל, נמצא כי השלב הראשון בדרך להשגת צדק סביבתי התקיים. העותרים – שפעלו באמצעות עמותה מקומית – עתרו מתוך הבנה ראויה של המושג "צדק סביבתי" כנגזרת של הזכות לסביבה נאותה, הנתונה לכל תושבי מדינת ישראל. משמעותה האלמנטרית של הזכות מתבהרת במלואה כאשר עסקינן בחלק מהאזרחים הברווים שמתגוררים ביישובים הבלתי מוכרים בנגב, ושסובלים מאפליה סביבתית משום שאינם מתגוררים בתחומה של רשות מוניציפלית מוכרת הנוהגת לספק שירותים בסיסיים כגון תשתיות, ביוב ופינוי פסולת. גם השלב השני התקיים כאן למהדרין, בדמות סיוע משפטי-מקצועי של עורכי דין מהקליניקה המשפטית לצדק סביבתי באוניברסיטת תל-אביב. שני השלבים אף קיבלו ביטוי בהחלטתו יוצאת הדופן של השופט מצא.

אך מה באשר ל"שלב המטריר"? האם הצדק הסביבתי ביישוב אום באטין נראה למעשה? גם במקרים שבהם בית המשפט במדינת ישראל נוטה להורות על עשיית "צדק סביבתי" קיים קושי לפקח על ביצוע ההחלטות השיפוטיות. אכן, מבחינה פורמלית הפך אום באטין ליישוב מוכר על פי דין. אולם אם מדינת ישראל לא תקציב תקציבים נכבדים לטובת המועצה האזורית החדשה, לא יהיה ניתן להתחיל בטיפול יסודי במחבלים הסביבתיים והבריאותיים הקשים שלהם נחשפו תושבי אום באטין לאורך שנים. בשלב זה הופך תפקידם של ארגוני הסביבה ופעיליהם לקריטי. זהו גם השלב הקשה מכול – השלב שבו יש לוודא כי הצדק איננו רק מתקשט באמירות הומניסטיות (חשובות ככל שתהיינה), אלא אף מיושם הלכה למעשה.

מקרה בוחן מס' 2:

בסוף שנות התשעים הקימה עיריית רעננה פארק עירוני יפה ורחב ידיים בתחומה המוניציפלי. ביולי 2000 החליטה העירייה לסגור את שערי הפארק בפני מי שאינו תושב העיר וקבעה כי תושבי חוץ יחויבו בתשלום מלוא החופך דמי כניסה. זה היה מקרה חריג וחסר תקדים שבו הכניסה לפארק עירוני הותנתה בתשלום. למותר לציין כי הסובלים העיקריים מ'רוב הבריח' שהושם בפניהם כבואם לפארק העירוני רעננה היו תושבים ערבים קשי יום מערי המשולש, הסמוכות לעיר רעננה. ידם של תושבים אלו אינה משגת לשלם דמי כניסה לפארק עירוני כדי ליהנות ממשחק בכדור עם ילד, מרכיבה על שבילי אופניים או ממדשאות. עמותת "אדם טבע ודין" עתרה נגד החלטת העירייה וטענה, בין היתר, כי הסגירה פוגעת בחופש התנועה של תושבי המדינה במרחב הציבורי, שהרי טשח הפארק מוגדר מבחינה חוקית כשטח ציבורי פתוח. עוד טענה העמותה כי הזכות ליהנות

מקניין ציבורי, הזכות לשוויון וכן הזכות ליהנות מסביבה נאותה נפגעות. הלבוש המשפטי החוקתי של הטענה היה שהחלטתה של עיריית רעננה פגעה, וממשיכה לפגוע, בזכות לכבוד, שכן אדם שידו אינה משגת לשלם דמי כניסה לפארק עירוני לילדיו כדי שיהנו משירותים בסיסיים שמספק הפארק, הוא אדם שכבודו נפגע.

בסופו של דבר, לאחר למעלה מארבע שנים, פסק בית המשפט העליון כי היות שמשרד הפנים הקים ועדה בין-משרדית בראשותו ונתן סמכות בידה להחליט אם לאשר בקשות שתוגשנה אליה על ידי רשויות מקומיות לגביית דמי כניסה אל פארקים עירוניים שבתחומן, יש לדחות את העתירה.⁷ לנוכח החלטה מאכזבת זו יזמה עמותת "אדם טבע ודין" הצעת תיקון לסעיף 249(8) לפקודת העיריות שעניינו סמכותה של עירייה להקים גינות ומקומות פנאי בשביל הציבור. ההצעה ביקשה לאסור על גביית דמי כניסה לגנים הציבוריים בתחומיה של רשות מקומית או מועצה אזורית. דברי ההסבר להצעת החוק⁸ מלמדים על חשיבותה למען קידום צדק סביבתי: הזכות לגישה חופשית אל המרחב הציבורי הפתוח, ובכלל זה אל הפארקים העירוניים, הגינות והגנים הציבוריים ואל מקומות מרגוע ונופש אחרים בתחומיה של רשות מקומית, מאפשרת לכל אדם – יהא מצבו החברתי-כלכלי אשר יהא – ליהנות בכל עת מהשטח הציבורי הפתוח. זכות זו מגלמת צורך בסיסי של כל אדם להנאה בפועל מסביבה ראויה, ומכאן שאין להגבילה באמצעות גביית דמי כניסה לגנים הציבוריים. זאת ועוד, הזכות ליהנות מפעילויות בסיסיות של פנאי ונופש בגנים ציבוריים שאינן בגדר אטרקציה תפעולית כזו או אחרת – פיקניק על מדשאות בגנים הציבוריים, משחק כדור עם ילד, טיול בשבילי אופניים – היא זכות יסודית ואלמנטרית, שעל כל רשות להעניקה בתחומיה לכל אדם ללא תשלום וללא סלקציה ממונית בין תושב העיר לבין תושב חוץ המבקר בה.

בסופו של דבר, התיקון לחוק התקבל,⁹ ובעקבותיו נפתח מחדש פארק רעננה לציבור, ללא תשלום, החל מיום 16.8.07.

המקרה של פארק רעננה משקף את הכשל בתפיסת העולם הנאו-ליברלית בכל הנוגע להפרטת המרחב הציבורי והיחס אל השטחים הציבוריים הפתוחים כאל מיזם כלכלי. אבהיר את דבריי: בבסיס העתירה עמדה הטענה שהמרחב הציבורי הוא חלק בלתי נפרד מנשמת אפה של הסולידריות החברתית, ואילו הפארק העירוני מספק להמונים את אותם צרכים חברתיים בסיסיים של פנאי, נופש, התכנסות וביילוי עממי. למן אותו השלב שבו הצרכים הבסיסיים הללו, כמו צרכים ציבוריים אחרים במדינת ישראל, עוברים הפרטה, הרי שעסקינן במקרה קלאסי המעיד על תחילתו של אבדן הערבות ההדדית שהייתה נהוגה משך שנים בין רשויות מקומיות. לראשונה היה נדמה כי כלל היסוד שלפיו תושב של עיר מסוימת זכאי ליהנות משירותים מוניציפליים בסיסיים כשהוא מבלה גם בערים אחרות – תאורה, ניקיון מדרכות, ספסלים, אבטחה, וגם (רחמנא ליצלן) גינות, מתקני משחק ופארקים עירוניים – מופר. עיריית רעננה ניכסה לטובת תושביה בלבד את הפארק העירוני, ובכך מנעה בילוי עממי של משחק על דשא, רכיבה בשבילי אופניים או שימוש במתקני משחק לילדים מכל מי שידו אינה משגת לשלם. במילים אחרות: עיריית רעננה הפריטה את המרחב הציבורי וניכסה אותו לטובת תושביה. הסולידריות החברתית התמוטטה. העיר יצרה לה חיץ וחומה בין תושביה לבין תושבי החוץ המקיפים אותה.

כאמור, במקרה זה הפארק נפתח מחדש לכל אדם. הכנסת אמרה את דברה בקול ברור ונחרץ – שטח ציבורי פתוח המתפקד כפארק עירוני לא נועד רק לאלו שהפרוטה מצויה בידם. פארק אינו מוצר המוצג למכירה, ואין לאפשר לכוחות השוק לווסת את היכולת לרכוש אותו. כנסת

ישראל, בהחלטה חברתית-סביבתית ממדרגה ראשונה, קבעה באופן ברור כי הרשות המקומית אינה יכולה להתפרק מחובותיה לספק מינימום של הנאה מהמרחב הציבורי ומהסביבה הירוקה לכל אדם, וכי אין היא יכולה להרשות לעצמה להפוך את מה שהופקד בידיה כנאמן הציבור לטובת הכלל לעוד שירות פרטי הניתן רק למי שידו משגת לשלם.

תפיסת העולם, המתבדלת והמתנכרת לסביבה האנושית, נחלה במקרה זה כישלון. זהו מקרה קלאסי המוכיח שלשם השגת צדק סביבתי יש לנסות ולפעול בכל הכלים הלגיטימיים העומדים לרשות החברה האזרחית. כיוון שבית המשפט העליון קיבל במקרה זה החלטה שהייתה, לדידנו, בלתי ראויה מבחינה סביבתית, חברתית ודמוקרטית, הרי שהיה נכון לפעול במסגרת רגולטיבית לשם תיקון המעוות. ואכן, המחוקק בחר לאמץ תפיסת עולם חברתית ראויה לשבח, היונקת מתוך המסורת הליברלית והמכירה בחשיבות השמירה על ערכי הסביבה כערכים קולקטיביים שאינם ניתנים להפרטה. בכך בא לידי ביטוי בולט השלב הראשון בדרך ליישום צדק סביבתי.

השלב השני גם הוא בא לידי ביטוי באופן מוחשי. "אדם טבע ודין" השקיעה את מיטב יכולתה המקצועית, ובכלל זה הירתמות של מתכננים, אנשי משפט ופעילי ציבור להתמודד עם התפיסה האנטי-חברתית-סביבתית של עיריית רעננה. עם זאת, כדי לפעול הלכה למעשה לשם יישומו של השלב השלישי, "השלב המטריד", חזרה "אדם טבע ודין" לרגע קט אל השלב השני, שינתה את הכלי המקצועי ופעלה למען פתיחתו מחדש של הפארק באמצעות תיקון חקיקה במקום דרך בתי המשפט. מקרה פארק רעננה מוכיח שכדי להפוך כל סלע בדרך אל הצדק הסביבתי, הכלים המקצועיים והאזרחיים העומדים לרשות ארגוני הסביבה, כחלק מהחברה האזרחית, הם רבים ומגוונים.

מקרה בוחן מס' 3:

שכונת "גני יער" בעיר לוד הייתה שכונת מגורים המיועדת לכ-5000 תושבים. השכונה תוכננה בלבד של נחל מזוהם – נחל גזר – בהתאם לתכנית מתאר שאושרה בהליך מזורז בשנת 1995. התכנית אושרה במסגרת "חוק הול"לים" – הליך חוקי ומזורז שהנהיגה ממשלת ישראל במהלך שנות התשעים לשם אישור תכניות מתאר בעקבות העלייה ההמונית ממדינות חבר העמים – תוך התעלמות מוחלטת מהצורך הציבורי בשטחים ציבוריים פתוחים ומהחובה המנהלית לספקם. התכנון הלקוי היווה עדות נוספת להזנחתה ארוכת השנים של העיר לוד, לחוסר התייחסות ראויה לתושביה מן הפן הסביבתי ולתפיסת עולם מעוותת שלפיה מקסום הרווחים של החברה היוזמת – במקרה זה חברה ממשלתית – גובר על טובת הציבור ועל איכות חייו. זהו מקרה קלאסי שיש בו היבטים מובהקים של אי-צדק סביבתי.

מקרה "גני יער" התנהל בערכאות השיפוטיות השונות. על שטח השכונה חלו שתי תכניות מתאר סטטוטוריות, מוקדמת ומאוחרת. בית המשפט המחוזי, בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים, בחן את הסוגיה מן הבחינה הטכנית בלבד וקבע כי התכנית המאוחרת אינה יכולה לתקן את הפגם הקשה הקיים בזו המוקדמת, שלא הקצתה מכסות ראויות לשטחים ציבוריים פתוחים לטובת תושבי השכונה. בהליך הערעור בבית המשפט העליון טענו המערערים, "אדם טבע ודין" ותושבי השכונה, כי שכונת "גני יער" תוכננה ללא איכות חיים – עם מכסה אפסית של שטח ציבורי פתוח, ללא גינות ירוקות, ללא פינות משחקים לילדים.¹⁰

בית המשפט העליון ביקר בפסק דינו בחריפות את מוסדות התכנון, ובראש ובראשונה את הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז מרכז, על שאישרה תכנית בנייה ללא התייחסות נאותה

לאיכות חייהם של התושבים העתידיים להתגורר בשכונה החדשה. המערערות הדגישו במהלך הדיון את היבטי הצדק הסביבתי שהתעוררו במקרה זה, תוך הדגשת העובדה שבמקום להיטיב עם תושביה של העיר לוד, הסובלים ממפגעים סביבתיים מרובים (לרבות מפגעים סביבתיים ובריאותיים קשים שמקורם בנחל גזר), תכניות הבנייה סביב הנחל רק ירעו את מצבם הקשה ממילא. השופטת (ברימוס) דליה דורנר התייחסה בדיון המשפטי לעקרון השוויון, וציינה כי שומה על מוסדות התכנון להביאו במניין שיקוליהן טרם אישורן של תכניות בנייה למגורים. בית המשפט הסכים כי לא יהיה ניתן להשלים עם תכנון כה לקוי לשכונת "גני יער", והפנה את תשומת לבה של הוועדה המחוזית לכך.

בעקבות ניהול הליכי הערעור הציגו הצדדים בפני בית המשפט העליון הסכם פשרה, ולפיו תוקצה לטובת 5,000 התושבים העתידיים להתגורר בשכונת "גני יער" מכסת שטחים ציבוריים פתוחים, העומדים בתנאי ההנחיות הממשלתיות לכך (7 מ"ר לנפש של שטח ציבורי פתוח). כמו כן נקבע כי שטחים אלו יפותחו עם בניית השכונה, וכי נחל גזר ישוקם ויטוהר.

התערבות בית המשפט הניבה, בסופו של דבר, הטמעה של עקרונות חברתיים צודקים במסגרתה של תכנית בנייה. בית המשפט העליון נתן תוקף סופי להסכם שקבע כי לא ניתן להתייחס אך ורק להיבטים פיזיים וטכניים בהליך התכנון, אלא שיש להקפיד הקפד היטב על יישומו של עקרון הצדק הסביבתי, דווקא בעיר קשת יום כמו העיר לוד. כמו ביתר המקרים שנסקרו לעיל, גם במקרה זה השאלה המרכזית מתעוררת בנוגע ל"שלב המטריד": האם ההחלטות תיושמו בפועל והאם העקרונות של צדק סביבתי יוצאו מהכוח אל הפועל? האם נכונה לעקרון הצדק הסביבתי דרך עקלקלה גם במקרה זה של שכונת "גני יער", או שמא, בסופו של דבר, יבואו תושבי השכונה אל המנוחה ואל הנחלה ברמותם של גינות ופינות משחקים לילדים ונחל נקי ומשוקם? הסכם הפשרה נמצא בימים אלה בשלבי יישום, ועדיין קשה להעריך את תוצאותיו.

אף כי המקרים שהצגתי לעיל מראים כי אין תשובה אחת, חד-ממדית, לשאלה כיצד מיישמים הלכה למעשה צדק סביבתי, אנסה להלן להצביע על עקרונות מנחים היכולים לסייע ביישומו המורכב של העיקרון.

ב. מבחן הצדק הסביבתי – מבחן התוצאה

למבחן התוצאה המתבטא ביישומו הלכה למעשה של עקרון הצדק הסביבתי, שתי מטרות עיקריות: האחת – שיפור ממשי באיכות החיים והסביבה של הציבור הרחב, ובייחוד של קבוצות אוכלוסייה מוחלשות. השנייה – הטמעתם של מושג הצדק הסביבתי ושל מושגי הלוויין התאורטיים המלווים אותו, הן בקרב הרשויות והן בקרב החברה האזרחית. המקרה של פארק רעננה למשל יכול לסייע בהטמעת המושג "נאו-ליברליזם" בהקשרו הסביבתי. המבקר באחת השבתות בפארק העירוני ברעננה, וחזרה בפועל במשפחה קשת יום ששער הכניסה לפארק נפתח בפניה כעת, יכול להבין את המשמעות הקשה של התניית הכניסה למרחב הציבורי ביכולתו הכלכלית של האדם. מבלי להמעיט בחשיבותה של הטמעה תודעתית, ברור כי יש לפעול גם לשם הטמעה פיזית, במציאות היום-יומית בשטח, של עקרון הצדק הסביבתי. לצורך זה אצביע על כמה עקרונות מנחים:

1. הנאבק למען צדק סביבתי חייב להיות בעל אורך רוח, כזה המחייב אותו ואת יתר העוסקים במלאכה לדאוג לקיומו של כוח אדם מקצועי ואידאולוגי שבאפשרותו לפקח על יישומה המלא של ההחלטה המשפטית – פסק דין, החלטה מינהלית, הבטחה שלטונית, הסכמה דו-צדדית

- ועוד – הנוגעת לצדק סביבתי. אלו העוסקים במלאכת היישום חייבים להביא בחשבון את העובדה המצערת שלא כל הצלחה פורמלית מיתרגמת מיד להצלחה מעשית.
2. הגורם אשר ניהל את המאבק למען ההכרה במקרה מסוים כמקרה שיש לקדם בעטיו צדק סביבתי (פעיל סביבתי, ארגון, איש מקצוע וכיו"ב) חייב להיות בעל יכולת פיקוח עצמאית על יישומו בשטח, או, לחלופין, לדעת מי הם הגורמים שניתן לפנות אליהם ולהיעזר בהם לצורך השלמת התהליך על הצד הטוב ביותר.
3. לצורך מימוש הפיקוח על ביצוע הצדק הסביבתי על העוסקים במלאכה, ובראש ובראשונה על ארגוני הסביבה, להיות מסוגלים לאתר, למפות ולפתור כשלים מעשיים בדרך אל יישום העיקרון. לדוגמה: היעדר תקציב מצד הגורם המוסדי האמון על יישום הצדק הסביבתי; זיהוי מצבים שבהם הגורם המוסדי מנסה להתנער מהסכמה שנתן ליישם החלטה שבצדה צדק סביבתי או מנסה לחמוק מאילוץ שנכפה עליו לעשות כן; זיהוי מוקדי חיכוך אפשריים בין קבוצות שונות מקרב הציבור הרלוונטי לעניין באשר לאופן שבו ייושם הצדק הסביבתי בצורה המיטיבית; פרשנות בלתי נאותה מצד הגורם המזוהה או מצד הגורם המוסדי האמון על יישום הצדק הסביבתי להחלטה הנותנת גיבוי פורמלי ליישומו הלכה למעשה.
4. כדי להצליח בביצוע באמור בסעיף 3 לעיל, על ארגוני הסביבה לשלב ידיים ולקיים שיתוף פעולה מלא ביניהם, הן באשר להחלפת מידע והן באשר לקבלת החלטות, כדי שהצדק הסביבתי גם ייראה. הפלורליזם הרוחבי הקיים בתנועה הסביבתית והמתבטא בתחומי עיסוק שונים של הארגונים – משפט, חינוך, מדע, תכנון, תקשורת ועוד – חייב לבוא לידי ביטוי בשלב המכריע שבו יש לדאוג לביצועו דה פקטו של השינוי המיוחל מבחינה סביבתית וחברתית.
5. מי שפעל בשלבים הראשונים למען קידומו של צדק סביבתי – ניסוח ההגדרות, כתיבת חוות הדעת, ייצוג בעתירה המשפטית וכיו"ב – חייב גם 'להתלכך' בשטח ו'לחוש' אותו, שאלמלא כן כל פועלו לשווא. כלל זה, המתאים גם למקרים אחרים, נכון לטעמי שבעתיים כאשר עוסקים בהגנה על הסביבה, שהרי הסביבה סובבת וחיה על כלל מיניה בשטח הפיזי.

מן הכלל אל הפרט: עורך דין שזכה בעתירה משפטית למען צדק סביבתי אך אינו בקיא ברזי הסביבה והתושבים שלמענם נאבק, יתקשה עד מאוד במימוש הצלחתו הפורמלית הלכה למעשה; נכון הדבר לכל ענף התמחות אחר שנעשה בו שימוש תאורטי בלבד כאמצעי לקידום צדק סביבתי.

ג. סוף דבר

ביום עיון בנושא "סביבה, חברה וזכויות אדם" שנערך ביוזמת עמותת "אדם טבע ודין" ובשיתוף בית הספר ללימודי הסביבה באוניברסיטת תל-אביב, ציינה פרופ' דפנה ברק-ארז את הדברים האלה:

איכות סביבה היא זכות אדם. בהקשר הזה כדאי להבחין בין שלושה מעגלים של התייחסות לזכות לאיכות סביבה: המעגל הראשון, הגרעיני, של הגנה על החיים והרכוש. המעגל השני, שקושר את איכות הסביבה לזכויות של קיום בכבוד ובריאות, ובו נתפסת הזכות לאיכות סביבה כזכות חברתית. המעגל השלישי, הרחב יותר, חורג מן התפיסה של הזכויות החברתיות ומתייחס לשימור הסביבה, לאו דווקא כאשר ניתן להצביע על פגיעה בזכות של אדם קונקרטי, אלא בזכותם של דורות עתידיים.¹¹

השאיפה להשגת צדק סביבתי מרבי בעולמנו מחייבת את העוסקים במלאכה לפעול בנחישות לשם קידום כל שלושת המעגלים שעליהם דיברה פרופ' ברק-ארז במקביל. קידומו של כל מעגל במסגרת חיינו החברתיים יתרום גם לקידומו של צדק סביבתי במובן ההוליסטי והשלם יותר – הגנה על הסביבה האנושית, על הסביבה הפיזית ועל הדורות העתידיים.

הערות

- 1 בג"ץ 4128/02 אדם טבע ודין נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד נח(3), 503, 518 (2004).
- 2 שם, בעמ' 526.
- 3 Dorceta Taylor, *The rise of environmental justice paradigm*, 43(4) AMERICAN BEHAVIORAL SCIENTIST 508 (2000)
- 4 ארזה צ'רצ'מן, הרצאה ביום עיון על דתות, אתיקה וצדק סביבתי במכון ירושלים לחקר ישראל, 30.10.2001.
- 5 בג"ץ 3511/02 עמותת "הפורום לדרו קיום" נ' משרד התשתיות, פ"ד נו(2) 102 (2003).
- 6 בג"ץ 9184/03 אדם טבע ודין נ' שר הפנים (לא פורסם, ניתן ב-17.11.2005).
- 7 בג"ץ 8676/00 אדם טבע ודין נ' עיריית רעננה, פ"ד נט(2) 210 (2004).
- 8 הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (איסור גביית דמי כניסה לגנים ציבוריים), התשס"ו-2006, ה"ח 27.
- 9 התיקון התקבל בכנסת ביום י"ח בשבט תשס"ז (6 בפברואר 2007); התיקון פורסם בד"ר 8, 197; ס"ח התשס"ו, 317. זהו נוסחו החדש של סעיף 249(8) לפקודת העיריות, בהדגשת התוספת שתוקנה: "249(8). סמכויותיה של עירייה הן:
 1. ולבד שלא ייגבו דמי כניסה לאותם מקומות, בחוק עזר או בכל דרך אחרת, לרבות באמצעות הטלת אגרה, מס, היטל או תשלום כלשהו (בפסקה זו – דמי כניסה), ואולם רשאי שר הפנים להתיר לעירייה לגבות דמי כניסה למקומות כאמור במקרים חריגים, ולפי כללים שקבע באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת;
 2. בפקודת המועצות המקומיות, בסעיף 24א, אחרי "הוראות סעיפים" יבוא "249(8) לענין גביית דמי כניסה למקומות כאמור באותו סעיף;
 3. על אף האמור בחוק זה, רשות מקומית שביום ה' בשבט התשס"ז (24 בינואר 2007) גבתה דמי כניסה למקום מהמקומות המנויים בסעיף 249(8) לפקודת העיריות, רשאית לגבות דמי כניסה כאמור עד תום שישה חודשים מיום פרסומו של חוק זה". (ההדגשות נוספו – ע' ב')
- 10 עע"מ 254/03 אדם טבע ודין נ' שר הפנים והועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז מרכז (לא פורסם, 29.8.2005).
- 11 דפנה ברק-ארז "בין עיקרון משפטי לעיקרון חוקתי" הרצאה ביום עיון סביבה, חברה וזכויות אדם, אוניברסיטת ת"א, 16.3.2004.