

הבעלות הלאומית על הקרקע – ואויביה

יחיאל לקט*

"ניצול כוחני של יכולת

הרוב להשתמש

באמצעים

דמוקרטיים כדי

לקבל החלטות

הפוגעות בזכויות

המיעוט אינו עולה

בקנה אחד עם

עקרונות הדמוקרטיה;

יחד עם זאת אין

משמעותה של

הדמוקרטיה כי

למיעוט יש זכות

לשלול מהרוב את

זכותו לעצב את

מהותה ואופייה של

המדינה על פי

מסורתו, אמונתו,

תפיסת עולמו וצרכיו".

שלושים ותשע שנים בלבד עברו מאז נחתמה האמנה בין ממשלת ישראל לבין קרן קימת לישראל. אמנה זו הגדירה את מהות היחסים בין המדינה לבין הארגון שפעל עוד בימי טרום המדינה, בשמו ובשליחותו של העם היהודי, לרכישת קרקעות להתיישבות יהודית בארץ ישראל – עד שהגיע לבעלות על כ-16% מהקרקעות הציבוריות בתחום המדינה. אמנה זו, היא שאיפשרה לחוקק, בהסכמה, את חוק מקרקעי ישראל בשנת 1961 ואת חוק מינהל מקרקעי ישראל.

ההסדרים שנקבעו בין שני הצדדים לאמנה התבססו על ההנחה המוסכמת והחד־משמעית, כי תפיסת העולם המדריכה את כל הגורמים בניהול מקרקעי ישראל תהיה העיקרון של שמירת הבעלות הלאומית על הקרקע. על פי תפיסה זו אימצה המדינה את עקרונות קק"ל גם לגבי קרקעותיה. עקרונות יסוד אלה קבעו הסכמה בסיסית אחת ולפיה הארץ לא תימכר לצמיתות וכי הבעלות על קרקע הלאום שבידי העם היהודי לא תועבר לידיים אחרות.

עקרונות יסוד אלה עמדו, לא אחת, מול איומים קיומיים ולא פעם אף ריחפה עליהם סכנת כרסום – בדרך כלל ללא הצלחה מרובה. דוגמה בולטת לניסיון שכזה הייתה הצעתו של פנחס ספיר ז"ל, מי שהיה שר האוצר באותם ימים, בוועידות מפלגת העבודה ב־1971, להעביר את הבעלות על קרקעות הלאום, בשיכונים הציבוריים, לידי המשתכנים עצמם. ספיר טען, כי מהלך כזה יביא הכנסה ניכרת לאוצר המדינה, ישחרר את המינהל מהטירחה לטפל במאות אלפי משתכנים ויחסוך "הוצאות מגננון". לטענתו משמעות השינוי שהציע הייתה סמנטית ופורמלית בלבד, כי הרי בלאו הכי על הקרקע הזו בנויים שיכונים "ואין שום אפשרות לעשות שם משהו אחר".

ההצעה החרیגה הזו נדחתה וסוכלה כתוצאה מתגובת־נגד ספונטנית ועממית של מאות מצירי הוועידה ובמקומה התקבלה הצעת החלטה האומרת: "ישמר העיקרון של בעלות הלאום על הקרקע".

* הכותב – יו"ר דירקטוריון קק"ל

למרבחה הצער הימים שבהם שררה תמימות דעים ביחס לעיקרון היסודי של בעלות הלאום על הקרקע, חלפו ואינם. בתוך עמי אני יושב ונראה לי כי אילו הייתה מובאת כיום הצעה מן הסוג הזה בפני ועידת מפלגת העבודה, ספק רב אם הייתה נוצרת חזית התנגדות רחבה לקבלתה וחוששני שדווקא הייתה זוכה לאישור ברוב קולות. וכל כך למה? לא כיוון שהשתנה היחס לעיקרון שכבר הפך כמעט "מקודש" אלא מכיוון שאחד סימני ההיכר של תקופתנו בהתייחסות לעיקרון בעלות הלאום על הקרקע הם: בורות, חוסר בהירות, בלבול, מבוכה, אי הבנה, ואולי גם אינטרסים כלכליים.

הבלבול נובע מן הרעיון שקנה לו שביטה בקרב רבים וטובים בחברה הישראלית כאילו יש סתירה בין היות ישראל מדינה דמוקרטית החייבת בשוויון זכויות לכל אזרחיה, לבין עיקרון בעלות הלאום על הקרקע המוציא, כביכול, מן הכלל ואף מפלה את אזרחי המדינה הערבים. פסק הדין שניתן לאחרונה על ידי בית המשפט הגבוה לצדק בעניינה של משפחת קעדאן שביקשה להצטרף ליישוב הקהילתי קציר, לא תרם להבהרת הנושא ואף הגביר את המבוכה הקיימת. הוא גם סייע לחיזוק דעתם של אלה החושבים, כי עקרונות השוויון והדמוקרטיה עומדים בניגוד לעקרונות הציונות. יחד עם זאת סיפקה פסיקת בג"צ אמירות המסייעות לדוגלים בעקרונות הציונות, בהתיישובות היהודית, בשמירת בעלות הלאום על הקרקעות שנרכשו על-ידי העם היהודי לפרשו בהתאם לעמדתם.

אין ספק שלדעת רבים מערביי ישראל הסתירה בין עיקרון שמירת קרקע הלאום לבין עיקרון השוויון — בולטת ומוחלטת. חברי הכנסת מן הרשימות הערביות, המתחרים בינם לבין עצמם על ההשפעה ברחוב הערבי, ניצלו את הפסיקה לצורך רכיבה על הגל הערבי-לאומני והתבטאו באופן קיצוני המגדיר את עצם המשך קיומה של הציונות במדינת ישראל כתופעה גזענית ובלתי דמוקרטית. זאת מבלי שתפריע להם העובדה שהאז"ם עצמו ביטל, כבר לפני שנים, את החלטתו המבישה שהגדירה את הציונות, תנועת השחרור של העם היהודי, כאחת הצורות הכולטות של גזענות קולוניאליזם ואנטי דמוקרטיות. אבל לח"כים האלה העובדות לא הפריעו. במסגרת מאבקם על השליטה ברחוב הערבי הם ניסו, כנפש חפצה, לנסות ולהחיות מחדש את אותן הגדרות פסולות שמזמן אבד עליהן הכלח.

אם עוד ניתן להבין את המניעים של חלק מהמנהיגות הערבית הטוענת את טענותיה כחלק מתהליך של התעוררות לאומית ופוליטית, שתכליתו לקעקע את היסודות האידיאולוגיים והמוסריים של מדינת ישראל כמדינה יהודית וכמדינת העם היהודי, הרי מוזר הדבר כי גם בקרב חוגים שונים בציבור היהודי, ניתן להבחין בגורמים שונים, שאפשר להגדירם כאויבי עיקרון בעלות הלאום על הקרקע. בתחום זה ניתן להבחין בין שלושה גורמים עיקריים:

הגורם הראשון — כוחות פוליטיים ואקדמיים המטיפים להכיר בכך שעידן הציונות הסתיים, כי ישראל צריכה להיות מדינת כל אזרחיה וכי אין לראות בה עוד מדינה יהודית של העם היהודי כולו. שיקולי המדינה חייבים להתייחס אך ורק לאזרחיה — מתוך שוויון מוחלט ומלא, ללא כל שיקול יהודי ייחודי. על פי תפיסה זו עקרונות קרן קימת לישראל — שלפיהם הקרקע שבבעלותה שייכים לעם היהודי ואין להעבירה לידיים אחרות — אינם יכולים להיות מקובלים

במדינת ישראל הדמוקרטית. מכאן גם המסקנה שיש לבטל את המוסדות הלאומיים – ההסתדרות הציונית הסוכנות היהודית וגם את קרן קימת. גורם פוליטי אקדמי זה כולל את האנטי-ציוניים, הפוסט-ציוניים ובעלי אידיאולוגיות לא-ציוניות.

**"השקעה ביצירת
מענה הולם והוגן
לצורכי המיעוט
הערבי בישראל,
על בסיס של שוויון
אזרחי, הפכה להיות
לא רק ציוני
דמוקרטי אלא גם
אינטרס חיוני של
הרוב היהודי."**

הגורם השני – ציבור לא מבוטל בחברה הישראלית, המורכב מכוחות שניתן להגדירם כ"שוחרי הדמוקרטיה", שלוקים במבוכה רעיונית הנובעת, ככל הנראה, מחוסר ידע ומחוסר בהירות לגבי מורכבות הנושא. גורמים אלה הינם ציונים הדוגלים ברעיון שישראל היא, בראש וראשונה, מדינה יהודית והם אף שואפים לקיים את אופייה היהודי של המדינה ולשמור על הקשר של העם היושב בציון עם יהדות התפוצות. יחד עם זאת עקרונות השוויון והדמוקרטיה מחייבים לשמור בדקדקנות על זכויות האזרח וחירותו. עמדתם לגבי המדיניות הקרקעית נגזרת, בראש ובראשונה, מעקרונות הדמוקרטיה, זכויות האזרח וגם מגישה "פרקטית" לפיה: ישראל כה חזקה והרוב היהודי שלה כה מוצק, עד שאין כל צורך לשמור על עיקרון בעלות הלאום על הקרקע, וכי בעקבות הפרתו לא נשקפת כל סכנה לריבונות היהודית על המדינה. המדינה חייבת לגלות רגישות כלפי המיעוטים הלאומיים החיים בתוכה, ובאופן עקרוני השמירה על עיקרון הדמוקרטיה אינה עולה בקנה אחד עם כל העקרונות הציוניים וגוברת עליהם.

הגורם השלישי כולל בעלי אינטרסים מסוגים שונים ומשונים ולעיתים גם מנוגדים. אין כל קשר או חיבור פורמלי ביניהם, אך כתוצאה מראייתם האינטרסנטית את המדיניות הקרקעית הם חוברים, למעשה, לתמיכה במדיניות הסותרת את עיקרון בעלות הלאום על הקרקע. בקבוצה זו ניתן לכלול נדל"ניסטים המעוניינים בהפרת קרקעות לאום ובהעברת הבעלות המלאה עליהן ליזמים פרטיים וכן פוליטיקאים המעוניינים להצטייר כ"מתקדמים" ומטיפים לביטול המוסדות הלאומיים מתוך מחשבה שעמדות כאלה מסייעות לעיצוב תדמיתם כ"מחדשים" "מודרניים", "שוחטי פרות קדושות אנכרוניסטיות" וכדומה. וישנם גם כאלה שביקורתם כלפי הביורוקרטיה של מינהל מקרקעי ישראל מביאה אותם לתביעה לפישוט תהליכים ולניתוק, מירבי ככל האפשר, של הקשר בין בעלי הזכויות לבין המינהל, על ידי נקיטת אמצעים שניתן לראותם כהפרטה כמעט מלאה וכהעברת בעלות למעשה – אף על פי שפורמלית קוראים לכך "חכירה".

השפעת פעולתם המשולבת של שלושת הגורמים הנזכרים לעיל מביאה להעצמה משמעותית של תופעת הכרסום בתפיסת העיקרון של שמירת בעלות הלאום על הקרקע.

בנוסף לכל אלה, אנו עדים לתהליך חדש, בעיקר בקרב הדור הצעיר, תהליך הנובע מהעובדה שהם נולדו, גדלו ומשתייכים למסגרת של מדינת ישראל חזקה, מודרנית ונורמלית. עבור צעירים אלה מהווה הישראליות הזאת הבסיס לזהותם העצמית. היעדר חינוך ציוני מתאים שיכול היה

להנחיל להם, בצורה הולמת, תפישה ציונית ויהודית של זהותם — גם הוא תורם לתהליך זה. והתוצאה: הדור הצעיר הזה, הרואה את עצמו כישראלי בראש וראשונה ויותר מכל ונוטה לראות את עצמו ולהציג את עצמו כמי כמשתייך "לעם הישראלי", זיקתו לעם היהודי חלשה יותר. רבים מבני הדור הזה סובלים מ"חור בהשכלה" בכל הקשור לתולדות היישוב, המאבק לעצמאות ולהקמת המדינה, בשילוב ידע מועט על תולדות העם היהודי במאה השנים האחרונות. כל אלה משמשים שדה בור נוח לקליטת הלכי הרוח הפוסט-ציונים ולהפנתם.

אין ספק שמדינה חייבת לנהוג בשוויון כלפי אזרחיה. אבל המבחן לשוויון כזה איננו רק פורמלי על פי מה שנאמר בספר החוקים הישראלי. שוויון צריך להיות מיושם גם הלכה למעשה. מבחנו של עיקרון השוויון אינו רק ביחס התיאורטי והחוקי אלא גם בהתייחסות המעשית להגשמתו. מבחינה זו חייבת המדינה להעניק גם לאזרחיה המשתייכים למיעוט הערבי, אותן זכויות המוענקות לאזרחיה השייכים לרוב היהודי. אולם אין משמעות הדבר בהכרח, כי קיימת סתירה בין עובדת היותה של ישראל מדינה יהודית לבין היותה מדינה דמוקרטית. פורמלית הדבר בא לידי ביטוי כבר במגילת העצמאות.

ההכרה בצורך במתן שוויון זכויות למיעוטים הלא יהודיים נובעת גם מתפיסת העולם של הדמוקרטיה המודרנית המונעת מן הרוב לעשוק את המיעוט או לפגוע בזכויותיו. ניצול כוחני של יכולת הרוב להשתמש באמצעים דמוקרטיים כדי לקבל החלטות הפוגעות בזכויות המיעוט, איננו עולה בקנה אחד עם עקרונות הדמוקרטיה. אולם יחד עם זאת אין משמעותה של הדמוקרטיה כי למיעוט יש זכות לשלול מהרוב את זכותו לעצב את מהותה ואופייה של המדינה על פי מסורתו, אמונתו, תפיסת עולמו וצרכיו.

במשך אלפיים שנות גלות היה העם היהודי חשוף לרדיפות, לדיכוי, לשלילת זכויותיו ולגזירות שנועדו למנוע ממנו את יכולתו לשמור על מורשתו ותרבותו או את השתלבותו המלאה בסביבה שבה הוא חי. זכותו של העם היהודי לעצמאות מדינית, כפתרון המודרני והצודק לכל העולות שנעשו לו, הוגדרה כזכות טבעית והיסטורית. ולכן ברור כי מולדתו ההיסטורית של העם הזה היא המקום היחיד שבו ניתן לממש את הזכות הזו. הבסיס המעניק לעם היהודי את הזכות המוסרית להקים בארץ ישראל מסגרת של ריבונות מדינית, שתהיה פתוחה לכל יהודי הרוצה לעלות אליה — איננו יכול להיות מוטל בספק. גם המיעוט הלא יהודי בישראל חייב להכיר בזכות ראשונית ובסיסית זו. חיים משותפים תוך שוויון מלא לכל האזרחים אינם צריכים לסתור את זכותו של הרוב להגדיר את המדינה כגוף המיועד לבטא את המורשת הרוחנית והתרבותית של העם היהודי לדורותיו ולשמש כמקום מקלט וכאבן שואבת ליהודי התפוצות.

הנסיבות ההיסטוריות ומהלך ההתפתחויות במזרח התיכון הביאו, לצערנו, לסכסוך ממושך, עקוב מדם, בין קרוב למאה שנים, ששולב בו מאבק לאומי שבמסגרתו קראו מדינות ערב השכנות לנו תגר על ישראל וניסו, בכוח הזרוע והנשק, למנוע את הקמת המדינה היהודית ואף לבלום את התפתחותה. מאבק דמים זה עיצב במידה לא מועטה את אופי מערכת היחסים בין הרוב היהודי לבין המיעוט הערבי — ולא דווקא לטובה. בגלל נימוקים ביטחוניים אמיתיים, אך לעתים גם

מדומים, נשללו לעתים זכויות של המיעוט. בתוקף חוקים וצווי חירום הוטלו על המיעוט הזה גם מגבלות פורמליות בתחומים מסויימים ולא כל הזכויות של המיעוט נשמרו תמיד על ידי המדינה.

**"שמירת זכויותיו של
העם היהודי על נכסיו
אינה מהווה אפליה
או שלילת זכויות של
מישהו מאזרחי
המדינה. נהפוך הוא.
אי השוויון האמיתי'
טמון דווקא בכוונה
לשלול את זכויות
הבעלות על קרקע
הלאום מידי הבעלים
החוקיים – כוונה
הנטולה בסיס חוקי
ומוסרי גם יחד".**

במיוחד בולט הדבר בתחומי קידומו ופיתוחו של הכפר הערבי, מערכת החינוך והשירותים הציבוריים השונים, השתלכות תעסוקתית מתאימה והולמת ועוד. ולכן אין להתפלא על כך שמציאות זו יצרה רגשות קיפוח קשים אצל המיעוט וניכור הולך ומעמיק בקרב הדור הערבי הצעיר. התוצאה: בהיעדר תשובה הולמת לשאיפות המובנות של משפחות ערביות צעירות ומשכילות לשפר את רמת חייהן ולהעניק תנאים וסיכויים טובים יותר לילדיהם, במקומות מגוריהם – מנסים בני המיעוט הערבי למצוא בעצמם פתרונות למצוקות האלה. זה הרקע לבג"צ קעדאן, וזו גם הסיבה לכך שפוליטיקאים המייצגים את המיעוט הערבי חושבים שמאבק לאומי קיצוני נגד הגדרת ישראל כמדינה יהודית יביא להם תומכים רבים.

מכל הטעמים האלה ברור כי השקעה ביצירת מענה הולם והוגן לצורכי המיעוט הערבי בישראל, על בסיס של שוויון אזרחי, הפכה להיות לא רק ציווי דמוקרטי אלא גם אינטרס חיוני של הרוב היהודי. מבחינה זו ניתן להגדיר את מהלך השוויון המעשי שצריך להתקיים לגבי כל אזרחי המדינה, כאינטרס משותף של היהודים והערבים גם יחד. אינטרס משותף זה מטיל חובה על הרוב היהודי לאפשר השתלכות מלאה יותר של המיעוטים בחיי המדינה. אך גם המיעוט הערבי חייב לתת ביטוי להכרתו במהותה של ישראל כמדינה יהודית ולהבין כי מאבק לשוויון זכויות אינו יכול לחייב את ביטול הגדרתה של ישראל כמדינה יהודית.

על רקע הדברים האלה ניתן לקבוע, כי אין סתירה בין חובת המדינה לקבוע מדיניות קרקעית המתבססת על שוויון בכל הקשור לקרקע המדינה לבין זכותו של העם היהודי לשמור על נכסיו. מדינה חייבת בעקרון השוויון אך עם איננו מותר על נכסיו. קרקעות שנרכשו כדין על ידי העם היהודי במשך השנים נמצאות בבעלותו באופן חוקי ואין הוא רשאי לוותר עליהן או על מימוש השימוש בהן לתכליות שהוגדרו מראש. קרקעות אלה, המנוהלות על פי החוק ובתוקף הסכם ואמנה עם ממשלת ישראל, נמצאות בבעלות קרן קימת לישראל. הן נרכשו בכספי העם היהודי במטרה להקים התיישבות יהודית בארץ ישראל. ואכן, חלק ניכר מהיישובים היהודיים בארץ הוקמו ונבנו על אדמות השייכות לקרן קימת.

קק"ל אינה מוסד של המדינה אלא מסגרת ציבורית וולונטרית של העם היהודי. בנוסף למשימה של רכישת קרקעות נטלה על עצמה קק"ל משימות של פיתוח הקרקע לצורכי התיישבות, פילוס והכשרת דרכים חקלאיות וביטחוניות והכשרת קרקע לצרכים חקלאיים. ברכות השנים הפכה קק"ל לארגון הדואג, בנוסף לפיתוח, גם לאיכות הסביבה, וזאת באמצעות נטיעת יערות ושמירה

דרושה: הפרדה בין הטיפול בקרקעות המדינה לבין הקרקעות של העם היהודי

במשך שנים הזניחה קרן קימת לישראל את פעולות ההסברה והחינוך שיכלו לבסס ולחזק בתודעה הציבורית את ההבנה והתמיכה בצורך לשמור על עיקרון הבעלות הלאומית על הקרקע. בהיעדר טיפול מתאים בסוגיה זו, ולנוכח תהליכי הכרסום שחלו בהתייחסות לנושא במשך השנים, הגענו למציאות שבה המבוכה, הטשטוש והבלבול מעוותים את התמונה האמיתית.

חוגים בעלי עמדות קיצוניות התומכים בגישה לפיה כל הקרקע בארץ ישראל ניתנה לעם היהודי – ללא כל התחשבות במציאות הדמוגרפית ובזכויות של אחרים – תורמים אף הם לדחיפת רבים בישראל לנקוט עמדה קיצונית הפוכה. מן הטעמים האלה נראה כי זה הזמן להבהיר, במסגרת של דיון ציבורי, את הצורך בגישה מאוזנת, שלפיה מדינה חייבת לנהוג בשוויון לכל אזרחיה אך עם איננו מוותר על נכסיו. במציאות הישראלית כיום אין סתירה בין שני העקרונות האלה.

נראה כי אחרי שנים רבות של חוסר התייחסות מתאימה ומעמיקה לנושא, הגיע המועד לבחון מחדש את כל ההסדרים הקיימים בתחום הגדרת המדיניות הקרקעית ובדרך שנקבעה לניהולם וביצועם. בעקבות בג"צ קעדאן יתכן שראוי לשקול מחדש את השאלה היסודית: האם יש מקום להמשיך בצורה הנוכחית את פעילות מינהל מקרקעי ישראל ואת מדיניותו בתחומי הקצאת הקרקעות, שינוי "יעוד הקרקע, דרכי הביצוע של המדיניות הקרקעית ועוד. זה המועד הראוי וההולם לבחון האם נכון וצודק לכרוך את הטיפול בקרקעות שבבעלות העם היהודי – והרשומות על שמה של קרן קימת – יחד עם הקרקעות שהן בבעלות המדינה.

על השטחים הפתוחים. באחרונה, בעקבות המחסור קשה במים, עוסקת קק"ל גם בהקמת מאגרי מים, בכל רחבי הארץ, המסייעים למתיישבים ולחקלאים להתגבר על המחסור.

כל מי שמכיר את המציאות הישראלית ואת סדר העדיפויות במדינה יודע היטב כי אין תחליף לתרומתה של קק"ל, בשמו ובשליחותו של העם היהודי, לקידום הנושאים שבהם היא עוסקת.

אין כל סתירה בין מתן זכויות שוות לכל האזרחים לגבי אפשרויות השימוש בקרקעות המדינה המהוות קרוב ל-80% משטח ישראל, לבין השמירה על הקרקעות הנמצאות בבעלות העם היהודי והמהוות כ-15% בלבד מ"מקרקעי ישראל". שמירת זכויותיו של העם היהודי על נכסים אלה איננה מהווה, בשום פנים ואופן, אפליה או שלילת זכויות של מישור מאזרחי המדינה. נהפוך הוא. אי השוויון האמיתי טמון דווקא בכוונה לשלול את זכויות הבעלות על הקרקע מידי הבעלים החוקיים, כוונה הנטולה בסיס חוקי ומוסרי גם יחד.