

ערים מעורבות בהתהוות: בין הפרטי לציבורי

מאת

מנאל תותרי-ג'ובראן*

בשני העשורים האחרונים הולכת ומתרחבת תופעת ההגירה של התושבים הערבים ממעמד כלכלי בינוני-גבוה אל מה שאכנה "הערים המעורבות בהתהוות". אלה הן ערים שהוקמו לאחר קום המדינה כערים ועיירות פיתוח יהודיות שנועדו ליישוב עולים חדשים (יהודים), אך בעקבות הגירתם של תושבים ערבים אמידים אליהן מהיישובים הסובבים אותן הן הפכו למעורבות. במאמר מועלות שתי טענות: הטענה הראשונה היא שהגורמים לתהליך ההגירה האמור הם שניים: מבנה היישובים הערביים שהושפע ממדיניות תכנונית ומרחבית כללית של המדינה ודפוסי התיישבות ותהליכי העיור שהתושבים הערבים עוברים. תהליך זה מערער את ההומוגניות של היישובים היהודיים ומאתגר את המדיניות המוסדית המעודדת הפרדה מרחבית בין ערבים ליהודים ומממשת את עקרון "ייהוד המרחב".

הטענה השנייה היא שתהליך ההגירה סוחף יותר ויותר תושבים ערבים המבקשים לרכוש זכות בעלות בקרקעות יישובים אלה. מכאן הטענה השנייה, שלפיה תהליך ההגירה מעמיד לראשונה את מדיניות ההפליה במבחן הביקורת השיפוטית. העתירות שמגישים פרטים וארגונים לא ממשלתיים נוגעות לדיון רחב יותר באשר להסדרת המרחב הישראלי ולתרומת השחקנים השונים לעיצובו – שעד כה פעלו מתחת לפני השטח. העמדתה של מדיניות ההפליה האמורה של קרן קיימת לישראל (להלן: קק"ל) במבחן הביקורת השיפוטית תחייב את בית המשפט בסופו של דבר לדון ולהכריע בסוגיות שמדיניות זו מעוררות ולהביא לקביעת מסמרות באשר לכללים החלים על קק"ל בתחום שיווק קרקעותיה ויישובן, אשר עד כה פעלה ביד חופשית.

המסקנה העולה היא שהתהוותן של הערים המעורבות בהתהוות היא תוצר של שני תהליכי מנוגדים המתרחשים שניהם בספרה הפרטית ומקודמים על ידי

* חברת סגל, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן.
אבקש להודות מקרב לב לישי בלנק, ליפעת הולצמן-גזית ולג'ובראן ג'ובראן, שקראו טיוטות מוקדמות של מאמר זה ושהעירו והאירו לי נקודות חשובות. תודה לקוראת/ החיצוני/ת שהערותיו/ה תרמו רבות לשדרוג המאמר. תודה מיוחדת שלוחה למערכת דין ודברים, ובמיוחד למאיר ירום, אשר עמלו על הוצאת המאמר לאור, על השלמתו וחיבורו באופן שהוא נראה כיום ובעיקר על סבלנותם ועל האסטרטגיית שלהם למען שיפורו. למיותר לציין כי כל הנטען במהלך המאמר והניתוח המופיע בו הוא כולו באחריותי.

שחקנים פרטיים שמניעיהם שונים אלה מאלה. בהיבט כללי יותר: דינמיקת עיצוב מרחבים אלו מעלה שאלות בנוגע ליחסי הכוחות שבין המדינה, המחוקק ומוסדות התכנון כגופים ציבוריים מחד לבין פרטים, ארגונים לא ממשלתיים ותאגידים פרטיים וכוחם לעצב את המציאות מאידך.

א. מבוא. ב. Critical Legal Geography. ג. היישובים הערביים כמרחבים מזוהים על בסיס לאומי; 1. תכנון ובנייה ביישובים הערביים; 2. דפוסי ההתיישבות של החברה הערבית; 3. תהליכי העיור וההגירה, מאפיינים והגבלות. **ד. מערים יהודיות לערים מעורבות בהתהוות: אתגור ההומוגניות המרחבית;** 1. מאפייני עיירות הפיתוח ומיקומן; 2. מאפייני תהליך ההגירה של התושבים הערבים. **ה. מערים יהודיות לערים מעורבות בהתהוות: הקק"ל כגורם המעכב את התפתחותן;** 1. קק"ל כגוף דו-מהותי: בין הפרטי לציבורי; 2. תהליך ההגירה: קריאת תיגר על מעמד הקק"ל. **ו. סיכום.**

א. מבוא

בשני העשורים האחרונים הולכת ומתרחבת תופעת ההגירה של התושבים הערבים ממעמד כלכלי בינוני-גבוה אל מה שאכנה "הערים המעורבות בהתהוות". אלה הן ערים שהוקמו לאחר קום המדינה כערים ועיירות פיתוח יהודיות שנועדו ליישוב עולים חדשים, אך בעקבות הגירתם של תושבים ערבים אמידים אליהן מהיישובים הסובבים אותן הן הפכו למעורבות. חלק מהיישובים הללו הוקמו בשיתוף הקרן הקיימת לישראל (להלן: הקק"ל) והסוכנות היהודית, על קרקעות שנמצאות בבעלות הקק"ל ובבעלות המדינה. לתופעת ההגירה של התושבים הערבים אל הערים היהודיות השלכות רבות ומעניינות. במאמר זה אעמוד על שתיים מתוכן. הראשונה נוגעת לאופן שבו תהליך ההגירה מערער את אופיין וזהותן הלאומית של אותן ערים הומוגניות שהוקמו על ידי המדינה ומוסדותיה כיהודיות. השנייה, שהיא פועל יוצא של הראשונה, נוגעת לאופן שבו תהליך ההגירה אל אותן ערים מאתגר לראשונה את המדיניות המרחבית המדיירה של הקק"ל – הבעלים של חלק מהקרקעות באותם מרחבים – ומציב את שאלת חוקיות השימוש בה.

הנחת המוצא של מאמר זה מסתמכת על גישת ה-Critical Legal Geography, שלפיה הבנה ראויה ומעמיקה של הדינמיקות והשינויים המתחוללים במרחב אינה יכולה להסתפק בבחינת המדיניות המוסדית והממשלתית התכנונית הפורמלית, אלא היא מחייבת ניתוח תרומתם של פרטים וגופים פרטיים להנעתם של תהליכים מרחביים ומשפטיים, וזהו החידוש העיקרי המוצע במאמר. במסגרתו אעלה שתי טענות: הראשונה היא שמבנה היישובים הערביים שהושפע ממדיניות תכנונית ומרחבית כללית של המדינה בצירוף דפוסי התיישבות ותהליכי עיור העוברים על התושבים הערבים הניעו

(ומניעים) תהליך של הגירה אל הערים היהודיות הסובבות את היישובים הערביים (הערים והכפרים). תהליך זה, המונע על ידי פרטים (יהודים וערבים) במסגרת הספרה הפרטית, מערער את הזהות ההומוגנית של היישובים היהודיים ומאתגר במישורין ובעקיפין את המדיניות המוסדית של "ייהוד המרחב", שהייתה בבסיס הקמת אותם יישובים.

הטענה השנייה היא שתופעת ההגירה של התושבים הערבים אל היישובים העירוניים היהודיים באזורי הצפון והגליל העמידה לראשונה את חוקיות האיסור להעברת קרקעות קק"ל לאזרחים לא-יהודים במבחן הביקורת השיפוטית. לאחר שבמשך יותר משישה עשורים הפעלת מדיניות זו על ידי הקק"ל התאפשרה (בשקט), בין היתר בשל ההפרדה המרחבית שהייתה קיימת בין התושבים הערבים ליהודים שמעולם לא הצריכה דיון משפטי או ציבורי. נוסף על כך העלאתם של פתרונות נקודתיים שהיה בהם מענה ממוקד למקרים שהובאו לדיון בפני בית המשפט הגבילו במשך עשור עריכתו של דיון משפטי מקיף באשר לחוקיות מדיניות זו. טענתי היא שתהליך ההגירה, שבמסגרתו כבר אין מדובר במקרים בודדים אלא במספר הולך וגדל של תושבים ערבים המבקשים לרכוש זכות בעלות בקרקעות בתוך אותם יישובים מעמיד את מדיניות הקק"ל במבחן הביקורת השיפוטית. כך שאמנם במבחן התוצאה אותם פתרונות ממוקדים אפשרו לכמה תושבים לעבור להתגורר באותן ערים, אך בעקבות הגשתן של עתירות אחדות על ידי ארגונים לא ממשלתיים הועמדה מדיניות זו בפני מבחן הביקורת השיפוטית, ונדרשה הכרעה בנדון. הכרעה שכזו לא הייתה נדרשת לולא התרחבותו של תהליך ההגירה, המלווה בדרישה לרכישת בתים על קרקעות קק"ל; היא פותחת דיון רחב יותר באשר להסדרת המרחב הישראלי ולתרומת השחקנים השונים לעיצובו – שעד כה פעלו מתחת לפני השטח.

המסקנה שעולה היא שהתהוותן של הערים המעורבות בהתהוות היא תוצר של שני תהליכי מנוגדים המתרחשים שניהם בספרה הפרטית ומקודמים על ידי שחקנים פרטיים. אל מול תהליך ההגירה של התושבים הערבים המניע "אינטגרציה מרחבית" ניצבת מדיניות איסור המכירה של קרקעות בבעלות הקק"ל ומניעת גישה למכרזים למכירתן ללא-יהודים – קרי ערבים. מדיניות זו, אשר במשך שנים נועדה לשמר את קרקעות הקק"ל לשימוש העם היהודי קידמה תהליך של "סגרגציה מרחבית". בצל הניגודים הללו והמאבק ביניהם מתהוות הערים המעורבות בהתהוות ומתעצבות. בהיבט כללי יותר: דינמיקת עיצוב מרחבים אלו מעלה שאלות בנוגע ליחסי הכוחות הקיימים בין המדינה, המחוקק ומוסדות התכנון כגופים ציבוריים מחד לבין פרטים, ארגונים לא ממשלתיים ותאגידי פרטיים וכוחם לעצב את המציאות מאידך.

המאמר כולל מבוא. לאחריו בא החלק השני והוא פותח בהצגת הנחת המוצא של המאמר באשר לחקר המרחב הנשענת על גישת ה-Critical Legal Geography והמבקשת לבחון את התהוותם של תהליכים מרחביים על ידי גופים פרטיים וציבוריים. החלק השלישי מציג את מבנה היישובים הערביים המושפע ממדיניות ממסדית ומפרקטיקות

קהילתיות. במסגרת זאת היישובים הערביים מוצגים כמרחבים הומוגניים המזוהים על בסיס לאומי¹ אשר התפתחו בנפרד ובמנותק מהיישובים היהודיים. כפי שנראה, עובדת היותם של היישובים הערביים מזוהים על יסוד לאומי מייצרת פערים והפרדה מרחבית בינם לבין שאר היישובים היהודיים סביבם. באותו חלק אצביע על האופן שבו פערים אלה, בצירוף תהליך העיור המתחולל בחברה הערבית, הניעו תהליך הגירה אל היישובים היהודיים ואל הערים היהודיות שבסביבת היישובים הערביים.

החלק הרביעי מציג את הערים המעורבות בהתהוות, אשר כאמור הוקמו כיהודיות, ובעקבות תהליך הגירה של התושבים הערבים אליהן הפכו למעורבות. מחד גיסא תהליך ההגירה, המונע על ידי תושבים ערבים אמידים המבקשים לשרוג את רמת החיים שלהם, נתקל בהתנגדות של מוסדות ציבוריים, של הרשות המקומית ושל מוסדות יהודיים מיישבים – בעלי הקרקע הפועלים כדי למתנו, ומאידך גיסא תהליך זה מתאפשר אודות (או הודות) לאופי המבנה המשפטי של זכויות תושבי העיר, המתיר סחר חופשי יחסית בזכויות הקניין של בעלות, אם הן אינן כפופות למגבלות של זכויות המוסדות המיישבים היהודיים, כגון הקק"ל. סיכום זה מוביל אותנו לחלק החמישי, המציג את הקמת קק"ל כגוף פרטי ואת ההסדרים העיקריים המסדירים את סמכותה ומעמדה הייחודי. באותו חלק אציג את העתירות השונות שהגיעו לדיון בפני בית המשפט ואשר ממחישות את האופן שבו פרטים וגופים פרטיים כגון ארגונים לא ממשלתיים המקדמים מציאות של אינטגרציה מרחבית מאתגרים את מעמדה ואת חוקיות הפעלת סמכויותיה של קק"ל – שהיא מן הגופים העיקריים העוסקים ביישוב יהודים והמקדם סגרגציה מרחבית. לבסוף סיכום.

3. Critical Legal Geography

הגישה המוצגת במאמר זה נסמכת על תאוריית ה־Critical Legal Geography (להלן: CLG).² גישה זו צמחה מאסכולת "משפט ומרחב" (המכונה גם "גאוגרפיה משפטית" –

1 ראו Richard T. Ford, *The Boundaries of Race: Political Geography in Legal Analysis*, 107 HARV. L. REV. 1841, 1845 (1994).

2 זרם ה־CLG צמח מתוך תנועת ה־Critical Legal Studies, שאימצה את ההנחה כי כללים ודוקטרינות משפטיות מורכבים ממושגים מעורפלים ולא קבועים, ובהיותם כאלה תוצאות יישומם אינן ניתנות לניבוי. תנועה זו, שהחלה את דרכה בשנות השבעים בבתי הספר למשפטים בארצות הברית, היוותה בסיס חשוב להתפתחותן של תנועות שמאל ביקורתיות מאוחרות יותר. הטענה העיקרית של תנועה זו היא כי המשפט משמש כלי לשימור יחסי הכוחות, אי־השוויון והשליטה של קבוצות חזקות בחברה, תוך מתן לגיטימציה לחוסר השוויון הקיים. לא ניתן במסגרת הערת שוליים זו לסקור, ולו במקצת, את הכתיבה של רבים המשתייכים לתנועת ה־CLS ואשר עיצבו את החשיבה הביקורתית בשלל תחומי המשפט, ולכן יצוינו רק כמה עיקריים שבהם: ROBERTO UNGER, THE CRITICAL LEGAL

לראשונה מחקר משפטי עם תאוריות מתחום התכנון, עם מדעי החברה ומדעי הרוח.³ חשיבותה מתבטאת באופן שבו היא מחברת בין תחומים שהיו מנותקים זה מזה במשך השנים, ובכך מאפשרת הבנה מעמיקה ומורכבת יותר של השפעת המשפט על תופעות מרחביות.⁴ הזרם הביקורתי בתוך גישה זו מתמקד בחקר אי-השוויון החברתי, הכלכלי והפוליטי הקיים בחברה ומנסה להציע הסברים לאופן שבו מוסכמות ופרקטיקות משפטיות, כמו גם מוסדות, מצדיקים את המשך קיומו של מצב זה ותורמים לביסוסו. זרם זה מראה כי המבנה הריבוני מתאפשר בין היתר באמצעות הסדר הליברלי, המשמר את ההבחנה בין הפרטי לבין הציבורי, כנתון המגביל את הרגולציה של המתרחש בפרטי ואת הביקורת השיפוטית המוטלת עליו.

לפי גישת ה-CLG ההסדרה המשפטית של המרחב בכלל ושל מרחב הערים המעורבות בהתהוות בפרט נעשית על ידי גופים פרטיים וציבוריים באמצעות המשפט הפרטי והציבורי. הן המשפט הפרטי והן המשפט הציבורי משפיעים על היחסים הבין-אישיים בין פרטים וקהילות וכך גם על המבנה המרחבי של היישובים. אמנם להסדרת המרחב באמצעות המשפט הפרטי יש השפעה שונה מזו של המשפט הציבורי, ולעתים עקיפה ולא מידית, אך על פי גישת ה-CLG, אי אפשר לבחון תופעות מרחביות ללא הבנה רחבה זו של השפעת שני תחומי המשפט הללו ושל תרומתם של גופים פרטיים וציבוריים כאחד עליהן.⁵

STUDIES MOVEMENT (1983); Karl Klare, *Judicial Deradicalization of the Wagner Act and the Origins of Modern Legal Consciousness, 1937-1941*, 62 MIN. L. REV. 265 (1978); THE POLITICS OF LAW: A PROGRESSIVE CRITIQUE (David Kairy ed., 1998); Robert Gordon, *Critical Legal Histories*, 36 STAN. L. REV. 701 (1984); MORTON HORWITZ, *THE TRANSFORMATION OF AMERICAN LAW, 1870-1960: THE CRISIS OF LEGAL ORTHODOXY* (1977); MARK TUSHNET, *TAKING THE CONSTITUTION AWAY FROM THE COURTS* (1999).

3 בלנק ורוזן-צבי מציגים במאמרם את התפתחות חקר המרחב בתאוריה המשפטית ואת השינויים שעברו על התאוריה המרחבית במשפט. הם מראים כי העיסוק באופן שבו כללים משפטיים מעצבים את המרחב והאופן שבו המרחב מעצב כללים משפטיים קיים הרבה לפני שאסכולת "משפט ומרחב" הוכרה כתאוריה משפטית עצמאית. כתיבה זו עסקה בחלקה הניכר בעיקר באספקטים הפיזיים והחומריים של המרחב תוך זניחת ההיבטים החברתיים והמנטליים שלו (כגון הכתיבה של Robert Ellickson, Carol Rose, Margrit Radin, Joseph Singer). למרות החיבור בין משפט ומרחב בסוגיות קנייניות, תכנוניות ונזיקיות, חוקרים אלה לא עסקו במחקר ביקורתי או חברתי המחבר בין תחומים אלה ובהשפעתם על החברה. מאוחר יותר התפתחה הגישה הביקורתית של חקר המשפט והמרחב, שאותה אציג להלן. ראו Yishai Blank and Issi Rozen-Zvi, *The Spatial Turn in Legal Theory*, 10 HAGAR 37, 39 (2010).

4 שם, בעמ' 37-39.

5 שם, בעמ' 45.

לדוגמה, הסדרים מתחום דיני החוזים הקובעים את נפקותה של אמנה או חוזה שהצדדים לו הם המדינה וגוף פרטי הכולל הוראה המאפשרת מכירת קרקע רק ליהודים, משפיעים על יצירתו של מרחב מגורים הומוגני או הטרוגני. אף כי מדובר בהסדר משפטי מתחום המשפט הפרטי, המסדיר לכאורה סוגיה ממוקדת בין פרטים, יש בו כדי להשפיע על אופי המרחב ועל סוג הקהילה שתגור בו. בדומה לזה, הסדרים מתחום דיני התכנון והבנייה, דיני המכרזים והשלטון המקומי המסווגים בתחום המשפט הציבורי והמנהלי משפיעים רבות על התנהלותם של גופים המוקמים במסגרת המשפט הפרטי ועל מה שמותר ומה שאסור להם לעשות.

בהתבסס על גישה זו, מאמר זה בוחן את התהוות מרחב הערים המעורבות בהתהוות על רקע של מבנה חברתי-כלכלי, כללים משפטיים ומדיניות-תכנונית-מרחבית ארוכת שנים אשר הניעו תהליכים ששינו את אופיין של אותן ערים.⁶ מדיניות זו מקודמת על ידי שלל גופים הפועלים והמוקמים במסגרת המשפט הפרטי והציבורי ופועלים יחד במישורין ובעקיפין: גופים סטטוטוריים, אשר סמכותם לתכנן קבועה בחקיקה;⁷ רשויות מקומיות;⁸ רשות מקרקעי ישראל⁹ ומשרדי ממשלה שונים.¹⁰ כמו כן לדפוס ההתיישבות של התושבים הערבים, לעסקאות שמתקיימות בתחומי המשפט הפרטי ולפעילות גופים שהוקמו במסגרת המשפט הפרטי כגופים פרטיים, כגון הקרן הקיימת לישראל, יש תרומה ניכרת לעיצוב מבנה היישובים כהומוגניים או הטרוגניים. אצביע על האופן שבו כל אלה פועלים במשותף ובנפרד, מזינים אלה את אלה ומשפיעים על עיצוב הערים המעורבות בהתהוות. ניתוח מורכב זה, שבוחן לעומק פרקטיקות שפרטים וגופים

6 להרחבה על האופן שבו מוסדות מדינתיים מקדמים מדיניות תכנון של הפרדה בשלל תחומים בהקשר הישראלי, ראו Oren Yiftachel, *Planning as Control: Policy and Resistance in a Deeply Divided Society*, 44 PROGRESS IN PLANNING 116 (1995); Alexandre Kedar, *On the Legal Geography of Ethnocratic Settler State: Notes Towards a Research Agenda*, 5 CURRENT LEGAL ISSUES 402 (2003); כן ראו ישי בלנק "מקומו של המקומי: משפט השלטון המקומי, ביזור ואי שוויון מרחבי בישראל" **משפטים** לד' 197 (2004).

7 גופים אלה כוללים את המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, אשר תפקידה העיקרי לקבוע את מדיניות התכנון העל-ארצית של המדינה, המעוגנת בתכנית מתאר ארצית; הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות; הוועדות המחוזיות; הוועדות המקומיות; ועדות אד הוק לנושאים תכנוניים ייעודיים ועדות לצרכים מיוחדים המוקמות לפי תכניות מתאר למיניהם או לפי חוקי הוראת שעה. אלה כוללים את "הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים" ו"הוועדה לבניה ולמגורים" שהוקמה במסגרת תכנית מתאר ארצית **משולבת לבנייה פיתוח ולקליטת עליה**, תמ"א 31 (תשנ"ח).

8 באמצעות הוועדות המקומיות, ועדות המשנה המקומיות והוועדות המרחביות.

9 מתוקף היותו האחראי לניהול קרקעות המדינה.

10 כגון משרד הרווחה, משרד הפנים (במיוחד אשכול התכנון) ומשרד הבינוי והשיכון, האחראים לייזום תכניות ופרויקטים שונים לבנייה, למתן הטבות ומענקים לקבוצות אוכלוסייה מוגדרות ועוד.

פרכיים וציבוריים מקדמים על רקע כללים משפטיים, הוא התרומה והחידוש העיקרי של המאמר לשיח העוסק בעיצוב מבנים מרחביים. להבנה עמוקה של תהליך התהוות הערים המעורבות בהתהוות אפנה להצגת מבנה היישובים הערביים והשינויים המרחביים שעברו על החברה הערבית אשר הניעו לטעמי תהליך הגירה של התושבים הערבים אל היישובים היהודיים. הצגה זו, המשלבת דיון בתפקיד הגופים הציבוריים מחד ודפוסי ההתיישבות מאידך, ממחישה ומדגימה את האופן שבו הפרטי והציבורי מכוננים את המרחב ומניעים יחדיו במישורין ובעקיפין תהליכים ושינויים מרחביים.

ג. היישובים הערביים כמרחבים מזוהים לאומיים

האידאולוגיה הציונית שהייתה בבסיסה של מדיניות תכנון המרחב ואשר תרמה רבות להתפתחות המרחבית בראשית ימיה של המדינה קידמה שני עקרונות מרכזיים:¹¹ הראשון הוא קליטה ושיכון של עולים בפרק זמן קצר; השני הוא פיזור אוכלוסייה כאמצעי ביטחון שמטרתו להגן על מרחבים לא מיושבים,¹² אזורים הסמוכים לגבול,¹³ אזורי הפריפריה ואזורים שבהם ניכר שיעור גבוה של אוכלוסייה ערבית.¹⁴ לצורך הגשמת המטרות האמורות נקטה המדינה תהליך של הלאמת הקרקעות שהיו בבעלות ערבית¹⁵ והעברת בתים ערביים נטושים לבעלות ציבורית, בעיקר לרשות הפיתוח.¹⁶

- 11 ראו אורן יפתחאל ואלכסנדר (סנדי) קדר "על עוצמה ואדמה: משטר המקרקעין הישראלי" **מרחב, אדמה, בית** 18 (יהודה שנהב עורך, 2003).
- 12 הדבר התבטא בתכנית המתאר הראשונה של מדינת ישראל, שהכין אריה שרון בשנת 1951. התכנית התבססה על עקרון פיזור האוכלוסין ויישוב הספר, תוך חלוקת מרחב המדינה לארבעה מטרופולינים עיקריים: הצפון (שבירתו תהיה חיפה), אזור המרכז (שבירתו תל-אביב), אזור ירושלים ואזור הדרום והנגב (שבירתו תהיה באר שבע). אריה שרון **תכנון פיזי בישראל** (1951).
- 13 אדריאנה קמפ "הגבול כפני יאנוס: מרחב ותודעה לאומית בישראל" **מרחב אדמה בית** 52, לעיל ה"ש 11.
- 14 ראו רחל קלוש ויוברט לו-יון "הבית הלאומי והבית האישי: תפקיד השיכון הציבורי בעיצוב המרחב" **תיאוריה וביקורת** 16, 153, 156 (2000).
- 15 להרחבה בעניין זה, ראו אלכסנדר (סנדי) קדר "זמן של רוב זמן של מיעוט: קרקע, לאום, ודיני ההתיישנות הרוכשת בישראל" **עיוני משפט** כא 665 (1998). במאמר הוא סוקר את החוקים השונים ואת הפסיקות השונות של בתי המשפט העליון אשר הערימו קשיים על האזרחים הערבים להוכיח את טענתם בכל הנוגע לזכות בעלותם על הקרקע. להרחבה נוספת באותו עניין ראו Alexandre (Sandy) Kedar, *The Legal Transformation of Ethnic Geography: Israeli Law and the Palestinian Landholder 1948-1967*, 33 N.Y.U.J. INTR'L L. & POL. 923 (2001).
- 16 תהליך הלאמת הבתים הנטושים נעשה באמצעות חוק נכסי נפקדים, התש"י-1950, ס"ח 86, שבמסגרתו הוקם "האפוטרופוס לנכסי נפקדים", שלו הוקנה רכוש הנפקדים; חוק

לאחר מכן הוקצו אותם בתים נטושים בתוך הערים לשיכון תושבים – בעיקר יהודים – בתנאי דיירות מוגנת ודיור ציבורי,¹⁷ והקרקעות הוקצו לצורך הקמתם והרחבתם של יישובים יהודיים. במימוש מדיניות זו היו שותפים גופים פרטיים כגון האגודות השיתופיות,¹⁸ הסוכנות היהודית¹⁹ וק"ל.²⁰ מטרתם המוצהרת של שני הגופים האחרונים היא יישוב יהודים, ובכך הם מילאו תפקיד מכריע בעיצוב מציאות ההתיישבות המרחבית במדינה תוך קידומה של הפרדה מרחבית בין יהודים לערבים.²¹

בהיבט הזה אלה הם גופים ייחודיים בנוף המשפט הישראלי,²² שכן רוב המדינות המערביות אינן משתמשות בגופים פרטיים או מעין-ציבוריים, לא בסמוי ולא במוצהר, על מנת להגדס את המרחב האורבני סביב מאפיינים אתניים או לאומיים. אף שאי אפשר להתעלם מקיומם של מהלכים תכנוניים מקצועיים אשר שימשו מסווה למהלכים פוליטיים, לכל היותר אלו היו בעיקר תוצרי לוואי, לעתים לא מכוונים, של הפרדה והדרה.²³ לעומת זאת בישראל קיימת מדיניות שיטתית ומכוונת של שיתוף פעולה מובנה בין גופים ציבוריים לפרטיים, לעתים באמצעות הפעלת מנגנוני סינון מתוחכמים למען

רשות הפיתוח (העברת נכסים), התש"י–1950, ס"ח 278, שבאמצעותו הוקמה רשות הפיתוח. מטרתה של רשות הפיתוח היא לנהל את האדמות שהופקדו בידי האפוטרופוס לנכסי נפקדים לאחר מלחמת 1948 וכן הקרקעות שהופקעו על פי חוק רכישת מקרקעים (אישור פעולות ופיצויים), התשי"ג–1953, ס"ח 58.

17 במסגרת תהליך זה גם תושבים ערבים שוכנו בתנאי דיירות מוגנת, בעיקר תושבי הערים המערבות שנותרו ואשר פונו מבתיהם ורוכזו לאחר המלחמה בשכונה אחת בתוך העיר, לרוב בבתים נטושים בתנאי דיירות מוגנת.

18 מטרתיה של האגודה השיתופית הן בין היתר להקים, לקיים ולנהל יישוב כפרי קהילתי שיהא מבוסס על ארגון חבריו כקהילה המקיימת שיתוף בין חבריה. על תפקידה המעצב של האגודה השיתופית במבנה המשפטי הזה ראו סמדר אוטלנגי **אגודות שיתופיות – דין ונוהל** א 35 (1995).

19 הסוכנות היהודית שמה לה למטרה ליישב יהודים ברחבי הארץ בכלל ובאזורי ספר ובאזורים שהנוכחות היהודית בהם דלילה בפרט, ראו סעיף 3 לחוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ ישראל, התשי"ג–1952, ס"ח 2. חוק זה, המסדיר את פעילויות הסוכנות, מעגן בתוכו את שיתוף הפעולה ההדוק והמתואם בין מדינת ישראל לבין גוף זה בכל הקשור למדיניות של יישוב יהודים.

20 על תפקידה המעצב של הקק"ל ראו להלן חלק ה של המאמר.

21 דפנה ברק ארז ואורן פרז "תכנון במקרקעי ישראל: לקראת פיתוח בר-קיימא" **משפט וממשל** ז 867, 896–907 (2004). כן ראו דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי כלכלי** 497–499 (תשע"ג).

22 שם, 460–461.

23 להרחבה ראו רחל אלטרמן **השוואה בין מערכות של תכנון סטטוטורי במדינות נבחרות** (1990). אבקש להודות לקורא החיצוני אשר העיר נקודה חשובה זו.

ישובם הבלעדי של אזרחים יהודים תוך הדרתם של האזרחים הערבים מאותם מרחבים.²⁴

עד לאחרונה, בהקשר המרחבי, גופים אלה זכו לחסינות בפני הטלת ביקורת שיפוטית על פועלם בשל סיווגם כגופים פרטיים (להבדיל מציבוריים).²⁵ בנבנשתי הראה במאמרו כי לעומת נכונותו של בית המשפט להחיל את כללי המשפט המנהלי על גופים שהגדרם "דו-מהותיים", כגון חברת החשמל וחברה קדישא, הוא אינו מוכן לעשות כן בהקשר הסוכנות היהודית.²⁶ עם זאת ניכר שינוי בגישתו של בית המשפט, שבא לידי ביטוי בפסק דין שניתן לאחרונה שבו נקבע כי הסוכנות היהודית היא גוף דו-מהותי.²⁷ גישה דומה הובעה גם באשר לתפקידם ולתרומתם של האגודות השיתופיות לעיצוב המרחב הכפרי, אשר המשמעות המעשית העולה מהפעלת סמכותן היא הקצאה של אדמות מדינה לפרטים.²⁸ באשר למעמד הקק"ל – מושא מאמר זה – אחזור וארחיב בעניין בחלק ה, שבו אראה כי שינוי דומה ניכר גם בגישת בית המשפט כלפי הקק"ל.

חשוב לציין כי נוסף על גופים אלה, המשתפים פעולה ישירות עם מוסדות ציבוריים, קיימים כיום עוד גופים פרטיים אשר מקדמים אף הם מדיניות מרחבית של הדרה והפרדה והעוסקים בבנייה ייעודית ליישוב קבוצות אוכלוסייה מוגדרות. אלה כוללים עמותות לבנייה עצמית וחברות קבלניות הזוכות במכרזים לפיתוח קרקע על אדמות שבבעלות המדינה ואשר נוקטות פרקטיקות שנועדו למנוע את התרחבות התופעה של יצירת

24 לסקירה מקיפה בנושא זה בכל הנוגע לאופן שבו המדינה משתמשת בגופים פרטיים, כגון האגודות השיתופיות והסוכנות היהודית, לסינון והדרה של אזרחים ערבים, ראו בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד(1) 258 (2000) (להלן: פרשת קעדאן).

25 ראו בג"ץ 4212/91 המוסד החינוכי ממלכתי דתי, העל יסודי לבנות "בית רבקה" נ' הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, פ"ד מז(2) 661, 670 (1991). שם נקבע כי "הסוכנות היהודית ממלאת תפקיד וולנטרי, מקורות המימון שלה היא מקורות מימון פרטיים, המגיעים מתרומות. זאת למרות שמדובר בתפקידים ציבוריים חשובים אותם ממלאת הצינונות בקליטת עליה ויישוב הארץ".

26 לעמדתו על בית המשפט לגלות נכונות רבה יותר להתערבות במעמד הסוכנות היהודית, ראו איל בנבנשתי "תחולת המשפט המנהלי על גופים פרטיים" משפט וממשל ב 11, 24 (1994). ראו גם עומר דקל חוברת המכרז של גופים מנהליים 42 (2001), שטוען כי ייתכן שיש מקום לבחון את אופייה הדו-מהותי של הסוכנות, תוך החלת כללים מתחום המשפט הציבורי על פעולתה.

27 ע"מ 6101/13 ימית א. בטחון (1998) בע"מ נ' הסוכנות היהודית לארץ ישראל (פורסם בנבו, 23.2.2014). בית המשפט קובע כי "מהקמת המדינה, חלשו תאגידיים פרטיים מבחינת הגדרתם, אך ציבוריים מבחינת אופי פעילותיהם, על תחומים שונים בזירה הציבורית. הסוכנות היהודית היא דוגמה מובהקת לכך. הסוכנות היהודית משמשת, גם כיום, אם כי שינתה פניה בצורות שונות לאורך השנים, כזרועה הארוכה של הממשלה באשר לשירותי עליה וקליטה וקיבוץ גלויות, וממלאת תפקיד ציבורי ראשון בחשיבות".

28 לאור כך קבע בית המשפט כי קיימת הצדקה מיוחדת להתערבות ולהחלת עיקרון האוסר על ניגוד עניינים גם על אגודות שיתופיות. ראו ע"א 7094/10 צורן נ' שפירא (פורסם בנבו, 18.4.2012).

מרחבים עירוניים הטרטוריים (או לחלופין לשנות את מצב העניינים בערים המעורבות הקיימות), אם בעקיפין ואם במישרין.²⁹ על אף השיבות תרומתם של גופים אלה לעיצוב המרחב העירוני, מאמר זה מתמקד באופן שבו פרטים מניעים תהליכים מרחביים תוך התייחסות ממוקדת לאופן שבו הם מאתגרים את מדיניותה המרחבית של הקק"ל המתעוררת אגב תהליך ההגירה לערים המעורבות בהתהוות.³⁰

עקרונות ההקצאה של הקרקעות ביישובים העירוניים והכפריים,³¹ בצירוף דפוסים ההתיישבות של התושבים הערבים, תרמו לביסוסה של מציאות מרחבית סרגטיבית במגורים בין היישובים ובתוכם על בסיס שייכות קבוצתית לאומית וכן גם אתנית. מציאות זו הביאה להתהוות היישובים הערביים כמרחבים "מזוהים מבחינה לאומית". יישובים אלה התפתחו בנפרד ובמנותק מהיישובים היהודיים, וזוהו כמיועדים ליישוב תושבים ערבים בלבד. המונח "מרחב מזוהה לאומי" שאוב מהמונח "מרחב מזוהה גזעית" – Racially Identified Space – שהגדירו המשפטן האמריקני ריצ'רד פורד כמרחב פיזי שבו שוכנת קבוצה גזעית, המזוהה על בסיס המאפיין הגזעי.³² בהקשר האמריקאי מרחב כזה מייצר ומעצים את הפרדה הגזעית ואת השלכותיה, הכוללות בידוד של אותה אוכלוסייה, החלשתה, דיכוייה, הרחקתה ממרכזי הכוח ופגיעה ביכולתה למוביליות כלכלית וחברתית.

כפי שנראה, בדומה למקומות רבים בעולם,³³ עובדת היותם של היישובים הערביים מזוהים על בסיס לאומי הביאה ליצירתם של פערים כלכליים וחברתיים בינם לבין היישובים היהודיים הסובבים.³⁴ זיהוי היישובים הערביים והפרדה הקיימת בינם לבין היישובים היהודיים משמרים את עצמם באמצעות מנגנונים משפטיים, תכנוניים וקהילתיים הייחודיים לאופי היישובים הערביים, תוך כדי יצירת הבדלים ניכרים בין השניים. הבדלים אלה, בצירוף תהליך העיור המתחולל בחברה הערבית, הניעו תהליך של הגירת (או ליתר דיוק בריחת) התושבים הערבים מן היישובים הערביים ליהודיים, תוך אתגור אופיים ההומוגני.

29 אודה לקורא החיצוני על הערה זו.

30 להרחבה על האופן שבו עמותות לבנייה עצמית מקדמות מדיניות זו ראו מנאל תותריג'ובראן "הפרטה והדרה בעיר: העמותות לבניה עצמית כמייצרות מובלעות מרחביות מופרדות" **משפטים** 443 (2017).

31 ראו יפתחאל וקדר, לעיל ה"ש 11; Alexandre (Sandy) Kedar, *On the Legal Geography of Ethnocratic Settler States: Notes Towards A Research Agenda*, 5 LAW & GEOGRAPHY 401 (2003).

32 ראו Ford, לעיל ה"ש 1, בעמ' 1845.

33 על האופן שבו הפרדה מרחבית יוצרת הבדלים חברתיים וכלכליים בארצות הברית, ראו DOUGLAS S. MASSEY AND NANCY A. DENTON, *AMERICAN APARTHEID: SEGREGATION AND THE MAKING OF THE UNDERCLASS* 118–130 (1993).

34 ראו יששכר (איסי) רוזן צבי "מקום הצדק": משפט השלטון המקומי ואי צדק חברתי" **ציוני משפט** כח 417 (2004).

על אף קיומם של מנגנונים נוספים ורבים המייצרים הבדלים בין היישובים השונים,³⁵ בחלקים הבאים אתמקד בעיקר במנגנונים התכנוניים והקהילתיים שעיצבו את הפרדה המרחבית הקיימת שתומה ליצירתם של אותם פערים בין רמת היישובים הערביים לזו של היהודיים ואשר הניעו תהליך של הגירת התושבים הערבים אל היישובים היהודיים.³⁶

1. תכנון ובנייה של היישובים הערביים

למעט כמה יישובים בדווים באזור הנגב,³⁷ כל היישובים הערביים קיימים מלפני קום המדינה, חלקם הוקמו בתקופה העות'מאנית,³⁸ חלק אף קודם לכן.³⁹ שטחי השיפוט שהוקנו ליישובים הערביים לאחר קום המדינה מצומצמים מאוד ביחס למספר תושביהם וביחס לשטחי השיפוט של היישובים היהודיים. על פי רוב הם כוללים את השטח הבנוי של היישוב בלבד.⁴⁰ בתוך היישובים הערביים קיימת הפרדה מרחבית על בסיס דתי ומשפחתי,⁴¹ וכך התושבים הנוצרים מתגוררים בשכונות נוצריות בנפרד מהשכונות המוסלמיות והדרוזיות.⁴² רוב השכונות נבנו סביב בתי תפילה ומוסדות קודש השייכים

35 כגון בעיות בגביית ארנונה, פערים בשיעור התקציבים המועברים מהמדינה לידי הרשויות המקומיות הערביות לעומת היהודיות, פערים ברמת מוסדות החינוך הערביים לעומת היהודיים, פערים בתקציבים בהקשר תחום הדת ועוד תחומים רבים. להרחבה ראו בג"ץ 727/00 ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד נו(2) 79 (2001); בלנק, לעיל ה"ש 6.

36 ישי בלנק ואיסי רוזן-צבי "הצעת חוק העיריות: הווה ללא עבר, רפורמה ללא עתיד" חוקים א 49, 89-90 (2009).

37 רהט הוקמה על ידי המדינה בשנת 1972 וקיבלה מעמד של עיר בשנת 1994.

38 אציין כי היישובים הערביים הכפריים מורכבים משני סוגים: כפרים מוכרים ולא מוכרים. להרחבה ראו את שלל הדוחות שחיברו ארגון רופאים לזכויות אדם באתר הארגון: www.phr.org.il/default.asp?PageID=47; האגודה לזכויות האזרח בישראל, **זכויות האדם בישראל – תמונת מצב 2007** (2007); **הוועדה להצעת מדיניות להסדרת ההתיישבות הכרואית בנגב, דוח הוועדה** (2008).

39 כגון נצרת ופרעם. בדומה ליישובים העירוניים היהודיים, חלק מהערים הערביות הוקמו ככאלה וחלק אחר הוקמו כיישובים כפריים, אשר בעקבות תהליכי עיור למיניהם קיבלו מעמד של עיר (אלה כוללים טמרה, טייבה, סח'נין ושאר ערי המשולש).

40 אורן יפתחאל **קרקעות תכנון ואי-שוויון: חלוקת המרחב בין יהודים וערבים בישראל** (2000).

41 למשל, בעיר נצרת קיימות שכונות המכונות על שם המשפחה השוכנת בהן, כגון "שכונת אלספאניולי" על שם אותה משפחה.

42 לעתים קיימת הפרדה מרחבית גם בתוך השכונות הנוצריות בין העדות השונות. לדוגמה, בני העדה האורתודוקסית בעיר נצרת מתגוררים בשכונה נפרדת מזו שבה מתגוררים בני העדה הקתולית. לאחרונה תושבי השכונה האורתודוקסית אף הקימו שער כניסה המונע כניסה חופשית של תושבי העיר לשכונה.

לאותה קבוצה דתית, והן המשיכו להתפתח כשכונות נפרדות. בחלק מהמקומות שוררת בין הדתות השונות עוינות, המגיעה אף לאלימות פיזית.⁴³ אציין כי למרות ההשלכות החברתיות, הפוליטיות והכלכליות העמוקות של ההפרדה המרחבית הפנים-קבוצתית, אין היא עניין למחקר אקדמי (משפטי ובכלל) מבחינת השפעתה על היחסים בין הקבוצות ועל ההבדלים במעמדן החברתי-כלכלי.⁴⁴ כמו כן הנושא כמעט אינו בא לידי ביטוי בזירה המשפטית.⁴⁵ הסוגיות המובאות לדיון בפני בית המשפט הן על ידי המדינה והן על ידי התושבים הערבים עצמם בהקשר הבנייה ביישובים הערביים עוסקות בעיקרן בסכסוכים הנוגעים לגבולות החלקות ולשאלת הבעלות על קרקע של פרטים מול המדינה ותו לאו.⁴⁶ לטעמי הסיבה לכך היא העיסוק

43 אחד המאבקים הידועים לשמצה בין נוצרים למוסלמים הוא המאבק שפרץ בשנת 2000 בעיר נצרת, בשל כוונת התושבים המוסלמים לבנות מסגד במקום שהאב א-דין השוכן מול בזיליקת הבשורה. הפרשה, שזכתה לכינוי "מסגד המריבה" או "כיכר המריבה", הייתה מוקד לעימותים ולחיכוכים בלתי פוסקים בין שני חלקי האוכלוסייה, שבה נכרכו מעשי ונדליון בחנויות ובעסקים של שתי הקבוצות. המאבק החל באישור הממשלה את תכנית הבנייה ב-1997, דרך ביטולה בשנת 2002 לאחר בחינת המלצותיה של ועדה מיוחדת בראשותו של שר הבינוי והשיכון נתן שרנסקי, כי המסגד לא יוקם באתר שבו ביקשו להקימו. תחת זאת הציעה הוועדה שבעה אתרים חלופיים להקמת המסגד. בתגובה נבנה במקום מבנה לא חוקי, אך הוא נהרס ביום 1 ביולי 2003 לפי צו בית המשפט המחוזי בנצרת.

44 לפי חמאסי, עיקר החוקרים המובילים בחקר תחום היישוב הערבי הם גאוגרפים, ובהם מאיר ברודניץ, בן דויד, אורן יפתחאל, ארנון סופר וראסם חמאסי. מרביתם עוסקים בהיבט התכנוני הפיזי של הכפר הערבי ודנים בשינויים הפיזיים שחלו בו לאורך השנים. ראסם חמאסי "עיון (Urbanization) והתעיירות (Urbanism) ביישובים הערביים בישראל" **אופקים בגיאוגרפיה** 64-65-294 (2005). לכך ניתן להוסיף את יוסף ג'בארין מתחום תכנון הערים וקומץ חוקרים שכתבו מאמרים ודוחות על היישובים הערביים ועל מדיניות התכנון הנוגעת אליהם, אף כי זה לא תחום המחקר העיקרי שלהם. מחקרים אלה אינם עוסקים בחלוקה הפנים-מרחבית של הערים והיישובים הערביים. לדעתי הסיבה לכך דומה לזו הנזכרת לעיל: התמקדותם של המחקרים ביחסי החברה הערבית עם השלטון וזניחת ההשפעה הניכרת שיש לדינמיקה הפנים-חברתית על עיצוב המרחב ועל עיצוב היחסים עם השלטון המרכזי.

45 לכך יש שתי סיבות עיקריות לטעמי: ראשית, מדובר בשכונות ותיקות הקיימות זה שנים, חלקן אף לפני קום המדינה, ולכן סוגיית ההפרדה ביניהן נתפסת בקרב התושבים כדבר נתון ומובן מאליו שאינו ניתן לשינוי, ולכן אינו מהווה כלל נושא לדיון. שנית, חלק ניכר מהשכונות הללו נבנו על קרקעות פרטיות, לעומת הבנייה על קרקעות ציבוריות בערים היהודיות והמעורבות, דבר המעורר דילמות משפטיות שונות במהותן.

46 התדיינות משפטית בסוגיות הנוגעות לבעיות פנים-חברתיות בין התושבים הערבים כמעט אינה בנמצא, למעט כמה תיקים בודדים שהגיעו לדיון בפני בית המשפט בעניין: סוגיית לבוש החיג'אב בבית ספר נוצרי פרטי, בג"ץ 4298/93 **ג'בארין נ' משרד החינוך**, פ"ד מח(5) 199 (1994); סמכות המועצה המקומית לאסור השמעת מוסיקה בבית עסק ביישוב עוספיה, ראו בג"ץ 166/71 **הלון נ' ראש המועצה המקומית עוספיה**, פ"ד כה(2) 591 (1971); ס"ע (אזורי י-ם) 9022-06-10 **נמרי נ' לבנות** (פורסם בנבו, 23.8.2010) – עתירה

המתמיד בבעיות החברה הערבית, שמקורן ביחסיה עם השלטון בשל פערים בהקצאת משאבי ציבור ותקציבים וכד'. היעדר ההתדיינויות בבעיות הפנים-חברתיות של החברה הערבית הוא סוגיה מרתקת המצריכה מחקר אקדמי נפרד (עתידי אולי) וניתוח מעמיק באשר לדינמיקות המשפטיות והתרבותיות המתעוררות בהקשר הזה.

בחזרה לסוגיה התכנונית, לארבע ערים – נצרת, טייבה, טירה, ורהט – יש ועדת תכנון מקומית נפרדת הנשלטת על ידי מועצת העיר. מלבד זאת, מבחינה תכנונית שאר היישובים הערביים כפופים לוועדות מקומיות מרחביות לתכנון ולבנייה.⁴⁷ חלק ניכר מהרשויות המקומיות הערביות שבאזור הגליל מצויות בתוך שטח מוניציפלי של מועצות אזוריות-יהודיות. מבחינה תכנונית הן בבחינת איים קטנים בתוך גוף משפטי גדול יותר הקרוי "מועצה אזורית" הכפוף לוועדות מרחביות לתכנון ולבנייה המורכבות ברובן מנציגים מהיישובים היהודיים הסובבים את הכפרים הערביים.⁴⁸ לא קיימים כל קריטריונים תכנוניים-חברתיים, גאוגרפיים או תפקודיים המסבירים את הכללתן של יותר מחמישים רשויות מקומיות ערביות בוועדות מרחביות לתכנון ולבנייה שבהן קיים רוב לנציגים יהודים.⁴⁹ נוסף על כך, קיימות ועדות מרחביות שמורכבות אך ורק מיישובים ערביים, אלה שבעיקר אינם מצויים בשטחן של המועצות האזוריות.⁵⁰ כלל היישובים הערביים והיהודיים כפופים לוועדות מחוזיות שלהן הסמכות להחליט בכמה תחומים, ובהם סוגיית ייעוד הקרקע. זוהי אחת הסוגיות העיקריות והחשובות ביותר המניעה מאבקים וסכסוכים בין הרשויות וכן הקובעת את רמת פיתוחו של היישוב והצפיפות שתהיה בו. הוועדות המחוזיות נשלטות ברובן על ידי רוב של יישובים יהודיים.

העוסקת בבקשה למתן צו המחייב את המשיבים (בית ספר פרטי נוצרי) להמשיך ולהעסיק את המבקשת כאשר היא עוטה חיג'אב.

47 על פי סעיף 19(א) לחוק התכנון והבנייה, במרחב תכנון שבתחומו נמצאת יותר מרשות מקומית אחת הוועדה המקומית תהיה מורכבת מהממונה על המחוז או נציגו, והוא יהיה יו"ר ועדה, וכן משבעה חברים שימנה שר הפנים מתוך רשימת אנשים שהמליצו עליהם הרשויות המרחביות. בתוך כך יש לשים לב ככל האפשר לייצוג של כל הרשויות המרחביות ולמספר התושבים של כל אחת מהן.

48 **התכנון המתארי ביישובים הערבים בישראל: תמונת מצב** 9–10 (2012).

49 אלה כוללים את הוועדות המרחביות האלה: שמעונים, הגליל המזרחי, הגליל העליון, שומרון, חבל אשר, יזרעאלים, מעלה הגליל, הנשלטות כאמור על ידי מועצות אזוריות. להרחבה על חשיבותן ומעמדן של המועצות האזוריות כשלטון מקומי, ראו רוזן-צבי, לעיל ה"ש 34, בעמ' 436–349.

50 כגון ועדה מרחבית "גבעת אלונים" המורכבת משפרעם, כפר מנדא, אעבלין ובריר אלמכסור; "הגליל המרכזי" המורכבת מאבן סנאן, ג'ולס, ירכא, כפר יאסיף, ג'דידה-מכר; "מעלה חרמון" המורכבת ממגדל שמש, עין קניה, מסעדה, בוקעאתה עג'ר; "מבוא העמקים" המורכבת מבסמת טבעון, איכסאל, יפיע, עילוט, כפר כנא, משהד, עין מאהל, ריינה, רמת ישי; "אבו בסמה" המורכבת מהכפרים אבו קרינאת, אום בטין, א-סייד, ביר הדאג', דריג'את, מולדה, מכחול, מרעית, קסר אל-סיר, כוחלה, אבו תלול ותרובין א-צאנע.

במשך השנים הסדר זה פגע ביכולתם של היישובים הערביים לשלוט בתכנון המרחב שלהם ובפיתוחו והגביל את קידומן של תכניות מתאר המותאמות לצורכיהם בהיותם תלויים במדיניות הפיתוח של אותן ועדות מרחביות ומחוזיות.⁵¹ מסיבה זו לחלק ניכר מן היישובים הערביים אין תכניות מתאר או תכניות אב שמסדירות את התפתחותם התכנונית.⁵² עם זאת בשנת 2000 החל מנהל התכנון במשרד הפנים בפרויקט ששמו "קידום תכנון המתאר במגזר הלא יהודי". מטרתו הייתה להכין תכניות מתאר ל-66 יישובים ערביים בצפון הארץ ובמרכזה.⁵³ עד סוף שנת 2011 אושרו תכניות מתאר למחצית היישובים שנכללו בפרויקט, החצי השני נמצא בתהליך הכנה, ולעת עתה התכניות שאושרו טרם יושמו.⁵⁴

נוסף על האמור, התושבים הערבים לא נהנו כלל ממדיניות הקצאת הקרקעות בדומה לזו שיועדה להתיישבות היהודית ואשר הביאה להקמתם של יישובים חדשים ולהרחבתם של יישובים קיימים.⁵⁵ להפך, היישובים הערביים סבלו מחוסר הקצאת קרקעות לבנייה למגורים וקרקעות לצורכי ציבור, מהלכים שהיו מאפשרים להם להתפתח כראוי.

בעיית ההתפתחות הלקויה היא תוצאה גם של ייעוד קרקעות פנויות בתוך גבולות השיפוט של היישובים או סביבם לצרכים חקלאיים וגם של היעדר אפשרות שינוי ייעודן לקרקעות לבנייה (למגורים ולמסחר) – מהלך שהיה בו כדי להאיץ את הפיתוח והבנייה בתוך היישובים.⁵⁶ כמו כן בחלק מן המקרים הוקפו היישובים הערביים בקרקעות שיועדו לפארקים, לגנים לאומיים ולשמורות טבע, לכבישים מהירים וכיוצא באלה, הפוגעים בפוטנציאל ההתרחבות של היישובים או מונעים את מימושו.⁵⁷ מטרתה של המדיניות הממשלתית הייתה להימנע מהקצאות קרקעות ליישובים הערביים לצד

51 כפי שרוזן-צבי מסביר, גם עיירות הפיתוח, הערים ומושבים ממוצא מזרחי הודרו מאותן מועצות אזוריות. המציאות שנוצרה בעקבות זאת הייתה שליטה מרחבית ומקומית של המועצות האזוריות במרחבים נרחבים הנשלטים על ידי ההתיישבות החקלאית, לעיל ה"ש 34, בעמ' 346–349.

52 על השפעת היעדרה של תכנית אב על התפתחות היישובים הערביים, ראו **ועדת החקירה הממלכתית לברור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000** (2003) פס' 37 (להלן: **דוח ועדת אור**).

53 נוסף על החלטה מס' 1539 של הממשלה ה"23 תכנית חומש לפיתוח כלכלי של יישובים במגזר המיעוטים" (21.3.2010).

54 **התכנון המתארי**, לעיל ה"ש 48, בעמ' 5–6.

55 להרחבה על המדיניות המרחבית המפלה כלפי היישובים הערביים ראו אורן יפתחאל **קרקעות תכנון ואי שוויון: חלוקת המרחב בין יהודים וערבים בישראל** (2000); אורן יפתחאל **תכנון מרחבי, שליטה קרקעית ויחסי יהודים ערבים בגליל** 24 (1994).

56 יוסף ג'בארין ויוברט לו יון **התכנון העירוני ביישובים הערביים בישראל** 12–16 (1998).

57 **דוח ועדת אור**, לעיל ה"ש 52, סעיפים 33–36, פרק א.

מדיניות של "ייהוד המרחב"⁵⁸ כמהלכים שנועדו להגביל את ההתפתחות וההתרחבות הפיזית של היישובים הערביים⁵⁹ תוך ריכוזם באזורים מוגדרים ומצומצמים. בשנים האחרונות ניכר שינוי במדיניות הציבורית בנוגע להקצאת קרקעות לבנייה למגורים שבמסגרתו גובשו כמה תכניות להקמתן של שכונות מגורים בשיטת "בנה ביתך"⁶⁰ ביישובים הערביים השונים בשיתוף המינהל והרשויות המקומיות הערביות.⁶¹ תכניות אלו כוללות יזמות לשיווק קרקעות ציבוריות של המינהל באמצעות מכרזים עבור תושבי היישובים הערביים השונים.⁶² למרות היוזמה המבורכת קיים פער גדול בהצלחת שיווק קרקעות מדינה בין היישובים הערביים ליישובים היהודיים.⁶³ חלק לא מבוטל מהמכרזים הללו נכשלים משתי סיבות: היעדר היענות למכרזים (65% מהמכרזים

- 58 מדיניות ייהוד המרחב, ובייחוד ייהוד הגליל, באה לידי ביטוי בין השאר בהפקעת הקרקעות המסיבית שהתרחשה באזור הגליל העליון ובקיצוץ השטח המוניציפלי של היישובים הערביים, כמהלך אשר הביא לצמצום נוסף של הקרקעות בשטחי היישובים השונים. הפקעה מסיבית זו הגיעה לשיאה בהחלטת הממשלה להפקיע 20,000 דונם באזור סחינין למטרת "ייהוד הגליל". בשנת 1976 פרסם מינהל מקרקעי ישראל הודעה בדבר הפקעת מקרקעין באזור כרמיאל לפי סעיפים 5 ו-7 בפקודת הקרקעות המנדטורית משנת 1943 (רכישה לצורכי ציבור). הפקעת הקרקעות נעשתה לצורך הרחבת העיר כרמיאל, על פי תכנית שתוכננה באותה עת במשרד השיכון לפיתוח עירוני מואץ בגליל (תכנית פ.ע.מ). הפקעות אלו היו המשך של הפקעות קודמות שמטרתן הייתה "ייהוד הגליל", ועליהן התקומם הציבור הערבי בסוף שנת 1975. להרחבה, ראו **דוח ועדת אור**, לעיל ה"ש 52, סעיפים 33–44, פרק א.
- 59 המדיניות המרחבית המפלה מצטרפת למדיניות המפלה בתחומים נוספים רבים, כגון תחום החינוך. להרחבה ראו בג"ץ 11163/03 **ועדת המעקב העליונה לענייני ערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל** (פורסם בנבו, 27.2.2006).
- 60 מהלך זה, שמטרתו לעודד הקצאת קרקעות לבנייה של בתים פרטיים צמודי קרקע, מעניק בעלות על שטח גינה גדול יחסית, עיצוב אישי של הבית והתאמה פונקציונלית למשפחה, והוא כולל אפשרות להתאמה בשלבים. איריס לויין "גבעת פרדיס: בין 'כפרי ערבי' ל'בנה ביתך'" **צורות מגורים: אדריכלות וחברה בישראל** 44 (שלי כהן וטולה עמיר עורכות, 2007).
- 61 דוגמה לכך היא גבעת פרדיס, שבה מחצית מהקרקעות בשכונה הן קרקעות מדינה, והמחצית השנייה הן קרקעות פרטיות. לעומת השכונות הקיימות בכפר, שכונה זו מתוכננת לפרטי פרטים בתכנית מתאר מקומית ובתכניות מפורטות. לויין, שכותבת על התפתחות השכונה, מציינת כי מדובר במיזם חדש המשנה את הדימוי הרווח בתודעה הישראלית של מהות הכפרי הערבי. במסגרת זו ניתנת לשכונה זהות חדשה וגאה, מובחנת ומיוחדת לה. שם, בעמ' 46.
- 62 על פי נתוני דוח עמותת סיכוי, נתוני ממ"י מהשנים 2003–2010 מעידים שהמינהל פרסם מכרזים לשיווק 17,555 יחידות דיור. עם זאת לא נמצא מידע בדבר תוצאות המכרזים או הזהות של הזוכים בהם. **מחסמים לסיכויים: שיווק קרקעות מדינה לפיתוח ובנייה ליישובים הערבים** 27 (2011).
- 63 על פי הנתונים המפורסמים בדוח עמותת סיכוי, אחוז ההצלחה של שיווק קרקעות מדינה ביישובים הערביים הוא 20% לעומת 70% ביישובים היהודיים. שם, בעמ' 36.

מתבטלים בשל עילה זו) ואי-עמידה בתנאי המכרז (35% המגישים לא עמדו בתנאי המכרז).⁶⁴

על פי עמותת "סיכוי",⁶⁵ שהכינה דוח מקיף בנוגע לסוגיית שיווק קרקעות מדינה ביישובים הערביים, שיטת השיווק אינה מותאמת לצרכיה ולמאפייניה של החברה הערבית. כמו כן לתושבים אין גישה למקורות המידע הקשורים למכרזים.⁶⁶ אף כי מנגנון השיווק של המכרזים ביישובים הערביים דומה לזה שביישובים היהודיים, הבעיה טמונה בעיקרה בחוסר התאמה בין תהליך השיווק לבין מאפייני החברה הערבית.⁶⁷ נקודה נוספת חשובה המקשה על שיווק הקרקעות ביישובים הערביים קשורה לעובדה כי ברבים מהם – הן הכפריים והן העירוניים – המינהל הפך לבעל קרקעות של מי שהוגדר נפקד.⁶⁸ במקרים אחרים הפך המינהל לשותף בקרקע כאשר אחד מחברי המשפחה נוכח אך לא הצליח להוכיח את בעלותו בנכס במסגרת תהליך הרישום, וכך הקרקע עברה לבעלות המדינה. במקרים כגון אלה הגבילה הבעלות המשותפת פרטית-ציבורית את אפשרות השיווק בשל אי-הסכמות בין הבעלים.

בהתבסס על תאוריית ה-CLG הבנה עמוקה ומלאה של התהוות המרחב מחייבת גם בחינת תרומתם והתנהגותם של פרטים על רקע המציאות המשפטית והתכנונית שתוארה לעיל. לפיכך וכפי שאראה להלן, לצד המדיניות הציבורית שהנהיגה המדינה ומוסדותיה, הזהות הלאומית של היישובים הערביים נשמרת גם באמצעות דפוסי ההתיישבות וגורמים פנימיים הקשורים למבנה המרחבי של החברה הערבית, שאף הם העצימו את מצוקת הדיור והצפיפות בתוכם.

2. דפוסי ההתיישבות של החברה הערבית

דפוסי ההתיישבות של החברה הערבית השפיעו, ועודם משפיעים, רבות על עיצוב מבנה היישובים הערביים, על תפוסתם המרחבית ועל יצירת פערם בינם לבין היישובים

64 אלה כוללים אי-עמידה בקריטריונים, אי-הגשת מסמכים במועד, אי-התאמה לתנאי המכרז, אי-העברת תשלום כנדרש, מחסור באישורים ועוד.

65 עמותת סיכוי היא ארגון חברה אזרחית משותף ליהודים וערבים, אזרחי המדינה, שנוסד בשנת 1991 כדי לקדם שוויון מלא בין האזרחים הערבים-פלסטינים לאזרחים היהודים בישראל. הארגון עוסק במחקרים ובכתיבת דוחות ופועל בשלושה מישורים: כנגד הממשלה, כנגד השלטון המקומי וכנגד הציבור. להרחבה ראו את אתר האינטרנט של העמותה: www.sikkuy.org.il/odot.html

66 אלה כוללים חוסר אמון כלפי המערכת, במיוחד בכל הנוגע לקרקעות, שהן נושא רגיש ביחסים בין הערבים ובין המדינה.

67 להשפעת בעיות שיווק הקרקעות הציבוריות על האוכלוסייה הערבית ראו הרחבה בפרק הבא של העבודה. להצעות בנוגע להתאמת שיטת השיווק לצרכיה ולמאפייניה של החברה העברית ראו דוח סיכוי, לעיל ה"ש 62, בעמ' 49–59.

68 אחוז קרקעות המדינה ביישובים הערביים הם 17%, לעומת 45% מהקרקעות הנתונות בבעלות פרטית, ו-24% מהקרקעות שנתונות בבעלות משותפת של מ"י ובעלות פרטית. שם, בעמ' 15.

היהודיים, שכאמור הפכו למפתים במיוחד עבור חלק מהתושבים הערבים.⁶⁹ ראשית, בבסיס אורח החיים והמסורת הערבית הפטריארכלית קיימות הקהילה והמשפחה כערך בעל חשיבות ראשונה במעלה. הדבר מחייב את הצאצאים – הגברים בעיקר – להתגורר סביב גרעין המשפחה או בקרבתה, ובכך מגביל את אפשרויות ההתרחבות והיציאה לשכונות מגורים חדשות או ליישובים אחרים.⁷⁰

שנית, הרוב המכריע של הקרקעות בתוך היישובים הערביים מצוי בבעלות פרטית של תושביהם, ולכך יש השלכות רבות על דפוסי ההתיישבות בתוך היישובים.⁷¹ שוק הנדל"ן ביישובים הערביים מתבסס על זכות קדימה לא רשומה של בני משפחה לרכישת קרקעות, אשר מגבילה את אפשרויות הסחר בזכויות הקניין.⁷² דרך נוספת שבה מועברת זכות הבעלות היא באמצעות ירושה.⁷³ כך היקף המכירה של קרקעות או השכרת הבתים למי שאינו שייך לאותה משפחה ולעתים לאותה דת, ובכלל זה גם למי שאינו ערבי, הוא קטן מאוד.⁷⁴ אציין כי לאחרונה קיימים מקרים בוודים של זוגות צעירים יהודים העוברים להתגורר בשכירות בכפרים ערביים, בעיקר בעוספיה ובדליית-אל-כרמל שליד חיפה. המניע העיקרי למעבר בשכירות ליישובים הללו הוא כלכלי: השוכרים משלמים דמי שכירות נמוכים תמורת בית מרווח וצמוד קרקע, ביישוב סמוך לחיפה עם תחבורה ציבורית נגישה ונוחה לאזור מרכז הארץ.⁷⁵ עם זאת לעת עתה מדובר בתופעה המתמקדת בשני היישובים הללו ולא בתופעה רחבת היקף של מעבר של תושבים יהודים ליישובים הערביים. כמו כן תופעה מצומצמת זו מוגבלת לשכירות בלבד ולא לרכישת בתים.

שלישית, כמעט אין בנייה מאורגנת במגזר הערבי בדומה לזו הקיימת במגזר היהודי (בעיקר החרדי או הדתי לאומי) – בנייה אשר הייתה יכולה להביא לפיתוחן של שכונות

- 69 ראסם חמאיסי **בין מנהגים לחוקים: תכנון וניהול הקרקע ביישובים הערביים בישראל** (2007).
- 70 להרחבה בדבר השפעת המסורת הערבית על אופני הבנייה ביישובים הערביים ראו עמירם גונן וראסם חמאיסי **לקראת מדיניות של מוקדי עיור לאוכלוסייה הערבית בישראל** (1993).
- 71 כיום מחזיקים האזרחים הערבים בבעלות פרטית בכ-700,000 דונם, שהם כ-3.5% משטחה הכולל של המדינה. ראו **אוגדן מידע: החברה הערבית בישראל** 8 (2013). כמו כן על פי נתוני הלמס ממפקד האוכלוסין משנת 2008, ברוב היישובים הערביים שיעור האנשים שחיים בבית בבעלותם הוא כ-85%, ובמקומות מסוימים חוצה את ה-90%, לעומת כ-65.8% באוכלוסייה הכללית.
- 72 חמאיסי, לעיל ה"ש 44, בעמ' 293, 306. זכות הקדימה האמורה אינה זכות קניין במובנו המשפטי של החוק אלא היא בבחינת זכות מוסכמת הנהוגה כבר במשך שנים ומכוח הנוהג.
- 73 ראסם חמאיסי **תכנון ושיכון בקרב הערבים בישראל** 111 (1990).
- 74 כפי שאראה בהמשך החלק, שוק הנדל"ן ביישובים הערביים אינו מתנהל כשוק חופשי אלא על פי כללים מוסכמים על החברה. ראסם חמאיסי "הבעלות על הקרקע כחסם בפני פיתוח הערבים בישראל: חסמים בפני שוויון" 246 (שלמה חסון ומיכאל קרייני עורכים, 2006).
- 75 אוריאל הרמן "צפו בווידיאו: תופעה – צעירים יהודים בורחים ליישובים ערביים ודרוזים בגלל השיא במחירי הדירות" **גלובס-נדל"ן** (15.2.2011).

חדשות למגורים.⁷⁶ הבנייה ביישובים, ככל שהיא מתאפשרת, נעשית ברובה כהרחבה של בנייה קיימת בתוך השכונות הוותיקות הצפופות עבור צאצאי בני המשפחה, והיא מרוכזת סביב בית המגורים של ההורים – הגרעין – או לרוב מעל בתי ההורים, והדבר מגביר את הצפיפות במגורים שכבר קיימת ממילא. לפיכך המבנה והאופי של היישובים הערביים נשמרו בחלוף השנים למרות קריאותיהם של יזמים וקבלנים לפיתוחה של בנייה מאורגנת, בהיותה מיטיבה בראש ובראשונה עם התושבים הערבים.⁷⁷

רביעית, אפשרויות ההתרחבות של התושבים הערבים הושפעה גם משיטת הבנייה בתוך היישובים הערביים, שהיא בנייה עצמית על קרקעות בבעלותם הפרטית של התושבים. היעדר עתודות הקרקע לבנייה, בשילוב עם סגנון הבנייה של מבנים צמודי קרקע (לעומת בנייה רוויה), הגבירו את הצפיפות שכבר קיימת ממילא בתוך היישובים השונים. למרות הניסיונות לקדם בנייה רוויה לגובה בתוך היישובים, שיש בה כדי לפתור חלקית את בעיית הצפיפות, יש גורמים המעכבים את התפתחותה, משום שהמעבר לבנייה רוויה מחייב שינוי בדפוסי הדיור והמגורים המסורתיים, המאופיינים בכניסה נפרדת לבית ובמגורים משותפים של המשפחה הקרובה, והדבר משפיע על הביקוש הנמוך לצורת מגורים זו.⁷⁸ למרות זאת בעשורים האחרונים קיימת עלייה, אם כי זעירה, בבנייה רוויה על ידי יזמי נדל"ן המוכרים או משכירים דירות עבור משפחות שונות. בנייה זו ניכרת בעיקר בערים, ובכפרים הערביים פחות.⁷⁹ חלק ממבקשי הדיור בבנייה הרוויה הם תושבים שאין בבעלותם קרקעות לבנייה עצמית, ולכן גם אין להם מקור מימון לרכישת קרקע שיוכלו לבנות עליה.⁸⁰ הם נשענים על משכנתאות והלוואות, ומצבם הכלכלי קשה יותר. מסיבה זו חלק מהשכונות החדשות שנבנו בבנייה רוויה ביישובים הערביים הפכו לשכונות מצוקה.⁸¹ כדי שקידום הבנייה הרוויה יהיה מוצלח יותר, קבלנים ערבים מציעים ליצור מנגנון עידוד ממשלתי עבור קבוצות פרטיות של בני משפחה וחברים לבניית דירות ברבי-קומות, באמצעות מתן הטבות לבנייה קבוצתית.⁸²

- 76 על השפעת יכולת ההתארגנות הגבוהה של התושבים החרדים ושל הציבור הדתי-לאומי ברכישת קרקעות ציבוריות ראו בפרק הבא.
- 77 ראו ריאיון עם סלים לחאם, יו"ר ארגון הקבלנים בצפון וחבר נשיאות התאחדות הקבלנים והבונים בישראל. ניתן לצפייה ב: www.mossawacenter.org/default.php?lng=1&pg=42&dp=2&fl=7.
- 78 יצחק שניל ואמין פארס **לקראת בנייה רוויה ביישובים הערביים בישראל** 10–11 (1996). לא ברור עד כמה התושבים הערבים מוכנים לעבור לבנייה רוויה המאופיינת בשיתוף בין השכנים (שאינם בהכרח בני משפחה) – מודל שאינו מוכר בדפוסי המגורים של היישובים הערביים.
- 79 כגון נחף וכפר מנדא. דוח סיכוי, לעיל ה"ש 62.
- 80 חמאסי ראסם "הבעלות על הקרקע כגורם מעצב מרחבים בישובים הערביים" אופקים **בגאוגרפיה** 40–41, 43 (1994).
- 81 שניל ופארס, לעיל ה"ש 78, בעמ' 16.
- 82 כגון הענקת משכנתאות מוגדלות בתנאים מועדפים לקבוצות כאלה. שם, בעמ' 31.

לדבריהם, עידוד כזה יכול להניע את הבנייה הרוויה ובכך לפתור חלקית את בעיית הצפיפות במגורים ביישובים הערביים.

עם גידול האוכלוסייה ביישובים הערביים גבר הצורך בשטחים לצורכי מלאכה ותעשייה, אזורי מסחר ומבני ציבור. כאמור, בשל המדיניות המונהגת לא נמצאו עתודות הקרקע הנחוצות לכך.⁸³ היעדר קרקעות ציבוריות המוצעות למכירה או לבנייה ציבורית, בצירוף העובדה שכמעט כל הקרקעות בתחומי היישובים הערביים מצויות בבעלות פרטית,⁸⁴ וקיומו של ביקוש גבוה לבנייה למגורים בתוך היישוב בשל תהליך הריכוז הטבעי של קבוצות האוכלוסייה ביישובים הערביים,⁸⁵ הביא לכך שבמשך השנים עלו מחירי הנדל"ן ביישובים הערביים. המחירים הגבוהים, נוסף על האפשרויות המוגבלות של התושבים הערבים לקחת משכנתאות, הגבילו מאוד את אפשרות הנדידה של תושבים אלו אפילו בתוך היישוב עצמו, שכן בנקים מצהירים בפירוש כי אינם מקדמים מתן משכנתאות לתושבים הערבים בשל בעיות רישום המשכנתה, שמקורן בבעיות ברישום נכסים ביישובים ערביים. נוסף על כך הם טוענים לבעיות פירעון במקרה של אי-עמידה בתשלומי המשכנתה.⁸⁶ זוהי כמובן הכללה בעייתית מאוד, גם משום שלא בכל הערים הערביות יש בעיית רישום וגם בשל הטענה הכללית בדבר היעדר יכולת פירעון של התושבים הערבים. בכל אופן הדבר מעיד שגם המדיניות שמנהיגים הגופים הפיננסיים הפרטיים משפיעה על שימור המבנה המרחבי הקיים ותורמת לו. עם זאת ראוי לציין כי על פי ידיעה ממאי 2011, הבנקים הגדולים מתחילים לשנות גישה כלפי המגזר הערבי, תוך מתן העדפה לתושבים הערבים במתן משכנתאות ואשראי לעסקים קטנים וגדולים.⁸⁷ נוסף על כך חשוב לציין כי מעמדם הכלכלי של היישובים הערביים מושפע גם מבעיות הקשורות ליכולת מוגבלת בגביית מסים מקומיים (ארנונה); מפערים בהעברות הממשלתיות ליישובים הערביים ביחס ליהודים בשלל תחומים.⁸⁸ הדבר גרם גם ליצירת פערים בין הרשויות המקומיות הערביות לבין הרשויות היהודיות מבחינת תשתית

83 בסקר שערך מבקר המדינה בקרב הרשויות המקומיות הערביות התקבל כי ל-43.5% מהן לא היו עתודות קרקע לצורכי ציבור. מבקר המדינה **דוח שנתי 2001 ב52** 8 (2001). באשר לשאר, קיים קושי בהפרשת קרקעות לצורכי ציבור בשל סוגיית הבעלות הפרטית בקרקע. ראו ראסם חמאסי **חסמים בתכנון יישובים ערביים בישראל** 28–29 (2004).

84 הבעלות הפרטית בקרקע ביישובים הערביים מונעת את התפתחותם הראויה של היישובים, שכן הדבר מערים קשיים על כפיית הפיתוח והעיתוי שלו. להרחבה ראו רחל אלטרמן **מדיניות קרקע מוניציפלית בישראל – עד כמה היא קיימת?** 9 (1991).

85 חמאסי, לעיל ה"ש 83. בייחוד ראו את הפרק הרביעי שבו חמאסי מרחיב על החסמים התרבותיים העומדים בפני הליך התכנון ביישובים הערביים, הכוללים גם השפעת הבעלות הפרטית על הקרקע, קשיים בהפרשת קרקעות לצורכי ציבור ועוד.

86 עמי צדיק "השלכות חברתיות וכלכליות של מצוקת הקרקע ביישובים הערביים" **הכנסת מרכז המחקר והמידע** 9, 13 (2006).

87 מירב ארלוזורוב "הבנקים גילו את המגזר הערבי" **The Marker** (10.5.2011).

88 בלנק, לעיל ה"ש 6.

כבישים לקויה, תחבורה ציבורית לא מפותחת, שירותי רווחה בעייתיים וכד.⁸⁹ על כל אלה יש להוסיף ניהול לא תקין ובעייתיות של הרשויות הערביות, המתבטא בשחיתויות פנימיות בניהולן – תופעה המשותפת גם לרשויות המקומיות היהודיות.⁹⁰ מלבד זאת רוב השטח הבנוי של היישובים הערביים מנוצל למגורים, פחות מאחוז וחצי מנוצל לשימושים ציבוריים (חינוך, רווחה, פנאי וספורט), ופחות מאחוז אחד לשימושים כלכליים ומסחר. גם נתון זה תורם להגבלת הזדמנויות העבודה בתוך היישובים וכן לעלייה בצפיפות המגורים.⁹¹ מלבד זאת מרחק היישובים הערביים ממרכז הארץ וממקורות התעסוקה המפותחים המרוכזים בו משפיע גם הוא על מעמדם החברתי-כלכלי של התושבים, על המוביליות הכלכלית שלהם ועל יכולתם להעתיק את מקום מגוריהם למקום אחר.⁹²

לסיכום חלק זה, אי-הקצאת קרקעות לבנייה למגורים, הגבלת הסמכויות התכנוניות והמבנה החברתי המסורתי, שבבסיסו ערך הקהילה והמשפחה – כל אלו עיצבו את מבנה היישובים הערביים וכווננו אותו כמרחב שהוא "מזוהה על בסיס לאומי". המחסור בתשתית תכנונית, פיזית וכלכלית המאפשרת פיתוח של אזורים תעשייה, בשילוב צמצום גבולות השיפוט של הרשויות הערביות,⁹³ העצימו את הפערים בינם לבין היישובים היהודיים.⁹⁴ כפי שנראה, מציאות זו, שכאמור עוצבה מחד על ידי מוסדות ציבוריים ומאידך בהשפעת פרקטיקות קהילתיות, הניעה תהליך הגירה של התושבים מאותם מרחבים מזוהים לאומית ליישובים היהודיים השכנים המציעים בדרך כלל רמת חיים טובה יותר.

3. תהליכי עיור והגירה, מאפיינים והגבלות

במהלך השנים האחרונות התושבים הערבים עוברים שינויים כלכליים, חברתיים ופוליטיים שמשפיעים על תפוסתם במרחב ועל סדר העדיפויות שלהם.⁹⁵ על פי

89 מבקר המדינה מתח ביקורת נוקבת על מחדלי הממשלה, ובעיקר על משרד הפנים, בתכנון, בתקצוב ובביצוע של פיתוח התשתיות במגזר הערבי. ראו מבקר המדינה, לעיל ה"ש 83, בעמ' 34–59.

90 ראו קובץ המאמר **בפרלמנט** 77 (2014); שוקי שדה ואשר שכטר "כ-60 ראשי רשויות נמצאים בחקירה על שחיתות – אז למה הם נבחרים שוב?" **The Marker** (31.5.2013).

91 זאת נוסף על היעדר רצון או היעדר יכולת של בעלי הון ערבים להשקיע בתוך היישובים הערביים. ראו שוקי שטאובר "מה בולם את אנשי העסקים הערבים?" **Ynet** (22.12.2005); בילי פרנקל "בעלי עסקים ערביים: מפלים אותנו?" **Ynet** (2.6.2013).

92 ראסם חמאסי "מבית לדירה: מאפיינים ותמורות בתחום הדיור בקרב האזרחים הערבים בישראל" **ספר החברה הערבית בישראל: אוכלוסיה, חברה כלכלה** 303 (ראסם חמאסי עורך, 2009).

93 רוזן צבי, לעיל ה"ש 34; דפנה בן ברוך "כפרי ערבי או עיר ערבית" **הגדה השמאלית** (20.12.2013).

94 חמאסי, לעיל ה"ש 72, בעמ' 293.

95 כחלק מאותם שינויים יש לציין את היזמה של קבוצת משפחות ערביות מאזור אום אל-פחם אשר בוחנת את הקמתו של קיבוץ ערבי ראשון בישראל ובעולם. דותן לוי "בדרך

חמאסי, הבעלות הפרטית על הקרקע ומדיניות התכנון בצירוף מאפיינים פנימיים של החברה הערבית תרמו להתהוות תהליך עיור שאותו הוא מכנה "עיור עצור". האוכלוסייה הערבית עוברת תהליך מתמשך של עיור מבחינת הצרכים והתודעה שלה, אך זהו תהליך עצור בשל התנאים המרחביים והגאוגרפיים של היישובים הערביים שאינם מאפשרים את התפתחותו הראויה. הביטוי העיקרי של שינויים אלה ניכר במאפיינים האלה: התרחקות מהמבנה החמולתי ועליית חשיבותה של המשפחה הגרעינית; שיפור המצב הכלכלי – עליית ההכנסה ואפשרות החיסכון; עלייה ברמת ההשכלה התיכונית והעל-תיכונית, בייחוד בקרב נשים; שינוי בסגנונות חיים וכדרישה לצרכים אחרים שהיישוב הערבי אינו מספק עוד.⁹⁶

תהליך העיור, בצירוף המציאות המרחבית שתוארה בחלק הקודם, ובעיקר מדיניות היעדר ההקצאה של קרקעות על ידי המדינה ומוסדותיה ליישובים הערביים ומצוקת הדיור שנוצרה, הניעו תהליך הגירה של התושבים הערבים האמידים ליישובים היהודים המבוססים הסמוכים ליישוביהם, בעיקר באזור הגליל.⁹⁷ בדומה למה שהתרחש בערים השחורות בארצות הברית, שבהן הובחנה "ברייחה" של קבוצות השחורים המתחזקים אל הערים והפרברים הלבנים,⁹⁸ גם ביישובים הערביים בישראל ניכרת הגירה של נתח הקבוצות החזקות (או המתחזקות) לערים היהודיות השכונות כדי לשפר את מעמדם. עם זאת מהלך זה מוגבל רק למי שהצליח להתפתח מבחינה כלכלית והעדיף לצאת מהכפר/העיור הערבי/ת לעיר היהודית השכנה או ליישוב הקהילתי הסמוך כדי לזכות במרחב מגורים מרווח.⁹⁹ לפיכך המהגרים הערבים הם על פי רוב תושבים אמידים שעברו מוביליות חברתית-כלכלית, רובם בעלי השכלה על-תיכונית שאותה הם רכשו

-
- לקיבוץ ערבי ראשון" **כלכליסט** (2.7.2013); ארנון לפיד "האם יוקם הקיבוץ הערבי הראשון?" **MyYnet** (26.6.2013).
- 96 ראסם חמאסי "עיור (Urbanization) והתעיירות (Urbanism) ביישובים הערבים בישראל" **אופקים בגיאורפיה** 64–65, 293, 297–298 (2005).
- 97 חמאסי, לעיל ה"ש 73, בעמ' 149.
- 98 רות גביון ואורי שוורץ "הפרדה בדיור כמרכיב בהפליה: הנסיון האמריקאי" **עיוני משפט** כה 73, 124–123 (2001); Roy Brooks, *Integration or Separation?: A Strategy for Racial Equality* 168–185 (1996); Maria Krysan and Reynolds Farley, *Residential Preferences of Blacks: Do They Explain Persistent Segregation*, 80 *Social Forces* 3, 937 (2001); Audrey G. McFarlane, *Operatively White: Exploring the Significance of Race and Class through the Paradox of Black Middle-Classness*, 72 *Law & Contemp. Probs.* 163 (2009).
- 99 נוסף על כך, ניתן להבחין בראשיתו של שינוי באופן הבנייה בתוך הערים הערביות בבנייה לגובה והתרחקות הצעירים מן ההורים. ראו הלית ינאי "נדל"ן במגזר הערבי: מאות א' ש' לדונם ועלייה בשכירות" **גלובס נדל"ן** (11.6.2012).

מחוץ ליישוב, ¹⁰⁰ והם תרים אחר איכות חיים מודרנית, עירונית, אוטונומית, הרחק מעול המשפחה ומהמחויבות לה. ¹⁰¹ לקבוצות הללו יש דרישות והעדפות שונות, ועל כל אחת השפעה שונה משל חברתה מן המדיניות המרחבית והתכנונית הממסדית. המוביליות של הפרטים בתוכן מושפעת מן היכולות הכלכליות שלהם, ממידת המוביליות החברתית שעברו במהלך השנים, וכן ממידת התמיכה שהם מקבלים ממשפחת הגרעין לבחירותיהם. ¹⁰²

חשוב להבין כי למרות קיומה העקרוני של אפשרות היציאה/הגירה של התושבים הערבים היא מוגבלת מאוד לעומת אפשרויות הניידות העומדות בפני התושבים היהודים. כן היא מוגבלת לסוג מסוים של יישובים המצויים בקרבת יישובי האם – הלוא הם הערים המעורבות בהתהוות – מכמה סיבות: ראשית, קיים פער בין המעמד החברתי-כלכלי של התושבים הערביים לזה של היהודים, והדבר מותיר בפניהם מרחב מצומצם יותר של אפשרויות מעבר; שנית, על אף השינוי המתחולל בחברה הערבית תהליך ההגירה מושפע מאוד מהמסורת ומאורח החיים המרחבי של התושבים הערבים. הם מעדיפים לעבור להתגורר במרחבים ממוקדים, במרחק נסיעה קצרה מיישוב האם, בשל התלות המשפחתית והנורמה החברתית שלפיה יש לטפל בהורים המתבגרים ולהישאר בקרבתם. כמו כן היכולת הכלכלית הנמוכה יחסית מגבילה את האפשרות לשליחת ילדיהם למסגרות מטפלות ומגבירה את תלותם במסגרות משפחתיות לצורך טיפול בילדים שאינן כרוכות בעלויות כספיות. מסיבה זו הגירת התושבים הערבים ממוקדת אל הערים היהודיות באזור הגליל, בקרבת היישובים הערביים, ולא אל הערים היהודיות באזור המרכז שאינן בבחינת מוקד להגירה ¹⁰³ בשל המרחק שלהן מהערים ומהכפרים הערביים, בשל היעדר משאבי ציבור שיכולים לשרת את המשפחות הערביות ובשל מחירי הנדל"ן הגבוהים המגבילים את אפשרותם של התושבים הערבים לרכוש דירה באזורים אלו. למעט מקרים בודדים של מעבר למגורים בשכירות ארעית של סטודנטים הלומדים באזור המרכז, כמעט אין הגירה או מעבר למגורים של תושבים ערבים (בעיקר משפחות) לערים היהודיות באזור מרכז הארץ כדי להשתכן בהן ולנהל בהן חיים לתקופת זמן ממושכת.

סיבה נוספת המגבילה את המעבר היא כי היישובים הקהילתיים היהודיים המצויים בקרבת יישובי האם מעמידים את הרוצים להצטרף אליהם בפני ועדות קבלה ותנאים

100 ראו גונן וחמאסי, המציינים כי ההגירה של ערבים ליישובים יהודיים קיימת בעיקר בקרב משכילים בעלי מקצועות חופשיים ובעלי עסקים. לעיל ה"ש 70, בעמ' 9. כן ראו לוין, לעיל ה"ש 60, בעמ' 56–57, המציגה את המאפיינים של תושבי שכונה חדשה המוקמת בשיתוף פעולה עם מינהל מקרקעי ישראל.

101 על השינויים שעברו על החברה הערבית ראו דני רבינוביץ' וחאולה אבו בקר **הדור הזקוף** (2002).

102 חמאסי, לעיל ה"ש 96, בעמ' 300.

103 על השפעת מרחק היישובים הערביים על בחירות תושביהם, ראו פירוט בהמשך.

המקשים על המעבר של התושבים הערבים אליהם. אמנם בית המשפט פסק לא אחת כי לא ניתן להגביל את זכותם של האזרחים הערבים מלחזור קרקע ביישובים הקהילתיים,¹⁰⁴ ועם זאת לאחרונה מנגנון ועדות הקבלה עוגן באמצעות תיקון לפקודת האגודות השיתופיות כמנגנון חוקי לסינון מתיישבים ביישובים המוקמים באזור הגליל והנגב ומונים עד 400 בתי אב. סעיף 6ג לתיקון מעניק לוועדת הקבלה שיקול דעת לדחות מועמד במקרים שבהם "המועמד אינו מתאים לחיי החברה בקהילה [...]"; חוסר התאמה של המועמד למרקם החברתי – תרבותי של היישוב הקהילתי, שיש יסוד להניח כי יהיה בו כדי לפגוע במרקם זה.¹⁰⁵ כנגד חוקיות התיקון הוגשה עתירה לבית המשפט העליון אשר נדונה עם עתירה נוספת שאותה הגישו ארגון עדאלה וארגונים אחרים,¹⁰⁶ ובה נטען כי יש בתיקון משום פגיעה בזכות למגורים, וכי אין כל אפיון ייחודי באותם יישובים המצדיק פגיעה מסוג זה.¹⁰⁷ הרכב מורחב של תשעה שופטים דן בעתירות ודחה אותן ברוב דחוק של חמישה נגד ארבעה שופטים, בנימוק שאינן "בשלות" להכרעה.¹⁰⁸ ייתכן מאוד שזו גם הסיבה שהתושבים הערבים פונים דווקא לערים היהודיות שלעת עתה אינן

- 104 ראו פרשת קעדאן, לעיל ה"ש 24; בג"ץ 7574/06 הסוללים קבוצת מכבי צעיר להתיישבות נ' מנהל מקרקעי ישראל (פורסם בנבו, 23.1.2007) (להלן: פרשת הסוללים); בג"ץ 8036/07 זבידאת נ' מינהל מקרקעי ישראל (פורסם בנבו, 13.9.2011).
- 105 מלבד זאת, כפי שטענה האגודה לזכויות האזרח, הרקע העיקרי לחקיקת החוק הוא הרצון לעקוף את בג"ץ קעדאן ולהבטיח את קיומם של יישובים יהודיים בלבד. ראו בג"ץ 2311/11 סבא נ' הכנסת, סעיפים 40–47 לכתב עתירה (פורסם בנבו, 17.9.2014).
- 106 בג"ץ 2504/11 עדאלה נ' הכנסת (פורסם בנבו, 17.9.2014). העתירה הוגשה על ידי עדאלה, המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, הקשת הדמוקרטית המזרחית, במקום – מתכננים למען זכויות תכנון, קול אחר בגליל, הבית הפתוח בירושלים לגאווה ולסובלנות. בעתירה שהגישו קרן אברהם והאגודה לזכויות האזרח נטען: "במסגרת תיקון פקודת האגודות השיתופיות עוגנה בחוק סמכותם של מעל ל-30 יישובים קהילתיים ויישובים כפריים בהם הוקמו שכונות הרחבה קהילתיות, שנבנו על קרקעות הציבור, לערוך הליכי מיון לתושבים המבקשים להתגורר באותם יישובים. תושבי יישובים אלו הוסמכו למעשה לברור את שכניהם על פי פרמטרים רחבים ועמומים ובין היתר לדחות מועמדים רק משום שאינם חלק מ'המרקם החברתי-תרבותי' של היישוב, גם כשמדובר ביישובי ללא כל אפיון תרבותי ייחודי". נטען גם כי מדובר בחוק שפוגע בזכות לבחור את מקום המגורים, שהיא חירות אישית המוגנת בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, שכן כל אדם יוכפף להליכי סינון כתנאי לקבלה ליישוב, אף שלמרבית היישובים הממוקמים על קרקעות ציבוריות אין כל מרכיב של שיתופיות כלכלית או אפיון ייחודי המצדיק את הליכי הסינון הללו. הליכי הסינון אף פוגעים בפרטיות ומדירים קבוצות אוכלוסייה הרואות חשיבות מיוחדת בשמירה על פרטיותן. עוד נטען כי החוק פוגע בזכות לשוויון, שכן הקריטריונים הכלולים בו מאפשרים לסנן אדם רק משום שהוא שונה (אינו מתאים למרקם החברתי של היישוב), וכי הם מביאים להפליה של קבוצות מיעוט באופן שמיתר ומעקר את האיסור להפלות אדם בשל השתייכותו הקבוצתית. בנוסף טענו כי החוק פוגע בזכות הקניין וכי פגיעה זו אינה מידתית. להרחבה ראו את העתירה שהוגשה – ניתן לצפייה באתר: www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2011/03/hit2311.pdf.
- 108 בג"ץ סבא, לעיל ה"ש 105.

מפעילות מנגנוני סינון כה ממוסדים כגון ועדות הקבלה ביישובים הקהילתיים¹⁰⁹ אם כי, כפי שנראה בהמשך, כשמדובר ברכישת קרקעות שבבעלות קק"ל הם כן נתקלים במחסום המגביל את זכותם לרכישת קרקע לבנייה למגורים.

לסיכום ביניים, הסקירה שהוצגה לעיל מלמדת על הקשר ההדוק שבין מבנים משפטיים ותכנוניים לבין פרקטיקות קהילתיות ועל השפעת קשר זה על הנעתם של תהליכים מרחביים שונים: מבנים משפטיים משפיעים על פרקטיקות קהילתיות פרטיות ומושפעים מהן; הם מעצבים יחדיו את המרחב נוסף על תרומתם של מוסדות מדינתיים הקובעים את המדיניות המרחבית הכללית. עד לתחילתו של תהליך ההגירה ליישובים היהודים, המתאפשר בכפוף להגבלות שהוצגו לעיל, ההפרדה המרחבית בין יהודים לערבים נשמרה ולא עוררה דיונים משפטיים באשר להשלכותיה או לתרומתם של גופים פרטיים יהודיים בתחזוקה.

ניצוץ ראשון של דיון כזה התעורר בבג"ץ **קעדאן**, לפני כשני עשורים בנוגע לתפקיד הסוכנות היהודית כגוף מיישב של אזרחים יהודים בלבד, אך לא פותח דיו גם לא בדיונים מאוחרים יותר.¹¹⁰ דיונים בנוגע לתפקיד הקק"ל אמנם התקיימו, אך הם נגעו למישורים שונים מהשפעתה על יחסי יהודים-ערבים וחוקיות מדיניותה בשיווק קרקעות ללא-יהודים. אלה כללו דיונים בעניין תפקיד הקק"ל כאחראית לנושא הייעור בישראל בהיותה אחד הגופים החשובים והעיקריים המופקדים על תכנון יערות;¹¹¹ עניינים מנהליים באשר למינויי פקידים בתוכה;¹¹² סוגיות בנוגע לחוזי החכירה בתוך המושבים והקיבוצים;¹¹³ שינויי חקיקה והשפעתם על מעמד קק"ל.¹¹⁴

- 109 שלעת עתה מדובר במספר קטן מאוד של משפחות העוברות ליישובים הקהילתיים לעומת ההגירה האינטיסיבית יותר אל הערים המעורבות בהתהוות.
- 110 ראו הדיון המלווה את הערות השוליים 22–28.
- 111 ראו בג"ץ 288/00 **אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' שר הפנים**, פ"ד נה(5) 673 (2001) (להלן: **בג"ץ אדם טבע ודין**); בג"ץ 3917/14 **פורום הארגונים למען יער ירושלים ו-10 אחרים נ' הועדה הארצית לתכנון ולבניה תשתיות לאומיות** (פורסם בנבו, 17.12.2014); בג"ץ 5315/13 **רמות למען הסביבה נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה** (פורסם בנבו, 23.11.2014).
- 112 ה"פ (מתוזי מרכז) 46921-11-11 **מפלגת העבודה הישראלית נ' "ארצנו" – הפדרציה הבינלאומית של הארגונים הרפורמיים והמתקדמים** (פורסם בנבו, 20.12.2011).
- 113 ראו ע"א 8729/07 **אירונמטל בע"מ נ' קרן קיימת לישראל** (פורסם בנבו, 12.11.2009); בג"ץ 11087/05 **חברת העובדים השיתופית הכללית בא"י בע"מ נ' מדינת ישראל** (פורסם בנבו, 21.8.2012) בעניין העברת זכות החכירה של קרקעות קק"ל לגוף פרטי. בג"ץ 5889/08 **עזבון רבקה פורמן ז"ל נ' קרן קיימת לישראל** (פורסם בנבו, 3.10.11).
- 114 בג"ץ 729/10 **תנועת דרור ישראל נ' ממשלת ישראל** (פורסם בנבו, 24.5.2012) לעניין תיקון חוק מינהל מקרקעי ישראל (תיקון 7), התשס"ו–2009 המאפשר סוגים מסוימים של מקרקעין בהיקף מסוים, הקניית בעלות במקום חכירה לדורות. הדיון נסב על השאלה האם תיקון זה משנה את העיקרון החוקתי הקבוע בסעיף 1 לחוק-יסוד: מקרקעי ישראל או למצער פוגע בו.

תהליך ההגירה של התושבים הערבים בעשורים האחרונים המונע בצורה ישירה על ידי פרטים הביא לשני תוצאים עיקריים העומדים במוקד מאמר זה והמעוררים לאחרונה דיונים ציבוריים ומשפטיים רחבי היקף.¹¹⁵ הראשון נוגע לאיתגור מדיניות הקק"ל – בעלי הקרקעות באותם יישובים – והעמדתה לראשונה בפני מבחן הביקורת השיפוטית. לטענתי סמיכות העלייה בעתירות שתוצגנה בהרחבה בחלק ה' עם תהליך ההגירה אינה מקרית; אלא היא פועל יוצא מתהליך זה וקשור באופן הדוק אליו. להבנתי, לוליא תהליך ההגירה המדיניות המרחבית של קק"ל לא הייתה עולה לדיון משפטי משום שלא היה לה ביטוי מעשי. התוצא הנוסף נוגע לשינוי אופיין ההומוגני של הערים שהוקמו על ידי המדינה כיהודיות – עליו אעמוד בחלק העוקב שלהלן.¹¹⁶

ד. מערים יהודיות לערים מעורבות בהתהוות: אתגור ההומוגניות המרחבית

על פי הלמ"ס, המונח "ערים מעורבות" מתאר את היישובים שבהם "חי מיעוט ניכר" העולה על 10%.¹¹⁷ במסגרת זו נכללות שבע ערים:¹¹⁸ עכו, חיפה, תל-אביב-יפו, רמלה, לוד, מעלות-תרשיחא¹¹⁹ ונצרת עילית. בשנים האחרונות נוצרות ערים מעורבות נוספות שבהן קיימת עלייה בשיעור התושבים הערבים בעקבות תהליך ההגירה מהיישובים הערביים הסובבים אותם. עם זאת מאחר שאחוז התושבים בהם הוא פחות מ-10%, יישובים אלה אינם מסווגים על פי הלמ"ס כערים מעורבות.¹²⁰ ערים אלו כוללות את באר שבע וכרמיאל, שעל פי נתוני הלמ"ס אחוז הערבים בהן מגיע לכ-1.5%. נוסף על

- 115 ראו להלן את הדיון בעניין הזכייה של קבוצת ערבים במרכז לחכירת קרקעות המינהל בעיר עפולה, הטקסט ליד ה"ש 223.
- 116 יש לציין כי אתגור אופיים ההומוגני של היישובים היהודיים נעשה באמצעים שאינם כוללים פנייה לערכאות המשפטיות. להרחבה ראו נטע זיו ורוגן שמיר "בנה ביתך: פוליטיקה גדולה ופוליטיקה קטנה, במאבק נגד אפליה בקרקע" **מרחב אדמה בית** 84, לעיל ה"ש 11.
- 117 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל** 64, 84 (2013).
- 118 על פי הלמ"ס ירושלים אינה כלולה ברשימה בשל בעיות הנוגעות למעמד המשפטי של התושבים הערבים בעיר. לדעתי הסיווג של ירושלים כיישוב יהודי ולא מעורב נובע בעיקר ממניעים פוליטיים שנועדו להציג אותה כעיר יהודית.
- 119 מעלות תרשיחא היא דוגמה יוצאת דופן לעיר מעורבת שנוצרה מאיחוד מוניציפלי בין שני יישובים – ערבי ויהודי. תרשיחא היא יישוב ערבי ותיק, ואילו מעלות היא יישוב יהודי שהוקם בשנת 1957. האיחוד נעשה בשנת 1963, אך גם כיום האוכלוסייה היהודית, ששיעורה 78%, מרוכזת באזור מעלות, ואילו האוכלוסייה הערבית מרוכזת באזור תרשיחא. קיים מעבר איטי ומתון של חלק מתושבי תרשיחא לחלק היהודי.
- 120 ראו טבלה בעמ' 9, אצל: אמנון בארי-סוליציאנו ואורי גופר **ערים ואזורים מעורבים: פני המחר של מדינת ישראל** 5–6 (2009).

כך, יש לציין את הערים עתלית, בית שאן, עפולה, נהריה, אילת וצפת – בכל אחת מהן עוברות להתגורר משפחות ערביות אחדות בהדרגה.

התושבים הערבים בערים המעורבות אינם עשויים מקשה אחת: חלקם ילידי העיר, צאצאים להורים שחיו בה לפני קום המדינה, ואילו אחרים הם מהגרים שהגיעו מהיישובים הערביים הסובבים. זוהי הבחנה חשובה, שכן קיים הבדל ניכר בין מאפייני התושבים הילידים, המשתייכים למעמדות שונים – הבינוני-נמוך והבינוני-גבוה – לבין התושבים המהגרים האמידים בדרך כלל. כמו כן קיים שוני ברמות השכונות הערביות בין הערים המעורבות שהיו קיימות מלפני קום המדינה לבין הערים שהוקמו כיהודיות והפכו אט-אט מעורבות. בערים המעורבות, שבהן התושבים הערבים הם ילידים, קיימים מוסדות ציבור וחינוך המשרתים את האוכלוסייה.¹²¹ זוהי אחת הסיבות שתופעת ההגירה של התושבים הערבים מהיישובים הערביים, אשר החלה בשנות התשעים, התמקדה בעיקר במעבר לערים המעורבות (ולא ליהודיות), שבהן נוכחת קהילה ערבית ותיקה והמכילות מוסדות ציבור וחינוך ערביים האמורים להקל את השתלבותם במקום.¹²² לעומת זאת בערים המעורבות שהוקמו כיישובים יהודיים ולאחרונה הפכו למעורבות, אין מוסדות ציבור ערביים. לכן כדי לקבל תמונה שלמה ונכונה יותר של המציאות המרחבית ושל הדינמיקה הקיימת אבקש להציע סיווג שונה מזה המוכר בהלמ"ס, המבחין בין שני סוגים של ערים מעורבות: "ערים מעורבות היסטוריות" ו"ערים מעורבות בהתהוות". הראשונות הן אותן ערים שהיו כאלה מלפני קום המדינה והן כוללות את הערים: עכו, חיפה, רמלה, לוד, תל-אביב-יפו, שבהן לא אדון כאן, ובאחרות – הערים המעורבות בהתהוות – ארחיב את הדיון להלן.

1. מאפייני עיירות הפיתוח ומיקומן

"ערים מעורבות בהתהוות" הן ערים יהודיות שבעקבות הגירתם של תושבים ערבים אליהן הפכו למעורבות. חלק מאותן ערים הוקמו לאחר קום המדינה כעיירות פיתוח יהודיות בשיתוף הקק"ל והסוכנות היהודית על קרקעות שבבעלות הקק"ל ובבעלות המדינה שנועדו ליישוב עולים חדשים יהודים. עיירות הפיתוח, שחלקן הפכו עם הזמן לערים, שוכנו תחילה במהגרים יהודים שהגיעו ממדינות ערב.¹²³ הסיבה לכך היא

121 ראסם חמאסי האוכלוסייה הערבית בערים מעורבות בישראל: בעיות חסמים ואתגרים לקראת מדיניות עירונית חלופית (2008).

122 עד שנות התשעים שיעור ההגירה היה נמוך במיוחד ביחס לשיעור ההגירה הפנימית של התושבים היהודים. זו הייתה אחת הסיבות לגידול באוכלוסייה ביישובים הערביים ולתהליכי העיור שהם עוברים. גם בעקבות תכניות המדינה לקידום ההגירה לערים המעורבות, תכנית משרד השיכון 1995. ראו עמירם גונן וראסם חמאסי מגמות בתפרוסת האוכלוסייה הערבית בישראל 6–7 (1992).

123 ראו צבי אפרת "התכנית" תיאוריה וביקורת 16, 203, 207 (2000). כמו כן נתי מרום מסביר במאמרו את התדמית של ערי הפיתוח שהתפתחו כערים שאיש אינו רוצה להתגורר בהן.

שהתושבים הוותיקים שהתגוררו בערים הוותיקות הקיימות והמשגשגות לא היו מוכנים לעבור לאזורי הפריפריה הרחק מאזורי המרכז. במהלך שנות התשעים, בעקבות גלי העלייה ממדינות ברית המועצות לשעבר ומאוחר יותר מאתיופיה, הן שוכנו בעולים חדשים מאותן מדינות.¹²⁴ חלקן הפכו לערים גדולות משגשגות, ואילו אחרות דעכו והפכו לעיירות מוכות אבטלה ועוני.¹²⁵

עיירות אלו הוקמו בשני אזורים עיקריים: הנגב והגליל, שם קיים שיעור גדול של תושבים ערבים, לצורך מימוש העיקרון של "יהוד המרחב".¹²⁶ למרות היעדרם של מוסדות ציבור ערביים באותן ערים הן הפכו למפתחות במיוחד להגירת השכנים הערבים מן היישובים הערביים הסמוכים בשל קרבתן אליהם. היעדרם של מוסדות ציבור ערביים הוא אחת הסיבות לכך שחלק מהתושבים הערבים אינם משנים את כתובתם, כי כך יוכלו להמשיך ולהשתמש במוסדות הציבור של יישוב האם. משום כך מספר התושבים הערבים באותן ערים מעורבות, שלרוב משתייכים למעמד כלכלי-חברתי בינוני-גבוה, אינו מדויק, לעתים גבוה יותר מהנתונים הפורמליים.¹²⁷

אציין כי הכתיבה על הקמת הערים היהודיות ועיירות הפיתוח ענפה, ואיני מתיימרת כאן להציג ולו קומץ ממנה. מטרת המאמר, וחלק זה בפרט, היא להתמקד בפן מסוים מאוד של מרחבים אלו והוא האופן שבו הן הפכו למוקד הגירה מפתח עבור התושבים הערבים מהיישובים הסובבים אותם. שתיים עיקריות מבין עיירות הפיתוח שהוקמו באזור הגליל ואשר הפכו למוקד עיקרי להגירתם של התושבים הערבים הן נצרת עילית וכרמיאל.

נצרת עילית הוקמה בשנת 1956 כעיירת פיתוח יהודית לצד העיר נצרת, העיר הערבית הגדולה ביותר בישראל,¹²⁸ ובשנת 1974 הוכרזה עיר. הרעיון שמאחורי הקמתה היה הגדלת שיעור התושבים היהודים באזור הגליל, בעיקר באזורים המיושבים בצפיפות

-
- ראו נתי מרום "סיוור באופקים: עיר פיתוח/קיפוח/טיפוח" **עיר ישראלית או עיר בישראל** 157 (טובי פנסטר וחיים יעקבי עורכים, 2006).
- 124 ארז צפדיה "ישראליותן של ערי הפיתוח" **עיר ישראלית או עיר בישראל** 191 (טובי פנסטר וחיים יעקבי עורכים, 2006).
- 125 להרחבה ראו אורן יפתחאל וארז צפדיה **מדיניות וזהות בערי הפיתוח: השפעת התכנון והפיתוח על יוצאי צפון אפריקה, 1952-1998** (1999).
- 126 להרחבה ראו מרום, לעיל ה"ש 123, בעמ' 157; יפתחאל וצפדיה, לעיל ה"ש 125, בעמ' 31; אלישע אפרת **עיירות הפיתוח בישראל: עבר או עתיד** (1987).
- 127 ראו בארי-סוליציאנו וגופר, לעיל ה"ש 120.
- 128 נצרת עילית נמצאת על גבול האזור המטרופוליני של נצרת ומחוברת ברצף טריטוריאלי ליישובים ערביים נוספים כגון יפיע, עילוט, משהד, ריינה וכפר כנא – מאפיין ההופך אותה לפופלרית במיוחד.

בתושבים ערבים.¹²⁹ בעקבות תהליך מתמשך של הגירת תושבים ממעמד כלכלי בינוני-גבוה מהעיר נצרת ומיישובים ערביים נוספים, בהיותם מעוניינים לשפר את תנאי מגוריהם, השתנה אופייה הדמוגרפי של נצרת עילית, וכיום כ-17.7% מתושביה הם ערבים.¹³⁰

בדומה לנצרת עילית, כרמיאל הוקמה בשנת 1964 כעירית פיתוח יהודית והוכרזה עיר בשנת 1986. היא הוקמה במרכז הגליל באזור מגורים שבו שיעור גבוה של יישובים ערביים. דווקא מיקומה הפך אותה לאטרקטיבית עבור התושבים הערבים האמידים מן היישובים הערביים הסמוכים, שחיפשו תעסוקה ומגורים ברמת חיים טובה יותר לא הרחק מיישוב ה"אם".¹³¹ על פי נתוני הלמ"ס משנת 2014, אוכלוסיית הלא-יהודים בעיר הגיעה לכ-15.8%, ואחוז התושבים הערבים בה הגיע לכ-132.2.33% משום כך כרמיאל אינה כלולה בסיווג הלמ"ס של ערים מעורבות. עם זאת מקורות אחרים מעידים כי שיעור התושבים הערבים בה גבוה יותר.¹³³ לטעמי אי-נקיבה במספרים מדויקים נובעת מן הרצון שלא לשנות את הזיהוי וההגדרה של המקום מיישוב "יהודי" ליישוב "מעורב", ובכך להכיר בנוכחותם הגוברת של התושבים הערבים בה – דבר שעלול להוביל לעלייה בדרישות של הקצאת משאבי ציבור מותאמים עבור אותה אוכלוסייה.¹³⁴ בשתי הערים הללו שיעור התושבים הערבים גדול יחסית לערים המעורבות המתהוות האחרות. משום כך מתנהל דיון ער יותר באשר לתהליך המתרחש בהן, ולכן בחרתי

129 חזון מקימי נצרת עילית היה להפוך אותה לעיר מחוז שתהיה מרכז לכל שוכני הגליל היהודים, ולכן הוקמו בה משרדי הממשלה במחוז הצפוני: פרקליטות מחוז הצפון, הסנגוריה הציבורית, לשכת מרשם המקרקעין, מחוז הצפון במשרד הפנים, מחוז הצפון במינהל מקרקעי ישראל, מחוז הצפון במשרד החינוך ועוד. רבים מהמשרדים ממוקמים ב"קריית הממשלה" ע"ש יצחק רבין, שם מצוי גם מבנה היכל המשפט המכיל את בית המשפט המחוזי, בית הדין האזורי לעבודה ובית משפט השלום.

130 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל 62** (2011). אציין כי עיריית נצרת עילית מפרסמת נתונים שונים שלפיהם שיעור התושבים הערבים בעיר הוא 13%, וזאת כדי להדגיש את אופייה של העיר כעיר יהודית. ראו הדברים של ראש העיר שמעון גפסו בפרוטוקול ישיבה מס' 63 של ועדת החינוך, התרבות והספורט, הכנסת ה-19 (23.7.2013) בעמ' 9. כן ראו הנא חמדאן "נצרת עילית כעיר מעורבת" **עיר ישראלית או עיר בישראל** 117 (טובי פנסטר וחיים יעקבי עורכים, 2006). שינוי דמוגרפי נוסף חשוב נוצר בעקבות ההגירה ההמונית מברית המועצות לשעבר בשנות התשעים, אשר הביאה להכפלת אוכלוסיית העיר, וכיום היא נחשבת לאחד ממרכזי "התרבות הרוסית" בישראל.

131 כגון דיר אל אסד, בענה, מג'ד אלכרום, נחף ועוד. חלק מן העיר כרמיאל הוקם על קרקעות שהופקעו מהיישובים הללו לשם הקמתה. כמו כן כרמיאל הייתה מוקד לקליטת כ-20,000 מהגרים מברית המועצות לשעבר שהגיעו ארצה.

132 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל 65** (2014).

133 נעמי בלטמן-תומאס "כן, יש ערבים בכרמיאל" **הארץ** (12.10.2014).

134 כך לדוגמה באתר האינטרנט שמפעילה העירייה, התושבים הערבים אינם נמנים כלל בסקירת האוכלוסייה, שלפיה 60% הם תושבים יהודים ילידי הארץ, לעומת 40% עולים מברית המועצות לשעבר. ראו www.karmiel.muni.il/Odot/Pages/ododtIr.aspx.

להרחיב עליהן להלן.¹³⁵ בערים אחרות מדובר לעת עתה במעבר מצומצם יחסית של פרטים ומשפחות, המתאפשר באמצעות עסקאות של העברת בעלות פרטית או שכירות פרטית המתנהלת בתנאי שוק, שלעתה אינו מעורר דיונים משפטיים או ציבוריים.¹³⁶ ניתן להניח כי ככל שתהליך ההגירה אליהן יגבר ויהיה מעבר גדול יותר, כך תהיה גם דינמיקת ההתפתחות של ערים נוספות שתתואר להלן דומה.

2. מאפייני תהליך ההגירה של התושבים הערבים

המעבר של התושבים הערבים אל הערים ועיירות הפיתוח היהודיות ובעיקר לנצרת עילית וכרמיאל אינו מתקבל בברכה בקרב חלק מתושבי הערים¹³⁷ וראשי הערים,¹³⁸ וגם לא במוסדות המדינה, המבקשים לעמוד על זהותן היהודית של הערים.¹³⁹ למרות ההתנגדויות הללו המעבר מתאפשר הודות למכירת בתים, לעתים במחירים גבוהים יחסית, על ידי התושבים היהודים המונעים מאינטרסים כלכליים.¹⁴⁰ מעברם של התושבים הערבים לשכונות השונות לא נעשה באופן מתוכנן ולא באמצעות חברות נדל"ן מאורגנות. מהלך זה מתחולל לאט ובספונטניות באמצעות רכישה הדרגתית של יחידות דיור פרטיות בידי משפחות ערביות אמידות בעלות יכולת כלכלית גבוהה יחסית.¹⁴¹ כאשר שיעור התושבים הערבים באותה שכונה עולה, יותר

- 135 כאמור בה"ש 115 יכול להיות שדיון דומה יתעורר גם בהקשר העיר עפולה. דיון משפטי בנוגע לסירוב חברת פרטית למכור דירת מגורים במסגרת פרויקט מגורים לערבי תלוי ועומד בפני בית המשפט העליון. ראו הרחבה להלן בטקסט הסמוך לה"ש 216.
- 136 ראו את הרשימה והנתונים, באר"סוליציאנו וגופר, לעיל ה"ש 120, בעמ' 7-9.
- 137 ראו עצומה של תושבי העיר נגד הקמת שכונה ערבית בנצרת עילית: www.facebook.com/Nazareth.Illit.Our.City/posts/309440482468098. ראו גם קריאה שפורסמה באינטרנט, המבקשת לקדם התארגנות משפחות יהודיות לתמיכה בתושבי נצרת עילית למען שמירה על אופייה היהודי תוך חיזוק בתי הספר, מוסדות החינוך, הבאת משפחות יהודיות לעיר וכד': upload.kipa.co.il/media-upload/yba/yba11285-1242011.PDF.
- 138 ראו נדב מאיוסט "לא רוצים ערבים בכרמיאל? דווחו באימייל הסגול" MyYnet (22.10.2010); אלי אשכנזי "ראש העיר נצרת עילית 'מגייס' את השמאל לקמפיין נגד הערבים" הארץ (5.8.2013); אלי אשכנזי "ראש העיר נצרת עילית: שימרנו את הרוב היהודי שהשתיקה יפה להן" הארץ (15.4.2013); ירון סקופ וג'קי חורי "חרף התנגדות ראש העיר, משרד החינוך יקים בית ספר ערבי בנצרת עילית" הארץ (25.7.2013); נטע פלג "כרמיאל: שובו של קמפיין הצביון היהודי" MyYnet (3.10.2013).
- 139 ראו שי פאוזנר "שטיינץ: הממשלה מקדמת הקמת שכונת ענק בנצרת עילית" כלכליסט-נדל"ן (17.10.2010).
- 140 ראו ג'קי חורי "ערבים בכרמיאל: בסוף, לבעלי הדירות חשוב בעיקר הכסף" הארץ (10.12.2012).
- 141 אף על פי שיש הטוענים כי העלייה בשיעור המשפחות הערביות בעיר היא תוצאה של יד מכוונת של המוסדות הלאומיים הפלסטיניים, המורים לאנשיהם היכן וכמה לרכוש ואיפה להתגורר כדי לפגוע בהומוגניות היהודית במרחב. ראו DAN RABINOWITZ, OVER LOOKING

ויותר תושבים יהודים יוצאים ממנה, ובמקומם נכנסים אליה עוד תושבים ערבים, וכך היא הופכת להיות מזוהה כשכונה ערבית. כשלב ביניים נוצרות שכונות מעורבות של יהודים וערבים, עד ליציאתם של התושבים היהודים והפיכתה של השכונה לבעלת רוב ערבי.

תופעה זו של יציאה הדרגתית של קבוצת הרוב מאזור מסוים בעקבות העלייה בשיעור המיעוטים בתוכו מוכרת היטב בארצות הברית, והיא מכונה "white flight".¹⁴² תופעה זו מתארת את עזיבתם של תושבים לבנים מאזורים ומשכונות שאליהם נכנסו תושבים אפרו־אמריקאיים, בדרך כלל ממעמד בינוני־נמוך, אשר הופכים לרוב עד שהשכונה מזוהה כשכונה שחורה.¹⁴³ זיהויה ככזו מלווה גם בירידה באיכות החיים בה, לעתים עד הפיכתה לשכונת עוני, וכך מתרחש תהליך מעגלי שמשמר את הסטטוס של השכונה. בשונה מהתופעה האמריקנית, התהליך המתרחש בישראל מובל בידי תושבים אמידים, ולכן השכונות הערביות שנוצרות הן דווקא שכונות יוקרתיות באופיין, ומחירי הבתים בהן גבוהים ביחס לשכונות אחרות.

מחקרים מראים כי המניע העיקרי להגירת התושבים הערבים לערים היהודיות הוא חיפוש אחר בית מגורים גדול ומרווח יותר, וכי הגורם המשפיע על בחירותיהם הוא מידת קרבתה של העיר למקום המגורים הקודם. שירותי הציבור שמציעה הרשות מדורגים כמשניים בחשיבותם.¹⁴⁴ עובדה זו משקפת את תמצית מהותה של המציאות המרחבית המאפיינת את הערים המעורבות על סוגיהן. למרות המגורים המשותפים באותו מרחב עירוני תושבי העיר הערבים מתדוהו והיהודים מאידך מנהלים חיים נפרדים בתחום החינוך וכמובן בתחום הדת. יש לציין כי אופציית השימוש במוסדות החינוך היהודיים בעיר אינה האופצייה המועדפת על רוב התושבים הערביים, אם לא כולם; הם מעדיפים לרשום את ילדיהם לבתי ספר ערביים הלומדים בשפה הערבית, עם בני הקהילה שלהם יחד.

142 Nazareth: The Ethnography of Exclusion in Galilee 52–71 (1997). כן ראו את

הדיון להלן בעניין ביטול מכרז הקרקעות בעיר עפולה.

143 Rodney A. Smolla, *Integration Maintenance: The Unconstitutionality of Benign Programs that Discourage Black Entry to Prevent White Flight*, 1981 DU. L. REV. 891 (1981); Bruce Ackerman, *Integration for Subsidised Housing and the Question of Racial Occupancy Controls*, 26 STAN. L. REV. 245, 251 (1974).

144 במסגרת תהליך זה יש למתווכי נדל"ן ולמוסדות ממשלתיים למיניהם חלק פעיל בהנעתו. על ה"סוכנים" (agents) המעצבים תהליך זה בהקשר האמריקני ראו Brian Patrick, *The Fair Housing Act as an Incomplete Tool for Suburban Forty – Years First Step: Integration*, 107 COLUM. L. REV. 1617 (2007). לעומת הכתיבה הרוויה בהקשר האמריקני, בישראל אין מחקרים על אודות תפקידם של מתווכי הנדל"ן בעיצוב המרחב בכלל ובעיצוב תופעת הפרדה המרחבית בפרט.

144 חמדאן, לעיל ה"ש 130, בעמ' 118–120.

בעקבות זאת מעברם של התושבים הערבים לערים היהודיות או לשכונות יהודיות בתוך הערים אינו כרוך אפוא בתהליך הטמעה (assimilation) בתוך הקהילה היהודית אלא נעשה תוך שמירה על ערך השייכות לקהילה הערבית.¹⁴⁵ מלבד רכישת בית מגורים עצמה, התושבים הערבים אינם מבקשים להטיל מגבלות כלשהן על ניהול המרחב, שלא תהליך ה"התחרדות" המתרחש בערים השונות,¹⁴⁶ המתבטא במעבר התושבים החרדים לשכונות החילוניות,¹⁴⁷ המשפיע רבות על שינוי אופיים של מרחבי המגורים בתוך העיר ועל תפוסת התושבים בתוכה.¹⁴⁸ במקרים רבים תהליך זה מלווה בהקמת מוסדות ציבור המשרתים את הציבורי החרדי, בהטלת הגבלות על התחבורה הציבורית לערוב בין נשים וגברים,¹⁴⁹ בסגירת רחובות ציבוריים בשבת ובהגבלות מרחביות נוספות.¹⁵⁰ ניתן אפוא להסיק כי לעומת הגירתם של התושבים הערבים לערים היהודיות, שאינה כרוכה בדרך כלל בשינויים באופי המרחב הציבורי ואינה מלווה בהשפעה על אורחות חייהם של התושבים היהודים, תהליך ההתחרדות כרוך בשינויים מקיפים יותר באופי המרחב. מעברם של התושבים הערבים אל היישובים היהודיים מתרחש כבר למעלה מעשרים שנה, ולעת עתה לא נלווה לו מהלך של הקמת מוסדות ציבור ערביים המשרתים את

- 145 כן ראו למשל את סעיף 63 לכתב התשובה בעניין פרשת זבידאת בהקשר רצון בני הזוג לעבור להתגורר ביישוב קהילתי: "כפי שעולה מחוות הדעת, רצונם של שני בני הזוג לעבור לרקפת אינו נובע מרצון לגור במסגרת קהילתית דווקא, אלא מרצון לעזור את מקומות מגוריהם הנוכחיים. הם אינם מגלים זיקה לחיים קהילתיים, לשותפות המאפיינת את החיים ביישוב קהילתי, ואינם מודעים למורכבות הכרוכה בחיים בקהילה דוגמת רקפת". בג"ץ 8036/07 זבידאת נ' מינהל מקרעי ישראל (פורסם בנבו, 13.9.2011).
- 146 כגון הערים בית שמש, ירושלים, צפת, רחובות ועוד. ראו תני גולדשטיין "התחרדות שכונות: כוח השוק או כוח התארגנות" Ynet (9.6.2011).
- 147 רוזן צבי מציין בספרו כי כניסתם של תושבים חרדים לשכונות בתוך העיר משנה את אופיין שינוי מהותי בשל הריבוי הגובר של התושבים החרדים ובשל יכולתם למשוך משפחות נוספות למרחב השכונתי. לאחר שהם הופכים לרוב הם מתחילים להפעיל פרקטיקות מרחביות חרדיות, כגון סגירת רחובות השכונה בפני תנועה בשבת והטלת מגבלות על לבושם ועל התנהגותם של התושבים במרחב הציבורי. ISSACHAR ROZEN ZVI, TAKING SPACE SERIOUSLY: LAW, SPACE AND SOCIETY IN CONTEMPORARY ISRAEL 100-101 (2004).
- 148 ראו יואב זיתון "התחרדות רמת אביב: רגע האמת של חולדאי" Ynet (30.5.2010); הילו גלזר "תכנית השלבים" העיר תל אביב 30 (גיליון 1517; 30.10.2009); אתי דור נחום "תושבי טבריה נאבקים בפייסבוק: העיר מתחרדת" MyYnet (29.3.2012).
- 149 להרחבה ולניתוח השלכות ומשמעות הפעלת קווי מהדרין, ראו נויה רימלט "המשפט כסוכן של רב תרבותיות: על אוטופיה ומציאות בפרשת ההפרדה באוטובוסים" משפטים מב 773 (2012).
- 150 כגון קיום פרקטיקת עירוב בימי שבת. להרחבה על מושג העירוב ראו חיים קלמנוביץ **עירוב שבת – הלכה למעשה: דיני מבנה צורת הפתח** (1998). ולססוכים שנוצרו בעקבותיו, ראו דורון בר גיל "תושבי קריית היובל מוחים על עמודי עירוב שצצים ללא אישור בכל פינה בשכונה. התושבים מאיימים: נעקור את העמודים ממקומם" nrg מקומי (17.7.2008).

האוכלוסייה, כגון מוסדות חינוך ומוסדות דת. האוכלוסייה הערבית ממשיכה להעמיס על מוסדות החינוך הקיימים בערים ובכפרים שמהם הגיעה. עם זאת לאחרונה, לאחר מאבק ממושך של תושבי העיר נצרת עילית הערביים, החליט יו"ר ועדת החינוך בכנסת לאשר את הקמתו של בית ספר ממלכתי ערבי ראשון בעיר.¹⁵¹ נוסף על כך, לאחרונה הגישה האגודה לזכויות האזרח עתירה לבית המשפט המחוזי בנצרת הדורשת לאפשר לתושבים הערבים בנצרת עילית ליהנות משירות הספריות העירוניות, בשפתם – באמצעות הוספת ספרים בערבית לאוסף הספרייה, הנגשת מאגרי המידע בערבית, הנגשת עמדות החיפוש הממוחשבות וקיום פעילויות העשרה בערבית בספרייה.¹⁵² ייתכן כי מאבק זה יוביל לדרישה להקמה של מוסדות ציבור נוספים שישרתו אוכלוסייה זו גם בערים אחרות. אם זה יקרה לטעמי זה יהיה מאבק לגיטימי ונדרש.

בהיבט הזה עמדתי היא שעל הקמתם של מוסדות ציבור ייעודיים האמורים לשרת קבוצות אוכלוסייה שונות בתוך הערים המעורבות, בין שמדובר בערים מעורבות היסטוריות ובין מתהוות,¹⁵³ להיקבע במסגרת מדיניות ציבורית מקיפה.¹⁵⁴ על מדיניות זו להסדיר את שלל תחומי החיים של תושבי המרחב העירוני הכוללים את תחום החינוך, שירותי דת ושירותים נוספים ייעודיים שאמורים לשרת את הקהילות המגוונות בתוכה. על מדיניות זו לכלול כללים המתייחסים לשיעור התושבים המחייב הספקה מיוחדת של משאבים ייעודיים; מיקום אותם משאבים; כן עליהם להתייחס לשאלת אופי מערכת החינוך שתוקם כנפרדת או משולבת. כללים אלה יביאו בחשבון את אופי היחסים בין התושבים (המצב המצוי) ואת המציאות המיוחדת של יחסים אלו (המצב הרצוי). איני מתכוונת לצקת במסגרת מאמר צנוע זה תוכן ממשי ומהותי לכללים (חשובים) אלה, בין היתר משום שלדעתי יש לבחון כל מקרה לגופו תוך התייחסות לדינמיקה המרחבית הייחודית של כל עיר/יישוב ולצרכים המיוחדים של כל קבוצה בתוכה, אך על פי קריטריונים דומים ושווים.

אציין כאן כי מנגנון דומה כבר קיים במסגרת הנהלים שמפרסם משרד הפנים האמורים להסדיר את סמכות הרשות המקומית בכל הנוגע להקצאת קרקעות ומבנים ציבוריים בתחום החינוך, התרבות, הדת ועוד לעמותות.¹⁵⁵ נהלים אלו מחייבים את

151 ראו דברי יו"ר ועדת החינוך מר עמרם מצנע בפרוטוקול ישיבה מס' 63 של ועדת החינוך, התרבות והספורט, הכנסת ה-19 (23.7.2013).

152 עת"מ (מנהלי נצ') 62608-03-15 **חנדקלו נ' עיריית נצרת עילית** (תלויה ועומד). העתירה הוגשה ב-30.3.2015 (פורסם בנבו).

153 ובכלל זה כל סוג של עיר בין שמדובר בעיר יהודית מעורבת ששוכנים בה חילונים ודתיים וחרדים, שלכל אחת מקבוצות אלה צרכים ייחודיים ולעתים אף סותרים אלה את אלה.

154 ראו בעניין זה את הדברים שמביא אמנון בארי־סוליציאנו בדיון ועדת החינוך, התרבות והספורט של בפרוטוקול ישיבה מס' 63 של ועדת החינוך, התרבות והספורט, הכנסת ה-19 (23.7.2013) בעמ' 7.

155 למשל ראו נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית משנת 2001. מטרת הנוהל הייתה להסדיר את סוגיית הקצאתם של קרקעות ומבנים ציבוריים על ידי

הרשויות המקומיות להכין פרוגרמה של הקרקעות המצויות בתחומה¹⁵⁶ לשם קביעת ייעודם, ולא תותר הקצאת קרקע אם היא אינה כלולה בפרוגרמה. ההחלטה על ההקצאה נעשית בוועדת הקצאות שמקימה הרשות המקומית, והוועדה תדון בהליך ההקצאה על פי כמה קריטריונים. אלה אמורים להיות שוויוניים ולהתחשב בכלל צורכי האוכלוסייה ולכלול הוראות בעניין היחס שבין השימוש לצורך התושבים המתגוררים בסמוך; לצרכים המוניציפליים; לסדרי החשיבות שיש בהקצאה כזו או אחרת; להוראות בדבר הבטחת נגישות הקרקע ושימושה לכלל התושבים ועוד.¹⁵⁷ כמו כן על פי הנהלים, כל רשות קובעת לעצמה כללים וקריטריונים המותאמים לנתונים המרחביים והחברתיים שלה.

ההחלטה בדבר הקצאת קרקע ציבורית להקמת מוסד ציבורי המיועד לשימושה של קבוצה מסוימת משליכה רבות על המבנה החברתי, המרחבי והכלכלי של העיר בכלל ושל השכונות השונות בתוכה בפרט. החלטה שכזו היא חלק מדיון רחב יותר הנוגע להגדרתו ולמהותו של אופי המרחב המקומי וליחס ולאיוון שבין צורכי תושבי השכונה לצורכי כלל תושבי העיר.¹⁵⁸ כפי שנסקף לעיל, דפוסי ההתיישבות של התושבים הערבים בשילוב עם מימוש מדיניות מרחבית ותכנונית מוסדית מניעים יחדיו תהליכים כגון תהליך ההגירה, אשר מביא לשינוי מהותי באופיין של ערים ממרחבים הומוגניים להטרוגניים. תהליך זה, המובל בידי פרטים במסגרת הספרה הפרטית, יחייב במוקדם או במאוחר הנעתם של שינויים במדיניות הציבורית של המדינה ושל הרשות המקומית בארגון המרחב העירוני.

לסיכום ביניים, עד כה התאפשר תהליך הפיכתן של הערים היהודיות לערים מעורבות באמצעות עסקאות פרטניות בין יהודים (מוכרים) לערבים (רוכשים) המנוהלות על פי תנאי השוק החופשי והמונעות ממניעים כלכליים של מקסום רווחים. בכך פרטים יהודים

הרשות המקומית באמצעות קביעת הנחיות מחייבות להפעלת סמכות ההקצאה. אציין עוד כי בשנת 2004 פורסם נוהל מכרזים להקצאת קרקעות לעמותות על ידי משרד הבינוי והשיכון, הקובע כללים להקצאת קרקע לעמותות.

156 כשנה לאחר פרסום הנוהל הוכן תדריך תכנון להקצאת קרקע לצורכי ציבור, הקובע הנחיות כלליות לא מחייבות לאופן שבו יש להכין פרוגרמה והנחיות להקצאה ולתכנון של מגוון מוסדות הציבור הניתנים ברמת השכונה והרובע. בתדריך קיימת הבחנה בין סוגי האוכלוסייה השונים על פי השתייכות דתית בין יהודית ועל פי השתייכות לאומית בין יהודים לערבים.

157 על פי סעיף 4 לנוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית משנת 2001 נקבע כי על ועדת ההקצאות לגבש תבחינים אשר יהיו שוויוניים וענייניים בהתחשב בכל חלקי האוכלוסייה ברשות המקומית.

158 ישי בלנק מקיים דיון חשוב במאמרו ישי בלנק "איים של פלורליזם: היפרדות ושילוב בין דתיים וחילוניים בישראל" **דין ודברים** ו' 85 (2004) בנוגע לאופן שבו כללים משפטיים מעצבים את המרחב המקומי ויחסי קהילות בתוכו, תוך התמקדות ביחסי חרדים, דתיים וחילוניים.

וערבים מניעים יחדיו ובשיתוף פעולה (לעתים לא מכוון) תהליך המשנה את אופיין של ערים שהקימו המדינה ומוסדותיה כערים יהודיות בהתבססם על מדיניות הפרדה בין יהודים לערבים¹⁵⁹ ובניסיון לפעול לקידום עקרון "ייהוד המרחב".¹⁶⁰ מסקנה זו מאששת את הנחת היסוד של גישת ה-CLG, שלפיה לפרטים הפועלים במסגרת המשפט הפרטי ולתהליכים המתחוללים במישור הפרטי תרומה ניכרת לעיצוב המרחב נוסף על תרומתם של מוסדות ציבור העוסקים בתכנון המרחב, כגון העירייה ומוסדות התכנון השייכים לה.

כוחם של תהליכים אלו הוא מוקד חשוב למחקר דווקא משום שהם מתרחשים בספרה הפרטית אשר לכאורה היא בעלת חשיבות והשפעה משנית. אחת ההשפעות החשובות של תהליך ההגירה, שעל אודותיה בחרתי להרחיב בחלק הבא, נוגעת לאתגור מעמדה המשפטי של קק"ל כגוף פרטי שהוא הבעלים של חלק מן הקרקעות באותן ערים. שכן, תהליכי ההגירה של התושבים הערבים אל אותם מרחבים המלווים בדרישה לרכישת קרקעות או בתים המוקמים על קרקע השייכת לקק"ל מעמידים לראשונה ובמישרין את מדיניותה בדבר האיסור על מכירת קרקעותיה ללא-יהודים במבחן הביקורת השיפוטית. תהליכים אלה, אשר כביכול מנוהלים בידי פרטים במסגרת המשפט הפרטי, מגיעים לדיון בפני בית המשפט הגבוה לצדק אשר כפי שנראה להלן, מעלה לדיון ציבורי ומשפטי דילמות רחבות היקף בדבר תחולת עקרון השוויון על גוף זה. בדומה לאמור לעיל, יש להניח כי גם במישור הזה תהליך ההגירה עתיד להניע שינויים במדיניות הציבורית ובהסדרת מעמד הקק"ל, וייתכן גם בהסדרת מעמדם של גופים פרטיים נוספים המניעים תהליכים מרחביים שונים בתחום הדיור והשיכון.

ה. מערים יהודיות לערים מעורבות בהתהוות: הקק"ל כגורם המעכב את התפתחותן

כאמור, קק"ל היא הבעלים של חלק מהקרקעות המצויות במרחב הערים המעורבות בהתהוות, ועל פי תקנונה חל איסור על מכירת קרקעותיה למי שאינו יהודי. בחלק מהמקרים מעבר התושבים הערבים היה אל קרקעות שבבעלות קק"ל, והם נתקלו בסירוב לרישום זכותם או להשתתפות במכרזים לשיווק קרקעותיה בשל אותה הגבלה. בעקבות

¹⁵⁹ לקריאה נוספת על האופן שבו פרטים יהודים וערבים פועלים מתחת לפני השטח ומאתגרים את המדיניות המרחבית של הפרדה, ראו זיו ושמיר, לעיל ה"ש 116, בעמ' 90-91. במאמרם הם מספרים את הסיפור של משפחה ערבית שתפעלה את המשפט המסחרי כדי לעבור להתגורר ביישוב קציר. אמנם קיים שוני ניכר בין הסיפור שהם מספרים לבין התהליך שאני מתארת לעיל. עם זאת שניהם מעידים על כוחה הרב של זכות הקניין להניע תהליכים מרחביים וגם חברתיים.

¹⁶⁰ ראו לעיל ה"ש 58.

זאת היה תהליך התהוותן של הערים המעורבות כרוך בהגשתן של כמה עתירות שאתגרו לראשונה את חוקיותן של פרקטיקות ההדרה של קק"ל כתאגיד שהוקם כפרטי אך מתפקד כגוף דו-מהותי. לפיכך עתירות אלו מעלות דילמות משפטיות באשר להיקף הכפפתה של קק"ל לעקרון השוויון במכירה ובשיווק קרקעותיה אל מול קידום האינטרסים שלשמן היא קמה. כפי שנראה להלן, תהליך ההגירה מתחיל להציף גם שאלות רחבות יותר בדבר מחויבותם של גופים פרטיים מסחריים לשיווק שוויוני של קרקעות.

דילמות דומות התעוררו לראשונה לפני שני עשורים בעקבות דחיית בקשתם של בני הזוג קעדאן לחכור קרקע ביישוב הקהילתי קציר.¹⁶¹ כזכור, דחיית בני הזוג קעדאן התבססה על הטענה שהסוכנות היהודית החתומה על הסכם החכירה אינה מחכירה קרקעות לערבים. אמנם דובר במקרה פרטני, אך קעדאן הציב לראשונה ובמישרין את סוגיית גישתם של התושבים הערבים, כקבוצת מיעוט לאומית, לקרקעות המדינה שהוקצו במהלך השנים הקצאה לא שוויונית וללא עוררין.¹⁶² לאחר דיונים ומאמצים רבים להגיע לפשרה ולהימנע מהכרעה תקדימית בנושא קבע בית המשפט העליון בראשות הנשיא (דאז) השופט ברק כי המדינה מחויבת לנהוג ולפעול על פי עקרון השוויון. מסיבה זו אין היא יכולה להשתמש בסוכנות היהודית כדי לעקוף החלת עיקרון זה בהקצאת קרקעות לערבים.¹⁶³

הדיונים המשפטיים והציבוריים שעורר (ועודנו מעורר) מעבר התושבים הערבים ליישובים הקהילתיים, נסבו על חוקיות השימוש בועדות הקבלה ומנגנון האגודות השיתופיות (גופים פרטיים) ככלי לסינון רוכשים/חוכרים בחסותה של המדינה (כגוף ציבורי). לעומת זאת הדיונים המשפטיים שמעורר תהליך המעבר לערים המעורבות בהתהוות נסכים על דבר חוקיות הפעלתה של מדיניות הקק"ל, ככלל שהיא נוגעת לרכישת קרקעותיה בידי לא-יהודים, קרי ערבים, בחסות המדינה ומוסדותיה. דיון זה מקבל משנה תוקף לאור העובדה שאת קרקעות הקק"ל משווקת רשות מקרקעי ישראל, הכפופה כאמור לעקרון השוויון מתוקף היותה גוף ציבורי. לאחרונה עולים דיונים שונים באשר לסיווגה של קק"ל כגוף דו-מהותי ונשמעת קריאה לפקח על פעילותיה. אולם עד לתהליך הגירתם של התושבים הערבים לא עלה כלל לדיון משפטי וציבורי מעמדה של קק"ל בתחום שיווק קרקעות לדיור ושיכון כגוף פרטי, עצמאי וחופשי למכור קרקעות למי שחפץ לכו בכך. כמובא בחלק זה כלל הצדדים המעורבים בעתירות אלה, כולל בית

161 פרשת קעדאן, לעיל ה"ש 24.

162 אחרי פרשת קעדאן הגיעו לדיון בפני בית המשפט מקרים נוספים שעסקו בדחיות של משפחות ערביות, ראו בג"ץ 5601/00 דוירי נ' מנהל מקרקעי ישראל (פורסם בנבו, 4.10.2006); בג"ץ 8036/07 זבידאת נ' מינהל מקרקעי ישראל (פורסם בנבו, 13.9.2011).

163 ראו לעיל ה"ש 161, בעמ' 259.

המשפט, פרקליטות המדינה ונציגי הקק"ל עצמה מבינים כי מדובר בגוף דרמהותי המחויב בעקרון השוויון גם בהקשר של שיווק קרקעות למגורים.

1. קק"ל כגוף דרמהותי: בין הפרטי לציבורי

קק"ל יוסדה בשנת 1901 כחברה פרטית הפועלת למען העם היהודי ובשם האינטרסים של יהודי העולם.¹⁶⁴ קק"ל מחזיקה בכ-13% מהקרקעות ביישובים חקלאיים ועירוניים,¹⁶⁵ והיא אחד הגופים העיקריים השותפים לעיצוב היישובים העירוניים והכפריים כמרחבים הומוגניים – יהודיים.¹⁶⁶ רוב הקרקעות המצויות בבעלותה נרכשו מבעלים פרטיים בשוק החופשי, חלקן בתקופת המנדט הבריטי ואחרות לאחר קום המדינה.¹⁶⁷ לצורך ביסוס מעמדה המשפטי והפוליטי נחקק בשנת 1953 חוק קרן קיימת לישראל (להלן: חוק קק"ל),¹⁶⁸ אשר הסדיר את מעמדה של קק"ל כחברה ישראלית בעלת אופי "מיוחד". חוק זה מחייב את קק"ל להגיש את התקנון ואת תזכיר התאגדותה לשר המשפטים (ולא לרשם החברות ככל חברה אחרת הרשומה בישראל);¹⁶⁹ הוא מקנה לה סמכות הפקעה על פי פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), המקבילה לסמכות הרשות המקומית;¹⁷⁰ מעניק לה פטור מתשלום מסים בגין כל העברה, רישום, התחייבות ורכישה המשתלמים למדינה או לרשות מקומית.

כמו כן חוקים שונים ממנים נציג של הקרן הקיימת לישראל כחבר במועצות ציבוריות, כך למשל חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה,

164 הקק"ל הוקמה רשמית בידי חברי הקונגרס הציוני החמישי שהתכנס בעיר באזל שבשווייץ והחליט על הקמת "קרן קיימת לישראל" בשנת 1901. בשנת 1907 היא נרשמה באנגליה כחברה.

165 יהושע ויסמן "מקרקעי ישראל" משפטים כא 79, 92–94 (1991). נתון זה הולך ומשתנה בעקבות הסדר חילופי הקרקעות שנחתם בשנת 2009 בין מדינת ישראל לבין קק"ל, שבו ממ"י מתחייב להעביר לקק"ל בתמורת קרקעות לבנייה במרכזי הערים קרקעות חקלאיות לא מיושבות באזור הנגב. ראו הרחבה להלן.

166 ראו דפנה ברק ארז ואורן פורז "תכנון במקרקעי ישראל: לקראת פיתוח בר קיימא" משפט וממשל ז 867, 883–889 (2004).

167 בשנות החמישים הפכה קק"ל לבעלים של מרבית הקרקעות החקלאיות בישראל. להרחבה ראו Golan Arnon, *The Transfer to Jewish Control of Abandoned Arab Lands During the War of Independence*, ISRAEL – THE FIRST DECADE OF INDEPENDENCE 403–415 (Selwyn Ilan Troen and Noah Lucas eds., 1995).

168 התשי"ד–1953, ס"ח 34. להרחבה בדבר האופן שבו קק"ל ביססה את מעמדה המשפטי והפוליטי ראו יפעת הולצמן-גזית "שימוש במשפט כסמל סטטוס: חוק קרן קיימת לישראל, תשי"ד-1953 ומאבק קק"ל לביסוס מעמדה במדינה" עיוני משפט כו 601, 624–638 (2002).

169 סעיף 2 לחוק קרן קיימת לישראל.

170 סעיף 6 לחוק קרן קיימת לישראל.

התשנ"ח–1998; 171 חוק גנים בוטניים, התשס"ו–2006¹⁷² ועוד. לפי פקודת היערות, אנשי הקרן קיימת לישראל הם חלק מוועדה אשר מייעצת לשר החקלאות ופיתוח הכפר ועוסקת בפעולות תכנון סטטוטורי, ביצוע ותפקידי פיקוח ואכיפה מכוח הפקודה, ובהם מתן רישיון לכריתת עצים, העתקתם, דילול עצים ועקירתם.¹⁷³ במסגרת תחום זה היא שותפה למימון פרויקטים של פיתוח, ובחלק מהמקרים היא זרוע ביצועית של הממשלה לצורך ביצועם באמצעות מנהל פיתוח הקרקע בקק"ל.¹⁷⁴ בכך הקק"ל ממלאת תפקיד ציבורי מובהק בכל הנוגע לתחום פיתוח המרחב החקלאי.

נוסף על הסדרי החקיקה האמורים, בשנת 1960 נחתמה אמנה בין מדינת ישראל לבין קק"ל, ולפיה המינהל ינהל את אדמותיה, על פי מדיניותה: אותן קרקעות נועדו לשמש את העם היהודי ולא יותרו למכירה ללא-יהודים.¹⁷⁵ סעיף 3 לחוק מינהל מקרקעי ישראל קובע כי הממשלה תמנה "מועצת מקרקעי ישראל" שתקבע את המדיניות הקרקעית שלפיה יפעל המינהל, תפקח על פעולות המינהל ותאשר הצעת תקציבו שייקבע בחוק". על פי סעיף 4 לחוק, תהא המועצה מורכבת מחברים שמספרם לא יפחת משמונה-עשר, כאשר מחציתם מטעם הממשלה ומחציתם מטעם קק"ל ועל פי הצעתה. משמעות קביעה זו היא כי החוק הופך את הקק"ל לשותפה מלאה לממשלה בקביעת המדיניות הקרקעית של מדינת ישראל. למעשה, הסדרים אלה העניקו לקק"ל מעמד מיוחד ושונה מזה של חברות פרטיות אחרות.¹⁷⁶

171 ס"ח 202.

172 ס"ח 250.

173 ראו נורית קליאוט "אידיאולוגיה וייעור בישראל – יער מעשה אדם באמצעות הקרן קיימת לישראל" **מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל** יג 8 (תשנ"ג), בעניין השפעת פעילות הייעור של קק"ל בהשגת יעדים לאומיים של המדינה.174 לסקירה נוספת על אודות תפקיד הקק"ל ראו זאב צור "מקומה של הקק"ל בעיצוב גבולות המדינה" **עם ואדמתו** 14 (1981) 12, בעמ' 19. שלמה גרבץ "קק"ל: האמצעי להשגת ריבונות יהודית על אדמת ארץ ישראל" **קרקע** 50 12 (2000).

175 באותה שנה התקבל חוק-יסוד: מינהל מקרקעי ישראל, שקובע בסעיף 1 לו כי הקרקעות הנמצאות בבעלות קק"ל (כמו גם אלה שבבעלות הרשות הפיתוח והמדינה) נקראות "מקרקעי ציבור". הבעלות בהן לא תועבר אם במכר ואם בדרך אחרת. בתמורה להעברת ניהול קרקעות קק"ל למינהל מקרקעי ישראל, על פי סעיף 3 לחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך–1960, הוענק לקק"ל ייצוג של שני חברים במועצת מקרקעי ישראל (אף על פי שקרקעותיה היו רק כשישית מהקרקעות שמנהל המינהל) מתוך תשעה חברים. כיום, בעקבות תיקון חוק מינהל מקרקעי ישראל, הרכב המועצה שונה, וקק"ל קיבלה ייצוג של שישה נציגים מתוך 13 חברים (נוסף על יו"ר המועצה), סעיף 4 לחוק מינהל מקרקעי ישראל (תיקון מס' 7), התשס"ט–2009, ס"ח 312.

176 סעיף 10 לחוק קרן קיימת לישראל. על פי הולצמן-גזית, למעט שלושת הסעיפים הללו החוק אינו קובע דבר מהותי מבחינת תפקיד קק"ל, סמכויותיו וכד'. אף על פי כן החוק שימש כלי בידי קק"ל לביסוס מעמדה והשוואתו למעמד ההסתדרות הציונית. במאמרה היא מנתחת את האופן שבו שימש המשפט כדי לבסס את מעמדה הסמלי של קק"ל. שם, שם. דבר חקיקה נוסף שתרם למעמדה החשוב של קק"ל היה חוק רשות הפיתוח משנת

מעמדה המיוחד של קק"ל הוכר בבית המשפט העליון במסגרת עתירה שהוגשה בנוגע להיקף סמכותה לבצע פעולות עיור, בקבעו: "אכן, קק"ל קנתה לעצמה מעמד מיוחד בישראל, ולא יימצאו חולקים על תרומתה ההיסטורית במעשי רכישת אדמות, בהכשרת הקרקע, בייצור, בעזרה מסיבית להתיישבות ולשיכון. ההיסטוריה של קק"ל ידועה לכול – למצער כך יש לקוות – והיסטוריה זו הטביעה את חותמה בדין".¹⁷⁷ אף שבת המשפט לא נדרש ישירות לבחון את שאלת מעמדה של קק"ל, הוא יצא בהחלטתו מנקודת הנחה שהיא גוף דו-מהותי.¹⁷⁸ נוסף על כך, בשנים האחרונות ניתנו החלטות בבית המשפט המחוזי שבהן נקבע כי קק"ל היא גוף דו-מהותי שיש להחיל עליו נורמות מהמשפט הציבורי.¹⁷⁹

על מעמד זה עמדה גם שרת המשפטים לשעבר ציפי לבני, שהצהירה כי אף שקק"ל הוקמה כגוף פרטי, היא מתפקדת כגוף דו-מהותי שיש לו משימות ומטלות לאומיות וציבוריות, ולכן יש להכפיף אותו לביקורת מבקר המדינה.¹⁸⁰ היא אף דרשה להגדיר את קק"ל כחברה לתועלת הציבור כדי להכפיף אותה לביקורתו ולפיקוחו של מבקר המדינה. אף שגם משרד היועץ המשפטי לממשלה תמך במהלך זה, יזמה זו טורפדה לאחר שנדחתה הצעת חוק שהייתה אמורה להסדיר את הפיקוח על קק"ל.¹⁸¹ כמו כן בנובמבר 2015 הוגשה הצעת חוק חופש המידע (תיקון – קרן קיימת לישראל), התשע"ו–2015¹⁸² המבקשת להוסיף את הקק"ל לגופים הכפופים לחוק חופש המידע.¹⁸³ מכל מקום הודיע

- 1950, שהעניק לה קדימות ברכישת קרקעות עירוניות של נפקדים והשוואת מעמדה ברכישת קרקעות חקלאיות של נפקדים למעמד המדינה.
177 בג"ץ אדם טבע ודין, לעיל ה"ש 111, בעמ' 714.
178 שם, בעמ' 715.
179 ראו ת"א (מחוזי י-ם) 1755/96 ל.ג.ע. סחר ועבודות מיוחדות בע"מ נ' קרן קיימת לישראל, פ"מ תשנ"ט(1) 337, 353–357 (2000), שבו נקבע כי אף שחוק חובת המכרזים אינו חל על הקרן הקיימת לישראל, חלה עליה חובת עריכת מכרז מכוח היותה גוף דו-מהותי. עת"מ (מנהלי י-ם) 33375-08-13 נוראל ויואל מרסקות בע"מ נ' קרן קיימת לישראל, פס' 4 ו-22 (פורסם בנבו, 2.4.2014).
180 ראו משה ליכטמן "בשורה לציבור הערבי" גלובס (9.9.2013).
181 שרת המשפטים לשעבר אף יזמה הצעת חוק באשר להכפפת הקק"ל לפיקוח משרד מבקר המדינה. בסופו של דבר ההצעה נדחתה, ראו אורי חודי "בליץ על קק"ל בועדת שרים לחקיקה: הצעת חוק נוספת" גלובס (11.5.2014).
182 הצעות חוק זהות הונחו על שולחן הכנסת התשע-עשרה בידי חבר הכנסת משה מזרחי וקבוצת חברי הכנסת (פ/19/2224), ועל שולחן הכנסת העשרים בידי חברת הכנסת מרב מיכאלי (פ/808/20) – הוסרה מסדר היום ביום י"ד בתמוז התשע"ה (1 ביולי 2015); בידי חבר הכנסת מיקי לוי (פ/811/20) – הוסרה מסדר היום ביום י"ד בתמוז התשע"ה (1 ביולי 2015).
183 הצעת חוק חופש המידע (תיקון – קרן קיימת לישראל), התשע"ו–2015 (פ/20/2197) הונחה על שולחן הכנסת ביום כ"ז בחשוון התשע"ו–9.11.15. מתוך דברי ההסבר של הצעת החוק: "הקרן הקיימת לישראל הוקמה לכתחילה כחברה בתחום המשפט הפרטי. עם

מבקר המדינה המכהן (יוסף שפירא) ביוני 2014 כי בכוונתו לערוך ביקורת על פעילות קק"ל.¹⁸⁴ אכן כך עשה, ובאוקטובר 2015 העביר טיוטה של דוח ביקורת חריף לקק"ל, החושף בין היתר ליקויים חמורים של אי-סדרים כספיים חריפים, שימוש לרעה של בכירים בגישה לניהול קרקעות וניגודי עניינים.¹⁸⁵ מהלך זה מעיד שגם תאגידים המוקמים כפרטיים אינם מוגנים לחלוטין מביקורת, וגם הם כפופים לפיקוח מדינתי עליהם במיוחד אם הם מסווגים כגופים דרמהוטיים.

למען הבהירות, דוקטרינת "גוף דרמהוטי" מכירה בסוג נוסף של גופים לצד הגופים הציבוריים והפרטיים. זוהי דוקטרינת יצירת הפסיקה, המגדירה גופים שהוקמו במסגרת המשפט הפרטי אך ממלאים תפקידים ציבוריים למיניהם,¹⁸⁶ או מקבלים הטבות או מימון ציבורי.¹⁸⁷ בהיותם מופקדים על הסדרת השימוש במשאבי ציבור ובהיותם ממומנים בכספי ציבור קיימת הצדקה להחיל עליהם כללים מתחום המשפט הציבורי.¹⁸⁸ במובן זה נראה כי מבחינת מבחן התוצאה, דוקטרינת ה"גוף הדרמהוטי" מממשת את

זאת, מעמדה של הקרן הקיימת לישראל מיוחד בכך שהוקמה מחדש בשנת 1953 בחוק קרן קיימת לישראל, התשי"ד–1953, ונוכח העובדה שביסוד יעדיה ותפקידיה מאז כינונה מצויות משימות לאומיות כלליות. הקרן הקיימת לישראל ממלאת תפקידים ציבוריים בעלי חשיבות ומפעילה סמכויות שבמהותן הן סמכויות שלטוניות מובהקות שאלמלא היו מבוצעות בידיה, היו מבוצעות בידי מוסד ממוסדות המדינה.

184 אביטל להב, צבי לביא ואביאל מגנוזי "מבקר המדינה יחל בביקורת ישירה על קק"ל" Ynet (29.6.2014); אורי חודי "לא מחכה לחקיקה: מבקר המדינה יחל לבקר קק"ל עוד 3 שבועות" גלובס (29.6.2014).

185 צבי זרחה "דוח חריף של מבקר המדינה על קק"ל: חשש לאי סדרים ושימוש לרעה בנגישות לניהול קרקעות" The Marker (18.10.2015); רוני זינגר "דוח המבקש על קק"ל מצביע על מחדל מתמשך של המדינה" כלכליסט (20.10.2015).

186 דקל מציג רשימה קצרה של גופים פרטיים הממלאים תפקיד ציבורי, מקבלים תקציב מהמדינה ונהנים מאופי ציבורי, ולכן לדעתו יש להחיל עליהם את מה שהוא מכנה "חובת אמון מוגברת"; בהם הוא מונה את ההסתדרות הכללית, ארגוני עובדים גדולים, מפעל הפיס, הסוכנות היהודית, קרן קיימת לישראל, וכן גופים נוספים אשר האפיון שלהם הוא היותם דרמהוטיים. עומר דקל **מכרזים** א 368–369 (2004).

187 עם קטגוריה זו נמנים: הסוכנות היהודית (עצ"מ 6101/13 ימית א' בטחון (1998) בע"מ נ' הסוכנות היהודית (פורסם בנוב, 23.2.2014); חברת קדישא (ע"א 294/91 חברת קדישא נ' קסטבאום, פ"ד מו(2) 464 (1992)); הבורסה לתכשיטים (ע"א 3414/93 און נ' מפעלי בורסת היהלומים (1965) בע"מ, פ"ד מט(3) 196 (1995)).

188 הראל מצביע בספרו על קיומם של שלושה תנאים מצטברים, העולים מהפסיקה, להכרה בגוף שכזה: א. מהות פרטית, גוף שאינו מוקם על פי חוק; ב. אוטונומיה ובעלות עצמאית; ג. שימוש מהותי בקניין ציבורי. התנאי האחרון הוא גמיש ונבחן בכל מקרה לגופו בהתחשב בחשיבות המשאב, חיוניותו לציבור ובסוג השימוש שנעשה בו, אשר חייב להיות שימוש מהותי. גמישות זו מעניקה לבית המשפט שיקול דעת רחב להחליט אם לבחון את הגוף כדרמהוטי לפי השימוש שהוא עושה במשאבי הציבורי. אסף הראל **גופים דרמהוטיים: גופים פרטיים במשפט המנהלי** 10, 45, 172, 427, 441 (התשס"ח).

התובנות של התאוריות הביקורתיות של המשפט, המצביעות על שרירותו של קו הגבול התוחם בין הפרטי לבין הציבורי באפשרה החלת ערכים מתחום המשפט הפרטי והציבורי על גופים פרטיים. תאוריות אלה, על זרמיהן השונים, סבורות כי הקריאה הליברלית להבחנה בין הפרטי לציבורי נועדה לשמר את האינטרס של האליטות הכלכליות והחברתיות לשם מימוש ההגמוניה התרבותית והכלכלית שלהן.¹⁸⁹ אמנם דוקטרינת ה"גוף דו-המהותי" אינה מוחקת כליל את ההבחנה בין הפרטי לציבורי, ועם זאת היא מאפשרת ראייה רחבה יותר של תפקידם המעצב של הגופים השונים מתוך הבנה כי קו הגבול המבחין בין הפרטי לציבורי הוא אכן שירותי וניתן לשינוי. מכל מקום, על אף קיומה העקרוני של העמדה בדבר היותה של קק"ל גוף דו-מהותי, כפי שנראה להלן, עד התגברותו של תהליך הגירת התושבים הערבים לערים המעורבות בהתהוות, לא עלו מעמדה וחוקיות פעילותה בהקשר הממוקד של שיווק קרקעות בבעלותה לדיון בפני בית המשפט העליון.

2. תהליך ההגירה: קריאת תיגר על מעמד הקק"ל

לאור האמור בתקנון ההתאגדות של קק"ל, שלפיו יוחכרו קרקעותיה ליישוב יהודים בלבד,¹⁹⁰ התפתחה פרקטיקה של חילופי קרקעות בין המינהל לקק"ל.¹⁹¹ לפי הסדר זה, אשר פעל במשך שנים רבות, כל אזרח לא יהודי יכול לחכור כל חלקת אדמה המצויה בבעלות קק"ל, אשר תועבר על שם המדינה, ובתמורה קק"ל מקבלת מהמינהל שטח אדמה באותו גודל.¹⁹² עם זאת חשוב לציין כי רישום זכותו במרשם המקרקעין של תושב

189 במסגרת החשיבה הביקורתית בולטת כתיבה פמניסטית העומדת על האופן שבו קטגוריות אלה, המבחינות בין הפרטי לציבורי, יש בהן כדי לבסס את אי-השוויון בין נשים לגברים. בפועל מדובר בקטגוריות המעוצבות והמיוצרות באמצעות גורמים שונים, בין השאר באמצעות המשפט. להרחבה בעניין ראו Frances Olson, *Constitutional Law: Feminist Critiques of the Public/Private Distinction*, 10 CONS. COMM. 319 (1993).

190 ראו סעיף 3 לתזכיר תקנון הקק"ל, הקובע: "ס' 3(א): "קק"ל מוסמכת לקנות, לרכוש בדרך חכירה/חליפין, לחכור או לרכוש זכות בכל דרך אחרת, קרקעות, יערות, זכות חזקה וכל זכות אחרת בנכסי נדל"ן ומקרקעין, המצויים בתחום שנקבע (תחום זה הוא שטח המצוי תחת שיפוט מדינת ישראל), לשם יישוב יהודים על הקרקעות והנכסים האמורים". סעיף 3(ג): "כספי קק"ל מיועדים להועיל במישרין או בעקיפין לבני דת, גזע או מוצא יהודי... מטרת הלואי של קק"ל נועדה לשרת את מטרת היסוד של יישוב יהודים, ולסייע בביצועה".

191 בעקבות זאת קק"ל מחזיקה כיום ב-2.5 מיליון דונם. החלק המכריע מקרקעותיה מצוי באזורי ביקוש, בין השאר במרכז הארץ. משה ליכטמן "קק"ל בודקת אפשרות להפרדתה מקרקעות המדינה" גלובס (30.6.2013).

192 להרחבה ראו גדעון ויתקון "קרן קיימת לישראל ומנהל מקרקעי ישראל" קרקע 6 (1996).

לא יהודי בדירה שרכש על אדמות קק"ל כרוכה בסחבת של שנים ארוכות בשל השלמת עסקת החליפין בין קק"ל למדינה, שאורכת זמן רב.¹⁹³ בחודש מאי 2004 מינתה הממשלה ועדה לבחינת רפורמה במינהל מקרקעי ישראל, שכונתה "ועדת גדיש", אשר דנה גם ביחסים שבין המינהל לקק"ל.¹⁹⁴ על פי המלצתה, בשל ההיקף הגדול של העברת קרקעות לקק"ל במסגרת ההסדר הזה, יש לערוך עם קק"ל עסקת חילופי קרקעות גדולה ומקיפה חד-פעמית. בעקבות ההמלצה הסדר זה בוטל חד-צדדית על ידי המינהל.¹⁹⁵ מלבד השלכותיו הכלכליות על קק"ל, ביטול ההסכם הביא בראש ובראשונה לפגיעה באפשרות האזרחים הערבים לחכור קרקעות שבבעלות קק"ל. מכל מקום, התגברותו של תהליך הגירת התושבים הערבים, המפורט במאמר זה, בצירוף ביטול פרקטיקה זו הציפו לראשונה את סוגיית חוקיות המגבלה של קק"ל בעניין איסור מכירת קרקעותיה ללא-יהודים, במיוחד במרחב הערים המעורבות בהתהוות, והעמיד אותה לביקורתו השיפוטית של בית המשפט. ודוק, אין ספק כי דיון שכזה היה יכול להתעורר גם במרחבים נוספים אחרים, כגון בערים המעורבות ההיסטוריות או ביישובים הקהילתיים, ובכך הוא אינו מיוחד למרחב הערים המעורבות בהתהוות. עם זאת הטיעון העיקרי המובא כאן הוא שתהליך הגירת התושבים הערבים בכלל ואל הערים המעורבות בהתהוות בפרט הוא שהציף לראשונה סוגיה זו והביאה לדיון משפטי.

הדיון המשפטי הראשון התעורר ביולי 2004, עת פרסם המינהל מכרז לשיווק 26 מגרשים בבעלות קק"ל לבנייה עצמית בשכונת "גבעת מכוש" בכרמיאל, עיר מעורבת בהתהוות. במכרז צוין במפורש שמדובר בקרקעות קק"ל, ועל כן מימוש תנאי המכרז מחייב עמידה במדיניותו, משום שתקנה 27 לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993,¹⁹⁶ שכותרתה "מכרז למקרקעי קרן קיימת לישראל", קובעת הסדר מיוחד עבור קרקעות קק"ל המאפשרת למינהל לערוך את המכרז באופן התואם את כתב האמנה שנכרת בין המדינה לבין קק"ל. לפיכך בכל מכרז למכירה או לחכירה של אדמות קק"ל יש סעיף

193 ג'קי חורי "ערבים שרכשו דירה על אדמת קק"ל: סחבת של שנים עד לרישום בטאבו" **הארץ** (23.12.2013). על פי הכתבה ערבי המבקש לרשום את זכותו בקרקע מקבל מכתב בנוסח הזה: "מדובר בחוכר בן מיעוטים והבעלות בחלקה שעליה בנויות הדירות הנה של הקרן הקיימת לישראל, ויש צורך בביצוע חליפין בין רשויות. נעשתה פנייה לביצוע המבוקש, אך הדבר אורך זמן רב".

194 ראו **דין וחשבון הוועדה הציבורית לרפורמה במינהל מקרקעי ישראל (ועדת גדיש)** 30 (2004). על פי ההערות, ההכנסות של קק"ל בהסדר חילופי הקרקעות מגיע למיליונים. ראו ליכטמן, לעיל ה"ש 191.

195 על פי המכון לאסטרטגיה ציונית: "שיקול נוסף להפסקת הפרקטיקה של חילופי הקרקעות היה הרצון למנוע מצב שבו מוחלפות לאזרח הבעליות על הקרקע עליו הוא יושב. לדוגמה, אזרח שחכר קרקע של המדינה עלול להתעורר יום אחד ולגלות שהוא תחת בעלות של קק"ל עקב חילוף קרקע במקום אחר", ראו www.izs.org.il/heb/?catid=187&father_id=187. כן ראו גלית שפיר "נדחתה בשבועיים ההכרעה בעניין חילופי הקרקעות בין קק"ל למינהל" **גלובס** (19.6.2009).

196 ק"ת 826.

מפורש שלפיו מדובר בקרקעות קק"ל, ולכן מימוש המכרז כפוף למדיניותה. במילים אחרות, תקנה 27 מכשירה את המדיניות של איסור מכירת קרקעות קק"ל ללא יהודים גם כאשר אותן קרקעות משווקות על ידי רשות מקרקעי ישראל, המחויבת לפעול על פי עקרון השוויון.

בעקבות כך הגישו "האגודה לזכויות האזרח" ו"המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי" עתירה לבית המשפט לעניינים מנהליים בחיפה, שבה דרשו לאפשר לאזרחים הערבים להשתתף במכרז בטענה כי הזכות החוקתית לשוויון אוסרת על המינהל לנקוט מדיניות שלפיה הוא מייחד, במישרין או בעקיפין, קרקעות ליהודים בלבד. בית המשפט נעתר לבקשתם והוציא צו ביניים המחייב את המינהל לאפשר גם לתושבים ערבים להגיש הצעות במסגרת המכרז או לחלופין להקפידו. בעקבות צו זה הודיע המינהל על ביטול המכרז, ובעקבות כך נמחקה העתירה.¹⁹⁷

לאחר פרשה זו, אשר כוונה נגד מדיניות המינהל וקק"ל, התחייב המינהל להפסיק את כל המכרזים, חדשים וקיימים, שבמסגרתם משווקות קרקעות קק"ל באזור הצפון והגליל. עם זאת בניגוד להתחייבותם זו, שלוש שנים לאחר מכן שוב פרסמו המינהל וקק"ל מכרז חדש לחכירת 13 מגרשים לבנייה עצמית בעיר כרמיאל. בין יתר תנאי המכרז צוין כי "מדובר בקרקע בבעלות קרן קיימת לישראל (להלן קק"ל) אשר חלה עליה האמנה שבין מדינת ישראל לבין קק"ל..." פנייה חוזרת של האגודה לזכויות האזרח והמרכז לתכנון אלטרנטיבי למינהל הביאה לביטול המכרז.

מקרה נוסף שהובא לדיון משפטי באוקטובר 2004, הפעם לבית המשפט העליון בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק, היא עתירתם של בני הזוג אבו ריא, שהוגשה בשיתוף עם מרכז מוסאוא לזכויות האזרחים הערבים בישראל.¹⁹⁸ בני הזוג ביקשו לחכור בית בעיר כרמיאל לאחר שסיכמו את פרטי העסקה עם בני זוג (יהודים) ושילמו להם מקדמה. בקשתם לרשום את זכויותיהם על הבית נתקלה בהתנגדות המינהל, שהודיע להם כי אין ביכולתם לחכור את הבית, שכן האדמות שייכות לקק"ל, וזו אינה מחכירה קרקעות לערבים. בני הזוג ביקשו בעתירתם לאפשר להם לרכוש את הבית ולרשום את זכות בעלותם עליו, שכן סירוב המינהל אינו חוקי.

המקרה הפרטי של אבו ריא ועמו המקרים שהובאו לעיל הניעו ארגונים לא ממשלתיים, הפעילים בתחום קידום זכויות אדם בכלל ובהקשר המרחבי בפרט, להגיש עתירות נוספות אשר במרכזן עמדה הדרישה התקדימית להפקיע מידי קק"ל את הזכות לשמור, כנאמן העם היהודי, על קרקעות שהיא רכשה.¹⁹⁹ את העתירות האלה הגישו ארגון עדאלה, המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי בשיתוף האגודה לזכויות האזרח. נוסף

197 בש"א (חי') 21165/04 המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי נ' מינהל מקרקעי ישראל (לא פורסם, 7.9.2004).

198 בג"ץ 7452/04 אבו ריא נ' מנהל מקרקעי ישראל – מחוז צפון (פורסם בנוב, 28.9.2008).

199 בג"ץ 9205/04 עדאלה נ' מינהל מקרקעי ישראל (נמחקה).

על הטענה לעיל דרש עדאלה את ביטולה של תקנה 27 לתקנות חובת המכרזים, שכאמור מונעת הלכה למעשה מאזרחי המדינה הערבים להשתתף במכרזים לשיווק קרקעות קק"ל על ידי המינהל, שהיא הזרוע הביצועית של המדינה בכל הנוגע למימוש המדיניות המרחבית שלה. מאחר שכל העתירות מעלות טענות דומות, הן אוחדו לדיון בפני בית המשפט.²⁰⁰ ודוק, עתירות אלו לא היו נולדות ומגיעות לדיון משפטי, וסוגיה זו לא הייתה מתעוררת כלל, לולא תהליך ההגירה שתואר בחלקים הקודמים.

בתשובה ביקשה קק"ל מבית המשפט העליון שלא ידון בסוגיות המועלות בעתירה, מאחר שהיא ממוקמת "בלב לבם של צמתים אידיאולוגיים, מכוננים", ומאחר שהן "מחייבות דיון והכרעה בשאלת אופייה וזהותה של מדינת ישראל כמדינה יהודית, באחריות הדדית ובשותפות הגורל לעם היהודי בתפוצות". כמו כן נטען כי מדובר בארגון עצמאי־פרטי שאינו מחויב לעקרון השוויון, שכן הוא קנה את אדמותיו בכספי תורמים יהודים מהארץ ומחו"ל ולא מהמדינה, ומכירה של אדמות לאזרחים שאינם יהודים סותרת את מטרות הארגון שלשמן קם. קק"ל נשענת בתשובתה על ההבחנה בין הפרטי לציבורי ומבקשת להחיל עליה ערכים שונים מאלה החלים על גוף ציבורי, מהסיבה שהיא הוקמה כגוף פרטי במסגרת המשפט הפרטי.

המקרים לעיל הובילו לדיון סודי, שהתנהל בנוכחות בכירי פרקליטות המדינה, המינהל וקק"ל אשר נחשף על ידי עיתון "גלובס". הדיון עסק במה שכונה "בעיית" מכירת קרקע לתושבים הערבים.²⁰¹ במהלכו הבהירו נציגי המינהל כי על שיווק קרקעות קק"ל חל עקרון השוויון אם בעקיפין משום שהמינהל המנהל את קרקעותיה מחויב לעיקרון זה, ואם במישרין מכוח היותה גוף בעל מעמד ציבורי מיוחד, המחויב כמו כל גופי המדינה לפעול על פי עקרון השוויון. חשוב לציין כי בד בבד עם דיון זה הודיע היועץ המשפטי לממשלה דאז מני מזוז כי קק"ל, בהיותה גוף בעל מעמד ציבורי מיוחד, מחויבת כמו כל גופי המדינה לפעול על פי עקרון השוויון.²⁰² עמדה משפטית דומה הציג היועץ המשפטי של קק"ל השופט בדימוס יצחק זמיר.²⁰³ לעומת זאת נציגי קק"ל ביקשו לבחון פתרונות כדי למנוע דיון והכרה של בית המשפט במעמד קק"ל כגוף דו־מהותי או הטלת עקרונות המשפט הציבורי על פעולותיה.²⁰⁴ כלומר, גם נציגים

200 בג"ץ 9010/04 המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי נ' מינהל מקרקעי ישראל (נמחקה).
 201 משה ליכטמן "מכירת קרקע קק"ל לערבים: פרוטוקול הדיון החסוי" גלובס (4.11.2007).
 202 ראו סעיף 6 לתגובה מטעם פרקליטות המדינה בבג"ץ 7452/04 עדאלה נ' מינהל מקרקעי ישראל, שבו היועמ"ש הבהיר כי עקרון השוויון בהקצאת הקרקעות חל אף אם הייתה בו משום סתירה לתזכיר ההתאגדות של הקרן הקיימת לישראל. כן ראו טלי רוזנר ודורון שפר "מזוז: קק"ל תמכור קרקעות גם לערבים" Ynet (27.1.2005).
 203 חוות דעת שהוכנה על ידי השופט (בדימוס) יצחק זמיר, שהזמינה הקק"ל. ראו משה ליכטמן "הדיל של שר השיכון" גלובס 6 (12.6.2013).
 204 יחיאל לכט, יו"ר דרקטריון קק"ל: "מבחינת קק"ל, היו צריכים להיערך למאבק על זכותנו להיות בעלי הקרקע שנועדה לעם היהודי, ומבקשים לטפל בנושא על ידי מציאת פתרונות

בק"ל מכירים בכך שעקרון השוויון חל עליה, ולכן הם מנסים למצוא דרכים לעקיפת גזרה זו.

על פי זה, הועלו בדיון שלוש הצעות שנועדו למנוע דיון משפטי והכרעה בעניין. ראשית, הפרדת ניהול קרקעות קק"ל משאר קרקעות המדינה (בכך היא לא תנוהל על ידי מינהל מקרקעי ישראל, המחויבת בעקרון השוויון);²⁰⁵ שנית, העברת קרקע למדינה בשווי מסוים, והמינהל יעביר לקק"ל קרקע אחרת בתמורה שלא תיועד לבנייה; שלישית, היות שתזכיר הקק"ל שנכתב לפני מאה שנה אינו בהכרח משקף את מטרותיה כיום, הוצע לשנות את תזכיר קק"ל, כדי שלא ימנע החכרת קרקעות קק"ל ללא-יהודים. ההצעה האחרונה נדחתה על הסף בידי יו"ר דירקטוריון הקק"ל יחיאל לקט. בעקבות הדיון הושגו שני פתרונות ממוקדים שנועדו להימנע מתקדים משפטי במקרה של אבו ריא: הראשון הוא הסכם פשרה בנוגע למקרה שעלה בין העותרים אבו ריא לבין המינהל, שלפיו יירשם הבית בכרמיאל על שם בני הזוג, ובתמורה יעביר המינהל קרקעות בנגב ובגליל לבעלות קק"ל; הפתרון השני, שניתן לבקשת הקק"ל, הוא הקפאת שיווק קרקעות הקק"ל בגליל ובצפון – שכאמור אלו הם היישובים שבהם הולך ומתגבר תהליך ההגירה של תושבים ערבים – עד למציאת פתרון סופי.

לצד זה וכדי להקדים תרופה למכה – של הטלת חובה על קק"ל לשווק את קרקעותיה לכלל אזרחי המדינה, כולל אזרחיה הערביים – הוגשה הצעת חוק מינהל מקרקעי ישראל (תיקון – ניהול קרקעות קק"ל לטובת העם היהודי). על פי ההצעה, החוק בא ליתן תוקף חוקי להתחייבותה של המדינה, שניתנה באמנה שנכרתה בשנת 1961 עם קק"ל בנוגע לניהול קרקעות קק"ל לפי התזכיר ולפי תקנון ההתאגדות שלה. התיקון לחוק נועד לאפשר למינהל מקרקעי ישראל להמשיך לנהל את מקרקעי קק"ל לפי המטרות שלשמן היא הוקמה, שהמרכזית שבהן היא יישוב יהודים בארץ ישראל. לפיכך ההצעה קובעת כי "על אף האמור בכל דין, לא יראו בהחכרת מקרקעין של קק"ל לצורך יישוב יהודים על

מעשיים, ולדחות את ההליכים המשפטיים, כדי לערוך קמפיין, לבדוק אולי אפשרות חקיקה וכו'".

205 על פי אפשרות זו קק"ל תשווק את קרקעותיה באופן עצמאי, על פי עקרונותיה ותקנונה כגוף פרטי, שלכאורה אינו מחויב לעקרון השוויון בשיווק קרקעות לכלל אזרחי המדינה. לפי ידיעה מינואר 2014 התגבשה ההבנה שאפשרות זו הייתה אמורה להתממש עוד ביולי 2015, אך בינתיים היא לא מומשה. מלבד ההשלכות הכלכליות והמרחביות רבות ההיקף של הסדר זה, לא בטוח שהוא יסתום את הגולל על דיון משפטי מקיף באשר לחוקיות המדיניות שמנהיגה קק"ל. להפך, ייתכן מאוד שדווקא הוא יביא להתנעתו של דיון משפטי וציבורי רחב היקף. לעת עתה מדובר בהצעה תאורטית שלא יצאה לפועל. נמרוד בוסו "פרידת קק"ל מרשות מקרקעי ישראל עלולה לטלטל את שוק הקרקעות" **הארץ** (28.1.2015).

מקרקעין אלה הפליה פסולה".²⁰⁶ בהצעת החוק²⁰⁷ מובהר כי חוק זה יגבר על כל דבר חקיקה קודם ועל כל פסיקה הסותרת אותו.²⁰⁸ משמע, החוק המוצע אמור להסדיר את איסור המכירה של קרקעות קק"ל ללא-יהודים בחקיקה ראשית, והוא חוק "עוקף בג"ץ" עתידי לכל פסיקה שתתקבל בנדון. אם הצעת החוק תתקבל, היא תביא לפגיעה ניכרת ביכולתם של התושבים הערבים לרכוש קרקעות באזורים שונים במדינה המצויים בבעלותה של קק"ל.²⁰⁹ הצעת החוק, אשר מעניקה נפקות משפטית לפרקטיקת החכירה המפלה של קק"ל, מביאה לעיגון חוקי – בעייתי – של פרקטיקות ההדרה אשר מופעלות זה שנים על ידי קק"ל, וספק אם היא תעמוד במבחן הביקורת החוקתית.²¹⁰

מכל מקום, בעקבות ההסכם שהציגו נציגי הקק"ל מחק בית המשפט את העתירה של בני הזוג אבו ריא מאחר שיש בו כדי לפתור את השאלה שהונחה לפתחו. ואילו העתירה העקרונית שהגישו ארגון עדאלה, המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי והאגודה לזכויות האזרח – בעניין הדרשה להחלת עקרון השוויון על קק"ל ובחינה מקיפה של הסדרת סמכויות קק"ל והכללים החלים עליה – נותרה תלויה ועומדת בפני בית המשפט העליון במשך יותר מעשור עד למחיקתה בינואר 2016. מחיקת העתירות, בהסכמת העותרים, באה על רקע חתימה על הסכם חילופי קרקעות סופי בין המדינה לקק"ל ביום 18.11.2015, המבוסס על טיוטת הסכם עקרונית שעוצבה עוד ביוני 2009.²¹¹ סעיף 6 לאותו הסכם קובע: "ביחס להעברת בעלות במקרקעי קק"ל לחוכרים קיימים, כמו גם ביחס להקצאת של קרקעות קק"ל 'במסגרת שיווק חדש', נקבע הסדר של חילופי

206 הצעת חוק מינהל מקרקעי ישראל (תיקון – ניהול קרקעות קק"ל לטובת העם היהודי), התשס"ז–2007.

207 ב-15.7.2007 אישרה מליאת הכנסת בקריאה טרומית הצעת חוק שלפיה יושב המצב לקדמותו, ואדמות קק"ל יוקצו גם בעתיד להתיישבות יהודים בלבד. מדובר בהצעת חוק פרטית שיוזם ח"כ אורי אריאל (האיחוד הלאומי-מפד"ל) עם עוד חברי כנסת מסיעות המרכז והימין. ההצעה עברה קריאה טרומית ברוב של 64 קולות לעומת 16 מתנגדים בלבד. הצעת החוק אמורה לעבור כעת לדיון בוועדת חוקה, חוק ומשפט, ולאחר מכן לשלוש קריאות נוספות במליאת הכנסת. יו"ר הוועדה הבהיר בעבר שבכוונתו להכליל את זכותו של העם היהודי על אדמתו, שנקנתה בכספו כדת וכדין, במסגרת התהליך ליצירת חוקה המאפשרת לישראל להיות מדינה יהודית ודמוקרטית.

208 האגודה לזכויות האזרח נאבקה נגד קידום ההצעה, שמאפשרת הלכה למעשה לעקוף את פסיקת בית המשפט בפרשת קעדאן, שבה נקבע כי אסור למדינה להפלות בין יהודים לערבים בהקצאת הקרקע שבבעלותה. ראו נייר עמדה של האגודה לזכויות האזרח מיום 25 בספטמבר 2007.

209 ראו משה ליכטמן "קק"ל: כסף וכיבודים או אפליית ערבים" גלובס (12.6.2013).

210 להתנגדות להצעת החוק בהיותה לא חוקית ראו את דברי ד"ר סנדי קדר, התוקף ההצעה בהיותה מפלה בראש ובראשונה את הערבים בישראל בתהליך הקצאת הקרקעות שבבעלות קק"ל. ראו פרוטוקול מס' 413 לשיבת ועדת הכלכלה מיום 28.11.2007 בעניין הצעת חוק מינהל מקרקעי ישראל (תיקון – ניהול קרקעות קק"ל לטובת העם היהודי), התשס"ז–2007.

211 ההחלטה מצורפת להודעת הקק"ל בבקשת מחיקת העתירה.

קרקעות, לפיו בכל מקרה כאמור תעביר המדינה לבעלות קק"ל או הימנותא בע"מ, כתמורה, 'קרקע פנויה ושאינה מיועדת ע"פ תב"ע לפיתוח באותו היקף בנגב או בגליל', וזאת בכפוף לכללי ההתחשבות. "נוכח ההסכמים שנחתמו בין המדינה לקק"ל, ואשר לעמדתם פותרים את הקשיים שעוררו העתירות דנן",²¹² נעתרו העותרים לבקשת הפרקליטות והקק"ל והסכימו למחוק את העתירה.

עם זאת ובד בבד עם מחיקת העתירה שיגרו אותן עותרות (האגודה לזכויות האזרח וארגון עדאלה) מכתב ליועץ המשפטי של הממשלה, לשר האוצר ולממלא מקום מנהל רשות מקרקעי ישראל, ובו העלו טענות נגד חוקיות ההסכם שנחתם, אשר על פיו תנהל הרשות את הקרקעות באופן "שיישמרו עקרונות קק"ל ביחס לקרקעותיה".²¹³ נטען כי ניהול קרקעות על פי עקרונות קק"ל עומד בסתירה מוחלטת לחובתה של המדינה לנהוג בשוויון, ובכלל זה שוויון על בסיס לאום, בניהול כל קרקע שבאחריותה. הוראות ההסכם הן בבחינת ניסיון לעקוף את כללי המשפט החוקתי ולהביא לאי־חולתה של הזכות לשוויון על הקרקעות, שיועברו לבעלות קק"ל במסגרת ההסכם. על פיהם: "רוב הקרקעות שיועברו לבעלות קק"ל עפ"י ההסכם הן קרקעות מדינה שברובן המכריע באזור הנגב והשאר בגליל. מיקום הקרקעות כאמור מעצים את הפגיעה הצפויה באוכלוסייה הערבית. שכן אוכלוסייה זו מתגוררת ברובה בנגב ובגליל ומשוועת לפיתוח, לתכנון הולם ולמשאבי קרקע".²¹⁴ משיחה עם עו"ד מארגון עדאלה הובהר לי כי מכתב זה הוא תחילתו של הליך למיצוי הליכים לקראת הגשתה של עתירה כוללת התוקפת את חוקיות ההסכם לחילופי הקרקעות הללו.²¹⁵

נוסף על המקרים האמורים, בדצמבר 2013 הגיש ארגון עדאלה עוד עתירה בשמו של תושב ערבי אשר ביקש לרכוש דירה בפרויקט שמשווקת חברה פרטית על קרקע בבעלות קק"ל בעיר עפולה אך נתקל בסירוב. בהסכמת המשיבים, שהם המינהל, קק"ל והחברה הבונה (להלן: החברה), נתן בג"ץ צו על תנאי לשריון דירה בפרויקט עבור העותר, עד לדיון בעתירה.²¹⁶ נטען כי המינהל, אשר שיווק את הקרקע לחברה פרטית, חייב לקיים את עקרון השוויון גם במסגרת ניהול אדמות שבבעלות קק"ל. כמו כן מוטלת עליו החובה לפקח פיקוח הדוק ומעשי על חברת הבנייה שתקיים את חובתה לשווק את הדירות אשר נבנות על קרקעות אלה בשוויון וללא כל הפליה. בית המשפט הוציא צו על תנאי המכוון אל שלוש המשיבות והמורה להן להתייצב וליתן טעם:

212 סעיף 1 לתגובת העותרים להודעות המעודכנות של המשיבים, מיום 27.1.2016.
 213 בעקבות החתימה על ההסכם שלחה האגודה לזכויות האזרח מכתב ליועץ המשפט לממשלה (דאז) מני מזוז, ובו הם מעלים טענות נגד חוקיות ההסכם. ראו www.acri.org.il/he/2203.
 214 סעיפים 4–12 למכתב שם.
 215 ריאיון טלפוני עם עו"ד מאיסאנא מוראני מיום 19.4.2016.
 216 בג"ץ 8625/13 חורי נ' רשות מקרקעי ישראל (תלוי ועומד).

(א) מדוע לא לקבוע כי המשיכה 3 מנועה מלהפלות על רקע לאום ו/או דת בשיווק דירות הנבנות על קרקע המוגדרת כ"מקרקעי ישראל" לפי הגדרתם בחוק יסוד: מקרקעי ישראל.

(ב) מדוע לא לאפשר לעותר לרכוש/לחכור דירה בפרויקט "קדמת נופרים" בעפולה (להלן: "הפרויקט") אשר נבנה על קרקע המסווגת על פי החוק כ"מקרקעי ישראל".

(ג) מדוע לא ישווקו דירות הבנויות על מקרקעין שבניהול המשיכה 1, כולל מקרקעין שבבעלות המשיכה 2, לפי עקרונות השוויון ואיסור ההפליה, ובהתאם להתחייבויות שניתנו בהקשר זה.

עתירה זו, המעלה שאלות רחבות היקף באשר להמשך גורל שיווקן של קרקעות קק"ל על ידי המינהל, עודנה תלויה ועומדת. בדומה למקרים אחרים, בהקשרים שונים, גם במקרה הנדון הפנה בית המשפט העליון (בשבתו כבג"ץ) את הצדדים לנהל משא ומתן ביניהם כדי להגיע להסכמה מבלי להידרש להכרעה משפטית.²¹⁷ הוא העדיף להתמקד במקרה הפרטני במקום לפתוח דיון רחב היקף בסוגיה פוליטית שתסכן את מעמדו הציבורי ואת הלגיטימציה הנתונה לו לביקורת על גופי המדינה השונים אף שהמדינה היא שמפעילה את הפרקטיקות הבעייתיות.²¹⁸ מפרוטוקל הדיון האחרון שהתקיים בפברואר 2016 עולה כי הצדדים כנראה הגיעו למבוי סתום.²¹⁹ השופט רובינשטיין הבהיר, תוך שהוא פונה לבא כוח החברה: "איך נוכל לתת פס"ד שמונע מערבי ישראל לקנות קרקע? כמה שנסובב את זה, זה פשוט לא יתקבל על הדעת. זה נגד הגניטיקה של המדינה".

מאותו פרוטוקל דיון עולה כי לעותר הוצעה דירה חלופית – בית חד-משפחתי – בפרויקט צמוד לאותו פרויקט, וגם הוא מצוי על קרקע של קק"ל אך אין בעניינו תניה המפנה לתקנון הקק"ל והאוסרת על מכירה לערבים, ולכן ניתן לעשות בו עסקת חליפין עם המדינה. כמו כן בפרויקט שבו חפץ העותר לרכוש דירה התחייבה החברה בפני הקונים היהודים כי הוא לא יהיה "מעורב", לעומת הפרויקט המוצע שבו אין התחייבות

217 ראו החלטת בית המשפט מיום 6.7.2015, שם.

218 כך לדוגמה הדיון בפס"ד קעדאן ארך כעשר שנים, מהסיבה שבית המשפט הפנה את הצדדים שוב ושוב לניהול משא ומתן ביניהם כדי להימנע מפסיקה תקדימית בעניין. דוגמה נוספת היא פסק דין בעניין הבידוק הביטחוני בשדות התעופה, שניתן כשמונה שנים לאחר הגשת העתירה. כאשר בית המשפט הפנה את הצדדים שוב ושוב לפתרון הסוגיה באפיקים אחרים, ראו בג"ץ 4797/07 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' רשות שדות התעופה (פורסם בנבו, 10.3.2015).

219 במהלך הדיון השופט רובינשטיין ציין: "אנחנו לא יודעים אם יש הרבה מה לדבר בתיק הזה. לצערנו קיווינו מאד שההידברות תלך. אנחנו נאלץ ליתן פס"ד וכל אחד יוסיף מה שהוא רוצה לומר". בעמ' 2 לפרוטוקול הדיון, לעיל ה"ש 216.

שכזו. לכן החברה טענה כי כל שינוי בהיבט הזה יביא לביטולי חוזים ולפשיטת רגלה של החברה. בא כוחה של החברה מציין בדיון: "אנחנו נמצאים בעפולה ויש שם אנשים שזה חשוב להם ביותר".²²⁰

דברי בא כוחה של החברה מוסיפים עוד נדבך של דילמות על השאלה של תחולת עקרון השוויון על שיווק קרקעות הנוגעות לזכותן של קהילות להדיר פרטים ממרחבי מגורים על מנת לייצר מרחב מגורים הומוגני המיועד למגורי אותה קהילה או לשמרו. טענה דומה התעוררה בהקשר של דחיית מועמדים על ידי ועדות הקבלה שהפעילו היישובים הקהילתיים, שלפיה קבלתה של משפחה ערבית תביא להפיכת היישוב ל"יישוב מעורב", ובכך תשפיע רבות על אורח החיים בו.²²¹ טענה זו נדונה עוד בבג"ץ קעדאן, שבו כתב בית המשפט כי זוהי "עתירה צופה פני עתיד הממוקדת ביישוב הקהילתי קציר ובנסיבות המיוחדות לו. יישובים מסוגים שונים, כגון קיבוצים, מושבים ומצפים, עשויים לעורר בעיות שונות, שידרשו מענה שונה. לנסיבות מיוחדות ביחס לסוג היישוב, כמו גם לנסיבות מיוחדות מבחינת ביטחון המדינה, עשויה להיות חשיבות, ואין פסק-הדין קובע עמדה לגבי המשמעות שלהן".²²² כלומר, בית המשפט הותיר פתח המאפשר לבסס את חוקיות ההדרה של פרטים מאותם יישובים כשיש "נסיבות מיוחדות" או כש"סוג היישוב" מצדיק זאת; אלא יכולות להיות נסיבות של אורח חיים או אופי קהילתי ייחודי.

הדין בשמירה על אופיו של אותו יישוב או על אורח החיים בו מקבל משנה תוקף כשמדובר בערים המעורבות בהתהוות, אשר כאמור בחלק ב הוקמו על ידי המדינה ומוסדותיה כמרחבים יהודיים המיועדים ליישוב עולים חדשים ולייחוד המרחב. הוא קריטי בצל המצב הפוליטי הבעייתי השורר כיום בישראל שבו העוינות בין שתי הקבוצות הולכת וגוברת, וכן גם הרצון להיבדל זו מזו. דיון זה הוצף והפך לדיון ציבורי סוער בעת זכייתם של תושבים ערבים במכרז של רשות מקרקעי ישראל לחכירת 27 מגרשים לבנייה עצמית בשכונת מורדות עפולה הצעירה.²²³ הזכייה במכרז, שבינתיים בוטלה, הביאה למחאה גדולה שכללה הקמת קבוצה בפייסבוק שכונתה "עפולה בסכנה: שומרים על צביון יהודי";²²⁴ הצבת שלטים ברחבי העיר; ארגון של הפגנות נגד הזכייה.²²⁵ בבסיס המחאה הייתה הדרישה של תושבי עפולה לשמר את צביונה היהודי של העיר כצביון ייחודי המחייב שמירה והגנה. פרשה זו והטיעונים המובאים לעיל

220 עמ' 2 לפרוטוקול הדיון לעיל ה"ש 216.

221 ראו פרשת הסוללים, ה"ש 104.

222 פרשת קעדאן, לעיל ה"ש 24, בעמ' 284–285.

223 להרחבה ראו שוקי שדה "הערבים נוהרים מבית חנינא לרמת אביב" *The Marker* (18.12.2015). ועוד שלל כתבות שפורסמו בנדון באמצעי התקשורת השונים.

224 <https://www.facebook.com/groups/1672106159725851>.

225 נעה שפיגל "בגלל תיאום מחירים: בוטל מכרז לדירות בעפולה בו זכו רק ערבים" *הארץ* (24.4.2016).

מציפים אל פני השטח את מורכבות התהוותן של הערים המעורבות בהתהוות ואת מורכבות יחסי היהודים-ערבים באותם מרחבים, שהם מיקרו קוסמוס למתרחש במרחב המדינתי הכללי.²²⁶

המקרה של חורי המוצג לעיל מעורר דילמה נוספת, מורכבת מזו שהתעוררה במקרים שהקודמים. שכן מדובר בשלושה קדקודי משולש – בראשו עומדים שלושה שחקנים שונים: קק"ל – הבעלים של הקרקע, שהוא גוף דו-מהותי; רמ"י – משווק הקרקע, שהוא גוף ציבורי והחברה – שהיא גוף פרטי הבונה על הקרקע. ואז השאלה שעולה היא לא רק אם קק"ל מחויבת למכור/להחכיר קרקעותיה בשוויוניות אלא אם גם חברה פרטית המחויבת לשווק בשוויוניות את הדירות שהיא בונה. היעדרו של חוק איסור הפליה בדיוור, הדומה לזה הקיים למשל בארצות הברית, משאיר את שאלת תחולתו של עקרון איסור ההפליה על גופים פרטיים ודו-מהותיים בהקשר של מכירת/השכרת יחידות דיור פתוחה.²²⁷ לאחרונה נדונה שאלת תחולתו של חוק איסור האפליה, למתן שירותים ולכניסה למקומות בידור ומקומות ציבוריים, התשס"א-2000²²⁸ על חברה פרטית בתחום הדיור בבית משפט השלום ברמלה, ונקבע כי החוק אינו חל על תחום זה.²²⁹ בקבעו כך, הפנה בית המשפט להצעת החוק שבה נקבע כי "האיסור להפלות חל על כל מי שעיסוקו בהספקת המוצרים והשירותים או בהפעלת מקום ציבורי. האיסור אינו חל על מקרקעין העשויים להיות נושא לחקיקה נפרדת".²³⁰ עם זאת זוהי החלטה מפי בית המשפט השלום שאינה בבחינת הלכה מחייבת, ולכן יש להמתין להגעתה של סוגיה מעניינת זו לפתחו של בית המשפט העליון ולהכרעתו בה.

בחזרה למקרה של חורי בשל סירוב העותר להצעותיה השונות של החברה סוכם כי בית המשפט ייתן פסק דין בנדון. יש להניח כי החלטתו תחייב התייחסות מקיפה לתפקיד הקק"ל בעיצוב המרחב הישראלי בכלל והעירוני בפרט. סוגיית שיווק קרקעותיה של קק"ל לאזרחים יהודים תוך הדרתם של התושבים הערבים מהאפשרות לרכוש/לחכור אותן מעלה שתי שאלות חשובות אשר קשורות זו בזו ונבדלות זו מזו בעת ובעונה אחת. השאלה הראשונה נוגעת להיקף תחולתו של עקרון השוויון על קק"ל כגוף שהוקם כפרטי אך מתפקד כגוף דו-מהותי בכל הנוגע לתפקידו בעיצוב המדיניות הקרקעית. בהיבט הזה, כעולה מהלך הרוח בדבר סיווג הקק"ל בהחלטות שיפוטיות שונות, וכן

226 אלה מחייבים דיון מקיף נפרד על שאלת היבדלותן של קהילות בתוך המרחבים העירוניים לעומת הכפריים. זהו דיון תאורטי חשוב אך חורג מהמנדט של מאמר זה. עם זאת, כפי שאציין בהמשך, דיון כזה מחייב את התייחסותו של בית המשפט כשהוא דן בחוקיות השיווק הייעודי של קרקעות ציבוריות, ראו הטקסט הצמוד להערה 231.

227 לדיון מקיף בעניין היקפה ומשמעותה של תחולת העיקרון של איסור הפליה במסדרת החוק האמריקאי ראו גביוון ושוורץ, לעיל ה"ש 98, בעמ' 140-141.

228 ס"ח 58 (להלן: חוק איסור האפליה).

229 ה"פ (שלום רמ"י) 22908-10-13 **חדאד נ' חברת מעלות טל יזמות בע"מ** (פורסם בנבו, 17.9.2014).

230 הצ"ח 2871, בעמ' 372.

כעולה מעמדתם של פרקליטות המדינה, של הצדדים בתיק ואף של יועצי הקק"ל עצמה, נראה כי קק"ל תוכפף לעקרון השוויון, משתי סיבות עיקריות: האחת היא שמעמדה המיוחד כבר הוכר בבית המשפט כגוף דומהותי, ועל כן היא מחויבת לנהוג על פי עיקרון זה; השנייה היא שניהול קרקעותיו על ידי רשות מקרקעי ישראל אף היא מדגישה את המחויבות להחלת עקרון השוויון על תהליך שיווק הקרקעות. העובדה עצמה שאלו הן קרקעות קק"ל אינה יכולה לאפשר לרשות מקרקעי ישראל לעקוף את עקרון השוויון. השאלה השנייה מתעוררת במצב שבו ייקבע כי עקרון השוויון חל על קק"ל, משמע שפרקטיקות איסור השיווק של קרקעותיה ללא-יהודים היא מפלה, והיא נוגעת לצדקת המדיניות המפלה של קק"ל. כלומר יש להבחין בין הקביעה שמדיניות קק"ל מפלה לבין השאלה הנובעת ממנה – אם המדיניות המפלה מוצדקת ואפשרית בהיותה מקדמת אינטרסים מסוימים שחשיבותם נעלה עד כי היא מכשירה מדיניות זו או שמא היא אינה מוצדקת ולכן אסורה. דיון חשוב זה, אשר נוגע בסוגיה רחבה יותר בעניין היקף זכותן של קהילות להתבדל במרחבי מגורים בכלל ועל קרקעות ציבוריות בפרט והנתמך בפרקטיקות של גופים פרטיים וציבוריים התעורר ביתר שאת בעקבות פס"ד קעדאן, והוא עודנו ממשיך להעסיק חוקרים מובילים רבים בתחום. התייחסות מקיפה לשאלה חשובה זו חורגת ממסגרת הדיון כאן. על כן אסתפק בהפניה בהערת שוליים לעיקר הגישות הקיימות כיום בספרות המחקרית הישראלית המנתחות מורכבות סוגיה זו תוך התמקדות בהיבט היחסים המרחביים בין יהודים לערבים.²³¹ בבוא העת יהיה על בית המשפט לבחון את הגישות השונות והמגוונות האלה ולדון בהן ולהחליט אם מדיניות השיווק המפלה מוצדקת, ולכן יש להתירה או שמא היא אסורה ולכן יש לאסור אותה.²³² לסיכום, העתירות שהגישו הארגונים השונים, שהן תוצאה ישירה של התגברות תהליך ההגירה של התושבים הערבים (כלומר של פרטים) ושל התהוותן של הערים המעורבות בהתהוות, מאתגרות לראשונה את סמכותה ומעמדה של קק"ל כגוף פרטי

231 ראו למשל את המאמרים שפורסמו בגיליון מיוחד של **משפט וממשל** ו (2001) לאחר מתן פס"ד קעדאן, המציגים עמדות שונות ומורכבות בנוגע לסוגיה זו, חלקם מצדיקים מבחינה משפטית קידומה של בדלנות במגורים על בסיס השתייכות אתנית: מאמרה של יפה זלברשץ באותו גיליון, וחלקם מתנגדים לה, למשל מאמרו של חסן ג'בארין. כן ראו בהקשר הזה: איל בנבנשתי "נפרד אבל שווה" בהקצאת מקרקעי ישראל למגורים "עיוני משפט כא 769 (1998); שי שטרן "הכלה והדרה במרחש הישראלי: הזכות לקניין כמפתח לפתרון סוגיית ההדרה הגיאוגרפית" **עיוני משפט** לו 95 (2014); נטע זיו וחן תירוש "המאבק המשפטי נגד מיון מועמדים ליישובים קהילתיים מלכוד ברשת טובענית ומחוררת" **קהילות מגודרות** 311 (אמנון להבי עורך, 2010); יוסף ג'בארין "עשור לפסק דין קעדאן: הרהורים ביקורתיים על השוויון" **מעשי משפט** ג 173 (2010); נטע זיו "הניחו לועדות הקבלה (בקרוב) עשרים שנה לקעדאן" **מבזקי הארות פסיקה** 35 (נובמבר 2014).

232 ראו בהקשר הממוקד את עמדתו של המכון לאסטרטגיה ציונית באתר האינטרנט שלהם אשר מצדיק מדיניות ועומד על חשיבותה בכל הנוגע לקרקעות קק"ל: http://www.izs.org.il/heb/?father_id=187&catid=189.

המקדם סגרגציה מרחבית. עתירות אלו, אשר הוגשו לפני כעשור, מעלות טענות באשר למהותו ותפקידו של גוף זה כזרוע של המדינה שיש להחיל עליה את עקרון השוויון. דיון מקיף ועמוק על תפקיד הקק"ל והכללים שאמורים להסדירו נדחה כל העת בגלל הסכם חילופי הקרקעות והמלצות בית המשפט להגיע לפתרונות נקודתיים שנועדו לטפל בבעיות הממוקדות שעלו, וכן נדחתה הכרעה משפטית בעניין זה. כך או כך, נראה כי התמשכותו ואף התעצמותו של תהליך ההגירה, אשר מניע במישרין ובעקיפין תהליכים מרחביים המביאים לשינויים בזהות המרחבית של ערים שהוקמו כיהודיות, יחייב במוקדם או במאוחר הסדרת מעמדם של הגופים השונים המעורבים בתהליך זה. הסדרת מעמדם כאמור של שלל הגופים ושל הקק"ל בפרט היא בעלת משמעות משפטית ומרחבית רחבה, שכן היא מציפה שאלות רחבות היקף בנוגע לתחולתו של עקרון איסור ההפליה על גופים פרטיים, משמעות ההבחנה בין הפרטי לציבורי, יחסי הכוחות בין הפרטי לציבורי ותרומת השחקנים השונים לעיצוב המרחב הישראלי שעד כה פעלו מתחת לפני השטח.

1. סיכום

סקירת תהליך התהוותן של הערים המעורבות בהתהוות מעידה שהמבנה המרחבי של אותן ערים הושפע, ועודנו מושפע, משלל גורמים פרטיים וציבוריים, ובהם דפוסי ההתיישבות של התושבים הערבים, המבנה המשפטי של זכויותיהם, מדיניות מרחבית ותכנונית וכללי רקע משפטיים. כל אלו יוצרים ומעצבים יחדיו במישרין ובעקיפין את המציאות המרחבית בין ובתוך היישובים. ההקפדה על מימוש ההפרדה המרחבית בין היישובים היהודיים והערביים ושימורה, אי-הקצאת קרקעות ומשאבי ציבור, הגבלת הסמכויות התכנוניות בשילוב מבנה חברתי מסורתי שבבסיסו ערך הקהילה והמשפחה – כל אלו יצרו הבדלים ניכרים בין היישובים היהודיים לערביים. צירוף מציאות זו עם שינויים בתודעה ובצרכים של מעמד הביניים המשכיל בקרב התושבים הערבים הניעו ומניעים תהליך של הגירת אותו נתח של תושבים ליישובים היהודיים ההומוגניים, אשר הופכים אט-אט ל"ערים מעורבות בהתהוות".

פרטים, יהודים וערבים, מניעים יחדיו, בשיתוף פעולה סמוי ולא מכוון וממניעים שונים, תהליך המשנה את אופיין של ערים שהקימה המדינה כערים יהודיות. פרטים וארגונים פרטיים הם גורמים השותפים לעיצוב המרחב העירוני ושכונות שלמות בתוכו. עם זאת מעבר התושבים הערבים לערים היהודיות נתקל בפרקטיקות הדרה שהפעילה קק"ל, שהיא הבעלים של הקרקע, האוסרת על העברת בעלות בקרקעות לידי ערבים. בעקבות תהליך ההגירה חוקיותן של הפרקטיקות הללו הועמדה למבחן משפטי על ידי פרטים וארגונים לא ממשלתיים, שבמהלכו אותגר לראשונה מעמדה של הקק"ל כגוף פרטי הממלא תפקיד ציבורי.

המסקנה העיקרית שעולה היא שהערים המעורבות בהתהוות מתעצבות באמצעות מאבקים המתנהלים בין פרטים וגופים פרטיים שפעולותיהם מנוגדות אלה לאלה. כך אל מול תהליך ההגירה של התושבים הערבים, המניע "אינטגרציה מרחבית" ומשנה מאופיין של הערים היהודיות לערים מעורבות בהתהוות, ניצבת מדיניות איסור מכירה של הקרקעות ומניעת גישה למכרזים של קרקעות בבעלות הקק"ל ללא־יהודים, קרי לערבים. מדיניות זו, אשר במשך שנים נועדה לשמר את קרקעות הקק"ל לשימוש העם היהודי, קידמה בפועל "סגרגציה מרחבית" על בסיס לאומי. התהוותן של הערים המעורבות בהתהוות היא תוצר של שני תהליכים אלו, המתרחשים שניהם בספרה הפרטית והמקודמים בידי שחקנים פרטיים המעלים שאלות רחבות היקף על מעמדה ומהותה של קק"ל בפרט ועל עיצוב מבנה הערים המעורבות בהתהוות בכלל. כך או כך, תיאור התהוות הערים המעורבות בהתהוות מעיד על כוחם העצום של פרטים וגופים פרטיים להניע תהליכים מרחביים. כן הוא מעלה שאלות באשר ליחסי הכוחות הקיימים בין המדינה, המחוקק ומוסדות התכנון – שהם גופים ציבוריים – לבין כוחם של פרטים, ארגונים לא ממשלתיים ותאגידי פרטיים לכוון מרחבים ולעצב את המציאות.

במהלך כתיבת שורתיו האחרונות של מאמרי זה התקבל פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים בנצרת, שבו נפסל מכרז שיווק מגרשים בעפולה שאזרחים זכו ערבים בו בכל המגרשים.²³³ אמנם נימוקי הפסילה אינם רלוונטיים ברובם לסוגיות אשר עלו במאמרי זה, והם קשורים לסוגיית תיאום ההצעות בין חלק מהזוכים, אך מעניינת במיוחד הייתה עמדתה של רשות מקרקעי ישראל. זו צידדה בתוצאת המכרז וגיבתה את הזכייה של אותם אזרחים ערבים בהצהירה בפני בית המשפט כי אין כל פסול בתיאום המחירים בין הזוכים, והוא אינו תיאום תכסיסני שמקורו ברמייה אלא תוצאה של קשר משפחתי וחברות בין קבוצת אנשים המעוניינת לחיות יחדיו בתוך העיר היהודית.

האם ניתן לראות בעמדת רמ"י סנונית ראשונה של שינוי במדיניות שיווק הקרקעות? האם ניתן לראות בה כניעה לכוחות השוק והגופים הפרטיים לארוג את המרקם החברתי והמרחב? האם קיימת הכרה בדיעבד בטענות ההפליה והחלתם של כללים שוויוניים על מכרזי שיווקי המגרשים? האם זוהי הכרה בצורך קבוצתי של אותם אזרחים להתארגן יחדיו כדי לשרוד בתוך העיר המעורבת המתהווה? ומנגד, האם בהחלטתו של בית המשפט יש משום כניעה דווקא לכוחות הקוראים למנוע תהליך התהוותן של הערים המעורבות בהתהוות? אלו שאלות הראויות לבחינה עתידית. במאמר המשך.

233 עת"מ (מנהלי נצ') 5460-01-16 דוד נ' רשות מקרקעי ישראל (פורסם בנבו, 24.4.2016).