

על הקשר בין המעמד החברתי והלאומיות בזכות לדיור

סוהאד בשארה¹

באוגוסט 2004 התקבלה במועצת מינהל מקרקעי ישראל החלטה מס' 1015, בעניין "הליכי המלצה על קבלת מועמדים לרכישת זכויות חכירה במקרקעין בישובים חקלאיים ובישובים קהילתיים". הליכים אלה מסמיכים את ועדות הקבלה של יישובים קהילתיים קטנים ושל יישובים חקלאיים לשקול כמה קריטריונים בבואן להמליץ על קבלתו או על דחייתו של מועמד המבקש לגור ביישובים אלה. נוהלי הקבלה מנוסחים, לכאורה, באופן ניטרלי וקובעים הליך טכנוקרטי, האמור להסיר כל חשד של שרירות. עם זאת, אני טוענת שה"מקצוענות" המוצגת בנהלים אלה אינה אלא כלי שרת לתכנים בעייתיים, המקדמים הלכה למעשה הדרה של אזרחים על רקע שייכות לאומית או מעמד חברתי-כלכלי.

מבין תנאי הקבלה שנקבעו ליישובים אלה, שני קריטריונים בולטים במיוחד. על פי הקריטריון הראשון, על המועמד להיות "בעל יכולת כלכלית להקמת בית ביישוב, תוך פרק הזמן הקבוע בהסכם הפיתוח עם המינהל". על פי הקריטריון השני, על המועמד להתאים לחיי החברה בקהילה מצומצמת ביישוב קהילתי או חקלאי. כדי להסיר כל חשד שההחלטה היא שרירותית, עולה מן הנהלים כי מועמדים ה"חשודים" באי התאמה יופנו למכון מיוחד, שבו אנשי מקצוע יקבעו אם הם מתאימים לחיי החברה בקהילה מצומצמת. כמו כן, הנהלים מבטיחים את עקרון הייצוג כדי לאזן בין האינטרסים של קבוצות שונות ולהבטיח שותפות שווה בקבלת ההחלטות. בהתאם לכך נקבע, כי בוועדות הקבלה יכהנו הנציגים הבאים: "ביישוב קהילתי [...] : בעל תפקיד בכיר במיישבת (הסוכנות היהודית או ההסתדרות הציונית), בעל תפקיד בכיר במשרד הבינוי והשיכון, נציג האגודה השיתופית, נציג המועצה האזורית ונציג התנועה המיישבת – ביישובים הרלוונטיים. [...] ביישוב חקלאי יהיה הרכב ועדת הקבלה כפי שייקבע על ידי מוסדות האגודה".

בדברי ההסבר להחלטה הובהר כי "חשיבות הלכידות החברתית, התרומה לקהילה וההתאמה לאורח החיים ביישובים חקלאיים והן ביישובים קהילתיים בהם פחות מ-500 בתים מאוכלסים, המוקמים באמצעות הסוכנות היהודית לארץ ישראל או ההסתדרות הציונית העולמית, עומדות בבסיס קיומם של הליכי הקבלה וההמלצה להקצאת קרקע ולרכישת זכויות בה".

ההחלטה חלה על יישובים יהודיים המאוגדים ב-44 מועצות אזוריות, השולטות על כ-80 אחוזים משטחי המדינה.² ביישובים אלה מתגוררים כעשרה אחוזים מאוכלוסיית המדינה.³ המדד החברתי-כלכלי של רוב מועצות אזוריות אלה הוא בינוני עד גבוה (אשכול 5-10).⁴

¹ עורכת דין במרכז עדאלה.

² www.ha-keshet.org.il/volumes.asp?id=1

³ עיבוד נתונים מתוך השנתון הסטטיסטי לישראל, מס' 55 (2004), לוח 2.13.

⁴ www.cbs.gov.il. ראו את מפת המועצות האזוריות לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה, המוצגת בסוף מאמר זה.

למראית עין מקיימות ועדות הקבלה הליך מסודר, שקוף ומקצועי בבחירת המועמדים. אולם מהנתונים עולה, כי הלכה למעשה נקבע הסינון על פי הלאום והמעמד החברתי-כלכלי וכן על פי המוצא העדתי. ביישובים הכפריים שעליהם חלה ההחלטה⁵ מתגוררים כ-475,500 יהודים, אך רק כ-53,600 מהם מוצאם מארצות אסיה וכ-70,400 מוצאם מצפון אפריקה.⁶

החברה בישראל שסועה על רקע לאומי ועל רקע אתני (עדתי-תרבותי). בחברה שסועה כזו, המושגים "לכידות חברתית" ו"התאמה לחיי החברה בקהילה" אינם יכולים להיות ניטרליים. השפה, הזהות הלאומית והתרבות הן מרכיבים בולטים בשונות בין יהודים לערבים. מעצם קיומו של שסע לאומי, מועמדים ערבים לא יעמדו בקריטריונים של לכידות או של התאמה חברתית, וועדות הקבלה עתידות לדחות אותם בלי לציין במפורש את עניין הזהות הלאומית. למועמדים ערבים אין סיכוי להתקבל ליישובים אלה גם בשל גורמים נוספים: נוכחותם של נציגי "התנועות המיישבות" בוועדות הקבלה, היעדר נציגים ערבים בהן, היעדר פרסום על אודות יישובים אלה בקרב האוכלוסייה הערבית ותכנון היישובים כיישובים יהודיים. פרקטיקות אלה מכוונות לקבלת מועמדים יהודים בלבד. אין אפוא כל כוונה כנה ואמיתית להעניק הזדמנות שווה לכל האזרחים.

האם השונות הלאומית והתרבותית, העלולה לסכל "התאמה חברתית", היא עילה מספיקה להקמת יישובים נפרדים על רקע לאום? לדעתי, התשובה שלילית. נקודת המוצא הראויה היחידה לסוגיה זו אינה נשענת על שיקולי הלאומיות, אלא על עקרון הצדק המתקן – או בלשון המקובלת, על העדפה מתקנת. לפי נקודת מוצא זו, הרשויות מחויבות לנהל מדיניות של העדפה מתקנת נגד אפליה וקיפוח היסטוריים, מדיניות החותרת להשגת שוויון מהותי, או לפחות לקידומו.

ראשית, הפרדה על רקע לאום אינה מספקת מענה לאפליה מעמדית, המתקשרת לשסע העדתי. הנתונים מעידים על כך, שמוצאו האתני של המועמד היהודי הוא שיקול מכריע בהחלטות ועדות הקבלה של היישובים הקהילתיים; שיקול זה מסווה בנימוק העמום של אי התאמה חברתית, או על ידי מתן משקל מכריע למעמדו החברתי-כלכלי של המועמד – וזאת בניגוד לעקרון הצדק המתקן. הקריטריון של "לכידות והתאמה חברתית-כלכלית" נוגד כשלעצמו את עקרון השוויון, שכן הוא מרחיב פערים במקום לצמצמם.

שנית, עקרון הצדק המתקן הוא שמצדיק את הקמתם של יישובים על רקע לאומי כאשר מדובר במיעוט לאומי. בעניין זה ראוי להרחיב. במאמרה "ציונות בישראל? בעקבות בג"צ קעדאן"⁷ מסבירה רות גביון, כי הרוב היהודי במדינת ישראל זכאי להרגיש שייכות בסביבה תרבותית-לשונית וזהותית תומכת. היא מצדדת בזכותו של הרוב לבחור במקום מגורים בעל אופי תרבותי מתאים ובסביבה

⁵ על פי ההחלטה, אלה הם יישובים קהילתיים המוקמים "על ידי הסוכנות היהודית או על ידי ההסתדרות הציונית העולמית [...] ואשר מספר בתי המגורים [בהם] אינו עולה על 500, קיבוצים, כפרים שיתופיים, מושב עובדים ואגודה שיתופית חקלאית".

⁶ השנתון הסטטיסטי לישראל, מס' 55 (2004), לוח 2.22.

⁷ רות גביון, "ציונות בישראל? בעקבות בג"צ קעדאן", **משפט וממשל**, כרך ו, חוברת 1, יולי 2001, עמ' 25.

נוחה, הקובעת חלק חשוב בזהות. על כן, לטענתה, "מאפייניו המיוחדים" של יישוב יכולים להתבסס על יסודות קהילתיים וזהותיים. לשיטתה של גביון, מדיניות סגרגציה על בסיס זהות תרבותית, גם אם זו מבוססת על מרכיבים לאומיים כמו בישראל, היא כלי לגיטימי בידי הרוב היהודי כדי לשמר את זהותו היהודית במדינתו.

בתגובה על דברי גביון אני טוענת, כי הרוב היהודי במדינת ישראל מחזיק בשליטה מלאה על כל מוסדות המדינה ובהם מוסדות התרבות והחינוך; הוא חולש על התרבות השלטת, על סמלי המדינה ועל כל מה שיכול להבטיח את יהדותה במובן הדמוגרפי, הגאוגרפי והתרבותי. לא ברור אפוא מנין שואבת גביון את המקורות לזכותו המיוחדת של הרוב לשמר את זהותו התרבותית. הנימוקים שגביון מעלה קשורים במהותם לעקרון הצדק המתקן, אלא שעיקרון זה נועד לקדם קבוצות מיעוט ולהגן על זכויותיהן, ולא לשרת את הרוב הדומיננטי. מיותר לציין, כי מדיניות של העדפה מתקנת מונהגת בדרך כלל בידי הקבוצה הדומיננטית למען קבוצות שקופחו והופלו במשך תקופה ארוכה. שיטתה של גביון, לעומת זאת, מקנה לגיטימציה לרוב הדומיננטי להעניק לעצמו הטבות והעדפות למיניהן למען שימור איכותו ו/או יתרונו, דבר המרוקן מכל תוכן את הטעם באיסור על אפליה.⁸

עקרון הצדק המתקן הוא חריג לעקרון האיסור על אפליה. במילים אחרות, אסור להפלות על רקע לאום, גזע, מין וכדומה, אלא למען קידום השוויון עצמו (למשל צמצום פערים או ייצוג הולם). אין זה מקרה שבמשפט הבינלאומי לא מופיעה הכרה בזכותו של הרוב הדומיננטי לשמר את תרבותו על ידי הפרדה. זכות זו נתונה לקבוצות של מיעוט לאומי, לשוני, תרבותי או אתני, כחלק מזכותן לשמר את תרבותן ואת אורח חייהן ו"למנוע 'התבוללות כפויה'".⁹ ההנחה היא שהמיעוט מסתכן באיבוד זהותו ותרבותו ובכניעה לתרבות הרוב, ועל כן, בהתבסס על עקרון הצדק המתקן ולמען קידום השוויון בין התרבויות והזהויות השונות, מוענקת דווקא למיעוט הזכות לשמר את תרבותו על ידי הפרדה, כפי שמפורט בסעיף 27 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות:

In those State in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belong to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practice their own religion, or to use their own language.

⁸ ראו למשל סעיפים 1 ו-3 לאמנה הבינלאומית לביעור כל צורות האפליה הגזענית. סעיף 1 (1) לאמנה קובע: "In this Convention, the term 'racial discrimination' shall mean any distinction, exclusion, restriction or preference based on race, colour, descent, or national or ethnic origin which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise, on an equal footing, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural or any other field of public life."

בסעיף 3 לאמנה נקבע: "States Parties particularly condemn racial segregation and apartheid and undertake to prevent, prohibit and eradicate all practices of this nature in territories under their jurisdiction."

⁹ לעניין זה, ראו דבריו של השופט ברק בבג"צ 6698/95, עאדל קעדאן ואח'י נ' מינהל מרקעי ישראל ואח'י, נד (1) 258, 279.

אם כן, עקרון הצדק המתקן מצדיק הקמה של יישובים לערבים, אך אין בו כדי להצדיק הקמה של יישובים ליהודים בלבד.

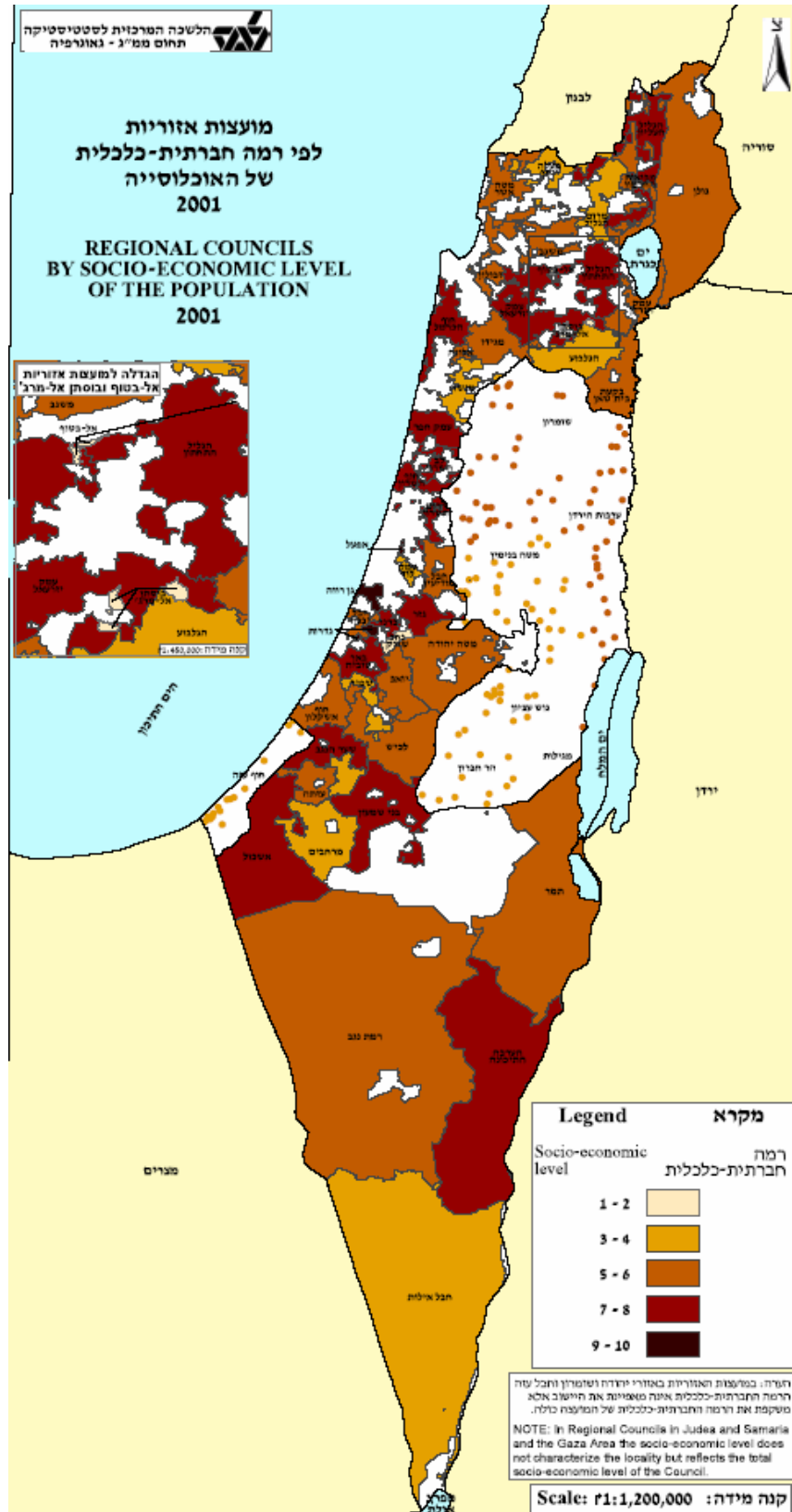
עם זאת, עקרון הצדק המתקן מציב למיעוט הלאומי תביעות ודרישות, והוא אוסר על אפליה על רקע חברתי-כלכלי או על רקע עדתי בתוך יישובי המיעוט הלאומי. היינו, גם במקרה של הקמת יישובים ערביים, אין הצדקה ליצירת יישובים ערביים לעשירים בלבד. טעמים אלה מצדיקים את ביטול מבחני ה"התאמה", המובילים לאפליה על רקע מעמדי.

מכל האמור לעיל עולה, כי החלטה מס' 1015 של מועצת מינהל מקרקעי ישראל היא ניסיון נוסף לעקוף את עקרונות השוויון והצדק החלוקתי, שנקבעו בפסיקותיו של בית המשפט העליון בפרשת קעדאן¹⁰ ובעניין הקשת הדמוקרטית המזרחית.¹¹ קיצוניותה של החלטת המינהל מתחדדת נוכח העובדה שמדובר בחלוקה של קרקעות רחבות ביותר (כאמור, כ-80 אחוזים משטחי המדינה), המחולקות באופן החורג מעקרון המכרז הפומבי והפתוח. החריג הופך אפוא לכלל, ומנגנוני הסינון שנועדו כביכול להבטיח לכידות חברתית הופכים למנגנון לחלוקת רוב משאבי הקרקע במדינה שלא על פי העקרונות המקובלים של שוויון וחלוקה צודקת של הקרקע.

בפסיקתו בעניין הקשת הדמוקרטית המזרחית קבע בית המשפט העליון את הצדק החלוקתי כעיקרון בסיסי. עם זאת, יש לשכלל עיקרון זה כך שיפסול כל הליך שבו קבוצה קטנה יחסית של אזרחים יהודים ממעמד חברתי-כלכלי בינוני עד גבוה מרכזת בידיה משאבי קרקע ועורכת לשם כך סינון על רקע חברתי, כלכלי, לאומי או עדתי. החלטה מס' 1015 של מועצת מינהל מקרקעי ישראל מדגימה, הלכה למעשה, עד כמה חשוב לשזור יחד את עקרון הצדק המתקן ואת עקרון הצדק החלוקתי.

¹⁰ פסק הדין בפרשת קעדאן, על אף הביקורת המוצדקת שנמתחה עליו, קבע בין היתר כי: "חובתה של המדינה לנהוג בשוויון בהקצאת זכויות במקרקעין מופרת אם המדינה מעבירה מקרקעין לגוף שלישי, אשר מצדו מפלה בהקצאת מקרקעין על בסיס של דת או לאום. המדינה אינה יכולה להשתחרר מחובתה החוקית לנהוג בשוויון בהקצאת זכויות במקרקעין, על-ידי שימוש בגוף שלישי הנוקט מדיניות מפלה. אכן, את שהמדינה אינה רשאית לעשות במישרין, אין היא רשאית לעשות בעקיפין". בג"צ 6698/95, **עאדל קעדאן ואח' נ' מינהל מקרקעי ישראל ואח'**, פס"ד נד (1) 258, 283. לביקורת על פסק דין קעדאן ראו חסן ג'בארין, "ישראליות יחצופה פני העתיד" של הערבים לפי זמן יהודי-ציוני, במרחב בלי זמן פלסטיני, **משפט וממשל**, כרך ו, חוברת 1, יולי 2001, עמ' 53.

¹¹ בג"צ 3939/99, **קיבוץ שדה נחום ואח' נ' מינהל מקרקעי ישראל ואח'**, פ"ד נו (6) 25.



מקור: http://www.cbs.gov.il/publications/local_authorities01/pdf/map02.pdf