

# חיים זנדברג "פירוש לחוקי היסוד: חוק יסוד: מקרקעי ישראל"

חיים זנדברג "פירוש לחוקי היסוד: חוק יסוד: מקרקעי ישראל" המכון למחקרי חקיקה ע"ש סאקר, הפקולטה למשפטים האוניברסיטה העברית ירושלים, הוצאת נבו התשע"ו - 405, 2016 עמ'.

חוק יסוד מקרקעי ישראל הוא אחד מחוקי היסוד הראשונים וגם הקצר ביותר (הוא מכיל רק 49 מילים). הוא חוקק עוד בשנת 1960 וקדם לו רק חוק יסוד הכנסת.

החוק קצר ומכיל שלושה סעיפים בלבד. הראשון קובע כי הבעלות על מקרקעי ישראל איננה ניתנת להעברה. מקרקעי ישראל לצורך חוק זה מוגדרים כמקרקעים השייכים לשלוש רשויות: מדינת ישראל, רשות הפיתוח, והקרן הקיימת לישראל. מדינת ישראל ירשה את רוב נכסיה מהמנדט הבריטי, שבתורו שאב את נכסי האימפריה העותמאנית (שבעים אחוז משטח המדינה). רשות הפיתוח שנכסיה עניים בשטח אך עשירים במיקום, מבוססת בעיקר על נכסי הנפקדים הערביים של מלחמת השחרור (כעשרה אחוז משטח המדינה). אחרונה היא הקרן הקיימת שהנכסים ברשותה



הם ברובם עוד מלפני קום המדינה (כעשרה אחוז משטחי המדינה). הסעיף השני מסייג ואומר שאיסור המכר לא יחול על סוגי מקרקעין ועיסקאות שנקבעו בחוק. אם החוק מתיר זאת במפורש, מותר להפריט את הבעלות. הסעיף השלישי מסביר כי "מקרקעין" כוללים לא רק קרקע אלא כל דבר המחובר אליה חיבור של קבע כבתים ובניינים.

למרות אורכו הקצר ולמרות השנים שחלפו, הרי עד היום לא נכתבה לחוק יסוד מקרקעי המדינה פרשנות הולמת. בוודאי לא בהיקף ובעומק הראויים לו. חלל זה בא המחקר הנוכחי למלא. החלק הראשון של הספר עוסק בשאלת הרציונל של בעלות המדינה על המקרקעין. האם מדובר בבעלות לצורך פעילות שלטונית מחוייבת? למשל לשם קיום מוכנות צבאית שהכרחית בישראל? האם מדובר בתפיסה סוציאליסטית הסבורה שלקידום מטרות חברתיות של איכות הסביבה וחלוקת משאבים הוגנת, הכרח הוא שהמקרקעין יהיו בידי המדינה? בקצרה, אלו ערכים אמורה שמירת הבעלות לקדם? הספר גם שואל אם תפיסת העולם שיצרה את החוק רלוונטית באותה מידה גם כעת. היום, ההשקפות בישראל הן ליברליות מבעבר וסוברות כי השוק החפשי יעיל יותר מאשר שליטה ממשלתית. האם עדיין יש מקום לבעלות שלטונית על האדמות?

**למרות אורכו הקצר ולמרות השנים שחלפו, הרי עד היום לא נכתבה לחוק יסוד מקרקעי המדינה פרשנות הולמת. בוודאי לא בהיקף ובעומק הראויים לו. חלל זה בא המחקר הנוכחי למלא**

שאלה אחרת היא החשש של מכירת האדמה לאזרחים לא ישראלים. יש מדינות שבהן אסורה קניית קרקע למי שאינו אזרח (וזה גם היה הדין העותמאני בזמנו). כיום איסור זה פחות מקובל, אולם בישראל קיים חשש מפני מכירה לזרים שמטרותיהם לא תמיד כשרות.

בחלק השני עוסק המחבר במקרקעין שעל פי חוק היסוד מותר להעבירם. אין בחוק הגבלה פורמלית על מכירתם ולכאורה הכנסת יכולה להחליט על כך על ידי חוק רגיל. כיום אלו הם בעיקר מקרקעין

עירוניים אך לא רק. גם נחלות במשקים חקלאיים או לפחות חלקן נכללות בכך. עם הפרטת הקיבוצים, החל תהליך חדש ונוסף של העברת מקרקעין שאיננו פשוט משפטית ויש למצוא לו פתרון.

חוזקו של הספר הוא לא בניתוח חוק היסוד עצמו, אלא בעיקר במכלול הנושאים הרחב שהוא דן בו. למעשה, המחקר מתרחב מעבר לחוק ועוסק במדיניות הקרקעית הישראלית כולה. אין נושא כללי שניתן לחשוב עליו שאיננו מופיע בספר. כך למשל נבחן מעמדן של רשות הפיתוח והקרן הקיימת, מעמדה של האמנה שנכרתה בין הקרן הקיימת לבין המדינה, תוקפן של החלטות מועצת מקרקעי ישראל, המלצות הוועדות השונות על הפרטת מקרקעין, ועוד. הניתוח הוא לא רק משפטי כי אם גם כלכלי, היסטורי, ותרבותי. למעשה ניתן לראות בספר תיאור ממצה ומדוקדק של משטר המקרקעין בישראל, על כל הסיבוכיות שבו. ניתוח המעודכן כמעט עד לתאריך כתיבתו (2016).

קושי אחד בולט בספר והוא מחקר השוואתי מצומצם מדי. יש בעולם כיום קרוב למאתיים מדינות ריבוניות. אין ספק ששאלת בעלות המדינה על המקרקעים איננה ייחודית לישראל. לא חסרות מדינות עם בעיות ריבונות על שטחים ומתחים פנימיים משמעותיים. החל מסין וטיבט וכלה בצפון אירלנד ומדינות יוגוסלביה לשעבר. למרות זאת, כמעט

שאינן משפט השוואתי. ההתייחסות ההשוואתית מצומצמת לשאלות החוקתיות שמובאות בקצרה. בנוסף, כשהמחבר עוסק בניתוח הכלכלי של הבעלות על מקרקעין, הוא מביא דעות הלקוחות מארצות הברית, אנגליה וכמה מדינות באירופה (על קצה המזלג). זאת ותו לא. המחבר שהיה ער לקושי זה, חוזר במספר נקודות על קשיי שפה וגישה שמנעו ממנו את הרחבת המחקר ההשוואתי. אך בכל זאת, ראוי היה לעסוק בכך יותר.

גם הדיון בשאלה ההלכתית של מכירת קרקעות בארץ ישראל לוקה מאוד בחסר. המחבר אומנם מזכיר את עניין היובל, על פיו האדמה חוזרת לבעליה אחרי חמישים שנה "וְהָאָרֶץ, לֹא תִמָּכֵר

**ח**וזקו של הספר הוא לא בניתוח חוק היסוד עצמו, אלא בעיקר במכלול הנושאים הרחב שהוא דן בו. למעשה, המחקר מתרחב מעבר לחוק ועוסק במדיניות הקרקעית הישראלית כולה

**לְצַמֶּתֶת-כִּי-לִי, הָאָרֶץ:כִּי-גֵרִים וְתוֹשָׁבִים אֲתֶם עִמָּדִי**" (ויקרא פרק כה פסוק כג). אולם הוא מציין בצדק כי מטרת היוכל לא הייתה מניעת מכירת מקרקעין, אלא מניעת הצטברות מקרקעין אצל אחד משבטי ישראל על חשבון האחרים. בלשון מודרנית היו שראו ביוכל דרך למנוע ריכוז אמצעי הייצור בקבוצות אוכלוסייה עשירות. אולם ישנו איסור הילכתי המכונה **"לא תִּחְנִים"**. זהו איסור ידוע למדי על מכירת מקרקעין בישראל (מסיבות שונות). סביר להניח שאיסור זה לא היה בין שיקולי המחוקק, אולם חובה הייתה להתייחס אליו, מה שלא נעשה.

המחבר פרופ' חיים זנדברג הוא איש סגל בבית הספר למשפטים במכללה למינהל ומומחה לדיני מקרקעין ולהיסטוריה של דיני המקרקעין בישראל. ספר זה מתווסף למבחר כתביו בתחום ומעשיר את הספרות הלא רחבה שעוסקת בכך.

מומלץ לכל מי שעוסק בדיני מקרקעין ומבקש למצוא תשובה לשאלות המקרו של התחום.