Chapter 6

Land Policy towards Minorities – National Identity and Civic Equality

*[W]e…hereby declare the establishment of a Jewish state...The State of Israel … will foster the development of the country for the benefit of all its inhabitants… it will ensure complete equality of social and political rights to all its inhabitants…"* Israel's Proclamation of Independence (*Megilat Ha-Atzmaut*)[[1]](#footnote-1)

אחת מבעיות הזהות המרכזיות והיסודיות של מדינת ישראל היא יומרתה לפעול כמדינת לאום של העם היהודי, מצד אחד, וכמדינה המקיימת שוויון מלא כלפי כל אזרחיה, מצד שני. הבטחה כפולה זו מופיעה הן במגילת העצמאות שנחתמה עם הקמתה והן בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו משנת 1992 שמטרתו: "…to stipulate the values of the State of Israel as a Jewish and democratic state".[[2]](#footnote-2) ההבטחה הכפולה נולדה, למעשה, עוד לפני הקמת מדינת ישראל. גם ממשלת המנדט הבריטי הייתה מחויבת, לפי סעיף 2 לכתב המנדט של חבר הלאומים משנת 1922, ב"מחויבות הכפולה" ("dual obligation") ל"secure the establishment of the Jewish national home", מצד אחד ו"for safeguarding the civil and religious rights of all the inhabitants of Palestine, irrespective of race and religion", מצד שני.[[3]](#footnote-3) אז, כהיום, מעוררת ההבטחה הכפולה קשיים מעשיים רבים. השאלה האם וכיצד אפשר לקיים את שני מרכיביה בעת ובעונה אחת היא אחת השאלות המדיניות השנויות ביותר במחלוקת בישראל.

מימושה של ההבטחה הכפולה הוא אתגר רציני נוכח מערכת היחסים המורכבת בין הרוב היהודי לבין המיעוט הערבי. מימוש ההבטחה צריך למעשה לגשר בין שתי שאיפות לאומיות סותרות. זה הוא פרדוקס קיומי העומד ביסוד זהותה הייחודית של מדינת ישראל ושל כל אחד מאזרחיה. הוא בא לידי ביטוי מעשי כמעט בכל תחום של החיים במדינה. מדיניות המקרקעין במדינת ישראל היא אחד התחומים החשובים שבו יש לפרדוקס זה ביטוי מעשי. המדיניות בתחום זה היא נייר לקמוס למורכבותה של ההבטחה הכפולה. בכך יעסוק פרק זה. תחילה ננתח את הרקע לבעיית הזהות הדואלית, היהודית-דמוקרטית של מדינת ישראל. לאחר מכן נבחן שני היבטים חשובים ושנויים במחלוקת של מדיניות המקרקעין בישראל כלפי המיעוט הערבי: הטיפול בתוצאות הקנייניות של מלחמת העצמאות והקצאת משאבי מקרקעין למיעוט הערבי בישראל. נצביע על האופן שבו בעיית הזהות היהודית-דמוקרטית משתקפת בכל אחד מתחומים אלה גם כיום, שבעים שנה לאחר הקמתה של מדינת ישראל.

**הזהות הדואלית היהודית-דמוקרטית של מדינת ישראל**

בישראל מיעוט גדול של אזרחים ערבים המהווה כיום כ-21% מאוכלוסייתה (כ-1.8 מיליון תושבים). בשנת 1951 עמד שיעור זה על כ-11% בלבד ומאז הוא במגמת עליה.[[4]](#footnote-4) על פי התחזיות צפוי שיעור זה לגדול בשנת 2019 ל - 23%-22% ובשנת 2034 ל 27%-20%. בשנת 2059 הוא צפוי להגיע ל-34% על פי הערכות מכסימליסטיות, או לרדת ל-15%, על פי הערכות מינימליסטיות.[[5]](#footnote-5) לשם השוואה, שיעור הערבים בישראל עולה כיום על שיעור ההיספאנים-לטינים (17.8%) או אפרו-אמריקאים (13.3%) בארה"ב.[[6]](#footnote-6)

למיעוט הערבי בישראל מאפיינים קבוצתיים שונים. שפתו (ערבית) שונה משפת הרוב (עברית). מבחינה דתית מדובר בקבוצה הטרוגנית: רובה מוסלמים (כ-85%) ומיעוטה דרוזים (כ-8%) ונוצרים (כ-7%).[[7]](#footnote-7) הבדלי הדת הם הגורם העיקרי לכך שהיקף המעברים (קשרי חיתון או המרות דת) בין קבוצת הרוב והמיעוט-זניח.[[8]](#footnote-8) מאפיין חשוב נוסף של המיעוט הערבי הוא אופיו הלאומי. רוב בני מיעוט זה רואים עצמם כבני האומה הערבית והעם הערבי-פלסטיני. בסקר שנערך בשנת 2015 במדגם מייצג של הציבור הערבי בישראל שמנה 700 מרואיינים, הגדירו 63% מהם את זהותם "רק או בעיקר ערבים פלסטינים", 15.8% מהם ראו עצמם כ"ערבי-פלסטיני וערבי-ישראלי באותה מידה" ו-20.1% בלבד ראו עצמם "רק או בעיקר ערבים-ישראלים". רק 5.9% הגדירו עצמם כ"ישראלי".[[9]](#footnote-9) רוב המרואיינים ייחסו למרכיב האזרחות הישראלית משקל נמוך (13.4%) ממשקלם של המרכיב הדתי (46.5%) והלאומי-פלסטיני (39.5%) בזהותם.[[10]](#footnote-10) ה-Future Vision של מנהיגי המיעוט הערבי, שנוסח בשנת 2006, מגדיר את הזהות הקולקטיבית שלו כך: "We are the Palestinian Arabs in Israel, the indigenous peoples, the residents of the States of Israel, and an integral part of the Palestinian People and the Arab and Muslim and human Nation".[[11]](#footnote-11)

חוזקה של הזהות הלאומית של בני המיעוט הערבי ביחס לזהות האזרחית הישראלית נובע מעמדות מורכבות וביקורתיות כלפי ההצדקה לקיומה של מדינת ישראל וכלפי אופייה היהודי. אמנם, רוב האזרחים הערבים משלימים עם היותה מדינה יהודית בעלת רוב יהודי, אך זו השלמה עם מציאות שאין בידם לשנות. רק מיעוטם משלימים עם האופי היהודי-ציוני של מדינת ישראל, קרי בהיותה לא רק מדינה דמוקרטית שיש בה יהודים אלא גם כמדינה המהווה מימוש של זכות ההגדרה העצמית של העם היהודי.[[12]](#footnote-12) לכך שני טעמים מרכזיים. ראשית, התנועה הלאומית הפלסטינית ראתה מאז לידתה את שטח ארץ-ישראל כטריטוריה שבה יש לממש את זכות ההגדרה העצמית של תושבי הארץ. היא לא הכירה בקיומה של זכות דומה ליהודים. בשל כך התנגדה תנועה זו להצהרת בלפור ולכתב המנדט הבריטי שהבטיחו הקמת בית יהודי לעם היהודי.[[13]](#footnote-13) היא גם התנגדה להגירת יהודים לארץ, לרבות בשנות מלחמת העולם השנייה, וכן התנגדה להקמת מדינת ישראל. ההתנגדות לכל ביטוי של עצמאות לאומית יהודית התה עקבית ואלימה.[[14]](#footnote-14) התנגדות זו נמשכת למעשה בדרכים שונות עד עצם היום הזה. ראשי הרשות הפלסטינית אינם מכירים גם כיום בזכותה של מדינת ישראל להיות מדינה יהודית.[[15]](#footnote-15) אין צורך לומר כי הסיעות האסלאמיות בתנועה הלאומית הפלסטינית ובמיוחד תנועת החמאס השולטת ברצועת עזה, אינן מוכנות להכיר בזכות קיומה של ישות מדינית יהודית.[[16]](#footnote-16) אזרחי ישראל הערבים ברובם המכריע לא נוטלים כיום חלק פעיל בהיבטים האלימים של ההתנגדות האמורה אף כי חלקם עדיין תומכים בה.[[17]](#footnote-17) לאזרחי ישראל הרואים בזהות הערבית-פלסטינית מרכיב מרכזי בזהותם קשה לנתק עצמם מן התפיסות הלאומיות שרווחות בקרב בני עמם. על השלמתם דה פקטו עם היותם מיעוט במדינה בעלת רוב יהודי, מעיבה תחושתם כי מדינה זו קמה על טריטוריה שאין הם רואים עצמם כבני מיעוט בה אלא כבעלי זכות טבעית להיות בעלי הבית העיקריים שלה.[[18]](#footnote-18)

שנית, ובהמשך לטעם הראשון, קשה לאזרחי ישראל הערבים להשלים עם השינוי הדמוגרפי והגיאוגרפי שחוללה מלחמת העצמאות של מדינת ישראל אשר בעקבותיו מצאו עצמם רוב תושבי ארץ ישראל הערבים-פלסטינים כפליטים מחוץ לגבולותיה ונכסיהם עברו לרשותה של מדינת ישראל. גם חלק מהנותרים בשטח המדינה הפכו ל"נפקדים נוכחים" ביחס לנכסיהם ולא הורשו לשוב אליהם.[[19]](#footnote-19) שינוי זה זכה בתרבות הערבית לכינוי "נכבה" שמשמעותו "שואה" וכוונתו להמחיש את עצמת הפגיעה שחולל שינוי זה מנקודת המבט הערבית.[[20]](#footnote-20) הנכבה נתפסת על ידי אזרחי ישראל הערבים כאסון לאומי שאין להשלים עמו. רובם רואים בתוצאותיה עוול בלתי מוצדק שהאחריות הבלעדית להתרחשותו היא של מדינת ישראל והיהודים.[[21]](#footnote-21) הנהגת ערביי ישראל רואה בתיקונו של עוול זה תביעה יסודית של הציבור הערבי. במסמך החזון שניסחה מופיעה הדרישה "The State should acknowledge responsibility of the Palestinian Nakba (tragedy of 1948) and its disastrous consequences on the Palestinians in general and the Palestinian Arab citizens of Israel in particular".[[22]](#footnote-22) הטלת האחריות לנכבה על מדינת ישראל והתביעה להחזיר את גלגל ההיסטוריה למצב שקדם לשנת 1948 מתיישבות עם ההתנגדות המקורית של התנועה הלאומית הערבית פלסטינית לעצם הקמתה של מדינת ישראל. המורכבות שתוארה לעיל יוצרת בקרב חלקים בציבור הערבי את התחושה כי החיים כמיעוט לאומי במדינה יהודית-ציונית היא חוויה מקפחת מטבעה, חוויה שיסודה בעוול היסטורי בל יכופר. תחושה זו יוצרת חוסר אמון בסיסי כלפי יומרתה של מדינת ישראל לעמוד בהבטחה הכפולה להיות גם יהודית-ציונית וגם דמוקרטית.[[23]](#footnote-23)

גם יחסו של הרוב היהודי למיעוט הערבי שבתוכו מורכב. התנועה הציונית חתרה מאז הקמתה להקמת בית לאומי ומדינת לאום יהודית בארץ-ישראל. התביעה לממש את זכותו של העם היהודי להגדרה עצמית דווקא בארץ ישראל מבוססת הן על ההיסטוריה בת אלפי השנים של העם היהודי בטריטוריה זו והן על הניסיון הכושל והטרגי של קיום יהודי מחוצה לה, ששיאו הנורא היה שואת יהודי אירופה. הקמת מדינת ישראל כמדינה יהודית היא מימוש של תביעה זו.[[24]](#footnote-24) נוכח הדם והדמים שהושקעו בהשגת ההישגים הלאומיים של הציונות ובראשם הקמת מדינת ישראל כמדינה יהודית, ברור כי אין בכוונתו של הרוב במדינת ישראל לשמוט הישגים אלה ובכך לסכן את קיומו. רבים מהיהודים חוששים מפגיעה של המיעוט בקיומה של המדינה ובאופייה היהודי. רמת חוסר האמון בין שתי האוכלוסיות-גבוהה.[[25]](#footnote-25) הרקורד הקשה של המאבק הנמשך בין העמים משפיע מטבע הדברים על הנכונות ולעתים גם על היכולת של מדינת ישראל לעמוד בשתי ההבטחות שחרתה על דגלה. מערכת המשפט הרשמית של מדינת ישראל דבקה בהבטחה הכפולה וביכולת לקיימה. היא אינה רואה סתירה בין שתי ההבטחות. ראשי המערכת המשפטית הצהירו על כך לא אחת. נשיא בית המשפט העליון לשעבר אהרון  
ברק אמר זאת בפסיקתו בפרשת **קעדאן**: [[26]](#footnote-26)

"There is, therefore, no contradiction between the values of the State of Israel as a Jewish and democratic state and between the absolute equality of all of its citizens. The opposite is true: equality of rights for all people in Israel, be their religion whatever it may be and be their nationality whatever it may be, is derived from the values of the State of Israel as a Jewish and democratic state".

כך גם סבר היועץ המשפטי לממשלה (כתוארו אז) אליקים רובינשטיין:[[27]](#footnote-27)

"...מחויבים אנו לשוויון זכויות לכל האזרחים. כבר אמרתי בעבר, כי כשם שעלינו להיאבק בכל מאודנו למען שימור ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, כך עלינו להיאבק לשוויון לערבים...אנו לוחמים בבתי משפט...נגד אפליה לרעה, גלויה או סמויה כלפי ערבים; אך חובתנו כלפי העם היהודי וכלפי החזון הציוני אינה נדחקת ואיננה נשכחת ולו גם לרגע".

על אף הדבקות של מדינת ישראל הרשמית בהבטחה הכפולה, לעתים קשה ליישב בין שני מרכיביה. מדינת ישראל אינה יכולה להרשות לעצמה לפעול באופן שמסכן את אופייה היהודי-ציוני או את עצם קיומה. היא גם אינה יכולה לקבל שלילה של הלגיטימיות של פעולה לישוב יהודים בחבל ארץ מסוים המהווה חלק מן המדינה היהודית או של פעולה לחיזוק הריבונות של מדינה יהודית בחבל ארץ הסמוך לגבול עוין. כפי שכתב השופט ברק, מדינה יהודית היא "מדינה שהתיישבות היהודים בשדותיה, בעריה ובמושבותיה היא בראש דאגותיה".[[28]](#footnote-28) מדינת ישראל גם לא יכולה לקבל טענות השוללות את סמכויותיה השלטוניות ביחס לאזרחיה, לרבות מיעוטיה, רק משום שמדינת ישראל היא גם מדינה יהודית. בשנים האחרונות יש ביקורת גוברת והולכת בציבור היהודי בישראל לפיה השילוב בין "יהודית" ל"דמוקרטית" מוביל לזניחת אופייה היהודי לטובת ערכיה הדמוקרטיים ולהפיכתה ממדינת הלאום היהודי ל"מדינת כל אזרחיה". ביטוי מובהק לגישה זו ניתן למצוא במספר הצעות לחקיקת חוק יסוד: ישראל מדינת הלאום של העם היהודי. מטרתן של הצעות אלה היא להדגיש את האופי היהודי של המדינה ולתת לו מעמד חוקתי. נוסח מאוחד של הצעות אלה מצוי כיום בהליכי חקיקה מוקדמים בכנסת.[[29]](#footnote-29) סעיף 1 לנוסח זה, שכותרתו "Basic Principles", מציע לקבוע כי "The State of Israel is the National Home of the Jewish People; wherein the Jewish People fulfills its yearning for self-determination in accordance with its historical and cultural heritage" וכי "The Right of national self-determination in the State of Israel is unique to the Jewish People".. נוסח הצעה זה כולל גם את הפן השני, הדמוקרטי, של ההבטחה הכפולה. כך מוצע לקבוע (בס' 2) כי מטרתו "to codify in a basic law the values of Israel as a Jewish **democratic** state in the spirit of the principles of its Declaration of Independence". ההצעה מעוררת דיון ציבורי סוער בישראל וטרם אושרה על ידי הכנסת.[[30]](#footnote-30)

מערכת היחסים המורכבת בין הרוב היהודי לבין המיעוט הערבי בישראל מציבה, אפוא, אתגר של ממש בפני מימוש הבטחה הכפולה בתחומים שונים של מדיניות הממשלה. בפסקאות הבאות נבחן שני אתגרים מרכזיים שהיא מציבה בפני מדיניות המקרקעין של מדינת ישראל: הטיפול בתוצאות הקנייניות של מלחמת העצמאות והקצאה שוויונית של משאבי מקרקעין למיעוט הערבי.

**הטיפול בתוצאות מלחמת העצמאות**

**נכסי הפליטים: עמדת היסוד-פיצוי ולא השבה**

כפי שכבר צוין לעיל בפרק 2 לספר זה, בעקבות מלחמת העצמאות, הועברו מקרקעי הפליטים הפלסטיניים לבעלות ציבורית וכיום הם מהווים חלק ממקרקעי ישראל. בחלק מהמקרקעין, אך לא בכולם, הוקמו יישובים חדשים אשר מאוכלסים ברובם ביהודים. עמדתה העקבית של מדינת ישראל במישור הבינלאומי היא כי לא תהיה שיבה של הפליטים למדינת ישראל ולא תהיה השבה של נכסיהם לבעליהם המקוריים.[[31]](#footnote-31) לכך שני טעמים. ראשית, מדינת ישראל אינה רואה עצמה אחראית להיווצרותה של בעיית הפליטים. היא רואה בה תוצאה של מלחמת עצמאות שהייתה מלחמת קיום והגנה עצמית מפני תוקפנות ערבית שנועדה למנוע את הקמתה ולהביא להשמדתה. שנית, קיימת הסכמה כללית בישראל כי משמעותה הפרקטית של שיבת הפליטים היא ביטול אופייה היהודי וחדילת קיומה כמדינה יהודית או כמדינה בכלל. כמו כן מהלך כזה עלול להביא לפינוי המוני של אזרחיה ממקום מושבם. מדינת ישראל מעדיפה אפוא פתרון של יישוב הפליטים מחוץ לגבולותיה. באשר לפיצוי הפליטים, מדינת ישראל לא שוללת השתתפות בתשלום פיצויים אך יש לה גם תביעות נגדיות לפיצוי פליטים יהודים ממדינות ערב. ישראל רואה בשאלות השיבה והפיצוי סוגיות מדיניות שיש להכריען במשא ומתן במישור הבינלאומי.[[32]](#footnote-32) המשפט הפנימי של מדינת ישראל אינו מקנה לפליטים פלסטינים שאינם אזרחי ישראל או תושביה זכות לתבוע פיצוי על אבדן נכסיהם.[[33]](#footnote-33) "פליטי החוץ", קרי אלה הנמצאים ברובם במדינות ערב או בשטחי הגדה המערבית ועזה גם אינם תובעים פיצוי כזה ועומדים על זכות השיבה.[[34]](#footnote-34) עם זאת, כפי שצוין לעיל, מקרקעי הפליטים עדיין נמצאים ברובם בבעלות פורמאלית נפרדת של רשות הפיתוח וההכנסות שהם מניבים מסומנות פורמאלית כהלוואה לאוצר המדינה.[[35]](#footnote-35) מתבונן מהצד עשוי לראות במדיניות זו איתות לנכונות לשאת ולתת ביום מן הימים על פיצוי הפליטים ואולי אף על השבת נכסים. אפשרות סבירה אחרת היא שמדובר בהרגל שאף אחד אינו רוצה לשנותו עתה כדי לא לעורר את שֵדי ההשבה והשיבה מרִבצם.

על אף האמור לעיל, יחסה של מדינת ישראל ל"נוכחים הנפקדים" קרי, פליטים פלסטינים שנותרו אזרחיה לאחר הקמתה (אך לפני 1967) – שונה במקצת. גם אזרחים אלה הוגדרו כ"נפקדים" אם מי מהם

"left his ordinary place of residence in Palestine…for a place in Palestine held at the time by forces which sought to prevent the establishment of the State of Israel or which fought against it after its establishment".[[36]](#footnote-36) כך, אזרחים שעזבו לאזורים שנתפסו על ידי צה"ל לאחר הגעתם אליהם הפכו לאזרחי ישראל, אך הנכסים שהותירו במקומות שעזבו הפכו לנכסי נפקדים ועברו כאמור לניהול ממשלתי. מדובר בנכסים בהיקף של כ-325 קמ"ר, רובם חקלאיים ומיעוטם עירוניים, שנמצאים רובם ככולם בשטח המוניציפאלי לשעבר של כפרים או ערים שננטשו לחלוטין במהלך המלחמה. נכללו בהם גם 28.3 קמ"ר בבעלות יהודים, כ-239 קמ"ר בבעלות פרטית של ערבים, כ-66 קמ"ר נכסי וקף ו- 0.101 קמ"ר נכסי כנסיות. נכסים אלה הופקעו לצרכי ציבור והחוק בישראל שולל עקרונית את השבתם לבעליהם המקוריים.[[37]](#footnote-37) הטעמים הכלליים כנגד השבת נכסי הפליטים עמדו גם אחרי מדיניות זו. נוסף להם החשש שההשבה תהווה תקדים להכרה כללית בתביעות שיבה.[[38]](#footnote-38) על אף כל מה שנאמר, עמדתה של המדינה כלפי נכסים אלה מתונה יותר. ראשית, שלילת ההשבה אינה מוחלטת לגמרי. ממשלת ישראל החליטה, כבר בראשית שנות החמישים, כי ישוחררו לנפקדים הנמצאים כחוק בישראל כל נכסיהם העירוניים שאינם פנויים ומיועדים לפיתוח.[[39]](#footnote-39) הוקמה ועדה מיוחדת שתפקידה להמליץ על שחרור נכסי נפקדים, וזו אכן עסקה בשחרור נכסים. בסך הכול הוצאו עד שנת 1967/1966 כ-5,200 תעודות שחרור נכסי נפקדים ועד שנת 1976 כ-8,600.[[40]](#footnote-40) שנית, בשונה מהעמדה לגבי הפליטים שנמצאים מחוץ לישראל, העניקה מדינת ישראל לכל הנפקדים הנוכחים זכות לפיצוי בגין המקרקעין שהפסידו במלחמה. זו הייתה אחת ממטרותיו של Land Acquisition (Validation of Acts and Compensation) Law, 5713-1953 (להלן: LAA).[[41]](#footnote-41) בדיון לקראת חקיקתו הציג יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט, את מטרותיו:[[42]](#footnote-42)

היה צורך בחוק מיוחד שכוונתו...לתת יסוד חוקי לרכישת הקרקעות האלה, אך יחד עם זה גם לתת זכות פיצויים לבעליהם בצורה מתאימה. מובן שבעניין כזה אי-אפשר להגיע לעולם לידי צדק מוחלט, אלא מוכרחים למצוא דרך לתקן את הדברים שהיו צריכים להיעשות, ושבהכרח נעשו בתקופת הקמת המדינה, ובקשר להתפתחות שבאה אחר כך.

ה-LAA העניק לנפגעים שתי הטבות שחורגות מהכללים הרגילים בישראל לפיצוי על ההפקעות. ראשית, הוא הקנה אפשרות לקבל פיצוי בקרקע חלופית ולא רק בכסף. אפשרות זו הוגבלה רק לנכסים ששמשו לחקלאות והיו מקור פרנסה עיקרי של הבעלים. עד סוף 2005 הוענקו כפיצוי קרקעות בהיקף של 71.7 קמ"ר (כ-22% מכלל הקרקע שהופקעה).[[43]](#footnote-43) שנית, גובה הפיצוי הכספי לא נקבע לפי שוויה בעת נטישתה במהלך המלחמה אלא לפי שווי במועד מאוחר יותר (1.1.1950) שהיה גבוה יותר בשל פעולות פיתוח שבצעה הממשלה. על ערך הכסף הייתה אמורה לשמור ריבית שנתית של 3% מיום 1.1.1950.[[44]](#footnote-44) עם זאת, בשנים שלאחר 1950 השתוללה אינפלציה במדינה ששחקה מאוד את ערך הכסף. כתוצאה מכך עודכנו מעת לעת הנחיות התשלום כלפי מעלה. לא כל הזכאים תבעו פיצויים, עם זאת נראה כי רוב התובעים ממשו את זכותם כבר בסמוך לחקיקת החוק. [[45]](#footnote-45) עד סוף שנת 2005 שולם פיצוי, בכסף ובקרקע, בגין שטח של כ-206 קמ"ר (כ-63% מכלל הקרקע שהופקעה).[[46]](#footnote-46) זו היא אפוא תמצית עמדתה של המדינה בנוגע למימוש ההבטחה הכפולה בנוגע לתוצאות מלחמת עצמאותה: כמדינה יהודית אינה יכולה להשיב את המצב לקדמותו בעין. כמדינה דמוקרטית היא מחויבת לפיצוי אזרחיה שנפגעו.

**נכסי הפליטים: התביעה להשבתם**

העמדה המסורתית של מדינות ערב ונציגי התנועה הלאומית הפלסטינית היא הפוכה: היא תובעת זכות שיבה מלאה ומעשית לפליטים. היא מתיישבת עם ההתנגדות לקיומה של מדינת לאום יהודי ועם הטלת האחריות הבלעדית ל"נכבה" על מדינת ישראל.[[47]](#footnote-47) רוב הציבור הערבי בישראל תומך בתביעה זו ומזדהה עמה.[[48]](#footnote-48) יתרה מזאת, הנהגת הציבור הערבי בישראל לא השלימה מעולם עם הגישה השוללת את השבת נכסי הפליטים, לפחות לנפקדים הנוכחים. היא התנגדה לכך כבר בעת חקיקת ה-LAA ובקשה שיכלול זכות השבה ולא רק פיצוי.[[49]](#footnote-49) בחזון ערביי ישראל משנת 2006 מופיעה התביעה להבטיח (guarantee) ל- "present absentees" את ה- their right of return"".[[50]](#footnote-50) עם זאת יש בחזון גם ביטוי לגישה מתונה יותר ששמה דגש על פיצוי יותר מאשר על השבה.[[51]](#footnote-51) ארגון עדאלה, NGO הלוקח חלק פעיל ומרכזי בהגנה על זכויות המיעוט הערבי בישראל, רואה גם כיום ב- "…blocking Palestinian restitution claims"" אחד מביטוייו של חוסר שווין כלפי המיעוט הערבי.[[52]](#footnote-52) הוא מציג באתר האינטרנט שלו מפה אינטראקטיבית של "State of Israel's Expropriation of Land from the Palestinian People", שבה נמחקו תוצאות ה"נכבה" כאילו לא היו. במפה זו כל היישובים שחדלו להתקיים בתום מלחמת העצמאות עומדים על מכונם ולא קיימים בה יישובים יהודים שהוקמו לאחר המלחמה. גבולות הארץ ונפותיה הן גבולות ממשלת המנדט הבריטי.[[53]](#footnote-53) התנועה האסלאמית בישראל עוסקת אף היא באופן שוטף בטיפוח רעיון השיבה, בטיפוח אתרים מוסלמיים נטושים (בתי קברות ומסגדים) ובהגשת תביעות למניעת שימושים בהם.[[54]](#footnote-54)

באופן מפתיע, גם בציבור היהודי יש התומכים במדיניות של השבה. רוב אזרחי ישראל היהודים אינם חשים אחריות לתוצאות הקנייניות של המלחמה וסבורים כי לנושא זה יש השלכה ישירה על אופייה היהודי, שלא לומר על עצם קיומה של מדינת ישראל.[[55]](#footnote-55) עם זאת, סקרי דעת קהל בציבור היהודי מגלים בכל זאת תמיכה של בין 11-15 אחוז באחריות המדינה לנכבה.[[56]](#footnote-56) יש בציבור היהודי גם התלבטות, אקדמית בעיקרה, בשאלת אופן הנשיאה באחריות של מדינת ישראל לתוצאות המלחמה ואפילו תמיכה בפתרון של השבת נכסים לפליטי הפנים במקרים מסוימים, במיוחד היכן שאין בהם שימוש אחר.[[57]](#footnote-57) בשנת 2002 החלה לפעול, במימון אירופי, NGO בשם "זוכרות" שהחזון שלה הוא " return of the Palestinian refugees to their country" ושה overarching goal שלה היא "to promote Israeli Jewish society's acknowledgement of and accountability for the ongoing injustices of the Nakba …" .[[58]](#footnote-58) באוניברסיטאות בישראל מתקיימים סימפוזיונים וימי עיון המנתחים את הנכבה ותוצאותיה.[[59]](#footnote-59) בספרות האקדמית בארץ ובעולם יש גם נטייה להפריז בתוצאות הנכבה. כך, פרסומים רבים טוענים כי רוב מקרקעי מדינת ישראל (93%) הם מקרקעין שהופקעו מבעלות או שליטה ערבית כתוצאה מהקמת מדינת ישראל.[[60]](#footnote-60) לפי טענה זו מקרקעי הנגב כולם הם מקרקעין בשליטה ערבית שנוכסו על ידי מדינת ישראל, בעוד שרובם (בין 10-12 אלף קמ"ר) לא היו מעולם בבעלות או בשליטה ערבית. [[61]](#footnote-61) חישוב זה גם כורך בכפיפה אחת וללא אבחנה את הפקעת כלל נכסי הפליטים (3-5 אלפי קמ"ר), עם הפקעת נכסי הנפקדים הנוכחים (כ-300 קמ"ר) והפקעות שבוצעו לאחר הקמת המדינה "במהלך העסקים הרגיל" (כמה עשרות קמ"ר). ההגזמה וההכללה שבטענה זו יוצרות רושם מוטעה שרוב שטחה של מדינת ישראל הוא תוצאה של ניכוס (dispossession). זו עמדה שמבקרת את עצם המהלך של הקמת מדינת ישראל ואולי גם תומכת במשתמע ברעיונות של שיבה והשבה.[[62]](#footnote-62)

בשנים האחרונות הגיעה תביעת ההשבה של נכסי ה"נפקדים הנוכחים" לזירה המשפטית. למרות שבית המשפט העליון הביע תמיכה עקרונית כללית ברעיון שיש להשיב קרקע שהופקעה לבעליה אם אין בה עוד צורך ציבורי, הוא קבע שאין לגישה זו תחולה על תביעות השבה של נכסי הנפקדים הנוכחים.[[63]](#footnote-63) בשנת 2010 צמצמה הכנסת בחקיקה את פסיקתו העקרונית של בית המשפט העליון וקבעה כי העיקרון הכללי שקבע לא יחול רטרואקטיבית אלא רק על הפקעות שיחולו מכאן ואילך. בית המשפט אשר את חוקתיותה של הגבלה זו, תוך שהוא מודע להשלכה שיש לה על תביעות השבה של נפקדים נוכחים.[[64]](#footnote-64)

עד כה בתי המשפט בישראל לא נעתרו לתביעות השבה. ההנמקות הן בדרך כלל הנמקות משפטיות אך לעתים מבצבצת מהם גם הבעיה המדינית העמוקה יותר שמונעת את ההשבה. כך, למשל, הסבירה השופטת דורנר את דחיית תביעת ההשבה של בעלי קרקע בכפר אקרית כך:[[65]](#footnote-65)

"לעת הזאת, כאשר שבה ועלתה דרישת הפלשתינאים לזכות השיבה, התקדים שבהחזרת העקורים עלול לפגוע באינטרסים החשובים של המדינה. עמדה זו נוגעת לעניין מדיני, שבו לממשלה שיקול- דעת רחב, ומתחם הסבירות הנתון לה רחב ביותר".

בפרשת **ג'בארין**, שאותה יזם ארגון זוכרות שנזכר לעיל, תבעו נפקדים מהכפר העזוב אל-לג'ון לבטל הפקעה של שטח שנמצא כיום בתחומי קיבוץ מגידו ומשמש ברובו כיער ובחלקו כמתקן מים. בית המשפט דחה את התביעה תוך שימוש בנימוקים משפטיים רגילים. כך פסק כי שימוש בשטח כיער הינו צורך ציבורי חשוב שלא חדל וכי אין לנתק את הקרקע שתובעים השבתה מתוך מכלול השטח שיש בו צורך.[[66]](#footnote-66) השופט רובינשטיין אף הוסיף כי "נושא הייעור במקום ששמם או היה עזוב לפני כן, תפס מקום מרכזי באתוס שבכנפיו קמה מדינת ישראל, כפיתוח הארץ וכהפרחת השממה...".[[67]](#footnote-67) בפרשת **מוזיאון הסובלנות** התנגדה התנועה האסלאמית בישראל לבנייתו של מוזיאון הסובלנות מיסודו של מרכז שמעון ויזנטל על קרקע במרכז ירושלים (המערבית). הקרקע שמשה קודם כחניון ציבורי אך הייתה בעבר הרחוק יותר חלק מבית קברות מוסלמי. התנועה האסלאמית טענה שמדובר בווקף (Charitable trust) מוסלמי. כמו כן טענה לחילול כבוד המתים. בית המשפט העליון דחה את תביעת ההשבה. הוא קבע כי המועצה המוסלמית העליונה, שהייתה בעלת הקרקע בעבר ובראשה עמד בתקופת המנדט חאג' אמין אלחוסייני, היא "נפקד" וכל חבריה עזבו את גבולות מדינת ישראל עם הקמתה, חלקם אף טרם הקמתה (המופתי פעל בשיתוף גרמניה הנאצית). באשר לכבוד המתים, הורה לעשות סידורי קבורה מתאימים למניעת הפגיעה בו, אף כי הובאו בפניו עדויות כי המועצה המוסלמית העליונה לא התנגדה בתקופת המנדט להקמת מלון בשטח בית הקברות.[[68]](#footnote-68)

האפשרות של בית המשפט לאפשר השבה אכן מוגבלת מאוד בחקיקה. לא רק ה-LAA מגביל זאת אלא גם הוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו אשר נחקק בשנת 1992 ונחשב לחוק בעל מעמד-על חוקתי. סעיף 3 לחוק היסוד אמנם קובע כי "There shall be no violation of the property of a person"", אך סעיף 10 קובע כי חוק היסודnot affect the validity of any law in force prior to its commencement .[[69]](#footnote-69) עם זאת בית המשפט הביע מספר פעמים חוסר נוחות ממצב זה. בפרשת **דינר**, שבה מי שביקש לבטל את ההפקעה היו דווקא בעלי קרקעות יהודים, מבין המעטים שנפגעו מהפקעות ה-LAA, הסבירה נשיאת בית המשפט העליון השופטת בייניש הן את טעמה ההיסטורי של החקיקה והן את הקושי הטמון בה:[[70]](#footnote-70)

"...את אופיין החמור של הוראות חוק הרכישה...ניתן להבין רק באספקלריה של הנסיבות ההיסטוריות הייחודיות של ראשית ימיה של המדינה; על רקע צרכי התקופה ובעת שקרקעות ננטשו על ידי בעליהן עקב אירועי המלחמה. נסיבות היסטוריות אלה הביאו לחקיקתו של חוק הרכישה שהוראותיו פוגעות פגיעה ניכרת בזכות הקניין, ואין ספק כי כיום חקיקה מעין זו לא הייתה עומדת במבחן החוקתיות".

דברים דומים נאמרו על ידי השופטת חיות בפרשת **אל עוקבי** כאשר דחתה תביעה של אזרחים בדואים לביטול הפקעות של קרקעות בצפון הנגב:[[71]](#footnote-71)

"…[T]here is no opening whatsoever in the Acquisition Law allowing the return of the expropriated land to its original owners, even if the owners returned thereto. There is no denying that the Acquisition Law severely infringes the right to property that was recognized as a constitutional right…However, it is an old law that is at issue, and the preservation of laws section…does not allow harming its validity, despite the constitutional difficulty it raises. Additionally, it had been ruled that in light of the Acquisition Law's special nature and the unique historical circumstances that led to its legislation, it is inappropriate at the present time to appeal the constitutionality of the expropriations that were effected by virtue thereof…"

בפרשת **שוואהנה** תבעו נפקדים נוכחים להשיב קרקע חקלאית שהמשיכו לעבד אותה לאחר הפקעתה. בית המשפט דחה גם כאן את תביעתם בשל שיהוי בן 50 שנה בתביעה ובגלל שהעובדות הנוגעות לתקופה הסמוכה להפקעה נותרו "לוטות בערפל ". עם זאת, בית המשפט הוסיף כי "...יש להודות כי התוצאה שהגענו אליה אינה קלה" ועל כן המליץ למדינה לשקול "פעם נוספת את מתכונת הפיצוי של העותרים, ובכלל זה את האפשרות להותיר בידיהם חלקות קרקע שאינן דרושות לצורך ציבורי".[[72]](#footnote-72)

המתח הפנימי בין שני מרכיבי ההבטחה הכפולה משתקף היטב בעמדות אלה של בית המשפט העליון. מצד אחד ביהמ"ש כבול להגבלות החוקתיות שהטיל עליו המחוקק עקב הנסיבות ההיסטוריות. אלה משקפות את האינטרס לשמור על צביונה היהודי של המדינה על ידי מניעת השבת תוצאות מלחמת העצמאות לקדמותן. מצד שני בית המשפט חש אי נוחות נוכח הפגיעה המיוחדת בקניין של אזרחי המדינה. לפי תפיסתו, ללא הנסיבות המיוחדות שבהן התרחשה ועל אף הזכות לפיצוי, לא הייתה פגיעה זו מתיישבת עם המרכיב הדמוקרטי של ההבטחה הכפולה. מכל מקום, נראה כי סוגיית נכסי הפליטים ובמיוחד נכסי הנפקדים-הנוכחים עודנה נמצאת על סדר היום של המשפט הישראלי על אף שחלפו שבעים שנה מאז נוצרה. המצב הקיים בסוגיה עודנו נותן עדיפות ברורה לתוצאות מלחמת העצמאות ושולל השבת המצב לקדמותו. עם זאת ישנה התגברות של פעילות אקדמית ואזרחית המבקשת לשנות נקודת איזון זו. חלק מפעילות זו מנותב לאפיק משפטי. בית המשפט העליון עודנו תומך בעמדה המדינית המסורתית של ישראל אך בפסיקותיו ניתן למצוא טקסטים שמבטאים חוסר נוחות מתמיכה זו.

**טענת הילידות כהתרסה נגד האופי היהודי של המדינה**

ביטוי משפטי חדש יחסית להתרסה כנגד אופייה היהודי של המדינה ולתביעה להשיב את גלגל ההיסטוריה לאחור הן תביעות של אזרחים ערבים או בדואים להיות מוכרים כ-indigenous people. תביעה כזו קיימת בשיח הציבורי בקשר לכלל ערביי ישראל[[73]](#footnote-73) אך הגיעה לבית המשפט העליון מצד קבוצה מצומצמת של ערבים-בדואים.[[74]](#footnote-74) לטענה זו הצטרפה גם תביעה לאוטונומיה.[[75]](#footnote-75) הטענה שהערבים או הבדואים הם ילידים משקפת תפיסה השאובה בעיקרה מעולם מושגים המתאר כיבושים קולוניאליסטים של חברות זרות שלא הייתה להן זיקה מוקדמת לשטח הנכבש.[[76]](#footnote-76) ההכרה בזכויות הילידים היא המשכו של תהליך דה-קולוניזציה.[[77]](#footnote-77) השימוש במושגים אלה ביחס ליחסי יהודים ערבים בישראל יוצר בהכרח השוואה בין מעמד היהודים במדינתם לבין מעמד הרוב בכל מדינה שעברה כיבוש קולוניאליסטי. הוא רומז כי היהודים הם קבוצה של זרים, "מתיישבים", שהתיישבו בארץ זרה המיושבת ונשלטת על ידי ילידים.[[78]](#footnote-78) זו גישה שמתעלמת מהקשר בין היהודים לארץ ומהרקע היוצא דופן של הגירתם אליה והתיישבותם בה.[[79]](#footnote-79) היא אינה רק מבקרת את פעולותיה של המדינה כלפי המיעוט ומבקשת לתקנם. היא חותרת תחת הלגיטימציה של שליטה יהודית בטריטוריה ותחת התפיסה של מדינת ישראל כמדינת לאום יהודית המממשת את זכות ההגדרה העצמית של העם היהודי. כפי שמפרשת מגילת העצמאות של ישראל, מדינת ישראל רואה את היהודים כילידים המקוריים של הארץ. היא מצביעה על קיומו של קשר רוחני בין העם היהודי לארץ ישראל, כפי שבדרך כלל נדרש מקבוצה ילידית כדי לבסס זכויות בטריטוריה שלה:[[80]](#footnote-80)

The Land of Israel was the birthplace of the Jewish people. Here their spiritual, religious and political identity was shaped. Here they first attained to statehood, created cultural values of national and universal significance and gave to the world the eternal Book of Books.   
After being forcibly exiled from their land, the people kept faith with it throughout their Dispersion and never ceased to pray and hope for their return to it and for the restoration in it of their political freedom.

טענת הילידות של הערבים מתעלמת מהזיקה הילידית של היהודים לטריטוריה. התעלמות זו בולטת במיוחד נוכח החולשה היחסית של זיקת הבדואים לאזורי הנגב שלגביהם תבעו אוטונומיה. פרק הזמן של אחיזתם באזור זה קצר יחסית (כמאתיים שנה), אין להם זיקה רוחנית מיוחדת דווקא לחבל ארץ זה ועד כה לא הייתה להם בו עצמאות מדינית. טענתם לזכויות ילידים מכוונת רק נגד ריבונותה של מדינת ישראל בנגב ועד כה לא הועלתה על ידי בדואים השוכנים במדינות אחרות במזרח התיכון.[[81]](#footnote-81) זו טענה שהחלה להתפתח רק בשנות התשעים של המאה העשרים.[[82]](#footnote-82)

מדינת ישראל אינה יכולה אפוא להכיר בתביעות שרואות באזרחיה הערבים או הבדואים קבוצה ילידית כי הן חותרות תחת אופייה הלאומי היהודי. היא אכן לא חתמה מעולם על אמנה המכירה בזכויות של Indigenous people. בפרשת אלעוקבי דחה בית המשפט העליון את הטענה כי לבדואים זכויות ילידים. בית המשפט העליון קבע כי טרם הקמת המדינה לא נהנו הבדואים מאוטונומיה, הם לא הוכרו מעולם כילידים ואין במשפט הבינלאומי נורמה המחייבת את מדינת ישראל להכיר בהם כילידים.[[83]](#footnote-83) עם זאת, אי ההכרה בטענת הילידות נועדה למנוע פגיעה במרכיב היהודי של ההבטחה הכפולה ולא במרכיב הדמוקרטי שלה, שמחייב הכרה כלשהי בבדואים ובזכויותיהם. בית המשפט נתן ביטוי לכך כאשר לצד שלילת טענת הילידות הבהיר כי:[[84]](#footnote-84)

"It is undisputed that the matter of the Bedouin tribes' rights in and to the Negev lands is a weighty matter for which a solution must be found, to the satisfaction of all of the parties, and the sooner that happens, the better"..

בדיון נוסף, שלישי, באותה פרשה חזרה על קריאה זו גם הנשיאה, השופטת נאור:[[85]](#footnote-85)

"שאלת הסדרת זכויות שבטי הבדואים באדמות הנגב היא סוגיה חברתית-משפטית-פוליטית סבוכה, מורכבת ורגישה שטרם באה על פתרונה המלא [...] מן הראוי למצוא לסוגיה זו פתרון המניח את דעת כל הצדדים, מתוך ראיה רחבה וכבוד הדדי, ויפה שעה אחת קודם."

שופט נוסף, השופט רובינשטיין, אף התווה בפרשה זו את הכיוון הפרקטי ליישובה של הבעיה:[[86]](#footnote-86)

"...כידוע עשתה המדינה, בעידננו ולפניו, מאמצים מסוגים שונים, שהתקדמו בהקמת עיירות בדואיות ובדרכים נוספות, אך לא נשלמו... ".

בית המשפט דוחה, אפוא, טענות החותרות תחת עצמאותה, ריבונותה ויהדותה של מדינת ישראל ובכך ממלא את חובתו לפן היהודי של ההבטחה הכפולה. קריאותיו לתת מענה למצוקות הבדואים נועדו להמריץ את הגשמת המרכיב הדמוקרטי בהבטחה, קרי מתן מענה ראוי לצרכי ההתיישבות הבדואית.

**הקצאת משאבי מקרקעין**

**הפרדה או היטמעות ? הלבטים**

אתגר כבד נוסף, אולי הקשה ביותר, בפני מימוש ההבטחה הכפולה הוא האתגר של עיצוב מדיניות שוויונית של הקצאת משאבי מקרקעין למיעוט הערבי. קיימים שני מודלים אפשריים סותרים להקצאת משאבי מקרקעין. מודל אחד, שנכנה אותו להלן מודל של "הפרדה" (separation), מניח שקהילות הרוב והמיעוט אינן נטמעות זו בזו ואינן שואפות להיטמעותן זו בזו. לפי מודל זה תקצה המדינה משאבי מקרקעין ליישובים או לשכונות בעלות שיוך נבדל אתני-לאומי. לפי מודל ההפרדה לא ניתן או לא רצוי לשלב את שתי האוכלוסיות לחיים משותפים יחדיו ולכן עליהן להמשיך ולחיות זו לצד זו, בנפרד. לעומת זאת לפי מודל שני, שנכנה אותו להלן מודל "ההיטמעות", ניתן וראוי לשלב את שתי קבוצות האוכלוסייה בקהילות, שכונות או יישובים מעורבים. השוויון מושג על ידי הענקת הזדמנות שוויונית ליחידי כל הקבוצות באוכלוסייה להשתלב בכל סוגי שימושי המקרקעין המעורבים. ההקצאה השוויונית של משאבי המקרקעין נעשית באופן פרסונאלי ושווה לכל אחד מהאזרחים ולא לקבוצות של אוכלוסייה.

הבחירה בין שני המודלים קשה הן לקובעי המדיניות הן לאזרחים. התוצאה היא פסיחה בין שתי הסעיפּים. בלב המחלוקת עומד היחס של הציבור לתוצאה של הבחירה במודל כזה או אחר-הפרדה או היטמעות. דעת הקהל כלפי הנכונות המעשית לחיים ביישובים מעורבים מפוצלת הן בציבור היהודי והן בערבי.[[87]](#footnote-87) הנהגת הציבור הערבי נוטה להעדיף הקצאה קולקטיבית ונפרדת. כך, למשל, תובע מסמך החזון של ערביי ישראל בעברית "הקצאה **מיוחדת** **על בסיס קולקטיבי** בחלוקת המשאבים החומריים הציבוריים במדינה... ",[[88]](#footnote-88) עם זאת, התרגום של המסמך לשפה האנגלית, עליו הסתמכנו בפרק זה, השמיט את הדרישה להקצאת משאבי קרקע "על בסיס קולקטיבי" ומסתפק בדרישה ל " Equal distribution of resources, such as budget, land and housing…".[[89]](#footnote-89) חלק מהתומכים בתביעה להקצאה קולקטיבית דווקא של משאבי מקרקעין מתריסים בכך כנגד האופי היהודי-ציוני של המדינה. הם שוללים את אופציית ההיטמעות כי הם רואים בה השלמה עם מדינת ישראל במתכונתה הנוכחית.[[90]](#footnote-90) גם בציבור היהודי יש ביקורת על מודל ההיטמעות, מן הטעם ההפוך: חשש כי היטמעות האוכלוסיות תחליש את הזהות היהודית של ריכוזי האוכלוסייה היהודית ועל כן תפגע באופי היהודי של המדינה.[[91]](#footnote-91) הרוב והמיעוט אינם ששים להיטמע אלה באלה וספק אם הם בשלים לכך.

גם בפסיקת בית המשפט העליון אין הכרעה ברורה בנוגע לעדיפותו של מודל אחד על משנהו. פסק דינו התקדימי של בית המשפט העליון בפרשת **קעדאן** קידם את מודל ההיטמעות.[[92]](#footnote-92) הנשיא, השופט אהרון ברק, פסק כי "Dissimilar treatment on the basis of religion or nationality is "suspect" treatment and is therefoe prima facie discriminatory treatment".[[93]](#footnote-93) בהשפעת פרשת Brown v. Board of Education,[[94]](#footnote-94) פסק:

"…that a "separate but equal" policy is "inherently unequal." At the core of this approach is the notion that separation conveys an affront to a minority group that is excluded, sharpens the difference between it and others, and cements feelings of social inferiority".

בהתאם קבע כי כאשר מקצים משאבי מקרקעין ליישוב שאין בו כל מאפיינים קהילתיים ייחודיים, "every person in Israel, regardless of nationality, would have been eligible to compete for the right to build a house in…".[[95]](#footnote-95)

תפיסתו של ברק רואה באזרחים הערבים אזרחים שווים, על פי מודל ההיטמעות, אבל גם לא שוללת לחלוטין אפשרות של הקצאה נפרדת לערבים על בסיס לאומי. כך למשל פסק כי:[[96]](#footnote-96)

"[O]ccasionally, separate treatment may be considered equal, or in the alternative, that separate treatment may be justified, despite the violation of equality. This is especially so, inter alia, when it is the minority group itself that initiates the separate but equal treatment, seeking to preserve its culture and lifestyle and hoping to prevent "forced assimilation."

בהתאם, ברק לא שלל אפשרות של הקמת יישובים קהילתיים לערבים וליהודים בלבד אך ציין כי:[[97]](#footnote-97)

"…in point of fact, there has been no request for the establishment of an exclusively Arab communal settlement. In actuality, the State of Israel only allocates land for Jewish communal settlements. The result ("the effect") of the separation policy, as practiced today, is discriminatory…".

גישתו הכללית תומכת במודל ההיטמעות בעיקר ככל נוגע לשילוב אוכלוסייה ערבית בישובים חדשים או יישובים יהודים. ברק אינו פוסל הקמת יישובים נפרדים אם אכן יקומו גם יישובים ערבים, אך ברור כי מדיניות המקרקעין בישראל תתקשה לשמור על עקרון השוויון אם תידרש להקצות משאבי מקרקעין להקמת יישובים נפרדים לשתי הקבוצות. מדיניות מקרקעין כפולה שכזו מצריכה רזרבות מקרקעין גדולות ממה שיש למדינה להציע.[[98]](#footnote-98) לכן נראה כי ברירת המחדל שקבע היא הקצאת משאבים שוויונית על בסיס אישי ביישובים ובשכונות מעורבים. זו הסיבה שפסק הדין ספג בקורת חריפה מימין מצד מי שסוברים שהיטמעות תפגע במרכיב היהודי ומשמאל על ידי מי שסוברים שהיטמעות מחזקת אותו מידי.[[99]](#footnote-99) יצוין כי נוסח מוקדם של הצעות חוק יסוד: ישראל מדינת הלאום של העם היהודי, שהוצע על ידי מי שמכהנת כיום כשרת המשפטים, איילת שקד, הציע לאמץ את הנוסחה לפיה יש לשריין את "זכויותיהם **האישיות** של כלל אזרחיה" ולא את זכויותיהן הקולקטיביות.[[100]](#footnote-100) הנוסח שמונח כיום לדיון בכנסת מעורפל יותר, כי מציע to codify "…the values of Israel as a Jewish democratic state in the spirit of the principles of its Declaration of Independence.".[[101]](#footnote-101) ההכרזה לא קבעה עמדה מפורשת בנוגע לסוגיית ההפרדה או ההיטמעות וכל צד יכול לפרשה כרצונו. מכל מקום יש בנוסח המוצע הנוכחי של חוק היסוד גם תמיכה בהסדר הפרדה מוגבל: "The State may permit a community, including the members of a single religion or the members of a single nationality, to establish separate community settlements".[[102]](#footnote-102)

עמדה שונה מעט הובעה על ידי בית המשפט בפרשת **הראל**.[[103]](#footnote-103) באותה פרשה נדונה חוקתיות של חוק שהסמיך את הממשלה להאציל, במימונה, לחטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית העולמית, סמכויות בתחום ההתיישבות הכפרית. העותרים טענו כי קיים חשש שהמחלקה תפלה את האוכלוסייה הערבית שכן עיקר משימתה היא טיפול בישובים יהודים.[[104]](#footnote-104) המדינה טענה כי החטיבה מחויבת לעקרון השוויון וכי היא עוסקת בהתיישבות בכלל המגזרים לרבות יישובים ערביים.[[105]](#footnote-105) בכך בטאה את דבקותה בדגם הקולקטיבי בהקשר הכפרי. השופט רובינשטיין קיבל את עמדת המדינה לפיה טרם הוכחה מדיניות לא שוויונית אף כי היה שותף לחשש כי ההסמכה תפגע בשוויון.[[106]](#footnote-106) הוא גם הביע תמיכה בהלכת **קעדאן** אך בה בשעה תמך בפרשנות הקולקטיבית שהוצעה על ידי המדינה:[[107]](#footnote-107)

"...העתירות שלפנינו אינן מתייחסות לפגיעה בזכות קונקרטית של פלוני או אלמוני, ומדובר איפוא בטענות הנוגעות לזכות הציבור הערבי בכללותו. סבורני, כי בתחומי הפעילות עליהם אמונה החטיבה...חלה הזכות לשויון גם במישור הזכויות הקבוצתיות של הציבור הערבי...לאוכלוסיה הערבית – ולא רק לאזרחים או תושבים ערבים ספציפיים – נתונה זכות לחלוקה שויונית של משאבי המדינה, לרבות הקצאת מקרקעין...האינטרס החשוב – הציוני והממלכתי-לאומי – לקידום ההתיישבות היהודית באזורים שונים במדינה אינו אמור לגרוע **מדאגה כנה מקבילה לקידום ופיתוח יישובים בקרב מגזרים אחרים בחברה הישראלית**...אין מדובר בכלים שלובים ובמשחק סכום-אפס, שככל שירבה פיתוח ושגשוג בקרב ההתישבות היהודית, כן יקטן בהתאמה קידום ההתישבות הכפרית והחקלאית בשאר המגזרים. לדידי, הא בהא לא תליא...אדרבה, מיזם כזה אם ינוהל בהגינות וכהלכה, עשוי להוות דוגמה לקיום השגשוג לכל, לרבות למגזרים הלא-יהודיים".

גישתו של רובינשטיין תומכת אם כך במדיניות של קידום השוויון במגזר הכפרי על בסיס קולקטיבי, נפרד אבל שווה.

**הפרדה או היטמעות ? – הלכה למעשה**

מדיניות הממשלה הנוהגת בפועל אמנם משלבת בין שני המודלים אך נוטה בעיקר למודל הקולקטיבי, הנפרד. מודל ההיטמעות מנחה את הממשלה באפיק של הקצאת מקרקעין להקמת יישובים עירוניים או שכונות חדשות ביישובים עירוניים קיימים אשר אין להם צביון קהילתי מיוחד. עם זאת, מדובר באפיק מצומצם מאוד שכן כמעט ואין מוקמים יישובים חדשים כך שהוא רלוונטי בעיקר להקמת שכונות ביישובים קיימים. כאן יש התערבות של גורם נוסף והוא הנטייה הרווחת, אך מצטמצמת בהדרגה, של שתי האוכלוסיות שלא להיטמע ולהעדיף מגורים בערים או שכונות בעלות הרכב אוכלוסייה הומוגני.[[108]](#footnote-108) על כן מימושו של מודל ההיטמעות בשלב ההקצאה הראשונית של משאבים לצורך מגורים עירוניים רלוונטי רק לאותם אזורים שהתפתח בהם ביקוש הטרוגני להקצאות ממשלתיות. מחויבות הממשלה למדיניות של שוויון אישי מלא באה לידי ביטוי באזורים אלה גם ביחס לשוק המשני של חכירות, קרי - הסכמתה להעברת חכירות מיהודים לערבים או העברת בעלות במקרקעי ישראל לחוכרים ערבים ביישובים עירוניים.[[109]](#footnote-109) מידת ההשפעה של היבט זה משמעותית יותר ביישובים שהוקמו על מקרקעי ישראל, שהם בדרך כלל יותר חדשים וממוקמים בפריפריה, בעוד שהשפעתה פחותה ביישובים עירוניים מבוססים וותיקים שבהם יש שיעור גבוה של מקרקעין בבעלות פרטית. הגורם המרכזי שמקדם את תהליך ההיטמעות ביישובים העירוניים אינו ידה של הממשלה אלא בעיקר היד הנעלמה של כוחות השוק ובמידת מה גם ההיסטוריה והגיאוגרפיה. כרבע מהאוכלוסייה הערבית מתגוררת מזה שנים בשמונה ערים מעורבות שבהן מיעוט ערבי ששיעורו באוכלוסייה עולה על 10%. בשבע מהן היה תמיד גרעין אוכלוסייה ערבי (ירושלים, תל-אביב-יפו, חיפה, עכו, רמלה לוד ומעלות-תרשיחא).[[110]](#footnote-110) בתוך ערים אלה יש נטייה של התבדלות האוכלוסיות בשכונות שונות ונפרדות, אך בחלק מהשכונות בערים המעורבות יש תהליך היטמעות. התוצאה של תהליך זה היא יצירת שכונות מעורבות חדשות ולעתים גם נטישתן על ידי האוכלוסייה היהודית.[[111]](#footnote-111) בשנים האחרונות גם גוברת ההגירה של אוכלוסייה ערבית לערים שבעבר הייתה אוכלוסייתן יהודית. אחת מהן, נצרת עילית, הפכה זה מכבר לעיר מעורבת על פי הגדרות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שכן שיעור האוכלוסייה הערבית בה עבר את סף עשרים אחוזים ויש תחזיות כי עד שנת 2030 כבר לא יהיה בה רוב יהודי. כאחוז עד אחוז וחצי מן האוכלוסייה הערבית עברו להתגורר בעוד כעשרים ערים. בחלקן השיעור של האוכלוסייה הערבית הוא קטן ביותר, אך המגמה הכללית היא של גידול. הטעמים להגירה הם כלכליים בעיקרם ובהם מצוקת דיור ביישובי המוצא או שיקולים תעסוקתיים וחברתיים. תהליך ההיטמעות מלווה לא אחת בהתנגדות מצד הציבור היהודי.[[112]](#footnote-112) התנגדות זו מצריכה לעתים התערבות שיפוטית. כך, למשל, כאשר זכו אזרחים ערבים במכרז לבניית בתים בשכונה חדשה בעיר עפולה עתרו המפסידים, אזרחים יהודים, לבית המשפט העליון בטענה כי הזכייה היא פרי תיאום בלתי הוגן של מחירים על ידי הזוכים. בית המשפט העליון בחן טענות אלה ודחה את רובן. הוא גם ציין, אף כי לא קבע ממצא נחרץ בעניין זה, כי "מתעורר חשד שמא ברקע להגשת העתירה עמד הרצון למנוע מערבים להשתקע בעפולה".[[113]](#footnote-113)

לגבי שתי קבוצות של יישובים מנהלת הממשלה מדיניות ברורה המאפשרת הפרדה קולקטיבית על בסיס לאומי. בקבוצת היישובים **האחת** נכללים יישובים בעלי צביון מיוחד, כגון יישובים שיתופיים כפריים (מושבים וקיבוצים) או יישובים קהילתיים שבהם עד 400 בתי אב. רוב הראשונים הוקמו כקהילות יהודיות שיתופיות לפני הקמת המדינה או בשנים הראשונות שלאחר הקמתה ואוכלוסייתם אז הייתה יהודית בלבד בעוד האחרונים מוקמים בעיקר בעשורים האחרונים. החדירה לישובים הוותיקים, כמו גם לישובים קהילתיים קטנים דומים שמוקמים כיום, מחיבת, ברוב המקרים, צליחה של מנגנוני בחינה פנימיים או של "ועדות קבלה". מנגנון זה אמנם אינו מאפשר להפלות על בסיס לאום אך מאפשר לעטוף התנגדות על בסיס לאום בכסות של שיקולי אי התאמה למרקם הקהילתי, החברתי והתרבותי של הקהילה ולאורח חייה. הצורך בראיונות ומבחני קבלה יוצר מחסום חברתי בפני היטמעות חופשית של קבוצת המיעוט ביישובים אלה.[[114]](#footnote-114) אוכלוסייתם של יישובים אלה גם כיום היא בעיקרה יהודית ומועמדים ערבים מתקשים מאוד לצלוח את ועדות הקבלה שלהם.[[115]](#footnote-115) יצוין כי המחסום האמור מכביד גם על הצטרפותם של פרטים בני קהילות אחרות בחברה הישראלית.[[116]](#footnote-116) בית המשפט העליון בפרשת **סבח** דחה ברוב של חמישה כנגד ארבעה שופטים עתירה שהוגשה כנגד חוקתיותו של מנגנון ועדות הקבלה בישובים קהילתיים כי סבר שטרם הצטברו די ראיות להפעלתו הבלתי שוויונית.[[117]](#footnote-117) מנתונים שנמסרו לוועדת משנה של הכנסת בשנת 2017 עולה כי מספר הנדחים ירד פי שלושה מאז הסדרת התהליך בחקיקה ועמד על כ-2.5% (מתוך כ-3,120 פונים).[[118]](#footnote-118) אחד מארבעת שופטי המיעוט בפרשת **סבח**, השופט סלים גו'בראן, בן המיעוט הערבי בעצמו, סבר שהחוק אינו חוקתי. אחד מנימוקיו היה שמטרת החקיקה היא "רצונו של הרוב שהמיעוט לא ייטמע בו".[[119]](#footnote-119) המחלוקת סביב הלגיטימיות של מנגנון ועדות הקבלה ביישובים קהילתיים קטנים משקפת אפוא, בגלוי או בסאב-טקסט, את ההתלבטות של החברה הישראלית בין מודל ההיפרדות הקולקטיבי לבין מודל ההיטמעות האישי.

קבוצת היישובים השנייה שמדיניות ההקצאה כלפיה היא קולקטיבית ועל בסיס לאומי כוללת למעלה מ-129 יישובים, כפרים וערים, שבהם מתגוררת רוב האוכלוסייה הערבית בישראל וכל אוכלוסייתם ערבית.[[120]](#footnote-120) רוב היישובים קיימים עוד טרם הקמת המדינה ומיעוטם, בעיקר במגזר הבדואי, הוקמו לאחר מכן. האוכלוסייה היהודית אינה מגלה עניין בחיים ביישובים אלה. היטמעות יהודים ביישובים עירוניים שאוכלוסייתם אינה יהודית נדירה ואין לה כל ביטוי בסטטיסטיקה הרשמית.[[121]](#footnote-121) הקצאת משאבים לישובים אלה על ידי המדינה נעשית לצרכי האוכלוסייה הערבית בלבד. התכנית האסטרטגית של הממשלה לדיור לשנים 2017-2040 קובעת "יעדים ייחודיים ליישובים ערביים הומוגניים".[[122]](#footnote-122) במסגרת המאמץ המרוכז של הממשלה לפתרון בעיית הדיור במגזר הערבי מכריז קבינט הדיור על מתחמים מועדפים לדיור ביישובים ערבים.[[123]](#footnote-123) בעקבות החלטת ממשלה משנת 2008 הוכנה גם תכנית מתאר ארצית מיוחדת להקמת יישוב עירוני חדש בגליל "עבור כלל אוכלוסיית המיעוטים בכל אזור הגליל בישראל".[[124]](#footnote-124) מימוש התכנית טרם הוצא לפועל ומתברר כי יש לה מתנגדים גם בציבור הערבי.[[125]](#footnote-125) הממשלה נוקטת מדיניות דומה גם כלפי אוכלוסיית הבדואים בישראל, שהיא קבוצת מיעוט אתנית, נוודית למחצה, מוסלמית, אשר עוברת תהליכי התקבעות ומהווה כ-16% מהאוכלוסייה הערבית בישראל וכ-3.5% מכלל האוכלוסייה.[[126]](#footnote-126) הממשלה חותרת ליישב את רובם ביישובים עירוניים שהוקמו במיוחד לצרכי אוכלוסייה זו.[[127]](#footnote-127) בית המשפט העליון אישר מדיניות נפרדת זו, המבוססת על אופייה השבטי המיוחד של החברה הבדואית, תוך שהוא מציין כי היא "מדיניות בתקופת מעבר, עד להתערותם של הבדואים בחברה הישראלית, כפי שאלה ימצאו לנכון".[[128]](#footnote-128) יש לציין כי החל משנות התשעים הממשלה הקימה גם יישובים ושכונות נבדלות לאוכלוסייה יהודית-חרדית, אשר אורח החיים האורתודוכסי שלה מקשה על השתלבותה במרקמים עירוניים הטרוגניים.[[129]](#footnote-129)

לסיכום, המציאות בישראל בתחום המקרקעין היא בעיקרה מציאות של "נפרד אבל שווה". הרקע ההיסטורי, ההבדלים התרבותיים וגם מערכת היחסים המורכבת והחשדנית בין הקבוצות - תומכים בהפרדה. נראה שגם הממשלה תומכת במדיניות זו ובמידה מסוימת גם הרשות השופטת. על אף כל אלה וכנגד כל הסיכויים קיים תהליך איטי, אך מתגבר, של היטמעות. האחראית המרכזית לכך היא היד הנעלמה של השוק החופשי אבל גם מסרי ההיטמעות שהגיעו מכיוונו של בית המשפט העליון והסירו חלק מהחסמים שעשויים היו להכביד על פעולתה.

**טענות לאי שוויון: היכן ועד כמה?**

עד כמה הצליחה מדינת ישראל לעמוד באתגר השוויון בתחום הקצאת משאבי המקרקעין? קיומם בעת ובעונה אחת של שני מודלים מנוגדים לחיים משותפים, מודל נפרד ומודל מעורב, משפיע גם על מתן תשובה לשאלה זו. כך, למשל, במקום שאוכלוסיות חיות בנפרד בתאי שטח בעלי זהות אתנית הומוגנית אפשר להשוות בין מאפיינים כלליים של אותם תאי שטח, כגון שיעור הבעלות, הפקעות, מעמד מוניציפאלי, תכנון או השקעה כספית. כאשר האוכלוסיות מעורבות זו בזו קשה יותר להשוות פרמטרים כאמור. דרך נוספת לבחון את השוויון בין קבוצות הרוב והמיעוט היא באמצעות פילוח אתני של נתונים סטטיסטיים על המצב הסוציו-אקונומי האישי של פרטים, כגון רמות הכנסה או השכלה. זו שיטת מדידה שנותנת תמונה כללית של האוכלוסייה, הן ביישובים מעורבים והן ביישובים נפרדים. תומכי מודל ההפרדה ייטו להצביע על אי שוויון בפרמטרים מן הסוג הראשון, שכן תיקון אי השוויון במקרים אלה הוא על ידי הקצאה קולקטיבית נפרדת. השימוש בפרמטרים מהסוג השני עשוי להצביע על תמיכה במודל ההיטמעות במיוחד אם מתברר כי היטמעות משפרת מצב חברתי-כלכלי. בפסקה הבאה נתמקד בטענות רווחות בנוגע לקיומו של חוסר שוויון מן הסוג הראשון קרי-טענות לאפליית יישובים של ערבים בתחומים הבאים של מדיניות המקרקעין: התפלגות זכויות הקניין הפרטיות במקרקעין, הפקעות מקרקעין, הקצאת קרקע ציבורית לפיתוח יישובים ותכנונם, מספר היישובים שהוקמו וחלוקת המרחב המוניציפאלי. נסיים בהערה על חוסר שוויון חברתי-כלכלי.

אחת הטענות הרווחות בנוגע לאי שוויון כלפי המיעוט הערבי היא הטענה כי היקף המקרקעין בבעלות פרטית של ערבים בישראל (3.5%, כ-700 קמ"ר) נופל בצורה משמעותית משיעור הערבים באוכלוסייה (למעלה מ-20%).[[130]](#footnote-130) הלכה למעשה שיעור המקרקעין בבעלות פרטית בישראל הוא רק כ-7%. הנתח של האוכלוסייה הערבית בקרקע הפרטית הוא אפוא גדול ביחס לשיעורה באוכלוסייה (50%, כ-350 קמ"ר). היתרון הכמותי של המיעוט בהחזקת קרקע פרטית אמנם אינו נובע ממדיניות נדיבה ומכוונת של מדינת ישראל בתחום הקצאת המקרקעין אלא מן הנסיבות ההיסטוריות של היווצרות מלאי המקרקעין בישראל.[[131]](#footnote-131) כפי שנראה בהמשך גם יש חסרונות רבים לשיעור הבעלות הפרטית הגבוה ביישובים הערבים. עם זאת הנתון עצמו אינו מצביע על חוסר שוויון או על אפליה. גם הטענה שכל יתרת 93% של מקרקעי ישראל הם מקרקעין שמוקצים ליהודים היא טענה שאין לה כל בסיס כי רוב שטח מקרקעי ישראל הוא שטח פתוח שאינו מוקצה לאיש.[[132]](#footnote-132) סך מקרקעי ישראל שהם קרקע עירונית עומד על כ-251 קמ"ר בלבד והם מוחכרים ומופרטים גם לאוכלוסייה ערבית, הן ביישובים נפרדים והן במעורבים.[[133]](#footnote-133) יתרון קל לטובת היישובים הערבים נמדד בשנת 2003 גם בשיעור התכסית הבנויה למגורים ביחס לכלל התכסית הבנויה למגורים בישראל (18%), העולה על שיעור אוכלוסיית יישובים אלה בכלל האוכלוסייה (14%).[[134]](#footnote-134) ניתן לסכם אפוא כי בהחזקות היישובים הערבים בשטח קרקע בבעלות פרטית כמו גם בשטח קרקע למגורים יש למיעוט הערבי בישראל יתרון על פני הרוב היהודי. אין זה בהכרח נתון שמעיד על שוויון מלא בהקצאת משאבי מקרקעין אבל הוא בוודאי מצביע על כך שתמונת אי השוויון אינה פשוטה וחד ממדית.

תחום נוסף שבו יש טענה שכיחה לחוסר שוויון הוא תחום ההפקעות. הטענה היא כי ישראל הפקיעה יותר קרקעות מאזרחיה הערבים מאשר מאזרחיה היהודים ולעתים נטען כי זו הסיבה המרכזית לכך שלערבים יש רק 3.5% מהקרקע הפרטית בישראל.[[135]](#footnote-135) טענה זו בוודאי נכונה ככל שהיא מתייחסת לנכסי הנפקדים הנוכחים, שדנו לעיל בעמדות השונות בנוגע לתביעת השבתם. כזכור, מדובר בפעולה חד פעמית של נטילה כתוצאה מנסיבות יוצאות דופן של מלחמה. היא אינה ביטוי למדיניות מקרקעין שוטפת ומפלה של המדינה כלפי הציבור הערבי. מקרקעי הנפקדים הנוכחים שהוזכרו לעיל אינם חלק מהיישובים הערבים הקיימים בישראל. אם נתמקד רק בהפקעות שבוצעו לאחר מלחמת העצמאות, "במהלך העסקים הרגיל", תמונת אי השוויון שונה וטעונה, לפחות, כוונון עדין. היקף המקרקעין שמדינת ישראל הפקיעה מכל אזרחיה בשנים 1948-1993 נע בין 75 ל-125 קמ"ר בלבד. אין אמנם פילוח אתני מדויק של התפלגות ההפקעות בכל השנים אבל לפחות עד שנת 1964 רק 15% מהם היו ביישובים שאוכלוסייתם ערבית (כ-19 קמ"ר) ו-15% נוספים היו בערים מעורבות.[[136]](#footnote-136) בספרות האקדמית חוזרות ונשנות טענות המבקרות הפקעות שבצעה ישראל בשנים אלה לשם הקמת נצרת עילית (כ-1.2 קמ"ר) או עיר חדשה בגליל, שטרם הוקמה עד היום ליד הכפר מכר (כ-5.5 קמ"ר) וכן הפקעת קרקעות שבוצעה מאוחר יותר, בשנות השבעים, אשר בגינה התפתח מרי אזרחי שכונה "יום האדמה" (כ-6.3 קמ"ר).[[137]](#footnote-137) הפגיעה של הפקעות אלה במלאי הבעלות הפרטית של המיעוט הערבי הייתה בשיעור קטן והיא גם הייתה קטנה בערכים מוחלטים. גם אוכלוסיית בעלי הקרקע הפרטית היהודית בארץ סבלה פגיעה בהיקף דומה, המשקף את שיעור הקרקע הפרטית שמחזיקה כל אחת מקבוצות אלה. שימוש בסמכויות הפקעה כדי להגשים מטרות ציבוריות בוודאי אינו מעוררת אהדה אצל הנפגעים, אבל אין מדינה דמוקרטית שאין בה סמכויות כאלה ולא מדובר כאן בפגיעות בהיקף בלתי סביר. אכן הפקעות אלה יועדו מלכתחילה להקמת ערים לסיפוק צרכי השיכון של האוכלוסייה יהודית אשר גדלה בקצב גדול באותם שנים, אך, כפי שכבר ציינו לעיל, הערים שהוקמו כך מהוות כיום יעד להגירת אוכלוסייה ערבית מיישובים סמוכים.[[138]](#footnote-138) אכלוס האזור ביהודים נועד גם לחזק את ריבונותה של מדינת ישראל, אך מטרה זו אינה אמורה לעורר מחאה אצל מי שאינו מערער על ריבונות זו. הציבור הערבי מציין מזה ארבעים שנה, מידי שנה, באירוע זיכרון, את מחאתו כלפי הפקעות אלה. נראה כי אירועי זיכרון אלה אינם רק אירועי מחאה כלפי חוסר השוויון המינורי יחסית שהיה בהפקעות עצמן. הם מהווים בעיקר מפגן לאומי של דבקות לאומית ערבית בקרקע שיש בו מחאה כוללת כלפי אופייה היהודי של המדינה.[[139]](#footnote-139)

טענה נוספת המושמעת כלפי חלק מההפקעות שבצעה ישראל במהלך העסקים הרגיל מכוונת כנגד ההשתהות בת עשרות שנים במימוש המטרות הציבוריות שלשמן הפקיעה קרקעות מאוכלוסייה ערבית. השיהוי הרב מעיד על כך שמלכתחילה לא היה בהן צורך או למצער על כך שהמדינה לא הייתה נלהבת דיה לביצוע המטרה הציבורית. לא מדובר בתופעה נרחבת מבחינת היקפה אך מובאות לה דוגמאות ספוראדיות. הדוגמא הבולטת והמובהקת היא הפקעתם של מקרקעין באזור הכפר מכּר בשנת 1976 לשם הקמת עיר ערבית. עיר כזו טרם קמה עד עצם היום הזה אך בית המשפט העליון חזר ודחה, בשנת 1988 ובשנת 2009, עתירות שהגישו הבעלים לביטולן עקב השיהוי הרב במימוש התכנית. בית המשפט אמנם קבע כי "30 שנות שיהוי הם פרק זמן ארוך למדי. במונחים של האדם הפרטי מדובר בתקופה שהיא כמעט בלתי מתקבלת על הדעת", אך סמך על הבטחות המדינה כי "מסתמנת התקדמות בפעולות לקראת תחילת מימוש מטרות ההפקעה".[[140]](#footnote-140) בית המשפט אף הציע למדינה לשקול לפצות את הבעלים באופן יוצא דופן בקרקע חלופית, אולי אף שילובם במתחם האורבני שיוקם, אך הבעלים סרבו להצעת הפיצוי "בשל זיקתם העמוקה לקרקע".[[141]](#footnote-141) רק בשנת 2014 הושלמה הכנתו של נוסח מתקדם של תכנית מתאר ארצית 44 להקמת "נדבך עירוני לאוכלוסייה הערבית" על קרקעות אלה. המתחם האורבני החדש אמור לקום על 2.7 קמ"ר רציפים של אדמות מדינה ויציע פתרונות דיור לאוכלוסייה של כ-40,000 תושבים.[[142]](#footnote-142) עם זאת נוסח התכנית טרם אושר סופית ומימושה מתקדם בעצלתיים.[[143]](#footnote-143) הטיפול האיטי בתכנון ובפיתוח, ולאו דווקא ההיקף או עצם ביצוע ההפקעה, הוא בוודאי ביטוי למדיניות לא ראויה. הוא גם מצביע על הקושי של מדינת ישראל ביישום מודל ההפרדה. עם זאת, גם בערים יהודיות קיימות דוגמאות דומות לשיהוי בביצוע מטרת ההפקעה ויש לשיהוי כזה גם סיבות בירוקרטיות שאינן בהכרח תוצאה של מדיניות מפלה.[[144]](#footnote-144)

חוסר ההתלהבות של המדינה בפיתוח ערים או שכונות של ערבים, נובע גם, אם כי לא רק, ממחלוקת באשר לאופן הניצול האופטימאלי של הקרקע הפרטית ביישובים הערבים. השיעור הגדול של קרקע פרטית ביישובים אלה אינו מביא להם בהכרח ברכה. חלוקת הבעלות בכפרים נובעת מחלוקת המקרקעין בין משפחות ובתי אב (חמולות). הבעלים רואים בקרקע נכס משפחתי העובר מדור לדור וכמעט שאין סחר בין משפחתי. מחזיקי הקרקע רואים בה תעודת ביטוח לעת צרה ולדורות הבאים. כתוצאה מכך לא מתפתח בכפרים או בערים הערביות שוק נדל"ן מודרני. ההחזקה המשפחתית ארוכת השנים גורמת לפיצול הנכסים כתוצאה מהעברתם בירושה ויוצרת בעיות קשות של שיתוף פעולה. פיתוח הקרקע אינו מכסימלי והבנייה היא בדרך כלל נמוכה מהמקובל ביישובים עירוניים יהודים.[[145]](#footnote-145) בשל כך צפיפות האוכלוסייה הממוצעת לקמ"ר בישובים הערבים קטנה יחסית לממוצע בישובים יהודים.[[146]](#footnote-146) אין די נכסים סחירים בשוק ומחירם של המעטים שקיימים-מרקיע שחקים.[[147]](#footnote-147) באזורי הליבה אין די שטחים לצרכי תשתיות וצרכי צבור. בעלי המקרקעין לא ששים להפריש מרצונם מקרקעין לטובת הציבור והרשויות המקומיות חוששות להפקיע לשם כך קרקע פרטית. מטעם זה יש ביישובים הערבים גם פחות יוזמות תכנוניות עצמאיות.[[148]](#footnote-148) העדרו של תכנון מוביל לתופעה נרחבת של בניה ללא תכנון שעל פי החוק בישראל – אינה חוקית.[[149]](#footnote-149) כל אלה מקשים על פיתוח הקרקע הפרטית ביישובים הערבים ויוצרים מחסור בקרקע לפיתוח נוסף.

המצב שתואר יוצר מחלוקת באשר לשאלה מה היא הדרך הנכונה לפתור את מצוקת השטח של הישובים הערבים. פתרון אחד הוא להקצות לפיתוח היישובים מקרקעין נוספים. המפתח לפתרון כזה נמצא בידי המדינה. עליה להקצות שטחים נוספים לפיתוח ולספק את התכניות לכך. מעורבות כזו של המדינה תתמקד בדרך כלל בפריפריה של היישובים ולא במרכזם, כי שם נמצא מלאי מקרקעי המדינה ושם קל יותר לתכנן ולייחד מקרקעין גם לצרכי ציבור. פתרון זה משלים עם שימור המצב הקיים במלאי הפרטי ומטיל על המדינה את האחריות המרכזית לפתרון המצוקה. פתרון אחר, שבו בדרך כלל תומכת המדינה, מבקש לראות לצד הפיתוח ההיקפי גם ניצול יעיל יותר של המלאי הפרטי והכנסתו למעגל של שוק הנדל"ן. המדינה גם מבקשת להפסיק את הבניה הבלתי חוקית ולעבור למשטר של בניה לפי תכנון. דוגמא טובה להתנגשות בין שתי הגישות היא פרשת **ערערה** שבמרכזה עמדה תכנית שהכינה מועצה מקומית של יישוב ערבי שכללה מתן הכשר לבנייה בלתי חוקית, הרחבה של גבולות היישוב ותוספת שטחים נוספים לפיתוח. ועדות ערר שונות מטעם המדינה דחו את התכנית בטענה כי קיימים ביישוב שטחים פרטיים רבים שנוצלו רק כדי 50% מפוטנציאל הניצול שלהם על פי התכניות הקיימות. בית המשפט המחוזי ובית המשפט העליון הורו לרשויות המדינה לשוב ולשקול את התכנית תוך מתן משקל גם למאפיינים הייחודיים של היישובים הערבים.[[150]](#footnote-150) בפרשת מחול שנזכרה לעיל מֵאֵן בית המשפט העליון לבטל הפקעה שנועדה לאפשר הקמת עיר ערבית בנימוק ש"ביישובים הערבים בכל הארץ, ובגליל בפרט, קיימת בעיה של אי ניצול מלא של זכויות הבנייה על קרקעות בבעלות פרטית".[[151]](#footnote-151) בשנים האחרונות אכן מוקצים משאבים רבים לקידום התכנון ביישובים הערבים. הותמ"ל הכריז על מתחמי פיתוח ביישובים ערבים ולחלקם כבר הוכנו תכניות.[[152]](#footnote-152) לאחרונה גם ניתן אישור מטעם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לתכניות שכוללות הכשרה של בניה בלתי חוקית ובלבד שאין זו מטרתן העיקרית והרשות המקומית מחויבת לנחישות באכיפת חוקי התכנון בעתיד.[[153]](#footnote-153) המתח בין הגישות השונות בנוגע לפיתוח היישובים הוא ביטוי נוסף להתלבטות בדבר מודל השוויון. התביעה לשלב את המלאי הפרטי בשוק המקרקעין מאמצת בבירור את מודל ההיטמעות בעוד שהתביעה להתחשבות במאפיינים המיוחדים של מלאי זה משלימה עם מודל ההפרדה.

טענת אפליה נפוצה נוספת היא הטענה כי מאז הקמת המדינה לא הוקמו יישובים לערבים בעוד שהוקמו מאות יישובים ליהודים.[[154]](#footnote-154) התביעה לשוויון במספר היישובים החדשים היא כאמור לעיל ביטוי לתמיכה בגישת ההפרדה. ההימנעות מהקמת יישובים חדשים לערבים היא ביטוי לגישת ההיטמעות. מכל מקום, הטענה המספרית בדבר חוסר שוויון בהקמת יישובים היא כללית מאוד וטעונה עיון מעמיק ומדויק יותר. ראשית, כפי שצוין לעיל, הוקמו יישובים מעטים לאוכלוסייה הבדואית וכן הוקמו שכונות חדשות ביישובים שאוכלוסייתן ערבית. שנית, חוסר השוויון במספר היישובים שהוקמו אינו משקף בהכרח חוסר שוויון במספר היישובים הזמינים לחיים בנפרד לקבוצת המיעוט. כך למשל על פי נתונים שנאספו בשנת 2003 תאם מספר היישובים הערבים בכל קבוצת יישובים עירוניים שאוכלוסייתם נעה בין 2,000 תושבים ל-100,000 את שיעורה של האוכלוסייה הערבית בכלל האוכלוסייה שחיה ביישובים בסדר גודל דומה, כמפורט בטבלה הבאה:

יישובים ערבים ויהודים: מספר ישובים ואוכלוסייה (2003)[[155]](#footnote-155)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| גודל היישוב | מספר ישובים (אחוז) | | אוכלוסייה (אחוז) | | |
| יהודים | ערבים | | יהודים ומעורבים | ערבים |
| 50,000-100,000 | 7 (88%) | 1 (12%) | | 537,078 (90%) | 62,706 (10%) |
| 20,000-50,000 | 34 (85%) | 6 (15%) | | 1,188,318 (86%) | 185,173 (14%) |
| 10,000-20,000 | 14 (39%) | 22 (61%) | | 217,570 (29%) | 535,340 (71%) |
| 2,000-10,000 | 41 (45%) | 51 (55%) | | 249,531 (46%) | 291,833 (54%) |

גם כיום רוב האוכלוסייה הערבית מתרכזת ביישובים עירוניים בינוניים. בשנת 2015 היוותה האוכלוסייה הערבית 14% מאוכלוסיית הערים בישראל, 58% מאוכלוסיית המועצות המקומיות ו-8.5% מאוכלוסיית המועצות האזוריות. בקווים כלליים יש מתאם, בכל אחת מרמות הניהול המוניציפאלי, ביחס שבין מספר הרשויות הערביות, מצד אחד, ושיעור האוכלוסייה הערבית, מצד שני, לנתונים המקבילים לגבי כלל הרשויות וכלל האוכלוסייה.

יישובים ערבים ויהודים לפי רמת ניהול מוניציפאלי: מספר יישובים ושיעור אוכלוסייתם (2015)[[156]](#footnote-156)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| רשות מוניציפלית | מספר רשויות/אחוז | | אוכלוסייה (אחוז)  בכלל היישובים | | |
| יהודים  ומעורבות | ערבים | | יהודים ואחרים | ערבים |
| עירייה | 65 (85.5%) | 11 (14.5%) | | 85.9% | 14.1% |
| מועצה מקומית | 58 (46.4%) | 67 (53.6%) | | 41.5% | 58.5% |
| מועצה אזורית | 51 (94.4%) | 3 (5.6%) | | 91.5% | 8.5% |

ההבדל המשמעותי ביותר בתחום מספר היישובים הוא בתחום היישובים הכפריים. בשנת 2015 היו בישראל למעלה מאלף יישובים קטנים שמספר תושביהם קטן מ-9000, מהם כ-673 קיבוצים ומושבים. רק 47 מהם היו יישובים ערבים (4.5%) שאוכלוסייתם מהווה 8.5% מכלל אוכלוסיית היישובים הקטנים במועצות האזוריות.[[157]](#footnote-157) הייצוג הנמוך של האוכלוסייה הערבית במרחב הכפרי אינו חורג משמעותית משיעורה של האוכלוסייה הערבית באוכלוסיית המרחב הזה, אשר אף היא, מטיבה, מהוה רק חלק קטן מכלל האוכלוסייה (10%).[[158]](#footnote-158) עם זאת, המרחב הכפרי אכן מאויש ברובו ובאופן בולט ביישובים כפריים יהודים ובאוכלוסייה יהודית. רוב המרחב הכפרי נמצא גם בשיפוט מוניציפאלי של מועצות אזוריות יהודיות. אמנם רוב שטחן של מועצות אזוריות אלה הוא שטח פתוח ובלתי מיושב או מיושב בדלילות בנגב, בערבה או בגולן (כ-12,000 קמ"ר) וכך גם באזרי נוספים (כגון בפרוזדור ירושלים), אך סך שטח השיפוט המוניציפאלי של יישובים שאינם יהודים משתרע רק על כשלושה אחוזים משטח המדינה (כ-687 קמ"ר).[[159]](#footnote-159) זה הוא אכן הביטוי הבולט ביותר בתחום המקרקעין להעדפה של ההיבט היהודי של ההבטחה הכפולה. הותרת המרחב הכפרי בשליטה מוניציפלית של יישובים ומועצות אזוריות נועדה להבטיח את הריבונות של מדינת ישראל במרחב זה, במיוחד בפריפריה. התביעה לחלק את המרחב הזה באופן קולקטיבי גם לערבים נתפסת כניסיון לחתור תחת ריבונות זו.[[160]](#footnote-160) הפן הדמוקרטי של ההבטחה הכפולה מחייב למצער הרחבת הזדמנות ההשתתפות וההיטמעות האישית של בני המיעוט הערבי במרחב זה. כפי שציינו לעיל-פרשת **קעדאן** בקשה לעשות כן על פי מודל אישי של היטמעות - בהצלחה מוגבלת. אמנם לא ברור עד כמה יש רצון בקרב האוכלוסייה הערבית להיטמע ביישובם יהודיים כפריים קיימים, כגון קיבוצים ומושבים, וייתכן שלא מדובר בתופעה רחבה. עם זאת, כאמור לעיל, יש עדיין חסמים משמעותיים להשתלבות ערבים ברוב היישובים הכפריים. בתחום זה, שכאמור מתייחס רק לחלק קטן מהאוכלוסייה, ברור כי הממד היהודי של ההבטחה הכפולה גובר על הממד הדמוקרטי.

ולסיום, יש טענות רבות לגבי חוסר שוויון כלכלי-חברתי בין יישובים יהודים לבין יישובים ערבים. חוסר השוויון אנו נובע בהכרח מאפליה בהקצאת משאבי המקרקעין אלא מתחומים אחרים של מדיניות הממשלה וגם מחסמים פנימיים ביישובים או בחברה הערבית. הדיון בסוגיה זו חורג מהמסגרת של פרק זה. מכל מקום אין מחלוקת כי היישובים הערבים מופיעים באשכולות הנמוכים יותר על פי המדד הכלכלי-חברתי המשולב שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. המדד בוחן שורה של משתנים בתחום הדמוגרפיה החינוך התעסוקה ורמת החיים. מיקומם של הערים המעורבות במדד זה גבוה יותר. מיקומם של הערים המעורבות במדד זה גבוה יותר.[[161]](#footnote-161) לעומת זאת האוכלוסייה הערבית המהגרת לערים שהפכו לערים מעורבות רק בשנים האחרונות היא מבוססת יותר מבחינה חברתי-כלכלית.[[162]](#footnote-162) ממצאים אלה בהחלט מצביעים על כך שטרם מומשה ההבטחה הדמוקרטית כלפי המיעוט הערבי בישראל בתחום החברתי כלכלי. עם זאת, הם גם מראים כי ההיטמעות מקדמת את השוויון החברתי- כלכלי יותר מאשר ההפרדה.

**סיכום**

אחת מבעיות הזהות המרכזיות והיסודיות של מדינת ישראל היא יומרתה לפעול כמדינת לאום של העם היהודי, מצד אחד, וכמדינה המקיימת שוויון מלא כלפי כל אזרחיה, מצד שני. מימושה של הבטחה כפולה זו הוא אתגר רציני נוכח מערכת היחסים המורכבת בין הרוב לבין המיעוט. מימוש ההבטחה צריך למעשה לגשר בין שתי שאיפות לאומיות סותרות. זה הוא פרדוקס קיומי העומד ביסוד זהותה הייחודית של מדינת ישראל ושל כל אחד מאזרחיה. לבעיית הזהות הדואלית של מדינת ישראל יש ביטויים מרכזיים ושנויים במחלוקת במדיניות המקרקעין בישראל כלפי המיעוט הערבי.

הביטוי הראשון נוגע למדיניות הנוהגת ביחס לתוצאות מלחמת העצמאות. מדינת ישראל כמדינה יהודית אינה יכולה להשיב את המצב לקדמותו בעין בשל החשש כי השבה תפגע בצביונה היהודי. כמדינה דמוקרטית היא מחויבת לפיצוי אזרחיה שקניינם הופקע. לעומת זאת רוב הציבור הערבי בישראל וכן הנהגתו ומיעוט של הציבור היהודי תומכים בפתרון ההשבה, לפחות לנפקדים הנוכחים. בדרך כלל, אם כי לא תמיד, משקפת תמיכה זו גם התנגדות לאופי היהודי של המדינה. מדיניות אי ההשבה מעוגנת בחקיקה וחסינה מפני ביקורת שיפוטית חוקתית. בית המשפט העליון תומך במדיניות זו אף כי הביע חוסר שביעות רצון מהפגיעה בקניין האזרחים הערבים שגרמה.

הביטוי השני לבעיית הזהות הדואלית הוא במדיניות הקצאת משאבי המקרקעין בישראל. רשויות המדינה ואזרחיה מתלבטים איזה משני מודלים סותרים ינחה מדיניות זו: מודל של "הפרדה" שלפיו קבוצות הרוב והמיעוט תמשכנה לחיות ביישובים נפרדים או מודל של היטמעות התומך בשילוב שתי קבוצות האוכלוסייה בקהילות, שכונות או יישובים מעורבים. דעת הקהל כלפי הנכונות המעשית לחיים ביישובים מעורבים מפוצלת הן בציבור היהודי והן בערבי. הרוב והמיעוט אינם ששים להיטמע אלה באלה וספק אם הם בשלים לכך. המציאות בישראל בתחום המקרקעין היא בעיקרה מציאות של נפרד אבל שווה. הרקע ההיסטורי, ההבדלים התרבותיים וגם מערכת היחסים המורכבת והחשדנית בין הקבוצות - תומכים בהפרדה. נראה שגם הממשלה תומכת במדיניות זו ובמידה מסוימת גם הרשות השופטת. על אף כל אלה וכנגד כל הסיכויים קיים תהליך איטי, אך מתגבר, של היטמעות. האחראית המרכזית לכך היא היד הנעלמה של השוק החופשי וכן מסרי היטמעות שהגיעו מכיוונו של בית המשפט העליון והסירו חלק מהחסמים שעשויים היו להכביד על פעולתה.

עד כמה הצליחה מדינת ישראל לעמוד באתגר השוויון בתחום הקצאת משאבי המקרקעין? בהיקף שטח הקרקע בבעלות פרטית כמו גם בשטח קרקע למגורים יש למיעוט הערבי בישראל יתרון על פני הרוב היהודי. הפקעות שבצעה המדינה לאחר הקמתה ושלא בכפרי הפליטים פגעו במלאי הבעלות הפרטית של המיעוט הערבי בשיעור קטן. התכנון והפיתוח של יישובים ערבים אמנם סובל ממחסור בשטח ובתכנון והוא מתקדם בעצלתיים אך לכך יש גם גורמים הנובעים מבעיות פנימיות של החברה הערבית ומקשים על פיתוחם. מצב זה מטיל על המדינה נטל רב יותר במימוש אחריותה לפיתוחם והיא אכן פועלת במרץ, גם אם לא די, לעשות כן. המדינה אמנם מתנה הקצאת שטחים נוספים לפיתוח היישובים הערבים בשילוב וניצול יעיל יותר וחוקי של המלאי הפרטי הגדול שנמצא בהם אך לאחרונה נכרת נטייה להתחשבות במאפיינים המיוחדים של מלאי. מאז הקמת המדינה אכן הוקמו מעט מאוד יישובים חדשים לערבים (בדואים בעיקר), אך מספר היישובים הערבים בקבוצות היישובים העירוניים הבינוניים, שבהם מתרכזת רוב האוכלוסייה הערבית, תואם את שיעורה של האוכלוסייה הערבית בכלל האוכלוסייה שחיה ביישובים בסדר גודל דומה. כך גם יש מתאם בכל אחת מרמות הניהול המוניציפאלי בין שיעור האוכלוסייה הערבית לבין שיעור הרשויות הערביות. עם זאת, המרחב הכפרי מאויש ברובו ובאופן בולט ביישובים כפריים יהודים ורובו נמצא גם בשיפוט מוניציפאלי של מועצות אזוריות יהודיות. זה הוא אכן הביטוי הבולט ביותר בתחום המקרקעין להעדפה של ההיבט היהודי של ההבטחה הכפולה. ביטוי בולט נוסף הוא דירוגם של יישובים ערבים באשכולות הנמוכים יותר על פי מדד כלכלי-חברתי משולב של משתנים בתחום הדמוגרפיה החינוך התעסוקה ורמת החיים. מצבה של האוכלוסייה הערבית בערים המעורבות ובערים שהפכו לערים מעורבות רק בשנים האחרונות טוב יותר. נראה כי היטמעות מקדמת את השוויון החברתי- כלכלי. בעיית הזהות היהודית-דמוקרטית משתקפת בכל אחד מתחומים אלה גם כיום, שבעים שנה לאחר הקמתה של מדינת ישראל ונראה שתלווה את מדינת ישראל עוד שנים רבות בעתיד.

1. Provisional Government of Israel, The Declaration of the Establishment of the State of Israel, 1 Official Gazette 1 (14.5.1948)(Hebrew); English Translation-Knesset web site <https://www.knesset.gov.il/docs/eng/megilat_eng.htm>. [↑](#footnote-ref-1)
2. Basic Law: Human Dignity and Liberty, 5752 – 1992, S.H.150, §1 (Hebrew); Unofficial English Translation by Dr. Susan Hattis Rolef-Knesset web site, <http://knesset.gov.il/laws/special/eng/BasicLawLiberty.pdf>. [↑](#footnote-ref-2)
3. The Mandate for Palestine (24.7.1922) §2, Israeli Foreign Ministry web site: <http://www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/the%20mandate%20for%20palestine.aspx> [↑](#footnote-ref-3)
4. Israel Central Bureau of Statistics, Population by Population Group (6.9.2017), <http://www.cbs.gov.il/shnaton68/st02_01.pdf> [↑](#footnote-ref-4)
5. Central Bureau of Statistics, Long‐Range Population Projections for Israel: 2009‐2059 7-9 (2012)(Hebrew), <http://www.cbs.gov.il/publications/tec27.pdf> (Viewed 30.11/2017); The gap between the forecasts stems from uncertainty regarding the expected rate of decline in fertility among the Arab population, on the one hand, and the ultra-Orthodox Jewish population on the other. They assume that there will be neither transition between populations nor significant migration processes. They are based on fertility and mortality forecasts. [↑](#footnote-ref-5)
6. United States Census Bureau, Population Estimates July 1 2016, <https://www.census.gov/quickfacts/fact/table/US/PST045216>. [↑](#footnote-ref-6)
7. Israel Central Bureau of Statistics, Population, by Population Group, Religion, Age and Sex, District and Sub-District (6.9.2017), <http://www.cbs.gov.il/shnaton68/st02_19x.pdf> . [↑](#footnote-ref-7)
8. Long‐Range Population Projections, supra note 5, at 19. [↑](#footnote-ref-8)
9. Sammy Smooha, Still Playing by the Rules: Index of Arab-Jewish Relations in Israel 2015 13, 49-50 (Pardes Publishers 2017). [↑](#footnote-ref-9)
10. Ibid at 48. [↑](#footnote-ref-10)
11. The National Committee for the Heads of the Arab Local Authorities in Israel, The Future Vision of the Palestinian Arabs in Israel 5 (Nazareth, The National Committee for the Heads of the Arab Local Authorities in Israel, 2006). [↑](#footnote-ref-11)
12. Smooha, Index 2015, supra note 9, at 37-39. [↑](#footnote-ref-12)
13. Wedi' Faris Boustany, The Palestine Mandate – Invalid and Impracticable 196-201 (Beirut, 1936). [↑](#footnote-ref-13)
14. Yehoshua Porat, The Palestinian-Arab National Movement: Volume II: From Riots to Rebellion 1929-1939 271ff (Routledge 2016); Nathan Feinberg, The Arab-Israeli Conflict in International Law 21, 44, 50-51 (Magnes Press, Hebrew University, Jerusalem, 1970); Alexander Yakobson, Amnon Rubinstein, Israel and the Family of Nations: The Jewish Nation-state and Human Rights 43, 45 (Ruth Morris & Ruchie Avital trs., Routledge & Shocken 2009). [↑](#footnote-ref-14)
15. [Khalid Abu Toameh,](http://www.jpost.com/Author/Khaled-Abu-Toameh) *Abbas: Palestinians won't accept Jewish state*, The Jerusalem Post, March 4, 2015, <http://www.jpost.com/Middle-East/Abbas-Palestinians-wont-accept-Jewish-state-Islamization-of-struggle-in-Mideast-392910>. [↑](#footnote-ref-15)
16. The Covenant of the Islamic Resistance Movement, 18 August 1988, §28, <http://avalon.law.yale.edu/20th_century/hamas.asp>; *Hamas in 2017: The document in full*, Middle Ease Eye, 1 May 2017, <http://www.middleeasteye.net/news/hamas-charter-1637794876>; Mordechai Kedar, *The Future Vision of the Islamic Movement*, Muslim Minorities in non-Muslim Majority Countries: The test case of the Islamic Movement in Israel 117, 119-121 (Elie Rekhess, Arik Rudnitzky, eds., Tel-Aviv University, 2011) (Hebrew). [↑](#footnote-ref-16)
17. Smooha, Index 2015, supra note 9, at 58-59, 69, 74, 78; Itamar Radai, Meir Elran, Yousef Makladeh, Maya Kornberg, *The Arab Citizens in Israel: Current Trends According to Recent Opinion Polls*, 18 Strategic Assessment 101, 104-105 (2015). [↑](#footnote-ref-17)
18. Smooha, Index 2015, supra note 9, at 34-35. [↑](#footnote-ref-18)
19. See Chapter 2 above. [↑](#footnote-ref-19)
20. Esther Webman, *The Evolution of a Founding Myth: The Nakba and Its Fluctuating Meaning* 27Palestinian Collective Memory and National Identity (Meir Litvak ed., Palgrave Macmillan 2009). [↑](#footnote-ref-20)
21. Smooha, Index 2015, supra note 9, at 49, 104. [↑](#footnote-ref-21)
22. The Future Vision of the Palestinian Arabs in Israel, supra note 11, at 10. [↑](#footnote-ref-22)
23. Smooha, Index 2015, supra note 9, at 28, 30, 39, 62. [↑](#footnote-ref-23)
24. Shlomo Avineri, The Making of Modern Zionism: The Intellectual Origins of the Jewish State ??? (2nd Edition, ??? 2017); Chaim Gans, A Just Zionism-On the Morality of the Jewish State 25-52 (OUP 2008). [↑](#footnote-ref-24)
25. Smooha, Index 2015, supra note 9, at 33-34. [↑](#footnote-ref-25)
26. HCJ 6698/95 Qa'adan v. Israel Land Administration, PD 54(1) 258, 282 (2000)(Hebrew); Formal English translation, Barak J. Par. 31: <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-26)
27. Elyakim Rubinstein, *Israel Lands – A Legal Perspective: Long term Revival or a long term catastrophe*" 52 *Karka* (LAND) 21, 29 (2001)(Hebrew); Elyakim Rubinsein, *The Attorney-General in Israel: A Delicate Balance of Power and Responsibilities in a Jewish and Democratic State* 143, 151 Israeli Institutions in the Crossroads (Raphael Cohen-Almagor ed., Routledge 2005). [↑](#footnote-ref-27)
28. Aharon Barak, Interpretation in Law - Vol. III: Constitutional Interpretation 332 (Third Printing, 1995)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-28)
29. Proposed Bill and Explanatory Notes, Basic Law: Israel as the Nation-State of the Jewish People, The 20th Knesset, (29.7.2015)(Hebrew); English version published at the Ministry of Justice web site: <http://www.justice.gov.il/StateIdentity/InformationInEnglish/Documents/BasicLawBill.pdf>; Chagai Vinizky, Shaul Sharf, Basic Law Proposal: Israel as the Nation State of the Jewish People 1-2, 5-7 (Bursi Publishers and Menachem Begin Heritage Center, Jerusalem, 2017). [↑](#footnote-ref-29)
30. Report on Knesset website (23.1.2018)(Hebrew), <http://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=lawsuggestionssearch&lawitemid=565913> ; Jonathan Lis, *Israel's Governing Coalition to Advance Nation-state Bill That Subordinates Democracy to Judaism*, HAARETZ, December 18, 2017, <https://www.haaretz.com/israel-news/.premium-coalition-to-advance-nation-state-bill-that-subordinates-democracy-to-judaism-1.5628953> . [↑](#footnote-ref-30)
31. See chapter 2 , at ???. [↑](#footnote-ref-31)
32. Yaffa Zilbershats and Nimra Goren-Amitai, Position Paper: Return of Palestinian Refugees to the State of Israel 22, 31-33, 42 (Ruth Gavison ed., translated from Hebrew, The Metzilah Center for Zionist, Jewish, Liberal and Humanist Thought, Jerusalem, 2011), <http://www.metzilah.org.il/webfiles/fck/file/Shiva%20eng%20final.pdf>; Joel Singer, *Point/Counterpoint: No Palestinian 'Return' to Israel*, 8 Human Rights Brief 5 (2001). [↑](#footnote-ref-32)
33. Trading with the Enemy Ordinance, 1939. OG Supp. 1 95 (5.9.1939); Absentee Property Law (Compensation), 5733-1973. [↑](#footnote-ref-33)
34. Haim Sandberg, *The Politics of “Over-Victimization” – Palestinian Proprietary Claims in the Service of Political Goals*, 19 Israel Affairs 488, 496–500 (2013). [↑](#footnote-ref-34)
35. See chapter 2, at ???. [↑](#footnote-ref-35)
36. §1(b)(1)(iii)(b) Absentees' Property Law, 5710-1950, 4 L.S.A. 68. [↑](#footnote-ref-36)
37. Haim Sandberg, The Lands of Israel: Zionism and Post-Zionism 67 (Sacher Institute, Hebrew University, Jerusalem 2007) 78-80 (Hebrew); Israel Land Administration, Report on activities for the 1964-65 year 165-166 (1965)(Hebrew); Joseph Weitz, *Summary of Activities for the implementation of the Land Acquisition (Validation of Acts and Compensation) Law, 5713-1953* (12 April 1954), ZCA, Section 246A, File 275. [↑](#footnote-ref-37)
38. Sandberg, Zionism and Post-Zionism, supra note 37, at 80-82; Hillel Cohen, *The Internal Refugees in the State of Israel: Israeli Citizens, Palestinian Refugees*, 9(2) Palestine-Israel Journal (2002) in [www.pij.org/details.php?id=159](http://www.pij.org/details.php?id=159); Hillel Cohen, The present absentees - the Palestinian refugees in Israel since 1948 7 (The Van Leer Jerusalem Institute, 2000)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-38)
39. Minister of Finance Eliezer Kaplan to the Knesset, *Divrei Ha-Knesset* Vol.12, Col. 2209 (Hebrew); Letter from the Minister of Foreign Affairs to the Custodian of Absentees' Property dated June 20, 1951, ISA, 74TH Division, Box 5746/c, File 5 (Hebrew); Summary of the meeting held at the office of the Director General of the Ministry of Finance on 26 June 1951 regarding the determination of prices for land in transfers from the Custodian of Absentee Property to the Development Authority, IAS, 74th Division, Box 5741/C, File 14 (Hebrew). [↑](#footnote-ref-39)
40. State of Israel, Report on the activities of the Israel Land Administration for the 1966-1967 73 (1973) (Hebrew). State of Israel, Report on the Activities of the Israel Land Administration for the Year 1975-1976 203 (1976) (Hebrew); Hillel Cohen, The present absentee, supra note 38, at 70. [↑](#footnote-ref-40)
41. § 2, S.H.58; 7 L.S.I. 43. [↑](#footnote-ref-41)
42. MK Moshe Unna to the Knesset, *Divrei Ha-Knesset* Vol.13, Col. 856 (4.3.1953)(Hebrew); See also Minister of Finance Eliezer Kaplan to the Knesset, *Divrei Ha-Knesset* Vol.12, Col. 202 (3.6.1951)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-42)
43. §3(b) LAA; Israel Lands Administration, Report No. 45 on Activities for the 2005 Budget Year 2005 128 (2006) (Hebrew). [↑](#footnote-ref-43)
44. §5 LLA; MK Moshe Unna to the Knesset, *Divrei Ha-Knesset* Vol.13, Col. 857 (4.3.1953)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-44)
45. Weitz, *Summaries of Activities*, supra note 37; ILA 1964-64 Report, supra note 37, at 167; State of Israel, Israel Lands Administration Report No. 40 on Activities for the Budget Year 2000 100 (2001); Hillel Cohen, The present absentee, supra note 38, at 83, 86, 91, 94; Yifaat Holzman-Gazit, Land Expropriation in Israel: Law Culture and Society 104 (Ashgate, 2007). [↑](#footnote-ref-45)
46. Israel Lands Administration, Report No. 45, supra note 43, at 128; Ministry of Finance, Assets Division, Payment of Compensation, ISA, 99TH Divisin, Box 3131/C, File 1 (Reports of the Bureau for the Implementation of the Acquisition of Land Law in Haifa from the early 1960s). [↑](#footnote-ref-46)
47. Zilbershats and Nimra Goren-Amitai, Position Paper, supra note 32, at ???; Sandberg, *Over-Victimization*, supra note 34, at ???. [↑](#footnote-ref-47)
48. Smooha, Index 2015, supra note 9, at 104, 111. [↑](#footnote-ref-48)
49. MK Tawfik Toubi to the Knesset, *Divrei Ha-Knesset* Vol.13, Col. 858 (4.3.1953) (Hebrew). [↑](#footnote-ref-49)
50. The Future Vision of the Palestinian Arabs in Israel, supra note 11, at 15. [↑](#footnote-ref-50)
51. Ibid, at 10. [↑](#footnote-ref-51)
52. Adalah – The Legal Center for Arab Minority Rights in Israel, Inequality Report: The Palestinian Arab Minority in Israel 4-5, 23-24 (2011), <https://www.adalah.org/uploads/oldfiles/upfiles/Christian%20Aid%20Report%20December%202010%20FINAL(1).pdf> [↑](#footnote-ref-52)
53. Adalah – The Legal Center for Arab Minority Rights in Israel, Interactive Map and Database on the History of the State of Israel's Expropriation of Land from the Palestinian People, <https://www.adalah.org/uploads/oldfiles/features/land/flash/> . [↑](#footnote-ref-53)
54. Elie Rekhess, *The Arab Minority in Israel: Reconsidering the “1948 Paradigm”*, 19 Israel Studies 187, 200 (2014); HCJ 10163/09 Moasesset Al-aqsa Ltd. v. The Municipality of Rehovot (13.12.2012); HCJ 5703/12 Moasesset Al-aqsa Ltd..v. Tel Aviv University (13.8.2012); HCJ 3112/10 Moasesset Al-aqsa Ltd. v. Municipality of Tel-Aviv-Jaffa (4.5.2010); HCJ 3280/10 Moasesset Al-aqsa Ltd. v. Israel National Roads Company Ltd. (4.5.2010); HCJ 4199/06 Al-aqsa Company for the Development of Islamic Waqf Assets Ltd. v. Moshav Habonim (9.7.2009); HCJ 516/08 Al-aqsa Al-Mobarak Company Ltd. v. Moshav Ahihud (18.6.2009); HCJ 8497/04 Al-aqsa Company for the Development of Hekdesh Properties v. Moshav Kerem Maharal (17.6.2009); HCJ 4734/08 Al-aqsa Al-Mobarak Company Ltd. v. Mekorot - The National Water Company (18.1.2009); HCJ 3172/08 Al-aqsa Al-Mobarak Company Ltd. v. The Municipality of Yehud (23.6.2008). [↑](#footnote-ref-54)
55. Smooha, Index 2015, supra note 9, at 63, 64, 129, 131. [↑](#footnote-ref-55)
56. Smooha, Index 2015, supra note 9, at 63. [↑](#footnote-ref-56)
57. Hillel Cohen, The present absentee, supra note 38, at 7-8; Eyal Benvenisti and Eyal Zamir, *Private Claims to Property Rights in the Future Israeli–Palestinian Settlement*, 89 American Journal of International Law 295, 300-301 (1995). [↑](#footnote-ref-57)
58. Zochrot *Our Vision* , Zochrot Web Site, <http://zochrot.org/en/content/17>; Yifaat Gutman, Memory Activism-Reimagining the Past for the Future in Israel-Palestine 112-142 (Vanderblit University Press, 2017); Gerald M. Steinberg, *Europeans Fund Anti-Israel Libels*, 22 Middle East Quarterly 1 (2015), <http://www.meforum.org/meq/pdfs/4912.pdf>. [↑](#footnote-ref-58)
59. Bashir bashir, Amos Goldberg, The Holocaust and the Nakba: Memory, National Identity and Jewish-Arab Partnership (The Van Leer Jerusalem Institute and Hakibbutz Hameuchad, 2015)(Hebrew); Ephraim Lavie, Amal Jamal eds., The Nakba in the National Memory of Israel (Tel Aviv University: Tami Steinmetz Center, The Walter-Libach Institute for Jewish-Arab Coexistence, 2015) (Hebrew); Seminar: Jewish-Zionist Resistance to the Nakba? (Minerva Humanities Center, Tel Aviv University, 1.6.2015), <http://mhc.tau.ac.il/he/%D7%99%D7%95%D7%9D-%D7%A2%D7%99%D7%95%D7%9F-%D7%94%D7%AA%D7%A0%D7%92%D7%93%D7%95%D7%AA-%D7%99%D7%94%D7%95%D7%93%D7%99%D7%AA%D7%A6%D7%99%D7%95%D7%A0%D7%99%D7%AA-%D7%9C%D7%A0%D7%9B%D7%91%D7%94-2/> [↑](#footnote-ref-59)
60. Alexandre (Sandy) 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); Alexandre (Sandy) Kedar , Oren Yiftachel, [*Land Regime and Social Relations in Israel*,](http://ssrn.com/abstract=906336%20) Swiss Human Rights Book Vol. 1, 127, at 13 136 - 137 (Hernando de Soto & Francis Cheneval ed., Ruffer&Rub Publishing House. Zurich, 2006). [↑](#footnote-ref-60)
61. Government of Palestine A Survey of Palestine – Prepared in December1945 and January 1946 for the information of the Anglo-American Committee of Inquiry-Volume 1, 257-258 (Government Printer, Palestine, 1946). [↑](#footnote-ref-61)
62. Haim Sandberg, *Land Expropriations of Private Arab Land in Israel - An Empirical Analysis of the Regular Course of Business*, 43 Israel Law Review590, 591 (2010); Sandberg, Zionism and Post-Zionism, supra note 37, at 18, 38-41. [↑](#footnote-ref-62)
63. HCJ 2390/96 Karsik v. State of Israel PD 55(2) 625 [2001] (Isr.)(Hebrew)); English translation: <http://elyon1.court.gov.il/files_eng/96/900/023/g10/96023900.g10.htm>; HCJ 840/97 Sabith v. Government of Israel, 57(4) PD 803, 815 (2003)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-63)
64. HCJ 2254/13 Samuel v. Minister of Finance (15/5/2014)(Hebrew); Haim Sandberg, *Strategic Considerations behind Normative Explanations – Lessons From Israel's Supreme Court Takings Cas*e, 11 International Journal of Constitutional Law 751, 765(2013). [↑](#footnote-ref-64)
65. Sabith case, supra note 63, at 814. [↑](#footnote-ref-65)
66. CA 4067/07 Jabareen v. State of Israel, J.Danziger at par. 36 (3.1.2010)(Isr.)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-66)
67. Ibid, J. Rubinstein at par. b. [↑](#footnote-ref-67)
68. HCJ 52/06 Al-aqsa for the Development of Islamic Waqf Assets in Palestine Ltd. v. Simon Wiesenthal Center Museum Corp., J. Procaccia par. 12, 38, 60, 62, 120-122, 257 (29.10.2008)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-68)
69. Basic Law: Human Dignity and Liberty, supra note 2, §3, 10. [↑](#footnote-ref-69)
70. C.A. 3535/04 Dinar v. the State of Israel-Minister of Finance, J.Beinisch, par. 6-7 (27.4.2006). [↑](#footnote-ref-70)
71. C.A.4220/12 Al-Uqbi v. The State of Israel, J. Hayut, par. 29 (14.5.2012)(Official English translation), <https://supremedecisions.court.gov.il/Home/Download?path=EnglishVerdicts\12\200\042\v29&fileName=12042200.V29&type=5>. [↑](#footnote-ref-71)
72. HCJ 9804/09 Shawahna v. State of Israel-Development Authority, J. Barak-Erez pars. 2, 19 (19.5.2014)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-72)
73. The Future Vision of the Palestinian Arabs in Israel, supra note 11, at 5. [↑](#footnote-ref-73)
74. Al-Uqbi case, supra note 71, J. Hayut pars. 8, 18. [↑](#footnote-ref-74)
75. Al-Uqbi case, supra note 71, J. Hayut pars. 3, 5, 12, 33-43. [↑](#footnote-ref-75)
76. Jeremie Gilbert Indigenous peoples' land rights under international law: From victims to actors 17-18 (2nd ed., 2016). [↑](#footnote-ref-76)
77. Sigfried Weissner, *Indigenous self-determunatuin, culture and land: a reassessment in light of the 2007 UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Indigenous Rights in the age of the UN Declaration 31, 37-38 (Elvira Pulitanoed., CUP 2012). [↑](#footnote-ref-77)
78. Kedar & Yiftachel, [*Land Regime and Social Relations*,](http://ssrn.com/abstract=906336%20) supra note 60, at 133, 136-137. [↑](#footnote-ref-78)
79. Ran Aaronsohn, *Settlement in Eretz Israel — A Colonialist Enterprise? "Critical" Scholarship and Historical Geography*, 1 Israel Studies 214, 224-226 (1996). [↑](#footnote-ref-79)
80. The Declaration of the Establishment of the State of Israel, supra note 1. [↑](#footnote-ref-80)
81. Havatzelet Yahel, Ruth Kark, and Seth J. Frantzman, *Are the Negev Bedouin an Indigenous People? Fabricating Palestinian History*, 19 Middle East Quarterly 3, 9-13 (2012); Seth J. Frantzman, *The Politization of History and the Negev Bedouin Land Claims: A Review Essay on Indigenous (In)justice* 19 Israel Studies 48, 51 (2014). [↑](#footnote-ref-81)
82. Seth J. Frantzman, Havatzelet Yahel, Ruth Kark, *Contested Indigeneity: The Development of an Indigenous Discourse on the Bedouin of the Negev, Israel* 17 Israel Studies 78 (2012). [↑](#footnote-ref-82)
83. Al-Uqbi case, supra note 71, J. Hayut par. 43, 81. [↑](#footnote-ref-83)
84. Ibid, at par. 82. [↑](#footnote-ref-84)
85. A.C.A. 3751/15 Al-Uqbi v. The State of Israel, C.J. Naor, par. 7 (19.7.2015). [↑](#footnote-ref-85)
86. Al-Uqbi case, supra note 71, J. Rubinstein par. b. [↑](#footnote-ref-86)
87. Smooha, Index 2015, supra note 9, at 21-22; Sammy Smooha , Still Playing by the Rules: Index of Arab-Jewish Relations in Israel 2013 35-36 (Israel Democracy Institute & Haifa University, 2013) (Hebrew). [↑](#footnote-ref-87)
88. The National Committee for the Heads of the Arab Local Authorities in Israel, The Future Vision of the Palestinian Arabs in Israel 14 (Nazareth, The National Committee for the Heads of the Arab Local Authorities in Israel, 2006)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-88)
89. The Future Vision of the Palestinian Arabs in Israel, supra note 11, at 15. [↑](#footnote-ref-89)
90. Hassan Jabareen, *The future of Arab citizenship in Israel: Jewish-Zionist time in a place with no Palestinian memory*, Challenging Ethnic Citizenship: German and Israeli Perspectives on Immigration 196, 201-211 (Daniel Levy, Yifaat Weiss eds., Bergham Books, 2002). [↑](#footnote-ref-90)
91. Ruth Gavison, *Zionism in Israel? A note on Qaadan*, 6 *Mishpat Umimshal* - Law and Government in Israel, 25, 28-29, 40-41 (2001) )Hebrew); Yaffa Zilbershats, *The right of the majority to choose his residence,* 6 *Mishpat Umimshal* - Law and Government in Israel 87, 103-106 (2001))Hebrew); Gerald M. Steinberg, *'The Poor in Your Own City Shall Have Precedence': A Critique of the Katzir-Qaadan Case and Opinion*, 16 Israel Studies Bulletin 12 (2000). [↑](#footnote-ref-91)
92. HCJ 6698/95 Ka'adan v. Israel Land Administration, PD 54(1) 258 (2000); English version: <https://supremedecisions.court.gov.il/Home/Download?path=EnglishVerdicts\95\980\066\a14&fileName=95066980_a14.txt&type=5>. [↑](#footnote-ref-92)
93. Ibid, C. J. Barak at par. 24. [↑](#footnote-ref-93)
94. *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 U.S. 483 (1954). [↑](#footnote-ref-94)
95. Ibid, at par. 33. [↑](#footnote-ref-95)
96. Ibid, at par. 30. [↑](#footnote-ref-96)
97. Ibid, at par. 30. [↑](#footnote-ref-97)
98. See chapter 5 this book. [↑](#footnote-ref-98)
99. Supra note 91. [↑](#footnote-ref-99)
100. §3(b) Proposed Bill and Explanatory Notes, Basic Law: Israel as the Nation-State of the Jewish People, The 19th Knesset, (22.7.2013)(Initiatives: MKs Ayelet Shaked, Yariv Levin, Robert Ilatov)(Hebrew); Herb Keinon, Lahav Harkov, *PM to push basic law that will define Israel as 'Jewish State'*, The Jerusalem Post, May 1 2014, <http://www.jpost.com/Diplomacy-and-Politics/PM-to-push-Basic-Law-that-will-define-Israel-as-Jewish-state-351057>. [↑](#footnote-ref-100)
101. § II Proposed Basic Law (29.7.2015), supra note 29. [↑](#footnote-ref-101)
102. Ibid at § IX(2). [↑](#footnote-ref-102)
103. HCJ 9518/16 Harel v. Knesset of Israel (5.9.2017)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-103)
104. Ibid, J. Rubinstein at par. 12. [↑](#footnote-ref-104)
105. Ibid, J. Rubinstein at par. 18. [↑](#footnote-ref-105)
106. Ibid, J. Rubinstein at pars. 59-60. [↑](#footnote-ref-106)
107. Ibid, J. Rubinstein at par. 61-62. [↑](#footnote-ref-107)
108. Smooha, Index 2015, supra note 9, at 21; Ran Goldblat, Itzhak Omer, *The association between land-use distribution and residential patterns: The case of mixed Arab –Jewish cities in Israel*, 6 [Journal of Urban and Regional Analysis](https://search.proquest.com/pubidlinkhandler/sng/pubtitle/Journal+of+Urban+and+Regional+Analysis/$N/506347/OpenView/1545509868/$B/A9A632E06D384F2BPQ/1;jsessionid=3CB3542D2765526D9B9061094001BB77.i-0d004799222e75a9b) 15, 19 (2014). [↑](#footnote-ref-108)
109. HCJ 7452/04 Abu-Raya v. Israel Land Administration (28.9.2008)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-109)
110. Israel Central Bureau of Statistics, The The Arab population in Israel 3 (2002), <http://www.cbs.gov.il/statistical/arabju.pdf>; Amnon Beeri-Sulitzeanu, Uri Gopher, Mixed Cities and Regions: The Future Face of Israel 6, 8 (The Abraham Fund, Rassem Khamaisi, Academic Consultant, 2009), <https://www.abrahamfund.org/webfiles/fck/Mixed%20Cities%20Herzliya%202009%20ENG%20cover%20+%20text.pdf>; Nicola Yozgof Auerbach, Arnon Soffer, Between Judaization and Lost Galilee: The Case of Upper Nazareth in the Years 1956-2016 19 (Chaikin Chair for Geostrategy, University of Haifa, 2016)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-110)
111. Ran Goldblat, Itzhak Omer, Mixed-cities, supra note 108, at 5, 30-31;Haim Yacobi, *Planning control and spatial protest: The case of the Jewish-Arab town of Lydd/Lod*, Mixed Towns, Trapped Communities 135, 140 (Daniel Monterescu, Dan Rabinowitz eds., Routledge 2016); Auerbach & Soffer, Upper Nazareth, supra note 110, at 18; Yitzhak Schnell, *New Concepts in the Study of Mixed Cities: The Israeli Case*, Together but apart: Mixed cities in Israel 19, 24-26 (Elie Rekhess ed. 2007)(Hebrew); Regev Nathansohn, Living in a Mixing Neighborhood: Reflexive Coexistence and the Discourse of Separation 11, 132-186 (PH.D.Dissertation, Anthropology, University of Michigan 2017). [↑](#footnote-ref-111)
112. Auerbach & Soffer, Upper Nazareth, supra note 110, at 19-22, 43; Beeri-Sulitzeanu & Gopher, Mixed Cities, supra note 110, at 7-9; Dana Shevah, Social dynamics, urban civility and spatial capacity in a newly-mixed town: the case of Karmiel 53-54, 116 (Ph.D. thesis, Technion - Israel Institute of Technology, 2017)(Hebrew); Israel Central Bureau of Statistics, Settlements in Israel and their population 2016, <http://www.cbs.gov.il/ishuvim/ishuv2016/bycode.xls>. [↑](#footnote-ref-112)
113. A.A. 4282/16 Saig v. David, J. Baron par. 14 (7.8.2017)(Hebrew); Yonah Jeremy Bob, *ACRI: Ruling by top court might be insufficient for mixed-housing*, The Jerusalem Post, August 16, 2017,<http://www.jpost.com/Israel-News/ACRI-Ruling-by-top-court-might-be-insufficient-for-mixed-housing-502540>. [↑](#footnote-ref-113)
114. § 6 of the Cooperative Societies Ordinance, as amended in the Amendment to the Cooperative Societies Ordinance (No. 8) Law, 5771-2011, S.H. 683 (Hebrew); §1, 5 Resolution 1504 of the Israel Land Council Residential Construction in Agricultural Settlements which are Workers' Moshav, Cooperative Village, Cooperative Moshav, Kibbutz or Agricultural Cooperative Society" (16.1.2017)(Hebrew); Amnon Lehavi, *Residential Communities in a Heterogeneous Society: The Case of Israel*, Private Communities and Urban Governance: Theoretical and Comparative Perspectives 95, 109-111 (Amnon Lehavi ed., Springer 2016); Michael Tamir, *The freedom to exclude: The case of Israeli society*, 49 Israel L. Rev. 237, 252-254 (2016); [↑](#footnote-ref-114)
115. HCJ 2311/11 Sabach v. The Knesset, J. Joubran pars. 46-48, 51 (17.9.2014)(Hebrew); Neta Ziv, Chen Tirosh, *The legal struggle against the classification of candidates for community settlements - a catch in a drowning and boring network*, Gated Communities 311, 329-330, 335, 341-347 (Amnon Lehavi ed., Tel Aviv University 2010)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-115)
116. Sabach case, supra note 115, J. Joubran, pars. 49-50; Ziv & Tirosh, supra note 115, at 330, 338-341, 343-345. [↑](#footnote-ref-116)
117. Sabach case, supra note 115, Justices Grunis, Naor, Rubinstein, Hayut & Meltzer v. Justices Joubran, Arbel. Danziger and Hendel. [↑](#footnote-ref-117)
118. Minutes of the 28th meeting of the Special Committee for Distributive Justice and Social Equality of the 20th Knesset 9, 15 (January 30, 2017)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-118)
119. Sabach case, supra note 115, J. Joubran, par. 58. [↑](#footnote-ref-119)
120. Israel CBS, The The Arab population, supra note 110, at 3; Israel Central Bureau of Statistics, The The Arab population in Israel 8 (2008), <http://www.cbs.gov.il/www/statistical/arab_pop08e.pdf>. [↑](#footnote-ref-120)
121. Israel CBS, The The Arab population, supra note 110, at 3; Israel Central Bureau of Statistics, Localities file 2016, <http://cbs.gov.il/ishuvim/ishuv2016/bycode.xls>. [↑](#footnote-ref-121)
122. Ofer Raz-Dror, Noam Kost, The Strategic Plan for Housing for the years 2017-2040 4, 21-22 (National Economic Council, Prime Minister's Office, 2017) (Hebrew), <http://economy.pmo.gov.il/councilactivity/housing/documents/strategy050717.pdf>. [↑](#footnote-ref-122)
123. National Committee for Planning and Construction of Preferred Housing Areas (NCPCPHA), Annual Report 2017 19-20 (2018) (Hebrew), <http://www.iplan.gov.il/Documents/vatmal_2017.pdf>. [↑](#footnote-ref-123)
124. National Outline Plan 44 (NOP 44) A new urban area for the non-Jewish population in northern Israel (3 July 2015)(Hebrew), <http://mavat.moin.gov.il/MavatPS/Forms/SV4.aspx?tid=4>. [↑](#footnote-ref-124)
125. Jack Khoury, *Israel Promised to Build Its First Modern Arab City Since 1948. Heres What Came of It,* HAARETZ, 17 October 2017, <https://www.haaretz.com/israel-news/.premium.MAGAZINE-israel-vowed-to-build-its-first-modern-arab-city-since-48-then-nothing-1.5457042>. [↑](#footnote-ref-125)
126. Arik Rudnitzky, *The Bedouin Population in the Negev - Social, demographic and economic factors*,

     The Bedouin Population in the Negev 1, 7 (The Abraham Fund Initiatives, 2012). [↑](#footnote-ref-126)
127. Havatzelet Yahel, The Policy of the Israeli Government and State Authorities Regarding the Negev Bedouin: 1947-1989 101-109, 119-124(Ph.D. Thesis, Hebrew University of Jerusalem, 2015); Shaul Krakover, *Urban settlement program and land dispute resolution: The State of Israel versus the Negev Bedouin*, 47 GeoJournal 551 (1999). [↑](#footnote-ref-127)
128. HCJ 528/88 Avitan v. Israel Land Administration, IsrSC 43(4) 297, 306 (1989)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-128)
129. NCPCPHA, Annual Report 2017, supra note 123, at 19; Yosseph Shilhav *The emergence of ultra-orthodox neighborhoods in Israeli urban centers*, Local communities and the Israeli Polity-Conflict of values and interests 157, (Efraim Ben-Zadok ed., SUNY Press 1993); Lee Cahaner, The Development of the Spatial and Hierarchic Structure of the Ultra-Orthodox Jewish Population in Israel 160-187 (PH.D. Thesis, University of Haifa, 2009) (Hebrew). [↑](#footnote-ref-129)
130. Kedar & Yiftachel, [*Land Regime and Social Relations*,](http://ssrn.com/abstract=906336%20) supra note 60, at 139. [↑](#footnote-ref-130)
131. See chapter 2, at ????. [↑](#footnote-ref-131)
132. Text referring to notes 60-62 above. [↑](#footnote-ref-132)
133. HCJ 729/10 Tnua'at Dror Israel v. State of Israel, Par. 18 J. Beinisch (Nevo, 24.5.2012). [↑](#footnote-ref-133)
134. Moti Kaplan et al, Patterns of use of built-up areas in Israel 19 (The Jerusalem Institute for Israel Studies, 2007)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-134)
135. Kedar & Yiftachel, [*Land Regime and Social Relations*,](http://ssrn.com/abstract=906336%20) supra note 60, at 135. [↑](#footnote-ref-135)
136. Sandberg, *Land Expropriations*, supra note 62, at 596-603; Sandberg, Zionism and Post-Zionism, supra note 37, at 87-98. [↑](#footnote-ref-136)
137. David Kretzmer, The Legal Status of the Arabs in Israel 52 (Oxford, 1990(; Eli Reches, Israeli Arabs and the Expropriation of Lands in the Galilee: Background, Events and Implications 1975 1977 46 (Tel-Aviv University, 1977)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-137)
138. Sandberg, *Land Expropriations*, supra note 62, at 98-100; See also the references supra note 112. [↑](#footnote-ref-138)
139. Adam Rasgon, Udi Shaham, *Arabs on Land Day: We won't move: Israel Arabs set for general strike, protests on 40th annual Land Day*, The Jerusalem Post , March 31, 2017, <http://www.jpost.com/Arab-Israeli-Conflict/Arabs-on-Land-Day-We-wont-move-485730>; Efraim Karsh, *Israel’s Arabs: deprived or radicalized?*, 19 Israel Affairs 2, 12 (2013); Elie Rekhess, *The Evolvement of an Arab–Palestinian National Minority in Israel*, 12 Israel Studies 1, 9 (2007). [↑](#footnote-ref-139)
140. HCJ 3421/05 Mahul v. Finance Minister, J. Arbel par. 33 (18.6.2009). [↑](#footnote-ref-140)
141. Ibid, at par. 37. [↑](#footnote-ref-141)
142. NOP 44, supra note 124. [↑](#footnote-ref-142)
143. Supra note 125. [↑](#footnote-ref-143)
144. HCJ 10784/02 Keren Kayemeth LeIsrael v. Atarim on the Tel Aviv Coast Tourism Development Corporation Tel Aviv Jaffa, PD 58 (3) 757 (Isr.)(17.3.2004). [↑](#footnote-ref-144)
145. Rassem Khamaisi, *Housing Transformation within Urbanized Communities: The Arab Palestinians in Israel*, 33 Geography Research Forum 184, 190-200 (2013); Said Sliman, The structure of housing decision making in Arab Towns in Israel 22-28, 125-126 (PH.D. Thesis, Tel-Aviv University, 2011)(Hebrew); Rassem Khamaisi, *Land ownership as a determinant in the formation of residential areas in Arab localities*, 26 Geoforum 211, 215-216 (1995). [↑](#footnote-ref-145)
146. Kaplan et al, Patterns of use, supra note 134, at 19; Israel Central Bureau of Statistics, *Table 2.24-Poulation and density per sq.km in localities numbering 5000 residents and more on 31.12.2016*, [Statistical Abstract of Israel 2017](http://www.cbs.gov.il/reader/shnatonenew_site.htm), <http://www.cbs.gov.il/reader/shnaton/templ_shnaton_e.html?num_tab=st02_24&CYear=2017> ; Israel Central Bureau of Statistics, *Table 2.25- Localities population and density per sq.km. by metropolitan area and selected localities 31.12.2016*, [Statistical Abstract of Israel 2017](http://www.cbs.gov.il/reader/shnatonenew_site.htm),<http://www.cbs.gov.il/reader/shnaton/templ_shnaton_e.html?num_tab=st02_25&CYear=2017>. [↑](#footnote-ref-146)
147. Nasr Kheir, Boris A. Portnov, *Economic, demographic and environmental factors affecting urban land prices in the Arab sector in Israel*, 50 Land Use Policy 518, 520-521, 525 (2016). [↑](#footnote-ref-147)
148. Nurit Alfasi, *Doomed to informality: Familial versus modern planning in Arab towns in Israel*, 15 Planning Theory & Practice 170, 175-177 (2014). [↑](#footnote-ref-148)
149. Ministry of Justice, Report of the Team for Dealing with the Illegal Construction Phenomenon 13-17, 40-42 (Jerusalem, January 2016) (Hebrew), <http://www.justice.gov.il/Pubilcations/News/Documents/FullIllegalBuildingReport.pdf>; Udi Shaham, *New law stiffens punishment for construction violations*,The Jerusalem Post, April 6, 2017, <http://www.jpost.com/Israel-News/Politics-And-Diplomacy/New-law-stiffens-punishment-for-construction-violations-486234>;Jonathan Lis, *Israel Passes Law Meant to Crack Down on Illegal Building in Arab Communities*, HAARETZ, April 5, 2017, <https://www.haaretz.com/israel-news/.premium-israel-passes-law-cracking-down-on-illegal-building-in-arab-communities-1.5457966>;

     The Planning and Building Law (Amendment No. 116), 5767 - 2017, S.H. 884 (Hebrew). [↑](#footnote-ref-149)
150. Appeal of Administrative Petition 3542/11 Sub-Committee for Appellants of the National Council for Planning and Construction v. The Arara Local Council (24.4.2012) (Hebrew); Administrative Petition (Haifa District Court) 29869-01-10 The Arara Local Council v. The Appeals Sub-Committee of the National Council for Planning and Building (28.03.2011) (Hebrew). [↑](#footnote-ref-150)
151. Author translation, Mahul case, supra note 140, J. Arbel par. 28. [↑](#footnote-ref-151)
152. NCPCPHA, Annual Report 2017, supra note 123, at 19. [↑](#footnote-ref-152)
153. Amitai Gazit, *Rehabilitati****on*** *after decades: The Legal Advisor approves illegal construction in Arab communities*, Calcalist (4.7.2017) (Hebrew), <https://www.calcalist.co.il/real_estate/articles/0,7340,L-3716424,00.html>; Uri Hudi, *Israeli Arabs do not cooperate with lotteries resident price*, Globes (25.9.2017) (Hebrew), <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001205920>. [↑](#footnote-ref-153)
154. Kedar & Yiftachel, [*Land Regime and Social Relations*,](http://ssrn.com/abstract=906336%20) supra note 60, at 142; Ka'adan case, supra note 92, C. J. Barak at par. 30. [↑](#footnote-ref-154)
155. Based on data published in Kaplan et al, Patterns of use, supra note 134, at 133. [↑](#footnote-ref-155)
156. Israel Central Bureau of Statistics, Local Authorities in Israel 2015 (Hebrew), <http://www.cbs.gov.il/webpub/pub/text_page.html?publ=58&CYear=2015&CMonth=1#2a> ; National Profile, <http://www.cbs.gov.il/publications17/local_authorities15_1683/pdf/04_05.pdf>; Profile of Municipalities-Total (Hebrew), <http://www.cbs.gov.il/publications17/local_authorities15_1683/pdf/06_07.pdf> ; Profile of Local Councils-Total Hebrew),<http://www.cbs.gov.il/publications17/local_authorities15_1683/pdf/08_09.pdf>; Profile of Regional Councils-Total (Hebrew), <http://www.cbs.gov.il/publications17/local_authorities15_1683/pdf/10_12.pdf>. [↑](#footnote-ref-156)
157. CBS, Profile of Regional Councils-Total (2015), <http://www.cbs.gov.il/publications17/local_authorities15_1683/pdf/10_12.pdf>. [↑](#footnote-ref-157)
158. .National Profile, supra note 156. [↑](#footnote-ref-158)
159. Israel Central Bureau of Statistics, Local Authorities Excel File 2015, <http://www.cbs.gov.il/publications16/local_authorities14_1642/excel/p_libud_15.xls>. [↑](#footnote-ref-159)
160. Arnon sofer, *Territorialism, nation and state* 21 Tel-Aviv University Law Review 747, 757-765 (1998)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-160)
161. Israel Central Bureau of Statistics, Characterization and Classification of Geographical Units by the Socio-Economic Level of the Population 2013-Introduction-List of variables 19-21 ( 30.11.2017), <http://www.cbs.gov.il/publications17/socio_eco13_1694/pdf/intro_e.pdf>; Israel Central Bureau of Statistics, Table 1-Socio economic index 2013 of local authorities in ascending order of index values-Index value, rank and cluster, <http://www.cbs.gov.il/hodaot2016n/24_16_330t1.pdf> . [↑](#footnote-ref-161)
162. Beeri-Sulitzeanu & Gopher, Mixed Cities, supra note 110, at 11-12. [↑](#footnote-ref-162)