

סדר העניינים

| | |
|-----|---|
| 9 | פתח דבר |
| 11 | פרק א: עקרון איסור מכירת קרקעות במשנתה של קק"ל |
| 17 | פרק ב: הקמת חברות העזר "מהימן" ו"הימנותא" הרשאיות למכור קרקעות |
| 20 | פרק ג: הליך חקיקת חוק רשות פיתוח (העברת נכסים), תש"י-1950 |
| 20 | מטרת החוק והדיון בממשלה בסוגיית מכירת הקרקעות |
| 27 | הדיון במליאת הכנסת בהצעת החוק בקריאה ראשונה |
| 31 | הדיון בהצעת החוק בוועדת הכלכלה וגיבוש הנוסח הסופי של "סעיף המכירה" |
| 39 | אישור חוק רשות פיתוח בקריאה שנייה ושלישית במליאת הכנסת |
| 42 | פרק ד: הליך חקיקת חוק נכסי המדינה, תשי"א-1951 |
| 42 | מטרת החוק והדיון בהצעת החוק במליאת הכנסת בקריאה ראשונה |
| 45 | הדיון בהצעת החוק בוועדת הכספים וגיבוש הנוסח הסופי של "סעיף המכירה" |
| 48 | אישור חוק נכסי המדינה בקריאה שנייה ושלישית במליאת הכנסת |
| | פרק ה: הליך חקיקת חוק יסוד: מקרקעי ישראל וחוק מקרקעי ישראל, תש"ך-1960 |
| 53 | רקע |
| 53 | הדיון במליאת הכנסת השלישית בהצעת החוק בקריאה ראשונה |
| 56 | דיוני ועדת הכספים של הכנסת השלישית בהצעות החוק והעברתן לכנסת הרביעית |
| 61 | הדיון במליאת הכנסת הרביעית בהצעות החוק בקריאה ראשונה |
| 65 | הדיון בהצעת חוק היסוד בוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת הרביעית |
| 70 | הדיון בהצעת חוק מקרקעי ישראל בוועדת הכספים של הכנסת הרביעית |
| 77 | אישור חוק יסוד: מקרקעי ישראל בקריאה שנייה ושלישית במליאת הכנסת |
| 80 | אישור חוק מקרקעי ישראל, תש"ך-1960 בקריאה שנייה ושלישית במליאת הכנסת |
| 84 | |
| 89 | סוף דבר והרהורים לעתיד |
| 93 | נספחים |
| 142 | מקורות |
| 145 | מפתח |

פתח דבר

מן הידועות היא, כי מאז הקמת המדינה ועד היום נקוטה בידי המדינה מדיניות עקרונית של הימנעות ממכירת קרקעות אלא החזרתן בלבד, לפרקי זמן של ארבעים ותשע שנים. ואכן חוק יסוד מקרקעי ישראל קובע כי "מקרקעי ישראל... הבעלות בהם לא תועבר אם במכר ואם בדרך אחרת".¹ אמנם סעיף 2 לחוק היסוד מפנה ליוצאים מן הכלל המפורטים בחוק מקרקעי ישראל, תש"ך-1960,² ושבהם המכירה מותרת, אבל הכלל ברור - קרקעות המדינה אינן נמכרות אלא נמסרות בחכירה. למעשה נקבע כלל זה במסגרת חוקים אחרים, כבר זמן קצר לאחר הקמת המדינה. עובדות אלו מפתיעות לכאורה, ולו רק משום שאין זה דבר מובן מאליו שמדינה אינה מוכרת מקרקעותיה. רבות ממדינות המערב נוהגות למכור מקרקעותיהן, אם כדי להאיץ תהליכי פיתוח באמצעות היזמים רוכשי הקרקעות, ואם כדי לנצל מקור הכנסה. ואכן, מטעמים אלו ואחרים נשמעת בשנים האחרונות גם מחוגי ממשלת ישראל הדרישה לרפורמה בעיקרון המקודש של אי מכירת מקרקעי ישראל.

בחיבור זה, שראשיתו במאמר שהתפרסם במרץ 2000 בכתב העת "קרקע",³ בכוונתנו לעמוד על ההליך החקיקתי העומד מאחורי העיקרון והחוקים הרלוונטיים, לנתח את היסודות והטעמים לקביעת עקרון אי מכירת מקרקעי ישראל בחוק הישראלי ואת הרקע לכך; להבין את היוצאים מן הכלל המאפשרים מכירת קרקעות; ולברר האם תאמה עמדתה הבסיסית של הממשלה בסוגיה כולה את העמדה בנושא זה שהציג המחוקק כפי שנקבע בסופו של דבר בחוק.

כבר בראשית הדברים אנו מבקשים לטעון כי עקרון אי מכירתן של קרקעות (חוץ מהיוצאים מן הכלל) שנקבע בחוקי מדינת ישראל לא היה מנותק מן הרקע ההיסטורי של רכישת קרקעות בידי הממסד הציוני בתקופת היישוב. במילים אחרות, לעקרונה המקודש של קרן קימת לישראל (להלן: קק"ל) לרכוש את קרקעות ארץ-ישראל כדי שיהיו בבעלות הלאום ולאסור בעיקרון את מכירתן ולהתיר רק את החזרתן, נודעה

¹ נספח יב, וראה בהרחבה אצל ויסמן דיני קניין.

² נספח יג.

³ י' כץ, והארץ לא תימכר. המאמר מבוסס על הרצאה בנושא שניתנה על-ידי מספר חודשים קודם לכן במסגרת כנס לזכרו של שמעון בן שמש ז"ל, שהתקיים במשותף על-ידי המכון לחקר שימושי קרקע והמכון לחקר תולדות הקק"ל.

השפעה על ניסוח החוקים הרלוונטיים של מדינת ישראל. בכוונת המאמר לבדוק את מידת ההשפעה הזאת.

חיבורנו זה, המתבסס על חומר ראשוני כמו מסמכי קק"ל, פרוטוקולים של ישיבות הממשלה ופרוטוקולים של ישיבות מליאת הכנסת וועדותיה, מתחלק לחמישה פרקים. הפרק הראשון מברר את שורשיו של עקרון הבעלות לצמיתות על קרקעות הלאום במשנתה של קק"ל. הפרק השני עוסק בפרצות שחלו בעיקרון שהזמן גרמן. הפרק השלישי עוסק בהליך החקיקה של חוק רשות פיתוח, תשי"ב-1950, שהיה החוק הראשון שעסק בהגבלות שהטילה המדינה על מכירת קרקעותיה.⁴ הפרק הרביעי עוסק בהליך חקיקתו של חוק נכסי המדינה, תשי"א-1951, שהיה החוק השני שעסק, בין היתר, בהגבלות של המדינה על מכירת קרקעותיה. הפרק הרביעי עוסק בהליך חקיקתם של חוק יסוד: מקרקעי ישראל ושל חוק מקרקעי ישראל, תשי"ד-1960 - שני חוקים הקשורים זה בזה, מתבססים בעניין הגבלת המכירות על שני החוקים הראשונים וקובעים את עקרון איסור המכירה ואת היוצאים מן הכלל.

לחיבור מצורפים תקנות הקק"ל, הצעות החוקים שהוזכרו ונוסחם כפי שאושר סופית בכנסת, והאמנה שנכרתה ב-1961 בין ממשלת ישראל לקק"ל.

חיבור זה לא היה רואה אור ללא סיועו של המכון לחקר תולדות הקק"ל. חב אני תודה לראשי קק"ל מר יחיאל לקט, יו"ר הדירקטוריון ושלמה גרבץ, יו"ר עמית של הדירקטוריון, הרואים בחקר תולדות הקק"ל ומורשתה חשיבות רבה. כמו כן חב אני תודות לדי"ר גבריאל אלכסנדר, מנהל המכון לחקר תולדות קק"ל כמו גם לעובדי הארכיון הציוני, עובדי ארכיון המדינה ועובדי ארכיון הכנסת על עזרתם הרבה. יבואו על הברכה רותי שמעוני, העורכת הלשונית ודי"ר שלום אילתי שהתקין את כתב היד והביאו לבית הדפוס. אחרונים חביבים יבורכו אשתי רותי וילדי דוד, יהונתן, מיכל, מרב, אביחי ודן, שאהבתם וסבלנותם הם המאפשרים לי להקדיש את מרב עתותי למחקר.

⁴ על-פי החוק שהיה נהוג עד שנת 1950, לא נאסר על מכירתן של אדמות מדינה שהוגדרו כך במנדט, אלא שלכל מכירה נדרשה אישור של ועדת שרים מיוחדת. אמ"י, פרוטוקול של ישיבות ממשלת ישראל מיום 29.11.1949.

נספחים

| | |
|-----|---|
| 95 | א. תקנות קק"ל משנת 1907 |
| 115 | ב. הצעת חוק העברת נכסים לרשות פיתוח, תשי"ז-1949 |
| 117 | ג. חוק רשות פיתוח (העברת נכסים), תשי"ז-1950 |
| 119 | ד. הצעת חוק נכסי המדינה, תשי"א-1950 |
| 121 | ה. חוק נכסי המדינה, תשי"א-1951 |
| 124 | ו. הצעת חוק יסוד: מקרקעי העם |
| 126 | ז. הצעת חוק מקרקעי העם, תשי"ט-1959 |
| 127 | ח. הצעת חוק מינהל מקרקעי העם, תשי"ט-1959 |
| 129 | ט. הצעת חוק יסוד: מקרקעי ישראל |
| 130 | י. הצעת חוק מקרקעי ישראל, תשי"ד-1960 |
| 131 | יא. הצעת חוק מינהל מקרקעי ישראל, תשי"ד-1960 |
| 135 | יב. חוק יסוד: מקרקעי ישראל |
| 136 | יג. חוק מקרקעי ישראל, תשי"ד-1960 |
| 137 | יד. חוק מינהל מקרקעי ישראל, תשי"ד-1960 |
| 139 | טו. כתב האמנה בין מדינת ישראל לבין קק"ל מיום כ' כסלו תשכ"ב-28.11.1961 |