

כולם שווים בפני החוק; אבל יש ברי רשות ששווים הרבה יותר

ד"ר אלכסנדר (סנדי) קדר

הפקולטה למשפטים אוניברסיטת חיפה
והאגודה לצדק חלוקתי

האגודה לצדק חלוקתי היא גוף שפועל למען ניהול והקצאה שוויוניים של מקרקעי ומשאבי ישראל. היא הוקמה על ידי קבוצה של חברים שהיו מעורבים בעתירת הקשת הדמוקרטית המזרחית. הרעיון היה לנסות לצקת תוכן במושג שנשאר קצת עמום בבג"ץ של הצדק החלוקתי ולתחזק את דבר בג"ץ, כיוון שפסק דין אחד לא משנה מציאות. אנחנו מוציאים newsletter, אנחנו נפגשים עם מקבלי החלטות, מגישים ניירות עמדה ופועלים בתחומי תקשורת, דיונים בכנסת, עתירות ועוד. במילה אחת: גיאוגרפיה משפטית.

אני מפנה אתכם לספר שערכתי שעוסק בשאלות של גיאוגרפיה ומשפט, שבאופן כללי בוחנות את ההבניה ההדדית והכינון ההדדי של משפט ושל מרחב. מה שמאפיין זרם מסוים בגיאוגרפיה משפטית זה שקיימים בו היבטים ביקורתיים. כלומר: אחד הדברים שגיאוגרפיה משפטית ביקורתית מסתכלת עליהם הוא הניסיון להציב את האנשים, או את הקבוצות על המרחב, ומתחילים להסתכל לא על קטגוריות משפטיות, כמו מושב, קיבוץ או ישוב בלתי מוכר, מאחז או דברים מהסוג הזה. כך אנחנו רואים מה קורה בתוך המרחב. איך זכויות מוקצות, איך אנחנו בקטגוריות מסוימות שהן בעצם קטגוריות משפטיות ומרחביות, מכוננים מצבים של אי שוויון ולגיטימציה של אי שוויון בתוך החברה הישראלית, ומשמרים את המצב הקיים. אבל השילוב הזה של גיאוגרפיה ומשפט, או של מרחב ומשפט, הרבה פעמים מעדיף באופן שיטתי את בעלי העוצמה בתוך החברה. מעסיקים, גברים, לבנים, בעלי קניין, כשהשיח הניטרלי לכאורה מטשטש את ההתייחסות השונה לאזרחי המדינה.

חלק גדול מהמעמד המשפטי של הקרקע מצוי בתחום הנקרא "בני רשות" שמשמעותו רישיון במקרקעין. איני בטוח כמה מכם יודעים שלאחרונה בית המשפט העליון אישר פינוי של בני רשות, ישוב שלם של בני רשות, על מנת להקים ישוב חדש. משהו יודע

כולם שווים בפני החוק; אבל יש ברי רשות ששווים הרבה יותר

על זה? זה היה ישוב בדואי. אל קיאן. מדינת ישראל החליטה שהעובדה שהם בני רשות, ואין ויכוח שיש להם רישיון במקרקעין. אבל מסתבר שאפשר לבטל את הרישיון, להזיז אותם מהמקום ולהציב במקום זה ישוב יהודי שנקרא חירן.

אם אני מסתכל על העניין בעין בוחנת מסתבר מהר מאוד שחלק מכם יודעים שהמעמד המשפטי שלכם הוא כמו של בני רשות, וברור שאם היינו עובדים רק על פי קטגוריות משפטיות, המצב הזה הינו בעל תוקף גם לגביכם. אבל מכל מיני סיבות – בגלל שבאחד זה אגודה שיתופית, באחד זה לא אגודה שיתופית, אחד זה עובד דרך מערכת אחת, אחד דרך מערכת שניה – הקטגוריות האלה בעצם מנרמלות מצבים של אי שוויון.

**"מחרחש בארץ
חלהיך של
הפרטה לאומית
שחלק ממנו הוא
גיבוש זכויות
קניין, שמפלה
את הקבוצות
הישראליות.
חלק מהקבוצות
עולות ומקבלות
זכויות יתר".**

אחת המטרות שלי בדיון הזה היא לפתוח את השיח. אני לא חושב שמושבים וקיבוצים צריכים להיות במעמד של בני רשות, אבל השאלה מה התוכן של בר רשות. אם במקרים מסוימים בפסיקה בר רשות משמעותו שהמדובר ברשות בלתי הדירה שאי אפשר לבטל אותה בשום מקרה. אך כמו שאנחנו יודעים בהרבה מאד החלטות של מועצת מקרקעי ישראל, אין הבדל אם לאדם יש חוזה חכירה לדורות או רישיון במקרקעין.

אני רוצה לפתוח את הנושא ולדבר על גבעת עמל וגם על שכונת הארגזים וגם על בדואים וגם על דיירי דיור ציבורי שההורים שלהם נפטרים והם מוצאים את עצמם במעמד של פולשים. כלומר, אני רוצה לדבר על אותה קטגוריה משפטית שפועלת באופן שונה בתוך קבוצות חברתיות שונות.

אחד הדברים המעניינים כבר רשות זה שתחת אותו מבנה יש אנשים שגרים בבני ציון, מושב שבו הם יכולים לסחור בנחלה שלהם במעמד של בני רשות במיליוני דולרים, לעומת זאת קיימים אנשים בגבעת עמל שהרישיון שלהם לא מאפשר להם כמעט שום דבר. יש בדואים שאין ויכוח שהם בני רשות, אבל אותה רישיון שניתן על ידי מערכת המשפט הישראלית והמדינה פועלים לגביהם באורח שונה. כלומר, אם אנחנו מנתחים את המושג, בתחומים מסוימים המצב הוא אחד ובתחומים אחרים המצב אחר. אני מניח שאחוז גבוה מאד של האנשים בפורום הנוכחי באים מהסקטור החקלאי, מהסקטור הכפרי, ולא מכירים במיוחד את מה שקורה בתחומים האחרים של הקרקע.

אני נמצא בתוך התהליך הזה כבר שנים רבות ולכן חשוב לי להרחיב כדי להעמיק את הבנת הנושא לתחומים אחרים בחברה הישראלית. אנחנו מדברים על שאלות של צדק חלוקתי. צדק חלוקתי איננו רק הצדק הפרטי שלי, אלא הצדק שלי מול מה קורה בתוך חברה אחרת. קיים פסק דין שנקרא אל קיאן, שבו המדינה טענה שאנשי אל קיאן הם פולשים. הם הביאו מסמכים שהוכיחו שאורי לוברני הורה להם לעבור. המסמך התקבל על ידי בית המשפט והגדירו אותם כבני רשות, אוקי? הגדירו אותם, זה מאד נדיר.

עכשיו השאלה החייבת להישאל היא למה אדם מסוים הוא בר רשות ואדם אחר הוא לא בר רשות. אסביר זאת כך: כאשר אנחנו מדברים על משפט, מרחב וחברה, אחד הדברים המעניינים הוא שחלק גדול מהסכסוכים החברתיים בתוך החברה הישראלית נוגע גם למשפט וגם למרחב. כך ביחס שבין דתיים לחילוניים, או איפה אפשר למכור חזיר, השסע היהודי ערבי בישראל בפרט והסכסוך הטריטוריאלי היהודי-פלשתיני בכלל, שמקורו גם על השסע בין ימין ושמאל, או מה אפשרויות הגישה של ערבים לישובים קהילתיים.

אני רוצה להקדיש מספר מילים לרקע ההיסטורי. אנחנו יכולים לדבר על שתי תקופות, אולי שלוש, של מבנה משטר המקרקעין הישראלי ולא רק על המשטר ולא רק על זכויות הקניין, אלא גם על כול המערכת המרחבית. כלומר אזורי שיפוט, סמכויות של תכנון ובניה וכך הלאה.

משטר המקרקעין בארץ התחיל עם הקמת המדינה ב-48' וגובש עד שנות ה-60', מה שאני קורא לו מהפכה לאומית או מהפכה של קולקטיביזם לאומי, כאשר קרוב ל-90% מהקרקע היו בבעלות מנהל מקרקעי ישראל. זה התחיל להשתנות בשנות ה-90 עם החלטה 533 בנושא של המגזר החקלאי, עם ניסיונות להפריט את הדיור הציבורי, דרך חוק הדיור הציבורי בשנת 98' ועוד. למרות שאת הרקע לתהליך זה אפשר למצוא גם ב-1985 עם תכנית הייצוב, שהעבירה את ישראל לתהליכים של ניאור-ליברליזציה.

מבחינת גיבוש המשטר, אופיין התהליך במספר מהלכים. הלאמת קרקעות מערבים והלאמה פורמלית של קרקע שלא היתה רשומה על שם הציבור. שליטה ריכוזית במקרקעין באמצעות מנהל מקרקעי ישראל ומועצת מקרקעי ישראל. וגם: הקצאה סלקטיבית של זכויות מוגבלות במקרקעין, בייחוד זכות להחזיק ולהשתמש בקרקע. כלומר: כמעט בכול המקרים במוקדם או במאוחר אפשר היה לקחת מהם את הקרקע. בפועל אנחנו רואים כאן הפרטה לאומית שחלק ממנה הוא תהליך של גיבוש של זכויות

כולם שווים בפני החוק; אבל יש ברי רשות ששווים הרבה יותר

קניין, שמפלה את הקבוצות הישראליות, את החברה הישראלית. חלק מהקבוצות עולות כלפי מעלה ומקבלות זכויות הרבה יותר חזקות. למשל הרפורמה של ביבי נתניהו מ-2009 שבעצם אפשרה להפריט 800,000 דונם של קרקע, ולהעביר אותם בבעלות מיטיבה בצורה מובהקת עם חוכרים עירוניים.

באגודה לצדק חלוקתי הגשנו עתירה נגד ההחלטה הזאת שקיימת בה הטבה מאד משמעותית. בינתיים חלק מהעתירה מיושם וחלק מוקפא.

קיים גם תהליך נוסף שאני רוצה להזכיר, שיחד עם עמיתי אורן יפתחאל – אני קורא לו "הפרמה". כלומר זו הפרטה מצד אחד והלאמה מצד שני, שהם בעצם פורמים את החברה הישראלית. למשל: היפרדות קק"ל מהמנהל, אם היא תבצע.

**"הרפורמה של
נתניהו משנת
2009 שאפשרה
להפריט 800,000
דונם ולהעביר את
הבעלות עליהם
– מיטיבה בצורה
מובהקת עם
חוכרים עירוניים".**

כל השנים אמרה קק"ל: "אני שותפה מלאה ברשות מקרקעי ישראל או במנהל מקרקעי ישראל, יש לי נציגים במועצת מקרקעי ישראל, אני אחראית על כל היערות במדינת ישראל, עכשיו אני לוקחת את הקרקעות שלי והולכת הביתה". אמירה כזו היא סוג של הפרטה.

אם עוקבים אחר ההיסטוריה של רעיון ההפרטה, היא התחילה אחרי בג"ץ קעדאן שפסק שחייבים לפתוח את המרחב באופן שוויוני. אז חלק מהתגובות לבג"ץ קעדאן היו בסדר. אם ככה אנחנו ניקח את הקרקע, את ה-2.5 מיליון דונם, ונלך איתם הביתה. רק ככה אפשר לדבר על הפרמה.

כאשר מדברים על הקצאת הקרקעות הראשונית בחברה הישראלית, מסתבר שהיא התבססה על שלוש קבוצות. האחת: הקבוצה המייסדת. המדובר באנשים שהיו בארץ לפני הקמת המדינה, או שהיו מקושרים. בעיקר המדובר באשכנזים. השנייה: אלה שאנו מכנים המהגרים. בעיקר מזרחיים. השלישית: המקומיים. הערבים שנשארו במדינת ישראל אחרי '48. אם בוחנים את אופן הקצאת הקרקע אפשר לראות צבע מאד ברור של תהליכי הקצאות עם מספר חריגים. למשל: במושבים המזרחיים שהוקמו אחרי '48 כמות הקרקע שיש למושבים וותיקים מול מושבים אחרי '48 היא שונה.

