Chapter 3

 The Administration of Public Land-Socialism in a Capitalist era

*The Jubilee year…[is]an ancient institution set up by our Teacher Moses…to ensure the ends of social justice…our methods serve the purpose none the less. The increases in land values accrue not to the individual owner, but to the public".*

Theodore Herzl, *Old New Land: (AltNeuLand)*[[1]](#footnote-1)

 בשנת 1960 חוקקה כנסת ישראל את חוק יסוד: מקרקעי ישראל.[[2]](#footnote-2) סעיף 1 לחוק, שכותרתו "Prohibition of transfer of ownership" קבע כי "The ownership of Israel lands…shall not be transferred either by sale or in any other manner".**.** חוקי היסוד בישראל הם חוקים בעלי מעמד מיוחד, שנועדו להוות פרקים בחוקה של מדינת ישראל. אף כי שאלת מעמדם החוקתי העדיף של חוקי היסוד שנויה במחלוקת חריפה בישראל, בית המשפט העליון בישראל קבע כי מעמדם המשפטי עדיף על פני מעמדם של חוקים רגילים של הכנסת, הפרלמנט הישראלי.[[3]](#footnote-3) כך פסק, אם כי לא בנחרצות רבה, גם לגבי מעמדו החוקתי של חוק יסוד: מקרקעי ישראל.[[4]](#footnote-4) חוק יסוד: מקרקעי ישראל הוא חוק היסוד השני שכנסת ישראל בחרה לחוקק וקדם לו רק חוק יסוד הכנסת (1958). חקיקתו הקדימה את חקיקתם של חוקי יסוד שעוסקים בנושאים חשובים ביותר כגון מעמד נשיא המדינה, הממשלה, משק המדינה, הצבא, ירושלים, הרשות השופטת וזכויות האדם בישראל. יש לציין כי עיגון עקרון האוסר על העברת בעלות במקרקעי הממשלה בחוקה הוא מהלך מאוד יוצא דופן מבחינה השוואתית. חוקות של מדינות מערביות כגון ארצות-הברית, קנדה, גרמניה, איטליה והאיחוד האירופי שמות את הדגש על הגנת הקניין הפרטי ולא על שמירת הבעלות הציבורית. זה הדגש גם בחוקות של מדינות מזרח-תיכוניות שאינן ידועות כליברליות במיוחד כגון איראן[[5]](#footnote-5) ומצרים.[[6]](#footnote-6) עיגונו של איסור העברת הבעלות במקרקעי ישראל בחוק יסוד בעל מעמד חוקתי בשלב כה מוקדם של תהליך יצירת החוקה בישראל מצביע על החשיבות הרבה שייחס המחוקק הישראלי לאיסור זה. מעניין אפוא מדוע ייחסו מנהיגי ישראל לאיסור העברת הבעלות במקרקעי ישראל חשיבות כה רבה.

 אימוצו של עקרון זה נבע משלושה מניעים אידיאולוגיים שונים: המניע הראשון היה מניע תרבותי-סמלי, שנועד לקשר בין המסורת היהודית לבין חזרת העם היהודי לארצו והקמת מדינת ישראל. המניע השני היה מניע לאומי-היסטורי שביקש להקשות על העברת בעלות לזרים. שני המניעים מבטאים את האופי הציוני של מדינת ישראל ומשקפים שתי בעיות זהות יסודיות שלה: שאלת מעמדה של ההלכה היהודית כמקור נורמטיבי או כמקור השראה לחקיקה ושאלת המעמד של מיעוטים וזרים במדינה כזו. עם זאת, משקלם של שני מניעים אלה היה מועט ממה שנהוג לחשוב. היה להם ערך דקלרטיבי יותר מאשר מעשי.

 המניע המכריע לאימוץ איסור העברת הבעלות במקרקעי ישראל ולדבקות בו היה תפיסת עולם כלכלית-סוציאליסטית, שאפיינה את הנהגת המדינה בראשית ימיה. על פי תפיסה זו על הממשלה לשמר בידיה את הבעלות במקרקעין כדי לקדם שוויון וצדק חברתי. זו תפיסה שמתייחסת בחשדנות או באיבה כלפי בעלי הון. ניצנים לה ניתן למצוא כבר בחזונו של מייסד התנועה הציונית, תיאודור הרצל. היא קנתה אחיזה אצל ראשי היישוב היהודי בתקופת המנדט והשפיעה בצורה מכריעה על מדיניות המקרקעין של ממשלות ישראל בשלושת העשורים הראשונים לקיומה.

 משקלה של התפיסה הכלכלית-הסוציאליסטית בקרב הנהגת המדינה ובקרב הציבור פחת מסוף שנות השבעים. החברה הישראלית הפכה בהדרגה מחברה בעלת אוריינטציה כלכלית שמאלית סוציאליסטית לחברה ליברטריאנית המאמינה בתחרות ובשוק חופשי. עקרונות הניהול של מלאי המקרקעין הממשלתי הפכו לכאורה לשריד ישן לעולם הולך ונעלם. המהפך הפוליטי והחברתי לא פסח גם עליהם. לחצים גוברים והולכים להפרטה של המלאי הממשלתי הובילו לתהליכי הפרטה של המרכיבים בעלי הערך הרב ביותר של המלאי הממשלתי, קרי הקרקע העירונית, הקרקע החקלאית ומשאבי הטבע. התהליך הזה לא קרה בבת אחת אלא בהדרגה. תחילה באופן סמוי ובלתי פורמאלי ולבסוף באופן גלוי ופורמאלי. למעשה התהליך נמצא בעיצומו. התרחשותו משקפת את שינוי הזהות הכלכלי שחל במדינת ישראל. היא מבטאת באופן מעשי את המתח בין הנטייה המתגברת לכיוון של משק חופשי תחרותי וגלובאלי לבין היסודות השיתופיים והסוציאליסטיים שהנחו את מייסדי המדינה ועדיין יש להם מקום נכבד בדעת הקהל ובסיעות הפרלמנט. המתח בין שתי גישות אלה בא לידי ביטוי בתהליכי חקיקה, במדיניות הניהול של המלאי הציבורי וגם בפסיקותיו של בית המשפט העליון. הוא יעמוד במרכזו של פרק זה והפרק שאחריו.

 בפרק זה תתואר עלייתו ותחילת נפילתו של עקרון איסור העברת הבעלות במקרקעי ישראל תוך דגש על השינויים האידיאולוגיים שהשפיעו על תהליכים אלה. נצביע על שלושת המניעים שהביאו לאימוץ העיקרון ומידת התרומה שלהם לאימוץ העיקרון ולדבקות בו. לאחר מכן יתואר המהפך האידיאולוגי שחל ביחס לעיקרון זה והאופן שבו הוביל לתהליכי הפרטה של מרכיבים חשובים של מלאי המקרקעין הציבורי. בתהליכי ההפרטה נעסוק בפרק הרביעי.

**המניע הסמלי-תרבותי: מצוות היובל המקראית**

 המניע הסמלי תרבותי לחקיקת חוק יסוד: מקרקעי ישראל היה המסר ההצהרתי הציוני-יהודי שבשרה חקיקתו. חקיקת החוק שאבה השראה מדיני *שנת* *היובל* (Jubilee Year)*Shnat HaYovel* כפי שעוצבו בכתבי הקודש היהודים ובראשם – התורה. על פי דינים אלה הבעלות בנחלת קרקע חזרה לבעליה המקוריים מידי חמישים שנה. מצוות היובל נקבעה בספר ויקרא: "In this Year of Jubilee everyone is to return to their own property.".[[7]](#footnote-7) כינויה של שנת החמישים כ*שנת יובל* שאוב אף הוא מספר ויקרא: "The fiftieth year shall be a jubilee for you".[[8]](#footnote-8) ההסבר של ספר ויקרא למצוות היובל הוא דתי - ארץ הקודש שייכת לאלוהים: " The land must not be sold permanently, because the land is mine and you reside in my land as foreigners and strangers".[[9]](#footnote-9) בספר במדבר ניתן גם הסבר חברתי למצווה: " No inheritance in Israel is to pass from one tribe to another, for every Israelite shall keep the tribal inheritance of their ancestors."[[10]](#footnote-10) וכן "Be sure that the land is distributed by lot. What each group inherits will be according to the names for its ancestral tribe."[[11]](#footnote-11) בחברה פטריארכלית שבה המבנה החברתי מבוסס על חלוקה של נחלות בין שבטים ומטות יש חשיבות רבה לכך שנחלת האבות תישמר באופן בין-דורי בידי מטה האב. בחברה כזו הנחלה אינה רק מקור הפרנסה המרכזי של המשפחה או של השבט אלא גם רכיב חשוב בקיומם כיחידות חברתיות בעלות זהות עצמאית ("name").[[12]](#footnote-12) הכנסת זרים לנחלה, בין במכר ובין בדרך הורשה, אינה רק פגיעה כלכלית אלא פגיעה במרקם החברתי.[[13]](#footnote-13) אפשר למצוא מקבילות דומות בחברות כפריות בנות ימינו כגון בכפר הערבי המסורתי.[[14]](#footnote-14)

 מחוקקי חוק היסוד, בתי המשפט בישראל וגם חוקרי משפט והיסטוריונים מרבים לצטט את הרקע המקראי בבואם להסביר מדוע אימצה מדינת ישראל בחוק יסוד את העיקרון של איסור העברת הבעלות במקרקעי ישראל. [[15]](#footnote-15) עם זאת, טעות היא לטעון כי מדינת ישראל אימצה את איסור העברת הבעלות בשל תפיסה דתית המאמצת את ההלכה היהודית בדיוק כפי שנקבעה בכתבי הקודש. רוב מחוקקי חוק היסוד היו יהודים בעלי השקפת עולם חילונית ולא הונחו על ידי אמונה דתית או על ידי מחויבות להלכה היהודית. יתרה מזאת, דבקות בהלכה היהודית כפשוטה לא יכלה להוות נימוק לאיסור העברת בעלות במקרקעי השלטון כי האיסור המקראי לא עסק כלל בשמירת בעלות במקרקעין של הציבור אלא בשימור החלוקה הקיימת של הקניין הפרטי. כמו כן, לפחות מאז חורבן בית ראשון לא נהגו לפי מצוות היובל, והרמב"ם, מגדולי חכמי ההלכה היהודית, כתב כי מצווה זו תחודש רק כשיגיעו ימות המשיח.[[16]](#footnote-16) אם כך, השימוש החוזר ונשנה ברקע המקראי של דיני היובל כדי להצדיק את שמירת הבעלות במקרקעי ישראל לא נבע מדבקות בדת אלא מטעם אחר.

 למעשה דיני היובל שימשו כמקור השראה תרבותי-סמלי לחקיקת איסור העברת הבעלות יותר מאשר מקור נורמטיבי מחייב. הדבקות בנקודת אחיזה במורשת היהודית נועדה להדגיש את הזיקה התרבותית והלאומית של הציונות ושל מדינת ישראל לעם היהודי, למורשתו ולארץ ישראל.[[17]](#footnote-17) תחולתם של דיני היובל דווקא בארץ ישראל, ולא ב-Jewish diasporas, והרקע החקלאי שהיה לאיסור יכלו לשמש השראה לקשר המתחדש בין העם היהודי לבין ארצו – קשר שנשא אופי של עבודת אדמה ו"גאולת" הקרקע משממונה.[[18]](#footnote-18) נשיאת בית המשפט העליון לשעבר, השופטת דורית בייניש, הסבירה בפרשת **דרור** (2012) כי עיקרון איסור העברת הבעלות הגלום בחוק היסוד מבוסס על "מסורת העם היהודי" ו"בתפיסה הציבורית שלנו – כעם וכחברה – יש לקרקע משמעות עמוקה ורבת ממדים, המסמלת את חזרת העם היהודי למולדתו".[[19]](#footnote-19)

 ניתן למצוא בדיני היובל תימוכין גם לרעיונות מודרניים של שוויון. כפי שנראה בהמשך לרעיונות כאלה הייתה השפעה מכרעת על אימוץ איסור העברת הבעלות. הוגי דעות ציונים בעלי השקפת עולם חילונית-לאומית ששו לקבל מהמסורת היהודית השראה לרעיונותיהם החברתיים המודרניים. חלוקת הנחלות המקראית למטות נעשתה באופן שוויוני לפי גודל המטה: " To a larger group give a larger inheritance, and to a smaller group a smaller one; each is to receive its inheritance according to the number of those listed.".[[20]](#footnote-20) בשל כך ביקש תיאודור הרצל, חוזה מדינת היהודים, לבסס את חזונו הכלכלי למדינת היהודים על דיני היובל. בספרו אלטנוילנד, שהתפרסם כחצי יובל לפני הקמת מדינת ישראל, אמר הרצל מפי גיבור הספר, דוד, כי "The Jubilee year…[is]an ancient institution set up by our Teacher Moses" והצביע על מטרתם "*…*to ensure the ends of social justice…".[[21]](#footnote-21) הרצל הודה בהמשך אותו משפט כי ."We indeed arranged it a bit differently. The land now reverts back to the New Society"[[22]](#footnote-22) והסביר כי כך "The increases in land values accrue not to the individual owner, but to the public"..[[23]](#footnote-23) גם זאב ז'בוטינסקי, מייסד התנועה הרוויזיוניסטית, שכתביו שמשו השראה לגיבוש המניפסט של תנועות הימין הכלכלי בישראל, שאב מדיני היובל המקראיים השראה לעיגון רעיונותיו. הוא תמך באימוצם במדינת היהודים כדי לגרום ל"רקונסטרוקציה סוציאלית", שתאפשר לתקן מעת לעת את עיוותי השוק החופשי ולהשיב את חלוקת הנכסים בחברה לנקודת שיווי המשקל החברתית ההתחלתית.[[24]](#footnote-24)

 לאחר חקיקת חוק היסוד שמשו דיני היובל השראה למינוח שבו משתמשות הרשויות המנהלות את מקרקעי ישראל. כך, למשל, תקופת ההחכרה הסטנדרטית של מקרקעי ישראל נקצבה לתקופה של ארבעים ותשע שנים, ובשל כך היא אמורה הייתה להסתיים בשנת החמישים, היא שנת היובל.[[25]](#footnote-25) סיום תקופת החכירה מכונה ברגולציה של מקרקעי ישראל כ"יובל החכירה".[[26]](#footnote-26) הרקע התרבותי-סמלי של מצוות היובל מסביר ללא ספק את הערך הדקלרטיבי שיש בחקיקת חוק המשמר את הבעלות במקרקעי ישראל למדינת ישראל. אפשר למצוא בהסבר הדתי נקודות אחיזה גם לטעמים אחרים של האיסור המודרני על העברת בעלות, כגון החתירה לחלוקה שוויונית של משאבים. עם זאת, ספק אם היה די בקיומו של מקור השראה תרבותי –היסטורי כדי להביא את מדינת ישראל לאמץ מדיניות אופרטיבית של שמירת בעלות ולדבוק בה במשך שנים רבות. לדבקות המעשית במדיניות כזו היו טעמים אחרים, חזקים ופרקטיים יותר.

**המניע הלאומי-היסטורי: אזרחים לא יהודים**

 הסבר שכיח נוסף לאימוצו של איסור העברת הבעלות במקרקעי ישראל טמון במניע הלאומי-היסטורי לחקיקת חוק היסוד. יש הטוענים כי מדינת ישראל אסרה על העברת הבעלות במקרקעי ישראל כדי למנוע העברת בעלות זו לאזרחיה הלא יהודים או לזרים.[[27]](#footnote-27) עם זאת יש הפרזה רבה במשקל שמייחסים לשיקול זה כסיבה לחקיקת חוק היסוד. משקלו היה מועט ממה שנהוג לסבור.

 החשש מהעברת בעלות למי שאינם יהודים אכן אפיין בתקופת המנדט הבריטי את מדיניות ה-JNF בנוגע למקרקעין שרכשה. המקרקעין שרכשה אז נרכשו באמצעות משאבים שגויסו מיהודי העולם והיו המקור היחיד לאספקת מקרקעין ליישוב היהודי, שהיה אז במיעוט באוכלוסייה. זו הייתה תקופה של מאבק לאומי לקראת הקמת מדינה יהודית, תחת שלטון בריטי זר שהתנגד לרכישת קרקעות בידי יהודים. הJNF חששה כי אם לא תשמור בידיה את הבעלות בקרקעות שרכשה בממון רב ובתנאים קשים-יחזרו אלה לידיים לא-יהודיות.[[28]](#footnote-28) החשש חדל להדריך את ממשלת ישראל לאחר הקמתה של המדינה. לרשות המדינה היהודית הצעירה עמד עתה מלאי מקרקעין ציבורי עצום, אשר כלל, כפי שהוסבר בפרק הקודם, עשרות אלפי קמ"ר של מקרקעי המדינה ומקרקעי רשות הפיתוח. תושביה הלא יהודים של המדינה הפכו למיעוט אזרחי שלא נראה כי נותר לו כוח לנהל מאבק כלכלי על רכישת קרקעות. מדינת ישראל הבטיחה למיעוט זה, במגילת העצמאות שלה, שוויון זכויות אזרחי מלא כך שלא ניתן היה לנהוג כלפיו באופן מפלה ובלתי שוויוני ולהימנע מלהקנות לו זכויות במקרקעי ישראל.

 כבר בשנת 1949 כשהממשלה דנה ברעיון להגביל את העברת הבעלות במקרקעיה, טען ראש הממשלה דוד בן גוריון כי " עתה יש לנו עסק עם מדינה...אין להשוות את המצב שהיה בתקופת קניית האדמות ע"י הקרן הקיימת לישראל למצב עכשיו".[[29]](#footnote-29) שר האוצר קפלן טען בישיבת הממשלה כי "בקשר לערבים...או שחושבים אנו ברצינות שאותו מספר ערבים החיים בארץ יהיה שווה זכויות או שאומרים אנו זאת מן השפה אל החוץ [...] יקנה לו ערבי עוד עשרה בתים ברמלה או בלוד, ואיני חושב שרבים מהם יעשו זאת. בכל אופן, איננו יכולים לשים גבולות מפני שיש ערבים בארץ".[[30]](#footnote-30) גם בהליכי חקיקת חוק היסוד, בסוף העשור הראשון לקיומה של מדינת ישראל, לא ניתן משקל לחשש מהעברת זכויות למיעוט הערבי בישראל. הנחת המוצא של ועדת השרים בראשות השר לוי אשכול, שהכינה את נוסח חוק היסוד, הייתה שעם הקמת המדינה השתנה ייעודה של הקרן הקיימת "מגאולת האדמה מידי זרים, לגאולת הקרקע מן השממה".[[31]](#footnote-31) בדברי ההסבר להצעת חוק היסוד נכתב כי "ייעודם של מקרקעי הקק"ל ושל מקרקעי המדינה (לרבות רשות הפיתוח) אחד הוא: לשמש את צרכי המדינה **ותושביה**".[[32]](#footnote-32) בדיוני הכנסת לקראת חקיקת חוק היסוד הבהיר יושב ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, ח"כ ורהפטיג, כי "כל חוק שאנו מקבלים הוא לטובת **כל** היושבים במדינה".[[33]](#footnote-33) ח"כ יוחנן בדר, מראשי מפלגת הימין חירות, התנגד להנהגת האיסור וציין כי "אבות הציונות [...] התכוונו להבטיח שהקרקע, שתרכוש הקרן הקיימת לישראל, לא תעבור דרך בעלות יהודית לבעלות זרה [...] מטרה זו איננה קיימת עוד".[[34]](#footnote-34) ח"כ יעקב חזן, ממפלגת השמאל הסוציאליסטית מפ"ם ומתומכי חוק היסוד, העיד כי בדיונים שהשתתף בהם בוועדות מצומצמות שהכינו את החוק הייתה תמימות דעים, הן מצד הקרן הקיימת לישראל והן מצד הממשלה, כי המנהל שיוקם לשם ניהול מקרקעי ישראל יצטרך לדאוג "לאזרח היהודי כלאזרח הערבי".[[35]](#footnote-35) החשש ממכירת קרקעות לערבים או לזרים לא נזכר כלל בדיוני הכנסת לקראת חקיקתו של חוק היסוד כהסבר לחקיקת החוק.

 גם הטענה כי המטרה של מניעת העברת זכויות לאזרחים לא יהודים הייתה מטרה סמויה, גם אם לא מפורשת, של חקיקת החוק-מוטלת בספק רב. איסור העברת הבעלות בחוק היסוד לא מנע, לכשעצמו, העברת זכויות במקרקעי ישראל לאזרחיה הלא יהודים. מאז הקמתה אין ולא היה במדינת ישראל איסור על החכרת מקרקעי ישראל לאזרחיה הלא יהודים ומדינת ישראל אמנם מחכירה לאזרחים אלה את מקרקעיה.[[36]](#footnote-36) רק הקרן הקיימת לישראל דבקה לכאורה באיסור שקבע תקנונה כבר בתקופת המנדט על העברת בעלות או אפילו על החכרת מקרקעיה למי שאינם יהודים. הליכי החקיקה של חוק היסוד נועדו לכאורה להגן על איסור זה והוא נזכר רבות על ידי המחוקקים.[[37]](#footnote-37) הקרן הקיימת אמנם ראתה בעצם אימוץ העיקרון האוסר על העברת הבעלות בחוק היסוד משום ניצחון, המשמר את עקרונותיה לגבי שמירת מקרקעי הלאום.[[38]](#footnote-38) עם זאת, מנהל מקרקעי ישראל, שהוקם כדי לנהל את מקרקעי ישראל, מצא דרכים להימנע מאפליית אזרחי המדינה הלא יהודים בהקצאת מקרקעי הJNF באמצעות החלפת מקרקעי ה-JNF המוקצים ללא יהודים, במקרקעין חליפיים של המדינה או של רשות הפיתוח.[[39]](#footnote-39) יתרה מזאת, כיום, כאשר הבעלות במקרקעי ישראל שהם קרקע עירונית מופרטת לפרטים, מועברת הבעלות לחוכרים באופן שווה ללא הבדלי לאום או דת. היועץ המשפטי לממשלה חזר והצהיר בפני בית המשפט העליון כי כך ינהג בנוגע למקרקעי ה- JNFוהתחייב למניעת חוסר שוויון בהחכרתם.[[40]](#footnote-40) הסדר זה נוהג במקרקעי ה-JNF גם לאור הסכם כללי לחילופי מקרקעין שחתמה עם המדינה ותואר בפרק הקודם. אכן ישנן טענות, בהן נדון בהמשך, לכך שמדיניות ההקצאה של מקרקעי ישראל למי שאינם יהודים היא מפלה על אף העדר איסור להעביר זכויות לאזרחים כאלה. עם זאת, אין מחלוקת כי לא קיים איסור כזה. הרצון למנוע העברת מקרקעין לאזרחי המדינה הלא יהודים לא יכול היה אפוא להיות ולא היה מלכתחילה מניע לאיסור הכללי על העברת הבעלות במקרקעי ישראל.

**המניע הלאומי-היסטורי: איסור מכירה ל"זרים"**

 שלא כמו החשש מהעברת מקרקעי ישראל לאזרחי המדינה, ניתן היה לכאורה להסביר את איסור העברת הבעלות בחשש שמקרקעי ישראל יעברו לידי זרים, שאינם אזרחי המדינה. תוצאות מלחמת העצמאות ויצירת "בעיית הפליטים" עוררו לכאורה חשש כי הפליטים הפלסטינים או מי מטעמם או גורמים ממדינות ערב ירכשו מקרקעי ישראל כצעד לקראת מימושה של זכות השיבה. ניתן לכאורה לייחס את איסור העברת הבעלות כאמצעי למניעת רכישה כזו. עם זאת, הלכה למעשה, החשש מרכישות של גורמים זרים כלשהם לא הטריד כלל את מחוקקי חוק היסוד והם לא נתנו לו כל ביטוי. אפשר שיחס זה נבע מכך שמדינת ישראל הצליחה באותה עת להדוף באפקטיביות רבה כל ניסיון מעשי לשיבה.[[41]](#footnote-41) ח"כ בדר, ממתנגדי חקיקת חוק היסוד הבולטים מימין, היה היחיד שהתייחס לחשש זה במפורש בעת חקיקת חוק היסוד והוא דחה אותו בביטול: "הסכנה שאנחנו נמכור את האדמה לזרים במדינה ישראלית – זה יכול אולי לקרות לגבי דונם או חצי דונם – איננה נראית עוד".[[42]](#footnote-42)

 החשש מרכישת מקרקעין על ידי זרים החל לשמש כהסבר להנהגת איסור העברת הבעלות במקרקעי ישראל רק שנים רבות לאחר חקיקת חוק היסוד. לכך הובילו ארבע התפתחויות מאוחרות יותר. ראשית, בשנת 1967 תפסה ישראל את שטחי הגדה המערבית ורצועת עזה והאפשרות שפליטים הנמצאים בשטחים אלה ישובו אל הקרקעות שלהם בתחומי מדינת ישראל וינסו לרכוש אותן הפכה לממשית יותר. כתוצאה מכך נחקק חוק חדש, שאסר על עסקאות בקרקע חקלאית וקבע כי זה הוא "שימוש חורג" המהווה עבירה פלילית.[[43]](#footnote-43) במסגרת הליכי החקיקה של חוק זה נטען כי בין טעמיו הסמויים עמד רצון למנוע התקשרויות עם פליטים לשעבר.[[44]](#footnote-44) עם זאת, במהלך שנות השישים והשבעים הגיעו למִנהל מקרקעי ישראל תלונות בודדות על מקרים של החכרות-משנה לא פורמליות של מקרקעי ישראל חקלאיים לערבים.[[45]](#footnote-45)

 שנית, בראשית שנות השמונים הסירה ממשלת ישראל את הפיקוח המוניטרי על מטבע חוץ. כתוצאה מכך היה חשש שלא ניתן יהיה יותר לשלוט על הזרמת משאבים של גורמים עוינים לרכישת זכויות במקרקעי ישראל. הממשלה הציעה עקב כך לחוקק חוק חדש, שמטרתו תהיה "למנוע אפשרות של הקניית מקרקעין לגורמים [זרים] עוינים או בלתי רצויים".[[46]](#footnote-46) זרז נוסף להצעה היו רכישות קרקע של קהילת בית אל, קהילה נוצרית פרוטסטנטית-ציונית בראשות האחות הגרמנייה אמה ברגר, בזיכרון יעקב ובמקומות נוספים בארץ.[[47]](#footnote-47) בדיוני הכנסת נזכרו באופן סתמי, ללא פירוט, מקרים נוספים של מכירה לזרים וכן חשש מרכישות על ידי "ערב הסעודית" או באמצעות "פטרודולארים", אך נראה כי אלה שיקפו חששות מפני הצפוי בעתיד ולא תוצאה של תופעה ממשית.[[48]](#footnote-48) הטיפול בהצעת החוק האמורה ובהצעות דומות לה אמנם הופסק, אך בשנת 1982 החליט הגוף האחראי על מדיניות המקרקעין במקרקעי ישראל, מועצת מקרקעי ישראל, לראשונה מאז הקמתו, להטיל הגבלות על הקניית זכויות במקרקעי ישראל לזרים.[[49]](#footnote-49) בהחלטה זו ובסדרת החלטות מאוחרות שאימצו אותה נקבע כי "זר" הוא מי שאינו תושב או אזרח ישראל ואינו זכאי לעלות לארץ מכוח חוק השבות, ומכאן שמדיניות זו כוונה למנוע רכישת מקרקעין על ידי גורמים חיצוניים שאינם יהודים.[[50]](#footnote-50)

 התפתחות שלישית שעוררה את החשש מהעברת מקרקעי ישראל לזרים היא תהליך ההפרטה של הקרקע העירונית. החשש כי המקרקעין המופרטים יזלגו לגורמים עוינים היה אחד מטעמי ההתנגדות לתהליך ההפרטה.[[51]](#footnote-51) כתוצאה מכך שבה מועצת מקרקעי ישראל והבהירה את דבקותה באיסור ההעברה.[[52]](#footnote-52) איסור ההעברה לזרים עוגן בחקיקה ראשית של הכנסת רק בשנת 2011, הן לגבי החכרת מקרקעי ישראל הן לגבי העברת הבעלות בהם במסגרת הליכי ההפרטה.[[53]](#footnote-53) בהצעת החוק נכתב כי מטרת החקיקה היא "למנוע השתלטות גורמים זרים, ובכלל זה גורמים עוינים, על קרקעות המדינה".[[54]](#footnote-54) אמצעי התקשורת בישראל פרסמו בתקופה שקדמה לחקיקת חוק זה תחקירים שהעלו חשדות לרכישת מקרקעין בבעלות פרטית של יהודים על ידי גורמים – ערבים או יהודים – הנהנים מסיוע של גורמים זרים.[[55]](#footnote-55) חברי כנסת מסיעות ימין פרלמנטריות שתמכו בתיקוני החקיקה האמורים סמכו את עמדתם על דוגמאות מעין אלה[[56]](#footnote-56) אך גם תומכים מסיעות מרכז ושמאל היו שותפים לתחושה שמדובר בסיכון ממשי.[[57]](#footnote-57) עם זאת, מנתונים שמסר מנהל מקרקעי ישראל במסגרת הליך החקיקה עלה כי בשנים שקדמו לו הוגשו למנהל מקרקעי ישראל רק כמה עשרות בקשות להעברת זכויות במקרקעי ישראל לזרים[[58]](#footnote-58) וכי רובן – בעיקר בקשות של חברות זרות – אושרו.[[59]](#footnote-59) החקיקה החדשה לא אסרה העברת זכויות לזרים אלא רק התנתה קבלת החלטה המתירה העברת כזו בהתייעצות עם שר הביטחון ושר החוץ, וקבעה כי בראש השיקולים שעל הרשות לשקול הועמד השיקול של "טובת הציבור ובטחונו".[[60]](#footnote-60)

 ההתפתחות הרביעית והחדשה ביותר שעוררה עניין באיסור ההעברה לזרים היא תהליך הגלובליזציה, אשר הגביר את החשש לרכישות קרקעות על ידי מדינות זרות או חברות רב-לאומיות.[[61]](#footnote-61) תהליך הגלובליזציה פתח גם בישראל פתח לרכישת מקרקעין על ידי חברות ענק. כך, למשל, נמתחה ביקורת ציבורית ופוליטית חריפה כנגד רכישת חברת המזון הישראלית תנובה על ידי ענק המזון הסיני Bright Food (Group) Co. Ltd, הנמצא בשליטת ממשלת סין. המבקרים טענו כי כך יעברו לשליטת ממשלת סין מקרקעין בהיקף של 3.3 הקטארים ובשווי של 1.4 מיליארד ₪.[[62]](#footnote-62) ביקורת זו לא מנעה את השלמת עסקת המכירה של תנובה לחברה הסינית. נראה כי יוזמות רכישה של גורמים עוינים עשויות להיתקל גם כיום בקשיי נגישות, במחירי נכסים מאמירים ובהגבלות כלכליות הנובעות מהרגולציה של לוחמה בהלבנת הון.[[63]](#footnote-63) לכן יש ספק לגבי ההיתכנות והמסוכנות של מימוש רכישות כאלה בהיקף ניכר. טרם פורסם מחקר אמין המתעד את היקפה הממשי של התופעה. איסור כזה מקובל גם במדינות אחרות[[64]](#footnote-64) ובוונצואלה הוא אף מעוגן בחוקה.[[65]](#footnote-65)

 תהא אשר תהא עוצמתו הממשית של חשש המכירה לזרים, אין ספק כי היבט זה של טעמי האיסור הוא פרי התפתחויות חדשות **ומאוחרות** לחקיקת חוק היסוד. הרעיון של איסור על העברת מקרקעין לזרים שאינם תושבי המדינה לא הדריך את מנסחי חוק היסוד. הוא זכה לעדנה שנים רבות לאחר חקיקתו.[[66]](#footnote-66)

**המניע הכלכלי-סוציאליסטי**: **"ספסרות" נ' "שוויון"**

 המניע החזק ביותר לאימוץ העיקרון של איסור העברת הבעלות במקרקעי ישראל היה תפיסת העולם השיתופית-סוציאליסטית של הזרם המרכזי בהנהגת מדינת ישראל בשנות השישים. השקפת עולם סוציאליסטית תומכת בשמירת אמצעי הייצור בידי המדינה ובהקצאתם על ידי הממשלה כדי לקדם שוויון. היא מתייחסת בחשדנות או באיבה כלפי קניין פרטי ובעלי הון. איסור כללי על העברת בעלות במקרקעין משתלב היטב עם השקפה מעין זו. הוא מאפשר לממשלה לחלק את משאבי המקרקעין, לפקח על השימוש בהם וליהנות, לטובת כלל הציבור, מעליית ערכם. בדרך כלל אפשר למצוא איסור כזה במדינות בעלות רקע סוציאליסטי, כגון סין[[67]](#footnote-67) וקובה.[[68]](#footnote-68)

 השקפת העולם הסוציאליסטית של ראשי מדינת ישראל הצעירה התעצבה בקרב מנהיגים אלה כבר בשנים שקדמו להקמת מדינת ישראל. הלכה למעשה היא ליוותה את התנועה הציונית מראשית דרכה. תאודור הרצל הסביר ברומן האוטופי אלטנוילנד כי מטרת שמירת הבעלות בידי הציבור היא "*to ensure the ends of social justice…"* וזאת על ידי כך ש "[*T]he increases in land values accrue not to the individual owner, but to the public".[[69]](#footnote-69)* כלומר שמירת הבעלות במקרקעין בידי הציבור תאפשר לציבור כולו ליהנות בדרכים שונות מעליית ערך הקרקע. ראשי היישוב היהודי בארץ ישראל בתקופת המנדט נמנו ברובם עם מפלגות פועלים בעלות אוריינטציה סוציאליסטית ופִתחו כבר אז סלידה מבעלות פרטית במקרקעין.[[70]](#footnote-70) הם גינו בתוקף את ה"ספסרות" וה"ספקולציה", מילות גנאי שמשמעותן הייתה רכישת קרקע לא לשם שימוש בה אלא לשם גריפת רווח ממכירתה במחיר גבוה יותר. בדצמבר 1933 כתב דוד בן-גוריון, אז מנהיג היישוב היהודי ולימים ראש ממשלתה הראשון של מדינת ישראל, כי "פגע בנו פגע רע – זוהי הספסרות הקרקעית העושה מקח קרקעות ואי אפשרי כמעט לקנות קרקע".[[71]](#footnote-71) בשנת 1940 כתב אברהם גרנובסקי, שכהן אז כראש ה-JNF, כי "חשוב ביותר להעמיד תריס חוקי-ממשלתי בפני תופעת הספסרות בקרקע במדינה העברית"[[72]](#footnote-72) וכי אם לא יעשה כן "יש לחשוש לסכנת אנרכיה בשוק הקרקעות ולעליית המחירים בצורה ספקולטיבית."[[73]](#footnote-73) תפיסות העולם הסוציאליסטיות התאימו במיוחד לקרקע החקלאית, שהייתה היעד המרכזי של רכישות התנועה הציונית בראשית דרכה. העבודה החקלאית נתפסה כערך בעיני הוגים ציוניים בעלי השפעה, וההשקפה הסוציאליסטית ראתה בשמירת הבעלות אמצעי הכרחי להגנה על החקלאי מפני הסיכונים הכרוכים בעיסוק החקלאי, לשמירת השוויון בהקצאת נחלות חקלאיות ולמניעת שימוש "ספקולטיבי" של החקלאי בקרקע שלו.[[74]](#footnote-74)

 הזרם הסוציאליסטי המשיך להנהיג את המדינה גם לאחר הקמתה. רבים מפרנסי המדינה, במיוחד נציגי מפלגות הפועלים, המשיכו להצדיק את הבעלות הציבורית בקרקע בהנמקות דומות. תפיסת עולם זו ראתה בבעלות המדינה במקרקעין דרך המלך להתפתחות כלכלית ושללה את העברת הנכסים לבעלי הון, שתוצאתה הטבעית לתפיסתה היא לעולם ה"ספסרות". תפיסה זו בלטה בדבריהם של מצדיקי האיסור על העברת הבעלות הן בדיונים שנערכו בראשית שנות החמישים על הנהגת האיסור בנכסי המדינה ורשות הפיתוח[[75]](#footnote-75) הן בדיונים שנערכו בסוף אותו עשור לקראת חקיקת חוק היסוד.[[76]](#footnote-76) שר האוצר לוי אשכול ציין בדיון אחרון זה כי אחרי חוק היסוד עומדת "תפיסה סוציאליסטית ביחס לאמצעי יצור".[[77]](#footnote-77) העמדות הסוציאליסטיות אמנם נתקלו בעמדות ליברליות-קפיטליסטיות יותר, שהתנגדו למונופול ממשלתי ותמכו בהפרטה וביוזמה חופשית.[[78]](#footnote-78) כך, למשל, ח"כ יוחנן בדר, ראש המתנגדים לחקיקה מימין, טען כי שליטה ממשלתית ב-95% משטח המדינה תרתיע משקיעים וכי בעל רכוש המוכר את רכושו אינו "ספסר".[[79]](#footnote-79) עוד טען כי שמירת בעלות נצחית היא, כשליטת המת על החי "manus mortua", "קללה למשק ולעם" ו"מחסום שבולם כל התפתחות".[[80]](#footnote-80) ח"כ שניאור זלמן אברמוב, התיאורטיקן של המפלגה הליברלית הישראלית, טען כי העיקרון של בעלות המדינה במקרקעין הוא "ניסיון למרוד בהתפתחות הרצויה" ו"אנאכרוניזם".[[81]](#footnote-81) במפגש בין שתי עמדות סותרות אלה הייתה באותה עת יד הגישה הסוציאליסטית יותר על העליונה.

 בעשורים האחרונים ירדה קרנן של ההצדקות הסוציאליסטיות לשמירת הבעלות. עם זאת, דווקא בעת הזאת, הייתה לתפיסה הסוציאליסטית עדנה בפסיקותיו של בית המשפט העליון. בפרשת **קעדאן,**[[82]](#footnote-82) שעסקה בשאלת סמכותה של המדינה להפלות על רקע לאומי, סקר נשיא בית המשפט העליון, השופט אהרון ברק, את התכליות של ניהול המקרקעין הממלכתי. נקודת המוצא של ניתוחו הייתה תכליותיו של חוק היסוד.[[83]](#footnote-83) בין התכליות מנה בית המשפט את התכלית של "to prevent speculative trade in state land".[[84]](#footnote-84) הוא הוסיף וקבע כי " "[T]he (general) purpose of all legislation is to guarantee equality to all persons, ",[[85]](#footnote-85) וכי " Equality lies at the very foundation of social co-existence.".[[86]](#footnote-86) ניסוח זה של ההצדקות לעקרון הבעלות הציבורית במקרקעין היה מתקבל באהדה רבה בין תומכיו המקוריים.

 המסר שלפיו שמירת הבעלות נועדה לקדם שוויון הודגש גם בפרשת Democratic Discourse ששללה הענקת הטבות מיוחדות לחוכרים של מקרקעי ישראל חקלאיים.[[87]](#footnote-87) בית המשפט פסק כי תכלית שמירת הבעלות הציבורית היא "הגשמת צדק חלוקתי בהקצאת מקרקעין" ומטרתה "החלוקה החברתית הצודקת של משאבים".[[88]](#footnote-88) הוא אף טען כי "למשפט תפקיד חשוב בכל הנוגע לפיקוח על החלטות שעניינן חלוקת עושר בחברה".[[89]](#footnote-89) בפרשת **אביעזר** נפסק כי הקצאת נחלות חקלאיות לתעשיינים שאינם מתעתדים לעסוק בחקלאות אינה מתיישבת עם "עקרונות צדק חברתי".[[90]](#footnote-90) בפרשת **חברת העובדים** נפסק כי אין מקום שחוכרים ציבוריים, כגון ארגון העובדים הכללי ("ההסתדרות"), "ישיאו לעצמם רווחים על חשבון קרקעות המדינה".[[91]](#footnote-91) בפרשת **פורום הערים העצמאיות** שעסקה במתן הטבות לחוכרי מקרקעי ישראל חקלאיות פסק בית המשפט כי שיקולי צדק חלוקתי מתרכזים "ביחס שבין קבוצות וקהילות נבדלות – להבדיל מן הדיון המסורתי בעיקרון השוויון המתמקד בהשוואה בין יחידים" וכי יש לתת לשיקולי צדק חלוקתי "משקל ניכר בעת קבלת החלטות שעניינן זכויות ושימושים במקרקעי ישראל".[[92]](#footnote-92) בפרשת **דרור** ביקר בית המשפט חקיקה המתירה הפרטה של קרקע עירונית, וקיבל חלקית את טענות העותרים שלפיהן יש "חשש מפני העברת שטחי קרקע גדולים, פתוחים במהותם, לידי 'ברוני קרקעות', כהגדרתם, שייצרו 'איים' של קרקעות פרטיות, ויחזיקו בהן לשם השאת רווחיהם".[[93]](#footnote-93)

 בקביעותיו אלו אכן עשה בית המשפט העליון צדק עם התפיסות המקוריות שעיצבו את עקרון שמירת הבעלות. עם זאת, העיתוי של הדגשת עקרונות אלה עמד בניגוד לרוח תהליכים שהתרחשו מחוץ לכתליו. אפשר שבית המשפט נדרש דווקא עתה להדגיש ולהבליט את הטעמים החלוקתיים שבבסיס האיסור על העברת בעלות בשל תהליכי הפרטה המגיעים למפתנו ומשחרים לבקרה שיפוטית. טענה מרחיקת לכת יותר היא שבית המשפט ביקש לשמר את ערכיה של אליטה של ""liberal former hegemones, שתש כוחה.[[94]](#footnote-94) עם זאת, גישתו הכללית של בית המשפט לעקרון העברת הבעלות לא מנעה בסופו של דבר את הרחבת תהליכי הפרטה של מקרקעי ישראל. בית המשפט סירב להכיר בטענה שהפרטת מקרקעין פוגעת ב"זכות הקניין של הכלל".[[95]](#footnote-95) בפרשת **פורום הערים העצמאיות** חתמה השופטת ארבל את פסק דינה בקביעה ש"השנים חלפו, מדינה קמה, וברבות הזמן הומרו הצרכים, התחלפו ההעדפות ונחלש האתוס [...] יש לתת את הדעת למציאות המשתנה, לתמורות הכלכליות".[[96]](#footnote-96) בפסקאות הבאות נתאר אפוא את אותן תמורות שחלו ב"אתוס" של מדיניות ניהול מלאי המקרקעין הציבורי בישראל.

**האתוס המשתנה: מסוציאליזם לכלכלת שוק**

 בעשורים שחלפו מאז חקיקת חוק יסוד: מקרקעי ישראל השתנתה המפה הפוליטית בישראל. עוצמתן הפוליטית של המפלגות הסוציאליסטיות נחלשה. מאז שנת 1977 השקפת עולם כלכלית ימנית-ליברלית היא שמנחה הן את הרוב הפרלמנטארי בכנסת והן את ממשלות ישראל. החברה בישראל הפכה להיות חברת שוק חופשי מערבית ותחרותית.[[97]](#footnote-97) אם בעבר ניצבו נציגי תנועות ההתיישבות החקלאית, המחזיקות ברוב מקרקעי ישראל שהם קרקע חקלאית, בראש התומכים בעקרון שמירת הבעלות, בשנות האלפיים הפכו חלקם למייצגים בולטים של תביעות להפרטה. דוגמא לכך ניתן למצוא בדברים שנאמרו בדיון על הפרטת מקרקעי ישראל שנערך בכנסת על ידי נציג NGO בשם "אדמתי" (*My Land*) המייצגת 147 קיבוצים ומושבים שנוסדו טרם הקמת מדינת ישראל והיוו הגרעין הקשה של תומכי התפיסה הסוציאליסטית בישראל: [[98]](#footnote-98)

"אני כבר עזבתי את המלחמה לשוויון שהייתה לי קודם. עכשיו הולכים קדימה ומדברים על להעברת בעלות. אנו מבקשים, תובעים, שוויון בין הבית שלי בהתיישבות – בקיבוץ או במושב – לבין הבית העירוני".

 שמירת הבעלות גם לא הוכיחה את עצמה מבחינה כלכלית. היא הובילה להקמת מנגנון בירוקרטי גדול ולא יעיל, "מנהל מקרקעי ישראל", שהתקשה לטפל במלאי העצום שבניהולו והרבה חיכוכים עם האזרחים.[[99]](#footnote-99) בשנת 2009 הוקמה רשות חדשה, "רשות מקרקעי ישראל", במטרה לייעל את ניהול המלאי ולשפרו על פי אמות-מידה עסקיות.[[100]](#footnote-100) הקמתה נתקלה בחבלי קליטה ומבקר המדינה הביע ספקות לגבי השאלה האם הגשימה – או שמא תגשים בעתיד – את ייעודה.[[101]](#footnote-101) זאת ועוד, כפי שיובהר בפרק הבא, במשך עשרות שנים הממשלה התקשתה להפיק ממנגנון שמירת הבעלות את הרווחים הכלכליים המצופים ונאלצה לוותר בהדרגה על חלק ניכר מהם. עם הזמן התגלו גם גילויי שחיתות והעדפות של בעלי עניין.[[102]](#footnote-102) המנגנון הממשלתי לא הספיק לספק את הביקוש למקרקעין וכתוצאה מכך חלה, במיוחד בשנים האחרונות, האמרה מהירה במחירי המקרקעין.[[103]](#footnote-103) יתרונות הבעלות הציבורית הפכו לנטל. היא לא הניבה לציבור את הרווחים הכלכליים המצופים. כל אלה הובילו להחלשה של ההצדקות הסוציאליסטיות לאיסור העברת הבעלות. הם לא הביאו לביטול חוק היסוד והעיקרון הגלום בו, אך הם הביאו לשינויי חקיקה ולמהלכי מדיניות שצמצמו את יישום העיקרון והניעו תהליכי הפרטה של מקרקעי ישראל. פסקה זו תתעכב על "טביעות האצבע" של השינוי האידיאולוגי האמור בהליכי החקיקה ובפסיקת בית המשפט העליון. הפרק הבא יפרט את תהליכי ההפרטה השונים שהתרחשו במקרקעי ישראל בעקבות השינוי האידיאולוגי.

 בשנת 2009 נקבעו לראשונה בחקיקה ראשית המטרות של רשות מקרקעי ישראל שהוקמה כאמור כדי לנהל את מקרקעי ישראל באופן יעיל יותר. המטרות שהוצבו לרשות החדשה משקפות את השינוי שחל בתפיסה החלוקתית המסורתית. בראשן אמנם מופיעה המשימה של ניהול מרכזי של מקרקעי ישראל "לטובת הציבור" ו"לצורכי ציבור", אך לצידן הונחו מטרות המשקפות תפיסה חדשה וסותרת: "קידום התחרות בשוק המקרקעין" וכן "מניעת ריכוזיות בהחזקת מקרקעין".[[104]](#footnote-104) המסר העולה מחקיקתן של מטרות אלה הובהר בדברי ההסבר להצעת החוק שהציעה אותן: יש לאפשר העברת בעלות לחוכרים שכן "שימור הבעלות [...] פוגע ביעילות המשקית".[[105]](#footnote-105) בשיח שהתנהל בכנסת לקראת הרחבה של סמכויות ההפרטה ניכר השינוי הרב שחל בתפיסת העולם של הנהגת המדינה מאז נחקק חוק היסוד. הגישות הסוציאליסטיות התומכות בעקרון שמירת הבעלות נשמעו היטב, אבל הפעם הן שיקפו בעיקר את עמדות המיעוט המתנגד להפרטה.[[106]](#footnote-106) ח"כ שלי יחימוביץ' ממנהיגות מפלגת העבודה, שתפיסותיה סוציאל-דמוקרטיות, התנגדה להרחבת תהליך ההפרטה כי היא "סוציאליסטית" ו"אנחנו הופכים לבנק לסחר קרקעות".[[107]](#footnote-107)

 במקביל להעמדתן של התחרות וההפרטה בין מטרות הניהול של מקרקעי ישראל, חל גם שינוי בהגדרת צרכי הציבור שלשמם נשמרת הבעלות במלאי הציבורי. אם בעבר צרכי הציבור שהצדיקו שמירת בעלות כללו כמעט את כל שימושי הקרקע, בשנים האחרונות מפנה תפיסה זו את מקומה לתפיסה מצומצמת יותר, שלפיה שמירת הבעלות נחוצה בעיקר במקרקעין הנחוצים לצורך אספקה ממשלתית של מוצרים ציבוריים או במשאבים שיש לשמרם לדורות הבאים. תפיסה זו מצדיקה את המשך שמירת הבעלות במשאבי טבע ובמלאי הבלתי מנוצל של מקרקע ישראל, אך מאפשרת הפרטה במקרקעין מפותחים המשמשים לשימושים אחרים, בעיקר לשימושים עירוניים. נקדים כמה מילות הסבר למונחים שעומדים ביסוד הגישה הצרה.

 מוצר ציבורי הוא מוצר שצריכתו על ידי פלוני אינה גורעת מאפשרות הצריכה שלו על ידי אחרים ואי-אפשר למנוע או להתנות בתשלום כספי את צריכתו על ידי אחרים. היעדרה של יכולת מניעה שולל את התמריץ לייצור פרטי של המוצר, שכן ייהנו ממנו גם אחרים – שלא השקיעו בייצורו. אספקה ממשלתית של מוצר ציבורי היא אחת הדרכים לטפל בבעיה. דוגמאות בולטות של מוצרים מעין אלה הן ביטחון וסדר ציבורי.[[108]](#footnote-108) מקרקעין אינם בגדר מוצר ציבורי משום שהם נכס שכמותו מוגבלת וצריכתו על ידי האחד שוללת את ההנאה ממנו מאחרים, ואפשר כמובן למנוע את השימוש בו מאחרים. עם זאת, מקרקעין משמשים אמצעי לייצור מוצרים ציבוריים. כך, למשל, שטחי אימונים "מייצרים" ביטחון לתושבי המדינה, חלקת יער או שמורת טבע "מייצרת" איכות סביבה ומשפרת איכות חיים ואתר עתיקות "מייצר" מורשת תרבותית והיסטורית. אם בעלים פרטי ישתמש בחלקת מקרקעין שברשותו כדי לייצר בה ביטחון, איכות סביבה או מורשת תרבותית הוא לא יוכל למנוע מפרטים אחרים בחברה ליהנות ממוצרים אלה בלי לשלם עליהם ועל כן לא יהיה לו תמריץ לייצר באותה חלקת מקרקעין את המוצר הציבורי. הוא ייטה לייעד את חלקתו לייצור מוצרים שאינם ציבוריים ושיוכל להתנות את צריכתם בגביית כסף. ייתכן שחלק ממוצרים אלה יתרמו אף הם לייצור מוצרים ציבוריים, אך תרומתם לייצורם תהיה פחותה מהנדרש במידה הולכת וגדלה.[[109]](#footnote-109) על כן, ככל שיצירתם של מוצרים ציבוריים אלה חיונית לחברה וככל שהם מוצרים מובהקים יותר – על הממשלה להבטיח את ייצורם במקרקעין באמצעות שמירת הבעלות הממשלתית בהם או באמצעות תכנון ממשלתי.[[110]](#footnote-110) זו הנמקה רווחת לשמירת הבעלות הממשלתית במקרקעין המשמשים פארקים, שמורות טבע, חופים, אתרי עתיקות, אתרים בעלי חשיבות היסטורית תודעתית, יערות, שטחי נוף פתוחים ושטחי אימונים צבאיים.[[111]](#footnote-111) בדומה, הקצאת מלוא מלאי המקרקעין לפרטים בדור הנוכחי עלולה שלא להתחשב בצרכים וברצונות של הדורות הבאים. הדור הנוכחי יפיק תועלת רבה יותר בהווה ויחצין השפעות שליליות (גרימת מחסור ונזק) לדורות הבאים.[[112]](#footnote-112) גם נימוק זה יכול להצדיק בעלות ציבורית במחצבים ובמשאבי טבע, או במלאי המקרקעין הלא מנוצל. [[113]](#footnote-113)

 בתיקוני החקיקה משנת 2009 נתן המחוקק הישראלי ביטוי מפורש למטרה המצומצמת של שמירת הבעלות. נקבע שמקרקעי ישראל ינוהלו "כמשאב לשם פיתוחה של מדינת ישראל לטובת הציבור, **הסביבה והדורות הבאים**".[[114]](#footnote-114) שמירת הקרקע לטובת הדורות הבאים הודגשה פעמים אחדות כשנקבע כי יש להשאיר "**עתודות** קרקע מספיקות לצרכיה ולפיתוחה של המדינה **בעתיד**",[[115]](#footnote-115) וכן ל"שמירה על **עתודות** קרקע לצורכי ציבור".[[116]](#footnote-116) בדיונים שנערכו בכנסת לקראת הכנתה של חוקה שלמה בקונסנזוס למדינת ישראל, הוצע להשמיט מאותה חוקה מוצעת את העיקרון הכללי של איסור העברת הבעלות במקרקעי ישראל ולכלול בה סעיף אשר מסתפק בהטלת חובה כללית לשמר את המקרקעין ואת משאבי הטבע לדורות הבאים. [[117]](#footnote-117) יודגש כי הצעה זו טרם התקבלה. בשנים האחרונות החל גם בית המשפט העליון בישראל לתת ביטוי לשיקול של צורכי הדורות הבאים כטעם למדיניות של שמירת בעלות במקרקעין. כך, למשל, בפרשת **דרור** הורה בית המשפט כי הפרטת מקרקעי ישראל עירוניים תתבצע "במשורה ובהתאם לצרכים הנובעים מקצב הגידול הטבעי של האוכלוסייה".[[118]](#footnote-118) בפרשת **פורום הערים העצמאיות** אשרה השופטת ארבל תהליכי הפרטה של מבנים באזורים חקלאיים אך הזהירה כי "בינוי נרחב בשטחים הפתוחים יפגע בדורות הבאים שעלינו להתחשב גם בצרכיהם" וכי "יש מקום להעמיד לנגד העיניים שיקולים ארוכי טווח, הנוגעים להשלכותיה העתידיות של בחירה חלוקתית מסוימת על הדורות הבאים".[[119]](#footnote-119)

 בפועל, רוב השטח של מקרקעי ישראל אכן כולל שטח לא מפותח שאינו מיועד על פי התכנון הארצי לפיתוח. The total land reserves for development in Israel, including privately owned areas, stands at 1,729 sq.km. which is only about 8% of the country's territory. The area that has already been developed stands at 988.5 sq.km., which is another 4.5% of the state's territory. Therefore, the developed area designated for development covers only 12.5% of the territory of the State of Israel. The rest of the area includes a vast majority of open land (87.5%).[[120]](#footnote-120) בתוך יתרה זאת ניתן למצוא, לעתים בחפיפה, שטחי קרקע, סלע שיחים ושטח חפור (64.7%), שטחי יער חורש ופארקים (7.3%), שטחים חקלאיים (20%),[[121]](#footnote-121) שטחי אימונים צבאיים (30%), שטחי מחנות ומתקנים של צה"ל, משרד הביטחון והתעשיות הביטחוניות (5%),[[122]](#footnote-122) שטחי גנים לאומיים ושמורות טבע (23%),[[123]](#footnote-123) ו-22,000 אתרי עתיקות.[[124]](#footnote-124) רוב מקרקעי ישראל משמשים, אפוא, לייצור מוצרים ציבוריים כגון נוף, ביטחון, טבע, מורשת ושמירת עתודות לדורות הבאים.

 המעבר ממדיניות שמירת בעלות גורפת למדיניות מצומצמת של שמירת משאבי טבע וקרקע לדורות הבאים התרחש גם במדינות סוציאליסטיות אחרות שעברו תהליכי ליברליזציה, כגון רוסיה, שחוקתה מטילה על המדינה חובה לשמר את משאבי הטבע והקרקע, אך אין בה חובה כללית של שמירת בעלות ציבורית.[[125]](#footnote-125) זו גם הגישה הרווחת במערב. הבנק העולמי קבע בשנת 2012 במסגרת Millennium Development Goals את היכולת לנצל את משאבי הטבע, לרבות הקרקע, באופן יעיל ובר-קיימא.[[126]](#footnote-126) מטרתו המרכזית של ניהול מלאי המקרקעין הפדראלי בארה"ב על ידי ה - Bureau of Land Management (B.L.M.) היא הבטחת נגישותם לכלל הציבור של משאבי טבע (מחצבים, יערות, נופים, פארקים) ונכסים בעלי ערך היסטורי ותרבותי.[[127]](#footnote-127) על פי ה- Federal Land Policy and Management Act 1976 (FLPMA)[[128]](#footnote-128) ניתן להפריט מקרקעין רק לאחר תכנון שבין העקרונות המנחים שלו העדפה של הגנת הסביבה ושקילת פוטנציאל השימוש בעתיד ותועלות ארוכות-טווח.[[129]](#footnote-129) באנגליה, לעומת זאת, נמתחה ביקורת על כך שה-Crown Estate Commissioners שסמכויותיו קבועות בהוראות Crown Estate Act 1961 (להלן: CEA 1961),[[130]](#footnote-130) אינו מביא בחשבון די הצורך גם אינטרסים ציבוריים רחבים יותר.[[131]](#footnote-131) בעקבות ביקורת זו הצהירו ה- Commissionersעל כוונתם שלא להתמקד בעתיד רק בהשאת הרווחים הפיננסיים שיופקו ממנו אלא גם בקידום קיימות (sustainability) ותועלות חברתיות וסביבתיות.[[132]](#footnote-132)

 לסיכום מדינת ישראל עברה שינוי אידיאולוגי מרחיק לכת מן הימים שבהם עוצב עיקרון שמירת הבעלות במקרקעי ישראל. תפיסת העולם השמאלית הסוציאליסטית שעצבה את האיסור הוחלפה בתפיסת עולם ליבראלית יותר. שינוי זה לא הביא לביטול העיקרון אך הביא במידה רבה לשינויים ביישומו. מדיניות שמירת הבעלות הקפדנית הוחלפה במדיניות הפרטה הולכת ומתרחבת. עם זאת, רוב מקרקעי ישראל הם שטחים בלתי מפותחים או שטחים המשמשים לייצור מוצרים ציבוריים ועדיין נמצאים בניהול ממשלתי. הפרק הבא יעסוק באופן שבו השינוי האידאולוגי הוביל הלכה למעשה לתהליכי הפרטה של שלושה מרכיבים של המלאי הממשלתי: קרקע עירונית, קרקע חקלאית ומשאבי טבע.

1. Theodore Herzl, Old New Land: (AltNeuLand) 77 (Leipzig 1902, David Simon Blondheim, Tr. 1916, Karl Maria-Guth ed., Contumax GmbH & Co. KG, Berlin 2015). [↑](#footnote-ref-1)
2. Basic Law: Israel Lands, 5720-1960, S.H.56, 14 L.S.I. 48; Katz, The Land Shall Not Be Sold, supra note 15, at ???. [↑](#footnote-ref-2)
3. CA 6821/93 United Mizrahi Bank Ltd.v. Migdal Cooperative Village, 49(4) PD 221 (1995)(Hebrew); Israel Law Reports [1995] IsrLR 1 (Official English Translation), <http://elyon1.court.gov.il/files_eng/93/210/068/z01/93068210.z01.pdf>; VERSA-Opinions of The Supreme Court of Israel, Translated Opinions, <http://versa.cardozo.yu.edu/opinions/united-mizrahi-bank-v-migdal-cooperative-village> ;Suzie Navot, The Constitution of Israel: A Contextual Analysis ??? Ch.2 at p. 2-3 (Hart Publishing 2014). [↑](#footnote-ref-3)
4. HCJ Tnua'at Dror Israel v. State of Israel, Par. 42, 44 J. Beinisch (Nevo, 24.5.2012)(Hereafter: Dror); Haim Sandberg, Basic Law: Israel Lands-Commentary 244-246 (Commetary on The Basic Laws Series, Izhak Zamir ed., The Sacher Institute, The Hebrew University of Jerusalem, Jerusalem 2016)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-4)
5. Islamic Republic of Iran Constitution § 22, §31 [www.iranonline.com/iran/iran-info/government/constitution-3.html](http://www.iranonline.com/iran/iran-info/government/constitution-3.html). [↑](#footnote-ref-5)
6. Egypt Constitutional Declaration 2011 § 5, [www.egypt.gov.eg/english/laws/constitution/](http://www.egypt.gov.eg/english/laws/constitution/). [↑](#footnote-ref-6)
7. Leviticus 25:13. [↑](#footnote-ref-7)
8. Leviticus 25:11. [↑](#footnote-ref-8)
9. Leviticus 25:23. [↑](#footnote-ref-9)
10. Numbers 36:7; Benjamin Porat *Social Justice as Embodied in the Law of the Jubilee Year*, 13 Akdamot, 77, 87 (2003)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-10)
11. Numbers 26:55. [↑](#footnote-ref-11)
12. Numbers 26:53. [↑](#footnote-ref-12)
13. Numbers 27:1-11; Numbers 36:1-12; Menachem Elon, Jewish Law – History Sources Principles, Vol 1. ???? (Bernard Auerbach& Melvin J.Sykes trs., Jewish Publication Society, 1994). [↑](#footnote-ref-13)
14. Haim Sandberg & Adam Hofri-Winogradow, *Arab Israeli Women's Renunciation of their Inheritance Shares – A Challenge for Israel's Courts* 8.2 International Journal of Law in Context 253 (2012);

Rassem Khamaisi, Between Customs and Laws Planning and Management of Land in Arab Localities in Israel 28 (The Floersheimer Institute for Policy Studies, Jerusalem 2007)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-14)
15. Yossi Katz, The Land Shall Not Be Sold in Perpetuity: The Jewish National Fund and the history of state ownership of land in Israel ?70?? (De Gruyter, Berlin 2016); Menachem Elon, Jewish Law – History Sources Principles, Vol 4 1651? (Bernard Auerbach& Melvin J.Sykes trs., Jewish Publication Society, 1994); [↑](#footnote-ref-15)
16. 'Jubilee' 22 Talmudic Encyclopedia §2, 7 (ed. HaShut Project 2011) ; Maimonides, *Melachim uMilchamot*(The Laws of Kings and their Wars) 11:1. [↑](#footnote-ref-16)
17. Menachem Mautner, Law and the Culture of Israel 32, 41 (Oxford, OUP 2011); Yifat Holzman-Gazit, Land Expropriation in Israel: Law, Culture and Society ???? (Ashgate, 2007);

Elon, Jewish Law, Vol 1, supra note 13, at ???. [↑](#footnote-ref-17)
18. Shmuel Almog, *Redemption in Zionist Rhetoric*, Redemption of the Land of Eretz-Israel 13, 16 (Ruth Kark ed., Jerusalem 1990) 13-32. (Hebrew); Yoram Bar-Gal Propaganda and Zionist Education: The Jewish National Fund, 1924-1947, 191 (University of Rochester & University of Haifa Press, 2003).or [↑](#footnote-ref-18)
19. Dror, supra note 4, J. Beinisch par. 26. [↑](#footnote-ref-19)
20. Numbers 26: 54. [↑](#footnote-ref-20)
21. Herzl, AltNeuLand, supra note 1. [↑](#footnote-ref-21)
22. Ibid. [↑](#footnote-ref-22)
23. Ibid. [↑](#footnote-ref-23)
24. Porat *Social Justice*, supra note 10, at 87. [↑](#footnote-ref-24)
25. Decision No. 1 of the Israel Land Council "Land Policy in Israel" (17.5.1965), Section 3A, 4B (Hebrew). [↑](#footnote-ref-25)
26. Decision No. 166 of the Israel Lands Council "Jubilee Lease - Rules for extending the lease contract for land for urban housing and land for businesses, workshops and municipal industrial enterprises" (23.2.1976)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-26)
27. Hussein Abu Hussein‏, Fiona McKay‏, Access Denied: Palestinian Land Rights in Israel 143 (Zed Books, London 2003); Alexandre Kedar, *The Legal Transformation of Ethnic Geography: Israeli Law and the Palestinian Landholder 1948-1967*, 33 N.Y.U. J. Int'l L. & Pol. 923, 947 (2001)947; Kretzmer, Rudey. [↑](#footnote-ref-27)
28. Yossi Katz The battle for the land 163-204, 275-287 (Hebrew University Press. Jerusalem 2005). [↑](#footnote-ref-28)
29. Michal Oren-Nordheim, *And the land will not be sold permanently?*, Studies in the Geography of the Land of Israel 146, 159 (2003)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-29)
30. Ibid, at 161. [↑](#footnote-ref-30)
31. Minister of Finance Levi Eshkol to the Knesset, *Divrei Ha-Knesset* Vol.28, Col. 675 (1960) (Hebrew). [↑](#footnote-ref-31)
32. *Hazaot Hok* (Bills) 5719-1959 272 (Hebrew) (Emphasis added). [↑](#footnote-ref-32)
33. MK Zerah Verhaftig to the Knesset, *Divrei Ha-Knesset* Vol.28, Col. 1920, 1925 (1960) (Hebrew) (Emphasis added). [↑](#footnote-ref-33)
34. MK Yohana Bader to the Knesset, *Divrei Ha-Knesset* Vol.28, Col. 680 (1960) (Hebrew). [↑](#footnote-ref-34)
35. MK Ya'acov Hazan, *Divrei Ha-Knesset* Vol.28, Col. 689 (1960) (Hebrew). [↑](#footnote-ref-35)
36. Rasem Khamaisi, *Centrifugal and centripetal factors Influence on the structure of the Arab settlement*, The Arab community in Israel - Geographic processes 114, 122 (David Grossman and Avinoam Meir eds., Bar Ilan, Ben Gurion and Jerusalem Hebrew University Press 1994); Rasem Khamaisi, Planning and housing among Arabs in Israel 144-147, 216-219 (International Center for Peace in the Middle East, Tel-Aviv 1990). [↑](#footnote-ref-36)
37. Minister of Finance Levi Eshkol to the Knesset, *Divrei Ha-Knesset* Vol.28, Col. 708 (1960)(Hebrew); MK Joseph Serlin, Ibid at Col. 693; MK Eliyahu Meridor, *Divrei Ha-Knesset* Vol.29, Col. 1921 (1960)(Hebrew); MK Shneor Zalman Abramov, Ibid at Col. 1921; MK Moshe Sneh, Ibid at Col. 1921-1922. [↑](#footnote-ref-37)
38. Katz, The Land Shall Not Be Sold, supra note 15, at ?56??. [↑](#footnote-ref-38)
39. The Jewish National Fund, Minutes of the Board of Directors' meeting (27 May 2009) (Hebrew); Response of the Jewish National Fund to petitions for an order nisi and requests for an interim injunction in HCJ 9205/04 Adalah - The Legal Center for Arab Minority Rights in Israel v. Israel Lands Administration § 92-94 (filed on 9 December 2004)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-39)
40. HCJ 9205/04 Adalah - The Legal Center for Arab Minority Rights in Israel v. Israel Land Administration (28.9.2008) (Hebrew), [elyon1.court.gov.il/files/04/520/074/n28/04074520.n28.htm](http://elyon1.court.gov.il/files/04/520/074/n28/04074520.n28.htm); ("In the previous hearing, the Attorney General's counsel noted that...[In] any case in which a non-Jew wins the land in the tender, the ILA will make a land swap with the JNF and provide land to the JNF in areas that are not developed and are not intended for marketing. Today, the State Attorney announced that the arrangement that currently stands as an interim arrangement will also apply to land transferred next to a second, that is, it will be possible to sell apartments and to transfer and register them…There is no doubt that this matter should find the permanent solution, We assume that the position of the Attorney General regarding the application of the principle of equality to the marketing of land held by the Israel Land Administration and its management will be borne by the subjects and negotiators"). [↑](#footnote-ref-40)
41. #  Benny Morris The Birth of the Palestinian Refugee Problem Revisited ???213,?235, 405? (2nd. Ed., Cambridge University Press, 2004); Arnon Golan, Wartime Spatial Changes: Former Arab Territories Within the State of Israel, 1948-1950 236, 243( Sde Boker: The Ben Gurion Heritage Center, Ben Gurion University of the Negev, 2001)(Hebrew).

 [↑](#footnote-ref-41)
42. MK Yohanan Bader to the Knesset, *Divrei Ha-Knesset* Vol.28, Col. 680 (1960)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-42)
43. Agricultural Settlement Law (Restrictions on the Use of Agricultural Land and Water), 5727-1967, S.H. 108 (Hebrew). [↑](#footnote-ref-43)
44. MK Shlomo Rosen, *Divrei Ha-Knesset* Vol.47, Col. 160 (1967)(Hebrew); MK Uri Avnery, Ibid at Col. 165; MK Tawfik Taubi, Ibid at Col. 168. [↑](#footnote-ref-44)
45. Shmuel Soler, *Head of the Givat Ada Council: They allocated land to people who ... went abroad*", Ma'ariv, November 4, 1962 (Hebrew)(Head of the Givat Ada Regional Council denied "false rumors" about the sub-lease of JNF lands to Arabs from Nazareth, but confirm that Than over the years workers who shared winter crops cultivated these lands); *Jews lease land and sub-lease it to the Arabs*, Davar 13.7.1975 (Hebrew) (complaint by the Mayor of Or Yehuda to the head of the Israel Lands Council); Aharon Priel *A public committee will try to prevent sublease of land*, Maariv, September 30, 1980 (Hebrew)(reports that the Israel Land Council is concerned about reports of sub-leasing to "Arab farmers" including "farmers beyond the Green Line"). [↑](#footnote-ref-45)
46. Proposed Bill Land Law (Granting Rights to Foreigners), 5741-1981, H.H. 16; Minister of Justice Moshe Nissim to Knesset, *Divrei Ha-Knesset* Vol. 90, Col. 60 (1981)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-46)
47. MKs Toubi, Shilansky, Gross, Sheinman, Tamir and Hashay, *Divrei Ha-Knesset* Vol. 90, Col. 63, 68, 70,78,79,80 (1981)(Hebrew); Zvi Lavi, *Laws for the Protection of State Lands from Invaders and Strangers - Approved*, Davar 16.1.1980; Israel Landers, *Emma Berger Law*, Davar 15.10.1980; Baruch Meiri, *A new law will prevent the sale of land in Israel to foreigners*, Maariv 16.9.1980. [↑](#footnote-ref-47)
48. MKs Hausner, Tamir, *Divrei Ha-Knesset* Vol. 90, Col. 71, 79 (1981)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-48)
49. Decision No.259 of the Israel Lands Council "Granting Land Rights to Foreigners" (29.6.1982)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-49)
50. Decision No. 1148 of the Israel Lands Council "Granting Land Rights to Foreigners and Entitled to Immigrate to Israel under the Law of Return, 5710-1950" (9.3.2008)(Hebrew); Its previous versions: Decisions No. 1111 (21.5.2007), No. 371 (16.2.1988), No. 342 (11.11.1986). [↑](#footnote-ref-50)
51. Minutes of the 67th meeting of the Economics Committee of the 18th Knesset (June 23, 2009) (Hebrew)(MK Mula, Kadima, fears that "some rich man from Iran will come and buy all the lands of Israel"). [↑](#footnote-ref-51)
52. Decision No. 1185 of the Israel Lands Council, "Reform in the Administration of the Land of Israel" § 3.8.2 (28.12.2009) (Hebrew); Decision No.1144 of the Israel Lands Council, "Allocation of Land Ownership for Industrial and Commercial Purposes" § 2 (9.3.2008) (Hebrew); Article 1.3 of the Israel Land Council's Decision No. 1066 of the Israel Lands Council, "Reforming the Land of Israel" §1.3 (11.1.2006) (Hebrew). [↑](#footnote-ref-52)
53. The Israel Lands Law (Amendment No. 3), 5771-2011, S.H. 754 (Hebrew); Amended §2a of the Israel Lands Authority Law, 5720-1960 and §4(19)(c) of the Israel Lands Authority Law, 5720-1960 (Previousely named Israel Lands Administration Law) (Hebrew). [↑](#footnote-ref-53)
54. Proposed Bill Land Law (Amendment No. 3) (Restriction on the Purchase or Transfer of Rights in Real Estate to Foreigners) 5771-2011, H.H. Knesset 43 (Hebrew). [↑](#footnote-ref-54)
55. Ayala Hasson, *A dunam here and a dunam there*, Diary - Channel 1 (May 7, 2010) (Hebrew), [www.youtube.com/watch?v=N3p7ysvP03E](http://www.youtube.com/watch?v=N3p7ysvP03E) (Report on the purchase of land in Rosh Pina by Arab citizens of Israel: first it was claimed that it was financed by foreigners and later denied, and reported an attempt to purchase land in Yavne'el by Arabs); Chen Shalita, *Nof Zion buyer believed to be Bashir Al-Masri*, The Jerusalem Post (December 16, 2010) (Hebrew), [www.jpost.com/Business/Globes/Nof-Zion-buyer-believed-to-be-Bashar-al-Masri](http://www.jpost.com/Business/Globes/Nof-Zion-buyer-believed-to-be-Bashar-al-Masri). [↑](#footnote-ref-55)
56. MK Yaakov Katz to the Knesset, Minutes of meeting no. 205 of the 18th Knesset, 43-41 (January 18, 2011) (Hebrew); MK Aryeh Eldad, Ibid at 50; MK Nissim Ze'ev, Ibid at 53. [↑](#footnote-ref-56)
57. MK Nachman Shay to the Knesset, Minutesof Session 205 of the 18th Knesset 40 (January 18, 2011) (Hebrew); MK Sheli Yehimovich, Ibid at 52; MK Shay, Minutes of Session No. 142 of the 18th Knesset, 73 (June 9, 2010) (Hebrew). [↑](#footnote-ref-57)
58. Attorney Yahalom Shara'abi, Israel Lands Administration, Minutes of meeting no. 367 of the Knesset Constitution, Law and Justice Committee, 10, 29 (March 16, 2011)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-58)
59. Mr. Yaron Bibi, Director of the Israel Land Administration, Minutes of meeting no. 19 of the Economics Committee of the 18th Knesset, 6 (June 3, 2009)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-59)
60. Israel Lands Law, § 2a(b)(4)(a). [↑](#footnote-ref-60)
61. Prof. Yossi Katz, Minutes of Session No. 19 of the Knesset Economics Committee, June 30, 2009 (Hebrew); *Buying Farmland Abroad – Outsourcing's Third Wave* The Economist, May 21, 2009), [www.economist.com/node/13692889](http://www.economist.com/node/13692889), (Map showing the distribution of investments in the purchase of agricultural land in the world in 2006-2009); Fatmata S. Kabia, *Behind the Mirage in the Desert-Customary Land Rights and the Legal Framework of Land Grabs* 47 Cornell Int'l L.J. 709, 710 (2014)(American, Chinese and Saudi companies invest huge sums in purchasing land for agriculture, mainly in Africa); Elizabeth R. Gorman *When the Poor Have Nothing Left To Eat: The United States' Obligation To Regulate American Investment in the African Land Grab* 75 Ohio St. L.J. 199, 205 (2014)(The acquisitions stem from expectations of an increase in food prices and the need for land for the production of biofuels). [↑](#footnote-ref-61)
62. Niv Elis, *Israeli politicians protest China's Bright Foods purchase of Tnuva*, The Jerusalem Post, May 23, 2014, <http://www.jpost.com/Business/Business-News/Israeli-politicians-protest-Chinas-Bright-Foods-purchase-of-Tnuva-353153>. [↑](#footnote-ref-62)
63. Ruth Plato-Shinar, *Israel: The impact of the anti-money laundering legislation on the banking system*, 7 Journal of Money Laundering Control 18 (2004). [↑](#footnote-ref-63)
64. Joshua Weisman *Restrictions on the acquisition of land by aliens* 28 Am. J. of Comp. Law 39 (1980). [↑](#footnote-ref-64)
65. The Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela § 13, <https://venezuelanalysis.com/constitution/title/2> . [↑](#footnote-ref-65)
66. Katz, The Land Shall Not Be Sold, supra note 15, at ?90, 926??. [↑](#footnote-ref-66)
67. Constitution of the People's Republic of China § 10, [www.npc.gov.cn/englishnpc/Constitution/2007-11/15/content\_1372963.htm](http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Constitution/2007-11/15/content_1372963.htm). [↑](#footnote-ref-67)
68. Constitution of the Republic of Cuba 1992 § 15, [www.cubanet.org/htdocs/ref/dis/const\_92\_e.htm](http://www.cubanet.org/htdocs/ref/dis/const_92_e.htm). [↑](#footnote-ref-68)
69. Herzl, AltNeuLand, supra note 1. [↑](#footnote-ref-69)
70. Oren-Nordheim, *And the land,* supra note 29, at 148-149. [↑](#footnote-ref-70)
71. David Ben-Gurion, Memories Vol. A 209-210 (Am Oved, 1971)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-71)
72. Abraham Granovsky, The Battle for the land 28 (JNF Press, 1940) (Hebrew).

CHECK: Abraham Granovsky Land Policy in Palestine ??? (Bloch publ, 1940) [↑](#footnote-ref-72)
73. Ibid, at 31. [↑](#footnote-ref-73)
74. Abraham Granot (Granovsky), *Behitnahel Am* (Settlement of a People) 40 (JNF Press by Dvir Press, 1951) (Hebrew). [↑](#footnote-ref-74)
75. Katz, The Land Shall Not Be Sold, supra note 15, at ??23-24?.; Oren-Nordheim, *And the land,* supra note 29, at 152, 155-158, 166-167; MK Aharon Zisling to the Knesset, *Divrei Ha-Knesset* Vol.3, Col. 298, (1950) (Hebrew); MK Yechiel Duvdevani, Ibid at 301; MK Avraham Herzfeld, Ibid at 302; MK Zerah Verhaftig, Ibid at 303; MK Moshe Sneh, *Divrei Ha-Knesset* Vol.8, Col. 890 (1951) (Hebrew); MK Shmuel Dayan, Ibid at 970. [↑](#footnote-ref-75)
76. MK Avraham Herzfeld, *Divrei Ha-Knesset* Vol.28, Col. 683 (1960) (Hebrew); MK Michael Hazani, Ibid at 686; MK Ya'acov Hazan, ibid at 688; MK Nahum Nir, Ibid at 692; MK Shmuel Shoresh, ibid at 694; MK Moshe Sneh, ibid at 696-697; MK Amos Dgani, ibid at 701; MK Kesse, ibid at 703. [↑](#footnote-ref-76)
77. *Divrei Ha-Knesset* Vol.28, Col. 707 (1960) (Hebrew). [↑](#footnote-ref-77)
78. *Divrei Ha-Knesset* Vol.3, Col. 300, 305-306, 309 (1949) (Hebrew); *Divrei Ha-Knesset* Vol.6, Col. 2377, 2378 (1950) (Hebrew); *Divrei Ha-Knesset* Vol.7, Col. 195 (1951) (Hebrew); *Divrei Ha-Knesset* Vol.28, Col. 699 (1960) (Hebrew); Oren-Nordheim, *And the land,* supra note 29, at 167-168 [↑](#footnote-ref-78)
79. *Divrei Ha-Knesset* Vol.3, Col. 301(1949). [↑](#footnote-ref-79)
80. *Divrei Ha-Knesset* Vol.28, Col. 680 (1960) (Hebrew). [↑](#footnote-ref-80)
81. *Divrei Ha-Knesset* Vol.29, Col. 1918 (1960) (Hebrew). [↑](#footnote-ref-81)
82. HCJ 6698/95 Qa'adan v. Israel Land Administration, PD 54(1) 258 (2000)(Hebrew); Formal English translation: <http://elyon1.court.gov.il/files_eng/95/980/066/a14/95066980.a14.pdf>; VERSA-Opinions of The Supreme Court of Israel, Translated Opinions, <http://versa.cardozo.yu.edu/opinions/ka%E2%80%99adan-v-israel-land-administration>. [↑](#footnote-ref-82)
83. Ibid, Barak J. Par. 14. [↑](#footnote-ref-83)
84. Ibid, Barak J. Par. 19. [↑](#footnote-ref-84)
85. Ibid, Barak J. Par. 24. [↑](#footnote-ref-85)
86. Ibid, Barak J. Par. 21. [↑](#footnote-ref-86)
87. HCJ 244/00 Organization for Democratic Discourse v. Minister of National Infrastructure, IsrSc [2002] 56(6) 25, 38, 64 (Hebrew). [↑](#footnote-ref-87)
88. Ibid, at 64. [↑](#footnote-ref-88)
89. Ibid, at 66. [↑](#footnote-ref-89)
90. CA 1257/01 Avi-ezer v. State of Israel, IsrSc [2003] 57(5) 625, 643 (Hebrew). [↑](#footnote-ref-90)
91. HCJ 11087/05 General Cooperative Workers Company in Palestine Ltd. v. State of Israel, IsrSc [Nevo, 21.8.2012], J. Naor, par. 1-2 (Hebrew). [↑](#footnote-ref-91)
92. HCJ 1027/04 Independent Cities Forum v. Israel Lands Council, IsrSc [Nevo, 9.6.2011], J. Arbel, par. 50 (Hebrew). [↑](#footnote-ref-92)
93. Dror, supra note 4, J. Beinisch par.47-48. [↑](#footnote-ref-93)
94. Menachem Mautner, Law and The Culture of Israel 110 ??? 94?? (OUP, 2011). [↑](#footnote-ref-94)
95. Dror, supra note 4, J. Beinisch par.45. [↑](#footnote-ref-95)
96. Independent Cities Forum, supra note 92, J. Arbel, par. 148. [↑](#footnote-ref-96)
97. Mautner, Law and The Culture, supra note , at ??175-177???; Arye Naor, *The political system: Government, Parliament and the Court*, Israel since 1980 69 (Guy Ben-Porat‏,Yagil Levy‏,Shlomo Mizrahi‏,Arye Naor‏,Erez Tzfadia eds., Cambridge University Press 2008); ??? *Liberalization and Globalization*, Ibid at 91; Eliezer Ben Rafael, Crisis and Transformation: The Kibbutz at Century's End ??? (State University of New York Press, 1997); Ronen Mandelkern, Gideon Rahat, *Parties and Labour Federations in Israel*, Left-of-Centre Parties and Trade Unions in the Twenty-First Century 149, 166 (Elin Haugsgjerd Allern‏, Tim Bale eds., OUP 2017). [↑](#footnote-ref-97)
98. Minutes of the 36th Session of the Knesset Economics Committee 36-35 (23.6.2009). [↑](#footnote-ref-98)
99. Report of the Committee for Reform of the Israel Lands Policy (Ronen Committee) 15 (1997)(Hebrew); MK Avigdor Yitzhaki, Minutes of Session No. 19 of the 17th Knesset 99 (June 2006) (Hebrew). [↑](#footnote-ref-99)
100. Proposed Bill The Economic Efficiency (Legislative Amendments for Implementing the Economic Plan for 2009 and 2010), 5769-2009, H.H. 348, at 515; Israel Land Administration Report on activities for the 2012 budget year 5 (2013)(Hebrew), [www.mmi.gov.il/Osh/Aspx/DownloadTofes.aspx?Maarechet=71&TofesId=%20325&UserId=-1&RO=true](http://www.mmi.gov.il/Osh/Aspx/DownloadTofes.aspx?Maarechet=71&TofesId=%20325&UserId=-1&RO=true). [↑](#footnote-ref-100)
101. Israel State Comptroller, Annual Report No. 64C for 2013 and for the Financial Year 2012, 322-321 (2014)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-101)
102. Criminal Case (Tel Aviv District Court) 10291-01-12 State of Israel v. Cherney, J. Rosen paras. 430, 440 (Nevo, 31.3.2014) (Hebrew)(Suspicion of receiving bribes); Sharon Pulwer,  *Supreme Court Clears Ehud Olmert of Main Corruption Charge in Holyland Case; Cuts Jail Term*, HAARETZ 29 December 2015, <http://www.haaretz.com/israel-news/1.694309> (Yaakov Efrati, the head of the Israel Land Administration, was acquitted); Criminal Case (Tel Aviv District Court) 23843-06-10 State of Israel v. Ida (Nevo, 28.4.2011)(Hebrew)(Head of the Contracts Section of the Israel Lands Administration was convicted of taking bribes); Criminal Case (Tel Aviv Magistrate Court) 8438/03 State of Israel v. Oded (Nevo, 9.9.2008)(Hebrew)(Conviction of district director in Israel Lands Administration of bribery and breach of trust). [↑](#footnote-ref-102)
103. Arik Mirovsky, *Israel Tops World in Increase in Housing Prices*, HAARETZ March 13, 2017, <http://www.haaretz.com/israel-news/1.776849>; Tamir Agmon, The Rise of Housing price in Israel - Implications and Ways of Coping (Knesset - Research and Information Center, November 5, 2009), Knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02354.pdf (Hebrew)(The low contribution of public initiative to the number of housing starts until 2009 is one of the reasons for the increase in prices in the following period). Minutes of the 9th meeting of the Economics Committee of the 19th Knesset titled "The Israel Land Authority's monopoly and the implications on housing prices" (May 8, 2013), [www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/kalkala/2013-05-08.rtf](http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/kalkala/2013-05-08.rtf) (Hebrew). [↑](#footnote-ref-103)
104. §1a Israel Lands Authority Law as amended by §3 Israel Lands Administration (Amendment No. 7) Law, 5769-2009, H.H. 318 (Hebrew). [↑](#footnote-ref-104)
105. Proposed Bill The Economic Efficiency 2009, supra note 100, at 515. [↑](#footnote-ref-105)
106. Minutes of the 36th Session of the Knesset Economics Committee 9-10, 15 57, 60 (June 23, 2009);

Minutes of Session No. 240 of the Sixteenth Knesset 55 (March 29, 2005). [↑](#footnote-ref-106)
107. Minutes of the 36th Session of the Knesset Economics Committee 17-18 (June 23, 2009). [↑](#footnote-ref-107)
108. David K. Whynes, Roger A. Bowles The Economic Theory of The State 66 (St. Martin's Press, 1981); Stanley Fischer, Rudiger Dornbusch, Richard Schmalensee, Economics 64 (2nd ed., McGraw Hill, 1988). [↑](#footnote-ref-108)
109. Richard D. Auster, Morris Silver, The State as a Firm: Economic Forces in Political Development 56 (Boston, Martinus Nijhoff Publishing 1979). [↑](#footnote-ref-109)
110. Brian G.Field, *Private space in private development*, Public Space: Design, Use and Management 104, 104-106 (Chua Beng Huat, Norman Edwards eds., Singapure University Press, 1992); Robin Rajack, *Does public ownership and Management of land matter for land market outcomes ?* Urban Land Markets – Improving land management for successful urbanization 305(Somic V. Lall & others eds., Springer 2009). [↑](#footnote-ref-110)
111. Rachelle Alterman, *National-level planning in Israel – Walking the tightrope between government control and privatization*, National-level Planning in Democratic Countries: An International Comparison 257, 268 ??? (Rachelle Alterman ed., Liverpool University Press 2001); Douglass B. Lee Jr., *Land use planning as a response to market failure*, The land use policy debate in the United States 149, 161 (Judith Innes de Neufville ed., Plenum Press 1981). [↑](#footnote-ref-111)
112. William R. Lowry, Preserving Public Lands for the Future: The Politics of Intergenerational Goods 3 (Georgetown University Press, 1998); John Rawls A Theory of Justice 284-293 (Harvard University Press, 1971). [↑](#footnote-ref-112)
113. Rachelle Alterman, *Who can retell the exploits of the Israel Lands Authority?-From the aspects of justifying the continuation of local ownership of land*, 21 Tel-Aviv University Law Review 535, 551 (1998)(Hebrew); Daphne Barak-Erez, Oren Perez, *Planning in State-Owned Land in Israel: Toward Sustainable Development*, 7 Mishpat Umimshal 865, 892 (2004)(Hebrew); Yossi Dahan, *Who owns this land? - on the rights and concepts of distributive justice*, 8 Mishpat Umimshal 223, 235 (2005)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-113)
114. §1a(1) Israel Lands Authority Law (Emphasis added). [↑](#footnote-ref-114)
115. Ibid, Ibid (Emphasis added). [↑](#footnote-ref-115)
116. Ibid, Ibid (Emphasis added). [↑](#footnote-ref-116)
117. The Constitution, Law and Justice Committee of the 16th Knesset, sitting as the Committee for the Preparation of a Constitution by Broad Consensus, Explanatory Version of Proposals of Constitution 11, 23 (2006) [main.knesset.gov.il/Activity/Constitution/Documents/huka\_for\_print.pdf](http://main.knesset.gov.il/Activity/Constitution/Documents/huka_for_print.pdf) (Hebrew). [↑](#footnote-ref-117)
118. Dror, supra note 4, J. Beinisch par. 39. [↑](#footnote-ref-118)
119. Independent Cities Forum, supra note 92, J. Arbel, par.49-50. [↑](#footnote-ref-119)
120. Ministry of the Interior - Planning Administration, NOP 35 Follow-up and update: Phase III report 12-11 (Ari Cohen, Yaron Tur-el and Moti Kaplan, eds., 2010)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-120)
121. Israel Bureau of Statistics Israel Statistic Year Book 2016 7 (2017), <http://www.cbs.gov.il/shnaton67/np1.pdf> (Hebrew). [↑](#footnote-ref-121)
122. Amiram oren Rafi Regev, Land in Uniform-Teritory and Defence in Israel, 11, 481 (Carmel Publishers 2008)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-122)
123. Nature and Parks Authority, Land Department, Nature Reserves and Declared Parks 1964-2014 (Hebrew). A list posted on the Authority's online website on July 1, 2015. A copy is in the author's possession. [↑](#footnote-ref-123)
124. Israel Antiquities Authority, Information to the public, [www.antiquities.org.il/bestsitesmap\_heb.asp](http://www.antiquities.org.il/bestsitesmap_heb.asp). (Hebrew). [↑](#footnote-ref-124)
125. The Constitution of the Russian Federation § 9 , [www.constitution.ru/en/10003000-02.htm](http://www.constitution.ru/en/10003000-02.htm) Jane Henderson *The Politics of the Emergence of Private Landholding in Russia’* 7 Journal of Comparative Law 157, 169-170 (2012) [↑](#footnote-ref-125)
126. The World Bank, Global Monitoring Report 2012-Food Prices, Nutrition, and the Millennium Development Goals XI, 24 (2012) [www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2012/04/20/000386194\_20120420035221/Rendered/PDF/681710PUB0EPI00SE0ONLY090Box367902B.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2012/04/20/000386194_20120420035221/Rendered/PDF/681710PUB0EPI00SE0ONLY090Box367902B.pdf). [↑](#footnote-ref-126)
127. US Department of the Interior, Bureau of Land Management, Public Land Statistics 2012 1, 199-200 (2013) , [www.blm.gov/public\_land\_statistics/pls12/pls2012.pdf](http://www.blm.gov/public_land_statistics/pls12/pls2012.pdf) [↑](#footnote-ref-127)
128. 43 U.S.C. §1701 (1976). [↑](#footnote-ref-128)
129. 43 U.S.C. §1712(c) (1976). [↑](#footnote-ref-129)
130. Crown Estate Act 1961, 10 Eliz 2, c.55 (Eng.). [↑](#footnote-ref-130)
131. House of Commons Treasury Committee *The Management of the Crown Estate* 8th Report of Session 2009-2010, Vol.1, 11, 14 (2010). [↑](#footnote-ref-131)
132. The Crown Estate, Annual Reports and Account 2014 10-11 (2014), [www.thecrownestate.co.uk/media/300059/annual-report-and-accounts-2014.pdf](http://www.thecrownestate.co.uk/media/300059/annual-report-and-accounts-2014.pdf) . [↑](#footnote-ref-132)