

## קרקע ויחסי רוב מיעוט בישראל

המשטר הישראלי כפי שהוא בא לידי ביטוי במדיניות הקרקעית כלפי האוכלוסייה הערבית/פלסטינית בישראל

**פרופ' יצחק שנל ופרופ' גדעון ביגר, החוג לגיאוגרפיה וסביבת האדם, אוניברסיטת תל אביב.** פורסם לראשונה על ידי מכון וולטר ליבך לחינוך לדו-קיום יהודי-ערבי, אוניברסיטת תל אביב. עורכים: יצחק שנל, גדעון ביגר ואנדה רוזנברג

הסדרת ההקצאה של קרקעות במדינה היא אחת הסוגיות המרכזיות הנובעות ממבנה המשטר בה ואשר משפיעות על אופייה של החברה. סוגיית ההסדר של הזכות לקרקע במדינת ישראל מהווה שאלה מרכזית במיוחד נוכח המתח הקיים בין היותה של המדינה מדינת העם היהודי מחד גיסא ומדינה דמוקרטית ובה מיעוט ערבי מאידך גיסא. כיצד צריכה המדינה לנהל את הקרקעות הציבוריות באופן הוגן כאשר מחד היא מבקשת להגשים את מטרות הציונות כתנועה הלאומית של העם היהודי, ומאידך היא מבקשת לשמור על כללים של צדק חלוקתי כלפי כול אזרחיה בכלל והמיעוט הערבי בפרט, כפי שמצופה ממדינה דמוקרטית. שאלות אלה עולות בהקשר ההיסטורי של סכסוך לאומי בין העם הפלסטיני לעם היהודי, בו המאבק על 'דונם ועוד דונם' הפך למוטו מרכזי בתחרות על שליטה באותה טריטוריה. מאבק זה מתרחש במציאות מורכבת נוכח הירושה שהותירו הממשל העות'מאני וממשלת המנדט הבריטי. תחת משטרים אלה הוסדרה רק באופן חלקי שאלת הבעלות על שטחי קרקע נרחבים וקיים היום סכסוך בין המדינה לבין אזרחיה הערבים הטוענים לבעלות על קרקעות אלה מבלי שיש להם יכולת להוכיח בעלות זאת. המדינה הציונית – מדינת ישראל, ביקשה הן מטעמים של אינטרס לאומי והן בשל גישתה הסוציאל דמוקרטית, להעביר את מירב הקרקעות שבשטח המדינה לבעלותה. במסגרת זו ירשה המדינה את כול הקרקעות ששלטון המנדט הבריטי שקדם לה הכריז עליהן כקרקעות המדינה, וזאת בתוקף החוק העות'מאני שהגדיר קרקעות בלתי מעובדות וכן את כול הקרקעות אשר לא היו להן בעלים רשומים כקרקעות השייכות לשלטון. בנוסף לכך, הופקעו כחמישה מיליון דונם מבעלותם של ערבים שעזבו את שטח מדינת ישראל במהלך מלחמת הקוממיות (מלחמת 9-1948 בין העולם הערבי כולל ערביי

ארץ ישראל – פלסטינה לבין מדינת ישראל) והפכו לפליטים או שלא היו ביישוביהם ביום קובע – אף שנשארו בתחומי מדינת ישראל – אלה מכונים כיום "נפקדים נוכחים". בהמשך הפקיעה מדינת ישראל קרקעות נוספות מהערבים שישבו בכפריהם וזאת במסגרת החוק של הקרקעות המוכרות (קרקעות שלא עובדו לאחר שהממשל הצבאי מנע כניסת הכפריים לאדמות אלה).

השאלה העקרונית העומדת בבסיס הדיון על הדרכים לפתור את סכסוך הקרקעות במדינה היא שאלת המתח בין לאומיות לדמוקרטיה. מדינת הלאום שואפת לאחד את אזרחי המדינה ליחידה אחת הומוגנית מבחינה תרבותית ודתית. מדינה מעין זו מבקשת לאחד את הישות הלאומית ההומוגנית עם הטריטוריה באמצעות מנגנון המדינה (Gellner, 1997; Smith, 1998). על פי הגדרה זו כל מדינת לאום מקנה עדיפות לאינטרסים של המשתייכים לזהות הלאומית וכך, במקרים רבים, מיעוטים נדחקו לשוליים במדינות אלה. הבעיה מחריפה כאשר המדינות, כמו מדינת ישראל, אינן הומוגניות מבחינה תרבותית, דבר המעמיד כמתח את האידיאולוגיה הלאומית מול העקרונות הדמוקרטיים הדוגלים בשוויון מלא בין כל בני האדם ללא הבדל תרבותי, דתי או אתני. לפי הגישה הדמוקרטית על המדינה לשמור על עמדה ניטראלית ושווה באשר לקבוצות השונות של האוכלוסייה. האידיאולוגיה הדמוקרטית - אזרחית מושתתת על פטריוטיזם קונסטיטוציוני (Habermas, 1998), על פיו כל אזרח הוא שווה זכויות וחובות, ללא קשר למוצאו ולשיוכו התרבותי.

כיון שהאידיאולוגיה הלאומית ממשיכה לגלות חיות רבה גם בעשורים האחרונים, כמו גם במקרה הישראלי בו הן הערבים והן היהודים מגלים סנטימנטים חזקים ביותר לזהותם הלאומית (יהודית או פלסטינית בהתאמה) הרי שקל לראות כיצד הזהות האזרחית עומדת מול הזהות הלאומית. אחת האפשרויות להתמודד עם מצב זה הוא לקיים חברה בה קיימת זהות אזרחית ישראלית עבה ככל שניתן המאחדת את כלל הישראלים לצד זהויות לאומיות החיות זו לצד זו מתוך כבוד הדדי. למדיניות הקרקעית יש תפקיד מרכזי בהזנת הסכסוך הלאומי בין העמים כמו גם בהפגתו. בשיח הישראלי מוצגות שלוש אסטרטגיות פעולה להתמודדות עם הדילמה של הקצאה של קרקעות במדינה יהודית ודמוקרטית. כל אסטרטגיה נובעת מעמדה שונה כלפי אופייה של המדינה בין הקוטב הלאומי לאזרחי:

1. הגישה ה"לאומית-יהודית" – גישה זו, המתבססת על זכותו של העם היהודי להגדרה עצמית, מתבטאת בעקרון שמדינת ישראל הינה בראש וראשונה מדינת העם

היהודי וכל פעילות העלולה לסכן מצב זה הינה פסולה מיסודה. גישה זו מצדיקה מעשים של הדרת מיעוטים לא יהודיים מניהול המקרקעין של המדינה או שימוש במקרקעין אלה תוך חשש לעצם המפעל הציוני ללא הדרה זו. לדעת בעלי טענה זאת פסילת הזכות של המדינה להקצות קרקעות רק לצרכי ההתיישבות של בני העם היהודי, אף תוך כדי הפקעת קרקעות ממיעוטים, כמוה כאי הכרה בלגיטימיות של מדינת ישראל כמדינת העם היהודי. גישה זו מדגישה את ההיבט הלאומי ומרחיבה את הזכות של המדינה להפקיע קרקעות לצורך מימוש אתגרים לאומיים שהם אתגרים יהודיים-ציוניים.

**"חלק"**  
**האוכלוסייה**  
**הערבית במדינת**  
**ישראל מבקשת**  
**לראות בקרקעות**  
**הפליטים**  
**קרקעות השייכות**  
**לקולקטיב הערבי**  
**הקיים במדינת**  
**ישראל, בעוד**  
**המדינה מסרבת**  
**להניח בבעלותם"**

2. הגישה "האזרחית" – גישה זו מתבססת על תפיסת עולם ליברלית המדגישה את רווחתו של האדם ואת ערכי השוויון, הצדק והחירות בין כל אזרחי המדינה, ללא קשר לדת, לאום, גזע, מין וכו'. במלים אחרות, לדעת בעלי עמדה זאת ישראל צריכה להפוך ל"מדינת כל אזרחיה". מכך נגזר כי על המדינה להקצות קרקע לכל אזרחי המדינה לפי צורכיהם, ללא העדפה של המגזר היהודי, ולהתחשב בצרכי האוכלוסייה הערבית במדינת ישראל, אוכלוסייה המונה כ-20% מאזרחי המדינה. עוד טוענת גישה זו, בהיבטה הקיצוני, כי יש לכבד את זכויות המקרקעין של כל מי שטוען לבעלות

על קרקע שהועברה לבעלות המדינה או הופקעה מבעליה הפליטים והועברה לפיקוח האפוטרופוס על נכסי נפקדים. גישה זו קוטבית לגישה הקודמת והיא שואפת לחולל שינוי מהותי בהגדרות מדינת ישראל. בגישה זו יש שתי גישות משנה. הראשונה מבססת את זכויות הערבים על היותם מיעוט ילידי. מכאן נגזר כי החוקים של כוחות אימפריאליים אינם מהווים מקור לגיטימציה להגדרת זכויות מקרקעין אלא הנוהגים המקומיים כפי שהם הוגדרו על ידי האוכלוסייה הילידית, הפלסטינית במקרה זה. הגישה השנייה גורסת כי החוק העות'מאני אותו ירשה ממשלת המנדט הבריטי ולאחר מכן מדינת ישראל היא המקור לקביעת בעלויות על הקרקעות.

3. הגישה "המפשרת" מבקשת ליישב בין שתי הגישות הקודמות. טענתה היא כי בהתאם לעיקרון הרפובליקני, קיום מדינת ישראל כמדינת העם היהודי הינו עיקרון

לגיטימי אך יחד עם זאת – מדינת ישראל היא מדינה דמוקרטית. מכך נובע כי לגיטימי ומותר למדינת היהודים הדמוקרטית לאזן בין אינטרסים לאומיים לבין זכויות הפרט והקניין, בתנאי שהפגיעה בקניין הפרטי של המיעוט הלא יהודי תהיה מינימאלית. כלומר, הצרכים הלאומיים היהודיים מצדיקים העדפה לצרכי הפיתוח של בית לאומי לעם היהודי, תוך כדי פגיעה מזערית בזכויות הפרט הלא יהודי, על מנת לאפשר את המשכה וביטחונה של המדינה. עם זאת, על המדינה לגלות רגישות רבה ככל האפשר, לשקול היטב את הנסיבות בהן יפגע רכוש פרטי לא יהודי. כמו כן, עליה לוודא שפגיעות אלה הן הכרחיות למימוש היעדים של המדינה ושהן מופעלות תוך רגישות לפגיעה מזערית במיעוט הלא יהודי ותוך כיבוד זכויותו כאזרחים במדינת ישראל. (אמנון קרטיץ, "מרחבים")

המדינה אימצה באופן פורמאלי במגילת העצמאות את האסטרטגיה המפשרת אשר זכתה גם לאישוש של המערכת המשפטית. בשנת 2001, כתב אליקים רובינשטיין, בעת היותו היועץ המשפטי לממשלה:

"כשם שעלינו להיאבק בכל מאודנו למען שימור ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, כך עלינו להיאבק לשוויון לערבים... אנו לוחמים בבתי המשפט... נגד אפליה לרעה, גלויה או סמויה כלפי ערבים; אך חובתנו כלפי העם היהודי וכלפי החזון הציוני איננה נדחקת ואיננה נשכחת ולו גם לרגע. דבקות בעקרונות, יושר ושכל ישר – הם המפתחות." (רובינשטיין, 2001)

"הרוצה לשמר את המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית צריך בעת ובעונה אחת לפעול לשוויוניות לערביי ישראל." (רובינשטיין, 2005)

עם זאת, עקרונות פורמאליים מתורגמים למדיניות על ידי בני אדם. בהקשר זה יש לציין את התעצמות הקיטוב בשיח הפוליטי בישראל בין הימין, שבקרב התחזקה האידיאולוגיה הניאו ציונית בשנים האחרונות, המדגישה את היות מדינת ישראל מדינתו של העם היהודי על פני היותה מדינה דמוקרטית וזאת מול התחזקות עליית התפיסה האזרחית בקרב גורמים בשמאל המקדמים אידיאולוגיה של מדינה דמוקרטית שאיננה אמורה להיות מזוהה עם לאום כל שהוא. הגישה האזרחית, המקובלת על חלק מאזרחיה היהודיים של מדינת ישראל, מאומצת בעיקר על ידי ערבים רבים. הן מסיבות לאומיות ומתוך אמונה כי במדינה האזרחית יקל עליהם לזכות בבעלות על קרקעות שהופקעו מבעלותם על

ידי מדינת הלאום היהודי, והן מתוך ציפייה שמדינה אזרחית, מעצם מהותה תגן על זכויותיהם כפרטים המשתייכים למיעוט, באופן מרכי.

### ההבדל בין הגישות מתמקד בשני היבטים מרכזיים:

1. במידת השיתוף של המיעוט בניהול הקרקעות שבבעלות המדינה. 2. במידת החירות שהמדינה יכולה ליטול לעצמה בהפקעה של קרקעות מרשות היחיד לטובת צרכי ציבור בכלל, ובפרט כאשר ההפקעות מתמקדות בקרקעות בבעלות בני המיעוט, כשהמטרות הציבוריות מוגדרות כפיתוח לטובת הקבוצה הלאומית של הרוב. על פי הגישה המפשרת והגישה האזרחית המדינה צריכה להמעיט בפגיעה בקרקעות פרטיות ככל שניתן, בעיקר כשמדובר ברכוש של אוכלוסיות חלשות. על פי הגישה הלאומית, המדינה יכולה ליטול לעצמה מידה גדולה של חירות במתן זכויות פריבילגיות לאוכלוסיית הרוב, כולל הפקעה של קרקעות פרטיות לביסוס הבית הלאומי של קבוצת הרוב. לפי הגישה המפשרת למדינה יש זכות להסכים לפגיעה בזכויות המקרקעין של המיעוט מעבר להפקעות הכרחיות ומינימאליות, אם זכויות אלה עלולות לסכן את הקיום של הרוב. איום כזה מושמע פעמים רבות בהקשר של סכנה של התגבשות רצפים טריטוריאליים גדולים בבעלות של ערבים אשר עלולים לעודד מאבק פוליטי להפרדות של אזורים אלה מהמדינה או בהקשר של סכנה לדרישה לקבלת אוטונומיה טריטוריאלית. הסדר כזה יפגע במדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, בגבולות המוכרים לנו כיום (קרטין, "מרחבים"). הכרה בעיקרון זה מוצגת גם על ידי חוקרים כמו אגמבן (Agamben, 1999) שקובע כי מדינות דמוקרטיות נוטות לעשות שימוש באמצעים אלימים שאינם מקובלים במדינות דמוקרטיות במצבים רגילים, כדי להתגונן בפני איום על קיומן הפיסי או על זהותן (Kartin, Schnell, 2008). דרידה (Derrida, 2005) מוכן אף להצדיק מוסרית פעולות כאלה, אם כי הוא מתנה זאת בכך שהשימוש באמצעים אלימים נעשה רק לתקופה מוגבלת.



**"בבסיס המחלוקת בין עמדת המדינה לבין עמדת אזרחיה הערבים, עומדת פרשנות המורשת של המשטר הקרקעי כפי שהיא התגבשה לפני קום המדינה". הנחת צינור מים בנגב, 1950. צילום: אברהם מלבסקי**

בניסיון לבחון את המחלוקת על מקרקעין בין שלוש האסטרטגיות יש להפריד את הדיון לכמה סוגיות שבמחלוקת. ראשית, עולה השאלה כיצד צריכה להיפתר התביעה של הפליטים להחזרת רכושם הקרקעי, אותו הם איבדו ב-1948. במסגרת זאת יש לכלול את רכושם הקרקעי של ה"פליטים הנוכחים", של הפליטים החיים בשטחים שהועברו לשליטה ישראלית בשנת 1967 ושל יהודים בעלי קרקע בשטחים שעברו לשליטה פלסטינית. שנית, עולה השאלה של הסדרת הבעלות של קרקעות שהבעלות עליה היא בסכסוך בין המדינה לבין בעלים פרטיים ערבים. ושלישית עולה השאלה בדבר זכות הערבים להשתתף באופן פעיל בניהול הקרקעות של המדינה בה הם מתגוררים ומוגדרים כאזרחים שווי זכויות.

הדיון בסוגיות אלה רווי מטענים אידיאולוגיים ורגשיים הנעוצים בגישה הפוליטית במסגרתה נטען טעון זה או אחר, כפי שעולה מההשוואה בין מאמריהם של חיים זנדברג ודוד וסלי. בעוד שזנדברג מצדיק הפקעות מאסיביות של קרקעות של פליטים ערבים על מנת לממש את מטרות הציונות ורואה בזכות זאת מבחן ללגיטימציה של הציונות לקיים מדינת לאום יהודית בארץ ישראל, הרי שווסלי מדגיש, על בסיס ההנחה של חברה אזרחית חסרת פניות על רקע לאומי, את האפליה המובנית במציאות הישראלית לרעת האינטרסים של האוכלוסייה הערבית. אפליה זאת באה לראייתו לידי ביטוי בצורות שונות: א. ניסוח חוקים באופן שמשרת את האינטרסים של העם היהודי ולאחר מכן שימוש באותם חוקים כמסך עשן המסווה קיפוח. ב. מדיניות המציבה יעדים לפיתוח, המשרתים אינטרסים של עם אחד תוך הגבלת ההזדמנויות הפתוחות לבני העם השני.

בבסיס המחלוקת בין עמדת המדינה לבין עמדת אזרחיה הערבים, עומדת פרשנות המורשת של המשטר הקרקעי כפי שהיא התגבשה לפני קום המדינה. מחד, עומדת הטענה לאחזקה בקרקע של ערבים אשר סרכו לרשום את בעלותם על קרקעות בספרי רישום הקרקעות (הטאבו) העות'מאניים והמנדטוריים כדי לחמוק מתשלום מסים ומשירות בצבא ולכן אינם יכולים להוכיח אחזקתם החוקית בקרקע. זאת ועוד, בתוקף הנסיבות במקרים רבים אנשים אלה מתקשים להוכיח אף שימוש בקרקעות בהיעדר אמצעים טכנולוגיים מתאימים לכך ולכן אינם יכולים לקבל חזקה על הקרקע. מאידך, עומדת טענת המדינה המחוקקת חוקים המגדירים בעלות פרטית רק למקרים שבהם יכול האזרח להוכיח בעלות באופן חד משמעי. אף שטיעון זה נראה על פניו כטיעון כללי המתייחס לעמדת



**“רבים מתקשים להוכיח שימוש בקרקעות בהיעדר אמצעים טכנולוגיים מתאימים לכך”.  
הנחת צינור הנפט עיראק-חיפה. צילום: ארכיון זאב וילנאי**

המדינה וחוקיה מול בעלים בלתי רשומים על הקרקע, שנהגו בקרקע בשיטות ניהול מסורתיות, לטענת המדגישים את הפן הלאומי בסכסוך, עומדים כאן האזרחים הערבים בלבד מול המדינה משום שבמגזר היהודי מקרים אלו נדירים ביותר. כמו כן, עומדת השאלה כיצד יש לנהוג בקרקעות הפליטים שהועברו לרשות האפוטרופסות לנכסי נפקדים. חלק מהאוכלוסייה הערבית במדינת ישראל מבקשת לראות בקרקעות אלה



קרקעות השייכות לקולקטיב הערבי הקיים במדינת ישראל, בעוד המדינה מסרבת להכיר בבעלותם של אלה שלא נשארו בתחומי מדינת ישראל בעת שנקבעו קווי שביתת הנשק בשנים 50-1949 ואף לא רואה בערבים אזרחי ישראל "בעלי בית" של קרקעות הפליטים. ראוי לציין כי מעולם לא נתן כל גוף פלסטיני חיצוני, המייצג בצורה זו או אחרת את העם הפלסטיני, זכות לערביי ישראל לדון בקרקעות הפליטים. סוגיות אלה הופכות שטחים בהיקף של כרבע מכלל הקרקעות בתוך תחומי מדינת ישראל, לקרקעות שהבעלות עליהן נמצאת בסכסוך בין המדינה לאוכלוסיית המיעוט הערבי.

הדיון בסוגיה זאת מחייב לדעתנו פיצול השאלה בין קנה המידה הלאומי, בו יש לבחון את מדיניות המקרקעין של המדינה בשטח מדינת ישראל בכלל ובמיוחד באשר לניהול של אותן קרקעות המדינה המנוהלות באמצעות רשות מקרקעי ישראל, לבין קנה המידה המקומי, בו עיקר הדיון נסב על ההתנהגות של בעלי הקרקע הערבים המושפעת באופן עקיף מעמדותיה של המדינה. בשל העובדה שמדינת ישראל היא הבעלים העיקריים של מרבית השטח במדינת ישראל, מרבית הפעולה המרחבית הקשורה בקרקע נמצאת באחריות המדינה. זאת הן באמצעות קביעת צורת השימוש בקרקע על ידי יצירת תוכניות מתאר ארציות ואזוריות והפעלת המערכות הסטטוטוריות לאישורן והן על ידי הקצאת קרקע שבניהול המדינה לשימושם של אזרחי המדינה.

**נראה אם כן כי יש לראות את סוגיית הקרקע בין מדינת ישראל לאזרחיה הערבים כארבעה היבטים מרכזיים:**

1. קרקעות הנפקדים הנוכחים – קרקעות אשר נלקחו מערבים אזרחי ישראל משום שלא נכחו על אדמתם בעת קביעת חוקי הקרקע.
2. הפקעות הקרקע מאזרחים ערבים לטובת צרכי המדינה והעברתן המעשית לשימוש האוכלוסייה היהודית.
3. היקף הקצאת קרקע המדינה לשימושה של האוכלוסייה הערבית.
4. ניהול הבעלות הפרטית הערבית – בכל הנוגע לשימושי הקרקע ביישובים הערביים מול תכניות המתאר הארציות, האזוריות והמקומיות.

מעבר לכך, מעיבה ברקע שאלת הקרקעות של הפליטים שאינם חיים בישראל ומשפיעה על היחסים בין יהודים לערבים בכלל, באופן המקרין גם על היחסים בין יהודים לערבים בתחומי המדינה.

תחום המחלוקת הראשון מתייחס לאוכלוסיית הפליטים הנוכחים שהם אזרחים מלאים במדינת ישראל אשר אדמותיהם הופקעו על ידי המדינה בתוקף הנסיבות של מלחמת העצמאות. בהיותם אזרחי המדינה, אין סיבה להמתין לפתרון הסכסוך הלאומי כתנאי להסדר הבעלות על הקרקע, אלא יש לפעול מידית לפתרון המחלוקות סביב הבעלות על קרקעותיהם. בגין העובדה ששנים רבות יושבים על קרקעותיהם יישובים יהודיים, הרי שיש לחפש פתרונות שלא יגרמו עוול חדש לתושבים היהודים על מנת לתקן את העוול הישן לתושבים הערבים. על פי העיקרון של פגיעה מינימאלית, יש להקצות לפליטים הנוכחים פיצויים כספיים או קרקעות חלופיות על בסיס הסכם פשרה שיהיה מוסכם על הפליטים הנוכחים והמדינה. העיקרון הכספי צריך להתבסס על מחירי הקרקע בשנת 1948 בצמוד לאינדקס יוקר המחיה מאז ועד למועד מתן הפיצויים. במידת האפשר ניתן להקצות לערבים גם קרקעות חלופיות ממאגר הקרקעות שבבעלות המדינה.

תחום המחלוקת השני הוא מעמדן של הקרקעות במחלוקת. כפי שמוצג במאמרו של ווסלי, המדינה הפעילה עקרונות מחמירים בפסיקה בדבר בעלות פרטית על קרקעות שהתושבים הפלסטינים סרבו לרשום כבעלים שלהם או שהבעלות הייתה במחלוקת. מחד, קיימת תביעה של גורמים המזוהים עם הגישה האזרחית להכיר בכל התביעות של תושבים אלה. מצד שני, ניתן לטעון כי מי שבמשך 150 שנים סירב לשלם מס על הקרקע ולרשמה כחוק לא יכול לטעון לזכותו על קרקעות, אלא במקרים בהם יש ביכולתו להוכיח חזקה על הקרקע. בכך אנו דוחים את העיקרון הילידי לפיו על המדינה להכיר אוטומטית בזכויות ילידיות שהתעלמו ממערכת החוקים ששררו בארץ במאתיים החמישים השנים האחרונות. יחד עם זאת אנו ממליצים למדינה להתחשב בתביעות אלה ולהגיע לפשרות המבוססות על הקצאה של קרקעות שבמחלוקת על פי צרכים עתידיים של היישובים הערבים. אי לכך, נראה כי דרושה פשרה בהקשר זה שתהיה מקובלת על שני הצדדים. על פי הגרסאות השונות היקף השטחים שבמחלוקת בין המדינה לערבים אזרחי ישראל נע בין 250 אלף דונמים ל – 600 אלף דונמים והיקף דומה של קרקעות שהופקעו מערבים אזרחי ישראל (זנדברג, 2007). היקף זה של שטחים איננו מהווה איום על אופייה היהודי של המדינה, לכן אנו ממליצים לבחון פתרונות יצירתיים להקצאת הקרקע לצרכים המשרתים את האוכלוסייה הערבית לצד

כיבוד חוקי המדינה זאת לאחר שוועדת חקירה מטעם המדינה בהשתתפות נציגים ערבים תחקור את ההיקף של השטחים שבמחלוקת.

אחד הרעיונות שניתן לשקול הוא שהמדינה תקצה קרקעות כבעלותה, בסדרי גודל של הקרקעות שיתברר שהבעלות עליהן היא במחלוקת בין המדינה לתושביה הערבים ותייעד

**"אחד הרעיונות  
שניתן לשקול הוא  
שהמדינה תקצה  
קרקעות בבעלותה,  
בסדרי גודל של  
הקרקעות שיתברר  
שהבעלות עליהן  
היא במחלוקת בין  
המדינה לתושביה  
הערבים ותייעד  
אותם כרזרבה  
לאומית לפיתוח  
הישובים הערבים או  
להקמת יישובים חדשים כל זאת על פי צרכי התכנון הלאומי  
העתידי. רזרבה זו של קרקעות לצרכי פיתוח של הישובים  
הערבים תתרום ליצירת צדק חלוקתי מעבר לפיצוי על  
אובדן הקרקעות של ערבים שהם אזרחי המדינה. אם המדינה  
תקצה קרקע מדינה כרזרבה לפיתוח היישובים הערביים, הרי  
שלא יהיה בכך משום פגיעה במפעל הציוני, מה גם שלפי  
תחשיביו של דרמן (2012) עד 2030 יגיע הביקוש לקרקע  
לבנייה לפי התהליכים הקיימים ביישובים הערביים לכ-  
227 אלף דונמים וכשני שלישי מכך (כ-150 אלף דונמים)  
יצטרכו למצוא פתרון על קרקעות שאינן בבעלות פרטית של  
ערבים. במחוזות הצפון והדרום קיימים כמאה אלף דונמים  
של קרקעות שהועברו לבעלות רשות מקרקעי ישראל מרשות  
הפיתוח ומאה אלף דונמים נוספים בהם הרשות מחזיקה  
בחלק מהבעלות של השטחים. שטחים אלה יכולים להיות  
הראשונים שיוקצו כרזרבה לפיתוח היישובים הערביים.**

הקצאה של קרקעות בהיקפים אלה יכולה להוות פתח למהפכה באיכות החיים ביישובים הערביים ובתחושת השוויון של הערבים במדינת ישראל. המדינה תקצה קרקעות אלה באתרים קרובים לישובים קיימים או באתרים בהם ניתן, על פי תכניות ארציות, לפתח יישובים ערביים חדשים. כיוון שקרקעות אלה לא מחולקות שווה במרחב והן מרוכזות בעיקר בקרבה למספר ערים ערביות, יש מקום לשקול הפיכתן למוקדי צמיחה, בהם תקצה המדינה שטחים לבניה רוויה עבור ערבים שהם חסרי קרקע או כאלה אשר מעדיפים לגור בבתים בבניה רוויה. שטחים אלה יוקצו לפרויקטים של פיתוח ביישובים ערביים לפי צרכיהם לתוספת שטחי ציבור ובניה למגורים. אנו ממליצים שהקצאה זאת תיעשה כך שהיא תשמש מנוף לשדרוג איכות החיים ביישובים הערביים לפי עקרונות שאנו ממליצים בהמשך הפרק.

תחום מחלוקת נוסף הינו הפקעת קרקעות שהיו בבעלות פרטית שאיננה נתונה למחלוקת. בסך הכול הפקיעה מדינת ישראל בין השנים 1948-1993 כ-60,000 דונמים מבעלים פרטיים ערבים החיים במדינת ישראל (זאת ללא ההפקעות שנבעו מחוק הקרקעות המוכרות). באותה תקופה הפקיעה המדינה סך דומה של קרקעות פרטיות מבעלים יהודים (זנדברג, 2007). מתוך סך כל הקרקעות הפרטיות במדינת ישראל מוחזקות חציין בבעלות פרטית יהודית וחציין בבעלות פרטית ערבית מכאן עולה לכאורה כי סך ההפקעות מהערבים המהווים כ-20% בלבד מאזרחי המדינה, היה גבוה מאחוז הקרקעות שהופקעו מבעלות יהודית אך היקף הפקעות אלה הוא שולי והפיצוי שהוצע על ידנו יכול להוות פיצוי הוגן עבור הפקעות אלה. יתר על כן, בחינה של הפקעות גדולות כמו אלה שנערכו לצורך פיתוח המוביל הארצי או לבניית כרמיאל ונצרת עילית (בהן רק כשליש מההפקעות היו מערבים) מלמדת כי בעלי הקרקעות הערבים לא הופלו לרעה במקרים פרטיים אלה. אף כי הופקעו שטחים שמעבר לצרכים המידיים של הפיתוח של העיר נצרת עילית, הרי במקרה של המוביל הארצי וכביש חוצה ישראל נראה כי לא הופקעו קרקעות של ערבים מעל לצורך.

מעבר לשאלות אלה קיימת שאלת הניהול של הקרקעות על ידי המדינה. במדינה דמוקרטית יש חשיבות לעקרון של שיתוף של המיעוטים (הערבים) בניהול המשאב החשוב של קרקעות המדינה. חשוב שהאינטרסים של הערבים ישמעו ויילקחו בחשבון בהחלטות על הקצאה של קרקעות מדינה לצרכי פיתוח. מעבר לכך, על המדינה להיענות לצרכים של האוכלוסייה הערבית לשם פיתוח. בהקשר זה חשוב לציין כי הצרכים של היישובים הערבים לשטחי מדינה יגדלו מאוד בשנים הבאות כפי שהראנו. מנגנון ההתרחבות של היישובים באמצעות בניה של משקי בית על אדמות פרטיות שהועברו בירושה עומד להסתיים. לרוב משקי הבית ביישובים הערבים אין עוד אדמות להוריש ועל הבנים יהיה להתיישב על קרקעות שהם ירכשו מגורמים חיצוניים. בשיתוף דירקטורים ערבים ברשות מקרקעי ישראל אין משום סיכון למימוש היעדים של המדינה כמדינת העם היהודי אך יש משום תרומה למציאת פתרונות פיתוח שרגישות גם לצרכים של האוכלוסייה הערבית ולמתן תחושה לערבים כי הם מוכללים במערכות התכנון הישראלית במקום להיות מוגדרים על ידם כאויבי המדינה כפי שהדבר היה בעבר.

סוגיה נפרדת היא ניהול פיתוח הקרקעות הנמצאות בידי בעלים ערבים בתחומי המועצות המקומיות והעיריות הערביות במדינת ישראל. ברמה המקומית קיימות שתי בעיות מרכזיות: מנגנון ההתרחבות של היישובים באמצעות בניה של משקי בית על אדמות

**"מנגנון  
ההתרחבות  
של היישובים  
באמצעות בניה  
של משקי בית על  
אדמות פרטיות  
שהועברו בירושה  
עומד להסתיים.  
לרוב משקי הבית  
ביישובים הערבים  
אין עוד אדמות  
להוריש"**

פרטיות שהועברו בירושה עומד להסתיים. לרוב משקי הבית ביישובים הערביים אין עוד אדמות להוריש ועל הבנים יהיה להתיישב על קרקעות שהם ירכשו מגורמים חיצוניים. מאידך, תוכניות המתאר המקומיות אינן מספקות פתרון נאות לבעיית הקצאת הקרקעות לצורכי הציבור ביישובים אלה.

על מנת לפתור בעיות אלו, יש להגיע לניצול רוב עתודות הקרקע לבניה שבבעלות ערבית ולחלוקה רציונאלית של המגרשים כדי לאפשר תכנון מודרני, המספק איכות חיים לתושבי הערים הערביות. שתי הבעיות נובעות ממבנה הבעלות על הקרקע והורשתה. כפי שמיכאל מאיר-ברודניץ מיטיב לתאר במאמרו בחוברת "מרחבים", ומחזק אחריו במאמרו גם ראסם חמאייסי בחוברת "מרחבים", על פי הסדר האגרארי אבות מורשים את הקרקע לבניהם שווה בשווה ובצורה של חלקות ארוכות וצרות כדי לאפשר עיבוד נוח של החלקות. כפי שמראה סעיד סלימאן במאמרו, משפחה ממוצעת, שברשותה היו כ-10 דונם קרקע בשנת 1948 חלקה בשלושה וחצי דורות מאז את הקרקע לכ-36 יחידות מגורים. כתוצאה מכך למשפחות רבות לא נותרו שטחים

**"הדרך היחידה  
לשנות מהיסוד  
את הדינאמיקה  
הכאוטית של  
התפתחות השטח  
הבנוי ביישובים  
הערביים, היא  
על ידי איחוד  
וחלוקה מחדש של  
הקרקעות"**

אפקטיביים לבניה עבור הזוגות הצעירים מהמשפחה, במצב בו אין אפשרות לרכוש קרקע בתחומי היישוב עקב היצע נמוך של קרקעות למכירה. לפי אומדנים שונים, בעשור הקרוב רק לכשליש ממשקי הבית תיוותר אפשרות ליהנות מקרקע בירושה לשם בניית בתים לזוגות הצעירים מהמשפחה. השאר יאלצו לרכוש קרקע, כשרבים לא יוכלו לממש רכישה בתחומי היישוב, כמקובל ביישובים הערביים.

העובדה שהבעלות רשומה על שם הסב או האב יוצרת מצב שמספר גדול של יורשים פוטנציאלים מתחרים על בניית בית על חלקה שנותרה פנויה, מתוך החלקות שבבעלות המשפחה המורחבת. מצב זה יוצר חיכוכים רבים בין בני הדודים אך

בעיקר נוצר מצב שהבניה איננה מווסתת באופן רציונאלי במרחב. בחלקים הפנימיים של היישובים הערביים נאלצות משפחות רבות לצופף את הבניה מעבר לסביר. שטחים המיועדים לצרכי ציבור ככבישים, מוסדות ציבור ושטחים פתוחים, נבנים על ידי אלה שנותרו להם שטחי קרקע מצומצמים לבניה. בשולי היישוב משפחות בונות על חלקה שירשו, ללא קשר למרחקה מהאזור המיושב. כתוצאה מכך הרשות לא מצליחה לספק שירותים בסיסיים לבתים אלה, כגון ביוב, חשמל, דרכים וכד'.

הדרך היחידה לשנות מהיסוד את הדינאמיקה הכאוטית של התפתחות השטח הבנוי, היא על ידי איחוד וחלוקה מחדש של הקרקעות. על בעלי הקרקעות ביישוב לאחד בעלויות, לתכנן פרצלציה שיטתית ולהעביר לבעלי הקרקע חלקות שהן חלק ממרקם עירוני רציונאלי, בו מוקצים שטחים לצרכי ציבור על פי התקן. היום מקובל כי כל בעל קרקע מקבל כ-60 אחוזים מהשטח שהיה בבעלותו ויתרת 40 אחוזים משטחו מופרשים לטובת שטחי ציבור. פתרונות כאלה יושמו בשכונות חדשות במספר יישובים ערביים, כפי שמלמד מאמרו של חמאסי בחוברת "מרחבים", אך הם נתקלים בקשיים הנובעים מהיעדר אמון של בעלי הקרקע במערכת קבלת ההחלטות ביישובים רבים. כדי לעודד תהליכים אלה אנו מציעים שעל המדינה להיענות לצרכים של האוכלוסייה הערבית לשם פיתוח. אנו ממליצים למדינה להתחייב להקצות קרקעות מדינה הממוקמות בשולי יישובים ערביים כרזרבה לפיתוח היישובים הערביים, כדי להקל את תהליך האיחוד והחלוקה מחדש. אם המדינה תקצה כ-20 אחוזים מהשטח שעליו יבוצעו תהליכי האיחוד והחלוקה מחדש, הרי שכל תושב יסתפק בויתור על 20 אחוזים (במקום 40 אחוזים – כמקובל) מהשטחים שהוא תורם להליך למען שטחי ציבור. כך יקל על הרשויות הערביות לנהל תהליך זה עד שהוא יהפוך לנורמה מבוקשת ביישובים ערביים רבים. לחילופין, תוכל המדינה להקצות שטחים מהרזרבה המוצעת לפיתוח, הכוללים תכניות פרצלציה מסודרות. הקצאה לשטחי ציבור תעשה רק על השטחים שיוקצו מהמדינה לקבלני בניין אשר יבנו דירות לשוק הדיור המקומי. חלופה זו לא תעודד רציונליזציה של השימוש בקרקעות בבעלות פרטית אך היא תציע שכונות מגורים המספקות איכות סביבה וחיים גבוהה עבור אלה שאינם יורשים קרקע.

על המדינה יהיה להקצות שטחים נוספים לפיתוח יישובים ערביים ללא קשר לאופי המשטר הקרקעי שיאומץ על ידי המדינה. לחילופין, לנוכח המחסור בקרקעות ברוב היישובים הערביים, יאלצו ערבים להגר במספרים גדלים והולכים לערים יהודיות, מגמה המתחילה כבר להסתמן בשני העשורים האחרונים. בכוחה של מערכת התכנון לווסת את

היקפיהם של תהליכי ההגירה מהיישובים הערביים לערים יהודיות על ידי ההקצאה של קרקעות להרחבת יישובים ערביים קיימים או על ידי הקמת יישובים ערביים חדשים על קרקעות שתקצה רשות מקרקעי ישראל. הקצאה נרחבת של קרקעות תקטין את היקף ההגירה לעיר היהודית והקצאה מוגבלת של קרקעות תגביר אותה. להערכתנו יש מן החיוב ביצירת עירוב בין האוכלוסיות, המעודד מפגשים על בסיס יומיומי בין יהודים לערבים, תוך כדי ניהול חיי יומיום שגרתיים. עדות להיווצרות קשרי יומיום משמעותיים בין יהודים לערבים בערים מעורבות מסתמנת ממחקר שמתנהל בימים אלה על ידינו. יחד עם זאת, יש לזכור כי במקרים רבים בעולם וכפי שעולה מהמציאות הישראלית, זרמי הגירה מאסיביים, המערערים גבולות בין אתניים, עלולים לעורר התפרצויות גזעניות בקרב אוכלוסיית הרוב, כפי שעלה לדוגמה מקריאתם של רבנים בצפת להימנע ממכירה והשכרה של דירות לערבים. מכאן שיש לבחון מדיניות של הגירה באופן זהיר.

**"על המדינה יהיה  
להקצות שטחים  
נוספים לפיתוח  
יישובים ערביים  
ללא קשר לאופי  
המשטר הקרקעי  
שיאומץ על ידי  
המדינה"**

ברקע היחסים שבין המדינה לאזרחיה הערבים עומדת שאלת הפליטים שאינם מתגוררים בישראל. בהקשר של זכויות המקרקעין של הפליטים, עולה הטענה של גורמים לאומיים יהודים כי בהשבת הרכוש לבעלים הפלסטינים יש משום סכנה לקיומה של מדינת ישראל כמדינת העם היהודי ולכן שיבת הפליטים או השבה של כ-20 אחוזים מקרקעות המדינה לבעלותם לא תאפשר לקדם את הפרויקט הלאומי של העם היהודי. מקרים דומים למקרה הנדון כאן, כמו בין

הרכוש הקרקעי של פליטים הינדים בפקיסטאן לרכוש פליטים מוסלמים בהודו, בין רכושם הקרקעי של פליטים בחילופי האוכלוסין בין יוון ותורכיה, חילופי אוכלוסין בין יוונים לתורכים בקפריסין, הבעלות על הרכוש הקרקעי של הגרמנים שגורשו מפולין וצ'כיה לאחר מלחמת העולם השנייה ורכוש הפולנים שגורשו מהשטחים שהועברו מפולין לבריה"מ באותה העת, ובמקרים דומים אחרים, הלאים צד אחד את הקרקעות של בעלים שנאלצו לעזוב את קרקעותיהם מבלי להבטיח להם פיצויים. יתר על כן, בית המשפט האירופאי היוקרתי פסק בהחלטה תקדימית כי אין להחזיר ליוונים שאיבדו את קרקעותיהם בחלק התורכי של קפריסין את אדמותיהם שנגזלו מהם במלחמה (קרטין). עם זאת, אנו מציעים לשקול מגננון של פיצוי כספי על רכוש הפליטים כמחווה של מדינת ישראל לפליטים כחלק מתהליך של פיוס בין מדינת ישראל למדינה הפלסטינית והעולם הערבי, אם תקום, אך החלטה על כך תתקבל

רק כחלק מהסכם פיוס כללי שהוא מעבר להחלטה על הקמתה של מדינה פלסטינית לצידה של מדינת ישראל.

בעיה נוספת המחייבת פתרון היא שאלת הקרקעות המצויות בלב הסכסוך בין האוכלוסייה הבדווית בנגב לבין המדינה. שורשיה של מחלוקת זו נעוצים בהגדרה של מקור הלגיטימציה להכרה בבעלות על קרקעות. קבלת הלגיטימציה הילידית מחייבת להכיר בבעלויות של הבדווים על פי מסורתם שהתגבשה במשך שנים רבות בעוד שקבלת הלגיטימציה החוקתית מחייבת את הבדווים להוכיח בעלות על פי החוקים העות'מאניים שאומצו גם על ידי ממשלות המנדט הבריטי וישראל. נושא זה מחייב דיון נפרד שאיננו נכלל בדיון זה אך ידון בחוברת נפרדת שתתפרסם על ידי מכון ולטר ליבך.



## מקורות

דרמן, ע. (2012) "תהליכים ומגמות בהתגבשות המרחב בישראל לקראת שנת השמונים לעצמאותה", רותם: תל אביב.

זנדברג, ח. (2007) "מקרקעי ישראל – ציונות ופוסט ציונות", האוניברסיטה העברית בירושלים: ירושלים.

ניב, ע. (2002) "מדיניות קרקעית לאומית והקצאת קרקעות", בתוך: ניב, ע., מושקין, ב., "סוגיות במדיניות קרקעית", קרקע, כתר והמכון למדיניות קרקעית ושימושי קרקע: ירושלים, 11-25.

רובינשטיין א. (2001) "מקרקעי ישראל – מבט משפטי: תחיה לדורות – או בכייה לדורות", קרקע, מס. 52

רובינשטיין א. (2005) "קרקעות המדינה: משפט, צדק ומינהל תקין", קרקע, מס' 60

Agamben, G. (1999) "Potentialities", in Heller Roazen, D. "Collected essays in philosophy", Stanford University Press: Stanford

Arnon, A., Bamy, S. (2007) "Economic Dimensions of a two State Agreement between Israel and Palestine", AIX Group.

Derrida, J. (2005) "Two essays on reason", Stanford University Press: Stanford

Gellner, E. (1997) "Nationalism", Weidenfeld & Nikolson: London.

Habermas, J. (1998) "The Inclusion of the Other: Studies in Political Theories", edited by Ciaran Cornin and Pablo de Grief, MIT Press: Cambridge, Mass

Kartin, A., Schnell, I. (2008) "The 'demographic rogue' and borders in the land of Israel", *Space, population, societies*, 3, 441-442

Smith, A. D. (1988) "Nationalism and Modernism", Routledge: London and New York